연구보고 RR 2012-25

지방교육사업 투자구조 개선방안 연구

연구책임자 공 은 배(한국교육개발원)
공동연구자 김 지 하(한국교육개발원)
황 준 성(한국교육개발원)
우 명 숙(한국교원대학교)
김 민 희(대구대학교)
장 덕 호(상명대학교)
연 구 조 원 정 현 주(한국교육개발원)

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

머리말

초·중등 교육부문에 대한 재정투자는 공교육 제도의 확립 이후, 중앙정부 차원에서 국가적 책임하에 수행되어 왔다. 1990년대로 접어들면서, 지방교육자치제도가 본격적으로 실시되고 지역 발전을 위한 동력으로써 자치단체들의 교육에 대한 관심이 높아짐에 따라 교육사업의 투자주체도 다양해지는 추세이다. 초·중등 교육부문의 재원은 크게, 중앙정부 차원의 국고보조금, 지방교육재정교부금, 지방자치단체의 법정전입금, 광역·기초자치단체의 교육경비보조, 입학금 및 수업료 등으로 구성되고 있다. 이러한 재원을 바탕으로 지방교육사업은 국고보조금 사업, 특별교부금 사업, 시·도교육청 역점사업, 교육경비보조사업 등의 명목으로 추진되고 있다. 이처럼 실제 학교현장에서는 다양한 추진 주체, 재원, 목적, 내용을 지닌 교육사업들이 수행되고 있으며, 사업의 수 또한 매년 증가하고 있는 실정이다.

이와 같은 교육사업의 양적 확대는 수혜자의 폭을 넓히고 교육 발전을 위한 재원 확보에 기여하는 한편, 사업비 수혜 학교에 대한 교육재정 지원효과를 증대시켜 학교교육의 성과를 제고할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 각종 목적사업의 증가에 따른 교육사업의 외연확대로 인한 중복투자의 발생, 자원배분의 형평성 저하, 예산운영의 경직성 초래 등의 문제점도 지적되고 있다.

이 연구는 이와 같은 복잡다기한 초·중등 교육사업의 투자 구조와 실태를 파악하고 다각적으로 분석하여 교육사업 투자의 형평성, 적정성 및 효과성 등을 규명하기 위한 실증적인 분석을 시도하였다. 이 연구 결과를 바탕으로 교육사업 투자 구조 개선 및 유의미한 정책개선 방향이 마련될 것을 기대한다.

끝으로 연구가 완성되기까지 연구에 성실히 임해주신 연구진의 노고와 자료조사에 적극적으로 협조해 주신 시·도교육청, 학교의 관계자 여러분들께 깊은 감사를 드린다.

2012년 12월

한국교육개발원

원장 백순근

연구요약

이 연구는 교육과학기술부, 시·도교육청, 지방자치단체에서 지원·실시하고 있는 유·초·중등 교육사업의 투자구조를 종합적으로 분석하여 향후 교육재정 정책의 개선을 위한 정책 판단자료를 추출하기 위해 수행하였다. 이를 위해 유·초·중등교육 사업에 대한 투자구조를 다각적으로 분석하여 투자수준 및 구조의 실체를 밝히고, 교육사업 투자의 시·도별, 사업별, 재원별, 사업비 운영 유형 등에 따른 비교·논의와 함께 그 투자의 형평성, 적정성, 효과성 등의 실증적 분석을 통해 유의미한 정책개선 자료를 추출하였다. 이 연구에서 발견된 주요 연구결과에 기초하여 우리나라 지방교육사업 투자구조의 개선을 위하여 다음과 같은 건의 사항을 제시하였다.

먼저, 지방교육사업 투자재원의 법적 근거 및 투자구조 실태분석 결과에 따르면, 한국의 유·초·중등교육은 교육제도의 구축 및 운영을 위한 교육재정의 안정적 확보를 대한민국 헌법에 명시하고 있다. 또한 교육기본법, 교육세법, 지방교육재정교부금법 등에 교육재정의 안정적 확보를 위한 시책을 마련할 것을 규정하는 등 지방교육 중심의 교육재정법률주의를 확립하고 있다. 교육재원으로는 국가의 일반회계, 특별회계, 기금, 지방정부의 시·도세 전입금(법정전입금), 수업료 및 입학금이 있고 이에 더해 비법정전입금인 교육경비보조와 교육과학기술부 이외의 정부부처나 민간기관에 의한 교육투자가 있다. 초·중등 교육재원은 국고보조금, 지방교육재정교부금, 광역·기초자치단체의 교육경비보조, 민간단체의 교육비 지원, 입학금·수업료, 교육청 및 학교의 자체수입, 학부모부담수입 등으로 이루어진다. 시·도교육청 교육비특별회계의 재원 구성은 지방교육재정교부금 중 보통교부금의 규모가 95% 이상으로 가장 크고 특별교부금, 지방보조금, 국고보조금, 기타의 순으로 이루어진다. 단위학교는 보통교부금과 특별교부금 55%, 지방보조금 5%, 자체수입 33%, 기타 7%로 재원구성이 이루어진다.

다음으로 지방교육사업 추진 구조는 국가와 지방정부의 수직적 사무배분과 일반자치단체와 교육자치단체의 수평적 사무배분으로 이루어진다. 정부조직법에 따르면 국가는 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무와 기초과학 정책·연구개발, 원자력 연구·개발·생산·이용, 과학기술인력양성, 그 밖에 과학기술진흥에 관한 사무를 관장한다. 지방자치법에는 교육·체육·문

화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다. 그리고 교육의 자주성·전문성·특수성을 살리기 위해 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 담당하는 별도의 기관을 설치하고 교육위원회와 시·도교육감을 두고 있으며 시·도교육감은 별도로 교육장과 학교장에게 사무권한을 배분하고 있다. 이러한 국가와 지방정부간의 사무배분 분석 결과를 토대로 시·도교육청과 단위학교를 중심으로 재원의 흐름을 파악하여 사업이 어떻게 추진되고 있는지에 대한 분석을 실시하였다.

2009~2011년 시·도교육청 예산서를 중심으로 시·도 정책사업별 투자 현황을 분석한 결과, 각 시·도 세출예산에서 경직성 사업비(인건비, 시설 및 여건 개선 비용)의 비중이 높은 것으로 나타났으나, 최근 교수학습 활동 지원과 교육격차해소를 위한 예산 비중 또한 증가한 것으로 분석되었다. 학생1인당 교육투자는 시·도별 격차가 크고 도지역이 시지역보다 높은 것으로 나타났다. 재원별 투자현황 측면에서 각 시·도에서는 공통적으로 일반재원(보통교부금)에 대한 의존이 절대적인 것으로 나타났으며, 특별교부금, 국고보조금, 지방보조금 등의 비중은 매우 낮았고 지역별 편차도 큰 것으로 나타났다.

시·도별 총 세출예산을 가용재원과 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비로 구분하여 분석한 결과, 현재 시·도교육청의 예산 중 경직성 경비인 경상경비 및 인건비 등을 제외하면 실제로 시·도에서 자율적으로 집행할 수 있는 가용재원은 많지 않다. 또한 연도별 학생1인당 가용재원의 규모는 다소 줄어드는 경향을 보였고 시지역이 도지역보다 많은 것으로 나타났다. 시·도별 가용재원의 규모를 8개의 정책사업별로 분석한 결과, 전국적으로 정책사업 중 가용재원의 규모가 가장 큰 것은 지방채를 포함한 기타사업으로 그 비중은 점차 높아지고 있고, 학교재정지원관리 및 여건개선사업에 대한 비중은 점차 낮아지는 가운데, 인적자원운용, 교수학습활동지원, 교육격차해소사업 등에 배분하는 가용재원의 비중은 점차 높아지는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 가용재원의 사업별 평균 배분 현황을 시·도별로 구분해 보면, 기타 사업 다음으로 시지역과 도지역 모두 인적자원운용 사업에 배분하는 재원규모가 가장 크게 나타나고 있다. 학생1인당, 학급당 가용재원의 사업별 배분현황을 시·도별로 보면, 평생·직업교육, 교육행정 및 기관운영, 보건/급식/체육활동사업 등의 가용재원 배분규모의 시·도별 편차는 크지 않은 반면, 가용재원 배분 편차가 큰 정책사업은 인적자원운용사업, 교수학습활동지원, 교육격차해소, 학교재정관리 및 여건개선 사업 등으로 나타났다. 이와 같이 지역별로 정책사업에 배분하는 가용재원의 규모 편차는 정책사업별로 매우 상이하기 때문에 일관된 경향성을 보이지는 않았다.

2011년 교육청에서 학교에 배분하는 교육비는 총 14조 9,244억원으로, 최종 세출 결산액은 14조 120억원으로 분석되었다. 정책사업별로 학교회계 세출액을 살펴보면 학생복지·교육격차해소 정책사업비는 5조 4,695억원(39.03%), 정규 교육과정 운영 및 교수학습 활동에 투자되는 기본적 교육활동 정책사업비는 2조 3,925억원(17.07%), 방과후 학교, 평생 및 직업교육, 국제교육 등 정규 교육과정 운영 및 교수학습 활동이 아닌 선택적 교육활동에 소요되는 선택적 교육활동 정책사업비는 1조 9,112억원(13.64%), 학교기관 및 부서운영을 위한 제 사업비인 학교 일반운영 정책사업비는 1조 9,330억원(13.80%), 교무업무 운영, 학습지원실 운영 등 교수학습 간접교육비인 교육활동지원 정책사업비는 1조 4,170억원(10.11%) 순으로 투자되었다.

단위학교의 교육사업 투자 현황 분석을 위해 실시한 시·도교육청 및 단위학교의 전문가 대상 표적집단면접(FGI) 결과와 2011년도 학교회계 결산자료 분석 결과, 교육청에서 학생수, 학급수 등의 배분공식에 기초하여 교부되는 단위학교의 학교기본운영비는 충분하지 못한 실정이다. 그러므로 기본운영비외에 추가 예산 확보를 위해 많은 학교장들은 교과부, 시·도교육청, 지방자치단체에서 배부하는 공모형 목적사업에 참여하기 위한 노력을 경주하고 있다. 이러한 추가 예산 확보에 대한 학교간 격차가 크게 나타났으며, 해당 지방자치단체의 재정능력이 열악한 경우 추가적인 재원 확보가 근본적으로 가능하지 않았고 목적사업비를 많이 확보한 학교의 경우, 일부 목적사업이 중복된 것이거나, 과잉투자 현상이 발생하고 있었다.

단위학교 교육비 확보 수준에 대한 형평성 분석 결과, 기본운영비에 비해 목적사업비의 형평성 지수가 낮았고 학교간 격차가 크며, 특히 교육격차해소와 방과후학교사업의 격차가 가장 크게 나타났다. 학교급별 형평성지수가 낮은 영역은 초등학교와 중학교의 경우 창의적체험활동비, 고등학교는 기본적교육활동비로 나타났다. 학교에 배분되는 재원의 적정성을 평가하기 위해 기본운영비와 표준교육비의 수준을 비교·분석한 결과, 학교규모가 증가할수록 기본운영비는 표준교육비 수준에 미치지 못하고 있었다. 즉, 6학급의 소규모 학교에서는 기본운영비가 표준교육비를 훨씬 상화하는 반면, 학교규모가 증가할수록 기본운영비는 표준교육비에 미치지 못했다. 더욱이 교육청이 목적을 지정하여 배분하는 목적사업비를 기본운영비와 합산한 규모 조차 표준교육비에 미달하는 학교의 비율이 상당히 높았으며, 특히 고등학교의 경우는 표준교육비 확보 수준이 가장 낮았다. 이는 특히 고등학교가 추가적으로 다양한 목적사업비를 확보해야 하는 원인으로 작용하고 있었다.

교육사업 투자구조와 학교교육 성과간의 관계규명을 위해 단위학교의 교육사업 재원 및 투자유

형을 분류하고 이에 따라 학업성취도가 어떻게 나타나는지 초·중·일반계고등학교를 대상으로 분석을 실시하였다. 초등학교와 중학교의 사업 재원구조는 다른 재원들에 비해 학교기본운영비의 비중이 상대적으로 높은 1유형, 목적사업비의 비중이 높은 2유형, 학부모부담비의 비중이 높은 3유형으로 구분되었고 일반계고등학교는 목적사업비의 비중이 40%이상인 1유형, 목적사업비와 학부모부담비가 절충된 2유형, 학부모부담 비율이 60%이상인 3유형으로 분석되었다. 학교급에 관계없이 사업투자 유형은 기본교육활동·선택적 교육활동비의 비중이 높은 교수학습집중형(1유형), 학생복지/교육격차해소에 대한 비중이 높은 교육복지집중형(2유형), 학교일반운영비 및 인건비의 비중이 높은 경상경비집중형(3유형), 시설비의 비중이 높은 시설비집중형(4유형)으로 구분되었다.

이상의 사업 재원구조 및 투자 유형과 학업성취도간의 관계를 분석한 결과, 목적사업비의 비율과 교수학습활동비의 비율이 학업성취도와 유의미한 정(+)의 관계를 보였다. 또한 학생1인당 기본적교육활동 경비와 방과후학교활동 경비는 학업성취도와 비선형의 관계를 보이고 있어 유의미한 학업성취도 향상을 유도하기 위해 충족되어야 할 기본적교육활동 경비와 방과후학교활동 경비가 현재보다 상당히 높은 수준인 것으로 나타났다.

이상에서와 같은 연구결과에 기초하여 지방교육사업 투자구조의 개선을 위해 다음과 같은 사항을 건의한다.

첫째, 각 시·도의 지방교육예산 편성 과정에서 교수학습활동과 교육격차해소를 위한 예산이 꾸준히 증가하고 있는데 이에 대해 지속적으로 독려가 필요하다. 그러나 과연 그러한 투자가 실질적으로 학교현장의 변화를 일으키는지, 아울러 교육격차해소에 대한 투자 증가가 실질적으로 학교간, 학생간 교육격차해소에 얼마만큼의 영향을 미치고 있는지에 대한 추가분석 연구 등이 수행되어야 한다.

둘째, 시·도간 학생1인당 교육투자 예산의 불균형 문제는 시·도가 처한 특수성을 고려한다 하더라도 교육투자의 형평성 측면에서 심각한 문제이며, 자칫 법률적, 정치적 차원의 문제제기가 충분히 발생할 수 있다. 따라서 시·도간 학생1인당 교육예산의 균형성있는 배분을 위한 다양한 노력들, 예를 들어 소규모 학교의 통폐합 유도, 학생1인당 투자 예산을 고려한 교부금 산정방식의 도입 등을 검토·추진할 필요가 있다.

셋째, 시·도별로 가용재원의 규모를 점증하려는 정책적 노력이 필요하다. 가용재원의 규모가 크지 않은 이유는 특별교부금으로 운영되는 시책사업에서 대응투자비를 요구하는 데에도 일정 부분

원인이 있다. 따라서 연도별·특별교부금 운용 사업 대비 시·도교육청의 가용재원 규모 추이 분석 등에 대한 추가적인 분석이 필요하다. 이와 함께 지금까지 진행된 특별교부금 사업 중 각 시·도에서 보편적으로 시행되어야 하는 사업에 대해서는 보통교부금으로 전환하고, 특별교부금 사업 진행 시 의무적으로 대응투자를 요구하지 않는 것도 시·도교육청의 가용재원을 확보할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

넷째, 교육청이 배분하는 기본운영비는 학교에서 중점 투자 방향에 따라 사업을 하기에 불충분한 예산이라는 점에서 이를 표준교육비 수준으로 확보·제공하려는 노력이 필요하다. 교육청이 배분하는 기본운영비는 표준교육비 수준에 미치지 못하여 학교는 추가적인 예산확보를 위하여 다양한 공모사업에 응모하고 있다. 학교기본운영비에 의한 기본적 교육활동이 가능하도록 점차 기본운영비 규모를 표준교육비 수준으로 배분하여야 할 것이다.

다섯째, 교육 사업에 투자가능한 가용재원을 최대한 마련할 수 있도록 자체재원을 확보하려는 노력이 요구된다. 이를 위해 현재 시·도교육청이 보유하고 있는 각종 재산의 매각 또는 용도변경을 통해 자체재원을 확보하도록 해야 한다. 또한 주어진 재원을 효율적으로 활용하여 가용재원을 늘리는 위해서는 시·도교육청의 교육비특별회계 중 순세계잉여금 및 불용액의 비율을 낮추기 위한 방안으로써 인건비 예산의 정확한 추계, 학교신설 등 시설 예산의 체계적 관리, 예산의 적정 편성, 예비 결산 및 모니터링 제도 등을 검토해야 한다.

여섯째, 목적사업비 특히 공모사업비의 확보에서 학교간 격차가 크게 나타나고 있다는 현실을 고려하고, 교육비의 형평성 실현을 위해서도 목적사업비 보다는 기본운영비의 배분규모를 증대시켜 나가야 할 것이다. 형평성 분석에서도 나타난 바와 같이 학교의 세입현황 분석시, 학교간 격차가 가장 큰 분야는 외부재원, 교육청의 목적사업비이다. 이를 해소하기 위해 교육청은 목적사업비를 가능한 줄이고 기본운영비의 배분 규모를 확대해야 한다. 세출현황에서 기본적교육활동비와 창의적체험활동비에서 학교간 격차가 크게 발생하는 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 학교기본운영비의 규모를 확대하고 이를 공평하게 지원함으로써 학교의 주요 교육활동에서 격차가 발생하지 않도록 해야 한다.

일곱째, 학교가 목적사업비로 확보하는 재원이 많은 경우 유사사업에 중복투자되거나 과잉투자되는 현상이 발생하는데, 이를 방지하기 위해서 단위학교에 교육비 운영의 자율성을 증대시켜나가도록 해야 할 것이다. 학교는 교육비를 추가로 확보하기 위해 여러 공모 사업을 신청·운영하며 그

결과 사업비를 많이 받는 학교는 목적사업비의 성격상 목적을 지정한 분야에 투자할 수 밖에 없다. 방과후학교활동이나 교육격차해소를 위한 사업에 투자하는 경우 대상 학생이 중복되거나 예산을 지정된 곳에 지출해야 하기 때문에 과잉투자가 발생할 수 있다. 목적사업비의 경우 학교에 자율성을 주어 학교가 더 효율적으로 예산을 투자하도록 하는 방안을 강구해야 한다.

여덟째, 단위학교의 사업재원 및 투자 유형과 학교교육 성과간의 관계 분석 결과, 중앙정부의 국고보조금 사업, 지방자치단체의 교육경비보조사업, 교육과학기술부의 특별교부금 사업, 시·도교육청의 각종 역점 사업 명목으로 추진되고 있는 다양한 목적사업들의 경우, 학업성취도로 국한한 학교교육 성과에 대해서는 객관적으로 유의미한 긍정적인 효과를 보이고 있다. 이는 단위학교에 필수적·기본적 교육과정 운영을 위해 배분되는 최소한의 비용, 즉 학교기본운영경비 만으로는 교육과정을 충실하게 운영하기 어려우며 순수하게 교수학습활동에만 지원될 수 있는 추가적인 재원의 확보와 프로그램 운영을 통해 학교교육의 성과를 제고할 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 향후에는 현재와 같이 목적사업비의 배분이 일부 특정학교로 국한되지 않도록 학교의 특성 및 제반 여건에 따라 적정 목적사업의 종류와 적정사업비 배분 기준을 과학적으로 설계하고, 이를 기준으로 목적사업비의 배분이 모든 학교들을 대상으로 이루어지도록 해야 한다. 즉, 목적사업을 통한 교육성과가 보다 다수의 학교로 확산될 수 있는 재정배분 방안을 고안할 필요가 있다.

아홉째, 단위학교에서의 효율적인 재정운영을 위해서는 학교의 주요 교육성과로 볼 수 있는 학업성취도 향상과 직접적인 연관이 있는 교수학습활동에 투자를 하되, 방과후 학교운영보다는 정규교육과정에 투입되는 재정을 우선적으로 배분하고 확보하도록 해야 할 것이다. 또한 목적사업비의 운용시에도 정규교육과정의 충실한 운영을 위한 사업비 활용방안을 모색해야 할 것이다. 아울러, 시설비, 일반운영비, 인건비 등의 경직성 경비를 최소한으로 절감하려는 노력이 수반되어야 한다.

CONTENTS

목차

part Ⅰ 서론

Ⅰ. 서론 ····· 1

part Ⅱ 지방교육사업 투자 재원과 구조 논의

1. 현행 지방교육사업 투자 재원의 법적 근거 및 구조 ····· 9
2. 교육행정사무 배분 관점에서의 교육사업 구조 ····· 24

part Ⅲ 시·도 교육사업 투자 구조 및 실태

1. 시·도 교육사업 투자 실태 ····· 49
2. 시·도별 가용재원 운용 실제 ····· 78
3. 지방교육사업의 중요도-실행도(IPA) 분석 ····· 94
4. 분석결과가 주는 시사 ····· 100

part Ⅳ 단위학교 교육사업 투자 운용 실태

1. 단위학교 교육비 확보 수준 ····· 105
2. 단위학교 교육사업 투자 현황 ····· 113
3. 단위학교 교육사업 투자 구조 ····· 121
4. 분석결과가 주는 시사 ····· 147

part Ⅴ 단위학교 사업 투자구조와 학교교육 성과의 관계

1. 단위학교 사업 재원구조 ····· 154
2. 단위학교 사업 투자유형 ····· 159
3. 단위학교 사업 재원 및 투자유형과 학업성취도의 관계 ····· 164
4. 분석결과가 주는 시사 ····· 188

part Ⅵ 지방교육사업 투자 정책 개선 방안

1. 지방교육재정 투자 합리화 메커니즘 구축 ····· 193
2. 지방교육재정사업 관리 기능 강화 ····· 195
3. 지방교육재정 확보 방안 강구 ····· 199
4. 학교 재정운영의 자율성 확보 ····· 200

part Ⅶ 요약 및 건의

1. 요약 ····· 205
2. 건의 ····· 213

참고문헌 ····· 217

Abstract ····· 223

부 록 ····· 227

CONTENTS

표목차

〈표 II-1〉 연도별 정부 예산 대 교육과학기술부 예산 ····· 11
〈표 II-2〉 2011년 교육과학기술부 예산 ····· 12
〈표 II-3〉 교육세의 과세표준 및 세율 ····· 13
〈표 II-4〉 국고보조금 사업 추진 현황(2009~2011년) ····· 18
〈표 II-5〉 연도별 교육비 특별회계 세입 예산 ····· 20
〈표 II-6〉 초·중등교육법의 교육감 권한 변화 ····· 38
〈표 II-7〉 박준철·유상덕(2003)의 교육행정사무 조정(안) ····· 40
〈표 II-8〉 김홍주 등(2005)의 교육행정권한 배분 기준 ····· 42
〈표 II-9〉 중앙으로부터 지방 교육행정기관으로의 이관 원칙 및 기준 예 ····· 43
〈표 II-10〉 정영수 등(2009)의 국가 사무범위와 시·도의 핵심 기능 분류 예 ····· 45
〈표 III-1〉 2009~2011년 정책사업별 총 투자 현황(2009~2011년) ····· 50
〈표 III-2〉 전국 및 시·도의 정책사업별 평균 투자 현황(2009~2011년) ····· 52
〈표 III-3〉 시·도별 정책사업별 투자 현황 - 2009년 ····· 54
〈표 III-4〉 시·도별 정책사업별 투자 현황 - 2010년 ····· 55
〈표 III-5〉 시·도별 정책사업별 투자 현황 - 2011년 ····· 56
〈표 III-6〉 전국 및 시·도의 정책사업별 학생1인당 평균 투자 현황(2009~2011년) ····· 57
〈표 III-7〉 시·도별 정책사업별 학생1인당 투자 현황 - 2009년 ····· 59
〈표 III-8〉 시·도별 정책사업별 학생1인당 투자 현황 - 2010년 ····· 60
〈표 III-9〉 시·도별 정책사업별 학생1인당 투자 현황 - 2011년 ····· 61
〈표 III-10〉 전국 및 시·도의 정책사업별 학급당 평균 투자 현황(2009~2011년) ····· 62
〈표 III-11〉 시·도별 정책사업별 학급당 투자 현황 - 2009년 ····· 65

〈표 Ⅲ-12〉 시·도별 정책사업별 학급당 투자 현황 - 2010년 ·····66
〈표 Ⅲ-13〉 시·도별 정책사업별 학급당 투자 현황 - 2011년 ·····67
〈표 Ⅲ-14〉 전국 및 시·도의 재원별 평균 투자 현황(2009~2011년) ·····69
〈표 Ⅲ-15〉 시·도별 재원별 투자 현황 - 2009년 ·····70
〈표 Ⅲ-16〉 시·도별 재원별 투자 현황 - 2010년 ·····71
〈표 Ⅲ-17〉 시·도별 재원별 투자 현황 - 2011년 ·····72
〈표 Ⅲ-18〉 전국 및 시·도의 재원별 학생1인당 평균 투자 현황(2009~2011년) ·····74
〈표 Ⅲ-19〉 시·도별 재원별 학생 및 학급당 투자 현황 - 2009년 ·····75
〈표 Ⅲ-20〉 시·도별 재원별 학생 및 학급당 투자 현황 - 2010년 ·····76
〈표 Ⅲ-21〉 시·도별 재원별 학생 및 학급당 투자 현황 - 2011년 ·····77
〈표 Ⅲ-22〉 전국 및 시·도 평균 가용재원 규모(2009~2011년) ·····78
〈표 Ⅲ-23〉 시·도별 학생 및 학급당 가용재원 규모 - 2009년 ·····80
〈표 Ⅲ-24〉 시·도별 학생 및 학급당 가용재원 규모 - 2010년 ·····81
〈표 Ⅲ-25〉 시·도별 학생 및 학급당 가용재원 규모 - 2011년 ·····82
〈표 Ⅲ-26〉 전국 및 시·도 가용재원의 사업별 평균 배분 현황(2009~2011년) ·····83
〈표 Ⅲ-27〉 전국 및 시·도의 학생1인당 가용재원의 사업별 배분현황(2009~2011년) ·····85
〈표 Ⅲ-28〉 시·도별 학생1인당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2009년 ·····86
〈표 Ⅲ-29〉 시·도별 학생1인당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2010년 ·····87
〈표 Ⅲ-30〉 시·도별 학생1인당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2011년 ·····88
〈표 Ⅲ-31〉 전국 및 시·도의 학급당 가용재원의 사업별 배분현황(2009~2011년) ·····90
〈표 Ⅲ-32〉 시·도별 학급당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2009년 ·····91
〈표 Ⅲ-33〉 시·도별 학급당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2010년 ·····92
〈표 Ⅲ-34〉 시·도별 학급당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2011년 ·····93
〈표 Ⅲ-35〉 실행도-중요도 분석(IPA) 실시 정책사업 ·····96
〈표 Ⅲ-36〉 실행도-중요도 분석(IPA) 응답자 현황 ·····96
〈표 Ⅲ-37〉 실행도-중요도 분석(IPA) 결과 종합 ·····98
〈표 Ⅳ-1〉 재원별 세입 결산 현황(2011년) ·····107

〈표 Ⅳ-2〉 재원별 세입 증감 현황(2011-2010) ····· 109
〈표 Ⅳ-3〉 교육비특별회계 전입금 중 목적사업비 결산 현황(2011년) ····· 110
〈표 Ⅳ-4〉 목적사업비 증감 현황(2011년~2010년) ····· 110
〈표 Ⅳ-5〉 외부재원 유치 현황(2011년) ····· 112
〈표 Ⅳ-6〉 정책사업별 세출 결산 현황(2011년) ····· 114
〈표 Ⅳ-7〉 정책사업별 결산액 증감(2011-2010) ····· 116
〈표 Ⅳ-8〉 방과후학교 운영 투자 현황(2011년) ····· 117
〈표 Ⅳ-9〉 교육격차해소 투자 현황(2011년) ····· 119
〈표 Ⅳ-10〉 면접대상자 특성 ····· 121
〈표 Ⅳ-11〉 초등학교 6학급 형평성 분석 결과 ····· 128
〈표 Ⅳ-12〉 초등학교 18학급 형평성 분석 결과 ····· 130
〈표 Ⅳ-13〉 초등학교 36학급 형평성 분석 결과 ····· 131
〈표 Ⅳ-14〉 중학교 6학급 형평성 분석 결과 ····· 133
〈표 Ⅳ-15〉 중학교 24학급 형평성 분석 결과 ····· 135
〈표 Ⅳ-16〉 중학교 36학급 형평성 분석 결과 ····· 138
〈표 Ⅳ-17〉 고등학교 6학급 형평성 분석 결과 ····· 139
〈표 Ⅳ-18〉 고등학교 24학급 형평성 분석 결과 ····· 141
〈표 Ⅳ-19〉 고등학교 36학급 형평성 분석 결과 ····· 143
〈표 Ⅳ-20〉 초등학교 교육비 적정성 ····· 145
〈표 Ⅳ-21〉 중학교 교육비 적정성 ····· 146
〈표 Ⅳ-22〉 일반계고등학교 교육비 적정성 ····· 146
〈표 Ⅴ-1〉 2010년도 초등학교 재원구조 유형별 특성 분석 ····· 156
〈표 Ⅴ-2〉 2010년도 중학교 재원구조 유형별 특성 분석 ····· 157
〈표 Ⅴ-3〉 2010년도 일반계고등학교 재원구조 유형별 특성 분석 ····· 158
〈표 Ⅴ-4〉 2010년도 초등학교 사업 투자유형 분석 결과 ····· 161
〈표 Ⅴ-5〉 2010년도 중학교 사업 투자유형 분석 결과 ····· 162
〈표 Ⅴ-6〉 2010년도 일반계고등학교 사업 투자유형 분석 결과 ····· 163

〈표 V-7〉 분석에 포함한 변수 ····· 167
〈표 V-8〉 초등학교 기술통계량 ····· 169
〈표 V-9〉 중학교 기술통계량 ····· 171
〈표 V-10〉 일반계고등학교 기술통계량 ····· 172
〈표 V-11〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 국어학업성취도) ····· 174
〈표 V-12〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 수학학업성취도) ····· 175
〈표 V-13〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 국어학업성취도) ····· 176
〈표 V-14〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 수학학업성취도) ····· 177
〈표 V-15〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 기본적교육활동경비) ····· 178
〈표 V-16〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 방과후학교활동경비) ····· 179
〈표 V-17〉 초등학교 학생1인당 기본적교육활동경비, 방과후학교활동경비 기술통계량 ··· 179
〈표 V-18〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 국어학업성취도) ····· 180
〈표 V-19〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 수학학업성취도) ····· 181
〈표 V-20〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 국어학업성취도) ····· 182
〈표 V-21〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 수학학업성취도) ····· 182
〈표 V-22〉 중학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 기본적교육활동경비) ····· 183
〈표 V-23〉 중학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 방과후학교활동경비) ····· 183
〈표 V-24〉 중학교 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비 ····· 184
〈표 V-25〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 국어학업성취도) ····· 185
〈표 V-26〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 수학학업성취도) ····· 186
〈표 V-27〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 기본적교육활동경비) ····· 187
〈표 V-28〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 방과후학교활동경비) ····· 187
〈표 V-29〉 일반계고등학교 학생1인당 기본적교육활동경비, 방과후학교활동경비
기술통계량 ····· 188
〈표 VI-1〉 지방교육재정사업 투자 심사 분석 체크 포인트 ····· 194

〈부록 표-1〉 시·도 기초 교육통계(2009) ····· 234

〈부록 표-2〉 시·도 기초 교육통계(2010) ·····235
〈부록 표-3〉 시·도 기초 교육통계(2011) ·····236
〈부록 표-4〉 시·도별 가용재원 규모(2009년) ·····237
〈부록 표-5〉 시·도별 가용재원 규모(2010년) ·····238
〈부록 표-6〉 시·도별 가용재원 규모(2011년) ·····239
〈부록 표-7〉 시·도별 가용재원 정책사업별 배분규모(2009년) ·····240
〈부록 표-8〉 시·도별 가용재원 정책사업별 배분규모(2010년) ·····241
〈부록 표-9〉 시·도별 가용재원 정책사업별 배분규모(2011년) ·····242

CONTENTS

그림목차

[그림 II-1] 초·중등 관련 중앙교육재정의 재원구조 ····· 11
[그림 II-2] 지방교육재정의 재원구조 ····· 17
[그림 III-1] 연도별 정책사업 투자 현황 비교(전국 평균) ····· 53
[그림 III-2] 연도별 정책사업 학생1인당 투자 현황 비교(전국 평균) ····· 58
[그림 III-3] 연도별 정책사업 학급1인당 투자 현황 비교 ····· 63
[그림 III-4] IPA의 매트릭스 ····· 95
[그림 III-5] 교육청 전체 응답자의 IPA 결과 ····· 97
[그림 III-6] 시지역 교육청 응답자의 IPA 결과 ····· 99
[그림 III-7] 도지역 교육청 응답자의 IPA 결과 ····· 99
[그림 IV-1] 공립학교회계 재원별 세입 비율(2011년) ····· 108
[그림 IV-2] 재원별 세입 구성비율 증감 현황(2011-2010) ····· 109
[그림 IV-3] 재원별 세입 구성비율 증감 현황(2011-2010) ····· 111
[그림 IV-4] 시·도교육청별 외부재원 유치비율(2011년) ····· 112
[그림 IV-5] 공립학교회계 정책사업별 세출 비율(2011년) ····· 115
[그림 IV-6] 학교급별 방과후학교 투자비율, 수익자부담비율, 학생1인당 투자액 변화(2011-2010) ····· 118
[그림 IV-7] 시·도교육청별 방과후학교 투자비율(2011년) ····· 118
[그림 IV-8] 시·도교육청별 교육격차해소 투자비율(2011년) ····· 120
[그림 IV-9] 방과후학교 투자비율 학생1인당 투자액 증감현황(2011-2010) ····· 120
[그림 VI-1] 책무성기반 교육재정지원 MBO('Accountability-based MBO')제도 ····· 197

Ⅰ. 서론

Ⅰ. 서 론

사회에서 요구되는 다양한 공공서비스의 기능에 대한 수요가 급증하고 복잡해짐에 따라 부처별 정부정책의 기능이나 조직이 다른 부분과 완벽히 배타적이거나 독립적이지 못하기 때문에 정부정책 및 재정 지원 사업을 진행함에 있어 유사·중복사업들의 추진에 따른 문제점들이 지적되고 있다(디지털타임즈, 2011). 이에 따라 정부정책 및 재정 지원 사업에 대한 예산을 책정하거나 사업을 평가함에 있어 중요한 항목으로 간주되는 영역은 유사·중복사업의 존재여부이다. 정부정책에서의 중복현상은 정책의 구조가 목표-수단의 계층제적인 관계에 의해 상당히 유기적으로 구성되기 때문에 발생된다(노화준, 2003). 즉, 특정 정책목표 달성을 위해 유사한 기능을 갖는 다양한 정책 수단의 활용이 이루어질 수 있고 이들 정책 수단 간의 관계에서는 나름의 차별성에도 불구하고 일정 수준의 유사성에 기인하는 중복이 발생되는 것이다(이민호, 2008).

정책의 중복이 사회적, 학술적 관심사로 등장하는 이유는 중복사업이 비효율성을 초래한다는 인식 때문이다. 공공정책이나 프로그램에 대한 중복 현상이 발생될 경우, 흔히 해당 정책이나 프로그램을 비효율적이라고 판단하게 된다. 즉, 중복의 발생이 최소한으로 요구되는 비용 이상의 추가적인 비용 투입을 전제로 하고 있다는 점에서 비효율성의 문제가 제기되는 것이다.

교육정책에 있어서도 이상에서 제기되고 있는 부처간, 중앙정부와 지방자치단체간 중복사업의 추진에 따른 문제점이 제기되어 왔다. 최근 들어 미국에서도 과학·수학교육에 대한 연방정부 차원의 지원기관들이 난립함에 따라 이들 기관간의 역할정립과 연계협력 방안을 강구하기 위한 노력들이 있으며(Committee on STEM Education & National Science and Technology Council, 2011), 직업교육·훈련 프로그램에 대한 중복사업 실시와 그 효과성에 대한 관심도 지속되고 있다(GAO, 1995, 2000, 2011).

우리나라의 경우, 1991년 '지방교육자치에 관한 법률'의 시행으로 지방교육자치제가 실시되고,

1998년 지방교육재정교부금법 개정에 따라 지방자치단체가 교육경비를 보조할 수 있도록 하고 있으며, 보조사업의 범위 등을 규정하는 대통령령인 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」이 도입되었다. 이에 따라 지방자치단체의 교육사업에 대한 영역이 확장되고, 교육과학기술부와 시·도교육청은 물론 지방자치단체도 교육사업을 지원할 수 있게 되어 단위학교에서는 각 사업주체에서 지원하는 다양한 유형의 목적사업들이 추진되기에 이르렀다.

2010년을 기준으로 공립학교 학교회계의 세입을 보면, 교육비특별회계 전입금 중 목적사업비의 비율은 총 3조 6,365억원으로 교육비 특별회계전출금의 약 53.6%에 해당되고 있다. 사립학교 교비회계의 교육비특별회계 전입금 중 목적사업비의 비율은 총 1조 3,168억원으로 교육비특별회계 전출금의 약 83%에 달하고 있다. 즉, 교과부와 시·도교육청에서 추진하고 있는 목적사업의 재원은 약 5조원에 달하고 있다.

또한, 교육비특별회계 이전수입 외에 지자체 교육경비보조사업의 재원인 지방자치단체 이전수입이 약 7,700억원에 이르고 있는 실정이다(한국교육개발원, 2011a, 2011b).[1] 이처럼 다양한 재원으로부터 조성되는 목적사업비는 단위학교에서 학력향상, 교육복지, 교육지원, 환경개선 등 다양한 목적을 지닌 사업을 운영하기 위해 지원되고 있다. 2010년을 기준으로 전국적으로 평균 단위학교당 약 5개의 목적사업[2]이 수행되고 있는 실정이다(한국교육개발원, 2010).

이처럼 지방분권화의 정착으로 교육부문에 대한 사업주체가 다양화됨에 따라 교육투자가 활성화된다는 것은 사업과 정책의 수혜계층을 확대하고 사업을 안정적으로 정착시키는 데 기여할 수도 있다. 그러나 추진 사업의 종류와 사업비 규모가 증가되다 보면, 사업주체간 추진 사업에 대한 협력 및 연계 부족으로 인해 일부 사업의 경우, 중복·과잉 투자가 이루어질 수 있는 개연성도 없지 않다. 특히 목적사업을 상대적으로 많이 수행하고 있는 교육청이나 단위학교의 경우는 더욱 그렇다고 볼 수 있다.

공공자원의 배분을 담당하는 정부의 입장에서는 이러한 중복의 문제는 모든 조직운영과 정책추진시 고려되었고, 행정학 및 정책학 연구자들에 있어서도 중복의 제거를 통한 정부기능의 향상은 가장 손쉽게 제시가능한 정책제언으로 받아들여져 왔다(Osborne & Gabler, 1992; 이민호, 2008). 그동안 행정학 및 사회학 분야에서는 공공정책의 중복투자 문제에 대해 중복사업 실태 분

1) 공립학교의 학교회계와 사립학교의 교비회계 세입 항목 중 지방자치단체이전수입은 각각 6,085억원과 1,589억원에 달함.
2) 교과부 특별교부금 사업과 시·도교육청 역점사업만을 합친 전국 평균값임.

석, 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담 명료화, 사업주체간 연계협력방안 도출, 중복사업 중재를 위한 제도개선 방안 등에 대한 연구들이 수행되어 왔다(김경혜, 2006; 금창호·권오철, 2008; 안영훈, 2009).

교육정책부문에서도 그동안 교육사업주체의 다양화, 교육사업 목적 및 종류의 복잡다기화에 따라 교육사업 전반에 대한 추진 실태를 모니터링하고 사업추진체계를 보다 효율적으로 운영해야 한다는 문제의식이 제기되어 왔다. 이는 실제 사업주체별 교육사업의 세부적인 내용 파악부터 실제 사업의 공급자와 수요자들이 인식하고 기대하는 다양한 효과와 가치들이 실증자료에 기초하여 다각적으로 분석될 필요가 있음을 시사하는 것이기도 하다. 지방교육사업의 투자구조에 대한 근본적인 문제점들을 종합적으로 파악하려면 우선적으로 사업별, 재원별, 사업추진 주체별, 사업대상별 등으로 다양한 사업 투자구조의 분석·진단이 이루어져야 한다. 그러나 지금까지 이에 관한 연구들은 거의 전무한 실정이고, 그 구조적 분석이 매우 광범위하고, 어렵기 때문에 규범적인 선언 수준에서 당위론만 제기되어왔다 해도 과언이 아니다.

이에 이 연구는 교과부, 시·도교육청, 지방자치단체에서 지원·실시하고 있는 초·중등 교육사업의 투자구조를 종합적으로 분석하기 위한 연구로 그 구체적인 연구목적은,

첫째, 유·초·중등학교의 교육사업에 대한 투자주체인 교육과학기술부, 시·도교육청, 지방자치단체 등에서 추진하고 있는 각종 사업을 다각적으로 분석하여 교육사업 투자의 수준 및 구조의 실체를 밝히는 것이다.

둘째, 교육사업 투자의 시·도별, 사업별, 재원별, 사업비 운영 유형 등의 비교·논의와 함께 그 투자의 형평성, 적정성, 효과성 등의 실증적 분석을 시도하는 것이다.

셋째, 방대하고 구조적인 분석 결과에 기초하여 효율적인 지방교육사업의 투자구조 개선 및 운영의 효율을 기하기 위한 정책 판단자료를 추출하는데 있다.

이 연구보고서는 서론에 이어 제 II장에서는 교육사업 투자 구조를 법적 근거 및 행정 사무배분 차원에서 다루고, 정책사업의 중복 및 효과성에 대한 논의도 개관하고 있으며, 제 III장에서는 시·도 교육사업의 투자실태 및 구조의 분석과 함께 제 IV장에서 단위학교 교육사업 투자 운용 실태를 분석·제시하고 있다. 이어서 제 V장에서는 단위학교 사업 투자 구조와 학업성취도 간의 관계를 규명하기 위한 실증적 분석을 시도하고 있다. VI장에서는 시·도교육청, 단위학교의 교육사업 투자 실태 및 구조에 대한 분석 결과를 토대로 하여 지방교육사업 투자구조 개선을 위한 정책적 시사점

을 제시하였다. 이러한 분석결과를 종합하여 제 Ⅶ장에서 연구의 결론을 제시하고 있다.

이러한 연구를 수행하기 위하여 교육과학기술부 및 시·도교육청의 국가시책사업 목록, 지방자치단체 사업목록과 예·결산서를 분석하였다. 이와 함께 교육과학기술부, 시·도교육청, 단위학교 등 교육사업 담당자들을 대상으로 한 표적집단면접(FGI)을 통해 사업투자 구조 및 운용과정 상의 의견을 수렴하였다. 아울러 교육사업 투자 구조 및 실태에 관한 인식과 개선방안 수립에 관한 시사를 얻기 위해 관련인사 261명을 대상으로 의견조사를 실시하였다. 이러한 방법 이외에도 교육과학기술부와 시·도교육청이 교육사업의 추진과 관련하여 보유하고 있는 행·재정적인 통계·정보자료가 다각적으로 원용되었음을 밝힌다.

Ⅱ. 지방교육사업 투자 재원과 구조 논의

1. 현행 지방교육사업 투자 재원의 법적 근거 및 구조
2. 교육행정사무 배분 관점에서의 교육사업 구조

Ⅱ. 지방교육사업 투자 재원과 구조 논의

1. 현행 지방교육사업 투자 재원의 법적 근거 및 구조

가. 국가 교육사업의 재원구조

교육사업 투자 재원 관련 법제 즉, 교육재정분야의 법제 경우, 처음에는 「교육법」이나 「사립학교법」과 같은 모법에서 분화되지 못하고 모법의 일부 조항 속에 포함된 채 교육재정 행위를 규율하는 기준이나 지침의 역할을 해왔다. 그러나 교육재정행위에 대한 객관화와 투명화 요구가 증대됨에 따라, 1958년에 「교육세법」이 제정되고 「의무교육재정교부금법」[3]이 제정됨으로써 비로소 독립적인 교육재정법제가 등장한 것이다. 특히 교육재정법제는 지방교육재정법제를 중심으로 형성되고 발전하여 왔다(송기창, 2006: 445-446).

한편, 교육재정 특히 지방교육사업 투자 재원과 관련된 법제의 연원도 다른 어떤 것과 마찬가지로 대한민국 헌법에서부터 찾을 필요가 있다. 헌법은 우리나라 법제의 최고 상위법으로서 국민의 기본권 보장은 물론 통치조직과 통치작용의 원리를 규정하는 근본법이기 때문이다.

이와 관련하여 「대한민국 헌법」은 교육재정과 관련하여 교육재정법률주의를 명시하고 있다. 즉, 헌법 제31조 제6항은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"고 규정하고 있다. 이와 같은 교육재정법률주의는 국가나 지방자치단체가 교육제도의 구축 및 운영을 위해 필요한 재원을 확보하고 배분·집행함에 기본적인 사항은 국회입법의 법률로 정해야한다는 헌법상 원칙을 말한다.

그리고 이 원칙은 교육제도의 구축 및 운영의 중요한 기제인 교육재정의 안정적 확보를 위한 법

3) 「의무교육재정교부금법」은 1971년에 「지방교육재정교부금법」으로 통합되었다.

제정비의 의무를 국민의 대표기관인 국회에 부여함으로써 정치 또는 행정권력, 그 밖의 압력이 교육재정에 관한 자의적 지배를 통하여 교육에 부당한 영향력을 행사하는 것을 막기 위한 것이다. 즉, 교육재정의 안정적 확보를 통해 교육제도가 공교육체제라는 미명 아래에 일시적인 정치세력 또는 교육행정권력의 재정권에 좌우되는 것을 방지하고, 교육 본연의 자주성과 전문성 그리고 중립성을 유지하도록 하는 목적을 갖는다. 또한, 교육재정의 전국적 형평성 보장은 중요한 사업 투자 재원 즉, 교육재정의 전국적 평균성 보장도 중요한 취지의 하나이다.

이와 관련하여 '교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로' 제정되어 우리나라 교육제도의 근본 규정을 담고 있는 교육에 관한 또 다른 헌법으로 이해[4]되는 「교육기본법」 제7조는 교육재정이라는 타이틀 아래에 다음과 같이 규정하고 있다.

「교육기본법」
제7조 (교육재정) ①국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
②교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

즉, 「교육기본법」 제7조는 제1항에서 먼저 교육재정의 안정적 확보를 위한 국가 및 지방자치단체의 시책 수립·실시의무를 규정함에 더하여 제2항에서 이와 관련된 지방교육재정교부금 등 관련 사항에 대한 법률제정의무를 다시금 명시하고 있다.

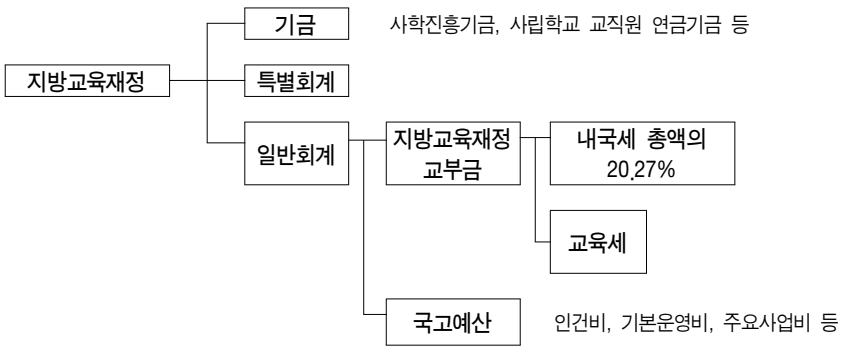
1) 재원의 확보

중앙정부 차원의 재원구조는 크게 일반회계, 특별회계, 기금[5]으로 구분할 수 있다. 그리고 일반회계는 국고예산과 지방교육재정교부금으로 구분되며, 지방교육재정교부금에는 교육세가 포함된다. 여기서 국고예산은 주로 중앙교육행정기관 및 그 소속기관 등의 운영에 필요한 인건비, 기본운영비 및 주요 사업비를 의미한다.

2000년대에 들어 중앙정부는 정부예산의 17.1~20.8% 정도를 교육과학기술부 세출예산으로 활용하고 있다. 특히, 2011년의 경우 17.1%로 2000년대 들어 가장 적은 비율을 교육과학기술부 예

4) 일각에서는 「교육기본법」의 準憲法性을 인정하여 「교육기본법」의 규정은 헌법에 준하는 것으로 본다.
5) 2011년 기준으로 교육과학기술부 소관 기금으로는 사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금, 과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금 등이 있다.

산으로 책정하였는데, 일반회계의 경우 44,171,494만원으로 전체 정부예산 209,930,268만원의 21.0%이며, 특별회계는 945,150만원으로 전체 54,162,594만원의 1.7%에 해당한다. 이들 예산의 재원은 조세 수입, 전매 수입 등의 일반 재정 수입이 대부분이다. 일반회계 이외의 특별회계는 2011년 기준으로 광역지역발전 특별회계, 에너지 및 자원사업 특별회계, 혁신도시건설특별회계, 책임운영기관 특별회계가 있다.



[그림 Ⅱ-1] 초·중등 관련 중앙교육재정의 재원구조

〈표 Ⅱ-1〉 연도별 정부 예산 대 교육과학기술부 예산

(단위: 백만원)

연도	정부예산(A)	교육과학기술부예산(B)	B/A
2000	93,937,057	19,172,028	20.4
2001	102,528,51	20,034,365	19.5
2002	113,898,884	22,278,358	19.6
2003	120,477,623	24,404,401	20.3
2004	126,991,802	26,399,680	20.8
2005	134,370,378	27,982,002	20.8
2006	144,807,610	29,127,259	20.1
2007	156,517,719	31,044,748	19.8
2008	183,515,764	35,897,425	19.6
2009	214,563,409	38,696,405	18.0
2010	211,992,599	41,627,519	19.6
2011	264,092,862	45,116,644	17.1

주: 1) (~2004) 정부예산 = 일반회계 + 지방양여금관리특별회계 + 지방교육양여금관리특별회계
2) (2005~) 정부예산 = 일반회계 + 특별회계
3) 교육과학기술부 예산 = 일반회계 + 특별회계

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원(2011). 교육통계연보.

중앙정부 교육사업 재원구조의 상당부분을 차지하는 지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관 포함)을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 지역간 균형 발전을 도모하기 위한 것이다. 현재 지방교육재정교부금은 1971년 제정된 「지방교육재정교부금법」(법률 제2330호)에 근거하고 있는데, 동법은 1958년과 1963년에 각각 초등교육과 중등교육에 대한 국고 지원의 법적 근거 마련을 위해 제정되었던 「의무교육재정교부금법」(법률 제514호)과 「지방교육재정교부세법」(법률 제1459호)을 통합한 것으로 제정 이후 현재까지 우리나라의 지방교육재정법제의 핵심 역할을 하고 있다.

〈표 II-2〉 2011년 교육과학기술부 예산

(단위: 백만원)

총계	45,116,643,669		
Ⅰ 일반 회계	44,171,494	**Ⅱ 특별회계**	945,150
1. 교육과학기술부 본부	-	1. 광역지역발전 특별회계	728,660
2. 유아 및 초중등교육	35,785,615	2. 에너지 및 자원 사업 특별회계	115,744
3. 고등교육	4,579,735	3. 혁신도시건설 특별회계	45,575
4. 평생 직업교육	353,711	4. 책임운영기관 특별회계	55,171
5. 교육일반	125,426		
6. 기술개발	1,721,692		
7. 과학기술연구지원	1,542,945		
8. 과학기술 일반	62,369		

「지방교육재정교부금법」 제3조 제2항은 교부금의 재원을 1) 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액, 2) 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액으로 규정하고 있다. 다만, 제4조는 '교부율의 보정'이라는 타이틀 아래에 의무교육기관 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 지방교육재정의 인건비 소요에 현저한 변동이 있는 때에는 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안하여 제3조 제2항에서 정한 교부율을 보정하도록 하고 있다.

한편, 교육세는 「교육세법」에 근거하여 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위해 징수하는 목적세의 한 종류이다. 「교육세법」은 지난 1958년에

독립적 교육재원 확보 특히 의무교육제도의 건전한 운영을 위한 의무교육비의 정상적인 조달이라는 취지에서 처음 제정되었었다. 이후 1961년 말에 폐지되었다가, 다시 1981년에 한시법으로 재제정되었으며 1990년말에 영구세로 전환되어 오늘에 이르고 있다.

특히, 제정 「교육세법」은 국세분과 함께 지방세분 교육세를 함께 규정하고 있었는데 2000년 12월 29일 개정(법률 제6296호)에 의해 지방세분 교육세를 지방교육세로 전환하고 그 조항을 「지방세법」으로 이관하여 현재 「교육세법」은 국세만을 규정하고 있다.

「교육세법」 제3조는 교육세 납부의무자를 1) 국내에서 금융업·보험업을 경영하는 자 중 별표에 규정하는 자(이하 "금융·보험업자"), 2) 「개별소비세법」에 따른 개별소비세(「개별소비세법」 제1조 제2항제4호가목·나목·마목 및 사목의 물품에 대한 것은 제외함)의 납세의무자, 3) 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 납세의무자, 4) 「주세법」에 따른 주세(주정, 탁주, 약주에 대한 것은 제외한다. 이하 같다)의 납세의무자로 규정하고 있다. 다만, 제4조는 금융·보험업자가 하는 공익신탁의 신탁재산에서 발생하는 수익금액에 대하여는 교육세를 부과하지 아니하도록 별도 규정을 두고 있다.

〈표 Ⅱ-3〉 교육세의 과세표준 및 세율

호별	과세표준	세율
1	금융·보험업자의 수익금액	1천분의 5
2	'개별소비세법'에 따라 납부하여야 할 개별소비세액	100분의 30. 다만 '개별소비세법' 제1조 제2항 제4호 다목·라목·바목 및 아목의 물품인 경우에는 100분의 15로 한다.
3	'교통·에너지·환경세법'에 따라 납부하여야 할 교통·에너지·환경세약	100분의 15
4	'주세법'에 따라 납부하여야 할 주세액	100분의 10. 다만 주세의 세율이 100분의 70을 초과하는 주류에 대하여는 100분의 30으로 한다.

「교육세법」 제5조 제1항이 규정하고 있는 과세표준과 세율은 다음 〈표 Ⅱ-3〉과 같다. 즉, 교육세는 다음 각호의 과세표준에 해당 세율을 곱하여 계산한 금액을 그 세액으로 하게 된다. 다만, 제2항에 의해 제1항 각 호에 따른 세율은 교육투자재원의 조달 또는 해당 물품의 수급상 필요한 경우 그 세율의 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다.

2) 재정의 운용

전술한 교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다. 먼저, 보통교부금의 경우 그 재원은 당해 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액과 당해 연도의 내국세 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액 중 100분의 96에 해당하는 금액을 합한 금액으로 하는데(제3조 제3항), 그 교부는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 교육과학기술부장관이 총액으로 교부한다(제5조 제1항).

그리고 특별교부금은 그 재원을 전체 교부금 중 보통교부금을 제외한 나머지 제원 즉, 당해 연도의 내국세 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액 중 100분의 4에 해당하는 금액으로 하며(제3조 제3항), 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 경우에 60%, 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요에 30%, 재해로 인한 특별한 재정수요 또는 재정수입 감소 수요에 10%에 해당하는 금액을 교부하도록 되어 있다. 다만, 재해로 인한 특별한 재정수요 또는 재정수입 감소 수요에 사용되어야 하는 금액 중 사용잔액이 예상되는 경우에는 교육과학기술부장관이 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 재원으로 사용할 수 있다. 아울러 이러한 특별교부금은 그 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다(제5조의2).

그밖에 중앙정부는 지방자치단체가 국가의 주요 시책사업을 수행하는데 필요한 경비의 재원을 충당하도록 용도를 지정해서 국고보조금을 지급하기도 한다. 이와 같은 국고보조금의 운영근거는 「지방자치법」[6], 「지방재정법」[7], 「보조금 관리에 관한 법률」 및 시행령 등이 있다. 이와 같은 국고보조금은 중앙의 각 부처별로 다양한 통로를 통해 이전되는데 통상적으로 보조사업마다 지방자치단체의 부담을 수반시키는 특징이 있다.

---

6) 「지방자치법」 제123조(국가시책의 구현) ① 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 한다.
② 제1항에 따라 국가시책을 달성하기 위하여 필요한 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다.

7) 「지방재정법」 제23조(보조금의 교부) ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.

나. 시·도교육청의 교육사업 재원구조

1) 재원의 확보

「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제2항 제5호 가목은 “유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도”를 지방자치단체의 사무로 명시하고 있다. 또한 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조도 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로 한다”고 규정하고 있는바, 이들 규정에 의해 지역의 교육에 관한 사무는 지방자치단체의 자치사무(고유사무)에 해당한다.

그런데 우리나라 지방자치가 일반자치와 교육자치로 분리·운영됨에 따라 지방재정제도 또한 일반지방자치단체의 일반회계와 지방교육자치단체로서 시·도교육청의 교육비특별회계로 분리·운영되고 있다.

시·도교육청의 교육재원 확보는 전술한 것과 같이 중앙정부가 직접 확보하여 지원하는 지방교육재정교부금 및 국고보조금과 함께 시·도차원에서 확보하는 일반지방자치단체의 시·도세 전입금(이하 교육비특별회계라고도 함) 그리고 자체수입으로 구성된다. 특히 「지방교육재정교부금법」 제11조 제1항은 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비 중 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금과 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금, 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당하도록 규정하고 있다.

한편, 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항은 시·도세 전입금 즉, 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출해야 하는 항목을 다음과 같이 열거하고 있다.

1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액
2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
3. 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는

도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액

이와 관련하여 「지방세법」 제151조는 과거 「교육세법」에 있던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되어 이관된 것으로 다음을 세부 내용으로 한다. 다만, 지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다(레저세는 제외함).

1. 취득세의 일정비율
2. 등록면허세액의 100분의 20
3. 레저세액의 100분의 40
4. 담배소비세액의 100분의 50
5. 주민세 균등분 세액의 100분의 10(다만, 인구 50만 이상 시의 경우에는 100분의 25)
6. 재산세액의 100분의 20
7. 자동차세액의 100분의 30

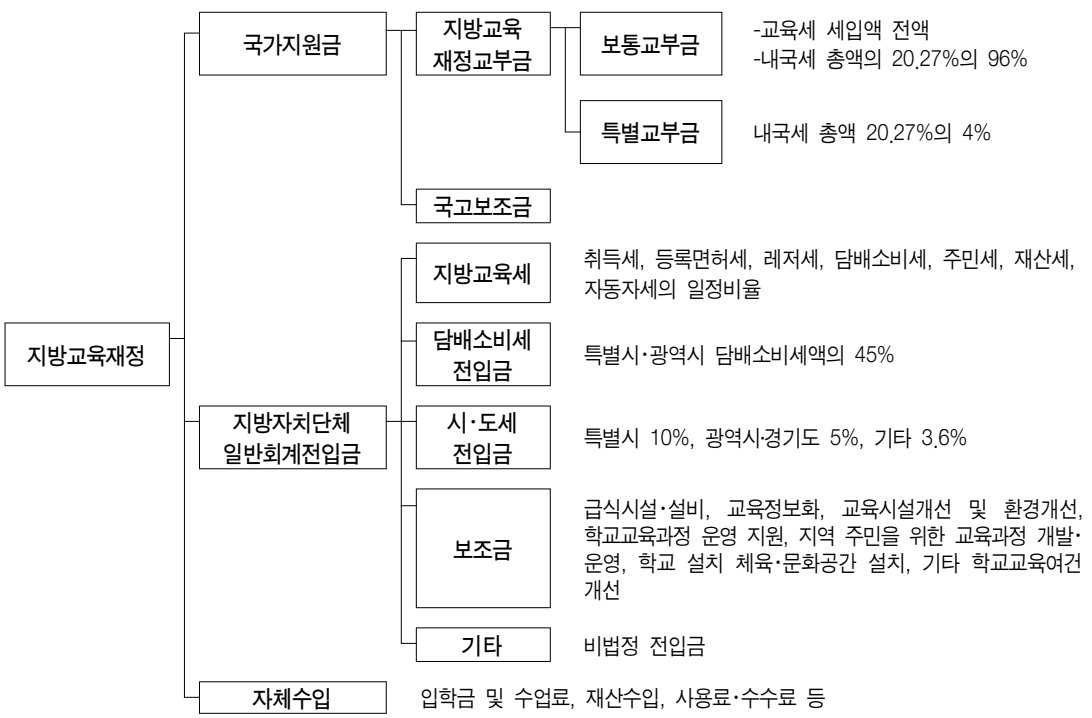
또한, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」도 간접적이나마 지방교육재정의 법원이 된다. 즉, 학교용지부담금이란 개발사업에 대하여 시·도지사가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비를 말하는데, 현행 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」은 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담하도록 하고 있다. 이와 같은 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 의한 학교용지매입비와 같은 재원도 법정재원이 된다.

반면에 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항은 지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)가 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있도록 함과 더불어 제7항은 시·도가 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 전술한 법정 전출금 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있는 근거 규정을 두고 있다. 그런데 이 법령 조항들은 강제규정이 아닌 임의조항이기 때문에 법정전입금이 아닌 비법정전입금으로 분류된다.

이러한 비법정전입금과 관련하여 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」이 대통령령으로 제정되어 있다. 즉, 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」은 광역 및 기초의 지방자치단체

가 그 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조함에 있어 필요한 사항을 규정하고 있다. 그리고 이와 별도로 시·도에 따라 교육지원조례가 마련되어 있기도 하다. 동 규정 제2조는 보조사업의 범위를 다음과 같이 규정하고 있다. 그런데 이와 같은 보조는 관할구역 안에 있는 단위학교를 대상으로 보조신청서를 직접 받은 후 단위 학교에 직접 보조하는 등 교육청을 거치지 아니한다.

1. 학교의 급식시설·설비사업
2. 학교의 교육정보화사업
2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업
6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업



[그림 Ⅱ-2] 지방교육재정의 재원구조

또한, 전술한 국고보조금도 지방교육재정에 있어 국가지원금의 중요한 부분을 차지한다. 그밖에 입학금 및 수업료, 재산수입, 사용료·수수료, 실습수입, 기부금 및 기타 수입 등도 자체수입으로 지방교육재정의 재원이 된다. 특히, 입학금 및 수업료는 자체 수입액 중 가장 중요한 항목을 차지한다.

〈표 II-4〉 국고보조금 사업 추진 현황(2009~2011년)

	3개년 추진	2개년 추진	1년 추진
방과후 학교		◦ (2010~2011) *방과후초등종일돌봄교실설치*	◦ (2009년)방과후학교예체능프로그램강사료지원, 시범청소년방과후 아카데미
보건	◦ *학교흡연예방교육*	◦ (2010~2011)*초등학생안심알리미서비스*	◦ (2009년)금연선도학교운영비지원 ◦ (2010년)학생생활지도운영, 학생안전강화학교운영 ◦ (2011년)성교육체험버스, 학교보건교사감염병관리심화과정연수
		◦ (2009~2010)다문화자료실설치및프로그램지원	◦ (2009년) *농어촌우수고육성* ◦ (2010년)학생생활지도운영, 학생안전강화학교운영 ◦ (2011년)성교육체험버스, 학교보건교사감염병관리심화과정연수
연구학교	◦ 청렴교육연구학교운영		◦ (2009년)문화유산연구시범학교, 저작권연구학교지정운영 ◦ (2011년)국토교육연구학교지원
영어교육	◦ *정부초청해외영어봉사장학생사업(TaLK)*		
인턴지원		◦ (2009~2010)*과학실험, 전문상담, 특수교육지원* ◦ (2009~2010)*사교육없는학교, 교과교실제, 학력향상중점학교* ◦ (2009~2010) *전문계고산업현장실습보조*	◦ (2009년)공공기관인턴제 ◦ (2010년)장애학생지원공익근무요원지원인턴
직업교육		◦ (2009~2010)자영농과생급식비지원	◦ (2011년)수산계고교특성화지원, *특성화고 장학금 지원*

	3개년 추진	2개년 추진	1년 추진
창의학교		◦ (2009~2010)*사교육없는학교 지원* ◦ (2009~2010)*학력향상중점학교운영* ◦ (2009~2010)*교과교실제운영 지원*	
체육교육	◦ 생활체육지도자활동지원, 전국소년체육대회지원, *초등스포츠강사지원*	◦ 학교운동부육성지원	◦ (2010년)*스포츠클럽운영*
평생교육			◦ (2010년)지역인재육성사업
환경개선	◦ 학교시설 리모델링, 운동장조성, *책걸상교체 및 화장실등 환경개선* ◦ 태양광발전시설설치비 ◦ 학교옥상녹화		
환경교육			◦ (2009년)환경교육시범학교운영, 체험환경교육프로그램운영, 환경교육시범학교운영
기타	◦ 공공도서관 ◦ 발명교실운영 ◦ 문화재보수정비	◦ (2010~2011)*공공기금관리이자보전지원* ◦ (2010~2011)탄소배출권거래제참여기관인센티브	◦ (2009년)향토자료원문DB구축, 홍보물제작, 대학수학능력시험, ◦ (2010년)문화유산교육으뜸학교 ◦ (2011년)독서교육

주: 이탤릭체로 표기한 사업은 2011~2012년 특별교부금 추진 사업임.

이상과 같은 지방교육재정 즉, 지방교육비특별회계를 국고부담과 지방부담 재원으로 구분하면, 〈표 II-5〉에서 확인할 수 있듯이 이전수입 특히 국가가 교부하는 지방교육재정교부금의 비율이 압도적으로 많다. 이는 지방교육재정의 중앙정부 의존도가 높음을 의미한다.

〈표 II-5〉 연도별 교육비 특별회계 세입 예산

(단위: 백만원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년
세입합계	37,852,417	40,003,077	41,095,372	43,921,468
이전수입	36,051,996	38,030,204	36,825,682	41,308,765
중앙정부이전수입	28,964,454	30,601,897	29,140,194	33,378,543
지방자치단체이전수입	7,073,910	7,416,106	7,587,361	7,915,564
기타이전수입	13,633	12,201	98,127	14,658
자체수입	1,221,285	1,394,306	1,380,826	1,329,829
교수-학습활동수입	1,076,728	1,127,377	1,138,284	1,111,009
행정활동수입	16,593	17,729	19,211	19,185
자산수입	32,296	94,096	67,743	53,109
이자수입	83,241	143,809	145,999	134,151
적립금수입	0	1,687	181	-
금융자산수입/잡수입	12,426	9,607	9,409	12,376
차입	181,532	11,591	1,861,479	-
지방교육채및학교채	181,532	11,591	1,861,479	-
기타	397,604	566,977	1,027,385	1,282,874
전년도 이월금	397,604	566,977	1,027,385	1,282,874

자료 : 교육과학기술부·한국교육개발원. 연도별 교육통계연보.

2) 재정의 운용

지방교육재정에 적용되는 예산·회계 관련 법령은 지난 1963년 11월에 제정된 「지방재정법」(법률 제1443호)과 1964년 1월 제정된 동법 시행령(대통령령 제1605호)이다. 그리고 「지방재정법」의 위임에 의해 지방교육재정의 건전한 운용과 특별시·광역시·도 및 특별자치도 교육청 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 회계연도별 특별시·광역시·도 및 특별자치도 교육청 예산편성기준에 관한 사항을 규정하기 위한 목적으로 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」이 교육과학기술부령으로 마련되어 있다. 아울러 각 시·도 자치법규로 「교육비특별회계 재무회계 규칙」 등이 마련되어 있다.

라. 단위학교의 교육사업 재원구조

1) 재원의 확보

실제 교육사업 투자 재원의 대부분이 집행되는 곳이 바로 단위학교이다. 그리고 단위학교가 집행하게 되는 재원 중 가장 규모가 큰 것은 중앙정부의 지원금 그리고 일반지방자치단체 전입금 등으로 구성되는 시·도교육청의 지방교육재정이다. 여기에 시·도 및 시·군·자치구가 단위학교의 특정 교육사업을 대상으로 직접 교부하는 교육경비보조금, 학부모 등이 세입원이 되는 수업료 및 기타 납부금 등이 추가되며, 사립학교의 경우에는 법인 전입금이 더해진다.

「초·중등교육법」 제10조 제1항에 의해 학교의 설립자·경영자는 수업료와 그 밖의 납부금을 받을 수 있다. 다만, 동법 제12조 제4항에 의해 의무교육대상자에게는 수업료를 받을 수 없다. 이러한 수업료 등과 관련해서는 2012년 5월까지는 교육과학기술부령으로 「학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙」이 있었으나, 「초·중등교육법」 제10조 제2항에 따라 공립·사립학교의 경우 수업료 및 기타 납부금의 징수를 시·도교육청 조례로 정하도록 함에 따라 폐지되었다.

한편, 「초·중등교육법」 제32조는 학교운영위원회의 심의를 통해 학교운영지원비를 조성·운용 및 사용할 수 있도록 하고 있는데, 헌법재판소는 지난 2012년 8월 23일 공립중학교에서 이러한 학교운영지원비를 징수함은 의무교육의 무상원칙에 어긋난다는 위헌판결을 내린바 있다. 즉, 교사의 인건비 일부와 학교회계직원의 인건비 일부 등 의무교육 과정의 인적기반을 유지하기 위한 비용을 충당하는 데 사용되던 학교운영지원비는 학교회계 세입상 입학금, 수업료와 같은 항에 속해 있음에도 학교운영지원비만 학생과 학부모의 부담으로 남아있다는 점, 조성이나 징수의 자율성이 완전히 보장되지 않는다는 점을 참작할 때 헌법 제31조3항에 규정된 의무교육의 무상원칙에 어긋난다고 밝혔다. 이에 따라 학교운영지원비 징수와 관련된 관계 법령 등이 개정될 것으로 보이지만, 아직까지는 재원으로 존속되고 있다.

또한, 학교는 학교운영위원회를 통하여 「초·중등교육법」 제33조 제1항에 의해 학교발전기금을 조성할 수 있다. 그리고 동법시행령 제64조 제1항은 기금의 조성 방법을 1) 기부자가 기부한 금품의 접수, 2) 학부모 등으로 구성된 학교내·외의 조직·단체 등이 그 구성원으로부터 자발적으로 갹출하거나 구성원외의 자로부터 모금한 금품의 접수로 규정하고 있다. 그밖에 기금의 조성, 운용, 회계관리에 관하여서는 「학교발전기금의 조성·운용 및 회계관리에 관한 규칙」이 교육과학기술부

령으로 마련되어 있다.

사립학교의 경우에는 법인전입금이 추가적으로 학교에 투입된다. 다만, 현실적으로 대다수의 학교법인들이 저수익성의 수익용 기본재산을 갖고 있기 때문에 법인전입금의 경우 법정부담금 조차 전입하기 어려운 것이 현실이다.

2) 재원의 운용

단위학교의 재정운용은 학교회계를 중심으로 이루어진다. 「초·중등교육법」 제30조의 2는 각 학교별로 '학교회계(學校會計)'를 설치하도록 하고 있으며, 그 세입은 1) 국가의 일반회계나 지방자치단체의 교육비특별회계로부터 받은 전입금, 2) 학교운영위원회 심의를 거쳐 학부모가 부담하는 경비, 3) 학교발전기금으로부터 받은 전입금, 4) 국가나 지방자치단체의 보조금 및 지원금, 5) 사용료 및 수수료, 6) 이월금, 7) 물품매각대금, 8) 그 밖의 수입으로 한다. 그리고 학교 운영과 학교시설의 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비를 세출(歲出)로 한다.

이러한 학교회계의 회계연도는 매년 3월 1일에 시작하여 다음 해 2월 말일까지로 하는데, 학교의 장은 회계연도마다 학교회계 세입세출예산안을 편성하여 회계연도가 시작되기 30일 전까지 제31조에 따라 학교운영위원회에 제출하여야 하며, 학교운영위원회는 학교회계 세입세출예산안을 회계연도가 시작되기 5일 전까지 심의하여야 한다. 아울러 학교의 장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 학교운영위원회에 제출하여야 한다. 다만, 예산안이 새로운 회계연도가 시작될 때까지 확정되지 아니하면 학교장은 1) 교직원 등의 인건비, 2) 학교교육에 직접 사용되는 교육비, 3) 학교시설의 유지관리비, 4) 법령상 지급 의무가 있는 경비, 5) 이미 예산으로 확정된 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 이 경우 전년도 예산에 준하여 집행된 예산은 해당 연도의 예산이 확정되면 그 확정된 예산에 따라 집행된 것으로 본다(「초·중등교육법」 제30조의3). 이와 같은 학교회계의 운영에 필요한 보다 자세한 사항은 국립학교의 경우에는 교육과학기술부령인 「국립 초·중등학교회계규칙」으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 교육규칙으로 「공립 초·중등학교회계규칙」 등에 규정되어 있다.

한편, 학교발전기금의 운영과 관련하여서 「초·중등교육법시행령」 제64조 제3항은 발전기금을 운영위원회 위원장의 명의로 조성·운용하도록 한데 이어 「학교발전기금의 조성 · 운용 및 회계관리에 관한 규칙」은 '학교발전기금회계'를 별도로 설치하여 관리하도록 의무화하고 있다. 특히, 시

행령 제64조 제2항 학교발전기금을 1) 학교교육시설의 보수 및 확충, 2) 교육용 기자재 및 도서의 구입, 3) 학교체육활동 기타 학예활동의 지원, 4) 학생복지 및 학생자치활동의 지원의 목적을 위하여 사용하도록 하고 있다.

국·공립학교와 달리 사립학교의 재정은「사립학교법」및 동법 시행령 그리고「사학기관 재무·회계 규칙(고등교육기관의 경우「사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙」)의 적용을 받는다.「사립학교법」제29조에 의해 학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분한다. 학교에 속하는 회계의 예산은 당해 학교의 장이 편성하되 학교운영위원회 또는 대학평의원회의 자문을 거친후 이사회의 심의·의결로 확정하고 학교의 장이 집행한다. 아울러 동법 제31조에 의해 학교법인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매 회계연도 개시전에 예산을, 매 회계연도 종료후에는 결산을 관할청에 보고하고 공시하여야 한다.

「사립학교법시행령」제13조 제1항과 제2항은 교비회계의 세입·세출을 규정하고 있다. 먼저 교비회계의 세입은 1) 법령 또는 학칙에 의하여 학교가 학생으로부터 징수하는 입학금·수업료 및 입학수험료, 2) 학사관계제증명수수료, 3) 학교시설의 사용료 및 이용료, 4) 다른 회계로부터 전입되는 전입금, 5) 학생의 실험실습에서 생기는 생산품등의 판매대금, 6) 교비회계의 운용과정에서 생기는 이자수입, 7) 교육용 기자재등의 불용품 매각수입, 8) 교비회계의 세출에 충당하기 위한 차입금, 8의2) 학교가 학교교육에 사용할 목적으로 받은 기부금, 9) 기타 학교법인의 수입으로서 다른 회계에 속하지 아니하는 수입으로 한다. 교비회계의 세출은 1) 학교운영에 필요한 인건비 및 물건비, 2) 학교교육에 직접 필요한 시설·설비를 위한 경비, 3) 교원의 연구비, 학생의 장학금, 교육지도비 및 보건체육비, 4) 제1항제8호의 차입금의 상환원리금, 5) 기타 학교교육에 직접 필요한 경비로 한다.

그밖에 단위학교는 특정 목적을 위한 재원 운용이라는 조건 아래에 재원을 확보한 경우에는 해당 재원은 특정 목적만을 위하여 사용되어야 한다. 그 대표적인 것이 국고보조사업이며, 일반지방자치단체의 교육경비 보조 사업이다. 이와 관련하여「보조금 관리에 관한 법률」제22조는 '용도외 사용 금지'라는 타이틀 아래에 "보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다"고 규정하고 있으며, 제23조는 "사정의 변경으로 보조사업의 내용을 변경하거나 보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려면 중앙관서의 장의 승인을 받아야 한다"고 규정하고 있다.

특히, 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에 의해 지방자치단체로부터 보조금을 교부받은 각급학교의 장은 별도의 승인을 얻지 아니하는 한 보조금을 교부목적외의 용도로 사용하여서는 아니되며(제5조), 다음 각호의 하나에 따라 보조금을 집행해야 한다(제7조).

1. 공립의 각급학교의 경우에는 「초·중등교육법」 제30조의2제1항에 따른 학교회계의 예산에 편성하여 집행하여야 한다. 다만, 공립의 유치원의 경우에는 관할 교육감이 정한 방법에 따라 집행하여야 한다.
2. 사립의 각급학교의 경우에는 「사립학교법」 제29조제2항에 따른 교비회계의 예산에 편성하여 집행하여야 한다.

그리고 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제6조에 의해 보조금을 교부받은 각급학교의 장은 사업이 종료한 때에는 사업실적 보고서를 지방자치단체의 장 및 관할 교육청의 장에게 제출하여야 하며, 지방자치단체의 장은 보조금에 관한 예산의 적정한 집행을 기하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 교부받은 각급학교에 대하여 소속공무원으로 하여금 서류와 장부를 검사하게 할 수 있다.

2. 교육행정사무 배분 관점에서의 교육사업 구조

가. 교육행정사무의 배분 개념 및 배분 방식

1) 개념

행정사무라 함은 행정관청·행정기관이 장리(掌理)하는 사무 또는 그 성질상 행정작용에 속하는 사무를 말한다. 전자에 해당하는 것이 국가의 행정사무(국가사무)나 지방자치단체의 사무(고유사무·위임사무)이고, 후자에 해당하는 것이 국회나 법원에 의한 행정사무이다(조상원, 1985: 621).

일반적으로 전자는 행정관청·행정기관이 관장하는 사무를 의미하는 경우가 많다. 이와 같을 때 '교육행정사무'란 공교육을 제도화하고 운영함에 교육관련 행정관청·행정기관이 장리하는 국가 또는 지방자치단체의 사무로 정의할 수 있다.

즉, 교육행정권한을 교육행정기관이 법률상 유효하게 국가 또는 공공단체의 행위를 할 수 있는

범위를 말한다고 할 때, 교육행정사무는 기관이 법률상 부여받은 권한 내에서 행사할 수 있는 일을 의미한다(황준성 외, 2010: 7). 다만, 행정권한과 행정사무는 긴밀한 관련성이 있으나, 양자가 동일한 것은 아니다. 권한 없이 사무만 처리하는 경우가 가능하며, 권한은 법률적 의미의 힘을 의미하며 사무는 기능적 차원에서의 일을 의미하는 것으로, 권한배분과 사무배분은 구별할 수 있다(박재윤, 2004: 6).

한편, 행정사무의 배분이라 함은 '각종의 행정사무를 국가와 각급의 지방자치단체 사이에 분담시켜, 그 사무의 처리에 관한 권한과 책임을 부여하는 것'을 말하는데 이를 기능의 배분이라고도 한다. 이러한 사무배분의 문제는 첫째로 그 사무를 처리할 권한이 어디에 있는가를 정하는 정치권한의 규명이고, 둘째로 누가 지불할 것인가 하는 경비부담의 규명이며, 셋째로 누가 책임질 것인가 하는 행정책임의 소재규명에 그 의의가 있다. 또 부차적으로는 행정의 효율적, 주민편익의 증진 및 지방행정기능의 강화라는 측면에서도 그 의의를 찾아볼 수 있다(최성호, 1993: 120).

행정사무의 배분에 의해 어떤 사무는 국가의 사무가 되고 어떤 사무는 지방자치단체의 사무가 된다. 그리고 지방자치단체의 사무는 고유사무와 위임사무로 크게 구분된다.

여기서 고유사무란 함은 지방자치단체가 그의 존립의 목적을 달성하기 위하여 행하는 사무를 말한다. 「헌법」 제117조 제1항에 규정된 '주민의 복리에 관한 사무' 또는 「지방자치법」 제9조 제1항에 규정된 '그 지방의 자치사무'가 바로 고유사무이며 위임사무[8]에 대응한 개념이다. 지방자치단체는 지방에 있어서의 공공 복지의 증진을 그의 존립목적으로 하는 것인 바, 그 목적을 달성하기 위해서 행하는 각종의 사업(상하수도·교통·오물처리)의 경영 또는 시설(병원·학교·시장·공익전당포)의 관리에 관한 사무가 여기서 말하는 고유사무의 본체를 이룬다(조상원, 1985: 107).

2) 배분 방식

가) 기본적 배분 방식

국가와 지방자치단체 사이의 행정사무 배분은 통상적으로 법령에 의하게 된다. 그리고 그 방식은 크게 개별지정방식, 포괄위임방식, 절충식으로 구분된다.

---

8) 위임사무는 지방자치단체 또는 그 기관이 국가 또는 다른 공공단체의 위임에 근거하여 행하는 사무를 말하는데 단체위임사무와 기관위임사무로 구분된다. 단체위임사무는 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체의 장이 집행하게 되는 위임사무를 말하는 반면, 기관위임사무는 지방자치단체의 장 또는 기타 기관이 국가사무를 위임받아 처리하는 한도 내에서 국가기관의 지위에 서게 되고 지방의회는 그 사무에 관여 하지 않는 사무를 말한다(황준성, 2010: 54).

먼저, 영·미계 국가들에서 주로 채택하는 개별지정방식은 사무종목별로 국가 또는 지방자치단체의 사무에 속함을 명시적으로 밝히는 방식으로 이 방식은 중복을 최소화하여 책임·권한 한계를 명확히 할 수 있으나 개별법 제정에 따른 비용과 낮은 일관성이라는 문제점이 있다. 반면 독일 등 대륙법계 국가들이 주로 활용하는 포괄위임방식은 사무배분에 관한 단일법을 중심으로 사무를 일괄 배분한 후 해당 법이 국가 또는 다른 지방자치단체에 배타적으로 부여된 사무 등 금지된 사무 이외에는 모든 사무를 처리할 수 있도록 하는 방식이다. 이 방식은 융통성은 확보되나 사무배분이 불명확하여 사무처리의 중복 및 상급단체의 과도한 지시·감독을 받기 쉽다는 문제점이 있다. 절충식은 이 두 방식을 혼용한 것으로 특히 포괄위임방식을 택하되 중요사무에 대해서는 예시적으로 열거하는 예시적 포괄방식이 대표적이다.

나) 위임·이양 등에 의한 재배분 방식

국가는 국가사무를 위임 또는 이양을 통하여 지방자치단체에게 해당사무에 대한 행정권한을 넘김으로써 행정사무를 재배분하기도 한다. 여기서 위임(delegation)이란 법률에 의해 해당 행정기관장에 속하게 된 권한 중 일부를 그 보조 또는 하급의 행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 수임받은 자의 권한과 책임 아래에서 행사하도록 하는 것을 말한다. 반면, 이양(devolution)은 해당 행정권한 자체를 지방자치단체 등 다른 행정기관에 완전히 이관하는 것으로 이양된 사무에 대해서는 국가는 더 이상 어떠한 권한도 갖지 아니하게 되며 이양받은 지방자치단체의 입장에서는 자치사무(고유사무)가 된다.

권한의 이양은 권한 자체가 법률상 이전되는 것으로 수권규범의 변경이 있게 되기 때문에 위임과 달리 사무처리에 대한 기준설정권도 이관되며, 법률의 개정이 없는 한 이양된 권한은 회수될 수 없다. 그런데 이양의 개념은 각종 지방분권과 관련된 연구물에서 분권의 개념과 유사하게 사용되기도 한다(황준성 외, 2010: 12).

이와 관련하여 김흥주(2008: 17)는 지방교육분권을 "교육과학기술부가 법령에 규정된 자기의 권한(통상적으로는 교육과학기술부장관의 권한)을 지방자치단체에 이양 혹은 합리적으로 배분함으로써 교육과학기술부장관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 교육사무를 집행하는 시·도교육청의 사무로 하고 이 기관으로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것"으로 정의한 바 있다. 즉, 상위법적 실체가 하위법적 실체의 요구에 의하여 또는 상위법적 실체의 자

체적 판단으로 여러 가지 사정, 즉 행정적 경비 절감과 운영의 효율성 등을 고려하여 하위법적 실체로 권한을 이양시켜주는 것을 말한다(김민희, 2008: 232).

아울러 「지방분권촉진에 관한 특별법」은 제2조에서 "지방분권을 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것"으로 정의하고 있으며, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 이전의 구 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」(2008. 8 폐기)은 중앙행정권한의 지방이양을 "「정부조직법」 제2조 제2항의 규정에 의한 중앙행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것으로"으로 정의를 내렸었다.

한편, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조 제1호는 위임을 "법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"으로 정의내리고 있다. 그리고 동 규정 제4조는 '재위임'이라는 타이틀 아래에 특별시장·광역시장·도지사(시·도 교육감 포함) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말함)은 행정의 능률향상과 주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 수임사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(교육장 포함) 또는 읍·면·동장 기타 소속기관의 장에게 다시 위임할 수 있도록 하고 있다.

나. 교육행정사무의 배분현황

1) 일반 행정사무 배분 관련 법령 태도

우리나라에서 행정기능의 부여에 관한 법적 근거는 중앙정부의 경우에는 「정부조직법」과 각 기관의 직제 그리고 개별 행정작용법이 되며, 지방자치단체의 경우에는 「지방자치법」 및 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 중심으로 되어 있다. 특히 국가와 지방자치단체 사이의 행정기능 배분은 「지방자치법」 및 동법시행령을 중심으로 규정되어 있다.

먼저, 「지방자치법」 제11조는 지방자치단체가 수행할 수 없는 국가 고유 사무로서 지방자치단체 행정사무의 한계를 규율하고 있다. 즉, 국가 존립, 전국적 통일성, 전국적 규모, 지방자치단체의 한계 초과 사무를 국가 고유사무로 명시하고 있다.

제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

아울러 동법 제9조는 제1항에서 "지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다."고 규정함에 이어 제2항에서 지방자치단체의 사무를 예시적으로 열거하고 있는데, 총 6개 분야에서 57개의 사무를 명시하고 있다. 구체적으로 ① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무 11종, ② 주민의 복지증진에 관한 사무 10종, ③ 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 14종, ④ 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 15종, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 5종, ⑥ 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 2종이다. 그런데, 제2항은 "다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다."는 단서 규정을 붙임으로써 동조에서 예시한 사무도 국회 제정법률을 통해서는 다시 국가사무가 될 수 있음을 밝히고 있다.

한편, 「지방자치법」 제10조는 제1항에서 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준을 제시하고 있다. 구체적으로 제9조 제2항 제1호의 사무 즉, '지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무'는 각 지방자치단체에 공통된 사무로 하되, 시·도 기능으로서 다음의 6가지 기준을 제시하고 있다. 그리고 시·군 및 자치구의 사무로는 "시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다."고 규정하고 있다.

가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
나. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무

다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
라. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무

또한, 「지방자치법」 제10조 제2항은 지방자치단체의 종류별 사무를 대통령령으로 정하도록 함[9]에 더하여 제3항은 "시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다"고 하여 지방자치단체간 행정권한 충돌 시 기초 자치단체의 행정권한을 우선 시 함을 명시적으로 밝히고 있다.

「지방자치법」과 별도로 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제6조는 전술한 지방분권 지향적 측면에서 '사무배분의 원칙'을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 중복 배분 금지, 지역주민 생활 밀접 관련 사무의 지방자치단체 우선 배분, 사무의 재재분시 포괄적 배분, 민간 행정참여기회 확대를 규정하고 있다.

① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

9) 이에 따라 「지방자치법 시행령」 제8조 및 이와 관련된 별표1이 지방자치단체의 종류별 사무를 예시적으로 구체화하고 있다. 그리고 이 중 학교교육과 관련된 부분만 제시하면 다음과 같다.

[별표 1] 〈개정 2011.10.14〉

지방자치단체의 종류별 사무(제8조 관련)

구분	시 · 도사무	시 · 군 · 자치구 사무
5. 교육 · 체육 · 문화 · 예술의 진흥에 관한 사무		
가. 유치원 · 초등학교 · 중학교 · 고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치 · 운영 · 지도	1) 유아교육시행계획의 수립 2) 공립의 고등학교, 고등기술학교, 특수학교와 이에 준하는 각종 학교의 설립 · 경영 3) 공 · 사립의 고등학교, 고등기술학교, 특수학교와 이에 준하는 각종 학교의 지휘 · 감독	1) 유아교육시행계획의 수립 2) 공립의 초등학교, 중학교, 기술학교, 공민학교, 고등공민학교, 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 설립 · 경영 3) 공 · 사립의 초등학교, 중학교, 기술학교, 공민학교, 고등공민학교, 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 지휘 · 감독

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.

이와 관련하여 구(舊)「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」 제3조가 제시하고 있는 지방이양 등의 기본원칙은 다음 각호와 같았다. 특히, 제2항은 중앙행정기관의 장은 제1항의 원칙에 따라 지방자치단체에 이양한 사무에 대하여는 중앙행정기관의 감독을 최소한의 범위로 제한하는 조치를 취해야 하며 그 사무를 처리함에 있어서 전국적인 통일을 기하기 위한 사무처리 기준을 마련하고자 하는 때에는 이를 당해 법령에 직접 규정하거나 사무처리 기준의 고시근거를 당해 법령에 명시하고 그 내용을 관보에 게재해야 한다고 규정하고 있었다. 이에 더하여 제4조는 '국가와 지방자치단체간 사무배분 등의 기준'이라는 타이틀 아래에 제1항에서 "국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는「지방자치법」 제11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하여야 한다."고 규정하고 있었다.

1. 「지방자치법」 제9조 제2항 각호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 한 독자적으로 처리하도록 할 것
2. 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 의사를 존중할 것
3. 지방자치단체가 이양받은 사무를 자주적인 결정과 책임아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것
4. 「지방자치법」 제10조에 규정된 지방자치단체간 사무배분의 기준을 준수할 것
5. 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 배분할 것
6. 시·군·자치구가 처리하는 사무중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나「지방자치법」 제10조 제1항제1호 각목에 규정된 사무등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양할 것

2) 교육행정사무 배분 관련 현행법의 태도

가) 국가사무로서 교육과학기술부장관의 관장 사무

「헌법」은 제66조 제4항에서 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.”고 함에 이어 제96조에서 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.”고 하고 있다. 이에 따라 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위를 규정하는 「정부조직법」이 제정되어 있으며, 교육에 관한 중앙행정기관인 교육과학기술부의 직무범위도 기본적으로 「정부조직법」에 규정된다.

이와 관련하여 「정부조직법」 제24조 제1항은 교육과학기술부의 관장 사무로 “인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무와 기초과학 정책·연구개발, 원자력 연구·개발·생산·이용, 과학기술인력양성 그 밖에 과학기술진흥에 관한 사무”를 규정하고 있다. 또한, 「정부조직법」에 근거하여 교육과학기술부와 그 소속기관의 조직과 직무범위 등을 규정하고 있는 「교육과학기술부와 그 소속기관 직제」 제3조도 교육과학기술부의 직무를 「정부조직법」 제24조 제1항을 그대로 옮겨두고 있을 뿐이다.

나) 지방사무로서 교육감의 관장 사무

「헌법」은 지방자치제도를 헌법상 제도보장으로 명시하고 있다. 즉, 「헌법」은 제117조와 제118조 두 개 조문에 불과하지만 제8장을 별도로 두고 그 타이틀을 ‘지방자치’로 하고 있다. 특히, 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있는바, 지방자치단체의 자치사무권을 자치재정권, 자치입법권과 함께 보장하고 있다. 그리고 「지방자치법」 제9조는 지방자치단체의 사무범위를 예시하며 규정하고 있는데, 제2항 제5호는 교육의 진흥에 관한 사무 특히 ‘유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도’를 지방자치단체의 사무로 명시하고 있다.

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
   가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
   나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
   다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리

라. 지방문화·예술의 진흥
마. 지방문화·예술단체의 육성

또한, 직접 명시적으로 규정되고 있지는 않지만 「헌법」 제117조 및 제31조에 근거하여 우리 「헌법」은 지방자치제도와 함께 지방교육자치제도를 헌법적 제도로 보장하고 있다고 보는 것이 헌법재판소의 일관된 입장[10]이다. 그리고 전술한 「지방자치법」 제121조는 제1항에서 "지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다"고 함에 이어 제2항에서 "제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다"고 규정하고 있다.

이에 "교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함"을 목적으로 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되어 있는데, 동법 제2조는 "지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로 한다." 규정함으로써 교육에 관한 사무가 지방 특히 시·도광역자치단체의 사무임을 밝히고 있다.

그리고 「지방교육자치에 관한 법률」은 당해 시·도의 교육·학예에 관하여 조례안, 예산안 및 결산 등에 관한 사항을 심사·의결하는 교육위원회와 함께 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두도록 하고 있는데, 동법 제20조는 교육감의 교육·학예에 관한 관장 사무를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 이하의 사항들은 기본적으로 시·도의 자치사무·고유사무라고 할 것이다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항

10) 지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다(헌법재판소 2000.3.30. 99헌바113).
헌법 제31조 제4항은 "교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"고 규정하고 있고, 헌법 제117조 제1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정함으로써 제도보장으로서의 교육자치와 지방자치를 규정하고 있다(헌법재판소 2002.3.28. 2000헌마283 · 778(병합)).

3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

교육감은 위와 같은 사무만을 관장하는 것은 아니다. 동법 제19조가 "국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다."고 규정하고 있듯이 교육감은 별도의 위임사무도 관장한다. 구체적으로 교육감은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등에 근거하여 교육과학기술부장관으로부터 위임받은 권한을 행사한다. 이와 관련하여 동 규정 제22조(교육과학기술부 소관)는 교육과학기술부장관의 권한 중 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 교육감에게 위임한다.

1. 민법 제32조에 따라 설립하였거나 설립하려는 교육과학기술부장관 소관의 비영리법인(교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 비영리법인은 제외)의 설립허가 및 그 취소, 정관변경허가, 해산신고의 수리, 그 밖의 지도·감독에 관한 권한
2. 초·중등교육법 교장·교감자격기준(별표1) 중 일부 사람의 교원자격 검정[11)]
3. 유아교육법 원장·원감자격기준(별표1) 중 일부 사람의 교원자격 검정
4. 초·중등교육법 제21조제1항 및 별표 1에 따른 교장·교감자격기준과 유아교육법 제22조제1항 및 별표

11) 가. 중등학교의 교장 자격기준 중 제1호·제3호 또는 제4호에 해당하는 사람
나. 초등학교의 교장 자격기준 중 제1호 또는 제3호에 해당하는 사람
다. 고등기술학교 및 특수학교의 교장 자격기준에 해당하는 사람
라. 중등학교·초등학교·고등기술학교 및 특수학교의 교감 자격기준에 해당하는 사람

1에 따른 원장·원감자격기준에 해당하는 사람에 대한 초·중등교육법 제21조제1항, 유아교육법 제22조 제1항 및 교원자격검정령 제7조에 따른 교원자격증의 수여, 재교부 및 기재사항 정정

5. 초·중등교육법 제21조제2항 및 별표 2에 따른 교사자격기준 중 다음 각 목에 해당하는 사람의 교원자격 검정과 교원자격증 수여
6. '유아교육법' 제22조제2항 및 별표 2에 따른 교사자격기준 중 다음 각 목에 해당하는 사람의 교원자격 검정과 교원자격증 수여 등[12)]

또한, 동 규정을 통해 교육감은 수임사무의 일부를 장관의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라 교육장에게 재위임할 수 있다.[13)] 이어 동 규정은 교육과학기술부 장관이 학교장(부설학교 제외)에게 위임하는 권한 역시 규정하고 있다. 물론 교육감 등에 위임된 권한들이 모두 이 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 의하는 것이 아니며 개별 관계법령에 의하여 더 많은 권한들이 위임되어 있다(황준성 외, 2010: 15).

12) 이외 교육감에게 위임된 권한은 다음과 같다.
7. 초·중등교육법 및 유아교육법상 교사자격기준(별표2)에 해당하는 사람에 대한 교원자격검정령 제7조에 따른 교원자격증의 재교부 및 기재사항 정정 8. 고등교육법상(46조)에 따른 임시교원양성기관의 설치 및 운영 9. 교육감 소속 3급 이상 일반직국가공무원에 대한 공무원보수규정 제7조 및 제9조에 따른 승급, 호봉 재획정 및 국가공무원 복무규정 제26조에 따른 겸직 허가 10. 교원자격검정령 제6조에 따른 교원자격증의 박탈 11. 국유재산법 및 시행령에 따른 국유재산의 관리 및 처분에 관한 사항 12. 고등교육법 제62조제2항에 따른 무인가 고등교육시설의 폐쇄명령(위임된 권한에 관한 같은 법 제63조에 따른 청문을 포함한다) 13. 비영리민간단체 지원법 제4조에 따른 교육과학기술부장관 소관 비영리민간단체(과학기술 관련 비영리민간단체는 제외한다)의 등록 및 변경등록 수리, 관보 게재 및 통지 14. 사립학교교직원 연금법 제3조제3호에 따른 적용대상 학교 및 학교경영기관의 지정 15. 개별소비세법 제18조제1항제7호 및 같은 법 시행령 제30조제2항제1호에 따른 해당 사실의 증명서류 발행 16. 고등교육법 시행령 제36조제1항에 따른 대학수학능력시험(이하 이 호 및 제17호부터 제19호까지 "시험"이라 한다)에서의 시험문제지의 인수·운송 및 관리 17. 시험응시원서의 접수, 시험의 실시 및 감독, 답안지의 회수 등 시험의 관리 18. 제45조제3항에 따라 한국교육과정평가원에 위탁된 사무를 제외한 시험의 관리에 관한 일반적인 사무 19. '고등교육법 시행령' 제38조제2항에 따른 시험종사자에 대한 수당 및 여비의 지급 20. 다음 각 목의 기관 등에서 채용할 예정인 외국인에 대한 '출입국관리법 시행령' 제7조에 따른 입국사증 발급을 위한 추천서의 발급

13) 제4조 (재위임) 특별시장·광역시장·도지사(특별시·광역시 및 도의 교육감을 포함한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 행정의 능률향상과 주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 수임사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(교육장을 포함한다) 또는 읍·면·동장 기타 소속기관의 장에게 다시 위임할 수 있다.

다. 국가와 지방 교육행정사무의 중첩

1) 중첩의 원인 및 예시

앞에서 교육행정사무 배분 관련 현행법의 태도를 보아 알 수 있듯이 현재 고등학교 이하 학교교육에 관한 사무는 국가의 사무임과 동시에 지방의 사무로 규정되어 있다. 「정부조직법」 등은 국가기관인 교육과학기술부에, 「지방자치법」 등은 지방자치단체인 시·도교육감에게 각각 교육행정사무를 수행하도록 하고 있는 것이다. 그리고 이와 같은 입법태도는 중앙과 지방간의 권한 충돌을 야기하는 중요한 원인이 된다.

그런데 이는 교육행정사무에 국한된 문제가 아니다. 전술한 것과 같이 다수의 행정사무배분에 관한 법령 규정들에도 불구하고 현재의 행정기능 배분은 중복 등 적지 않은 문제점이 지적되고 있다.

> 지방자치법상 국가사무나 자치단체 종류별 사무분담이 개괄적인 표현으로 규정되어 있어, 어느 것이 국가사무이고 어느 것이 자치단체사무인지 나아가 광역자치단체 사무와 기초자치단체 사무 간에 구분이 사실상 애매모호하다. 또한, 이론적으로는 주민의 공공복리에 관한 것으로서 이해관계가 해당 구역안에 한정된 사무를 자치사무로 분류하고 있으나, 현실적으로는 중앙정부의 적극적인 감독을 받는 경우가 빈번하여 내용면에서의 분류를 어렵게 하고 있다(김익식, 1998: 8).

> 우리나라 지방자치제도의 가장 큰 특징 중 하나는 지방자치선진국들처럼 중앙정부와 지방정부의 기능이 분리되어 있지 않고 서로의 기능이 융합된 구조를 가지고 있다는 것이다. 즉, 중앙정부 특별(광역)시와 도, 시·군·구라는 3단계의 정부 간 사무구분이 불분명할 뿐만 아니라, 정부 간에도 상하수직적 관계로 인해 기능 및 사무의 주종관계가 여전히 존재하고 있다는 점이다(심익섭 외, 2007; 심익섭, 2009: 11 재인용)

즉, 우리나라 행정사무의 배분방식은 절충식으로서 예시적 사무들을 열거하고는 있지만 기본적으로는 포괄위임방식을 채택하고 있기 때문에 국가와 지방자차단체 간 사무배분이 다소 불명확하여 관련 권한의 충돌 우려가 크고, 상급기관의 과도한 통제·감독을 초래하기 쉬운 문제점을 내포하고 있다.

한편, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 등 교육 관계 법령들 또한 중앙과 지방 사무의 중첩 및 이에 따른 권한 충돌의 문제를 야기함에 크게 다르지 아니하다. 아래의 예에서 볼 수 있듯이 「교육기본법」의 대다수 조항들은 교육과 관련된 시책의 수립·실시 의무를 국가와 지방자치단체에게 함께 부여하고 있다. 특히 아래의 제18조와 같이 제3장 교육의 진흥 부분에 있는 19개 조문의 대

다수는 관련 교육 분야 시책의 수립과 실시 의무를 국가와 지방자치단체에게 공히 부여하고 있는 바 이는 사무의 중복과 함께 궁극적으로는 관련 사업에 있어서 중복투자의 개연성을 높이는 것이라 할 수 있다.

「교육기본법」

제5조 (교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

제7조 (교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

제18조 (특수교육) 국가와 지방자치단체는 신체적·정신적·지적 장애 등으로 특별한 교육적 배려가 필요한 자를 위한 학교를 설립·경영하여야 하며, 이들의 교육을 지원하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

구체화법이라 할 수 있는「초·중등교육법」역시 마찬가지이다. 일례로 동법 제9조는 단위학교에 대한 평가권도 관할청인 교육감 이외에 교육과학기술부장관도 보유하며, 특히 구체적인 평가권을 집행함에 그 기준을 대통령령에 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 이러한 입법태도들은 학교평가 등 교육행정사무의 집행과정에서 교육과학기술부와 교육감 사이의 의견이 다를 경우 권한 충돌과 같은 다툼의 소지가 큼을 보여 준다.[14)]

「초·중등교육법」

제9조(학생·기관·학교 평가) ① 교육과학기술부장관은 학교에 재학 중인 학생을 대상으로 학업성취도를 측정하기 위한 평가를 할 수 있다.

② 교육과학기술부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 그 관할하는 학교를 평가할 수 있다.

③ 교육감은 교육행정의 효율적 수행 및 학교 교육능력 향상을 위하여 그 관할하는 교육행정기관과 학교를 평가할 수 있다.

---

14) 지난 2010년 6월 2일의 전국 교육감 선거 결과, 진보적 성향의 교육감과 보수적 성향의 교육감으로 이분되는 현상이 발생하면서 장관과 교육감의 권한분쟁의 우려가 현실화되고 있는 상황도 간과하지 않을 수 없게 되었다. 즉, 교육감의 높아진 대표성에 비례한 권한의 확대도 필요하지만, 각종 교육결정권을 지방으로 이양하였을 경우 국가 표준화 및 국민보통 교육과정으로서 균등한 교육여건의 조성이 어려워 질 수 있고 지역간 계층간의 교육격차를 심화시킬 수 있다는 점도 무시할 수 없기 때문이다. 이는 여전히 국가 및 전국 수준의 최소한의 가이드라인이 요구됨을 의미한다(황준성 외, 2010: 34).

④ 제2항 및 제3항에 따른 평가의 대상·기준·절차 및 평가 결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑤ 평가 대상 기관의 장은 특별한 사유가 있는 경우가 아니면 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 평가를 받아야 한다.
⑥ 교육과학기술부장관은 교육감이 그 관할 구역에서 제3항에 따른 평가를 실시하려는 경우 필요한 지원을 할 수 있다.

한편, 이와 같은 지적은 오래 전부터 지속되었던 것이며, 금년(2012년) 3월의 「초·중등교육법」 개정 당시에 같은 문제를 안고 있던 장학지도권한이 교육감만의 단독 권한으로 정리되기도 하였다.[15] 그러나 아직도 많은 법조항들이 "국가와 지방자치단체" 또는 "교육과학기술부장관 및 교육감"을 해당 교육행정사무의 주체로 규정하고 있다.

2) 중첩에 대한 해석

지방자치단체 자치사무는 법령에 의거 지방자치단체의 임무영역으로부터 나오는 사무로서 이러한 사무가 지방자치단체에 존재의미를 부여한다. 자치사무(고유사무)가 없는 지방자치단체는 존재의 의미가 없다. 이원적 모델[16]에 따르면, 법률에서 달리 규정하는 것이 없는 한, 지방자치단체의 전권한성(全權限性)으로부터 나오는 주민의 복리를 위한 지역공동체의 모든 사무가 고유한 작용영역에 속하는 사무이다. 이러한 사무의 목록은 어느 시대에도 정확하게 구속적으로 확정될 수는 없다. 이러한 사무의 목록은 망라적으로 열거될 수 없다(홍정선, 2004: 170).

즉, 지방자치단체의 자치사무는 「헌법」 제117조 제1항이 규정하고 있는 "주민의 복리에 관한" 사무 중 법령에 의해 국가 또는 그 밖의 행정주체가 관장하는 것으로 명시된 사무를 제외한 모든 사무라고 할 것이다.

이와 관련하여 독일에서는 국가와 지방간 사무배분은 보충성의 원칙, 전권한성의 원칙, 자기책

15) 이것은 지난 2008년 4·15 학교자율화 정책의 주요 내용이기도 했다. 교육과학기술부가 2008년 4월 15일 발표한 '학교자율화 추진계획'은 단위학교의 자율성 확대와 함께 지방교육자치 내실화를 그 목적으로 하고 있다. 즉, 학교가 다양하고 질 높은 교육을 할 수 있도록 교육과정 운영 등 학교운영에 관한 권한을 학교장 등 학교 구성원에게 돌려줌에 더하여 국가는 국가기준의 설정 등 기획·조정, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등의 역할을 담당하되 교육감의 초·중등교육에 관한 권한과 책임을 강화하여 시·도교육감이 초·중등교육에 관한 일차적이며 최종적인 책임기관으로서 그 역할을 담당하도록 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

16) 국가와 지방자치단체 사이의 변화된 관계에 근거하는 이원적 모델은 국가는 전체와 관련되는 모든 사무를 수행하고, 지방자치단체는 지역공동체에 뿌리를 둔 사무를 수행하는 것을 말한다(홍정선, 2004: 166).

임성의 원칙이라는 3대 원칙에 입각하고 있는데, 이는 지방자치단체의 사무구분 원칙을 헌법에서 제도적으로 보장하고 있음을 구체적으로 명시한 것이다. 국가사무는 국방·외교·재정 등 극히 제한적이며, 나머지 사무는 원칙적으로 주 및 지방자치단체의 사무가 된다(심익섭, 2009: 20).

〈표 II-6〉 초·중등교육법의 교육감 권한 변화

舊「초·중등교육법」	「초·중등교육법」 (개정 2012.3.21)
제7조 (장학지도) 교육과학기술부장관 및 교육감은 학교에 대하여 교육과정운영 및 교수·학습방법등에 대한 장학지도를 실시할 수 있다.	제7조(장학지도) 교육감은 관할 구역의 학교를 대상으로 교육과정 운영과 교수(敎授)·학습방법 등에 대한 장학지도를 할 수 있다.

또한, 일반행정권이 대통령을 수반으로 하는 (중앙)정부에 속하는 것이 헌법상의 일반적인 원칙 규정이라면 지방자치에 관한 헌법 규정은 이에 대한 특별한 예외규정으로 지방자치단체의 자치사무는 지방자치단체의 고유권한이다. 양자가 충돌되는 경우에 특별법 우선의 원칙에 따라 후자가 우선한다(정영수 외, 2009: 8). 그리고 이것이 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제6조가 주민생활과 밀접한 사무의 경우 국가가 아닌 지방의 사무임이 원칙임을 밝힌 이유이기도 하다.

이와 같은 맥락에서 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 한 「헌법」 제117조 제1항과 관련하여 「지방자치법」 제9조 제2항의 단서[17]에 의한 법령선점주의를 적극적·극단적으로 인정할 경우에는 지방자치단체가 독자적으로 수행할 수 있는 사무가 존재할 수 없게 되는 결과도 발생할 수 있지만, 지방자치를 제도적으로 보장하고 있는 「헌법」 제117조에 의거하여 이러한 극단적인 법령선점주의[18]는 허용되지 아니하는 것으로 새겨지고 있다(박재윤 외, 2004: 28).

17) 제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

18) 현재의 다수설은 법률의 취지를 고려하여 "법률이 전국적으로 일률적인 기준을 두어 평등한 규제를 실시하고자 하는 취지라고 해석될 때에는 조례로서 당해 법률의 규제 범위 이외의 사항에 대한 규제나 법률의 규제기준 이상의 엄격한 기중르 두어 규제하는 것은 허용될 수 없지만, 반대로 법률이 최소한으 lrb제조치를 정하고 있는데 불과하다고 해석될 때에는 지방자치단체가 그 영역의 특수한 사정을 고려할 필요가 있다고 인정할 때에는 이를 허용하는 것으로 새기고 있다(천병태, 2002: 297; 박재윤 외, 2004 28 재인용)
지방자치법 제15조에서 말하는 '법령의 범위 안'이라는 의미는 '법령에 위반되지 아니하는 범위 안'이라는 의미로 풀이되는 것으로서, 특정사항에 관하여 국가 법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 조례가 국가법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있다고 하더라도 이를 들어 위반되는 것이라고 할 수

즉, 적어도 유·초등 및 중등학교의 교육에 관한 권한이 궁극적으로 중앙정부와 지방자치단체 중 누구의 권한이냐 하는 문제는 현행법 규정이나 법 이론상 지방자치단체의 자치사무로 보아야 할 것이다. 내용적으로도 교육자치는「헌법」제31조 제4항의 교육의 자주성 원리에 포함된 헌법상의 제도적 보장이라고 할 수 있으므로 교육에 관한 권한은 지방자치기관의 자치업무 내지 고유업무라고 해석할 수도 있다. 이러한 입장에서는 교육에 관한 권한은 원칙적으로 지방자치단체에 귀속되며, 중앙정부는 법령에서 정하는 사항만을 행사할 수 있어야 할 것이다(정영수 외, 2009: 9).

특히, 시·도지사에 대하여 독임제 집행기구로서 성격을 갖고 있었던 교육감의 지위와 관련하여 2007년부터 도입된 교육감 주민직선제로 인하여 교육감의 주민대표성은 시·도지사와 동일한 수준으로 향상되었다(황준성 외, 2010: 33)[19] 이는 교육감 권한의 확대 해석의 정당성을 그만큼 강화해준다고 할 것이다.

라. 국가와 지방의 교육행정사무의 재배분 논의

전술한 것과 같이 중앙교육행정사무와 지방교육행정사무간 중첩, 중복에 따라 권한 충돌의 문제와 함께 재정의 중복투자 문제가 나타나게 된다. 이와 관련하여 교육행정사무 중 국가전속 사무에 속하여야 하는 것과 지방전속 사무에 속하는 것을 보다 명확히 구분해야 한다는 필요성에서 선행연구들이 이루어 졌다.[20]

먼저, 이주호 등(2002)은 중역단위 지방교육자치제도[21]의 도입을 전제로 다음과 같이 기능 및 권한의 분권안을 제시한바 있다. 즉, 중앙은 교과과정, 교육환경 등에 대한 국가교육목표를 최소한

없다(대법원 2000.11.24 선고 2000추29 판결)

19) 그러나 정작 교육감의 주요 권한 사항은 간접선출 당시의 것과 다를 바가 없는 상황이고, 초·중등 교육관계 법에서 장관과 교육감은 학교에 관하여 교육과정 등에 걸쳐 다소 경합적인 공동 권한을 갖기도 한다(황준성 외, 2010: 34)

20) 일반행정사무의 배분과 관련된 규정들이 교육자치의 영역에도 광범위하게 적용된다는 점에서(지방교육자치에 관한 법률 제3조 ('지방자치법'과의 관계)) 법적 기준과 원칙이 전무한 것은 아니나, 교육자치의 특수성을 반영하는 원칙과 기준이「지방교육자치에 관한 법률」등에 별도로 법정화 되어 있지 못한 것은 교육 분권을 지향하는 교육자치제도의 흠결이 아닐 수 없다(김성기 외, 2009: 30).

21) 중역단위 지방교육자치제도란 시·도교육청을 폐지하고 교육과정과 교원인사와 같은 교육 고유의 영역은 지역교육청들을 40-50여개로 통폐합한 중역교육청으로 이양하고, 학교 설립, 학교시설 등 교육환경에 관한 기능은 시·도교육청으로 이양하는 방안이다. 이와 같은 중역단위 지방교육자치제도가 시행될 경우, 미국의 교육구(school District)와 같이 특별지방자치단체로의 법적 위상을 부여받아 완전히 독립된 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권을 행사할 수 있을 것으로 기대된다(황준성, 2010 72-74 참조).

의 수준(Natinal Minimum)으로 한정하여 제시하고 이의 달성을 위한 재원을 조달하여 교육청에 지원하는 역할에 초점을 맞추어야 한다. 또한 입시제도의 룰을 설정하고, 학교정보의 공개를 추진하며, 학생과 학교평가인프라를 구축하는 동시에, 학교 자율로 해결되지 않는 학습부진아에 대한 집중적인 지원 혹은 공동체 가치의 계승·발전 등을 위한 특별 교육프로그램, 정보화 교육, 영어교육 등과 같이 급변하는 환경에 대처하기 위한 교육과정의 개편 및 새로운 교과과정의 도입 등에 대한 국가단위에서의 행·재정적 지원기능 등에 집중하도록 한다.

박준철·유상덕(2003)은 교육부의 역할은 국가의 인적 문화적 자원 개발에 관한 관제탑 역할을 하는 정책 수립과 이에 대한 타 부처와의 조정업무, 교육예산 확보, 전국적 형평성을 고려한 보상차원의 정책 수립, 지역에서 할 수 없는 정책사업(직업교육, 특수교육, 국제화 사업) 등의 정책 기능을 맡아야 한다고 하였다. 그러면서 다음과 같이 기관별 기능조정(안)을 제시한 바 있다. 다만, 여기서 중역교육청이란 위의 중역단위 지방교육자치제도와 달리 현재의 지역교육청을 묶어 약 50개로 재편한 것에 불과하다.

〈표 II-7〉 박준철·유상덕(2003)의 교육행정사무 조정(안)

수준	기관	역할
전국	교육인적자원부 (장관)	인적자원개발총괄, 교육예산확보, 국가수준 교육정책수립(교육목표설정 및 국가교육과정 핵심고시 등), 전국적 형평성을 고려한 교육정책 사업(농어촌, 직업, 특수, 유아교육 등), 교육국제화 사업, 감사·감독 기능
광역	광역교육청 (교육감)	교원양성·임용, 교육재정확보, 교육과정편성, 지역교육기획조정, 학교설립인가, 재정·인사위원회 설치·운영
중역	중역교육청 (교육장)	교원전보, 학교재정배분, 학교설립제청, 교재개발 지원, 교원연수, 교과서 인증, 교육 연구활동, 청소년 문화사업, 지역 교육활동 지원센터 설치·운영
단위	단위학교 (교장)	학교교육기획 및 집행, 학교단위재정 확보, 교장초빙 혹은 추천, 기간제 교사 임용

박재윤 외(2004: 28-29)는「헌법」제66조와 제117조의 관계에서 볼 때 자치행정은 국가행정에 속하는 사무 중에서 국가 전체로서 통일성 등이 요구되는 사무(국가의 직접 행정사무)라기 보다는 지역적 특수성이 강하거나 자치단체가 처리하는 것이 보다 적합한 사무(국가의 간접행정사무)를 대상으로 하며, 이러한 사무에 관한 한 지방자치단체는 국가로부터 통치권의 일부를 부여받은 인격주체로서 자신의 책임과 재정으로 해당사무를 처리하게 된다. 따라서 국가법령이 정하지 아니한

사항에 대해서도 법령의 취지에 반하지 아니하는 한 조례에 의해 초과 추가사항의 규율이 가능하다고 하였다.

또한, 박재윤 외(2005)는 교육행정권이나 배분의 원칙은 교육행정 결정자 및 집행자의 권한을 어떻게 합리적으로 조정할 것인가를 정하는 기준이 된다고 하면서, 관계 법규 특히 당시의 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 중심으로 교육행정권한 배분 특히 이양의 원칙을 다음과 같이 제시하였다.

① 자치사무 귀속의 원칙(지방이양촉진법 제3조 제1항 제1호): 지방자치단체에서 가능한 독립적 처리
② 지방자치단체의 여건과 능력 고려 및 의사 존중의 원칙(지방이양 촉진법 제3조 제1항 제2호)
③ 일괄 이양의 원칙(지방이양촉진법 제3조 제1항 제3호, 지방분권특별법 제9조)
④ 사무배분기준 준수의 원칙(지방이양촉진법 제3조 제1항 제4호)
⑤ 주민의 복리 및 생활편의와 직결된 권한의 기초단위 우선 배분의 원칙(지방이양촉진법 제3조 제1항 제5호)
⑥ 능력에 따른 이양의 원칙(지방이양촉진법 제3조 제1항 제6호)
⑦ 최소 감독의 원칙(지방이양촉진법 제3조 제2항)
⑧ 행정·재정적 지원 병행의 원칙(지방이양촉진법 제5조)
⑨ 중복 배분 금지의 원칙(지방분권특별법 제6조 제1항)
⑩ 민간의 행정참여기회 확대의 원칙(지방분권특별법 제6조 제4항)

김홍주 등(2005)은 학교혁신 지원위주의 교육행정 기능과 역할 재정립, 지방분권 강화, 교육행정기관의 조직과 인력운영체제의 효율화라는 3가지 방향과 자율과 선택이 통용되는 교육행정체제 혁신 추진, 교육행정체제 혁신을 위한 여건 제공 강화라는 2가지 원칙[22] 아래에서 다음과 같이 교육행정권한 배분 기준을 설정하였다.

22) 미국의 정부간자문위원회(Advisory Commission for Intergovernmental Relations/: ACIR)는 정부간 사무배분의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다(ACIR, 1982: 435; 심익섭, 2009: 15 재인용).
- 경제적 효율성: 규모의 경제 및 적정 수준의 공공가격 책정
- 재정적 형평성: 주민이 만족할 일정수준 이상의 공공서비스 제공
- 정치적 책임성: 정책에 대한 주민통제 및 시민참여
- 행정적 효과성: 공공서비스 책임 이행을 위한 목표와 수단의 일치성

〈표 II-8〉 김흥주 등(2005)의 교육행정권한 배분 기준

구분		권한배분기준
지방	지역 교육청	1. 각급학교가 참된 성취를 추구하는 전문적 공동체로 혁신하는데 필요한 조건을 지원해주는데 필요한 권한 2. 문화적 조건으로서 교원들로 하여금 전문적 탐구 풍토의 조성, 실패를 감수하는 풍토의 조성, 새로운 교육 리더십의 창조 등을 효과적으로 지원해주는데 필요한 권한 3. 구조적 조건으로서 학교구모 및 복잡성 축소, 자율성 및 의사결정권한 공유, 교사의 참된 교수 준비 시간 확대와 전문성 개발 등을 효과적으로 지원해주는데 필요한 권한 4. 각급학교에 대한 관리 및 지도에 관련된 집행 권한 5. 기타 각급학교의 개별적 책임으로 귀속시키기 부적절한 권한
	시·도 교육청	1. 단위학교에 대한 지원체로서 개별 지역교육청이 독자적으로 처리하기에는 부적당한 권한 2. 시·도의 광역 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 권한 또는 지역적 특성을 살리면서 통일을 유지할 필요가 있는 권한 3. 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무처리 권한 4. 각급학교에 대한 책무성 평가를 원활하게 수행하는데 필요한 권한 5. 지역교육청간의 교육협력 네트워크 운영을 보다 효과적으로 수행하는데 필요한 권한 6. 교육인적자원부와 지역교육청간의 역락·조정 등의 권한
중앙	교육 인적 자원부	1. 전국적 수준에서 통일을 기해야 하는 사항의 결정 권한 2. 국가교육 표준 설정과 지방간 교육발전 균형 조정 권한 3. 국가적 차원의 공교육 혁신 프로그램 개발 및 지원 권한 4. 지방교육에 대한 주기적 모니터링 및 평가와 지원 권한 5. 각종 교육혁신에 관련된 국내·외 정보 및 통계 수집 및 공급 권한 6. 전국 지방교육정보 네트워크 운영과 그 허브기지 운영 권한

출처: 김흥주 외(2005: 400-401).

그리고 이러한 기준에 터하여 중앙 교육행정기관 즉 국가의 핵심 기능, 시·도교육청의 핵심 기능, 지역교육청의 핵심 기능을 각각 아래와 같이 제안했다(김흥주 외, 2005:401-408).

〈국가 핵심 기능〉

1) 고등학교 이하 각급학교교육에 대한 국가적 수준의 교육계획, 기준, 제도, 정책 결정과 교육법령의 제정, 2) 국가적 교육 혁신 아젠다 시행, 3) 시·도간 교육발전 균형 조정과 재정 배분 및 전국 지방교육정보 네트워크 운영, 4) 교육 및 행정기관에 관한 주기적인 모니터링 및 평가, 진단, 분석과 그 결과에 입각한 해당 지방에 대한 교육혁신 지원, 5) 각종 교육혁신에 관련된 국내외 정보 및 통계 수집 및 공급

〈시·도교육청 핵심 기능〉

1) 유·초·중등교육 및 평생교육에 대한 당해 지방교육 종합발전 계획 및 기준, 정책 결정과 교육조례 및 규칙 제정, 2) 각급학교 설립과 지역간 교육 균형발전 지원 및 조정, 자원-재정 배분, 3) 지역교육청 및 학교에 대한 주기적 모니터링과 평가·지원, 4) 교원의 양적·질적 관리와 능력개발(staff development)을 위한 프로그램 개발 및 교원 평가와 전문적 연수, 5) 지역교육정보 상호 협력 네트워크 운영과 그 허브기지 기능 발휘, 6) 각종 평생교육기관(사설학원 포함)의 관리

〈지역교육청 핵심 기능〉

1) 각급학교의 참된 교수활동(학습지도와 생활지도)에 필요한 사항에 대한 전문적 지원 기능, 2) 관내 각급학교에서 학교혁신을 위해 요청되는 각종 행·재정 사항 및 교육시설 및 여건 개선 사항에 대한 점검과 지원 기능, 3) 지역주민, 교원, 학생들의 교육적 요구 점검 및 수렴 기능, 4) 각급학교의 교육법령 및 규칙 준수 상황 점검과 기타 학교에 대한 지도·관리 기능(지역교육청의 감독 기능 중 각급학교에서 자율적으로 규제할 수 있는 것은 폐지하거나 학교자율로 이관)

김홍주는 다시 2008년에 교육행정권한 이관의 원칙과 기준을 행정단위에 따라 열거하고 필수적인 행정권한 이외의 권한에 대하여는 그 아래 단계의 행정기관 또는 직위로 이관하는 이른바 네거티브 방식을 제안한 바 있다.

〈표 Ⅱ-9〉 중앙으로부터 지방 교육행정기관으로의 이관 원칙 및 기준 예

단위	이관 원칙	이관 기준
중앙 (교과부 장관) → 지방 (교육감)	1. 지방교육 지원 위주의 교육행정 기능과 역할 재정립 2. 지방교육 분권 강화	1. 국가 수준의 공교육으로서 전국적 수준에서 통일을 기해야 하는 의무교육제도의 결정 및 정부가 인증하는 각종 학력 및 자격증 표준 설정권 2. 국가 기본 학제의 표준 설정권한 3. 시·도간 공교육 균형 발전 및 교육기회 균등화를 위한 지원 및 조정 권한 4. 국가적 차원의 공교육 개혁 프로그램 개발 및 지원 권한 5. 지방교육에 대한 주기적 모니터링 및 평가와 지원 권한 6. 각종 교육개혁에 관련된 국내·외 정보 및 각종 교육통계 수집 및 보급 권한 7. 전국 지방교육정보 네트워크 운영과 그 허브기지 운영 권한 이외의 권한은 지방으로 이양(네거티브 방식)

출처: 김홍주(2008: 45)

이원근(2007)은 지방교육자치단체의 자치 사무가 24%에 불과한 것과 관련하여 그 원인을 국가와 지방의 책임과 권한이 모호한 법 구조적 요인, 교육에 대한 국민의 중앙집권적 인식과 사고, 지방의 인적 물적 능력과 도덕성에 대한 불신과 회의, 효율성의 문제, 중앙의 권한이기주의로 지적한

바 있다. 또한 그는 초·중등교육에 있어 바람직한 지방 이양의 범위와 관련하여 중앙의 초·중등교육 관련 각종 계획 및 정책 기능 폐지, 국민공통기본교육과정 외의 교육과정과 교과용 도서에 관한 결정과 운영권한 모두 이양, 기본적인 교육제도의 설정 유지 외에 기타 모든 제도의 설치·운영권한 전면 이양, 교원인사제도와 관련하여 정원·자격기준·보수 및 연금 등 후생제도 이외의 모든 운영 권한 이양, 지방교육행정조직의 구성에 있어서 최소한의 기준만 국가에서 규제하고 기타 사항은 대폭 이양, 이에 따른 지역교육청의 권한 재조정 등을 제안하였다. 그러면서 학교의 종류, 수업연한, 학기제, 학년제 등 학교제도의 기본적인 골격과 전국적으로 유지하는 것이 필요한 최소한의 제도는 국가가 법률에 의거 유지 관리하여야 하고, 평준화 및 의무교육에 관한 사항, 학교생활기록, 학교회계 정보관리시스템 등 기본적인 교육제도와 국민으로서의 권리 및 공통적인 재정·회계 및 정보 시스템은 국가에서 관리하여야 함을 제안하였다.

정영수 외(2009: 4-5)는 분권화, 자율화, 전문화를 중앙과 지방의 권한 배분 이념으로 설정한 후 국가사무의 범위를 설정하기 위한 기준을 1) 사무의 성격 상 지방단위 수준에서는 수행될 수 없고 국가만이 사무의 주체가 될 수 있는 경우, 2) 사무의 내용이 전국에 공동으로 해당하여 국가가 이를 주관하는 것이 불가피한 경우, 3) 정부가 국민에게 약속한 사항이나 정부가 국가발전과 국민권익·복지증진에 도움이 된다고 판단하여 특별히 국가차원의 주요과제로 추진할 필요성이 있는 경우, 4) 지방이 수행할 수 있는 사무이나 국가가 이를 수행하는 것이 보다 효과적이거나 효율적인 경우로 제시하였다.

그리고 시·도의 사무를 설정하는 기준으로 1) 지역 주민에게 보다 향상된 교육기회를 제공하기 위한 교육체제의 수립, 2) 교육을 실시할 학교와 관련 시설을 설립하고 효과적으로 운영될 수 있도록 지원하는 일, 3) 학생의 권익과 복지를 위한 시책의 강구, 4) 학교의 효과성을 높이고 책무성을 확보하기 위해 학교에 대한 지도, 조언, 지원 및 평가, 정검 등의 실시, 5) 국가와의 소통 및 협조 기능, 6) 지역주민과의 협조적 관계 수립을 제시하였다.

궁극적으로 정영수 외(2009)는 위의 기준들에 근거하여 국가의 사무범위와 시·도의 핵심 기능을 다음 〈표 II-10〉과 같이 구분하였다.

한편, 합리적인 정부관계는 결국 사무·기능배분과 함께 원만한 재정관계 메커니즘이 동시에 전제되어야 한다. 지방자치에서 논의되는 대표적인 분권개혁은 행정분권과 재정분권의 문제이며, 이

는 상호 연계되어 있기 때문에 동시에 풀어야 할 문제라는 것이다. 정부간 기능재분배에 따른 합당한 재원의 재분배가 중요하다는 것인데, 재원관계의 핵심 중 하나는 세원의 재분배를 통한 자주재정권의 확보가 필요하다고 하겠다(이창균, 2007; 심익섭, 2009: 12-13 재인용)

〈표 Ⅱ-10〉 정영수 등(2009)의 국가 사무범위와 시·도의 핵심 기능 분류 예

국가(교과부)의 사무범위	시·도(교육감)의 핵심기능
1) 기본 국가교육제도의 수립 및 법령 제 개정이 필요한 사항	1) 지역의 기본교육체제 수립 운영(제도, 기준, 기본방침, 절차, 요건, 원칙 등)
2) 국가 표준 또는 전국적으로 통일된 기준 설정이 필요한 사항	2) 지역의 특성을 살린 교육발전 및 학교교육 지원계획의 수립·시행
3) 국가의 의무 이행에 관한 사항	3) 각급학교 및 기관·시설의 설립과 효과적 운영을 위한 지원
4) 학생의 보건 안전에 관한 사항	4) 학생의 권익과 복지 증진을 위한 제반 조건의 구축
5) 지역 간 교육격차해소 및 교육기회 형평성 확보를 위해 필요한 사항	5) 교원과 직원의 임용, 배치, 교육훈련 등 인적자원 개발 및 관리
6) 국제법규 준수 또는 국제협력에 따른 정부의무 이행 사항	6) 교육예산의 적정한 편성 및 집행
7) 전국적 통계 정보 자료의 수집이 필요한 사항	7) 교육여건의 확보 및 최적화를 위한 조치
8) 국가 차원의 정책으로 추진되어야 할 사항	8) 학교의 활동에 대한 지도·조언·평가·감사
9) 지방교육재정 지위 및 교육여건 확보에 관한 사항	9) 주민을 위한 평생교육 진흥
10) 교원 등 국가공무원의 정원관리에 관한 사항	10) 국가시책 추진에 대한 협조 및 지역교육발전을 위한 네트워크 촉진
11) 유·초·중등교육의 발전을 위하여 시 도가 요청하는 사항	11) 주민에 대한 교육정책 바로 알리기 및 신뢰관계 형성
	12) 기타 법령과 조례에 의하여 규정된 권한과 의무

출처: 정영수 외(2009). 내용을 도표화함. 황준성 외(2010: 22) 재인용.

이와 같은 점에서 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제12조도 지방분권촉진에 따라 필요로 되는 지방재정의 확충을 위하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제12조(지방재정의 확충 및 건전성 강화) ① 국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 한다.

② 지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위해 노력해야 하며, 복식부기회계제도 도입 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다.

③ 그 밖에 지방세의 세원 및 비율의 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

최근의 행정은 중앙집권의 효율성과 지방분권의 민주성을 모두 달성하는 것을 기본으로 하며 지방자치법의 목적[23] 조항 역시 이를 천명하고 있다. 이른바 행정 능률성의 도모 차원에서도 전면적 지방분권보다는 적도(適度; optimal balance) 집권(集權)의 재조정이 강조된다는 것이다. 능률성(efficiency)은 정책 내지 행정활동의 양부를 평가하는데 있어서 중요한 척도로 인식되어왔으며 효율성(투입대비 산출비)과 유사하게 이해되며, 결과를 중시하는 효과성(effectiveness) 또한 개념에 내포된다. 능률 개념은 조직의 목적달성 이외에도 조직 구성원 및 소비자의 만족도(사회적 능률)도 중시한다. 교육행정의 능률성은 궁극적으로는 학교교육활동에 대한 조성·지원에 도움을 주고 있는 지의 여부(교육행정의 실효성)와 직결되는 문제이고 교육구성원의 만족도로서 가시적으로 나타난다고 할 수 있다. 결국, 교육에 관한 행정권한을 배분함에 있어서 그 배분이 종국적으로 교육수요자인 학생과 학부모의 교육선택권을 향상시키고, 나아가 교육의 기회균등을 보장하는데 기여할 수 있겠는가를 판단의 기준으로 삼아야 한다는 시사이다(황준성 외, 2010: 35-36).

23) 지방자치법 제1조 (목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

Ⅲ. 시·도 교육사업 투자 구조 및 실태

1. 시·도 교육사업 투자 수준
2. 시·도별 가용재원 운영 실제
3. 지방교육사업의 중요도
   –실행도(IPA) 분석
4. 분석결과가 주는 시사

Ⅲ. 시·도 교육사업 투자 구조 및 실태

이 장에서는 지방교육사업의 투자구조 및 실태를 파악하기 위해 시·도교육청을 분석단위로 하여 시·도교육청 세입세출 예·결산서를 분석하여 사업투조 구조와 실태의 특성을 파악하였다. 또한 인건비 및 시설비 등 경직성 경비를 제외한 순수 가용재원들이 사업비로 배분된 현황을 분석하였다. 아울러, 시·도교육청에서 추진 중인 각종 초·중등 교육부문의 사업에 대한 중요도-실행도(IPA) 분석 결과에 근거하여 부문별 시·도교육청 사업 투자 실태를 파악하고 시사점을 제시하였다.

1. 시·도 교육사업 투자 실태

가. 정책사업별 투자 현황

2011년 기준 각 시·도교육청의 정책사업 예산 총액은 약 48조 5,830억원 규모로 이는 2010년 48조 1,659억원 보다 약 4,171억원 증가한 규모이다. 분야별로는 인적자원 운용 예산이 전체의 51.79%를 차지하고 있고, 그 다음으로 학교재정지원관리가 17.24%, 학교교육 여건 개선 및 시설사업 예산이 8.59%, 교수학습 활동지원이 약 8.55% 정도를 차지하고 있다. 그 다음으로는 교육격차해소(4.38%), 교육행정기관 운영(1.96%)이 나머지 비중을 점하고 있다. 이른바 경직성 예산(인적자원운용 및 학교교육 여건 개선 및 시설사업 예산)이 전체의 60.38%(약 29조 3,317억원)를 차지하고 있다.

경직성 예산이 시·도교육청의 총 세출에서 차지하는 비중이 절반을 훨씬 넘고 있으나, 2009년에 비하면 2011년은 이 비중이 다소 줄어들었다고 할 수 있다. 2011년의 예산규모가 2009년에 비해 약 3% 증가한 것으로 나타나고 있으며, 인적자원운용 및 교육시설과 관련된 예산비중은 2009년

67.09%(31조 7,709억원)로 약 7%(2조 4,392억원)가 감소하였다. 반면 교육활동(교수학습활동지원, 보건·급식·체육활동, 평생·직업교육) 및 교육격차해소 관련 예산 비중은 2009년 12.39%(5조 8,727억원)에서 15.50%(7조 5,298억원)으로 약 3% 증가한 것으로 나타났다. 또한 학교에 학교당·학급당·학생당 단위경비에 따라 총액으로 지원하는 학교운영비를 의미하는 학교재정지원관리 사업의 경우 2009년 14.76%에서 2011년 17.24%로 약 2% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 최근 학습력 제고를 위한 중앙정부 차원의 다양한 시책 사업들이 추진되고 있고 또한 최근 어려운 경제 상황을 반영하듯 교육복지 내지 교육격차해소 관련 예산도 꾸준히 증가하는데 기인한 것이다.

1) 시·도별 교육투자 총세출

2011년을 기준으로 한 시·도별 경향을 살펴보면 다음 〈표 Ⅲ-2〉, 〈표 Ⅲ-3〉, 〈표 Ⅲ-4〉, 〈표 Ⅲ-5〉와 같다.

전국 및 시·도지역의 평균 세출액은 2009년부터 매년 증가하고 있으며, 전국 평균에 비해 시지역은 낮고 도지역은 높은 것으로 나타났다. 2011년을 기준으로 전국 평균 세출액은 3조 364억원이고 시지역은 이보다 낮은 2조 7,520억원, 도지역은 전국 평균보다 큰 3조 2,576억원으로 분석되었다.

〈표 Ⅲ-11〉 2009~2011년 정책사업별 총 투자 현황(2009~2011년)

(단위: 억원, %)

	2009년		2010년		2011년	
합계	**473,537**	**(100.00)**	**481,659**	**(100.00)**	**485,830**	**(100.00)**
인적자원운용	258,735	(54.64)	263,661	(54.74)	251,599	(51.79)
교수-학습활동지원	33,336	(7.04)	34,744	(7.21)	41,553	(8.55)
교육격차해소	15,176	(3.20)	17,726	(3.68)	21,259	(4.38)
보건/급식/체육활동	8,494	(1.79)	8,088	(1.68)	10,721	(2.21)
학교재정지원관리	69,885	(14.76)	74,293	(15.42)	83,757	(17.24)
학교교육여건개선시설	58,974	(12.45)	54,119	(11.24)	41,718	(8.59)
평생·직업교육	1,721	(0.36)	1,882	(0.39)	1,765	(0.36)
교육행정및기관운영	10,582	(2.23)	11,675	(2.42)	9,499	(1.96)
기타	16,635	(3.51)	15,472	(3.21)	23,959	(4.93)

주: 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

시·도별로는 우선 대구가 교수-학습활동지원에 가장 높은 비중의 예산을 투입하고 있고, 서울은

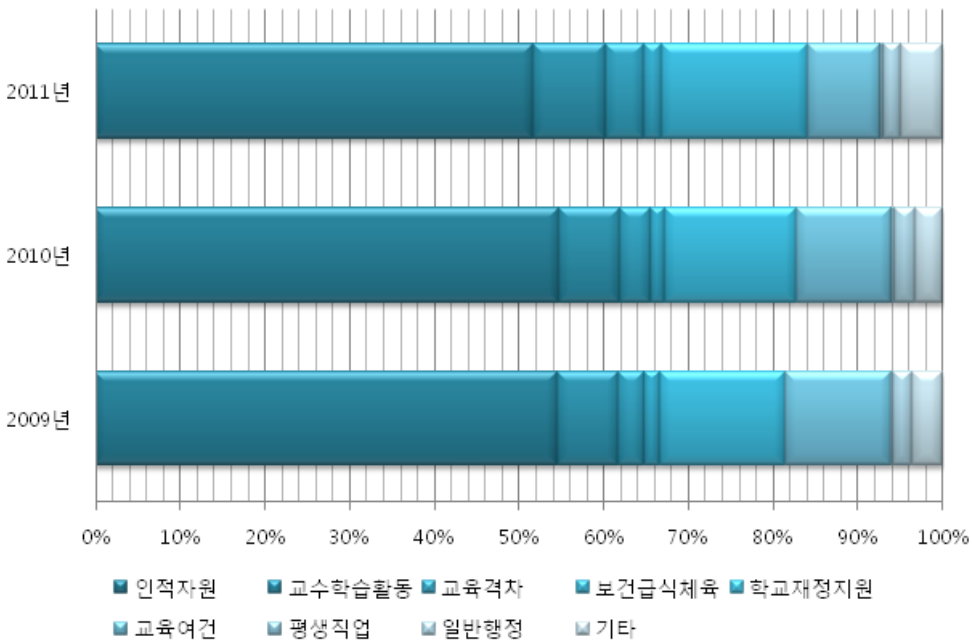
가장 적게 투입하고 있는 것으로 조사되었다. 교육격차해소 분야에는 충북이 가장 높은 비중을, 전남이 가장 낮은 비중을 투입하는 것으로 나타났다. 인적자원 운용에 시지역의 평균이 50.2% 수준인데 비하여 광주시의 경우 이례적으로 전체의 41.7%를 투자하고 있고, 적은 교원인력으로 상대적으로 절감된 예산을 학교재정지원관리, 학교교육 여건 개선 및 시설 사업에 투자하고 있는 것으로 나타났다. 전북과 경북도 유사한 패턴을 보이고 있다. 이는 적은 교원 규모 때문인 것으로 보이며, 상대적으로 낙후한 교육시설이 많은 탓으로 보인다.

〈표 Ⅲ-12〉 전국 및 시·도의 정책사업별 평균 투자 현황(2009~2011년)

(단위: 백만원, %)

구분	연도	합계	인적 자원 운용	교수-학습 활동 지원	교육 격차 해소	보건·급식·체육 활동	학교 재정 지원 관리	학교 교육 여건 개선 시설	평생 직업 교육[1]	교육 행정 및기관 운영[1]	기타[1]
전국	2009	**2,959,609**	1,617,094	208,348	94,850	53,086	436,781	368,589	10,759	66,135	103,967
		(100.00)	(54.64)	(7.04)	(3.20)	(1.79)	(14.76)	(12.45)	(0.36)	(2.23)	(3.51)
	2010	**3,010,371**	1,647,882	217,150	110,786	50,549	464,331	338,243	11,763	72,968	96,698
		(100.00)	(54.74)	(7.21)	(3.68)	(1.68)	(15.42)	(11.24)	(0.39)	(2.42)	(3.21)
	2011	**3,036,443**	1,572,492	259,710	132,871	67,004	523,481	260,738	11,033	59,370	149,744
		(100.00)	(51.79)	(8.55)	(4.38)	(2.21)	(17.24)	(8.59)	(0.36)	(1.96)	(4.93)
시	2009	**2,654,009**	1,358,197	180,606	84,947	43,093	445,098	355,141	12,580	47,700	126,646
		(100.00)	(51.18)	(6.81)	(3.20)	(1.62)	(16.77)	(13.38)	(0.47)	(1.80)	(4.77)
	2010	**2,660,985**	1,347,434	198,307	101,182	42,919	465,280	338,316	13,401	62,399	91,747
		(100.00)	(50.64)	(7.45)	(3.80)	(1.61)	(17.49)	(12.71)	(0.50)	(2.34)	(3.45)
	2011	**2,752,029**	1,380,672	237,053	135,582	47,573	508,028	244,112	10,009	45,898	143,101
		(100.00)	(50.17)	(8.61)	(4.93)	(1.73)	(18.46)	(8.87)	(0.36)	(1.67)	(5.20)
도	2009	**3,197,299**	1,818,458	229,925	102,552	60,858	430,313	379,048	9,343	80,473	86,328
		(100.00)	(56.87)	(7.19)	(3.21)	(1.90)	(13.46)	(11.86)	(0.29)	(2.52)	(2.70)
	2010	**3,282,115**	1,881,564	231,805	118,255	56,484	463,593	338,187	10,490	81,189	100,549
		(100.00)	(57.33)	(7.06)	(3.60)	(1.72)	(14.12)	(10.30)	(0.32)	(2.47)	(3.06)
	2011	**3,257,654**	1,721,685	277,332	130,762	82,117	535,500	273,669	11,830	69,849	154,911
		(100.00)	(52.85)	(8.51)	(4.01)	(2.52)	(16.44)	(8.40)	(0.36)	(2.14)	(4.76)

주 : 1) 교육비특별회계 예산서 상의 정책사업을 합쳐서 나타낸 것으로, 평생·직업교육은 "평생교육", "직업교육"의 합, 교육행정 및 기관운영은 "교육행정일반", "기관운영관리"의 합, 기타는 "지방채상환및리스료", "예비비및기타"의 합임.
2) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.



[그림 Ⅲ-7] 연도별 정책사업 투자 현황 비교(전국 평균)

정책사업별로는 인적자원운용이 전체의 절반 이상인 54.64%를 차지하고 있으며 특히 도지역은 시지역보다 인적자원 운용이 전체에서 차지하는 비중이 큰 것으로 나타났다. 다음으로 학교운영비를 포함하는 학교재정 지원관리 사업(13~17%), 학교교육여건개선시설(8~12%), 교수학습활동지원(7~9%)의 순으로 비중이 높은 것으로 나타났다. 이 중 학교교육여건개선시설 정책사업의 비중은 해가 갈수록 낮아지고 있으며 반면 교수학습활동지원에 대한 투자가 약 1%, 학교재정지원관리에 대한 투자가 약 2% 증가하는 것으로 나타났다. 시·도별 정책사업 투자 현황은 여전히 인건비나 시설비에 약 60%가 투자되고 있는 실정이며 교육활동에 직접 투자하는 비중은 약 16%에 그치는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-13〉 시·도별 정책사업별 투자 현황 - 2009년

(단위: 백만원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건·급식·체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육[1]	교육행정 및기관 운영[1]	기타[1]
서울	**7,024,868** **(100.00)**	3,494,472 (49.74)	440,634 (6.27)	230,402 (3.28)	122,498 (1.74)	1,319,859 (18.79)	958,255 (13.64)	43,493 (0.62)	121,593 (1.73)	293,662 (4.18)
부산	**2,872,838** **(100.00)**	1,481,980 (51.59)	190,141 (6.62)	90,915 (3.16)	16,216 (0.56)	515,060 (17.93)	275,483 (9.59)	13,672 (0.48)	48,298 (1.68)	241,073 (8.39)
대구	**2,187,791** **(100.00)**	1,037,352 (47.42)	153,907 (7.03)	72,676 (3.32)	48,962 (2.24)	420,961 (19.24)	299,338 (13.68)	8,452 (0.39)	25,288 (1.16)	120,855 (5.52)
인천	**2,276,819** **(100.00)**	1,297,276 (56.98)	155,246 (6.82)	68,687 (3.02)	47,627 (2.09)	277,289 (12.18)	311,011 (13.66)	11,274 (0.50)	37,597 (1.65)	70,812 (3.11)
광주	**1,431,000** **(100.00)**	600,456 (41.96)	120,521 (8.42)	51,606 (3.61)	23,751 (1.66)	247,612 (17.30)	243,366 (17.01)	5,331 (0.37)	47,023 (3.29)	91,334 (6.38)
대전	**1,676,317** **(100.00)**	1,013,182 (60.44)	99,933 (5.96)	48,763 (2.91)	20,800 (1.24)	210,121 (12.53)	224,707 (13.40)	3,219 (0.19)	20,859 (1.24)	34,733 (2.07)
울산	**1,108,427** **(100.00)**	582,664 (52.57)	103,862 (9.37)	31,578 (2.85)	21,797 (1.97)	124,781 (11.26)	173,829 (15.68)	2,618 (0.24)	33,243 (3.00)	34,055 (3.07)
경기	**9,182,612** **(100.00)**	5,068,368 (55.20)	619,912 (6.75)	298,525 (3.25)	165,843 (1.81)	1,100,583 (11.99)	1,473,780 (16.05)	14,922 (0.16)	180,209 (1.96)	260,470 (2.84)
강원	**1,888,542** **(100.00)**	1,093,188 (57.89)	186,031 (9.85)	48,664 (2.58)	58,853 (3.12)	201,770 (10.68)	209,077 (11.07)	16,117 (0.85)	54,935 (2.91)	19,907 (1.05)
충북	**1,787,113** **(100.00)**	959,353 (53.68)	160,818 (9.00)	55,546 (3.11)	27,506 (1.54)	232,477 (13.01)	206,120 (11.53)	4,243 (0.24)	49,637 (2.78)	91,413 (5.12)
충남	**2,484,769** **(100.00)**	1,220,249 (49.11)	234,487 (9.44)	97,788 (3.94)	43,239 (1.74)	361,649 (14.55)	364,165 (14.66)	9,578 (0.39)	92,321 (3.72)	61,293 (2.47)
전북	**2,335,235** **(100.00)**	1,228,200 (52.59)	201,113 (8.61)	105,854 (4.53)	45,860 (1.96)	389,688 (16.69)	190,637 (8.16)	6,465 (0.28)	58,157 (2.49)	109,261 (4.68)
전남	**4,371,301** **(100.00)**	3,178,832 (72.72)	180,916 (4.14)	63,980 (1.46)	58,334 (1.33)	436,647 (9.99)	312,532 (7.15)	11,661 (0.27)	94,154 (2.15)	34,245 (0.78)
경북	**2,833,245** **(100.00)**	1,446,369 (51.05)	237,381 (8.38)	99,813 (3.52)	40,580 (1.43)	565,638 (19.96)	252,439 (8.91)	9,930 (0.35)	85,378 (3.01)	95,717 (3.38)
경남	**3,208,517** **(100.00)**	1,826,023 (56.91)	182,123 (5.68)	130,454 (4.07)	79,010 (2.46)	514,434 (16.03)	312,224 (9.73)	8,706 (0.27)	89,511 (2.79)	66,032 (2.06)
제주	**684,355** **(100.00)**	345,537 (50.49)	66,547 (9.72)	22,347 (3.27)	28,501 (4.16)	69,932 (10.22)	90,460 (13.22)	2,463 (0.36)	19,958 (2.92)	38,610 (5.64)

주 : 1) 교육비특별회계 예산서 상의 정책사업을 합쳐서 나타낸 것으로, 평생·직업교육은 "평생교육", "직업교육"의 합, 교육행정 및 기관운영은 "교육행정일반", "기관운영관리"의 합, 기타는 "지방채상환및리스료", "예비비및기타"의 합임.
2) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-14〉 시·도별 정책사업별 투자 현황 - 2010년

(단위: 백만원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건·급식·체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육[1]	교육행정 및기관 운영[1]	기타[1]
서울	**7,016,649** **(100.00)**	3,554,969 (50.66)	461,415 (6.58)	272,302 (3.88)	117,085 (1.67)	1,372,581 (19.56)	855,954 (12.20)	45,562 (0.65)	151,484 (2.16)	185,297 (2.64)
부산	**2,954,373** **(100.00)**	1,516,220 (51.32)	214,202 (7.25)	105,723 (3.58)	21,258 (0.72)	505,287 (17.10)	374,871 (12.69)	15,857 (0.54)	64,530 (2.18)	136,425 (4.62)
대구	**2,180,376** **(100.00)**	1,078,743 (49.48)	178,209 (8.17)	103,102 (4.73)	46,187 (2.12)	426,312 (19.55)	210,204 (9.64)	9,059 (0.42)	40,203 (1.84)	88,357 (4.05)
인천	**2,391,816** **(100.00)**	1,288,916 (53.89)	192,216 (8.04)	82,491 (3.45)	40,699 (1.70)	292,176 (12.22)	342,104 (14.30)	12,204 (0.51)	46,247 (1.93)	94,763 (3.96)
광주	**1,549,489** **(100.00)**	622,616 (40.18)	142,591 (9.20)	57,515 (3.71)	36,274 (2.34)	278,699 (17.99)	272,898 (17.61)	5,077 (0.33)	68,035 (4.39)	65,784 (4.25)
대전	**1,418,299** **(100.00)**	755,861 (53.29)	94,650 (6.67)	55,056 (3.88)	17,678 (1.25)	238,507 (16.82)	182,343 (12.86)	2,765 (0.19)	33,956 (2.39)	37,483 (2.64)
울산	**1,115,890** **(100.00)**	614,711 (55.09)	104,867 (9.40)	32,087 (2.88)	21,251 (1.90)	143,395 (12.85)	129,840 (11.64)	3,283 (0.29)	32,335 (2.90)	34,121 (3.06)
경기	**8,999,276** **(100.00)**	5,229,391 (58.11)	501,649 (5.57)	350,945 (3.90)	152,264 (1.69)	1,170,103 (13.00)	1,146,310 (12.74)	12,304 (0.14)	132,599 (1.47)	303,711 (3.37)
강원	**2,054,373** **(100.00)**	1,116,601 (54.35)	190,947 (9.29)	50,294 (2.45)	69,886 (3.40)	217,563 (10.59)	302,026 (14.70)	22,154 (1.08)	59,402 (2.89)	25,500 (1.24)
충북	**1,835,198** **(100.00)**	970,899 (52.90)	177,093 (9.65)	85,583 (4.66)	31,603 (1.72)	257,122 (14.01)	180,924 (9.86)	3,521 (0.19)	62,098 (3.38)	66,355 (3.62)
충남	**2,347,141** **(100.00)**	1,240,438 (52.85)	232,491 (9.91)	78,390 (3.34)	26,008 (1.11)	407,593 (17.37)	224,838 (9.58)	11,174 (0.48)	88,989 (3.79)	37,220 (1.59)
전북	**2,412,039** **(100.00)**	1,150,694 (47.71)	229,931 (9.53)	115,908 (4.81)	40,541 (1.68)	414,670 (17.19)	239,272 (9.92)	8,907 (0.37)	58,651 (2.43)	153,465 (6.36)
전남	**4,796,304** **(100.00)**	3,578,549 (74.61)	176,840 (3.69)	99,930 (2.08)	62,708 (1.31)	441,221 (9.20)	236,061 (4.92)	11,711 (0.24)	76,353 (1.59)	112,931 (2.35)
경북	**3,154,178** **(100.00)**	1,458,404 (46.24)	292,996 (9.29)	102,325 (3.24)	44,353 (1.41)	649,291 (20.59)	352,259 (11.17)	12,688 (0.40)	126,418 (4.01)	115,444 (3.66)
경남	**3,235,018** **(100.00)**	1,833,780 (56.69)	217,791 (6.73)	150,625 (4.66)	67,437 (2.08)	531,392 (16.43)	258,965 (8.01)	9,781 (0.30)	100,826 (3.12)	64,421 (1.99)
제주	**705,510** **(100.00)**	355,318 (50.36)	66,509 (9.43)	30,294 (4.29)	13,554 (1.92)	83,379 (11.82)	103,024 (14.60)	2,167 (0.31)	25,367 (3.60)	25,898 (3.67)

주 : 1) 교육비특별회계 예산서 상의 정책사업을 합쳐서 나타낸 것으로, 평생·직업교육은 "평생교육", "직업교육"의 합, 교육행정 및 기관운영은 "교육행정일반", "기관운영관리"의 합, 기타는 "지방채상환및리스료", "예비비및기타"의 합임.
2) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-15〉 시·도별 정책사업별 투자 현황 - 2011년

(단위: 백만원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건·급식·체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생 직업 교육[1]	교육행정 및기관 운영[1]	기타[1]
서울	**7,087,447** (100.00)	3,597,104 (50.75)	510,824 (7.21)	374,830 (5.29)	208,198 (2.94)	1,382,359 (19.50)	538,101 (7.59)	20,574 (0.29)	107,073 (1.51)	348,384 (4.92)
부산	**3,080,132** (100.00)	1,556,955 (50.55)	312,732 (10.15)	158,263 (5.14)	15,392 (0.50)	528,568 (17.16)	315,037 (10.23)	17,180 (0.56)	54,153 (1.76)	121,852 (3.96)
대구	**2,300,516** (100.00)	1,073,629 (46.67)	268,566 (11.67)	141,037 (6.13)	38,702 (1.68)	458,330 (19.92)	189,554 (8.24)	10,505 (0.46)	35,257 (1.53)	84,936 (3.69)
인천	**2,496,442** (100.00)	1,366,611 (54.74)	216,297 (8.66)	96,058 (3.85)	29,963 (1.20)	381,531 (15.28)	148,880 (5.96)	11,370 (0.46)	40,676 (1.63)	205,056 (8.21)
광주	**1,631,718** (100.00)	681,137 (41.74)	143,817 (8.81)	76,093 (4.66)	7,913 (0.48)	368,375 (22.58)	169,454 (10.39)	4,466 (0.27)	39,224 (2.40)	141,239 (8.66)
대전	**1,458,301** (100.00)	755,808 (51.83)	106,453 (7.30)	65,462 (4.49)	15,958 (1.09)	267,271 (18.33)	174,838 (11.99)	2,825 (0.19)	20,939 (1.44)	48,747 (3.34)
울산	**1,209,644** (100.00)	633,461 (52.37)	100,684 (8.32)	37,334 (3.09)	16,888 (1.40)	169,760 (14.03)	172,921 (14.30)	3,141 (0.26)	23,963 (1.98)	51,492 (4.26)
경기	**10,079,913** (100.00)	5,542,440 (54.98)	641,730 (6.37)	406,435 (4.03)	280,627 (2.78)	1,388,867 (13.78)	808,295 (8.02)	14,140 (0.14)	133,006 (1.32)	864,373 (8.58)
강원	**2,090,269** (100.00)	1,178,797 (56.39)	196,931 (9.42)	56,957 (2.72)	81,548 (3.90)	248,361 (11.88)	221,456 (10.59)	20,639 (0.99)	50,879 (2.43)	34,701 (1.66)
충북	**1,913,101** (100.00)	1,003,965 (52.48)	201,513 (10.53)	161,360 (8.43)	34,577 (1.81)	254,592 (13.31)	159,733 (8.35)	3,642 (0.19)	52,675 (2.75)	41,044 (2.15)
충남	**2,406,058** (100.00)	1,342,267 (55.79)	243,973 (10.14)	74,627 (3.10)	18,210 (0.76)	458,975 (19.08)	131,010 (5.45)	21,031 (0.87)	68,397 (2.84)	47,568 (1.98)
전북	**2,499,354** (100.00)	1,150,369 (46.03)	256,097 (10.25)	110,739 (4.43)	47,580 (1.90)	562,078 (22.49)	221,436 (8.86)	7,456 (0.30)	45,336 (1.81)	98,263 (3.93)
전남	**2,889,912** (100.00)	1,457,402 (50.43)	271,112 (9.38)	70,799 (2.45)	124,695 (4.31)	483,821 (16.74)	355,314 (12.29)	13,811 (0.48)	68,791 (2.38)	44,167 (1.53)
경북	**3,218,600** (100.00)	1,529,186 (47.51)	339,740 (10.56)	121,892 (3.79)	29,599 (0.92)	730,677 (22.70)	194,379 (6.04)	13,500 (0.42)	108,974 (3.39)	150,653 (4.68)
경남	**3,477,267** (100.00)	1,915,835 (55.10)	263,531 (7.58)	129,396 (3.72)	115,397 (3.32)	600,798 (17.28)	268,923 (7.73)	9,993 (0.29)	76,722 (2.21)	96,672 (2.78)
제주	**744,416** (100.00)	374,902 (50.36)	81,357 (10.93)	44,650 (6.00)	6,821 (0.92)	91,334 (12.27)	102,477 (13.77)	2,257 (0.30)	23,861 (3.21)	16,757 (2.25)

주 : 1) 교육비특별회계 예산서 상의 정책사업을 합쳐서 나타낸 것으로, 평생·직업교육은 “평생교육”, “직업교육”의 합, 교육행정 및 기관운영은 “교육행정일반”, “기관운영관리”의 합, 기타는 “지방채상환및리스료”, “예비비및기타”의 합임.

2) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

2) 시·도별 학생1인당 교육투자

다음 〈표 Ⅲ-6〉, 〈표 Ⅲ-7〉, 〈표 Ⅲ-8〉, 〈표 Ⅲ-9〉 및 [그림 Ⅲ-2]는 정책사업별 학생1인당 투자액을 분석한 결과이다.

2009년부터 2011년까지의 학생1인당 예산규모는 매년 지방교육재정교부금 등 지방 교육예산의 총액 규모가 증가함에 따라 증가하고 있다. 2009년 학생1인당 정책예산은 전국 평균 약 664만원 규모에서 2010년 702만원, 2011년 708만원 규모로 꾸준히 증가하고 있다.

정책사업별로는 교원인건비 및 교육청 공무원 인건비 등으로 지출되는 인적자원운용에 투자되는 비율이 가장 높으며, 학생1인당 경비로 환산하였을 때 전체에서 차지하는 비중이 2009년 55.40%, 2010년 54.81%, 2011년 51.12%로 2011년에 다소 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 감소는 도지역의 변화에서 비롯된 것으로 2009년 도지역의 비중이 57.35%에서 2011년 51.89%로 줄어든 것으로 나타났다. 인건비에 투자되는 비중이 감소한 만큼은 교수-학습활동지원, 교육격차해

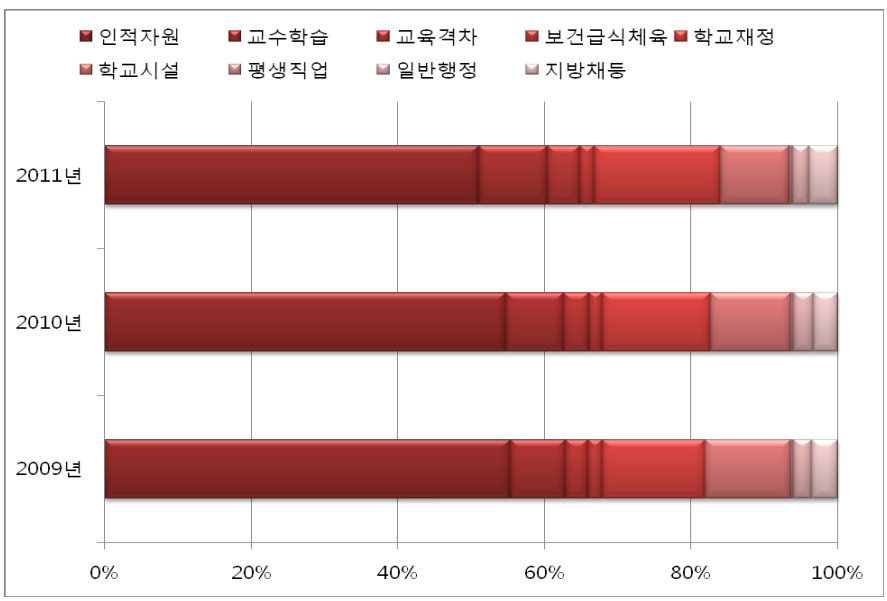
〈표 Ⅲ-16〉 전국 및 시·도의 정책사업별 학생1인당 평균 투자 현황(2009~2011년)

(단위: 천원, %)

구분	연도	합계	인적자원운용	교수-학습활동지원	교육격차해소	보건·급식·체육활동	학교재정지원관리	학교교육여건개선시설	평생직업교육	교육행정및기관운영	기타
전국	2009	**6,644 (100.00)**	3,681 (55.40)	498 (7.49)	207 (3.12)	128 (1.93)	935 (14.07)	777 (11.70)	24 (0.37)	163 (2.45)	231 (3.48)
	2010	**7,022 (100.00)**	3,848 (54.81)	547 (7.80)	250 (3.55)	122 (1.74)	1,037 (14.76)	772 (11.00)	28 (0.40)	191 (2.72)	226 (3.22)
	2011	**7,082 (100.00)**	3,620 (51.12)	663 (9.36)	310 (4.38)	139 (1.96)	1,219 (17.21)	669 (9.44)	30 (0.43)	159 (2.24)	273 (3.86)
시	2009	**5,305 (100.00)**	2,747 (51.78)	381 (7.19)	167 (3.16)	86 (1.62)	823 (15.52)	731 (13.77)	21 (0.39)	103 (1.95)	246 (4.63)
	2010	**5,466 (100.00)**	2,761 (50.51)	433 (7.91)	203 (3.72)	91 (1.66)	905 (16.56)	712 (13.03)	23 (0.42)	140 (2.56)	198 (3.62)
	2011	**5,916 (100.00)**	2,945 (49.78)	527 (8.91)	275 (4.65)	77 (1.29)	1,070 (18.08)	585 (9.88)	21 (0.36)	104 (1.76)	313 (5.30)
도	2009	**7,685 (100.00)**	4,407 (57.35)	588 (7.66)	238 (3.10)	161 (2.09)	1,021 (13.29)	814 (10.59)	27 (0.36)	209 (2.72)	220 (2.86)
	2010	**8,232 (100.00)**	4,694 (57.02)	637 (7.74)	285 (3.47)	146 (1.78)	1,139 (13.84)	819 (9.95)	33 (0.40)	231 (2.81)	248 (3.01)
	2011	**7,989 (100.00)**	4,145 (51.89)	768 (9.61)	338 (4.23)	188 (2.35)	1,335 (16.71)	734 (9.19)	37 (0.46)	202 (2.52)	242 (3.03)

소, 학교재정지원관리 등에 더 투자된 것으로 분석되었다. 전국을 기준으로 교수-학습활동지원의 경우 2009년 49.8만원에서 2011년 66.3만원으로, 교육격차해소는 20.7만원에서 31만원, 학교재정지원관리는 93.5만원에서 121.9만원으로 대폭 증가한 것으로 나타났다. 특히 시지역의 교수-학습활동지원, 학교재정지원관리의 학생1인당 투자액이나 비중이 도지역에 비해 크게 늘어났으며 이른바 경직성경비의 감소도 도지역보다 큰 것으로 났다.

시·도별 학생1인당 투자규모는 학생 인구가 상대적으로 밀집한 광역시(서울시 포함) 및 경기도가 학생 인구가 적은 도단위 지역보다 작은 것으로 분석되었다.



[그림 Ⅲ-8] 연도별 정책사업 학생1인당 투자 현황 비교(전국 평균)

2011년을 기준으로 특별·광역시 평균 학생1인당 투자액이 약 591.6만원인데 비해 도단위 지역은 798.9만원 수준으로 약 207만원이나 도지역의 학생1인당 투자액이 높은 것으로 나타났다. 전국에서 학생1인당 교육투자 예산이 가장 높은 곳은 전남으로서 2011년 기준 학생1인당 약 1,036만원의 예산이 투입되고 있다. 이는 전남도의 지역적 특수성, 즉 학생수가 적은 데 비해 도서지역의 소규모 학교들이 상대적으로 많기 때문인 것이라 할 수 있다. 반대로 학생1인당 교육투자 예산이 가장 낮은 곳은 경기도로서 학생1인당 약 528만원의 예산이 투입되고 있다. 이 역시 경기도지역의

특수성(신도시 개발로 인한 학생인구의 급격한 유입, 중소 도시의 학교 규모 과대화 등) 때문인 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-17〉 시·도별 정책사업별 학생1인당 투자 현황 - 2009년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수 -학습 활동지원	교육격차 해소	보건· 급식· 체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육	교육행정 및기관 운영	기타
서울	**4,963** **(100.00)**	2,469 (49.74)	311 (6.27)	163 (3.28)	87 (1.74)	932 (18.79)	677 (13.64)	31 (0.62)	86 (1.73)	207 (4.18)
부산	**5,457** **(100.00)**	2,815 (51.59)	361 (6.62)	173 (3.16)	31 (0.56)	978 (17.93)	523 (9.59)	26 (0.48)	92 (1.68)	458 (8.39)
대구	**5,105** **(100.00)**	2,421 (47.42)	359 (7.03)	170 (3.32)	114 (2.24)	982 (19.24)	698 (13.68)	20 (0.39)	59 (1.16)	282 (5.52)
인천	**4,984** **(100.00)**	2,840 (56.98)	340 (6.82)	150 (3.02)	104 (2.09)	607 (12.18)	681 (13.66)	25 (0.50)	82 (1.65)	155 (3.11)
광주	**5,144** **(100.00)**	2,158 (41.96)	433 (8.42)	186 (3.61)	85 (1.66)	890 (17.30)	875 (17.01)	19 (0.37)	169 (3.29)	328 (6.38)
대전	**6,233** **(100.00)**	3,767 (60.44)	372 (5.96)	181 (2.91)	77 (1.24)	781 (12.53)	835 (13.40)	12 (0.19)	78 (1.24)	129 (2.07)
울산	**5,253** **(100.00)**	2,761 (52.57)	492 (9.37)	150 (2.85)	103 (1.97)	591 (11.26)	824 (15.68)	12 (0.24)	158 (3.00)	161 (3.07)
경기	**4,672** **(100.00)**	2,579 (55.20)	315 (6.75)	152 (3.25)	84 (1.81)	560 (11.99)	750 (16.05)	8 (0.16)	92 (1.96)	133 (2.84)
강원	**7,966** **(100.00)**	4,611 (57.89)	785 (9.85)	205 (2.58)	248 (3.12)	851 (10.68)	882 (11.07)	68 (0.85)	232 (2.91)	84 (1.05)
충북	**7,090** **(100.00)**	3,806 (53.68)	638 (9.00)	220 (3.11)	109 (1.54)	922 (13.01)	818 (11.53)	17 (0.24)	197 (2.78)	363 (5.12)
충남	**7,730** **(100.00)**	3,796 (49.11)	729 (9.44)	304 (3.94)	135 (1.74)	1,125 (14.55)	1,133 (14.66)	30 (0.39)	287 (3.72)	191 (2.47)
전북	**7,570** **(100.00)**	3,981 (52.59)	652 (8.61)	343 (4.53)	149 (1.96)	1,263 (16.69)	618 (8.16)	21 (0.28)	189 (2.49)	354 (4.68)
전남	**14,600** **(100.00)**	10,617 (72.72)	604 (4.14)	214 (1.46)	195 (1.33)	1,458 (9.99)	1,044 (7.15)	39 (0.27)	314 (2.15)	114 (0.78)
경북	**6,956** **(100.00)**	3,551 (51.05)	583 (8.38)	245 (3.52)	100 (1.43)	1,389 (19.96)	620 (8.91)	24 (0.35)	210 (3.01)	235 (3.38)
경남	**5,790** **(100.00)**	3,295 (56.91)	329 (5.68)	235 (4.07)	143 (2.46)	928 (16.03)	563 (9.73)	16 (0.27)	162 (2.79)	119 (2.06)
제주	**6,791** **(100.00)**	3,429 (50.49)	660 (9.72)	222 (3.27)	283 (4.16)	694 (10.22)	898 (13.22)	24 (0.36)	198 (2.92)	383 (5.64)

〈표 Ⅲ-18〉 시·도별 정책사업별 학생1인당 투자 현황 - 2010년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수 -학습 활동지원	교육격차 해소	보건· 급식· 체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육	교육행정 및기관 운영	기타
서울	5,136 (100.00)	2,602 (50.66)	338 (6.58)	199 (3.88)	86 (1.67)	1,005 (19.56)	627 (12.20)	33 (0.65)	111 (2.16)	136 (2.64)
부산	5,872 (100.00)	3,014 (51.32)	426 (7.25)	210 (3.58)	42 (0.72)	1,004 (17.10)	745 (12.69)	32 (0.54)	128 (2.18)	271 (4.62)
대구	5,261 (100.00)	2,603 (49.48)	430 (8.17)	249 (4.73)	111 (2.12)	1,029 (19.55)	507 (9.64)	22 (0.42)	97 (1.84)	213 (4.05)
인천	5,394 (100.00)	2,907 (53.89)	434 (8.04)	186 (3.45)	92 (1.70)	659 (12.22)	772 (14.30)	28 (0.51)	104 (1.93)	214 (3.96)
광주	5,675 (100.00)	2,280 (40.18)	522 (9.20)	211 (3.71)	133 (2.34)	1,021 (17.99)	999 (17.61)	19 (0.33)	249 (4.39)	241 (4.25)
대전	5,421 (100.00)	2,889 (53.29)	362 (6.67)	210 (3.88)	68 (1.25)	912 (16.82)	697 (12.86)	11 (0.19)	130 (2.39)	143 (2.64)
울산	5,503 (100.00)	3,032 (55.09)	517 (9.40)	158 (2.88)	105 (1.90)	707 (12.85)	640 (11.64)	16 (0.29)	159 (2.90)	168 (3.06)
경기	4,639 (100.00)	2,695 (58.11)	259 (5.57)	181 (3.90)	78 (1.69)	603 (13.00)	591 (12.74)	6 (0.14)	68 (1.47)	157 (3.37)
강원	8,891 (100.00)	4,833 (54.35)	826 (9.29)	218 (2.45)	302 (3.40)	942 (10.59)	1,307 (14.70)	96 (1.08)	257 (2.89)	110 (1.24)
충북	7,463 (100.00)	3,948 (52.90)	720 (9.65)	348 (4.66)	129 (1.72)	1,046 (14.01)	736 (9.86)	14 (0.19)	253 (3.38)	270 (3.62)
충남	7,372 (100.00)	3,896 (52.85)	730 (9.91)	246 (3.34)	82 (1.11)	1,280 (17.37)	706 (9.58)	35 (0.48)	280 (3.79)	117 (1.59)
전북	8,027 (100.00)	3,830 (47.71)	765 (9.53)	386 (4.81)	135 (1.68)	1,380 (17.19)	796 (9.92)	30 (0.37)	195 (2.43)	511 (6.36)
전남	16,550 (100.00)	12,348 (74.61)	610 (3.69)	345 (2.08)	216 (1.31)	1,522 (9.20)	815 (4.92)	40 (0.24)	263 (1.59)	390 (2.35)
경북	8,010 (100.00)	3,703 (46.24)	744 (9.29)	260 (3.24)	113 (1.41)	1,649 (20.59)	895 (11.17)	32 (0.40)	321 (4.01)	293 (3.66)
경남	5,989 (100.00)	3,395 (56.69)	403 (6.73)	279 (4.66)	125 (2.08)	984 (16.43)	479 (8.01)	18 (0.30)	187 (3.12)	119 (1.99)
제주	7,143 (100.00)	3,597 (50.36)	673 (9.43)	307 (4.29)	137 (1.92)	844 (11.82)	1,043 (14.60)	22 (0.31)	257 (3.60)	262 (3.67)

〈표 Ⅲ-19〉 시·도별 정책사업별 학생1인당 투자 현황 - 2011년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수 -학습 활동지원	교육격차 해소	보건· 급식· 체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육	교육행정 및기관 운영	기타
서울	**5,392** **(100.00)**	2,737 (50.75)	389 (7.21)	285 (5.29)	158 (2.94)	1,052 (19.50)	409 (7.59)	16 (0.29)	81 (1.51)	265 (4.92)
부산	**6,411** **(100.00)**	3,241 (50.55)	651 (10.15)	329 (5.14)	32 (0.50)	1,100 (17.16)	656 (10.23)	36 (0.56)	113 (1.76)	254 (3.96)
대구	**5,759** **(100.00)**	2,688 (46.67)	672 (11.67)	353 (6.13)	97 (1.68)	1,147 (19.92)	475 (8.24)	26 (0.46)	88 (1.53)	213 (3.69)
인천	**5,831** **(100.00)**	3,192 (54.74)	505 (8.66)	224 (3.85)	70 (1.20)	891 (15.28)	348 (5.96)	27 (0.46)	95 (1.63)	479 (8.21)
광주	**6,108** **(100.00)**	2,550 (41.74)	538 (8.81)	285 (4.66)	30 (0.48)	1,379 (22.58)	634 (10.39)	17 (0.27)	147 (2.40)	529 (8.66)
대전	**5,734** **(100.00)**	2,972 (51.83)	419 (7.30)	257 (4.49)	63 (1.09)	1,051 (18.33)	687 (11.99)	11 (0.19)	82 (1.44)	192 (3.34)
울산	**6,179** **(100.00)**	3,236 (52.37)	514 (8.32)	191 (3.09)	86 (1.40)	867 (14.03)	883 (14.30)	16 (0.26)	122 (1.98)	263 (4.26)
경기	**5,282** **(100.00)**	2,904 (54.99)	336 (6.37)	213 (4.03)	147 (2.78)	728 (13.78)	424 (8.02)	7 (0.14)	70 (1.32)	453 (8.58)
강원	**9,309** **(100.00)**	5,250 (56.39)	877 (9.42)	254 (2.72)	363 (3.90)	1,106 (11.88)	986 (10.59)	92 (0.99)	227 (2.43)	155 (1.66)
충북	**7,976** **(100.00)**	4,186 (52.48)	840 (10.53)	673 (8.43)	144 (1.81)	1,061 (13.31)	666 (8.35)	15 (0.19)	220 (2.75)	171 (2.15)
충남	**7,658** **(100.00)**	4,272 (55.79)	777 (10.14)	238 (3.10)	58 (0.76)	1,461 (19.08)	417 (5.44)	67 (0.87)	218 (2.84)	151 (1.98)
전북	**8,535** **(100.00)**	3,928 (46.03)	875 (10.25)	378 (4.43)	162 (1.90)	1,919 (22.49)	756 (8.86)	25 (0.30)	155 (1.81)	336 (3.93)
전남	**10,357** **(100.00)**	5,223 (50.43)	972 (9.38)	254 (2.45)	447 (4.31)	1,734 (16.74)	1,273 (12.29)	49 (0.48)	247 (2.38)	158 (1.53)
경북	**8,434** **(100.00)**	4,007 (47.51)	890 (10.56)	319 (3.79)	78 (0.92)	1,915 (22.70)	509 (6.04)	35 (0.42)	286 (3.39)	395 (4.68)
경남	**6,621** **(100.00)**	3,648 (55.10)	502 (7.58)	246 (3.72)	220 (3.32)	1,144 (17.28)	512 (7.73)	19 (0.29)	146 (2.21)	184 (2.78)
제주	**7,724** **(100.00)**	3,890 (50.36)	844 (10.93)	463 (6.00)	71 (0.92)	948 (12.27)	1,063 (13.77)	23 (0.30)	248 (3.21)	174 (2.25)

한 가지 주목할 만한 사실은 같은 도지역임에도 불구하고 전남의 학생1인당 교육 투자 예산이 경기도에 약 2배에 달한다는 사실이다. 물론 지역적 특수성으로 인한 불가피한 측면이 없지 않으나 교육재원의 효율적 투자 관리 및 교육재원의 형평성있는 배분 측면에서 개선되어야 할 과제라고 할 수 있다.

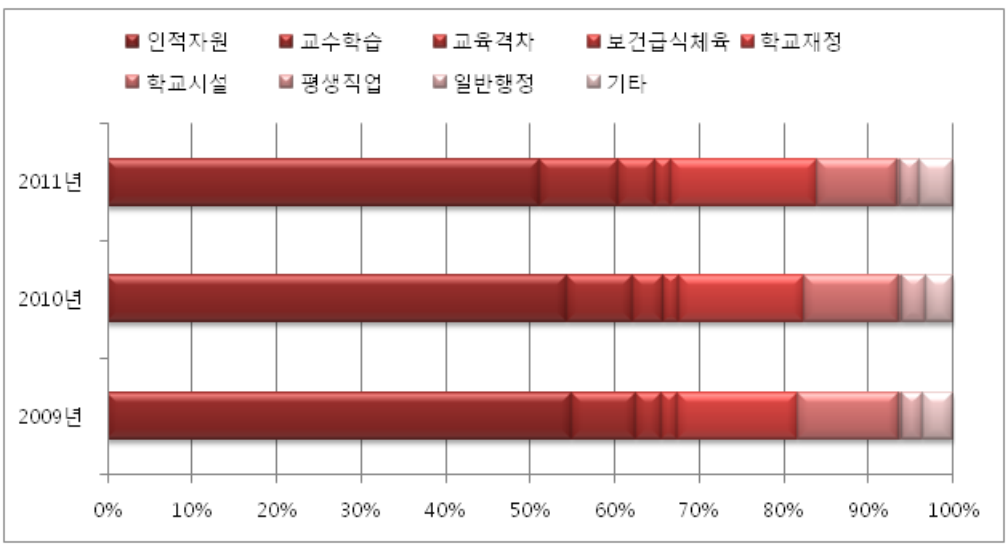
3) 시·도별 학급당 교육투자

다음 〈표 Ⅲ-10〉과 [그림 Ⅲ-3]은 전국 및 시·도의 2009년부터 2011년까지 학급당 교육투자규모의 변화를 분석한 결과이다.

〈표 Ⅲ-20〉 전국 및 시·도의 정책사업별 학급당 평균 투자 현황(2009~2011년)

(단위: 천원, %)

구분	연도	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동 지원	교육 격차 해소	보건·급식·체육 활동	학교 재정 지원 관리	학교 교육 여건 개선 시설	평생 직업 교육	교육 행정 및기관 운영	기타
전국	2009	**188,494 (100.00)**	103,574 (54.95)	14,176 (7.52)	5,923 (3.14)	3,643 (1.93)	26,663 (14.15)	22,501 (11.94)	690 (0.37)	4,578 (2.43)	6,744 (3.58)
	2010	**193,713 (100.00)**	105,374 (54.40)	15,181 (7.84)	6,963 (3.59)	3,373 (1.74)	28,826 (14.88)	21,651 (11.18)	775 (0.40)	5,286 (2.73)	6,285 (3.24)
	2011	**191,237 (100.00)**	97,689 (51.08)	17,810 (9.31)	8,463 (4.43)	3,667 (1.92)	32,884 (17.20)	18,092 (9.46)	796 (0.42)	4,245 (2.22)	7,592 (3.97)
시	2009	**164,599 (100.00)**	85,106 (51.70)	11,861 (7.21)	5,197 (3.16)	2,685 (1.63)	25,530 (15.51)	22,752 (13.82)	639 (0.39)	3,224 (1.96)	7,605 (4.62)
	2010	**164,005 (100.00)**	82,756 (50.46)	12,998 (7.93)	6,108 (3.72)	2,745 (1.67)	27,182 (16.57)	21,389 (13.04)	682 (0.42)	4,209 (2.57)	5,936 (3.62)
	2011	**171,748 (100.00)**	85,401 (49.72)	15,297 (8.91)	7,987 (4.65)	2,229 (1.30)	31,103 (18.11)	16,979 (9.89)	612 (0.36)	3,027 (1.76)	9,113 (5.31)
도	2009	**207,079 (100.00)**	117,939 (56.95)	15,976 (7.72)	6,488 (3.13)	4,388 (2.12)	27,544 (13.30)	22,306 (10.77)	730 (0.35)	5,631 (2.72)	6,075 (2.93)
	2010	**216,819 (100.00)**	122,966 (56.71)	16,879 (7.78)	7,628 (3.52)	3,862 (1.78)	30,104 (13.88)	21,855 (10.08)	847 (0.39)	6,123 (2.82)	6,556 (3.02)
	2011	**206,395 (100.00)**	107,247 (51.96)	19,764 (9.58)	8,833 (4.28)	4,785 (2.32)	34,269 (16.60)	18,957 (9.18)	938 (0.45)	5,193 (2.52)	6,410 (3.11)



[그림 Ⅲ-9] 연도별 정책사업 학급1인당 투자 현황 비교

연도에 따라 학급당 투자액은 일정한 패턴이 없고 전국 평균은 2010년 증가, 2011년 감소하고 있으며 이는 도지역도 마찬가지이나, 반면 시지역은 2009년과 2010년이 비슷하고 2011년 증가하는 추세를 보이고 있다. 전국의 학급당 투자액 평균은 2009년 1억 8,849만원에서 2010년 1억 9,371만원, 2011년 1억 9,124만원으로 증가했다가 다시 감소하는 추세를 보이고 있다.

학급당 투자액은 학생1인당 투자액과 마찬가지로 학생·학급이 비교적 과밀한 시지역이 도지역에 비해 낮으며 2011년을 기준으로 평균 3,465만원 차이 나는 것으로 분석되었다.

그럼에도 불구하고 전국 및 시·도지역 공통으로 인적자원운용, 학교교육여건개선시설과 같은 경직성 경비의 비중이 줄어들고 있으며 반면 교수학습활동지원, 교육격차해소가 증가하고 있으며 학교재정지원관리도 비슷한 비율로 증가하고 있다. 학급당 투자액은 연도에 따라 늘어났다가 줄어들었다 하는 현상을 보이고 있으나 투자비중에는 뚜렷한 추세가 나타나고 있는 것이다.

학급수가 상대적으로 밀집한 광역·특별시가 학급수가 적은 도단위 지역보다 학급당 예산이 적다. 2011년의 경우 광역시의 경우 학급당 5,916만원 수준인데 비해 도단위 지역은 7,989만원으로 약 2,073만원의 격차가 발생하고 있다. 그러나 시지역과 도지역의 학급당 경비 격차는 2009년에 2,380만원 차이가 나고 있어 2011년에는 지역간 격차가 줄어들고 있다고 할 수 있다. 이는 시지역

의 학생수 및 학급수가 빠르게 증가하는 것에 맞게 재원을 추가지원한다 볼 수 있다. 그러나 적절한 규모로 효율적으로 투자되고 있는지에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다 할 수 있다. 지방채 상환을 포함하는 기타의 학급당 투자규모가 시지역이 도지역보다 높은 것은 학생인구 증가에 따른 추가재원 확보가 지방채 추가발행을 통해 이루어진다 해석할 수 있는 여지가 있기 때문이다.

다음 〈표 Ⅲ-11〉, 〈표 Ⅲ-12〉, 〈표 Ⅲ-13〉은 연도별·시도별 정책사업에 대한 학급당 투자액을 나타낸 내용이다.

대부분의 시도가 2009년에 비해 2011년 학급당 투자액이 증가한 것으로 나타났으며, 2009년보다 2011년 투자액이 적은 시도는 대전, 충남, 전남으로 특히 전남의 학급당 투자액이 2010년에 비해 63%p나 감소한 것으로 나타났다. 이러한 큰 폭의 감소는 인적자원운용의 예산액의 차이에 인한 것으로 학급당 인적자원 운용 투자액이 2011년에 59%p 감소한 것으로 분석되었다. 그러나 이러한 현상은 실제 세출 결산과는 차이가 있는 현상으로 확대하여 해석하는데 제한이 있다고 하겠다.

인적자원운용에 대한 학급당 투자액이 전체에서 차지하는 비중은 2011년에 서울과 충남을 제외하고는 모두 줄어드는 추세를 보이고 있다. 이렇게 줄어드는 예산은 교수-학습활동지원, 교육격차해소, 학교재정지원관리 및 기타(일부시도)에 추가 지원되는 것으로 나타났다. 특히 대구, 전남, 부산의 경우 교수-학습활동 및 교육격차해소에 투자하는 비중이 2009년에 비해 각각 7.45%, 6.23%, 5.51% 증가하는 것으로 나타났다. 반면 지방채 관리의 경우 학생·학급수가 급속히 증가하여 추가 재정수요가 늘어나는 대표적인 시·도인 인천, 경기가 각각 5.10%, 5.74% 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-21〉 시·도별 정책사업별 학급당 투자 현황 - 2009년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건·급식·체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육	교육행정 및기관 운영	기타
서울	**152,894** **(100.00)**	76,056 (49.74)	9,590 (6.27)	5,015 (3.28)	2,666 (1.74)	28,726 (18.79)	20,856 (13.64)	947 (0.62)	2,646 (1.73)	6,391 (4.18)
부산	**160,952** **(100.00)**	83,029 (51.59)	10,653 (6.62)	5,094 (3.16)	908 (0.56)	28,857 (17.93)	15,434 (9.59)	766 (0.48)	2,706 (1.68)	13,506 (8.39)
대구	**161,544** **(100.00)**	76,597 (47.42)	11,364 (7.03)	5,366 (3.32)	3,615 (2.24)	31,083 (19.24)	22,103 (13.68)	624 (0.39)	1,867 (1.16)	8,924 (5.52)
인천	**153,372** **(100.00)**	87,388 (56.98)	10,458 (6.82)	4,627 (3.02)	3,208 (2.09)	18,679 (12.18)	20,951 (13.66)	759 (0.50)	2,533 (1.65)	4,770 (3.11)
광주	**165,376** **(100.00)**	69,393 (41.96)	13,928 (8.42)	5,964 (3.61)	2,745 (1.66)	28,616 (17.30)	28,125 (17.01)	616 (0.37)	5,434 (3.29)	10,555 (6.38)
대전	**191,251** **(100.00)**	115,594 (60.44)	11,401 (5.96)	5,563 (2.91)	2,373 (1.24)	23,973 (12.53)	25,637 (13.40)	367 (0.19)	2,380 (1.24)	3,963 (2.07)
울산	**166,805** **(100.00)**	87,684 (52.57)	15,630 (9.37)	4,752 (2.85)	3,280 (1.97)	18,778 (11.26)	26,159 (15.68)	394 (0.24)	5,003 (3.00)	5,125 (3.07)
경기	**152,113** **(100.00)**	83,959 (55.20)	10,269 (6.75)	4,945 (3.25)	2,747 (1.81)	18,232 (11.99)	24,414 (16.05)	247 (0.16)	2,985 (1.96)	4,315 (2.84)
강원	**205,499** **(100.00)**	118,954 (57.89)	20,243 (9.85)	5,295 (2.58)	6,404 (3.12)	21,955 (10.68)	22,750 (11.07)	1,754 (0.85)	5,978 (2.91)	2,166 (1.05)
충북	**198,281** **(100.00)**	106,441 (53.68)	17,843 (9.00)	6,163 (3.11)	3,052 (1.54)	25,793 (13.01)	22,869 (11.53)	471 (0.24)	5,507 (2.78)	10,142 (5.12)
충남	**206,204** **(100.00)**	101,265 (49.11)	19,459 (9.44)	8,115 (3.94)	3,588 (1.74)	30,012 (14.55)	30,221 (14.66)	795 (0.39)	7,661 (3.72)	5,086 (2.47)
전북	**197,199** **(100.00)**	103,716 (52.59)	16,983 (8.61)	8,939 (4.53)	3,873 (1.96)	32,907 (16.69)	16,098 (8.16)	546 (0.28)	4,911 (2.49)	9,227 (4.68)
전남	**354,583** **(100.00)**	257,855 (72.72)	14,675 (4.14)	5,190 (1.46)	4,732 (1.33)	35,419 (9.99)	25,351 (7.15)	946 (0.27)	7,637 (2.15)	2,778 (0.78)
경북	**182,390** **(100.00)**	93,110 (51.05)	15,281 (8.38)	6,425 (3.52)	2,612 (1.43)	36,413 (19.96)	16,251 (8.91)	639 (0.35)	5,496 (3.01)	6,162 (3.38)
경남	**165,447** **(100.00)**	94,159 (56.91)	9,391 (5.68)	6,727 (4.07)	4,074 (2.46)	26,527 (16.03)	16,100 (9.73)	449 (0.27)	4,616 (2.79)	3,405 (2.06)
제주	**201,992** **(100.00)**	101,988 (50.49)	19,642 (9.72)	6,596 (3.27)	8,412 (4.16)	20,641 (10.22)	26,700 (13.22)	727 (0.36)	5,891 (2.92)	11,396 (5.64)

〈표 Ⅲ-22〉 시·도별 정책사업별 학급당 투자 현황 - 2010년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건·급식·체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육	교육행정 및기관 운영	기타
서울	**154,266** (100.00)	78,159 (50.66)	10,145 (6.58)	5,987 (3.88)	2,574 (1.67)	30,177 (19.56)	18,819 (12.20)	1,002 (0.65)	3,330 (2.16)	4,074 (2.64)
부산	**168,648** (100.00)	86,552 (51.32)	12,228 (7.25)	6,035 (3.58)	1,213 (0.72)	28,844 (17.10)	21,399 (12.69)	905 (0.54)	3,684 (2.18)	7,788 (4.62)
대구	**161,401** (100.00)	79,854 (49.48)	13,192 (8.17)	7,632 (4.73)	3,419 (2.12)	31,558 (19.55)	15,560 (9.64)	671 (0.42)	2,976 (1.84)	6,541 (4.05)
인천	**160,697** (100.00)	86,597 (53.89)	12,914 (8.04)	5,542 (3.45)	2,734 (1.70)	19,630 (12.22)	22,985 (14.30)	820 (0.51)	3,107 (1.93)	6,367 (3.96)
광주	**174,806** (100.00)	70,241 (40.18)	16,086 (9.20)	6,489 (3.71)	4,092 (2.34)	31,442 (17.99)	30,787 (17.61)	573 (0.33)	7,675 (4.39)	7,421 (4.25)
대전	**162,481** (100.00)	86,592 (53.29)	10,843 (6.67)	6,307 (3.88)	2,025 (1.25)	27,323 (16.82)	20,889 (12.86)	317 (0.19)	3,890 (2.39)	4,294 (2.64)
울산	**165,733** (100.00)	91,298 (55.09)	15,575 (9.40)	4,766 (2.88)	3,156 (1.90)	21,297 (12.85)	19,284 (11.64)	487 (0.29)	4,802 (2.90)	5,068 (3.06)
경기	**145,321** (100.00)	84,444 (58.11)	8,101 (5.57)	5,667 (3.90)	2,459 (1.69)	18,895 (13.00)	18,511 (12.74)	199 (0.14)	2,141 (1.47)	4,904 (3.37)
강원	**223,568** (100.00)	121,515 (54.35)	20,780 (9.29)	5,473 (2.45)	7,605 (3.40)	23,676 (10.59)	32,868 (14.70)	2,411 (1.08)	6,464 (2.89)	2,775 (1.24)
충북	**204,935** (100.00)	108,420 (52.90)	19,776 (9.65)	9,557 (4.66)	3,529 (1.72)	28,713 (14.01)	20,204 (9.86)	393 (0.19)	6,934 (3.38)	7,410 (3.62)
충남	**193,706** (100.00)	102,372 (52.85)	19,187 (9.91)	6,469 (3.34)	2,146 (1.11)	33,638 (17.37)	18,556 (9.58)	922 (0.48)	7,344 (3.79)	3,072 (1.59)
전북	**203,496** (100.00)	97,080 (47.71)	19,398 (9.53)	9,779 (4.81)	3,420 (1.68)	34,984 (17.19)	20,187 (9.92)	751 (0.37)	4,948 (2.43)	12,947 (6.36)
전남	**400,125** (100.00)	298,536 (74.61)	14,753 (3.69)	8,336 (2.08)	5,231 (1.31)	36,808 (9.20)	19,693 (4.92)	977 (0.24)	6,370 (1.59)	9,421 (2.35)
경북	**204,843** (100.00)	94,714 (46.24)	19,028 (9.29)	6,645 (3.24)	2,880 (1.41)	42,167 (20.59)	22,877 (11.17)	824 (0.40)	8,210 (4.01)	7,497 (3.66)
경남	**166,960** (100.00)	94,642 (56.69)	11,240 (6.73)	7,774 (4.66)	3,480 (2.08)	27,425 (16.43)	13,365 (8.01)	505 (0.30)	5,204 (3.12)	3,325 (1.99)
제주	**208,421** (100.00)	104,968 (50.36)	19,648 (9.43)	8,949 (4.29)	4,004 (1.92)	24,632 (11.82)	30,435 (14.60)	640 (0.31)	7,494 (3.60)	7,651 (3.67)

〈표 Ⅲ-23〉 시·도별 정책사업별 학급당 투자 현황 - 2011년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건·급식·체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생직업 교육	교육행정 및기관 운영	기타
서울	**157,240** **(100.00)**	79,804 (50.75)	11,333 (7.21)	8,316 (5.29)	4,619 (2.94)	30,669 (19.50)	11,938 (7.59)	456 (0.29)	2,375 (1.51)	7,729 (4.92)
부산	**179,484** **(100.00)**	90,726 (50.55)	18,223 (10.15)	9,222 (5.14)	897 (0.50)	30,800 (17.16)	18,358 (10.23)	1,001 (0.56)	3,156 (1.76)	7,101 (3.96)
대구	**170,737** **(100.00)**	79,682 (46.67)	19,932 (11.67)	10,467 (6.13)	2,872 (1.68)	34,016 (19.92)	14,068 (8.24)	780 (0.46)	2,617 (1.53)	6,304 (3.69)
인천	**166,863** **(100.00)**	91,345 (54.74)	14,457 (8.66)	6,421 (3.85)	2,003 (1.20)	25,502 (15.28)	9,951 (5.96)	760 (0.46)	2,719 (1.63)	13,706 (8.21)
광주	**181,786** **(100.00)**	75,884 (41.74)	16,022 (8.81)	8,477 (4.66)	882 (0.48)	41,040 (22.58)	18,879 (10.39)	497 (0.27)	4,370 (2.40)	15,735 (8.66)
대전	**165,772** **(100.00)**	85,917 (51.83)	12,101 (7.30)	7,441 (4.49)	1,814 (1.09)	30,382 (18.33)	19,875 (11.99)	321 (0.19)	2,380 (1.44)	5,541 (3.34)
울산	**180,355** **(100.00)**	94,448 (52.37)	15,012 (8.32)	5,566 (3.09)	2,518 (1.40)	25,311 (14.03)	25,782 (14.30)	468 (0.26)	3,573 (1.98)	7,677 (4.26)
경기	**160,386** **(100.00)**	88,188 (54.99)	10,211 (6.37)	6,467 (4.03)	4,465 (2.78)	22,099 (13.78)	12,861 (8.02)	225 (0.14)	2,116 (1.32)	13,753 (8.58)
강원	**227,475** **(100.00)**	128,283 (56.39)	21,431 (9.42)	6,198 (2.72)	8,874 (3.90)	27,028 (11.88)	24,100 (10.59)	2,246 (0.99)	5,537 (2.43)	3,776 (1.66)
충북	**208,922** **(100.00)**	109,639 (52.48)	22,006 (10.53)	17,621 (8.43)	3,776 (1.81)	27,803 (13.31)	17,444 (8.35)	398 (0.19)	5,752 (2.75)	4,482 (2.15)
충남	**196,557** **(100.00)**	109,653 (55.79)	19,931 (10.14)	6,096 (3.10)	1,488 (0.76)	37,495 (19.08)	10,702 (5.44)	1,718 (0.87)	5,588 (2.84)	3,886 (1.98)
전북	**211,469** **(100.00)**	97,332 (46.03)	21,668 (10.25)	9,370 (4.43)	4,026 (1.90)	47,557 (22.49)	18,736 (8.86)	631 (0.30)	3,836 (1.81)	8,314 (3.93)
전남	**244,741** **(100.00)**	123,425 (50.43)	22,960 (9.38)	5,996 (2.45)	10,560 (4.31)	40,974 (16.74)	30,091 (12.29)	1,170 (0.48)	5,826 (2.38)	3,740 (1.53)
경북	**209,899** **(100.00)**	99,725 (47.51)	22,156 (10.56)	7,949 (3.79)	1,930 (0.92)	47,651 (22.70)	12,676 (6.04)	880 (0.42)	7,107 (3.39)	9,825 (4.68)
경남	**179,037** **(100.00)**	98,643 (55.10)	13,569 (7.58)	6,662 (3.72)	5,942 (3.32)	30,934 (17.28)	13,846 (7.73)	515 (0.29)	3,950 (2.21)	4,977 (2.78)
제주	**219,074** **(100.00)**	110,330 (50.36)	23,943 (10.93)	13,140 (6.00)	2,007 (0.92)	26,879 (12.27)	30,158 (13.77)	664 (0.30)	7,022 (3.21)	4,931 (2.25)

나. 재원별 투자 구조

1) 재원별 교육투자

다음 〈표 Ⅲ-14〉, 〈표 Ⅲ-15〉, 〈표 Ⅲ-16〉, 〈표 Ⅲ-17〉은 시·도에서 정책사업을 추진하는 재원인 교육비특별회계, 특별교부금, 국고보조금, 지방보조금, 기부금 및 기타별 투자규모를 비교·분석한 결과이다.

시·도 및 전국의 정책사업의 재원을 살펴보면 보통교부금을 바탕으로 한 일반재원이 압도적으로 많다(2009·2010년 96.7%, 2011년 95.7%). 다음으로 특별교부금(2009년 1.48%, 2010년 1.89%, 2011년 2.43%), 지방보조금(2009년 0.85%, 2010년 1.04%, 2011년 1.72%), 국고보조금(2009년 0.39%, 2010년 0.17%, 2011년 0.14%), 기부금 및 기타(2009년 0.57%, 2010년 0.22%, 2011년 0.05%) 순으로 나타났다. 대체적으로 일반재원에 대한 의존은 95% 이상이고, 특별교부금 의존비율 및 지방보조금 의존비율은 점차 높아지는 추세이고 국고보조금 규모는 줄어드는 추세를 보이고 있다.

특이한 점은 특별교부금의 시·도간 차이가 연도별로 안정적이지 못하다는 점이다. 예를 들어 2009년과 2010년의 경우 특별교부금이 차지하는 비중이 시지역보다 도지역이 약간 상회하였으나, 2011년의 경우 시지역이 도지역보다 큰 규모의 특별교부금을 유치한 것으로 조사되었다. 특별교부금 사업의 성격상 관련 사업을 많이 신청하여 유치하거나, 또는 시·도교육청 평가에 따른 인센티브 지원이 많을수록 상대적으로 많은 특별교부금을 재원화하는 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-24〉 전국 및 시·도의 재원별 평균 투자 현황(2009~2011년)

(단위: 천원, %)

구분		합계	일반재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및 기타
전국	2009년	**2,959,607** **(100.00)**	**2,861,820** **(96.70)**	**43,923** **(1.48)**	**11,674** **(0.39)**	**25,281** **(0.85)**	**16,909** **(0.57)**
	2010년	**3,010,369** **(100.00)**	**2,910,877** **(96.70)**	**56,749** **(1.89)**	**4,973** **(0.17)**	**31,195** **(1.04)**	**6,575** **(0.22)**
	2011년	**3,036,441** **(100.00)**	**2,904,718** **(95.66)**	**73,813** **(2.43)**	**4,211** **(0.14)**	**52,229** **(1.72)**	**1,470** **(0.05)**
시	2009년	**2,654,005** **(100.00)**	2,599,151 (97.93)	35,765 (1.35)	9,413 (0.35)	9,280 (0.35)	397 (0.01)
	2010년	**2,660,982** **(100.00)**	2,587,016 (97.22)	47,744 (1.79)	5,092 (0.19)	20,206 (0.76)	924 (0.03)
	2011년	**2,752,026** **(100.00)**	2,605,311 (94.67)	95,345 (3.46)	5,598 (0.20)	44,969 (1.63)	803 (0.03)
도	2009년	**3,197,297** **(100.00)**	3,066,117 (95.90)	50,268 (1.57)	13,432 (0.42)	37,727 (1.18)	29,752 (0.93)
	2010년	**3,282,113** **(100.00)**	3,162,768 (96.36)	63,752 (1.94)	4,881 (0.15)	39,742 (1.21)	10,970 (0.33)
	2011년	**3,257,652** **(100.00)**	3,118,321 (95.72)	69,865 (2.14)	4,122 (0.13)	62,996 (1.93)	2,348 (0.07)

〈표 Ⅲ-25〉 시·도별 재원별 투자 현황 - 2009년

(단위: 백만원, %)

구분	합계	일반재원	특별교부금	국고보조금	지방보조금	기부금및기타
서울	**7,024,864** **(100.00)**	6,856,484 (97.60)	107,129 (1.52)	6,417 (0.09)	54,834 (0.78)	0 (0.00)
부산	**2,872,834** **(100.00)**	2,793,499 (97.24)	40,453 (1.41)	36,998 (1.29)	1,884 (0.07)	0 (0.00)
대구	**2,187,786** **(100.00)**	2,128,189 (97.28)	34,735 (1.59)	16,017 (0.73)	6,069 (0.28)	2,776 (0.13)
인천	**2,276,815** **(100.00)**	2,253,203 (98.96)	20,694 (0.91)	2,806 (0.12)	112 (0.00)	0 (0.00)
광주	**1,430,998** **(100.00)**	1,407,852 (98.38)	20,918 (1.46)	1,326 (0.09)	902 (0.06)	0 (0.00)
대전	**1,676,315** **(100.00)**	1,652,347 (98.57)	22,319 (1.33)	1,492 (0.09)	157 (0.01)	0 (0.00)
울산	**1,108,424** **(100.00)**	1,102,483 (99.46)	4,104 (0.37)	837 (0.08)	1,000 (0.09)	0 (0.00)
경기	**9,182,610** **(100.00)**	9,075,932 (98.84)	95,255 (1.04)	11,423 (0.12)	0 (0.00)	0 (0.00)
강원	**1,888,538** **(100.00)**	1,678,321 (88.87)	40,404 (2.14)	14,967 (0.79)	49,747 (2.63)	105,099 (5.57)
충북	**1,787,111** **(100.00)**	1,754,835 (98.19)	29,460 (1.65)	2,278 (0.13)	0 (0.00)	538 (0.03)
충남	**2,484,767** **(100.00)**	2,391,613 (96.25)	77,951 (3.14)	5,822 (0.23)	9,381 (0.38)	0 (0.00)
전북	**2,335,234** **(100.00)**	2,242,947 (96.05)	43,430 (1.86)	18,656 (0.80)	30,201 (1.29)	0 (0.00)
전남	**4,371,298** **(100.00)**	4,348,813 (99.49)	18,758 (0.43)	2,488 (0.06)	1,239 (0.03)	0 (0.00)
경북	**2,833,244** **(100.00)**	2,345,868 (82.80)	55,129 (1.95)	28,681 (1.01)	241,437 (8.52)	162,129 (5.72)
경남	**3,208,515** **(100.00)**	3,110,129 (96.93)	70,743 (2.20)	27,643 (0.86)	0 (0.00)	0 (0.00)
제주	**684,353** **(100.00)**	646,597 (94.48)	21,283 (3.11)	8,933 (1.31)	7,540 (1.10)	0 (0.00)

특이한 점은 특별교부금의 시·도간 차이가 연도별로 안정적이지 못하다는 점이다. 예를 들어 2009년과 2010년의 경우 특별교부금이 차지하는 비중이 시지역보다 도지역이 약간 상회하였으나, 2011년의 경우 시지역이 도지역보다 큰 규모의 특별교부금을 유치한 것으로 조사되었다. 특별교

부금사업의 성격상 관련 사업을 많이 신청하여 유치하거나, 또는 시·도교육청 평가에 따른 인센티브 지원이 많을수록 상대적으로 많은 특별교부금을 재원화하는 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-26〉 시·도별 재원별 투자 현황 - 2010년

(단위: 백만원, %)

구분	합계	일반재원	특별교부금	국고보조금	지방보조금	기부금및기타
서울	**7,016,646** **(100.00)**	6,754,473 (96.26)	137,768 (1.96)	14,485 (0.21)	109,920 (1.57)	0 (0.00)
부산	**2,954,370** **(100.00)**	2,895,454 (98.01)	49,445 (1.67)	7,237 (0.24)	230 (0.01)	2,004 (0.07)
대구	**2,180,375** **(100.00)**	2,123,311 (97.38)	40,061 (1.84)	4,024 (0.18)	9,710 (0.45)	3,269 (0.15)
인천	**2,391,815** **(100.00)**	2,352,551 (98.36)	35,305 (1.48)	3,938 (0.16)	21 (0.00)	0 (0.00)
광주	**1,549,486** **(100.00)**	1,506,677 (97.24)	33,040 (2.13)	3,061 (0.20)	5,860 (0.38)	848 (0.05)
대전	**1,418,298** **(100.00)**	1,388,387 (97.89)	12,672 (0.89)	1,834 (0.13)	15,405 (1.09)	0 (0.00)
울산	**1,115,886** **(100.00)**	1,088,261 (97.52)	25,916 (2.32)	1,063 (0.10)	299 (0.03)	347 (0.03)
경기	**8,999,274** **(100.00)**	8,769,262 (97.44)	153,715 (1.71)	255 (0.00)	0 (0.00)	76,042 (0.84)
강원	**2,054,371** **(100.00)**	1,970,659 (95.93)	51,556 (2.51)	5,332 (0.26)	23,051 (1.12)	3,773 (0.18)
충북	**1,835,197** **(100.00)**	1,775,378 (96.74)	48,995 (2.67)	3,642 (0.20)	7,158 (0.39)	24 (0.00)
충남	**2,347,139** **(100.00)**	2,266,126 (96.55)	65,990 (2.81)	1,948 (0.08)	13,075 (0.56)	0 (0.00)
전북	**2,412,036** **(100.00)**	2,305,689 (95.59)	61,724 (2.56)	8,388 (0.35)	36,235 (1.50)	0 (0.00)
전남	**4,796,302** **(100.00)**	4,759,230 (99.23)	30,162 (0.63)	2,644 (0.06)	4,257 (0.09)	9 (0.00)
경북	**3,154,177** **(100.00)**	2,787,345 (88.37)	72,975 (2.31)	11,572 (0.37)	263,399 (8.35)	18,886 (0.60)
경남	**3,235,016** **(100.00)**	3,164,654 (97.82)	59,850 (1.85)	8,056 (0.25)	2,456 (0.08)	0 (0.00)
제주	**705,508** **(100.00)**	666,571 (94.48)	28,805 (4.08)	2,088 (0.30)	8,044 (1.14)	0 (0.00)

〈표 Ⅲ-27〉 시·도별 재원별 투자 현황 - 2011년

(단위: 백만원, %)

구분	합계	일반재원	특별교부금	국고보조금	지방보조금	기부금및기타
서울	**7,087,446** **(100.00)**	6,539,346 (92.27)	335,877 (4.74)	20,656 (0.29)	191,567 (2.70)	0 (0.00)
부산	**3,080,129** **(100.00)**	3,021,572 (98.10)	54,565 (1.77)	40 (0.00)	2,721 (0.09)	1,231 (0.04)
대구	**2,300,514** **(100.00)**	2,211,085 (96.11)	53,962 (2.35)	6,341 (0.28)	26,294 (1.14)	2,832 (0.12)
인천	**2,496,440** **(100.00)**	2,352,177 (94.22)	61,061 (2.45)	788 (0.03)	82,414 (3.30)	0 (0.00)
광주	**1,631,715** **(100.00)**	1,531,820 (93.88)	89,512 (5.49)	5,997 (0.37)	2,905 (0.18)	1,481 (0.09)
대전	**1,458,298** **(100.00)**	1,411,829 (96.81)	38,647 (2.65)	845 (0.06)	6,977 (0.48)	0 (0.00)
울산	**1,209,640** **(100.00)**	1,169,350 (96.67)	33,790 (2.79)	4,516 (0.37)	1,904 (0.16)	80 (0.01)
경기	**10,079,910** **(100.00)**	9,925,940 (98.47)	153,715 (1.52)	255 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
강원	**2,090,267** **(100.00)**	1,964,951 (94.00)	53,155 (2.54)	3,253 (0.16)	65,099 (3.11)	3,809 (0.18)
충북	1,913,098 (100.00)	1,835,872 (95.96)	55,245 (2.89)	3,751 (0.20)	15,722 (0.82)	2,508 (0.13)
충남	**2,406,054** **(100.00)**	2,332,165 (96.93)	63,039 (2.62)	537 (0.02)	10,313 (0.43)	0 (0.00)
전북	**2,499,351** **(100.00)**	2,382,149 (95.31)	57,637 (2.31)	5,917 (0.24)	52,052 (2.08)	1,596 (0.06)
전남	**2,889,910** **(100.00)**	2,793,716 (96.67)	59,945 (2.07)	5,161 (0.18)	30,365 (1.05)	723 (0.03)
경북	**3,218,600** **(100.00)**	2,830,209 (87.93)	82,520 (2.56)	6,101 (0.19)	291,559 (9.06)	8,211 (0.26)
경남	**3,477,266** **(100.00)**	3,294,160 (94.73)	82,295 (2.37)	9,721 (0.28)	86,804 (2.50)	4,286 (0.12)
제주	**744,414** **(100.00)**	705,728 (94.80)	21,235 (2.85)	2,404 (0.32)	15,047 (2.02)	0 (0.00)

시·도별 차이를 살펴보면, 2011년을 기준으로 보았을 때, 전국에서 가장 특별교부금에 대한 의존도가 높은 시·도는 광주로 전체의 5.49%를 특별교부금으로 추진하고 있으며, 다음으로 서울(4.74%), 충북(2.89%), 울산(2.79%)으로 나타났다. 금액으로는 서울특별시의 특별교부금 규모가 가장 큰 3,359억원, 경기도 1,537억원, 광주 8,951억원 순으로 나타났다.

일반자치단체로부터의 비법정전입금인 지방보조금은 광역 및 기초자치단체가 교육여건 개선을 위해 자발적으로 교육에 투자하는 것을 의미한다. 2011년을 기준으로 할 때, 경상북도가 전국에서 가장 많은 지방보조금(약 2,916억원)을 유치하였으며, 그 다음이 서울특별시로서 1,916억원, 인천광역시가 824억원, 경상남도가 868억원을 유치한 것으로 나타났다. 또한 의존도로는 경상북도가 9.06%로 가장 높고 인천 3.30%, 강원 3.11% 순으로 지방재원에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났다.

2) 재원별 학생 및 학급당 교육투자

우선 재원별 학생1인당 및 학급당 교육투자 패턴도 앞서 살펴본 세출예산별 교육투자 패턴과 유사하게 매해 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 대체로 보통교부금인 일반재원에 95% 이상을 의존하고 있다. 시지역은 도지역에 비해 일반재원에 대한 의존비율이 약 2% 높고 도지역은 특별교부금, 지방보조금, 기부금 및 기타에 대한 의존율이 시지역보다 높은 것으로 나타났다. 특별교부금은 2011년에 대폭 늘어나는 것으로 나타났는데 시지역의 경우 2009년에 비해 3배 가까이 늘어나는 도지역의 수준과 거의 비슷한 규모가 되는 것으로 나타났다. 지방보조금의 경우 시지역은 도지역에 비해 3분의 1에 그치는 규모이나 시지역의 지방보조금도 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.

전체 대비 비중으로는 일반재원, 국고보조금의 비중은 줄어들고, 특별교부금, 지방보조금은 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-28〉 전국 및 시·도의 재원별 학생1인당 평균 투자 현황(2009~2011년)

(단위: 천원, %)

구분	연도	학생1인당 평균 투자액						학급당 평균 투자액					
		합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타
전국	2009	**6,644** (100.00)	6,385 (96.10)	107 (1.61)	32 (0.48)	67 (1.01)	53 (0.80)	**188,494** (100.00)	181,396 (96.23)	3,032 (1.61)	892 (0.47)	1,790 (0.95)	1,384 (0.73)
	2010	**7,022** (100.00)	6,781 (96.57)	142 (2.03)	13 (0.19)	78 (1.11)	8 (0.11)	**193,713** (100.00)	187,116 (96.59)	3,955 (2.04)	367 (0.19)	2,064 (1.07)	211 (0.11)
	2011	**7,082** (100.00)	6,734 (95.08)	191 (2.70)	13 (0.19)	139 (1.96)	5 (0.07)	**191,237** (100.00)	181,923 (95.13)	5,210 (2.72)	361 (0.19)	3,612 (1.89)	131 (0.07)
시	2009	**5,305** (100.00)	5,211 (98.22)	65 (1.23)	19 (0.36)	9 (0.18)	1 (0.02)	**164,599** (100.00)	161,684 (98.23)	2,020 (1.23)	576 (0.35)	290 (0.18)	29 (0.02)
	2010	**5,466** (100.00)	5,332 (97.54)	96 (1.76)	10 (0.18)	27 (0.49)	2 (0.04)	**164,005** (100.00)	159,955 (97.53)	2,888 (1.76)	287 (0.17)	803 (0.49)	72 (0.04)
	2011	**5,916** (100.00)	5,650 (95.50)	187 (3.15)	12 (0.20)	65 (1.11)	2 (0.04)	**171,748** (100.00)	163,995 (95.49)	5,446 (3.17)	346 (0.20)	1,896 (1.10)	66 (0.04)
도	2009	**7,685** (100.00)	7,298 (94.97)	140 (1.82)	42 (0.54)	112 (1.46)	94 (1.22)	**207,079** (100.00)	196,728 (95.00)	3,820 (1.84)	1,138 (0.55)	2,957 (1.43)	2,437 (1.18)
	2010	**8,232** (100.00)	7,908 (96.06)	178 (2.17)	16 (0.20)	118 (1.43)	12 (0.14)	**216,819** (100.00)	208,240 (96.04)	4,786 (2.21)	429 (0.20)	3,045 (1.40)	319 (0.15)
	2011	**7,989** (100.00)	7,576 (94.84)	195 (2.44)	14 (0.18)	196 (2.45)	7 (0.09)	**206,395** (100.00)	195,867 (94.90)	5,026 (2.44)	373 (0.18)	4,948 (2.40)	182 (0.09)

시·도별 재원별 투자규모를 살펴보면 특별교부금과 지방보조금의 차이가 연도별로 나타나고 있다. 학생1인당 특별교부금 규모는 2009년 충남 24만원, 제주 21만원, 강원 17만원, 경남 13만원 순으로 나타났고, 2010년 제주 29만원, 강원 22만원, 충남·전북 21만원 순으로 나타났다. 2011년에는 이러한 패턴에 차이가 나타나는데 광주 34만원, 서울 26만원, 강원 24만원 순으로 큰 것으로 나타났다. 지방보조금의 경우 2009~2011년 모두 경북이 압도적으로 많은 59~76만원으로 나타났으며 이외에 강원 23~29만원으로 금액이 큰 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-29〉 시·도별 재원별 학생 및 학급당 투자 현황 - 2009년

(단위: 천원, %)

구분	학생1인당 세출액						학급당 세출액					
	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타
서울	**4,963** (100.00)	4,844 (97.60)	76 (1.52)	5 (0.09)	39 (0.78)	-	**152,894** (100.00)	149,229 (97.60)	2,332 (1.52)	140 (0.09)	1,193 (0.78)	-
부산	**5,457** (100.00)	5,306 (97.24)	77 (1.41)	70 (1.29)	4 (0.07)	-	**160,952** (100.00)	156,507 (97.24)	2,266 (1.41)	2,073 (1.29)	106 (0.07)	-
대구	**5,105** (100.00)	4,966 (97.28)	81 (1.59)	37 (0.73)	14 (0.28)	6 (0.13)	**161,544** (100.00)	157,143 (97.28)	2,565 (1.59)	1,183 (0.73)	448 (0.28)	205 (0.13)
인천	**4,984** (100.00)	4,932 (98.96)	45 (0.91)	6 (0.12)	-	-	**153,372** (100.00)	151,782 (98.96)	1,394 (0.91)	189 (0.12)	8 (0.00)	-
광주	**5,144** (100.00)	5,061 (98.38)	75 (1.46)	5 (0.09)	3 (0.06)	-	**165,376** (100.00)	162,701 (98.38)	2,417 (1.46)	153 (0.09)	104 (0.06)	-
대전	**6,233** (100.00)	6,143 (98.57)	83 (1.33)	6 (0.09)	1 (0.01)	-	**191,251** (100.00)	188,516 (98.57)	2,546 (1.33)	170 (0.09)	18 (0.01)	-
울산	**5,253** (100.00)	5,225 (99.46)	19 (0.37)	4 (0.08)	5 (0.09)	-	**166,805** (100.00)	165,912 (99.46)	617 (0.37)	126 (0.08)	150 (0.09)	-
경기	**4,672** (100.00)	4,617 (98.84)	48 (1.04)	6 (0.12)	-	-	**152,113** (100.00)	150,346 (98.84)	1,578 (1.04)	189 (0.12)	-	-
강원	**7,966** (100.00)	7,079 (88.87)	170 (2.14)	63 (0.79)	210 (2.63)	443 (5.57)	**205,499** (100.00)	182,625 (88.87)	4,396 (2.14)	1,629 (0.79)	5,413 (2.63)	11,436 (5.57)
충북	**7,090** (100.00)	6,962 (98.19)	117 (1.65)	9 (0.13)	-	2 (0.03)	**198,281** (100.00)	194,700 (98.19)	3,269 (1.65)	253 (0.13)	-	60 (0.03)
충남	**7,730** (100.00)	7,440 (96.25)	242 (3.14)	18 (0.23)	29 (0.38)	-	**206,204** (100.00)	198,474 (96.25)	6,469 (3.14)	483 (0.23)	778 (0.38)	-
전북	**7,570** (100.00)	7,270 (96.05)	141 (1.86)	60 (0.80)	98 (1.29)	-	**197,199** (100.00)	189,406 (96.05)	3,667 (1.86)	1,575 (0.80)	2,550 (1.29)	-
전남	**14,600** (100.00)	14,524 (99.49)	63 (0.43)	8 (0.06)	4 (0.03)	-	**354,583** (100.00)	352,759 (99.49)	1,522 (0.43)	202 (0.06)	100 (0.03)	-
경북	**6,956** (100.00)	5,760 (82.80)	135 (1.95)	70 (1.01)	593 (8.52)	398 (5.72)	**182,390** (100.00)	151,015 (82.80)	3,549 (1.95)	1,846 (1.01)	15,542 (8.52)	10,437 (5.72)
경남	**5,790** (100.00)	5,612 (96.93)	128 (2.20)	50 (0.86)	-	-	**165,447** (100.00)	160,374 (96.93)	3,648 (2.20)	1,425 (0.86)	-	-
제주	**6,791** (100.00)	6,416 (94.48)	211 (3.11)	89 (1.31)	75 (1.10)	-	**201,992** (100.00)	190,849 (94.48)	6,282 (3.11)	2,636 (1.31)	2,225 (1.10)	-

〈표 Ⅲ-30〉 시·도별 재원별 학생 및 학급당 투자 현황 - 2010년

(단위: 천원, %)

구분	학생1인당 세출액						학급당 세출액					
	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타
서울	**5,136** (100.00)	4,944 (96.26)	101 (1.96)	11 (0.21)	80 (1.57)	-	**154,266** (100.00)	148,502 (96.26)	3,029 (1.96)	318 (0.21)	2,417 (1.57)	-
부산	**5,872** (100.00)	5,755 (98.01)	98 (1.67)	14 (0.24)	-	4 (0.07)	**168,648** (100.00)	165,284 (98.01)	2,823 (1.67)	413 (0.24)	13 (0.01)	114 (0.07)
대구	**5,261** (100.00)	5,124 (97.38)	97 (1.84)	10 (0.18)	23 (0.45)	8 (0.15)	**161,401** (100.00)	157,177 (97.38)	2,965 (1.84)	298 (0.18)	719 (0.45)	242 (0.15)
인천	**5,394** (100.00)	5,306 (98.36)	80 (1.48)	9 (0.16)	-	-	**160,697** (100.00)	158,059 (98.36)	2,372 (1.48)	265 (0.16)	1 (0.00)	-
광주	**5,675** (100.00)	5,518 (97.24)	121 (2.13)	11 (0.20)	21 (0.38)	3 (0.05)	**174,806** (100.00)	169,977 (97.24)	3,727 (2.13)	345 (0.20)	661 (0.38)	96 (0.05)
대전	**5,421** (100.00)	5,307 (97.89)	48 (0.89)	7 (0.13)	59 (1.09)	-	**162,481** (100.00)	159,054 (97.89)	1,452 (0.89)	210 (0.13)	1,765 (1.09)	-
울산	**5,503** (100.00)	5,367 (97.52)	128 (2.32)	5 (0.10)	1 (0.03)	2 (0.03)	**165,733** (100.00)	161,631 (97.52)	3,849 (2.32)	158 (0.10)	44 (0.03)	51 (0.03)
경기	**4,639** (100.00)	4,520 (97.44)	79 (1.71)	-	-	39 (0.84)	**145,321** (100.00)	141,606 (97.44)	2,482 (1.71)	4 (0.00)	-	1,228 (0.84)
강원	**8,891** (100.00)	8,529 (95.93)	223 (2.51)	23 (0.26)	100 (1.12)	16 (0.18)	**223,568** (100.00)	214,458 (95.93)	5,611 (2.51)	580 (0.26)	2,509 (1.12)	411 (0.18)
충북	**7,463** (100.00)	7,220 (96.74)	199 (2.67)	15 (0.20)	29 (0.39)	-	**204,935** (100.00)	198,255 (96.74)	5,471 (2.67)	407 (0.20)	799 (0.39)	3 (0.00)
충남	**7,372** (100.00)	7,118 (96.55)	207 (2.81)	6 (0.08)	41 (0.56)	-	**193,706** (100.00)	187,020 (96.55)	5,446 (2.81)	161 (0.08)	1,079 (0.56)	-
전북	**8,027** (100.00)	7,674 (95.59)	205 (2.56)	28 (0.35)	121 (1.50)	-	**203,496** (100.00)	194,524 (95.59)	5,207 (2.56)	708 (0.35)	3,057 (1.50)	-
전남	**16,550** (100.00)	16,422 (99.23)	104 (0.63)	9 (0.06)	15 (0.09)	-	**400,125** (100.00)	397,033 (99.23)	2,516 (0.63)	221 (0.06)	355 (0.09)	1 (0.00)
경북	**8,010** (100.00)	7,078 (88.37)	185 (2.31)	29 (0.37)	669 (8.35)	48 (0.60)	**204,843** (100.00)	181,020 (88.37)	4,739 (2.31)	751 (0.37)	17,106 (8.35)	1,226 (0.60)
경남	**5,989** (100.00)	5,859 (97.83)	111 (1.85)	15 (0.25)	5 (0.08)	-	**166,960** (100.00)	163,329 (97.83)	3,089 (1.85)	416 (0.25)	127 (0.08)	-
제주	**7,143** (100.00)	6,749 (94.48)	292 (4.08)	21 (0.30)	81 (1.14)	-	**208,421** (100.00)	196,919 (94.48)	8,509 (4.08)	617 (0.30)	2,376 (1.14)	-

〈표 Ⅲ-31〉 시·도별 재원별 학생 및 학급당 투자 현황 - 2011년

(단위: 천원, %)

구분	학생1인당 세출액						학급당 세출액					
	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타	합계	일반 재원	특별 교부금	국고 보조금	지방 보조금	기부금 및기타
서울	**5,392** (100.00)	4,975 (92.27)	256 (4.74)	16 (0.29)	146 (2.70)	-	**157,240** (100.00)	145,080 (92.27)	7,452 (4.74)	458 (0.29)	4,250 (2.70)	-
부산	**6,411** (100.00)	6,289 (98.10)	114 (1.77)	-	6 (0.09)	3 (0.04)	**179,484** (100.00)	176,072 (98.10)	3,180 (1.77)	2 (0.00)	159 (0.09)	72 (0.04)
대구	**5,759** (100.00)	5,536 (96.11)	135 (2.35)	16 (0.28)	66 (1.14)	7 (0.12)	**170,737** (100.00)	164,100 (96.11)	4,005 (2.35)	471 (0.28)	1,951 (1.14)	210 (0.12)
인천	**5,831** (100.00)	5,494 (94.22)	143 (2.45)	2 (0.03)	193 (3.30)	-	**166,863** (100.00)	157,221 (94.22)	4,081 (2.45)	53 (0.03)	5,509 (3.30)	-
광주	**6,108** (100.00)	5,734 (93.88)	335 (5.49)	22 (0.37)	11 (0.18)	6 (0.09)	**181,786** (100.00)	170,657 (93.88)	9,972 (5.49)	668 (0.37)	324 (0.18)	165 (0.09)
대전	**5,734** (100.00)	5,552 (96.81)	152 (2.65)	3 (0.06)	27 (0.48)	-	**165,772** (100.00)	160,490 (96.81)	4,393 (2.65)	96 (0.06)	793 (0.48)	-
울산	**6,179** (100.00)	5,973 (96.67)	173 (2.79)	23 (0.37)	10 (0.16)	-	**180,355** (100.00)	174,348 (96.67)	5,038 (2.79)	673 (0.37)	284 (0.16)	12 (0.01)
경기	**5,282** (100.00)	5,201 (98.47)	81 (1.52)	-	-	-	**160,386** (100.00)	157,936 (98.47)	2,446 (1.52)	4 (0.00)	-	-
강원	**9,309** (100.00)	8,751 (94.00)	237 (2.54)	14 (0.16)	290 (3.11)	17 (0.18)	**227,475** (100.00)	213,837 (94.00)	5,785 (2.54)	354 (0.16)	7,084 (3.11)	414 (0.18)
충북	**7,976** (100.00)	7,655 (95.96)	230 (2.89)	16 (0.20)	66 (0.82)	10 (0.13)	**208,922** (100.00)	200,488 (95.96)	6,033 (2.89)	410 (0.20)	1,717 (0.82)	274 (0.13)
충남	**7,658** (100.00)	7,423 (96.93)	201 (2.62)	2 (0.02)	33 (0.43)	-	**196,557** (100.00)	190,521 (96.93)	5,150 (2.62)	44 (0.02)	842 (0.43)	-
전북	**8,535** (100.00)	8,135 (95.31)	197 (2.31)	20 (0.24)	178 (2.08)	5 (0.06)	**211,469** (100.00)	201,552 (95.31)	4,877 (2.31)	501 (0.24)	4,404 (2.08)	135 (0.06)
전남	**10,357** (100.00)	10,013 (96.67)	215 (2.07)	18 (0.18)	109 (1.05)	3 (0.03)	**244,741** (100.00)	236,595 (96.67)	5,077 (2.07)	437 (0.18)	2,571 (1.05)	61 (0.03)
경북	**8,434** (100.00)	7,416 (87.93)	216 (2.56)	16 (0.19)	764 (9.06)	22 (0.26)	**209,899** (100.00)	184,571 (87.93)	5,381 (2.56)	398 (0.19)	19,014 (9.06)	535 (0.26)
경남	**6,621** (100.00)	6,273 (94.73)	157 (2.37)	19 (0.28)	165 (2.50)	8 (0.12)	**179,037** (100.00)	169,610 (94.73)	4,237 (2.37)	501 (0.28)	4,469 (2.50)	221 (0.12)
제주	**7,724** (100.00)	7,323 (94.80)	220 (2.85)	25 (0.32)	156 (2.02)	-	**219,074** (100.00)	207,689 (94.80)	6,249 (2.85)	707 (0.32)	4,428 (2.02)	-

2. 시·도별 가용재원 운용 실제

가. 시·도별 경직성 경비 및 가용재원 규모

시·도별 총세출예산을 가용재원과 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비로 구분하여 분석한 결과를 제시하면 아래 〈표 Ⅲ-22〉와 같다.

〈표 Ⅲ-32〉 전국 및 시·도 평균 가용재원 규모(2009~2011년)

(단위: 백만원, %)

구분	연도	총세출예산	가용재원	경상경비	시설비	인건비	학교운영비
전국	2009	**2,959,609**	576,535	74,823	412,458	1,515,139	380,654
		(100.00)	(19.48)	(2.53)	(13.94)	(51.19)	(12.86)
	2010	**2,654,008**	600,419	62,960	394,207	1,282,577	313,846
		(100.00)	(22.62)	(2.37)	(14.85)	(48.33)	(11.83)
	2011	**3,197,298**	557,959	84,049	426,653	1,696,021	432,615
		(100.00)	(17.45)	(2.63)	(13.34)	(53.05)	(13.53)
시	2009	**3,010,370**	314,397	80,276	390,626	1,539,648	685,423
		(100.00)	(10.44)	(2.67)	(12.98)	(51.14)	(22.77)
	2010	**2,660,984**	302,706	71,986	376,114	1,266,928	643,249
		(100.00)	(11.38)	(2.71)	(14.13)	(47.61)	(24.17)
	2011	**3,282,115**	323,489	86,724	401,914	1,751,763	718,225
		(100.00)	(9.86)	(2.64)	(12.25)	(53.37)	(21.88)
도	2009	**3,036,443**	400,302	88,000	304,943	1,449,317	793,881
		(100.00)	(13.18)	(2.90)	(10.04)	(47.73)	(26.15)
	2010	**2,752,028**	377,656	77,694	273,771	1,293,961	728,947
		(100.00)	(13.72)	(2.82)	(9.95)	(47.02)	(26.49)
	2011	**3,257,654**	417,916	96,015	329,187	1,570,150	844,385
		(100.00)	(12.83)	(2.95)	(10.11)	(48.20)	(25.92)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

현재 시·도교육청의 예산은 경직성 경비인 경상경비 및 인건비 등을 제외하면 실제로 시·도에서 자율적으로 집행할 수 있는 가용재원이 크지 않다. 먼저, 2009~2011년 3개년도 전국 평균 가용재원 규모를 보면, 2009년도에 19.5%에서 2010년도에는 22.6%로 약 3%p 포인트 증가하였다가 2011년도에는 17.4%로 감소하였다. 2011년도에 가용재원규모가 축소된 것은 인건비 비중이 2010년도의 48%에서 2011년도에는 53%로 다시 높아졌기 때문이다.

시지역과 도지역으로 구분하여 분석한 결과, 2009년도에 비해 2011년도에는 가용재원의 규모가 다소 줄어드는 경향을 보였다. 시지역에 비해 도지역의 가용재원 규모는 약간 높은 것으로 나타났는데, 시지역의 2011년도 가용재원 규모는 약 9.9%인데 비해 도지역은 12.8% 정도로 나타났다. 이처럼 가용재원의 규모에 있어 연도별로, 지역별로 차이가 있는 것은, 경상경비와 시설비 보다는 인건비와 학교운영비 규모에 영향을 받기 때문인 것으로 보인다.

앞에서 제시한 가용재원의 규모를 학생1인당 및 학급당 규모로 분석한 결과가 〈표 Ⅲ-23〉~〈표 Ⅲ-25〉에 제시되어 있다.

전국 평균으로 분석한 학생1인당 가용재원의 규모는 2009년도의 18.9%에서 2010년 10.3%, 2011년 12%로 줄어드는 경향을 보였다. 학생1인당 및 학급당 가용재원 규모는 도지역보다는 시지역이 더 많은 것으로 나타났다. 학생1인당 가용재원 규모가 가장 큰 지역은 2011년 현재 시지역에서는 광주(17.90%), 인천(15.3%) 순이었고, 도지역에서는 경기(17.6%), 경북(14.4%)으로 나타났다. 학생1인당 가용재원 규모가 가장 적은 곳은 강원(7.3%), 충북(8.4%)으로 나타났다.

학급당 가용재원 규모 분석결과를 전국 평균으로 보면, 2009년도 19.1%, 2010년 10.3%, 2011년 12% 정도로 나타나 증감하는 경향을 보였다. 이러한 증감현상이 나타나는 것은 인건비와 학교운영비 비중의 영향을 받기 때문이다. 시·도별 학급당 가용재원 규모 비중은 학생1 인당 규모와 유사한 것으로 나타났다. 즉 학생1인당 가용재원 규모가 큰 광주, 인천이 학급당 가용재원 규모도 컸고, 강원 및 충북지역의 규모가 낮게 나타났다.

〈표 Ⅲ-33〉 시·도별 학생 및 학급당 가용재원 규모 - 2009년

(단위: 천원, %)

구분	학생1인당						학급당					
	총 세출액	가용 재원	경상 경비	시설비	인건비	학 교 운영비	총 세출액	가용 재원	경상 경비	시설비	인건비	학 교 운영비
전국	**6,436 (100.00)**	**1,254 (19.48)**	**178 (2.77)**	**897 (13.94)**	**3,474 (53.97)**	**633 (9.83)**	**182,141 (100.00)**	**35,945 (19.73)**	**5,076 (2.79)**	**25,881 (14.21)**	**97,626 (53.60)**	**17,614 (9.67)**
시	**5,050 (100.00)**	1,132 (22.41)	132 (2.61)	806 (15.97)	2,591 (51.30)	389 (7.71)	**156,640 (100.00)**	35,112 (22.42)	4,099 (2.62)	25,135 (16.05)	80,241 (51.23)	12,053 (7.69)
도	**7,514 (100.00)**	1,348 (17.95)	215 (2.86)	968 (12.88)	4,160 (55.37)	822 (10.94)	**201,976 (100.00)**	36,593 (18.12)	5,837 (2.89)	26,460 (13.10)	111,147 (55.03)	21,939 (10.86)
서울	**5,285 (100.00)**	1,200 (22.71)	114 (2.16)	767 (14.51)	2,330 (44.09)	873 (16.53)	**162,820 (100.00)**	36,974 (22.71)	3,515 (2.16)	23,633 (14.51)	71,790 (44.09)	26,908 (16.53)
부산	**5,117 (100.00)**	1,468 (28.68)	109 (2.13)	563 (10.99)	2,666 (52.10)	312 (6.10)	**150,931 (100.00)**	43,292 (28.68)	3,207 (2.13)	16,593 (10.99)	78,636 (52.10)	9,202 (6.10)
대구	**4,838 (100.00)**	1,323 (27.35)	111 (2.30)	854 (17.66)	2,277 (47.06)	273 (5.63)	**153,092 (100.00)**	41,877 (27.35)	3,519 (2.30)	27,028 (17.66)	72,043 (47.06)	8,625 (5.63)
인천	**4,540 (100.00)**	753 (16.58)	132 (2.92)	679 (14.96)	2,688 (59.22)	287 (6.32)	**139,692 (100.00)**	23,159 (16.58)	4,077 (2.92)	20,900 (14.96)	82,728 (59.22)	8,829 (6.32)
광주	**4,824 (100.00)**	1,411 (29.25)	151 (3.13)	965 (20.01)	2,030 (42.08)	267 (5.53)	**155,087 (100.00)**	45,360 (29.25)	4,862 (3.13)	31,030 (20.01)	65,264 (42.08)	8,571 (5.53)
대전	**5,976 (100.00)**	948 (15.87)	130 (2.18)	852 (14.26)	3,640 (60.91)	405 (6.78)	**183,385 (100.00)**	29,102 (15.87)	4,002 (2.18)	26,150 (14.26)	111,703 (60.91)	12,428 (6.78)
울산	**4,770 (100.00)**	819 (17.18)	174 (3.64)	964 (20.21)	2,504 (52.50)	309 (6.47)	**151,471 (100.00)**	26,020 (17.18)	5,510 (3.64)	30,612 (20.21)	79,521 (52.50)	9,808 (6.47)
경기	**4,237 (100.00)**	746 (17.61)	112 (2.64)	794 (18.73)	2,338 (55.18)	247 (5.84)	**137,949 (100.00)**	24,287 (17.61)	3,643 (2.64)	25,840 (18.73)	76,124 (55.18)	8,056 (5.84)
강원	**7,816 (100.00)**	934 (11.95)	258 (3.30)	1,206 (15.44)	4,269 (54.63)	1,148 (14.69)	**201,624 (100.00)**	24,097 (11.95)	6,653 (3.30)	31,121 (15.44)	110,137 (54.63)	29,616 (14.69)
충북	**7,091 (100.00)**	1,364 (19.24)	217 (3.06)	1,103 (15.55)	3,502 (49.39)	905 (12.76)	**198,320 (100.00)**	38,156 (19.24)	6,075 (3.06)	30,840 (15.55)	97,942 (49.39)	25,307 (12.76)
충남	**6,962 (100.00)**	1,238 (17.79)	246 (3.53)	1,324 (19.02)	3,596 (51.65)	558 (8.02)	**185,711 (100.00)**	33,034 (17.79)	6,556 (3.53)	35,317 (19.02)	95,919 (51.65)	14,885 (8.02)
전북	**7,907 (100.00)**	1,957 (24.75)	267 (3.38)	601 (7.60)	3,824 (48.36)	1,259 (15.92)	**205,983 (100.00)**	50,971 (24.75)	6,965 (3.38)	15,652 (7.60)	99,609 (48.36)	32,787 (15.92)
전남	**15,037 (100.00)**	1,693 (11.26)	223 (1.48)	1,257 (8.36)	10,370 (68.96)	1,494 (9.93)	**365,212 (100.00)**	41,121 (11.26)	5,415 (1.48)	30,531 (8.36)	251,867 (68.96)	36,278 (9.93)
경북	**6,509 (100.00)**	1,702 (26.15)	188 (2.88)	783 (12.03)	3,307 (50.80)	529 (8.13)	**170,662 (100.00)**	44,635 (26.15)	4,921 (2.88)	20,529 (12.03)	86,700 (50.80)	13,876 (8.13)
경남	**5,607 (100.00)**	1,182 (21.09)	162 (2.90)	538 (9.60)	2,995 (53.42)	729 (12.99)	**160,223 (100.00)**	33,786 (21.09)	4,643 (2.90)	15,380 (9.60)	85,597 (53.42)	20,818 (12.99)
제주	**6,458 (100.00)**	1,319 (20.43)	258 (3.99)	1,107 (17.14)	3,242 (50.20)	532 (8.24)	**192,096 (100.00)**	39,247 (20.43)	7,660 (3.99)	32,932 (17.14)	96,431 (50.20)	15,827 (8.24)

〈표 Ⅲ-34〉 시·도별 학생 및 학급당 가용재원 규모 - 2010년

(단위: 천원, %)

구분	학생1인당						학급당					
	총 세출액	가용 재원	경상 경비	시설비	인건비	학 교 운영비	총 세출액	가용 재원	경상 경비	시설비	인건비	학 교 운영비
전국	**5,958 (100.00)**	**715 (12.00)**	**196 (3.28)**	**941 (15.80)**	**3,629 (60.91)**	**477 (8.01)**	**163,869 (100.00)**	**19,966 (12.18)**	**5,431 (3.31)**	**26,164 (15.97)**	**99,242 (60.56)**	**13,066 (7.97)**
시	**4,479 (100.00)**	636 (14.19)	155 (3.47)	786 (17.54)	2,586 (57.73)	316 (7.06)	**134,353 (100.00)**	19,084 (14.20)	4,674 (3.48)	23,603 (17.57)	77,511 (57.69)	9,482 (7.06)
도	**7,109 (100.00)**	776 (10.92)	227 (3.19)	1,063 (14.95)	4,440 (62.46)	603 (8.48)	**186,826 (100.00)**	20,653 (11.05)	6,020 (3.22)	28,156 (15.07)	116,143 (62.17)	15,853 (8.49)
서울	**4,102 (100.00)**	540 (13.16)	139 (3.39)	713 (17.39)	2,465 (60.10)	245 (5.97)	**123,204 (100.00)**	16,210 (13.16)	4,174 (3.39)	21,423 (17.39)	74,048 (60.10)	7,350 (5.97)
부산	**4,783 (100.00)**	731 (15.29)	115 (2.41)	795 (16.62)	2,812 (58.78)	330 (6.89)	**137,361 (100.00)**	21,001 (15.29)	3,314 (2.41)	22,835 (16.62)	80,745 (58.78)	9,466 (6.89)
대구	**4,198 (100.00)**	700 (16.68)	130 (3.10)	639 (15.21)	2,443 (58.19)	286 (6.82)	**128,774 (100.00)**	21,475 (16.68)	3,989 (3.10)	19,587 (15.21)	74,939 (58.19)	8,783 (6.82)
인천	**4,553 (100.00)**	564 (12.39)	158 (3.47)	808 (17.74)	2,728 (59.92)	295 (6.48)	**135,627 (100.00)**	16,801 (12.39)	4,707 (3.47)	24,057 (17.74)	81,267 (59.92)	8,794 (6.48)
광주	**4,431 (100.00)**	740 (16.70)	177 (3.99)	1,104 (24.92)	2,132 (48.12)	278 (6.28)	**136,508 (100.00)**	22,792 (16.70)	5,450 (3.99)	34,013 (24.92)	65,686 (48.12)	8,567 (6.28)
대전	**4,640 (100.00)**	565 (12.19)	152 (3.28)	713 (15.37)	2,756 (59.41)	453 (9.76)	**139,054 (100.00)**	16,944 (12.19)	4,560 (3.28)	21,369 (15.37)	82,608 (59.41)	13,574 (9.76)
울산	**4,647 (100.00)**	610 (13.12)	217 (4.66)	728 (15.67)	2,766 (59.51)	327 (7.03)	**139,946 (100.00)**	18,364 (13.12)	6,524 (4.66)	21,935 (15.67)	83,285 (59.51)	9,839 (7.03)
경기	**3,850 (100.00)**	522 (13.57)	113 (2.93)	557 (14.47)	2,417 (62.78)	241 (6.26)	**120,611 (100.00)**	16,366 (13.57)	3,532 (2.93)	17,454 (14.47)	75,714 (62.78)	7,545 (6.26)
강원	**7,791 (100.00)**	619 (7.94)	277 (3.55)	1,689 (21.68)	4,493 (57.66)	714 (9.16)	**195,906 (100.00)**	15,562 (7.94)	6,962 (3.55)	42,473 (21.68)	112,967 (57.66)	17,942 (9.16)
충북	**6,440 (100.00)**	752 (11.69)	228 (3.54)	1,151 (17.87)	3,716 (57.70)	592 (9.20)	**176,820 (100.00)**	20,662 (11.69)	6,267 (3.54)	31,597 (17.87)	102,031 (57.70)	16,263 (9.20)
충남	**6,067 (100.00)**	621 (10.23)	238 (3.93)	950 (15.66)	3,673 (60.54)	585 (9.63)	**159,424 (100.00)**	16,314 (10.23)	6,261 (3.93)	24,971 (15.66)	96,518 (60.54)	15,360 (9.63)
전북	**6,611 (100.00)**	1,158 (17.51)	268 (4.06)	930 (14.06)	3,652 (55.24)	604 (9.13)	**167,586 (100.00)**	29,345 (17.51)	6,798 (4.06)	23,563 (14.06)	92,574 (55.24)	15,307 (9.13)
전남	**15,792 (100.00)**	1,032 (6.54)	256 (1.62)	1,302 (8.25)	12,079 (76.49)	1,123 (7.11)	**381,803 (100.00)**	24,955 (6.54)	6,187 (1.62)	31,487 (8.25)	292,027 (76.49)	27,148 (7.11)
경북	**6,419 (100.00)**	898 (14.00)	240 (3.75)	1,257 (19.59)	3,450 (53.76)	572 (8.91)	**164,150 (100.00)**	22,976 (14.00)	6,149 (3.75)	32,157 (19.59)	88,240 (53.76)	14,628 (8.91)
경남	**4,746 (100.00)**	532 (11.20)	170 (3.58)	539 (11.36)	3,078 (64.86)	427 (9.00)	**132,321 (100.00)**	14,826 (11.20)	4,734 (3.58)	15,034 (11.36)	85,822 (64.86)	11,906 (9.00)
제주	**6,265 (100.00)**	852 (13.60)	250 (3.99)	1,188 (18.96)	3,407 (54.37)	568 (9.07)	**182,810 (100.00)**	24,867 (13.60)	7,292 (3.99)	34,670 (18.96)	99,398 (54.37)	16,583 (9.07)

〈표 Ⅲ-35〉 시·도별 학생 및 학급당 가용재원 규모 - 2011년

(단위: 천원, %)

구분	학생1인당						학급당					
	총 세출액	가용 재원	경상 경비	시설비	인건비	학 교 운영비	총 세출액	가용 재원	경상 경비	시설비	인건비	학 교 운영비
전국	**5,712 (100.00)**	**836 (14.64)**	**212 (3.71)**	**818 (14.32)**	**3,364 (58.90)**	**481 (8.43)**	**154,086 (100.00)**	**22,883 (14.85)**	**5,714 (3.71)**	**21,902 (14.21)**	**90,756 (58.90)**	**12,831 (8.33)**
시	**4,710 (100.00)**	827 (17.55)	168 (3.57)	647 (13.73)	2,748 (58.33)	321 (6.83)	**136,685 (100.00)**	24,013 (17.57)	4,883 (3.57)	18,781 (13.74)	79,680 (58.29)	9,327 (6.82)
도	**6,491 (100.00)**	844 (13.01)	246 (3.79)	951 (14.65)	3,844 (59.22)	606 (9.33)	**167,620 (100.00)**	22,003 (13.13)	6,360 (3.79)	24,330 (14.51)	99,371 (59.28)	15,557 (9.28)
서울	**4,157 (100.00)**	680 (16.35)	159 (3.84)	464 (11.17)	2,592 (62.35)	262 (6.29)	**121,211 (100.00)**	19,817 (16.35)	4,651 (3.84)	13,541 (11.17)	75,576 (62.35)	7,626 (6.29)
부산	**5,127 (100.00)**	894 (17.43)	142 (2.78)	722 (14.08)	3,009 (58.70)	360 (7.01)	**143,527 (100.00)**	25,018 (17.43)	3,985 (2.78)	20,209 (14.08)	84,248 (58.70)	10,067 (7.01)
대구	**4,409 (100.00)**	838 (19.00)	158 (3.59)	589 (13.37)	2,518 (57.11)	306 (6.94)	**130,702 (100.00)**	24,830 (19.00)	4,691 (3.59)	17,475 (13.37)	74,639 (57.11)	9,067 (6.94)
인천	**4,784 (100.00)**	897 (18.75)	179 (3.73)	417 (8.72)	2,968 (62.04)	323 (6.76)	**136,905 (100.00)**	25,665 (18.75)	5,108 (3.73)	11,944 (8.72)	84,932 (62.04)	9,255 (6.76)
광주	**4,637 (100.00)**	1,093 (23.58)	175 (3.78)	664 (14.31)	2,397 (51.69)	308 (6.64)	**138,010 (100.00)**	32,540 (23.58)	5,217 (3.78)	19,755 (14.31)	71,333 (51.69)	9,164 (6.64)
대전	**4,638 (100.00)**	673 (14.50)	145 (3.12)	698 (15.05)	2,789 (60.13)	334 (7.20)	**134,081 (100.00)**	19,443 (14.50)	4,186 (3.12)	20,176 (15.05)	80,626 (60.13)	9,650 (7.20)
울산	**5,220 (100.00)**	712 (13.64)	217 (4.16)	972 (18.62)	2,960 (56.71)	358 (6.86)	**152,357 (100.00)**	20,781 (13.64)	6,344 (4.16)	28,370 (18.62)	86,403 (56.71)	10,459 (6.86)
경기	**4,288 (100.00)**	930 (21.69)	140 (3.28)	393 (9.15)	2,566 (59.84)	259 (6.04)	**130,220 (100.00)**	28,246 (21.69)	4,266 (3.28)	11,921 (9.15)	77,925 (59.84)	7,862 (6.04)
강원	**7,970 (100.00)**	677 (8.49)	294 (3.68)	1,384 (17.36)	4,833 (60.64)	783 (9.83)	**194,764 (100.00)**	16,539 (8.49)	7,176 (3.68)	33,808 (17.36)	118,099 (60.64)	19,143 (9.83)
충북	**6,593 (100.00)**	672 (10.19)	245 (3.72)	1,092 (16.56)	3,944 (59.82)	640 (9.71)	**172,675 (100.00)**	17,594 (10.19)	6,416 (3.72)	28,600 (16.56)	103,302 (59.82)	16,763 (9.71)
충남	**6,217 (100.00)**	738 (11.87)	275 (4.42)	580 (9.32)	3,985 (64.10)	640 (10.29)	**159,556 (100.00)**	18,939 (11.87)	7,053 (4.42)	14,875 (9.32)	102,269 (64.10)	16,420 (10.29)
전북	**6,569 (100.00)**	989 (15.06)	251 (3.82)	993 (15.11)	3,710 (56.47)	626 (9.53)	**162,761 (100.00)**	24,511 (15.06)	6,223 (3.82)	24,599 (15.11)	91,911 (56.47)	15,517 (9.53)
전남	**8,740 (100.00)**	966 (11.06)	276 (3.16)	1,761 (20.15)	4,908 (56.15)	828 (9.48)	**206,511 (100.00)**	22,833 (11.06)	6,532 (3.16)	41,607 (20.15)	115,964 (56.15)	19,576 (9.48)
경북	**6,549 (100.00)**	1,217 (18.58)	266 (4.07)	757 (11.56)	3,698 (56.46)	611 (9.33)	**163,000 (100.00)**	30,292 (18.58)	6,628 (4.07)	18,847 (11.56)	92,030 (56.46)	15,203 (9.33)
경남	**5,157 (100.00)**	657 (12.73)	205 (3.97)	544 (10.56)	3,298 (63.94)	454 (8.80)	**139,453 (100.00)**	17,756 (12.73)	5,536 (3.97)	14,721 (10.56)	89,168 (63.94)	12,272 (8.80)
제주	**6,334 (100.00)**	752 (11.87)	261 (4.12)	1,057 (16.70)	3,655 (57.71)	608 (9.61)	**179,640 (100.00)**	21,318 (11.87)	7,407 (4.12)	29,992 (16.70)	103,667 (57.71)	17,256 (9.61)

나. 시·도별 가용재원 배분

여기서는 앞서 제시한 시·도별 가용재원의 규모를 8개의 정책사업별로 분석한 결과를 제시한다.

〈표 Ⅲ-36〉 전국 및 시·도 가용재원의 사업별 평균 배분 현황(2009~2011년)

(단위: 백만원, %)

구분	연도	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 지원관리 및여건시 설개선	평생·직업 교육	교육행정 및 기관 운영	기타
전국	2009	**576,538**	75,669	48,522	52,617	6,764	269,288	6,750	17,974	98,954
		(100.00)	(13.12)	(8.42)	(9.13)	(1.17)	(46.71)	(1.17)	(3.12)	(17.16)
	2010	**600,421**	62,804	49,450	55,170	4,955	283,868	9,171	12,513	122,491
		(100.00)	(10.46)	(8.24)	(9.19)	(0.83)	(47.28)	(1.53)	(2.08)	(20.40)
	2011	**557,962**	85,675	47,800	50,630	8,171	257,947	4,867	22,222	80,648
		(100.00)	(15.35)	(8.57)	(9.07)	(1.46)	(46.23)	(0.87)	(3.98)	(14.45)
시	2009	**314,400**	76,584	45,452	58,311	4,545	8,381	7,133	24,221	89,772
		(100.00)	(24.36)	(14.46)	(18.55)	(1.45)	(2.67)	(2.27)	(7.70)	(28.55)
	2010	**302,709**	63,323	47,914	65,316	4,239	3,375	9,334	23,417	85,791
		(100.00)	(20.92)	(15.83)	(21.58)	(1.40)	(1.11)	(3.08)	(7.74)	(28.34)
	2011	**323,493**	86,899	43,536	52,864	4,783	12,275	5,422	24,846	92,868
		(100.00)	(26.86)	(13.46)	(16.34)	(1.48)	(3.79)	(1.68)	(7.68)	(28.71)
도	2009	**400,305**	88,429	59,539	72,297	5,029	17,112	6,110	10,000	141,790
		(100.00)	(22.09)	(14.87)	(18.06)	(1.26)	(4.27)	(1.53)	(2.50)	(35.42)
	2010	**377,658**	70,566	63,888	79,163	2,273	10,505	6,853	8,089	136,320
		(100.00)	(18.69)	(16.92)	(20.96)	(0.60)	(2.78)	(1.81)	(2.14)	(36.10)
	2011	**417,919**	102,322	56,156	66,957	7,172	22,251	5,532	11,486	146,044
		(100.00)	(24.48)	(13.44)	(16.02)	(1.72)	(5.32)	(1.32)	(2.75)	(34.95)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.
2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.
3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

먼저, 전국 평균을 보면 정책사업 중 가용재원의 규모가 가장 큰 곳은 학교재정지원관리 및 여건 시설개선 사업으로, 2009년 46.7%, 2010년 47.3%, 2011년 46.2%가 배분되었다. 기타 사업 등

을 제외하면 다음으로 가용재원 규모가 큰 곳은 인적자원운용 사업으로 나타났는데, 2009년의 13.1%에 비해 2011년도에는 15.4%로2% 포인트 정도 증가하였다. 교수학습활동지원, 교육격차해소, 보건/급식/체육활동, 평생·직업교육 사업 등에 배분된 가용재원은 2009년도에 비해 2011년에 다소 줄어드는 경향을 보이고 있다.

가용재원의 사업별 평균 배분 현황을 시·도별로 구분해 보면, 기타 사업 다음으로 시지역과 도지역 모두 인적자원 운용 사업에 배분하는 재원규모가 가장 크게 나타나고 있다. 시지역의 인적자원운용사업 규모는 2009년 24.3%에서 2011년 26.9%, 도지역은 2009년 22.1%, 2011년 24.5%로 다소 높아지는 경향을 보이고 있다. 인적자원운용사업 다음으로는 교육격차해소사업, 교수학습활동지원 사업에 배분되는 가용재원의 규모가 큰 것으로 나타났다.

그런데 시·도별로 교육행정 및 기관운영 사업에 배분하는 가용재원의 규모에 있어 다소 편차가 있는 것으로 나타났다. 시지역은 약 7.7% 정도의 규모를 교육행정 및 기관운영 사업에 배분하는 반면, 도지역은 약 2.5% 정도만 배분하는 것으로 나타나 약 5% 포인트 정도의 차이를 보이고 있다. 특히 교육행정일반, 기관운영관리, 지방채상환 및 리스료, 예비비 및 기타 등의 하위 사업을 포함하는 기타사업의 경우에는 시지역에 비해 도지역의 비중이 연도별로 점차 높아지는 경향을 보이고 있다.

시·도별 가용재원의 규모에 대해 학생1인당 및 학급당 규모를 기준으로 정책사업별로 분석한 결과가 〈표 Ⅲ-27〉~〈표 Ⅲ-34〉까지 연도별로 제시되어 있다. 먼저, 연도별 학생1인당 가용재원 정책사업별 배분 추이를 분석한 결과, 기타사업에 대한 비중이 점차 높아지는 점이 특징적이다. 이외에 2009년에 비해 2011년도에는 인적자원운용 사업, 교수학습활동지원 사업, 교육격차해소 사업에 지원하는 재원이 점차 증가하였고, 보건급식체육활동, 평생직업교육 등은 2009년도와 2011년도의 비중이 유사한 수준이었다. 다만, 학교재정관리 및 여건개선사업에 지원된 가용재원이 2009년도의 46.6%에서 2010년 3.2%, 2011년 4.7% 수준으로 대폭 낮아졌는데, 이는 2010년도부터 학교에 지원하는 목적사업비를 다른 정책사업에 포함하여 산정하였기 때문이다. 시지역은 가용재원 중 교수학습활동지원사업 및 교육격차해소 사업에 지원하는 비중이 점차 높아지고 있고, 도지역은 인적자원운용 사업 및 교수학습활동지원 사업 비중이 높아지는 경향을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-37〉 전국 및 시·도의 학생1인당 가용재원의 사업별 배분현황(2009~2011년)

(단위: 천원, %)

구분		합계	인적 자원 운용	교수-학습 활동지원	교육 격차 해소	보건/급식/체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생·직업 교육	교육 행정 및 기관운영	기타
전국	2009년	**1,254**	153	115	105	19	585	14	40	223
		(100.00)	(12.22)	(9.19)	(8.39)	(1.50)	(46.64)	(1.08)	(3.23)	(17.75)
	2010년	**715**	153	115	120	13	23	15	61	215
		(100.00)	(21.46)	(16.08)	(16.78)	(1.75)	(3.26)	(2.11)	(8.50)	(30.06)
	2011년	**836**	186	148	144	14	41	15	30	260
		(100.00)	(22.18)	(17.72)	(17.16)	(1.66)	(4.88)	(1.75)	(3.54)	(31.11)
시지역	2009년	**1,132**	126	98	110	11	509	14	26	237
		(100.00)	(11.15)	(8.67)	(9.68)	(1.00)	(44.97)	(1.26)	(2.30)	(20.97)
	2010년	**636**	137	99	131	10	7	14	51	187
		(100.00)	(21.51)	(15.62)	(20.61)	(1.64)	(1.03)	(2.28)	(7.98)	(29.34)
	2011년	**827**	164	139	166	6	19	13	19	300
		(100.00)	(19.80)	(16.83)	(20.14)	(0.72)	(2.30)	(1.62)	(2.32)	(36.28)
도지역	2009년	**1,348**	174	129	102	25	644	13	52	211
		(100.00)	(12.92)	(9.54)	(7.54)	(1.83)	(47.72)	(0.96)	(3.83)	(15.65)
	2010년	**776**	166	127	111	14	36	16	69	237
		(100.00)	(21.43)	(16.37)	(14.34)	(1.83)	(4.68)	(2.00)	(8.83)	(30.52)
	2011년	**844**	203	155	126	20	58	16	38	229
		(100.00)	(23.99)	(18.40)	(14.89)	(2.38)	(6.84)	(1.85)	(4.46)	(27.18)

주: 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-38〉 시·도별 학생1인당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2009년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생· 직업교육	교육 행정 및 기관운영	기타
서울	**1,200** **(100.00)**	120 (9.97)	98 (8.13)	103 (8.60)	7 (0.61)	623 (51.93)	23 (1.95)	26 (2.19)	200 (16.63)
부산	**1,468** **(100.00)**	107 (7.30)	110 (7.49)	119 (8.08)	6 (0.38)	634 (43.20)	21 (1.41)	20 (1.33)	452 (30.80)
대구	**1,323** **(100.00)**	131 (9.91)	96 (7.28)	125 (9.42)	7 (0.52)	658 (49.69)	14 (1.05)	17 (1.27)	276 (20.84)
인천	**753** **(100.00)**	132 (17.57)	53 (7.09)	83 (10.98)	15 (2.01)	289 (38.41)	17 (2.30)	21 (2.73)	142 (18.91)
광주	**1,411** **(100.00)**	115 (8.13)	133 (9.46)	121 (8.60)	21 (1.51)	664 (47.10)	11 (0.75)	24 (1.72)	321 (22.73)
대전	**948** **(100.00)**	113 (11.91)	104 (10.98)	121 (12.73)	12 (1.28)	445 (46.97)	8 (0.86)	18 (1.94)	126 (13.33)
울산	**819** **(100.00)**	165 (20.19)	92 (11.22)	96 (11.71)	11 (1.34)	249 (30.37)	6 (0.68)	56 (6.84)	145 (17.66)
경기	**746** **(100.00)**	178 (23.93)	55 (7.34)	94 (12.57)	4 (0.54)	258 (34.64)	5 (0.68)	34 (4.59)	117 (15.72)
강원	**934** **(100.00)**	180 (19.31)	179 (19.19)	38 (4.05)	34 (3.66)	333 (35.65)	19 (1.98)	72 (7.69)	79 (8.46)
충북	**1,364** **(100.00)**	258 (18.93)	108 (7.91)	83 (6.10)	18 (1.32)	486 (35.59)	8 (0.61)	53 (3.85)	350 (25.68)
충남	**1,238** **(100.00)**	171 (13.77)	101 (8.14)	90 (7.23)	19 (1.54)	619 (49.97)	13 (1.02)	47 (3.83)	180 (14.50)
전북	**1,957** **(100.00)**	134 (6.87)	172 (8.80)	157 (8.01)	44 (2.27)	1,033 (52.81)	15 (0.76)	52 (2.67)	348 (17.80)
전남	**1,693** **(100.00)**	217 (12.81)	160 (9.46)	102 (6.04)	43 (2.55)	980 (57.86)	21 (1.25)	65 (3.82)	105 (6.22)
경북	**1,702** **(100.00)**	131 (7.68)	156 (9.17)	131 (7.72)	23 (1.33)	956 (56.18)	12 (0.71)	64 (3.77)	229 (13.44)
경남	**1,182** **(100.00)**	150 (12.67)	73 (6.16)	128 (10.80)	16 (1.38)	658 (55.64)	11 (0.93)	39 (3.30)	108 (9.12)
제주	**1,319** **(100.00)**	148 (11.24)	153 (11.61)	93 (7.06)	21 (1.57)	469 (35.55)	13 (0.99)	39 (2.95)	383 (29.04)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-39〉 시·도별 학생1인당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2010년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생· 직업교육	교육 행정 및 기관운영	기타
서울	**540** (100.00)	113 (20.87)	93 (17.18)	130 (24.05)	4 (0.68)	8 (1.53)	26 (4.80)	45 (8.34)	122 (22.56)
부산	**731** (100.00)	116 (15.87)	125 (17.04)	141 (19.29)	17 (2.31)	0 (0.01)	25 (3.47)	45 (6.20)	262 (35.80)
대구	**700** (100.00)	143 (20.46)	96 (13.77)	173 (24.77)	8 (1.17)	14 (2.07)	15 (2.10)	44 (6.25)	206 (29.40)
인천	**564** (100.00)	154 (27.27)	54 (9.57)	94 (16.62)	7 (1.30)	5 (0.89)	11 (2.03)	41 (7.32)	197 (34.99)
광주	**740** (100.00)	127 (17.19)	140 (18.96)	147 (19.85)	20 (2.73)	6 (0.79)	11 (1.52)	57 (7.65)	232 (31.31)
대전	**565** (100.00)	120 (21.28)	100 (17.74)	140 (24.80)	11 (1.90)	0 (0.00)	7 (1.19)	48 (8.41)	140 (24.68)
울산	**610** (100.00)	184 (30.15)	87 (14.23)	92 (15.12)	6 (0.96)	12 (1.99)	6 (0.96)	75 (12.38)	148 (24.21)
경기	**522** (100.00)	203 (38.89)	38 (7.35)	97 (18.63)	2 (0.39)	17 (3.28)	4 (0.84)	26 (4.94)	134 (25.68)
강원	**619** (100.00)	151 (24.40)	170 (27.40)	42 (6.82)	19 (3.07)	14 (2.28)	28 (4.59)	91 (14.63)	104 (16.82)
충북	**752** (100.00)	197 (26.14)	114 (15.19)	96 (12.73)	10 (1.35)	1 (0.09)	8 (1.08)	70 (9.25)	257 (34.19)
충남	**621** (100.00)	165 (26.60)	130 (20.95)	100 (16.18)	6 (1.04)	13 (2.04)	15 (2.43)	86 (13.86)	105 (16.89)
전북	**1,158** (100.00)	136 (11.73)	195 (16.86)	160 (13.80)	22 (1.92)	37 (3.23)	23 (1.99)	81 (7.02)	503 (43.44)
전남	**1,032** (100.00)	216 (20.90)	126 (12.18)	119 (11.57)	31 (3.03)	83 (8.06)	23 (2.20)	54 (5.25)	380 (36.81)
경북	**898** (100.00)	147 (16.36)	165 (18.39)	148 (16.43)	23 (2.58)	49 (5.41)	15 (1.67)	68 (7.60)	283 (31.55)
경남	**532** (100.00)	143 (26.81)	64 (12.03)	130 (24.41)	9 (1.71)	9 (1.77)	12 (2.23)	61 (11.54)	104 (19.51)
제주	**852** (100.00)	141 (16.49)	141 (16.55)	110 (12.85)	4 (0.49)	103 (12.14)	11 (1.30)	80 (9.40)	262 (30.77)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-40〉 시·도별 학생1인당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2011년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생· 직업교육	교육 행정 및 기관운영	기타
서울	**680** (100.00)	113 (16.63)	103 (15.21)	158 (23.21)	3 (0.45)	26 (3.83)	13 (1.92)	15 (2.19)	248 (36.56)
부산	**894** (100.00)	174 (19.46)	219 (24.49)	189 (21.13)	4 (0.41)	27 (3.03)	27 (3.01)	12 (1.30)	243 (27.18)
대구	**838** (100.00)	147 (17.52)	204 (24.33)	211 (25.25)	8 (0.90)	28 (3.28)	18 (2.12)	19 (2.26)	204 (24.33)
인천	**897** (100.00)	196 (21.83)	75 (8.41)	128 (14.31)	2 (0.20)	11 (1.20)	11 (1.19)	13 (1.48)	461 (51.39)
광주	**1,093** (100.00)	125 (11.40)	174 (15.93)	189 (17.25)	9 (0.87)	33 (3.01)	12 (1.13)	34 (3.10)	517 (47.32)
대전	**673** (100.00)	162 (24.13)	123 (18.34)	162 (24.15)	11 (1.68)	3 (0.48)	7 (1.04)	18 (2.70)	185 (27.48)
울산	**712** (100.00)	229 (32.22)	75 (10.53)	128 (17.95)	5 (0.69)	5 (0.75)	6 (0.79)	23 (3.28)	241 (33.79)
경기	**930** (100.00)	238 (25.55)	62 (6.69)	149 (15.98)	7 (0.78)	33 (3.59)	5 (0.56)	9 (1.00)	426 (45.84)
강원	**677** (100.00)	201 (29.69)	183 (26.99)	49 (7.18)	22 (3.31)	10 (1.47)	20 (2.96)	44 (6.52)	148 (21.87)
충북	**672** (100.00)	190 (28.31)	127 (18.91)	146 (21.67)	14 (2.16)	0 (0.04)	10 (1.44)	27 (4.00)	158 (23.47)
충남	**738** (100.00)	234 (31.71)	158 (21.46)	121 (16.36)	6 (0.76)	23 (3.12)	23 (3.15)	34 (4.66)	139 (18.78)
전북	**989** (100.00)	149 (15.03)	243 (24.51)	168 (16.99)	33 (3.35)	26 (2.62)	18 (1.87)	28 (2.87)	324 (32.75)
전남	**966** (100.00)	251 (25.93)	197 (20.35)	119 (12.30)	60 (6.22)	114 (11.80)	22 (2.27)	56 (5.82)	148 (15.31)
경북	**1,217** (100.00)	227 (18.67)	210 (17.25)	178 (14.61)	20 (1.64)	151 (12.41)	15 (1.26)	33 (2.68)	383 (31.48)
경남	**657** (100.00)	165 (25.12)	89 (13.61)	152 (23.20)	11 (1.63)	33 (5.06)	13 (2.03)	27 (4.13)	166 (25.22)
제주	**752** (100.00)	169 (22.43)	130 (17.23)	50 (6.71)	7 (0.92)	129 (17.15)	13 (1.78)	80 (10.65)	174 (23.13)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

그러나 시지역과 도지역 모두 정책사업별로 배분하는 가용재원의 비중에는 편차가 큰 것으로 나타나고 있는데 이는 각 지역의 교육수요 및 특성 등이 다르기 때문이다. 예컨대, 같은 시지역에서도 인적자원운용사업의 경우 2009년 부산의 가용재원 배분 비중은 7.3%인데 비해 울산은 20.2%로 약 13%p 이상의 차이를 보이고 있다. 2011년도에도 울산이 32.2%로 인적자원운용사업에 배분한 예산이 가장 많았으나 광주가 11.4%를 배분해 가장 낮은 배분을 하는 것으로 나타났다. 도지역의 경우에도 2009년과 2010년, 2011년도에 각각의 정책사업에 배분하는 가용재원의 규모는 매우 큰 편차를 보이는 것으로 나타났다. 교수학습활동지원 사업의 경우 경기도와 같이 학생수가 많은 지역은 2011년 현재 6.7%의 비중을 보이는 반면, 학생수가 적은 강원도는 27% 정도의 재원을 배분하는 것으로 나타나 약 20%p 이상의 차이를 보이고 있다. 그러나 교육격차해소 사업은 경기도와 강원도가 서로 다른 비중의 차이를 나타내고 있어 지역특성 및 재정여건 등에 따른 가용재원의 정책사업별 배분은 일관된 경향을 보이기는 어렵다는 점을 알 수 있다. 이와 같이 연도별로 정책사업에 배분하는 가용재원 비중이 큰 차이를 보이는 현상에 대해서는 보다 면밀한 분석과 검토가 필요할 것으로 보인다.

시·도별 학급당 가용재원의 정책사업별 배분현황을 연도별로 비교해 보면 아래 〈표 Ⅲ-31〉~〈표 Ⅲ-34〉와 같다.

학급당 가용재원의 배분은 앞서 제시한 학생당 가용재원의 정책사업별 배분 현황과 거의 유사한 경향을 보이고 있다. 즉 인적자원운용 사업 및 교수학습활동지원 사업, 교육격차해소 사업 등에 지원하는 학급당 가용재원 비중은 2009년에 비해 2011년도에도 꾸준히 높아지고 있다. 가용재원은 점차 교원이나 공무원에 대한 전문연수나 비정규직 인건비, 시·도의 특색교육활동, 교육격차해소를 위한 추가 재원 마련 등에 추가로 투자하는 것이라 할 수 있다. 반면 학교재정관리 및 여건개선 비중은 대폭 축소되고 있으며, 이는 가급적 단위학교가 자율적으로 사용할 수 있는 예산의 규모를 늘려가고 있다는 것을 의미한다. 보건/급식/체육, 평생직업교육, 교육행정기관 및 운영사업에 대한 학급당 가용재원 비중은 전년도와 비교했을 때 약간의 증감이 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-41〉 전국 및 시·도의 학급당 가용재원의 사업별 배분현황(2009~2011년)

(단위: 천원, %)

구분		합계	인적 자원 운용	교수-학습 활동지원	교육 격차 해소	보건/급식/체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생·직업 교육	교육 행정 및 기관운영	기타
전국	2009	**35,945** (100.00)	4,412 (12.28)	3,285 (9.14)	3,063 (8.52)	524 (1.46)	16,635 (46.28)	388 (1.08)	1,142 (3.18)	6,496 (18.07)
	2010	**19,966** (100.00)	4,321 (21.64)	3,188 (15.97)	3,405 (17.05)	341 (1.71)	632 (3.17)	417 (2.09)	1,693 (8.48)	5,969 (29.89)
	2011	**22,883** (100.00)	5,052 (22.08)	4,000 (17.48)	3,964 (17.32)	358 (1.57)	1,086 (4.75)	394 (1.72)	794 (3.47)	7,235 (31.62)
시지역	2009	**35,112** (100.00)	3,925 (11.18)	3,049 (8.68)	3,403 (9.69)	354 (1.01)	15,792 (44.98)	439 (1.25)	811 (2.31)	7,340 (20.90)
	2010	**19,084** (100.00)	4,107 (21.52)	2,981 (15.62)	3,938 (20.64)	312 (1.64)	199 (1.04)	432 (2.26)	1,524 (7.99)	5,590 (29.29)
	2011	**24,013** (100.00)	4,744 (19.76)	4,039 (16.82)	4,838 (20.15)	174 (0.72)	553 (2.30)	386 (1.61)	559 (2.33)	8,719 (36.31)
도지역	2009	**36,593** (100.00)	4,792 (13.09)	3,469 (9.48)	2,798 (7.65)	656 (1.79)	17,292 (47.25)	349 (0.95)	1,399 (3.82)	5,839 (15.96)
	2010	**20,653** (100.00)	4,488 (21.73)	3,348 (16.21)	2,990 (14.48)	364 (1.76)	970 (4.70)	405 (1.96)	1,825 (8.84)	6,263 (30.33)
	2011	**22,003** (100.00)	5,291 (24.04)	3,968 (18.04)	3,285 (14.93)	502 (2.28)	1,501 (6.82)	400 (1.82)	977 (4.44)	6,080 (27.63)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-42〉 시·도별 학급당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2009년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생· 직업교육	교육 행정 및 기관운영	기타
서울	**1,200** **(100.00)**	120 (9.97)	98 (8.13)	103 (8.60)	7 (0.61)	623 (51.93)	23 (1.95)	26 (2.19)	200 (16.63)
부산	**1,468** **(100.00)**	107 (7.30)	110 (7.49)	119 (8.08)	6 (0.38)	634 (43.20)	21 (1.41)	20 (1.33)	452 (30.80)
대구	**1,323** **(100.00)**	131 (9.91)	96 (7.28)	125 (9.42)	7 (0.52)	658 (49.69)	14 (1.05)	17 (1.27)	276 (20.84)
인천	**753** **(100.00)**	132 (17.57)	53 (7.09)	83 (10.98)	15 (2.01)	289 (38.41)	17 (2.30)	21 (2.73)	142 (18.91)
광주	**1,411** **(100.00)**	115 (8.13)	133 (9.46)	121 (8.60)	21 (1.51)	664 (47.10)	11 (0.75)	24 (1.72)	321 (22.73)
대전	**948** **(100.00)**	113 (11.91)	104 (10.98)	121 (12.73)	12 (1.28)	445 (46.97)	8 (0.86)	18 (1.94)	126 (13.33)
울산	**819** **(100.00)**	165 (20.19)	92 (11.22)	96 (11.71)	11 (1.34)	249 (30.37)	6 (0.68)	56 (6.84)	145 (17.66)
경기	**746** **(100.00)**	178 (23.93)	55 (7.34)	94 (12.57)	4 (0.54)	258 (34.64)	5 (0.68)	34 (4.59)	117 (15.72)
강원	**934** **(100.00)**	180 (19.31)	179 (19.19)	38 (4.05)	34 (3.66)	333 (35.65)	19 (1.98)	72 (7.69)	79 (8.46)
충북	**1,364** **(100.00)**	258 (18.93)	108 (7.91)	83 (6.10)	18 (1.32)	486 (35.59)	8 (0.61)	53 (3.85)	350 (25.68)
충남	**1,238** **(100.00)**	171 (13.77)	101 (8.14)	90 (7.23)	19 (1.54)	619 (49.97)	13 (1.02)	47 (3.83)	180 (14.50)
전북	**1,957** **(100.00)**	134 (6.87)	172 (8.80)	157 (8.01)	44 (2.27)	1,033 (52.81)	15 (0.76)	52 (2.67)	348 (17.80)
전남	**1,693** **(100.00)**	217 (12.81)	160 (9.46)	102 (6.04)	43 (2.55)	980 (57.86)	21 (1.25)	65 (3.82)	105 (6.22)
경북	**1,702** **(100.00)**	131 (7.68)	156 (9.17)	131 (7.72)	23 (1.33)	956 (56.18)	12 (0.71)	64 (3.77)	229 (13.44)
경남	**1,182** **(100.00)**	150 (12.67)	73 (6.16)	128 (10.80)	16 (1.38)	658 (55.64)	11 (0.93)	39 (3.30)	108 (9.12)
제주	**1,319** **(100.00)**	148 (11.24)	153 (11.61)	93 (7.06)	21 (1.57)	469 (35.55)	13 (0.99)	39 (2.95)	383 (29.04)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-43〉 시·도별 학급당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2010년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생· 직업교육	교육 행정 및 기관운영	기타
서울	**540 (100.00)**	113 (20.87)	93 (17.18)	130 (24.05)	4 (0.68)	8 (1.53)	26 (4.80)	45 (8.34)	122 (22.56)
부산	**731 (100.00)**	116 (15.87)	125 (17.04)	141 (19.29)	17 (2.31)	0 (0.01)	25 (3.47)	45 (6.20)	262 (35.80)
대구	**700 (100.00)**	143 (20.46)	96 (13.77)	173 (24.77)	8 (1.17)	14 (2.07)	15 (2.10)	44 (6.25)	206 (29.40)
인천	**564 (100.00)**	154 (27.27)	54 (9.57)	94 (16.62)	7 (1.30)	5 (0.89)	11 (2.03)	41 (7.32)	197 (34.99)
광주	**740 (100.00)**	127 (17.19)	140 (18.96)	147 (19.85)	20 (2.73)	6 (0.79)	11 (1.52)	57 (7.65)	232 (31.31)
대전	**565 (100.00)**	120 (21.28)	100 (17.74)	140 (24.80)	11 (1.90)	0 (0.00)	7 (1.19)	48 (8.41)	140 (24.68)
울산	**610 (100.00)**	184 (30.15)	87 (14.23)	92 (15.12)	6 (0.96)	12 (1.99)	6 (0.96)	75 (12.38)	148 (24.21)
경기	**522 (100.00)**	203 (38.89)	38 (7.35)	97 (18.63)	2 (0.39)	17 (3.28)	4 (0.84)	26 (4.94)	134 (25.68)
강원	**619 (100.00)**	151 (24.40)	170 (27.40)	42 (6.82)	19 (3.07)	14 (2.28)	28 (4.59)	91 (14.63)	104 (16.82)
충북	**752 (100.00)**	197 (26.14)	114 (15.19)	96 (12.73)	10 (1.35)	1 (0.09)	8 (1.08)	70 (9.25)	257 (34.19)
충남	**621 (100.00)**	165 (26.60)	130 (20.95)	100 (16.18)	6 (1.04)	13 (2.04)	15 (2.43)	86 (13.86)	105 (16.89)
전북	**1,158 (100.00)**	136 (11.73)	195 (16.86)	160 (13.80)	22 (1.92)	37 (3.23)	23 (1.99)	81 (7.02)	503 (43.44)
전남	**1,032 (100.00)**	216 (20.90)	126 (12.18)	119 (11.57)	31 (3.03)	83 (8.06)	23 (2.20)	54 (5.25)	380 (36.81)
경북	**898 (100.00)**	147 (16.36)	165 (18.39)	148 (16.43)	23 (2.58)	49 (5.41)	15 (1.67)	68 (7.60)	283 (31.55)
경남	**532 (100.00)**	143 (26.81)	64 (12.03)	130 (24.41)	9 (1.71)	9 (1.77)	12 (2.23)	61 (11.54)	104 (19.51)
제주	**852 (100.00)**	141 (16.49)	141 (16.55)	110 (12.85)	4 (0.49)	103 (12.14)	11 (1.30)	80 (9.40)	262 (30.77)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

〈표 Ⅲ-44〉 시·도별 학급당 가용재원의 사업별 배분 현황 - 2011년

(단위: 천원, %)

구분	합계	인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육격차 해소	보건/급식/ 체육활동	학교재정 관리 및 여건개선	평생· 직업교육	교육 행정 및 기관운영	기타
서울	**680** (100.00)	113 (16.63)	103 (15.21)	158 (23.21)	3 (0.45)	26 (3.83)	13 (1.92)	15 (2.19)	248 (36.56)
부산	**894** (100.00)	174 (19.46)	219 (24.49)	189 (21.13)	4 (0.41)	27 (3.03)	27 (3.01)	12 (1.30)	243 (27.18)
대구	**838** (100.00)	147 (17.52)	204 (24.33)	211 (25.25)	8 (0.90)	28 (3.28)	18 (2.12)	19 (2.26)	204 (24.33)
인천	**897** (100.00)	196 (21.83)	75 (8.41)	128 (14.31)	2 (0.20)	11 (1.20)	11 (1.19)	13 (1.48)	461 (51.39)
광주	**1,093** (100.00)	125 (11.40)	174 (15.93)	189 (17.25)	9 (0.87)	33 (3.01)	12 (1.13)	34 (3.10)	517 (47.32)
대전	**673** (100.00)	162 (24.13)	123 (18.34)	162 (24.15)	11 (1.68)	3 (0.48)	7 (1.04)	18 (2.70)	185 (27.48)
울산	**712** (100.00)	229 (32.22)	75 (10.53)	128 (17.95)	5 (0.69)	5 (0.75)	6 (0.79)	23 (3.28)	241 (33.79)
경기	**930** (100.00)	238 (25.55)	62 (6.69)	149 (15.98)	7 (0.78)	33 (3.59)	5 (0.56)	9 (1.00)	426 (45.84)
강원	**677** (100.00)	201 (29.69)	183 (26.99)	49 (7.18)	22 (3.31)	10 (1.47)	20 (2.96)	44 (6.52)	148 (21.87)
충북	**672** (100.00)	190 (28.31)	127 (18.91)	146 (21.67)	14 (2.16)	0 (0.04)	10 (1.44)	27 (4.00)	158 (23.47)
충남	**738** (100.00)	234 (31.71)	158 (21.46)	121 (16.36)	6 (0.76)	23 (3.12)	23 (3.15)	34 (4.66)	139 (18.78)
전북	**989** (100.00)	149 (15.03)	243 (24.51)	168 (16.99)	33 (3.35)	26 (2.62)	18 (1.87)	28 (2.87)	324 (32.75)
전남	**966** (100.00)	251 (25.93)	197 (20.35)	119 (12.30)	60 (6.22)	114 (11.80)	22 (2.27)	56 (5.82)	148 (15.31)
경북	**1,217** (100.00)	227 (18.67)	210 (17.25)	178 (14.61)	20 (1.64)	151 (12.41)	15 (1.26)	33 (2.68)	383 (31.48)
경남	**657** (100.00)	165 (25.12)	89 (13.61)	152 (23.20)	11 (1.63)	33 (5.06)	13 (2.03)	27 (4.13)	166 (25.22)
제주	**752** (100.00)	169 (22.43)	130 (17.23)	50 (6.71)	7 (0.92)	129 (17.15)	13 (1.78)	80 (10.65)	174 (23.13)

주 : 1) 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비(사립학교 재정결함보조금 포함) 산출은 『2012년도 지방 교육재정 분석 보고서』의 지표를 참고로 하여 추출하였으며, 가용재원은 총 예산액에서 경상경비, 시설비, 인건비, 학교운영비를 제외한 규모임.

2) 사업구분은 사업별 예산서의 정책사업을 기준으로 하였음.

3) 교육비 특별회계 최종예산을 기준으로 분석하였음.

시·도별로 학급당 가용재원의 사업별 배분에는 차이가 있는데, 이는 학생1인당 배분과 마찬가지로 8개의 정책사업 내에서 각 시·도가 어떤 사업을 중점적으로 추진하는지에 따라 차이가 있으며, 어느 한 쪽의 비중이 높아지면 다른 한 쪽은 낮아지는 구조를 지니고 있다. 예컨대, 2011년 경기도와 강원도는 교수학습활동지원 사업 및 교육격차해소 사업 간의 비중 차이가 반대로 나타나고 있다.

3. 지방교육사업의 중요도-실행도(IPA) 분석

시·도교육청 세출 예산분석 결과, 8개 정책 사업별 투자 현황 분석 결과, 총예산과 가용재원의 사업별 배분 실태에는 차이가 있다. 이처럼 시·도별 사업예산 투자에 차이가 있는 이유는 영역별 사업 내용에 대해 시·도별로 중점투자 영역과 요구수준이 다르기 때문이다. 따라서 영역별 사업에 대한 실제 수행 정도와 요구 정도(중요도)의 차이를 분석하여 향후 지방교육사업 투자 방향 제시를 위해 활용하고자 하였다. 이를 위해 시·도교육청 예산서에 제시된 8개 정책사업 영역과 30개의 단위사업을 조합하여 18개의 교육활동 영역으로 구분하였다. 그리고 18개의 부문별 교육사업에 대해 시·도교육청, 지역교육청의 정책, 예산, 기획담당자들을 대상으로 하여 각 정책의 중요도와 실행도를 조사하고 분석하였다.

가. 분석 개요

중요도-실행도 분석(IPA: Importance-Performance Analysis)은 정책이나 특정 서비스들에 대한 상대적인 중요도·실행도를 비교·분석하는 기법으로, 4분위 매트릭스에 중요도(Y축), 실행도(X축)의 접점을 기준으로 각 정책·서비스의 상대적인 위치를 표시한 결과를 도출한다.

출처: Martilla, J. A. and Ja,es, J. C.(1977). Importance-performance analysis. *Journal of Marketing, 41*(1): 13~17.

[그림 Ⅲ-10] IPA의 매트릭스

IPA 결과는 향후 정해진 인력과 예산으로 우선적으로 해결해야 하는 사항들을 결정하는데 도움을 줄 수 있다. 4개의 분위별로 표시된 정책에 대해 [그림 Ⅲ-4]과 같은 의사결정을 내릴수 있는 정보를 제공한다.

이 연구에서는 시·도교육청 및 지역교육청 정책기획담당부서, 예산부서, 일반사업 담당자들을 대상으로 지방교육사업 중 교육활동과 관련된 사업 영역들에 대한 IPA를 실시하였다. 교육활동들은 총 18개로 〈표 Ⅲ-35〉와 같으며, 응답자 특성은 〈표 Ⅲ-36〉과 같다.

〈표 Ⅲ-45〉 실행도-중요도 분석(IPA) 실시 정책사업

정책사업		정책사업	
1	교육과정개발운영	10	수업지원·장학·연구
2	유아교육	11	학력격차해소
3	특수교육	12	학생생활지도·상담·진학진로교육
4	영재교육	13	학교정보화교육, 정보인프라구축
5	전문계고·직업교육	14	창의적체험활동 및 특별활동
6	외국어교육	15	저소득층 학비·급식·정보화
7	체육교육	16	농어촌학교교육여건개선 및 교육복지투자지원
8	과학교육	17	급식비, 급식시설
9	평생교육	18	학교시설/보건

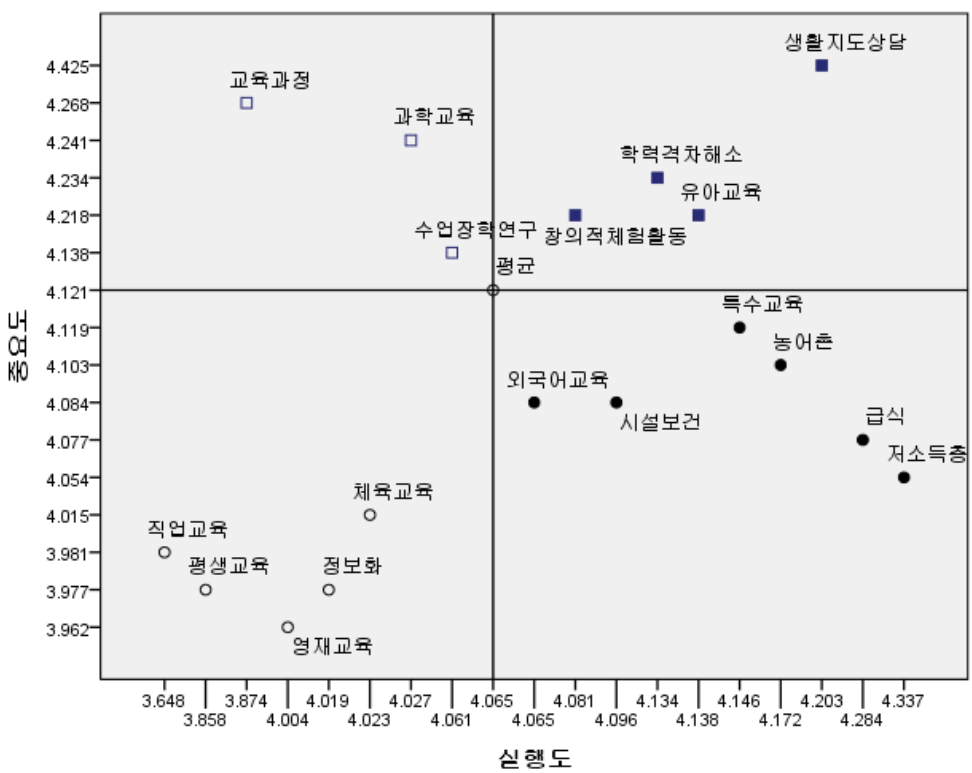
〈표 Ⅲ-46〉 실행도-중요도 분석(IPA) 응답자 현황

구 분		응답자수	구 분		응답자수
전 체		**261**	담당업무	기획·평가	41
지 역	시지역	58		예산·시설	137
	도지역	203		홍보·총무	28
근무지	시·도청	89		교육과정	55
	교육지원청	172	경 력	1년미만	92
직 렬	일반직	211		1~3년	85
	전문직	50		3~5년	23
				5년 이상	61

나. 분석 결과

전체 응답결과와 시·도교육청 및 지역교육지원청의 응답결과를 구분하여 제시하면 다음 〈표 Ⅲ-37〉 및 [그림 Ⅲ-5], [그림 Ⅲ-6], [그림 Ⅲ-7]와 같다.

분석결과 중요도 및 실행도가 모두 높은 사업은 생활지도·상담·진로교육, 학력격차해소, 유아교육으로 교육청의 집행자가 중요하게 생각하며 실제 추진수준도 높은 것으로 나타났다. 반면 농어촌교육여건개선 및 교육복지투자지원의 경우 도지역에서는 중요도와 실행도가 모두 높은 것으로 응답하였고, 농어촌 교육이 대부분 도지역에서 이루어진다는 것을 감안할 때 정책 집행자들이 적절한 수준으로 인식한다고 해석할 수 있다.



[그림 Ⅲ-11] 교육청 전체 응답자의 IPA 결과

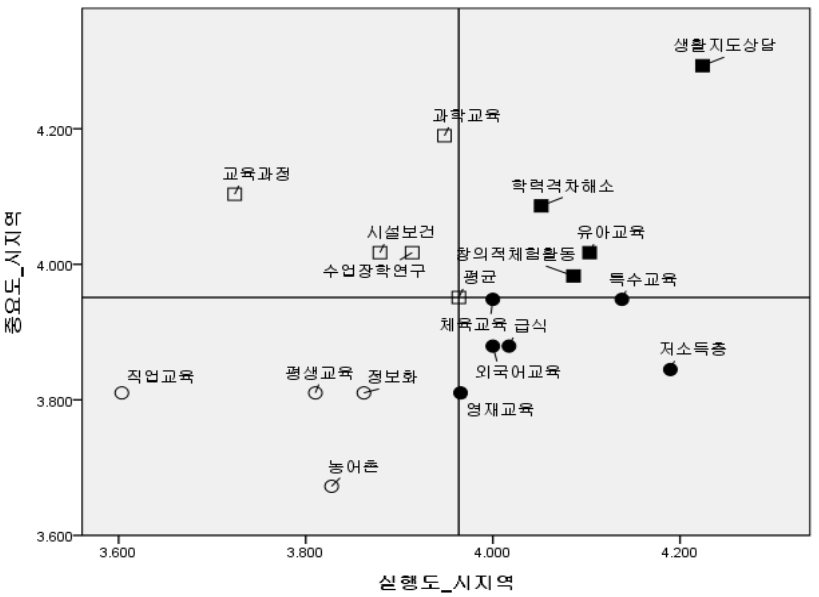
〈표 Ⅲ-47〉 실행도-중요도 분석(IPA) 결과 종합

구 분	실행도 낮음	⇔	실행도 높음
중요도 높음	◦ 교육과정개발운영 ◦ 과 학 교 육 ◦ 수업지원·장학·연구 ◦ 학교시설·보건(시)	◦ 창의적체험활동 및 특별활동	◦ 생활지도·상담·진로교육 ◦ 학력격차해소 ◦ 유아교육 ◦ 농어촌교육여건개선 및 교육복지투자지원(도)
⇕		◦ 외국어교육	◦ 특수교육
중요도 낮음	◦ 전문계고·직업교육 ◦ 평 생 교 육 ◦ 체 육 교 육 ◦ 영 재 교 육 ◦ 농어촌교육여건개선 및 교육복지투자지원(시)		◦ 급식비, 급식시설지원 ◦ 저소득층 학비·급식·정보화 ◦ 학교시설·보건(도)

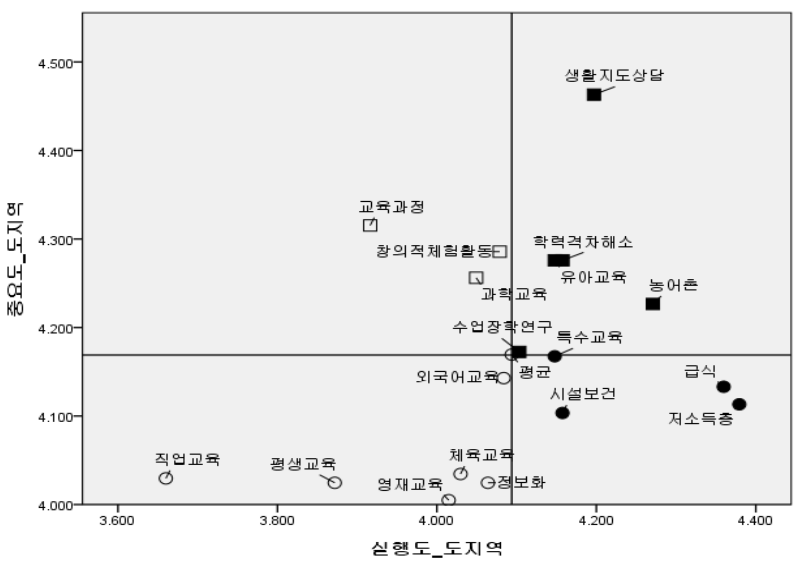
중요도가 높으나 실행도가 낮은 사업은 교육과정개발운영, 과학교육, 수업지원·장학·연구로 교육청에서는 실행도를 높이기 위해 노력해야 하는 사업으로 나타났다. 창의적체험활동 및 특별활동의 경우 중요도는 높으나 지역에 따라 실행도가 낮거나 높다고 응답한 경우가 있었다. 시지역의 경우는 도지역과 다르게 학교시설·보건사업의 실행도가 낮다고 인식하고 있다.

실행도가 높으나 중요도가 낮은 사업은 급식비/급식시설 지원, 저소득층 학비·급식·정보화 사업이다. 교육청의 사업 집행자는 이런 사업들의 추진 우선순위가 낮으나 집중 추진되고 있어 자원낭비를 우려할 수 있는 상황이다. 면밀한 분석이 필요하겠으나 실제 이러한 사업들이 과도하게 이루어지고 있는지는 고려할 필요가 있다 하겠다.

실행도 및 중요도가 모두 낮은 사업은 전문계고·직업교육, 평생교육, 체육교육, 영재교육으로 현재 실행 수준을 유지하거나 재원이 추가로 투입되지 않도록 해야함을 의미한다.



[그림 Ⅲ-12] 시지역 교육청 응답자의 IPA 결과



[그림 Ⅲ-13] 도지역 교육청 응답자의 IPA 결과

4. 분석결과가 주는 시사

시·도별 세입세출예산서 및 재원별 교육사업 투자 현황자료를 분석한 결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 경직성 예산 사업비에 대한 투자가 매해 줄어들고 있으나, 이에 대한 집중이 여전히 심한 상황이다. 그럼에도 불구하고 교수학습 활동 지원과 교육격차해소를 위한 예산의 비중이 점차 늘어나고 있다고 분석하였다. 이러한 추세는 학력중시의 정부 정책 확산과 교육복지적 차원의 사업 예산들이 증가하는데서 비롯되는 것으로 보인다. 시·도에서는 경직성 예산사업비 부담을 줄이기 위해 자주재원의 확보나 교육활동과 관련된 재원의 추가 마련을 위한 노력이 필요하다 할 수 있다. 왜냐하면 교육활동의 성격이 인적자본에 대한 투자집약적 성격을 지니므로 인건비 등의 경직성경비 비중을 급격하게 축소하거나 감축하는 것은 바람직하지 않기 때문이다.

둘째, 단위학교에 대한 자율적 재정지원을 위한 학교재정지원관리 예산은 2010년을 정점으로 상승하였다가, 2011년에 급격히 줄어들고 있다. 이에는 여러 가지 원인이 있겠지만 한 가지 특기할 만한 점은 2010년에 선출된 민선교육감들이 각종의 교수학습활동지원 사업과 교육격차해소를 위한 교육복지적 예산사업들을 광역교육청 차원에서 주도적으로 추진하면서 상대적으로 학교전출예산이 줄어들게 된 것으로 추정된다. 만약 이러한 추정이 사실이라면 교과부가 추진해 온 학교자율화 방침이 적어도 교육재정 관리 측면에서는 민선교육감들에 의해 다시 교육행정당국으로 회귀하는 이른바 “재집권화”(recentralization) 현상이 발생하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 시·도별 학생1인당 교육투자 예산의 격차는 여전히 큰 것으로 나타났다.시지역과 도지역간 차이도 클 뿐만아니라 같은 도지역 간 비교에서도 거의 두 배에 가까운 격차를 보이고 있는 지역들이 있다. 이는 교육 투자의 형평성 차원에서도 완화되어야 할 사안임이 분명하고, 교육투자의 효율화의 차원에서도 소규모학교 통폐합 등 관련 학교 정책의 적극적인 추진이 시급함을 시사한다.

넷째, 재원별 투자현황 측면에서 각 시·도의 일반재원(보통교부금)에 의존이 거의 절대적으로 나타났으며(예: 2011년 경우 전국 평균 95.7%), 특별교부금, 국고보조금, 지방보조금 등의 비중은 매우 낮았다. 특히 특별교부금의 경우 지역별 편차 매우 크게 나타났다. 이는 특별교부금의 용도가 ‘전국적으로 시행해야 할 필요가 있는 국가시책사업 등을 대상으로 한 목적형 교부’라는 관점에서 보았을 때 개선이 필요한 사안이라고 할 수 있다.

다섯째, 시·도별 교육투자 실태를 가용재원의 규모를 중심으로 분석한 결과, 경직성경비인 인건

비, 시설비, 학교운영비 등의 비중이 높아 실제로 시·도교육청에서 자율적으로 편성·집행할 수 있는 가용재원의 규모는 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 시·도교육청 예산이 경직성 경비의 비중이 낮아지면 가용재원의 규모가 늘어나는 제로섬(zero-sum) 구조를 지니고 있기 때문이다. 또한 가용재원을 정책사업별로 배분할 때에도 인적자원운용 등에 대한 비중이 높아지면 다른 정책사업 비중이 낮아지는 구조를 지니고 있다. 즉 재원의 규모가 일정한 상태에서는 기본 투자구조 내에서 가용재원의 규모는 증감할 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 현상은 앞서 제시한 연도별, 시·도별 가용재원 분석, 가용재원에 대한 학생당, 학급당 분석 결과에서 나타난 바와 같다.

한편, 가용재원의 규모가 이렇게 적은 것은 국가시책사업 등 다양한 사업 명목으로 중앙정부에서 배분하는 특별교부금의 규모가 커지고 있기 때문이다. 특별교부금으로 시행되는 사업의 대부분은 지방의 대응투자비를 요구하게 되는데, 보통교부금으로 교부받은 총액에서 특별교부금 사업 신청시 대응투자금액이 점차 늘어나는 추세이다. 또한 대부분의 특별교부금 사업은 일정기간이 지난 이후 시·도의 자체사업으로 전환되어 시·도교육청의 예산을 압박하고 있는 상태이다.

여섯째, 한정된 가용재원을 시·도별로 정책사업별에 배분하는 비중은 매우 다르게 나타나고 있다는 점에 대해서는 논의의 여지가 있다. 관리운영비를 포함한 교육행정일반, 기관운영, 지방채, 예비비 등의 비중이 높아지면서 가용재원의 규모를 압박하는 것으로 보이는데, 가용재원을 배분하는 정책사업도 시·도별로 편차가 매우 크기 때문이다. 본 연구에서 분석한 학생1인당, 학급당 기준으로 가용재원 배분 현황을 분석한 결과, 인적자원운용 사업에 대해서는 꾸준히 증가가 이루어지는 반면, 교수학습활동지원 사업 및 교육격차해소사업 등은 상호 반대의 비중 차이를 나타내고 있는 점을 발견하였다. 결국 각 시·도내에서 학생수나 학급수, 교원수 등 일반적인 기준 외에 어떠한 의사결정과정을 거쳐 정책사업에 재원을 배분하는 기준을 마련하고 있는지에 대한 구체적인 분석이 없이는 이러한 차이를 설명하기는 매우 어렵다.

가용재원의 규모가 어느 정도 되어야 하는지에 대해서는 일반적인 기준을 정하기란 쉽지 않다. 오히려 시·도의 특성에 따라 가용재원의 차이가 나타나는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 최근 유아교육 및 특수교육, 교육복지 등의 교육격차해소, 무상급식 등 새로운 교육행정 수요가 지속적으로 늘어나면서 각 시·도에서는 지역의 특성에 맞는 교육정책을 수립하고 집행하는 역할을 더욱 강조하고 있기 때문에 시·도별 가용재원의 규모 자체를 증가시킬 수 있는 방안이 강구되어야 할 필요가 있다. 지방교육재정교부금 배분 시 기준재정수요액 산정에 시·도별 가용재원을 총액대비

일정 비율로 확보하거나, 각 지방자치단체와의 연계 협력 속에서 필요한 재원을 더욱 확보할 수 있는 시·도교육청의 예산 확보 자율권을 부여하는 것은 가능한 대안으로 검토할 수 있을 것이다.

시·도교육청 및 지역교육지원청을 대상으로 정책사업들에 대한 실행도-중요도 분석(IPA) 실시 결과 교육과정개발운영, 과학교육, 수업지원·장학·연구 사업의 실행도를 높이기 위한 노력이 필요하다는 결론이 도출되었다. 또한 급식지원, 저소득층 지원의 경우 정책실행자의 우선순위가 낮은 데에도 불구하고 실행도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 복지예산은 수요자나 집행자의 우선순위와는 별개의 문제이기는 하나, 현재의 추진 수준에서 추가적으로 대규모의 재원을 투자하는 것은 고려가 필요하다고 할 수 있다.

Ⅳ. 단위학교 교육사업 투자 운용 실태

1. 단위학교 교육비 확보 수준
2. 단위학교 교육사업 투자 현황
3. 단위학교 교육사업 투자 구조
4. 분석결과가 주는 시사

Ⅳ. 단위학교 교육사업 투자 운용 실태

지방교육사업을 수행하는 가장 하위 주체인 단위학교를 중심으로 교육사업 투자 실태 및 구조를 분석하였다. 교육사업투자 실태 분석을 위하여 학교급별 사업재원을 2011년도 학교회계 세입결산 자료를 기준으로 분석하였다. 다음으로 2011년도 학교회계 세출자료를 분석하여 정책사업별 투자 실태와 사업예산 배분 현황을 살펴보았다. 아울러, 현행 항목별 학교교육비 배분의 형평성과 적절성(충분성)에 대해 논의하고 단위학교에서의 교육사업 투자 구조의 문제점 및 개선방안에 대해 시·도교육청 예산담당자와 단위학교 행정실장 등을 대상으로 한 표적집단면접(Focus Group Interview) 수행결과를 함께 제시하였다.

1. 단위학교 교육비 확보 수준

가. 단위학교 교육비 재원

2011회계연도 공립학교회계 세입 결산 총액은 전년대비 1조 5,642억원 증가한 14조 9,244억원이며, 특히 의존재원[24]인 이전수입이 전년대비 1조 5,486억원 증가한 9조 1,674억원(61.43%)이다.

이전수입 내용은 중앙정부 일반회계 국고보조금 등 중앙정부이전수입 결산액이 38억원(0.03%), 지방자치단체 교육경비보조금 등인 자치단체이전수입 결산액이 7,954억원(5.33%)이며, 이 중 광역자치단체 이전수입이 626억원(0.42%), 기초자치단체 이전수입이 7,328(4.91%)억원이다.

또한, 교육비특별회계이전수입 결산액은 8조 2,112억원(55.02%), 학교운영위원회에서 학교회계

24) 의존재원 : 중앙정부이전수입, 자치단체이전수입, 교육비특별회계이전수입, 학교회계간 이전수입, 기타이전수입

로 전출하는 학교발전기금회계로부터의 전입금, 같은 학교내 학교기업회계에서 학교회계로 전출하는 전입금 및 다른 학교가 전출하는 전입금(비조리교가 조리교로 납부하는 급식비 등) 등인 학교회계간이전수입 결산액은 745억원(0.50%), 국고 및 지방자치단체 부담금을 제외한 기타기관(정부기관, 협회, 단체 포함) 부담금 및 기관 협회 또는 단체들의 교육행정기관에 대한 재정지원인 기타이전수입은 825억원(0.55%)이다.

자주재원[25]인 자체수입은 전년대비 925억원이 감소한 4조 9,203억원(32.97%)이고, 전년도 이월금은 전년대비 1,085억원 증가한 8,367억원(5.61%)이다.

교수학습활동수입[26] 결산액은 4조 7,297억원(31.69%)으로 중학교, 고등학교 학교운영지원비 등인 기본적교육수입 결산액이 4,044억원(2.71%), 학부모가 납부한 급식비, 기숙사비, 수강료 등 수익자 부담 경비인 선택적 교육수입 결산액이 4조 3,253억원(28.98%)이다.

각종 사용료 및 수수료 수입인 행정활동 수입, 공유재산 매각·임대 및 물품 매각수입인 자산수입, 유휴자금의 정기예탁 수입 등인 이자수입, 적립금수입, 금융자산 회수금, 잡수입 등 기타 자체수입 결산액은 1,905억원(1.28%)이다.

2010회계연도에 사업이 완료되지 못하여 2011회계연도로 이월되는 명시, 사고 및 계속비 이월금 결산액은 전년대비 1,085억원 증가한 8,367억원(5.61%)이다.

25) 자주재원 : 교수학습활동수입, 기타자체수입(행정활동 수입, 자산수입, 이자수입, 적립금수입, 금융자산 회수금, 잡수입)
26) 고등학교 입학금 및 수업료는 교육비특별회계 세입으로 학교회계 교수학습활동 수입에 반영되지 않음. 교육비특별회계 공립학교 입학금 및 수업료 총액은 1조 821억원임(유치원 입학금 및 수업료 제외).

〈표 Ⅳ-1〉 재원별 세입 결산 현황(2011년)

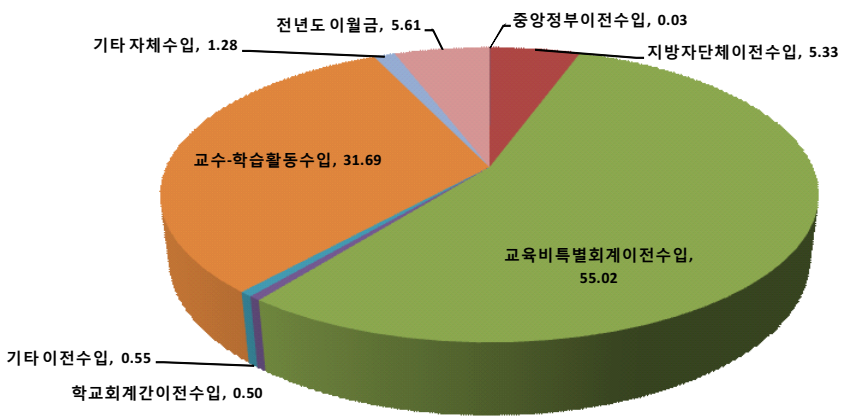
(단위 : 십억원, %)

구분			계	초등학교	중학교	고등학교				특수학교
						소계	일반	특수목적	특성화	
계			**14,925**	**7,665**	**3,430**	**3,720**	**2,485**	**332**	**902**	**110**
			(100.00)	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**
이전수입			**9,168**	**5,159**	**2,086**	**1,825**	**1,012**	**192**	**622**	**96**
			(61.43)	**(67.31)**	**(60.83)**	**(49.08)**	**(40.71)**	**(57.75)**	**(68.94)**	**(87.24)**
	중앙정부		4	1	0.3	2	0.2	0.02	2	-
			(0.03)	(0.02)	(0.01)	(0.06)	(0.01)	(0.01)	(0.23)	(0.00)
	지방자치단체	광역	63	39	12	12	7	1	4	0.2
			(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
		기초	733	467	117	148	106	12	30	0.7
			(4.91)	(6.10)	(3.41)	(3.98)	(4.25)	(3.70)	(3.33)	(0.61)
	교육비특별회계		8,211	4,586	1937	1,594	873	164	557	94
			(55.02)	(59.83)	(56.48)	(42.86)	(35.14)	(49.32)	(61.73)	(85.23)
	학교회계간		75	43	8	22	13	7	3	1
			(0.50)	(0.56)	(0.24)	(0.60)	(0.52)	(2.00)	(0.33)	(1.02)
	기타		82	23	12	47	13	8	26	0.2
			(0.55)	(0.30)	(0.35)	(1.26)	(0.51)	(2.38)	(2.92)	(0.16)
자체수입			**4,920**	**2,152**	**1,156**	**1,609**	**1,309**	**87**	**211**	**5**
			(32.97)	**(28.07)**	**(33.67)**	**(43.23)**	**(52.71)**	**(26.22)**	**(23.40)**	**(4.99)**
	교수학습활동	기본적교육	404	0	126	279	225	6	47	0.2
			(2.71)	(0.00)	(3.66)	(7.49)	(9.08)	(1.85)	(5.21)	(0.20)
		선택적교육	4,325	2,069	986	1,267	1047	74	145	4
			(28.98)	(26.99)	(28.75)	(34.05)	(42.14)	(22.32)	(16.12)	(3.69)
	기타		191	83	44	63	37	7	19	1
			(1.28)	(1.08)	(1.27)	(1.68)	(1.50)	(2.05)	(2.07)	(1.09)
전년도이월금			**837**	**354**	**188**	**286**	**164**	**53**	**69**	**9**
			(5.61)	**(4.62)**	**(5.49)**	**(7.69)**	**(6.58)**	**(16.03)**	**(7.66)**	**(7.77)**

교수학습활동수입[27] 결산액은 4조 7,297억원(31.69%)으로 중학교, 고등학교 학교운영 지원비 등인 기본적 교육수입 결산액이 4,044억원(2.71%), 학부모가 납부한 급식비, 기숙사비, 수강료 등 수익자 부담 경비인 선택적 교육수입 결산액이 4조 3,253억원(28.98%)이다.

각종 사용료 및 수수료 수입인 행정활동 수입, 공유재산 매각·임대 및 물품 매각수입인 자산수입, 유휴자금의 정기예탁 수입 등인 이자수입, 적립금수입, 금융자산 회수금, 잡수입 등 기타 자체수입 결산액은 1,905억원(1.28%)이다.

2010회계연도에 사업이 완료되지 못하여 2011회계연도로 이월되는 명시, 사고 및 계속비 이월금 결산액은 전년도 이월금은 전년대비 1,085억원 증가한 8,367억원(5.61%)이다.



[그림 Ⅳ-1] 공립학교회계 재원별 세입 비율(2011년)

재원별 세입 비율을 살펴보면 교육비특별회계에서 받는 전입금 수입인 교육비특별회계이전수입 비율이 55.02%로 가장 높으며, 교수학습활동 수입 31.69%, 전년도이월금 5.61%, 자치단체 이전수입 5.33%, 기타 자체수입 1.28%, 기타 이전수입 0.55%, 학교회계간 이전수입 0.50%, 국고보조금 등 중앙정부 이전수입이 0.03%로 가장 낮아 학교재정은 전적으로 교육비특별회계에 의존하고 있는 실정이다.

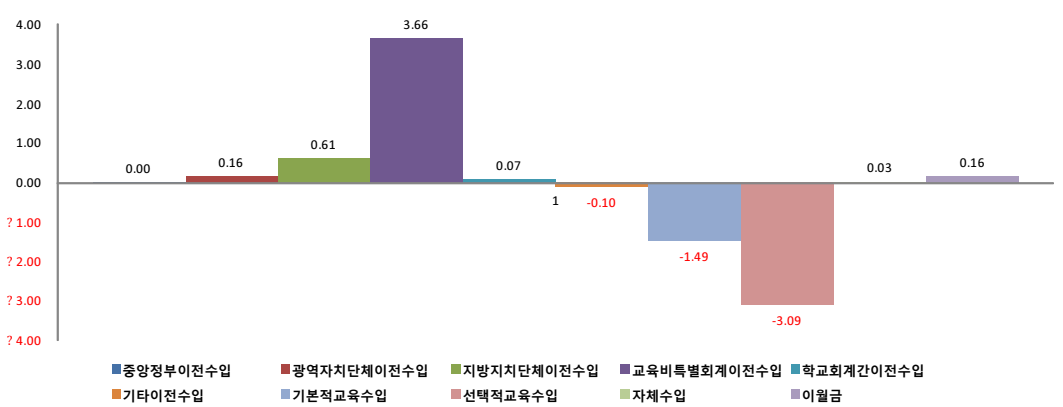
27) 고등학교 입학금 및 수업료는 교육비특별회계 세입으로 학교회계 교수-학습활동 수입에 반영되지 않음. 교육비특별회계 공립학교 입학금 및 수업료 총액은 1조 821억원임(유치원 입학금 및 수업료 제외)

전년대비 2011회계연도의 세입결산액 대비 재원별 구성 비율은 교육비특별회계 이전수입이 3.66%p 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였으며, 기초자치단체 이전수입 0.61%p, 광역자치단체 이전수입 및 이월금 0.16%p, 학교회계간 이전수입이 0.07%p 증가한 반면, 선택적교육수입은 전년대비 3.09%p, 기본적교육수입은 1.49%p, 기타이전수입은 0.10%p 감소하였다.

〈표 Ⅳ-2〉 재원별 세입 증감 현황(2011-2010)

(단위: 백만원, %)

구 분			세입액	증감비율
계			1,564,628	0.00
이전 수입	**소계**		1,548,649	4.40
	중앙정부 이전수입		888	0.00
	이전수입	광역	27,940	0.16
		기초	158,052	0.61
	교육비특별회계이전수입		1,349,606	3.66
	학교회계간이전수입		17,540	0.07
	기타이전수입		△5,377	-0.10
자체 수입	**소계**		△92,519	-4.55
	교수학습 활동수입	기본적교육수입	△156,462	-1.49
		선택적교육수입	40,367	-3.09
	기타	자체수입	23,576	0.03
기타	전년도이월금		108,498	0.16



[그림 Ⅳ-2] 재원별 세입 구성비율 증감 현황(2011-2010)

나. 단위학교 목적사업비 규모

1) 교육청의 목적사업비

2011회계연도 공립학교회계 교육비특별회계전입금 중 목적사업비는 전년 대비 882억원 감소한 3조 5,835억원이며, 목적사업비 비율 또한 전년 대비 9.87%p 감소한 43.64%이다.

학교급별 교육비특별회계 전입금 중 목적사업비 비율은 고등학교가 54.92%로 가장 높고, 중학교 43.63%, 특수학교 41.94%, 초등학교 39.76%순이며, 고등학교 계열별로는 특성화고 58.70%, 일반고 55.01%, 특수목적고 41.58%이다.

목적사업비 비율은 시도별 차이보다는 목적사업비 추진대상 학교 선정 여부에 따라 차이가 발생하는 것으로 보이며, 초·중학교에 비하여 고등학교가 높게 나타나는 이유는 교과교실제 운영, 대학수학능력시험 관리, 전문계고 체제개편 및 특성화 사업 지원 등 고등학교에 특화된 목적사업비가 많고, 특히 특성화고 저소득층 학비 지원 사업의 경우 주로 고등학교에 지원되고 있기 때문이다.

〈표 Ⅳ-3〉 교육비특별회계 전입금 중 목적사업비 결산 현황(2011년)

(단위 : 백만원, %)

구 분	계	초학교	중학교	고등학교				특수학교
				소계	일반	특수목적	특성화	
목적사업비	**3,583,538** **(43.64)**	1,823,405 (39.76)	845,397 (43.63)	875,353 (54.92)	480,305 (55.01)	68,063 (41.58)	326,985 (58.70)	39,382 (41.94)
학교당 목적사업비	**372**	315	340	665	524	945	997	667

〈표 Ⅳ-4〉 목적사업비 증감 현황(2011년~2010년)

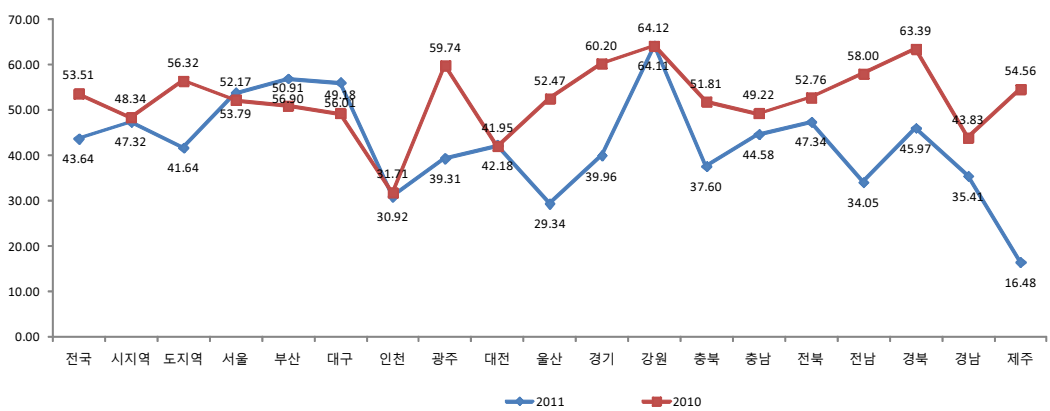
(단위 : 교, 백만원, %)

		학교수	교육비 특별회계 전입금	목적사업비 전입금	총세입대비 목적사업비 비율	학교당 목적사업비 (천원)
합계		**81**	**1,349,606**	**-88,172**	**-9.87**	**-12,367**
초등학교		25	761,723	-75,792	-9.90	-14,540
중 학 교		24	329,156	-50,371	-12.06	-23,741
고등학교	소 계	28	244,607	34,182	-7.42	12,079
	일 반	32	103,981	-1,054	-7.57	-20,174
	특수목적	5	30,135	2,054	-7.84	-39,885
	특 성 화	-9	110,491	33,182	-7.09	125,087
특수학교		4	14,121	3,809	-2.65	20,713

2011회계연도 공립학교회계 교육비특별회계전입금 중 목적사업비 비율은 전년대비 9.87%p 감소하였으며, 학교급별로는 중학교가 12.06%p 감소하여 가장 큰 감소폭을 보였고, 초등학교 9.90%p, 고등학교 7.42%p, 특수학교가 2.65%p 각각 감소하여 목적사업비 전입비율이 전반적으로 감소하였다.

이에 따라 교당 목적사업비도 전년대비 1천 2백만원 감소하였다. 특성화고와 특수학교의 경우 각각 1억 2천 5백만원, 2천만원 증가한 반면, 특수목적고(△39.9백만원), 중학교 (△23.7백만원), 일반고(△20.2백만원), 초등학교(△14.5백만원)는 각각 감소하였다.

모든 학교급에서 목적사업비 비율이 감소한 이유는 모든 시·도교육청에서 목적사업비 중 건물유지비, 초등학습준비물 구입비, 도서구입비 등 총액배분이 가능한 사업을 기본운영비에 통합하여 지원함으로써 단위학교 재정운영의 자율성을 증대하기 위한 노력의 결과이다. 그러나 통합사업에 대하여 시·도교육청 학교회계 예산편성 지침상에 권장사업으로 학교회계에 편성하도록 명시적으로 제시하고 있어 목적경비의 성격을 나타내는 등 단위학교 재정운영의 자율성 확대에 기여하는 것은 한계가 있다.



[그림 Ⅳ-3] 재원별 세입 구성비율 증감 현황(2011-2010)

시·도교육청에서 목적사업 경비를 학교기본운영비로 통합 지원하는 것은 매우 바람직한 재정운영이라 할 수 있으나, 대규모 재정을 투자하는 사업이나 전문성을 요하는 사업인 경우 예산의 효율성과 단위학교 예산 운영의 자율성을 위하여 교육청에서 집행할 필요가 있다.

이러한 노력의 일환으로 서울·부산·대구교육청을 제외한 시·도교육청 목적사업비 비율은 전년대비 감소하였으며, 특히 울산·경기·제주교육청의 목적사업비 비율의 감소폭이 크다.

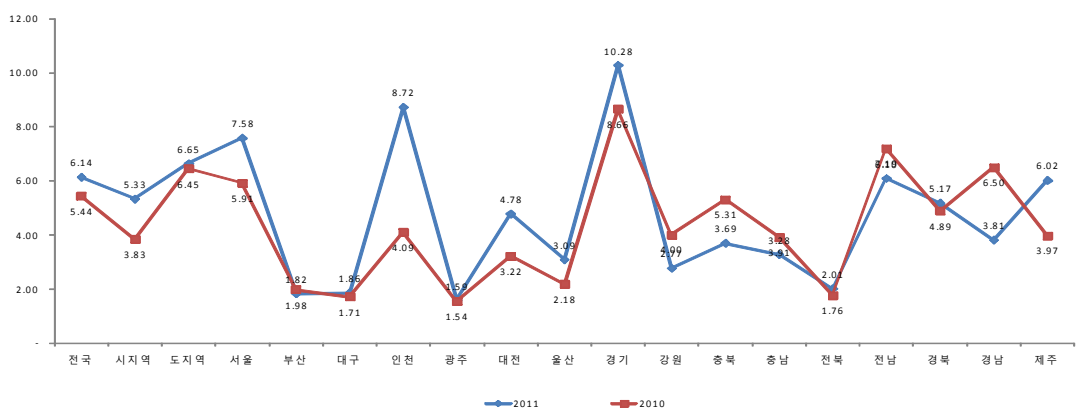
2) 외부재원 유치 현황

2011회계연도 공립학교회계 세입결산액 중 외부재원 유치액은 전년대비 1,844억원(26.14%) 증가한 8,897억원이며, 외부재원 유치 비율 또한 6.14%로 전년대비 0.70%p 증가하였다.

〈표 Ⅳ-5〉 외부재원 유치 현황(2011년)

(단위 : 백만원, %)

구 분		합계	유치 비율	국고 보조금	지방자치 단체	민간수입	학교발전 기금	학생1인당 유치액 (천원)	학교당 유치액 (천원)
계		**889,673**	**6.14**	**3,793**	**795,355**	**82,465**	**8,060**	**156**	**92,251**
초등학교		533,598	7.14	1,287	506,137	23,316	2,858	173	92,318
중 학 교		142,142	4.25	277	128,584	12,040	1,241	91	57,108
고등학교	소 계	212,803	5.96	2,229	159,726	46,931	3,918	201	161,705
	일 반	126,026	5.27	157	112,532	12,719	618	150	137,583
	특수목적	24,333	7.80	18	13,467	7,894	2,953	951	337,954
	특 성 화	62,445	7.23	2,053	33,727	26,318	346	319	190,380
특수학교		1,130	1.06	-	907	179	44	99	19,153



[그림 Ⅳ-4] 시·도교육청별 외부재원 유치비율(2011년)

학교급별 외부재원 유치비율은 초등학교가 7.14%로 가장 높고, 고등학교 5.96%, 중학교 4.25%, 특수학교가 가장 낮은 1.06%이며, 고등학교 계열별로는 특수목적고가 7.80%로 가장 높고, 특성화고가 7.23%, 일반고 5.27% 순이다.

학교급별 교당 외부재원 유치액은 고등학교가 1억 6천 2백만원으로 가장 높고, 초등학교 9천 2백만원, 중학교 5천 7백만원, 특수학교 1천 9백만원이며, 고등학교 계열별로는 특수목적고가 3억 3천 8백만원으로 가장 높고, 특성화고 1억 9천만원, 일반고 1억 3천 8백만원이다.

학생1인당 외부재원 유치액은 15.6만원으로 고등학교 20.1만원, 초등학교 17.3만원, 중학교 9.1만이며, 고등학교 계열별로는 특수목적고가 95.1만원으로 가장 많고, 특성화고 31.9만원, 일반고 15만원 순이다.

외부재원 중 자치단체이전수입 비율이 89.40%로 대부분을 차지하고 있으나, 지방자치단체에서 추진하는 교육지원 사업 규모는 교육청의 자체노력보다는 지방자치단체의 예산사정과 기관장의 정책방향 등에 따라 그 지원규모가 달라지고 있다.

모든 시·도교육청에서 외부재원 유치비율이 전년과 유사하거나 상승하였으며, 시·도교육청간 차이가 심하다. 외부재원 유치비율이 가장 높은 경기교육청은 10.28%로 가장 낮은 광주교육청 1.59% 대비 6배나 많고, 인천교육청은 전년대비 외부재원 유치비율이 2배이상인 4.63%p 증가하여 가장 많이 증가하였다.

2. 단위학교 교육사업 투자 현황

가. 정책사업별 투자

2011회계연도 공립학교의 정책사업별 세출 결산액은 전년대비 1조 4,794억원 증가한 14조 120억원이다.

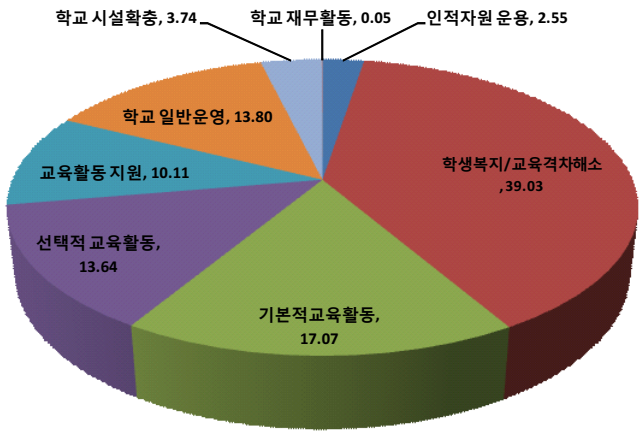
공립학교 교원의 수당 및 비정규직 인건비 등인 인적자원운용 정책사업 결산액이 전년대비 694억원 감소한 3,571억원으로 세출 결산액의 2.55%이다. 이는 정규직 인건비의 경우 교육청에서 직접 집행하기 때문에 학교회계 세출에 포함되지 않고, 주로 학교운영지원비를 재원으로 하는 교원연구비 및 직책수당 등 제수당, 기간제 교사 및 교직원 복지 및 역량강화를 위한 제 사업비만 반영

되기 때문에 비중이 낮다.

〈표 Ⅳ-6〉 정책사업별 세출 결산 현황(2011년)

(단위 : 십억원, %)

		합계	초등학교	중학교	고등학교				특수학교
					소계	일반	특수목적	특성화	
계		**14,012**	**7,265**	**3,224**	**3,425**	**2,323**	**271**	**831**	**98**
		(100.00)	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**	**(100.00)**
인적자원 운용		357	110	135	108	73	8	26	5
		(2.55)	(1.51)	(4.18)	(3.15)	(3.16)	(3.13)	(3.12)	(5.07)
학생복지·교육 격차해소		5,470	2,761	1,247	1,430	1,027	78	325	32
		(39.03)	(38.00)	(38.66)	(41.76)	(44.18)	(28.77)	(39.22)	(32.67)
기본적 교육활동		2,392	1,309	544	520	303	56	162	19
		(17.07)	(18.02)	(16.88)	(15.20)	(13.04)	(20.62)	(19.46)	(19.15)
	교과활동	1,419	800	311	292	152	35	105	15
		(10.13)	(11.02)	(9.66)	(8.53)	(6.56)	(12.94)	(12.63)	(15.54)
	특별재량체험활동	973	509	233	228	151	21	57	4
		(6.95)	(7.00)	(7.22)	(6.66)	(6.48)	(7.68)	(6.83)	(3.62)
선택적 교육활동		1,911	1,176	291	433	294	42	98	11
		(13.64)	(16.18)	(9.03)	(12.65)	(12.64)	(15.39)	(11.75)	(11.68)
	방과후학교	1,466	1,022	172	265	233	13	20	7
		(10.47)	(14.06)	(5.35)	(7.74)	(10.02)	(4.68)	(2.36)	(7.37)
	기타	445	154	119	168	61	29	78	4
		(3.17)	(2.12)	(3.68)	(4.91)	(2.62)	(10.71)	(9.40)	(4.31)
교육활동 지원		1,417	683	365	356	239	35	82	13
		(10.11)	(9.40)	(11.33)	(10.39)	(10.30)	(12.78)	(9.86)	(12.93)
학교일반 운영		1,933	966	518	433	293	35	105	16
		(13.80)	(13.30)	(16.07)	(12.63)	(12.62)	(12.86)	(12.59)	(16.38)
학교시설 확충		525	258	122	142	92	17	33	2
		(3.74)	(3.55)	(3.80)	(4.15)	(3.96)	(6.43)	(3.95)	(2.09)
학교재무 활동		7	2	2	3	2	0.06	0.3	0.02
		(0.05)	(0.03)	(0.06)	(0.08)	(0.10)	(0.02)	(0.04)	(0.02)



[그림 Ⅳ-5] 공립학교회계 정책사업별 세출 비율(2011년)

학교급식 및 기숙사 운영, 저소득층 및 특수교육대상자 지원, 학생안전 및 건강관리 지원 등 학생복지 및 교육격차해소를 위한 제 사업비인 학생 복지·교육격차해소 정책사업 결산액은 전년대비 9,605억원 증가한 5조 4,695억원(39.03%)으로 가장 비중이 높다. 정규 교육과정 운영 및 교수학습 활동에 투자되는 제 사업비인 기본적 교육활동 정책사업 결산액은 전년대비 3,016억원 증가한 2조 3,925억원으로 세출결산액의 17.07%이다.

방과후 학교, 평생 및 직업교육, 국제교육 등 정규 교육과정 운영 및 교수학습 활동이 아닌 선택적 교육활동에 소요되는 제 사업비인 선택적 교육활동 정책사업 결산액은 전년대비 1,721억원 증가한 1조 9,112억원으로 세출결산액의 13.64%이다.

교무업무 운영, 학습지원실 운영 등 교수학습 간접교육비인 교육활동지원 정책사업 결산액은 전년대비 1,386억원 증가한 1조 4,170억원으로 세출결산액의 10.11%이다.

학교기관 및 부서운영을 위한 제 사업비인 학교 일반운영 정책사업 세출결산액은 849억원 증가한 1조 9,330억원으로 세출결산액의 13.80%이다.

대규모 수선비 등 시설사업비인 학교시설 확충 정책사업 결산액은 전년대비 1,134억원 감소한 5,247(3.74%)억원으로 공립학교의 경우 비용이 많이 드는 시설공사의 경우 대부분 교육청에서 교육환경개선시설사업으로 직접 집행되기 때문에 비중이 낮다.

목적사업비 사용잔액 반환 및 예비비 관리 등 비 사업성 재무활동 경비인 학교 재무활동 정책사

업 결산액은 45억원 증가한 68억원으로 세출결산액의 0.05%이다.

〈표 Ⅳ-7〉 정책사업별 결산액 증감(2011-2010)

(단위: 백만원,%)

구분		금액	비율
계		**1,479,439**	**100**
인적자원 운용		-69,350	-0.85
학생복지·교육격차해소		960,491	3.06
기본적 교육활동		301,641	0.39
	교과활동	290,958	1.13
	특별·재량·체험활동	10,683	-0.73
선택적 교육활동		172,119	-0.24
	방과후학교운영	102,478	-0.42
	평생·직업·국제교육, 교기육성, 기타	69,641	0.18
교육활동지원		138,564	-0.09
학교일반운영		84,931	-0.95
학교시설확충		-113,446	-1.35
학교재무활동		4,489	0.03

전년대비 2011회계연도의 정책사업별 세출결산액 구성비가 증가한 사업은 학생복지·교육격차해소 정책사업이 3.06%p 증가하여 무상급식 등 학교복지에 투자비중이 확대되고 있음을 확인할 수 있으며, 기본적 교육활동 정책사업 또한 0.39%p 증가하였다.

반면, 학교시설확충 정책사업이 1.35%p감소하였으며, 학교일반운영 정책사업 0.95%p, 인적자원 운용 정책사업 0.85%p, 선택적교육활동 정책사업 0.24%p, 교육활동지원 정책사업이 0.09%p 각각 감소하였다. 이러한 경향으로 볼 때 학생의 복지 및 교육활동에 대한 투자가 점점 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

나. 방과후학교 사업 투자

2011회계연도 방과후학교 운영 단위사업 결산액은 전년대비 1,025억원 증가한 1조 4,664억원으로 세출결산액 대비 10.47%이다.

〈표 Ⅳ-8〉 방과후학교 운영 투자 현황(2011년)

(단위 : 백만원, %)

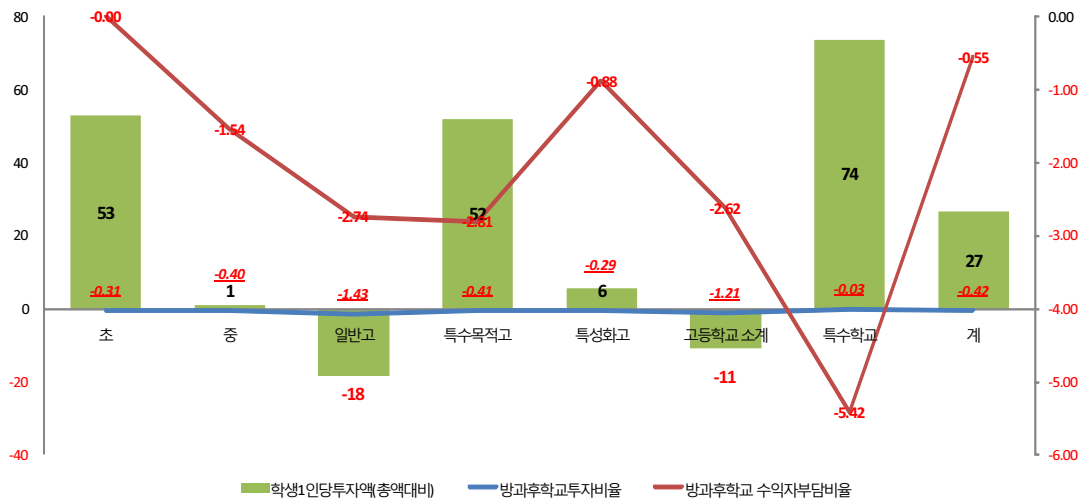
학교급별		부담주체별			투자 비율	수익자 부담 비율	학생1인당 투자액 (천원)	
		운영비계	외부 지원금	수익자 부담			총액 대비	외부지원금 제외
총 계		**1,466,444**	**133,368**	**1,333,076**	**10.47**	**90.91**	**257**	**233**
초등학교		1,021,666	71,555	950,111	14.06	93.00	332	309
중 학 교		172,454	27,336	145,118	5.35	84.15	110	93
고등학교	**소계**	**265,074**	**32,211**	**232,863**	**7.74**	**87.85**	**250**	**219**
	일 반	232,816	27,191	205,625	10.02	88.32	277	245
	특수목적	12,663	809	11,854	4.68	93.61	495	463
	특 성 화	19,595	4,211	15,384	2.36	78.51	100	79
특수학교		7,250	2,266	4,984	7.37	68.74	637	438

방과후학교 운영비 중 수익자부담 비율은 초등학교 93.00%, 고등학교 87.85%, 중학교 84.15%, 특수학교 68.74%로 평균 90.91%를 수익자부담경비로 운영하고 있다.

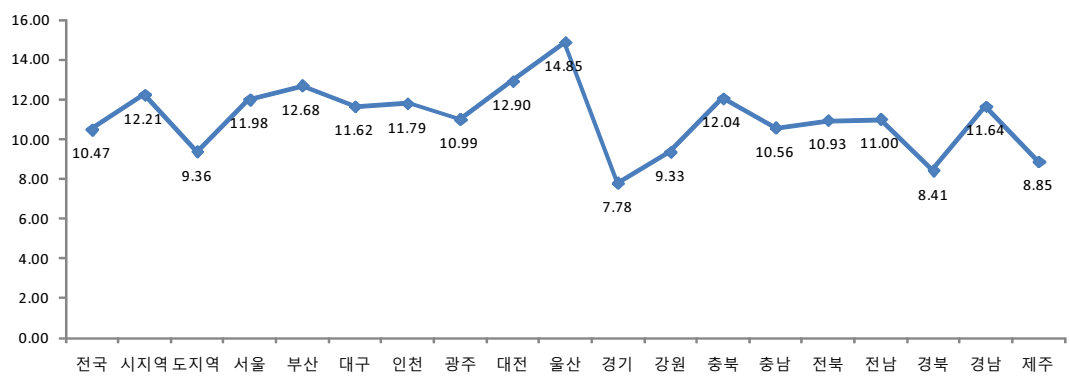
전년대비 2011회계연도 방과후학교 운영비 비율은 0.42%p 감소하였으며, 방과후학교 운영비 중 수익자부담경비 비율 또한 0.55%p 감소하였다. 반면 학생1인당 투자액은 2.7만원 증가하였다.

학교급별 방과후학교 투자비율은 전년대비 고등학교 1.21p%, 중학교 0.40%p, 초등학교 0.31%p가 각각 감소하였다.

학생1인당 방과후학교 투자액은 일반고만 1.1만원 감소하였으며, 특수학교 7.4만원, 초등학교 5.3만원, 중학교 0.1만원 증가하였다. 고등학교 유형별로는 일반고는 1.8만원 감소하였으나, 특수목적고(5.2만원), 특성화고(0.6만원)는 각각 증가하였다.



[그림 Ⅳ-6] 학교급별 방과후학교 투자비율, 수익자부담비율, 학생1인당 투자액 변화(2011-2010)



[그림 Ⅳ-7] 시·도교육청별 방과후학교 투자비율(2011년)

시·도교육청의 경우 방과후학교 투자비율이 가장 낮은 경기교육청에 비하여 가장 높은 울산교육청은 방과후학교 투자비율이 2배 가까이 높아 방과후학교 운영에 대한 시·도교육청간 차이가 심하다.

다. 교육격차해소 사업 투자

2011회계연도 공립학교 교육격차해소 단위사업 투자액은 전년대비 4,899억원 증가한 1조 1,363억원이다. 세출결산액 대비 투자 비율은 8.11%로 전년대비 2.95%p 증가하였으며, 학생1인당 교육격차해소 투자액 또한 19.9만원으로 전년대비 9만원 증가하였다.

교육격차해소 사업은 저소득층자녀 급식비지원, 특수교육대상자 지원 등으로 단위학교가 직접 투자하는 비용보다는 교육청에서 지원되는 목적사업비가 대부분이다.

학교급별 교육격차해소 투자비율은 초등학교가 8.86%로 가장 높고, 중학교 7.55%, 특수학교 7.16%, 고등학교 7.07% 순이며, 고등학교 계열별로는 특성화고가 10.56%로 가장 높고, 일반고 6.44%, 특수목적고가 1.76%로 가장 낮다.

특성화고의 경우 우수 산업기능 인력 확보 기반마련을 위한 산업 교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률 및 장학금 규정에 따라서 특성화고 우수인재 유치를 위해 지원되는 국고(특교)장학금(입학금, 수업료)과 타계열고에 비하여 많은 교육취약계층으로 인한 지원금이 많기 때문이다.

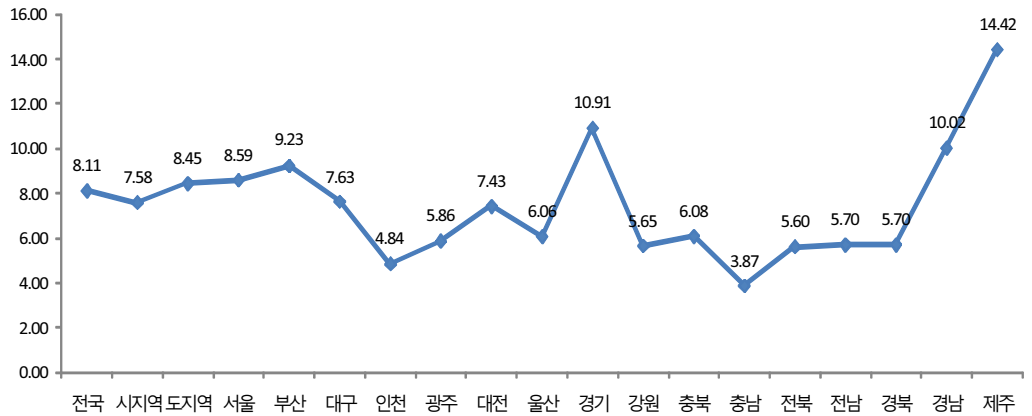
학생1인당 교육격차해소 투자액은 19.9만원으로 전년대비 9만원 증가하였으며, 특수학교가 61.9만원으로 가장 높고, 고등학교 22.8만원, 초등학교 20.9만원, 중학교 15.6만원 순이다.

전년대비 2011회계연도 교육격차해소 투자비율은 2.95%p 증가하였으며, 특수학교를 제외하고 모두 증가하였다. 초등학교가 전년대비 4.37%p(3,611억원) 증가하여 가장 많이 증가하였고, 중학교 1.57%p, 고등학교 1.43%p 증가한 반면 특수학교는 0.37%p 감소하였다.

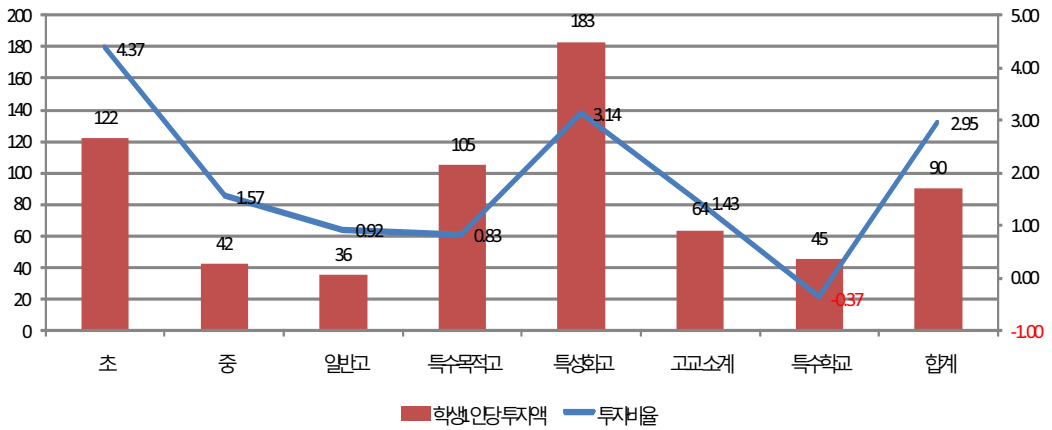
〈표 Ⅳ-9〉 교육격차해소 투자 현황(2011년)

(단위 : 백만원, %)

학교급		투자 총액		학생1인당 투자액 (천원)
		투자액	투자비율	
총 계		**1,136,275**	**8.11**	**199**
초등학교		643,718	8.86	209
중 학 교		243,337	7.55	156
고등학교	**소계**	**242,178**	**7.07**	**228**
	일반	149,699	6.44	178
	특수목적	4,774	1.76	187
	특성화	87,705	10.56	448
특수학교		7,043	7.16	619



[그림 Ⅳ-8] 시·도교육청별 교육격차해소 투자비율(2011년)



[그림 Ⅳ-9] 방과후학교 투자비율 학생1인당 투자액 증감현황(2011-2010)

시·도교육청별로는 교육격차해소 투자비율이 가장 높은 제주교육청의 경우 가장 낮은 충남교육청에 비해 약 4배가 높아 시·도교육청간 교육격차해소 투자 비율의 격차가 심하다.

3. 단위학교 교육사업 투자 구조

가. 단위학교 교육사업 투자 사례

1) 포커스그룹 운영

단위학교에서 수행하고 있는 교육사업의 전반적인 실태와 문제점을 분석하기 위하여 특히 목적사업비 규모가 큰 학교 10개를 선정하여 교장과 행정실장을 포커스그룹의 참여자로 선정하여 이들의 의견을 들었다. 학교는 시지역으로는 서울과 대전, 도지역으로는 전남과 경북, 전국적 특성을 갖춘 경기에서 초등학교 2개교, 중학교 4개교, 일반계고등학교 3개교를 선정했다.

〈표 Ⅳ-10〉 면접대상자 특성

	소속 학교	직위
1	경북 A고등학교	교 장
2	전남 B중학교	교 장
3	서울 C고등학교	교 장
4	대전 D중학교	교 장
5	경기 수원 E중학교	교 장
6	대전 F초등학교	행정실장
7	서울 G초등학교	행정실장
8	경기 성남 H고등학교	행정실장
9	경북 I고등학교	행정실장
10	서울 J중학교	행정실장

포커스그룹은 2012년 9월 26일 오전 10시부터 약 3시간 동안 진행되었다. 포커스그룹에서 논의되지 못한 내용은 서면으로 내용을 받아서 정리하였다. 포커스그룹에서는 단위학교에서 교육사업 수행과 관련하여 예산투자 방향, 예산확보 방안, 예산 편성과 집행, 사업 운영에 대해 단위학교 교장선생님과 행정실장의 의견과 토론 내용을 분석하였다.

2) 포커스그룹 인터뷰 내용 분석

예산 투자 방향에 대해서는 학교급에 따라 강조하는 내용이 다소 차이가 있었으나 기본적 교육활동과 학력신장은 학교급과 상관없이 강조되고 있었다. 특히 일반계고등학교 A와 C의 교장은 대학입시와 진학, 학력신장, 진로지도에 초점을 두고 있었다.

> 예산 투자 방향은... 학력 신장, 학력 향상 프로그램에 많이 집중이 되고 있고, 정규 교육과정뿐만 아니라, 방과후학교 특별프로그램에 경상도 같은 경우에 도교육청에서 2,700만원 정도 지원됩니다. 2,700만원이 오는데 그것으로는 어림도 없고 대부분 수익자 부담으로 해서 2억 9,000만원정도의 방과후 예산을 잡고 있습니다. 그리고 요즘 학력뿐만 아니라 창의, 인성교육 쪽을 안 하면 안됩니다. 진학에 있어서 입학사정관이라든가 그런 걸로 인하여...(A고등학교 교장).

교육청에서 단위학교에 재정지원공식에 따라 분배하는 기본운영비와 목적을 지정해 교부하는 목적사업비로는 학교에서 중점적으로 투자하고자 하는 교육사업비를 확보할 수 없다고 교장들은 강조하고 있었다. 기본운영비는 최소한의 기본적 교육활동을 운영하는데 소요되는 경비를 배분하고 있기 때문에 이는 학교에서 풍부한 교육활동을 지원하는데 한계가 있는 것으로 보인다.

교장들은 교육사업비를 확보하기 위하여 교육과학기술부, 교육청, 시·도 및 시·군·구청에서 실시하는 교육사업 공모에 지원하여 교육사업비를 확보하고 있었다. 교장들의 가장 큰 역할의 하나가 교육사업비를 확보하는 것으로 보인다. 추가적인 재원을 확보하지 못하는 경우 추가적인 교육활동을 하지 못하거나 해야 하는 경우 학생들의 교육활동을 위해 수익자부담경비를 학부모에게 부담시킬 수 있기 때문이다.

> 예산 확보 과정에서 작년에 기숙형고 전국 최우수 2등급을 받아서 상금 3,000만원 받은 것을 같이 얹혀서 활용하고... 최대한 공모도 하고, 기숙형고등학교·창의모델학교 등등 하고, 예산이 워낙 작기 때문에 저희 같은 경우는 올해 자율형공립고에 공모가 되어서 향후 5년간의 거기에서 교과부에 연 1억, 경상북도 교육청에서 1억, 문경시에서 1억으로 향후 5년간 15억을 받게 되어 있어서 내년부터는 활동하는데 여유가 있지 않나 생각이 됩니다. 현재는 많은 부분을 수익자 부담으로 하고 있는 실정입니다(A고등학교 교장).
>
> 학력 신장이나 교육활동비, 일반적 활동비. 제가 가서 젤 먼저 한 일이 예산을 확보하기 위해서 각종 사업을 끌어들일 수밖에 없는 거예요. 대부분 보면 첫 해는 많이 주고 다음은 적게 주고. 처음 주는 것이 그대로 되어야 하는데 아니다보니... 여기저기 창의형도 해 보고. 제가 가자마자 예비 혁신학교를 신청을 했어요. 불과 2,000만원이라는 돈이 없어서... 수학과 영어에 시설 투자를 하기 위해서 교과부에서 1,400만원을 배정받아서

4개의 교실을 증축을 했는데... 교과교실제는... 학교마다의 차등을 줘야되지 않겠느냐. 획일적으로 하다보니 우리 학교에 도저히 안되어서 교육청에 추가요청을 했습니다. 5~6,000만원 추가로 끌이들이는데 시간이 4개월 걸렸습니다(C고등학교 교장).

그러나 학교가 위치하는 지역이 재정적으로 열악한 경우 교장의 교육비 확보는 교장의 노력이나 열의에도 불구하고 한계를 가질 수 밖에 없다. 교장은 교육비 확보를 위해 교육청과 지방자치단체에 많이 의존한다. 학교의 위치에 따라 지방자치단체의 재정능력이 다르기 때문에 재정능력이 낮은 지역에 위치한 학교는 교육비 확보에 제한이 있을 수 밖에 없다. C고등학교 교장은 학교의 위치가 서울시에서 재정자립도가 중간 이하인 지역이기 때문에 상대적으로 재원을 확보하는 것이 어렵다고 했다. B중학교 교장의 경우도 전남 oo군의 재정자립도가 매우 낮기 때문에 급식비 이외의 교육비 투자는 기대하기 어렵다고 했다. 추가적인 교육사업비는 도교육청의 공모사업을 통해 확보할 수 밖에 없는 상황이라고 말했다.

교장선생님들은 교육청을 바라볼 수 밖에 없고요. 두 번째는 지방자치단체를 바라보는데, 지방자치단체의 재정자립도에 따라서 차이가 납니다. 강남구의 5%와 다른 곳의 5%는 차이가 나죠(C고등학교 교장).

저희는 예산을 100% 도교육청에 의존하고 있는 상황입니다. 역점사업을 추진하는데 도교육청사업으로는 사업을 추진할 수 없습니다. 저희는 작년부터 2년째 자율형창의경영으로 운영하는데, 그 운영비에 의해서 학생들에게 많은 활동을 시키고 있습니다. 저희 oo군은 지자체의 재정자립도가 아주 낮아서, 교육에 투자할 수 없는 그 정도의 재정자립도를 가지고 있어 군에서는 전혀 지원을 받지 못하고 있습니다. (oo군은) 오로지 급식만 (지원)하고 있습니다(B중학교 교장).

교장들은 교과부, 교육청, 지방자치단체 여러 가지 공모사업에 지원한다. 공모하는 경우 사업 지원 후 선정되지 않을 것을 우려하여 모든 기관에서 실시하는 공모사업에 지원하는 경우가 많다. 이로 인해 교육사업비를 많이 확보한 학교의 경우 예산이 과다 투자되거나 사업이 중복되는 문제가 발생한다. 교육사업비는 모두 목적사업비로 배분되고 있는데 목적사업비 중에서 특히 공모를 통한 목적사업비는 학교별 차이가 심하다. 공모에 의한 목적사업비를 많이 배부받는 학교의 경우 이중 투자 또는 중복투자가 이루어져 예산 운용이 방만하게 운영될 여지가 많다. 목적사업비 중에서도 특히 공모형 목적사업비의 배분 과정이나 방식이 개선될 필요가 있다.

목적사업비의 경우 너무 한쪽 학교에만 집중되어서 배분되고, 교장선생님의 업무 능력에 따라서 예산을 가져가는 것이 많이 차이가 나다보니까, 실제 목적사업비가 학교에 배정됐을 때 이중 투자되고 너무 방만하게 운영됩니다(H고등학교 행정실장).

목적사업비를 어떤 식으로 분배하느냐에 따라서 어떤 학교는 돈이 남고, 어떤 학교는 부족하다. 분배와 편성부터 학교 현실에 맞게끔 점검해서 분배할 필요가 있다(D중학교 교장).

목적사업비 관련해서는 예산이 한 학교에 집중되지 말고 그 예산이 모든 학교 고루 분산될 수 있도록 적정하게 배분이 될 수 있도록 해야된다(H고등학교 행정실장).

일반적인 목적사업비는 모든 학교가 받는 목적사업비입니다. 공모형 목적사업비가 중복이 많아요. 창의인성학교, 창의경영학교, 교복투가 덩치가 크거든요. 5,000만원, 3,000만원 이렇게 나오는 거. 선생님들도 가점이 있어요. 교장선생님들 입장에서는 큰 건을 받아와야 그 학교가 삽니다. 훌륭한 선생님들도 오고요. 그래서 받으려고 하시는 거예요(F초등학교 행정실장).

중복투자, 과잉투자 있습니다. 예를 들면, 방과후활동에 투자하는 학업정진, 학습부진아비가 교복투에서 투자하는 학습부진아비와 대상은 같을 수도 있고 다를 수도 있습니다... 교복투에도 학습부진아비가 또 있어요. 이런 중복성이 있는 것은 조정이 되어야 한다고 생각합니다(D중학교 교장).

학교에 따라 목적사업비에서 차이는 크게 나타날 수 밖에 없는 구조에서 단위학교의 예산 편성과 집행 과정에서 제한된 예산을 효율적으로 배분할 필요가 있다. 학교의 예산 편성 과정은 교장, 행정실장, 교감, 부장교사, 교사들이 참여한다. 특히 교사들의 경우 담당 업무에 대해 예산 편성 과정에서 예산을 적극적으로 요구하는 것으로 나타났다. 예산요구가 많은 경우 B중학교, F초등학교, C고등학교, D중학교에서는 교장, 교감, 부장교사, 행정실장이 예산조정을 주도하고 있었다. 그러나 교사들은 예산 집행 과정에서 사업의 수행은 소극적이었다. 연말이 될 때까지 사업을 수행하지 않거나 집행하지 않는 경우도 많아 보인다.

(교사들은) 예산편성할 때는 적극적으로 되었다가 나중에 집행하면서 소극적이 돼서 연말이 되면 정말 소극적이 되는 식입니다. 그래서 예산편성 과정에서는 무조건 요구를 했다가 작년 사업 플러스 새로운 사업들을 했다가 나중에 연말이 되면 제발 자기 예산 가져가 달라고 하며 소극적이 되시는데요(H고등학교 행정실장).

목적사업비는 특성상 운영의 경직성이 매우 강하다. 단위학교에서는 목적사업비를 집행하는데서 자율성과 융통성 측면에서 많은 문제를 느끼고 있었다. 단위학교에 자율성을 더 준다면 학생들

의 학력신장 등 목적에 맞게 교육비를 더 잘 집행할 수 있다고 포커스그룹 참여자들은 주장했다. 목적사업비에서 쓸 수 있는 항목을 제한하고 있기 때문에 교육활동에 효과적으로 쓰기 어렵기 때문에 반납하는 경우도 있다. 목적사업비가 학교에 지나치게 많이 배분되는 문제와 함께 이를 지정된 항목에 한하여 집행하는 문제도 큰 것으로 보인다.

> 목적사업비가 굉장히 경직되어 있어요. 집행의 융통성이라든가, 학교의 재량에 어느 정도 숨통을 틀 필요가 있다. 분배와 집행과정에서 자율성을 부여하면 어떨까하는 생각이 듭니다... 이왕에 학력신장 등등 줬으면 이렇게 써라할 것이 아니라 학교에 던져줬으면 좋겠어요. 그러면 충분히 나머지 아이들한테도 반납하지 않고 얼마든지 쓸 수가 있는데(D중학교 교장).
>
> 목적사업비로 받은 게 5억 5,000만원이예요... 가장 문제가 되는 것은 학력교육프로그램을 돌릴 때가 문제가 되는데, 사교육없는 학교로 5,000만원을 줬는데 학급 수가 7학급밖에 안되요. 거기에 방과후, 저소득층 주죠. 근데 운신의 폭은 없어요. 강사만 쓰라고 하고, 필요한 기자재도 사지 말라고 하고. 그게 어렵다는 것이지 목적사업비가 필요없다는 이야기는 아니예요. 제가 말씀드리고 싶은 건, 창의교육 등등 많이 있는데 부서가 달라요. 위에서 뿌리는 것을 기준으로 할 것이 아니라 밑에 받는 학생 입장에서 그 기준으로 하면 될 거 같아요(E중학교 교장).

나. 단위학교 교육비 투자의 형평성

1) 분석 개요

단위학교에 대한 교육비 배분은 교육청의 재정배분 공식에 따라 이루어지고 있어 학교급, 학교규모, 학교의 특성에 따라 공평하게 배분된다고 가정할 수 있다. 그러나 단위학교에 대한 재정배분공식은 학교기본운영비에 한정되고 있어 기본운영비 이외 목적사업비, 외부재원 등 모든 교육비를 합하는 경우 학교에서 지출하는 전체 교육비는 학교에 따라 차이가 나타날 수 있다. 학교의 세입구조를 살펴보면, 기본운영비 이외에 목적사업비와 수익자부담 수입 등이 있기 때문에 기본운영비를 비롯한 교육비가 단위학교 수준에서 형평성있게 배분 또는 지출되고 있는지를 분석할 필요가 있다.

교육비가 교육청 수준보다 단위학교 수준에서 학생 일인당 교육비가 덜 공평하게 배분되고 있다(Hertert, 1996; Owens and Maiden, 1999; 우명숙 2007)는 기존의 선행연구 결과를 고려할 때 단위학교 수준에서 교육비의 형평성 분석은 중요하다. 앞에서 분석한 바와 같이 교육청에서 학교에 배분하는 교육비 중 학교기본운영비 이외 목적사업비가 차지하는 비율이 평균 43.6%임을 고려

할 때 목적사업비로 인해 단위학교 간 교육비의 형평성이 저해될 수 있다.

교육비가 종국적으로 단위학교 수준에서 학생의 교육성과를 높이기 위하여 지출하여야 한다는 점에서 단위학교 수준에서 학생1인당 기본운영비를 분석하고 학교간 차이를 필연적으로 가져오는 목적사업비의 학생1인당 규모를 비교하여 형평성을 분석했다.

형평성 분석을 위해 편차계수(Coefficient of Variance), 맥룬지수(McLoone Index), 페어슈테겐 지수(Verstegen Index)를 사용한다. 편차계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 교육비가 평균을 중심으로 전체적으로 어떻게 분포되어 있는지를 보여준다. 맥룬지수는 중간값 이하의 교육비를 지출하고 있는 학교간의 교육비 분포를 보여주며, 페어슈테겐지수는 중간값 이상의 교육비를 지출하는 학교간의 교육비 분포를 분석한다. 교육비 형평성을 판단하는 기준으로는 일반적으로 편차계수는 0.1 이하, 맥룬지수는 0.95 이상, 페어슈테겐 지수는 1.0 이상의 값을 사용한다(Odden and Picus, 2004). 학교간 교육비 분포를 전체적으로, 중간값 이상, 중간값 이하로 나누어 분석함으로써 교육비의 형평성을 다양한 각도에서 분석했다.

분석 대상은 초등학교, 중학교, 일반계고등학교로 한다. 초·중·일반계고등학교 중 학급수가 비교적 많은 학교규모에 대해서 분석했다. 초등학교는 전국의 1~6학급(20.7%), 13~18학급(9.2%), 31~36학급(11.5%) 규모를, 중학교와 일반계고등학교는 1~6학급(중학교 24.5%, 일반계고등학교 8.4%), 19~24학급(중학교 18.3%, 일반계고등학교 9.6%), 31~36학급(중학교 13.5%, 일반계고등학교 24.4%) 규모를 각각 분석했다. 특성화고등학교는 학교의 프로그램에 따라 교육비의 차이가 크게 나타나기 때문에 분석대상에서 제외했다.

분석대상 교육비는 학교 수입과 지출을 몇 개의 항목으로 구분했다. 수입 측면에서는 교육청이 재정배분 공식에 의해 배분하는 기본운영비, 목적을 지정하여 배분하는 목적사업비, 교육청 이외 교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원, 학부모가 부담하는 수익자부담 경비의 학교간 형평성을 분석했다. 지출 측면에서는 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소비, 경상경비, 공공요금 및 제세금을 구분하여 학교간 형평성을 분석했다. 경상경비는 운영비, 업무추진비, 여비 등으로 학생들의 교육활동에 필요한 경비들(학습준비물 구입비 등)이 다소 포함되어 있다. 공공요금 및 제세는 전기요금, 난방 및 연료비, 기타 공공요금 및 제세금을 포함한다. 이들 수입과 지출항목을 학생1인당 교육비로 계산하여 형평성을 진단하여 형평성을 저해하는 수입과 지출항목을 분석했다.

2) 형평성 분석

가) 초등학교 6학급 규모의 교육비 형평성

초등학교 1~6학급 규모의 학교는 모두 1,198개교이다. 먼저 학교교육비의 수입부문에서 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 616만원이었다. 학생1인당 기본운영비는 최소 133만원이고 최대 4,216만원이며 범위는 4,082만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다. 학교별 학생1인당 기본운영비의 전체적 분포를 보여주는 편차계수는 0.65로 형평성의 기준으로 삼고 있는 0.1 이하보다 훨씬 크게 나타나 학교간 기본운영비의 배분에 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 중간값 이하의 기본운영비를 지출하는 학교간 학생1인당 기본운영비의 분포를 나타내는 맥룬지수는 0.72로 형평성 준거인 0.95 이상보다 낮았다. 중간값 이상의 교육비를 지출하는 학교간 학생1인당 기본운영비의 분포를 보여주는 페어슈테겐 지수는 1.71로 형평성 준거인 1.0보다 훨씬 더 높게 나타났다. 1~6학급 규모의 경우 기본운영비에서 학교간 차이가 크게 나타난 것은 1~2학급 규모의 학교가 다수 포함되어 이들 학교의 학생1인당 기본운영비가 상대적으로 높기 때문으로 보인다.

다음으로 학생1인당 평균 목적사업비는 354만원이다. 학생1인당 목적사업비는 최소 167천원이고 최대 2,266만원이며 범위는 2,250만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석지표를 살펴보면, 편차계수는 0.70, 맥룬지수는 0.64, 페어슈테겐지수는 1.78로 기본운영비의 지수에 비해 형평성 수준은 좀 더 열악하게 나타났다.

한편, 교육청 이외의 교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등, 외부재원의 형평성 수준은 매우 낮았다. 외부재원은 이를 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 1,312만원을 받는 학교가 있었으며, 형평성 지수는 편차계수 2.06, 맥룬지수 0.21, 페어슈테겐지수 6.28로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 이는 외부재원의 경우 학교간 사정을 고려하여 모든 학교에 형평성있게 배분되는 것이 아니며 일부 학교를 선정하여 배분하는 현실을 고려할 때 당연한 결과로 보인다.

마지막으로 학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 52만원으로 학부모가 전혀 부담하지 않는 학교와 학생1인당 753만원을 부담하는 학교에 이르기까지 학교별 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.79, 맥룬지수 0.64, 페어슈테겐지수 2.12로 열악하게 나타났다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.53, 맥룬지수 0.73, 페어슈테겐지수 1.55로 교육청의 학교회계전입금과 비슷한 수준의 낮은 형평성을 보여주고 있다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수가 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소였다. 학생1인당 교육격차해소비는 평균 58만원이고 최소 0원이며 최대 1,137만원으로 차이가 컸다. 형평성지수는 편차계수 1.58, 맥룬지수 0.24, 페어슈테겐지수 5.18로 학교간 격차가 가장 심각하게 나타났다. 교육격차해소 투자비는 저소득층 자녀지원, 특수교육 대상자 지원, 기타 교육격차해소를 위한 제사업비에 소요되는 경비이다. 교육격차해소에서 학교간 격차가 크게 나타난 이유는 학생구성의 차이와 교육격차해소를 위한 다양한 목적사업비의 투자 수준 차이 때문이다. 교육격차해소 투자비가 사회경제적 지위가 열악한 학생이 집중되어 있는 학교에서 높고, 그렇지 않은 학교에서 낮게 나타난다면 학교간 차이가 오히려 바람직한 것으로 볼 수 있다. 그러나 과연 그러한 결과인지에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다.

〈표 Ⅳ-11〉 초등학교 6학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**1,198**	**11,471.9**	**10,080.5**	**6,080.7**	**53,707**	**3,011**	**56,718**	**0.53**	**0.73**	**1.55**
기본 운영비	1,198	6,163.7	5,074.5	3,999.7	40,823	1,334	42,157	0.65	0.72	1.71
목적 사업비	1,198	3,539.9	2,934.5	2,484.2	22,495	167	22,662	0.70	0.64	1.78
외부 재원	1,198	351.2	108.0	723.2	13,124	0	13,124	2.06	0.21	6.28
수익자 부담	1,198	523.9	379.0	411.9	7,533	0	7,533	0.79	0.64	2.12
지출	**1,198**	**10,695.1**	**9,419.5**	**5,457.2**	**46,464**	**2,863**	**49,327**	**0.51**	**0.74**	**1.53**
기본적교육활동	1,198	1,839.7	1,559.0	1,229.1	10,649	69	10,718	0.67	0.65	1.71
창의적체험활동	1,198	499.8	381.0	409.9	3,773	58	3,831	0.82	0.66	1.96
방과후학교	1,198	1,490.6	1,210.0	1,100.8	15,095	0	15,095	0.74	0.64	1.83
교육격차해소	1,198	582.0	214.5	919.4	11,369	0	11,369	1.58	0.24	5.18
경상경비	1,198	2,428.4	1,957.0	1,746.4	16,867	561	17,428	0.72	0.69	1.79
기타	1,198	590.2	509.5	345.5	3,719	9	3,728	0.59	0.72	1.60

다음으로 창의적체험활동비에서 학교간 교육비의 지출 차이가 크게 나타났다. 창의적체험활동비는 학교가 자율적으로 다양한 활동을 수행하기 위해 지출되는 교육비이기 때문에 학교 교육비 규모와 프로그램의 차이에 따라 달리 나타날 수 있다. 창의적체험활동비는 교육청에서 이에 소요되는 경비를 충분히 지원하지 않고 있기 때문에 학교간 차이가 클 수 있다는 우려가 있었다.

상대적으로 전기요금, 난방 및 연료비, 기타 공공요금 및 세금인 공공요금 및 세금과 기본적교육활동비에서 학교간 차이가 다른 분야에 비해 비교적 적게 나타났으나 절대적인 기준에서 살펴보면 이들 분야에서도 형평성 지수는 모두 기준에 미달했다.

나) 초등학교 18학급 규모의 교육비 형평성

초등학교 13~18학급 규모의 학교는 모두 533개 학교이다. 학교교육비의 수입부문별 형평성 수준 분석 결과, 첫째, 학생1인당 평균 기본운영비는 138만원이다. 학생1인당 기본운영비는 최소 54만원이고 최대 1,122만원으며 범위는 1,067만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.56, 맥룬지수 0.80, 페어슈테겐지수 1.42로 형평성 기준을 충족시키지 못했으나 6학급 규모에 비해 형평성은 다소 개선된 모습이었다.

둘째, 목적사업비는 학생1인당 평균 105.7만원이다. 학생1인당 목적사업비는 최소 103천원이고 최대 644.7만원으며 범위는 634만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.69, 맥룬지수는 0.67, 페어슈테겐지수는 1.66으로 기본운영비의 지수에 비해 형평성 수준은 더 낮게 나타났다.

셋째, 교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 367만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.54, 맥룬지수 0.30, 페어슈테겐지수 3.56으로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 단위학교의 수입 중 학교 간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-12〉 초등학교 18학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**533**	**3,616.4**	**3,251.0**	**1,574.7**	**16,134**	**1,770**	**17,904**	**0.44**	**0.83**	**1.39**
기본 운영비	533	1,380.8	1,243.0	776.1	10,673	544	11,217	0.56	0.80	1.42
목적 사업비	533	1,056.6	908.0	724.6	6,344	103	6,447	0.69	0.67	1.66
외부 재원	533	229.6	119.0	354.2	3,673	0	3,673	1.54	0.30	3.56
수익자 부담	533	655.8	685.0	288.9	1,428	100	1,528	0.44	0.61	1.30
지출	**533**	**3,358.0**	**3,079.0**	**1,354.1**	**13,928**	**1,674**	**15,602**	**0.40**	**0.84**	**1.34**
기본적교육활동	533	654.0	583.0	365.5	4,306	176	4,482	0.56	0.76	1.48
창의적체험활동	533	194.9	171.0	97.0	901	51	952	0.50	0.78	1.50
방과후 학교	533	418.3	364.0	260.6	2,454	34	2,488	0.62	0.69	1.60
교육격차해소	533	281.2	189.0	276.0	1,723	0	1,723	0.98	0.38	2.60
경상경비	533	510.0	431.0	333.4	3,908	131	4,039	0.65	0.83	1.54
기타	533	186.5	169.0	84.3	1,060	86	1,146	0.45	0.85	1.36

다) 초등학교 36학급 규모의 교육비 형평성

초등학교 31~36학급 규모의 학교는 모두 663개 학교이다. 학교교육비의 수입부문에서 먼저 학생1인당 교육비를 분석한 결과 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 705천원이다. 학생1인당 기본운영비는 최소 31만원이고 최대 142만원이며 범위는 111만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.27, 맥룬지수 0.84, 페어슈테겐지수 1.27로 형평성 기준을 충족시키지 못했으나 6, 18학급 규모에 비해 형평성 수준은 높아졌다.

다음으로 목적사업비는 학생1인당 평균 43만원이었다. 학생1인당 목적사업비는 최소 6.8만원이고 최대 171만원이며 범위는 164만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.50, 맥룬지수는 0.67, 페어슈테겐지수는 1.53으로 기본운영비의 지수에 비해 형평성 수준은 더 낮게 나타났다.

또한 교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 336.5만원을 받는 학

교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.27, 맥룬지수 0.33, 페어슈테겐지수 2.71로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 67.6만원이고 최소 1.9만원이며 최대 152.9만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.33, 맥룬지수 0.73, 페어슈테겐지수 1.21로 형평성이 낮게 나타났다.

이상의 수입항목을 종합하면 기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.25, 맥룬지수 0.88, 페어슈테겐지수 1.22로 여전히 낮은 형평성을 보여주고 있다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

〈표 Ⅳ-13〉 초등학교 36학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**663**	**2,075.1**	**1,976.0**	**515.7**	**7,055**	**1,148**	**8,203**	**0.25**	**0.88**	**1.22**
기본 운영비	663	704.5	671.0	187.6	1,109	314	1,423	0.27	0.84	1.27
목적 사업비	663	426.5	389.0	211.4	1,641	68	1,709	0.50	0.67	1.53
외부 재원	663	157.2	103.0	199.2	3,365	0	3,365	1.27	0.33	2.71
수익자 부담	663	675.7	698.0	220.1	1,510	19	1,529	0.33	0.73	1.21
지출	**663**	**1,990.2**	**1,906.0**	**460.3**	**6,409**	**915**	**7,324**	**0.23**	**0.89**	**1.20**
기본적교육활동	663	353.8	337.0	88.1	649	179	828	0.25	0.86	1.24
창의적체험활동	663	148.7	142.0	44.4	307	22	329	0.30	0.82	1.28
방과후 학교	663	290.1	277.0	116.4	857	0	857	0.40	0.74	1.36
교육격차해소	663	189.5	118.0	177.2	1,015	0	1,015	0.94	0.39	2.81
경상경비	663	234.0	222.0	71.6	1,216	103	1,319	0.31	0.87	1.24
기타	663	99.5	96.0	20.3	199	40	239	0.20	0.88	1.18

형평성지수가 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소 분야였다. 학생1인당 교육격차해소비는 평균 19만원이고 최소 0원이며 최대 101.5만원으로 차이가 컸다. 형평성지수는 편차계수 0.94, 맥룬

지수 0.39, 페어슈테겐지수 2.81로 학교간 격차가 가장 크게 나타났다.

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 교육격차해소(0.94), 방과후학교비(0.40), 경상경비(0.31), 창의적체험활동비(0.30), 기본적교육활동비(0.25), 공공요금 및 제세금(0.20) 순으로 나타났다. 맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.39), 방과후학교비(0.74), 창의적체험활동비(0.82), 기본적교육활동비(0.86), 경상경비(0.87), 공공요금 및 제세금(0.88) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 좋았다. 페어슈테겐지수(1.1이하)를 기준으로 살펴보면, 교육격차해소(2.81), 방과후학교비(1.36), 창의적체험활동비(1.28), 기본적교육활동비와 경상경비(1.24), 공공요금 및 제세금(1.18) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 양호한 것으로 나타났다.

지출분야를 전체적으로 살펴보면, 교육격차해소 분야의 교육비에서 학교간 차이가 가장 컸으며, 방과후학교비, 창의적체험활동비, 경상경비에서 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 방과후학교비와 창의적체험활동비는 학교별로 다양한 프로그램을 운영할 수 있기 때문에 차이가 크게 나타날 수 있으나 경상경비 또한 차이가 크게 나타났다. 공공요금 및 제세에서 학교간 차이가 가장 낮게 나타났으며 형평성 기준에 거의 근접한 것을 볼 수 있다. 기본적교육활동비 또한 상대적으로 학교간 차이가 작게 나타났으나 형평성 기준을 만족시키지 못했다.

라) 중학교 6학급 규모의 교육비 형평성

중학교 1~6학급 규모의 학교는 모두 663개 학교이다. 이들 학교의 학생1인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분 공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 456.8만원이다. 학생1인당 기본운영비는 최소 94.5만원이고 최대 4,210.8만원이며 범위는 4,116만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.70, 맥룬지수 0.70, 페어슈테겐지수 1.66으로 형평성 기준을 크게 충족시키지 못했다.

목적사업비는 학생1인당 평균 231만원이다. 학생1인당 목적사업비는 최소 8.6만원이고 최대 987만원이며, 범위는 9,788천원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석지표를 살펴보면, 편차계수는 0.66, 맥룬지수는 0.58, 페어슈테겐지수는 1.67으로 형평성 수준이 낮게 나타났다.

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 1,669.8만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 2.76, 맥룬지수 0.26, 페어슈테겐지수 5.88로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 47.5만원이고 최소 0원이며 최대 224만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.67, 맥룬지수 0.52, 페어슈테겐지수 1.84로 학교간 학부모의 부담 차이는 컸다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.60, 맥룬지수 0.79, 페어슈테겐지수 1.59로 여전히 낮은 형평성을 보여주고 있다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수가 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소분야이다. 학생1인당 교육격차해소비는 평균 36.8만원이고 최소 0원이며 최대 616만원으로 차이가 컸다. 형평성지수는 편차계수 1.58, 맥룬지수 0.22, 페어슈테겐지수 4.85로 학교간 격차가 가장 크게 나타났다.

〈표 Ⅳ-14〉 중학교 6학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준 편차	범위	최소값	최대값	편차 계수	맥룬 지수	페어 슈테겐 지수
수입	**611**	**8,523.5**	**7,159.0**	**5,133.4**	**83,553**	**2,877**	**86,430**	**0.60**	**0.79**	**1.59**
기본 운영비	611	4,567.5	3,867.0	3,178.7	41,163	945	42,108	0.70	0.70	1.66
목적 사업비	611	2,313.0	2,051.0	1,534.6	9,788	86	9,874	0.66	0.58	1.67
외부 재원	611	353.3	115.0	973.9	16,698	0	16,698	2.76	0.26	5.88
수익자 부담	611	475.2	402.0	318.1	2,241	0	2,241	0.67	0.52	1.84
지출	**611**	**7,817.7**	**6,666.0**	**4,698.0**	**77,729**	**2,823**	**80,552**	**0.60**	**0.79**	**1.55**
기본적교육활동	611	1,309.2	1,047.0	924.1	6,769	40	6,809	0.71	0.67	1.83
창의적체험활동	611	406.2	315.0	370.1	4,030	20	4,050	0.91	0.62	1.95
방과후 학교	611	663.6	523.0	608.1	6,397	0	6,397	0.92	0.51	2.02
교육격차해소	611	367.6	145.0	580.5	6,162	0	6,162	1.58	0.22	4.85
경상경비	611	1,779.1	1,544.0	1,106.5	8,029	14	8,043	0.62	0.66	1.65
기타	611	418.1	363.0	247.6	2,135	0	2,135	0.59	0.69	1.61

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 교육격차해소(1.58), 방과후학교비(0.92), 창의적체험활동비(0.91), 기본적교육활동비(0.71), 경상경비(0.62), 공공요금 및 제세금(0.59) 순으로 나타났다. 맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.22), 방과후학교비(0.51), 창의적체험활동비(0.62), 경상경비(0.66), 기본적교육활동비(0.67), 공공요금 및 제세금(0.69) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 더 나아졌다. 페어슈테겐지수(1.1 이하)를 기준으로 살펴보면, 교육격차해소(4.85), 방과후학교비(2.02), 창의적체험활동비(1.95), 기본적교육활동비(1.83), 경상경비(1.65), 공공요금 및 제세금(1.61) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 나아지는 것으로 나타났다. 지출분야를 전체적으로 살펴보면, 교육격차해소 분야의 교육비에서 학교간 차이가 가장 컸으며, 방과후학교비, 창의적체험활동비창의적체험활동비에서 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 방과후학교비와 창의적체험활동비에서 학교별차이가 큰 것은 학교별로 운영하는 프로그램의 차이에 의한 것으로 볼 수 있다.

마) 중학교 24학급 규모의 교육비 형평성

중학교 19~24학급 규모의 학교는 모두 456개 학교이다. 이들 학교의 학생 일인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 68.8만원이었다. 학생1인당 기본운영비는 최소 37.6만원이고 최대 172.6만원이며 범위는 135만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.29, 맥룬지수 0.85, 페어슈테겐지수 1.29로 형평성 기준을 충족시키지 못했지만 6학급에 비교해볼 때 형평성 기준에 더 근접한 것을 알 수 있다.

목적사업비는 학생1인당 평균 61만원이었다. 학생1인당 목적사업비는 최소 8.8만원이고 최대 228만원이며 범위는 219만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.57, 맥룬지수는 0.68, 페어슈테겐지수는 1.62로 기본운영비에 비해 형평성 수준이 매우 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-15〉 중학교 24학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**456**	**2,287.3**	**2,201.5**	**558.2**	**4,527**	**1,374**	**5,901**	**0.24**	**0.87**	**1.21**
기본 운영비	456	687.6	644.5	196.1	1,350	376	1,726	0.29	0.85	1.29
목적 사업비	456	614.4	534.5	348.0	2,193	88	2,281	0.57	0.68	1.62
외부 재원	456	101.6	48.0	200.7	2,499	0	2,499	1.97	0.34	3.85
수익자 부담	456	740.2	754.0	187.4	1,157	111	1,268	0.25	0.78	1.18
지출	**456**	**2,149.6**	**2,089.5**	**470.5**	**3,887**	**1,289**	**5,176**	**0.22**	**0.87**	**1.19**
기본적교육활동	456	370.2	348.0	155.7	1,894	140	2,034	0.42	0.77	1.36
창의적체험활동	456	147.7	140.5	50.0	381	7	388	0.34	0.80	1.30
방과후 학교	456	115.2	91.0	106.6	1,115	0	1,115	0.93	0.50	2.03
교육격차해소	456	185.7	163.5	136.2	655	0	655	0.73	0.48	1.80
경상경비	456	335.5	312.5	103.4	932	152	1,084	0.31	0.85	1.30
기타	456	115.0	112.0	23.8	195	66	261	0.21	0.87	1.18

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생일인당 최대 249.9만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.97, 맥룬지수 0.34, 페어슈테겐지수 3.85로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 74만원이고 최소 11만원이며 최대 126.8만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.25, 맥룬지수 0.78, 페어슈테겐지수 1.18로 학교간 학부모의 부담 차이는 크지만 다른 수입항목에 비해 상대적으로 차이는 적었다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생일인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.24, 맥룬지수 0.87, 페어슈테겐지수 1.21로 여전히 낮은 형평성을 보여주고 있다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수가 가장 낮게 나타난 부문은 방과후교육비 분야이다. 학생1인당 방과후교육비는 평균 115천원이었으며 최소 0원이고 최대 1,115천원으로 차이가 컸다. 형평성지수는 편차계수 0.93, 맥룬지수 0.50, 페어슈테겐지수 2.03으로 학교간 격차가 가장 크게 나타났다.

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 방과후학교비(0.93), 교육격차해소(0.73), 기본적교육활동비(0.42), 창의적체험활동비(0.34), 경상경비(0.31), 공공요금 및 제세금(0.21) 순으로 나타났다. 맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.48), 방과후학교비(0.50), 기본적교육활동비(0.77), 창의적체험활동비(0.80), 경상경비(0.85), 공공요금 및 제세금(0.87) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 더 나아졌다. 페어슈테겐지수(1.1 이하)를 기준으로 살펴보면, 방과후학교비(2.03), 교육격차해소(1.80), 기본적교육활동비(1.36), 창의적체험활동비와 경상경비(1.30), 공공요금 및 제세금(1.18) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 나아지는 것으로 나타났다. 지출분야를 전체적으로 살펴보면, 방과후학교 분야의 교육비에서 학교간 차이가 가장 컸으며, 교육격차해소, 기본적교육활동비, 창의적체험활동비에서 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 중학교 24학급에서는 지금까지 분석한 초등학교 및 중학교 6학급 규모의 지출분야에서 교육격차해소비에서 학교간 격차가 가장 컸던데 비해 중학교 24학급 규모의 학교에서는 방과후학교비에서 격차가 가장 컸다.

바) 중학교 36학급 규모의 교육비 형평성

중학교 31~36학급 규모의 학교는 모두 337개교이다. 이들 학교의 학생 일인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 52만원이었다. 학생1인당 기본운영비는 최소 25.6만원이고 최대 112.8만원이며 범위 97만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.27, 맥룬지수 0.89, 페어슈테겐지수 1.27로 형평성 기준을 충족시키지 못했지만 6, 24학급와 비교해 볼 때 형평성 기준에 더 근접한 것을 알 수 있다.

목적사업비는 학생1인당 평균 36만원이다. 학생1인당 목적사업비는 최소 6.9만원이고 최대 113.7만원이며 범위는 106.8만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.50, 맥룬지수는 0.66, 페어슈테겐지수는 1.54로 기본운영비에

비해 형평성 수준이 매우 낮은 것을 알 수 있다.

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 212만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.95, 맥룬지수 0.41, 페어슈테겐지수 3.44로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 732천원으로 최소 7.8만원이고 최대 150만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.24, 맥룬지수 0.84, 페어슈테겐지수 1.23로 학교간 학부모의 부담 차이는 크지만 다른 수입항목에 비해 상대적으로 차이는 적었다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생일인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.21, 맥룬지수 0.89, 페어슈테겐지수 1.19로 여전히 낮은 형평성을 보여주고 있다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수가 가장 낮게 나타난 부문은 방과후교육비와 교육격차해소 분야로 나타났다.

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 방과후학교비(0.90), 교육격차해소(0.78), 창의적체험활동비(0.35), 기본적교육활동비(0.31), 경상경비(0.30), 공공요금 및 제세금(0.19) 순으로 나타났다. 맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.48), 방과후학교비(0.49), 기본적교육활동비(0.80), 창의적체험활동비(0.82), 경상경비(0.85), 공공요금 및 제세금(0.91) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 더 나아졌다. 페어슈테겐지수(1.1 이하)를 기준으로 살펴보면, 교육격차해소(1.94), 방과후학교비(1.91), 창의적체험활동비(1.34), 기본적교육활동비와 경상경비(1.29), 공공요금 및 제세금(1.17) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 나아지는 것으로 나타났다.

지출분야를 전체적으로 살펴보면, 방과후학교와 교육격차해소 분야의 교육비에서 학교간 차이가 가장 컸으며, 창의적체험활동비와 기본적교육활동비에서도 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-16〉 중학교 36학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준 편차	범위	최소값	최대값	편차 계수	맥룬 지수	페어 슈테겐 지수
수입	**337**	**1,818.7**	**1,756.0**	**375.0**	**2,700**	**1,234**	**3,934**	**0.21**	**0.89**	**1.19**
기본 운영비	337	522.2	483.0	142.4	972	256	1,228	0.27	0.89	1.27
목적 사업비	337	364.0	330.0	183.3	1,068	69	1,137	0.50	0.66	1.54
외부 재원	337	73.0	38.0	142.6	2,123	0	2,123	1.95	0.41	3.44
수익자 부담	337	732.1	710.0	172.3	1,422	78	1,500	0.24	0.84	1.23
지출	**337**	**1,723.1**	**1,669.0**	**327.4**	**2,644**	**1,186**	**3,830**	**0.19**	**0.89**	**1.18**
기본적교육활동	337	286.0	274.0	88.8	657	83	740	0.31	0.80	1.29
창의적체험활동	337	138.8	128.0	48.4	284	42	326	0.35	0.82	1.34
방과후 학교	337	95.1	79.0	85.5	730	0	730	0.90	0.49	1.91
교육격차해소	337	118.9	98.0	92.8	422	0	422	0.78	0.48	1.94
경상경비	337	267.8	250.0	79.7	640	123	763	0.30	0.85	1.29
기타	337	90.3	87.0	17.0	137	56	193	0.19	0.91	1.17

사) 고등학교 6학급 규모의 교육비 형평성

고등학교 1~6학급 규모의 학교는 모두 97개교이다. 이들 학교의 학생 일인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 442.9만원이다. 학생1인당 기본운영비는 최소 115만원이고 최대 2,109만원으로 범위는 1,994만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.83, 맥룬지수 0.73, 페어슈테겐지수 2.06으로 형평성 기준을 크게 충족시키지 못했다.

목적사업비는 학생1인당 평균 257.5만원이었다. 학생1인당 목적사업비는 최소 36만원이고 최대 977만원이며 범위는 940.8만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.64, 맥룬지수는 0.69, 페어슈테겐지수는 1.74로 형평성 수준이 낮게 나타났다. 목적사업비가 기본운영비에 비해 형평성 지수가 양호하게 나타난 것은 학급규모가 6학급 이하이기 때문에 학생1인당 기본운영비에서 차이가 매우 심하게 나타나기 때문으로 보인다.

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성

수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 733.7만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.66, 맥룬지수 0.46, 페어슈테겐지수 2.83으로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 158.8만원으로 최소 62만원이고 최대 366만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.31 맥룬지수 0.81, 페어슈테겐지수 1.28로 학교간 학부모의 부담 차이는 컸지만 형평성 지수는 다른 수입 항목에 비해 가장 양호하였다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.66, 맥룬지수 0.80, 페어슈테겐지수 1.79로 여전히 낮은 형평성을 보여주고 있다.

〈표 Ⅳ-17〉 고등학교 6학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**97**	**10,222.5**	**7,879.0**	**6,766.6**	**32,304**	**4,478**	**36,782**	**0.66**	**0.80**	**1.79**
기본 운영비	97	4,429.2	3,164.0	3,697.1	19,942	1,151	21,093	0.83	0.73	2.06
목적 사업비	97	2,575.1	2,116.0	1,642.1	9,408	364	9,772	0.64	0.69	1.74
외부 재원	97	601.0	364.0	1,000.6	7,337	0	7,337	1.66	0.46	2.83
수익자 부담	97	1,588.2	1,526.0	485.0	3,039	621	3,660	0.31	0.81	1.28
지출	**97**	**8,993.6**	**6,933.0**	**5,751.5**	**28,374**	**3,993**	**32,367**	**0.64**	**0.81**	**1.78**
기본적교육활동	97	1,199.0	905.0	1,026.3	7,671	172	7,843	0.86	0.64	2.01
창의적체험활동	97	415.0	306.0	338.8	1,679	82	1,761	0.82	0.66	2.05
방과후 학교	97	705.0	465.0	764.8	4,348	0	4,348	1.08	0.48	2.54
교육격차해소	97	430.5	322.0	478.4	3,752	0	3,752	1.11	0.44	2.23
경상경비	97	2,072.7	1,371.0	2,189.7	13,221	588	13,809	1.06	0.73	2.28
기타	97	521.0	427.0	467.8	4,098	1	4,099	0.90	0.69	1.75

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수가 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소와 방과후학교비 분야이다.

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 교육격차해소

(1.11), 방과후학교비(1.08), 경상경비(1.06), 공공요금 및 제세금(0.90), 기본적교육활동비(0.86), 창의적체험활동비(0.82), 순으로 나타났다. 맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.44), 방과후학교비(0.48), 기본적교육활동비(0.64), 창의적체험활동비(0.66), 공공요금 및 제세금(0.69), 경상경비(0.73) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 더 나아졌다. 페어슈테겐지수(1.1 이하)를 기준으로 살펴보면, 방과후학교비(2.54), 경상경비(2.28), 교육격차해소(2.23), 창의적체험활동비(2.05), 기본적교육활동비(2.01), 공공요금 및 제세금(1.75) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 나아지는 것으로 나타났다.

지출분야를 전체적으로 살펴보면, 교육격차해소와 방과후학교비 분야의 교육비에서 학교간 차이가 가장 컸다. 이 외의 분야에서는 편차계수, 맥룬지수, 페어슈테겐지수 결과가 각각 다르게 나타났다. 편차계수를 기준으로 할 때 교육격차해소와 방과후학교비 다음으로 경상경비와 공공요금 및 제세금에서 전체 학교간 차이가 큰 것으로 나타났다. 맥룬지수에서는 기본적교육활동비와 창의적체험활동비에서 중간값 이하를 지출하는 학교간 차이가 큰 것으로 나타났고, 페어슈테겐지수에서는 경상경비, 창의적체험활동비에서 중간값 이상을 지출하는 학교간 차이가 큰 것으로 나타났다.

아) 고등학교 24학급 규모의 교육비 형평성

고등학교 19~24학급 규모의 학교는 모두 83개교이다. 이들 학교의 학생 일인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 72만원이었다. 학생1인당 기본운영비는 최소 32만원이고 최대 145만원이며 범위는 112.7만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.33, 맥룬지수 0.80, 페어슈테겐지수 1.32로 형평성 기준을 충족시키지 못했으나 6학급 규모에 비해 형평성 지수가 개선된 것으로 나타났다.

목적사업비는 학생1인당 평균 77.7만원이다. 학생1인당 목적사업비는 최소 15만원이고 최대 180만원이며 범위는 164.6만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석지표를 살펴보면, 편차계수는 0.42, 맥룬지수는 0.73, 페어슈테겐지수는 1.38로 형평성 수준이 낮게 나타났다. 목적사업비는 기본운영비에 비해 덜 공평하게 배분된 것으로 나타났다.

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성

수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 134만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.19, 맥룬지수 0.44, 페어슈테겐지수 3.14으로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 262만원이고 최소 93만원이며 최대 403만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.20 맥룬지수 0.87, 페어슈테겐지수 1.15로 학교간 학부모의 부담 차이는 컸지만 형평성 지수는 다른 수입 항목에 비해 가장 양호하였다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.25, 맥룬지수 0.82, 페어슈테겐지수 1.20으로 여전히 형평성 기준을 충족시키지 못하고 있었다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수를 종합하여 살펴본 결과, 형평성이 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소 분야이었다.

〈표 Ⅳ-18〉 고등학교 24학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**83**	**3,773.8**	**3,740.0**	**927.1**	**4,800**	**2,122**	**6,922**	**0.25**	**0.82**	**1.20**
기본 운영비	83	724.3	684.0	241.7	1,127	327	1,454	0.33	0.80	1.32
목적 사업비	83	776.9	733.0	325.3	1,646	154	1,800	0.42	0.73	1.38
외부 재원	83	228.6	127.0	273.0	1,340	0	1,340	1.19	0.44	3.14
수익자 부담	83	2,624.2	2,597.0	513.8	3,373	931	4,304	0.20	0.87	1.15
지출	**83**	**3,535.5**	**3,356.0**	**846.2**	**4,691**	**2,079**	**6,770**	**0.24**	**0.86**	**1.25**
기본적교육활동	83	449.2	391.0	219.4	1,413	165	1,578	0.49	0.77	1.52
창의적체험활동	83	203.4	184.0	82.9	567	50	617	0.41	0.84	1.37
방과후 학교	83	380.7	393.0	170.5	1,035	35	1,070	0.45	0.65	1.29
교육격차해소	83	210.1	182.0	139.5	667	7	674	0.66	0.58	1.72
경상경비	83	415.6	412.0	115.8	695	169	864	0.28	0.80	1.21
기타	83	203.6	181.0	80.9	412	84	496	0.40	0.81	1.44

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 교육격차해소(0.66), 기본적교육활동비(0.49), 방과후학교비(0.45), 창의적체험활동비(0.41), 공공요금 및 제세금(0.40), 경상경비(0.28) 순으로 나타났다.

전체 학교간 교육비 지출에서 가장 차이가 심한 분야는 교육격차해소, 기본적교육활동비, 방과후학교비 순이다. 교육격차해소와 방과후학교비 이외에 기본적교육활동비에서 학교간 격차가 크다는 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 기본적교육활동비에서 학교간 격차는 가능한 작은 것이 바람직할 수 있기 때문이다.

맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.58), 방과후학교비(0.65), 기본적교육활동비(0.77), 경상경비(0.80), 공공요금 및 제세금(0.81), 창의적체험활동비(0.84) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 더 나아졌다.

페어슈테겐지수(1.1 이하)를 기준으로 살펴보면, 교육격차해소(1.72), 기본적교육활동비(1.52), 공공요금 및 제세금(1.44), 창의적체험활동비(1.37), 방과후학교비(1.29), 경상경비(1.21) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 나아지는 것으로 나타났다.

지출분야를 전체적으로 살펴보면, 교육격차해소에서 가장 학교간 교육비의 격차가 심했으나 기본적교육활동비에서 학교간 차이 또한 매우 크게 나타나 앞에서 분석 결과와 차이를 보였다.

자) 고등학교 36학급 규모의 교육비 형평성

고등학교 31~36학급 규모의 학교는 모두 212개교이다. 이들 학교의 학생 일인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 40.5만원이었다. 학생1인당 기본운영비는 최소 21만원이고 최대 106만원이며 범위는 84.8만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.36, 맥룬지수 0.81, 페어슈테겐지수 1.39로 형평성 기준을 충족시키지 못했으나 6학급 규모에 비해 형평성 지수가 개선된 것으로 나타났다.

목적사업비는 학생1인당 평균 46만원이었다. 학생1인당 목적사업비는 최소 7만원이고 최대 170.6만원이며 범위는 163만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.48, 맥룬지수는 0.75, 페어슈테겐지수는 1.52로 형평성 수준이 낮게 나타났다. 목적사업비는 기본운영비에 비해 덜 공평하게 배분된 것으로 나타났다.

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 198.6만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.70, 맥룬지수 0.34, 페어슈테겐지수 3.61로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 261.5만원이고 최소 143.9만원이며 최대 377.6만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.12 맥룬지수 0.90, 페어슈테겐지수 1.08로 학교간 학부모의 부담 차이는 있었지만 형평성 지수는 다른 수입 항목에 비해 가장 양호하였다. 특히 페어슈테겐지수는 형평성 기준을 충족하고 있어 학부모부담경비가 중간값 이상인 학교간 차이는 거의 없다고 할 수 있다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.18, 맥룬지수 0.90, 페어슈테겐지수 1.17로 여전히 형평성 기준을 충족시키지 못하고 있었다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수를 종합하여 살펴본 결과, 형평성이 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소 분야이었다.

〈표 Ⅳ-19〉 고등학교 36학급 형평성 분석 결과

(단위: 천원)

구분 (학생1인당)	학교수	평균	중앙값	표준편차	범위	최소값	최대값	편차계수	맥룬지수	페어슈테겐지수
수입	**212**	**2,674.8**	**2,584.0**	**485.8**	**3,601**	**1,907**	**5,508**	**0.18**	**0.90**	**1.17**
기본 운영비	212	404.5	367.5	144.8	848	213	1,061	0.36	0.81	1.39
목적 사업비	212	463.2	408.0	223.6	1,632	74	1,706	0.48	0.75	1.52
외부 재원	212	109.6	55.5	185.8	1,986	0	1,986	1.70	0.34	3.61
수익자 부담	212	2,614.8	2,649.5	313.8	2,337	1,439	3,776	0.12	0.90	1.08
지출	**212**	**2,526.9**	**2,479.5**	**404.2**	**2,589**	**1,615**	**4,204**	**0.16**	**0.90**	**1.14**
기본적교육활동	212	348.7	325.0	125.5	815	120	935	0.36	0.80	1.35
창의적체험활동	212	176.7	172.0	51.5	428	35	463	0.29	0.84	1.21
방과후 학교	212	290.8	298.0	124.4	575	0	575	0.43	0.63	1.32
교육격차해소	212	161.2	146.5	106.4	781	0	781	0.66	0.60	1.60
경상경비	212	305.7	296.5	67.0	422	173	595	0.22	0.85	1.21
기타	212	132.2	125.0	33.5	271	47	318	0.25	0.87	1.24

편차계수를 기준(0.10 이하)으로 살펴보면, 형평성지수가 낮게 나타난 분야는 교육격차해소(0.66), 방과후학교비(0.43), 기본적교육활동비(0.36), 창의적체험활동비(0.29), 공공요금 및 제세금(0.25), 경상경비(0.22) 순으로 나타났다. 전체 학교간 교육비 지출에서 가장 차이가 심한 분야는 교육격차해소, 방과후학교비, 기본적교육활동비 순이었다. 교육격차해소와 방과후학교비 이외에 기본적교육활동비에서 학교간 격차가 크다는 것은 문제점으로 지적될 수 있다.

맥룬지수를 기준(0.95 이상)으로 살펴보면, 교육격차해소(0.60), 방과후학교비(0.63), 기본적교육활동비(0.80), 창의적체험활동비(0.84), 경상경비(0.85), 공공요금 및 제세금(0.87) 순으로 중간값 이하를 지출하는 학교간 형평성 지수가 더 나아졌다. 페어슈테겐지수(1.1 이하)를 기준으로 살펴보면, 교육격차해소(1.60), 방과후학교비(1.32), 기본적교육활동비(1.35), 창의적체험활동비와 경상경비(1.21), 공공요금 및 제세금(1.24) 순으로 중간값 이상을 지출하는 학교간 형평성 지수가 나아지는 것으로 나타났다. 맥룬지수와 페어슈테겐지수에서도 교육격차해소, 방과후학교비, 기본적교육활동비 순으로 학교간 교육비 격차가 심각하게 나타났다.

지출분야를 전체적으로 살펴보면, 교육격차해소, 방과후학교비, 기본적교육활동비 순으로 학교간 교육비의 격차가 심했다. 고등학교 교육비에서는 다른 학교급과 달리 기본적교육활동비에서 학교간 차이가 크게 나타나는 것이 특징이라고 할 수 있다.

다. 단위학교 교육비 투자의 적정성

단위학교의 교육비가 표준교육비와 비교하여 어느 정도 적정한 규모에서 확보되고 있는지를 분석할 필요가 있다. 표준교육비는 '표준교육조건이 갖추어진 상태에서 교육활동을 수행하는데 필요한 최저 소요 교육비'이다(한국교육개발원, 2011). 표준교육비를 구성하는 교육비는 교과활동경비, 창의적체험활동경비, 공통운영경비를 포함한다. 표준교육비의 개념과 산출 모형을 고려할 때 표준교육비는 교육청이 학교·학급·학생·교원 등 단위 경비와 기타 기준에 따라 학교에 배분하는 학교기본운영비라고 할 수 있다.

2011년 표준교육비 규모를 기준으로 단위학교 교육비 투자의 적정성을 분석하면 다음 〈표 IV-20〉부터 〈표 IV-22〉와 같다.

〈표 Ⅳ-20〉 초등학교 교육비 적정성

구분 (학생1인당)	초등 6학급	초등 18학급	초등 36학급
학교수	1,198개교	533개교	663개교
표준교육비	2,617천원	1,417천원	1,128천원
기본운영비 평균	6,136천원	1,381천원	705천원
표준교육비를 충족하는 학교 수(비율)	1,111개교 (92.7%)	176개교 (33.0%)	17개교 (2.6%)

고등학교 31~36학급 규모의 학교는 모두 212개교이다. 이들 학교의 학생 일인당 교육비를 분석한 결과, 교육청이 재정배분공식에 의해 학교에 배분하는 기본운영비는 학생1인당 평균 40.5만원이었다. 학생1인당 기본운영비는 최소 21만원이고 최대 106만원이며 범위는 84.8만원으로 학교간 격차가 크게 나타났다.

학교별 학생1인당 기본운영비의 형평성지수를 살펴보면 편차계수 0.36, 맥룬지수 0.81, 페어슈테겐지수 1.39로 형평성 기준을 충족시키지 못했으나 6학급 규모에 비해 형평성 지수가 개선된 것으로 나타났다.

목적사업비는 학생1인당 평균 46만원이었다. 학생1인당 목적사업비는 최소 7만원이고 최대 170.6만원이며 범위는 163만원으로 학교간 격차가 컸다. 학교별 학생1인당 목적사업비의 형평성 분석 지표를 살펴보면, 편차계수는 0.48, 맥룬지수는 0.75, 페어슈테겐지수는 1.52로 형평성 수준이 낮게 나타났다. 목적사업비는 기본운영비에 비해 덜 공평하게 배분된 것으로 나타났다.

교육과학기술부 등 국가기관, 지방자치단체, 민간부문, 학교발전기금 등의 외부재원의 형평성 수준을 살펴본다. 외부재원을 전혀 받지 못하는 학교와 학생1인당 최대 198.6만원을 받는 학교가 있으며, 형평성 지수는 편차계수 1.70, 맥룬지수 0.34, 페어슈테겐지수 3.61로 형평성이 매우 낮은 것으로 나타난다. 단위학교의 수입 중 학교간 차이가 가장 큰 분야가 외부재원임을 알 수 있다.

학부모가 부담하는 수익자부담의 경우 학생1인당 평균 261.5만원이고 최소 143.9만원이며 최대 377.6만원으로 학교별 학부모의 부담의 차이는 컸다. 형평성지수를 살펴보면, 편차계수 0.12 맥룬지수 0.90, 페어슈테겐지수 1.08로 학교간 학부모의 부담 차이는 있었지만 형평성 지수는 다른 수입 항목에 비해 가장 양호하였다. 특히 페어슈테겐지수는 형평성 기준을 충족하고 있어 학부모부담경비가 중간값 이상인 학교간 차이는 거의 없다고 할 수 있다.

기본운영비, 목적사업비, 외부재원, 수익자부담을 모두 합친 학생1인당 총수입에서 형평성지수는 편차계수 0.18, 맥룬지수 0.90, 페어슈테겐지수 1.17로 여전히 형평성 기준을 충족시키지 못하고 있었다.

학교교육비의 지출을 기본적교육활동비, 창의적체험활동비, 방과후학교활동비, 교육격차해소, 경상경비, 공공요금 및 제세금으로 구분하여 각각의 형평성 수준을 분석하였다. 모든 분야에서 형평성 수준이 낮게 나타났다.

형평성지수를 종합하여 살펴본 결과, 형평성이 가장 낮게 나타난 부문은 교육격차해소 분야이었다.

〈표 Ⅳ-21〉 중학교 교육비 적정성

구분 (학생1인당)	중학교 6학급	중학교 24학급	중학교 36학급
학교수	611개교	456개교	663개교
표준교육비	2,656천원	1,319천원	1,098
기본운영비 평균	4,568천원	688천원	522
표준교육비를 충족하는 학교 수(비율)	471개교 (77.1%)	7개교 (1.5%)	7개교 (1.1%)

〈표 Ⅳ-22〉 일반계고등학교 교육비 적정성

구분 (학생1인당)	일반계고등학교 6학급	일반계고등학교 24학급	일반계고등학교 36학급
학교수	97개교	83개교	212개교
표준교육비	2,566천원	1,196천원	1,001
기본운영비 평균	4,429천원	724천원	405
표준교육비를 충족하는 학교 수(비율)	67개교 (69.1%)	5개교 (6.0%)	1개교 (0.5%)

일반계고등학교의 경우 교육청이 배분하는 기본운영비가 표준교육비를 충족하는 학교는 학교 규모별로 차이가 크다. 고등학교 6학급과 24학급 규모에서 기본운영비가 표준교육비를 충족하는 학교는 각각 69%, 6%에 불과하며 36학급 규모의 학교는 1개교에 불과했다. 기본운영비의 평균값 또한 표준교육비 수준에 크게 미치지 못했다. 고등학교 기본운영비 평균은 6학급은 4,429천원으로 표준교육비 2,566천원의 172%, 24학급은 기본운영비 평균이 724천원으로 표준교육비 1,196천원의

60.5%, 6학급은 기본운영비 평균이 495천원으로 표준교육비 1,001천원의 49.4%에 불과했다. 고등학교는 초·중학교에 비해 표준교육비 수준은 높으나 실제 교육청에서 배분받는 기본운영비는 초·중학교에 비해 더 낮았다.

교육청에서 목적을 지정하여 배분하는 목적사업비를 기본운영비에 합산한 금액을 기준으로 표준교육비와 비교해본다. 기본운영비와 목적사업비를 합산한 규모와 표준교육비를 비교한 결과, 여전히 고등학교의 교육비 수준은 표준교육비에 미달했다. 고등학교 6학급 규모의 학교는 목적사업비를 합산한다 하더라도 13.4%의 학교만 표준교육비 이상의 교육비를 확보하고 있었다. 고등학교 24학급 규모의 학교는 전체의 41.0%가 표준교육비 이상을 확보하고 있었으나 고등학교 36학급 규모의 학교는 12.3%만이 이에 해당했다. 고등학교의 경우 기본운영비와 목적사업비를 합산한 규모조차 표준교육비 수준에 미달하는 학교의 비율이 초·중학교에 비해 높았다.

4. 분석결과가 주는 시사

단위학교 수준에서 교육사업 투자에 대한 실태 분석 결과 문제점과 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 단위학교의 학교 중점 투자 방향에 따라 예산을 집행하기 위해서는 교육청이 공식에 따라 배분하는 기본운영비는 학교규모에 따라 표준교육비 수준 확보여부가 다르게 나타났다. 학교규모가 6학급 규모인 소규모 학교에서는 학교기본운영비가 이미 표준교육비를 넘어서고 있는 반면, 24학급과 36학급에서는 학교기본운영비가 표준교육비에 비해 상당한 수준으로는 부족하기 때문에 많은 학교장들은 추가적인 예산확보를 위해 노력하고 있었다. 교육청이 배분하는 기본운영비는 표준교육비 수준에 미치지 못하기 때문에 학교는 추가적인 예산확보를 하기 위해 교과부, 교육청, 자치단체, 민간부문 등이 실시하는 다양한 공모사업에 지원하고 있었다. 교육청은 학교에서 적어도 기본적 교육활동이 가능하도록 기본운영비를 표준교육비 수준으로 배분하여야 한다. 그러나 적정성 분석에서 나타난 것처럼 교육청이 배분하는 기본운영비와 목적사업비를 모두 합산하더라도 표준교육비 수준에 미달하는 교육비를 확보한 학교의 비율이 높았으며, 특히 고등학교의 교육비 확보 수준은 가장 낮았다.

둘째, 학교에서 기본운영비 이외에 추가적으로 확보하는 목적사업비, 특히 공모사업비의 확보에서 학교간 격차가 크게 나타났다. 학교는 교육청을 포함하여 자치단체에서 교육비를 많이 확보하고 있었는데 자치단체의 재정능력이 열악한 경우 추가적인 재원 확보가 근본적으로 가능하지 않았다. 형평성 분석에서도 나타난 바와 같이 학교의 예산 수입에서 가장 학교간 차이가 큰 분야는 외부재원, 교육청의 목적사업비였다. 외부재원과 교육청의 목적사업비에서 학교간 차이가 큰 문제점을 해소하기 위해서 교육청은 기본운영비의 배분 규모를 확대해야 한다.

셋째, 학교간 수입에서 외부재원과 교육청의 목적사업비에서 격차가 큼에도 불구하고 전체 수입에서 형평성지수는 기본적 운영비의 지수와 크게 차이가 나타나지 않는데 이는 학교에서 교육비가 부족한 경우 다양한 재원을 확보하고 또한 학부모로부터 수익자부담경비를 걷기 때문에 전체 학교간 교육비의 차이가 줄어드는 것으로 보인다. 또한 학교의 교육활동을 안정적으로 지원하기 위해 기본운영비를 확대할 필요가 높다.

넷째, 학교가 목적사업비로 확보하는 재원이 많은 경우 교육비가 중복투자되거나 과잉투자되는 현상이 발생한다. 학교는 교육비를 추가로 확보하기 위해 공모사업에 여러번 신청하고 그 결과 사업비를 많이 받는 학교는 목적사업비의 성격상 목적을 지정한 분야에 재원을 투자할 수 밖에 없다. 방과후학교 활동이나 교육격차해소를 위한 사업에 투자하는 경우 대상 학생이 중복되거나 예산을 지정된 곳에 지출해야 하기 때문에 과잉투자가 발생할 수 있다. 목적사업비의 경우 학교에 자율성을 주어 학교가 더 효율적으로 예산을 투자하도록 해야 한다.

다섯째, 학교간 수입에서의 차이는 필연적으로 교육활동에서의 격차로 나타날 수밖에 없다. 학교의 교육사업비 지출에서 가장 학교간 격차가 큰 분야는 교육격차해소비와 방과후학교활동비였다. 교육격차해소와 방과후학교 활동으로 투자되는 목적사업비가 많기 때문에 이 분야에서 교육비의 차이가 크게 나타나는 것으로 보인다. 교육격차해소사업의 경우 저소득층이 학생이 많은 학교가 많은 교육비를 지출하고 그렇지 않은 경우 적게 지출하여 격차가 크게 나타난다면 수직적 형평성의 관점에서 크게 문제되지 않지만 이러한 사회경제적 지위를 반영한 결과인지는 이 분석만으로는 정확히 알 수 없기 때문에 추가적인 연구가 필요하다.

여섯째, 학교급에 따라 지출에서 학교간 격차가 큰 분야가 다소 차이가 있었다. 고등학교의 경우는 기본적교육활동비에서 학교간 격차가 크게 나타났다. 기본적교육활동비에서 학교간 교육비의 차이가 크게 나타난 것은 문제로 보인다. 초등학교와 중학교의 경우 창의적체험활동비에서 격차가

크게 나타났다. 창의적체험활동비는 교육청의 지원이 충분하지 않은 분야로 학교간 차이가 클 것이라는 우려가 있었던 분야였으며 이번 분석에서도 그 우려를 현실로 보여주었다. 기본적교육활동비와 창의적체험활동비는 교육청이 기본운영경비로 지원해주어야 하는 교육비이다. 학교의 기본운영비의 규모를 확대하고 이를 공평하게 지원함으로써 학교의 주요 교육활동에서 격차가 발생하지 않도록 해야 한다.

Ⅴ. 단위학교 사업 투자구조와 학교교육 성과의 관계

1. 단위학교 사업 재원구조
2. 단위학교 사업 투자유형
3. 단위학교 사업 재원 및 투자 유형과 학업성취도의 관계
4. 분석결과가 주는 시사

V. 단위학교 사업 투자구조와 학교교육 성과의 관계

지금까지는 지방교육사업 운영 현황을 분석하기 위해 재원의 확보, 배분 측면에서 준수되어야 할 형평성, 적정성, 충분성 등의 목적가치들을 기준으로 시도교육청의 예산서와 단위학교의 학교회계 자료에 대한 종합적 분석을 실시하였다. 이 장에서는 교육재정의 확보, 배분 이후의 집행과 성과부문에 초점을 두고 각종 교육사업들을 수행하는 실제 주체인 단위학교를 중심으로 교육사업 투자가 학교교육의 생산성에 미치는 영향을 분석함으로써 교육재정 투자의 효과성을 밝히고자 하였다.

교육사업에 대한 투자의 궁극적인 성과는 단위학교의 구성원인 학생들의 객관적인 정의적, 인지적 발달이라는 장·단기적 목표를 달성하는 것이다. 교육성과로서 가장 널리 객관적인 성취 기준으로 활용되는 자료가 학업성취도 자료이다. 2009년 이후, 학교정보공시가 법제화되면서 학교수준의 학업성취도 자료가 공개되고 있으며 이를 통해 학교교육의 생산성을 밝히려는 연구들이 최근 들어 수행되고 있다(김지하 외, 2011; 임천순 외, 2011; 정동욱 외, 2011). 그러나 지금까지의 연구들은 주로 학교회계 자료를 제한적으로 활용하며 주로 학생1인당 교육비 등의 한정된 정보에 국한하여 교육재정과 학교교육의 생산성 간의 관계를 밝혔다.

학업성취도 뿐만이 아니라 학교회계 제도 역시 2010년 이후 에듀파인시스템의 도입으로 학교재정의 세입·세출에 관한 상세한 정보들이 시스템을 통해 추출가능해 졌으며 이와 같이 상세한 데이터를 중심으로 단위학교의 교육사업 투자 구조와 학교교육 성과간의 관계를 밝히는 것이 가능해졌다. 특히 학교회계의 세출 구조를 구성하던 관-항-목의 체계가 정책사업-단위사업-세부사업 등, 실제 학교현장에서 이루어지는 사업명을 기준으로 변경되면서 학교의 교육사업 투자재원 확보 및 운용 현황을 상세한 세입·세출 결산자료에 기초하여 분석할 수 있게 되었다. 따라서 본 연구에서는 IV장에서 제시된 학교급별, 학교의 주요 특성별로 거시적, 총액수준에서 분석된 학교회계 자료를

보다 미시적인 수준에서 개별 학교의 단위학교 사업투자 및 운영의 관점에서 살펴보고, 단위학교의 교육재원 확보 및 교육사업 투자의 구조적 특성과 학교교육 성과와의 관계를 분석하였다.

1. 단위학교 사업 재원구조

Ⅳ장의 단위학교의 재원별 세입 결산 현황에서 제시된 바와 같이, 단위학교의 단위학교의 교육비 확보 수준은 중앙정부, 지방자치단체, 교육비특별회계를 중심으로 한 이전수입, 교수학습활동과 기타 자체수입으로 구분되는 자체수입, 이월금 등으로 분석된다. 본 연구에서는 현재 학교회계의 세입구조를 반영하되 세입재원을 재원조달 주체 및 교육재정 운용 조건 등을 고려하여 구분하였다.

가. 교육사업 재원구조 분류 기준

Ⅳ장과 Ⅴ장에서 단위학교의 세입재원과 관련된 주요 항목은 재원의 주체에 따라 외부재원(중앙정부, 지방자치단체, 교육과학기술부, 시도교육청, 학부모부담 수입)과 자체재원으로 구분되었다. 또한 재원의 실제적인 활용도면에서 학교의 재정운영 형편에 따라 자율적으로 편성하여 활용가능한 학교기본운영비와 특정 목적의 사업에 명시된 용도로만 활용가능한 목적사업비로의 구분이 가능하다. 이와 같은 단위학교 세입재원의 특성을 기준으로 하여, 본 연구에서는 세입 구조를 유형화하기 위한 주요 준거변수로서 학교운영비, 목적사업비, 수익자부담경비, 자체 재원, 4가지를 분석 기준으로 사용하였다.

나. 교육사업 재원구조 유형화 방법

1) 분석자료

이 연구에서는 단위학교의 재원별 구조분석을 위해 2010년도 공립학교의 학교회계와 사립학교의 교비회계 세입·세출 결산자료를 분석하였다. 최종분석에 사용된 자료는 2010년도 초·중등학교 에듀파인 학교회계 시스템에서 추출된 학교회계 및 교비회계 원자료를 재가공하여 활용하였다. 분석시 단위학교의 세입·세출구조와 연관성이 깊은 NEIS, 학교정보공시자료에 제시되어 있는 단위학

교 현황 자료를 연계하여 분석하였다.

2) 분석방법

이 연구에서는 단위학교의 재원구조 및 사업 투자유형을 분류하기 위해 군집분석 방법을 사용하였다. 군집분석은 분석대상인 개체들을 각각의 특성에 기초하여 유사한 성질을 지닌 동일한 집단으로 분류하는 기법이다. 군집분석의 방법은 다음 두 가지로 구분된다. 첫째, 관측대상 간에 정해지는 유사성(또는 거리)을 기초로 하여 비슷한 개체들을 하나의 집단으로 하여 전체를 몇 개의 집단으로 분할하는 것이다. 두 번째 방법은 데이터 및 집단 내의 분산개념을 기초로 그룹 간 분리의 정도를 기준으로 하여 분류하는 것이다.

군집분석에서는 어떤 특성에 대한 측정치의 차이를 비교할 것인가의 변수선정의 문제와 어떻게 유사성의 차이를 측정할 것인가의 거리척도의 문제. 그리고 대상들 간의 거리가 산출되었을 때 어떻게 대상들을 묶어나갈 것인가의 군집방법이 주요 과제이다. 본 연구에서는 군집분석 방법들 중 거리 중심의 알고리즘인 K-평균 군집분석 알고리즘을 활용하였다. K-평균 군집분석 방법은 두 개체간의 비유사성을 정량화하여 위에서 아래(top-down)방식으로 K개의 군집을 형성하는 방법이다. 초기 단계에서는 미리 정한 군집의 수와 일치하는 K개 군집의 중심값(see값)을 중심으로 랜덤하게 선정한다. 각 개체별로 K개의 중심값과의 거리를 계산하여 가장 가까운 군집으로 개체를 할당한다 새로 구성된 각 군집별로 새로운 군집의 중심값을 계산한다. 이 작업은 군집분석 결과가 수렴할 때까지 반복된다. K-평균 군집분석에서는 K값의 결정과 초기 중심값이 결정이 주요 과제이다. 그동안 적절한 K를 정하는 방법과 초기 중심값을 결정하기 위한 여러 가지 알로리즘이 제안되었다. K값에 따른 목적함수를 구하고 이 값이 최소가 되는 K를 택하거나 이렇게 택한 K가 너무 큰 경우에는 목적함수의 값이 조금 증가하더라도 군집수가 작은 K를 선택하게 된다(최종후·전수영, 2012).

다. 학교급별 재원구조 유형 분석 결과

1) 초등학교 사업 재원구조 군집분석 결과 및 유형별 특성 분석

초등학교 세입항목들 중 사업 재원구조를 규명하기 위한 주요 변수들로서 학교기본운영비, 목적사업비, 자체수입, 학부모부담경비를 선정하였다. 그리고 이들 항목이 총세입액에서 차지하는 비율을 기준변수로 설정하여 세입구조를 유형화하였다. 이에 대한 군집분석 결과는 〈표 Ⅴ-1〉과 같

다. 군집분석에 활용된 변수들간의 차이 외에도 세입유형별 학교의 제반특성을 살펴보기 위해 총세입액, 학생1인당 교육비, 총학생수, 학급당 학생수 등의 변수들을 함께 비교분석하였다.

군집분석을 실시한 기준변수인 학교기본운영경비, 목적사업비, 자체수입, 학부모부담 수입 등에 대한 유형별 차이를 살펴보면, 유형1의 경우, 총세입액 중 학교기본운영경비의 비율이 51%로 타유형에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으며 유형2는 총세입액 중 목적사업비의 비율이 53%로 가장 높게 나타나고 있다. 유형3은 총세입액 중 학부모부담 수입의 비중이 40%로 유형 1, 2에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 Ⅴ-1〉 2010년도 초등학교 재원구조 유형별 특성 분석

구분	기술통계량	총세입액(백만원)	학생1인당 교육비(천원)	총세입 대비 비율(%)				학교당 학생수	학급당 학생수	분석 학교수
				기본운영경비	목적사업비	자체수익	학부모부담수입			
전체	**평 균**	**1,160**	**4,144**	**33**	**37**	**24**	**24**	**561**	**22**	**5,734**
	분 산	**677**	**3,738**	**12**	**15**	**17**	**18**	**482**	**9**	
	최소값	**143**	**867**	**0**	**4**	**0**	**0**	**10**	**2**	
	최대값	**5,790**	**29,300**	**80**	**85**	**92**	**99**	**2,677**	**54**	
1유형	평 균	549	6,841	51	37	7	7	140	13	1,138
	분 산	378	4,004	9	9	6	6	205	8	
	최소값	143	1,094	23	7	0	0	10	2	
	최대값	5,790	28,300	80	68	49	50	1,540	33	
2유형	평 균	868	6,052	29	53	10	11	252	18	1,783
	분 산	561	4,026	8	9	8	8	304	9	
	최소값	174	1,129	5	19	0	0	10	2	
	최대값	5,520	28,800	62	85	50	51	1,884	38	
3유형	평 균	1,600	1,844	28	27	39	40	926	29	2,813
	분 산	526	1,092	7	10	10	10	365	4	
	최소값	258	867	0	4	1	1	18	3	
	최대값	5,770	29,300	57	79	92	99	2,677	54	

학교기본운영비의 비중이 높은 유형1의 총세입액과 세출액의 규모는 다른 유형에 비해 낮게 나타나고 있으나 학생1인당 교육비는 680만원으로 유형2 600만원, 유형3 180만원에 비해 상당히 높

은 수준으로 나타났다. 평균 학생수와 학급수를 살펴보면 유형1은 유형2, 3에 비해 학생수가 상대적으로 적다.

2) 중학교 사업 재원구조 군집분석 결과 및 유형별 특성 분석

초등학교 세입자료들 중 사업 재원구조를 규명하기 위한 주요 변수들로서 학교기본운영비, 목적사업비, 자체수입, 학부모부담경비 등이 총세입에서 차지하는 비중을 기준으로 중학교의 사업 재원구조를 유형화한 군집분석 결과는 〈표 Ⅴ-2〉와 같다. 군집분석에 활용된 변수들간의 차이외에도 세입유형별 학교의 제반특성을 살펴보기 위해 총세입액, 학생1인당 교육비, 총학생수, 학급당 학생수 등의 변수들을 함께 비교분석하였다.

〈표 Ⅴ-2〉 2010년도 중학교 재원구조 유형별 특성 분석

구분	기술 통계량	총 세입액 (백만원)	학생1인당 교육비 (천원)	총세입 대비 비율(%)				총학생수	학급당 학생수	분석 학교수
				기본 운영 경비	목적 사업비	자체 수익	학부모 부담수입			
전체	**평 균**	**1,770**	**4,305**	**30**	**24**	**1**	**29**	**646**	**31**	**3,034**
	분 산	**1,340**	**4,621**	**14**	**15**	**1**	**19**	**450**	**9**	
	최소값	**130**	**1,062**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9**	**2**	
	최대값	**11,000**	**78,800**	**84**	**89**	**13**	**73**	**2,224**	**102**	
1유형	평 균	1,640	7,040	40	20	1	15	340	27	809
	분 산	1,380	7,015	16	11	1	9	312	8	
	최소값	237	1,242	6	0	0	0	10	3	
	최대값	8,760	78,800	84	70	11	37	1,722	45	
2유형	평 균	431	6,167	36	50	0	8	119	18	459
	분 산	317	3,212	10	10	1	7	195	9	
	최소값	130	1,336	0	29	0	0	9	2	
	최대값	2,080	21,600	56	89	6	32	1,271	41	
3유형	평 균	2,170	2,568	24	18	1	41	923	36	1,766
	분 산	1,250	2,037	10	9	1	14	319	4	
	최소값	455	1,062	3	0	0	4	43	11	
	최대값	11,000	36,400	47	66	13	73	2,224	102	

초등학교와 마찬가지로 유형1의 학교는 타유형에 비해 학교기본운영비의 평균 비율이 40%로 높은 학교이며. 유형2의 학교는 목적사업비의 평균 비율이 50%로서 다른 재원에 비해 높다. 유형3의 학교는 평균 학부모부담 수입의 비율이 41%인 학교로 나타났다. 학교의 제반여건들을 비교해 보면 학생1인당 교육비의 경우, 유형1 704만원, 유형2 617만원, 유형3 257만원으로 격차가 크다. 평균 총학생수의 경우 유형1 340여명, 유형2 119명, 유형3 923명으로 나타나고 있다.

3) 일반계고등학교 재원구조 군집분석 결과 및 유형별 특성 분석

〈표 V-3〉은 일반계고등학교의 사업 재원구조를 파악하기 위한 군집분석 결과와 군집유형별 세입 항목과 학교의 제반 특성을 비교한 것이다.

〈표 V-3〉 2010년도 일반계고등학교 재원구조 유형별 특성 분석

구분	기술 통계량	총 세입액 (백만원)	학생1인당 교육비 (천원)	총세입 대비 비율(%)				총학생수	학급당 학생수	분석 학교수
				기본 운영 경비	목적 사업비	자체 수익	학부모 부담수입			
전체	**평 균**	**4,470**	**5,411**	**0.10**	**22**	**1**	**48**	**964**	**34**	**1,382**
	분 산	**2,810**	**3,948**	**0.10**	**12**	**1**	**18**	**492**	**6**	
	최소값	**238**	**1,449**	**0.00**	**1**	**0**	**0**	**10**	**3**	
	최대값	**20,800**	**39,700**	**0.62**	**76**	**15**	**98**	**2,250**	**47**	
1유형	평 균	3,090	8,231	0.16	36	1	23	418	28	302
	분 산	2,740	5,646	0.15	14	1	12	374	8	
	최소값	238	1,952	0.00	4	0	0	10	3	
	최대값	13,600	39,700	0.62	76	9	49	1,856	42	
2유형	평 균	5,970	6,081	0.05	19	1	46	1,012	35	63
	분 산	2,890	2,900	0.07	9	1	7	408	5	
	최소값	681	1,502	0.00	2	0	18	35	12	
	최대값	20,800	23,600	0.47	43	15	58	2,202	47	
3유형	평 균	3,300	2,571	0.11	18	1	68	1,264	38	449
	분 산	1,310	850	0.04	6	1	7	351	3	
	최소값	1,140	1,449	0.00	1	0	56	347	21	
	최대값	11,000	8,906	0.27	37	6	98	2,250	44	

유형1은 다른 유형에 비해 세입 재원 중 목적사업비의 비율이 36%로 가장 높게 나타났다. 유형2는 목적사업비 19%, 학부모부담수입 46%이며, 유형3은 목적사업비 18%, 학부모부담경비의 비율이 68%에 달하는 학교이다. 이러한 군집분석 결과에 따라 유형1은 목적사업비 집중형, 유형2는 절충형, 유형3은 학부모부담 집중형으로 구분하였다.

전체 1,382교를 세입에 따라 3개의 유형으로 구분하였으며 각 유형별 특징은 다음과 같다. 유형1은 총 302교로 학생1인당 평균교육비가 820만원으로 가장 높은 수준이며 총학생수 418명, 학급당 학생수가 평균 28명으로 소규모 학교이다. 유형2는 총 631교로 학생1인당 교육비가 608만원수준으로 총학생수는 302명, 학급당 학생수는 35명으로 분석되었다. 유형3은 총 449교로 평균 학생1인당 교육비가 257만원으로 다른 유형들보다 적으며, 총학생수가 1,264명인 대규모 학교로 학급당 학생수는 38명으로 나타났다.

2. 단위학교 사업 투자유형

가. 교육사업 투자구조 분류 기준

단위학교에서 재원이 투입되어야 할 다양한 투자 영역 중 본 연구의 관심은 학업성취도와 관련성을 지니는 교육사업에 대한 투자이다. 학교회계의 세출항목들 중 투자구조 분석을 위한 핵심변수들을 선정하기 위해 학교회계 분석시, 주요한 정책사업 변수들로 다루어지고 있는 교수학습활동경비와 학교복지/교육격차해소 사업에 중점을 두었다. 공은배 외(2010)의 연구에서 제시된 바와 같이 단위학교의 사업 투자재원 확보 및 활용시 고려해야 할 주요 변수로서 인건비 및 일반/기본운영비와 같은 경직성경비, 시설사업비 등을 단위학교의 지출 유형을 분석하기 위한 주요한 기준변수로서 포함하였다.

나. 교육사업 투자구조 유형화 방법

교육사업 투자구조를 유형화하기 위해서는 앞선 재원구조 분석과 마찬가지로 군집분석을 실시하였다. 또한 단위학교의 사업운영 형태를 분석하기 위한 주요 기준변수로서 총세출액 중 인건비

의 비중, 총세출액 중 기본적교육활동경비의 비중, 총세출액 중 방과후학교 활동 경비의 비중, 총세출액 중 학교복지/교육격차해소, 총세출액 중 일반운영비와 인건비 등 경직성 경비의 비율을 포함하여 분석을 수행하였다. 분석에 활용된 데이터는 2010년 학교회계 세출 결산 자료이다. 분석에 포함된 초등학교는 5,749개교, 중학교는 3,036개교, 일반계고등학교는 1,381개교이다.

다. 학교급별 교육사업 투자유형 분석 결과

1) 초등학교 교육사업 투자유형 군집분석 결과 및 유형별 특성 분석

초등학교급에서 세출자료를 기초로 도출된 군집분석 결과에 따라 유형별로 특성을 살펴보고자 학생복지/교육격차해소비율, 기본적교육활동경비 비율, 방과후학교활동경비 비율, 인건비 비율, 일반운영비 비율, 시설비 비율, 학생1인당 교육비, 학생수에 대한 기술통계량을 분석하였다.

유형1의 학교를 살펴보면 시설비의 비중이 약 35%로 타유형에 비해 높았고 유형2의 학교는 인건비와 일반운영비의 비율이 전체 세출의 약 45%로 높게 나타났다. 유형3은 학교복지/교육격차해소 비용으로 총 세출액 중 약 42%를 사용하는 것으로 나타났고 유형4는 기본적교육활동과 방과후교육활동경비에 총세출액의 약 36%를 사용하여 교수학습활동에 집중 투자하는 지출 패턴을 보이고 있다.

〈표 Ⅴ-4〉 2010년도 초등학교 사업 투자유형 분석 결과

(단위; 천원, %)

구분	기술 통계량	총 세출액 (백만원)	학생 1인당 교육비 (천원)	총 세출 대비 비율(5)						총학생수	학급당 학생수	분석 학교수
				학교 복지/ 교육 격차	기본적 교육 활동	방과후 교육 활동	인건비	일반 운영비	시설비			
전체	**평 균**	1,100	4,164	31	18	14	16	16	17	559	22	5,749
	분 산	636	3,765	10	6	6	5	8	9	483	10	
	최소값	131	867	1	2	0	3	2	0	10	2	
	최대값	5,760	29,300	73	74	56	64	66	78	2,677	54	
유형1	평 균	1,020	6,710	22	15	11	14	13	35	322	18	703
	분 산	760	4,704	8	6	5	5	5	10	393	10	
	최소값	163	1,176	4	2	0	3	3	16	10	2	
	최대값	5,140	28,300	41	41	30	39	31	78	1,772	37	
유형2	평 균	491	7,356	21	15	16	17	28	17	111	12	1,089
	분 산	322	3,791	6	7	7	6	8	6	167	7	
	최소값	131	973	1	2	0	3	5	0	10	2	
	최대값	3,530	25,000	40	47	56	64	66	35	1,369	37	
유형3:	평 균	1,380	2,277	42	17	12	16	12	13	859	28	1,769
	분 산	501	2,217	5	5	5	4	4	4	448	6	
	최소값	237	867	33	3	0	5	3	0	18	3	
	최대값	3,580	29,300	73	33	29	35	38	29	2,677	47	
유형4	평 균	1,200	3,284	31	20	16	17	13	15	616	24	2,188
	분 산	601	2,865	5	7	6	5	5	5	438	8	
	최소값	210	946	3	2	0	4	2	0	10	2	
	최대값	5,760	28,800	38	74	53	64	28	27	2,004	54	

2) 중학교

〈표 Ⅴ-5〉는 중학교의 학교회계 세출자료를 기초로 하여 사업 투자유형을 군집분석으로 분석한 후, 유형별 특성을 살펴본 것이다.

중학교의 사업 투자구조는 4가지 유형으로 분류되었다. 유형1의 경우, 인건비의 비율과 일반운영비의 비율이 46%를 차지하고 있으며 유형2의 경우, 기본적교육활동, 방과후 교육활동, 학교복지

/교육격차해소에 대한 투자가 비교적 고르게 이루어지는 유형이다. 유형3은 학교복지/교육격차해소에 관한 투자가 약 40%로 집중적으로 이루어지고 있다.

〈표 Ⅴ-5〉 2010년도 중학교 사업 투자유형 분석 결과

구분	기술 통계량	총 세출액 (백만원)	학생 1인당 교육비 (천원)	총 세출 대비 비율(5)						총학생수	학급당 학생수	분석 학교수
				학교 복지/ 교육 격차	기본적 교육 활동	방과후 교육 활동	인건비	일반 운영비	시설비			
전체	**평 균**	1,690	4,314	30	14	5	27	15	0	645	31	3,036
	분 산	1,310	4,642	14	7	5	18	9	0	450	9	
	최소값	81	1,062	1	0	0	1	1	0	9	2	
	최대값	11,000	78,800	75	85	35	79	82	1	2,224	102	
유형1	평 균	1,020	6,710	21	16	9	17	29	0	127	19	596
	분 산	760	4,704	10	7	6	6	9	0	173	9	
	최소값	163	1,176	2	3	0	4	10	0	9	2	
	최대값	5,140	28,300	54	42	35	41	82	1	1,241	43	
유형2	평 균	491	7,356	32	17	4	17	13	0	465	29	496
	분 산	322	3,791	13	9	3	6	5	0	400	8	
	최소값	131	973	2	2	0	1	1	0	17	6	
	최대값	3,530	25,000	75	85	27	37	25	1	1,722	102	
유형3:	평 균	1,380	2,277	40	16	6	19	15	0	959	36	1,344
	분 산	501	2,217	7	5	5	4	5	0	311	3	
	최소값	237	867	4	3	0	6	2	0	43	11	
	최대값	3,580	29,300	60	52	35	54	36	1	2,224	88	
유형4	평 균	1,200	3,284	13	5	3	62	5	0	608	31	600
	분 산	601	2,865	5	2	2	6	2	0	360	7	
	최소값	210	946	1	0	0	38	1	0	10	3	
	최대값	5,760	28,800	47	23	18	79	22	0	1,985	43	

유형4는 총세출액 중 인건비의 비중이 약 62%의 경직성 경비로 지출되는 구조를 지닌 집단이다. 유형별 학생1인당 교육비를 살펴보면, 유형1은 670만원, 유형2는 736만원, 유형4은 228만원, 유형4는 328만원으로 나타나고 있다. 유형1의 학교규모는 평균 총학생수가 127명으로 가장 작고,

유형2는 465명, 유형3은 959명, 유형4는 608명으로 나타나고 있다.

3) 일반계고등학교

일반계고등학교의 주요 세출항목을 중심으로 사업 투자유형을 분석한 결과는 〈표 Ⅴ-6〉과 같다.

〈표 Ⅴ-6〉 2010년도 일반계고등학교 사업 투자유형 분석 결과

구분	기술 통계량	총 세출액 (백만원)	학생 1인당 교육비 (천원)	총 세출 대비 비율(5)						총학생수	학급당 학생수	분석 학교수
				학교 복지/ 교육 격차	기본적 교육 활동	방과후 교육 활동	인건비	일반 운영비	시설비			
전체	**평 균**	**4,270**	**5,401**	**33**	**9**	**9**	**30**	**10**	**14**	**965**	**34**	**1,381**
	분 산	**2,730**	**3,931**	**14**	**6**	**5**	**20**	**7**	**9**	**492**	**6**	
	최소값	**170**	**1,449**	**2**	**1**	**0**	**4**	**1**	**1**	**10**	**3**	
	최대값	**20,500**	**39,700**	**76**	**49**	**41**	**77**	**60**	**71**	**2,250**	**47**	
유형1	평 균	6,840,	7,777	19	4	5	55	4	11	991	34	535
	분 산	2,390	2,868	5	2	2	6	2	7	450	5	
	최소값	656	3,666	2	1	0	22	1	1	35	6	
	최대값	20,500	28,800	47	26	13	77	24	35	2,202	44	
유형2	평 균	3,710	10,400	20	6	6	20	10	42	531	29	78
	분 산	2,920	7,480	9	4	4	12	8	9	470	9	
	최소값	311	2,579	4	1	0	4	1	23	12	4	
	최대값	13,500	39,700	36	22	23	43	43	71	1,806	41	
유형3:	평 균	2,190	3,960	36	13	10	14	16	17	803	32	312
	분 산	1,150	3,283	7	7	5	4	8	6	550	7	
	최소값	170	1,449	6	3	0	6	2	1	10	3	
	최대값	5,090	39,400	50	49	34	29	60	33	1,972	47	
유형4	평 균	2,770	2,750	48	12	13	14	12	10	1,118	36	456
	분 산	743	1,031	5	4	5	3	3	3	421	4	
	최소값	463	1,480	33	2	0	6	5	1	69	20	
	최대값	5,790	11,300	76	36	41	51	29	20	2,250	44	

유형1은 인건비의 비율이 총세출액 중 55%를 차지하는 인건비 집중형이다. 유형2는 총세출액

중 약 42%를 시설비로 활용한 시설비 집중형이다. 유형3은 총세출액 중에서 교육복지에 36%, 기본적 교육활동에 13%, 방과후 교육활동에 10%를 투자하는 유형이며 유형4는 학교복지/교육격차해소에 약 48%를 지출하는 유형이다. 유형별 학생1인당 교육비를 살펴보면 유형1은 학생1인당 교육비가 777만원에 달하며 유형2는 학생1인당 교육비가 1,000만원에 달한다. 유형3은 학생1인당 교육비가 390만원, 유형4는 275만원 수준이다. 유형1의 총학생수는 991명, 유형2의 총학생수는 531명, 유형3의 총학생수는 803명, 유형4의 총학생수는 1,118명으로 차이가 있다.

3. 단위학교 사업 재원 및 투자유형과 학업성취도의 관계

가. 학교급별 교육사업 재원 및 투자유형 분류

학교급별 사업재원 및 투자 유형분석을 위해 학교회계 세입세출 항목을 구성하고 있는 주요 기준 변수들을 중심으로 세출구조를 분석한 결과, 학교의 세입유형은 학교급별로 차이는 있으나 초등학교와 중학교의 경우, 학교운영비 집중형, 목적사업비 집중형, 학부모부담경비 집중형으로 구분되었으며 일반계고등학교의 경우, 목적사업비 집중형, 절충형(목적사업비+학부모부담수입), 학부모부담 집중형으로 구분되었다. 세출유형은 학교급별로 차이가 있으나 초등학교와 중학교의 경우, 기본적 교육활동과 선택적 교육활동 중 방과후학교활동과 같이 직접적인 교과학습활동 관련 영역에 대한 투자비율이 상대적으로 높은 교수학습집중형, 학교복지/교육격차해소 부문에 대한 투자비율이 높은 교육복지집중형, 시설환경개선에 대한 투자비용이 높은 시설투자 집중형, 일반운영비와 인건비 등 경직성 경비의 비율이 높은 인건비 집중형으로 구분하였다. 그리고 이러한 사업재원 및 투자구조 유형과 학업성취도와의 관계를 분석하였다.

나. 분석방법

1) 분석자료

단위학교의 사업 재원구조 및 투자유형과 학교교육의 성과인 학업성취도와의 관계분석을 위해 두 가지 자료를 결합하여 사용하였다. 첫째, 에듀파인시스템을 통해 추출된 2010년도 초등학교,

중학교, 일반계고등학교의 학교회계이다. 둘째, 2011년 3월부터 공개되고 있는 한국교육학술정보원에서 제공되는 에듀데이터이다. 에듀데이터는 우리나라 초·중등전체 학교에 대해 학생 현황, 교원 현황, 교육 활동, 시설 및 설비 등의 교육여건, 학교회계 예·결산자료, 학업성취도 등 학교교육 서비스 생산을 위한 일련의 투입자원, 생성과정, 산출 결과(성과)에 관한 풍부한 자료를 제공한다. 따라서 단위학교 교육사업 재원구조 및 사업 투자 현황과 학업성취도간의 관계를 분석할 때 통제해야 할 각종 제반 변수들을 포함하고 있는 데이터로서 분석결과의 신뢰성을 제고할 수 있다는 장점이 있다.

2) 분석모형

본 연구에서는 계량경제학적 방법론에 기초하여 학교효과를 추정하는 고정효과모형을 사용함으로써 단위학교의 교육사업 투자구조와 학업성취도간의 관계를 분석하였다. 학업성취도에 영향을 주는 다양한 지역, 학교, 개인 특성과 학업성취도의 관계를 분석하는 것은 교육생산함수 분석에 해당된다. 일반적으로는 생산함수분석의 단위는 학생개인이지만 본 연구에서는 에듀데이터에서 제공되고 있는 학교단위의 자료에 기초하여 분석을 실시한다. 2009년 교육감 직선제에 따른 시·도교육청간 단위학교 재정배분 정책과 역점사업의 차별성을 반영하기 위해 학교가 속한 시·도교육청을 집단(cluster)으로 하여 분석을 실시하였다. 아래의 식1에서 Y_{ij} 는 개별 학교의 학업성취도이고 i 는 학교를 나타내고 j는 학교가 속한 소속교육청을 의미한다. X_{ij}는 학교 고유의 특성과 관련된 독립변수이다. u_{ij}는 개별관찰치의 잔차이다. a_{ij}는 각 학교별 고유효과를 의미한다. 아래의 식에서 최종적인 시·도 교육청의 고유효과는 학교특성 변수를 통제한 후, a_{ij}를 다시 시·도교육청의 외생적 특성변수인 Z_j 로 설명한 나머지 부분인 v_{ij} 이다. v_{ij} 는 외생적, 객관적인 학교특성 변수들로 설명된 후 남은 시·도교육청별 평균의 잔차이다. 이 잔차가 의미하는 것은 실제 관찰되지 않는(unobservable) 시도 교육청의 특성인 교육감의 성향, 주된 역점사업, 단위학교 재정배분 및 운영에 관한 원칙 등이다. 학교수준의 자료를 토대로 한 생산함수 분석에서는 이와 같은 시·도교육청의 특성을 학교가 시·도교육청이 학교수준의 학업성취도에 미치는 고유한 영향력, 즉 순수한 시·도교육청의 효과로 해석한다. 식(1)은 학교간 학업성취도의 평균 차이, 즉 학업성취도의 이질성이 학교 고유의 특성과 시·도교육청의 관찰되는 특성에 의해 설명될 수 있음을 보여준다.

$$Y_{ij} = \beta X_{ij} + a_j + u_{ij} \bullet a_j = \delta Z_j + v_j \quad \cdots\cdots (1)$$

일반적으로 생산함수를 추정하기 위한 계량경제학적 접근은 관측되지 않은 특성에 대해 어떠한 가정을 하느냐에 따라 2가지 회귀모형으로 구분된다(Wooldridge, 2002; Hsiao, 2006). 주어진 개별학교의 고유값을 우리가 각각의 관찰치로부터 측정할 수 있는 정해진 값이라고 가정할 경우, 일반적으로 고정효과(fixed effect) 모형을 사용하며 관측되지 않은 특성이 특정한 분포에서 도출된 임의변수(random variable)라고 볼 경우는 임의효과(random effect)모형을 적용하다. 임의효과모형과는 달리 고정효과모형은 독립변수와 시·도교육청의 보이지 않는 특성변수(v_j)와의 상관을 허용하므로 선호되면 본 연구에서는 고정효과모형을 사용하였다. 고정효과모형은 LSDV(Least Square Dummy Variables)방법에 기초하여 회귀계수를 산출하기 위해 동일한 집단내의 Y_{ij}와 X_{ij}의 변량만을 사용하므로 집단내 추정량(within-group estimator)으로 불린다.

3) 변수 선정

단위학교의 교육사업 재원확보 양상과 사업투자의 효과성을 평가하기 위하여 학교교육의 대표적인 성과변수인 국가수준 학업성취도 자료를 활용하였다. 학업성취도 변수는 에듀데이터에서 제공되고 있는 국어와 수학과목의 기초학력미달 학생비율과 보통학력이상 학생비율을 사용하였다.

성취도에 관한 변수로서 기초학력미달 학생비율과 보통학력이상 학생비율은 정보공시에서 제공되는 변수이다. 학생들에게는 우수학력(80%이상), 보통학력(80%미만~50%이상), 기초학력(50%미만~20%이상), 기초학력미달(20%미만)의 4등급으로 통지되지만 정보공시에서는 보통학력(50%이상), 기초학력, 기초학력미달의 3등급으로만 구분되어 제시되고 있다. 본 연구에서는 2010년의 보통학력이상 학생비율과 2009년의 보통학력이상 학생비율의 차이와 2010년의 기초학력미달 학생비율과 2009년 기초학력미달 학생비율의 차이를 종속변수로 사용하였다.

본 연구의 독립변수와 통제변수는 다음과 같다. 독립변수는 본 연구의 핵심변수로서 앞서 단위학교의 교육사업 투자구조 분석과 관련된 세입, 세출항목 중 핵심변수들을 추출하여 분석한 군집분석 결과이다. 교육사업 재원구조는 앞선 군집분석 결과, 3가지로 구분된 세입유형을 사용하였으며 교육사업 투자구조는 세출유형으로 구분된 4가지 유형을 활용하였다. 아울러 세출구조 분석시, 총세출액 대비 특정 영역에 대한 투자비율 외에도, 실제 학업성취도에 유의미한 영향을 줄 것으로 기대되는 변수이자 향후 단위학교 교육사업 투자 방향 제시에 중요한 정책적 시사점을 줄 수 있는 변수로서 학생1인당 기본적교육활동경비, 학생1인당 방과후학교활동경비를 독립변수로 추가하였다.

통제변수는 학교특성변수들로서 학업성취도에 영향을 주는 주요 변수이자 본 연구에서 활용하고 있는 에듀데이터에서 제공되고 있는 변수들로 한정하여 선택하였다[28].

〈표 Ⅴ-7〉 분석에 포함한 변수

구분	변수		변수설명
종속 변수	2009~2010년 국어, 수학 보통학력이상 학생비율 변화		◦ 보통학력이상 학생비율: 교과내용을 50%이상 이해한 학생 비율 ◦ 2010년 보통학력이상 학생비율 - 2009년 보통학력이상 학생비율
	2009~2010년 국어, 수학 기초학력미달 학생비율 변화		◦ 기초학력미달 학생비율: 교과내용을 20%미만 이해한 학생 비율 ◦ 2010년 기초학력미달 학생비율 - 2009년 기초학력미달 학생비율
독립 변수	세입 유형	초등학교, 중학교	◦ 유형1: 학교기본운영비 집중형(준거집단) ◦ 유형2: 목적사업비 집중형 ◦ 유형3: 학부모부담수입 집중형 - 이상의 3가지 유형을 가변수로 포함하였음.
		고등학교	◦ 유형1: 목적사업비 집중형(준거집단) ◦ 유형2: 절충형 ◦ 유형3: 학부모부담수입 집중형 -이상의 3가지 유형을 가변수로 포함하였음.
	세출유형		◦ 유형1: 교수학습활동 집중형(준거집단) ◦ 유형2: 시설비 집중형 ◦ 유형3: 학교복지/교육격차 집중형 ◦ 유형4: 일반운영비, 인건비 집중형 - 이상의 4가지 유형을 가변수로 포함하였음.
			◦ 학생1인당 기본적교육활동경비 : 기본적교육활동경비 총액÷총학생수
			◦ 학생1인당 방과후학교활동경비 : 방과후학교활동경비÷총학생수
통제변수			
학교 특성 변수	학교 사회 경제적 지위	지역구분	◦ 특별·광역시 ◦ 인구 50만 이상의 대도시 ◦ 인구 50만 미만의 대도시 ◦ 중소도시

28) 통제변수 선정시 학교수준의 '학업성위도 결정요인 분석'에 관한 선행연구 결과(임천순 외, 2011; 정동욱 외, 2010; Odden and Picus, 2000)를 토대로 에듀데이터에서 추출할 수 있는 변수들을 위주로 선정하였다.

구분	변수		변수설명
			◦ 읍 ◦ 면 ◦ 도서벽지(준거변수)
		학부모부담 급식비비율	◦ 에듀데이터의 총급식비 대비 학부모부담경비의 비율자료를 사용
		학비감면학생수	◦ 가정형편으로 학비를 감면받는 학생수
교수학습 여건 변수	학급당 학생수		◦ 학급당 학생수를 5분위로 구분하여 가변수를 생성함. ◦ 준거집단은 5분위(최고학급규모) 집단임.
	시간강사의 비율		[시간강사÷총교사수]×100을 계산한 값 ※ 총교사수에는 정규직, 비정규직, 강사 등 모두 포함하여 산출하였음..
	학생1인당 학교회계직원수		◦ 교수-학습활동외의 학교에서 요구되는 교육활동 지원 수준을 살펴보고자 학생1인당 학교회계직원수를 산출하였음.

통제변수로는 학교소재 지역, 학급당 학생수, 시간강사의 비율, 학생1인당 학교회계직원수, 학부모부담 급식비의 비율, 설립유형, 학비감면학생수를 포함하였다. 먼저, 학교소재지역, 학부모부담 급식비의 비율, 학비감면 학생수 등은 학교의 사회경제적 지위를 나타내는 변수로서 선정되었다. 이 연구에서는 학교소재 지역의 특성을 기존의 연구에 비해 보다 상세히 구분함으로써 지역별로 학교교육의 성과가 차별적이라는 점을 통제하고자 하였다. 학교소재 지역은 1)특별·광역시, 2) 인구 50만 이상의 대도시, 3) 인구 50만 이하의 대도시, 4)중소도시, 5)읍, 6)면, 7)도서벽지로 구분하였고, 도서벽지 지역을 준거변수로 삼았다. 이밖에도 학교수준의 사회경제적 지위를 나타내는 대변수로서 학부모의 급식비 부담비율, 학비면제 학생수 등을 추가로 통제변수로 사용하였다.

교수학습여건의 특징을 보여주는 변수로는 학급당 학생수를 산출하였으며, 학급당 학생수와 학업성취도간의 관계가 선형이 아닐 수 있다는 점을 감안하여 학급당 학생수를 5분위로 변환하여 가변수로 만들었고. 준거변수는 학급규모가 가장 큰 학교(5분위)로 하였다. 또다른 교수학습여건을 보여주는 변수로서는 총교원들 중 시간강사의 비율을 사용하였다. 또한 단위학교에서 교수학습활동을 지원하는데 필요한 서비스의 충실성 등을 반영하는 변수로서 학교회계직원 1인당 학생수 변수를 포함하였다. 중학교와 일반계고등학교의 경우에는 이상의 변수들 외에 학교의 설립유형을 국·공립과 사립으로 구분하여 가변수화하여 모형에 투입하였다.

다. 분석결과

1) 변수의 기술통계량

가) 초등학교

초등학교 분석에서 모형에 포함된 주요 변수들의 기술통계량은 〈표 Ⅴ-8〉과 같다.

종속변수인 국어보통학력이상 학생비율의 변화는 평균 -0.4이며 기초학력미달 학생비율의 변화는 -1.24이다. 수학보통학력이상 학생비율의 변화는 평균 -9.55이며, 기초학력미달 학생비율의 변화는 -0.38이다.

독립변수로서 교육사업 재원구조 유형을 살펴보면 학교기본운영비 집중형은 전체 학교의 20%, 목적사업비 집중형은 31%, 학부모부담수입 집중형은 50%이다. 세출구조를 중심으로 한 교육사업 투자 유형을 살펴보면 시설비 집중형이 12%, 운영비 및 인건비 집중형이 19%, 교육복지 집중형이 31%, 교수학습활동 집중형이 38%이다. 평균 학생1인당 학교회계직원은 45명이다.

〈표 Ⅴ-8〉 초등학교 기술통계량

구분	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	빈도
종속변수	국어보통학력이상 학생비율변화	-0.40	14.13	-100	100	5,675
	국어기초학력미달 학생비율변화	-1.24	4.54	-100	50	5,675
	수학보통학력이상 학생비율변화	-9.55	15.25	-100	100	5,675
	수학기초학력미달 학생비율변화	-0.38	3.50	-50	50	5,675
독립변수	(세입)학교기본운영비집중형	0.20	0.40	0	1	5,675
	(세입)목적사업비집중형	0.31	0.46	0	1	5,675
	(세입)학부모부담수입집중형	0.49	0.50	0	1	5,675
	(세출)시설비집중형	0.12	0.33	0	1	5,675
	(세출)운영비,인건비집중형	0.19	0.39	0	1	5,675
	(세출)교육복지집중형	0.31	0.46	0	1	5,675
	(세출)교육학습활동집중형	0.38	0.49	0	1	5,675
통제변수	특별광역시	0.27	0.44	0	1	5,675
	인구 50만 이상 대도시	0.12	0.32	0	1	5,675
	인구 50만 이하 대도시	0.02	0.14	0	1	5,675
	중소도시	0.15	0.35	0	1	5,675

구분	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	빈도
	읍지역	0.11	0.32	0	1	5,675
	면지역	0.27	0.44	0	1	5,675
	학급당학생수(1분위)	0.32	0.47	0	1	5,675
	학급당학생수2분위	0.10	0.30	0	1	5,675
	학급당학생수3분위	0.20	0.40	0	1	5,675
	학급당학생수4분위	0.21	0.40	0	1	5,675
	학급당학생수5분위	5752	0.18	0.38	0	5,675
	시간강사비율	3.68	6.15	0	73.91	5,675
	학생1인당학교회계직원	44.56	42.64	0	1343	5,675
	학부모부담급식비비율	42.17	29.39	0	100	5,675

나) 중학교

중학교급 자료들 중 분석모형에 포함된 변수의 기술통계량은 〈표 V-9〉와 같다.

국어과목의 보통학력이상 학생비율의 평균변화는 -0.29이고, 기초학력미달 학생비율의 평균변화는 -0.62이다. 수학과목의 보통학력이상 학생비율의 평균변화는 -12.09이고 수학과목의 기초학력미달 학생비율의 평균변화는 -0.75이다. 세입구조를 중심으로 한 교육사업 재원구조를 살펴보면 학교기본운영비 집중형이 15%, 목적사업비 집중형이 27%, 학부모부담수입 집중형이 58%에 해당한다. 세출구조를 중심으로 한 교육사업 재원구조를 살펴보면 시설비 집중형이 20%, 교수학습 집중형이 16%, 교육격차해소 집중형이 44%, 인건비 집중형이 20%에 달한다. 학생1인당 평균 학교회계직원은 약 77명이고 학비감면학생수는 2.6명이다.

다) 일반계고등학교

일반계고등학교급 자료들로서 분석모형에 포함된 변수의 기술통계량은 〈표 V-10〉과 같다.

국어 보통학력이상 학생비율의 평균변화는 -7.34이고, 기초학력미달 학생비율의 평균변화는 1.47이다. 수학 보통학력이상 학생비율의 평균변화는 8.69이고 수학 보통학력이상 학생비율의 평균변화는 -2.35이다. 세입구조를 중심으로 한 교육사업 재원구조를 살펴보면 목적사업비 집중형이 46%, 절충형이 32%, 학부모부담수입 집중형이 22%에 해당한다.

세출구조를 중심으로 한 교육사업 재원구조를 살펴보면 인건비 집중형이 39%, 교수학습 집중형이 6%, 교육격차해소 집중형이 33%, 인건비 집중형이 23%에 달한다. 전체 교원들 중 시간강사의

비율이 9.2%에 달한다. 급식비 중 학부모의 부담 비율은 약 77%로 나타났다. 학생1인당 평균 학교회계직원은 약 120명이고 학비감면학생수는 456명이다.

〈표 Ⅴ-9〉 중학교 기술통계량

구분	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	빈도
종속 변수	국어보통학력이상 학생비율변화	-0.29	10.50	-75	64.67	3,062
	국어기초학력미달 학생비율변화	-0.62	3.74	-25	25	3,062
	수학보통학력이상 학생비율변화	-12.09	11.82	-76.47	69.35	3,062
	수학기초학력미달 학생비율변화	-0.75	5.70	-40	62.5	3,062
독립 변수	(세입)학교기본운영비집중형	0.15	0.36	0	1	3,062
	(세입)목적사업비집중형	0.27	0.44	0	1	3,062
	(세입)학부모부담수입집중형	0.58	0.49	0	1	3,062
	(세출)시설비집중형	0.20	0.40	0	1	3,062
	(세출)교수학습집중형	0.16	0.37	0	1	3,062
	(세출)교육복지집중형	0.44	0.50	0	1	3,062
	(세출)인건비집중	0.20	0.40	0	1	3,062
통제 변수	특별광역시	0.31	0.46	0	1	3,062
	인구 50만 이상 대도시	0.12	0.33	0	1	3,062
	인구 50만 이하 대도시	0.03	0.18	0	1	3,062
	중소도시	0.15	0.36	0	1	3,062
	읍	0.11	0.32	0	1	3,062
	면	0.23	0.42	0	1	3,062
	학급당학생수(1분위)	0.20	0.40	0	1	3,062
	학급당학생수2분위	0.20	0.40	0	1	3,062
	학급당학생수3분위	0.20	0.40	0	1	3,062
	학급당학생수4분위	0.20	0.40	0	1	3,062
	학급당학생수5분위	0.20	0.40	0	1	3,062
	시간강사비율	8.34	7.93	0	68.42105	3,062
	학생1인당학교회계직원	76.96	98.11	0	1117	3,062
	학부모부담급식비비율	59.40	29.65	0	100	3,062
	공립학교비율	0.80	0.40	0	1	3,062
	학비감면학생수	2.63	30.77	0	885	3,062

〈표 Ⅴ-10〉 일반계고등학교 기술통계량

구분	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	빈도
종속 변수	국어보통학력이상학생비율변화	-7.34	8.55	-58.06	40.13	1382
	국어기초학력미달학생비율변화	1.47	4.17	-32.87	36.71	1382
	수학보통학력이상학생비율변화	8.69	10.55	-22.26	81.48	1382
	수학기초학력미달학생비율변화	-2.39	5.51	-50	16.7	1382
독립 변수	(세입)목적사업비집중형	0.46	0.50	0	1	1382
	(세입)절충형	0.32	0.47	0	1	1382
	(세입)학부모부담수입집중형	0.22	0.41	0	1	1382
	(세출)인건비집중형	0.39	0.49	0	1	1382
	(세출)교수학습집중형	0.06	0.23	0	1	1382
	(세출)운영비집중형	0.23	0.42	0	1	1382
	(세출)교육격차해소집중형	0.33	0.47	0	1	1382
통제 변수	특별광역시	0.37	0.48	0	1	1382
	인구 50만 이상 대도시	0.16	0.37	0	1	1382
	인구 50만 이하 대도시	0.02	0.14	0	1	1382
	중소도시	0.21	0.41	0	1	1382
	읍	0.12	0.33	0	1	1382
	면	0.09	0.28	0	1	1382
	학급당학생수(1분위)	0.21	0.40	0	1	1382
	학급당학생수2분위	0.20	0.40	0	1	1382
	학급당학생수3분위	0.20	0.40	0	1	1382
	학급당학생수4분위	0.20	0.40	0	1	1382
	학급당학생수5분위	0.20	0.40	0	1	
	시간강사비율	9.24	7.83	0	90.91	
	학생1인당학교회계직원	119.92	183.06	0	1912	
	학부모부담급식비비율	76.68	25.95	0	100	
	공립학교비율	0.59	0.49	0	1	
	학비감면학생수	456.39	341.01	0	2246	

2) 고정효과 모형(Fixed Effect Model) 추정결과

학교급별로 사업재원과 사업투자유형이 학업성취도에 주는 영향력을 분석하기 위해 추정한 회귀모형 분석결과는 다음과 같다.

가) 초등학교

(1) 사업 재원구조 분석 결과

사업 재원구조(세입구조)가 국어 보통학력이상 학생비율과 기초학력비달 학생비율에 주는 영향력을 분석하기 위해 추정한 고정효과 회귀모형 추정결과는 〈표 Ⅴ-11〉과 같다.

학교기본운영비의 비중이 높은 사업 재원구조를 지닌 학교에 비해 목적사업비집중형 학교와 학부모부담집중형 학교의 경우, 국어보통학력이상 학생비율의 증가율이 통계적으로 매우 유의미하게 높게 나타났다. 앞선 세입 유형별 학교특성 분석시, 학교기본운영비의 비율이 높은 초등학교는 매우 소규모 학교로서 목적사업비의 배분시 소외되는 학교들로서 교수학습활동 여건이 열악한 것으로 파악되었다. 반면 목적사업비의 배분을 통한 각종 프로그램 운영이 가능한 학교들의 경우, 보통학력이상 학생비율이 향상되었다. 목적사업비 운용의 효율성은 기초학력미달 학생비율의 변화에서도 확인되고 있다. 학교기본운영비의 비중이 높은 학교에 비해 목적사업비 집중형의 경우, 국어 기초학력미달 학생비율도 통계적으로 매우 유의미하게 낮아지고 있다. 교육사업 재원구조 외에도 지역변수로서 특별광역시 변수가 유의미했으며 이는 도서벽지지역에 비해 특별광역시의 경우 국어 보통학력이상 학생비율이 덜 증가했음을 의미한다. 학급당 학생수가 많은 학교에 비해 적은 학교의 국어 보통학력이상 학생비율이 증가되었다. 급식비에 대한 학부모부담 비율이 높을수록, 국어 보통학력이상 학생비율이 덜 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 V-11〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 국어학업성취도)

종속변수 / 독립변수	국어보통학력이상		국어기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
세입구조(목적사업비집중형)	3.87***	0.62	-1.04***	0.20
세입구조(학부모부담집중형)	3.98***	0.85	-0.53+	0.28
특별광역시	-3.86*	1.67	0.21	0.55
인구 50만 이상 대도시	-0.93	1.17	-0.51	0.38
인구 50만 이하 대도시	-1.13	1.70	-0.75	0.55
중소도시	-1.71	1.06	-0.63+	0.35
읍	-0.36	1.01	-0.41	0.33
면	-0.80	0.87	-0.29	0.28
학급당학생수(1분위)	2.92***	0.95	-0.64*	0.31
학급당학생수2분위	2.03*	0.95	-0.42	0.31
학급당학생수3분위	-0.07	0.65	-0.22	0.21
학급당학생수4분위	0.09	0.59	-0.12	0.19
시간강사비율	0.01	0.04	-0.02+	0.01
학생1인당학교회계직원	0.00	0.01	0.00	0.00
학부모부담급식비비용	-0.03***	0.01	0.01+	0.00
상수	-1.79	1.33	-0.45	0.43
sigma_u	3.52		0.64	
sigma_e	13.49		4.41	
rho	0.06		0.02	
N	5674		5674	
F-test that al lu_i=0:	F(15,5643)=21.35***		F(15,5643)=5.55***	

주: +p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 V-12〉는 수학성취도를 종속변수로 한 고정효과모형 추정결과이다. 국어성취도와 마찬가지로 목적사업비의 비중이 높은 학교의 경우, 학교기본운영경비의 비중이 높은 학교에 비해 수학 보통학력이상 학생비율이 3.6%높고, 기초학력미달 학생비율은 -0.7% 유의미하게 낮았다.

〈표 Ⅴ-12〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 수학학업성취도)

종속변수 / 독립변수	수학보통학력이상		수학기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
세입구조(목적사업비집중형)	3.56***	0.69	-0.66***	0.16
세입구조(학부모부담집중형)	3.78***	0.93	-0.47*	0.21
특별광역시	-4.46*	1.84	0.07	0.42
인구 50만 이상 대도시	-2.08	1.29	0.20	0.29
인구 50만 이하 대도시	-5.22***	1.86	-0.16	0.42
중소도시	-2.71*	1.17	0.00	0.26
읍	-1.58	1.11	0.06	0.25
면	-1.67+	0.95	0.01	0.22
학급당학생수(1분위)	2.71***	1.04	-0.61**	0.23
학급당학생수2분위	1.15	1.05	-0.57*	0.24
학급당학생수3분위	-1.19+	0.72	-0.03	0.16
학급당학생수4분위	-0.56	0.65	-0.01	0.15
시간강사비율	0.09*	0.04	0.01	0.01
학생1인당학교회계직원	0.00	0.01	0.00	0.00
학부모부담급식비비율	-0.03*	0.01	0.00	0.00
상수	-9.63***	1.46	0.08	0.33
sigma_u		2.28		0.41
sigma_e		14.81		3.35
rho		0.02		0.02
N		5674		5674
F-test that al lu_i=0:		F(15, 5643)=9.06		F(15, 5643)=3.91

주: +p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

(2) 사업 투자유형 분석 결과

사업 투자유형 분석은 세출 구조에 대한 군집분석 결과로 도출된 사업구조의 유형과 학생1인당 기본적교육활동경비와 학생1인당 방과후학교활동경비의 영향력을 살펴보는 것으로 구분되었다.

사업 투자유형이 국어 보통학력이상 학생비율과 국어 기초학력미달 학생비율에 미치는 영향력을 분석한 결과, 교수학습활동 집중형에 비해 시설비 집중형은 국어 보통학력이상 학생비율의 증가가 -1.41% 낮게 나타났다.

〈표 Ⅴ-13〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 국어학업성취도)

종속변수 / 독립변수	국어보통학력이상		국어기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
세출구조(시설비집중)	-1.41*	0.63	0.27	0.21
세입구조(일반운영,인건비집중형)	-1.00	0.62	0.12	0.20
세입구조(교육복지집중형)	-0.51	0.49	0.06	0.16
특별광역시	-2.97+	1.67	0.06	0.54
인구 50만 이상 대도시	-0.96	1.15	-0.31	0.38
인구 50만 이하 대도시	0.08	1.68	-0.93+	0.55
중소도시	-1.64	1.05	-0.53	0.34
읍	-0.36	1.01	-0.49	0.33
면	-0.72	0.87	-0.33	0.28
학급당학생수(1분위)	2.18*	0.94	-0.66*	0.31
학급당학생수2분위	1.43	0.91	-0.53+	0.30
학급당학생수3분위	-0.19	0.65	-0.29	0.21
학급당학생수4분위	0.11	0.60	-0.14	0.19
시간강사비율	0.03	0.04	-0.03*	0.01
학생1인당학교회계직원	0.00	0.01	0.00	0.00
학부모부담급식비비율	-0.02*	0.01	0.01	0.00
상수	1.37	1.29	-0.97*	0.42
sigma_u		3.65		0.62
sigma_e		13.53		4.42
rho		0.068		0.019
N		5675		5675
F-test that al lu_i=0:		F(15,5643)=23.76***		F(15,5643)=6.31

주: +p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

수학학업성취도를 독립변수로 한 회귀모형 추정결과, 세출구조의 유형이 교수학습활동 집중형인 학교에 비해 시설비 집중형의 학교는 수학 보통학력이상 학생비율 증가가 1.96%만큼 낮게 나타났으며 수학 기초학력미달 학생비율은 오히려 유의미하게 증가한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-14〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 수학학업성취도)

종속변수 / 독립변수	수학보통학력이상		수학기초학력미달	
	회귀계수	표준 오차	회귀계수	표준 오차
세출구조(시설비집중)	-1.96***	0.69	0.39*	0.16
세입구조(일반운영,인건비집중형)	-1.11	0.68	0.22	0.15
세입구조(교육복지집중형)	-1.53***	0.53	0.15	0.12
특별광역시	-3.76*	1.83	-0.02	0.41
인구 50만 이상 대도시	-1.98	1.26	0.28	0.28
인구 50만 이하 대도시	-3.99*	1.84	-0.31	0.42
중소도시	-2.56*	1.16	0.04	0.26
읍	-1.66	1.11	0.04	0.25
면	-1.61+	0.95	0.00	0.22
학급당학생수(1분위)	1.62	1.03	-0.59 *	0.23
학급당학생수2분위	0.22	1.00	-0.57*	0.23
학급당학생수3분위	-1.51*	0.71	-0.04	0.16
학급당학생수4분위	-0.63	0.65	-0.02	0.15
시간강사비율	0.10*	0.04	0.01	0.01
학생1인당학교회계직원	0.00	0.01	0.00	0.00
학부모부담급식비비율	-0.02+	0.01	0.00	0.00
상수	-5.97***	1.41	-0.42	0.32
sigma_u		2.32		0.45
sigma_e		14.83		3.35
rho		0.024		0.018
N				
F-test that al lu_i=0:	F(15, 5643)=9.12***		F(15, 5643)=4.22***	

주: +p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

사업 투자유형을 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비로 구분하여 이들 변수와 학업성취도간의 관계를 분석한 것이 〈표 Ⅴ-15〉이다.

학생1인당 기본적교육활동경비를 5분위로 구분한 후, 3분위(중간값)을 준거변수로 하여 모형에 포함시킨 결과, 다음과 같은 회귀모형 추정결과를 도출하였다.[29] 먼저 국어 학업성취도를 살펴보면 학생1인당 기본적교육활동경비의 영향력은 5분위에서만 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이러

한 결과는 3분위인 준거변수에 비해 5분위에 투자한 경우에만 국어보통이상 학력이상 증가비율이 통계적으로 유의미하게 높아진다는 점을 시사한다. 즉, 1~2분위, 4분위의 투자는 3분위 수준의 기본적교육활동경비에 비해 차별적인 학업성취도 향상효과로 구현되지 못하는 반면 5분위에 해당할 경우에는 유의미한 학업성취도 향상을 가져올 수 있다는 점이다.

〈표 V-15〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 기본적교육활동경비)

종속변수 / 독립변수	국어				수학			
	보통학력이상		기초학력미달		보통학력이상		기초학력미달	
	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차
기본적교육 활동경비1분위	-0.57	0.64	0.04	0.21	-1.36	0.71	-0.06	0.16
기본적교육 활동경비2분위	-0.28	0.60	-0.09	0.20	-0.59	0.66	-0.09	0.15
기본적교육 활동경비4분위	0.84	0.67	-0.24	0.22	0.94	0.74	-0.05	0.17
기본적교육 활동경비5분위	3.42***	0.81	-1.24	0.26	3.92***	0.89	-1.0***	0.20
sigma_u	3.76		0.64		2.51		0.52	
sigma_e	13.51		4.40		14.81		3.34	
rho	0.07		0.02		0.028		0.024	
F-test that al lu_i=0:	F(15,5643)=25		6.89		10.24		5.04	

주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

아래의 〈표 V-17〉에서 제시된 바에 따르면 1분위의 평균 기본적교육활동경비는 약 20만원이며, 5분위는 180만원으로 약 9배의 차이가 있다. 이러한 결과는 획기적이고 과감한 교과활동에 대한 투자를 수반하지 않고 미미한 수준의 재정투자로는 유의미한 학업성취도 향상을 기대하기 어렵다는 점을 시사한다.

〈표 V-16〉은 학생1인당 방과후학교활동경비와 학업성취도와의 관계를 분석한 것이다. 학생1인당 기본적교육활동경비의 분석결과와 마찬가지로 방과후학교활동경비를 5분위 수준에서 투자하고

29) 고정효과 회귀모형 추정시. 모형선정에서 통제변수로 지정된 변수들을 모두 포함시켜 분석하였으나 지면관계상 핵심 독립변수들에 대한 결과 제시로 요약하였다.

있는 학교에서만 통계적으로 유의미하게 국어 보통학력이상 학생비율이 증가하였다. 수학 기초학력미달 학생비율 감소는 방과후학교활동경비가 3분위인 학교에 비해 4, 5분위인 학교에서 통계적으로 유의미하게 나타났다.

〈표 Ⅴ-16〉 초등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 방과후학교활동경비)

종속변수 / 독립변수	국어				수학			
	보통학력이상		기초학력미달		보통학력이상		기초학력미달	
	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차
방과후교육 활동경비1분위	-1.01	0.62	0.02	0.20	-0.57	0.68	0.04	0.15
방과후교육 활동경비2분위	-0.55	0.58	-0.05	0.19	-0.10	0.64	0.04	0.14
방과후교육 활동경비4분위	0.08	0.64	-0.06	0.21	1.51*	0.71	-0.06	0.16
방과후 활동경비5분위	2.58***	0.79	-0.49+	0.26	3.10***	0.87	-0.19	0.20
sigma_u	3.69		0.61		2.27		0.459	
sigma_e	13.52		4.41		14.83		3.355	
rho	0.07		0.012		0.02		0.018	
F-test that al lu_i=0:	F(17,5643)=4.25		6.19		8.45		4.29	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-17〉 초등학교 학생1인당 기본적교육활동경비, 방과후학교활동경비 기술통계량

세출구조 변수		평균	표준편차	최소값	최대값	N
학생1인당 기본적 교육활동경비	1분위	218,641	34,015	48,251	263,239	1,151
	2분위	299,316	21,996	263,244	339,725	1,150
	3분위	410,722	48,717	339,943	511,443	1,151
	4분위	726,671	149,687	511,752	1,024,829	1,150
	5분위	1,853,179	980,994	1,027,258	16,100,000	1,150
학생1인당 방과후학교 활동경비	1분위	137,453	45,204	0	192,179	1,151
	2분위	232,222	22,672	192,212	271,454	1,150
	3분위	329,573	39,639	271,458	410,950	1,151
	4분위	600,395	134,392	411,535	879,588	1,150
	5분위	1,662,723	835,073	879,730	7,739,834	1,150

〈표 Ⅴ-17〉은 학생1인당 기본적교육활동경비와 학생1인당 방과후 활동경비의 기술통계량이다. 기본적교육활동경비의 경우 1분위에 비해 5분위는 약 9배에 이르며. 방과후 교육활동경비는 1분위에 비해 5분위가 약 10배에 달하는 것으로 나타나 학교간 학생1인당 교육활동관련 경비의 격차가 심하다는 점을 보여준다.

나) 중학교

(1) 사업 재원구조 분석 결과

중학교의 사업 재원구조(세입구조) 분석결과를 살펴보면, 학교기본운영비 집중형 학교에 비해 목적사업비 집중형과 학부모부담수입 집중형의 학교에 비해 경우 국어 보통학력이상 학생 비율 증가가 통계적인 유의미성의 경계선상에서 높은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-18〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 국어학업성취도)

종속변수 / 독립변수	국어보통학력이상		국어기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
세입구조(목적사업비집중형)	1.22	0.72+	0.12	0.26
세입구조(학부모부담집중형)	2.30	0.89*	0.29	0.32
특별광역시	0.43	1.99*	-0.04	0.72
인구 50만 이상 대도시	0.72	1.35	0.86+	0.48
인구 50만 이하 대도시	2.95	1.71	-0.34	0.61
중소도시	1.17	1.27	0.43	0.46
읍	1.78	1.18	-0.12	0.43
면	2.58	1.01	0.40	0.36
설립유형(공립=1)	-1.73	0.54	0.12	0.19
학급당학생수(1분위)	3.84	1.08	-0.99*	0.39
학급당학생수2분위	-0.09	0.80	-0.18	0.29
학급당학생수3분위	-0.57	0.62*	-0.01	0.22
학급당학생수4분위	-0.16	0.60*	-0.18	0.22
시간강사비율	0.06	0.03*	-0.01	0.01
학생1인당학교회계직원	0.00	0.00	0.00	0.00
학부모부담급식비비율	0.01	0.01	0.00	0.00
학비감면학생비율	-0.01	0.01	0.00	0.00
상수	-0.13	1.68	-0.90	0.61

종속변수 / 독립변수	국어보통학력이상		국어기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
sigma_u	3.13		0.7	
sigma_e	10.03		3.6	
rho .	0.09		0.0	
F-test that al lu_i=0:	F(15,2948)=11.31		F(15,2948)=5.83	

주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-19〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 수학학업성취도)

종속변수 / 독립변수	수학보통학력이상		수학기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
세입구조(목적사업비집중형)	2.80***	0.82	-1.49***	0.40
세입구조(학부모부담집중형)	3.31***	1.02	-1.96***	0.49
sigma_u	2.85		0.76	
sigma_e	11.41		5.52	
rho .	0.059		0.02	
F-test that al lu_i=0:	F(15,2948)=7.4		7.17	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

수학학업성취도를 종속변수로 한 회귀모형 추정결과에서도 목적사업비 집중형이 보통학력이상 학생비율 증가가 2.8% 높고 기초학력미달학생 증가는 -1.49% 낮게 나타났다.

(2) 사업 투자유형 분석 결과

중학교의 사업 투자유형(세출구조)이 학업성취도에 주는 영향을 살펴보면, 교수학습 집중형에 비해 교육복지 집중형과 인건비 집중형 학교의 국어 보통학력이상 학생비율 증가는 낮게 나타났으나 통계적인 유의미성은 낮다. 그러나 국어 기초학력미달 학생비율을 살펴보면 교수학습 집중형에 비해 시설비 집중형과 교육복지 집중형은 기초학력미달 학생비율 증가가 통계적으로 유의미하게 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 교수학습 집중형의 사업투자 구조가 학생들의 학업성취도 향상에 긍정적인 영향을 보이고 있다는 점을 시사한다.

국어 학업성취도와는 달리 수학 학업성취도를 종속변수로 한 고정효과 모형 추정 결과에서는 세출구조가 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(〈표Ⅴ-21〉 참조).

〈표 Ⅴ-20〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 국어학업성취도)

종속변수 / 독립변수	국어보통학력이상		국어기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
시설비집중형	-0.71	0.73	0.81***	0.26
교육복지집중형	-1.31+	0.69	0.73***	0.25
인건비집중형	-4.45+	2.58	0.28	0.93
특별광역시	0.05	1.99	-0.03	0.71
인구 50만 이상 대도시	0.42	1.34	0.95*	0.48
인구 50만 이하 대도시	2.39	1.68	-0.23	0.61
중소도시	0.80	1.26	0.55	0.45
읍	1.51	1.18	-0.01	0.43
면	2.48*	1.02	0.45	0.37
설립유형(공립=1)	-5.01+	2.58	-0.15	0.93
학급당학생수(1분위)	4.58***	1.08	-1.18***	0.39
학급당학생수2분위	0.04	0.80	-0.21	0.29
학급당학생수3분위	-0.53	0.62	-0.01	0.22
학급당학생수4분위	-0.11	0.60	-0.19	0.21
시간강사비율	0.06*	0.03	-0.01	0.01
학생1인당학교회계직원	0.00	0.00	0.00	0.00
학부모부담급식비비율	0.01	0.01	0.00	0.00
학비감면학생비율	-0.01	0.01	0.00	0.00
상수	2.65	2.95	-1.11	1.06
sigma_u		3.14		0.71
sigma_e		10.03		3.60
rho		0.09		0.04
		F(15,2949)=7.47		F(15,2949)=5.8

주: +p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-21〉 중학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 수학학업성취도)

종속변수 / 독립변수	수학보통학력이상		수학기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
시설비집중형	1.05	0.83	-0.53	0.40
교육격차해소집중형	-0.11	0.79	0.34	0.38
인건비집중형	-1.90	2.94	0.83	1.42
sigma_u	2.96		0.80	
sigma_e	11.45		5.53	
rho .	0.06		0.02	
F-test that al lu_i=0:		7.47		2.38

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.

주: +p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-22〉 중학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 기본적교육활동경비)

종속변수 / 독립변수	국어				수학			
	보통학력이상		기초학력미달		보통학력이상		기초학력미달	
	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차
기본적교육 활동경비1분위	0.33	0.61	0.11	0.22	0.52	0.70	0.07	0.34
기본적교육 활동경비2분위	-0.02	0.59	0.04	0.21	0.50	0.68	0.07	0.33
기본적교육 활동경비4분위	1.05	0.62	-0.36	0.22	0.99	0.71	-0.26	0.34
기본적교육 활동경비5분위	2.45***	0.80	-1.00***	0.29	1.66	0.92	-1.50***	0.44
sigma_u	3.16		0.744		2.89		0.90	
sigma_e	10.03		3.605		11.45		5.52	
rho	0.09		0.041		0.06		0.03	
F-test thatal lu_i=0:	11.48		6.3		7.46		3.8	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-23〉 중학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 방과후학교활동경비)

종속변수 / 독립변수	국어				수학			
	보통학력이상		기초학력미달		보통학력이상		기초학력미달	
	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차
방과후학교 활동경비1분위	0.65	0.65	-0.09	0.23	0.84	0.74	-0.09	0.36
방과후학교 활동경비2분위	0.36	0.59	-0.16	0.22	0.29	0.68	-0.09	0.33
방과후학교 활동경비4분위	0.98	0.599	-0.02	0.22	0.73	0.68	-0.38	0.33
방과후학교 활동경비5분위	2.02***	0.71	-0.15	0.25	2.63***	0.81	-0.85*	0.39
sigma_u	3.06		0.70		2.76		0.89	
sigma_e	10.03		3.61		11.43		5.53	
rho	0.09		0.04		0.06		0.03	
F-test that al lu_i=0:	11.32		5.54		7.72		2.63	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

교육사업 투자구조로서 학생1인당 기본적교육활동경비가 학업성취도에 주는 영향력을 분석한 결과는 〈표 V-22〉와 같다. 학생1인당 기본적교육활동경비가 5분위에 해당하는 학교만 3분위에 속하는 학교에 비해 국어보통학력이상 학생비율이 통계적으로 유의미하게 증가하고 기초학력미달 학생비율은 낮아졌다. 이러한 결과는 수학 기초학력미달 학생비율에 대해서도 동일하게 나타났다.

학생1인당 방과후학교활동경비도 교수학습활동경비와 마찬가지로 5분위에서만 국어와 수학 보통학력이상 학생비율 증가에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났고, 수학 기초학력미달 학생비율 감소에도 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다(〈표 V-23〉 참조).

〈표 V-24〉 중학교 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비

세출구조 변수		평균	표준편차	최소값	최대값	N
학생1인당 기본적 교육활동경비	1분위	183,116	29,897	39,697	221,803	608
	2분위	253,087	18,489	221,858	285,875	607
	3분위	325,425	25,781	285,940	376,029	607
	4분위	476,331	75,949	376,037	645,158	607
	5분위	1,380,800	1,011,038	647,308	14,000,000	607
학생1인당 방과후학교 활동경비	1분위	19,368	13,075	0	41,491	608
	2분위	67,209	15,420	41,503	94,027	607
	3분위	123,536	19,604	94,084	161,958	607
	4분위	226,738	43,099	162,031	314,399	607
	5분위	714,933	479,467	315,375	3,169,215	607

〈표 V-24〉는 학생1인당 기본적교육활동경비와 학생1인당 방과후학교활동경비의 분위별 금액이다. 학생1인당 기본적교육활동경비는 1분위와 5분위의 평균금액이 약 9배 차이가 있으며 방과후학교 활동경비의 경우, 1분위와 5분위간에는 약 36배의 차이를 보인다.

3) 일반계고등학교

가) 일반계고등학교 사업 재원구조 분석 결과

일반계고등학교의 경우, 목적사업비 집중형에 학교에 비해 절충형은 통계적으로 유의미하게 국어 보통학력이상 학생비율 증가가 낮게 나타났다.

수학학업성취도를 종속변수로 하여 세입유형과 학업성취도의 관계 분석 결과, 수학과목에서는

목적사업 집중형 학교에 비해 학부모부담경비 집중형이 보통학력이상 학생 비율 증가가 -2.9%만큼 낮고, 기초학력미달 학생의 증가율은 1.32%만큼 높았다. 이러한 결과는 초등학교, 중학교급과 마찬가지로 일반계고등학교에서도 목적사업비 집중형의 학교가 타학교에 비해 학교교육의 생산성이 높게 나타나고있음을 보여준다.

〈표 Ⅴ-25〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(세입구조: 국어학업성취도)

종속변수 / 독립변수	국어보통학력이상		국어기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
절충형	-1.65*	0.80	0.15	0.39
학부모부담집중형	-1.40	0.94	0.23	0.46
특별광역시	0.63	2.13	-0.06	1.04
대도시중 인구50만이상	-3.25+	1.96	-0.04	0.96
대도시중 인구50만이하	-4.52+	2.47	-0.22	1.21
중소도시	-3.99*	1.80	-0.33	0.88
읍	-4.36*	1.72	-0.49	0.84
면	-4.46***	1.70	-0.89	0.83
설립유형(공립=1)	-1.33*	0.56	0.12	0.28
학급당학생수(1분위)	-1.29	1.25	0.50	0.61
학급당학생수2분위	-0.62	0.96	0.23	0.47
학급당학생수3분위	0.51	0.84	-0.27	0.41
학급당학생수4분위	0.69	0.78	-0.05	0.38
시간강사비율	-0.12***	0.03	0.00	0.02
학생1인당학교회계직원	0.00+	0.00	0.00	0.00
학부모부담급식비비율	-0.02*	0.01	0.00	0.01
학비감면학생비율	0.00+	0.00	0.00	0.00
상수	0.10	2.08	1.18	1.02
sigma_u	3.28		0.89	
sigma_e	8.17		4.00	
rho .	0.14		0.05	
F-test that al lu_i=0:	F(15,1324)=6.86		2.94	

주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-26〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(세출구조: 수학학업성취도)

종속변수 / 독립변수	수학보통학력이상		수학기초학력미달	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
절충형	-1.87	0.96	0.73	0.47
학부모부담집중형	-2.86*	1.12	1.32*	0.56
sigma_u	4.92		1.92	
sigma_e	9.71		4.83	
rho .	0.2		0.14	
F-test that al lu_i=0:	6.6		4.66	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

나) 사업 투자유형 분석 결과[30)]

일반계고등학교는 초등학교, 중학교급과는 달리 세출사업 구조의 특성으로 볼 수 있는 학생1인당교과활동경비와 학생1인당 방과후학교활동경비의 영향력이 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 〈표 Ⅴ-27〉에 제시되어 있는 분위별 학생1인당 금액의 비교를 통해 유추해 볼 수 있다. 고등학교급의 경우, 학생1인당 기본적교육활동경비의 1분위 평균값과 5분위 평균값 간의 차이가 5배에 불과하며 방과후학교활동경비에 대해서도 마찬가지이다. 앞선 초등학교와 중학교 분석에서는 분위간 학생1인당 교육비 격차가 약 40배에 이르는 경우도 있었다. 이는 일반계고등학교의 경우, 학교별로 차이는 있으나 초·중학교에 비해서는 상대적으로 균질적으로 기본적 교육활동 관련 경비에 투자하고 있으므로 획기적인 교과활동 경비를 투자하지 않고서는 학교간 유의미한 차이를 유도하는데는 역부족임을 암시한다.

30) 세출구조 분석시 세출구조 유형과 학업성취도의 관계분석 결과, 모든 모형에서 세출구조 유형은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있어 결과 제시에서 제외하였다.

〈표 Ⅴ-27〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 기본적교육활동경비)

종속변수 / 독립변수	국어				수학			
	보통학력이상		기초학력미달		보통학력이상		기초학력미달	
	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차
기본적교육 활동경비1분위	0.93	0.73	0.36	-0.99	0.66	0.87	-0.43	0.43
기본적교육 활동경비2분위	0.80	0.72	-0.31	0.35	0.15	0.86	-0.10	0.43
기본적교육 활동경비4분위	-0.06	0.72	0.24	0.35	-0.07	0.86	0.07	0.43
기본적교육 활동경비5분위	0.78	0.80	-0.22	0.39	0.70	0.95	-0.31	0.47
sigma_u	3.38		0.88		5.2		2.05	
sigma_e	8.19		3.99		9.74		4.83	
rho	0.15		0.046		0.22		0.15	
F-test that al lu_i=0:	6.78		2.97		6.67		5.05	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-28〉 일반계고등학교 고정효과모형 추정결과(학생1인당 방과후학교활동경비)

종속변수 / 독립변수	국어				수학			
	보통학력이상		기초학력미달		보통학력이상		기초학력미달	
	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차	회귀계수	표준편차
방과후학교 활동경비1분위	0.12	0.77	0.38	1.05	0.46	0.92	-1.16	0.46
방과후학교 활동경비2분위	-0.95	0.74	0.60	0.36	0.24	0.89	-0.20	0.44
방과후학교 활동경비4분위	0.15	0.74	0.20	0.36	0.15	0.88	0.19	0.43
방과후학교 활동경비5분위	1.48	0.78	-0.24	0.38	0.41	0.93	0.55	0.46
sigma_u	3.37		0.85		5.18		1.89	
sigma_e	8.16		3.99		9.74		4.82	
rho	0.15		0.043		0.22		0.13	
F-test that al lu_i=0:	6.71		2.66		6.57		4.18	

주. 분석모형에는 앞선 회귀모형에서 제시된 통제변수들을 모두 포함하여 분석하였음.
주: $^{+}$p〈.1, *p 〈.05, **p 〈.01, ***p 〈.001

〈표 Ⅴ-29〉 일반계고등학교 학생1인당 기본적교육활동경비, 방과후학교활동경비 기술통계량

세출구조 변수		평균	표준편차	최소값	최대값	N
학생1인당 기본적 교육활동경비	1분위	175,002	27,723	72,019	209,112	277
	2분위	236,783	15,714	209,146	264,720	276
	3분위	298,594	19,866	264,828	336,928	277
	4분위	392,088	36,258	337,765	462,086	276
	5분위	886,861	762,994	462,088	7,754,448	276
학생1인당 방과후학교 활동 경비	1분위	131,203	59,461	0	204,444	277
	2분위	256,834	28,533	204,549	305,809	276
	3분위	348,669	24,618	305,815	388,375	277
	4분위	430,649	26,306	388,493	479,706	276
	5분위	669,056	302,885	479,719	241,590	276

〈표 Ⅴ-29〉의 기술통계량에 제시된 바에 따르면 일반계고등학교의 경우 1분위와 5분위간 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비 간에는 약 5배의 차이가 있는 것으로 나타났다.

4. 분석결과가 주는 시사

2010년도 학교회계 결산자료와 에듀데이터를 활용하여 교육재원과 사업투자 구조를 유형화하고, 단위학교의 사업투자 양상이 학업성취도에 주는 영향력을 분석한 결과, 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 목적사업비의 배분이 초등학교와 중학교급의 경우, 한정된 학교들에 배분됨으로써 학교간 교육재원 확보기회의 형평성을 저해하고 있으며 이는 다시 교육에 대한 투자 성과의 차이를 유발하고 있다. 학교급에 관계없이 총세입 중 목적사업비의 비중이 높은 학교는 학교기본운영비, 학부모부담수입의 비중이 높은 학교에 비해 국어, 수학과목의 보통학력이상 학생비율 증가와 기초학력미달 학생 감소에 유의미한 긍정적인 영향을 주었다. 이러한 결과는 실제 단위학교를 중심으로 지원되고 있는 다양한 교육력제고, 학력향상 사업 등이 사업의 소기 목적들 달성하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 또한 다른 한편으로는 단위학교에 필수적·기본적 교육과정 운영을 위해 배분되는

최소한의 비용, 즉 학교기본운영경비 만으로는 교육과정을 충실하게 운영하기 어려우며 순수하게 교수-학습활동에만 지원될 수 있는 추가적인 재원의 확보와 프로그램 운영을 통해 학교교육의 성과를 제고할 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 현재와 같이 목적사업비의 배분이 일부 특정학교로 국한되지 않도록 학교의 특성 및 제반여건에 따라 적정 목적사업의 종류과 적정사업비 배분 기준을 과학적으로 설계하고, 이를 기준으로 목적사업비의 배분이 모든 학교들을 대상으로 이루어지도록 해야 할 것이다. 즉, 목적사업을 통한 교육성과가 보다 다수의 학교로 확산될 수 있는 재정배분 방안을 고안할 필요가 있다.

둘째, 교육재원의 구조와 투자 양상에 따라 국어와 수학 성취도에는 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 세출항목들을 중심으로 한 교육사업 투자구조와 학업성취도의 차이를 분석한 결과, 초등학교와 중학교에서는 교수학습 집중형의 학교에 비해 시설비 집중형과 학생복지/교육격차 해소 집중형의 경우, 국어와 수학과목의 보통학력이상 학생비율의 증가율이 유의미하게 낮았고, 기초학력미달 학생은 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 학교에서 교수-학습활동을 수행하기 위한 직간접적인 다양한 교육경비 유발 활동 영역들 중에서 직접적으로 교사의 교수행동 및 학생의 학습활동을 보조하기 위해 소요되는 교구-설비의 확충, 교과운영, 학습준비물비, 인턴교사 및 보조인력 등의 채용, 방과후 학교의 운영에 관한 경비 등이 학업성취도 향상에 영향을 주고 있다는 점을 암시하며 단위학교의 재정효율성을 제고하기 위해서는 타영역에 대한 지출에 비해 교수학습활동 관련 비중을 확대하는 것이 바람직하다는 점을 시사한다. 일반계고등학교의 경우, 교수학습활동관련 경비에 대한 학교급별 격차가 크지 않기 때문에 유의미하지 않은 결과가 도출된 것으로 해석된다.

셋째, 단위학교의 교육사업 투자구조에 대한 대표적인 변수로서 단위학교의 교수학습활동을 위해 학생1인당 기본적교육활동경비와 학생1인당 방과후학교교육활동비가 학업성취도에 주는 영향력을 분석하였다. 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비를 5분위로 구분하여 분석한 결과, 3분위수준의 투자를 학는 학교에 비해 유의미하게 학업성취도의 향상을 보이는 학교는 5분위에 투자하는 학교들로 나타났다. 흥미롭게도 1~4분위의 학교들의 경우, 학생1인당 금액의 차이에도 불구하고 학업성취도에 대한 영향력에서 유의미한 차이가 없었다. 이러한 결과는 학생1인당 방과후 학교 활동경비의 영향력에서도 동일하게 나타났다. 초등학교급과 중학교급에서는 1인당 기본적교육활동경비가 5분위 수준으로 투자될 경우, 국어와 수학과목의 보통학력이상 학생비율은

증가하는 것으로 나타났으며 이와 같은 수준의 방과후학교활동경비에 대한 투자는 수학 기초학력 미달 학생비율을 유의미하게 감소시키는데 기여하였다. 이상의 결과는 학생들의 교육력 제로를 위해 교수학습활동과 직접적인 연관성을 지니는 투자가 현재보다 더 충분히, 적극적으로 이루어져야 함을 보여준다.

그러나 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비는 일반계고등학교의 학업성취도에는 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 초·중학교와 일반계고등학교간의 이와 같은 분석결과의 차이는 분위별 학생1인당 기본적교육경비와 방과후학교활동경비의 절대적인 금액 차이에 기인한 것으로 풀이된다. 즉 초·중학교의 경우, 학생1인당 교과활동경비와 방과후학교활동경비는 1분위와 5분위간 약 38배까지의 격차를 보이는 반면 일반계고등학교는 5배의 격차에 그치고 있다. 따라서 상대적으로 초·중학교에 비해 비교적 균질적인 교육투자가 이루어지고 있는 일반계고등학교에서는 학생1인당 기본운영경비와 방과후학교활동경비의 차이가 학업성취도의 차이를 유도하는 유의미한 요인이 아닌 것이다. 학교급별 학업성취도의 향상을 유도할 수 있는 순수한 기본교육활동경비의 수준에 대해서는 향후 후속연구로서 적정 수준 교수학습활동경비 산출 연구 등을 수행함으로써 해결되어야 할 것이다.

Ⅵ. 지방교육사업 투자 정책 개선 방안

1. 지방교육재정 투자 합리화 메커니즘 구축
2. 지방교육재정사업 관리 기능 강화
3. 지방교육재정 확보 방안 강구
4. 학교 재정운영의 자율성 확보

Ⅵ. 지방교육사업 투자 정책 개선 방안

시·도교육청의 사업재원 및 정책사업 투자 현황, 단위학교의 교육사업 재원 및 투자 현황, 단위학교 교육비의 공평성, 단위학교 교육사업 투자유형과 학교교육 성과의 관련성 등을 살펴본 결과, 지방교육사업 투자구조를 개선하기 위한 다음의 정책 개선 방안을 도출하였다.

1. 지방교육재정 투자 합리화 메커니즘 구축

가. 투자결정 체크리스트 및 매뉴얼 개발 및 보급

중앙단위(특별교부금) 및 지역단위(보통교부금)에서 추진되고 있는 지방교육재정사업의 투자 결정 과정의 합리화가 필요하다. 특히, 시·도교육청 차원에서 추진되고 있는 사업들에 대해서는 보다 사업영역별로 합리적인 판단을 위한 정책결정 체크리스트를 만들어서 이를 예산의 전 단계(예산편성-심의-의결-결산 및 평가)에 걸쳐 본격적으로 활용할 필요가 있다(이원희, 2008).

〈표 VI-1〉 지방교육재정사업 투자 심사 분석 체크 포인트

기 준	세부 지표
사업 필요성	- 사업의 필요성 및 시급성 - 교육계 숙원 정도 및 수혜 정도 - 사업의 교육적/사회적 파급효과
사업계획의 적정성	- 중앙 및 지역 관련 계획과의 부합성 - 사업 규모의 적정성 - 투자에 따른 편익 정도
재원조달의 가능성	- 외부기관(교과부 등 유관부처, 민간기관 등)의 지원 가능성 - 일반자치단체의 지원 가능성 - 민간 개인의 기부에 의한 가능성
사업추진 절차	- 관련 교육정책과의 적합 여부 - 관련 교육정책과의 조화 가능성 - 사업 추진에 따른 문제점 및 대책

주 : 이원희(2008). "지방재정 운용의 효율성 증진방안 : 지방자치단체 재정투자의 효율성 증진 방안". 『지방재정과 지방세』, 제4권, p.42의 표 재구성.

위 〈표 VI-1〉과 같은 체크리스트 확보의 연장선상에서 시·도교육청 차원의 합리적인 사업기획 및 투자결정을 위한 매뉴얼의 개발 및 보급이 필요하다. 의사결정이 교육감 또는 관련 공무원 개인의 수준에서 이루어지도록 할 것이 아니라, 제도적으로 해결할 필요가 있기 때문이다.

나. 지방교육재정사업 투자 효과 평가 기능 강화

지방교육사업 역시 '일년 벌어 일년 먹고 산다'는 정신이 지배적이다. 올해 들어온 재원을 집행하고 나면 내년에 또 재원이 들어오기 때문이다. 그러다보니 낭비성, 전시성, 소모성 예산 사업에 대해 큰 우려를 갖지 않게 된다(이원희, 2008). 본격적인 민선교육감 시대가 출범하면서 교육감들의 표를 의식한 선심성, 전시성 예산사업이 증가하는 것도 목격되고 있다. 무엇보다 지방교육재정사업의 투자적 효과를 평가하는 기능이 강화되어야 한다. 현행 시·도교육청 결산 절차는 계수의 확인과 적법성 검사에 집착하고 있다. 물론 감사원 감사 등에 의한 투자의 효과성 여부도 살펴보고는 있으나, 이는 제한적인 분야에 대한 사후적 감시 기능에 국한된다고 할 수 있다. 앞으로 시·도교육청에 대한 결산 자료의 제출 시에는 성과보고서가 첨부되고, 이러한 과정에서 지방교육재정사업에 대한 정책평가 기능이 강화되어야 한다. 이러한 관점에서 향후 교과부의 시·도교육청 감사기

능도 종전처럼 합법성 감사가 아니라 성과감사 위주로 전환할 필요가 있다.

다. 주민참여 예산 제도의 운영 활성화

지역교육사업에 관한 중요한 투자 결정을 교육감을 비롯한 일부 소수의 인사들이 좌우할 것이 아니라, 주민의 의견수렴과 관련한 정보의 기반 하에서 이루어지도록 유도할 필요가 있다. 이중 특히 강조할 제도적 장치로서 중기교육재정계획의 수립과 차년도 예산편성과정에 주민참여를 적극 보장하는 방안이 있다. 우선 주민참여 예산제는 주민주체 원칙, 정보공개 원칙, 설명책임 원칙, 평가환류 원칙, 민관협력원칙 등을 기본원칙으로 하여 행정이 아닌 정치의 관점에서 바라볼 필요가 있다. 지방재정법 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”라고 규정하고 있다. 비록 일반자치단체 차원에서 본격적인 주민참여예산제도의 실행이 다소 형식화되고, 획일화되는 문제점이 없지 않지만(주상현, 2010), 각 시·도교육청 차원에서 보다 민주적인 재정 운영제도로서의 기능을 통해 재원의 효율적 활용과 재정 건전성 악화예방을 위한 장치로서 적극 활용될 필요가 있다.

최근에 예산 편성단계 이전에 사전적인 조정과정의 장치로서 주민의 참여를 보장하는 주민참여예산제도는 지방교육자치의 정신을 되살릴 수 있는 아주 중요한 장치이다. 본격적인 활용을 위한 향후 지역주민, 외부전문가의 참여를 강화하는 방향으로 관련 제도를 시·도교육청 차원에서 정비할 필요가 있다. 필요하다면 시민감시옴부즈만제도도 도입하여 시·도교육감의 투자예산에 대한 본격적인 심사평가에 참여하도록 유도할 필요가 있다.

2. 지방교육재정사업 관리 기능 강화

가. 지방교육재정사업 구조의 개선

본격적인 지방자치시대에 걸맞게 중앙정부 차원의 특별교부금 사업의 축소와 함께 지방재정 운용의 자율성을 확대하는 노력이 필요하다. 최근 민선교육감 시대의 출범과 함께 주민 대응성 확보를 위한 차원에서 교육청 나름대로의 특색사업이 많이 전개되고 있다. 이러한 특색사업들은 교과

부 차원의 특별교부금 사업과 중복되는 경우가 발생하고 있는데, 반드시 불요불급한 국가시책사업으로서의 필요성이 인정되는 사업을 제외하고는 학교 대상 시책사업은 시·도교육청으로 위임 내지 위탁하는 방식이 효과적이라고 할 수 있다. 따라서 지방교육재정교부금의 비중에서 특별교부금이 차지하는 비중을 현행 4%에서 3%로 줄이고, 장기적으로는 2% 수준으로 줄여나갈 필요가 있다.

나. 사업관리방식의 개선

지방재정사업의 상당 부분이 이른바 '프로젝트 중심(project-based)사업'을 띠게 되는데, 이러한 사업들은 본질적으로 교육행정기관 중심의 중앙집권적 기획, 미약한 성과관리체제, 관료적 통제 방식을 통한 획일화 방식, 사업의 지속성에 대한 끊임없는 의문으로 사업 효과 제한, 부서간 칸막이 효과로 인한 사업효과 약화 등의 문제점을 발생시키게 된다. 따라서 교육재정지원사업에서 책무성 확보를 위해 다양한 사업관리방식 중 하나인 MBO 시스템(이하 "MBO 시스템")을 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다.

이는 재정지원을 희망하는 모든 학교는 학교의 현 실태(지표) 등 문제점을 중심으로 한 사업계획서를 제시하고, 이를 교육전문가들이 검증한 다음, 사업 대상 학교 교장들과 교육장, 교육감이 직접 향후 일정한 교육성과를 상호 약정하여, 성과를 관리해 나가는 방안이라고 할 수 있다. 해당 학교의 교장이 되고자 하는 자(공모제 교장 지원자) 또는 교장발령 예정자(임명제 교장 승진자)는 반드시 해당학교 발전계획(현행 공모제 교장 후보자들이 제출하는 학교경영계획서 등)을 제출하고, 이를 바탕으로 사업성과 약정과 평가, 피드백을 체계적으로 수행해 나가는 시스템을 말한다. 주요한 특징은 바로 성과관리와 목표관리제도를 결합한 것으로서 단위학교가 얼마나 발전하고 있는지를 모니터링하고 피드백하는 방식이라고 할 수 있다. 이 방식은 학교의 문제는 현장의 학교구성원들이 가장 잘 파악하고 있다는 것, 그 해결책도 가장 잘 알아낼 수 있다는 것을 전제로 한다.

MBO 시스템의 장점 내지 기대효과는 다음과 같다.

재정지원사업 성과관리가이드라인 개발 (교과부, 교육청, 전문연구기관 등)	MBO사업관리방식 및 적용 모델 개발
재정지원사업신청서 작성·제출 (개별 단위학교장)	성과제시 및 도출을 위한 방법 제시 (학교경영계획서 활용)
전문가 합동 컨설팅 (교육청/단위학교/전문가 합동)	도출방안, 예산규모 등 등 자문
성과협정서 서명 (교과부/교육청/단위학교장)	새로운 교장 임용시 반드시 부수하는 절차
재정지원 (교과부/교육청/지자체 등)	필요한 부분에 대한 충분한 지원
사업성과평가 (교과부/교육청/전문기관)	핵심사업성과에 관한 종합적 평가
성과평가후 피드백 (기관평가, 인사, 연수 등에 반영)	교장재임용, 학교장경영평가, 성과급, 교사연수 등

[그림 Ⅵ-1] 책무성기반 교육재정지원 MBO('Accountability-based MBO')제도

첫째, 학교관리자, 교단교사, 학부모, 학생, 교육청 장학진 등이 파악하는 학교의 가장 절실한 문제 및 쟁점을 파악하고 장기적인 개선책 속에서 해소하고자 한다(학교구성원의 자발적 개선 동기 유발). 둘째, 위에서 혹은 외부에서 강제로 부과한(top-down) 개선안이 아니라, 학교구성원들이 스스로 찾아낸 학교의 문제 해결을 통해 장기적 발전 방향과 목표를 수립하여 공유하고, 공동적으로 협력할 수 있다(목표 공유). 셋째, 학교의 자구적 노력과 교과부, 교육청 등 외부의 문제해결지향성(appropriate/optimal support for urgent problem-solving)의 결합을 통한 시너지 효과 창출(내외부적 지원과 압력의 시너지 효과 창출)이 가능하다. 넷째, 학교의 절실한 필요와 동떨어진 외부의 지원으로 불필요한 자원 낭비, 지원이 중복 편향되는 문제를 해결할 수 있다(중앙집권적, 외부 일방적 개혁 노력 수정 가능). 다섯째, 핵심적 성과지표(기초학력 및 기초수준 미달자 수, 사교육비, 인성 함양, 창의성 교육, 학교교육에 대한 학생 학부모 교단 교사의 만족도, 등)를 중심으로 한 학교 경영 지원을 통해 학교교육의 목표달성을 지원할 수 있다(목표 집중성). 여섯째, 교육성과

모니터링의 과정에 전문가 및 전문연구기관의 참여를 확보함으로써 학교교육의 질적인 향상을 추구할 수 있다(관리의 전문성). 일곱째, 기관평가(시도교육청, 교육지원청, 개별학교), 학교장의 인사, 교원의 인사에 반영함으로써 재정지원 및 교육적 지원의 책무성 확보가 가능해진다(교육적 책무성 확보).

이러한 MBO 시스템 도입의 제도화를 위해서는 관련 법령의 개정이 필요하다. 즉, 초·중등교육법 제9조(평가)를 개정하여 교과부장관과 개별학교장 간의 성과계약 및 계약에 따른 조치 등의 근거를 신설하고, 초·중등교육법시행령 제12조(평가의 기준), 제13조(평가의 절차·공개 등)를 개정하여 성과계약의 방법, 이행 필요사항 등을 규정하여야 할 것이다. 또한 정보화 시스템을 정비하여 단위학교별 성과목표, 현재까지의 투입된 자원, 현재까지의 달성정도, 전문기관 지적사항, 교과부 및 교육청 조치사항 등을 실시간으로 확인할 수 있는 시스템으로 관리한다.

다. 외부기관 평가기능 강화

현재 지방교육재정에 대한 외부기관의 평가 및 분석은 시·도교육청 평가, 한국교육개발원의 지방교육재정센터에서 실시하는 지방교육재정분석·진단 등을 통해 이루어지고 있다. 그런데 이 중에서 시·도교육청 평가는 단위학교 역량강화 및 교육과정 혁신의 일부분으로 지방교육재정 효율화 정도를 평가하고 있어 총괄적으로 시·도교육청의 지방교육재정 운영에 대한 평가라고 보기는 어렵다. 따라서 현재 실시되고 있는 한국교육개발원의 지방교육재정 분석 기능을 보다 확대·강화하여 외부기관으로 하여금 시·도교육청의 지방교육재정 운용 전반에 대한 연구 및 평가 기능을 담당하도록 한다. 지방교육재정 분석 및 평가지표는 세입구조, 세출관리, 재정구조, 재정관리, 채무관리, 재정투명성, 국가정책이행 등 지방재정분석에서 실시하는 구조와 내용을 일부 활용할 수 있을 것이다. 2013년부터 시행되는 시·도교육청 총액인건비 제도에 따라 각 시·도교육청은 자체 조직진단과 분석을 실시하도록 하고 있다. 따라서 시·도교육청의 지방교육재정 운용에 대한 책무성을 강화하기 위해서는 한국교육개발원 지방교육재정센터 혹은 외부기관을 통한 평가가 요구되며, 이를 통해 시·도교육청간 비교·분석을 실시할 수 있을 것이다.

3. 지방교육재정 확보 방안 강구

가. 자체재원 확보 방안

시·도교육청 예산은 경직성 경비인 경상경비 및 인건비 등을 제외하면 실제 시·도에서 자율적으로 집행할 수 있는 가용재원은 많지 않다. 현재와 같이 국가의존도가 높은 시·도교육청 세입구조 하에서는 가용재원을 늘리는 것이 쉽지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 방안은 지방자치단체 혹은 자체수입 등 외부재원 유치를 통해 가용재원의 양을 늘리는 것이다. 이를 위해 현재 시·도교육청이 보유하고 있는 각종 재산(잡종지, 폐교 등)의 매각 또는 용도 변경을 통해 자체 재원을 확보할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 교육청이 보유하고 있는 재산 중에서 어느 정도가 세입으로 확보가 가능한지 먼저 파악해야 할 것이다.

교과부 차원에서는 가칭 '시·도교육청 자산 운용 기금'을 조성하여 재원이 부족한 시·도교육청을 지원하고 농산어촌 교육지원, 교육격차해소 등을 위한 제도적 지원을 할 수 있을 것이다.

나. 예산의 효율적 운영 방안

다양한 경로를 통해 재원을 확보하는 것도 중요하지만, 현재 재원을 효율적으로 활용하여 가용재원을 늘리는 방안이 요구된다. 시·도교육청의 교육비특별회계 중 순세계잉여금 및 이월액은 예비비 과다 편성에 따른 지급사유 미발생, 사립학교재정결함지원금을 포함한 교직원 인건비 과다 편성에 따른 불용액, 계획변경에 따른 학교신설비 등 시설비 불용액 등으로 매년 2~7% 정도를 차지하고 있다(한국교육개발원, 2012). 순세계잉여금 및 불용액 비율을 낮추기 위해서는 인건비 예산의 정확한 추계, 학교신설 등 시설예산의 체계적인 관리, 예비비 예산의 적정 편성, 예비결산 및 모니터링 제도 등을 통한 적극적인 감축 노력이 필요하다. 특히, 순세계잉여금 및 불용액이 과다 발생한 교육청은 지방교육채 조기상환, 감채기금 조성, 신설학교 경비의 조기집행 등 적극적인 업무 추진이 요구된다(한국교육개발원, 2012).

4. 학교 재정운영의 자율성 확보

가. 단위학교 학교기본운영비 배분 규모 확대

단위학교의 교육비에서 가장 기본이 되는 것은 교육청이 공식에 따라 학교에 배분하는 학교운영비이다. 학교운영비는 학교의 기본적 교육활동을 위해 지원되는 교육비이기 때문에 학교의 규모와 특성에 따라 교육청은 공식에 따라 이를 배분한다. 그러나 분석 결과, 학교에 배분되는 학교운영비는 표준교육비의 수준에 턱없이 부족했다. 특히 고등학교 수준에서 표준교육비 대비 기본운영비의 수준은 가장 낮았다. 이로 인해 학교장들은 추가적으로 재원을 확보하기 위하여 교과부, 교육청, 자치단체 등으로부터 각종 공모사업에 지원하고 목적사업비를 확보하려고 노력하고 있었다. 학교운영비는 학교의 교육활동을 정상적으로 수행하기 위한 교육비라는 점에서 교육청에서는 가능한 많은 재원을 학교의 학교운영비로 배분해야 한다.

나. 교육청의 목적사업비 배분 규모 축소

교육청에서 학교에 배분하는 교육비는 공식에 의한 학교운영비 이외에 목적사업비가 있다. 목적사업비의 규모가 크면 학교운영비는 줄어들 수 밖에 없다는 점에서 학교운영비의 규모를 정상적인 교육활동이 가능하도록 표준교육비 수준으로 높임과 동시에 목적사업비는 축소해야 한다. 지난 몇 년간 교육청이 학교에 배분하는 학교운영비의 규모와 비율을 높이기 위해 교과부는 이를 교육청 평가지표로 사용한 바 있다. 이 결과 교육청이 학교운영비로 배분하는 비율은 2010년 57.2%로 2009년의 50.3%에서 높아졌으나(한국교육개발원, 2011[31]) 일부 교육청에서는 명목상으로만 목적사업비를 학교운영비로 편성할 뿐 실제 내용에서는 목적사업비로 예산을 배분하는 경우가 있다. 학교운영비를 표준교육비 수준으로 배분하지 못하는 형편에서 목적사업비로 여전히 절반 정도를 배분하는 것은 학교의 기본적인 교육활동을 심각하게 저해할 수 있다. 목적사업비를 과감하게 줄여 단위학교에 학교운영비가 적정한 수준으로 배분되도록 해야 한다.

31) 한국교육개발원(2011). 2011 지방교육재정분석 종합보고서.

다. 단위학교 재정운용의 자율성 확대

단위학교는 교육청에서 배분받는 학교운영비 이외의 목적사업비와 외부재원에서 확보한 사업비를 운용할 때 많은 제약을 받는다. 목적사업비나 각종 공모형 사업에 대하여 재원 배분 기관은 단위학교에 예산 사용 지침을 주고 예산이 사업의 성격과 특성에 맞게 사용되도록 통제한다. 단위학교에서는 특히 유사한 목적사업비를 많이 확보한 경우 교육비를 중복투자하거나 과잉투자할 수 밖에 없는 딜레마에 빠진다. 목적사업비의 성격상 재원의 사용을 일정한 목적으로 한정할 수 밖에 없는 한계가 있지만 일정 정도 단위학교에 예산 운용에서의 자율성을 주어 예산이 효율적·효과적으로 투자될 수 있도록 해야 한다.

라. 기본적교육활동에서의 학교 간 격차 축소

단위학교의 세입에서의 격차는 교육활동에서의 격차로 이어질 수 밖에 없다. 분석 결과, 기본적교육활동비에서 학교 간 격차가 심각했다. 표준교육비 대비 학교운영비의 수준이 가장 낮았던 고등학교에서 기본적교육활동비가 학교간의 격차가 컸다. 초등학교와 중학교는 정규교육과정의 하나인 창의적체험활동비에서 학교 간 격차가 컸다. 이는 모두 교육청에서 이들 교육활동비를 충분히 지급하지 않기 때문에 나타나는 문제이다. 교육청에서는 기본적교육활동의 근간이 되는 학교운영비를 적정한 수준으로 높여서 배분해야 하며 창의적체험활동비를 학교운영비에 충분히 반영하여 학교에 배분해야 한다. 정규교육과정이 된 창의적체험활동비를 학부모에게 부담시키는 것은 그 자체로도 문제이지만 학부모의 경제적 사정이 좋지 않은 학교의 교육활동을 위축시키는 결과를 가져온다. 교육청은 기본적교육활동에서 학교 간 격차가 발생하지 않도록 학교운영비를 충분히 배분해야 한다.

Ⅶ. 요약 및 건의

1. 요약
2. 건의

Ⅶ. 요약 및 건의

1. 요약

이 연구는 교육과학기술부, 시·도교육청, 지방자치단체에서 지원·실시하고 있는 유·초·중등 교육사업의 투자구조를 종합적으로 분석하여 향후 교육재정 정책의 개선을 위한 정책 판단자료를 추출하기 위해 수행하였다. 이를 위해 유·초·중등교육 사업에 대한 투자구조를 다각적으로 분석하여 투자수준 및 구조의 실체를 밝히고, 교육사업 투자의 시·도별, 사업별, 재원별, 사업비 운영 유형 등에 따른 비교·논의와 함께 그 투자의 형평성, 적정성, 효과성 등의 실증적 분석을 통해 유의미한 정책개선 자료를 추출하였다. 그 주요 결과를 요약·개관하면 다음과 같다.

가. 지방교육사업 투자 재원과 구조 논의

한국의 유·초·중등교육은 교육제도의 구축 및 운영을 위한 교육재정의 안정적 확보를 대한민국 헌법에 명시하고 있으며, 또한 교육기본법, 교육세법, 지방교육재정교부금법 등에 교육재정의 안정적 확보를 위한 시책을 마련할 것을 규정하는 등 지방교육 중심의 교육재정법률주의를 확립하고 있다. 교육재정의 확보는 국가의 일반회계, 특별회계, 기금, 지방정부의 시·도세 전입금(법정전입금), 수업료 및 입학료가 있고 이에 더해 비법정전입금인 교육경비보조와 교육과학기술부 이외의 정부부처나 민간기관에 의한 교육투자로 이루어진다. 초·중등 교육재정의 운영은 국고보조금, 지방교육재정교부금, 광역·기초자치단체의 교육경비보조, 입학금·수업료, 교육청 및 학교의 자체수입, 학부모부담수입 등으로 이루어진다.

시·도교육청의 교육비특별회계의 재원 구성은 지방교육재정교부금 중 보통교부금의 규모가

95% 이상으로 가장 크고 특별교부금, 지방보조금, 국고보조금, 기타의 순으로 이루어진다. 단위학교는 보통교부금과 특별교부금 55%, 지방보조금 5%, 자체수입 33%, 기타 7%로 재원구성이 이루어진다.

지방교육사업 추진 구조는 국가와 지방정부의 수직적 사무배분과 일반자치단체와 교육자치단체의 수평적 사무배분으로 이루어진다. 정부조직법에 따르면 국가는 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무와 기초과학 정책·연구개발, 원자력 연구·개발·생산·이용, 과학기술인력양성 그 밖에 과학기술진흥에 관한 사무를 관장한다. 지방자치법에는 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다. 그리고 교육의 자주성·전문성·특수성을 살리기 위해 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 담당하는 별도의 기관을 설치하고 교육위원회와 시·도교육감을 두고 있고 시·도교육감은 별도로 교육장과 학교장에게 사무권한을 배분하고 있다.

선행 연구들의 분석을 통해 기본적인 국가교육제도의 수립, 국가표준 또는 전국적으로 통일된 기준 설정, 국가 의무, 학생보건·안전, 교육기회 형평성 확보, 국제협력, 통계자료·수집, 국가공무원에 관한 사무 및 기타 국가차원의 정책에 관한 사항은 국가의 사무 범위로 규정할 수 있다. 또한 시·도의 핵심 사무로 지역의 기본교육체제, 지역특성을 살린 학교교육, 학교 시설·운영, 학생의 권익과 복지, 교원과 직원의 임용과 훈련, 예산의 편성·집행·확보, 평생교육 등을 규정할 수 있다. 이러한 국가와 지방정부간의 사무배분 분석 결과를 토대로 하여 시·도교육청과 단위학교를 중심으로 재원의 흐름과 사업투자 현황을 제 III장과 제 IV장에서 분석하였다.

나. 시·도 교육사업 투자 수준 및 구조

시·도교육청 세입세출 예산서를 활용하여 시·도 정책사업별 투자 현황을 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 각 시·도 세출예산에서 경직성 예산 사업비(인건비, 시설 및 여건 개선 비용)의 비중이 여전히 높은 것으로 나타났다. 이러한 많은 경직성 예산 사업비 부담에도 불구하고 최근 교수학습활동 지원과 교육격차해소를 위한 예산 비중이 늘어나고 있다. 민선교육감 시대 출범 이후 교육감 공약 사업 등 각종 특색사업이 상대적으로 늘어나고 있는 경향을 반영하고 있는 것으로 보인다. 또한, 각 시·도별 학생1인당 교육투자 예산의 격차가 여전히 큰 것으로 나타났다.

시지역보다는 도지역의 학생1인당 투자 예산이 상당히 높게 조사되었고, 동일한 시지역, 도지역 간 격차도 큰 것으로 나타났다.

다음으로 재원별 투자현황 측면에서 시·도 공통적으로 일반재원(보통교부금)에 대한 의존이 거의 절대적으로 나타났으며(예: 2011년의 경우 전국 평균 95.7%), 특별교부금, 국고보조금, 지방보조금 등의 비중은 매우 낮았다. 특별교부금, 지방보조금의 경우 지역별 편차는 매우 크게 나타났다. 2011년의 경우 특별교부금 3,359억원을 재원화하는 교육청(서울)이 있는 반면에 전혀 예산에 반영하지 못하는 교육청(충북, 전남)도 있고, 지방보조금도 1,916억원을 재원화하는 교육청(서울)이 있는 반면에 전혀 유치하지 못하는 교육청(경기, 충북, 전남)도 생겨나고 있다. 이는 교육재원이 시·도교육청별로 매우 다양함으로 알려주는 것으로서 특별교부금과 지방보조금을 재원화하기 어려운 교육청 입장에서는 교육예산 편성의 어려움을 가중시키는 원인으로 작용하고 있다.

실제, 시·도교육청의 지방교육사업 투자 구조를 파악하려면 경직성 경비를 제외한 가용재원만으로 사업내용을 분석하는 것이 보다 명확하므로 시·도별 총세출 예산을 가용재원과 경상경비, 시설비, 인건비 및 학교운영비로 구분하여 분석하였다.

분석 결과, 첫째 경직성 경비인 경상경비 및 인건비 등을 제외하면 실제로 시·도에서 자율적으로 집행할 수 있는 가용재원이 크지 않은 상태이다. 시지역과 도지역으로 구분하여 가용재원 규모를 분석한 결과, 2009년도에 비해 2011년도에는 가용재원의 규모가 다소 줄어드는 경향을 보였고, 시지역에 비해 도지역의 가용재원 규모는 약간 높은 것으로 나타났다. 이처럼 가용재원의 규모가 연도별로, 지역별로 차이가 있는 것은, 경상경비와 시설비 보다는 인건비와 학교운영비 규모가 가용재원에 더 많은 영향을 주기 때문이다.

둘째, 가용재원의 규모를 학생1인당 및 학급당 규모로 분석한 결과 전국 평균으로 분석한 학생1인당 가용재원의 규모는 2009년도에 비해 2011년도에 다소 줄어드는 경향을 보였다. 학생1인당 및 학급당 가용재원 규모는 도지역보다는 시지역이 더 많은 것으로 나타났다. 학생1인당 가용재원 규모가 가장 큰 지역은 광주, 인천 순이었고, 도지역에서는 경기, 경북으로 나타났다. 학생1인당 가용재원 규모가 가장 적은 곳은 강원(7.3%), 충북(8.4%)으로 나타났다.

셋째, 시·도별 가용재원의 규모를 8개의 정책사업별로 분석한 결과, 전국적으로 정책사업 중 가용재원의 규모가 가장 큰 곳은 학교재정지원관리 및 여건 시설개선 사업이었으며, 다음으로 가용재원 규모가 큰 곳은 인적자원운용 사업으로 나타났다. 교수학습활동지원, 교육격차해소, 보건/급

식/체육활동, 평생·직업교육 사업 등에 배분된 가용재원은 2009년도에 비해 2011년에 다소 줄어드는 경향을 보이고 있다.

넷째, 가용재원의 사업별 평균 배분 현황을 시·도별로 구분해 보면, 기타 사업 다음으로 시지역과 도지역 모두 인적자원 운용 사업에 배분하는 재원규모가 가장 크게 나타나고 있고, 시지역과 도지역 모두 인적자원운용사업 규모가 다소 높아지는 경향을 보이고 있다. 인적자원운용사업 다음으로는 교육격차해소사업, 교수학습활동지원 사업에 배분되는 가용재원의 규모가 큰 것으로 나타났다. 그런데 시·도별로 교육행정 및 기관운영 사업에 배분하는 가용재원의 비중에는 편차가 큰 것으로 나타났다.

다섯째, 학생1인당 가용재원의 사업별 배분현황을 시·도별로 보면, 평생·직업교육, 교육행정 및 기관운영, 보건/급식/체육활동사업 등의 가용재원 배분규모의 시·도별 편차는 크지 않은 반면, 가용재원 배분 편차가 큰 정책사업은 인적자원운용사업, 교수학습활동지원, 교육격차해소, 학교재정관리 및 여건개선 사업 등으로 나타났다. 이와 같이 지역별로 정책사업에 배분하는 가용재원의 규모 편차는 정책사업에 따라 매우 큰 것으로 나타났다. 예컨대, 같은 시지역에서도 인적자원운용사업의 규모가 가장 큰 곳은 부산이며 가장 적은 곳은 울산이었고, 같은 도지역에서도 경기와 강원은 교수학습활동지원사업 및 교육격차해소 사업에 배분하는 비중의 차이가 큰 것으로 나타났다.

다. 단위학교 교육사업 투자 운용 실태

2011년 공립학교회계 자료를 활용하여 단위학교의 교육비 확보수준을 분석한 결과. 세입 결산총액은 전년대비 1조 5,642억원 증가한 14조 9,244억원으로 나타났다. 교육청이 학교에 배분하는 교육비 8조 2,112억원 중 기본운영비는 4조 6,277억원이며, 목적사업비는 3조 5,835억원이다. 목적사업비는 전년에 비해 9.87%p 감소한 43.64%이다. 교육청 이외의 국가, 지방자치단체 등으로부터 외부재원 유치액은 전년대비 1,844억원(26.14%) 증가한 8.897억원이며, 외부재원 유치 비율 또한 6.14%로 전년대비 0.70%p 증가하였다.

다음으로는 단위학교 교육사업 투자 현황을 분석하였다. 분석결과, 2011회계연도 공립학교의 정책사업별 세출결산액은 전년대비 1조 4,794억원 증가한 14조 120억원이다. 단위학교 교육비를 정책사업별로 살펴보면, 학생 복지·교육격차해소 정책사업비는 5조 4,695억원(39.03%)으로 가장 비

중이 높았다. 다음으로 정규 교육과정 운영 및 교수학습 활동에 투자되는 제 사업비인 기본적 교육활동 정책 사업비는 2조 3,925억원(17.07%), 방과후 학교, 평생 및 직업교육, 국제교육 등 정규 교육과정 운영 및 교수학습 활동이 아닌 선택적 교육활동에 소요되는 제 사업비인 선택적 교육활동 정책사업비는 1조 9,112억원(13.64%), 학교기관 및 부서운영을 위한 제 사업비인 학교 일반운영 정책사업비는 1조 9,330억원(13.80%), 교무업무 운영, 학습지원실 운영 등 교수학습 간접교육비로 교육활동지원 제 사업비인 교육활동지원 정책사업비는 1조 4,170억원(10.11%) 순으로 나타났다.

마지막으로 단위학교 교육사업 투자구조를 살펴보면 첫째, 단위학교의 학교 중점 투자 방향에 따라 예산을 집행하기 위해서는 교육청이 공식에 따라 배분하는 기본운영비로는 충분하지 못하기 때문에 많은 학교장들은 추가적인 예산확보를 위해 노력하고 있었다. 학교는 교과부, 교육청, 자치단체 등에서 실시하는 공모사업에 지원하여 예산을 확보하고 있었다. 이에 따라 학교에서는 목적사업비, 특히 공모사업비의 확보에서 학교간 격차가 크게 나타났다.

둘째, 학교가 위치한 지역의 재정능력이 열악한 경우 추가적인 재원 확보가 근본적으로 가능하지 않았다. 반면, 학교에서 목적사업비를 많이 확보한 경우 교육비가 중복투자되거나 과잉투자되는 현상이 발생하고 있었다. 목적사업비는 목적을 지정하여 정해진 분야에 투자해야 하기 때문에 유사한 목적사업비를 많이 확보하는 경우 중복투자가 발생할 수 있으며, 지정된 곳에 지출해야 하는 특성으로 인해 과잉투자가 발생하는 경우가 있었다.

셋째, 학교의 교육비 확보에 대해 형평성 분석을 실시한 결과, 교육청이 재정배분공식에 따라 배분하는 기본운영비에 비해 목적사업비에서 형평성지수가 낮았으며, 특히 교과부, 지방자치단체 등에서 확보하는 외부재원의 경우 학교간 차이가 가장 크게 발생했다. 교육비 확보에서의 학교 간 차이는 지출에서 학교간 격차를 발생시키고 있었다. 학교의 교육사업비 지출에서 학교 간 격차가 가장 크게 나타난 분야는 교육격차해소와 방과후학교사업이었다. 교육격차해소와 방과후학교 활동으로 투자되는 목적사업비가 많기 때문에 이 분야에서 교육비의 차이가 크게 나타나는 것으로 보인다.

넷째, 학교급에 따라 지출에서 학교간 격차가 큰 분야가 다소 차이가 있었다. 고등학교의 경우는 기본적교육활동비에서 학교간 격차가 크게 나타났다. 기본적교육활동비에서 학교간 교육비의 차이가 크게 나타난 것은 문제로 보인다. 초등학교와 중학교의 경우 창의적체험활동비에서 격차가

크게 나타났다.

다섯째, 교육청이 학교에 배분하는 기본운영비는 표준교육비 수준에 미치지 못하고 있었다. 교육청이 목적을 지정하여 배분하는 목적사업비를 기본운영비와 합산한 규모 조차 표준교육비에 미달하는 학교의 비율이 상당히 높았으며, 특히 고등학교의 경우는 교육비 확보 수준이 가장 낮았다. 이는 학교, 특히 고등학교가 추가적으로 다양한 목적사업비를 확보해야 하는 원인으로 작용하고 있었다.

라. 단위학교 사업 투자구조와 학교교육 성과의 관계

이상과 같이 경험적으로 분석된 단위학교의 세입세출 구조와 학교교육의 대표적인 성과로 볼 수 있는 학업성취도간의 관계를 분석하기 위하여 학교급별 2009~2011년도 국가수준학업성취도의 변화율을 종속변수로 하고, 학교급별 사업재원과 투자구조의 특성을 세입·세출 유형으로 구분하여 독립변수를 생성하였다. 그리고 두 변수간의 관계규명을 위해 고정효과 회귀모형을 추정하였다. 분석결과, 사업재원 및 투자 유형에 따라 국어와 수학 성취도에는 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

사업재원의 유형과 학업성취도간의 관계분석 결과, 초·중학교는 목적사업비 집중형 학교는 학교기본운영비의 비중이 높은 학교에 비해 통계적으로 유의미하게 국어와 수학과목에서 기초학력미달 학생비율이 감소하는 한편, 보통학력이상 학생비율은 증가하는 것으로 나타났다. 사업투자유형과 학업성취도간의 관계분석 결과, 교수학습활동비 집중투자형 학교에 비해 시설집중투자형과 학생복지·교육격차해소비 집중형은 국어와 수학과목의 보통학력이상 학생비율 증가정도가 유의미하게 낮았고, 기초학력미달 학생비율 증가율은 높게 나타났다. 일반계고등학교는 초·중학교와는 다르게 사업 재원구조 중 학부모부담 집중형이 목적사업비와 학부모부담 절충형 및 목적사업비 집중형에 비해 통계적으로 유의미하게 국어, 수학과목의 보통학력이상 학생증가율은 높고, 기초학력미달 학생비율은 낮게 나타났다. 이는 학부모부담 수입의 비중이 초·중학교에 비해 상대적으로 높고 대부분이 방과후 수업과 관련되어 있는 선택적 교육활동 경비로 충당되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 일반계고등학교 사업투자유형은 학업성취도에 유의미한 영향을 주지 못했다. 추가적으로 투자 영역별 학생1인당 교육비를 독립변수로 한 추가적인 분석 결과, 초·중학교급에서 학

생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동 경비의 투자수준이 높은 학교가 낮은 학교에 비해 국어, 수학과목 학업성취도가 유의미하게 높았다. 국어, 수학과목의 보통학력이상 학생비율은 높게 나타났으며 학생1인당 방과후학교활동경비는 초등학교급에서 수학 기초학력미달 학생비율을 유의미하게 감소시키는데 기여하였다.

이상의 결과는 단위학교를 중심으로 이루어지고 있는 각종 목적사업들이 학교교육의 주요한 성과로 볼 수 있는 학업성취도 향상에 긍정적인 역할을 하고 있음을 보여준다. 단위학교의 세출유형과 학업성취도와의 관계분석 결과, 학교급에 관계없이 일관되게 교수학습활동 집중 투자는 학업성취도의 향상으로 연결되고 있다. 이와 같은 결과는 학교에서 교수학습활동을 수행하기 위한 직·간접적인 다양한 교육 사업 영역들 중에서 직접적으로 교사의 교수행동 및 학생의 학습활동을 보조하기 위해 소요되는 교구-설비의 확충, 교과운영, 학습준비물비, 인턴교사 및 보조인력 등의 채용, 방과후 학교의 운영에 관한 경비 등이 학업성취도 향상에 영향을 주고 있다는 점을 암시하며 학교재정 운영시 타영역에 대한 지출에 비해 교수학습활동 관련 비중을 확대하는 것이 바람직하다는 점을 시사한다.

학생1인당 교육비와 학업성취도 관계분석 결과에서 한 가지 주목할 만한 점은 학교급별 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비와 학업성취도간에는 비선형의 관계가 나타났다는 점이다. 초등학교와 중학교급에서 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비를 5분위로 구분하여 분석한 결과, 교육비 지출수준이 최고 수준(5분위)에서만 보통학력이상 학생비율은 유의미하게 증가하고 기초학력미달 학생비율은 유의미하게 감소하였다. 그러나 3~4분위 수준의 투자로는 유의미한 학력향상을 도모하기 어려웠다. 이러한 결과는 교육재정의 확보를 통해 학생의 의미있는 학업성취도 제도를 유도하기 위해서는 학생1인당 총교육비를 기준으로 현재 수준에서 일정 비율을 점증적으로 증가시키는 방식으로 교육재정을 확보·배분하기 보다는 학교급별로 학생1명의 학업성취 향상에 실질적으로 기여할 수 있는 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비의 적정 수준에 대한 기준을 마련하고 이를 확보하기 위한 노력이 필요하다는 점을 암시한다.

마. 지방교육사업 투자정책 개선 방안

시·도교육청의 사업재원 및 정책사업 투자 현황, 단위학교의 교육사업 재원 및 투자 현황, 단위학교 교육비의 공평성, 단위학교 교육사업 투자실태와 학교교육 성과간의 관련성 등을 분석하여 다음과 같이 지방교육사업 투자 구조 개선 방안을 도출하였다. 먼저, 지방교육사업 투자 구조를 개선하기 위해서는 지방교육재정 투자를 합리화 할 수 있는 메커니즘을 구축하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 먼저, 중앙단위 및 지역단위에서 추진되고 있는 각종 지방교육사업의 투자 결정 과정을 합리화 할 수 있는 투자결정 체크리스트 및 매뉴얼을 개발하고 보급하는 작업이 필요하다. 다음으로는 지방교육재정사업의 투자 효과를 평가하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 현행 시·도교육청 결산 절차는 적법성 절차에 집착하고 있는데 이러한 행정절차에 대한 평가보다는 사업 자체의객관적 성과를 파악하고 이를 차년도 예산에 반영하려는 노력이 요구된다. 또한, 지역교육사업에 대한 중요한 투자를 교육감을 비롯한 소수 인사들이 결정할 것이 아니라 주민의 의견수렴과 관련정보의 기반하에 이루어지도록 유도하는 작업이 필요하다.

둘째, 지방교육재정사업 관리기능을 강화하기 위해서는 먼저 지방교육사업 구조를 개선해야 한다. 현재 초·중등 부문의 교육사업들은 교과부의 특별교부금 사업, 시도교육청의 자체 역점사업, 지자체 교육경비 보조 사업 등 다양한 재원에 의해 이루어지고 있으며 이들 사업 간 사업목적과 내용의 중복이 발생되고 있다. 향후 지방교육사업 추진을 위해서는 불요불급한 국가시책사업 외에는 시도교육청으로 대부분의 사업을 위임하고, 특별교부금의 범위를 줄여나가야 할 것이다. 다음으로는 사업관리방법을 개선하여 교육재정지원사업에서 책무성을 강화하기 위한 목적으로 MBO시스템을 도입하거나 지방교육재정분석·진단 등, 외부기관 평가기능을 강화하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 부족한 지방교육재정을 확보하기 위해 지방자치단체 혹은 자체수입 등 외부 재원을 유치하기 위해 시도교육청이 보유하고 있는 각종 재산(잡종이, 폐교 등)의 매각과 용도 변경 노력이 요구된다. 아울러, 현재 재원을 보다 효율적으로 활용하기 위해 인건비 예산의 정확한 추계, 학교신설 등 시설예산의 체계적 관리, 예비비 예산의 적정 편성 등을 통해 순세계잉여금 및 이월금을 줄이기 위한 노력들이 요구된다.

넷째, 단위학교의 교육사업 운영의 자율성을 확보하기 위해서는 단위학교에 교육청이 공식에 따

라 배분하는 학교기본운영비 예산을 표준교육비 수준으로 충분히 지원해야 하며, 용도외의 사용이 어려운 목적사업비 배분 규모를 축소할 필요가 있다.

2. 건의

이상에서와 같은 연구결과에 기초하여 지방교육사업 투자 구조의 개선을 위해 다음과 같은 사항을 건의한다.

첫째, 각 시·도의 지방교육예산 편성의 과정에서 교수학습활동 예산과 교육격차해소를 위한 예산이 꾸준히 증가하고 있으며, 앞으로 이러한 방향은 계속 견지될 필요가 있다. 이러한 예산 증가 배경에는 현 정부의 학력향상 유도를 위한 집중적인 관련 정책사업들의 추진과 2010년 6.2 전국동시 지방선거로 선출된 민선교육감들에 의한 활발한 특색사업 추진이 작용하고 있는 것으로 보인다. 물론 경직성 사업에 대한 투자보다는 이러한 특색사업들에 대한 투자를 통해 교육사업의 투자효과성을 유도하려는 노력은 바람직하다. 그러나 과연 그러한 투자가 실질적으로 학교현장의 변화, 예를 들어 교수학습활동 지원이 교사들의 수업전문성 및 학생들의 학력 향상으로 이어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아울러 증가하는 교육격차해소를 위한 사업들이 실질적으로 학교간, 학생간 교육격차해소에 얼마만큼의 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 시·도간 학생1인당 교육투자 예산의 불균형 문제를 개선하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 시·도간 학생1인당 교육투자 예산 불균형 문제는 해당 시·도가 처한 지역적 특수성(도서지역의 과다, 신도시 학교 신설 및 중소도시 과대학교 밀집 등)을 고려한다고 하더라도 교육투자의 형평성 측면에서 심각한 문제라고 할 수 있다. 물론 중앙정부의 통일화된 교부금 배분 방식에 의한 우리나라의 불균형성이 미국 등과 같은 나라에 비하여 높지 않다고 할 수 있으나, 학생 및 학부모의 입장에서 교육투자재원의 불균형성으로 인해 적정한 교육기회가 제한되고 있다면 자칫 법률적, 정치적 차원의 문제제기가 충분히 발생할 수 있다. 따라서 시·도간 학생1인당 교육예산을 균형있게 배분하기 위한 다양한 노력들, 예를 들어 소규모 학교의 통폐합 유도, 학생1인당 투자 예산을 고려한 교부금 산정방식의 도입 등을 검토·추진할 필요가 있다.

셋째, 시·도별로 가용재원의 규모를 검증시키려는 정책적 노력이 필요하다. 현재와 같이 가용재

원의 규모가 크지 않은 이유는 특별교부금으로 운영되는 시책사업에서 대응투자비를 요구하는 데에도 일정 부분 원인이 있다. 따라서 시·도교육청의 가용재원 규모가 특별교부금으로 운용되는 사업에 대비하여 어느 정도의 규모인지, 연도별로 어떻게 달라지는 지에 대한 추가적인 분석과 함께 지금까지 진행된 특별교부금 사업 중 각 시·도에서 보편적으로 시행되어야 하는 사업에 대해서는 보통교부금으로 전환하고, 특별교부금 사업 진행시 대응투자를 요구하지 않는 것도 시·도교육청의 가용재원을 확보할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

넷째, 교육청이 배분하는 기본운영비는 학교의 중점 투자 방향에 따라 사업을 하기에 불충분한 예산이라는 점에서 이를 표준교육비 수준으로 확보·제공하려는 노력이 필요하다. 이는 교육청이 배분하는 기본운영비는 물론 기본운영비와 목적사업비를 합산한 규모조차 표준교육비 수준에 미치지 못하는 것에서도 알 수 있다. 이러한 이유로 인해 학교는 추가적인 예산을 확보를 하기 위해 교과부, 교육청, 자치단체, 민간부문 등이 실시하는 다양한 공모사업에 응모를 하고 있다. 학교에서 적어도 기본적교육활동이 가능하도록 교육청은 점차 기본운영비를 표준교육비 수준으로 배분하여야 할 것이다.

다섯째, 목적사업비, 특히 공모사업비의 확보에서 학교간 격차가 크게 나타나고 있다는 현실을 고려하고, 교육비의 형평성 실현을 위해서도 목적사업비 보다는 기본운영비의 배분규모를 증대시켜 나가야 할 것이다. 학교는 교육청을 포함하여 자치단체에서 교육비를 많이 확보하고 있었는데 자치단체의 재정능력이 열악한 경우 추가적인 재원 확보가 근본적으로 불가능하다. 형평성 분석에서도 나타난 바와 같이 학교의 예산 수입에서 학교간 차이가 가장 큰 분야는 외부재원, 교육청의 목적사업비였다. 외부재원은 별론으로 하더라도 교육청이 배분하는 목적사업비에서 학교간 차이가 큰 문제점을 해소하기 위해서 교육청은 목적사업비를 가능한 줄이고 기본운영비의 배분 규모를 확대해야 한다. 목적사업비 중 기본운영비 성격의 사업비는 기본운영비로 지원함과 동시에 목적을 지정해 별도로 교육비를 배분한다 하더라도 학교의 특성을 고려해 형평성있게 지원할 필요가 있다. 교육비 지출에서 기본적교육활동비와 창의적체험활동비에서 학교간 격차가 크게 발생하는 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 학교기본운영비의 규모를 확대하고 이를 공평하게 지원함으로써 학교의 주요 교육활동에서 격차가 발생하지 않도록 해야 한다.

여섯째, 학교가 목적사업비로 확보하는 재원이 많은 경우 교육비가 중복투자되거나 과잉투자되는 현상이 발생하는데, 이를 방지하기 위해서도 단위학교에 교육비 운영의 자율성을 증대시켜나가

도록 해야 할 것이다. 학교는 교육비를 추가로 확보하기 위해 공모사업에 여러번 신청하고 그 결과 사업비를 많이 받는 학교는 목적사업비의 성격상 재원을 목적을 지정한 분야에 투자할 수 밖에 없다. 방과후학교 활동이나 교육격차해소를 위한 사업에 투자하는 경우 대상 학생이 중복되거나 예산을 지정된 곳에 지출해야 하기 때문에 과잉투자가 발생할 수 있다. 목적사업비의 경우 학교에 자율성을 주어 학교가 더 효율적으로 예산을 투자하도록 하는 방안을 강구해야 한다.

일곱째, 단위학교 세입유형과 학교교육성과간의 관계 분석 결과, 중앙정부의 국고보조금 사업, 지방자치단체의 교육경비보조 사업, 교육과학기술부의 특별교부금 사업, 시도교육청의 각종 역점사업 등의 명목으로 추진되고 있는 다양한 목적사업들의 경우, 학업성취도로 국한한 학교교육 성과에 대해서는 객관적으로 유의미한 긍정적인 효과를 보이고 있다. 이는 단위학교에 필수적·기본적 교육과정 운영을 위해 배분되는 최소한의 비용, 즉 학교기본운영경비 만으로는 교육과정을 충실하게 운영하기 어려우며 순수하게 교수학습활동에만 지원될 수 있는 추가적인 재원의 확보와 프로그램 운영을 통해 학교교육의 성과를 제고할 수 있다는 점을 시사한다. 현재와 같이 목적사업비의 배분이 일부 특정학교로 국한되지 않도록 학교의 특성 및 제반여건에 따라 적정 목적사업의 종류와 적정사업비 배분 기준을 과학적으로 설계하고, 이를 기준으로 목적사업비의 배분이 모든 학교들을 대상으로 이루어지도록 해야 한다. 궁극적으로는 목적사업을 통한 교육성과가 보다 다수의 학교로 확산될 수 있는 재정배분 방안을 고안할 필요가 있다.

여덟째, 단위학교에서의 효율적인 재정운영을 위해서는 학교의 주요 교육성과로 볼 수 있는 학업성취도 향상과 직접적인 연관이 있는 교수학습활동에 투자를 하되, 방과후 학교운영보다는 정규교육과정에 투입되는 재정을 우선적으로 배분하고 확보하도록 해야 할 것이다. 또한 목적사업비의 운용시에도 정규직 교원이 아닌 강사인력 채용을 통한 방과후학교활동 보다는 정규교육과정의 충실한 운영을 위한 사업비 활용방안을 모색해야 할 것이다. 아울러, 시설비, 일반운영비, 인건비 등의 경직성 경비를 최소한으로 절감하려는 노력이 수반되어야 한다.

이상과 같은 교육사업 투자구조의 개선을 위한 노력 이외에도 앞으로 보다 심화분석적인 연구·분석이 이루어질 필요가 있다. 이와 관련된 몇 가지 사항을 건의한다.

첫째, 이 연구에서는 시·도별 재원투자 현황을 가용재원의 규모를 중심으로 분석하였다. 이 연구결과, 시·도별로 가용재원의 규모는 경직성 경비의 비중에 따라 달라지게 되며, 시·도간 편차도 크다는 것을 실증자료를 중심으로 다시 확인할 수 있었다. 그러나 본 연구의 결과는 시·도별 편차

에 영향을 주는 원인과 요인에 대해 면밀하게 분석하지는 못한 한계가 있다. 즉 인적자원운용사업에 있어 왜 부산과 울산의 차이가 다른 시·도에 비해 크게 나타나는지, 교수학습지원활동사업 및 교육격차해소 사업 등 다른 정책사업에 투자하는 가용재원의 규모가 왜 연도별, 시·도별로 큰 차이를 보이는지에 대한 추가적인 실증연구가 필요하다. 이 연구에서는 8개의 정책사업별 분석을 실시했으나, 필요할 경우 각 정책사업의 하위 사업별로 어떠한 비중의 차이가 나타나는지에 대한 분석도 실시할 수 있을 것이다.

둘째, 이 연구에서는 학생1인당 및 학급당 기준으로 가용재원의 규모와 시·도별 편차를 분석하였다. 그러나 이러한 기준 이외에, 시·도별 차이를 보여줄 수 있는 다양한 기준과 지표를 활용하여 다각적인 측면에서 분석할 필요도 있을 것이다. 또한 민선교육감 당선 이후 각 시·도교육청별로 어떠한 정책사업이 추진되고 있으며 이에 따른 재원구조를 추가적으로 분석함으로써 시·도교육사업 투자 실태에 대한 시·도별 실태를 종합적으로 제시하는 연구가 진행될 필요가 있다.

셋째, 단위학교 사업재원 및 투자유형구조 유형화를 위해 본 연구에서는 설립유형의 구분없이 주요 재원을 총세입 중 비중이 가장 높은 교육비특별회계의 이전수입(학교운영비, 목적사업비), 학부모부담 수입, 중앙정부 및 지자체의 목적사업비 등만을 주요 기준 변수로 하여 세입유형을 군집화하였다. 그러나 고등학교의 경우, 사립고등학교의 비중이 높고, 공립학교와는 달리 법인이 주요 재원으로 포함되며, 사립재정결함보조금에 정규직 인건비 등이 포함되는 차별화된 세입구조를 지니고 있다. 따라서 향후 세입구조 분석시에는 본 연구에서 시도한 것보다 보다 상세하게 모든 재원의 정보를 포함하되, 공사립 학교의 차이를 고려한 보다 정교한 분석틀이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 학생1인당 기본적교육활동경비와 방과후학교활동경비가 학업성취도에 미치는 영향력은 단위학교에서 기본적교육활동과 방과후학교활동에 대한 투자를 통해 학업성취도 향상을 유도하기 위해서는 현재 보다 약간 개선된 수준을 지향하는 점증적 방법에 의한 교육비 산출이 한계가 있음을 보여준다. 즉, 실제 교육현장에서의 요구를 다각적으로 진단하여 기본교육활동 수행에 필요한 경비를 충분히 확보할 수 있도록 학교 현장의 요구를 충분히 반영하는 방안이 고안되어야 한다.

다섯째, 향후 연구에서는 단위학교 재정의 세입, 세출구조를 별도로 구분하는 대신, 단일의 분석틀에서 종합적으로 모형화하되, 단위학교의 재정구조와 학업성취도를 포함한 학교의 다양한 성과지표들간의 관계를 분석하는 연구가 수행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

강경석·최영숙(2006). “학교재정평가 도구의 개발 및 적용”. 『교육재정경제연구』, 15(2), 175~197.

강상진·김현주(2001). “학교효과의 측정과 학교평가방법 비교 분석”. 『교육학연구』, 39, 1~26.

공은배·서혜애·김규태·권재현(2005). 『유·초·중·고등학교 표준교육비 산출연구』. 한국교육개발원.

공은배 외(2008). 『지방교육재정제도 발전방안 연구』. 서울: 한국교육개발원.

공은배·김지하·이선호·우명숙(2010). 『학교재정의 생산성 제고 방안 연구』. 서울: 한국교육개발원.

공은배·이선호·윤홍주·오범호(2011). 『일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구』. 서울: 한국교육개발원.

공은배 외(2011). 『2011년 유·초·중·고등학교 표준교육비 산출연구』. 서울: 한국교육개발원.

교육과학기술부·한국교육개발원(2011). 『교육통계연보』. 서울: 한국교육개발원.

권자경(2010). “거래비용관점에서 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과”. 『한국지방자치학회보』, 22(4), 57~82.

김민희(2008). “일본의 지방교육행정체제 개혁 분석”. 『아시아 연구』, 11(2), 231~255.

김성기 외(2009). 『학교자율화 정책의 단위학교 정착방안 연구』. 서울: 한국교원단체총연합회.

김양분 외(2009). 『학교교육실태 및 수준분석(III): 일반계고등학교 연구』. 서울: 한국교육개발원.

김익식(1998). “중앙과 지방정부간 기능재배분 방안: 「중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률(안)」의 보완을 중심으로”. 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, 1-20.

김종성(2000). “특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능재배분 -경기도 환경행정기능을 중심으로-”. 『행정논집』, 38(2), 273~300.

김진영(2004). “부가 교육생산함수 학교평가: 국제비교 평가의 활용”. 『재정논집』, 19(2), 193~220.

김호정(2009). “지방자치단체에 대한 국가의 감독과 통제”. 『외법논집』, 33(2), 503~526.

김홍주 외(2005). 『학교중심 지원체제 구축을 위한 교육행정체제 혁신방안 연구』. 서울: 한국교육개발원.

김홍주(2008). “초·중학교 자율화 방향과 과제”. 『학교자율화-성공적 정착을 위한 과제: 한국교육개발원 창립 36주년 기념학술세미나자료집』.

디지털타임즈(2011, 11, 14). 유사 중복 정부사업 줄여야(사설).

박재윤 외(2004). 『교육부문 행정권한 위임 및 이양실태 조사연구』. 서울: 한국교육개발원.

박재윤 외(2005).『교육 분야 쟁점 관련 법령 분석 연구: 교육행정권한 쟁점 관련 법령을 중심으로』. 서울: 한국교육개발원.
박준철·유상덕(2003).『교육 지방분권·자치에 관한 연구』. 서울: 교육혁신위원회.
백일우(2007).『교육경제학』. 서울: 학지사.
서정섭(2011). "지방자치단체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구".『지방행정연구』, 25(1), 189~214.
소순창·이진(2011). "광역 및 기초자치단체간 조례의 중복성: 서울시의회와 강남·강북구의회간 관계를 중심으로".『한국지방자치학회보』, 23(1), 27~49.
손진상·김창승(2002). "국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 연구".『지역발전연구』, 2(2), 133~159.
송기창(2006). "교육재정법제의 연구 성과와 과제", 대한교육법학회 편,『교육법학연구 20년의 성과와 과제』. 대한교육법학회 창립 20주년 기념 전국교육법학자대회 자료집. 445~481.
심익섭 외(2007).『외국 자치단체의 권한과 재정에 관한 연구』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
심익섭(2009). "중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구".『사회과학연구』, 16(2), 5~32.
안영훈·육동일(2008). "우리나라 사무구분 및 사무배분 체계 개선에 관한 연구".『한국지방자치학회 학술대회 자료집』. 한국지방자치학회.
우명숙(2007). "단위학교 수준에서 교육비 차이도 분석".『교육재정경제연구』, 16(2), 125~151.
우명숙(2010). "교육생산함수를 활용한 교육자원과 학업성취도의 관계 분석".『교육재정경제연구』, 19(1), 1~27.
이원근(2007). "초·중등교육에 있어 중앙권한의 지방 이양과 역할 관계",『2007 교육현안대응 TF팀 편, 교육정책 쟁점과 과제』. 서울: 한국교육개발원.
이원희(2009).『중복사업의 조정기준 검토』. 국회예산결산특별위원회.
이원희(2008). "지방재정 운용의 효율성 증진방안: 지방자치단체 재정투자의 효율성 증진 방안".『지방재정과 지방세』, 제4권, 35~47.
이주호 외(2002). 학교교육 개혁의 청사진-현장의 자율과 책무의 제고를 위한 정책·제도개혁-, 박세일 외 편.『자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서』. 서울: 한국개발연구원.
이창균(2007). "재정불균형 완화를 위한 재정조정체계 재구축에 관한 연구".『한국지방재정학회보』, 7(1), 97~120.
이형호·이석희(2009). "지방자치단체 중심의 지역협력사업 활성화 방안".『한국지방자치연구』. 11(2), 1~22.
이혜영·박재윤·황준성 외(2006).『교육복지에 관한 법제 연구』. 서울: 한국교육개발원.

임천순·고장완·김진영·이광현·이수정(2011). “교육재정과 학교특성이 학업성취도에 미치는 영향”. 『교육재정경제연구』, 20(4), 171~188.

정동욱·김영식·우윤미·한유경(2010). “지역교육지원청 내 단위학교 간 교육자원 배분과 학업성취 간의 관계 분석”. 『교육재정경제연구』, 20(4), 189~215.

정영수 · 표시열 · 김인희 · 이인희(2009). “중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안”. 『교육행정학연구』, 27(1), 1~23.

정재균(2008). “성과관리 예산회계제도 도입에 따른 단위학교 재정의 과제”. 『교육재정경제연구』, 17(2), 189~221.

정창화·한부영(2005). “지방분권화의 이론과 원칙 탐색: 독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로”. 『지방행정연구』, 19(2), 35~64.

조상원(1985). 『도해 법률용어사전』 . 서울: 현암사.

조성호·김익식·안영훈·이기우·임승빈·윤태웅(2009). 『중앙과 지방간 사무재배분 방안』. 경기: 경기개발연구원.

진동섭·이윤식·김재웅(2007). 『교육행정 및 학교경영의 이해』. 서울: 교육과학사.

천병태(2002). 『지방자치법』. 제2판. 서울: 삼영사.

최성호(1993). “지방행정사무의 합리적 재배분”. 『고시월보』, 120~125.

최종후·전수영(2012). 『JMP를 이용한 판별분석/군집분석』. 교우사.

한국교육개발원(2011a). 『특별교부금 국가시책사업 운영 현황 및 제도 개선 방안』. 서울: 한국교육개발원 지방교육재정연구센터.

한국교육개발원(2011b). 『통계로 본 초·중등 교육재정과 사교육비』. 서울: 한국교육개발원.

한국교육개발원(2011c). 『공립학교회계 재정분석 종합보고서』. 서울: 한국교육개발원 지방교육재정연구센터.

한국교육개발원(2011d). 『사립학교 교비회계 재정분석 종합보고서』. 서울: 한국교육개발원 지방교육재정연구센터.

한국교육재정경제학회(2001). 『교육재정경제학 백과사전』. 서울: 하우.

한표환·김선기·김필두(2002). 『자치단체간 협력사업 활성화 방안』. 서울: 한국지방행정연구원.

한현철·박득서(2007). 『갈등·중복사업 관리실태』. 서울: 감사원 보고서.

홍정선(2004). 『행정법원론(하)』. 서울: 박영사.

황준성 외(2010). 『고교평준화 실시 지역 결정권 연구』. 서울: 한국교육개발원.

황준성(2010). “교육행정권한의 분권적 관점에서 살펴본 학교자율화 정책”, 『학교자율화 정책의 법제적 논거와 법정비 동향: 대한교육법학회 학술대회 자료집(2010.4.17. 한국교육개발원)』. 53~77.

ACIR(1982). *State and Local Roles in the Federal System*, A-88, Washington, D.C: U.S. GPO.

Card, D., & Payne, A. A.(2002). School finance reform, the distribution of school spending, and the distribution of student test scores. *Journal of Public Economics, 83,* 49–82.

Chaudhary L.(2009). Education inputs, student performance and school finance reform in Michigan. *Economics of Educaion Review, 28*, 90-98.

Coleman, J.S., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, R., & York, R.(1966). *Equality of Educational Opportunity.* Washington, D. C.: Government Printing Office.

Crampton, F. E. (2009). Spending on School Infrastructure: Does Money Matter?. *Journal of Edcuational Administration, 47*(3), 305-322.

Grubb, W. N. (2008). Multiple Resources, Multiple Outcomes: Testing the "Improved" School Finance with NELS88. *American Educational Research Journal, 45*(1), 104-144.

Hakkinen, I., Kirjavainen, T., & Uusitalo, R.(2003). School resources and student achievement revisited: new evidence from panel data. *Economics of Education Review, 22*, 329–335.

Hanushek, E. A.(1997). Effects of School Resource on Economic Performance. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 19*(2), 141-164.

Hedges, L. V., & Rowley, S. W.(1994). Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes. *EDUCATIONAL RESEARCHER, 23*(3), 5-14.

Hertert, L. (1996). Does equal funding for districts mean equal funding for classroom students? : Evidence from California. In Picus, L. O., and Wattenbarger,J.L.(Eds.), *Where Does the Money Go.* Thousand Oaks: Corwin Press.

Hsiao C.(2006). *Analysis of Panel Data.* Cambridge University Press.

Krueger, A. B.(1999). Experimental Estimates of Education Production Functions. *The Quarterly Journal of Economics, 114*(2), 497-532.

Krueger, A. B.(2003). Economic Considerations and Class Size. *The Economic Journal, 113*(485), F34–F63.

Levin, J. (2001). For whom the reductions count: A quantile regression analysis of class size and peer effects on scholastic achievement. *Empirical Economics, 26*, 221-246.

Monk, D., and M. L.(1999). Generating and managing resources for school improvement. In J. Murphy and K. S. Louis (Eds.), *The Handbook of Research on Educational Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Odden, A. R. and Picus, L. O. (2004). *School Finance: A Policy Perspective 3rd ediction*. New York: McGraw Hill.

Odden, A. R., & Archibald, S. J.(2009). *Doubling student performance: and Finding the resources to do it*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Owens, T. and Maiden, J. (1999). A comparison of interschool and interdistrict funding equity in Florida. *Journal of Education Finance, 24*(4), 503-518.

Ram, R.(2004). School Expenditure and Student Achievement: Evidence for the United States. *Education Economics, 12*(2), 169-176.

Wooldrige J. M.(2002) *Introductory Econometrics: A Modern Approach.* Thompson.

Abstract

Improvement Schemes for the Structure of the Investment in K-12 Educational Projects

Researcher: Kong, Eun-Bae(KEDI)
Kim, Ji-Ha(KEDI)
Hwang, Joon-Sung(KEDI)
Woo, Myung-Suk(Korean National Univ. of Education)
Kim, Min-Hee(Deagu Univ.)
Jang, Deok-Ho(Sang Myung Univ.)
Assistant: Jeong, Hyun-Joo

This study was conducted to produce improvement schemes for the improvement in K-12 educational finance policies by comprehensively analyzing the investment structure in educational projects for preschools, elementary and secondary schools which are implemented by the Ministry of Education, Science and Technology, metropolitan and provincial education offices and local governments. To attain this end, educational entities' investment and distribution activities of educational finance for K-12 educational policies were analyzed in a multifaceted manner.

As a result, the study acquired meaningful information that can help improve policies through comparative analysis on the management of educational financial resources by each city and province. The budget and settlement of revenue and expenditure account by local education offices and unit schools were analyzed by virtue of perspectives like fairness, appropriateness and effectiveness of each investment. In addition, a group of finance officers

from local education offices and school principals participated in discussion group to obtain field centered opinions and problems by means of conducting focus group interviews

Based on the study, suggestions for the improvement in the investment structure of K-12 educational projects were elicited as follws as follows.

First, the government and the related authorities should continue increasing budgets for teaching and learning activities at schools and constricting the educational deviation when allocating educational budgets for provincial areas. Furthermore, they should take a closer look into whether the educational investment leads to any changes in students' achievement or behaviors at schools and contribute to narrow the educational differentials between schools and students in practice.

Second, it is a serious problem that there exists an imbalance in the budgets for educational cost per student among cities and provinces. That can even cause further legal and political problems. Therefore, various efforts should be made to promote balanced budgeting for educational investment per student among regions These include consolidation of small-sized schools and adoption of the formula funding based on calculation per capita investment.

Third, special policies are required to gradually increase the available resources in each city and province. One of the reason on the small amount of usable resources, the special grant projects by MEST requires matching funds of local education offices. Therefore current small amount of available resources can be attributed to projects that require additional investment. Therefore, further analysis on the amount of available resources in metropolitan and provincial education offices in comparison with yearly special grant is needed. At the same time, some projects implemented by special grant but required to support continually and stably should be turned into those through being secured by formula funded grant, and additional burden of local educational offices should not be required when implementing the special grant projects.

Fourth, as the school basic operation cost allocated by local education offices is insufficient to conduct a project, it should be increased to the level of standard education fund. Currently, schools are participating various public contests to secure additional project-based funds as

their school basic operation fund is far short of the standard education fund. Therefore, local education offices should expand the amount of the school basic operation cost to the level of the standard education cost to enable schools to conduct at least basic education activities without difficulties.

Fifth, considering that there is a wide gap between schools in obtaining project-based funds, especially earned by public contests, the authority should expand the amount of the school basic operation cost rather than the purpose project fund in order to promote fair distribution of the education cost. In order to narrow the difference in securing purpose project fund between schools, the education office is required to minimize the purpose project fund and expand the basic operation cost. It can be considered as a problem if there is a great disparity between schools in the amount of funds for basic educational activities and creative experiential activities. In this context, increasing the amount of the school basic operation funds for schools and supporting them in a fair manner are needed.

Sixth, several project based funds with similar purposes are often allocated to the same school, thereby causing redundant and excessive investments. To prevent this, schools should be granted with more autonomy to operate their own education funds. In general, schools apply for public contest projects several times in order to obtain additional education funds, and accordingly, schools granted with significant amount of project funds have no choice but to invest in the scopes serving the purpose. In case of after-school activities and the educational welfare projects for diminishing the educational differentials, excessive investment can be made. When it comes to project based fund with their own purpose, more autonomy should be given to unit shools so that they are able to arrange budgets more effectively.

Seventh, the analysis on the relationship between tax revenue and education achievement of schools displays that various educational projects are producing meaningful results and impacts in terms of scholastic achievement of schools. This indicates that it is difficult to operate educational curriculum only with the school basic operation fund provided by the local educational office, and it is necessary to obtain additional resources for teaching and learning

activities to produce more fruitful achievement at schools. It is required to design the criteria for distribution of project funds and identify project types in a systematic way and distribute purpose project funds to every school. In addition, it is essential to develop measures to distribute financial resources to schools in a more balanced manner.

Lastly, to arrange the school finance efficiently, educational investment should be made into teaching and learning activities that are directly related with improvement in students' achievement, but it would be also important to allocate and secure financial resources for regular curriculum preferentially. Efforts should be also made to reduce uncontrollable expenditure such as personnel expenses, operating expenses and expenditures for school facilities.

부 록

[부록 1] 의견조사지

[부록 2] 교육비특별회계 분석 자료

[부록 1] 의견조사지

지방교육사업 투자구조 개선을 위한 의견조사

※ 다음은 통계 처리를 위한 응답자 분들에 대한 질문입니다.
해당하는 란의 밑줄에 ∨표 하여주시기 바랍니다.

A. 귀하의 근무기관 소재지는 어디입니까?

___① 서울 ___② 부산 ___③ 대구 ___④ 인천
___⑤ 광주 ___⑥ 대전 ___⑦ 울산 ___⑧ 경기
___⑨ 강원 ___⑩ 충북 ___⑪ 충남 ___⑫ 전북
___⑬ 전남 ___⑭ 경북 ___⑮ 경남 ___⑯ 제주

B. 귀하의 직렬은 무엇니까?

___① 일반직 ___② 전문직
___③ 기타( )

C. 귀하의 담당 업무는 무엇입니까?

___① 정책기획·조정·평가 ___② 예산·회계, 수용, 시설
___③ 홍보, 총무, 비서 ___④ 장학 및 교육과정 지원
___⑤ 교원인사, 교원정책 ___⑥ 기타( )

D. 귀하께서 현재 업무를 담당한 기간은 얼마입니까?

___① 1년 미만 ___② 1년 이상 ~ 3년 미만
___③ 3년 이상 ~ 5년 미만 ___④ 5년 이상

※ 다음은 지방교육사업의 운영 현황을 진단하기 위한 문항입니다.
해당하는 란의 밑줄에 ∨표 하여주시기 바랍니다.

1. 다음은 귀 교육청에서 수행하고 있는 정책사업 영역별 실행 정도를 응답하는 문항입니다. 각 사업별로 현재 귀 교육청에서 **추진·실행되는 정도**를 판단하되, "거의 추진되지 않음"을 1, "매우 활발히 추진되고 있음"을 5로 하여 V 표시해주시기 바랍니다.

번호	정책사업명	실행 정도				
(1)	교육과정개발운영	①___	②___	③___	④___	⑤___
(2)	유아교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(3)	특수교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(4)	영재교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(5)	전문계고·직업교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(6)	외국어교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(7)	체육교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(8)	과학교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(9)	평생교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(10)	수업지원·장학·연구	①___	②___	③___	④___	⑤___
(11)	학력격차해소	①___	②___	③___	④___	⑤___
(12)	학생생활지도·상담·진학진로교육	①___	②___	③___	④___	⑤___
(13)	학교정보화교육, 정보인프라구축	①___	②___	③___	④___	⑤___
(14)	창의적체험활동 및 특별활동	①___	②___	③___	④___	⑤___
(15)	저소득층 학비·급식·정보화	①___	②___	③___	④___	⑤___
(16)	농어촌학교교육여건개선 및 교육복지투자지원	①___	②___	③___	④___	⑤___
(17)	급식비, 급식시설	①___	②___	③___	④___	⑤___
(18)	학교시설/보건	①___	②___	③___	④___	⑤___

2. 다음은 귀 교육청에서 수행하고 있는 정책사업 영역별 중요도를 응답하는 문항입니다. 각 사업별로 귀하께서 중요하다고 생각하는 정도를 판단하되, “전혀 중요하지 않은 사업”을 1, “매우 중요하다고 생각한 사업”을 5로 하여 V 표시해주시기 바랍니다.

번호	정책사업명	실행 정도				
(19)	교육과정개발운영	___①	___②	___③	___④	___⑤
(20)	유아교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(21)	특수교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(22)	영재교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(23)	전문계고·직업교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(24)	외국어교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(25)	체육교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(26)	과학교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(27)	평생교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(28)	수업지원·장학·연구	___①	___②	___③	___④	___⑤
(29)	학력격차해소	___①	___②	___③	___④	___⑤
(30)	학생생활지도·상담·진학진로교육	___①	___②	___③	___④	___⑤
(31)	학교정보화교육, 정보인프라구축	___①	___②	___③	___④	___⑤
(32)	창의적체험활동 및 특별활동	___①	___②	___③	___④	___⑤
(33)	저소득층 학비·급식·정보화	___①	___②	___③	___④	___⑤
(34)	농어촌학교교육여건개선 및 교육복지투자지원	___①	___②	___③	___④	___⑤
(35)	급식비, 급식시설	___①	___②	___③	___④	___⑤
(36)	학교시설/보건	___①	___②	___③	___④	___⑤

※ 다음은 지방교육사업 운영 상황 및 개선방안에 관한 문항입니다.
해당하는 란의 밑줄에 ∨표 하여 주시기 바랍니다.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
3. 우리 교육청의 의지와 노력으로 교육사업 투자에 필요한 재원을 확보할 수 있다.	___①	___②	___③	___④	___⑤
4. 우리 교육청의 교육사업 투자에 필요한 재원 확보는 안정적으로 이루어지고 있다	___①	___②	___③	___④	___⑤
5. 교육복지우선투자지역사업, 방과후학교사업, 사교육 없는학교사업 등 비슷비슷한 사업이 학교현장에 중복 지원되고 있다는 문제제기가 있다.	___①	___②	___③	___④	___⑤
6. 교육청의 학교에 대한 사업별 재정지원이 특정학교에 편중되어 형평성에 어긋난다는 문제제기가 있다.	___①	___②	___③	___④	___⑤
7. 국가시책사업을 추진하기 위하여 한정된 재원의 확보효과를 제고하기 위하여 시·도의 대응투자 요구는 불가피하다고 본다.	___①	___②	___③	___④	___⑤
8. 시·도교육감의 선호 및 의지가 교육사업 투자구조에 지대한 영향을 미치고 있다.	___①	___②	___③	___④	___⑤
9. 단체장(시·도교육청, 일반자치단체 등)의 의지가 교육 투자구조에 영향을 미치는 것은 바람직하다고 본다.	___①	___②	___③	___④	___⑤
10. 교육사업에 대한 투자의 우선순위 설정에 있어, 교육감 및 지방자치단체장 공약사항, 교사·학부모 요구 등 민원해결성의 정치적 결정에 따른 투자가 이루어지고 있다.	___①	___②	___③	___④	___⑤

11. 학교 재정지원이 중복되지 않도록 귀 교육청에서 기울이고 있는 바람직한 사례가 있다면 기술하여 주십시오.

12. 학교에서 재정지원 사업을 효과적으로 운영하기 위한 개선방안이나, 문제점에 대한 의견이 있으면 기술하여 주십시오.

*** 조사에 응해주셔서 대단히 감사합니다. ***

[부록 2] 교육비특별회계 분석 자료

〈부록 표-1〉 시·도 기초 교육통계(2009)

구분	학교	학급	학생	교원	교육청(현원)
전국	19,756	269,351	8,031,964	452,019	23,119
시	6,272	116,246	3,585,586	194,910	8,378
도	13,484	153,105	4,446,378	257,109	14,741
서울	2,189	45,946	1,415,585	77,574	2,645
부산	1,007	17,849	526,446	30,608	1,349
대구	743	13,543	428,564	22,944	1,114
인천	843	14,845	456,815	24,376	1,131
광주	549	8,653	278,196	14,028	775
대전	529	8,765	268,961	14,425	699
울산	412	6,645	211,019	10,955	665
경기	4,012	60,367	1,965,616	101,122	2,973
강원	1,049	9,190	237,082	16,063	1,438
충북	829	9,013	252,066	14,612	1,202
충남	1,280	12,050	321,453	20,186	1,347
전북	1,275	11,842	308,502	20,124	1,873
전남	1,429	12,328	299,414	21,095	1,737
경북	1,677	15,534	407,287	26,413	1,851
경남	1,641	19,393	554,179	31,871	1,739
제주	292	3,388	100,779	5,623	581

출처 : 한국교육개발원 교육통계연구센터(2009). 간추린 교육통계.
한국교육개발원 지방교육재정연구센터(2010) 지방교육재정분석 종합보고서.

〈부록 표-2〉 시·도 기초 교육통계(2010)

구분	학교	학급	학생	교원	교육청(현원)
전국	19,850	269,908	7,822,882	456,088	23,328
시	6,295	115,721	3,464,468	195,808	8,535
도	13,555	154,187	4,358,414	260,280	14,793
서울	2,189	45,484	1,366,121	77,914	2640
부산	1,001	17,518	503,100	30,259	1473
대구	749	13,509	414,415	23,117	1129
인천	860	14,884	443,390	24,576	1137
광주	552	8,864	273,058	14,330	772
대전	529	8,729	261,621	14,521	703
울산	415	6,733	202,763	11,091	681
경기	4,111	61,927	1,940,060	104,406	3008
강원	1,044	9,189	231,055	16,077	1438
충북	831	8,955	245,891	14,669	1230
충남	1,277	12,117	318,383	20,379	1337
전북	1,275	11,853	300,473	20,287	1846
전남	1,410	11,987	289,808	20,465	1727
경북	1,671	15,398	393,794	26,457	1901
경남	1,645	19,376	540,180	31,941	1744
제주	291	3,385	98,770	5,599	562

출처 : 한국교육개발원 교육통계연구센터(2010). 간추린 교육통계.
한국교육개발원 지방교육재정연구센터(2011) 지방교육재정분석 종합보고서.

〈부록 표-3〉 시·도 기초 교육통계(2011)

구분	학교	학급	학생	교원	교육청(현원)
전국	19,974	457,192	7,601,666	469,168	26,956
시	6,339	192,224	3,339,588	200,487	9,886
도	13,635	264,968	4,262,078	268,681	17,070
서울	2,188	74,838	1,314,385	78,878	2948
부산	992	28,327	480,442	30,420	1606
대구	764	22,410	399,430	23,822	1325
인천	873	25,071	428,109	25,478	1418
광주	566	15,325	267,132	15,196	931
대전	535	14,906	254,313	15,121	820
울산	421	11,347	195,777	11,572	838
경기	4,190	107,560	1,908,476	109,168	3470
강원	1,040	15,681	224,544	16,186	1560
충북	830	15,634	239,842	15,398	1466
충남	1,280	20,986	314,173	20,810	1692
전북	1,284	20,045	292,840	20,733	1909
전남	1,393	19,907	279,018	20,520	2127
경북	1,672	26,045	381,637	27,055	2063
경남	1,652	33,282	525,172	33,077	2142
제주	294	5,828	96,376	5,734	641

출처 : 한국교육개발원 교육통계연구센터(2010). 간추린 교육통계.
한국교육개발원 지방교육재정연구센터(2011) 지방교육재정분석 종합보고서.

〈부록 표-4〉 시·도별 가용재원 규모(2009년)

(단위: 백만원)

구분	합계	가용재원	경상경비	시설비	인건비	학교운영비
전국	**2,959,609**	**576,535**	**74,823**	**412,458**	**1,515,139**	**380,654**
시	2,654,008	600,419	62,960	394,207	1,282,577	313,846
도	3,197,298	557,959	84,049	426,653	1,696,021	432,615
서울	7,024,867	1,698,797	161,523	1,085,844	3,298,462	780,241
부산	2,872,837	772,720	57,250	296,172	1,403,578	343,117
대구	2,187,789	567,137	47,662	366,047	975,679	231,264
인천	2,276,819	343,791	60,517	310,259	1,228,091	334,161
광주	1,431,000	392,504	42,070	268,503	564,732	163,191
대전	1,676,318	255,079	35,078	229,209	979,074	177,878
울산	1,108,425	172,902	36,617	203,416	528,421	167,069
경기	9,182,612	1,466,148	219,890	1,559,863	4,595,381	1,341,330
강원	1,888,540	221,451	61,140	286,002	1,012,164	307,783
충북	1,787,114	343,903	54,751	277,965	882,748	227,747
충남	2,484,767	398,058	78,997	425,572	1,155,826	426,314
전북	2,335,234	603,598	82,476	185,346	1,179,567	284,247
전남	4,371,301	506,941	66,756	376,392	3,105,017	316,195
경북	2,833,244	693,355	76,439	318,905	1,346,806	397,739
경남	3,208,517	655,209	90,042	298,256	1,659,975	505,035
제주	684,355	132,970	25,954	111,574	326,708	87,149

〈부록 표-5〉 시·도별 가용재원 규모(2010년)

(단위: 백만원)

구분	합계	가용재원	경상경비	시설비	인건비	학교운영비
전국	**3,010,370**	**314,397**	**80,276**	**390,626**	**1,539,648**	**685,423**
시	2,660,984	302,706	71,986	376,114	1,266,928	643,249
도	3,282,115	323,489	86,724	401,914	1,751,763	718,225
서울	7,016,648	737,289	189,857	974,394	3,367,991	1,747,117
부산	2,954,371	367,895	58,053	400,019	1,414,500	713,904
대구	2,180,376	290,113	53,893	264,607	1,012,345	559,418
인천	2,391,816	250,073	70,060	358,071	1,209,579	504,033
광주	1,549,489	202,027	48,313	301,492	582,241	415,416
대전	1,418,299	147,904	39,801	186,527	721,084	322,983
울산	1,115,886	123,644	43,924	147,688	560,759	239,871
경기	8,999,276	1,013,501	218,725	1,080,878	4,688,753	1,997,419
강원	2,054,374	143,004	63,970	390,282	1,038,055	419,063
충북	1,835,200	185,028	56,120	282,955	913,685	397,412
충남	2,347,141	197,672	75,869	302,573	1,169,511	601,516
전북	2,412,038	347,822	80,575	279,298	1,097,278	607,065
전남	4,796,304	299,134	74,167	377,439	3,500,525	545,039
경북	3,154,177	353,790	94,687	495,150	1,358,714	851,836
경남	3,235,017	287,275	91,720	291,290	1,662,882	901,850
제주	705,511	84,178	24,685	117,358	336,462	142,828

〈부록 표-6〉 시·도별 가용재원 규모(2011년)

(단위: 백만원)

구분	합계	가용재원	경상경비	시설비	인건비	학교운영비
전국	3,036,443	400,302	88,000	304,943	1,449,317	793,881
시	2,752,028	377,656	77,694	273,771	1,293,961	728,947
도	3,257,654	417,916	96,015	329,187	1,570,150	844,385
서울	7,087,448	893,227	209,627	610,346	3,406,520	1,967,728
부산	3,080,132	429,332	68,389	346,800	1,445,776	789,835
대구	2,300,517	334,554	63,212	235,456	1,005,693	661,602
인천	2,496,442	383,973	76,425	178,702	1,270,674	586,668
광주	1,631,717	292,082	46,829	177,325	640,289	475,192
대전	1,458,301	171,040	36,824	177,489	709,272	363,676
울산	1,209,642	139,382	42,549	190,281	579,503	257,927
경기	10,079,912	1,775,228	268,104	749,186	4,897,454	2,389,940
강원	2,090,267	151,973	65,936	310,666	1,085,210	476,482
충북	1,913,101	161,105	58,754	261,891	945,940	485,411
충남	2,406,057	231,836	86,333	182,085	1,251,879	653,924
전북	2,499,351	289,700	73,548	290,731	1,086,296	759,076
전남	2,889,911	269,607	77,127	491,296	1,369,304	682,577
경북	3,218,600	464,496	101,639	289,002	1,411,188	952,275
경남	3,477,268	344,862	107,526	285,913	1,731,818	1,007,149
제주	744,418	72,440	25,171	101,915	352,261	192,631

〈부록 표-7〉 시·도별 가용재원 정책사업별 배분규모(2009년)

(단위: 백만원)

구분	합계	인적자원 운용	교수학습 활동 지원	교육격차 해소	보건급식 체육활동	학교재정 지원관리 및여건 개선시설	평생직업 교육	교육행정 및 기관운영	기타
전국	**576,538**	**75,669**	**48,522**	**52,617**	**6,764**	**269,288**	**6,750**	**17,974**	**98,954**
시	600,421	62,804	49,450	55,170	4,955	283,868	9,171	12,513	122,491
도	557,962	85,675	47,800	50,630	8,171	257,947	4,867	22,222	80,648
서울	1,698,799	169,396	138,081	146,063	10,382	882,245	33,079	37,122	282,431
부산	772,722	56,426	57,855	62,433	2,942	333,804	10,933	10,306	238,023
대구	567,141	56,232	41,294	53,448	2,973	281,804	5,974	7,224	118,192
인천	343,792	60,391	24,383	37,756	6,899	132,048	7,901	9,403	65,011
광주	392,507	31,894	37,125	33,774	5,910	184,860	2,944	6,771	89,229
대전	255,081	30,383	28,017	32,475	3,268	119,798	2,188	4,937	34,015
울산	172,907	34,903	19,396	20,241	2,310	52,519	1,175	11,826	30,537
경기	1,466,151	350,791	107,617	184,275	7,864	507,858	9,933	67,293	230,520
강원	221,452	42,758	42,492	8,973	8,115	78,954	4,394	17,030	18,736
충북	343,906	65,116	27,217	20,982	4,536	122,405	2,094	13,251	88,305
충남	398,061	54,810	32,410	28,782	6,115	198,891	4,069	15,265	57,719
전북	603,601	41,473	53,128	48,363	13,676	318,790	4,601	16,101	107,469
전남	506,944	64,916	47,946	30,605	12,919	293,291	6,350	19,389	31,528
경북	693,358	53,268	63,573	53,543	9,208	389,495	4,954	26,111	93,206
경남	655,211	82,999	40,382	70,759	9,022	364,575	6,093	21,641	59,740
제주	132,972	14,943	15,436	9,392	2,086	47,268	1,316	3,921	38,610

〈부록 표-8〉 시·도별 가용재원 정책사업별 배분규모(2010년)

(단위: 백만원)

구분	합계	인적자원 운용	교수학습 활동 지원	교육격차 해소	보건급식 체육활동	학교재정 지원관리 및여건 개선시설	평생직업 교육	교육행정 및 기관운영	기타
전국	**314,400**	**76,584**	**45,452**	**58,311**	**4,545**	**8,381**	**7,133**	**24,221**	**89,772**
시	302,709	63,323	47,914	65,316	4,239	3,375	9,334	23,417	85,791
도	323,493	86,899	43,536	52,864	4,783	12,275	5,422	24,846	92,868
서울	737,290	153,836	126,682	177,299	5,018	11,290	35,379	61,459	166,327
부산	367,899	58,376	62,690	70,979	8,488	43	12,775	22,827	131,721
대구	290,116	59,363	39,956	71,873	3,404	5,997	6,091	18,130	85,302
인천	250,076	68,199	23,939	41,567	3,246	2,234	5,072	18,318	87,501
광주	202,030	34,738	38,295	40,110	5,514	1,601	3,072	15,449	63,251
대전	147,906	31,472	26,239	36,687	2,816	0	1,761	12,434	36,497
울산	123,647	37,275	17,600	18,695	1,190	2,458	1,186	15,303	29,940
경기	1,013,503	394,187	74,471	188,813	3,913	33,204	8,498	50,103	260,314
강원	143,007	34,886	39,179	9,750	4,394	3,255	6,561	20,922	24,060
충북	185,031	48,369	28,102	23,547	2,490	168	1,993	17,110	63,252
충남	197,677	52,585	41,420	31,986	2,063	4,031	4,803	27,398	33,391
전북	347,826	40,787	58,653	48,002	6,676	11,242	6,939	24,430	151,097
전남	299,138	62,506	36,445	34,599	9,079	24,115	6,583	15,695	110,116
경북	353,793	57,879	65,072	58,143	9,117	19,146	5,921	26,882	111,633
경남	287,280	77,009	34,547	70,114	4,902	5,094	6,408	33,157	56,049
제주	84,179	13,883	13,934	10,819	416	10,221	1,093	7,915	25,898

〈부록 표-9〉 시·도별 가용재원 정책사업별 배분규모(2011년)

(단위: 백만원)

구분	합계	인적자원 운용	교수학습 활동 지원	교육격차 해소	보건급식 체육활동	학교재정 지원관리 및여건 개선시설	평생직업 교육	교육행정 및 기관운영	기타
전국	**400,305**	**88,429**	**59,539**	**72,297**	**5,029**	**17,112**	**6,110**	**10,000**	**141,790**
시	377,658	70,566	63,888	79,163	2,273	10,505	6,853	8,089	136,320
도	417,919	102,322	56,156	66,957	7,172	22,251	5,532	11,486	146,044
서울	893,231	148,531	135,829	207,302	4,019	34,254	17,186	19,576	326,534
부산	429,335	83,543	105,128	90,708	1,747	13,021	12,928	5,580	116,680
대구	334,555	58,620	81,407	84,473	3,005	10,990	7,108	7,553	81,399
인천	383,975	83,803	32,279	54,939	783	4,616	4,556	5,679	197,320
광주	292,086	33,288	46,522	50,393	2,528	8,791	3,315	9,043	138,206
대전	171,042	41,271	31,376	41,303	2,872	816	1,772	4,624	47,008
울산	139,385	44,907	14,677	25,025	959	1,049	1,106	4,570	47,092
경기	1,775,230	453,614	118,741	283,709	13,892	63,803	9,991	17,792	813,688
강원	151,977	45,122	41,021	10,919	5,038	2,233	4,504	9,906	33,234
충북	161,107	45,601	30,468	34,910	3,476	64	2,326	6,443	37,819
충남	231,840	73,522	49,757	37,927	1,754	7,240	7,300	10,794	43,546
전북	289,703	43,552	71,014	49,219	9,711	7,584	5,411	8,328	94,884
전남	269,611	69,910	54,879	33,171	16,766	31,801	6,120	15,696	41,268
경북	464,499	86,707	80,111	67,879	7,621	57,644	5,850	12,470	146,217
경남	344,864	86,626	46,924	80,016	5,622	17,466	6,998	14,226	86,986
제주	72,443	16,246	12,485	4,859	664	12,426	1,290	7,716	16,757

연구보고 RR 2012 – 25

지방교육사업 투자구조 개선방안 연구

발 행	2012년 12월
발 행 인	백 순 근
발 행 처	한국교육개발원
주 소	서울특별시 서초구 바우뫼로1길 35(우면동) 전화 : (02) 3460-0114 FAX : (02) 3460-0121 http://www.kedi.re.kr
등록번호	1973. 6. 13. 제16-35호
인 쇄 처	경성문화사 (02)786-2999
I S B N	978-89-6113-894-9 93370

본 내용의 무단 복제를 금함.