

지방교육재정교부금의 교육인프라 개선효과 분석: 지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로*

신 가 희**
김 영 록***

국문요약

최근 누리과정, 무상급식 등 새로운 지방교육 복지수요가 지속적으로 발생하고 있다. 그러나 국가 전체적으로 저성장 추세가 지속되고 있으며 지방소비세 신설과 세율인상으로 지방교육재정 교부금의 증가율이 감소하고 있어 지방교육수요에 대한 자원마련이 문제시 되고 있다. 또한 저출산 및 학령인구 감소 현상으로 인해 지방교육재정교부금의 규모와 배분방식 더 나아가 성과에 대한 검토의 필요성이 증가하고 있다.

그동안의 연구들은 지방교육재정교부금의 배분과 집행에 대한 구체적인 자료가 공개되지 않아 원론적인 차원에서 문제를 제기하는 수준에 그쳤었다. 하지만 2015년 지방교육재정알리미 시스템을 통해 지방교육재정 교부금 규모, 배분 내역이 공개되기 시작하면서 지방교육재정에 대한 실증적인 성과 분석이 가능해졌다. 따라서 본 연구는 지방교육재정알리미의 데이터를 활용하여 지방교육재정 교부금 제도의 성과를 분석하였다. 구체적으로 지역교육현안수요 특별교부금이 각 지역의 교육인프라 개선에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다.

분석 결과, 지역교육현안수요 특별교부금이 교육인프라 수준에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 부분적인 교육인프라 개선 효과를 확인하였다. 본 연구는 실증적인 데이터를 활용하여 지방교육재정 특별교부금의 성과를 분석하였다는데 의의가 있다. 다만, 특별교부금의 성과를 논하기 위한 향후 과제는 특별교부금이 교육인프라 수요가 많은 지역에 적재적소로 배분되고 있는지에 대한 분석일 것이다. 그러나 데이터 구축 상의 한계로 이에 대한 실증적인 연구는 매우 부족하다. 따라서 본 연구는 지방교육재정에 대한 정보 공개의 확대와 체계적인 데이터 구축 노력이 축적될 때 지방교육재정 운영의 효율화가 가능함 또한 시사한다.

주제어: 지방교육재정, 특별교부금, 지역현안수요, 교육인프라, 지방교육재정알리미

I. 서론

본 연구의 목적은 지방교육재정교부금법에 근거하여 집행되고 있는 교부금 중 특별교부금의 성과를 실증적으로 분석하는 것이다. 특별교부금은 보통교부금의 획일성을 극복하기 위하여 지역의

* 본 논문은 2017년 지방교육재정알리미 우수논문 경진대회(교육부 주최)에서 발표한 “지방교육재정교부금의 교육인프라 개선효과 분석: 지역현안수요를 중심으로”를 수정·보완하였음.

** 주저자

*** 교신저자

교육 현안에 대한 대응자금 성격을 가지고 있다. 그러나 교부를 받는 시·도 교육청을 중심으로 특별교부금의 축소 또는 폐지 주장이 지속적으로 제기되는 것이 사실이다. 포뮬러(formula)로 배분되는 보통교부금과 달리 중앙정부의 정책의지에 의해 결정되는 특별교부금 배분 기준이 교육재정 자치를 훼손할 수 있다는 주장 때문이다. 이러한 주장의 근거는 다양하지만, 특별교부금의 정책 효과와 성과가 불분명하다는 주장에 대한 객관적 증거 제시 노력이 부족한 것도 부인할 수 없다.

그러나 중앙정부 주도의 지역 간 교육 격차 해소, 국가시책 사업 수행의 필요성 등을 감안할 때 특별교부금의 의의는 적지 않다. 교육자치가 매우 중요한 가치이지만 교육의 형평성, 지역 간 격차 해소 등의 역할을 수행해야하는 중앙정부의 역할 또한 무시할 수 없는 것이다. 이러한 중앙정부의 역할을 달성하기 위해 유효한 정책수단(policy tool)이 특별교부금인 것이다. 특히 본 연구가 주목하고자 하는 지역 간 교육인프라 격차 개선을 위한 특별교부금의 역할은 매우 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다.

최근 누리과정, 무상급식 등 새로운 지방교육 복지수요가 지속적으로 발생하고 있다. 그러나 국가 전체적으로 저성장 추세가 지속되고 있으며 지방소비세 신설과 세율인상으로 지방교육재정 교부금의 증가율이 감소하고 있어 지방교육수요에 대한 자원마련이 문제가 되고 있다. 특히 저출산 및 학령인구 감소 현상으로 인해 지방교육재정교부금의 규모와 배분방식 더 나아가 성과에 대한 검토의 필요성이 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안의 연구들은 지방교육재정교부금의 배분과 집행에 대한 구체적인 자료가 공개되지 않아 원론적인 차원에서 문제를 제기하는 수준에 그쳤다. 하지만 2015년 지방교육재정알리미 시스템을 통해 지방교육재정 교부금 규모, 배분 내역이 공개되기 시작하면서 지방교육재정에 대한 실증적인 성과 분석이 가능해졌다.

따라서 이 연구에서는 교육인프라 개선을 위한 특별교부금의 성과를 실증적으로 분석하기 위해 특별교부금 중 '지역교육현안수요 특별교부금'을 분석 대상으로 삼고자 한다. 즉, 특별교부금이 배정된 기초자치단체의 교육인프라 개선 효과를 실증 분석함으로써 지역교육현안수요 특별교부금의 성과를 확인할 수 있다면 지역교육현안수요 특별교부금의 운용 방향을 정립하는데 의미 있는 정책적 시사점을 획득할 수 있을 것이다. 본 연구에서 국가시책사업 특별교부금 사업¹⁾을 분석대상에서 제외한 이유는 대부분의 국가시책사업이 전국 단위로 실시되는 사업으로서 지역에 대한 예산 배분의 차별성과 효과성을 확인하여 정책적 시사점을 찾기 위한 본 연구의 목적과는 다소 거리가 있기 때문이다. 따라서 본 연구의 성과는 특별교부금 사업 중 지역교육현안수요 특별교부금에 한정하여 해석될 필요가 있다.

1) 2016년을 기준으로 특별교부금으로 수행되고 있는 국가시책사업은 자유학기제 운영, 고교 경쟁력 강화, 소외계층 교육력 제고, 학교폭력 예방 및 대책 지원, 학교 체육예술 교육 활성화, 창의 인성교육 강화 등 총 30여개 사업이 있다(지방교육재정 알리미 참조).

II. 이론적 논의 및 선행연구 분석

1. 지방교육재정 특별교부금 제도

1) 지방교육재정 특별교부금 의의와 목적

지방교육재정교부금은 1972년 지방교육재정교부금법이 제정되면서 법으로 규정되었다. 동법 제1조에 따르면 지방교육재정교부금은 “교육의 균형 있는 발전을 위해 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도”이다. 즉, 교육의 균등화를 위한 형평화 재원으로 국가가 적극적으로 개입함으로써 이를 도모한다(정현주·한유경, 2017a). 지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성된다. 보통교부금은 지방의 자치를 활성화하기 위한 재원으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체를 대상으로 미달액을 교부한다(윤홍주, 2012). 보통교부금은 학생 수, 학교 수, 교원 수 등 양적 기준에 의해 획일적으로 배분되기 때문에 지역의 특별한 교육수요에 대응하기 어렵다. 따라서 특별교부금은 보통교부금제도를 보완하기 위한 재원으로 교육부에 일정한 재량권이 부여된다(김민희·김지하, 2012). 특별교부금은 지역의 특별한 수요에 대응하고 재난 발생 시 대응여건을 마련하기 위해 교부된다는 측면에서 그 중요성이 인정된다(김민희, 2014).

특별교부금의 특성은 예비비, 특별교부세, 국고보조금과 비교해볼 때 명확히 알 수 있다. 먼저, 특별교부금은 예측하기 어려운 특별한 지방교육수요에 교부되는 재원으로 사용 목적을 미리 정해 놓지 않는 예비비와 유사하며 시급한 지역의 교육 수요에 대처한다(김민희·김지하, 2012; 정현주·한유경, 2017). 그러나 특별교부금은 예산의 용처에 제한이 없는 예비비와는 달리 국가시책사업, 지역교육현안사업, 재해대책사업에만 예산을 집행해야 한다(최준렬, 2009).

특별교부세는 행정자치부가 지방자치단체의 재정력 균형을 위해 교부하는 재원으로, 보통교부세의 산정 과정에서 반영할 수 없었던 예기치 못한 재정 수요를 고려한다는 점에서 교육부에서 교부하는 특별교부금과 유사하다(최연태·이재완, 2011). 특별교부세는 지역현안수요사업과 재해대책수요사업으로 구성되어 있지만 특별교부금에는 국가가 전국적으로 시행해야 할 교육관련 사업인 ‘국가시책사업’이 추가된다(오세희, 2016).

대신 중앙정부는 국가시책사업을 수행하기 위해 지방자치단체에 ‘국고보조금’을 지급한다. 그러나 특별교부금은 국고보조금에 비해 사업대상의 선정, 예산의 계상 등에 있어 교육부의 자율성이 높다(김민희·김지하, 2012). 또한 국고보조금은 「국가재정법」 제54조에 따라 “보조금의 교부실적과 집행실적을 기획재정부, 국회, 예산결산특별위원회에 제출”하는데 반해 특별교부금은 이와 같은 감독과정이 없다는 점에서 차이가 있다(정현주·한유경, 2017).

특별교부금은 예비비, 특별교부세, 국고보조금과 유사한 성격을 지니는 재원임에도 불구하고 기획재정부·국회 등 외부기관의 감독을 받지 않고 교육부의 자율성이 높다는 점이 문제로 지적되고 있다. 2016년에는 특별교부금의 배분기준, 배분내역 등을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록

하는 법률 개정안이 상정되었으며 특별교부금의 성과 분석에 대한 필요성 또한 지속적으로 제기되고 있다(최준렬, 2009).

2) 지방교육재정 특별교부금의 기능

특별교부금은 2010년 내국세 대비 교부금 비율이 20.27%로 조정되면서 현재 그 규모가 내국세 대비 0.81%로 확보된다(김민희·김지하, 2012). 특별교부금의 기능은 「지방재정교부금법」 제5조의 2 규정에 따라 국가시책사업수요(60%), 지역교육현안수요(30%), 재해대책수요(10%)로 구분할 수 있다. 첫째, 국가시책사업수요는 국가가 전국적으로 시행해야 할 교육관련 국가사업에 소요되는 재원으로(오세희, 2016) 교육부에서 직접 재정지원계획을 수립하여 교부한다. 교육부 내 특별교부금 담당부서에서는 각 사업부서로부터 사업요구서를 제출받아 특별교부금 시책사업심의회의 심의와 장관 결재를 받아 매년 1월 31일에 특별교부금을 교부한다(김민희·김지하, 2012).

둘째, 「지방교육재정교부금법 시행규칙(2017년 기준)」에 따르면, 지역교육현안수요 특별교부금은 “기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역의 교육현안수요가 있을 때 지원한다.” 교부대상은 강당, 체육관, 도서관, 특별교실, 급식실 및 기숙사 등의 학교 교육시설 신·증축 사업, 학교 교육시설 개선 사업, 교육행정기관 및 교육지원기관 시설 관련 사업, 지역별·학교별 특색을 반영한 교육 사업, 그 밖에 교육부 장관이 시·도 교육청 지역교육현안사업으로 필요하다고 인정하는 사업이 이에 해당한다. 지역교육현안수요 사업은 연 1-2회 시·도 교육청이 신청한 사업에 대해 교육부에서 심사를 한 후 교육청에 교부하고 있다(김민희·김지하, 2012).

셋째, 재해대책수요 특별교부금은 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해와 재정수입 감소에 소요되는 재원이다(최준렬, 2009). 그러나 해당 연도에 재해가 발생하지 않아 금액이 남을 경우에는 “지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체의 재정으로 지원한다.(지방교육재정교부금법 제5조의 2, 2017)” 지방교육재정교부금법 시행령에서는 지방교육행정기관 평가 혹은 재정운영성과평가 결과에 따라 재정적 인센티브를 지원하도록 규정하고 있다. 따라서 당해 재해대책 수요가 발생한 때 교부하는 것이 원칙이지만, 실제로는 대부분 연말에 집중적으로 교부되고 있다(오세희, 2016).

3) 지방교육재정 특별교부금 운영 현황

2010년부터 내국세 대비 특별교부금의 비율이 20.27%의 4/100으로 조정되었으며 이에 따른 2011년도부터 2016년도까지 연도별 특별교부금 규모는 <표 1>과 같다. 구체적으로 특별교부금은 '11년 12,572억 원에서 '14년 14,564억 원으로 증가하였고 '15년 13,870억 원으로 약간 감소하였지만 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 1〉 연도별 특별교부금 규모

(단위: 억원)

연도	특별교부금			
	계	국가시책사업	지역교육현안수요	재해대책수요
2011년	12,572	7,543	3,772	1,257
2012년	13,934	8,360	4,180	1,394
2013년	14,514	8,708	4,354	1,452
2014년	14,564	8,738	4,370	1,456
2015년	13,870	8,322	4,161	1,387
2016년	15,216	9,129	4,565	1,522

자료: 교육부. 2011년도~2016년도 지방교육재정교부금 특별교부금 교부 보고자료.

〈표 2〉는 시·도별, 연도별 특별교부금 규모를 보여준다. 2014년-2016년 동안 연간 특별교부금의 평균 증감률은 2.5%이며 해당 기간 동안 부산, 대구, 울산, 경남, 충북 지역에서는 특별교부금이 매년 증가하였다. 이 중 울산, 경남 지역의 증가율이 높은 것은 2016년 지진으로 인한 재해대책수요 특별교부금이 대폭 증가하였기 때문이다. 그리고 부산, 대구, 충북 지역에서는 국가시책사업수요와 지역현안수요 특별교부금이 증가하였다. 반면 충남, 서울, 경기, 전남 지역의 평균 증감률은 '-'로 나타났지만, 해당기간 동안 지속적으로 특별교부금이 감소한 지역은 없다.

〈표 2〉 시·도별, 연도별 특별교부금 규모

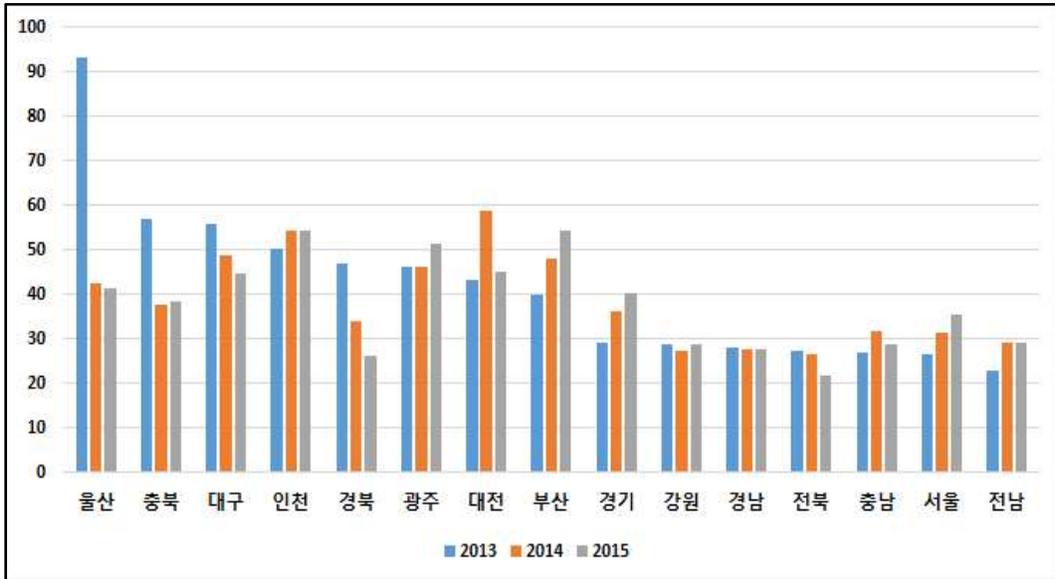
(단위: 억원, %)

특별교부금	2014년	2015년	2016년	2014-2015 증감률	2015-2016 증감률	평균 증감률
서울	1,714	1,550	1,556	-9.6	0.4	-4.6
부산	858	878	1,033	2.3	17.7	10.0
대구	812	932	1,025	14.8	10.0	12.4
인천	774	875	810	13.0	-7.4	2.8
광주	481	470	484	-2.3	3.0	0.3
대전	618	622	594	0.6	-4.5	-1.9
울산	450	453	671	0.7	48.1	24.4
세종	116	213	195	83.6	-8.5	37.6
경기	2,568	2,423	2,431	-5.6	0.3	-2.7
강원	644	582	657	-9.6	12.9	1.6
충북	625	630	728	0.8	15.6	8.2
충남	943	680	759	-27.9	11.6	-8.1
전북	621	583	619	-6.1	6.2	0.03
전남	946	844	903	-10.8	7.0	-1.9
경북	1,099	875	1,168	-20.4	33.5	6.6
경남	918	952	1,220	3.7	28.2	15.9
제주	377	308	363	-18.3	17.9	-0.2

자료: 교육부. 2014년도~2016년도 지방교육재정교부금 특별교부금 교부 보고자료.

〈그림 1〉 학교당 평균 지역교육현안수요 특별교부금 규모

(단위: 백만원)



자료: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>), 학교알리미(www.schoolinfo.go.kr)에 공시된 자료를 바탕으로 저자가 직접 작성

〈그림 1〉은 지역별 지역교육현안수요 특별교부금 규모를 보여주고 있다. 지역 간 학교 수에 편차가 크기 때문에 특별교부금 규모를 학교 수로 나눈 학교당 평균 지역교육현안수요 특별교부금 규모를 제시하였다. 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 지역 간 특별교부금 금액의 편차가 큰 것으로 나타났다. 특히 2013년에는 울산, 충북, 경북 지역을 중심으로 많은 지역교육현안수요 교부금이 지원된 것에 반해 전남, 충남 지역은 상대적으로 적은 교부금을 지원받았다. 대체적으로 2013-2015년 간 대구, 인천, 광주 등 광역시는 지속적으로 많은 금액을 교부받은 반면 강원, 전북, 전남 지역에서는 지속적으로 적은 금액을 교부받음을 알 수 있다.

2. 지방교육재정 특별교부금에 관한 선행연구 분석

최근 지방교육재정교부금에 대한 연구들은 주로 학령인구 변화에 따른 지방교육재정교부금 산정방식의 개선을 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 즉, 현재 기준재정수요액 산정방식은 학생 수의 지속적인 감소 추세를 반영하지 못할뿐더러 지역 간 교육비 격차를 발생시키고 있으며 학생 수 변화를 고려한 교부금 배분방식으로서의 개선이 이루어져야 함을 대안으로 제시하고 있다(홍근석·장경원·김종순, 2016; 한재명, 2017). 이렇듯, 지방교육재정교부금 제도 전반에 대해 문제점을 제기하고 개선방안을 제시하는 연구들이 진행되고 있지만 지방교육재정 특별교부금에 주목하는 연구는 아직 부족한 실정이며, 특히 지방교육현안수요 특별교부금과 관련한 연구는 매우 한정적이다. 이는 특별교부금의 규모가 국가 예산에서 차지하는 비중이 작고 교육 자치라는 한국의 특수한 제도의 산물이기 때문이다(박은진, 2009). 그러나 2008년 감사원에서 “국가시책사업의 폐지와 지역

현안사업과 재해대책사업의 대폭 축소를 권고(감사원, 2008: 26)”한 이후 특별교부금의 배분과 집행 과정에 대한 문제를 제기하는 연구들이 증가하고 있다. 또한 최근 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)에서 지방교육재정에 대한 정보를 공개하면서 특별교부금에 대한 실증연구들이 진행되고 있다. 특별교부금과 관련된 연구는 크게 세 가지 측면으로 구분된다.

첫째, 특별교부금 배분에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구이다(박은진, 2009; 오세희, 2016; 정현주·한유경, 2017b). 오세희(2016)는 교부 목적, 교부 방법, 개혁 목표에 따라 지방교육재정교부금의 결정 및 배분과정을 고찰하였다. 보통교부금은 교부 목적과 배분 기준에 있어 합리성이 높은 제도이지만, 특별교부금은 지역교육 현안해결이라는 목표 하에 정치성을 띤 제도임을 비판하였다. 특별교부금의 정치적 배분에 대해 박은진(2009)은 지역교육현안수요 사업을 중심으로 실증 분석 하였으며 그 결과 국회, 관료에 의한 정치적 배분을 확인하였다. 또한 오세희(2016)에 따르면 국가시책사업의 경우 총 15인의 위원(내부 6명, 외부 9명)으로 구성된 ‘특별교부금 국가시책사업 심의회’를 설치하여 심의를 거친 후 교육부 장관이 특별교부금 대상 사업을 선정한다. 반면 지역교육현안수요 사업은 시·도 교육청이 시급히 지역교육현안 사업으로 추진할 필요성이 인정되면 별도의 위원회 심의 없이 지원된다. 따라서 지역교육현안수요 사업의 경우 이해관계자의 영향력에 의해 사업 선정이 좌우될 수 있는 여지가 있다고 지적하였다. 즉 특별교부금 교부 여부의 최종 결정권자는 결국 장관이 되므로 장관의 정치적 성향이나 정치적 고려에 의한 의사결정에 따라 특별교부금 배분이 좌우됨을 비판하였다. 한편 정현주·한유경(2017b)은 학교의 특성과 상위 시·도 교육청의 특성이 특별교부금 배분에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였으며 특별교부금이 그 목적에 맞게 특별한 교육수요에 따라 배분되고 있는지를 연구하였다. 분석 결과 특별한 재정 수요가 있는 학교에 특별교부금이 더 많이 배분되며, 교육여건이 좋은 학교에 특별교부금이 덜 배분되는 것으로 나타나 학교의 특성에 따라 차등 배분됨을 확인하였다.

둘째, 특별교부금 제도에 대한 한계를 지적하고 포괄적인 개선방향을 제시한 연구이다(송기창, 2008; 김철회, 2008; 최준렬, 2009; 김민희, 2014; 오세희 2016). 이 연구들은 주로 실증적 자료의 분석에 기반을 두기 보다는 주로 규범적 차원에서 특별교부금을 비판하였다. 송기창(2008)의 연구에서는 효율성의 측면에서 특별교부금의 배분과정, 결과에 대해 평가하였으며 그 결과 성과평가 시스템 구축을 통한 자원배분을 향후 과제로 제시하였다. 김철회(2008)는 국회의 재정통제 관점에서 특별교부금의 방만 운영, 사용내역 비공개, 집행기준의 엄격성 저하를 비판하였다. 최준렬(2009)은 특별교부금의 한계로 사업목적과 대상이 모호하며 특히 국가시책사업, 지역현안수요사업 간 범위가 불분명함을 지적하였다. 또한 수시로 교부되는 특별교부금 교부시기의 조정 필요성을 제안하였으며 무엇보다도 예산 집행 및 결산 시 국회의 심의를 받지 않음을 가장 큰 한계로 제시하였다. 따라서 지역의 특별한 수요에 대응하고 재난 발생 시 대응여건을 마련하기 위한 재원이란 특별교부금의 목적을 달성하기 위해서는 예산과정의 투명성과 사업의 성과 분석이 필요함을 제안하였다. 김민희(2014)의 연구에서는 특별교부금 제도의 관리 및 운영과정에 대한 개선방안을 마련하기 위해 국고보조금 제도와 비교 분석을 실시하였다. 특히 국고보조금 제도의 평가 및 성과관리시스템 개선과 관련하여 특별교부금 평가제도 또한 평가대상 사업의 범위를 확대하고 사후적

관리뿐만 아니라 사전적인 관리체계 강화가 필요함을 시사하였다.

마지막으로, 특별교부금 제도의 성과를 분석한 연구이다(김민희·김지하, 2012; 김지하·정민주, 2016; 정현주·한유경, 2017a). 김민희·김지하(2012)의 연구에서는 교육청, 단위학교 사업담당자들을 대상으로 국가시책사업의 성과에 대해 인식조사를 실시하였다. 그 결과 국가시책사업이 학업성취도 향상, 사교육 참여 감소에 효과가 있는 것으로 조사되었고 특히 교과교육강화 및 학력향상 지원사업과 소외계층 지원사업의 성과가 높은 것으로 인식되었다. 정현주·한유경(2017a)의 연구에서는 특별교부금이 학교 간 배분 공정성에 기여하고 있는지 즉, 재정형평화 효과에 대해 분석하였다. 분석 결과 특별교부금의 재정형평화 효과를 확인하였지만, 상대적으로 교육환경이 열악한 지역에서만 제한적으로 나타났다.

김지하·정민주(2016)는 특별교부금 국가시책사업 평가제도가 투입지표, 과정지표가 아닌 결과지표를 중심으로 설정되어 평가된다는 점, 서면평가-설문조사-현장조사-종합평가의 다단계 평가를 실시하고 있다는 점에서 의의가 있다고 분석하였다. 그러나 재정사업자율평가 등 유사 정부평가 체계와는 달리 특별교부금 국가시책사업 평가는 평가결과의 예산반영 등 인센티브 제도가 마련되어 있지 않으며 평가결과를 차년도 사업계획에 반영하도록 강제할 수 없다. 따라서 김지하·정민주(2016)의 연구에서는 국가시책사업 평가가 궁극적으로 사업의 개선을 이끌어낼 수 있도록 적극적인 환류체계 마련이 필요함을 대안으로 제시하였다. 또한 오세희(2016)의 연구에서도 특별교부금은 보다 교부 목적 및 방법을 명확히 하고 사후평가 및 분석을 통한 집행에 대한 통제가 필요하며, 이러한 노력들이 이루어질 때 특별교부금 운영의 투명성과 효율성은 증진될 수 있다고 지적하였다. 이를 위하여 교육부에서도 국가시책사업으로 수행되는 특별교부금 사업에 대한 평가 및 분석을 통하여 재정 운영의 투명성과 효율성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있지만, 아직까지 지역교육 현안수요 사업과 관련하여서는 특별한 통제가 이루어지고 있지 않는 실정이므로 예산 운영의 투명성과 효율성을 제고하기 위한 개선 방안이 필요하다고 주장하였다.

이상에서 보는 바와 같이 지방교육재정교부금 중 특별교부금은 배분 및 집행과정의 과도한 정치성 개입, 낮은 투명성, 사전적 타당성 조사 및 사후 감사의 부재 등에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있으며 이에 대한 개선방안으로 특별교부금 운용과정에 대한 심사 및 평가제도 강화가 논의되고 있다. 2016년 1월 12일 지방교육재정교부금법 시행령 제3조의 2에 “특별교부금 교부 대상 국가시책사업의 평가 등”에 관한 조항이 신설되면서 지방교육재정 특별교부금의 성과를 평가하기 위한 제도적 노력 또한 진행되고 있다. 이렇듯 기존의 학술연구뿐만 아니라 실제 제도 개선 측면에서도 특별교부금의 성과 분석에 대한 필요성과 성과관리시스템의 제도화가 강조되고 있다. 그러나 특별교부금을 다룬 기존 연구들은 특별교부금의 규모, 성격, 배분, 관리 및 운영·집행과정에 대한 한계를 지적하고 개선방안을 모색하는 연구로 한정되어 있으며 실증적으로 성과를 평가한 연구는 극히 제한적임을 볼 수 있다. 2010년부터 한국교육개발원 지방교육재정연구센터에서 특별교부금 제도의 성과 분석을 실시하고 있지만(김민희·김지하, 2012) 이 또한 국가시책사업에만 한정되어 있으며 특별교부금 중 pork-barrel politics의 대상으로 비판받고 있는 지역현안수요 특별교부금의 성과를 논한 연구는 찾기 어렵다. 지역교육현안사업(지방교육재정교부금법 제5조

의2)은 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육 현안수요가 있는 때에 교부하는 특별교부금 사업이지만 실제로 예산 배분의 합리성이 확보되고 있는 지에 대한 논란이 항상 존재하고 있는 것이 사실이다.

특별교부금의 성격, 배분, 집행과정에 대한 문제제기와 특별교부금 규모 축소에 대한 요구가 지속되고 있는 만큼 객관적으로 특별교부금의 성과를 분석하는 것은 향후 제도 개선에 있어 중요한 이슈이다. 따라서 본 연구는 선행연구의 한계점을 보완하고 실증적으로 특별교부금의 효과를 분석하는 것이 목적이다. 이를 위해 지역교육현안수요사업을 중심으로 특별교부금이 교육인프라 개선에 미치는 영향을 분석하고 정책적 시사점을 논의하고자 한다.

3. 요약 및 함의: 지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로

이상에서 지방교육재정 특별교부금의 의의, 목적, 기능, 현황, 선행연구들을 분석하였다. 그런데 본 연구의 연구대상이라고 할 수 있는 지역교육현안수요 특별교부금에 한정하여 주요 특징과 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역교육현안수요 특별교부금의 교부대상을 학교 시설 개선에 한정하고 있다. 즉 본 재원의 투입 대상은 주로 교육인프라 개선을 목적으로 하며 지역교육현안수요 사업은 연 1-2회 시·도 교육청이 신청한 사업에 대해 교육부에서 심사를 한 후 교육청에 교부하고 있다. 따라서 정책 산출물의 특성은 매우 유형적(tangible)이고 성과도 비교적 명확한 영역이라고 할 수 있다.

둘째, 지역별로 지역교육현안수요 특별교부금 교부 규모가 매우 큰 차이를 나타내고 있다(〈그림 1〉 참조). 학교당 평균 지역교육현안수요 특별교부금 규모를 분석하였을 때 지역 간 특별교부금 금액의 편차가 크다는 사실은 예산 배분 결과에 지역 간 갈등이 제기될 소지가 다분하다고 판단된다. 이러한 예산 배분의 편차와 기준의 자의성은 제도에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있기 때문에 합리성과 투명성을 제고하는 노력이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 이러한 문제제기와 비판에도 불구하고 기존의 특별교부금에 관한 연구가 주로 국가시책 사업에만 한정되어 있는 것은 통계 및 자료의 생성과 공개가 주로 국가시책사업에 국한되었기 때문이다. 그러나 특별교부금 사업 중 소위 '나눠먹기'의 가능성이 매우 높은 지역교육현안수요 특별교부금에 대한 실증적 분석은 교육재정의 배분적 합리성을 확보하는데 매우 필수적이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 변수의 측정 및 자료 수집

본 연구는 특별교부금의 성과를 분석하기 위해 지역교육현안수요 특별교부금이 교육인프라 개

선에 미치는 효과를 분석하였다. 분석단위는 한국의 226개 기초자치단체이며 분석기간은 교육인프라 데이터의 확보가 가능한 2015년에서 2017년이다. 특별교부금이 교육인프라 개선의 효과로 이어지기 위해서는 최소 2년 이상의 기간이 소요되므로 특별교부금의 교부액은 t-2년의 시차(2013년~2015년)를 갖도록 데이터를 구성하였다.

본 연구의 종속변수는 기초자치단체의 교육인프라 수준이다. 교육인프라 수준을 측정하기 위한 방법은 단위학교, 기초자치단체, 광역자치단체로 해당 범위가 다양하다. 그러나 본 연구에서는 지역교육현안수요 특별교부금의 기능이 “지역 간 차별적 사업수요에 대응하는 자원”이므로 기초자치단체 수준에서 분석하고자 한다. 또한 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr/>)에서 기초자치단체별로 지역교육현안사업과 교부액을 공개하고 있기 때문에 자료 획득이 용이하다는 장점이 있다.

종속변수인 교육인프라는 “교육이라는 활동을 수행하기 위해 기본적으로 필요한 구조적 틀로서 광의의 정의에 따르면 국가의 교육제도, 교육기간, 학제 등을 포함하지만 협의의 정의에 따르면 교육목표, 교육내용, 정책 등의 소프트웨어적인 부분과 학교 시설, 건물, 설비, 기자재 등의 하드웨어적인 부분을 포함한다.” 앞서 살펴보았듯이 지역교육현안수요 사업은 ① 학교교육시설(강당, 체육관, 도서관, 특별교실), ② 학생지원시설(급식실, 기숙사), ③ 교육행정기관, 직속기관 ④ 교육환경개선사업 등을 지원한다. 이는 학교 시설, 건물, 설비 등에 해당하므로 협의의 교육인프라에 해당하며 이 중 하드웨어적인 부분을 의미한다. 따라서 본 연구는 지역교육현안수요 특별교부금의 지원 대상으로 학교교육시설과 학생지원시설에 주목하였다. 또한 이 중 학교알리미(<http://www.schoolinfo.go.kr/>)를 통해 자료 확보가 가능한 강당, 체육관, 특별교실, 급식실에 한정하여 교육인프라 수준을 측정하였다. 또한 학교가 많은 지역에 교육인프라의 수 또한 많기 때문에 학교 당 평균 시설 수로 측정하였다. 학교알리미에서는 매년 5월 1일 초·중등교육법에 따라 설립된 각급 학교, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교의 ‘학교 교육활동에 필요한 지원시설 현황’과 ‘교사(校舍) 현황’을 공개하고 있다.

독립변수는 지역교육현안수요 특별교부금의 교부액이며, 지방교육재정 알리미에 공개된 자료를 활용하였다(<http://www.eduinfo.go.kr/>). 본 연구에서는 학교 당 평균 교부액으로 측정하였는데, 이는 기초자치단체에 배분된 지역교육현안수요 금액을 단순 합산할 경우 다음과 같은 한계를 지니기 때문이다. 첫째, 교부액에는 학교교육시설과 지원시설에 소요되는 금액 외에도 시·도 교육청 등 교육행정기관에 소요되는 금액이 포함되기도 한다. 따라서 ‘지방교육재정알리미’에서 공개하는 지역교육현안수요 사업별 내역에서 각각의 사업명을 확인하여 학교교육시설 및 지원시설 이외의 교부액을 제외하였다. 즉 지역현안수요 사업 중 교육환경개선사업, 교육행정기관 증축·개축 및 이전에 소요되는 비용은 본 연구의 독립변수인 특별교부금 교부액에 포함시키지 않았다. 둘째, 교부금의 수요자인 학교의 수가 기초자치단체별로 다르기 때문에 그 지역 내에 존재하는 학교의 수로 나누어 학교당 배분된 평균 교부액을 측정하였다.

기초자치단체의 교육인프라 개선에는 중앙정부가 지원하는 특별교부금뿐만 아니라 보통교부금 그리고 지방자치단체의 교육재정지원이 영향을 미칠 수 있다. 따라서 특별교부금이 교육인프라

라 개선에 미치는 순수한 효과를 분석하기 위해서는 보통교부금 금액과 교육경비보조금 금액이 통제되어야 한다. 그러나 기초자치단체별로 보통교부금 및 교육경비보조금 금액은 공개되지 않기 때문에 자료의 확보가 어렵다는 한계가 있다. 따라서 보통교부금의 산정 근거가 되는 학교 수, 학생 수, 교원 수를 통제변수로 활용하고자 한다. 다만 종속변수인 교육인프라 수준과 독립변수인 특별교부금이 학교 당 평균 개념으로 측정되었기 때문에 학교 수는 통제변수에서 제외하고자 한다. 또한 학생 수와 교원 수 간의 높은 '다중공선성(multicollinearity)'으로 분석의 효율성이 낮아지므로 본 연구에서는 최종적으로 학생 수만 통제변수로 고려한다. 추가적으로 지방자치단체의 재정력을 나타내는 1인당 지방세, 재정자립도를 통제하였다.

기초자치단체별 학생 수는 학교알리미(<http://www.schoolinfo.go.kr/>)를 활용하였고 1인당 지방세, 재정자립도는 내고장알리미(<https://www.laiis.go.kr/>)를 통해 수집하였다. 또한 지역적 특성에 따른 교육인프라 차이를 통제하기 위해 시군구 더미를 포함하였다. 이상에서 언급한 변수들의 지표 및 측정방법은 다음 <표 3>과 같이 정리된다.

<표 3> 변수의 설정 및 관련 지표

구분	관련변수	지표 및 측정	자료출처
종속 변수	교육인프라	기초자치단체별 학교당 평균 학교교육시설 수	학교알리미
		기초자치단체별 학교당 평균 학생지원시설 수	학교알리미
독립 변수	지역교육현안수요 특별교부금(t-2)	기초자치단체별 학교당 평균 특별교부금 교부액	지방교육재정 알리미
통제 변수	보통교부금 산정 근거(t-2)	기초자치단체 학생 수 (초등학교, 중학교, 고등학교 학생 수 합산)	학교알리미
	지방자치단체 재정력(t-2)	1인당 지방세액	내고장알리미
		재정자립도	내고장알리미
	시군구 더미	시 더미변수, 군 더미변수	

2. 분석모형 및 분석방법

본 연구는 지역교육현안수요 특별교부금이 교육인프라 수준에 미치는 영향을 분석하기 위해 패널GLS 분석방법을 사용하고자 하며 2015년에서 2017년까지의 패널 데이터를 활용하였다. 먼저, 패널회귀분석에 적합한 추정모형을 선정하기 위해 이분산성(heteroskedasticity)과 자기상관성(autocorrelation)을 검증하였다. 이분산성의 존재는 Breush-Pagan 검정법과 White 검정법을 활용하였다. 다음으로 자기상관성을 검정하기 위하여 Wooldridge의 패널 자료 자기상관 검정방법을 사용하였다.

검정 결과, 연구에 활용되는 자료에 이분산성 문제가 존재하는 것으로 나타났다. 패널 자료에 이분산성이 존재할 경우 OLS 방법으로 추정된 계수 값은 불편추정량이지만, 표준오차의 부정확성

으로 인한 효율성의 문제가 발생한다(석호원, 2016). 따라서 본 연구에서는 이분산성 문제를 해결하기 위하여 패널 GLS(Generalized Least Square)모형을 최종 분석방법으로 선정하였다. 모든 설명변수가 포함된 본 연구의 회귀식을 기술하면 아래 식(1)과 같다.

〈식 (1)〉 ---- [교육인프라; 학교 교육시설(특별교실, 강당, 체육관), 학생 지원시설(급식실)]

$$Y_{\text{교육인프라},t} = \beta_0 + \beta_1 X_{\text{특별교부금},t-2} + \beta_2 X_{\text{학생수},t-2} \\ + \beta_3 X_{\text{1인당지방세액},t-2} + \beta_4 X_{\text{재정자립도},t-2} + \beta_5 X_{\text{시군구}} + \mu_t$$

t = 2015, 2016, 2017

또한, 본 연구는 추가적으로 지역교육현안수요 특별교부금이 2015년 대비 2017년 교육인프라 수준의 개선에 미치는 영향에 대해서도 분석하고자 한다. 종속변수가 2015년과 2017년의 교육인프라 변화(차이)로 측정되기 때문에 단년도 데이터로서 다중회귀분석을 실시한다.

〈식 (2)〉 ---- [교육인프라; 학교교육시설(특별교실, 강당, 체육관), 학생지원시설(급식실)]

$$\Delta Y_{\text{교육인프라}} = \beta_0 + \beta_1 X_{\text{특별교부금}} + \beta_2 X_{\text{학생수}} \\ + \beta_3 X_{\text{1인당지방세액}} + \beta_4 X_{\text{재정자립도}} + \beta_5 X_{\text{시군구}} + \mu$$

IV. 분석결과

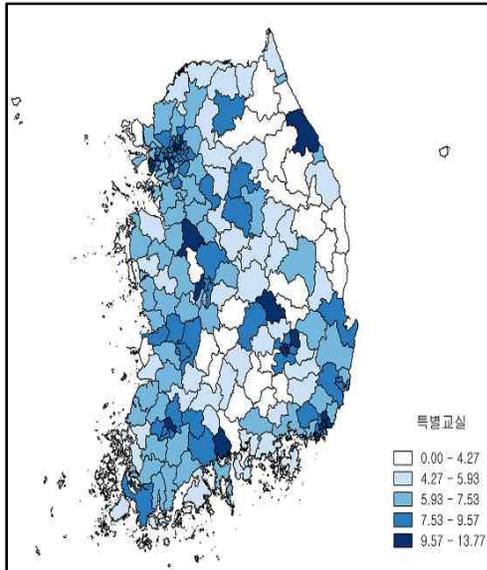
1. 기술통계 분석

실증분석에 활용되는 변수들 중 가변수를 제외하고 기술통계를 정리한 결과는 아래 <표 4>와 같다. 기술통계 분석결과 먼저, 2015년부터 2017년까지 전국 기초자치단체의 학교당 특별교실 수는 평균 7.02개로 나타났으며, 학교당 강당 수는 평균 0.44개, 학교당 체육관 수는 평균 0.57개, 학교당 급식실 수는 평균 0.98개로 분석되었다.

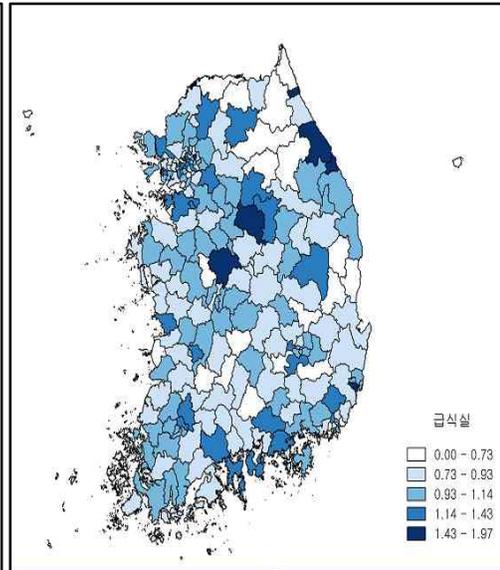
기술통계 결과를 살펴보면, 기초자치단체 간 학교교육시설과 학생지원시설의 격차가 큰 것으로 분석되었다. 특히 학교당 평균 체육관의 숫자가 많은 기초자치단체는 충청북도 충주시로 1.72개의 체육관을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 경상북도 및 경상남도 내 ‘군’ 지역의 학교들에서는 체육관이 아예 없거나 부족한 기초자치단체 또한 존재하여 상당한 격차를 보여준다. 이러한 결과는 특별교실의 수, 강당 수, 급식실 수에서도 동일하게 나타난다. 이하 <그림 2>에서 <그림 5>는 교육인프라의 지역 간 공간적 분포패턴을 보여준다. 이는 GIS(Geographic Information System) 분석 중 하나로

네츄럴 브레이크(Natural Breaks) 등간격을 활용하여 교육인프라의 지역별 분포도를 나타낸 것이다.

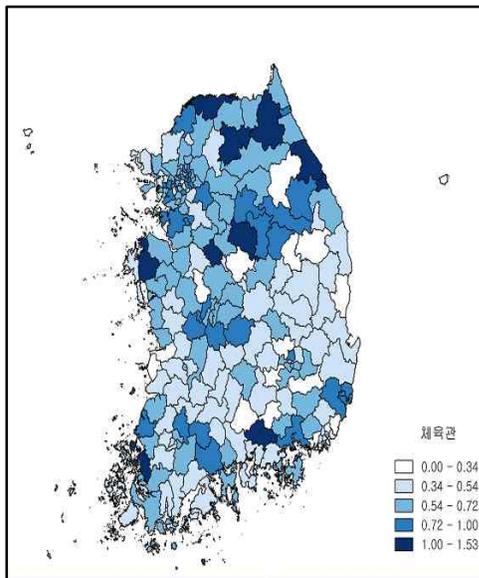
〈그림 2〉 지역별 학교당 평균 특별교실 수



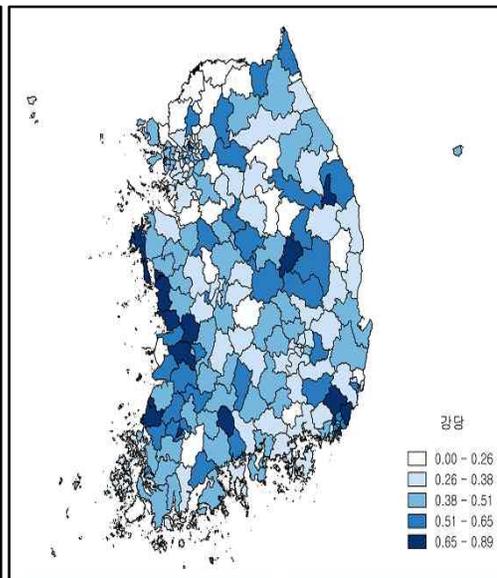
〈그림 3〉 지역별 학교당 평균 급식실 수



〈그림 4〉 지역별 학교당 평균 체육관 수



〈그림 5〉 지역별 학교당 평균 강당 수



〈그림 2〉는 지역별 학교당 평균 특별교실 수의 분포도를 보여준다. 특별교실이라 함은 과학실, 음악실, 미술실, 컴퓨터실, 멀티미디어실 등 교과특성에 맞는 교실을 의미하며 다양한 규모의 학습 집단에 대응하는 공간을 의미한다. 특별교실의 경우 다른 유형의 교육인프라에 비해 지역 간

격차가 상당한 것으로 나타났다. 평균 특별교실 수가 가장 많은 지역은 13.77개를 보유하지만, 특별교실이 적은 기초자치단체는 1.9개를 보유하는 것으로 분석되었다. 특히 지역별 분포를 보면 상대적으로 수도권(서울·경기)과 광역시는 평균 특별교실 수가 많지만 강원, 경북 등 농어촌 지역일 수록 그 수가 적은 것으로 나타났다.

〈그림 3〉은 지역별 학교당 평균 급식실 수의 분포도를 보여준다. 급식시설의 분포는 지역별 특별교실의 분포와 유사하나 서울의 경우에는 급식시설이 다른 지역에 비해 부족한 것으로 나타났다. 최근 서울시 내 자치구 간 학교시설 격차에 대한 문제가 제기되고 있는데, 특히 급식시설의 격차가 심한 것으로 나타났다.²⁾

〈그림 4〉와 〈그림 5〉는 지역별 학교당 평균 체육관, 강당 수의 분포도를 보여준다. 체육관과 강당의 분포는 특별교실의 분포와는 다르게 지역별 격차가 낮은 반면, 다른 지역에 비해 수도권과 광역시에서 해당 시설이 적은 것으로 나타났다.

다음으로, 2013년부터 2015년까지의 학교당 지역교육현안수요 특별교부금 교부액 평균은 29,691천원으로 나타났다. 3년 동안 학교 수에 비해 가장 많은 교부액을 지원받은 기초자치단체는 453,625천원을 교부받은 반면, 교부금을 지원받지 못한 기초자치단체도 상당 수 존재한다. 2013년에는 65개, 2014년에는 50개, 2015년에는 42개의 기초자치단체가 지역교육현안수요 교부금을 지원받지 못하였다.

기초자치단체의 초·중·고등학교 학생 수는 평균 26,382명이며, 학생 수가 가장 많은 기초자치단체는 경기도 수원시로 2015년 초·중·고등학교 학생 수가 163,297명으로 나타났다. 반면 학생 수가 가장 적은 기초자치단체는 경상북도 울릉군으로 초·중·고등학교 학생 수의 합계가 638명으로 나타났다. 지방자치단체의 재정력을 보여주는 재정자립도는 평균 26.13%이며, 1인당 지방세액은 평균 380천원으로 분석되었다.

〈표 4〉 기술통계 분석결과

변수		N	평균	표준편차	최소값	최대값
학교 교육시설	학교당 평균 특별교실 수	678	7.02	2.20	1.9	14.55
	학교당 평균 강당 수	678	0.44	0.15	0.08	0.95
	학교당 평균 체육관 수	678	0.57	0.23	0	1.72
학생 지원시설	학교당 평균 급식실 수	678	0.98	0.23	0.25	1.97
학교당 특별교부금 교부액 (단위: 천원)		678	29,691	41,351	0	453,625
학생 수		678	26,382	28,330	638	163,297
1인당 지방세 (단위: 천원)		678	380.30	203.03	84.84	1,225.62
재정자립도		678	26.13	14.20	7.3	75.9

주: 학교 교육시설, 학생 지원시설의 기술통계 분석결과 값은 226개 기초자치단체에 대한 2015년부터 2017년까지 3개 년도의 값에 해당하며 학교당 특별교부금 교부액, 학생 수, 1인당 지방세, 재정자립도 변수의 값은 2013년부터 2015년까지 3개년도 값에 해당함

2) 서울신문. 서울시의회 “식당이 없는 학교 39.5%... 시설물 격차 여전히 심각” 학교시설 현황-실태 분석결과, 유지관리비 공·사립 간 격차 특히 심해. 2016.08.18

2. 특별교부금이 교육인프라에 미치는 영향 분석

〈표 5〉는 지역교육현안수요 특별교부금의 배분이 교육인프라 수준에 미치는 영향에 대한 패널 GLS 분석 결과를 보여준다. 분석결과에 따르면, 지역교육현안수요 특별교부금의 배분은 교육인프라 수준에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로, 학교교육시설 및 학생지원시설 중 강당을 제외한 특별교실, 체육관, 급식시설에서 학교당 평균 특별교부액을 많이 지원받은 지방자치단체일수록 교육인프라 수준이 높은 것으로 분석되었다.

통제변수 중 학생 수는 학교당 평균 특별교실 수, 체육관 수, 급식실의 수에 통계적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 학생의 숫자가 많은 지방자치단체일수록 학교교육시설 및 학생지원시설이 많은 것으로 나타났다. 반면, 강당의 경우에는 오히려 학생 수가 많은 지방자치단체일수록 강당 수가 적은 것으로 분석되어 지역 간 강당 시설의 편차를 보여준다.

다음으로, 지방자치단체의 재정력은 해당 지방자치단체의 교육인프라 수준에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 1인당 지방세액은 특별교실 수와 강당 수에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치며, 재정자립도는 급식실 수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실제 강당, 체육관, 급식실 등의 교육인프라 시설의 경우 광역 및 기초자치단체, 기업체, 학교법인 등 외부로부터 대응투자를 확보한 경우에 한해 이를 검토하여 지원하기 때문에 해당 지방자치단체의 재정력이 교육인프라 확충에 영향을 미치는 주요 요인이라고 할 수 있다.

통제변수 중 특기할만한 점은 ‘군’ 지역 일수록 ‘시’, ‘구’ 지역에 비해 학교당 평균 교육시설과 학생지원시설의 수가 적은 것으로 분석되었다는 것이다. 이는 지역의 특성에 의해 교육인프라 격차가 발생하고 있음을 보여준다. 특히 도시 지역에 비해 농어촌 지역이 많이 속해있는 ‘군’ 지역의 교육인프라가 적은 것으로 나타나 특별교부금의 성과와 함께 특별교부금이 수요에 대응하여 적재적소에 배분되고 있는지에 대한 분석 또한 향후 진행되어야 할 것이다.

〈표 6〉은 지역교육현안수요 특별교부금의 배분이 교육인프라 개선에 미치는 영향에 대한 다중회귀분석 결과이다. 본 연구에서는 다중회귀분석을 통해 학교당 평균 특별교부금의 교부액이 2015년 대비 2017년 교육인프라 변화(차이)에 미치는 통계적인 영향력을 분석하였다. 분석 결과, 특별교부금의 배분이 교육인프라 개선에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해서 2015년에 학교당 특별교부금의 배분액이 많은 지방자치단체일수록 2015년 대비 2017년 교육인프라 변화가 정(+)의 방향으로 더 크게 발생하는 것으로 분석되었으며 이는 개선효과가 더 크게 나타남을 보여준다. 이러한 결과는 특별교부금 지원액의 증가가 교육인프라 수준의 개선에 기여함을 보여준다.

〈표 5〉 특별교부금이 교육인프라에 미치는 영향에 대한 패널 GLS 분석결과 (2015년~2017년)

변수	학교교육시설			학생지원시설
	특별교실	체육관	강당	급식실
지역교육 현안수요 교부액	0.0008* (0.0004)	0.00019* (0.0001)	0.0003 (0.00009)	0.00008* (0.00004)
학생 수	0.0012*** (0.00007)	0.00005*** (0.00001)	-0.00004*** (0.00001)	0.00002*** (4.96e-06)
1인당 지방세	0.0063*** (0.0016)	0.0112*** (0.0002)	-0.00006** (0.00002)	-0.00002 (0.000015)
재정자립도	-0.00002 (0.0001)	0.0007 (0.0004)	-0.00003 (0.00004)	0.0013*** (0.0002)
시 지역	-2.0514*** (0.0434)	-0.0320*** (0.0087)	-0.0146 (0.0105)	0.0610*** (0.0044)
군 지역	-3.4171*** (0.06003)	-0.0817*** (0.0101)	-0.0206* (0.0109)	-0.0732*** (0.0076)
상수	8.3920*** (0.0526)	0.5323*** (0.0102)	0.4952*** (0.0099)	0.9484*** (0.0055)
wald-chi ²	9169.7***	578.36***	122.04***	2795.52***
관찰 수	678	678	678	678

주 a) 괄호 안 표준편차

b) * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

〈표 6〉 특별교부금이 교육인프라 변화에 미치는 영향 분석

변수	학교교육시설 및 학생지원시설 (2015년 대비 2017년 변화)			
	특별교실	체육관	강당	급식실
지역교육 현안수요 교부액	0.0013* (0.0008)	0.0003* (0.0002)	0.0001 (0.0001)	0.00006 (0.0001)
학생 수	0.0004* (0.0002)	0.0005 (0.0005)	6.01e-06 (0.00003)	8.28e-06 (0.00003)
1인당 지방세	0.0003 (0.0004)	0.0009 (0.0007)	-0.0001 (0.00006)	-0.00005 (0.00006)
재정자립도	0.0004 (0.0055)	-0.0002 (0.0012)	-0.0002 (0.0008)	-0.0002 (0.0008)
시 지역	-0.0845 (0.1517)	0.0108 (0.0341)	0.0390* (0.0397)	-0.0068 (0.0224)
군 지역	0.0584 (0.1692)	-0.0466 (0.0380)	0.0397 (0.0243)	0.0026 (0.0250)
상수	-0.2914** (0.1436)	0.1085*** (0.0323)	-0.0587*** (0.0207)	0.0212 (0.0212)
R ²	0.041	0.045	0.039	0.020
관찰 수	226	226	226	226

주 a) 괄호 안 표준편차

b) * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지역교육현안수요 특별교부금의 교부액이 교육인프라 수준에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 특별교부금의 교부액이 많은 지방자치단체일수록 교육인프라 수준이 높은 것으로 분석되었다. 이는 특별교부금의 증가가 교육인프라 수준의 개선을 이끌어내고 있다는 점을 보여준다.

둘째, 특별교부금의 교부액이 교육인프라 수준의 변화에도 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친다. 이는 특별교부금의 교부액이 많은 지방자치단체일수록 교육인프라의 개선의 폭이 더 큰 것으로 나타났다. 다시 말해 특별교부금의 증가가 교육인프라 수준을 증가시킴과 동시에 더 나아가 교육인프라 개선의 폭도 증가시키는 것으로 분석되었다.

본 연구의 결과를 바탕으로 도출된 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체간 교육인프라 수준의 차이가 실증적으로 증명되었다. 따라서 중앙정부의 특별교부금은 이러한 지역 간 교육시설 수준의 격차를 해소하기 위한 방향으로 배분될 필요가 있다. 교육재정 배분, 특히 특별교부금의 배분에 있어 분명한 정책적 지향점을 수립할 때 특별교부금의 본래 취지를 충족하고, 제도에 대한 지지도 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 특별교부금을 배정받지 못한 기초자치단체가 상당수 존재하는데 이들 교육청 중 교육인프라의 수준이 떨어지는 지자체에 대한 우선적 배정이 필요하다. 분석 결과 매년 약 40 ~ 60개의 지자체가 관련 특별교부금을 교부받지 못하였는데, 이들 지역에 대한 교육인프라 수준을 교차 분석하여 예산 배분의 합리성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 교육부는 교육인프라에 대한 노후 정도에 대한 통계를 연중 관리하고, 이를 특별교부금 배분에 연계한다면 예산 배분의 합리성을 실질적으로 높일 수 있을 것이다.

셋째, 학교당 특별교부금의 배분액이 많은 지방자치단체일수록 교육인프라 수준의 개선효과가 큰 것으로 분석됨에 따라 교육인프라 수준과 예산 배분을 적극적으로 연계할 필요가 있다. 특히 연구결과 지역 간의 인프라 격차가 분명히 드러남에 따라 이를 특별교부금 배분의 근거로 활용할 수 있을 것이다. 모든 지자체가 동일한 교육인프라를 구축하는 것은 불가능하지만, 특별교부금의 역할은 이러한 격차를 완화하는 것이기 때문이다.

넷째, 연구를 통해 지역교육현안수요 특별교부금의 교육인프라 개선 효과는 증명되었으나, 여전히 예산 배분의 자의성, 합리성의 부족 문제가 해결된 것은 아니다. 따라서 지역교육현안수요 특별교부금은 예산배분의 자의성을 최대한 줄이는 것이 향후 정책과제가 될 것이며 이 과정에서 유력하게 검토될 수 있는 정책 대안으로서 성과기반 예산제도를 검토할 수 있다. 여기서 유의할 점은 통상적으로 통용되는 성과주의 예산제도와는 개념적인 틀과는 상이하다. 즉, 성과가 우수한 지역에 예산을 배분하는 것이 아니라 성과정보와 증거에 기반하여(evidence based) 인프라가 부족한 지역을 객관적으로 확인하고, 이를 근거로 예산을 우선 배분한다면 지역교육현안수요 특별교부금 배분의 신뢰를 확보할 수 있을 것이다. 다시 말해 예산 배분의 자의성과 주관성을 배제하여 정책의 신뢰를 회복함은 물론 정책 효과를 높일 수 있을 것이다. 아울러 정책의 산출물이 물리적

으로 확인이 가능한 정책 영역인 지역교육현안수요 특별교부금의 경우 성과정보기반 예산제도에 매우 적합한 영역이다.

본 연구는 실증적인 데이터를 활용하여 지방교육재정 특별교부금의 성과를 분석하였다는데 의의가 있고 이는 기존 연구들과의 가장 큰 차별점이다. 특히 국가시책수요 특별교부금의 성과 분석에 대한 기존 연구들은 있지만, 지역교육현안수요에 대한 연구는 거의 없기 때문에 향후 성과 분석의 토대를 마련했다는 점에서도 의의가 있다.

그러나 본 연구에서는 교육인프라를 측정함에 있어 학교 건물, 시설 등의 하드웨어적인 측면에만 주목하였다는 한계가 존재한다. 따라서 향후 연구에서는 교육의 질, 교육의 내용 등 보다 광의의 의미에서 교육인프라를 측정하고 특별교부금이 교육인프라에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 특별교부금 외에 지방자치단체의 교육인프라 수준에 영향을 미칠 수 있는 재원인 보통교부금 교부액, 지방자치단체의 이전 재원 중 학교시설사업경비에 대한 정보는 광역자치단체 수준까지만 공개되기 때문에 이를 고려하지 못하였다. 대신 보통교부금의 근거가 되는 학생 수나 지방자치단체의 재정력을 나타내주는 재정자립도, 1인당 지방세액을 통제변수로 고려하였다. 지방교육재정의 효율화를 위해서는 무엇보다도 실증적인 데이터를 바탕으로 한 객관적인 연구 결과물들의 축적이 필요하다. 특히 지방교육재정의 성과를 분석한 연구들을 통해 지방교육재정의 효과를 면밀히 검토하고 예산이 합리적으로 배분되도록 기여할 수 있다.

끝으로 특별교부금의 성과를 논하기 위한 향후 과제는 특별교부금이 교육인프라 수요가 많은 지역에 적재적소로 배분되고 있는지에 대한 분석일 것이다. 그러나 데이터 구득 상의 한계로 이에 대한 실증적인 연구는 매우 부족하다. 따라서 본 연구는 지방교육재정에 대한 정보 공개의 확대와 체계적인 데이터 구축 노력이 축적될 때 지방교육재정 운영의 효율화가 가능함을 시사한다.

참고문헌

- 감사원. (2008). 「교육과학기술부 특별교부금 운용실태 보고서」
- 김민희·김지하. (2012). 지방교육재정 특별교부금제도의 성과와 과제. 「교육재정경제연구」, 21(3): 1-34.
- _____. (2014). 특별교부금제도 관리운영과정 개선방안. 「교육재정경제연구」, 23(2): 59-91.
- 김석태. (2014). 지방재정 통합과 국세의 지방 이양. 「지방정부연구」, 18(1): 611-631.
- 김지하·정민주. (2016). 특별교부금 국가시책사업 평가의 실태와 개선과제. 「교육재정경제연구」, 25(4): 27-63.
- 김찬동·최진혁. (2016). 교육자치의 제도개혁방향: 교육행정기관구성을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(2): 393-414.
- 김철희. (2008). 중앙정부의 이전지출과 국회의 재정통제. 「의정논총」, 3(1): 35-62.
- 류민정. (2013). 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안. 「지방정부연구」, 17(3): 315-334.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 패널데이터 분석」

- 박은진. (2009). 「교육과학기술부 특별교부금 배분의 정치성에 관한 실증연구: 지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로」. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위 논문.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 50(2): 71-96.
- 송기창. (2008). 국가 교육재원 배분과정의 효율화 방안. 「교육재정경제연구」, 17(1): 179-205.
- 오세희. (2016). 지방교육재정교부금 배분의 정치성과 합리성에 관한 소고. 「비교민주주의연구」, 12(1): 101-129.
- 윤기창·김순양. (2015). 인구규모에 따른 지역 간 교육격차 및 그 영향요인에 관한 연구: CIPP모형의 적용. 「지방정부연구」, 18(4): 293-315.
- 윤홍주. (2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 「교육재정경제연구」, 21: 145-171.
- 임후남·김지하·이선호·김용남. (2014). 「특별교부금 국가시책사업 평가 모형 개발 연구」. 한국교육개발원.
- 정현주·한유경. (2017a). 학교별 지방교육재정교부금 배분 공평성에 대한 특별교부금의 영향 분석. 「교육재정경제연구」, 26(1): 93-117.
- _____. (2017b). 특별교부금 배분에 영향을 미치는 학교 특성 분석. 「교육행정학연구」, 35(1): 61-85.
- 최영출·김민희. (2012). 지역교육청 효율성 분석 및 체제 개편 방안. 「지방정부연구」, 16(1): 195-223.
- 최정우·강국진·배수호. (2016). 정치적 영향력이 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 국회 안전행정위원회와 지방자치단체장 특성을 중심으로. 「행정논총」, 54(4): 169-198.
- 최준렬. (2009). 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. 「교육재정경제연구」, 18: 137-165.
- 최연태·이재완. (2011). 관료적 지대추구가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 189-218.
- 한재명. (2017). 학생 수 변화를 고려한 지방교육재정교부금의 지역간 형평화 효과 분석. 「지방행정연구」, 31(1): 107-132.
- 홍근석·장경원·김종순. (2016). 학령인구 변화에 따른 지방교육재정교부금 개선방안. 「한국지방재정논집」, 21(3): 153-178.
- 내고장알리미(<https://www.laiis.go.kr/>)
- 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)
- 학교알리미(www.schoolinfo.go.kr)

신가희(辛嘉熙): 연세대학교에서 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 재무행정, 비교정책, 제도분석 등이다(gahui1113@naver.com).

김영록(金永錄): 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 강원대학교 사회과학대학 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 재무행정, 교육정책, 정책평가, 공기업 등이다(yrkim0425@kangwon.ac.kr).

Abstract

The Improving Effect Analysis of Special Grants for Local Education Financial System on Education Infrastructure

Shin, Ga Hui
Kim, Young Rok

Recently, demand for local education welfare, for instance, the Nuri Curriculum or free school meal is constantly arising. Due to the reduction of internal tax, however, general grant for local education is decreasing, so it is necessary to secure the finances for local education demand. Also, on account of the phenomena of low birth and decrease in school-age population, there is more and more necessity to examine the scale and allocation of general grant for local education and also the performance as well.

From 2015, details of the size or allocation of general grant for local education came to be opened to the public through the local educational finance information service. With that, it is possible to analyze the performances of local education finances empirically. Therefore, this study analyzed the performances of the general grant for local education system by using the data of local educational finance information service. In detail, this research empirically analyzed the effects of special grants for local education on the improvement of education infrastructure in local governments.

This analysis shows that special grants for local education are positively associated with the level of education infrastructure. In this respect, this study is significant in that it has analyzed the performances of special grants for local education using empirical data. Therefore, this research suggests that it is needed to increase the disclosure of information about local education finances and make efforts to establish data systematically.

Key Words: Local Educational Finance System, Special Grants, Special Pending Demand for Local Education, Education Infrastructure, Local Educational Finance Information Service