

지방교육재정 특별교부금 배분의 결정요인으로서의 정치성과 합리성*

백 연 기**
배 정 아***

국문요약

교육재정에서 특별교부금은 보통교부금의 3%에 해당하는 재원으로 국가시책사업, 지역교육현안사업, 재해대책 사업을 위하여 시·도의 교육행정기관의 장에게 교부하는 재원이다. 2016년도를 기준으로 그 규모는 1조여 원에 달하지만 국회나 외부 기관의 통제나 사전 승인 없이 배분되어 왔기 때문에 사회 각계에서 투명성과 공정성에 대한 지속적인 비판과 의문을 받아 왔다. 그동안 학계에서는 특별교부금 제도와 관련한 선행연구가 다수 있었지만, 제도의 단순 소개이거나 일반적인 개선안 제시의 수준을 크게 벗어나지 못한 측면이 있다. 본 연구는 특별교부금 배분에 있어서 정치성 요인과 합리성 요인이 어떠한 영향을 미쳤는지를 통합모형을 구축하여 분석한다. 분석 대상은 17개 시·도교육청으로 특별교부금 배분액 총액을 포함하여 5개년(2012년도부터 2016년) 패널 자료이다. 분석결과에서 특별교부금 배분에 영향을 미치는 정치성 요인은 교육감 성향, 국회 지역구의원 예결위원 수, 교문위원 수가 통계적으로 유의한 영향관계에 있는 것으로 나타났다. 합리성 요인은 학생 수, 시·도교육청 평가결과 등급(행정, 재정), 학교 수, 기관수, 광역시·도 지역 구분이 통계적으로 유의한 영향관계에 있는 것으로 나타났다.

주제어: 지방교육재정, 특별교부금 배분, 정치성, 합리성, 국가시책사업, 지역교육현안사업, 재해대책사업

I. 서론

지방교육재정 특별교부금은 교육의 균형발전과 재정조정을 위한 재원이다. 「지방교육재정교부금법(이하 “교부금법”이라 한다)」 제3조는 지방교육재정 특별교부금(이하 “특별교부금”이라 한다)을 교육부장관이 지방재정교부금 중 일정 금액을 유보하여 시·도교육청의 특별한 재정수요가 있을 때 자신의 권한으로 교부하는 재원이라고 규정하고 있다. 특별교부금은 지방교육재정 보통교부금(이하 “보통교부금”이라 한다) 산정 시 예측할 수 없는 교육 사안에 탄력적으로 대처하고, 중앙정부가 지향하는 교육정책을 지방정부에 파급시키며, 전국 공통으로 추진되어야 하는 교육 사

* 본 논문은 전남대학교 학술연구비(과제번호: 2016-0324) 지원에 의하여 연구되었음.

** 제1저자

*** 교신저자

업 추진 등에 재정 지원을 할 목적으로 도입되었다.

교부금법은 특별교부금을 보통교부금의 3%(내국세 총액의 20.79%)에 해당하는 재원으로 국가 시책사업, 지역교육현안사업, 재해대책사업을 위하여 시·도의 교육행정기관의 장에게 교부하도록 명시하고 있다¹⁾. 2016년도를 기준으로 그 규모는 1조여 원에 달한다. 이렇게 막대한 재원임에도 불구하고 국회나 외부 기관의 통제나 사전 승인 없이 배분되어 왔기 때문에 사회 각계에서 투명성과 공평성에 대한 지속적인 비판과 의문을 받아 왔다. 예를 들어 언론에서는 “장관 ‘쌈짓돈’처럼 써대는 국가 ‘비상금’²⁾”, “교육부 시·도교육청 평가 지원금 격차 세 배까지”, “길들이기 수단”³⁾ 등의 내용으로 특별교부금의 배분과 운영에 대한 문제를 제기하여 왔다.

또한, 그동안 학계에서도 논의되어 온 특별교부금 관련 중요 쟁점들을 정리하여보면 다음과 같다. 첫째, 특별교부금은 지방교육재정의 일부를 교육부에 유보함으로써 일선 지방정부의 교육재정 운용에 대한 권한의 일부가 축소되고, 지방교육의 사전 재정계획 수립에도 차질이 발생하여 결국 지방정부의 재정자주권 약화를 가져올 수밖에 없다. 둘째, 특별교부금의 배분에 있어서 명확한 기준이 미흡하여 운용 과정에서 정치성이 개입될 소지가 많다. 셋째, 사업의 타당성 검토 및 운영 평가 관련 문제 등 합리성 및 효율성 측면에서도 전반적인 검토가 필요하다는 등의 지적이 있었다.

이러한 각계의 비판과 지적에도 불구하고 그 동안 선행연구는 특별교부금 제도를 단순 소개하거나 거시적 차원에서의 일반적인 개선방안을 제시하는 수준에 머무르고 있었다. 아울러 특별교부금 사업성과에 대한 분석 연구에서 국가시책사업수요와 지역교육현안사업수요에 대한 운영성과에 대해서는 일부 분석이 있다. 하지만, 재해대책수요 사업이 본래의 사업 목적보다는 시·도교육청의 교육행정 및 교육재정 운영 평가 결과에 대한 평가 지원금으로 중점적으로 교부되고 있음에도 불구하고 이에 대해 깊이 있는 연구는 확인되지 않았다. 또한, 기존의 연구들이 교육부에서 제한적으로 제공된 자료에 의존하였거나, 집행 자료도 1~3개 연도의 단기간의 자료를 가지고 분석하는 연구가 많았다. 세부 사업별로 교부 규모에 대한 영향요인 분석도 국가시책사업 수요와 지역교육현안사업 수요에 국한되어 있다.

따라서 본 연구에서는 특별교부금(국가시책사업비, 지역교육현안사업비, 재해대책사업비)의 배분에 영향을 주는 요인이 무엇인지에 대해 통합적으로 분석하는데 초점을 두었다. 아울러 특별교부금 배분에 있어서 영향을 주는 요인을 합리성과 정치성으로 구분하여 특별교부금 배분 규모에 어떠한 영향을 주었는가를 분석하여 향후 특별교부금제도 운용에 개선방안을 제시하고자 하는데 연구의 목적을 두었다.

1) 지방교육재정교부금법 일부개정(법률 제16848호, 2019.12.31.)으로 2020.1.1.부터 해당연도 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계재원으로 사용되는 세목의 해당금액은 제외)총액의 1만분의 2,079 해당액

2) 서울신문, 2008.09.04. 6면.

3) 한겨레신문, 2016.09.25.

II. 이론적 배경

1. 선행연구 검토

특별교부금의 세부 사업은 범위가 포괄적이고 지원기준도 명확하지 않아 배분의 공정성 문제가 지속적으로 대두되어 왔다. 교육부는 특별교부금 제도에 대한 문제점을 개선·보완 하려는 의지를 보여 왔지만 아직도 논란의 여지가 남아있는 것이 현실이다.⁴⁾ 예를 들면, 재해 대비 사업비 중 일부를 시·도교육청 및 재정운용 성과 평가 결과의 지원금으로 활용하여 공정성 논란이 야기되기도 하였다.⁵⁾ 특별교부금 제도가 자주 논란의 대상이 되고 있음에도 불구하고 이에 대한 일부 선행연구를 제외하고는 학계의 관심은 그렇게 크지 않아 보인다.

최준렬(2009)은 특별교부금의 국가 시책사업 운영 실태 분석을 통해 문제점을 도출한 후 그에 대한 개선방안을 제시하였다. 특별교부금의 사업목적과 대상을 구체화해야 하고, 규모와 배분율을 낮춰서 보통교부금으로 전환해야 한다고 제안하고 있으며, 교부시기도 상반기에 완료함으로써 실질적인 사업효과를 갖도록 해야 한다고 하였다. 또한, 예산·결산과정에서 국무회의 의결과 국회에 보고절차를 가져야 한다고도 했다. 특히, 이 연구에서는 지역교육현안사업 내용을 분석하여 학교시설 증·개축과 교육환경개선사업 등의 시설비 집행이 대부분(82%)이기 때문에 본 사업은 사전에 시·도교육청의 자체 시설계획에 따라 집행할 수 있도록 보통교부금으로 교부되어도 충분하다고 주장하였다.

박은진(2009)은 2005년 기준 교육과학기술부 지역교육현안수요 시·도교육청별 특별교부금 배분액을 종속변수로 하고, 정치성(지역구 국회의원의 당선 횟수, 지역구국회의원 여당 여부, 지역구 국회의원 수, 지역구 국회의원 예결위 소속 여부, 지역구 국회의원 교과위 소속 여부, 교과부 2급 이상 고위관료들의 출신학교 포함 여부, 시·도교육감 출신학교 포함 여부의 7개요인)을 독립변수로 하여 분석하였다. 분석결과 국회 교육과학기술위원회 위원이 소속된 지역과 시·도 교육감의 출신학교 여부와 같은 정치성이 특별교부금 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김민희·김지하(2012)는 실질적인 사업의 성과를 분석하여 개선방안을 제시하였다. 2004~2011년의 특별교부금 중에서 국가시책사업 수요와 관련된 대응투자 현황과 2010년을 기준으로 학교급별 국가시책사업 수 분포를 분석하였다. 국가시책사업의 영역별 성과에 대해서는 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교 담당자의 인식조사를 병행하였다. 이 연구에서는 특별교부금 제도 개선을 위해 교부금의 규모 축소, 대응투자 하향, 지역교육현안사업 심사위원회 운영 등 사업 운영의 효

4) 그동안 특별교부금제도 중 사업의 적정성과 관리 문제로 가장 논란의 중심에 있었던 국가시책사업에 대해서는 그 집행 결과에 대한 평가를 정기적으로 실시하도록 2016.5.31.자로 특별교부금 국가시책사업 성과평가 운영규정(교육부 훈령 제173호)을 제정함으로써 일부 문제점을 해소하는 계기가 마련되기도 하였다.

5) 연합뉴스(2016.3.22.). "경기교육청, 시도교육청 평가체제 개선 요구", <http://www.yonhapnews.co.kr/dev/9601000000.html>.

6) 교부금법 개정(법률 제15333호, 2017.12.30.)으로 국가시책사업비에서 평가 지원금을 교부하도록 하고 있음.

율성 제고를 위한 개선방안을 제시하였다.

송기창(2012)은 특별교부금 제도의 특징을 유사제도와와의 차별성 중심으로 소개하고, 관련 법률 및 운영의 변천 과정, 2005~2011년까지의 특별교부금 규모의 추이와 집행 실태 분석, 사업 집행 후 관리 및 평가제도 등의 운영 실태를 근거로 제도의 개선 과제를 제시하였다. 이 연구는 효율성을 제고하기 위한 방안으로 특별교부금의 성격을 명료화하여 사업의 중복을 줄여야 하고, 규모도 4%에서 3%⁷⁾로 축소하여 나머지 금액을 시·도교육청 보통교부금으로 전환해야 한다는 대안을 제시한다. 또한, 국가시책사업의 계획 단계에서의 국책교육사업심의회 위원 구성 시에 외부 인사를 다수 참여시켜 공정성을 향상시켜야 한다고 제안한다. 아울러 국가시책사업의 시·도교육청의 대응투자액이 해마다 가중되므로 규모를 축소할 필요가 있고 교부시기도 일선 학교에서 사업 내용이 교육계획에 충분히 반영 될 수 있도록 앞당겨야 한다고 제안한다.

김민희(2014)는 특별교부금과 국고보조금에 대해서 운영실태, 사전심사, 교부과정, 운용평가제도 측면에서 비교분석하였다. 양 제도는 중앙정부와 지방정부 간 재정운영 권한을 둘러싼 문제, 지방의 부담 과중, 사전·사후관리체계 구축 노력 등의 공통적인 문제가 있는 것으로 파악되었다. 이 연구에서는 특별교부금제도와 국고보조금제도가 지방재정조정제도로 기능한다는 공통점을 가지고 있지만, 결국은 국가의 재정 통제권의 강화는 지방교육자치권의 약화 문제로 이어질 수 있음을 지적하였다.

오세희(2016)는 지방교육재정교부금 배분의 정치성과 합리성에 관한 소고에서, 보통교부금과 특별교부금의 확보 및 배분의 합리성과 정치성 요인을 함께 연구하였다. 특별교부금은 교육부의 사업부서나 시·도교육청의 신청을 받아 내부 검토를 거쳐 장관의 결재 아래 집행되므로 교육관련 이해관계자의 영향력에 의해 좌우될 수 있어 정치성이 개입 될 소지가 크다고 지적하였다. 다만, 특별교부금 배분의 정치적 영향력을 실증적으로 분석하여 개선방안을 제시하지 못했다는 점에서 한계점을 갖는다.

정현주·한유경(2017a;2017b)은 특별교부금 배분에 영향을 미치는 학교 특성을 분석하였다. 2015년 기준 공·사립 초·중·고등학교별 학생 1인당 특별교부금을 종속변수로 하고 시·도교육청 특성(교육감의 정치적 성향, 교육감의 초·중등 교육관련 경력, 학교운영비 배분 방식, 시 지역 및 도 지역 여부)과 학교수준(교원 1인당 학생 수, 설립유형, 특수학급 운영여부, 학교 재정확보 노력)을 독립변수로 하여 분석하였다. 분석결과, 학교 수준에서는 교원 1인당 학생 수가 적을수록, 공립에 비해 사립학교, 초, 중, 고 순으로, 특수 학급 설치여부, 학교재정 확보 노력도 등이 양(+)의 영향이 있는 것으로 나타났다. 교육청 수준에서는 교육감성향이 정치적으로 보수 및 초·중등 출신인 경우 부(-)의 영향이 있는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 분석 대상이 2015년도 특별교부금 배분액만 가지고 분석하였다는 점에서 한계점을 갖는다.

윤홍주(2017)는 지역교육현안수요 특별교부금 배분의 공정성 및 영향요인을 2013~2016년도 결산금액을 기준으로 분석하였다. 공정성 분석에서는 지니계수를 230여 개 기초자치단체별로 분석한 결과, 군 지역의 학생당 배분액은 감소한 반면, 자치구는 증가한 것으로 나타났고, 군 지역 학

7) 교부금법 개정(법률 제15333호, 2017.12.30.)으로 3%로 인하 됨.

교당 배분액은 높은 것으로 나타났다. 또한, 교육문화체육관광위원회(이하 “교문위”이라 한다) 소속 여부와 친여 성향 교육감인 경우에만 학교당 특별교부금 배분액이 유의미하게 더 많은 것으로 나타났다. 이 연구는 그동안 논란이 되었던 특별교부금 배분 과정에서 정치적 영향요인이 얼마나 크게 작용하고 있는가를 실증적으로 제시하였다. 다만, 특별교부금 세부 사업 중 지역교육현안사업에 국한하여 연구하였다는 부분이 아쉽다.

선행 연구가 공통적으로 제시하고 있는 개선 방안은 사업의 목적과 대상의 명료화, 사업 규모의 축소, 보통교부금으로의 전환, 평가 시스템의 도입 등이다. 선행연구의 한계점은 대부분이 특별교부금 배분에 대한 실증 자료를 대부분 단 년도 또는 특정 세부사업에 한정하여 연구하였다. 이는 특별교부금제도 운용이 교육부의 내부적인 의사결정에 따라 집행되어 그 집행결과가 대외적으로 일부만 공개되는 등 정보수집의 제약이 작용한 것으로 파악된다.

따라서 본 연구에서는 5년간(2012~2016년)의 실증적 자료를 수집하여 특별교부금 세부 사업 5개 분야(교부금 총액, 국가정책사업비, 지역교육현안사업비, 재해대책비, 평가 지원금)를 종속변수로 하였다. 독립변수로는 정치성 요인 4개[교육감 성향, 교육감 초·재선 여부, 지역구 국회의원 예결위원 수, 교문위원 수]와 합리성 요인 6개[학생 수, 시·도교육청 평가 등급(행정, 재정), 학교 수, 기관수, 광역시·도 구분]로 구성하였다. 재해대책비와 평가 지원금, 교육감 초·재선 여부, 기관 수, 시·도교육청 평가 결과 등급 요인 등은 기존연구에서 다루지 않았던 변수이다. 또한, 배분에 영향을 주는 합리성 요인과 정치성 요인의 인과관계를 통합적으로 분석함으로써 선행연구와 차별성을 갖는다.

2. 연구의 개념적 분석틀

1) 예산 배분의 정치성

예산배분의 정치성은 한정된 자원인 예산을 배분하는 과정에서 “예산상의 이득을 누가(who), 얼마만큼(how much) 향유하는가?”의 문제와 관련된다(이종은·조현수, 2007; 하연섭, 2014; 나중식, 2002). 예산배분의 정치성은 의회중심형 모델(congressional-dominance model)이나 지대추구 이론으로 설명할 수 있다. 의회중심형 모델에서는 의회의 예산 심사권과 입법권이 핵심적 통제수단이 되기 때문에 의원이 소속한 상임위원회와 해당 지역구에 배정된 연방예산 간의 유의미한 관계가 있음을 제시한다(최연태·김상현, 2008).

지대추구 이론(rent-seeking theory)에서는 예산결정의 행위자인 관료나 정치인이 그들의 이익이 최대화되는 방향으로 예산을 배분하기 위하여 노력하나 사회적으로는 합리적인 예산결정이 되지 못함을 설명한다(최정우·강국진·배수호, 2016). Arnold(1979)는 지역구 의원들과 고위 관료들이 상호의존적 교환관계를 통해 서로 이익을 추구하고 있음을 상하수도 사업이나 기타 공공 지출 사업의 대상 지역 선정 등의 예를 통해서 밝히고 있다. 관료들은 지역구 사업들에 대한 예산 배정 등을 통해 해당 지역구 국회의원의 재선을 돕고, 이에 대한 보답으로 지역구 의원들은 해당 부처

의 예산안 등을 지지해 주는 정치적 거래가 발생한다는 것이다(Arnold, 1979: 35-36, 최연태·김상현, 2008).

특별교부금 배분 역시 중앙부처인 교육부와 지방정부인 시·도교육청과의 정치적 영향관계에서 이루어지고 있다. 국회와 교육부와의 관계에서 교육정책에 대한 예산 결정은 국회 상임위원회인 교문위 위원과 예산결산특별위원회(이하 “예결위”라고 한다) 위원이 자신의 지역구에 대한 교육예산의 확보 활동과 교육부장관의 예산정책 실현이라는 실익을 상호 교환하는 과정이라고 볼 수 있다. 국회와 중앙정부인 교육부와의 관계에서 중앙정부 예산에 직접적인 영향을 미치는 상임위원회인 교문위와 예결위를 지역구별로 그 현황을 파악할 필요가 있다. 각 시·도별로 지역구를 두고 있는 해당 국회 상임위원회 위원들은 자신들의 지역구인 시·도교육청 예산 확보에 정치력을 발휘할 수 있기 때문이다. 교육부 소관 상임위원회인 교문위는 사전 예비심사에서, 예결위는 국회 본회의 의결 전 사전 종합심사에서 영향력을 발휘할 수 있다.⁸⁾

일부 언론보도에서는 “충남교육청, 홍문표 국회예결위원장에 감사패”⁹⁾ “정치인·장관 싹짓돈 ‘특별교부금’ 뜯어보니...”¹⁰⁾ 등, 교육부 특별교부금 배정과정에서의 국회 예결위와 교문위 소속 의원들의 영향력을 언급하고 있다. 특별교부금은 국회의 직접적인 통제는 받고 있지는 않지만 예산과정에서 소관 상임위 업무관련해서 각각 정치적 영향관계에 있다고 볼 수 있다. 이런 관점에서 국회 지역구위원의 해당 상임위원 수의 영향은 상당히 크게 작용할 수 있다. 다만, 국회의원의 여당과 야당 소속 여부는 지역구 예산확보 차원에서는 크게 다르지 않다고 보았으며, 비례대표 의원

8) 국회상임위원회 예결위와 교문위 역할 비교

구분	예결위	교문위
설치근거	- 국회법 제45조	- 국회법 제36조, 제37조 ①항 6호
선임방법	- 교섭단체 소속 의원 수의 비율과 상임위원회 위원 수의 비율에 따라 의장이 선임(국회법 제45조 ②항)	- 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 의장이 선임(국회법 제48조 ①항)
정수	50명(국회법 제45조 ②항)	29명(국회상임위 위원정수에 관한 규칙)
임기	1년(국회법 제45조 ③항)	2년(국회법 제40조)
주요역할	- 정부 예산안 종합심사(종합정책질의→ 부처별심사→ 예산안조정소위원회심사→ 예결위 전체 회의) - 정부 결산 종합심사	- 교육부 소관 의안과 청원 심사 - 교육부 소관 예산안 예비심사 - 교육부소관 결산 예비심사 - 교육부 소관 국정감사 및 조사

※자료: 국회법 및 교문위 홈페이지, 국회예산정책처 홈페이지 자료 재편집.

9) 국제뉴스, 2015년 1월 20일, 충남교육청은 지난 2여 년 동안 홍문표 위원장의 적극적인 활동으로 교육부 특별교부금 56억 원을 확보하는데 큰 도움을 받았다고 평가했으며, 그러한 재원으로 충남지역 학교의 교육환경 개선과 시설확충에 지대한 공헌을 한 점을 인정하여 이날 감사의 뜻을 전한 것이다. <http://www.gukjenews.com/news/articlePrint.html?idxno=194236>.

10) 중앙일보, 2014년 11월 25일, 국회 예산 심의를 거치지 않고 부처의 결정만으로 배정을 받을 수 있는데다, 정부 지원에 매칭해 지자체 예산을 별도로 투입할 필요가 없기 때문이다. 그러다 보니 지자체와 정치인들의 유치경쟁이 치열하다. 배정 과정에서 부처의 장인 장관의 영향력이 커 ‘장관의 싹짓돈’으로 불리기도 하고, 국회의원들의 지역구 관리용으로 활용된다. ...한 의원실 관계자는 “지역구를 가진 의원들은 현안수요 사업을 따내기 위해 치열하게 경쟁 한다”면서... 고위당직자나 교육부를 담당하는 교육위 소속 의원들의 경우 예산을 좀 배정을 받을 수 있다”고 말했다. <http://news.joins.com/article/print/16516428>.

은 지역구를 기반으로 하지 않기 때문에 이를 감안하지 않았다.

또한 특별교부금 배분에 있어서 교육부장관이 지향하는 정책 방향과 시·도교육감의 성향이 유사할수록, 교육감의 재임과정이 길어질수록 정책결정 과정에서의 정치력은 더 발휘될 수 있다. 특히, 지역교육현안사업의 경우 교부 조건으로 지방자치단체나 기업체 등의 대응투자 방식을 요구하는 경우, 교육감의 정치성은 더욱 필요하기도 하다. 교육현장에서는 보편적으로 교육감의 정치성이라는 용어를 사용하는 것을 꺼려한다. “교육감후보자의 자격은 후보자등록신청개시일로부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람이어야 한다.”¹¹⁾는 자격제한 규정이 정치성을 좁은 의미로 해석하게 한다.

선행연구에서는 교육감의 성향을 보수와 진보로 이분화 하는 측면이 있다. 본 연구에서는 중앙선거관리위원회 홈페이지, 시·도교육청별 홈페이지의 교육감 소개, 언론보도 자료 등을 검토하여 교육감 성향을 분석하였다. 교육철학적 관점에서는 학생중심, 학습자 개개인 인격 존중 등의 개혁적이고 혁신적인 성향을 띠는 경우에는 진보로, 그리고 본질주의나 향존주의 입장에서 교육의 본질에 충실하여 지식교육의 중요성과 교육을 통한 인재육성 등에 충실하려는 성향은 보수로 분류하였다.

그렇지만 주민 직선제로 교육감이 선출되도록 되어 있어서 정치성을 전혀 배제하기도 어렵다는 문제가 있지만 그렇다고 객관적인 근거를 찾기에 어려움이 많다. 따라서 교육감 후보시절 선거 공약, 언론보도, 지지단체 등의 성향을 근거로 교육감의 정치성향을 구분하였다. 본 연구에서는 정당이나 당파성 관점과는 달리 교육감이 정부정책의 호응도나 교육철학적 관점에서 성향(보수, 진보)을 분류하는 것이 더 합리적이라고 판단하였다. 분석시기의 정권 자체가 보수적 성향을 지녔기 때문에, 교육 정책적 관점에서는 중앙정부의 정책 기조에 동조하거나 우호적인 경우는 보수로, 정부 정책에 대한 반대나 개혁적인 성향은 진보로 구분하였다.

교육감의 성향은 중앙정부 관료와의 유대 관계 경향, 중앙정부 차원에서 정책의 순응정도의 판단 기준으로 삼을 수 있는 요소가 강하기 때문에 특별교부금 배분에 영향을 주는 정치성의 요소이다. 교육감의 초·재선 여부는 교육감의 행정력은 물론 재임 과정에서 연계 되는 교육부 관료와의 유대, 국회 지역구의원과의 관계를 통해서 정치적인 역량을 축적하게 되어 초선보다는 재임기간이 늘어남에 따라서 차이가 있다고 할 수 있다. 예산 과정은 정치적 과정이라고 할 만큼 예산의 편성, 심의, 배정, 집행 과정이 모두 정치적인 영향 아래 있다고 해도 과언이 아니다.

2) 예산 배분의 합리성

예산배분의 합리성은 ‘어떤 기준에 따라 예산을 배분할 것인가?’라는 질문과 관련된다(Key, 하연섭, 2014: 220-221). Lewis는 예산에 대한 경제적 이론이 가능하다고 보고, 예산배분에 있어서 합리성을 어떻게 추구할 것인지에 관해 다음과 같은 세 가지 기준을 제시하였다(하연섭, 2014: 222). 첫째, 희소한 자원의 배분이 제대로 이루어지기 위해서는 모든 지출로부터 발생한 편익이 적어도

11) 지방교육자치에 관한 법률 제24조(교육감입후보자의 자격) 제1항.

그 지출의 기회비용은 되어야 한다. 둘째, 예산 배분에 있어서도 한계비용을 도입하여야 한다. 셋째, 상대적 효과성에 따라 지출의 비교가 이루어져야 한다. 예산과정에서의 합리성은 이해관계집단의 압력에 얽매이지 않고 객관적인 사업타당성 분석 및 성과평가 결과에 기반 하여 정책 효과성 및 사업성고가 높은 사업에 우선순위를 두어 재원을 배분함으로써 예산운영의 효율성을 향상시키는 것이라 할 수 있다(조수현, 2008). 예산상의 이득을 극대화하기 위한 예산결정 및 배분 기준의 분석방법의 개발이 꾸준히 이루어지고 있지만 현실에서의 적용은 쉽지 않다. 최종적인 결과의 선택은 결국 인간의 가치판단에 의해 선택되어 질 수 밖에 없는 측면이 있다(나중식, 2002).

본 연구에서는 특별교부금 배분에 대한 정책결정에 비교적 합리적 기준이라고 판단되는 학교 수, 기관수, 학생 수, 시·도교육청 교육행정 및 교육재정운영 평가 등급, 광역시·도 구분을 합리성 요인으로 분석하였다. 특별교부금 제도의 목적이 지방교육재정 지원을 통해서 지역 교육의 균형 있는 발전을 기하는 데 있음을 감안하여, 본 제도가 의도한 목적이 최소한 훼손되지 않은 차원에서의 배분 기준을 의미한다. 이는 교부금법 제6조 및 같은 법 시행령 제4조의 보통교부금의 기준 재정수요액 산정 항목인 학교·교육과정 운영비, 교육행정비, 교육복지 지원비, 유아교육비에서 학교 수, 학생 수에 포함된다.

교육행정기관수 및 시·도교육청 평가결과도 합리적인 배분요인으로 포함하였다. 특히 기관수를 영향요인으로 포함한 이유는 일부 사업이 교육행정기관의 신설·시설개선, 정책 사업 추진에 투자되고 있어서 기관수도 중요한 요인이라고 판단하였다. 시·도교육청 평가결과는 교부금법 제5조의2에서 평가결과에 따라서 특별교부금을 줄 수 있도록 법령으로 규정함으로써 시·도교육청 평가결과 등급도 객관적인 배분기준으로 판단하였다. 즉, 시·도교육청의 교육행정 및 교육재정 운용 성과에 대한 평가는 초·중등교육법 제9조 제2항, 동 법 시행령 제12조, 시·도교육청 평가 운영 기준(교육부훈령), 지방재정법 제5조 제2항에 근거한다. 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적에 대해서 전년도 실적을 다음 해에 평가하는 방식이다.

시·도교육청 평가는 교육행정과 교육재정 운용 실적에 대해서 일괄 평가 하다가 2015년부터 시·도교육청 평가와 분리하여 평가하고 있다. 시·도교육청 평가는 교육부가 주관하여 평가되고 있으며, 교육재정 운용성과 평가는 교육부의 위탁을 받아 한국교육개발원에서 전문 평가위원을 구성하여 평가하고 있다. 평가 결과는 다음 연도 교육행정 및 교육재정에 환류 하도록 하여 제도 개선 등의 목적이 있으며, 그 결과에 따라서 우수한 시·도교육청에 대해서는 재정적 평가 지원금을 주고 있는 객관적 자료로 활용되고 있다.

본 연구는 특별교부금 배분에 있어서 정치성과 합리성의 영향요인을 동시에 하나의 이론모형에서 검증하기 위하여 실증분석의 분석틀을 다음과 같이 제시하고자 한다(그림 3). 본 연구에서는 지방교육재정 특별교부금 배분의 정치성 요인(교육감 성향, 교육감 초·재선 여부, 국회 지역구의원 교문위 소속위원 수, 국회 지역구의원 예결위소속위원 수)와 합리성 요인(학교 수, 기관수, 학생 수, 시·도교육청 평가결과(행정, 재정), 광역시·도 구분)이 종속변수인 시·도교육청 특별교부금(특별교부금 총액, 국가시책사업비, 지역교육현안사업비, 재해대책사업비(재해대책비, 평가 지원금))에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 본 연구의 연구문제와 가설은 다음과 같다.

지방교육특별교부금 배분에 영향을 주는 요인들은 무엇인가?

가설1. 정치성 요인은 특별교부금 배분에 영향을 줄 것이다.

가설2. 합리성 요인은 특별교부금 배분에 영향을 줄 것이다.

〈그림 1〉 연구의 개념적 분석틀



III. 연구 설계

1. 분석대상 및 분석방법

본 연구에서는 정치성 요인과 합리성 요인이 시·도교육청 특별교부금 배분규모에 미치는 영향을 알아보기 위해 패널분석을 실시하였다.¹²⁾ 모형의 적합성 검증 결과, 최종적으로 정치성과 합리성이 시·도교육청 특별교부금 배분 규모에 미치는 영향관계를 설명하는데 가장 적합한 모형은 확률효과모형으로 선택되었다.¹³⁾ 종속변수 중 국가시책사업을 예로 들면, 분석모형은 다음과 같다.

12) 본 연구에서는 자료 분석을 위해서 패널 데이터(panel data)를 분석을 하고자 한다. 패널 데이터(혹은 종단 자료)란 여러 개체들을 시간대별로 관측하여 얻는 데이터를 말한다. 즉, 동일한 개체들을 복수의 시간에 걸쳐서 관측한다는 것이다(한치록, 2017.) 패널 데이터는 시계열 데이터와도 다르다. 시계열 데이터는 한 대상을 복수의 시간에 걸쳐 관측함으로써 얻는 데이터인 반면, 패널 데이터는 복수의 대상을 복수의 시간에 걸쳐 관측한다는 것이다. 회귀분석과 시계열 분석을 동시에 실시하기 때문에 패널분석은 회귀분석과 시계열 분석의 한계점을 보완하여 누락변수의 문제를 줄이고 개체 간 이질성에 대한 분석을 가능하게 해준다는 장점이 있다.

$$\begin{aligned}
& \text{특별교부금 배분규모 (국가시책사업)}_{it} \\
& = 129.197 - 1.639 * \text{교육감성향}_{it} + 14.597 * \text{교육감 초재선 여부}_{it} \\
& - 9.856 * \text{지역구 국회의원 상임위 소속위원 수 (예결위)}_{it} \\
& + 4.172 * \text{지역구 국회의원 상임위 소속위원 수 (교문위)}_{it} \\
& + 0.001 * \text{학생 수}_{it} + 0.025 * \text{학교 수}_{it} + 5.445 * \text{기관 수}_{it} - 101.205 * \text{지역구분}_{it} \\
& + 11.187 * \text{행정평가결과}_{it} + 29.322 * \text{재정평가결과}_{it} + \epsilon_{it}
\end{aligned}$$

$$u_{it} = \mu_i + e_{it}$$

$$\mu_i \sim iidN(0, 41.14^2), e_{it} \sim iidN(0, 67.68^2)$$

$$i = 1, 2, \dots, 5; t = 1, 2, \dots, 17,$$

여기서,

$$\begin{cases} \text{교육감성향} = 0, \text{ 보수} \\ \text{교육감성향} = 1, \text{ 진보} \end{cases}$$

$$\begin{cases} \text{교육감 초재선 여부} = 0, \text{ 초선} \\ \text{교육감 초재선 여부} = 1, \text{ 재선} \end{cases}$$

$$\begin{cases} \text{행정/재정평가결과} = 0 \text{ 나머지} \\ \text{행정/재정평가결과} = 1 \text{ 우수} \end{cases}$$

본 연구에서는 시간의 변화에 따른 배분 규모의 차이보다는 연도별로 시·도교육청별 배분 규모의 차이를 검증하고자 하는 데 목적이 있다. 각 연도별 특별교부금에 따른 개체특성에 대해 다음 세 가지 모형, 즉, 고정효과모형, 확률효과모형, 합동모형을 가정하고, 모형적합단계의 여러 검정 절차를 통해 최종적으로 적합한 모형을 선택하였다.¹⁴⁾ 실증 분석에 사용된 자료는 횡단면 단위의 의존성은 없으나 오차항의 등분산성과 자기상관성을 모두 만족하지 않으므로 이를 고려하여 계수를 추정해야한다. 이를 보완하기 위해 로버스트 패널모형을 사용하였다.

- 13) 패널모형은 오차항의 가정에 따라서 1요인모형(one-way model)과 2요인모형(two-way model)으로 구분되고, 구분된 요인을 확률변수로 가정하는지 여부에 따라서 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model), 고정효과와 확률효과를 동시에 고려하는 합동모형(mixed effect model)으로 구분한다. 다양한 패널모형 중 가장 적합한 모형에 대한 선택은 Chow 검정, Breusch-Pagan LM 검정, Hausman 검정 등을 통해 이루어진다.
- 14) 본 연구의 모형적합단계는 다음과 같다. 첫째, 합동모형과 고정효과모형을 비교하기 위해 Chow검정을 이용하여 개체의 이질성이 존재하는가에 대한 검정을 한 후, 유의수준이 있는 경우에는 고정효과모형을 선택하고 없는 경우에는 합동모형을 선택하였다. 둘째, 합동모형과 확률효과모형을 비교하기 위해 Breusch-Pagan LM검정을 이용하여 확률효과모형에 포함된 개체효과와 분산이 0인지에 대한 검정을 한 후, 유의수준이 있는 경우에는 확률효과모형을 선택하고 없는 경우에는 합동모형을 선택하였다. 셋째, 합동모형과 고정효과모형을 비교하기 위해 Chow검정을 이용하여 개체의 이질성이 존재하는가에 대한 검정을 한 결과 합동모형으로 선택되고, 합동모형과 확률효과모형을 비교하기 위해 Breusch-Pagan LM 검정을 이용하여 합동모형이 선택된 경우에는 합동모형을 선택하였다. 넷째, 합동모형과의 비교를 통해 고정효과모형과 확률효과모형 모두 유의하게 나타난 경우, Hausman검정을 통해 설명변수와 개체효과 간의 상관관계가 존재하는지를 판별하였다. Hausman검정 결과, 귀무가설을 기각하여 설명변수와 개체효과 간의 상관관계가 존재한다고 나타나면 고정효과모형을, 그렇지 않을 경우에는 확률효과모형을 선택하였다.

분석에 사용된 자료는 2012년부터 2016년까지의 17개 시·도교육청별 특별교부금 배분 규모 자료로써 총 85개의 관측 값이 있다. 종속변수는 시·도교육청별 특별교부금 배분 규모를 국가시책사업비, 지역현안사업비, 재해대책사업비(재해대책비), 재해대책사업비(평가 지원금), 특별교부금 총액으로 구분하였다. 연도별 시·도교육청에 배분된 특별교부금은 억 원 단위까지로 하고 그 이하 금액에서 반올림하여 처리하였다.

설명변수는 시·도교육청별 교육감 성향, 교육감의 초·재선 여부, 국회 지역구의원 상임위 소속 위원 수(교문위), 국회 지역구의원 상임위 소속위원 수(예결위)의 요소를 정치성 요인으로 구성하고, 시·도교육청별 학교 수, 기관 수, 학생 수, 시·도교육청별 평가결과(교육행정 및 교육재정) 등급, 광역시·도 구분 요소는 합리성 요인으로 구성하였다. 시·도교육청별 교육감 성향, 교육감 초·재선 여부, 국회 지역구의원 상임위소속위원 수(교문위, 예결위), 시·도교육청별 교육행정 및 교육재정 운영 결과 평가는 각각 범주형 설명변수로 더미변수(dummy variable)를 사용하였다. 시·도교육청별 교육감 성향은 보수=0, 진보=1로, 교육감 초·재선 여부는 초선=0, 재선=1로 하였다. 시·도교육청별 학교 수와 학생 수는 교육기관인 공립 유치원, 공·사립 중학교, 공·사립 고등학교, 공·사립 특수학교로 하고, 기관 수는 교육행정기관인 도교육청, 도 직속기관, 교육지원청, 도서관수를 연구가 진행되는 현재 기준으로 하였다.

한편, 시·도교육청별 교육행정 및 교육재정 운영 결과 평가는 2012~2014년까지 교육행정과 교육재정 운용결과를 통합하여 평가하였고, 2015년도부터는 교육행정과 교육재정운영 성과 평가가 분리되었기 때문에 이를 반영하기 위해서 2개의 범주를 갖는 변수로 하여 평가 결과 우수등급을 받은 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 하여 2개의 더미변수를 생성하였다. 종속변수 5개요소와 설명변수 10개를 패널분석 하였다. 분석을 수행하기 위한 통계프로그램으로는 R을 사용하였으며, plm package를 사용하였다. 변수의 기초 통계는 <표 1>과 같다.

<표 1> 변수의 기초 통계

[n=85, 단위: 억 원, 명]

	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	국가시책사업비(시·도 당)	508.9	324.06	1.0	1500.0
	지역현안사업비(시·도 당)	254.5	165.32	32.0	933.0
	재해대책사업비(재해대책비)[시·도 당]	31.28	63.99	0.3	246.8
	재해대책사업비(평가 지원금)[시·도 당]	85.82	55.31	12.0	346.0
	특별교부금 교부총액(시·도 당)	861.8	508.27	76.0	2,802.9
설명 변수	교육감 성향	0.6	0.493	0	1
	교육감 초·재선 여부	0.60	0.49	0.0	1.0
	국회 지역구의원 상임위소속위원 수(예결위)	2.64	2.17	0.0	10.0
	국회 지역구의원 상임위소속위원 수(교문위)	0.44	0.50	0.0	1.0
	학교 수	970.12	754.94	0.0	3,515.0
	기관수	32.12	17.30	2.0	59.0
	학생 수	383,809.10	393,122.42	15,434.0	1,738,280.0
	평가 등급(행정)	0.60	0.49	0.0	1.0
	평가 등급(재정)	0.76	0.43	0.0	1.0

종속변수인 특별교부금 내역을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 국가시책사업 특별교부금의 5년 동안 시·도별 평균 교부액은 508.9억 원이고, 최소액은 2012년도 세종시로 1억 원이며, 최대 교부규모는 2014년도 경기도로 1,500억 원이다. 두 번째, 지역교육현안사업비는 시·도별 평균 교부액은 254.5억 원이고, 최소액은 2016년도 세종시로 32억 원이며, 최대 교부액은 2016년도 경기도로 933억 원이었다. 세 번째, 재해대책수요(재해대책사업비)는 평균 31.28억 원이고, 최소액은 0.3억 원으로 2016년도 전남이고, 최고액은 246.8억 원으로 2016년도 경북이다. 네 번째, 재해대책수요(평가 지원금)는 평균 85.82억 원이며, 최소액은 12억 원으로 2016년도 전남이고, 최고액은 346억 원으로 2016년도 경북이다. 다섯 번째, 특별교부금 총액을 기준하여 살펴보면, 5년간 평균 금액은 861.8억 원이고, 최저액은 세종시로 2012년도 76억 원이며, 최고액은 2,802.9억 원으로 2014년도 경기도가 해당된다.

다음으로, 설명변수인 교육감 성향, 교육감 초·재선 여부, 시·도교육청 평가결과는 더미변수 처리되어 통계결과에 대해서는 분석 결과에서 설명한다. 국회 지역구의원 상임위원회 위원 수(예결위, 교문위), 학교 수, 기관 수, 학생 수에 대한 설명은 다음과 같다. 첫 번째, 국회 지역구의원 상임위 소속위원 수(예결위) 평균은 2.6명이고, 가장 많은 지역은 2012년도와 2016년에 경기도가 10명이며, 제주도(2012년), 대전시(2014년), 울산(2016년), 세종시(2012년~2016년)는 해당 연도에 한 명도 소속위원이 없는 것으로 나타났다.

두 번째, 국회 지역구의원 상임위 소속위원 수(교문위) 평균은 0.44명이고, 가장 많은 지역은 2014년도와 2015년에 경기도가 8명이며, 울산시(2012~2015년), 세종시(2012~2016년도), 강원도(2012년도), 충청북도(2012~2015년도), 충청남도(2012~2015년도), 충청남도(2012~2016년도), 전라북도(2014~2015년도), 전라남도(2012~2015년도), 경상북도(2012~2015년도), 경상남도(2016년도), 제주도(2012~2015년도)는 소속위원이 없는 것으로 나타났다.

세 번째, 학교 수는 평균 970.12개교이고, 2016년도 경기도가 3,515개교로 가장 많았으며, 학교가 없는 시·도로 나타난 세종시는 2012년도에 충남, 충북의 행정구역 개편과정에서 학교 수가 편입되지 않은 관계로 본 통계에 산입되지 않았다. 네 번째, 기관 수 평균은 32.12개이고, 최저는 2012년도 2개 기관인 세종시가 해당되며, 최고는 59개로 경기도이다. 다섯 번째, 학생 수 평균은 383,809.1명이고, 최고는 1,738,280명으로 2012년도 경기도에 해당되며, 최저는 15,434명으로 2013년도 세종특별자치시이다.

2. 분석자료

특별교부금 배분에 영향요인 분석을 위한 자료는 연도별 시·도교육청 특별교부금 배부 금액 통계, 시·도교육감의 성향 분석표, 교육감의 초·재선 현황, 국회 지역구의원 상임위원 수(교문위, 예결위) 현황, 학교 수, 기관수(교육행정기관), 학생 수, 시·도교육청 교육행정 및 교육재정운용 평가 결과 등급, 광역시·도 구분 등이다.

자료 확보 방법은 먼저, 정보공개포털을 통해서 연도별 특별교부금 사업별 교부 현황, 특별교부

금 지역교육현안사업 세부 집행 내역, 재해대책사업비 세부 교부 현황을 교육부와 시·도교육청에 정보 공개 청구하여 확보하였다.¹⁵⁾

둘째, 교육감 성향과 초·재선 여부는 선형 연구, 중앙선거관리위원회 홈페이지, 시·도교육청별 홈페이지의 교육감 소개, 언론보도 자료 등을 통해서 확보하였다.¹⁶⁾

셋째, 교육통계서비스포털을 통해서 연도별 학생 수, 유치원과 학교 수를 파악하였고, 교육행정 기관 현황은 각 시·도교육청별 홈페이지와 전국 지역교육청별 홈페이지를 개별적으로 검색하여 자료를 확보하였다.¹⁷⁾¹⁸⁾

넷째, 지역구 국회 상임위원회 소속 현황은 대한민국국회 홈페이지와 해당 상임위원회 홈페이지를 통해서 위원 현황을 파악하였고, 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해서 국회 지역구의원 당선자 현황을 파악하여 이를 토대로 시·도별 지역구 의원을 분류하였다.

마지막으로 연도별 시·도교육청 교육행정 결과는 교육부 홈페이지와 언론보도 자료를 통해서 확보하였고, 교육재정운영 평가결과는 한국교육개발원이 발행하는 지방교육재정 운영성과 평가 보고서에서 추출하였다.¹⁹⁾

IV. 분석결과와 논의

1. 분석결과

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 시·도교육청 국가시책사업 특별교부금 배분 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 학생 수, 기관 수, 지역으로 나타났다. 학생과 기관의 수는 많을수록 국가시책사업 특별교부금 배분 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지역은 광역도일 경우보다 광역시일수록 국가시책사업 시·도교육청 특별교부금 배분 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 둘째, 시·도교육청 지역교육현안사업 특별교부금 배분 규모에 통계적으로 유의미한

15) 정보공개포털(<http://www.open.go.kr>).

16) 교육감의 성향 분석을 함에 있어서 지나치게 보수와 진보로 이분화시킴으로써 중도 성향을 무리하게 보수나 진보로 분류하는 문제도 있었고, 당선 당시에는 보수나 진보의 성향을 나타내다가도 재임 중에 그 성향이 다소 바뀌는 사례가 있었지만 이 부분도 충분히 반영하지 못하였다.

17) 교육통계서비스포털(<https://kess.kedi.re.kr/index>).

18) 연구과정에서 연도별로 학교 수와 행정기관 수를 파악하면서, 학교 수에 대한 통계는 교육통계시스템을 통해서 최신 통계를 확보할 수 있었지만, 교육행정기관 수는 연도별 통계 확보에 어려움이 있었다. 그래서 교육행정기관은 그 설치 근거가 명확하고 비교적 안정적인 추세를 보인다고 가정하여 최근의 행정기관 수를 기초통계로 활용함으로써 연도별 변동 현황을 충분히 반영하지 못하였다. 따라서 각 시·도교육청 소속 기관 현황이 연도별 추이와 차이가 발생할 수 있다. 사립학교 수와 학생 수 산정에 있어서는 지방교육재정의 지원이 제한적으로 이루어지고 있는 자율형 사립 고등학교등에 대해서는 분석 자료 활용 시에 신중하게 처리하여야 함에도 불구하고 이를 감안하지 못하였다.

19) 교육부 홈페이지(<http://www.moe.go.kr/main.do?s=moe>).

영향을 미치는 변수는 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(교문위)와 학교 수로 나타났다. 지역구 국회의원 상임위 소속위원 수(교문위)가 많을수록, 학교 수가 많을수록, 시·도교육청 지역교육현안사업 특별교부금 배분 규모가 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 특별교부금 배분에 미치는 영향

[단위: 억 원]

변수명		특별 교부금 총액	국가시책 사업비	지역교육현안 사업비	재해대책비	평가지원금
정치성	교육감성향	-56.915 (-1.0130)	-1.639 (-0.0622)	-29.780 (-1.4811)	-30.897 (-1.2148)	-41.926*** (-3.4438)
	교육감초·재선여부	26.273 (0.6729)	14.597 (0.7164)	-4.715 (-0.3374)	-15.335 (-0.6458)	-2.121 (-0.2040)
	지역구 국회의원 상임위 소속위원 수 (예결위)	-50.772*** (-2.6946)	-9.856 (-0.9083)	1.125 (0.1669)	-37.148*** (-2.8182)	-19.793*** (-3.3878)
	지역구 국회의원 상임위 소속위원 수 (교문위)	49.973** (2.6039)	4.172 (0.4099)	12.734* (1.8540)	21.013** (2.1165)	14.000** (2.6188)
합리성	학생 수	-0.0001 (-0.0725)	0.001*** (5.0996)	-0.000004 (-0.0140)	-0.0001 (-0.5762)	-0.00002 (-0.4170)
	시·도교육청 평가결과 (행정)	36.610 (0.7760)	11.187 (0.4749)	-7.060 (-0.4181)	11.079 (0.5045)	37.154*** (3.3515)
	시·도교육청 평가결과 (재정)	57.823 (1.3338)	29.322 (1.3435)	-2.883 (-0.1858)	33.577 (1.6048)	35.007*** (3.1086)
	학교 수	2.119** (2.5700)	0.025 (0.2958)	1.838*** (6.2294)	0.128** (2.1483)	0.064** (2.0279)
	기관수		5.445*** (2.9937)		-0.865 (-0.7449)	-0.034 (-0.0537)
	지역(광역시, 광역도)		-101.205** (-2.2638)		-27.151 (-0.7343)	-8.565 (-0.5270)
	R^2	0.349	0.876	0.577	0.473	0.515
N	84	84	84	37	84	
Number of groups	17	17	17	17	17	
Chow test	2.237**	4.035***	5.494***	0.595	0.815	
Breusch-Pagan LM test	0.534	6.288**	0.615	5.420**	1.665	
Hausman test	13.875*	11.245	52.741***	6.384	5.327	

()안은 t통계량을 의미; * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

셋째, 시·도교육청 재해대책 특별교부금 배분 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(예결위), 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(교문위), 학교 수로 나타났다. 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(예결위)는 시·도교육청 재해대책 특별교부금 배분 규모에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(교문위)와 학교 수는 시·도교육청 재해대책 특별교부금 배분 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(예결위)가 적을수록, 지역구국회의원

상임위 소속위원 수(교문위)가 많을수록, 학교 수가 많을수록, 시·도교육청 재해대책 특별교부금 배분 규모가 증가하는 것으로 나타났다.

다섯째, 시·도교육청 평가 지원 특별교부금 배분 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 교육감성향, 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(예결위), 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(교문위), 시·도교육청 행정평가결과, 시·도교육청 재정평가결과, 학교 수로 나타났다. 교육감 성향이 진보일 경우에 비해 보수일수록, 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(예결위)가 적을수록, 지역구국회의원 상임위 소속위원 수(교문위)가 많을수록, 시·도교육청 행정평가결과 우수평가를 받지 않을 경우에 비해 우수평가를 받을수록, 시·도교육청 재정평가결과 우수평가를 받지 않을 경우에 비해 우수평가를 받을수록, 학교 수가 많을수록, 시·도교육청 특별교부금 배분 규모(평가 지원금)가 증가하는 것으로 나타났다.²⁰⁾

2. 분석결과 논의

1) 특별교부금 배분의 정치성

정치성 요인에서 첫째 시·도교육감 성향(보수, 진보)은 종속변수 4개 요소 중 평가 지원금 규모에만 영향을 미치는 것으로 나타났다. 교육감성향이 보수일수록 평가 지원금(인센티브)이 증가한 것으로 나타났다. 정현주·한유경(2017) 연구에서는 2015년도 국가시책사업 특별교부금 배분을 분석한 결과, 교육청 수준에서 교육감의 정치적 성향이 보수인 경우 비교집단에 비해서 오히려 배분액이 적은 것으로 나타났다. 반면, 윤홍주(2017)는 2013~2016년도의 지역교육현안사업 특별교부금 배분에 있어서 친여 성향(보수)의 교육감의 경우에 배분액이 더 많은 것으로 나타났다. 다만, 윤홍주(2017)의 연구는 연구대상의 기간이 본 연구와 중첩되고 교육감의 성향이 보수일 경우 정(+)의 영향을 미치고 있는 점에서 유사한 결과를 보여주고 있다.

이러한 분석결과를 통하여 볼 때, 시·도교육청 평가에 대한 전반적인 권한이 교육부장관에게 있고, 특별교부금 배분에 대한 결정과 사업의 관리도 교육부의 각 실, 과의 소관사항이기 때문에 교육부 정책에 호응관계가 밀접한 보수 성향의 시·도교육감이 있는 시·도교육청에 특별교부금 배분 규모의 영향이 컸을 것으로 판단된다. 아울러 본 연구대상 기간(2012~2016년)도 보수성향의 정부가 집권하고 있었던 것을 감안할 때, 시·도교육감의 성향이 시·도교육청 평가결과와 특별교부금 평가 지원금 배분 규모가 무관하지 않았던 것으로도 판단된다.

정치성 요인에서 둘째, 시·도교육감의 재임기간이 늘어남에 따라 행정 운영 능력과 정치력은 향상될 것이라는 연구결과에 대한 기대감을 가지고 특별교부금 배분 규모에 영향을 미치는지 여부를 검증하였으나 유의한 결과가 나타나지 않았다. 교육감의 정치력과 의지에 따라서 특별교부금 중 지역현안사업비 확보에는 차별성을 발휘할 수 있는 구조라고 여겨진다. 또한, 교육부의 지

20) 교육감 성향의 결과는 더미변수 처리에서 보수=0, 진보=1로 하였기 때문에 부(-)의 영향인 경우에는 보수로, 정(+)의 영향인 경우는 진보 해석했다.

역교육현안사업비 교부에 지방자치단체나 기업체의 대응투자 요구 조건이 부과되는 사례가 많다는 점도 감안하였다. 그러나 본 연구결과에서는 교육감의 재임기간이 길어짐에 따라 향상된 정치력이 특별교부금 배분 규모에는 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다.

정치성 요인에서 셋째, 국회 지역구의원 예결위 소속위원 수가 시·도교육청별 특별교부금 배분에도 영향을 미칠 개연성이 크다고 가정하였다. 국회 예결위는 중앙 각 행정부 예산의 종합적인 심사와 결산 확정에 막대한 권한을 가지고 있다. 국회 본회의에서 최종 의결의 전 단계에서 사실상 절대적인 영향력을 행사한다고 할 수 있다. 예산과정 측면에서 행정 각 부처에 대한 예산 운용과 관련해서는 정치성이 크게 작용할 수 있는 관계에 있다. 하지만 분석결과에서는 특별교부금 총액, 재해대책비, 평가 지원금에서 모두 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특별교부금 배분에 예결위 소속 위원수가 많은 시·도에서 오히려 줄어드는 결과를 보이고 있다. 한편, 박은진(2009)의 연구에서는 2005년도 특별교부금 지역교육현안사업비 규모와 지역구 국회의원 예결위 소속 여부가 유의미한 영향관계가 없는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 통하여 볼 때, 국회 특별위원회인 예결위원의 교육부 예산운용에 대한 영향력이 크지 않다고 해석할 수도 있지만, 상대적으로 특정지역(경기, 서울)에 위원들이 편중됨으로써 해당지역 특별교부금 배분액 규모와 지역구소속 예결위원 수를 산술평균하여 상호 비교하였을 때, 1인당 배분액 규모가 적어지게 되는 통계적 결과로 해석할 수도 있다.²¹⁾ 또한, 연구대상 기간에 재해 상황이 다른 시·도보다 적고, 시·도교육청 평가에서도 낮은 등급을 받았던 영향이 작용한 것으로도 해석할 수 있다.

정치성 요인에서 넷째, 국회 지역구의원 교문위 소속위원 수가 시·도교육청별 특별교부금 배분에도 영향을 미칠 것이라고 가정하였다. 국회 교문위는 교육부의 업무 전반과 예산 및 결산에 대한 심의 권한이 집중되어 있는 상임위원회로 위원의 임기는 2년으로 되어 있다. 예산 과정에서는 국회 예결위 심의 전 예비심사 단계에서 사업성 검토와 예산 규모에 대한 조정 권한을 행사하고 있어 예산이 결정된 이후 교육부의 예산 집행 과정에서도 정치력을 발휘할 수 있다. 분석결과는 특별교부금 총액, 지역교육현안사업비, 재해대책비, 평가 지원금 규모에 모두 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특별교부금 세부 사업별 배분 규모에서 국가시책사업비를 제외하고는 모두 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 통하여 볼 때, 교문위 소속위원들이 교육부의 예산 심사는 물론, 업무에 대한 영향력이 크다는 것을 알 수 있다. 교육부의 업무에 대해 직접적인 영향력이 있기 때문에 각 시·도교육청에서는 교문위원들을 상대로 지역 예산 확보나 현안사업을 해소하려는 경향이 작용하고 있는 것으로도 해석될 수 있다.

21) [예시]예결위원 수 대비 교부총액, 재해대책비, 평가지원금 통계 비교(2012~2016년)

구분	예결위원수 평균	교부총액 평균	재해대책비 평균	평가 지원금 평균
전국	2.64명	861.8억 원	31.28억 원	85.82억 원
		@326.4억 원	@11.85억 원	@32.5억 원
경기	9명	2,271.8억 원	65.2억 원	42.02억 원
		@252.5억 원	@7.24억 원	@4.66억 원

※자료: <표 6>, <표 7>, <표 9>에 의해 재계산, @은 예결위원 수 1인당 평균 산출액.

2) 특별교부금 배분의 합리성

합리성 요인에서 첫째, 학교 수가 많을수록 특별교부금 총액, 지역교육현안사업비, 재해대책비, 평가 지원금 배분 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 특히, 지역교육현안사업 특별교부금 배분에서는 매우 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 확인되고 있어, 학교 수가 많을수록 지역교육현안사업비 확보에 유리하게 작용하고 있다고 해석할 수 있다.

합리성 요인에서 둘째, 기관의 수가 특별교부금 배분 규모에 영향을 주는지를 분석하였다. 그동안 지방교육재정교부금 수요액 산정 요소에 학교 수, 학생 수, 교직원수 등은 산정 요소로 하고 있었으나 행정기관 수에 대한 요소는 반영되지 않았다. 특별교부금의 성격이 특별한 재정수요 등이 목적임을 감안할 때, 보통교부금과 마찬가지로 기관수(교육행정기관)도 영향을 주는 요인일 것이라는 가설을 설정하였다. 분석 결과는 국가시책사업 특별교부금 배분 규모에서만 매우 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 기관의 수가 많을수록 국가시책사업비가 증가하는 것은 상대적으로 기관의 수가 많은 지역에서 사업 추진의 집중성과 용이성이 반영되고 있는 것으로도 해석될 수 있다.

합리성 요인에서 셋째, 특별교부금 배분에 학생 수 영향을 확인하고자 하였다. 지방교육재정교부금 산정 시에 학생 수 비율을 높이겠다고 발표했다가 소규모학교가 많은 농어촌 지역 시·도교육청의 반발이 많았다.²²⁾²³⁾ 소규모 학교가 많은 지역은 학생 수를 기준으로 배분하는 방식보다는 학교 수를 기준으로 배분되는 것이 유리하기 때문이다. 재정 배분 기준에서 학교 수와 학생 수 비중 논쟁은 단위 학교당 학생 수 비율이 높은 광역시와 그렇지 않은 도 지역의 입장 차이에서도 나타난다. 이처럼 특별교부금을 시·도교육청에 배분하는 과정에서 과연 학생 수 요인을 어느 정도 감안하여 배분하고 있는지는 매우 중요하다. 분석결과 시·도교육청별 특별교부금의 배분에 학생 수 규모는 국가시책사업 특별교부금 배분 규모에만 매우 유의하게 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 확인 되었다.²⁴⁾

합리성 요인에서 넷째, 시·도교육청 평가결과가 우수교육청에 대해 후광효과(Halo effect)를 일으켜 특별교부금 사업 전반에 걸쳐서 영향을 미칠 것이라는 가설을 검증하였다.²⁵⁾ 분석결과는 시·도교육청 평가(교육행정, 교육재정) 결과에서 우수 등급을 받은 경우에 평가 지원금(재해대책

22) 2015년도에 교육부에서는 지방교육재정교부금 산정 시에 지역별 학생 수 변동 추이를 2015년도 30.7%에서 단계적으로 50%까지 확대되도록 지방교육재정교부금법 시행령·시행규칙을 개정하겠다고 발표하였다.

23) 서울신문(2015.10.13.), “학생 수 많은 교육청에 교부금 더 준다.”
(<http://www.seoul.co.kr/news/seoulPrintNEW.php?id=20151013500104>).

24) 정현주·한유경(2017)은 2015년 공사·립 초·중등학교회계를 기준으로 특별교부금 배분에 영향을 미치는 특성 분석연구에서는 교원 1인당 학생 수가 많을수록 배분액이 줄어드는 것으로 나타났고 윤홍주(2017)는 2013~2016년도 특별교부금 지역교육현안사업비 영향요인 분석에서 학생당 배분액 규모는 전반적으로 매년 증가하는 것으로 나타나 윤홍주(2017)가 본 연구와 유사한 결과를 보이고 있다.

25) 후광효과(Halo effect)는 한 가지 주된 특징에 대한 평가 때문에, 다른 모든 평가가 객관성을 잃고 채색되어버리는 것을 의미한다.

사업비 인센티브) 배분에서만 매우 유의미하게 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 시·도교육청 평가결과의 등급은 평가 지원금 규모에만 영향을 미치고 다른 사업비 배분에는 후광효과가 없는 것으로 해석할 수 있다.

합리성 요인에서 다섯째, 광역시 지역일수록 국가시책사업 특별교부금 배분 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 앞서 특별교부금 국가시책사업비 배분에서 학생 수 요인에 대한 영향은 매우 유의미한 결과를 보이고 있는 것과 관련해서 해석할 때, 광역시 지역의 경우에 학교 수보다 학생 수의 요인이 유리하게 작용하는 것으로 판단된다. 그동안 지방교육재정교부금 산정에서 학교 수보다 학생 수 비율이 낮게 반영된 것과 비교할 때, 특별교부금 국가시책사업비의 경우에는 학생 수 비율을 더 고려하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 교육부의 특별교부금 배분의 결정에 있어서 각 시·도교육청의 내·외부적 영향요인으로 정치성과 합리성이 어떻게 작용하였는지를 검증하는 데 초점을 두었다. 특별교부금 제도는 중앙정부 차원에서는 교육정책의 필요와 목적을 일선 교육현장에 전파시키고, 시·도교육청 차원에서는 추진하기 어려운 대형 국책사업이나 전국적으로 통일성을 기해야 하는 사업을 추진함에 있어서 긍정적인 측면도 있다.

그렇지만 배분에서 공평성·투명성 문제가 해소되지 않으면 특별교부금 제도 자체에 대한 불신이 커지게 되고 제도의 관리·운영으로 인한 비용이 커지는 문제점이 있다. 그동안 특별교부금의 배분에서 교육부의 자의적인 판단과 권한으로 방만하게 운영되었을 것이라는 의혹이 본 연구의 분석결과를 통해서 일부 해소되었다는 점에서 의의를 갖는다.

분석결과에 근거한 특별교부금 배분의 개선 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 국가시책사업 특별교부금 배분에 있어서 학교 수 비율을 고려할 필요가 있다. 특별교부금의 최종 집행 단위가 학교라는 점을 감안할 때, 소규모 학교가 많은 지역이 소외되지 않도록 해야 한다.

둘째, 지역교육현안사업 특별교부금 지원 대상 산정을 함에 있어서 교육행정기관 수의 비율도 감안하여야 한다. 지역교육현안사업비가 교육행정기관, 직속기관 등 교육지원 시설 등이 포함되어 있기 때문이다.

셋째, 평가 지원금에 대한 규모를 축소하고 정율화 시켜야 한다. 2017년도 교부금법을 개정하여 시·도교육청평가 지원금을 종전에는 재해대책수요 사업비(10%) 집행 잔액에서 교부하도록 하였는데, 재정규모가 큰 국가시책사업비(60%)에서 평가 지원금 한도액을 정하지도 않은 상태에서 집행의 근거를 마련하고 있어 평가지원금 규모가 지나치게 크게 증가될 우려가 있으며, 평가 결과에 따라서 시·도교육청 재정이 빈익빈 부익부 현상이 나타날 우려가 있다.

넷째, 지역교육현안사업수요와 재해대책사업수요는 그동안 집행된 사업의 성질을 볼 때, 보통 교부금 사업과 유사 또는 중복되는 사례가 많아 과감하게 폐지 또는 축소를 검토해야 한다. 특히,

연구대상기간 중 교육시설사업비로 87%가 교부됨으로써 사전에 시·도교육청의 장기적인 시설사업계획을 지방교육재정교부금 산정 시에 반영하여 보통교부금으로 대폭 전환해야 할 것이다.

다섯째, 특별교부금 재해대책사업비 운용 방법을 개선하여야 한다. 재해대책사업비는 재해복구 및 예방에 필요한 긴급 재정이란 하지만 연구기간(2012~2016년) 5년간 평균 세부 교부율을 살펴볼 때, 재해대책 목적으로 16.67%만 교부되었다. 즉, 특별교부금 재해대책사업비의 실효성에 의문을 제기하지 않을 수 없다. 따라서 시·도 교육비특별회계 중 예비비 항목에서 재해복구비로 집행될 수 있고, 교육시설재난공제회 보상금 등 외부지원 장치가 마련되어 있다는 부분도 고려하여 제도 개선에 참고할 필요가 있다.

여섯째, 특별교부금의 운영과정은 유연성이 크기 때문에 정치권이나 외부의 영향이 작용될 가능성이 있다. 따라서 대상 사업의 선정 및 배분의 기준을 객관화하는 노력이 필요하며 그 방법 중의 하나로 국가시책사업 특별교부금의 심의와 배분 과정에 시·도교육감협의회에서 추천한 인사를 참여할 수 있도록 하여 지방교육행정의 현실성과 공정성이 확보되도록 하여야 한다.

참고문헌

- 김민희.(2014). 특별교부금제도 관리 운영과정 개선방안 -국고보조금제도와와의 비교를 중심으로-. 「교육재정경제연구」, 23(2), 59-91.
- 김민희·김지하.(2012). 지방교육재정 특별교부금제도의 성과와 과제. 한국교육재정경제학회 2012년도 하계 학술대회 자료집, 45-85.
- 김종순.(2016). 지방교육재정교부금 산정방식의 적정성 분석. 국회예산정책처, 16.
- 김지하·정민주.(2016). 특별교부금 국가시책사업 평가의 실태와 개선과제. 「교육재정경제연구」, 25(4), 27-63.
- 나중식.(2002). 『예산정치론 -한국과 미국을 중심으로-』. 형설출판사.
- 박은진.(2009). 교육과학기술부 특별교부금 배분의 정치성에 관한 실증연구 -지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로-. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 송기창.(2012). 2012 교육행정 백서. 서울: 한국교육개발원.
- 오세희.(2016). 지방교육재정교부금 배분의 정치성과 합리성에 관한 소고. 「비교민주주의연구」 12(1), 101-129.
- 윤홍주.(2017). 지역교육현안수요 특별교부금 배분의 공정성 및 영향요인 분석. 「교육재정경제연구」, 26(4), 163-185.
- 이종은·조현수역.(2007). 『현대정치이론』. 까치.
- 정현주·한유경.(2017a). 특별교부금 배분에 영향을 미치는 학교 특성 분석. 「교육행정학연구」, 35(1), 61-85.
- 정현주·한유경.(2017b). 학교별 지방교육재정교부금 배분 공정성에 대한 특별교부금의 영향 분석. 「교육재정경제연구」, 26(1), 93-117.

- 최연태·김상헌.(2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 연구. 「한국행정학보」, 42(2).283-304.
- 최정우·강국진·배수호.(2016). 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「행정논총」, 54(4), 169-198.
- 최준렬.(2009). 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. 「교육재정경제연구」, 18(2), 137-165.
- 하연섭.(2014). 『정부예산과 재무행정』. 다산출판사.

〈보고서〉

- 감사원(2015). 감사결과보고서-지방교육재정 운용 실태-. 감사원.
- 교육과학기술부(2013). 특별교부금 교부·운용 기준. 서울: 교육과학기술부.
- 교육부(2014). 특별교부금 교부·운용 기준. 서울: 교육부.
- 교육부(2017, 내부자료). 국가시책사업 개편 시도교육청 통합설명회 자료. 세종: 교육부.
- 교육부(2017, 내부자료). 지방교육 행·재정 운영 지원 사업 기본계획 -2018년도 특별교부금 국가 시책 사업 중-. 세종: 교육부.
- 교육부·한국교육개발원(2017), 2017 간추린 교육통계.
- 국회 교육과학기술위원회(2012). 2011회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고서. 서울: 국회 교육과학기술위원회.
- 국회 교육문화체육관광위원회(2013). 2012회계연도 교육과학기술부 소관[교육 분야] 세입·세출 및 기금 결산 검토보고서. 서울: 국회 교육문화체육관광위원회.
- 국회 교육문화체육관광위원회(2014). 2013회계연도 교육부 소관 세입·세출 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고서. 서울: 국회 교육문화체육관광위원회.
- 국회 교육문화체육관광위원회(2016). 정책연구-시·도교육청 교육재정 진단. 서울: 국회 교육문화체육관광위원회.
- 국회예산정책처(2012). 2011회계연도 결산 부처별 분석 IV[교육과학기술위·문화체육관광방송통신위·지식경제위]. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처(2013). 2012회계연도 결산 부처별 분석 II[미래창조과학방송통신위교육문화체육관광위·외교통일위]. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처(2014). 2013회계연도 결산 부처별 분석 II[미래창조과학방송통신위교육문화체육관광위·외교통일위]. 서울: 국회예산정책처.
- 재정경제부(1999). 21세기 세계 인류국가를 위한 경제정책 방향. 서울: 재정경제부.
- 재정경제부(1999). 경제도약과 21C 준비를 위한 경제정책 방향. 서울: 재정경제부.
- 재정경제부(2001). 경제백서 2000. 서울: 재정경제부.
- 전라남도교육청(2013). 2012회계연도 교육비특별회계 결산서. 전남: 전라남도교육청.
- 전라남도교육청(2014). 2013회계연도 교육비특별회계 결산서. 전남: 전라남도교육청.
- 전라남도교육청(2015). 2014회계연도 교육비특별회계 결산서. 전남: 전라남도교육청.
- 전라남도교육청(2016). 2015회계연도 교육비특별회계 결산서. 전남: 전라남도교육청.
- 전라남도교육청(2017). 2016회계연도 교육비특별회계 결산서. 전남: 전라남도교육청.

전라남도교육청(내부자료). 2012~2016년도 교육시설재난공제회 재해복구 지원금 내역.
 한국조세연구원(2010). 지방자치단체를 통한 교육재원 조달연구. 서울: 한국조세연구원.
 행정자치부(2001). 2001 지방재정연감. 서울: 행정자치부.

〈언론기사〉

SBS. “6.4지방선거 판세 및 표심…향후 전망은.”2014.06.05.
 경향신문. “경쟁중심 ‘줄세우기 교육’ 대수술 예고.”2010.06.04.
 국제뉴스. “충남교육청, 홍문표 국회예결위원장에 감사패.”2015.01.20.
 문화일보. “교과부 간부들, 모교에 ‘나랏돈 퍼주기.’”2008.5.22.
 문화일보. “전교조 출신 교육감 8명… 정치인은 줄줄이 고배.”2014.06.05.
 서울신문. “장관 ‘쌈짓돈’처럼 써대는 국가 ‘비상금’, 6면.”2008.9.4.
 서울신문. “교과부, 차등 교부금으로 교육청 길들이기?”2012.07.11.
 세계일보. “‘진보교육감’ 압승…바뀐 투표제도도 영향.”2012.04.12.
 연합뉴스. “경기교육청, 시도교육청 평가체제 개선 요구.”2016.03.22.
 중도일보. “교육부 재정평가, 시도교육청 줄세우기 논란”2016.10.18.
 중앙일보. “정치인·장관 쌈짓돈 ‘특별교부금’ 뜯어보니…”2014.11.25.
 전북일보. “재특교부금, 교육청 길들이기로 쓰인다니.”2015.07.23.
 한겨레신문. “교육부 시도교육청 평가 지원금 격차 세배까지”, “길들이기 수단.”2016.9.25.
 한겨레신문. “교육감 선거, 보수-진보 진영내 단일화가 관건.”2018. 2. 16.

〈포털사이트〉

교육부 홈페이지 (<http://www.moe.go.kr>).
 교육통계서비스포털 (<https://kess.kedi.re.kr>).
 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).
 국회 교육문화체육관광위원회(<http://educulture.na.go.kr/educulture>).
 국회 예산결산특별위원회(<http://budget.na.go.kr/budget>).
 위키백과사전 (<https://ko.wikipedia.org/wiki/>).
 정보공개포털 (<https://www.open.go.kr/>).
 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

백연기(白演基): 전남대학교에서 행정학 박사학위(2018)를 취득하고 현재는 전라남도교육청에 재직 중이다.
 주요 관심분야는 지방교육재정, 정책 결정 및 분석, 행정제도 개선 등이다(yeonki100@naver.com).

배정아(裴貞兒): Florida State University에서 행정학 박사학위(2012)를 취득하고 전남대학교 부교수로 재직 중
 이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방자치, 사회연결망분석 등이다. 주요 저서 및 논문으로는 “The Local
 Executive(2014)”, “Balance Between Local Economic Development and Environmental Sustainability(2016)”,
 “주민참여예산제도를 통한 지방정부의 숙의민주주의의 가능성(2017)” 등이 있다(jb07e@jnu.ac.kr).

Abstract

Politics and Rationality as Determinants of Special Grants in Local Education Finance

Baek, Yeonki

Bae, Jungah

Special grants in education finance are normally 3 % of the subsidy of the total domestic tax amount) and the municipal and provincial governments for national initiatives, regional education projects, and disaster response policies. As of 2016, the scale reached one-billion, but as it has been allocated without the control or prior approval of the National Assembly or external agencies, it has been continuously criticized and questioned by many sectors of society. There have been many prior studies related to the special subsidy system, but there have been some aspects in academia that have failed to deviate from the level of simple introduction of the system or proposal of general improvement. This study intended to build an integrated model to analyze how political and rational factors affected the allocation of special grants. 17 municipal and provincial education offices distributed the panel data for five years (2012-2016), including the total amount of special grants. The study found that the political factors influencing the distribution of special grants are the tendency of superintendents, the number of lawmakers in local districts of the National Assembly, and the number of school faculty members in the school district. Rationality was found to have a statistically significant impact on the classification of students, municipal and provincial education offices, school districts, and provincial districts.

Key Words: Local Education Finance, Allocation of Special Grant, Politics, Rationality, National Initiatives, Regional Education Projects, Disaster Response Policies