

[박사학위 논문소개]

- 논 문 제 목 : 지방교육 재정배분에 관한 연구
- 학위취득자 : 최순영
- 학위취득대학 : 서울대학교
- 학위취득년도 : 2002. 8
- 지 도 교 수 : 최순영
- 학 위 명 칭 : 행정학 박사
- 전 공 분 야 : 공공관리, 교육재정

본 논문은 정치행정적 요인과 경제사회적 요인 중 어느 것이 정부 지출에 영향을 미치는가 하는 정책결정요인론을 포함하여 공교육비 지출에 영향을 미치는 수요와 공급요인, 제도적 요인, 점증적 요인 등을 실증적으로 규명하려는 목적을 지니고 있다.

본 연구에서 밝히고자 하는 주된 연구문제는 첫째, 교육자치제의 도입이 지역간 교육비 배분에 미치는 영향, 둘째, 부유한 지역과 빈곤한 지역의 학생1인당 공교육비 차이 여부, 셋째, 지역의 지방교육세 납부 수준과 공교육비 지출 규모와의 상관관계, 넷째, 지역간 교육비 격차의 정도 등이다.

이를 위해 본 연구에서는 서울시 11개 지역교육청에 대한 최근 10여년간의 자료로 학생 1인당 지방 공교육비 지출의 추이와 배분의 결과를 지역간 교육비 격차라는 관점에서 기술(description)하고, 지방 공교육비 지출의 수준과 배분내용과 관련 있는 요인이 무엇인가에 대하여 계량적 방법으로 분석하였다. 분석방법은 SAS를 활용하여 상관분석, 단계별 회귀분석, T검정 등을 실시하였다. 회귀분석에 있어서는 교육비 구조의 변화에 따른 시계열적

교란요인을 통제하기 위해 LSDV(Least Squares with Dummy Variables)를 사용하였으며, 다중공선성을 피하기 위하여 상관관계가 높은 독립변수들 중 하나를 모형에서 제외하는 방법을 사용하였다.

분석결과는 다음과 같다. 교육자치는 서울시 교육청의 역할을 증가시켰고, 시설비 배분에 상당한 영향을 미치고 있으며, 구체적인 세출내역에도 어느 정도 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그러나 지역교육청간 교육비 격차에는 별 영향을 미치지 않고 있는 것으로 나타났다. 지역교육청별 학생 1인당 교육비 배분은 지역교육청 주민의 재산정도와는 무관한 것으로 나타났다. 학생 1인당 교육행정비와 교육사업비 지출은 지역주민의 재산수준과 약하지만 음의 상관관계를 지니고 있는 것으로 나타났다. 지방교육세 납부수준은 지방 공교육비 지출규모와는 음의 상관관계를 지니고 있는 것으로 나타나고 있다. 교육은 공공재로서의 성격과 민간재로서의 성격을 동시에 지니고 있으나 현재 우리나라의 지방 공교육비 배분은 공공재의 성격을 더욱 강조하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 지방교육 재정배분 현상은 중앙집권적 재원조달체계, 분리형 교육자치제도라는 한국적 지방교육자치제의 특수성과 평등규범이라는 비공식적 제약의 틀 안에서 이해될 수 있는 것이다.

지역교육청간 학생 1인당 교육비 격차를 나타내는 변이계수의 분포를 1989년부터 1999년까지 살펴보면, 대체로 0.5 내외의 큰 값을 보여주고 있다. 지역교육청간 교육비격차를 간단하게 최대값/최소값의 비율로 나타낸 것을 살펴보면 거의 3.5배 이상의 값을 보여주고 있다. 지역교육청간 교육비는 학생당 교육비를 기준으로 했을 때 지역간 격차가 크다는 결론을 내릴 수 있게 된다. 현

행 지역교육청간 교육비 배분은 점증주의의 영향을 많이 받고 있으므로 배분에서 한번 유리한 위치를 점한 지역은 계속적으로 유리한 위치에 있게 되는 현상이 발생하게 된다.

1991년 교육자치 실시 이후 중앙에서 광역으로 배분할 때는 총액배분제의 성격을 많이 가미하여 자치단체에 자율성을 많이 부여할 수 있는 기틀을 마련하고 있다. 그러나 서울시 분청에서 지역교육청으로의 배분은 세출항목별로 복잡한 배분기준을 정해 세세하게 결정해주는 방식을 취하고 있으며, 지역교육청별 총액을 배분하는 기준이 미비되어 있다. 지역교육청간 교육비 격차를 적게 하기 위해서는 지역교육청별로 교육비를 배분할 때 학생수를 기준으로 하는 총액 배분을 근간으로 하고 학급수, 학교수, 기타 지역여건을 감안하는 배분방식을 가미하는 단순한 기준이 바람직할 것이다.

교육재정 배분에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다. 공부담 교육비의 중앙집권적인 조달 및 배분은 지역간 형평성을 제고시키는 효과를 가진다. 본 연구의 분석결과에서 보여주듯이 지역교육청의 공교육비가 지역주민의 재산정도와 무관하거나 오히려 역상관관계를 지니고 있는 것은 중앙집권적 재원조달구조를 채택하고 있기 때문이다. 최근 지방세분 교육세를 지방교육세로 전환한 것은 지방분권적 재원조달 구조로의 전환을 위한 조세제도상의 개혁이 본격화되었음을 의미한다. 지방분권적 재원조달 구조로서의 개편을 고려할 때 염두에 두어야 할 점은 미국식 재원조달 방식이 가져올 수 있는 문제점이다. 미국에서는 일반적으로 한 학군의 거주민의 재산세에 할당되는 교육비는 그 학군에서만 쓰여지므로, 부모의 경제적 능력과 교육수준이 학교의 질을 결정하여 부익부 빈익빈

의 문제를 심화시키고 있다. 초·중등교육은 특히 공공재의 성격이 강하므로 수익자부담원칙보다 기회의 균등이라는 측면에서 접근해야 할 것이다. 최근 미국을 비롯한 일부 선진국에서는 교육의 소득분배 효과 등을 근거로 들어 보다 집권화된 교육공급에 대한 주장이 강하게 제기되고 있으며, 실제로 교육공급체계가 점차 집권화되어 가는 경향을 보이고 있다는 점은 시사하는 바가 크다고 여겨진다. 교육비 조달은 지역간 형평성을 제고할 수 있도록 하되, 교육서비스의 제공은 지역주민의 선호에 따라 다양한 서비스가 제공되고 동시에 지역교육청간, 학교간 교육서비스 내용에 있어서 경쟁이 가능하도록 하여 교육서비스의 질적 제고로도 도모할 수 있도록 해야 한다.