공립초등학교 목적사업비 배분 영향요인 연구

A Research on the Political Influence on Targeted Funding for Public Elementary Schools

백 재 환 (경희대학교 행정학과 박사수료 - 주저자)
박 정 호 (계명대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Jaehwan Baek / Jungho Park

This study examines the effect of political influence on the allocation of targeted funding in the field of education policy. For this purpose, empirical analysis was conducted on the determinants of targeted funding for public elementary schools located in the metropolitan area, Chungcheong, Gyeongsang, and Jeolla Province. For the empirical analysis we collected the financial expenses of public elementary school from 2011 to 2017 FIY. In the analysis we divided independent variables into two groups: school characteristics, political variables. Human and physical factors, educational programs, and regional characteristics at the schools level were included in the analytical model as control variables. In particular, to confirm the political influence on the targeted funding, we added the interaction effect of the number of students, before and after the election period, and the parental expenses per student into the model. The fixed effect model was used as an analytical method. The research results are as follows. First, the school where the externally employed principal is working has secured more amount of targeted funding. Second, it was confirmed that the targeted funding was allocated more in the year immediately before the election regardless of political orientations of superintendent(i.e., progress and conservative parties). This result indicates that the political influence affects the allocation of targeted funding in addition to the original purpose of the funding. This study provides some implications in that political influence play a sufficient role in resource allocation process. Particularly, it is meaningful to reveal that political favor political allocation exists to maximize the expected votes ahead of the election, and allocated funding tends to go more to regions that have large schools and excellent social and economic conditions.

Keywords: targeted funding, political influence factor on financial resource allocation, stochastic voting theory, basic operation cost of school

I. 서 론

단위학교는 실직적인 교육활동의 주체로서, 단위학교 재정의 세입구조와 재원의 학교별 배분과정에서의 형평성, 적정성이 보장되어야 한다. 여기서 말하는 재원이란 학교회계전출금을 말하며, 크게 사용목적이 정해진 정산재원과 사용목적이 정해져 있지 않은 일반재원으로 구분된다.

대표적인 일반재원인 학교기본운영비는 총액으로 교부된 예산을 단위학교별로 자율적으로 편성·운영한다는 측면에서 학교책임경영제(School-Based Management)의 실현에 부합한다(송기창 외, 2012). 학교기본운영비는 학교경비, 학급경비, 학생경비 등에 의거하여 교육활동에 필요한 경비를 산정한다. 반면 목적사업비는 교육청 사업부서가 특정목적을 위해 단위학교로 지원하는 경비를 말한다(서울특별시교육청 학교회계예산편성지침, 2018). 이로 인해 포뮬러(formula)에 따라 필요경비를 산정·배분하지 않는 특징이 있다. 이 외에도 목적사업비는 사용처가 지정되어 단위학교로 배분된다는 점에서 자율적으로 운영할 수 있는 학교운영비에 대비해 학교의 자율성을 악화시킨다는 점에서 학교책임경영제의 취지와 상충된다. 이러한 배분구조의 차이는 학교회계전출금 중에서 학교기본운영비 비율이 높을수록 학교장의 학교경영 책무성 강화, 창의적 책임경영 및 단위학교 재정운용의 자율성이 높은 것으로 평가하는 이유가 된다(한국교육개발원, 2017).

최근 들어 교육청은 자신의 고유사업을 위해 학교기본운영비를 목적사업비로 전환한 사례를 다수 보여주고 있다. 울산광역시교육청과 경상남도교육청은 학교기본운영비로 통합한 사업을 재정운영의 효율성을 명분으로 목적사업비로 전환한 바 있다. 이는 학교기본운영비 비중이 커질수록 교육청이 추진하려는 교육방향과 단위학교의 운영이 달라진다는 우려가 나타남을 시사한다(김영식 외, 2015). 즉, 교육청은 목적사업비의 확대가 학교책임경영제와 상충되더라도, 교육청의 고유사업을 위해 목적사업비를 단위학교의 통제수단으로 활용하고 있음을 의심케 한다. 이러한 현상에 대해 이현국 외(2016)는 첫째, 교육청 사업부서가 사업의 목표나 내용, 지침을 제시함으로서 단위학교가 재원을 효율적으로 집행할 수 있도록 한다는 선민의식을 지니고 있으며, 둘째, 교육청 고육의 교육활동의 원활한 추진 목적이 작용했을 것이라 설명하고 있다. 교육청 사업부서가 목적사업비를 활용해 교육청이 추진하는 교육방향에 부합하도록 단위학교를 통제하고 있다는 것이다.

지방교육자치제도의 목적은 교육의 자주성과 전문성, 지방교육의 특수성을 살리기 위한 것이다. 따라서 각 시·도교육청은 독자적인 교육활동 추진을 위해 목적사업비를 활용하는 행태를 지속할 것으로 예측할 수 있다. 따라서 학교의 자율성 신장과 교육청의 특화된 교육활동 추진의 조화를 위해서는 어떤 기준에 따라 재원을 배분해야 하는 것인가를 논의할 필요가 있다.

교육재정은 교육을 실현하는 중요한 수단으로 재원배분 과정에서 교육의 형평성을 확보하는

것이 요구된다. 특히 초등교육과정은 보통교육에서 가장 기초적인 토대를 형성하는 단계이므로 형평한 재원배분은 매우 중요한 가치가 된다. 학교기본운영비는 학교경비, 학급경비, 학생경비 등으로 구성되어 각 학교별로 필요한 경비를 포뮬러 된 공식에 따라 배분함으로 학교 간 교육비 격차가 크게 발생할 개연성이 적다(서울특별시교육청, 2017). 반면에 목적사업비는 객관적인 배분기준이 수립되지 않은 채 교육청 사업부서의 판단에 따라 선별적으로 배분하는 경우가 자주 나타나고 있다(김현철, 2016; 김민희 외, 2015; 송기창 외, 2014). 특히 공은배(2012)와 김민희(2015)는 학교 간 목적사업비 차이로 인해 교육재정 배분의 형평성이 훼손되고 있다는 점을 지적하였다.

목적사업비가 단위학교 재원에서 차지하는 비중이나 중요성에도 불구하고, 목적사업비를 대상으로 한 연구들은 제한적으로 수행되었으며, 일부 연구들도 학교교육비의 격차(공은배 외 2008; 정동욱 외, 2011a, 2011b)에만 주목할 뿐 배분과정의 영향요인이 무엇인지 실증했다 보기 어렵다. 이현국 외(2016)가 목적사업비를 통해 단위학교별 교육비 수준을 비교하고, 목적사업비 배분과정에 교부 목적에 부합하지 않는 요인들이 작용하고 있음을 밝힌 정도일 뿐이다. 이 역시 분석대상을 서울로만 한정하여 연구결과를 일반화하는데 한계가 있다. 무엇보다 2010년부터 민선으로 선출하는 교육감에 주목하고, 이들의 정치적 영향력이 목적사업비 배분과정에 미치는 영향을 실증한 연구는 없었다. 교육경비보조금 지원결정 요인을 분석한 연구결과(윤홍주, 2011; 이호준 외; 2014; 배정현·이미영, 2017)에 의하면 교육경비보조금 배분과정에서 정치·제도적 요인과 사회·경제적 요인이 지원결정에 영향을 주고 있다는 결론을 제시하고 있다. 즉, 목적사업비도 배분과정에서 정치적 요인이 작용하고 있는지를 실증할 필요가 있다.

본 연구는 목적사업비 배분의 정치적 영향력을 실증하며, 기존 연구의 한계를 보완하고자 수도권 지역 외에 충청·경상·전라도 지역을 비교함으로서 목적사업비 배분에 미치는 정치적 영향을 다면적으로 분석한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 목적사업비의 개념 및 특성

교육비특별회계이전수입은 학교회계전입금을 말하는데, 학교회계전입금은 학교운영비전입금과 목적사업비 전입금으로 구분된다. 이 외 이전수입으로는 학교기타운영비가 있으나, 그 비중이 미비하다는 점에서 학교회계전입금이 주요한 세입예산과목으로 다뤄진다.[1)]

학교기본운영비는 학교경비, 학급경비, 학생경비 등에 의거하여 교육활동에 필요한 경비를

1) 2011년-2017년 공립초등학교 세입결산내역 참고.

산정한다. 이렇게 산정된 재원은 총액으로 단위학교에 교부되고, 단위학교가 자율적으로 편성·운영한다. 반면 목적사업비는 시·도 교육청이 특정사업의 집행을 위해 단위학교에 교부하는 재원으로 정해진 포뮬러(formula) 없이 교부되며, 단위학교가 자율적으로 편성·운영할 수 없다는 차이를 보인다. 즉 목적사업비는 객관적인 배분기준이 수립되지 않은 채 교육청 사업부서의 판단에 따라 선별적으로 배분될 여지가 있다.

공립초등학교로 교부된 교육비특별회계 전입금 내역을 살펴보면, 2011년부터 2017년까지 교부된 학교회계전입금 중 목적사업비 비중은 모두 40% 이상을 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히 2017년에는 56.4%의 비중을 보이고 있다. 목적사업비가 차지하는 비중을 고려하면, 객관적이고 합리적인 배분기준을 마련해 단위학교에 배분할 수 있는 논의를 시작할 필요가 있다.

〈표 1〉 공립초등학교 학교회계전입금 현황

연도	학교기본운영비		목적사업비		합계
	금액	비중	금액	비중	
2011년	2,711,609,898	60.0%	1,804,086,134	40.0%	4,515,696,032
2012년	2,641,818,933	51.0%	2,537,060,353	49.0%	5,178,879,286
2013년	2,699,265,858	50.4%	2,657,256,904	49.6%	5,356,522,762
2014년	2,707,983,204	52.5%	2,448,590,107	47.5%	5,156,573,311
2015년	2,779,400,987	53.4%	2,425,285,530	46.6%	5,204,686,517
2016년	2,697,284,916	45.6%	3,216,062,489	54.4%	5,913,347,405
2017년	2,768,853,093	43.6%	3,584,076,418	56.4%	6,352,929,514

* 출처: 2011년-2017년 에듀파인 결산자료.

한편 목적사업비는 특정한 교육수요를 위해 사용하도록 한 재원으로, 지방교육재정교부금의 하나인 특별교부금과 그 구조가 유사하다고 할 수 있다. 정현주 외(2017)는 특별교부금의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 교육부는 특별교부금을 통제의 수단으로 활용된다. 특별교부금이라는 재원을 통해 특별교부금을 수혜 받는 자의 행동이나 지출을 유도함으로서, 정부의 정책방향에 맞는 서비스를 제공하도록 유도하는 목적이 있다. 둘째, 재원 사용에 조건을 부과하므로 수혜자(시·도 교육청)의 자율적인 재정운영을 저해할 수 있다. 셋째, 특별교부금은 교육부 장관으로 하여금 특별한 교육수요에 대응해 재원을 배분토록 하는 반면, 국회 등의 외부통제 의무가 없어 정치적 영향력이 개입할 여지가 크다고 설명한다. 이때 재원배분의 정치적 영향력이란 배분결정의 개입하는 정도, 경쟁자와의 우세여부를 의미한다. 즉, 정해진 포뮬러(formula) 없이 배분되며, 배분결정에 관여하는 교육부의 재량권이 큰 반면 외부통제는 미비하므로 정치적 요인이 작용할 여지가 크다는 것이다(최연태·김상헌, 2008).

목적사업비 역시 특별교부금과 유사성을 지니고 있는 바. 특별교부금에 제기되는 비판들이

목적사업비 배분과정에도 적용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 목적사업비를 대상으로 한 선행연구들은 학교 간 교육비 격차에 주목하는 연구가 일반적이고, 목적사업비 배분요인을 실증·분석한 연구는 이현국 외(2016)외에는 드물다.

2. 확률적 투표이론

예산행위자의 행태를 설명하는 논의들은 국회의원은 재선을, 관료는 예산확대를 선호한다고 설명한다. 예산배분 결정과정에서 정치인과 관료의 행태를 다중합리성 이론에 따라 이해하면, 예산행위자들은 경제적 합리성이나 정치적 합리성 외에 개인의 합리성에 따라 배분결정을 한다. 즉 선거를 통해 선출하는 국회의원, 지방자치단제장의 합리적 선택은 정치적 지지를 확대함으로서 재선 가능성을 높이는 것이다. 같은 맥락에서 교육감 역시 재선을 위해 정치적 지지를 획득하기 위한 수단으로 목적사업비를 교부할 것으로 가정할 수 있다. 분배정치의 논의들은 분배를 결정하는 공식이 없거나, 공식이 있더라도 실제 정해진 바대로 배분되지 않은 재원이 분배정치의 대상이 된다고 설명하고 있다. 즉 목적사업비는 분배정치의 대상이 될 여지가 크다.

한편 확률적 투표이론은 선거를 중심으로 유권자와 정치인의 관계를 통해 예산행위자의 행태를 설명한다. 후보자의 정책제안에 따라 유권자들로부터 얻을 것이라 예상되는 기대투표(expected voting)를 통해 예산행위자의 행동을 설명한다(조주복·이성규, 2005). 선거에 참여하는 후보자들은 실제 득표수보다 기대투표수를 고려하고 극대화할 수 있는 정치적 전략을 선택하는데(이성규, 2013), 이를 위해 선거 전에 자신의 지역에 재원을 배분한다는 것이다. 실제로 이호준 외(2014)는 지방자치단체장이 선거에서 기대득표를 극대화하기 위해 학교규모가 크거나 상대적으로 사회·경제적 여건이 우수한 학교에 보조금을 더 지원한다는 점을 실증하면서, 확률적 투표이론을 뒷받침 한 연구결과를 제시한 바 있다.

결국 확률적 투표이론은 투표탄력성(vote elasticity)이 높은 부동층(swing voter) 표를 획득하기 위해 부동층을 설득하기 유리한 정책을 추진한다고 설명한다(조주복·이성규, 2005). 부동층은 특정 정당을 지지하지 않고 향후 정치 상황변화에 지지정당을 결정하는 투표자들을 지칭한다(Noris, 1990). 따라서 득표를 극대화하기 위해 핵심적 지지층보다 부동층(swing voters)에 자원을 배분한다는 것이다.

Lindbeck & Weibull(1987), Dixit & Londregan(1996)은 역시 자원배분과 지지의 교환과정에서 핵심적 지지집단이 아니라 부동층에 자원을 집중한다고 설명한다. 즉 자원할당의 효율성에 차이가 없는 경우라면 부동층에 자원을 집중하는 것이 핵심 지지층에 지원하는 것보다 합리적인 선택인 것이다. 왜냐하면 부동층은 핵심 지지층에 비해 매우 기회주의적(opportunistic) 행태를 보이기 때문이다. 이외의 다른 연구들(Wright, 1974; Case, 2001; Dahlberg & Johansson, 2002) 역시 정치인들은 재선을 위해 부동층이 많은 지역에 더 많은 재원을 투입한다고 설명하

고 있다.

즉 확률적 투표이론의 관점에 따르면 교육감은 선거에서 자신에게 투표할 유권자를 식별하기 어려운 상황에 직면하게 되면, 투표탄력성이 비교적 높은 유권자가 집중된 지역의 학교에 목적사업비를 더 배분함으로서 기대투표를 극대화하는 전략을 선택할 것이라 가정할 수 있다. 기대득표를 극대화 할 수 있는 학교로는 학생 수가 많은 학교 사회·경제적 수준이 양호한 학교들이 목적사업비를 더 받을 가능성이 높다. 학생 수가 많은 학교는 전체 학부모 수가 많으므로 사회적 활동 또한 소규모 학교에 비해 왕성할 것이다. 즉 학부모간 왕성한 교류활동을 통해 정치참여에도 영향을 끼칠 수 있다(이재열·남은영,2008). 사회·경제적 배경이 양호한 학교들의 경우, 사회·경제적 수준이 높은 학부모들이 밀집되어 있다는 것을 의미하며, 이들은 정치참여가 상대적으로 활성화 되어 있으므로(현승숙·금현섭, 2011) 동일한 규모의 목적사업비로 얻을 수 있는 기대투표가 극대화된다고 가정할 수 있다. 마지막으로 이러한 전략은 선거 직전 연도에 극대화 될 것이라 예측할 수 있다. 이에 본 연구는 선거 직적 년도와 이외 연도를 구분하여 목적사업비 배분과정에 정치적 영향력이 작용하는지를 실증하고자 하였다.

3. 선행연구의 검토

학교회계를 대상으로 한 대표적인 연구로는 먼저 단위학교의 재원배분의 형평성을 주제로 한 연구(윤홍주, 2004; 이혜진 외 2006; 우명숙, 2011; 정동욱 외 2011; 전소연)가 있다. 이들 연구는 학생 1인당 교육비로 수평적 형평성 등을 사용하여 교육비 격차를 측정하였는데, 교육비 격차의 여부만 측정했을 뿐 교육비 배분의 영향요인을 실증하지 않은 한계가 있다.

목적사업비 배분의 영향요인을 밝힌 연구는 이현국 외(2016)가 대표적이다. 목적사업비 배분과정에서 공모교장 여부, 학교의 SES[2] 등 목적사업비 교부 목적과 관련 없는 요인들이 작용하고 있음을 실증하고 있다. 초빙교장 재직여부가 목적사업비 수혜에 정의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 초빙교장의 경우 재계약을 위해 목적사업비 획득을 위해 노력할 것이라 설명하고 있다. 다만 분석대상을 서울의 학교로만 한정함으로서 일반화된 결론을 도출하기엔 한계가 있다.

한편 재원배분 과정에서 정치적 요인에 주목한 연구로는 교육경비보조금에 관한 연구(윤홍주, 2011; 이호준 외, 2014)와 특별교부금(정현주 외, 2017)을 대상으로 한 연구가 있다. 윤홍주(2011)는 전국 230개 기초자치단체를 대상으로 2005년부터 2009년까지 교육경비보조금 지원규모의 추이와 결정요인을 실증·분석하였다. 연구결과 지역의 사회경제적 요인들인 재정자주도, 지역규모, 기초생활수급자 비율, 자치단체장과 의회 다수당 일치여부 등과 같은 정치적 요인들이 지방자치단체의 교육경비보조금 규모를 결정하는 주요한 요인이라는 것을 실증하였다.

---

2) 학교의 사회·경제적 지위(Social Economic Status): : 학교의 사회경제적 여건을 반영하는 지표로는 단위학교의 학생1인당 학부모부담경비, 학교가 소재한 지역의 1인당 소득세 또는 1인당 재산세, 기초수급자 비율 등이 있다.

이호준 외(2014)는 서울특별시교육청 관할 학교를 대상으로 보조금 수혜학교의 특성이 지원 결정에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과 자치단체장의 정치적 선택에 따라 사회·경제적 배경이 우수하고, 설립연한이 오래된 학교일수록 더 많은 지원이 이뤄진다는 점을 근거로 정치적 요인이 작용하고 있음을 실증하였다. 학생 1인당 학부모 부담경비가 기초와 광역자치단체 모두에서 교육경비보조금 수혜에 정의 영향을 미침을 실증하였다.

정현주 외(2017)는 특별교부금의 수혜학교를 대상으로 학교특성과 교육감의 정치적 성향이 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과 학교특성과 교육감의 정치적 성향은 특별교부금 배분액에 영향을 미침을 확인하였다. 신가희(2018)의 경우 국회의원의 여당여부, 교문위 여부, 교육감 출신학교가 지역교육현안수요 특별교부금 배분에 정의 영향을 미침을 실증하였다. 예산행위자의 정치적 영향력이 재원배분에 영향을 미친다고 설명하고 있다.

마지막으로 선거를 전후로 정치인의 전략적 행위를 설명한 Fiorina(1977)의 연구가 있다. 정치인을 재선을 목표한 효용극대화의 주체로 설명하고, 자신의 지역구에 혜택을 집중시키는 사업예산을 획득하기 위해 노력함으로서 득표를 극대화하는 전략을 사용한다는 것을 밝히고 있다.

〈표 2〉 선행연구의 요약

저자	연구 목적	연구결과
이현국 외 (2016)	서울특별시 학교 목적사업비 배분영향요인 분석	초빙교장 재직여부: 정(+)의 영향 학생수: 부(-)의 영향 설립연한(노후화): 정(+)의 영향 기초학력 미달비율: 정(+)의 영향 무료급식 학생비율: 정(+)의 영향
이호준 외 (2014)	서울특별시 광역 및 기초자치단체의 교육경비보조금 수혜학교 특성 분석(2010~2012년)	〈기초자치단체〉 학생1인당 학부모수입, 설립연도: 정(+)의 영향 보통학력 이상비율, 자치구별 학생비율: 부(-)의 영향 〈광역자치단체〉 학생 1인당 학부모부담수입, 교장공모제 여부, 설립연수: 정(+)의 영향 학생수와 자치구별 학생수 비율: 부(-)의 영향
신가희(2018)	지역교육현안수요 특별교부금 배분의 영향요인 연구	국회의원수: 부(-)의 영향 국회의원 여당여부 및 선수: 정(+)의 영향 교육문화체육 및 예결특별위원회 포함여부 : 정(+)의 영향 교육감 출신학교: 정(+)의 영향

Ⅲ. 연구방법

1. 분석 자료

본 연구는 에듀데이터 서비스시스템(EduData Servie System, 이하 에듀데이터), 학교정보공시자료(학교알리미), 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 행정안전부 결산자료, 보건복지부 기초수급자 현황, 국가법령정보센터 등을 활용해 분석자료를 수집하였다.

에듀데이터는 교육부, 시·도교육청, 교육유관기관 등 교육기관들에서 관리해 온 교육데이터를 수집·연계·가공해서 제공한다. 에듀데이터를 통해 공립초등학교의 목적사업비 결산내역을 확보하였다.

학교정보공시자료(학교알리미)를 통해 초등학교 방과후학교 운영현황, 구성원 현황, 물적·인적 재정현황 등에 관한 7개 연도(2011~2017년) 자료를 확보하였다.

분석을 위해 전국 공립초등학교의 전수데이터를 활용하여 표본선택 편의에 의해 발생하는 내생성의 문제를 해소하였다(정동욱 외, 2011b). 주요정보가 누락된 개체를 제외하고 31,120학교의 정보를 활용하였다.

2. 변수의 선정

본 연구의 종속변수는 공립초등학교의 목적사업비이다. 독립변수는 학교특성 변수, 정치적 변수로 구분하였으며, 단위학교의 인적·물적인 요소와 교육프로그램 및 지역적 특성을 통제하고자 하였다.

학교특성 변수는 학생 수, 학생1인당 학부모부담경비, 정규교원 비율, 초빙교장 재직여부로 설정하였다. 학생 수는 단위학교의 규모를 반영한다. 정규교원비율은 단위학교의 교원특성을 반영하는 변수로 정규교원 비율이 높을수록 교육활동에 적극적으로 노력할 것으로 판단하여 변수로 선정하였다(이현국 외, 2016). 초빙교장(공모교장)의 재직 유무는 초빙교장이 물적자원(재정, 시설), 대외협력측면(학부모협력, 지역사회, 기관 간 협력) 등에서 기존 교장들보다 높은 직무수행 평가를 받았다는 연구(나민주 외, 2009; 이호준 외, 2014)에 근거하였다. 본 연구도 초빙교장 여부가 단위학교 교육활동 재원 확보 노력에 영향을 미칠 것으로 예측하여, 이를 더미변수로 처리하였다(이현국 외, 2016). 정규교원 비율은 교원특성을 반영하는 변수로 정규교원 비율이 높을수록 교육활동을 위한 노력을 더클 것이라 가정하여 선정하였다(이호준 외, 2014).

단위학교의 사회·경제적 여건을 반영하는 지표로는 학생 1인당 학부모부담경비를 선정하였다(김병주, 2007; 우명숙·김지하, 2013; 이혜진·한유경, 2006; 정동욱 외, 2013; 이호준 외 2014).

정치적 요인 변수로 채택한 교육감의 정치적 성향은 진보와 보수로 구분하였다. 정현주 외(2017)와 신가희(2018)의 연구에 의하면 교육감의 정치적 성향에 따라서 재원확보·배분과정에 영향을 주는 요인으로 나타났다. 본 연구도 이를 참고하여 교육감의 정치적 성향에 따라 목적사업비의 활용방식이 상이할 것으로 판단하였다.

마지막으로 교육감이 확률적 투표이론에서 설명하는 전략적 행위를 하는지를 판단하기 위해, 선거 직전 연도와 그 외의 연도로 구분하여 활용하였다. 이를 통해 학교규모가 큰 단위학교

와 단위학교의 사회·경제적 요인이 우수한 학교에 재원을 더 집중 배분하는지를 확인하고자 하였다. 선거와의 근접여부는 석호원(2016)과 김상헌·배병돌(2002)의 연구결과를 활용하였다. 석호원(2016)의 연구는 선저 전 2년과 선거 후 2년으로 구분하여 국고보조금과의 연관성을 측정하고자 하였다. 김상헌·배병돌(2002)는 각 연도와 지역에 따른 가변수의 상호작용항이 특별교부세에 끼치는 영향력을 측정하고자 하였다. 이러한 연구결과를 참고하여 본 연구는 교육감이 선거직전 연도에 기대득표 극대화를 위해 학생 수가 많고 학부모의 사회·경제적 여건이 우수한 학교에 전략적으로 재원배분을 하는지를 검증하고자 하였다. 즉 선거직전 연도와 학생 수 및 선거직전 연도와 학생 1인당 학부모부담경비의 상호작용항을 추가하여 정치적 요인이 배분과정에 작용하는지를 측정하고자 하였다. 선거직전 연도는 2013년과 2017년으로 획득한 자료 중 2회의 선거 직전 연도가 포함되고 있다.

이상을 토대로 종속변수, 독립변수 및 통제변수를 요약·정리하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

〈표 3〉 목적사업비 결정요인 변수 정의

구분		변수설명	측정
종속변수		목적사업비	공립초등학교별로 교부된 목적사업비
독립변수	학교특성	초빙교장 여부	해당 있음: 1 / 해당 없음: 0
		정규교원 비율	(정규교원 수)/(전체 교원 수)
		학생 수	학교규모
		학생 1인당 학부모부담경비	단위학교의 사회·경제적 여건
		단위학교 교육프로그램 활성화	방과후학교 참여 학생 수
		단위학교 소재 지역 교육여건	사설학원 수
		단위학교 학부모 경제력	학생 1인당 수익자부담경비
	정치적요인	교육감의 정치적 성향	진보: 1 보수: 0
		선거직전 연도	선거직전 연도: 1 이외 연도: 0
		선거직전 연도 * 학생수	선거직전 연도에 학교규모에 따른 재원배분
		선거직전 연도 * 학생1인당 학부모부담경비	선거직전 연도에 사회·경제적 여건에 따른 재원배분
통제변수	학교특성	공무직원 수	단위학교에 소속된 공무직원수
		방과후학교 프로그램 수	교육프로그램의 수
		방과후학교 프로그램 참여 학생 수	학부모부담경비 및 수강료지원대상자 포함
		전체 교실 수	특별교실 등을 포함한 총 교실수
		학교교지 면적	학교부지 규모
		건물연면적	학교건물 규모
		설립연도	건물의 노후연도
	지역특성	1인당 소득세	학교가 소재한 기초자치단체 경제적 여건
		기초수급자 비율	학교가 소재한 기초자치단체 경제적 여건
		인구천명당 사설학원 수	학교가 소재한 지역의 교육적 여건

3. 분석모형

본 연구는 2011년부터 2017년까지의 공립초등학교의 목적사업비를 활용하여, 목적사업비 배분과정의 영향요인을 분석하고자 고정효과(Fixed effect) 모형을 활용하였다. 패널 데이터는 개체가 가진 특징이 반영되는 오차항(ui)이 모두 0이라는 귀무가설이 만족하지 않는 이상, 패널 개체의 특성을 반영하여 고정효과 모형 또는 임의효과 모형을 선택해야 한다(민인식 최필선, 2012). 특히 본 연구의 분석대상인 목적사업비는 관찰되지 않는 개체의 특성으로 학교의 지역적 특성, 학부모선호학교 등과 같은 변수가 학생1인당 학부모부담경비 및 목적사업비와 상관관계가 있을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 이를 교정할 수 있는 모형을 활용하는 것이 필요하다. 임의효과 모형은 독립변수와 오차항 간 관계가 없다는 강한 가정이 전제되어야 한다. 임의효과 모형이 시간불변인 변수의 추정량도 산출할 수 있는 있다는 장점이 있지만 독립변수와 오차항 간의 관계없음 가정을 충족하기는 쉽지 않다. 반면에 고정효과 모형은 설명변수 외생성 가정이 만족되지 않을 때에도 패널 개체의 특성이 종속변수에 미치는 효과를 추정할 수 있는 장점이 있다. 이러한 측면에서 고정효과모형은 학교의 고유한 특성이 학교당 교육비에 미치는 일치추정량을 도출하는 데에 적합하다고 할 것이다. 다만 고정효과 모형은 시간에 따라서 변하지 않는 패널 개체의 특성이 중요한 변수인 경우는 시간불변인 외생변수들의 추정량을 도출하지 못한다(민인식, 최인필, 2012). 하지만 본 연구에서 활용하는 변수는 모두 시간가변 변수로 고정효과 모형을 사용하는 것이 적합하다.

고정효과 모형은 시간불변인 패널 개체특성인 μi와 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수 오차항인 eit로 구성된다. 합동 OLS는 모든 α와 β가 모든 패널 개체에 대해 동일하다고 가정하고 추정하지만 고정효과 모형은 상수항이 패널 개체들이 서로 다르게 고정(fixed)된 것으로 가정한다. 즉 기울기 모수 β는 모든 패널 개체에 대해 동일하지만 상수항(α+μi)은 패널 개체별로 달라지는 것이다. 고정효과 오차항 eit이 패널 개체들의 특성을 반영하지 않아도 된다면 고정효과 모형으로 분석하지 않고 합동OLS 방법으로 추정해도 될 것이다.

패널 개체특성의 중요성 판단은 고정효과 분석에서 제시된 rho를 활용한다. rho는 오차항의 총 분산에서 패널 개체의 특성을 나타내는 오차항 분산(ui)의 비중이다. rho가 1에 가까울수록 독립변수로 설명되지 않는 종속변수 변화의 대부분은 패널 개체특성의 오차항 분산이 차지하는 것이다. 따라서 rho가 1에 근접할수록 패널 개체의 특성을 고려하는 것이 중요하다(민인식, 최인필, 2012). 이상을 토대로 고정효과의 일반적 수식을 다음과 같이 제시할 수 있다.

$$Yit=\alpha+\beta Xit+\mu i+eit \quad (i=1,\ 2,\ \cdots n \text{ 및 } t=1,\ 2\cdots T)$$

다음은 본 연구에서 공립초등학교의 목적사업비에 영향을 끼치는 요인을 반영하여 설정한 수식이다. Yit는 공립초등학교의 세입항목이며 Xit는 학교특성 변수, Pit는 학교가 소재한 정치

적 특성 변수이며, eit는 확률오차항에 해당한다.

$$Yit=(\alpha+\mu i)+\beta Xit+\gamma Pit+\tau Sit+eit \ (i=1,\ 2,\ \cdots n \text{ 및 } t=1,\ 2\cdots T)$$

Ⅳ. 분석결과 및 토의

1. 기술통계 결과

〈표 4〉는 목적사업비 결정요인 분석에 사용한 각 변수들의 기술통계 결과이다. 수도권 교육청의 공립초등학교는 13,878개교이며, 충청·경상·전라도 교육청의 공립초등학교는 17,242개교이다. 수도권 교육청 공립초등학교의 경우 평균 648,663천원의 목적사업비를 지원받았으며, 충청·경상·전라도교육청 공립초등학교는 307,580천원의 목적사업비를 지원받았다. 수도권 공립초등학교가 목적사업비를 더 많이 지원받고 있다.

〈표 4〉 기술통계 결과

변수구분			수도권 공립초등학교(13,878교)		충청·경상·전라도 공립초등학교 (17,242교)	
			평균	표준편차	평균	표준편차
학교특성		목적사업비 (단위: 천원)	648,663	371,692	307,580	225,756
		초빙교장여부	0.19	0.39	0.19	0.39
		정규교원비율	95.1	4.68	96.5	4.76
		학생 수	680	395	296	360
		학생1인당학부모부담경비	700	328	984	649
정치적 요인		교육감 정치성향	0.87	0.33	0.60	0.48
		선거직전 연도여부	0.28	0.45	0.28	0.45
통제 변수	학교 특성	공무직원 수	9.16	5.58	4.72	4.09
		방과후학교 프로그램수	39.02	26.46	22.46	20.23
		방과후학교 프로그램 참여 학생 수	611.36	387.10	370.95	368.63
		전체 교실 수	31.55	14.41	17.24	13.60
		학교교지 면적	14,005.87	82,067.06	15,911.42	6,013.26
		건물연면적	8,270.33	3,318.03	5,042.85	3,362.50
		설립연도	36.88	28.05	64.91	29.41
	정치적 요인	1인당 소득세	256.74	443.72	159.03	120.26
		기초수급자 비율	0.02	0.01	0.04	0.01
		인구천명당 사설학원 수	0.80	0.58	0.44	0.55

학교특성 변수의 기술통계를 보면 초등교장 재직여부에 따른 목적사업비 배분액의 경우 수도권과 충청·경상·전라도 공립초등학교에서 차이가 없었다. 각 초등학교에서 정규교원 비율이 차지하는 비중의 경우 역시 수도권과 충청·경상·전라도 교육청에서 큰 차이는 존재하지 않았다. 학생 수는 수도권 공립초등학교가 680명으로 충청·경상·전라도교육청의 공립초등학교에 비해 약 384명이 더 많았다. 마지막으로 학생1인당 학부모부담경비는 수도권 교육청의 공립초등학교가 700천원으로, 충청·경상·전라도 교육청의 공립초등학교에 비해 약 284천원이 낮았다.

정치적 요인 중 교육감 정치성향은 수도권 교육청의 경우가 0.87이며 충청·경상·전라도 교육청이 0.60으로 수도권 교육청에서 진보교육감이 재직한 경우가 더 높은 것으로 나타났다.

통제변수에 해당하는 학교특성 변수 중에서 먼저 공무직원 수는 수도권 공립초등학교가 9.16명으로, 충청·경상·전라도 공립초등학교에 비해 공무직원이 많이 근무하고 있었다. 또한 방과후학교 프로그램 수, 방과후학교 프로그램 참여학생 수, 전체 교실 수, 학교교지면적, 건물연면적 모두 수도권 공립초등학교가 더 높은 것으로 나타났으며, 설립연도의 경우만 반대의 결과가 나타났다.

지역특성 변수를 보면 학교가 소재한 기초자치단체의 1인당 소득세는 수도권 공립초가 256천원으로, 충청·경상·전라도교육청보다 97천원이 높았으며 기초수급자 비율은 반대로 충청·경상·전라도교육청이 더 높았다. 마지막으로 학교가 소재한 기초자치단체의 교육여건을 반영하는 인구천명당 사설학원수도 역시 수도권 공립초가 상대적으로 더 많은 학원이 설치된 것으로 나타났다.

2. 목적사업비 배분 영향요인 분석결과

〈표 5〉는 고정효과 모형을 통해 추정한 수도권 교육청과 충청·경상·전라도교육청의 공립초등학교 목적사업비 배분 영향요인 분석결과이다. 수도권 공립초의 rho는 0.475이며, 충청·경상·전라도 공립초등학교는 0.634로 나타났다. 충청·경상·전라도교육청의 경우 시간에 따라서 변하지 않는 공립초등학교의 고유한 특성이 상대적으로 더 중요함을 확인할 수 있다.

분석모형의 R2를 보면 먼저 수도권 공립초가 개체그룹 안에서 25.1%를, 개체그룹 간 1.8%를, 둘을 동시에 고려하는 경우에 12%를 독립변수가 종속변수의 변화를 설명하였다. 그리고 충청·전라·경상도 공립초등학교는 개체그룹 안에서 13.2%를, 개체그룹 간 16%, 둘을 동시에 고려하면 16%를 독립변수가 종속변수의 변화를 설명하고 있었다. 본 연구에서 선정한 독립변수 중에서 수도권은 정규교원 비율, 교육감의 정치적 성향이 통계적으로 유의하지 않았으며, 충청·경상·전라도 교육청은 정규교원 비율, 학생 수가 통계적으로 유의하지 않았다.

학교특성 변수들의 분석결과를 살펴보면 수도권 공립초의 초빙교장이 재직하는 학교는 43,828천원의 목적사업비를 더 확보하였으며, 충청·경상·전라도 공립초의 경우는 17,716천원을 더 확보하였다.

목적사업비 규모에 차이는 다소 있지만 그 그룹에서 초빙교장이 재직하는 학교가 교육활동 등을 위해 적극적으로 재원을 유치한 것으로 볼 수 있으며 이현국 외(2016)의 분석결과와 일치한다. 이러한 결과는 단위학교의 교육적 수요가 아닌 관리자의 재원확보 능력에 따라서 학교간 교육비 차이가 발생한 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 학생 수 회귀계수는 수도권 공립초는 -84.3천원으로 학생 수가 증가할수록 목적사업비는 감소하고 있었으며, 충청·경상·전라도 공립초는 -23.8천원이었으나 통계적으로 유의하지 않았다. 단위학교에 목적사업비가 학생규모에 비례하여 교부되지는 않은 것으로 이해할 수 있다.

공립초등학교 학부모의 사회·경제적 여건을 반영하는 학생1인당 학부모부담경비 회귀계수는 수도권 공립초가 -54.2천, 충청·경상·전라도 공립초는 -12.1천원이으로, 학생1인당 학부모부담경비가 증가할수록 목적사업비는 오히려 감소하고 있었다. 이러한 결과는 상대적으로 사회·경제적 여건이 열악한 학교에 일반적으로 목적사업비를 더 지원한 것으로 이해할 수 있다.

정치적 요인의 분석결과를 보면 먼저, 교육감의 정치적 성향변수는 수도권 공립초는 통계적으로 유의하지 않았으며, 충청·경상·전라도 공립초는 진보교육감이 보수 교육감이 재직하는 교육청에 비해 공립초등학교에 목적사업비를 30,056천원을 더 적게 지원하고 있었다.

다음으로 선거직전 연도×학생수의 회귀계수는 수도권이 75.2천원이고 충청·경상·전라도 공립초는 108천원으로 학생 수가 증가할수록 목적사업비가 증가하고 있었다. 학교특성 변수에서 학생 수가 목적사업비 규모에 부(-)적인 영향을 끼친 결과와 다른 결과로, 상호작용 변수를 통해 선거 직적년도에는 학생 수가 목적사업비 규모에 정(+)적인 영향을 주는 것을 나타난 것이다. 이러한 결과는 선거를 앞두고 기대득표를 늘리기 위해 학교규모가 큰 학교에 우선적으로 재원을 배분할 것이라는 가설을 지지하는 결과로 이해할 수 있다.

마지막으로 선거직전 연도×학생1인당 학부모부담경비의 회귀계수도 수도권 공립초의 회귀계수는 63.2천원이고 충청·경상·전라도 공립초는 27천원으로 학생1인당 학부모부담경비가 많은 학교에 목적사업비를 더 지원하고 있었다. 이러한 결과 역시 선거를 앞두고 기대득표를 늘리기 위해 학생1인당 학부모부담경비가 많은 학교에 우선적으로 재원을 배분할 것이라는 가설을 지지하는 결과로 이해할 수 있다.

〈표 5〉 목적사업비 고정효과 분석결과

변수명		수도권 공립초등학교		충청·경상·전라도 공립초등학교	
		Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
학교특성	초빙교장여부	43,828***	8,201	16,716***	3,744
	정규교원비율	555	722	340	255
	학생수	-84.3***	27.6	-23.8	16.4
	학생1인당학부모부담경비	-54.2***	12.8	-12.1***	2.3
지역특성	교육감 정치성향	7,088	9,845	-30,056***	3,695
	학생수*선거직전연도	2 75.2***	10.3	108.4***	5.7
	학생1인당학부모부담경비*선거직전연도	63.2***	10.1	27.0***	2.2
상수항		-37,184	81,863	193,728***	35,501
sigma_u		256,842		174,868	
sigma_e		270,042		132,920	
rho		0.475		0.634	
R-sq	within	0.251		0.132	
	between	0.018		0.160	
	overall	0.1203		0.155	
		F test that all ui=0: F(2,043 , 11,813)= 1.75 Prob 〉 F = 0.0000		F test that all ui=0: F(2,537 , 14,670)= 4.55 Prob 〉 F = 0.0000	

※ 지역특성 변수에서 학생수와 학생1인당 학부모부담경비와 선거직전 연도변수는 상호작용함임

학교특성 변수의 분석결과에서 학생1인당 학부모부담경비가 목적사업비에 부적인 영향을 끼친 결과와 상반된 결과가 나타났다. 이러한 결과는 학생 수와 마찬가지로 선거를 앞두고 기대득표 극대화를 위해서 사회·경제적 여건이 우수한 학교에 재원을 더 지원한 것으로 해석할 수 있다. 이상을 종합하면 목적사업비는 관리자의 역량 및 노력, 상대적으로 기대득표를 극대화 할 수 있는 학교에 더 많은 재원을 지원되었다.

즉 학교와 학생들의 교육적 수요와 관련 없는 요인이 재원배분에 영향을 작용하고 있었다. 따라서 목적사업비 배분과정에서 학교 간 교육격차를 완화시킬 수 있는 방안이 필요함을 시사한다. 또한 교육청별로 목적사업비를 활용하는 비중은 다르지만 상대적으로 목적사업비 비중이 높은 교육청일수록 재원배분 과정에서 사업목적을 왜곡하는 요인이 작용하지 않도록 재원배분 과정을 면밀히 분석·검토하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

V. 맺음말

본 연구는 수도권과 충청·경상·전라도 교육청의 공립초등학교를 대상으로 목적사업비 결정요인을 실증·분석하고 있다. 본 연구를 통해 도출된 주요결과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 학교특성 변수 중에서 초빙교장이 재직하는 학교가 상대적으로 목적사업비를 더 확보하고 있었다. 그리고 교원특성을 반영하는 정규교원 비율은 모두 통계적으로 유의하지 않았으며 수도권 공립초등학교는 학생 수가 증가할수록 목적사업비가 감소하고 있었으며 충청·경상·전라도 교육청 공립초등학교의 경우는 통계적으로 유의하지 않았다. 그리고 학부모의 사회·경제적 여건을 반영하는 학생1인당 학부모부담경비는 증가할수록 오히려 목적사업비는 감소하고 있었다.

둘째, 정치적 요인 중에서 교육감의 정치적 성향은 수도권 공립초등학교는 통계적으로 유의하지 않았으며 충청·경상·전라도 교육청의 공립초등학교는 진보교육감이 있는 교육청이 보수교육감이 있는 교육청에 비해 상대적으로 목적사업비를 더 적게 학교에 배분하고 있었다. 다음으로 선거 직전연도에 학생수가 많은 학교가 수도권과 충청·경상·전라도 교육청에서 목적사업비를 더 화보하고 있었다. 학교특성 변수에서 학생 수가 목적사업비 규모에 부적인 영향을 끼친 것과는 반대의 결과가 나타났다.

마찬가지로 선거직전 연도에 사회·경제적으로 여건이 우수한 학교일수록 목적사업비를 수도권과 충청·경상·전라도 교육청에서 목적사업비를 더 화보하고 있었다. 학교특성 변수에서 학생1인당 학부모부담경비가 목적사업비 규모에 부적인 영향을 끼친 것과는 반대의 결과였다.

이러한 결과들은 목적사업비 배분과정에서 단위학교의 교육적 필요가 아닌 관리자의 역량 및 재원확보 노력, 학교규모 및 학교의 사회·경제적 여건이 목적사업비 배분과정에 작용하고 있음을 의미한다. 이상을 토대로 목적사업비로 인한 학교 간 교육격차를 해소를 위해 다음과 같은 개선방안을 제언하고자 한다.

첫째, 학교기본운영비 내에 교육청이 추진하는 사업들을 포함시킬 수 있도록 재원배분방식을 개선하는 것이 필요하다. 일부 교육청은 사업선택제 방식으로 학교기본운영비에 포괄하여 교부하고 있는데, 이러한 방식은 학교가 교육청이 추진하려는 사업을 효율적으로 운영하도록 유도할 수 있을 뿐만 아니라 특정학교에 목적사업비가 편중되는 현상을 완화시킬 수 있다.

둘째, 단위학교가 교부받을 수 있는 목적사업비 총액한도를 설정하는 제도를 도입하는 것이 필요하다. 위와 같은 방식으로 목적사업비를 배분하기 어려운 사업의 경우는 개별학교를 기준으로 교부하는 것이 필요하다.

하지만 관리자의 역량·노력과 같이 학교의 교육적 필요와 연관 없는 요인들이 목적사업비 확보에 영향을 끼치는 결과를 고려하면 각 학교가 확보할 수 있는 목적사업비의 한도를 설정해야만 다른 학교로 인해 한정된 목적사업비가 구축되는 것을 방지할 수 있다.

이러한 방식은 각 교육청이 목적사업비를 활용하려는 의도와도 부합한다. 그리고 목적사업비 배분과정에서 발생하는 학교 간 교육비 격차를 줄일 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

본 연구는 기존 연구가 특정지역에 한정된 목적사업비 배분의 영향요인 한계를 극복하고자 수도권과 충청·경상·전라도 교육청의 2011년부터 2017년까지의 7년간 데이터를 활용하였고 교육과정(학교급)에 따른 영향요인의 차이를 교정하고자 분석대상 범위를 공립초등학교로 한정하여 보다 일반화된 연구결과를 도출하고자 했다.

본 연구는 목적사업비 배분과정에서 사업목적과 관련 없는 요인들이 목적사업비 배분에 영향을 주고 있음을 실증하였다. 특히 지방교육자치단체장도 선거를 앞두고 기대득표를 극대화하기 위한 학교규모가 크고 사회·경제적으로 여건이 우수한 지역에 우선적으로 재원을 배분하는 행태를 실증하였다는 점에서 의의가 있다.

〈참고문헌〉

공은배 외. (2008).「지방교육재정제도 발전방안 연구」, 한국교육개발원 연구보고 RR2008-02.

공은배·김지하·황준성·우명숙·김민희·장덕호. (2012).「지방교육사업 투자구조 개선방안 연구」, 한국교육개발원.

김병주. (2007). 초·중등교육의 학부모부담경비 적정화 방안.「교육재정경제연구」, 16(2): 153-191.

김민희. (2015). 단위학교 교육서비스 재정투자 실태 및 개선방향.「교육재정경제연구」, 24(1): 85-114.

김상헌·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증연구.「한국행정학보」, 36(1): 159-171.

나민주·이차영·박상완·김민희·박수정. (2009). 교장공모제의 공모교장 직무수행에 대한 효과분석.「교육행정학연구」, 27(3): 297-320.

서울특별시교육청. (2018).「2018학년도 공립초등학교 학교회계 예산편성 지침」.

배정현·이미영. (2017). 기초자치단체 교육투자의 변화추이 및 영향요인 분석 연구.「교육재정경제연구」, 26(3): 55-80.

석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로.「한국행정학회」, 50(2): 71-96.

송기창 외. (2012).「2012 교육재정백서」, 서울: 한국교육개발원.

송기창. (2015). 학교재정에 대한 5.31교육개혁의 성과와 과제: 5.31 교육개혁과 단위학교 자율경영: 성과와 쟁점.「2015년 한국교육행정학회 제173차 춘계학술대회 자료집」, 65-104.

신가희. (2018). 지방교육재정교부금 배분의 영향요인 분석: 지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 25(2): 123-148.

우명숙·김지하. (2013). 학교자원과 학교교육성과의 관계 분석: 학업성취도와 학교향상도를 중심으로.「교육재정경제연구」, 22(1): 139-162.

이성규. (2013). 확률적 투표이론이 조세정책에 주는 시사점.「제도와경제」, 7(1): 235-266.

이호준 외. (2014). 서울특별시 교육경비보조금 배분기준 및 수혜학교 특성 분석.「교육재정경제연구」, 23(3): 25-59.

이현국 외. (2016). 초·중등학교 목적사업비 배분 분석.「교육재정경제연구」, 25(2): 1-28.

이혜진 외. (2006). 서울시 공립 초·중학교 교육비의 공평성 분석.「교육재정경제연구」, 15(2): 67-94.

윤홍주. (2004).「교육재정의 공평성 분석」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

윤홍주. (2011). 기초자치단체의 교육경비보조금 변화추이 및 결정요인 분석.「교육재정경제연구」, 20(4): 57-75.

조주복·이성규. (2005). 확률적 투표이론과 정책결정과정.「한국정책학회보」, 14(2): 25-52.

정동욱·홍지영·지윤경·이호준. (2011a). 시·도교육청별 단위학교 간 교육자원 배분의 형평성 비교 분석.「교육행정학연구」, 29(4): 275-295.

정동욱·김영식·우윤미·한유경. (2011b). 지역교육지원청 내 단위학교 간 교육자원 배분과 학업성취 간의 관계 분석.「교육재정경제연구」, 20(4): 189-215.

정동욱·이호준·조성경·이현국·정승환. (2013). 학교 책무성 정책과 교육재정 지원의 적정성: 학력향상중점학교 정책을 중심으로.「교육재정경제연구」, 22(4): 35-54.

정현주·한유경. (2017). 특별교부금 배분에 영향을 미치는 학교특성 분석.「교육행정학 연구」, 35(1): 61-85.

최연태·김상헌. (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구.「한국행정학보」, 42(2): 283-304.

한국교육개발원. (2017).「공립학교회계분석보고서」.

현승숙·금현섭. (2011). 지역 내 소득불평등도에 따른 주민참여.「한국행정학보」, 45(2): 159-186.

Norris, Pippa. (1990). *British By-Elections: The Volatile Electorate,* New York: Oxford University Press.

Lindbeck, A., & J. W. Weibull. (1987). Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52: 273-297.

Dixit, Avinash & John, Londregan. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58(4): 1132-1154.

Case, A. (2001). Election goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania. *European Economic Review*, 45: 405-423.

Dahlberg, M., & Johansson, E. (2002). On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent

Government. *American Political Science Review*, 96(1): 27-40.

Wright, G. (1974). The Political Economy of New Deal Spending: and Economic Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 56(1): 30-38.

Fiorina, Morris. P. (1977). An outline for a model of party choice. *American Journal of Political Science*. 601-625.

인터넷 자료

중앙선거관리위원회(http://info.nec.go.kr)

지방재정고(http://lofin.mospa.go.kr/)

지방교육재정알리미(http://eduinfo,go.kr/)

학교알리미(http://schoolinfo.go.kr/)

접수일(2019년 11월 27일)

수정일(2019년 12월 20일)

게재확정일(2019년 12월 22일)

〈국문초록〉

공립초등학교 목적사업비 배분 영향요인 연구

본 연구는 목적사업비 배분에 정치적 영향요인이 작용하는지를 실증한다. 이를 위해 수도권과 충청·경상·전라도 교육청의 공립초등학교를 대상으로 목적사업비 결정요인을 실증 분석하였다. 이를 위해 2011년~2017년 공립초등학교 목적사업비 결산내역을 확보하고, 목적사업비 배분의 영향요인을 확인하기 위해 독립변수를 학교특성변수와 정치적 변수로 구분하였다. 단위학교의 인적·물적 요소와 교육프로그램, 지역특성은 통제변수로 설정하였다. 특히 교육감의 정치적 영향력을 확인하기 위해 선거 전·후 학생 수, 학생1인당 학부모부담경비의 상호작용항을 추가하였다. 분석방법으로 고정효과모형을 사용하였다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째, 초빙교장이 재직하는 학교가 상대적으로 목적사업비를 더 확보하고 있다. 둘째, 진보와 보수 교육감 여부와 관계없이 선거직전 연도에 목적사업비를 더 배분함을 확인하였다. 이를 통해 목적사업비 배분 목적 외에 정치적 영향력이 작용함을 확인하였다.

본 연구는 단위학교 재정의 하나인 목적사업비에 대해 주목했다는 점, 목적사업비 배분에 정치적 영향력이 작용함을 실증하였다는데 의의가 있다. 특히 선거를 앞두고 기대득표를 극대화하기 위해 학교규모가 크고, 사회·경제적으로 여건이 우수한 지역에 우선적으로 목적사업비를 배분하는 행태를 실증하였다는데 의의가 있다.

주제어: 목적사업비, 정치적 영향요인, 선거, 확률적 투표이론, 학교기본운영비