碩士學位論文

地方敎育財政 配分制度에 관한 分析的 硏究

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

金 翼 秀

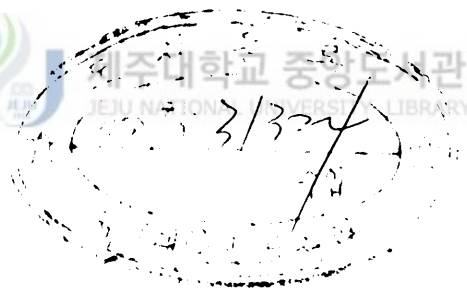
371.9
7800ㅈ

碩士學位論文

地方教育財政 配分制度에 관한 分析的 硏究

指導敎授 夫 萬 根

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
3/3/24



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

金 翼 秀

1993年 8月 日

地方敎育財政 配分制度에 관한 分析的 硏究

指導敎授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1993年 6月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

金 翼 秀

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

金翼秀의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1993年 8月 日

委員長 金 秀 吉 印

委 員 韓 三 寅 印

委 員 夫 萬 根 印

Ⅴ. 地方敎育財政 配分制度의 改善方案 ·····77

1. 基本方向 ·····77

2. 配分制度의 改善方案 ·····79

Ⅵ. 要約 및 結論 ·····88

1. 要　　約 ·····88

2. 結　　論 ·····91

參考文獻 ·····94

英文抄錄 ·····100

附　　錄 ·····103

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

目　　次

Ⅰ. 緖　　論 ····· 1

1. 硏究의 必要性과 目的 ····· 1
2. 硏究問題 및 內容 ····· 3
3. 硏究方法 ····· 4

Ⅱ. 地方敎育財政 配分에 관한 理論的 考察 ····· 7

1. 地方敎育財政 配分의 意義 ····· 7
2. 地方(敎育)財政調整制度의 類型 ····· 9
3. 地方敎育財政의 配分基準 ····· 12
4. 敎育財政에 관한 先行硏究 ····· 17

Ⅲ. 地方敎育財政制度의 變遷過程 ····· 22

1. 始發·整備期 (8.15光復 - 1970年) ····· 22
2. 轉換·開發期 (1970 - 80年代) ····· 27
3. 改革·發展期 (1990年代) ····· 31

Ⅳ. 現行 地方敎育財政의 配分實態 ····· 35

1. 現行 地方敎育財政의 構造 ····· 35
2. 現行 地方敎育財政 配分制度 分析 ····· 37
3. 地方敎育財政 配分制度의 主要問題 ····· 71

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅴ. 地方敎育財政 配分制度의 改善方案 ·····77

1. 基本方向 ·····77
2. 配分制度의 改善方案 ·····79

Ⅵ. 要約 및 結論 ·····88

1. 要　　約 ·····88
2. 結　　論 ·····91

參考文獻 ·····94
英文抄錄 ·····100
附　　錄 ·····103

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

表 目 次

〈表 - 1〉 意見調査 對象標集 및 回收結果 ·····6
〈表 - 2〉 地方敎育費特別會計 歲出豫算 중 細細項 分類·····47
〈表 - 3〉 '93 濟州道敎育費特別會計 豫算槪要 ·····49
〈表 - 4〉 年度別 中等學校 運營費 交付基準 ·····50
〈表 - 5〉 '93 國民學校 運營費 配分基準(濟州道) ·····52
〈表 - 6〉 '93 中學校 運營費 配分基準(濟州道) ·····54
〈表 - 7〉 '93 高等學校 運營費 配分基準(濟州道) ·····55
〈表 - 8〉 國民學校 運營費 配分基準의 校•級當經費 構成例示 ·····58
〈表 - 9〉 中學校 運營費 配分基準의 校•級當經費 構成例示·····59
〈表 -10〉 高等學校 運營費 配分基準의 校•級當經費 構成例示·····60
〈表 -11〉 初•中等學校 運營費 配分基準의 校•級當經費 構成要約·····61
〈表 -12〉 學校運營費의 內譯別 構成比率·····62
〈表 -13〉 '93 國民學校 規模別 經常費 規模比較(濟州道) ·····64
〈表 -14〉 '93 中學校 規模別 經常費 規模比較(濟州道) ·····65
〈表 -15〉 '93 高等學校 規模別 經常費 規模比較(濟州道) ·····66
〈表 -16〉 單位學校 實際 運營費의 配分內譯別 構成 ·····68
〈表 -17〉 '93 中學校 經常費 및 育成會費 豫算比較(濟州道) ·····69
〈表 -18〉 '93 高等學校 經常費 및 育成會費 豫算比較(濟州道) ·····70
〈表 -19〉 地方敎育讓與金 配分方法의 適切性 與否·····80
〈表 -20〉 地方敎育財政交付金 配分方法의 妥當性 與否 ·····81
〈表 -21〉 地方敎育財政交付金 配分方法의 把握 與否·····81
〈表 -22〉 大•小規模 學校 중 相對的으로 敎育費 不足이 甚한 境遇·····83

〈表 -23〉 中等學校 育成會豫算의 學校費 補塡程度……84
〈表 -24〉 敎育廳의 學校運營費 配分方法의 妥當性……84
〈表 -25〉 地方敎育財政의 合理的 配分을 위한 努力程度 ……85
〈表 -26〉 學校豫算 編成·運營의 自律性 保障程度……86
〈表 -27〉 單位學校 豫算과 敎育計劃의 連繫程度 ……86

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그 림 目 次

〔그림 - 1〕 地方(教育)財政制度의 類型分類 ·····11
〔그림 - 2〕 初·中等教育財政의 構造 ·····36
〔그림 - 3〕 教育豫算 編成 및 審議過程 槪括 ·····38
〔그림 - 4〕 地方教育財政交付金 豫算의 編成 및 配分 體系圖 ·····39
〔그림 - 5〕 地方教育財政交付金 交付, 配定 및 資金送金 體系 ·····42

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅰ. 緖　　論

1. 硏究의 必要性과 目的

우리나라 교육재정의 규모가 부족하다는 것은 재론의 여지가 없다. 1993년도 예산기준으로 정부예산의 23.4%(GNP의 3.7%)가 교육을 위해 투자되고 있지만 교육재정 소요에는 충족되지 못하고 있다. 그래서 그 동안 교육재정과 관련된 논의의 대부분도 부족되는 교육재원을 확보하기 위한 방안의 창출을 일차적인 관심사로 다루어 왔다.[1] '92년 대선 때 민자당을 비롯한 각 당이 교육예산을 GNP의 5% 수준으로 확보하겠다는 공약을 제시했던 것도 이러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 여하튼 앞으로도 추가 교육재원 확보를 위한 노력은 계속되어야 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이와 같은 노력은 중앙정부는 물론 지방정부 수준에서도 경주되어야 하겠지만 이러한 노력 못지않게 중요한 점은 확보된 재원을 어떻게 합리적·효율적으로 배분·활용하여 경비의 지출효과를 극대화하느냐 하는 것이 지방교육재정운영의 핵심적 과제라 할 것이다. 이러한 노력이 병행되지 않고 재원확보만 이루어진다면 재정운영에 있어서 소기의 성과를 기대하기가 어렵기 때문이다.

우리나라의 현행 교육재정제도를 기준으로 할 때, 재원확보 방안의 모색은 주로 중앙정부 수준에서 경주해야 할 분야라면, 확보된 재정의 배분·활용방안 모색은 지방자치단체 수준에서 보다 더 중요시 해야 할 사항이다. 지방교육자치제의 정착·발전과 관련하여 그 성패를 좌우하는 관건 요인의 하나가 지방교육재정의 운영이라는 점을 고려할 때, 앞으로 지방교육재정의 합리적·효율적인 배분·

1) 이에 관한 詳細는 교육개혁심의회, 「교육재원의 확충 방안」(서울: 교육개혁심의회, 1987); 김종철 · 윤정일, 「지방교육재정에 관한 연구」(서울: 대한교육연합회 , 1987); 오연천, 「교육재원의 확충방안」(서울: 교육정책자문회의, 1990). 등을 들 수 있다.

활용의 중요성이 더욱 부각될 수 밖에 없는 까닭이 여기에 있다.

현행 우리나라의 지방교육재원은 지방자치단체별로 차이는 있으나 전국적으로 보면 85% 정도가 중앙정부에 의존하고 있다. 중앙정부는 이러한 재원(교부금, 양여금)을 1991년도부터 지방교육자치제의 실시와 함께 지방자치단체에 총액으로 배분하고 있다. 한 마디로 총액배분제도를 실시하고 있는 것이다. 종래에는 교육부에서 항목마다 세분화된 배부기준을 정해서 지침으로 제시하였고 그 기준에 따라 거의 획일적으로 배분하여 왔으나, 1991년도부터는 총액으로 배분하고 있으므로 지방자치단체에 배분의 자율성을 대폭 부여하고 있는 셈이다.[2] 즉 지방자치단체는 교육부로부터 교부된 재원과 자체재원(입학금·수업료, 재산수입 등)을 합한 교육비특별회계 예산을 자율적으로 편성·운영할 수 있게 되었다.

그러나 아직까지 대부분의 지방자치단체에서는 교육재정을 종래와 같은 방법으로 배분·활용하고 있다. 그 한 예로 학교운영비의 대부분이 「교·급당경비」 위주로 배분되고 있음이 이를 입증하고 있는 것이다. 즉 중앙정부 수준에서의 교육재정배분은 지방교육자치의 정착·발전을 지원하기 위해 총액으로 이루어지고 있으나, 지방자치단체의 수준에서는 아직도 그에 부응하지 못하고 있다고 볼 수 있다.[3] 현 단계에서는 교육재정배분의 합리화가 필요하다는 논의만 전개되고 있는 수준에 지나지 않고 있어 지방교육재정의 배분제도 개선을 위한 다각적이며 보다 구체적인 논의가 지방자치단체의 사례를 중심으로 논의할 필요가 있다고 본다.

이에 이 연구는 지방교육재정의 근간을 이루고 있는 초·중등교육재정의 배분제도에 관한 분석을 시도한 연구로써, 우리나라 교육재정의 배분실태를 분석하여 문제점을 추출하고, 이에 대한 개선방향을 모색하여 교육재정의 배분제도 개선을 위한 시사를 추출하는 데 그 목적이 있다.

---

2) 교육부, 「1991년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성지침」, 1990.
3) 공은배, "지방교육재정, 그 확보와 배분", 「교육월보」 통권 제117호, 1991.9, pp.48-51.

2. 研究問題 및 內容

가. 研究問題

상기의 연구목적을 달성하기 위하여 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 지방교육재정제도는 어떻게 변천되어 왔으며, 현행제도는 어떻게 시행되고 있는가?

둘째, 현행 지방교육재정은 지방교육자치의 정착·발전을 제도적으로 지원하기 위하여 적절하게 배분되고 있는가?

셋째, 현행 교육재정의 배분제도, 특히 지방자치단체 교육비특별회계의 배분제도가 지니고 있는 문제는 무엇인가?

넷째, 교육재정의 배분결과로 나타나는 단위학교의 교육비는 학교급, 학교규모, 지역에 따라 어느 정도의 차이가 나며 그 결과는 타당한가?

다섯째, 이상과 같은 분석의 결과가 지방교육재정 배분제도의 개선방향을 모색하는 데 있어 시사하는 바는 무엇인가?

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

나. 研究內容

이상과 같은 연구문제를 해결하기 위해서 수행할 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

1) 教育財政配分에 관한 理論的 準據考察

교육재정배분의 의의 및 목적이 무엇이며, 지방교육재정을 배분하는 방법 등을 고찰한다. 이와 함께 교육재정의 배분과 관련하여 고려되어야 하는 준거를 이론적으로 추출한다. 아울러 이에 관련된 선행연구를 분석한다.

2) 地方教育財政制度의 變遷過程 槪觀

그 동안 우리나라의 지방교육재정제도가 어떻게 변천되어 왔는가를 개관한다. 이러한 개관은 해방 이후부터 현재에 이르기까지 시기를 구분하여 주로 관련법규를 중심으로 분석하되, '70년대 이전의 제도보다는 '80년대와 '90년대의 경우

를 보다 상세화한다. 이러한 변천과정의 분석을 토대로 현행 지방교육재정제도가 어떻게 형성되어 왔는가에 대한 시사를 추출한다.

3) 現行 地方敎育財政의 配分實態 分析

지방교육재정의 배분은 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다. 즉 교육부예산으로부터 지방교육비특별회계로의 배분, 지방교육비특별회계에서 단위학교로의 배분 및 단위학교에서 주어진 경비의 배분·활용이 그것이다. 따라서 여기서는 이러한 단계에 따라 실제로 교육재정이 어떻게 배분되고 있는가를 그 규모 및 기준 등을 중심으로 분석하고 그 결과를 토대로 현행 배분제도가 지니고 있는 주요 문제점을 추출한다.

4) 單位學校 財政規模 比較分析

지방교육비특별회계로부터 배분된 학교교육비의 규모를 학교급별, 학교규모별로 산출·비교한다. 학교급별, 학교규모별로 총교육비를 산출하고 이를 학급당, 학생당교육비로 추출·비교하며, 아울러 중등학교의 경우에는 육성회비의 학교교육비 보전효과도 분석한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

5) 地方敎育財政 配分制度의 改善方案 摸索

지방교육재정의 배분제도 및 학교재정운영에 관한 상기에서와 같은 분석결과에 기초하여 그 개선을 위한 논의를 전개한다. 이러한 논의는 기본방향 설정과 함께 지방교육재정의 배분단계별로 전개하게 되는데, 주로 현행 당면문제의 개선에 촛점을 둔다. 이러한 논의의 전개에 따라 지방교육재정 배분정책 내지는 제도의 개선에 주는 시사점을 추출하여 제시한다.

3. 硏究方法

이 연구에서 적용된 주요 연구방법은 문헌연구, 의견조사 실시 및 현지방문, 면담조사이며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 文獻硏究

이 연구를 효과적으로 수행하기 위하여 교육재정 및 지방교육재정에 관련된 참고문헌, 선행연구 및 각종 통계·정보자료를 수합·분석하였다. 수합된 자료는 주로 지방교육재정배분에 관한 이론적 고찰, 지방교육재정제도의 변천과정 개관, 현행 지방교육재정 배분실태 파악 등을 위하여 분석·활용되었다. 그리고 수합된 통계·정보자료는 지방교육재정배분에 관련된 법령, 교육부 및 제주도교육청의 교육재정에 관한 행정업무자료(주로 내부자료임)들이다.

나. 敎育行政機關 訪問 및 面談調査

지방교육재정 배분제도에 관한 자료수집은 물론 운용실태 파악 및 개선방안 등에 관한 의견을 수렴하기 위하여 도교육청 및 하급교육청 등을 방문하였다. 교육청에서는 주로 예산업무를 담당하고 있는 인사와의 면담을 통하여 지방교육재정이 배분되는 경로 파악 및 문제점에 대한 진단, 그리고 앞으로의 개선방향 등을 타진하였다. 이러한 면담은 초·중등학교의 경우도 학교장과 서무책임자를 대상으로 실시되었으며, 이 과정에서 수합된 결과는 연구내용 중 현행 지방교육재정 배분실태 분석과 배분제도 개선을 위한 논의의 전개에 활용되었다.

제주대학교 중앙도서관

다. 地方敎育財政 配分制度에 관한 意見調査 實施

현재 운영되고 있는 지방교육재정 배분제도에 관한 타당성 진단과 함께 개선방향에 대한 의견수렴을 위하여 지방교육재정 분야의 인사를 중심으로 의견조사를 실시하였다. 의견조사의 내용은 근무지, 근무처, 경력연수, 현직 재직기간, 직위(직급)로 구분된 응답자의 배경변인과 함께 모두 21개의 문항으로 구성되었다. 문항은 주로 지방교육재정교부금 및 양여금 배분방법의 파악정도와 타당성 여부, 학교교육비 규모결정 방법 및 운영비 배분방법, 학교운영비의 부족항목, 학교교육비와 육성회비의 관계, 학교재정 운영실태 등의 파악을 위한 내용으로 구성되었다. 의견조사의 대상은 학교의 경우 공립학교를 전수조사하였으며, 도교육청과 하급교육청(시·군교육청)의 경우 관리국(과) 직원을 중심으로 선정하

였다. 구체적으로 조사대상 표집규모 및 회수결과는 〈表-1〉에서와 같다.

〈表 - 1〉 意見調査 對象 標集 및 回收 結果

조 사 대 상	표 집 수	회수결과	회수율(%)
총 계	380	263	69.2
● 학 교	270	162	60.0
(교 장)	162	106	65.4
(서무책임자)	108	56	51.9
● 도 교육청	70	62	88.6
● 시군교육청	40	39	97.5

의견조사의 실시는 우편조사 방법에 의하였으며, 조사 실시기간은 1993년 4월1일부터 4월 20일까지로 한정하였다. 수합된 조사지의 분석은 量化가 가능한 문항에 대해서는 SPSS 하위프로그램을 이용하여 컴퓨터처리하였으며, 여기에 사용된 주요 통계방법은 단순빈도분석과 집단간 차이분석방법(x^2)이다. 그 밖에 자유응답식으로 기술하도록 한 문항에 대해서는 내용분석을 실시하였는데, 이 자유 응답의 경우 상당수의 응답자들이 응답을 하지 않은 것으로 나타났다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅱ. 地方教育財政 配分에 관한 理論的 考察

1. 地方教育財政 配分의 意義

교육에 투자되는 경비를 주 분석대상으로 하는 학문의 영역으로 「교육경제학」과 「교육재정학」이 있으며, 흔히는 이를 혼용해서 사용되는 경향이 있다. 교육경제학이 주로 자원의 배분(allocation)과 관련되며 주 관심영역은 인간자본 개념, 투자수익률, 비용-수익/효과 분석, 인력계획 등을 예시할 수 있다.[4] 보다 거시적인 면에서 자원의 배분과 밀접히 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이에 비해 교육재정학은 다양한 집단사이의 교육비 부담과 교육비 수혜를 어떻게 분배(distribution)할 것이냐와 관련된다.[5] 따라서 주관심 영역도 교육재원의 확충, 교육비 지출계획, 학생·담세자·지역·교육프로그램 등의 측면에서 공정한 교육비 분배를 고려하는 것에 두고 있다. 물론 양자간에는 중복되는 부분이 많으며, 이렇게 구분하는 것 자체가 타당하지 않을 수도 있다.

제주대학교 중앙도서관

이상과 같은 구분 자체는 앞으로도 계속 논의되어 체계적인 논리가 정립되어야 할 사항이라 할 수 있다. 그러나 여기서는 일단 그 구분 자체를 인정한다면, 교육재정의 배분이 중요하게 대두될 수 밖에 없다. 소득계층, 지역, 교육프로그램 등에 따라 교육비 부담의 형평과 교육비 수혜가 균등하게 나타나도록 재정이 운용되어야 하기 때문이다. 다시 말하면 주어진 재원(財源을 증대시키려는 노력은 별도의 사항임)을 가지고 교육프로그램 또는 교육 영역별로도 합리적으로 배분·투자되어야 할 뿐만 아니라 학생이나 지역별로도 균등하게 투자되도록 재정이 운용되어야 하기 때문이다.

4) Thomas H. Jones, *Introduction to School Finance : Technique and Social Policy* (New York : MacMillan Publishing Co., 1985), pp. 3-26.
5) 여기서는 분배로 표현되고 있으나, 개념차는 논외로 하고 이하에서는 배분과 같은 의미로 사용하기로 한다.

이와 같은 재정의 배분은 재원이 풍부한 상황 속에서도 주요 관심사로 대두되지만 그 보다는 상대적으로 부족한 상황에서 보다 심각하게 대두된다. 재원이 부족한 상황에서는 한정적으로 주어진 경비를 가지고 경비의 지출효과를 극대화해야 할 필요가 절실하기 때문이다. 이러한 노력 자체는 곧바로 보다 많은 자원을 배분받을 수 있는 논리와도 상통되는 것이기 때문에 앞에서 기술한 교육경제와 교육재정의 명확한 구분이 어렵다는 이유도 여기에 있는 것이다.

우리나라의 경우와 같이 교육재원이 크게 부족한 상황에서는 상대적으로 교육재정의 배분이 중요할 수 밖에 없다. 교육과 관련있는 다양한 집단이 교육을 위해 필요한 재원을 스스로 조달해서 사용한다면 배분자체의 의의는 축소될 것이다. 그러나 우리나라와 같이 그렇지 못한 상황에서는 재정의 배분이 매우 중요하게 다루어질 수 밖에 없으며, 특히 교육행정기관별로 재정의 배분이 논란의 대상이 되고 있다. 지방정부가 필요한 재원을 스스로 조달해서 사용한다면 교육행정기관별 재정배분의 의미가 약화될 수 밖에 없으나, 현 실정은 그렇지가 못하고 대부분의 경비를 중앙정부가 마련해서 지방정부로 배분하고 있다. 앞으로도 우리나라의 경우는 조세체계를 고려할 때 국세의 비중이 월등히 높기 때문에 중앙정부 재원이 지방정부로 배분되는 현상은 계속될 수 밖에 없다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 경향은 정도의 차이는 있으나 외국의 경우도 마찬가지이다. 미국의 경우는 學校區(school district)에서 필요한 경비의 일부를 聯邦政府 및 州政府가 배분하고 있으며, 일본의 경우도 市·町·村의 교육비가 중앙정부인 文部省과 都·道·府·縣으로부터 배분되고 있다.[6] 그러나 이들 국가의 경우에는 우리나라와 같이 중앙정부로부터 배분되는 경비의 비중이 상대적으로 많지 않다는 점이 공통된 특징이다.

Garms는 지방교육재정의 배분목적은 지방정부의 3가지 불균등, 즉 재정력의 차이(differences in wealth), 교육필요의 차이(disferences in educational needes) 및 교육경비의 차이(differences in educational

---

6) 공은배 외, 「교육재정배분의 합리화 방안」 (서울: 한국교육개발원, 1986), 제2장 참조.

costs)를 해소하려는 데 있다고 하였다.[7] 환언하면, 지방교육재정을 합리적으로 배분하기 위해서는 이와 같은 3가지 불균등을 해소하는 방향으로 노력해야 한다는 것을 시사하고 있는 것이다. 우리나라의 현 실정을 고려하더라도 지방정부간의 재정자립도에 많은 차이가 있으며, 교육필요의 차이도 사회·경제·문화적으로 상존하고 있기 때문에 동등한 교육기회를 보장하도록 교육경비를 균등화하려는 노력이 경주되어야 함을 시사한다고 하겠다.

2. 地方(教育)財政調整制度의 類型

여기서 말하는 지방재정조정제도 또는 지방교육재정 지원제도라 함은 지방정부의 재정력 격차를 시정하고 또 한편으로는 재원의 부족분을 보전하기 위하여 중앙정부가 지방정부에 재원을 배분하는 제도라 할 수 있다.[8] 흔히 일반재정학에서는 재원배분제도라는 표현보다는 재정조정제도라는 용어를 일반적으로 사용하고 있다. 이와 같은 지방재정조정제도를 시행하는 목적은 이미 앞에서 기술한 지방교육재정 배분의 의의와 유사하다고 볼 수 있으나, 보다 상세하게 기술하면 다음과 같이 6가지로 구분된다.[9]

첫째, 지방재정조정제도는 모든 지방단체에 필요불가결한 공공지출 수준을 유지 내지 보장하고 특정 공공사업을 권장하는 데 목적이 있다.

둘째, 지방재정조정제도는 중앙과 지방정부간의 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)을 조정하는 데 목적이 있다.

셋째, 이 제도는 지방단체간의 수평적 재정불균형 내지는 재정불균등을 조정하는 데 목적이 있다. 환언하면 이는 지방단체간 재정수입 및 재정지출 규모에 있

---

7) Walter I. Garms et al., *School Finance :The Economics and Politics of Public Education* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc., 1978), pp. 184-187.

8) 김동건, 「현대 재정학」, (서울: 박영사, 1986), p. 472 ; 윤정일, 「교육재정학」, (서울: 세영사, 1992), p. 105.

9) 이계식, 「지방재정조정제도와 재원배분」, (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 18-21.

어서의 재정균등화를 도모하는 역할의 수행을 의미하는 것이다.

넷째, 이 제도는 지방단체간 재정지출의 공정성을 제고하는 데 그 목적이 있다.

다섯째, 지방재정조정제도는 지역주민, 더 나아가 국민전체의 후생을 증진시키며, 이와 같이 국가전체의 후생이 증대되는 과정에서 재원배분의 효율성을 제고시키는 데 그 목적이 있다.

여섯째, 이 제도는 지방정부의 자조노력을 유발하고 건실한 지방자치를 뒷받침할 수 있는 자립기반을 확충하는 데 그 목적이 있다.

이상과 같은 목적을 가지고 시행되는 제도가 지방재정조정제도인데, 이러한 제도의 유형으로는 국고보조금과 지방교부금을 들 수 있다. 위에서 제시한 지방재정조정제도의 목적과 관련하여 첫째, 넷째 및 다섯째 목적에 더욱 부합하는 유형이 국고보조금제도라 할 수 있고, 나머지 목적은 지방교부금에 잘 어울린다고 볼 수 있다.[10] 그러나 실제로는 이와 같은 개개의 목적에따라 지방재정조정제도의 유형을 구분할 수는 없으며, 한가지 유형이 여러가지 목적을 동시에 달성하는 형태를 취한다고 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관

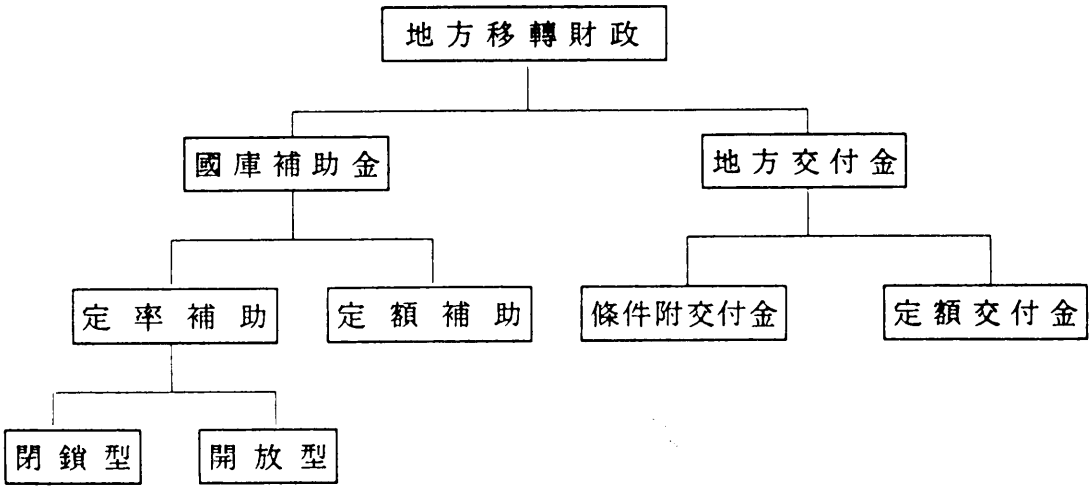
일본의 제도는 우리나라의 지방재정조정제도와 거의 유사하게 보조금과 지방교부세제도를 운영하고 있으며,[11] 미국의 경우도 정부가 學校區에 재정을 지원하는 제도로서 目的交付金(categorical grants)과 一般交付金(general state aid)제도가 있는데, 전자는 보조금의 성격을 띠고 있고, 후자는 지방교부금과 유사하다고 볼 수 있다. 미국의 목적교부금은 州政府도 채택하고 있지만 주로 聯邦政府가 재원을 배분할 때 적용하는 제도로 보상교육, 장애아 교육 및 직업교육 프로그램 등과 같이 특수목적에 소요되는 경비를 지원할 때 적용되는 제도이다. 일반교부금은 주정부가 지방정부의 재원을 보전하기 위한 제도이다.

---

10) 이계식, 「상게서」, p.21.
11) 조창현, 「지방자치사전」, (서울: 청계연구소, 1991), pp.239-246.

일반적으로 국고보조금은 중앙정부가 특정 공공사업에 사용토록 용도를 지정하여 지원하는 재정으로 국가 시책상 필요하다고 인정될 때 예산의 범위내에서 지원하는 재정을 말한다. 이에 반하여 지방교부금은 이와 같은 용도가 지정된 것이 아니라 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비로 국가가 그 전액을 부담하는 제도를 말한다. 이와 같은 지방교부금과 국고보조금의 유형을 보다 세분화하면 다음 〔그림-1〕과 같다. 여기서 국고보조금 중 정률보조금은 특정사업에 대한 지방정부의 자체수입에 의한 부담규모에 따라 재정지원 규모가 변동하는 것이며, 정액보조금은 이와는 무관하게 일정액을 보조하는 것이다. 定率補助金 중에서도 閉鎖型定率補助金은 지방정부 부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 경우이며, 開放型의 경우는 지방정부 부담규모에 관계없이 일정한 보조율을 적용하는 제도이다. 우리나라의 국고보조금은 그 형태로 볼 때 대부분이 開放型 定率補助에 속한다고 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



자 료 : 이계식, 「전게서」, p.17.

〔그림 - 1〕 地方(教育)財政調整制度의 類型分類

한편, 지방교부금은 조건부와 정액으로 구분되는데, 조건부교부금은 중앙정부가 지방정부에 일정수준의 징세노력(tax effort)을 유발시키고 그에 상응해서 교부하는 일종의 상응교부금(matching grants)이라고 할 수 있으며, 정액교부금은 지방정부의 노력여하에 관계없이 일정액을 교부하는 제도이다. 우리나라의 지방교부금이 바로 일정액을 교부하는 정액교부금(lump-sum grants)에 해당된다. 이러한 의미에서 정액교부금은 일종의 포괄교부금(block grants)이라고 볼 수 있는데, 지방교육재정교부금이 여기에 해당되는 재원이다.

상기한 조건부교부금은 지방자치가 정착되고 발전해 감에 따라 중앙정부가 지방정부의 재정부담 능력의 증대를 유인해 갈 수 있다는 점에서 고려해 볼 수 있는 제도인데, 이 제도가 적용될 경우 지방정부가 스스로 마련할 수 있는 재원의 규모가 많으면 많을수록 상대적으로 중앙정부로부터의 교부금을 많이 받을 수도 있게 된다. 이 경우 지방재정력의 격차를 심화시킨다는 단점도 있으나 일정규모의 중앙정부 재원을 이러한 제도로 운영한다면 지방정부간에 재원확보 노력을 신장시킬 수 있다는 장점을 지니고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 제도와 유사하다고 볼 수 있는 것이 부담금 제도인데, 이 유형도 넓게 보면 보조금 형태에 해당된다고 할 수 있다. 이는 국가와 지방정부가 상호부담을 하는 것으로 지방정부 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시해야 할 사무로서 국가와 지방정부 상호간에 이해관계에 있고 또한 그 원활한 운영을 위하여 국가에서 부담하지 않으면 안될 경비를 말한다. 예를 들면 생활보호사업, 보건사업, 도로 및 하천 정비사업과 같은 경비의 부담 등을 들 수 있다.

3. 地方教育財政의 配分基準

교육재정에 관한 논의나 방향의 설정 등과 관련하여 원리 내지는 준거를 설정

하는 것이 대단히 중요하다. 지방교육재정의 경우도 예외는 아니며 이와 관련한 다양한 준거들이 제시되고 있다. 김종철은 지방교육재정의 원리로 충족성, 안정성, 자율성, 형평성, 효율성, 책무성의 6가지를 들고 있다.[12] 이와 같은 원리에는 지방교육재원의 확보원리와 재원배분의 원리가 모두 포함된 것이라고 볼 수 있다.

한편, 윤정일은 지방교육재정의 원리로 김종철이 제시한 안정성의 원리를 재원확보의 안정적 보장을 의미하는 것으로 보고 이를 충족성에 포함된다고 규정하여 나머지 5가지의 원리를 들고 있다.[13] 이와 유사하게 공은배는 교육재정에서 추구해야 할 가치로 충족성, 평등성, 공정성, 효율성, 자율성을 제시하고 있다.[14] 이러한 가치 내지는 준거들은 초·중등교육재정의 당면과제 분석을 위해서는 물론 앞으로 지방교육재정의 확립을 위한 방향을 모색하기 위해서도 중요하게 고려되어야 할 사항으로 간주되고 있다.

이상과 같은 원리 내지는 기준은 지방교육재정의 전반적인 운용과 관련된 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 기준 중에서도 주로 배분과 관련된 경우는 평등성, 공정성 및 효율성이라고 볼 수 있다. 이와 같은 기준이 일반적으로 무엇을 의미하며, 지방교육재정의 배분과는 어떠한 관계가 있는가를 살펴본다.

제주대학교 중앙도서관

가. 平等性(equality)

평등성이란 개념을 규정하기란 용이한 것이 아니다. 그러나 대부분의 경우에 평등성은 교육기회의 평등을 나타내고 있다. 교육기회의 평등이란 개념규정도 여러가지 논란이 제기될 수 있으나, Guthrie등은 크게 3가지 관점으로 설명하고 있다.[15]

---

12) 김종철 , 「교육행정학 신강」, (서울: 세영사, 1992), p.253.
13) 윤정일 , 「교육재정학」, (서울: 세영사, 1992), pp. 280-288.
14) 공은배 , "초·중등 교육재정의 확립방안", 「교육재정·경제연구」 창간호, 1992.9, pp. 65-98.
15) James W.Guthrie, Walter I.Garms, and Lawrence C.Pierce, *Shool Finance and Education Policy : Enhancing Educational Efficiency, Equity and Choice* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1988), pp. 25-28.

첫째, 교육에 대한 균등한 접근기회(equal access to schooling)를 의미한다. 이는 교육을 받는 학생에게 적어도 최저수준의 교육자원을 제공함으로써 교육기회를 균등하게 보장할 수 있다는 것을 가정하고 있는 것으로 교육에 있어서 투입측면의 여건 평준화를 강조한 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 평등이란 동등한 교육적 취급(equal educational treatment)을 의미한다. 이 관점은 학생들은 각각 다른 능력과 특성을 지니고 있기 때문에 교육도 학생 개개인의 환경에 적합하도록 제공되어야 한다는 데 기초하고 있다. 이러한 관점에 따라 特殊兒에 대한 특별지원과 보상교육의 실시 등이 정당화되는 것이다. 다분히 이와 같은 개념은 교육의 과정에 촛점을 두고 추출된 것이라 볼 수 있다.

셋째, 교육산출의 평등(equality of educational outcome)을 말한다. 이는 한마디로 교육기회의 평등이 실현되기 위해서는 산출되는 교육의 결과가 평등해야 함을 나타내는 것이다. 따라서 개념적·이론적으로 접근은 가능해도 실현가능성이라는 점에서 적용되는 데 어려움이 많다고 볼 수 있다. 환언하면, 교육에서 지향해야 할 하나의 철학이라고도 볼 수 있다. 그러나 교육의 기회균등과 관련된 논의에서 최근에는 산출의 평등 측면이 강조되고 있기도 하다.

이와 같은 평등성의 개념은 학생이 재정적으로 동등한 대우를 받아야 하며 차등적으로 이루어져서는 안된다는 것을 의미하는 것이다. 교육재정과 관련하여 이와 같은 개념의 적용은 소위 Serrano사건[16] 이후 고조되기 시작하였다. Serrano고소사건은 1967년 미국의 캘리포니아州에서 學校區간에 부모와 지역사회의 경제적 수준이 낮기 때문에 학생이 교육적으로 不利益을 받게된 사태를 고발한 것으로, 경제력의 차에 따라 교육권이 차별을 받아서는 안된다는 주장을 정당화시키는 계기가 되었다. 이 사건 이후 미국의 지방교육재정 배분제도가 지방

16) Patricia Sexton, *Education and Income* (New York : The Viking Press, 1966). 을 인용한 윤정일, 「전게서」, p. 284. 재인용.

재정력을 균등화시키기 위한 제도로 전환되기 시작하였으며, 그 대표적인 것이 지방재정력균등화제도(district power equalizing system)라고 볼 수 있다.[17]

나. 公正性(equity, justice, fairness)

공정성은 평등성이 서로 다른 것을 단순히 동등하게 취급하는 수학적인 균등만이 아니라는 인식에서 출발하여 적극적인 의미에서 차등을 통하여 정의를 실현하려는 의미를 담고 있다. 이러한 점에서 볼 때 공정성은 평등성의 기준에 어긋나는 것이라고 볼 수도 있으나 반드시 그런 것은 아니며 평등성의 우선 순위를 결정해 주는 기준이 된다고 볼 수도 있다. 예를 들면 개인의 능력, 교육환경의 상이, 학교단계, 교육프로그램, 정책목표의 우선순위에 따라 교육재정배분에 차이가 날 수 있는데, 이는 평등성의 기준에 어긋나는 것이 아니라 공정성의 기준에서 볼 때 적극적 차별을 실현한다는 점에서 타당하다고 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Kern은 공정성의 의미는 일반적으로 4가지 수준, 즉 자유시장적 공정성(commutative equity), 균등분배(equal distribution), 비율적 환원(restitution of proportionality), 적극적 차등분배(positivism)로 구분된다고 하였다.[18] 이러한 공정성의 개념을 가장 잘 반영하고 있는 예로서 Rawls의 정의의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 어떤 가치를 배정함에 있어서 가장 불리한 상황에 처해 있는 사람들에게 가장 큰 혜택이 돌아갈 수 있도록 배정하는 원칙이다.[19] 예컨데 범죄예방을 위한 예산배분에 있어서 그 우선순위는 최근 일정기간 동안 가장 범죄가 많이 발생한 지역에 가장 많은 예산을 배정하는 것을 들 수 있는데, 이는 공정하다는 것이다.

한편 McMahon등은 공정성이란 지역사회의 철학적, 윤리적인 공평의 기준을

17) Walter I. Garms et al., *School Finance*, pp. 193-195.
18) Kern Alexander, "Concept of Equity, W. W. McMahon and T. G. Geske eds. *Financing Education :Overcoming Inefficiency and Inequality*(Urbana, IL. :Univ. of Illinois Press, 1982), pp. 211-212.
19) 노화준, 「정책분석론」, (서울: 박영사, 1989), p. 115.

성취시키기 위하여 설계된 자원의 재분배를 포함하는 것으로 정의하고 , 공정성을 수평적 공정성(horizontal equity), 수직적 공통성(vertical equity), 세대간 공정성(intergenerational equity)으로 구분하였다.[20]

여기서 수평적 공정성은 동등한 것을 동등하게 취급하는 것이며, 수직적 공정성은 동등하지 않은 것을 동등하지 않게 취급하는 것을 말한다. 세대간 공정성은 富의 불균등을 세대간에 전수시켜서는 안된다는 점에서 제기되는 것이다. 수평적 공정성의 예는 누구나 동일한 투표권을 주는 것, 취학연령에 달하면 누구나 학교에 가는 것 등이라 할 수 있고, 수직적 공정성의 경우는 소득계층에 따라 세금을 달리내고, 의료보험을 차등제로 실시하는 것 등이 해당된다.

다. 效率性(efficiency)

교육재정 배분에 있어서 효율성의 문제는 그 중심개념이 된다. 일반적으로 효율성은 최소의 비용과 노력을 투입하여 최대의 효과를 올리는 것을 말한다. 또는 주어진 동일한 경비를 가지고 보다 높은 생산량을 달성하는 것을 의미하기도 한다. 즉 경제원칙의 실현과 불가분의 관계에 있는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

교육에서의 효율성도 교육자원 투입으로 바람직한 교육의 산출이 증가되는 것을 의미한다. 이렇기 때문에 단순한 예산의 감소나 교원당 학생수의 증대 등과 같은 것은 바람직한 교육산출의 증대와는 괴리가 있기 때문에 효율적이라고 볼 수가 없다. 따라서 교육에서의 효율성은 낭비요소를 줄이거나 기존자원을 보다 합리적으로 결합하여 교육의 산출량을 증대시키는 것을 의미한다. 한마디로 부족한 재원을 가지고 또는 동일한 경비라 할지라도 어느 부문에 어떻게 투자하는 것이 바람직한가와 관련되는 우선순위 결정에 중요하게 적용되는 기준이다.

미국의 교육재정배분과 관련하여 Guthrie는 1960년대는 公正性, 1970년대는 效率性, 그리고 1980년대는 自律性이 강조되었던 시기라고 표현하였듯이 공

20) Walter W. McMahon and T. G. Geske eds., *Financing Education*, pp. 16-20.

정성보다 비교적 최근에 교육재정에 적용되기 시작한 준거라 할 수 있다. [21]

4. 教育財政에 관한 先行硏究

교육재정에 관한 선행연구는 그 동안 다각적인 측면에서 다양하게 수행되어 왔다. 교육재원 확충, 교육비 분석 및 적정규모 산출, 교육재정 배분모형 설정 및 실태분석, 교육재정제도 및 운영에 관한 연구 등이 그러한 것들이다. 여기서는 주로 1980년대 초반부터 현재에 이르기까지 수행된 연구들을 중심으로 교육재정 내지는 지방교육재정에 관한 연구를 개관하고자 한다.

가. 教育財政 擴充에 관한 硏究

교육재정과 관련하여 비교적 가장 많이 수행된 연구분야가 재원확충 방안에 관한 것이라 할 수 있다. 우리나라 교육재정이 늘 부족한 상황이었으며 가능한한 재원을 확충하는 것이 교육계의 큰 관심사의 하나였기 때문에(물론 현재도 예외는 아님) 이 분야에 관한 연구가 많은 관심의 대상이 되었다고 볼 수 있다. 이러한 연구는 교육재정 전체를 대상으로 수행된 것과 지방교육재정 만을 대상으로 한 것으로 구분될 수 있으나, 그 내용을 보면 크게 차이가 나는 것은 아니다. 왜냐하면 교육재정 전반에 걸쳐 수행된 연구라 할지라도 지방교육재정을 논외로 할 수는 없기 때문이다. 따라서 연구자체를 교육재정과 지방교육재정 영역으로 구분하는 것 자체의 의미가 약화되기도 한다.

교육재정의 확충을 위한 연구는[22] 주로 중앙정부 부담의 확충을 비롯하여 지방정부의 전입금 확대도 거론하고 있으며, 사회·민간의 기여를 확대하는 방안도

---

21) James W.Guthrie ed., *School Finance Policies and Practices - The 1980's : A Decade of Conflict* (Cambridge, M.A. : Ballinger Publishing Co., 1980), pp.3-46.

22) 오연천, 「교육재원의 확충 방안」, (서울: 교육정책자문회의, 1990); 윤정일 외, 「교육재원의 확충 방안」, (서울: 교육개혁심의회, 1987); 정원식 외, 「교육재정 확보방안에 관한 연구」, (서울: 현대사회연구소, 1985).

기술하고 있다. 앞에서도 언급하였 듯이 이러한 연구에서 제시하고 있는 방안도 그 대부분은 지방교육재정의 확보를 위한 것이라고 볼 수 있다.

지방교육재원의 확보방안에 관한 연구는[23] 주로 지방교육재정교부금의 법정교부율 상향조정에 관한 것이 대부분이다. 즉 내국세 대비 경상교부금의 교부율이 현행 11.8%인데 이를 13.0% 내지는 15.0%로 증대시켜야 한다는 것이다. 아울러 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금을 증대시키는 내용(봉급 부담단체의 확대, 사회교육비의 지원확대, 교지확보·제공 등)들을 다루고 있다. 제기된 방안들은 그 실현가능성을 논외로 하고서라도 그 동안 교육계에서 꾸준하게 제시되어온 것으로 이를 논문으로 합리화시킨 것이라 볼 수 있다.

나. 敎育費 調査 및 適正規模 分析硏究

교육재정과 관련하여 가장 기본이 되는 연구가 교육비의 규모를 밝히는 것이다. 왜냐하면 교육비의 분류 및 규모의 분석이 이루어지지 않고는 교육재정의 연구자체가 어려움이 많기 때문이다. 즉 공·사교육비, 기회경비나 공·사부담 교육비, 직·간접교육비 등이 그 목적과 기능, 부담 등의 주체에 따라 분류되는 교육비의 구조가 어떻게 이루어지고 있으며, 그 규모는 어느 정도인가가 교육재정 연구에 중요한 시사를 준다는 사실은 재론의 여지가 없다.

이러한 연구는 조사·분석의 어려움으로 인하여 개인적인 차원 보다는 주로 한국교육개발원을 주축으로 한 機關次元에서 주기적으로 수행되어 오고 있다.[24] 이 연구에서는 각종 통계자료를 수합하여 공교육비 및 기회경비의 규모를 추출하고, 학생·학부모를 표집조사하여 사교육비의 규모를 추정·제시하고 있으며, 이를 토대로 우리나라의 교육비 총량규모를 밝히고 있다. 아울러 산출된 교육비 총량

---

23) 김병철, "한국 지방교육재정 확충에 관한 연구" (박사학위논문, 단국대학교 대학원, 1989); 양창현, "지방교육재정의 안정적 확보에 관한 연구" (석사학위논문, 고려대학교 교육대학원, 1990); 오석현, "지방교육재정 확충에 관한 연구" (석사학위논문, 동국대학교 행정대학원, 1987).

24) 윤정일·박종열, 「교육재정의 현황과 문제 - 교육비 분석연구」, (서울: 한국교육개발원, 1977); 김영철 외, 「교육투자 규모와 적정 단위교육비」, (서울: 한국교육개발원, 1982) ; 공은배 외, 「교육투자 규모와 수익율」, (서울: 한국교육개발원, 1985); 공은배·천세영, 「한국의 교육비 수준」(서울; 한국교육개발원, 1990).

규모를 토대로 여러가지 경제·사회적인 지표와 연계하여 다양한 논의를 전개하고 있다.

교육비의 현황분석 연구에서 한 걸음 더 나아가 적정 단위교육비의 추출도 시도되고 있다. 적정교육비는 표준교육비, 최저소요교육비 등과 유사한 개념으로 적용되고 있는데, 이러한 연구도 교육재원 확보를 위한 기초 판단자료가 된다는 점에서 그 의미는 대단히 크다고 볼 수 있다. 이 연구도 초기에는 중앙교육연구소[25]에서부터 시작되어 한국교육개발원[26]에서 수행된 몇 편의 사례가 있다. 이러한 연구는 대부분이 교육과정에 따라 교육활동을 정상적으로 수행하는 데 소요되는 교육비의 규모를 다양한 기준으로 추출·제시하고 있으며, 그 산출방법에 있어 많은 논의가 거론되고 있기도 하지만 그 필요성 자체가 부인되지는 않고 있다. 오히려 이러한 재정소요의 산출이 이루어지지 않고 제시되는 재원확보 방안에 관한 실현 가능성이 의문시된다는 주장이 더 많은 실정이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 敎育財政 配分에 관한 硏究

교육재정 배분에 관한 연구도 다각적인 측면에서 전개되고 있으나, 그것을 몇 가지 유형으로 구분해 보면 배분모형의 개발에 관한 연구, 배분실태 및 개선방안 연구, 배분에 관한 평가연구 등을 들 수 있다.

이 중에서 우선 교육재정 배분모형의 개발을 시도한 논의나 연구는 주로 외국의 배분모형을 비교·분석하고 그로부터 우리나라에 줄 수 있는 시사를 도출하고 있으며,[27] 교육재정 배분모형의 분석과 대안적인 교육재정 배분방안을 모색한 후 독자적인 모형을 제시하고 있다. 후자의 연구에 해당되는 사례를 보면, 加重學生數를 산출하고 그것을 단위로 하여 교육재정을 배분하는 모형, 조정된 敎授

---

25) 민윤기 외, 「표준 의무교육비에 관한 연구」, (서울: 중앙교육연구소, 1964); 배종근 외, 「학교경비의 적정규모에 관한 연구」, (서울: 중앙교육연구소, 1972).
26) 공온배 외, 「교육재정 소요판단」, (서울: 한국교육개발원, 1987); 공온배 외, 「초·중등학교 표준교육비」, (서울: 한국교육개발원, 1988).
27) 공온배, "교육재정의 효율적인 배분대안 탐색", 「한국교육」 제10권 제1호, 1983.10, pp.195-211.

單位를 기준으로 교육재정을 배분하는 모형 및 조세부담 능력을 고려한 배분모형 등을 논의한 후 가중학생수와 조정된 교수단위에 따른 배분모형이 비교적 적용가능성이 높다고 보고 있다.[28] 그러나 한 연구는 어떤 단일한 모형에 의해서 재정을 배분하는 것은 적합하지 못하다고 보고, 현행 교·급당경비에 의해 배분하는 방법을 기준으로 하고, 教育費 差異度를 고려한 가중학생수를 적용하며, 이와함께 교·급당경비를 고려한 가중학급수 및 가중학교수까지 고려해야 한다는 분석결과를 제시하고 있다.[29]

이러한 모형개발에 관한 연구 이외에 많은 연구들이 연구시점에서 교육재정 배분실태를 분석하고 그 개선에 관한 방안을 제시하고 있다. 이러한 연구는 주로 과거(1990년 이전)의 배분제도를 기준으로 수행되어 왔으며, 연구의 범주도 중앙정부에서부터 지방정부 수준에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다. 한 연구는 교육재정배분의 합리화를 다루면서 특히 중앙 및 지방정부 수준에서 배분제도의 개선이 이루어져야 함을 시사하고 있다.[30] 그리고 많은 연구들이 이와 유사한 내용을 다루고 있는 것으로 나타나고 있다.[31]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한편, 교육재정의 배분에 관한 평가를 시도한 연구도 있는데, 이러한 연구에서는 평가기준을 설정하여 이 기준에 따라 현행 배분제도의 타당성 여부를 진단하고 있다.[32] 이 연구에서의 평가기준은 주로 공정성의 확보로 설정하고 있다. 이와 유사하게 평가를 시도한 연구로 교육세 평가를 위한 준거모형을 탐색한 연구

---

28) 윤정일, 「교육필요에 근거한 교육재정 배분」, (서울: 서울대학교 사범대학 교육연구소, 1987); 윤정일 · 김병주, 「교육재정 배분모형의 개발에 관한 연구」, (서울: 서울대학교 사범대학 교육연구소, 1988).

29) 김병주, "합리적인 교육재정 배분모형의 탐색" (석사학위논문, 서울대학교 대학원 , 1988).

30) 공온배 외 , 「교육재정배분의 합리화 방안」, (서울: 한국교육개발원 , 1986).

31) 권재국, "교육재정 배분에 관한 일 연구" (석사학위논문, 고려대학교 교육대학원 , 1988); 김숙경, "지방교육재정의 배분에 관한 일 연구" (석사학위논문, 이화여자대학교 교육대학원, 1991); 박대식, "교육재정 배분에 관한 연구" (석사학위논문, 단국대학교 교육대학원 1988); 이상익, "지방교육재정의 합리적 배분에 관한 연구" (석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1985); 최금진, "교육재정 배분에 관한 연구" (석사학위논문, 연세대학교 대학원, 1989); 최용성, "지방교육재정의 배분제도에 관한 연구" (석사학위논문, 고려대학교 교육대학원, 1985).

32) 민상미, "교육재정 배분에 관한 평가 연구" (석사학위논문, 연세대학원 대학원, 1987).

도 있다.[33] 한편 배분과 관련하여 교육재정운영의 효율화도 시도되고 있는데 이는 주로 교육비의 절약 차원에서 교육재정을 효율적으로 배분·활용하는 방안을 모색하고 있다.[34]

이러한 선행연구에서 볼 수 있듯이 교육재정의 배분에 관한 연구는 주로 종래의 제도를 기준으로 하고 있는 것이 대부분이며, 1991년부터 새로이 적용되는 제도를 대상으로 수행된 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 현행 제도의 분석을 토대로 한 지방교육재정의 배분제도 개선이 시도될 필요가 있음을 시사받을 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

33) 박남기, "교육세 평가를 위한 준거모형 탐색", (석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1986).
34) 배종근, 「교육재정 운영의 효율화 방안」, (서울: 교육개혁심의회, 1987).

Ⅲ. 地方敎育財政制度의 變遷過程

여기서는 그동안 우리나라의 지방교육재정제도가 어떻게 변천되어 왔는가를 주로 관련법규를 중심으로 살펴본다.[35] 이와 같은 제도의 고찰은 지방교육재정의 배분과정 파악에 직·간접적인 시사를 줄 수 있으리라고 보기 때문이다. 뿐만 아니라 지방교육재정제도의 변천과정을 파악하는 것은 현행 제도의 생성과정에도 큰 영향을 미쳤다는 점에서 그 필요성이 크다 하겠다.

이러한 변천과정을 개괄하기 위해서는 8·15광복에서부터 현재에 이르기까지 거의 50여년간의 기간을 始發·整備期(8·15光復-1970年), 轉換·開發期(1970-80年代), 改革·發展期(1990年代)와 같이 크게 셋으로 나누고, 각각의 시대구분에 따라 지방교육재정제도와 관련된 법령 내지는 획기적인 사안을 중심으로 살펴보고자 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1. 始發·整備期(8·15光復 - 1970年)

8·15광복 이후부터 1970년 이전까지 25년간의 지방교육재정제도 변천과정을 개관하는 것도 그리 용이하지 않다. 따라서 여기서는 편의상 시대구분을 ① 8·15광복-정부수립, ② 정부수립-5·16이전, ③ 5·16혁명-1970년으로 하고, 각각의 교육재정제도를 살펴본다.

---

35) 이 장에서는 주로 다음 문헌을 참조하였음.
공온배·천세영, 「한국 교육투자 정책의 진단」, (서울: 한국교육개발원, 1989); 교육부 교육재정과, 「업무참고자료(1981~1990)」, 1990; 김재범, 「교육재정론」, (서울: 교육출판사, 1977); 박상만, 「한국교육사」, (서울: 대한교육연합회, 1959); 윤정일, 「교육재정학」, (서울: 세영사, 1992); 이수종, "초·중등 공교육비 재원변천에 관한 분석적 연구" (석사학위논문, 연세대학교 교육대학원, 1985); 이호성, 「교육자치제와 그 운영」, (서울: 문교사, 1959); 한국교육10년사간행회, 「한국교육10년사」, (서울: 풍문사, 1960).

가. 8·15光復 - 政府樹立

이 시기는 주로 일제시대의 제도가 원용되었는데 地方稅法, 地稅令, 公立學校財政經理令 등이 적용되었다. 다만 공립학교재정경리령은 美軍政에 의해 1948년 8월 12일에 공포되었으나 시행되지는 못하였고, 정부수립 후 교육법 제정의 기초자료로 활용되었다. 이 시기에 지방교육재원으로 戶別稅附加金(지방세법, 1946. 10. 15)이 징수되었으며, 국세인 地稅가 국고보조금 형태로 지원되기 시작하였다. 이러한 재원은 모두 초등교육을 위한 것이었으며, 중등교육 재원은 주로 학부모 부담인 후원회비에 의존하였다. 한 마디로 이 시기는 지방교육재정과 관련하여 상징적인 의미를 제외하고는 괄목할 만한 제도의 구축은 미흡했다고 볼 수 있다.

나. 政府樹立 - 5·16以前

이 시기는 지방자치법(1949. 7. 4)의 제정과 함께 교육법의 제정(1949. 12. 31)이 이루어져서 교육자치제의 실시와 더불어 지방교육재정제도에도 큰 변화가 나타나기 시작하였다. 그러나 6·25사변으로 인하여 교육자치제는 실시되지 못하였다. 이 시기의 주요제도를 개관하면 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관

● 教育法 制定 (1949. 12. 31) : 教育費特別會計 制度導入

교육법의 제정으로 지방교육재정제도에 관한 기반이 형성되었는데, 郡教育區 경비는 교육구 자체 교육세 등의 세수입으로 지변하고, 特別市·市는 지방자치단체에서 특별회계로 교육비를 관리하여 집행기관인 교육위원회가 관장토록하며, 道는 道教育委員會의 심의를 거쳐 知事가 관장토록 하는 제도가 명문화되었다.

● 初等教育稅 新設 (1949. 12)

이 시기에 주된 교육재원의 하나로 탄생된 것이 초등교육세이다. 이 제도는 지방세 중 目的稅로 신설되었으며, 1950년 6월 1일부터 실시하게 된 의무교육비 중 교원봉급 전액과 국고보조 국민학교 운영비 일부를 제외한 부족분을 충당하기

위한 목적으로 신설되었다. 이 목적세의 稅源은 호별세부가금과 특별부과금으로 한정하였으며, 대상은 서울특별시와 敎育區의 농가·비농가로 하였으나 임시토지수득세법의 제정과 함께 징수대상에서 농가는 제외되었다.

● 臨時土地收得稅法 制定 (1951. 9. 25)

이 제도는 국세인 제1종 토지수득세를 징수하여 이를 지방자치단체에 환부금으로 지원하기 위한 것이다. 따라서 이 제도는 농가만을 대상으로 적용된 셈이다. 재원의 환부방법은 교육구·시·특별시의 교육위원회 해당 환부금은 문교부장관이, 기타는 내무부장관이 각각 해당 공공단체에 직접 환부하였다. 환부금으로 환부받은 재원은 의무교육기관 경비 중 교실신축비로 사용하도록 하였다.

● 敎育稅 新設 (1958. 8. 28)

기존에 적용되던 초등교육세는 1954년에는 과세대상에서 市까지 추가되었으나 1958년 교육세가 신설되면서 폐지되었다. 이 당시의 교육세도 의무교육경비의 조달을 목적으로 신설된 것이다. 교육세의 세원은 국세와 지방세로 구성되었는데 이 중 국세가 80% 정도를 차지하였다. 국세교육세는 300/1000을 문교부장관이 직접 자치단체(서울시, 시, 교육구)에 환부하고, 환부액을 제외한 국세교육세는 의무교육비로 국고에서 지출하였다. 국세교육세는 부동산소득 및 배당이자소득 등에 부과되었으며, 지방세교육세는 근로소득의 2/100 등으로 구성되었으나 稅收規模가 영세하였다.

● 義務敎育財政交付金法 新設 (1958. 12. 29)

이 법은 교육세로 인한 지역간 교육비의 격차를 완화하기 위한 목적으로 신설되었다. 즉 교육비가 부족되는 지방자치단체에 교육비를 보전하기 위한 것이다. 이 교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성되고 있는데, 보통교부금은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 제외한 규모로 결정되며, 특별교부금은 보통교부금 산정시 기준재정수요액 중 기본급여를 제외한 금액의 30/100 이상으로 규

정되었다. 여기서 기준재정수입액으로 산정되는 내용은 교육세법에 규정된 세율에 의해 징수된 지방세교육세의 70% 상당액, 국세교육세의 30%에 해당하는 환부금, 입장세의 50%에 해당되는 환부금, 1종 토지수득세의 18.2%에 해당되는 환부금, 기타 教育區 收入 등으로 규정되었다. 이와 같은 교부금의 내용 및 교부방법은 현행제도 및 교육비 배분의 기초가 되었다고 볼 수 있다.

● 地方財政調整交付金法 施行令 制定 (1959. 2. 27)

이 令은 대통령령 제1460호로 제정되었는데 기준재정수요액을 산정하기 위하여 필요한 측정단위 및 단위비용표를 상세화하고 있다. 특히 지방자치단체 일반회계로부터의 교육비 부담을 명문화하고 있다. 이 令에 의하여 서울특별시 및 道의 일반회계에서 중등교원 봉급부담이 의무화되었다. 그 내용을 보면 중학교 교원은 봉급의 1/2, 고등학교 교원은 봉급의 1/4을 부담토록 규정하였다. 따라서 이 제도는 지방자치단체 일반회계가 교육비의 일부를 부담하여야 한다는 점을 명문화하였다는 점에서 의의가 크며 현행제도에 주는 시사도 크다고 할 수 있으나, 제대로 시행되지는 못했다고 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

● 土地稅法 制定 (1960. 12)

1960년 12월 그 동안 적용되어 오던 임시토지수득세법의 폐지와 함께 토지세법이 신설되었다. 토지세는 농지세와 대지세로 구분되었으며, 그 중 일부가 지방단체에 환부금으로 환부되었다. 농지세 만의 경우를 보면 지방단체에 500/1000이 환부되었고, 182/1000는 教育區 및 市(특별시 포함)교육위원회에 교육비로 환부되었다. 그러나 이 법은 시행 1년 후 국세와 지방세의 조정에 관한 법률에 의하여 1961년 12월 폐지되었다. 이와 함께 그 동안 적용되던 교육세법도 폐지되었다.

다. 5·16革命 - 1970年

이 시기는 5·16혁명 이후 시·군교육자치제가 중단되면서 교육행정이 일대

혼란을 겪었다고 볼 수 있다. 1961년 5월 22일 문교부 훈령에 의하여 교육구 교육위원회는 기능 정지와 함께 집행기관인 교육감만 존속되었고, 시교육위원회도 교육위원의 기능을 교육감이 대행하였으며, 도교육위원회는 기능이 정지되고 도지사가 대행토록 하였다. 급기야 1962년 1월 6일 교육법의 개정으로 교육행정이 일반행정에 포함되었으며, 의결기관으로 각급 교육위원회를 설치하였으나 형식적 조직에 지나지 않았다. 그 후 1963년 11월 1일 교육법의 개정으로 교육자치제가 종전 시·군단위 小教育區制에서 시·도단위 大教育區制로 확대 실시되는 계기가 마련되었으며, 1964년 2월 22일 다시 교육행정을 일반행정으로부터 독립시켰다. 그리고 지방의회가 구성되기 전까지 지방의회의 의결을 요하는 사항은 문교부장관과 도교육위원회가 권한을 대행토록 하였다. 이러한 제도의 변혁이 이루어졌지만 지방교육재정과 관련해서도 몇가지 주목할 만한 제도가 신설 또는 개정되었는데 그 주요 내용을 보면 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

● 教育法 改正

이 시기에는 수차에 걸친 교육법의 개정이 이루어졌는데 우선 1962년 1월 6일의 개정에 따라 지방자치단체의 교육·학예에 관한 경비는 당해 지방자치단체의 특별회계로 하도록 규정되었으며, 1963년 12월 5일의 개정에 따라 공립교원의 국고이외 봉급은 지방교육교부세법이 정하는 바에 따라 지방자치단체가 부담하도록 명문화되었다. 그리고 교육비특별회계 재원에 지방교육교부세가 첨가되었다. 1964년 10월 20일의 개정에서는 공립의 중·고등학교 및 실업고등전문학교 교원봉급 중 서울특별시는 일반회계가 그 전액을 부담하고 부산의 경우는 그 반액을 부담하도록 규정되었는데, 이 규정이 현재까지 존속하고 있는 셈이라 할 수 있다.

● 地方教育交付税法 新設 (1963. 12. 5)

의무교육재정교부금법이 국민학교 교육재원을 지원하기 위한 법인데 반하여 지방교육교부세법은 중등교육재원을 확보할 목적으로 신설되었다. 이 교부세는 중

앙정부로부터 시·도교육위원회에 교부되었는데, 그 재원은 보통교부세와 특별교부세로 구성되었다. 이 중 보통교부세는 입장세의 40%, 약·탁주세의 42% 해당액을 재원으로 하고 있으며, 특별교부세의 경우는 보통교부세의 10% 상당액이다.

● 義務教育財政交付金法의 改正 (1968. 7. 19)

이 기간 동안의 의무교육재정교부금법은 모두 6차에 걸쳐 개정되었다. 1962년 4월 24일 개정은 보통교부금과 특별교부금의 산정방식이 주축을 이루었는데, 보통교부금은 기준재정수요액에서 기준재정수입액에 소득세의 42%를 합한 금액으로 하며, 이 중 기준재정수입액은 입장세 30% 환부금과 자체수입으로 산정되었다. 그리고 특별교부금은 기준재정수요액 중 기본급여를 감한 금액의 30%이내로 바뀌었다. 이후 수차에 걸친 개정, 즉 1963년 10월 28일, 1964년 12월 20일, 1965년 12월 20일, 1966년 12월 27일, 1968년 7월 19일의 개정을 통하여 교부금 재원이 내국세 재원으로 대체되기에 이르렀는데 보통교부금은 내국세의 10.5%, 특별교부금은 보통교부세의 10%(내국세의 1.05%)로 의무교육재정교부금은 내국세의 11.55%를 차지하게 되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

● 地方教育交付税法의 改正 (1969. 7. 19)

이 시기에 지방교육교부세법도 의무교육재정교부금법과 마찬가지로 재원이 내국세로 바뀌었다. 즉 지방교육교부세 중 보통교부세는 내국세의 1.3% 상당액, 특별교부세는 보통교부세의 10% 상당액(내국세의 0.13%)으로 개정됨으로서, 지방교육교부세의 규모가 내국세의 1.43%에 상당하는 규모로 설정되게 된 셈이다. 이와 같이 개정된 법은 의무교육재정교부금법과 함께 후에 지방교육재정교부금법의 재원으로 나타나게 된다.

2. 轉換·開發期(1970 - 80年代)

이 시기에는 1971년 12월 28일 지방교육재정교부금법이 제정되어 지방교육재정 제도상의 중요한 골격이 갖추어지게 되었다. 그러나 이 제도는 시행 첫 연도인 1972년에 그 효력이 정지되었기 때문에 지방교육재정은 실제로 상당한 위축을 당하였다. 학생수의 급증으로 인한 교육재정 수요는 증대되었으나 재원의 위축으로 인하여 교육여건은 악화일로를 걸을 수 밖에 없었다. 이러한 상황이 '80년대로 접어들면서 점차적으로 개선되기 시작하였으며 제도적인 방안도 마련되었다.

● 地方教育財政交付金法 制定 (1971. 12. 28)

현재도 시행되고 있는 지방교육재정교부금법의 전신이 이 시기에 제정된 것이다. 지방교육재원을 안정적으로 확보·운영하기 위한 기반이 구축된 것이라고도 볼 수 있다. 이 법은 종래에 적용되던 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 통합한 것이다. 따라서 새로운 제도라고 보기에는 미흡한 감도 없지 않으나, 초·중등교육을 위한 재정지원 및 운영을 체계화하였다는 점에서 획기적이라 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이 법에서 규정하고 있는 교부금도 보통교부금과 특별교부금으로 구성되고 있다. 이 중 보통교부금의 재원은 의무교육기관 교원봉급 전액(제수당 포함), 중등교원봉급 반액(서울 제외), 내국세 11.8% 상당액으로 구성되었고, 특별교부금은 보통교부금 중 내국세 11.8% 상당액의 10%로 규정되었다. 그러므로 지방교육재정교부금의 규모는 봉급교부금 이외에 내국세의 12.98% 상당액으로 결정되었다.

● 地方教育財政交付金法의 效力停止 (1972. 8. 3)

앞에서 기술하였듯이 지방교육재정교부금법은 제정된지 첫 시행년도인 1972년 8월 3일에 소위 「8·3 긴급조치」로 불리우는 「經濟成長과 安定에 관한 大統領緊急命令」으로 그 효력이 정지되었다. 즉 당시에는 경제성장을 구실로 모든 재원을 여기에 투자하려는 목적으로 위축시켰기 때문에 교육재원의 법정 확보가 사실상 불가능하게 되었다. 교원봉급 이외의 내국세 대비 재원의 12.98%가 아니라

이것이 7-8% 수준까지 낮아지게 되었다. 이러한 상황은 1970년대 내내 계속되었다.

● 教育稅法의 制定 (1981. 12. 5)

교육세는 1980년 7월 30일 교육개혁 조치의 일환으로 교육재정을 확보하기 위한 방안으로 논의되다 1981년 12월 5일 교육세법의 제정으로 탄생되었다. 이는 종래에 적용되던 교육세와는 달리 시한부 임시목적세로 국세부가세 형태로 나타나게 되었다. 즉 1982 - 86년인 5년간의 시한을 지닌 임시세로서 그 재원은 학교시설과 교원처우개선을 위해서만 투자되도록 한 목적세였다. 그 재원은 다음과 같이 4가지로 규정되었다.

- 분리과세 이자소득 또는 분리과세 배당소득 금액의 5/100
- 주세법 규정에 의해 납부하여야 할 주세액의 10/100
- 금융보험업자 수익금액의 5/1000
- 제조담배 매도가격의 10/100

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위와 같은 4가지 재원을 통하여 5년간 총 1조 4,559억원을 징수할 계획으로 신설되었으나 실제로 징수된 규모는 당초목표에는 약간 미달되는 97%의 달성도를 보였는데 이 교육세는 그 재원을 모두 지방교육재정교부금법에 포함시켜 집행하였다. 그러나 지방교육재정교부금법의 보통교부금 산정규모에 당해년도 교육세에 해당하는 금액이 포함되게 되어 교육세만의 순수한 투자효과를 파악하는 데는 어려움이 있다는 주장이 제기되기도 하였다. 여하튼 교육세는 당초의 적용시한을 넘어 1987년부터 5년간 1차에 한해 적용시한이 연장되기도 하였다.

● 地方教育財政交付金法의 效力復活 및 改正 (1982. 4. 3)

1970년대에 제정되자마자 사문화되었던 지방교육재정교부금법이 '80년대로 접어들면서 서서히 그 효력이 회복되었는데, 1982년 4월 3일 동법의 개정과 함께 완전히 효력이 부활되었다. 교부금의 재원으로 보통교부금은 종래의 재원에

교육세가 포함되어 규모가 상대적으로 증가되었다고 볼 수 있으나 특별교부금의 경우는 법정교부 형태에서 임의교부 형태로 바뀌게 되었다. 즉 특별교부금의 규모가 종래에는 보통교부금 중 내국세 상당액(11.8%)의 10%로 규정되어 있었으나, 개정된 법률에서는 「국가예산이 정하는 바에 의한다」로 바뀌었다. 따라서 특별교부금의 확보를 국가 예산사정과 연계시키더니 1984년부터 특별교부금이 전무한 상태로 나타나게 되었다. 환언하면, 특별교부금은 교육세가 신설되면서 유명무실하게 되었고, 결과적으로는 교육세의 재원확보 효과를 잠식하게 된 셈이었다.

● 地方教育財政交付金法 改正 (1988. 12. 31)

1988년 12월 31일 동법의 개정이 이루어졌는데, 이는 교육세 중 담배관련 諸稅가 지방세로 이양됨에 따라 교육세액의 감액부분을 보완하기 위한 조치였다. 국세의 지방세 이양을 위하여 담배관련 제세가 지방세로 이양되면서 교육세의 稅收規模가 축소되어 이에 상당하는 규모를 서울특별시와 직할시의 일반회계에서 교육비특별회계로 전입토록 하였다. 즉 서울시 및 직할시의 담배소비세의 30% 상당액을 교육비특별회계로 전입토록 지방교육재정교부금법이 개정되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

● 教育環境改善 特別會計法 制定 (1989. 12. 31)

이 법은 1989년 12월 31일 법률 제4140호로 제정되었는데 국민학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 노후시설 개선과 교원편의시설 확충을 지원하기 위함이 그 목적이다. 이 회계의 연간 사업규모는 3,700억원으로, 적용시한은 3년간(1990 - 92)으로 되어 있어 총 투자규모는 1조 1,100억원에 달하였다.

이 회계의 재원은 교육세의 1/2로 충당하고 나머지는 교육부의 일반회계 재원으로 전입토록 하였다. 그러나 시행 첫 연도인 1990년을 제외하고 1991년과 1992년은 교육세법이 개정되었기 때문에 일반회계 재원으로 충당되었다. 환언하면 지방교육재정교부금으로부터 이전되는 재원으로 운영된 셈이기 때문에 별도의 재원으로 확보된 것은 아니었다. 이 재원은 당초의 목적 이외로는 사용할 수 없

는 경직성 재원이었기 때문에 시설비를 고정적으로 확보하였다는 점에서는 긍정적인 평가를 받기도 한다.

이 회계의 재원은 3년간 교원근무환경 개선을 위해 34%인 3,775억원이 투자되었고, 나머지 66%의 재원이 노후시설개선 등을 위한 예산으로 배분되었다.[36]

3. 改革·發展期(1990年代)

1990년대에 접어들어 지방교육자치제가 본격적으로 실시되면서 지방교육재정제도도 새로운 면모를 띠게 되었다. 즉 1991년부터 실시된 지방교육자치제를 효율적으로 지원하기 위한 지방교육재정제도가 구축되기 시작하였는데, 단적인 예가 교육세의 확충 및 영구세화를 들 수 있다. 아울러 지방교육재정의 배분방법도 새롭게 나타나기 시작하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

● 地方教育譲與金法 新設 (1990 12.31)

지방교육양여금법은 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 의하여 국세의 일부를 지방자치단체에 양여하기 위하여 제정되었다. 이 법은 영구세화된 교육세의 재원을 지방자치단체에 양여하기 위한 것으로 교육세가 비록 교육세법에 의해 징수되긴 하지만 그 집행은 지방교육양여금법에 의해서 이루어진다.

현행 교육세는 1990년 12월 31일 제3차의 개정을 통해서 세원확충과 함께 영구세화 되었다. 종래의 교육세는 금융·보험업자의 수익금액의 5/1000, 주세액의 10/100, 분리과세 이자소득 또는 분리과세 배당소득금액의 5/100로 징수되었으나, 개정된 교육세법에서는 國稅 3종과 地方稅 6종으로 세원과 세율이 확대되었다. 국세로는 ① 금융·보험업자 수익금액 ② 주세 ③ 특별소비세이며,

---

36) 교육부, 「1992년도 교육부소관 예산개요」, 1992.

지방세는 ① 등록세 ② 마권세 ③ 주민세 ④ 재산세 ⑤ 종합토지세 ⑥ 자동차세로서 각각의 세액에 일정률의 세율이 부가되고 있다.[37]

이와 같은 교육세는 규모가 증대되고 영구세화 되면서 종래와 같은 목적세의 성격을 벗어나고 있다. 즉 학교시설개선 및 교원처우개선에 한정 투자되는 것이 아니라 일반재원화 되고 있는 것이다. 그러나 이 재원은 교육부예산 중 일반회계와는 별도로 지방교육양여금관리특별회계에 의해서 운영되고 있다. 지방교육양여금의 구체적인 배분은 당해년도를 기준으로 前前年度 11월 1일 기준 시·도별 인구수에 따라 비율배분하는 방법을 택하고 있다. 이와 같은 양여금의 규모는 '93년도 예산기준으로 2조 4,158억원으로 이를 포함한 전체 교육예산(일반회계+양여금) 9조 8,314억원의 24.6%를 차지하고 있다.[38]

● 地方教育財政交付金法 改正 (1990. 12. 31)

지방교육양여금법의 신설과 함께 지방교육재정교부금법도 제4차 개정이 이루어졌다. 개정의 주요 내용은 재원이 축소 조정되었다는 데 있다. 즉 종래의 보통교부금의 산정규모에서 봉급교부금 중 중등교원봉급의 50% 부담이 삭제되었다는 것이 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다. 이는 양여금의 신설로 인하여 중등교원봉급이 이 재원으로 충당되어야 함을 시사하는 것이기도 하다. 의무교육기관의 교원봉급은 봉급액을 기준으로 지급액이 산정되는 수당을 포함한다에서 그 이외에 추가로 경제기획원장관과 협의하여 정하는 수당도 포함되는 것으로 개정되었다.

한편, 경상교부금의 규모에서는 교육세 해당액이 삭제되었으며 내국세의 11.8%는 변함이 없으나 이를 개정법률에서는 11.8%의 10/11을 경상교부금화하고 나머지 1/11을 특별교부금으로 분리하였다. 종래의 특별교부금은 「매년도 국가 예산이 정한다」로 규정되어 있었으나 이를 법정 재원화하였다는 의미는 있

37) 교육세의 과표 및 세율에 관해서는 교육세법에서 상세하게 기술하고 있음.
38) 교육부, 「1993년도 교육부소관 예산개요」, 1993.

으나, 결국 내국세 11.8% 재원을 분리한 것에 지나지 않고 오히려 집행상의 경직성만 초래했다고 볼 수도 있다. 그 이외에 개정법률에서는 종래의 특별교부금과 같은 명목의 증액교부금을 신설하였고 그 규모는 국가예산이 정하는 것으로 규정하고 있다.[39]

양여금의 신설과 함께 교부금법의 개정으로 교부금 재원이 위축되었기 때문에 결과적으로 양여금 확보의 순수효과가 상쇄되었다는 주장도 가능하다. 한 예로 1991년도 지방교육양여금의 예산규모는 1조 4,360억원이었으나, 지방교육재정교부금법이 개정되지 않았음을 가정한다면 순수 지방교육재정 규모의 증액효과는 2,832억원에 지나지 않는다는 주장도 있다.[40] 그러나 이러한 순수 추가확보 규모는 推計方式에 따라 차이가 날 수 있는 것으로 당시 교육부는 이러한 규모를 7,440억원으로 추정·제시한 바 있다.[41] 여하튼 어떠한 추정결과를 활용한다 할지라도 지방교육재정교부금법의 개정으로 재원이 축소되어 양여금의 규모 1조 4,360억원은 순증규모가 아님은 분명하다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

● 地方教育財政交付金法 施行規則 制定 (1990. 12. 31)

지방교육재정제도의 변천과 관련하여 획기적인 변화의 하나로 教育部令으로 제정된 지방교육재정교부금법 시행규칙을 들 수 있다. 이 규칙과 관련하여 지방교육재정의 배분제도가 획기적으로 바뀌기 시작하였다. 이는 1991년부터 실시된 지방교육자치제를 재정적으로 지원하기 위한 조치였다고 볼 수 있다. 종래의 지방교육재정교부금법에서는 지방교육재정교부금의 배분방법을 구체적으로 施行令으로 제정한다고 규정은 되어 있었으나, 그 시행령이 제정되지 않아서 교육부에서 주로 일정한 지침을 개발·적용하여 배분해 왔다. 따라서 행정편의적인 배분

---

39) 현재로는 군지역 중학교 의무교육 확대 실시에 따른 수업료 면제 해당액이 증액교부금으로 교부되고 있음.

40) 송기창, "지방교육재정제도의 변천과 재원확충 효과", 「교육재정·경제연구」 창간호, 1992. 9, pp. 195-224.

41) 문교부 공보관실, 「보도자료 (일련번호 90)」, 1990.

이었다는 논란도 일어왔다. 그러나 1990년 12월 31일 지방교육재정교부금법의 개정과 함께 그 시행규칙이 제정되어 지방교육재정을 보다 합리적으로 배분하기 위한 근거가 마련되기 시작하였다.

1990년 이전까지의 지방교육재정 배분은 지방자치단체별 학생수, 학급수, 교원수, 학교수 및 시설실태에 따른 소요경비 및 각종 사업비를 산출내역을 명시하여 이루어졌으나, 1991년부터는 학교급별 교육비 차이도에 의한 가중학생수와 시·도별 학생당경비를 指數化하여 총액배분하고 있다.[42] 즉 인건비, 운영비, 시설비를 모두 포함하여 시·도별로 총액배분하고 있는 것이다.

총액배분 대상이 되는 지방교육재정은 지방교육양여금과 재방교육재정교부금이라 할 수 있다. 양여금은 전전년도 11월 1일 기준 시·도별 인구수에 따라 비율배분되고 있으며 그 결과를 교부금으로 보전하고 있는 셈이다. 따라서 양여금을 상대적으로 적게 배분받은 시·도의 경우는 교부금을 보다 많이 배분받게 되는 것이다.

제주대학교 중앙도서관

지방교육재정교부금의 배분은 한마디로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달된 경우 그 미달액을 기준으로 이루어지고 있다. 여기서 기준재정수입액이란 지방자치단체별로 교육·학예·체육에 관한 수입예상액을 나타내며, 기준재정수요액이란 측정단위에 단위비용을 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액을 말한다. 기준재정수요액을 산출하기 위해서는 측정단위 및 단위비용의 산출이 중요한데, 종래에 비해 과학화 되기는 하였으나 여전히 복잡한 계산과정을 거치고 있다.[43] 이에 대한 구체적인 방법은 다음 장에서 기술하기로 한다.

---

42) 교육부, 「1991년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성지침」, 1990.
43) 지방교육재정교부금법(4차개정, 1990. 12. 30)과 동법 시행규칙(교육부령 제590호, 1990. 12. 31)에서 상세히 제시되고 있음.

Ⅳ. 現行 地方敎育財政의 配分實態

1. 現行 地方敎育財政의 構造

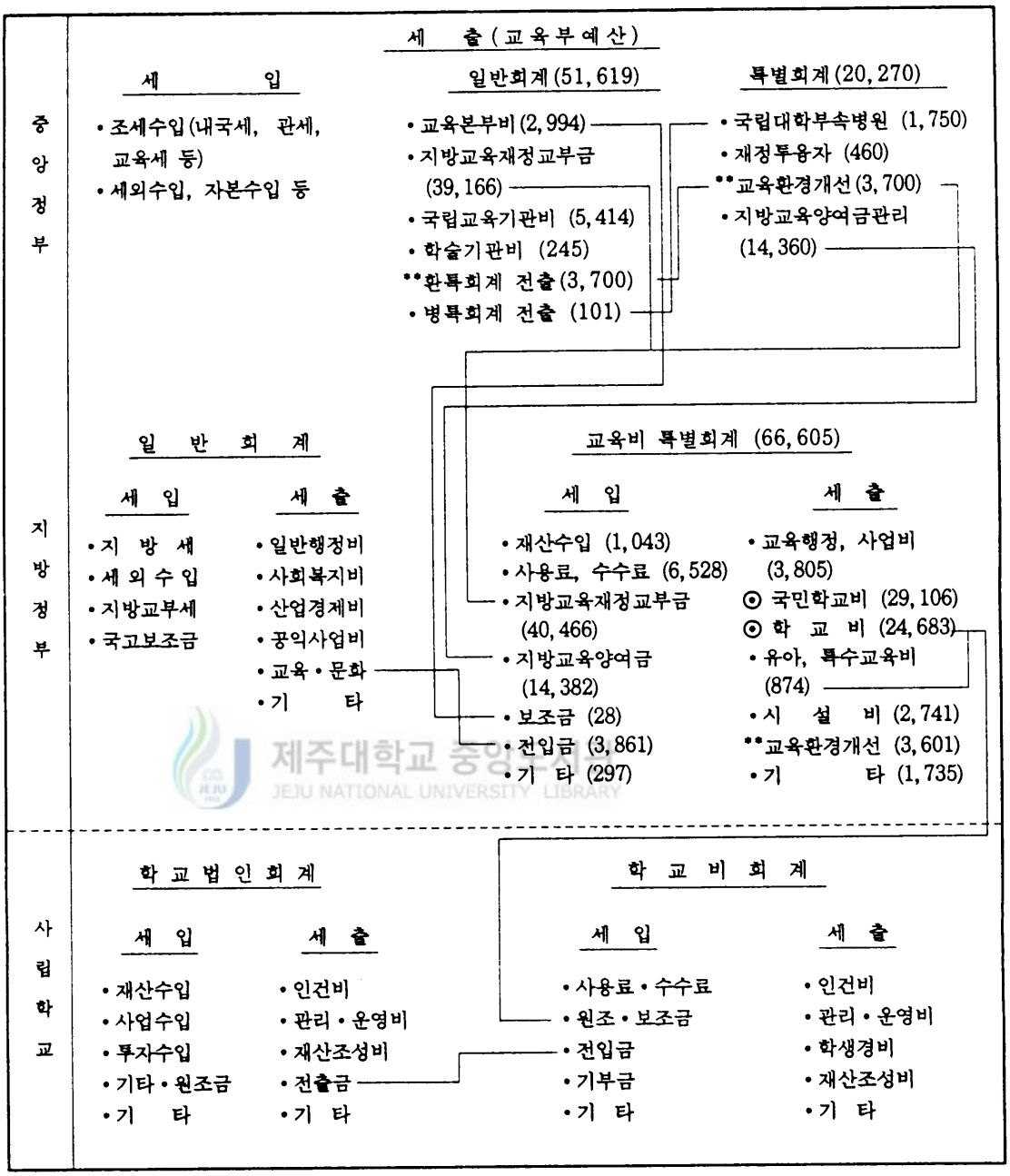
현행 지방교육재정의 배분제도를 이해하기 위해서는 우선 초·중등교육재정의 기본구조를 살펴볼 필요가 있다. 재정의 배분이란 경비의 흐름(monetary flow)을 나타내는 것이기 때문에 현행 제도하에서 경비가 어떻게 이전(transfer)되고 있는가를 이해하기 위해서는 교육재정의 기본구조의 파악이 선행되어야 한다. 〔그림-2〕에서 이러한 구조가 요약·제시되고 있다.

지방교육재정 배분제도의 핵심은 지방자치단체 교육비특별회계에 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 회계의 예산은 자체수입이 빈약하여 대부분의 재원이 중앙정부 예산인 교육부예산으로부터 배분·계상되고 있다. 따라서 지방교육재정의 배분제도를 개괄하기 위해서는 교육부예산으로부터 지방교육비특별회계로의 예산배분 과정과 지방교육비특별회계의 세출예산 배분실태를 파악해야 한다.

이 중에서도 배분제도와 관련해서 주로 관심의 대상이 되는 항목이 교육부예산 중 일반회계의 지방교육재정교부금과 특별회계 중의 지방교육양여금관리특별회계(교육세 재원)이며, 지방교육비특별회계는 세출예산 중 「학교비」라고 할 수 있다. 환언하면, 교육부예산 중에서 교부금과 양여금이 어떻게 배분되고 있으며 지방교육비특별회계 중 각급학교비가 어떻게 지원되고 있는가의 파악이 교육재정 배분에 있어서 가장 핵심적인 과정이라고 할 수 있다. 여기에 단위학교로 배분된 예산이 어떻게 활용되고 있는가까지 파악한다면 지방교육재정의 전 과정을 파악하게 되는 것이라고 볼 수 있다.

다음에 지방교육재정의 배분과정을 이러한 단계에 따라 보다 구체적으로 살펴본다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주 : 1) 육성회비는 제외되었음.
2) ( )안의 숫자는 '91년도 당초예산을 예시한 것이며, 금액단위는 억원임.
3) 교육환경개선 특별회계는 '92년으로 시한이 종료되어 현재는 존재하지 않음
4) '92년 이후 국민학교비와 학교비는 「학교비」로 일원화 되었음.

자 료 : 공은배, "초 • 중등 교육재정의 확립방안", 「한국교육재정의 과제와 전망」, p. 25, 제2회 학술대회자료, 한국교육재정 • 경제학회, 1992. 2.

〔그림 - 2〕 初 • 中等 教育財政의 構造

2. 現行 地方敎育財政 配分制度 分析

가. 敎育部 豫算의 配分

교육부예산이란 중앙정부가 조세수입(내국세, 관세, 교육세 등)과 세외수입(재산매각수입, 수수료 등) 등을 세입으로 하여 교육부소관으로 편성한 세출예산을 의미하는 것으로 이러한 예산은 일반회계와 특별회계로 나누어지고 있다.

일반회계는 교육본부비, 지방교육재정교부금, 국립교육기관비 및 산하 직속기관비 등으로 구성되고 있는데, 이 중 지방교육재정교부금이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.[44] 다음 특별회계는 국립대학부속병원특별회계, 재정투융자특별회계 및 지방교육양여금관리특별회계로 구성되고 있다.

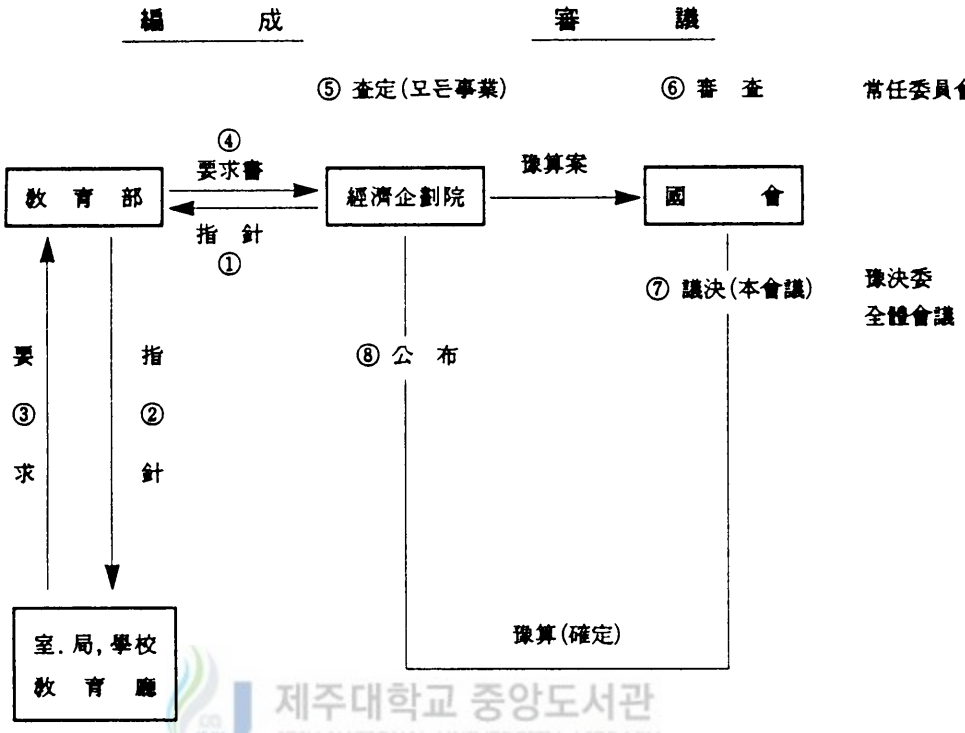
이러한 예산 중에서 지방교육재정과 밀접한 관계를 지니고 있는 예산이 전술하였듯이 일반회계의 지방교육재정교부금과 특별회계 중 지방교육양여금관리특별회계이다. 이와 같은 예산의 배분은 예산편성과 불가분의 관계에 있다. 즉 광의의 개념으로 예산편성이 어떻게 이루어지느냐는 것이 배분에 영향을 미치기 때문이며 예산편성의 결과가 배분의 모습으로 나타나기 때문이기도 하다. 이러한 점에서 볼 때 지방교육양여금관리특별회계는 지방교육양여금, 즉 교육세 재원을 관리·운영하기 위한 별도의 회계이기 때문에 편성에 큰 어려움이 없다. 그러므로 여기서는 우선 지방교육재정교부금을 중심으로 살펴 보기로 한다.

지방교육재정교부금 예산의 편성과정을 보면 다른 정부예산과 동일한 과정을 거치고 있다. 〔그림-3〕에서 그 과정이 간략하게 제시되고 있다.

교육부는 교부금예산을 편성하기 위하여 경제기획원으로부터 하달된 정부예산 편성지침을 토대로 관계 실·국 및 산하기관에 교육예산 편성지침을 시달하며, 이를 기초로 예산요구를 수렴하여 교육부 예산안을 작성, 경제기획원에 요구한

---

44) 1993년 예산기준으로 84.5%에 달하고 있음. (교육부, 「1993교육부소관 예산개요」, 1993).



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

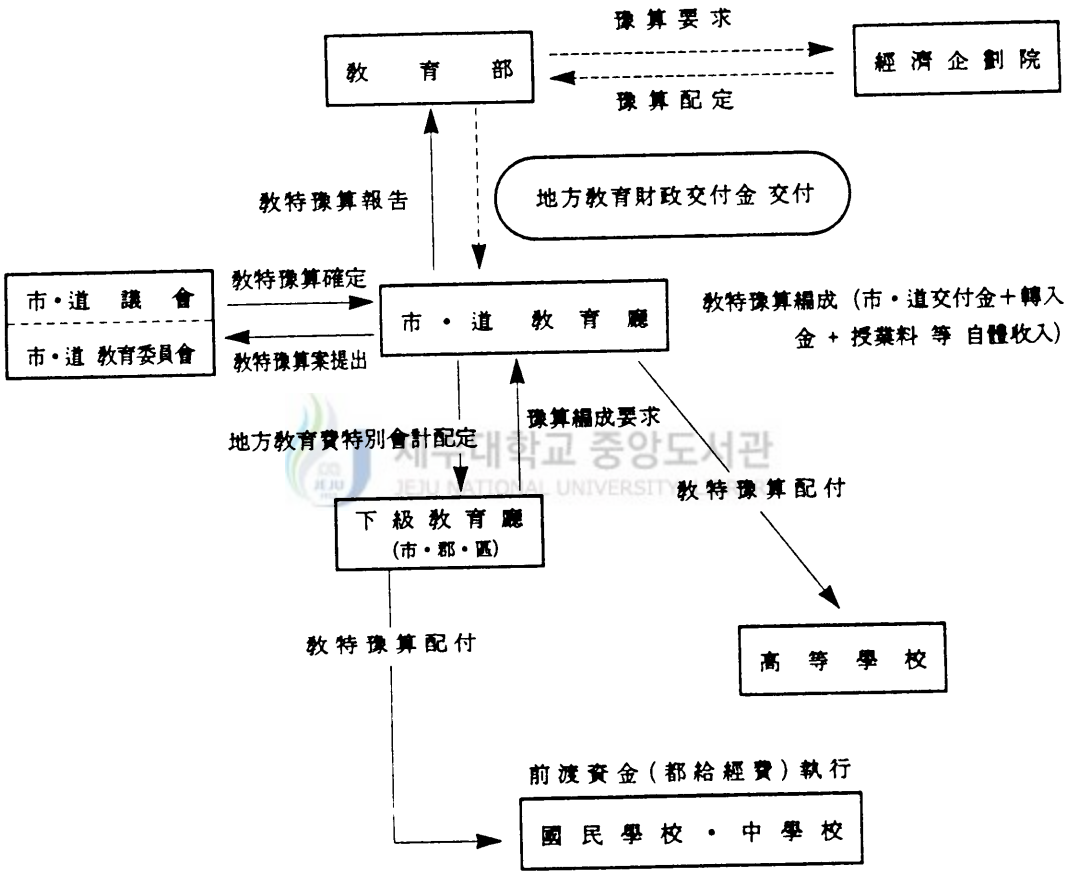
〔그림 - 3〕 敎育豫算 編成 및 審議過程 槪括

다. 경제기획원에서는 이를 모두 수합하여 정부 예산안을 작성하고 국무회의를 거쳐 국회의 심의과정에 회부한다. 국회에서는 최종적으로 본회의의 의결을 거쳐서 예산이 확정된다.

이와 같은 과정을 거쳐서 확정된 지방교육재정교부금은 지방자치단체 교육비특별회계로 배분된다. 이러한 예산은 시·도교육청에서 자체수입 및 일반회계로부터의 전입금을 합하여 교육비특별회계 예산안을 편성하며, 이를 시·도교육위원회 및 시·도의회의 심의·의결을 거쳐서 확정한다. 예산이 확정되면 시·도 교육감은 그 결과를 교육부장관에게 보고함과 동시에 고시하도록 되어 있다.[45] 이러한 과정은 〔그림-4〕에서 보다 상세히 나타나고 있다. 이 그림에서 나타나고 있

45) 지방자치법 제124조 내용 참조

듯이 교육부예산으로 편성된 지방교육재정교부금을 시·도교육비특별회계에 교부하는 것이 교육부예산의 배분과정이라고 볼 수 있다. 물론 종래에는 시·군 교육비특별회계가 존재하여 시·군교육청까지 교부금이 배분되었다고 볼 수 있으나, 현재는 지방교육자치제가 광역단위인 시·도의 경우에만 실시되고 있기 때문에



주 : 점선은 교육부의 교부금 예산이며, 직선은 교육비특별회계 예산을 나타냄.

〔그림 - 4〕 地方教育財政交付金 豫算의 編成 및 配分 體系圖

시·도교육청에서 교육비특별회계 예산으로 일괄 편성하여 배정하고 있다. 따라서 이러한 과정을 보다 상세하게 살펴 볼 필요가 있다.

지방교육재정교부금의 배분 중에서도 그 종류로 볼 때 보통교부금의 배분이 핵

심을 이룬다고 할 수 있다. 이는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 경우에 그 미달액을 기준으로 배분되고 있으며, 여기서의 기준재정수입액이란 교부금을 제외한 교육·학예·체육에 관한 모든 수입 예상액으로 지방자치단체의 일반회계에서 교원봉급으로 전입되는 금액을 제외하고 90%에 상당하는 금액으로 계상되는 규모를 의미한다.

한편, 기준재정수요액은 교부금법 제6조에 각 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다고 규정하고 있는데, 측정단위 및 단위비용은 교육부령으로 정하도록 하고 있다. 따라서 지방교육재정교부금의 배분은 기준재정수요액이 어떻게 산출되느냐에 따라 많은 영향을 받는다고 볼 수 있다.

현재 이와 관련된 세부적인 방법은 교육부령인 지방교육재정교부금법 시행규칙에서 명시되고 있는데 이를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

※ 基準財政需要額 = 測定單位 × 單位費用

여기서,

측정단위 : 국민학교(사립제외), 공·사립 중·고등학교 및 특수학교의 학생수에 학교급별 교육비차이도 계수를 곱하여 산정된 가중학생수를 나타냄 (이 경우 교육비차이도 계수는 국민학교 학생 1인당 교육비를 1.0 기준으로 할때, 중학교 1.2, 인문계고등학교 1.4, 실업계고등학교 2.1, 특수학교 학생 2.4가 적용됨)

단위비용 : 시·도별 단위비용은 다음 공식에 의해서 산출됨.

$$\text{가용재원} \times \frac{\text{시·도별 지수}}{\Sigma\ (\text{시·도별 가중학생수} \times \text{시·도별 지수})}$$

상기 공식에서 가용재원이란 지방교육재정교부금 중 보통교부금, 지방교육양여금, 공·사립 중·고등학교의 입학금 및 수업료, 지방자치단체의 일반회계로 부

터의 봉급전입금 및 담배소비세 전입금을 합한 금액을 말한다. 이 규정에서 알 수 있듯이 양여금을 먼저 배분한다 하더라도 그 배분결과가 교부금 배분시 시·도교육비특별회계의 가용재원으로 산입되기 때문에 양여금 배분방법 자체는 큰 의미가 없다고 볼 수도 있다. 그러나 양여금의 배분방법을 인구수에 비례할 것이 아니라 학생수, 교원수 등을 기준으로 해야 한다는 주장도 있다.[46] 여하튼 이러한 기준을 적용한다 할지라도 교부금 배분시 양여금이 가용재원의 범주에 포함되기 때문에 인구수에 따른 비율배분과 차이가 없게 된다.

한편, 시·도별 지수는 동 규칙 제5조에서 규정되고 있는데 이는 기준년도 지수와 당해년도 지수로 구분된다. 이 중 기준년도의 시·도별 지수는 시·도별 가중학생당 경비를 전국의 평균 가중학생당 경비로 나누어 산출된다. 당해년도의 시·도별 지수는 전년도 가중학생수와 대비하여 당해년도 가중학생수가 같거나 증가한 경우에는 전년도 지수로 하고, 가중학생수가 감소한 경우에는 전년도 지수를 전년도 가중학생수 대비 당해년도 가중학생수 비율로 나누어 보정토록 하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

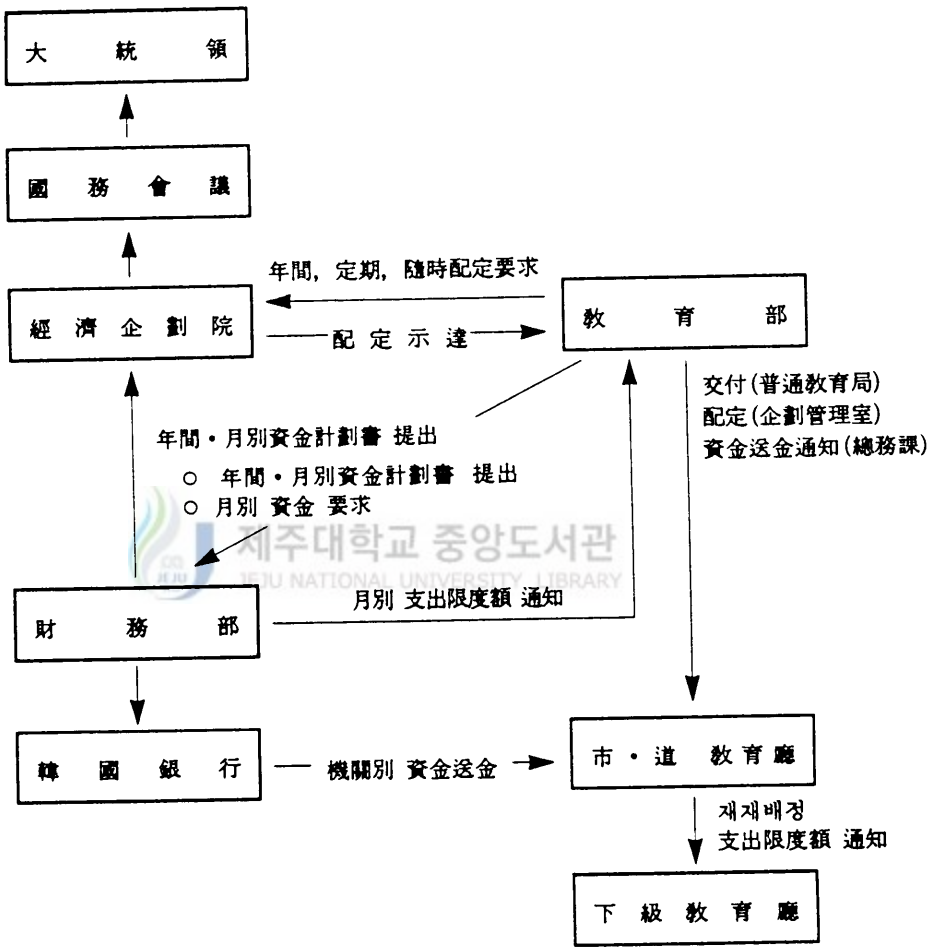
이러한 과정에 따라 시·도별 기준재정수요액이 산출될 수 있는데, 이는 한마디로 표현하면 시·도별 가중학생수에 시·도별로 복잡하게 산출된 단위비용을 곱하여 나타낼 수 있다. 이 경우 15개 시·도별로 가중학생수와 단위비용은 모두 달리 적용될 수 밖에 없다.

이상과 같은 방법에 따라 시·도교육청별로 배분되기로 결정된 지방교육재정교부금은 〔그림-5〕에서와 같은 절차를 거쳐서 구체적인 자금으로 송금되고 있다. 즉 교육부는 경제기획원에 자금의 연간, 정기, 수시 배정요구를 하며, 경제기획원은 이를 기초로 자금을 배정·시달한다. 교육부는 이 결과에 따라 재무부에 연간, 월별 자금계획서의 제출과 함께 월별 자금을 요구하게 된다. 재무부는 월별

---

46) 윤정일, "사학 안정재원 확보 방안", 「교육재정·경제연구」 창간호, 1992. 9, pp. 29-51.

지출한도액의 통지와 함께 한국은행을 통하여 시·도 교육청에 자금을 송금하고 있다.



〔그림 - 5〕 地方教育財政交付金 交付, 配定 및 資金送金 體系

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다음에 중앙정부인 교육부가 시·도교육청에 배분하는 재원으로 국고보조금을 들 수 있는데 이러한 보조금이 지방교육비특별회계에서 큰 비중을 차지하고 있는 것은 아니다.[47] 국고보조금은 지방교육양여금, 지방교육재정교부금의 경우와 같이 법정재원도 아니며 그 배분방법이 정형화되어 있는 것도 아니다. 따라서 이 경우에는 배분이라는 용어보다는 보조·지원이라는 용어가 타당하리라고 본다.

지방(교육)재정교부금은 본래 사용목적과 용도를 지정하지 않은 채 지방정부에 일반재원을 공여하는 것인데 비하여 국고보조금은 중앙정부가 지방단위에서 일정 범위의 사업이나 특정지출을 지원하기 위해 특정목적과 연계시켜 재원을 공여하는 것이다.[48] 따라서 지방정부의 입장에서 보면 교부금의 사용은 자율적인 성격이 강하나 보조금은 그렇지 못하다고 볼 수 있다. 교부금은 규모의 결정, 배분방식 등이 법령이나 관례 등 규범적 기준에 의해 결정되기 때문에 지방정부의 입장에서 안정성과 예측성이 높지만 보조금은 중앙정부의 재정여건, 정책목표, 예산정책 등 중앙정부의 재량적 판단에 의존하는 범위가 넓기 때문에 예측성과 안정성이 낮다고 볼 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 지방교육재정교부금도 중앙정부가 지방정부에 재정을 배분하면서 「교육」이라는 특정사업을 지정하고 있는 것이기 때문에 일반재정의 틀 안에서 보면 보조금에 해당된다는 주장도 있다.[49] 그러나 이러한 주장에 대해서는 지방교육재정의 안정적 확보라는 목표하에 지방정부에 일반교부금으로 배분되어야 할 재원을 명목만 구분하고 있고, 그 성격에 있어서도 일반교부금과 같이 지방의 일반사무의 하나로서 교육을 지원하기 위한 포괄적인 경비이기 때문에 교부금으로 분류하는 것이 타당하다고 본다.[50]

여하튼 현행 보조금은 규모로 보더라도 크지 않고, 그 지원방법이 정형화되어

---

47) 1992년 기준으로 지방 교육비특별회계에서 0.2%를 차지하고 있음.
48) 한국재정 40년사 편찬위원회, 「한국재정 40년사, 제7권 : 재정운용의 주요과제 분석」, (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 687-688.
49) 이계식, 「지방재정조정제도와 재원배분」, (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 16-25.
50) 공은배 외, 「지방교육재정제도 발전방안」, (서울: 한국교육개발원, 1992), p. 41.

있지 않은 재원이다. 현재 보조금은 교육부예산의 敎育本部費에서 교육부가 지원할 필요가 있다고 판단되는 사업의 경비를 지원하고 있는 정도에 지나지 않는다. 이러한 경비의 예로는 국민학교 학생 중식지원, 연구·실험학교 경비 등을 들 수 있다.

나. 市·道敎育廳 豫算의 配分

시·도교육비특별회계 예산의 배분이란 예산의 편성을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 예산의 편성은 교육부로부터 하달된 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 기본지침에 의해서 이루어지고 있는데, 이는 지방자치단체별 지방교육비의 기준재정수요를 통일시키기 위해서라고 볼 수 있다.

이와 관련하여 1993년도 예산편성지침 중 세출예산의 편성지침을 살펴보면 다음과 같다.[51]

1) 편성체제

- 세출예산을 "장", "관", "항", "세항", "세세항", "목"으로 구분하여 편성
- "장, 관, 항, 세항"은 "세출예산 과목구조"에 명시된 체계에 의하되 모든 경비는 그 성질별 분류에 따라 세세항으로 구분하여 편성
- "목"은 "세출예산 과목해소"의 구분에 따라 편성

2) 경비별 편성기준

경비별 편성기준 중에서 "세세항" 편성기준을 살펴보면 다음과 같다.

- 세세항은 "국가 및 지방공무원 인건비", "기관운영비", "교육과정운영비", "경상교육사업비", "투자교육사업비", "기타교육경비"로 구분한다.
  - 기관운영비 "세세항"은 관서당경비, 학교기관운영비, 기타기관운영비로 나눈다.

---

51) 교육부, 「1993년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 기본지침」, 1992.

- 교육행정 및 지원기관은 관서당경비와 기타기관운영비로 구분한다.

- 학교는 학교기관운영비와 기타기관운영비로 구분

• 학교운영비는 표준화·규격화가 가능한 학교기관운영비와 기타기관운영비 및 교육과정운영비로 세분하고 교육과정운영비의 실질적인 증액이 이루어질 수 있도록 예산체제를 개선

• "세항" 내의 "세세항"간에는 이·전용 절차 없이 집행 가능

• 국가 및 지방공무원 인건비는 해당 경비만 계상

• 기관운영비 편성요령

- 관서당경비

교육행정기관 및 교육지원기관을 대상으로 교육행정 및 지원기관(보조기관 포함)의 조직운영에 소요되는 행정비로써 표준화가 가능한 경비이며, 최근 3년간의 추세를 분석하여 기관별, 규모별로 1인당 경비등을 표준화하여 계상

- 학교기관운영비

각급학교의 조직운영에 소요되는 행정비로써 학교급별, 규모별로 표준화가 가능한 경비(교육과정운영비 제외)이며, 최근 3년간의 추세를 분석 반영

- 기타기관운영비

교육행정 및 지원기관과 각급학교의 조직운영에 소요되는 행정비로써 관서당경비와 학교기관운영비로 충당하지 못하는 경비

• 교육과정운영비 편성요령

- 종전의 학교운영비를 학교기관운영비, 기타기관운영비 및 교육과정운영비로 세분한 것으로 각급학교의 조직운영에 소요되는 경비이외에 교육과정운영에 소요되는 제경비 반영

- 학교교육의 효율성 증대를 위하여 재원사정의 허용 범위내에서 투자 가용재원 배분시 최대한 증액

• 경상교육사업비 편성요령

- 국가 및 지방공무원 인건비, 기관운영비와 교육과정운영비에 포함되지 않은

경상교육사업비를 계상

- 규모나 성격면에서 사업성을 지닌 탄력성 경비로써 교육사업비와 경상사업비 성격의 교육행정비 및 사학재정 지원비, 국고대여 장학금, 하급기관의 경상교육사업비 등을 계상
- 세부적인 사업명칭에 따라 사업별로 계상하되 전년도 집행실적을 고려

• 투자교육사업비 편성요령

- 시설비, 자산취득비, 사학 교육환경개선 지원비, 공무원 재교육비, 용역비, 하급기관의 투자교육사업 지원비, 명예퇴직수당 등 투•융자 성격의 사업비를 계상

• 기타교육경비 편성요령

- 지방채 상환원리금, 전출금, 제지출금, 예비비 등

제주대학교 중앙도서관

이상과 같은 세세항 경비 편성기준을 보다 간략하게 제시하면 〈表-2〉에서와 같다.

한편, 이러한 편성기준 이외에 동 지침에서는 과목별 편성기준도 40여개의 목별로 상세하게 제시하고 있다.[52] 이러한 목별 예산편성기준에서 사학지원비와 같은 경우는 종전과 그 방법이 바뀌었다고 볼 수 있다. 종래에는 사학재정 지원 후 그 결과를 정산토록 하였으나 1993년도부터 사학육성을 위해 총액으로 지원하고 집행후 정산을 받지 않도록 하였으며, 시•도 실정을 고려하여 교부기준을 조례로 제정토록 하고 있다. 또한 공•사립간 교육비 격차해소를 위하여 '96년도를 완성년도로 하여 '92년도 격차의 1/4씩을 연차적으로 해소하는 중기계획을 수립하여 추진토록 하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

---

52) 자세한 내용은 교육부, 「상게서」, pp. 36-48. 참조

〈表 - 2〉　　地方敎育費特別會計 歲出豫算 중 細細項 分類

구　　분	추　계　범　위
국가 및 지방공무원 인건비	• 국가 및 지방공무원인건비(일반직원, 교육전문직, 교원)=급여(101목)+상여금(102)+초과근무수당(104목)+정액수당(105목)+복리후생비(228목)+정보비(232목과 235목중 보완적 처우개선 목적의 인건비적 정보비)+234목중 감사 및 예산담당공무원 활동비+보상금(311목중 의료보험부담금+연금부담금+퇴직수당부담금)+연금지급금(316목)
기관운영비	• 관서당경비, 학교기관운영비, 기타기관운영비로 세분 • 시설비 제외
○ 관서당 경비(821목) ○ 학교기관운영비 ○ 기타기관운영비	• 교육행정 및 지원기관의 관서당경비 • 각급학교의 기관운영비 • 관서당경비와 학교기관운영비로 충당하지 못하는 기타기관운영비
교육과정운영비	• 종전의 학교운영비를 학교기관운영비와 기타기관운영비 및 교육과정운영비로 세분한 교육과정운영비 • 시설비 제외
경상교육사업비	• 국가 및 지방공무원 인건비와 기관운영비 및 교육과정운영비에 포함되지 않은 경상교육사업비 • 교육사업비와 경상사업비 성격의 교육행정비
투자교육사업비	• 시설비, 명예퇴직수당 등 투·융자 성격의 사업비
기타교육경비	• 지방채 상환원리금, 예비비 등 상기 사업비에 포함되지 않은 경비

자료 : 교육부, 「1993년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 기본지침」, 1992, p. 31.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

앞에서 언급한 바와 같이 시·도교육청의 예산배분이란 교육부로부터 교부된 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 등과 시·도별 일반회계로부터의 전입금(현재는 서울과 직할시의 법정전입금을 제외하고 나머지 道의 경우는 거의 없는 실정임) 및 자체수입(입학금·수업료 및 재산수입 등)을 재원으로 하여 각급학교비, 사업비, 행정비 등을 편성하는 것이다. 이러한 예산의 배분 중에서 그 규모로 보나 단위학교에 미치는 영향으로 판단하나 가장 중요한 것이 각급학교비의 배분이라고 할 수 있다. 실제로 단위학교의 입장에서 보면 교육청에서 학교비의 배분을 어떻게 하느냐에 따라 학교교육비의 규모가 결정될 뿐 만 아니라 학교에 배분된 교육비의 집행과도 밀접한 관계가 있다.

그러나 앞에서 살펴보았듯이 '91년도 이후의 지방교육비특별회계의 예산편성 기준도 총액배분제의 성격을 많이 고려하고 있는 셈이다. 종래에는 항목마다 세분화된 배분기준이 지침으로 시달되었으나, '91년도 이후부터는 지방교육자치제의 실시와 함께 지방자치단체에 자율성을 많이 부여하고 있는 셈이다.

여기서, 참고로 제주도교육비특별회계를 개관하면 〈表-3〉에서와 같다. 세입을 보면 지방교육재정교부금과 지방교육양여금이 각각 전체의 70.2%와 19.7%를 차지하고 있듯이 중앙정부로부터 배분되는 재원이 90.0%에 달하고 있다. 그밖에 보조금은 0.05%에 지나지 않고 있다. 소위 말하는 재정자립도는 양여금, 교부금, 보조금 및 전입금을 제외한 나머지 수입이 전체 재정에서 차지하는 비중으로, 10% 미만으로 나타나고 있다.

이러한 재원을 기초로 편성된 세출예산을 보면 학교비가 75.8%로 가장 많게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그리고 사학지원비 7.8%, 시설비 3.9%로 산출되고 있다. 결과적으로 학교에 배분되는 경비의 비중이 87.5%로 나타나 가장 많음을 보이고 있다. 물론 학교에 배분되는 경비는 교육사업비 등에서 추가로 지원될 수도 있기 때문에 학교비의 비중은 보다 증대될 수도 있다. 다시 말하면,

교육비특별회계 재원의 거의 90%에 달하는 경비가 각급학교에서 집행되고 있는 셈이다.

〈表 - 3〉 '93 濟州道敎育費特別會計 豫算槪要

(단위 : 100만원)

세입		세출	
항목	금액	항목	금액
총계	137,238(100.0)	총계	137,238(100.0)
사용료·수수료	11,487 (8.4)	교육위원회비	289(0.2)
재산수입	183 (0.1)	교육행정비	11,163 (8.1)
지방교육재정교부금	96,297 (70.2)	교육사업비	4,100 (3.0)
지방교육양여금	27,087(19.7)	학교비	104,078 (75.8)
보조금	63 (0.05)	사학지원비	10,670 (7.8)
전입금	688 (0.5)	시설비	5.390 (3.9)
잡수입	457 (0.3)	재지출금	55 (0.04)
기타	976 (0.7)	예비비·기타	1,493 (1.1)

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

자료 : 제주도교육청, 「제주도교육비특별회계 세입세출 예산서」, 1993.

다음에 학교비의 배분은 크게 인건비, 운영비, 시설비로 구분해서 살펴 볼 수 있다. 이 중에서 인건비는 단위학교별로 교직원수에 따른 실제 소요액이 배분되며, 시설비는 단위학교의 시설수요(증·개축 등)에 따라 배분되기 때문에 큰 문제가 있을 수 없다. 다시 말해서 모든 학교가 공통적으로 동일한 규모의 인건비, 시설비를 배분받는 것은 아니다. 한 예로 규모가 같은 학교라 할지라도 평균호봉이 높은 교직원수가 많은 학교와 시설수준이 뒤떨어지는 학교가 그렇지 못한 학교와 동등한 인건비, 시설비 등을 배분받을 수는 없다. 이는 전적으로 학교의 여건이 어떻게 구성되고 있느냐에 따라 차이가 날 수 밖에 없다. 이렇기 때문에 인건비, 시설비는 학교에 따라 균등하게 배분되어야 하는 경비는 아니라고 할 수 있다.

그러나 학교운영비는 모든 단위학교가 공통적으로 필요한 경비이다. 따라서 학

교교육비의 배분과 관련해서 늘 문제가 되는 것이 학교운영비라고 볼 수 있다. 학교운영비는 敎育의 質과 가장 밀접하게 관련되는 경비이기 때문에 이 경비를 어떻게 배분하느냐에 따라 경비의 지출효과가 달리 나타날 수 있다.

한편으로 학교운영비는 학교규모, 지역 등 제반 특성을 고려하여 배분되어야 하므로 그 배분이 결코 용이한 것이 아니다. 이와 같은 학교운영비의 배분에 있어서 종래까지(1990년 이전)는 교육부가 획일적인 기준을 적용하여 시·도교육청 내지는 시·군교육청 교육비특별회계로 배분하였으며, 교육청에서는 이 기준을 거의 수정하지 않고 단위학교로 재 배분하였다. 따라서 1990년도까지는 시·군 내지 시·도교육청 수준에서의 학교운영비 배분은 쉽게 이루어졌다고 볼 수 있다. 참고로 1990년도까지의 학교운영비 교부기준을 중등학교를 예시로 살펴보면 다음 〈表-4〉에서와 같다.

〈表 - 4〉 年度別 中等學校 運營費 交付基準

(단위 : 천원)

구 분	1981	1985	1987	1988	1989	1990
•교 당 경 비						
- 기 본 경 비	2,997	4,840	4,840	4,840	5,200	5,720
- 추 가 경 비						
•공 업 고	840	6,050	6,050	6,050	6,050	6,050
•농 업 고	840	3,630	3,630	3,630	3,630	3,630
•해 양 고	840	2,420	2,400	2,420	2,420	2,420
•특수목적고	-	-	10,000	10,000	30,000	50,000
•급 당 경 비	297	473	490	500	500	500
•실험실습비						
- 중·일반고	54	72	72	72	72	79
- 실 업 고	239	315	315	315	315	346
•교 육 제 비						
- 중 학 교	825	825	900	900	900	900
- 고 등 학 교	825	825	900	900	900	900
•업무추진비(월)						
- 교 장	-	100	100	210	210	210
- 교 감	-	-	-	80	80	80

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表-4〉 계속

구 분	1981	1985	1987	1988	1989	1990
• 기관운영판공비						
- 12학급이하	-	50	50	50	50	50
- 13-15학급이하	-	60	60	60	60	60
- 16-18학급이하	-	70	70	70	70	70
- 19-21학급이하	-	80	80	80	80	80
- 22-24학급이하	-	90	90	90	90	90
- 25학급 이상	-	100	100	100	100	100
• 수세식변소 관리비						
- 비 난 방	-	-	749	749	749	749
- 적 외 선	-	-	878	878	878	878
- 온 풍 기	-	-	903	903	903	903
- 온수보일러	-	-	922	922	922	922
- 전기히터	-	-	906	906	906	906
- '84이전 수세식	-	-	273	273	273	273
• 소방기자재 구입비						
- 소 화 기	21	24	21.6	21.6	21.6	21.6
- 옥내소화전	-	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
- 화재탐지기	-	300	300	422	422	422
• 건물유지비						
- 목조건물						
• 15년 이하	-	1,064	1,480	1,999	1,874	1,930
• 20년 이하	-	1,064	2,255	2,355	2,230	2,297
• 21년 이상	-	1,064	2,819	2,909	2,811	2,895
- 벽 돌 조		1,064	1,341	2,129	2,007	2,067
- 철근콘크리트 • 석조		1,064	610	1,153	1,002	1,032
• 분교장 경비	520	2,400	2,400	2,400	2,640	2,900
• 특수지 학교비						
- 본 교	260	285	285	285	285	313
- 분 교	100	220	220	220	220	242
• 신설학교비	3,700	8,000	8,000	11,000	11,000	11,000

자료 : 교육부 교육재정과, 「업무참고자료 (1981-90)」, 1990.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위의 〈表-4〉에서와 같이 대부분의 학교운영비가 교당, 급당, 학생당 기준에 따라 매년 그 규모가 결정되어 시·도교육비특별회계로 하달되어 왔다. 그러나 1991년도부터 교육부의 지방교육재정 배분방법이 총액교부제로 바뀌었음에도 불구하고 아직까지 시·도에서는 종래와 같은 기준이 거의 그대로 적용되고 있는 실정이다. 1993년도의 경우를 보더라도 지방교육비특별회계 예산편성 기본지침에 의해 학교운영비가 학교기관운영비, 기타기관운영비 및 교육과정운영비 등으로 세분되고 있으나 그 방법 자체는 교·급당경비가 주축을 이루고 있음을 알 수 있다.

여기서 1993년도 제주도교육청의 학교운영비 배분기준을 학교급별로 살펴보면 국민학교, 중학교, 고등학교의 경우 각각 〈表-5〉에서부터 〈表-7〉에 제시되고 있다. 학교운영비의 기본경비가 여전히 교당, 급당, 학생 1인당으로 배분되고 있으며, 그 이외의 학교교육비 및 자산취득비도 교당, 급당 기준이 적용되고 있음을 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表 - 5〉 '93 國民學校 運營費 配分基準(濟州道)

(단위 : 천원)

구 분	과목 및 내역	배분기준		
		제 주 시	서귀포·남제주	북 제 주
학교 기관운영비	104수당			
	• 당직수당	• 교당 2,150	(좌 동)	(좌 동)
	235 학교교육비			
	• 기본경비	• 교당 4,700	(〃)	(〃)
		• 급당 540		
		• 학생당 3		
		• 분교장 2,000		

〈表-5〉 계속

구 분	과목 및 내역	배분기준		
		제주시	서귀포·남제주	북제주
기타 기관운영비	235 학교교육비			
	• 기관운영판공비	• 교당 1,800 • 12학급 초과시 (급당) 24	(〃)	(〃)
	• 업무용차량운영비	• 교당 2,231	〈서귀포〉 -좌동-	-
	• 학교업무용교통비	-	〈남제주〉교당 3,600	(좌 동)
	• 수세식변소관리비	• 동당 510	• 동당 360	• 동당 510
	• 건물유지비	• 교당 1,000 • 급당 50	• m^2당 0.6	• m^2당 0.3
	• 공공료금		• 6학급초과시 급당 30	-
교육과정 운영비	104수당			
	• 교의수당	• 급당 10	(좌 동)	(좌 동)
	235 학교교육비			
	• 운동회경비	• 교당 300 • 급당 22 • 학생당 0.5	(〃)	(〃)
	• 학교간 경기	• 교당 100	(좌 동)	(좌 동)
	• 실험실습비	• 급당 23	(〃)	(〃)
	• 안전공제회	• 학생당 0.6	(〃)	(〃)
	• 노인교실 운영	• 교당 45	(〃)	(〃)
	• 도서구입비	• 교당(본교) 500 • 분교장 300	• 교당(본교) 200 • 분교장 100	• 교당(본교) 300 • 분교장 200
	• 교육방송자료	- -	• 교당(본교) 300 • 분교장 200	-
	• 컴퓨터교실 운영	-	-	• 교당 500
	311. 보상금		-	
	• 선수강화훈련	• 교당 200	-	• 교당 100
	411 자산취득비			
	• 체육교구	• 교당 200	(좌 동)	(좌 동)
	• 과학교구	• 교당 1,000	(〃)	(〃)
	• 학교교구설비	• 교당 3,000	(〃)	(〃)
	• 일반학습교재	• 7학급이상 교당 1,000 • 6학급이하 (분교장포함) 교당 500	(〃)	(〃)
	• 민속악기	-	-	• 교당 600

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表 - 6〉 '93 中學校 運營費 配分基準(濟州道)

(단위:천원)

구 분	과목 및 내역	배분기준		
		제주시	서귀포·남제주	북제주
학교 기관운영비	104 수당			
	• 당직수당	• 교당 2,150	(좌 동)	(좌 동)
	235 학교교육비			
	• 기본경비	• 교당 4,550	(〃)	(〃)
		• 급당 520		
기타 기관운영비	235 학교교육비			
	• 기관운영판공비	• 교당 1,800	(〃)	(〃)
		• 12학급초과시 (급당) 24		
	• 학교업무용교통비	-	〈남제주군〉	(〃)
			• 교당 3,600	
	• 수세식변소관리	• 동당 510	• 동당 360	• 동당 510
	• 건물유지비	• 교당 1,000	• m²당 0.6	• m²당 0.3
		• 급당 50		
	• 당직경비용역수수료	• 교당 1,800	(좌 동)	(좌 동)
교육과정 운영비	104 수당			
	• 교외수당	• 급당 10	(〃)	(〃)
	235 학교교육비			
	• 실험실습비	• 급당 87	(〃)	(〃)
	• 교도활동지원	• 교당 620	(〃)	(〃)
	• 도서구입	• 교당 500	• 교당 200	• 교당 500
	• 컴퓨터교실운영	• 교당 500	-	• 교당 500
	• 학교간경기	• 교당 100	• 교당 200	• 교당 100
	• 예절교육자료	-	-	• 교당 300
	• 교육방송자료	-	• 교당 300	-
	• 과학전람회 출품	• 교당 500	• 교당 200	• 교당 300
	• 발명품 제작지원	• 교당 100	• 교당 50	-

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表-6〉 계속

구 분	과목 및 내역	배분기준		
		제주시	서귀포·남제주	북제주
	• 과학행사지원	• 교당 180	-	-
	• '94과학전 대비	• 교당 1,000	• 교당 300	• 교당 300
	• 영세학교 운영비 지원	-	• 10학급이하(3교) 교당 1,000	• 10학급이하(7교) 교당 1,000
	311 보상금			
	• 선수강화 훈련	• 교당 200	-	• 교당 200
	• 과학행사 참가	• 교당 120	-	-
	411 자산취득비			
	• 체육교구	• 교당 200	(좌 동)	(좌 동)
	• 과학교구	• 교당 1,000	(〃)	(〃)
	• 학교교구설비	• 교당 3,000	(〃)	(〃)
	• 일반학습교재	• 교당 1,000	(〃)	(〃)
	• 민속악기	-	-	• 교당 600

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表 - 7〉 '93 高等學校 運營費 配分基準(濟州道)

(단위:천원)

구 분	과목 및 내역	배분기준	
		일반계	실업계
학교 기관운영비	104 수당		
	• 당직수당	• 교당 2,150	(좌 동)
	235 학교교육비		
	• 기본경비	• 교당 4,000	• 교당 4,500
		• 급당 440	• 급당 470
		• 학생당 4	• 학생당 4
기타 기관운영비	235 학교교육비		
	• 기관운영판공비	• 교당 1,800	(좌 동)
		• 12학급 초과시 (급당) 24	
	• 학교업무용교통비	〈남제주·북제주 소재학교〉	(〃)
		• 교당 3,600	
	• 수세식 변소 관리	• m^2당 10	(〃)

〈表-7〉 계속

구 분	과목 및 내역	배분기준					
		일반		계	실업		계
	• 건물유지비	• m^2당		1	(〃)		
	• 당직경비용역수수료	• 교당		1,800	(〃)		
	• 실업고 특수 전기료		-		〈농고, 공고〉 교당		4,200
	417 물품 구매비						
	• 모사 전송기 설치	• 교당		2,050	(좌 동)		
교육과정 운영비	104 수당						
	• 교외 수당	• 급당		10	(〃)		
	235 학교교육비						
	• 실험실습비	• 급당		87	• 급당		381
	• 도서구입비	• 교당		500	(좌 동)		
	• 교도활동지원	• 교당		420	(〃)		
	• 교과교육연구회	• 교당		500	(〃)		
	• 컴퓨터교실운영	• 교당		500	• 순수상고(교당)		2,000
					• 종합고 (〃)		1,500
					• 실업고 (〃)		800
	• 과학전람회 출품	• 교당		500	(좌 동)		
	• '94과학전 대비	• 교당		500	(〃)		
	• 학교간 경기	• 교당		100	(〃)		
	• 실습기자재 수리		-		공업계(교당)		3,000
					농 • 수산계(교당)		2,000
					상업계(교당)		1,000
	• 실업고 실험실습비		-		중화학(급당)		1,620
					경공업 • 수산(급당)		960
					농업계(급당)		480
	• 농업교육진흥		-		• 농업계(2교) 교당		10,000
	• 공업교육진흥		-		• 공업계(1교) 교당		30,000
	411 자산 취득비						
	• 체육교구	• 급당		30	(좌 동)		
	• 과학교구	• 교당		1,000	(〃)		
	• 학교교구설비	• 교당		3,000	(〃)		
	• 일반학습교재	• 교당		1,000	(〃)		
	• 민속악기		-		• 교당		5,000

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다. 單位學校 運營費 配分結果

앞에서 살펴본 제주도교육청의 학교운영비 배분기준을 토대로 12학급과 24학급의 학교규모를 상정하고, 교당경비 및 급당경비 기준을 적용하면 학교운영비의 규모 및 그 비중을 파악할 수 있다. 우선 국민학교의 경우를 보면 〈表-8〉에서와 같이 나타나고 있다.

배분기준으로 제시되었던 내용 중에서 업무용차량 운영비, 선수강화훈련비 등을 제외하고 학교운영비의 총량규모를 산출한 결과, 12학급의 경우는 2,590만 5천원, 24학급의 경우는 3,630만 3천원으로 나타났다. 따라서 학급규모는 2倍로 늘어나도 운영비는 1.4배 정도 밖에 증가되지 않고 있음을 볼 수 있다. 그러나 총운영비 중에서 교당 및 급당경비가 차지하는 구성비를 보면, 12학급의 경우는 62.9 : 37.1로 나타나고 있는데 반하여 24학급은 46.3 : 53.7로 산출되고 있다. 이는 학교규모가 증대하면 할수록 학급당경비 기준이 운영비 규모의 결정에 많은 영향을 미치고 있음을 시사하는 것이다. 환언하면, 도시소재 규모가 큰 학교가 농·어촌의 규모가 작은 학교에 비해 상대적으로 「학급수」 기준에 의한 경비의 배분을 많이 받고 있는 셈이다.

〈表-9〉에서는 국민학교와 마찬가지 방법으로 중학교의 경우가 산출·제시되고 있다. 전체적으로 볼 때, 12학급 운영비 규모는 2,751만 4천원이며, 24학급의 경우는 3,631만 6천원으로 나타나 1.3倍가 증가되고 있다. 따라서 국민학교의 경우보다는 학교규모 증가에 따른 운영비 증가가 완만하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 중학교의 교·급당경비 구성비를 보면, 전체 운영비 중에서 교당경비가 차지하는 비중이 12학급과 24학급의 경우가 각각 70.9%와 55.1%로 추출되고 있다. 그러므로 중학교의 경우는 24학급 규모라 할지라도 학급당 경비에 의해서 결정되는 운영비 규모가 44.9% 정도에 지나지 않고 있음을 알 수 있다.

다음에 고등학교의 운영비 배분기준을 적용한 교·급당경비 구성 현황을 살펴보면 〈表-10〉에서와 같다.

〈表 - 8〉 國民學校 運營費 配分基準의 校·級當經費 構成例示

(단위 : 천원)

구 분	12학급			24학급		
	교 당	급 당	계	교 당	급 당	계
총 계	16,305	9,600	25,905	16,815	19,488	36,303
(구 성 비)	(62.9)	(37.1)	(100.0)	(46.3)	(53.7)	(100.0)
• 학교기관운영비	6,850	7,680 (1,200)	14,530	6,850	15,360 (2,400)	22,210
- 당직수당	2,150	-	2,150	2,150	-	2,150
- 학교교육비	4,700	6,480	12,380	4,700	12,960	20,060
• 기타기관운영비	3,310	600	3,910	3,820	1,488	5,308
- 기관운영관공비	1,800	-	1,800	1,800	288	2,088
- 변소관리비	510	-	510	1,020	-	1,020
- 건물유지비	1,000	600	1,600	1,000	1,200	2,200
• 교육과정운영비	6,145	1,320 (300)	7,465	6,145	2,640 (600)	8,785
- 교의수당	-	120	120	-	240	240
- 운동회 경비	300	264	864	300	528	1,428
- 학교간 경기	100	-	100	100	-	100
- 실험실습비	-	276	276	-	552	552
- 안전공제회비	-	(360)	360	-	(720)	720
- 노인교실운영	45	-	45	45	-	45
- 도서구입비	500	-	500	500	-	500
- 체육교구구입	200	-	200	200	-	200
- 과학교구구입	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000
- 학교교구확보	3,000	-	3,000	3,000	-	3,000
- 학습교재구입	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000

주 : 1) 제주시의 배분기준을 기초로 산출하였음.
2) ( )안의 숫자는 학생당 경비로 여기서는 학급당 경비로 환산·가정하였음.
3) 〈表-5〉를 기초로 산출하였음.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表 - 9〉 中學校 運營費 配分基準의 校·級當經費 構成例示

(단위 : 천원)

구 분	12학급			24학급		
	교 당	급 당	계	교 당	급 당	계
총 계	19,510	8,004	27,514	20,020	16,296	36,316
(구 성 비)	(70.9)	(29.1)	(100.0)	(55.1)	(44.9)	(100.0)
• 학교기관운영비	6,700	6,240	12,940	6,700	12,480	19,180
- 당직수당	2,150	-	2,150	2,150	-	2,150
- 학교교육비	4,550	6,240	10,790	4,550	12,480	17,030
• 기타기관운영비	5,110	600	5,710	5,620	1,488	7,108
- 기관운영판공비	1,800	-	1,800	1,800	288	2,088
- 변소관리비	510	-	510	1,020	-	1,020
- 건물유지비	1,000	600	1,600	1,000	1,200	2,200
- 당직경비용역	1,800	-	1,800	1,800	-	1,800
• 교육과정운영비	7,700	1,164	8,864	7,700	2,328	10,028
- 교의수당	-	120	120	-	240	240
- 실험실습비	-	1,044	1,044	-	2,088	2,088
- 교도활동비	620	-	620	620	-	620
- 도서구입비	500	-	500	500	-	500
- 컴퓨터교실운영	500	-	500	500	-	500
- 학교간경기	100	-	100	100	-	100
- 과학전람회	500	-	500	500	-	500
- 발명품제작지원	100	-	100	100	-	100
- 과학행사지원	180	-	180	180	-	180
- 체육교구구입	200	-	200	200	-	200
- 과학교구구입	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000
- 학교교구확보	3,000	-	3,000	3,000	-	3,000
- 학습교재구입	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주 : 1) 제주도 중학교(제주시)를 대상으로 산출된 예시적 자료이며, 교·급당으로 구분이 곤란한 일부 항목은 제외하였음.

2) 〈表-6〉를 기초로 산출하였음.

〈表 - 10〉 高等學校 運營費 配分基準의 校·級當經費 構成例示

(단위 : 천원)

구 분	12학급			24학급		
	교 당	급 당	계	교 당	급 당	계
총 계	20,830	9,204	30,034	22,340	18,696	41,036
(구 성 비)	(69.4)	(30.6)	(100.0)	(54.4)	(45.6)	(100.0)
• 학교기관운영비	6,150	7,680 (2,400)	13,830	6,150	15,360 (4,800)	21,560
- 당직수당	2,150	-	2,150	2,150	-	2,150
- 학교교육비	4,000	5,280	11,680	4,000	10,560	19,360
• 기타기관운영비	7,160	-	7,160	8,670	288	8,958
- 기관운영판공비	1,800	-	1,800	1,800	288	2,088
- 변소관리비	510	-	510	1,020	-	1,020
- 건물유지비	1,000	-	1,000	2,000	-	2,000
- 당직경비용역	1,800	-	1,800	1,800	-	1,800
- 물품구매비	2,050	-	2,050	2,050	-	2,050
• 교육과정운영비	7,520	1,524	9,044	7,520	3,048	10,568
- 교외수당	-	120	120	-	240	240
- 실험실습비	-	1,044	1,044	-	2,088	2,088
- 교도활동지원	420	-	420	420	-	420
- 도서구입비	500	-	500	500	-	500
- 컴퓨터교실운영	500	-	500	500	-	500
- 교과교육연구회	500	-	500	500	-	500
- 과학전람회	500	-	500	500	-	500
- 학교간경기	100	-	100	100	-	100
- 체육교구구입	-	360	360	-	720	720
- 과학교구구입	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000
- 학교교구확보	3,000	-	3,000	3,000	-	3,000
- 학습교재구입	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주 : 1) 제주도의 제주시 일반계 고등학교의 경우를 예시적으로 산출된 결과이며, 변소관리비, 건물유지비는 중학교의 경우에 준해서 산출하였으므로 과소 추정될 수도 있음.
2) ( )의 경우는 학생당 기준이나, 여기서는 학급당으로 간주 하였음.
3) 〈表-7〉을 기초로 산출하였음.

고등학교 운영비 규모는 12학급 규모의 학교가 3,003만 4천원이며, 24학급의 경우가 4,103만 6천원으로 산출되어 1.37倍가 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 학교규모에 따른 운영비 증가지수는 국민학교 보다는 약간 작고 중학교 보다는 약간 많게 나타나고 있음을 알 수 있다. 고등학교의 운영비 중에서 교당경비가 차지하는 비중은 12학급과 24학급이 각각 69.4%와 54.4%로 산출되고 있다. 따라서 고등학교의 경우도 24학급 규모의 학교라 할지라도 급당경비의 운영비 결정 비중이 50%를 넘지 않고 있다.

다음에 초·중·고등학교의 운영비를 구성하고 있는 내역, 즉 학교기관운영비, 기타기관운영비 및 교육과정운영비별로 교·급당 경비가 기준에 의해서 어느 정도가 결정되고 있는가를 살펴 보면 〈表-11〉에서와 같다.

〈表 - 11〉 初·中等學校 運營費 配分基準의 校·級當經費 構成要約

(단위:천원)

구 분	12 학 급			24 학 급		
	교 당	급 당	합 계	교 당	급 당	합 계
총 계						
• 국민학교	16,305 (62.9)	9,600	25,905	16,815 (46.3)	19,488	36,303
• 중학교	19,510 (70.9)	8,004	27,514	20,020 (55.1)	16,296	36,316
• 고등학교	20,830 (69.4)	9,204	30,034	22,340 (54.4)	18,696	41,036
학교기관운영비						
• 국민학교	6,850 (47.1)	7,680	14,530	6,850 (30.8)	15,360	22,210
• 중 학 교	6,700 (51.8)	6,240	12,940	6,700 (34.9)	12,480	19,180
• 고등학교	6,150 (44.5)	7,680	13,830	6,150 (28.5)	15,360	21,560
기타기관운영비						
• 국민학교	3,310 (84.7)	600	3,910	3,820 (72.0)	1,488	5,308
• 중 학 교	5,110 (89.5)	600	5,710	5,620 (79.1)	1,488	7,108
• 고등학교	7,160(100.0)	-	7,160	8,670 (96.8)	288	8,958
교육과정운영비						
• 국민학교	6,145 (82.3)	1,320	7,465	6,145 (69.9)	2,640	8,785
• 중 학 교	7,700 (86.9)	1,164	8,864	7,700 (76.8)	2,328	10,028
• 고등학교	7,520 (83.1)	1,524	9,044	7,520 (71.2)	3,048	10,568

주 : 1) ( )의 숫자는 합계를 기준으로 한 교당경비의 비중(%)임.
2) 〈表-8〉~ 〈表-10〉에서 추출된 결과를 기초로 재구성한 것임.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

운영비의 내역별로 교당경비가 차지하는 비중을 보면 각급학교 모두 학교기관 운영비의 경우가 가장 적게 나타나고 있다. 즉 학교기관운영비 중에서 교당경비가 차지하는 비중은 12학급 규모의 경우 국민학교 47.1%, 중학교와 고등학교가 51.8%와 44.5%로 산출되고 있다.

이러한 비중은 기타기관운영비 및 교육과정운영비의 경우에 비해 아주 낮은 수준임을 알 수 있다. 이러한 현상은 24학급 규모의 경우도 유사하게 산출되고 있다. 12학급 규모와 비교해서 교당경비의 비중이 공통적으로 축소되는 것 이외에 그 경향은 비슷하게 나타나고 있다.

다음에 학교운영비를 구성하고 있는 내역별로 그 비율을 산출한 결과가 〈表 -12〉에 제시되고 있다. 전체적으로 볼 때 학교기관운영비가 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 다음이 교육과정운영비 및 기타기관운영비의 순으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 그러나 학교기관운영비가 차지하는 비중은 국민학교가 상대적으로 가장 많게 나타나고 있으며, 교육과정운영비는 중학교가 비교적 가장 많은 구성비를 보이고 있다. 고등학교의 경우는 기타기관운영비가 초·중학교보다 상대적인 구성비가 많게 나타나고 있다. 이러한 결과에서도 알 수 있듯이 중·고등학교의 운영비는 국민학교에 비해서 교당경비에 의해서 설명되는 정도가 크다는 점을 알 수 있다.

제주대학교 중앙도서관

〈表 - 12〉 學校運營費의 內譯別 構成比率

(단위 : %)

구 분	12학급			24학급		
	국민학교	중 학 교	고등학교	국민학교	중 학 교	고등학교
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
학교기관운영비	56.1	47.0	46.0	61.2	52.8	52.5
기타기관운영비	15.1	20.8	23.9	14.6	19.6	21.8
교육과정운영비	28.8	32.2	30.1	24.2	27.6	25.7

주 : 〈表-11〉을 기초로 산출하였음.

다음에 이상과 같은 기준을 적용하여 실제로 학교교육비로 편성된 결과를 살펴본다. 이러한 학교교육비는 운영비 이외에 인건비까지 포함시킨 경상비로 산출하였다. 〈表-13〉~〈表-15〉에서 초·중·고등학교의 규모별 경상비 규모가 비교·제시되고 있다. 앞에서도 언급하였듯이 인건비는 학교에 따라 차이가 있을 수 있는 경비이다. 그러나 운영비는 모든 학교가 공통적으로 필요로 하는 경비이며, 동일한 기준에 따라 배분되고 있는 경비이다.

우선 국민학교의 규모별 경상비를 비교하면, 학교 규모가 커질수록 인건비의 비중이 상대적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 학교운영비가 전체 교육비에서 차지하는 비중은 학교 규모가 증대할수록 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다. 한 예로 그 비중이 6학급 규모의 A교에서는 9.8%이나, 33학급의 G교인 경우는 5.1%로 산출되고 있다.

이러한 결과는 單位教育費를 산출·비교하더라도 비슷하게 나타나고 있다. 즉 학급당 경상비 및 운영비, 학생당 경상비 및 운영비 등을 산출한 결과를 보면 학교 규모가 증대될수록 적게 나타나고 있음을 알 수 있다. 학생당 운영비의 경우를 보면, 6학급 규모의 A교 경우는 26만9천원인데 비하여 33학급 규모의 G교는 3만5천원으로 나타나 A교가 7.7倍가 많음을 알 수 있다.[53] 이러한 격차는 학급당 운영비의 2.7倍보다 월등히 크게 나타나고 있는 것이다. 그러나 이러한 격차가 나타나는 이유는 학급당 학생수와 같은 학교 여건의 차이에서 기인되고 있는 것이다. 즉 A교의 학급당 학생수는 14.8명인데 비하여 G교의 경우는 42.4명으로 산출되고 있기 때문이다.

---

53) 이와같이 학생당 경비를 동등하게 보장하여야 한다는 주장도 있으나 〔윤정일·김병주, 「교육재정 배분모형의 개발에 관한 연구」. (서울: 서울대학교 사범대학, 1988).〕, 이는 실현불가능하기 때문에 적절하지 않다고 본다. 왜냐하면, 학생 1인당 경비는 학생수의 다소에 관계없이 결정되는 경비를 학생수로 나누어 산출되는 개념이기 때문이다. 한 예로 학생수가 A학급은 20명, B학급은 40명이라고 가정하고 똑같은 호봉의 교사 1인이 필요하다 하더라도 학생 1인당 인건비는 A학급의 경우가 2倍로 많게 산출될 수 밖에 없다. 운영비의 경우도 A,B학급에 각각 「칠판을 하나씩 구입한다고 할 경우」 그 경비를 학생 1인당으로 환산하면 A학급의 경우가 많게 나타난다.

〈表 - 13〉 '93 國民學校 規模別 經常費 規模比較(濟州道)

(단위 : 천원 , %)

학 교 명	학급수	학생수	경상비 총계	인건비	운영비 계	운영비 학교기관 운영비	운영비 기타기관 운영비	운영비 교육과정 운영비	학생당 경상비	학생당 운영비	학급당 경상비	학급당 운영비
A교	6	89	243,972 (100.0)	220,012 (90.2)	23,960 (9.8)	10,357 (4.3)	6,179 (2.5)	7,424 (3.0)	2,741	269	40,662	3,993
B교	6	149	216,365 (100.0)	193,086 (89.2)	23,279 (10.8)	10,537 (4.9)	6,402 (3.0)	6,340 (2.9)	1,452	156	36,061	3,880
C교	12	339	583,350 (100.0)	552,844 (94.8)	30,506 (5.2)	14,347 (2.4)	7,630 (1.3)	8,529 (1.5)	1,721	90	48,613	2,542
D교	12	384	385,178 (100.0)	355,767 (92.4)	29,411 (7.6)	14,482 (3.7)	7,651 (2.0)	7,278 (1.9)	1,003	77	32,098	2,451
E교	24	1,028	627,933 (100.0)	587,786 (93.6)	40,147 (6.4)	22,894 (3.6)	8,457 (1.4)	8,796 (1.4)	611	39	26,164	1,673
F교	24	1,046	637,541 (100.0)	597,167 (93.7)	40,374 (6.3)	22,948 (3.6)	8,610 (1.3)	8,816 (1.4)	610	39	26,564	1,682
G교	33	1,400	972,979 (100.0)	923,603 (94.9)	49,376 (5.1)	28,870 (3.0)	10,806 (1.1)	9,700 (1.0)	695	35	29,484	1,496
H교	33	1,440	823,064 (100.0)	773,408 (94.0)	49,656 (6.0)	28,990 (3.5)	11,072 (1.3)	9,594 (1.2)	572	35	24,941	1,505

주 : 인건비는 실소요액 추계치이며, 운영비는 해당학교에 대한 교육청의 배정기준 금액임.

〈表 - 14〉 '93 中學校 規模別 經常費 規模比較(濟州道)

(단위 : 천원 , %)

학 교 명	학급수	학생수	경상비 총계	인건비	운영비				학생당		학급당	
					계	학교기관 운영비	기타기관 운영비	교육과정 운영비	경상비	운영비	경상비	운영비
A교	6	175	333,343 (100.0)	306,481 (91.9)	26,862 (8.1)	9,820 (3.0)	8,390 (2.5)	8,652 (2.6)	1,905	153	55,557	44,77
B교	6	220	349,804 (100.0)	322,663 (92.2)	27,141 (7.8)	9,820 (2.8)	8,669 (2.5)	8,652 (2.5)	1,590	123	58,301	4,524
C교	13	510	581,243 (100.0)	547,926 (94.3)	33,317 (5.7)	13,460 (2.3)	9,926 (1.7)	9,931 (1.7)	1,140	65	44,711	2,563
D교	13	585	575,454 (100.0)	543,542 (94.5)	31,912 (5.5)	13,460 (2.3)	10,121 (1.8)	8,331 (1.3)	984	55	44,266	2,455
E교	17	728	692,692 (100.0)	657,529 (94.9)	35,163 (5.1)	15,540 (2.2)	10,904 (1.6)	8,719 (1.3)	952	48	40,746	2,068
F교	17	799	660,960 (100.0)	629,373 (95.2)	31,587 (4.8)	15,540 (2.4)	7,328 (1.1)	8,719 (1.3)	827	40	38,880	1,858
G교	25	1,125	921,075 (100.0)	883,237 (95.9)	37,838 (4.1)	19,700 (2.2)	8,643 (0.9)	9,495 (1.0)	819	34	36,843	1,514
H교	25	1,199	988,968 (100.0)	948,499 (95.9)	40,469 (4.1)	19,700 (2.0)	9,324 (0.9)	11,445 (1.2)	825	34	39,559	1,619

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈表 - 15〉 '93 高等學校 規模別 經常費 規模比較(濟州道)

(단위 : 천원 , %)

학 교 명	학급수	학생수	경상비 총계	인건비	운영비 계	학교기관 운영비	기타기관 운영비	교육과정 운영비	학생당 경상비	학생당 운영비	학급당 경상비	학급당 운영비
A교	14	567	799,775 (100.0)	762,335 (95.3)	37,440 (4.7)	14,578 (1.8)	13,064 (1.7)	9,798 (1.2)	1,411	66	57,126	2,674
B교	14	621	734,869 (100.0)	696,517 (94.8)	38,352 (5.2)	14,794 (2.0)	13,760 (1.9)	9,798 (1.3)	1,183	62	52,491	2,739
C교	18	794	907,341 (100.0)	863,842 (95.2)	43,499 (4.8)	17,246 (1.9)	15,947 (1.8)	10,306 (1.1)	1,143	55	50,408	2,417
D교	18	783	920,233 (100.0)	869,022 (94.4)	51,211 (5.6)	18,242 (2.0)	15,163 (1.6)	17,806 (2.0)	1,175	65	51,124	2,845
E교	18	787	945,322 (100.0)	891,186 (94.3)	54,136 (5.7)	18,258 (1.9)	18,072 (1.9)	17,806 (1.9)	1,201	69	52,518	3,008
F교	24	1,144	1,128,257 (100.0)	1,082,208 (95.9)	46,049 (4.1)	21,286 (1.9)	13,695 (1.2)	1,1068 (1.0)	986	40	47,011	1,919
G교	24	1,166	1,341,847 (100.0)	1,295,300 (96.5)	46,547 (3.5)	21,374 (1.6)	14,105 (1.1)	11,068 (0.8)	1,151	40	55,910	1,939
H교	24	1,041	1,606,295 (100.0)	1,508,027 (93.9)	98,268 (6.1)	22,094 (1.4)	29,230 (1.8)	46,944 (2.9)	1,543	94	66,929	4,095

주 : D교와 E교는 상업계고교, H고교는 농업계고교이며, 그 이외의 경우는 일반계고교임.

앞에서와 같은 국민학교의 비교에서 나타난 결과가 중·고등학교에서도 유사하게 산출되고 있음을 알 수 있다. 즉 전체 경상비 중에서 인건비가 차지하는 비중은 학교 규모가 증대될수록 상대적으로 많게 나타나고 있으며, 단위교육비의 수준은 오히려 반대의 경향을 보이고 있다. 학교 규모가 증대될수록 학생당 경상비 및 운영비와 학급당 경상비 및 운영비 등의 단위교육비 수준이 낮게 산출되고 있다.

그러나 한가지 특이한 현상은 고등학교의 경우 실업계고교의 운영비는 일반계고교 보다 훨씬 많게 산출되고 있다는 점이다. 물론 이는 학교당, 학급당 등과 같은 배분기준 자체가 많게 책정되고 있는데서 나타나는 현상이다. 18학급의 일반계고교인 C교는 학생당 운영비가 5만5천원이나 같은 규모의 실업계(상업계)고교인 E교의 경우는 6만9천원으로 나타나고 있으며, 심지어 학급 규모가 24학급에 달하는 실업계(농업계)고교인 H교의 경우는 9만4천원에 달하고 있다.

한편, 초·중·고교 모두 운영비 중에서는 학교기관운영비의 비중이 가장 많으며, 교육과정운영비 및 기타기관운영비의 비중이 적게 산출되고 있음을 알 수 있다. 더욱이 이러한 현상은 학교 규모가 증대될수록 더욱 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과를 보다 구체적으로 제시하면 다음 〈表-16〉에서와 같다.

학교운영비는 학교기관운영비, 기타기관운영비 및 교육과정운영비로 배분·구성되고 있는데, 학교기관운영비의 비중이 가장 많게 나타나고 있으며 그 비중은 학교 규모가 증대될수록 점증되고 있다. 국민학교의 A교는 학교기관운영비로 배분받는 운영비의 비중이 43.2%이나, G교는 58.5%에 달하고 있다. 고등학교의 경우도 A교는 38.9%이나, F교는 46.2%로 나타나고 있다.

이러한 현상은 앞에서 기술하였듯이 교당경비보다는 급당경비의 비중이 높게 주어지고 있기 때문에 나타나는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 학교기관운영비가 기타기관운영비나 교육과정운영비보다 상대적으로 급당경비에 의해서 결정되는 정도가 많기 때문이다.

〈表 - 16〉 單位學校 實際 運營費의 配分內譯別 構成

(단위 : %)

학교명	국민학교			중학교			고등학교		
	학교기관 운영비	기타기관 운영비	교육과정 운영비	학교기관 운영비	기타기관 운영비	교육과정 운영비	학교기관 운영비	기타기관 운영비	교육과정 운영비
A교	43.2	25.8	31.0	36.6	31.2	32.2	38.9	34.9	26.2
B교	45.3	27.5	27.2	36.2	31.9	31.9	38.6	35.9	25.5
C교	47.0	25.0	28.0	40.4	29.8	29.8	39.6	36.7	23.7
D교	49.2	26.0	24.8	42.2	31.7	26.1	35.6	29.6	34.8
E교	57.0	21.1	21.9	44.2	31.0	24.8	33.7	33.4	32.9
F교	56.9	21.3	21.8	49.2	23.2	27.6	46.2	29.7	24.1
G교	58.5	21.9	19.6	52.1	22.8	25.1	45.9	30.3	23.8
H교	58.4	22.3	19.3	48.7	23.0	28.3	22.5	29.7	47.8

주: 1) 〈表-13〉~ 〈表-15〉를 기초로 재구성하였음.
2) 학교급별로 운영비 총계를 기준으로 한 구성비(%)임.

제주대학교 중앙도서관

그러나, 국민학교나 고등학교와는 달리 중학교의 경우는 전체 운영비 중 교육과정운영비의 비중이 상대적으로 많게 나타나고 있으며, 이것이 기타기관운영비보다도 많게 산출되고 있다. 이러한 현상은 실업계고교에서도 유사하게 나타나고 있다. 따라서 중학교 운영비의 배분시 국민학교와 고등학교(일반계)의 경우에 비해 상대적으로 교육과정운영비에 많은 비중을 두고 있는데 대한 타당한 설명이 있어야 하나, 이것이 미흡하다고 볼 수 있다.

다음에 중등학교의 육성회비가 학교교육비를 어느 정도 補塡하고 있는가를 살펴본다. 우선 중학교 경상비와 육성회비를 비교하면 〈表-17〉에서와 같다.

육성회비와 앞에서 산출된 경상비를 합하여 총교육비라고 할때, 육성회비가 총교육비를 보전하는 정도는 학교 규모가 증대될수록 많게 나타나고 있다. 즉 총교육비에서 육성회비가 차지하는 비중이 6학급 규모인 A교의 경우는 4.5%에 지나지 않으나 25학급 규모인 G교의 경우는 9.4%로 산출되고 있다. 이는 육성회비 세출예산 중 인건비가 차지하는 비중에서도 알 수 있는데, 학교 규모가

〈表 - 17〉 '93 中學校 經常費 및 育成會費 豫算比較(濟州道)

(단위 : 천원)

학교명	총교육비 (A)	경상비 총계	육성회비			대비(%)		학급당 육성회비	학급당 총교육비
			총계(B)	인건비(C)	기타	B/A	C/B		
A교	349,058	333,343	15,715	13,224	2,491	4.5	84.1	2,619	58,176
B교	369,604	349,804	19,800	13,334	6,466	5.4	67.3	3,300	61,601
C교	625,013	581,243	43,770	29,849	13,921	7.0	68.2	3,367	48,078
D교	626,964	575,454	51,510	24,424	27,086	8.2	47.4	3,962	48,228
E교	756,555	692,692	63,863	36,635	27,228	8.4	57.4	3,757	44,503
F교	729,997	660,960	69,037	28,979	40,058	9.5	42.0	4,061	42,941
G교	1,016,943	921,075	95,868	48,010	47,858	9.4	50.1	3,835	40,678
H교	1,090,925	988,968	101,957	48,802	53,155	9.3	47.9	4,078	43,637

주 : 1) 사례학교는 〈表-14〉 의 경우와 동일한 학교임.
2) 총교육비란 경상비 총계에 육성회비 총계를 합한 것으로 시설비는 제외된 것임.
3) 육성회비 중 인건비는 교원연구비와 육성회 잡급직의 인건비가 포함되었음.

자료 : 제주도 교육청, "중학교 육성회 예산편성결과 집계표", 1993.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

작을수록 육성회비의 인건비 지출 비중이 많다는 사실이 이를 입증하고 있다. 즉 학교 규모가 작을수록 육성회비의 대부분이 인건비에 충당되고 운영비로 지출되는 비중이 적게 나타나고 있다. 한 예로 A교의 육성회비는 84.1%가 인건비로 지출되나, G교의 경우는 50.1%로 나타나고 있다.

이러한 현상은 〈表-18〉에서와 같이 고등학교에서도 비슷하게 나타나고 있다. 고등학교 육성회 예산의 인건비 경우는 중학교와는 달리 일반계와 실업계가 교사 정원 배정기준이 다르기 때문에 단위학교별로 동등한 비교를 하는데 어려움이 있으나, 이점을 고려하더라도 전반적인 경향은 중학교의 경우와 비슷함을 알 수 있다. 14학급인 A교는 총교육비 중 육성회비가 차지하는 비중이 8.0%이나, 24학급인 F교의 경우는 11.7%로 산출되고 있다. 육성회 세출예산 중 인건비가 차지하는 비중도 각각 51.4%와 35.2%로 나타나고 있다.

〈表 - 18〉 '93 高等學校 經常費 및 育成會費 豫算比較(濟州道)

(단위 : 천원)

학 교 명	총교육비 (A)	경 상 비 총 계	육 성 회 비			대 비(%)		학급당 육성회비	학 급 당 총교육비
			총계(B)	인건비(C)	기 타	B/A	C/B		
A교	869,681	799,775	69,906	35,902	34,004	8.0	51.4	4,993	62,120
B교	815,613	734,869	80,744	38,039	42,705	9.9	47.1	5,767	58,258
C교	1,001,461	907,341	94,120	42,520	51,600	9.4	45.2	5,229	55,637
D교	1,019,257	920,233	99,024	50,560	48,464	9.7	51.1	5,501	56,625
E교	1,042,717	945,322	97,395	42,444	54,951	9.3	43.6	5,410	57,929
F교	1,278,076	1,128,257	149,819	52,811	97,008	11.7	35.2	6,242	53,253
G교	1,482,829	1,341,847	140,982	68,627	72,355	9.5	48.7	5,874	61,785
H교	1,731,460	1,606,295	125,165	67,152	58,013	7.2	53.7	5,215	72,144

주 : 사례학교는 〈表-15〉 의 경우와 동일한 학교임.

자료 : 제주도 교육청, "고등학교 육성회 예산편성결과 집계표", 1993.

제주대학교 중앙도서관

이상에서 실제로 편성·운영되고 있는 단위학교별 교육비를 비교·분석하였는데, 규모가 큰 학교일수록 규모가 작은 학교보다 육성회비의 학교교육비 보전 효과가 상대적으로 큼에도 불구하고 학교운영비 배분시 급당경비의 비중이 많게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 배분제도의 개선과 관련하여 많은 시사를 주고 있는 것이라 할 수 있다.

3. 地方敎育財政 配分制度의 主要問題

앞에서 현행 지방교육재정 배분제도의 개요를 고찰하였다. 즉 교육부예산이 시·도교육청으로, 시·도교육청 예산이 단위학교로 어떻게 배분되어지는가를 운영비 중심으로 살펴보았다. 이러한 고찰에서 부분적으로 기술되었으나 현행 지방교육재정 배분제도가 당면하고 있는 주요 문제를 추출·제시하면 다음과 같다.

가. 敎育部 豫算의 配分制度

여기서의 교육부예산이란 전체 규모를 의미하는 것은 아니다. 교육부예산 중에서 지방교육재정과 관련있는 지방교육양여금과 지방교육재정교부금을 주로 지칭하는 것이다. 이러한 재원은 지방자치단체로 배분되는 경비인데 시·도별 균형을 이루어야 한다는 점에서 배분방법이 대단히 중요하나, 현행 제도는 이와 관련하여 몇가지 문제를 지니고 있다. 이러한 문제는 주로 지방교육재정교부금에 관련되는 사항이 주종을 이룬다. 왜냐하면 양여금의 배분은 그 결과가 교부금 배분시 기준재정수입으로 간주되기 때문에 어떠한 방법으로 배분되든지 크게 문제가 되지는 않는다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 전제하에 추출된 주요 문제를 제시하면 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

첫째, 지방교육자치제의 실시와 함께 지방교육재정교부금이 총액으로 배분되고 있는 것은 바람직하다고 볼 수 있으나, 전체 교부금을 총액으로 배분하는 것은 문제가 있다. 즉 인건비, 운영비, 시설비를 모두 加重學生數를 기초로 하여 배분하고 있는데 이는 모든 경비가 학생수에 따라 결정된다는 논리를 반영하고 있는 것으로, 이것이 적절하지 못하다는 것이다. 왜냐하면 시설수요가 많은 단체와 그렇지 않은 경우가 고려되지 않고 그대로 경상비와 같은 기준으로 반영되고 있기 때문이다. 물론 상대적으로 볼 때 시설수요는 대도시일수록 많다고 볼 수도 있으나 제주도의 경우도 인건비, 사업비, 운영비보다는 상대적으로 시설비가 가장 부

족한 것으로 나타나고 있다. [54]

둘째, 현행 배분과정에는 학생수를 가중하는 방법이 합리적이라고 보기가 어렵다. 즉 교부금 배분시 가장 중요한 기준으로 적용되고 있는 것이 학교급별 학생수 加重인데, 이것이 결정된 근거가 설득력이 없다. 현행 제도는 국민학교 학생을 1.0 기준으로 할 때, 중학교 1.2, 일반계고교 1.4, 실업계고교 2.1, 특수학교 2.4 등의 指數를 적용하고 있는데 이에 대한 재검토가 있어야 한다.

이와 같은 지수는 현재까지 각급학교 교육을 표준적으로 운영해 본 경험이 없는 상태에서 추출된 가상적인 지표에 지나지 않는다[55] 더욱이 시·도별로 학교급별 학생수의 구성이 동일하다고 하면 학교급별 학생 1인당 교육비의 차이도가 상기와 같이 적용되어도 배분결과에는 큰 차이가 없으나, 현실은 시·도별, 학교급별 학생수의 구성이 상이하다는 점에서도 문제가 제기될 수 있다는 것이다.

셋째, 시설비 배분과 관련된 문제라고도 볼 수 있으나, 교부금 배분시 시·도별 指數를 산정하는데 신설기관에 대한 지수의 반영이 이루어지지 않고 있다. 이는 신설기관의 시설비 수요 뿐 만 아니라 그것의 운영을 위한 경상비 수요도 증가될 수 밖에 없는데 이 점이 간과되고 있다는 것을 의미한다. 한 예로 교원연수원, 학생교육원, 학생과학관 및 공공도서관 등의 신설이 이루어졌다면 경상비 수요가 상대적으로 증가하게 되는데, 현재의 배분방법은 이를 보완하지 못하고 있다.

끝으로, 지방교육재정교부금법 및 동법 시행규칙에 따라 교부금이 배분되는데, 그 과정을 이해하기가 용이하지 않다는 점이다. 1990년 12월 31일 교부금법의 개정과 함께 동법 시행규칙이 교육부령으로 제정되어 구체적인 배분방법을 규정하고 있는데, 그 시행규칙의 해석이 어렵다는 점이다. 다시 말하면 객관적인 배분 기준이라기 보다는 집행권자의 재량적 판단이 개입될 여지가 많다는 것이다.

---

54) 이 연구의 의견조사 결과 시설비의 부족을 느끼고 있다는 반응이 42.3%로 가장 많게 나타났다. (부록: 의견조사 통계자료, p.115.)

55) 공은배 외, 「지방교육재정제도의 발전 방안」, (서울: 한국교육개발원, 1992), p.122.

이러한 점은 일반재정에서 적용되고 있는 지방교부세제도의 경우도 유사하다고 할 수 있다. 즉 지방교부세의 배분시 기준재정수요를 결정하는데 중앙정부의 재량권이 개입될 여지가 크다는 것이 문제인데,[56] 그 중에서도 특히 시·도별 지수의 산정이 문제이다. 따라서 지방교육재정교부금의 총량규모를 파악하고, 시·도별로 학교급별 학생수 및 자체재원 규모에 관한 자료가 있다 할지라도 시·도별 지수의 산정이 명백하지 않기 때문에 시·도별 배분규모를 산출할 수 없다는 점이 문제라 할 수 있다.

나. 市·道 敎育廳 豫算의 配分

지방교육자치제가 실시된 이후의 시·도교육청 예산배분 제도상의 변화는 종전과 비교할 때 배분의 융통성이 많이 주어지고 있다는 점이다. 즉 종래의 교육부 역할이 1991년 이후부터는 시·도교육청으로 이관된 셈이라 할 수 있다. 따라서 총액으로 배분된 경비를 시·도교육청에서 자체적인 기준에 의해서 배분할 수 있게 된 것이 특징이라고 할 수 있으나 지방자치단체에서는 아직 이에 제대로 부응하지 못하고 있는 셈이다. 이와 관련된 주요 문제는 다음과 같다.

첫째, 위에서 언급한 바와 같이 지방자치단체별로 특색있는 교육예산의 배분모형이 개발되지 못하고 있다. 이는 종래의 교육부로부터 획일적인 방법으로 배분해 주던 관행을 벗어난 기간이 얼마 되지 않기 때문인 이유도 있다. 즉 총액배분제도를 실시한 경험이 일천하기 때문에 시·도교육청에서 새로운 배분모형의 적용 가능성을 타진할 기간이 부족했기 때문에 종래의 교육부 배분방법을 그대로 준용하고 있다고도 볼 수 있다. 그러나 앞으로는 이러한 방법은 점진적으로 개선되지 않으면 안되리라고 본다. 지방자치단체별로 지역실정 및 교육여건을 고려하여 독특한 배분모형이 개발되어야 함을 시사하고 있는 것이다.

둘째, 교육재정 배분모형의 개발·적용을 위한 노력의 부족과도 관련되지만,

---

56) 오연천, 「한국지방재정론」, (서울: 박영사, 1988), pp. 312-313.

학교교육비 중에서 教育의 質 향상과 가장 밀접한 관계를 지니고 있는 것이 운영비인데 그 배분이 여전히 「교·급당경비」 기준을 적용하여 배분되고 있다는 점을 들 수 있다. 이 방법이 전형적으로 종래의 교육부에서 적용하던 방법이라고 볼 수 있다. 물론 이러한 기준 이외에 「학생당 경비」의 기준도 부분적으로 적용되고 있지만, 이를 포함한 그 이외의 기준에 대해서도 연구·검토가 있어야 하나 이것이 미흡한 실정에 있다. 다시 말해서 학교운영비를 결정하는 기본적인 단위가 무엇이냐에 관한 주도 면밀한 검토없이 학교, 학급, 학생등의 기준경비가 적용되고 있는 셈이다. 더욱이 이러한 기준에 의해서 결정되는 학교운영비의 규모가 타당한 것인가에 관한 검증이 이루어지지 않고 있다. 이러한 문제는 학교운영비를 세분화하면 보다 심각하게 나타난다. 즉 학교운영비를 학교기관운영비, 기타기관운영비 및 교육과정운영비로 구분할 때 각각은 어떠한 단위에 의해서 결정되며, 학교급별로 그 배분은 어떻게 이루어져야 하는가의 검토가 이루어져야 함을 시사하고 있는 것이다.

제주대학교 중앙도서관

셋째, 학교교육비의 배분에 단위학교의 요구 수렴이 미흡한 것으로 나타나고 있다. 이는 의견조사의 결과에서도 나타나고 있듯이 학교예산 규모결정에 학교요구 반영정도를 보면, 부분적으로 반영되고 있다가 63.6%, 거의 반영되지 않고 있다가 29.9%로 나타나고 있음에서도 알 수 있다.[57] 예산편성시 학교의 요구를 참조하고 있으나 단위학교의 입장에서 볼 때 반영이 미흡한 것으로 나타나고 있다. 따라서 단위학교 교육비의 배분은 시·도교육청에서 거의 독자적으로 결정하여 단위학교에 획일적으로 배정하고 있는 바나 다름이 없다. 즉 교육비특별회계 재무회계규칙 및 자체적으로 마련한 지침에 따라 단위학교에 배정계획을 통보하는 형태로 이루어지고 있다.[58]

넷째, 현행 학교운영비의 배분과정에는 학교 육성회비가 거의 고려되지 않고 있다. 특히 학교규모가 클수록 육성회비는 학교비를 보전하는 중요한 재원이며,

57) 부록: 의견조사 통계자료, p.120.
58) 제주도교육청, 교육자치법규집 중 교육비특별회계 재무회계규칙 제21조 참조.

학교비가 기본교육비라고 하면 육성회비는 부가적인 교육비라 할 수 있다. 물론 학생과 학부모의 입장에서 보면 육성회비도 입학금·수업료와 마찬가지로 公教育費라고 볼 수 있다. 여하튼 이러한 육성회비가 학교교육비를 보전하는 정도가 많을수록 그 보전정도가 학교운영비 배분방법에 반영되어야 하나 현재는 전혀 반영되지 않고 있다. 이러한 점에서 볼 때 육성회비는 단위학교별로 자율적인 성격을 지닌 교육비이기 때문에 이것이 교육비 배분에 고려되는 것이 타당하지 않다는 논란이 없는 것은 아니나, 이로 인하여 학교교육비 격차를 발생시키는 요인이 되고 있다는 점이 문제라 할 수 있다.

다. 單位學校 豫算의 配分·活用

시·도교육청으로부터 배분된 교육비를 단위학교에서 어떻게 활용하고 있는가의 문제를 고찰해 보는 것도 교육경비의 지출효과 제고와 관련하여 대단히 중요하다. 교육경비의 최종 소비단위가 일선 단위학교이기 때문에 단위학교에서 배분된 경비의 활용도 시·도교육청 예산배분 못지 않게 중요한 것이다. 그럼에도 불구하고 단위학교의 교육비 배분·활용과 관련하여 당면하고 있는 문제가 있는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

첫째, 재정의 배분·활용계획과 학교 교육(운영)계획과의 연계가 미흡하다. 학교교육계획이 정상적·효율적으로 추진되기 위해서는 그 계획부터 재정계획이 수반되어야 하는데 이것이 미흡한 실정이다. 물론 학교 교육계획에 반영되는 모든 단위사업 내지는 활동계획이 재정계획의 수반을 요구하는 것은 아니다. 이는 비예산 사업이 많기 때문이다. 그러나 대부분의 학교 교육계획은 재정계획을 생략하고 있으며, 재정계획이 반영되었다 할지라도 현실성이 결여된 것으로 나타나고 있다.[59] 이러한 이유는 학교 교육계획과 재정배분결과 통보 등 시기의 불일치에서 나타나는 문제 때문으로 볼 수도 있고, 재정지출이 모두 교육계획에 반영되

59) 공온배 외, 「학교재정운영 개선방안」, (서울: 한국교육개발원, 1991), pp. 68-69.

어 이루어지는 것이 아니기 때문이라는 것으로 볼 수도 있으나, 학교운영이 계획적이지 못하고 비효율적으로 이루어진다는 점이 가장 큰 이유라고 볼 수 있다.

둘째, 학교예산 편성·운영에 교사의 의견반영이 미흡하다는 사실을 지적할 수 있다. 의견조사의 결과 학교예산 편성·운영에 교사의 의견이 반영되는 정도를 보면, 충분히 반영된다는 23.7% 수준에 지나지 않고 부분적으로 반영된다가 61.7%에 달하고 있으며, 거의 반영되지 않는다는 응답 비율도 13.8%를 차지하고 있다.[60] 또한 일부 교육전문지의 기사내용에 따르면 교감의 경우 학교예산 지출 결재권이 부여되지 않고 있으며, 사전 협의절차도 제대로 지켜지지 않고 있다는 것으로 보도되고 있기도 하다.[61] 이는 예산의 효율적·합리적 지출을 통하여 경비의 지출효과를 높이려는 노력이 결여되고 있음을 나타내는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

60) 부록 : 의견조사 통계자료, p.127.
61) 한국교육신문, 1993. 5. 12字, 7면.

Ⅴ. 地方敎育財政 配分制度의 改善方案

1. 基本方向

광의의 개념에서 교육재정의 배분이란 재원의 확보에서부터 분배·운영하는 전 과정을 의미하기도 한다. 왜냐하면 재원의 확보 자체가 배분과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 한 예로 현행 지방교육양여금은 교육세 재원으로 확보되고 있지만 전액 지방자치단체로 배분되는 재원이기 때문에 교육세 재원의 확보 논의 자체가 배분과 직접 연계될 수도 있다. 따라서 이 경우 배분에 관한 논의는 재원의 확보에서부터 출발되어야 할 것이다.

그러나 협의의 관점에서 보면 교육재원의 확보는 배분과는 다른 영역에 해당된다고 볼 수 있다. 일단 사용할 수 있는 가용자원을 마련하고 이를 내용별, 영역별 내지는 행정기관별로 어떻게 나누어 사용할 것인가의 문제를 기준으로 할때 배분의 문제는 후자와 관련된다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서도 배분에 관한 논의는 배분자체가 재원확보와는 구분된다는 것을 전제로 하고자 한다.

이러한 전제하에서 논의를 전개하기 위한 기본방향은 현행 지방교육재정 배분제도가 지니고 있는 문제를 해결하는 데 두기로한다. 기본방향을 이렇게 설정하는 것도 재원확보와 배분을 구분하기 때문에 가능한 것이다. 만약에 이를 구분하지 않는다면 확보되는 재원과 연계해서 새로운 각도의 배분방안도 논의될 수 있으나, 여기서는 그것을 논외로 하고자 한다. 그러므로 주로 앞에서 현행제도의 생성배경과 현행제도의 실태를 고찰하는 과정에서 나타난 문제를 개선하는 데 촛점을 두고 논의의 방향을 설정한다.

이와 같은 방향하에서 논의의 준거는 크게 3가지 사항을 설정하였다. 제Ⅱ장 이론적 기초에서 고찰한 바 있듯이 공정성의 실현, 자율성의 보장 및 효율성의 제고가 그것이다. 이를 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정 배분제도는 공정성의 실현을 준거로 하여야 한다. 공정성이란 평등성의 개념과는 차이가 있듯이 적극적인 차별을 통하여 재원배분의 형평이 유지되도록 하는 것을 의미한다. 따라서 지방교육재정의 배분시 학교급별, 지역, 교육프로그램, 교육환경 등에 따라서 차등을 두는 것은 정당하다고 볼 수 있다. 교육부로부터 지방교육재정교부금이 시·도별로 균형있게 배분되고 있으며, 시·도교육청 수준에서 단위학교로 학교운영비의 배분이 제대로 잘 이루어지고 있는냐의 판단은 주로 공정성의 실현이라는 준거를 토대로 이루어질 수 있다.

둘째, 자율성의 신장을 최대한 보장하는 내용이 하나의 준거가 될 수 있다. 이 점과 관련해서 현행 지방교육재정교부금이 시·도교육비특별회계로의 배분은 그 기준을 충족시키고 있다고 볼 수도 있다. 왜냐하면 교부금의 배분 자체가 총액으로 이루어지며, 그 구체적인 활용계획은 지방자치단체 수준으로 이관되었기 때문이다. 그러나 시·도교육청 수준에서 단위학교로의 교육재정배분은 이점이 미흡하다고 볼 수 있다. 물론 종전과 비교하면 많이 개선되었다고 볼 수도 있으나 여전히 그 정도가 미흡하기 때문에 이를 보다 강화하는 내용이 하나의 준거로 개발되어야 할 것이다. 이는 교육부로부터의 총액배분의 정신이 단위학교로까지 연계될 수 있는 제도적 장치의 모색이 이루어져야 함을 의미한다.

셋째, 효율성이 제고되는 방향에서 재정배분제도가 마련되어야 한다. 이는 동일한 경비를 어떻게 지출하는냐에 따라 그 경비지출의 효과가 달라진다는 점을 교육재정배분에 원용하는 것이다. 만약에 경쟁적인 두 가지 달성해야 할 목표가 있다고 할 때 어느 목표의 달성이 보다 더 파급효과가 크게 나타나느냐에 따라 배분의 우선순위가 달라질 수 있다는 것을 나타내는 기준이다. 보다 더 직접적인 예로 학교교육의 질을 향상시키기 위하여 학교운영비를 보다 더 증액 배분할 수도 있고, 또한 같은 학교운영비라 할지라도 기관운영비보다는 교육과정운영비에 보다 강조를 두어 재정배분을 하는 것 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 한마디로 재정배분에 있어서 代替可能性이 고려되어야 하는데 이러한 기준이 효율성의 제고라 할 수 있다.

2. 配分制度의 改善方案

가. 敎育部 豫算의 配分制度

앞서 현행 지방교육재정의 실태에서도 개관했듯이 교육부예산 중에서 지방교육재정과 관련되는 요인은 지방교육양여금과 지방교육재정교부금이다. 물론 국고보조금도 지방정부의 입장에서 보면 국고로부터 지원되기 때문에 배분제도와 관련해서 함께 논의될 수 있으나, 그것은 재원 자체가 국고이고 배분방법이 定型化되어 있지 않으며, 국가 예산사정에 따라 가변성을 지니고 있는 재원이기 때문에 제외하는 것이 타당하다고 본다. 따라서 여기에서의 논의도 양여금과 교부금을 대상으로 하고자 한다.

우선 지방교육양여금의 경우 그 배분방법은 비교적 간단하게 이루어지고 있다. 이는 지방교육양여금의 재원이 국세 3종과 지방세 6종으로 구성되고 있어 지방세 재원을 지방자치단체로 환원해 주는 성격을 띠고있기 때문이다. 물론 여기에 국세 재원의 일부가 추가되고 있기는 하다.[62] 이러한 성격을 띤 재원이기 때문에 지방정부로의 배분은 前前年度 11월1일 기준 인구수에 따라 비율배분되고 있다. 따라서 양여금은 서울이 가장 많이 배분받고, 제주도의 경우가 가장 적게 배분받고 있다. 양여금의 배분방법이 이렇게 간단하기 때문에 〈表-19〉와 같이 그 방법에 관하여 비교적 적절하다는 의견을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 전체 응답자의 54.9%가 적절하다고 반응하고 있다.

그러나 양여금의 배분방법이 타당하게 적용되고 있다고 하더라도 양여금의 배분방법 자체만을 기준으로 논하는 것은 별로 의미가 없다. 왜냐하면 양여금의 배분 자체가 교부금과 밀접하게 연계되어 있기 때문이다. 즉 양여금 배분결과가

---

62) 1991년 예산기준으로 양여금 재원 중 지방세 비중이 45.7%를 차지하고 있으나, 이는 점차 증가될 전망이다. (경제기획원, 「예산개요」, 1991. 9. 26)

(表 - 19)　　地方敎育讓與金 配分方法의 適切性 與否

구　　분	적　절　함	적절하지않음	계
합　　계	139(54.9)	114(45.1)	253(100.0)
교육청 근 무	53(54.1)	45(45.9)	98(100.0)
학 교 근 무	86(55.5)	69(44.5)	155(100.0)
x^2 = .04769　　df=1　　sig = .82714			

교부금 배분시 지방자치단체의 기준재정수입으로 고려되기 때문에 인구수를 기준으로 배분한 양여금은 큰 의미가 없다.

양여금의 시·도별 차등배분 결과는 교부금이 지방자치단체별로 형평화 기능을 강조하는 재원이기 때문에 양여금의 격차가 교부금에 의해 회석되고 있는 것이 현행 제도이다. 따라서 양여금이 교부금과 재원은 다르더라도 배분되는 상황과 그 결과를 고려하면 교부금 배분방법과의 통합도 검토해 볼 수 있다. 이러한 논리는 제Ⅲ장 지방교육재정제도의 변천과정에서 고찰하였듯이 1980년대 초반에 신설된 교육세가 교부금 재원과 통합되어 지방자치단체로 배분되었던 선례에서 찾아 볼 수도 있다.

다음에 지방교육재정교부금의 배분방법도 재검토되어야 할 것으로 여겨진다. 현행 지방교육재정교부금은 총액배분되고 있으나, 시설비와 사학지원비 등 그 내용상 총액으로 배분하기 어려운 성격의 것까지 포함 배분되고 있다. 이러한 경비의 내용과 그 수요는 지방자치단체별로 유사하다고 보기가 어려운데 현재는 이러한 가정이 내포되어 있다. 그럼에도 불구하고 의견조사의 결과 지방교육재정교부금의 배분방법 자체는 〈表-20〉에서와 같이 전체 응답자의 65.5%가 현행 배분방법이 타당하다는 견해를 나타내고 있다.

그러나 왜 타당하다고 생각하느냐에 관한 응답은 거의 없는 실정이다. 이러한 사실은 지방교육재정교부금법의 배분방법 자체를 잘 모르고 있다는 조사결과에서 그대로 나타나고 있다. 〈表-21〉에서와 같이 전체 응답자의 3.8%만이 상세히

(表 - 20)　　地方教育財政交付金 配分方法의 妥當性 與否

구　　분	타　당　함	타당하지 않음	계
합　　계	154(65.5)	81(34.5)	235(100.0)
교육청 근 무	59(65.6)	31(34.4)	90(100.0)
학 교 근 무	95(65.5)	50(34.5)	145(100.0)
x^2 = .00004　　df=1　　sig = .99521			

파악하고 있다고 반응하고 있으며, 전혀 모르고 있다는 비율도 12.3%로 나타나고 있고, 나머지가 부분적인 이해를 하고 있는 정도이다. 더욱이 응답자의 경력년수를 기준으로 할때 상세히 파악하고 있다고 응답한 3.8%에 해당하는 경우는 교육청이나 학교에 근무하고 있는 11년 이상의 경력소지자로 나타나고 있다. 따라서 이는 지방교육재정교부금의 교부방법이 그리 용이하지 않게 이루어지고 있음을 시사하는 것이기도 하다.

환언하면, 이는 지방교육재정교부금법 및 동법 시행규칙이 복잡하게 규정되어 있으며 객관적인 기준으로 명확하게 적용되는 데 한계가 있기 때문이다. 이는 또한 교육재정에 관심이 있다 할지라도 동법 시행규칙에 따라 교부금의 배분규모 산출이 쉽지 않다는 점을 반영하는 것이다.

제주대학교 중앙도서관

〈表 - 21〉　　地方教育財政交付金 配分方法의 把握 與否

구　　분	상세히파악	부분적으로파악	전혀모름	계
합　　계	10(3.8)	219(83.9)	32(12.3)	261(100.0)
경력　5년 이하	-	13(86.7)	2(13.3)	15(100.0)
경력　6-10년	-	10(66.7)	5(33.3)	15(100.0)
경력　11-20년	3(4.1)	61(83.6)	9(12.3)	73(100.0)
경력 21년이상	7(4.4)	135(85.4)	16(10.1)	158(100.0)
x^2 = 7.93657　　df=6　　sig = .24279				

뿐 만 아니라 학생당 교육비의 학교급별 差異度도 합리적인 근거가 없고, 지방교육비특별회계의 배분결과와는 상당한 차이를 나타내고 있다. 〈表-11〉의 결과와 교부금법 시행규칙에 제시되고 있는 학교급별 교육비차이도와는 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 교부금법 및 동법 시행규칙이 이러한 제반 사항을 재검토하여 수정·보완되어지는 것이 바람직하다는 것을 시사한다고 하겠다.

나. 市·道 敎育廳 豫算의 配分制度

시·도교육청 예산의 배분이란 단위학교로의 교육비 배분을 의미한다. 이 중에서도 인건비와 시설비는 논의의 대상이 될 수 없다. 왜냐하면 모든 학교마다 이에 관한 여건이 상이하기 때문이다. 이를테면 교사의 현원이 같다고 하더라도 호봉수준이 다르며, 시설수준의 경우는 더욱 차이가 많기 때문에 학교여건에 따라 배분되는 결과는 차이가 많을 수 밖에 없다. 한 예로 인건비의 경우 균등하게 배분하기 위해서는 교원수는 물론 교원의 호봉수준까지 균등하게 배정되어야 하기 때문에 이는 현실적으로 고려의 대상이 될 수 없다. 따라서 학교마다 공통적으로 소요되는 학교운영비만을 논의의 대상으로 한다.

현행 학교운영비는 한 마디로 교·급당경비 위주로 그 배분이 이루어지고 있으며, 여기에 항목에 따라 학생당 기준도 가미되고 있다. 그러나 이러한 기준 이외에 교원당 기준도 고려될 수 있을 것이다. 한 예로 학교운영비 중 전화료와 같은 경비는 교원수의 많고 적음에 따라 차이가 날 수 있기 때문이다. 한 연구에 의하면 학교운영비의 규모는 학교, 학급, 학생, 교원을 단위로하여 결정되며, 12학급 규모의 학교를 기준으로 할 때 국민학교는 학교단위 경비가 74.8%, 학급단위 11.0%, 학생단위 9.5%, 교원단위 4.7%로 구성된다고 밝히고 있다.[63] 중·고등학교의 경우는 국민학교와 비교하여 교원단위 경비의 비중이 상대적으로 증가하고 있다.

---

63) 공은배 외, 「초·중등학교 표준 교육비」, (서울: 한국교육개발원, 1988) p.232.

이러한 결과를 기초로 판단하면 제주도 학교운영비의 배분방법은 우선 교원당 경비 기준이 누락되고 있으며, 이러한 경비기준은 제주도의 경우 뿐 만 아니라 거의 모든 시·도의 경우에 해당된다고 하겠다. 그리고 교당·급당 경비의 비중에 차이가 있음을 발견할 수 있다. 교당경비에 비해서 급당경비에 의해서 결정되는 정도가 상대적으로 많게 나타나고 있음을 알 수 있으며, 국민학교일수록 그러한 경향이 강하게 나타나고 있다. 이러한 결과는 제Ⅳ장의 〈表-8〉~〈表-10〉에 제시되고 있다.

이와 같이 배분된다면 학교규모가 커질수록 소규모 학교의 경우에 비해 상대적으로 많은 교육비를 배분받게 되는 것이 된다. 그러나 大·小規模學校 중 교육비 부족이 상대적으로 더 심하다고 느끼는 경우는 소규모 학교라는 반응이 나타나고 있다. 이러한 점을 고려하더라도 급당경비보다는 교당경비의 비중이 보다 증대되어야 함을 시사한다고 할 수 있다. 〈表-22〉에서와 같이 응답자의 77.5%가 소규모학교의 교육비가 상대적으로 대규모 학교의 경우에 비해 더 부족하다고 반응하고 있다. 그리고 더 나아가서는 학교급별 단위경비의 적정수준에 관한 검토가 이루어져야 한다. 학교운영비를 구성하고 있는 세부내역, 즉 학교기관운영비, 기타기관운영비 및 교육과정운영비의 배분시 학교급별 교·급당경비의 수준이 적정하게 설정되어야 할 것으로 나타났다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈表 - 22〉 大·小規模 學校 중 相對的으로 敎育費 不足이 甚한 境遇

구 분	소규모학교	대규모학교	계
합 계	200(77.5)	58(22.5)	258(100.0)
교육청 근무	84(83.2)	17(16.8)	101(100.0)
학 교 근 무	116(73.9)	41(26.1)	157(100.0)
x^2 = 3.03918 df=1 sig = .08128			

이상과 같은 시사는 대규모 학교일수록 육성회비의 학교비 보전정도가 더 크다

는 점에서도 나타난다. 육성회비의 학교비 보전정도가 도시에 있는 대규모 학교일수록 농어촌의 소규모 학교보다 크게 나타나고 있다.

〈表-23〉에서 도시에 근무하는 응답자는 육성회비 보전정도가 매우 많다고 반응한 비율이 21.1%, 많은 편이다에 29.9%가 응답하고 있으나, 농어촌 지역의 경우 각각 6.3%와 29.1%로 산출되고 있다.

〈表 - 23〉 中等學校 育成會 豫算의 學校費 補塡程度

구 분	매우 많음	많 음	적 음	매우 적음	계
합 계	36(15.9)	67(29.6)	106(46.9)	17(7.6)	226(100.0)
도 시 근 무	31(21.1)	44(29.9)	60(40.8)	12(8.2)	147(100.0)
군지역 근무	5(6.3)	23(29.1)	46(58.2)	5(6.3)	79(100.0)
x^2 = 10.5898 df=3 sig = .01416					

이러한 점에도 불구하고 교육청의 학교운영비 배분방법은 비교적 타당하다는 견해를 보이고 있다. 전체 응답자 중에서 3.9%가 매우 타당하다고 반응하고 있으며, 83.9%는 비교적 타당하다에, 나머지 12.2%가 전혀 타당하지 않다거나 잘 모르고 있다는 반응을 보이고 있다. 이러한 경향은 교육청에 근무하고 있거나 일선학교에 근무하거나 거의 비슷하게 나타나고 있으며, 〈表-24〉에서 그 결과가 제시되고 있다.

〈表 - 24 〉 敎育廳의 學校運營費 配分方法의 妥當性

구 분	매우타당	비교적타당	전혀타당하지않음	별로의견없음	계
합 계	10(3.9)	214(83.9)	13(5.1)	18(7.1)	255(100.0)
교육청 근무	4(4.0)	83(83.8)	5(5.1)	7(7.1)	99(100.0)
학 교 근 무	6(3.8)	131(84.0)	8(5.1)	11(7.1)	156(100.0)
x^2 = .00671 df=3 sig = .99985					

그러나 이와같이 배분하는 방법이 타당하다고 반응이 나타났다 할지라도 그 합리적인 배분을 위한 노력은 결여되어 있음을 알 수 있다. 즉 매년 학교운영비의 합리적인 배분을 위해 노력하고 있다는 반응이 54.0% 수준에 지나지 않고 있으며, 전년도 답습주의에 머무르고 있다에 45.2%가 응답하고 있다. 따라서 경비의 지출효과 제고를 위한 노력이 필요한 것으로 나타났다.

〈表 - 25〉 地方教育財政의 合理的 配分을 위한 努力程度

구 분	매년개선노력을보임	전년도답습주의	전혀 노력을안함	계
합 계	140(54.0)	117(45.2)	2(0.8)	259(100.0)
교육청 근무	59(59.6)	39(39.4)	1(1.0)	99(100.0)
학 교 근 무	81(50.6)	78(48.8)	1(0.6)	160(100.0)
x^2 = 2.21312 df=2 sig = .33070				

이상에서 시·도교육청 예산의 배분에 관해 논의하였다. 한마디로 요약하면 학교운영비 배분에 있어서 교·급당경비와 같은 기준은 보다 다양화 되어야 하며, 특히 교·급당경비의 배분 비중이 재조정되어야 함을 시사하고 있다. 이는 소규모 학교의 교육비가 대규모 학교의 경우에 비해 상대적으로 부족하다는 의견조사 결과도 보완할 수 있는 한 방법이라 볼 수 있으며 육성회 예산의 보전정도에서도 이러한 시사를 받을 수 있다. 전체적으로 지방교육비특별회계의 배분 합리화를 위한 관계자들의 개선 노력이 가일층 강화되어 나가야만 할 것이다.

다. 單位學校 豫算 配分·活用制度

단위학교 재정운영의 배분·활용과 관련하여 가장 관심의 대상이 되는 것은 자율성이 어느 정도 보장되느냐의 정도라 할 수 있다. 주어진 경비를 어느 정도 신축성을 가지고 집행할 수 있느냐는 것은 학교의 自律力量 신장과도 불가분의 관계에 있다. 이는 더 나아가서 지방교육자치의 가장 핵심이 되는 학교자치와도 일맥 상통하는 것이다. 의견조사의 결과를 보면 학교예산의 편성·운영에 있어서

자율성의 보장정도는 보통수준이라고 응답한 비율이 가장 많게 나타나고 있다. 자율성이 충분하게 보장되고 있다는 비율이 16.0%인데 반하여 미흡한 수준이라는 반응은 18.7%로 나타나고 있다. 특이한 현상은 자율성이 미흡한 수준이라는 응답이 교육청 공무원은 22.8%인데 비하여 학교장 및 서무책임자는 16.1%로 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 따라서 교육청 근무자와 학교 근무자간의 자율성 보장수준에 있어서 知覺水準에 차이가 나고 있음을 알 수 있다. 이는 앞에서 살펴보았듯이 교사들의 학교재정운영 참여도가 부분적으로 반영되고 있다는 점과 연계되는 사항이기도 하다.

〈表 - 26〉 學校豫算 編成·運營의 自律性 保障程度

구 분	충분한수준	보통수준	미흡한 수준	계
합 계	42(16.0)	171(65.3)	49(18.7)	262(100.0)
교육청 근무	15(14.9)	63(62.3)	23(22.8)	101(100.0)
학 교 근 무	27(16.8)	108(67.1)	26(16.1)	161(100.0)
x^2 = 1.80875 df=2 sig = .40479				

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다음에 단위학교 예산배분제도와 관련하여 검토 논의될 수 있는 사항이 재정계획과 교육계획과의 연계성 여부이다. 이와 관련하여 나타난 의견조사의 결과는 대부분이 부분적으로 연계되고 있다는 반응을 보이고 있다. 전체의 76%가 이

〈表 - 27〉 單位學校 豫算과 敎育計劃의 連繫程度

구 분	상당한정도로연계됨	부분적인 연계	전혀연계가안됨	계
합 계	51(19.4)	200(76.0)	12(4.6)	263(100.0)
교육청 근무	10(9.9)	84(83.2)	7(6.9)	101(100.0)
학 교 근 무	41(25.3)	116(71.6)	5(3.1)	162(100.0)
x^2 = 10.7252 df=2 sig = .00469				

에 반응하고 있으며, 상당한 정도로 연계되고 있다는 반응은 19.4%에 지나지 않고 있고, 나머지 4.6%는 연계가 안되고 있다는 견해를 피력하고 있다.

그러나 이러한 연계에 관해서는 앞서의 주요 당면문제에서도 고찰하였듯이 교육계획에 예산의 반영이 거의 안되고 있다는 점에서 설득력이 결여된다고 볼 수 있다. 다시 말해 예산과 교육계획과의 유기적인 관계가 미흡하다는 것이 문제라 할 수 있으며, 이의 개선을 위한 다각적인 방안이 강구되어야 함을 시사한다고 하겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅵ. 要約 및 結論

Ⅰ. 要　　約

이 연구는 지방교육재정의 근간을 이루고 있는 초·중등교육비의 배분에 관한 분석을 시도한 것으로, 우리나라 지방교육재정제도 변천과정 및 현행 배분실태를 분석하여 문제점을 추출하고, 그 개선방안을 모색하여 교육재정의 배분제도 개선을 위한 시사를 추출하는데 목적을 두었다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 교육재정배분에 관한 제반 이론적 준거를 고찰하고, 지방교육재정제도의 변천과정을 개관하며, 현행 지방교육재정제도의 배분실태를 교육부예산의 배분과 시·도교육청 예산의 배분으로 구분하여 분석하였으며, 단위학교 재정규모의 비교·분석과 함께 배분제도 개선에 관한 논의의 전개를 주요 연구내용으로 다루었다. 여기에서 나타난 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

가. 地方敎育財政 配分에 관한 理論的 考察

이를 위해서 이 연구에서는 크게 지방교육재정 배분의 의의와 목적, 지방재정배분(조정)제도의 유형, 지방교육재정의 배분기준, 교육재정에 관한 선행연구 등을 고찰하였다. 지방교육재정은 한마디로 중앙정부가 교육에 관한 공공봉사의 양을 확대하는 것이며, 지역간 재정력 격차의 감소, 교육필요의 균등화 등을 기하는 데 있다고 할 수 있다. 환언하면 지방정부의 3가지 불균등, 즉 재정력의 차이, 교육필요의 차이 및 교육경비의 차이를 해소하는 데 있는 것이다.

지방교육재정의 배분기준은 크게 평등성, 공정성, 효율성으로 구분해 볼 수 있다. 이 중 평등성이란 교육기회의 균등을 나타내는 것으로 인용되고 있으며, 학생이 재정적으로 동등한 대우를 받아야 하며 차등적으로 이루어져서는 안된다는 것을 의미한다. 공정성은 재정배분에 어떠한 형태로 차이가 나는 것이 오히려

정당하다는 견지에서 평등성의 우선순위를 나타내는 것이다. 효율성은 경비의 지출효과 제고와 밀접한 관련이 있는데 최소의 경비로 최대의 효과를 올리려는 노력으로 정의된다. 이러한 제 기준이 지방교육재정 배분에 직·간접적으로 관련된다.

나. 地方敎育財政制度의 變遷過程 槪觀

여기에서는 우리나라 지방교육재정제도의 변천과정을 지방교육재정의 제도 및 정책, 법령 등을 중심으로 살펴 보았다.

우선 8·15광복에서부터 정부수립시까지는 일제시대의 잔재가 그대로 적용되었으며, 정부수립이후 5·16이전까지는 지방자치법의 제정과 함께 초등교육세가 신설되었고, 이것이 후에 교육세의 모태가 되었다. 그리고 의무교육재정교부금법과 지방재정조정교부금법 시행령이 제정되었다. 5·16혁명 이후에는 의무교육재정교부금법의 개정과 함께 지방교부세법이 신설되었으며, 1970년대에 와서 지방교육재정교부금법이 제정되었으나 시행 첫 해에 그 효력이 정지당하게 되었다. 그 후 1980년대에 접어들어 교육세법의 제정과 함께 지방교육재정교부금법의 효력이 부활되었고, 아울러 교육환경개선특별회계법이 제정되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1990년대에 들어서는 교육세 세원확충 및 영구세화와 함께 지방교육양여금법이 신설되었으며, 교부금법의 개정도 이루어졌고 그와 함께 동법 시행규칙이 제정되었다. 이는 현재 적용되고 있는 제도로 지방교육재정 배분제도의 골격구성에 큰 기여를 하고 있다.

다. 現行 地方敎育財政의 配分實態 分析

현행 지방교육재정의 기본구조는 지방자치단체 교육비특별회계 제도에 의해서 이루어지고 있으나, 그 재원 대부분은 중앙정부로부터 이전되고 있다. 이것이 지방교육자치제의 정착·발전과 관련하여 가장 취약점이 된다고 볼 수도 있다.

지방교육재정 배분제도와 관련된 주요문제는 교육부예산의 배분제도와 시·도 교육청 예산배분제도로 구분·추출되었다. 전자의 경우는 ① 전체 교부금이 총액

으로 교부되는 것은 문제가 있고, ② 학교급별 학생 1인당 교육비차이도에 의해 가중학생수를 산출하는 방법이 부적절하며, ③ 시·도별 지수의 산정시 신설기관에 대한 지수 반영이 이루어지지 않고 있으며, ④ 지방교육재정교부법의 시행규칙이 객관적으로 이해하기가 용이하지 않다는 점 등을 들 수 있다. 후자의 문제는 ①시·도별로 특색있는 배분모형 개발이 지연되고 있으며, ② 학교운영비 배분이 교·급당경비 위주로 이루어지는데 학교규모가 클수록 급당경비의 비중이 많고, ③ 단위학교의 요구수렴이 미흡하며, ④ 운영비 배분과정에 학교 육성회비의 고려가 없다는 점 등이다.

다음으로 단위학교의 재정배분·활용에 있어 학교예산과 교육계획과의 연계가 충분히 고려되지 않고 있으며, 학교예산 편성시 교사의 의견반영이 미흡하다는 점 등이 지적되었다.

라. 地方敎育財政 配分制度의 改善方案 摸索

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지방교육재정 배분제도의 개선방안을 모색함에 있어 그 기본방향은 당면문제를 해결하는 데 두고 있으며, 전반적인 논의의 준거로서 공정성의 실현, 자율성의 보장 및 효율성의 제고로 설정하였다. 이러한 준거하에 배분제도를 개선하기 위한 논의는 크게 3가지 영역, 즉 교육부예산의 배분제도, 시·도교육청 예산의 배분제도 및 단위학교의 예산 배분·활용제도로 구분·전개하였다.

교육부예산의 배분제도와 관련해서는 우선 지방교육양여금은 어떠한 방법으로 배분되든 교부금 배분과정에서 기준재정수입으로 계상되기 때문에 논란의 대상이 될 수 없다. 이러한 점을 고려하면 비록 재원은 상이하더라도 교부금 재원 및 배분방법과의 통합을 검토해 볼 수도 있다. 그러나 지방교육재정교부금의 배분방법은 재검토되어야 할 것으로 시사되었다. 총액으로 배분되기 어려운 성격의 경비인 시설비, 사학지원비 등이 포함 배분되고 있는 점, 가중학생수 산출방법 등의 검토가 있어야 한다.

다음에 시·도교육청 예산배분제도는 주로 학교운영비의 경우에 한해서 논의되

었다. 우선 운영비 배분은 교·급당경비 기준으로 이루어지고 있으며, 이외에 학생당 경비가 적용되고 있으나, 이외에도 교원단위 등도 검토되어야 한다. 더욱이 학급당 경비는 대규모 학교일수록 교육비 배분에 유리한 결과를 가져오게 되기 때문에 소규모 학교는 상대적으로 불리해 질 수 밖에 없으며, 또한 대규모 학교일수록 중등학교의 경우는 육성회비의 보전효과가 상대적으로 크게 나타나고 있다는 점도 고려되어야 한다. 따라서 학교운영비 배분방법에 있어 교·급당경비 기준은 보다 다양화 되어야 하며, 그 비중도 재 조정되어야 하고, 육성회비를 고려하는 방법이 강구되어야 하는 등 배분의 합리화를 위한 노력이 경주되어야 할 것으로 시사되었다.

단위학교 예산의 배분·활용과 관련된 것으로는 학교 예산운영의 자율성 보장과 함께 학교 교육계획과의 연계성 여부이다. 따라서 이를 위한 제도적 장치를 마련하는 등의 다각적인 방안이 강구되어야만 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 結　　論

이상에서와 같은 연구의 결과를 기초로 다음과 같은 사항을 결론으로 제시한다.

첫째, 지방교육재정 배분제도와 관련, 지방교육재정교부금과 지방교육양여금은 그 성격 및 재원은 다르다 할지라도 통합배분하는 방안이 강구되어야 한다. 이는 양여금의 배분결과가 교부금 배분시 기준재정수입으로 간주되는 현실에서는 양여금의 의미가 퇴색될 수 밖에 없다는 점에서 더욱 그렇다.

둘째, 지방교육재정교부금은 총액으로 배분되고 있는데, 시·도별로 수요가 다르게 나타나는 경비는 총액배분 대상에서 제외시켜야 함을 시사받을 수 있다. 즉 시설비, 사학지원비 등은 시·도별 재정수요가 상이함에도 불구하고 가중학생수

를 기초로 산출된 총액으로 배분되고 있어, 이에 대한 재 검토가 이루어져야 한다.

셋째, 지방교육재정교부금의 배분기준이 재 검토되어야 한다. 이러한 이유로는 학교급별 학생수 가중을 위한 학생 1인당 교육비차이도 指數算出의 합리성이 결여되어 있고, 시·도별 경비지수의 추출도 객관화가 어려우며, 또한 교부금법 시행규칙에 명시되고 있는 측정단위, 단위비용 등의 세부사항을 이해하기가 그리 용이하지 않다는 점 등을 들 수 있다.

넷째, 시·도교육청의 학교운영비 배분기준으로 교·급당 경비가 적용되고 있는데 이 기준에 관한 다각적인 조명이 이루어져야 한다. 학교운영비 규모의 결정단위를 세분화해서 추출·다양화하고, 교당경비의 비중을 높일 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 아울러 학교급별로 배분경비의 적정수준을 유지할 수 있어야 하며, 중등학교의 경우에는 육성회비의 학교비 보전정도도 반영되어야 한다.

다섯째, 시·도교육청은 독자적인 재정배분모형의 개발을 비롯하여 재정배분의 합리화를 위한 노력이 계속적으로 이루어져야 한다. 재정배분에 있어서 전년도 답습주의 내지는 적극적인 노력이 미흡하다는 반응이 높다는 점이 이를 시사하고 있다.

여섯째, 학교재정을 운영함에 있어 학교 교육계획과의 효율적인 연계하에 자율적으로 운영할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해 교육청에서는 총액배분 성격을 가미한 학교운영비 배분을 확대하고, 단위학교는 교직원의 의견을 최대한 수렴할 수 있는 여건 내지는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

이상과 같은 연구의 결론을 기초로 다음 사항을 제언한다.

첫째, 지방교육재정제도 개선을 위한 자율적인 노력을 부단히 계속해 나가야 할 것이다. 이러한 노력은 중앙정부인 교육부는 물론, 시·도교육청 및 단위학교 수준에 이르기까지 모두 함께 이루어져야 한다. 지방교육재정의 배분은 시대상황이 변화하면 당연히 변해야 되는 것이기 때문에 늘 고정 불변적일 수가 없다. 한

예로 지방교육재원의 확보에 변화가 나타나게 되면 그 배분제도도 당연히 달라지지 않으면 안된다. 뿐만 아니라 지방교육재정은 늘 부족한 상황에 있기 때문에 이를 합리적으로 배분·활용함으로써 교육재정의 최종 소비단계인 단위학교에서의 교육비가 공정하고 효율적으로 집행될 수 있도록 하는 노력이 가일층 강화되어야 한다.

둘째, 학교운영비를 증대시키기 위한 노력이 한층 더 제고되어야 만 할 것이다. 다른 경비도 마찬가지지만 특히 학교운영비는 교육의 질을 결정하는 데 직접적인 영향을 미치는 필수적 경비이다. 이러한 경비의 규모가 위축된다면 학교교육의 질 향상이 제약될 수 밖에 없다는 것은 재론의 여지가 없다. 학교운영비의 증대는 원천적으로 전체 재정규모의 확충이 선행되어야 하지만, 지방교육재정의 배분과도 밀접한 관계가 있다. 따라서 배분제도의 합리화를 통하여 학교운영비를 증대시킬 수 있는 방안이 함께 모색되어야 할 것이다.

끝으로, 지방교육재정 배분제도에 관한 보다 체계적이고 심화·분석적인 후속연구가 계속적으로 수행되어야 할 것이다. 이러한 연구로는 지방교육재정 배분모형의 상세화 및 시·도별 비교·분석, 학교운영비 결정단위의 추출, 학교급별 단위경비의 적정수준 산출 등을 제시할 수 있을 것이다.

제주대학교 중앙도서관

參 考 文 獻

1. 國內文獻

A. 單 行 本

공은배 • 한유경 • 강태중. 「교육투자 규모와 수익율」. 서울: 한국교육개발원, 1985.

공은배 • 한유경 • 천세영. 「교육재정배분의 합리화 방안」. 서울: 한국교육개발원, 1986.

공은배 • 천세영 • 한유경. 「교육재정 소요판단」. 서울: 한국교육개발원, 1987.

공은배 • 천세영 • 홍후조. 「초 • 중등학교 표준 교육비」. 서울: 한국교육개발원, 1988.

공은배 • 천세영. 「한국 교육투자 정책의 진단」. 서울: 한국교육개발원, 1989.

_____. 「한국의 교육비 수준」. 서울: 한국교육개발원, 1990.

공은배 • 최상근 • 한유경. 「학교재정운영 개선방안」. 서울: 한국교육개발원, 1991.

공은배 • 천세영 • 최상근. 「지방교육재정제도 발전방안」. 서울: 한국교육개발원, 1992.

김남순. 「교육재정과 교육비 연구」. 서울: 교육과학사, 1992.

김동건. 「현대 재정학」. 서울: 박영사, 1986.

김영식 • 최희선. 「교육자치제 발전방안」. 서울: 교육개혁심의회, 1986.

김영철. 「교육투자 규모와 적정 단위교육비」. 서울: 한국교육개발원, 1982.

김재범. 「교육재정론」. 서울: 교육출판사, 1977.

김종철. 「교육행정학 신강」. 서울: 세영사, 1992.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

김종표. 「신 지방행정론」. 서울: 법문사, 1992.

김태완 외 10인. 「교육자치제 종합연구」. 서울: 한국교육개발원, 1990.

노종희. 「교육행정학」. 서울: 문음사, 1992.

노화준. 「정책분석론」. 서울: 박영사, 1989.

남정걸. 「교육행정 및 교육경영」. 서울: 교육과학사, 1992.

민윤기 • 김윤태 • 오계희. 「표준 의무교육비에 관한 연구」. 서울: 중앙교육연구소, 1964.

박상만. 「한국교육사」. 서울: 대한교육연합회, 1959.

배종근 • 최종진 • 정태범. 「학교경비의 적정규모에 관한 연구」. 서울: 중앙교육연구소, 1972.

배종근. 「교육재정운영의 효율화 방안」. 서울 : 교육개혁심의회. 1987.

손재식. 「현대 지방행정론」. 서울: 박영사, 1992.

오연천. 「한국지방재정론」. 서울: 박영사, 1988.

_____ . 「교육재원의 확충방안」. 서울: 교육정책자문회의 , 1990.

윤정일 • 박종열. 「교육재정의 현황과 문제 - 교육비 분석연구」. 서울: 한국교육개발원, 1977.

윤정일. 「교육필요에 근거한 교육재정 배분」. 서울: 서울대학교 사범대학 교육연구소, 1987.

윤정일 외 10인. 「교육재원의 확충방안」. 서울: 교육개혁심의회, 1987.

윤정일 • 김병주. 「교육재정 배분모형 개발에 관한 연구」. 서울: 서울대학교 사범대학 교육연구소, 1988.

윤정일. 「교육재정학」. 서울: 세영사, 1992.

이계식. 「지방재정조정제도와 재원배분」. 서울: 한국개발연구원, 1991.

이상희. 「지방재정론」. 서울: 계명사, 1992.

이호성. 「교육자치제와 그 운영」. 서울: 문교사, 1959.

정세욱. 「지방행정학」. 서울: 법문사, 1991.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정원식 • 윤정일 • 김원년. 「교육재정 확보방안에 관한 연구」. 서울: 현대사회연구소, 1985.

조병효. 「한국교육자치제도 연구」. 서울: 교육과학사, 1988.

조창현. 「지방자치사전」. 서울: 청계연구소 출판국, 1992.

최창호. 「지방자치제도론」. 서울: 삼영사, 1990.

한국교육 10년사 편찬위원회. 「한국교육10년사」. 서울: 풍문사, 1961.

한국재정 40년사 편찬위원회. 「한국재정40년사 제7권 : 재정운용의 주요과제 분석」. 서울: 한국개발연구원, 1992.

한국지방자치연구원. 「오늘의 지방행정」, 지방자치총서 제1집. 서울: 한국지방자치연구원, 1991.

B. 論　　文

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

공은배. "교육재정의 효율적인 배분대안 탐색." 「한국교육」. 제10권 제1호. 1983.10 : 195-211.

_____. "초 • 중등교육재정의 확립방안." 「교육재정 • 경제연구」. 창간호, 1992.9 : 65-98.

권재국. "교육재정배분에 관한 일 연구." 「석사학위논문」. 고려대학교 교육대학원, 1988.

김남순. "한국 교육재정배분에 관한 연구." 「박사학위논문」. 고려대학교 대학원. 1988.

김병주. "합리적인 교육재정 배분모형의 탐색." 「석사학위논문」. 서울대학교 대학원 , 1988.

김병철. "한국의 지방교육재정 확충에 관한 연구." 「박사학위논문」. 단국대학교 대학원, 1989.

김숙경. "지방교육재정의 배분에 관한 일 연구."「석사학위논문」. 이화여자대학교 교육대학원, 1991.

민상미. "교육재정배분에 관한 평가연구."「석사학위논문」. 연세대학교 대학원, 1987.

박남기. "교육세 평가를 위한 준거모형 탐색."「석사학위논문」. 서울대학교 대학원, 1986.

박대식. "교육재정배분에 관한 연구."「석사학위논문」. 단국대학교 교육대학원, 1988.

송기창. "지방교육재정제도의 변천과 재원확충 효과."「교육재정·경제연구」. 창간호, 1992.9 : 195-224.

양창현. "지방교육재정의 안정적 확보에 관한 연구."「석사학위논문」. 고려대학교 교육대학원, 1990.

오석현. "지방교육재정 확충에 관한 연구."「석사학위논문」. 동국대학교 행정대학원, 1987.

윤정일. "사학 안정재원 확보방안."「교육재정·경제연구」. 창간호, 1992.9 : 29-51.

이상익. "지방교육재정의 합리적 배분에 관한 연구."「석사학위논문」. 서울대학교 행정대학원, 1985.

이수종. "초·중등 공교육비 재원변천에 관한 분석적 연구."「석사학위논문」.연세대학교 교육대학원, 1985.

장찬열. "지방교육재정의 확보와 효율적 운영에 관한 연구."「석사학위논문」.부산대학교 행정대학원, 1989.

최금진. "교육재정배분에 관한 연구."「석사학위논문」. 연세대학교 대학원, 1989.

제주대학교 중앙도서관

최용성. "지방교육재정의 배분제도에 관한 연구." 「석사학위논문」. 고려대학교 교육대학원, 1985.

C. 政府 刊行物

경제기획원. 「예산개요」. 1991.

교 육 부. 「교육통계연보」. 1992.

_____ . 「교육월보」. 통권 제117호, 1991.9.

_____ . 「교육월보」. 통권 제121호, 1992.1.

_____ . 「1991년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성지침」. 1990.

_____ . 「1992년도 교육부소관 예산개요」. 1992.

_____ . 「1993년도 교육부소관 예산개요」. 1993.

_____ . 「1993년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성지침」. 1992.

_____ . 「제7차 경제사회발전 5개년계획 교육부문계획(1992~1996)」. 1991.

교육부 교육재정과. "업무참고자료(1981~90)." 1990.

제주도교육청. 「제주도 교육자치법규집」. 1992.

_____ . 「교육통계연보」. 1992.

_____ . 「1993년도 제주도교육비특별회계 예산편성 기본지침」 1992.

_____ . 「제주도교육비특별회계 세입세출 예산서」. 1993.

_____ . "1993년도 제주도교육비특별회계 세입세출예산개요." 1993.

_____ . "중기 지방교육재정계획(1992~1996)." 1992.

_____ . "중·고등학교 육성회비 예산편성결과 집계표." 1993.

_____ . "제주도교육비특별회계 세출예산 배정계획." 1993.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

북제주교육청. "초·중학교 학교운영비 배정기준." 1993.
서귀포교육청. "초·중학교 학교운영비 배정기준." 1993.
제주시교육청. "초·중학교 학교운영비 배정기준." 1993.

2. 國外文獻

Garms, Walter I., Guthrie , James W., Pierce, Lawrence C. *School Finance : The Economics and Politics of Public Education.* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc., 1978.

Guthrie, James W. ed. *School Finance Policies and Practices - The 1980's : A Decade of Conflict.* Cambridge, M.A. : Ballinger Publishing Company, 1980.

Guthrie, James W., Garms, Walter I., and Pierce Lawrence C. *School Finance and Educational Policy : Enhancing Educational Efficiency, Eguality, and Choice.* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc., 1988.

Jones, Thomas H. *Introduction to School Finance : Technique and Social Policy.* New York : MacMillan Publishing Company, 1985.

McMahon, Walter W., and Geske, Terry G. eds. *Financing Education : Overcoming Inefficiency and Ineguality.* Urbana, Illinois : University of Illinois Press, 1982.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

An Analytical Study on the Allocation System of Local Education Finance

Kim, Ik-Soo

Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea
(Supervised by Professor Boo, Man- Keun)

Summary

Backgrounds of the study

This sutdy aims to analyze the structure and administration of budget allocation for primary and secondary education which is the basis of local education finance and to develop alternative measures to improve the budget allocation system of the local education finance.

In order to achieve the above goals, the following tasks were specifically conducted:

1) to review the literatures and the theories concerning allocation of educational finance;
2) to review the process of change in the local educational finance system;
3) to analyze the allocation system of public education expenditures;
4) to discuss the identified problems related to the current allocation system of local education finance;
5) to seek out policy implication toward problem-solving.

In order to collect information on current studies of school finance, a questionaire was conducted in the purposive sampling technique. 380 poeple who were principals, school business adminstrators and officials in Cheju Provincial Office of Education were sampled, representing primary and secondary school levels, urban and rural areas, and

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

263 people among them replied for the survey.

Results

As for the educational finance allocation, three criteria were taken into account: equality, equity and efficiency. And the changing process of the local education financing system was reviewed in three stages; ① the beginning and revision stage from Liberation until 1970, ② the transition and improvement stage from 1970s to 1980s, ③ the reforming and development stage from 1991 until now on.

The current educational finance allocation system in Korea can be considered as being made up of three levels: namely, the Ministry of Education budget, the Special Education Account to Local Government, and the individual school budget. The core throughout all the levels is the allocation of the grants for local education by the MOE, which covers more or less 85% of local governments' total education budgets. The major problems stem from the allocation stystem of the grants for local education;

1) Irrelevance fo lump-sum grants including salaries, operation expenses, and capital outlay.
2) Unsuitable calculation method of weighted students number based on cost differentials per student by school levels.
3) Inappropriate utilization of cost index by local educational authorities
4) Misconception of the Rules as enacted by Local Education Finance Grants Law.
5) Poor progress for rebuilding the allocation model of local education finance by local educational authorities themselves.
6) Lack of harmony in school operational expenses per such units as school, class, and student.
7) The limited autonomy of budget preparation and implementation.
8) Lack of consideration of the PTA Account related to allocation of school expenditures.

These problems were further identified and discussed for the solutions.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Conclusions

This study derived the following conclusions;

First, the allocation system of the local education grant and the thransfer grant should be integrated although they are different in terms of their financial sources and characteristics.

Second, when financial grants for local education are estimated, expenses to maintain accomodation facilities and subsidies to make up the financial deficit of private schools are all included in the total sum on the basis of the weighted student number and this creates an inappropriate allocation of funds among the different regions. Thus the distribution system based on the total sum should be revised.

Third, the distribution criteria of local education grants should be reexamined, because the supplementary index based on the weighted number of students at different educational levels turns out to lack sufficient scientific grounds.

Fourth, the unit cost per class and school as a distribution criteria of school operating expenses in each Local Education Authorities should be reconsidered from various perspectives. The criteria for determining school operating expenses should be subdivided into many sets and diversified.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Fifth, considering that the annual budget of each year tends to uncritically follow that of the previous year and that there is no serious effort to improve the local education finance system, Local Education Authorities should put more emphasis on the development of their own original model for finance distribution system as well as its improvement.

Sixth, self-management systems of school finance through efficient connection to school educational planning should be explored.

According to such conclusions above, the study suggested the followings.

First, the allocation policy of local education finance should be improved in all channels.

Second, the endeavours should be put on enlarging educational expenditures, especially school operating expenses.

Third, in-depth study should be carried out for the provision of an appropriate allcoation model.

附　　錄

Ⅰ. 地方教育財政 配分制度에 관한　意見調査紙

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅱ. 地方教育財政 配分制度에 관한 意見調査 分析結果

Ⅰ. 지방교육재정 배분제도에 관한 의견조사

안녕하십니까?

어려운 여건 속에서도 제주교육 발전에 진력하고 계신 선생님의 노고에 진심으로 경의를 표하는 바입니다.

앞으로 교육이 발전하기 위해서는 교육자치제의 정착이 이루어져야 할 것입니다. 그리고 이를 효율적으로 지원하기 위해서는 지방교육재정제도의 확립이 선결요건이라고 볼 수 있습니다. 지방교육재정과 관련해서 무엇보다 중요한 것은 교육재원의 확보라 할 수 있지만 그에 못지않게 중요한 것이 확보된 재정을 합리적·효율적으로 배분·활용하는 것이라 볼 수 있습니다. 그러므로 지방교육재정 배분제도의 종합적인 진단이 필요하며, 이 연구는 그에 대한 개선방안을 모색하는 데 목적을 두고 있습니다.

이 조사는 이러한 연구의 일환으로 실시되는 것으로 지방교육재정의 배분과 유기적으로 관련되는 내용에 관하여 여러 선생님들의 고견을 듣기 위한 문항으로 구성되어 있습니다. 지금까지 이와 관련된 업무를 수행하시면서 경험한 바를 중심으로 부담없이 작성해 주시길 부탁 말씀 드립니다.

선생님께서 응답하신 사항은 전체적으로 통계처리·분석될 것이며, 다른 목적으로는 절대 사용되지 않을 것임을 약속드립니다. 응답하신 내용은 곧바로 동봉된 회송용 봉투를 이용하시어 우송해 주시면 고맙겠읍니다.

감사합니다.

1993. 4. .

제주대학교 행정대학원

김 익 수 드림

(Tel 54-2703)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다음은 선생님의 개인에 관한 사항입니다. 해당되는 란에 ○표를 하여 주십시오.

1. 현 근무지는 어디입니까?

_____ 1) 제주시 _____ 2) 서귀포시 _____ 3) 남제주군

_____ 4) 북제주군

2. 현 재직기관은 어디입니까?

_____ 1) 도교육청 _____ 2) 시·군교육청 _____ 3) 국민학교

_____ 4) 중학교 _____ 5) 고등학교 _____ 6) 특수학교

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 총 경력년수는 얼마나 되는지요?

_____ 1) 5년이하 _____ 2) 6-10년 _____ 3) 11-20년

_____ 2) 21-30년 _____ 5) 31년이상

4. 현직 재직기간은 어떻습니까?

_____ 1) 6개월미만 _____ 2) 6개월-1년미만 _____ 3) 1년-2년미만

_____ 2) 2년-3년미만 _____ 5) 3년이상

5. 현재의 직위(직급)를 표시해 주십시요.

_____ 1) 학교장 _____ 2) 행정5-6급 _____ 3) 행정7-8급

다음 문항에 관하여 선생님의 의견과 가장 일치하는 번호에 ○표를 하거나, 관련 내용을 직접 기입하여 주십시오.

1. 현행 중앙정부로부터 지방정부로 지원되는 지방교육양여금은 전전년도 11월1일 현재의 시·도인구를 기준으로 비례 배분되고 있는데 이 방법에 관해 어떻게 생각하십니까?

_____1) 적절하다 _____2) 적절하지 않다.

1-1. 적절하지 않다면 다른 방법은 무엇이라고 보십니까?

_____

_____

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 현행 지방교육재정교부금의 배분방법을 어느정도 파악하고 있습니까?

_____1) 상세히 파악하고 있다.

_____2) 부분적으로 파악하고 있다.

_____3) 전혀 모른다.

3. 현행 지방교육재정교부금의 배분방법이 타당하다고 판단 하십니까?

_____1) 그렇다 _____2) 아니다

3-1. 아니라면 무엇이 문제라고 보십니까?

_____

_____

4. 현재와 같은 지방재정제도하에서 일반회계가 교육비특별회계로 재정지원을 해야 한다고 보십니까?

_____ 1) 그렇다 _____ 2) 아니다

4-1. 그렇다면 그 이유는?

_____

_____

4-2. 아니라면 그 이유는?

_____

_____

5. 귀 교육청 내지 귀교에서 상대적으로 가장 심하게 부족을 느끼고 있는 교육비 항목은 무엇이라고 판단하십니까?

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

_____ 1) 인건비 _____ 2) 사업비

_____ 3) 운영비 _____ 4) 시설비

_____ 5) 기타 특별한 항목 : _____

6. 현행 학교교육비의 규모가 결정되고 있는 방법을 어느 정도 파악하고 있습니까?

_____ 1) 아주 상세히 파악하고 있다.

_____ 2) 부분적으로 파악하고 있다.

_____ 3) 거의 알지 못하고 있다.

_____ 4) 별로 관심 없다.

7. 귀 교육청의 학교운영비 배분방법은 어느 정도로 타당하다고 생각하십니까?

_____ 1) 매우 타당하다 _____ 2) 비교적 타당하다.

_____ 3) 전혀 타당하지 않다 _____ 4) 별로 의견이 없다.

8. 귀 교육청의 학교·학급수 또는 단위학교의 규모 등을 종합적으로 고려할때 교당, 급당, 학생 1인당 등의 기준으로 학교운영비가 배분되고 있는데 이 방법에 대해 어떻게 생각하십니까?

_____ 1) 비교적 타당하다고 본다

_____ 2) 교당경비가 급당경비에 비해 상대적으로 많다고 본다.

_____ 3) 급당경비가 교당경비에 비해 상대적으로 많다고 본다.

_____ 4) 학생 1인당 경비의 기준 금액이 너무 적다.

_____ 5) 기 타 : _____

9. 주어진 교육비의 합리적인 배분을 위해서는 어느 정도의 노력이 경주되고 있다고 보십니까?

_____ 1) 매년 개선하려는 노력을 보이고 있다.

_____ 2) 전년도 답습주의에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

_____ 3) 전혀 노력을 안하고 있다.

제주대학교 중앙도서관

10. 학교 예산규모의 결정에 학교측의 요구가 어느정도 반영된다고 생각하십니까?

_____ 1) 상당한 정도로 반영된다.

_____ 2) 부분적으로 반영된다.

_____ 3) 거의 반영되지 않는다.

_____ 4) 전혀 반영되지 않는다.

11. 학교운영비 중 「학교교육비」의 집행시 상대적으로 가장 심하게 부족을 느끼고 있는 항목은 어느 것이라고 생각하십니까?

_____ 1) 시설유지비 _____ 2) 기관운영판공비

_____ 3) 공공료금·제세공과금 _____ 4) 연료비·차량비

_____ 5) 재료비 _____ 6) 각종 행사비

_____ 7) 일반용품비 _____ 8) 기타 : _____

12. 현행 일선학교의 학교교육(경영, 운영)계획과 예산과는 어느정도의 **연계가 이루어** 지고 있다고 보십니까?

_____ 1) 상당한 정도로 이루어지고 있다.

_____ 2) 부분적으로 이루어지고 있다.

_____ 3) 전혀 연계가 안되고 있다.

13. 준 수업료화 되어 있는 중등학교의 육성회비를 수업료에 포함시키자는 의견도 있는데, 이 의견에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

_____ 1) 찬성한다 _____ 2) 반대한다.

14. 현행 중등학교의 육성회 예산이 학교교육비를 보전하고 있는데, 그 정도는 어떻게 느끼고 계십니까?

_____ 1) 매우 많다 _____ 2) 많다

_____ 3) 적다 _____ 4) 매우 적다

15. 동일 학교급을 기준으로 할 때 교육비가 부족하기는 마찬가지이나 상대적으로 더 부족을 느끼고 있는 경우는 어디라고 생각하십니까?

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

_____ 1) 소규모 학교 _____ 2) 대규모 학교

16. 일정규모의 교육비가 추가로 확보되었다고 가정할 때 귀 교육청의 특성을 고려하면 다음 중 어느 단계의 교육에 투자를 더해야 한다고 보십니까?

_____ 1) 유치원 _____ 2) 국민학교

_____ 3) 중학교 _____ 4) 고등학교

17. 현재 학교예산의 편성·운영에 있어서 교사의 의견이 어는 정도 반영되고 있다고 보십니까?

_____ 1) 충분히 반영되고 있다.

_____ 2) 부분적으로 반영되고 있다.

_____ 3) 거의 반영되지 않고 있다.

_____ 4) 전혀 반영되지 않고 있다.

18. 현재 학교예산의 편성 및 운영에 있어서 독자성 및 자율성이 어느 정도 보장되고 있다고 보십니까?

_____ 1) 충분한 수준

_____ 2) 보통수준

_____ 3) 미흡한 수준

19. 현행 사학재정 지원방법에 관해 어느정도 파악하고 계십니까?

_____ 1) 아주 상세히 알고 있다.

_____ 2) 부분적으로 알고 있다.

_____ 3) 전혀 알지 못하고 있다.

20. 사학운영에 따른 재정결함 보조금을 교육비특별회계 재원으로 지원하고 있는데 이러한 사학재정 지원방법이 앞으로도 계속되어야 한다고 보십니까?

_____ 1) 그렇다 _____ 2) 아니다

20-1. 아니라면 그 이유는?

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

_____

_____

21. 교육재정 배분의 합리화를 기하기 위한 좋은 방안이 있다면 자유롭게 기술하여 주십시오.

감사합니다.

Ⅱ. 地方敎育財政 配分制度에 관한 意見調査 分析結果

1. 地方敎育讓與金 配分方法의 適切性

구 분		적 절 함	적절하지 않음	계		비 고
근 무 지	시	87(52.7)	78(47.3)	165(100.0)		x^2 =.93881
	군	52(59.1)	36(40.9)	88(100.0)		df=1
	계	139(54.9)	114(45.1)	253(100.0)		sig=.33258
재 직 기 관	교 육 청	53(54.1)	45(45.9)	98(100.0)		x^2 =.04769
	학 교	86(55.5)	69(44.5)	155(100.0)		df=1
	계	139(54.9)	114(45.1)	253(100.0)		sig=.82714
경 력 연 수	5년이하	8(61.5)	5(38.5)	13(100.0)		x^2 =7.83671
	6-10년	5(35.7)	9(64.3)	14(100.0)		df=3
	11-20년	32(44.4)	40(55.6)	72(100.0)		sig=.04951
	21년이상	94(61.0)	60(39.0)	154(100.0)		
	계	139(54.9)	114(45.1)	253(100.0)		
현 직 재 직 기 간	1년미만	42(51.9)	39(48.1)	81(100.0)		x^2=3.04134
	1-2년미만	41(57.7)	30(42.3)	71(100.0)		df=3
	2-3년미만	22(66.7)	11(33.3)	33(100.0)		sig=.38529
	3년이상	34(50.0)	34(50.0)	68(100.0)		
	계	139(54.9)	114(45.1)	253(100.0)		
직 위 (직 급)	학 교 장	58(56.3)	45(43.7)	103(100.0)		x^2=3.29834
	행정5-6급	47(61.0)	30(39.0)	77(100.0)		df=2
	행정7-8급	34(46.6)	39(53.4)	77(100.0)		sig=.19221
	계					

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 地方敎育財政交付金 配分方法의 把握 與否

구 분		상세히 파악	부분적으로 파악	전혀 모름	계	비 고
근 무 지	시	4(2.4)	140(83.3)	24(14.3)	168(100.0)	x^2=4.18469
	군	6(6.5)	79(84.9)	8(8.6)	93(100.0)	df=2
	계	10(3.8)	219(83.9)	32(12.3)	261(100.0)	sig=.12340
재 직 기 관	교 육 청	4(4.0)	84(84.0)	12(12.0)	100(100.0)	x^2=.02116
	학 교	6(3.7)	135(83.9)	20(12.4)	161(100.0)	df=2
	계	10(3.8)	219(83.9)	32(12.3)	261(100.0)	sig=.98947
경 력 연 수	5년이하	-	13(86.7)	2(13.3)	15(100.0)	x^2=7.93657
	6-10년	-	10(66.7)	5(33.3)	15(100.0)	df=6
	11-20년	3(4.1)	61(83.6)	9(12.3)	73(100.0)	sig=.24279
	21년이상	7(4.4)	135(85.4)	16(10.1)	158(100.0)	
	계	10(3.8)	219(83.9)	32(12.3)	261(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	3(3.5)	65(76.5)	17(20.0)	85(100.0)	x^2 =8.98564
	1-2년미만	4(5.6)	62(86.1)	6(8.3)	72(100.0)	df=6
	2-3년미만	-	31(91.2)	3(8.8)	34(100.0)	sig=.17439
	3년이상	3(4.3)	61(87.1)	6(8.6)	70(100.0)	
	계	10(3.8)	219(83.9)	32(12.3)	261(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	4(3.8)	91(86.7)	10(9.5)	105(100.0)	x^2 =2.15121
	행정5-6급	4(5.0)	66(82.5)	10(12.5)	80(100.0)	df=4
	행정7-8급	2(2.6)	62(81.6)	12(15.8)	76(100.0)	sig=.70797
	계	10(3.8)	219(83.9)	32(12.3)	261(100.0)	

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 現行 地方敎育財政交付金 配分方法의 妥當性

구 분		타 당 함	타당하지 않음	계		비 고
근 무 지	시	95(63.8)	54(36.2)	149(100.0)		x^2=.56697
	군	59(68.6)	27(31.4)	86(100.0)		df=1
	계	154(65.5)	81(34.5)	235(100.0)		sig=.45147
재 직 기 관	교 육 청	59(65.6)	31(34.4)	90(100.0)		x^2=.00004
	학 교	95(65.5)	50(34.5)	145(100.0)		df=1
	계	154(65.5)	81(34.5)	235(100.0)		sig=.99521
경 력 연 수	5년이하	8(61.5)	5(38.5)	13(100.0)		x^2=.82846
	6-10년	8(66.7)	4(33.3)	12(100.0)		df=3
	11-20년	40(61.5)	25(38.5)	65(100.0)		sig=.84265
	21년이상	98(67.6)	47(32.4)	145(100.0)		
	계	154(65.5)	81(34.5)	235(100.0)		
현 직 재 직 기 간	1년미만	45(64.3)	25(35.7)	70(100.0)		x^2=1.54972
	1-2년미만	47(69.1)	21(30.9)	68(100.0)		df=3
	2-3년미만	22(71.0)	9(29.0)	31(100.0)		sig=.67084
	3년이상	40(60.6)	26(39.4)	66(100.0)		
	계	154(65.5)	81(34.5)	235(100.0)		
직 위 (직 급)	학 교 장	62(63.3)	36(36.7)	98(100.0)		x^2=2.10859
	행정5-6급	52(72.2)	20(27.8)	72(100.0)		df=2
	행정7-8급	40(61.5)	25(38.5)	65(100.0)		sig=.34844
	계	154(65.5)	81(34.5)	235(100.0)		

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4. 地方自治團體 一般會計의 敎育費特別會計 支援 與否

구 분		지원해야 함	지원하지 않아야 함	계		비 고
근 무 지	시	132(85.2)	23(14.8)	155(100.0)		x^2=1.66461
	군	66(78.6)	18(21.4)	84(100.0)		df=1
	계	198(82.8)	41(17.2)	239(100.0)		sig=.19698
재 직 기 관	교 육 청	78(83.0)	16(17.0)	94(100.0))		x^2=.00194
	학 교	120(82.8)	25(17.2)	145(100.0)		df=1
	계	198(82.8)	41(17.2)	239(100.0)		sig=.96483
경 력 연 수	5년이하	11(84.6)	2(15.4)	13(100.0)		x^2=.28729
	6-10년	12(85.7)	2(14.3)	14(100.0)		df=3
	11-20년	58(84.1)	11(15.9)	69(100.0)		sig=.96240
	21년이상	117(81.8)	26(18.2)	143(100.0)		
	계	198(82.8)	41(17.2)	239(100.0)		
현 직 재 직 기 간	1년미만	61(80.3)	15(19.7)	76(100.0)		x^2=3.65016
	1-2년미만	62(88.6)	8(11.4)	70(100.0)		df=3
	2-3년미만	23(74.2)	8(25.8)	31(100.0)		sig=.30180
	3년이상	52(83.9)	10(16.1)	62(100.0)		
	계	198(82.8)	41(17.2)	239(100.0)		
직 위 (직 급)	학 교 장	77(79.4)	20(20.6)	97(100.0)		x^2=1.91657
	행정5-6급	63(87.5)	9(12.5)	72(100.0)		df=2
	행정7-8급	58(82.9)	12(17.1)	70(100.0)		sig=.38355
	계	198(82.8)	41(17.2)	239(100.0)		

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

5. 相對的으로 가장 심하게 不足을 느끼고 있는 教育費 項目

구 분		인 건 비	사업비	운 영 비	시 설 비	계	비 고
근 무 지	시	2(1.3)	35(22.3)	54(34.4)	66(42.0)	157(100.0)	X^2 = 4.1768
	군	-	13(14.3)	39(42.9)	39(42.9)	91(100.0)	df=3
	계	2(0.8)	48(19.4)	93(37.5)	105(42.3)	248(100.0)	sig=.2429
재 직 기 관	교 육 청	2(2.2)	30(32.3)	25(26.9)	36(38.7)	93(100.0)	X^2= 21.070
	학 교	-	18(11.6)	68(43.9)	69(44.5)	155(100.0)	df=3
	계	2(0.8)	48(19.4)	93(37.5)	105(42.3)	248(100.0)	sig=.00010
경 력 연 수	5년이하	1(7.1)	3(21.4)	5(35.7)	5(35.7)	14(100.0)	X^2 = 10.5336
	6-10년	-	2(14.3)	6(42.9)	6(42.9)	14(100.0)	df=9
	11-20년	-	17(25.0)	26(38.2)	25(36.8)	68(100.0)	sig=.30903
	21년이상	1(0.7)	26(17.1)	56(36.8)	69(45.4)	152(100.0)	
	계	2	48	93	105	248(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	2(2.5)	18(22.2)	28(34.6)	33(40.7)	81(100.0)	X^2= 15.7375
	1-2년미만	-	8(11.8)	32(47.1)	28(41.2)	68(100.0)	df=9
	2-3년미만	-	4(12.5)	16(50.0)	12(37.5)	32(100.0)	sig=.07257
	3년이상	-	18(26.9)	17(25.4)	32(47.8)	67(100.0)	
	계	2	48	93	105	248(100.0)	
크 과	학 교 장	-	15(14.7)	38(37.3)	49(48.0)	102(100.0)	X^2= 3.6454
(직 급)	행정5-6급	1(1.3)	20(26.3)	23(30.3)	32(42.1)	76(100.0)	df=6
	행정7-8급	1(1.4)	13(18.6)	32(45.7)	24(34.3)	70(100.0)	sig=.19452
	계	2(0.8)	48(19.4)	93(37.5)	105(42.3)	248(100.0)	

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

6. 學校敎育費 規模 決定方法 把握 水準

구 분		아주상세히 파 악	부분적으로 파 악	거의 파악 하지 못함	별로 관심 없 음	계	비 고
근 무 지	시	18(10.7)	122(72.2)	25(14.8)	4(2.4)	169(100.0)	x^2 =1.6330
	군	9(9.7)	73(78.5)	10(10.8)	1(1.1)	93(100.0)	df=3
	계	27(10.3)	195(74.4)	35(13.4)	5(1.9)	262(100.0)	sig=.65193
재 직 기 관	교 육 청	8(7.9)	73(72.3)	16(15.8)	4(4.0)	101(100.0)	x^2 =5.39386
	학 교	19(11.8)	122(75.8)	19(11.8)	1(0.6)	161(100.0)	df=3
	계	27(10.3)	195(74.4)	35(13.4)	5(1.9)	262(100.0)	sig=.14513
경 력 연 수	5년이하	1(6.7)	12(80.0)	2(13.3)	-	15(100.0)	x^2 =4.6023
	6-10년	3(20.0)	9(60.0)	2(13.3)	1(6.7)	15(100.0)	df=9
	11-20년	8(10.8)	54(73.0)	11(14.9)	1(1.4)	74(100.0)	sig=.86750
	21년이상	15(9.5)	120(75.9)	20(12.7)	3(1.9)	158(100.0)	
	계	27(10.3)	195(74.4)	35(13.4)	5(1.9)	262(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	8(9.4)	56(65.9)	19(22.4)	2(2.4)	85(100.0)	x^2 =15.9411
	1-2년미만	10(13.9)	58(80.6)	4(5.6)	-	72(100.0)	df=9
	2-3년미만	2(5.9)	28(82.4)	4(11.8)	-	34(100.0)	sig=.06812
	3년이상	7(9.9)	53(74.6)	8(11.3)	3(4.2)	71(100.0)	
	계	27(10.3)	195(74.4)	35(13.4)	5(1.9)	262(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	9(8.6)	81(77.1)	14(13.3)	1(1.0)	105(100.0)	x^2=3.46187
	행정5-6급	8(10.0)	57(71.3)	12(15.0)	3(3.8)	80(100.0)	df=6
	행정7-8급	10(13.0)	57(74.0)	9(11.7)	1(1.3)	77(100.0)	sig=.74904
	계	27(10.3)	195(74.4)	35(13.4)	5(1.9)	262(100.0)	

제주대학교 중앙도서관

7. 敎育廳의 學校運營費 配分方法의 妥當度

구 분		매우 타당	비교적 타당	전혀 타당하지 않음	별로 의견 없음	계	비 고
근무지	시	5(3.0)	138(84.1)	10(6.1)	11(6.7)	164(100.0)	x^2=1.87648
	군	5(5.5)	76(83.5)	3(3.3)	7(7.7)	91(100.0)	df=3
	계	10(3.9)	214(83.9)	13(5.1)	18(7.1)	255(100.0)	sig=.59843
재직기관	교육청	4(4.0)	83(83.8)	5(5.1)	7(7.1)	99(100.0)	x^2=.00671
	학 교	6(3.8)	131(84.0)	8(5.1)	11(7.1)	156(100.0)	df=3
	계	10(3.9)	214(83.9)	13(5.1)	18(7.1)	255(100.0)	sig=.99985
경력연수	5년이하	1(6.7)	14(93.3)	-	-	15(100.0)	x^2=9.71889
	6-10년	2(14.3)	11(78.6)	-	1(7.1)	14(100.0)	df=9
	11-20년	4(5.5)	61(83.6)	3(4.1)	5(6.8)	73(100.0)	sig=.37372
	21년이상	3(2.0)	128(83.7)	10(6.5)	12(7.8)	153(100.0)	
	계	10(3.9)	214(83.9)	13(5.1)	18(7.1)	255(100.0)	
현직재직 기간	1년미만	2(2.4)	64(77.1)	10(12.0)	7(8.4)	83(100.0)	x^2=20.37485
	1-2년미만	6(8.5)	58(81.7)	3(4.2)	4(5.6)	71(100.0)	df=9
	2-3년미만	-	30(93.8)	-	2(6.3)	32(100.0)	sig=.01573
	3년이상	2(2.9)	62(89.9)	-	5(7.2)	69(100.0)	
	계	10(3.9)	214(83.9)	13(5.1)	18(7.1)	255(100.0)	
직위 (직급)	학교장	2(1.9)	88(85.4)	4(3.9)	9(8.7)	103(100.0)	x^2=8.99950
	행정5-6급	2(2.6)	62(81.6)	7(9.2)	5(6.6)	76(100.0)	df=6
	행정7-8급	6(7.9)	64(84.2)	2(2.6)	4(5.3)	76(100.0)	sig=.17361
	계	10(3.9)	214(83.9)	13(5.1)	18(7.1)	255(100.0)	

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

8. 學校運營費 配分基準에 대한 意見

구 분		비 교 적 타 당 함	교당 경비가 상대적으로 많 음	급당 경비가 상대적으로 많 음	학생1인당경비의 기준이 너무 낮음	계	비 고
근 무 지	시	83(51.6)	7(4.3)	10(6.2)	61(37.9)	161(100.0)	x^2 =1.39109
	군	48(55.8)	2(2.3)	7(8.1)	29(33.7)	86(100.0)	df=3
	계	131(53.0)	9(3.7)	17(6.9)	90(36.4)	247(100.0)	sig=.70762
재 직 기 관	교 육 청	53(54.1)	5(5.1)	7(7.1)	33(33.7)	98(100.0)	x^2 =1.33820
	학 교	78(52.3)	4(2.7)	10(6.7)	57(38.3)	149(100.0)	df=3
	계	131(53.0)	9(3.7)	17(6.9)	90(36.4)	247(100.0)	sig=.72008
경 력 연 수	5년이하	5(35.7)	-	2(14.3)	7(50.0)	14(100.0)	x^2=9.67598
	6-10년	7(46.7)	1(6.7)	-	7(46.7)	15(100.0)	df=9
	11-20년	39(55.7)	3(4.3)	8(11.4)	20(28.6)	70(100.0)	sig= .37735
	21년이상	80(55.7)	5(3.4)	7(4.7)	56(37.8)	148(100.0)	
	계	131(53.0)	9(3.7)	17(6.9)	90(36.4)	247(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	29(36.7)	7(8.9)	6(7.6)	37(46.8)	79(100.0)	x^2 =20.20476
	1-2년미만	41(62.1)	-	5(7.6)	20(30.3)	66(100.0)	df=9
	2-3년미만	18(56.3)	-	3(9.4)	11(34.4)	32(100.0)	sig=.01669
	3년이상	43(61.4)	2(2.9)	3(4.3)	22(31.4)	70(100.0)	
	계	131(53.0)	9(3.7)	17(6.9)	90(36.4)	247(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	54(55.1)	4(4.1)	4(4.1)	36(36.7)	98(100.0)	x^2=2.53554
	행정5-6급	41(53.2)	3(3.9)	6(7.8)	27(35.1)	77(100.0)	df=6
	행정7-8급	36(50.0)	2(2.8)	7(9.7)	27(37.5)	72(100.0)	sig=.86447
	계	131(53.0)	9(3.7)	17(6.9)	90(36.4)	247(100.0)	

제주대학교 중앙도서관

9. 敎育財政의 合理的인 配分을 위한 努力 程度

구 분		매년 개선 노력을 보임	전 년 도 답습주의	전혀 노력을 안함	계	비 고
근 무 지	시	92(55.4)	73(44.0)	1(0.6)	166(100.0)	x^2=.47940
	군	48(51.6)	44(47.3)	1(1.1)	93(100.0)	df=2
	계	140(54.0)	117(45.2)	2(0.8)	259(100.0)	sig=.78686
재 직 기 관	교 육 청	59(59.6)	39(39.4)	1(1.0)	99(100.0)	x^2=2.21312
	학 교	81(50.6)	78(48.8)	1(0.6)	160(100.0)	df=2
	계	140(54.0)	117(45.2)	2(0.8)	259(100.0)	sig=.33070
경 력 연 수	5년이하	6(42.9)	8(57.1)	-	14(100.0)	x^2=10.2122
	6-10년	5(33.3)	10(66.7)	-	15(100.0)	df=6
	11-20년	44(60.3)	27(37.0)	2(2.7)	73(100.0)	sig=.11599
	21년이상	85(54.1)	72(45.9)	-	157(100.0)	
	계	140(54.0)	117(45.2)	2(0.8)	259(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	41(48.8)	42(50.0)	1(1.2)	84(100.0)	x^2=9.8305
	1-2년미만	39(54.2)	32(44.4)	1(1.4)	72(100.0)	df=6
	2-3년미만	13(39.4)	20(60.6)	-	33(100.0)	sig=.13197
	3년이상	47(67.1)	23(32.9)	-	70(100.0)	
	계	140(54.0)	117(45.2)	2(0.8)	259(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	55(52.4)	50(47.6)	-	105(100.0)	x^2=5.3736
	행정5-6급	45(57.7)	33(42.3)	-	78(100.0)	df=24
	행정7-8급	40(52.6)	34(44.7)	2(2.6)	76(100.0)	sig=.25106
	계	140(54.0)	117(45.2)	2(0.8)	259(100.0)	

제주대학교 중앙도서관

10. 學校豫算 規模 決定時 學校要求 反映 程度

구 분		상당한 정도로 반영	부분적으로 반 영	거의 반영 되지 않음	전혀 반영 되지 않음	계	비 고
근 무 지	시	7(4.2)	112(66.7)	46(27.4)	3(1.8)	168(100.0)	x^2 =2.22834
	군	4(4.3)	54(58.1)	32(34.4)	3(3.2)	93(100.0)	df=3
	계	11(4.2)	166(63.6)	78(29.9)	6(2.3)	261(100.0)	sig=.52639
재 직 기 관	교 육 청	6(6.0)	72(72.0)	22(22.0)	-	100(100.0)	x^2 =10.12335
	학 교	5(3.1)	94(58.4)	56(34.8)	6(3.7)	161(100.0)	df=3
	계	11(4.2)	166(63.6)	78(29.9)	6(2.3)	261(100.0)	sig=.01755
경 력 연 수	5년이하	-	12(80.0)	3(20.0)	-	15(100.0)	x^2 =15.42876
	6-10년	-	9(60.0)	6(40.0)	-	15(100.0)	df=9
	11-20년	7(9.6)	51(69.9)	14(19.2)	1(1.4)	73(100.0)	sig=.07981
	21년이상	4(2.5)	94(59.5)	55(34.8)	5(3.2)	158(100.0)	
	계	11(4.2)	166(63.6)	78(29.9)	6(2.3)	261(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	3(3.5)	55(64.7)	26(30.6)	1(1.2)	85(100.0)	x^2 =3.26815
	1-2년미만	5(6.9)	42(58.3)	23(31.9)	2(2.8)	72(100.0)	df=9
	2-3년미만	1(2.9)	22(64.7)	10(29.4)	1(2.9)	34(100.0)	sig=.95271
	3년이상	2(2.9)	47(67.1)	19(27.1)	2(2.9)	70(100.0)	
	계	11(4.2)	166(63.6)	78(29.9)	6(2.3)	261(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	1(1.0)	62(59.0)	39(37.1)	3(2.9)	105(100.0)	x^2=.10.93355
	행정5-6급	7(8.8)	51(63.8)	20(25.0)	2(2.5)	80(100.0)	df=6
	행정7-8급	3(3.9)	53(69.7)	19(25.0)	1(1.3)	76(100.0)	sig=.09045
	계	11(4.2)	166(63.6)	78(29.9)	6(2.3)	261(100.0)	

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

11. 「學校敎育費」目 중 가장 不足을 심하게 느끼는 項目

구 분	시설유지비	기관운영 판공비	공공료금·제세공과금	연료비 차량비	재료비	각종행사비	일반용품비	계
근무지								
교육청	59	9	24	1	6	50	11	160
	(36.9)	(5.6)	(15.0)	(0.6)	(3.8)	(31.3)	(6.9)	(100.0)
학교	33	3	8	-	2	29	14	89
	(37.1)	(3.4)	(9.0)	(-)	(2.2)	(32.6)	(15.7)	(100.0)
계	92	12	32	1	8	79	25	249
	(37.0)	(4.8)	(12.9)	(0.4)	(3.2)	(31.7)	(10.0)	(100.0)

x^2 =7.66862 df=6 sig=.26340

직 위								
학교장	39	2	11	1	2	37	10	102
	(38.2)	(2.0)	(10.8)	(1.0)	(2.0)	(36.3)	(9.8)	(100.0)
행정5,6급	26	8	11	-	3	23	6	77
	(33.8)	(10.4)	(14.3)	(-)	(3.9)	(29.9)	(7.8)	(100.0)
행정7,8급	27	2	10	-	3	19	9	70
	(38.6)	(2.9)	(14.3)	(-)	(4.3)	(27.1)	(12.9)	(100.0)
계	92	12	32	1	8	79	25	249
	(37.0)	(4.8)	(12.9)	(0.4)	(3.2)	(31.7)	(10.0)	(100.0)

x^2 =12.5875 df=12 sig=.39972

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

12. 單位學校의 敎育計劃과 豫算과의 連繫

구 분		상당한 정도로 연계	부분적으로 연계됨	전혀 연계가 안됨	계	비 고
근 무 지	시	26(25.4)	133(78.7)	10(5.9)	169(100.0)	x^2=6.25367
	군	25(26.6)	67(71.3)	2(2.1)	94(100.0)	df=2
	계	51(19.4)	200(76.0)	12(4.6)	263(100.0)	sig=.04386
재 직 기 관	교 육 청	10(9.9)	84(83.2)	7(6.9)	101(100.0)	x^2=10.7252
	학 교	41(25.3)	116(71.6)	5(3.1)	162(100.0)	df=2
	계	51(19.4)	200(76.0)	12(4.6)	263(100.0)	sig=.00469
경 력 연 수	5년이하	3(20.0)	11(73.3)	1(6.7)	15(100.0)	x^2=2.6076
	6-10년	1(6.7)	13(86.7)	1(6.7)	15(100.0)	df=6
	11-20년	13(17.6)	57(77.0)	4(5.4)	74(100.0)	sig=.85624
	21년이상	34(21.4)	119(74.8)	6(3.8)	159(100.0)	
	계	51(19.4)	200(76.0)	12(4.6)	263(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	11(12.9)	67(78.8)	7(8.2)	85(100.0)	x^2=7.3048
	1-2년미만	17(23.3)	55(75.3)	1(1.4)	73(100.0)	df=6
	2-3년미만	7(20.6)	26(76.5)	1(2.9)	34(100.0)	sig=.29357
	3년이상	16(22.5)	52(73.2)	3(4.2)	71(100.0)	
	계	51(19.4)	200(76.0)	12(4.6)	263(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	22(20.8)	81(76.4)	3(2.8)	106(100.0)	x^2=1.54425
	행정5-6급	15(18.8)	61(76.3)	4(5.0)	80(100.0)	df=4
	행정7-8급	14(18.2)	58(75.3)	5(6.5)	77(100.0)	sig=.81877
	계	51(19.4)	200(76.0)	12(4.6)	263(100.0)	

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

13. 中等學校 育成會費의 授業料化에 대한 意見

구 분		찬 성	반 대	계		비 고
근 무 지	시	93(60.4)	61(39.6)	154(100.0)		x^2=.07640
	군	48(58.5)	34(41.5)	82(100.0)		df=1
	계	141(59.7)	95(40.3)	236(100.0)		sig=.78224
재 직 기 관	교 육 청	60(59.4)	41(40.6)	101(100.0)		x^2=.00848
	학 교	81(60.0)	54(40.0)	135(100.0)		df=1
	계	141(59.7)	95(40.3)	236(100.0)		sig=.92664
경 력 연 수	5년이하	6(42.9)	8(57.1)	14(100.0)		x^2=2.01467
	6-10년	10(66.7)	5(33.3)	15(100.0)		df=3
	11-20년	43(59.7)	29(40.3)	72(100.0)		sig=.56937
	21년이상	82(60.7)	53(39.3)	135(100.0)		
	계	141(59.7)	95(40.3)	236(100.0)		
현 직 재 직 기 간	1년미만	44(55.0)	36(45.0)	80(100.0)		x^2=4.82697
	1-2년미만	48(68.6)	22(31.4)	70(100.0)		df=3
	2-3년미만	18(66.7)	9(33.3)	27(100.0)		sig=.18491
	3년이상	31(52.5)	28(47.5)	59(100.0)		
	계	141(59.7)	95(40.3)	236(100.0)		
직 위 (직 급)	학 교 장	45(54.9)	37(45.1)	82(100.0)		x^2=1.57024
	행정5-6급	51(64.6)	28(35.4)	79(100.0)		df=2
	행정7-8급	45(60.0)	30(40.0)	75(100.0)		sig=.45606
	계	141(59.7)	95(40.3)	236(100.0)		

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

14. 中等學校 育成會 豫算의 學校費 補塡 程度

구 분		매우 많음	많 음	적 음	매우 적음	계	비 고
근 무 지	시	31(21.1)	44(29.9)	60(40.8)	12(8.2)	147(100.0)	x^2=10.5898
	군	5(6.3)	23(29.1)	46(58.2)	5(6.3)	79(100.0)	df=3
	계	36(15.9)	67(29.6)	106(46.9)	17(7.6)	226(100.0)	sig=.01416
재 직 기 관	교 육 청	25(25.3)	31(31.3)	34(34.3)	9(9.1)	99(100.0)	x^2=16.2799
	학 교	11(8.7)	36(28.3)	72(56.7)	8(6.3)	127(100.0)	df=3
	계	36(15.9)	67(29.6)	106(46.9)	17(7.6)	226(100.0)	sig=.00099
경 력 연 수	5년이하	2(14.3)	5(35.7)	5(35.7)	2(14.3)	14(100.0)	x^2=15.5378
	6-10년	3(21.4)	3(21.4)	7(50.0)	1(7.1)	14(100.0)	df=9
	11-20년	17(23.0)	27(36.5)	23(31.1)	7(9.5)	74(100.0)	sig=.07718
	21년이상	14(11.3)	32(25.8)	71(57.3)	7(5.6)	124(100.0)	
	계	36(15.9)	67(29.6)	106(46.9)	17(7.6)	226(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	15(19.2)	23(29.5)	33(42.3)	7(9.0)	78(100.0)	x^2=3.8912
	1-2년미만	7(10.6)	23(34.8)	32(48.5)	4(6.1)	66(100.0)	df=9
	2-3년미만	4(15.4)	7(26.9)	13(50.0)	2(7.7)	26(100.0)	sig=.91843
	3년이상	10(17.9)	14(25.0)	28(50.0)	4(7.1)	56(100.0)	
	계	36(15.9)	67(29.6)	106(46.9)	17(7.6)	226(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	2(2.8)	21(29.2)	46(63.9)	3(4.2)	72(100.0)	x^2=23.2808
	행정5-6급	16(20.3)	22(27.8)	36(45.6)	5(6.3)	79(100.0)	df=6
	행정7-8급	18(24.0)	24(32.0)	24(32.0)	9(12.0)	75(100.0)	sog=.00071
	계	36(15.9)	67(29.6)	106(46.9)	17(7.6)	226(100.0)	

제주대학교 중앙도서관

15. 大·小規模 學校중 敎育費 不足이 甚한 境遇

구 분		소규모학교	대규모학교	계		비 고
근 무 지	시	130(78.3)	36(21.7)	166(100.0)		x^2=.16835
	군	70(76.1)	22(23.9)	92(100.0)		df=1
	계	200(77.5)	58(22.5)	258(100.0)		sig=.68158
재 직 기 관	교 육 청	84(83.2)	17(16.8)	101(100.0)		x^2=3.03918
	학 교	116(73.9)	41(26.1)	157(100.0)		df=1
	계	200(77.5)	58(22.5)	258(100.0)		sig=.08128
경 력 연 수	5년이하	10(76.9)	3(23.1)	13100.0)		x^2=4.04749
	6-10년	10(66.7)	5(33.3)	15(100.0)		df=3
	11-20년	63(85.1)	11(14.9)	74(100.0)		sig=.25638
	21년이상	117(75.0)	39(25.0)	156(100.0)		
	계	200(77.5)	58(22.5)	258(100.0)		
현 직 재 직 기 간	1년미만	68(80.0)	17(20.0)	85(100.0)		x^2=1.41663
	1-2년미만	56(76.7)	17(23.3)	73(100.0)		df=3
	2-3년미만	27(81.8)	6(18.2)	33(100.0)		sig=.70164
	3년이상	49(73.1)	18(26.9)	67(100.0)		
	계	200(77.5)	58(22.5)	258(100.0)		
직 위 (직 급)	학 교 장	69(67.0)	34(33.0)	103(100.0)		x^2=11.1918
	행정5-6급	69(86.3)	11(13.8)	80(100.0)		df=2
	행정7-8급	62(82.7)	13(17.3)	75(100.0)		sig=.00371
	계	200(77.5)	58(22.5)	258(100.0)		

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

16. 學校 段階別 相對的인 投資 優先順位

구 분		유치원	국민학교	중학교	고등학교	계	비 고
근무지	시	19(11.9)	97(61.0)	31(19.5)	12(7.5)	159(100.0)	x^2=6.3163
	군	3(3.3)	55(61.1)	22(24.4)	10(11.1)	90(100.0)	df=3
	계	22(8.8)	152(61.1)	53(21.3)	22(8.8)	249(100.0)	sig=.09720
재직기관	교육청	15(14.9)	61(60.4)	20(19.8)	5(5.0)	101(100.0)	x^2=10.0509
	학 교	7(4.7)	91(61.5)	33(22.3)	17(11.5)	148(100.0)	df=3
	계	22(8.8)	152(61.1)	53(21.3)	22(8.8)	249(100.0)	sig=.01814
경력연수	5년이하	1(7.1)	8(57.1)	2(14.3)	3(21.4)	14(100.0)	x^2=15.0553
	6-10년	2(13.3)	12(80.0)	1(6.7)	-	15(100.0)	df=9
	11-20년	10(13.9)	42(58.3)	18(25.0)	2(2.8)	72(100.0)	sig=.08943
	21년이상	9(6.1)	90(60.8)	32(21.6)	17(11.5)	148(100.0)	
	계	22(8.8)	152(61.1)	53(21.3)	22(8.8)	249(100.0)	
현직재직	1년미만	7(8.9)	51(64.6)	12(15.2)	9(11.4)	79(100.0)	x^2=13.1572
기간	1-2년미만	8(11.4)	38(54.3)	16(22.9)	8(11.4)	70(100.0)	df=9
	2-3년미만	2(6.1)	16(48.5)	13(39.4)	2(6.1)	33(100.0)	sig=.15562
	3년이상	5(7.5)	47(70.1)	12(17.9)	3(4.5)	67(100.0)	
	계	22(8.8)	152(61.1)	53(21.3)	22(8.8)	249(100.0)	
직위	학교장	4(3.9)	74(71.8)	16(15.5)	9(8.7)	103(100.0)	x^2=18.1233
(직급)	행정5-6급	8(11.1)	32(44.4)	24(33.3)	8(11.1)	72(100.0)	df=6
	행정7-8급	10(13.5)	46(62.2)	13(17.6)	5(6.8)	74(100.0)	sig=.00593
	계	22(8.8)	152(61.1)	53(21.3)	22(8.8)	249(100.0)	

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

17. 學校豫算 編成·運營時 敎師意見 反映 程度

구 분		충분히 반영	부분적으로 반영	거의 반영 되지 않음	전혀 반영 되지 않음	계	비 고
근무지	시	31(18.6)	109(65.3)	27(16.2)	-	167(100.0)	x^2 =11.6759
	군	31(33.0)	52(55.3)	9(9.6)	2(2.1)	94(100.0)	df=3
	계	62(23.7)	161(61.7)	36(13.8)	2(0.8)	261(100.0)	sig=.00858
재직기관	교육청	11(10.9)	68(67.3)	22(21.8)	-	101(100.0)	x^2 = 21.2131
	학 교	51(31.9)	93(58.1)	14(8.8)	2(1.3)	160(100.0)	df=3
	계	62(23.7)	161(61.7)	36(13.8)	2(0.8)	261(100.0)	sig=.00010
경력연수	5년이하	-	11(73.3)	4(26.7)	-	15(100.0)	x^2 =24.8303
	6-10년	2(13.3)	6(40.0)	7(46.7)	-	15(100.0)	df=9
	11-20년	15(20.3)	51(68.9)	8(10.8)	-	74(100.0)	sig=.00316
	21년이상	45(28.7)	93(59.2)	17(10.8)	2(1.3)	157(100.0)	
	계	62(23.7)	161(61.7)	36(13.8)	2(0.8)	261(100.0)	
현직재직 기간	1년미만	22(25.9)	45(52.9)	17(20.0)	1(1.2)	85(100.0)	x^2 =13.5601
	1-2년미만	23(31.5)	43(58.9)	7(9.6)	-	73(100.0)	df=9
	2-3년미만	7(20.6)	25(73.5)	2(5.9)	-	34(100.0)	sig=.13886
	3년이상	10(14.5)	48(69.6)	10(14.5)	1(1.4)	69(100.0)	
	계	62(23.7)	161(61.7)	36(13.8)	2(0.8)	261(100.0)	
직위 (직급)	학교장	31(29.8)	60(57.7)	11(10.6)	2(1.9)	104(100.0)	x^2 =14.5202
	행정5-6급	17(21.3)	56(70.0)	7(8.8)	-	80(100.0)	df=6
	행정7-8급	14(18.2)	45(58.4)	18(23.4)	-	77(100.0)	sig=.02434
	계	62(23.7)	161(61.7)	36(13.8)	2(0.8)	261(100.0)	

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

18. 學校豫算 編成·運營의 自律性 保障 程度

구 분		충분한 수준	보통수준	미흡한 수준	계	비 고
근 무 지	시	25(14.9)	109(64.9)	34(20.2)	168(100.0)	x^2 =.98728
	군	17(18.1)	62(66.0)	15(16.0)	94(100.0)	df=2
	계	42(16.0)	171(65.3)	49(18.7)	262(100.0)	sig=.61040
재 직 기 관	교 육 청	15(14.9)	63(62.4)	23(22.8)	101(100.0)	x^2=1.80875
	학 교	27(16.8)	108(67.1)	26(16.1)	161(100.0)	df=2
	계	42(16.0)	171(65.3)	49(18.7)	262(100.0)	sig=.40479
경 력 연 수	5년이하	1(6.7)	7(46.7)	7(46.7)	15(100.0)	x^2=16.9899
	6-10년	-	9(60.0)	6(40.0)	15(100.0)	df=6
	11-20년	16(21.6)	47(63.5)	11(14.9)	74(100.0)	sig=.00932
	21년이상	25(15.8)	108(68.4)	25(15.8)	158(100.0)	
	계	42(16.0)	171(65.3)	49(18.7)	262(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1년미만	17(20.0)	51(60.0)	17(20.0)	85(100.0)	x^2=20.3459
	1-2년미만	19(26.0)	43(58.9)	11(15.1)	73(100.0)	df=6
	2-3년미만	5(14.7)	20(58.8)	9(26.5)	34(100.0)	sig=.00240
	3년이상	1(1.4)	57(81.4)	12(17.1)	70(100.0)	
	계	42(16.0)	171(65.3)	49(18.7)	262(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	12(11.4)	73(69.5)	20(19.0)	105(100.0)	x^2=10.8869
	행정5-6급	18(22.5)	54(67.5)	8(10.0)	80(100.0)	df=4
	행정7-8급	12(15.6)	44(57.1)	21(27.3)	77(100.0)	sig=.02786
	계	42(16.0)	171(65.3)	49(18.7)	262(100.0)	

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

19. 私學財政 支援方法 把握 與否

구 분		상세히 파악	부분적인 파 악	전혀 파악 하지 못함	계	비 고
근 무 지	시	22(13.5)	103(63.2)	38(23.3)	163(100.0)	X^2=18.8754
	군	1(1.1)	53(59.6)	35(39.3)	89(100.0)	df=2
	계	23(9.1)	156(61.9)	73(29.0)	252(100.0)	sig=.00059
재 직 기 관	교 육 청	18(17.8)	71(70.3)	12(11.9)	101(100.0)	X^2=32.8675
	학 교	5(3.3)	85(56.3)	61(40.4)	151(100.0)	df=2
	계	23(9.1)	156(61.9)	73(29.0)	252(100.0)	sig=.00000
경 력 연 수	5 년 이 하	1(6.7)	9(60.0)	5(33.3)	15(100.0)	X^2=21.4142
	6 - 10 년	-	11(73.3)	4(26.7)	15(100.0)	dg=6
	11-20년	12(16.4)	53(72.6)	8(11.0)	73(100.0)	sig=.00155
	21년이상	10(6.7)	83(55.7)	56(37.6)	149(100.0)	
	계	23(9.1)	156(61.9)	73(29.0)	252(100.0)	
현 직 재 직 기 간	1 년 미 만	7(8.5)	51(62.2)	24(29.3)	82(100.0)	X^2=6.9625
	1-2년미만	10(14.1)	46(64.8)	15(21.1)	71(100.0)	df=6
	2-3년미만	1(3.2)	21(67.7)	9(29.0)	31(100.0)	sig=.32433
	3 년 이 상	5(7.4)	38(55.9)	25(36.8)	68(100.0)	
	계	23(9.1)	156(61.9)	73(29.0)	252(100.0)	
직 위 (직 급)	학 교 장	1(1.0)	52(53.6)	44(45.4)	97(100.0)	X^2=30.1274
	행정5-6급	14(17.7)	51(64.6)	14(17.7)	79(100.0)	df=4
	행정7-8급	8(10.5)	53(69.7)	15(19.7)	76(100.0)	sig=.00000
	계	23(9.1)	156(61.9)	73(29.0)	252(100.0)	

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

20. 現行 私學財政 支援方法의 繼續 適用 與否

구 분		계속 적용되어야 함	계속 적용되지 않아야 함	계		비 고
근 무 지	시	116(74.8)	39(25.2)	155(100.0)		x^2=.81747
	군	68(80.0)	17(20.0)	85(100.0)		df=1
	계	184(76.7)	56(23.3)	240(100.0)		sig=.36592
재 직 기 관	교 육 청	70(72.2)	27(27.8)	97(100.0)		x^2=1.84425
	학 교	114(79.7)	29(20.3)	143(100.0)		df=1
	계	184(76.7)	56(23.3)	240(100.0)		sig=.17445
경 력 연 수	5년이하	13(86.7)	2(13.3)	15(100.0)		x^2=5.5356
	6-10년	7(53.8)	6(46.2)	13(100.0)		df=3
	11-20년	53(73.6)	19(26.4)	72(100.0)		sig=.13652
	21년이상	111(79.3)	29(20.7)	140(100.0)		
	계	184(76.7)	56(23.3)	240(100.0)		
현 직 재 직 기 간	1년미만	56(72.7)	21(27.3)	77(100.0)		x^2=1.85455
	1-2년미만	54(78.3)	15(21.7)	69(100.0)		df=3
	2-3년미만	27(84.4)	5(15.6)	32(100.0)		sig=.60314
	3년이상	47(75.8)	15(24.2)	62(100.0)		
	계	184(76.7)	56(23.3)	240(100.0)		
직 위 (직 급)	학 교 장	73(82.0)	16(18.0)	89(100.0)		x^2=2.28516
	행정5-6급	57(73.1)	21(26.9)	78(100.0)		df=2
	행정7-8급	54(74.0)	19(26.0)	73(100.0)		sig=.31900
	계	184(76.7)	56(23.3)	240(100.0)		

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY