

석사학위논문

학교재정의 효율적 관리 방안에 관한 연구

- 제주도내 초·중·고등학교를 중심으로 -



제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

문 충 현

석사학위논문

학교재정의 효율적 관리 방안에 관한 연구

- 제주도내 초·중·고등학교를 중심으로 -



제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

문 충 헌

학교재정의 효율적 관리 방안에 관한 연구

- 제주도내 초·중·고등학교를 중심으로 -

지도교수 김 성 준

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2002년 1월 일



제주대학교 중앙도서관
제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

문 충 헌

문충헌의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2002년 1월 일

위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

목 차

* 국 문 초 록	v
제 I 장 서 론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
제2절 연구내용 및 범위	3
제3절 연구방법	4
제 II 장 학교재정의 이론적 배경	6
제1절 학교재정의 본질	6
제2절 선진 주요국의 학교재정 운영제도 고찰	11
제3절 선행연구의 고찰	16
제4절 연구분석의 틀 및 조사설계	19
제 III 장 학교재정 운영실태 및 문제점	22
제1절 학교재정 운영 실태	23
제2절 학교재정 운영의 문제점	43
1. 학교재정 제도 측면	46
2. 학교재정 관리·운영 측면	50
제 IV 장 학교재정의 효율적 관리 방안	59
제1절 학교재정 확보 방안 마련	59
제2절 학교재정 배분방식의 개선	67
제3절 학교교육계획과 학교예산의 연계 강화	73

제4절 학교 회계업무의 전산화	77
제5절 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 기능의 강화	79
제6절 학교 예산절감 방안 발굴 개선	84
제 V 장 결 론	92
참 고 문 헌	95
Abstract	99
【부 록】	102
설 문 지	103



표 목 차

〈표 1〉 연구분석의 틀	19
〈표 2〉 설문조사 대상 기관별 교육행정직 지방공무원 정원 현황	20
〈표 3〉 응답자의 재직기관별, 직급별, 경력년수별, 학급규모별 분포 ..	21
〈표 5〉 종래의 제도와 새로운 학교회계제도의 비교	28
〈표 6〉 학교예산의 구조	31
〈표 7〉 예산안의 심의·확정절차	34
〈표 8〉 학교회계 결산의 절차	37
〈표 9〉 학교예산의 재원	41
〈표 10〉 2001년 제주도교육청 예산규모	42
〈표 11〉 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인	43
〈표 12〉 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인과 직급간의 교차분석 ..	44
〈표 13〉 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인과 경력연수간의 교차분석 ..	45
〈표 14〉 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인과 학급규모간의 교차분석 ..	45
〈표 15〉 교육청 교육비특별회계 전입금이 학교재정 지원 정도	46
〈표 16〉 교육청 교육비특별회계 전입금 지원 정도와 재직기관간의 교차분석 ..	47
〈표 17〉 학교재정 배분 방식의 적정도	48
〈표 18〉 학교재정 배분 방식의 적정도와 재직기관간의 교차분석	48
〈표 19〉 학교교육계획과 학교예산의 연계 정도	50
〈표 20〉 학교교육계획과 학교예산의 연계정도와 재직기관간의 교차분석 ..	51
〈표 21〉 학교 회계업무의 전산화 수준	51
〈표 22〉 학교 회계업무의 전산화 수준과 재직기관간의 교차분석	52
〈표 23〉 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 적정도	53
〈표 24〉 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 적정도와 재직기관간의 교차분석 ..	54
〈표 25〉 학교 예산절감을 위한 노력의 정도	57

〈표 26〉 학교 예산절감을 위한 노력의 정도와 재직기관간의 교차분석	58
〈표 27〉 충분한 학교재정 확보 방안	59
〈표 28〉 충분한 학교재정 확보 방안과 재직기관간의 교차분석	60
〈표 29〉 충분히 배분되어야 할 교육비의 항목	60
〈표 30〉 합리적인 학교재정 배분 방식	67
〈표 31〉 합리적인 학교재정 배분 방식과 재직기관간의 교차분석	67
〈표 32〉 학교의 교수-학습활동비와 학생활동비의 지원 정도	68
〈표 33〉 학교운영비 배분과정	72
〈표 34〉 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안	73
〈표 35〉 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안과 재직기관간의 교차분석 ...	74
〈표 36〉 학교재정 관련 교사와 서무부와의 협조관계 정도와 재직기관간의 교차분석 ...	76
〈표 37〉 학교 회계업무 전산화 방안	77
〈표 38〉 학교 회계업무 전산화 방안과 재직기관간의 교차분석	78
〈표 39〉 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 강화 방안	79
〈표 40〉 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 강화 방안과 재직기관간의 교차분석 ...	80
〈표 41〉 학교 예산절감이 이루어져야 할 분야	85
〈표 42〉 학교 예산절감이 이루어져야 할 분야와 재직기관간의 교차분석	86

그림 목차

〈그림 1〉 연구 진행의 흐름도	5
〈그림 2〉 2001년도 제주도교육비특별회계 세입 예산구조	42
〈그림 3〉 표준교육비 구성도	70
〈그림 4〉 학교운영비 배분 모형	72

국 문 초 록

학교재정의 효율적 관리 방안에 관한 연구

본 연구는 2001년부터 새롭게 도입되어 시행되고 있는 학교예산회계제도의 내용과 지금까지의 단위학교 재정운영 실태 및 문제점을 분석하고 보다 효율적인 학교재정 관리 방안을 모색하고자 학교재정 제도적 측면과 관리·운영 측면의 변수로 구성된 분석틀을 가지고 연구하였다.

학교재정의 제도적 측면에서는 학교재정 확보 실태와 배분 실태에 대한 인식을 조사 분석하여 충분한 학교재정 확충과 교육활동을 수행하는데 필요한 표준교육 조건을 설정·운영하기 위한 재정지원 제도개선 방안 마련에 주안점을 두었으며,

학교재정의 관리·운영 측면에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계에 대한 인식, 학교 회계업무 전산화에 대한 의견, 학교운영위원회 예·결산심의 활동에 대한 인식, 학교예산 절감에 대한 의견을 조사 분석하여 효율적인 교육활동을 수행하는데 필요한 재정지원 방안 모색과 학교재정 관리·운영상의 제반 문제 발굴 해소에 주안점을 두었다.

본 연구를 수행하기 위한 방법으로는 크게 두 가지로, 하나는 학교재정의 이론적 모색을 위하여 문헌조사를 통한 이론 연구이며, 또 하나는 학교재정의 문제점과 대안을 모색하고 근거를 제시하기 위한 설문조사와 면담 그리고 행정경험에 의한 실증적 연구이다.

본 연구의 주요 구성내용과 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 학교재정의 이론적 배경을 교육재정의 본질과 선진국의 학교재정 운영제도, 선행연구의 분석 등을 통하여 고찰하였다.

둘째, 단위학교 예산회계제도의 도입배경과 과정, 주요 시행내용을 학교재정 운영 실태와 연계 분석함으로써 학교재정 운영상의 문제점을 도출하는데 준거자료로 활용하였다.

셋째, 본 연구에서 분석 제시한 학교재정 운영의 주요 문제점과 효율적 개선방안을 모색함에 있어서의 그 기본 방향은 당면문제를 해결하는데 두고 있으며, 전반적인 논의의 준거로서는 학교재정의 제도적 측면과 관

리·운영상의 측면으로 나누어 6가지 영역에 대한 문제점과 개선방안을 조사 분석하였다.

학교재정의 제도적 측면에서는 첫째, 열악한 학교재정 확보상의 문제가 학교재정 운영의 주요 문제로 도출되었다. 이 문제에 대한 개선 방안으로는 자치단체나 민간자본 확대 수입, 학교장에게 교육재정 확보책임 부여, 학교발전기금 조성제도 개선, 학교 자체재원 확보노력 전개, 단위학교에 등록금 책정권 부여 등의 방안이 제시되었다.

둘째, 학교재정 배분방식의 문제이다. 그 개선방안으로는 학교가 자율적으로 예산을 편성·운영할 수 있도록 목적지정 없이 표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분제의 시행을 모색하였고

학교재정의 관리·운영 측면에서는 첫째, 학교교육계획과 학교예산의 연계 부족이 주요 문제점으로 대두되었다. 연계 강화 방안으로는 학교교육계획 수립과 학교예산 편성시기 일치, 학교의 종합적인 장기계획 수립, 재정 관련 연수 기회 확대 및 참여의식 고양 등을 제시하였다.

둘째, 학교 회계업무의 전산화 문제가 학교재정 운영상의 제약요인으로 도출되었는데 학교회계 시스템인 학교 세입·세출에 대한 공동프로그램의 개발 보급 등이 개선방안으로 제시되었다.

셋째, 학교운영위원회의 예·결산 심의 활동상의 문제이다. 이를 해소할 수 있는 방안으로는 예·결산심의 위원의 자질향상, 예·결산심의의 과학화, 학교운영위원회의 의결기관화, 기타 학교운영위원회의 예·결산 심의 활동 관련 개선방안 등이 제시되었다.

넷째, 학교 예산절감 노력 소홀이 주요 문제 중에 하나로 도출되었는데 학교시설 및 물품의 효율적 관리 방안과 학교 인쇄물 제작비용 절감 방안, 재활용품 수집 및 재활용 방안, 학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감방안, 학교폐기물 처리 방법 개선 방안 등이 제시됨으로서 건전하고 합리적인 소비문화의 정착을 위하여 학교재정의 생산성 제고와 더불어 예산절감 등을 통한 학교 재정집행 효율화 방안을 발굴 개선하는 일이 학교와 교직원의 책무임이 강조되었다.

제 I 장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

우리는 교육을 통해서 미래를 준비하고 미래를 만들어 나가야 할 책임과 사명을 지니고 있으며 학생들이 저마다 지니고 있는 개성과 잠재능력을 꽃 피울 수 있도록 교육방법에서부터 교육환경에 이르기까지 개선하고 바꾸어 나가야 한다.

오늘날 선진 주요국들은 단위학교의 교육적 기능을 극대화하기 위해서 학교단위 경영 및 재정운영 제도를 적극적으로 도입하고 있다. 우리나라도 최근에 들어서 단위학교에 학교운영위원회를 도입하였고, 2001년도부터 학교예산회계제도를 실시함으로써 단위학교의 교육 효과성을 향상시키고 노력하고 있다. 또한, 그 동안에는 교육개혁을 통하여 단위학교의 자율성을 최대한 확보함으로써 수요자 중심의 열린교육 환경을 조성하고 학교재정을 확충하는데 많은 노력을 기울여 왔다.

학교재정의 자율성을 증대시킨다는 것은 학교장에게 재량권과 책무성을 함께 부여하는 것이라 할 수 있다. 학교장은 주어진 재량권을 활용하여 교직원의 교육활동을 적극적으로 지원하고 학교구성원과 지역사회의 요구를 수렴하는 예산안을 편성하며 집행할 책임을 지게되는 것이다. 이렇게 단위학교에서의 책임경영이 강조됨에 따라 학교재정이 갖는 기능이 크게 강화되고 있다. 학교의 특성에 따라 다양한 사업을 계획하고 집행하며 이에 대한 책임을 단위학교가 저야 하는 경영으로 학교경영의 방향이 바뀌어가고 있는 것이다.

그 동안 단위학교는 학교에서 자체적으로 사업을 계획하고 집행할 수 있는 기능이 크게 부족하였다. 외형적으로는 자율권을 부여하고 있지만 실질적으로는 재정지원이 적절히 이루어지지 않아 자체적으로 사업을 시행할 수 없었다. 1999년에 학교에 배분된 학교운영비 수준을 보면 1995년 한국교육개발원에서 산출한 표준학교운영비의 40%를 넘지 못하고 있다.¹⁾

1) 최준렬·곽영우, “전라북도 학교재정 배분모형 개발 연구,” 「전라북도교육청 전라북도 학교재정 배분모형 개발연구위원회」, 1999.를 인용한 최준렬, “학교재정의 효율적 운영방안,” 「한국교육재정경제학회 제28차 학술대회 자료집」, 2000. 9. 29, p. 1.

뿐만 아니라 학교장의 입장에서는 학교 재정관리의 어려움으로 효과적 투자에 문제가 있었고 학교운영위원회 입장에서는 학교재정 운영 흐름과악이 어려워 실질적 예산심의가 미흡하였으며 학부모 입장에서 보면 학교재정 형편을 알 수 없어 학교발전기금 조성 등에 불신원인으로 작용하였다. 또한, 교사들의 입장에서는 예산현황을 잘 몰라 교육과정운영에 필요한 적극적 예산요구를 기피하는 경향이 있었고 학교 행정실 담당 입장에서도 학교실정에 맞지 않는 여러 회계제도가 존재하여 교육활동 지원에 어려움이 있었던 것이 사실이다.

이러한 학교 재정활동에 있어서의 제반문제를 해소하기 위하여 2001년부터는 단위학교 재정운용의 효율화를 위한 학교예산회계제도가 설치·운영됨에 따라 지방재정교부금법 개정으로 확충된 예산을 학교운영비 편성 및 비 목적경비의 총액교부 등 단위학교의 자율성을 확대하는 방향으로 예산편성 할 수 있게 하고²⁾ 일상경비, 도급경비, 학교운영지원비 등 여러 회계로 나뉘어 관리되었던 경비도 통합되어 운영하게 되었다. 회계연도도 학년도와 일치되었고 예산배부방식도 일상경비와 도급경비의 구분 없이 표준교육비를 기준으로 총액배부 되게 되었을 뿐만 아니라 예산배부 시기도 학교회계연도 개시 전에 일괄 배부되게 되었다. 또한 세출예산도 재원에 따른 사용목적 구분 없이 학교실정에 따라 자율적으로 예산편성 할 수 있게 되었고 학교시설 사용료, 수수료 수입 등을 학교 자체수입으로 처리할 수 있게 되었다. 회계장부 관리에 있어서도 통합장부로 사용하게 되었고 회계집행 잔액은 자동적으로 이월할 수 있게 되었다.

이러한 학교예산회계제도 도입은 학교경영에 가장 큰 변화를 가져올 것이다. 행정청의 지침과 통제에 의해 수행되던 각종 활동이 학교의 독자적인 노력에 의해 추진하는 상황으로 변화되고, 교육계획과 예산편성, 예산집행과 결산 등이 학교 차원에서 독자적으로 수행되기 때문이다. 학교 교육활동을 활성화하고 교육목표를 달성하기 위한 전제조건은 학교재정의 효율적 관리이다. 재원이 적절히 지원되고 관리되지 않고는 원하는 교육을 수행하고 달성하기 어렵다. 이를 위해서는 교육담당자의 참여 속에 교육을 위한 예산편성과 집행이 이루어져야 하고, 재정관리가 효율적으로 이루어졌는가가 공개적으로 검토되어야 한다. 다시 말하면 감사나 장학지

2) 교육부, 2001년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성기본지침.

도의 차원을 벗어나 모든 사람들이 알고 확인할 수 있는 재정관리의 체제가 이루어져야 한다.³⁾

이러한 학교재정의 효율적 관리 필요성이 대두됨에 따라, 본 연구는 새로이 도입된 학교예산회계제도와 단위학교 재정 운영실태 및 문제점을 학교재정의 제도적 측면과 학교재정의 관리·운영 측면으로 나누어 분석한 후, 보다 효율적인 학교재정 관리 방안을 마련하는데 목적을 두어 첫째, 학교재정 확보 실태를 조사 분석하여 교육활동에 필요한 안정적인 학교재정 확보방안을 모색하고자 하였고,

둘째, 학교재정 배분 실태에 대한 인식을 조사 분석하여 교육활동을 수행하는데 필요한 표준교육 조건을 설정·운영하기 위한 재정지원 제도 개선방안 도출에 중점을 두었으며,

셋째, 학교교육계획과 학교예산의 연계에 대한 인식을 조사 분석하여 학교교육과정상의 교육활동과 학교예산의 연계를 통한 효율적인 재정지원 방안을 모색하고자 하였다.

넷째, 학교 회계업무 전산화에 대한 의견을 조사 분석하여 학교회계시스템인 학교세입·세출에 대한 공동 프로그램의 개발보급 방안에 주안점을 두었고,

다섯째, 학교운영위원회 예·결산 심의 활동에 대한 인식을 조사 분석하여 단위학교 재정계획의 수립, 그 운영 및 사업집행의 효과에 이르기까지 학교운영의 전체적인 면을 파악하고 예·결산 심의 활동의 타당성을 고취시키기 위한 합리적 방안 마련에 중점을 두었으며,

여섯째, 학교예산 절감에 대한 의견을 조사 분석하여 학교마다 재정절감 자구노력 분위기 조성하고 건전하고 합리적인 재정집행 문화 정착을 통한 학교재정의 생산성 제고 및 교육의 질 향상 방안 등을 제시하고자 하였다.

제2절 연구내용 및 범위

본 연구는 학교재정의 이론적 배경과 학교예산회계제도의 실태를 분석하고 학교재정의 문제점에 대한 효율적 관리 방안을 모색하는데 목적이

3) 최준렬, “현행 학교재무관리의 실태와 개선방안,” 「교육재정경제연구」, 제7권 제2호, 1999, p. 2.

있으므로 이러한 문제를 해결하고 연구목적을 달성하기 위하여 수행할 구체적인 연구내용 및 범위는 다음과 같다.

제Ⅱ장에서는 학교재정의 이론적 배경을 고찰하기 위하여 먼저 교육재정의 본질과 선진 주요국의 학교재정 운영제도, 선행연구에 대하여 고찰하고 연구분석의 틀을 설정하여 제시한다.

제Ⅲ장에서는 2001년부터 새로이 도입된 학교예산회계제도의 도입배경과 도입과정, 시행내용 등을 진단하고 본 제도와 현행 학교재정 운영실태를 비교 분석한 후, 앞으로 학교재정의 효율적 관리 방안을 마련하는데 준거로 삼기 위한 학교재정 운영상의 주요 문제점들을 도출하여 제시한다.

제Ⅳ장에서는 학교예산회계제도 하에서의 학교재정의 효율적 관리 방안을 모색하기 위하여 학교재정 확보 방안, 배분방식의 개선, 학교교육계획과 학교예산의 연계 강화, 회계업무 전산화, 학교운영위원회 예·결산 심의 활동 개선, 학교예산 절감 노력 강화 등을 주 연구대상으로 한다.

제3절 연구방법



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

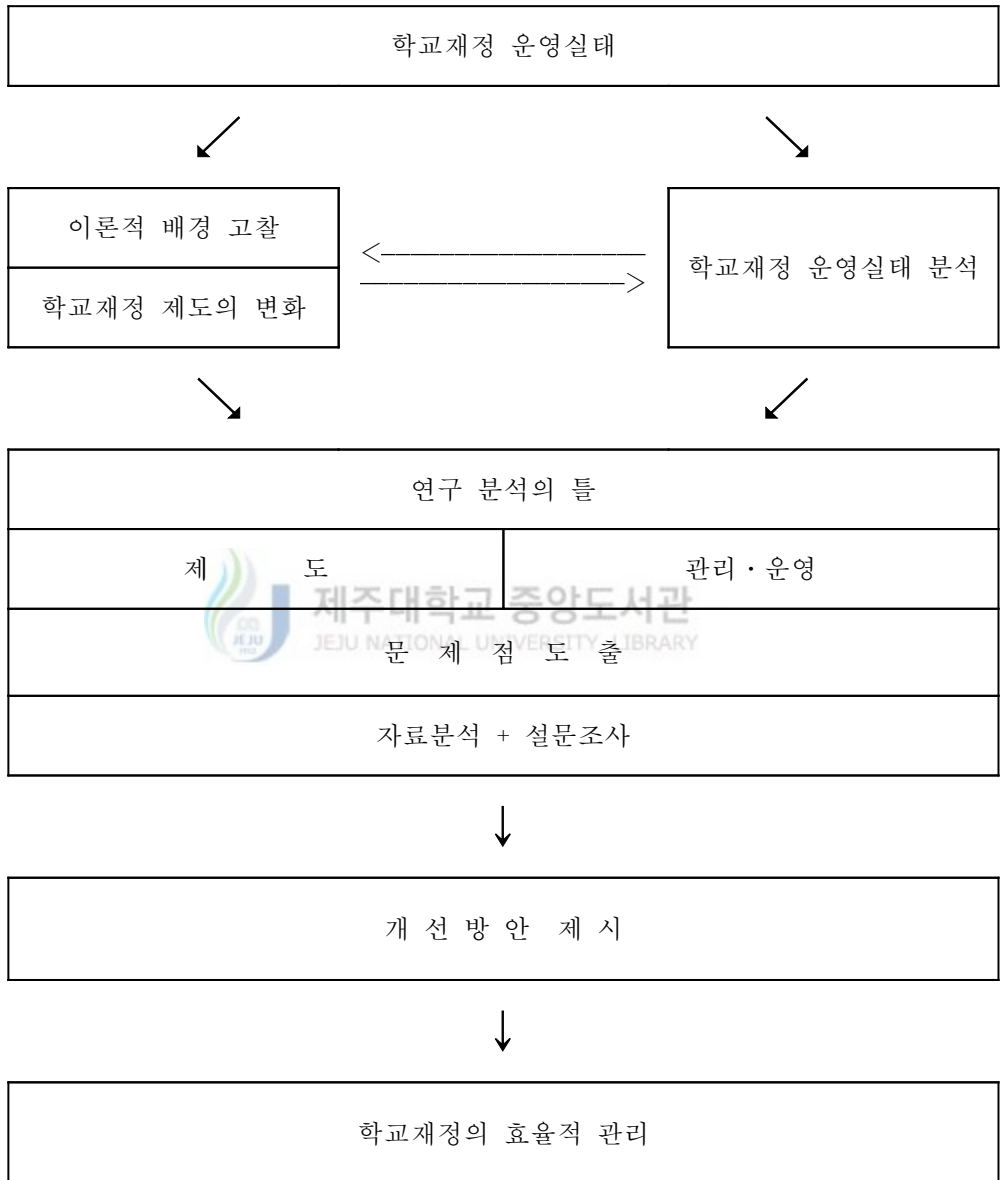
본 논문의 연구방법은 크게 두 가지로 하나는 문헌조사를 통한 이론 연구이며 또 하나는 설문조사와 면담 그리고 행정경험에 의한 실증적 연구이다. 첫째는 학교재정의 이론적 모색을 위한 문헌조사와 교육재정 정책에 관한 사례, 각급 학교 교육계획서, 교육청 공문서, 신문·잡지, 예·결산서 및 각종 교육재정 통계자료를 수집·비교·분석하였다.

둘째는 학교재정의 문제점과 대안의 모색을 위한 근거를 제시하고자 제주도내 초·중·고등학교 및 교육행정기관에 근무하는 교육행정직 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 학교재정 운영상의 문제점과 개선방안에 대한 의견을 조사·분석하였다.

셋째는 현직 교육행정공무원들과의 면담을 통하여 문헌 및 설문조사의 미비점을 보완하였다. 아울러 학교재정 업무를 담당한 경험을 토대로 객관적이고 현실적인 측면에서의 실증적인 연구로 학교재정의 효율적 관리 방안을 제시하고자 하였으며 연구진행의 흐름도는 〈그림 1〉과 같다.

<그림 1>

연구 진행의 흐름도



제II장 학교재정의 이론적 배경

제1절 학교재정의 본질

1. 교육재정의 의의

우리나라의 교육은 방대한 인적 자원과 물적 시설을 보유하고 있다. 이를 유지·관리하는데 만도 막대한 재정이 필요함은 물론이려니와 과대 규모의 학교와 과밀 학급을 축소 완화하여 양질의 교육을 보장하고 교원의 사기를 진작하여 교육의 효과를 제고하려면 계속적이고 안정적인 교육투자가 계속되지 않으면 안된다.

교육재정(educational finance)이란 교육을 위해 필요한 재원을 확보하여 관리 운영하는 일련의 활동이라고 정의할 수 있다. 이와 같은 개념의 정의에서 교육재정은 다음과 같은 조건을 수반한다.⁴⁾

첫째, ‘교육을 위한’ 것이기 때문에 교육재정은 교육 즉, 교수와 학습이라는 교육의 본질적 활용을 지원하기 위한 수단적 성격을 띤다. 여기서 교육이란 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위해서 영위되는 조직적, 체계적, 공공적인 공교육을 의미한다.

둘째, 교육재정의 양과 질은 어디까지나 ‘교육을 위해 필요한 것’ 즉 교육적 필요(educational needs)와의 함수관계로 파악되어야 한다.

현재의 교육수준에서 보다 적정하고 바람직한 교육의 양적 확대와 질적 향상을 기하기 위해 재원을 확보 운용하여야 한다. 양출·제입이라는 공경제의 일반원리가 공교육 활동을 영위하기 위한 교육재정에도 그대로 적용되어야 할 이유가 바로 여기에 있다고 할 것이다. 그러나 교육적 필요에 따른 재원의 확보는 국가나 지방자치단체 또는 사학재단 등의 재정능력, 따라서 국민이나 주민 또는 학부모의 경제적 능력을 도외시 할 수 없다는 제약이 있다.

셋째, 교육재정의 실질적 내용은 재원의 확보와 관리를 포함한 운용이다. 이는 일정기간을 단위(회계연도)로 하여 교육비의 수입과 지출에 관한 예산을 편성하여 집행하는 과정으로 구체화된다.

4) 남정걸, 「교육행정 및 교육경영」(서울 : 교육과학사, 2001), pp. 251-252.

2. 학교재정의 개념

학교재정은 학교가 교육활동에 필요한 경비를 조달하고 그것을 합목적적으로 관리·지출하는 경제 행위로서, 교육재정의 좁은 의미로도 사용된다. 이처럼 학교재정은 경제행위인 이상 수입과 지출이 있다. 따라서 학교재정은 예산의 형식으로 구체화된다. 즉, 경비조달에 관한 세입과 경비지출에 관한 세출로 구별된다. 세출예산은 회계절차에 의하여 집행되며, 그 결과를 결산하게 된다.

학교예산의 편성은 학교가 수행할 교육활동계획을 금액으로 표시한 계획을 작성하는 과정으로, 법령·조례·규칙 등과 교육청의 예산편성 지침 등에 의하여 합법적이고 합리적으로 편성되어야 한다. 특히, 학교교육계획과 긴밀한 관계를 유지하고 교직원들의 합당한 의견은 반영될 수 있도록 하여야 한다.⁵⁾



3. 학교재정의 특징

학교재정의 특징은 일반 교육재정의 특징을 크게 벗어나지 않으며 그 내용은 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 공경제 활동이다. 교육은 일시적이라든지, 당면한 필요에서라기보다는 현대국가의 주요한 기능과 역할의 하나로서 인식되어 왔다. 국가와 민족의 먼 장래에 있어서의 지속적인 발전을 전망하면서 사회전체의 복지를 위하여 특히 강조되고 있으며, 정치적인 중립과 자주성이 요청되고 있으므로 고도의 공공성이 있다고 하겠다.

교육의 역사를 살펴보면 항상 지배계급의 입장에서 교육이 시행되어 대체로 소수 특권계급 내지 지배계급의 이익과 직결되어 왔으나 오늘날에 있어서는 평등의 원칙에 의해서 교육재정은 일부 사회의 특권계급을 위해

5) 한국교육행정학회, 「교육재정론」(서울 : 하우, 1995), p. 356.

6) 한국중등교육협의회, 「경영편람」, 1985, pp. 78-80.

서 지출되는 것이 아니라, 모든 국민에게 골고루 혜택이 돌아갈 수 있도록 지출되어야 하므로 교육경비의 부담도 수익자 부담원칙에서 점차 조세에 의한 공비 부담원칙으로 옮겨가고 있다.

둘째, 학교재정은 학생들의 학습활동이나 수업의 목표를 달성하게 하는 수단이며 학교재정 그 자체가 목적이 될 수 없다. 즉 학교재정은 학교교육목표를 효과적으로 달성하기 위하여 인적, 물적 및 학교 교육환경 등의 제 조건을 정비하고 확립하는데 필요한 경비를 조달, 보관, 운용함으로써 학교교육목표를 달성할 수 있도록 하는 것을 직접적인 목표로 하고 있다. 그러므로 학교재정은 학교교육목표를 달성하기 위한 수단인 동시에 조장적인 성격을 가지고 있다.

셋째, 우리는 학교재정이 오랫동안 비생산적인 경비의 대표적인 예로 취급받아 왔음을 교육예산을 책정할 때마다 느껴왔다. 당시의 정책담당자들은 만일 교육비를 생산경비에 투입한다면 그 효과는 짧은 시일 내에 나타날 것이지만, 교육에 투자되는 효과란 회임기간이 길고 수량적으로 나타내기가 어려우므로, 이를 비생산적, 비경제적, 소모적 경비로 보아 온 것이다. 그러나, 근래에 와서 선진국에서는 고도의 경제발전이 고급인력의 양성으로 이루어진 것이라고 판단하고, 이러한 것이 교육의 힘에 의한 것으로 평가하여 인식되고 있으므로, 교육투자를 생산 및 경제발전을 위한 투자로 보게 되었다.

넷째, 일부 정책담당자들은 교육경비가 치안유지비나 방역비 또는 주택건설비 등과 비교할 때 상대적으로 긴급성이 뒤떨어진다고 말한다. 가령, 전염병의 만연을 방지하기 위해서는 환자의 격리수용, 방역주사의 실시, 해당지역에 대한 방역 등 긴급조치를 취하는 것에 동의한다.

그러나 교육비는 그러한 사태에 비해서 긴급성이 덜하기 때문에 정부의 예산 책정에 있어서도 우선 순위에서 밀려나는 경우가 생긴다. 따라서 교육비의 재원은 재량에 의해서 삭감하지 못하게 안정적으로 확보하는 법정교부율을 정하여 예산확보에 있어서 비긴요성 때문에 소홀히 취급당하는 일이 없도록 해야 한다.

4. 학교예산 제도의 유형7)

새로운 학교예산회계제도가 도입되기 이전의 학교예산제도는 일상경비, 도급경비, 학교운영지원비 등으로 나뉘어 편성되었다. 이 예산들은 품목별 예산제도(Line-Item Budgeting System)에 의해 편성·운용되었으나 2000년부터는 예산 편성체계가 기관별, 품목별 체제에서 사업별, 품목별 체제로 개편되어 편성·운용되고 있다.

학교예산회계제도 도입 이전의 품목별 예산제도는 지출대상을 인건비, 시설비, 운영비 등과 같이 품목별로 세분화하여 지출대상과 그 한계를 명확히 규정함으로써 예산집행에 있어 유용이나 부정을 방지하고자 하는 통제지향의 예산제8)로서, 세계에서 가장 많이 활용되고 있는 제도이면서도 가장 많은 비판을 받는 제도이기도 하다.

예산제도의 발달과정에서 통제주의 예산제도에 이어 제2단계에 속하는 성과주의 예산제도(PBS: Performance budget system)는 관리기능에 중점을 두고 있다. 따라서, 예산과목도 관리에 적합하도록 기능, 사업계획, 그리고 사업활동 또는 세부사업의 단계로 분류되고 있다. 그러나 예산은 통제기능도 아울러 수행하고 있기 때문에 집행감독에 편리하도록 종래의 조직별, 비목별 분류방식도 병행하고 있다. 또한 이 제도는 수단보다는 그 수단으로써 달성하려는 목표와 사업이 무엇인지를 표시하며, 이 목표와 사업을 수행하기 위하여 비용이 얼마나 소요되는지를 명백히 해준다. 따라서 성과주의예산제는 예산과목을 사업계획별, 활동별로 분류한 다음 각 세부사업별로 단위원가에 업무량을 곱하여 예산액을 표시하고, 그 집행의 성과를 측정, 분석, 평가하여 재정통제를 한다.9) 그러나 이 제도는 예산관리에 치중하기 때문에 계획을 소홀히 하는 단점이 있다.

기획예산제도(PPBS : planning-programming-budgeting system)는 장기적인 계획수립(planning)과 단기적인 예산 편성(budgeting)을 실행계획(programming)을 통하여 유기적으로 통합·연결시킴으로써 정책의 기획,

7) 공은배, 최상근, 한유경, 「학교재정 운영 개선방안」(서울 : 한국교육개발원, 1991). pp. 22-91.의 내용 재구성.

8) Allen Schick, *Budget Innovation in the State* (Washington D.C. : Brookings Institution, 1971), p. 16.

9) Frederick C. Mosher, *Program Budgeting : Theory and Practice* (Chicago : Public Administration Services, 1954), p. 81.

집행, 평가를 합리화하고 자원배분에 관한 의사결정을 합리적으로 일관성 있게 행하고자 하는 제도이다.¹⁰⁾ 이 제도는 성과주의 예산제도를 더욱 진전시킨 계획 중심주의를 도입함으로써 예산을 목적 중심으로 편성하려는 것이다.

영기준예산제(Zero-based budgeting system)는 예산편성시 전년도 예산에 구애받지 않고 모든 사업이나 활동에 대해 새롭게 검토하여 우선 순위를 설정한 후 이에 따라 자원을 배분하는 방식을 말한다.¹¹⁾ 비록 기획예산제도와 영기준 예산제도는 중앙집권식의 예산제도이지만 기획예산제도가 목적을 가장 최상위에 설정하고 예산의 전개는 하향식으로 실시하는데 비하여, 영기준예산제도는 하위에서부터 예산의 요청을 수집하여 감독자가 이를 정리하여 배열하고 다음 수준의 단계로 나아가는 상향식(bottom-up)의 제도라는 점이 특색이라고 볼 수 있다.

학교단위 예산제도(School-site budgeting)¹²⁾는 단위학교에서 교장이 예산과정의 중심적인 역할을 담당하는 분권화 된 예산제도를 의미한다. 교육청(구)의 예산이 정해진 공식 혹은 방식에 의해서 학교로 배분되고, 단위 학교의 의사결정자인 교장이 교사들과 학부모들의 협조 및 자문을 받아 학교교육비의 배분유형을 정하는 것이다. 많은 교육자들은 이 제도가 효과적인 학습을 지원하기 위한 교장의 역할을 증대시키는데 기여할 수 있다는 점에서 선호하고 있다. Firestone와 Wilson은 학교행정가들이 어떤 예산과정을 사용하는가는 학교의 분위기에 지대한 영향을 미칠 수 있다고 지적하였다. 즉, 학교행정가들이 학교교육비를 무엇보다도 교수-학습과정을 지원하기 위한 방향으로 공정하게 배분한다면 이러한 배분결과가 교사들 사이에서 수업에 대한 우선 순위가 타영역 보다 높다는 의미로 인식될 뿐 아니라 교사들의 수업에 대한 공헌도가 향상될 것이라고 주장하였다.

10) Charled J. Zwick, "Budgeting for Federal Responsibilities", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (September, 1968), p. 18.

11) Peter A. Pyhrr, "The Zero-Base Approach to Government Budgeting", *Public Administration Review* 37 (January/February 1977), p. 1.

12) J. W. Guthrie, *School Financ and Education Policy*, pp. 231-234 ; E. Kehoe, *Educational Budget Preparation*, pp. 162-165.를 인용한 공은배·최상근·한유경, 전계서, p. 34.

제2절 선진 주요국의 학교재정 운영제도 고찰

1. 선진 주요국 학교단위 재정운영의 주요 방향¹³⁾

1) 단위학교의 학교경영 및 재정권 강화

미국, 영국, 호주의 학교단위 경영 및 예산제도는 단위학교의 학생 성취도를 향상하기 위한 종합적인 교육개혁의 일환으로 추진되었다. 미국은 표준에 기초한 교육개혁으로서 주 정부에서 교육과정의 표준 제정, 학생의 성취도 평가, 책무성 체제의 관리 등을 담당하는 반면 단위학교는 학교의 인사, 재정, 관리 등에 대한 권한을 확대하고 있다. 영국은 1988년 교육개혁법의 제정으로 중앙정부에 교육과정의 제정, 학생 평가 실시, 단위학교 평가 등의 권한을 부여하는 반면에 단위학교의 학교운영 및 재정에 관한 권한을 크게 확대하였다. 호주에서는 교육과정과 학생 수행에 대한 표준의 제정, 학교단위정보체제의 설치 등과 함께 학교경영 및 재정의 분권화를 강화하고 있다.



2) 교육청과 단위학교간의 기능 재설정

학교단위의 경영 및 예산제도에서 교육청과 단위학교간의 기능설정이 중요하다. 미국에서는 학교단위예산제도를 운영하는 교육구에서 교육청과 단위학교간의 기능에 대해 체계적으로 정립되어 있지 않고 있다. 단위학교에 부여되는 학교경영 및 재정에 관한 권한도 상당히 제약되어 있다. 이는 미국의 단위학교 경영 및 재정운영제도에서 개선되어야 될 문제점으로 지적되고 있다. 영국에서는 교육개혁법을 통해서 교육청과 단위학교간의 기능을 분명하게 규정하였다. 학교단위 예산제도는 학교의 지방경영 정책으로 실시되어 교육청에서 담당하는 기능은 최소한으로 규정하고 학교에 관련된 대부분의 기능을 단위학교에 이양하였다. 이에 따라 교육구의 재정 중 80% 이상을 단위학교에 이양하여 단위학교가 실질적으로 학

13) 주철안, 「선진주요국의 단위학교 재정운영에 관한 연구」, 1997년도 한국학술진흥재단의 대학교수 해외파견 연구지원 연구결과, 2000, pp. 17-18.

교재정에 관한 권한을 행사할 수 있다. 호주에서는 주 정부에서는 교육과정 표준 및 평가업무를 관장한다. 다른 나라에서 볼 수 있는 교육구가 없기 때문에 주에서 단위학교에 교육재정을 직접 배분한다. 빅토리아 주에서는 총 교육재정의 87%를 단위학교에 총액 배정하여 단위학교에서 거의 전적으로 교육재정 권한을 행사할 수 있다.

3) 학교단위 예산제도의 확대

학교단위 경영 및 예산제도의 도입은 국가에 따라 서로 다른 방식으로 채택되었다. 미국에서는 아직 교육구 또는 주별로 학교단위경영 및 재정이 다양하게 도입되고 있다. 일부의 개혁적인 교육구 또는 주에서 학교단위경영 및 재정제도가 활발하게 시행되어 왔다. 이와 동시에 많은 주에서 표준에 기초한 교육개혁이 추진됨에 따라 주 수준에서도 학교단위 경영 및 재정제도의 도입을 준비하고 있다. 영국에서는 중앙정부에서 1988년에 교육개혁법을 통과시키면서 전국적으로 실시하였다. 영국에서는 교육개혁법의 통과 이후에 학교단위경영 및 예산제도가 의욕적으로 실시되고 있다. 호주에서는 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 교육행정의 분권화가 추진되어 왔다. 호주에서 가장 적극적으로 학교단위경영 및 재정제도를 실시하고 있는 빅토리아 주에서는 교육위원회의 보고서를 통해 단위학교에 대한 재정자원의 급격한 변화를 방지하기 위해 학교단위 예산제도의 점진적인 실시를 권고하고 있다.

4) 단위학교에 대한 종합적인 재정배분 공식의 운용

단위학교에 재정을 배분하는 공식은 미국, 영국, 호주의 경우 공통적으로 기본적인 (가중)학생 수에 따른 경비 지원, 학생의 필요(장애아, 특별한 학습의 필요, 가정환경 등에 따른 필요 등), 학교의 특수 요인(건물, 위치, 유지비 등), 교과과정 운영에 따른 경비와 같은 다양한 요인을 감안하여 작성되었다. 특히 호주의 경우에는 학습단계별로 최선의 교수활동과 교육과정 표준에 도달하는데 필요한 재정자원을 결합시키고자 하였다. 여러나라의 단위학교에 대한 재정배분 공식은 교육적 효과성, 공정성, 효율성 등을 충족시키기 위해 정교하고 종합적으로 구성되어 있다.

5) 학교단위 재정운영에 대한 평가 실시

학교단위재정제도의 운영에 대한 평가를 통해서 제도의 문제점과 효과를 분석하고 이를 개선하는데 활용한다. 학교단위재정제도에 대한 평가결과는 다음과 같다.

첫째, 공정성 측면에서는 재정배분 공식을 통해서 확보하고 있다.

둘째, 투명성의 측면에서는 단위학교에 대한 배분 공식에 따라 재정을 지원하기 때문에 비교적 높다.

셋째, 효과성의 측면에서는 아직 뚜렷한 결과는 나타나고 있지 않다. 교육적 효과성은 장기에 나타나며 재정운영 방식의 변화 이외에도 다른 요인들에 의한 영향이 크게 미친다는 점들이 감안되어야 한다. 특히 호주의 빅토리아 주에서는 교육적 효과성에 최우선을 두고 있다. 학교단위경영 및 재정제도의 운영과 함께 교육과정 표준 제정, 학생평가, 학교개혁 모형의 개발 및 활용 등 종합적인 교육개혁이 추진됨으로써 장기적으로 교육적 효과성이 나타날 것으로 전망된다.

넷째, 효율성의 측면에서는 향상되는 것으로 나타난다. 학교단위에 재정을 충액 지원함으로써 학교의 교육적 필요에 따라 자원을 신축적으로 활용함으로써 효율성이 향상되고 있다.

2. 우리나라의 학교단위 재정운영에 대한 시사점¹⁴⁾

1) 학생의 성취도 향상

단위학교의 본질적인 기능은 높은 수준의 교수학습활동을 통한 학생의 학습 극대화에 있기 때문에 학교단위경영 및 재정운영의 목표는 여기에 초점을 두어야 한다. 따라서 학교단위경영 및 재정제도 도입은 일차적으로 학생의 학습성과를 향상하는데 두어야 한다. 이를 위해서 단위학교에 대한 재정 배정공식은 학생의 학습단계에 따른 최상의 교육방식과 교육과정 표준을 달성하는데 필요한 자원을 결합하여 작성되어야 할 것이다.

14) 주철안, 전게서, pp. 18-19.

2) 교육청과 단위학교간의 기능 재설정

시·도교육청과 단위학교간의 기능이 체계적으로 설정되어야 한다. 학교단위경영 및 재정운영제도가 도입될 때 시도교육청의 기능이 약화되거나 필요 없는 것으로 오해될 수 있다. 단위학교의 기능 활성화를 위해서 교육청의 기존 기능 중에서 단위학교의 인사, 재정, 교육과정 운영 등의 권한은 단위학교에 배분한다. 반면에 교육청에서는 단위학교에 대한 지원 기능으로서 단위학교에서 다룰 수 없는 새로운 기능(인사 및 재정에 관한 정보 제공, 단위 학교의 평가, 단위학교의 책무성 체제 관리 등)을 담당하게 된다.

3) 학교단위 경영 및 재정제도의 점진적인 도입

단위학교의 자율적인 운영이 가능하도록 단위학교의 인사, 재정, 교육과정 운영 등의 권한을 확대한다. 단위학교에 대한 재정 자원의 급격한 변화를 경감시키기 위해서 학교단위 경영 및 재정제도는 점진적으로 실시한다. 영국, 호주에서와 같이 학교재정의 80% 이상을 단위학교에 배분하는 목표년도를 설정하여 시행년도부터 매년 연차적으로 배분비율을 상향해 나갈 수 있다.

4) 합리적인 재정배분 공식의 설정

단위학교에 대한 재정배분 공식은 기준이 되는 학생에 대한 기본적인 배정액, 학년별 또는 학습단계의 차이, 개별학생의 특별한 필요(장애아, 특별한 학습의 필요, 가정환경 요인), 단위학교의 특수요인(위치, 건물, 유지비 등), 교육과정 운영에 따른 경비 등을 감안하여 종합적으로 작성한다. 이외에도 재정 배정공식을 작성할 때 교육적 고려의 최우선, 효과성, 효율성, 공정성, 투명성, 책무성 등의 여러 요인이 감안되어야 한다.

5) 종합적인 교육개혁의 추진

단위학교의 교육적 효과성을 향상시키기 위해서 학교단위경영 및 재정 제도를 실시할 뿐만 아니라 단위학교의 총체적인 역량을 강화할 수 있는 교육개혁 조치들을 종합적으로 실시해야 한다. 이와 같은 교육개혁 조치에는 교육과정 표준의 제정, 정기적인 학생 성취도 평가, 종합적인 교원정책(교원 능력개발, 승진경력 단계화, 보수, 교원 평가 등), 학교운영위원회의 성공적 정착, 학부모 및 지역사회 등과의 긴밀한 협력 등이 포함된다.

6) 학교경영 및 재정운영 평가를 위한 교육정보체제 구축

단위학교, 교육청, 교육부 등 유관기관을 연결한 교육정보체제를 구축하여 교육관련 기관들간의 각종 정보를 저장하고 활용한다. 학교경영을 위한 교육정보체제에는 학생, 교직원, 학생의 성취도, 교육과정 운영, 최선의 교수학습방법, 교직원 연수 프로그램, 단위학교 재정 등 교육에 관련된 각종 자료를 축적하고 단위학교, 교육청 등 어디에서나 필요에 따라 활용할 수 있게 한다. 동 정보체제를 통해서 단위학교는 학교운영에 필요한 각종 인사, 교육과정, 재정 등의 정보를 사용하며, 교육청은 단위학교의 운영 실태를 파악하고 평가함으로써 단위학교의 책무성 확보에 활용한다.

7) 학교공동체 구성원들의 전문성 및 능력개발

학교단위 재정제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 단위학교에 근무하고 있는 교직원들의 지속적인 전문성과 능력의 함양이 필수적이다. 이를 위해 교직원들에 대한 체계적인 현직교육 및 연수에 대한 투자가 필요하다. 이러한 연수에서는 교육과정의 탄력적인 운영에 따라서 새로이 가르쳐야 되는 교육과정에 대한 지식과 기술, 학교단위 예산제를 운영하는데 필요한 전문성, 정보체제를 활용하는데 필요한 전문성을 개발한다. 이외에도 학교운영위원회에 참여하는 학부모위원을 포함하여 학교의 교수활동에 관심을 갖고 있는 학부모, 지역사회 인사들의 지원과 협력을 얻기 위한 교육 활동도 중요하다.

제3절 선행연구의 고찰

우리나라에서 교육재정에 관한 선행연구는 교육재원의 확충, 교육비분석 및 적정규모산출, 교육재정 배분모형 설정 및 실태분석, 교육재정제도 및 운영에 관한 연구 등 다각적인 측면에서 다양하게 수행되어 왔다.

교육재정과 맥락을 같이할 수 있는 학교재정에 관한 연구도 이에 발 맞추어 학교재정의 확보, 학교단위 예산제도·재정제도분석, 학교재정운영의 효율화 방안 등 여러 측면에서 연구되어 왔으나 지금까지의 연구는 2001년부터 새로이 도입되어 시행되고 있는 「학교예산회계제도」 이전의 연구들이다.

즉, 학교재정이 일상경비, 도급경비, 학교운영지원비, 학교발전기금 등 여러 가지 경비로 관리 운영되고, 경비별 회계연도도 다를 뿐만 아니라 각 경비에 적용되는 법규가 서로 다르고, 회계장부도 통합되지 않았던 2001년 전의 연구 결과였다.

1990년대 초반부터 지금까지 수행되어온 「학교예산회계제도」 이전의 학교재정에 관한 주요 선행연구들을 고찰해 보면 공은배·최상근·한유경¹⁵⁾은 학교재정 운영 개선방안 연구에서 학교교육계획과 학교재정의 연계 관계와 학교재정 규모 및 운영실태의 종합 분석, 학교재정과 교육성과의 관계 분석, 학교재정의 운영이 교육재정 체제에 주는 시사점 추출 등을 통하여 학교재정 규모의 증대, 지방교육재정의 배분제도 개선, 학교교육계획과 재정계획과의 연계 강화, 단위학교 재정운영의 자율성 제고 방안 등을 제시하였다.

곽형순¹⁶⁾은 현행 단위학교 재정의 운영·관리 실태 및 지금까지 단위학교에서의 재정확보를 위한 노력의 실상을 분석하여 향후 단위학교 재정확보 방안과 실천가능성을 타진하고 단위학교 자체의 재정을 확보하는데 필요한 기초자료를 획득하기 위하여 학교재정 확보 방안에 관한 연구를 수

15) 교육부·한국교육개발원, 전게서.

16) 곽형순, “학교재정 확보방안에 관한 연구”, 충남대학교 석사학위논문, 1997. 4.

행한 결과 학교실적별 상응지원금 제도 도입, 학교운영위원회 찬조금 활성화, 단위학교 교육시설 활용을 통한 재정 확보, 육성회비 한도액의 상향 조정, 학교채 발행 등을 개선 방안으로 제시하였다.

주철안¹⁷⁾은 학교단위예산제도에 대한 연구에서 미국의 학교단위예산제도 운영실태와 개선방향을 검토하고 우리나라 단위학교 재정운영의 실태를 진단하여 이의 개선방안을 탐색하고자 학교예산의 편성과 심의, 학교예산의 집행, 학교예산의 결산과 회계검사, 학교교육비 재원의 부족과 자체재원의 미약, 교육활동에 대한 직접 투자비용의 미흡, 단위학교 예산과정의 비합리성 등의 문제점 등을 도출 분석한 결과 적정 수준의 재원 확보, 학교단위 재정과정의 합리화, 단위학교 재정권한 확대, 영기준 예산제도 도입을 통한 단위학교 예산제도의 개선, 학교단위예산제의 점진적 도입 등의 개선방안을 제시하였다.

송기창¹⁸⁾은 교육재정 확충의 책임소재를 밝힘으로써 단위학교의 교육재정 확보에 관한 역할을 분명히 하고, 이제까지의 단위학교 재정확충 실태 및 문제점을 고찰한 후 학교운영위원회 설치를 비롯한 일련의 제도적 변화가 단위학교의 교육재정 확보 책임에 미치는 영향을 전망해 보았다. 그리고 단위학교가 주도적으로 교육재정을 확충할 수 있도록 하는 제도적 전제조건을 검토하고 단위학교 재정확충 방안을 모색함으로써 단위학교의 교육재정 책임증대와 그 대응방안을 제시하였다.

이두휴¹⁹⁾는 초·중등학교 예산제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구에서 우리나라 학교 예산관리의 체계, 학교예산의 운용과 문제점, 학교회계의 설치에 따른 향후 과제를 도출해 냄으로써, 우리나라 학교예산제도의 효율적 운영방안을 단위학교 재정운영의 효율성에서 찾고자 하였다.

우인상²⁰⁾은 학생 1인당 초·중등 공교육비 지출규모를 설립별, 학교급

17) 주철안, “학교단위 예산제도에 대한 연구,” 「교육행정학연구」, 제15권 제1호, 1997. 4.

18) 송기창, “단위학교의 교육재정 책임증대와 그 대응방안,” 「교육행정학연구」, 제16권 제2호, 1998. 7.

19) 이두휴, “초·중등학교 예산제도의 문제점과 개선방안,” 「논문집」, 제14집 제1권, 여수대학교, 1999.

별, 성질별로 나누어 그 변화추이와 결정요인을 살펴봄으로써, 지방교육재정 지출상의 특징 및 구조를 이해하고 개선점을 파악하고자 초·중등 공교육비 지출규모의 변화추이와 결정요인을 분석하였다.

박형완²¹⁾은 초·중학교의 학교재정의 성질별, 재원별, 학교당 경비 수입·지출구조, 학교교육계획과 재정과의 연계, 예산편성 과정의 참여도, 학교경비의 효율적 집행, 학교시설 및 물품의 활용·관리, 학교재정 운용평가 등을 통하여 학교재정의 운영실태를 학교재정 규모가 결정되는 과정에서부터 단위학교재정의 운영실태에 이르기까지 상세하게 밝혀 이로부터 제기되는 문제점과 개선방안을 분석하였다.

공은배²²⁾는 학교단위 재정제도 분석 연구에서 초·중등학교 재정운영과 관련하여 총액배분제를 비롯하여 학교단위 재정제도와 운영현황, 학교예산 회계제도, 예산총액 배분, 학교재정 배분방식의 정형화, 학교단위 예산편성 방법, 학교운영위원회 활동 등 학교단위 재정제도에 관한 사항을 고찰하여, 궁극적으로 학교단위 재정운영 모형의 개발과 함께 우리나라 학교단위 재정운영에 관한 논의를 전개하여 학교단위 재정제도의 확립을 위한 시사점을 제시하였다.

이러한 기존의 선행연구에서 볼 수 있듯이 학교재정에 관한 연구는 주로 종래의 제도하에서 수행한 것이 대부분이며, 2001년부터 새로이 도입되어 시행되고 있는 「학교예산회계제도」를 대상으로 연계하여 수행된 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 현행 제도의 분석을 토대로 한 학교재정의 효율적 관리방안의 연구가 시도될 필요가 있음을 시사 받을 수 있다.

20) 우인상, “초·중등교육비 지출규모의 변화추이와 결정요인 분석,” 「교육행정학연구」, 제18권 제2호, 2000.

21) 박형완, “학교교육재정의 운영실태와 개선 방안에 관한 연구”, 한국외국어대학교 석사학위논문, 2000. 8.

22) 공은배, “학교단위 재정제도 분석연구”, 중앙대학교 박사학위논문, 2000. 12.

제4절 연구분석의 틀 및 조사설계

1. 연구분석의 틀

본 연구는 제주도내 초·중·고등학교를 중심으로 학교재정에 대한 구체적인 운영실태와 문제점을 파악하고 개선방안을 알아보기 위하여 학교 재정 제도적 측면과 관리·운영 측면의 변수로 구성된 분석틀 <표 1> 을 가지고 연구하고자 한다.

학교재정의 제도적 측면에서는 학교재정 확보 실태와 배분 실태에 대한 인식을 조사 분석하여 충분한 학교재정 확충과 교육활동을 수행하는데 필요한 표준교육 조건을 설정·운영하기 위한 재정지원 제도개선 방안 마련에 주안점을 두었으며,

학교재정의 관리·운영 측면에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계에 대한 인식, 학교 회계업무 전산화에 대한 의견, 학교운영위원회 학교예·결산 심의 활동에 대한 인식, 학교예산 절감에 대한 의견을 조사 분석하여 효율적인 교육활동을 수행하는데 필요한 재정지원 방안 모색과 학교회계시스템 개발 보급, 학교의 종합적인 장기계획 수립, 예·결산 심의의 과학화, 학교시설·물품관리 개선 등 학교재정 관리·운영상의 제반 문제 발굴 해소에 주안점을 두었다.

<표 1> 연구분석의 틀

대 상	분 석 요 소
학교재정 제도측면	학교재정 확보 실태
	학교재정 배분 실태
학교재정 관리·운영측면	학교교육계획과 학교예산의 연계에 대한 인식
	학교 회계업무의 전산화에 대한 의견
	학교운영위원회 학교예·결산 심의 활동에 대한 인식
	학교예산 절감에 대한 의견

2. 조사설계 및 내용

학교재정의 운영실태와 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하기 위하여 제주도내 초·중·고등학교 교육행정공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

설문조사는 학교재정에 대한 전문서적과 선행연구 등을 참고하고 본 연구자가 학교재정을 담당할 경험을 바탕으로 질문지 초안을 작성하여 조사의 신뢰성·타당성을 높이기 위한 예비조사를 실시하고 수정·보완하였다.

설문조사는 제주도내 교육행정기관 예산·회계 담당부서와 각급학교에 근무하는 교육행정직 지방공무원 402명을 모집단으로 하여, 2001년 11월 12일부터 11월 17일까지 300매를 배부하여 237매를 회수(회수율 79%)하였고 자료로서 가치가 없는 2매를 제외하고 총 235매의 조사자료를 가지고 분석을 실시하였다.

조사결과의 분석은 SPSSWIN 통계패키지를 사용하였고, 빈도분석을 활용하여 일반적인 응답결과를, 각 문항에 대해 주요변수로 둔 재직기관과 재직년수 및 직급에 따라 교차분석(crosstabulations)을 실시하고 집단간 의미성을 알아보고자 하였다.

〈표 2〉 설문조사 대상 기관별 교육행정직 지방공무원 정원 현황

기 관 별	4-5 급	6급	7급	8-9급	계
도교육청	9	9	5	1	24
지역교육청	3	12	11	6	32
초등학교	·	16	99	47	162
중 학 교	·	38	15	43	96
고등학교	12	25	20	26	83
특수학교	·	1	3	1	5
계	24	101	153	124	402

※ 제주교육통계연보 2001, p. 34-35 ; 사립중·고등학교 사무직원 현황

※ 도교육청과 지역교육청은 예산·회계업무부서의 교육행정직 공무원 정원임

(도교육청 : 기획재정과, 학교운영지원과, 지역교육청 : 관리과 서무, 관리, 경리담당부서)

응답자의 재직기관별, 직급별, 경력년수별, 학급규모별 구성분포는 <표 3> 과 같다

<표 3> 응답자의 재직기관별, 직급별, 경력년수별, 학급규모별 분포

구	분	빈 도(명)	비 율(%)
재직기관별	도교육청	24	10.2
	지역교육청	29	12.3
	초등학교	77	32.8
	중 학 교	48	20.4
	고등학교	54	23.0
	특수학교	3	1.3
	계	235	100
직 급 별	행정4-5급	16	6.8
	행정6급	87	37.0
	행정7급	82	34.9
	행정8-9급	50	21.3
	계	235	100
경력년수별	5년이하	33	14.0
	6~10년	69	29.4
	11~20년	53	22.6
	21~30년	68	28.9
	31년이상	12	5.1
	계	235	100
학급규모별	12학급이하	65	27.7
	13-23학급	58	24.7
	24-35학급	46	19.6
	36-48학급	11	4.7
	49학급이상	2	0.9
	계	182	77.4
	교 육 청	53	22.6
	합 계	235	100

제Ⅲ장 학교재정 운영실태 및 문제점

교육인적자원부는 지방교육재정 효율화와 단위학교 재정운영체계 개선을 위한 노력을 계속해 왔다. 1991년부터 도입한 지방교육재정교부금 총액배분제도는 상당히 획기적인 것이었으며, 1996년부터 모든 초·중·고등학교로 확대한 도급경비제도도 자율적인 재정운영에 적지 않은 기여를 하였다. 5.31 교육개혁안에 따라 단위학교에 학교운영위원회를 설치하도록 하고, 학교운영위원회에 대하여 학교발전기금을 조성·운용하도록 한 것도 단위학교 재정운영 체제의 변화를 앞당긴 조치로 평가된다. 특히, 1998년부터 세 차례에 걸쳐 실시된 지방교육재정 실무자를 위한 워크숍은 지방교육재정 관계자들의 의견을 수렴하고 개선방안을 마련하는 기초가 되었다.²³⁾

1999년 정기국회의 심의를 거쳐 2000년 1월 28일 공포된 초·중등교육법 개정법률에 의한 학교회계의 내용을 살펴보면, 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교회계를 설치하되 회계연도를 학년도와 일치시키고, 예산배부 방식을 일상경비와 도급경비의 구분 없이 표준교육비를 기준으로 총액배부하며, 예산배부 방식도 학교 회계연도 개시 전에 일괄 배부하게 하였다.

세출예산안 편성에 있어서도 재원에 따른 사용 목적 구분 없이 학교 실정에 따라 자율적으로 세출예산안을 편성하게 하고, 학교시설 사용료·수수료 수입 등도 학교 자체 수입으로 처리할 수 있게 하였을 뿐만 아니라 회계장부 관리도 통합장부를 사용하고 연도말 집행잔액도 다음연도로 이월하여 사용할 수 있게 하였다.

이렇게 새로운 학교예산회계제도가 도입되어 시행됨으로써 각급 학교에서는 학교의 자율적 재정운영을 통해 다양한 교육활동을 효과적으로 지원하고, 학교교육의 질적 수준을 높일 수 있게 됨에 따라 본 장에서는 학교

23) 교육인적자원부는 지방교육재정 실무를 대상으로 하는 워크숍을 세 차례 실시한 바 있다. 제1회 지방교육재정 실무자 워크숍은 1998년 5월 경기도 교육청 주관으로 지방교육재정 절약 효율적 운영방안에 대하여, 제2회 워크숍은 인천광역시 교육청 주관으로 1998년 11월 줄어든 교육예산에 대한 지방교육재정의 효과적 대응 수범사례에 대하여, 제3회 워크숍은 서울특별시교육청 주관으로 단위학교 재정 효율화 방안 연구사례에 대하여 실시하였다. (송기창, 학교회계제도의 운용방향과 발전과제, p. 25.)

예산회계제도의 도입배경과 도입과정, 운영내용에 관한 사항 등을 연계하여 분석함으로써 과거에서부터 현재까지 시행되고 있는 학교재정 운영 실태를 파악하고, 2001년부터 새롭게 시행되고 있는 학교예산회계제도하에서의 학교재정 운영상의 주요 문제점을 도출하여 개선방안을 마련하는데 준거자료로 활용하고자 한다.

제1절 학교재정 운영 실태

1. 과거의 학교재정 운영실태와 학교예산회계제도의 도입 배경

과거에도 학교재정 운용상의 여러 문제점을 해결하고 단위학교 재정운용의 자율성과 효율성을 신장시키기 위하여 도급경비제 확대실시 및 교육비특별회계와 학교운영지원회계의 통합 운영 등 여러 가지 시도가 이루어져 왔다. 하지만 도급경비제의 확대실시는 회계처리의 간소화에는 어느 정도 기여했다고 볼 수 있지만 도급경비 중 비목적 경비의 영세성 등으로 인해 자율성 확대라는 측면에서는 그 효과가 미미하다고 할 수 있겠다.

또한 교특회계와 학교운영지원회계의 통합운영의 경우에도 예산편성시 재원을 구분하고 있고 적용되는 지침 및 회계연도가 회계별로 서로 상이하여 완전한 통합예산이라고 하기보다는 예산서상의 단순한 물질적 통합에 지나지 않는다고 할 수 있다.

이렇게 단위학교 재정운영이 별도의 지침에 의해 별도의 회계로 관리 운영되었던 가장 근본적인 이유는 단위학교 재정운영에 적합한 예산회계의 틀이 제도적으로 정비되어 있지 않는데 있었다 하겠다.

학교예산회계를 규율하는 법률에는 예산회계법, 지방재정법 등이 있으나 이는 국가나 지방자치단체 등 일반행정기관의 예산회계제도를 규율하는데 적합한 법률이고 단위학교의 예산이나 회계를 규율하는 데는 보완되어야 할 부분이 많다고 할 수 있다. 공립학교의 재정을 규율하는 지방재정법에 따르면 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하며, 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.²⁴⁾ 또한 지방(교

24) 지방재정법 제29조.

육)자치단체의 장 또는 보조기관은 그 관할에 속하는 지방(교육)자치단체의 모든 수입을 지정된 수납기관에 납부하여야 하며 이 법 또는 다른 법률에 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 안 된다.²⁵⁾ 공립학교에서 수납한 수험료나 수업료, 사용료 등을 교육청금고에 납입하는 것은 이러한 법령에 의해서다. 또는 학부모가 교육과정운영과 관련하여 부담하는 경비도 모두 교육청금고에 납입한 후 사용하여야 한다. 그러나 이러한 원칙들은 학교기관과 같은 소규모의 재정운영단위에 엄격하게 적용하기에는 불합리한 면을 많이 가지고 있었다.

이러한 배경 하에 교육인적자원부에서는 단위학교의 재정을 통합적으로 운영할 수 있도록 제도적인 틀과 학교현실에 맞는 예산회계규정을 마련하는 방안으로 현재 시행되고 있는 학교회계의 설치를 추진하게 되었다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 학교예산회계제도가 도입되기 이전에는 국·공립 초·중·고등학교의 경우 학교를 운영하는데 소요되는 재정이 여러 가지 경비로 관리·운영되었다.

〈표 4〉 과거의 학교재정 운영

자금의 구분	회계연도	회계장부	예산서 작성여부	적용법규
일상경비	1. 1 - 12. 31	현금출납부 지급내역부	배부목적에 따라 집행	시·도교육비특별회계 재무회계규칙
도급경비	1. 1 - 12. 31	도급경비 정리부	도급경비집행계획서 수립	도급경비사무처리규칙
학교운영지원비 (육성회비)	3. 1 - 2월말	현금출납부 세입부 세출부	학교운영지원(육성)회계 예산서 작성	학교운영지원회계 관리요령
학교발전기금	3. 1 - 2월말	학교발전기금 출납부	학교발전기금운용계획서	학교발전기금의 조성·운 용 및 회계관리에 관한 규칙
시·군 및 자치구 교육경비 보조금	1. 1 - 12. 31	별도 장부	보조목적에 따라 집행	시·군및자치구의 교육경비 보조에 관한 규정

자료 : 교육부·한국교육개발원, 학교회계 길잡이, 2000.

25) 지방재정법 12조.

교직원 인건비와 교육부(교육인적자원부)나 교육청이 지원하는 보조금은 일상경비로, 일반운영비는 도급경비로 배부되어 각각 별도로 관리되었다. 중·고등학교에는 학부모회규약에 근거하여 징수하는 학교운영지원비가 별도로 관리되었고 학교발전기금은 학교운영위원회가 기금 조성과 운영을 주관하고 있었다. 이외에는 자치구나 시·군에서 개별학교로 지원되는 교육경비보조금도 별도로 운영되었다.

이들 재원은 별도로 관리될 뿐만 아니라 각 경비에 적용되는 법규가 서로 달라 학교 현장에서 학교재정이 교육과정을 효과적으로 지원하는데 많은 어려움을 초래하였다. 전라북도교육청이 조사한 바에 따르면 학교재무관리를 규정하고 있는 법과 규정이 18종이나 되었다. 이렇게 학교재정이 복잡하게 운영됨으로 인해서 예산운영, 회계업무처리 등 학교운영에 많은 어려움이 있었다.

학교 운영을 책임지는 학교장의 입장에서 보면 학교의 재정이 여러 개의 장부로 나뉘어 관리됨으로 인해서 재정의 수입 지출 현황을 적기에 파악하기 어렵기 때문에 필요한 재정을 효과적으로 쓰는 것이 쉽지 않았다. 학교예산을 심의하는 학교운영위원들도 학교재정 운영의 흐름을 파악하는 것이 어려워 실질적인 예산심의가 이루어지지 못할 뿐 아니라 학교를 지원할 수 있는 방안에 대하여 적절한 대안을 찾기가 쉽지 않았다.

학부모의 입장에서 학교의 재정이 어려운지 넉넉한지를 쉽게 알 수 없어 학교발전기금 조성을 둘러싸고 생길 수 있는 불신의 한 원인으로 작용하기도 했다. 학생들을 직접 가르치는 교사들은 학교예산현황 및 그 운영에 대해 잘 알 수가 없어 학교예산 담당 부서에 교육과정 운영에 필요한 예산을 적극적으로 요구하는 것이 어려웠다. 학교재정을 집행하는 학교행정담당자들도 복잡하고 분리되어 있는 회계체도로 인하여 학교운영을 효과적으로 지원하는데 어려움을 겪고 있었다.

이와 같이 학교재정이 여러 가지 경비로 나뉘어 각기 다른 지침에 의해 관리되는 방식으로는 교육과정 운영과 교수학습활동을 학교재정이 효과적으로 지원하기에는 어려움이 있었다. 이에 따라 학교에서 재정을 효율적으로 운영할 수 있도록 관련 법령을 개정하여 학교운영에 적합한 학교 예산회계제도를 도입하고자 한 것이다.

2. 학교예산회계제도의 도입과정

학교운영에 적합한 재정제도를 도입하고자 하는 움직임은 오래 전부터 있었다. 기존의 학교재정 운영에 적용되는 회계법규는 국가나 지방자치단체와 같은 재정규모 단위가 큰 기관에 적합한 것이었고 학교와 같이 자율적인 재정운영이 요구되는 기관에는 적합하지 않다는 지적이 제기되어 왔다.²⁶⁾

1965년 행정개혁조사위원회에서 처음으로 각급 학교에 도급경비제도 도입을 건의한 이후로 1974년 12월 31일 지방재정법시행령 개정으로 도급경비지급관서의 범위에 초등학교가 포함되었고 1985년에는 초등학교 외에도 유치원, 중학교, 고등학교 및 이에 준 하는 각급 학교까지 도급경비지급관서에 포함되었다. 그러나 대부분의 교육청이 ‘사무직원을 배치하지 아니한’ 극히 제한된 학교에 한하여 도급경비제도를 운영하였다.

1995년 학교운영위원회 제도가 도입되어 시범 실시되고 1996년부터 확대 실시됨에 따라 도급경비제도를 전국의 고등학교 이하 각급 학교에서 확대 실시함으로써 단위학교에서는 이전보다 신축적인 예산집행을 할 수 있었다. 그러나 도급경비로 지원되는 경비가 학교의 기본운영비 등 일부에 한정되어 도급경비로 지원되지 않는 다른 경비에 대해서는 여전히 기존의 제한과 불편함이 계속되었다.

1996년 4월 19일에는 시·군및자치구의교육경비보조에관한규정(대통령령)이 공포되어 시장·군수 및 자치구의 구청장이 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있는 교육경비보조제도가 도입되었다. 1998년 9월 15일에는 학교발전기금의 조성·운용및회계관리에관한규칙(교육부령)이 제정되어 단위학교에서 독자적인 기금 조성이 가능하게 되었다.

기존의 학교재정 운영에 노출되어 온 이러한 문제점들을 해결하고 2000년부터는 제7차 교육과정이 전국적으로 적용됨에 따라 종래의 경직된 예산회계제도로서는 학교의 자율적인 운영과 효과적인 교수학습활동지원이 어려워지게 되어 초·중등교육법을 개정하고 국립및공립초·중등학교회계규칙을 제정하여 2001년부터 학교예산회계제도가 시행되었다.

26) 교육부·한국교육개발원, 전게서, pp. 8-9.

3. 현행 학교재정 운영실태

2000년 1월 28일 개정된 초·중등교육법 제30조의 2와 제30조의 3의 규정에는 학교회계의 설치와 학교회계의 운영에 관한 사항이 추가되었고, 이에 따라 초·중등학교예산회계규칙(교육부령)이 제정되어 2001년부터 단위학교별로 시행되고 있는 학교예산회계제도 하에서의 학교재정 운영실태는 다음과 같다.²⁷⁾

1) 학교회계의 설치와 통합운영

학교회계제도의 시행과 함께 2001년부터 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교회계가 설치됨에 따라 여러 회계로 나뉘어 관리되었던 경비가 통합되어 운영되고 있다. 국가의 일반회계 또는 지방자치단체의 교육비특별회계로부터의 전입금, 학교운영지원비, 학교발전기금으로부터의 전입금, 수업료 기타 납부금 및 학교운영지원비 외에 학교운영위원회의심의를 거쳐 학부모가 부담하는 경비, 국가 또는 지방자치단체의 보조금 및 지원금, 사용료 및 수수료, 이월금, 기타수입 즉, 예금이자, 실습물 매각대금, 불용물품 매각대금 등이 학교회계의 세입이 되며 학교운영 및 학교시설의 설치 등을 위하여 필요한 일체의 경비가 학교회계의 세출이 된다.

2) 학년도 회계연도를 적용한 재정 운영

학교회계의 회계연도는 매년 3월 1일에 시작하여 다음해 2월 말일에 종료한다. 이전에는 각 경비별로 회계연도가 달라 재정운영이나 평가의 어려움이 있었다. 새로운 학교회계제도에서는 회계연도를 학년도와 일치시켜 3월 1일에서 이듬해 2월 말일로 된다.

학사운영과 재정운영이 일치됨으로써 학교재정이 효과적으로 교육과정 운영을 뒷받침 할 수 있게 되었다.

27) 교육부·한국교육개발원, 전게서, pp. 11-69 내용 재구성.

3) 국립 및 공립 초·중등학교 회계규칙에 의한 재정 운영

종래에는 각 경비별로 적용되는 법령이나 지침이 달라 재정을 효율적으로 운영하기 어려웠으나 단일의 회계규칙이 제정됨에 따라 일관성 있는 재정운영이 가능하게 되었다. 새로 도입된 학교예산회계제도와 종래의 제도와의 다른 점은 <표 5> 와 같다.

<표 5> 종래의 제도와 새로운 학교회계제도의 비교

구분	현행제도	새로운 학교회계제도
회 계 연 도	· 교육비특별회계 : 1. 1 - 12. 31 · 학교운영지원회계 : 3. 1 - 2월 말일	· 3. 1 - 2월 말일(학년도와 일치)
예산배부방식	· 일상경비와 도급경비로 구분하여 사용 목적을 정하여 배부	· 일상경비와 도급경비의 구분 없이 표준교육비를 기준으로 총액배부
예산배부시기	· 수시 배부	· 학교회계연도 개시 전에 일괄 배부
세출예산안 편성	· 세입재원별로 사용 목적에 따라 세출예산안 편성	· 재원에 따른 사용 목적 구분없이 학교실정에 따라 자율적으로 세출예산안 편성(보조금 및 수익자부담경비 제외)
사용료·수수료 수입처리	· 학교시설 사용료·수수료 수입 등을 국고 및 교육비특별회계금고로 납입	· 학교시설 사용료·수수료 수입 등을 학교 자체 수입으로 처리
회계장부관리	· 경비의 종류에 따라 서로 다른 회계지침을 적용하여 자금별로 별도의 회계 및 장부관리	· 통합 장부 사용
자금의 이월	· 일상경비의 경우 잔액 발생시 모두 반납	· 집행잔액은 자동적으로 이월

자료 : 교육부·한국교육개발원, 학교회계 길잡이, 2000.

4) 학교회계 예산의 구조²⁸⁾

학교예산의 구조는 세입예산과 세출예산으로 구분된다.

28) 한국교육대학교 종합교원연수원, 「학교 경영의 이론과 실제」, 제2차 교장자격 연수교재Ⅱ, 1999, pp. 150-151 ; 공은배, “학교단위 분석연구”, 중앙대학교 박사학위논문, 2000, pp .69-81 내용 재구성.

세입예산은 한 회계연도 동안에 예상되는 수입의 예정계획서로서 실제의 수입은 예산보다 다를 수 있다. 따라서 세입예산의 경우 예산서에 구속되지 않고 수입이 이루어지기 때문에 예산금액 보다 초과되는 수입이 있을 수 있다.

세입예산에는 단위학교 운영을 위하여 총액으로 학교에 배정되는 학교운영비²⁹⁾와 특정사업 수행을 위하여 각급 학교를 대상으로 지원하는 목적사업비인 학교회계 전출금, 교직원에게 지급하는 인건비, 시설사업비 등의 학교회계 보조금, 학교운영지원비 외에도 학교급식비와 보충수업비, 수학여행비, 학생수련비, 특별활동비 등 학부모가 부담하는 수익자부담 교육비, 학교 자체수입, 학교발전기금, 이월금, 이자수입 등으로 세입예산이 구성된다.

또 다른 학교재정의 수입으로는 지방교육재정교부금법 제11조 제5항의 규정에 의하여 시·군 및 지방자치단체인 구가 그 관할 구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하는 시·군 및 자치구 교육경비 보조금이 있다.

시·도교육청으로부터 지원되는 교육비 특별회계 지원금은 단위학교 운영을 위해 가장 중요한 재원이다. 시·도 교육비 특별회계는 국가부담수입(지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 국고보조금 등), 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금(시·도세 전입금, 교원봉급 전입금, 담배소비세 전입금 등) 및 자체수입(사용료·수수료, 재산매각 등)을 재원으로 하여 학교교육을 위한 경비를 지원하고 있다.

그러나 교육비 특별회계에서 학교교육을 위해 지원하는 경비는 크게 두 가지로 구분된다. 즉 학교교육을 위해 투자되는 경비이나 직접 단위학교로 배분하는 경비가 있는 반면 교육비 특별회계에서 직접 집행하는 경비가 있다. 전자의 경우 「학교운영비」이며, 후자는 「인건비」와 자본적 경비 및 사업비라 할 수 있다. 말하자면, 단위학교 교직원의 인건비 및 시설 신·증축 등의 경비는 교육청에서 직접 집행하며, 학교교육비 예산에는 계상되지 않는다. 그러나 학교운영비는 학교예산에 계상될 뿐만 아니

29) 학교운영비는 표준교육비에 의거 산출하고, 학교회계전출금으로 배정된 학교운영비와 목적사업비 중 쓰고 남은 경비는 학교에서 다음연도로 이월하여 사용할 수 있다.

라 단위학교별로 예산과정을 거쳐서 사용하게 된다.

학교운영지원비는 종래의 육성회비에 해당되는 경비로 학부모가 부담하는 대표적인 공교육비라 할 수 있다. 단위학교의 입장에서 보면 신축성을 갖고 집행할 수 있는 자율적인 경비에 해당되며, 우리나라 각급 학교 교육을 위해 크게 기여해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 이 경비는 명칭만 다르지 부담주체나 납부하는 방법은 수업료와 다를 바가 없다는 점에서 준 수업료로 인식되어 온 것도 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 점 때문에 이를 수업료에 포함시키거나, 또 학교운영비를 배분할 때 기준재정수입에 산입해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.³⁰⁾ 이러한 경비는 학교규모에 따라 단위학교간 학교교육비의 격차를 유발하는 요인이기도 하다. 학교규모가 클수록 육성회비로 인한 학교교육비의 상대적인 보전효과가 크게 나타나고 있다.

학교발전기금은 '98. 9. 15 학교발전기금의 조성·이용및회계관리요령 시행에 의해서 추진되기 시작한 제도이다. 이와 같은 학교발전기금도 학교운영위원회가 설치된 초·중·고등학교에서만 자율적으로 조성할 수 있도록 하고 있다. 학교발전기금이란 초·중등교육법시행령 제64조에 기부금품, 자발적 각출금품, 모금금품으로 크게 구분하고 있다.

여기서 기부금품은 반대급부 없이 자유의사에 따라 기부하는 금전, 물품, 재산 등을 나타내며, 자발적 각출금품은 일정한 목적을 위하여 학부모 등 조직·단체의 구성원이 자발적으로 내는 금전, 도서, 물품 등이며, 모금금품이란 학부모외의 자로부터 모금한 금전, 도서, 물품, 시설, 재산 등을 말한다.

이와 같은 발전기금의 용도는 학교교육시설, 기자재, 도서, 학생체육활동, 학생자치활동 등으로 한정되고 있으며, 교직원 회식비 등 소모성 경비로는 사용될 수 없게 되어 있다. 학교발전기금은 별도의 회계로 관리되고, 이 회계의 출납명령기관은 학교운영위원회 위원장, 출납원은 당해 학교의 서무책임자가 되며, 행정직원이 없는 학교의 경우는 학교운영위원회에서 정한자가 출납원 역할을 수행한다.

30) 공은배, “육성회비 제도의 개선을 위한 검토,” 교육개발, 제12권 제2호, 1990, pp. 27-31 ; 오연천, 교육재원의 확충방안, 교육정책자문회의, 1990. 6.

세출예산은 한 회계연도 동안의 지출계획서로서 학교운영위원회의 심의를 거쳐 결정된 예산과목 지출의 금액 등에 따라 지출함에 있어 일정한 제한을 받는다.

세출예산에는 인건비, 학생복리비, 교수학습활동비, 공통운영비, 시설비, 수익자부담경비, 예비비 등이 포함되며, 현장학습비, 급식비, 졸업앨범비, 특기적성교육비, 수학여행비 등의 수익자부담경비의 세출은 세입의 범위 내에서 지출한다.

현행 시·도교육청이 단위학교에 지원하는 일반 운영비는 표준교육비 산출공식을 준용해서 배분을 하고 있는 일종의 총액배분제를 실시하고 있다고도 할 수 있다. 물론 모든 경비가 이와 같은 방법으로 배분되는 것은 아니나 대부분의 시·도교육청이 과거와는 달리 총액배분제를 지향하고 있다.

목적사업비의 배분은 일정한 정형화에 이루어지는 것은 아니라 할지라도 단위학교의 입장에서 볼 때는 목적사업비 예산이 차지하는 비중이 너무 많다는 점이다. 단위학교에 따라 차이는 있으나, 교특회계 지원경비의 40-50% 수준에 해당되는 경비가 목적사업비다. 실제로 학교의 예산구조를 살펴보면 학교운영비 중에서 목적사업비가 차지하는 비중이 지나치게 많다는 점을 시사 받을 수 있다.

학교운영지원비 수준도 단위학교 예산규모 결정에 영향을 미치는 것임에는 틀림없다. 그러나 이와 같은 학교운영비 수준은 형식적으로는 학부모회(육성회)에서 정하도록 되어 있으나, 거의 정부의 권고수준에서 결정되어왔다고 해도 과언이 아니다.

현행 학교운영지원비는 학부모회장이 학부모의 부담, 물가에 미치는 영향, 학교의 재정수요, 지역 실정 등을 고려하여 학부모회 총회에서 충분히 논의 후 회비는 최고한도액 범위 내에서 자율적으로 책정하도록 하고 있다. 그러나 이 최고한도액에 대한 지침을 정부가 제시해 온 셈이다.

이와 같은 학교운영지원비는 교원연구비, 일반인건비, 학생복리비, 운영비 및 시설비 등을 위해 투자되고 있으나, 규모가 작은 학교일수록 인건비 충족의 범위를 크게 벗어나지 못하고 있으며, 규모가 큰 학교일수록 인건비는 물론 학교운영비에 투자되는 몫은 훨씬 많게 나타나고 있다.

학교예산의 구조는 <표 6> 과 같다.

〈표 6〉

학교예산의 구조

구 분		적 요
세 입	교육비특별회계전입금	· 교육청에서 목적지정 없이 총액 배부되는 전입금 · 단위학교의 특정사업 수행을 위하여 지원되는 경비
	학부모 부담 수입	· 학교운영지원비 · 수익자부담경비(수학여행비, 현장학습비, 방과후 활동비, 앨범구입비 등)
	학 교 자 체 수 입	· 학교시설사용료 및 이용료 수입 · 제증명수수료 · 실습물 매각대금, 불용물품 매각대금, 예금이자 등의 기타 수입
	학교발전기금전입금	· 학부모·동창·지역사회 인사들로부터 학교교육활동을 지원하기 위해 접수되는 경비중 학교발전기금회계로부터 전입되는 전입금
	보조금 및 지원금	· 국가 또는 지방 자치단체의 보조금 · 다른 기관으로부터의 지원금
세 출	이 월 금	· 전년도 불용액으로 이월되는 순세계 잉여금
	인 건 비	· 교원연구비 및 관리수당, 직책수당 · 학교회계직원 인건비 및 퇴직적립금, 일용직 인건비 등
	학 교 운 영 비	· 학생복리비(학교안전공제회비, 보건체육비, 학생자치활동 지원경비 등) · 교수학습활동비(학습준비물 구입, 실험실습기자재 구입, 교육행사 등 교육과정운영과 관련 있는 제경비) · 일반운영비 - 공통운영비(전기료, 수도요금 등 각종공과금, 업무추진비 등 학교기본 운영과 관련된 제경비) - 시설비(학교시설의 유지·보수와 관련된 비용)
	수익자부담 경비	· 수학여행비, 현장학습비, 급식비, 앨범비 등
	학교발전기금사업비	· 학교발전기금 모금 목적 경비
	예 비 비	· 예측할 수 없는 지출 또는 예산 초과지출에 충당하기 위한 경비

자료 : 교육부·한국교육개발원, 학교회계 길잡이, 2000 내용 재구성.

5) 학교예산의 과정

학교예산은 예산안 편성, 심의·확정, 집행, 결산, 예·결산의 공개의 과정을 거친다.

(1) 학교예산안의 편성 실태

학교예산안은 학교장이 편성하여 제출한다.

학교예산 과정 중에서 예산편성은 그 어느 과정보다 중요한 단계이며 학교예산안의 편성절차는 학교회계 예산편성 기본지침이 회계연도 개시 3개월 전까지 단위학교에 시달되면 교직원으로부터 교육과정운영 및 학교운영을 위하여 필요한 사업 및 재정 소요액 등을 기록한 예산요구서를 제출 받고 연간 총 전입금 및 분기별 자금교부 계획을 통보 받아 예산조정 작업 및 예산안을 확정된 후 예산안을 회계연도 개시 30일 전까지 학교운영위원회에 제출한다.

예산편성은 1년 동안의 학교의 금전출납을 예상하여 이를 문서로서 작성하는 활동이고, 학교교육계획은 1년 동안의 교육활동을 중심으로 이를 예상하여 작성하는 교육활동계획이므로 교육활동이 정상적으로 지원되기 위해서는 학교교육계획과 예산은 긴밀하게 연계되어야 한다. 현재 각급 학교의 예산편성은 교육청에서 시달된 예산편성지침을 근거로 하여 단위 학교의 예산주무부서인 행정실에서 학교장의 방침을 받아 예산편성기준을 작성하고 이를 각 부서와 교직원에게 통보하여 각 부서별로 학교교육계획서, 부서별 사업 소요예산을 요청 받은 후 이를 관련부서와 협의 조정하여 학교장에 의해 최종 결정되는 과정을 거치게 된다. 또한, 학교예산에 대하여는 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.

이상과 같은 단위학교 예산편성 과정은 일부 학교를 제외하고는 실제로 활용되지 않고 있다. 대부분의 단위학교에서는 예산편성기준이 각 부서와 전체교사들에게 제대로 전달되지 못하고 있고, 단위학교의 교육계획서 작성에 참여하는 교사는 소수인원으로 매우 한정되어 있으며, 학교교육계획

서와 예산편성지침이 연계되지 않고 있다. 단위학교의 예산편성, 예산심의도 일부 부장급 이상의 관련교사들만 참여함으로써 전체교사들의 여론수렴이 제대로 이루어지고 있지 않는 실정이다. 단위학교의 예산계획이 합리적으로 작성되지 않기 때문에 예산집행의 분기별, 월별로 계획성있는 예산지출이 이루어지고 있지 않다. 이외에도 단년도 중심의 예산편성으로 인해 중복투자과 예산의 낭비를 가져오고, 점증주의적인 예산편성으로 불필요한 사업에도 재원이 지속적으로 배분되고, 소규모로 분산 투자되어 재정운용의 효율성이 저하되는 문제 등이 발생되고 있다.

학교교육계획과 재정계획의 연계가 미흡하게 된 요인은 단위학교 예산편성시기와 교육계획서 수립시기가 일치되고 있지 않고, 학교교육계획 수립시 교육활동과 더불어 예산수립이 구체적으로 이루어지고 있지 않기 때문이다. 또한, 단위학교내의 부서별 교과목 특성에 따라 운영비의 소요액이 다르고 학교 차원의 사업별 우선 순위에 대한 합의 도출이 쉽지 않다는 점, 그리고 단위학교의 운영비 중에서 경직성 경비를 제외한 부서별 사업에 지출할 수 있는 경비가 미미하다는 점 등이다.³¹⁾

(2) 학교예산안의 심의 실태

학교장으로부터 제출된 예산안은 학교운영위원회의 심의를 받게 된다. 이러한 학교구성원의 대표기관의 예산심의는 단위학교의 재정운영에 대한 학교구성원의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 자율성의 증대와 함께 책무성을 동시에 제고하기 위한 것이다. 따라서 학교운영위원회의 예산안 심의는 예산이 학교운영을 효과적으로 뒷받침할 수 있도록 학교의 설립목적과 교육과정에 비추어 성실하게 이루어져야 하며, 예산안의 심의·확정절차는 <표 7> 과 같다.

31) 주철안, 전게서, pp. 14-15.

〈표 7〉

예산안의 심의·확정절차

예산안 통지	· 학교운영위원들에게 회의개최 7일전까지 예산안 통지
예산심사소위원회 구성	· 예산심의의 효율성을 높이기 위하여 학교운영위원회 의결에 의해 자율적으로 구성
학교장 제안설명 및 관계자 의견청취	· 학교의 교육시책방향 및 재정여건, 예산편성방향 및 내용에 대한 학교장(행정담당자) 설명 · 예산과 관련된 교직원 의견청취 · 소위원회 구성시 소위원회위원장이 심사의견 발표
예산안심의결과 송부	· 회계연도 개시 5일전까지 심의종료 · 학교장에게 예산안 심의 결과 송부
예산 확정	· 학교장이 학교회계세입세출예산 확정

자료 : 교육부·한국교육개발원, 학교회계 길잡이, 2000.

학교에서 예산심의는 1996년 학교운영위원회가 구성된 후 학교운영위원회에서 하고 있다. 단위학교의 재정운영에 대한 학교 구성원의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 학교재정 운영의 자율성 증대와 함께 책무성을 동시에 제고하기 위한 것이다. 그러나 학교운영위원회에 의해 시행되는 예산심의는 형식적으로 이루어지고 있다. 이는 한편으로는 학교운영위원들이 학교예산과정에 대해 잘 알지 못해 제대로 심의할 수 없기 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 예산심의에 제시되는 예산서도 관·항·목으로 통합되어 제시되기 때문에 부서별 사업별 예산 사항을 파악할 수 없기 때문이기도 하다.

학교운영위원회에 제시되는 세출예산서의 틀을 보면 ‘교원연구비가 얼마이고, 학교교육비가 얼마이며 어떻게 산출되었고, 전년도에 비해서는 얼마나 증감이 이루어졌는가’ 만을 제시할 뿐으로 어떤 사업이 계획되고 이 사업을 위해 얼마의 예산이 편성되었는가를 제시해 주지 못하고 있다. 그런면에서는 전문가라고 할지라도 학교의 예산을 정확하게 심의하기가 어렵다. 거기에다 예산심의도 학교운영위원회에서 30분을 전후해 형식적으로 이루어지기 때문에 내용을 제대로 파악하여 심의하기보다는 심의했다는 통과외레 수준에 지나지 않는 경우가 대부분이다.³²⁾

32) 장성기, “새로운 학교예산회계제도 도입에 따른 학교재정의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 전북대학교 석사학위논문, 2000, p. 13.

(3) 학교예산의 집행실태

예산이 편성되면 예산을 집행하게 되는데 예산집행이란 학교운영위원회의 심의를 거쳐 확정된 예산에 따라 회계연도 개시와 더불어 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동을 의미한다. 이는 단순히 예산으로 정해진 금액을 수납하고 지출하는 것만을 뜻하는 것이 아니라 수입의 조정, 납입의 통지, 수납, 지출원인행위의 실행, 세출예산의 이·전용, 계약의 체결, 지급 등을 모두 포함하는 것이다.

세입예산은 법령 및 조례, 규칙에 근거하여 정해진 징수방식에 따라 수입처리하며 세입예산에 계상된 금액에 제한을 받지 않으나, 세출예산의 집행시에는 예산에 표시된 목적과 금액의 범위 내에서 지출이 이루어지며 일시차입과 같은 제도가 없는 단위학교의 특정상 자금의 수급을 고려하여 이루어져야 한다.

세출예산의 집행시에는 학교운영위원회의 심의결과를 존중하고 예산편성의 목적을 달성하기 위하여 예산에 정해진 목적 외에 사용할 수 없도록 하고 있다. 예산은 학교재정 운영에 대한 약속이라고 할 수 있으며 예산에 정해진 목적을 벗어나 방만한 예산집행을 하게 되면 예산제도 존재자체가 무의미하게 되는 결과를 가져오기 때문이다.

학교에서 예산집행은 편성된 예산에 기초하여 이루어진다. 학교를 운영하기 위한 공통경비는 행정실에서 집행하고 교육활동에 관한 사항은 교무실에서 품의하여 집행한다. 이 과정에서 제기되는 문제점은 학교에 배분되는 재원이 교육활동을 하기에 충분치 못하고 배분방식에 있어서도 표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식으로 전환되고 있지 못함에 따라 학교예산 집행을 어렵게 하고 있다. 일부의 경우는 학교에서 시행하고 있는 사업과 중복되기도 하여 예산의 낭비를 초래하기도 하고 배분되는 예산이 계획보다 늦게 배분되어 교육활동을 어렵게 하기도 한다.

또한, 학교재정 운영측면에서는 회계업무 전산화가 이루어지지 않아 회계업무처리에 불편을 겪고 있는 형편이고 예산집행에도 교원 참여가 활발하게 이루어지지 않고 있어 편성된 예산이 적기에 집행되지 못하고 있을 뿐만 아니라 교육활동에도 적합한 예산집행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

(4) 학교회계의 결산 실태

단위학교 결산은 매 회계연도가 종료하는 시점을 기준으로 한 회계연도에 있어서 단위학교의 재정활동 전반에 대한 수입과 지출의 실적을 확정적 계수로 표시하는 행위를 의미한다.

세입결산 사항으로는 각각의 목 별로 세입내역, 세입예산액, 징수결정액, 수납액, 불납결손액 및 미수납액을 기록하고, 세출결산 사항으로는 각각의 목 별로 집행내역, 예비비 지출액, 이·전용사항, 사고이월, 명사이월 내역을 기록한다.

결산은 예산의 집행을 마무리하는 활동으로 집행된 결과를 학교운영위원회에서 심의하도록 하고 있다. 이러한 심의는 예산집행의 타당성을 검토하고 장래의 재정계획 수립의 합리화를 도모하며 효율적으로 재원이 배분되도록 유도하기 위한 통제장치로서 그 중요성이 높다고 할 수 있다.

학교회계의 결산은 사업별 집행내역 위주로 결산서를 작성하여 어떠한 사업에 어떠한 명목으로 얼마만큼의 예산이 집행되었는지를 단지 결산서만을 보고 쉽게 이해할 수 있도록 작성이 되어야 하나 결산서의 항목들이 알아보기 어렵게 되어 있고 결산 심의위원들의 전문성 부족으로 결산심의도 적정하게 수행되지 못하고 있는 실정이다. 학교회계 결산의 절차는 <표 8> 과 같다.

<표 8> 학교회계 결산의 절차

회계연도 종료	<ul style="list-style-type: none"> · 매년 2월 말일 기준 · 당해 회계연도의 징수행위 및 지출원인행위 종료
출납폐쇄정리	<ul style="list-style-type: none"> · 회계연도 종료 후 20일 · 당해 회계연도에 징수행위 및 지출원인행위가 된 사항의 세입금 수납 및 세출금 지출 마감
결산서 작성	<ul style="list-style-type: none"> · 제 장부 마감 및 세입·세출 결산서 작성 · 예산의 이·전용 내역, 이월경비 내역, 예비비 사용내역 첨부
결산서 제출	<ul style="list-style-type: none"> · 회계연도 종료 후 2월 이내에 학교운영위원회에 제출
결산심의	<ul style="list-style-type: none"> · 학교운영위원들에게 회의개시 7일전까지 결산서 개별통보 · 단위학교의 장이 결산안 내용 설명 · 의문사항에 대하여 관련 교직원 의견 청취
결산안 심의결과 통보	<ul style="list-style-type: none"> · 회계연도 종료 후 4월 이내에 결산심의 결과를 학교장에게 통보

(5) 학교 예·결산의 공개 실태

위의 과정에 따라 편성·집행된 예·결산은 관할청이 정하는 바에 의하여 교직원 등 학교 구성원들에게 공개하도록 하고 있다. 예·결산의 공개는 학부모 또는 국민이 낸 돈으로 운영되는 학교가 학교설립 본래의 목적대로 학생들을 올바르게 가르치기 위하여 돈을 사용하고 있는지를 학교 구성원 모두가 알 수 있도록 함으로써 학교재정 운영의 투명성과 책무성을 제고하는 데 목적이 있다.

이러한 예·결산의 공개는 학생수 등 학교규모, 학교홈페이지 개설 여부 등 여건에 따라 적합한 방법을 선택하여 투명성과 책무성 제고라는 본래의 목적을 달성할 수 있어야 한다. 예를 들어 학생수가 적은 소규모학교의 경우는 예·결산서 모두를 인쇄하여 개개의 학부모에게 가정통신문 등을 통하여 공개할 수 있을 것이다. 이와 반대로 대규모 학교의 경우 일일이 예·결산서를 학부모에게 송부하기는 불가능하며 간단한 세입·세출 예산의 성질별 조서 등을 송부할 수 있을 것이다. 또한, 교직원에 대한 예산공개를 위해 학교계시판이나 행정실 자체에 예산서를 비치할 수 있으며 학교 홈페이지가 개설되어 있는 경우는 홈페이지를 통한 예·결산의 공개도 생각해 보아야 할 실정이다.

(6) 학교예산 절감 실태

학교재정 효율화를 위해서는 여러가지 방안이 있을 수 있겠으나 학교마다 주어진 재정여건에서 자구노력을 통한 예산절감 방안을 계획하고 실행하는 것은 그 어느 것보다도 우선되어야 하고 중요시되어야 할 것임에도 학교마다의 현실은 그렇지 못한 실정이다. 이에 따라 앞으로 학교 예산절감 노력을 강화하여야 할 분야에 대하여 그 실태를 조사해 보면, 첫째, 학교시설 및 물품관리 분야라고 할 수 있다.

학교의 시설은 과거의 획일적이고 단순한 시설과 설비투자에서 정보화 시대에 대비하고 교육과정의 변화에 대응한 질적 측면에서의 시설관리의 필요성이 요구되고 있으나 최근 사회 전반적으로 확산되어가고 있는 인력

구조조정으로 인한 인력감축과 학교 시설관리 담당자의 각종 시설분야에 대한 전문성 결여로 단위학교에서의 시설관리가 형식적으로 이루어지는 경우가 있다.

각급 학교에서는 각종 기자재 확보 기준에 따라 학습 기자재를 확보 보관·활용하고 있으나 상시 사용하지 않는 장비는 필요시 잠깐 사용하고 장기간 보관만 하는 경우가 있고, 각종 비품의 보관 장소의 시설 및 환경이 열악하며 관리 소홀로 파손 및 고장의 원인이 되고 있을 뿐만 아니라 효율적인 활용이 되지 못하고 도난의 우려가 있는 실정이다.

또한 성질이나 용도 및 성격 등에 따라 매우 다양하고 종류도 많기 때문에 관리하기가 매우 어렵고 복잡함을 들어 물품관리 업무 기피현상이 나타나고 있고 수요량의 변동으로 잉여품 발생시 방치되고 있으며 보관상태 불량으로 인한 노후와 책걸상과 타물품 혼합 방치, 비품대장과 현수량 재고와의 불일치, 수선가능용품 장기 방치로 재활용 불가능상태가 나타나고 있어 이를 해소하기 위한 학교시설 및 물품의 효율적 관리방안을 마련하여야 할 실정이다.

둘째, 학교 인쇄물 제작 비용 절감 분야이다.

대표적인 정보화 기기인 컴퓨터, 프린터는 다양한 활용이 가능하나, 학교에서는 교육용의 기자재 또는 행정사무처리 기기로만 인식되는 경향이 있고, 대다수 학교에서는 학생명렬표, 상장, 장학증서, 졸업장 등 각종 인쇄물을 외부 인쇄소에 맡겨 인쇄하고 있는 실정이다.

인쇄사업자를 이용하는 경우, 비용이 많이 소요되고 사무를 처리하는 과정에서 즉각적인 대응이 부족하다는 단점이 있으므로 개선할 필요성이 대두되고 있다.

셋째, 재활용품 수집 및 재활용 분야이다.

학교 및 가정에서 발생하는 폐휴지 및 폐품을 수거·매각하여 학생들에게 자원 재활용 의식을 고취시킴과 동시에 학교재정 수입을 늘리고, 가정에서 사용할 수 없게 된 각종 의류, 신발, 도서 등을 수집하여 서로 교환함으로써 가계 지출 부담도 줄일 수 있다.

또한 각급 학교에서는 학생수 감소 및 소규모학교 통·폐합 등으로 상당수의 잉여 물품이 발생하고 있음에도 이러한 잉여물품 내지는 불용품을 체계적으로 관리하고 처분하는 제도적인 장치가 다소 미흡한 점이 있어 물품관리의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 이러한 물품의 관리를 표준화, 전

산화하여 지역교육청 단위별로 집중관리 함으로써 각급 학교의 물품 관리에 원활을 기하고 물품관리에 따른 인력 및 예산을 절감하여 할 필요성이 대두되고 있다.

각급 학교에서는 불용결정 사유로 처분하여야 할 물품이 뚜렷한 처리 방법이 없어 재활용되지 못한 채 창고 또는 기타 공간에 보관 또는 자체 폐기되고 있는 실정으로 교육예산의 낭비요인이 되고 있다.

열린교실 개축으로 기존의 교실에서 사용하던 칠판이 교실에 맞지 않아 사용할 수 없는 실정이고, 불용품 책·결상을 매각 처분하고자 할 때에도 목재부분을 제외한 철제 부분만을 조건 매입하고 있어, 각급 학교에서는 불용품의 책·결상 처리문제에 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

또한, 학교예산이 영세하여 우천도로 시설공사비 확보가 곤란함에 따라 우천도로 미개설로 우천시 교직원 및 학생 통학이 불편하고 학습 분위기가 저해되고 있다. 학사운영에 따라 해마다 반복되는 행사의 현수막은 한번 사용 후 버림으로써 행사 때마다 현수막을 제작 사용하고 있는 실정이라서 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

넷째, 학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감 분야이다.

초·중학교가 전면 급식을 실시하게 됨에 따라 급식운영 예산 증가로 교육재정 부담이 가중되고 있어 급식 전담 인력의 효율적 배치를 통한 인건비를 절감하여 교육재정 부담을 경감하여야 할 필요성이 대두되고 있다.

다섯째, 학교 폐기물 처리 분야이다.

폐기물관리법시행규칙 개정으로 인한 소각시설 보완 조치로 자동온도기록계 및 승인 보조 연소장치 미부착에 따라 학교폐기물을 처리하기 위하여는 학교에 설치된 소각로를 보완·수리하여 사용하거나 하나, 보완·수리하기에는 비용이 많이 들고 소각을 하려고 해도 다이옥신 문제로 주민의 항의가 있어 학교폐기물 처리방법을 개선하여야 할 실정이다.

6) 학교예산의 재원

학교예산의 재원은 지방교육재정교부금, 특별교부금, 증액교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선부담금, 보조금 등으로 구성, 교육인적자원부에서 예산편성 기본지침(지방재정법 제 30조 및 동법시행령 제 30조 규정)

을 일선기관에 시달한다. 시·도 교육청에서는 배부기준에 의하여 단위기관인 일선학교에 학교교육 예산으로 배분하고 있으나 교육활동을 원활히 하기에는 학교재정이 충분히 확보되지 못하고 있는 실정이다.

학교에 배분되고 있는 학교예산 재원을 분석 해보면 <표 9> 와 같다.

<표 9> 학교예산의 재원

	기준재정수요액	교당경비+(급당경비×학급수)+(학생당경비×학생수)+(교원당 경비×교원수)
학	교 당 경 비	매년 기준에 따라 지원
	급 당 경 비	매년 기준에 따라 지원
	학생수당 경비	학생수×매년기준에 따라 지원
	교원수당 경비	교원수×매년기준에 따라 지원
	건물 유지비	건물의 구조와 내용연수에 따라 지원
	목적지정경비	특정목적사업을 위한 경비로 교·급당 경비와 구분하여 지원
교	인 건 비	봉급, 각종 수당, 복리후생비
	시 설 비 (교육환경개선)	학교교육비로 충족할 수 없는 학교시설의 유지관리적 소요경비 또는 시설경비
계	목적지정경비 (교육사업성격)	특정목적사업을 위한 경비로 국고보조금이 포함된 경비 또는 세출예산 과목이 학교교육비 이외의 경비
	학교운영지원비	중전의 육성회비로 학교의 재정수요, 물가에 미치는 영향, 지역상황을 감안하여 자율결정 학생1인당 부담금액=경비유형별 실소요경비 총액/학생수
	수익자부담교육비	방과후 교육활동경비(연구비, 운영비) 기타수익자 부담 교육비 (수학여행비, 학생수련회비 등 수익자가 부담하는 교육활동경비)
	학교발전기금	기부금품, 자발적 각출금품, 모금금품

자료 : 박형완, “학교교육재정의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 한국외국어대학교 석사학위논문, 2000, pp. 35-37 내용 재구성.

도단위 교육청의 교육재정 규모를 알아보기 위하여 2001년도 제주도교육청의 교육재정 규모를 한 예로 살펴보면 <표 10> 에서 보는 바와 같이 2000년도 보다 149억원이 증가한 약 3,115억원으로 2000년도 예산보다 5% 증가하였으며,

<표 10> 2001년 제주도교육청 예산규모

(단위 : 억원)

2001년도 예산	2000년도 예산	증감	증가율(%)	비고
3,115	2,966	139	5	

자료: 제주도교육청, 2001년도 제주도교육비특별회계세입·세출예산서, 2001. 12.

세입금 구성비율은 <그림 2> 에서 보는 바와 같이 국고지원이 77.9%인 2,426억원, 자체수입이 5.3%인 167억원, 전입금이 16.8%인 522억원으로 국고 지원금이 많은 비율을 차지하고 있다.



<그림 2> 2001년도 제주도교육비특별회계 세입 예산구조



자료: 제주도교육청, 2001년도 제주도교육비특별회계세입·세출예산서, 2001. 12.

제2절 학교재정 운영의 문제점

학교재정은 교육의 목표를 구현하는 현장에서 교육활동을 실현하도록 지원하는 재원이다. 학교의 재정운영이 효율적으로 이루어지지 못한다면 교육목표를 달성하기 어렵다. 교육을 위한 많은 계획과 지원이 이루어진 다해도 이를 운영하는 학교에서의 관리가 제대로 이루어지지 못한다면 계획과 지원의 의미는 크게 축소될 것이다.

2001년도부터 새로운 제도인 학교예산회계제도가 시행되고 있다. 본 제도가 정착되기 위해서는 행·재정 담당자들과 관계자들의 많은 노력과 연구가 뒤 따라야 하겠지만 시행 초기에 학교의 예산을 효율적으로 관리하기 위하여는 학교재정의 효율화를 저해하는 요인을 찾아내어 개선방안을 마련하는 것이 최우선 과제일 것이다. 이에 따라 학교재정의 효율화를 저해하는 요인으로서 가장 큰 문제가 무엇인지를 알아보기 위해 조사하였는데 그 결과는 <표 11> 과 같다.

<표 11> 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인

구 분	도교육청	지역 교육청	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	계
학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡	15 (32.6%)	16 (28.6%)	49 (32.2%)	23 (24.4%)	22 (20.8%)		126 (27.5%)
충분한 학교재정 미확보	13 (28.3%)	11 (19.6%)	26 (17.1%)	33 (35.1%)	40 (37.7%)	1 (25.0%)	124 (27.1%)
학교회계업무 전산화 미흡	5 (10.9%)	11 (19.6%)	37 (24.3%)	9 (9.6%)	18 (17.0%)	2 (50.0%)	81 (17.7%)
학교재정 배분방식 부적절	4 (8.7%)	7 (12.5%)	26 (17.1%)	17 (18.1%)	16 (15.1%)	1 (25.0%)	71 (15.55)
학교 예산절감 노력 소홀	3 (6.5%)	4 (7.2%)	9 (6.0%)	9 (9.6%)	8 (7.5%)		33 (7.2%)
학교운영위원회의 학교예·결산 심의활동 부적절	3 (6.5%)	6 (10.7%)	5 (3.3%)	3 (3.2%)	2 (1.9%)		19 (4.1%)
기 타	3 (6.5%)	1 (1.8%)					4 (0.9%)
계	46 (100%)	56 (100%)	152 (100%)	94 (100%)	106 (100%)	4 (100%)	458 (1005)

조사결과 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인으로 분석된 결과를 살펴보면 첫째, 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡(27.5%), 둘째, 충분한 학교재정 미확보(27.1%), 셋째, 학교회계업무 전산화 미흡(17.7%), 넷째, 학교재정 배분방식 부적정(15.5%), 다섯째, 학교 예산절감 노력 소홀(7.2%), 여섯째, 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동 부적정(4.1%)으로 나타났다.

응답자의 직급별로 분류한 교차분석 <표 12> 에 의하면 행정 4-5급과 행정 6급, 행정 8-9급 군에서는 충분한 학교재정 미확보를, 행정7급 군에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡을 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 12> 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인과 직급간의 교차분석

구 분	행정 4-5급	행정 6급	행정 7급	행정 8-9급	계
학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡	8 (25.8%)	48 (28.4%)	45 (28.3%)	25 (25.2%)	126 (27.5%)
충분한 학교재정 미확보	9 (29.0%)	54 (32.0%)	32 (20.1%)	29 (29.3%)	124 (27.1%)
학교회계업무 전산화 미흡	3 (9.7%)	24 (14.2%)	34 (21.4%)	20 (20.2%)	81 (17.7%)
학교재정 배분방식 부적정	4 (12.9%)	21 (12.4%)	28 (17.6%)	18 (18.2%)	71 (15.5%)
학교 예산절감 노력 소홀	3 (9.7%)	12 (7.1%)	12 (7.5%)	6 (6.1%)	33 (7.2%)
학교운영위원회의 학교예·결산 심의활동 부적정	3 (9.7%)	9 (5.3%)	6 (3.8%)	1 (1.0%)	19 (4.1%)
기 타	1 (3.2%)	1 (0.6%)	2 (1.3%)		4 (0.9%)
계	31 (100%)	169 (100%)	159 (100%)	99 (100%)	458 (100%)

응답자의 경력연수별로 분류한 교차분석 <표 13> 에 의하면 경력 5년 이하와 6-10년 군에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡을, 경력 11-20년과 21-30년 군에서는 충분한 학교재정 미확보를, 경력 31년 이상 군에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡, 충분한 학교재정 미확보를 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인과 경력연수간의 교차분석

구 분	5년 이하	6-10년	11-20년	21-30년	31년 이상	계
학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡	19 (29.2%)	38 (28.4%)	28 (27.2%)	34 (25.7%)	7 (29.2%)	126 (27.5%)
충분한 학교재정 미확보	14 (21.5%)	30 (29.1%)	30 (29.1%)	43 (32.6%)	7 (29.2%)	124 (27.1%)
학교회계업무 전산화 미흡	18 (27.7%)	26 (19.4%)	19 (18.4%)	16 (12.1%)	2 (8.3%)	81 (17.7%)
학교재정 배분방식 부적절	9 (13.9%)	25 (18.6%)	12 (11.7%)	22 (16.7%)	3 (12.5%)	71 (15.5%)
학교 예산절감 노력 소홀	4 (6.2%)	8 (6.0%)	9 (8.7%)	9 (6.8%)	3 (12.5%)	33 (7.2%)
학교운영위원회의 학교예·결산 심의활동 부적절	1 (1.5%)	5 (3.7%)	4 (3.9%)	7 (5.3%)	2 (8.3%)	19 (4.1%)
기 타		2 (1.5%)	1 (1.0%)	1 (0.8%)		4 (0.9%)
계	65 (100%)	134 (100%)	103 (100%)	132 (100%)	24 (100%)	458 (100%)

응답자의 학급규모별로 분류한 교차분석 〈표 14〉에 의하면 12학급 이하와 36-48학급 군에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡을, 13-23학급과 24-35학급 군에서는 충분한 학교재정 미확보를, 40학급 이상 군에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡, 충분한 학교재정 미확보를 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 14〉 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인과 학급규모간의 교차분석

구 분	12학급 이하	13-23학급	24-35학급	36-48학급	40학급 이상	계
학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡	34 (26.8%)	30 (26.1%)	23 (26.1%)	6 (27.3%)	2 (50.0%)	95 (26.7%)
충분한 학교재정 미확보	33 (26.0%)	34 (29.6%)	27 (30.7%)	4 (18.2%)	2 (50.0%)	100 (28.1%)
학교회계업무 전산화 미흡	23 (18.1%)	23 (20.0%)	14 (15.9%)	5 (22.7%)		65 (18.3%)
학교재정 배분방식 부적절	24 (18.9%)	18 (15.6%)	14 (15.9%)	4 (18.2%)		60 (16.8%)
학교 예산절감 노력 소홀	9 (7.1%)	7 (6.1%)	8 (9.1%)	2 (9.1%)		26 (7.3%)
학교운영위원회의 학교예·결산 심의활동 부적절	4 (3.1%)	3 (2.6%)	2 (2.3%)	1 (4.5%)		10 (2.8%)
기 타	127 (100%)	115 (100%)	88 (100%)	22 (100%)	4 (100%)	356 (100%)

위에서 나타난 바와 같이 학교재정의 효율화를 저해하는 가장 큰 요인으로 분석된 결과에 따라 이를 제도적인 측면과 관리·운영상의 측면으로 분류하여 각 항목별로 문제점을 도출하고자 한다.

학교재정의 제도적 측면에서는 학교재정 확보 실태와 배분 실태에 대한 인식을 조사 분석하여 충분한 학교재정 확충과 교육활동을 수행하는데 필요한 표준교육 조건 설정·운영상의 문제점 도출에 중점을 두었으며,

학교재정의 관리·운영 측면에서는 학교교육계획과 학교예산의 연계에 대한 인식, 학교 회계업무 전산화에 대한 의견, 학교운영위원회 학교예·결산 심의 활동에 대한 인식, 학교예산 절감에 대한 의견을 조사 분석하여 효율적인 교육활동을 수행하는데 필요한 재정지원상의 문제와 학교재정 관리·운영상의 제반 문제 발굴에 중점을 두었다.

1. 학교재정 제도 측면

1) 학교재정 확보상의 문제

학교재정 수입의 대부분을 차지하고 있는 교육청 교육비특별회계 전입금이 학교재정 확보면에서 볼 때 지원정도를 알아보기 위하여 조사하였는데 그 결과는 <표 15> 와 같다.

<표 15> 교육청 교육비특별회계 전입금이 학교재정 지원 정도

질 문 : 현재 교육청에서 지원되는 교육비특별회계 전입금은 학교재정 확보면에서 볼 때 어느 정도 지원되고 있다고 생각하십니까?				
매우 충분한 편	대체로 적정한 편	부족한 편	매우 부족한 편	계
7 (3.0%)	82 (34.9%)	118 (50.2%)	28 (11.9%)	235(100%)

조사결과 적정하게 지원되고 있다고 인식하는 응답은 37.9%로 나타났고, 부족하다고 인식하고 있는 응답은 62.1%로 나타나 학교재정 확보상의 문제로 대두되었다.

교육청 교육비 특별회계 전입금이 학교재정 지원 정도에 대하여 응답자

의 재직기관별로 분류한 교차분석 <표 16>에 의하면 부족하다고 응답한 내용이 도교육청 50%, 지역교육청 48.2%, 초등학교 59.7%, 중학교 56.3%, 고등학교 87.1%로 나타나 학교에 재직하는 응답자가 교육행정기관에 재직하는 응답자 보다 부족의 정도를 많이 느끼고 있는 것으로 나타났다.

학교재정의 확충을 위하여는 기존의 모든 재정지원을 국가에 의존한다는 의식에서 벗어나 학교장의 노력과 자치단체장들의 관심 속에 시·군·구로부터의 교육경비 보조와 외부 재원을 유치하여야 하고, 학교운동장·교실·체육관 등 학교시설물을 이용한 각종 사용료 징수 및 적극적인 학교발전기금 유치 등으로 부족재원 확보 대책을 강구하여야 할 것이다.

또한, 교육비특별회계 전입금은 한도가 있으므로 민간자본 확보로 자체 예산을 확보하여야 하나 도내기업의 영세성 및 독지가 부재, 동창회와 학교와의 연계성 부족, 지역유지에 대한 학교홍보 부족, 교육재원 지원금 부족 등의 문제점과 단위학교에 등록금 책정권이 없고 학교장에게 교육재정 확보 책임이 없다는 것 등이 학교재정 확보상의 주요 문제점이라 할 수 있다.

<표 16> 교육청 교육비특별회계 전입금 지원 정도와 재직기관간의 교차분석

구 분		매 우 충분한 편	대체로 적정한 편	부족한 편	매 우 부족한 편	계
도교육청	빈 도	1	11	6	6	24
	비율(%)	4.2	45.8	25.0	25.0	100
지역교육청	빈 도	3	12	9	5	29
	비율(%)	10.3	41.4	31.0	17.2	100
초등학교	빈 도	3	28	39	7	77
	비율(%)	3.9	36.4	50.6	9.1	100
중 학 교	빈 도		21	26	1	48
	비율(%)		43.8	54.2	2.1	100
고등학교	빈 도		7	38	9	54
	비율(%)		13.0	70.4	16.7	100
특수학교	빈 도		3			3
	비율(%)		100.0			100
계	빈 도	7	82	118	28	235
	비율(%)	3.0	34.9	50.2	11.9	100

$$\chi^2 = 43.249, \quad df = 15, \quad p = 0.000$$

2) 학교재정 배분방식의 문제

현재 교육청에서 각급 학교로 교부되고 있는 학교재정 배분 방식의 적정도를 알아보기 위하여 조사하였는데 그 결과는 <표 17> 과 같다.

<표 17> 학교재정 배분 방식의 적정도

질 문 : 현재 학교에 교부되는 학교재정 배분 방식은 어떠하다고 생각하십니까?					
매우 적정한 편	대체로 적정한 편	부적정한 편	매우 부적정한 편	무응답	계
2 (0.9%)	102 (43.4%)	102 (43.4%)	28 (11.9%)	1(0.4%)	235(100%)

조사결과 적정하다고 인식하는 응답은 44.3%로 나타났고, 부적정하다고 인식하고 있는 응답은 55.3%로 나타나 학교재정 배분 방식이 개선되어야 할 것으로 제시되었다.

<표 18> 학교재정 배분 방식의 적정도와 재직기관간의 교차분석

구 분		매 우 적정한 편	대체로 적정한 편	부적정 한 편	매 우 부적정한 편	계
도교육청	빈 도	1	17	4	2	24
	비율(%)	4.2	70.8	16.7	8.3	100.0
지역교육청	빈 도	1	21	1	6	29
	비율(%)	3.4	72.4	3.4	20.7	100.0
초등학교	빈 도		25	41	10	76
	비율(%)		32.9	53.9	13.2	100.0
중 학교	빈 도		22	24	2	48
	비율(%)		45.8	50.0	4.2	100.0
고등학교	빈 도		16	30	8	54
	비율(%)		29.6	55.6	14.8	100.0
특수학교	빈 도		1	2		3
	비율(%)		33.3	66.7		100.0
계	빈 도	2	102	102	28	234
	비율(%)	0.9	43.6	43.6	12.0	100.0

$$\chi^2 = 45.599, \quad df = 15, \quad p = 0.000$$

학교재정 배분 방식의 적절도에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 <표 18>에 의하면 부적절 하다. 라고 응답한 내용이 도교육청 25%, 지역교육청 24.1%, 초등학교 67.1%, 중학교 54.2%, 고등학교 70.4%, 특수학교 66.7%로 나타나 학교에 재직하는 응답자가 교육행정기관에 재직하는 응답자 보다 부적절하다는 인식이 있는 것으로 나타났다.

학교에서 필요로 하는 재원을 적절히 배분해 주었을 때 학교가 추구하는 교육목표를 원활히 달성할 수 있다. 학교에 적절히 재원을 배분한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그 이유는 먼저 재원이 한정되어 있기 때문에 학교에서 필요로 하는 모든 비용을 전부 배분하여 줄 수 없다는 점이다. 다음으로 재정에 대한 수요가 학교에 따라 다르기 때문에 이런 요소를 종합적으로 고려하는 점이 결코 용이하지 않다는 점이다. 이런 한계가 있음에도 불구하고 재정을 적절히 배분함으로써 교육을 원활하게 하고 지역간의 불평등을 완화해 주는 기능을 갖는다. 학교재정을 배분함으로써 수행할 수 있는 기능을 몇 가지 정리하면 다음과 같다.³³⁾

첫째, 교육을 가능하게 해준다. 학교에 재정이 배분됨으로서 학교가 유지 관리되고 교육과정을 운영할 수 있으며 학교에서 추구하는 교육목적을 달성하게 해준다.

둘째, 학교재정 배분은 교육의 평등성을 실현하는 기회를 제공한다. 학교에 따라 교육적 여건이 다르고 학생의 부담능력에 차이가 있다. 이런 요소를 고려하여 재정이 배분되었을 경우 개인과 지역적 여건의 차이를 극복하고 일정한 수준에서 교육적 활동을 할 수 있게 되어 교육의 기회균등을 실현할 수 있게 해준다.

셋째, 학교재정의 배분은 학교의 책무성을 증가시키고 단위학교의 책임경영을 가능하게 해준다.

이러한 기능을 가진 학교재정 배분 제도가 중앙집권에서 지방분권으로 단위학교의 자율성을 신장시키는 방향으로 변하여 왔다. 이런 노력이 지속될수록 단위학교의 자율성이 확대되고 책무성이 증대되는 재정관리가 될 것이나 현 시점에서는 총액배분의 합리적 기준과 표준교육비를 적용한 학교재정 배분이 합리적으로 이루어지지 못하고 있는 것이 주요 문제점으로 지적되고 있다.

33) 최준렬, “단위학교 재정운영의 방향”, 2001, p. 4.

2. 학교재정 관리·운영 측면

1) 학교교육계획과 학교예산의 연계 부족

학교교육활동을 효율적으로 지원하기 위하여는 학교교육계획과 학교예산의 연계가 잘 이루어져야 하므로 이의 실태를 알아보기 위하여 조사하였는데 그 결과는 <표 19> 와 같다.

<표 19> 학교교육계획과 학교예산의 연계 정도

질 문 : 학교교육계획과 학교예산의 연계는 잘 이루어지고 있다고 보십니까 ?				
매우 잘 이루어짐	대체로 잘 이루어짐	일부분만 연계	전혀 연계가 안됨	계
3 (1.3%)	36 (15.3%)	168 (71.5%)	28 (11.9%)	235(100%)

조사결과 연계가 잘 되고 있다고 인식하는 응답은 16.6%로 나타났고, 연계가 안되고 있다고 인식하고 있는 응답은 83.4%로 나타나 학교교육계획과 학교예산의 연계가 안되고 있어 문제점으로 제시되었다.

학교교육계획과 학교예산의 연계정도에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 <표 20> 에 의하면 연계가 안되고 있다. 라고 응답한 내용이 도교육청 75%, 지역교육청 89.7%, 초등학교 87%, 중학교 83.3%, 고등학교 79.7%로 특수학교 66.7%로 나타나 학교나 교육행정기관에 재직하는 응답자 대다수가 연계가 안되고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

학교예산회계제도가 실시되면서 단위 학교장에게 자율성과 책무성을 함께 부여하였는데, 학교예산 편성에 따른 책무성을 부여하기 위해서는 학교 예산편성과 교육계획이 연계되어야 한다.

예산편성은 1년 동안 단위학교의 금전출납을 예상하여 이를 문서로 작성하는 활동이고, 학교교육계획은 1년 동안의 교육활동을 중심으로 이를 예상하여 작성하는 교육활동계획이므로 교육활동에 정상적으로 지원되기 위해서는 학교교육계획과 학교예산의 연계가 충실히 이루어져 학생들의 교육활동 수준이 보다 개선되고 학교교육계획에 의거 교육과정에 소요되는 예산지원이 적절한 시기에 이루어 질 수 있도록 하여 학생들의 교육활

동이 보다 효과적이고 활발히 이루어지도록 하여야 함에도 학교교육계획 수립과 학교예산 편성시기 불일치, 학교교육계획과 학교 예산편성의 주체 상이, 학교의 종합적인 장기계획 미수립, 교감의 회계권한 배제, 재정관련 연수기회 부족 및 참여의식 부족 등으로 학교교육계획과 학교예산이 서로 연계되지 못하는 문제점이 나타나고 있다.

〈표 20〉 학교교육계획과 학교예산의 연계정도와 재직기관간의 교차분석

구 분		매우 잘 이루어짐	대체로 잘 이루어짐	일부분만 연계	전혀 연계 안됨	계
도교육청	빈 도		6	16	2	24
	비율(%)		25.0	66.7	8.3	100.0
지역교육청	빈 도	1	2	24	2	29
	비율(%)	3.4	6.9	82.8	6.9	100.0
초등학교	빈 도		10	54	13	77
	비율(%)		13.0	70.1	16.9	100.0
중 학 교	빈 도	1	7	36	4	48
	비율(%)	2.1	14.6	75.0	8.3	100.0
고등학교	빈 도	1	10	36	7	54
	비율(%)	1.9	18.5	66.7	13.0	100.0
특수학교	빈 도		1	2		3
	비율(%)		33.3	66.7		100.0
계	빈 도	3	36	168	28	235
	비율(%)	1.3	15.3	71.5	11.9	100.0

$$\chi^2 = 11.153 \quad df = 15, \quad p = 0.742$$

2) 학교회계업무 전산화 문제

체계적인 학교 회계업무의 전산화 수준을 알아보기 위하여 조사하였는데 그 결과는 〈표 21〉 과 같다.

〈표 21〉 학교 회계업무의 전산화 수준

질 문 : 현재 학교 회계업무의 전산화 수준은 어떠하다고 생각하십니까 ?				
매우 높은 편	대체로 적정한 편	부적정한 편	매우 낮은 편	계
0 (0%)	41 (17.4%)	77 (32.8%)	117 (49.8%)	235(100%)

조사결과 학교 회계업무 전산화 수준이 적정하게 구축되어 있다고 인식하는 응답은 17.4%로 나타났고, 부적정한 편이라고 인식하고 있는 응답은 82.6%로 나타나 학교 회계업무의 전산화 구축이 시급한 것으로 제시되었다.

학교 회계업무 전산화 수준에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 <표 22>에 의하면 낮은 편이다. 라고 응답한 내용이 도교육청 58.4%, 지역교육청 68.9%, 초등학교 97.4%, 중학교 79.2%, 고등학교 83.3%로 특수학교 66.4%로 나타나 학교에 재직하는 응답자가 교육행정기관에 재직하는 응답자 보다 낮은 편이다. 라는 인식이 있는 것으로 나타났다.

<표 22> 학교 회계업무의 전산화 수준과 재직기관간의 교차분석

구 분		매 우 높은 편	대체로 적정한 편	부적정한 편	매 우 낮은 편	계
도교육청	빈 도		10	4	10	24
	비율(%)		41.7	16.7	41.7	100.0
지역교육청	빈 도		9	13	7	29
	비율(%)		31.0	44.8	24.1	100.0
초등학교	빈 도		2	24	51	77
	비율(%)		2.6	31.2	66.2	100.0
중 학교	빈 도		10	17	21	48
	비율(%)		20.8	35.4	43.8	100.0
고등학교	빈 도		9	18	27	54
	비율(%)		16.7	33.3	50.0	100.0
특수학교	빈 도		1	1	1	3
	비율(%)		33.3	33.3	33.3	100.0
계	빈 도		41	77	117	235
	비율(%)		17.4	32.8	49.8	100.0

$$\chi^2 = 33.841, \quad df = 10, \quad p = 0.000$$

단위학교 예산을 운영하는 과정에서 예산을 편성하고 심의하고 공개하는 과정에서는 많은 작업이 요청되고 있고 수업료, 학교운영지원비, 급식비, 특기·적성교육활동비 등 수납업무는 날로 증가하고 있다. 또한 소규모 학교의 경우 스쿨뱅킹 실시에도 어려움이 많이 따른다. 이런 실정을

감안할 때 학교 실정에 맞는 세입업무의 전산화 작업대책이 시급한 실정이다. 더불어 월별, 분기별로 재정의 집행상황을 공개하고 점검하게 위해서는 언제든지 예산의 종합적인 상황이 파악될 수 있는 체계가 되어야 함은 물론 업무를 줄이고 학교회계 과정을 투명하게 파악할 수 있도록 하기 위해서는 학교회계 과정을 전산화하여야 할뿐만 아니라, 각 기능별, 부서별로 편성된 예산의 현황을 종합적으로 파악하기 위해서도 전산화 작업이 선행되어야 할 것이나 체계적인 학교회계 업무의 전산화가 구축되어 있지 못한 실정이어서 문제점으로 대두되고 있다.

3) 학교운영위원회 예·결산 심의활동의 문제

학교운영위원회는 학교운영과 관련된 중요한 의사결정에 학부모, 교원, 지역사회 인사가 참여함으로써 학교정책결정의 민주성, 합리성, 효과성을 확보하여 학교 교육목표 달성에 기여하기 위한 집단의사 결정기구이다.

또한, 학교운영위원회는 기존의 학교 교육활동이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환을 가져온 제도적 기구로써 학부모와 지역주민, 교직원대표가 함께 학교운영과정에 참여하여 자율적, 민주적으로 학교운영의 제반사항을 논의하기 때문에 교육 수요자의 권리충족 강화에 의미를 갖는다.

이렇게 학교운영위원회는 주요한 기능을 담당하고 있고 그 중에서도 핵심사항이라 할 수 있는 학교예·결산 심의활동에 대한 적정도를 알아보기 위하여 조사하였는데 그 결과는 <표 23> 과 같다.

<표 23> 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 적정도

질 문 : 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동에 대하여는 어떻게 생각하십니까?				
매우 적정한 편	대체로 적정한 편	부적정한 편	매우 부적정한 편	계
6 (2.6%)	92 (39.1%)	122 (51.9%)	15 (6.4%)	235(100%)

조사결과 적정하다고 인식하는 응답은 41.7%로 나타났고, 부적정하다고 인식하고 있는 응답은 58.3%로 나타나 학교운영위원회 학교 예·결산 심

의활동은 개선되어야 할 것으로 제시되었다.

학교운영위원회의 예·결산 심의활동 적정도에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 <표 24>에 의하면 부적정한 편이다. 라고 응답한 내용이 도교육청 41.7%, 지역교육청 58.6%, 초등학교 61%, 중학교 54.2%, 고등학교 64.9%로 특수학교 66.7%로 나타나 도교육청을 제외한 학교나 지역교육청에 재직하는 응답자 대다수가 연계가 안되고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 24> 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 적정도와 재직기관간의 교차분석

구 분		매 우 적정한 편	대체로 적정한 편	부적정 한 편	매 우 부적정한 편	계
도교육청	빈 도		14	6	4	24
	비율(%)		58.3	25.0	16.7	100.0
지역교육청	빈 도		12	16	1	29
	비율(%)		41.4	55.2	3.4	100.0
초등학교	빈 도	2	28	44	3	77
	비율(%)	2.6	36.4	57.1	3.9	100.0
중 학 교	빈 도	4	18	24	2	48
	비율(%)	8.3	37.5	50.0	4.2	100.0
고등학교	빈 도		19	30	5	54
	비율(%)		35.2	55.6	9.3	100.0
특수학교	빈 도		1	2		3
	비율(%)		33.3	66.7		100.0
계	빈 도	6	92	122	15	235
	비율(%)	2.6	39.1	51.9	6.4	100.0

$$\chi^2 = 22.297, \quad df = 15, \quad p = 0.100$$

학교 예·결산심의에 관한 운영 형태에 관해서 살펴보면 학교운영위원들은 예산심의와 결산심의에 참여한다. 학교운영위원들은 예산심사소위원회와 결산심사소위원회의 일원이 될 수 있으며 학교운영위원회 전체회의에서 예산안과 결산안을 심의한다. 학교운영위원들이 예산심의와 결산심의를 제대로 해 내느냐에 따라 학교예산회계제도가 성공적으로 정착될 수

있는지 여부가 결정된다고 해도 지나친 말이 아니다.

학교운영위원회 제도가 도입되기 전에는 학교의 예·결산 관련업무를 학교장과 서무담당자가 처리하고 일반 교사 또는 학부모에게 공개하지 않는 경우가 일반적이었다. 한마디로 학교재정은 아무나 들여다 볼 수 없는 “비밀의 화원”처럼 운영되어 학교에 대한 불신과 의혹의 원인으로 작용한 측면이 없지 않았다.

학교운영위원회가 예산을 심의하도록 한 것은 학교구성원들의 다양한 요구를 예산에 반영하고, 학교재정의 운용을 투명하게 하여, 궁극적으로 학교의 교육력을 높이고자 하는 데에 그 취지가 있다. 예·결산심의가 형식적인 절차에 그치지 않고 실효성을 갖기 위해서는 우선 학교 예산방침을 잘 알아야 한다. 또한 운영위원들이 예·결산에 대한 기본적 지식을 갖추고, 학교재정 운용의 흐름을 이해 해야할 뿐만 아니라 예산의 편성 단계에서부터 교사와 학생들의 교육적 수요를 파악하고 이를 예산에 반영하기 위해 적극 노력해야 한다.³⁴⁾

이를 위해서는 연수·안내 등을 통한 예·결산 심의위원의 자질 향상, 예·결산심의의 과학화, 학교운영위원회의 의결기관화 향상 등의 문제가 해소되어야 하겠고, 다음에 제시하는 기타 제도·운영상의 문제점을 개선하기 위하여도 적극 노력하여야 할 것이다.

학교운영위원회의 기타 제도·운영상 개선되어야 할 문제점은 다음과 같다.

첫째, 임기부족으로 인한 전문지식 발휘 미흡이다. 시·도공립학교운영위원회설치·운영에관한조례 제4조(위원의 임기)는 현행 1~2년으로 되어 있어 사전 지식이 없는 학부모 및 지역위원의 경우 예산 심의사항과 관련된 학교운영 실정파악 및 심의활동의 전문지식 습득까지 심의의 미숙을 초래하고 업무 숙달시기에 임기가 만료되는 문제점이 있다.

둘째, 비전문 위원들의 선출로 형식적 예산심의가 될 우려가 있다. 동 조례 제5조(위원의 자격)에 있어 전문적인 식견을 필요로 하는 예산심의 기능 등의 원활한 수행을 위한 구체적인 학교운영위원회 위원 자격이 명시된 규정이 없어 전문지식이 부족한 위원들이 선출될 경우 예산심의가 형식적으로 진행될 수 있는 문제점이 있다.

셋째, 운영위원회 회의록 작성업무 과중이다. 조례 제16조(회의록 작성

34) 최준렬, “단위학교회계 운영모델 개발연구,” 「교육정책연구-2000-일-19」, p. 114.

등) 제1항에 운영위원회는 회의록을 작성하도록 규정되어 있으나, 운영위원회의 활성화에 따라 심의사항이 비례적으로 증가하므로 현행 간사가 처리하는 업무의 과중을 초래할 수 있는 문제점이 있다.

넷째, 조례 제18조에 운영위원회의 사무를 처리하기 위한 당연직 간사로 행정실장(서무부장)이 하도록 규정되어 있고, 행정실장(서무부장)이 없는 학교의 경우 학교장의 추천을 받은 교직원 중에서 위원장이 임명하도록 하고 있으나 위원회의 증가하는 각종 심의 및 업무 처리를 혼자서 처리하기에는 과중하며, 행정실장(서무부장)이 교무업무까지 관장하기에는 제약이 따른다.

다섯째, 교육의 주요 수요자인 학생의 학교 예산운영에 대한 건의·의견 반영 등의 참여기회가 마련되어 있지 않다.

여섯째, 학교예산 심의자료의 심의 소집 공고시(개최 7일전까지 통보) 안건첨부 하여 발송토록 규정되어 있으나 제대로 지켜지지 않은 경우가 많고, 발송기간이 상당기간 소요됨에 따라 자료검토 기간의 부족으로 형식적인 심의를 초래할 수 있는 문제점이 있다.

일곱째, 세출예산은 학교교육계획과 연계되어 편성 및 집행되어야 하나 상황과 여건이 변경되면 계획을 수정할 수 있다고 인식하는 경향이 있고 예산계획도 집행과정에서 얼마든지 변경할 수 있다고 생각함에 따라 구속력 없는 학교예산에 대하여 신중을 기하여 심의를 하지 않고 형식적으로 심의하는 경향이 있다. 특히 교수학습활동비나 공통운영비의 경우는 예산의 세부과목이 없어 예산서에 없는 내용도 일정한 승인절차 없이 학교장이 융통성 있게 집행할 수 있다고 생각하여 위원들이 예산안에 대하여 적극적인 심의가 이루어지지 않는 문제점이 있다.

4) 학교 예산절감 노력 소홀

학교자체의 실정과 특성에 알맞는 교육환경 개선과 면학분위기를 조성하고 열악한 학교재정을 효율적으로 운영하기 위해서는 보다 효율적인 재정 집행계획을 수립하고 적극적인 학교 구성원의 동참 속에 재정집행이 이루어져야 한다.

한정된 학교예산으로 학교교육 활동을 지원하는데는 충분한 교육재정을

확충하여 교육여건을 개선하는 방안이 최선책이겠으나 학교가 처한 여건으로는 그렇지 못한 처지임을 감안할 때 주어진 예산으로 학교재정을 꾸려나갈 수밖에 없는 실정이다. 현재 각급 학교는 교육활동에 사용될 충분한 재정이 확보되지 못하고 있는 실정에서 학교 예산절감을 위한 노력의 정도를 알아보기 위하여 조사하였는데 그 결과는 <표 25> 와 같다.

<표 25> 학교 예산절감을 위한 노력의 정도

질 문 : 학교 예산절감을 위한 노력은 어느 정도 이루어지고 있다고 보십니까?				
매우 잘 이루어짐	대체로 잘 이루어짐	미흡한 편	매우 미흡한 편	계
5 (2.1%)	86 (36.6%)	142 (60.4%)	2 (0.9%)	235(100%)

조사결과 걱정하다고 인식하는 응답은 38.7%로 나타났고, 미흡한 편이다. 라고 인식하고 있는 응답은 61.3%로 나타나 학교 예산절감을 위한 노력이 부진한 것으로 인식되고 있어 문제점으로 제시되었다.

학교 예산절감을 위한 노력의 정도에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 <표 26> 에 의하면 미흡하다. 라고 응답한 내용이 도교육청 50%, 지역교육청 44.8%, 초등학교 66.2%, 중학교 66.7%, 고등학교 63%로 특수학교 66.7%로 나타나 학교에 재직하는 응답자가 교육행정기관에 재직하는 응답자 보다 미흡하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

학교마다 자구노력을 통하여 근검·절약정신을 되살리고, 분수에 알맞은 생활습관의 형성, 소비절약 생활의 실천, 건전하고 합리적인 소비문화의 정착을 조장함은 물론 학교재정의 생산성 제고와 교육의 질 향상에 노력하기 위한 대책으로는 어느 무엇보다도 학교 예산절감 등을 통한 재정효율화 방안을 발굴 개선하는 일 임에도 학교시설 및 물품 관리, 학교 인쇄물 제작, 재활용품 수집 및 활용, 학교급식 인력 배치, 방학중 관리실 운영, 학교 페인트 공사 시공, 학습준비물 공동 구매, 학습자료 및 교육용 비디오 제작, 물품 구매 및 수리 등의 분야에서 학교재정이 소홀히 운영되고 있어 학교예산을 낭비하는 문제점으로 대두되고 있다.

〈표 26〉 학교 예산절감을 위한 노력의 정도와 재직기관간의 교차분석

구 분		매우 잘 이루어짐	대체로 잘 이루어짐	미흡한편	매우 미흡한편	계
도교육청	빈 도	1	11	10	2	24
	비율(%)	4.2	45.8	41.7	8.3	100.0
지역교육청	빈 도		16	13		29
	비율(%)		55.2	44.8		100.0
초등학교	빈 도	1	25	51		77
	비율(%)	1.3	32.5	66.2		100.0
중 학 교	빈 도	3	13	32		48
	비율(%)	6.3	27.1	66.7		100.0
고등학교	빈 도		20	34		54
	비율(%)		37.0	63.0		100.0
특수학교	빈 도		1	2		3
	비율(%)		33.3	66.7		100.0
계	빈 도	5	86	142	2	235
	비율(%)	2.1	36.6	60.4	0.9	100.0

$$\chi^2 = 32.197, \quad df = 15, \quad p = 0.006$$

제Ⅳ장 학교재정의 효율적 관리 방안

앞장에서는 학교재정 제도 측면과 학교재정 관리·운영 측면에서 학교재정의 문제점에 대하여 살펴보았다. 본 장에서는 도출된 문제점에 대하여 조사된 개선방안을 중심으로 학교재정의 효율적 관리 방안을 모색해 보고자 한다.

제1절 학교재정 확보 방안 마련

제도적으로 단위학교가 교육재정을 확충할 수 없도록 되어 있었기 때문에 그 동안 단위학교에서 자체적으로 교육재정을 확충하는 방안에 대한 논의 자체가 무의미한 일이었으나 학교예산회계제도 하에서는 학교재정 확보의 최종 책임이 학교장에게 있으므로 현재와는 달리 학교재정을 확보하기 위한 노력이 학교장의 가장 중요한 직무가 될 것이다.

이에 따라 단위학교에서 충분한 학교재정을 확보하기 위한 방안에 대하여 조사하였는데 그 결과는 <표 27>에서 보는 바와 같이 자치단체나 민간자본 확대 수입(37%), 학교장에게 교육재정 확보책임 부여(18.3%), 학교발전기금 조성제도 개선(15.7%), 학교 자체재원 확보노력 전개(14.5%), 단위학교에 등록금 책정권 부여(11.1%), 기타(3.4%) 순으로 나타났다.

<표 27> 충분한 학교재정 확보 방안

질 문 : 충분한 학교재정을 확보하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?			
구	분	빈 도	비 율
자치단체나 민간자본 확대 수입		87	37.0
학교장에게 교육재정 확보 책임 부여		43	18.3
학교발전기금조성제도 개선		37	15.7
학교 자체재원 확보 노력 전개		34	14.5
단위학교에 등록금 책정권 부여		26	11.1
기타(무응답 6명 포함)		8	3.4
합	계	235	100

충분한 학교재정 확보 방안에 대한 응답자의 재직기관별로 분류한 교차 분석 결과는 <표 28> 에서 보는 바와 같이 교육행정기관과 각급 학교 모두가 충분한 학교재정 확보 방안으로는 자치단체나 민간자본 확대 수입이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 나타났다.

<표 28> 충분한 학교재정 확보 방안과 재직기관간의 교차분석

구 분		자치단체나 민간자본 확대 수입	학교장에게 교육재정 확보 책임 부여	학교 발전 기금 조성 제도 개선	학교 자체 재원 확보 노력 전개	단위학교에 등록금 책정권부여	기 타 (무응답6명 포함)	계
도 교육청	빈 도	12	2	5	5			24
	비율(%)	50.0	8.3	20.8	20.8			100.0
지역 교육청	빈 도	12	3	8	3		1	27
	비율(%)	44.4	11.1	29.6	11.1		3.7	100.0
초등 학교	빈 도	21	13	13	15	13	1	76
	비율(%)	27.6	17.1	17.1	19.7	17.1	1.3	100.0
중학교	빈 도	17	12	4	10	3		46
	비율(%)	37.0	26.1	8.7	21.7	6.5		100.0
고등 학교	빈 도	23	13	6	1	10		53
	비율(%)	43.4	24.5	11.3	1.9	18.9		100.0
특수 학교	빈 도	2		1				3
	비율(%)	66.7		33.3				100.0
계	빈 도	87	43	37	34	26	2	229
	비율(%)	38.0	18.8	16.2	14.8	11.4	0.8	100.0

$$\chi^2 = 47.224, \quad df = 30, \quad p = 0.023$$

또한 충분하게 배분되어야 할 교육비의 항목에 대하여 조사하였는데 그 결과는 <표 29> 에서 보는 바와 같이 운영비 54.5%, 사업비 23.2%, 시설비 20.2%, 인건비 1.3%, 기타 0.9%로 나타났다.

〈표 29〉 충분하게 배분되어야 할 교육비의 항목

질문 : 충분하게 배분되어야 할 교육비 항목은 무엇이라고 생각하십니까?							
구 분		운영비	사업비	시설비	인건비	기타	계
도교육청	빈 도	16	6	2			24
	비율(%)	66.7	25.0	8.3			100.0
지역교육청	빈 도	10	12	5	2		29
	비율(%)	34.5	41.4	17.2	6.9		100.0
초등학교	빈 도	40	17	17	1	2	77
	비율(%)	51.9	22.1	22.1	1.3	2.6	100.0
중 학교	빈 도	29	11	7			47
	비율(%)	61.7	23.4	14.9			100.0
고등학교	빈 도	31	8	15			54
	비율(%)	57.4	14.8	27.8			100.0
특수학교	빈 도	1		1			2
	비율(%)	50.0		50.0			100.0
계	빈 도	127	54	47	3	2	233
	비율(%)	54.5	23.2	20.2	1.3	0.9	100.0

단위학교 수준에서 교육재정을 확대하는 방안은 국가나 지방자치단체의 확충 노력에 편승하여 단위학교에 배분되는 교육재정 규모를 늘리는 방안과 단위학교 자체의 노력에 의하여 단위학교 재정규모를 늘리는 방안으로 구분하여 생각할 수 있다. 그러나 국가나 지방자치단체의 교육재정 규모는 단위학교의 노력에 의하여 좌우되는 것이 아니기 때문에 여기에서는 앞에서 조사 분석된 결과를 토대로 단위학교에서 충분한 학교재정을 확보하기 위하여 노력하여야 할 방안을 모색해 보고자 한다.

1. 자치단체나 민간자본 확대 수입

시·군·자치구로부터의 교육재정 지원을 확보하는 노력을 해야 한다. 시·도·자치구의 교육경비보조에 관한 규정(1994. 4. 19, 대통령령 제14,981호)에 의하면 초등학교 및 중학교의 급식시설·설비사업, 지역사회와 관련한 교육과정의 자체 개발사업, 지역주민을 위한 교육과정 운영사업, 학

교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업, 기타 자치단체장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업 등은 시·군·자치구의 지원을 받을 수 있는 사업이다. 기초자치 단체로부터 교육재정 지원을 얻어내는 것은 교육장과 학교장의 역량에 의하여 좌우될 수 있는 부분이다.³⁵⁾

민간자본 유치방안으로는 첫째, 도내 기업가나 독지가에게 무상으로 기부 받기보다는 활용 가능한 학교 유휴지 건물을 짓고 일정기간 무상임대하고 무상임대기간 후 임대수입을 올리는 방안이 있고

둘째, 동창회나 지역유지들에게 교육활동 상황과 현안사업에 대해 안내 홍보사항을 학교신문에 실어 정기적으로 이메일이나 우편으로 홍보하여 학교와 연계성을 높임으로서 각종행사시 참여유도로 자발적인 기부금 찬조에 동기를 부여하고

셋째, 학교신문, 자체행사 팸플렛, 인터넷 홈페이지 등에 학교 주변 상점 등(학용품점, 각종학원 등)의 광고를 신도록 홍보하여 홍보광고비를 확보하며

넷째, 학교홈페이지 또는 학교소식지를 통하여 1년간의 사업계획을 세워 그 사업에 필요한 예산을 ARS 또는 계좌지정 모금하고 사업실시 후 정산하여 참여자(기부자)의 보람을 느끼도록 함으로써 기부문화의 정착을 기대하는 방안이 있다.

2. 학교장의 교육재정 확보책임 부여

우리 나라의 중학교의 교육재정 확보에 대한 부담 책임은 관계법규에 의하여 국가나 지방자치단체가 지도록 하고 있기 때문에 학교를 경영하는 학교장은 법률적인 면에서는 학교 교육재정의 확보 책임은 없으며, 단지 확보된 교육재정을 관련 법규에 따라 집행하고 있을 뿐이다. 따라서 법률적인 측면에서 교육재정의 확보에 대한 책임이 없는 학교장은 단순히 지원되고 있는 교육재정의 집행에 대해서만 관심을 기울일 뿐, 현실적으로 굳이 교육재정 확보에 대한 노력을 기울일 필요도 없으며, 이에 대한 책임의식도 가질 필요가 없는 것이다.

35) 송기창, 전게서, p. 353.

이러한 학교장의 단순한 학교 관리적인 측면에서의 학교 교육재정의 운용방식은 자율성을 바탕으로 한 학교운영 전반에 관한 의사결정을 단위학교가 자율적으로 하고 운영에 대한 책임도 스스로 지는 경영체제인 학교 단위 책임경영제를 위한 학교장의 역할과는 거리가 있다. 즉, 학교단위 책임경영제에 있어서 학교장은 자율적인 학교경영을 위하여 학교재정 운영에 대한 책임도 따라야 한다. 따라서 학교장에게도 학교의 교육재정 확보에 대한 책임이 주어져야 한다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 위에서 밝힌 현행 지방교육재정교부금법의 내용을 흡수하는 가칭 ‘초·중·고등학교교육비부담등에관한법률’을 제정하여, 여기에 학교 교육재정의 재원 확보 주체에 대한 규정을 두고 이 규정 내용에 국가 및 지방자치단체, 학교장, 학부모, 지역사회 등 학교교육과 직접 관련된 이해당사자들의 학교 교육재정 확보에 대한 책임에 대하여 규정함으로써 학교장의 교육재정 확보에 대한 책임의식을 고양시켜야 하겠다.³⁶⁾

3. 학교발전기금 조성 제도 개선

단위학교 예산의 재원구성은 교육비특별회계에서 지원되는 예산과 학부모부담인 학교운영지원비, 그 외 학교에 대한 관심이 있는 자들의 기부금으로 구성된 학교발전기금이 있다. 여기서 교육비특별회계 재원은 학교의 자체노력으로 재원확보가 불가능하고 학부모 부담인 학교운영지원비의 징수금액 결정은 학교운영위원회의 심의를 거친 후 학부모 총회에서 결정하도록 되어 있다. 그러나 징수한도액 결정을 교육감이 하기 때문에 단위학교에서는 학생수 증가에 의한 재원의 증액이외에는 재량권이 없다.

학교발전기금회계는 학교의 노력에 의하여 재원을 확보할 수 있다. 학부모, 교사, 지역사회 인사들의 학교교육에 대한 관심과 자발적 참여 의식을 통하여 학교운영의 동반자적 공동체 구축을 위한 것으로 모금방법은 학교 내·외의 개인·조직·단체가 자발적인 의사로 기부·각출·모금한금품일 것이 요구된다.³⁷⁾ 단위학교에서 발전기금을 통하여 학교재원을 확

36) 강경석·심용섭, “학교재무관리 개선을 통한 학교교육재정의 효율화 방안 연구,” 「교육행정학연구」, 제18권 제2호, 2000, p. 184.

37) 김영길, “학교 재정운영의 실태와 문제점 및 개선 방안에 관한 연구”, 전북

보하기 위하여는 기부금품을 수동적으로 접수하는 데 그치지 않고 적극적으로 다양한 방법을 통하여 모금하고 유치할 수 있도록 허용해야 하며 학교발전기금의 수입(이자, 배당, 자본이득, 임대료 등)에 대하여도 비과세할 필요가 있다. 현재의 학교발전기금 조성방법은 매우 수동적이며, 소극적이다. 기부금품을 접수할 때도 기부자 명의 공개를 요구하는 기부(학부모가 아닌 독지가의 경우만 공개 허용), 모금 및 직·간접적인 권유·유도에 의한 기부, 사용목적과 용도를 지정하지 아니한 기부 등을 엄격히 금지하고 있다. 이러한 제약이 철폐되지 않고는 학교발전기금 조성·운용의 목적이 달성되기 어렵다.

사회적으로 기부풍토가 정착되지 않은 상황에서 ‘자발적인’ 기부금품 접수만으로 단위학교 재정의 확충을 기대하기는 어렵다. 단위학교의 적극적인 노력으로 기부금을 유치할 수 있도록 제도적으로 허용해야 한다. 단위학교에 기부금품 모금 및 접수를 허용할 경우 지역간, 학교간 교육비 격차를 가져올 우려가 있고, 기부금품을 금지할 당시의 부작용이 재연될 우려가 있는 것이 사실이다. 그러나 ‘학교운영위원회’가 설치되어 학교운영지원회계의 예·결산을 심의하고 있고, 모금 내역과 집행내역이 공개된다면 모금에 따르는 부작용은 최소화 될 수 있을 것이다. 다만, 지역간, 학교간 교육비 격차가 발생하는 문제는 심각히 고려되어야 한다. 교육재정을 확충할 수 있는 여건이 갖추어져 있는데도 노력하지 않아 확충하지 못하는 경우에는 별도의 지원을 할 필요가 없으나 지역 특성상 기부금을 모금할 여건이 되지 않는 학교의 경우 지역간 교육 균형발전 측면에서 정부가 별도의 지원책을 강구해야 할 것이다.

4. 학교 자체재원의 확보

재정여건이 어려운 단위 학교의 현실을 감안할 때 학교 자체재원을 확보하는 방안으로는 우선 각종 수익사업을 시행하고, 유휴시설물을 임대하여 단위학교 교육재산의 사용을 학교시설이 평생교육 시설이라는 관점에서 보아 그 사용료를 교육재정으로 확보하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 방과후 과외활동을 학교 내로 흡수하여 학교시설들을 활용할 수

대 석사학위논문, 2000, pp. 55-56.

있도록 외부강사 초빙, 교원의 위탁 강사화 등을 적극 고려한다.

특히 단위학교의 특별교실 즉 음악실, 미술실을 방과후에 유료로 임대하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 휴일에 학교 운동장을 지역주민이나 기업체 그리고 각종 모임의 활용을 적극적으로 홍보하여 시설의 이용을 극대화 할 수 있는 방안을 제안해 볼 수 있다.

셋째, 학교의 매점을 위탁 운영한다. 학교매점을 일정기간 동안 위탁 경영하게 하고 그 기간동안 임대수입을 학교 운영비에 충당하도록 한다.

특히 최근 도시락보다는 학교급식을 선호하고 있음에 따라 무상 학교급식이 어려운 중·고등학교에서는 장소를 제공하고 시설은 입주하는 업체에서 일정기간 운영한다는 조건으로 점심식사나 간식을 제공하도록 한다면 학교측에서 일정액수의 임대료를 받을 수 있고 학생들과 교직원들은 양질의 식사를 제공받을 수 있어 학교 후생적 차원에서 유용하다.

넷째, 지역주민, 학부모를 위한 각종 사회교육, 문화, 예술 프로그램을 개설하여 학교 자체재원으로 확보하는 것이다.

이상에서 본바와 같이 교육재산의 운영권을 단위학교에서 운용할 수 있도록 활성화시킨다면 교육재산의 운영으로 인한 교육재정의 확보문제는 단위학교의 노력여하에 따라서 다양하게 확보될 수 있을 것이다.

그러나 학교시설에 의한 수익금은 단위학교들간의 지역적인 특성에 따라서 재정수익의 불균형을 초래할 수 있고, 또한 지방자치제도가 정착되어 가는 과정에서의 학교시설 유료화는 오히려 학교와 지역주민 및 학부모들과의 거리감을 줄 수도 있으며 이로 인하여 오히려 교육자치제도에 역행할 수 있음을 간과해서는 안될 것이다.³⁸⁾

또한 자체재원 확보방안의 다른 하나는 이자수입 증대를 위한 노력을 적극적으로 기울여야 한다. 학교교육계획과 연계된 교육재정 운영계획이 수립될 경우 월별 자금 소요가 산출될 수 있으며, 나머지 여유자금에 대하여는 금융기관의 고금리 상품에 투자할 수 있게 된다.³⁹⁾

38) 곽형순, 전계논문, p. 63.

39) 송기창, “초·중등학교 재정운영의 효율화 방안,” 「교육재정경제연구」, 제 7권 제1호, 1998, p. 154.

5. 단위학교에 등록금 책정권 부여

학교운영지원비는 연간 소요재정을 산출한 후 교육감이 정한 상한선을 초과하지 않는 범위 내에서 학부모회가 그 액수를 정하고 있다. 수업료가 학교운영지원비에 통합될 경우에 당연히 등록금 액수도 학부모에서 책정하도록 해야 할 것이다. 현행 학교운영지원비 액수는 단위학교에서 정하는 것처럼 보이지만 사실은 교육감이 정하는 것과 마찬가지로, 교육감이 정하는 상한선이 매우 낮아서 모든 학교가 상한선까지 학교운영지원비를 받고 있기 때문이다. 따라서 단위학교 교육재정 운영을 효율화하기 위해서는 교육감이 등록금의 하한선만을 제시하고 단위학교의 필요에 의하여 그 규모를 조정할 수 있도록 해야 한다. 이때 제시한 등록금의 하한선은 기준재정수입액의 기준이 되는 것이며, 하한선 이상 확보되는 등록금 수입은 기준재정수입액 산정에서 제외함으로써 단위학교의 교육재정 확보 노력을 유도해야 한다.

추첨이나 강제 배정 방식에 의해서 입학하게 된 학생들에게 차등 있는 등록금을 받을 수 있겠는가의 문제가 있지만, 등록금 수입이 자체수입으로 계상되고 모든 학교에 등록금 자율 책정권을 부여받은 상황에서는 학부모의 인식도 달라 질 수 있다고 본다. 도시와 농어촌간 또는 소규모학교와 대규모 학교간의 재정여건과 학부모 재정능력 그리고 지역적인 특성을 감안하여 학교운영지원비(육성회비) 징수액을 결정하여야 하며, 교육청이나 학교장 주도의 등록금 책정이 아니라 충분한 대표성을 가지는 학부모회가 주관하여 등록금을 책정할 경우 대다수의 학부모들로부터 수용될 수 있을 것으로 본다.

또한 징수의 근거가 희박하고 실효성이 적은 명목상의 입학금을 대폭 인상할 필요가 있다. 입학금 수입은 단위학교비 회계에 편성하여 해당학교의 시설확충에 사용할 수 있도록 해야 한다. 특정학교 입학에 대한 반대급부로 입학금을 납부하는 것이라면 입학금은 입학한 학교가 사용해야 하는 것이 당연하다. 또한 입학금이 수업료와 구별되어 징수되는 것이라면 당연히 입학금의 용도도 구별되어야 할 것이다.⁴⁰⁾

그러나 교육의 질적 개선 없이는 등록금 책정권의 부여나 입학금 인상에 대한 설득력이 부족하다는 사실을 잊지 말아야 할 것이다.

40) 송기창, 전계논문, pp. 151-154.

제2절 학교재정 배분방식의 개선

학교회계의 가장 큰 목적 중의 하나는 단위학교 중심의 재정운영으로의 패러다임 전환(Paradigm shift)을 통한 단위학교 자치실현의 기초마련이라 할 것이다. 이를 위해서는 학교가 자율적으로 예산을 편성·운영할 수 있도록 목적 지정 없이 총액으로 재정을 배분하는 총액배분제가 정착되어야 할 것이며, 이러한 배분자체가 단위학교에 예산운영의 자율과 책무를 동시에 부여하는 것이라 할 수 있다. 예산을 배분할 때 용도를 지정해서 배분(categorical grant)한다면 그만큼 사용자의 입장에서는 제약을 받을 수밖에 없다.

이러한 측면에서 합리적인 학교재정 배분방식은 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대하여 조사하였는데 <표 30> 에서 보는 바와 같이 표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식(77%), 현행 학교재정 배분 방식(16.2%), 기타(6.8%) 순으로 나타났다.

<표 30> 합리적인 학교재정 배분 방식

질 문 : 합리적인 학교재정 배분 방식은 어떻게 이루어져야 한다고 보십니까?			
구	분	빈 도	비 율
표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식		181	77
현행 학교재정 배분 방식		38	16.2
기타 (무응답 7명 포함)		16	6.8
합 계		235	100

합리적인 학교재정 배분방식에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 결과는 <표 31> 에서 보는 바와 같이 교육행정기관과 각급 학교 모두가 합리적인 학교재정 배분방식으로는 79.4%가 표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 나타났다.

〈표 31〉 합리적인 학교재정 배분 방식과 재직기관간의 교차분석

구 분		표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식	현행 학교 재정 배분 방식	기 타	계
도교육청	빈 도	21	2	1	24
	비율(%)	87.5	8.3	4.2	100.0
지역교육청	빈 도	18	7		25
	비율(%)	72.0	28.0		100.0
초등학교	빈 도	65	8	3	76
	비율(%)	85.5	10.5	3.9	100.0
중 학 교	빈 도	35	11	1	47
	비율(%)	74.5	23.4	2.1	100.0
고등학교	빈 도	40	9	4	53
	비율(%)	75.5	17.0	7.6	100.0
특수학교	빈 도	2	1		3
	비율(%)	66.7	33.3		100.0
계	빈 도	181	38	9	228
	비율(%)	79.4	16.7	3.9	100.0

$$\chi^2 = 15.547, \quad df = 15, \quad p = 0.413$$

또한 학교의 교수-학습활동비와 학생활동비의 지원 정도에 대하여 조사하였는데 그 결과는 〈표 32〉에서 보는 바와 같이 매우 충분한 편이다. 32.8%, 부분적으로 지원되는 편이다. 48.9%, 미흡한 편이다. 17.9%, 아주 미흡한 편이다. 0.4%로 나타났고 재직기관별로는 교육행정기관에 재직하고 있는 응답자가 각급 학교에 재직하고 있는 응답자 보다 지원 정도가 큰 것으로 인식되고 있다.

〈표 32〉 학교의 교수-학습활동비와 학생활동비의 지원 정도

질문 : 학교의 교수-학습활동비와 학생활동경비는 어느 정도 지원되고 있다고 보십니까?						
구 분		매우 충분한 편	부분적 지 원	미흡한 편	아주 미흡한편	계
도교육청	빈 도	5	16	3		24
	비율(%)	20.8	66.7	12.5		100.0
지역교육청	빈 도	7	20	2		29
	비율(%)	24.1	69.0	6.9		100.0
초등학교	빈 도	32	32	13		77
	비율(%)	41.6	41.6	16.9		100.0
중 학 교	빈 도	17	21	10		48
	비율(%)	35.4	43.8	20.8		100.0
고등학교	빈 도	15	24	14	1	54
	비율(%)	27.8	44.4	25.9	1.9	100.0
특수학교	빈 도	1	2			3
	비율(%)	33.3	66.7			100.0
계	빈 도	77	115	42	1	235
	비율(%)	32.8	48.9	17.9	1.9	100.0

여기에서는 앞에서 조사 분석한 결과 합리적인 학교재정 배분 개선 방안으로 나타난 표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식에 대하여 고찰해 보고자 한다.⁴¹⁾

1. 표준교육비의 개념 및 필요성

표준교육비란 일정규모의 단위학교가 그에 상응하는 인적·물적 조건 즉, 교육조건을 확보한 상태에서 정상적인 교육활동을 수행하는데 필요한 최저 소요 교육비이다. 즉, 표준교육비는 정상적인 교육활동을 수행하는데 필요한 표준교육조건을 설정하고 이를 유지 운영하는 데 소요되는 교육원가를 산출한 교육비이다. 교육원가를 산출하는 과정에서 수준을 어떻게 설정하느냐에 따라 비용이 달라지는데 여기에서는 최소한의 비용을 기준으로 삼는다. 그래서 이를 최저 소요경비라고도 한다.

그 동안 교육비는 임의의 기준에 따라 학교에 배정되었다. 그렇기 때문에 시·도에 따라 교육비의 수준이 달랐으며 학교를 경영하는 데에서도

41) 최준렬, “단위학교 재정운영의 방향, 2001, pp. 13-15.

많은 차이를 보였다. 표준교육비는 이런 시·도교육청별로 배분방법과 기준의 차이에 따른 교육경영의 차이를 줄이고 일정한 수준 이상을 유지할 수 있도록 경비를 확보하여 배분해 주는 기준이 된다.

표준교육비를 채용하면 첫째, 시·도별로 교육비 배분의 차이를 줄일 수 있다. 표준교육비를 얼마나 확보하느냐에 따라 차이가 있을 수 있으나 표준교육비를 기준으로 얼마나 배분하고 있는가를 알 수 있으며 표준교육비에 도달하도록 하는 목표를 설정해주어 시·도간 동일한 기준을 달성할 수 있게 한다.

둘째, 표준교육비를 기준으로 경비를 총액으로 배분할 수 있어 학교예산을 효율적으로 활용할 수 있게 한다. 특정한 항목을 중심으로 예산을 배분하였을 경우 사업을 추진하는데 한계가 있으나 총액배분을 할 경우 학교의 실정을 잘 반영할 수 있는 예산편성을 할 수 있다.

셋째, 표준교육비의 산출기준에 따라 교과활동비, 특별활동비, 학교공통경비의 세출 비율을 설정할 수 있다. 표준교육비를 산출하면서 고려된 변인들이 세출예산을 편성하는 과정에서 고려될 수 있다. 이에 따라 교과활동과 특별활동을 강화하는 예산배분을 할 수 있다.

넷째, 표준교육비의 비율을 확대하면서 시·도의 목적사업성 경비를 흡수함으로써 학교사업을 확대할 수 있다. 그 동안 시·도교육청에서 배분 해주던 목적사업을 단위학교에서 수행할 수 있게 해 준다.

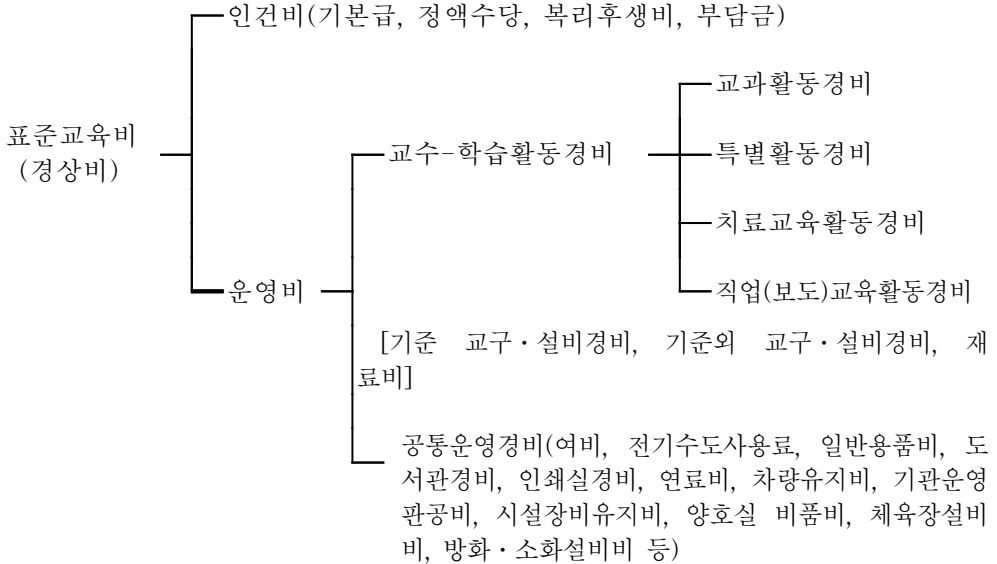
다섯째, 학교경영의 책무성을 증대시키게 한다. 학교경영에서 재정의 제약으로 단위학교 사업을 하기 어려웠는데 표준교육비에 의해 교육비를 배분함으로써 학교사업을 자체적으로 할 수 있게 하며 이에 따라 학교별 책임경영을 할 수 있는 폭을 확대하게 해준다.

2. 표준교육비의 구성 요소

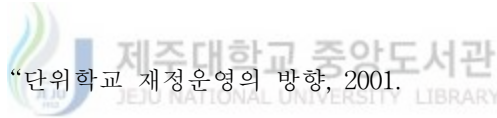
표준교육비는 인건비와 운영비로 구성된다. 운영비는 다시 교과활동경비, 특별활동경비, 학교공통경비로 구성된다. 이들 교육비중 학교경비를 추정하고 배분하면서 시·도교육청이 기준을 정하고 조정할 수 있는 영역은 운영비이다. 인건비는 교원의 학력과 경력에 따라 기계적으로 산출하기 때문에 임의로 조정할 수 없다. 반면에 운영비는 교육정책의 기초에 따라 또는 예산의 형편에 따라 조정할 수 있다. 표준교육비의 구성도표를 도표로 나타내면 <그림 3> 과 같다.

〈그림 3〉

표준교육비 구성도



자료 : 최준렬, “단위학교 재정운영의 방향, 2001.”



3. 학교재정 배분 모형

학교재정 배분의 모형은 학교와 지역의 실정, 사회의 변화를 수용하며 정상적인 교육활동이 가능한 모형이 되어야 한다. 이런 모형이 되기 위해서는 일차적으로 정상적인 학교교육을 수행할 수 있는 표준교육비가 제시되고 이에 기초하여 학교재정의 배분이 이루어져야 한다. 학교교육의 정상적인 운영을 위해 필요한 표준교육비는 한국교육개발원에서 산출한 기준을 기초로 사회에서 새롭게 요구되는 교육적 필요를 추가하였다. 또한 한국교육개발원에서는 6학급, 12학급, 18학급 등의 단위로 표준교육비를 산출할 수 있도록 모형을 설정하였다. 여기에서 표준교육비는 인건비, 시설비를 제외한 학교운영비에 한정되어 있다. 학교에서 인건비와 시설비는 통제할 수 없는 비용이다. 교직원과 특정사업에 따라 학교의 의지와 관계없이 배분되는 비용이기 때문에 학교재정 배분의 모형에서는 이들 비용을 제외하고 학교의 교육활동에 영향을 미치는 학교운영비를 중심으로 배분모형

을 설정하고자 한다. 학교운영비 배분과정을 제시하면 <표 33> 과 같다.

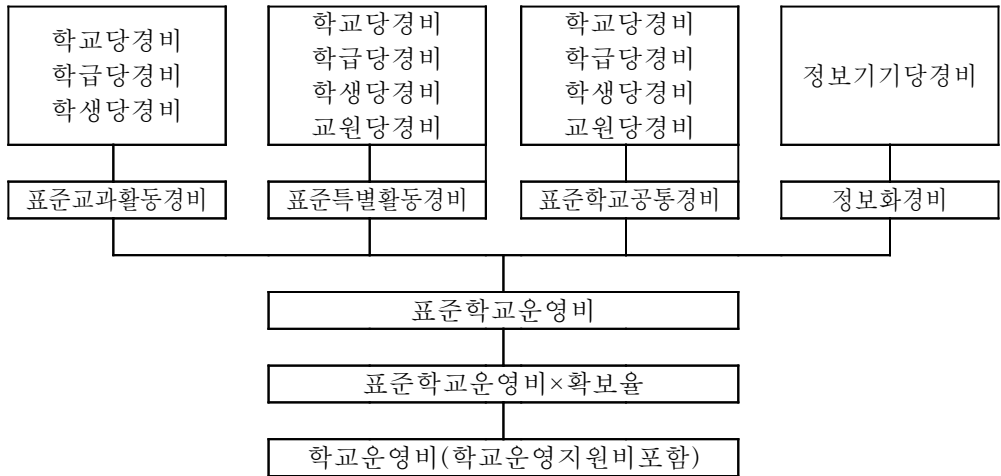
<표 33> 학교운영비 배분과정

학교별 학교운영비	학교별 표준운영비 × 교육청의 표준교육비 확보율
학교별 표준운영비	표준교과활동경비 + 표준특별활동경비 + 표준학교공 통경비 + 정보화 비용
표준교과활동경비	학급수별 학교당표준교과활동경비 + 학급당 표준교과 활동 경비 × 학급수 + 학생당표준교과활동경비 × 학생수
표준특별활동경비	학급수별 학교당표준특별활동경비 + 학급당 표준 특별활 동경비 × 학급수 + 학생당표준특별활동경비× 학생수 + 교원당표준특별활동경비 × 교원수
표준학교공통운영비	학급수별 학교당표준공통운영비 + 학급당 표준공통운 영비 × 학급수 + 학생당표준공통운영비 × 학생수 + 교원당표준공통운영비 × 교원수
정보화비용	표준정보화기기운영비 × 정보화 보유대수

자료 : 최준렬, 단위학교 재정운영의 방향, 2001.

앞에서 열거한 학교운영비 배분과정을 그림으로 그리면 <그림 4> 와 같다.

<그림 4> 학교운영비 배분 모형



자료 : 최준렬, “단위학교 재정운영의 방향, 2001.

제3절 학교교육계획과 학교예산의 연계 강화

새로운 회계제도는 회계 연도를 학사일정과 동일하게 운영함으로써 교육의 충실을 기하기 위한 재정적 지원에 주안점을 두었다. 따라서 예산이 얼마만큼의 교육계획과 연계하여 편성되는가에 따라 교육의 성패가 달려 있다.

단위학교 재정운영의 효율성과 타당성을 떨어뜨리는 중요한 요인중의 하나는 학교교육계획 수립과 예산편성이 따로 이루어진다는 사실이다. 학교교육계획에 따라 예산편성이 이루어지는 것이 아니라 예산이 결정된 후에 예산에 맞추어 교육계획을 수립하는 실정이다.

이러한 문제점이 대두됨에 따라 학교교육계획과 학교예산의 연계방안에 대하여 조사하였는데 <표 34> 에서 보는 바와 같이 학교교육계획 수립시기와 학교 예산편성 시기 조정(75.7%), 재정관련 연수기회 확대 및 참여의식 고양(14.0%), 학교의 종합적인 장기계획 수립(9.8%), 기타(0.4%) 순으로 나타났다.


<표 34> 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안

질 문 : 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안으로서는 어떤 것이 우선적으로 개선되어야 한다고 보십니까?			
구	분	빈 도	비 율
학교교육계획 수립시기와 학교예산 편성시기 조정		178	75.7
재정관련 연수기회 확대 및 참여의식 고양		33	14.0
학교의 종합적인 장기계획 수립		23	9.8
기타		1	0.4
합	계	235	100

학교교육계획과 학교예산의 연계 방안에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 결과는 <표 35> 에서 보는 바와 같이 교육행정기관과 각급 학교 모두가 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안으로서는 학교교육계획 수립시기와 학교예산 편성 시기 조정이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 나타났다.

〈표 35〉 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안과 재직기관간의 교차분석

구 분		학교교육계획 수립시기와 예산편성시기 조정	재정관련 연수기회 확대 및 참여의식 고양	학교의 종합적인 장기계획 수립	기 타	계
도교육청	빈 도	14	4	5	1	24
	비율(%)	58.3	16.7	20.8	4.2	100.0
지역교육청	빈 도	22	2	5		29
	비율(%)	75.9	6.9	17.2		100.0
초등학교	빈 도	58	15	4		77
	비율(%)	75.3	19.5	5.2		100.0
중 학 교	빈 도	39	3	6		48
	비율(%)	81.3	6.3	12.5		100.0
고등학교	빈 도	44	7	3		54
	비율(%)	81.5	13.0	5.6		100.0
특수학교	빈 도	1	2			3
	비율(%)	33.3	66.7			100.0
계	빈 도	178	33	23	1	235
	비율(%)	75.7	14.0	9.8	4.2	100.0


 $\chi^2 = 29.664, df = 15, p = 0.013$

여기에서는 앞에서 조사 분석한 결과를 토대로 하여 학교교육계획과 학교예산의 효율적인 연계방안을 제시하고자 한다.

1. 학교교육계획 수립과 학교예산 편성시기 일치

학교재정이 교육활동을 효과적으로 지원하기 위해서는 학교의 교육계획서를 바탕으로 이를 지원하는 관점에서 학교 구성원들의 의사를 반영하여 예산을 편성·운영하여야 할 것이다. 새로 도입된 학교예산회계제도 하에서도 학교의 회계연도를 교육과정의 운영과 맞추기 위해 학년도와 일치시켰다. 하지만 교원들의 정기인사가 3월이라는 점에서 본인이 가르칠 과목에 대한 교육계획서를 학교를 옮긴 후 작성하게 되고 또 예산을 확보한 사람이 인사발령이 날 경우 그 예산을 집행하지 못하는 경우가 발생하기 때문에 대부분의 교원들이 예산편성에 무관심하다. 이렇게 해서 학교에서는 교원들이 학기 중에 예산편성 당시에는 없었던 예산을 요구하게 되고 추가경정예산요인이 빈번하게 발생하게 되어 학교행정실의 업무부담이 증

가됨과 동시에 교사들과 행정담당자들 간에 갈등을 일으키는 원인이 되고 있다. 따라서 교원의 인사시기나 방학시기 등을 제도적인 차원에서 합리적인 방향으로 조정할 필요가 있다고 판단된다.

즉, 교원의 인사이동은 교육의 연속성 등의 문제로 현실적으로 개학기간 중에는 힘이 들기 때문에 방학시기를 조정하고 교원인사 시기를 앞당기는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

예를 들어서 2월의 수업일수를 12월에 소화하도록 하고 1월 중순까지 학사업무를 종료한 뒤, 1월 20일 정도를 기준으로 교원인사를 단행하면 이동한 교사들이 예산안 편성과정에 참여할 수 있고 지방교원들의 인사문제도 해결되면서 이동한 교사들의 참여 속에 교육계획을 수립할 수 있고, 교사들로 하여금 새 학년도를 미리 준비할 수 있게 함으로써 3월초의 혼란과 수업결손을 방지할 수 있다.⁴²⁾ 그러나 이와 같이 방학시기를 조정한다고 하더라도 교육계획서 작성과 예산편성은 방학중에 이루어지기 때문에 방학동안 교원들이 학교에 출근해야 하는 문제가 발생한다. 교원들이 학교에 출근하지 않으면 아무리 방학이나 인사이동시기를 조정한다고 하더라도 무용지물이 될 것이다. 따라서 합리적 예산편성이 이루어지기 위해서는 제도적 뒷받침과 함께 학교 구성원 당사자들의 적극적인 참여의식이 전제가 되어야 할 것이다.⁴³⁾

또 다른 개선안으로는 예산편성지침과 교육계획수립 지침이 동시에 발달되어 전교직원 및 학부모, 운영위원들이 참여하는 교육계획이 이루어짐으로써 교육계획과 연관되어지는 예산안이 편성되어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 재정관련 연수기회 확대 및 참여의식 고양

학교교육계획과 학교예산을 연계 강화하기 위하여는 재정관련 연수를 확대하고 내실화 할 필요가 있다. 예산이나 회계를 둘러싼 행정실과 교무실간의 오해도 학교예산이나 회계에 대한 정보가 부족하거나 의견이 일치되지 않는데 한 원인이 있다. 특히 교수-학습에 소요되는 예산은 그다지 큰비용이 들지 않으며 제한된 재정이라도 규모 있게 사용한다면 적어도

42) 송기창, “학교회계제도의 운용방향과 발전과제”, 「단위학교회계제도 도입을 위한 공청회 자료」, p. 46.

43) 장성기, 전제논문, pp. 39-40.

교수-학습활동과 직접적으로 관련된 예산은 대부분 수용할 수 있다. 따라서 학교재정과 관련된 사항은 신입 교사가 신규임용 연수단계에서부터 체계적으로 연수할 필요가 있는 것이다. 직접 실무를 담당하는 행정담당자에 대한 연수도 철저하게 할 필요가 있다. 현재와 달리 방학을 이용하여 지역별로 연수를 실시하고 현장으로부터의 의견을 정기적으로 수렴한다면 학교 현장의 예산운영 및 학교교육과정의 교육계획서와의 연계를 강화시킬 수 있고 단기간 내에 많이 개선될 수 있을 것이다.44)

〈표 36〉 학교재정 관련 교사와 서무부와의 협조관계 정도와 재직기관간의 교차분석

구 분		매우 흡족한 편	대체로 흡족한 편	미흡한 편	매우 미흡한 편	계
도교육청	빈 도	1	17	6		24
	비율(%)	4.2	70.8	25.0		100.0
지역교육청	빈 도		18	11		29
	비율(%)		62.1	37.9		100.0
초등학교	빈 도	5	45	26	1	77
	비율(%)	6.5	58.4	33.8	1.3	100.0
중 학 교	빈 도	10	22	15	1	48
	비율(%)	20.8	45.8	31.3	2.1	100.0
고등학교	빈 도	7	31	16		54
	비율(%)	13.0	57.4	29.6		100.0
특수학교	빈 도		2	1		3
	비율(%)		66.7	33.3		100.0
계	빈 도	23	135	75	2	235
	비율(%)	9.8	57.4	31.9	0.9	100.0

$$\chi^2 = 16.184, \quad df = 15, \quad p = 0.370$$

학교교육계획 수립시 학교재정이 효율적으로 연계되기 위해서는 무엇보다도 교사와 서무부와의 협조체제에 따라 그 성과가 달라질 수 있다. 이에 따라 학교재정과 관련하여 교사와 서무부와의 협조관계 정도에 대한 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석을 실시하여 보았는데 그 결과는 〈표 36〉에서 보는 바와 같이 매우 흡족하다.(9.8%), 대체로 흡족하다.(57.4%), 미흡하다.(31.9), 매우 미흡하다.(0.9%)로 나타나 비교적 협조체제가 잘 이루어지는 것으로 볼 수 있으나, 미흡하다. 라고 응답한 자도

44) 장성기, 전계논문, p. 40.

32.8%로 나와 학교재정과 관련된 교사와 사무부의 협조 체제는 더욱 활성화 될 때 까지 지속적으로 강화하여 나가야 할 것으로 나타났다.

3. 학교의 종합적인 장기계획 수립

교육계획과 예산의 연계가 미흡한 이유중의 하나는 학교의 종합적인 장기계획이 수립되어 있지 않다는데 있다. 이는 학교에 세입에 대한 자율권도 없고 교원의 이동이 잦아 종합적이고 체계적인 계획을 세울지라도 지속적으로 시행될 가능성이 많지 않기 때문일 것이다. 그렇다고 할지라도 학교가 체계적으로 발전하고 발전의 전망에 비추어 예산을 편성하고 집행해야 한다면 학교별로 예산의 체계적인 집행을 위해 종합적인 장기계획을 수립하는 등 발전의 모형을 구상해야 할 것이다.⁴⁵⁾

제4절 학교 회계업무의 전산화

학교 회계업무 전산화 구축이 시급한 문제점으로 도출됨에 따라 학교회계업무의 전산화 방안에 대하여 조사하였는데 학교회계시스템인 학교세입·세출에 대한 공동프로그램의 개발보급(93.6%), 회계담당자별로 독자적인 전산체제 개발운영(1.7%), 기타(0.4%) 순으로 나타났으며, 그 결과는 <표 37> 과 같다.

<표 37> 학교 회계업무 전산화 방안

질 문 : 학교회계의 전산화 방안은 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까?			
구	분	빈 도	비 율
학교회계시스템인	학교세입·세출에 대한 공동	220	93.6
	프로그램의 개발보급		
회계담당자별로	독자적인 전산체제 개발운영	4	1.7
현	체제대로 운영	10	4.3
기타(무응답 1명)		1	0.4
합	계	235	100

45) 이두휴, 전계논문, pp. 247-248.

학교 회계업무의 전산화 방안과 재직기관간의 교차분석에 대한 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 결과는 <표 38> 에서 보는 바와 같이 교육행정기관과 각급 학교 모두가 학교 회계업무의 전산화 방안으로서는 학교회계시스템인 학교세입·세출에 대한 공동프로그램의 개발보급이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 나타났다.

<표 38> 학교 회계업무 전산화 방안과 재직기관간의 교차분석

구 분		학교회계시스템인 학교세입·세출에 대한 공동 프로그램의 개발보급	회계담당자별로 독자적인 전산 체제 개발운영	현 체제대로 운영	계
도교육청	빈 도	22	1	1	24
	비율(%)	91.7	4.2	4.2	100.0
지역교육청	빈 도	28		1	29
	비율(%)	96.6		3.4	100.0
초등학교	빈 도	74		2	76
	비율(%)	97.4		2.6	100.0
중 학교	빈 도	42	1	5	48
	비율(%)	87.5	2.1	10.4	100.0
고등학교	빈 도	51	2	1	54
	비율(%)	94.4	3.7	1.9	100.0
특수학교	빈 도	3			3
	비율(%)	100.0			100.0
계	빈 도	220	4	10	234
	비율(%)	94.0	1.7	4.3	100.0

$$x^2 = 9.978, \quad df = 10, \quad p = 0.442$$

학교 회계업무의 전산화 문제는 학교예산회계 도입여부와 관계없이 학교 재무관리를 용이하게 하고 단위학교의 업무경감을 위해서는 반드시 이루어져야 할 문제이다. 현재 학교 상황을 살펴보면 국가 전체적인 구조조정과 작은 정부지향에 발 맞추어 급식사업, 특기적성교육, 현장학습 등 학교에서 처리해야 할 업무는 과거에 비해 상당히 늘어나고 있음에도 불구하고 학교인력은 감축 운영되고 있어 학교의 업무부담은 계속적으로 증가해 왔다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 학교업무 처리가 전산화된다면

학교에서는 많은 업무의 부담을 덜 수 있을 것이다.

그리고 새로운 학교회계제도가 운영되면서 각 회계가 하나로 단일화되었고 예산회계의 일정한 기준과 절차가 정비되고 있으므로 전산화가 훨씬 용이해질 것이다. 국가적인 차원에서도 학교의 업무를 효율화하고 부담을 덜어주기 위해 전산화 작업을 추진하고 있다. 예산관리도 그 한 영역으로 선정되어 현재 추진되고 있는데 그 주요 내용은 학교의 세입·세출예산의 총괄표를 작성하는 수준이다. 학교회계시스템인 학교세입·세출에 대한 공동프로그램의 개발보급으로 학교의 전산화를 통해 업무의 능률성을 제고하여야 학교회계통합의 근본 목적을 성공적으로 실행할 수 있을 것이다. 학교예산회계업무가 전산화 될 경우 업무가 보다 편리하고 과학적으로 이루어질 것으로 보인다.

제5절 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 기능의 강화

학교운영위원회의 중요한 기능중의 하나인 학교 예·결산 심의의 과정에서 나타나는 제반 문제점에 대하여 개선방안을 강구하고자 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위한 방안을 조사하였는데 <표 39> 에서 보는 바와 같이 예·결산 심의위원의 자질 향상(70.2%), 예·결산 심의의 과학화(16.6%), 학교운영위원회의 의결기관화(8.1%), 기타(5.1%) 순으로 나타났다.

<표 39> 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 강화 방안

질 문 : 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위한 방안으로 는 어떤 것이 가장 먼저 개선되어야 할 사항이라고 생각하십니까?			
구	분	빈 도	비 율
예·결산 심의위원의 자질 향상		165	70.2
예·결산 심의의 과학화		39	16.6
학교운영위원회의 의결기관화		19	8.1
기타(무응답 12명)		12	5.1
합	계	235	100

학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위한 방안에 대

하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 결과 <표 40> 에서 보는 바와 같이 교육행정기관과 각급 학교 모두가 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위한 방안으로서는 예·결산 심의위원의 자질 향상이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 나타났다.

<표 40> 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 강화 방안과 재직기관간의 교차분석

구 분		예·결산 심의위원의 자질 향상	예·결산 심의의 학화	학교운영위 원회의 의 결기관화	기타 (무응답 12명)	계
도교육청	빈 도	19	1	4		24
	비율(%)	79.2	4.2	16.7		100.0
지역교육청	빈 도	20	5	3		28
	비율(%)	71.4	17.9	10.7		100.0
초등학교	빈 도	57	12	5		74
	비율(%)	77.0	16.2	6.8		100.0
중 학 교	빈 도	30	9	5		44
	비율(%)	68.2	20.5	11.4		100.0
고등학교	빈 도	36	12	2		50
	비율(%)	72.0	24.0	4.0		100.0
특수학교	빈 도	3				3
	비율(%)	100.0				100.0
계	빈 도	165	39	19		223
	비율(%)	74.0	17.5	8.5		100.0

$$\chi^2 = 9.340, \quad df = 10, \quad p = 0.500$$

여기에서는 앞에서 조사 분석한 결과를 토대로 하여 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위한 방안을 모색해 보고자 한다.

1. 연수·안내 등을 통한 예·결산심의 위원회의 자질 향상

학교운영위원회의 예·결산심의는 학부모, 교직원, 지역사회 인사 등 학교 구성원의 대표자들에 의해 단위학교 재정계획의 수립, 그 운영 및 사업집행의 효과에 이르기까지 학교운영의 전체적인 면을 파악하여 예·결

산집행의 타당성을 평가하는 단위학교 재정운영의 가장 중요한 과정 중의 하나라고 할 수 있다. 형식적으로 이루어지는 예·결산서에 대한 심의를 실질적으로 하기 위해서는 심의위원회에 대한 연수나 안내가 먼저 이루어져야 한다. 아울러 심의위원들이 예·결산서의 내용을 쉽게 알 수 있도록 예·결산서 작성시 사업에 대해 세부적으로 명시해야 하고 부서별, 사업별 예·결산내역을 명시하여 심의위원들이 어떤 사업이 어떻게 계획되었고 집행되었는가를 알 수 있게 예·결산서를 작성해야 한다. 또한, 예산심의에서 처럼 사업별 자체평가서가 첨부된다면 결산에 심의는 보다 심층적으로 이루어질 수 있을 것이며 예·결산 심의위원들의 자질을 향상시킬 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

더불어 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위하여는 구성원들이 학교 전반에 관한 교육계획 및 과정을 이해하여야 하며, 어느 정도 재정실무 기초 지식도 필요한 바, 이는 학교운영위원들에 대한 실무연수와 협의기회를 최대한 확보함으로써 위원의 자질향상을 통하여 운영위원회의 기능을 강화시켜야 할 것이다.

2. 예·결산심의의 과학화

형식적으로 이루어 질 수 있는 예·결산심의를 합리적이고 능률적으로 하기 위하여는 예·결산 심의의 과학화가 이루어져야 할 것이며 그 방안은 다음과 같다.⁴⁷⁾

첫째, 예·결산심의를 담당하는 학교운영위원들에게 예·결산심의의 대한 기법을 연수해야 한다. 학교운영을 위해 편성 집행된 예·결산이 제대로 되었는가를 심의하기 위해 고려해야 할 관점⁴⁸⁾을 알려주고 그런 관점

46) 장성기, 전계논문, p. 40.

47) 장성기, 전계논문, pp. 44-47 내용 재구성.

48) ㉠ 예·결산서 상의 단가 등 수치의 정확정보다는 학교교육계획서와 연계하여 학교교육목표의 달성을 위한 교육활동이 효과적으로 전개될 수 있도록 “재원을 합리적으로 배분·편성·집행하였는가?”에 중점을 두어야 하고 ㉡ 또한 “예·결산이 교사와 학생의 교육적 필요나 시급한 현안문제 해결에 우선 순위를 두고 편성·집행되었는지”를 심의하여야 한다. ㉢ 학교의 인력고용에 있어서는 “학교의 실정에 맞게 적정 인원을 고용하였는지”, 또한 “특별한 일이 있거나 바쁜 기간동안에는 장기계약직이 아니라 일시적으로 채용할 수 있는 일용직이나 단기 계약직원을 활용, 유휴 인력을 최소화하여 인건비 지출에 있어서도 예산절감 노력을 하고 있는지”를 심의하여야 한다.

에서 예·결산서를 심의할 수 있도록 교육이나 연수기회를 만들어야 할 것이다.

둘째, 학교운영위원회 제출되는 예·결산서 양식을 운영위원들이 알 수 있게 작성해야 한다. 현재의 심의 양식 대신에 사업별 예·결산서를 심의하도록 하다 보면 쉽게 예·결산 상황을 알 수 있고 심의도 쉬워질 것이다.

셋째, 예·결산을 보다 심층적으로 심의하고 조정하기 위해서는 예·결산심의 소위원회를 활용하는 방안이 바람직하다. 소위원회에는 외부의 전문인력을 초청하여 구성할 수도 있다. 소위원회는 공사와 관련된 사항이나 급식 및 실험기자재 구입 등과 관련하여 외부전문가를 초빙, 의견을 청취하는 일을 통해 예·결산안의 타당성과 합리성을 평가할 수 있다. 소위원회 제도를 활용하여 상당한 기간을 두고 예·결산을 심의하고 조정해서 학교운영에 부합되는 과학적인 예산심의가 이루어지도록 하여야 한다.

3. 학교운영위원회의 의결기관화

학교회계에 있어서 학교운영위원회의 성격과 관련하여 『초·중등교육법』을 살펴보면 ‘학교운영위원회는 학교회계 세입세출 예산안을 회계연도 개시 5일전까지 심의하여야 한다.’⁴⁹⁾ 학교의 장은 제2항의 규정에 의한 예산안이 새로운 회계연도가 개시될 때까지 확정되지 아니한 때에는 동조 제4항 각 호의 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 즉 “이 경우 전년도 예산에 준하여 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 확정되면 그 확정된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다”라고 규정되어 있다. 따라서 보는 관점에 따라서 학교운영위원회의 권한이 다르게 해석될 여지가 많다. 그런데, 준예산제도는 일반적으로 국회나 지방의회와 같이 의결기능이 있는 기관에서 예산안을 의결하지 않았을 때 집행하는 제도이다. 또한 학교운영위원회의 심의를 거쳐 확정된다는 규정이 있으므로 논자에 따라서는 학교운영위원회의 심의가 곧 의결로 해석될 여지가 있다. 그러나 다른 관점에서는 학교운영위원회가 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항을 심의만 하도록 되어 있으므로 기간 내에 심의가 끝나지 못한 경우에

49) 초·중등교육법 제30조의 3 제3항.

만 준예산을 집행하고 심의가 기간 내에 이루어졌을 때에는 관할청에 서면보고를 하고 심의결과와 다르게 집행할 수도 있다는 주장이 있을 수도 있다. 따라서 학교 현장에서는 학교운영위원회의 권한에 대한 논란의 소지가 많이 발생할 수 있으므로 학교운영위원회의 권한을 명확히 할 필요가 있다.

교육부와 한국교육개발원이 2000년 11월 펴낸 『학교회계길잡이』에 의하면, 예산의 확정에 관하여 학교장은 학교운영위원회로부터 예산안 심의 결과를 통지 받은 후 예산을 확정하고 이에 따라 예산을 집행하게 된다고 되어 있다. 그러나 학교회계제도가 학교 구성원간의 견제와 균형의 원리에 입각한 단위학교 자치의 일환이라는 점을 고려하면, 학교운영위원회의 결기능을 가질 수 있을 때 학부모의 대표기관으로서의 지위에 맞는 역할을 기대할 수 있을 것이고 학교운영의 자율성을 제도적으로 보장하는 것이 될 것이다.⁵⁰⁾

4. 기타 학교운영위원회의 예·결산심의 활동 관련 개선 방안

여기에서는 앞장에서 도출된 기타 학교운영위원회의 예·결산심의 활동 관련 문제점에 대한 개선 방안을 모색한다.

첫째, 임기 부족으로 인한 전문지식 발휘 미흡에 대한 문제는 동 조례 제4조에 규정된 위원의 현행 임기를 3년으로 연장하여 심의활동과 관련된 전문지식의 활용도를 제고한다.

둘째, 비전문 위원의 선출로 형식적 예산심의 우려에 대한 문제는 동 조례 제5조의 위원의 자격에 위원회 심의활동의 원활화를 기하기 위하여 전문적 식견을 가진 위원을 최소한 1명 이상 선출하기 위한 방안으로 교육행정 경력자 또는 교육위원 경력자 등의 자격요건을 명시한다.

셋째, 운영위원회 회의록 작성업무 과중에 대한 문제는 동 조례 제19조의 회의록 작성 규정을 개정하여 기존의 회의록 작성방식 또는 녹취한 원본을 보관하고 심의결정 사항에 대해 출석위원의 성명을 기재한 후 학교장과 위원장이 서명하여 회의록 작성에 가름하는 방안으로 업무를 간소화하여 증가하는 운영위원회의 심의 업무를 효율적으로 처리할 수 있다.

넷째, 현 간사의 교무, 행정업무 동시처리에 제약에 대한 문제는 조례

50) 장성기, 전계논문, pp. 38-39.

제18조에 운영위원회의 사무를 처리하기 위한 당연직 간사로 행정실장(서무부장)이 하도록 되어있는 현행 간사제도를 개선하고 증가하는 추세에 있는 심의업무에 능동적으로 대처하기 위하여 교무, 행정업무별로 간사를 임명하여 해당 심의별로 간사 업무를 수행하게 함으로써 전체 학교업무의 상호 보완작용으로 원활한 학교운영에 기여할 수 있고 행정실장(서무부장)의 과중한 업무부담을 경감할 수 있다.

다섯째, 학생의 참여(의견반영) 미흡에 대한 문제는 학교교육의 주된 수요자인 학생 입장의 예산편성 등 주요 학교사업에 대한 의견을 청취하기 위하여 인지도가 가능한 학생(중학생 이상 대표)이 운영위원회에 출석, 발언할 수 있는 규정을 신설하여 학생의 학교운영 참여 금지 및 다양한 의견수렴 기회를 제공한다.

여섯째, 예산 심의자료 검토기간 부족에 대한 문제는 예산심의 자료 검토기간의 충분한 확보로 내실 있는 심의를 위하여 회의개최 10일전까지 위원들에게 자료를 배부한다,

일곱째, 학교 예산심의 적극성 결여 문제는 운영위원의 전문성 강화를 위한 실질적인 연수 실시 및 예산심의 이전에 충분한 사전 검토와 구성원의 의견을 수렴하여 회의에 참석하여야 하고, 심의시간을 일과시간에 정형적으로 정하지 말고 탄력적으로 심의시간을 조정하여 주부나 직장인인 학부모위원들도 부담 없이 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제6절 학교 예산절감 방안 발굴 개선

학교자체의 실정과 특성에 알맞는 교육환경 개선과 면학분위기를 조성하고 열악한 학교재정을 효율적으로 운영하기 위해서는 보다 효율적인 재정 집행계획을 수립하고 적극적인 학교 구성원의 동참 속에 재정집행이 이루어져야 한다.

한정된 학교예산으로 학교교육 활동을 지원하는데는 충분한 교육재정을 확충하여 교육여건을 개선하는 방안이 최선책이겠으나 학교가 처한 여건으로는 그렇지 못한 처지임을 감안할 때 주어진 예산으로 학교재정을 꾸려나갈 수밖에 없는 실정이다.

학교마다 자구노력을 통하여 근검·절약정신을 되살리고, 분수에 알맞은 생활습관의 형성, 소비절약 생활의 실천, 건전하고 합리적인 소비문화

의 정착을 조장함은 물론 학교재정의 생산성 제고와 교육의 질 향상에 노력하기 위한 대책으로는 어느 무엇보다도 학교 예산절감 등을 통한 재정 효율화 방안을 발굴 개선하는 일일 것이다.

이러한 목적에 부응하여 본 장에서는 학교재정 효율화를 위하여 예산절감이 이루어져야 할 분야에 대하여 조사하였는데 그 결과인 <표 41>에 따라 교육부와 각 시·도에서 수행한 지방교육재정의 효과적 대응 수범사례와 1999~2000년까지 제주도 각급 학교의 지방교육재정 효율화 수범사례 중 학교현장에서 적용할만한 주요사례를 종합 정리한 후 재구성하여 소개하고 보다 발전된 개선책을 제시하는데 있다 하겠다.⁵¹⁾

<표 41> 학교 예산절감이 이루어져야 할 분야

질 문 : 학교재정효율화를 위하여 예산절감이 이루어져야 할 분야는 어느 것이라고 생각하십니까?			
구	분	빈 도	비 율
학교 시설·물품관리 개선		163	69.4
인쇄물 제작비용 절감		17	7.2
재활용품 수집 및 재활용		16	6.8
학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감		15	6.4
학교폐기물 처리방법 개선		6	2.6
기 타			
· 행사비, 업무추진비 및 관리비 절감		7	3.0
· 학교회계자금의 효율적 관리		2	0.8
· 학습준비물 제도 개선		2	0.8
· 무응답		7	3.0
합	계	235	100

51) 교육부·서울특별시, 단위학교 재정효율화 방안 연구 사례집(제3회 지방교육재정 실무자 workshop), 1999. 6 ; 전북교육청, 2001 교육재정 효율화를 위한 워크샵 결과(2001) ; 제주도교육청, '99-2000 지방교육재정 효율화 수범사례(2001. 2) ; 제주도교육청, 지방교육재정 효율화 수범사례(1999. 3) ; 교육부, 줄어든 교육예산에 대한 지방교육재정의 효과적 대응 수범사례(1998. 11) ; 충청북도교육청, 21세기 선진 충북교육재정 정착을 위한 교육재정 효율화 수범사례, (2000. 7)의 내용 중 주요사례를 발췌하여 재구성.

조사결과 학교재정효율화를 위하여 예산절감이 이루어져야 할 분야는 학교 시설·물품관리 개선(69.4%), 인쇄물 제작비용 절감(7.2%), 재활용품 수집 및 재활용(6.8%), 학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감(6.4%), 학교폐기물 처리방법 개선(2.6), 기타(7.6%) 순으로 나타났으며, 예산절감이 이루어져야 할 분야에 대하여 응답자의 재직기관별로 분류한 교차분석 결과는 <표 42> 에서 보는 바와 같이 교육행정기관과 각급 학교 모두가 학교재정효율화를 위하여 예산절감이 이루어져야 할 분야로서는 학교시설·물품관리 개선이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 나타났다.

<표 42> 학교 예산절감이 이루어져야 할 분야와 재직기관간의 교차분석

구 분		학교시설·물품관리 개선	인쇄물 제작비용 절감	재활용품 수집 및 재활용	학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감	학교폐기물 처리방법 개선	기 타	계
도 교육청	빈 도	15	2	1	3	1	1	23
	비율(%)	65.2	8.7	4.3	13.0	4.3	4.3	100.0
지역 교육청	빈 도	20	5	2	1		1	29
	비율(%)	69	17.2	6.9	3.4		3.4	100.0
초등 학교	빈 도	59	3	6	4	1	4	77
	비율(%)	76.6	3.9	7.8	5.2	1.3	5.2	100.0
중학교	빈 도	36	2		4	1	3	46
	비율(%)	78.2	4.3		8.7	2.2	6.5	100.0
고등 학교	빈 도	32	5	7	3	3	2	52
	비율(%)	61.5	9.6	13.5	5.8	5.8	3.8	100.0
특수 학교	빈 도	1						1
	비율(%)	100.0						100.0
계	빈 도	163	17	16	15	6	11	228
	비율(%)	71.5	7.5	7.0	6.6	2.6	4.8	100.0

$$\chi^2 = 42.495, \quad df = 40, \quad p = 0.364$$

여기에서는 학교 예산절감 실태와 도출된 문제점을 해소하기 위하여 앞에서 조사 분석한 결과를 토대로 예산절감이 이루어져야 할 분야에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 학교시설 및 물품의 효율적 관리 방안

학교시설 및 물품을 효율적으로 관리함으로써 예산절감을 이룰 수 있는 방안을 모색해 보면, 첫째, 지역교육청 단위의 “학교시설 수리·점검·전담팀” 구성 운영을 들 수 있다. 지역교육청에 전기·용접·목공·소방·통신 등 각 분야별 전문가로 구성된 “학교시설 수리·점검 전담팀”을 구성·운영하되 학교의 수리, 점검 요구사항을 파악한 후 순회하면서 수리, 점검 할 수 있도록 한다. 각 분야별 전문가 구성은 각급 학교에서 각 분야별 자격증소지자 또는 소질이 있는 자를 차출하여 재교육시키거나 기능직의 신규 임용시 필요한 자격증 소지자를 임용하여 구성한다.

둘째, “학급시설·물품관리카드” 활용을 통한 시설 물품관리이다.

각 학급의 시설 및 물품관리카드를 작성·관리하게 하여 교사들로 하여금 시설 및 물품에 대한 관심을 갖게 함으로써 방치하거나 미활용 되고 있는 물품들을 활용할 수 있도록 유도한다. “학급시설·물품관리카드”를 관리함으로써 물품분실이 잦은 학년말 교실 인계인수시에도 정확한 인계인수와 시설 및 물품현황을 쉽게 파악할 수 있어 업무처리에 많은 도움이 될 것이다.

셋째, 교구확보 기준을 현실에 맞게 수시 또는 정기적으로 재정비한다.

넷째, 잉여 비품을 공동 보관장소로 이관하여 통합 보관하되 인근 학교의 잉여 비품 공동 보관 장소는 잉여 교실 또는 폐지학교 교실 등을 효율적이고 안전하게 보관·활용할 수 있도록 시설 보완하여 확보하고 관리인을 따로 둔다. 잉여교실을 사용하는 경우에는 당해 학교에서 관심과 소질이 있는 자를 지정하여 별도 관리 수당을 지급하고, 폐교를 이용하는 경우에는 잉여 인력자원을 활용하거나 업무분장 조정 등을 통하여 보관 비품의 관리 및 유지보수 등의 업무를 담당하도록 한다.

다섯째, 노후화로 사용하지 못하는 장비 및 폐기대상 비품은 신속히 폐기 처분하고 각종 교육 기자재를 대신 할 수 있는 교과 관련 소프트웨어를 개발·보급한다.

2. 학교 인쇄물 제작비용 절감 방안

학교 인쇄물 제작비용을 절감함으로써 예산절감을 이룰 수 있는 방안으로는 첫째, 학교경영계획서, 연구물, 학교문집, 학교교지, 학교신문 및 교육용 교재 등을 디스켓으로 작성·수합하여 프린터로 출력한 후 학교 행정장비를 활용하여 인쇄하고 표지, 제본 등만 인쇄소에 의뢰하여 제작한다.

둘째, 상장내용을 규격화하여 일괄, 대량 제작 사용하고 인쇄시 수여자 이름을 넣지 않음으로써 전출 등으로 인한 상장 용지 폐휴지화를 방지하고, 소규모의 상장은 용지만을 구입하고 자체 인쇄 시설로 제작한다.

3. 재활용품 수집 및 재활용 방안

재활용품을 수집하여 재활용함으로써 예산절감을 이룰 수 있는 방안을 모색해 보면 첫째, 지역교육청 또는 중심지역 학교의 잉여교실 등 여유시설을 활용하여 물품 재활용센터를 설치하고 물품관리를 표준화, 전산화하여 지역교육청에서 관리한다. 지역교육청에서는 학교별 잉여물품과 불용물품을 인수받아 수리 및 정비하여 관리하고 수리가 불가능한 불용물은 일괄 매각 또는 폐기처분 한다.

둘째, 물품이 필요한 학교에서는 교육청에 조회 후 사용대상 물품을 관리전환 받아 사용한다. 교육청에서는 교재교구 등 각종 비품성 물품구입 예산 집행시 학교로부터 구매 신청을 받아 전산자료를 통하여 학교별 내용을 검토한 후 재활용 센터에서 보유하고 있는 물품을 우선 공급하고 부족분만 공동으로 구매한다.

셋째, 학교에서 개별적으로 구입 하고자 하는 비품성 물품은 반드시 교육청의 전산자료를 확인한 후 구입토록 제도적 장치를 마련한다.

넷째, 매월 마지막 주 금요일을 「재활용품 수집의 날」로 정하여 운영하되 교과활동 시간을 이용하여 폐휴지와 그 외의 쓰레기를 교실에서부터 분리수거 하도록 하고 분리한 폐휴지는 재활용 수집의 날까지 수거한 사람의 이름을 쓴 후 수집실에 보관해 두도록 한다.

다섯째, 폐 인도블럭을 관련 자치단체에서 무상으로 제공받아 우천도로를 개설함으로써 폐 자원 재활용에 따른 산업폐기물 생산을 줄일 수 있고

우천 도로 개설로 비오는 날 통행 불편 해소 및 깨끗한 교육환경 조성이 가능하다.

여섯째, 해마다 반복 사용하는 졸업식, 입학식, 예술제, 각종 발표대회 등의 현수막은 1회 제작으로 계속 보관 사용하기 위하여 현수막 내용중 “제○회”의 회수 또는 학년도 끝 글자는 표기하지 않고 제작한다. 횡수, 학년도 등의 필요글자는 해마다 자체 제작 부착함으로써 한번 제작으로 행사가 폐지되거나 행사 내용이 변경되지 않는 한 계속 사용 가능하게 되어 빈번한 현수막 제작에 따른 예산낭비 요인을 제거한다.

일곱째, 폐기용 책·걸상을 해체하여 철제 부분을 최대한 재활용하는 방법이다. 해체후의 가공과정을 최소화시켜 원형을 그대로 살려가며 부분 용접함으로써 화단 보호대를 시설 할 수 있고, 책상 옆 가방고리를 재활용하여 학생들이 실외 수업시 신발주머니를 위생적으로 보관할 수 있는 걸고리대 시설도 가능하다.

여덟째, 열린교실과 복도환경 미화용 게시판을 새것으로 구입하지 않고 몰딩, 샷시, 부직포만을 구입하여 철거된 철판을 재활용함으로써 예산절감을 할 수 있다.



4. 학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감 방안

학교급식의 공동관리를 통한 인건비를 절감함으로써 예산절감을 이룰 수 있는 방안으로는 첫째, 중·고등학교 급식확대에 따른 영양사 소요인력 확보를 위해 소규모학교 공동관리 및 일용직 영양사 배치교를 확대하고

둘째, 조리종사원의 일용직 배치 및 배치기준 조정을 위하여 조리종사원을 정규직 대신 일용직으로 배치함과 동시에

셋째, 조리종사원 배치기준을 조정하여 조리원수를 감축함으로써 인건비 등의 예산을 절감하는 방안이 있다.

5. 학교 폐기물 처리방법 개선 방안

학교 폐기물 처리방법 개선을 통하여 예산절감을 이룰 수 있는 방안을 모색해 보면 첫째, 각 학급에 20ℓ(쓰레기통크기) 정도의 비닐봉지를 구

입·보급하여 1트럭 분량을 모은 후 차량(트럭)을 이용하여 쓰레기 매립장으로 자체 운반하는 방안과 쓰레기 분량을 줄이기 위한 방안으로 각 교실마다 재활용함(종이, 플라스틱, 깡통류)을 보급하여 분리 배출하도록 하고, 폐휴지는 판매하는 방안이 있다.

둘째, 학생들에게는 쓰레기 분리수거의 필요성을 주지한 후 배출 쓰레기를 분리 수거하도록 하여 쓰레기를 종량제 봉투에 수거토록 하고, 쓰레기 분리수거로 발생하는 재활용품은 매각하여 학교회계에 편입 사용하는 방안이 있다.

셋째, 이와 함께 병행 추진해야 할 사항은 전교실에 쓰레기 분리수거함을 설치하고 쓰레기 분리수거 시범학급을 운영하여 쓰레기 분리수거 전담 학생을 배치하되 해당 학생에게 봉사점수를 부여함과 동시에 분리수거 우수학급에 대한 시상을 하여 자원 재활용 및 분리수거 중요성을 인식시킨다.

6. 기타 절감 방안

위에서 제시한 학교 예산절감 방안 외에도 학교재정 효율화를 위한 예산절감 방안은 여러 가지가 있을 수 있다. 자그마한 절감 방안일지라도 학교 구성원 모두의 동참 속에 노력하고 실행할 때 교육활동을 적정하게 지원할 수 있는 학교재정이 이룩될 것이다.

여기에서는 조그만 관심을 기울이면 효과를 얻을 수 있는 학교 예산절감 방안들을 모색해 보고자 한다.

첫째, 학교 페인트 공사 자체 시공 방안을 들 수 있다.

학교건물 실내·외벽과 책·걸상 페인트공사를 여름방학 기간 등을 이용하여 학교 자체 인력으로 시공하여 예산절감하고 절감된 예산은 학생복지와 교수·학습활동비에 재투자한다.

둘째, 학습준비물 공동 구매 방안이다.

각급 학교별로 학습준비물 구입 예산을 일괄 배부하여 학교별로 구입함에 따라 표준 제품 및 적정가격 등이 정하여 지지 않고 있고, 학교별 구입에 따른 낭비 요인 발생과 학교 업무량이 증가하는 실정이어서 교육청에서는 학교별 필요 물품 소요량을 조사한 후 현장경험이 풍부한 물품선정위원을 위촉하되 교육과정 운영상 활용빈도가 높은 품목을 선정하여 일괄 입찰 공동구매 한 다음 학교에 배분함으로써 예산 및 사무인력 절감

과 구매 편의를 제공할 수 있다.

셋째, 학습자료 및 교육용 비디오 자체제작 활용 방안을 들 수 있다.

학교 교육활동에 필요한 학습자료와 학생 활동 모습 및 교육용 비디오를 학기중 필요시마다 수집하여 전교직원의 협의를 거쳐 제작 여부를 종합 분석한 후 자체제작 활용함으로써 학생들의 학습활동에 도움을 주고 교육수요자인 학생은 물론 학부모에게도 성장·발전과정을 보여줌으로써 함께 하는 교육공동체를 이룩함과 동시에 기성자료 구매 이용시 보다 제작비용이 저렴하여 예산절감 효과도 거둘 수 있다.

넷째, 다수 업체 견적입찰로 물품 구매 방안이다.

예산집행의 투명성, 공정성을 부여하고 효율성을 극대화하기 위하여 교육기자재, 학습자료, 난방연료, 취사용 가스, 학생용 도서, 실습재료, 학습준비물 등 학교의 수의계약 대상 물품 납품업체 선정시 견적입찰제를 도입, 다수업체가 참가할 수 있도록 공개경쟁 함으로써 저렴한 가격으로 물품을 구입할 수 있게 되어 예산절감이 가능하다.

다섯째, 학교 보유 교단선진화 물품 등을 교육청에서 일괄 수리하는 방안을 들 수 있다.

학교에서 보유하고 있는 교단선진화 물품 등은 각급 학교에서 적극 활용중이나, 사용상 부주의·파손·고장 등으로 수리 의뢰시 학교별 소규모 수리계약으로 인하여 수리비용과 수리 출장비가 고가 견적되는 실정이고,

학교단위로 수리할 경우 수리완료에 대한 전문성과 신뢰도가 매우 낮을 뿐만 아니라 전문 수리업체는 농촌지역 학교의 수량, 거리 등을 문제로 수리를 기피하고 있으며 일부 물품의 경우 제조회사의 부도로 인하여 주요부품 조달이 어려운 형편임에 따라 각급 학교에 보유하고 있는 기자재 중 수리가 필요한 물품에 대하여는 교육청에서 일괄 조사·수집하여 수리 적격 업체에 가격의 적정성, 수리완료 신뢰도 등을 감안, 교육청에서 일괄 계약 수리함으로써 예산·인력절감은 물론 업무에도 편의를 제공할 수 있을 것이다.

제 V 장 결 론

21세기 지식기반사회에 대응할 신지식인 양성과 창의적 인간육성은 단위 학교가 자율성을 바탕으로 최대한의 교육력을 발휘할 때 달성될 수 있다.

단위학교의 자율적, 창의적 교육을 효과적으로 뒷받침하기 위하여 2001년부터 도입·시행되고 있는 새로운 학교예산회계제도는 단일 회계체제와 회계연도의 통일을 특징으로 하고 있으며, 단위학교의 자율성, 책무성, 투명성 확보 등 재정 능력을 근본적인 목적으로 하고 있을 뿐만 아니라 학교장의 예산편성 및 집행재량권을 확대시켜 학교의 다양한 교육활동을 효과적으로 지원할 것으로 기대된다.

이러한 학교예산회계제도의 시행과 연계한 학교재정의 효율적 관리 방안에 대하여는 앞에서 연구한 연구결과를 토대로 다음의 사항을 결론으로 제시한다.

첫째, 학교재정의 규모가 증대되어야 한다. 학교재정 중에서도 교수학습과 가장 밀접한 관련이 있는 학교운영비의 규모가 우선적으로 증대되어야 한다.

학교운영비가 증대되기 위해서는 교육인적자원부 예산 중 교부금, 양여금 및 지방교육비특별회계의 자체수입이 증대되어야 함을 시사하는 것이며, 실제 운영비를 표준교육비 수준으로 확보하여 직접 교육비에 대한 투자를 확대해야 한다.

다른 경비도 마찬가지로 특히 학교운영비는 교육의 질을 결정하는데 직접적인 영향을 미치는 필수적 경비이다. 이러한 경비의 규모가 위축된다면 학교교육의 질 향상이 제약될 수밖에 없다는 것은 재론의 여지가 없다.

둘째, 단위학교 재정배분 방법의 지속적 개선이다. 우리나라의 경우 학교 단위의 재정제도의 핵심 중에 하나인 예산의 총액배분도 실시되고 있다. 물론 총액을 산정 하는 방식도 최근으로 오면서 정형화되고 있다.

그러나 총액으로 배분 지원하는 몫이 그리 크지 않다는 점이 외국의 예와는 차이가 난다고 볼 수 있다.

아직까지는 총액 배분의 대상으로 학교운영비의 일부만을 고려하고 있으며 학교운영비와 유사한 경비가 목적사업비로 배부되고 있는 실정인데 이러한 목적사업비가 총액배분 방식을 희석시키는 역할을 하고 있다. 따

라서 실질적인 총액배분 방안의 구현을 위해서도 경직성 경비인 목적 경비 예산을 줄이고 순수 학교운영비 예산을 확대해야 하며 목적예산의 집행에 대해서도 학교장에게 자율권을 부여해 예산의 낭비요인을 줄여야 한다.

학교단위 재정운영은 학생들의 학습성취에 초점을 두어야 하므로 단위 학교에 대한 재정배분 공식에 설정시에는 교육적 고려가 최우선되어야 한다. 단위학교 재정 배분 공식에는 학생 수, 학생의 필요, 단위학교의 규모, 지역별 특수성, 교육과정 요인 등을 고려해서 합리적으로 작성되어야 할 것이다.

셋째, 학교교육계획과 학교예산의 연계를 강화해야 한다. 현행 학교 교육계획의 수립에서부터 추진, 평가에 이르기까지 전 과정이 재정계획과는 관계가 없거나 아주 미흡한 관계만이 형성되고 있기 때문에 계획은 계획대로 학교재정은 재정대로 분리·운영되고 있어서 학교교육계획의 효율적인 달성이 어려운 실정이다. 학교교육계획과 학교예산의 연계를 강화하기 위한 방안으로는 학교교육계획 수립과 학교예산 편성시기 불일치의 문제점을 해소하기 위하여 교육계획 수립 지침과 예산편성 지침의 동시 시달, 방학시기 조정, 교원 인사 시기 변경, 종합적인 장기계획 수립, 재정관련 연수기회 제공 및 참여의식 제고 방안 등을 마련하여야 할 것이다.

넷째, 학교 회계업무의 전산화이다. 학교 회계업무를 처리하면서 재정운영상의 제약요인을 제거하기 위하여는 학교회계 시스템인 학교세입·세출에 대한 공동프로그램 개발보급 등이 이루어져야 한다.

다섯째, 학교운영위원회의 예·결산 심의활동 기능의 강화이다.

학교운영위원회가 학교와 지역사회를 대표하는 진정한 기구로서 학부모와 지역주민, 교직원 대표가 함께 학교운영 과정에 참여하여 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위하여는 예·결산 심의를 담당하는 학교운영위원들에게 예·결산심의에 대한 기법 등을 연수하여 예산심의의 과학화가 이루어져야 하겠고, 학교운영위원회의 의결기관화, 운영위원의 자질향상 등이 이루어져야 할 것으로 나타났다.

여섯째, 학교 예산절감 등을 통한 재정 효율화 방안 강구이다.

앞에서 살펴 본대로 학교재정은 매우 열악하다. 주어진 학교예산의 범위 내에서 학교재정을 효율적으로 집행하기 위해서는 전 교직원의 참여 하에 교육계획과 재정집행계획을 수립하고 학교의 예산집행은 자신의 교육활동과 직접 연결된다는 인식 하에 학교재정의 생산성 제고와 교육의 질 향상

을 위한 예산절감 방안을 모색하는 길이 최선일 것이다.

이를 위한 방안으로는 지역 교육청 단위의 “학교시설 수립·점검 전담팀” 구성 운영과 “학급시설·물품 관리카드” 활용을 통한 시설물품 관리, 학교인쇄물 제작비용 절감 방안, 재활용품 수집 및 재활용 방안, 학교급식의 공동관리를 통한 인건비의 절감 방안 등 학교 구성원 누구나가 조금만 생각하면 쉽게 착안하여 예산절감을 실천할 수 있는 방안을 수범사례 등을 통하여 제시하였다 앞으로는 본 사례를 기초로 하여 학교재정이 보다 합리적이고 효율적으로 집행되어야 함은 물론 이러한 사례 발굴에 가일층 노력을 강화하여야 할 것이다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 서 적

- 공은배·최상근·한유경, 학교재정 운영 개선방안, 서울 : 한국교육개발원, 1991.
- 교육부·한국교육개발원, 학교회계 길잡이, 서울 : 교육부·한국교육개발원, 2000. 11.
- _____, 학교운영위원회 운영의 실제, 서울 : 교육부, 1996. 7.
- 김종철·이종재, 교육행정의 이론과 실제, 서울 : 교육과학사, 1997.
- 남정걸, 교육행정 및 교육경영, 서울 : 교육과학사, 2001.
- 윤정일, 교육재정의 이론과 실제, 서울 : 세영사, 2000.
- 윤정일·송기창·조동섭·김병주, 교육행정학 원론, 학지사, 1998.
- 정태범, 학교경영계획론, 서울 : 양서원, 2001.
- 한국교육대학교 종합교원연수원, 학교 경영의 이론과 실제 - 제2차 교장 자격 연수교재Ⅱ, 1999.
- 한국교육행정학회, 교육재정론, 서울 : 하우, 1995.

2) 논 문

- 강경석·심용섭, “학교재무관리 개선을 통한 학교교육재정의 효율화 방안 연구,” 교육행정학연구, 제18권 제2호, 2000.
- 강병구, “단위학교 예산회계제도의 발전방안 연구,” 한국교육재정경제학회 제28차 학술대회 자료집, 2000. 9. 29.
- 공은배, “학교단위 재정제도 분석 연구”, 중앙대학교 박사학위논문, 2000.

- 곽형순, “학교재정 확보방안에 관한 연구”, 충남대학교 석사학위논문, 1997.
- 김남순, “지방교육재정 활용의 효율화 방안,” 교육행정학연구, 제11권 제2호, 1993.
- 김영길, “학교 재정운영의 실태와 문제점 및 개선 방안에 관한 연구”, 전북대학교 석사학위논문, 2000.
- 박종렬, “학교단위 책임경영을 위한 영기준 예산제도의 도입 및 적용절차,” 교육재정경제연구, 제3권 제2호, 1994. 12.
- _____, “학교재정 운영의 새로운 기법,” 초·중학교의 재무관리, 서울 : 한국교육재정경제학회, 1994.
- 박형완, “학교교육재정의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 한국외국어대학교 석사학위논문, 2000.
- 송기창, “단위학교의 교육재정 책임증대와 그 대응 방안,” 교육행정학연구, 제16권 제2호, 1998. 7.
- _____, “초·중등학교 재정운영의 효율화 방안,” 교육재정경제연구, 제7권 제1호, 1998.
- _____, “학교회계제도의 운용방향과 발전과제,” 단위학교회계제도 도입을 위한 공청회 자료.
- _____, “학교예산집행의 과제의 전망에 관한 토론 2,” 학교단위 책임경영 정책을 위한 학교회계와 과제와 전망, 한국교육재정경제학회 24차 학술대회, 1999. 10. 1.
- 이두휴, “초·중등학교 예산제도의 문제점과 개선 방안,” 논문집, 제14집 제1권, 여수대학교, 1999.
- 장성기, “새로운 학교예산회계제도 도입에 따른 학교재정의 효율적 운영 방안에 관한 연구”, 전북대학교 석사학위논문, 2000.
- 전하명, “학교급별 및 급지별 운영비 배분실태 분석”, 경북대학교 석사학위논문, 1993.
- 주철안, “선진주요국의 단위학교 재정운영에 관한 연구,” 1997년도 한국학술진흥재단의 대학교수 해외파견 연구지원 연구결과, 2000.
- 최준렬, “단위학교 재정운영의 방향”
- _____, “단위학교 회계제도와 학교의 자율적 경영”
- _____, “단위학교회계 운영모델 개발연구,” 교육정책연구-2000-일-19, 2000.

- _____, “학교재정의 효율적 운영방안,” 한국교육재정경제학회 제28차 학술대회 자료집, 2000. 9. 29.
- _____, “현행 학교재무관리의 실태와 개선방안,” 교육재정경제연구, 제7권 제2호, 1999.
- 최준렬·곽영우, “전라북도 학교재정 배분모형 개발 연구,” 전라북도교육청 전라북도 학교재정 배분모형 개발연구위원회, 1999.

3) 기타 자료

- 강신천, 학교교육계획과 재정운영, 교육월보, 6월호.
- 교육부·서울특별시교육청, 「단위학교 재정운영 효율화 workshop 자료집 - 제3회 교육재정 실무자 workshop」, 1999. 6. 11
- _____, 2001년도 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성기본지침.
- _____, 줄어든 교육예산에 대한 지방교육재정의 효과적 대응 수범사례, 1998. 11.
- 전북교육청, 2001 교육재정 효율화를 위한 워크샵 결과, 2001.
- 제주도교육청, '99-2000 지방교육재정 효율화 수범사례, 2001. 2.
- _____, 지방교육재정 효율화 수범사례, 1999. 3.
- 전주우진초등학교, 학교회계 시범학교 운영사례, 2000. 12.
- 충청북도교육청, 21세기 선진 충북교육재정 정착을 위한 교육재정 효율화 수범사례, 2000. 7.
- 한국중등교육협의회, 경영편람, 1985.

2. 국외문헌

Frohreich, L. E., *The School Budget Cycle : A Continuing Process*.
Winneconn, WI : Wisconsin Association of School Boards, 1983.

Guthrie, J. W., Garm, W. I., & Pierce, L. C., *School Finance and Education Policy*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall, 1988.

- Lewis, J., *Long-range and Short-range Planning for Educational Administrators*. Boston, MA : Allyn and Bacon, Inc. 1983.
- Mosher, F. C., *Program Budgeting : Theory and Practice*, Chicago : Public Administration Services, 1954.
- Odden, Allan., *Including School Finance in Systemic Reform Strategies : A Commentary*. CPRE Finance Brief, FB-04-5/94. 1994.
- Pyhrr, P. A., “The Zero-Base Approach to Government Budgeting” , *Public Administration Review* 37, 1977.
- Schick, A., *Budget Innovation in the State*, Washington D. C. : Brookings Institution, 1971.
- Zwick, C. J., “Budgeting for Federal Responsibilities” , *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1968.



Abstract

A Study of the Efficient Management Program of School Finance

Moon, choong-heon

Department of Public Administration

Graduate School

Jeju National University

This study is to analyze the fiscal system of school budget which has newly been carried out since 2001 and the real conditions of unit schools' financial operation, and then to find out a more efficient management program of school finance. The method of the research is based on the analytic framework comprising two variables of the systematic way of school finance and its managerial and operational way.

In terms of the systematic way of school finance, the sources and distribution of school finance have analytically been investigated and the proposals of improving the financial supporting system has been made in a bid to establish and operate the conditions of standard education necessary for the expansion of sufficient school finance and the implementation of educational activities.

In terms of the managerial and operational way of school finance, the perception of connecting the plan of schools' educational processes with their budget, the opinion of computerizing the school fiscal work, the preception on deliberative activities of school budget and settlement by the school steering committees, and the opinions on the economization of school budget have been investigated and analyzed in order to find out methods of supporting finance necessary for carrying

out educational activities efficiently and to solve all problems of the management and operation of school finance.

Two methods are used in this study. one is a theoretical research through the investigation of literatures to establish the theoretical model of desirable school finance and another is a practical research though survey by questionnaires and interviews on administrative experience.

The main structure of this study is as follows.

First, the theoretical model of school finance has been investigated through the analyses on the essence of educational finance, the operational system of advanced countries' school finance, and previous studies.

Second, the major problems in operating school finance have been brought up by analytically connecting the introductive background, process of unit schools' budget finance system with the real conditions of carrying out school finance.

Third, in finding the major problems of school financial operation and searching for the methods of improving them, this study is basically aimed at solving the impending issues. The whole grounds for the argument have been divided into the systematic way of school finance and its managerial and operational way and then six problems and the methods of improving them have analytically been examined.

In terms of the systematic way of school finance, the first major problem is the difficult of securing school finance. The solutions to the problem are to attract public or private fund, to endow the principals of schools with the responsibility for securing the education finance, to improve the system of raising school development fund, and to give unit schools the right to fix the registration fee.

The second problem is the method of distributing school finance. Its solution is to carry out the distributing system of the total amount in school finance applied by standard educational expenses with the designation of purposes so that schools can autonomously draw up and

operate their budget.

In terms of the managerial and operational way of school finance, the first major problem is that the plans of schools' educational processes have not been connected with their school budget very well. Its solutions are to match the period of schools' educational plan with that of their budgetary establishment, to set up the master plan of school development, to increase training opportunities related to finance and to enhance the consciousness of participating such programs.

The second problem is that the computerization system of school work has not completely been equipped. Its solution is to develop and apply the shared program of school income and expenditure.

The third problem is the deliberative activities of school budget and settlement by the school steering committees. Its solutions are to improve the members' quality of the school steering committees, to systematize the consideration of school budget and settlement, to change the school steering committees to legislative organization.

The fourth problem is the negligence of saving school budget. Its solutions are to manage school facilities and properties efficiently, to save the cost of school prints, to collect recycling items, to save personnel expenses by managing school feeding program jointly and to improve the methods of disposing of school wastes. In carrying out such proposals, the high sense of the school staff's responsibility is, above all, required.

부 록



설 문 지

안녕하십니까 ?

풍성한 수확의 계절에 우리 제주교육 발전을 위하여 온 힘을 쏟고 계시는 선생님의 노고에 진심으로 경의를 표하는 바입니다.

이 질문지는 “학교재정의 효율적 관리방안에 관한 연구”를 위하여 마련된 것으로서 여러 선생님들의 고견을 듣기 위하여 보내오니 지금까지 이와 관련된 업무를 수행하시면서 경험하신 바를 중심으로 응답하여 주시기 바랍니다.

선생님께서 응답하신 사항은 연구목적 만을 위해서 무기명으로 분석·처리 될 것이오며, 그 이외의 목적으로는 절대로 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

여러가지로 바쁘신데도 불구하고 귀중한 시간을 할애해 주실 것을 부탁드립니다. 매우 송구스럽습니다.

안녕히 계십시오.

2001. 11. .

제주대학교 행정대학원

문 충 현 드림

전화 : 사) 756-5976 집) 753-5760

다음은 선생님에 대한 일반적인 사항입니다. 해당되는 란에 ○표를 하여 주십시오

1. 성별

() 1) 남 () 2) 여

2. 현 재직기관

() 1) 도교육청 () 2) 지역교육청 () 3) 초등학교
() 4) 중 학교 () 5) 고등학교 () 6) 특수학교

3. 직급(담당업무)별

3-1. 직 급 별 : () 1) 행정 4-5급 () 2) 행정 6급
() 3) 행정 7급 () 4) 행정 8-9급

3-2. 담당업무별 : () 1) 사무부장 () 2) 예산회계담당자

4. 총 경력년수

() 1) 5년 이하 () 2) 6-10년 () 3) 11-20년
() 4) 21-30년 () 5) 31년 이상

5. 학교규모

() 1) 12학급 이하 () 2) 13-23학급 () 3) 24-35학급
() 4) 36-48학급 () 5) 49학급 이상

다음 문항에 관하여 선생님의 의견을 해당번호의 ()속에 ○표를 하시거나, 관련내용을 기재하여 주십시오.

1. 학교재정의 효율화를 저해하는 요인으로서 가장 큰 문제라고 생각되는 항목 2개 정도를 표시해 주십시오.

- () 1) 충분한 학교재정 미확보
() 2) 학교재정 배분방식 부적절
() 3) 학교회계업무 전산화 미흡
() 4) 학교교육계획과 학교예산의 연계 미흡
() 5) 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동 부적절
() 6) 학교 예산절감 노력 소홀
() 7) 기타 : _____

2. 현재 교육청에서 지원되는 교육비특별회계 전입금은 학교재정 확보면에서 볼때 어느 정도 지원되고 있다고 생각하십니까 ?
- () 1) 매우 충분한 편이다. () 2) 대체로 적절한 편이다.
 () 3) 부족한 편이다. () 4) 매우 부족한 편이다.
3. 현재 학교에 교부되는 학교재정 배분방식은 어떠하다고 생각하십니까 ?
- () 1) 매우 적절한 편이다. () 2) 대체로 적절한 편이다.
 () 3) 부적절한 편이다. () 4) 매우 부적절한 편이다.
4. 현재 학교회계업무의 전산화 수준은 어떠하다고 생각하십니까 ?
- () 1) 매우 높은 편이다. () 2) 대체로 적절한 편이다.
 () 3) 부적절한 편이다. () 4) 매우 낮은 편이다.
5. 학교교육계획과 학교예산의 연계는 잘 이루어지고 있다고 보십니까 ?
- () 1) 매우 잘 이루어지고 있다. () 2) 대체로 잘 이루어지고 있다.
 () 3) 일부분만 연계가 되고 있다. () 4) 전혀 연계가 안되고 있다.
6. 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동에 대하여는 어떻게 생각하십니까 ?
- () 1) 매우 적절한 편이다. () 2) 대체로 적절한 편이다.
 () 3) 부적절한 편이다. () 4) 매우 부적절한 편이다.
7. 학교 예산절감을 위한 노력은 어느 정도 이루어지고 있다고 보십니까 ?
- () 1) 매우 잘 이루어지고 있다. () 2) 대체로 잘 이루어지고 있다.
 () 3) 미흡한 편이다. () 4) 매우 미흡한 편이다.
8. 충분한 학교재정을 확보하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까 ?
- () 1) 학교 자체재원 확보 노력 전개
 () 2) 학교발전기금조성제도 개선
 () 3) 자치단체나 민간자본 확대 수입
 () 4) 단위학교에 등록금 책정권 부여
 () 5) 학교장에게 교육재정 확보 책임 부여
 () 6) 기타 : _____
9. 합리적인 학교재정 배분 방식은 어떻게 이루어져야 한다고 보십니까 ?
- () 1) 표준교육비를 적용한 학교재정 총액배분 방식
 () 2) 현행 학교재정 배분 방식
 () 3) 기타 : _____

10. 학교회계업무의 전산화 방안은 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까?
 () 1) 학교회계시스템인 학교세입·세출에 대한 공동프로그램의 개발보급
 () 2) 회계담당자별로 독자적인 전산체제 개발운영
 () 3) 현 체제대로 운영
 () 4) 기타 : _____
11. 학교교육계획과 학교예산의 연계 방안으로서는 어떤 것이 우선적으로 개선되어야 한다고 보십니까?
 () 1) 학교교육계획 수립 시기와 학교예산 편성시기 조정
 () 2) 학교의 종합적인 장기계획 수립
 () 3) 재정관련 연수기회 확대 및 참여의식 고양
 () 4) 기타 : _____
12. 학교운영위원회의 학교 예·결산 심의활동을 강화하기 위한 방안으로
 는 어떤 것이 가장 먼저 개선되어야 할 사항이라고 생각하십니까?
 () 1) 예·결산 심의의 과학화
 () 2) 학교운영위원회의 의결기관화
 () 3) 예·결산 심의위원의 자질 향상
 () 4) 기타 : _____
13. 학교 재정효율화를 위하여 예산절감이 이루어져야 할 분야는 어느 것
 이라고 생각하십니까?
 () 1) 학교시설 유지관리 개선
 () 2) 학교 물품관리 개선
 () 3) 인쇄물 제작비용 절감
 () 4) 학교폐기물 처리방법 개선
 () 5) 재활용품 수집 및 재활용
 () 6) 학교급식의 공동관리를 통한 인건비 절감
 () 7) 기타 : _____
14. 충분하게 배분되어야 할 교육비 항목은 무엇이라고 생각하십니까?
 () 1) 인건비 () 2) 사업비
 () 3) 운영비 () 4) 시설비
 () 5) 기타 : _____

15. 현재 학교예산의 편성·운영에 있어서 교사의 의견은 어느 정도 반영되고 있다고 보십니까?
- () 1) 충분히 반영되고 있다. () 2) 부분적으로 반영되고 있다.
 () 3) 거의 반영되지 않고 있다. () 4) 전혀 반영되지 않고 있다.
16. 학교의 교수-학습활동비와 학생활동경비는 어느 정도 지원되고 있다고 보십니까?
- () 1) 매우 충분한 편이다. () 2) 부분적으로 지원되는 편이다.
 () 3) 미흡한 편이다. () 4) 아주 미흡한 편이다.
17. 학교재정과 관련하여 교사와 서무부와의 협조관계는 어느 정도 이루어지고 있다고 보십니까?
- () 1) 매우 흡족한 편이다. () 2) 대체로 흡족한 편이다.
 () 3) 미흡한 편이다. () 4) 매우 미흡한 편이다.
18. 학교에서는 교육목표 달성도와 예산집행 결과에 대하여 분석 평가한 후 차기에 그 결과를 어느 정도 반영하고 있다고 생각하십니까?
- () 1) 매우 잘 반영되는 편이다. () 2) 대체로 반영되는 편이다.
 () 3) 반영이 안되는 편이다. () 4) 전혀 반영이 안되는 편이다.
19. 예산편성, 집행, 결산과정에서 교직원과 학부모에게 재정운영 결과에 대한 공개는 어느 정도 이루어지고 있다고 생각하십니까?
- () 1) 매우 흡족한 편이다. () 2) 대체로 흡족한 편이다.
 () 3) 미흡한 편이다. () 4) 매우 미흡한 편이다.
20. 학교재정의 효율적 관리를 위하여 그 밖의 의견이 있으시면 자유롭게 기술하여 주십시오.