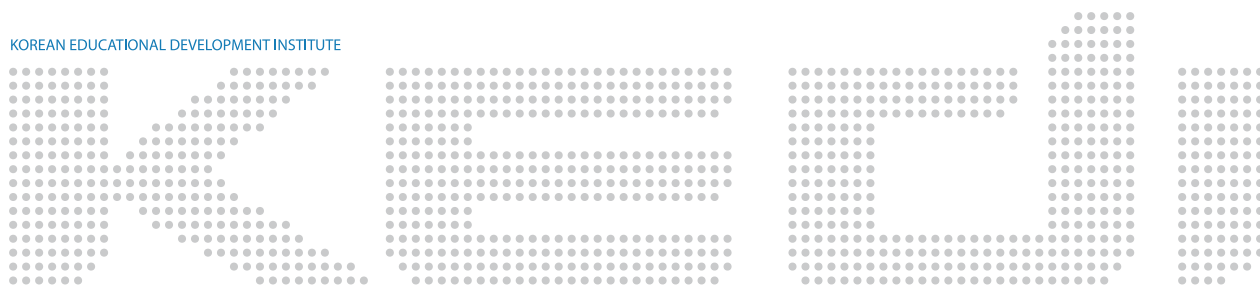


학교재정운영 자율성 수준이 단위학교 교육비 지출에 미치는 영향 분석

KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE



연구책임자 이 선 호

학교재정운영 자율성 수준이 단위학교 교육비 지출에 미치는 영향 분석

연구책임자 이선희 (한국교육개발원)
공동연구자 김용남 (한국교육개발원)
김효정 (한국교육개발원)
윤홍주 (춘천교육대학교)
이현국 (대전대학교)
연구원 채세영 (한국교육개발원)

2001년 학교회계 제도는 세입재원을 하나로 통합하고, 이를 학교장 책임 하에 학교구성원의 참여를 통한 자율적 예산편성 및 운영을 할 수 있도록 한 제도이다. 이를 통해 단위학교 중심의 자율적이고 효율적인 재정운동을 통해 다양한 교육활동을 효과적으로 지원하여 학교교육의 질적 수준을 높이기 위함 이었다. 그러나 학교회계 제도가 도입된 지 20년 가까이 지난 지금도 여전히 단위학교 재정운영의 자율성을 높여야 한다는 개선 요구는 계속 되고 있다.

이러한 개선 요구에도 불구하고 학교수준에서의 자율성을 측정하고 영향관계를 분석하는 실증적 논의는 부족하였다. 이 연구는 그러한 의미에서 학교재정운영의 자율성을 기존 세입 재원 중심에서 세입과 세출을 동시에 고려할 수 있는 단위학교재정운영의 자율성 유형 틀을 개발하고, 학교 재정운영 자율성 유형의 실태 및 자율성 유형이 학교·학생특성에 따라 차이가 있는지와 학교 교육비 지출에 미치는 영향을 분석한 의미 있는 연구이다. 또, 본 연구를 통해 제안된 학교재정운영의 자율성 제고 방안은 향후 시·도교육청에서 학교교육비 지원 방식을 개선하는데 의미 있게 활용될 것이라 기대한다.

마지막으로 본 연구에 필요한 심층면담에 참여하여 주신 학교 현장의 교장과 행정실장, 자문을 통해 연구에 기여한 외부 전문가 교수들께 진심으로 감사의 마음을 전하며, 연구진들의 노고에도 감사드린다. 아무쪼록 본 연구가 우리나라 학교재정 운영의 자율성을 제고하여 효과적인 교육지원이 가능해지는데 또 하나의 밑거름이 될 수 있기를 바란다.

2019년 12월

한 국 교 육 개 발 원
원 장 반 상 전

학교회계제도의 도입에 따른 가장 큰 변화로 꼽는 것은 학교교육비의 총액 배분과 이를 토대로 학교구성원의 참여를 통한 자율적 예산편성이라 할 수 있다. 그러나 2001년 학교회계 도입 이후 20년 가까이 지난 현재에도 여전히 단위학교 재정운영에서 자율적 예산편성 권한이 제한적이며 이를 개선하여야 한다고 하고 있다. 이에 본 연구에서는 학교재정운영의 자율성을 기존 세입 재원 중심에서 세입과 세출을 동시에 고려할 수 있는 단위학교재정운영의 자율성 유형(수준) 틀을 개발하고, 학교 재정운영 자율성 유형(수준)의 실태 및 학교 재정운영 자율성 유형(수준)이 학교·학생특성에 따라 차이가 있는지와 학교 교육비 지출에 미치는 영향을 분석하였고, 마지막으로 분석 결과를 토대로 향후 시·도교육청에서 학교교육비 지원 방식을 개선하는데 의미 있는 정책 과제들을 제안하고자 하였다.

학교회계 제도는 단위학교를 중심으로 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 등의 과정에 있어 학교 재정 관련 이해관계를 가진 사람들이 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 하는 일련의 과정을 의미하며, 이러한 과정은 재정적인 측면에서 학교의 교육활동을 효과적으로 지원하는데 그 궁극적 목적을 두고 있다.

공립 학교회계 재정 규모는 2011년에서 2013년까지 증가하다가, 2014년과 2015년 연속 감소하였고, 2016년부터 다시 증가한 것으로 나타났다. 2016년의 증가는 정부 추경에 따른 학교운영비 추가 지원과 목적사업비·신설 개교 경비·운영비 지원이 증가했기 때문이며(송기창 외, 2018: 342), 2017년 또한 세수 호전으로 인한 교육비특별회계 규모가 증가하였고 이 영향으로 학교회계의 교육비특별회계 이전수입이 전년대비 9,529억원 증가하였다. 최근 7년간의 공립 학교회계 세출결산액 변화 추이를 살펴보면, 2014년과 2015년 전년대비 감소하였다가 2016년 이후 다시 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 지출구조를 살펴볼 수 있는 정책사업별 세출 변화를 살펴보면, 2011년 이후 공립학교회계 정책사업별 세출 변화의 가장 큰 특징은 학생복지/교육격차 해소 투자비중 증가('11년 39.0%→'17년 40.2%), 기본적 교육활동에 대한 투자 비중 감소('11년 17.1%→'17년

13.6%)라고 할 수 있다. 다만 2017년 들어 학생복지/교육격차 해소 투자비중이 전년대비 감소하였고, 기본적 교육활동 투자 비중이 증가하였다. 이러한 변화는 학생복지/교육격차 해소 사업의 대상이 되는 학생 수의 감소와 더불어 자유학기제 도입 등 기본적 교육활동에 대한 각 교육청의 투자 확대가 영향을 미친 것으로 판단된다.

학교회계 제도의 가장 큰 도입 성과를 단위학교 재정 운용의 자율성 신장이라 함에도 불구하고 학교회계 제도 도입의 본래 목적, 즉 학교 교육목적 달성을 위한 학교의 제반 활동을 재정적인 측면에서 효과적으로 지원하고 있는지에 대해서 의문이 제기된다. 여전히 높은 목적사업비 비중으로 인한 단위학교 재정 운용 자율성 저해, 교육복지 등 교육부가서비스 중심의 학교 재정 확대 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 사용 목적과 용도가 지정되어 각 학교로 전입되는 목적사업비 규모가 클수록 단위학교에서는 예산을 편성할 가용재원 규모가 작아지고, 따라서 전년도에 준하여 예산을 편성하는 관행이 굳어지게 된다. 목적사업비 규모가 커지게 되면 공평성을 저해하고, 유사한 사업에 대한 중복 투자로 인한 재원 낭비, 칸막이식 재정운영으로 인해 비효율성, 추경편성으로 인한 행정력 낭비 등의 원인이 된다. 최근 5년간의 공립학교회계 목적사업비 비율은 2013년 50.15%에서 2015년 47.00%까지 감소하였다가 2016년 65.7%로 다시 증가하였고, 2017년 64.4%로 전년대비 감소하였으나, 여전히 학교회계에서 목적이 지정되어 운영되는 재원이 60%를 상회하고 있어 단위학교 재정운영 자율성이 매우 취약하다. 또, 복지 지출 중심의 학교회계 규모가 확대되어 교육핵심서비스에 대한 투자가 약화되고 재정 운용의 자율성이 개선되지 않고 있다. 우리나라는 급식지원 등 부가서비스 비용이 증가하면서 기본적 교육활동비, 학교 교육과정운영비 등 핵심서비스 비중은 오히려 줄어드는 특징을 보이고 있다. 최근 7년간의 학교회계 주요 항목 변동 추이를 보면, 정규 교육과정 운영을 위해 소요되는 기본적 교육활동비 투자규모는 학교 재정 규모가 2011년 대비 20.3%가 증가하였음에도 불구하고 오히려 0.8% 감소하였다. 반면, 학생복지 교육격차 해소 투자 규모는 2011년 대비 2017년 21.7% 증가하였다. 다양한 교육과정 및 교수학습 방법이 학교 현장에 도입되었음에도 불구하고 이에 대한 투자는 오히려 감소하고 있다. 학교 재정 확대가 학교에 있어 가장 중요한 교육활동에 대한 직접적인 투자보다는 교육활동 이외의 부수적인 활동에 투자되고 있다는 의미이다.

단위학교 재정운영의 자율성을 유형화하기 위해 잠재프로파일 분석(Latent Profile Analysis, 이하 LPA)을 활용하였다. 단위학교 재정의 자율성은 세입과 세출의 측면으로 구분하여 분석하였으며, 분석은 공립 초등학교(5,948개교), 공립 중학교(특성화중 제외, 2,550개교), 공립 일반고등학교(903개교)의 2017년 공립학교 학교회계 결산자료를 대상으로 하였다.

단위학교 세입의 자율성을 유형화하기 위해 학교회계 세입 원가통계 비목을 분석하였다. 학교회계 세입은 크게 이전수입, 자체수입, 기타수입으로 구분된다. 이 중 단위학교에서 비교적 자유롭게 예산을 편성할 수 있는 원가통계 비목은 교육비특별회계이전수입 중 학교운영비전입금, 기타이전수입 중 기타공공이전수입, 자체수입 중 행정활동수입, 기타수입 중 순세계잉여금이다. 예산편성의 자율성이 높은 세입 항목은 다시 재원의 원천을 기준으로 내·외부 요인으로 구분할 수 있다. 학교기본운영비의 경우 교육청으로부터 이전되는 수입이기 때문에 단위학교 입장에서 그 규모를 정할 수 없는 재원인 반면 순세계잉여금, 행정활동수입 등은 학교의 재정운용 방식과 노력에 따라 규모가 결정될 가능성이 높은 재원이다. 이들 재원(① 순세입 대비 기본운영비 비율 ② 순세계잉여금 비율 ③ 행정활동수입 및 민간지원금의 비율)을 중심으로 단위학교 세입의 자율성을 유형화하였다. 학교 규모에 따라 세입 규모에 차이가 있기 때문에 분석은 금액이 아닌 비율을 사용하였다. 구체적으로 학교기본운영비의 경우 총세입액에서 순세계잉여금과 이월금을 제외한 순세입 대비 기본운영비 비율을 사용하였다. 순세계잉여금 비율과 행정활동수입 및 민간지원금의 비율의 경우에도 이와 유사하게 세입액의 비율을 기준으로 분석하였다.

학교회계 세출에서는 ① 의무지출비용, ② 고정지출비용, ③ 자율지출비용을 중심으로 자율성 유형화를 위한 변수를 구성하였다. 의무지출 경비는 법적으로 지출이 의무화된 경비이며, 고정지출 경비는 교원 수, 학생 수, 학교시설 및 규모 등에 따라 지출규모가 결정될 가능성이 높은 경비이다. 반면 자율지출 경비는 학교에서 비교적 자유롭게 예산을 편성한 자율성이 높은 경비라 할 수 있다.

공립 초, 중, 일반고의 세입 자율성에 대한 잠재계층 수를 결정하기 위해 잠재프로파일 분석을 실시하였다. 잠재프로파일 분석은 2개 계층부터 5개 계층까지 계층의 수를 증가

시키면서 모형을 검증하였다. 분석결과, 학교급별로 세입 자율성 측면에서 4개 집단, 세출 자율성 측면에서 4개 집단으로 유형화 하였다.

세입 자율성 유형별로 구분된 초·중·일반고의 기본운영비, 행정활동수입 및 민간지원금, 순세계잉여금 비율을 제시한 것이다. 순세입 대비 기본운영비 비율은 초등학교 34.0%, 중학교 37.4%, 일반고 21.5%로 초, 중학교에 비해 일반고의 기본운영비 비율이 낮았다. 반면, 세입액 대비 행정활동수입 및 민간지원금 비율은 초등학교 1.0%, 중학교 1.2%, 일반고 1.6%로 학교급이 높아질수록 세입에서 차지하는 비중이 높았다. 세입액 대비 순세계잉여금 비율의 경우 초등학교 1.7%, 중학교 1.9%, 일반고 1.7%로 대체로 비슷한 비중을 나타내었다.

〈세입 자율성 유형별 세입항목 비율〉

(단위: %)

유형	초등학교			중학교			일반고		
	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금
1	44.8	1.2	3.2	51.6	1.2	3.9	30.7	1.8	3.2
2	46.4	1.0	0.7	50.5	0.9	0.7	25.0	1.6	0.6
3	27.1	0.9	2.0	30.6	1.4	2.2	17.2	1.4	1.9
4	21.7	0.9	0.7	24.0	1.2	0.8	14.0	1.5	0.9
전체	34.0	1.0	1.7	37.4	1.2	1.9	21.5	1.6	1.7

세출 자율성 유형별로 구분된 초·중·일반고의 의무지출 비용, 고정지출 비용, 자율지출 비용의 비율을 제시한 것이다. 세출에서 의무지출 비용이 차지하는 비율은 초등학교 21.8%, 중학교 23.3%, 일반고 21.2%로 중학교에서 비율이 다소 높게 나타났다. 고정지출 비용의 비율은 초등학교 54.5%, 중학교 50.5%, 고등학교 54.0%로 초등학교와 일반고에 비해 중학교에서 비중이 상대적으로 낮았다. 자율지출 비용의 비율은 초등학교 23.7%, 중학교 26.2%, 일반고 24.8%로 초등학교가 가장 낮았고 중학교가 가장 높게 나타났다.

〈세출 자율성 유형별 세출항목 비율〉

(단위: %)

유형	초등학교			중학교			일반고		
	의무비용	고정비용	자율비용	의무비용	고정비용	자율비용	의무비용	고정비용	자율비용
1	22.2	53.2	24.6	21.5	48.2	30.3	21.1	52.8	26.1
2	23.2	52.6	24.2	25.9	48.0	26.1	21.3	54.4	24.2
3	21.0	55.4	23.6	23.5	51.2	25.3	21.4	53.6	25.0
4	21.1	56.3	22.6	22.8	53.7	23.6	20.8	55.2	24.0
전체	21.8	54.5	23.7	23.3	50.5	26.2	21.2	54.0	24.8

세입·세출 자율성 유형에 따라 대표 유형의 학교회계 세입과 세출 결산 현황을 제시한 것이다.

〈유형별 세입(재원별)·세출(정책사업별) 구성비〉

(단위: %)

구분			1*1유형	4*4유형
			구성비	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		0.1	0.1
	지자체 이전수입	광역	0.1	1.2
		기초	2.4	6.7
	교육회계 이전수입	학교운영비	35.9	17.6
		목적사업비	29.6	36.8
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	0.5	0.5
		민간이전수입	0.9	0.2
	소계		69.5	63.0
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	1.8	0.9
		수익자부담수입	20.8	24.4
	행정활동수입		0.6	0.8
	소계		23.2	26.2
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	3.5	0.8
		보조금 사용잔액	-	-
		이월금	3.9	10.1
	소계		7.3	10.8
	합계		100.0	100.0

구분		1*1유형	4*4유형
		구성비	구성비
인적자원 운용		2.5	3.3
학생복지/교육격차 해소		35.1	38.0
기본적 교육활동	교과활동	12.0	7.0
	창의적 체험활동	4.0	4.0
	자유학기 활동	0.0	0.1
	소계	16.0	11.0
선택적 교육활동	방과후학교 운영	11.7	12.1
	방과후 학교 외	3.3	3.6
	소계	15.0	15.7
교육활동 지원		13.0	11.0
학교 일반운영		17.0	10.6
학교시설 확충		1.1	10.1
학교 재무활동		0.3	0.3
합계		100.0	100.0

세입, 세출의 자율성이 모두 높은 학교 1*1 유형의 세입 자율성에 해당하는 항목의 구성비를 살펴보면, 학교운영비 비율은 35.9%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 1.5%이다. 순세계잉여금은 3.5%로 이들 학교의 경우 전반적으로 예산 편성이 비교적 자유로운 세입 항목의 비중이 높다고 할 수 있다. 세입, 세출의 자율성이 모두 높은 학교 1*1 유형의 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 16.0%이며, 학교시설확충비는 1.1%로 다른 유형에 비해 낮았다. 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 4*4 유형의 경우 세입에 있어서 학교운영비 비율은 17.6%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 1.0%이다. 순세계잉여금은 0.8%로 이들 학교의 경우 교육청으로부터 전입되는 기본운영비의 비중과 순세계잉여금 등 내부 요인에 의한 세입 항목의 비중이 모두 낮은 학교 유형이라 할 수 있다. 4*4 유형의 경우 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 11.0%로 다른 유형의 학교에 비해 가장 낮은 반면, 학교시설확충비의 경우 10.1%로 가장 높게 나타나 이 유형의 학교는 기본적 교육활동에 대한 투자보다 학교시설확충에 대한 투자를 우선하고 있음을 알 수 있다.

재정자율성의 영향요인에 대해 살펴보기 위해 이항로짓분석과 순위형로짓분석을 하였다. 이항로짓분석의 결과 학교지역이 도서벽지, 면지역, 읍지역에 위치할수록 중소도시에 비해 재정자율성이 높은 집단의 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었으며, 특별·광역시에 속할 경우 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 다문화학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮았으며, 교장에 대한 공모제를 실시한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 고등학교가 초등학교에 비해 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었으며 비정규직 비율이 높을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학급수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성에 대한 이항로짓 분석의 결과, 면지역일수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 중소도시에 비해 낮았으며, 특별·광역시의 경우에는 중소도시에 비해 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학교가 속한 지역의 인구수와 다문화 학생수가 많을수록 재정자율성이 낮은 집단에

속할 가능성이 높았으며, 교장공모제를 실시하는 학교의 경우가 그렇지 않은 학교에 비해 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높았다. 고등학교와 중학교가 초등학교에 비해 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 낮았으며 학생변동률과 기간제교사 비율이 높을수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 낮았다. 반면에 학생수와 학급수가 많을수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높았다.

재정자율성의 영향요인에 대한 순위형 로짓모형의 분석결과 학교지역이 도서벽지, 면 지역에 속한 학교의 경우 중소도시에 비해 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 특별·광역시에 속할 경우에는 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 인구수와 다문화학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮았으며 학업중단학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성은 높았다. 교장공모제를 실시하는 학교일수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮았다. 초등학교에 비해 중학교와 고등학교가 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높았다. 학생변동률과 기간제교사 비율이 높을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학생수와 학급수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

재정자율성이 학교재정지출에 미치는 영향을 살펴보기 위해 재정자율성 수준을 더미변수로 하여 분석한 모형과 재정자율성 수준을 순위형으로 변환하여 재정지출에 미치는 영향을 살펴보았다. 우선 재정자율성의 수준을 더미변수로 포함한 모형에서는 재정자율성이 중간수준인 학교군에 비해 자율성이 높은 학교군은 학생복지와 교육격차해소, 선택적 교육활동에의 지출비율은 높았으나 학교일반운영, 학교시설확충, 불용액 지출비율은 낮은 것으로 분석되었다. 반면에 재정자율성이 낮은 학교군은 중간수준인 학교군에 비해 학생복지 교육격차해소, 기본적 교육활동, 선택적 교육활동, 학교일반운영 지출비율이 낮은 것으로 분석되었으나, 학교시설확충 지출비율은 높은 것으로 분석되었다. 재정자율성의 불일치 그룹을 삭제하고 순위형으로 변환하여 재정지출에 미치는 영향을 살펴본 모형에서는 재정자율성이 높을수록 기본적 교육활동비, 학교일반운영 지출비율과 불용액 비율이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 재정자율성이 높을수록 학교시설확충비 지출비율은 낮은 것으로 분석되었다.

이상의 학교재정운영 실태와 자율성 수준 및 유형화와 유형별 특성 분석, 심층면담을 토대로 학교 교육활동의 효과적 지원을 위한 단위학교 재정운영의 자율성 증대를 위해 몇 가지 학교재정운영 관련 제도 개선 및 정책 제언을 하였다.

첫째, 단위학교 수준에서 결정지을 수 없는 경직성 경비(인건비, 시설비, 매년 반복되는 목적사업비 등)를 기본운영비에 포함하여 교부하는 것은 지양할 것을 제안하였다. 둘째, 단위학교 재정 집행의 유연성과 탄력성 확보를 제안하였다. 비슷한 유형의 사업을 광역화하고 사업의 목적에 크게 벗어나지 않는다면 학교별 특수성을 인정해 줘야 할 것이다. 셋째, 학교구성원의 업무특성에 맞는 실효성 있는 학교재정 연수 확대를 제안하였다. 넷째, 교육부 특별교부금 사업과 교육청(교육지원청) 자체 목적사업비 중 반드시 목적사업으로 추진이 불가피한 경우 해당 목적사업비 교부계획을 학교기본운영비 안내 시기에 같이 내시하여 본예산에 편성할 수 있도록 할 것을 제안하였다. 다섯째, ‘목적사업 제로 자율운영 학교’에 대한 시범운영을 제안하였다. 모든 학교의 교장, 교사가 재정 운영 역량이 충분히 준비되기를 기다리는 것보다 교장의 리더십과 교사들의 요구 등을 고려하여 전적으로 학교운영계획에 맞춰 예산을 요구하고 수립하여 자율적으로 운영할 수 있는 ‘목적사업 제로 자율운영 학교’를 시범운영하고 이 학교의 운영성과와 만족도를 평가하여 우수사례 확산으로 학교재정운영의 길잡이로 변화를 시도할 필요가 있다.

본 연구는 기존 연구에서 단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정을 세입에서의 기본운영비 대비 목적사업비 비중에 초점을 두고 논의해 왔던 것을 확대하여 세입 뿐 만 아니라 세출 측면을 포함하여 분석하였다는 데 의의가 있다. 다만, 학교재정 자율성의 종단적 측면을 포함하지 못하고 단년의 재정정보를 활용하였다는 한계가 있다. 자료수집의 한계로 본 연구에서는 종단적 재정운영의 자율성 수준의 변화를 살펴보지 못하였으나 종단적 학교재정 자율성의 영향 분석 및 교육비 지출 분석 연구는 단위학교 재정운영 자율성 증대에 많은 기여를 할 것으로 기대한다.

주제어 : 학교회계, 단위학교 재정운영의 자율성, 학교교육비 지출, 잠재프로파일분석

차 례

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구 내용	6
3. 연구 방법	8
II. 이론적 검토	9
1. 재정자율성 개념 및 측정·평가 방법	11
가. 재정자율성의 개념	11
나. 재정자율성의 측정	12
다. 재정자율성이 지출에 미치는 영향	16
2. 학교단위 재정자율성과 학교 성과	17
가. 학교 재정자율성의 의미와 측정	17
나. 학교 재정자율성과 학교 성과의 관계 및 영향 요인	23
3. 학교회계 운영 실체와 문제점	27
가. 학교회계 제도의 개요	27
나. 학교회계 운영 실태 분석	33
다. 학교회계 제도 운영상의 과제	39
III. 단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정 및 유형화	45
1. 분석방법 및 분석틀	47
가. 분석방법	47
나. 분석 틀	49
2. 분석결과	53
가. 세입 자율성 유형화	53
나. 세출자율성 유형화	57

3. 유형별 기술통계	62
가. 유형별 분포	62
나. 유형별 잠재프로파일 분석 변수 분석	63
다. 유형별 학교회계 세입 결산 현황	66
라. 유형별 학교회계 세출 결산 현황	72
IV. 학교 재정운영 자율성 수준이 교육비 지출에 미치는 영향	77
1. 분석 개요	79
2. 재정자율성의 영향요인	80
가. 이항 로짓분석 결과	80
나. 순위형 로짓분석 결과	87
3. 재정자율성이 학교 재정지출에 미치는 영향	90
가. 학생복지/교육격차 해소	91
나. 기본적 교육활동	91
다. 선택적 교육활동	92
라. 학교일반운영	94
마. 학교시설확충	95
바. 불용액 비율	95
사. 재정자율성이 학교재정지출에 미치는 영향: 불일치 그룹 삭제모형	97
4. 단위학교 재정 운영의 자율성 관련 심층면담(FGI)	101
가. 심층면담 개요	101
나. 면담 주요 결과	102
V. 요약 및 결론	117
1. 연구요약	119
2. 결론 및 정책 제언	127

참 고 문 헌	131
Abstract	139
부 록	147
[부록 1] 재정운영 자율성 유형별 세입·세출 결산 현황	149
[부록 2] 재정자율성 불일치(세입-세출자율성 불일치) 그룹에 대한 분석결과	173
[부록 3] 심층면담 질문지	178

표차례

〈세입 자율성 유형별 세입항목 비율〉	iv
〈세출 자율성 유형별 세출항목 비율〉	v
〈유형별 세입(자원별)·세출(정책사업별) 구성비〉	v
〈표 I-1〉 세출의 자율성(지출 결정의 자율성) 유형화를 위한 변수 설정	7
〈표 II-1〉 재정자율성 매트릭스	15
〈표 II-2〉 학교자율성의 영역별 측정 내용	18
〈표 II-3〉 OECD PISA의 학교자율성 측정을 위한 세부 내용	19
〈표 II-4〉 OECD PISA 한국 학교자율성의 변화 (2015-2009 PISA 차이)*	20
〈표 II-5〉 학교자율성의 유형 및 측정 내용	21
〈표 II-6〉 학교 재정자율성과 학교 성과의 관계 및 기타 영향 요인 요약	25
〈표 II-7〉 단위학교 재정제도 시기별 구분 및 주요 변화	28
〈표 II-8〉 세입예산 과목 체계(2017)	29
〈표 II-9〉 세출과목 구조	31
〈표 II-10〉 학교회계 사업별 예산구조(2017)	32
〈표 II-11〉 공립학교회계 세입결산액 증감 추이(2011~2017)	33
〈표 II-12〉 시·도교육청별 공립학교회계 세입결산액 및 증감률 추이(2011~2017)	34
〈표 II-13〉 자원별 세입 결산 현황	35
〈표 II-14〉 공립학교회계 세출결산액 증감 추이(2011~2017)	36
〈표 II-15〉 시·도교육청별 공립학교회계 세출결산액 및 증감률 추이(2011~2017)	37
〈표 II-16〉 공립학교회계 정책사업별 세출 변화 추이(2011~2017)	38
〈표 II-17〉 교육비특별회계 전입금 과목편성 및 집행방법	40
〈표 II-18〉 최근 5년간 공립학교 목적사업비 비율 변화	41
〈표 II-19〉 최근 8년간 공립학교 목적사업성 자원 비율	42
〈표 II-20〉 학교회계 주요 항목 변동 추이(2011~2017)	43
〈표 II-21〉 영역별 교육복지 투자 현황	44
〈표 III-1〉 잠재변인 모형의 종류	47
〈표 III-2〉 학교회계 세입 원가통계 비목	49

〈표 III-3〉 학교회계 세입 원가통계 비목	50
〈표 III-4〉 학교회계 세출 비목(성질별)	51
〈표 III-5〉 초등학교의 세입 자율성 잠재계층 분류 기준	53
〈표 III-6〉 중학교의 세입 자율성 잠재계층 분류 기준	55
〈표 III-7〉 일반고의 세입 자율성 잠재계층 분류 기준	56
〈표 III-8〉 초등학교의 세출 자율성 잠재계층 분류 기준	58
〈표 III-9〉 중학교의 세출 자율성 잠재계층 분류 기준	59
〈표 III-10〉 일반고의 세출 자율성 잠재계층 분류 기준	61
〈표 III-11〉 세입·세출 자율성 유형별 분포(초등학교)	62
〈표 III-12〉 세입·세출 자율성 유형별 분포(중학교)	63
〈표 III-13〉 세입·세출 자율성 유형별 분포(일반고)	63
〈표 III-14〉 세입 자율성 유형별 세입항목 비율	64
〈표 III-15〉 자율성 유형별 세출항목 비율	65
〈표 III-16〉 세입세출 결산현황 분석 유형	67
〈표 III-17〉 자원별 세입 결산 현황(전체)	67
〈표 III-18〉 1*1유형 자원별 세입 결산 현황	68
〈표 III-19〉 2*2유형 자원별 세입 결산 현황	69
〈표 III-20〉 3*3유형 자원별 세입 결산 현황	70
〈표 III-21〉 4*4유형 자원별 세입 결산 현황	71
〈표 III-22〉 정책사업별 세출 현황	72
〈표 III-23〉 1*1유형 정책 사업별 세출 현황	73
〈표 III-24〉 2*2유형 정책 사업별 세출 현황	74
〈표 III-25〉 3*3유형 정책 사업별 세출 현황	75
〈표 III-26〉 4*4유형 정책 사업별 세출 현황	76
〈표 IV-1〉 학교재정 자율성 수준 재그룹화	79
〈표 IV-2〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 재정자율성이 높은 집단	81
〈표 IV-3〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 재정자율성이 중간 집단	83
〈표 IV-4〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 재정자율성이 낮은 집단	86

〈표 IV-5〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 순위형 로짓분석 (Ordered Logit Model)결과	89
〈표 IV-6〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 1	92
〈표 IV-7〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 2	96
〈표 IV-8〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 1 (불일치그룹삭제모형)	98
〈표 IV-9〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 2 (불일치그룹삭제모형)	99
〈표 IV-10〉 학교재정자율성 관련 교육행정이 및 실무자 FGI 진행현황	101
〈표 V-1〉 세입·세출 자율성 유형별 분포	123
〈표 V-2〉 세입 자율성 유형별 세입항목 비율	124
〈표 V-3〉 자율성 유형별 세출항목 비율	124
〈표 V-4〉 유형별 세입(재원별)·세출(정책사업별) 구성비	125

그림차례

[그림 II-1] 학교 리더십의 학생 학습에 대한 영향	26
[그림 III-1] 초등학교 세입 자율성에 대한 잠재계층	54
[그림 III-2] 중학교 세입 자율성에 대한 잠재계층	55
[그림 III-3] 일반고 세입 자율성에 대한 잠재계층	57
[그림 III-4] 초등학교 세출 자율성에 대한 잠재계층	58
[그림 III-5] 중학교 세출 자율성에 대한 잠재계층	60
[그림 III-6] 일반고 세출 자율성에 대한 잠재계층	61
[그림 III-7] 세입 자율성 유형별 재원의 비중	65
[그림 III-8] 세출 자율성 유형별 재원의 비중	66

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구 내용
3. 연구 방법

I | 서론

1 | 연구의 필요성 및 목적

학교의 재정 운용은 학생들의 학습 경험에 영향을 미치며, 이는 학교 및 학생의 성과에 영향을 미칠 수 있다(김용남, 2017:119). 실제 학교 소재지의 특성과 학교 구성원(학생)의 특성에 따라 교육적 요구는 다를 수밖에 없고 이를 가장 잘 파악하고 있는 곳이 학교라고 볼 때, 단위학교의 교육비 지출 행태는 학교 및 학생의 특성을 고려한 교육적 요구가 적절히 반영된 결과라 볼 수 있다. 그러나 일부 학교에서는 적지 않은 규모의 불용액을 발생시키기도 하고, 또 다른 학교에서는 현재의 학교재정 수준이 정상적인 교육활동을 지원하기에 턱없이 부족하다고도 한다. 재정규모가 많고 적고를 떠나 일선 학교에서 교육재정 운영에 있어서 가장 어려운 점으로 꼽고 있는 것은 예산 편성 및 운영에 있어서 자율성이 매우 제한되어 있다는 것이다. 학교에서 학교 특성에 맞춰 교육재정 운영을 보다 효율적으로 잘 하고 싶어도 실제 재정운영에 있어 자율적으로 운영할 수 있는 폭이 매우 미미하여 교육수요를 고려한 예산 편성 및 운영이 충분히 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

그동안 지방교육재정 운용의 효율성과 투명성 및 책무성 제고를 목적으로 다양한 지방교육재정 제도 개선을 추진하여 왔다. 지방교육재정의 효율성 제고를 위해서 적정규모 학교 육성, 국가교육정책과 지방교육재정간 연계 강화, 학생 수 중심의 보통교부금 교부기준 개선, 시·도교육청과 지방자치단체간 교육협력 강화, 특별교부금 국가시책사업 구조 개편 등을 추진하였고, 지방교육재정 운용의 투명성 및 책무성 제고를 위해 시·도교육청 재정 정보 공시 확대·강화 및 지방재정분석과 운용성과 평가 등을 추진하여 왔다. 그러나 이와 같은 지방교육재정 관련 정책 및 제도 개선은 주로 중앙정부와 시·도교육청 수준에서 이루어져 왔고, 실제 교육재정의 최종 소비단계라 할 수 있는 단위학교 재정 제도 및 운용에 대한 심층 분석 및 제도 개선으로까지 이어지지 못하였다.

단위학교 경영이 강조되면서 교육재정 역시 단위학교 재정운영의 자율성과 책무성을 강조하는 방향으로 나아가고 있다(반상진, 2004; 송기창, 1998; 윤홍주, 2011: 49; 송기창 외, 2018:328 재인용). 우리나라의 경우 2001년부터 단위학교 재정운영의 자율성과 책무성을 강조하기 위하여 학교회계 제도를 도입하여 운영하고 있다. 학교회계 제도 도입 이전(2000년)까지의 단위학교의 재정 운영은 교육비특별회계의 일상경비 및 도급경비, 중·고등학교의 학교운영지원비, 학교운영위원회가 조성·운영하는 학교발전기금, 시·군 및 자치구의 교육경비보조금 등으로 나뉘어져 있어서 효율성이 떨어질 뿐만 아니라, 단위학교에 실질적 예산편성권이 없었기 때문에 교육계획과 예산의 연계가 이루어지기 어려웠다(송기창 외, 2012:299; 송기창 외, 2018: 328 재인용). 이러한 상황에서 학교회계 제도의 도입은 단위학교 중심의 자율적이고 효율적인 재정운영을 통해 다양한 교육활동을 효과적으로 지원하여 학교교육의 질적 수준을 높이기 위하여 세입재원을 하나로 통합하여 단위학교의 우선순위에 따라 자율적으로 세출예산안을 편성하고 학교운영위원회의 심의를 거쳐 집행할 수 있게 한 제도이다(송기창 외, 2012; 김용남, 2017: 120 재인용).

학교회계 제도 도입 성과 중 가장 두드러지는 것은 단위학교의 자율적인 재정 운영이다(송기창 외, 2012: 330; 임후남, 2014: 14). 여러 선행연구에서 단위학교 재정운영의 자율성은 학교가 속해 있는 지역과 학교의 실정을 고려하여 단위학교 수준에서 그에 맞는 교육활동 계획을 세우고, 이를 추진함에 있어 학교재정 운영을 자율적으로 하여 낭비요인을 제거하여 효과적인 교육활동 지원이 이루어질 수 있도록 함을 의미한다(반상진, 2009: 101; 김지하 외, 2016: 254; 송기창 외, 2018: 351 재인용). 그러나 학교회계 제도가 단위학교 수준에서 자율적인 재정 운영의 가능성을 높이는데 기여하였을지는 몰라도 도입된 지 20년 가까이 되어가는 지금 본래 제도 도입 취지에 맞게 단위학교 수준에서 교육계획과 연계하여 자율적이고 효율적인 재정 운영이 제대로 이루어지고 있다고 평가하기에는 한계가 있다. 2016회계연도 기준 공립학교 학교회계에서의 목적사업성 재원¹⁾ 비중이 65.7%로 매우 높게 나타나고 있다(송기창 외, 2018:351). 이러한 목적사업성 재원은 단위학교 수준에서 자율적으로 예산을 편성·운영하는데 많은 제약을 가진 칸막이 재정으로 운영되고 있으며, 사업비 중 일부는 예산 성립 후 학교회계 운영 중 교부되어 중복 투자와 같은 비효율성을 높이고 있다(김현철, 2016:2).

1) 목적사업성 재원은 국고보조금, 교육경비보조, 목적사업비 전입금, 수익자부담수입, 학교회계간 이전수입을 의미함.

학교재정 관련 대부분의 연구는 학교회계 제도 운영의 개선 방안 또는 학교운영비 배분 방식에 관한 논의들이 주를 이루어 왔고 일부 교육성과와 연계한 교육비 효과 연구가 있어 왔다. 학교회계 제도 도입 이후 단위학교 재정 제도 및 운영에 관한 연구가 본격적으로 활성화되었고 이 연구들을 통해 학교재정의 현황과 실제 운영의 메커니즘을 드러내는데 상당한 기여를 하였다고 평가할 수 있지만 재정 현상의 인과관계를 규명하거나 모형 검증을 시도한 연구는 드물었다(윤홍주, 2011:49-60). 단위학교 재정 제도의 시행으로 상급행정기관에 비해 학생의 특성을 가장 잘 알고 있는 학교가 학생의 특성에 맞게 교육자원을 가장 효과적으로 지출함으로써 교육적 성과를 높일 수 있다는 주장(Goertz & Odden, 1999; 이희숙, 2017:157 재인용)은 단위학교 재정운영의 자율성이 중요하다는 것을 강조한 것이라 할 수 있다. 그러나 교육재정의 최종소비단계인 학교가 어떠한 맥락에서 예산편성을 하고 지출을 하고 있는지에 대해 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 세입과 세출 측면 모두를 고려하여 학교재정 운영의 자율성 유형을 구분하고, 학교재정운영의 자율성 유형 및 수준이 학교특성(학교소재지, 학생 특성, 교장·교사 특성 등)에 따라 영향을 받고 있는지와 학교특성 및 학교재정운영 자율성 유형이 단위학교 교육비 지출에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하고자 한다.

학교회계 제도 도입에 따른 가장 큰 변화로 꼽는 것은 학교교육비의 총액 배분과 이를 토대로 학교구성원의 참여를 통한 자율적 예산편성이라 할 수 있다. 그러나 2001년 학교회계 도입 이후 20년 가까이 지난 현재에도 여전히 단위학교 재정운영에서 자율적 예산편성 권한이 제한적이며 이를 개선하여야 한다고 하고 있다. 이에 본 연구에서의 학교재정운영의 자율성을 기존 세입 재원 중심에서 세입과 세출을 동시에 고려할 수 있는 단위학교재정운영의 자율성 유형(수준) 틀을 개발하고, 학교 재정운영 자율성 유형(수준)의 실태 및 학교 재정운영 자율성 유형(수준)이 학교·학생특성에 따라 차이가 있는지와 학교 교육비 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 마지막으로 분석 결과를 토대로 향후 시·도교육청에서 학교교육비 지원 방식을 개선하는데 의미 있는 정책 과제들을 제안하고자 하였다.

2 연구 내용

□ 국내·외 선행연구 분석

- 재정자율성 개념 및 측정·평가 방법 선행연구 분석
- 학교단위 재정자율성과 학교성과 관련 선행연구 분석
- 재정자율성과 재정지출 관련 선행연구 분석

□ 학교재정 실태 분석

- 학교회계 제도 변천 및 학교회계 운영 실태 분석

□ 단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정 및 유형화

- 세입 측면에서의 단위학교 재정운영의 자율성 유형화
 - 학교회계 세입은 크게 이전수입, 자체수입, 기타수입으로 구분. 이 중 예산편성 자율권을 지닌 재원은 교육비특별회계이전수입 중 학교운영비전입금, 기타이전수입 중 기타공공이전수입, 자체수입 중 행정활동수입, 기타수입 중 순세계잉여금임
 - 예산편성의 자율성이 높은 세입 항목은 다시 재원의 원천을 기준으로 내·외부 요인으로 구분. 학교기본운영비의 경우 교육청으로부터 이전되는 수입이기 때문에 단위학교 입장에서 그 규모를 정할 수 없는 재원인 반면 순세계잉여금, 행정활동수입 등은 학교의 재정운용 방식과 노력에 따라 규모가 결정될 가능성이 높은 재원임.
 - 세입의 자율성 유형화를 위해 학교기본운영비, 순세계잉여금, 행정활동수입 및 민간지원금을 변수로 설정. 학교 규모에 따라 세입 규모에 차이가 있기 때문에 분석은 금액이 아닌 비율을 사용하였고, 세입항목별 비중의 차이를 고려하여 이를 다시 항목별 백분위수로 변환하여 잠재프로파일 분석 실시
- 세출(지출 결정의 자율성) 측면에서 단위학교 재정운영의 자율성 유형화
 - 재정 지출 결정의 자율성에 영향을 주는 의무지출 비용과 고정지출 비용, 자율지출 비용을 중심으로 세출 자율성 유형화를 위한 변수 설정. 의무지출 경비는 법적

으로 지출이 의무화된 경비이며, 고정지출 경비는 교원 수, 학생 수, 학교시설 및 규모 등에 따라 지출규모가 결정될 가능성이 높은 경비임. 반면, 자율지출 경비는 학교에서 비교적 자유롭게 예산을 편성한 자율성이 높은 경비임

- 세출의 자율성 유형화를 위해 학교회계 성질별 세출 비목을 중심으로 의무지출 경비와 고정지출 경비, 자율지출 경비로 구분한 후 총세출액 대비 각 경비의 비율을 분석변수로 활용

〈표 I-1〉 세출의 자율성(지출 결정의 자율성) 유형화를 위한 변수 설정

의무지출	고정지출	자율지출
인건비(보수, 기타직보수, 기간제근로자보수, 학교운영지원비수당, 맞춤형복지비, 교직원복지비, 교직원법정부담금, 기간제교원법정부담금, 기간제교원법정부담금무기계약직법정부담금), 시설적립금, 반환금, 전출금	학교운영비(일반수용비, 운영수당, 전기요금, 상하수도료, 연료비, 기타공공요금, 급식용식재료비, 우유대금, 여비), 학생지원금, 시설비	교육운영비(교육운영비, 학습준비물, 학생복지비), 일반업무추진비, 비품구입비, 기타자산취득비, 예비비

- 예산편성의 자율성 및 지출결정의 자율성을 유형화하기 위해 잠재프로파일 분석 실시

□ 단위학교 재정운영 자율성 수준에 따른 학교교육비 지출 행태 분석

- 학교재정 자율성 영향 요인 분석
 - 학교특성(학교 소재지의 지리·경제적 환경, 학생 특성, 교장특성(경력, 공모 등)에 따른 학교재정운영의 자율성 영향 요인 분석을 위해 이항 로짓분석 및 순위형 로짓분석 실시
- 학교재정 자율성이 학교교육비 지출(사업별)에 미치는 영향 분석
- 단위학교 재정운영의 자율성 가치와 실제, 개선 관련 학교현장의 교장 및 행정실장 심층면담(FGI)

□ 단위학교 재정운영의 자율성 제고를 위한 재정지원에 관한 개선 방안 제안

3 연구 방법

□ 문헌연구

- 국내외 학교교육재정 운영 관련 선행연구 분석
- 재정운영 자율성과 재정지출 관련 선행연구 분석

□ 실태분석(데이터 활용)

- 공립 학교회계 재원별 세입 분석
- 공립 학교회계 사업별·성질별 세출 분석
- 단위학교 재정운영 자율성 수준 분석 및 유형화 : 실태 분석 및 잠재프로파일 분석
- 단위학교 재정운영의 자율성이 단위학교 교육비 지출에 미치는 영향 분석

□ 심층면담

- 단위학교 재정운영의 자율성과 교육비 지출 관련 단위학교 재정운용 현황에 대한 심층면담
 - 학교재정 자율성 유형이 상대적으로 고르게 분포한 시지역 1곳과 도지역 1곳의 교장, 행정실장 대상 심층면담을 통한 사례 분석

□ 전문가 협의회

- 단위학교 재정운영 자율성 측정을 위한 논의
- 단위학교 교육비 지출에 영향을 미치는 학교특성 탐색
- 단위학교 재정자율성 유형별 지출 특성 논의

Ⅱ. 이론적 검토

1. 재정자율성 개념 및 측정·평가 방법
2. 학교단위 재정자율성과 학교 성과
3. 학교회계 운영 실체와 문제점

II 이론적 검토

1 재정자율성 개념 및 측정·평가 방법

가. 재정자율성의 개념

기존의 연구들은 이론적으로 엄밀하게 재정자율성에 개념 정의를 하고 있지는 않다. 대부분 자신들의 연구를 진행하기 위한 조작적 정의로서 정의하고 있는데 연구의 분석단위와 활용하고 있는 데이터에 따라서 다양하게 정의되고 있다.

Blöchliger, H., & Rabesona, J. (2009)가 작성한 OECD 보고서에서는 재정자율성을 조세자율성(tax autonomy)과 정부간 보조금(Intergovernmental grants) 관점에서 정의하고 있다. Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G. (2012)는 재정자율성을 세입측면에서 지방세의 비중으로 살펴보고 있으며, Bartolini, D., & Santolini, R. (2013)은 재정자율성을 조세자율성(tax autonomy)으로 보고 있다. 또, Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013)는 재정자율성을 재정분권과 유사한 개념으로 살펴보고 있다. 이외에도 다수의 연구들이 세입 측면의 자율성에 주로 초점을 두고 재정자율성을 정의했다(Ebel Yilmaz, 2002; Meloche et al., 2004; Stegarescu, 2005).

Oulasvirta, L., & Turala, M., (2009)은 이러한 연구경향에 대해 비판하면서 재정자율성을 세입측면의 자율성 뿐 만 아니라 세출측면의 자율성도 함께 고려해야 함을 강조하고 있다. 기존의 연구들이 주로 중앙정부와 지방정부간의 관계에서의 재정자율성을 고찰하다보니 세입측면에 주로 관심을 두었지만 지방정부의 실질적인 재정운영에서의 자율성이라는 관점에서 본다면 세출측면을 포함하는 것이 바람직하다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 점에서 지방정부의 재정자율성을 “자신의 자원과 지출에 대한 결정권의 정도”로 정의한 Bröthaler, J., & Getzner, M., (2011)의 정의가 적실성이 있다고 할 수 있다. 이들에 따르면 지방정부에게 세금을 부과하고 과세기초 및 과세율, 경감을 설정할 수 있는 정치적이고 법적인 권위를 부여한 경우 자율성의 수준이 가장 높다고 볼 수 있다. 반

면에 정부간 보조금은 자율성과 통제 사이에서 다양한 형태를 가질 수 있는데 일반적인 보조금은 자율성이 상대적으로 높은 반면 사용목적이 제한된 특정보조금은 자율성이 낮다고 볼 수 있다.

이 외에도 재정자율성을 지방 자율성(local autonomy)을 구성하는 하위개념으로 살펴보는 연구들이 많이 있다(Fleurke, F., & Willemse, R., 2006). 이러한 연구들에서는 주로 분석 단위가 국가수준으로 국가간 중앙-지방간의 자율성의 정도를 연구하면서 그 일부로서 재정자율성을 정의하고 측정하고 있는 것이 특징이다.

우리나라의 연구들에서도 재정자율성의 개념이 사용되기는 하지만 엄밀하게 정의하고 있기 보다는 학자들마다 다양한 의미로 사용되고 있다. 오히려 기존 연구들에서는 재정자율성의 개념보다는 재정력, 재정분권의 개념이 더 보편적으로 활용되고 있다. 박병희(2006)는 재정력을 지방정부가 가진 재정수입확보능력(revenue raising ability)과 재정상태로 구분하고 있다. 재정력 개념은 지방자치단체간의 재정여건의 차이를 살펴보는 목적을 지니고 있는 반면에 재정분권의 개념은 중앙정부로부터의 자율성이라는 관점에서 접근한 개념으로 볼 수 있다.

나. 재정자율성의 측정

재정자율성은 학자들마다 그 개념정의를 다르게 하고 있는 것처럼 그 측정도 정의에 따라 다양하게 이뤄지고 있다. 일반적으로 재정자율성을 재정분권의 측면에서 살펴보거나 세입측면에서 조세자율성 등을 살펴보는 연구가 다수 이루어져 왔다.

우선 재정분권의 관점에서 수행한 연구들은 세출분권과 세입분권의 개념이 보다 활용도가 높았는데 세출분권은 중앙/지방간의 재정지출 규모를 통해 분권 규모를 살펴보고, 세입분권은 총세입 대비 지방정부 세입의 비중을 기준으로 분권 규모를 살펴보았다. Lijphart(1984)는 중앙정부의 수입이 지방정부의 수입보다 큰 정도를 가지고 지방정부의 자율성을 측정하였으며, Sharpe(1988)는 정부의 총지출 규모에서 지방정부가 차지하는 지출 규모를 가지고 상대적인 자율성을 측정하였다. Vo(2009)는 재정분권지수(Fiscal Decentralization Index)의 개발에서 재정자율성(Fiscal autonomy)과 재정중요도(fiscal importance)를 정의하고 있다. 지방정부의 재정자율성은 전체 지방정부의 세출(total

sub-national expenditure)에서 지방정부의 자체수입(Own-sourced revenue)이 차지하는 비율로 보고 있으며, 재정중요도는 전체 정부의 지출규모에서 지방정부의 지출규모가 차지하는 비중을 보고 있다. 이러한 문헌들은 우리나라의 재정분권에서의 연구들과 유사하게 중앙-지방간의 관계라는 관점에서 재정자율성을 고찰하고 있는 점이 특징이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일반적인 재정분권 관점에서의 연구들은 전체 정부의 지출이나 세입(세금, 보조금)의 비율 대비 지방정부의 비율로 재정분권의 정도를 측정한다(Bröthaler, J., & Getzner, M. (2011)). 그러나 이러한 재정분권의 측정이 중앙-지방간의 자원 배분의 관점에서 측정되었다는 비판을 받으면서 지방정부 간 재정자율성의 정도를 제대로 설명하지 못한다는 비판을 받게 되었다(Blöchliger and King 2006; Fiva 2006; Stegarescu 2005; Meloche et al. 2004; Ebel and Yilmaz 2002)

다음으로는 재정자율성을 주로 세입측면의 관점에서 측정한 연구들이 많다는 것이 특징이다. Blöchliger, H., & Rabesona, J.(2009)는 재정자율성을 조세자율성(tax autonomy)과 정부간 보조금(Intergovernmental grants)의 관점에서 정의하고, 조세자율성(tax autonomy)으로는 지방정부의 지방세 도입 및 폐지, 세율, 과세기준, 세원공유, 세금감면 등에 대한 권한의 정도를 바탕으로 측정하고 있다.

Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G. (2012)는 재정자율성이 성과에 미치는 영향에 대해 살펴보면서 재정자율성을 전체 세입대비 지방세수의 비율로 측정하고 있다. 이러한 재정자율성은 수직적인 재정불균형(vertical fiscal imbalance)을 나타낸다. 마찬가지로 Bartolini, D., & Santolini, R. (2013)의 연구에서는 재정자율성을 조세자율성(tax autonomy)으로 측정하고 있는데 조세자율성은 지방정부가 조세에 대한 결정(세율, 과세기준) 권한을 가지고 있는 정도로 측정하였다. Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013)는 전체 정부의 조세수입 대비 지방(연방)정부가 세율과 과세기준을 결정한 지방세의 비중으로 재정분권화를 측정하였다.

이상의 연구들과는 다르게 Bröthaler, J., & Getzner, M. (2011)은 재정자율성의 측정을 보다 세입뿐만 아니라 세출측면을 포함하여 측정하고 있다. 이들은 지방정부가 자체적으로 과세기준, 세율, 경감에 대해 설정하는지 또는 중앙정부가 상하기준을 설정하고 지방정부가 탄력세율을 선택하는지를 기준으로 재정자율성을 살펴보고 있다. 이외에도 과세기준과 세율이 중앙정부에 의해서 설정되는지 여부, 교부세가 행정당국간의 정치적인 합의에 기초한 분배기준에 의해 배분되는지 여부, 목적이 규정되지 않은 보조금(포괄

보조금)인지 여부, 목적이 규정된 보조금(개별보조금)인지 여부, 기타보조금인지 여부로 재정자율성을 측정하고 있다. Psycharis & Iliopoulou.(2016)는 지방의 재정자율성을 세입자율성(전체세입대비 자체세입비중, 외부세입대비 자체세입비중, 전체세입대비 지방세 비중)과 지출자율성(전체세출대비 보조금의 비율)으로 구분하여 살펴보고 있다.

Oulasvirta, L., & Turala, M.,(2009) 역시 기존의 많은 연구들이 세입측면의 자율성으로 재정자율성을 측정한 것에 대해 비판하고 세출측면을 포함한 측정을 시도하였다. 이들은 첫째로 세입측면의 자율성을 고려할 때 자체 세입의 규모만을 고려하지 않고, 중앙정부의 보조금과 같이 이전재원도 고려해야 하는데 이때 이전하는 방법을 함께 고려해야 함을 주장한다. 자체세입 관점에서는 조세수입(tax income)의 양을 결정할 자유뿐만 아니라 조세수입을 소비할 결정의 자유와 연계된 정도를 살펴보아야 함을 주장하고 있는데, 조세수입이 어떠한 특정한 사업에 활용되도록 특정되어서는 안 된다는 점을 강조한다. 또한 지방정부가 부채, 세외수입(fees and charges)의 결정권한을 가지는 것도 중요한 요인으로 고려한다. 다음으로 보조금의 경우에는 포괄보조금(block grants)이나 부문으로 특정된 보조금(Sector-specific grants)이 사용처가 구체화된 개별 보조금보다 자율성의 정도가 높은 것으로 평가한다. 둘째로 세출측면에서의 자율성에서는 지방정부의 기능과 의사결정권을 중요하게 살펴보고 있다. 지방정부와 의회가 결정하는 자발적인 사무(voluntary local tasks), 기본법에 의해서 개략적인 내용만 규정되고 이외에는 신축성이 부여된 의무사무(Obligatory tasks), 법에 상세히 규정된 의무사무(Obligatory tasks)로 지출을 구분한다. 또한 상세히 규정된 의무사무의 경우에도 지방정부가 최소기준을 상회하여 지출하게 되면 일정의 자율성은 부여될 수 있음을 강조한다.

이들은 세입자율성과 세출자율성간의 합치성을 중요시하는데 아래의 표와 같이 세출자율성과 세입자율성을 도식화하고 그 유형에 따라 자율성의 정도를 측정하고 있다.

〈표 II-1〉 재정자율성 매트릭스

		세출 자율성(Expenditure autonomy)		
		1. 재량지출 (Free voluntary tasks)	2. 의무지출 I (Obligatory tasks; frame laws)	3. 의무지출 II (Obligatory tasks; detailed specific laws)
세입 자율성 (Income source autonomy)	a. 자주세입 및 자체수입 (Own tax incomes and other own incomes)	자율성 매우 높음 Strongest autonomy	자율성 높음 Strong autonomy	SYSTEM INCONSISTENCY
	b. 총액교부금 (General-purpose grant income)	자율성 높음 Strong autonomy	평균 Average autonomy	자율성 낮음 Weak autonomy
	c. 목적교부금 (Specific grant income)	SYSTEM INCONSISTENCY	자율성 낮음 Weak autonomy	자율성 매우 낮음 Weakest autonomy

출처: Oulasvirta, L., & Turala, M. (2009; 320p)

〈표 II-1〉에서의 대각선은 세입자율성과 세출자율성의 정확한 매칭을 의미하는데, 이 대각선에서 벗어나서 불일치(inconsistency)한 경우는 중앙-지방간의 불필요한 긴장을 가져올 수 있다고 본다. 즉 각 셀의 양 끝에 위치한 곳(SYSTEM INCONSISTENCY)은 중앙-지방간의 바람직하지 않은 재정관계를 보여준다는 것이다. 예를 들면 세입측면에서는 자주세입 및 자체세입이 많아 자율성이 있으나 세출측면에서는 의무적으로 상세히 사무를 규정한 경우에는 재정자율성이라는 관점에서의 적합성이 부족하다는 것이다. 따라서 중앙정부의 재정분권 정책의 일관성을 위해서는 1c와 3a는 피하는 것이 바람직하다. 즉, 재정지출의 자율성이 없으면 세입도 중앙정부에서 보장하는 것이 적합성이 높다고 볼 수 있다. 또, 만약 서비스제공과 지출이 지방정부의 자유로운 결정에 의해서 제공된다면 세입의 책임은 지방정부의 납세자에게 있어야 하고, 이렇게 하는 것이 지방의 재정책임성과 효율성을 높여줄 수 있다고 본다.

다. 재정자율성이 지출에 미치는 영향

재정자율성이 재정지출에 미치는 영향을 살펴본 연구는 많지 않다. 기존의 연구들은 주로 재정자율성 또는 재정분권의 성과에 주로 초점을 두고 연구되어 왔다.

우선 재정분권의 긍정적인 효과를 언급한 대표적인 연구로 재정연방주의(fiscal federalism)로 불리는 오츠(Oates, 1972)의 연구를 들 수 있다. Oates는 분권화가 더 효율적인 자원배분을 가져온다고 보았다. 또한 최근의 연구에서 Oates(2005)는 재산세와 같은 지방세는 지방정부가 시민들의 재산 가치를 증진시킬 수 있는 공공재의 공급을 가능하게 하고 결국 세입도 증가시킨다고 보았다. 마찬가지로 Bröthaler, J., & Getzner, M. (2011)의 연구에서도 지방정부의 조세와 지출에 대한 재정 자율성은 전체 정부의 지출 관점에서 공공자원의 효율적인 사용을 가져온다는 것이 밝혀졌다.

정치경제학 문헌에서는 분권은 정책가의 책임성을 증가시킨다고 보았다(Seabright, 1996). 재정자율성의 증가는 정치인에 대한 성과투표가 가능해져 세입과 지출의 책임성을 증가시켜 지출의 효율성과 효과성을 향상시키고 결국 공공서비스의 질적 향상을 가져온다는 것이다(Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G., 2012). 이들은 재정자율성을 전체 세입대비 지방세 비율로 보고 재정자율성이 높으면 지방정치가들의 높은 책임성을 보여 지출에서의 효율성을 증진시킬 것으로 보았다. 실제 이탈리아의 지방정부를 대상으로 한 분석결과 재정자율성이 높을수록 일반행정과 복지서비스에서 지출을 감소시키는 것으로 나타났다. 재정자율성이 높은 경우에는 적은 지출로 시민들의 욕구를 충족시키기 위해 노력하는 효율적 재정운영을 하는 것으로 나타났다. 공공선택이론에서는 분권이 정부의 독점적 권력을 약화시킬 수 있는 것으로 보았다(Brennan and Buchanan, 1980).

Weingast(2009)는 지방정부가 자체 세입의 비율을 높이는 동시에 시민들에 대해 더 책임성이 높아지고 시장을 강화하는 공공재를 공급하고 부패를 줄인다고 보았다. 또한 재정자율성이 시민 참여를 증가시켜 민주주의, 책임성과 반응성을 증가시킬 수 있다는 연구(Musgrave and Musgrave, 1976; Tiebout, 1956)가 있다.

이외에도 경제적인 관점에서 재정분권화가 인플레이션을 낮춘다는 연구(Thornton, 2007; Baskaran, 2012), 분권화가 높은 국가들이 재정적인 안정성이 높다는 연구(Schaltegger and Feld, 2009; Baskaran, 2010)들이 있다.

반면에 분권화로 재정적인 경쟁을 가져와 바닥을 향한 경주(race to the bottom) 또는

법 적용의 느슨함으로 기업에 유리한 행태를 보일 것을 우려하기도 한다(Cai and Treisman, 2004; Bartolini, D., & Santolini, R., 2013에서 재인용). 또한 Bartolini, D., & Santolini, R. (2013)은 국가수준의 과세자율성(tax autonomy)의 수준을 재정자율성으로 보고 재정자율성이 거버넌스의 질(quality of governance)에 미치는 영향을 살펴 보았다. 흥미롭게도 이들의 연구에서는 재정자율성의 수준이 높을수록 국가의 거버넌스의 질이 낮아지는 것으로 분석되었다. 그리고 Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013)의 연구결과는 재정분권화의 정도가 높을수록 경제 성장률에는 부정적인 영향을 미치는 것을 보여주었다.

2 | 학교단위 재정자율성과 학교 성과

가. 학교 재정자율성의 의미와 측정

학교 단위에서의 재정자율성은 학교자율성(school autonomy)의 하위 개념(Eurydice, 2007; OECD, 2010 · 2011 · 2016; Hansheck et al, 2013)이나 학교장의 리더십에 관한 연구(Louis et al, 2010; Wahlstrom et el, 2010; Thro et al; 2012) 중 일부 내용으로 다루어져 왔다. 이에 따라 학교 재정자율성의 의미는 학교자율성을 구성하는 하위 개념으로 독립적으로 측정되는 연구(OECD, 2010 · 2011 · 2016; Hansheck et al, 2013)와 그렇지 않은 연구(Eurydice, 2007)로 구분될 수 있으며, 이 경우 주로 학교 재정자율성을 운용하는 주체는 학교 교장뿐만 아니라 교사, 학교 운영 이사회, 지방 교육청, 교육부 등 다양하게 구성된다. 반면 학교자율성의 활용을 학교장의 리더십 활용 차원에서 다루는 연구의 경우 자율성의 운영 주체는 교장이나 교사를 중심으로 다루고 있다(Louis et al, 2010; Wahlstrom et el, 2010).

구체적으로 유럽 Eurydice 네트워크에 속해 있는 30개 국가를 대상으로 국가별 학교 자율성을 비교 분석한 Eurydice(2007)는 학교자율성의 일부 개념으로 학교 재정자율성을 활용하고 있으나, 그 개념이 명확하게 구분되지는 않는다. 다만 이 연구는 학교자율성 수준의 측정을 위해 자율성이 활용되는 영역을 3가지로 구분하고 있으며, 이를 통해 재정자율성의 내용을 다루고 있다. 이를 간단히 살펴보면 학교자율성이 활용되는 영역은

첫째, 공적 자금 운용(use of public funds)으로 이는 예산의 성격별 항목 구분을 통해 몇 가지 항목에 대한 지출을 위해 공적 자금을 사용하는 경우이다. 학교자율성이 활용되는 두 번째 영역은 사적 자금의 조달 및 운용(raising and use of private funds)으로 지출부문의 자율성뿐만 아니라 수입부문의 자율성을 함께 고려하고 있으며, 세 번째 영역은 고용·해고·징계 등을 포함한 인사관리(management of human resources)이다(Eurydice, 2007:17-27). 즉 공적 자금과 사적 자금의 운용 영역에서 측정되는 학교자율성은 일종의 학교 재정자율성으로 해석할 수 있다.

또 각 영역에서 측정되는 자율성의 수준은 개별 학교가 법의 테두리 안에서 외부 기관의 간섭 없이 자율적인 의사결정을 수행하는 완전한 자율성(full autonomy), 상위 기관이 사전에 정한 몇 개의 옵션 내에서 학교가 의사결정을 수행하는 제한적 자율성(limited autonomy), 학교가 의사결정의 권한을 전혀 갖지 못하는 자율성 없음(without autonomy), 상위 기관이 특정 영역의 의사결정 권한을 학교로 위임(delegate)한 경우 등 네 가지 수준으로 구분된다(Eurydice, 2007:17). 영역별 학교자율성의 활용 수준을 측정하기 위해 개발된 하위 측정 지표를 정리하면 다음의 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 학교자율성의 영역별 측정 내용

영역	세부 측정 내용	
공적 자금 운용	① 자본지출, ② 운영경비, ③ 컴퓨터 장비 구입	
사적 자금 조달 및 운용	조달	① 기부 및 후원, ② 수업시간 외 활동을 위한 학교부지 임대, ③ 대출
	운용	① 동산 구입을 위한 자금 운용, ② 부동산 구입을 위한 자금 운용, ③ 교원 고용을 위한 자금 운용, ④ 비교원 고용을 위한 자금 운용
인사 관리	① 교장에 대한 고용·해고·의무 및 책임·징계 ② 교원에 대한 교원 결원시 고용·대체 교원의 고용·의무 및 책임·징계 ③ 비교원에 대한 고용·해고·의무 및 책임·징계	

출처: Eurydice(2007: 17-27) 내용 재구성

위의 표 내용을 통해 측정된 자율성의 수준을 살펴보면 예를 들어 공적 자금 운용의 경우 벨기에·라트비아·스웨덴은 완전한 자율성을, 덴마크는 지출 유형에 따라 위임의 형태를 보이며, 불가리아·아일랜드·프랑스 등은 공적 자금 지출의 자율성이 없는 유형에 해당된다. 특히 네덜란드의 경우 지출 유형에 따라 학교 재정자율성의 수준이 다르게

나타나며, 전반적으로 자본지출(capital expenditure)에 비해 운영경비(operating expenditure)의 사용에 학교 재정자율성이 높은 것으로 분석되었다(Eurydice, 2007:18).

또 자율성을 활용하는 주체의 측면에서 유럽의 학교자율성은 주로 학교 운영 이사회가 주요한 의사결정의 역할을 수행하며(Eurydice, 2007:37), 재정자율성의 경우 이사회와 교장이 모두 주요한 의사결정을 수행하는 경우(벨기에)와 주요 정책은 이사회가 결정하고 세부사항의 결정은 교장에게 위임된 경우(잉글랜드·웨일즈), 교사가 함께 결정하는 경우(독일·오스트리아·스코틀랜드), 교장이 단독으로 재정자율성을 갖지 못하는 경우(헝가리·슬로바키아) 등으로 구분된다(Eurydice, 2007:28).

한편 위와 유사하게 학교자율성의 수준을 국가간 비교 분석하고 있으나 학교자율성의 하위개념으로서 재정자율성(autonomy in resource allocation)이 독립적으로 측정되는 연구도 존재한다. OECD(2011)는 2009년 조사된 PISA 데이터를 토대로 OECD 국가별 학교자율성의 수준과 유형을 분석하였다. PISA 2009는 교장을 대상으로 한 설문조사를 통해 학교자율성을 교육과정 및 평가에 관한 자율성(autonomy in curricula and assessments)과 재정자율성(autonomy in resource allocation)으로 구분하여 측정하고 있다. 각 자율성을 측정하기 위한 설문조사의 세부 내용은 다음 <표 II-3>과 같다.

〈표 II-3〉 OECD PISA의 학교자율성 측정을 위한 세부 내용

자율성 유형	측정 세부 내용
교육과정 및 평가 자율성	① 학생 평가에 대한 정책 수립, ② 교과서 선정, ③ 교육과정 내용 결정, ④ 교육과정 구성
재정자율성	① 교사 고용, ② 교사 해고, ③ 교사 초봉 결정, ④ 교사 급여 인상 결정, ⑤ 학교 예산 총액 결정, ⑥ 학교 내 예산 배분

출처: OECD(2011: 3) 내용 재구성

OECD PISA 2009는 교육과정 및 평가 자율성의 수준 측정을 위해 위 표의 4가지 문항과 관련하여 자율성의 주체인 교장·교사·학교 운영 이사회·교육청·교육부 중 누가 상당한 책임을 가지고 있는지를 조사하며, 자율성의 수준은 교육청과 교육부가 결정하는 문항 수에 대비하여 교장이나 교사가 결정하는 문항수의 비율로 계산된다. 재정자율성 역시 이와 동일하게 위의 6가지 항목에 대하여 어떠한 주체가 상당한 책임을 가지고 있

는지를 조사하며, 교육청과 교육부가 결정하는 문항에 대비하여 교장이나 교사가 결정하는 문항수의 비율로 그 수준을 계산한다(OECD, 2011: 3).

이상의 내용을 토대로 측정된 OECD PISA 2009의 학교자율성 분석 결과를 살펴보면 학교자율성의 수준과 유형은 국가별로 매우 다양하게 나타난다. 예를 들어 체코·네덜란드·영국·마카오 등에서는 학교 교육과정 및 평가 자율성뿐만 아니라 재정자율성의 수준이 높게 나타난다. 또한 한국을 포함하여 일본·뉴질랜드 등에서는 상대적으로 교육과정 및 평가에 대한 의사결정의 자율성이 개별 학교에 높게 부여된 반면, 재정자율성의 수준은 상대적으로 높지 않은 것으로 분석되었다. 반대로 중국 상하이의 경우 단위 학교의 재정자율성은 높으나 교육과정 및 평가에 대한 자율성은 낮은 수준으로 나타난다(OECD, 2011: 1).

한편 OECD PISA 2009에 비해 더 최근의 조사인 PISA 2015의 데이터를 토대로 학교 자율성의 수준을 분석한 OECD(2016)에 따르면, 2009년에 비해 2015년의 경우 교육과정 구성에 대한 자율성이나 교사 고용 등의 재정 자율성이 전반적으로 낮아진 것으로 나타난다. 이는 한국의 경우도 유사한 경향을 보이는데 2009년과 2015년의 학교자율성 수준을 항목별로 비교한 내용을 살펴보면 다음의 <표 II-4>와 같다.

<표 II-4> OECD PISA 한국 학교자율성의 변화 (2015-2009 PISA 차이)*

(단위: %p)

자율성 주체	재정자율성						교육과정 및 평가 자율성			
	교사 고용	교사 해고	교사 초봉 결정	교사 급여 인상 결정	학교 예산 총액 결정	학교 내 예산 배분	학생 평가 정책 수립	교과서 선정	교육 과정 내용 결정	교육 과정 구성
교장**	-0.2	2.1	-0.1	-1.2	-1.9	-2.6	3.1	-8.6	-1.5	-6.5
교사	-1.6	-0.6	-0.1	-0.7	-0.3	14.4	0.4	5.7	-0.8	10.1
이사회	0.1	2.3	-0.2	0.6	-4.7	-4.0	2.1	8.9	0.0	1.7
교육청	1.4	-1.9	-12.3	-8.7	4.7	-0.2	6.3	0.2	2.3	-1.9
교육부	15.7	18.1	20.2	20.3	5.7	0.6	2.2	1.8	-1.3	-2.4

출처: OECD(2016:458, Table II.4.4) [http://dx.doi.org/10.1787/888933436498\(2019.4.30. 인출\)](http://dx.doi.org/10.1787/888933436498(2019.4.30. 인출))

내용 중 한국 자료만 발췌하여 재구성

* 표의 내용은 2015 PISA 자율성과 2009 PISA 자율성 수치의 차이를 의미

** 교장(자율성의 주체)이 자율성의 하위 항목(예 교사고용 또는 교과서 선정)의 의사결정에 대한 상당한 책임성을 가지고 있는 학교의 학생 비중을 자율성 수준값으로 계산

2009년에 비해 2015년의 경우 교장이나 교사가 결정하는 재정자율성의 수준은 전반적으로 낮아진 것으로 분석된다. 특히 교장에 의한 재정자율성은 교사에 대한 해고를 제외한 전 항목에서 자율성의 수준이 낮아진 반면 중앙 정부인 교육부에 의한 의사결정 자율성은 더 높아졌으며 이는 특히 교사에 대한 인사영역에서 두드러진다. 위의 내용은 교장에 대한 설문조사를 바탕으로 하고 있다는 점에서 일면 교장의 주관적 인식이 측정에 큰 영향을 미치는 것으로 보이나, 제도의 설계와는 별개로 실제 정책 집행시 어떤 주체가 재정 운용의 의사결정에 상당한 영향을 미치는지를 반영한다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다.

또 OECD PISA의 조사는 Eurydice의 연구와 비교할 때, 학교 재정자율성이 학교자율성의 하위 개념이기는 하나 독립적으로 측정된다는 특징을 가지며 또한 재정자율성 내에 교원에 관한 급여 등 인사와 관련된 내용이 포함되어 있다는 특징을 갖는다.

이와 유사하게 Hanusheck, Link, & Woessmann(2013)의 연구 역시 OECD PISA의 데이터를 활용하여 학교자율성과 학생 성과의 관계를 분석하고 있다. 이 연구는 PISA 2000~2009에 속하는 4차 웨이브의 데이터를 활용하여 패널데이터를 구축하였으며, 이를 토대로 학교자율성과 학생 성취의 관계 특히 국가의 발전 수준에 따라 어떻게 달라지는지를 분석하고 있다.

학교자율성을 측정하기 위해 앞서 살펴본 PISA의 학교자율성에 대한 측정항목을 재가공하여 활용하고 있으며, 구체적으로 학교자율성을 첫째, 학업자율성(academic autonomy), 둘째, 인사자율성(personnel autonomy), 셋째, 예산자율성(budget autonomy)이 이에 해당한다(Hanusheck et al, 2013: 216). 학교자율성의 하위 개념 가운데 예산자율성이 본 연구가 다루고자 하는 학교 재정자율성과 유사한 개념으로, 이를 측정하기 위해 재구성한 PISA의 세부 측정 내용은 다음의 <표 II-5>와 같다.

〈표 II-5〉 학교자율성의 유형 및 측정 내용

자율성 유형	PISA 세부 측정 항목
학업자율성	① 교육과정 구성, ② 교육과정 내용 결정, ③ 교과서 선정
인사자율성	① 교사 채용, ② 교사 초봉 결정
예산자율성	① 학교 예산 총액 결정, ② 학교 내 예산 배분

출처: Hanusheck et al(2013: 216) 내용 재구성

동 연구는 국가별 발전 수준에 따라 학교자율성의 수준과 이에 따른 영향 즉 학생 성취의 관계가 다르게 나타난다고 분석하고 있다. 특히 선진국의 경우 학교자율성 유형 가운데 학업자율성이 가장 뚜렷하게 나타나며, 다음으로 인사자율성이 높게 나타나고, 세 유형 가운데 예산자율성이 상대적으로 가장 낮게 나타난다고 제시하고 있다.

이와 함께 미국을 대상으로 한 교장의 리더십에 관한 연구 가운데 학교 단위의 재정자율성을 다룬 연구도 존재한다. Thro, Escue, & Cornelilus(2012)의 연구는 교장이나 학부모, 교사 등으로의 의사결정 분권화와 주(state) 및 학교구(local school districts)의 집권화 가운데 어떠한 수준의 의사결정이 학교 및 학생에게 긍정적인 영향을 미치는지에 대하여 학교장의 리더십을 중심으로 논의하고 있다. 이 연구가 정의하는 ‘학교 단위에서의 재정자율성(financial autonomy)’은 ‘교사 및 직원의 고용, 수업 자료, 전문적인 개발, 학교 환경(건물 포함) 및 그 외 학교 단위에서 발생하는 지출 항목에 대한 재정적 의사결정’을 의미한다.

이상에서 살펴본 학교 재정자율성에 대한 논의는 다음의 몇 가지 특징을 갖는다. 첫째, 학교의 재정 운용에 관한 자율성은 지출 측면의 자율성뿐만 아니라 수입 측면의 자율성을 포함하여 측정하기도 한다. 예를 들어 Eurydice(2007)의 경우 공적 자금의 사용에 관한 자율성은 지출의 유형별로 구분하여 측정하고 있으나, 사적 자금의 경우 기부나 후원·임대·대출 등 수입 측면에 대한 측정도 함께 활용하고 있다. 뿐만 아니라 OECD(2011), Hanusheck et al(2013)이 활용하고 있는 OECD PISA 조사 역시 교사의 급여나 임금 인상과 같은 지출 측면의 요소뿐만 아니라 학교 예산의 총액 결정이나 학교 내 예산의 배분과 같이 세입 측면의 요소를 함께 고려하고 있다.

둘째, 인사관리 측면의 자율성을 학교 재정자율성 또는 학교자율성의 개념에 포함하여 측정하고 있다. 특히 인사관리 측면의 자율성을 학교자율성의 하위개념으로 별도 측정하지 않더라도 대부분의 연구가 이를 재정자율성에 포함하여 측정하고 있는데, 이는 교원 또는 비교원의 급여와 관련한 예산이 수입이나 지출의 측면에서 상당한 비중을 차지하고 있기 때문인 것으로 해석된다. 이하에서는 앞서 살펴본 학교 재정자율성 및 학교자율성을 토대로 이들과 학교 성과의 관계를 검토해보고, 이를 통해 재정자율성 뿐만 아니라 학교나 학생 성과에 미치는 기타 영향 요인도 함께 다루고자 한다.

나. 학교 재정자율성과 학교 성과의 관계 및 영향 요인

학교 재정자율성을 포함한 학교자율성과 학교 성과의 관계를 다루는 연구들은 주로 이들의 직접적인 영향 관계를 다루고 있는 연구(OECD, 2010·2011·2016; Thro et al, 2012; Hanusheck et al, 2013)와 간접적 영향 요인으로 다루고 있는 연구(Louis et al, 2010; Wahlstrom et el, 2010)로 구분된다.

1) 학교 재정자율성이 학교 성과에 미치는 직접적인 영향

먼저 학교 재정자율성이 학교 성과에 미치는 직접적인 영향을 다룬 대표적인 연구로는 OECD PISA 데이터를 활용한 연구를 들 수 있으며, 이들이 활용하고 있는 학교 성과는 주로 학생 단위로 조사되는 PISA의 읽기·수학·과학 점수 등이다.

OECD(2011)는 학교자율성과 학생 성과의 관계를 분석한 결과 교육과정 및 평가 자율성은 읽기 점수 등 학생 성과와 긍정적인 관계를 보이나, 재정자율성의 경우 학생 성과와의 관계가 명확하지 않다고 분석하고 있다. 이는 개별 학교의 수요에 얼마나 적절하게 자원이 배분되는가의 문제가 국가 단위로 조사되는 학생 성과 즉 시스템의 성과에 영향을 직접적으로 미치는 것은 아니기 때문으로 해석된다(OECD, 2011: 2).

학교 재정자율성의 학생 성과에 대한 영향은 국가별로 상이하게 나타나는데, 컬럼비아·크로아티아·태국 등은 재정자율성을 가질수록 학생 성과가 나쁘게 나타나는 반면, 칠레·그리스·한국 등의 경우 학교가 재정자율성을 많이 가질수록 읽기 점수가 높게 나타나는 것으로 분석된다(OECD, 2011: 1).

특히 학교자율성은 학교의 책임성(accountability)과 밀접하게 관련되어 학생 성과에 영향을 미치는 것으로 나타난다(OECD, 2010·2011). 구체적으로 이 연구들은 학생의 높은 성과는 학교가 학생 성과에 어떠한 책임을 가지고 있는지, 학교에 어떠한 형태의 자율성이 부여되었는지에 따라 결정된다고 제시하고 있다. 학교자율성과 학생 성과의 관계에 대한 분석에 따르면, 학교가 그 성과를 데이터로 축적하여 대중에게 공개하도록 하는 국가의 경우 재정자율성이 높은 학교일수록 그렇지 않은 학교에 비해 학생 성취가 높게 나타난다. 반면, 학교가 이러한 책임성을 갖지 않는 국가의 경우 재정자율성이 높을수록 학생의 성취 수준이 낮게 분석된다(OECD, 2010: 105). 즉 이 연구들에 따르면 학교 재정자율성과 학생 성과의 관계는 학교의 책임성에 따라 조절되는 것으로 분석된다.

또한 더 최근의 조사인 OECD PISA 2015의 데이터를 활용한 OECD(2016)의 분석 결과는 위의 내용을 뒷받침함과 동시에 학교 책임성 외의 다른 영향 요인에 대한 고려가 필요함을 시사한다. 동 연구의 분석에 따르면 교장이나 교사에게 어떠한 유형의 자율성을 부여하는가 뿐만 아니라 이와 함께 갖게 되는 책임성을 어떻게 측정하는가의 문제와 교사·교장의 능력(capacity)이 어떻게 연결되느냐에 따라 학생 성과가 다르게 나타날 수 있다고 제시하고 있다. 예를 들어 PISA 2015 조사 결과, 학생 성과 데이터가 장기간 축적되고 공개되며 교장이 높은 수준의 교육적 리더십(educational leadership)을 보이는 국가에 한해 교육과정 및 평가 자율성과 재정자율성이 높을수록 학생의 과학 점수가 높게 나타나는 것으로 분석된다. 반면 교장이 리더십을 사용할 준비나 능력이 부족한 경우 학교로 이양된 의사결정 권한이 학생에게 부정적인 영향을 미치는 것으로 제시하고 있다. 즉 OECD(2016)에 따르면 학교 재정자율성과 학생 성과의 관계는 학교의 책임성 수준뿐만 아니라 리더십을 포함한 교장의 능력에 따라 영향을 받는다.

한편 유사하게 OECD PISA 데이터를 활용하여 학교자율성과 학생의 성과를 분석한 Hanusheck et al(2013)의 연구에 따르면, 둘의 관계는 국가의 발전 수준에 따라 조절된다. 학교자율성을 학업·인사·예산자율성으로 재구조화하여 분석한 이 연구는 선진국의 경우 학교자율성이 주어질수록 학생의 성과(읽기·수학·과학점수)가 높게 나타나는 반면 개발도상국의 경우 이와 반대의 경향을 보인다고 제시하고 있다. 즉 학교자율성의 학생 성과에 대한 영향을 국가의 발전 수준에 따라 이질적으로 나타난다고 볼 수 있다. 또한 선진국이나 개발도상국 모두에서 학교자율성이 학생 간의 불평등에 영향을 미친다는 결과는 분석상 나타나지 않았다고 제시하고 있다.

이와 함께 Thro et al(2012)의 연구는 미국의 학교시스템을 대상으로 개별 학교가 갖는 자율성의 수준이 학교 간 차이에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 논의하고 있다. 다만 본 연구에서 다루는 다른 선행 연구와는 다르게 학교자율성이나 학교 간 차이의 수준을 측정하고 있지는 않으나, 학교자율성이 불평등과 학교 수월성에 미치는 영향을 다루고 있다. 동 연구에 따르면 학교 수준으로 재정자율성이 부여될 경우 필연적으로 단기적 불평등이 발생하는데 이는 동일한 재정 자원을 가지고 있더라도 의사결정의 차이가 발생하기 때문이다. 다만 이 과정에서 수월성(pockets of excellence)의 차이가 발생하고, 실패한 학교들이 성공한 학교로부터 학습을 하게 됨에 따라 단기적인 불평등을 허용한다면 전반적인 학교의 질이 장기적 관점에서 개선될 수 있다고 제시하고 있다.

이상의 내용에서 학교 재정자율성과 학교(학생) 성과와의 관계는 다양한 요인의 영향을 받으며, 그 관계가 다양하게 나타남을 알 수 있다. 즉 재정자율성과 학교 성과의 관계는 분석시 어떠한 영향 요인을 고려하느냐에 따라 그 관계가 이질적으로 나타날 수 있다. 이상의 내용을 요약하면 다음의 표와 같다.

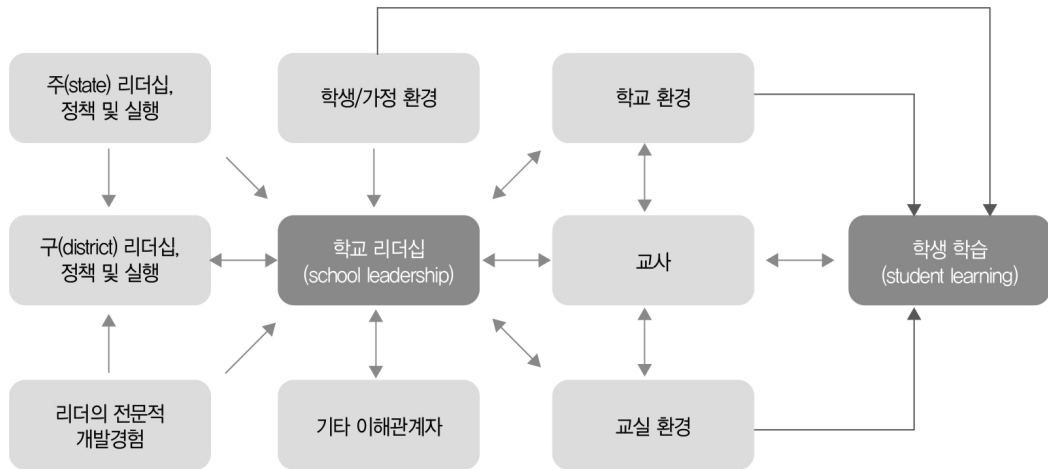
〈표 II-6〉 학교 재정자율성과 학교 성과의 관계 및 기타 영향 요인 요약

연구	재정자율성 내용	학교 성과 내용	자율성 및 학교 성과의 관계	자율성 외 영향 요인
OECD (2010·2011)	교사 고용, 교사 해고, 교사 초봉 결정, 교사 급여	학생 읽기 점수	긍정적 (책임성 높은 경우)	학교 책임성
OECD(2016)	인상 결정, 학교 예산 총액 결정, 학교 내 예산 배분	학생 과학 점수	긍정적 (책임성·능력 높은 경우)	학교 책임성 교장 능력
Hanusheck et al(2013)	학교 예산 총액 결정, 학교 내 예산 배분	학생 읽기·수학·과학 점수	긍정적 (선진국의 경우)	국가 발전 수준

2) 학교 재정자율성이 학교 성과에 미치는 간접적인 영향

미국 Wallace 재단은 교장(principal)이 학생 성과(performance)에 미치는 영향을 분석하기 위해 9개 주·43개 학교 구·180개 학교에 대하여 설문조사 및 인터뷰 등을 실시하였다. 이 연구에서 활용한 학생 성과 지표는 2002 No Child Left Behind 법에 따라 시행되는 주 단위의 Adequate Yearly Progress(AYP) 시험 중 영어·수학 점수이다(Louis et al, 2010: 320).

이 연구는 학교 리더십(school leadership)이 학생의 가정환경, 학교 환경, 교사 및 교실 환경 등과 상호작용 하면서 학생의 학습(student learning)에 영향을 미친다는 이론적 틀을 바탕으로 하고 있으며(Wahlstrom et al, 2010), 이를 정리하면 아래의 [그림 II-1]과 같다.



[그림 II-1] 학교 리더십의 학생 학습에 대한 영향

출처: Wahlstrom et al(2010: 6)

이 연구는 교장 이동(principal mobility)이나 전환(turnover)에 주목한다. 즉 교장 전환의 수준이 학교 문화, 근로 조건, 교과 과정, 교실 환경 등에 미치는 영향을 분석하고자 하였으며, 이는 교장의 리더십이 학생에게 미치는 영향이 교사의 능력, 동기부여, 근로조건 등에 의해 영향을 받기 때문이다(Louis et al, 2010).

분석 결과를 살펴보면 교장 교체율(전환율)이 높은 학교 즉 3~4년마다 교장이 교체되는 학교의 경우 학생 성과(achievement)에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 교장이 자율성을 가지고 재정 운용을 하는 경우 교장 교체의 가능성을 감소시켜 학교와 학생에게 긍정적인 영향을 미치기 때문인 것으로 해석된다(Thro et al, 2012: 48). 또 분석 결과 교장 교체율(전환율)이 높을 경우 일반적으로 학교 문화에 부정적인 영향을 미쳐 학생의 성과에 역시 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Louis et al, 2010).

Wahlstrom et al(2010)은 이와 같은 높은 교장 교체율(전환율)의 부정적인 영향을 상쇄하기 위해서는 공유된 리더십(shared leadership) 즉 교장뿐만 아니라 교사가 학교 전반의 의사결정 사항에 참여하여 영향을 미칠 때 가능하다고 제시하고 있다.

이상의 내용은 학교 재정자율성이 학교 성과에 미치는 직접적인 영향을 분석한 것은 아니나 재정자율성과 성과를 분석하기 위해 개별 학교가 가지고 있는 학교 리더십의 유형과 이에 영향을 미칠 수 있는 교실·학교의 환경 요인을 함께 고려해야 함을 시사한다고 볼 수 있다.

3 | 학교회계 운영 실재와 문제점

가. 학교회계 제도의 개요

학교회계 제도는 단위학교 중심의 자율적이고 효율적인 재정운동을 통해 다양한 교육 활동을 효과적으로 지원하여 학교교육의 질적 수준을 높이기 위하여 하나로 통합된 세입 재원을 학교장 책임 하에 교직원 등의 예산요구를 받아 단위학교의 우선순위에 따라 자율적으로 세출예산안을 편성하고 학교운영위원회의 심의를 거쳐 집행하는 제도(송기창 외, 2012; 김용남, 2017:120; 송기창 외, 2018: 328-329, 재인용)로, 2000년 제7차 교육 과정이 전국적으로 적용됨에 따라 종래의 경직된 예산회계제도로서는 학교의 자율적인 운영과 효과적인 교수학습활동 지원이 어려워지게 되어 「초·중등교육법」을 개정하여 2001년도부터 시행하게 되었다(경남교육청, 2013: 12). 학교회계의 의미 속에는 1회계 연도 동안 학교가 교육활동 수행에 필요한 세입과 세출의 체계적인 사전 계획서라는 예산의 의미와 특정의 경제적 실체에 관하여 이해관계를 가진 사람들에게 합리적인 경제적인 의사결정을 하는 데 유용한 재무적 정보를 제공을 위한 일련의 과정 또는 체계라는 회계의 의미가 결합되어 있다. 단위학교를 중심으로 일련의 예산과정(예산편성, 심의, 집행, 결산 등)을 통해 학교재정 관련 이해관계자가 합리적 의사결정을 할 수 있도록 하고, 궁극적으로는 학교 교육목적 달성을 위해 재정적인 측면에서 학교교육활동을 효과적으로 지원하는 데 목적을 두고 있다.

학교회계 제도 도입 이전인 2000년까지의 단위학교의 재정 운영은 각 재원별로 분리·운영되어 재원의 통합적 활용이 어려워 효율성이 떨어졌으며 재원에 따른 적용 범주가 달랐다. 또한, 단위학교에 예산편성권이 없었기 때문에 교육계획과 예산의 연계가 이루어지기 어려웠으며, 자체수입을 늘리기 위한 노력도 없었다. 이러한 상황에서 학교재정을 효율적으로 운영할 수 있도록 학교 실정에 맞는 새로운 회계제도를 도입할 필요성이 제기되어 왔다(송기창 외, 2012: 299; 송기창 외, 2018: 328 재인용).

단위학교에서는 1996년 학교운영위원회 제도가 확대되면서 전국의 고등학교 이하 각 급학교에서는 도급경비제도를 기반으로 재정 운영이 이루어졌다. 이후 2001년 「초·중등교육법」 개정을 통하여 학교회계 제도가 전면적으로 도입되었다. 2003년에는 학교회계 예산편성, 회계, 결산처리 등 재정관련 제반업무를 처리하기 위해 국가행정정보시스템

(NEIS)이 도입되었으며, 2010년부터 학교회계 제도는 기존 품목별 예산제도 및 단식부기 방식에서 사업별 예산제도와 복식부기로 전환되어 현재의 모습으로 운영되고 있다(〈표 II-7〉).

〈표 II-7〉 단위학교 재정제도 시기별 구분 및 주요 변화

구분	단위학교 재정 이전기	도급경비기
시기	• 1991~1995	• 1996~2000
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교육자치제 실시 • 교비, 육성회비, 학생회비 • 전도자금 집행계획서 • 40%(육성회비 + 경상사업비) 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교운영위원회 도입 • 교육비특별회계(일상경비, 도급경비), • 학교운영지원비, 발전기금, 교육경비 보조 • 신축적인 예산집행 가능
구분	전기 학교회계기	후기 학교회계기
시기	• 2001~2009	• 2010~2012 / 2013~현재
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 「초·중등교육법」, 국·공립학교회계규칙 • 학교회계, 학교발전기금회계 • 일괄교부, 자율적 예산편성 • 자체수입, 집행잔액 재정운영 자율성 확대 • 단식부기 품목별 예산 • NEIS(2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교회계, 학교발전기금회계 • 사업별 예산제도, 복식부기회계 • 정부 재정계획의 일환 • 공공회계로서 재정건전성, 투명성 • 에듀파인 학교회계 시스템

자료: 김용남(2017: 122), 송기창 외(2018: 332 재인용)

단위학교 재정제도의 변화는 단위학교의 자율성을 강화하려는 교육계 내부의 요구로 학교회계 제도가 도입되었으며, 이후 ‘공공회계’로서의 재정 건전성 및 투명성이 강조되면서 복식부기 사업별 예산제도를 도입하게 되었다(김지하 외, 2016: 228). 2015년 세부 사업 표준화 등의 과정을 거치면서 단위학교 재정운영의 자율성보다는 재정 건전성과 책무성, 투명성이 강조되면서 회계의 관리 통제적 관점이 학교회계 제도 운영에 영향을 주기 시작하였으며(송기창 외, 2018: 322), 각 교육청별로 지역 여건을 반영하여 고유한 특성을 지닌 채 운영되고 있다²⁾.

2010학년도부터 학교회계는 예산부분에서 사업별 예산제도와 지출부분에서 복식부기 회계제도를 도입하였으며, 제도의 실행을 위해 에듀파인 학교회계시스템을 도입하였다(김지하 외, 2016). 학교회계 세입 예산의 체계(〈표 II-8〉)는 다음과 같다.

2) 예를 들면 광주 등 일부교육청에서는 급식종사원 인건비를 교육청에서 부담하고 있으며, 경기교육청은 학교에 시설사업비를 교부하고 있다. 또한 전남교육청의 경우 교육비특별회계전입금 중 목적사업비 비율이 2017년 기준 전국 평균 56.7%에 비해 68.9%로 높다. 이는 목적사업비성 경비를 기본운영비에 통합하기 보다는 목적사업비로 교부하기 때문이다.

〈표 II-8〉 세입예산 과목 체계(2017)

장	관	항	목
A0000 이전수입			
	A1000 중앙정부이전수입		
		A1100 국고보조금	
			A1101 국고보조금
	A2000 지방자치단체이전수입		
		A2100 비법정이전수입	
			A2101 광역지방자치단체전입금
			A2102 기초지방자치단체전입금
	A3000 교육비특별회계이전수입		
		A3100 교육비특별회계전입금수입	
			A3101 학교회계전입금
	A4000 기타이전수입		
		A4200 학교회계간이전수입	
			A4201 학교발전기금전입금
			A4202 다른학교회계전입금
			A4203 기타학교회계전입금
		A4300 민간이전수입	
			A4301 기타지원금
B0000 자체수입			
	B1000 학부모부담수입		
		B1100 등록금	
			B1103 학교운영지원비
		B1200 수익자부담수입	
			B1201 급식비
			B1202 방과후학교활동비
			B1203 현장체험학습비
			B1205 청소년단체활동비
			B1206 졸업앨범대금
			B1207 교과서대금
			B1208 기숙사비
			B1210 누리과정비
			B1211 교복구입비
			B1212 운동부운영비
			B1209 기타수익자부담수입
	B2000 지원금수입1)		
		B2100 학부모부담지원금수입	

장	관	항	목
			B2101 급식지원금수입
			B2102 방과후학교활동지원금수입
			B2103 기타학부모부담지원금수입
			B2104 입학금지원금수입
			B2105 수업료지원금수입
			B2106 학교운영지원비지원금수입
			B2107 현장체험학습지원금수입
			B2108 청소년단체활동지원금수입
			B2109 졸업앨범대금지원금수입
			B2110 교과서대금지원금수입
			B2111 기숙사지원금수입
			B2112 누리과정지원
			B2113 교복구입비지원금수입
			B2114 운동부운영비지원금수입
	B3000 행정활동수입		
		B3100 사용료및수수료	
			B3101 사용료및수수료
		B3200 자산수입	
			B3201 자산매각대
		B3300 적립금처분수입	
			B3301 적립금처분수입
		B3400 보증금 회수	
			B3401 보증금회수
		B3500 기타행정활동수입	
			B3501 지남년도수입
			B3502 이자수입
			B3503 기타행정활동수입
C0000 기타수입			
	C1000 전년도이월금		
		C1100 순세계잉여금	
			C1101 순세계잉여금
		C1200 보조금사용잔액	
			C1201 보조금사용잔액
		C1300 이월금	
			C1301 이월사업비

주 1. 현 학교회계 세입에서 특이한 사항은 교육청, 지방자치단체 등에서 기존 학부모부담금에 대한 지원금이 이 중계상도기 때문에 이를 순 순 학부모부담금 규모를 확인하기 위해 세입 관 지원금 수입을 두고 있다는 점이다. 본 항목은 결산 시 시스템 내부적으로만 활용되며 학교의 예산편성 및 집행과는 무관하게 관리된다 (김용남, 2017: 122; 송기창 외, 2018: 339).

세출이란 한 회계연도에 있어서 학교가 교육과정 운영 등 그 목적을 수행하기 위한 일체의 지출을 의미한다(김지하 외, 2016: 236; 김용남, 2017: 122 재인용). 학교회계는 사업별 예산제도에 기초하여 운용되며, 사업예산에서의 사업단위는 정책·단위·세부사업으로 구분된다(〈표 II-9〉). 정책 사업은 교육활동을 수행하기 위한 최상위의 사업 분류이다. 인적자원운용, 학생 복지/교육격차 해소, 기본적 교육활동, 선택적 교육활동, 교육활동 지원, 학교 일반운영, 학교 시설확충, 학교 재무활동 등 8개 정책 사업으로 이루어진다(송기창 외, 2018: 340).

〈표 II-9〉 세출과목 구조

구분	정책사업 (전략목표)	단위사업 (성과목표)	세부사업 (지표관리)	세부항목	목·세목	원가통계 비목
내용	<ul style="list-style-type: none"> 교육활동을 수행하기 위한 최상위 사업 분류 국가교육 목표 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 정책사업 목표를 달성하기 위한 구체적 사업 국가수준의 교육 활동 사업비 분류로 유·초·중등교육정책수립에 필요한 통계산출을 위한 사업 분류 	<ul style="list-style-type: none"> 예산서 체계 및 예산, 사업관리의 최소 단위 학교교육활동의 핵심활동이며 학교운영 및 교육 계획의 구체적 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 세부사업에 연결되어 세부사업에 대한 정산 기능을 가지고 있는 업무 구분 세부사업 안에 어느 항목에서 얼마를 지출했는지 알 수 있는 업무항목 	중앙정부와 동일한 목	목을 세부적으로 관리
관리	<ul style="list-style-type: none"> 학교급별, 설립별, 조직별, 기능별 등 관리가 가능하도록 체계화 투입, 과정 및 산출지표가 표시되고 관리 될 수 있도록 체계화 					

자료: 경남교육청(2014). 2015 학교회계 예산편성 지침. p.26; 송기창 외(2018: 340 재인용)

학교회계 정책사업과 단위사업은 교육부에서 설정하고, 세부사업은 학교장이 설정하였으나 2015년부터 세부사업이 표준화되면서 교육감이 설정하도록 변경되었다(김지하 외, 2016). 2017년에는 중학교 자유학기가 전면 도입되면서 ‘자율학기 활동’ 단위사업이 추가되었다(〈표 II-10〉).

〈표 II-10〉 학교회계 사업별 예산구조(2017)

정책사업	단위사업	세부사업명	정책사업	단위사업	세부사업명
인적자원 운용			선택적 교육활동		
	기타 교직원보수	교직원대체인건비 학교운영지원수당		방과후학교 운영	방과후학교운영 돌봄교실운영
	교직원복지 및 역량강화	교직원연수 교직원복지		직업교육	직업교육운영
학생복지/교육격차 해소				국제교육	국제교육운영
	급식 관리	학교급식운영		독서활동	독서활동운영
	기숙사 관리	기숙사운영		교기육성	교기운영
	보건관리	학생보건안전관리 학교환경위생관리		기타선택적 교육활동	창의교육운영
	교육격차 해소	학비지원 급식비지원 방과후학교교육비지원 현장체험학습비지원 청소년단체활동비지원 졸업앨범비지원 교과서비지원 기숙사비지원 정보화비지원 누리과정비지원 기타 교육격차해소 지원	기타선택적 교육운영		
	학생 복지	학생장학금운영 교육복지우선 학생복지운영	교육활동 지원		
기본적 교육활동				교무업무운영	교무학사운영
	교과 활동	교과활동지원 국어교과활동 사회교과활동 수학교과활동 과학교과활동 체육 교과활동 예술교과활동 외국어 교과활동 선택 교과활동 특수교육 교과활동 전문 교과활동 유치원 교과활동 부설기관교과활동		생활지도운영	학생생활상담지도
				학교폭력예방	
				학생안전교육	
				연구학교 운영	연구학교운영
				학습지원실 운영	방송실운영 정보화실운영 공동실습소운영 기타 학습지원실 운영
				교육여건 개선	교육환경개선
			학교 일반운영	학교기관 운영	부서기본운영 부설기관운영
			행정지원 인력운용		
				시설 장비 유지	학교시설장비유지
				학교운영 협력	학교운영위원회운영
				학부모협력	유관기관협력
			학교시설 확충	시설확충 및 개선	시설확충 및 개선
			학교 재무활동	반환금 예비비	반환금 예비비

정책사업	단위사업	세부사업명	정책사업	단위사업	세부사업명
	창의적 체험활동	자율활동			
		현장체험학습활동			
		동아리활동			
		봉사활동			
		진로활동			
	자유학기 활동	자유학기제활동			

자료: 서울교육청(2017). 2018학년도 학교회계 예산편성 기본지침, pp.108-112 수정.

나. 학교회계 운영 실태 분석

학교회계의 세입·세출 결산 규모를 살펴보는 것은 학교회계 제도의 실질적인 운영 현황과 성과를 추론하는데 유용하다고 할 수 있다(김용남, 2017: 122; 송기창 외, 2018: 341 재인용). <표 II-11>은 2011년부터 2017년 학교회계 재정 규모 증감 추이를 살펴본 것이다. 2011년에서 2013년까지 학교회계 재정 규모가 증가하다가 2014년, 2015년 연속 감소하였다가 2016년부터 다시 증가한 것으로 나타났다. 2016년의 증가는 정부 추경(2016년 9월)에 따른 학교운영비 추가 지원과 목적사업비·신설 개교 경비·운영비 지원이 증가했기 때문이며(송기창 외, 2018: 342), 2017년 또한 세수 호전으로 인한 교육비특별회계 규모가 증가하였고 이 영향으로 학교회계의 교육비특별회계 이전수입이 전년대비 9,529억원 증가하였다(<표 II-13>).

<표 II-11> 공립학교회계 세입결산액 증감 추이(2011~2017)

(단위: 백만 원, %)

회계연도	세입결산액	전년대비 증감액	증감률
2011	14,927,234	-	-
2012	16,069,748	1,142,514	7.7
2013	16,424,079	354,331	2.2
2014	16,135,648	-288,431	△1.8
2015	15,976,888	-158,760	△1.0
2016	17,481,257	1,504,369	9.4
2017	18,727,998	1,246,741	7.1

주: 1. 세입결산액은 총계수준임, 2. 증감률: (당해연도 결산액 - 전년도 결산액)/전년도 결산액 × 100

자료: 2011년부터 2016년은 송기창 외(2018: 343), 2017년은 한국교육개발원(2018). 2018 공립학교회계분석 종합보고서, p. 58 관련 내용을 추가함.

〈표 II-12〉 시·도교육청별 공립학교회계 세입결산액 및 증감률 추이(2011~2017)

(단위: 백만 원, %)

시·도별	2011	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	세입결산액	세입결산액	증감률	세입결산액	증감률	세입결산액	증감률	세입결산액	증감률	세입결산액	증감률	세입결산액	증감률
전국	14,927,234	16,069,748	7.7	16,424,079	2.2	16,135,648	△1.8	15,976,888	△1.0	17,481,257	9.4	18,727,998	7.1
서울	2,168,367	2,258,362	4.2	2,263,654	0.2	2,086,088	△7.8	2,183,744	4.7	2,562,690	17.4	2,681,906	4.7
부산	852,222	937,001	10.0	935,475	△0.2	897,513	△4.1	914,305	1.9	985,601	7.8	1,010,111	2.5
대구	640,035	705,412	10.2	707,685	0.3	675,204	△4.6	645,228	△4.4	679,044	5.2	737,652	8.6
인천	833,846	857,980	2.9	901,147	5.0	940,990	4.4	945,374	0.5	994,973	5.3	1,114,609	12.0
광주	377,510	489,964	29.8	442,480	△9.7	437,637	△1.1	436,850	△0.2	428,757	△1.4	436,100	1.7
대전	445,360	505,141	13.4	527,545	4.4	519,162	△1.6	519,562	0.1	531,213	2.2	559,462	5.3
울산	388,278	413,482	6.5	433,712	4.9	425,879	△1.8	424,060	△0.4	444,520	4.8	477,192	7.4
세종	-	43,072	-	62,323	44.7	76,707	23.1	107,134	39.7	123,118	14.9	146,992	19.4
경기	3,923,771	3,885,048	△1.0	4,074,475	4.9	4,114,610	1.0	3,939,652	△4.3	4,660,951	18.3	5,041,820	8.2
강원	625,327	719,695	15.1	767,422	6.6	638,575	△16.8	614,750	△3.7	597,089	△2.4	620,319	3.9
충북	556,919	629,927	13.1	690,714	9.7	667,685	△3.3	646,454	△3.2	666,458	3.1	701,128	5.2
충남	736,739	754,807	2.5	753,404	△0.2	801,379	6.4	838,131	4.6	815,402	△2.7	832,915	2.2
전북	592,582	728,364	22.9	610,371	△16.2	641,611	5.1	650,501	1.4	658,825	1.3	705,576	7.1
전남	687,194	755,229	9.9	769,258	1.9	820,369	6.6	796,703	△2.9	855,868	7.4	882,014	3.1
경북	844,403	955,121	13.1	1,010,061	5.8	969,508	△4.0	929,795	△4.1	983,726	5.8	1,179,161	19.9
경남	1,031,511	1,190,424	15.4	1,209,967	1.6	1,150,973	△4.9	1,097,911	△4.6	1,200,329	9.3	1,261,240	5.1
제주	223,171	240,720	7.9	264,386	9.8	271,758	2.8	286,732	5.5	292,692	2.0	339,802	16.1

주: 1. 세입결산액은 총계수준임, 2. 증감률: (당해연도 결산액 - 전년도 결산액)/전년도 결산액 × 100

자료: 2011년부터 2016년은 송기창 외(2018: 343), 2017년은 한국교육개발원(2018). 2018 공립학교회계분석 종합보고서, p.19. 관련 내용을 추가함

〈표 II-13〉의 공립학교회계 자원별 세입의 변화를 살펴보면, 교육비특별회계 이전수입의 세입결산액 대비 비중이 증가하는 반면, 학생 수 감소의 영향으로 자체수입은 지속적으로 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 변화는 최근 2년간 세입 재원의 변화를 보면 보다 확실해 지는데 교육비특별회계 이전수입은 전년대비 1.1% 증가한 반면, 자체수입은 2.6% 감소하였다.

〈표 II-13〉 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %, %p)

재원별			2017		2016		증감	
			결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		42,443	0.2	19,502	0.1	22,941	0.1
	지방자치단체 이전수입	광역	108,045	0.6	122,160	0.7	-14,115	-0.1
		기초	851,320	4.6	933,340	5.3	-82,020	-0.7
	교육비특별회계이전수입		11,327,220	60.5	10,374,284	59.4	952,936	1.1
	기타이전 수입	학교회계간이전수입	93,616	0.5	105,300	0.6	-11,684	-0.1
		민간이전수입	97,311	0.5	123,601	0.7	-26,290	-0.2
	소계		12,519,955	66.9	11,678,187	66.8	841,768	0.1
자체 수입	학부모부담 수입	등록금	257,855	1.4	268,719	1.5	-10,864	-0.1
		수익자부담수입	4,550,546	24.3	4,668,160	26.7	-117,614	-2.4
	행정활동수입		162,888	0.9	158,905	0.9	3,983	-0.04
	소계		4,971,289	26.5	5,095,784	29.2	-124,495	-2.6
기타 수입	전년도이월금		1,236,755	6.6	707,286	4.1	529,469	2.5
계			18,727,998	100.0	17,481,257	100.0	1,246,741	-

자료: 한국교육개발원(2018). 2018 공립학교분석 종합보고서, p. 22.

〈표 II-14〉의 공립학교 최근 7년간의 세출결산액 변화 추이를 살펴보면, 2014년과 2015년 전년대비 감소하였다가 2016년 이후 다시 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 지출구조를 살펴볼 수 있는 정책사업별 세출 변화를 살펴보면(〈표 II-16〉), 2011년 이후 공립학교회계 정책사업별 세출 변화의 가장 큰 특징은 학생복지/교육격차 해소 투자비중 증가('11년 39.0%→'17년 40.2%), 기본적 교육활동에 대한 투자 비중 감소('11년 17.1%

→'17년 13.6%)라고 할 수 있다. 다만 2017년 들어 학생복지/교육격차 해소 투자비중이 전년대비 감소한 것과 기본적 교육활동 투자 비중이 증가한 것을 확인할 수 있다. 이러한 변화는 학생복지/교육격차 해소 사업의 대상이 되는 학생 수의 감소와 더불어 자유학기제 도입 등 기본적 교육활동에 대한 각 교육청의 투자 확대의 영향으로 판단된다.

〈표 II-14〉 공립학교회계 세출결산액 증감 추이(2011~2017)

(단위: 백만 원, %)

회계연도	세출결산액	전년대비 증감액	증감률
2011	14,012,014		-
2012	15,170,889	1,158,875	8.3
2013	15,663,324	492,435	3.2
2014	15,438,796	-224,528	△1.4
2015	15,269,142	-169,654	△1.1
2016	16,245,061	975,919	6.4
2017	17,434,617	1,189,556	7.3

주: 증감률: (당해연도 결산액 - 전년도 결산액)/전년도 결산액 × 100

자료: 2011년부터 2016년은 송기창 외(2018: 347), 2017년은 한국교육개발원(2018). 2018 공립학교회계분석 종합보고서, p.33. 관련 내용을 추가함

〈표 II-15〉 시·도교육청별 공립학교회계 세출결산액 및 증감률 추이(2011~2017)

(단위: 백만 원, %)

시·도별	2011	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	세출결산액	세출결산액	증감률	세출결산액	증감률	세출결산액	증감률	세출결산액	증감률	세출결산액	증감률	세출결산액	증감률
전국	14,012,014	15,170,889	8.3	15,663,324	3.2	15,438,796	△1.4	15,269,142	△1.1	16,245,061	6.4	17,434,617	7.3
서울	2,070,710	2,155,678	4.1	2,185,593	1.4	2,020,851	△7.5	2,107,196	4.3	2,485,950	18.0	2,600,856	4.6
부산	790,443	876,932	10.9	887,284	1.2	856,650	△3.5	877,376	2.4	928,128	5.8	971,822	4.7
대구	606,475	683,750	12.7	693,354	1.4	655,575	△5.4	630,746	△3.8	647,267	2.6	701,194	8.3
인천	795,338	818,554	2.9	865,943	5.8	910,280	5.1	921,562	1.2	961,933	4.4	1,084,553	12.7
광주	361,740	472,549	30.6	432,583	△8.5	429,135	△0.8	432,011	0.7	423,868	△1.9	431,588	1.8
대전	429,077	490,025	14.2	513,051	4.7	507,832	△1.0	508,167	0.1	522,063	2.7	551,051	5.6
울산	370,278	397,207	7.3	421,688	6.2	413,789	△1.9	415,772	0.5	438,231	5.4	473,006	7.9
세종	-	41,753		58,501	40.1	71,441	22.1	99,387	39.1	119,318	20.1	142,559	19.5
경기	3,576,092	3,568,556	△0.2	3,815,474	6.9	3,862,408	1.2	3,642,843	△5.7	3,958,297	8.7	4,316,839	9.1
강원	564,396	647,792	14.8	721,156	11.3	602,572	△16.4	583,879	△3.1	564,956	△3.2	584,434	3.4
충북	535,118	610,472	14.1	665,444	9.0	647,412	△2.7	623,834	△3.6	642,515	3.0	678,153	5.5
충남	703,812	730,557	3.8	728,699	△0.3	780,346	7.1	810,615	3.9	788,003	△2.8	807,305	2.4
전북	562,781	701,352	24.6	585,660	△16.5	620,389	5.9	630,913	1.7	634,989	0.6	680,351	7.1
전남	662,689	728,309	9.9	745,530	2.4	794,113	6.5	771,843	△2.8	828,884	7.4	848,941	2.4
경북	776,091	870,446	12.2	912,014	4.8	883,630	△3.1	861,672	△2.5	851,591	△1.2	1,018,020	19.5
경남	999,194	1,150,513	15.1	1,179,251	2.5	1,122,645	△4.8	1,077,756	△4.0	1,177,311	9.2	1,235,817	5.0
제주	207,780	226,443	9.0	252,101	11.3	259,728	3.0	273,569	5.3	271,758	△0.7	308,127	13.4

주: 증감률: (당해연도 결산액 - 전년도 결산액)/전년도 결산액 × 100

자료: 2011년부터 2016년은 송기창 외(2018: 347), 2017년은 한국교육개발원(2018) 2018 공립학교회계분석 종합보고서, p. 35. 관련 내용을 추가함

〈표 II-16〉 공립학교회계 정책사업별 세출 변화 추이(2011~2017)

(단위: 백만 원, %)

정책사업별		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
		결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비
인적자원운용		357,165	2.6	384,616	2.5	403,987	2.6	421,008	2.7	489,716	3.2	523,062	3.2	551,546	3.2
학생복지/교육격차해소		5,469,536	39.0	6,021,107	39.7	6,245,715	39.9	6,644,099	43.0	6,460,633	42.3	6,773,882	41.7	6,988,140	40.2
기본적 교육활동	교과활동	1,419,077	10.1	1,550,615	10.2	1,565,765	10.0	1,457,480	9.4	1,391,232	9.1	1,439,201	8.9	1,532,875	8.8
	창의적 체험활동	973,455	7.0	1,002,523	6.6	1,027,506	6.6	681,336	4.4	695,374	4.6	743,445	4.6	793,158	4.6
	자유학기 활동	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,471	0.3
	소계	2,392,532	17.1	2,553,138	16.8	2,593,271	16.6	2,138,816	13.9	2,086,607	13.7	2,182,646	13.4	2,373,505	13.6
선택적 교육활동	방과후학교 운영	1,466,443	10.5	1,643,001	10.8	1,713,295	10.9	1,744,240	11.3	1,657,618	10.9	1,625,608	10.0	1,610,690	9.2
	방과후학교 운영외	444,732	3.2	658,118	4.3	687,982	4.4	704,505	4.6	725,967	4.8	786,603	4.8	889,817	5.1
	소계	1,911,175	13.6	2,301,119	15.2	2,401,277	15.3	2,448,745	15.9	2,383,585	15.6	2,412,211	14.8	2,500,507	14.3
교육활동 지원		1,417,008	10.1	1,356,972	8.9	1,371,270	8.8	1,335,475	8.7	1,384,590	9.1	1,614,972	9.9	1,909,071	11.0
학교 일반운영		1,933,020	13.8	2,076,411	13.7	2,158,259	13.8	2,069,251	13.4	2,084,371	13.7	2,176,413	13.4	2,297,456	13.2
학교 시설확충		524,743	3.7	461,010	3.0	454,359	2.9	352,819	2.3	353,105	2.3	532,713	3.3	756,334	4.3
학교 재무활동		6,835	0.1	16,517	0.1	35,186	0.2	28,580	0.2	26,535	0.2	29,168	0.2	58,058	0.3
전체		14,012,014	100	15,170,890	100	15,663,324	100	15,438,793	100	15,269,142	100	16,245,067	100	17,434,617	100

주: 총계수준 결산현황임(수익자부담수입 중 일부분은 이중계상되어 실제보다 과다 산출됨)

자료: 2011년부터 2016년은 송기창 외(2018: 348), 2017년은 한국교육개발원(2018). 2018 공립학교회계분석 종합보고서, p. 39. 관련 내용을 추가함

다. 학교회계 제도 운영상의 과제

학교회계 제도의 가장 큰 도입 성과를 단위학교 재정 운용의 자율성 신장(송기창 외, 2012:330; 임후남, 2014:14)으로 보고 있음에도 불구하고 학교회계 제도 도입의 본래 목적, 즉 학교 교육목적 달성을 위한 학교의 제반 활동을 재정적인 측면에서 효과적으로 지원하고 있는지에 대해서 의문이 제기된다. 여전히 높은 목적사업비 비중으로 인한 단위학교 재정 운용 자율성 저해, 교육복지 등 교육부가서비스 중심의 학교 재정 확대, 여전히 높은 수익자 부담 경비 규모 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

1) 목적사업비 비중 과다

학교회계로 지원되는 목적사업비는 목적사업비 교부 기관에서 특정 목적이나 사업 수행을 위해 필요한 경비를 산정하여 단위학교로 교부하는 사업비로, 교부 기관·부서가 요구하는 사항을 이행해야 하고, 집행기간 종료 후 잔액을 반환해야 하는 등 목적 지정 없이 총액으로 교부되는 학교기본운영비와는 달리 단위학교에서 자율적 운영이 어려운 재원이다(김현철, 2016; 김용남, 2017:135 재인용). 학교회계로 지원되는 재원 중 기본운영비와 달리 목적을 지정하고 있는 재원은 중앙정부의 국고보조금, 지방자치단체의 교육경비보조금, 시·도교육청 교육비특별회계의 특별교부금 사업과 자체목적사업비 등이다.

서울특별시 교육청의 교육비특별회계 전입금 과목편성 및 집행방법을 보면, “특정목적 을 위해 각급학교에 지원되는 경비”인 목적사업비와 “소규모 시설비 및 자산취득비 중 학교에서 직접 집행할 수 있도록 교부되는 경비”인 학교환경개선사업비가 학교회계 목적사업비로 전입되고 있는 것을 확인할 수 있다. 시·도교육청의 학교회계 예산편성 지침에서의 목적사업비는 교육비특별회계 이전수입 중 목적사업비를 의미하는 것이 일반적이다.

이러한 의미에서 목적사업비는 교육비특별회계 이전수입 중 목적을 정하지 않고 총액으로 교부되는 학교기본운영비와 대비해 미리 용처가 정해진 재원이라는 의미가 강하다(김지하 외, 2012: 15). 목적사업비의 의미를 좀 더 확대하여보면 교육비특별회계 목적사업비 외에도 중앙정부의 국고보조금, 지방자치단체의 교육경비보조금 등을 포함하여 규정할 수 있다. 이와 같은 경비는 이전재원이며, 이 재원의 기본적 속성은 이전하는 기관에서 목적과 용도를 지정하고, 집행 후 잔액은 반납하도록 하고 있다(김현철, 2016: 5)³⁾.

〈표 II-17〉 교육비특별회계 전입금 과목편성 및 집행방법

구 분	학교운영비		목적사업비	학교환경개선사업비
	학교기본운영비	학교기타운영비		
과목해소	각급학교의 운영을 위해 총액으로 교부되는 경비	특정 사업수요가 있는 학교에 지원되는 경비	특정목적에 위해 각급학교에 지원되는 경비	소규모 시설비 및 자산취득비 중 학교에서 직접 집행할 수 있도록 교부되는 경비
예산편성 자율성	교육청으로부터 교부된 예산을 고려하여 학교실정에 맞게 자율적으로 편성할 수 있음	교부기준을 고려하여 예산을 편성하되 타당한 사유가 있을 경우 학교실정에 맞는 적정액을 편성할 수 있음	교육청 사업주관부서의 사업추진방향(지침, 추진계획 등)에 맞추어 예산편성 및 집행	
교육비특별 회계사업명	학교기본운영비	학교기타운영비	별도 사업명 (사업부서에서 명시)	
세입예산 편성	학교운영비전입금(목)		목적사업비전입금(목)	
예산 교부	유, 초, 중	교육지원청 재정지원과에서 총액으로 교부	교육지원청에서 사업시기 및 성격을 고려하여 별도 교부	
	고, 특수, 각종	본청 예산담당관에서 총액으로 교부	본청에서 사업시기 및 성격을 고려하여 별도 교부	
사업 추진	유, 초, 중	<ul style="list-style-type: none"> • 교육지원청 사업주관부서에서 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획 및 집행요령 별도 통보가능 • 특정사업의 목적달성 여부는 장학이나 학교평가 등을 통하여 확인 		<ul style="list-style-type: none"> • 교육지원청 사업주관부서에서 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 지도, 감독 등
	고, 특수, 각종	<ul style="list-style-type: none"> • 본청 사업주관부서에서 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획 및 집행요령 별도 통보가능 • 특정사업의 목적달성 여부는 장학이나 학교평가 등을 통하여 확인 		<ul style="list-style-type: none"> • 본청 사업주관부서에서 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 지도, 감독 등
정산	<ul style="list-style-type: none"> • 정산하지 않음 단, 필요한 경우 교육청에서 특정사업의 집행 실적을 별도로 제출받을 수 있음 		<ul style="list-style-type: none"> • 모든 목적지정 사업은 정산하고 반납조치 	
	<ul style="list-style-type: none"> * 예산교부 후 계획변경 등으로 사업을 정상 추진하지 못한 경우에 한해 감액 교부 가능 		<ul style="list-style-type: none"> * 반납 기준액(집행잔액 기준) 각 사업별 집행잔액이 10만원 이상인 경우 전액 반납하고, 그 미만인 경우 학교 운영비로 사용 	

자료: 서울교육청(2018). 2019학년도 학교회계 예산편성 기본지침, p.83.

- 3) 따라서 본 연구에서는 김현철(2016: 5)이 정의한 바와 같이 목적사업비를 학교회계 목적사업비란 재원을 교부하는 기관에서 목적과 용도가 지정되어 각급학교로 교부되는 것으로 보고 학교회계 세입 과목 중 국고보조금, 교육비특별회계 이전수입 중 목적사업비, 지방자치단체 이전수입 등의 합으로 산출한다.

학교회계 예산 중 사용 목적과 용도가 지정된 목적사업비 규모가 크면 학교 자체적으로 예산을 편성할 수 있는 재원 규모가 작아져 반드시 편성해야 하는 경상경비를 우선 편성하고 나면, 학교 구성원들의 요구에 의한 예산 편성이 불가능하다. 예산 과정에서 학교 구성원들의 자발적 참여를 유도할 수 없어 예산 편성에 대한 고민 없이 전년도 예산을 기준으로 예산을 편성하게 된다. 단위학교의 예산 편성의 자율성이 저하되고, 전년도 예산에 준하여 편성하게 되면서 불용액 증가의 원인이 되기도 한다. 또한 학교 본예산에 편성된 사업과 유사한 사업이 목적사업으로 내려오는 경우 발생하게 되는 중복 투자로 인한 재원 낭비, 칸막이식 재정운영으로 인해 비효율성 및 추경편성에 따른 행정력 낭비(김현철, 2016: 2-3, 송기창 외 2018: 354) 등의 원인이 되기도 한다.

〈표 II-18〉은 최근 5년간의 공립학교회계 목적사업비 비율을 제시한 것이다. 최근 5년간 교육비특별회계이전수입 중 목적사업비 비율은 2013년 50.15%에서 2015년 47.0%까지 감소하였다가 2016년부터 다시 증가하는 것으로 나타났다. 이는 2016년 이후 정부 세수 확대에 따라 지방교육재정교부금이 정산되어 회계연도 중 추가 교부되면서 교육청에서는 목적사업 중심으로 단위학교에 추가 교부하였기 때문이다(한국교육개발원, 2018: 58).

〈표 II-18〉 최근 5년간 공립학교 목적사업비 비율 변화

학교급별		2013	2014	2015	2016	2017
초		49.61	47.46	46.59	54.36	56.41
중		47.93	44.03	43.67	50.24	54.42
고	일반고	54.58	54.13	52.95	57.93	59.23
	특수목적고	41.55	40.39	40.19	47.50	50.73
	특성화고	64.08	61.98	62.00	69.14	70.43
	소계	55.89	54.68	53.88	59.93	61.43
특수		37.57	36.77	36.90	43.68	43.37
전체		50.15	47.73	47.00	54.26	56.69

주: 교육비특별회계 이전수입 중 목적사업비를 의미함.

자료: 한국교육개발원(2018). 2017 공립학교회계분석 종합보고서, p. 58.

학교회계에는 교육청의 목적사업비 뿐만 아니라 국고보조금 사업, 지방자치단체의 이전수입, 수익자부담 교육활동 등 재원 활용에 있어 목적이 지정된 재원이 존재한다. 〈표

II-19)는 이와 같은 학교회계 세입결산액 대비 목적이 지정되어 있는 목적사업성 재원의 비중을 살펴본 것이다. 2010년 학교회계 제도 도입 이후의 공립학교회계 재원 중 목적사업성 재원 규모의 변화 추이를 분석한 결과, 2010년 64.3%에서 2011년 58.8%로 약간 감소하다가 2012년에서 2015년까지 62% 수준을 유지하였고, 2016년 65.7%로 증가하다 2017년 64.4%로 감소하였다. 여전히 학교회계에서 목적이 지정되어 운영되는 재원이 60%를 상회하고 있으며 일부 시·도교육청은 그 비중이 70%를 상회하여 단위학교 재정 운영 자율성이 매우 취약한 것으로 보여진다.

〈표 II-19〉 최근 8년간 공립학교 목적사업성 재원 비율

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	64.3	58.8	62.1	62.0	62.1	61.9	65.7	64.4
서울	66.7	68.1	68.3	68.5	68.4	70.0	72.6	72.3
부산	62.3	64.5	67.2	64.3	63.4	62.1	61.8	61.4
대구	64.6	66.3	63.8	62.2	60.8	60.6	64.7	64.4
인천	54.6	53.9	53.3	54.2	64.3	65.3	70.5	71.8
광주	68.6	52.8	56.1	55.4	56.6	58.1	59.0	58.7
대전	61.3	62.5	61.9	62.9	62.5	63.0	62.9	63.6
울산	65.2	54.2	57.5	56.9	55.2	63.4	73.1	79.9
세종	-	-	62.4	72.6	70.7	62.4	69.0	71.8
경기	67.2	60.4	66.9	69.3	69.6	65.9	69.1	62.4
강원	66.2	64.6	64.0	63.2	62.4	64.3	64.0	64.3
충북	62.8	47.7	51.9	54.8	54.2	52.8	55.4	59.5
충남	58.3	53.9	53.5	51.8	49.0	49.8	48.3	46.8
전북	62.3	54.4	57.8	50.9	54.4	57.4	56.9	67.6
전남	65.8	46.8	66.9	68.4	71.4	69.9	71.9	73.1
경북	67.4	54.9	58.5	52.7	49.5	50.1	58.3	57.3
경남	59.4	54.4	54.1	51.1	49.5	52.2	59.3	56.8
제주	62.0	40.6	57.1	63.4	53.6	54.3	77.1	78.1

주: 1. 목적사업성 재원(총계기준) = 국고보조금(세 항 국고보조금) + 교육경비보조(세입 관 지방자치단체 이전 수입) + 목적사업비 전입금(세입 원가통계목 목적사업비 전입금)임 + 수익자부담수입 + 학교회계간 이전수입,
2. 비율 : 목적사업성 재원 / 세입결산액(총계기준)

자료: 송기창 외(2018: 352) 내용에 2017년 내용 추가함

2) 복지 지출 중심의 학교회계 규모 확대

우리나라는 급식지원 등 부가서비스 비용이 증가하면서 기본적 교육활동비, 학교 교육과정운영비 등 핵심서비스 비중은 오히려 줄어드는 특징을 보이고 있다(김민희, 2015; 김용남, 2017: 137 재인용). <표 II-20>의 최근 7년간의 학교회계 주요 항목 변동 추이를 보면 이러한 지적이 명확하게 나타나고 있다. 정규 교육과정 운영을 위해 소요되는 기본적 교육활동비 투자규모는 학교 재정 규모가 2011년 대비 20.3%가 증가하였음에도 불구하고 오히려 0.8% 감소하였다. 반면, 학생복지 교육격차 해소 투자 규모는 2011년 대비 2017년 21.7% 증가하였다. 두 사업비 모두 학생 수를 기준으로 투자되는 사업비임을 고려하면, 학생 수 감소가 기본적 교육활동비 투자 규모 축소의 이유가 되지는 못한다. 다양한 교육과정 및 교수학습 방법이 학교 현장에 도입되었음에도 불구하고 이에 대한 투자는 오히려 감소하고 있다. 학교 재정 확대가 학교에 있어 가장 중요한 교육활동에 대한 직접적인 투자보다는 교육활동 이외의 부수적인 활동에 투자되고 있다는 의미이다.

〈표 II-20〉 학교회계 주요 항목 변동 추이(2011~2017)

(단위: 억 원, %)

구분		2011	2012		2013		2014		2015		2016		2017		
		금액	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	
														'16년 대비	'17년 대비
세입	세입 결산액	149,272	160,697	7.7	164,241	2.2	161,356	△1.8	159,769	△1.0	174,813	9.4	187,280	6.7	20.3
	교특회계 이전수입	82,112	92,817	13.0	96,092	3.5	92,048	△4.2	91,242	△9.0	103,743	13.7	113,272	8.4	27.5
	학교기본 운영비	46,277	45,610	△1.4	47,899	5.0	48,115	0.5	48,360	0.5	47,454	△1.9	49,062	3.3	5.7
세출	기본적 교육활동비	23,925 (17.1)	25,531 (16.8)	6.7	25,933 (16.6)	1.6	21,388 (13.9)	△17.5	20,866 (13.7)	△0.2	21,826 (13.4)	4.6	23,735 (13.6)	8.0	△0.8
	학생복지/ 교육격차 해소	54,690 (39.0)	60,211 (39.7)	10.1	62,457 (39.9)	3.7	66,441 (43.0)	6.4	64,606 (42.3)	△2.8	67,739 (41.7)	4.8	69,881 (40.1)	3.1	21.7
	학교 일반운영	19,330	20,764	7.4	21,583	3.9	20,693	△4.1	20,844	0.7	21,764	4.4	22,975	5.3	15.9

자료: 한국교육개발원(각연도). 각년도 공립학교회계분석 종합보고서를 기초로 재산출.

이러한 점은 영역별 교육복지 투자 현황을 보면 분명해진다(〈표 II-21〉). 급식 관리 중심의 학생복지에 대한 투자는 2016년 대비 1,000억 원 증가하였으며, 교육격차해소 투자 금액 또한 1,135억 원 증가하였다. 학생 1인당 투자액은 학생복지 부문 43천원, 교육격차해소 32천원으로 각각 증가하였다.

〈표 II-21〉 영역별 교육복지 투자 현황

(단위: 백만 원, 천원, %, %p)

구분		학생복지 부문 투자 금액					교육격차 해소 투자금액	세출결산액 대비 투자 비율		학생 1인당 투자액(천원)	
		소계	급식 관리	기숙사 관리	보건 관리	학생 복지		학생 복지	교육격차 해소	학생 복지	교육격차 해소
전국	2017	5,086,733	4,274,245	86,842	184,962	540,683	1,901,407	32.89	12.29	1,075	402
	2016	4,985,959	4,195,899	83,751	170,231	536,078	1,787,922	34.60	12.41	1,032	370
	증 감	100,774	78,346	3,091	14,731	4,605	113,485	-1.71	-0.12	43	32
시지역	2017	2,053,410	1,750,083	20,199	68,684	214,444	1,019,256	34.73	17.24	1,079	536
	2016	2,013,561	1,723,470	18,016	62,397	209,677	897,213	35.90	16.00	1,029	459
	증 감	39,849	26,613	2,183	6,287	4,767	122,043	-1.17	1.24	50	77
도지역	2017	3,033,323	2,524,162	66,643	116,278	326,239	882,151	31.75	9.23	1,073	312
	2016	2,972,398	2,472,429	65,734	107,834	326,401	890,708	33.78	10.12	1,034	310
	증 감	60,925	51,733	909	8,444	-162	-8,557	-2.03	-0.89	39	2

자료: 한국교육개발원(2018), p. 142. 일부 발췌

Ⅲ. 단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정 및 유형화

1. 분석방법 및 분석틀
2. 분석결과
3. 유형별 기술통계

III

단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정 및 유형화

1 분석방법 및 분석틀

가. 분석방법

단위학교 재정운영의 자율성을 유형화하기 위해 잠재프로파일 분석(Latent Profile Analysis, 이하 LPA)을 활용하였다. 잠재프로파일 분석은 혼합모형(mixture model)의 일종이다. 혼합모형은 잠재변인에 대한 모델로 관측되지 않은 어떤 변인, 즉 잠재변인을 다루는데 유용하다. 잠재변인은 관측변인을 통해 추정되며, 관측변인의 종류에 따라 혼합모형의 이름이 정해진다. <표 III-1>은 관측변인과 잠재변인의 종류에 따른 다양한 형태의 혼합모형을 제시한 것이며(Oberski, 2016), 잠재프로파일 모형과 잠재계층 모형은 관측변인이 연속형이냐 이산형이냐에 따라 모형이 결정된다.

〈표 III-1〉 잠재변인 모형의 종류

구분		평균 모형		회귀 모형	
		잠재변인			
		연속형	이산형	연속형	이산형
관측 변인	연속형	요인분석	잠재프로파일 분석	무선효과 모형	회귀혼합 모형
	이산형	문항반응이론	잠재계층분석	로지스틱 무선효과 모형	로지스틱 회귀혼합 모형

자료: Oberski, D.(2016). p.276.

잠재프로파일 분석과 잠재계층 분석은 모두 대상을 잠재집단으로 분류하는 분석방법이다. 대상을 집단으로 분류하는 분석방법으로 군집분석(cluster analysis)이 자주 사용되어왔다. 군집분석은 개체들 사이의 유사성이나 비유사성의 정도를 측정하여 개체들을 거리가 가까운 순서대로 군집화하는 통계적 분석방법이다(김기영·이용구·김성수, 2003; 윤

홍주, 2016:114 재인용). 군집분석 방법은 크게 계층적 군집분석과 K-평균 군집분석이 있는데 계층적 군집분석은 개체들의 거리행렬을 토대로 군집을 형성해나가면서 새롭게 거리행렬을 계산하기 때문에 자료가 많은 경우에는 적절하지 않은 반면 K-평균 군집분석은 거리행렬을 요구하지 않고 군집의 중심 간의 거리가 가까운 곳으로 배치하는 과정을 반복하기 때문에 속도가 빠르고 대량 자료의 경우 유용하지만(박성현 외, 2011; 윤홍주, 2016:114 재인용), 군집의 수를 연구자가 임의로 설정해야 하는 부담이 있다. 반면 잠재 프로파일 분석은 군집분석과 유사한 대상 중심적 접근 방법으로써 지표가 연속형 변수일 경우에 사용되는 잠재집단 분석의 한 종류이며, 집단 구분에 있어서 확률적 추정을 기반으로 하여 보다 높은 분류의 정확성을 제공하며 군집분석에 비해 측정단위의 문제에서도 매우 유연한 분석 방법이다(Magidson & Vermunt, 2002).

보다 구체적으로 잠재프로파일 분석은 집단 내에 존재하는 관찰되지 않는 상호 배타적인 잠재적 계층을 구분해주는 범주변인의 존재를 가정한다(Vermunt & Magidson, 2004; Lanza & Rhoades, 2013; 최홍일, 2018:53 재인용). 즉 연구 대상자 중심에서 대상자의 응답패턴을 이용하여 집단에 존재하는 잠재계층을 구분하고 유형화하는 분석방법이며, 통계적 기준으로 계층의 수를 도출하는데, K-평균 군집분석이 이론적 근거를 기반으로 계층의 수를 설정한다는 점에서 중요한 차이가 있다(유조안·Chung·이상균, 2015; 최홍일, 2018:53 재인용). 또한 잠재프로파일분석은 군집분석과 같은 기존의 집단 분류 방법에 비해 등분산 등의 제약이 없으며, 모형을 토대로 모집단에 대한 통계적인 모형을 설정이 가능하여 잠재적인 집단 간의 구별을 최적화하고 모수치를 정확하게 추정할 수 있는 장점이 있다(Giang and Graham, 2008).

잠재계층 모형 및 잠재프로파일 모형은 혼합모형의 일종으로 최근 사회과학 분야에서 이용 빈도가 증가하고 있다. 혼합모형(Mixture Model)은 하나의 분포가 우리가 모르는 몇 개의 하위분포로 구성되어 있다고 가정한다. 혼합모형은 모집단 내의 관찰되지 않은 이질성을 밝히고, 관찰 및 잠재 변인의 양상에 따라 동질성을 가진 의미 있는 집단을 분별하는데 있다(Muthén, 2004). 최근 잠재계층분석(LCA)과 성장혼합모형(GMM)은 교육 분야에서도 여러 중요한 주제의 연구에 활용되고 있다. 학업 및 행동 문제와 학업성취도 연구, 교육심리 연구로 인지적 발달 단계 연구, 유아 또래놀이 유능성 연구, 집단따돌림 특성 연구, 위기 유형 연구, 학교에서의 의무이행에 실패한 경험 연구 등 다양한 분야에서 잠재계층 모형의 활용이 증가하고 있다(권재기, 2012). 상대적으로 재정 분야에서는

잠재프로파일 분석모형의 활용이 많지는 않지만 최근 지방교육재정 운영의 효율성 연구(오영교, 2018), OECD 국가들의 경제수준인 1인당 GDP 프로파일 탐색(권혁창 외, 2018) 등 잠재프로파일 모형을 활용한 연구가 이루어지는 등 점차 재정분야에서도 활용이 늘 전망이다.

잠재계층의 수는 정보기준지수인 AIC(Akaike Information Criterion), BIC(Bayesian Information Criterion), 보정된 BIC(Adjusted BIC)를 주로 이용한다. 이들 정보지수는 표집의 크기, 추정모수의 수를 참고하여 정해지는데 그 값이 낮을수록 좋은 모형으로 간주된다(이정민 외, 2016). 다음으로 Lo-Mendell-Rubin 우도비 검증(LMR-LRT)과 Likelihood Ratio Test(BLRT) 검증의 경우 잠재계층의 수가 k-1개인 모형과 k개인 모형 간의 유의확률을 기준으로 잠재계층의 수를 정하는 방식이다. 한편 모형의 분류정확도를 검증하기 위해 엔트로피(entropy) 지수를 활용한다. 엔트로피 지수는 잠재계층이 명확히 분류되었는지에 대한 정보를 제공하는 지수로서 0부터 1의 값을 가지며, 1에 가까울수록 계층 간 분류가 선명함을 의미한다(Jung & Wickrama, 2008; 하중래, 2014; 최홍일, 2018:55 재인용).

나. 분석 틀

잠재계층모형을 활용하여 단위학교 재정운영의 자율성을 분석하고자 한다. 단위학교 재정의 자율성은 세입과 세출의 측면으로 구분하여 분석하며, 분석은 공립 초등학교, 공립 중학교(특성화중 제외), 공립 일반고등학교의 2017년 공립학교 학교회계 결산자료를 대상으로 하였다(〈표 III-2〉).

〈표 III-2〉 학교회계 세입 원가통계 비목

구분	초	중	일반고	계
학교수	5,948	2,550	903	9,401

단위학교 세입의 자율성을 유형화하기 위해 학교회계 세입 원가통계 비목을 분석하였다. 학교회계 세입은 크게 이전수입, 자체수입, 기타수입으로 구분된다. 이 중 단위학교

에서 비교적 자유롭게 예산을 편성할 수 있는 원가통계 비목은 교육비특별회계이전수입 중 학교운영비전입금, 기타이전수입 중 기타공공이전수입, 자체수입 중 행정활동수입, 기타수입 중 순세계잉여금이라 할 수 있다(〈표 III-3〉).

〈표 III-3〉 학교회계 세입 원가통계 비목

장	관	항	목	원가코드	원가통계비목	세입 자율성 분석항목	
A0000 이전수입							
	A1000 중앙정부이전수입						
	A2000 지방자치단체이전수입						
	A2100 비법정이전수입						
		A2101 광역지방자치단체전입금					
		A2102 기초지방자치단체전입금					
	A2200 교육경비보조금						
A3000 교육비특별회계이전수입							
	A3100 교육비특별회계전입금수입						
		A3101 학교회계전입금		A310101	학교운영비전입금	○	
				A310102	목적사업비전입금		
A4000 기타이전수입							
	A4200 학교회계간이전수입						
	A4300 기타공공이전수입					○	
B0000 자체수입							
	B1000 학부모부담수입						
		B1100 등록금					
		B1200 수익자부담수입					
B2000 지원금수입							
	B2100 학부모부담지원금수입						
B3000 행정활동수입							○
		B3100 사용료및수수료					
		B3200 자산수입					
		B3300 적립금처분수입					
C0000 기타수입							
	C1000 전년도이월금						
		C1100 순세계잉여금				○	
		C1200 정산대상재원사용잔액					
		C1300 이월금					

이처럼 예산편성의 자율성이 높은 세입 항목은 다시 재원의 원천을 기준으로 내·외부 요인으로 구분할 수 있다. 학교기본운영비의 경우 교육청으로부터 이전되는 수입이기 때문에 단위학교 입장에서 그 규모를 정할 수 없는 재원인 반면 순세계잉여금, 행정활동수입 등은 학교의 재정운용 방식과 노력에 따라 규모가 결정될 가능성이 높은 재원이다. 이들 재원(① 순세입 대비 기본운영비 비율 ② 순세계잉여금 비율 ③ 행정활동수입 및 민간지원금의 비율)을 중심으로 단위학교 세입의 자율성을 유형화하였다. 학교 규모에 따라 세입 규모에 차이가 있기 때문에 분석은 금액이 아닌 비율을 사용하였다. 구체적으로 학교기본운영비의 경우 총세입액에서 순세계잉여금과 이월금을 제외한 순세입 대비 기본운영비 비율을 사용하였다. 순세계잉여금 비율과 행정활동수입 및 민간지원금의 비율의 경우에도 이와 유사하게 세입액의 비율을 기준으로 분석하였다.⁴⁾

학교회계 세출에서는 ① 의무지출비용, ② 고정지출비용, ③ 자율지출비용을 중심으로 자율성 유형화를 위한 변수를 구성하였다. 의무지출 경비는 법적으로 지출이 의무화된 경비이며, 고정지출 경비는 교원 수, 학생 수, 학교시설 및 규모 등에 따라 지출규모가 결정될 가능성이 높은 경비이다. 반면 자율지출 경비는 학교에서 비교적 자유롭게 예산을 편성한 자율성이 높은 경비라 할 수 있다. 여기에서는 학교회계 성질별 세출 비목을 중심으로 <표 III-4>와 같이 의무지출, 고정지출, 자율지출 경비로 구분한 후 총세출액 대비 각 경비의 비율을 분석변수로 활용하였다.

<표 III-4> 학교회계 세출 비목(성질별)

세목	의무지출	고정지출	자율지출
A 인건비			
A10 인건비			
A1001 보수	○		
A1002 기타직보수	○		
A1003 기간제근로자보수	○		
A1004 학교운영지원비수당	○		
B 운영비			
B10 학교운영비			

4) 세입 항목별 비중의 차이가 크기 때문에 이를 다시 각 항목별 백분위수로 변환하여 잠재프로파일 분석에는 활용하였다.

세목	의무지출	고정지출	자율지출
B1001 일반운영비			
일반수용비		○	
운영수당		○	
전기요금		○	
상하수도료		○	
연료비		○	
기타공공요금		○	
급식용식재료비		○	
우유대금		○	
여비		○	
맞춤형복지비	○		
교직원복지비	○		
B1002 교육운영비			
교육운영비			○
학습준비물			○
학생복지비			○
학생지원금		○	
B1003 법정부담금			
교직원법정부담금	○		
기간제교원법정부담금	○		
기간제직원법정부담금	○		
무기계약직원법정부담금	○		
B20 업무추진비			
B2001 일반업무추진비			○
C 자산취득비			
C10 시설비		○	
C20 비품구입비			○
C30 시설적립금	○		
C40 기타자산취득비			○
D 예비비및기타			
D10 예비비및기타			
D1001 예비비			○
D1002 반환금	○		
D1003 전출금	○		

2 분석결과

가. 세입 자율성 유형화

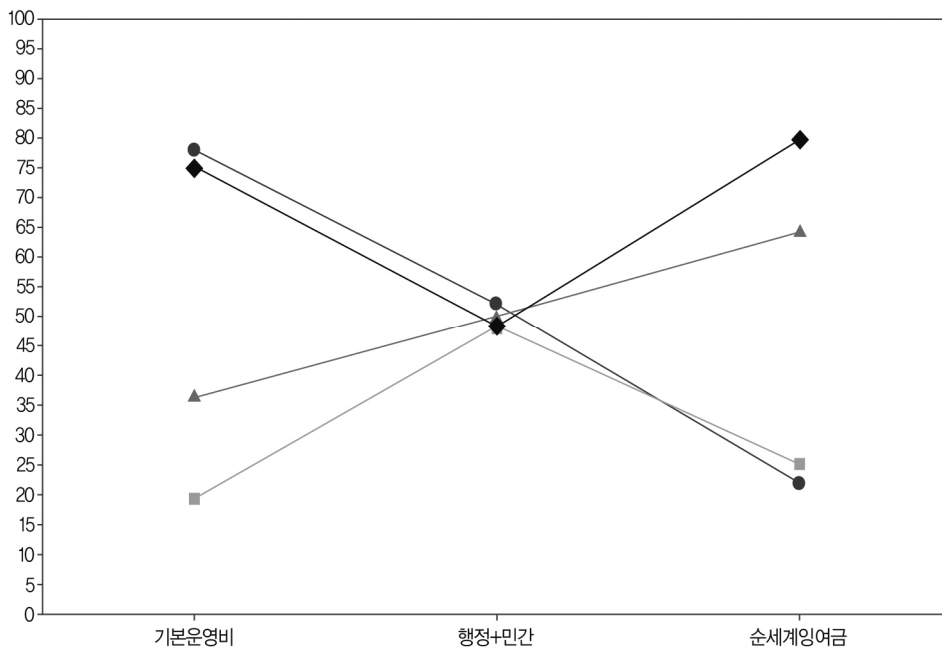
공립 초, 중, 일반고의 세입 자율성에 대한 잠재계층 수를 결정하기 위해 잠재프로파일 분석을 실시하였다. 잠재프로파일 분석은 2개 계층부터 5개 계층까지 계층의 수를 증가시키면서 모형을 검증하였다.

먼저 초등학교의 잠재계층의 수에 따른 적합도는 <표 III-5>와 같다. AIC, BIC 등 정보지수 값은 잠재계층의 수가 늘면서 지속적으로 감소하였다. LMR-LRT, BLRT의 경우 5개 계층까지 모두 통계적으로 유의하였으며, 엔트로피는 잠재계층이 4개일 때 가장 높은 값을 보였다. 즉 잠재계층의 수를 4개나 5개로 정하여도 별 차이는 없다고 판단할 수 있지만 잠재계층이 많아질 경우 해석이 어렵다는 점 등을 고려하여 잠재계층을 4개로 정하였다.

<표 III-5> 초등학교의 세입 자율성 잠재계층 분류 기준

분류기준		잠재프로파일 수			
		2	3	4	5
정보지수	AIC	169537.279	168878.638	167893.053	167745.779
	BIC	169604.187	168972.309	168013.488	167892.977
	Adjusted ABIC	169572.410	168927.821	167956.289	167823.067
모형비교 검증	LMR-LRT	0.0000	0.0020	0.0000	0.0000
	BLRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
분류의 질	Entropy	0.758	0.766	0.780	0.752
분류율	1	51.39%(3057)	44.39%(2640)	19.17%(1140)	25.41%(1511)
	2	48.61%(2891)	17.19%(1022)	28.16%(1675)	18.79%(1118)
	3		38.42%(2285)	26.61%(1583)	13.87%(825)
	4			26.06%(1550)	16.49%(981)
	5				25.45%(1514)

[그림 III-1]은 초등학교의 세입 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 나타낸 것이다. 먼저 특징을 살펴보면 행정활동수입 및 민간지원금의 경우 집단 간의 차이가 거의 나지 않음을 알 수 있다. 따라서 행정활동수입 및 민간지원금 변인을 제외하고 기본운영비와 순세계잉여금 계잉여금 변수를 중심으로 집단의 특성을 살펴보면 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 높은 집단, 기본운영비 비율은 높지만 순세계잉여금 비율이 낮은 집단, 기본운영비 비율은 낮지만 순세계잉여금 비율이 높은 집단, 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 낮은 집단으로 구별할 수 있다.



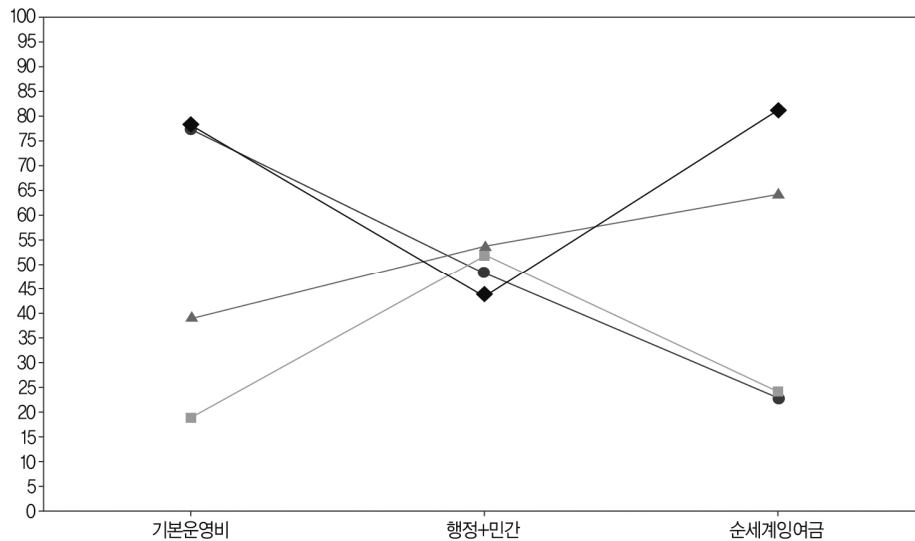
[그림 III-1] 초등학교 세입 자율성에 대한 잠재계층

중학교의 잠재계층의 수에 따른 적합도는 <표 III-6>과 같다. AIC, BIC 등 정보지수 값은 잠재계층의 수가 늘면서 지속적으로 감소하지만 잠재계층이 4개와 5개 사이에서 값의 감소폭이 크게 줄어들음을 알 수 있다. LMR-LRT, BLRT의 경우 5개 계층까지 모두 통계적으로 유의하였으며, 엔트로피는 잠재계층이 4개일 때 가장 높은 값을 보였다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때 잠재계층을 4개로 정하는 것이 가장 합리적이라 할 수 있다.

〈표 III-6〉 중학교의 세입 자율성 잠재계층 분류 기준

분류기준		잠재프로파일 수			
		2	3	4	5
정보지수	AIC	72638.588	72394.468	71916.205	71828.199
	BIC	72697.027	72476.282	72021.394	71956.763
	Adjusted ABIC	72665.254	72431.800	71964.203	71886.863
모형비교 검증	LMR-LRT	0.0000	0.0003	0.0000	0.0000
	BLRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
분류의 질	Entropy	0.758	0.765	0.785	0.760
분류율	1	48.09%(1226)	45.26%(1154)	18.58%(474)	26.80%(683)
	2	51.91%(1324)	16.06%(409)	30.63%(781)	20.19%(515)
	3		38.68%(986)	26.93%(687)	15.77%(402)
	4			23.85%(608)	14.72%(375)
	5				22.51%(574)

[그림 III-2]는 중학교의 세입 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 나타낸 것이다. 초등학교와 마찬가지로 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 높은 집단, 기본운영비 비율은 높지만 순세계잉여금 비율이 낮은 집단, 기본운영비 비율은 낮지만 순세계잉여금 비율이 높은 집단, 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 낮은 집단으로 구별됨을 알 수 있다.



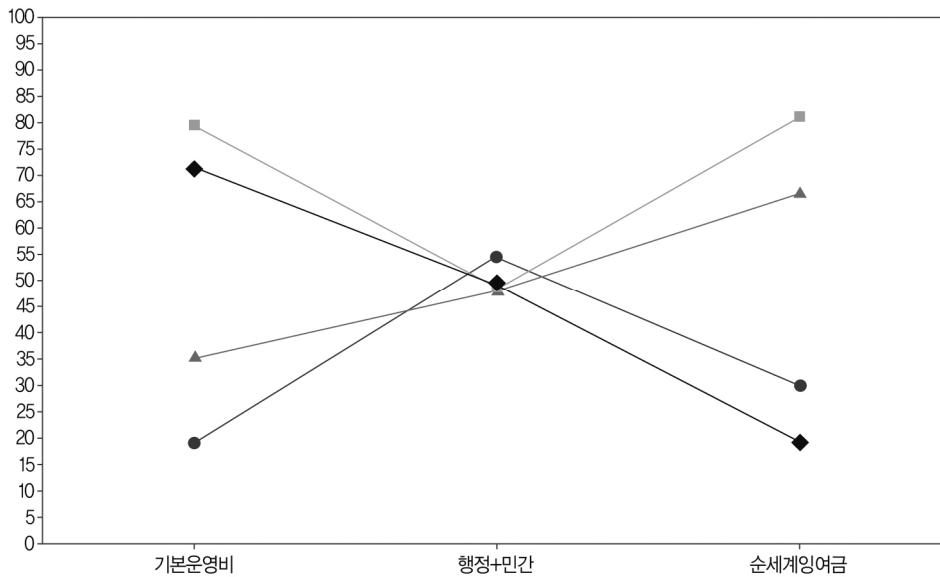
[그림 III-2] 중학교 세입 자율성에 대한 잠재계층

일반고의 잠재계층의 수에 따른 적합도는 <표 III-7>과 같다. AIC, Adjusted BIC의 정보지수 값은 잠재계층의 수가 늘면서 지속적으로 감소하지만 잠재계층이 4개와 5개 사이에서 값의 감소폭이 크게 줄어들음을 알 수 있다. 한편 BIC의 경우에는 잠재계층이 4개일 때 가장 작은 값을 나타내고 있다. LMR-LRT, BLRT의 경우 5개 계층까지 모두 통계적으로 유의하였으며, 엔트로피는 잠재계층이 4개일 때 가장 높은 값을 보였다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때 초, 중학교와 동일하게 잠재계층을 4개로 정하는 것이 가장 합리적이라 할 수 있다.

<표 III-7> 일반고의 세입 자율성 잠재계층 분류 기준

분류기준		잠재프로파일 수			
		2	3	4	5
정보지수	AIC	25767.635	25652.338	25505.075	25489.176
	BIC	25815.692	25719.619	25591.578	25594.902
	Adjusted ABIC	25783.934	25675.157	25534.413	25525.034
모형 비교검증	LMR-LRT	0.0000	0.0002	0.0000	0.0000
	BLRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
분류의 질	Entropy	0.758	0.787	0.788	0.762
분류율	1	52.76%(476)	47.50%(429)	24.95%(225)	23.77%(215)
	2	47.24%(427)	21.77%(197)	28.03%(253)	18.82%(170)
	3		30.73%(277)	23.97%(216)	10.97%(99)
	4			23.05%(208)	22.23%(201)
	5				24.20%(219)

[그림 III-3]은 일반고의 세입 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 나타낸 것이다. 초, 중학교와 마찬가지로 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 높은 집단, 기본운영비 비율은 높지만 순세계잉여금 비율이 낮은 집단, 기본운영비 비율은 낮지만 순세계잉여금 비율이 높은 집단, 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 낮은 집단으로 구별됨을 알 수 있다.



[그림 III-3] 일반고 세입 자율성에 대한 잠재계층

나. 세출자율성 유형화

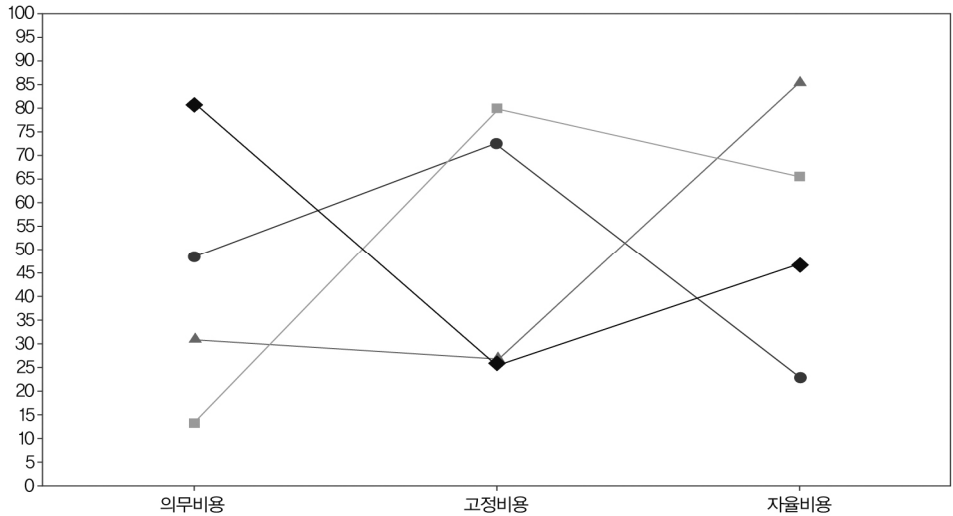
세출 자율성에 대한 유형화를 위한 잠재프로파일 분석 결과는 다음과 같다.

먼저, 초등학교의 잠재계층의 수에 따른 적합도는 <표 III-8>과 같다. AIC, BIC 등 정보 지수 값은 잠재계층의 수가 늘면서 지속적으로 감소하였다. 그러나 AIC, BIC, Adjusted BIC 등의 값이 잠재계층이 4개에서 5개로 변경될 때 감소폭이 상당히 줄어들고 있다. LMR-LRT, BLRT의 경우 5개 계층까지 모두 통계적으로 유의하였으며, 엔트로피는 잠재계층이 4개일 때 가장 높은 값을 보였다. 즉 잠재계층의 수를 4개나 5개로 정하여도 별 차이는 없다고 판단할 수 있지만 해석가능성 등을 종합적으로 고려하여 잠재계층을 4개로 정하였다.

〈표 Ⅲ-8〉 초등학교의 세출 자율성 잠재계층 분류 기준

분류기준		잠재프로파일 수			
		2	3	4	5
정보지수	AIC	167254.213	165119.091	162596.450	160945.304
	BIC	167321.121	165212.762	162716.885	161092.502
	Adjusted ABIC	167289.344	165168.274	162659.686	161022.592
모형 비교검증	LMR-LRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
	BLRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
분류의 질	Entropy	0.804	0.829	0.851	0.846
분류율	1	50.70%(3016)	42.37%(2520)	30.03%(1786)	25.92%(1542)
	2	49.30%(2932)	40.24%(2393)	17.36%(1032)	17.45%(1038)
	3		17.39%(1035)	18.65%(1109)	22.68%(1349)
	4			33.97%(2020)	17.36%(1033)
	5				16.58%(986)

[그림 Ⅲ-4]는 초등학교의 세출 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 나타낸 것이다. 자율 지출 비용을 기준으로 4개의 집단에 비교적 뚜렷하게 구분되어 있다. 먼저 세출 자율성이 가장 높은 집단은 의무지출 비용과 고정지출 비용이 모두 낮고, 두 번째로 높은 집단은 의무지출 비용은 낮은 반면 고정지출 비용이 높고, 세 번째로 자율성이 높은 집단은 의무지출 비용은 높지만 고정지출 비용의 비율이 낮고, 세출 자율성이 가장 낮은 집단은 의무지출 비용의 비율이 높은 편이고, 고정지출 비용의 비율도 상당히 높은 집단임을 알 수 있다.



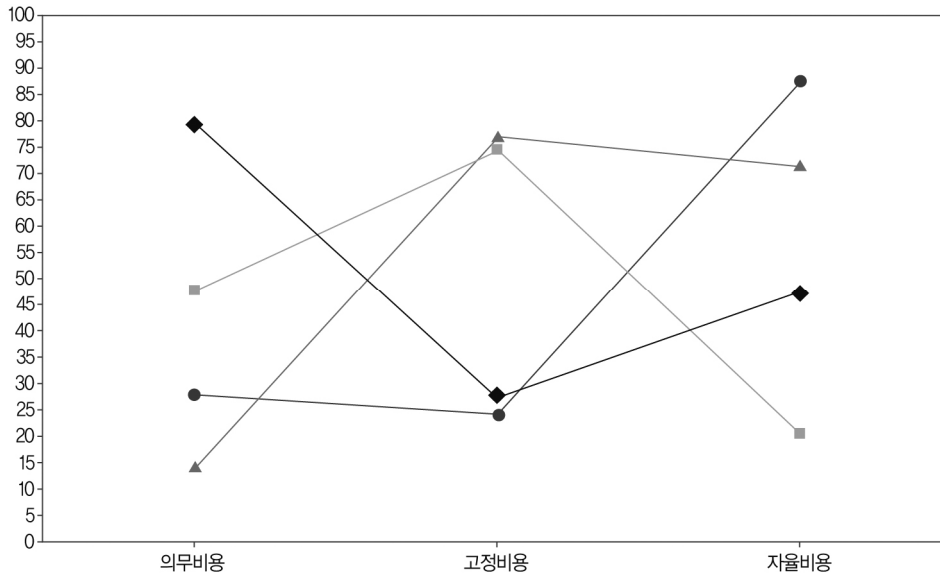
〔그림 Ⅲ-4〕 초등학교 세출 자율성에 대한 잠재계층

중학교의 잠재계층의 수에 따른 적합도는 <표 III-9>와 같다. AIC, BIC 등 정보지수 값은 잠재계층의 수가 늘면서 지속적으로 감소하고 있다. LMR-LRT, BLRT의 경우 5개 계층까지 모두 통계적으로 유의하였으며, 엔트로피는 잠재계층이 4개일 때 가장 높은 값을 보였다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때 잠재계층을 4개로 정하는 것이 가장 합리적이라 할 수 있다.

<표 III-9> 중학교의 세출 자율성 잠재계층 분류 기준

분류기준		잠재프로파일 수			
		2	3	4	5
정보지수	AIC	71811.320	70440.780	69396.570	68627.075
	BIC	71869.758	70522.594	69501.759	68755.639
	Adjusted ABIC	71837.986	70478.112	69444.568	68685.739
모형비교 검증	LMR-LRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0016
	BLRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
분류의 질	Entropy	0.802	0.844	0.875	0.868
분류율	1	51.05%(1302)	39.20%(1000)	15.78%(403)	21.34%(544)
	2	48.95%(1248)	31.87%(813)	18.02%(459)	17.99%(459)
	3		28.93%(738)	30.16%(769)	15.50%(395)
	4			36.04%(919)	19.89%(507)
	5				25.28%(645)

[그림 III-5]는 중학교의 세출 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 나타낸 것이다. 자율지출 비용을 기준으로 4개의 집단에 비교적 뚜렷하게 구분되어 있다. 먼저 세출 자율성이 가장 높은 집단은 의무지출 비용과 고정지출 비용이 모두 낮고, 두 번째로 높은 집단은 의무지출 비용은 낮은 반면 고정지출 비용이 높고, 세 번째로 자율성이 높은 집단은 의무지출 비용은 높지만 고정지출 비용의 비율이 낮고, 세출 자율성이 가장 낮은 집단은 의무지출 비용의 비율이 두 번째로 높은 편이고, 고정지출 비용의 비율도 매우 높은 집단임을 알 수 있다.



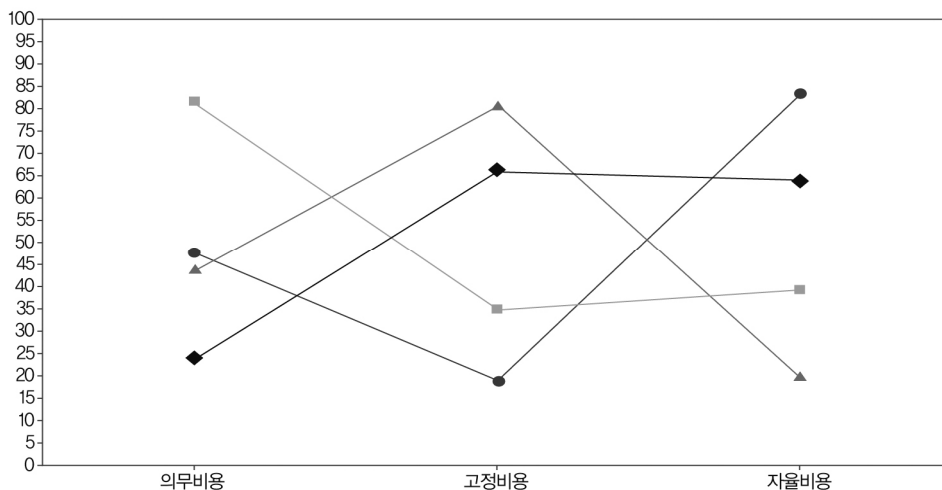
[그림 III-5] 중학교 세출 자율성에 대한 잠재계층

일반고의 잠재계층의 수에 따른 적합도는 <표 III-10>과 같다. AIC, Adjusted BIC의 정보지수 값은 잠재계층의 수가 늘면서 지속적으로 감소하며, 계층 사이의 감소폭도 잠재계층이 늘어날수록 작아짐을 알 수 있다. LMR-LRT, BLRT의 경우 5개 계층까지 모두 통계적으로 유의하였으며, 엔트로피는 잠재계층이 5개일 때 가장 높은 값을 보였다. 이와 같은 잠재계층의 분류기준에 따르면 4개보다는 5개의 집단이 더 타당하다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 초등학교와 중학교의 세출 자율성의 유형화를 모두 4개 집단으로 설정하였고, 일반고의 경우에도 잠재계층 분류의 지수 값이 4개와 5개 사이에 크지 않다는 점 등을 종합하여 초, 중학교와 동일하게 잠재계층을 4개로 정하였다.

〈표 III-10〉 일반고의 세출 자율성 잠재계층 분류 기준

분류기준		잠재프로파일 수			
		2	3	4	5
정보지수	AIC	25343.372	25096.516	24789.375	24580.240
	BIC	25391.429	25163.796	24875.878	24685.966
	Adjusted ABIC	25359.671	25119.334	24818.713	24616.098
모형비교 검증	LMR-LRT	0.0000	0.1857	0.0000	0.0290
	BLRT	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
분류의 질	Entropy	0.815	0.786	0.832	0.843
분류율	1	51.01%(461)	43.90%(396)	26.65%(241)	24.81%(224)
	2	48.99%(442)	32.76%(296)	29.42%(266)	20.69%(187)
	3		23.34%(211)	24.46%(221)	20.44%(185)
	4			19.47%(176)	22.25%(201)
	5				11.82%(107)

[그림 III-6]은 일반고의 세출 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 나타낸 것이다. 자율지출 비용을 기준으로 4개의 집단에 비교적 뚜렷하게 구분되어 있다. 먼저 세출 자율성이 가장 높은 집단은 의무지출 비용의 비율은 중간 수준인 반면 고정지출 비용의 비율은 매우 낮고, 두 번째로 높은 집단은 의무지출 비용은 가장 낮은 반면 고정지출 비용은 두 번째로 높고, 세 번째로 자율성이 높은 집단은 의무지출 비용은 가장 높지만 고정지출 비용의 비율이 상대적으로 낮고, 세출 자율성이 가장 낮은 집단은 의무지출 비용의 비율은 중간 수준이지만 고정지출 비용의 비율이 가장 높은 집단임을 알 수 있다.



[그림 III-6] 일반고 세출 자율성에 대한 잠재계층

3 유형별 기술통계

가. 유형별 분포

세입·세출 자율성 유형에 따른 학교 수 분포는 다음과 같다.

먼저, 초등학교의 경우 세입의 자율성에 따른 분포는 1유형에 1,548(26.0%)교, 2유형에 1,141(19.2%)교, 3유형에 1,691(28.4%)교, 4유형에 1,568(26.4%)교가 포함되어 있다. 세출 자율성 유형에 따른 학교 수는 1유형에 1,010(17.0%)교, 2유형에 1,079(18.1%)교, 3유형에 2,042(34.3%)교, 4유형에 1,817(30.5%)교가 포함되어 있다. 세입과 세출의 자율성 유형의 다양한 조합에 따른 학교 수는 <표 III-11>과 같다.

〈표 III-11〉 세입·세출 자율성 유형별 분포(초등학교)

(단위: 학교 수, %)

구분		세출유형									
		1		2		3		4		소계	
		학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율
세입 유형	1	308	5.2	305	5.1	624	10.5	311	5.2	1,548	26.0
	2	165	2.8	178	3.0	514	8.6	284	4.8	1,141	19.2
	3	263	4.4	354	6.0	541	9.1	533	9.0	1,691	28.4
	4	274	4.6	242	4.1	363	6.1	689	11.6	1,568	26.4
	소계	1,010	17.0	1,079	18.1	2,042	34.3	1,817	30.5	5,948	100.0

중학교의 경우 세입의 자율성에 따른 분포는 1유형에 598(23.5%)교, 2유형에 471(18.5%)교, 3유형에 796(31.2%)교, 4유형에 685(26.9%)교가 포함되어 있다. 세출 자율성 유형에 따른 학교 수는 1유형에 776(30.4%)교, 2유형에 929(36.4%)교, 3유형에 451(17.7%)교, 4유형에 394(15.5%)교가 포함되어 있다. 세입과 세출의 자율성 유형의 다양한 조합에 따른 학교 수는 <표 III-12>와 같다.

〈표 III-12〉 세입·세출 자율성 유형별 분포(중학교)

(단위: 학교 수, %)

구분		세출유형									
		1		2		3		4		소계	
		학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율
세입 유형	1	66	2.6	245	9.6	130	5.1	157	6.2	598	23.5
	2	93	3.6	255	10.0	71	2.8	52	2.0	471	18.5
	3	266	10.4	277	10.9	149	5.8	104	4.1	796	31.2
	4	351	13.8	152	6.0	101	4.0	81	3.2	685	26.9
	소계	776	30.4	929	36.4	451	17.7	394	15.5	2,550	100.0

일반고의 경우 세입의 자율성에 따른 분포는 1유형에 219(24.3%)교, 2유형에 209(23.1%)교, 3유형에 249(27.6%)교, 4유형에 226(25.0%)교가 포함되어 있다. 세출 자율성 유형에 따른 학교 수는 1유형에 240(26.6%)교, 2유형에 176(19.5%)교, 3유형에 219(24.3%)교, 4유형에 268(29.7%)교가 포함되어 있다. 세입과 세출의 자율성 유형의 다양한 조합에 따른 학교 수는 〈표 III-13〉과 같다.

〈표 III-13〉 세입·세출 자율성 유형별 분포(일반고)

(단위: 학교 수, %)

구분		세출유형									
		1		2		3		4		소계	
		학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율
세입 유형	1	63	7.0	48	5.3	66	7.3	42	4.7	219	24.3
	2	47	5.2	32	3.5	57	6.3	73	8.1	209	23.1
	3	79	8.7	48	5.3	55	6.1	67	7.4	249	27.6
	4	51	5.6	48	5.3	41	4.5	86	9.5	226	25.0
	소계	240	26.6	176	19.5	219	24.3	268	29.7	903	100.0

나. 유형별 잠재프로파일 분석 변수 분석

〈표 III-14〉는 세입 자율성 유형별로 구분된 초·중·일반고의 기본운영비, 행정활동수입 및 민간지원금, 순세계잉여금 비율을 제시한 것이다. 순세입 대비 기본운영비 비율은 초

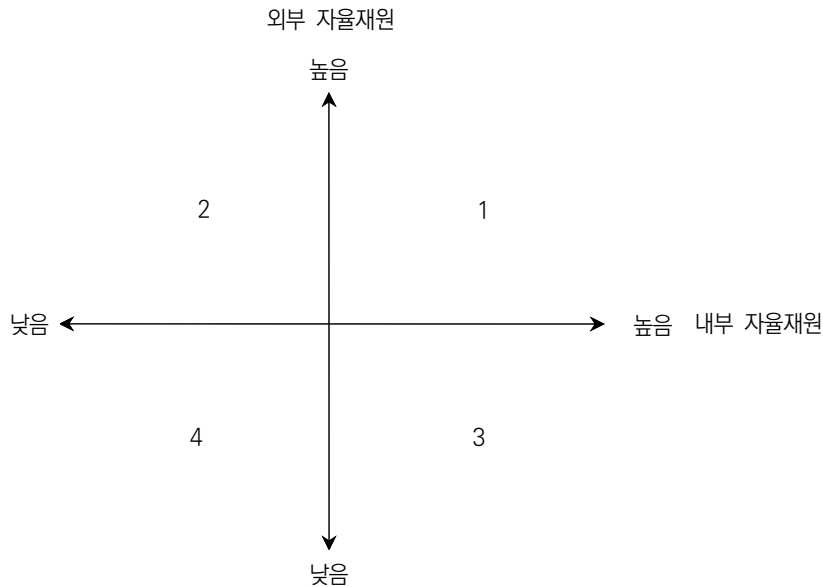
등학교 34.0%, 중학교 37.4%, 일반고 21.5%로 초, 중학교에 비해 일반고의 기본운영비 비율이 낮았다. 반면, 세입액 대비 행정활동수입 및 민간지원금 비율은 초등학교 1.0%, 중학교 1.2%, 일반고 1.6%로 학교급이 높아질수록 세입에서 차지하는 비중이 높았다. 세입액 대비 순세계잉여금 비율의 경우 초등학교 1.7%, 중학교 1.9%, 일반고 1.7%로 대체로 비슷한 비중을 나타내었다.

〈표 Ⅲ-14〉 세입 자율성 유형별 세입항목 비율

(단위: %)

유형	초등학교			중학교			일반고		
	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금
1	44.8	1.2	3.2	51.6	1.2	3.9	30.7	1.8	3.2
2	46.4	1.0	0.7	50.5	0.9	0.7	25.0	1.6	0.6
3	27.1	0.9	2.0	30.6	1.4	2.2	17.2	1.4	1.9
4	21.7	0.9	0.7	24.0	1.2	0.8	14.0	1.5	0.9
전체	34.0	1.0	1.7	37.4	1.2	1.9	21.5	1.6	1.7

[그림 Ⅲ-7]은 세입 자율성 유형에 따른 학교의 특성을 세입 재원의 원천을 기준으로 나타낸 것이다. 가로축은 단위학교 차원의 재정운용 방식과 노력에 따라 재원의 규모가 상당부분 결정되는 행정활동수입 및 민간지원금, 순세계잉여금을 나타내며, 세로축은 단위학교의 노력과 무관하게 규모가 결정되어 교육청으로부터 배분되는 기본운영비를 나타낸다. 이와 같은 매트릭스에 세입 자율성 유형을 배치하면 [그림 Ⅲ-7]과 같다. 1유형의 학교의 경우 기본운영비 비중과 순세계잉여금의 비중이 모두 평균 이상으로 높은 학교가 여기에 해당하며, 2유형의 경우 기본운영비 비중은 평균에 비해 높지만 세입 항목 중 순세계잉여금의 비중은 평균에 비해 낮은 학교이다. 3유형은 순세계잉여금의 비중은 높지만 기본운영비 비중이 낮은 학교이며, 4유형은 기본운영비와 순세계잉여금의 비중이 모두 낮아 세입 예산에서 단위학교가 자율적으로 편성할 수 있는 예산의 규모가 작은 학교라 할 수 있다.



[그림 Ⅲ-7] 세입 자율성 유형별 재원의 비중

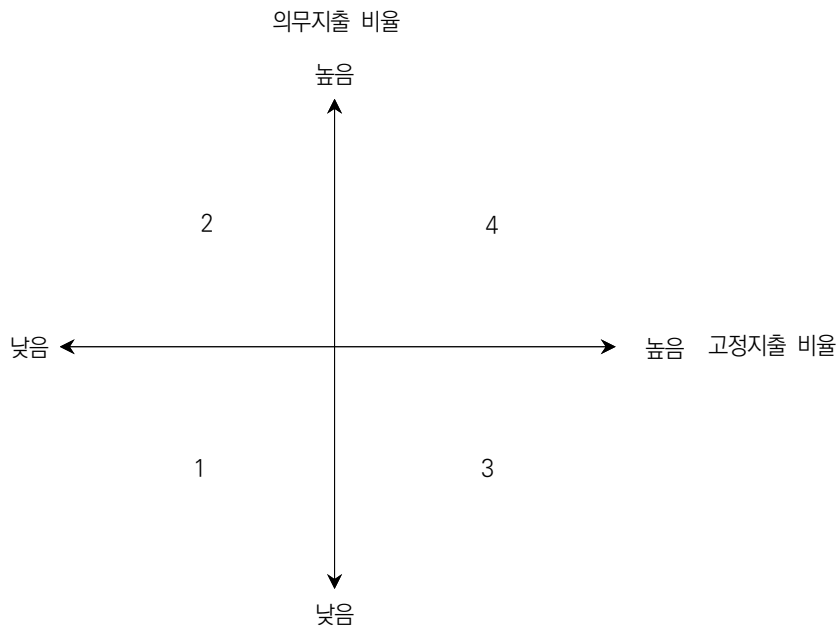
〈표 Ⅲ-15〉는 세출 자율성 유형별로 구분된 초·중·일반고의 의무지출 비용, 고정지출 비용, 자율지출 비용의 비율을 제시한 것이다. 세출에서 의무지출 비용이 차지하는 비율은 초등학교 21.8%, 중학교 23.3%, 일반고 21.2%로 중학교에서 비율이 다소 높게 나타났다. 고정지출 비용의 비율은 초등학교 54.5%, 중학교 50.5%, 고등학교 54.0%로 초등학교와 일반고에 비해 중학교에서 비중이 상대적으로 낮았다. 자율지출 비용의 비율은 초등학교 23.7%, 중학교 26.2%, 일반고 24.8%로 초등학교가 가장 낮았고 중학교가 가장 높게 나타났다.

〈표 Ⅲ-15〉 자율성 유형별 세출항목 비율

(단위: %)

유형	초등학교			중학교			일반고		
	의무비용	고정비용	자율비용	의무비용	고정비용	자율비용	의무비용	고정비용	자율비용
1	22.2	53.2	24.6	21.5	48.2	30.3	21.1	52.8	26.1
2	23.2	52.6	24.2	25.9	48.0	26.1	21.3	54.4	24.2
3	21.0	55.4	23.6	23.5	51.2	25.3	21.4	53.6	25.0
4	21.1	56.3	22.6	22.8	53.7	23.6	20.8	55.2	24.0
전체	21.8	54.5	23.7	23.3	50.5	26.2	21.2	54.0	24.8

[그림 III-8]은 세출 자율성 유형에 따른 학교의 특성을 고정지출 비용과 의무지출 비용의 비율을 기준으로 나타낸 것이다. 가로축은 세출에서 고정지출 비용의 비율의 높고 낮음을, 세로축은 의무지출 비용의 높고 낮음을 나타낸다. 세출의 측면에서 재정자율성이 높은 학교는 3사분면, 2사분면, 4사분면, 1사분면 순이다.



[그림 III-8] 세출 자율성 유형별财源의 비중

다. 유형별 학교회계 세입 결산 현황

여기에서는 세입·세출 자율성 유형에 따라 대표 유형(<표 III-16>)의 학교회계 세입과 세출 결산 현황을 제시한 것이다. 나머지 유형에 대한 현황분석 결과는 [부록 1]에 제시하였다.

〈표 Ⅲ-16〉 세입세출 결산현황 분석 유형

세입 \ 세출	1유형	2유형	3유형	4유형
1유형	◎ 자율성 매우 높음			
2유형		◎ 자율성 보통		
3유형			◎ 자율성 보통	
4유형				◎ 자율성 매우 낮음

〈표 Ⅲ-17〉은 분석대상인 전체학교의 2017년 공립학교 학교회계 세입 결산 현황이다.

〈표 Ⅲ-17〉 재원별 세입 결산 현황(전체)

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		11,465	0.1	4,553	0.1	1,391	0.1	17,410	0.1
	지자체 이전수입	광역	73,220	0.7	28,252	0.7	3,130	0.1	104,601	0.6
		기초	515,857	5.1	198,666	4.9	93,072	3.8	807,595	4.8
	교특회계 이전수입	학교운영비	2,772,934	27.3	1,225,917	30.0	436,138	17.9	4,434,989	26.6
		목적사업비	3,588,299	35.3	1,466,421	35.9	642,453	26.4	5,697,173	34.2
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	53,420	0.5	15,211	0.4	12,488	0.5	81,119	0.5
		민간이전수입	27,640	0.3	15,253	0.4	11,906	0.5	54,799	0.3
소계			7,042,834	69.4	2,954,273	72.4	1,200,579	49.3	11,197,685	67.2
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	1	0.0	-	-	186,743	7.7	186,744	1.1
		수익자부담수입	2,404,142	23.7	821,912	20.1	876,289	36.0	4,102,344	24.6
	행정활동수입		74,537	0.7	33,624	0.8	27,084	1.1	135,245	0.8
	소계		2,478,680	24.4	855,536	21.0	1,090,116	44.8	4,424,333	26.5
	기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	152,628	1.5	62,948	1.5	39,585	1.6	255,161
보조금 사용잔액			-	-	-	-	-	-	-	-
이월금			477,853	4.7	207,262	5.1	103,691	4.3	788,807	4.7
소계		630,481	6.2	270,211	6.6	143,276	5.9	1,043,968	6.3	
합계			10,151,995	100.0	4,080,019	100.0	2,433,971	100.0	16,665,986	100.0

〈표 III-18〉은 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 높은 학교(1*1 유형)의 세입 결산 현황을 제시한 것이다. 세입 자율성에 해당하는 항목의 구성비를 살펴보면, 학교운영비 비율은 초등학교 38.4%, 중학교 41.4%, 일반고 24.9%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 초등학교 1.6%, 중학교 0.9%, 일반고 1.4%이다. 순세계잉여금의 경우 초등학교 3.7%, 중학교 3.1%, 일반고 3.0%로 이들 학교의 경우 전반적으로 예산 편성이 비교적 자유로운 세입 항목의 비중이 높다고 할 수 있다.

〈표 III-18〉 1*1유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		475.43	0.2	43.44	0.1	19.86	0.0	539	0.1
	지자체 이전수입	광역	203.86	0.1	77.69	0.1	6.66	0.0	288	0.
		기초	4,475.19	1.8	2,293.60	3.0	3,677.48	3.8	10,446	2.4
	교특회계 이전수입	학교운영비	98,105.04	38.4	31,239.26	41.4	24,181.10	24.9	153,525	35.9
		목적사업비	84,392.51	33.1	18,722.27	24.8	23,405.10	24.1	126,520	29.6
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	1,692.94	0.7	135.95	0.2	193.18	0.2	2,022	0.5
		민간이전수입	2,873.51	1.1	219.35	0.3	700.94	0.7	3,794	0.9
	소계		192,218	75.3	52,732	69.9	52,184	53.8	297,134	69.5
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	7,804.43	8.0	7,804	1.8
		수익자부담수입	45,090.87	17.7	13,364.26	17.7	30,485.09	31.4	88,940	20.8
	행정활동수입		1,264.29	0.5	418.33	0.6	717.59	0.7	2,400	0.6
	소계		46,355	18.2	13,783	18.3	39,007	40.2	99,145	23.2
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	9,539.60	3.7	2,321.60	3.1	2,907.55	3.0	14,769	3.5
		보조금 사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	7,215.11	2.8	6,595.95	8.7	2,852.79	2.9	16,664	3.9
	소계		16,755	6.6	8,918	11.8	5,760	5.9	31,433	7.3
합계			255,328	100.0	75,432	100.0	96,952	100.0	427,712	100.0

〈표 Ⅲ-19〉는 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 2유형인 학교(2*2유형)의 세입 결산 현황을 제시한 것이다. 세입 자율성에 해당하는 항목의 구성비를 살펴보면, 학교운영비 비율은 초등학교 40.0%, 중학교 49.2%, 일반고 22.8%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 초등학교 0.5%, 중학교 1.0%, 일반고 1.3%이다. 순세계잉여금의 경우 초등학교 0.7%, 중학교 0.7%, 일반고 0.7%로 이들 학교의 경우 교육청으로부터 전입되는 기본운영비의 비중은 높은 반면 순세계잉여금 등 내부 요인에 의한 세입 항목의 비중은 낮은 편이라 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-19〉 2*2유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		385.32	0.2	283.02	0.1	59.34	0.1	728	0.1
	지자체 이전수입	광역	25.99	0.0	129.79	0.0	23.00	0.0	179	0.0
		기초	909.57	0.4	8,109.93	2.6	3,736.03	4.4	12,756	2.0
	교특회계 이전수입	학교운영비	100,195.57	40.0	153,766.32	49.2	19,487.81	22.8	273,450	42.2
		목적사업비	54,625.80	21.8	74,098.70	23.7	17,398.63	20.4	146,123	22.5
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	683.77	0.3	881.76	0.3	420.74	0.5	1,986	0.3
		민간이전수입	366.87	0.1	1,029.88	0.3	390.14	0.5	1,787	0.3
	소계		157,193	62.8	238,299	76.2	41,516	48.6	437,008	67.4
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	5,913.56	6.9	5,914	0.9
		수익자부담수입	88,893.00	35.5	66,361.00	21.2	35,405.12	41.5	190,659	29.4
	행정활동수입		1,069.22	0.4	2,197.68	0.7	680.49	0.8	3,947	0.6
	소계		89,962	35.9	68,559	21.9	41,999	49.2	200,520	30.9
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	1,629.80	0.7	2,256.74	0.7	576.05	0.7	4,463	0.7
		보조금 사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	1,501.60	0.6	3,525.10	1.1	1,297.64	1.5	6,324	1.0
	소계		3,131	1.3	5,782	1.8	1,874	2.2	10,787	1.7
합계			250,287	100.0	312,640	100.0	85,389	100.0	648,315	100.0

〈표 III-20〉은 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 3유형인 학교(3*3유형)의 세입 결산 현황을 제시한 것이다. 세입 자율성에 해당하는 항목의 구성비를 살펴보면, 학교운영비 비율은 초등학교 26.7%, 중학교 25.9%, 일반고 16.2%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 초등학교 0.8%, 중학교 1.9%, 일반고 2.6%이다. 순세계잉여금의 경우 초등학교 1.7%, 중학교 2.5%, 일반고 1.8%로 이들 학교의 경우 교육청으로부터 전입되는 기본운영비의 비중은 낮은 반면 행정활동수입 및 민간이전수입, 순세계잉여금 등 내부 요인에 의한 세입 항목의 비중은 높은 편이라 할 수 있다.

〈표 III-20〉 3*3유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		603.64	0.1	476.26	0.2	47.68	0.0	1,128	0.1
	지자체 이전수입	광역	7,274.81	0.7	123.18	0.1	165.75	0.1	7,564	0.5
		기초	89,382.04	8.7	4,650.88	2.2	3,177.18	2.0	97,210	7.0
	교특회계 이전수입	학교운영비	275,075.39	26.7	53,885.27	25.9	25,678.01	16.2	354,639	25.4
		목적사업비	383,940.64	37.2	83,582.07	40.2	38,917.28	24.6	506,440	36.2
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	2,936.94	0.3	1,573.34	0.8	205.64	0.1	4,716	0.3
		민간이전수입	1,221.90	0.1	2,372.88	1.1	2,089.46	1.3	5,684	0.4
	소계		760,435	73.8	146,664	70.6	70,281	44.3	977,380	70.0
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	16,501.22	10.4	16,501	1.2
		수익자부담수입	216,061.28	21.0	49,107.50	23.6	61,391.93	38.7	326,561	23.4
	행정활동수입		6,872.01	0.7	1,596.86	0.8	2,005.38	1.3	10,474	0.7
	소계		222,933	21.6	50,704	24.4	79,899	50.4	353,536	25.3
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	17,033.88	1.7	5,182.86	2.5	2,850.44	1.8	25,067	1.8
		보조금 사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	30,322.10	2.9	5,307.88	2.6	5,468.23	3.5	41,098	2.9
	소계		47,356	4.6	10,491	5.0	8,319	5.2	66,165	4.7
합계			1,030,725	100.0	207,859	100.0	158,498	100.0	1,397,082	100.0

〈표 Ⅲ-21〉은 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 4유형인 학교(4*4유형)의 세입 결산 현황을 제시한 것이다. 세입 자율성에 해당하는 항목의 구성비를 살펴보면, 학교운영비 비율은 초등학교 18.1%, 중학교 22.5%, 일반고 12.3%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 초등학교 0.8%, 중학교 1.8%, 일반고 1.6%이다. 순세계잉여금의 경우 초등학교 0.7%, 중학교 0.7%, 일반고 0.9%로 이들 학교의 경우 교육청으로부터 전입되는 기본운영비의 비중과 순세계잉여금 등 내부 요인에 의한 세입 항목의 비중이 모두 낮은 학교 유형이라 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-21〉 4*4유형 재원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		1,236.12	0.1	88.32	0.1	99.91	0.0	1,424	0.1
	지자체 이전수입	광역	27,096.80	1.4	1,033.44	0.7	646.61	0.2	28,777	1.2
		기초	144,303.38	7.2	7,219.68	4.8	13,161.93	4.2	164,685	6.7
	교특회계 이전수입	학교운영비	362,278.77	18.1	34,128.10	22.5	38,708.35	12.3	435,115	17.6
		목적사업비	751,995.88	37.5	67,240.78	44.4	90,843.16	28.8	910,080	36.8
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	8,294.18	0.4	2,793.81	1.8	863.65	0.3	11,952	0.5
		민간이전수입	1,817.77	0.1	1,684.66	1.1	963.88	0.3	4,466	0.2
	소계		1,297,023	64.7	114,189	75.3	145,287	46.0	1,556,499	63.0
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	22,910.24	7.3	22,910	0.9
		수익자부담수입	461,800.63	23.0	31,615.14	20.9	109,951.33	34.8	603,367	24.4
	행정활동수입		15,008.16	0.7	1,027.90	0.7	4,192.59	1.3	20,229	0.8
	소계		476,809	23.8	32,643	21.5	137,054	43.4	646,506	26.2
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	14,804.14	0.7	1,083.96	0.7	2,778.70	0.9	18,667	0.8
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	215,243.09	10.7	3,629.16	2.4	30,534.20	9.7	249,406	10.1
	소계		230,047	11.5	4,713	3.1	33,313	10.6	268,073	10.8
합계			2,003,879	100.0	151,545	100.0	315,655	100.0	2,471,078	100.0

라. 유형별 학교회계 세출 결산 현황

〈표 III-22〉는 분석대상 초, 중, 일반고의 정책 사업별 세출 현황을 분석한 결과이다.

〈표 III-22〉 정책사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		286,447	3.0	131,717	3.5	80,976	3.6	499,140	3.2
학생복지/교육격차 해소		3,603,643	37.9	1,628,858	42.8	1,055,921	46.7	6,288,422	40.4
기본적 교육활동	교과활동	871,611	9.2	255,063	6.7	154,258	6.8	1,280,932	8.2
	창의적 체험활동	383,045	4.0	210,490	5.5	118,668	5.3	712,203	4.6
	자유학기활동	145	0.0	46,609	1.2	18	0.0	46,771	0.3
	소계	1,254,800	13.2	512,163	13.4	272,944	12.1	2,039,907	13.1
선택적 교육활동	방과후학교 운영	1,379,547	14.5	73,964	1.9	98,441	4.4	1,551,952	10.0
	방과후학교 외	336,177	3.5	216,584	5.7	100,058	4.4	652,818	4.2
	소계	1,715,723	18.0	290,548	7.6	198,499	8.8	2,204,770	14.1
교육활동 지원		1,028,794	10.8	463,842	12.2	229,686	10.2	1,722,322	11.1
학교 일반운영		1,174,568	12.3	583,366	15.3	317,526	14.1	2,075,460	13.3
학교시설 확충		422,260	4.4	186,479	4.9	95,482	4.2	704,222	4.5
학교 재무활동		28,724	0.3	12,662	0.3	8,119	0.4	49,506	0.3
합계		9,514,961	100.0	3,809,634	100.0	2,259,153	100.0	15,583,747	100.0

〈표 III-23〉은 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 높은 학교(1*1유형)의 세출 결산 현황을 제시한 것이다. 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 초등학교 16.0%, 중학교 12.5%, 일반고 13.3%로 초등학교와 일반고는 전체 평균에 비해 다소 높은 편이며, 중학교는 다소 낮게 나타났다. 학교 시설확충비의 경우 초등학교는 1.1%, 중학교 7.3%, 일반고 1.9%로 기본적 교육활동비와 마찬가지로 초등학교와 일반고는 평균에 비해 낮은 반면 중학교는 전체 평균에 비해 다소 높게 나타났다.

〈표 III-23〉 1*1유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		5,947	2.5	1,904	2.6	3,853	4.2	11,704	2.9
학생복지/교육격차 해소		85,060	35.1	29,959	41.3	39,262	42.5	154,282	37.9
기본적 교육활동	교과활동	29,122	12.0	4,754	6.6	7,136	7.7	41,012	10.1
	창의적 체험활동	9,703	4.0	3,490	4.8	5,180	5.6	18,373	4.5
	자유학기활동	10	0.0	851	1.2	-	-	861	0.2
	소계	38,834	16.0	9,095	12.5	12,316	13.3	60,246	14.8
선택적 교육활동	방과후학교 운영	28,450	11.7	1,926	2.7	3,138	3.4	33,514	8.2
	방과후학교 외	8,018	3.3	2,758	3.8	4,610	5.0	15,386	3.8
	소계	36,467	15.0	4,684	6.5	7,748	8.4	48,899	12.0
교육활동 지원		31,484	13.0	9,824	13.5	12,130	13.1	53,438	13.1
학교 일반운영		41,256	17.0	11,521	15.9	14,956	16.2	67,732	16.6
학교시설 확충		2,759	1.1	5,301	7.3	1,778	1.9	9,838	2.4
학교 재무활동		833	0.3	234	0.3	250	0.3	1,316	0.3
합계		242,641	100.0	72,522	100.0	92,293	100.0	407,456	100.0

〈표 III-24〉는 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 2 유형인 학교(2*2유형)의 세출 결산 현황을 제시한 것이다. 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 초등학교 12.4%, 중학교 15.9%, 일반고 13.1%로 초등학교와 일반고는 전체 평균에 비해 다소 높은 편이며, 중학교는 다소 낮게 나타났다. 학교 시설확충비의 경우 초등학교는 0.7%, 중학교 1.3%, 일반고 2.5%로 초등학교, 중학교, 일반고 모두 평균에 비해 낮은 비율을 차지하였다. 반면 학생복지/교육격차해소비의 경우 초등학교 44.0%, 중학교 42.5%, 일반고 53.8%로 중학교는 전체 평균과 비슷하지만 초등학교와 일반고의 경우 전체 평균에 비해 상당히 높게 나타났다.

〈표 III-24〉 2*2유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		6,871	2.8	8,826	2.9	2,105	2.5	17,803	2.8
학생복지/교육격차 해소		108,868	44.0	130,135	42.5	45,143	53.8	284,146	44.6
기본적 교육활동	교과활동	18,056	7.3	23,130	7.5	5,927	7.1	47,113	7.4
	창의적 체험활동	12,602	5.1	20,353	6.6	5,079	6.1	38,034	6.0
	자유학기활동	0	0.0	5,293	1.7	-	-	5,294	0.8
	소계	30,658	12.4	48,776	15.9	11,006	13.1	90,441	14.2
선택적 교육활동	방과후학교 운영	39,733	16.1	5,719	1.9	3,361	4.0	48,813	7.7
	방과후학교 외	8,089	3.3	19,196	6.3	3,276	3.9	30,560	4.8
	소계	47,822	19.3	24,915	8.1	6,637	7.9	79,373	12.4
교육활동 지원		17,333	7.0	34,052	11.1	5,906	7.0	57,291	9.0
학교 일반운영		34,020	13.7	55,581	18.1	10,966	13.1	100,567	15.8
학교시설 확충		1,792	0.7	3,964	1.3	2,095	2.5	7,851	1.2
학교 재무활동		74	0.0	109	0.0	42	0.1	226	0.0
합계		247,439	100.0	306,359	100.0	83,900	100.0	637,699	100.0

〈표 III-25〉는 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 3 유형인 학교(3*3유형)의 세출 결산 현황을 제시한 것이다. 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 초등학교 13.3%, 중학교 16.3%, 일반고 11.0%로 초등학교는 전체 평균과 유사하게, 중학교는 전체 평균에 비해 높고, 일반고는 전체 평균에 비해 다소 낮게 나타났다. 학생복지/교육격차 해소는 초등학교와 고등학교의 경우 각각 36.3%, 45.8%로 전체 평균과 큰 차이가 없는 반면 중학교의 경우 46.5%로 다소 높았다. 학교시설확충비의 경우 초등학교 3.0%, 중학교 1.8%, 일반고 3.9%로 모두 전체 평균에 비해 비율은 낮았지만 앞의 유형에 비해 그 비율은 모두 높아지는 경향을 보이고 있다.

〈표 III-25〉 3*3유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		47,748	4.9	4,766	2.4	7,134	4.8	59,648	4.5
학생복지/교육격차 해소		354,144	36.3	92,528	46.5	67,411	45.8	514,083	38.9
기본적 교육활동	교과활동	93,312	9.6	15,780	7.9	8,553	5.8	117,646	8.9
	창의적 체험활동	36,692	3.8	13,634	6.8	7,692	5.2	58,018	4.4
	자유학기활동	12	0.0	3,123	1.6	-	-	3,135	0.2
	소계	130,016	13.3	32,537	16.3	16,245	11.0	178,798	13.5
선택적 교육활동	방과후학교 운영	145,377	14.9	3,836	1.9	5,092	3.5	154,305	11.7
	방과후학교 외	40,371	4.1	11,661	5.9	6,725	4.6	58,758	4.4
	소계	185,748	19.0	15,498	7.8	11,817	8.0	213,063	16.1
교육활동 지원		98,814	10.1	19,962	10.0	14,978	10.2	133,754	10.1
학교 일반운영		126,013	12.9	29,504	14.8	23,149	15.7	178,666	13.5
학교시설 확충		29,422	3.0	3,681	1.8	5,760	3.9	38,862	2.9
학교 재무활동		4,385	0.4	653	0.3	745	0.5	5,783	0.4
합계		976,289	100.0	199,129	100.0	147,239	100.0	1,322,658	100.0

〈표 III-26〉은 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 4 유형인 학교(4*4유형)의 세출 결산 현황을 제시한 것이다. 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 초등학교 11.0%, 중학교 13.4%, 일반고 10.4%로 중학교는 전체 평균과 같은 반면 초등학교와 일반고는 전체 평균에 비해 낮았다. 학생복지/교육격차 해소는 초등학교 36.7%, 중학교 42.0%, 일반고 44.2%로 전체 평균과 유사한 반면 학교시설확충비의 경우 초등학교 10.8%, 중학교 1.9%, 일반고 10.3%로 중학교의 경우 전체 평균에 비해 낮았지만 초등학교와 일반고는 모두 전체 평균에 비해 상당히 높게 나타났다.

〈표 III-26〉 4*4유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		58,058	3.3	4,314	3.0	9,774	3.5	72,147	3.3
학생복지/교육격차 해소		653,714	36.7	61,046	42.0	123,506	44.2	838,266	38.0
기본적 교육활동	교과활동	128,034	7.2	9,422	6.5	16,370	5.9	153,826	7.0
	창의적 체험활동	67,223	3.8	8,359	5.7	12,611	4.5	88,193	4.0
	자유학기활동	12	0.0	1,673	1.2	3	0.0	1,689	0.1
	소계	195,269	11.0	19,454	13.4	28,984	10.4	243,707	11.0
선택적 교육활동	방과후학교 운영	250,879	14.1	3,015	2.1	14,225	5.1	268,118	12.1
	방과후학교 외	59,033	3.3	7,942	5.5	12,279	4.4	79,254	3.6
	소계	309,912	17.4	10,956	7.5	26,504	9.5	347,372	15.7
교육활동 지원		192,281	10.8	25,322	17.4	25,614	9.2	243,217	11.0
학교 일반운영		176,803	9.9	21,204	14.6	35,319	12.6	233,326	10.6
학교시설 확충		192,269	10.8	2,767	1.9	28,894	10.3	223,930	10.1
학교 재무활동		4,906	0.3	421	0.3	753	0.3	6,081	0.3
합계		1,783,213	100.0	145,485	100.0	279,348	100.0	2,208,045	100.0

IV. 학교 재정운영 자율성 수준이 교육비 지출에 미치는 영향

1. 분석 개요
2. 재정자율성의 영향요인
3. 재정자율성이 학교 재정지출에 미치는 영향
4. 단위학교 재정 운영의 자율성 관련 심층면담(FGI)

IV

학교 재정운영 자율성 수준이 교육비 지출에 미치는 영향




1 분석 개요

이 장에서는 학교·학생·교장 특성이 단위학교 재정운영 자율성에 미치는 영향 분석을 위해 첫째, 학교 소재지의 지리·경제적 환경(대도시, 중소도시, 읍·면, 도서벽지), 학교 규모 등의 학교 특성, 둘째, 다문화 학생수, 학업 중단 학생수, 학생변동률 등의 학생 특성, 셋째, 교장공모의 유형(초빙형, 공모형, 내부형), 교장 전임 직위, 교장근무 연수 등 교장 특성 등이 학교재정운영의 자율성에 미치는 영향을 분석하였다.

이와 함께 학교재정운영 자율성 수준이 단위학교의 교육비 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 III장에서 이루어진 잠재프로파일 분석 결과를 토대로 분류된 자율성 16개 유형을 5개의 상위 유형으로 재그룹화하여 분석에 활용하였다.

〈표 IV-1〉 학교재정 자율성 수준 재그룹화

세출 자율성 세입 자율성	1유형	2유형	3유형	4유형
1유형	상위			불일치 집단
2유형		보통		
3유형				
4유형	불일치 집단			하위

 : 자율성 수준 상위,
  : 자율성 수준 하위,
  : 자율성 수준 보통

학교재정자율성에 학교특성이 미치는 영향 분석을 위해 활용된 정보는 한국교육개발원 교육통계정보와 국가통계포털(kosis.kr) 정보를 활용하였다. 영향분석을 위한 다문화 학생수, 학업중단학생수, 교장특성(공모제, 현임교 발령일, 전임근무지), 학생변동률, 기간제교사수 등의 교육통계정보는 2017년 기준 정보를 한국교육통계센터에 자료요청하

여 수집하였고, 지역내총생산(GRDP)과 연앙인구는 국가통계포털(KOSIS)에 공개된 가장 최신 2016년 정보를 수집하여 학교재정 정보와 연계하여 분석하였다.

2 재정자율성의 영향요인

가. 이항 로짓분석 결과

1) 재정자율성이 높은 학교군

재정자율성에 영향 미치는 요인을 살펴보기 위해 재정자율성이 높은 학교, 중간 학교, 낮은 학교, 불일치 학교(세입자율성과 세출자율성 수준의 불일치)로 유형화하고 각각의 학교 유형별로 그 요인을 살펴보기 위해 모형을 구성하였다. 학교 유형별로 그 영향요인을 살펴보기 위해 이항로짓 분석과 순위형 로짓분석을 활용하였다. 로짓분석은 종속변수와 독립변수간의 인과관계를 설명하기 위한 것으로 회귀분석과 달리 사건발생 가능성의 최대화(maximum likelihood) 방법을 활용한다는 점에서 차이가 있다.

다음의 분석모형은 재정자율성이 높은 집단의 영향요인에 대한 이항 로짓분석 결과이다. 따라서 재정자율성이 높은 집단은 1로 코딩이 되었으며, 이외의 집단은 0으로 코딩한 후 로짓분석을 하였다. 모형 1은 학교소재지역의 시·도를 변수로 포함하지 않은 모형이고, 모형 2는 각 지역별 시·도 변수를 통제한 모형이다.

모형 1에 따라 학교지역에 따른 재정자율성의 차이를 살펴보면, 학교지역이 도서벽지, 면지역, 읍지역일수록 기준더미변수인 중소도시에 비해서 상대적으로 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 특별·광역시에 속할수록 중소도시지역의 학교에 비해 재정자율성이 높은 그룹에 속할 확률이 낮은 것으로 분석되었다. 반면에 GRDP나 인구수는 재정자율성에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 학교특성으로서 다문화 학생이 많을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 교장공모제를 실시하는 학교의 경우 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

초등학교에 비해서 고등학교가 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높았으며,

중학교는 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 학생수는 통계적으로 유의미하지 않았으나 학급수가 많으면 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

시·도 지역을 변수로 포함한 모형2에서는 일부 변수들의 효과의 차이를 보였다. 각 시·도의 특성이 반영되면서 특별·광역시 변수의 효과가 상쇄된 것으로 볼 수 있다. 그리고 각 시·도 지역의 특성이 통제되고 나서 학업중단학생수의 영향이 통계적으로 유의미하게 분석되었다. 학업중단학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 비정규직 교사비율도 통계적으로 유의미하게 분석되었는데 비정규직 교사비율이 높을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 확률이 높은 것으로 분석되었다.

개별 교육청의 영향을 통제하기 위하여 17개 시·도교육청 가운데 재정자율성이 보통 수준인 학교의 비중이 가장 높은 교육청을 기준으로 다른 교육청을 더미변수화하여 분석하였다. 다만 개별 교육청이 단위학교의 재정자율성에 미치는 영향은 작지 않으나, 본 연구가 교육청 간의 비교 분석을 목적으로 하고 있지 않으므로 개별 교육청명은 블라인드 처리하여 제시하였다.

〈표 IV-2〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 재정자율성이 높은 집단

종속변수: 재정자율성 고	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
학교지역_도서벽지	0.732***	0.151	2.078609	0.921***	0.164	2.512643
학교지역_면지역	0.353***	0.116	1.423856	0.475***	0.121	1.607728
학교지역_읍지역	0.230*	0.128	1.258098	0.404***	0.134	1.497387
학교지역_특별·광역시	-0.278***	0.108	0.757046	0.051	0.303	1.052554
2016 GRDP	-0.000	0.000	1	0.000	0.000	1
2016년 연양인구	-0.000	0.000	1	0.000	0.000	1
다문화학생수	-0.035***	0.006	0.965949	-0.030***	0.006	0.970042
학업중단학생수	0.005	0.012	1.004776	0.033***	0.011	1.033234
교장공모제	-0.166**	0.084	0.846632	-0.043	0.088	0.958259
전문직출신교장	0.008	0.223	1.007721	-0.072	0.239	0.930543
교장발령일(2017년 이전)	-0.018	0.081	0.982404	-0.001	0.084	0.999055

종속변수: 재정자율성 고	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
고등학교	0.416***	0.127	1.516301	0.268**	0.135	1.307253
중학교	0.042	0.087	1.043112	0.003	0.094	1.003222
학생변동률	0.149	0.142	1.161243	0.189	0.138	1.207806
기간제교사비율	0.002	0.004	1.001531	0.022***	0.005	1.022363
학생수	-0.000	0.000	0.999995	0.000	0.000	1.000123
학급수	-0.053***	0.006	0.948802	-0.048***	0.006	0.952803
B 교육청				-2.213***	0.376	0.109327
C 교육청				0.672*	0.383	1.957816
D 교육청				-1.385***	0.384	0.250293
E 교육청				-0.555	0.389	0.57394
F 교육청				0.201	0.382	1.222046
G 교육청				0.345	0.284	1.411788
H 교육청				0.077	0.295	1.079884
I 교육청				-0.283	0.273	0.753568
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				(dropped)		1
L 교육청				-1.311***	0.348	0.269459
M 교육청				-0.680*	0.388	0.50666
N 교육청				0.528	0.384	1.696186
O 교육청				-2.950***	0.800	0.052361
P 교육청				-0.191	0.390	0.826441
Q 교육청				0.714*	0.394	2.041876
_cons	-0.692***	0.179	0.500382	-1.152***	0.424	0.316098
N	9,002			8,800		
Wald chi2	726.710***			1,058.410***		
Pseudo R2	0.1238			0.1846		

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

2) 재정자율성이 중간(보통)수준인 학교군

재정자율성이 중간수준인 학교군에 속할 가능성에 대한 이항 로짓분석 결과가 <표 IV-3>에 제시되어 있다. 개별 시·도를 포함하지 않은 모형 1에서는 중소도시에 비해서 도서벽지, 면지역, 읍지역, 특별·광역시 모두 재정자율성이 중간수준인 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 다음으로 다문화 학생수, 학업 중단 학생수가 많을수록 재정자율성 중간 수준인 학교군에 속할 확률이 낮은 것으로 분석되었다. 초등학교에 비해 고등학교의 경우에는 중간수준인 학교군에 속할 가능성이 낮았으며, 중학교는 중간수준의 학교군에 속할 가능성이 초등학교에 비해 높은 것으로 분석되었다. 다음으로 개별 시·도를 포함한 모형 2의 분석결과에 따르면 다문화 학생수, 학업 중단 학생수의 영향요인이 통계적으로 유의미하지 않게 변화되었으며, 기준 교육청에 비해 다른 모든 시·도교육청이 재정자율성 중간그룹에 속할 확률이 낮은 것으로 분석되었다. 이는 기준교육청의 학교들이 대체로 재정자율성 중간그룹에 속할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서 해당 교육청을 기준터미로 설정한 이유이기도 하다.

<표 IV-3> 재정자율성에 영향 미치는 요인: 재정자율성이 중간 집단

종속변수: 재정자율성 중간	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
학교지역_도서벽지	-0.982***	0.149	0.374447	-1.029***	0.163	0.357413
학교지역_면지역	-0.552***	0.084	0.575727	-0.791***	0.095	0.453435
학교지역_읍지역	-0.364***	0.087	0.694771	-0.371***	0.100	0.689821
학교지역_특별·광역시	-0.652***	0.066	0.521191	-0.715***	0.274	0.489007
2016 GRDP	0.000	0.000	1	-0.000	0.000	1
2016년 연앙인구	-0.000	0.000	1	-0.000	0.000	1
다문화학생수	-0.003*	0.002	0.996744	-0.002	0.002	0.998032
학업중단학생수	-0.012**	0.006	0.987758	-0.008	0.006	0.991939
교장공모제	-0.075	0.065	0.927986	0.069	0.072	1.07171
전문직출신교장	0.041	0.148	1.041786	0.053	0.160	1.054229
교장발령일(2017년 이전)	0.043	0.061	1.043535	-0.003	0.066	0.997121
고등학교	-0.246**	0.101	0.781856	-0.271**	0.115	0.762938

종속변수: 재정자율성 중간	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
중학교	0.136**	0.069	1.14583	0.167**	0.074	1.181409
학생변동률	-0.041	0.133	0.959781	0.036	0.135	1.036853
기간제교사비율	-0.003	0.004	0.996996	0.001	0.004	1.001117
학생수	0.000	0.000	1.000094	0.000	0.000	1.000099
학급수	-0.003	0.003	0.99678	-0.005	0.003	0.995401
B 교육청				-2.900***	0.189	0.055012
C 교육청				-2.224***	0.329	0.108125
D 교육청				-2.653***	0.320	0.070427
E 교육청				-2.268***	0.322	0.103532
F 교육청				-3.541***	0.333	0.028996
G 교육청				-2.195***	0.208	0.111387
H 교육청				-2.042***	0.213	0.129789
I 교육청				-3.338***	0.219	0.035503
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				-4.486***	0.388	0.011269
L 교육청				-3.030***	0.216	0.048306
M 교육청				-2.980***	0.328	0.05081
N 교육청				-2.132***	0.326	0.118591
O 교육청				-4.525***	0.471	0.010834
P 교육청				-0.618*	0.326	0.539094
Q 교육청				-3.601***	0.349	0.027304
_cons	-0.515***	0.120	0.597329	1.999***	0.350	7.383866
N	9,002			9,002		
Wald chi2	167.010***			1,074.490***		
Pseudo R2	0.0162			0.1286		

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

3) 재정자율성이 낮은 수준인 학교군

다음으로는 재정자율성이 낮은 수준의 학교군에 속할 가능성에 대한 이항 로짓분석 결과가 <표 IV-4>에 제시되어 있다. 학교지역이 면지역일수록 중소도시인 경우보다 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었으며, 특별·광역시인 경우에는 반대로 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학교가 속한 지역의 인구가 많을수록 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 높았다. 다문화 학생수가 많은 학교일수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 교장공모제를 실시한 학교의 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 초등학교에 비해 중학교와 고등학교의 경우에 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 학생변동률이 높을수록 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 확률이 낮은 것으로 분석되었으며, 기간제교사 비율이 높을수록 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 학생수와 학급수가 많을수록 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다.

다음으로 지역별 변수를 추가한 모형 2에서는 일부 변수들의 효과가 달라졌다. 앞에서의 분석들과 마찬가지로 지역별 변수의 추가로 인해 특별·광역시 변수의 영향은 통계적으로 유의미하지 않게 변경되었다. 인구의 경우에도 그 영향이 통계적으로 유의미하지 않게 변화되었다. 반면 학업 중단 학생수는 모형 1에서는 통계적으로 유의미하지 않았으나 모형 2에서는 통계적으로 유의미한 것으로 변경되었다. 학업 중단 학생수가 많을수록 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성은 낮은 것으로 분석되었다. 다음으로 모형 1에서는 초등학교에 비해 고등학교가 재정자율성이 낮은 학교군에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었으나, 모형 2에서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다.

〈표 IV-4〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 재정자율성이 낮은 집단

종속변수: 재정자율성 저	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
학교지역_도서벽지	-0.293	0.210	0.746286	-0.373	0.227	0.688972
학교지역_면지역	-0.562***	0.118	0.570047	-0.274**	0.132	0.760331
학교지역_읍지역	0.048	0.105	1.049667	0.007	0.123	1.007463
학교지역_특별·광역시	0.415***	0.069	1.513705	-0.306	0.226	0.736329
2016 GRDP	0.000	0.000	1	0.000	0.000	1
2016년 연앙인구	0.000***	0.000	1.000001	0.000	0.000	1
다문화학생수	0.014***	0.002	1.01436	0.011***	0.002	1.011346
학업중단학생수	0.009	0.006	1.009471	-0.016**	0.007	0.984551
교장공모제	0.136*	0.077	1.145921	-0.024	0.080	0.976316
전문직출신교장	-0.002	0.159	0.99838	0.058	0.184	1.059194
교장발령일(2017년 이전)	-0.036	0.070	0.96478	-0.083	0.075	0.920484
고등학교	-0.354***	0.117	0.701671	-0.038	0.130	0.962567
중학교	-0.872***	0.118	0.418188	-0.596***	0.121	0.55108
학생변동률	-0.287*	0.162	0.750883	-0.471**	0.188	0.624091
기간제교사비율	-0.012**	0.005	0.987696	-0.049***	0.006	0.951936
학생수	0.000***	0.000	1.000312	0.000***	0.000	1.000258
학급수	0.042***	0.003	1.043396	0.047***	0.004	1.048122
B 교육청				4.125***	0.600	61.87982
C 교육청				1.919***	0.665	6.815632
D 교육청				3.961***	0.638	52.52635
E 교육청				0.573	0.680	1.773625
F 교육청				2.780***	0.645	16.11319
G 교육청				3.275***	0.607	26.43854
H 교육청				3.493***	0.613	32.87148
I 교육청				3.558***	0.605	35.10074
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				5.357***	0.618	212.1121
L 교육청				4.121***	0.605	61.64371

종속변수: 재정자율성 지	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
M 교육청				3.472***	0.646	32.18751
N 교육청				1.805***	0.665	6.079217
O 교육청				4.097***	0.667	60.175
P 교육청				-1.753	1.189	0.173236
Q 교육청				2.005***	0.657	7.425261
_cons	-2.684***	0.144	0.068307	-5.343***	0.667	0.004784
N	9,002			9,002		
Wald chi2	944.690***			1,261.590***		
Pseudo R2	0.1446			0.2594		

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

나. 순위형 로짓분석 결과

다음 <표 IV-5>는 재정자율성을 순위형으로 재코딩하여 종속변수로 구성한 순위 로짓 분석(Ordered Logit Model) 결과이다. 재정자율성이 높은 그룹은 3, 재정자율성이 중간 그룹은 2, 재정자율성이 낮은 그룹은 1로 재코딩하여 순위형 로짓분석을 수행하였다.⁵⁾ 순위형 로짓 분석의 결과 지역별 더미를 포함하지 않은 모형 1의 분석 결과 학교지역이 도서벽지, 면지역에 속할수록 중소도시지역보다 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 읍지역은 통계적으로 유의미하지 않았다. 특별·광역시에 위치한 학교일수록 중소도시지역의 학교에 비해 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮았다. 학교가 위치한 지역의 인구가 많을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮고, 다문화 학생이 많을수록 재정자율성이 높은 학교에 속할 가능성이 낮게 분석되었다. 교장공모제를 실시한 학교가 그렇지 않은 학교보다 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮았다. 초등학교에 비해 고등학교와 중학교가 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높았으며, 학생변동률이 클수록 재정자율성이 높은 학교군에

5) 순위형 로짓분석에서 재정자율성이 불일치하는 학교군은 분석에서 제외되었다. 따라서 표본의 크기가 5,698개로 줄어들었다.

속할 가능성이 높았다. 반면에 학급수와 학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 낮았다.

모형 2에서는 학교가 속한 지역변수를 추가하였다. 앞의 로짓모형에서와 마찬가지로 특별·광역시 변수의 경우 통계적으로 유의미하지 않게 변화였다. 또한 인구, 교장공모제 변수의 영향력도 통계적으로 유의미하지 않게 변화되었다. 반면 학업 중단 학생수 변수는 통계적으로 유의미하게 변화되었으며, 학업중단학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 또한 기간제교사비율 변수도 통계적으로 유의미하게 변화되었는데 기간제교사 비율이 높을수록 재정자율성이 높은 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다.

이상의 결과를 바탕으로 살펴볼 때, 학교의 위치가 면지역이하일수록 재정자율성이 높고, 도시지역의 학교일수록 재정자율성이 낮을 것임을 예측해 볼 수 있다. 이는 학생수와 학급수를 통제한 상황에서의 영향요인이기 때문에 학생수와 학급수를 동일하다고 가정하고, 학교의 위치가 면지역 또는 도서벽지 지역일수록 학교의 재정자율성이 높은 것으로 나타났다.

다문화 학생수는 모든 모형에서 통계적으로 유의미하게 분석되었는데 다문화 학생이 많을수록 재정자율성이 높은 학교일 가능성이 낮았다. 이는 지역과 학생수를 통제한 결과이기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다. 본 연구모형에서는 취약계층을 변수화하여 포함하지 못하였다. 그러나 다문화학생수가 많은 학교일수록 취약계층학생이 많을 것임을 추정할 수 있다. 따라서 다문화학생수는 취약계층 학생수의 대리변수로 생각해 볼 수 있다. 즉, 취약계층학생이 많은 학교일 경우 이들 학생들에 대한 목적사업비가 많아서 상대적으로 자율적인 재정지출이 어려울 것임을 예상해 볼 수 있다.

교장특성 변수는 예상한 것보다 학교의 재정자율성에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 분석되었다. 다만 교장을 공모방식으로 채용한 학교의 경우가 재정자율성이 낮은 것으로 분석되었다. 공모교장은 기본운영비 내에서의 학교개선이 어렵기 때문에 더 많은 목적사업을 확보하려고 노력하기 때문에 상대적으로 재정자율성이 낮은 것으로 분석되었다고 볼 수 있다.

다른 조건들이 일정하다는 전제하에 학생수와 학급수가 많을수록 재정자율성이 낮은 것으로 분석되었다. 상식적으로 생각할 때, 학생수와 학급수가 많으면 규모의 경제효과로 인해서 상대적으로 1인당 재정지출의 절감이 가능해져 재정자율성이 높아질 것으로

생각해볼 수 있으나 실제로는 그렇지 않았다. 그 이유는 학교운영비 배분에 있어 학교당 경비와 학교시설 노후도를 반영한 운영비가 영향을 미쳤을 것으로 보여진다.

〈표 IV-5〉 재정자율성에 영향 미치는 요인: 순위형 로짓분석 (Ordered Logit Model)결과

재정자율성(ologit) 저=1, 중=2, 고=3	model1			model2		
	Coefficient	SE*	Odds ratio	Coefficient	SE*	Odds ratio
학교지역_도서벽지	0.848***	0.164	2.334003	1.094***	0.188	2.985204
학교지역_면지역	0.446***	0.095	1.562302	0.471***	0.099	1.6009
학교지역_읍지역	-0.012	0.103	0.98853	0.116	0.107	1.12337
학교지역_특별·광역시	-0.520***	0.068	0.594805	0.035	0.315	1.035945
2016 GRDP	-0.000	0.000	1	0.000	0.000	1
2016년 연앙인구	-0.000**	0.000	1	-0.000	0.000	1
다문화학생수	-0.019***	0.003	0.981213	-0.013***	0.003	0.987484
학업중단학생수	-0.011	0.008	0.989512	0.017**	0.008	1.017485
교장공모제	-0.134*	0.073	0.874549	0.073	0.075	1.075681
전문직출신교장	-0.101	0.160	0.904165	-0.127	0.181	0.88089
교장발령일(2017년 이전)	0.002	0.067	1.002055	0.018	0.070	1.017963
고등학교	0.534***	0.119	1.706467	0.331**	0.136	1.392118
중학교	0.510***	0.088	1.666107	0.180*	0.094	1.197649
학생변동률	0.219*	0.127	1.245174	0.326**	0.143	1.385581
기간제교사비율	0.003	0.004	1.003156	0.030***	0.005	1.030408
학생수	-0.000***	0.000	0.999764	-0.000**	0.000	0.999808
학급수	-0.054***	0.004	0.947017	-0.061***	0.004	0.941059
B 교육청				-2.471***	0.140	0.084513
C 교육청				0.075	0.337	1.07841
D 교육청				-1.992***	0.334	0.136429
E 교육청				-0.578*	0.335	0.560996
F 교육청				-0.103	0.354	0.902503
G 교육청				-0.705***	0.174	0.494018
H 교육청				-1.008***	0.178	0.364822
I 교육청				-1.484***	0.187	0.226776

재정자율성(ologit) 저=1, 중=2, 고=3	model1			model2		
	Coefficient	SE*	Odds ratio	Coefficient	SE*	Odds ratio
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				-4.951***	0.381	0.007075
L 교육청				-2.590***	0.198	0.074999
M 교육청				-1.856***	0.358	0.156264
N 교육청				-0.036	0.337	0.964554
O 교육청				-4.277***	0.463	0.01389
P 교육청				-0.657**	0.332	0.518255
Q 교육청				0.697*	0.376	2.007515
/cut1	-2.429***	0.145		-3.198***	0.362	
/cut2	-0.006	0.140		-0.341	0.360	
N	5698			5698		
Wald chi2	1328.15***			2285.06***		
Pseudo R2	0.1457			0.2443		

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

*Robust standard error

3 재정자율성이 학교 재정지출에 미치는 영향

재정자율성이 학교의 재정지출에 미치는 영향을 살펴보기 위해 단위학교의 세출 구조 중 정책사업 단위로 첫째, 학생복지/교육격차해소 둘째, 기본적 교육활동 셋째, 선택적 교육활동 넷째, 학교일반운영 다섯째, 학교시설확충 여섯째, 불용액비율 등을 종속변수로 하여 회귀분석을 수행하였다. 각 정책사업 세출 규모는 세출총액대비 비율로 계산하였으며, 불용액비율은 예산현액대비 비율로 계산하여 분석하였다.

또한 앞장에서 세입 및 세출자율성의 수준에 따라 재그룹화된 5개 유형 가운데 세입 및 세출자율성의 수준이 불일치하는 유형-즉 세입자율성은 높으나 세출자율성이 낮은 그룹과 반대로 세입자율성은 낮으나 세출자율성이 높은 그룹-을 포함하여 분석한 모형과 삭제하여 분석한 모형 모두를 분석 결과로 제시하였다.

가. 학생복지/교육격차 해소

우선 학생복지/교육격차해소에 재정자율성의 영향을 살펴보면 <표 IV-6>에서와 같이 기준더미인 재정자율성이 중간인 학교군에 비해 높은 학교군과 낮은 학교군, 불일치학교군 모두 학생복지/교육격차해소에 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 중소도시에 비해서 도서벽지, 면지역은 학생복지/교육격차해소에 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 지역의 GRDP가 높을수록 학생복지/교육격차해소에 지출하는 비율이 낮았으며, 인구가 많은 지역일수록 학생복지/교육격차해소에 지출하는 비율이 높은 것으로 분석되었다.

교장을 공모하는 학교의 경우 학생복지/교육격차해소에 지출하는 비율이 낮은 것으로 분석되었으며, 교장의 발령일이 2017년 이전인 경우가 2017년 이후 발령인 경우에 비해 학생복지/교육격차해소에 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 즉 교장이 당해 연도의 예산 계획 수립에 참여한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 학생복지/교육격차해소의 지출에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석된다.

초등학교에 비해서 고등학교와 중학교의 학생복지/교육격차해소 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 학생변동률이 높을수록, 기간제교사비율이 높을수록 학생복지/교육격차해소에 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 또한 학생수와 학급수가 많을수록 학생복지/교육격차해소에 더 많은 지출비율을 보이고 있었다.

나. 기본적 교육활동

세출총액 대비 기본적 교육활동비율을 종속변수로 구성한 모형의 분석결과 재정자율성이 중간집단인 학교군보다 낮은 집단의 학교군이 기본적교육활동 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 반면에 재정자율성이 높은 집단인 학교들은 보통수준인 학교들과 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 재정자율성의 세입·세출 불일치 학교군의 경우에도 재정자율성이 중간인 집단에 비해 기본적교육활동 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 학교의 소재지역이 중소도시인 경우에 비해 면과 읍지역에 속할수록 기본적 교육활동비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다.

또한 학교가 속한 지역의 인구가 많고 다문화 학생수가 많을수록 기본적 교육활동비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 학업 중단 학생수가 많을수록 기본적 교육활동비지

출 비율이 높은 것으로 분석되었다. 교장의 특성은 기본적 교육활동비 지출비율에 유의미한 영향이 없는 것으로 분석되었다. 초등학교에 비해 고등학교의 경우 기본적 교육활동비 지출 비율이 낮은 것으로 분석되었으며, 중학교는 높은 것으로 분석되었다. 다음으로 학생변동률이 높을수록 기본적 교육활동비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 또 학생수가 많을수록 기본적 교육활동비 지출비율이 높은 것으로 분석되었으나 통계적 유의성은 높지 않았다.

다. 선택적 교육활동

다음으로 선택적 교육활동비 지출비율에 미치는 요인을 살펴본 모형의 분석결과를 <표 IV-6>을 통해 살펴보면, 재정자율성이 중간인 학교군에 비해 높은 학교군, 낮은 학교군, 불일치 학교군 모두 선택적 교육활동비 지출 비율이 낮은 것으로 분석되었다. 학교가 위치한 지역이 중소도시에 비해 도서벽지, 면지역, 읍지역, 특별·광역시에 위치한 경우 모두 선택적 교육활동비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 지역의 GRDP가 높을수록 선택적 교육활동비 지출비율이 높은 것으로 분석되었으며, 인구수가 많을수록 선택적 교육활동비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 다문화 학생수가 많을수록, 학업 중단 학생수가 많을수록 선택적 교육활동비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다.

초등학교에 비해 고등학교와 중학교의 경우가 선택적 교육활동비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었으며, 기간제교사 비율이 높을수록 선택적 교육활동비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 또 학급수가 많을수록 선택적 교육활동비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다.

<표 IV-6> 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 1

	학생복지/교육격차해소		기본적교육활동		선택적교육활동	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
자율성유형_고	-1.508***	0.277	-0.252	0.164	-1.070***	0.179
자율성유형_저	-2.415***	0.255	-1.074***	0.151	-0.446***	0.165
자율성유형_불일치	-1.839***	0.215	-0.768***	0.128	-0.583***	0.139
학교지역_도서벽지	-4.050***	0.468	0.202	0.278	-1.197***	0.303

	학생복지/교육격차해소		기본적교육활동		선택적교육활동	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
학교지역_면지역	-3.439***	0.291	0.296*	0.173	-1.026***	0.188
학교지역_읍지역	0.305	0.301	0.534***	0.179	-0.737***	0.194
학교지역_특별·광역시	-0.716	0.691	0.510	0.411	-1.653***	0.447
2016 GRDP	-0.000***	0.000	0.000	0.000	0.000***	0.000
2016년 연앙인구	0.000***	0.000	-0.000***	0.000	-0.000**	0.000
다문화학생수	0.001	0.006	-0.010***	0.004	0.009**	0.004
학업중단학생수	-0.006	0.020	0.021*	0.012	0.027**	0.013
교장공모제	-0.615***	0.214	0.204	0.127	0.129	0.138
전문직출신교장	-0.344	0.494	-0.034	0.293	-0.094	0.319
교장발령일(2017년 이전)	0.474**	0.201	-0.162	0.119	0.050	0.130
고등학교	7.681***	0.324	-1.593***	0.193	-8.143***	0.210
중학교	3.180***	0.235	0.341**	0.140	-8.021***	0.152
학생변동률	2.390***	0.397	-0.517**	0.236	0.024	0.257
기간제교사비율	0.123***	0.013	0.007	0.008	-0.102***	0.008
학생수	0.002***	0.000	0.000*	0.000	-0.000	0.000
학급수	0.391***	0.010	0.002	0.006	0.059***	0.006
B 교육청	-5.385***	0.583	0.906***	0.346	-0.341	0.377
C 교육청	-9.070***	0.902	8.363***	0.536	-1.961***	0.583
D 교육청	-15.671***	0.874	-0.574	0.519	-2.483***	0.565
E 교육청	-2.253**	0.886	2.066***	0.526	-2.181***	0.572
F 교육청	-7.013***	0.892	2.131***	0.530	-4.932***	0.577
G 교육청	-4.804***	0.668	2.447***	0.397	1.418***	0.432
H 교육청	-1.525**	0.706	2.904***	0.419	1.309***	0.456
I 교육청	-1.879***	0.626	1.748***	0.372	2.392***	0.405
J 교육청	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
K 교육청	-4.199***	0.773	4.370***	0.459	3.518***	0.500
L 교육청	-2.363***	0.642	2.627***	0.381	-0.396	0.415
M 교육청	-10.222***	0.890	4.614***	0.529	2.221***	0.575
N 교육청	-6.413***	0.899	5.898***	0.534	-1.579***	0.581
O 교육청	-2.581**	1.043	3.191***	0.620	-2.867***	0.674

	학생복지/교육격차해소		기본적교육활동		선택적교육활동	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
P 교육청	-6.562***	0.891	7.273***	0.529	-3.160***	0.576
Q 교육청	1.567*	0.927	1.780***	0.550	-0.732	0.599
_cons	35.454***	0.950	12.111***	0.564	18.672***	0.614
Adj R-squared	0.5547		0.3195		0.5016	
Number of obs	9,002		9,002		9,002	
F-value	321.380***		121.750***		259.850***	

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

라. 학교일반운영

학교일반운영비 지출비율에 대하여 단위학교의 재정자율성이 미치는 영향을 <표 IV -7>을 통해 살펴보면, 기준더미인 재정자율성이 중간인 학교군에 비해 높은 학교군은 학교일반운영비 지출비율이 높은 반면, 낮은 학교군은 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 불일치 학교군의 경우에는 지출비율이 높은 것으로 분석되었다.

학교 소재지의 규모에 따른 영향을 살펴보면 중소도시에 비해 도서벽지, 면지역, 특별·광역시 지역은 학교일반운영비 지출비율이 높은 것으로 분석되었으며, 인구가 많은 지역일수록 학교일반운영비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 또한 다문화 학생수가 많을수록 학교일반운영비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다.

교장 특성의 영향을 살펴보면 교장공모제를 시행한 학교의 경우 학교일반운영비지출비율이 낮은 것으로 분석되었으며, 전문직 출신의 교장일수록 그렇지 않은 경우에 비해 학교일반운영에 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 교장의 발령일이 2017년 이전인 경우가 2017년 이후 발령인 경우에 비해 학교일반운영에 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다. 초등학교에 비해 고등학교와 중학교의 학교일반운영비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 학생변동률이 높을수록, 기간제교사비율이 높을수록, 학생수와 학급수가 많을수록 학교일반운영비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다.

마. 학교시설확충

학교시설확충비 지출비율에 대한 단위학교 재정자율성의 영향을 살펴보면, 기준더미인 재정자율성이 중간인 학교군에 비해 높은 학교군, 낮은 학교군, 불일치 학교군 모두 학교시설확충비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 또한 다문화 학생수가 많을수록 학교시설확충비 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 반면, 학업 중단 학생수가 많을수록 학교시설확충비 지출비율이 낮은 것으로 분석되었다.

교장의 특성에 따른 영향을 살펴보면 전문직 출신의 교장일수록 그렇지 않은 경우에 비해 학교시설확충비에 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 초등학교에 비해서 고등학교와 중학교의 학교시설확충비에 지출비율이 높은 것으로 분석되었다. 또한 학생변동률이 높을수록, 학급수가 많을수록 학교시설확충비에 더 낮은 지출비율을 보이고 있었다.

바. 불용액 비율

예산현액 대비 불용액 비율에 대한 단위학교의 재정자율성 영향을 살펴보면, 기준더미인 재정자율성이 중간인 학교군보다 재정자율성이 높은 학교군의 경우에 불용액 비율이 높은 것으로 분석되었다. 다만 재정자율성이 낮은 학교군은 회귀계수는 음의 방향이지만 통계적으로 유의미하지는 않았다. 다음으로 불일치 집단은 중간집단에 비해 불용액 비율이 높은 것으로 분석되었다.

학교지역이 중소도시 지역보다 도서벽지, 면지역일수록 불용액비율이 높은 것으로 분석되었다. 학교가 속한 지역의 GRDP 수준이 높을수록 불용액 비율이 높았으나 통계적 유의도는 낮았다. 교장공모제를 실시하고 있는 학교가 그렇지 않은 학교보다 불용액 비율이 낮은 것으로 분석되었다. 초등학교에 비해 고등학교의 경우가 불용액비율이 높은 것으로 분석되었다. 비정규직비율이 높을수록 불용액 비율이 낮았으며, 학생수 및 학급수가 많을수록 불용액 비율이 낮은 것으로 분석되었다.

〈표 IV-7〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 2

	학교일반운영		학교시설확충		불용액비율	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
자율성유형_고	1.638***	0.168	0.889***	0.276	0.391***	0.081
자율성유형_저	-1.155***	0.155	4.596***	0.254	-0.021	0.075
자율성유형_불일치	0.563***	0.131	1.989***	0.214	0.124**	0.063
학교지역_도서벽지	3.973***	0.285	0.252	0.467	0.535***	0.137
학교지역_면지역	2.077***	0.177	0.267	0.290	0.331***	0.085
학교지역_읍지역	0.094	0.183	-0.398	0.300	-0.016	0.088
학교지역_특별·광역시	1.214***	0.421	-0.523	0.689	0.090	0.203
2016 GRDP	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000*	0.000
2016년 연앙인구	0.000**	0.000	0.000	0.000	-0.000	0.000
다문화학생수	-0.023***	0.004	0.027***	0.006	-0.000	0.002
학업중단학생수	0.017	0.012	-0.078***	0.020	0.005	0.006
교장공모제	-0.495***	0.130	-0.070	0.213	-0.192***	0.063
전문직출신교장	-0.663**	0.301	0.882*	0.492	-0.035	0.145
교장발령일(2017년 이전)	-0.388***	0.122	-0.181	0.200	0.061	0.059
고등학교	1.096***	0.197	0.654**	0.323	0.334***	0.095
중학교	2.107***	0.143	0.713***	0.234	0.035	0.069
학생변동률	-1.083***	0.242	-2.048***	0.396	0.003	0.116
기간제교사비율	-0.021***	0.008	0.000	0.013	-0.007*	0.004
학생수	-0.001***	0.000	0.000	0.000	-0.000***	0.000
학급수	-0.206***	0.006	-0.067***	0.010	-0.028***	0.003
B 교육청	-0.533	0.355	-0.342	0.581	0.940***	0.171
C 교육청	1.840***	0.549	0.204	0.899	2.158***	0.265
D 교육청	1.532***	0.532	7.632***	0.871	0.831***	0.256
E 교육청	-2.016***	0.539	-0.388	0.883	0.313	0.260
F 교육청	-1.091**	0.543	3.280***	0.889	2.491***	0.262
G 교육청	-1.243***	0.407	-1.190*	0.666	0.907***	0.196
H 교육청	-2.083***	0.430	-1.186*	0.704	0.761***	0.207
I 교육청	-2.523***	0.381	-1.341**	0.624	2.372***	0.184

	학교일반운영		학교시설확충		불용액비율	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
J 교육청	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
K 교육청	-2.223***	0.471	-2.932***	0.771	-0.350	0.227
L 교육청	-1.850***	0.391	-1.490**	0.640	0.420**	0.188
M 교육청	-1.009*	0.542	-2.740***	0.887	1.001***	0.261
N 교육청	1.805***	0.547	-2.241**	0.896	0.988***	0.264
O 교육청	-4.140***	0.635	3.161***	1.040	0.515*	0.306
P 교육청	1.629***	0.543	-1.010	0.888	-0.871***	0.261
Q 교육청	-3.295***	0.564	-2.378**	0.924	1.547***	0.272
_cons	19.591***	0.579	1.468	0.947	1.655***	0.279
Adj R-squared	0.4559		0.2481		0.1804	
Number of obs	9,002		9,002		9,002	
F-value	216.490***		85.860***		57.600***	

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

사. 재정자율성이 학교재정지출에 미치는 영향: 불일치 그룹 삭제모형

다음으로 재정자율성이 재정지출에 미치는 영향을 보다 명확하게 해석하기 위하여 재정자율성 변수를 재코딩하여 재정자율성이 높은 경우 3, 중간 그룹 2, 낮은 그룹 1으로 변경하였고, 재정자율성 수준이 불일치하는 유형을 분석에서 제외하였다.

그 결과를 살펴보면 다음의 <표 IV-8>과 같다. 재정자율성이 높을수록 기본적 교육활동비, 학교일반운영, 불용액 비율이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 재정자율성이 높을수록 학교시설확충비율은 낮은 것으로 분석되었다.

이론적 검토의 학교재정실태에서 살펴본 바와 같이 최근 학교재정에서 학생복지/교육격차 해소의 지출비중은 점차 증가되고 있는 반면 기본적 교육활동비의 지출비중은 점차 감소되고 있는 것으로 나타났다. 향후 단위학교의 재정자율성을 높여준다면 기본적 교육활동에 더 많은 지출이 이뤄질 수 있는 반면 학교시설확충에의 지출비율은 낮출 수 있을 것으로 보인다.

〈표 IV-8〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 1
(불일치그룹삭제모형)

	학생복지/교육격차해소		기본적교육활동		선택적교육활동	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
재정자율성	0.087	0.168	0.697***	0.101	-0.003	0.112
학교지역_도서벽지	-4.524***	0.571	-0.227	0.341	-1.735***	0.381
학교지역_면지역	-3.006***	0.359	-0.131	0.215	-1.374***	0.240
학교지역_읍지역	0.525	0.365	0.680***	0.218	-0.777***	0.243
학교지역_특별·광역시	-1.336	0.851	0.772	0.509	-1.524***	0.568
2016 GRDP	-0.000***	0.000	0.000	0.000	0.000***	0.000
2016년 연앙인구	0.000***	0.000	-0.000***	0.000	-0.000	0.000
다문화학생수	-0.004	0.007	-0.012***	0.004	0.007	0.004
학업중단학생수	0.015	0.024	0.025*	0.014	0.035**	0.016
교장공모제	-0.571**	0.265	0.124	0.158	0.362**	0.177
전문직출신교장	-0.007	0.601	0.007	0.359	0.012	0.401
교장발령일(2017년 이전)	0.411*	0.246	-0.103	0.147	0.136	0.164
고등학교	7.466***	0.410	-2.491***	0.245	-7.710***	0.274
중학교	4.918***	0.306	0.103	0.183	-7.788***	0.204
학생변동률	2.473***	0.528	-0.335	0.316	0.354	0.353
기간제교사비율	0.117***	0.016	0.016*	0.010	-0.118***	0.011
학생수	0.001***	0.000	0.000*	0.000	0.000	0.000
학급수	0.367***	0.012	-0.000	0.007	0.056***	0.008
B 교육청	-5.927***	0.624	0.559	0.373	-0.077	0.417
C 교육청	-9.413***	1.039	8.209***	0.621	-2.994***	0.694
D 교육청	-16.542***	1.012	0.013	0.605	-2.707***	0.676
E 교육청	-3.882***	1.048	2.474***	0.626	-2.377***	0.700
F 교육청	-9.774***	1.049	2.029***	0.627	-5.416***	0.700
G 교육청	-5.809***	0.725	2.575***	0.433	1.253***	0.484
H 교육청	-2.301***	0.768	2.633***	0.459	0.779	0.513
I 교육청	-3.071***	0.719	1.527***	0.429	2.670***	0.480
J 교육청	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
K 교육청	-5.085***	0.880	4.094***	0.526	3.511***	0.588

	학생복지/교육격차해소		기본적교육활동		선택적교육활동	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
L 교육청	-4.587***	0.720	3.366***	0.431	-0.330	0.481
M 교육청	-11.124***	1.047	4.640***	0.626	2.109***	0.699
N 교육청	-5.161***	1.037	5.062***	0.620	-2.364***	0.692
O 교육청	-3.769***	1.322	3.018***	0.790	-3.060***	0.883
P 교육청	-7.954***	1.024	7.778***	0.612	-2.936***	0.684
Q 교육청	-0.083	1.099	1.781***	0.657	-1.216*	0.734
_cons	35.781***	1.190	10.376***	0.711	18.352***	0.794
Adj R-squared	0.5441		0.3441		0.4836	
Number of obs	5,698		5,698		5,698	
F-value	207.010***		91.56***		162.68***	

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

〈표 IV-9〉 학교재정자율성이 단위학교 재정지출에 미치는 영향분석 2
(불일치그룹삭제모형)

	학교일반운영		학교시설확충		불용액비율	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
재정자율성	1.790***	0.101	-2.608***	0.174	0.325***	0.048
학교지역_도서벽지	4.269***	0.342	1.485**	0.589	0.479***	0.163
학교지역_면지역	1.805***	0.215	0.926**	0.370	0.251**	0.103
학교지역_읍지역	0.067	0.219	-0.393	0.376	-0.176*	0.104
학교지역_특별·광역시	1.013**	0.510	-0.017	0.878	0.185	0.243
2016 GRDP	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2016년 연앙인구	0.000*	0.000	-0.000	0.000	-0.000	0.000
다문화학생수	-0.020***	0.004	0.030***	0.007	0.001	0.002
학업중단학생수	0.016	0.014	-0.081***	0.025	0.001	0.007
교장공모제	-0.649***	0.159	-0.061	0.273	-0.042	0.076
전문직출신교장	-0.757**	0.361	0.258	0.620	-0.050	0.172
교장발령일(2017년 이전)	-0.315**	0.147	-0.398	0.253	0.120*	0.070
고등학교	0.990***	0.246	1.184***	0.423	0.450***	0.117
중학교	1.670***	0.184	-0.756**	0.316	0.151*	0.087

	학교일반운영		학교시설확충		불용액비율	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
학생변동률	-1.065***	0.317	-2.109***	0.545	-0.155	0.151
기간제교사비율	-0.006	0.010	0.007	0.017	-0.008*	0.005
학생수	-0.001***	0.000	0.001**	0.000	-0.000***	0.000
학급수	-0.173***	0.007	-0.087***	0.013	-0.015***	0.004
B 교육청	-0.241	0.374	-0.451	0.643	1.211***	0.178
C 교육청	1.829***	0.623	1.524	1.071	2.583***	0.297
D 교육청	1.350**	0.607	8.101***	1.044	1.130***	0.289
E 교육청	-1.965***	0.628	0.812	1.081	0.375	0.299
F 교육청	-1.056*	0.629	6.013***	1.081	2.676***	0.300
G 교육청	-1.067**	0.435	0.232	0.748	1.035***	0.207
H 교육청	-1.847***	0.460	-0.031	0.792	0.854***	0.219
I 교육청	-2.514***	0.431	-0.230	0.741	2.413***	0.205
J 교육청	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
K 교육청	-1.391***	0.528	-3.061***	0.908	-0.023	0.252
L 교육청	-0.742*	0.432	-1.208	0.743	0.657***	0.206
M 교육청	0.236	0.628	-1.686	1.080	1.519***	0.299
N 교육청	1.317**	0.622	-0.954	1.069	1.364***	0.296
O 교육청	-3.260***	0.793	4.293***	1.363	2.070***	0.378
P 교육청	2.080***	0.614	-0.931	1.056	-0.580**	0.293
Q 교육청	-3.570***	0.659	-0.011	1.134	1.531***	0.314
_cons	15.140***	0.713	7.610***	1.227	0.502	0.340
Adj R-squared	0.4710		0.2541		0.1896	
Number of obs	5,698		5,698		5,698	
F-value	154.71***		59.82***		41.38***	

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

4 | 단위학교 재정 운영의 자율성 관련 심층면담(FGI)

가. 심층면담 개요

단위학교 재정 운영의 자율성과 교육비 지출 관련 단위학교의 재정운용 현황을 파악하기 위해 학교행정가(교장) 및 행정실무자(단위학교 행정실장)를 대상으로 심층면담(FGI)을 실시하였다. 심층면담은 2019년 10월 14일부터 10월 17일까지 진행되었고, 시지역은 집단면담으로 도지역은 지리적으로 집단면담이 어려워 개별 학교단위 면담으로 진행하였다. 구체적인 심층면담 대상 및 진행현황은 다음 <표 IV-10>과 같다.

<표 IV-10> 학교재정자율성 관련 교육행정가 및 실무자 FGI 진행현황

구분	기간	인터뷰대상
시지역 (8명)	10.14.	○○시 초등학교 교장 1명(GROUP 1) ○○시 중학교 교장 1명(GROUP 2)
	10.15.(오전)	○○시 초등학교 행정실장 1명(GROUP 2) ○○시 중학교 행정실장 1명(GROUP 1)
	10.15.(오후)	○○시 초등학교 교장 1명(GROUP 2) ○○시 중학교 교장 1명(GROUP 1) ○○시 고등학교 교장 2명(GROUP 1, 2 각 1명)
도지역 (18명)	10.16.(오전)	○○도 ○○초등학교(GROUP 1) 교장1명, 행정실장 1명
	10.16.(오전)	○○도 ○○중학교(GROUP 1) 교장1명, 행정실장 1명
	10.16.(오후)	○○도 ○○중학교(GROUP 2) 교장1명, 행정실장 1명
	10.16.(오후)	○○도 ○○고등학교(GROUP 1) 교장1명, 행정실장 1명
	10.17.(오전)	○○도 ○○초등학교(GROUP 1) 교장1명, 행정실장 1명
	10.17.(오전)	○○도 ○○초등학교(GROUP 2) 교장1명, 행정실장 1명
	10.17.(오후)	○○도 ○○중학교(GROUP 2) 교장1명, 행정실장 1명
	10.17.(오후)	○○도 ○○고등학교(GROUP 2) 교장1명, 행정실장 1명
	10.18.(오전)	○○도 ○○초등학교(GROUP 2) 행정실장 1명
	10.18.(오전)	○○도 ○○고등학교(GROUP 2) 행정실장 1명

GROUP 1은 자율성이 높은 유형, GROUP 2는 자율성이 낮은 유형(2017년 결산기준)

심층면담 대상은 III장에서 재정운용의 세입 및 세출부분의 자율성 수준을 토대로 잠재 프로파일 분석을 통해 도출된 자율성 유형 16개 집단을 다시 자율성 수준에 따라 5개 집단으로 분류한 결과를 토대로 학교재정자율성 수준이 높은 그룹과 낮은 그룹에 속한 학교의 교장과 행정실장을 섭외하여 면담하고자하였다. 연구기간과 예산의 한계로 면담 대상이 제한적일 수밖에 없었고, 이러한 이유에서 학교로의 예산이 각 교육청별로 고유의 공식에 따라 배분됨을 고려할 때 동일한 배분 공식에도 불구하고 자율성 수준이 전반적으로 고르게 나타나는 지역을 표집하는 것이 심층면담 목적에 타당하다고 판단하여 시 지역과 도지역 각 1지역씩으로 한정하였다. 자율성 수준을 나눈 5개 집단이 타지역에 비해 상대적으로 고르게 분포된 2개 지역에서 학교급(초, 중, 일반고)과 재정운영 자율성 수준(재정운영의 자율성 이 높은 그룹과 낮은 그룹)을 고려하여 면담대상을 섭외하였다. 다만, 자율성 수준이 높은 집단과 낮은 집단으로 분류한 기준을 2017년 결산정보를 기준으로 하였고, 자율성 수준이 높은 학교와 낮은 학교의 교장 및 행정실장도 인사이동으로 2017년 당시 학교 관계자가 아닌 학교가 대부분이어서 학교 특성 및 담당자에 따라 자율성 수준이 높은 학교와 낮은 학교의 원인 분석에는 한계가 있었다. 이와 같은 이유에서 표집된 학교와 관련된 의견 외에도 교장과 행정실장의 현장 경험을 토대로 한 학교재정운영의 자율성 가치와 실제 운영 현황, 그리고 학교재정운영의 자율성을 높이기 위한 제도 개선 과제를 중심으로 심층면담을 진행하였다. 심층면담 사전 질문지는 [부록 2]와 같다.

나. 면담 주요 결과

학교장 및 행정실장을 대상으로 한 학교재정 자율성 관련 질의면담을 크게 세부분으로 나누어 진행하였다. 학교재정 운영에 있어서의 자율성 가치에 대한 질의와 학교예산편성 및 운영의 실제에 있어서의 자율성에 관한 질의, 마지막으로 학교재정운영의 자율성 증대를 위한 개선 과제에 대해 면담을 진행하였고, 영역별 면담 결과는 다음과 같다.

1) 학교재정 자율성 가치

가) 학교재정운영의 자율성

‘학교회계제도 도입 20년이 흐른 지금에도 학교회계제도 개선의 가장 중요한 개선 과제로 꼽히는 것이 학교재정운영의 자율성을 증대시켜야 한다는 것이다. 단위학교재정 재

정운영에 있어서 자율적이라고 하는 모습은 어떠한 것이라고 생각하시는지?’에 대한 질의에 대부분의 교장과 행정실장들은 학교재정 운용의 자율성을 ‘학교 스스로 예산을 편성·운용하는 것’으로 인지하고 있었다. 심층 면담 내용을 종합하여 보면, 학교현장에서는 학교재정 운용의 자율성을 확보, 편성, 집행의 측면으로 구분지어 이해하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 확보의 자율성은 목적사업비와 기본운영비의 비율로 보고 있으며, 최근 기본운영비의 확대, 목적사업의 기본운영비 전환, 목적사업비도 학교 재량 편성이 가능하도록 하는 등 재원 확보의 자율성은 많은 부분 신장된 것으로 보고 있다. 둘째, 예산 편성의 자율성은 교사가 교수학습을 위해 요구하는 사업비의 충분 가능성으로 보고 있으며, 예산 편성의 자율성에 대한 인식은 학교의 특성과 여건에 따라 다르게 인식하고 있는 것으로 보인다. 학교내 예산요구반영에 대한 측면에서 학교교육의 질적 제고를 위해서 학교내 구성원의 의견수렴 및 요구조사, 조정과정을 통해 자율적 운영을 꾀하려 노력하고, 변화하고 있지만 이를 뒷받침 해줄 재량 편성 재원에 대한 인식은 학교간에 차이가 있다. 예산이 풍족한 학교, 즉 인건비 또는 공공요금 등 미리 편성해야 하는 경직성 경상경비를 제외한 재원으로 충분히 교수학습활동비를 편성 할 수 있는 학교에서는 예산 편성의 자율성에 대한 인식이 높은 반면, 예산이 부족한 학교(대부분 유지보수 수요에 비하여 적게 교부받았다고 생각하는 학교)의 경우 자율성을 발휘하여 예산을 편성할 수 있는 여지가 없다고 답하였다.

“학교에서 예산 편성의 자율권은 충분한 재원이 있을 때 의미가 있다. 충분한 재원이 없을 경우 예산은 전년 예산을 답습할 수밖에 없다. 지금 재정운영의 자율성을 주었다고 하는데 사실 1,000원 주고 사고 싶은 것 다 사라고 하는 것과 다름이 없다”○○고등학교 교장

“과거에 비해 학교 재정운영의 자율성을 확보하였다. 다만 돈이 부족할 뿐이다. 학교특성에 맞는 필요한 사업을 교장이 기본운영비로 추진하기에 불가능하다.”○○중학교 행정실장

“교사들의 경우 어떤 학교에서는 충분한 예산이 있어 원하는 것을 예산에 반영할 수 있지만 다른 학교에서는 편성된 예산을 집행하기만 한다면 오히려 혼란과 갈등만 갖게 된다”○○중학교 교장

셋째, 예산 집행의 자율성과 관련해서는 공통적으로 학교 자체 재원 사업과 목적사업 간 칸막이로 집행의 불편함을 호소하고 있다. 즉, 교육청의 기본경비 확대 노력에 의하여 예산 확보의 자율성과 편성의 자율성은 신장되고 있으나 집행의 자율성은 아직도 개선의 여지가 있다는 의견이 공통적이었다. 예를 들면, 집행과 관련된 다양한 지침들의

불일치성, 본예산 편성 사업과 추경을 통해 반영한 목적사업간 중복 문제, 목적사업비 우선 집행에 따른 본예산 편성 사업의 불용에 따른 추가 사업 계획 수립 및 연도말 잔액 사용을 위한 집행 관행 등은 학교에서의 집행을 어렵게 하는 요소들 중의 하나이다. 학교 특성을 고려한 학교의 재량적 운영을 방해하는 대표적인 것이 교육청(교육지원청)의 학교예산편성지침 및 규정과 이를 기초로 한 교육청 감사를 꼽았다. 이러한 관행이 학교재정 운영의 자율성을 침해하고 있어 완화 조치가 필요하다고 보고 있다.

교장이 보는 재정자율성은 보다 적극적이었다. 학교 특성, 교장의 의지에 따라서 해야 하는 사업들이 있으며, 이를 위해 기본 학교 재량으로 할 수 있는 재원이 확대되어야 함을 주장하고 있다. 학교 교육과정 및 학생의 교육적 성과를 위해 예산을 집행할 수 있어야 한다고 하고 있다. 교장들은 과거에 비해 상대적으로 자율성이 확대된 것은 사실이나 여전히 교육의 질적 변화를 가져올 정도로 유의미하게 확대된 것은 아니라고 하였다. 학교 시설이 낙후되었다면, 그리고 그 시설 개선이 학생의 교육적 성과에 직결될 것이라는 판단이 서면 이에 대한 투자는 정당화될 수 있어야 한다는 의미이다. 학교회계를 학교장 책임 하에 자율적으로 편성·집행하게 된다면, 학교의 특성에 맞는 예산을 사용할 수 있을 것이며, 이는 학생들의 수요에 맞는 적절한 지원과 창의적인 교육활동으로 이어질 것이라고 보고 있다.

“기본운영비는 반드시 확대되어야 한다. 교육과정이 바뀌면서 교구, 콘텐츠가 변경되어야 하는데 이런 부분을 지원하기에는 현재 역부족이다. 교장의 의지가 있어도 돈이 없어서 생각만 하고 실행에 옮기지 못하고 있다”○○초등학교 교장

나) 학교재정운영의 자율성과 교육성과

단위학교에 자율성을 주어야 하는 이유는 자율성이 있는 학교가 그렇지 않은 학교보다 교육적 성과가 더 높을 것이라는 의견이 많기 때문이다. 학교 재정 운용의 자율성이 높다면 교육성과를 높이는 데 기여할 수 있는가에 대한 질문에 그렇게 긍정적이지도 부정적이지도 않았다. 교장의 경우 보다 긍정적인 효과가 있다고 답한 반면, 행정실장의 경우 교장보다는 중립적인 것으로 보인다. 이러한 직급별 차이는 학교 재정 운용에 있어 교사들의 참여에 기인한 듯 보인다. 교장의 경우 재정 운용에 있어서 재량 재원 규모가 크면 학교에서 구성원들간의 논의와 협의를 거치는 과정에서 학교의 책임이 생겨 보다 긍정적

인 효과를 발휘할 수 있다고 보는 편인 반면, 행정실장의 경우 본예산 편성 과정에서 예산의 요구 수준이 전년을 답습하는 모습을 보고 있기 때문으로 보인다. 단순히 재량 재원의 규모가 문제가 아니라 학교 구성원들간의 예산에 대한 참여 과정, 그 과정을 지원하는 학교 문화, 교장의 역량이 결합될 때 학교 재정 운용의 자율성이 학교 성과로 이어질 수 있을 것이다.

“예산운용 쪽에서는 선생님들이 하고 싶어 하는 것을 지원해야 한다고 생각합니다. 터무니없는 지원을 요구하는 경우는 거의 없으니까 경험상 본인이 계획을 세우고 집행하는 사업에 애정이 많고 효과도 높았다” ○○중학교 교장

재정 운용 자율성과 학교 성과를 현재 수준에서 직결하기에는 아직 시간이 필요할 것으로 보인다. 2015 개정 교육과정의 전면 시행으로 학교 교육과정이 보다 자율화된 상황에서 학교가 개정된 교육과정에서 요구하고 있는 다양한 활동들을 계획하고 시행하는 과정에서 학교 재정이 필요한 부분을 인식하고 이를 위해 학교 교육과정 운영계획과 예산 편성에 교사들이 적극적으로 참여하게 된다면, 학교의 교육적 성과는 신장될 수 있을 것이다. 따라서 교사들의 교육과정 재구성과 예산 연계 경험이 축적될 수 있도록 이를 격려하는 학교 문화가 필수적이어야 한다. 학교의 재정 투자 방향에 대한 교사의 참여, 교육 활동에 따른 예산 투입 여부에 대한 교사의 선택경험이 누적될 때 까지 발생하는 재정의 비효율성 등은 일정부분 감수해야 하며, 이를 줄이기 위한 다양한 연수가 실시되어야 할 것이다. 교육과정 등의 연수에 학교회계에 대한 연수가 일정부분 포함되어야 할 것이다.

2) 학교예산편성 및 운영 실제 있어서의 자율성

가) 학교재정지원의 충분성

학교재정 운영에 있어 자율성을 발휘할 수 있기에 재정지원이 충분한가에 대한 질문에 대해 면담자 대부분이 학교에 재정이 충분하다는 것은 어느 정도 동의하나 실제 운영에 있어서 학교가 하고 싶고 필요한 부분에 대해 재량적으로 운영할 수 있는 재정은 턱없이 부족하다는 것이 공통적 의견이었다. 또 시·도교육청의 학교재정지원 방식과도 관련이 있는 것으로 보인다. ○○시의 경우 상대적으로 대규모학교 재원이 충분하다고 인식하는 반면 ○○도의 경우 소규모학교는 교당경비의 영향으로 재원의 여유가 있으나, 상대적으

로 대규모 학교는 부족함을 느끼고 있었다. 이와 같은 문제는 학교회계에서 기본운영비보다 목적사업비 비중이 높기 때문이기도 하고, 기본운영비 속에 학교가 어찌할 수 없는 교육공무직 인건비 일부가 포함되어 있거나, 학교노후도가 고려되었다고는 하나 현실적이지 않은 개별경상운영비 등이 포함되어 있어 이에 따른 운영비 잠식 효과가 재정운영의 자율성을 침해하고 있다고 인식하고 있었다. 많은 학교에서는 학교시설 유지보수비 및 공공요금 등을 우선 편성함에 따라 재원이 부족하여 교육활동 지원을 위하여 충분한 재원을 편성하지 못하고 있다고 하였다.

“소규모 학교이다 보니 예산 부분이 부족하지는 않습니다. 교수학습부분에 교사들의 요구를 충분히 반영하여 지원하고 있습니다.” ○○초등학교 교장

“교육공무직, 교과서비 등 학교상황에 따라 조정가능한 비용이 아닌 사업들은 교육청에서 관리 집행하여 학교의 자율성을 높여야 한다” ○○중학교 행정실장

“기본운영비속에 시설유지보수비가 포함되어 있다. 많은 학교들이 노후화되어 급작스럽게 소요되는 시설수선비용이 만만치 않다. 시설공사부분은 학교에 줄 것이 아니라 교육청에서 다 해줬으면 좋겠다. 예로 학교 담장이 무너졌을 때 교육청에 신청하면 시설팀에서 와서 처리해 줬으면 한다. 학교에서는 학교의 인력과 재원을 투입하지 않고 교육에 집중할 수 있었으면 한다” ○○중학교 교장

“소소하게 수선해야 하는 부분은 예산이 없으니까 우선순위에서 밀려 내년으로 미루기도 하죠” ○○중학교 행정실장

나) 교장의 경력과 공모방식에 따른 예산운영의 차이

학교장의 경력과 공모방식이 학교재정운영에 있어서 차별성이 나타나는가에 대한 질의에 있어서는 교장의 공모방식이나 경력에 따라 다르다는 의견과 이보다는 교장의 개인적 특성이나 리더십, 학교문화 등이 더 큰 영향을 미친다는 의견으로 나뉘었다.

일부 면담에 참여한 교장과 행정실장들은 ‘학교장의 경력과 재정운영에 있어서 자율성 및 재량권 활용 능력이 상대적으로 반비례한다’는 의견을 주었다. 이 같은 상황에 대한 이유는 재량적 재정운영의 한계와 목적사업비의 과다로 교사의 업무피로도가 높아 교사의 협력을 구하기 어렵고 교장의 교육경영철학을 반영한 예산운영의 어려움과 좌절의 누적으로 8년으로 제한된 교장 임기를 고려하였을 때 초기의 의욕이 연차가 쌓이면서 소극적으로 변할 수밖에 없다는 것이다.

“예전에는 학교장의 경영철학, 마인드에 따라 학교의 모습이 다를 것이라고 생각했고, 저도 그렇게 꿈꿔왔지만, 현재 학교모습은 학교장의 철학을 구현할 여지가 없습니다. 아마 다른 교장선생님이 오셔도 크게 달라지지 않을 것이라고 생각합니다. 단위학교 책임경영이라해서 학교장이 모든 것을 책임지만 권한이 그렇게 있지 않습니다. ... 목적사업비가 너무 많기 때문입니다. 더구나 목적사업을 더 많이 가져가는 학교와 그렇지 않은 학교의 편차를 유발시키고, 목적사업비 지원은 지속가능성을 담보할 수 없기 때문에 특정시점의 어떤 학교는 돈이 넘쳐나고 그렇지 못한 학교는 학생·학부모에게 무능한 교장으로 보여지기도 합니다.” ○○중학교 교장

물론 교장의 경력이 노련한 운영에 도움이 되기도 하고, 공모교장은 학교경영계획을 수립하고 이를 통해 교장이 되었기 때문에 자신의 계획을 추진하기 위한 다양한 공모사업 및 예산을 확보하는데 더 의욕적일 수밖에 없기 때문에 목적사업비 비중이 높다는 것이다. 실제 앞의 분석에서 공모교장이 재정운영의 자율성에 부정영향을 준다는 것은 기본운영비 내에서의 학교개선에 한계가 있기 때문에 목적성 사업을 더 많이 확보하면서 발생한 결과로 해석할 수 있다.

다) 학교재정운영의 자율성과 목적사업비

예산편성 및 집행에 있어서 자율성에 목적사업비가 미치는 영향에 대한 질의에 대해 면담자 모두가 목적사업비가 예산편성의 자율성에 부정적 영향을 미치는 것은 사실이라고 답하였다. 대부분 차년도 학교회계 본예산 편성시기(12월)에는 교육청에서 단위학교로 학교기본운영비를 교부액(규모)만을 알려주기 때문에 학교회계 절반가까이, 어떤 학교는 절반이상을 차지하고 있는 목적사업비는 차년도 학기가 시작된 후 학기 중간에 수시로 교부되면서 본예산에 반영하지 못하고, 3월에 확정하는 학교기본계획에도 반영하지 못하는 경향이 있어 학교자율경영에 심각한 문제를 초래하고 있다고 하였다. 본예산 계획에서 학교구성원의 차년도 사업계획과 함께 예산요구를 받고 이를 조정하는데 이 과정 이후에 오는 목적사업비는 사업담당자 배정에서부터 이미 추가적인 업무로 인식하여 학교 내 갈등 요인이 되고 있고, 이미 세운 본예산과의 중복투자 등의 문제로 본예산을 수정반영하는 행정력 낭비도 적지 않게 발생하고 있다는 것이다.

이러한 재정운영의 자율성에 부정적 영향을 미치고 있다고 평가하면서도 기본운영비의 부족분을 충당하기 위한 대체 수단으로 불가피하게 목적사업비를 신청하여 교부받고 있다.

“세입에서 목적사업비, 교육경비보조금, 학부모부담수입의 경우 편성의 자율성이 없는 편이며, 기본운영비의 경우 그 규모가 작기 때문에 자율성을 발휘하기에는 한계가 있다. 즉 세입 성격과 자율성이 있다고 하더라도 공공요금 등 경직성 비용 비중이 높은 경우 ‘말’뿐인 자율성에 그치게 된다.” ○○초등학교 교장

“학교에서 기본적 교육활동과 관련된 목적사업비, 예를 들어 자유학기제 운영 사업은 다른 목적사업에 비해 학교기본운영비 성격의 예산에 탄력적 편성이 가능하다. 자율성은 기본운영비 보다 낮지만 기본운영비에서 편성한 것과 목적사업비로 편성한 것을 잘 조정한다면 부족한 기본운영비를 충당하는 기능을 하게 된다. 학교에서 목적사업에 대한 불만이 있음에도 불구하고 목적사업을 하고자 하는 이유는 부족한 기본운영비를 보충하기 위해 어쩔 수 없는 선택이다.” ○○중학교 교장

라) 예산편성 및 운영과정에서의 교직원 참여

예산편성 및 운영 과정에서의 교직원 참여 필요도 및 어느 과정에 참여가 필요한가에 대한 질의에 대해 학교는 학교장의 책임 아래 학교 및 학생의 특성에 맞는 교육과정을 설계하고 이를 운영하기 위한 예산을 편성할 수 있어야 한다. 교육과정을 설계하고 운영하는 주체는 교사이며, 교사들이 학교 예산 과정에 참여하는 것은 본예산 편성 시 학교 교육과정 운영계획을 실천할 수 있는 재정계획서로서의 학교예산 편성에 참여하고 주체적으로 예산을 운용하는 것을 의미한다. 교사의 참여가 현재와 같이 본예산 편성과정에서 예산요구를 하는 데에서 그치지 않고 예산 집행과정 역시 업무의 연장선이라는 것에 대한 이해를 높이고 참여를 유도할 필요가 있다고 하였다. 실제 목적사업 운영에서 이와 같이 답변한 이유를 찾을 수 있었다. 학교단위에서 이루어지고 있는 목적사업의 경우, 어떠한 목적사업은 교사 스스로 필요에 의해 신청하고 교부받은 사업이 있는 반면 교장 또는 교육청(교육지원청)에서의 일방적 확보 또는 교부받은 사업이 존재한다. 이 두 가지 유형은 추진과정에서의 적극성과 효과는 매우 큰 차이를 보이고 있다는 것이다. 사업설계 및 예산 편성과정에서 교원의 적극적 참여는 학교교육의 질 개선에도 매우 유의미한 결과를 낳게 될 것이며 이를 위해서는 학교재정에 대한 교사연수가 필요하다고 보고 있다. 대부분 교사를 대상으로 한 학교회계(재정) 연수가 교육과정운영을 위한 예산 활용에 초점을 두기보다 형식적으로 에듀파인시스템 활용 교육에 초점을 두고 진행되다보니 교사의 입장에서는 매우 불필요한 연수로 인지하고 있다는 것이다.

“교사 대상 재정연수는 교수학습에 필요한 예산요구 방법 및 절차, 교수학습활동에 활용가능한 재정활용법 등 실질적 교육을 시켜줘야 하는데 대부분 에듀파인 업무계획과 연계한 시스템 활용 교육을 시행하다보니 이걸 교사는 또 다른 업무로 생각하게 되는거죠” ○○중학교 행정실장

교장들은 예산 편성 시 교사들이 적극적으로 참여한다고 하지만, 실제 예산 편성 과정에서 예산의 증액 사례는 극히 일부분이라는 엇갈린 대답을 한다. 이러한 것은 당위와 실제의 괴리에서 오는 것일 수도 있다. 그렇게 해야 함에도 불구하고 잘 이루어지지 않음을 나타낸다고 볼 수 있다. 이러한 원인을 교사의 의욕부족에서 찾는 것은 부적절하다. 교사 스스로 사업계획을 수립할 예산이 부족한 상황에서 교사의 참여는 제한될 수밖에 없다. 또한 열심히 계획을 수립했다 하더라도 학기 중 목적사업이 내려오는 경우 계획을 변경해야 하는 경험을 한 교사들이 본예산 편성에 적극적으로 참여하라고 하는 것도 모순이다. 교사의 적극적 참여는 교수학습활동에 편성할 수 있는 기본운영비의 충분한 확보와 이 추가된 재원을 잘 사용하기 위한 교사들의 전문적 노력이 연결될 때 가능해질 것이며, 이는 시간과 교사의 경험이 필요할 것이다.

“교사의 예산요구는 행정실을 통해 학교회계 본예산 수립과정에서 예산요구서를 받고 이를 수합하여 예산조정회의를 거치는 것이 일반적이다. 실제 상한선을 주지 않더라도 대부분의 교사는 전년 수준 맞춰서 예산을 요구하여 크게 문제가 되지 않는다. ... 전년과 다르게 적극적으로 예산으로 요구하는 교사는 열 명 중 한두 명 정도이다.” ○○초등학교 행정실장

“대부분의 교사는 예산요구를 과하게 하지는 않는다. 학교예산의 여력이 있다면 교사의 요구를 받아주려 노력하고 있다.” ○○초등학교 교장

마) 학교기본운영비와 목적사업비 비중

학교기본운영비와 목적사업비 비중의 적정성에 대한 질의에 대해서 모든 면담자가 현재 운영 방식은 학교재정운영이 자율성 측면에서 문제가 있으며 이를 개선할 필요가 있다고 하였다. 연간 단위학교에서 평균적으로 수행되는 목적사업 수가 70여개 가까이 이루어지고 있다고 한다. 목적사업 수가 너무 많을 뿐 아니라 기본운영비보다도 많은 목적사업비 규모가 효율적 재정운영을 방해하고 있다고 보고 있다. 목적사업비의 경우에는 집행 잔액이 10만원을 초과할 경우 반납하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 연도말 집행 잔액 소진을 위한 억지 집행도 적지 않고, 목적 외 사용을 금하고 있기 때문에 유사

사업일지라도 지출할 수 없거나 사업내 지출 항목간 목을 변경하여 집행할 수 없어 그 사업목적에도 부합하고 사업예산도 남았으나 집행하지 못하고 반납하는 경우도 적지 않게 발생한다는 것이다. 또, 목적사업비 비중이 높다는 것은 그만큼 기본운영비가 부족하게 교부되고 있다는 의미이기도 하다는 것이다. 학교당, 학급당, 학생당으로 교부되는 기본운영비로는 학교운영을 위한 공통운영비와 소규모 시설유지보수 비용을 충당하기도 빠듯하다는 것이다. 실제 기본적 교육활동지원을 위해 본예산 수립 시 교사의 예산요구를 받고 이를 반영하여 예산을 수립한다고는 하나, 예산의 한계로 교사의 요구를 충분히 반영해주지도 못하고 교사들에게도 예산요구서 제출 전 사전 가용 예산규모를 알려주기 때문에 대부분의 교사들이 전년 예산에 준하여 예산을 요구하고 있다는 것이다. 전년에 준한 예산은 매우 미미한 수준이기 때문에 교사들이 새로운 교수학습방법의 변화를 꾀하는 창의적 활동계획을 애초에 차단하고 있다고 보고 있다. 교육환경 변화에 따른 혁신적 교육활동이 가능하기 위해서는 현재의 예산으로 이러한 변화를 기대하기에는 한계가 있다는 것이 면담에 참여한 대부분 교장들의 의견이었다. 일부 예산이 확대되어도 변하지 않는 예산은 곧 추가 업무라고 생각하는 일부 교사가 있을 수 있어 교사 간 편차를 걱정하기도 하였지만 적극적 참여를 하는 교사가 늘어난다면 학교문화의 변화를 기대할 수 있다고 하였다. 이것이 교육의 질 제고에 기여하게 될 것이라고 하였다.

현재의 목적사업비 중 매년 반복되는 사업이 많고 학교수준에서 예산편성시 차년도 목적사업으로 교부될 것이라 짐작하여 본예산에 편성하지 않거나 소극적 편성을 하고 있는 경비가 적지 않다고 한다. 학교현장에서는 이러한 사업은 기본운영비 산출기초에 포함되어 차년도 예산을 수립하는 본예산 시기에 담아준다면 중복투자의 문제도 덜고 추경, 성립전예산과 같은 행정력 낭비를 최소화할 뿐 아니라 연간 학교교육계획 상에도 충분히 반영되면서 효율적 운영에 도움이 될 것이라 하였다.

바) 학교회계 세입·세출 측면에서의 자율성

학교 세입예산 중 자율성이 높은 항목과 반대로 자율성이 낮은 항목에 대한 질문에 대해서는 목적사업비보다는 기본운영비가 상대적으로 자율성이 있다고 보지만 기본운영비 중 개별경상운영비는 실제 소요보다 작게 교부되고 있어 확대되지 않는다면 학생수는 감소하지만 학교시설규모를 변경할 수 없는 상황에서는 운영의 자율성을 낮추는 원인이

되고 있다고 하였다. 반대로 자율성이 낮은 항목은 목적사업비인데 이 중에서도 일회성, 행사성 목적사업, 인건비성 목적사업, 시설환경개선 목적사업은 학교에서 어찌할 수 없고 오히려 학교기본운영비에서 더 투자해야하는 어려움이 있다고 판단하였고, 목적사업비 중에도 상대적으로 교육과정활동과 연관되어 있는 목적사업비 예컨대 자유학기제 운영과 같은 목적사업은 기본적교육활동 예산과 교차하여 활용함으로 학교기본운영비 확대의 효과가 있다고 하였다.

“활용성이 높은 목적사업비는 괜찮으나, 경직성이 높은 목적사업비는 업무만 가동될 뿐이다. 상대적으로 예산집행에 있어 경직적이지 않은 목적사업비는 학교운영비 부족분을 보충하는 역할을 하기도 한다. 예컨대 자유학기제와 같은 예산은 어차피 자유학기제로 운영해야하는 것들을 사업비도 주고 내용에 있어서도 다른 목적사업에 비해 탄력성이 있기 때문에 학교에서는 매우 반기는 사업이다.” ○○ 중학교 교장

학교 세출예산 중 투자가 더 확대되거나 강화될 필요가 있는 사업과 현재 과잉투자되거나 한정된 예산의 효율성 제고 차원에서 사업 규모를 축소하여 투자를 더 요하는 사업으로 조정이 필요하다고 생각하는 사업은 어떠한 것이 있는가를 질의하였다. 이와 관련해서는 학교의 상황에 따라 차이가 있기는 하였으나 공통적으로 교육과정과 관련된 교육의 질 개선을 위한 기본적교육활동에 대한 투자가 확대될 필요가 있다는데 인식을 같이 하였다. 일부 소규모학교의 경우에는 학생당 비용으로 책정되는 목적사업비가 과투자되고 있다고 보았고, 특히, 목적사업을 지정하여 교부되는 교육복지, 방과후교육활동비는 보육예산이 충분하여 학교운영비 편성과정에서 고려대상이 되지 않는다고 하였다. 반면, 교육환경개선을 위한 사업비는 극소규모 학교에서 비용대비 효과가 낮다 평가되어 지원을 받지 못해 학생들에게 보다 좋은 교육시설을 만들어 주지 못하는 것이 아쉽다고 하였다. 도시지역 중규모 학교는 학생들이 신도시로 이주하면서 과거 대규모로 이용되던 학교의 규모가 축소됨에 따라 유지할 시설 면적에 비해 운영비가 부족하고 학교시설의 노후정도가 대규모 신도시에 있는 학교에 비해 심하여 학생안전을 위한 시설유지보수 비용이 상대적으로 많이 소요되는 상황의 어려움을 토로하였다. 도시지역 중규모 학교의 경우, 소규모학교에 투자되고 있는 학교당경비 및 각종 프로그램 중심의 목적사업, 그리고 대규모 신설학교에 대한 교육시설 여건에 대한 유지보수 비용 절감효과 등에 비추어 상대적으로 열악하여 운영비 배분 방식의 개선이 필요하다고 보았다.

사) 학교특성을 반영한 사업비와 학교재정운영의 자율성

학교의 학생특성, 예를 들어 기초학력 미달 학생수, 학업중단위기 학생수, 다문화가정 학생수, 저소득층 학생수 등 교육취약계층 학생수가 학교예산 편성 및 운영에 영향을 미치는가에 대한 질의에 면담대상자 대부분이 예산편성에 있어서 대부분의 교육취약계층 대상 사업이 목적사업으로 추진되고 있어 학교기본운영비 예산편성과정에서 크게 고려 사항이 되지 않는다고 하였다. 그렇다면 학교재정운영의 자율성 확대 차원에서 목적사업의 수와 규모를 축소하는 과정에서 이와같은 취약계층을 위한 목적사업은 유지하는 것이 좋을지, 이조차도 학교의 자율에 맡길 수 있을지에 대한 질문에 ‘교육취약계층에 대한 교육기회 보장’차원에서 목적사업을 유지할 필요가 있으나, 목적사업 운영에 있어 학교 교육활동과 통합할 수 있는 융통성이 있었으면 한다는 요구가 많았다. 현재의 목적사업은 교육취약계층 학생 대상 바우처 또는 교육비, 취약계층 해당학생 참여를 전제로 한 프로그램 중심으로 이루어지고 있고 각 사업간 목적 칸막이가 견고하여 교육취약계층에 대한 포괄적 지원을 매우 어렵게 하고 있다고 지적하였다. 이 때문에 일부 사업에는 예산이 남고 학교·학생 특성상 더 지원해주고 싶은 사업에는 사업간 항목간 칸막이로 지원이 부족한 경우가 발생하고 있다고 하였다.

“목적사업비가 꼭 부정적이라고만 할 수는 없다. 학교마다 실정이 다르고 필요가 다른데도 목적사업비 집행이 너무 경직되어 있어 효율적 운영이 안 된다고 생각합니다. 예를 들어 교단선진화 사업이라고 있는데 예전에는 단위학교에서 큰 예산이 필요한 기자재를 신청하고 교육청(교육지원청)에서 사주었는데 이제는 학교 목적사업비로 주고 학교 재량에 맡깁니다. 그런데 우리학교의 경우 필요한 기자재 교체를 꾸준히 하여 더 이상 필요한 부분이 없는데도 이 예산은 교단 선진화에만 사용하도록 하고 있어 불합리하다고 생각합니다.” ○○중학교 교장

“우리 교육청은 목적사업비 집행잔액이 10만원을 초과하면 반납하도록 하고 있다. 남으면 반납하는 게 원칙에 맞다고 생각하지만 어떤 교장선생님들은 주어진 돈도 못 쓰는 역량이 부족한 사람으로 보여 질까봐 집행 잔액 없이 다 소진하라고 하신다. 결국 이 때문에 연도말 필요없는 예산 낭비 행태가 반복되고 있다.” ○○초등학교 행정실장

3) 학교재정운영의 자율성 증대를 위한 개선과제

마지막으로 이상의 가치와 운영 실재에 대한 심층면담을 토대로 학교예산 편성 및 운영의 자율성 증대를 위해 현재 제도 및 운영 방식에 있어서 개선이 필요하다고 생각하는 부분에 대한 질의를 하였다. 면담과정에서 나온 의견을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 학교재정운영에 있어서도 학교장의 리더십과 학교문화 변화가 필요하다는 것이다. 재량적으로 편성할 수 있는 예산이 부족하다는 핑계로 관행적으로 전년을 답습하는 예산 사용 및 운영은 지양될 필요가 있다는 것이다. 일부 교사들은 ‘예산편성 및 집행의 자율’을 ‘쓰고 싶을 때 쓰고 싶은 대로 사용하는 것’으로 잘못 오해하고 요구하는 경우도 적지 않다는 것이다. 반면 일부 교사들은 교수학습방법의 혁신과 관련하여 예산 요구단계에서부터 계획적 운영을 기획하여 자신에게 주어진 예산 편성 및 운영의 자율성을 최대한 활용하여 교육의 질 제고를 위해 노력하고 있다고 보았다. 이러한 교사가 많은 학교, 이러한 교사들을 적극 지원하려는 교장이 있는 학교는 예산 요구과정에서부터 학교 특성에 맞는 예산 요구와 우선순위를 고려한 예산 조정을 통해 실제 학교교육활동이 내실있게 운영될 확률이 높아진다고 하였다.

“학교운영을 위해서는 학교문화가 매우 중요하다. 그러나 현재 학교는 교사간 소통을 하거나 협업을 할 수 있는 기회가 그리 많지 않다. 나는 지금의 찜뭉치 지원되는 학교운영비 말고 애견대 학년운영비를 연간 500만원을 주고 학년단위 교육활동을 함께 고민하고 추진할 수 있는 재량을 주었으면 한다. 이러한 변화는 교사 문화가 변화할 수 있다고 본다” ○○고등학교 교장

둘째, 학교운영에 있어서 자율재량 지출 규모를 확대할 필요가 있다고 제안하였다. 2018년부터 ○○시에서는 ○○과에서 관리하고 10여개의 목적사업을 그룹화하여 ‘학교사업선택제’를 운영하여 단위학교에서 필요로 하는 사업을 선택할 수 있게 하였고, ○○도에서는 2019년부터 ‘학교자율선택사업’이라하여 그 동안 여러 공모 및 연구학교 등과 같이 목적사업으로 운영하던 사업을 줄여 학교규모에 따라 일정규모에 해당하는 사업을 선택하여 신청하면 기본운영비에 포함하여 교부하는 방식으로 학교재정자율성을 높일 수 있는 방안들을 확대하고 있고 이에 대한 학교현장에서의 만족도가 매우 높다는 것이다. 이와 같이 학교현장의 만족도가 높은 이유로는 학교특성에 맞게 프로그램을 선택할 수 있을 뿐 아니라 확보된 예산의 재량권이 높고 기본운영비에 포함되어 교부됨으로써 예산의 예측가능성과 안정성이 높아졌기 때문이다.

“우리도는 연구학교에 응모해서 지정되면 해당 사업을 추진했었는데 교장으로서 늘 그게 부담이었습니다. 학교에 의미가 없을 것 같은 연구학교 운영은 몇몇 사람만 적극적으로 참여하고 나머지 구성원은 무관심하게 사업이 끝나고 나면 까마득히 잊어버리는 그런 사업이었습니다. 2019년부터 공모사업을 줄여서 ‘학교자율선택사업’을 추진하기 시작했는데 이것은 참 잘했다고 생각합니다. 학교 자체 실정에 맞는 사업을 구상해서 할 수 있도록 하는 것이 참 바람직하다고 생각합니다. 올해 우리학교는 학교폭력 관련 사업과, 학력신장을 위한 사업, 교원소통문화 같은 사업을 선택하여 기본운영비로 3천 만원을 더 받았습니다.” ○○중학교 교장

학교규모가 같더라도 학교여건 및 학생구성이 다르고 이로 인한 교육적 요구도 다를 수밖에 없다. 그러나 현재의 학교재정 상황에서는 학교특성 및 학교구성원의 교육적 요구를 반영한 예산운영이 사실상 가능하다고 보기 어렵다는 것이다. 학교 및 학생특성을 반영한 학교재정 운영의 자율성 증대는 학생수 감소 시대의 학교 생존전략을 수립하기 위한 중요한 기초가 될 것이다. 학교특성화를 위해서는 재정운영에 있어서 자율성과 재량적 재정의 확대가 보다 전제되어야 한다.

셋째, 학교재정 예산 편성은 자율성과 더불어 집행과정에서의 자율성 확보가 필요하다. 심층면담과정에서 재량적으로 편성할 수 있는 예산이 부족할 뿐이지 재량적 예산편성의 역량은 학교회계제도 도입이후 상당 수준 향상되었다고 보았다. 다만, 단위학교에서 자율성이 부족하다고 느끼는 부분은 예산편성의 문제가 아니라 집행의 자율성이다. 대부분의 시·도교육청에서는 단위학교 학교기본운영비를 교부하면서 ‘학교회계예산편성 지침’을 시달하고 이에 준하여 예산을 편성하고 운영할 것을 권고하고 있다. 이 지침이 곧 감사의 지적사항과 연계되어 학교재정운영의 자율성을 심각하게 침해하고 있다. 예를 들어 기본운영비의 일정 비율(예컨대 기본운영의 3% 도서구입비, 4% 과학실험재료구입비)을 편성하여야 한다는 의무조항들이 많은데 실제 학교에서 이미 차고 넘치는 부분이 많음에도 불구하고 규정과 지침을 지키기 위해 실제 필요보다 과투자하고 있다는 불만이 많았다. 기본운영비와 같은 재량 경비는 규정과 지침에서 그 규모를 결정짓는 것을 최소화하고 부득이하게 포함을 하게 된다면 학교의 규모와 특성을 고려하여 범위로 제시하여 학교재량권을 높여줄 필요가 있다. 또 단기적으로 목적사업의 수와 비중을 최소화하기 어렵다면 목적에 부합한 집행일 때 유사 사업간 또는 항목간 사업비 집행에 있어서 융통적 집행을 가능하게 한다면 학교재정의 효율성을 더 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

“예산을 편성할 때 의무편성 비율을 규정하고 있는 경우가 있다. 대표적인 것이 과학실험실 약품 구입과 도서구입비 등이다. 소규모학교에서 과학실험실 약품이 많이 필요하지도 않고 많지도 않는데 의무편성 비율을 정해주니까 사지 않으면 감사에 걸린다. 그러니까 다 버리고 새로 사야하고... 도서구입비도 도서는 넘쳐나는데 계속 구입해야하고 다 읽지도 않은 책은 공간 제약으로 폐기해야 하고 악순환의 연속이다. 책은 넘쳐나는데 도서구입비이다 보니 도서관 시설 환경 개선 및 운영비로 사용하지 못하는 한계가 있다. 도서실을 멋지게 꾸며서 학생들이 더 자연스럽게 책을 보면서 머무를 수 있는 공간이면 좋겠는데....” ○○초등학교 교장

“기본운영비 목적사업비 비율도 중요하지만 집행의 자율성이 확보되어야 다양한 활동이 가능하지 않을까 생각한다. 학교예산편성 지침에 의무편성 비율은 최소화하고 권장사업의 경우에도 학교장의 자율에 맡겨야 한다고 생각한다” ○○중학교 행정실장

넷째, 학교재정의 예측가능성과 안정성 증대로 학교운영 계획의 자율성 및 효율성 제고가 필요하다. 현재 사업계획, 학교교육계획 수립시기와 학교예산편성시기의 불일치가 가져오는 문제가 작지 않다고 지적하며 개선이 필요하다고 하였다. 학교에서 차년도 예산을 수립하는 시기(12월)보다 학교교육계획을 수립하는 시기(3월)가 늦고, 목적사업은 학교교육계획 수립 이후 수시로 교부되어 예산운영에 있어 성립전 예산 사용이 추경이 불가피한 구조로 운영되고 있다. 결국 짜여진 예산에 맞춰서 운영하거나, 짜여진 예산을 상관하지 않고 교육계획을 수립하여 정작 교육계획을 추진할 때 예산 부족으로 많은 어려움을 겪게 된다는 것이다. 목적사업의 경우에는 이보다도 더 늦어 기존 수립하였던 예산을 수정하여야 하고 학교교육계획 수립단계 업무분장에 포함되어 있지 않아 사업추진 과정에서 내부갈등의 원인이 되고 있다. 교장과 행정실장들의 다년간의 경험에 비추었을 때 예산집행 및 사업효과가 가장 좋은 것은 예산편성과정에서부터 담당자가 적극 참여하여 기획하고 추진한 사업이라고 평가하고 있다. 그렇다면 학교재정에 있어서 본예산 수립 시 매년 반복되어 예산에 반영되거나 예측 가능한 목적사업의 경우에는 기본운영비에 포함하거나 이것이 어렵다면 교부시기를 본예산 교부시기에 맞춰 단위학교에서 본예산 수립시 반영할 수 있도록 개선이 필요하다.

“차년도 학교예산은 12월에 짜고 3월에 새로운 사람이 와서 사용하기 때문에 이미 정해져있는 예산을 추가확보하거나 전용하기가 쉽지 않다. 전용은 물론 행정적으로 가능하다고는 하지만 감사의 부담으로 대부분 그렇게 하고 있지 않다. 자신이 세우지 않은 예산을 쓴다는 것은 교사를 매우 소극적으로 만들기도 한다” ○○고등학교 교장

“선생님이 직접 세운 예산 요구가 받아들여졌을 때 가장 의욕적으로 업무를 추진한다. 우리 도는 선생님 발령을 2월 20일 전에 함으로써 새학교에서의 준비기간을 주고 있다. 10여일의 준비기간 동안 3월 1일 교육활동에 바로 투입될 수 있도록 하고 있다. 20일날 소집해서 업무분장, 학년분장을 하고, 기존 업무파일 인수인계를 통해 수정·보완할 수 있도록 하고 있다.” ○○중학교 교장

다섯째, 학교재정 운영 주체에 대한 재정 및 회계 교육이 필요하다. 단위학교수준에서 최고경영자라 볼 수 있는 교장들은 자신들이 학교재정에 대해 잘 알지 못한다고 표현하고 있다. 이러한 데에는 학교경영과정에서 학교재정에 대한 문의와 지원을 받을 수 있는 전문 기관이 없으며, 교장연수과정에서 학교재정에 대한 아주 짧은 시간 이수한 교육 말고는 사실상 현장에서 현실에 부딪치면 스스로 습득해 나가고 있다는 것이다. 학교경영자 과정에서 학교재정에 대한 보다 깊이 있는 연수가 매우 필요하다고 인식하고 있고 연수에 적극적으로 참여할 의사도 보였다. 면담대상자는 교장의 연수 확대 뿐 만 아니라 교육과정의 질 제고를 위해서는 이를 기획하고 추진하는 교사 대상 연수도 필요하다고 하였다. 이제까지 교사 대상의 학교회계 연수는 에듀파인 활용을 위한 시스템 교육에 집중되어 그 효과와 실효성이 매우 낮게 평가되었다. 시스템 활용 교육에서 벗어나 효과적 교수학습활동을 위한 예산편성 및 집행 등에 대한 전문적 교육기회 확대가 필요하다.

V. 요약 및 결론

1. 연구요약
2. 결론 및 정책 제언

V

요약 및 결론

1 연구요약

학교회계제도의 도입에 따른 가장 큰 변화로 꼽는 것은 학교교육비의 총액 배분과 이를 토대로 학교구성원의 참여를 통한 자율적 예산편성이라 할 수 있다. 그러나 2001년 학교회계 도입 이후 20년 가까이 지난 현재에도 여전히 단위학교 재정운영에서 자율적 예산편성 권한이 제한적이며 이를 개선하여야 한다고 하고 있다. 이에 본 연구에서는 학교재정운영의 자율성을 기존 세입 재원 중심에서 세입과 세출을 동시에 고려할 수 있는 단위학교재정운영의 자율성 유형(수준) 틀을 개발하고, 학교 재정운영 자율성 유형(수준)의 실태 및 학교 재정운영 자율성 유형(수준)이 학교·학생특성에 따라 차이가 있는지와 학교 교육비 지출에 미치는 영향을 분석하였고, 마지막으로 분석 결과를 토대로 향후 시·도교육청에서 학교교육비 지원 방식을 개선하는데 의미 있는 정책을 제안하고자 하였다.

학교회계 제도는 단위학교를 중심으로 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 등의 과정을 통해 학교 재정 관련 이해관계를 가진 사람들에게 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 하는 일련의 과정을 의미하며, 궁극적으로는 이러한 일련의 과정을 통해 재정적인 측면에서 학교의 교육활동을 효과적으로 지원하고자 하는 것이다.

2011년에서 2013년까지 학교회계 재정 규모가 증가하다가 2014년, 2015년 연속 감소하였고 2016년부터 다시 증가한 것으로 나타났다. 2016년의 증가는 정부 추경에 따른 학교운영비 추가 지원과 목적사업비·신설 개교 경비·운영비 지원이 증가했기 때문이며(송기창 외, 2018: 342), 2017년 또한 세수 호전으로 인한 교육비특별회계 규모가 증가하였고 이 영향으로 학교회계의 교육비특별회계 이전수입이 전년대비 9,529억원 증가하였다. 공립학교의 최근 7년간 세출결산액 변화 추이를 살펴보면, 2014년과 2015년 전년대비 감소하였다가 2016년 이후 다시 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 지출구조를 살펴볼 수 있는 정책사업별 세출 변화를 살펴보면, 2011년 이후 공립학교회계 정책사업별 세출 변화의 가장 큰 특징은 학생복지/교육격차 해소 투자비중 증가(11년 39.0%

→'17년 40.2%), 기본적 교육활동에 대한 투자 비중 감소('11년 17.1%→'17년 13.6%)라고 할 수 있다. 다만 2017년 들어 학생복지/교육격차 해소 투자비중이 전년대비 감소한 것과 기본적 교육활동 투자 비중이 증가한 것을 확인할 수 있다. 이러한 변화는 학생복지/교육격차 해소 사업의 대상이 되는 학생 수의 감소와 더불어 자유학기제 도입 등 기본적 교육활동에 대한 각 교육청의 투자 확대의 영향으로 판단된다.

학교회계 제도의 가장 큰 도입 성과가 단위학교 재정 운용의 자율성 신장임에도 불구하고 학교회계 제도 도입의 본래 목적, 즉 학교 교육목적 달성을 위한 학교의 제반 활동을 재정적인 측면에서 효과적으로 지원하고 있는지에 대해서 의문이 제기된다. 여전히 높은 목적사업비 비중으로 인한 단위학교 재정 운용 자율성 저해, 교육복지 등 교육부가 서비스 중심의 학교 재정 확대 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 사용 목적과 용도가 지정되어 각 학교로 전입되는 목적사업비 규모가 클수록 단위학교에서는 예산을 편성할 가용재원 규모가 작아지고, 따라서 전년도에 준하여 예산을 편성하는 관행이 굳어지게 된다. 목적사업비 규모가 커질수록 공평성을 저해하고, 유사한 사업에 대한 중복 투자로 인한 재원 낭비, 칸막이식 재정운영으로 인해 비효율성, 추경편성으로 인한 행정력 낭비 등의 원인이 된다. 최근 5년간의 공립학교회계 목적사업비 비율은 2014년 50.15%에서 2015년 47.00%까지 감소하였다가 2016년 65.7%로 다시 증가하였고, 2017년 64.4%로 전년대비 감소하였으나, 여전히 학교회계에서 목적이 지정되어 운영되는 재원이 60%를 상회하고 있어 단위학교 재정운영 자율성이 매우 취약하다. 또, 복지 지출 중심의 학교회계 규모가 확대되어 교육핵심서비스에 대한 투자가 약화되고 재정 운용의 자율성이 개선되지 않고 있다. 우리나라는 급식지원 등 부가서비스 비용이 증가하면서 기본적 교육활동비, 학교 교육과정운영비 등 핵심서비스 비중은 오히려 줄어드는 특징을 보이고 있다. 최근 7년간의 학교회계 주요 항목 변동 추이를 보면, 정규 교육과정 운영을 위해 소요되는 기본적 교육활동비 투자규모는 학교 재정 규모가 2011년 대비 20.3%가 증가하였음에도 불구하고 오히려 0.8% 감소하였다. 반면, 학생복지 교육격차 해소 투자 규모는 2011년 대비 2017년 21.7% 증가하였다. 다양한 교육과정 및 교수학습 방법이 학교 현장에 도입되었음에도 불구하고 이에 대한 투자는 오히려 감소하고 있다. 학교 재정 확대가 학교에 있어 가장 중요한 교육활동에 대한 직접적인 투자보다는 교육활동 이외의 부수적인 활동에 투자되고 있다는 의미이다.

단위학교 재정운영의 자율성을 유형화하기 위해 잠재프로파일 분석(Latent Profile Analysis, 이하 LPA)을 활용하였다. 단위학교 재정의 자율성은 세입과 세출의 측면으로 구분하여 분석하였으며, 분석은 공립 초등학교(5,948개교), 공립 중학교(특성화중 제외, 2,550개교), 공립 일반고등학교(903개교)의 2017년 공립학교 학교회계 결산자료를 대상으로 하였다.

단위학교 세입의 자율성을 유형화하기 위해 학교회계 세입 원가통계 비목을 분석하였다. 학교회계 세입은 크게 이전수입, 자체수입, 기타수입으로 구분된다. 이 중 단위학교에서 비교적 자유롭게 예산을 편성할 수 있는 원가통계 비목은 교육비특별회계이전수입 중 학교운영비전입금, 기타이전수입 중 기타공공이전수입, 자체수입 중 행정활동수입, 기타수입 중 순세계잉여금이다. 예산편성의 자율성이 높은 세입 항목은 다시 재원의 원천을 기준으로 내·외부 요인으로 구분할 수 있다. 학교기본운영비의 경우 교육청으로부터 이전되는 수입이기 때문에 단위학교 입장에서 그 규모를 정할 수 없는 재원인 반면 순세계잉여금, 행정활동수입 등은 학교의 재정운영 방식과 노력에 따라 규모가 결정될 가능성이 높은 재원이다. 이들 재원(① 순세입 대비 기본운영비 비율 ② 순세계잉여금 비율 ③ 행정활동수입 및 민간지원금의 비율)을 중심으로 단위학교 세입의 자율성을 유형화하였다. 학교 규모에 따라 세입 규모에 차이가 있기 때문에 분석은 금액이 아닌 비율을 사용하였다. 구체적으로 학교기본운영비의 경우 총세입액에서 순세계잉여금과 이월금을 제외한 순세입 대비 기본운영비 비율을 사용하였다. 순세계잉여금 비율과 행정활동수입 및 민간지원금의 비율의 경우에도 이와 유사하게 세입액의 비율을 기준으로 분석하였다.

학교회계 세출에서는 ① 의무지출비용, ② 고정지출비용, ③ 자율지출비용을 중심으로 자율성 유형화를 위한 변수를 구성하였다. 의무지출 경비는 법적으로 지출이 의무화된 경비이며, 고정지출 경비는 교원 수, 학생 수, 학교시설 및 규모 등에 따라 지출규모가 결정될 가능성이 높은 경비이다. 반면 자율지출 경비는 학교에서 비교적 자유롭게 예산을 편성한 자율성이 높은 경비라 할 수 있다.

공립 초, 중, 일반고의 세입 자율성에 대한 잠재계층 수를 결정하기 위해 잠재프로파일 분석을 실시하였다. 잠재프로파일 분석은 2개 계층부터 5개 계층까지 계층의 수를 증가시키면서 모형을 검증하였다.

초등학교의 세입 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 살펴보면 행정활동수입 및 민간지

원금의 경우 집단 간의 차이가 거의 나지 않음을 알 수 있다. 따라서 행정활동수입 및 민간지원금 변인을 제외하고 기본운영비와 순세계잉여금 변수를 중심으로 집단의 특성을 살펴보면 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 높은 집단, 기본운영비 비율은 높지만 순세계잉여금 비율이 낮은 집단, 기본운영비 비율은 낮지만 순세계잉여금 비율이 높은 집단, 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 낮은 집단으로 구별되었다.

중학교의 세입 자율성에 대한 잠재계층의 특성은 초등학교와 마찬가지로 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 높은 집단, 기본운영비 비율은 높지만 순세계잉여금 비율이 낮은 집단, 기본운영비 비율은 낮지만 순세계잉여금 비율이 높은 집단, 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 낮은 집단으로 구별되었다.

일반고의 세입 자율성에 대한 잠재계층의 특성 역시 초, 중학교와 마찬가지로 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 높은 집단, 기본운영비 비율은 높지만 순세계잉여금 비율이 낮은 집단, 기본운영비 비율은 낮지만 순세계잉여금 비율이 높은 집단, 기본운영비 비율과 순세계잉여금 비율이 모두 낮은 집단으로 구별되었다.

세출 자율성에 대한 유형화를 위한 잠재프로파일 분석 결과는 다음과 같다. 초등학교의 세출 자율성에 대한 잠재계층의 특성을 살펴보면, 자율지출 비용을 기준으로 4개의 집단에 비교적 뚜렷하게 구분되어 있다. 먼저 세출 자율성이 가장 높은 집단은 의무지출 비용과 고정지출 비용이 모두 낮고, 두 번째로 높은 집단은 의무지출 비용은 낮은 반면 고정지출 비용이 높고, 세 번째로 자율성이 높은 집단은 의무지출 비용은 높지만 고정지출 비용의 비율이 낮고, 세출 자율성이 가장 낮은 집단은 의무지출 비용의 비율이 높은 편이고, 고정지출 비용의 비율도 상당히 높은 집단이었다.

중학교의 세출 자율성에 대한 잠재계층의 특성은 자율지출 비용을 기준으로 4개의 집단에 비교적 뚜렷하게 구분되어 있다. 먼저 세출 자율성이 가장 높은 집단은 의무지출 비용과 고정지출 비용이 모두 낮고, 두 번째로 높은 집단은 의무지출 비용은 낮은 반면 고정지출 비용이 높고, 세 번째로 자율성이 높은 집단은 의무지출 비용은 높지만 고정지출 비용의 비율이 낮고, 세출 자율성이 가장 낮은 집단은 의무지출 비용의 비율이 두 번째로 높은 편이고, 고정지출 비용의 비율도 매우 높은 집단임을 알 수 있다.

일반고의 세출 자율성에 대한 잠재계층의 특성은 자율지출 비용을 기준으로 4개의 집단에 비교적 뚜렷하게 구분되어 있다. 먼저 세출 자율성이 가장 높은 집단은 의무지출 비용의 비율은 중간 수준인 반면 고정지출 비용의 비율은 매우 낮고, 두 번째로 높은 집

단은 의무지출 비용은 가장 낮은 반면 고정지출 비용은 두 번째로 높고, 세 번째로 자율성이 높은 집단은 의무지출 비용은 가장 높지만 고정지출 비용의 비율이 상대적으로 낮고, 세출 자율성이 가장 낮은 집단은 의무지출 비용의 비율은 중간 수준이지만 고정지출 비용의 비율이 가장 높은 집단임을 알 수 있다.

세입·세출 자율성 유형에 따른 학교 수 분포는 다음과 같다. 세입과 세출의 자율성 유형의 다양한 조합에 따른 학교 수는 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 세입·세출 자율성 유형별 분포

(단위: 학교 수, %)

구분			세출유형									
			1		2		3		4		소계	
			학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율
초	세입 유형	1	308	5.2	305	5.1	624	10.5	311	5.2	1,548	26.0
		2	165	2.8	178	3.0	514	8.6	284	4.8	1,141	19.2
		3	263	4.4	354	6.0	541	9.1	533	9.0	1,691	28.4
		4	274	4.6	242	4.1	363	6.1	689	11.6	1,568	26.4
		소계	1,010	17.0	1,079	18.1	2,042	34.3	1,817	30.5	5,948	100.0
중	세입 유형	1	66	2.6	245	9.6	130	5.1	157	6.2	598	23.5
		2	93	3.6	255	10.0	71	2.8	52	2.0	471	18.5
		3	266	10.4	277	10.9	149	5.8	104	4.1	796	31.2
		4	351	13.8	152	6.0	101	4.0	81	3.2	685	26.9
		소계	776	30.4	929	36.4	451	17.7	394	15.5	2,550	100.0
일반고	세입 유형	1	63	7.0	48	5.3	66	7.3	42	4.7	219	24.3
		2	47	5.2	32	3.5	57	6.3	73	8.1	209	23.1
		3	79	8.7	48	5.3	55	6.1	67	7.4	249	27.6
		4	51	5.6	48	5.3	41	4.5	86	9.5	226	25.0
		소계	240	26.6	176	19.5	219	24.3	268	29.7	903	100.0

세입 자율성 유형별로 구분된 초·중·일반고의 기본운영비, 행정활동수입 및 민간지원금, 순세계잉여금 비율을 제시한 것이다. 순세입 대비 기본운영비 비율은 초등학교 34.0%, 중학교 37.4%, 일반고 21.5%로 초·중학교에 비해 일반고의 기본운영비 비율이 낮았다. 반면, 세입액 대비 행정활동수입 및 민간지원금 비율은 초등학교 1.0%, 중학교 1.2%, 일반고 1.6%로 학교급이 높아질수록 세입에서 차지하는 비중이 높았다. 세입액 대

비 순세계잉여금 비율의 경우 초등학교 1.7%, 중학교 1.9%, 일반고 1.7%로 대체로 비슷한 비중을 나타내었다.

〈표 V-2〉 세입 자율성 유형별 세입항목 비율

(단위: %)

유형	초등학교			중학교			일반고		
	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금	기본 운영비	행정+ 민간	순세계 잉여금
1	44.8	1.2	3.2	51.6	1.2	3.9	30.7	1.8	3.2
2	46.4	1.0	0.7	50.5	0.9	0.7	25.0	1.6	0.6
3	27.1	0.9	2.0	30.6	1.4	2.2	17.2	1.4	1.9
4	21.7	0.9	0.7	24.0	1.2	0.8	14.0	1.5	0.9
전체	34.0	1.0	1.7	37.4	1.2	1.9	21.5	1.6	1.7

세출 자율성 유형별로 구분된 초·중·일반고의 의무지출 비용, 고정지출 비용, 자율지출 비용의 비율을 제시한 것이다. 세출에서 의무지출 비용이 차지하는 비율은 초등학교 21.8%, 중학교 23.3%, 일반고 21.2%로 중학교에서 비율이 다소 높게 나타났다. 고정지출 비용의 비율은 초등학교 54.5%, 중학교 50.5%, 고등학교 54.0%로 초등학교와 일반고에 비해 중학교에서 비중이 상대적으로 낮았다. 자율지출 비용의 비율은 초등학교 23.7%, 중학교 26.2%, 일반고 24.8%로 초등학교가 가장 낮았고 중학교가 가장 높게 나타났다.

〈표 V-3〉 자율성 유형별 세출항목 비율

유형	초등학교			중학교			일반고		
	의무비용	고정비용	자율비용	의무비용	고정비용	자율비용	의무비용	고정비용	자율비용
1	22.2	53.2	24.6	21.5	48.2	30.3	21.1	52.8	26.1
2	23.2	52.6	24.2	25.9	48.0	26.1	21.3	54.4	24.2
3	21.0	55.4	23.6	23.5	51.2	25.3	21.4	53.6	25.0
4	21.1	56.3	22.6	22.8	53.7	23.6	20.8	55.2	24.0
전체	21.8	54.5	23.7	23.3	50.5	26.2	21.2	54.0	24.8

세입·세출 자율성 유형에 따라 대표 유형의 학교회계 세입과 세출 결산 현황을 제시한 것이다. 세입, 세출의 자율성이 모두 높은 학교 1*1유형의 세입 자율성에 해당하는 항목

의 구성비를 살펴보면, 학교운영비 비율은 35.9%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 1.5%이다. 순세계잉여금은 3.5%로 이들 학교의 경우 전반적으로 예산 편성이 비교적 자유로운 세입 항목의 비중이 높다고 할 수 있다. 세입, 세출의 자율성이 모두 높은 학교 1*1유형의 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 16.0%이며, 학교 시설확충비는 1.1%로 다른 유형에 비해 낮았다. 세입의 재정자율성과 세출의 재정자율성이 모두 4*4유형의 경우 세입에 있어서 학교운영비 비율은 17.6%이며, 행정활동수입 및 민간이전수입은 1.0%이다. 순세계잉여금은 0.8%로 이들 학교의 경우 교육청으로부터 전입되는 기본운영비의 비중과 순세계잉여금 등 내부 요인에 의한 세입 항목의 비중이 모두 낮은 학교 유형이라 할 수 있다. 4*4유형의 경우 주요 세출 항목의 구성비를 살펴보면, 기본적 교육활동비 비율은 11.0%로 다른 유형의 학교에 비해 가장 낮은 반면, 학교 시설확충비의 경우 10.1%로 가장 높게 나타나 이 유형의 학교는 기본적 교육활동에 대한 투자보다 학교 시설확충에 대한 투자를 우선하고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-4〉 유형별 세입(재원별)·세출(정책사업별) 구성비

(단위: %)

구분			1*1유형	4*4유형
			구성비	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		0.1	0.1
	지자체 이전수입	광역	0.1	1.2
		기초	2.4	6.7
	교특회계 이전수입	학교운영비	35.9	17.6
		목적사업비	29.6	36.8
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	0.5	0.5
		민간이전수입	0.9	0.2
	소계		69.5	63.0
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	1.8	0.9
		수익자부담수입	20.8	24.4
	행정활동수입		0.6	0.8
	소계		23.2	26.2
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	3.5	0.8
		보조금 사용잔액	-	-
			이월금	3.9
		소계		7.3
	합계		100.0	100.0

구분			1*1유형	4*4유형
			구성비	구성비
인적자원 운용			2.5	3.3
학생복지/교육격차 해소			35.1	38.0
기본적 교육활동	교과활동	교과활동	12.0	7.0
		창의적 체험활동	4.0	4.0
		자유학기 활동	0.0	0.1
		소계	16.0	11.0
		선택적 교육활동	방과후학교 운영	11.7
방과후 학교 외	3.3			3.6
소계			15.0	15.7
교육활동 지원			13.0	11.0
학교 일반운영			17.0	10.6
학교시설 확충			1.1	10.1
학교 재무활동			0.3	0.3
합계			100.0	100.0

재정자율성의 영향요인에 대해 살펴보기 위해 이항로짓분석과 순위형로짓분석을 하였다. 이항로짓분석의 결과 학교지역이 도서벽지, 면지역, 읍지역에 위치할수록 중소도시에 비해 재정자율성이 높은 집단의 학교군에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었으며, 특별·광역시에 속할 경우 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 다문화학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮았으며, 교장에 대한 공모제를 실시한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 고등학교의 경우가 초등학교에 비해 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었으며 비정규직 비율이 높을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학급수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성에 대한 이항로짓분석의 결과, 면지역일수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 중소도시에 비해 낮았으며, 특별·광역시의 경우에는 중소도시에 비해 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학교가 속한 지역의 인구수와 다문화 학생수가 많을수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높았으며, 교장공모제를 실시하는 학교의 경우가 그렇지 않은 학교에 비해 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높았다. 고등학교와 중학교가 초등학교에 비해 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 낮았으며 학생변동률과 기간제교사비율이 높을수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 낮았다. 반면에 학생수와 학급수가 많을수록 재정자율성이 낮은 집단에 속할 가능성이 높았다.

재정자율성의 영향요인에 대한 순위형 로짓모형의 분석결과 학교지역이 도서벽지, 면지역에 속한 학교의 경우 중소도시에 비해 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 특별·광역시에 속할 경우에는 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다. 인구수와 다문화학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮았으며 학업중단학생수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성은 높았다. 교장공모제를 실시하는 학교일수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮았다. 초등학교에 비해 중학교와 고등학교가 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높았다. 학생변동률과 기간제교사비율이 높을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 학생수와 학급수가 많을수록 재정자율성이 높은 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

재정자율성이 학교재정지출에 미치는 영향을 살펴보기 위해 재정자율성 수준을 더미 변수로 하여 분석한 모형과 재정자율성 수준을 순위형으로 변환하여 재정지출에 미치는 영향을 살펴보았다. 우선 재정자율성의 수준을 더미변수로 포함한 모형에서는 재정자율성이 중간수준인 학교군에 비해 자율성이 높은 학교군은 학생복지와 교육격차해소, 선택적교육활동에의 지출비율은 높았으나 학교일반운영, 학교시설확충, 불용액 지출비율은 낮은 것으로 분석되었다. 반면에 재정자율성이 낮은 학교군은 중간수준인 학교군에 비해 학생복지 교육격차해소, 기본적교육활동, 선택적교육활동, 학교일반운영 지출비율이 낮은 것으로 분석되었으나, 학교시설확충 지출비율은 높은 것으로 분석되었다. 재정자율성의 불일치 그룹을 삭제하고 순위형으로 변환하여 재정지출에 미치는 영향을 살펴본 모형에서는 재정자율성이 높을수록 기본적 교육활동비, 학교일반운영 지출비율과 불용액 비율이 높은 것으로 분석되었다. 반면에 재정자율성이 높을수록 학교시설확충비 지출비율은 낮은 것으로 분석되었다.

2 | 결론 및 정책 제언

학교회계 제도는 단위학교의 자율성을 강화하려는 교육계 내부의 요구로 도입된 제도이다. 단위학교 중심의 자율적이고 효율적인 재정운영을 통해 다양한 교육활동을 효과적으로 지원하여 학교교육의 질적 수준을 높이기 위하여 하나로 통합된 세입재원을 학교장 책임 하에 교직원 등의 예산요구를 받아 단위학교의 우선순위에 따라 자율적으로 세출예산안을 편성하고 학교운영위원회의 심의를 거쳐 집행하도록 하고 있다. 학교회계 제도는 단위학교를 중심으로 일련의 예산과정(예산편성, 심의, 집행, 결산 등)을 통해 학교재정 관련 이해관계자가 합리적 의사결정을 할 수 있도록 하고, 궁극적으로는 학교 교육목적 달성을 위해 재정적인 측면에서 학교교육활동을 효과적으로 지원하는 데 목적을 두고 있다.

학교회계 제도의 가장 큰 도입 취지와 성과를 단위학교 재정 운용의 자율성 신장이라고 평가하고 있지만 여전히 학교재정 운영 제도 개선 요구에 있어서 단위학교 재정운영의 자율성 증대가 가장 시급한 과제도 언급되고 있는 것 또한 사실이다. 학교회계 제도 도입 20년 가까이 흐른 지금에도 여전히 학교재정 운용의 자율성 증대가 중요한 과제가 되고 있다는 의미는 학교회계 제도 도입의 본래 목적, 즉 학교 교육목적 달성을 위한 학

교의 제반 활동을 재정적인 측면에서 효과적으로 지원하고 있는지에 대해서 의문을 가질 수밖에 없다. 이 같은 이유는 여러 가지가 있겠으나 여전히 학교재정의 절반 이상을 차지하고 있는 목적사업비 비중, 학교교육활동 안에 급식, 돌봄 등과 같은 교육부가서비스 중심의 학교 재정 확대 등의 문제가 누적되어 오면서 단위학교 수준에서의 재정운용의 자율성을 저해하고 있다.

이와 같은 문제에서 출발한 본 연구는 기존 연구에서 단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정을 세입에서의 기본운영비 대비 목적사업비 비중에 초점을 두고 논의해 왔던 것을 확대하여 세입 뿐만 아니라 세출측면을 포함하여 분석하였다는 데 의의가 있다. 다만 학교재정의 종단적 측면을 포함하지 못하고 단년 재정정보를 활용하였다는 한계가 있다. 단위학교 재정운영의 자율성 수준 및 유형에 대한 종단적 연구를 하게 된다면 학교재정운영의 특성 분석에 보다 유의미한 결과가 더 많이 도출될 것으로 기대한다. 본 연구는 자료수집의 한계로 종단적 재정운영의 자율성 수준의 변화를 살펴보지 못하였으나 학교 재정운영에 미치는 영향분석을 위해서 향후 연구로 추진될 것을 제안한다.

마지막으로 본 연구에서 수행한 학교재정운영 실태와 학교재정운영의 자율성 수준 및 유형화와 유형별 특성 분석, 학교재정 자율성 증대를 위한 심층면담을 토대로 학교 교육활동의 효과적 지원을 위한 단위학교 재정운영의 자율성 증대를 위한 몇 가지 학교재정운영 관련 제도 개선 및 정책 제언을 하는 것으로 마무리 하고자 한다.

첫째, 단위학교 수준에 결정지을 수 없는 경직성 경비(교육공무직 인건비, 대규모시설사업, 매년 반복적으로 수행되는 예측가능한 목적사업비 등)를 기본운영비에 포함하여 교부하는 것은 지양하여야 한다. 일부 교육청에서는 교육감이 사용자이며 배치와 채용을 학교수준에서 결정지을 수 없는 상황에서 교육공무직 인건비가 기본운영비에 포함되어 교부되면서 행정부담은 물론 배치된 교육공무직 인건비의 차이로 인해 일부학교에서는 학교교육과정운영에 들어가야 할 기본운영비의 잠식 효과가 있어 어려움을 토로하고 있다. 최근 교육공무직 인건비 집행을 단위학교에서 교육청(교육지원청)으로 이관하는 경우가 늘고 있지만 일부 교육청에서는 여전히 단위학교 수준에서 예산을 수립하고 집행하도록 하고 있다.

학교재정운영의 자율성을 통해 학교 교육목적 달성을 위한 학교교육 활동을 효과적으로 지원할 수 있으면 된다. 인건비, 시설비와 같은 학교수준에서 결정지을 수 없는 사업들, 교육청(교육지원청) 수준에서 통합 운영하는 것이 더 효율적일 수 있는 목적사업비

등을 교육청(교육지원청) 수준에서 예산 수립 및 집행을 함으로써 단위학교의 업무경감, 행정력 낭비 최소화 등을 통해 학교 본연의 교육활동 지원에 그 행정력을 전환할 필요가 있다. 제주특별자치도교육청 학교지원센터 사례를 벤치마킹하여 확산할 필요가 있다.

제주특별자치도교육청의 '학교지원센터'는 학교에서 이관 가능한 업무를 발굴, 센터에서 통합 처리하는 학교지원의 새 모델이다. 학교지원센터는 학교 업무를 통합지원하면서 관행적인 업무처리 방식을 개선, 학교현장의 업무를 덜어내는 데 노력하고 있다. 이를 통해 교원의 교육활동 지원 및 교직원 행정 업무 경감으로 교사들이 교육본연의 활동이라 할 수 있는 교육과정 운영, 생활지도 및 학부모 상담 등에 전념할 수 있는 여건을 조성하는데 목적을 두고 있다(www.jje.go.kr '학교지원센터 학교지원 새 모델 창출로 행정혁신 견인(2019.097.09)', 2019.10.22. 자료인출).

둘째, 단위학교 재정 집행의 유연성과 탄력성 확보가 필요하다. 목적사업이라도 최소한의 집행 방향만을 제시(일정 비율 이상 편성 항목 최소화)하여 해당 지침이 감사의 기준으로 작용하여 학교를 다시 통제하는 수단으로 활용되지 않도록 해야 한다. 또 학교당 매년 70여개에 달하는 목적사업을 내용으로 범주화 하여 그 안에서 예산의 집행 자율성을 높일 필요가 있다. 비슷한 유형의 사업을 광역화하고 사업의 목적에 크게 벗어나지 않는다면 학교별 특수성을 인정해 줘야 할 것이다.

셋째, 학교구성원의 업무특성에 맞는 실효성 있는 학교재정 연수의 확대가 필요하다. 심층면담과정에서 교장들은 교장연수과정에서 학교재정 관련 연수 시간의 부족, 내용의 적절성에 대해 아쉬움을 이야기 하였다. 단위학교 경영자로서의 교장이 학교운영계획과 재정운영의 연계를 어떻게 할 수 있으며 학교재정운영에 있어 교장의 역할과 권한이 어떠한 것인지에 대한 보다 구체적이고 체계적인 연수가 필요하다고 하였다. 교장으로서 역할을 수행하면서 스스로 현장에 부딪혀 배우는 데는 많은 한계가 있으며 교장 임기 8년을 생각할 때 준비되어 출발할 수 있어야 한다. 또, 학교 교육목적을 달성하기 위해 교육활동을 지원하는 것이 재정이라고 볼 때, 교육과정운영계획을 수립하는 교사에게 그에 부응한 재정연수 지원이 필요하다. 새로운 교육과정 및 교육방법 연수에 학교재정 관련 연수 시간을 포함하여 교육과정 운영을 위한 학교 예산 활용 방법 등을 포함을 필요가 있다. 현재 교사 대상 학교재정연수와 같이 에듀파인 시스템 활용 연수로는 학교교육 활동 지원을 위한 재정 자율성 증대 차원에서도 실효성을 거두기 어렵다.

넷째, 교육부 특별교부금 사업과 교육청(교육지원청) 자체 목적사업비 중 반드시 목적

사업으로 추진이 불가피한 경우 해당 목적사업비 교부계획을 학교기본운영비 안내 시기에 같이 내시하여 본예산에 편성할 수 있도록 할 필요가 있다. 현재는 단위학교에서 본예산 편성시기(12월)와 학교기본계획수입(3월)시기의 불일치도 해결되어야 할 과제이지만, 학기 중간중간에 치고들어오는 목적사업비 교부가 연간 업무분장이 짜여 있는 상황에서 추가 업무로 얹혀진다고 생각하여 학교 내 갈등의 원인이 되기도 하고 예산 운영에 있어서 중복투자와 집행의 지연으로 재정운용의 효율성에도 부정적 영향을 미치게 된다. 이미 특별교부금 비중을 낮추고 특별교부금 국가시책사업의 교부 안내를 시·도교육청 교육비특별회계 본예산 편성시 반영할 수 있도록 제도를 개선하고 있다. 이와 같이 시·도교육청(교육지원청) 수준에서도 목적사업수와 비중을 최소화하고 불가피하게 추진되어야 하는 목적사업의 경우 단위학교 본예산 수립과정에 반영할 수 있도록 제도적 개선이 이루어져야 단위학교 재정운용의 자율성을 높이는 동시에 재정운영의 효율성을 제고할 수 있다.

마지막으로 목적사업비 제로 자율운영 학교에 대한 시범운영을 제안하고자 한다. 단위학교 재정운영의 자율성 제고를 위해서는 목적사업비 비중을 낮추고, 학교기본운영비 비중을 높여야 한다는 것에는 이의의 여지가 없다. 그러나 교육청과 현장에서는 학교문화와 학교구성원들의 운영 역량의 부족을 우려하여 현재 단위학교 수준에서 대폭적인 재정운영의 자율성 확대는 충분히 준비되어 있지 않다고 생각하기도 한다. 오히려 준비되지 않은 상황에서 대폭적인 재정 자율성 확대가 독이 되는 학교도 있을 수 있고, 교장과 교사의 재정 운영 역량 부족이 학교간 차이를 낳게 할 수 있다고 걱정하기도 한다. 그렇다고 이 모든 학교와 교장, 교사가 준비되기를 기다리는 것도 적절하다고 보기 어렵다. 우선적으로 교장의 리더십과 교사들의 요구 등을 고려하여 전적으로 학교운영계획에 맞춰 예산을 요구하고 수립하여 자율적으로 운영할 수 있는 ‘목적사업 제로 자율운영 학교’를 시범운영하고 이 학교의 운영성과와 만족도를 평가하여 우수사례 확산으로 학교재정운영의 길잡이로 변화를 시도할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강경석 외(2006). 학교재정평가 도구의 개발 및 적용. 교육재정경제연구, 15(2), 175-197.
- 경남교육청(2013). 학교회계 실무편람.
- 경남교육청(2014). 2015 학교회계 예산편성 지침.
- 공은배 외(1991). 학교재정운영 개선 방안. 한국교육개발원.
- 권용재 외(2010). 교육생산성에 미치는 요인에 대한 종단분석 : 학교규모를 중심으로. 교육재정경제연구, 19(4), 1-39.
- 권재기(2012). 범주형 혼합모형의 잠재계층 수 결정을 위한 적합도 지수의 평가: 몬테카를로 시뮬레이션 연구. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 권혁창, 정창률, 염동문(2018). OECD 국가들의 경제수준에 따른 연금개혁의 효과분석. 사회과학연구, 34(2), 81-104.
- 김기영, 이용구, 김성수. (2003). 다변량분석. 한국방송통신대학교 출판부.
- 김민희 외(2017). 소규모 학교군별 재정 운영 비교 분석 : A도교육청 사례 분석. 교육재정경제연구, 26(4), 241-269.
- 김민희(2008). 단위학교 자체수입 확보 사례 분석. 교육행정학연구, 23(4), 223-242.
- 김민희(2015). 단위학교 교육서비스 재정투자 실태 및 개선방향. 교육재정경제연구, 24(1), 85-114.
- 김영식 외(2015). 시·도 교육청 간 학교기본운영비 배분 방식의 차이 및 효과 분석. 교육재정경제연구, 24(4), 73-95.
- 김용남(2017). 단위학교 재정 운영의 쟁점 및 개선방안 연구. 교육재정경제연구, 26(1), 119-145.
- 김지하 외(2011). 학교재정운영 특성과 교육성과간의 관계 분석 연구 - 학교회계 세출구조를 중심으로 -. 교육재정경제연구, 20(3), 249-282.
- 김지하 외(2012). 단위학교 목적사업 운영 실태 및 효과 분석 - 특별교부금 국가시책사업을 중심으로 -, 한국교육개발원.
- 김지하 외(2015). 2015년 유·초·중·고·특수학교 표준교육비 산출 연구. 한국교육개발원.
- 김지하 외(2016). 교육환경변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안 연구. 한국교육개발원.

- 김지하(2011). **단위학교 재정지원 사업운영 현황 및 성과 분석 - 공교육 내실화 및 학교 교육력 제고 사업을 중심으로-**. 한국교육개발원.
- 김지하(2015). **유·초·중등 교육재정연구의 동향과 과제**. 교육재정경제연구, 24(1), 23-58.
- 김현철(2016). **단위학교 목적사업비 배분 실태 및 개선 과제**. 한국교육개발원.
- 박병희(2006). **민선자치 10 년간 재정자립 지표의 추이에 대한 연구**. 재정정책논집, 8(1), 109-128.
- 박성현, 김성수, 황현식. (2011). **고급 SPSS 이해와 활용**. 한나래.
- 반상진(2004). **학교회계 제도의 성과와 전망**. 한국지방교육경영학회 학술대회자료집, 77-106.
- 반상진(2009). **초·중등학교 자율화에 따른 지방교육재정정책의 점검과 과제**. 교육재정경제연구, 18(4), 89-117.
- 반상진(2009). **초·중등학교 자율화에 따른 지방교육재정정책의 점검과 과제. 현 정부의 교육재정 관련 정책 중간 점검**. 2009년도 제52차 학술대회 자료집, 33-60.
- 백일우 외(2006). **단위학교 적정교육비 분석을 통한 규모 및 운영의 적정화**. 교육재정경제연구, 15(1), 243-266.
- 서울교육청(2017). **2018학년도 학교회계 예산편성 기본지침**.
- 서울교육청(2018). **2019학년도 학교회계 예산편성 기본지침**.
- 송기창 외(2012). **교육재정백서**. 한국교육개발원.
- 송기창 외(2018). **교육재정백서**. 한국교육개발원.
- 송기창(1998). **초중등학교 재정 운영의 효율화 방안**. 교육재정경제연구, 7(1), 141-168.
- 송기창(2002). **학교회계의 운영실태 조사연구**. 교육재정경제연구, 11(1), 192-193.
- 오영교(2018). **지방교육재정 운영 효율성 연구: 혼합모형을 적용하여**. 인문사회 21, 9(2), 945-954.
- 우명숙(2007). **단위학교 수준에서 교육비 차이도 분석**. 교육재정경제연구, 16(2), 125-151.
- 우명숙(2007). **단위학교 수준에서 교육비 차이도 분석**. 교육재정경제연구, 16(2), 125-151.
- 우명숙(2011). **단위학교 재정운용 사례 분석: 불용액의 발생 원인을 중심으로**. 교육행정학연구, 29(1), 203-226.
- 유조안·Chung·이상균(2015). **경제적 결핍 경험의 잠재계층과 부모가 보고한 아동 건강의 관계**. 사회복지연구, 46(1), 397-431.
- 윤홍주(2004). **우리나라 교육재정의 공정성 분석**. 교육행정학연구, 22(2), 307-326.

- 윤홍주(2011). 우리나라 유·초·중등 학교재정 연구의 성과와 과제. 교육재정연구, 20(3), 49-68.
- 윤홍주(2014). 소규모학교 교육재정의 문제와 개선방안. 교육재정경제연구, 23(1), 23-51.
- 윤홍주(2016). 단위학교 재정운영 유형별 학교효율성 분석. 교육행정학연구, 34(3), 107-128.
- 이상린 외(2004). 사립학교 예·결산과정의 의사소통 연구: Habermas의 의사소통행위이론을 중심으로. 교육재정경제연구, 13(1), 113-143.
- 이상엽 외(2014). 교육재정수요의 장기 전망 및 정책 방향. 한국조세정책연구원.
- 이정민, 정혜원 (2016). 잠재프로파일 분석을 통한 청소년의 휴대전화 사용과 의존도 유형 분류 및 관련 변인들의 영향력 검증. 한국청소년연구, 27(2), 121-157.
- 이현국 외(2016). 초·중등학교 목적사업비 배분 분석. 교육재정경제연구, 25(2), 1-28.
- 이혜진 외(2006). 서울시 공립초·중학교 교육비의 공평성분석. 교육재정경제연구, 15(2), 75-102.
- 이희숙(2017). 학교재정연구 동향 및 쟁점 분석 : 정책적 가치에 대한 논의를 중심으로, 교육행정학연구, 35(3), 155-182.
- 임후남(2014). 단위학교 교육재정 운영의 현황과 과제. 교육정책포럼 2014년 통권 253호.
- 정동욱 외(2011). 시·도교육청별 단위학교 간 교육자원 배분의 형평성 비교 분석 - 전국 공립초등학교를 중심으로 -. 교육행정학연구, 29(4), 275-295.
- 정일환 외(2005). 학교회계 예·결산 사례분석 : 도시와 농촌지역 초등학교 비교. 교육재정경제연구, 14(1), 111-142.
- 천세영 외(2002). 포물리펀딩에 기초한 학교비 배분 모형 연구. 교육재정경제연구, 11(1), 149-173.
- 최준렬(2006). 전라북도 학교재정 배분연구. 교육재정경제연구, 15(1), 291-312.
- 최홍일(2018). 청소년역량의 잠재프로파일유형에 미치는 가족요인의 영향. 박사학위논문. 카톨릭대학교 대학원.
- 하중래(2014). 청소년지도사의 직무만족 잠재계층유형 분석과 변인 간 차이에 관한 연구. 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 한국교육개발원(2012). 2012 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2013). 2013 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2014). 2014 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.

- 한국교육개발원(2015). 2015 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2016). 2016 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2017). 2017 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2018). 2018 공립학교회계분석 종합보고서. 한국교육개발원.
- Bartolini, D., & Santolini, R. (2013). Fiscal autonomy and quality of governance in OECD countries. *Economics Bulletin*, 33(1), 706-713.
- Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship?. *Public finance review*, 41(4), 421-445.
- Baskaran, Thushyanthan. (2010). On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries. *Public Choice* 145:351-78.
- Baskaran, Thushyanthan. (2012). Revenue Decentralization and Inflation: A Re-evaluation. *Economics Letters* 116:298-300.
- Blöchliger, H., & Rabesona, J. (2009). The fiscal autonomy of sub-central governments: An update (No. 9). OECD Publishing.
- Blöchliger, H., King, D. (2006). Fiscal autonomy of sub-central government. OECD network on fiscal relations across levels of government, Working Paper No. 2.
- Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G. (2012). Decentralization and local governments' performance: how does fiscal autonomy affect spending efficiency?. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 68(3), 269-302.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press
- Bröthaler, J., & Getzner, M. (2011). Fiscal autonomy and total government expenditure: an Austrian case-study. *International Advances in Economic Research*, 17(2), 134.
- Cai, H. and D. Treisman (2004). "State corroding federalism", *Journal of Public Economics*, 88, 819-843.
- Ebel, R. D., Yilmaz, S. (2002). On the measurement and impact of fiscal decentralization. World Bank Policy Research Working Paper No. 2809, Washington.
- Eurydice. (2007), *School Autonomy in Europe Policies and Measures*, Brussels: Eurydice.

- Fiva, J. H. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *Finanzarchiv*, 62(2), 250-280.
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32(1), 71-87.
- Giang, M. T., & Graham, S. (2008). Using latent class analysis to identify aggressors and victims of peer harassment. *Aggressive Behavior*, 34(2), 203-213.
- Goertz, M., & Odden, A.(1999). School-based financing. CA:Corwin Press.
- Hansheck, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013), Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA, *Journal of Development Economics*, 104: 212-232.
- Jung, T. & Wickrama, K. A. S.(2008). An introduction to latent class growth analysis and growth mixture modelling. *Social and Personality Psychology Compass*, 2, 302-317.
- Lanza, S. T., & Rhoades, B. L. (2013). Latent class analysis: an alternative perspective on subgroup analysis in prevention and treatment. *Prevention Science*, 14(2), 157-168.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries* (New Haven: Yale University Press).
- Louis, K. S., Leithwood, K., Wahlstrom, K. L., & Anderson, S. E. (2010), Learning From Leadership Project: Investigating the Links to Improved Student Learning final report of research findings, <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/pages/investigating-the-links-to-improved-student-learning.aspx>
- Magidson, J., & Vermunt, J. K.(2002). A nontechnical introduction to latent class models. *Statistical Innovations white paper*, 1, 15.
- Meloche, J.-P., Vaillancourt, F., Yilmaz, S. (2004). Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in European Transition Countries. World Bank Policy Research Working Paper 3254.
- Musgrave R A, Musgrave P B, (1976). *Public Finance in Theory and Practice* McGraw-Hill, New York.

- Muthén, B. O. (2004). Latent variable analysis. In D. Kaplan (Ed.), *Handbook of quantitative methodology for the social science* (pp. 345-368). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, NY.
- Oates, W. E. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance* 12, 349-373.
- Oberski, D.(2016). Mixture models: Latent profile and latent class analysis. *In Modern statistical methods for HCI*. Springer, Cham. 275-287.
- OECD(2010), PISA 2009 Results: What Makes a School Successful?-Resources, Policies, and Practices (Volume IV), Paris: OECD Publishing.
- OECD(2011), 'School autonomy and accountability: Are they related to student performance?', PISA IN FOCUS 2011/9(October)
- OECD(2016), PISA 2015 Results(Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, PISA, Paris: OECD Publishing. 온라인 자료
<http://dx.doi.org/10.1787/888933436498>(2019.4.30 인출)
- Oulasvirta, L., & Turala, M. (2009). Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 311-332.
- Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(2), 262-280.
- Schaltegger, Christoph, and Lars P. Feld. (2009). Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments?, *European Journal of Political Economy* 25:115-23.
- Seabright, Paul. (1996). 'Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model.', *European Economic Review*, 40:61-89.
- Sharpe, L.J. (1988). The growth and decentralisation of the modern democratic state, *European Journal of Political Research*, 16(3), pp.365-380.

- Stegarescu, D. (2005). Public sector decentralisation: measurement concepts and recent international trends. *Fiscal Studies*, 26(3), 301-333.
- Thornton, John. (2007). Further Evidence on Revenue Decentralization and Inflation. *Economic Letters* 95:140-47.
- Thro, W. E., Escue, C. P., & Cornelius, L. M. (2012), 'Should the leadership of each individual school have the authority to determine how money is spent at that school?', in William E. Thro(ed.)(2012), *School Finance*, Los Angeles; London; New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications.
- Tiebout C M, (1956). "A pure theory of local expenditures" *The Journal of Political Economy* 64(5) 416-424.
- Vermunt, J. K., & Magidson, J. (2004). Latent class analysis. *The sage encyclopedia of social sciences research methods*, 549-553.
- Vermunt, J. K., & Magidson, J.(2003). Latent class models for classification. *Computational Statistics & Data Analysis*, 41(3-4), 531-537.
- Vo, D. (2009). Fiscal decentralisation in Vietnam: lessons from selected Asian nations. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 14(4), 399-419.
- Wahlstrom, K. L., Louis, K. S., Leithwood, K., & Anderson, S. E. (2010), Learning From Leadership Project: Investigating the Links to Improved Student Learning executive summary of research findings, <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/pages/investigating-the-links-to-improved-student-learning.aspx>
- Weingast, B. R. (2009), Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives, *Journal of Urban Economics* 65, 279-293.
- www.jje.go.kr 제주특별자치도교육청

Abstract**An analysis of the effects of level of financial autonomy on School Expenditure**

Lee, Sunho(KEDI)

Kim, Yongnam(KEDI)

Kim, Hyojung(KEDI)

Yun, Hongju(Chuncheon Nat. Univ. of Edu.)

Lee, Hyunkuk(Daejeon Univ.)

One of the biggest changes to the introduction of the school accounting system is the allocation of the total amount of school expenses and the autonomous budgeting through the participation of school members. However, for nearly 20 years after the introduction of school accounting system in 2001, it is still said that autonomous budgeting authority in the financial management of schools is limited and should be improved. Therefore, this study aimed firstly to develop the frame of the autonomy of school finance operation considering both revenue and expenditure at the same time from the previous frame centered on revenue resources. Secondly, this study analyzed the type(level) of autonomy in school finance, its differences by school and student characteristics, and its effect on school expenditure. Finally, this study suggested meaningful policies to improve the school expense support methods.

The school accounting system is designed to effectively support various educational activities through autonomous and efficient financial operation centered on schools, thereby raising the quality level of school education. To this end, the unit

school is required to autonomously organize the appropriation budget with the integrated revenue source according to the priority of the school and to execute it after deliberation by the school steering committee. Ultimately, it can be said that the goal is to effectively support the school's activities for achieving the educational purpose in financial terms.

From 2011 to 2013, the size of the school's accounting budget increased, but dropped for the second consecutive year in 2014 and 2015. It has increased again since 2016. Looking at the changes in the expenditure by the policy project, the most significant feature of the changes in the expenditure by public school accounting policy project after 2011 is the increase of the investment ratio in 'student welfare/ educational gap reduction' (39.0% in 2011→ 40.2% in 2017) and the reduction of the investment in 'basic educational activities' ('17.1% in 2011 →' 13.6% in 2017). In 2017, the proportion of investment in 'student welfare/ educational gap reduction' decreased from the previous year and the proportion of investment in basic educational activities increased.

The greatest achievement of introducing the school accounting system is the enhancement of autonomy in the financial management of unit school. Nevertheless, it still doubts whether it is effectively supporting schools to achieve the purpose of introducing the school accounting system. The portion of the target project cost is high, which undermines the autonomy of the school's financial management. The school's finances have been expanded to focus on the additional services such as educational welfare.

Over the past five years, the ratio of purpose-specified financial resources in the public school accounting decreased from 50.15% in 2014 to 47.00% in 2015, increased again to 65.7% in 2016, and decreased to 64.4% in 2017. It can be said that the financial autonomy of school is very weak because the purpose-specified financial resources in school accounting still exceed 60%. In addition, the expansion of school accounting centered on welfare spending has weakened investment in core education services and has not improved the financial

autonomy. In Korea, as the cost of supplementary services such as meal support increases, the share of core services such as basic educational activities and school curriculum operation costs is decreasing. This means that expanding school finances is investing in additional activities rather than directly investing in the most important educational activities.

Latent Profile Analysis (LPA) was used to categorize the financial autonomy in school. The autonomy of unit school finance was analyzed by dividing it into aspects of revenue and expenditure. The analysis was conducted with the accounting and settlement data of 2017 public schools from the public elementary schools (5,948 schools), public middle schools (excluding specialization middle schools, 2,550 schools), and public general high schools (903 schools).

In order to categorize the autonomy of unit school revenue, the school accounting cost statistics item was analyzed. School account revenue is largely divided into transfer income, own income and other income. Among these, the cost statistics items that can be relatively freely organized in the unit schools are the school operating expenses out of the special account transfer income, other public transfer income out of the other transfer income, administrative activity income out of the own-earning income, and net surplus out of other income. The revenue items with high autonomy in budgeting can be divided into internal and external factors based on the sources of resources. Because the basic operation cost of the school is a revenue that is transferred from the Education Office, it cannot be determined from the unit school's point of view. Net surplus, administrative income, etc. are likely to be determined by the school's financial management method and efforts. The autonomy of unit school revenues was categorized based on the resources (① ratio of basic operating expenses to net revenues, ② ratio of net surplus, ③ ratio of administrative income and private support funds). Because the size of the revenue varies according to the size of the school, the analysis used the ratio, not the amount. Specifically, the basic operating cost of the school was the ratio of the basic operating cost to the net

revenue, excluding net surplus and carryover. Similarly, the ratio of net surplus, administrative activity income and private subsidies was analyzed based on the ratio of revenue.

〈Rate of revenue items by type of revenue autonomy〉

(Unit: %)

Type	Elementary school			Middle school			General high school		
	Basic operating expenses	Revenue from administrative activities and private transfer	Net surplus	Basic operating expenses	Revenue from administrative activities and private transfer	Net surplus	Basic operating expenses	Revenue from administrative activities and private transfer	Net surplus
1	44.8	1.2	3.2	51.6	1.2	3.9	30.7	1.8	3.2
2	46.4	1.0	0.7	50.5	0.9	0.7	25.0	1.6	0.6
3	27.1	0.9	2.0	30.6	1.4	2.2	17.2	1.4	1.9
4	21.7	0.9	0.7	24.0	1.2	0.8	14.0	1.5	0.9
Total	34.0	1.0	1.7	37.4	1.2	1.9	21.5	1.6	1.7

In the school expenditure, variables for the categorization of autonomy were organized: ①compulsory expenditure, ②fixed expenditure, and ③autonomous expenditure. The 'compulsory expenditures' refer to expenditures that are legally required to be spent, The 'fixed expenditures' refer to expenditures that are likely to be determined by the number of teachers, the number of students, and school facilities & size. On the other hand, the 'autonomous expenditures' are a relatively free budget for schools.

LPA(Latent Profile analysis) was conducted to determine the number of latent profiles for the autonomy of public elementary, middle and high schools in their revenue. LPA validated the model by increasing the number of profiles from two to five. As a result of the analysis, four groups were categorized in terms of revenue autonomy by school level and four groups in terms of expenditure autonomy. The types are as follows.

〈Rate of expenditure items by type of expenditure autonomy〉

(Unit: %)

Type	Elementary school			Middle school			General high school		
	Compulsory expenditure	Fixed expenditure	Autonomous expenditure	Compulsory expenditure	Fixed expenditure	Autonomous expenditure	Compulsory expenditure	Fixed expenditure	Autonomous expenditure
1	22.2	53.2	24.6	21.5	48.2	30.3	21.1	52.8	26.1
2	23.2	52.6	24.2	25.9	48.0	26.1	21.3	54.4	24.2
3	21.0	55.4	23.6	23.5	51.2	25.3	21.4	53.6	25.0
4	21.1	56.3	22.6	22.8	53.7	23.6	20.8	55.2	24.0
Total	21.8	54.5	23.7	23.3	50.5	26.2	21.2	54.0	24.8

The following table provides the revenue & expenditure composition ratio of the representative types (1*1, 4*4) according to the type of autonomy in revenue and expenditure.

〈Composition ratio of revenue(by resource) & expenditure(by policy project) by type〉

Category			1*1type	4*4type
			Ratio(%)	Ratio(%)
Ttransfer income	Central government transfer revenue		0.1	0.1
	Local government transfer revenue	Large	0.1	1.2
		Basic	2.4	6.7
	Special account transfer revenue	School operating expenses	35.9	17.6
		Purpose project expenses	29.6	36.8
	Other transfer revenue	Inter-school transfer revenue	0.5	0.5
		Private transfer revenue	0.9	0.2
	subtotal		69.5	63.0
Own income	Parental burden	Tuition fee	1.8	0.9
		Beneficiary burden	20.8	24.4
	Revenue from administrative activities		0.6	0.8
	Subtotal		23.2	26.2
Other income	The balance brought over from the last account	Net surplus	3.5	0.8
		Subsidy balance	-	-
		Balance carried over	3.9	10.1
	Subtotal		7.3	10.8
Total			100.0	100.0

Category		1*1type	4*4type
		Ratio(%)	Ratio(%)
Human resources management		2.5	3.3
Student welfare/Educational gap reduce		35.1	38.0
Basic educational activities	Curriculum	12.0	7.0
	Creative experience	4.0	4.0
	Free semester	0.0	0.1
	Subtotal	16.0	11.0
Optional educational activities	After-school	11.7	12.1
	Other	3.3	3.6
	Subtotal	15.0	15.7
Educational activity support		13.0	11.0
General operation of schools		17.0	10.6
Expansion of school facilities		1.1	10.1
School financial activities		0.3	0.3
Subtotal		100.0	100.0

Binary logistic analysis and ordered logit analysis were conducted to examine the factors of financial autonomy. As a result of the binary logit analysis, it was more likely that school sites in the islands, villages, and towns belonged to the group with higher financial autonomy than schools in the small·medium cities, depending on the school location. The schools in metropolitan cities was more likely to belong to the lower group of financial autonomy than the small·medium cities. In addition, as the number of multicultural students increased, as the school had 'open recruiting principal system', the financial autonomy was more likely to be low. If the population in each locality was large and the number of classes in schools was larger, the financial autonomy was more likely to be low. By school level, middle school and high school were more likely to have financial autonomy than elementary school.

The results of ordered logit model analysis on the influence factors of financial autonomy were similar. In order to examine the effects of financial autonomy on school expenditures, the model analyzed using financial autonomy level as a dummy variable and the effect on financial expenditure by converting financial autonomy level to rank type. First, in the model that included the level of financial autonomy as a dummy variable, the school group with higher autonomy had a higher ratio of spending on student welfare, education gap reduction, and selective educational activities and had a lower ratio of spending on school general operation, facility expansion, and disuse budget than the school group with medium level of autonomy. On the other hand, the school group with low financial autonomy was found to have a lower rate of expenditure on student welfare, basic educational activities, optional educational activities, and general operation of school than the middle school group. In the model that examined the factors impacting on financial expenditure, deleting the group of financial autonomy discrepancies and converting them into rank-types, the higher the financial autonomy, the higher the basic educational activity costs, the general school expenditure ratio and the disuse budget ratio. On the other hand, the

higher the financial autonomy, the lower the expenditure rate for school facility expansion.

Based on the above-described actual status of school finance operation, the level and type of school finance autonomy, the analysis of characteristics by type, and in-depth interviews to increase school finance autonomy, some school finance management improvement and policy suggestions were made for the increase of the autonomy of unit school finance operation in relation to the effective support of school educational activities.

First, it was proposed to refrain from including rigid expenses (such as labor costs, facility costs, and annually repeated purpose project costs) that could not be determined at the unit school level. Second, it was proposed to secure flexibility and elasticity of unit school financial execution. If a wider range of similar types of work is in place and not far from the purpose of the work, school specificity will have to be acknowledged. Third, it was proposed to expand the effective school financial training to meet the work characteristics of school members. Fourth, if it is inevitable to carry out the project with the special purpose out of the Ministry of Education's special grant projects and the Office of Education (Education Support Office)'s own project, it was suggested that the project plan be issued at the time of guiding the school's basic operating expenses so that it could be included in this budget. Fifth, a pilot operation was proposed for a self-operated school with zero purpose project cost. Rather than waiting for the principals and teachers of all schools to be fully prepared for their financial operations, the school's 'zero-purpose project' can be operated autonomously by requesting and establishing a budget in accordance with the school management plan in consideration of the principal's leadership and teachers' needs. It is necessary to try to make changes as a guide for school financial management by piloting the 'autonomous school' and evaluating its performance and satisfaction.

This study is meaningful in that the previous study focused to the ratio of the purpose project cost to the basic operating cost only in the revenue, but this study

analyzed not only revenue but also expenditure to measure the autonomy level of the school's financial operation. However, it did not include the longitudinal aspect of school fiscal autonomy and has limitation of using financial information for one year. Due to the limitation of data collection, this study did not examine the changes in the level of autonomy of longitudinal financial management. However, the analysis of the effect of longitudinal school financial autonomy and the school expenditure are expected to contribute to the increase of autonomy of unit school financial management.

Key word : School accounting system, Financial autonomy of school, School expenditure, Latent Profile Analysis

부 록

[부록 1] 재정운영 자율성 유형별 세입·세출 결산 현황

[부록 2] 재정자율성 불일치(세입-세출자율성 불일치)

그룹에 대한 분석결과

[부록 3] 심층면담 질문지

[부록 1] 재정운영 자율성 유형별 세입·세출 결산 현황

1 유형별 세입결산 현황

〈부록 1〉 2*1유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		395	0.2	48	0.0	459	0.4	902	0.2
	지방자치단체 이전수입	광역	126	0.1	174	0.1	162	0.2	463	0.1
		기초	3,488	1.8	4,907	3.1	5,085	4.8	13,480	2.9
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	81,960	41.5	63,287	39.7	26,407	24.7	171,655	37.0
		목적사업비	55,413	28.0	40,197	25.2	27,484	25.7	123,093	26.5
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	2,783	1.4	147	0.1	1,803	1.7	4,732	1.0
		민간이전수입	1,926	1.0	305	0.2	432	0.4	2,663	0.6
	소계		146,091	73.9	109,064	68.4	61,832	57.9	316,988	68.3
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	6,673	6.2	6,673	1.4
		수익자부담수입	43,686	22.1	31,557	19.8	33,242	31.1	108,484	23.4
	행정활동수입		1,254	0.6	1,008	0.6	940	0.9	3,202	0.7
	소계		44,940	22.7	32,565	20.4	40,854	38.2	118,359	25.5
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	1,149	0.6	1,254	0.8	534	0.5	2,937	0.6
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	5,420	2.7	16,646	10.4	3,634	3.4	25,700	5.5
	소계		6,568	3.3	17,900	11.2	4,168	3.9	28,636	6.2
합계			197,600	100.0	159,529	100.0	106,855	100.0	463,984	100.0

〈부록 2〉 3*1유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		494	0.1	544	0.1	100	0.0	1,138	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	3,721	0.9	4,471	0.8	418	0.2	8,610	0.7
		기초	17,321	4.3	35,320	6.3	7,759	3.6	60,400	5.1
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	96,694	24.2	150,703	26.8	35,058	16.2	282,455	24.0
		목적사업비	153,515	38.4	203,303	36.2	56,798	26.2	413,616	35.1
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	1,472	0.4	1,043	0.2	391	0.2	2,906	0.2
		민간이전수입	3,260	0.8	1,592	0.3	521	0.2	5,373	0.5
	소계		276,476	69.2	396,976	70.7	101,045	46.6	774,497	65.7
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	20,463	9.4	20,463	1.7
		수익자부담수입	105,159	26.3	104,895	18.7	84,667	39.0	294,720	25.0
	행정활동수입		3,062	0.8	5,292	0.9	1,878	0.9	10,233	0.9
	소계		108,221	27.1	110,187	19.6	107,008	49.3	325,416	27.6
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	9,048	2.3	10,010	1.8	4,044	1.9	23,102	2.0
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	5,616	1.4	44,598	7.9	4,936	2.3	55,150	4.7
	소계		14,664	3.7	54,609	9.7	8,980	4.1	78,253	6.6
합계			399,361	100.0	561,772	100.0	217,033	100.0	1,178,166	100.0

〈부록 3〉 4*1유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		494	0.1	478	0.0	63	0.0	1,035	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	8,289	1.4	17,320	1.8	866	0.5	26,475	1.5
		기초	33,381	5.5	62,967	6.5	8,887	5.3	105,235	6.1
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	120,371	20.0	201,462	20.9	22,396	13.4	344,228	19.8
		목적사업비	248,409	41.2	388,565	40.3	58,984	35.2	695,958	40.1
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	9,483	1.6	3,187	0.3	306	0.2	12,976	0.7
		민간이전수입	1,762	0.3	1,823	0.2	434	0.3	4,018	0.2
	소계		422,188	70.0	675,802	70.0	91,935	54.9	1,189,926	68.6
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	12,342	7.4	12,342	0.7
		수익자부담수입	157,574	26.1	188,605	19.5	55,213	33.0	401,392	23.1
	행정활동수입		4,021	0.7	9,262	1.0	1,691	1.0	14,974	0.9
	소계		161,595	26.8	197,868	20.5	69,246	41.3	428,709	24.7
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	4,114	0.7	7,310	0.8	1,498	0.9	12,922	0.7
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	15,394	2.6	83,873	8.7	4,872	2.9	104,139	6.0
	소계		19,508	3.2	91,182	9.5	6,371	3.8	117,062	6.7
합계			603,291	100.0	964,853	100.0	167,552	100.0	1,735,696	100.0

〈부록 4〉 1*2유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		138	0.1	262	0.1	83	0.1	482	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	13	0.0	176	0.1	1	0.0	191	0.0
		기초	1,964	1.0	6,622	2.7	3,288	4.5	11,874	2.3
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	79,994	39.3	105,974	42.9	17,681	24.1	203,649	38.9
		목적사업비	66,590	32.7	72,291	29.3	20,742	28.3	159,622	30.5
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	1,862	0.9	850	0.3	1,769	2.4	4,481	0.9
		민간이전수입	1,061	0.5	1,037	0.4	428	0.6	2,526	0.5
	소계		151,622	74.5	187,211	75.8	43,991	60.0	382,824	73.1
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	3,797	5.2	3,797	0.7
		수익자부담수입	41,383	20.3	46,005	18.6	20,741	28.3	108,128	20.6
	행정활동수입		874	0.4	1,600	0.6	533	0.7	3,008	0.6
	소계		42,257	20.8	47,605	19.3	25,070	34.2	114,932	21.9
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	5,724	2.8	8,474	3.4	1,961	2.7	16,158	3.1
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	3,929	1.9	3,789	1.5	2,260	3.1	9,978	1.9
	소계		9,653	4.7	12,263	5.0	4,221	5.8	26,137	5.0
합계			203,531	100.0	247,079	100.0	73,283	100.0	523,893	100.0

〈부록 5〉 3*2유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		463	0.1	987	0.2	58	0.0	1,507	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	728	0.1	1,135	0.2	1	0.0	1,865	0.2
		기초	7,223	1.5	30,692	6.3	3,908	2.8	41,823	3.7
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	122,383	24.8	150,303	30.8	23,362	16.7	296,049	26.4
		목적사업비	197,084	40.0	181,765	37.2	37,144	26.5	415,993	37.1
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	2,085	0.4	1,442	0.3	569	0.4	4,096	0.4
		민간이전수입	1,014	0.2	1,413	0.3	465	0.3	2,891	0.3
	소계		330,978	67.1	367,737	75.4	65,509	46.7	764,224	68.2
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	1	0.0	-	-	11,781	8.4	11,781	1.1
		수익자부담수입	141,428	28.7	92,007	18.9	55,484	39.6	288,919	25.8
	행정활동수입		2,804	0.6	3,943	0.8	1,416	1.0	8,163	0.7
	소계		144,233	29.2	95,949	19.7	68,681	49.0	308,863	27.5
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	12,069	2.4	11,183	2.3	2,844	2.0	26,096	2.3
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	5,934	1.2	13,143	2.7	3,122	2.2	22,199	2.0
	소계		18,003	3.7	24,326	5.0	5,965	4.3	48,294	4.3
합계			493,214	100.0	488,013	100.0	140,155	100.0	1,121,381	100.0

〈부록 6〉 4*2유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		560	0.1	391	0.1	69	0.0	1,021	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	7,793	1.5	2,289	0.7	478	0.3	10,560	1.
		기초	12,726	2.4	19,544	6.3	5,698	3.8	37,967	3.8
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	104,186	19.7	73,129	23.6	20,158	13.5	197,474	20.0
		목적사업비	212,852	40.2	129,698	41.9	46,392	31.1	388,943	39.3
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	1,023	0.2	1,004	0.3	645	0.4	2,672	0.3
		민간이전수입	1,156	0.2	466	0.2	395	0.3	2,017	0.2
	소계		340,296	64.2	226,521	73.1	73,835	49.5	640,652	64.8
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	11,448	7.7	11,448	1.2
		수익자부담수입	162,005	30.6	68,002	22.0	53,709	36.0	283,716	28.7
	행정활동수입		8,252	1.6	3,371	1.1	1,848	1.2	13,471	1.4
	소계		170,258	32.1	71,373	23.0	67,004	44.9	308,634	31.2
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	3,775	0.7	2,453	0.8	1,351	0.9	7,580	0.8
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	15,526	2.9	9,352	3.0	6,905	4.6	31,783	3.2
	소계		19,301	3.6	11,805	3.8	8,256	5.5	39,362	4.0
합계			529,855	100.0	309,699	100.0	149,095	100.0	988,649	100.0

〈부록 7〉 1*3유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		829	0.1	42	0.1	40	0.0	910	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	1,444	0.2	2	0.0	92	0.1	1,538	0.2
		기초	18,993	3.0	835	1.5	3,867	3.6	23,695	3.0
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	258,937	41.3	26,153	47.1	29,208	27.2	314,298	39.8
		목적사업비	195,684	31.2	15,255	27.5	26,166	24.4	237,105	30.0
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	3,770	0.6	95	0.2	861	0.8	4,726	0.6
		민간이전수입	3,856	0.6	198	0.4	469	0.4	4,523	0.6
	소계		483,513	77.1	42,579	76.6	60,703	56.5	586,795	74.3
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	8,060	7.5	8,060	1.0
		수익자부담수입	105,207	16.8	9,129	16.4	33,144	30.9	147,480	18.7
	행정활동수입		3,843	0.6	223	0.4	904	0.8	4,970	0.6
	소계		109,050	17.4	9,352	16.8	42,108	39.2	160,510	20.3
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	19,125	3.0	1,926	3.5	2,764	2.6	23,815	3.0
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	15,490	2.5	1,714	3.1	1,807	1.7	19,011	2.4
	소계		34,615	5.5	3,641	6.6	4,571	4.3	42,826	5.4
합계			627,178	100.0	55,572	100.0	107,381	100.0	790,131	100.0

〈부록 8〉 2*3유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		1,090	0.2	162	0.2	60	0.0	1,311	0.2
	지방자치 단체 이전수입	광역	37	0.0	25	0.0	21	0.0	83	0.0
		기초	14,917	2.6	420	0.5	4,798	3.3	20,135	2.5
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	263,163	46.5	41,658	45.7	35,110	24.3	339,931	42.4
		목적사업비	155,507	27.5	18,921	20.8	29,986	20.7	204,413	25.5
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	3,358	0.6	20	0.0	1,527	1.1	4,905	0.6
		민간이전수입	2,037	0.4	115	0.1	616	0.4	2,767	0.3
	소계		440,108	77.7	61,321	67.3	72,117	49.9	573,546	71.5
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	10,289	7.1	10,289	1.3
		수익자부담수입	105,452	18.6	28,076	30.8	56,699	39.2	190,227	23.7
	행정활동수입		3,896	0.7	543	0.6	1,699	1.2	6,139	0.8
	소계		109,348	19.3	28,619	31.4	68,688	47.5	206,655	25.8
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	3,634	0.6	693	0.8	950	0.7	5,277	0.7
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	13,246	2.3	514	0.6	2,845	2.0	16,606	2.1
	소계		16,880	3.0	1,207	1.3	3,796	2.6	21,883	2.7
합계			566,336	100.0	91,147	100.0	144,601	100.0	802,083	100.0

〈부록 9〉 4*3유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		2,433	0.3	156	0.1	92	0.1	2,680	0.2
	지방자치 단체 이전수입	광역	3,123	0.4	817	0.5	73	0.0	4,014	0.4
		기초	80,378	9.9	6,392	3.9	8,221	5.2	94,991	8.4
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	169,179	20.9	36,981	22.3	19,124	12.1	225,284	19.9
		목적사업비	361,240	44.7	72,270	43.6	49,037	30.9	482,547	42.6
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	3,063	0.4	706	0.4	91	0.1	3,860	0.3
		민간이전수입	1,435	0.2	591	0.4	467	0.3	2,493	0.2
	소계		620,851	76.8	117,913	71.1	77,105	48.6	815,869	72.0
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	12,619	8.0	12,619	1.1
		수익자부담수입	140,656	17.4	40,591	24.5	57,039	35.9	238,286	21.0
	행정활동수입		5,242	0.6	1,360	0.8	2,285	1.4	8,887	0.8
	소계		145,898	18.0	41,951	25.3	71,943	45.3	259,792	22.9
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	6,117	0.8	1,221	0.7	1,469	0.9	8,807	0.8
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	35,792	4.4	4,858	2.9	8,172	5.1	48,822	4.3
	소계		41,909	5.2	6,079	3.7	9,641	6.1	57,629	5.1
합계			808,658	100.0	165,944	100.0	158,689	100.0	1,133,290	100.0

〈부록 10〉 1*4유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		481	0.1	66	0.1	5	0.0	551	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	20	0.0	14	0.0	19	0.0	53	0.0
		기초	6,123	1.7	1,864	2.2	3,308	3.5	11,295	2.1
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	140,603	38.2	37,253	44.7	20,488	21.7	198,344	36.4
		목적사업비	109,555	29.8	24,070	28.9	20,298	21.5	153,923	28.2
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	2,923	0.8	183	0.2	584	0.6	3,690	0.7
		민간이전수입	1,257	0.3	737	0.9	1,604	1.7	3,598	0.7
	소계		260,962	70.9	64,187	77.1	46,306	49.1	371,455	68.1
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	5,784	6.1	5,784	1.1
		수익자부담수입	79,054	21.5	12,331	14.8	28,969	30.7	120,354	22.1
	행정활동수입		2,333	0.6	424	0.5	1,027	1.1	3,784	0.7
	소계		81,387	22.1	12,755	15.3	35,780	37.9	129,923	23.8
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	11,995	3.3	3,579	4.3	7,265	7.7	22,839	4.2
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	13,474	3.7	2,738	3.3	4,934	5.2	21,146	3.9
	소계		25,469	6.9	6,316	7.6	12,199	12.9	43,985	8.1
합계			367,819	100.0	83,259	100.0	94,285	100.0	545,362	100.0

〈부록 11〉 2*4유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		365	0.1	431	0.7	93	0.0	889	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	2	0.0	5	0.0	49	0.0	57	0.0
		기초	13,960	2.6	1,377	2.4	6,343	3.1	21,679	2.7
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	194,707	36.9	25,501	44.3	45,645	22.2	265,853	33.6
		목적사업비	139,654	26.5	16,511	28.7	42,548	20.7	198,713	25.1
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	2,725	0.5	447	0.8	1,847	0.9	5,018	0.6
		민간이전수입	931	0.2	114	0.2	1,320	0.6	2,365	0.3
	소계		352,343	66.8	44,386	77.2	97,846	47.5	494,574	62.5
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	13,568	6.6	13,568	1.7
		수익자부담수입	140,590	26.7	9,818	17.1	80,969	39.3	231,377	29.3
	행정활동수입		4,264	0.8	317	0.6	2,761	1.3	7,342	0.9
	소계		144,854	27.5	10,135	17.6	97,298	47.2	252,288	31.9
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	3,492	0.7	331	0.6	1,473	0.7	5,296	0.7
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	26,770	5.1	2,676	4.7	9,401	4.6	38,847	4.9
	소계		30,262	5.7	3,007	5.2	10,874	5.3	44,142	5.6
합계			527,459	100.0	57,528	100.0	206,018	100.0	791,004	100.0

〈부록 12〉 3*4유형 자원별 세입 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분			초등학교		중학교		일반고		합계	
			금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
이전 수입	중앙정부이전수입		1,023	0.1	98	0.1	42	0.0	1,163	0.1
	지방자치 단체 이전수입	광역	13,323	1.0	458	0.3	106	0.0	13,887	0.8
		기초	66,312	5.2	5,452	3.7	8,159	3.8	79,923	4.8
	교육비 특별회계 이전수입	학교운영비	305,103	23.7	40,494	27.3	33,444	15.7	379,041	23.0
		목적사업비	417,844	32.5	59,931	40.5	56,311	26.5	534,085	32.4
	기타 이전수입	학교회계간 이전수입	5,268	0.4	702	0.5	412	0.2	6,381	0.4
		민간이전수입	1,664	0.1	1,557	1.1	612	0.3	3,833	0.2
소계			810,537	63.0	108,691	73.4	99,086	46.6	1,018,314	61.8
자체 수입	학부모 부담수입	등록금	-	-	-	-	16,790	7.9	16,790	1.0
		수익자부담수입	370,103	28.7	30,449	20.6	79,182	37.3	479,734	29.1
	행정활동수입		10,477	0.8	1,040	0.7	2,506	1.2	14,023	0.9
	소계		380,580	29.6	31,489	21.3	98,477	46.3	510,546	31.0
기타 수입	전년도 이월금	순세계잉여금	29,379	2.3	3,669	2.5	4,318	2.0	37,366	2.3
		보조금사용잔액	-	-	-	-	-	-	-	-
		이월금	66,980	5.2	4,303	2.9	10,650	5.0	81,933	5.0
	소계		96,359	7.5	7,972	5.4	14,968	7.0	119,299	7.2
합계			1,287,475	100.0	148,152	100.0	212,531	100.0	1,648,158	100.0

2 유형별 세출결산 현황

가. 정책 사업별 현황

〈부록 13〉 2*1유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		3,311	1.7	4,407	2.8	2,990	3.0	10,708	2.4
학생복지/교육격차 해소		69,220	36.3	71,691	46.3	44,502	44.3	185,413	41.6
기본적 교육활동	교과활동	20,630	10.8	8,026	5.2	10,423	10.4	39,078	8.8
	창의적체험활동	8,708	4.6	7,913	5.1	5,296	5.3	21,917	4.9
	자유학기활동	-	-	1,919	1.2	-	-	1,919	0.4
	소계	29,338	15.4	17,857	11.5	15,718	15.6	62,913	14.1
선택적 교육활동	방과후학교운영	26,032	13.6	2,327	1.5	3,290	3.3	31,649	7.1
	방과후학교 외	5,480	2.9	7,541	4.9	4,475	4.5	17,496	3.9
	소계	31,512	16.5	9,868	6.4	7,765	7.7	49,146	11.0
교육활동 지원		27,831	14.6	16,266	10.5	12,945	12.9	57,042	12.8
학교 일반운영		27,821	14.6	22,077	14.3	15,479	15.4	65,378	14.7
학교시설 확충		1,533	0.8	12,265	7.9	1,003	1.0	14,801	3.3
학교 재무활동		227	0.1	473	0.3	99	0.1	799	0.2
합계		190,794	100.0	154,904	100.0	100,503	100.0	446,200	100.0

〈부록 14〉 3*1유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		9,748	2.6	21,280	4.0	8,537	4.1	39,565	3.5
학생복지/교육격차 해소		144,893	38.0	229,327	43.3	96,285	46.4	470,506	42.1
기본적 교육활동	교과활동	38,658	10.1	30,407	5.7	14,100	6.8	83,165	7.4
	창의적체험활동	16,086	4.2	25,721	4.9	13,008	6.3	54,814	4.9
	자유학기활동	12	0.0	5,271	1.0	2	0.0	5,285	0.5
	소계	54,756	14.4	61,399	11.6	27,109	13.1	143,264	12.8
선택적 교육활동	방과후학교운영	60,239	15.8	8,144	1.5	7,102	3.4	75,485	6.7
	방과후학교 외	12,840	3.4	24,655	4.7	10,825	5.2	48,320	4.3
	소계	73,079	19.2	32,799	6.2	17,927	8.6	123,806	11.1
교육활동 지원		45,840	12.0	65,593	12.4	23,046	11.1	134,479	12.0
학교 일반운영		47,419	12.4	79,645	15.0	29,919	14.4	156,983	14.0
학교시설 확충		4,872	1.3	37,177	7.0	3,924	1.9	45,972	4.1
학교 재무활동		922	0.2	2,238	0.4	628	0.3	3,788	0.3
합계		381,529	100.0	529,458	100.0	207,377	100.0	1,118,364	100.0

〈부록 15〉 4*1유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		13,674	2.4	32,904	3.8	5,894	4.0	52,472	3.3
학생복지/교육격차 해소		217,812	37.8	363,833	42.6	63,234	42.8	644,880	40.8
기본적 교육활동	교과활동	47,934	8.3	42,211	4.9	12,132	8.2	102,278	6.5
	창의적체험활동	24,216	4.2	41,810	4.9	8,078	5.5	74,104	4.7
	자유학기활동	1	0.0	8,059	0.9	-	-	8,060	0.5
	소계	72,152	12.5	92,080	10.8	20,210	13.7	184,442	11.7
선택적 교육활동	방과후학교운영	90,418	15.7	12,630	1.5	5,174	3.5	108,223	6.9
	방과후학교 외	20,686	3.6	44,866	5.2	11,275	7.6	76,826	4.9
	소계	111,104	19.3	57,496	6.7	16,449	11.1	185,049	11.7
교육활동 지원		83,914	14.6	101,274	11.8	16,634	11.3	201,822	12.8
학교 일반운영		62,839	10.9	116,308	13.6	19,718	13.4	198,864	12.6
학교시설 확충		13,991	2.4	88,451	10.3	4,445	3.0	106,887	6.8
학교 재무활동		849	0.1	2,687	0.3	1,080	0.7	4,615	0.3
합계		576,336	100.0	855,033	100.0	147,664	100.0	1,579,033	100.0

〈부록 16〉 1*2유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		4,817	2.5	7,471	3.2	2,179	3.2	14,466	2.9
학생복지/교육격차 해소		68,078	34.8	96,864	41.1	32,840	47.7	197,782	39.5
기본적 교육활동	교과활동	22,103	11.3	22,555	9.6	4,864	7.1	49,522	9.9
	창의적체험활동	8,618	4.4	11,501	4.9	4,095	6.0	24,214	4.8
	자유학기활동	1	0.0	2,917	1.2	-	-	2,917	0.6
	소계	30,722	15.7	36,973	15.7	8,959	13.0	76,654	15.3
선택적 교육활동	방과후학교운영	23,210	11.9	5,468	2.3	3,433	5.0	32,110	6.4
	방과후학교 외	6,506	3.3	13,637	5.8	2,899	4.2	23,042	4.6
	소계	29,715	15.2	19,105	8.1	6,331	9.2	55,152	11.0
교육활동 지원		19,487	10.0	31,593	13.4	6,133	8.9	57,214	11.4
학교 일반운영		38,328	19.6	40,149	17.0	9,883	14.4	88,360	17.7
학교시설 확충		4,177	2.1	2,986	1.3	2,075	3.0	9,238	1.8
학교 재무활동		503	0.3	724	0.3	416	0.6	1,643	0.3
합계		195,827	100.0	235,866	100.0	68,816	100.0	500,509	100.0

〈부록 17〉 3*2유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		7,289	1.5	19,610	4.3	4,432	3.3	31,331	2.9
학생복지/교육격차 해소		193,002	40.6	197,444	43.0	63,868	47.4	454,314	42.5
기본적 교육활동	교과활동	49,846	10.5	35,342	7.7	9,719	7.2	94,907	8.9
	창의적체험활동	22,669	4.8	22,028	4.8	9,014	6.7	53,711	5.0
	자유학기활동	-	-	6,057	1.3	1	0.0	6,058	0.6
	소계	72,515	15.3	63,427	13.8	18,735	13.9	154,677	14.5
선택적 교육활동	방과후학교운영	69,661	14.7	9,037	2.0	6,736	5.0	85,433	8.0
	방과후학교 외	17,326	3.6	31,496	6.9	5,108	3.8	53,930	5.0
	소계	86,987	18.3	40,532	8.8	11,844	8.8	139,363	13.0
교육활동 지원		45,995	9.7	53,454	11.6	14,765	11.0	114,214	10.7
학교 일반운영		63,024	13.3	71,973	15.7	18,133	13.5	153,130	14.3
학교시설 확충		5,211	1.1	9,925	2.2	2,356	1.8	17,492	1.6
학교 재무활동		1,322	0.3	2,986	0.7	474	0.4	4,782	0.4
합계		475,345	100.0	459,353	100.0	134,606	100.0	1,069,304	100.0

〈부록 18〉 4*2유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		8,200	1.6	10,460	3.8	4,696	3.4	23,355	2.5
학생복지/교육격차 해소		210,966	41.2	116,118	41.9	62,500	44.9	389,584	42.0
기본적 교육활동	교과활동	44,513	8.7	19,668	7.1	9,704	7.0	73,884	8.0
	창의적체험활동	24,986	4.9	16,622	6.0	8,149	5.9	49,757	5.4
	자유학기활동	4	0.0	2,970	1.1	-	-	2,974	0.3
	소계	69,503	13.6	39,259	14.2	17,853	12.8	126,615	13.7
선택적 교육활동	방과후학교운영	84,804	16.6	6,667	2.4	6,725	4.8	98,197	10.6
	방과후학교 외	16,296	3.2	22,453	8.1	5,030	3.6	43,779	4.7
	소계	101,100	19.8	29,120	10.5	11,755	8.5	141,976	15.3
교육활동 지원		55,923	10.9	29,875	10.8	15,203	10.9	101,000	10.9
학교 일반운영		50,546	9.9	43,147	15.6	19,082	13.7	112,775	12.2
학교시설 확충		14,565	2.8	7,919	2.9	7,795	5.6	30,279	3.3
학교 재무활동		635	0.1	1,058	0.4	172	0.1	1,865	0.2
합계		511,438	100.0	276,956	100.0	139,056	100.0	927,449	100.0

〈부록 19〉 1*3유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		18,177	3.0	1,565	3.0	4,293	4.2	24,035	3.2
학생복지/교육격차 해소		211,985	35.4	17,711	33.5	46,423	45.2	276,120	36.6
기본적 교육활동	교과활동	64,073	10.7	4,279	8.1	9,126	8.9	77,478	10.3
	창의적체험활동	19,508	3.3	3,431	6.5	5,008	4.9	27,947	3.7
	자유학기활동	1	0.0	971	1.8	10	0.0	982	0.1
	소계	83,582	14.0	8,681	16.4	14,144	13.8	106,407	14.1
선택적 교육활동	방과후학교운영	78,500	13.1	2,205	4.2	3,616	3.5	84,321	11.2
	방과후학교 외	22,397	3.7	2,403	4.5	3,054	3.0	27,854	3.7
	소계	100,897	16.9	4,608	8.7	6,670	6.5	112,175	14.9
교육활동 지원		72,685	12.1	6,752	12.8	11,115	10.8	90,552	12.0
학교 일반운영		98,536	16.5	12,227	23.1	17,250	16.8	128,013	17.0
학교시설 확충		10,299	1.7	1,246	2.4	2,426	2.4	13,971	1.9
학교 재무활동		2,212	0.4	142	0.3	387	0.4	2,741	0.4
합계		598,374	100.0	52,932	100.0	102,709	100.0	754,015	100.0

〈부록 20〉 2*3유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		14,892	2.7	2,698	3.0	4,417	3.2	22,007	2.8
학생복지/교육격차 해소		197,568	35.8	48,494	53.9	68,868	49.6	314,930	40.4
기본적 교육활동	교과활동	73,852	13.4	3,936	4.4	9,564	6.9	87,352	11.2
	창의적체험활동	23,818	4.3	7,241	8.0	7,710	5.6	38,769	5.0
	자유학기활동	41	0.0	1,539	1.7	-	-	1,580	0.2
	소계	97,710	17.7	12,716	14.1	17,274	12.4	127,701	16.4
선택적 교육활동	방과후학교운영	70,150	12.7	973	1.1	6,817	4.9	77,940	10.0
	방과후학교 외	21,171	3.8	4,346	4.8	6,710	4.8	32,226	4.1
	소계	91,321	16.6	5,319	5.9	13,527	9.7	110,166	14.1
교육활동 지원		57,103	10.4	6,793	7.5	12,047	8.7	75,943	9.7
학교 일반운영		81,827	14.8	13,376	14.9	19,908	14.3	115,111	14.8
학교시설 확충		8,467	1.5	623	0.7	2,643	1.9	11,733	1.5
학교 재무활동		2,342	0.4	22	0.0	118	0.1	2,482	0.3
합계		551,231	100.0	90,041	100.0	138,801	100.0	780,073	100.0

〈부록 21〉 4*3유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		33,391	4.9	3,805	2.4	5,780	4.4	42,976	4.4
학생복지/교육격차 해소		234,045	34.2	70,652	44.5	57,361	43.7	362,058	37.1
기본적 교육활동	교과활동	66,259	9.7	11,953	7.5	7,504	5.7	85,715	8.8
	창의적체험활동	24,071	3.5	11,077	7.0	6,212	4.7	41,361	4.2
	자유학기활동	8	0.0	2,227	1.4	-	-	2,235	0.2
	소계	90,338	13.2	25,257	15.9	13,716	10.4	129,311	13.3
선택적 교육활동	방과후학교운영	101,041	14.7	4,206	2.6	5,186	3.9	110,434	11.3
	방과후학교 외	33,727	4.9	9,109	5.7	9,908	7.5	52,743	5.4
	소계	134,768	19.7	13,315	8.4	15,094	11.5	163,177	16.7
교육활동 지원		67,496	9.8	18,468	11.6	12,648	9.6	98,613	10.1
학교 일반운영		85,677	12.5	21,757	13.7	18,663	14.2	126,096	12.9
학교시설 확충		34,548	5.0	5,150	3.2	7,188	5.5	46,886	4.8
학교 재무활동		5,030	0.7	391	0.2	882	0.7	6,304	0.6
합계		685,292	100.0	158,796	100.0	131,334	100.0	975,422	100.0

〈부록 22〉 1*4유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		7,142	2.0	2,100	2.6	2,464	2.8	11,706	2.3
학생복지/교육격차 해소		135,928	38.9	25,787	32.5	41,417	46.7	203,132	39.2
기본적 교육활동	교과활동	33,755	9.7	7,599	9.6	6,032	6.8	47,386	9.2
	창의적체험활동	11,847	3.4	5,122	6.4	3,773	4.3	20,743	4.0
	자유학기활동	-	-	1,361	1.7	-	-	1,361	0.3
	소계	45,602	13.0	14,082	17.7	9,806	11.1	69,489	13.4
선택적 교육활동	방과후학교운영	45,404	13.0	2,948	3.7	3,625	4.1	51,976	10.0
	방과후학교 외	9,633	2.8	4,039	5.1	2,096	2.4	15,768	3.0
	소계	55,036	15.7	6,987	8.8	5,721	6.5	67,744	13.1
교육활동 지원		40,601	11.6	13,076	16.5	9,367	10.6	63,044	12.2
학교 일반운영		50,378	14.4	16,396	20.6	12,524	14.1	79,299	15.3
학교시설 확충		14,079	4.0	830	1.0	6,251	7.0	21,160	4.1
학교 재무활동		818	0.2	166	0.2	1,129	1.3	2,113	0.4
합계		349,584	100.0	79,425	100.0	88,679	100.0	517,688	100.0

〈부록 23〉 2*4유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		11,883	2.3	1,250	2.3	5,480	2.7	18,613	2.4
학생복지/교육격차 해소		221,201	43.0	19,580	35.4	106,869	53.5	347,650	45.2
기본적 교육활동	교과활동	44,711	8.7	4,599	8.3	12,154	6.1	61,464	8.0
	창의적체험활동	22,454	4.4	2,904	5.3	8,991	4.5	34,349	4.5
	자유학기활동	1	0.0	842	1.5	2	0.0	845	0.1
	소계	67,166	13.1	8,345	15.1	21,147	10.6	96,658	12.6
선택적 교육활동	방과후학교운영	73,773	14.3	1,290	2.3	9,465	4.7	84,528	11.0
	방과후학교 외	15,791	3.1	2,360	4.3	5,156	2.6	23,307	3.0
	소계	89,564	17.4	3,650	6.6	14,621	7.3	107,835	14.0
교육활동 지원		49,065	9.5	12,684	22.9	17,851	8.9	79,599	10.3
학교 일반운영		57,178	11.1	8,954	16.2	25,424	12.7	91,557	11.9
학교시설 확충		17,783	3.5	837	1.5	8,045	4.0	26,665	3.5
학교 재무활동		632	0.1	18	0.0	478	0.2	1,128	0.1
합계		514,471	100.0	55,317	100.0	199,915	100.0	769,704	100.0

〈부록 24〉 3*4유형 정책 사업별 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		초등학교		중학교		일반고		합계	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인적자원 운용		35,300	2.9	4,356	3.2	6,948	3.5	46,603	3.0
학생복지/교육격차 해소		497,157	40.3	57,688	41.8	96,430	49.0	651,275	41.5
기본적 교육활동	교과활동	96,753	7.8	11,403	8.3	10,950	5.6	119,107	7.6
	창의적체험활동	49,844	4.0	9,284	6.7	8,772	4.5	67,901	4.3
	자유학기활동	41	0.0	1,534	1.1	-	-	1,575	0.1
	소계	146,638	11.9	22,222	16.1	19,723	10.0	188,583	12.0
선택적 교육활동	방과후학교운영	191,876	15.5	3,572	2.6	11,456	5.8	206,904	13.2
	방과후학교 외	38,813	3.1	8,122	5.9	6,633	3.4	53,569	3.4
	소계	230,690	18.7	11,695	8.5	18,089	9.2	260,473	16.6
교육활동 지원		122,940	10.0	18,853	13.7	19,304	9.8	161,098	10.3
학교 일반운영		132,903	10.8	19,546	14.2	27,152	13.8	179,602	11.4
학교시설 확충		66,494	5.4	3,357	2.4	8,804	4.5	78,655	5.0
학교 재무활동		3,034	0.2	341	0.2	464	0.2	3,840	0.2
합계		1,235,157	100.0	138,058	100.0	196,914	100.0	1,570,129	100.0

나. 성질별 세출 결산

〈부록 25〉 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	1,783,655	18.7	780,746	20.5	404,875	17.9	2,969,276	19.1
운영비	6,532,586	68.7	2,492,970	65.4	1,580,301	70.0	10,605,856	68.1
자산취득비	1,152,870	12.1	505,034	13.3	260,925	11.5	1,918,828	12.3
예비비및기타	45,850	0.5	30,885	0.8	13,053	0.6	89,788	0.6
합계	9,514,961	100.0	3,809,634	100.0	2,259,153	100.0	15,583,747	100.0

〈부록 26〉 1*1유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	40,167	16.6	14,956	20.6	15,821	17.1	70,944	17.4
운영비	172,786	71.2	45,410	62.6	64,449	69.8	282,645	69.4
자산취득비	28,170	11.6	11,424	15.8	11,307	12.3	50,901	12.5
예비비및기타	1,517	0.6	733	1.0	716	0.8	2,966	0.7
합계	242,641	100.0	72,522	100.0	92,293	100.0	407,456	100.0

〈부록 27〉 2*1유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	32,999	17.3	32,607	21.0	17,960	17.9	83,566	18.7
운영비	132,861	69.6	97,609	63.0	68,602	68.3	299,072	67.0
자산취득비	24,396	12.8	24,131	15.6	13,797	13.7	62,324	14.0
예비비및기타	538	0.3	557	0.4	144	0.1	1,239	0.3
합계	190,794	100.0	154,904	100.0	100,503	100.0	446,200	100.0

〈부록 28〉 3*1유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	61,253	16.1	111,523	21.1	36,868	17.8	209,645	18.7
운영비	281,335	73.7	333,629	63.0	148,614	71.7	763,578	68.3
자산취득비	37,781	9.9	81,878	15.5	21,118	10.2	140,777	12.6
예비비및기타	1,160	0.3	2,428	0.5	777	0.4	4,365	0.4
합계	381,529	100.0	529,458	100.0	207,377	100.0	1,118,364	100.0

〈부록 29〉 4*1유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	90,961	15.8	167,329	19.6	24,989	16.9	283,280	17.9
운영비	398,013	69.1	522,782	61.1	100,694	68.2	1,021,488	64.7
자산취득비	86,255	15.0	161,483	18.9	20,901	14.2	268,639	17.0
예비비및기타	1,107	0.2	3,439	0.4	1,080	0.7	5,626	0.4
합계	576,336	100.0	855,033	100.0	147,664	100.0	1,579,033	100.0

〈부록 30〉 1*2유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	18,669	9.5	64,829	27.5	9,482	13.8	92,980	18.6
운영비	154,793	79.0	149,519	63.4	50,839	73.9	355,151	71.0
자산취득비	21,618	11.0	18,129	7.7	8,069	11.7	47,816	9.6
예비비및기타	748	0.4	3,388	1.4	426	0.6	4,562	0.9
합계	195,827	100.0	235,866	100.0	68,816	100.0	500,509	100.0

〈부록 31〉 2*2유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	14,316	5.8	85,488	27.9	14,345	17.1	114,150	17.9
운영비	212,804	86.0	193,424	63.1	61,931	73.8	468,159	73.4
자산취득비	20,185	8.2	23,996	7.8	7,581	9.0	51,762	8.1
예비비및기타	135	0.1	3,451	1.1	42	0.1	3,628	0.6
합계	247,439	100.0	306,359	100.0	83,900	100.0	637,699	100.0

〈부록 32〉 3*2유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	42,155	8.9	115,756	25.2	20,900	15.5	178,811	16.7
운영비	386,058	81.2	293,267	63.8	100,294	74.5	779,618	72.9
자산취득비	45,702	9.6	42,251	9.2	12,938	9.6	100,891	9.4
예비비및기타	1,431	0.3	8,078	1.8	474	0.4	9,983	0.9
합계	475,345	100.0	459,353	100.0	134,606	100.0	1,069,304	100.0

〈부록 33〉 4*2유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	60,526	11.8	73,051	26.4	21,215	15.3	154,791	16.7
운영비	392,894	76.8	176,623	63.8	98,548	70.9	668,064	72.0
자산취득비	57,293	11.2	24,802	9.0	19,116	13.7	101,211	10.9
예비비및기타	726	0.1	2,480	0.9	177	0.1	3,382	0.4
합계	511,438	100.0	276,956	100.0	139,056	100.0	927,449	100.0

〈부록 34〉 1*3유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	156,174	26.1	3,475	6.6	23,520	22.9	183,169	24.3
운영비	384,746	64.3	41,496	78.4	69,821	68.0	496,063	65.8
자산취득비	51,332	8.6	7,138	13.5	8,057	7.8	66,527	8.8
예비비및기타	6,121	1.0	823	1.6	1,311	1.3	8,255	1.1
합계	598,374	100.0	52,932	100.0	102,709	100.0	754,015	100.0

〈부록 35〉 2*3유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	141,635	25.7	5,882	6.5	31,102	22.4	178,619	22.9
운영비	358,255	65.0	77,332	85.9	97,491	70.2	533,078	68.3
자산취득비	47,196	8.6	6,729	7.5	9,975	7.2	63,901	8.2
예비비및기타	4,144	0.8	98	0.1	233	0.2	4,475	0.6
합계	551,231	100.0	90,041	100.0	138,801	100.0	780,073	100.0

〈부록 36〉 3*3유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	230,033	23.6	19,832	10.0	29,718	20.2	279,583	21.1
운영비	649,891	66.6	157,649	79.2	102,808	69.8	910,348	68.8
자산취득비	87,998	9.0	20,916	10.5	12,158	8.3	121,072	9.2
예비비및기타	8,367	0.9	731	0.4	2,556	1.7	11,655	0.9
합계	976,289	100.0	199,129	100.0	147,239	100.0	1,322,658	100.0

〈부록 37〉 4*3유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	160,574	23.4	18,417	11.6	26,947	20.5	205,938	21.1
운영비	439,810	64.2	121,064	76.2	88,493	67.4	649,366	66.6
자산취득비	76,326	11.1	18,746	11.8	13,810	10.5	108,882	11.2
예비비및기타	8,583	1.3	569	0.4	2,084	1.6	11,236	1.2
합계	685,292	100.0	158,796	100.0	131,334	100.0	975,422	100.0

〈부록 38〉 1*4유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	70,866	20.3	10,874	13.7	15,104	17.0	96,844	18.7
운영비	236,497	67.7	56,000	70.5	60,771	68.5	353,267	68.2
자산취득비	41,089	11.8	10,578	13.3	11,582	13.1	63,248	12.2
예비비및기타	1,133	0.3	1,974	2.5	1,222	1.4	4,329	0.8
합계	349,584	100.0	79,425	100.0	88,679	100.0	517,688	100.0

〈부록 39〉 2*4유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	107,363	20.9	9,505	17.2	36,079	18.0	152,947	19.9
운영비	349,998	68.0	34,196	61.8	140,683	70.4	524,877	68.2
자산취득비	56,215	10.9	11,182	20.2	22,629	11.3	90,026	11.7
예비비및기타	896	0.2	434	0.8	525	0.3	1,855	0.2
합계	514,471	100.0	55,317	100.0	199,915	100.0	769,704	100.0

〈부록 40〉 3*4유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	239,148	19.4	22,845	16.5	34,357	17.4	296,350	18.9
운영비	846,359	68.5	97,310	70.5	139,588	70.9	1,083,258	69.0
자산취득비	146,052	11.8	16,977	12.3	22,483	11.4	185,512	11.8
예비비및기타	3,599	0.3	925	0.7	485	0.2	5,009	0.3
합계	1,235,157	100.0	138,058	100.0	196,914	100.0	1,570,129	100.0

〈부록 41〉 4*4유형 성질별 세출 결산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	초등학교		중학교		일반고		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
인건비	316,817	17.8	24,376	16.8	46,468	16.6	387,660	17.6
운영비	1,135,487	63.7	95,660	65.8	186,676	66.8	1,417,824	64.2
자산취득비	325,263	18.2	24,672	17.0	45,403	16.3	395,338	17.9
예비비및기타	5,646	0.3	777	0.5	800	0.3	7,223	0.3
합계	1,783,213	100.0	145,485	100.0	279,348	100.0	2,208,045	100.0

[부록 2] 재정자율성 불일치(세입-세출자율성 불일치) 그룹에 대한 분석결과

1 재정자율성이 불일치(세입-세출자율성 불일치) 그룹에 대한 분석결과

1) 불일치 학교군: 전체

종속변수: 재정자율성_불일치	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
학교지역_도서벽지	-0.012	0.127	0.988147	0.026	0.138	1.026262
학교지역_면지역	0.230***	0.082	1.258815	0.233***	0.085	1.261999
학교지역_읍지역	0.155*	0.085	1.167897	0.075	0.090	1.077557
학교지역_특별·광역시	0.343***	0.061	1.408809	0.364*	0.199	1.439015
2016 GRDP	0.000	0.000	1	0.000	0.000	1
2016년 연앙인구	-0.000	0.000	1	-0.000*	0.000	1
다문화학생수	-0.004**	0.002	0.995657	-0.005***	0.002	0.994764
학업중단학생수	-0.003	0.006	0.997063	0.002	0.006	1.002002
교장공모제	0.085	0.058	1.088944	-0.009	0.062	0.990829
전문직출신교장	0.001	0.142	1.00051	-0.082	0.148	0.920922
교장발령일(2017년 이전)	0.013	0.057	1.012872	0.075	0.059	1.078392
고등학교	0.218**	0.089	1.243571	0.141	0.095	1.151446
중학교	0.208***	0.064	1.23128	0.137*	0.071	1.146303
학생변동률	0.153	0.108	1.165453	0.144	0.106	1.155256
비정규직비율	0.019***	0.003	1.018994	0.025***	0.004	1.025651
학생수	-0.000***	0.000	0.999801	-0.000***	0.000	0.999804
학급수	-0.012***	0.003	0.988325	-0.011***	0.003	0.988569
B 교육청				1.987***	0.238	7.292549
C 교육청				1.395***	0.314	4.036887
D 교육청				1.627***	0.305	5.090459
E 교육청				2.603***	0.308	13.5072
F 교육청				2.411***	0.307	11.14687
G 교육청				1.653***	0.260	5.223597
H 교육청				1.427***	0.273	4.167894
I 교육청				2.411***	0.247	11.14403
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				1.621***	0.273	5.0603
L 교육청				2.064***	0.249	7.875128
M 교육청				2.353***	0.308	10.51643
N 교육청				1.394***	0.312	4.031965
O 교육청				2.811***	0.342	16.62234
P 교육청				0.327	0.328	1.386465
Q 교육청				2.459***	0.315	11.69186
_cons	-0.469***	0.119	0.625491	-2.404***	0.324	0.090325
N	9,002			9,002		
Wald chi2	221.160***			743.780***		
Pseudo R2	0.0191			0.0749		

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

2) 불일치 학교군: 세입자율성은 높고, 세출자율성은 낮은 그룹

종속변수: 재정자율성_불일치 세입자율성(고), 세출자율성(저)	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
학교지역_도서벽지	0.004	0.152	1.004413	0.482***	0.176	1.620055
학교지역_면지역	0.396***	0.103	1.485665	0.344***	0.109	1.411264
학교지역_읍지역	0.093	0.115	1.097512	0.076	0.121	1.078646
학교지역_특별·광역시	0.275***	0.088	1.316963	0.076	0.262	1.078683
2016 GRDP	0.000	0.000	1	0.000**	0.000	1
2016년 연양인구	0.000***	0.000	1.000001	-0.000	0.000	1
다문화학생수	-0.004	0.003	0.996018	0.000	0.003	1.000094
학업중단학생수	-0.079***	0.015	0.923682	-0.037***	0.013	0.963927
교장공모제	0.184***	0.069	1.202541	-0.016	0.077	0.983948
전문직출신교장	0.090	0.190	1.093691	-0.054	0.206	0.947511
교장발령일(2017년 이전)	-0.148**	0.071	0.862087	-0.110	0.080	0.896114
고등학교	0.921***	0.124	2.510555	0.836***	0.137	2.307552
중학교	-0.639***	0.090	0.52759	-0.776***	0.115	0.460303
학생변동률	-0.402**	0.202	0.669058	-0.385*	0.213	0.680538
비정규직비율	-0.015***	0.005	0.984787	-0.010*	0.006	0.990359
학생수	-0.001***	0.000	0.999402	-0.001***	0.000	0.999461
학급수	-0.048***	0.005	0.953116	-0.060***	0.005	0.941762
B 교육청				-0.647**	0.323	0.523606
C 교육청				-0.868**	0.391	0.419898
D 교육청				-0.043	0.373	0.958282
E 교육청				1.875***	0.374	6.519422
F 교육청				1.132***	0.370	3.100452
G 교육청				1.389***	0.286	4.011381
H 교육청				1.237***	0.301	3.444103
I 교육청				1.749***	0.276	5.747507
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				(dropped)		1
L 교육청				-0.990***	0.376	0.371527
M 교육청				-0.840**	0.381	0.431847
N 교육청				-0.412	0.381	0.662156
O 교육청				(dropped)		1
P 교육청				-0.675*	0.391	0.509338
Q 교육청				1.465***	0.379	4.32918
_cons	-0.108	0.153	0.897819	-0.322	0.395	0.724516
N	9002			8,647		
Wald chi2	813.790***			1550.44***		
Pseudo R2	0.1054			0.2366		

note: .01 - ***; .05 - **, .1 - *;

3) 불일치 학교군: 세입자율성은 낮고, 세출자율성은 높은 그룹

종속변수: 재정자율성_불일치 세입자율성(저), 세출자율성(고)	model1			model2		
	Coefficient	SE	Odds ratio	Coefficient	SE	Odds ratio
학교지역_도서벽지	-0.373*	0.218	0.688889	-0.884***	0.252	0.413079
학교지역_면지역	-0.348***	0.119	0.70639	-0.282**	0.140	0.754614
학교지역_읍지역	0.143	0.108	1.153569	0.037	0.127	1.037811
학교지역_특별·광역시	0.277***	0.071	1.319421	-0.049	0.266	0.952002
2016 GRDP	0.000	0.000	1	0.000	0.000	1
2016년 연앙인구	-0.000***	0.000	0.999999	-0.000	0.000	1
다문화학생수	-0.001	0.002	0.999206	-0.007**	0.003	0.993466
학업중단학생수	0.022***	0.006	1.022579	0.003	0.007	1.002663
교장공모제	-0.077	0.082	0.925562	-0.010	0.089	0.989761
전문직출신교장	-0.064	0.170	0.938216	-0.069	0.188	0.933216
교장발령일(2017년 이전)	0.173**	0.077	1.188554	0.226***	0.084	1.254038
고등학교	-0.145	0.115	0.864692	-0.181	0.127	0.834346
중학교	0.856***	0.075	2.353615	0.921***	0.091	2.51079
학생변동률	0.503***	0.141	1.65427	0.563***	0.140	1.75603
비정규직비율	0.037***	0.004	1.037658	0.044***	0.005	1.045076
학생수	0.000**	0.000	1.000192	0.000**	0.000	1.00019
학급수	0.027***	0.003	1.027046	0.041***	0.004	1.041365
B 교육청				4.300***	0.729	73.70538
C 교육청				3.990***	0.784	54.0506
D 교육청				3.308***	0.772	27.32278
E 교육청				0.541	0.860	1.716919
F 교육청				3.126***	0.781	22.79061
G 교육청				1.933**	0.779	6.910499
H 교육청				2.271***	0.769	9.690835
I 교육청				3.396***	0.736	29.85642
J 교육청				(dropped)		1
K 교육청				4.263***	0.740	71.04262
L 교육청				4.548***	0.733	94.40752
M 교육청				5.348***	0.775	210.1158
N 교육청				3.564***	0.784	35.31951
O 교육청				5.860***	0.793	350.7315
P 교육청				-1.061	1.260	0.346264
Q 교육청				2.379***	0.801	10.79467
_cons	-2.833***	0.166	0.058836	-6.847***	0.799	0.001063
N	9,002			9,002		
Wald chi2	710.050***			1,161.030***		
Pseudo R2	0.0994			0.243		

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

2 학교재정지출에 미치는 영향요인 분석: 재정자율성이 불일치 그룹 세분화 모형

	학생복지/교육격차해소		기본적교육활동		선택적교육활동	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
자율성유형_고	-1.622***	0.278	-0.139	0.165	-1.078***	0.180
자율성유형_저	-2.265***	0.257	-1.223***	0.152	-0.436***	0.166
자율성유형_불일치						
세입자율성(고),세출자율성(저)	-2.475***	0.264	-0.135	0.156	-0.627***	0.171
자율성유형_불일치						
세입자율성(저),세출자율성(고)	-1.168***	0.269	-1.435***	0.159	-0.536***	0.174
학교지역_도서벽지	-3.934***	0.469	0.087	0.278	-1.189***	0.303
학교지역_면지역	-3.380***	0.291	0.238	0.172	-1.021***	0.188
학교지역_읍지역	0.310	0.301	0.529***	0.178	-0.737***	0.194
학교지역_특별·광역시	-0.706	0.691	0.501	0.409	-1.652***	0.447
2016 GRDP	-0.000***	0.000	0.000	0.000	0.000***	0.000
2016년 연앙인구	0.000***	0.000	-0.000***	0.000	-0.000**	0.000
다문화학생수	0.001	0.006	-0.010***	0.004	0.009**	0.004
학업중단학생수	-0.007	0.020	0.023*	0.012	0.027**	0.013
교장공모제	-0.610***	0.214	0.199	0.127	0.130	0.138
전문직출신교장	-0.344	0.494	-0.035	0.293	-0.094	0.319
교장발령일(2017년 이전)	0.451**	0.201	-0.139	0.119	0.048	0.130
고등학교	7.760***	0.325	-1.672***	0.192	-8.137***	0.210
중학교	3.059***	0.237	0.460***	0.140	-8.029***	0.153
학생변동률	2.317***	0.397	-0.444*	0.236	0.019	0.257
비정규직비율	0.119***	0.013	0.011	0.008	-0.102***	0.008
학생수	0.002***	0.000	0.000**	0.000	-0.000	0.000
학급수	0.383***	0.010	0.010	0.006	0.059***	0.007
B 교육청	-5.696***	0.587	1.215***	0.348	-0.362	0.380
C 교육청	-9.292***	0.903	8.584***	0.535	-1.976***	0.584
D 교육청	-15.853***	0.874	-0.392	0.518	-2.496***	0.565
E 교육청	-2.089**	0.886	1.904***	0.525	-2.170***	0.573
F 교육청	-6.999***	0.892	2.117***	0.529	-4.931***	0.577
G 교육청	-4.761***	0.668	2.405***	0.396	1.421***	0.432
H 교육청	-1.517**	0.705	2.895***	0.418	1.310***	0.456
I 교육청	-1.877***	0.626	1.746***	0.371	2.392***	0.405
J 교육청	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
K 교육청	-4.598***	0.778	4.767***	0.461	3.490***	0.503
L 교육청	-2.715***	0.647	2.977***	0.384	-0.421	0.419
M 교육청	-10.643***	0.895	5.032***	0.531	2.192***	0.579
N 교육청	-6.579***	0.899	6.064***	0.533	-1.590***	0.581
O 교육청	-3.164***	1.052	3.771***	0.624	-2.907***	0.680
P 교육청	-6.658***	0.891	7.369***	0.528	-3.167***	0.576
Q 교육청	1.662*	0.926	1.686***	0.549	-0.725	0.599
_cons	35.835***	0.954	11.732***	0.565	18.699***	0.617
Adj R-squared	0.5555		0.3231		0.5016	
Number of obs	9,002		9,002		9,002	
F-value	313.490***		120.330***		252.610***	

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

	학교일반운영		학교시설확충		불용액비율	
	Coefficient	SE	Coefficient	SE	Coefficient	SE
자율성유형_고	1.944***	0.166	0.635**	0.276	0.453***	0.081
자율성유형_저	-1.558***	0.154	4.931***	0.255	-0.103	0.075
자율성유형_불일치						
세입자율성(고),세출자율성(저)	2.277***	0.158	0.567**	0.262	0.471***	0.077
자율성유형_불일치						
세입자율성(저),세출자율성(고)	-1.245***	0.161	3.487***	0.267	-0.243***	0.079
학교지역_도서벽지	3.661***	0.280	0.511	0.465	0.471***	0.137
학교지역_면지역	1.920***	0.174	0.398	0.289	0.299***	0.085
학교지역_읍지역	0.081	0.180	-0.388	0.298	-0.018	0.088
학교지역_특별·광역시	1.189***	0.413	-0.502	0.686	0.085	0.202
2016 GRDP	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000*	0.000
2016년 연안인구	0.000**	0.000	0.000	0.000	-0.000	0.000
다문화학생수	-0.023***	0.004	0.027***	0.006	-0.000	0.002
학업중단학생수	0.021*	0.012	-0.081***	0.019	0.006	0.006
교장공모제	-0.508***	0.128	-0.059	0.212	-0.195***	0.063
전문직출신교장	-0.664**	0.295	0.883*	0.490	-0.035	0.144
교장발령일(2017년 이전)	-0.326***	0.120	-0.232	0.199	0.073	0.059
고등학교	0.883***	0.194	0.831***	0.322	0.291***	0.095
중학교	2.431***	0.142	0.444*	0.235	0.101	0.069
학생변동률	-0.887***	0.238	-2.210***	0.394	0.042	0.116
비정규직비율	-0.011	0.008	-0.008	0.013	-0.005	0.004
학생수	-0.001***	0.000	0.000	0.000	-0.000***	0.000
학급수	-0.184***	0.006	-0.086***	0.010	-0.023***	0.003
B 교육청	0.304	0.351	-1.037*	0.583	1.109***	0.172
C 교육청	2.438***	0.540	-0.292	0.896	2.279***	0.264
D 교육청	2.024***	0.523	7.224***	0.868	0.931***	0.256
E 교육청	-2.456***	0.530	-0.023	0.879	0.224	0.259
F 교육청	-1.129**	0.533	3.312***	0.885	2.483***	0.261
G 교육청	-1.358***	0.399	-1.095*	0.663	0.883***	0.195
H 교육청	-2.106***	0.422	-1.167*	0.700	0.756***	0.206
I 교육청	-2.528***	0.374	-1.336**	0.621	2.371***	0.183
J 교육청	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
K 교육청	-1.148**	0.465	-3.824***	0.773	-0.132	0.228
L 교육청	-0.901**	0.387	-2.277***	0.642	0.612***	0.189
M 교육청	0.124	0.535	-3.679***	0.889	1.231***	0.262
N 교육청	2.254***	0.537	-2.613***	0.892	1.079***	0.263
O 교육청	-2.570***	0.629	1.859*	1.044	0.833***	0.308
P 교육청	1.888***	0.533	-1.224	0.884	-0.818***	0.261
Q 교육청	-3.549***	0.554	-2.168**	0.920	1.496***	0.271
_cons	18.565***	0.570	2.319**	0.947	1.447***	0.279
Adj R-squared	0.4762		0.2552		0.1857	
Number of obs	9,002		9,002		9,002	
F-value	228.270***		86.680***		58.030***	

note: .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

[부록 3] 심층면담 질문지

IRB No. 2019-26-07T-N

유효기간: 2019. 09. 30. ~ 2019. 12. 31.

[심층면담 질문지]

구분	구조	내용
1	학교재정운영 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단위학교 재정운영에 있어서 자율적이라는 것은 어떠한 모습이며 어떠한 가치를 가지고 있다고 생각하십니까? ○ 2001년 도입된 학교회계는 단위학교 재정운영의 자율성을 중요한 가치로 지향합니다. 현재 귀교의 경우 학교회계 예산편성, 예산운용에서 자율성이 충분히 보장된다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까? ○ 학교재정운영에 있어서 자율성이 높다는 의미는 무엇이라고 생각하십니까? 또 학교재정운영의 자율성이 높다면 교육성과를 높이는데 기여할 수 있다고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주세요.
2	학교예산 편성 및 운영 실제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교재정지원이 충분하다고 생각하십니까? 부족하다고 생각하십니까? 부족하다고 생각하시면 어떤 분야에 투자가 부족하다고 생각하시는지요? ○ 교육행정가(교장)의 경력 또는 공모 방식에 따라 예산 편성 및 운영 방식에 차이가 있는지요? ○ 귀교의 세입예산 중 편성 및 운영의 자율성이 높은 항목과 반대로 자율성이 낮은 항목을 말씀해주세요. ○ 귀교의 세출예산 편성의 우선순위에 대해 말씀해 주세요. ○ 귀교의 예산편성 과정과 예산편성 프로세스에서 교직원의 참여 정도와 어느 과정에서 교직원의 참여가 적극적이어야 한다고 생각하십니까? ○ 세출 정책사업 중 보다 더 확대, 강화될 필요가 있는 사업은 무엇이며, 축소될 필요가 있는 사업은 무엇이라고 생각하십니까? ○ 교특회계 전입금 중 학교기본운영비와 목적사업비 비중은 어떻다고 생각하십니까? ○ 교육비특별회계 목적사업비와 특별교부금 사업 등의 목적이 지정된 예산 때문에 재정운영의 자율성에 제약이 되고 있다고 하는데 실제 운영상에서도 그렇게 느끼십니까? ○ 학생특성(학업중단학생 비율, 다문화가정 학생 비율 등)이 예산 운영에 영향을 준다고 생각하십니까?
3	학교예산편성 및 운영의 자율성 증대를 위한 개선 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재보다 학교회계 예산편성의 자율성이 대폭 확대된다면 어떤 사업에 주로 사용하실지 그 이유와 함께 말씀해 주세요. ○ 학교기본운영비가 확대(축소 또는 현행유지)되어야 한다면 그 이유는 무엇입니까? ○ 학교목적사업비가 확대(축소 또는 현행유지)되어야 한다면 그 이유는 무엇입니까? ○ 학교회계 운영의 자율성을 높이기 위해 어떤 노력과 지원이 필요하다고 생각하십니까? ○ 학교장(행정가) 또는 행정실무자 경험을 토대로 학교재정운영의 자율성 제고를 위한 추가 의견이 있으시면 말씀부탁드립니다.

연구보고 RR 2019-07

**학교재정운영 자율성 수준이 단위학교 교육비 지출에
미치는 영향 분석**

발 행	2019년 12월
발행인	원장 반상진
발행처	한국교육개발원
주 소	충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7 (27873) 전화 : (043) 5309-114 팩스 : (043) 5309-819 http://www.kedi.re.kr
등 록	1973년 6월 13일, 제16-35호
인쇄처	디자인 범신 (042) 254-8737
ISBN	979-11-5666-378-2 93370

책 내용의 무단 복제를 금함

학교재정운영 자율성 수준이
단위학교 교육비 지출에 미치는 영향 분석



KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

ISBN: 979-11-5666-378-2



9 791156 663782