

교육감 직선제가 단위학교의 교육여건에 미치는 영향 분석¹⁾

이호준 한유경 조성경 (서울대학교 석사과정)

I. 서 론

교육감직선제는 1991년 「교육자치에 관한 법률」(이하 교육자치법)이 제정된 이후, 교육위원회, 학교운영위원회의 간선제 선출방식을 거쳐 2007년 부산교육청을 시작으로 전국 16개 시·도에서 시작되었다. 교육감 직선제는 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성 추구의 실현이라 할 수 있는 지방교육자치제와 밀접한 관련이 있는데, 지방교육자치제는 ‘지방자치’와 ‘교육자치’라는 이중의 자치를 함축하며, 특히 ‘민주주의·지방자치·교육자주’의 가치가 골고루 반영될 수 있어야 한다(표시열, 2010). 이는 헌법이 보장하는 제31조 제4항의 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 따라 보장된다.”는 조항에 근거한다.

교육감 직선제는 지역주민이 뽑은 대표가 지역의 교육현안을 책임지고 해결할 수 있도록 자율성과 책무성을 부과한다는 의의와 함께 주민의 민의를 충실히 반영한다는 측면에서 그 필요성과 가치가 높게 평가되어 왔다. 그러나 교육감선거에 대한 주민들의 저조한 관심, 지자체장 및 지자체 의원선거와의 동시선거로 인한 초두효과 및 순서효과, 막대한 세금의 지출, 교육감 자격 기준에 대한 합의 부재 등과 같은 문제점들이 제기되었다(강인수 & 김성기, 2005; 고 전, 2010; 송기창, 2010a; 2010b; 권혁운, 2011; 송기창 & 박소영, 2011).

교육학계와 행정학계 학자들 모두 이러한 내용들이 문제점이라는 점에서는 의견을 함께 하였으나, 이에 대한 대안은 각기 달리 제시하는 양상을 보였다(송기창, 2010b). 행정학계의 경우 자원 활용의 비효율성을 주요한 문제점으로 제기하며, 이에 대한 해결책으로 러닝메이트제, 교육감지명제 등을 제시하였다. 이에 대해 교육계는 지방교육자치가 실현하고자 하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 등을 보장하기 위해서는 교육감 선거에 대한 기존의 일반행정의 관점을 전환할 필요가 있다고 밝혔다. 즉, 헌법에서 보장하는 가치를 구현하기 위해 교육자치를 보장해야 한다는 입장이었다.

¹⁾ 본 연구에서 활용한 데이터는 에듀데이터서비스에서 제공한 학교정보알리미 자료임

이런 논의들 모두 교육감직선제가 논의되어야 하는 이유를 법적인 측면과 행정적인 측면에서 논의해왔다는 한계를 가진다. 환언하면, 교육감직선제를 통해 구현하고자 하는 주민들의 교육에 대한 직접적인 민의 반영도 결국 학생들에게 올바른 교육기회를 제공하여 건전한 시민을 양성하고, 개인이 자아실현 할 수 있는 토대를 마련해 준다는 측면에서 논의의 의의가 있다. 즉, 교육감 직선제의 필요성에 대한 논의는 학생들의 교육여건에 미치는 영향에 대한 분석을 토대로 이루어져야 한다. 따라서 간선제를 통해 교육감을 선출하였을 때와 직선제를 통해 교육감을 선출하였을 때를 각각 비교하여, 교육의 기본단위인 단위학교의 교육여건이 어떻게 변화되었는지 살펴볼 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정하여, 교육감 직선제 방식이 학생들의 교육여건에 미치는 영향에 대해 살펴보려고 한다. 첫째, 교육감 직선제가 학생 1인당 교육비 확보 측면에서 단위학교의 교육여건에 미치는 영향은 어떠한가. 둘째, 교육감 직선제가 재정 배분의 형평성에 미치는 영향은 어떠한가. 이상의 연구문제에 대해 살펴봄으로써 교육감 직선제가 기존의 간선제에 비해 교육감직선제가 교육여건에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방교육자치제: 교육감 선거를 중심으로

헌법 31조 4항은 '교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 헌법이 정하는 바에 의하여 보장된다.'고 규정하고 있으며, 헌법 117조 1항은 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 할 수 있다'고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 121조 '지방교육자치에 관한 법률'에서는 '지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.'고 규정하며, 지방교육자치제의 법적 토대를 마련하고 있다.

이러한 헌법규정과 지방자치법을 종합하여 볼 때, 지방교육자치제는 국민주권과 민주주의의 구현을 위해 중앙에 대비되는 '지방의 특성에 맞는 자치'로서의 속성과 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고자 하는 '문화적 가치'로서의 속성을 가지고 있다고 할 수 있다. 지방교육자치에 대해 헌법재판소는 영역적 가치인 교육자치와 지역적 가치인 지방자치의 결합으로 보고, 교육 자치를 지방자치단체가 지방교육의 특수성을 살리기 위해 행하는 것이라고 정의한 바 있으며, '민주주의와 지방자치, 교육자

주'라는 헌법적 가치가 조화롭게 만족되어야 한다고 판결하였다(표시열, 2010). 윤정일 외(2002, p.375)는 지방교육자치제의 개념을 “교육행정의 지방분권을 통해 지역 주민의 교육에 대한 참여를 확대하고, 지역의 특성에 적합한 교육정책을 강구·실시토록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보하기 위한 교육제도”로 정의하였다.

지방교육자치제가 실시되어야 할 이유에 대해 김종철(1985)은 교육의 자율성 및 자주성 보장, 교육행정제도 운영에서 민주성 보장, 교육행정제도 운영에서 전문성·책임성·효율성 보장 등을 들고 있다. 노종희(2002)는 이와 더불어 교육은 원천적으로 획일성, 타율성을 지양하고 창의성과 다양성을 생명으로 하기 때문에 외부의 지나친 간섭, 획일적인 통제가 지나칠 경우 교육의 본질적 의미가 퇴색될 수 있다는 점에서 교육자치제가 필요하다고 언급하고 있다.

우리나라 지방교육자치제의 변천과정을 살펴보면 1952년 이후 1990년에 이르기까지 30년이 넘는 기간 동안 교육위원을 문교부장관이 임명하고 집행기관인 시장·도지사가 중앙에서 임명되었으며, 시장·도지사가 교육위원회의 당연직 의장이 됨으로써 교육위원회와 시·도교육청 간에 견제가 이루어지지 않았다. 지방의 실정에 맞는 지방교육자치제가 이루어지지 못하였으며 교육자치제의 명목만을 유지해 왔다고 할 수 있다. 1991년 3월 8일 '지방교육자치에 관한 법률'이 제정·공포되면서 지방교육자치제가 본격적으로 시작되었다. '지방교육자치에 관한 법률'은 각 지방에서 관할하여 심의·의결기관인 교육위원회와 독립집행기관인 교육감을 선출하는 내용을 담고 있다. 교육자치법의 개정을 통해 시·도 교육청의 교육행정 및 재정에 관한 자율권이 대폭 신장되어 본격적인 지방교육자치제가 시작되었다. 한편 교육행정과 일반행정의 독립 측면에서 2006년 말 법 개정으로 교육위원회가 지방의회 산하의 상임위원회로 통합되었는데 행정의 통합 및 효율성의 관점에서 찬성하는 입장과, 교육행정의 특수성과 민주성, 지방교육자치의 측면에서 반대하는 입장이 맞서고 있다(표시열, 2010).

교육감선출방식은 지방교육자치제의 변천과 함께 변화해 왔다. 교육감은 시·도의 교육·과학 및 체육에 관한 사무의 독립제 집행기관으로서 관할 지방의 교육에 대한 전반적인 사항을 관할하게 된다. 특히 교육감이 조례제정권과 예산·결산안 작성을 주도하기 때문에 지방교육자치 입법권 및 재정권의 중핵적인 위치에 있다(고전, 2010). 교육감은 6.25 전쟁 후 1952년 교육자치제가 실시되기 시작하면서부터 1990년까지 장관의 제청으로 대통령이 임명하여 왔다. 1991년부터 1996년까지는 지방의회에 의해 선출된 교육위원회에서 무기명 투표로 과반수 득표자가 교육감에 당선되었다. 그러나 교육위원회에서 교육감을 선출하는 방식은 과열혼탁 및 선거부정 등의 문제로 폐기되었고, 학교운영위원회에 의한 교육감선출방식으로 법 개정이 이루어졌다. 1997년부터 1999년까지 학교운영위원회 위원과 교원단체추천 선거인으로 선거인단을 구성하여 교육감을

선출하였으며 2000년부터 2006년의 시기에는 학교운영위원회 위원 전원으로 선거인단을 구성하였다. 그러나 학교운영위원회 위원에 의한 선거방식 역시 학교 운영위원회의 주민대표성 문제 및 협소한 선거인단으로 인한 부정선거 문제가 대두되었다(이종재 외, 2012).

이러한 문제점을 개선하고자 2006년 12월 7일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안이 국회에서 통과되었으며, 2007년도부터 부산시 교육감 선출을 시작으로 점진적으로 주민 직선제로 교육감 선출방식이 변화하였다. 그러나 교육감 직선제 역시 선거에 따른 행·재정적 부담 강화, 선거 후보자 개인 비용부담 증가, 저조한 투표율 등의 문제점이 제기되고 있으며, 비판적인 관점에서 논의되고 있다(송기창, 2010a). 특히 간선제에서 직선제로 변화되는 과정에서 주민들의 민의를 충실히 교육현안에 반영할 수 있는 교육감을 선출한다는 취지하에 유권자 수의 확대를 가장 큰 변화로 볼 수 있다. 서울특별시²⁾를 기준으로 유권자의 수가 14,885명에서 8,084,574명으로 확대되었고, 실제 투표자 수도 12,142 명에서 1,251,218명으로 크게 늘어났다. 하지만, 투표율의 측면에서는 반대의 양상이 나타나는데, 81.6%에서 15.5%로 큰 폭으로 감소하였다. 또한 <표 6>에서처럼 시·도 교육청에서 정책사업의 지출 항목간의 비율에 일정한 변화가 나타났다. 즉, 교육격차해소 사업 등에 30% 이상 지출의 규모를 확대하였다. 이런 변화에 대한 이론적 설명을 위해 관련 선행연구들을 살펴보았다.

2. 관련 선행연구 분석

교육감의 선출방식과 재정보호 및 재정배분의 관계는 지방자치단체장의 선출방식, 즉 지방자치단체장을 임명제로 선출했을 때와 직접 선거로 선출했을 때의 차이에 대해 연구되어졌다. 이런 연구들은 주로 교육 분야가 아닌 주로 일반행정영역에서의 임명과 선출의 효과를 분석하였기에, 교육감 선출방식이 학교운영위원회 선거인단에 의한 간접선거에서 직접 선거로 변화된 우리나라의 맥락과는 다소 차이가 있다. 교육 분야에서 교육감을 임명했을 때와 직접선거로 선출했을 때의 효과를 살펴본 연구로 Patridge & Sass(2011)의 연구가 있으나 종속변수를 학업성취도로 보았기 때문에 교육감직선제가 교육재정보호와 교육재정배분에 미치는 영향을 분석하고자 하는 본 연구에 적용하는 데에는 한계가 있다.

그러나 임명제와 직접 선거의 효과를 비교한 연구의 경우 시민들에 의해 직접 통제를 받는 선출제 과정이 시민들의 영향력을 더 잘 반영하고 관리체제의 분권화가 강

2) 자료출처는 서울특별시선거관리위원회 홈페이지 교육감선거 정보(<http://su.election.go.kr>)

화된 것으로 바라보았다. 이는 유권자의 확대와 분권화의 강화라는 측면에서 간접선거에 의한 선출과 직접선거에 의한 선출을 비교하는 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구의 한계를 바탕으로 학교운영위원회 선거인단에 의한 간접선거에서 주민 직선제로 변화하였을 때 교육감직선제가 교육재정여건에 미치는 효과에 대한 이론적 근거를 주로 일반행정영역에서 임명과 직접선거를 통한 선출의 효과를 비교한 연구들을 통해 살펴보고자 한다.

가. 교육감 직선제와 재정보호

직선제로 인한 선출방식이 재정보호 측면에 미치는 영향을 분석해 온 연구들은 각기 다른 결과를 제시한다. 먼저 긍정적인 입장에서 직접 선출의 방식으로 대표를 선출하였을 때, 더 많은 재정부호를 확보하게 된다는 입장의 연구들이 있다. Skoufias et al. (2011)은 지방자치단체장의 선출방식이 직선제로 변화되기 전·후의 재정보호 및 규모의 차이를 DID(Difference in difference)기법으로 분석하였다. 지방자치단체장을 직선제로 선출하게 되면서 재정보호 및 재정부호에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 직선제 실시로 선출직의 정치적 책무성이 강화됨으로써 시민의 요구에 더욱 민감하게 반응하게 되어 필요한 자원 확보를 위한 노력이 커졌기에 나타나는 결과로 논의되었다. Wang & Yao (2006)는 선거가 책무성을 강화하는지의 여부에 관심을 두고, 직접선거로 선출하였을 때 공공지출의 크기를 고정효과모デル로 분석하였다. 선거가 이루어질 경우 공공지출의 몫은 4.21%p 높아지나, 행정비용은 3.96%p 감소되어, 선거로 선출된 공무원의 정치적 책무성을 높여 재정부호의 확대를 가져온다고 주장하였다.

선거가 정치적 책무성을 높인다는 선행연구의 결과를 표극대화모형(vote maximization model)에 적용하여 보면, 투표자는 자신의 이익을 가장 잘 대표해 줄 수 있는 사람에게 투표할 것이고, 정치가는 이에 부응해 투표자에게 가장 적합한 정책을 추진하게 된다고 볼 수 있다(이준구, 2004). 즉, 직접 선거로의 전환은 더 많은 유권자에 대한 정치적 책임감이 증가된다는 것을 의미하며, 이것은 정부가 지역의 필요에 더 잘 대응하게 만들고, 선출된 지방자치단체장은 재정 규모를 높이기 위해 더 노력하게 되는 것이다.

한편, 지방자치단체장의 선출방식과 재정부호 간에는 직접적인 관련이 없다는 연구들도 있다. Carr & Karuppusamy(2009)는 정부의 여러 가지 특성에 따라 일인당 지출액에 차이가 나타나는지 263개 도시를 대상으로 OLS방법을 사용하여 분석하였다. 분석 결과, 시장이 직접선거로 선출된 시장의회(Mayor-council)제와 의회에 의해 임명된 시

임명관(City manager)제라는 정부형태와 재정 지출 간에 직접적인 관련성은 없는 것으로 나타났다. 정부형태의 다른 특징들의 영향력에 의해 정부형태에 따른 구분은 실제적인 의미가 없다고 결론을 내렸다. Farnham(1990)은 시민의 직접 참여 수준에 따른 지방자치단체의 공공지출 변화를 주민 법안 발의, 국민 투표, 주민소환 각각으로 구분하여 회귀분석방법으로 살펴보았다. 분석결과, 시민의 직접 참여수준과 재정지출 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. Farnham은 시민들이 직접적이고 구체적인 재정지출에는 거의 영향을 미치지 못하며 시민들은 주로 상징적이거나 추상적인 정부정책에 관여하게 되기 때문에 직접참여수준과 재정지출 간에 유의미한 관계가 나타나지 않는 것으로 보았다. Macdonald(2008), Morgan & Watson(1995) 등의 연구에서도 재정지출에 있어서 의회에 의해 임명되는 시임명관제와 시장을 직접 선출하는 시장의회인지 여부, 즉 정부형태에 따라 재정지출규모에 있어서 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 정부형태와 재정지출규모와의 관련성이 낮은 것을 중위자투표이론(median voter theory)에 적용해 보면, 임명직 혹은 직접선거에 의한 선출직인지의 여부와는 상관없이 궁극적으로 중위자의 투표를 만족시켜야 재임의 가능성이 높아지기 때문에 결국 추구하는 목적이 동일하므로 재정규모에 있어서도 차이가 나타나지 않는 것으로 볼 수 있다(Deno & Mehay, 2001).

나. 교육감직선제와 재정배분

상급행정기관에서 하급행정기관으로의 재정배분 측면에 주목하여 교육감직선제와 재정배분의 관계에 대해 살펴보면, 재정확보와 마찬가지로 교육 분야뿐만 아니라 판사, 지방자치단체장 등의 임명직과 직접선거에 의한 선출을 비교한 연구들을 통해 교육 분야에 미치는 직접 선거의 효과를 유추할 수 있다. 재정확보의 경우와 유사하게, 재정배분의 측면에서도 서로 상반된 연구들이 존재하고 있었다.

먼저 직선제를 통한 공무원의 재직이 재정배분에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 있었다. Besley & Payne(2005)은 임명직 혹은 선출직에 따른 판사의 재직여부에 따른 반차별 소송 수의 차이를 고정효과모델로 분석하였다. 분석 결과, 판사는 재선을 희망하는 경우 유권자들의 대리인으로서 행동하나, 임명된 판사의 경우에는 자신의 임명에 관계가 있는 고용주 등 상위 계층의 선호에 호응하는 판결을 내리는 것으로 나타났다. 즉 선출된 판사는 유권자의 선호와 더 일치하는 선호를 가지고 판결을 하는 것으로 나타났는데, 이를 교육감 직선제와 재정배분으로 확대해 살펴보면 교육감이 선출되었을 때 유권자 집단의 범주가 커짐으로써 보다 다양한 유권자의 선호에 부합하는 재정배분 정책을 펼치게 되고 이를 통해 재정배분의 형평성을 높일 수 있다고 유추할

수 있다. Lipman & Gustein(2010)은 시카고의 임명된 교육위원회(School board)의 주요정책이 교육의 형평성을 향상시켰는지 분석하였다. 임명된 교육위원회와 선출직 교육위원회에 따른 학업성취 및 다른 교육만족도 등의 차이를 분석한 결과, 임명된 교육위원회는 오히려 백인학생과 비백인학생 간의 격차를 커지는 것으로 나타났고, 공공지출 또한 왜곡되는 것으로 분석되었다. 이는 학교의회의 구성원이 간접적으로 선출되는 과정에서 시민들을 대표하지 못하였으며, 대표성이 없는 임명된 의회구성원들에 의해 형평성이 저해되어 나타나는 결과로 해석되었다. 즉, 임명에 의한 선출이 직접선거에 의한 선출에 비해 유권자에 대한 대응성을 낮춰 형평성을 악화시키는 결과를 초래하는 것으로 나타났다.

한편, 직선제에 의해 하급기관으로 배분되는 재정의 형평성이 저해된다고 밝힌 일련의 연구들도 존재하였다. 김상헌(2004)은 지방자치의 실시는 지방자치단체에 대한 정부의 의도실현이 어려워짐을 뜻하고 지방자치단체를 통제하기 위해 중앙정부는 재정지원의 표준편차를 증가시킴으로써 지방정부를 통제하고자 하며 이로 인해 지방정부 간 재정배분의 형평성이 저해된다고 주장하였다. 이를 교육 분야에 적용하면, 교육감 선출방식이 직선제로 변화될 경우 교육감의 정치적 영향력이 강화되며 교육부에서는 시도교육청을 통제하기 위해 시도교육청 간 재정배분의 편차를 확대시킬 수 있다. 또한 교육감이 선거에 도움이 되는 특정집단에 재정을 배분함으로써 재선을 위한 표를 획득하는 지대추구행위(rent seeking activities)가 나타남으로써 재정배분의 형평성이 악화될 수 있다(Angelopoulos & Economides, 2004; Enikolopov, 2010). 공공부분에서 선거 시기 직전에 생산적인 일 대신 지대 추구 행위를 함으로써 인센티브가 왜곡되며, 선거 경쟁으로 인해 정부가 상대적으로 단시안적인 정책을 수행하도록 하게 된다. 이러한 지대추구행위는 직접선거에 의한 선출로 인해 유권자가 확대될 경우 선거를 위한 전시성 사업으로 나타날 수 있으며 각종 사업들이 증가할 때, 단위학교에 주어지는 교육재정배분의 형평성은 저해될 수 있다. 송기창(2010a)은 이러한 경로로 인해 교육감직선제에 의한 단위학교별 재정배분의 형평성이 저해되는 것을 막기 위해서는 사업비총량제나 사업일몰제 등의 도입을 통해 교육감선거가 단위학교 교육재정 운영에 미치는 영향을 최소화할 필요가 있다고 주장하였다.

3. 선행연구의 한계점

교육감의 선출방식에 따라 재정규모와 재정배분이 달라지는지 살펴보기 위하여 임명제와 선출제의 효과를 비교·분석한 연구들을 살펴보았다. 특히 지방자치단체장의 선출방식의 차이에 따른 결과의 차이에 주목하여 분석하였는데, 기존의 선행연구들은

선출방식이 미치는 영향에 대해 상반된 연구 결과를 제시하고 있었다.

이와 같이 상반된 연구결과가 도출되는 이유를 살펴보면 첫째, 연구방법의 차이를 들 수 있다. 다수의 연구들은 양자 사이의 관계를 분석함에 있어 인과관계를 고려하지 못한 분석을 실시하였다. 이에 따른 해석은 잘못된 결과를 바탕으로 한 해석일 개연성이 높다는 점에서 일반화에 다소 제한이 있다. 둘째, 연구 대상이 선행연구들마다 다르며, 교육에 한정하여 논의한 연구가 드물다는 점이다. 즉, 지방자치단체장, 판사, 경찰 공무원, 소방공무원 등 다수의 연구에서 분석 대상으로 설정한 집단이 교육에 종사하는 집단과 이질적인 집단이라는 점에서 한계를 가진다. 대상집단이 다를 경우 선행연구의 결과를 교육에 적용하여 일반화하기에는 한계가 있다. 셋째, 직선제로 인한 변화, 직선제의 효과를 분석해 온 연구들은 주로 국외 연구들이라는 점이다. Kristiansena & Pratiknob(2006)의 연구에서 알 수 있듯이, 지방정부와 시민사회의 성숙 정도에 따라 분권화의 효과가 달라질 수 있다. 지방정부가 성숙되었을 경우 분권화는 정치적 책무성을 강화할 수 있으나 개발도상국과 같이 지방정부가 미성숙한 상태에서는 수평적 책무성이 결여된 상태에서 수직적 책무성마저 낮추는 결과를 초래할 수 있다. 이는 국가의 실정과 맥락에 따라 직선제의 효과가 달라짐을 의미한다. 따라서 국외의 연구결과를 우리나라에 그대로 적용하기에는 한계가 있으며, 우리의 실정과 맥락에 맞는 교육감 직선제의 실증적 효과 분석이 필요하다고 할 수 있다.

이와 같은 선행연구의 한계점을 바탕으로 본 연구에서는 교육감 선출방식의 직접 선거로의 변화가 우리나라의 교육재정확보와 교육재정배분에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 살펴보고자 한다.

III. 연구방법

1. 분석자료

교육감 직선제가 단위학교의 교육재정여건에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 에듀데이터 서비스시스템(EDSS)에서 제공하는 학교정보공시자료를 활용하였다. 에듀데이터 서비스시스템은 교육관련 기관들에서 관리하는 교육데이터를 수집·연계·가공하여 제공하는 서비스시스템이다. 특히 학교정보공시자료는 전국의 초·중·고등학교의 교육과정현황, 구성원현황, 물적·인적 재정현황, 학업성취도 현황 등과 같은 다양한 정보를 2008년부터 2011년도까지 총 4개년도에 걸쳐 제공하고 있다. 본 연구에서

는 연구의 기본단위를 학교수준으로 설정하여 분석하고자 하는데, 학교정보공시자료는 전수데이터를 제공한다는 측면에서 표본선택편의에 의해 발생하는 내생성의 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다(정동욱 외, 2011) 또한 학교정보공시자료는 전국 소재의 초·중등학교들의 운영 정보를 제공하며, 인식변수가 아닌 실제 측정된 값들을 제공해 준다는 측면에서 측정오차(measurement error)를 줄일 수 있다는 장점이 있다. 특히 교육감직선제가 2007년부터 단계적으로 실시되어 2010년에 전국적으로 실시되었다는 사실은 학교정보공시자료가 제공하는 정보들과 시간적 맥락이 같다는 측면에서도 활용의 의의가 있다. 다만, 실제 분석에 있어 사립학교, 주요 변수를 누락한 학교, 교원 1인당 학생 수가 71명 이상인 학교, 특수학생수가 교원 수와 동일하거나 이상인 학교³⁾, 학교급을 알 수 없는 학교, 총 세출 규모에서 특이값을 보이는 학교들을 제외하였다. 전체 샘플 수는 44,742개이며, 위의 결측사유에 따른 7,043개를 제외한 37,699개를 1차 선별하였다. 이중 고등학교의 경우 학교유형에 따른 이질성이 존재한다는 측면에서 분석에서 제외하였다. 따라서 분석에 활용된 총 샘플 수는 고등학교 수준의 5,091개를 제외한 32,608개로, 이중 초등학교 수준에서는 22,843개, 중학교 수준에서는 9,765개의 샘플을 활용하였다.

2. 변수선정

본 연구에서 활용하고자 한 주요 종속변수로는 첫째, 재정확보와 관련하여 1인당 실질 세출을 활용하였다. 여기서 실질세출은 연도별 명목세출을 소비자물가지수를 활용하여 디플레이터 처리를 한 결과 얻어진 변수이며, 이를 해당 학교의 총학생수로 나누어 '1인당 실질 세출' 변수를 산출하였다. 여기에 정규성 보장 및 해석의 용이함을 위해 자연로그를 취하여 재정규모를 나타내는 '1인당 실질 세출' 변수를 구성하였다.

둘째, 재정배분의 형평성과 관련하여 본 연구에서는 신무섭(2000)의 연구에서 사용한 '형평성지수'를 활용하여 단위학교별 형평성지수를 산출하였다. 형평성지수는 해당 시·도 내에서 단위학교로 배분되는 세입의 비율과 해당 시·도 내에서 단위학교가 차지하는 인적·물적 규모의 비율 사이의 비를 의미한다. 이를 통해 단위학교의 교육여건에 비해 충분한 수준의 재원이 제공되고 있는지 여부를 확인할 수 있다. 본 연구에서는 해당학교의 학생, 교사, 학급의 평균비율 대비 실질 총세입 비율이 차지하는 정도를 '형평성지수'로 활용하였다. 실제 분석에 활용된 종속변수는 가장 이상적인 배분인 '1'

3) 장애인 등에 대한 특수교육법 시행령 제22조(특수학교 및 특수학급에 두는 특수교육교원의 배치기준)에 따르면, 특수교육 담당 교사는 학생 4명마다 1명으로 함을 명시하고 있음. 이에 따라 해당 학교 특수학생 수가 총 교원 수와 동일하거나 많을 경우에는 결측치로 처리함.

을 기준으로 한 편차의 절대값이다. 즉, 형평성지수의 편차가 커질 경우 형평성이 악화되는 것으로 볼 수 있으며, 반대의 경우 형평성이 개선되는 상황으로 간주할 수 있다.

<표 1> 주요변수 정리

구 분		변수 설명	
독립변수	직선제 · 직선제 실시기간여부	· 단위학교내 연차별 직선제 실시 여부, 실시(1), 미실시(0)	
	학교 특성	· ln(총학생수)	· 단위학교의 총 학생 수에 자연로그 취한 값
		· 무료급식학생비율	· 무료급식학생 수 / 전체 학생 수
		· 특수학급학생비율	· 특수학급학생 수 / 전체 학생 수
	지역 특성	· 재정자립도	· 시·도별 재정자립도
		· 고용률	· 시·도별 세출결산 항목 중 '교수학습지원'항목에 자연로그를 취한 값
		· ln_교육청별 1인당 실질 세입	· 시·도별 결산 총세입을 디플레이터 처리한 후, 지역의 총 학생수로 나눠 자연로그를 취한 값
· 트렌드		· 2008년 (1), 2009년 (2), 2010년 (3), 2011년 (4)로 코딩	
종속변수	규모 · ln(학생당 총세입)	· (총 세입 / 전체 학생 수)에 자연로그 취한 값	
	형평성 · 형평성지수의 평균편차	· '세입비율/(학생비율, 교사비율, 학급 비율의 평균)'로 산출한 '형평성지수'의 1로부터의 편차를 절대값 처리	

주요 관심변수인 '직선제여부'변수는 해당지역마다 직선제 선거 이후 새로 선출된 교육감의 임기 시작일을 기준으로 단위학교의 직선제 실시여부를 구분하였다. 다만, 재정 규모 등에 대한 교육감의 의사결정은 선출 당해 연도부터 가능하기 보다는 차년도의 예산편성부터 가능하다는 점을 고려하여 타임래그(time lag)를 적용하였다. 가령 2007년에 직선제를 시행한 시·도의 경우 2008년부터 실제 직선제를 운영한 것으로 분석하였다.

독립변수들로는 학교특성, 지역특성 등을 고려하였다. 첫째, 학교 특성과 관련하여 총 학생수, 무료급식학생비율, 특수학급학생비율 등의 변수를 활용하고자 한다. 둘째, 학교의 교육여건에 영향을 미치는 지역의 특성을 반영한 변수로 재정자립도, 고용률, ln_1인당 실질 세입 등의 변수들을 포함하여 분석하였다. 이중 재정자립도와 고용률의 경우 지역의 경제적 여건을 반영한 지표로 볼 수 있으며, ln_1인당 실질 세입의 경우 실제 시·도 교육청별로 교육여건을 보장하기 위한 노력을 반영하는 지표로 활용되었다.

3. 분석모형

교육감 직선제가 지역의 교육재정여건에 미치는 영향을 분석할 때, 고려해야 할 사항이 있다. 첫째, 지역마다 교육감직선제를 실시한 연도가 다르다는 점이다. 2007년에는 부산, 울산, 충북, 경남, 제주에서, 2008년에는 충남, 전북, 서울, 대전에서, 2009년에는 경기, 경북, 충남에서 교육감선거가 실시되었다(송기창, 2010b). 연차별 교육감 직선제의 시작 연도가 다르다는 점은 교육감 직선제의 효과를 분석하는 과정에 있어 무엇보다 중요하게 고려될 필요가 있다. 교육감직선제를 실시한 기간에 따른 영향력의 차이가 지역마다 달라야 직선제가 교육재정여건에 미치는 영향을 비교할 수 있기 때문이다.

둘째, 해당 지역의 정치적 성향 등과 같은 시간에 따라 변하지 않는 학교의 고정적인 특성(fixed effect)에 의해서 교육감직선제가 교육여건에 미치는 영향이 달라질 수 있다는 점이다. 또한 특정 연도에 모든 학교들에게 공통적으로 영향을 미치는, 보이지 않는 특성까지도 고려되어야 관찰되지 않는 변수로 인해 발생하는 내생성(endogeneity)에 의한 편향추정치의 문제를 해결할 수 있다.

단위학교의 교육여건에 영향을 미치는 직선제의 효과를 분석하고자 본 연구에서는 더미변수를 활용한 고정효과 모델을 활용하여 분석하였다. 특히, 5가지 모델을 활용하여 직선제의 효과를 실증적으로 살펴보고자 하였다.

(1) $\ln_{1인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$

모델 1은 패널데이터를 활용하여 OLS로 회귀분석을 실시한 Pooled OLS를 실시한 결과이다. 여기서 $\ln_{1인당실질세출}$ 는 종속변수인 ln_1인당 실질 세출 및 형평성지수의 평균편차값을, $\ln_{인당실질세출}$ 는 $\ln_{인당실질세출}$ 년도의 $\ln_{인당실질세출}$ 학교의 직선제를 실시했는지 여부를 나타내는 변수를, $\ln_{인당실질세출}$ 는 통제변수들을, $\ln_{인당실질세출}$ 는 확률오차항을 의미한다. 해당 모델은 관찰되지 않는 변수들로 인해 발생하는 $\ln_{인당실질세출} \neq \ln_{인당실질세출}$, 즉 내생성의 문제를 야기한다는 점에서 본 연구에서는 모델 2와 같은 고정효과모델(fixed effect model)을 실시하였다.

(2) $\ln_{1인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$ $\ln_{인당실질세출}$

하지만, 모델들은 학교고정효과(unit fixed effect)만을 고려해서 특정연도에 모든 학교 급에서 동일하게 나타나는, 관찰되지 않는 효과 등으로 인해 발생하는 내생성의 문

제를 통제하지 못한다는 한계를 가진다. 이에 따라 본 연구의 최종모델인 모델 3를 활용하여 연도고정효과(year fixed effect)인 μ_{it} 를 통제하여 순 효과를 살피고자 하였다. 모델 3에서 μ_{it} 는 직선제 실시 여부의 한계효과를 의미한다.

(3) μ_{it} μ_{it} μ_{it} μ_{it} μ_{it} μ_{it}

단위학교에서 지출하는 경비 중 목적사업비, 시설비 등과 같은 요인에 의해 1인당 교육비를 과도하게 지출하는 학교들이 이상치(outlier)로 존재한다는 점을 고려하여 분석에 주의가 필요가 있다. 이상치들을 포함한 분석의 회귀계수들은 정확한 인과관계의 추정을 어렵게 한다. 이에 본 연구에서는 1인당 실질 지출이 많은 상위 5% 학교들과 1인당 실질 지출이 적은 하위 5% 학교들을 제외하고 동일한 방법으로 분석해 보았다.

IV. 연구결과

1. 기술통계분석

본 연구에서는 교육감 직선제가 단위학교의 교육여건에 미치는 영향을 분석하기에 앞서, 분석에 포함된 집단과 포함되지 않는 집단의 특성을 비교해 보았다. 먼저 초등학교의 경우 분석에 포함된 학교들은 특수학생 비율(1.1% 대 0.4%) 및 무료급식학생 비율(37.4% 대 6.7%)이 높고, 총학생수(5.73 대 4.34)가 더 많은 것으로 나타났다. 또한 분석에 포함된 학교들은 재정자립도(48.6% 대 50.4%)가 비교적 낮은 지역에 있는 집단으로 분석되었다. 중학교의 경우 이러한 경향이 유사하게 나타나나, 초등학교에 비해 포함집단과 미포함집단 사이의 편차가 적은 것으로 분석되었다.

<표 3> 분석포함집단 및 미포함집단의 비교분석

주요변수	초등학교				중학교			
	포함집단 (n=22,843)		미포함집단 (n=650)		포함집단 (n=9,765)		미포함집단 (n=2,587)	
	평균	표준 오차	평균	표준 오차	평균	표준 오차	평균	표준 오차
특수학생비율	0.011	0.018	0.004	0.035	0.007	0.013	0.001	0.012
무료급식 학생비율	0.374	0.393	0.067	0.244	0.274	0.313	0.258	0.283
ln_총학생수	5.731	1.344	4.327	2.122	5.969	1.291	5.922	1.077
재정자립도	48.615	23.210	50.425	26.929	49.622	23.674	50.581	24.012

<표 3>는 분석에 포함된 집단을 대상으로 본 연구에 활용된 주요 변수들에 대한 기술통계치를 제시한 표이다. ln_1인당 실질 세출은 직선제 실시 이후에 초등의 경우 0.03정도 증가하는 것으로 분석되었으나, 중등의 경우에는 0.082정도 감소하는 것으로 분석되었다. 직선제 시행 이후에 학교간의 형평성지수의 편차(초등: 0.435에서 0.657, 중학교: 0.361에서 1.504)가 더 커지는 것으로 나타났다.

<표 4> 기술통계 분석결과

변 수	초등학교 (n=22,843)				중학교 (n=9,765)			
	직선제 (n=14,334)		간선제 (n=8,509)		직선제 (n=6,048)		간선제 (n=3,717)	
	평균	표준 오차	평균	표준 오차	평균	표준 오차	평균	표준 오차
ln_1인당 실질세출	7.712	0.724	7.682	0.715	7.532	0.662	7.614	0.661
형평성지수 평균편차의 절대값	0.657	12.727	0.435	0.564	1.504	51.839	0.361	0.550
특수학생비율	0.012	0.019	0.010	0.017	0.008	0.013	0.006	0.013
무료급식학생비율	0.461	0.417	0.227	0.296	0.307	0.317	0.220	0.300
ln_총학생수	5.683	1.342	5.812	1.343	5.976	1.269	5.959	1.326
재정자립도	49.578	22.212	46.992	24.717	51.050	22.701	47.299	25.006
고용률	59.073	2.216	60.012	2.356	59.011	2.193	60.014	2.338
ln_교육청 실질 총 세입	8.950	0.247	8.900	0.269	8.944	0.254	8.903	0.274

특수학생비율의 경우에는 오히려 직선제 실시 이후에 초·중등 각각에서 0.002만큼 증가하는 것으로 분석되었다. 직선제 실시로 인해 무료급식학생비율도 초등에서는 0.234, 중등에서는 0.087만큼 증가하였다. ln_총학생 수의 경우 초등에서는 5.812에서 5.683으로 감소하는 편이었으나, 중학교는 5.959에서 5.975으로 근소하게 증가하였다. 초등학교와 중학교 모두에서 직선제 실시로 인해 재정자립도는 증가하나, 지역의 고용률은 감소하는 것으로 나타났다. 교육청 수준에서 집행하는 ln_학생1인당 실질 세입의 경우 초등학교와 중학교 모두에서 근소하게 증가하는 양상을 보였다.

기술통계 분석결과에 따르면 단위학교의 교육재정규모는 초등학교에서는 증가, 중학교에서는 점차 감소하고 있는 추세이며, 시·도 교육청 내의 교육재정배분의 형평성은 점차 악화되고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 경향은 직선제의 시행에 따른 결과로 보기는 어려우며, 직선제 실시에 따른 교육재정여건의 변화를 인과 관계적 접근으로 분석할 필요가 있다.

2. 초등학교에서의 직선제 효과

<표 4>는 초등학교를 대상으로 직선제가 단위학교의 교육재정 규모 및 교육재정배분의 형평성에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 먼저 교육재정 규모와 관련하여 살펴보면, 모델 1을 활용하여 분석한 결과에서는 직선제의 실시는 간선제에 비해 통계적으로 유의한 교육재정규모의 변화를 가져오지 못하는 것으로 분석된다.

<표 5> 직선제가 교육여건에 미치는 영향(초등학교)

변 수	재정규모			재정배분의 형평성		
	모델1	모델2	모델3	모델1	모델2	모델3
직선제여부	0.007 (0.004)	-0.061*** (0.006)	-0.068*** (0.005)	0.001 (0.007)	-0.125*** (0.010)	-0.120*** (0.010)
특수학생비율	0.460*** (0.097)	-0.430* (0.186)	-0.320 (0.183)	-1.231*** (0.196)	-0.825* (0.389)	-0.904* (0.378)
무료급식학생비율	0.022*** (0.006)	0.025*** (0.005)	0.029*** (0.006)	-0.017 (0.011)	0.004 (0.011)	-0.024* (0.012)
ln_총학생수	-0.469*** (0.002)	-0.544*** (0.019)	-0.548*** (0.019)	-0.185*** (0.003)	-0.431*** (0.038)	-0.430*** (0.037)
재정자립도	0.004*** (0.000)	0.013*** (0.001)	-0.002* (0.001)	0.001*** (0.000)	-0.018*** (0.001)	-0.009*** (0.001)
고용률	0.013*** (0.001)	-0.018*** (0.004)	-0.006 (0.004)	0.012*** (0.001)	-0.022*** (0.006)	-0.041*** (0.007)
트렌드 변수	-0.024*** (0.002)	-0.046*** (0.004)	0.016*** (0.004)	-0.006 (0.004)	0.056*** (0.006)	0.021** (0.006)
ln_교육청 1인당 실질 세입	-0.051*** (0.010)	0.521*** (0.064)	-0.171* (0.068)	-0.273*** (0.018)	-1.111*** (0.096)	-0.711*** (0.101)
상수항	9.880*** (0.095)	6.761*** (0.613)	12.755*** (0.635)	3.161*** (0.177)	14.958*** (0.922)	12.205*** (0.965)
학교고정효과	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
연도고정효과	No	No	Yes	No	No	Yes
N	20167	20167	20167	20594	20594	20594
F	15812.20	320.07	547.59	488.18	69.63	65.52

주: 1) * p<.05; ** p<.01; *** p<.001

2) 괄호 값은 robust 표준오차

하지만 고정효과 모델을 적용하여 학교고정효과(unit fixed model)를 분석한 모델2에서는 단위학교의 교육재정 규모를 줄이는 것으로 나타났다. 즉, 간선제를 시행한 경우에 비해 직선제를 시행할 경우 1인당 교육비를 6.1%p 감소시키는 것으로 분석되었다. 연도고정효과(year fixed effect)를 통제한 모델 3에서는 이러한 재정규모 감소 효과가 6.8%p로 더 큰 것으로 나타났다.

모델5의 분석결과를 살펴보면, 학교의 무료급식학생비율이 증가할 경우 1인당 실질

교육비는 많아지는 것으로 나타난다. 이는 무료급식학생 수가 많은 학교에 교육복지와 관련한 다양한 정책프로그램이 투입될 여지가 있다는 점을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 총 학생 수가 많을 경우 1인당 실질 교육비는 줄어드는 양상을 보이는데, 종속변수의 측정단위가 1인당 실질 교육비인 점을 감안해 볼 때 측정단위로 인해 발생하는 결과임을 알 수 있다. 재정자립도는 지역의 사회·경제적 여건의 양호한 정도를 나타내는지 지표로 볼 수 있다. 본 연구에서 다른 부분들이 동일하다고 가정할 때, 지역의 재정자립도가 한 단위 증가할 때, 단위학교의 1인당 실질 교육비는 오히려 0.6%p 감소하는 것으로 나타났다. 연도고정효과(year fixed effect)를 적용하더라도, 통제되지 못하는 연도별 경향성을 통제하기 위해 트렌드 변수를 포함하였다. 분석결과, 다른 요소들이 동일하다고 가정할 때, 1년만큼 시간이 지남에 따라 1.6%p 단위학교의 교육재정의 규모를 확대시키는 것으로 나타났다. 시·도 교육청의 학생 1인당 교육재정의 규모가 늘어날 때, 오히려 단위학교의 학생 1인당 실질 교육비의 규모는 0.17%p 정도 줄어드는 것으로 나타났다.

단위학교로 배분되는 교육재정의 형평성 측면에서 직선제의 효과를 살펴보면, 직선제의 시행은 단위학교로 배분되는 교육재정의 형평성을 보장하고 있는 것으로 나타났다. <표 4>를 기준으로 단위학교 수준에서 교육재정 배분의 형평성을 살펴보면, 단위학교 수준에서 교육재정 배분의 형평성은 직선제의 시행으로 인해 간선제가 시행되었을 때 높아지는 것으로 나타난다. 먼저 모델 1에서 직선제의 시행은 단위학교로 배분되는 교육재정의 형평성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 하지만, 학교고정효과(unit fixed effect)와 연도고정효과(year fixed effect)를 순차적으로 고려해 보았을 때, 직선제는 '1'을 기준으로 한 교육재정의 편차를 줄여나가는 것으로 분석되었다. 학교고정효과만 고려했을 경우에는 0.125%p 정도 편차를 줄이는 것으로 나타났고, 학교고정효과(unit fixed effect)와 연도고정효과(year fixed effect)를 동시에 고려하였을 경우 0.12%p 정도로 편차를 줄이는 것으로 분석되었다.

학교고정효과(unit fixed effect)와 연도고정효과(time fixed effect)를 동시에 통제된 모델 3에서의 결과를 살펴보면, 트렌드 변수는 시간의 변화에 따라 점차적으로 단위학교의 '1'로부터의 편차는 커지는 것으로 나타났다. 하지만 특수학생비율, 무료급식학생비율, ln_총학생수, 재정자립도, 고용률, ln_교육청 1인당 실질 세입 등의 변수들 모두에서 단위학교로 배분되는 교육재정의 형평성을 제고시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 열악한 교육여건에 있는 학교들을 대상으로 지원하는 사업들의 빈도가 많아짐에 따라 나타나는 결과로 볼 수 있다. 즉, 시·도 교육청 수준에서 단위학교로 배분되는 교육비가 지역 간, 도시 내 열악한 학교들을 대상으로 지원이 이루어지기 때문이다.

3. 중학교에서의 직선제 효과

중학교의 경우도 초등학교의 경우와 마찬가지로 특이값을 갖는 이상치(outlier)들에 의한 영향을 통제하기 위해 세출 규모에서 상·하위 5%를 제외한 학교들만을 대상으로 분석하였다.

<표 6> 직선제가 교육여건에 미치는 영향(중학교)

변 수	재정규모			재정배분의 형평성		
	모델1	모델2	모델3	모델1	모델2	모델3
직선제여부	0.004 (0.006)	-0.053*** (0.008)	-0.053*** (0.007)	0.016 (0.010)	-0.080*** (0.012)	-0.073*** (0.013)
특수학생비율	0.114 (0.176)	-0.912** (0.308)	-0.748* (0.305)	-0.709* (0.304)	-1.285* (0.637)	-1.151 (0.648)
무료급식학생비율	0.054*** (0.013)	0.001 (0.010)	0.016 (0.011)	0.037 (0.023)	0.023 (0.022)	0.020 (0.023)
ln_총학생수	-0.425*** (0.003)	-0.523*** (0.030)	-0.512*** (0.031)	-0.091*** (0.005)	-0.264*** (0.052)	-0.263*** (0.053)
재정자립도	0.004*** (0.000)	0.016*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.001 (0.000)	-0.003 (0.002)	-0.011*** (0.002)
고용률	0.008*** (0.001)	-0.005 (0.005)	0.002 (0.005)	0.007*** (0.002)	-0.040*** (0.008)	-0.047*** (0.009)
트렌드 변수	-0.060*** (0.003)	-0.083*** (0.005)	-0.026*** (0.006)	-0.050*** (0.005)	-0.033*** (0.008)	0.006 (0.009)
ln_교육청 1인당 실질 세입	0.078*** (0.013)	0.711*** (0.087)	0.019 (0.091)	-0.109*** (0.022)	-0.025 (0.124)	-0.583*** (0.134)
상수항	8.859*** (0.137)	4.064*** (0.832)	10.222*** (0.860)	1.462*** (0.225)	4.761*** (1.202)	10.456*** (1.354)
학교고정효과	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
연도고정효과	No	No	Yes	No	No	Yes
N	9016	9016	9016	8820	8820	8820
F	5947.76	137.61	199.98	72.71	42.39	41.65

주: 1) * p<.05; ** p<.01; *** p<.001

2) 괄호 값은 robust 표준오차

분석한 결과, 모델 1에서는 직선제의 실시 여부는 단위학교의 1인당 실질 교육비에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 하지만 학교고정효과(unit fixed effect)를 적용한 모델 2와 학교고정효과(unit fixed effect)와 연도고정효과(year fixed effect)를 동시에 통제한 모델 3에서는 직선제의 시행으로 인해 단위학교의 교육재정의 규모는 감소하는 것으로 나타났다. 즉, 다른 요인들을 동일하다고 가정하였을 때, 직선제의 한계효과는 5.3%p 정도 단위학교의 학생1인당 교육비를 감소시키는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 초등학교를 대상으로 분석한 <표 4>의 경우와 유사하다

고 볼 수 있다.

분석에 포함된 다른 통제변수들의 효과를 살펴보면, 먼저 특수학생비율이 낮을수록 단위학교의 1인당 실질 교육비 규모는 줄어드는 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 교육재정배분 시스템이 수직적 형평성을 제고할 수 있는 기제로 원활히 작용하지 못함을 반영한다고 볼 수 있다. 총학생수가 많을수록 단위학교의 1인당 실질 교육비가 줄어드는 것으로 분석된 것은 측정단위가 '1인당'이라는 측면에서 당연하게 나타나는 결과로 볼 수 있다. 초등학교의 경우와는 달리, 지역의 재정자립도가 높을수록 단위학교의 1인당 실질 교육비가 늘어나는 것으로 분석되었다. 이는 시·도 교육청으로 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금이 커지는 효과로 볼 수도 있겠지만, 경제적 여건이 양호한 지역의 경우 단위학교로 직접 제공되는 학교운영지원비 및 학부모부담경비 등이 커짐에 따라 나타날 수 있는 효과로도 분석이 가능하다. 시간의 변화에 따른 단위학교의 교육재정 규모의 변화를 트렌드 변수를 통해 살펴보면, 점차 줄어드는 양상을 보임을 알 수 있다.

직선제의 실시여부가 단위학교로 배분되는 교육재정의 형평성에 미치는 영향을 분석한 결과를 살펴보면, 모델 1에서는 직선제의 실시가 단위학교간로 배분되는 교육재정의 편차에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 하지만 이러한 결과는 학교고정효과(unit fixed effect)를 통제한 모델 2에서는 단위학교의 편차를 줄이는 것으로 분석되었다. 또한, 학교고정효과(unit fixed effect)와 연도고정효과(year fixed effect)를 동시에 통제한 모델 3에서도 모델 2와 동일한 결과가 나타났다. 즉, 다른 요인들이 동일하다고 가정할 때, 직선제의 실시로 인해 단위학교의 편차는 0.073%p 더 줄어드는 것으로 나타났다.

다른 변수들이 가지는 영향력의 방향을 살펴보았을 때, 초등학교의 경우와 전반적으로 유사한 양상을 보였다. 즉, 총 학생수가 많을수록, 지역의 재정자립도가 높을수록, 해당 시·도 교육청의 1인당 실질 세입의 규모가 클수록 단위학교의 형평성지수 편차는 점차 줄어드는 것으로 나타났다.

4. 재정규모 및 재정배분 차이의 원인 탐색

지금까지의 분석을 통해 직선제 실시 여부에 따라 단위학교의 교육재정 규모는 줄어들고 배분되는 교육비의 형평성은 개선되는 효과가 있음을 파악할 수 있다. 그러나 지금까지의 분석은 이러한 경향이 나타나는 이유에 대한 추가적인 탐색이 어렵다는 한계를 가진다. 이에 본 연구에서는 시·도교육청에서 단위학교로 배분되는 과정에 초점을

두고 이러한 양상이 발생하는 원인에 대해 추가적인 분석을 실시하고자 하였다.

<표 7>직선제 여부에 따른 교육비특별회계 세출(결산)항목 비교

구 분	간선제	직선제	전체	(직선제-간선제) /간선제
인적자원운영	1,414,977,443,531	1,481,919,563,041	1,455,770,297,607	0.047
교수-학습활동지원	185,689,046,239	215,681,483,442	203,965,687,660	0.162
교육격차해소	81,801,802,010	110,777,141,744	99,458,649,661	0.354
보건급식	52,321,893,454	53,301,385,268	52,918,771,278	0.019
학교재정지원	412,715,932,274	480,825,730,359	454,220,340,482	0.165
학교교육여건개선	303,118,831,892	269,748,597,519	282,783,845,321	-0.110
평생교육	7,576,534,731	7,465,997,207	7,509,175,928	-0.015
직업교육	2,735,948,130	2,834,931,402	2,796,615,297	0.036
교육행정일반	29,083,794,942	29,529,717,382	29,355,528,929	0.015
기관운영관리	28,491,657,933	26,977,139,062	27,568,747,996	-0.053
전체	2,518,512,885,136	2,679,061,686,426	2,616,347,660,159	0.064

주: 단위는 (원)

<표 6>은 2008년에서 2011년까지 전국 시·도 교육청의 교육비특별회계의 세출 결산항목에 따라 수합하고, 이를 직선제 실시 이전과 이후로 비교하여 항목별 세출의 평균값을 비교한 표이다. 아울러 가장 오른쪽의 열은 간선제 대비 직선제에서 각 항목별로 증감의 정도를 나타낸 값들을 제시하였다. 이에 따르면 ‘학교교육여건개선’사업에서 무려 11%를 줄여 ‘교육격차해소’사업(35%), ‘학교재정지원’(16%)사업에 증액하여 지원한 것으로 나타난다. 총액을 비교해 볼 경우 6.4%가 증가한 것으로 나타나고 있으나, 구체적인 내역을 살펴보면 단위학교 수준에서는 교육비의 증가가 발생했다고 보기 어렵다. ‘교육격차해소’사업의 단위사업들을 살펴보면, ‘학비지원’, ‘급식지원’ 등의 사업들이 주를 이루고 있다. 즉, 기존에는 교육수혜자인 학부모들이 지불해야 했던 비용들이 점차 국가 및 지방자치단체에게 부담해야 하는 비용으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 문제는 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 한정된 예산으로 인해 다른 정책사업 항목을 줄여야 확보가 가능하다는 점이다. 단적인 예로 <표 6>에서는 ‘학교교육여건개선’사업을 줄여 지원에 필요한 비용을 확보하고 있다. 즉, 이런 기회비용을 감안해 보았을 때, 단위학교회계상 국가 및 지방자치단체가 지원해 주는 비용만큼을 단위학교에서는 손실을 보는 것으로 해석해 볼 수 있다.

단위학교별 교육재정의 형평성이 제고되는 현상은 각종 지원사업을 통해 지역 및 학부모들의 사회·경제적 여건에 따른 교육비 차이를 줄일 수 있기 때문에 발생한다고 해석해 볼 수 있다. 특히 교육비 원클릭 사업, 무상급식지원 등과 같은 다양한 지원사업들의 주요한 정책 대상이 저소득층 및 차상위계층임을 감안해 볼 때, 본 연구에서의 결과처럼 단위학교가 적정한 교육비를 받을 가능성으로부터의 편차가 줄어드는 현상의 이해가 가능하다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 2007년을 기점으로 점차 전국적으로 확대된 교육감 직선제의 효과를 기존의 학계에서 주로 논의되어 온 행정적·법적 관점이 아닌, 교육의 기본단위인 단위학교의 교육여건에 미치는 영향에 초점을 두어 살펴본 연구이다. 이를 위해 직선제의 실시에 따라 단위학교의 1인당 실질 세출의 변화 및 단위학교로 배분되는 교육재정의 형평성의 변화라는 두 개의 관점으로 구분하여 살펴보았다. 특히 선거방식에 따른 정책적 효과의 차이를 분석해 온 기존의 연구들의 주요 이론적 근거인 표극대화이론(voter maximization theory) 및 지대추구이론(rent seeking theory)에 근거하여 교육감 직선제가 단위학교의 교육여건에 미치는 영향을 분석하여 정책적 시사점을 제시하는데 주안점을 두었다.

단위학교의 교육재정 확보 및 시·도 교육청 내의 단위학교로의 재정배분의 형평성을 이원고정효과(two-way fixed effect)로 분석한 결과, 교육재정 확보의 경우 초등학교와 중학교 모두에서 직선제 실시를 통해 재정규모가 줄어든 것으로 나타났다. 하지만 단위학교로의 재정배분의 형평성과 관련하여 직선제의 효과를 살펴본 결과에서는 학교의 '1'로부터 형평성 지수의 편차를 줄이는데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 유권자인 학부모와 교육감 사이의 본인-대리인관계(principal-agent relationship)에서 교육감의 도덕적 해이로 발생하게 되는 지대추구이론에 근거하기보다는, 교육감이 유권자들의 표심을 얻기 위해 유권자에게 가장 부합되는 정책을 추구하게 되며 이로 인해 교육감 개인의 선호가 유권자들의 의견을 반영하게 된다는 표극대화이론을 반영하고 있음을 시사한다.

다만 단위학교의 재정규모가 줄어드는 현상과 관련해서는 지대추구행위로 인한 현상으로 보기 보다는 예산의 제약으로 인해 정책항목간 제로섬(zero-sum)양상이 나타나고, '교육격차해소'사업에 대한 집중지원으로 인해 기존의 '학교교육여건개선'사업에 지

출하던 비용이 대폭 축소되어 단위학교의 입장에서는 재정부담의 주체만 변화하였을 뿐 전체적인 재정규모 면에서는 오히려 감소하는 양상이 나타난 것으로 분석되었다.

지금까지의 결론을 토대로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 본 연구는 유권자의 선호를 반영한 정치인의 이익추구가 결국 집단의 전반적인 효용을 극대화한다는 표극대화이론에 근거하여, 교육감 직선제가 단위학교로의 재정재분의 형평성을 제고하는데 긍정적인 효과가 있음을 도출하였다. 이는 직선제 관련 선행연구들이 행정적·법적 측면에서 직선제의 문제점들에 반해 직선제의 운영은 교육재정의 측면에서 단위학교의 교육여건에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 암시한다. 균등한 교육기회의 여건을 보장해야 하는 국가 및 지방공공단체의 책무를 감안해 볼 때, 개인의 사회·경제적 여건에 의해 교육소외가 발생하지 않고, 균등한 교육여건을 제공해 준다는 측면에서 직선제의 의의를 재탐색해 보아야 할 것이다.

둘째, 본 연구의 결과는 직선제가 형평성 제고의 긍정적인 효과가 있음에도 불구하고, 단위학교의 재정규모가 감소하는 경향이 있음을 밝히고 있다. 직선제를 통해 당선된 교육감들의 경우 자신들의 정책사업 및 공약사업에 필요한 경비를 조달하기 위해 단위학교의 교육여건을 개선하는데 지출했던 비용들을 줄이는 경향이 있음을 보였다. 이는 정책사업항목 간의 제로섬 게임(zero-sum)을 의미한다. 공약 사업을 추진하기 위한 재원마련이 어려울 경우, 결국 교육감들이 선택할 수 있는 대안은 기존의 경비 중 불필요하다고 판단되는 경비의 삭감이다. 특히 대외적인 경제적 불황 등의 외재적 요인에 의해 재정보화가 어려울 경우 이런 제로섬 상황은 빈번하게 나타날 개연성이 높다. 이에 대한 대안으로 시·도 교육청 수준에서 재원을 확보할 수 있는 활로를 법제화할 필요가 있다. 기존의 경우 교수학습활동수입, 자산수입 등을 통해 자체수입을 확보할 수 있도록 하였으나, 전체 지출 비용 대비 차지하는 비율이 높지 않는 실정이다. 이에 대한 대안으로 송기창(2010a)의 연구에서 제안된 방안인 지방교육세의 관할권을 교육감에게 이양하는 방식 등과 같은 대안을 마련하여 시·도교육청 수준에서 비교적 안정적인 재정보화가 가능하도록 여건을 조성해야 할 것이다.

본 연구의 제한점으로는 첫째, 1년이라는 시간 단위를 활용하여 분석하는 과정에서 직선제의 실시가 교육재정의 확보 및 운영 등에 있어 가지는 장기적인 효과에 대해서는 분석하기 어려웠다. 이와 관련하여 선거 전에 유의미한 정치적 성격을 갖는 예산의 증가하는 경향을 설명하는 정치적 경제순환(Political Business Cycle)이론에 따르는 정치적 지출의 영향을 완벽하게 통제하기 어려웠다. 즉 직선제 이전의 교육예산에는 일정 부분 정치적 성격을 띠는 지출이 존재하여 평상시의 지출보다 규모가 큰 경향이 있음에도 이런 부분에 대해 엄밀하게 추정하기 어려웠다. 둘째, 세부적인 데이터의 확보가 부족하여 본 연구결과에 대해 원인 탐색을 위한 추가분석이 정밀하게 이루어지지

못하였으며 이는 후속연구로 제언하는 바이다.

VI. 참고문헌

- 강인수, 김성기 (2005). 교육감 선출제도 개선방안 연구. *교육행정학연구*, 23(2), pp. 261-280.
- 고 전 (2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. *교육법학연구*, 22(2), pp. 1-22.
- 권혁운 (2011). 교육감 직선제의 쟁점과 개선방안. *교육정치학연구*, 18(2), pp. 33-56.
- 김상헌 (2003). 지방정부에 대한 중앙정부의 재정통제: 지방자치제 전,후를 중심으로. 한국행정학회 춘계학술대회 발표자료, pp. 175-183.
- 김종철(1985). 교육자치제의 발전방향. *교육행정학연구*, 3(1), 1-14.
- 노종희(2002). 지방교육자치제 운영의 개선 방안. *교육행정학연구*, 20(2). 55-76.
- 송기창 (2010a). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. *교육재정경제연구*, 19(4), 233-256.
- 송기창 (2010b). 지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제. *교육정치학연구*, 17(4), 121-145.
- 송기창, 박소영 (2011). 2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. *교육정치학연구*, 29(2), 239-260.
- 윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주(2002). 한국교육정책의 쟁점. 서울: 교육과학사.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오(2012). 한국교육행정론. 서울: 교육과학사.
- 이준구(2005). 재정학. 서울: 다산출판사.
- 정동욱, 김영식, 우윤미, 한유경 (2011). 지역교육지원청 내 단위학교 간 교육자원 배분과 학업성취 간의 관계 분석. *교육재정경제연구*, 20(4), 189-215.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. *교육법학연구*, 22(1). 145-167.
- Angelopoulos, K. & Economides, G.(2004). Rent seeking, policy and growth under electoral uncertainty: Theory and evidence. *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne D Economique*, 41(4). 1375-1405.
- Besley, T. & Payne, A.(2005). *Implementation of anti-discrimination policy_does judicial selection matter?*. LSE STICERD Research Paper No. PEPP04.
- Bossert, T. J., Larranaga, O., Giedion, U., Arbelaez, J. J. & Brower, D. M.(2003). *Decentralization and equity of resource allocation: evidence from*

- Colombia and Chile* Bulletin of the World Health Organization, 81. 95-100.
- Carr, J. B., & Karuppusamy, S. (2009). Reassessing the link between city structure and fiscal policy: Is the problem poor measurers of governmental structure? *The American Review of Public Administration*, 40, pp. 209-228.
- Coate, S., & Knight, B. (2009). *Government form and public spending: evidence from U.S. municipalities*. NBER Working Paper 14857.
- Deno, K. T. & Mehay, S. L.(2001). Municipal management structure and fiscal performance : Do city managers make a difference?. *Southern Economic Journal*, 53(3). 627-642.
- Devas, N. & Grant, U.(2003). Local government decision-making_citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. *Public administration and Development*, 23. 307-316.
- Enikolopov, R.(2010). *Politicians, bureaucrats and targeted redistribution: the role of career concerns*. CEFIR Working Paper No148.
- Farnham, P. G.(1990). The impact of citizen influence on local government expenditure. *Public choice*, 64(3). 201-212.
- Jung, C.(2006). Forms of government and spending on common municipal functions: a longitudinal approach. *International Review of Administrative Sciences*, 72(3). 363-376.
- Kristiansen, S. & Pratikno(2006). Decentralising education in Indonesia. *International Journal of Educational Development*, 26. 513-531.
- Lipman, P. & Gustein, E.(2010). *Should Chicago have an elected representative school board? A Look at the evidence*. Chicago IL 60607.
- Macdonald, L. & Sass, T. R.(2008). The Impact of government structure on local public expenditures. *Public choice*, 136(3-4). 457-473.
- Morgan, D. R. & Watson, S. S.(1995). The effects of mayoral power on urban fiscal policy. *Policy Studies Journal*, 23(2). 231-243.
- Patridge. M., Sass. T. R.(2011). The productivity of elected and appointed officials: the case of school superintendents. *Public Choice* 149. 133-149.
- Skoufias, E., Narayan, A., Dasgupta, B. & Kaiser, K.(2011). *Electoral Accountability, Fiscal Decentralization and service delivery in Indonesia*. World Bank Working Paper 5614.
- Stasavage, D.(2005). Democracy and education spending in Africa. *American Journal*

of Political Science, 59(2). 343-358.

Wang, S. & Tao, Y. (2007). Grassroots Democracy and Local Governance: Evidence from Rural China. *World Development*, 35(10). 1635-1649.