creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학 석사 학위논문

시도교육청의 교육복지 재정투자가 학업성취도에 미치는 영향

- 중학교 국어, 수학 과목을 중심으로 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

이 상 범

시도교육청의 교육복지 재정투자가 학업성취도에 미치는 영향

- 중학교 국어, 수학 과목을 중심으로 -

지도교수 이 석 원

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2021년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
이 상 범

이상범의 석사 학위논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 최 종 원

부위원장 김 상 헌

위 원 이 석 원

국문초록

본 연구는 사회 각 분야에서 계층 간 양극화가 심화되고 있는 상황에서 교육의 계층이동 사다리 역할이 약화되고, 교육격차의 심화로 인해 사회적 계층이 고착화될 수 있다는 문제의식을 갖고 연구문제를 설정하였다. 이에 교육복지에 대한 재정투자를 교육격차 해소의 주요한 정책도구로 주목하고, 시도교육청의 교육복지 재정투자가 학업성취도에 미치는 영향을 검증해 보고자 하였다.

본 연구에서는 세종시교육청을 제외한 전국 16개 시도교육청을 분석단위로 해서 2010년부터 2016년까지의 교육복지 재정투자 예산액 비중이 중학교 국어, 수학의 학업성취도평가결과에 미치는 효과를 단계적 회귀분석을 통해 분석하였다. 분석을 위한 자료는 교육정보통계시스템(EDSS), 국가통계포털, 한국교육개발원 교육통계 등에서 수집하여 활용하였다. 또한 교육복지 업무를 수행한 경험이 있는 공무원들과 양적 연구 결과에 대한 심층면담을 보조적으로 실시하였다. 이러한 혼합 연구방법를 통해 연구문제를 보다 총체적이고 온전하게 이해하고자 하였다.

연구의 결과, 시도교육청의 세출예산 중 교육복지 재정투자 비중은 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미쳤고, 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이는 교육복지 재정투자 확대의 효과성을 확인하는 의미 있는 결과이다. 이에 대해 심층면담 참여자들은 교육복지 재정투자가 학습환경을 개선한다는 측면에서 학업성취도에 긍정적으로 기여한다는 데에 동의하였다.

교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향에 차이가 있음도 확인하였다. 이에 대해 심층면담 참여자들은 타당한 연구결과라고 동의하면서도 보통학력이상과 기초학력미달 중 어느 성취 수준의 학생 비율에 더 크게 영향을 미칠 것인가에 대해서는 의견이 나뉘었다. 재정투자가 학업성취도에 미치는 영향은 수혜 학생의 학습의지와 같은 개인별 특성, 정책 집행 과정에서 세부적인 재정 활용 방식 등에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

본 연구의 시사점은 첫째, 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중이 학업성취에 미치는 영향을 실증적으로 확인하였다는 것이다. 이는 다수의 선행연구들이 학업성취에 영향을 미치는 요인으로 부모의 소득, 학생의 학습동기 등 개인변인과 교사의 경력, 1인당 교육비 등의 학교변인에 주목했다면, 본 연구는 시도교육청 수준에서의 정책적 지원도 학생의 학업성취도에 영향을 미치고 있음을 확인한 것에 의미가 있다고 할 것이다. 둘째, 교육복지 재정투자의 효과성 확인은 교육격차 해소를 위해 시도교육청의 적극적인 정책 노력이 중요하다는 것을 보여준다. 교육복지에 대한 지원을 확대함으로써 기초학력미달 학생 비율을 줄여갈 수 있다면 장기적으로 교육격차 해소에 충분히 기여할 수 있다는 가능성을 확인한 것이다. 셋째, 본 연구 결과에서는 교육복지 재정투자가 학업성취 수준 대상별로 서로 다르게 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 앞으로의 교육복지 정책이 개별 학생들의 수요에 맞게 맞춤형으로 설계될 필요성을 보여준다. 한정된 재원과 정책 수단을 동원하여 최대의 정책성과를 내기 위해서는 취약계층 학생의 수요를 정확하게 파악하고, 그들의 수요에 맞는 교육복지 서비스가 제공되어야 한다. 넷째, 본 연구가 시도한 것처럼 앞으로 보다 많은 연구들이 교육복지 정책의 효과성을 검증할 필요가 있다. 이를 통해 교육복지 정책도 증거에 기반한 정책(evidence-based policy)으로 발전해 가야 한다. 현재까지는 재정투자와 같은 투입변수에 정책의 역량이 집중되었다면, 앞으로는 검증된 연구결과에 기반하여 교육의 성과 달성, 즉 학업성취도를 높이는데 실질적으로 기여할 수 있는 정책들이 추진되어야 한다. 이를 통해 교육복지 정책이 교육기회 접근의 평등을 넘어서 교육의 과정과 결과의 평등에 이르는데까지 기여할 수 있기를 기대해 본다.

주요어 : 교육복지, 시도교육청, 재정투자, 학업성취도, 정책성과, 혼합연구
학 번 : 2019-21301

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 ····· 1

제 2 절 연구의 목적 ····· 3

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토 ····· 4

제 1 절 교육복지의 개념과 실제 ····· 4

1. 교육복지의 개념 ····· 4

2. 우리나라 교육복지정책의 전개 ····· 6

3. 주요 교육복지사업 ····· 9

제 2 절 시도교육청의 권한과 지방교육재정 현황 ····· 14

1. 시도교육청의 권한과 기능 ····· 14

2. 지방교육재정의 구조 및 운영 현황 ····· 15

제 3 절 학업성취도에 영향을 주는 요인들에 대한 연구 ···· 22

1. 학생 개인 수준의 변인에 대한 연구 ····· 22

2. 교사 및 학교 수준의 변인에 대한 연구 ····· 23

3. 교육행정기관 수준의 변인에 대한 연구 ····· 25

4. 교육복지를 변인으로 분석한 연구 ····· 26

제 4 절 관련 이론 및 선행연구 검토 결과 ····· 30

제 3 장 연구 설계 ····· 32

제 1 절 연구문제 및 연구가설 ····· 32

1. 연구문제 ····· 32

2. 연구가설 ····· 32

제 2 절 연구의 대상과 방법 ····· 34

1. 연구의 대상 및 범위 ····· 34

2. 연구의 방법 ····· 35

제 4 장 연구결과: 양적 연구 ····· 38

제 1 절 변수의 설정 및 측정 ····· 38

1. 독립변수: 교육복지에 대한 재정투자 비중 ····· 38
2. 종속변수: 학업성취도 ····· 40
3. 통제변수 ····· 44

제 2 절 분석 모형 및 방법 ····· 47

제 3 절 분석 결과 ····· 48

1. 기술통계 분석 ····· 48
2. 상관관계 분석 ····· 51
3. 단계적 회귀분석 ····· 53
4. 가설검증 결과 ····· 64

제 5 장 연구결과: 질적 연구 ····· 66

제 1 절 자료 수집 대상 및 방법 ····· 66

1. 자료 수집 대상 ····· 66
2. 자료 수집 방법 ····· 68

제 2 절 자료 분석 ····· 69

1. 정책적 맥락 파악 ····· 69
2. 양적 연구 통제변수의 타당성 검증 ····· 72
3. 양적 연구 결과에 대한 평가적 의견 ····· 73

제 3 절 양적 연구 결과와의 상관성 ····· 76

제 6 장 결론 ····· 79

제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점 ····· 79

1. 연구결과의 요약 ····· 79
2. 정책적 시사점 ····· 80

제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 ····· 82

참고문헌 ····· 84
Abstract ····· 90

표 목 차

<표 2-1> 교육복지의 개념에 대한 연구들 ····· 6
<표 2-2> 시기별 교육복지 정책 현황 ····· 8
<표 2-3> 교육복지우선지원사업의 선정 기준 변화 ····· 10
<표 2-4> 2021년도 시도교육청별 교육비 지원 기준 ····· 12
<표 2-5> 교육급여와 교육비지원사업 현황 ····· 13
<표 2-6> 지방교육재정 세입의 구성: 예산 기준 ····· 18
<표 2-7> 지방교육재정 세출 규모 변화 : 예산기준 ····· 19
<표 2-8> 교육비특별회계 세출예산 과목구분 ····· 19
<표 2-9> 교육비특별회계 세출예산 교육복지지원 세부사업 과목구분 ··· 19
<표 2-10> 정책사업별 세출예산액 현황 ····· 20
<표 2-11> 교육복지지원 예산액의 증가율 및 비중 ····· 21
<표 2-12> 학업성취에 영향을 주는 요인들에 대한 선행연구 정리 ···· 28
<표 3-1> 분석기간 및 분석대상 ····· 35
<표 4-1> 시도교육청별 연도별 교육복지 세출예산액 및 비중 ····· 39
<표 4-2> 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율: 국어 ····· 42
<표 4-3> 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율: 수학 ····· 42
<표 4-4> 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율: 국어 ····· 43
<표 4-5> 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율: 수학 ····· 43
<표 4-6> 변수의 구성 및 출처 ····· 46
<표 4-7> 종속변수의 기술통계량 ····· 48
<표 4-8> 독립변수의 기술통계량 ····· 49
<표 4-9> 시도교육청별 교육복지 예산 비중 ····· 49
<표 4-10> 통제변수의 기술통계량 ····· 50
<표 4-11> 변수의 Pearson 상관관계 ····· 52
<표 4-12> 보통학력이상 국어 성취도에 대한 회귀분석 결과 ····· 55

<표 4-13> 보통학력이상 수학 성취도에 대한 회귀분석 결과 …… 57
<표 4-14> 기초하력미달 국어 성취도에 대한 회귀분석 결과 …… 59
<표 4-15> 기초학력미달 수학 성취도에 대한 회귀분석 결과 …… 61
<표 4-16> 국어 보통학력이상 성취도에 대한 회귀계수값 발췌 …… 62
<표 4-17> 국어 기초학력미달 성취도에 대한 회귀계수값 발췌 …… 62
<표 4-18> 수학 보통학력이상 성취도에 대한 회귀계수값 발췌 …… 63
<표 4-19> 수학 기초학력미달 성취도에 대한 회귀계수값 발췌 …… 63
<표 4-20> 가설의 검증 결과 …… 64
<표 5-1> 심층면담 연구 참여자의 일반적 특성 …… 67
<표 5-2> 심층면담 질문 주요 내용 …… 69
<표 5-3> 양적 연구 결과와 질적 연구 결과 간 상관성 …… 78

그 림 목 차

[그림 2-1] 교육급여 지급기준 및 지원내역 …… 11
[그림 2-2] 지방교육재정의 흐름도 …… 17
[그림 3-1] 연구모형 …… 37
[그림 4-1] 단계적 회귀분석을 위한 다중회귀모형 …… 47
[그림 4-2] 단계적 회귀분석 절차 …… 53

보존용 학위논문 정오표

정정 사유 : 논문 제출 시스템에 등록하기 위해 한글(hwp)파일을 PDF파일로 변환하는 과정에서 각 <표>의 하단이 알 수 없는 이유로 삭제되어 해당 부문을 보완함

페이지	정정 후
p. 18	[표 2-7]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 증가율 | | 5.51 | 7.42 | 5.43 | 5.00 | 3.22 | 3.81 | 34.44 5.74
p. 19	[표 2-9]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 누리과정지원 교과서지원
p. 20	[표 2-10]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 2016 | 100.00 | 49.56 | 5.55 | 10.53 | 3.24 | 16.46 | 9.71 | 0.21 | 0.03 | 4.72
p. 28	[표 2-12]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 전영한·금현섭 (2011) | 중학교 | 재정투입확대, 교사증원 | 관련이 없음
p. 37	[그림 3-1]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 종합 해석
p. 39	[표 4-1]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 제주 | 예산액 | 303 | 446 | 556 | 877 | 807 | 940 | 1,423 비중 | 4.29 | 6.00 | 7.09 | 10.56 | 9.21 | 10.31 | 14.48
p. 42	[표 4-3]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함 전남 | 53.2 | 58.2 | 58.7 | 61.0 | 60.1 | 58.9 | 61.3 경북 | 63.1 | 69.8 | 72.0 | 72.6 | 69.6 | 68.2 | 68.4 경남 | 59.8 | 64.3 | 65.8 | 65.4 | 65.7 | 63.4 | 65.3 제주 | 62.1 | 71.5 | 73.3 | 73.2 | 71.3 | 70.1 | 72.0

p. 43

[표 4-5]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함

전남	7.2	5.1	4.8	6.1	7.5	6.2	6.1
경북	4.5	3.0	2.4	3.3	4.6	3.9	4.8
경남	4.9	3.5	3.2	4.9	5.7	4.9	4.5
제주	7.1	3.4	2.9	4.0	4.8	5.1	5.0

p. 48

[표 4-7]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함

기초학력미달 수학 성취 비율	4.62	1.64	1.20	8.50	112

p. 49

[표 4-9]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함

경남	4.66	3.72	4.99	8.00	8.37	9.20	9.20
제주	4.29	6.00	7.09	10.56	9.21	10.31	14.48

p. 63

[표 4-19]의 맨 밑에 다음과 같이 행을 추가함

X_1	교육복지 예산비율	-0.427	-6.17***	-0.430	-8.54***	-0.404	-8.78***	-0.424	-8.82***	4.12

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

해방 이후 눈부신 경제발전과 민주화의 진전에도 불구하고 최근 우리 사회는 각 분야에서 양극화가 심화되고 있다. 계층 간 양극화는 취약계층에게 상대적 박탈감을 주고 사회 통합을 저해하여 지역민 전체의 삶의 질을 악화시킨다. 특히, 부모의 사회·경제적 지위의 영향을 받은 자녀들 간의 학습격차 심화와 취약계층 학생의 학습 결손 누적으로 대표되는 교육의 양극화는 그 부정적 영향이 다음 세대에게로 이전되어 고착화된다는 측면에서 더욱 심각한 문제이다. 교육에서의 격차로 인해 취약계층의 자녀가 상급학교로의 진학, 취업 등을 통한 계층이동 가능성이 낮아지고 취약계층에서의 탈출이 점점 더 어려워지고 있는 것이다.

따라서 사회 전반의 복지 체계 강화와 함께 교육시스템 내부에서 계층 간 양극화를 완화시켜 나가는 정책적 노력이 강화될 필요가 있다. 헌법 제31조 제1항이 규정하고 있는 균등하게 교육받을 권리를 보장하는 한편, 교육의 과정과 결과에 대해서도 계층 간 격차가 최소화되도록 정책 당국의 적극적 개입과 지원이 필요하다.

이러한 노력의 대표적 사례가 무상교육이다. 초등교육의 경우 이미 1954년부터 1959년에 걸쳐 완성된 6년의 의무교육 실시와 함께 무상교육이 도입되었다. 중학교의 무상교육은 1985년에 도서·벽지 지역부터 시작되어 도시지역으로 단계적으로 확대되어 2014년에 실현되었고, 고등학교 무상교육도 2019년 9월에 고등학교 3학년을 시작으로 2021년 3월에 고등학교 전체 학년에게 적용되어 마침내 초·중·고교 전 단계에 걸친 무상교육이 완성되었다. 또한 무상급식의 도입과 확대 역시, 계층 간 격차를 줄이기 위한 정책적 노력의 산물로서 교육복지의 한 축으로 자리 잡았다. 2010년을 전후로 초·중학생 무상급식을 둘러싸고 보편적 복지와 선별적 복지에 대한 사회적 논쟁이 있은 이후 지난 10여 년간 무상급식

은 고등학교까지 초·중·고 전 학년으로 확대되었고 무상급식에 미온적이던 대구, 경북 지역을 포함한 전국으로 확산되었다.

한편으로는 기초생활수급자 학생에 대한 교육급여와 같은 선별적 교육복지제도가 운영되고 있고, 그 밖의 취약계층 학생을 대상으로 방과후학교수강권, 인터넷통신비 등의 교육비지원 사업도 꾸준히 추진되고 있다. 경제적 지원 뿐 아니라 취약계층 학생들의 학습·심리·정서·문화 등을 종합적으로 지원하는 교육복지우선지원사업도 2003년부터 지역단위 또는 학교단위로 안정적으로 운영되고 있다. 지방자치단체의 여건에 따라서는 유치원 무상급식, 중·고교 무상교복, 중·고교 입학준비금 등 새로운 형태의 교육복지사업도 추진되고 있는 상황이다.

그런데, 이러한 학생 대상 교육복지정책과 사업들이 과연 교육의 격차를 해소하는데 얼마나 기여하였는지는 명확하지 않다. 개별 정책의 수혜자를 대상으로 한 만족도를 조사한 연구[1]들이 있기는 하나, 교육복지의 확대가 학생의 학업성취 및 심리·정서 발달 등의 교육성과와 어떻게 연결되는지에 대한 연구는 충분히 이루어지지 않았다.

한편, 지방교육자치제의 본격적인 시행 이후, 교육부의 각종 권한을 이양, 위임받은 시도교육청은 학생들의 전인적 성장을 도모하기 위해 단위학교의 각종 교육 활동을 지원하는 기능을 수행하고 있다(이영만, 하봉운, 2015). 문재인 정부는 지방교육자치 강화를 국정과제로 정하여 추진하고 있으며 교육부는 지방교육자치를 위해 각종 권한을 지방으로 이양하기 위한 전담 조직까지 구성 운영되고 있어, 앞으로 시도교육청의 권한은 더욱 강화될 것이다.

하지만 시도교육청의 권한과 기능이 증가하였음에도 시도교육청이 단위학교의 교육활동이나 교육적 성취에 얼마나 영향을 미치는지 실증 연구는 미미한 실정이다(하정윤, 2020). 그동안 학계의 연구자들이나 정책

1) 예를 들면, 성열관 외(2008)는 서울지역 초등학교 중 교육복지투자우선지역지원사업 학교 63개교의 2,016명을 대상으로 학교생활만족도 및 집중 지원 효과를 연구하여 사업 지역 내 학생들의 학교생활만족도는 SES보다는 자기주도 학습능력이나 자기효능감, 부모관심 등과 같은 변수들에게서 더 큰 영향을 받고 있었다고 분석하였다. 손병덕 외(2018)는 학생, 학부모, 실무자 총 33명을 대상으로 초점집단면접(FGI)을 2차에 걸쳐 실시한 후, 교육복지우선지원사업의 효과성을 분석하였다.

결정자들이 교육적 성취에 영향을 미치는 변인으로 시도교육청을 크게 주목하지 않은 이유는, 일반적으로 학업성취도에 영향을 미치는 변인을 학생 개인배경과 단위학교 수준에서 찾으려 했기 때문이다(하정윤, 2020). 학생의 개인요인과 단위학교 수준의 변인이 학업성취도에 영향을 주는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 그러나 최근 시도교육청의 정책과 행·재정 지원이 단위학교 운영에 영향을 주는 중요한 변인으로 부각되면서(박상완, 2011) 시도교육청의 지원 노력이 학교성과에 어떤 효과를 미치는지에 대한 관심도 높아지고 있다(하정윤·나민주, 2016).

또한 최근의 코로나 19 감염병으로 인해 사회 전반에 걸쳐 경제적 계층간 격차가 더욱 심화될 것이라는 우려가 있는 만큼, 효과적인 교육복지 정책의 기획과 추진이 필요한 시기라 할 것이다. 이를 통해 궁극적으로 교육정책 당국이 의도하는 교육성과 달성이 가능할 것이다.

제 2 절 연구의 목적

이 연구에서는 시도교육청의 정책적 노력 중 교육복지에 대한 재정투자가 교육적 성과에 미치는 영향을 학업성취도에 측면에서 실증적으로 검증해 보고자 한다. 그리고 양적 연구결과를 바탕으로 질적 자료를 함께 수집·분석하는 혼합 연구를 통해 교육복지 재정투자 효과성을 보다 총체적으로 분석하고 이해도를 높여가고자 한다.

이를 통해 첫째, 그간의 교육복지 재정투자의 효과성을 검증하고자 한다. 둘째, 지속적으로 권한이 강화되고 있는 시도교육청이 계층간 양극화 및 교육격차를 해소하기 위해 더욱 적극적인 정책적 노력을 추진하는 데 필요한 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 교육정책 당국이 학업성취를 효과적으로 높일 수 있는 정책 설계에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

제 1 절 교육복지의 개념과 실제

1. 교육복지의 개념

교육복지에 대한 관심이 커지면서 교육복지 관련 사업들이 지속적으로 확대되어 왔다(한유경, 2013). 최근에는 '교육복지'라는 용어를 언론보도[2]를 통해서도 쉽게 접할 수 있을 만큼 일상적인 용어로 사용되고 있다.

교육복지는 교육과 복지과 결합된 합성어이다. 그러나 학문적으로는 일반적으로 통용될 수 있을 정도의 개념 정립 및 합의에 이르지는 못하고 있다(노기호, 2008). 이돈희(1999)는 보편적으로 적용되는 복지적 동기에 의한 교육기회의 제공과 교육정의의 실현을 교육복지라고 정의하였다. 김인희(2006)는 "교육복지란 교육 소외를 극복하여 정상적인 교육과 학습이 이루어지는 상태 또는 교육 소외를 극복하기 위한 의도된 노력의 총체"라고 정의하였고, 김정원(2008)은 교육취약집단에게 필요로 하는 교육기회를 제공하고 공적지원을 하는 것으로 정의하였다. 류방란(2010)은 교육의 형평성을 실현하기 위한 사회 공공의 실천적 행위, 이봉주·우명숙(2014)은 교육취약계층의 건강한 발달(인지적 발달을 포함)을 지원할 뿐만 아니라 모든 아동의 신체적·심리적·사회적 발달을 위해 학교를 중심으로 지원되는 활동으로 정의하고 있다. 장덕호 외(2020)는 국가, 지역사회, 학교가 중심이 되어 유·초·중·고등학생의 사회·경제·문화적 불평등 및 부적응을 해소 또는 방지를 위한 모든 형태의 공적 지원으로 정의한다.

한편, 임연기 외(2013)에 따르면, 이러한 교육복지에 대해 학계에서는 대체로 세 가지 관점이 존재한다. 첫 번째 관점은 교육을 사회복지의 한

2) 동아일보 인터넷판(2018.9.4.) 울산 교육복지 대폭 확대된다.
경향신문 인터넷판(2020.12.27.) '위기의 아이들' 찾아내는 교육복지사가 말하는 2020년.

영역으로 보거나 사회복지를 실현하기 위한 방법으로 보는 입장으로, 교육복지 역시 사회복지의 한 영역으로 간주된다. 두 번째 관점은 복지를 교육 이념을 실현하기 위한 수단으로 바라보는 관점이다. 예를 들면, 아침 식사를 하지 못해 교육활동에 지장을 초래하는 일이 생기지 않도록 지원해야 한다는 것이다. 세 번째 관점은 교육과 복지가 목적과 수단의 관계가 아니라, 인간의 삶의 질 향상이라는 동일한 목적을 추구한다는 점에서 교육활동에는 이미 복지의 이념이 담겨 있는 것으로 바라보는 관점이다.

그리고 장덕호 외(2020)에 따르면, 교육복지의 내용과 수준에 관한 논의의 흐름이 있다. 이는 교육기회의 허용 및 보장적 측면, 교육의 과정 및 조건적 측면, 그리고 교육의 결과적 측면 중 교육복지가 어느 부분에 더 중점을 두어야 할 것인지에 대한 문제이다. 정동욱(2011)은 교육복지의 내용과 수준이 교육적 상황에서의 투입(input), 과정(process), 결과(output) 중 어느 부분에 초점을 둘 것인지에 관한 논의라고 보았다. 교육의 투입은 주로 기존의 교육복지와 관련하여 쟁점이 되어 왔는데, 예를 들면, 무상의무교육, 무상급식 등과 같은 투입 요소에 중점을 두고 논의가 이루어져 왔다. 교육의 과정측면에서 주로 논의되는 사항은 교수-학습의 질, 교사의 질, 교육과정의 수준 및 질 등이며, 교육복지가 이러한 교육의 과정 요소에 중점을 두어야 한다는 입장이다. 교육복지의 내용과 수준에 대한 세 번째 입장은 학생이 교육을 받는다는 것은 학교에 다니는 것 자체가 목적이라기보다는 배워야할 것을 배우는 데 주된 목적이 있으므로 교육의 결과 역시도 평등해야 한다고 본다. 여기서 교육의 결과는 학생들의 학업성취뿐만 아니라 교육만족도까지도 포함된다.

이처럼 '교육복지'는 학자에 따라 교육소외의 극복, 교육불평등 해소, 교육격차의 해소 등과 같은 유사한 개념들과 혼재하여 다루어지고 있고, 다양한 논의의 흐름을 보이고 있다. 하지만 교육의 원래 목적이 학습자에게 유의미한 학습을 제공하여 개인의 잠재역량을 발휘할 수 있도록 하는 것인 만큼 교육복지는 교육의 결과 차원에서 학습자가 잠재역량을 충분히 발휘한 성취를 거둘 수 있도록 지원하는 것을 추구해야 한다(류방

란 외, 2006:34). 따라서 본 연구에서는 교육복지를 교육의 형평성을 실현하기 위한 사회 공공의 실천적 행위라고 정의한 류방란(2010)의 정의를 따르고, 교육활동에 이미 복지의 개념이 내재되어 있고 교육복지의 수준이 결과적 측면까지도 강조되어야 한다는 적극적인 입장에서 논의를 진행하고자 한다.

<표 2-1> 교육복지의 개념에 대한 연구들

연구자	교육복지의 개념
이돈희(1999)	보편적으로 적용되는 복지적 동기에 의한 교육기회의 제공과 교육정의의 실현
김인희(2006)	교육 소외를 극복하여 정상적인 교육과 학습이 이루어지는 상태 또는 교육 소외를 극복하기 위한 의도된 노력의 총체
김정원(2008)	교육취약집단에게 필요로 하는 교육기회를 제공하고 공적지원을 하는 것
류방란(2010)	교육의 형평성을 실현하기 위한 사회 공공의 실천적 행위
이봉주·우명숙(2014)	교육취약계층의 건강한 발달(인지적 발달을 포함)을 지원할 뿐만 아니라 모든 아동의 신체적·심리적·사회적 발달을 위해 학교를 중심으로 지원되는 활동
장덕호 외(2020)	국가, 지역사회, 학교가 중심이 되어 유·초·중·고등학생의 사회·경제·문화적 불평등 및 부적응을 해소 또는 방지를 위한 모든 형태의 공적 지원

2. 우리나라 교육복지정책의 전개

교육복지가 어원적으로 한국 교육 및 교육정책 상황에 최초로 등장한 것은 1995년 문민정부에서 발표한 5·31 교육개혁안의 '신교육체제' 구상에서 비롯되었다(류방란 외, 2006). 즉, '신교육체제'는 '모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지 국가'를 지향한다는 점을 밝히고 있다. 그 이후 교육인적자원부는 1997년 '교육복지종합대책'을 발표하였고,

1997년과 1998년에 진행된 IMF 외환위기를 거치면서 2000년대 초반 교육복지가 중요한 정책의제로 부상하게 되고 2004년에는 교육부의 정식 직제로서 교육복지정책과가 신설되게 된다. 이후 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체와 시도교육청에서도 교육복지 관련 사업들이 지속적으로 추진·확대되어 왔다.

장덕호 외(2020)에 따르면 우리나라의 교육복지는 문민정부와 국민의 정부를 거쳐 교육복지에 관한 정책들이 추진되는 과정에서 선별적 복지에서 점차 보편적 복지로 방향이 전환되어 왔다. 초기의 교육복지는 주로 교육취약계층과 소외계층을 대상으로 하여 선별적으로 지원하는 방식이었다. 김성학(2008)에 따르면 1998년에 저소득층 대상 학습비 지원 사업이 시작되었고, 1999년에 저소득층 급식비 지원, 2003년에 교육복지투자우선지역 지원사업, 2004년에는 중학교 무상교육이 도시지역까지 전국적으로 실시되고 초등돌봄교실 사업이 시작되어 현재에 이르기까지 지속적으로 시행되고 있다.

이후 2000년대 중반부터는 무상급식[3], 방과후학교[4] 등 모든 학생을 대상으로 하는 보편적 교육복지정책들이 등장하기 시작하여 전국으로 확대되었다. 중학교는 무상교육 실시 이후에도 관행적으로 납부해 오던 경비(소위, 학교운영지원비)가 폐지되는 등 무상교육이 더욱 강화되었다. 장애학생 대상 무상의무교육이 2008년에 실현되고, 고등학교 무상교육은 2019년 2학기에 시작되어 2021년 3월에 완성됨으로써, 마침내 유치원부터 고등학교까지 무상교육 체계가 완성되었다. 2021년 3월 말까지의 우리나라의 주요한 교육복지정책을 요약하면 <표 2-2>과 같다.

---

3) 무상급식의 경우 기초자치단체 단위에서 2007년에 경상남도 거창군에서 최초로 시작되었다. 2008년에는 남해군에서, 2009~2010년 사이에는 창녕군, 고성군, 함안군, 의령군, 하동군, 합천군, 산청군, 통영시에서 자발적으로 도입되었다. 이후 각 자치단체에서 도입하였으며, 2009년 지방선거에서 경기도교육감 후보였던 김상곤은 전면 무상급식을 공약으로 제시하고 당선되어 무상급식을 전국으로 확산시키는 계기를 만들었다.

4) 교육현장에서 방과후학교가 최초로 도입된 것은 1995년이나, 정책적 지원을 받으면서 크게 확산되기 시작한 것은 2005년 이후이다. 노무현 정부는 2004년에 '2·17 사교육비 경감대책'을 통해 '방과 후 교실' 추진을 밝히고, 2006년에 교육인적자원부에 전담조직을 설치하고 2007년 3월에는 '방과후학교 운영 기본계획'을 발표하여 1,150억원의 예산을 투입하기로 하였다.

<표 2-2> 시기별 교육복지 정책 현황

시기	특징	주요 정책
문민정부 및 그 이전(~1998.2.24)	-보편적 복지(초, 중학교 의무교육 추진) -일부 대상에 대한 제한적 지원 -전반적인 교육재정의 부족으로 복지수준은 낮음	-장애아, 중도탈락자, 학습부진아, 귀국학생 등에 대한 일부 대책 수립
국민의 정부 (1998.2.25~ 2003.2.24)	-외환위기 이후 중산·서민층 자녀 교육지원 필요성 증대 -교육복지에 대한 관심 시작	-만5세아 무상교육 실시(1999) -저소득층 자녀 학비지원 실시(2000)
참여 정부 (2003.2.25.~ 2008.2.24)	-양극화 문제가 사회 이슈가 됨에 따라 소득계층 간, 지역 간 교육격차 해소에 주목 -교육복지정책이 양적으로 확대 및 기존의 지원 정책에서 구체적 프로그램으로 확대 시행	-교육복지투자우선지역 지원사업 추진(2003) -중학교 무상의무교육 실시 및 저소득층 학비 지원 확대(2004) -신취약계층 교육지원 본격화(2005) -방과후학교 도입 및 확산(2005)
이명박 정부 (2008.2.25.~ 2013.2.24)	-2008년 미국 발 경제위기 여파로 인한 취약계층 확대, 사회양극화 문제 심화 -저소득·소외계층의 교육기회 확대, 학력격차 해소 지원의 체계화, 교육복지 사각지대 보완 교육복지정책 지속	-유아학비 지원 확대 -중학교 무상교육 확대(학교운영지원비 폐지), 직업계 고교 장학금 확대 -저소득층 대학생 국가장학지원 확충(장학재단 설립, 2009) -농산어촌 연중 돌봄학교 -Wee프로젝트 시행
박근혜 정부 (2013.2.25.~ 2017.3.10)	-종합적 교육복지 대책은 발표하지 않음 -대통령 공약 중심으로 교육복지정책 시행	-누리과정 확대 -돌봄교실 프로그램 강화 -다문화 및 탈북학생 지원 확대 -특수교육 지원
문재인 정부 (2017.5.10.~ 2021.3월말 현재)	-경제 사회 양극화에 대응한 교육복지 확대 추진 -저소득층 지원, 취약계층 지원, 성장단계별 지원, 종합적 지원 기반 구축의 추진과제 설정	-고교 무상교육 완성(2021) -저소득층 학비 부담 경감, 장학제도 정책 확대 강화 -사회적 배려 대상자 입학전형(고입, 대입) 확대 -초등 온종일 돌봄체제 강화 -학습부진학생 지원 확대

출처: 장덕호 외(2020)의 <표 2-1>(p.32)를 참조하여 일부내용 재정리

3. 주요 교육복지사업

교육부와 시도교육청 등 교육정책 당국은 무상교육, 무상급식 등 모든 학생을 대상으로 하는 보편적 교육복지 정책을 확대해 왔다. 동시에 기초생활수급가구 등 교육취약계층의 학생을 선별적으로 지원하는 재정지원사업을 실시해 오고 있는데, 전국의 모든 시도교육청이 공통적으로 실시하고 있는 대표적 사업으로 교육복지우선지원사업과 저소득층 학생 교육비 지원사업이 있다.

1) 교육복지우선지원사업[5)]

2003년부터 시작된 교육복지우선지원사업은 우리나라 교육복지 정책을 대표하는 사업이다. 이 사업은 교육·문화적 조건이 상대적으로 열악한 저소득층 밀집지역의 학생들에게 지역사회와 연계하여 교육·문화의 혜택을 주고 교육기회의 불평등을 해소하기 위한 사업이다. 교육복지우선지원 지역으로 선정되는 지역의 경우, 학습 결손 보완(일대일 소집단학습, 방학캠프), 문화 활동(특기정성, 동아리, 지역축제활동), 정신건강(멘토링, 가족기능강화 상담), 지역네트워크 복지(방과 후 교실), 출발점 평등을 위한 영유아 교육 프로그램 등이 무료로 운영되었다(안병영·김인희, 2009:181-85). 기초생활수급자가 일정수준(예를들면, 40~50명) 이상 재학중인 초·중학교가 있는 지역을 교육복지우선지원사업 지역으로 지정하고 전담인력과 예산을 지원하는 방식이다. 2010년까지는 교육부가 지역 선정의 기준을 정하고 특별교부금을 시도교육청에 지원하다가 2011년부터는 각 지역의 실정에 맞게 사업을 진행될 수 있도록 시도교육청으로 이관되어 2021년 현재에 이르고 있다. 현재 각 시도교육청에서는 사업단위를 지역이 아닌, 학교 단위로도 선정하여 지원하고 있다.

---

5) 교육복지우선지원사업(약칭, 교복우사업)은 처음 시작된 2003년에는 '교육복지투자우선지역지원사업'(약칭, 교복투사업)으로 명명되다가, 사업 재원이 지방교육재정 특별교부금에서 보통교부금으로 변경된 2011년부터 '교육복지우선지원사업'으로 명칭이 변경되었다. 두 사업은 기본적으로 동일한 사업이다.

<표 2-3> 교육복지우선지원사업의 선정 기준 변화

연도	지역수	대상 지역	재원	지역 선정 기준, 고려사항
2003~2004	8	서울, 부산	특별교부금	행정동별 기초생활보장 수급자 비율 등
2005	15	특별시/광역시	특별교부금	상동
2006	30	25만 이상 도시	특별교부금	상동
2007	60	25만 이상 도시	특별교부금	기초생활보장수급자 학생 수 평균 70명 이상
2008~2010	100	모든 시	특별교부금	기초생활보장수급자+법정한부모 가정 학생수 평균 70명 이상, 혹은 전체학생의 10% 이상
2011~	지역, 학교	도시, 농촌 지역	보통교부금	시도교육청 기준 설정: 저소득층 학생 일정 수 이상 재학 학교

출처: 장덕호 외(2020) p.49

2) 저소득층 학생 교육비 지원

저소득층 학생에 대한 교육비 지원은 크게 기초생활수급자에 대한 「교육급여」와 기초생활수급자를 포함한 저소득층을 대상으로 하는 「저소득층 학생 교육비 지원사업」으로 구분할 수 있다.

국민기초생활보장법[6]에 따른 교육급여는 기준 중위소득 50% 이하에

6) 「국민기초생활보장법」 제7조에 따르면 생활이 어려운 사람들에 필요한 급여로서 7종의 급여를 규정하고 있는데, 1. 생계급여, 2. 주거급여, 3. 의료급여, 4. 교육급여, 5. 해산급여, 6. 장제급여, 7. 자활급여가 그것이다. 동법 제12조 교육급여에 관한 규정은 다음과 같다.

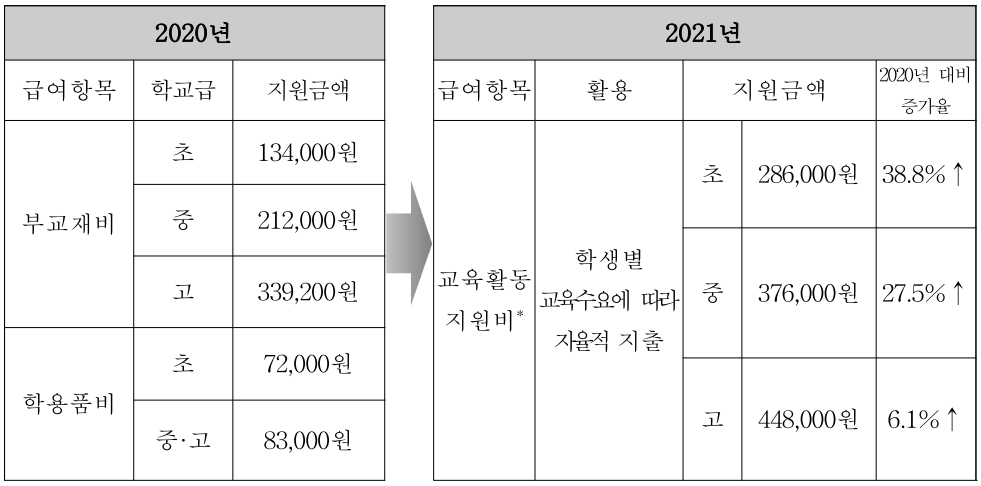
제12조(교육급여) ① 교육급여는 수급자에게 입학금, 수업료, 학용품비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것으로 하되, 학교의 종류·범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 교육급여는 교육부장관의 소관으로 한다.

③ 교육급여 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(이하 “교육급여 선정기준”이라 한다) 이하인 사람으로 한다. 이 경우 교육급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 50 이상으로 한다.

해당하는 기초생활보장 수급가구의 초·중·고 학생이고, 고교학비(입학금·수업료), 고교 교과서대와 부교재비, 중·고 학용품비, 초·중 부교재비를 지원한다. 그러나 고교생을 대상으로 지급하는 입학금·수업료와 교과서대는 2019년부터 고교 무상교육이 단계적 시행됨에 따라 고교무상교육 대상에서 제외[7]되는 학교에 재학하는 학생을 제외하고 해당사항이 없어졌다. 그리고 2021년부터는 교육급여 지원 항목을 '교육활동지원비'로 통합하여 현금으로 지원함으로써 학생 개개인이 수요에 따라 필요한 경비를 자유롭게 지출할 수 있도록 제도개선이 이루어졌다.

<그림 2-1> 교육급여 지급기준 및 지원내역



2020년		
급여항목	학교급	지원금액
부교재비	초	134,000원
	중	212,000원
	고	339,200원
학용품비	초	72,000원
	중·고	83,000원

2021년				
급여항목	활용	지원금액		2020년 대비 증가율
교육활동 지원비*	학생별 교육수요에 따라 자율적 지출	초	286,000원	38.8% ↑
		중	376,000원	27.5% ↑
		고	448,000원	6.1% ↑

교과서대금	고 (무상교육 제외학교 재학 시)	해당 학년의 정규 교육과정에 편성된 교과목의 교과서 금액 전체
입학금 및 수업료		연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부

출처: 교육부 보도자료(2021.2.26. 배포)

* 교육활동지원비는 부교재, 학용품 외에도 교육비가 지원되지 않는 항목에서 학생이 필요한 교육활동에 자율적·보충적으로 지출

7) 교육부는 2019년 2학기부터 고등학교 무상교육을 시행하면서 입학금·수업료를 학교장이 정하는 사립학교를 무상교육 대상학교에서 제외하였다(2019.8.16. 보도자료). 이에 따라 자율형사립고나 일부 사립 특목고(외국어고 등)는 무상교육 대상이 아니다.

하지만 교육급여는 지원대상이 중위소득 50% 이하의 가구로 엄격하게 설정되어 있고 부양의무자 기준을 적용하고 있어 저소득층 학생을 두텁게 지원하는 데 한계가 있다.

이에 전국 17개 시도교육청에서는 초·중등교육법[8]에 근거하여 자체 예산으로 중위소득 50% 이상의 가구까지를 포함하여 「저소득층 학생 교육비 지원사업」을 실시하고 있다. 시도교육청에서 지원하는 대표적 지원항목은 고교학비, 학교급식비, 방과후학교수강권, 교육정보화지원(컴퓨터, 인터넷통신비) 등이 있으나 그 지원 기준은 <표 2-4>에서 보는 것처럼 시도교육청의 재량에 따라 상이하게 운영되고 있다.

<표 2-4> 2021년도 시도교육청별 교육비 지원 기준

(단위: 중위소득 %)

지역	고교학비	학교급식비	방과후학교 자유수강권	교육정보화	
				컴퓨터	인터넷
서울	60%	60%	60%	-	교육 한부모, 차상위, 난민
부산	60%	-	70%	의료	교육 한부모 차상위
대구	60%	-	60%	교육	교육 한부모 차상위
인천	60%	52%	60%	교육	교육 한부모, 차상위, 난민
광주	-	-	70%	의료	교육 한부모 차상위
대전	60%	-	64%	의료, 한부모 차상위, 난민	교육 한부모, 차상위, 난민
울산	60%	135%	70%	의료	교육 한부모 차상위
세종	-	-	66%	교육	교육 한부모 차상위
경기	60%	60%	66%	의료. 난민	교육 한부모, 난민
강원	80%	-	80%	의료, 한부모	교육 한부모, 차상위, 난민

8) 「초·중등교육법」에는 제60조의4(교육비지원), 제60조의5(교육비지원의 신청), 제60조의6(금융정보등의 제공), 제60조의7(조사·질문), 제60조의8(교육비지원업무의 전자화), 제60조의9(교육비지원을 위한 자료 등의 수집 증) 등의 교육비지원사업 근거가 있다.

지역	고교학비	학교급식비	방과후학교 자유수강권	교육정보화	
				컴퓨터	인터넷
충북	-	52%	66%	교육	교육 한부모 차상위
충남	70%	60%	70%	의료	교육 한부모, 차상위, 난민
전북	68%	-	80%	교육, 한부모	교육 한부모, 차상위, 난민
전남	60%	-	65%	교육, 한부모, 차상위, 난민	교육 한부모, 차상위, 난민
경북	68%	80%	70%	-	교육, 한부모
경남	-	-	70%	-	교육 한부모 차상위
제주	-	-	70%	교육	교육 한부모 차상위

출처: 교육부 보도자료(2021.2.26. 배포)

※ 무상교육 또는 무상급식 실시 학교와 학년은 제외

※ 교육정보화 지원에서 '교육'은 교육급여 수급자, '의료'는 의료급여, '한부모'는 한부모가족보호대상자, '난민'은 법무부장관이 추천한 난민인정자

이상의 교육급여와 교육비지원사업의 내용을 정리하면 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 교육급여와 교육비지원사업 현황

지원 대상	교육급여	저소득층 학생 교육비
기준 중위소득 50%~약100% 가구 초중고생 ※시도교육청에서 자체 기준을 마련하여 적용	지원대상 아님	고교학비(입학금·수업료), 학교급식비, 방과후학교 수강권, 교육정보화지원
기준 중위소득 50%이하 가구 초중고생	입학금·수업료·교과서비, 부교재비, 학용품비 ※2021년3월부터 '교육활동 지원비'로 통합 지원	학교급식비, 방과후학교 수강권, 교육정보화지원

출처: 교육부(2020). 내부자료.

※ 무상교육, 무상급식 실시 지역 또는 학교는 입학금·수업료, 학교급식비 지원 제외

제 2 절 시도교육청의 권한과 지방교육재정 현황

1. 시도교육청의 권한과 기능

현재 우리나라의 교육행정 조직의 구조는 중앙부처인 교육부와 시·도 단위의 시도교육청, 시·군·구 단위의 교육지원청(법제상 명칭은 지역교육청)으로 구성되어 있다. 교육지원청은 법률로부터 교육자치권을 부여받지 못하여 시도교육청의 하급행정기관 역할을 수행하고 있다. 따라서 지역단위에서의 교육행정은 시도교육청이 담당하고 있으며 법제상으로는 교육감이 지방교육자치 단체의 집행기관의 기능을 수행하고 있다.

과거 중앙집권적 교육행정체제 하에서 시도교육청은 단위학교를 관리·감독하며 중앙의 교육정책을 집행하는 역할에 머물렀다(하정윤·나민주, 2016:247). 교육청은 국가 주도의 발전주의 전략에 따라 교육의 양적 성장과 행정의 효율성을 강조하며 관할학교를 관리·감독하는 기능에 제한되어 있었다(하정윤·나민주, 2016:247). 그러나 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되어 지방교육자치제가 본격적으로 시작되고 1995년 5·31 교육개혁 방안이 발표되어 교육행정의 전문성과 자율성, 민주성이 강조되면서 교육청의 기능이 변화하기 시작했다(신현석·안선회, 2011, 하정윤·나민주, 2016:247 재인용). 교육부의 여러 권한과 기능들이 시도교육청으로 지속적으로 위임·이양되면서 유·초·중등의 학교교육에 대한 시도교육청의 역할과 위상이 강화되고 있다. 시도교육청은 지역의 여건과 지역주민의 요구를 최대한 반영하여 각종 교육정책을 설계하고, 단위학교에 대해서 조직, 인사, 예산 등의 행·재정 지원을 수행하고 있다.

시도교육청의 기능은 교육청의 최고책임자인 교육감의 권한을 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 구체적으로 학교교육에 대한 시도교육청의 기능을 교육감의 권한을 중심으로 정리하면 다음과 같다(김흥주·고전·김이경, 2008, 하정윤, 2020:226 재인용).

- 학교제도: 지도·감독, 장학지도, 학교규칙, 평가 등
- 교육과정 및 교수·학습: 교육과정 등에 관한 권한 등
- 학생지도 및 학사운영: 생활지도, 학생활동, 징계, 안전, 학교폭력 등
- 교육인사: 수급 및 정원 관리, 양성 및 자격, 임용 및 배치, 연수 등
- 교육재정: 학교회계 설치와 운영 등
- 교육시설: 학생수용계획, 학교용지 지정 등

이러한 교육감의 권한과 기능에 대해 임연기·박삼철(2005)은 교육청의 정책 기획 및 평가 기능이 강화되어야 한다고 주장하였고, 최준렬(2007)은 초·중등교육을 지역의 특성에 맞게 활성화할 수 있도록 교육청의 자율과 책임, 다양성이 존중되어야 한다고 강조하였다. 양승실 외(2010) 역시 지방교육행정체제의 선진화를 위해서는 행정지원 기능 위주로 개편하고, 교육청의 자치 기능과 교육 정책의 기획, 조정과 타협, 감사 기능을 강화해야 한다고 하였다. 이처럼 시도교육청이 초·중등교육의 전반에 관한 정책의 기획 및 조정, 책무성 평가 및 지원 등의 기능을 적극적으로 수행해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

2. 지방교육재정의 구조 및 운영 현황

1) 지방교육재정의 범위

교육재정은 국가·사회의 공익활동으로서 교육활동을 지원하는데 필요한 재원을 확보, 배분, 지출, 평가하는 일련의 공경제활동(public economic activity)이라고 정의되며(윤정일 외, 2015:46), 모든 교육활동의 기반이 되고 사실상 교육의 규모와 내용을 결정한다(서영인 외, 2020:79). 지방교육재정은 시·도 교육비특별회계를 말하는 것으로, 지방교육재정의 범위는 시·도 교육비특별회계를 구성하는 재원의 수입과 지출, 운용, 환류에 관한 것이다(서영인 외, 2020:79). 아울러 우리나라의 교

육재정은 대부분이 지방교육재정의 확보와 지출에 관한 것으로 그 외 교육부 및 국립학교 운영비, 인건비, 교육부 산하 기관, 국고사업비 등이 포함된다.

2) 지방교육재정 재원 구조

현행 지방교육재정의 기본 행정구조는 국가, 시·도(시도교육청), 시·군·구(교육지원청), 단위학교로 구성된다. 국가는 시·도교육비 특별회계에 지방교육재정교부금과 국고보조금을 시도교육청으로 교부하는데, 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.79%로 그 규모가 정해져[9] 있고 시·도교육비 특별회계에서 가장 큰 비중을 차지한다. 시·도는 법정전출금과 비법정전출금을 시도교육청으로 전출하며, 시·군·구는 비법정전출금을 시도교육청으로 전출하고 있는데 그 액수는 상대적으로 크지 않다(나민주 외, 2017:11).

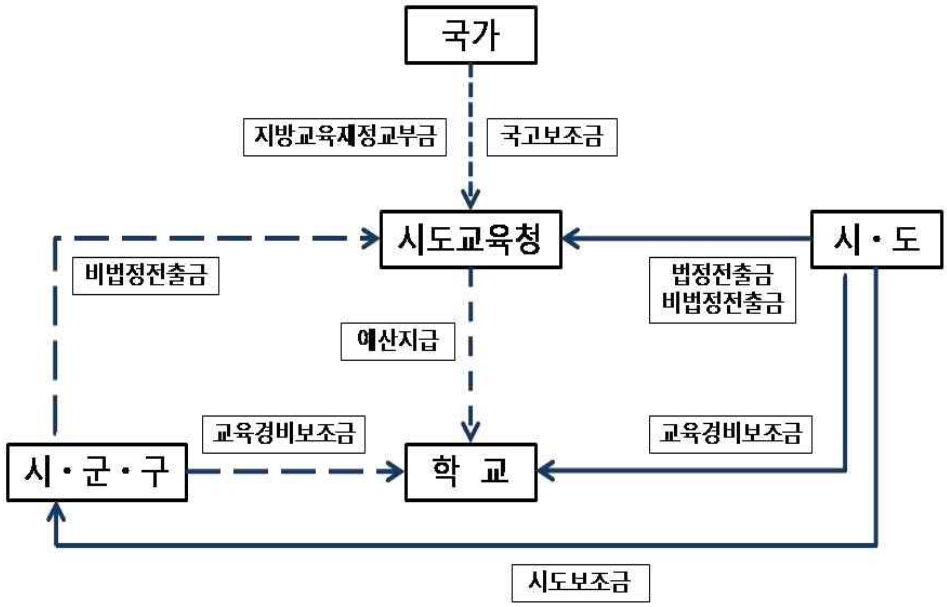
단위학교의 학교회계는 이전수입과 자체수입으로 구성된 시·도교육비 특별회계로부터 예산지원을 받고, 시·도와 시·군·구로부터 직접 교육경비 보조금도 지원을 받고 있다(나민주 외, 2017:11).

시도교육청은 국가로부터 사업 보조금을 받고 자체의 대응자금을 더할 뿐만 아니라, 시·군·구가 시·도로부터 보조금을 받아 자체 대응자금을 더해 사업을 하기도 한다(나민주 외, 2017:11). 그러나 시·군·구에 대응하는 교육지원청은 시도교육청과 달리 법인격을 부여받지 않아 독자적인 예산편성권과 지출권을 갖고 있는 않은 상황이다(나민주 외, 2017:11). 이상의 지방교육재정의 재원구조는 [그림 2-2]와 같다.

---

9) 지방교육재정교부금법 제3조(교부금의 종류와 재원) 제2항 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.
1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만 분의 2,079
2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액

[그림 2-2] 지방교육재정의 흐름도



출처: 임성일·손희준(2011). p68. 참조, 서영인 외(2020) [그림 4-1] 재인용

3) 지방교육재정 세입, 세출 현황

(1) 세입의 규모 및 구성

지방교육재정 세입은 주로 중앙정부와 지방자치단체의 이전재원으로 구성된다. 예를 들어 2016년 세입의 경우를 살펴보면, 시·도 교육비 특별회계 세입예산액을 기준으로 약 56조 2,001억원의 규모이다. 이 중 이전수입의 비중이 89.4%에 달하는데, 중앙정부가 전체 세입 재원의 71.2%에 해당하는 약 39조 9,915억원을 부담하고 지방자치단체가 18.2%에 해당하는 10조 1,956억원을 부담하고 있었다. 자체수입이 3.9%, 지방채와 기타 항목이 6.8%를 차지하였다.

<표 2-6> 지방교육재정 세입의 구성: 예산 기준

(단위: 억 원, %)

항목	금액				비중			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
합계	410,954	477,034	578,283	562,001	100.0	100.0	100.0	100.0
중앙정부 이전수입	291,402	367,134	408,030	399,915	70.9	77.0	70.6	71.2
지방자치단체 이전수입	75,874	83,834	102,581	101,956	18.5	17.6	17.7	18.2
자체수입	24,082	25,553	28,634	21,990	5.9	5.4	5.0	3.9
지방교육채	18,615	-	38,111	38,140	4.5	-	6.6	6.8
주민(기관 등) 부담 등 기타	981	513	927	-	0.2	0.1	0.2	-

자료: 교육정보통계시스템 에듀데이터서비스(EDSS)에서 제공받아 정리

(2) 세출의 규모 및 구성

지방교육재정의 세출 규모는 시·도 교육비 특별회계 세출 예산을 기준으로 2016년의 경우 61조 9,643억조원이다. 2010년부터 2016년까지의 기간 동안 전국 시도교육청의 재정규모 변화를 살펴보면 2010년에 46조 890억원에서 2016년 61조 9,643억원으로 약 34.4%가 증가하였고 연평균 5.7%씩 증가하였다.

<표 2-7> 지방교육재정 세출 규모 변화 : 예산 기준

(단위: 억 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010-2016 연평균
최종 예산액	460,890	486,293	522,368	550,727	578,283	596,920	619,642	

자료: 교육정보통계시스템 에듀데이터서비스(EDSS)에서 제공받아 정리

지출 구조를 살펴보면, 인적자원운용, 교수-학습활동 지원, 교육복지지원, 보건·급식·체육활동, 학교교육여건개선시설, 평생·직업교육 등에 지출되었다.

<표 2-8> 교육비특별회계 세출예산 과목구분(정책사업별 분류)

분야	부문	정책사업
교육	유아 및 초중등교육	인적자원운용
		교수-학습활동지원
		교육복지지원
		보건·급식·체육활동
		학교재정지원관리
		학교교육여건개선시설
	평생·직업교육	평생교육
		직업교육
	교육일반	교육행정일반
		기관운영관리
		지방채상환 및 리스료
		예비비 및 기타

자료: 교육부(2015), 2016년도 교육비특별회계 예산안 편성 지침

이 중 교육복지지원은 <표 2-9>와 같이 저소득층 학생 학비지원과 방과후 등 교육지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교교육여건개선, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원으로 구성된다.

<표 2-9> 교육비특별회계 세출예산 교육복지지원 세부사업 과목구분

분야	부문	정책사업	세부사업
교육	유아 및 초중등교육	교육복지지원	학비지원
			방과후 등 교육지원
			급식지원
			정보화지원
			농어촌학교교육여건개선
			교육복지우선지원

자료: 교육부(2015), 2016년도 교육비특별회계 예산안 편성 지침

정책사업별 세출 규모는 인건비가 포함된 인적자원운용이 약 50% 내외를 차지하여 가장 비중이 크며 2016년의 경우에는 30조 7,075억원이 지출되어 49.56%를 차지하였다. 학교재정지원관리가 약 17% 내외를 차지하여 두 번째로 많은 비중을 차지한다. 교육복지지원의 경우 2010년에 1조 7,693억원으로 3.84%를 차지하던 것이 2016년에는 6조 5,267억원으로 10.53%를 차지하여 가장 큰 비율로 증가한 것을 확인할 수 있다. 교수-학습활동 지원과 학교교육여건개선은 예산액에 큰 폭의 증감 없이 일정 수준으로 유지되고 있어 전체 예산액에서 차지하는 비중은 감소하거나 유지되는 추세를 보이고 있다. 그밖에 평생교육과 직업교육 관련 세출예산은 그 비중이 각각 0.2%대 이하로, 가장 작은 비중을 차지하고 있는 상황이다. 전국 시도교육청의 정책사업별 세출예산액 현황은 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 정책사업별 세출예산액 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	세출예산 총액	유아 및 초·중등교육						평생·직업교육		교육일반*
		인적자원 운용	교수-학습 활동지원	교육복지 지원	보건/급식/ 체육활동	학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	평생교육	직업교육	
2010	46,089,028	24,081,750	3,508,068	1,769,347	808,904	7,426,257	5,482,935	135,271	54,925	2,821,567
	100.00	52.25	7.61	3.84	1.76	16.11	11.90	0.29	0.12	6.12
2011	48,629,307	25,078,731	4,165,147	2,129,241	1,063,140	8,371,851	4,248,364	130,363	46,457	3,396,008
	100.00	51.57	8.57	4.38	2.19	17.22	8.74	0.27	0.10	6.98
2012	52,236,752	26,542,925	4,587,516	2,989,249	1,231,691	9,573,870	4,483,520	146,137	51,703	2,630,138
	100.00	50.81	8.78	5.72	2.36	18.33	8.58	0.28	0.10	5.04
2013	55,072,699	27,671,329	3,608,262	5,127,347	1,741,220	9,756,079	4,707,596	136,109	16,249	2,308,503
	100.00	50.25	6.55	9.31	3.16	17.71	8.55	0.25	0.03	4.19
2014	57,828,347	28,493,044	3,124,587	5,703,325	1,614,474	9,974,683	4,517,233	121,757	8,081	4,271,159
	100.00	49.27	5.40	9.86	2.79	17.25	7.81	0.21	0.01	7.39
2015	59,692,021	30,127,047	2,881,714	6,319,335	1,687,697	10,359,275	5,677,236	112,892	10,514	2,516,307
	100.00	50.47	4.83	10.59	2.83	17.35	9.51	0.19	0.02	4.22
2016	61,964,248	30,707,532	3,436,810	6,526,790	2,005,249	10,201,435	6,016,578	128,669	16,794	2,924,385

자료: 교육정보통계시스템 에듀데이터서비스(EDSS)에서 제공받아 정리

* 기타에는 교육행정일반, 기관운영관리, 지방채 상환 및 리스료, 예비비 및 기타

2010년에서 2016년까지 지방교육재정의 세출예산은 약 34.4%가 증가하였고 연평균 5.7%씩 증가하였다. 반면 교육복지에 대한 세출예산 규모는 2010년에 1조 7,693억원에서 2016년에 6조 5,268억원으로 268.9%가 증가하였고 연평균 44.8%의 크게 증가하였다. 이에 따라 세출예산 총액에서 교육복지지원이 차지하는 비중은 2010년에 3.84%에서 2016년에 10.53%로 증가하였다.

<표 2-11> 교육복지지원 세출 예산액의 증가율 및 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010-2016 연평균
총예산	460,890	486,293	522,368	550,727	578,283	596,920	619,642	-
증가율	-	5.51	7.42	5.43	5.00	3.22	3.81	34.44 5.74
비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
교육복지지원	17,693	21,292	29,892	51,273	57,033	63,193	65,268	-
증가율	-	20.34	40.39	71.53	11.23	10.80	3.28	268.88 44.81
비중	3.84	4.38	5.72	9.31	9.86	10.59	10.53	-

자료: 교육정보통계시스템 에듀데이터서비스(EDSS)에서 제공받아 정리

제 3 절 학업성취도에 영향을 주는 요인들에 대한 연구

교육조직의 성과를 측정하는 데 어떠한 기준을 사용할지에 대해서는 합치된 의견이 제시되어 있지는 않다(강혜진, 2012). 교육조직의 성과는 학업성취도, 인성, 창의성, 시민적 덕성의 개발, 기회균등의 실현 등 다양한 가치로 평가될 수 있기 때문이다(Smith and Larimer, 2004). 그러나 교육의 성과를 확인하는 여러 준거 중에서 학생들의 인지적 성취 수준을 확인할 수 있는 학업성취도는 교육적 성취를 측정하는 대표적인 지표이다(백일우, 2007). 학업성취도를 강조하는 이유는 학업성취의 수준이 상급 학교 진학과 장래의 사회적 지위 획득으로 연결되고(류방란 외, 2006), 학교의 일차적 목표가 학생들의 인지적 성장이며(정제영·신인수·이희숙, 2009), 교육의 효과를 비교하는 데 가장 객관적인 결과를 제공해 주기 때문이다.

하지만 대학수학능력시험 등 전국단위 시험 결과의 원점수가 공개되지 않았기 때문에 교육성과 지표로서 학업성취도를 분석하는 연구는 제대로 수행되기 어려웠다. 이후 2008년에 국가수준 학업성취도 평가가 전국단위 전수평가 방식으로 시행되고 그 결과가 공개됨으로써 다양한 연구들이 진행되었다. 그러나 전국단위로 실시되던 학업성취도 평가가 2017년부터 무작위 표본조사로 전환되면서 2021년 현재는 유의미한 학업성취도 수준을 파악하는데 어려움이 있는 상황이다.

이하에서는 학생의 학업성취도에 영향을 미치는 요인에 대한 선행연구를 학생 개인 수준, 교사 및 학교 수준, 교육행정기관 수준에서 각각 정리하고, 정책적 측면에서 교육복지 지원이 학업성취에 미치는 영향을 분석한 연구를 정리해 보고자 한다.

1. 학생 개인 수준의 변인에 대한 연구

선행연구에 따르면 부모의 사회·경제적 지위는 학생의 학업성취도와 높은 상관관계를 갖고 있다. 권승(2008)은 한국청소년 패널조사 4차년도

자료를 활용하여 부모의 소득이 자녀의 학업성취가 유의미한 정(+)의 관계를 갖고 있다고 연구하였다. 즉, 부모의 소득은 자녀의 학업포부와 성적에 직접적인 영향을 미치고, 동시에 자녀의 학업포부도 성적에 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 노지영(2016)은 가구의 소득이 아동의 학업성취에 유의한 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 파악하면서 부모의 물질적 투자를 나타내는 변수들인 인지적 자극물의 제공, 교과 외 활동 투자 등을 매개로 하여 소득이 학업성취에 영향을 미치는 것을 밝혀내었다. 원지영(2009)은 부모의 사회경제적 자원수준이 낮은 청소년들의 학업성취도가 상대적으로 낮은 결과를 보이고 있음을 확인하였다. 또한 구인회·박현선 외(2009)는 초등학교 4학년에서 6학년에 이르는 3개년에 걸친 종단연구 결과, 빈곤아동과 비빈곤아동 사이의 학업성취는 그 격차가 두드러지고 통계적으로 유의한 차이를 보인다고 하였다. 시간이 갈수록 비빈곤아동은 성취수준이 향상되는 반면에 빈곤아동은 성취수준이 낮아지는 변화를 보였다고 한다. 김광혁(2019)은 학업성취도에 대한 가구소득의 영향은 소득의 수준에 따라 다르게 나타난다고 보았다. 즉, 소득의 영향은 저소득층에 집중되어 나타나고 고소득층으로 갈수록 소득의 영향이 사라지는 것을 확인하였다.

학업성취도는 학생의 배경요인뿐 아니라, 학생 개인의 노력, 습관, 행동과 같은 요인의 영향도 받는다. 학습동기, 학업시간관리, 자기공부시간 등이 그 변인들이다. D. McClelland(1962)는 성취동기가 높은 사람들이 보다 성공했다고 주장하였다. 김희삼(2010, 2011)은 사교육에 투자한 시간보다는 학생이 혼자 공부한 시간이 많을수록 수능점수 향상에 효과가 나타났음을 밝혀내었다.

2. 교사 및 학교 수준의 변인에 대한 연구

백순근(2003)은 교사의 성별, 교직경력 및 최종학력이 학업성취도에 영향을 미친다고 보았다(정제영 외 2014:57 재인용). 정제영 외(2014)는 학생의 수학교과 학업성취도에 영향을 미치는 변인들을 학생과 교사수준으

로 구분하여 위계적으로 분석하였는데, 학생수준의 변인이 51.6%, 교사수준의 변인이 48.4%의 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 학업성취도에 미치는 교사의 영향력이 매우 크다는 것을 확인했지만, 교사의 연령, 학력, 전공 및 전문성 계발을 위한 활동들은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다.

한편, 학교의 자원과 특성도 학업성취도에 영향을 미친다. 우명숙·김지하(2013)는 학생 1인당 교육비와 학교의 주요 정책사업들이 학업성취도 제고에 유의미한 영향을 주는 것으로 파악했다. 수익자부담경비를 포함한 교육비는 학업성취도에 유의미한 긍정적 영향을 주었으나 수익자부담경비를 제외한 교육비는 유의미하지 않거나 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 방과후학교 참여학생 비율이 증가함에 따라 학업성취도가 높아지는 것으로 파악하였다. 이봉주·김광혁(2009)은 학교만족도가 학업성취도에 미치는 영향이 유의미한 것으로 파악하여, 학교만족도와 학업성취도 간의 인과관계를 규명하였다.

반면, 전영한·금현섭(2011)은 2008년 실시된 국가수준 중학교 학업성취도 평가결과를 분석하여 교육조직의 학업성취도에 영향을 미치는 요인을 탐구하였는데, 재정투입 확대나 교사의 증원이 학업성취도 향상에 기여한다는 증거를 찾지는 못하였다. 이 연구는 학생의 가정배경, 사교육, 학교자원, 학교과업환경, 학교구조, 학교관리 등 잠재적 영향변수를 최대한 포함하는 종합적 분석을 실시하였고 특히, 학생의 가정배경이나 사교육보다는 교육당국이 직접적으로 변화시킬 수 있는 교육조직의 특성의 영향에 초점을 두고 분석하였다(전영한·금현섭, 2011:259). 분석결과, 가정배경, 과업환경의 제약, 구조, 관리역할 등이 부분적으로 학업성취도 향상에 기여하고 있으나, 재정투입 확대나 교사 증원과 같은 학교자원의 경우 학업성취도 향상에 기여한다는 증거가 나타나지 않았다(전영한·금현섭, 2011:235). 하지만 이 연구는 교육조직 성과에 대한 신뢰할 수 있는 지식과 정보의 지속적 생산이 중요하다는 점과 학교자원의 규모 못지않게 활용방식에 대한 고려가 필요하다는 시사점을 제시하였다(전영한·금현섭, 2011:235).

3. 교육행정기관 수준의 변인에 대한 연구

학업성취도에 대한 시도교육청의 지원 노력의 효과를 실증적으로 규명한 국내 연구는 아직까지 부족한 실정이다(하정윤·나민주, 2016). 이와 달리 미국에서는 상급교육행정기관이 단위학교 학업성취도에 미치는 효과를 입증한 연구가 꾸준히 발표되고 있다(Hill, 2005; Meier & O'Toole, 2003; Meier, O'Toole, Boyne & Walker, 2006). 이 연구들은 학교를 둘러싼 여러 환경적 제약을 극복하기 위한 관리적 측면을 중요하게 다루면서 상급기관의 관리 방식과 지원 역량이 학업성취도에 영향을 미친다는 점을 밝히고 있다(Meier & O'Toole, 2003).

대표적인 연구는 미국 Texas주의 교육구(school district)를 10년 간 관찰한 Meier & O'Toole(2003)의 연구이다. 이들은 교육구의 효율적인 관리가 학업성취에 있어 학생의 사회경제적 배경과 환경적 제약 요소를 극복할 수 있음을 규명하였는데, 이들이 밝힌 교육구의 핵심적인 관리 요인은 교육구 행정가의 관리 역량과 관리 안정성, 관리 네트워킹 활동 등이었다(전영한·금현섭, 2011). 또한 교육구의 특징으로 볼 수 있는 분권화(decentralization) 정도가 학생들의 학업성취에 영향을 줄 수 있다는 연구(Hanushek, 1997; Meier & Bohte, 2001)도 있다. 이외에도 교육조직의 관료제(bureaucratization)적 특성이 강할수록 조직의 효율성이 낮아지고 환경의 변화에 대한 유연한 대응이 어려워져 학교효과에 부정적인 영향을 미친다고 보고한 연구(Meier, Wrinkle & Polinard, 1999)도 있다.

하지만, 해외 연구에서 사용한 변인들은 대부분 우리나라의 교육행정제도와 여건이나 환경이 달라 동일하게 적용하기 어렵다는 한계가 있다(하정윤·나민주, 20016). 이런 점에서 제한적이지만 국내 연구를 살펴보면, 성기선·김주후(2001)는 시도교육청의 효과성을 최초로 분석하였다. 이들은 학교당 공무원 수, 교육비 특별회계 규모, 교사-학생 비율을 변인으로 사용하여 시도교육청별로 고등학생의 학업성취도에 대한 교육효과를 확인하였는데, 유의미한 영향이 없는 것으로 분석되었다.

이성은(2014)은 단위학교에 대한 지원이라는 교육행정기관의 책무성

관점에서, 교사특성 및 재정특성 등의 변인을 사용하여 중학교 학업성취도에 대한 교육지원청의 효과성을 분석하였다. 그 결과, 중학교의 과목별 보통학력 이상 도달 비율의 분산이 교육지원청 간에 존재하고 교육지원청이 갖고 있는 교육자원 즉, 교육 여건, 교사의 질, 교육 재정 상황이 중학교의 학업성취수준을 31～42% 설명해 준다고 보았다.

하정윤·나민주(2016)는 단위학교를 지원하는 시도교육청의 정책 지원 노력이 중학교의 학업성취도에 미치는 효과를 단위학교와 교육청의 2수준 위계적 선형모형을 통해 실증적으로 규명하였다. 그 결과, 시도교육청들간의 중학교 학업성취도 차이는 통계적으로 유의한 것으로 드러났고, 교육청의 정책 지원 변인 중, 교원연수활성화 노력과 교육환경개선 사업비 투자실적 비율이 학업성취도에 긍정적으로 유의한 효과를 주는 것으로 나타났다. 그리고 하정윤·강지연 외(2020)는 일반계고 학업성취도에 대한 시도교육청의 영향을 규명하였다. 이 연구에서도 시도교육청 변인들이 학업성취도에 미치는 영향의 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났고, 교원연수 활성화 노력과 교육환경개선 사업비 투자실적 비율이 학업성취도에 긍정적 영향을 주는 변인으로 파악되었다. 반면, 시도교육청이 수행하는 교사의 교육전념 여건 조성 노력(교원 행정업무 경감 노력)과 학교 기본운영비 확대 비율은 국어·영어·수학 교과의 보통학력 이상 도달 비율에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

이러한 국내의 연구들은 시도교육청이 지방교육의 주체이자 단위학교의 상급 교육행정기관으로서 단위학교의 학업성취도 제고를 위해 정책적, 재정적 지원을 안정적으로 추진할 필요가 있음을 시사한다(하정윤·나민주, 2016).

4. 교육복지를 변인으로 분석한 연구

허남순 외(2005)는 복지 서비스의 수혜 정도가 빈곤아동의 가정생활과 학교생활에 끼치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 학교생활에서 복

지 서비스를 더 많이 받는 학생들이 친구들의 긍정적 지지를 더 받는 것으로 나타났고 수업태도나 학교에 대한 기대 면에서도 관련 지표가 개선되는 것으로 나타났다. 이는 학교를 중심으로 빈곤 학생들에 대한 종합적인 지원이 이루어졌을 때, 학업 수행과 학교생활 적응에 실질적인 개선이 나타난다고 보고한 외국의 관련 연구들(Madden et al., 1983; Slavin et al., 1990)과도 일치하는 주장이다.

김지하(2014)는 공립 초등학교 5,168개교를 대상으로 학교회계 세입·세출 구조가 학업성취도에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서 학교회계 세출 구조를 교수학습활동 집중형(1유형), 교육복지 집중형(2유형), 경상비 집중형(3유형), 시설비 집중형(4유형)으로 나누어 학업성취도에 미치는 영향을 분석하였는데, 교육복지 집중형 학교는 교수학습활동 집중형 학교에 비해 국어와 수학과목에서 보통학력이상 학생 비율의 증가폭이 유의미하게 낮았고 기초학력미달 학생 비율은 오히려 증가하는 것을 확인하였다. 반면, 신가영(2015)은 단위학교의 교육복지지출과 초등학교 학업성취도 간의 인과관계를 검증하였는데 보편적 교육복지지출은 일반적 학업성취도에서는 수학과목에 대해서만 정(+)의 영향을 미치고 취약계층의 학업성취도에 대해서는 국어 과목의 향상에 긍정적 영향을 미치는 것으로 파악하였다. 선별적 복지지출은 계층과 과목에 상관없이 유의미한 영향을 미치지 못하였다.

또한 대표적인 교육복지 정책 중 하나인 교육복지우선지원사업이 지원대상 학생들의 학업성취에 긍정적인 영향을 미친다는 보고한 연구 결과는 다수 존재한다(박미란, 2010; 김근진, 2016; 김한나·장덕호, 2017). 이 중 김한나·장덕호(2017)는 교육복지우선지원사업에 대한 연구물들은 메타분석(meta-analysis)하여 인지영역, 정의영역, 사회적 행동 영역에서의 교육적 효과를 분석하였는데, 인지적 특성의 경우 실질적 효과가 있고 학업성취의 효과가 큰 것으로 분석되었다. 학교급별로는 초등학교, 중학교, 고등학교 순으로 사업 효과가 크게 나타났다고 하였다.

이상의 검토한 선행연구를 정리하면 <표 2-9>과 같다.

<표 2-12> 학업성취에 영향을 주는 요인들에 대한 선행연구 정리

구분		연구자	분석대상	주요변수	학업성취에 대한 영향 분석결과
학생 개인 수준	개인 배경	권승 (2008)	중2학년	부모의 소득	정(+)의 관계
		원지영 (2009)	중2학년, 고3학년	부모의 사회경제적 자원수준	부모 자원수준이 낮은 학생이 낮은 학업성취
		구인회·박현선 외 (2009)	초등 4~6학년	아동의 빈곤경험	시간이 갈수록 부정적 영향
		노지영 외 (2016)	초6학년	가구 소득	정(+)의 관계
		김광혁 (2019)	초등학교	가구소득	저소득층일수록 더 크게 영향
	노력 습관	McClelland (1962)	-	성취동기	정(+)의 관계
		김희삼 (2010, 2011)	고교3학년	학생 혼자 공부한 시간	수능점수 향상 효과
교사 및 학교 수준		백순근 (2003)	중등학교	교사의 성별, 교직경력, 최종학력	유의미한 영향
		정제영 외 (2014)	중2학년	교사의 연령, 학력, 전공 등	유의미하지 않음
		우명숙·김지하 (2013)	일반계 고교	수익자부담경비를 포함한 교육비	긍정적 영향
				수익자부담경비를 제외한 교육비	유의미하지 않거나 부(-)의 영향
				방과후 학교 참여 학생 비율	정(+)의 관계
		이봉주·김광혁 (2009)	초등학교	학교만족도	유의미한 영향

구분	연구자	분석대상	주요변수	학업성취에 대한 영향 분석결과
교육행정 기관 수준	Hanushek (1997)	교육구 (school district)	교육구의 분권화 (decentralization) 정도	영향을 미침
	Meier & Bohte (2001)			
	Meier, Wrinkle & Polinard (1999)	교육구 (school district)	교육조직의 관료제적 특성	관료제적 특성이 강할수록 학교효과에 부정적 영향
	Meier & O'Toole (2003)	교육구 (school district)	교육구 행정가의 관리 역량, 관리 안정성, 네트워킹 활동	영향을 미침
	성기선·김주후 (2001)	고등학생	학교당 공무원 수, 교육비특별회계 규모, 교사-학생 비율	유의미하지 않음
	이성은 (2014)	중학교	지역교육청의 교육자원 (교육 여건, 교사의 질, 교육 재정 상황)	중학교 학업성취수준의 31~42%를 설명
	하정윤·나민주 (2016)	중학교	시도교육청의 교원연수활성화 노력, 교육환경개선 사업비 투자실적 비율	긍정적 효과
	하정윤·강지연 외 (2020)	일반계 고교		
	하정윤·강지연 외 (2020)	일반계 고교	시도교육청의 교원행정업무 경감 노력, 학교기본운영비 확대 비율	유의미하지 않음

구분	연구자	분석대상	주요변수	학업성취에 대한 영향 분석결과
교육복지를 변인으로 분석	허남순 외 (2005)	초5~ 중2학년	복지 서비스 수혜 정도	수업태도 등 개선 효과
	김지하 (2014)	공립 초등학교	학교회계 세입·세출구조	교육복지 집중형 학교는 학업성취와 부(-)의 관계
	신가영 (2015)	국·공립 초등학교	초등학교의 보편적 교육복지 지출	일반학생 수학과목에 정(+)의 영향 취약학생 국어과목에 정(+)의 영향
			초등학교의 선별적 교육복지 지출	유의미하지 않음
	박미란 (2010)	초등학교	교육복지우선지원사업	긍정적 효과
	김근진 (2016)	중학교		
	김한나·장덕호 (2017)	기존연구 메타분석		

제 4 절 관련 이론 및 선행연구 검토 결과

교육조직을 둘러싼 정책 환경 측면에서는 경제적 계층간 양극화가 심화되고 이를 해소하기 위해 교육복지에 대한 관심이 증가하고 있다. 이에 교육정책당국은 무상교육, 무상급식 등 모든 학생을 대상으로 하는 보편적 교육복지정책을 확대하고 있다. 동시에 전국의 시도교육청이 공

통적으로 교육복지우선지원사업과 저소득층 학생 교육비 지원사업 등과 같은 정책사업을 통해 기초생활수급가구 등 교육취약계층의 학생을 선별적으로 두텁게 지원하고 있다.

한편, 지방교육의 주체이자 단위학교의 상급 교육행정기관으로서 지역단위에서 교육정책을 결정하고 집행하는 시도교육청이 교육성과에 미치는 효과는 크게 주목을 받지 못했다. 대표적 교육성과 지표인 학업성취도에 대한 연구들은 주로 학생 개인배경과 단위학교 수준에서 관심을 기울여 왔다. 그러나, 최근 들어 시도교육청의 행·재정 지원 노력이 학교성과에 어떤 효과를 미치는지에 대한 관심이 높아지고 있다. 하정윤(2016)에 따르면 시도교육청의 교원연수활성화 노력, 교육환경개선 사업비 투자실적 비율은 학업성취에 긍정적 효과가 있는 것으로 밝혀졌다. 하지만 시도교육청 차원에서 교육복지에 대한 지원이 학업성취에 미취는 영향을 분석한 연구는 찾기가 쉽지 않다.

교육조직의 성과에 관한 가장 전통적인 주장의 하나는 학교가 보유한 인적, 물적 자원의 수준이 학업성취 수준을 결정한다는 자원결정론적 접근이다(Wenglinsky, 1997, 전영한·금현섭, 2011:239 재인용). 조직이 더 많은 자원을 확보할수록 조직성과에 긍정적 영향을 미친다는 것은 공공조직, 민간조직을 막론하고 조직이론에서 널리 알려진 기본적 원칙에 해당하며, 교육에 대한 재정적 여유는 여러 경로를 통해 성과를 향상시킬 수 있을 것이다(전영한·금현섭, 2011:239). 예컨대, 예산이 풍부한 학교는 더 많은 보수를 제공하여 더 우수한 교사를 더 많이 고용할 수 있을 것이며, 물리적으로 교육에 더 좋은 시설과 여건을 갖출 수 있을 것이다(전영한·금현섭, 2011:237).

이러한 자원결정론적 관점에서 시도교육청이 특정 정책영역에 투입하는 교육재정이 교육의 성과지표인 학업성취도에 미치는 영향을 분석하는 것은 의미가 있을 것이다. 특히, 교육복지에 대한 관심이 증가하는 있는 시대적 상황에서 시도교육청의 교육복지 재정투자의 효과성을 학업성취 측면에서 검증해 보는 것은 매우 시의적절한 연구가 될 것이다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구문제 및 연구가설

1. 연구문제

교육복지와 학업성취도 간의 관계에 대한 선행연구들은 주로 개인의 복지사업 수혜 여부, 학교의 특성 등이 학업성취도에 미치는 영향을 검증하는 경우가 많았다. 그러나 교육복지 지원 노력이 교육성과에 미치는 영향을 검증하는 연구를 찾기는 쉽지 않았다. 이에 본 연구는 교육복지에 대한 정책당국의 노력이 교육성과지표인 학업성취도에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 문제의식을 실증적으로 검증해 보고자 한다. 정책당국의 노력은 시도교육청의 재정투자 비중을 활용하고, 종속변수는 전국단위 학업성취도평가 실시과목인 국어, 영어, 수학 중에서 소득 수준의 영향을 상대적으로 적게 받을 것으로 예상되는 국어, 수학 과목을 분석하고자 하였다.

연구문제 : 시도교육청의 교육복지에 대한 재정투자는 학업성취도에 영향을 미치는가?

2. 연구가설

본 연구에서는 시·도 단위 교육정책 당국의 교육복지 지원 재정투자 예산액 비중과 중학생의 학업성취도 간의 상관관계와 인과관계를 분석하고자 한다.

<가설> 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 중학교의 학업성취도에 영향을 미칠 것이다.

1. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

1-1. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 국어 과목에서 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

1-2. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 수학 과목에서 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

2-1. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 국어 과목에서 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

2-2. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중은 수학 과목에서 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

3. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중이 중학교의 보통학력이상과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향은 서로 다를 것이다.

3-1. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중이 국어 과목에서 중학교의 보통학력이상과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향은 서로 다를 것이다.

3-2. 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중이 수학 과목에서 중학교의 보통학력이상과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향은 서로 다를 것이다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 대상 및 범위

교육복지 재정투자가 학생의 학업성취도에 미치는 영향을 분석하기 위해 우선적으로 고려할 수 있는 연구방법은 분석단위를 개인으로 하여, 정책의 수혜를 받은 학생들의 성적변화 추이를 분석하는 것이다.

하지만, 이러한 연구방법은 기초생활수급자 등 취약계층 학생들이 노출되어 발생할 수 있는 부정적 낙인효과에 대한 우려로 인해, 의미 있는 표본수의 학생 관련 자료를 수집·확보하는 것이 어렵다. 교육복지 정책의 성과와 관련한 선행연구들에서도 개인을 분석단위로 하는 경우에는 몇몇의 학생들과의 면담을 통한 질적연구를 시도하는 경우가 많다. 이는 교육복지 분야에서 개인을 분석단위로 하여 양적연구를 진행하는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 것을 보여준다.

따라서 본 연구에서는 시도교육청을 분석단위로 한다. 전국 17개 시도교육청 중에서 2013년에 새로 설치되어 운영기간이 짧고 학생수, 재정규모 등 그 규모가 타 시·도에 비해 현격하게 작은 세종시교육청[10]을 제외하고 나머지 16개 시도교육청을 분석 대상으로 하였다.

또한 전국단위로 모든 학생을 대상으로 표준화된 학업성취도 평가가 실시된 2008년도부터 2016년도까지의 기간 중 2010년도부터 2016년도까지를 분석 범위로 삼았다. 2017년 이후의 국가 수준 학업성취도평가는 전국 학생수의 3%를 표집하는 방식으로 실시되면서 표집방법이 공개되지 않아 시도교육청 간 비교 분석에 필요한 연구자료를 수집·활용하는데 한계가 있었다. 그리고 2010년과 2014년에는 시도교육청의 수장인 교육감을 선출하는 지방선거가 있었기 때문에 교육감의 교체에 따른 정책기조의 변화로 인한 영향을 최소화하기 위해 2008년과 2009년은 분석대

10) 2013년을 기준으로 세종시의 중학생수는 3,799명으로 경기도 456,802명의 0.8%, 제주도 23,890명의 15.9%에 수준이며, 2016년에도 세종시의 중학생수는 7,452명에 불과하다.

상에서 제외하였다. 참고로 분석대상 16개 시도교육청에서 연구대상 기간 동안 교육감이 바뀌지 않은 시도교육청은 대구, 광주, 울산, 강원, 전북, 전남, 경북의 7개이고, 2014년에 교육감이 바뀐 시도교육청은 서울, 부산, 인천, 대전, 경기, 충북, 충남, 경남, 제주의 9개이다.

<표 3-1> 분석기간 및 분석대상

분석 기간		2010년부터 ~ 2016년까지		비고
분석 대상	교육감이 바뀌지 않은 지역	7개	대구, 광주, 울산, 강원, 전북, 전남, 경북	
	교육감이 바뀐 지역	9개	서울, 부산, 인천, 대전, 경기, 충북, 충남, 경남, 제주	2014년 7월1일에 바뀜
분석대상 제외		1개	세종	2013년 출범, 소규모 교육청

2. 연구의 방법

본 연구는 학업성취도에 영향을 미치는 요인들을 분석하는 연구들이 주로 개인을 분석단위로 하는 것과는 달리 시도교육청을 분석단위로 한다. 분석단위를 학교나 시·군·구 단위가 아닌 시·도 단위로 확대함에 따라 예측하지 못한 변인들이 영향을 미칠 가능성을 완벽하게 배제할 수는 없게 되었다. 또한 선행연구에서 분석한 바와 같이 학업성취도에 대한 시도교육청의 정책적 노력의 효과를 실증적으로 규명한 연구는 아직까지 충분하지 않다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 양적 자료와 질적 자료를 함께 분석하여 연구문제를 보다 총체적으로 이해할 수 있는 혼합연구방법(Mixed Method Research)을 사용하기로 한다. 혼합연구는 양적 접근과 질적 접근을 결합 혹은 연합시켜 탐구하기 위한 접근이며, 두 접근이 가진 한계점을 극

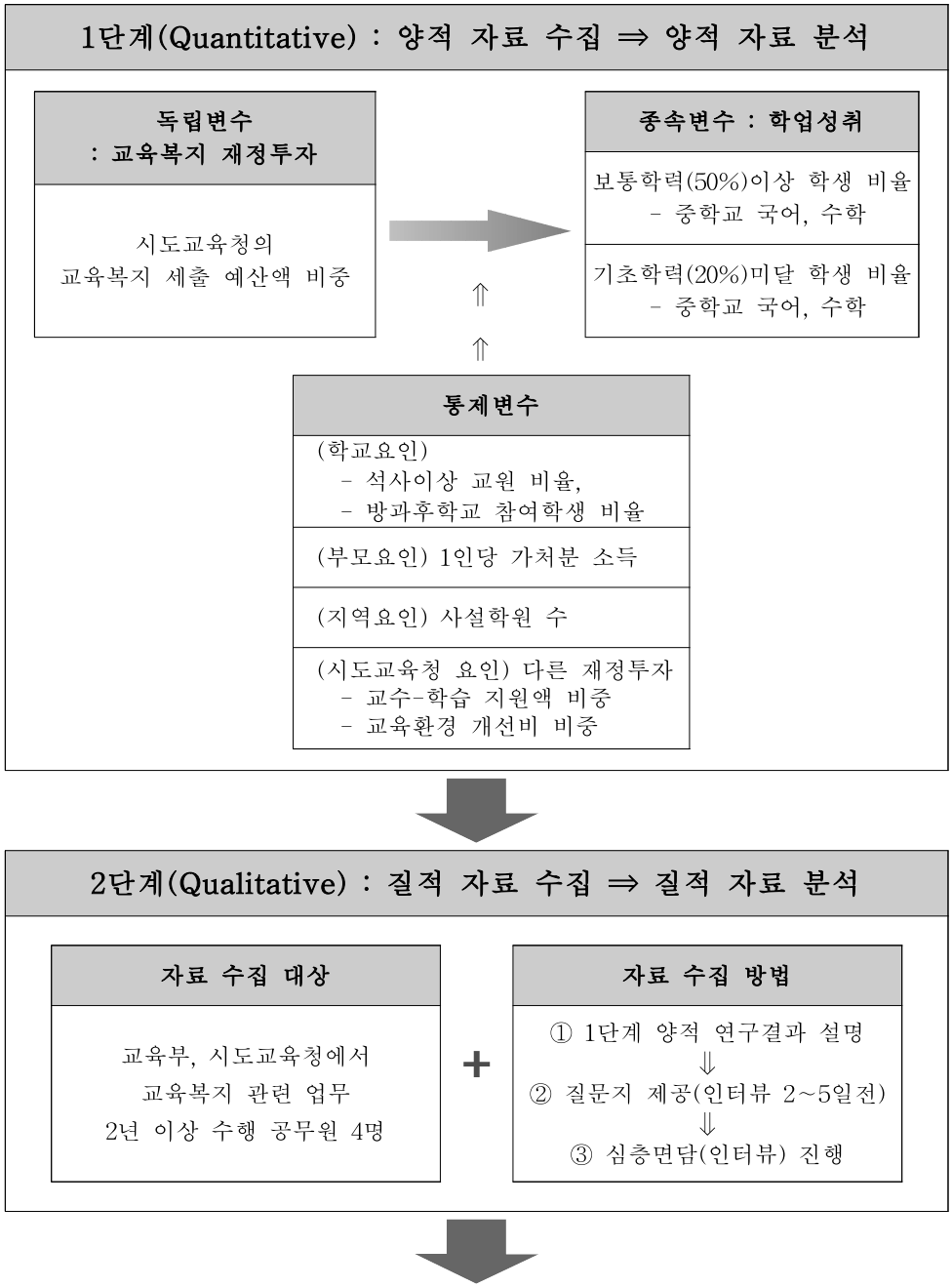
복하여 연구문제를 더욱 더 온전하고 광범위하게 이해하기 위한 방법이다(이현철 외, 2013; Creswell, 2009). 이 방법을 통해 양적연구에서 변수 간 관계를 수량적으로 측정하였으나 그 관계를 심층적으로 알지 못하는 부분을 질적 자료에서 보완해 줄 수 있고, 질적 자료가 가지는 객관적인 근거의 한계를 양적연구가 보완해 줄 수 있다는 장점이 있다(Creswell, 2014). 본 연구에서는 혼합연구의 방법 중 '순차적 설명 혼합 방법(explanatory sequential mixed method)'을 사용하였다. 순차적 설명 혼합 방법은 먼저 양적 자료를 수집하여 분석결과를 도출한 뒤, 그 결과를 토대로 두 번째 단계에서 질적 연구를 계획하여 시행하는 방법이다. 이 방법에서 질적 자료 수집의 목적은 양적 자료에 대한 추가 자료를 획득하여 양적 연구 결과를 심층적으로 설명하기 위한 것이다.(Creswell, 2014).

본 연구에서는 순차적 설명 혼합연구 방법에 의거하여 양적 연구 단계와 질적 연구 단계를 순차적으로 이행하였다.

첫 번째, 교육복지 개념과 실제, 시도교육청의 권한과 지방교육재정 현황을 정리하고, 학업성취도에 영향을 미치는 변인들에 대한 선행연구를 살펴보는 이론적 검토를 시도하였다. 이를 바탕으로 교육복지에 대한 재정투자가 학업성취도에 미치는 효과에 대한 연구모형과 가설을 설정하였다. 가설을 바탕으로 교육정보통계시스템(EDS), 국가통계포털, 한국교육개발원 교육통계 등에서 수집한 자료를 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 기술통계 분석을 통해 연구대상인 시도교육청의 교육복지 재정투자 현황을 파악하고 독립변수와 종속변수 간 회귀분석을 실시하여 가설을 검증하고자 하였다.

두 번째, 변수선정, 자료해석 및 결과 분석의 유의성을 높이기 위해 교육부와 시도교육청의 업무담당자를 대상으로 정책적 흐름, 교육복지 재정투자 현황 및 효과성에 대한 인식 등에 대한 심층 면담을 진행하였다. 면담 대상자는 연구분석 기간인 2010년부터 2016년 사이에 실제로 교육복지 재정투자 정책을 기획하거나 재정을 집행했던 사람으로 선정하였다. 본 연구의 모형은 [그림 3-1]과 같다.

[그림 3-1] 연구모형


1단계(Quantitative) : 양적 자료 수집 ⇒ 양적 자료 분석
독립변수
: 교육복지 재정투자
시도교육청의
교육복지 세출 예산액 비중
종속변수 : 학업성취
보통학력(50%)이상 학생 비율
- 중학교 국어, 수학
기초학력(20%)미달 학생 비율
- 중학교 국어, 수학
통제변수
(학교요인)
- 석사이상 교원 비율,
- 방과후학교 참여학생 비율
(부모요인) 1인당 가처분 소득
(지역요인) 사설학원 수
(시도교육청 요인) 다른 재정투자
- 교수-학습 지원액 비중
- 교육환경 개선비 비중
2단계(Qualitative) : 질적 자료 수집 ⇒ 질적 자료 분석
자료 수집 대상
교육부, 시도교육청에서
교육복지 관련 업무
2년 이상 수행 공무원 4명
+
자료 수집 방법
① 1단계 양적 연구결과 설명
② 질문지 제공(인터뷰 2~5일전)
③ 심층면담(인터뷰) 진행

제 4 장 연구결과: 양적 연구

제 1 절 변수의 설정 및 측정

1. 독립변수: 교육복지에 대한 재정투자 비중

본 연구에서는 학업성취도에 영향을 미치는 주요 변인으로서의 시도교육청의 교육복지에 대한 재정투자의 효과성을 살펴본다.

앞서 살펴본 이론적 배경의 <표 2-11>에서처럼 전국 시도교육청의 교육비 특별회계 세출 총예산은 2010년부터 2016년 사이에 연평균 5.7%씩 증가하였고, 세출 총예산 중 교육복지 지원 예산액은 연평균 44.8%씩 증가하였다. 따라서 교육복지 지원 예산액의 증가는 세출 예산 총액 증가의 효과와 함께 시도교육청의 재정배분 등 정책적 노력이 반영된 결과로 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 세출 예산 총액의 증가 효과를 배제하고 시도교육청의 교육복지에 대한 재정투자 노력만을 반영하기 위해 시도교육청별 세출 예산 총액에서 교육복지 지원 예산액이 차지하는 비중을 독립변수로 설정하였다. 이는 일반계고 학업성취도에 대한 시도교육청의 정책적 영향력을 규명한 하정연·강지연 외(2020)의 연구에서 시도교육청 수준의 재정 변인을 '교육환경개선 사업비 투자실적의 비율'로 설정한 사례를 참고하였다.

분석에 사용한 교육비특별회계 연도별 세출 총액과 교육복지지원 예산총액은 교육정보통계시스템(EDS)의 에듀데이터서비스(EDSS)[11]에서 제공받아 정리하였다. 에듀데이터서비스(EDSS)는 시도교육청이 지방교육재정 정보를 공시하는 '지방교육재정알리미'(https://eduinfo.go.kr)와 학교회계시스템(K-에듀파인)에서 인출한 정보 등을 연계하여 제공해 준다.

11) 에듀데이터서비스(https://edss.moe.go.kr)는 교육부, 시도교육청, 교육유관기관 등에서 축적되어 있는 교육관련 데이터를 수집·연계·가공하여, 학술연구 목적으로 연구자(기관)에게 제공해 준다

<표 4-1> 시도교육청별 연도별 교육복지 세출예산액 및 비중

(단위: 억 원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	예산액	2,723	3,748	4,678	8,370	8,639	9,520	9,904
	비중	3.88	5.29	6.11	10.40	11.21	11.57	11.48
부산	예산액	1,057	1,583	2,130	3,553	4,111	4,397	4,667
	비중	3.58	5.14	6.43	10.36	11.50	11.90	12.47
대구	예산액	1,031	1,410	2,066	2,976	3,370	3,434	3,484
	비중	4.73	6.13	8.64	11.76	12.51	12.03	12.14
인천	예산액	825	961	1,499	2,621	2,877	3,750	3,525
	비중	3.45	3.85	5.82	9.85	9.78	12.27	10.66
광주	예산액	575	761	1,111	1,676	1,992	2,130	2,128
	비중	3.71	4.66	6.61	9.62	10.63	11.58	11.36
대전	예산액	557	665	948	1,514	1,629	1,957	2,051
	비중	3.85	4.43	5.94	9.26	9.71	11.21	11.57
울산	예산액	321	373	629	1,112	1,228	1,621	1,759
	비중	2.88	3.09	4.71	7.52	8.71	11.66	11.67
경기	예산액	3,509	4,064	5,884	11,059	12,774	14,145	14,175
	비중	3.90	4.03	5.54	9.65	10.22	10.90	10.31
강원	예산액	503	570	1,008	1,603	1,775	1,907	1,940
	비중	2.45	2.72	4.33	6.76	7.36	7.57	7.53
충북	예산액	846	1,614	1,806	2,804	3,239	3,517	3,224
	비중	4.61	8.43	8.61	12.88	14.30	15.48	14.10
충남	예산액	784	746	1,061	2,053	2,275	2,540	2,519
	비중	3.34	3.10	3.95	7.73	7.89	8.35	8.10
전북	예산액	1,159	1,107	1,759	2,449	2,635	2,803	2,806
	비중	4.81	4.43	6.70	9.19	9.51	9.90	9.67
전남	예산액	971	731	1,035	1,760	2,135	2,413	2,289
	비중	3.61	2.52	3.53	5.31	6.48	7.11	6.75
경북	예산액	1,023	1,219	1,678	3,390	3,530	3,723	4,596
	비중	3.24	3.79	4.77	9.61	9.38	9.48	11.35
경남	예산액	1,506	1,294	1,975	3,191	3,612	3,964	4,267
	비중	4.66	3.72	4.99	8.00	8.37	9.20	9.20

※ 출처: 교육정보통계시스템 에듀데이터서비스(EDSS)에서 제공받아 정리

2. 종속변수: 학업성취도

교육성과를 확인하는 여러 준거 중에서 학생들의 인지적 성취 수준을 확인할 수 있는 학업성취도는 교육적 성취를 측정하는 대표적인 지표이다(백일우, 2007).

본 연구에서는 교육부가 주관하여 실시했던 국가수준학업성취도평가의 결과를 종속변수로 활용하고자 한다. 국가수준학업성취도평가는 전국 중학교 3학년과 고등학교 2학년 학생을 대상으로 동일한 시점에 동일한 문항으로 학업성취 수준을 평가한다[12]. 따라서 측정과정에서 나타날 수 있는 오염요인을 배제할 수 있고 지역간 비교가 가능한 장점이 있다. 다만 국가수준학업성취도평가는 2016년까지는 전국단위 전수조사로 실시되었으나, 2017년부터는 중학교 3학년과 고등학교 2학년 학생 중 약 3%를 표집하는 방식으로 변경되었고 표집방법과 시·도별 평가참여 인원을 비공개로 하고 있어, 시도교육청 간 비교가 어려운 상황이다. 따라서 본 연구에서는 시도교육청별 학업성취도 평가결과를 분석하는 것이 가능한 기간 중 2010년부터 2016년까지 기간 동안의 평가결과를 분석자료로 활용하고자 한다.

또한 본 연구에서는 중학교의 국어 및 수학과목에서 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생의 비율을 종속변수로 사용하였다. 중학교를 분석 대상으로 선정한 이유는 고등학교의 경우 일반계고, 특성화고, 특수목적고, 자율고 등의 학교유형과 공립·사립의 설립주체[13]가 다양하고, 평준화·비평준화 등의 학생모집 방식도 다양하기 때문에 학교가 가진 특성이 학생들의 학업성취에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 특히 취업을 목적으로 하는 특성화고를 제외한 나머지 고등학교

12) 국가수준 학업성취도 평가에서 특성화고, 마이스터고는 2012년부터 제외되었고, 초등 6학년은 2013년부터 제외되었다. 응시자가 5명 미만인 학교 등의 경우에도 제외된다.

13) 설립유형이 학업성취도에 미치는 영향에 대한 선행연구들은 대체로 일관된 결과를 보이는데, 사립학교의 학업성취도가 더 높은 것으로 나타난다(김희삼, 2012; 우명숙, 2010; 이성은, 2014; 임천순 외, 2011). 사립학교가 국·공립학교에 비해 학업성취도가 더 높은 것은 학교 운영의 자율성이 높고 교원 이동이 적다는 점을 주요 이유로 들 수 있다(하정윤, 2020)

의 경우에는 대학입학을 목적으로 하는 경우 많아 중학교에 비해 학업성취도가 사교육의 영향을 강하게 받을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 고등학교는 시도교육청의 정책적 지원 노력을 확인하기 위한 변인 선정에 제약이 있다. 이에 비해 중학교는 의무교육기관으로서 시도교육청의 정책적 관여가 상대적으로 용이하며, 국제중, 예술중, 체육중 등 소수의 특성화중학교[14]를 제외하면 전국적으로 비교적 균질한 교육과정을 운영하고 있어 시도교육청 간 비교·분석이 용이하다는 장점이 있다.

분석 대상과목은 국어, 수학 과목에서의 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생의 비율을 종속변수로 사용한 김지하(2014)의 연구와 동일하게 변수를 설정하였다. 학업성취도평가 실시 과목인 국어, 영어, 수학 중에서 국어, 수학 과목을 선정한 이유는 경제협력개발기구(OECD)와 같은 국제기구에서 국가 간 학업성취도에 대한 국제 비교를 시도할 때에 국어(모국어), 수학 과목을 사용하고 있는 점을 감안하였다. 그리고 국가수준 학업성취도평가의 결과는 학생들에게 우수학력(교수학습내용의 80%이상 성취), 보통학력(80%미만~50%이상), 기초학력(50%미만~20%이상), 기초학력미달(20%미만)의 4등급으로 통지되고 있는데, 본 연구에서는 우수학력과 보통학력을 보통학력이상으로 묶어서 분류하고, 보통학력이상과 기초학력미달 사이의 있는 기초학력 범주를 고려하지 않음으로써 학업성취도의 변화를 비교적 명확하게 구분할 수 있는 범주만을 분석대상으로 삼았다.

본 연구에서 활용하는 학업성취도 평가결과 자료는 교육부 홈페이지에 게시되어 있는 보도자료[15]를 통해서 공개된 자료를 활용하였다.

---

14) 한국교육개발원 교육통계에 따르면, 2016년 4월 1일 기준, 전국의 중학교는 총 3,209교이다. 이 중 학생모집과 교육과정 운영 등에서 상대적으로 자율성을 갖고 있는 특성화중학교는 32교로 전체 학교수 대비 약 1%에 불과하다. 구체적으로는 체육중 11교, 예술중 3교, 국제중 4교, 대안중 14교이다.

15) 2021년 4월말에 교육부 홈페이지(http://www.moe.go.kr)에서 추출함

<표 4-2> 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율: 국어 과목

(단위: %)

국어 보통이상	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	71.0	79.8	83.2	86.1	86.2	82.3	89.1
부산	73.5	80.5	84.5	87.1	88.9	85.6	92.7
대구	77.8	86.0	87.8	88.7	90.1	86.2	94.4
인천	78.3	85.4	88.1	89.3	90.4	84.2	90.8
광주	75.4	82.3	81.8	85.0	84.5	79.2	87.4
대전	74.9	83.6	86.5	87.9	88.8	85.3	92.6
울산	75.6	84.0	87.7	89.5	90.3	87.6	94.9
경기	71.2	79.9	82.0	84.6	87.3	82.7	90.2
강원	72.7	80.3	82.6	83.9	84.8	79.4	88.0
충북	75.7	83.7	88.3	90.5	89.8	83.9	90.6
충남	73.0	80.0	82.1	84.1	86.3	80.6	87.8
전북	71.2	81.3	83.2	84.8	84.9	79.9	87.5
전남	68.3	76.7	78.1	83.7	84.1	78.2	87.8
경북	75.3	84.3	86.1	88.6	88.8	83.7	89.7
경남	74.4	81.4	83.1	84.7	85.3	79.2	88.9
제주	73.2	85.3	87.9	88.5	88.1	81.8	90.6

<표 4-3> 중학교 보통학력이상 학업성취 학생 비율 : 수학 과목

(단위: %)

수학 보통이상	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	59.0	65.0	68.4	68.6	68.9	69.3	72.1
부산	61.8	66.8	69.6	70.0	71.5	71.5	73.2
대구	66.8	72.5	74.4	73.3	73.5	75.4	79.1
인천	60.4	66.2	69.2	67.6	69.0	65.9	67.3
광주	63.8	67.1	67.5	67.4	67.3	66.6	68.7
대전	61.5	66.7	70.9	68.6	70.0	71.5	72.2
울산	63.2	69.7	73.0	72.8	72.5	75.9	78.7
경기	56.0	61.4	62.6	62.8	64.4	63.9	66.5
강원	57.0	58.5	59.9	56.8	57.8	56.3	57.8
충북	62.0	66.7	71.8	71.8	68.8	66.9	66.5
충남	55.2	58.6	60.4	58.9	59.2	57.5	57.2
전북	57.9	63.2	65.3	63.2	62.0	61.2	64.1

<표 4-4> 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율 : 국어 과목

(단위: %)

국어 기초미달	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	3.9	1.9	1.3	1.6	2.8	3.6	2.9
부산	3.0	1.4	0.8	1.1	1.6	2.0	1.2
대구	2.3	0.8	0.5	0.9	1.3	1.4	0.6
인천	2.0	0.6	0.4	0.8	1.2	2.1	1.8
광주	2.5	1.6	1.6	1.5	3.0	4.2	2.9
대전	3.1	1.0	0.9	1.5	1.8	2.1	1.5
울산	2.3	0.8	0.3	0.6	1.0	0.8	0.4
경기	3.6	1.6	1.1	1.4	1.7	2.1	1.8
강원	3.3	1.5	1.4	1.9	2.3	3.0	2.6
충북	2.2	0.8	0.3	0.3	1.0	1.4	1.3
충남	2.8	1.2	0.9	1.3	1.9	2.5	2.3
전북	4.7	1.8	1.4	2.1	3.1	4.1	3.1
전남	3.7	2.0	1.7	1.4	2.7	3.8	2.7
경북	2.5	1.2	0.8	1.1	1.7	2.3	2.1
경남	2.4	1.2	0.9	1.3	2.4	3.2	2.0
제주	4.2	1.3	0.6	1.3	2.4	4.1	2.4

<표 4-5> 중학교 기초학력미달 학업성취 학생 비율 : 수학 과목

(단위: %)

수학 기초미달	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	7.2	4.8	3.8	5.7	6.6	5.0	5.5
부산	5.4	3.4	2.6	4.0	4.3	3.2	3.4
대구	4.1	2.5	2.0	3.5	3.5	2.4	1.7
인천	4.5	3.1	2.2	3.6	3.8	4.1	4.4
광주	4.9	3.3	4.2	5.8	6.8	6.4	5.8
대전	5.9	3.2	2.7	4.7	4.9	3.6	3.3
울산	4.7	3.0	2.0	2.5	3.4	1.8	1.2
경기	7.0	4.6	4.2	6.1	6.2	4.6	5.3
강원	6.7	5.3	4.8	7.4	8.5	6.5	7.4
충북	4.5	2.9	1.9	2.1	3.0	2.8	3.6
충남	6.3	4.0	3.5	5.4	6.2	5.3	6.7
전북	7.9	4.5	4.2	7.4	8.4	6.9	7.2

3. 통제변수

독립변수에 포함된 변수 이외에 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제할 필요가 있다.

1) 학교 요인 : 중학교 교원의 최종학력, 방과후학교 참여학생 비율

교사의 질이 학업성취에 영향을 미칠 것으로 예상이 가능하다. 교원의 교과지식과 교수·학습 능력이 뛰어날수록 학생의 학습에도 더 크게 기여하게 될 것으로 생각되기 때문이다. 이성은(2014)은 교사의 질이 중학교의 학업성취 수준을 유의미하게 설명해 준다고 분석하였다. 따라서 교원의 교과지식과 교수·학습 능력을 간접적으로 보여주는 최종학력을 통제할 필요가 있다. 그 중에서도 석사 이상의 학위를 보유한 중학교 교원의 비율을 통제변수로 활용하였으며, 관련자료는 한국교육개발원 교육통계서비스(https://kess.kedi.re.kr)에서 제공받았다.

그리고 우명숙·김지하(2013)는 방과후학교 참여학생 비율이 증가함에 따라 학업성취도가 높아지는 것으로 파악하였다. 따라서 방과후학교 참여율은 통제할 필요가 있다. 시도교육청별 방과후학교 참여율은 교육부 담당 부서가 보유하고 있는 내부자료를 제공받아 활용하였다. 방과후학교 참여율은 매년 4월말을 기준으로 조사된 방과후학교 참여학생수를 전체학생수로 나누어 산출하였다.

2) 부모 요인 : 1인당 가처분소득

다수의 선행연구에서 검토한 것처럼 부모의 소득수준과 자녀의 학업성취도는 높은 상관관계를 갖고 있다(권승, 2008; 원지영, 2009; 구인회·박현선 외, 2006; 노지영 외, 2016; 김광혁, 2019). 본 연구에서는 분석단위를 시도교육청 단위로 정하고 있으므로, 시도별 1인당 개인 가처분소득을 통제변수로 활용하였다. 해당 자료는 국가통계포털(http://kosis.kr)에서 추출하였다.

3) 지역 요인 : 사설학원 수

지역의 여건 차이도 학생들의 학업성취에 영향을 미칠 수 있다. 대표적으로 서울의 강남과 강북간 교육 여건의 차이, 도시와 농촌 지역간 교육 여건의 차이가 학업성취에 영향력을 미치는 것을 부정하기는 어렵다. 다만, 본 연구는 도시지역과 농촌지역이 혼재되어 있는 광역지자체 수준에서 분석을 시도하고자 하는 바, 도시와 농촌을 지역적으로 구분하기보다는 지역의 전반적 교육여건을 보여주는 대표적 지표로 사설학원 수를 사용하였다. 사설학원 수는 해당 지역의 사교육 여건을 나타내는 지표로서 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr)에서 제공하는 해당 시·도 소재 인구 천 명 당 사설학원의 수를 활용하였다. 아울러 사교육이 학업성취도에 영향을 미칠 것으로 예상[16]할 수 있기 때문에 사교육 여건을 통제할 필요도 있다.

4) 다른 목적의 재정투자액 비중

시도교육청의 세출예산은 <표 2-8>과 같이 정책사업별로 인적자원운용, 교수-학습활동지원, 교육복지지원, 보건·급식·체육활동, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설, 평생교육, 직업교육, 교육행정일반, 기관운영관리, 지방채상환 및 리스료, 예비비 및 기타로 구분된다.

이 중, 독립변수인 교육복지 지원을 제외하고 학업성취에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상되는 교수-학습활동 지원과 학교시설 개선에 대한 예산은 통제할 필요가 있다. 하정윤·나민주(2016)는 교육환경개선 사업비를 통해 교육과정 운영에 필요한 적정 공간을 마련하여 교육과정의 적용 및 교수·학습 활동의 효과를 제고할 수 있다는 점에서 교육성과에 중요한 변인이라고 분석하였다. 따라서 교육여건 개선에 대한 투자실적은 반

16) 김성식(2010)은 시군구 단위의 지역 여건을 나타내는 재정자립도, 기초생활수급대상자 비율, 학원수 및 학원비 수준 등의 변인들이 2005년부터 2009년까지의 수능성적과 어느 정도 관련성이 있는지를 3-수준 다층모형을 통해 분석하였다. 연구결과 학원수가 많은 지역의 수능성적 평균 점수가 높게 나타났고, 학원이 많은 지역의 학교가 교육 여건과 환경이 더 좋을 수 있다고 추정하였다.

드시 통제되어야 할 것이다.

각 변수의 구성 및 출처를 정리하면 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 변수의 구성 및 출처

구분		변수	출처
독립 변수	재정 투자	시도교육청 교육비 특별회계 세출 예산 중 교육복지 예산 비중	교육정보통계시스템 (EDSS)
종속 변수	학업 성취도	국가수준 학업성취도평가에서 시도별 중학교 국어·수학 과목의 보통학력이상 학생 비율	교육부 보도자료 (https://www.moe.go.kr)
		국가수준 학업성취도평가에서 시도별 중학교 국어·수학 과목의 기초학력미달 학생 비율	
통제 변수	학교 요인	중학교, 석사이상 교원 비율	한국교육개발원 교육통계서비스 (https://kess.kedi.re.kr)
		중학교, 방과후학교 참여 학생 비율	교육부 내부자료
	부모 요인	시도별 1인당 가처분소득	국가통계포털 (http://kosis.kr)
	지역 요인	해당 시도에 소재하고 있는 인구 천 명 당 사설학원의 수	국가통계포털 (http://kosis.kr)
	다른 목적 재정투자	시도교육청 교육비 특별회계 세출 예산 중 교수-학습지원 관련 예산액 비중	교육정보통계시스템 (EDSS)
		시도교육청 교육비 특별회계 세출 예산 중 교육환경 개선비 비중	

제 2 절 분석 모형 및 방법

혼합연구방법(mixed method research)을 사용하는 본 연구에서는 우선 1단계로 실증적인 분석 데이터를 대상으로 양적 연구방법(quantitative method)을 사용하여 가설을 검증하고자 한다.

구체적으로 1단계 양적 연구에서는 기술통계분석, 상관분석, 그리고 통제변수를 단계적으로 투입하여 회귀모형을 검정하는 단계적 회귀분석을 실시하도록 하겠다. 단계적 회귀분석은 하나의 종속변수를 설명할 수 있는 많은 독립변수 중에서 회귀모형에 사용할 변수를 축자적으로 하나씩 선택하거나 제거하여 가장 좋은 회귀모형을 선택하는 방법이다. 본 연구에서는 단계적 회귀분석을 통해 통제변수로 고려한 특성들을 순차적으로 대입해 봄으로써 모형적합도의 변화 정도를 살펴볼 수 있고, 통제변수가 추가됨에도 불구하고 안정적인 회귀계수를 갖는 독립변수를 찾기 위한 강건성 확인(Robustness check)를 할 수 있을 것으로 기대된다.

[그림 4-1] 단계적 회귀분석을 위한 다중회귀모형

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

여기서,

Y_i : 국어 및 수학 성취도(보통이상·기초미달 학생 비율)
X_1 : 시·도교육청 교육복지 관련 예산 비율
X_2 : 중학교 교원 최종학력 비율(석사이상)
X_3 : 방과후학교 참여학생 비율
X_4 : 시도별 1인당 개인소득의 자연로그 값
X_5 : 인구 천명당 사설학원수의 자연로그 값
X_6 : 시·도교육청 교수학습지원 관련 예산 비율
X_7 : 시·도교육청 교육환경개선 관련 예산 비율
$\sum YD$: 연도 더미변수
ϵ_i : 오차항.

이와 같은 분석을 위해 사용된 통계프로그램은 SAS 9.4버전이다.

제 3 절 분석 결과

1. 기술통계 분석

1) 종속변수의 기초통계량 분석

본 연구의 종속변수는 2010년부터 2016년까지의 국가수준 학업성취도 평가 결과 중학교 3학년 국어·수학 과목에서의 성취 수준이 보통학력이상인 학생 비율과, 기초학력미달 학생 비율로 나타낸다. 종속변수의 기술통계 값은 <표 4-7>과 같다.

보통학력이상 학생 비율의 경우, 국어는 평균이 83.91, 표준편차는 5.51로 나타난데 비해, 수학은 평균이 65.98, 표준편차는 5.62로 나타났다. 기초학력미달 학생 비율의 경우, 국어는 평균이 1.88, 표준편차가 1.00으로 나탔고, 수학은 평균이 4.62, 표준편차가 1.64로 나타났다. 결국, 국어의 경우 수학에 비해 보통학력이상 학업성취 비율 평균이 높고 기초학력미달 학생 비율이 낮으며 그 편차가 작다. 반면, 수학의 경우 국어에 비해 보통학력이상 비율이 낮고 기초학력미달 학생 비율이 높으며 그 편차가 큰 것을 알 수 있다. 이는 곧 중학교 학생들이 국어보다 수학에서 학습의 어려움을 더 겪고 있음을 보여주는 통계라 할 수 있다.

<표 4-7> 종속변수의 기술통계량

종속 변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값	N
보통학력이상 국어 성취 비율	83.91	5.51	68.30	94.90	112
보통학력이상 수학 성취 비율	65.98	5.62	53.20	79.10	112
기초학력미달 국어 성취 비율	1.88	1.00	0.30	4.70	112

2) 독립변수의 기초통계량 분석

본 연구의 독립변수는 2010년부터 2016년의 기간 동안 시도교육청의 교육비특별회계 세출예산 총액에서 교육복지 지원 예산이 차지하는 비율이다. 독립변수의 기술통계 값은 <표 4-8>과 같다. 교육복지 예산의 비율은 평균값은 7.81, 표준편차는 3.27이다.

<표 4-9>에서처럼 시도교육청별 교육복지 예산 비율을 살펴보면 최솟값은 강원교육청의 2010년에 강원교육의 2.45가 최솟값이고, 2015년에 충북교육청의 15.48가 최댓값이다.

<표 4-8> 독립변수의 기술통계량

독립 변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값	N
시도교육청 교육복지 예산 비율	7.81	3.27	2.45	15.48	112

<표 4-9> 시도교육청별 교육복지 예산 비중(독립변수)

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	3.88	5.29	6.11	10.40	11.21	11.57	11.48
부산	3.58	5.14	6.43	10.36	11.50	11.90	12.47
대구	4.73	6.13	8.64	11.76	12.51	12.03	12.14
인천	3.45	3.85	5.82	9.85	9.78	12.27	10.66
광주	3.71	4.66	6.61	9.62	10.63	11.58	11.36
대전	3.85	4.43	5.94	9.26	9.71	11.21	11.57
울산	2.88	3.09	4.71	7.52	8.71	11.66	11.67
경기	3.90	4.03	5.54	9.65	10.22	10.90	10.31
강원	**2.45**[1)]	2.72	4.33	6.76	7.36	7.57	7.53
충북	4.61	8.43	8.61	12.88	14.30	**15.48**[2)]	14.10
충남	3.34	3.10	3.95	7.73	7.89	8.35	8.10
전북	4.81	4.43	6.70	9.19	9.51	9.90	9.67
전남	3.61	2.52	3.53	5.31	6.48	7.11	6.75
경북	3.24	3.79	4.77	9.61	9.38	9.48	11.35

주: 1)최솟값, 2)최댓값

3) 통제변수의 기초통계량 분석

본 연구의 통제변수는 선행연구 등을 참고하여 중학교 교원의 최종학력(석사이상 비율), 방과후학교 참여학생 비율, 1인당 가처분소득, 사설학원수, 시도교육청의 다른 목적 재정투자 비율(교수학습지원, 교육환경개선)의 총 6개로 구성하였으며, 통제변수의 기술통계량 분석결과는 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 통제변수의 기술통계량

통제 변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값	N
중학교 교원 최종학력 석사 이상 비율	35.24	4.74	25.08	43.51	112
방과후학교 참여학생 비율	69.47	19.34	28.15	98.70	112
시도별 1인당 가처분소득의 자연로그 값	16.57	0.13	16.37	16.88	112
인구 천명당 사설학원수의 자연로그 값	0.43	0.19	0.01	0.88	112
시도교육청 교수학습지원 예산 비율	7.45	2.00	3.07	11.67	112
시도교육청 교육환경개선 예산 비율	9.12	3.01	2.84	18.00	112

중학교 교원의 석사 학력 이상 비율이 35.24%이고, 표준편차는 4.74%이다. 방과후학교 참여학생 비율은 평균이 69.47%, 표준편차가 19.34%이다. 시도별 1인당 개인소득과 인구 천명당 사설학원수는 나머지 통제변수와 독립·종속변수가 비율값임을 감안하여 자연로그 값을 취하였다. 시도교육청의 교수학습지원 예산의 비율은 평균이 7.45%, 표준편차는 2.00이다. 교육환경개선 예산의 비율은 평균이 9.12%, 표준편차가 3.01%이다. 평균값으로 비교할 경우 시도교육청에서는 교수학습지원 보다 교육환경개

선에 더 많은 예산을 투입하고 있는 것을 알 수 있다. <표 4-8>과 비교하면 독립변수인 교육복지 예산 비중의 평균값은 교수학습지원 예산 비중 평균보다는 높고 교육환경개선 예산 비중 평균보다는 낮음을 알 수 있다.

2. 상관관계 분석

회귀분석에 앞서 연구에 활용한 각 변수들 간의 상관관계(correlation)를 살펴보았다. <표 4-11>은 본 연구에서 사용한 독립변수, 종속변수, 통제변수 간의 상관관계를 Pearson 상관계수를 통해 나타낸 것인데, 변수 간 유의미한 상관관계를 보이는 경우가 다수 발견되었음을 확인할 수 있다.

우선, 연구의 주요 관심사인 독립변수와 종속변수 간의 영향력을 살펴보면, 교육복지 예산 비율은 국어, 수학 과목의 보통이상 학업성취와 유의미한 정(+)의 상관관계를 보인다. 즉 국어 과목 보통학력이상 학생 비율과의 상관계수는 0.688로 비교적 높은 상관성을 보이며, 수학 과목 보통학력이상 학생 비율과도 0.552의 상관성을 보인다.

통제변수 중에도 종속변수와 유의미한 상관관계가 발견되었다. 석사이상 학력을 가진 교원 비율은 기초미달 학생 비율과 유의미한 부(-)의 상관관계를 보였다.

방과후학교 참여학생 비율은 기초미달 학생 비율과 유의미한 부(-)의 상관관계를 보여, 일반계고교에서 방과후 학교 참여 학생 비율이 학업성취와 정(+)의 관계를 보인다는 우지숙·김지하(2013)의 연구와 유사한 결과를 보였다.

1인당 가처분소득은 국어, 수학 과목의 보통학력이상 학생 비율과 유의미한 정(+)의 상관관계를 보여, 부모의 소득(권승, 2008), 가구의 소득(노지영 외, 2016)과 학업성취가 정(+)의 관계를 갖는다는 선행연구와 유사한 결과를 보였다.

그리고 시도교육청의 교수학습지원 예산 비율은 기초학력미달 학생 비율과 부(-)의 상관관계를 보였다.

<표 4-11> 변수의 Pearson 상관관계

Variable	국어 보통이상	수학 보통이상	국어 기초미달	수학 기초미달	교육복지 예산비율	석사이상 교원비율	방과후 참여율	1인당 소득	학원수	교수학습 예산비율	교육환경 예산비율
국어 보통이상	1										
수학 보통이상	0.709***	1									
국어 기초미달	-0.596***	-0.534***	1								
수학 기초미달	-0.446***	-0.726***	0.790***	1							
교육복지 예산비율	0.688***	0.552***	-0.081	-0.143*	1						
석사이상 교원비율	0.161	0.117	-0.279***	-0.317***	0.072	1					
방과후 참여율	0.150	0.267***	-0.421***	-0.470***	-0.130	0.323***	1				
1인당 소득	0.504***	0.451***	0.005	-0.099	0.603***	0.120	-0.297***	1			
학원수	-0.091	0.052	0.177*	0.138	-0.014	-0.185*	-0.164*	0.154	1		
교수학습 예산비율	-0.238***	-0.109	-0.266***	-0.225***	-0.561***	-0.192**	0.340***	-0.637***	0.067	1	
교육환경 예산비율	-0.341***	-0.196**	0.153	0.053	-0.408***	-0.050	0.021	-0.165*	0.079	0.160**	1

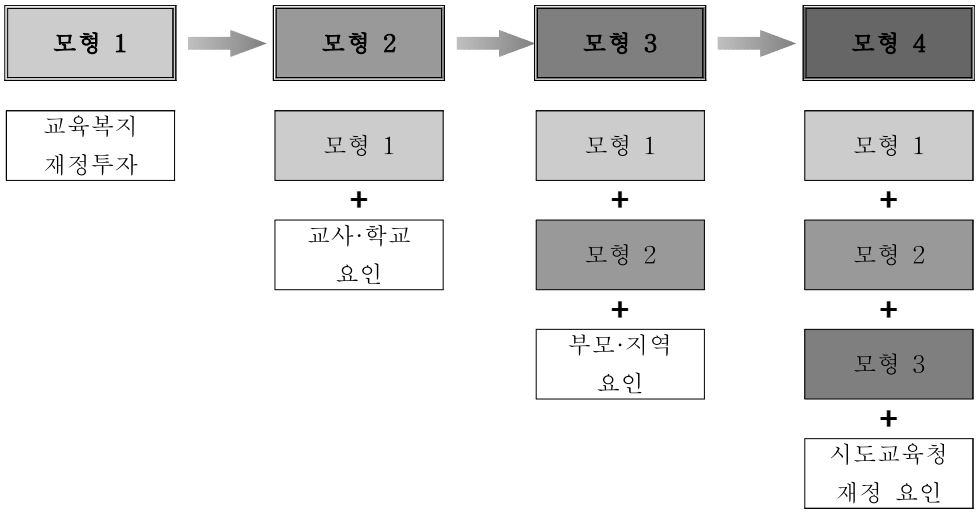
주) ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 이하 수준(양쪽)에서 통계적으로 유의함.

3. 단계적 회귀분석

본 연구는 교육복지 재정투자 비중이 종속변수인 학업성취에 미치는 영향을 검증하였다. 이를 위해 통제변수를 단계적으로 투입하여 회귀모형을 검정하는 단계적 회귀분석(stepwise regression)을 실시하였다.

우선 시도교육청의 교육복지 재정투자 비율이 학업성취도에 미치는 영향을 확인해 보기 위해 먼저 교육복지 재정투자 비율과 보통학력이상 학업성취 학생 비율의 관계를 살펴보고(모형 1) 학교 요인에 해당하는 석사이상 학력을 가진 교원의 비율, 방과후학교 참여학생 비율을 고려했을 때(모형 2), 다음으로 부모와 지역적 요인에 해당하는 1인당 가처분 소득과 사설학원수를 통제하는 모형(모형 3), 마지막으로 시도교육청의 다른 목적 재정투자 요인을 통제하는 모형(모형 4)을 단계적으로 회귀계수를 살펴보았다.

[그림 4-2] 단계적 회귀분석 절차



한편, 변수들 간의 상관성을 다중공선성(multicollinearity)이라고 하는데, 다중공선성이 클 경우 변수들 간의 상관성이 높아져 종속변수에 미치는 영향력에 대한 추정치가 불안정해 질 수 있다. 이와 같은 다중공선

성을 감지하기 위해 분산팽창요인(variance inflation factor; 이하 VIF)을 계산하였다. VIF값은 일반적으로 1에서 무한대의 값을 가지는데, 클수록 변수들 간의 공선성의 정도가 크다는 것을 의미한다. 보통 VIF값이 4이하이면 양호한 것으로 판단하지만 VIF값이 10이하인 경우에도 다중회귀분석의 결과를 신뢰할 수 있다고 본다. 본 연구에서는 <표 4-12>에서처럼 각 변수간 VIF값이 최대 4.12로 공선성 통계량 조건을 만족하여 연구의 변수 설정 및 분석에는 큰 문제가 없을 것으로 예상된다.

1) 교육복지 재정투자가 보통학력이상 학업성취도에 미치는 영향

시도교육청의 교육복지 재정투자 비율이 보통학력이상 학업성취도에 미치는 영향을 살펴보겠다. 먼저, 국어 과목의 보통학력이상 학업성취도에 대한 각 모형의 F값이 1% 유의수준에서 유의한 값을 보였다. 따라서 연구모형의 적합도는 적절하다고 볼 수 있다. 수정결정계수(Adj-R^2)가 0.835에서 0.906으로 나타나 설명력이 매우 높다고 해석할 수 있다. 회귀계수는 모형 1, 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 0.769, 0.755, 0.706, 0.749로 양(+)의 값을 나타났다. 따라서 교육복지 예산 비중이 국어과목에서 보통이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 가정한 가설 1-1은 지지되었다.

한편, 방과후학교 참여율의 계수가 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 0.071, 0.079, 0.076으로 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 학교요인, 부모·지역요인, 시도교육청의 재정투자 요인으로 통제변수를 늘려감에도 불구하고 안정적인 것을 확인할 수 있었다. 이는 방과후학교를 통해 다양한 교육프로그램을 제공하는 것이 학업성취도 향상에 효과적일 수 있음을 시사한다.

시도별 1인당 가처분소득의 경우에도 국어 과목 보통학력이상 학업성취 학생 비율과의 회귀계수가 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났고, 부모·지역요인, 시도교육청의 재정투자 요인으로 통제변수를 늘려감

에도 불구하고 안정적인 것을 확인할 수 있었다. 이는 소득이 학업성취도 유의미하다는 전통적 견해와 동일한 결과를 다시 한번 확인하는 것이다.

<표 4-12> 보통학력이상의 국어 성취도에 대한 회귀분석 결과(N=112)

$$Y_1 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

Variable	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
INTERCEPT	8.870	16.08***	8.633	4.29***	-6.441	-1.80*	-5.510	-1.71*	0
X_1 교육복지 예산비율	0.769	6.16***	0.755	7.39***	0.706	7.44***	0.749	7.55***	4.12
X_2 석사이상 교원비율			-0.018	-0.47	-0.053	-1.44***	-0.048	-1.23	1.36
X_3 방과후 참여율			0.071	7.02***	0.079	8.24***	0.076	7.20***	1.67
X_4 1인당 소득					2.211	4.32***	2.298	4.00***	2.64
X_5 학원수					-1.689	-1.89*	-1.847	-2.01**	1.17
X_6 교수학습 예산비율							0.046	0.32	3.40
X_7 교육환경 예산비율							0.095	1.47	1.48
ΣYD 연도 더미	포함								
F value	81.69***		101.20***		98.90***		84.05***		
Adj-R^2	0.835		0.890		0.906		0.906		

주) ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 이하 수준(양쪽)에서 통계적으로 유의함.

한편, 수학 과목의 보통학력이상 학업성취도에 대한 각 모형의 적합도인 F값이 유의수준 1%에서 유의미하였고, 수정결정계수(Adj-R^2)가 0.485에서 0.718로 나타나 설명력이 높다고 해석할 수 있다. 회귀계수는 모형 1, 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 1.865, 1.846, 1.724, 1.810으로 양(+)의 값을 나타났다. 따라서 교육복지 예산 비중이 수학과목에서 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 가정한 가설 1-2은 지지되었다.

국어 과목과 마찬가지로 수학 과목에서도 방과후학교 참여율의 계수가 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 0.095, 0.126, 0.125로 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 학교요인, 부모·지역요인, 시도교육청의 재정투자 요인으로 통제변수를 늘려감에도 불구하고 안정적인 것을 확인할 수 있었다.

시도별 1인당 가처분소득의 경우에도 국어 과목과 마찬가지로 수학 과목 보통이상 학업성취 학생 비율과의 회귀계수가 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났고, 통제변수를 늘려감에도 불구하고 안정적인 것을 확인할 수 있었다.

<표 4-13> 보통학력이상의 수학 성취도에 대한 회귀분석 결과(N=112)

$$Y_2 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

Variable	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
INTERCEPT	7.870	18.18***	7.577	11.93***	-5.968	-6.05***	-5.336	-5.35***	0
X_1 교육복지 예산비율	1.865	8.26***	1.846	8.99***	1.724	10.19***	1.810	10.29***	4.12
X_2 석사이상 교원비율			-0.022	-0.29	-0.085	-1.28	-0.085	-1.23	1.36
X_3 방과후 참여율			0.095	6.68***	0.126	7.36***	0.125	6.61***	1.67
X_4 1인당 소득					2.961	6.79***	2.319	6.06***	2.64
X_5 학원수					1.550	0.98	1.444	0.88	1.17
X_6 교수학습 예산비율							-0.048	-0.19	3.40
X_7 교육환경 예산비율							0.194	1.70*	1.48
ΣYD 연도 더미	포함								
F value	15.94***		17.70***		26.42***		22.80***		
Adj-R^2	0.485		0.575		0.715		0.718		

주) ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 이하 수준(양쪽)에서 통계적으로 유의함.

2) 교육복지 재정투자가 기초학력미달 학업성취도에 미치는 영향

교육취약계층 학생들이 주로 밀집해 있을 것으로 예상이 가능한 기초학력미달 학업성취집단에 교육복지 재정투자 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 단계적 회귀분석을 실시하였다.

그 결과 <표 4-14>에서처럼 국어 과목에서는 교육복지 예산비율이 2배(100%)로 증가할 때 기초미달 학업성취도 수준을 보이는 학생의 비율은 약 0.1%p 줄어드는 것을 확인할 수 있었다. 이에 따라 가설 2-1이 지지되었다. 보통학력이상의 국어 성취도를 달성하는 학생의 비율을 높이는 효과보다는 미미하지만 교육복지 재정투자가 기초학력미달 학생들을 감소시키는 긍정적 효과가 있음을 확인하는 의미있는 결과라 할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 국어 과목의 기초학력미달 학업성취도에 대한 각 모형의 적합도인 F값이 유의수준 1%에서 유의미하였고, 수정결정계수(Adj-R^2)가 0.553에서 0.715로 나타나 설명력이 높다고 해석할 수 있다. 회귀계수는 모형 1, 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 -0.144, -0.147, -0.136, -0.146으로 음(-)의 값을 나타났다.

국어과목에서 기초학력미달 학생의 비율은 유의수준 5%에서 유의미하게 교원의 학력의 영향을 받는 것으로 나타났다. 비록 그 영향력은 미미하다 하더라도 부(-)의 영향력, 즉 교원의 학력이 높아질수록 기초학력미달 학생이 줄어들 수 있다는 가능성을 확인하였다.

한편, 기초학력미달 학생의 방과후학교 참여율의 계수는 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 하지만, 학교요인, 부모·지역요인, 시도교육청의 재정투자 요인으로 통제변수를 늘려감에 따른 계수가 -0.015, -0.017, -0.016으로 나타났다.

시도별 1인당 가처분소득의 경우에도 국어 과목 보통학력이상 학업성취 학생 비율과 마찬가지로 회귀계수가 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났다.

<표 4-14> 기초학력미달의 국어 성취도에 대한 회귀분석 결과(N=112)

$$Y_3 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

Variable	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
INTERCEPT	3.539	8.12***	5.603	10.13***	5.873	3.40***	4.882	3.14***	0
X_1 교육복지 예산비율	-0.144	-3.88***	-0.147	-4.73***	-0.136	-4.52***	-0.146	-4.63***	4.12
X_2 석사이상 교원비율			-0.032	-2.72***	-0.024	-2.03**	-0.025	-2.04**	1.36
X_3 방과후 참여율			-0.015	-5.01***	-0.017	-5.55***	-0.016	-4.78***	1.67
X_4 1인당 소득					-1.727	-2.87***	-1.763	-2.67***	2.64
X_5 학원수					0.554	1.96**	0.059	2.03**	1.17
X_6 교수학습 예산비율							-0.013	-0.29	3.40
X_7 교육환경 예산비율							-0.139	-0.45	1.48
ΣYD 연도 더미	포함								
F value	20.68***		28.55***		26.13***		22.04***		
Adj-R^2	0.553		0.690		0.713		0.715		

주) ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 이하 수준(양쪽)에서 통계적으로 유의함.

한편, 수학 과목의 기초미달 학업성취도에 대한 각 모형의 적합도인 F 값이 유의수준 1%에서 유의미하였고, 수정결정계수(Adj-R^2)가 0.429에서 0.751로 나타나 설명력이 높다고 해석할 수 있다. 회귀계수는 모형 1, 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 -0.427, -0.430, -0.404, -0.424로 음(-)의 값을 나타났다. 즉, <표 4-15>처럼 수학 과목에서는 교육복지 예산비율이 2배(100%)로 증가할 때 기초미달 학업성취도 수준을 보이는 학생의 비율은 약 0.4%p 줄어드는 것을 확인할 수 있었다. 이에 따라 가설 2-2가 지지되었고, 이는 교육복지 재정투자가 기초미달 학생들을 감소시키는 긍정적 효과가 있음을 확인하는 의미있는 결과라 할 수 있다.

한편, 수학과목에서 기초미달 학생의 비율은 유의수준 1%이하 수준에서 교원의 학력의 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 국어, 수학에서 보통이상 학생과 국어에서 기초미달 학생은 교원의 학력수준으로부터 받는 영향력이 유의미하지 않은 것과는 대조되는 결과이다. 즉 수학에서는 기초학력미달 학생의 학업성취에 교원의 자질이 의미있게 영향을 끼치고 있음을 시사한다.

한편, 수학 과목 기초미달 학생의 방과후학교 참여율의 계수는 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 학교요인, 부모·지역요인, 시도교육청의 재정투자 요인으로 통제변수를 늘려감에 따른 계수가 -0.037, -0.042, -0.040으로 나타났다. 시도별 1인당 소득의 경우에도 회귀계수가 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났다.

<표 4-15> 기초학력미달의 수학 성취도에 대한 회귀분석 결과(N=112)

$$Y_4 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

Variable	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
INTERCEPT	9.363	11.56***	10.781	15.36***	10.796	5.75***	9.266	5.40***	0
X_1 교육복지 예산비율	-0.427	-6.17***	-0.430	-8.54***	-0.404	-8.78***	-0.424	-8.82***	4.12
X_2 석사이상 교원비율			-0.063	-3.28***	-0.046	-2.66***	-0.050	-2.66***	1.36
X_3 방과후 참여율			-0.037	-7.42***	-0.042	-8.98***	-0.040	-7.77***	1.67
X_4 1인당 소득					-2.484	-4.86***	-2.638	-4.61***	2.64
X_5 학원수					0.579	1.34	0.683	1.53	1.17
X_6 교수학습 예산비율							-0.041	-0.58	3.40
X_7 교육환경 예산비율							-0.044	-1.42	1.48
ΣYD 연도 더미	포함								
F value	12.93***		29.53***		31.46***		26.87***		
Adj-R^2	0.429		0.698		0.715		0.751		

주) ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 이하 수준(양쪽)에서 통계적으로 유의함.

3) 교육복지 재정투자가 학업성취 수준별로 미치는 영향

교육복지 재정투자가 학업성취 수준별로 서로 다른 영향을 미치는지 여부를 검토해 보았다. 이 분석은 별도의 회귀분석을 실시하지 않고 앞서 실시한 회귀분석의 회귀계수의 절댓값을 비교하는 방식으로 진행하였다.

우선 국어 과목에서 교육복지 재정투자가 보통학력이상 학업성취에 미치는 영향을 분석한 회귀계수는 모형 1, 모형 2, 모형 3, 모형 4에 따라 각각 0.769, 0.755, 0.706, 0.749로 나타났다. 반면, 기초학력미달 학생 비율에 대한 회귀계수는 모형에 따라 각각 -0.144, -0.147, -0.136, -0.146으로 나타났다. 회귀계수 값을 비교해 보면 차이가 나는 것을 알 수 있다. 또한, MTEST 결과 Wilks' Lambda 값이 1% 유의수준에서 유의한 값을 보였다. MTEST는 종속변수를 Y1로 하는 선형회귀모형과 종속변수를 Y2로 하는 선형회귀모형에서 설명변수 X1의 회귀계수들이 같다는 귀무가설을 검정하기 위한 것이다. 이에 따라 가설 3-1이 지지되었다.

<표 4-16> 국어 과목 보통학력이상 성취도에 대한 회귀계수값 발췌

$$Y_1 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

Variable		모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
		회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
X_1	교육복지 예산비율	0.769	6.16***	0.755	7.39***	0.706	7.44***	0.749	7.55***	4.12

※ <표 4-12>에서 일부 발췌

<표 4-17> 국어 과목 기초학력미달 성취도에 대한 회귀계수값 발췌

$$Y_1 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$$

Variable		모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
		회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
X_1	교육복지 예산비율	-0.144	-3.88***	-0.147	-4.73***	-0.136	-4.52***	-0.146	-4.63***	4.12

※ <표 4-14>에서 일부 발췌

이러한 결과는 수학 과목에서도 동일하게 나타난다. 수학에서 교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율에 대한 회귀계수는 모형에 따라 각각 1.865, 1.846, 1.724, 1.810로 나타나고, 기초학력미달 학생 비율에 대한 회귀계수는 모형에 따라 각각 -0.427, -0.430, -0.404, -0.424로 나타났다. 회귀계수 값을 비교해 보면 차이가 나는 것을 알 수 있다. 또한, MTEST 결과 Wilks' Lambda 값이 1% 유의수준에서 유의한 값을 보였다. MTEST는 종속변수를 Y1로 하는 선형회귀모형과 종속변수를 Y2로 하는 선형회귀모형에서 설명변수 X1의 회귀계수들이 같다는 귀무가설을 검정하기 위한 것이다. 이에 따라 가설 3-2가 지지되었다.

따라서 교육복지 재정투자 비중이 보통학력이상과 기초학력미달 학생 비율에 서로 다른 영향을 미칠 것으로 가정한 가설3은 지지되었다.

<표 4-18> 수학 과목 보통학력이상 성취도에 대한 회귀계수값 발췌

$Y_2 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$									
Variable	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF
X_1 교육복지 예산비율	1.865	8.26***	1.846	8.99***	1.724	10.19***	1.810	10.29***	4.12

※ <표 4-13>에서 일부 발췌

<표 4-19> 수학 과목 기초학력미달 성취도에 대한 회귀계수값 발췌

$Y_4 = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \sum YD + \epsilon_i$									
Variable	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		
	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	회귀계수	t 값	VIF

※ <표 4-15>에서 일부 발췌

4. 가설검증 결과

본 연구에서는 시도교육청의 교육복지 재정투자 비중이 학업성취에 얼마나 영향을 미치는가를 분석하고자 하였다. 회귀분석결과를 통한 가설의 검증결과는 <표 4-20>과 같다.

<표 4-20> 가설의 검증 결과

구분	가설	종속변수		영향관계	유의성	채택여부
가설 1	교육복지 재정투자 비중은 **보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향**을 미칠 것이다.	보통 이상	국어	+	○	**채택**
			수학	+	○	**채택**
가설 2	교육복지 재정투자 비중은 **기초학력미달 학업성취 학생 비율에 부(-)의 영향**을 미칠 것이다.	기초 미달	국어	−	○	**채택**
			수학	−	○	**채택**
가설 3	교육복지 재정투자 비중이 **보통학력이상과 기초학력미달 학업성취 학생 비율**에 미치는 영향은 **서로 다를 것**이다.	국어		≠	○	**채택**
		수학		≠	○	**채택**

교육복지 재정투자 비중은 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미쳤다. 국어, 수학 과목 모두 1% 유의수준에서 유의미하였으며, 이러한 영향력은 학교요인(교사의 학력, 방과후학교 참여율), 부모·지역요인(소득, 사설학원수), 시도교육청 재정요인(교수학습 예산, 교육환경

개선 예산)의 통제변수를 늘려감에도 불구하고 안정적인 것을 확인할 수 있었다.

교육복지 재정투자는 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치고 있음도 확인되었다. 국어, 수학 과목 모두 1% 유의수준에서 유의미하였으며, 통제변수를 늘려감에도 불구하고 영향력은 안정적이었다.

아울러, 교육복지 재정투자는 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향에 차이가 있음도 확인하였다. 이러한 결과는 교육복지 정책이 학업성취도 수준에 따라 서로 다르게 영향을 줄 수 있다는 가능성을 보여준다. 따라서 이 부문은 2단계 질적 연구를 통해 좀 더 면밀하게 살펴볼 필요가 있겠다.

제 5 장 연구결과: 질적 연구

제 1 절 자료 수집 대상 및 방법

1. 자료 수집 대상

단계적 회귀분석을 통해 실시한 양적 연구 결과 분석에 대한 유의성을 높이기 위한 보조적 방법으로써 심층면담을 통해 질적 자료를 수집하였다. 심층면담의 목적은 연구 참여자들의 구체적인 경험을 바탕으로 변수 선정의 타당성을 확인하고, 자료 해석 및 결과 분석의 유의성을 높이기 위한 것이다. 아울러 연구대상이 연구시점으로부터 5년에서 11년 전의 재정투자와 학업성취도를 대상으로 하고 있는 점을 감안하여, 당시의 정책적 맥락에 대한 이해도를 높이기 위한 것이다. 이를 위해 분석대상 기간 동안 교육부와 시도교육청에서 교육복지 정책을 기획하거나 관련 예산의 집행에 직접 관여한 업무담당자 4명을 대상으로 심층면담을 실시하였다.

심층면담자의 일반적인 특성을 살펴보면 A, B, C, D 참가자 모두 분석 대상기간인 2010년부터 2016년 사이에 교육복지 업무를 담당한 공무원들이다. 이들은 근무기간이 상호 중첩되기도 하고 별도의 기간에 근무하기도 하였다. A, B, C, D는 모두 교육복지 업무를 2년 이상 수행하였기 때문에 업무에 대한 충분한 이해와 전문성을 갖고 있는 것으로 간주하였다.

A, C, D는 교육부에서 근무하였고 B는 OO광역시 교육청에서 근무하였다. 시도교육청에서 근무했던 B는 교육부에 근무했던 A, C와 함께 함께 정책을 집행했던 경험이 있다. A, B는 교육복지 업무 수행 당시에 7급 주무관으로서 정책의 실무 집행을 맡았고, B의 경우에는 소속 ○○광역시교육청에서 집행업무를 총괄적으로 담당하고 조정하는 역할도 수행하였다. C, D는 5급 사무관으로 근무하면서 시도교육청들 간의 업무

협의를 주도하고 법령 개정 등 교육복지 제도를 기획하는 역할도 수행하였다. 면담에 참가한 A, B, C, D는 모두 '저소득층 학생 교육비 지원'업무를 수행한 공통점이 있다.

심층면담 연구참여자의 일반적인 특성은 아래 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 심층면담 연구 참여자의 일반적 특성

연구 참여자	교육복지 업무 경력			
	근무 부서	근무 시기 (기간)	당시 직급	담당 업무
A	교육부 교육복지 정책과	2011.7.1.~2014.2.28. (2년8개월)	7급	저소득층 학생 교육비 지원 교육복지우선지원사업
B	○○광역시 교육청 교육복지팀	2012.1.1.~2014.2.28. (2년 2개월)	7급	('12년도) 저소득층 정보화 지원(PC, 통신비) 현장체험학습비·기숙사비 지원 ('13년도) 저소득층 학생교육비 지원 총괄 고교학비, 학교급식비 지원
C	교육부 학생복지 정책과	2012.7.1.~2015.6.30. (3년)	5급	교육복지 업무 총괄 저소득층 학생 교육비 지원 교육복지우선지원사업 농어촌 학교 활성화 지원
D	교육부 학생복지 정책과	2015.1.1.~2017.2월 (2년2개월)	5급	저소득층 학생 교육비 지원 기초생활수급자 교육급여 고교무상교육 도입 기획

2. 자료 수집 방법

본 연구는 양적 연구의 결과를 바탕으로 질문지를 만들어 심층적인 면담을 실시하였다. 심층면담 조사를 위해 면담 예정일로부터 2~5일 전에 연구참여자에게 직접 대면 또는 전화를 통해 연구의 목적과 양적 연구의 결과를 충분히 설명하고 질문지를 제공하였다. 이후 심층면담은 2021년 5월 17일부터 21일 사이에 참여자가 퇴근한 저녁시간에 참여자의 직장 인근의 주의를 흐트러뜨리지 않는 조용한 장소에서 개인별로 각각 진행하였다. 면담 시간은 개인별로 1회, 30분에서 1시간 정도로 편안한 분위기를 유지하면서 면대면 방식으로 진행하였다. 모든 면담 내용은 사전 동의를 얻어 녹음하였다. 면담은 사전에 제공한 질문지를 바탕으로 진행되었지만, 인터뷰 도중 참여자들이 자연스럽게 이야기를 할 수 있도록 개입을 최소화하였고, 인터뷰 과정에서 연구자가 맥락에 따라 부가적인 질문을 추가로 제시하기도 하였다. 참여자의 답변 내용 중 특정 개인의 정보가 드러나거나 연구내용과 관련성이 낮다고 판단되는 내용은 연구자가 정리과정에서 제외하였다.

심층면담에 사용된 질문의 내용은 최근에 각각 행정학, 정책학 석사학위를 취득하고 교육부에서 근무하고 있는 5급 공무원 2명의 자문을 얻어 연구자가 개발하였다. 질문의 내용은 본 연구의 양적 연구의 순서대로 구성하였는데, 우선 연구의 이론적 배경에 해당하는 교육복지사업의 실제, 시도교육청의 재정 현황, 학업성취도에 영향을 미친 주요 정책적 사건에 관한 사항을 먼저 묻고, 양적 연구의 변수 설정 등 연구방법의 타당성에 대한 의견, 실제 업무 경험자로서의 양적 분석결과에 대한 평가적 의견을 묻는 내용으로 구성하였다. 본 연구에 사용한 심층면담의 주요한 질문내용은 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 심층면담 질문 주요 내용

구분	질문 주요 내용
정책적 맥락 파악	① 분석대상 기간(2010~2016년)에 시도교육청의 교육복지 관련 예산이 급증하였는데, 그 원인은 무엇이라고 보는지? ② 분석대상 기간(2010~2016년)에 중학생의 학업성취에 대해 영향을 미칠만한 정책적 사건이나 변화가 있었나?
양적연구 통제변수의 타당성 검증	③ 본 연구의 양적분석에서 사용된 통제변수 적절하거나 의미 있다고 평가하는지?
양적연구 결과에 대한 평가적 의견	④ 교육복지 재정투자가 학업성취도에 유의미한 영향을 미친다는 연구 결과에 대한 평가적 의견은? ⑤ 교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향에 차이가 있다는 양적 연구 결과에 대한 평가적 의견은?

제 2 절 자료 분석

1. 정책적 맥락 파악

연구 분석 기간인 2010년부터 2016년 사이에 교육부와 시도교육청에서 2년 이상 교육복지 재정투자 업무를 담당한 공무원들을 대상으로 해당 기간 동안 있었던 교육복지 정책에 대한 정책 환경과 주요 이슈를 파악하고자 하였다. 이를 통해 양적 연구 결과에 대한 해석력을 높일 수 있을 것으로 기대하였다.

1) 분석 기간(2010~2016년)에, 교육복지 예산이 급증한 배경

앞서 <표 2-11>에서 살펴본 것처럼 시도교육청의 교육복지지원 예산액은 2010년 1조 7,693억원에서 2016년에 6조 5,268억원으로 268.9% 증가하였다. 연평균 44.8%가 증가하였는데, 이러한 증가의 배경에 대해 연구참여자들 공통적으로 2010년에 벌어진 무상급식 논쟁을 주요한 계기로 언급하였다. 2010년 지방선거에서 일부 교육감 후보자가 보편적 무상급식 실시를 공약으로 제안하였고, 당시 서울시장은 자신의 직을 걸고 무상급식에 대한 반대의견을 묻는 주민투표를 실시하였다가 시장직에서 물러나게 되면서 보편적 복지가 우리사회 복지체계의 기본 방향으로 자리매김하게 되었다. 이러한 사회적 합의 과정은 그동안 학자, 행정가 중심으로 진행되던 교육복지에 대한 논의를 사회적으로 확장하는 계기가 되었고 교육복지에 대한 관심 증가는 시도교육청의 교육복지 예산의 증가로 이어졌다고 할 수 있다.

"교육복지에 대한 이슈 제기가 본격 시작된 것이 2010년에 무상급식 논쟁부터였기 때문에, 그 부문이 교육복지 예산 증가에 전반적으로 영향을 미쳤다고 본다." (연구참여자 A)

"2010년 보편적 복지 논쟁이 교육복지 재정 확대의 동력이 되었다고 본다. 본인이 근무하는 OO광역시에서도 교육청(선별급식)과 시청(무상급식)이 대립이 있었다. 이후, 보편적 복지 이념의 확산되고 재정 확대로 이어졌다." (연구참여자 B)

"2010년 무상급식 논쟁으로 교육복지에 대한 관심이 급격히 증가했다. 사회적 논쟁을 거치면서 무상급식 등의 보편적 복지를 늘리면서도 취약계층 학생에 대한 선별적 복지가 함께 늘어났다. 학생들에 대한 교육복지 지원 규모가 보편·선별복지간의 제로-썸이 아니라 총 파이가 커진 셈이다." (연구참여자 C)

"교육이 계층사다리 역할을 해야 한다는 국민들이 요구가 증가하였고, 그러한 요구가 2010년과 2014년 지방선거에서 교육감들에게 정치적 영향으로 작동하였을 것이다." (연구참여자 D)

또한 당시 기간 동안에는 <표 2-6>에서처럼 시도교육청 세입의 70% 이상을 차지하는 중앙정부의 이전수입, 즉 지방교육재정교부금 총액이 10조원이상 증가[17]하였다. 시도교육청의 재정 총규모가 크게 확충되면서 교육복지 지원에 투자할 재원에 여력이 확보되었던 것으로 보인다.

"해당 기간에는 세수 증가로 인해, 시도교육청이 교부받는 지방교육재정교부금도 크게 증가하였다. 교육청에서 교육복지 재정투자 확대에 큰 어려움이 없었던 것으로 기억한다. 교육부가 저소득층 교육비 지원 대상을 확대하자고 요청하면 시도교육청 담당자들도 협조적으로 예산을 추가 확보해 주었다. 교육비 지원 예산 확대에 대해 교육부와 시도교육청간에 갈등은 거의 없었다." (연구참여자 C)

2) 분석 기간에, 학업성취에 영향을 미친 정책의 변화 유무

양적 연구에서 고려한 변수들 이외에 해당 기간동안 학업성취에 영향을 미칠만한 정책의 변화나 주요 이슈를 파악해 보고자 하였다. 연구참여자들은 공통적으로 해당 기간 동안에 학생들이 학업성취에 영향을 미칠만한 정책 기조의 변화를 인지하지 못하고 있었다. OO광역시교육청에서 근무하는 연구참여자 B의 경우에는 2014년 지방선거를 통해 교육감이 바뀌었지만, 교육청의 정책기조에는 큰 변화가 없이 유지되었다고 인식하고 있었다. 중앙정부 차원에서도 연구대상 기간인 2010년에서 2016년은 이명박 정부, 박근혜 정부 시기이고, 두 정부는 정치적 성향이 비슷한 것으로 평가된다. 박근혜 정부는 이명박 정부의 교육정책의 문제점을 보완하는 수준에서 주요한 정책들을 추진하였다고 보는 것이 일반적인 평가다. 따라서 교육정책의 방향에서 큰 변화가 없었던 것으로 보인다.

"내가 근무하는 OO교육청은 2014년 지방선거에서 교육감이 바뀌었지

17) 중앙정부가 시도교육청에 교부해 주는 지방교육재정교부금은 2010년 29조 1,402억원에서 2016년에 39조 9,915억원으로 증가하였다. <표 2-6>을 참고하기 바란다.

만, 정책기조가 크게 달라지진 않았다. 교육부도 이명박, 박근혜 정부로 이어져서 정책기조가 바뀌진 않았던 것 같다." (연구참여자 B)

"이명박 정부는 국가수준 학업성취도평가를 실시하고 그 결과를 시도별·학교별로 공개하는 방식으로 학습에 대한 관심이 컸지만, 개별 학생들의 학업성취에 직접 영향을 끼칠 정도는 아니었다." (연구참여자 A)

한편, 2015년에는 보편적 교육복지 정책과 함께, 다문화, 탈북학생 등 취약계층에 있는 학생들을 위한 선별적 교육복지 정책이 집중적으로 추진되었다고 한다. 연구참여자 D는 각 학생들의 상황에 맞게 맞춤형 지원을 실시하려는 노력이 개별 학생의 학습환경 개선에 기여했을 것이라고 평가하기도 하였다.

"기억나는 것이, 2015년에 교육부는 다문화, 탈북학생 처럼 그동안 정책적으로 놓쳤던 학생들을 지원하려는 의지가 강했다. 정책적 관심이 세분화되면서, 학업성취에 직접적 영향은 아니더라도 취약계층 학생의 환경 개선에는 분명하게 영향을 미쳤을 것이다." (연구참여자 D)

2. 양적 연구 통제변수의 타당성 검증

교육부와 시도교육청에서 2년 이상 교육복지 재정투자 업무를 담당한 공무원들을 대상으로 양적 연구 방법의 타당성에 대한 검증을 시도하였다. 본 연구에서는 교육복지 재정투자와 학업성취도 간의 관계를 검증하는 양적 연구를 실시하면서 통제변수로 학교요인(석사이상 교원비율, 방과후학교 참여율), 부모·지역요인(1인당 소득, 사설학원 수), 시도교육청 재정요인(교수-학습 지원 예산 비중, 교육환경개선 예산 비중)을 사용하였다. 교육부와 시도교육청에서 교육복지 업무를 담당했던 연구참여자들을 대상으로 이러한 통제변수가 적절하지 여부에 대해 질문하였다.

연구참여자들은 대체로 본 연구에서 사용된 통제변수가 적절하다는 의견을 보였다.

"통제변수들은 적절하다. 통제변수에 소득과 지역변인이 들어간 것은 적절하다. 개인소득과 사교육은 연결될 것 같다." (연구참여자 A)

다만, 연구참여자 D는 부모변인 측면에서 1인당 가처분소득을 평균값으로 추정하기보다는 중위소득을 사용하는 것이 적절하다는 의견을 제기하였다. 지역의 평균적 소득은 일부 고소득층의 소득이 극단값으로 작동하여 과대 측정될 가능성이 있으므로, 현재 각종 복지제도의 지원 기준으로 활용되고 있는 중위소득(중간값)이 통제변수로서 더 적합하다는 의견을 제시하였다.

"학업성취에는 소득변인이 가장 크게 작용한다고 생각한다. 다만, 평균소득은 고소득층 등 일부 계층에 의해 왜곡될 수도 있다. 현재 각종 복지제도 수급의 기준으로 사용되는 중위소득을 통제변수로 사용해도 좋을 것 같다." (연구참여자 D)

하지만, 해당지역의 경제수준을 전반적으로 드러내는 지표로 평균소득은 광범위하게 사용되고 있다. 국가별, 지역별 생활수준을 비교할 때에도 여전히 평균값을 활용하고 있다는 점을 고려하면, 1인당 가처분소득의 평균값을 통제변수로 사용하는 것이 문제가 있다고 보기는 어려울 것이다.

3. 양적 연구 결과에 대한 평가적 의견

본 연구의 분석 기간 동안 교육복지 정책의 기획과 집행을 담당했던 연구참여자들을 대상으로 양적 연구의 분석 결과에 대한 평가적 의견을 질문하였다.

1) 교육복지 재정투자의 학업성취도에 대한 효과성

우선, 교육복지 재정투자가 학업성취에 유의미한 영향을 미친다는 연구결과에 대해 업무 담당자였던 연구참여자 4명은 교육복지 재정 투자의 긍정적 효과에 대해 강한 신뢰감을 갖고 있었다. 이들은 교육복지 정책의 수혜를 받은 학생들과의 면담과 같은 직접경험 또는 긍정적 사례를 전해들은 간접 경험을 통해 교육복지 재정투자로 인한 학업성취도 향상 등의 효과성을 확인한 경험을 갖고 있었다. 이들은 교육복지 재정투자가 학생들의 학습환경을 개선하여 학업성취에 긍정적 영향을 미친다고 보고 있었다.

> “당연한 결과라고 생각한다. 실제로 현장에서 근무하는 교사, 교육복지사들은 아이들이 긍정적으로 변하는 경험(학생의 성적 향상, 정서 안정 등)을 많이 한다고 들었다. 취약계층 학생 입장에서는 교육복지 지원 없었다면 훨씬 더 어려워졌을 것이다.” (연구참여자 C)

> “예산이 들어가면 더 좋은 강사를 모집하거나 새로운 것을 배울 수 있기 때문에 재정투자가 학업성취에 유의미한 결과가 나오는 게 맞다. 정책결정자 입장에서도 긍정적으로 믿어야지만 재정을 투자를 결정할 수 있다.” (연구참여자 D)

> “업무 담당자에게 우호적 결과이다. 교육복지는 아이들이 공부에 집중할 수 있는 환경을 만들어 주는 부문이 있기 때문에 학업성취에도 분명히 영향은 있을 것이다.” (연구참여자 A)

한편, 사회가 복잡다기해지면서 시도교육청의 교육복지 지원의 효과성이 점점 낮아질 것이라는 전망적 의견도 제시되었다.

> “사회가 복잡하고 다양화됨에 따라, 교육복지 재정투자의 효과성은 점점 낮아질 것이라고 조심스럽게 예측한다.” (연구참여자 B)

2) 교육복지 재정투자의 대상별 효과성

교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향에 차이가 있다는 양적 연구결과에 대해 연구참여자들은 타당하며 충분히 예상가능한 결과라고 동의하였다. 재정투자가 학업성취에 미치는 효과는 수혜 대상의 개별적 특성, 정책 집행 과정에서 세부적인 재정 활용 방법 등에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

다만, 보통학력이상과 기초학력미달 중 어느 성취 수준의 학생 비율에 더 크게 영향을 미칠 것인가에 대해서는 연구참여자들간에 의견이 나뉘었다. 연구참여자 D는 교육복지 정책의 주된 정책 대상이 취약계층 학생이고 이들 중에는 기초학력미달 학생이 많을 것이라는 전제하에 교육복지 재정투자는 기초학력미달 학생의 학업성취에 더 기여했을 것이라고 해석하였다.

> "교육복지는 학습환경 등에서 결손을 겪고 있는 아이들의 부족한 부문을 채워주는 기능을 한다. 교육복지에 대한 재정투자가 확대되면 취약계층의 학습환경이 개선되어 그들에게 큰 도움이 될 것 같다." (연구참여자 D)

반면, 연구참여자 A, B, C는 교육복지 재정투자가 보통학력이상의 학생 비율에 더 큰 영향을 미칠 것으로 봤다. 보통학력이상의 학생들은 학습에 대한 의지가 상대적으로 더 높아서 이들에 대한 재정투자의 효과성이 더 클 것으로 예측하였다. 취약계층 학생들은 교육복지 지원의 주요 대상이긴 하지만 중학교 단계에서 이미 직업계 고교로 진로를 정해 둔 경우가 많아 학업에 대한 관심도가 상대적으로 낮다는 분석적 의견도 있었다.

> "보통학력이상 학업성취 학생들의 학습환경이 상대적으로 '더 질 갖추어져 있고 학습의지가 더 높기 때문에 발전 가능성이 더 컸을 것으로 보인다." (연구참여자 A)

"취약계층 학생들은 직업계고 진학 등 학업보다는 다른 방향으로 진로를 선택하거나, 아예 학업에 관심이 없는 경우가 많다. 이런 경우 교육복지 투자를 늘려도 학업 측면에서 효과성이 낮을 수 있다." (연구참여자 B)

특히. 연구참여자 C는 교육복지지원 사업이 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하지만, 실제 집행과정에서는 모든 계층의 학생들이 혜택을 보는 경우가 많다고 주장하였다. 시도교육청이 기획한 교육복지 지원 프로그램은 학교를 통해 집행되는데, 이 과정에서 취약계층 학생들이 노출되어 심리적 상처를 받는 일이 생기지 않도록 하기 위해, 학교는 취약계층 학생들과 일반 학생들을 함께 지원하는 프로그램을 운영하고 있다는 것이다. 이에 따라 취약계층 학생뿐 아니라 모든 학생들이 함께 혜택을 받게 되고, 상대적으로 가정환경, 학습의지 등이 갖추어진 보통학력이상의 학생들이 더 큰 학업성취를 보이게 된다는 설명이 가능하다.

"여러 가능성이 있다. 예를 들면, 시도교육청에서 교육복지우선지원사업을 통해 기초수급 학생이 많은 학교들을 특별 지원하고 있는데, 사업 학교에서는 저소득층 학생이 노출되어 발생하는 낙인효과를 방지하기 위해 전체 학생을 모두 참여시키는 프로그램을 운영한다. 해당 학교에 다니는 학생들은 누구나 혜택을 받는 것이다. 또 농어촌 학교에 대한 지원도 교육복지 사업으로 분류되는데, 누구든지 농어촌 학교에 다니면 교육복지 지원 혜택을 받게 된다. 이런 요인들이 복합적으로 보통이상 학생들에게 영향을 미쳤을 것 같다." (연구참여자 C)

제 3 절 양적 연구 결과와의 상관성

본 연구의 분석 대상 기간인 2010년부터 2016년 사이에 교육복지 예산은 약 2.7배 급증하였다. 이러한 현상에 대해 당시 교육부와 시도교육청에서 교육복지 정책을 2년 이상 수행한 담당 공무원들은 2010년에 벌어진 무상급식 논쟁을 계기로 교육복지에 대한 관심도가 증가한 것이 교육

복지 예산 증가의 촉매제로 작동하였다고 보고 있다. 그리고 해당 기간 동안, 교육정책의 방향과 기조는 큰 변화가 없이 유지되어 학생들의 학업성취에 영향을 미칠만한 체감도가 큰 정책적 변화는 없어 보인다.

양적 연구의 방법과 관련해서는 통제변수들이 대체로 적절하였다는 의견을 보였다. 다만, 소득변인은 평균소득(평균값) 보다는 교육복지 지원 기준으로 활용되는 중위소득(중간값)이 더 적합하다는 의견이 제시되었으나 해당 지역의 경제수준을 나타내는 지표로서 평균소득을 사용하는 것이 문제가 된다고 보기는 어려울 것이다.

또한 양적연구를 통해 교육복지 재정투자 비중은 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을, 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 대해서는 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인하였는데, 이에 대해서 연구참여자들은 교육복지 재정투자가 학습환경을 조성한다는 측면에서 학업성취도의 개선에 긍정적으로 기여한다는 데에 적극 동의하였고, 실제 업무를 수행하면서 직·간접적으로 긍정적 성과들을 경험하였다고 하였다.

다만, 교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 대해 서로 다른 정도의 영향을 미치고 있다는 연구결과에 대해서는 다양한 각도로 그 원인을 분석하였다. 교육복지의 주된 대상인 취약계층 학생들의 학습의지가 낮은 경향이 있고 직업계 고교로 진학을 선택하는 경우가 많기 때문에 중학교 단계에서의 학업성취도의 개선 효과가 낮게 나왔을 것이라는 분석이 있었다. 실제 정책 집행과정에서는 낙인효과를 방지하기 위해 취약계층 학생 뿐 아니라 모든 학생들이 함께 참여하는 프로그램을 지원하기 때문에 상대적으로 학습의지가 강한 보통학력이상의 학생들이 더 영향을 받았을 것이라는 의견도 제시되었다. 이상의 분석 결과를 정리하면 <표 5-3>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 5-3> 양적 연구 결과와 질적 연구 결과 간 상관성

구분	분석 내용	양적 연구 결과	질적 연구 결과
정책적 맥락	분석 기간에 교육복지 예산이 급증*(2.7배)한 배경은? * 1.7조→6.5조	해당 기간 시도교육청 총예산이 약 34.4% 증가* * 46조→ 62조	총예산 증가 및 2010년 무상급식 논쟁으로 교육복지에 관심 증가
	분석 기간에 중학생 학업성취에 영향을 미친 정책 변화는?	-	교육정책 기조에 변화 없었음 2015년에 다문화, 탈북 등 사각지대 학생 지원 강화
양적연구 통제변수 타당성	양적분석에서 사용된 통제변수의 타당성	단계적 회귀분석을 통해 통제변수를 추가해도 회귀계수 안정적 유지	적절한다고 판단
양적연구 결과에 대한 평가	교육복지 재정투자의 학업성취도 효과성	긍정적으로 유의미한 영향	적극 동의 및 직·간접적 경험 사례와 일치된 결과
	교육복지 재정투자의 대상별 학업성취 효과성	보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율간 차이가 있음	두 대상 집단간 차이가 있다는 것에 동의 단, 어느 집단에게 더 큰 영향을 미칠 것인가에 대해서는 의견이 나뉨 (수혜대상의 학습의지, 정책집행 절차 및 과정 등에 따라 달라질 것)

제 6 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점

1. 연구결과의 요약

본 연구는 사회 각 분야에서 계층 간 양극화가 심화되고 있는 상황에서 교육의 계층이동 사다리 역할이 약화되고 오히려 교육격차의 심화로 인해 사회적 계층이 고착화될 수 있다는 문제의식을 갖고 연구문제를 설정하였다. 이에 교육복지에 대한 재정투자를 교육격차 해소의 수단으로 주목하고, 시도교육청의 교육복지 재정투자가 중학교의 학업성취도에 미치는 영향을 실증적으로 검증해 보고자 하였다.

본 연구에서는 세종시교육청을 제외한 전국 16개 시도교육청을 분석단위로 해서 2010년부터 2016년까지의 교육복지 재정투자 예산액 비중과 중학교 국어, 수학의 학업성취도평가결과와의 상관관계와 인과관계를 분석하였다. 분석단위를 시·도 단위로 설정함에 따라 발생할 수 있는 예측하지 못한 변인들로부터 영향을 받거나, 변수 간의 관계를 심도있게 알기 어려울 수 있다는 단점에 대해서는 업무 담당 공무원들과의 심층면담을 실시하여 보완하였다. 이러한 혼합적 연구를 통해 양적 분석 결과에 대한 이해와 해석력을 높이고자 하였다.

분석결과, 시도교육청의 세출예산 중 교육복지 재정투자 비중은 보통학력이상 학업성취 학생 비율에 정(+)의 영향을 미쳤고, 기초학력미달 학업성취 학생 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이는 교육복지 재정투자 확대의 효과성을 확인하는 의미 있는 결과이다. 이러한 연구 결과에 대해 심층면담 참여자들은 교육복지 재정투자가 학습환경을 조성한다는 측면에서 학업성취도의 개선에 긍정적으로 기여한다는 데에 적극 동의하였고, 실제 업무를 수행하면서 직접·간접적으로 교육복지 재정투자의 긍정적 성과들을 경험하였다고 하였다.

교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향에 차이가 있음도 확인하였다. 이에 대해 심층면담 참여자들은 예측가능한 연구결과라고 동의하면서도 보통학력이상과 기초학력미달 중 어느 성취 수준의 학생 비율에 더 크게 영향을 미칠 것인가에 대해서는 의견이 나뉘었다. 재정투자가 학업성취도에 미치는 효과는 수혜학생의 학습의지와 같은 개별적 특성, 정책 집행 과정에서 세부적인 재정활용 방법 등에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

2. 정책적 시사점

학업성취에 영향을 미치는 교육복지 재정투자의 영향을 분석한 결과를 바탕으로 앞으로의 교육복지 정책에 대해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 시도교육청의 교육복지 재정투자 확대 노력이 학업성취에 미치는 영향을 실증적으로 확인하였다. 다수의 선행연구들에서는 학업성취에 영향을 미치는 주요 요인으로 부모의 소득(권승, 2008; 노지영 외, 2016; 김광혁, 2019 등), 개인의 학습동기 및 습관(김희삼, 2010), 학교만족도(이봉주·김광혁, 2009) 등이 주로 언급되었다. 반면, 교육행정기관이 학업성취도에 미치는 영향에 대한 연구는 부족했고 최근에 들어서야 하정윤·나민주(2016)의 연구처럼 교원연수활성화 노력과 교육환경개선 사업비 투자 등 시도교육청의 지원 노력이 학업성취도에 미치는 영향을 규명하려는 노력이 있었다. 이러한 상황에서 본 연구를 통해 시도교육청의 교육복지 재정투자 노력도 학생의 학업성취에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

둘째, 교육복지 정책의 효과성 확인은 양극화 및 교육격차 해소를 위해 시도교육청의 적극적인 정책 노력이 중요하다는 것을 보여준다. 교육복지에 대한 지원을 확대함으로써 기초학력미달 학생 비율을 줄여갈 수 있다면 장기적으로 교육격차 해소에 충분히 기여할 수 있을 것이다. 하정윤(2016)도 국내의 연구들을 분석하면서 시도교육청이 단위학교의 학업성취도를 높이기 위해 정책적, 재정적 지원을 안정적으로 추진할 필요

가 있다고 강조하였다. 지방교육의 주체이자 단위학교의 상급 교육행정기관인 시도교육청이 교육복지에 대한 재정투자를 늘리는 것과 같이 학업성취도를 높일 수 있는 정책적 노력을 지속적으로 추진할 필요가 있다고 할 것이다.

셋째, 본 연구에서는 교육복지 재정투자가 보통학력이상 학생 비율과 기초학력미달 학생 비율에 미치는 영향에 차이가 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 앞으로의 교육복지 정책이 개별 학생들의 수요에 맞게 맞춤형으로 설계될 필요성을 보여준다. 한정된 재원과 정책 수단을 동원하여 최적의 성과를 내기 위해서는 정책 대상자, 즉 취약계층 학생의 수요를 정확하게 파악하고, 그들의 수요에 맞게 교육복지 서비스가 제공되어야 한다. 또한 정책의 집행 또는 서비스의 제공 과정에서 수혜 학생들이 노출되어 심리적 상처를 받지 않도록 섬세한 정책설계도 필요하다. 이를 위한 방안으로 개별 학생들에 대한 맞춤형 교육복지 지원의 적정 수준을 판단할 수 있는 준거가 마련되어야 한다. 수요자인 학생에게 결핍된 내용을 파악하고 서비스가 제공되어야 하는 적절한 시기를 안내해 주는 준거로서 (가칭)'교육복지 기준'이 필요하다. 이러한 최소한의 기준이 설정되어 있다면, 시도교육청 등 정책당국이 새로운 교육복지정책을 도입하고자 할 때, 개별 학생 입장에서 우선적으로 필요한 교육복지 서비스를 효과적으로 제공할 수 있게 될 것이다.

넷째, 본 연구에서 분석한 것처럼 교육복지 정책의 효과를 검증한 선행연구가 많지 않다. 앞으로 보다 많은 연구들이 진행되어 교육복지 정책의 효과성을 검증함으로써, 교육복지 정책도 향후, 증거에 기반한 정책(evidence-based policy)으로 발전해 가야 한다. 이를 바탕으로 교육복지 정책의 근본적 목표는 교육기회 및 접근의 평등을 넘어서 교육의 과정과 결과의 평등에 이르도록 더 확대해야 한다. 현재까지는 재정투자와 같이 교육복지에 대한 투입변수에 사회적 관심과 정책의 역량이 집중되었다면, 앞으로는 교육의 성과, 즉 학업성취도를 높이는데 실질적으로 기여할 수 있는 정책들이 검증된 연구와 증거에 기반하여 개발되고 추진되기를 기대해 본다.

제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 교육행정기관의 교육복지에 대한 재정투자 노력이 교육적 성과에 미치는 영향에 대해 실증적인 분석을 시도했다는 점에서 선행연구와 차별화되지만, 연구 진행 과정에서 한계점도 있었다. 이를 검토하여 후속 연구를 위한 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구의 분석대상 기간은 2010년부터 2016년까지 제한하였다. 이는 전국 단위의 국가수준 학업성취도평가가 마지막으로 실시된 것이 2016년이었기 때문에 학업성취도를 비교하기 위한 불가피한 선택이었다. 연구결과의 신뢰도를 더욱 높이기 위해서는 2017년 이후부터 최근연도까지 분석기간을 더 확대할 필요가 있다. 사회가 복잡다기해지면서 교육복지 재정투자의 효과성이 점점 낮아질 수 있다는 예측(연구참여자 B와의 심층면담 중)도 가능하기 때문에 추가 검증이 필요하다. 전국 초·중·고교 정보 공시 사이트인 학교알리미(https://schoolinfo.go.kr)에는 각 학교마다 교과별 학업성취 사항이 매 학기별로 공시되고 있어서 이 정보를 활용하면 2017년 이후의 학업성취도에 대한 분석도 가능하다. 다만, 이는 모든 학교의 정보를 개별적으로 수집해야 하는 방대한 작업이고, 각 학교마다 실시한 평가방식이 다르기 때문에 이를 표준화하는 보정 작업도 필요하기에 개인 연구자로서 시도하기에는 어려움이 있었다. 후속연구에서는 2017년도 이후의 학업성취도에 분석이 추가적으로 이루어지기를 기대한다.

둘째, 본 연구에서는 교육적 성취를 측정하는 대표적 지표로써 학업성취도를 종속변수로 사용하였다. 이는 교육성과를 측정하는 다수의 선행연구의 분석방법을 따른 것이다. 하지만, 교육정책은 학업성취도 향상만을 목표로 하는 것도 아니고, 특히 교육복지는 학업, 정서, 신체, 사회성 등 학생의 전인적 발달을 추구한다. 예를 들면 무상급식 정책은 학생의 신체적 발달에 긍정적 영향을 미쳤을 것으로 예상이 가능하다(연구참여자 D와의 심층면담 중). 따라서 후속연구에서는 교육정책의 성과로서 인지적 영역인 학업성취도뿐만 아니라, 심리·정서적 영역, 사회성 영역 등

에 대한 성과도 측정하고 분석해 볼 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 시도교육청의 총 예산에서 교육복지 예산액이 차지하는 비중을 독립변수로 활용하였다. 이는 시도교육청의 세출예산이 정책사업별로 분류되어 있고 학교급별로는 구분되어 있지 않기 때문에 불가피하게 교육복지 예산 총액을 사용할 수밖에 없었다. 따라서 본 연구에서 사용한 교육복지 세출예산액에는 중학교를 대상으로 지출된 예산 외에도 유치원, 초등학교, 고등학교에 지원된 예산액이 포함되어 있는 한계점이 있다. 후속연구에서는 교육복지 세출예산액을 각 학교급별로 분리하여 그 효과성을 보다 엄밀하게 분석할 필요가 있다.

넷째, 변수의 구성에 있어서 본 연구는 독립변수를 재정투자 측면에서만 접근하였는데, 시도교육청의 교육복지 정책적 노력은 제도적 지원과 개선을 통해서도 교육적 성과에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 후속연구에서는 시도교육청의 교육복지 지원 관련 조직, 법령 등에 대한 제도적 분석도 해 볼 필요가 있다. 또한 분석의 타당도와 해석력을 높이기 위해 통제변수를 더욱 면밀하게 검토하여 추가할 필요가 있다. 예를 들어, 본 연구에서는 데이터 자료를 수집하는데 어려움이 있어 활용하지 못하였으나, 자녀의 학업성취에 영향을 미치는 부모요인으로서 부모의 학력을 통제하여 분석을 시도해 본다면 교육복지 정책에 효과성을 보다 면밀히 파악할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

강혜진(2012). “학교장의 관리적 행태가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: ‘Does Management Matter?’ 명제에 대한 검증을 중심으로”. 한국사회와 행정연구. 23(2), 141-168.

교육부(2015). 2016년도 교육비특별회계 예산안 편성 지침.

교육부(2021). 2021년 초중고 학생 교육급여교육비, 지금 신청하세요!. 보도자료(2021.2.26. 배포)

구인회·박현선·정익중·김광혁(2009). 빈곤과 아동발달의 관계에 대한 종단 분석. 한국사회복지학, 61(1), 57-79.

권승(2008). 소득, 포부 및 학업성취도의 관계에 관한 연구: 매개변수 검증을 중심으로. 사회과학연구, 24(2), 23-42.

김광혁(2019). 가족소득이 학업성취, 우울불안, 공격성에 미치는 영향: 아동청소년 대상 패널 비교를 중심으로. 학교사회복지, 45, 1-27.

김근진(2016). 교육복지우선지원사업이 학업성취도에 미치는 평균효과 및 분위효과 분석. 교육행정학연구, 34(2), 119-146.

김성식(2010). 수능 성적에 대한 지역 여건의 영향력 분석. 교육사회학연구, 20(2), 53-75.

김성학(2008). 저소득층 청소년 대상 교육복지 사업의 현황, 과제, 그리고 가능성. 청소년복지연구, 10(3), 3-26.

김인희(2006). 교육복지의 개념에 관한 고찰 - 교육소외 해소를 위한 교육복지의 이론적 기초 정립에 관하여. 교육행정학연구, 24(3), 289-314.

김정원(2008). 교육복지정책의 효과적 추진을 위한 법·제도 마련 연구: 교육과학기술부.

김지하(2014). 학교회계 세입세출 구조가 학업성취도에 미치는 영향 분석. 교육재정경제연구, 23(2), 27-58.

김한나·장덕호(2017). 메타분석을 통한 교육복지우선지원사업의 효과 검증 연구. 학교사회복지, 38, 173-199.

김홍주·고전·김이경(2008). 지방교육분권 성과 분석 연구. 서울: 한국교육개발원.

김희삼(2010). 학업성취도, 진학 및 노동시장 성과에 대한 사교육 효과 분석. 서울: 한국개발연구원.

김희삼(2011). 왜 사교육보다 자기주도학습이 중요한가. KDI정책포럼 231호, 서울: 한국개발연구원.

김희삼(2012). 학업성취도 분석을 통한 초중등교육의 개선방향 연구. 서울: 한국개발연구원.

나민주·하봉운·김민희·이덕난·이수경(2017). 교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제. 한국지방교육연구소.

노기호(2008). 현대 교육복지정책의 동향과 법제의 방향. 군산: 군산대학교.

노지영·Joan P. Yoo. (2016). 가구소득이 아동의 학업성취에 미치는 영향: 부모의 시간적·물질적 투자의 매개효과를 중심으로. 한국아동복지학, 55, 1-29.

류방란·이혜영·김미란·김성식(2006). 한국 사회 교육복지지표 개발 및 교육격차분석-교육복지지표 개발. 한국교육개발원.

류방란(2010). 교육소외 집단을 위한 교육복지 정책의 방향. 한국교육학회학술대회, 2010(1), 94-109.

박미란(2010). 교육복지투자우선지역 지원사업 프로그램이 저소득층 아동의 학교적응에 미치는 효과성에 관한 연구: 춘천지역을 중심으로. 학교사회복지, 18, 129-157.

박상완(2011). 학교운영에서 교장의 자율과 책무에 관한 연구. 한국교육, 38(1), 27-53.

백순근(2003). 중등학교 국가수준 학업성취도 평가의 실제적 발전 방향. 한국교육평가학회 국가수준 학업성취도 평가 학술세미나 발표논문집.

백일우(2007). 교육경제학. 서울: 학지사.

서영인·김병주·안종석·김정훈·하봉운(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회.

성열관·백병수·윤경희(2008). 교육복지투자우선지역 학생들의 학교생활만족도 및 집중지원 효과 연구. 한국교육, 35(3), 23-46.

성기선·김주후(2001). 시·도교육청별 교육효과 분석을 위한 탐색적 연구: 위계적 선형모형(HLM)과 군집분석의 활용. 교육행정학연구, 19(4), 267-289.

손병덕·구철회·김민석·김정민(2018). 교육복지우선지원사업 효과성 연구. 청소년학연구, 25(12), 389-410.

신가영(2015). 교육복지지출이 교육성과에 미치는 영향: 국공립초등학교의 학업성취도를 중심으로. (국내석사학위논문), 서울대학교 대학원.

신현석·안선회(2011). 학습사회의 교육행정 및 교육경영. 서울: 학지사.

안병영·김인희(2009). 교육복지정책론. 서울: 다산출판사.

양승실·한국교육행정학회연구팀·한국교육재정·경제학회연구팀. (2010). 지방교육 행·재정 체제 선진화 방안 연구. 한국교육개발원.

우명숙(2010). 교육생산함수를 활용한 교육자원과 학업성취도의 관계 분석. 교육재정경제연구, 19(1). 1-27.

우명숙·김지하(2013). 학교자원과 학교 교육성과의 관계 분석. 교육재정경제연구, 22(1), 139-162.

원지영(2009). 부모의 사회경제적 지위와 가정 내 사회적 자본이 청소년기 학업성취도에 미치는 영향. 청소년학연구, 16(9), 125-150.

윤종일·송기창·조동섭·김병주(2015). 교육행정학 원론(제6판). 서울: 학지사.

이돈희(1999). 교육정의론. 서울: 교육과학사.

이봉주·김광혁(2009). 학교생활이 즐거우면 성적도 오를까?: 학교만족도가 학업성취에 미치는 영향 분석. 한국사회복지학, 61(4), 287-306.

이봉주·우명숙(2014). 보편적 교육복지, 제한된 교육재정. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 2014(S1), 2-41.

이성은(2014). 학업성취도에 대한 지역교육청의 효과 분석. 박사학위논문, 충남대학교.

이영만·하봉운(2015). 조직공정성, 인사평가인식, 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향분석. 교육행정학연구, 33(1), 129-150.

이현철·김영천·김경식(2013). 통합연구방법론: 질적연구+양적연구. 파주: 아카데미프레스.

임성일·손희준(2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 지방행정연구, 25(3), 59-92.

임연기·박삼철(2005). 교육행정체제의 진단과 혁신: 충청남도를 중심으로. 교육연구, 19, 97-124.

임연기·이병승·최준렬·이영재 외(2013). 교육복지의 이해. 서울: 학지사.

임천순·고장완·김진영·이광현·이수정(2011). 교육재정과 학교특성이 학업성취도에 미치는 영향. 교육재정경제연구, 20(4), 171-188

장덕호·김성기·유기웅·최경일(2020). 교육복지론(제2판). 서울: 박영스토리.

전영한·금현섭(2011). 한국 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구: 중학교 학업성취도를 중심으로. 행정논총, 49(2), 235-266.

정동욱(2011). 교육복지정책의 쟁점과 추진 방향 연구. 한국인적자원연구센터.

정제영·신인수·이희숙(2009). 학업성취도에 기반한 교육의 책무성 평가에 관한 연구-미국의 사례를 중심으로. 한국교원교육연구, 26(1), 241-260.

정제영·이희숙·김수지(2014). 학생의 학업성취에 미치는 영향요인에 대한 위계적 분석: TIMSS 2011의 교사와 학생 변인을 중심으로. 한국교원교육연구, 31(2), 53-75.

최준렬(2007). 시·도교육청 평가의 성과와 전망: 시·도교육청 평가의 변천과정과 특징. 한국지방교육경영학회 학술대회 자료집, 27-48.

하정윤·나민주(2016). 시도교육청의 정책 지원 노력이 중학교 학업성취도에 미치는 효과 분석. 중등교육연구. 64(1), 243-270.

하정윤·강지연·최진숙·김대명(2020). 일반계고 학업성취도에 대한 시·도 교육청의 영향 분석. 열린교육연구. 28(2), 223-242.

한유경(2013). 교육복지우선지원사업 학교효과 분석. (국내석사학위논문), 서울대학교 대학원.

허남순·오정수·홍순혜·김혜란·박은미·정익중(2005). 빈곤아동과 삶의 질. 서울: 학지사.

Creswell, J. W. (2009). 김영숙 외 역(2013). 연구방법: 질적, 양적 및 혼합적 연구의 설계. 서울: 시그마프레스.

Creswell, J. W. (2014). 조흥식·정선욱·김진숙·권지성 역(2015). 질적 연구방법론: 다섯 가지 접근. 서울: 학지사.

Hanushek, E. A. (1997). Assessing the Effect of School Resources on Student Performance: An Update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), 141-164.

Hill, G. (2005). The Effects of Managerial Succession on Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 585-597.

Madden, N. A., & Slavin, R. E. (1983). Mainstreaming Students with Mild Handicaps: Academic and Social Outcomes. R*eview of Educational Research*, 53(4), 519 - 569.

McClelland, D. (1962). Business Drive and National Achievement. *Harvard Business Review*, 40(4).

Meier, K. J., & Bohte. J. (2001). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 11(4), 455-470.

Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Pubilc Administration Review*, 63(6), 689-699.

Meier, K. J., O'Toole, L. J., Boyne, G. A. & Walker, R. M. (2006). Strategic Management and the Performance of Public Organizations. *Journal of Pubilc Administration Research and Theory*, 17(3), 357-377.

Meier, K. J., Wrinkle, R. D. & Polinard, J. L. (1999). Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *The Journal of Politics*, 61(4), 1025-1039.

Slavin, R. E., Madden, N. A., Karweit, N. L., Livermon, B. J., & Dolan, L. (1990). Success for All: First-Year Outcomes of a Comprehensive Plan for Reforming Urban Education. *American Educational Research Journal*, 27(2), 255-278.

Smith, K. B. & Larimer C. W. (2004). A Mixed Relationship: Bureaucracy and School Performance. *Public Administration Review,* 64(11/12), 728-736.

Abstract

The Effects of Expanding Educational Welfare Budget on Students' Achievement

- Focusing on Middle School Korean and Math subjects -

Sang-Beom Lee
Graduate School of Public Administration
Master of Public Administration
Seoul National University

In a situation where economic inequality in various sectors of society is deepening, educational welfare can be a means to resolve the social gap problem. To confirm this possibility, I tried to verify the effects of budget expansion in educational welfare on students' achievement.

In this study, using 16 provincial education offices across the country as the unit of analysis, the effect of the proportion of the budget for educational welfare from 2010 to 2016 on the students' achievement of middle school Korean and mathematics was analyzed through a stepwise regression analysis. Data for

analysis were collected from Education Data System(EDS), National Statistics Portal, and education statistics from the Korea Educational Development Institute(KEDI). In addition, an in-depth interview with public officials who had experience in educational welfare work was conducted as an auxiliary to the quantitative research results. Through this mixed-method research, I tried to understand the research problem more completely.

As a result of the study, the proportion of educational welfare budget in the total budget of provincial education offices had a positive(+) effect on the ratio of students with above normal achievement, and a negative(-) effect on the ratio of students with below basic achievement. This is a meaningful result confirming the effect of budget expansion in educational welfare. In this regard, the participants of the in-depth interview agreed that the expansion of the budget for educational welfare positively contributes to the improvement of students' achievement in terms of creating a learning environment.

It was also confirmed that there is a difference in the effect of budget expansion in educational welfare on the ratio of students' above normal achievement and the ratio of students' below basic achievement. The interview participants agreed that it was a reasonable conclusion, but failed to agree on which level of students were more affected by the educational welfare budget.

The implications of this study are first, empirically confirming the effect of educational welfare budget expansion by provincial education offices on students' achievement. Second, the effect of educational welfare budget shows that it is important that provincial education offices make policies to reduce the educational inequality. Third, budget expansion in educational

welfare had different effects on each level of students' achievement. This conclusion shows the need for future educational welfare policies to be designed to meet student demand. Fourth, as this study tried, more studies in the future should verify the effect of educational welfare policies. Through this, educational welfare policy should develop into an evidence-based policy. And it is expected that the educational welfare policy will be able to contribute beyond equal access to educational opportunities and reach equality in the educational process and results.

keywords : educational welfare, welfare budget, policy effect, students' achievement, mixed-method research

Student Number : 2019-21301