

# 지방정부의 고등교육 재정지원 현황과 영향요인 분석

## : 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업을 중심으로

A Study on the Characteristics and the Determinants of Korean Local Governments' Funding Project for Higher Education

박지윤\* · 조정래\*\*

Park, Ji-Yoon · Cho, Chung-Lae

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방정부의 고등교육 재정지원사업 현황
- III. 지방정부 고등교육 재정지원 영향요인에 관한 선행연구
- IV. 연구설계
- V. 실증분석
- VI. 결론 및 정책적 함의

2000년 이후 지방정부는 다양한 형태의 고등교육 재정지원사업을 실시하고 있으며 이를 통하여 지역인재양성과 지역발전을 도모하고 있다. 본 연구는 한국교육개발원의 2012년 고등교육 재정지원사업을 대상으로 기초자치단체 고등교육 재정지원사업의 현황을 파악하고, 재정지원사업에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석결과 기초자치단체 고등교육 재정지원사업은 대학교육 자체에 대한 지원이라기보다 관학(官學)협업(government-academia collaborative relationships)을 통해 주민복지와 지역발전을 도모하는 사업의 성격이 강한 것으로 나타났으며, 고등교육 재정지원사업 규모에 있어서 기초자치단체별로 상당한 차이가 나타났다. 기초자치단체별 사업규모의 차이에 영향을 미친 요인을 분석한 결과, 이웃정부 효과로 기초자치단체가 속한 광역자치단체의 평균 고등교육 재정지원 사업규모, 사회경제적 특성으로 주민의 교육수준, 대학 교육환경 특성으로 대학 수와 같은 조직외적 행정

\* 이화여자대학교 강사(주저자)

\*\* 이화여자대학교 행정학과 부교수(교신저자)

논문 접수일: 2014. 11. 10, 심사기간(1차): 2014. 11. 10 ~ 2014. 12. 10, 게재확정일: 2014. 12. 10

환경이 통계적으로 유의미한 영향요인으로 나타났다.

□ 주제어: 지방정부, 기초자치단체, 고등교육, 재정지원, 협업체계

Since 2000 Korean local governments have funded the higher education for human resource and regional development. This study explores the local governments' funding project for higher education and tries to find out the determinants of the budgetary level or proportion of the local government resources allocated for the funding project. For the analysis the 2012-year data of Korean Educational Development Institute is employed. The findings are as follows: first, the local governments' funding projects put a heavy emphasis on the collaborative government-academia relationships. Second, with the collaborative relationships local governments intend to enhance citizen's well-being and promote regional development. Third, across the local governments the budgetary levels of funding project for higher education considerably vary. Fourth, citizen's education level and the number of university of the local governments, and neighboring governments have influences on the local governments' budgetary levels of funding project for higher education.

□ Keywords: local government, funding project for higher education, collaborative relationships, neighboring government, government-academia relationships

## I. 서론

지식과 정보가 강조되는 지식기반사회에서 인적자원 양성과 연구개발을 위한 고등교육은 국가발전의 핵심요소이므로 세계 각국은 정부 차원의 고등교육 재정지원사업을 적극적으로 전개하고 있다(이정미 외, 2010). 정부의 고등교육 투자는 교육 기회의 균등화, 지역 간·소득 간 격차해소, 지식공유 및 확산을 가져와 국가 및 지역발전에 기여한다(반상진 외, 2005; Kezar et al., 2005). 우리나라의 경우 주로 중앙정부가 고등교육 투자를 맡아 왔다. 중앙정부의 고등교육 재정지원사업은 1990년 이후 크게 확대되기 시작하여 1995년 5·31 교육개혁안 발표를 기점으로 보다 다양한 형태로 전개되고 있다(송기창, 2000; 유현숙 외, 2006)

고등교육 재정지원사업에 있어 무엇보다 주목할 점은 2000년 이후 이 사업의 주요 주체가 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부로 점차 확대되고 있다는 점이다(나민주·장지현, 2010). 참여정부의 국가균형발전정책 하에서 지방정부는 관련 법령<sup>1)</sup>과 교육지원 조례 제정을 통하여 고등교육 재정지원을 제도화해 왔으며, 지원규모도 2001년 232억 원, 2006년 1,329억 원에서(국가균형발전위원회, 2006) 2012년은 3,086억 원<sup>2)</sup>으로 점차 증가해 왔다.

지방정부는 대학이 연구와 교육을 통해 지역발전을 유도하는 중추적 역할을 수행할 수 있다는 점에 주목하여 국고지원에 대한 대응(matching fund) 지원, 학생장학금 지원, 연구비 지원, 시설비 지원, 프로그램 공동 운영 및 지원 등 다양한 재정지원사업을 전개하고 있다(나민주·장지현, 2010). 특히 지방정부는 대학을 싱크탱크(think-tank)로 활용하고 있으며, 지역혁신산업 육성, 시민대학, 영재교육원, 평생교육 프로그램 등을 대학과 함께 운영함으로써 정부-대학 협업관계(collaborative relationships)를 형성하고 있다<sup>3)</sup>.

여기서 흥미로운 사실은 재원부족으로 복지프로그램 운영조차 부담을 느끼고 있는 기초자치단체가 고등교육 재정지원사업에 참여하고 있다는 사실이다. 광역자치단체에 비해 재정자립도가 현저히 낮은<sup>4)</sup> 기초자치단체가 시급하거나 필수불가결한 사업도 아닌 고등교육에 재정지원을 하는 이유가 무엇인가? 특히 고등교육 투자의 경우 양성된 인적자원이 다른 지역으로 유출되어 투자 효과가 지역 내에 귀속되지 못하는 현상, 즉 외부효과(externality)가 발생할 수 있다는 점을 고려하여 볼 때 기초자치단체가 고등교육 재정지원사업에 참여하는 원인이 궁금해진다.

고등교육 재정지원사업에 관한 선행연구는 대부분 중앙정부의 재정지원사업을 연구대상으로 하고 있으며, 일부 지방정부 차원의 연구(백중운 외, 2009; 나민주·장지현, 2010; 하봉

1) 헌법 제31조 제6항, 교육기본법 제7조 제1항, 고등교육법 제7조 제1항, 사립학교법 제43조 제1항 등에 의하면, 국가 및 지방자치단체는 교육제정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고 대학이 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 2012년은 한국교육개발원 고등교육 재정지원 정보시스템(<https://hiedupport.kedi.re.kr>)의 자료로, 교육지자체 지원금액 및 국공립대 경상운영비를 포함한 금액이며, 국공립대 경상운영비를 제외하면 2,098억원이다.

3) 각 광역자치단체는 혁신역량강화사업, 지역혁신인력양성사업을 통해 지역 대학 및 사업체와 연계를 맺어 투자하고 있다. 기초자치단체의 경우, 예를 들어 서울 관악구에서는 2011년부터 지역 내에 위치한 서울대학교 등 여러 대학과 '관학 협업사업'을 실시하고 있다. '관학 협업사업'은 대학의 우수 자원을 활용해 예체능·문화·복지·지역경제 등 구정 전반에 걸쳐 다양한 프로그램을 발굴·운영하는 것을 목적으로 한다.

4) 기초자치단체의 재정자립도는 2013년 기준 227개 기초자치단체 중 209개가 50% 미만이며, 이 준 전체 시군구의 절반 이상인 150개가 30% 미만으로 지방재정규모가 취약한 실정이다(안전행정부 재정고 홈페이지, <http://lofin.mospa.go.kr>).

운·강호수, 2013)도 광역자치단체를 대상으로 하고 있을 뿐 기초자치단체 고등교육 재정지원사업에 대한 연구는 희박한 실정이다. 또한 연구의 내용에 있어서도 개별 고등교육 재정지원사업의 효율성을 평가하거나(장수명 외, 2004; 유현숙 외, 2006; 김정희, 2013), 현황 분석을 바탕으로 효율적인 고등교육 재정운영방안에 대한 논의가 대부분이다(반상진 외, 2005; 김병주 외, 2007; 송기창 외, 2007; 이정미 외, 2010). 이들 연구에서는 개별사업 현황 및 성과에 초점을 맞추거나 당위적 차원에서 지방정부의 고등교육 투자 확대를 논의하고 있는 정도이다. 지방정부 고등교육 재정지원사업에 대한 이러한 연구현실을 고려할 때 지금까지 별로 관심을 받지 못했던 기초자치단체를 대상으로 보다 실증적이고 분석적으로 고등교육 재정지원사업의 성격과 현황을 파악하고 그들의 고등교육사업 투자행태를 이해할 필요가 있다. 특히 고등교육 재정지원에 있어 지방정부의 역할이 지속적으로 증대하고 있는 현실을 고려할 때 이 분야의 연구는 더욱 필요하다고 할 것이다.

이러한 연구 필요성에 근거하여 본 연구는 첫째, 지방정부의 고등교육 재정지원사업의 성격과 규모를 분석함으로써 이 사업의 특성에 대한 이해를 향상시킨다. 전통적으로 대학은 인재양성을 위한 교육을 책임져왔으나, 최근에는 이러한 전통적인 역할과 함께 지역사회와의 협력을 통해 지역발전에 적극적으로 기여해야 한다는 대학의 새로운 역할이 강조되고 있다(김병주 외, 2007). 이러한 점에 주목하여 지방정부의 고등교육 재정지원사업이 인재양성을 위한 교육이라는 전통적 대학 기능을 지원하는 성격이 강한지, 아니면 지역사회와의 연계를 통해 주민복지와 지역발전을 도모하는 새로운 대학기능을 지원하는 성격이 강한지 분석해 보고자 한다. 둘째, 기초자치단체 간 고등교육 재정지원사업 규모의 차이를 살펴보고, 만약 기초자치단체별로 지원규모의 차이가 존재한다면 이에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하고자 한다. 지방정부는 정부의 역량강화와 지역발전을 위해 대학을 적극 활용할 필요가 있다. 특히 지방자치제도 발전으로 지방정부가 주민의 삶의 질에 중요한 영향을 미치고 있다는 현실을 감안할 때 본 연구의 결과는 지방정부와 대학의 생산적 파트너십 향상을 위한 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

본 연구의 분석 자료로 한국교육개발원의 고등교육재정지원 정보시스템의 사업검색에서 공표되는 2012년 지방자치단체 고등교육 재정지원사업 목록을 활용하였다<sup>5)</sup>. 총 1,073개의 사업 중 교육청 사업을 제외한 지방정부 사업 수는 838개이며, 이 중 국공립대 경상운영관련 37개 사업을 제외한 801개 사업을 분석에 이용하였다.

5) 한국교육개발원 고등교육 재정지원 정보시스템(<https://hiedupport.kedi.re.kr>)의 지방자치단체 고등교육 재정지원사업의 경우 2012년부터 자료가 공개되었기 때문에 2012년을 분석대상으로 하였다.

## II. 지방정부의 고등교육 재정지원사업 현황

고등교육 재정지원사업은 고등교육에 직·간접적으로 관련되는 중앙정부와 지방정부의 재정지원사업을 의미한다. 이는 사업목적이 대학자체의 발전과 직접적으로 관련되는 재정지원사업과 대학발전과 직결되지 않더라도 대학에 지원금이 지급되는 재정지원사업을 모두 포함한다(고등교육재정정보시스템 설명회 자료, 2014). 본 연구는 고등교육 재정지원사업 중 교육청을 제외한 지방정부의 고등교육 재정지원사업을 분석대상으로 한다.

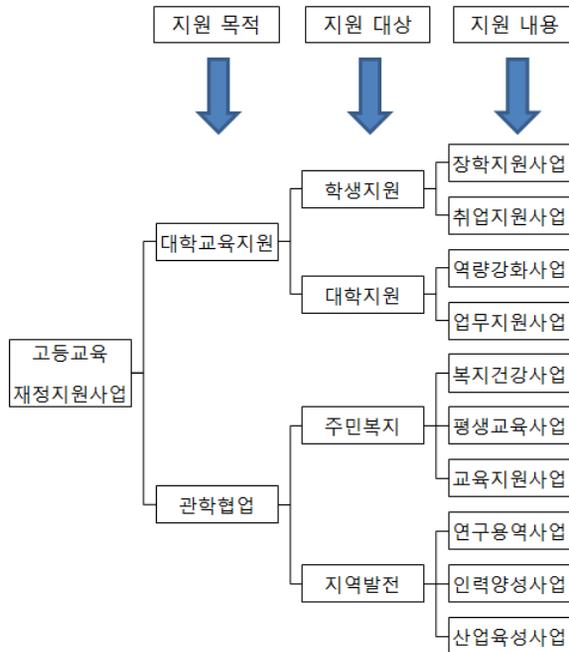
### 1. 고등교육 재정지원사업 성격

지방정부의 고등교육 재정지원사업의 성격을 파악하기 위해 고등교육 재정지원사업을 목적 및 대상, 그리고 내용을 기준으로 <그림 1>과 같이 도식화하였다. 도식화를 위하여 적용한 분류기준을 살펴보면, 첫 번째 분류기준은 고등교육 재정지원사업의 지원목적이다. 지원목적에 따라 대학교육지원사업과 관학 협업사업으로 분류하였다. 대학교육지원사업은 교육과 같은 전통적 대학기능을 지원하기 위한 목적의 사업이며, 관학 협업사업은 대학과 정부의 협업관계 구축을 통해 주민복지와 지역발전을 도모하는 새로운 대학기능을 지원하는 사업이다. 대학은 지역화와 세계화의 흐름 속에서 지역발전의 혁신주체로써 능동적 역할을 수행해야 하는 시대적 요구에 직면해 있을 뿐만 아니라(Chatterton & Goddard, 2000), 커뮤니티와 연계하여 주민 수요에 부응하는 역할을 담당하고 있다. 이처럼 대학에 새로운 사회적 역할이 부여됨에 따라 지역주민의 복지·교육, 지역전략산업 등과 연계되는 관학 협업사업이 등장하고 있다.

두 번째 분류기준은 고등교육 재정지원사업의 지원대상으로, 대학교육지원사업의 경우 지원대상이 학생인지, 학교인지에 따라 학생지원사업과 대학지원사업으로 분류한다. 관학 협업사업의 경우 지원대상이 주민인지, 지역인지에 따라 주민복지사업과 지역발전사업으로 분류하였다.

세 번째 분류기준은 고등교육 재정지원사업의 지원내용으로, 대학교육지원사업 중 학생지원사업은 장학지원사업과 취업지원사업으로 분류하였으며 대학지원사업은 지방대학의 역량 강화사업과 건물개보수 등 일상적인 대학에 대한 일반업무지원사업으로 분류하였다. 관학 협업사업 중 주민복지사업은 복지건강사업, 평생교육사업, 교육지원사업으로 분류하였으며, 지역발전사업은 연구용역사업, 인력양성사업, 산업육성사업으로 분류하였다. 각 사업에 해당하는 고등교육 재정지원사업의 세부사업명은 <표 1>에서 정리하였다.

<그림 1> 고등교육 재정지원사업 분류도



고등교육 재정지원사업 분류도에 따라 2012년 지방자치단체 고등교육 재정지원사업 현황을 분석하면 <표 1>과 같다. <표 1>을 통하여 지방자치단체 고등교육 재정지원사업 특성과 자치단체 종류에 따른 고등교육 투자행태의 차이점을 발견할 수 있다.

<표 1>을 살펴보면 첫째, 우리나라 지방정부 고등교육 재정지원사업은 대학교육 자체에 대한 지원 사업보다는 관학 협업체계 구축을 위한 지원 사업이 더 큰 비중을 차지하고 있다. 지방정부에 의해 추진되는 학생 및 학교 지원과 같은 대학지원 성격의 사업은 약 32%를 차지하는 반면에 관학 협업 성격의 사업은 약 68%를 차지하고 있어 지방정부는 교육과 같은 전통적 대학기능보다는 주민복지, 지역발전과 같은 새로운 대학기능에 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지방자치단체의 종류에 따라 고등교육 재정지원사업의 성격이 다소 상이하게 나타났다. 광역과 기초정부 모두 대학지원사업보다는 관학 협업사업에 더 많은 지원을 하고 있는 것으로 나타났으나, 자치단체 종류에 따라 그 정도는 상이하다. 기초자치단체의 경우 광역자치단체에 비해 관학 협업사업에 대한 지원이 약 10% 더 높은 것으로 나타남으로서 기초자치단체가 광역자치단체보다 관학 협업사업에 대한 정책선호가 더 높은 것을 알 수 있다.

&lt;표 1&gt; 고등교육 재정지원사업 현황

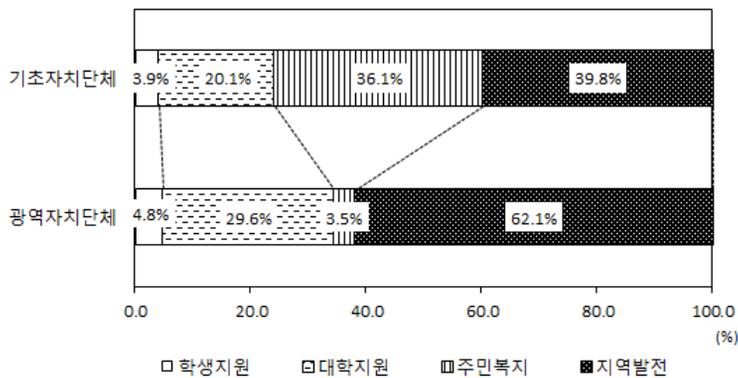
(단위: 천원, %)

목적	대상	내용	사업명	광역	기초	합	
대학 교육 지원	학생 지원	장학지원 사업	각종 장학금	6,380,785 (4.8)	1,790,321 (3.9)	8,171,106 (4.6)	
		취업지원 사업	여대생 취업지원 등 각종 지원				
	대학 지원	역량강화 사업	교육역량강화산업/산학협력선도대학/지역대 학육성지원/대학대표브랜드사업/공학교육혁 신사업	39,382,416 (29.6)	9,160,608 (20.1)	48,543,024 (27.2)	
		일반지원 사업	건물개보수/교육발전기금/교육업무 지원				
<b>소계 ①</b>				<b>45,763,201 (34.4)</b>	<b>10,950,929 (24.0)</b>	<b>56,714,130 (31.8)</b>	
관학 협업	주민 복지	복지건강 사업	노인복지시설/장애인 복지서비스/돌봄 지원/ 다문화 사업/아동센터/한부모가정/소외계층 교육지원사업/건강가정지원센터, 만성병조사	2,461,429 (1.9)	3,823,958 (8.4)	6,285,387 (3.5)	
		평생교육 사업	평생교육체계 및 평생교육 관련 사업/시민대 학 및 구민아카데미/토요 프로그램 및 시민 강좌/인문학 대중화사업	425,000 (0.3)	3,502,055 (7.7)	3,927,055 (2.2)	
		교육지원 사업	과학교실, 과학영재교육원/영어지원, 영어체험 교실/영어말하기대회/멘토링프로그램/소외계 층 교육지원	1,780,186 (1.3)	9,115,731 (20.0)	10,895,917 (6.1)	
	<b>소계 ②</b>				<b>4,666,615 (3.5)</b>	<b>16,441,744 (36.1)</b>	<b>21,108,359 (11.8)</b>
	지역 발전	연구융역 사업	정책수립기획/연구사업/위탁 프로그램	1,651,234 (1.2)	3,679,908 (8.1)	5,331,142 (3.0)	
		인력양성 사업	창업보육센터, 인적지원양성센터/전문가 및 전 문인력양성, 기술사관육성사업지원, 여성과학 기술인 인력양성/수산벤처대학, 농업마이스터 대학, 말산업특성화대학, 국제화거점전문대학 등 각종 전문 대학 및 대학원/지역맞춤형 일자리 창출 지원사업	15,931,023 (12.0)	6,131,856 (13.5)	22,062,879 (12.4)	
		산업육성 사업	혁신체제 구축/지역전략산업 육성 등 지역산 업활성화	64,947,575 (48.8)	8,316,029 (18.3)	73,263,604 (41.1)	
		<b>소계 ③</b>				<b>82,528,832 (62.1)</b>	<b>18,127,793 (39.8)</b>
	<b>소계 ④</b>				<b>87,196,447 (65.6)</b>	<b>34,569,537 (75.9)</b>	<b>121,765,984 (68.2)</b>
	<b>총계 ⑤</b>				<b>132,959,648 (100.0)</b>	<b>45,520,466 (100.0)</b>	<b>178,480,114 (100.0)</b>

주: 괄호 안의 숫자는 퍼센트임. 반올림으로 퍼센트의 합이 100이 되지 않을 수 있음. ①+④=⑤, ②+③=④

셋째, 관학 협업사업 내에서도 광역자치단체는 주민복지와 지역발전사업 중 대부분을 지역발전사업에 투자하는 반면, 기초자치단체는 두 사업에 균형적으로 투자하는 것으로 나타났다(〈그림 2〉 참조). 광역자치단체의 경우 관학 협업사업의 62.1%가 지역발전사업이며, 3.5%만이 주민복지사업이다. 그러나 기초자치단체의 경우 39.8%가 지역발전사업이며, 36.1%가 주민복지사업으로 나타났다. 이러한 사실은 기초자치단체의 경우 주민복지와 지역발전에 대한 투자가 어느 정도 균형은 이루지만, 광역자치단체의 경우 지역발전에 치우쳐져 있음을 보여준다.

〈그림 2〉 고등교육 재정지원사업 대상별 비중



이상의 분석결과 우리나라 지방정부의 고등교육 재정지원사업은 대학교육기능 지원사업보다 관학 협업사업 성격이 더 큰 비중을 차지하며, 구체적인 사업 내용에 있어서도 광역과 기초, 즉 지방정부의 종류에 따라 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 우리나라 지방자치단체 고등교육 재정지원사업은 교육지원의 형태를 띠고 있으나 실질적으로 주민복지와 지역발전을 위한 정부와 대학 간 협업적 사업 성격이 강하게 나타나고 있다고 할 것이다.

## 2. 지역별 고등교육 재정지원사업 규모

앞에서 광역자치단체와 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 성격 차이를 살펴보았다. 다음으로 고등교육 재정지원사업의 규모가 지역별로 어떤 차이를 보이고 있는지 사업금액을 기준으로 분석한다. 〈표 2〉에 의하면 각 지역 지방정부가 고등교육 재정지원사업에 지원한 총금액은 2012년 약 1,785억 원이며, 이 중 74.5%는 광역자치단체에 의해 지원되었으며 25.5%는 기초자치단체에 의해 지원되었다.

각 지역의 광역 및 기초자치단체를 합친 지역별 지방정부의 사업규모를 살펴보면 서울 지역의 지방자치단체들이 전체 고등교육 재정지원사업 금액의 17.1%를 차지하여 가장 사업규모가 큰 것으로 나타났으며, 이어 경북, 전북, 부산, 경기, 경남 지역 순으로 나타났다. 반면 세종, 인천, 전남, 광주, 강원, 울산 지역은 전국 평균 재정지원사업 금액(10,499백만 원)의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

그러나 각 지역의 지방정부를 광역자치단체와 기초자치단체를 나누어 사업규모를 분석할 경우 지역별 차이는 다른 양상을 보여준다. 먼저, 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 규모만을 고려하면 광역과 기초자치단체를 합쳐서 분석하였을 때 순위가 낮았던 강원과 전남이 기초자치단체 수준에서는 중위권 정도로 올라왔으며, 가장 순위가 높았던 서울의 경우 기초자치단체 수준에서는 순위가 중위권으로 떨어지는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 각 지역별로 광역과 기초자치단체 중 어느 쪽이 고등교육 재정지원의 주요 주체인가를 어느 정도 보여주고 있다.

〈표 2〉 지역별 지방정부 고등교육 재정지원 규모

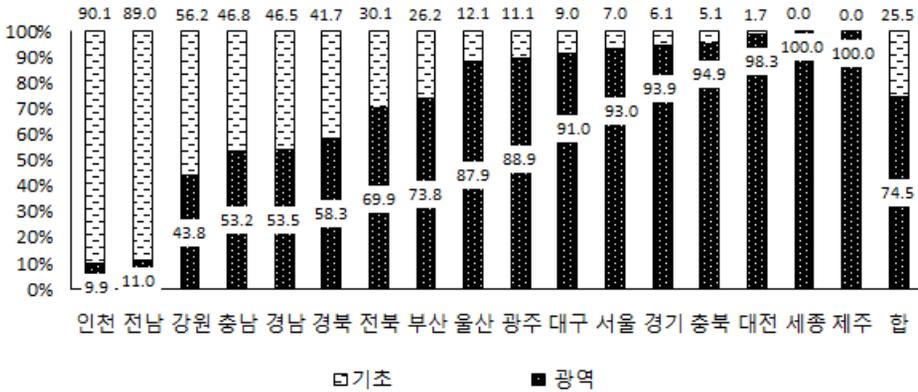
(단위: 천원)

순위	광역자치단체		기초자치단체		합계	
	지역	금액	지역	기초	지역	합계
1	서울	28,397,884	경북	10,780,650	서울	30,528,835
2	경북	15,068,943	경남	7,180,683	경북	25,849,593
3	경기	14,584,501	전북	5,908,000	전북	19,605,939
4	전북	13,697,939	충남	5,463,500	부산	18,177,820
5	부산	13,412,724	부산	4,765,096	경기	15,538,051
6	경남	8,271,450	전남	2,415,093	경남	15,452,133
7	제주	6,851,299	강원	2,336,765	충남	11,670,266
8	충남	6,206,766	서울	2,130,951	제주	6,851,299
9	대전	6,160,732	인천	1,729,417	대구	6,469,254
10	대구	5,887,254	경기	953,550	대전	6,268,915
11	충북	5,423,098	대구	582,000	충북	5,716,395
12	울산	3,719,000	울산	513,281	울산	4,232,281
13	광주	2,893,103	광주	360,000	강원	4,160,448
14	강원	1,823,683	충북	293,297	광주	3,253,103
15	전남	299,200	대전	108,183	전남	2,714,293
16	인천	189,877	제주	NA	인천	1,919,294
17	세종	72,195	세종	NA	세종	72,195
	합	132,959,648	합	45,520,466	합	178,480,114

NA: 제주와 세종의 경우 기초자치단체가 없음.

구체적으로 지역별로 광역과 기초자치단체가 고등교육 재정지원사업에서 차지하는 비율은 <그림 3>과 같다. 인천, 전남 지역의 경우 기초자치단체가 고등교육 재정지원사업을 주도하고 있는 반면, 대전, 충북, 경기, 서울, 대구, 광주, 울산 지역의 경우 광역자치단체가 이 사업에서 차지하는 비중이 현저히 크다고 할 것이다. 즉 지역에 따라 광역과 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 참여 행태에 차이가 있음을 알 수 있다.

<그림 3> 지역별 고등교육 재정지원사업 총 규모 중 광역 및 기초자치단체 비중



다음으로 각 지역별 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 참여 정도를 살펴보았다. 이를 위하여 각 지역 내의 기초자치단체 중 고등교육 재정지원사업에 참여하고 있는 기초자치단체 수를 조사하였으며 그 결과가 <표 3>에 제시되었다. <표 3>의 결과를 살펴보면 첫째, 기초자치단체 228개 중 46.9%인 107개만이 고등교육 재정지원사업에 참여하였다. 즉 약 53%의 기초자치단체는 이 사업에 참여하지 않았다. 둘째, 고등교육 재정지원사업 참여도에 있어 지역별로 현격한 차이가 존재한다. 부산지역의 경우 16개 기초자치단체 모두 고등교육 재정지원사업에 참여하였으며, 그 뒤를 이어 충남지역이 87.5%, 경북 지역은 82.6%가 이 사업에 참여한 것으로 나타났다. 반면 대구, 대전, 울산 지역의 경우 1개의 기초자치단체만이 고등교육 재정지원사업에 참여한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지역별 고등교육 재정지원사업 참여 기초자치단체 수 및 참여율

지역	시군구 수	고등교육 재정지원사업에 참여한 기초자치단체 수				참여율 (%)
		시	군	구	합	
부산	16		1	15	16	100.0
충남	16	7	7		14	87.5
경북	23	9	10		19	82.6
경남	18	7	7		14	77.8
강원	18	5	7		12	66.7
광주	5			2	2	40.0
전남	22	3	4		7	31.8
인천	10			3	3	30.0
전북	14	3	1		4	28.6
충북	12		3		3	25.0
서울	25			6	6	24.0
대전	5			1	1	20.0
울산	5		1		1	20.0
경기	31	4			4	12.9
대구	8			1	1	12.5
합	228	38	40	29	107	46.9

주: 참여율이 높은 순으로 정렬함.

지역별 지방정부 고등교육 재정지원사업 규모와 참여 기초자치단체 수를 분석한 결과 지역별 자치단체 간 고등교육 재정지원사업 규모와 기초자치단체의 참여 정도에 분명한 차이가 존재함을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 지방자치단체 간 차이를 유발하는 요인은 무엇일까? 왜 어떤 지방정부는 적극적으로 고등교육 재정지원사업에 참여하며, 어떤 정부는 그러하지 않는가? 이러한 질문에 답하기 위하여 지방정부의 고등교육 재정지원사업 규모에 영향을 미치는 요인에 대한 분석을 실시하였다.

### Ⅲ. 지방정부 고등교육 재정지원 영향요인에 관한 선행연구

지방정부의 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구 대부분은 미국의 주정부를 대상으로 하고 있다. 이들 연구에서는 주로 경제 및 재정적, 인구통계학적, 정치적, 문화적, 교육 환경적 요인을 이용하여 주정부 간 고등교육 재정지원 규모의 차이를 설명한다<sup>6)</sup>

먼저 다수의 선행연구에서 예산의 풍부성 및 가용자원, 일인당 소득, 실업률, 지역내생산과 같은 주정부의 재정·경제적 특성이 주정부의 고등교육 재정지원에 영향을 미친다고 한다. 이들 연구는 주정부의 재정·경제적 여건이 좋을수록, 고등교육 재정지원 규모가 커지는 것을 발견하였다(Peterson, 1976; Lazell & Lyddon, 1990; Senter, 1993; Lowry, 2001a; Kane et al., 2005; Rizzo, 2006; Archibald & Feldman, 2008). 또한 대학적령인구 비율, 등록률 또는 고등교육 참여율과 같은 주정부의 인구통계학적 특성은 고등교육 수요를 창출하며 이러한 수요는 주정부 고등교육 재정지원에 중요한 요소로 작용한다(Lazell & Lyddon, 1990; Weerts & Rocna, 2006; McLendon, Mokher, & Doyle, 2009).

최근의 연구에서는 단체장의 권력, 이익집단, 입법부 특성, 당파성(partisanship), 정치적 이념, 거버넌스 구조와 같은 정치적 요인들이 고등교육 예산규모에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Lazell & Lyddon, 1990; Tandberg, 2008, 2010a, 2010b; McLendon, Hearn, & Mokher, 2009; McLendon, Mokher, & Doyle, 2009; Tandberg & Ness 2011; Doyle, 2012).

그 밖에도 지역의 역사적, 종교적, 사회적, 인종적, 정치적 가치와 같은 지역 문화적 특성들도 고등교육에 대한 주민들의 태도를 결정하기 때문에 주정부 고등교육 재정지원 규모를 결정하는 요인이 될 수 있다(Weerts & Ronca, 2006). 정치적 가치와 인종적 가치의 경우 진보적 정치성향을 가진 지역이 고등교육 예산투자에 더 적극적이며(Archibald & Feldman, 2008; McLendon, Hearn, & Mokher, 2009; Tandberg, 2010b), 인종구성이 이질적인 주정부가 고등교육에 더 많은 예산을 투자하는 것으로 나타났다(Tandberg, 2010a).

6) 고등교육 재정지원 규모의 영향요인으로 지방정부 차원의 변수뿐만 아니라 SAT 점수, 기관 등록률, 수업료, 사립고등교육기관 등 고등교육기관 차원의 변수들도 포함될 수 있다(Peterson, 1976; Leslie & Ramey, 1986; Lowry, 2001a, 2001b; Okunade, 2004; Weerts & Ronca, 2008; Cheslock & Hughes, 2011). 그러나 본 연구의 주요 관심은 고등교육기관 차원의 요인보다 지방정부의 정치·행정·경제·사회적 특성이 고등교육 재정지원 규모에 미치는 영향에 있으므로 고등교육기관 자체에 대한 선행연구 검토는 본 연구에서 제외한다.

국내의 경우 광역자치단체를 대상으로 지방정부 특성이 고등교육 재정지원에 미친 영향을 분석한 연구가 있다. 백종윤 외(2009)는 16개 광역자치단체를 중심으로 사회·경제적 요인, 정치적 요인, 문화적 요인, 여유자원 요인이 2003년부터 2007년 대학 연구개발비(R&D) 지원규모에 미친 영향을 분석하였으며, 분석결과 대학적령인구와 지방자치단체 예산규모가 연구개발비 지원규모에 영향을 미친 것으로 나타났다.

<표 4> 고등교육 재정지원의 영향요인에 관한 주요 선행연구

학자	종속변수 (연구범위)	연구 결과
Peterson (1976)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (1960년, 1969년)	경제적, 인구학적, 정치적, 구조적 변수를 사용한 결과 개인 소득, 제조업 고용, 평균학력 수준, 입법부의 전문성 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
Senter (1993)	주정부 연구개발비(R&D) 지출(spending) 규모 (1987-1988년)	주의 세입 능력, 세수노력, 정당 구성(단일 정당) 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 반면에 실업률 등과 같은 경제적 어려움은 관련 없는 것으로 나타남.
Lowry (2001a)	주정부 고등교육 재정지원(funding) 규모 (1994-1995년)	주 세입, 지역주민 중 65세 이상 비율, 사립기관 등록률 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
	수업료 (1994-1995년)	일인당 소득, 대학 재정 자율성, 대졸자 성인 비율, 등록률 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
	연구 및 공공서비스 예산 (1994-1995년)	주생산(gross state product), 등록률 등 경제학적 요인 및 인구통계학적 요인이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
Okunade (2004)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (1993-1994년, 1994-1995년)	채무수준과 같은 주정부의 재정상황, 의료비 보조(medicaid), 주지사과 입법부 다수당의 일치 여부가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
Kane et al. (2005)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (1977-2003년)	의료비 보조(medicaid)와 실업률이 1인당 고등교육 예산 지출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
Rizzo (2006)	주정부 고등교육 예산 지출(spending) 규모 (1977-2011년)	재정적 변수, 경제적 변수, 정치적 변수, 고등교육 특성 변수, 인구통계학적 변수를 사용한 결과 일인당 소득, 실업률, 주세입 등 경제학적 요인과 65세 이상 인구 등 인구통계학적 요인이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
Weert & Ronca (2006)	주정부 연구대학 재정지원(appropriation) 규모 (1996-1997년)	인구학적 및 경제적 요인, 정치적 영향력, 고등교육 거버넌스 구조, 문화적 요인, 제도적 특성 변수를 이용한 결과 일인당 교육지출액, 의료 지출(healthcare), 의회의 정치적 제휴, 민간 보조금, 등록률 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.

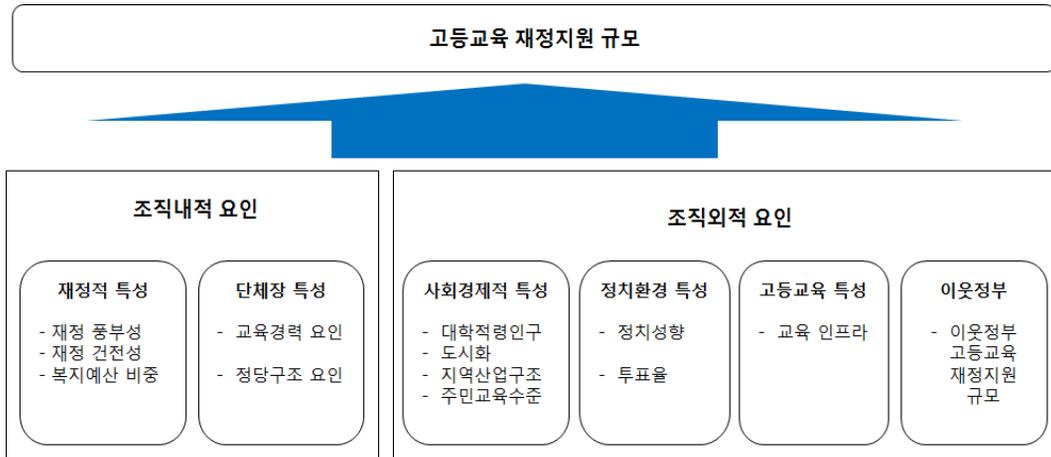
학자	종속변수 (연구범위)	연구 결과
Weert & Ronca (2008)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (1985-2004년)	합리적, 정치적, 문화적 관점에서 주정부 요인과 제도적 요인 변수를 고려하여 주정부 요인 중 실업률, 일인당 소득세, 주 세입의 유효가능성, 조세력, 초중등 예산, 건강 및 교정(correction) 관련 예산, 주지사의 정당, 대학적령인구, 등록률 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
McLendon Hearn & Mokher (2009)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (2003-2004년)	입법부의 전문성, 등 정치적 환경변수는 고등교육 지원규모에 긍정적인 영향을 미치는 반면 실업률과 학령인구는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
McLendon Mokher & Doyle (2009)	주정부 연구대학 및 비연구대학 재정지원(appropriation) 규모 (2003-2004년)	주정부 요인과 제도적 요인 변수를 고려하여 주정부 요인 중 입법부의 민주당 비율, 입법부 구성원의 해당 대학 출신 여부 등 정치적 요인 및 대학적령인구와 같은 인구통계학적 요인이 영향을 미치는 것으로 나타남.
Delaney & Doyle (2011)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (1985-2005년)	주 전체 예산, 인구, 등록률, 일인당 소득, 투표율, 사립기관 등은 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
Tandberg & Ness (2011)	주정부 고등교육 자본지출(capital expenditures) (1988-2004년)	정치적 문화, 선거경쟁, 주지사의 예산권, 고등교육 거버넌스 구조, 이해집단, 입법부의 전문성, 투표율을 포함한 정치적 요인들이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
Doyle (2012)	주정부 고등교육 재정지원(appropriation) 규모 (1985 - 1999년)	정치적 환경변수는 유의미한 영향을 미치지 않는 반면에 지역내 생산, 평균소득과 같은 경제적 변수는 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
	수업료(fees) (1985 - 1999년)	정부의 이데올로기(자유주의)와 사립기관 등록률이 수업료에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
	재정지원(financial aid) (1985 - 1999년)	사립기관 등록률, 입법부의 전문성이 재정지원에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남.
백종윤 외 (2009)	한국 16개 광역자치단체 대학 연구개발(R&D) 재정지원 규모 (2003-2007년)	사회경제적 관점, 정치적 관점, 문화적 관점, 여유자원 관점의 설명변수들을 고려하여 대학적령인구와 부(-)의 관계, 전년도 예산과 정(+)의 관계를 보이는 것으로 나타남.

## IV. 연구설계

### 1. 연구모형

본 연구는 지방정부 고등교육 재정지원사업 규모에 영향을 미치는 여러 독립변수들을 조직내적 요인과 조직외적 요인으로 구분하고 지금까지 선행연구에서 고려하지 않았던 이웃정부 효과를 새로운 독립변수로 모형에 포함시켰다. <그림 4>는 지방정부의 고등교육 재정지원사업 규모 설명모형이다. 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 수 있는 조직내적 요인으로 지방정부의 재정적 특성, 단체장 특성을 고려하였으며, 조직외적 요인으로 지역의 사회·경제적 특성, 정치환경 특성, 고등교육 특성, 이웃정부를 고려하였다.

<그림 4> 지방정부 고등교육 재정지원사업 규모 설명모형



본 연구에서는 지금까지 선행연구에서 논의하지 않았던 이웃정부 효과를 고등교육 재정지원사업 규모의 설명요인으로 사용한다. 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업은 정책확산기에 있는 사업이라고 할 수 있다. <표 3>에서 확인한 것처럼 2012년 현재 228개 기초자치단체 중 고등교육 재정지원사업을 채택한 기초자치단체는 107개로 46.9%에 불과하다. 이러한 통계자료는 고등교육 재정지원사업이 기초자치단체에게는 새로운 정책일 수 있음을 보여준다. 따라서 정책확산에 있어 이웃정부가 정책도입여부에 영향을 미치듯이 고등교육 재정지원사업 규모에 있어서도 이웃정부의 고등교육 재정지원사업 규모가 해당 정부의 사업규모

를 결정하는데 영향을 미칠 수 있을 것이다. 특히 고등교육 재정지원사업을 처음으로 실시하는 지방정부의 경우 이웃정부는 좋은 벤치마킹 대상이 될 것이다. 이러한 이유로 이웃정부를 고등교육 재정지원 규모의 주요 영향요인으로 고려한다.

## 2. 가설

연구모형에서 소개한 각 설명변수가 고등교육 재정지원사업 규모에 미칠 영향에 대해 몇 가지 가설을 설정하였다. 먼저 조직내적 요인으로 지방정부의 재정적 특성은 고등교육 예산 지원의 제약요인으로 작동하여 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것으로 기대된다(Weerts & Ronca, 2008). 본 연구에서는 지방정부의 재정적 특성으로 재정 풍부성, 재정 건전성, 그리고 복지예산 비중을 고려하였다. 먼저 재정이 풍부하여 여유자원을 많이 가진 조직일수록 다양한 사업 분야에 재정자원을 투입할 수 있을 것이다. 충분한 재정자원을 갖춘 지방정부들은 새로운 사업을 시작하기 용이한 반면, 예산제약을 받는 지방정부들은 재원부족으로 새로운 사업을 추진하기 힘들 것이다(Senter, 1993). 따라서 고등교육 재정지원에 있어서도 재정이 풍부한 지방정부일수록 고등교육 재정지원사업 규모가 커질 것이다(Layzell & Lyddon, 1990; Lowry, 2001a; McLendon et al., 2006; Rizzo, 2006).

지방정부의 재정 건전성 또한 고등교육 재정지원 규모에 중요한 영향을 미칠 것이다. 지방재정이 건전할수록 지방정부는 주민들의 요구를 예산에 반영하여 주민들이 원하는 사업을 추진하기 용이할 것이다(강남호, 2011). 중앙정부의 재정지원에 덜 의존적인 지방정부의 경우 주민의 행정수요에 보다 능동적이고 적극적으로 대응할 수 있을 것이다. 따라서 지방정부의 재정 건전성이 높을수록 고등교육 재정지원사업에 더 많은 예산을 지원할 것이다.

지방정부가 고등교육 지원사업보다 우선시 해야 할 프로그램이 많다면 고등교육 지원사업은 우선순위에서 밀릴 수 있다. 고등교육 재정지원사업은 지방정부의 여러 다른 정책과 우선순위를 놓고 경쟁해야 한다(Hovey, 1990; Jenny & Arbak, 2004; Kane et al., 2005; Rizzo, 2006). Kane et al.(2005)은 미국 주정부의 경우 의료보조(medicaid) 예산이 증가할수록 고등교육에 대한 재정지원규모가 줄어드는 현상을 확인하였다. 우리나라 지방정부의 경우도 복지예산과 같이 우선적으로 배분해야 할 예산이 많다면 고등교육 재정지원 규모는 줄어들 것으로 예상된다. 즉, 복지예산 비중이 높은 지방정부일수록 고등교육지원에 소극적일 것이다.

- 가설 1-1. 지방정부의 재정이 풍부할수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.  
 1-2. 지방정부의 재정이 건전할수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.  
 1-3. 지방정부 예산의 복지비 비중이 높을수록 고등교육 재정지원 규모가 작을 것이다.

지방정부 단체장은 지방정부의 최고 정책결정자로서 예산편성 및 집행과정에 상당한 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 단체장의 특성은 고등교육 재정지원 규모 결정에 영향을 미칠 것으로 기대된다(Hines et al., 1989; Weerts & Ronca, 2006). 본 연구에서는 단체장 특성으로 단체장의 교육경력과 정당구조 요인을 고려하였다. 먼저 단체장이 교육 분야에 종사한 경험이 있다면 교육정책에 우호적일 것이므로 고등교육 재정지원사업에 적극적으로 예산을 배분할 것으로 기대한다.

다음으로 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당의 정당이 일치한다면 정책결정과 집행의 수월성이 높아질 것이다(Senter, 1993; Doyle, 2012). 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 경우를 단일정부라고 하고 그렇지 못한 경우를 분할정부(divided government)라고 하는데 분할정부보다 단일정부 하에서 정책결정이나 집행이 더 원활하게 이루어질 것이다. Okunade(2004)은 미국 주정부의 경우 주의회 다수당과 주지사 소속 정당이 민주당으로 일치한 주(states)들이 공공 고등교육 지원에 적극적이라고 하며, Wong(2004)은 주지사와 주의회의 당파성(partisanship)이 학교재정 지원 정책에 있어 중요한 요인이라고 주장한다. 이러한 선행연구 결과를 고려해 볼 때 분할정부보다 단일정부 하에서 고등교육 재정지원 규모가 클 것으로 기대된다. 이상의 단체장 특성 변수 이외에 단체장 성별, 연령 같은 단체장의 인구학적 요인은 통제변수로 설명모형에는 포함되나 이러한 변수의 영향여부나 영향의 방향성에 대한 가설은 설정하지 않는다.

*가설 2-1. 단체장이 교육 관련 경력을 가지고 있는 지방정부의 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.*

*2-2. 지방정부의 정당구조가 단일정부일 때 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.*

지역의 사회·경제적 특성은 고등교육에 대한 사회적 인식과 수요를 반영한다는 측면에서 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것으로 기대된다(Weerts & Ronca, 2008). 본 연구에서는 사회·경제적 특성으로 대학적령인구, 도시화, 지역산업구조, 주민교육수준을 고려하였다. 먼저 대학적령인구는 고등교육 수요와 직결되므로 고등교육 재정지원 규모에 양(+)의 영향을 줄 것으로 예상된다. 만약 지역 인구 중 고등교육 대상자 비율이 높으면 지방정부는 더 많은 재원을 고등교육에 투자하여야 할 것이다(Lazell & Lyddon, 1990; Weerts & Ronca, 2006). 그러나 지역 인구 중 노년층이 더 많이 거주하는 지역의 경우 교육보다는 보건서비스에 대한 수요가 더 증가할 것이며, 그 결과 상대적으로 교육에 대한 투자가 줄어들 것이다(McLendon et al., 2006; Rizzo, 2006). 따라서 대학적령인구 비율이 더 높은 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모는 클 것이다.

다음으로 도시화는 잠재적 고등교육 수요를 발생시켜 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것이다. 도시화된 지역일수록 인적자본 수요가 클 것이며 산업 다양성으로 인하여 다양한 기술 인력을 필요로 할 것이다. 따라서 도시화 이전의 획일적 교육을 넘어 보다 다양한 고급인력을 창출하는 고등교육을 요구하며, 그 결과 고등교육에 대한 투자가 증가할 것이다. 또한 도시화에 따른 새로운 사회문제 및 행정수요 발생은 지방정부의 문제해결능력 향상을 요구한다. 이러한 지방정부 문제해결능력 향상에 관학 협업체계 강화가 어느 정도 도움을 줄 수 있을 것이다. 결국 도시화된 지방정부일수록 고등교육에 대한 지원을 늘림으로써 도시화에 따른 환경변화에 적극적으로 대처해 나갈 수 있을 것이다. 즉 도시화 정도가 강한 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 더 클 것이다. Toutkoushian & Hollis(1998)는 도시화 정도를 인구규모로 측정하여 미국 주정부에서 도시화가 고등교육 재정지원 규모에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다.

다음으로 지방정부의 산업이 대졸(大卒) 인력을 필요로 하는 산업구조일 경우 지방정부의 고등교육 재정지원이 적극적으로 이루어질 것이다(Peterson, 1976). 특히 지식기반사회에서 지식 창출과 관련된 산업 종사자들이 많이 필요한 지방정부의 경우 고학력의 우수한 인력이 많이 요구되므로 고등교육에 더 많은 투자가 이루어질 것이다. 따라서 지역의 산업특성으로 지식기반산업 비율이 높은 지방정부일수록 고등교육 재정지원에 더 적극적인 것이다.

지역주민의 교육수준은 고등교육 필요성에 대한 사회적 인식을 결정할 수 있으며 이러한 사회적 인식은 지방정부의 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것이다. Peterson(1976)은 평균 교육수준이 높은 주(states)일수록 고등교육 지원에 더 적극적일 것이라고 주장한다. Rizzo(2006)는 과학기술 분야 박사학위 소지자 비율이 높은 지역일수록 고등교육에 대한 지원이 증가함을 확인하였다. 이러한 논의를 바탕으로 지역의 평균 교육수준이 높은 지방정부일수록 고등교육 재정지원에 더 적극적일 것으로 기대된다.

- 가설 3-1. 대학적령인구 비율이 높은 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.  
 3-2. 도시화된 지역의 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.  
 3-3. 지식기반산업 비율이 높은 산업구조를 가진 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.  
 3-4. 지역주민의 평균 교육수준이 높은 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.

지역 주민의 정치성향 및 정치 참여율 같은 지방정부의 정치환경 특성은 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것이다. 먼저 주민의 정치성향을 살펴보면 일반적으로 자유주의적 시민의

식 및 가치가 지배적인 지역에서 고등교육 재정지원이 활발히 이루어진다고 한다(McLender et al., 2006; Rizzo, 2006; Archibald & Feldman, 2008; McLender, Mokher, & Doyle, 2009; Tandberg, 2010a). 예를 들어 미국의 경우 진보성향의 민주당이 지배하는 주(states)에서 고등교육 재정지원이 적극적으로 이루어지는 것으로 나타났다(Kane et al., 2005; McLendon et al., 2006; Archibald & Feldman, 2008; Painter & Bae, 2008; Tandberg, 2008, 2010a, 2010b). 따라서 진보적인 이념을 가진 정부를 선출한 지역이 보수적인 이념을 가진 정부를 선출한 지역보다 고등교육 재정지원에 더 적극적일 것이다.

다음으로 주민의 정치참여정도를 보여주는 투표율이 지방정부의 정책에 영향을 미칠 것이다(Bibby & Holbrook, 2004; Bowler & Donovan, 2004). 지방정부의 투표율이 높다는 것은 그 만큼 주민들의 정치에 대한 관심이 높다는 것을 의미하며 이는 정치인들로 하여금 주민을 위한 정책에 더 많은 관심을 가지게 한다. 미국 주정부의 경우 투표율이 높은 주(states)가 대학에 많은 재정지원을 하는 것으로 나타났다(Rizzo, 2006; Archibald & Feldman, 2008).

*가설 4-1. 지역주민의 정치성향이 진보적인 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.*

*4-2. 투표율이 높은 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.*

고등교육의 제도적 특성 또한 지방정부 고등교육 재정지원규모를 결정하는데 중요한 요인이 될 것이다. 본 연구에서는 지방정부의 고등교육 특성으로 고등교육 인프라를 고려하였다. 지방정부의 고등교육 인프라가 잘 갖추어진 지방정부일수록 고등교육 재정지원에 더 적극적일 것이기 때문이다. 그리고 고등교육 인프라 측정변수로 지방정부 내 대학 수를 사용하였다. 즉 지방정부 내 대학 수가 많다면 그 지방정부는 더 많은 재원을 고등교육에 투자할 것이다.

*가설 5-1. 고등교육 인프라가 잘 갖추어진 지역의 지방정부일수록 고등교육 재정지원 규모가 클 것이다.*

마지막으로 이웃정부는 지방정부의 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것이다. 새로운 정책의 채택에 있어 이웃정부는 주요한 영향요인이다(남궁근, 1994; 이승중, 2004; 배상석, 2009; 석호원, 2010; 최상한, 2010; 박지영·조정래, 2013). 지리적으로 인접한 즉, 서로 경계한 이웃정부의 정책채택은 그 정책의 도입을 고민하는 정부에 영향을 미친다(Berry & Berry, 1990). 이러한 관점에서 이웃 정부의 고등교육 재정지원사업 도입뿐만 아니라 사업의 규모도 해당 지방정부의 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 것이다.

가설 6-1. 이웃정부의 고등교육 재정지원 규모가 클수록 해당 지방정부의 고등교육 재정 지원 규모도 클 것이다.

지금까지 논의한 조직내·외적 요인 이외에도 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미칠 수 있는 다양한 지방정부의 특성이 있을 것이다. 이러한 요인들을 통제하기 위하여 기초자치단체 유형인 시, 군, 구를 가변수로 사용한다. 기초자치단체 유형변수는 고등교육 재정지원 규모 설명모형에 구체화(specification)하지 않았으면서 재정지원 규모에 영향을 미치는 지방정부의 특성을 통제한다.

### 3. 변수 측정 및 자료

#### 1) 종속변수

종속변수로 2012년도 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 규모를 사용한다. 각 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 금액을 그대로 사용하기 보다는 사업규모의 표준화를 위하여 해당 기초자치단체의 총 예산액 대비 고등교육 재정지원사업 금액의 비율을 사용하였다.

$$j\text{기초자치단체 고등교육 재정지원사업 규모} = \frac{j\text{기초자치단체 고등교육 재정지원사업 금액}}{j\text{기초자치단체 총예산액}}$$

#### 2) 독립변수

재정적 특성 변수는 재정풍부성, 재정건전성, 복지예산 비중이다. 재정풍부성은 1인당 지방세부담액을 측정변수로 사용하였으며, 자주성의 측면에서 재정건전성은 지방자치단체의 재정자립도<sup>7)</sup>를 사용하였다. 복지예산 비중은 총 예산 중 기초생활보장 및 취약계층지원 사업이 차지하는 정도로 측정하였다<sup>8)</sup>. 재정적 특성자료의 경우 2012년 고등교육 재정지원 규모를 결정할 때 지방정부의 전년도 재정여건이 영향을 미칠 것으로 판단하여 2011년도의 자료를 사용하였다.

7) 재정 풍부성과 재정 건전성은 유사한 변수로 보일 수 있으나, 재정 풍부성을 측정하는 1인당 지방세 부담액과 재정 건전성을 측정하는 재정자립도의 상관계수값은 0.36으로 둘 간의 상관성은 높지 않았다.

8) 안전행정부 재정고 홈페이지에 공표되는 기능별 사회복지예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반으로 분류되며, 이 중 필수적이고 우선 순위가 높은 예산인 기초생활보장 및 취약계층지원 예산을 사회복지비중의 측정지표로 채택하였다.

단체장 특성 변수는 기초자치단체장의 교육경력 요인, 정당구조 요인을 사용하였으며, 이중 교육경력 요인은 단체장이 교육자, 교육감, 교육위원의 경험이 있는 경우 교육경력을 보유한 것으로 간주하였다. 정당구조 요인으로 단일정부 여부는 단체장 소속 정당과 기초의회 다수당 일치여부로 판단하였다. 단체장 소속 정당과 의회 다수당 정당이 일치할 경우는 단일정부로 그렇지 않은 경우는 분할정부로 정의하였다.

사회경제적 특성 변수로 대학적령인구, 도시화, 지역산업구조, 주민교육수준을 사용하였다. 대학적령인구는 지역 인구 중 20세부터 29세까지 인구비율로 2009년부터 2011년까지 3년 평균치를 사용하였다. 도시화는 2011년 기초자치단체 인구수로 측정하였다. 지역산업구조는 2010년 사업체총조사 자료를 이용하여 총 산업 중 지식기반서비스업<sup>9)</sup> 종사자수 비율로 측정하였다. 주민교육수준은 2010년 인구총조사 자료를 이용하여 30세 이상 주민 중 교육수준이 대학재학 이상인 주민의 비율로 측정하였다<sup>10)</sup>. 인구총조사 및 사업체 총조사는 5년 단위로 공표되므로 2010년 자료를 활용하였다.

정치환경 특성 변수로 지방정부의 정치성향은 지역 주민이 단체장 선거에서 보수정당을 선택하였는지, 진보정당을 선택하였는지로 측정하였다. 보수정당 소속 단체장이 선택되었으면 보수성향으로, 진보정당 소속 단체장이 선택되었으면 진보성향으로 구분하였다. 구체적으로 2010년 지방선거에 당선된 단체장의 정당이 한나라당과 자유선진당일 경우 보수적 정치성향을 가진 지역으로 분류하였다. 정치참여정도를 나타내는 투표율은 2010년 지방선거 투표율로 측정하였다.

고등교육 특성 변수로 고등교육 인프라는 지역 내 대학수<sup>11)</sup>로서 2011년도 기초자치단체 내의 대학수로 측정하였다. 이웃정부 변수는 해당 기초자치단체가 속한 광역자치단체 내 기초자치단체들의 평균 고등교육 재정지원사업 규모로 측정하였다<sup>12)</sup>. 예를 들어 서울특별시 종로구의

9) OECD는 지식기반서비스산업(knowledge-based service industry)을 지식을 창출·가공·활용·유통시키거나 지식이 체화된 중간재를 생산 활동에 집약적으로 활용하여 고부가가치의 서비스를 제공하는 산업으로 정의한다. 서비스업에 해당하는 업종으로 정보통신서비스, 금융·보험업, 비즈니스서비스 외에 교육, 의료, 출판·문화·오락 등이 포함된다. 본 연구에서 지식기반서비스업은 통계청 제9차 한국표준산업분류기준에 따라 통신 및 방송, 금융 및 보험, 연구개발, 사업관련 전문서비스, 광고, 건축 및 공학관련서비스, 컴퓨터관련 서비스, 교육, 의료 및 보건, 출판·문화·오락산업을 말한다.

10) 30세 미만 지역주민 학력의 경우 최종학력으로 보기 어렵기 때문에 30세 이상의 주민을 대상으로 하였으며, 이 때 대학은 2년제 대학 재학 이상이다

11) 여기서 대학은 전문대, 산업대, 교육대, 일반대학의 합이며, 분교 및 캠퍼스는 제외되었다.

12) '이웃한' 지방정부에 대한 측정방법은 다양하다. Kenyon(1997)은 '이웃한' 지방정부를 주민들이 심리적으로 경쟁상태로 간주하는 정부, 혹은 자기 지역 내 산업과 유사한 형태를 갖는 정부, 그리고 1인당 주민소득이 비슷한 정부로 정의한다. 본 연구에서는 같은 광역자치단체 내에 속한 기초자치단체들을 이웃정부로 간주한다.

경우 이웃정부 변수는 서울의 기초자치단체들의 평균 고등교육 재정지원사업 규모로 측정된다.

본 연구는 고등교육 재정지원사업에 참여하지 않은 제주시, 서귀포시, 세종시를 제외한 228개 기초자치단체 중 유효한 217개를 분석대상으로 하였으며, 각 변수에 대한 측정 지표 및 기술통계는 <표 5>와 같다. 고등교육 재정지원사업 자료는 한국교육개발원 고등교육재정정보시스템 홈페이지의 자료를 활용하였다. 기초자치단체의 총예산, 재정자립도 등 기초자치단체 재정 자료는 안전행정부 재정고 홈페이지 자료를 활용하였으며, 단체장 관련 자료 및 투표율 자료는 중앙선거관리위원회 자료를 활용하였다. 그리고 인구 및 학령인구, 사업체 수는 통계청 자료인 인구총조사 및 사업체총조사를 활용하였으며, 대학수는 통계청에서 공표하고 있는 한국교육개발원 자료를 활용하였다.

<표 5> 변수 설명

변수		측정치표	평균	표준편차	자료출처		
종속 변수	고등교육 재정지원 규모		총 예산액 대비 고등교육 재정지원사업 금액	0.05	0.133	한국교육 개발원 고등교육 재정정보 시스템	
	독립 변수	조직 내적 요인	재정 풍부성	1인당 지방세부담액	322.71	181.021	안전행정부 재정고 홈페이지
재정 건전성			재정자립도	27.83	16.117		
복지예산 비중			총 예산 중 기초생활보장 및 취약계층 지원 예산 비중	9.11	6.231		
단체장 특성		교육경력 요인	단체장 교육 관련 직종 경력 보유 여부(유 1, 무 0)	0.04	0.200	중앙선거 관리위원회 홈페이지	
		정당구조 요인	단체장과 기초의회 다수당 일치 여부(단일정부 1, 분할정부 0)	0.62	0.486		
		인구학적 요인	단체장 성별더미(남성1, 여성 0) 단체장 연령더미(50세 미만 1, 50세 이상 0)	0.97 0.17	0.164 0.377		
조직 외적 요인		사회 경제적 특성	대학적령인구	대학적령인구(20-29세) 비율	12.51	2.077	통계청 인구총조사 사업체총조사
			도시화	인구수	222,237. 73	214,549. 189	
			지역산업구조	지식기반서비스업 종사자 비율	21.96	6.640	
			주민교육수준	30대 이상 주민 중 대학재학이상 비율	26.43	12.457	
정치환경 특성	정치성향	보수정당 단체장 선출 지역 1, 진보정당 단체장 선출 지역 0	0.41	0.494	중앙선거 관리위원회		
	투표율	지방선거 투표율	60.01	9.759			

변수		측정지표		평균	표준편차	자료출처
	고등교육 특성	교육 인프라	대학 수	1.59	1.829	통계청
	이웃정부	이웃정부 고등교육 재정지원 규모	광역자치단체 내 기초자치단체들의 고등교육 재정지원사업 평균 규모	0.05	0.038	
	행정구역	기초자치단체 유형	자치구 1, 나머지 0 군 1, 나머지 0	0.32 0.39	0.467 0.488	

주: n = 217

## V. 실증분석

회귀분석 결과는 <표 6>과 같다. 분석결과에 의하면 기초자치단체의 조직내적 요인보다 지역주민의 교육수준, 교육 인프라, 이웃정부와 같은 조직외적 요인이 고등교육 재정지원 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

분석결과를 살펴보면 첫째, 사회경제적 특성으로 지역주민의 교육수준이 기초자치단체의 고등교육 재정지원 규모에 통계적으로 유의미한 양(+ )의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 30대 이상 주민 중에서 대학 재학이상의 학력을 가진 주민의 비율이 높은 기초자치단체일수록 고등교육 재정지원에 더 적극적인 것으로 나타났다. 지역의 교육수준이 높을수록 고등교육 필요성에 대한 사회적 인식이 높을 것이며 그 결과 정부가 고등교육 재정지원에 적극적인 것으로 이해된다. 이러한 결과는 지역 주민의 학력수준과 정부의 고등교육 투자와의 관계에 대한 선행연구(Peterson, 1976; Rizzo, 2006)와 일치한다.

둘째, 기초자치단체의 고등교육 특성으로 교육인프라는 고등교육 재정지원 규모에 통계적으로 유의미한 양(+ )의 영향을 미친다. 교육인프라 측정변수로 기초자치단체 내의 대학수를 사용하였는데 다른 조건이 동일할 경우 지역 내에 대학수가 많은 기초자치단체일수록 고등교육 재정지원에 더 적극적인 것으로 나타났다. 기초자치단체 내 대학수가 많을수록 재정지원을 필요로 하는 대학도 증가할 것이므로 기초자치단체의 고등교육 재정지원도 증가하였을 것이다. 또한 기초자치단체 고등교육 재정지원 성격에서 나타난 것처럼 기초자치단체는 주민복지와 지역발전을 위한 관학 협업관계 형성을 위하여 고등교육 재정지원사업을 이용한다. 따라서 대학수가 많을수록 관학 협업관계가 활발할 것이며 그 결과 기초자치단체의 고등교육 재정지원이 적극적으로 이루어진다고 할 것이다.

〈표 6〉 회귀분석 결과

		변수	표준화계수	
조직내적 특성	재정적 특성	재정 풍부성	-0.018	(-0.148)
		재정 건전성	-0.199	(-1.180)
		복지예산 비중	-0.243	(-1.554)
	단체장 특성	교육경력 요인	0.044	(0.668)
		정당구조 요인	-0.023	(-0.297)
		성별	0.041	(0.594)
		연령	-0.073	(-1.035)
조직외적 특성	사회경제적 특성	대학적령인구	0.042	(0.346)
		도시화	-0.025	(-0.223)
		지역산업구조	-0.063	(-0.702)
		주민교육수준	0.306*	(1.897)
	정치환경 특성	정치성향	-0.107	(-1.363)
		투표율	-0.256	(-1.578)
	고등교육 특성	교육 인프라	0.154*	(1.787)
	이웃정부	이웃정부 고등교육 재정지원 규모	0.397***	(5.406)
	행정구역	자치구 1, 나머지 0	-0.147	(-0.915)
		군 1, 나머지 0	0.069	(0.594)
R 제곱 (수정된 R 제곱)			0.198	(0.130)

주: n= 217; 유의 확률 \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01; ( ) 안의 숫자는 t 값이다.

셋째, 이웃정부는 기초자치단체 고등교육 재정지원 규모에 통계적으로 유의미한 양(+)  
의 영향을 미친다. 같은 광역자치단체에 속한 기초자치단체들 즉, 이웃한 기초자치단체의 고등  
교육 재정지원 규모가 클수록 해당 기초자치단체의 고등교육 재정지원 규모도 큰 것으로 나  
타났다. 이러한 결과는 고등교육 재정지원사업에 있어 이웃효과가 존재함을 보여준다. 다른  
자치단체가 새로운 제도를 도입했다는 사실이 이웃정부에게 제도 도입의 압력으로 작동하게  
되고, 이러한 제도를 받아들임에 따라 자치단체 간 제도의 동형화 현상이 나타나게 된다  
(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; 박지영·조정래, 2013). 만약  
이웃한 기초자치단체에서 고등교육에 대한 재정지원이 이루어지고 있다면, 해당 기초자치단  
체도 그와 같은 프로그램을 실시해야 한다는 동형화의 압력을 느끼게 될 것이고 이러한 동형  
화의 압력이 이웃정부 효과로 나타난 것으로 보인다.

그러나 기초자치단체 조직내적 특성인 단체장 특성이나 재정적 특성이 고등교육 재정지원 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업 현황에서 살펴본 것처럼 우리나라 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업의 경우 관학 협업사업의 성격이 강하다. 따라서 사업의 정치적 가시성(political visibility)이 높거나 사업의 이익을 두고 특정 이익집단 간에 갈등이 야기되는 현상이 나타나지 않는다. 즉, 정치적 이해관계가 개입될 여지가 많지 않다. 이러한 사업의 특성으로 인하여 기초자치단체 최고 결정자인 단체장의 정치적 역할이 중요한 영향요인으로 작동하지 않는 것으로 이해된다.

기초자치단체의 경우 고등교육 재정지원사업이 지방정부의 필요에 의해 소규모로 전개되는 경우가 많다. 고등교육 재정지원사업의 70%가 주민복지나 지역발전과 관련된 사업들이다. 즉, 고등교육 재정지원사업이 고등교육에 대한 직접적인 지원이라기보다 지방정부와 고등교육기관의 협업네트워크(collaborative network) 성격이 강하다. 즉, 기초자치단체가 필요로 하는 소규모 주민복지 또는 지역발전 사업을 대학과 협업을 통하여 진행한다고 할 것이다. 고등교육 재정지원사업의 이러한 성격으로 인하여 기초자치단체의 재정적 특성이 고등교육 재정지원 규모에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다.

또한 20-29세 인구로 측정한 대학적령인구는 기초자치단체 고등교육 재정지원 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 대학적령인구는 지역의 대학교육수요이다. 지역의 대학교육수요가 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미치지 않았다는 사실은 기초자치단체 고등교육 재정지원사업의 성격이 대학 자체에 대한 지원 성격이 강하지 않다는 점을 간접적으로 보여준다고 할 것이다.

## VI. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 지방정부의 고등교육 재정지원사업 현황을 파악하고, 기초자치단체 고등교육 재정지원사업 규모에 영향을 미치는 영향요인을 분석하였다.

분석결과를 정리하면 지방정부의 고등교육 재정지원사업은 대학지원이나 학생지원과 같은 대학의 교육기능을 지원하는 사업의 성격보다는 주민복지나 지역발전을 위한 관학 협업사업의 성격이 강한 것으로 나타났다. 광역과 기초자치단체를 비교하면 기초자치단체에서 관학 협업사업의 성격이 더 강하게 나타났다. 관학 협업사업은 크게 주민복지와 지역발전 사업으로 구분되는데, 광역자치단체의 경우 정책선호가 지역발전 사업에 치우친 경향을 보이는 반

면 기초자치단체의 경우 주민복지와 지역발전 사업 간에 균형을 이루고 있다.

또한 기초자치단체 간 고등교육 재정지원사업의 규모에 있어 현저한 차이가 존재함을 확인할 수 있었다. 기초자치단체 간 고등교육 재정지원 규모 차이의 원인을 이해하기 위해 기초자치단체의 조직내·외적 요인들, 즉 재정적 요인, 단체장 요인, 사회경제적 요인, 정치환경적 요인, 고등교육 요인, 이웃정부 요인으로 설명모형을 구성하여 실증적으로 분석하였다. 그 결과 지방정부의 재정적 특성 및 단체장 특성과 같은 조직내적 요인보다는 지역주민의 학력수준, 지역 내 대학수, 이웃정부와 같은 조직외적 요인이 고등교육 재정지원 규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역주민의 학력수준이 높을수록, 지역 내 대학수가 많을수록, 이웃정부의 고등교육 재정지원 규모가 클수록 기초자치단체의 고등교육 재정지원 규모가 크다는 사실을 알게 되었다.

특히 지역 내 대학수와 같은 고등교육 환경적 요인이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 데 주목할 필요가 있다. 고등교육 재정지원 사업의 성격분석에서 나타난 것처럼 기초자치단체 고등교육 재정지원사업은 주민복지와 지역발전을 위한 관학 협업의 성격이 강하다. 이러한 사실은 대학수가 많을수록 기초자치단체는 고등교육 재정지원사업을 통하여 대학과 활발하게 협업을 한다는 결론에 도달하게 한다. 즉 대학수가 많은 지역의 기초자치단체가 대학과 협력하여 주민복지와 지역발전을 위한 다양한 사업을 추진한다고 할 것이다.

1995년 지방자치제도가 도입된 이후 지방자치단체의 자발적인 역량강화 노력이 계속해서 요구되고 있다. 지방정부의 역량은 주민의 삶의 질(quality of life)과 직결된다. 성공적 지방자치를 위해서 지방정부 역량은 반드시 필요한 부분이다. 이러한 현실을 고려할 때 대학-기초자치단체의 고등교육 재정지원사업을 통한 협업관계는 긍정적인 현상이라고 할 것이다. 대학은 지방정부와의 협업관계를 통하여 싱크탱크(think-tank)역할을 할 수 있을 것이다. 대학은 새로운 정책탐구, 기술개발, 전문가 조언, 위탁교육 등 지방정부가 필요로 하는 지식과 기술을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 지방정부와 대학 간 협업관계(collaborative relationships)를 통하여 지방정부의 역량이 강화되고 이는 주민의 삶의 질 향상에 기여할 것이다.

그러나 고등교육 환경이 조성되어 있지 않은 지방정부의 경우 대학과 지방정부의 이러한 협업관계 형성이 쉽지 않을 것이다. 교육기반시설을 갖추지 못한 지방정부의 경우 역량강화를 위해 대학과의 협업사업이 필요하다고 인식하더라도, 인적, 물적 인프라의 미흡으로 인해 협업사업을 원활하지 수행하지 못할 수 있다. 따라서 고등교육 인프라가 구축되어 있지 못한 지역에서도 관학 협업관계가 이루어질 수 있는 다양한 정책적 방안이 모색되어야 할 것이다. 거점 국립대학을 지역의 관학 협업사업 센터로 활용하는 방안 등 대학의 지리적 위치와 관계없이 지방정부와 대학 간 협업파트너십이 원활히 구축될 수 있도록 기초자치단체 뿐만 아니라 광역자치단체, 또는 중앙정부 차원에서의 지속적이고 적극적인 정책적 노력이 경주되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 강남호. (2011). 지방재정의 건전성 제고 방안. 『산업경제연구』, 24(1): 353-369.
- 국가균형발전위원회. (2006). 『참여정부의 지방대학 재정지원 현황과 개선방안』. 국가균형발전위원회.
- 김병주·나민주·유현숙·이영. (2007). 『지자체(공공) 및 민간의 고등교육에 대한 투자 확대방안』. 재정경제부.
- 김정희. (2013). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구: 참여정부와 이명박 정부의 대학 재정 지원사업 비교분석을 중심으로. 『지방재정연구』, 17(1): 105-135.
- 나민주·장지현. (2010). 지방자치와 고등교육재정의 성과와 과제. 『교육재정경제연구』, 19(3): 1-34.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.
- 박지영·조정래. (2013). 지방의회 여성의원이 여성친화적 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로. 『지방행정연구』, 27(3): 289-316.
- 반상진·김환식·오호영·채창균. (2005). 『고등교육재정 지원제도 개선 방안』. 교육인적자원부.
- 배상석. (2009). 정책유형별 지방부간 지출결정의 상호작용에 관한 연구. 『정책분석평가학회』, 19(4): 69-94.
- 백종윤·조연주·최영훈. (2009). 지방정부의 대학 연구개발 지원 규모 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 43(4): 359-380.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- 송기창. (2000). 대학재정지원정책의 과제와 개선방향. 『교육재정경제연구』, 9(2): 1-25.
- 송기창·김병주·박정수·정태화. (2007). 『고등교육재정사업 재구조화 방안 연구』. 교육인적자원부.
- 유현숙·최정윤·조영하·김민희·신재철·송선영. (2006). 『고등교육개혁을 위한 정부의 재정지원 사업평가 연구』. 한국교육개발원.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구. 『한국지방자치학회보』, 16(1): 5-25.
- 이정미·이필남·서영인·나민주·박소영·이희숙. (2010). 『고등교육 재정지원사업 발전 방안 연구』. 한국교육개발원.
- 장수명·송기창·안종석·이영. (2004). 『고등교육 재정지원 성과분석 및 효율화 방안 연구』. 한국교육개발원.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 하봉운·강호수. (2013). 지방자치단체 고등교육 지원 현황과 과제: Cooper의 4차원 정책분석모형을 중심으로. 『국정관리연구』, 8(2): 1-26.

- 한국교육개발원. (2014). 「고등교육재정정보시스템 설명회 자료」. 한국교육개발원 고등교육정보 시스템 홈페이지 자료.
- Archibald, R. B. and D. H. Feldman. (2008). Explaining Increases in Higher Education Costs. *The Journal of Higher Education*, 79(3): 268-295.
- Berry, F. S. and W. D. Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Bibby, J. F. and T. M. Holbrook. (2004). Parties and Elections. In *Politics in the American States: A Comparative Analysis* (8th ed.). V. Gray and R. L. Hanson (eds.). Washington, D.C.: CQ Press.
- Bowler, S. and T. Donovan. (2004). The Initiative Process. In *Politics in the American States: A Comparative Analysis* (8th ed.). V. Gray and R. L. Hanson (eds.). Washington, D.C.: CQ Press.
- Chatterton, P. and J. Goddard. (2000). The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs. *European Journal of Education*, 35(4): 475-496.
- Cheslock, J. J. and R. P. Hughes. (2011). *Differences Across States in Higher Education Finance Policy*. Center for the Study of Higher Education, Working paper No. 5. The Pennsylvania State University.
- Delaney, J. A. and W. R. Doyle. (2011). State Spending on Higher Education: Testing the Balance Wheel over Time. *Journal of Education Finance*, 36(4): 343-368.
- Dimaggio, P. J. and W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Doyle, W. R. (2012). The Politics of Public College Tuition and State Financial Aid. *The Journal of Higher Education*, 83(5): 617-647.
- Hines, E. R., A. G. Hickrod and G. B. Pruyne. (1989). *State Support of Higher Education: From Expansion to Steady State to Decline, 1969-1989*. Center for Education Finance and Higher Education, MacArthur/Spencer Series No. 9. Illinois State University.  
(<http://education.illinoisstate.edu/downloads/csep/series9.pdf>).
- Hovey, H. A. (1990). *State Spending for Higher Education in the Next Decade: The Battle to Sustain Current Support*. Washington D.C.: The National Center for Public Policy and Higher Education.  
(<http://www.highereducation.org/reports/hovey/hovey.shtml>)

- Jenny, N. W. and E. Arbak. (2004). Challenges for Financing Public Higher Education. *The Rockefeller Institute State Fiscal News*, 4(2).  
([http://www.rockinst.org/pdf/education/2004-03-challenges\\_for\\_financing\\_public\\_higher\\_education.pdf](http://www.rockinst.org/pdf/education/2004-03-challenges_for_financing_public_higher_education.pdf)).
- Kane, T. J., P. R. Orszag and E. Apostolov. (2005). Higher Education Appropriations and Public Universities: Role of Medicaid and the Business Cycle. *Brookings - Wharton Papers on Urban Affairs*: 99-145.
- Kenyon, D. A. (1997). Theories of Interjurisdictional Competition. *New England Economic Review*, March/April: 13-36.
- Kezar, A. J., T. C. Chambers and J. C. Burkhardt. (2005). *Higher Education for the Public Good: Emerging Voices from a National Movement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Layzell, D. T. and J. W. Lyddon. (1990). *Budgeting for Higher Education at the State Level: Enigma, Paradox, and Ritual*. ASHC-ERIC Higher Education Report No 4. George Washington University.  
(<http://eric.ed.gov/?id=ED332562>).
- Leslie, L. L. and G. Ramey. (1986). State Appropriations and Enrollments: Does Enrollment Growth Still Pay? *The Journal of Higher Education*, 57(1): 1-19.
- Lowry, R. C. (2001a). The Effects of State Political Interests and Campus Outputs on Public University Revenues. *Economics of Education Review*, 20(2): 105-121.
- Lowry, R. C. (2001b). Government Structure, Trustee Selection, and Public University Prices and Spending. *American Journal of Political Science*, 45(4): 845-861.
- McLendon, M. K., J. C. Hearn and R. Deaton. (2006). Called to Account: Analyzing the Origins and Spread of State Performance-Accountability Policies for Higher Education. *Educational and Policy Analysis*, 28(1): 1-24.
- McLendon, M. K., J. C. Hearn and C. G. Mokher. (2009). Partisans, Professionals, and Power: The role of Political Factors in State Higher Education Funding. *The Journal of Higher Education*, 80(6): 686-713.
- McLendon, M. K., C. G. Mokher and W. Doyle. (2009). Privileging Public Research Universities: The Political Economy of State Appropriations to Higher Education. *Journal of Education Finance*, 34(4): 372-401.
- Meyer, J. W. and B. Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

- Okunade, A. A. (2004). What Factors Influence State Appropriations for Public Higher Education in the United States?. *Journal of Education Finance*, 30(2): 123-138.
- Painter, G. and K. H. Bae. (2008). The Changing Determinants of State Expenditure in The United States: 1965-1992. *Southern Public Administration Education Foundation*, 14(1): 370-393.
- Peterson, R. G. (1976). Environmental and Political Determinants of State Higher Education Appropriations Policies. *Journal of Higher Education*, 47(5): 523-542.
- Rizzo, M. J. (2006). State Preference for Higher Education Spending: A Panel Data Analysis, 1977-2001. In *What's Happening to Public Higher Education? The Shifting Financial Burden*. R. G. Ehrenberg (ed.). Westport, CT: Praeger.
- Senter, R. (1993). Factors in American State Government Spending on Research and Development. *Scientometrics*, 28(3): 313-327.
- Tandberg, D. A. (2008). The politics of State Higher Education Funding. *Higher Education in Review*, 5: 1-36.
- Tandberg, D. A. (2010a). Politics, Interest Groups, and State Funding of Public Higher Education. *Research in Higher Education*, 15(5): 416-450.
- Tandberg, D. A. (2010b). Interest Groups and Governmental Institutions: The Politics of State Funding of Public Higher Education. *Education Policy*, 24(5): 735-778.
- Tandberg, D. A. and E. C. Ness. (2011). State Capital Expenditures for Higher Education: "Where the Real Politics Happens". *Journal of Education Finance*, 36(4): 394-423.
- Toutkoushian, R. and P. Hollis. (1998). Using Panel Data to Examine Legislative Demand for Higher Education. *Education Economics*, 6: 141 - 157.
- Weerts D. J. and J. M. Ronca. (2006). Examining Differences in State Support for Higher Education: A Comparative Study of State Appropriations for Research I Universities. *The Journal of Higher Education*, 77(6): 935-967.
- Weerts D. J. and J. M. Ronca. (2008). *Determinants of State Appropriations for Higher Education from 1985-2005: An Organizational Theory Analysis*. Wisconsin Center for the Advancement of Postsecondary Education, Working Paper Series WP0113. University of Wisconsin-Madison. (<http://www.wiscapc.wisc.edu/wiscapc/publications/working-papers/wp005>).

Wong, K. K. (2004). The Politics of Education. In *Politics in the American States: A Comparative Analysis* (8th ed.). V. Gray and R. I. Hanson (eds.). Washington D.C.: CQ Press.

---

**박 지 윤:** 이화여자대학교에서 2010년 행정학 박사학위(논문: 지역 인적자본 특성이 개인 생산성에 미치는 영향 연구: 인적자본 수준, 다양성, 지리적 불균등성을 중심으로)를 취득하고, 현재 이화여자대학교에서 강의중이다. 관심분야는 도시 및 지방행정, 지역인적자본, 지역경쟁력 등이며, 주요 논문으로 “지역 인적자본 수준, 다양성 및 창조성이 지역 고용에 미치는 영향 (2011)” 등이 있다(jyoon.prk@gmail.com).

**조 정 래:** 미국 노스캐롤라이나대학(University of North Carolina at Chapel Hill)에서 2004년 정치학 박사학위(논문: The Dynamics of Cooperative and Coercive Intergovernmental Relations in the 1990s: Measuring and Explaining National Influence as Perceived by State Administrators)를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론이다. 주요 논문으로는 “정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 관한 탐색적 연구(2014)”, “재정적 정부관계와 규제적 정부관계에 대한 인식의 차별(2011)”, “Continuity and Change in Executive Leadership: Insights from the Perspectives of State Administrators(2008)”, “Perceptions of Federal Aid Impacts on State Agencies: Patterns, Trends, and Variations Across the 20th Century(2007)” 등이 있다(clcho@ewha.ac.kr).

