



# 지방자치 정책 Brief



## 지방자치-교육자치 연계 강화 방안 모색

김진 부연구위원

### 주요내용

#### 지방자치-교육자치 제도 연계 강화 방안 모색의 필요성

- 1991년 지방자치제도가 실시되고, 2007년 교육감 및 교육위원 선거방법이 주민 직선으로 실시된 이후 지금까지 ‘일반자치-교육자치 간 관계’는 지방자치단체와 교육계 사이에서 첨예한 논쟁의 대상이 되고 있음
  - 정권이 바뀔 때마다 거의 빠짐없이 지방교육자치제도에 대한 재구조화 논의가 있었으며 방향과 원칙, 방법 등에 대해서는 교육계와 지방자치단체 논의가 대립하고 있음
- 최근 저출산, 초고령화로 인해 학령인구의 급격한 감소가 예상되는 한편, 내국세의 일정 비율로 충당되는 지방교육재정교부금에 관한 학계의 논의도 지속적으로 제기되고 있으며, 일률적인 ‘지방자치-교육자치 분리’에 따른 행정적, 재정적 비효율을 개선할 필요성이 커지고 있음

#### 지방자치-교육자치 제도 현황과 연계·협력의 필요성

- ① 지방자치-교육자치 연계·협력 제도의 실태 파악, ② 언론보도 분석 결과, ③ 사례 조사, ④ 교육 전문가 및 지방자치단체의 교육 담당 공무원 인식조사 등을 통해 현황을 분석한 결과, 지방자치-교육자치 간 분리로 인한 비효율성과 인식 차이가 큰 것으로 나타남
- 미시적인 수준에서 지방자치단체와 교육청 간의 연계와 협력을 통해 행정 및 재정 효율성과 교육 전문성 등을 통합적으로 개선시킬 수 있는 구체적 사업·사무 분야 등을 발굴하고 장기적인 대안을 제시하는 것이 필요함

#### 지방자치-교육자치 연계·협력 가능 사무 제안

- 교육행정협의회 조례 규정, 실제 교육사업 사례 분석, 우수 사례 분석 등을 통해 ‘단기적’으로 연계·협력 가능성이 높은 사무 후보군을 도출함
- 이 외에 교육 전문가 협의회와 지방자치단체 교육 담당 공무원 인식조사 결과 등을 바탕으로 단기 및 ‘중·장기적’ 연계·협력 사무를 제안함

01

## 지방자치-교육자치 제도 연계 강화 방안 모색의 필요성



### 한국 지방교육행정 체제의 구조적 복잡성

- 현재의 지방교육행정체제는 중앙 정부와 교육청 간 수직적 체계 뿐만 아니라, 지방분권을 적용 원리로 하는 지역 차원에서의 자치, 교육의 특수성과 전문성 원리에 근거하는 기능적 차원의 자치 등(나민주 외, 2018)으로 구조적 복잡성이 특징임
- 지방교육 행정 체제는 의결 기관의 통합적 구조와 집행 기관의 분리로 규정할 수 있음
  - 집행기관이 지방자치단체와 교육청으로 분리된 지방교육행정 체제는 세계적으로 찾아보기 어려움(이기우, 2011)



\* 자료: 금창호·유은정(2010:25), 윤서연·윤혜림(2021:6), 이인화·고수형(2014) 등 참고하여 저자 작성



### 지방자치-교육자치 연계·협력 강화의 필요성 증대

- 최근 저출산, 초고령화로 인해 학령인구의 급감이 예상되는 가운데, 내국세의 일정 비율로 충당되는 지방교육재정 교부금에 관한 학계의 논의도 지속적으로 제기되고 있음(한재명, 2016; 김학수 외, 2021)
  - 공공서비스 수요와 무관한 법정 전출금의 증대와 일률적인 '지방자치-교육자치 분리' 등에 의한 행정적, 재정적 비효율을 개선할 필요성이 커지고 있음
  - 지방자치와 교육자치 제도 실태 분석을 통해 연계·협력의 실익을 모색하고, 교육의 전문성과 독립성 등을 준수하는 범위 내에서 단기적 연계·협력 사무 발굴과 중·장기적 대안 모색이 필요한 시점임

02

## 지방자치-교육자치 제도 현황과 연계·협력의 필요성



### 지방자치-교육자치 제도 현황

- 법적 연계·협력 실태
  - 「교육자치법」 상 사무의 위임 및 위탁시 협의를 거쳐야 하고, 부담적 조례안 및 의안을 제출할 때도 마찬가지로
  - 개별법상으로도 재정, 학교시설, 학교 급식, 학교 환경, 학교용지 조성 및 확보 등 다양한 분야에 있어서 양 기관의 연계 및 협력을 규정하고 있음
- 제도적 연계·협력 실태
  - 조직 및 인력 분야에 있어 양 기관은 교육 연계·협력을 담당하는 조직과 인력 교류 제도(교육협력관제도)를 운영하고 있으며, 이는 각 광역자치단체별로 차이가 있음
  - 「교육자치법」 상 의무사항인 '지방교육행정협의회'와 「지방교육재정교부금법」 시행령상 임의 기관인 '지방교육정책협의회'가 존재함
- 재정적 연계·협력 실태
  - 중앙 정부는 교부세 및 보조금을 통해, 지방자치단체는 전출금 형식으로 지방교육재정을 지원하고 있고 시·도 교육청은 각급 학교를 지원함
  - 지방자치단체 일반회계로부터의 교육 지원이 이루어지는 비법정이전수입과 교육경비보조 제도는 다른 국가에서 찾아보기 힘든 제도로 특히 지방자치단체는 교육자치에 대한 권한은 없지만 법적 근거에 기반하여 합법적으로 교육에 대한 지원과 투자를 시행하고 있음



### 지방자치-교육자치 분리에 따른 문제점

- 행정적 문제점
  - 학교의 기능과 역할이 보건, 급식, 돌봄 등 지역 내 복지와 학교시설 및 환경 개선, 학교 신설 등 다양한 형태로 확장됨에 따라 지방자치와의 협력이 절실히 요구되고 있음
  - 그러나 동일한 지역 내에서 하나의 공공서비스인 교육 서비스를 제공하는 두 개의 의결기관과 집행기관이 존재함에 따라 정책 대상자가 필요한 서비스를 받지 못하는 사각지대 발생 가능성이 높음
  - 자치단체장 및 교육감의 분리 선출에 따라 예산의 정치적 배분으로 인해 교육 사업의 필요성보다는 주민에게 돋보이는 가시적 교육 사업을 추진하는 경우가 빈번함
- 재정적 문제점
  - 학령인구 감소와 같은 교육 관련 주요 환경 변화가 지방교육재정 규모에 반영되지 않음에 따라 연성예산제약(soft budget constraint)과 관련한 교육행정기관의 책무성 문제가 발생함
  - 지방세 수입 중 법정으로 정해진 비율에 따라 의무적으로 정해진 금액을 지방교육서비스에 배분할 수밖에 없는 구조로 인해 지방 재정 경직성이 심화될 수 있음
- 언론보도 분석 결과
  - 부정적 내용을 중심으로 분석한 결과, 크게 교육재정, 교육감 선거 제도, 도서관 운영, 학교시설(재개발 및 재건축 갈등, 학교시설 복합화 관련 등), 돌봄 관련 갈등 사례들이 추출되었음



## 사례 조사 결과

- 교육 사업 사례 조사<sup>1)</sup>
  - 2022년 현재, 실제 교육청과 광역 지방자치단체 한 곳을 선정하여 분리·운영하고 있는 교육 관련 사업 계획서를 전수 조사한 결과, 우수 인재 양성, 학습 능력 향상 지원, 방과후 학교, 초등 돌봄 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원 등 두 기관에서 진행하는 사업이 존재함
  - 농어촌 체험, 진로 체험, 역사 관련 프로그램 지원, 대회 개최 지원 및 예체능 분야, 학교 운동부 지원, 원어민 교사 지원 등 특별활동 및 진로 관련 사업 등이 연계·협력 가능성이 있으며, 평생교육과 청소년 및 기타 분야에서도 각 기관 간 연계·협력할 필요성이 도출되었음
- 연계·협력 우수 사례 조사
  - 2021년, 2022년 자치분권위원회 지방자치-교육자치 연계 우수 사례 수상 사업을 정리한 결과, 학교시설, 진로교육 및 체험, 학습 지원 및 교육복지, 장학 및 우수 인재 사업 분야 등이 우수 사례로 선정되어 연계·협력의 가능성을 엿볼 수 있음



## 교육 전문가 협의회 및 지방자치단체 공무원 인식 조사 분석 결과

- 교육 전문가 협의회 결과
  - 교육학 박사 학위 소유자 2명과 교육청 관계자(장학관, 연구관, 서기관 등) 5명을 대상으로 세 차례의 전문가 협의회 (focus group interview)를 개최한 결과는 다음과 같음

### ■ 지방자치-교육자치 교육 전문가 협의회 논의 분석 결과 ■

영역	내용
현행 지방자치-교육자치 연계·협력 현황과 장애 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분절화된 주체와 칸막이식 운영으로 인한 교육 사업 연계·협력의 어려움</li> <li>• 지방자치단체장의 교육 사업에 대한 적극적인 의지에 따라 연계·협력 지원이 달라지는 한계 존재</li> <li>• 교육 사업 연계·협력의 지속가능성에 대한 의문과 정책 일관성 추구 필요성</li> </ul>
연계·협력 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체와 교육청은 일하는 방식이 너무 달라서 연계·협력에 있어서 장애가 발생하는 면 존재</li> <li>• 지방자치단체가 예산만 지원하고 협의회에 적극적으로 참여하지 않는 경우가 있음</li> </ul>
연계·협력 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관장 의지 중요, 법률 개정 및 시스템 보완 필요</li> <li>• 지방의회 역할 강화</li> </ul>
지방자치단체와 교육청 연계·협력 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방 소멸 방지 목적과 교육 목적이 합치되는 경우(마을교육공동체, 농촌 유학 등이 이러한 대표적 사례)</li> </ul>
지방자치단체와 교육청 연계·협력 우수 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 적극성과 의지가 중요: 시흥시의 경우 지방자치단체가 적극적으로 나서서 교육 사업 공개 및 공유</li> <li>• 실질적인 인사 교류 필요: 경남통합교육추진단의 경우 교육 전문직인 장학사가 지자체 파견되어 활성화되었을 가능성이 높다고 생각함</li> </ul>
연계·협력 필요하고 가능한 사업 제안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방과후 학교 및 돌봄에서의 지자체 연계, 평생교육 등</li> <li>• 학업 중단 청소년, 대안학교 (학교 밖 청소년이라는 용어 대신)</li> <li>• 학교시설 활용 부분</li> <li>• 통학로 안전 정비와 시니어 일자리 창출 등, 스쿨 버스 운영</li> </ul>

1) 김성주·김진(2022)의 연구 결과 중 일부를 수정 및 발췌하여 작성하였음

- 교육 담당 지방자치단체 공무원 인식조사
  - 광역 지방자치단체 교육 담당 공무원(교육 담당 부서의 담당자:과장, 팀장, 주무관 등)을 대상으로 이메일 확보가 가능한 32명의 공무원에게 설문을 실시하여 14명이 회신한 결과는 다음과 같음

▣ 공무원 인식조사 분석 결과 ▣

영역	내용
현행 지방자치-교육자치 분리 운영에 대한 문제점	• 분리 운영에 따른 문제점이 심각하다고 느낌
현행 지방자치-교육자치 연계·협력 정도에 대한 인식	• 전반적으로 연계·협력이 어느 정도는 잘 되고 있다고 인식하고 있으며 세부적으로 인사 교류와 지방 재정 부담은 연계·협력이 생각보다 안 되고 있다는 의견이 주도적인 한편, 교육행정협의회의 경우 잘되는 편이라는 의견이 많았음
지방자치-교육자치 연계·협력 활성화 방안	• 연계·협력의 장애 요인으로는 지방자치단체장과 교육감 분리 선거를 가장 많이 꼽았으며 활성화 요인으로는 다양한 의견이 개진되었음 • 연계·협력을 활성화시키기 위해서는 성공 사례를 확산시키고 인사 교류를 더욱 활발하게 해야 하며 재정 부담 구조 개선이 필요하다고 인식하고 있음
교육 사업 수행에 있어서 지방자치단체의 권한과 의무에 대한 인식	• 교육 사업 계획-집행-예산 부담-평가 및 환류 단계에서의 지자체 권한과 의무가 과중하다고 인식 • 지방자치단체와 교육청과의 역할 분담 관련해서도 지금까지 교육자치단체 역할이 더 강했다고 인식하여 앞으로는 균등한 역할 분담이 필요하다고 보았음
향후 연계·협력이 필요하고 가능한 사업 우선순위	• 연계·협력 필요 및 가능 사업으로 우수인재 양성 및 초등 돌봄 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원 사업, 진로 체험, 학교 밖 청소년 지원 업무 등

03

## 지방자치-교육자치 연계·협력 가능 사무 제안



### 연계·협력 가능 사업 후보군 도출

- 조례에 근거한 지방교육행정협의 사무 분야와 실제 사례 분석을 통해 유사·중복 교육사업과 연계·협력 우수 사례들을 추려 연계·협력이 가능한 사업 후보군을 도출함

▣ 연계·협력 가능 사업 후보군 도출 ▣

분야	교육행정협의회 조례 규정	사례 분석 1 (실제 교육사업 분석)	사례 분석 2 (우수 사례 분석)
학교 교육 (인재 양성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학력 향상</li> <li>• 과학기술교육진흥</li> <li>• 학교체육진흥</li> <li>• 지역전략사업과 연계한 인력 양성</li> <li>• 우수 인재양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학습 능력 향상 지원</li> <li>• 원어민 교사 지원</li> <li>• 예체능 분야 우수 인재 양성</li> <li>• 지역 우수 인재 양성</li> <li>• 영재교육과정 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육재단 설립</li> <li>• 학부모 협의</li> <li>• 원어민 보조교사 운영 공동 지원</li> <li>• 학습 도우미 지원</li> <li>• 장학 사업</li> </ul>

분야	교육행정협의회 조례 규정	사례 분석 1 (실제 교육사업 분석)	사례 분석 2 (우수 사례 분석)
교육 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 설립, 폐지, 이설 및 교육시설 확충 등 학교 교육여건 개선</li> <li>• 교육 유해 환경 시설 개선</li> <li>• 교육시설 개방 및 지원</li> <li>• 학교 용지 확보 등 교육 시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 옥외 환경개선 및 녹지량 확충</li> <li>• 지역주민들을 위한 공간 조성</li> <li>• 학교 교육 환경 시설 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 주변 환경 협력</li> <li>• 통학권 내 버스 노선 조정</li> <li>• 통학로 정비</li> <li>• 교통안전시설 확충</li> </ul>
공공 도서관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공도서관 설립 및 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교마을도서관 독서 관련 프로그램 지원</li> </ul>	-
학교 급식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 급식 여건 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경 쌀·농산물 급식 지원</li> </ul>	-
도시개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리 계획 등 수립</li> </ul>	-	-
교육복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육 격차 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방과후 학교</li> <li>• 돌봄 프로그램 운영</li> <li>• 돌봄교실 환경 개선</li> <li>• 저소득층 및 다문화 가정지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방과후 교육과정 협력</li> </ul>
평생 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생교육기관 설립 및 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사 관련 교육</li> <li>• 평생 학습관 운영 지원</li> <li>• 문자해득교육 운영</li> <li>• 소외계층 평생교육 프로그램 운영</li> </ul>	-
직업 및 진로 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업 교육 여건 개선</li> <li>• 진로 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진로 체험 프로그램 운영지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진로교육지원센터 공동운영</li> <li>• 진로진학 상담</li> <li>• 대학 연계 진로교육</li> </ul>
재난 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재난 안전 관리</li> </ul>	-	-
기 타	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌 체험</li> <li>• 학교운동부 지원</li> <li>• 예체능 분야 지원 및 대회 개최 지원</li> <li>• 학교별 인문역사 분야 특화 프로그램 지원</li> </ul>	-

### 연계·협력 가능 분야 및 사업 제안

- 단기적 분야 및 사무 제안
  - ① 학교 교육 분야에서 우수 인재 양성 지원, 학습 능력 향상 지원 등, ② 진로 교육 분야에서 진로 체험 프로그램 지원, ③ 교육 환경 분야에서 통학로 정비, 통학원 버스 노선 조정, 지역주민과의 공동 시설 및 공간 조성 등, ④ 교육 복지 분야에서는 학업 중단 청소년 지원 및 저소득층, 다문화 가정 지원 등을 연계·협력할 경우 행정 및 재정 비효율성을 줄이고 정책 목적을 극대화할 수 있을 것으로 봄
- 중·장기적 분야 및 사무 제안
  - 지방자치단체와 교육자치단체가 교육 사업의 계획-집행-평가 및 환류의 모든 단계에 공동 참여하고, 예산도 부담해야 한다는 것을 기본 전제로 함
  - 중·장기적 사무로는 교육복지 분야, 평생교육 및 진로, 학교 교육, 교육 환경 분야를 들 수 있음

연계·협력 가능 사무 제안

		분야	사업
연계가능성 ↑ 높음 ↓ 낮음	단기	학교 교육	• 우수 인재 양성 지원 / 학습 능력 향상 지원
		진로 교육	• 진로 체험 프로그램 지원
		교육 환경	• 통학로 정비, 통학권 버스 노선 조정 / 지역주민과의 공동 시설 및 공간 조성
		교육 복지	• 학업 중단 청소년 지원 / 저소득층 및 다문화 가정 지원
	중장기	교육 복지	• 돌봄 공동체 설립
		평생 교육	• 평생 교육 프로그램 운영
		학교 교육	• 교육재단 공동 설립을 통한 학습 지원
		교육 환경	• 학교시설 복합화(지역-학교 공동 시설 신축)

중·장기적 사무 실천 방안

- 1) 각 사업별 공동협의체를 구성하는 방안으로 중요한 개별 교육사업에 대해 지자체와 교육청 등이 공동 협의체를 구성, 개별 사업의 계획 단계부터 집행, 환류까지 협조하여 추진하는 방안을 제시함. (사례) 경남 고성군 진로교육지원센터, 경기 안양 인재육성재단 설치 등
- 2) 전반적인 업무에 대한 공동협의체를 구성하는 방안으로 지자체와 교육청 간 중간조직을 설치하여 교육 관련 사업 전반을 다루는 방식을 제안함 (사례) 전북 교육협력추진단, 시흥 행복교육지원센터 등

참고문헌

김창호·유은정(2010) 일반자치와 교육자치의 연계확대 방안. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2010(0), 1-99.

김성주·김진(2022) 전라북도 지방자치(도·시군)-교육자치(교육청) 협력사업진단 및 발전방안. 한국지방행정연구원 정책이슈리포트.

나민주·고전·김성기·차성현·이수경(2018) 지방분권 강화에 따른 지방교육자치 정착을 위한 과제. 국회 입법 조사처 정책연구 용역보고서.

윤서연·윤혜림(2021) 서울시·교육청·지역사회 역할 분담으로 학교시설 사회적 활용 전환점 마련해야. 서울연구원. 이슈페이퍼.

이기우(2011) 일반지방행정과 지방교육행정의 관계. 지방행정연구, 25(3), 35-58.

이인희·고수형(2014) 한국과 미국의 지방교육자치 구조의 비교. 한국콘텐츠학회논문지, 14(4), 148-159.

한재명(2016) 지방교육재정 운용 분석: 학생 수 감소를 중심으로. 사업평가현안분석 60, 국회예산정책처.

김학수·고선·김진영·김재훈·정종필·최병호(2021) 2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화.

내용문의

김진 한국지방행정연구원 지방재정연구센터 부연구위원(033-769-8875, ginakim733@krila.re.kr)

김성주 한국지방행정연구원 지방재정연구센터장(033-769-9874, sjkim@krila.re.kr)