정책연구 2022-08

지방자치-교육자치 연계 강화방안

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

김 진 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김성주 | 한국지방행정연구원 연구위원

연구 요약

1. 연구의 목적 및 체계

□ 지방자치-교육자치 제도 연계 강화 방안 모색의 필요성

❍ '일반자치-교육자치 간 관계'는 지방자치단체와 교육계 간 첨예한 논쟁으로 자리 잡았음

- 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 '지방분권법)」은 2013년 제정 시부터 지방자치-교육자치 간의 통합을 국가 의무로 규정하고 있음
- 최근 저출산, 고령화로 인해 학령인구의 급격한 감소가 예상되는 반면, 내국세의 일정 비율로 충당되는 지방교육재정교부금에 관한 학계의 논의도 지속적으로 제기되고 있음
- 지방균형 발전 차원에서 교육감 선거 제도 개편 필요성이 강조되고 있음

□ 연구 목적과 체계

❍ 법적, 정책적, 환경적 필요성에 기반하여 지방자치-교육자치의 연계 및 협력 강화가 요구되는 바, 본 연구의 목적은 다음과 같음

- 첫째, 지방자치와 교육자치가 분리 운영됨에 따라 발생하는 행·재정적 문제점을 적시하고, 지방자치와 교육자치의 연계·협력의 실익과 논거를 제시함
- 둘째, 이러한 논리를 통해, 미시적인 수준에서 지방자치단체와 교육청이 연계하고 협력하여 행정 및 재정의 효율성과 교육의 전문성 등을 통합적으로 제고할 수 있는 구체적 사업·사무·분야 등을 발굴하고 대안을 제시하는 것을 연구의 궁극적 목적으로 함
- 이를 위한 본 연구의 분석 체계는 다음 〈표 1〉과 같음

〈표 1〉 연구 분석 체계

Ⅰ. 서론	**연구의 목적 및 필요성**	
	• 현재적 필요 : 분리에 따른 한계 명시 • 미래적 필요 : 연계·협력의 실익과 논거 제시	
Ⅱ. 개념 및 선행연구 정리	**지방자치와 교육자치 관계**	
	개념 정의	기존 선행 연구 정리
	• 지방자치 교육자치 개념 • 지방자치-교육자치 협력 관계의 법적 근거	• 지방자치와 교육자치 관계 관련 선행연구 논거 정리
Ⅲ. 실태 분석	**지방자치와 교육자치 간 관계 현황 분석**	
	• 법적, 제도적적, 재정적 실태 파악 • 지방자치 교육자치 분리 운영에 따른 문제점 정리 • 언론 보도 분석	
Ⅳ. 사례 분석	**지방자치와 교육자치 연계·협력 사례 분석**	
	• 사례연구 1. 실제 지자체-교육청 교육 사업 분석 • 사례연구 2. 우수 사례 분석	
Ⅴ. 인식 조사	**지방자치와 교육자치 연계·협력 인식 조사**	
	• 인식조사 1. 교육 현장 전문가 협의회 • 인식조사 2. 지방자치 교육 담당 공무원 인식 조사	
Ⅵ. 대안 제시	**정책 대안 개발**	
	• 단기적 대응 방안 : 연계·협력 가능 분야 및 사업 발굴	• 중·장기적 실천 방안 제시 : 개별 사업별, 전체 교육 사업별 공동 거버넌스 구축

2. 개념 및 선행연구 정리

□ 지방자치-교육자치 개념 비교

❍ 지방자치의 개념은 “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 그 지역 안의 공동 문제를 자기 부담에 의하여 스스로 처리하는 것”을 의미함(최창호, 2006: 43)

❍ 교육자치는 일정한 지역의 교육 주체들이 당해지역의 교육사무를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것으로 규정할 수 있음(금창호·유은정, 2010)

□ 주요 선행연구 정리

❍ 지방자치-교육자치 분리 관련 선행연구

- 교육계는 대체적으로 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성 등을 고려하고 한국 의무교육과 무상교육의 변별적 특징 등을 감안하여 교육자치를 독립적으로 운영해야 한다는 주장을 펼치고 있음

❍ 지방자치-교육자치 통합 관련 선행연구

- 교육계와 달리 행정학계는 지방교육자치를 지방자치의 틀 속에서 이해할 필요가 있다고 주장해 옴. 특히 학령인구 감소에 따라 교육환경이 변화하기 때문에 재정적 관점에서 교육에 대한 투자를 효율적으로 할 필요가 있다는 연구들이 존재함

❍ 지방자치-교육자치 연계·협력 관련 선행연구

- 연계·협력 방안과 관련한 기존 연구들은 크게 세 가지 흐름으로 이루어지고 있음. 첫째, 단일 협력 사업의 운영 실태나 성과 및 거버넌스 체계 등을 분석한 연구임. 둘째, 연계·협력의 유형을 구분하고 관련 제도 변천 과정과 실태 등을 분석한 연구들이 존재함. 셋째, 지방교육 행정서비스의 효율성 극대화를 위해 지방교육자치와 지방자치의 연계 및 협력을 주장하는 선행연구들이 있음

3. 지방자치-교육자치 현황 분석과 문제점

□ 지방자치-교육자치 연계 실태

❍ 법적 연계·협력 실태

- 「교육자치법」상 사무 위임 및 위탁시 협의를 해야 하고, 부담적 조례안 및 의안을 제출시 협의해야 함
- 개별법 상으로도 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' 제도 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 제도임
- 지방자치단체는 교육자치에 대한 권한은 없지만 법적 근거에 기반하여 합법적으로 교육에 대한 지원과 투자를 시행하고 있음

□ 지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점

❍ 행정적 문제점

- 학교가 단순히 지식의 전달이나 교육만을 위한 기관이 아니라 보건, 급식, 돌봄 등 지역 내 복지와 학교 시설 및 환경 개선, 학교 신설 등 다양한 형태로 확장됨에 따라 지방자치와의 협력이 절실히 요구되고 있음

- 동일한 지역 내에서 하나의 공공서비스인 교육 서비스를 제공하는 두 개의 의결기관과 집행기관이 존재함에 따라 정책 대상자가 필요한 서비스를 받지 못하는 사각지대 발생 가능성 높아짐
- 자치단체장 및 교육감의 분리 선출에 따라 예산의 정치적 배분으로 인해 교육 사업의 필요성보다는 주민에게 돋보이는 가시적 교육 사업을 추진하는 경우가 빈번

❍ 재정적 문제점

- 학령인구 감소라는 교육 관련 핵심적인 환경 변화가 지방교육재정 규모에 전혀 반영되지 않음에 따라 연성예산제약(soft budget constraint)과 관련한 교육행정기관 자체적인 재정 책임성 문제가 제기됨
- 지방세수입 중 법정으로 정해진 비율에 따라 의무적으로 정해진 금액을 지방교육서비스에 대해 배분할 수밖에 없는 구조에 따라 지방 재정 경직성이 심화될 수 있음

□ 언론 보도 분석 결과

❍ 검색어 분석 결과

- '지방자치', '교육자치', '긍정적 관계', '부정적 관계' 등의 검색어 분석 결과 지방자치의 이슈에서 교육자치와의 협력의 이슈가 상대적으로 덜 부각된 반면, 교육자치의 이슈에서 지방자치와의 협력은 중요하게 다루어짐을 알 수 있음

❍ 교육 사업 분석 결과

- 언론 검색을 바탕으로 학교 밖 청소년, 평생 교육, 돌봄 사각지대 등의 특정 교육 사업을 추출하여 검색한 결과 지역 내 복지 차원에서 해당 사업들이 언론 보도에 등장하는 특징을 찾아냄

❍ 내용 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. 각각의 사례들을 분석한 결과 현재 지방자치-교육자치 분리 운영과 연계·협력 실제 사례에서의 갈등 현황을 다양하게 파악할 수 있음

4. 사례 및 인식 조사 분석 결과

□ 교육 사업 사례 분석

❍ 분석 개요

- 2022년 현재, 실제 교육청과 광역 지방자치단체 한 곳을 선정하여 현재 분리·운영하고 있는 교육 관련 사업 계획서를 전수 조사함

❍ 분석 결과

- 우수 인재 양성이나 학습 능력 향상 지원과 관련해서 두 기관이 협력할 여지가 보였음. 다음으로 방과후 학교, 초등 돌봄 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원 관련 두 기관이 모두 각각 진행하는 사업이 존재했고 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 연계·협력 가능성이 보였음. 마지막으로 평생교육과 청소년 및 기타 분야에서도 각 기관이 연계·협력할 필요성이 도출되었음

□ 우수 사례 분석

❍ 분석 개요

- 2021년, 2022년 자치분권위원회 지방자치-교육자치 연계 우수 사례 수상 사업 정리

❍ 분석 결과

- 학교시설, 진로교육 및 체험, 학습 지원 및 교육복지, 장학 및 우수 인재 사업 분야 등이 우수 사례로 선정되었음

□ 전문가 협의회 및 지방자치단체 공무원 인식조사

❍ 교육 전문가 협의회 분석 개요 및 결과

- 교육학 박사 학위 소유자 2인, 교육청 인사 5인(장학관, 연구관, 서기관 등) 등을 대상으로 세 차례의 전문가 협의회(focus group interview)를 개최한 결과는 다음 〈표 2〉와 같음

〈표 2〉 지방자치-교육자치 교육 전문가 협의회 논의 분석 결과

영역	내용
현행 지방자치-교육자치 연계·협력 현황과 장애 요소	• 분절화된 주체와 칸막이식 운영으로 인한 교육 사업 연계·협력의 어려움 • 지방자치단체장의 교육 사업에 대한 적극적인 의지에 따라 연계·협력 지원이 달라지는 한계 존재 • 교육 사업 연계·협력의 지속가능성에 대한 의문과 정책 일관성 추구 필요성
	• 지방자치단체와 교육청은 일하는 방식이 너무 달라서 연계·협력에 있어서 장애가 발생하는 면 존재 • 지방자치단체가 예산만 지원하고 협의회에 적극적으로 참여하지 않는 경우가 있음
연계·협력 방안	• 기관장 의지 중요, 법률 개정 및 시스템 보완 필요 • 지방의회 역할 강화
지방자치단체와 교육청 연계·협력 필요성	• 지방 소멸 방지 목적과 교육 목적이 합치되는 경우 • 마을교육공동체, 농촌 유학 등이 이러한 대표적 사례
지방자치단체와 교육청 연계·협력 우수 사례	• 지방자치단체의 적극성과 의지가 중요:시흥시의 경우 지방자치단체가 적극적으로 나서서 교육 사업 공개 및 공유 • 실질적인 인사 교류 필요: 경남통합교육추진단의 경우 교육 전문직인 장학사가 지자체 파견되어 활성화되었을 가능성이 높다고 생각함
연계·협력 필요하고 가능한 사업 제안	• 방과후 학교 및 돌봄에서의 지자체 연계, 평생교육 등 • 학업 중단 청소년, 대안학교 (학교 밖 청소년이라는 용어 대신) • 학교시설 활용 부분 • 통학로 안전 정비와 시니어 일자리 창출 등, 스쿨 버스 운영

❍ 교육 담당 지방자치단체 공무원 인식조사 분석 개요 및 결과

- 지방자치단체에서 교육자치단체와의 협력을 담당하는 32명의 공무원 대상으로 설문지를 배포하고 14명이 회신하였음(회신율 약43%)

- 분석 결과 주요 내용은 다음 〈표 3〉과 같음

〈표 3〉 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 분담 은 연계·협력이 생각보다 안 되고 있다는 의견이 주도적이었으며, 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 분담 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·협력 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

5. 대안 제시

□ 지방자치-교육자치 연계 강화의 기본 방향

❍ 본 연구에서 제안하는 지방자치-교육자치 연계 강화 방안의 기본적 방향성은 교육자치단체의 고유 사무를 침범하지 않는 범위 안에서 지역 사회 내에 위치한 학생들과 지역 주민의 복리 증진을 제고하는 방안을 모색하는 것임

□ 지방자치-교육자치 연계·협력 가능 사무 제안

○ 제안 근거

- 교육행정협의회 조례 규정과 사례 분석들을 통해 도출된 연계·협력 가능 사업 후보군을 참고하여 교육 전문가 협의회와 공무원 인식 조사 결과 등을 고려하고 마지막으로 연구 결과가 적용되는 시간적 범위를 고려하여 실현 가능성과 시기를 고려하였음

〈표 4〉 연계·협력 가능 사무 제안

			분야	사업
실현가능성	높음	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
	낮음		교육 환경	• 학교시설 복합화 (지역-학교 공동 시설 신축)

❍ 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

- (기본 전제) 지방자치단체와 교육자치단체가 교육 사업의 계획-집행-평가 및 환류 전 단계에 있어서 공동으로 참여하고 예산도 부담해야 함
- (제안 사무) 중·장기적 사무로는 교육복지 분야, 평생교육 및 진로, 학교 교육, 교육 환경 분야를 들 수 있음

❍ 중·장기적 사무 실천 방안 1: 사업별 공동협의체 구성 방안

- 비중 있는 개별 교육 사업에 대해 지자체와 교육청 등이 공동 협의체를 구성, 개별 사업의 계획 단계부터 집행, 환류까지 협조하여 추진하는 연계·협력방안
- (사례) 경남 고성군 진로교육지원센터, 경기 안양 인재육성재단 설치 등

❍ 중·장기적 사무 실천 방안 2: 업무 전반 공동협의체 구성 방안

- 지자체와 교육청 간 중간조직을 설치하여 교육 관련 사업 전반을 다루는 방식
- (사례) 전북 교육협력추진단, 시흥 행복교육지원센터

Contents

제1장 | 서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성 ····· 3

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 6

1. 연구 범위와 연구 내용 ····· 6
2. 연구 방법 ····· 8

제3절 연구 분석 체계 ····· 10

제2장 | 지방자치-교육자치 관계에 관한 개념 및 선행연구

제1절 지방자치 및 교육자치의 개념과 협력 구조 ····· 15

1. 지방자치-교육자치의 개념 ····· 15
2. 지방교육행정체제의 특성과 법적 근거 ····· 17
3. 지방자치-교육자치 연계·협력의 이론적 논의 ····· 23

제2절 지방자치-교육자치 관계에 관한 주요 선행연구 ····· 25

1. 지방자치-교육자치 분리에 관한 선행연구 ····· 25
2. 지방자치-교육자치 통합에 관한 선행연구 ····· 27
3. 지방자치-교육자치 연계·협력에 관한 선행연구 ····· 30
4. 교육감 선출제도 관련 선행연구 및 해외 사례 ····· 33

제3장 | 지방자치-교육자치 현황 분석과 문제점

제1절 지방자치-교육자치 연계·협력 현황 ····· 51

1. 법적 연계·협력 실태 ····· 51
2. 제도적 연계·협력 실태 ····· 53
3. 재정적 연계·협력 실태 ····· 63

제2절 지방자치-교육자치 분리에 따른 문제점 ····· 72
1. 행정적 문제점 ····· 72
2. 재정적 문제점 ····· 74
제3절 언론 보도 주요 논점 분석 ····· 78
1. 분석 개요 ····· 78
2. 핵심 검색어 중심 분석 ····· 80
3. 교육 사업 중심 분석 ····· 85
4. 부정적 내용 중심 분석 ····· 88
제4절 요약 및 소결 ····· 101

제4장 | 지방자치-교육자치 사례 분석

제1절 지방자치-교육자치 교육 사업 사례 분석 ····· 107
1. 분석 개요 ····· 107
2. 교육 사업 유형화 검토 ····· 107
3. 연계 협력 가능 사업 유형화 기준 ····· 110
4. 연계 협력 가능 사업 분석 결과 ····· 113
제2절 지방자치-교육자치 우수 사례 분석 ····· 125
1. 분석 개요 ····· 125
2. 사례 분석 결과 ····· 125
제3절 요약 및 소결 ····· 136

제5장 | 지방자치-교육자치 인식 조사

제1절 교육 전문가 협의회 ····· 141
1. 분석 개요 ····· 141
2. 분석 결과 ····· 142

제2절 공무원 인식조사 ····· 148
1. 분석 개요 ····· 148
2. 분석 결과 ····· 150
제3절 요약 및 소결 ····· 159

제6장 | 지방자치-교육자치 연계 강화 방안

제1절 기본 방향 ····· 165
제2절 연계·협력 가능 사무 제안 ····· 167
제3절 실천 방안 제안: 중·장기적 사무 중심 ····· 174
1. 사업별 공동협의체 구성 방안 ····· 175
2. 업무 전반 공동협의체 설치 방안 ····· 177

【참고문헌】 ····· 181

【부 록】 지방자치-교육자치 연계 협력에 관한 공무원 대상 설문 ····· 191

표목차

〈표 1-1〉 연구 범위 및 내용 ····· 7
〈표 1-2〉 연구 방법 ····· 9
〈표 1-3〉 연구 분석 체계 ····· 11
〈표 2-1〉 지방교육자치에 관한 관점의 비교 ····· 16
〈표 2-2〉 지방자치-교육자치 비교 ····· 22
〈표 2-3〉 지방자치-교육자치 연계·협력 유형 ····· 24
〈표 2-4〉 우리나라 교육감 선출방식의 변화 ····· 35
〈표 2-5〉 교육감 직선제 방식 관련 논거 및 장·단점 ····· 36
〈표 2-6〉 교육감 선출 방식 특징 비교 ····· 38
〈표 2-7〉 주요국의 교육 행정 거버넌스 ····· 40
〈표 2-8〉 미국 주정부 교육 거버넌스 유형 특징 및 시행주(2022년 6월 기준) ····· 43
〈표 2-9〉 일본 교육행정구조 ····· 45
〈표 3-1〉 지방자치-교육자치 교육협력 담당 부서 현황(2022년 11월 현재) ····· 53
〈표 3-2〉 조례에 근거한 시·도교육청 지방교육행정협의회 운영 현황 (2022년 9월 현재) ····· 56
〈표 3-3〉 지방자치단체의 교육기관 재정 부담 내용 및 근거법령 ····· 65
〈표 3-4〉 지방자치단체 교육관련지원 예산 현황(2016~2020년) ····· 66
〈표 3-5〉 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 ····· 67
〈표 3-6〉 기초 자치단체 교육지원 조례 제정 현황(2022년 10월 현재) ····· 68
〈표 3-7〉 광역 지방자치단체 교육 지원 조례 운영 현황(2022년 10월 현재) ····· 70
〈표 3-8〉 언론보도 분석 방법 ····· 79
〈표 3-9〉 공공도서관 운영 비교 ····· 92
〈표 3-10〉 언론 보도 분석 결과 요약 ····· 103

〈표 4-1〉 교육비특별회계 주요 사업 유형(A 교육청) ····· 108
〈표 4-2〉 지방자치단체의 교육 사업 분류 기준 ····· 109
〈표 4-3〉 교육자치 비법정이전수입 주요 사업 유형별 사업 내용 ····· 110
〈표 4-4〉 본 연구의 교육사업 유형화 기준 ····· 112
〈표 4-5〉 사례 지자체 사업 계획서의 포함 내용 ····· 114
〈표 4-6〉 지차제 및 교육청 교육 관련 사업 정리 작업: 절차 및 내용 ····· 115
〈표 4-7〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 재원 부담별 예산 개괄 (2022년 예산 기준) ····· 119
〈표 4-8〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 분야별 예산 개괄(2022년 예산 기준) ··· 120
〈표 4-9〉 연계·협력 대상 사업 도출 결과 요약 ····· 122
〈표 4-10〉 A지자체-교육청 사례 분석에 근거한 연계·협력 가능 분야 ····· 136
〈표 4-11〉 우수 사례 분석을 통한 연계·협력 가능 사업 ····· 137
〈표 5-1〉 교육 전문가 협의회 요약 ····· 142
〈표 5-2〉 공무원 인식조사 주요 내용 ····· 148
〈표 5-3〉 공무원 인식 조사 응답자 특성 ····· 149
〈표 5-4〉 연계·협력 필요 및 가능 사업 설문 결과 ····· 158
〈표 5-5〉 지방자치-교육자치 교육 전문가 협의회 논의 종합 ····· 160
〈표 5-6〉 공무원 인식조사 분석 결과 종합 ····· 162
〈표 6-1〉 연계·협력 가능 사업 후보군 도출 ····· 167
〈표 6-2〉 연계·협력 가능 사무 제안 ····· 169
〈표 6-3〉 중·장기적 사무 실천 방안의 기본 전제 ····· 175
〈표 6-4〉 업무 전반 공동협의체 설치 예시 ····· 179
〈표 6-5〉 예산 지원 흐름 예시 ····· 180

그림목차

〈그림 2-1〉 지방자치-교육자치 구조 ····· 18
〈그림 2-2〉 미국 주정부 교육 거버넌스 유형 ····· 42
〈그림 2-3〉 일본 교육 행정 거버넌스 ····· 46
〈그림 2-4〉 일본 지방교육행정법 개정 전후(2014년) 거버넌스 변화 비교 ····· 47
〈그림 3-1〉 지방 교육 재정적 실태 ····· 64
〈그림 3-2〉 교육청 불용액 및 이월액 추세 ····· 75
〈그림 3-3〉 학령인구 1인당 지방교육재정교부금 ····· 76
〈그림 3-4〉 지방재정과 교육재정의 1인당 재정사용액 추이 ····· 77
〈그림 3-5〉 '지방자치' 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 80
〈그림 3-6〉 '교육자치' 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 81
〈그림 3-7〉 지방자치, 교육자치 긍정적 관계 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 83
〈그림 3-8〉 지방자치, 교육자치 부정적 관계 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 84
〈그림 3-9〉 '학교 밖 청소년' 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 85
〈그림 3-10〉 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 86
〈그림 3-11〉 '돌봄 사각지대' 연관어 분석 결과(2019년~현재) ····· 87
〈그림 3-12〉 지방자치-교육자치 단체장 정당 불일치 ····· 88
〈그림 4-1〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 재원 부담 구성 ····· 119
〈그림 4-2〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 분야별 구성 ····· 121
〈그림 5-1〉 분리 운영에 따른 문제점 정도: 객관식 ····· 150
〈그림 5-2〉 지방자치단체 권한 대비 의무: 현재와 미래 ····· 151
〈그림 5-3〉 지방자치-교육자치 역할 분담: 현재와 미래 ····· 152
〈그림 5-4〉 연계·협력 정도 설문 결과: 객관식 ····· 153
〈그림 5-5〉 연계·협력 정도 장애 및 활성화 요인: 객관식 ····· 154

〈그림 5-6〉 연계·협력 개선방안 설문 결과: 객관식 ····· 155
〈그림 6-1〉 지방자치-교육자치 연계 체제 ····· 166
〈그림 6-2〉 전북 교육협력추진단의 구성 ····· 177

제 1 장

서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성
제2절 연구의 범위 및 방법
제3절 연구 분석 체계

제1장 서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성

❍ 1991년 지방자치제도가 실시되고, 2007년 교육감 및 교육위원 선거방법이 주민 직선으로 실시된 이후 지금까지 '일반자치-교육자치 간 관계'는 지방자치단체와 교육계 간 첨예한 논쟁으로 자리 잡았음

- 정권이 바뀔 때마다 거의 빠짐없이 지방교육자치제도에 대한 재구조화 논의가 있었으며 방향과 원칙, 방법 등에 대해서는 교육계와 지방자치단체 논의가 첨예하게 대립하고 있음
- 지방자치단체는 교육재정교부금의 지원에 상응하는 교육 행정의 통합이 필요하다는 의견을 견지하면서 일반자치와 교육자치의 통합을 주장하고 교육계는 교육의 전문성과 자주성 확보를 위해서는 통합이 바람직하지 않다고 판단하고 있음

❍ 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 '지방분권법')」은 2013년 제정 시부터 지방자치-교육자치 간의 통합을 국가 의무로 규정하고 있음[1)]

> 제12조(특별지방행정기관의 정비 등)
> ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

1) 이명박 정부가 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2010.10)에서 지방분권의 강화(제3절) 차원에서 제40조를 통해 국가에게 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력할 의무를 부과하고 교육자치 실시의 근거 규정을 두었음. 이어서 박근혜 정부 들어 「지방분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」(2013.5) 제12조(특별지방행정기관의 정비등)로 옮겨져 규정되었고, 문재인 정부의 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2018.3)(이하 지방분권법으로 약칭) 제12조에 그대로 존속되었음(고전, 2021)

❍ 아울러 지방자치와 교육자치의 연계 강화를 위한 제도 개선 방안은 2018년 '자치분권 종합계획'(분권위)에 6대 전략-33개 과제에 포함된 사항으로 정책적으로도 중요하게 다뤄져 온 주제임

> 2 - ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
> 지방교육기관과 자치단체의 연계 강화를 위한 제도 개선방안 마련

❍ 새로운 정부에서 2022년 7월에 발표한 '120대 국정과제' 중 '지방시대 실현을 위한 지방분권 강화' 과제의 주요 내용 중 하나로 '지방자치-교육자치 연계'를 명시하고 있음

> 111. 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화
> (지방자치-교육자치 연계) 지방자치단체-교육청 간 인사교류 및 협의기구 운영 활성화, 관계 기관 협의체 구성을 통한 연계 강화 방안 마련 추진

❍ 2022년 12월 15일 대통령은 제1차 국정과제 점검 회의에서 3대 분야 개혁(노동-연금-교육)의 하나로 교육 문제를 언급한 바 있음[2)]
  - 특히, 지방 균형 발전 차원에서 고등교육 특별회계 신설, 중앙-지방 간 교육 사무 재정립, 지방자치단체장과 교육감 선거 제도 개편(러닝메이트제 도입) 필요성 등을 강조함

❍ 최근 저출산, 고령화로 인해 학령인구의 급격한 감소가 예상되는 반면, 내국세의 일정 비율로 충당되는 지방교육재정교부금에 관한 학계의 논의도 지속적으로 제기되고 있으며 일률적인 '지방자치-교육자치 분리'에 의한 행정적, 재정적 비효율을 개선할 필요성이 커지고 있음
  - 교육계는 학령인구가 감소하더라도 교육서비스의 질 제고를 위해서는 지

2) KTV 국민방송. 2022. 12.16. 제1차 국정과제점검회의···노동·교육·연금 3개 개혁 과제 주목 https://www.ktv.go.kr/news/sphere/T000021/view?content_id=664896&unit=309

방교육재정교부금제도의 유지 혹은 확대가 필요하고, 교육자치의 전문성과 자주성, 독립성 확보가 가능한 지방자치와의 분리 체제를 유지해야 한다는 입장임

- 반면, 재정 및 행정학계는 교육 서비스도 다른 지방 공공서비스와 유사하게 재원 배분 효율성과 책임성 증진이 필요하고 이를 위해서는 지방자치와 교육자치가 궁극적으로 통합될 필요가 있다고 보고 있음

❍ 이상으로 법적, 정책적, 환경적 필요성에 기반하여 지방자치-교육자치의 연계 및 협력 강화가 요구되는 바, 본 연구의 목적은 다음과 같음

- 지방자치와 교육자치가 분리 운영됨에 따라 발생하는 행·재정적 문제점을 적시하고, 지방자치와 교육자치의 연계·협력의 실익과 논거를 제시하는 것을 첫 번째 목적으로 함
- 이러한 논리를 통해, 미시적인 수준에서 지방자치단체와 교육청이 연계하고 협력하여 행정 및 재정의 효율성과 교육의 전문성 등을 통합적으로 제고할 수 있는 구체적 사업·사무·분야 등을 발굴하고 대안을 제시하는 것을 연구의 궁극적 목적으로 함
- 거시적 담론 수준에서의 논의에 그치지 않고 사업, 사무, 분야에서의 연계 및 협력 방안 제시를 통해 정책 실현 가능성을 제고하고, 교육 및 지방일선 현장에서의 수용성과 정책 대상자의 체감성을 높이고자 함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구 범위와 연구 내용

❍ 공간적 범위
- 기본적으로 광역 단위를 대상으로 하되, 사례 연구에서는 기초 단위 지방자치단체도 포함함
- 현행 법제상으로 교육자치는 광역 단위에서 규정되어 있음. 따라서 기본적으로 본 연구의 공간적 범위는 광역 단위임
- 그러나 현실적으로 교육지원사업은 기초 지방자치단체에서도 활발하게 이루어지고 있으므로 지방자치-교육자치 연계 강화를 위한 사업·사무·분야에 대한 구체적 분석을 위해 사례 연구에서는 기초 단위 지방자치단체를 포함하도록 함

❍ 시간적 범위
- 기준연도는 2022년으로 하되, 목표 연도는 2023년으로 설정함
- 대안의 정책화를 위한 지방자치-교육자치 주체 간 제도 개선을 고려

❍ 연구 내용
- 지방자치-교육자치 통합을 당면 목표로 하기 보다는 두 분야의 연계·협력을 통해 행정적·재정적·정치적 효율성 및 책임성을 제고할 수 있는 사무·분야를 발굴하는 미시적 접근 방식 마련에 중점을 둠
- 이를 위해, 구체적으로 첫째, 지방자치-교육자치 관계에 관한 선행 연구 분석을 통해 기존 논의를 정리하고 나아가 지방자치-교육자치 연계와 통합의 실익과 논거를 제시함
- 둘째, 지방자치-교육자치 분리 운영으로 인한 행정적, 정치적, 재정적 문제점 등이 적시된 언론 보도 분석을 통해 두 분야 연계 협력의 필요성과 가능성을 역으로 제시함

- 셋째, 사례 분석을 통해 실제 지방자치단체와 교육청에서 어떠한 교육 사업이 이루어지고 있는지를 살펴보고 연계·협력 필요성을 가늠하도록 함
- 넷째, 우수 사례 분석을 통해 지방자치-교육자치 연계·협력의 가능성을 제시하여 타 지자체에서도 시도할 수 있는 연계·협력 사업을 제시함
- 다섯째, 교육 현장 전문가 회의 및 지방자치단체 교육 담당 공무원 인식 조사를 통해 실제 정책 현장의 인식을 조사함

〈표 1-1〉 연구 범위 및 내용

연구 범위 및 내용		
공간적 범위	기본	광역 지방자치단체
	사례	기초 지방자치단체
시간적 범위	기준연도	2022년
	목표연도	2023년
연구 내용	지방자치-교육자치 관계에 관한 선행 연구 분석	
	지방자치-교육자치 연계·협력 실태 파악	
	언론 보도 분석 및 문제점 제시	
	사례 분석 및 인식 조사	
정책 제안	연계·협력 가능 사무 제안	
	중장기적 실천 방안 제시	

2. 연구 방법

○ 선행연구 분석
- 선행연구를 통해 그간의 지방자치단체 및 교육계의 지방자치-교육자치 관계를 둘러싼 이론적 논의를 정리함

○ 지방자치-교육자치 연계·협력 실태 분석
- 현재 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 추진 체제 실태를 파악함

○ 언론 보도 분석
- 지방자치-교육자치 관계에 관한 언론 보도를 1) 주제 중심 핵심어(keyword)로 검색하고 2) 사업 중심 핵심어로 검색하여 추세 및 관계도 분석함
- 지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점으로 제시된 언론보도 내용을 정리하고 분석함

○ 사례 연구1
- 하나의 광역 교육청과 해당 지방자치단체 기초 단위에서 이루어지고 있는 교육 관련 사업 계획서를 활용하여 사례 분석
- 이를 통해 지방자치단체와 교육청 상호 공통의 관심이 존재함에도 불구하고 각각 이루어지는 사업 실태를 파악하고, 지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점과 연계·협력 가능성을 실제 사업을 통해 제시함

○ 사례 연구2
- 2020년, 2021년 자치분권위원회에서 발간한 교육자치 협력 우수 사례를 정리하고 분석하여 연계·협력 사업 및 사무 발굴 가능성 제시

○ 인식조사
- 교육 관련 전문가(교육학 박사학위 소지자 및 교육청 소속 장학관 등)들을 대상으로 3차에 걸친 협의회를 구성하고 지방자치단체에서 교육협력 등을 담당하는 공무원들을 대상으로 인식조사를 수행함

❍ 대안 탐색 및 제안

- 단기적으로 지방자치단체와 교육청이 연계·협력할 수 있는 사업, 사무, 분야를 제시하고 중·장기적 실천 방안을 제시

〈표 1-2〉 연구 방법

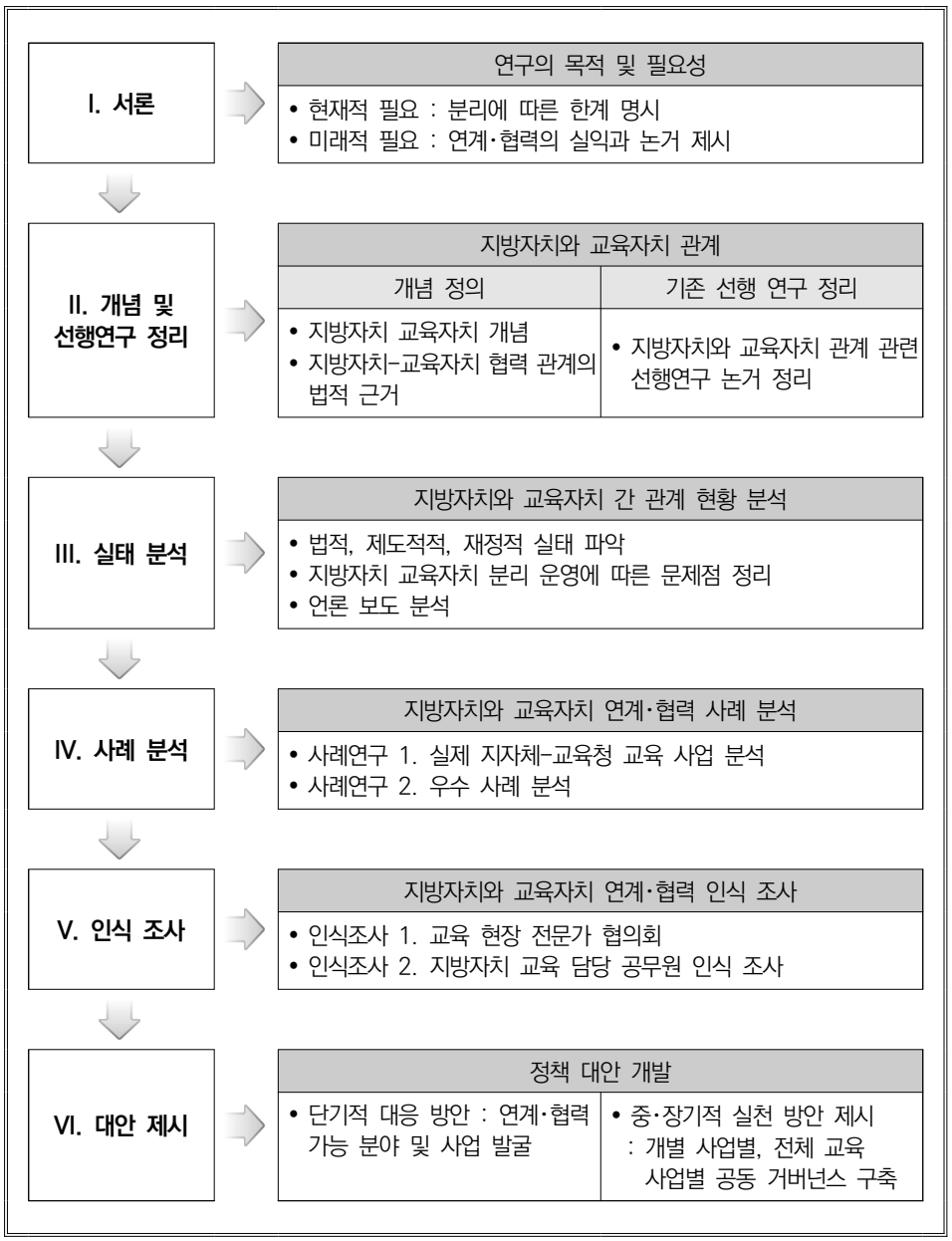
연구 방법		
현황 파악	⇨	선행연구 분석
		지방자치-교육자치 연계·협력 실태 분석
문제점 제시	⇨	언론 보도 분석
		지방자치 교육자치 분리 운영에 따른 문제점 정리
정책 제안	⇨	사례 분석 1, 2
		전문가 협의회 및 공무원 인식 조사

제3절 연구 분석 체계

❍ 본 연구의 분석 체계를 요약하면 다음 〈표 1-3〉과 같음

- 서론에서는 연구의 목적 및 필요성을 제시함. 구체적으로 현재 분리 운영에 따른 한계를 명시하고 통합의 실익과 논거를 제시하도록 함
- 본 연구는 지방자치와 교육자치의 고유 업무 영역을 인정하되 사업별로 연계·협력 가능성을 탐색하여 연계·협력의 방향 및 실현 방향을 제시하고자 함
- 이를 위해 첫째, 일반자치-교육자치 관계에 관한 이론적 논의와 기존의 선행연구를 분석 및 정리하여 통합의 논리적 근거와 실익을 도출하고, 둘째, 언론에서 일반자치와 교육자치의 분리 운영에 따른 문제점을 보도한 내용을 유형화하여 분석하고 셋째, 사례연구를 통해 지방자치단체와 교육청 간에 현재 어떠한 교육 관련 사업을 각각 하고 있는지, 교육 관련 사업을 협업하는 우수 사례는 무엇이 있는지 분석하며 넷째, 교육 현장 전문가 협의회와 교육 담당 지자체 공무원 대상 인식조사를 수행하여 현재 지방자치-교육자치 연계·협력에 관한 정책 현장의 목소리를 반영하고자 하였음
- 이상의 분석을 통해 단기적으로는 일반자치와 교육자치 간에 연계·협력이 성공할 수 있는 사업, 사무, 분야 등을 발굴하여 제시하고 중·장기적 실천 방안으로 지방자치단체-교육자치단체 공동 거버넌스 구축을 제안하고자 함

〈표 1-3〉 연구 분석 체계


I. 서론
연구의 목적 및 필요성
• 현재적 필요 : 분리에 따른 한계 명시
• 미래적 필요 : 연계·협력의 실익과 논거 제시
II. 개념 및 선행연구 정리
지방자치와 교육자치 관계
개념 정의
기존 선행 연구 정리
• 지방자치 교육자치 개념
• 지방자치-교육자치 협력 관계의 법적 근거
• 지방자치와 교육자치 관계 관련 선행연구 논거 정리
III. 실태 분석
지방자치와 교육자치 간 관계 현황 분석
• 법적, 제도적적, 재정적 실태 파악
• 지방자치 교육자치 분리 운영에 따른 문제점 정리
• 언론 보도 분석
IV. 사례 분석
지방자치와 교육자치 연계·협력 사례 분석
• 사례연구 1. 실제 지자체-교육청 교육 사업 분석
• 사례연구 2. 우수 사례 분석
V. 인식 조사
지방자치와 교육자치 연계·협력 인식 조사
• 인식조사 1. 교육 현장 전문가 협의회
• 인식조사 2. 지방자치 교육 담당 공무원 인식 조사
VI. 대안 제시
정책 대안 개발
• 단기적 대응 방안 : 연계·협력 가능 분야 및 사업 발굴
• 중·장기적 실천 방안 제시 : 개별 사업별, 전체 교육 사업별 공동 거버넌스 구축

제 2 장

지방자치-교육자치 관계에 관한 개념 및 선행연구

제1절 지방자치 및 교육자치의 개념과 협력 구조

제2절 지방자치-교육자치 관계에 관한 주요 선행연구

제2장 지방자치-교육자치 관계에 관한 개념 및 선행연구

제1절 지방자치 및 교육자치의 개념과 협력 구조

1. 지방자치-교육자치의 개념

○ 지방자치의 개념은 “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것”을 의미함(최창호, 2006: 43)

- 지방자치의 개념 요소는 다음과 같음 ① 일정한 지역, ② 주체의 자주적 권한과 책임, ③ 자주재원, ④ 구성원 참여 등 (금창호·이지혜, 2015:5)

○ 교육자치의 개념은 교육사무라는 사무의 제한성을 제외하면, 지방자치의 개념과 다르지 않음

- 따라서 교육자치의 개념도 원칙적으로 지방자치의 개념에 근간을 두고 있으므로, 지방자치의 개념인 “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것”을 준용할 수 있음

○ 전술한 지방자치의 개념요소에 근거하여 교육자치의 개념을 규정하면, 다음과 같음

- 교육자치는 일정한 지역의 교육 주체들이 당해지역의 교육사무를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것으로 규정할 수 있음(금창호·유은정, 2010) 또는 지역 측면의 지방자치와 영역 측면의 교육자치가 결합한 형태로, 교육 영역에서의 지방교육자치를 의미함(이준복·정성범, 2019)

❍ 한편, 현실적으로는 교육자치의 개념에 대하여 매우 다양한 시각들이 제시되고 있는 실정임

- 교육자치의 개념에 대한 시각 차이는 크게 교육행정체제를 일반행정에서 분리시켜 교육의 자주성을 확보한 것이 교육자치라는 견해와 지방교육자치제도를 중심으로 교육자치를 재편하고 지방교육행정 측면에서 자주성과 전문성을 확보할 제도적 기반을 마련하는 것이 교육자치라는 견해로 나눌 수 있음(이준복·정성범, 2019)
- 교육자치에 대한 시각의 분화는 주로 자치 단위의 차이에서 비롯되고 교육사무에 대한 결정과 부담 그리고 참여를 스스로 행하는 자치 단위에 대한 합의가 형성되지 못하고 있는 것에서 기인함(금창호·유은정, 2010)

❍ 지방교육자치는 '교육자치'와 '지방자치'가 결합된 제도로(고전, 2010; 김신복, 1985), 교육행정기관, 교육주체, 지방자치 중 어디에 초점을 두느냐에 따라 지방교육자치의 개념에 대한 견해의 차이가 있음

〈표 2-1〉 지방교육자치에 관한 관점의 비교

구분	'교육행정기관'의 자치	교육'주체'의 자치	'지방교육'자치
강조측면	일반행정기관과 교육행정기관간 관계	교육행정기구와 교육주체간 관계	중앙-지방관계
지향방향	교육영역의 독자성	교육 주체의 자율성	교육의 자율성 지방자치 발전
지방자치-교육자치 관계 지향점	분리 독립	통합	통합
교육 특수성	매우 강조	강조	강조
분권의 성격	기능 분권	기능 분권	지역 분권 기능 분권
주요 참여자	교육자	교육 주체	교육 주체 및 주민
처방	일반-교육행정의 분리·독립	교육 현장의 자율성 보장	교육의 지방분권

출처: 이승종(2004:19)

- 첫째, 교육행정기관의 자치로 일반행정기관과 교육행정기관 간 기능분권을 통해서 일반자치와 교육자치의 분리를 확보하는 것
- 둘째, 교육 주체의 자치로 교육행정기구와 교육주체간 기능분리를 통해서 교육현장의 자율성을 확보하는 것
- 셋째, 지방교육의 자치로 일반자치와 교육자치를 통합하되, 교육분권을 통해 중앙정부로부터 지방교육의 자율성과 중립성을 확보하는 것

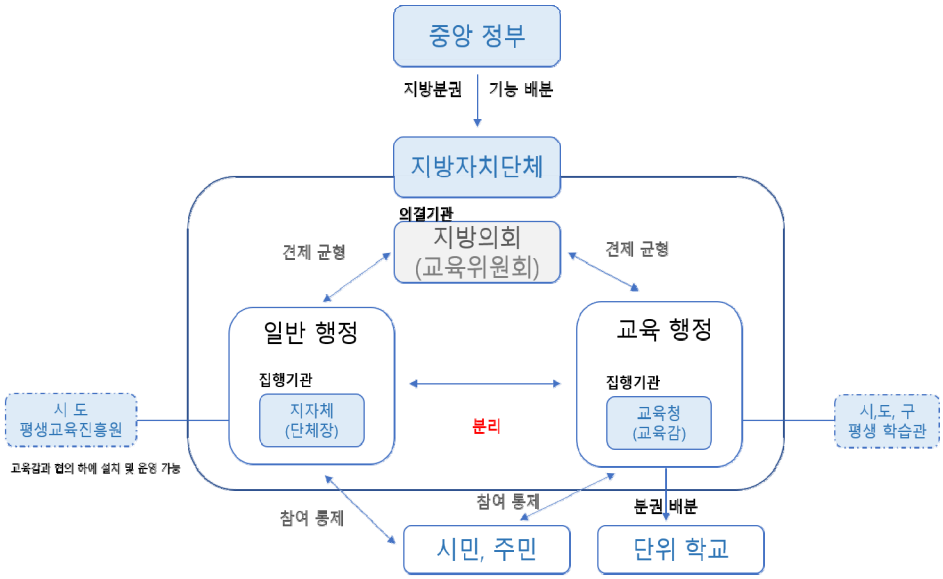
2. 지방교육행정체제의 특성과 법적 근거

1) 지방교육행정체제의 특성

❍ 현재의 지방교육행정체제는 중앙 정부(교육부)-교육 자치(교육청) 간 수직적 체계 뿐만 아니라, 지방분권을 적용 원리로 하는 지역 차원에서의 자치, 교육의 특수성과 전문성 원리에 근거하는 기능적 차원의 자치 등(나민주 외, 2018a) 구조적인 복잡성과 독특성을 특징으로 함
- 지방자치단체의 사무 전반을 관할하는 단체장과 시·도의 사무 중 교육 및 학예에 관한 사무를 관할하는 교육감은 필연적으로 밀접한 관계를 가지게 됨
- 그러나, 다른 한편으로 정치적 이해관계가 얽히면서 지역 교육 현장에 갈등과 대립, 혼란 등을 야기하는 경우가 많이 발생하기도 함(나민주 외, 2018b)
- 따라서 지방자치단체장과 교육감이 행사하는 교육 행정 권한의 법적 근거를 살피고, 법적으로 교육 사무 집행상 협력 구조를 보장한 상황을 파악할 필요가 있음

❍ 지방교육 행정 체제는 의결 기관의 통합적 구조와 집행 기관의 분리로 규정할 수 있음
- 즉, 교육 관련 의결기관은 지방자치단체의 지방의회에 교육자치의 교육위원회가 상임위원회로 설치되어 있으나 집행기관은 단체장과 교육감으로 분리되어 있음
- 지방교육행정협의회는 단체장과 교육감 협의로 설치되어 있음

〈그림 2-1〉 지방자치-교육자치 구조



출처: 금창호·유은정 (2010: 25), 윤서연·윤혜림(2021:6), 이인회·고수형(2014) 등 참고하여 저자 작성

❍ (지방의회 교육위원회 역할) 우리나라 지방 의회는 크게 정책 기능, 통제 기능, 통합·조정 기능을 수행함

- 구체적으로 정책 기능은 지역에 필요한 정책 문제를 발굴하거나 정책의 우선순위를 선정하는 활동 등을 의미하고, 통제 기능은 집행 기관의 활동이 합리적이고 타당한지 감시하고 독려하는 역할을 의미하며, 통합·조정 기능은 지역 사회 내 각종 분쟁을 중재하고 지역 사회 민원을 수집하는 등의 역할을 의미함 (김용·임희경, 2021)
- 지방의회는 〈그림 2-1〉에서 보듯이 일반 행정 집행기관인 지방자치단체와 교육 행정 집행 기관인 교육청과 견제와 균형 기능을 담당하고 있음
- 본래 지방선거에서 교육의원을 별도로 선출하는 교육의원 제도가 있었으나 2014년 6월 30일 이후 폐지되었고 교육·학예에 관한 중요사항의 심의 의결은 종전과 같이 지방의회의 상임위원회 중 하나인 교육위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 처리하되 교육위원회는 모두 지방의회 의원으로

구성[3]되고, 현재 예외적으로 제주특별자치도에서만 유일하게 교육의원 제도가 유지되고 있음 (강인태·현승아, 2020)[4]

❍ 이 외에도, 2017년 7월 교육부 지방교육자치강화 추진단이 구성되어 교육청과 교육부를 중심으로 유·초·중등교육의 지방분권 추진을 위한 조직을 정비함. 그 예로 2019년 교육청 학교지원센터, 학교통합지원센터, 학생·학교지원센터 등이 신설됨(전국시도교육감협의회, 2019)

- 교육부의 '2021년 성과관리 시행계획'자료에 따르면, 국가교육위원회 설립 법안 통과로 인해 학교혁신지원실의 교육과정정책과 소관의 국가교육과정 업무가 국가교육위원회로 이관
- 또한, 교육부의 유·초·중등교육 업무 역시 교육청으로 이관되는 추세이나, 교육부의 유·초·중등교육 업무 일부를 이관하면 정부조직법 개편을 통한 교육부 개편이 이루어져야 하고, 별도의 신규 조직을 만들 때 기존에 업무를 하던 학교혁신지원실 조직을 없애고 고등교육과 평생교육 중심으로 개편할 것인지 등의 이슈가 최근 제기되고 있음(김경범, 2021)
- 이에 따라, 교육자치-지방자치의 기구적 실태 역시 더 다양한 참여 주체 간 거버넌스 형태로 진행될 가능성이 있음

3) 우리나라 지방교육자치 제도의 큰 변화를 간략히 정리하면, 1) 합의제 집행기관(1964년 이후 시·도교육위원회)이었던 교육위원회는 2) 별도의 교육 위원들을 선출하여 구성하는 위임형 의결기관(1991.7~2010.6) 3) 교육 의원 주민 직선제 도입과 교육위원회의 시·도의회 상임위원회(2010.7~2014.6)로의 변화를 거쳤고, 4) 교육자치를 위한 의결기관으로서의 교육의원제도는 2014년 7월부터 폐지되고 교육과 학예에 관한 의결권은 시·도의회 교육위원회에 통합되어 지방의회 의원이 담당하게 되었음. 한편, 합의제 집행기관으로서의 교육위원회 사무장 역할에 불과하던 교육감은 1991년 실질적 교육자치의 실시 이후 독임제 집행기관의 성격과 위상을 유지하고 있음(김병주, 2022)

4) 최근 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별법) 부칙 개정(2022.4.20.)에 따라 교육의원 및 교육위원회 제도의 유효기간을 2026년 6월 30일로 명시한 바 있음

2) 교육 행정 권한의 법적 근거[5)]

❍ 광역단체장은 지방자치단체의 집행기관으로서 지방자치단체를 대표하고 사무를 총괄하며 사무를 관리하고 집행(「지방자치법」 제114조, 제 116조)
- 「지방자치법」 제13조에 따르면, 법률에 이와 다른 규정이 있지 않는 한, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있음
- 한편 「지방교육자치에 관한 법률(이하 "교육자치법")」 제2조에 따라서도 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 하고 있음

❍ 교육감은 교육·학예에 관한 집행기관으로서 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기에 대하여 당해 시·도를 대표함 (「교육자치법」 제18조)
- 교육감은 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항(「교육자치법」 제20조제5호), 교육과정의 운영에 관한 사항(동법 동조 제6호), 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항(동법 동조 제7호), 평생교육, 그 밖의 교육·학예 진흥에 관한 사항(동법 동조 제8호), 학교체육·보건 및 학교 환경 정화에 관한 사항(동법 동조 제9호), 학생통학구역에 관한 사항(동법 동조 제10호), 교육·학예의 시설·설비 및 교구에 관한 사항(동법 동조 제11호), 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항(동법 동조 제17호)과 관련한 사무를 관장함

❍ 「지방자치법」 제13조에 따르면, 법률에 이와 다른 규정이 있지 않는 한, '교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무'를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있으나, 동법 제135조에 따르면 '교육·과학 및 체육'에 관한 사무는 별도의 기관을 두어 처리하도록 하고 있음
- 이에 따라 「교육자치법」을 제정하여 교육청을 광역 자치단체별로 설치하고 교육지원청을 기초 단위에서 설치하고 있음

5) 교육 행정 권한의 법적 근거 및 교육 사무 집행상 권한 구조에 관한 이하 내용은 이현수(2015)를 요약하여 발췌하고 최신 법률을 반영함

- 단순하게 나눠보면, 주민 복리 증진 목적의 사무는 지방자치단체가 일반 행정의 범위에서, 교육·학예 사무는 교육청이 교육 행정 범위에서 전담하고 있음

❍ 종합하면, 지방자치단체는 「지방자치법」에 근거하여 주민 복지 증진을 위한 사무를 담당하게 되는데 이 중에서 교육 및 학예에 관한 사무는 교육의 자주성·전문성, 지방교육의 특수성 등을 위해 교육청이 전적으로 담당하고 있음
- 지방자치단체는 법정 전출금 부담 등 지방 교육 의무만 지고 지방교육의 결정과 교육 사무 권한 등을 전적으로 교육청에 위임함

❍ 다만, 평생교육 관련해서는 교육자치단체의 역할이 축소되고 지방자치단체가 주도적 역할을 수행하는 것으로 변모(신현석, 2014)
- 「평생교육법」제20조에 따르면 시·도 평생교육진흥원은 해당 지역의 평생교육기회 및 정보의 제공, 평생교육 상담, 평생교육프로그램 운영(장애인 대상 포함), 해당 지역의 평생교육기관간 연계체제 구축, 국가 및 시·군·구 간 협력·연계, 그 밖에 평생교육진흥을 위하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항 등을 진행하고 있음
- 2019년 5월 기준으로 17개 시·도 모두 평생교육진흥원이 설립되어 있으며 설립 형태는 법인형(서울, 광주, 대전, 경기, 충남, 부산, 세종, 제주)과 지정위탁형(대구, 강원, 충북, 경남, 인천, 울산, 전북, 전남, 경북)으로 나눌 수 있음[6)]
- 「평생교육법」제 21조에 따르면 시·도교육감은 관할 구역 안의 주민을 대상으로 평생교육 프로그램 운영과 평생교육 기회를 제공하기 위하여 평생학습관을 설치 또는 지정·운영하여야 함. 시·도 평생교육진흥원은 시·도지사가 설치 또는 지정하여 운영하는 반면 평생학습관은 교육감이 지정하고 운영하되 지자체장이 설치하고 지원하는 이원화된 운영 체제를 특징으로 하며 기초 자치단체 차원의 평생교육사업기관이라는 차이가 있음(배석영 외, 2010)

6) 사단법인 한국평생교육연합회 홈페이지 참고. https://klda.or.kr/2030 (접속일 기준: 2022.11.20.)

〈표 2-2〉 지방자치-교육자치 비교

일반행정(지방자치)		교육행정(교육자치)
「지방자치법」	근거	「지방교육자치에 관한 법률」
• **당해 지역과 주민의 복리 증진을 위한 지방적·지역적 사무(제 13조)** : 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복리 증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술·진흥에 관한 사무, 지역 민방위 및 지방 소방에 관한 사무	**사무 범위**	• **교육·학예에 관한 사무(제 2조)** : 조례안·예산안·결산서 작성, 편성 및 제출, 교육 규칙 제정, 교육 과정 운영, 과학·교육 기술 교육 진흥, 평생교육, 학교 체육·보건 및 학교 정화, 학생 통학구역, 교육·학예 시설 및 설비, 교구에 관한 사항, 학교와 그 밖의 교육기관의 설치·이전·폐지에 관한 사항, 재산의 취득·처분에 관한 사항, 재정 및 공무원의 인사관리에 관한 사항 등
- 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위해 별도 기관을 둠 - 법정전출금 등 지방교육에 대한 의무만 존재, 지방교육 결정권이나 교육 사무에 대한 권한 없음	**비고**	- 교육의 자주성·전문성, 지방 교육의 특수성 등을 제고하기 위해 지방자치의 테두리 안에서 자율과 책임 하에 지자체의 교육·과학·기술·체육·그 밖에 학예에 관한 사무 관장함
- 평생교육진흥원에서 담당 : 평생교육 기회 및 정보 제공, 평생교육 상담, 평생교육프로그램 운영(장애인 대상 포함), 평생교육기관 간 연계 체계 구축 등	**평생교육 업무**	- 평생학습관에서 담당 : 평생교육프로그램의 개발 및 운영(장애인 대상 포함), 평생교육 상담, 평생교육 종사자에 대한 교육·훈련, 평생교육 관련 정보 수집 제공, 읍면동 평생학습센터에 대한 운영 지원 및 관리 등

출처: 금창호·유은정 (2010: 25), 나민주(2018: 29), 윤서연·윤혜림(2021:6) 등 참고하여 저자 수정

3. 지방자치-교육자치 연계·협력의 이론적 논의

❍ (연계·협력의 의의) 기관과 기관과의 연계·협력은 일반적으로 양자가 분리된 상태를 전제로 상호 간 기능, 기구 등 다양한 부분에서 접점을 형성하고 확대하는 것을 의미함(금창호.유은정, 2011)

- 행정적 차원에서 연계·협력은 둘 이상의 주체가 법적, 제도적 영향 관계를 맺어 서로 책임과 권리, 의무를 일정 부분 공유하면서 상호 관심사에 대해 지원하는 것을 의미함(김흥주, 김순남, 나민주, 하봉운, 강민수, 2015:13)
- 이런 관점에서 보면 지방자치와 교육자치의 연계·협력은 지방자치를 집행하는 행정기관과 교육자치를 집행하는 교육행정기관 간에 존재하는 상호 관심 사안을 지원하기 위해 공동으로 행사하는 행정 권한과 책임 및 의무 관계를 맺는 체제 혹은 실태를 의미함
- 구체적으로 지방자치와 교육자치의 연계 및 협력은 일정 사안, 혹은 사무나 업무, 과제 등에 있어 양자 간에 상호 연계를 통한 합리성과 효율성, 그리고 책임성을 제고할 수 있다고 판단될 때 필요함(김흥주.이석희, 서영인, 2006)

❍ (이론적 논의) 조동섭(2010)은 거버넌스 개념을 차용하여 지방자치-교육자치 연계·협력의 유형을 제시한 바 있음

- 첫째, 지원 모형은 지방자치가 단순히 교육자치, 특히 재정 분야를 보조하고 지원하는 단계를 의미함. 이 모형 하에서 지방자치는 사업의 계획, 집행, 평가 단계에 참여하거나 권한을 행사하지 못하고 단순히 교육재정만 지원하는 역할을 하며, 교육자치가 사업의 전 단계에 주도적인 역할을 수행함. 대부분의 법정 전출금 관련 사업이 이에 해당한다고 보았음
- 둘째, 동반 모형은 지방 교육 발전에 필요한 지식, 기술, 인력의 상호 지원 등을 통해 협력하는 단계를 의미함. 조동섭(2010)은 지방자치단체가 별도로 보조하고 지원하는 교육경비보조금의 경우 여기에 해당한다고 보았음

- 셋째, 분담 모형의 경우 지방자치단체가 주도적으로 사업을 계획하고 추진하며 교육청이 인적·기술적 지원 협력하는 방안을 의미함. 조동섭(2010)은 지방자치단체가 전담하는 비법정전출금의 경우 여기에 해당해야 한다고 보았음

〈표 2-3〉 지방자치-교육자치 연계·협력 유형

구분	지원모형: 법정 전출금		동반모형: 교육경비보조금		분담모형: 비법정전출금	
	지방자치	교육자치	지방자치	교육자치	지방자치	교육자치
계획	x	◎	○	○	○	△
집행	x	◎	○	○	○	△
예산	△	○	○	○	◎	x
평가	x	◎	○	○	○	△

출처: 조동섭(2010:56)
주: ◎ 전담,○ 주도적 분담, △ 지원적 분담, x 단순 지원 협력

- 조동섭(2010)은 궁극적으로 교육 과정 개발과 교육 활동의 상호 지원 등을 통해 유대 관계를 강화하고 이를 통해 통합적인 교육 거버넌스를 확립하는 '통합 거버넌스' 모형으로 나아갈 필요가 있다고 보았음. 본 단계는 교육 프로그램 및 사업을 지방자치단체와 교육자치단체가 공동으로 하는 일종의 통합 모형이라고 볼 수 있음. 이를 위해 교육자치와 유사하게 기초자치단체에서도 교육 지원청 수준의 교육 자치체제가 필요하다고 보았음

제2절 지방자치-교육자치 관계에 관한 주요 선행연구

1. 지방자치-교육자치 분리에 관한 선행연구

❍ 교육계는 대체적으로 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성 등을 고려하고 한국 의무교육과 무상교육의 변별적 특징 등을 감안하여 교육자치를 독립적으로 운영해야 한다는 주장을 펼치고 있음

- 이 주장에 따르면 교육 자주성 존중의 원리는 일반 행정으로부터의 교육행정의 분리와 독립을 의미함
- 헌법 제 31조제4항[7]은 지방교육자치의 제도적 보장의 근거로 기능하는데, 교육 분야는 다른 특수 행정 분야와 다르게 헌법에 의해 교육의 자주성, 전문성, 그리고 정치적 중립성이 보장되어 있다는 것임
- 분리론의 논리는 또한 교육 서비스의 특성을 고려할 필요가 있다고 강조함. 즉, 교육 서비스는 기본적으로 장기적 투자가 필요한 반면 교육투자의 효과는 비가시적일 가능성이 크기 때문에 통합으로 인해 다른 공공서비스와 경쟁하게 될 경우 교육 투자가 재원이 투입될 가능성이 상대적으로 줄어들게 된다는 것임(김병주, 2021; 송기창, 2004)

❍ 이 외에도 교육학계는 지방교육자치의 교육적 필요성을 강조하고 있음. 이 주장은 교육개혁의 지속적 추진, 교육 여건 개선을 통한 공교육 정상화, 교육의 질 제고를 통한 국가 경쟁력 향상 등의 관점에서 교육재정 확충이 필요하다는 의견을 의미함(김지하 외, 2016)

- 즉, 교육의 중요성을 강조하면서 교육 관련 예산이 안정적으로 확보되어야 교육 성과가 증진된다는 연구들이 이에 속함

❍ 해외 선행연구들은 학급 규모나 교사의 질 등을 제고하기 위한 교육 재정 투자가 학생 개개인의 교육 성과 및 국가 경쟁력에 긍정적인 영향을 미치고

7) 대한민국 헌법 제 31조 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

(Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014a: Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014b) 특히 영유아에 대한 투자를 확대할수록 교육재정의 투자 수익률이 높아진다고 주장함(Heckman & Carneiro, 2003; Rosholm, Paul, Bleses, Højen, S. Dale, Jensen, & Calmar Andersen, 2021)

❍ 한국 교육학 및 교육행정 관련 선행연구들도 이를 근거로 학생수의 감소에도 불구하고 교육에 대한 안정적인 재원 확보가 중요하고 거시적인 관점에서 교육에 대한 투자가 확대될 필요가 있다고 주장함

- 이 연구들은 지방교육재정 확보가 지방교육자치의 원리에 기반하고 있으며 교육환경 개선 및 투자가 학생 개인의 교육 성과 및 전체 사회 발전에 긍정적인 영향을 미친다고 보고 있음

❍ 교육학계는 지방교육재정 관계 또한 안정적인 교육재정의 확보와 지방교육재정의 독립성 확보에 초점을 맞추어 연구를 진행하였음

- 송기창(2022)은 교육 재정이 과다 투자되거나 재정 여력이 충분한 것이 아니라 적절하지 못한 재정 집행이 문제라고 지적하기도 함

❍ 교육부는 다음의 이유를 들어 지방교육재정의 안정적 확보가 필요하다고 주장하고 있음(오석환, 2022).

- 첫째, 학생 수보다는 학급, 학교 및 교원수가 지방교육재정 수요에 미치는 영향력이 크고 둘째, 초·중등 교육에 대한 과잉 투자라고 보기 어려우며 정부 투자보다는 민간 부담이 높은 상황이며 셋째, 지방교육재정 교부금은 매년 변동성이 크고 과다 추계될 가능성이 있으며 넷째, 지방교육재정 관련 이월액은 다음 연도에 바로 집행되고 불용액도 다음 연도 세입 재원으로 편성되기 때문에 매년 누적되지 않음

2. 지방자치-교육자치 통합에 관한 선행연구

❍ 교육계와 달리 행정학계는 지방교육자치를 지방자치의 틀 속에서 이해할 필요가 있다고 주장해 옴

- 이승종(1999)은 지방교육자치의 본질적 요소를 교육 사무의 지방 분권, 주민 참여 및 정부의 중립성에 두고, 교육자치도 지방자치의 일환이라는 관점을 피력함. 즉, 집행기관의 분리 설치 규정(「지방자치법」 제135조)에도 불구하고, 교육 사무는 원칙적으로 지방자치단체의 사무라는 것임
- 또한 헌법에서 보장하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 지방교육자치의 근거가 될 수 없다는 주장이 제기됨. 이기우(2011)는 헌법에서 보장하는 교육의 자주성은 학교·교사·학부모·학생자치로 이어져야 한다고 보았음. 즉 교육자치를 지방교육자치와는 무관한 단위 학교 내의 학교자치 내지 학교조직 원리라 주장한 것임. 이에 따르면 일반행정기관으로부터 교육행정기관을 분리하더라도 학교와 교사에 대한 교육 행정청의 간섭이 줄어든다는 보장이 없을 수 있음. 마찬가지로 교육의 전문성이나 정치적 중립성도 분리만으로 이루어지는 것이 아닐 수 있음
- 이들은 세계 주요 선진국가 어디에서도 지방교육행정기관의 분리 독립이 이루어지지 않고 있다는 점에 주목함. 지방자치단체와 교육행정기관을 일원화하여 행정, 재정 및 인적 자원의 효율화를 제고할 수 있다는 것임(이기우, 2011; 박정수, 2007). 이들에 따르면 동일한 주민을 대상으로 하는 하나의 지방자치단체 내에서 교육 서비스에 대해서만 두 개의 의결기관과 집행 기관이 존재하여 업무의 중복성과 복합성이 가중되고 행정의 효율성이 저하될 수 있다고 봄

❍ 이와 더불어 학령인구 감소에 따라 교육환경이 변화하기 때문에 재정적 관점에서 교육에 대한 투자를 효율적으로 할 필요가 있다는 연구들이 존재함

- 학령인구의 급격한 감소에도 불구하고 내국세에 연동된 지방교육재정 세입의 지속적 증가에 따라 이에 대한 적절성 검토가 필요하다는 의견이 꾸준하게 대두되고 있음(안종석, 2000, 2009; 임성일·손희준, 2011; 류민

정, 2013; 홍근석 외, 2016; 김현아, 2017)

- 이들 연구는 국가적 관점에서 지속 가능한 교육재정 논의가 필요하다고 보고 있음
- 기획재정부 및 국회예산정책처 등 재정 관련 정부기관의 입장도 여기에 속하며 이들은 국가재정운용계획과 연계된 정책목표 재수립이 필요하고 내국세 연동 방식이 아닌 사업 수요 변화 등을 반영한 탄력적 운용방식으로 전환될 필요가 있다고 주장함(한재명, 2016; 김학수 외, 2021)

❍ 교육 사업 측면에서 지방교육재정과 일반재정의 통합 주제를 살펴본 선행연구도 존재함

- 먼저 이효·김성주(2014)는 경기도 교육청과 강원도 교육청을 대상으로 지방자치단체와 교육청에서 실시하고 있는 교육사업을 분석하였는데, 평생교육사업이나 교육시설 환경개선사업, 방과후 학교운영사업, 직업진로교육사업, 주민교육사업 등이 중복되어 사업의 시급성과 우선순위에 따른 예산 투입이 긴밀하게 이루어지지 않고 있다고 보았음
- 또한 이들은 일반재정교육사업과 교육청의 유사한 지방교육재정사업이 문제가 되는 것은 지방교육재정의 세입에서 중앙 및 지방자치단체의 이전 재원이 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 세출 부문은 완전히 독립적으로 운영되고 있기 때문이라고 보았음. 지방자치단체 일반재정과 교육재정 간의 분리된 운영으로 인해 지방 재정 전체 관점에서 재원 조정이 힘들고 재원 배분 비효율성이 증가할 우려가 있다는 것이 이들 연구의 주요 주장임

❍ 학령인구 감소라는 교육 환경 변화에도 불구하고 현재의 교부금 산정방식을 유지할 경우 '재원 배분의 비효율성'을 가져온다는 선행연구들도 존재함

- 김재훈 외(2019), 김학수(2021) 등은 내국세수에 연동된 교부금 산정방식이 유지될 경우 학령인구 감소되는 교육 환경 변화에 적절하게 대응하지 못하여 다른 분야에 대한 전략적 투자를 가로막을 수 있다고 주장하고 있음. 특히 교원 인건비 상정시, 시·도별, 학교 형태별(공·사립)로 상이한

단위비용을 적용하여 지역 간, 동일 지역 내 서로 다른 단위비용을 적용하고 있어 문제라는 지적이 존재함(김재훈 외, 2019)

- 또한, 인건비, 학교·학습·학생 경비, 교육 과정 운영비 등이 일반 수요액의 대부분을 차지하고 있음에도 불구하고 비용산정의 객관성이 부족하다는 연구도 있음(류민정, 2013)
- 현재 교육재정교부금은 초·중·고 교육에만 사용되도록 제한되고 있어 1인당 소득 대비 1인당 초중등 교육 투자는 세계 1위 수준인 반면 고등교육 투자는 OECD 하위권 수준이라는 기형적인 재원 배분이 나타나고 있음(김학수, 2021)
- 우명숙(2007)은 지방교육재정교부금 배분 방식이 변경된 시점을 전후로 시·도교육청 수준에서 수직적, 수평적 형평성을 분석한 결과 시·도 교육비특별회계 전체 세출액의 수직적 형평성이 더욱 두드러지게 나타났음. 정동욱 외(2011)는 전국 공립 초등학교를 대상으로 한 실증분석에서 수평적, 수직적 형평성 확보가 제대로 이루어지지 않다고 주장함
- 현재 반영되고 있는 세부 항목 가운데 교과교실사업비, 추가운영비, 학교 기숙사 시설비, 유치원 교육역량지원비, 교육복지비, 방과후 학교 사업비 등 여러 항목이 중앙정부 교육시책사업 추진을 위한 재원 보장 목적으로 도입되어 시·도 교육청의 세출 '자율성'을 제한하는 요인으로 작용하고 있다는 연구도 존재함(김학수 외, 2021). 송기창(2022)은 자체 재원이 없는 시·도 교육청에 국고보조금 지원할 경우 대응 투자를 금지하여 재정 운용의 자율성을 높일 필요가 있다고 보았음
- 지방교육재정교부금의 객관적이고 타당한 배분 기준 마련을 위한 '합리성'에 대한 선행연구가 존재함. 보통교부금[8] 관련 기준재정수요액[9] 산정 시 적용하는 측정항목에 대한 선행연구들은 1) 영세한 특정 사업 수요에

8) 「지방교육재정교부금법」 제 5조 1항에 따르면 보통교부금은 시·도교육청별 재정여건의 차이를 보정하여 시·도간 교육 격차를 해소하기 위한 것으로 교육비특별회계의 수입예상액인 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 시·도 교육청에 대해 부족액을 기준으로 교부하는 금액을 의미함

9) 기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 산정한 금액을 의미함 (김재훈 외, 2019)

해당하는 항목이 지나치게 많고 (최준렬, 2009), 2) 현실재정수요를 정확하게 반영하기 위해 대표성 있는 측정 단위를 사용할 필요가 있으며 (윤홍주, 2012), 3) 기준재정수요 측정항목의 단위비용과 적용률이 교육부장관이 정하는 방식으로 이루어져 근거 및 논리가 불명확함(하봉운, 2015) 등을 비판하고 있음. 많은 선행연구들이 특별교부금 관련, 사업 목적, 성격 및 선정 기준 등이 명확하지 않다는 점을 문제점으로 지적함(감사원, 2015; 김민희, 2014; 최준렬, 2009)

3. 지방자치-교육자치 연계·협력에 관한 선행연구

❍ 그동안 교육학계와 행정학계는 교육자치와 일반자치의 관계와 운영 방식에 대해서 좀처럼 이견을 좁히지 못하였으나, 최근 들어 현재의 지방교육자치 체제의 문제점을 인식하여 지방자치와 교육자치 간의 연계가 강화될 필요가 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있음

❍ 연계·협력 방안과 관련한 기존 연구들은 크게 세 가지 흐름으로 이루어지고 있음. 첫째, 단일 협력 사업의 운영 실태나 성과 및 거버넌스 체계 등을 분석한 연구임

- 이들은 전국적 차원의 연계·협력 사업을 다루거나(홍영란, 2018; 채희태, 2019; 문보경 외, 2019) 개별 지방자치단체 차원에서 이루어진 연계·협력 사업의 운영 실태를 분석하였고(이자형, 2021; 김진영, 2019) 혁신교육지구 운영을 연계·협력 사업의 대표적 사례로 보았음

❍ 둘째, 연계·협력의 유형을 구분하고 관련 제도 변천 과정과 실태 등을 분석한 연구들이 존재함(조동섭, 2010; 하봉운, 2020; 김민희, 2022).

- 조동섭(2010)은 지방교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안을 거버넌스의 관점에서 제시한 바 있음. 그는 단순하게 교육재정을 보조하고 지원하는 재정 협력 단계를 넘어서 지방교육 관련 지식과 인력을 협력하는 단계, 시설 및 설비 등 자원을 협력하는 단계, 교육과정 개발과 활동 등을 협

력하는 프로그램 단계 등을 거쳐 통합 거버넌스 단계로 나아가야 한다고 주장하였음

- 김민희(2022)는 재정과 사업의 직접적·간접적 연계를 기준으로 지방자치단체와 교육청 간의 연계·협력 유형을 제시하고 실태를 분석한 바 있음. 이러한 분류에 따라 본 연구는 현재 엽계·협력 사업을1) 직접지원-직접사업 연계·협력형(교육경비보조금, 학교용지매입비) 2)직접 지원-간접 사업 연계·협력형 (법정·비법정 전입금) 3) 간접 지원-간접 사업 연계·협력형(교육협력관제, 중기지방교육재정 계획 수립 사전협의, 주민참여예산제 연계, 교육부-행안부 공동중앙투자심사 등) 4) 간접 지원-직접 사업 연계·협력형(혁신교육지구 사업, 마을교육공동체사업, 기타 교육지원조례 근거 사업 등)의 유형으로 나누었음
- 김민희·장지현(2015), 송기창 외(2020), 하봉운(2020) 등은 학생당 교육서비스의 공평성과 적정성을 중심으로 지방자치단체와 교육자치단체의 교육지원 책무성을 높이기 위한 다양한 연계·협력방안을 모색하는데 목적을 두고 연구를 수행하였음. 이들 연구에서는 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력의 기본 방향을 공동 협력, 정보 공유, 개방의 세 가지로 설정하였음. 이러한 기본 방향 하에서 공동사업비 운영제도, 인력교류 활성화, 중앙정부의 제도적 지원 확대 방안 등을 제언한 바 있음
- 하봉운(2020)은 교육자치와 지방자치의 연계·협력 현황을 지방교육행정협의회 설치, 교육협력관제 도입 및 교육지원 조례 제정 측면에서 분석하였음. 연계협력이 보다 활성화되기 위해서는 지자체와 교육청간 입장 차이 해소 필요, 재정정보의 투명한 공개로 상호신뢰 형성, 공동 성과관리 및 피드백 시스템 구축 등의 과제 등을 제언하였음

❍ 셋째, 지방교육 행정서비스의 효율성 극대화를 위해 지방교육자치와 지방자치의 연계 및 협력을 주장하는 선행연구들이 있음

- 이승종(1999), 임성일·손희준(2011), 임성일·이효(2015), 박정수(2000) 등은 각 시·도 교육청에서 일반행정과 유사한 기능을 수행하는 인력과 조직을 별도 보유하여 인력과 재원의 낭비가 초래되고, 일반행정과 교육행

정의 연계가 힘든 분리형 지방교육자치로 인해 비효율성이 증가하고 있다고 봄

- 김재훈(2012)은 지방자치단체장과 교육감 간의 이념적 성향이 다를 경우 정책 갈등이 발생할 수 있어 지방교육서비스 질이 하락할 수 있다고 보았음
- 금창호·이지혜(2015)는 일반자치와 교육자치의 분리는 기능중복과 책임의 모호성 등 다양한 문제를 현실적으로 초래하고 있다고 보았음

❍ 한편, 재정 측면에서도 교육 재정과 지방 재정의 완전한 분리나 통합이 아닌 중도적 입장이 지속적으로 제기되고 있음

- 이러한 주장은 분리론과 통합론 모두에서 제기되고 있는 것으로, 분리론과 통합론 논란의 해결 방안 중 하나로 대두되었다고 보고 있음(김흥주 외, 2006)
- 특히 지방교육 재정 교부금의 규모가 커지는 반면 학령인구는 감소하는 최근 상황에서 지방자치와 교육자치 간 연계·협력 강화론이 더욱 강조되고 있음
- 즉, 교육자치와 지방자치의 장기적 비전이 분리인지 통합인지와 관련 없이 재정과 행정의 보다 효율적인 활용을 위한 연계 및 협력 강화에는 양측 모두 동의한다고 볼 수 있음
- 공동사업비제도와 같이 기존의 자치 구조의 변화를 가져오지 않으면서 지방자치단체 간 연계 협력을 유도할 수 있는 방안도 제시되었음(구균철, 2014; 김민희·장지현,2015; 김민희, 2021)

❍ 기존 연구들에서 제시하는 지방자치와 교육자치 간의 연계·협력의 구체적 목표는 다음과 같이 정리할 수 있음

- 첫째, 연계·협력의 일차적 목적은 지방자치단체의 교육투자를 통한 지방교육 발전임. 이는 중앙정부로부터 교육비특별회계에 배분되는 지방교육재정이 대부분 교직원 인건비나 학교신설비 또는 학교 운영비 등 경직성 경비로 한정되어 지방 교육에 대한 다양한 주민 수요를 반영하기 힘들기 때문임(서영인, 2007). 따라서 지방자치단체가 보유한 다양한 인적·물

적·행정적·재정적 자원을 지방 교육 발전을 위해 추가적으로 확보하기 위해 긴밀한 연계·협력 체제 구축이 필수적이라고 보고 있음

- 둘째, 연계·협력의 또 다른 목표는 교육에 대한 관심 및 책무성의 제고라고 볼 수 있음. 과거 자치단체장은 교육에 대한 권한은 없고 재원만 부담한다는 불만을 가져 교육지원사업에 소극적인 경우가 많았음(하민철 외, 2020). 그러나 지방 자치의 확대와 함께 지역 교육에 대한 관심이 커지면서 교육 지원 규모가 증가하고 내용도 다양해졌음(이선호 외, 2013). 따라서 지방자치와 교육자치가 상호 관심이 큰 지방 교육에 대해 권한과 책임, 의사결정 등을 공유하는 연계·협력 체제가 마련될 경우 교육에 대한 책임성이 증가될 수 있다고 봄(서영인, 2007)

4. 교육감 선출제도 관련 선행연구 및 해외 사례

❍ 지방자치-교육자치 통합, 분리, 연계·강화에 관한 선행연구 외에도 교육감 선출제도에 관한 선행연구가 존재하여 별도로 다루고자 함

- 교육 정책 관련 집행기관의 수장을 선출하는 방식은 필연적으로 지방교육 행정 체제(지방자치와 교육자치의 통합 혹은 분리)와도 연계되는 중요한 사안임

1) 교육감 선출 방식 관련 선행연구

❍ (교육감 선출방식 개괄) 우리나라 교육감 선출방식은 1991년 '지방교육자치에 관한 법률'이 제정된 이후 다양하게 변화해 왔음

- 교육감은 1991년까지 대통령이 임명했다가, 3가지 방식의 간접 선거제를 거쳐 2007년부터 지금과 같은 형태의 주민 직선제로 변경되었음 (최영출 외, 2011).[10] 이기우(2014: 9)는 우리나라 교육감 선출 방식의 변

10) 교육감 간선제 방식은 첫째, 교육위원회가 선출하는 방식(1991년~1996년), 둘째, 학교 운영위원회 선거인과 교원 단체 선거인으로 구성된 선거인단이 선출하는 방식(1997~1999년), 셋째, 학교 운영위원회 위원으로 구성된 선거인단이 선출하는 방식(2000~2006년)으로 나눌 수 있음(최영출 외, 2011)

천을 두고 '모든 방법을 다 실험해 보았다'고 평한 바 있음

- (임명제에서 간선제 변경 원인) 임명제에서 간선제로 변경된 주요 원인으로는 임명제 하에서 선출된 일부 교육감들의 역량 부족으로 교육 행정이 원활히 수행되지 않았다는 점과 교육자치 근간을 흔드는 중앙 집권적 교육 행정 실태에 대한 비난 등을 들 수 있음 (윤상호·허원제, 2014)
- (간선제에서 직선제 변경 원인) 간선제에서 직선제로 변경된 주요 원인으로는 교육감 간접 선거 과정에서 지연, 학연 등이 동원되는 부작용이 나타나고(최영출, 2011), 학교운영위원회가 정치적 도구로 이용되는 현상(강인수·김성기, 2005) 등을 들 수 있으며 주민 참여를 보장하기 위해 주민 직선제가 도입되었음(최영출, 2011)
- (직선제의 장·단점) 주민 직선제 도입은 종래의 교육감 선거제도보다 주민 대표성 강화 및 선거 부정 혹은 비리 완화 측면에서 유리하다는 긍정적 평가도 존재하나, 지방자치단체장과 교육감의 갈등이 첨예하여 교육 정책에 대한 협력에 어려움이 있고, 정당 및 교원단체의 정치적 영향력이 여전하여 교육의 정치적 중립성 침해 발생, 지역 주민 인지도 부족으로 인한 무관심 선거, 과도한 선거 비용으로 인한 비리 발생 등 부정적 측면도 존재함(윤상호·허원제, 2014; 최영출, 2011)

〈표 2-4〉 우리나라 교육감 선출방식의 변화

시 기	선출방식		자 격
'52~'61	임명제	교육위원회 추천, 도지사와 문교부장관 경유, 대통령이 임명 (특별시는 문교부장관만 경유)	〈교육구·시·특별시교육감〉 • 고등고시(행정과 제4부) 합격자로서 3년 이상의 교육 또는 교육행정경력 • 대학졸업자로서 교육 또는 교육행정 5년 이상 • 교육경력 또는 교육행정경력 7년 이상
'64~'91		도교육감 제청, 문교부장관 경유, 대통령이 임명	〈시·군 교육장〉 • 고등고시(행정과 제4부) 합격자로서 교육·교육행정·교육연구경력 3년 이상 • 대학졸업자로서 교육·교육행정·교육연구 경력 5년 이상 • 고교졸업자로서 교육·교육행정·교육연구 경력 10년 이상
		교육위원회 추천, 문교부장관 제청, 대통령이 임명	〈시·도 교육감〉 • 학식과 덕망이 높음 • 교육 또는 교육행정경력 있는 자
'91~'96	간선제	교육위원회	• 학식과 덕망이 높음 • 시·도의회의원 피선거권 • 비정당원 • 교육경력 또는 교육전문직원 경력 20년 이상
'97~'99		학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 선거인단	• 학식과 덕망이 높음 • 시·도지사 피선거권 • 비정당원 • 교육 또는 교육행정경력 5년 이상
'00~'06		학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단	• 학식과 덕망이 높음 • 시·도지사 피선거권 • 비정당원(2년 이하 인정) • 교육 또는 교육행정경력 5년 이상
'07~'14	주민 직선제		
'14~현재			• 시·도지사 피선거권 • 비정당원(정당 경력 1년 이하 인정) • 교육 또는 교육행정경력 3년 이상

출처: 최영출(2015), 송기창(2017)에서 재수정

❍ (교육감 직선제 유지·보완론) 교육감 주민직선제는 교육위원회의 시·도의회 상임위원회 통합과정에서 결정된 정치적 산물이라는 점에서 현재의 주민직선제를 유지하고 과다한 선거비용 등을 보완하는 것이 효율적이라는 주장이 존재함(송기창, 2015)

- 이들은 주민 직선에 의한 교육감 선출로 인해 교육감의 민주적 정당성이 확대되었으며, 선거방식의 개선에 따라 주민인식이 높아져 2010년에 비해 2014년의 투표율도 높아졌기 때문에 기존에 교육감 선출제도의 문제로 제기되었던 논란은 대부분 해소되고 있다고 주장

〈표 2-5〉 교육감 직선제 방식 관련 논거 및 장·단점

구분	의의	논거 및 장점	단점
직선제 유지론	교육자치법 취지, 교육계의 중론, 교육감 지지 입장	• 전문적 관리의 원리에 충실 • 교육자치 일반 자치분리 역사 • 학교 자치 시대에 부합하고 진보적인 교육정책의 실현 • 교육 정책의 자주성 확보 및 지역 특성화 유지 (교육부 장관 견제)	• 진보와 보수 연합 간 사회적 갈등 확산 우려 • 후보자 선거비용 부담 과중 (10% 미만 득표) • 유권자의 교육감 선거 인식 낮음 • 지방 교육 재정부담을 둘러싼 시·도지사와의 갈등 발생 (무상급식과 관련한 경남 분쟁등)
직선제 폐지론	지방분권법 취지, 일반 행정계 중론, 자치단체장 지지 입장	• 주민대표성의 원리에 충실 • 교육자치 일반자치통합 정신 • 정당 정치 시대에 부합하고 출마자의 경비부담 감소 • 시·도지사의 임명권 행사를 통한 책임 행정의 강화	• 정당정치에 의한 교육의 중립성 훼손위험 • 후보자 지명 및 공천과정의 부조리 위험 • 직선제 도입 학습 기간 무시 (실시 3-4회차) • 시·도지사의 정치적 진퇴에 따른 영향 (동반사퇴 위험, 노선 갈등시 조정 곤란) • 시·도지사 좌우 선거방식의 위헌성 논란
병합 선택론	교육자치 법무용론, 일부 행정학자 입장	• 지방자치 근본정신에 충실 • 직선제와 간선제 논쟁 종식 • 주민 교육자치 선택권 확장 • 다양한 교육자치 형태 실험	• 민주적 정당성 확보에 비례하지 않는 통치구조 • 교육제도 법정주의 및 법률유보 한계 이탈 • 지역 격차 확대, 지역 특수성 반영과는 무관 • 지방의회 다수당 좌우식의 위헌성 논란

출처: 고전, "2014 교육 주민직선 결과 및 쟁점 분석", 교육법학연구, 26(3), 6면의 〈표 3〉을 보완함

- 교육계에서는 주민 직선제를 고수하는 입장이 우세하나(김흥주, 2008), 최근 관련 관계자(교원, 행정직원, 학부모 및 친권자, 사립학교 법인 임직원, 학교 운영위원회 등)에 의한 제한적인 직선제 방안도 신중하게 검토하는 입장도 존재(송기창, 2017)
- 최근 교육부도 국회 정치개혁특별위원회 제 2소위원회에서 시도지사-시도교육감 러닝메이트제에 대해 동의한다는 입장을 표명함[11)]

❍ (교육감 선출 방식 비교) 반면, 교육감 선출 및 운영과정에서 나타난 고비용 선출제도, 주민인식 부족, 시·도지사와의 이념적 성향 불일치에 의한 갈등 및 중앙 정부와의 갈등 상황 등을 논거로 교육감 선출제도 개선에 대한 다양한 방안이 제시되기도 함

- 교육감 선출방식 개선 방안으로는 시·도지사나 대통령이 교육감을 임명하는 임명제도(공동 등록제 포함), 선거에서 입후보자들이 한 조를 이뤄 출마하는 시·도지사 러닝 메이트 외에도 교육과 관련이 있는 관계자들이 교육감을 선출하는 제한적 직선제, 정당에서 교육감 후보를 공천 혹은 추천하는 정당 추천제, 국가에서 직접 선거를 관리하는 선거 공영제 등이 거론되기도 함(이상철, 2011; 장덕호 외, 2010; 최영출 외, 2011; 최영출, 2013)
- (임명제) 교육감을 시도지사 혹은 시도의회, 대통령 등이 임명하는 제도는 주요 국가에서 채택하고 있는 제도로 우리나라 교육행정 초기에 수행된 바 있음. 임명제는 절차가 간편하고 일반자치-지방자치 간 협력이 용이해 지방자치제도의 틀 안에서 교육 정책을 일관되게 수행할 수 있으나 교육에의 주민 참여를 보장하기 어렵고, 교육자치가 지방자치에 종속될 우려가 존재함
- (제한적 직선제) 교육감 선출을 모든 주민이 아닌 학부모, 학교 교직원, 교육청 직원, 학교운영위원회 위원, 사립학교법인 이사장, 이사 등 교육 관

11) 교육부 설명자료. 2022.12.22.
https://moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=295&boardSeq=93478&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020401&opType=N

련 인사들에게만 제한하는 제한 선거의 일종으로(최철호, 2016) 과거 주민 직선제 이전에 시행된 바 있음

- (정당 추천제) 지자체장 선거와 마찬가지로 교육감이 정당의 공천 혹은 추천을 받아 후보가 되어 전체 주민이 직접, 보통, 평등, 비밀선거에 참여하는 교육감 선출 방안을 의미함(최철호, 2016). 이러한 정당공천제는 정당을 통한 강한 연계가 가능하다는 게 특징임(최영출 외, 2011)

〈표 2-6〉 교육감 선출 방식 특징 비교

구분	선출방식	기대 효과	문제점
임명제	시·도의회 동의, 시·도지사가 임명	• 지방자치 강화 • 절차 간편 • 일반자치-지방자치 갈등 감소	• 교육자치가 지방자치에 종속될 우려 • 교육에의 주민 참여 보장 감소
	시·도지사 추천, 대통령이 임명	• 책임성 강화 • 협력 강화	• 자치권 제한
제한적 직선제 (간선제)	시·도 의회를 통해 선출된 교육위원회가 선출	• 선거 비리 차단	• 추천이나 출마 과정 없어 후보자의 교육 철학이나 소신 알 기회가 없음 • 후보자 선출 과정에서 비리 발생
	학교운영위원회, 교원단체, 선거인으로 구성된 선거인단이 선출	• 교육위원회에 의한 간선제 문제점 보완	• 선거인 수가 적어 금품 수수 용이하여 공정 선거 어려움 • 후보자 검증 기회 부족
	학교운영위원회 위원만으로 구성된 선거인단이 선출	• 대표성 확보 • 투표율 제고	• 시민 참정권 침해 • 후보자 검증 기회 부족 • 선거관리 능력의 한계
정당 추천제	정당에서 교육감 후보 공천, 혹은 추천	• 선거비용 부담 경감 • 유권자에 정보 제공 기회 확대 • 민심 수렴하여 정책 생성	• 교육의 정치적 중립성 훼손
주민 직선제	주민이 직접 선출	• 교육의 대표성 확보 • 정치적 중립성 확보	• 선거 과열로 인한 비용 증가 • 무효표 증가
러닝 메이트제	시·도지사 교육감 후보 동반 입후보	• 지방자치단체장과 교육감 간 협력 관계 구축 • 교육행정 효율성 구축	• 교육의 정치적 중립성 훼손

출처: 최영출 외(2011), 육동일(2012), 조인식(2013), 이기우(2014) 참조하여 저자 재작성

- (주민 직선제) 유권자가 직접 교육감을 선출하는 제도로, 우리나라의 교육감 후보는 정당을 표방하지 않는 비정당선거 방식을 채택. 교육의 대표성과 정치적 중립성을 확보할 것으로 기대되나, 후보 난립으로 인한 선거 과열과 개인 비용 증가, 후보에 대한 무관심에서 기인하는 무효표 증가 등이 문제점으로 꼽힘
- (러닝메이트제)[12] 지방자치단체장 후보와 교육감 후보가 동시에 입후보를 하고 같은 투표 기호를 받아 선거 운동을 같이 하는 일명 러닝 메이트제를 의미함[13]. 유권자는 정후보자에 대해서만 투표하고, 부후보자는 정후보자 선거의 결과에 따라 당락이 결정되는 미국 대통령제와 유사함. 일반자치단체와 교육자치단체의 통합 없이도 시도지사와 교육감 간의 첨예한 정책 대립을 초래하지 않고 교육행정과 일반행정의 효과적인 연계·협력이 가능하다는 점과 선거비용 절약, 유권자의 혼선 예방 등의 장점을 가짐(곽창신, 2013; 최철호, 2016). 하지만, 헌법상의 위헌 소재 등으로 현실적 시행이 어렵다는 지적이 있고(정승윤, 2017) 교육의 정치적 중립성을 훼손할 우려가 있음

12) 일반적으로 러닝메이트제는 공동등록제라고 불리기도 함. 그러나 학자에 따라서는 러닝메이트제와 공동등록형 주민직선제를 후보의 개별 등록을 허용하는지 여부 혹은 수직적인 상하관계인지 아니면 수평적인 협력관계인지에 따라 구별하기도 함(최영출 외, 2011). 개념의 명확화를 위해 본 연구에서는 학문적 용어는 아니지만, 지방자치단체장과 교육감 후보가 동반 입후보하는 방식을 러닝메이트제라고 칭하도록 함. 김영환(2011)은 러닝메이트제는 정후보자(시·도지사)의 당락에 따라 부후보자(교육감)의 당락도 결정되는 제도라고 본 반면, 공동등록제는 지방자치단체장과 교육감 후보가 공동으로 등록하지만 별도 투표를 하는 방식이라고 보았음

13) 러닝메이트제와 관련한 논의는 이미 2011년 당시 곽노현 서울시교육감 선거 후보 단일화 관련 문제가 부각되자 교육감 직선제 대안으로 제시된 바 있음. 당시 이주호 교육부 장관은 시장과 교육감이 파트너가 되는 선출 제도에 긍정적인 의견을 표명한 바 있음(연합뉴스. 2011.08.30. 교육감 직선제 보완 공동등록제 탄력. https://www.yna.co.kr/view/AKR20110830197300004)

2) 해외 사례

❍ 일본, 영국, 프랑스, 독일, 미국 등 주요 해외 국가의 광역 자치단체 교육 행정 최고 책임자 선출 방식과 일반 행정과 교육 행정의 관계에 대한 선행연구들도 일부 존재함(권동택·최봉섭,2012; 황아란·박수정, 2012; 최영출, 2015)
- 우리나라는 역사적으로 일반행정과 교육행정이 분리된 지방 교육행정체제를 발전시켜 왔기 때문에 양자가 통합된 다른 나라의 사례를 완전히 참고하기는 어려움
- 특히, 국가마다 교육 자치제도를 둘러싼 환경, 내용, 전통과 역사 등이 다르고 교육감의 명칭이나 역할, 선출 방식 등에도 차이가 있음
- 본 연구에서는 교육감 직위를 '광역 단위 교육행정 최고 책임자'로 규정짓고(육동일, 2012:144) 해외의 사례를 살펴보고자 함

❍ (해외 사례 개괄) 해외 주요국의 교육 거버넌스를 개괄하여 비교하면 다음 〈표 2-7〉과 같음
- (교육행정 체제) 일본, 영국은 통합 형태, 프랑스는 일반행정과 교육행정 분리, 연방제인 미국은 주마다 통합 혹은 분리 형태를 지님
- (교육감 선출 방식) 일본은 지방자치단체장이 교육감을 임명하는 방식, 영국은 지방의회에서 임명하는 방식, 전통적으로 중앙집권적 교육행정체제를 유지해온 프랑스는 대통령이 임명하는 방식, 미국은 주에 따라 임명 또는 선거방식을 택하고 있음

〈표 2-7〉 주요국의 교육 행정 거버넌스

국 가	교육행정 체제 (일반행정과 교육행정의 관계)	교육감 선출방식
일본	통합	지방자치단체장 임명
영국	통합	지방의회 임명
프랑스	분리	대통령 임명
미국	주마다 다름(통합 또는 분리)	주마다 다름(임명 또는 선거)

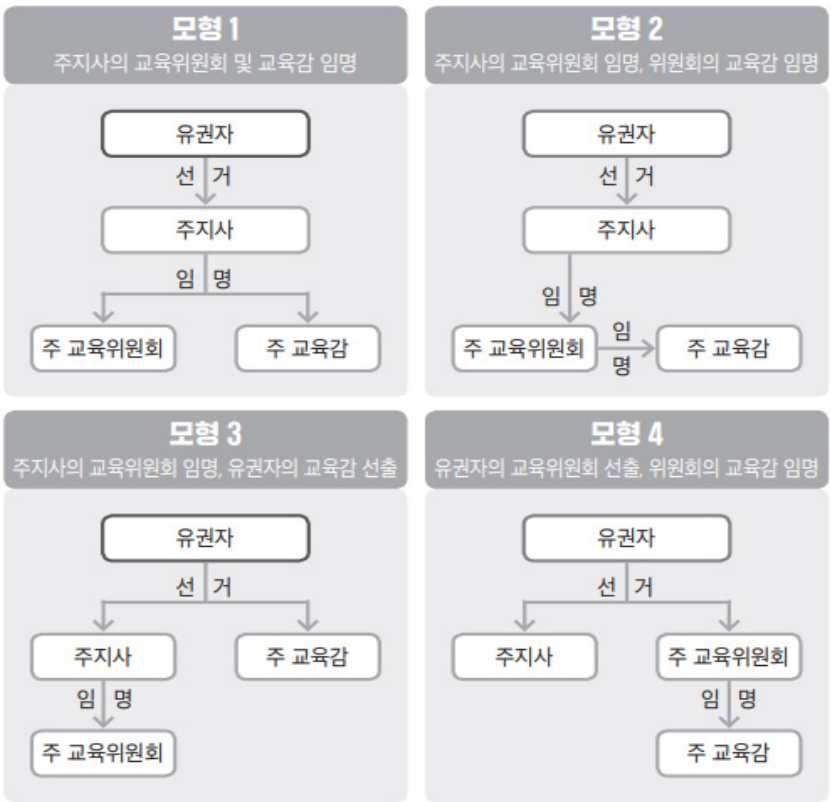
출처: 김잔디(2018), 최영출(2015)

- 본 연구에서는 주마다 다른 교육행정 체제를 가지고 다양한 교육감 선출 방식을 지닌 미국의 사례와 제 2차 세계대전 이후 우리나라와 같이 교육행정과 일반행정이 분리된 체제로 출발하였다가 1958년에 양 기관을 통합한 일본 사례를 자세히 살펴보아 시사점을 얻고자 함

❍ (미국) 미국은 헌법상 각 주정부가 교육정책에 대한 책임과 권한을 지니고 있으며 각 주정부가 교육감 또는 그에 준하는 직위를 두고 지역에 대한 교육정책을 총괄하도록 하고 있음

- 미국의 교육감 선출방식은 주마다 다르며 보통 주 정부의 교육행정체계는 교육위원회(Education Commission of the States, ECS), 교육감, 교육부 등으로 구성됨(최영출, 2015)
- 교육감의 직무, 교육감과 교육위원회 혹은 주지사와의 관계는 교육감 선출방식에 따라 크게 좌우되는데, 교육감이 선거로 선출될 경우 독립적인 특징이 나타남(Lunenburg & Ornstein, 2008; 258; 최영출, 2015에서 재인용)
- 교육위원회(ECS)는 주지사, 주 교육위원회, 교육감 세 주체 간의 관계를 바탕으로 교육 행정 거버넌스를 네 가지 모형으로 구분한 바 있음

〈그림 2-2〉 미국 주정부 교육 거버넌스 유형



출처: 김지혜 (2022)

- 이 중에서 모형 3은 유권자가 주 교육감을 직접 선거를 통해 선출하며 투표용지에 소속 정당을 기재하지 않는 비정당선거(nonpartisan ballot)와 정당을 기재하는 정당선거(partisan ballot)로 나뉨(황아란·박수정, 2012). 정당선거 방식은 교육감 후보의 소속 정당을 바탕으로 정책적 선호를 연계하는데 용이한 제도임(황아란·박수정, 2012). 나머지 세 모형은 주지사, 주 교육위원회 등이 주 교육감을 임명하는 임명제를 채택하고 있음

〈표 2-8〉 미국 주정부 교육 거버넌스 유형 특징 및 시행주(2022년 6월 기준)

구분	교육위원회 (state board of education)	교육감 (chief state school officer)	특징	시행
모형 1	주지사가 임명	주지사가 임명	• 주정부 교육 정책이 일관되게 전개 가능 • 교육위원회 및 교육감 영향력이 약함	코네티컷, 델라웨어, 아이오와, 메인, 뉴햄프셔, 뉴저지, 펜실베니아, 사우스다코타, 테네시, 버몬트, 버지니아 등
모형 2	주지사가 임명	주 교육위원회가 임명	• 모형 1에 비해서는 약하지만 여전히 교육정책 운영에 있어서 주지사의 영향력이 큰 편 • 반면 교육감은 주로 정책 집행의 세부 사항을 담당할 가능성이 높고 주정부 차원의 정책 의사결정에 미치는 영향력은 네 가지 모형 중 가장 약한 편	알래스카, 아칸소, 플로리다, 하와이, 일리노이, 켄터키, 메릴랜드, 매사추세츠, 미주리, 로드아일랜드, 웨스트버지니아 등
모형 3	주지사가 임명	주민 직선제 (비정당선거, 정당선거 혼재)	• 주 교육감이 주 교육정책 운영에 있어 다른 모형을 택한 경우보다 더 큰 권한을 가짐 • 교육감의 정당 공천 인정되는 주 존재함	애리조나, 캘리포니아, 조지아, 아이다호, 인디애나, 몬태나, 노스캐롤라이나, 노스다코타, 오클라호마, 와이오밍 등
모형 4	유권자가 선출	주 교육위원회가 임명	• 주지사는 교육정책 운영에 있어서 네 가지 모형 중 가장 약한 영향력을 가짐 • 교육위원회와 교육감이 교육정책 운영에 있어서 보다 더 독립적인 영향력을 행사할 수 있다는 특징이 있지만, 반대로 교육감이 해당 주의 일반 정책들에 미치는 영향력은 제한적	앨라배마, 콜로라도, 캔자스, 미시건, 네브래스카, 유타 등
기타	주지사 임명, 학교 이사회 위원 선출	주민 직선제 (비정당선거)	-	워싱턴
	주지사, 주의회가 임명	주민 직선제 (정당선거)	-	사우스캐롤라이나
	주지사가 임명	주지사가 교육감임	-	오리건
	유권자가 선출 (정당선거)	주지사가 임명	-	텍사스

출처: Railey(2017; 김지혜, 2022에서 재인용), NASBE(2022)참고[14)]

- 다만, 이 네 가지 모형과 완전히 일치하지 않고 혼합된 방식으로 교육위원회 혹은 교육감을 선출하는 주도 존재함. 1) 예를 들어 워싱턴주는 유권자 투표(nonpartisan ballot)를 통해 교육감을 직접 선출하지만, 교육위원회는 주지사가 임명하는 위원 일부와 지역 학교 이사회 위원 선출 방식 등으로 구성됨 2)사우스캐롤라이나주는 유권자 투표(partisan ballot)를 통해 교육감을 직접 선출하지만 주 교육위원회는 주의회와 주지사에 의해 임명됨 3) 오리건주는 주지사가 직접 교육감의 지위를 지니며, 교육위원회는 주지사가 임명함 4) 텍사스주는 주지사가 교육감을 임명하는 반면 교육위원회는 유권자가 선출(partisan ballot)하는 방식을 취하고 있음 (NASBE, 2022)
- 한편, 교육감을 러닝메이트 방식으로 선출하는 미국 주정부는 현재 없으며, 다만 주지사의 러닝메이트로 출마한 부지사가 주정부 교육위원회의 핵심 역할을 수행하고 있음(황아란·박수정, 2012)

❍ (일본) 일본의 지방교육자치제는 제2차 세계대전 이후 우리나라와 같이 일반행정과 교육행정이 분리된 체제로 출발하였다가 1958년부터 통합된 체제를 유지하였으며(육동일, 2012) 최근 지방 분권이 중시되는 지방교육자치행정을 하고 있음(문명현, 2018).

- 일본은 민주화 개혁의 일환으로 교육의 방향성이 1) 교육행정의 일반행정으로부터의 분리·독립화, 2) 지방분권화, 3) 주민통제라는 세가지 원칙으로 나타남. 또한 일본의 교육행정구조는 중앙정부-광역 자치단체-기초자치단체의 3계층을 형성하고 있으며 모두 의결기능과 집행 기능의 분리 구조를 채택하고 있음
- 한편, 2014년 「지방교육행정법」이 개정되기 전에 교육행정의 집행기관을 교육위원회로 하는가, 수장(지방자치단체장)으로 하는가가 논점으로 부각하였음. 1) 지방자치단체장, 경제계, 행정학자들은 대체로 수장의 책임일원화를 도모하기 위해 교육행정 집행기관을 수장으로 하고 보조기관으로

14) https://www.nasbe.org/state-education-governance/(최종검색일: 22.10.14 기준)

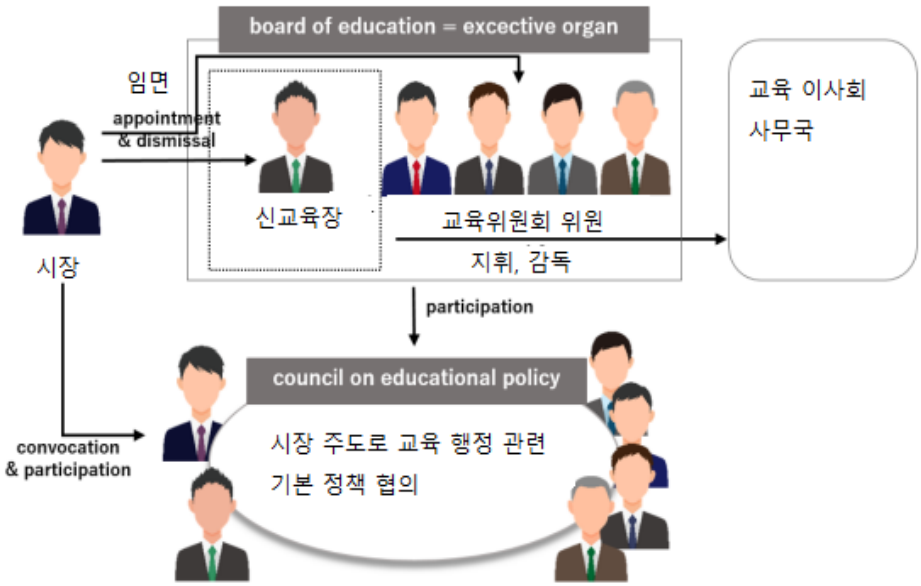
교육부장을 두는 방안을 제시했으며 2) 교육 관계자, 교육행정학자들은 교육의 정치적 중립성, 계속성, 안정성의 관점에서 교육행정의 집행기관을 계속해서 교육위원으로 두고 보조 기관으로 교육장을 두는 방법을 주장하였음(문명현, 2018)

〈표 2-9〉 일본 교육행정구조

구분	의결/집행기관	특 징
국가	• 의결: 의회 • 집행: 문부과학성	-
도·도·부·현	• 의결: 지방의회 • 집행: 교육위원회, 자치단체장 (예산 총괄책임, 교육관련 일부 사항)	• 지방의회에 교육관련상임위원회 설치 가능 • 교육위원회 - 성격: 합의제 집행기관 - 권한: 공립 소·중·고교 설립, 시·정·촌 의무학교의 학급 아동수 기준, 학급편제 인가 - 교육위원: 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 • 교육장 - 교육위원회가 교육위원 중에서 임명
시·정·촌	• 의결: 지방의회 • 집행: 교육위원회, 자치단체장 (예산 총괄책임, 교육관련 일부 사항)	• 지방의회에 교육관련상임위원회 설치 가능 • 교육위원회 - 성격: 합의제 집행기관 - 권한: 학령부 작성, 취학의무 유예·면제, 각종 자료의 도도부현 교육위원회 보고 - 교육위원: 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 • 교육장 - 교육위원회가 교육위원 중에서 임명

출처: 금창호·유은정 (2010: 59)

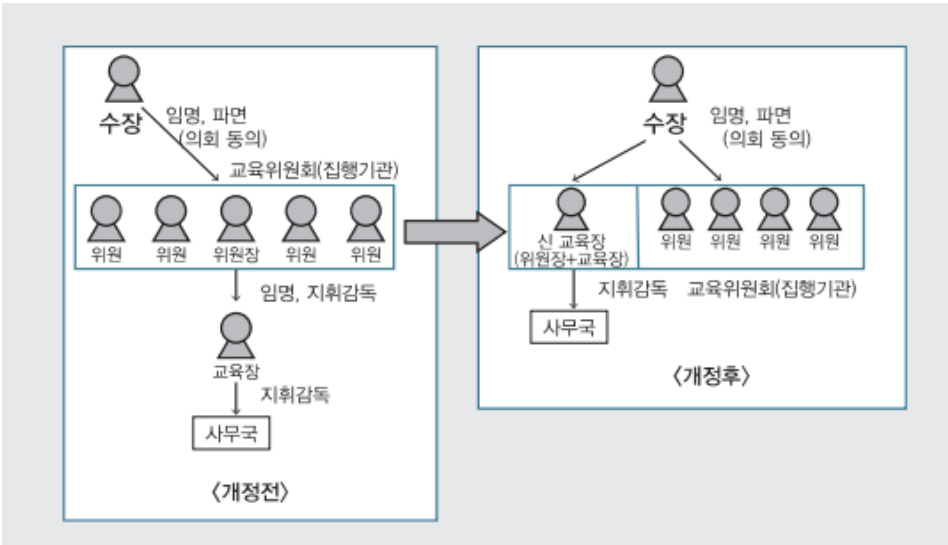
〈그림 2-3〉 일본 교육 행정 거버넌스



출처: Makise(2017:5) 부분 수정

- 2014년 「지방교육행정법」이 개정되면서 교육위원회 위원장과 사무의 총괄자인 교육장을 통합하여 '신교육장'을 두었고 수장이 의회의 동의를 얻어 신교육장을 직접 임면한다고 개정하여 지방자치단체장의 임면 책임을 명확하게 하였음. 또한 신교육장은 교육위원회의 구성원이면서 대표자가 되어 다른 교육위원에 비해 권한이 확대되었음
- 두드러지는 다른 하나의 특징은 '종합교육회의'의 설치인데, 과거 수장은 교육행정에 관한 권한(교육위원의 임명 및 예산의 편성, 집행, 조례 제출권 등) 이 있었으나 교육위원회가 교육에 관한 집행권한을 지니고 있어 교육에 관여하는 것을 기피했음. 이에 따라 수장과 교육위원회의 적절한 의사소통을 위해 모든 지방공공행정단체에 종합교육회의를 설치하여 수장과 교육위원회 사이의 협의 및 조정을 담당하였음

〈그림 2-4〉 일본 지방교육행정법 개정 전후(2014년) 거버넌스 변화 비교



출처: 김잔디(2018: 52)

제 3 장

지방자치-교육자치 현황 분석과 문제점

제1절 지방자치-교육자치 연계·협력 현황

제2절 지방자치-교육자치 분리에 따른 문제점

제3절 언론 보도 주요 논점 분석

제4절 요약 및 소결

제3장 지방자치-교육자치 현황 분석과 문제점

제1절 지방자치-교육자치 연계·협력 현황

❍ 이론과 현실의 격차를 인지하고, 본 절에서는 지방자치-교육자치의 연계 협력 현황을 다양한 측면에서 알아보기 위해 법적, 제도적, 재정적 실태로 나누어 살펴보고자 함

1. 법적 연계·협력 실태

❍ 「교육자치법」상 협력

- (사무 위임·위탁 시 협의) 교육감이 권한에 속하는 사무의 일부를 구·출장소 또는 읍·면·동(의 장에게 위임하는 경우에는 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 함(「교육자치법」 제26조제2항제1문)
- (부담적 조례안·의안 제출시 협의) 교육감은 교육·학예에 관한 의안 중 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안 또는 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항에 해당하는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와 협의하여야 함(동법 제29조의2제1항제1호 및 제2호)

❍ 개별법상 협력 절차

- (재정 관련) 「지방교육재정교부금법」 제11조제1항은 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금, 제2항)에 의

한 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당하도록 규정하고 있음

- (학교시설 관련) 「학교시설사업촉진법」 제4조에 따른 학교시설사업 시행계획 승인 관련, 공립과 사립 학교의 학교시설사업 시행계획승인권자는 교육감인바, 교육감이 시행계획을 승인하거나 변경승인을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 제5조 각 호의 해당 사항의 소관 행정기관의 장과 협의하여야 함(법 제4조제3항)
- (학교 급식 관련) 「학교급식법」에 따라 교육감은 매년 학교급식에 관한 계획을 수립·시행하여야 함(제3조제2항). 이에 대응하여 광역 단체장 (및 기초단체장)은 제8조제4항의 규정에 따른 학교 급식 지원에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원심의위원회를 둘 수 있음(제5조제3항). 즉 교육감은 「학교급식법」제8조에 의거, 학교급식실시에 필요한 급식시설·설비비를 시·도지사에게 요청할 수 있고 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질적 향상과 급식시설 설비의 확충을 위한 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비의 지원 또한 요청할 수 있음
- (학교 환경 관련) 「학교보건법」 제6조의3제2항에 따라 교육감은 학교의 보건·위생 및 학습환경보호를 위하여 필요한 요구사항을 광역단체장에게 건의하여야 하며 광역단체장은 특별한 사유가 없는 한 해당 건의를 따라야 하고, 조치결과를 교육감에게 통보하여야 함
- 그 밖에도 교육감은 근로청소년 교육을 위한 협의, 학교시설 내 도로, 상하수도 설치 또는 택지개발사업 등에 있어 학교용지 조성에 관한 사항을 시·도지사와 협의할 수 있으며 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조제4항에서 시·도가 개발하는 사업 중 학교용지를 확보하는 데 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 1/2씩 부담하도록 하고 있음

2. 제도적 연계·협력 실태

○ (조직 및 인력) 〈표 3-1〉은 광역 단위별로 교육청과 지방자치단체 간 연계 협력을 담당하는 부서와 교육협력관 제도 현황을 2022년 11월 기준으로 정리한 표임

- (의의) 교육협력관제도는 지방자치단체와 교육청 간 교육에 관한 상호 협력을 위해 시·도교육청 소속 공무원이 광역 지방자치단체에 파견 근무하는 제도를 의미함. 교육협력관제도는 지방자치와 교육자치 간의 인력 교류 제도의 일환이라고 볼 수 있음
- (추진 배경 및 방식) 본 제도는 시·도청과 시·도 교육청 간 교육 지원 사업 담당 인력들의 교류를 활성화할 경우 양자 간 협력에 대한 인식과 정보를 공유하고 상호 문화를 교류할 수 있다는 차원에서 제시되었음(김민희·장지현, 2015). 본 제도는 보통 시·도 교육청 소속 공무원이 시·도청에 파견 근무하는 형식으로 이루어지고 있음(권오영, 2017)

〈표 3-1〉 지방자치-교육자치 교육협력 담당 부서 현황(2022년 11월 현재)

지역	교육 연계협력 담당 부서		교육 협력관
	시도청	교육청	
서울	평생교육국 교육지원정책과 교육협력관	기획조정실 참여협력담당관 지역사회협력팀 장학관	O
부산	청년산학창업국 창조교육과	기획국 예산기획과 의회협력 담당	X
대구	청년여성교육국 교육협력정책관	대외협력담당관 의회·시정협력담당 사무관	O
인천	교육협력담당관	소통협력담당관 대외협력·의회팀(시청 파견) 교육협력관	O
광주	복지교육국 교육청소년과	행정국 교육자치과 교육협력관	O
대전	문화관광국 교육도서관과	기획국 혁신정책과 교육협력관	O
울산	행정지원국 인재교육과 평생교육 담당	교육협력담당관	O
세종	문화체육관광국 교육지원과 교육지원 담당	기획조정국 교육협력과	X
경기	평생교육국 교육협력과	교육협력국	X

지역	교육 연계협력 담당 부서		교육 협력관
	시도청	교육청	
강원	기획조정실 교육법무과	기획조정관 교육협력담당 장학관	O
충북	기획관리실 청년정책담당관 교육지원팀장	행정국 총무과 대회협력팀	X
충남	기획조정실 교육법무 담당관 교육협력팀	기획국 예산과 의회·대외협력팀 주무관	X
전북	교육소통협력국 교육협력추진단	정책공보관 교육협력담당 사무관	O
전남	자치행정국 희망인재육성과 주무관	정책국 정책기획과 교육협력팀 주무관	O
경북	자치행정국 교육정책과	정책국 정책혁신과 교육협력관	O
경남	기획조정실 교육담당관	정책기획관 대외협력 주무관	X
제주	특별자치행정국 평생교육과 교육지원팀	정책기획실 국제교육협력과 교육협력 담당	X

출처: 각 광역 지방자치단체 및 교육청 조직도 참고

❍ (「교육자치법」상 지방교육행정협의회) 지방교육행정협의회는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 두는 기구로서, 그 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 광역단체장이 협의하여 조례로 정함(「교육자치법」 제41조)

- 2006년 12월 「교육자치법」 전부 개정으로 지방 교육에 관한 협의체 설치가 의무화되었고 교육감협의체 설치가 가능해짐. 이로 인해 지방교육행정협의회의 구성 및 운영에 관한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의해 조례로 정하게 되었음
- 2022년 9월 현재 국가법령정보센터 검색에 따르면, 17개 시·도 교육청 모두 교육행정협의회 설치 및 운영에 관한 조례를 제정하고 있음. 또한 경기도의 경우에는 훈령 형식의 '경기도교육청 교육행정실장 지역별 협의회 운영 규정', 규칙 형식의 '경기도교육행정협의회 설치·운영 조례 시행규칙'을 규정하고 있음. 그 외 다른 시·도 교육청은 지방교육행정협의회 설치 및 운영 조례만 제정하고 있음. 지방 교육행정협의회 관련 주요 기능과 제정 시기, 인원 및 위원 구성 등에 관한 내용을 다음 〈표 3-2〉에 제시하였음

❍ (「지방교육재정교부금법」 시행령상 교육정책협의회) 이 외에도 시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제5항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 함(제11조제6항)

- 이러한 세출예산의 편성 협의를 위하여 시·도에 교육정책협의회를 둘 수 있으며(법 시행령 제8조제2항) 교육정책협의회의 구성 및 운영에 관한 사항은 시·도의 조례로 정함(법 시행령 제8조제3항)
- 그러나 교육정책협의회는 법률상 임의 기관으로서 의무 설치 기구가 아니라는 한계를 지님

〈표 3-2〉 조례에 근거한 시·도교육청 지방교육행정협의회 운영 현황(2022년 9월 현재)

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
서울	2007.12.20., 제정 2018.4.26., 일부개정	1. 관련 법률과 조례에 따른 법정 및 비법정 전출(전입)금 규모와 전출(전입) 시기에 관한 사항 2. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 3. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 4. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 5. 교육격차 해소에 관한 사항 6. 평생교육에 관한 사항 7. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 8. 우수인재 양성에 관한 사항 9. 교육사업 지원에 관한 사항 10. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 11. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 12. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 13. 기타	- 공동의장 2인 포함 10인 이내 - 교육감, 시장, 서울특별시 교육청(의 실·국장, 서울특별시의 기획조정실장, 여성가족정책실장, 교육담당 국장, 도시계획국장
부산	2001.5.11. 규정 제정 2007.10.31. 조례 제정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 18명 이내의 위원 - 부산광역시교육청과 부산광역시의 과장급 이상의 공무원, 부산광역시의회에서 추천하는 사람
대구	2012.2.29., 제정 2018.5.21., 일부개정	1. 학교의 설립, 용지의 확보 등 교육시설 확충에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 수립에 관한 사항 3. 평생교육에 관한 사항 4. 공공도서관 운영에 관한 사항 5. 우수인재 양성에 관한 사항 6. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 7. 학력향상에 관한 사항 8. 교육격차 해소 및 교육복지에 관한 사항 9. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 10. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 12명의 위원 1. 대구광역시교육청국(과) 장급 공무원 3명 2. 대구광역시국(과)장급 공무원 3명 3. 대구광역시의회가 추천하는 대구광역시 의회 의원 2명(교육위원회 위원 1명을 포함한다.) 4. 교육분야에 학식과 경험이 풍부한 자 2명

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
인천	2011.7.18., 제정 2019.11.11., 일부개정	1. 학교의 설립, 용지의 확보 등 교육시설 확충에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 평생교육에 관한 사항 4. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 5. 우수인재 양성에 관한 사항 6. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 7. 학력향상에 관한 사항 8. 교육복지에 관한 사항 9. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 10. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 10명 이내의 위원 1. 인천광역시교육청의 민주시민교육국장, 미래교육국장, 교육행정국장 2. 인천광역시의 기획조정실장, 문화관광국장, 교육협력담당관 3. 인천광역시의회가 추천하는 인천광역시 의회 의원 2명
광주	2010.1.1., 제정 2015.5.15., 일부개정	1. 학교설립·폐지·이설 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소 및 교육사업 지원에 관한 사항 5. 평생교육 및 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 우수인재 양성에 관한 사항 7. 교육시설개방 및 지원에 관한 사항 8. 공공도서관 및 평생교육기관 설립·운영에 관한 사항 9. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 16명 이내의 위원 1. 광주광역시교육청의 정책국장, 교육국장, 행정국장, 광주광역시청의 교육협력·지원 담당 국장 등 2. 광주광역시의회에서 추천하는 시의원 1명 3. 교육 분야에 학식과 덕망을 갖춘 민간인 중에서 교육감 및 시장이 각각 같은 수로 추천한 8명 이내
대전	2010. 1.1., 제정 2016.8.12., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육 유해환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 20명 이내의 위원 1. 대전광역시의회의 2. 대전광역시교육청또는 대전광역시의 실·국(과) 장급 이상의 공무원 3. 교육 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
울산	2010.12.31., 제정 2017.4.27., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2인을 포함한 14인 이내의 위원 - 위원은 울산광역시 교육청과 울산광역시의 과장급 이상 공무원을 교육감과 시장이 협의하여 구성
세종	2012.11.12., 제정 2019.7.10., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 3. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 4. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 5. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 평생교육에 관한 사항 8. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 9. 우수인재 양성에 관한 사항 10. 교육사업 지원에 관한 사항 11. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 12. 교육시설의 개방 및 지원에 관한 사항 13. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 14. 기타	- 15명 이내의 위원으로 구성하되, 교육감과 시장이 공동의장이 되며, 부교육감과 행정부시장이 공동부의장 1. 세종특별자치시교육청의 교육협력 주무국장 등 국장급 공무원 3명 2. 세종특별자치시의 교육지원 주무국장 등 국장급 공무원 4명 3. 세종특별자치시의회의 지명의원 2명 4. 외부교육전문가 2명
경기	2011.1.10., 제정 2020.1.10., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 3. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 4. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 5. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 평생교육에 관한 사항 8. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 9. 인재 양성에 관한 사항 10. 교육사업 지원에 관한 사항	- 대표협의회는 교육감과 도지사로 구성, 간사는 경기도교육청 및 경기도청 소속 4급 이상 공무원 중에서 교육감과 도지사가 각각 지명하는 2명 - 실무협의회는 공동의장 2명을 포함한 6명 이내의 위원으로 구성. - 공동의장은 도교육청의 제1부교육감과 도청의 행정1부지사가 된다. - 위원은 도교육청의 기획조정실장·정책기획관과 도청의 기획조정실장·

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
		11. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 12. 교육시설의 개방 및 지원에 관한 사항 13. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 14. 기타	평생교육국장이 된다. - 실무협의회의 사무를 처리할 간사 2명을 두며, 도교육청과 도청의 경기도교육행정협의회 업무담당 사무관이 된다.
강원	2007.12.21., 제정 2017.3.3., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 계획수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략산업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 15명 이내의 위원 1. 강원도교육청의 교육국장, 행정국장, 강원도의 기획조정실장, 총무행정관 2. 강원도의회 교육위원회 위원 1명 3. 교육관련 기관·단체의 장 및 교육행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
충북	2015.3.27., 제정 2017.7.28., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 4. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 교육격차 해소에 관한 사항 8. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 9. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 10. 우수인재 육성에 관한 사항 11. 교육사업 지원에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 14명 이내의 위원 1. 당연직 위원은 충청북도 교육청의 교육국장, 행정국장, 기획국장으로 하고 충청북도의 균형건설국장, 문화체육관광국장, 정책기획관으로 한다. 2. 위촉직 위원은 충청북도 의회 의장이 추천하는 도의원 2명, 교육행정 및 교육·학예에 관한 학식이 풍부한 사람 중에서 교육감과 도지사가 각각 2명 이내로 추천한 사람으로 한다.

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
충남	2015.10.30., 제정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 4. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 5. 우수인재 육성에 관한 사항 6. 교육협력 및 지원 사업에 관한 사항 7. 기타	- 공동의장(교육감과 도지사)과 공동부의장 (교육청 기획국장과 충남 기획조정실장) 각 2명을 포함하여 16명 이내의 위원 - 위촉직 위원 : 1. 충청남도의회 또는 의장이 추천하는 사람 2명 2. 교육행정 및 교육·학예에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 교육감과 도지사가 각각 3명 이내로 추천한 사람 - 당연직 위원: 교육청 교육혁신과장, 예산과장과 도 예산담당관, 교육법무담당관.
전북	2007.12.31., 제정 2016.1.4., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 도시개발 관련 계획 수립 시 교육·학예 시설의 설치 등 사전 협의가 필요한 사항 3. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역 전략사업과 연계한 인력 양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 협의회는 전라북도교육청 및 전라북도청의 국·과장급 이상 공무원으로 구성 - 사안에 따라 회의에 참석하는 위원의 구성은 공동의장 2명을 포함한 18명 이내로 한다. 공동의장은 교육감과 도지사가 된다.
전남	2011.12.30., 제정 2017.9.28., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교 교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 4. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항	- 공동의장(교육감과 도지사)을 포함하여 16명 이내의 위원 - 위촉직 위원 : 1. 교육청과 도청의 국(과)장급 이상의 공무원

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
		6. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 교육 유해 환경시설의 개선에 관한 사항 8. 교육격차 해소에 관한 사항 9. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 10. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 11. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 12. 우수인재 육성에 관한 사항 13. 교육사업 지원에 관한 사항 14.「지방교육재정교부금법 시행령」제8조에 따른 전입금 세출예산 협의에 관한 사항 15. 기타	2. 전라남도의회 의장이 추천하는 전라남도의원 2명(교육위원회 위원 1명을 포함한다) 3. 교육행정 및 교육·학예에 관한 학식이 풍부한 사람 - 당연직 위원 : 전라남도교육청의 정책국장, 행정국장과 전라남도청의 기획조정실장, 자치행정국장
경북	2008.7.14., 제정 2018.10.1., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 학교급식 개선에 관한 사항 13. 재난·안전관리에 관한 사항 14. 기타	- 공동의장(교육감과 도지사) 2명을 포함한 12명 이내의 위원으로 구성. - 협의회의 위원 1. 경상북도교육청(이하 "교육청"이라 한다) 및 경상북도(이하 "도"라 한다)의 국장급 이상 공무원 2. 경상북도의회가 추천하는 도의회 의원 2명 3. 교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
경남	2008.1.10., 제정 2017.7.13., 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 (도지사, 교육감) 2명을 포함한 15명 이내의 위원 - 협의회의 위원은 경상남도청 및 경상남도교육청의 국·과장급 이상의 공무원 중에서 공동의장이 각각 임명한다.

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
제주	2007.8.6., 제정 2022.3.4., 전부개정	1. 학교설립, 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 4.「지방교육재정교부금법」 제11조의 사항 5. 학교급식 지원에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 재난·안전 관리에 관한 사항 8. 교육 유해환경 개선에 관한 사항 9. 우수인재 양성에 관한 사항 10. 학교체육 진흥에 관한 사항 11. 평생교육 진흥에 관한 사항 12. 지역 전략사업과 연계한 인력 양성에 관한 사항 13. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 14. 직업·진로교육 진흥에 관한 사항 15. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 16. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 17. 기타	- 도교육감과 도지사를 공동의장으로 하여 15명 이내의 위원 - 협의회의 위원 1. 제주특별자치도교육청 (이하 “도교육청”이라 한다)의 실·국장급 공무원 2. 제주특별자치도(이하 “도청”이라 한다)의 실·국장급 공무원 3. 제주특별자치도의회 의장이 추천하는 제주특별자치도 의회의원 2명

출처: 자치법규시스템(www.elis.go.kr) 검색

3. 재정적 연계·협력 실태

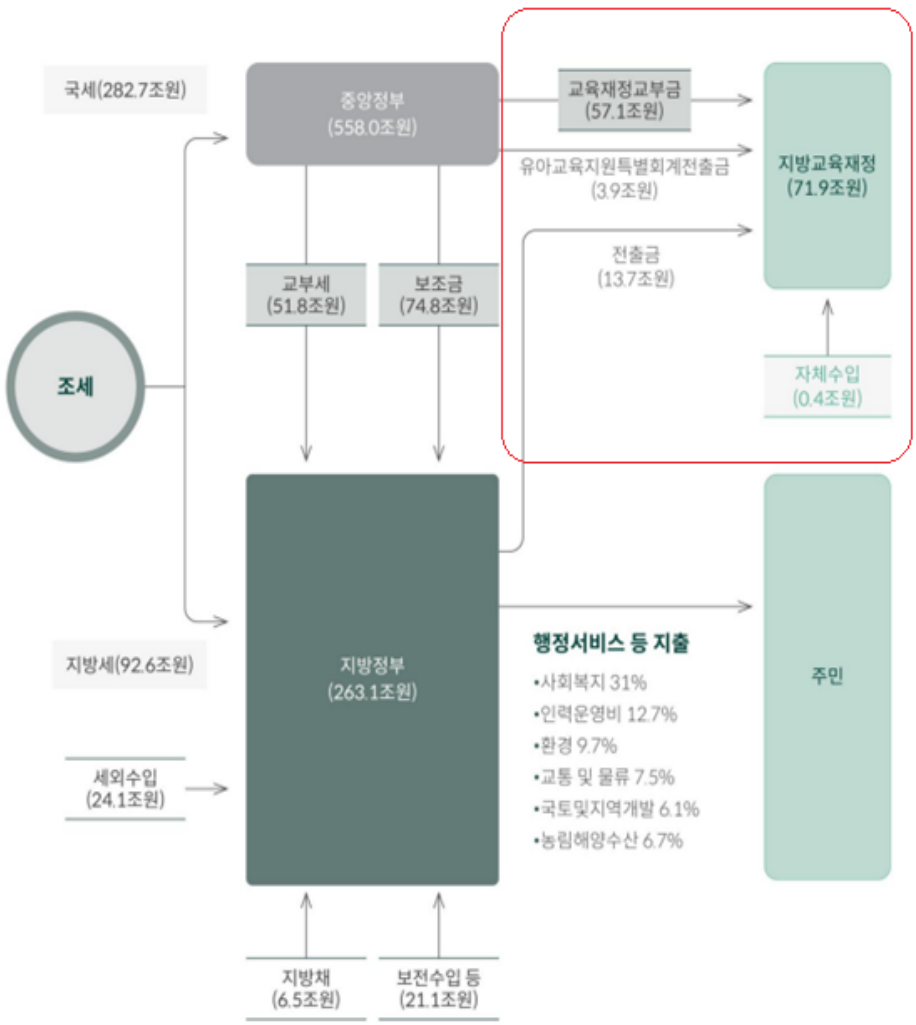
❍ 우리나라 지방교육자치제도는 교육자치 집행기관은 과세권이 없고 집행기능만 존재하며 중앙 및 지방자치단체로부터 재정 지원을 받는 구조임

- 구체적으로 우리나라 지방교육재정 지출은 최종적으로 기초 단위의 교육지원청에서 수행하나 재정 집행 의사결정은 광역 단위 시·도 교육청에서 이루어지며 재원은 중앙 및 지방 정부가 대부분을 부담하는 특성을 지님. 따라서 지방자치단체의 교육 지원 제도는 근본적으로 지방자치와 교육자치 간의 연계·협력의 필요성을 내포함

❍ 재정적 관계는 지방자치의 교육자치에 대한 재정 지원 구조로 형성되어 있음

- 〈그림 3-1〉에 따르면 먼저 중앙 정부는 교부세 및 보조금을 통해, 지방자치단체는 전출금 형식으로 지방교육재정을 지원하고 있고 시·도 교육청은 각급 학교를 지원
- 지방자치단체 일반회계로부터의 교육 지원이 이루어지는 비법정이전수입과 교육경비보조 제도는 다른 국가에서 찾아보기 힘든 제도임(엄태호·황소하, 2010)

〈그림 3-1〉 지방 교육 재정적 실태



출처: 국회예산정책처(2021)
주: 교부세 및 보조금, 교육재정교부금은 2021년도 본예산 기준, 국가재정은 2021년 본예산 기준, 지방재정 및 지방교육재정은 2021년 당초예산 기준 통합재정지출액(일반회계 + 특별회계 + 기금)

❍ 지방자치단체는 「지방교육재정교부금법」, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」, 「학교급식법」, 「도서관법」 등을 근거로 교육자치에 대한 권한은 없지만, 합법적으로 교육에 대한 지원과 투자를 시행하고 있음

- 법정전출금은 법에 규정된 의무 지출 사항이며, 비법정은 법에 근거되어 있으나 의무가 아닌 재량지출 사항을 의미하며 대부분 교육비특별회계 형식으로 교육청에 배분됨
- 교육경비보조금은 교육청이 아닌 개별 단위학교로 직접 이전할 수 있는 재량적 지출을 의미함

〈표 3-3〉 지방자치단체의 교육기관 재정 부담 내용 및 근거법령

	구분	부담내용	근거법령
광역자치단체	법정	지방교육세 전출금	「지방교육재정교부금법」 제11조
		담배소비세 전출금	
		시·도세 전출금	
		학교용지 부담금	「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항
		교부금 감소 보전금	「지방세법」제71조 제3항 및 동법 시행령 제75조
		교육급여 보조금 전출금	「국민기초생활보장법」 제43조 및 제43조의2
		고등학교 무상교육경비 전출금	「지방교육재정교부금법」 제14조 제2항
	비법정	공공도서관 운영비	「도서관법」 제29조 제2,3항
		학교 급식비	「학교급식법」 제8조 제4항
		기타 교육지원금	「지방교육재정교부금법」제11조 제9항
	교육경비보조금		「지방재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조
기초자치단체	법정	고등학교 무상교육경비 전출금	「지방교육재정교부금법」 제14조 제2항
	비법정	학교급식비	「학교급식법」 제8조 제4항
	교육경비보조금		「지방교육재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조

출처: 하봉운(2022), 일부 수정

❍ 현재 지방자치단체가 교육 관련 지원하고 있는 예산은 법정전출금, 비법정전출금, 학교용지매입비, 학교급식보조, 교육경비 보조금 등이 있음
- 지방재정 365상에서 지방자치단체의 교육 관련 예산 현황을 살펴보면 다음과 같음
- 최근 5년간 지방자치단체의 교육관련 지원 예산은 꾸준하게 증가하는 추세임. 교육경비 보조금과 교육관련 지원 예산은 절대적 수치에서는 증가하고 있으며 전체 세입예산액에서 차지하는 비중은 비슷하거나 약간씩 감소하고 있음을 알 수 있음
- 김혜자(2022)에 따르면 재정자립도가 양호한 지방자치단체에서 대체적으로 교육경비보조금 비율도 양호한 수준을 보임

〈표 3-4〉 지방자치단체 교육관련지원 예산 현황(2016~2020년)

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
교육경비보조금(A)	7,668	8,131	9,102	10,301	10,809
교육관련지원예산(B)	107,844	116,128	127,799	132,869	138,215
세입예산액(C)	265,434	283,761	310,161	341,577	380,242
교육관련지원예산 대비 교육경비보조금 (A/B)	7.1	7.0	7.1	7.8	7.8
세입예산액 대비 교육관련지원예산액 (B/C)	4.1	4.1	4.1	3.9	3.6
세입예산액 대비 교육경비보조금 (A/C)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

출처: 김혜자(2022)

❍ 교육경비 보조는 애초에 일반자치단체와 교육자치단체의 연계를 확대하기 위해서 도입된 제도임

- 즉 지방자치단체가 직접 관내 학교에 지원할 수 있는 방안을 마련해 지방자치단체의 교육 투자를 유인하는 것을 목적으로 한 제도임(송기창 외, 2010; 공은배, 2011)
- 지방자치단체 교육경비 보조에 관한 규정의 목적, 사업 범위, 보조사업의 제한 및 집행 등에 관한 사항을 〈표 3-5〉에 정리하였음

〈표 3-5〉 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정

구분	주요 내용
제1조 목적	특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구가 그 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조
제2조 보조사업의 범위	교육경비를 보조할 수 있는 사업은 다음과 같다. 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 4. 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 설치사업 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업
제3조 보조사업의 제한	다음 각호1에 해당되는 지방자치단체는 교육경비보조금을 교부하여서는 아니 된다. 1. 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 재원을 마련하고자 하는 경우 2. 국고보조금 또는 광역자치단체 각종보조금의 지원에 따라 시군자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우 3. 당해 연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우
제7조 보조금의 집행	교육경비보조금을 교부받은 각급학교의 장은 다음과 같이 집행하여야 한다. 1. 공립학교 : 학교회계의 예산에 편성하여 집행 2. 사립학교 : 교비회계의 예산에 편성하여 집행

❍ (기초자치단체 교육 지원 조례 현황) 애초에 교육경비지원 조례를 제정은 기초자치단체에서만 가능했음

- 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」이 공포되면서 기초자치단체장이 자기 관할 지역의 교육환경 및 여건 개선을 위한 다양한 재정 지원을 합법적으로 실행할 수 있는 법적 여건이 마련되고 이 조례에 의해 교육경비 지원이 급격히 증가하기 시작함
- 〈표 3-6〉에 따르면 2022년 10월 현재 기준으로 226개 기초 지자체 중 215개 지자체에서 교육지원, 교육경비, 교육발전 등의 명칭으로 교육지원 조례를 운영 중임. 이는 2015년 6월 당시 91%의 기초자치단체에서 조례를 제정한 것보다 증가한 것임
- 이 중 농어촌지역 소재지가 많은 전남에서 조례 제정이 상대적으로 미흡한 편이고, 전북 및 경북 기초 지자체에서도 교육 지원 조례가 2019년 이후로 증가했음
- 기초자치단체별로 교육 지원 조례 현황이 차이가 나는 것은 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제3조 상의 보조사업 제한 규정 때문인 것으로 보임. 자체 수입으로 공무원 인건비를 해결하지 못하거나 농어촌 지역이 많은 경우에는 교육경비 보조가 제한될 수 있음

〈표 3-6〉 기초 자치단체 교육지원 조례 제정 현황(2022년 10월 현재)

시·도명	기초 지자체수(A)	조례제정 지자체수(B)	비율 (B/A, %)
서울	25	25	100
부산	16	16	100
대구	8	8	100
인천	10	10	100
광주	5	5	100
대전	5	5	100
울산	5	5	100
세종	-	-	-

시·도명	기초 지자체수(A)	조례제정 지자체수(B)	비율 (B/A, %)
경기	31	31	100
강원	18	18	100
충북	11	11	100
충남	15	15	100
전북	14	13	92.85
전남	22	13	59.09
경북	23	22	95.65
경남	18	18	100
제주	-	-	-
계	226	215	95.13

출처: 김흥주 외(2015) 참조하여 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr, 2022. 10. 19)검색하여 수정함
주: 교육지원, 교육경비, 교육발전 등으로 검색하였음

❍ (광역자치단체 교육 지원 조례 현황) 「지방교육재정교부금법」 및 시행령인 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 근거하여 각 지방자치단체마다 교육 지원 관련 조례를 자율적으로 제정하고 있음

- 2005년 12월 경기도가 교육 지원 조례를 제정한 이후, 2017년 12월 기준 현재 충청남도를 제외한 모든 시·도가 '교육격차 해소', '미래인재양성', '교육지원', '교육재정 지원 및 협력', '재정부담금 전출' 등 다양한 명칭으로 교육지원 조례를 제정하여 운영하고 있음[15]
- 〈표 3-7〉에 나타낸 광역지방자치단체의 교육경비 관련 조례 현황은 급식지원이나 인재육성기금, 장학금 등 기타 교육경비 관련 조례 등이 아닌 일반적 차원의 조례를 의미함

15) 반면, 충청남도 기초자치단체는 15개 시·군 모두 교육경비 보조 관련 조례를 제정하였음. 왜 광역자치단체 중에서 충청남도만 교육경비 관련 조례를 제정하지 않았는지에 대해서 뚜렷한 해석을 없음. 다만, 애초에 교육경비 보조 관련 규정이 기초자치단체에서 유래하였고 2007년 12월 28일 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」이 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」으로 개정되면서 광역 지방자치단체가 교육경비 보조를 할 수 있게 된 역사를 고려해 볼 수 있음

〈표 3-7〉 광역 지방자치단체 교육 지원 조례 운영 현황(2022년 10월 현재)

지역	조례명	제정 시기
서울	서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례	2017.09.21일부 개정하며 명칭 변경
	서울특별시 교육격차 해소와 인재양성을 위한 교육지원조례	2006.07.19
부산	부산광역시 교육지원 조례	2011.11.02
대구	대구광역시 교육격차 해소를 위한 교육지원 조례	2009.10.12
인천	인천광역시 미래인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007.11.05
광주	광주광역시 인재 양성을 위한 교육지원 조례	2013.10.01
대전	대전광역시 교육격차 해소 및 우수인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007.05.11
울산	울산광역시 교육지원 조례	2016.12.29.
세종	세종특별자치시 교육지원에 관한 조례	2012.07.02.
경기	경기도 교육재정 지원 및 협력에 관한 조례	2015.08.03
	경기도 교육지원 조례(폐지)	2005.12.30
강원	강원도 교육격차 해소 및 우수인재 양성을 위한 교육지원 조례	2015.11.06
충북	충청북도 교육지원 조례	2006.11.17
충남	-	-
전북	전라북도 교육재정부담금 전출 조례	2015.07.03
전남	전라남도 교육지원 조례	2008.07.15.
경북	경상북도 교육지원에 관한 조례	2016.05.26.
경남	경상남도 공교육 내실화 지원 조례-경상남도 교육지원 및 교육복지 활성화에 관한 조례	2011.01.06.일부 개정하며 명칭 변경
	경상남도 공교육 내실화 지원조례	2008.03.13
제주	제주특별자치도 교육균형발전 지원 조례	2015.03.05

출처: 국가법령정보센터(law.go.kr), 자치법규시스템(www.elis.go.kr) 검색하여 저자 정리

- 즉, 직접적으로 교육 지원 관련 조례를 제정하지 않더라도 광역자치단체에서는 학교급식지원, 평생 교육진흥, 농어촌 기숙형학교 지원, 인적 자원 개발, 장학숙 설치, 도서관 운영 지원, 취약계층에 대한 교육지원, 학교안전지원 등 다양한 지원을 목적으로 하는 관련 조례를 제정하여 교육활동을 지원하고 있어 넓은 의미에서 교육경비보조금의 범위에 포함시킬 수 있음 (이선호 외, 2013)
- 각 광역 지방자치단체마다 다소 상이할 수 있으나 교육 지원 조례의 주요 내용은 교육 지원 기본 계획 수립, 예산의 지원 규모 및 소요 경비 부담, 교육지원사업의 평가 및 관리, 교육지원심의위원회 등 협의 기구 설치, 교육 협력관 파견 요청 등임
- 각종 교육 지원 조례는 정도의 차이가 있으나 대부분 교육 환경 개선에 초점을 두고 있는 경우가 많음

제2절 지방자치-교육자치 분리에 따른 문제점

1. 행정적 문제점

❍ (지역 연계·협력 필요성 증대) 학교가 단순히 지식의 전달이나 교육만을 위한 기관이 아니라 보건, 급식, 돌봄 등 지역 내 복지와 학교 시설 및 환경 개선, 학교 신설 등 다양한 형태로 확장됨에 따라 지방자치와의 협력이 절실히 요구되고 있음

- 김혜자 외(2021)에 따르면 최근 우리 사회는 지역사회와 연계한 교육 공공성의 추구가 강조되고 있음
- 지역사회 교육 공공성이란 아동 생활권과의 긴밀한 연계와 참여적 지역사회 공동체를 기반으로 하여 모든 아동에게 양질의 교육을 보편화된 수준으로 제공함으로써 국가적 책무성을 담보하는 것을 의미함(김혜자 외, 2021:26)

❍ (행정 비효율성) 동일한 지역 내에서 하나의 공공서비스인 교육 서비스를 제공하는 두 개의 의결기관과 집행기관이 존재함에 따라 정책 대상자가 필요한 서비스를 받지 못하는 사각지대 발생 가능성 높아짐

❍ (수요자 측면 행정 비효율성) 복지, 환경, 에너지 소비, 평생 교육, 학교 용지, 학교 안전, 도서관 등 일반 행정이 수행하는 여러 분야에서 교육과 기능적으로 밀접한 관련성이 있으며, 상호 연계성과 일관성을 유지하여 수행되어야 할 성질임에도 불구하고 이원화되어 공공서비스 사각지대가 발생하거나, 더 좋은 서비스를 받지 못하는 경우가 발생

- 같은 지역에서 동일 주민을 대상으로 하는 도서관인데도 운영 주체가 지방자치단체와 교육자치단체로 나뉘어져 통합 도서 서비스 체계가 이루어지지 못해 상호 자료 교환도 안되고 유사·중복 프로그램이 발생하는 등 문제점 발생

❍ (공급자 측면 행정 비효율성) 아울러, 조직 관리와 인사 관리, 재정 운영 등에서도 지방자치단체와 교육자치단체가 통합 운영하지 못하고 있기 때문에 서비스 공급자 측면에서의 비효율성도 적지 않음
- 학교와 지역사회의 목적과 수요 등이 다르고 이에 대한 의무, 권한, 관할 등이 다르기 때문에 지방자치단체와 학교 간 운영비 부담이나 안전에 관한 책임문제 등이 발생하고 있으며 이 피해는 지역 주민과 학생들에게 돌아가게 됨

❍ (정책 분절성) 교육감과 지방자치단체장의 이념적 성향이 다를 경우 교육 관련 사업 진행에 차질이 생기거나, 변화하는 경우가 생겨 교육 정책의 예측 가능성과 일관성이 더욱 낮아지게 됨
- (교육 사업 이원적 집행) 자치단체장 및 교육감의 직접 선출에 따라 예산의 정치적 배분으로 인해 교육사업의 필요성보다는 주민에게 돋보이는 가시적 교육 사업을 추진하는 경우가 빈번하다는 지적이 존재함(임성일·이효, 2015)

❍ (지방의회 기능 한계) 지방 의회 소속 교육위원회가 지방자치단체와 교육자치단체에 행하는 정책 및 행정, 예산 통제의 실효성에 대한 문제 존재
- 과거와 비교해 지방의원만으로 구성되는 교육위원회는 의사 진행 일수가 늘고, 조례 제·개정 발의 건수와 행정 사무감사 지적 건수 등이 늘어나는 등 양적 발전을 보이고 있음(김용·임희경, 2021)
- 반면, 교육 전문성 약화나 과다한 교육 민원 활동의 증가는 교육 행정에 대한 비합리성의 문제로 지적되며(김용·임희경, 2021), 설인환(2021)의 연구에 따르면 예산심의 과정에서 의원들이 예산 심사를 맡은 위원들에게 자기 지역구 사업을 예산에 편성해달라고 쪽지로 부탁하여 학교로 공급되는 이른바 '쪽지 예산'의 규모는 서울시 기준으로 2010년 약 649억 원에서 2020년 969억원으로 증가하기도 함

❍ (협의체 활동 미흡) 전술하였듯이 지방자치-교육자치 연계 협력의 법적·제도적 수단이 갖춰져 있으나 실제 연계·협력을 유기적으로 담당하는 협의체 활동은 미흡한 상태임

- 우선 지방자치단체와 교육자치단체 간의 인사 교류를 의미하는 교육협력관 제도의 경우 파견이 이루어지지 않은 경우도 많음. 그 이유로는 파견의 필요성을 못 느꼈거나 파견했다가 파견 방식을 재검토하여 철회한 경우 등 다양한 사유가 존재함 (김종오, 2019)
- 또한 광역 자치단체 수준에서의 지방교육행정협의회와 달리 기초 자치단체 수준의 지역교육행정협의회는 법률상 임의 기관으로서 의무 설치 기구가 아니기 때문에 실제 개최 실적은 저조한 편임(김성주·김진, 2022)

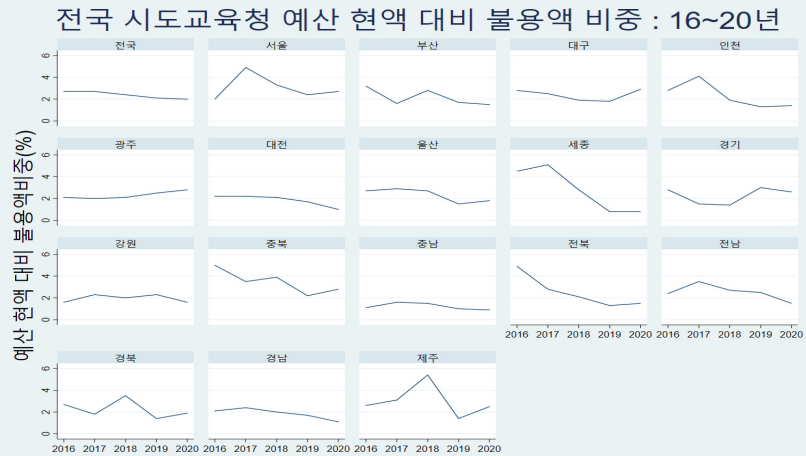
2. 재정적 문제점

❍ (재정 책임성) 1972년에 실시된 지방교육재정교부금 제도에 따라 학령인구 감소와 관계없이 매년 내국세의 일정 비율이 교육재정교부금 재원이 되어 학령인구 1인당 지방교육재정교부금이 빠른 속도로 증가하고 있음
- 다른 지방 공공서비스에 대한 지출은 지방의 재정 및 사회경제적 환경 변화를 반영하여 변동이 이루어졌으나, 교육서비스에 대한 지출은 환경 변화에 대한 고려가 원천적으로 불가능한 구조임
- 따라서 학령인구 감소라는 교육 관련 핵심적인 환경 변화가 지방교육재정 규모에 전혀 반영되지 않음에 따라 연성예산제약(soft budget constraint)과 관련한 교육행정기관 자체적인 재정 책임성 문제가 제기됨
- 또한 지방자치단체가 재정 분담 책임을 짐에도 불구하고 교육재정은 지방자치단체의 통제를 거의 받지 않고 운영되므로 지방자치단체에 대한 재정 책임성 문제도 발생함
- 2020년 기준 교육청 이월액은 약 2조 7244억원(예산현액 대비 약 3.32%)이고 불용액은 1조 6626억원(약 2.03%)에 달함. 교육재정안정화기금이 신설되기 전인 2018년 기준 이월액은 약 4조 8858억원(예산현액 대비 약 6.24%)이고 불용액은 1조 8442억원(약 2.35%)였음[16]

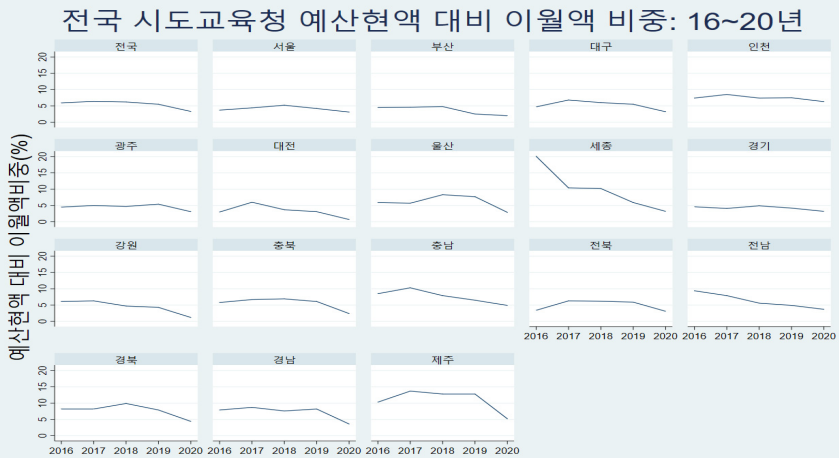
16) 서울신문. 2021.12.30. 조 단위의 '이월액·불용액' 해결 필요… 교육청의 선심성 예산 살포도 막아야

〈그림 3-2〉 교육청 불용액 및 이월액 추세

1. 교육청 예산 현액 대비 불용액 비중 추세



2. 교육청 예산 현액 대비 이월액 비중 추세



주: 1) 예산현액 = 예산액 + 전년도이월액 + 예비비지출액 + 이·전용등증감액
2) 교육청은 2019년부터 교육재정 안정화 기금을 조성하여 여유재원 예치하고 있음

출처: 지방교육재정알리미(https://eduinfo.go.kr/portal/main.do) 자료 활용하여 저자 작성

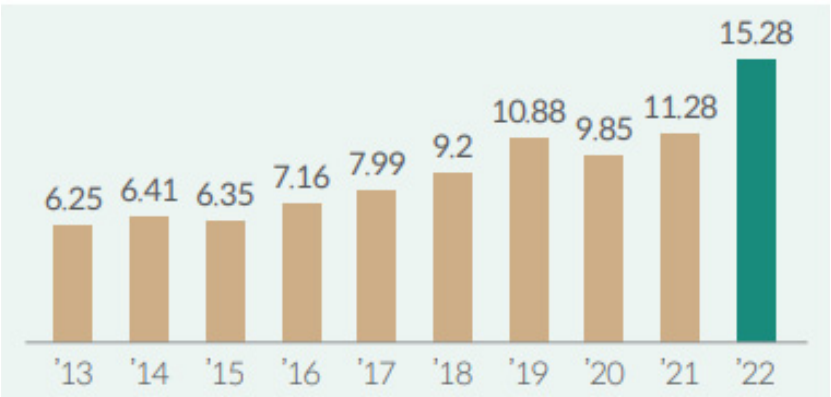
https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20211231010003

❍ (지방 재정 경직성 문제) 지방세수입 중 법정으로 정해진 비율에 따라 의무적으로 정해진 금액을 지방교육서비스에 대해 배분할 수밖에 없는 구조에 따라 지방 재정 경직성이 심화될 수 있음

- 지방자치단체의 입장에서 전체적인 재정 여건과 재정 지출 수요에 대한 판단 하에서 다양한 공공서비스에 대해 재정을 배분하는 것이 합리적이나, 수요와 상관없이 교육관련 재정을 법정전출하게 되어 있어 지방자치단체의 재정운용 자체도 경직화시키게 됨(최병호, 2021)

〈그림 3-3〉 학령인구 1인당 지방교육재정교부금

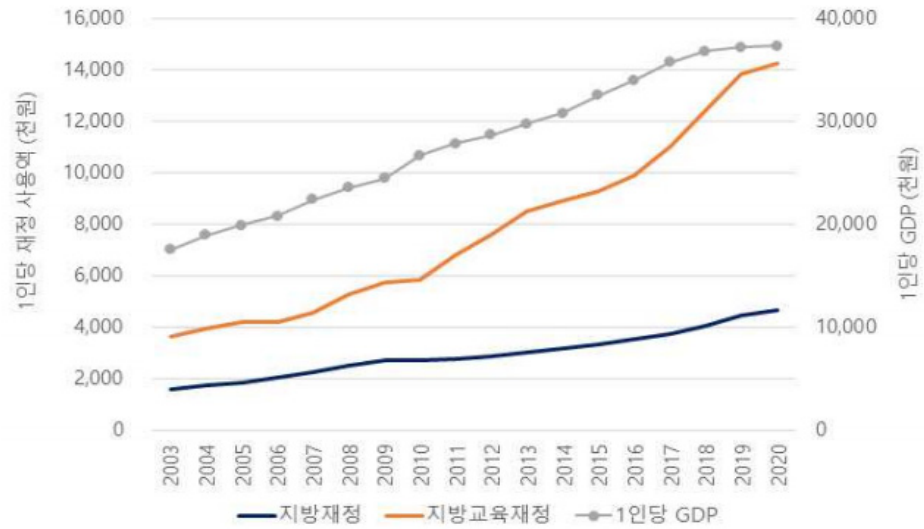
(단위: 백만원)



출처: 김성은·강만원 (2022)

- 행정안전부가 매년 발행하는 지방자치단체 통합재정개요 자료를 사용한 다음 〈그림 3-4〉에 따르면, 기간 중 1인당 경상GDP는 2.14배(연평균 4.56%)가 증가하였으며, 지방의 주민 1인당 재정사용액은 2.96배(연평균 6.59%)가 증가하였으나, 지방교육의 학생 1인당 재정사용액은 3.92배(연평균 8.37%) 증가함

〈그림 3-4〉 지방재정과 교육재정의 1인당 재정사용액 추이



출처: 김학수 외(2021:222).
주: 지방재정의 경우 주민 1인당, 지방교육재정의 경우 초중등학생 1인당 재정사용액을 의미함

제3절 언론 보도 주요 논점 분석

1. 분석 개요

1) 분석 범위

❍ 검색 자료 출처: 빅카인즈(bigkinds)[17] 뉴스 검색
- 언론 보도 분석의 자료 출처는 뉴스 빅테이터 분석 시스템인 빅카인즈(bigkinds)로 종합 일간지, 경제지, 지역 일간지, 방송사 등의 언론보도 및 기사를 포함한 데이터 베이스(DB)임

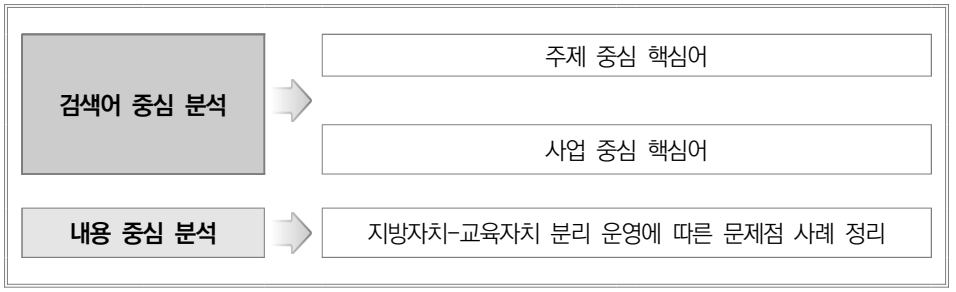
❍ 언론보도 분석의 범위
- 먼저 최근 4년(19~22년 8월)까지를 시간적 분석 범위로 삼아 최신 뉴스 추세를 살펴봄
- 추가적으로 교육감 직선제가 실시된 2006년부터 현재까지를 분석 범위로 상정할 수 있음
- 분석의 대상은 언론사 전체로 종합 일간지, 경제지, 지역 일간지 등 신문사와 방송사(KBS, MBC, YTN 등)를 포함함

2) 분석 방법

❍ 언론보도 분석의 방식은 크게 두 가지로 이루어질 예정임. 첫 번째는 검색어(keyword) 중심의 분석이며 두 번째는 내용 분석임

17) https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/index.do

〈표 3-8〉 언론보도 분석 방법



❍ 주제 및 사업 중심 핵심어(keyword) 분석

- 구체적으로 검색어 중심의 분석은 1) 주제 중심의 핵심어와 2) 사업 중심의 핵심어 검색으로 이루어짐
- 주제 중심의 핵심어(지방자치, 교육자치, 연계, 협력, 분리, 불협화음, 사각지대 등) 검색과 사업 중심의 핵심어(학교 밖 청소년, 평생교육, 돌봄, 폐교 리모델링 등) 검색을 통해 언론 보도의 빈도 및 추세와 검색어 간 관계도, 연관어 등을 알 수 있음

❍ 내용 중심 분석

- 내용 분석의 경우 지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점 및 교육자치-일반자치 연계 협력으로 인한 우수 사례를 검색하여 분리 운영에 따른 폐해를 지적하고 연계·협력 및 통합의 실익과 논거를 제시하고자 함

2. 핵심 검색어 중심 분석

○ '지방자치', '교육자치' 각각을 검색하고 지방자치 교육자치 '긍정적 관계'를 검색한 후 '부정적 관계'를 검색함

1) '지방자치' 검색어 분석 결과

○ 지방자치에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 키워드 분석 결과 총 17,482건의 관련 기사가 검색되었으며, 평균적으로 월별 약 387건의 기사가 확인됨

○ 지방자치에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 연관어 분석 결과는 〈그림 3-5〉와 같이 지방의회, 지방분권의 이슈 중 자치경찰, 균형발전 등의 이슈가 확인되나 교육과 관련된 내용이 확인되지 않음. 따라서, 지방자치의 이슈에서 교육자치가 함께 뚜렷하게 거론되는 것은 아님을 확인함

〈그림 3-5〉 '지방자치' 연관어 분석 결과(2019년~현재)

출처: 빅카인즈(Big Kinds)

2) '교육자치' 검색어 분석

❍ 교육자치에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 언론보도 추세 분석 결과 총 2,418건의 관련 기사가 검색되었는데, 이는 같은 기간의 지방자치 신문기사 수(총 17,482건)와 비교하였을 때 현저히 낮은 수준(약 14%)임을 알 수 있음

- 월별 평균적인 신문기사 수를 확인하였을 때, 지방자치에 대한 기사는 약 387건임에 비해, 교육자치에 대한 기사 수는 59건에 불과함

❍ 교육자치에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 연관어 분석 결과는 〈그림 3-6〉과 같이 '지방자치', '일반자치', '지방자치단체장' 등의 이슈가 함께 도출됨

- 즉, 지방자치의 이슈에서 교육자치와의 협력의 이슈가 상대적으로 덜 부각된 반면, 교육자치의 이슈에서 지방자치와의 협력은 중요하게 다루어짐을 알 수 있음

〈그림 3-6〉 '교육자치' 연관어 분석 결과(2019년~현재)

출처: 빅카인즈(Big Kinds)

- 상위 30개로 많이 언급된 중요 키워드를 도출한 결과 '교육청', '교육부'와 같은 교육기관이 상위 연관어로 확인되었으며, 이와 함께, 지자체, 학

부모, 아이들, 지자체장, 학교자치, 국회의원 등 다양한 기관과 교육협력 참여 주체들이 함께 다루어지고 있음을 알 수 있음

- 또한, '미래교육', '혁신교육지구', '공모사업', '학교자치', '마을교육공동회', '교육의원 제도' 그리고 '교육협력'과 관련된 키워드가 도출됨에 따라, 교육자치에서 협력이 미래교육지구, 혁신지구, 마을교육공동회 등 특정한 사업에서 중요하게 다루어지고 있음을 알 수 있으며, 그 외에 지자체가 공모사업의 형태로 교육사업에 참여하는 방식과 학교자치에 대한 이슈가 중요한 연계·협력의 이슈로 도출됨

3) 지방자치- 교육자치 '긍정적 관계' 검색어 분석 결과

❍ 지방자치, 교육자치를 각각 검색한 것에서 나아가 지방자치, 교육자치, 그리고 '연계' 혹은 '협력'을 추가하여 긍정적 관계를 검색함

- '연계, 협력'의 맥락에서 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 지방자치와 교육자치의 키워드 분석결과 총 293건의 관련 기사가 검색되어, '연계, 협력'의 맥락에서 다루어진 신문 기사는 월별로 7건이 채 안되는 수준임을 알 수 있음

❍ 연계, 협력적 관점에서 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 연관어 분석 결과는 〈그림 3-7〉과 같음

- 상위 30개로 많이 언급된 중요 키워드를 도출한 결과 '교육청', '교육부'와 같은 교육기관이 상위 연관어로 확인되었음
- 또한, '미래교육', '혁신교육지구', '마을교육공동회', '지역사회' 등 미래교육지구, 혁신교육지구, 마을교육공동회 등 지역 및 지자체 간의 협력과 마을단위의 협력이 지속적으로 중요하게 제기됨을 알 수 있음
- '협의회', '거버넌스', '업무협약' 등의 협력의 키워드가 도출되고, 지역사회, 지방정부, 주민자치의 개념이 '교육 협력'이라는 접근에서 함께 다루어짐. 이에 따라, 향후 지방자치와 교육자치의 연계·협력에 있어서 지역사회와 주민이라는 또 다른 참여 주체를 함께 고려할 필요성이 대두됨

〈그림 3-7〉 지방자치, 교육자치 긍정적 관계 연관어 분석 결과(2019년~현재)

출처: 빅카인즈(Big Kinds)

4) 지방자치-교육자치 '부정적 관계' 검색어 분석 결과

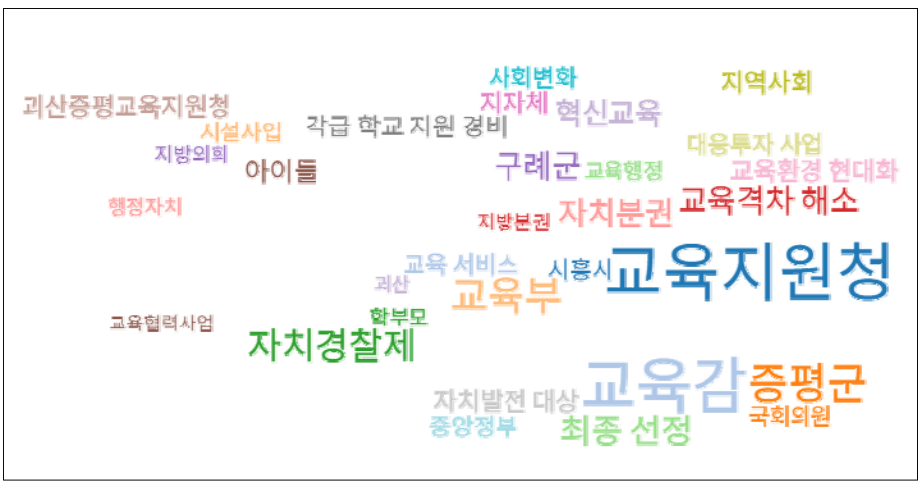
❍ 지방자치, 교육자치를 각각 검색한 것에서 나아가 지방자치, 교육자치, 그리고 '분리', '불협화음' 혹은 '사각지대' 등을 추가하여 부정적 관계를 검색하였음

❍ 부정적 관점에서 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 연관어 분석 결과 상위 30개로 많이 언급된 중요 키워드를 도출한 결과 '교육지원청' '교육부' 와 같은 교육기관이 상위 연관어로 확인되었음

- 또한, '교육격차 해소', '교육환경 현대화', '교육협력사업' 등이 부정적인 맥락에서 주요 키워드로 도출되었음. 이를 통해, 교육격차의 심각성, 열악한 교육 환경, 교육 협력의 어려움 등을 의미함을 유추할 수 있음.
- 또한, '증평군', '시흥시', '구례군 등 특정한 지자체와 관련된 부정적 기사가 많이 다뤄짐을 알 수 있음
- 증평군의 경우 충청북도에서 유일하게 독립 교육지원청이 없었다는 점에서 독자적인 교육지원기구 신설 필요성, 교육격차 해소, 교육청의 복수관할체제에 대한 형평성 등의 이슈가 제기되었으며, 그 결과 2021년 독자적인 교육지원기구(증평교육지원센터)가 신설됨에 따라 주요 키워드로 부각되었음

- 시흥시의 경우 돌봄서비스 기관 간 정보 및 자원 공유의 한계 등 지자체와 교육지원청 간의 유기적 연계 부족에 대한 이슈가 지속적으로 제기되었으며 그 결과 경기도시흥교육지원청과 시흥시와의 보다 긴밀한 협업 방향이 논의됨에 따라 주요 키워드로 부각된 것으로 추정됨. 또한, 시흥시의 경우 교육격차 해소를 위해 동별로 구성된 마을교육자치회를 설립하는 등 마을 단위의 교육거버넌스 구축을 위해 2018년부터 점차 확대 중에 있음. 즉, 교육기관 간 협력에 대한 지속적인 필요성이 제기되었고, 그에 대한 적극적인 기관의 협력 의지가 표명됨에 따라 주요 키워드로 부각됨
- 구례군의 경우 농산어촌의 교육 사각지대에서 벗어나 새로운 교육 거버넌스를 통한 지역 재생을 꾀하기 위한 다양한 노력을 함에 따라 주요 키워드로 부각됨. 교육부가 마을·지자체, 학교·교육청 간의 연계를 통한 교육자원을 통합 운영 및 관리의 중요성이 지속적으로 제기됨에 따라 전국 11개 지구를 미래교육지구로 선정하였는데, 2019년 구례군이 해당 교육지구 내에 포함되었음

〈그림 3-8〉 지방자치, 교육자치 부정적 관계 연관어 분석 결과(2019년~현재)



출처: 빅카인즈(Big Kinds)

3. 교육 사업 중심 분석

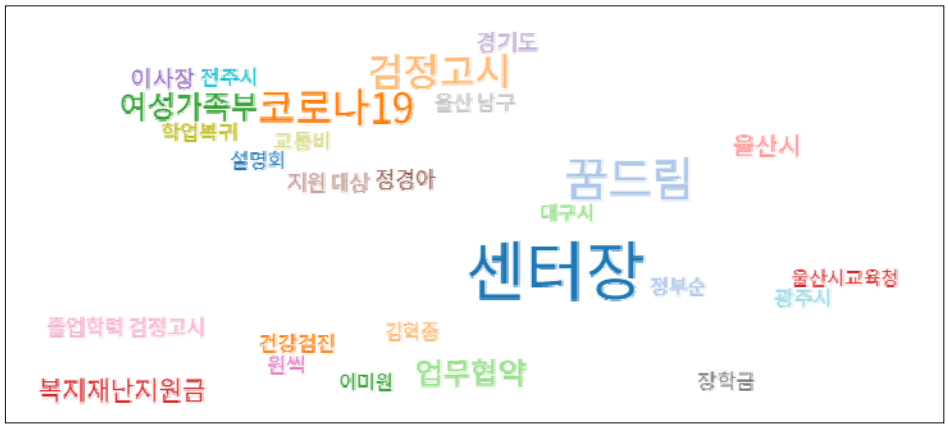
1) 학교 밖 청소년

❍ '학교 밖 청소년'에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 키워드 분석 결과 총 12,608건의 관련 기사가 검색되었으며, 평균적으로 월별 약 287건의 기사가 확인됨

❍ '학교 밖 청소년'에 대한 연관어 분석 결과는 〈그림 3-9〉와 같음.

- 상위 30개로 많이 언급된 중요 키워드를 도출한 결과 '센터장' '꿈드림'과 같은 이슈가 확인되었음. 또한, '검정고시', '복지재난지원금', '건강검진', '학업복귀' 등의 키워드를 통해 해당 사업이 복지 특성을 가지고 있음을 유추해 볼 수 있음

〈그림 3-9〉 '학교 밖 청소년' 연관어 분석 결과(2019년~현재)



출처: 빅카인즈(Big Kinds)

- 또한, 이사장, 여성가족부, 센터장 등 다양한 기관이 연계·협력 관점에서 다루어질 필요성이 있음을 확인함. 즉, 비단 지자체 내의 교육기관과 일반행정기관의 협력을 넘어 여가부 등의 중앙정부, 대학 등의 교육기관, 교육센터 등을 함께 고려할 필요성을 확인함

2) 평생교육

❍ 평생교육에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 키워드 분석 결과 총 12,445건의 관련 기사가 검색되었으며, 월별 평균 신문기사 수는 283건으로 확인됨

❍ 평생교육에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 연관어 분석 결과는 〈그림 3-10〉과 같음

- 구체적으로 상위 30개로 많이 언급된 중요 키워드를 도출한 결과 '평생학습', '장애인', '교육부', '업무협약' 이라는 키워드가 상위 연관어로 확인되었음. 또한, '소외계층', '저소득층' 등이라는 교육대상이 도출되어 평생 교육이 복지 사업적 성격을 가짐을 알 수 있음
- 뿐만 아니라, '지역주민', '주민들'과 같은 지역 서비스의 주체로 이는 지역 수준의 행정기관과 협력의 가능성이 있음을 시사함

〈그림 3-10〉 연관어 분석 결과(2019년~현재)

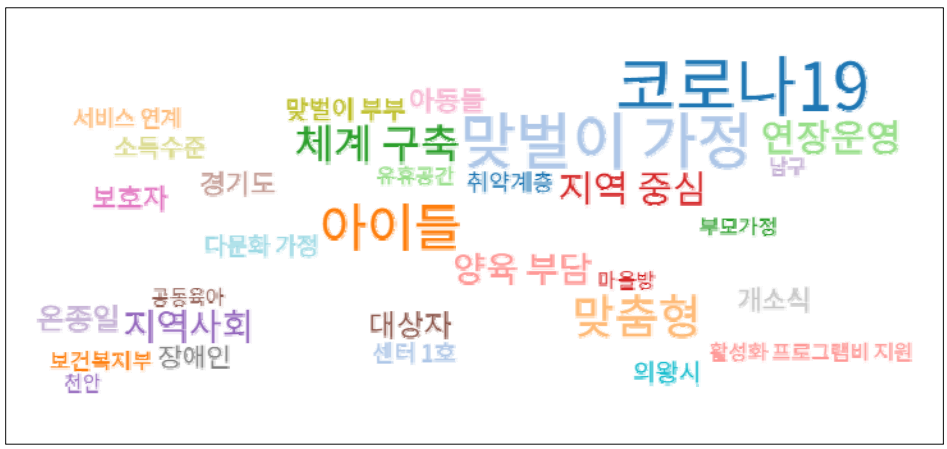
출처: 빅카인즈(Big Kinds)

3) 돌봄 사각지대

○ ‘돌봄 사각지대’ 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 지방자치와 교육자치의 키워드 분석 결과 총 9,922건의 관련 기사가 검색되었고, 월별 평균 신문기사 수는 225개 수준임

○ ‘돌봄 사각지대’에 대한 최근 4년(2019년~2022년 현재)의 연관어 분석결과는 〈그림 3-11〉과 같음

〈그림 3-11〉 ‘돌봄 사각지대’ 연관어 분석 결과(2019년~현재)



출처: 빅카인즈(Big Kinds)

- 상위 30개로 많이 언급된 중요 키워드를 도출한 결과 ‘코로나19’, ‘맞벌이 가정’, ‘아이들’이라는 키워드가 상위 연관어로 확인되었음
- 또한, ‘맞춤형’, ‘지역 중심 ’, ‘취약계층’, ‘양육부담’, ‘온종일’, ‘공동육아’ 등 맞춤형 서비스부터 맞벌이 가정 및 취약계층과 같은 사각지대에 놓인 대상과 그 외 양육의 어려움의 문제가 함께 제시되고 있어, 일가정 양립의 측면에서도 교육자치와 지방자치 연계·협력이 중요함을 알 수 있음

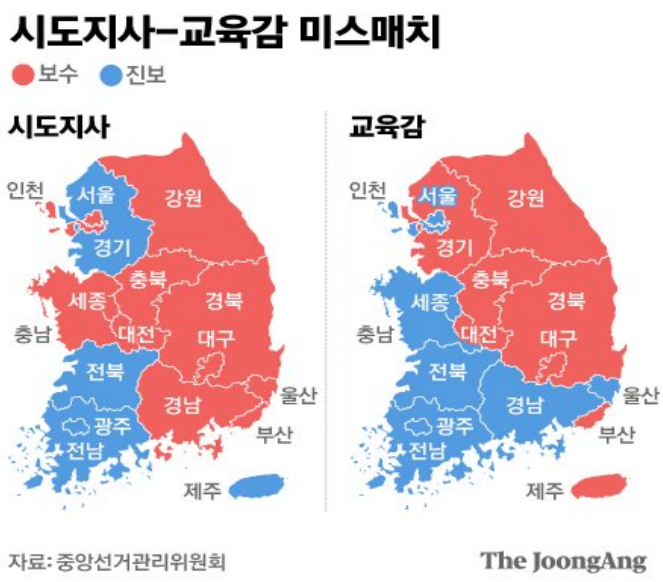
4. 부정적 내용 중심 분석

1) 교육감 선거 제도 관련

❍ (현황) 여·야를 막론하고 현행 교육감 선거 제도에 대한 문제점을 지적하고 있으며 개편 요구가 커지고 있다는 언론 보도 분석이 존재함

- 2022년 제 8대 지방선거 결과 17개 시·도 중 8곳에서 시·도지사와 교육감의 '정당 불일치 현상'이 발생
- 따라서 교육감 직선제 개편을 통해 시도지사와 교육감 사이의 불필요한 갈등과 대립을 줄여 교육 정책을 효율적으로 집행할 수 있다는 의견 존재함

〈그림 3-12〉 지방자치-교육자치 단체장 정당 불일치



출처: 중앙일보(2022.06.22.)[18]

18) 중앙일보. 2022.06.02. 시도지사-교육감 '미스매치' 8곳...지자체vs 교육청 갈등 커진다. https://www.joongang.co.kr/article/25076316#home (접속일 기준: 2022.10.02.)

❍ (문제점) 후보자에 대한 정보 및 관심 부족으로 인한 대표성 문제, 낮은 선거 참여율, 후보자 난립과 혼탁 선거, 진보와 보수 교육감 간 이념 대결 심화, 과도한 선거 비용, 인기 영합주의 및 지방자치단체장과의 갈등 등이 대표적인 문제점으로 꼽힘

- 애초 주민 참여를 통한 대표성을 강화하고 교육 자치 실현으로 인한 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 제고하고 간선제로 인한 학연, 지역, 혈연 및 금품 향응 등의 부작용을 탈피하기 위해 도입된 교육감 직선제가 본래 취지를 살리고 있지 못하다는 문제 제기 지속
- 특히 교육감에 대한 제대로 된 검증이 이루어지지 못하며 학생 교육에 활용할 예산이 선거 비용으로 지출된다는 비난도 제기되어 교육감 선거 제도 개편이 필요하다는 의견 등이 제시됨
- 지방자치단체장과 교육감의 정당 불일치로 인한 갈등은 결국 교육 관련 정책의 일관성을 해하고 있음

사례

- (22년 교육감 선거) 본래 취지를 살리지 못하고 교육감 검증 부족, 과도한 선거비용 발생 등 부작용 속출[19)]
  - 교육감 선거 결과 무효표가 90만 여 표 발생, 2022년 총 264억 600만원으로 집계된 전국 교육감 선거 비용을 모두 시도 교육청 예산으로 지출함에 따라 학생 교육에 활용할 예산이 선거 비용으로 지출
- (서울시) 지난해 보궐선거로 시장이 바뀐 서울시와 서울시교육청의 '서울형 혁신 교육지구 예산' 갈등 사례[20)]
  - 서울시와 교육청이 예산을 나눠 부담하는데, 서울시는 "교육 관련 사업은 교육청에서 부담을 늘려야 한다"고 주장하고 서울교육청은 "서울시가 교육자치와 일반자치 협력 근간을 흔들고 있다"며 반발
- (경남 통합교육추진단 통폐합) 선거 이후 도지사가 바뀌고 교육감과 정당이 일치하지 않자 경상남도 기획조정실 산하로 통폐합되었음[21)]
  - '경남 통합교육추진단'은 2019년 전국 최초로 지방자치와 교육자치 협력을 위해 출범한 기구로 우수 사례로 꼽혀왔으나 지방선거 및 교육감 선거 이후 사라지게 되었음

19) 중앙일보. 2022.06.02. 깜깜이 교육감선거, 무효표 90만표 쏟아졌다…시·도지사의 2.6배 https://www.joongang.co.kr/article/25076231#home (접속일 기준: 2022.11.02.)

20) 중앙일보. 2022.06.02. 시도지사-교육감 '미스매치' 8곳...지자체vs 교육청 갈등 커진다. https://www.joongang.co.kr/article/25076316#home (접속일 기준: 2022.10.02.)

❍ (대안 제시) 대안으로 해당 시도 내 학교운영위원회 투표 방식, 정당 추천에 의한 시도지사와 교육감의 러닝 메이트제, 대통령에 의한 임명제 방식, 시도지사 임명제, 3정당 소속 러닝메이트제, 교육감과 시도지사가 선거 비용을 반반씩 부담하는 공동 등록형 주민직선제, 교육감 후보 정당 추천제 혹은 공천제 등 다양한 방식이 제기되고 있음

- 반면, 일부 교육계에서는 교육감 직선제 도입이 지방 교육 발전에 미친 순기능이 분명히 존재하기 때문에 직선제 폐지보다는 본연의 목적과 취지를 살리는 대안 마련이 필요하다고 주장함
- 일부 교육 전문가들은 교육감 선거 결과에 따라 교육 정책이 변화하는 상황에 대해 거주하는 지역에 따라 교육 선택권이 제한되는 상황은 문제가 있으므로 자율형 사립고 등 학교의 설치와 폐지 권한 등은 4년마다 바뀌는 교육감이 아닌 '국가교육위원회'가 결정하도록 의사결정 구조를 바꿀 필요가 있다고 지적함

2) 지방교육재정교부금 제도 관련

❍ (현황) 내국세의 20.79%와 교육세 명목의 국세 일부가 배분되는 지방교육재정교부금 제도 관련 중앙 정부 및 지방자치단체의 불만과 일선 학교 현장에서의 혼란이 지속되고 있음

❍ (문제점) 지방자치단체의 재정자립도는 낮아지는데 반해, 교육 재정은 환경, 상황, 노력과 상관없이 증가하는 추세로, 학령인구 감소가 예상되는 상황과 맞물려 재정 효율성을 해치는 상황이라는 지적

- 지방교육재정교부금 외에 광역 지방자치단체는 시도세의 3.6%~10%, 담배소비세의 45% 등을 교육청에 법정 전출금으로 배분하고 있음. 즉, 지방자치단체 재정 상태가 좋지 않음에도 불구하고 교육청에 대한 전출금 비율이 높아 주민의 재정 부담이 커지고 있음
- 일선 학교에서는 해마다 넘치는 교육 예산이 밀려들어 교원 및 교직원이

21) 경상남도 평생교육 담당 공무원과 통화한 내용을 바탕으로 작성하였음(통화일 기준: 2022.11.04.)

신규 사업을 만들고, 교육감 후보자들이 선심성 정책을 남발하는 사태가 발생함

❍ (개편 관련 논의) 지방교육재정교부금 관련 논의는 박근혜 정부 당시 이른바 누리과정 논란이 벌어졌을 때에도 거론된 논쟁거리임. 특히 새정부 들어 지방교육재정교부금 개편 논의가 보다 활발하게 진행 중이며, 유초중등 교육과정에 사용되는 교부금 일부를 대학 경쟁력 강화 및 평생 교육에 투자하자는 '고등·평생교육지원 특별회계' 방안이 제기되고 있음

- 교육계는 교육교부금 대부분이 인건비 등 경직성 경비로 지출되기 때문에 교육교부금을 더 줄일 경우 유초중등 교육 사업에 타격이 불가피하다고 주장함
- 또한 과밀학급 해소, 미래교육 전환, 학교 노후환경 개선 등 산적한 교육현안에 대응하기 위해 교육교부금이 줄어선 안 된다는 점도 강조하고 있음

사례

- (강원 교육청) 2021년 추경 편성 후 일선 학교에 막대한 예산이 교부되어 업무 수행에 혼란[22)]
  - 제한된 기간 내 소진하기 위해 교실 리모델링, 3D 프린터 구입, 가상현실 장비 마련, 고사양 컴퓨터 구매 등 멀쩡한 시설 교체에 사용되는 등 급하게 처리된 예산이 적재적소에 쓰이는지 의문, 막대한 예산 투입에 비해 교육적 효과가 얼마나 있는지 의문 제기
- (울산 교육청) 2021년 말 2차 추가경정예산으로 600억원이 일선 학교에 교부, 업무 부담 가중[23)]
  - 교부금 불용 처리를 피하기 위해 학교마다 5개월 안에 평균 1억 3000만원을 사용해야 해서 교장실 및 교무실 리모델링, 교문 교체 등의 불필요한 공사가 발생함은 물론, 시설 개·보수를 하는 공사업체를 구하지 못하는 사태도 발생
- (서울 교육청) 2019년 예산을 조기 집행한 초·중·고 291개교를 '학교회계집행우수교'로 지정해 총 48억 원의 포상금을 지급하는 등 예산 낭비 발생[24)]
- (기타) 보육·교육재난지원금 명목으로 1인당 5만~30만 원씩 현금을 지급하기도 하였으며 예산 소진을 위해 멀쩡한 책걸상이나 업무용 PC 등 비품을 바꾸는 사례가 많이 발생

22) KBS. 취재 K. 2021.11.21. "고친 데 또 고치고, 산 것 또 사고"…'추경'에 돈 남아도는 학교 https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5330054(접속일 기준: 2022.10.02.)

23) 매일경제. MK교육센터. 2022.09.13. PC방도 아닌데…툭하면 컴퓨터 바꿔주는 학교 속사정 https://edu.mk.co.kr/edunews/news_view.php?sc=50400006&year=2022&no=808234 (접속일 기준: 2022.10.02.)

3) 공공도서관 운영 갈등

○ (현황)「도서관법」상 도서관 건립은 지방자치단체 고유 업무로 지방자치단체가 소유권을 가지며 시교육청에 위탁 운영을 맡길 수 있음

- 2013년 12월 31일 기준 공공도서관 868곳 중 교육청 소속 232개, 지자체 소속 616개, 사립 20곳 등이었고 2021년 기준 공공도서관 1,234개 중 교육청 소속은 235개, 지자체 소속은 974개, 사립은 25개로 이루어져 있음[25)]
- 도서관정책은 문화체육관광부, 행정체계는 지자체 소속-행정안전부, 교육청 소속 - 교육부로 분리되어 있음[26)]

〈표 3-9〉 공공도서관 운영 비교

구분	지자체 소속	교육청 소속
근거 법률	「도서관법」 제22조 지역대표도서관 설치 등	「도서관법」 제29조 공립 공공도서관의 운영 및 지원 등
업무	1. 시·도 단위의 종합적인 도서관자료의 수집·정리·보존 및 제공 2. 지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행 3. 도서관 업무에 관한 조사·연구 4. 지역의 도서관자료수집 지원 및 다른 도서관 으로부터 이관받은 도서관자료의 보존 5. 국립중앙도서관의 도서관자료 수집활동 및 도서관 협력사업 등 지원 6. 그 밖에 지역대표도서관으로서 필요한 업무	1. 도서관자료의 수집·정리·보존 및 공중에 이용 제공 2. 공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보의 제공 3. 독서의 생활화를 위한 계획의 수립 및 실시 4. 강연회, 전시회, 독서회, 문화행사 및 평생교육 관련 행사의 주최 또는 장려 5. 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 도서관자료의 상호대차 6. 지역 특성에 따른 분관 등의 설립 및 육성 7. 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무
지원 형태	지방자치단체 일반 회계	교육비특별회계, 지방자치단체 일반회계 일부 지원 (법제29조제2항)

24) 서울경제. 2022.06.06.멀쩡한 책걸상 바꾸고 '1인 1노트북'…예산 빨리 썼다고 또 포상금 https://www.sedaily.com/NewsView/26753ICD9G(접속일 기준: 2022.10.02.)

25) 국가도서관통계시스템. 공공도서관 통계보기. https://www.libsta.go.kr/statistics/public/stat (접속일 기준: 2022.12.01.)

26) 아시아경제. 2014.06.03. [지금 도서관은①] "도서관 운영체계 일원화가 핵심 과제" https://www.asiae.co.kr/article/2014051507524375694

구분	지자체 소속	교육청 소속
설립 현황	2021년 기준 974개 (전체 공공도서관의 약 78%)	2021년 기준 235개 (전체 공공도서관의 약 19%)
인력 운영	최고 직급 4급	최고 직급 3급
설립 시기	1990년대 이후	1990년대 이전

❍ (문제점) 공공 도서관의 운영, 예산 지원, 직원 인사 및 교육 프로그램 활용 등을 둘러싸고 교육감과 지방자치단체장 간에 갈등 심화

- 같은 지역에서 동일 주민을 대상으로 하는 도서관인데도 운영 주체가 달라 유사·중복 프로그램이 존재할 수 있고, 통합 도서 서비스 체계가 이루어지지 못해 상호 자료 교환도 안되는 등 문제점 발생
- 2015년 기준 지방자치단체 소속 공공도서관 수가 교육청 소속 도서관보다 3배 많지만, 사서 인력은 교육청 도서관이 약 1.4배 많아 인력과 예산의 불균형 존재[27)]
- 2015년 대통령 소속 도서관 정보정책위원회가 도서관 운영권을 지방자치단체에 일원화하기 위한 법률안 마련을 시도한 바 있고, 문화체육관광부도 도서관종합발전계획을 통해 전국 도서관 행정과 재정을 일원화하겠다고 발표했으나 교육청 소속 도서관의 반발에 부딪히면서 현재까지 공공도서관 운영이 이원화되고 있음[28)]
- (일원화 찬성) 지방자치단체는 일원화에 찬성하는 견해임. 교육청이 운영을 맡고 있는 도서관들은 1980~90년대에 설립된 것으로, 그 당시 도서관은 교육적 측면이 강해 교육청에 위탁 운영을 맡긴 것임. 예전과 달리 도서관은 복합문화공간으로 변모하고 있으며 지방자치단체가 막대한 예산을 투입하여 건립하고 있으므로 도서관 운영을 일원화할 필요가 있음
- (일원화 반대) 교육청은 일원화에 반대하는 입장임. 도서관 운영 주체에

27) 연합뉴스. 2015.09.14. 〈공공도서관 일원화〉 반대는 집단 이기주의 발로 https://www.yna.co.kr/view/AKR20150913040200005 (접속일 기준 : 2022.11.21.)

28) 울산매일. 2022.06.20.김두겸 당선인, 이원화된 '공공도서관 운영권' 손질 하나 https://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=949829 (접속일 기준: 2022.10.19.)

따라 프로그램이 크게 달라질 수 있으며 학생과 학교 맞춤 프로그램의 다양성도 훼손될 수 있다며 도서관 운영권은 교육청이 갖는 것이 타당하다고 주장함. 특히 지자체 소속 도서관의 예산이 교부금에서 비롯되어 교육청 소속 도서관에 비해 열악한 수준이기 때문에, 교육청 소속 도서관을 지자체로 통합할 경우 근무 여건 악화를 우려하는 목소리가 높음. 또한 관장 및 과장 직급의 하향 조정 가능성, 승진 적체 우려 등에 대한 불안감이 집단행동으로 표출된다는 의견도 존재함. 이외에도 인력감축과 기능 축소로 도서관서비스 질 저하, 도서관인프라(인력, 예산, 장서 등)의 질 저하, 지자체 소속 공공도서관의 민간위탁 문제, 지자체 재정 상황에 따른 도서관 하향 평준화 등의 논거 등을 들어 교육청 소속 도서관이 운영체제 일원화를 반대하고 있음[29]

사례

- (울산) 울산에 소재한 공공도서관 20개소 중 4개소는 교육청이 운영권을 가지고 있는데 이들의 직급체계, 예산 운용 등이 지방자치단체가 운영하는 공공도서관과 달라 갈등 야기[30]
  - (직급) 지자체가 운영하는 공공도서관 관장의 최고 직급은 4급인데 반해 시교육청이 운영 중인 도서관은 3급 관장이 존재하는 점
  - (예산 운영) 도서관에서 공무직 예산은 도서관이 자체 부담하고 나머지 인력은 교육청에서 예산을 지원하는 형태로 운영되며, 도서관 시설물과 장서 구입을 지방자치단체에서 지원하되 인력 채용이나 승진 등의 인사는 교육청에서 하는 등 차이를 보이고 있음
- (진천) 80미터 내 구역에 교육청과 지자체 산하 도서관이 함께 있어 서비스 권역이 중복되나 관할이 달라 조정이나 상호 협력이 어려움[31]
- (제주) 교육청 소속 공공 도서관과 지자체 소속 공공 도서관과의 통합서비스가 서로 다른 경로로 이뤄지면서 문제 발생[32]
  - 행정 낭비, 비용 및 인력, 예산 추가 투입, 서비스 개선 지연 등

29) 전국시·도교육청공무원 노동조합 홈페이지 소식지 참고. 2015.09.02. 교육청노조, '도서관 행정체계 일원화 반대' 피켓시위
http://edu.gnch.or.kr/bbs/board.php?bo_table=eo_uon_report&wr_id=217&&menuCode=1040(접속일 기준: 2022.10.19.)

30) 울산매일. 2022.06.20.김두겸 당선인, 이원화된 '공공도서관 운영권' 손질 하나
https://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=949829 (접속일 기준: 2022.10.19.)

4) 재개발·재건축 조합-학교 관련 갈등

❍ (현황) 재개발 조합이 초등학교 신설 부지 마련과 관련하여 교육청과의 갈등이 존재함

- 건설업계에 따르면 2022년 5월 기준 수도권에서만 30여 개 현장이 학교 신설 문제로 아파트 재개발 계획에 차질을 빚고 있는 것으로 나타남

❍ (문제점) 건설업계는 교육청과 지방자치단체의 자의적 규제로 인해 주택 공급 사업이 지연되는 경우가 급증하고 있다고 주장함

- 이는 주택사업자가 인허가 과정에서 지방자치단체 뿐 아니라 교육청 승인도 받아야 하기 때문임. 학교 용지 부담금 외에 학교 리모델링, 도로 건설, 용지 추가 확보, 부담금 부과 대상이 아닌 임대 주택에 교실 증축을 요구하는 등 교육청 및 학교의 추가 요구가 빈번하다고 함
- 학교장의 승인 없이는 공사 시작이 불가능하기 때문에 건설 업계는 관행적으로 교육환경영향평가에서 통학로 확장공사를 위한 비용 추가 부담이나 일조권 부족으로 인한 이전 비용 등을 요구하면 들어줄 수 밖에 없다는 언론 보도가 제기됨
- 학교 설립이나 증축은 지역의 문제이기 때문에 해당 지방자치단체와 교육청이 학교 시설에 대한 적절한 기부채납 기준을 마련하고, 학교 용지 확보를 위한 예산 마련 방안을 사전에 협의해야 할 필요가 있다고 보았음
- 추가적으로 대한주택건설협회 관계자는 출산율 저하로 학령인구가 대폭 감소하고 있음에도 불구하고 학교 용지 부담금은 2009년의 분양가의 0.8%를 유지하고 있다는 점을 지적하여 제도 개편 필요성 피력

31) 연합뉴스. 2015.09.14. 〈공공도서관 일원화〉 "반대는 집단 이기주의 발로" https://www.yna.co.kr/view/AKR20150913040200005 (접속일 기준: 2022.10.19.)

32) 아시아경제. 2014.06.03. [지금 도서관은①] "도서관 운영체계 일원화가 핵심 과제" https://www.asiae.co.kr/article/2014051507524375694 (접속일 기준: 2022.10.19.)

사례

- (송파구 잠실주공 5단지 재건축 사업) 재건축·재개발 지역의 학교 용지 매입을 두고 지방자치단체와 교육청 간 이견이 좁혀지지 않아 사업 중단 위기에 놓임[33)]
  - (서울시) 조합의 기부채납 여력을 임대 주택 확대 등에 집중, 가구수 증가로 학교 신설 필요시 별도 위원회 검토해야 함. 서울시도 예산을 투입하는 만큼 교육청이 중앙정부 협조를 얻어야 하고, 기부채납 시 학교용지부담금이 면제되기 때문에 조합에 이중 혜택이 돌아갈 수 있음. 기부채납이 학교용지 매입에 집중되면서 임대아파트 건립 비율이 줄어 주택 정책에 어려움이 있음. 원인자부담원칙대로 기부채납이 아닌 학교용지 부담금을 내는 것이 맞음
  - (교육청 및 교육부) 기존대로 기부채납 방식으로 학교용지를 마련해야 저비용 학교 건립이 가능함. 중앙정부 예산 지원을 받지 못할 경우 초등학교 건립이 불가한데 서울지역 지가 폭등해 중앙정부(교육부) 예산 부담이 막대함.

5) 학교시설 복합화 관련 갈등

❍ (현황) 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」에 따르면 학교복합시설이란 학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 공공·문화체육시설, 주차장, 평생교육시설 등을 의미함. 즉, 학교 건물 용도를 학생용 교육 시설로 국한하지 않고 지역에 필요한 문화 시설로 함께 사용될 수 있도록 설계하는 방안을 의미함

- 교육 당국은 적은 재원 부담으로 학교시설을 지을 수도 있고, 지자체는 용지 확보의 어려움이 없이 주민서비스를 할 수 있다는 장점이 존재함
- 수영장과 체육관을 시민에게 개방한 경기도 오산의 원동초등학교, 전면 개축을 통해 교내에 지역주민용 문화센터, 체육관, 헬스장 등을 만든 서울 금호초등학교가 학교시설을 복합화한 사례라 할 수 있음

33) 이데일리. 2022.07.03. 잠실5단지 재건축, 학교부지 발목..서울시·조합 vs 교육청 '팽팽' https://realestate.daum.net/news/detail/all/20220703112152823 (접속일 기준. 2022.10.19.)

사례

- (경기도 처인고 운영비 갈등) 학교와 지자체 간 운영비 부담 갈등으로 학생들이 복합화 시설 일부를 쓰지 못하는 상황이 발생. 현재 교육부 학교복합시설법에는 구체적인 운영관리 방법이나 이용료 징수 등 관리·운영에 대한 법적 근거가 담긴 시행령이 없음[34)]
  - (용인시 입장) 처인고 학생들이 센터를 이용할 때 사용료는 100% 감면하지만, 이때 발생하는 수도료와 전기료 등 운영비는 학교 측이 부담해야 함. 애초 건축비 65억 2,000만 원을 전액 시비로 부담했는데, 운영비도 100%를 지원하는 데 따른 재정 부담이 큼
  - (경기교육청 입장) 시흥과 화성 등 시설 복합화 추진 학교를 확인했으나 운영비를 부담하는 학교는 없다고 밝혔음.
  - 그동안 '운영협의회'는 경기교육청에서 발행한 '생활SOC와 연계한 학교시설 복합화 업무편람'의 운영·관리 협약체결 검토사항에 따라 학교와 비용부담, 운영시간, 학생과 지역주민 등 학교 복합시설 이용자 간의 동선 분리 문제 등을 협의해 왔으나 실패했음
- (경기도 화성 새봄초 안전 문제)학생과 주민의 동선 분리가 제대로 되지 않은 초등학교 안에 개방형 도서관 설립으로 학생 안전에 대한 학부모들의 우려 발생[35)]
  - 시설 복합화로 추진된 주민 개방형 도서관이 학교 건물 안에 설계되면서 학생과 주민이 같은 출입구(학교 정문)를 이용하면서 안전 문제 지적

❍ (문제점) 학교와 지역사회 목적, 수요 등이 다르고 이에 대한 권한과 의무, 관할이 다르다 보니 생기는 문제점 발생

- 「학교시설사업 촉진법」에 따르면 학교 건물의 학교시설사업 승인 권한은 해당 지방자치단체 건축과가 아닌 해당 교육청이 가짐. 이 때문에 교육청 내규에 적용된 시설(예를 들어 체육관, 운동관 등)은 학교 부지 안에 건설이 가능하지만 그 외의 시설들(예를 들어 양로원 등)은 학교 부지에 들어올 수 없는 문제가 존재함
- '고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정' 제 3조의2에 따르면 '교육부장관 또는 시·도교육감은 국·공립학교에 교육상 지장이 없는 범위 안에

34) 경인일보. 2021.08.16. [취재후(後)] 잇따른 갈등 휩싸인 학교시설 복합화, 이대로 괜찮을까 http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20210815010002808 (접속일 기준: 2022.11.01.)

35) 경인일보. 2021.03.29. 학교시설 복합화 사업 '학생안전 위협' 논란 http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20210328010005860 (접속일 기준: 2022.11.01.)

서 문화 및 복지시설, 생활체육시설, 평생교육시설 등의 복합시설을 둘 수 있다'고 되어 있음. 이 규정 중 '등의'라는 해석을 두고 지방자치단체는 확대 해석하고 교육부는 그렇지 않다고 보아 학교 현장 내에서의 시설 용도 변경에 어려움이 있다는 지적이 나옴

- 또한 학교 시설의 책임은 일반적으로 교장이 지는데, 이 경우 학교시설 복합화가 이루어지기 힘들다는 단점이 존재함. 특히 개정된 「중대재해처벌법」에 학교 등 공공기관에서 중대 재해가 발생했을 때 학교장이 책임지고 처벌받는 등의 규정이 포함돼 논란이 컸음[36]. 교육 이외의 다른 시설까지 학교가 떠안게 되면 그만큼 교감, 교장 등 학교 관리자들의 부담이 커지기 때문에 학교 내에서 운영하는 복합화 시설 책임을 교장이 아닌 해당 지자체에 이관해야 한다는 주장도 존재함

6) 학교 돌봄 관련 갈등

❍ (현황) 2021년 교육부가 추진 중인 학교복합화시설 시행령안에 '어린이집'과 '다함께돌봄센터' 등 보건복지부 소관의 돌봄 시설을 학교복합화시설로 규정하는 안이 담겼는데, 이로 인해 교육계 최대 화두인 '돌봄' 책임 공방으로 번지고 있음. 국공립어린이집과 건강생활지원센터, 다함께돌봄센터의 경우 학교복합화시설에 설치할 법적 근거가 없어서 교육부가 이들 시설에 대한 설립 근거를 담아 '학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률 시행령안'을 제안했음

36) 중대 재해는 특정 원료나 제조물 등 설계, 제조, 설치, 관리 결함으로 인해 생기는 중대 시민재해와 산업재해 사망이나 복수의 중상, 직업성 질병이 발생하는 중대산업재해로 나뉨. 이 중 교육기관은 중대산업재해의 적용받음. 애초에 고용노동부는 중대재해처벌법 해설집을 통해 국립학교는 '총장 또는 각 중앙행정기관의 장', 공립학교는 '교육감', 사립학교는 '학교법인 이사장'이 처벌 대상인 '경영책임자'로 유권해석한 바 있음. 이에 대한 교원단체의 반발이 거세, 결국 중대재해처벌법 입법 단계에서 학교는 중대시민재해에서 제외됐고, 관련법령 시행단계 전에 학교장을 중대재해처벌법상 중대산업재해의 관리책임자로 규정해 처벌하는 대목도 제외되었음.(머니투데이, 2021.12.12. 교총 "중대재해처벌법상 경영책임자서 학교장 제외 '환영'")
https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021121213491914159(접속일 기준: 2022.11.23.)

- 2021년 1월 보건복지부와 교육부는 초등 돌봄 공백을 해소하기 위해 '지자체-학교 협력 돌봄' 사업(학교돌봄터 사업) 추진 계획을 세웠고 당해연도 9월부터 시작되었음. 본 보고서 후반부의 우수 사례에서 분석한 '성담 판교대장초등학교 학교돌봄터'처럼 원활하게 운영되고 있는 사례도 존재함
- 그러나 전반적으로 2022년 현재 기준 애초 목표한 운영규모 1,500곳의 15분의 1 수준인 100곳으로 축소된 것으로 나타났음[37]

❍ (문제점) 돌봄교사 고용 승계, 지방자치단체 예산 부담 증가 등의 문제[38]

- (돌봄 교사 고용 문제) 지자체가 학교 돌봄터를 민간 위탁할 가능성이 크고, 민간 위탁 기관은 기간제 돌봄 교사를 고용해 돌봄의 질을 해칠 수 있다는 주장 존재. 실제 학교 돌봄터 사업을 진행한 대다수 지자체는 예산 문제 등을 이유로 민간 위탁을 선택하였음. 초등돌봄교실과 학교 돌봄터를 모두 운영하는 학교에선, 같은 돌봄 교사라 하더라도 교육청 소속 공무직(초등돌봄교실)과 민간 위탁 법인에서 채용한 계약직(학교돌봄터) 신분으로 나누어지는 경우가 생겼음
- (지방자치단체 예산 문제) 학교돌봄터 사업에서 기초자치단체의 참여율이 저조하다는 지적도 제기되고 있으며 이는 재정 여력이 부족한 지자체의 현실 때문인 것으로 지적됨. 리모델링비 등의 설치비는 교육청이 100% 부담하고, 인건비를 포함한 운영비는 복지부(국고), 교육청(지방비), 지자체(지방비-광역 및 기초) 1:1:2 매칭 방식으로 충당함. 지자체 참여 부족으로 지난해 복지부 지원 예산 약 40억 가운데 실제 사용한 돈은 8.7%에 그쳤음
- 현 사업은 기존 초등돌봄교실과 달리 학교가 공간만 제공하고 돌봄서비스 이용 아동의 안전 보장 등 운영과 관리에 대한 책임은 전적으로 지자체에 있음[39]

37) 한겨레. 2022.10.03. 공허한 '학교돌봄터' 확대 선언…목표 1500→100곳으로 축소 https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1061142.html(접속일 기준: 2022.11.01.)

38) 서울경제. 2020.12.28.[단독] 지자체 협업 모델도 '허점 투성이'...법제화 없이는 돌봄갈등 악순환 https://sedaily.com/NewsView/1ZBUXF00QH(접속일 기준: 2022.11.01.)

사례

- (인천) 각 기초 지자체에 협력 돌봄교실 수요 조사를 한 결과 10개 기초 지자체 모두 수요가 없는 것으로 나타남[40)]
  - 협력 돌봄교실 1개를 운영하면 각 기초지자체에는 1개월에 약 30만원의 지원금이 나오지만, 교실의 유지보수, 안전관리, 돌봄교실 프로그램 개발 등을 할 수 없다는게 각 기초지자체의 입장임

- (특수교육대상자 돌봄 문제) 한편, 특수교육대상자의 방학 중 돌봄과 방과후 프로그램 관련 갈등이 발생하고 있음. 일반 학교와 달리 특수학교의 경우 교육청 특수교육 공모사업의 일환으로 민간 위탁 방식으로 진행되고 있기 때문임. 과거 진보 교육감이 대거 당선되면서 무상 교육과 보편적 교육 복지 강화를 위해 돌봄교실과 방과후 학교가 정착되었으나 특수교육대상자의 경우 인력난이 심해 교육청이 민간에 위탁하는 방식을 택했음. 특수교육대상자 특성상 돌봄과 교육이 뚜렷하게 분리되기 어렵고, 일반 학교의 특수교육대상자, 장애 정도가 중증인 학생들이 많은 특수학교의 학생들을 대상으로 한 방학 프로그램 운영에 어려운 부분이 많음. 학교 현장에서는 교사들이 직접 방과 후 강사 채용 및 관리의 어려움에 난색을 표하면서 반대하고, 교육청에서는 시스템 구축하는 것을 꺼려하고 있어 돌봄 공백이 발생하고 있음

39) 2021년 기준 서울시 중구, 경기도 고양, 성남, 수원, 하남, 오산, 부산, 충남 논산시 등 18개교 총 48실이 운영 중임(이혜숙·이영주, 2021).

40) 경기일보. 2021.02.07.학교-지자체 협력모델에 무관심한 기초지자체 https://www.kyeonggi.com/article/202102071156135 (접속일 기준: 2022.11.01.)

제4절 요약 및 소결

○ (연계·협력 실태) 지방자치-교육자치 연계·협력 실태를 살펴본 결과 법적, 제도적, 재정적 차원에서 연계·협력의 체제가 구성되어 있음을 알 수 있음

- (법적 연계·협력 절차) 법적 실태의 경우 「교육자치법」상 협의가 명시되어 있고, 개별법상으로도 재정(「지방교육재정교부금법」), 학교시설(「학교시설사업촉진법」), 학교 급식(「학교급식법」), 학교 환경(「학교보건법」), 기타(「학교용지확보 등에 관한 특례법」) 등 다양한 분야에서 지방자치-교육자치 연계·협력의 근거가 존재함
- (제도적 연계·협력 실태) 연계·협력 제도를 살펴보면 우선 조직 및 인력 파견에 있어 광역 지방자치단체에 모두 교육 관련 연계·협력 담당 부서가 있으며, '교육협력관'을 파견하고 있는 지자체는 절반에 이르고 있음. 또한 '지방교육행정협의회'가 존재하며 광역 지방자치단체별로 관련 조례를 제정하여 교육 관련 협의 사항을 규정하고 있음
- (재정적 연계·협력 실태) 광역 및 기초 지방자치단체는 교육자치단체에 법정, 비법정, 교육경비보조 등 다양한 재정 지원을 하고 있음. 기초 지방자치단체의 약 95%가 교육 지원 조례를 제정하고 있으며 광역 지방자치단체의 경우 충남을 제외한 모든 지자체가 교육 지원 조례를 제정하여 재정적으로 교육경비를 보조하고 있음

○ (분리 운영에 따른 문제점) 지방자치-교육자치 분리에 따라 거론되는 문제점은 크게 행정적, 재정적 문제로 요약할 수 있음

- (행정적 문제) 첫째, 현실적으로 지역사회와 연계하여 교육 공공성을 추구해야 한다는 필요성이 증대되고 있음. 이는 학령인구가 감소하는 추세와 지방 소멸이 가속화되는 현실 속에서 학교가 단지 교육 기능만을 담당하는 것이 아니라 돌봄, 복지, 마을 교육 등으로 확장되는 현실을 반영한 것임. 둘째, 동일한 지역 내 하나의 공공서비스인 교육서비스를 제공하는 기관이 둘로 나뉨에 따라 수요자 뿐 아니라 공급자 측면에서 행정 비효율

성이 증대되고 있음. 셋째, 교육 사업의 이원적 집행은 교육 정책의 일관성과 예측 가능성을 감소시킴. 이러한 문제는 교육감과 지방자치단체의 이념적 성향이 다를 경우 더욱 가속화되는 경향이 있음

- (재정적 문제) 다른 공공서비스와 달리 교육서비스에 대한 지출은 환경 변화에 탄력적이지 못하여 교육 재정 책임성의 문제가 발생함. 또한 지방재정 입장에서 경직적 운용의 문제가 발생할 가능성이 큼

❍ (언론 보도 분석 결과) 지방자치-교육자치 분리에 따라 거론되는 문제점은 크게 행정적, 재정적 문제로 요약할 수 있음

- (검색어 분석) '지방자치', '교육자치', '긍정적 관계', '부정적 관계' 등의 검색어 분석 결과 지방자치의 이슈에서 교육자치와의 협력의 이슈가 상대적으로 덜 부각된 반면, 교육자치의 이슈에서 지방자치와의 협력은 중요하게 다루어짐을 알 수 있음. 긍정적 관계 검색 결과, '교육청', '교육부'와 같은 교육기관이 상위 연관어로 확인되었고 지역 및 지자체 간의 협력과 마을단위의 협력이 지속적으로 중요하게 제기됨을 알 수 있었음. 또한 지역사회와 주민 개념이 교육 협력 관점에서 자주 등장함. 부정적 관계 검색 결과, 교육격차의 심각성, 열악한 교육 환경, 교육 협력의 어려움 등이 부각되었으며 특정 지자체 사례들이 등장함
- (교육 사업 분석) 언론 검색을 바탕으로 학교 밖 청소년, 평생 교육, 돌봄 사각지대 등의 특정 교육 사업을 추출하여 검색한 결과 지역 내 복지 차원에서 해당 사업들이 언론 보도에 등장하는 특징을 찾아냄
- (내용 분석) 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. 각각의 사례들을 분석한 결과 헌재 지방자치-교육자치 분리 운영과 연계·협력 실제 사례에서의 갈등 현황을 다양하게 파악할 수 있음

〈표 3-10〉 언론 보도 분석 결과 요약

구분		내용
검색어 분석		지방자치의 이슈에서 교육자치와의 협력의 이슈가 상대적으로 덜 부각된 반면, 교육자치의 이슈에서 지방자치와의 협력은 중요하게 다루어짐을 알 수 있음
교육 사업 분석		학교 밖 청소년, 평생 교육, 돌봄 사각지대 등의 특정 교육 사업을 추출하여 검색한 결과 지역 내 복지 차원에서 해당 사업들이 언론 보도에 등장하는 특징
내용 분석	교육재정	지방교육재정교부금 제도 관련
	선거제도	교육감 선거 제도, 지자체장-교육감 정당 불일치로 인한 갈등
	도서관운영	공공 도서관 운영 갈등
	학교시설	재개발·재건축 조합-학교 관련 갈등
	학교시설	학교시설 복합화 관련 갈등
	돌봄	학교 돌봄 관련 갈등

제 4 장

지방자치-교육자치 사례 분석

제1절 지방자치-교육자치 교육 사업 사례 분석

제2절 지방자치-교육자치 우수 사례 분석

제3절 요약 및 소결

제4장 지방자치-교육자치 사례 분석

제1절 지방자치-교육자치 교육 사업 사례 분석[41)]

1. 분석 개요

❍ 본 절에서는 2022년 현재, 실제 교육청과 광역 지방자치단체를 선정하여 현재 분리·운영하고 있는 교육 관련 사업을 전수 조사하였음
- 세부적으로 교육청과 지방자치단체가 의회에 제출한 '교육 사업 계획서'를 활용하여 지방자치단체(기초 및 광역) 내에서 보조금을 받거나 지방자치단체 자체적으로 수행하고 있는 교육 관련 사업과 교육청의 교육 사업의 실태를 분석함
- 이를 통해 교육청과 지방자치단체가 공통으로 관심이 큰 교육 사업은 무엇이 있고 어느 정도의 예산이 투입되는지를 파악할 수 있음
- 또한 우선적으로 연계 및 협력이 필요한 교육 사업, 사무, 분야 등을 선정하는 데 참고하는 기초 자료로 활용할 수 있음

2. 교육 사업 유형화 검토

1) 교육청 사업 유형

❍ 교육비특별회계 세출 자료를 참고하여 교육청의 주요 사업 유형을 살펴본 결과는 다음 〈표 4-1〉과 같음
- 정책 사업영역은 크게 교수학습활동지원, 교육복지, 보건급식, 학교재정지원관리, 학교 시설 여건 개선, 평생 교육으로 나눌 수 있음
- 정책 사업은 다시 단위 사업과 세부 사업으로 구체화됨

41) 본 절의 사례 분석은 김성주 외(2022)의 내용을 일부 발췌하고 수정 및 추가하여 정리하였음

〈표 4-1〉 교육비특별회계 주요 사업 유형(A 교육청)

정책 사업 영역	단위 사업 분류	세부 사업 유형
교수학습 활동지원	학교 교육과정운영	교육과정운영지원
		교육자료개발보급
		특색교육과정운영
		교육과정운영여건개선
	학력신장및평가	학력향상지원
		학력평가관리
	유아교육	유치원방과후운영, 사립유치원지원
	특수교육	특수교육운영 및 특수교육복지
	영재교육	영재교육운영
	독서교육	독서논술교육운영, 학교도서관 운영
	직업교육	직업교육운영, 취업역량 강화, 직업교육환경개선
	학교정보화	학교정보화여건개선, ICT활용교육지원
	예체능 지원	문화예술교육활동, 각종체육활동
	학생생활지도	학생생활지도지원, 성폭력 및 학교폭력 예방교육, 학생상담활동
	대안교육	대안교육운영
	진로진학교육	진로진학교육운영
	학생선발배정	진학시험및입학전형관리, 대학수학능력시험
교육복지	학비지원	교육비 지원, 교육급여 지원
	방과후학교및돌봄교실	방과후학교운영, 돌봄교실운영
	농어촌학교교육여건개선	농어촌학교교육활성화
	교육복지지원	급식비, 정보화, 교과서 지원, 다문화 및 북한 이탈주민 등 자녀 교육 지원
보건급식	보건관리	학교보건관리, 학교환경위생관리, 산업안전보건관리
	급식관리	학교급식운영, 학교급식환경개선
학교재정 지원관리	학교운영비지원	학교운영비지원
	사학재정지원	인건비재정결함지원, 운영비재정결함지원
학교시설 여건개선	학교시설개선	학교시설환경개선
평생교육	평생교육운영	평생교육시설및운영, 방송통신중고운영, 검정고시운영
	독서문화	도서관운영

출처: 지방교육재정알리미 교육비 특별회계 세부사업별 세출 자료 참고하여 저자 작성

2) 지방자치단체 교육사업 유형

❍ 지방자치단체의 세부 사업별 세출 현황에서 교육 분야 자료를 보면, 지방자치단체의 교육 사업 분류는 대략적으로 다음 〈표 4-2〉와 같이 나타남

- 지방자치단체의 교육 사업은 교육청과 달리 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 및 직업 교육 등으로 사업 대상 수혜자 중심으로 나뉘는 것이 특징임
- 교육청의 교육비특별회계 세출 자료와 사업 유형을 비교했을 때, 급식, 교육환경 개선, 평생 교육, 방과후 및 돌봄교실 등의 사업이 중첩적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있음

〈표 4-2〉 지방자치단체의 교육 사업 분류 기준

분야	부문	세부 사업 예시	
교육	유아 및 초중등교육	무상교육	고등학교 무상교육지원
		급식	학교급식 지원, 친환경 농산물 학교급식지원, 기숙형 고교 급식 지원, 학교 우유급식 지원
		인재양성	글로벌 인재양성, 으뜸인재육성사업
		학비지원	기숙형 고교 학비 지원
		교육환경개선	교육환경개선사업, 경쟁력있는 교육환경조성, 학교 교육환경개선 지원
		외국어	외국어 능력 향상, 영어 원어민교사 지원
		특성화고	전문계고 육성사업 지원, 특성화고 인력양성사업
		방과후학교 및 돌봄교실	방과후 및 돌봄교실 지원, 돌봄 교실 지원
	고등교육	대학생	대학생 학자금 이자지원, 학사 운영 지원
		유학생	외국인 유학생 유치 지원
	평생·직업교육	도서관	군립도서관 관리, 사립작은도서관 운영 지원, 도서관 시설유지 및 개선
		평생교육	지역평생교육활성화 지원사업, 평생학습관 운영, 성인문해교육 지원

출처: 지방재정365[42]

42) 본 연구의 분석 사례인 광역 지방자치단체의 2021년도 세부 사업별 세출 현황에서 교육 분야 선별하여 저자가 정리하였음.

3. 연계 협력 가능 사업 유형화 기준

1) 선행 연구

❍ 공은배 외(2011)는 2010년 결산 기준 비법정전입금 사업을 분석하여 지원 내용을 16개로 유형화한 바 있음

- 이들은 사업 내용의 핵심어를 중심으로 비법정전입금을 재원으로 하는 사업을 유형화하였고 이를 〈표 4-3〉에 정리함
- 주요 사업 유형은 시설지원, 급식지원, 원어민강사지원, 방과후학교지원, 도서관운영지원, 교육환경개선, 외국어교육지원, 보육지원, 체육활동지원, 교육복지투자지원, 유아교육지원, 학력향상지원, 인재육성장학, 특수교육, 영재교육, 기타 등으로 나뉨

〈표 4-3〉 교육자치 비법정이전수입 주요 사업 유형별 사업 내용

주요 사업 유형	사업내용
시설지원	잔디운동장 조성, 학교 복합화 시설 지원, 다목적강당 증·개축 사업 지원, 다목적실 증축, 학생수영장 보수, 테니스장 설치, 기숙사 증축, 생활관 증축 등
급식지원	학교급식소 증축·개축, 급식실 설비 개선, 학교급식 식품비 지원, 급식소 리모델링, 학교급식시설 현대화, 우수농산물지원, 무상급식 지원, 급식비 지원, 친환경쌀 및 부식비 지원 등
원어민강사지원	원어민 영어보조교사 지원, 원어민 중국어 강사 지원, 원어민 영어보조교사 연수 지원 등
방과후학교지원	방과후학교 프로그램 지원, 소외계층 자유수강권 지원, 방과후활동 시설확충, 농산어촌방과학교 운영비 지원 등
도서관운영지원	공공도서관 운영비, 도서관 시설 환경 개선, 공공도서관 자료구입, 디지털자료실 운영비 등
교육환경개선	교단선진화 지원, 책걸상·칠판 교체 및 학교시설 개선, 교육시설환경 개선, 노후창호교체, 노후 TV 교체, 노후환경개선 등
외국어교육지원	영어중심 학교 지원, 초중등영어교사 연수, 거점영어체험학습센터 운영, 영어체험교육실 운영비 지원, 영어캠프 운영 지원, 어학연수 지원, 영어활용대회 운영, 외국어경연대회 운영, 외국어센터 운영 등
보육지원	초등 돌봄교실 운영 지원, 농산어촌 연중돌봄학교 지원, 보육교실 구축 지원 등

주요 사업 유형	사업내용
체육활동지원	운동부 운영비 지원, 소년체육대회 출전 지원, 체육지도자 인건비 지원, 체육꿈나무 육성, 학교체육 활성화 지원 등
교육복지투자지원	교육복지투자우선지역 지원 사업, 저소득층 밀집지역 학교 교육복지 지원, 자체교육복지지원금, 저소득층자녀 청소년단체활동 지원, 다문화가정 두레 상담교실 운영, 학생복지관 건립 등
유아교육지원	유치원 종일반 인건비 및 운영비 지원, 유치원 과학캠프 운영, 유치원 교재교구 구입비 지원, 유치원 간식비 지원 등
학력향상지원	학력향상 지원, 학력신장 프로그램 운영 지원, 기초·기본 학력신장 지원, 초중등 주말반 운영, 온라인 학습 지원, 학력제고비 지원, 야간공부방 운영 지원, 맞춤형 수월성 교육지원, 대학생멘토링 지원, 교육학력지원단 운영비 보조금 등
인재육성장학	명품학교 운영 지원, 지역인재 육성, 우수교사 유치 및 생활보조금 운영비 지원, 장학기금, 지역인재육성 프로젝트 보조금 지원 등
특수교육	장애학생 통합보조교사 지원, 특수교육지원센터 운영, 특수교육보조원 인건비 지원, 장애인 보조기기 구입비 및 문화프로그램 운영 지원 등
영재교육	영재교육원 운영 지원
기타	기능경기대회 우수기능인 배출학교 지원, 학교 환경교육 활성화, 개방형자율학교지원, 문화 예술교육 지원, 전문계고지원, 마이스터고 지원, 평생교육프로그램 운영 지원, 통학차량 지원, 배움터지킴이 사업 보조금, 좋은학교 만들기 지원, 성인문해교육 프로그램 운영, 평생교육프로그램 운영 지원 등

출처: 공은배 외(2011)

2) 본 연구의 유형화 기준

❍ 본 연구의 주요 과업 중 하나인 지방자치단체와 교육청이 연계하여 협력할 필요성이 있는 교육 사업을 분류한 기준은 다음과 같음

- 먼저 큰 틀에서 학교 교육-교육환경-교육복지-특별활동-급식-평생 교육-청소년 및 기타 사업으로 모든 사업을 분류함
- 이는 앞서 밝힌 바와 같이 지방자치단체와 교육청의 교육 사업별 분류 기준이 상이하기 때문임
- 이후 유사 사업군을 대상으로 사업 대상의 범위(전부 혹은 일부)가 중첩되거나 일치하는지, 사업의 목적과 내용이 동일하거나 유사한지, 사업비의 주체는 어떠한지 등을 검토

- 이같은 과정을 통해 지방자치단체와 교육청 모두 관심을 가지고 있는 교육 사업이 무엇인지 파악하는데 주력하여 우선적으로 연계·협력할 수 있는 사업을 발굴하도록 함
- 본 연구에서 지방자치단체와 교육청의 교육 사업을 유형화한 기준은 다음 〈표 4-4〉에 정리하였음

〈표 4-4〉 본 연구의 교육사업 유형화 기준

구분	교육청 사업 내용 및 유형	지방자치단체 사업 내용 및 유형
학교 교육	• 지방교육행정협의회 구성·운영 협의 • 진로교육 활성화, 직업역량강화, 취업역량강화 • 영재교육 기관 지원, 영재교육 담당 연수, 영재교육 내실화 지원 • 과학교육 지원, 융합인재교육(STEAM) 지원 • SW교육 활성화 지원 • 자유학기제 운영 • 영농학생축제 운영 지원 • 공·사립유치원 교육과정 운영, 사립유치원 행사 지원 • 교육활동보호 및 교원치유지원, 사립학교 임용관리 • 학교 도서관 운영	• 학력 증진 관련 사업(학력기능증진사업) • 평생학습 위한 학교 교육 개선 지원 • 진로체험센터 운영 지원, 지역인재 육성을 위한 프로그램 운영 • 특성화고 명장육성사업 • 과학영재교육원지원, 생활과학교실 운영 • 지역 으뜸인재 육성사업 • 4차산업 인재육성 지원 • 코딩(CODING) 교육 지원사업 • 자유학기제 특기적성 프로그램 지원 • 명문고 육성 지원 • 고교 창의적 역량강화사업, 창의성 교육지원 • 학교마을도서관 개방사업
교육 복지	• 방과후학교운영, 돌봄교실운영 • 농어촌학교교육활성화, 농어촌교육지원센터, 농어촌학교 특색프로그램 운영 지원 • 다문화 및 북한 이탈주민 등 자녀 교육 지원 • 현장체험학습비 및 교복비 지원	• 교육비지원사업, 책가방 구입비 지원, 학습준비물 구입비 지원, 간식비 및 석식비 지원 • 방과후 및 돌봄교실 지원, 돌봄 교실 지원 • 농촌학교 통학비 지원, 농촌유학 협력학교 특화프로그램 지원 • 스쿨버스 요금지원 • 지역 장학회 운영 • 대학진학 축하금 지원 • 학생현장체험학습비지원
교육 환경 및 급식	• 학교시설환경개선 • 특성화고 실험실습기자재 확충 및 여건개선 • 학교체육시설 관리 • 청소년 놀이 공간 조성 • 학교급식시설 관리 및 운영	• 학교 및 지역주민 공동 이용시설 개선 • 교육환경개선사업(시설지원) • 학교급식 행·재정적 지원

구분	교육청 사업 내용 및 유형	지방자치단체 사업 내용 및 유형
특별 활동	• 문화예술교육활동, 각종체육활동, 예능활동 지원, 육성종목 운영 • 스포츠강사 지원 • 영어체험시설 운영 지원 • 실용 외국어 교육활동 지원, 외국어 교사 교육활동 지원 • 발명교육 운영 • 스마트교육 지원	• 외국어 능력 향상, 영어 원어민교사 지원, 영어체험학습센터 지원 • 학생승마체험 지원, 태권도 교육 보조금 지원, 유소년축구교실 운영 • 관현악활동학교 육성지원, 오케스트라단 지원 • 농악전승학교지원 • 1자녀1악기 창의인재육성지원 • 수상안전교육비 지원
평생 교육/ 청소년 및 기타	• 시군구 평생학습관 등의 설치 및 운영 • 문자해득교육프로그램 설치·운영 및 지정 • 민간단체 예능활동 지원, 민간단체 인성교육 사업지원, 민간단체 학교폭력예방 사업지원 • 역사교육 강화 • 교육거버넌스 지원 관리 • 학원 및 교습소 등 운영 지원 • 자율학교 운영지원	• 시도 평생교육진흥원의 운영 • 학교마을도서관 개방사업 • 인성교육 • 교육 통합지원센터 지원, 청소년 자치복합문화센터 • 청소년 참여활성화 사업 • 역사문화탐방, 한민족 문화교류 협력사업 • 지역 장학생 선발지원

4. 연계 협력 가능 사업 분석 결과

1) 분석의 범위 및 과정

❍ 본 연구에서는 지자체 교육사업과 교육청의 사업 각각을 분석한 후 양 기관이 모두 관심을 가지고 현재 시행하고 있거나 각 영역의 전문성을 바탕으로 추진했을 때 사업의 목적을 극대화할 수 있고 예산의 효율적 사용 또한 가능한 사업들을 발굴하여 연계·협력 가능 사업으로 검토하고자 함

- 이를 위해서는 전국 17개 광역자치단체와 시군구, 17개 교육청 사업들을 전수조사하여 분석하는 것이 가장 바람직할 것임. 그러나 현실적 여건상 특히 교육청 개별 사업들을 전수조사하기에는 한계가 있음에 따라 사례 분석을 실시하고자 함
- 이를 위해 연구진은 각 지방자치단체에 협력을 요청하였으며 이 중 지방자치단체 및 교육청의 교육사업 본예산 사업계획서 전수 조사가 가능한 한 곳을 분석 대상으로 삼았음

- 분석의 시간적 범위는 2022년이며 공간적 범위는 한 광역 지방자치단체 본청과 관할 기초 지방자치단체와 교육청임
- 지방자치단체가 수행하고 있는 교육지원사업과 교육청이 수행하는 사업을 검토하기 위해서 사업의 기본 정보와 예산 정보가 담긴 본예산 사업계획서를 활용하였음. 다음 〈표 4-5〉는 사업계획서 상에 나타나 있는 교육사업 관련 정보를 정리한 것임

〈표 4-5〉 사례 지자체 사업 계획서의 포함 내용

구분	분류
사업 기본 정보	• 사업명 • 지방자치단체명, 교육청명 • 사업 담당 조직 및 담당자(연락처) • 사업목적 및 필요성 • 사업 개요(사업내용, 규모, 총사업비, 기간, 지원 형태, 추진 근거 등) • 사전절차 이행 여부
사업 예산 정보	• 기존 집행 예산액 • 기존 집행액 • 총예산액 • 국고보조금액, 광역시도비, 시군구비, 특별교부금, 기타 금액 • 추진계획 및 집행계획

❍ 광역 자치단체 중 한 곳을 방문하여 업무 협의 및 회의를 거쳤고 약 1달 후 2022년도 광역 자치단체 내 교육지원 사업 계획서와 교육청 본청의 본예산 사업 계획서를 전수 확보하였음
- 입수된 교육 사업 데이터는 총 1,502개로, 이 중 지방자치단체의 교육지원사업은 402개이고 교육청의 사업은 1,100개임
- 분석의 용이성을 높이기 위해 한글 및 PDF파일로 입수된 자료를 연구진들이 엑셀 파일로 변환하여 정리하는 작업을 수행하였음. 정리 작업의 걸차 및 내용을 간략히 정리하면 다음 〈표 4-6〉과 같음

〈표 4-6〉 지차제 및 교육청 교육 관련 사업 정리 작업: 절차 및 내용

1	• ○○도청 교육 지원 업무 담당자와 업무 협조 관련 협의 • 교육청 및 지자체 교육 지원 사업 계획서 등 자료 제공 요청
2	• ○○도청 및 교육청 2022년도 교육 관련 사업 계획서 원본 자료 제출 • 자료 확인 및 보완 자료 요청
3	• 데이터 정리 및 분류 작업 - 광역 지자체 및 기초 지자체 사업과 교육청 본청 사업의 구분 - 세부 사업명 확인 및 pdf 파일 및 한글 파일을 엑셀로 정리 - 사업별 내용 확인: 사업 목적, 사업 내용, 사업 대상 - 사업비 총액 및 집행 주체 확인 - 사업 유형 분류(학교 교육, 교육 환경, 교육 복지 등) - 연계·협력이 필요한 사업 검토, 연계·협력 필요성 및 적정성 검토
4	• 데이터 재확인 및 분석 - 외부 객원 연구원 통해 데이터 오류 확인 및 재분류 고민 - 해당 지자체 업무 담당자와 통화하여 사업 관련 사실 관계 확인 - 지자체와 교육청 간 사무 분류 기준 확인, 사업 유형 공통 기준 마련

2) 연계·협력 대상 사업 도출 판단 기준

❍ 교육 사업의 연계·협력 가능성을 검토할 때 사용한 본 기준은 사회보장 사업에서의 유사·중복 사업 분류 기준을 참고함. 사실상 학술적으로 검증된 유사 및 중복의 개념 정의를 발견하는 것은 어려움. 따라서 사회 복지 관련 선행연구들은 유사·중복성의 분류 기준 또한 실용적 관점에서 정책 현장에서 활용되는 조작적 정의를 제시하고 있음

- 먼저 미국의 정부회계국(Government Accounting Office:GAO)에 따르면 유사(overlap)는 여러 기관 혹은 사업이 비슷한 활동이나 전략을 통해 비슷한 목표를 달성하고자 하거나 유사한 수혜자를 대상으로 하는 경우를 의미함(강혜규 외, 2015:21)
- 또한 중복(duplication)은 둘 이상의 기관이나 사업이 동일한 사업 수혜자를 대상으로 비슷한 활동을 하거나 유사한 서비스를 제공하는 경우를 뜻함(강혜규 외, 2015:21~22)

- 최영준 외(2014:262~263)에 따르면 복지 사업에서의 중복은 서로 다른 부처 간에 혹은 동일한 부처의 부서 간에 유사한 정책을 집행함에 따라 사업 대상과 욕구가 중첩되는 경우, 혹은 서비스 수혜자격이 있는 개인 혹은 동일 집단이 두 개 이상의 서비스를 모두 받고 있는 경우 등을 의미함. 강혜규 외(2015)는 사업의 목적과 기능이 동일 혹은 유사하면서 사업의 대상 범위가 부분적으로, 전체적으로 일치하거나 서비스 제공 형태(급여 유형)가 비슷한 경우를 유사 사업으로 보았음. 또한 중복 사업은 동일 대상자에 대해 동일한 목적 및 급여 유형의 사업이 각각 존재하는 경우라고 규정지었음

❍ 본 연구의 주요 과업 중 하나인 지방자치단체와 교육청이 연계하여 협력할 필요성이 있는 교육 사업을 분류한 기준은 다음과 같음

- 먼저 큰 틀에서 학교 교육-교육환경-교육복지-특별활동-급식-평생 교육-청소년 및 기타 사업으로 모든 사업을 분류하였음. 이는 앞서 밝힌 바와 같이 지방자치단체와 교육청의 교육 사업별 분류 기준이 상이하기 때문임
- 이후 유사 사업군을 대상으로 사업 대상의 범위(전부 혹은 일부)가 중첩되거나 일치하는지, 사업의 목적과 내용이 동일하거나 유사한지, 사업비의 주체는 어떠한지 등을 검토하였음
- 이 때 사업 대상 범위의 유사성을 우선적으로 검토하였고, 개별사업별로 지방자치단체와 교육청의 사업 목적과 사업 내용 또한 유사성을 검토하였음
- 유사하다고 판단된 사업의 속성을 상세하게 파악하기 위해 사업계획서상의 사업 목적과 내용, 대상 등을 2차적으로 재분류하였음
- 구체적으로는 교육사업 자료를 주체(지방자치단체 혹은 교육청), 세부 사업명, 내역 사업명, 하위사업명, 사업비(총사업비, 도비, 시군비, 교육청, 특별교부금, 기타), 성격(법정, 비법정, 기타), 집행 주체(교육청, 학교, 지방자치단체), 사업목적, 사업내용, 사업대상(대분류, 중분류, 소분류 등) 등으로 나누어 분류하였음

- 다음으로 지방자치단체와 교육청의 교육 사업 예산서를 용이하게 비교하고, 수요자 중심으로 사업을 파악하기 위해 '사업 대상'을 구분하였음. 구체적으로 지방자치단체 및 교육청의 본예산 사업계획서 상의 사업명, 사업 목적과 사업 내용, 사업 대상 등에서 사업 대상을 분류하였고, 이를 대-중-소로 재분류하였음. 예를 들어, 사업 대상의 대분류는 크게 본 교육사업이 사람을 대상으로 하는지, 기관을 대상으로 하는지, 사람과 기관 모두를 대상으로 하는지 여부를 기준으로 삼아 분류하였음
- 사업 대상의 중분류는 사람의 경우 학생, 청소년, 지역 주민 등을 대상으로 하는지 여부를 기재하였고 기관으로 파악한 경우 교육사업의 대상자가 학교, 유치원 등 교육기관인지, 위원회나 협의회인지, 교육지원센터 등의 중간 지원 조직인지 등 여부를 세세하게 기재하였음

❍ 이와 같은 과정을 통해 첫째, 지방자치단체와 교육청이 동일하거나 유사한 대상에 유사한 목적의 사업을 진행하고 있지 않은지 검토할 수 있고, 둘째, 지방교육자치가 이루어지고 있는 상황에서 광역지방자치단체의 예산(도비)이나 기초 지방자치단체의 예산을(시군비) 비법정 사업이나 기타 사업의 형태로 투입하여 진행할 합리적 이유가 있는지 판단 가능함

❍ 사업의 유사·중복성을 검토하는 것의 의의는 다음과 같음
- 첫째, 전체 행정 차원에서 볼 때 사업의 중첩과 유사성으로 인해 유발되는 비효율성과 불필요한 예산 소요를 축소시킬 수 있음
- 둘째, 정책 수요자 입장에서의 혼란을 최소화할 수 있음. 즉 유사한 다수의 사업이 운영될 경우 서비스 접근과 이용이 불리해질 수 있기 때문임. 단, 소비자 선택권이 다양해질 수 있다는 측면에서 다양한 서비스가 있는 것이 유리할 수도 있음을 감안할 필요는 있음
- 셋째, 정책 제공자 즉 업무 담당자 입장에서 발생할 수 있는 행정의 복잡성을 감소시킬 수 있음. 유사한 사업인데도 소관 부처가 상이하여 선정 기준이 상이하거나 예산 활용의 기준이 다를 수 있음

3) 사례 분석 결과

가. 분석 개요

❍ A 지자체 및 교육청 2022년 교육 관련 사업 예산 개괄은 다음과 같음[43)]

- 본 교육사업에서 의무적으로 교부하게 되어 있는 법정전출금은 제외했음
- A 지자체 및 교육청에서 수행하고 있는 교육 관련 사업의 집행 주체는 기초 지자체, 학교, 교육청으로 나뉘며, 재원 부담 주체는 광역 지자체, 기초 지자체, 교육청, 특별교부금, 기타 등임
- 〈표 4-7〉에 따르면 집행 주체가 기초 지자체인 경우는 광역에서 약 17%, 기초에서 약 70%, 교육청에서 약 3.48%, 기타에서 9.01%의 예산을 받는 것으로 나타남. 그 외 기타는 재정 부담 주체를 구분하기 어려운 경우를 의미함
- 집행 주체가 학교인 경우는 교육청을 거치지 않고 학교로 예산을 직접 교부하는 것을 의미하며 이 경우 광역은 약 13%, 기초는 83%, 교육청은 3.22%, 기타는 약 0.34%임
- 교육청이 주체가 되어 집행하는 교육 사업에서 광역 및 기초 지자체가 재원을 부담하는 경우는 법정, 비법정, 교육경비보조금 외에 공동 부담을 하는 경우를 포함하는 것으로 파악됨. 교육청은 교육청 자체 예산 외에 광역 1.32%, 기초 4.44%, 특별 교부금 3.80%, 기타 3.16%에서 재정을 충당하고 있음

43) 내부 연구진 2인과 객원연구원 2인이 지속적으로 검토하여 분류하여 유형을 나누는데 있어 오류를 최소화하고자 하였음

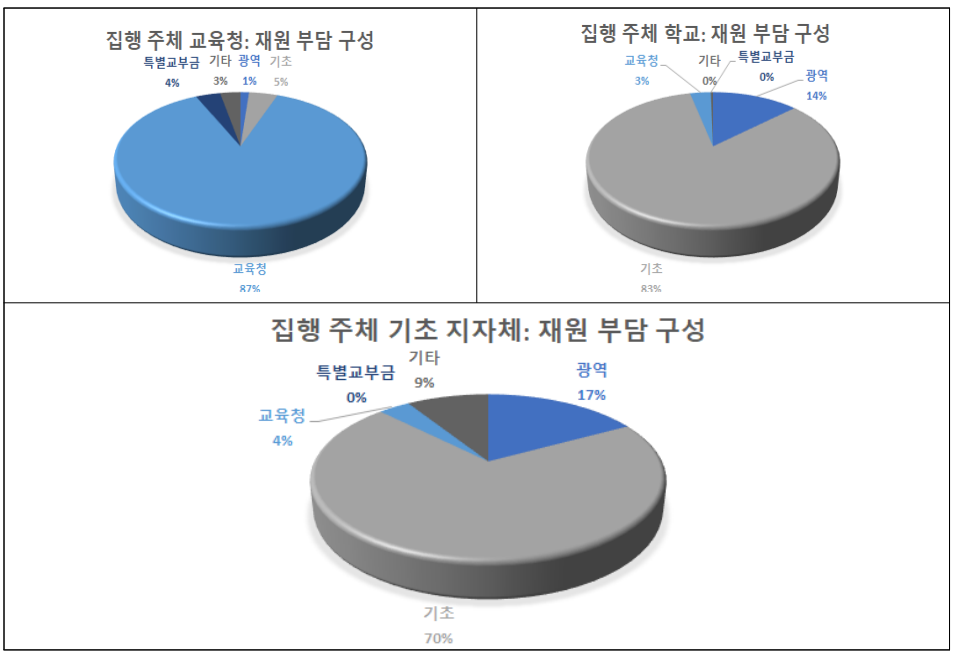
〈표 4-7〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 재원 부담별 예산 개괄(2022년 예산 기준)

(단위: 천원, 5%)

재원부담 / 집행주체	광역	기초	교육청	특별교부금	기타	합계
기초 지자체	3,279,197 (17.07)	13,532,349 (70.44)	669,000 (3.48)	0 (0.00)	1,730,656 (9.01)	19,211,202 (100.00)
학교	1,658,854 (13.34)	10,339,019 (83.11)	400,000 (3.22)	0 (0.00)	41,700 (0.34)	12,439,573 (100.00)
교육청	4,768,678 (1.32)	16,087,986 (4.44)	316,244,324 (87.29)	13,752,027 (3.80)	11,434,299 (3.16)	362,287,314 (100.00)
합계	12,985,926 (3.14)	53,491,703 (12.95)	317,982,324 (76.97)	13,752,027 (3.33)	14,937,311 (1.99)	8,145,214 (100.00)

- 이상의 내용을 보다 직관적으로 이해하기 위해 다음의 〈그림 4-1〉을 참조할 수 있음

〈그림 4-1〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 재원 부담 구성



❍ A 지자체 및 교육청 2022년 교육 관련 사업 예산을 분야별로 나누어 제시한 표는 다음〈표 4-8〉과 같음

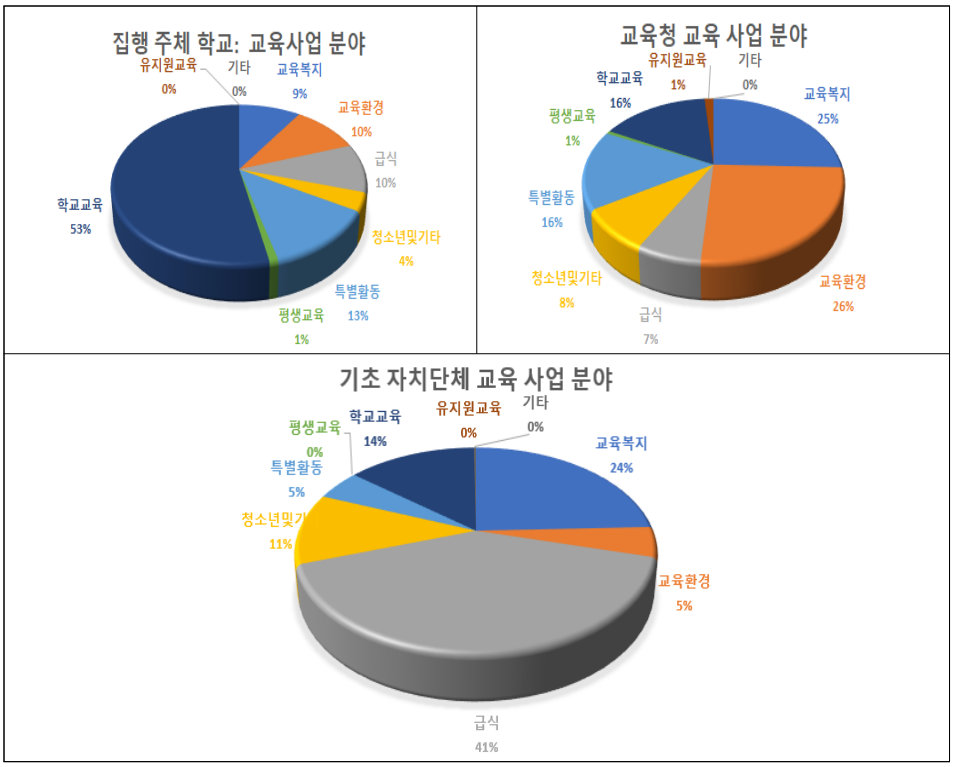
- 기초 지자체가 집행 주체인 교육 사업의 경우, 급식이 약 41%, 교육복지 24%, 학교 교육이 14%, 청소년 및 기타가 11%, 특별활동과 교육환경이 각각 5%를 차지하고 있음
- 지자체에서 학교로 직접 예산이 교부되는 경우에는 학교 교육이 53%, 특별활동이 13%, 교육환경과 급식이 각각 약 10%, 교육복지 9%, 청소년 및 기타 4% 정도의 구성을 보이고 있음
- 교육청이 집행 주체인 경우 교육환경 26%, 교육복지가 25%, 학교교육과 특별활동이 각각 약 16%, 청소년 및 기타가 8%, 급식이 7% 정도를 차지하고 있음

〈표 4-8〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 분야별 예산 개괄(2022년 예산 기준)

(단위: 천원, 5%)

분야 / 집행 주체	교육 복지	교육 환경	급식	청소년 및 기타	특별 활동	평생 교육	학교 교육	유치원 교육	기타	합계
기초 지자체	4,685,002 (24.39)	911,275 (4.74)	7,812,631 (40.67)	2,160,900 (11.25)	935,414 (4.87)	0 (0)	2,660,780 (13.85)	0 (0.00)	45,200 (0.24)	19,211,202
학교	1,168,670 (9.39)	1,280,000 (10.29)	1,237,597 (9.95)	458,000 (3.68)	1,560,260 (12.54)	119,000 (0.96)	6,616,046 (53.19)	0 (0.00)	0 (0.00)	12,439,573
교육청	92,469,786 (25.52)	93,367,444 (25.77)	24,656,708 (6.81)	29,745,567 (8.21)	56,952,820 (15.72)	2,233,417 (0.62)	58,042,735 (16.02)	4,714,047 (1.30)	104,790 (1.30)	362,287,314
합계	98,323,458	95,558,719	33,706,936	32,364,467	59,448,494	2,352,417	67,319,561	4,714,047	149,990	393,938,089

〈그림 4-2〉 사례 지자체 및 교육청 교육 사업 분야별 구성



나. 분석 결과

❍ (연계·협력 대상 사업 분야) 앞서 제시한 분류 기준에 따라 총 다섯가지의 대분야로 유형화했으며, 각 세부 분야별로 주체와 사업명 혹은 사업 목적에 따라 연계·협력이 가능한 사업을 분류함. 이상의 분석은 A 지방자치단체와 교육청에서 유사하나 각각 수행하고 있는 교육 사업을 대상으로 했다는 점을 다시 밝힘

- 첫째, 학교 교육 분야에서는 우수 인재 양성과 학습 능력 향상 지원 분야가 연계 협력이 필요한 것으로 도출됨

- 둘째, 교육 복지 분야에서는 방과후 학교, 돌봄 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원 등의 세부 분야에서 지방자치단체와 교육청의 공동 사업화 혹은 협력이 필요한 것으로 나타났음
- 셋째, 교육환경 및 급식 분야에서는 교육 환경 개선과 급식 지원 분야에서 두 주체가 협력하여 사업을 할 필요가 있는 것으로 나타났음
- 네 번째, 특별 활동 분야는 농어촌 체험, 진로체험, 역사 체험, 예체능 및 기타 대회 개최 지원, 예체능 및 학교 운동부 지원, 원어민 교사 등 가장 다양한 형태의 연계·협력이 필요한 것으로 나타났음
- 마지막으로 평생 교육, 청소년 및 기타의 경우에도 협력이 필요한 것으로 보임
- 해당 도출 결과는 추후 교육 협력 담당 지방자치단체 공무원 인식 조사 수행시 설문의 하나로 활용되었음

〈표 4-9〉 연계·협력 대상 사업 도출 결과 요약

대분야	세부 분야	주체	사업명 ·사업 목적
1. 학교 교육	우수 인재 양성	지자체	• 학력 향상을 통한 지역 인재 양성
			• 수월성 심화 학습비 지원을 통한 지역우수 인재학생 육성
			• 영어집중 위탁운영
			• 예체능 분야 우수 인재 양성
		교육청	• 잠재된 창의성 발현 기회 제공 및 영재교육과정 지원
	학습 능력 향상 지원	지자체	• 학습 능력 신장 및 진로 진학 컨설팅
		교육청	• 수학 교육 활성화 및 수학교육환경 개선
2. 교육 복지	방과후 학교	지자체	• 형평성 있는 교육 혜택을 제공, 코로나로 가중된 학부모의 가계부담 완화
		교육청	• 농어촌 및 도시지역 방과후학교 프로그램 운영 및 방과후 행정실무사 연수 지원
	돌봄 지원	지자체	• 초등돌봄교실 과일 간식 지원: 어린이 식습관 개선과 건강증진 도모 및 과수 농가 소득 안정 도모
		교육청	• 돌봄 프로그램 운영 및 돌봄교실 환경 개선
	저소득층 및 다문화 가정지원	지자체	• 급식비 지원
			• 저소득층 및 다문화, 다자녀 가족 자녀 학습활동비 지원

대분야	세부 분야	주체	사업명 ·사업 목적
2. 교육 복지		교육청	• 저소득층 자녀 학비 지원
			• 저소득층 자녀 교육 기회 확대 사업
			• 다문화가정 학생의 학교 적응과 자긍심 향상을 위한 맞춤형 교육 지원
3. 교육 환경 및 친환경 재료	교육 환경 개선	지자체	• 각급 학교의 시설개선과 교육편익시설 확충 등을 통하여 쾌적하고 편안한 교육 환경조성, 지역주민들을 위한 공간 조성으로 공공서비스 제공 및 지역주민들의 친목 도모
			• 학교 옥외 환경개선 및 녹지량 확충을 통한 아름다운 경관 제공
			• 가상현실 스포츠실 보급 사업
		교육청	• 학교 도서관, 학교 체육시설 관리 사업
			• 과학교육 및 수학교육 환경 개선 사업: 창의적이고 수학 탐구능력 향상을 위한 학생 참여 수업이 가능한 학습환경 조성
			• 특성화고 실험실습기자재 확충 및 여건개선 사업
			• 미래형 학교 환경 구축 사업
	친환경재료 지원	지자체	• 친환경농산물 학교급식 공급(가공품, 축·수산물 제외)
		교육청	• 친환경 농산물 지원: 친환경 농산물 지원으로 학교급식의 질 향상 및 수급 조절로 농업인 경영 안정 도모
			• 친환경쌀·농산물 급식 지원
4. 특별 활동	농어촌 체험	지자체	• 농촌유학 및 농촌체험 지원 사업
		교육청	• 농어촌 교육 지원 사업: 지역 특색에 맞는 맞춤형 지원으로 농어촌 학교 활성화
	진로 체험	지자체	• 학생진로체험 교육 운영: 개인 맞춤형 적성 및 재능 탐색기회 제공
		교육청	• 진로체험프로그램 운영지원
	역사 관련	지자체	• 역사 관련 교육 및 국내 탐방 지원 사업
			• 학교별 인문역사 분야 특화 프로그램 지원
			• 해외 역사·문화 탐방 사업
		교육청	• 역사교육 강화 사업
			• 특성화고 인문역량강화 지원 사업
			• 민간단체 인성교육 사업지원
	대회 개최 지원	지자체	• 체육 관련 대회 지원
			• 음악 관련 지원
		교육청	• 예능 관련 대회개최
			• 체육 관련 대회개최 지원
			• 기타 대회개최 지원

대분야	세부 분야	주체	사업명 ·사업 목적
4. 특별 활동	예체능 분야 지원	지자체	• 일반적 예체능 분야 지원
			• 우수 인재 예체능 분야 지원
		교육청	• 예능활동 지원
			• 체육활동 지원
	학교 운동부 지원	지자체	• 학교운동부 활성화 지원
			• 학교선수 용품 지원
		교육청	• 학교체육시설 관리 사업
			• 육성종목 운영지원
	원어민 교사 지원	지자체	• 원어민 화상영어 지원 사업
		교육청	• 원어민 보조교사 운영지원
5. 평생 교육/ 청소년 및 기타	평생교육	교육청	• 문자해득교육 운영
			• 학력인정 교육시설 지원
			• 소외계층 평생교육 프로그램 운영
		지자체	• 평생학습아카데미 운영에 사용하는 실습장비 구입
			• 학교마을도서관 독서관련 프로그램 지원
	청소년 및 기타	지자체	• 평생학습관 운영 지원
			• 교육지원센터 운영

제2절 지방자치-교육자치 우수 사례 분석

1. 분석 개요

○ 자치분권위원회에서는 2020년과 2021년에 전 지방자치단체를 대상으로 지방자치-교육자치 연계 우수사례 경진대회를 개최한 바 있음. 이들 사례를 바탕으로 연계·협력 사무나 분야를 발굴할 수 있을 것으로 판단하여 우수 사례를 분석함

○ 특히, 지자체 교육사업의 경우 광역 지자체보다는 기초 지자체의 사업 수가 많고 지역 체감적이라는 점을 고려할 때 기초지자체의 우수사례들이 다수 선정되었음

- 즉, 광역의 경우 무상 급식이나 누리 과정 지원과 같이 법정 의무 비율 매칭 사업들이 대부분이고 자체 사업은 소규모인 반면, 기초의 경우 자체 교육사업 수가 많아서 지자체 교육사무 분야에 대한 관심도를 잘 알 수 있음

○ 본 과제의 주요 목적이 지방자치-교육자치 연계·협력 사무나 분야 발굴이므로, 분권위 주최 수상 사업들을 교육사무나 사업 중심으로 정리하여 시사점을 모색하고자 함

2. 사례 분석 결과

1) 진로 교육·체험 공동 운영

□ 경남 고성-고성교육지원청 진로 교육지원센터 운영(2021년 대상)

○ 운영 목적 및 경과

- 지자체 직영 운영을 통한 지역사회 협력체계 구축 및 인프라 조성, 청소년 및 학부모를 대상으로 하는 진로교육 기본계획 수립 및 이행 적극 지원 등
- '20. 6. 19. 고성군-고성교육지원청 업무협약 체결
- 사업비 1:1 분담(220백만 원)

- 진로교육협의회, 진로체험지원단협의회, 실무협의회 구성·운영

❍ 운영 내용
- 진로콘서트(고3 수능후 프로그램 연계 운영), 찾아가는 진로체험(초·중학생 1,454명, 18회 운영)
- 진로·진학 상담(중·고등학생 254명, 7회 운영), 진로체험한마당(547명, 3회 운영), 관내 체험처 발굴 및 관리(40개소)
- 만족도 조사: 4.51점(5점 만점), 970명

❍ 성공 요인
- 지자체 직영(고성군청소년센터 "온"內)으로 진로체험 가능 영역(시설) 등 인프라 확장과 진로개발 활동을 원활히 지원함
- 타 시군(통영, 창원, 김해, 양산, 거제)과 연계된 협의회 운영으로 협의와 벤치마킹을 통한 프로그램을 신설, 운영·지원함

□ 경기 안양 진로 교육 협력 운영(2021년 은상)

❍ 추진 배경
- 초·중·고를 연계하는 진로교육 활성화 연계시스템 구축, 학령인구 감소에 따라 특성화고·마이스터고 연계 진로교육 추진이 필요함
- 안양시 지역특색에 맞는 다양한 체험처 발굴 및 체험 운영, 학교와 학부모, 지역사회의 협력 가능한 거버넌스 구축의 필요성이 제기됨

❍ 추진 과정 및 내용
- 안양혁신교육지구 워킹그룹을 통한 진로교육 거버넌스 구축: 안양과천교육지원청-안양시청-안양시인재육성재단
- 유기적인 협력 체제로 각 기관의 강점을 살린 체계적인 안양 진로교육 운영

[안양과천교육지원청]

: 진로교사협의회를 비롯한 진로교육 관련 초, 중, 고 교사 인력풀 제공, 진로교육 정책 및 프로그램을 관내 초·중·고 학교에 연결, 교육부, 경기도

교육청, 안양시 특성화고·마이스터고와 협력체제 구축, 안양인재육성재단의 진로교육 프로그램 공동 기획 및 컨설팅 등

[안양시청]

: 안양혁신교육지구 진로교육 예산 지원 및 직업계고 직접 예산 지원, 안양시의회 연계 대외 협력 담당, 안양시 전체 홍보, 진로교육 프로그램 공동 기획 및 컨설팅 등

[안양시 인재육성재단]

: 안양시진로체험지원센터 등 진로교육프로그램 운영기관으로서 역할, 약 12억 예산 재원으로 진로교육 운영 (안양시, 도교육청, 교육부, 경기도, 재단 자체), 진로관련 학부모 단계별 연수 운영으로 학교와 학부모, 지역사회 협력체제 구축, EBS, 안양시 소재 기업, 안양시 7개 대학들과 협약을 통한 진로교육 연계

❍ 추진 성과

- 안양과천교육지원청, 안양시청, 안양시인재육성재단의 각 기관의 강점과 전문성을 살린 협력으로 시너지를 극대화 함
- 지원 수요가 높은 중학교 자유학기제에 대한 전면지원으로 내실 있는 운영을 지원함
- 안양시 특성화고·마이스터고 및 안양시 관내 소재 대학과 연계하는 진로교육을 추진함
- 안양시 지역특색에 맞는 다양한 체험처 발굴 및 지속적으로 운영함

2) 돌봄센터 공동 운영

□ 경남 고성-고성교육지원청 다함께 돌봄센터 1, 2호점 운영(2021년 대상)

❍ 운영 경과

- 1호 센터(종합사회복지관 3층/2020. 7), 2호 센터(공공실버주택 2층/2021. 6) 2곳 운영

※ 2023년에는 3호점 추가설치 예정

- 각 센터별 전담인력 1명, 보조인력 1명 등 운영인원이 2명임
- 이용대상은 초등학교 1~6학년(정원 20명/20명 만석)임

❍ 운영 내용

- 공간조성: 학습실, 놀이공간, 사무실 등
- 프로그램: 학습, 놀이, 급간식 제공, 신체활동, 성장체조, 기초영어, 공예, 안전교육 등

❍ 성공 요인

- 공공실버주택을 활용하여 지역사회 돌봄공동체를 구축하였고 입주민 뿐만 아니라 지역주민의 생활문화 활성화에도 기여함
- 2023년에는 3호 센터를 설치 예정인만큼 수요가 많고 그에 부응하여 개소를 확대해 나감

□ 경기 성남 민관학 협력 초등학교 학교돌봄터(2021년 동상)

❍ 추진 배경 및 경과

- 중앙정부 차원에서 전국 처음 추진하는 사업이자 성남시가 지자체로는 첫 운영을 맡는 학교돌봄터를 2021. 6월 개소하였음

❍ 추진 내용

- 판교대장초등학교 학교돌봄터는 학기 중은 물론 방학 중에도 운영시간을 오후 8시까지 확대함
- 성남시가 을지대학교 산학협력단에 위탁해 운영하고 있으며 교사들은 모두 보육과 복지 전공자로 채용하면서 현장에 즉시 투입될 수 있는 역량 있는 전문인력으로 구성함. 이로써 단순 돌봄에 그치지 않고 기초 학습지원, 특화프로그램, 문화프로그램 등 다양한 활동 프로그램을 운영함
- 방학 기간이나 늦은 시간까지 최대 고민인 식사 문제를 해결하고자 학교돌봄터 전용 '어린이 식당'을 운영함

❍ 추진 성과 및 성공 요인
- 학교돌봄터 운영 내실화를 위한 성남시·성남교육지원청간 지속적 협력
- 돌봄터의 운영시간을 기존 돌봄교실 운영시간보다 연장하여 운영
- 시설대비 돌봄 인력 부족으로 사각지대 발생 등 애로사항 적극 해결
- 종사자 처우 개선 관련해서 향후 호봉제 도입이나 수당지급 등이 선행되어야 종사자들의 장기근속도 가능해질 것이고, 또 정부 차원에서 예산이 더 투입돼서 추가인력 확보가 필요할 것으로 보임

3) 학교밖 청소년-마을학교 운영

□ 서울 은평 청소년 마을학교 운영(2021년 은상)

❍ 추진 경과 및 내용
- 지역 내 마을 캠퍼스를 발굴하여 청소년이 배우고 싶은 프로젝트를 지역 전문가와 추진함
- 미래혁신학교(드론, 사물인터넷, 3D프린터), 생태전환학교(기후위기, 자원순환 등), 생활기술학교(자전거 수리, 목공, 집수리), 도시농업학교(양봉, 도시정원 등) 등을 운영함
- 2021년 청소년 마을학교는 총 10개로서 은평 청소년 미래진로센터, 갈현 청소년센터 쉼쉼, 은평 상상 허브, 전환 마을 은평 서울혁신파크(약속의 자전거 공방, 북한산 마을 목공, 적정 기술랩, 비전 화공방), 은평 희망 목공소, 향림 도시 농업 체험원 등임

❍ 추진 성과
- 자치구·학교·지역기관 등 유관 기관 간 유기적 협력 체제 구축
- 청소년, 학부모, 교원, 장학사, 지역기관 담당자, 지역주민 등으로 구성, 주체별 네트워크 운영으로 참여 구조 활성화 및 소통강화
- 학교와 마을을 넘나드는 다양한 교육콘텐츠 풀 구축·운영

□ 경기 양평 마을 교육 공동체 운영(2021년 은상)

○ 추진 경과 및 내용
- 도시와는 다른 가정 환경(다문화, 한부모 및 조부모 등의 비율 높음)에 따른 가정 돌봄의 부재로 오는 학습격차 발생, 방과 후 긴급 돌봄 학생들의 프로그램 운영을 통한 마을교육의 지속성과 용이성을 발견
- 양평군 12개 읍·면에 구축된 청소년 자유공간을 활용한 학교-마을 교육활동가 연계를 통한 양평형 마을 교육활동 기초 모델 발굴
- 양평지역 인구감소 및 교육환경 편차 해소를 위한 효율적인 교육 활동프로그램 운영방안 필요성에 대한 교육공동체의 요구
- 지역의 관-학교-학교-마을활동가와 연계한 마을 교육 공동체의 공동교육과정 운영

○ 추진 성과
- 코로나-19로 인한 아동 청소년 긴급 돌봄 수시 지원: 방과후 연계 돌봄, 아동·청소년 간식 지원 및 간식나눔 51가구 배달, 이발봉사
- 아동 청소년 진로방향 탐색

4) 학교 통학 관련

□ 학교 통학로, 통학권 내 버스노선 조정 지원

○ 경남 고성 교육재단과 경기 고양 상생발전협의회는 회의 안건으로 학교 통학로 정비나, 교통안전시설 학충, 초·중·고·특수 학생들의 통학권 내 버스노선 조정, 통학버스 운영 등을 공동으로 논의함

□ 학교 주차장 개방 협의

○ 고양 상생발전협의회는 지역주민의 주차 편의를 위한 학교주차시설의 개방을 확대하는 방안을 논의함

○ 기존 학교 주차시설 개방 업무협약 보완, 경찰서와 연계하여 안전대책을 강화한 업무 협약을 체결함

5) 학교 용지, 시설 및 배정

□ 각종 개발사업 내 학교용지 지정 및 해제에 대한 개선 방안 마련

❍ 고양시 상생발전협의회(2021년 금상)는 학교용지 용도 해제 신청 주체는 개발사업 시행자임에 따라, 장기 미사용 학교용지 해제 추진 시 개발시행자의 용도 해제 신청이 선행되어야 함

❍ 사업시행자의 학교용지 해제 신청 시 학교용지 확보 등에 관한 특례법 및 교육부 지침에 의거 해당 사항 검토를 공동으로 실시함

□ 신설 학교 학교 시설 복합화 추진

❍ 고양시 상생발전협의회는 신설학교 시설복합화 첫 사례인 원흥초등학교와 같은 규모의 학교시설복합화를 지자체와 협력적으로 추진(예산 약 4억)한 사례임

□ 중학교 근거리 중심의 학교 배정

❍ 고양시 상생발전협의회에서는 중학교 배정방식 변경(근거리 배정)을 협의 종결 처리함

❍ 즉, 지구단위계획 수립 시 고양시와 교육청 간 충분한 협의를 통해 통학환경을 고려하여 학교 용지 위치를 설정하기 위해 협의회시 교육청도 참석할 수 있도록 고양시에서 적극 노력함

6) 학습 관련

□ 원어민 보조교사 논의

❍ 고성교육재단에서는 원어민영어보조교사 운영지원을 위해 공동 논의하여 11개교에 403백만원을 지원함

□ 방과후 학교 논의

❍ 강원도 영월군의 작은 학교 희망만들기 사업(2021년 동상)에서는 작은 학교 희망 만들기 사업 추진위원회 개최 및 학교장과의 소통을 통하여 학부모가 희망하는 방과후 교육과정을 사업에 반영, 교육행정의 신뢰감을 형성함

□ 학습 도우미 지원 논의

❍ 전북 김제(2020년 우수사례)는 코로나19로 인해 온라인개학을 앞두고 교육부, 학교(교사), 학생(학부모)들이 어려움을 호소하는 시기에 지역 학생들과 청년들을 위한 학습지원과 청년 일자리사업 연계 추진을 위해 교육기관(교육지원청·학교)과 협업함

❍ 기관·부서간 업무 협업을 통한 온라인개학 학습지원 희망 학생(초중고) 수요조사 및 PC 보유현황, 미취업 청년 대상자 파악
[김제교육지원청] 59개교 현황 및 수요조사를 통해 36개교 183명 희망
[경제진흥과] 사업예산 지원 및 청년일자리 알리미시스템 등록 인원 200명
[정보통신과] 온라인학습을 위한 나눔사랑 PC 선(先) 지원 70대

7) 장학사업 및 우수 인재 육성 사업

□ 장학사업 공동 논의

❍ 고성 교육재단에서는(2021년 대상) 장학사업의 확대 지원을 공동으로 논의하여, 재능·우수·성취 장학생 360명에게 204백만원을 지원함

□ 글로벌 인재 육성 공동 논의

❍ 충남 논산에서는(2020년 우수사례) 기획 단계부터 市, 교육청, 교사, 학생, 동문회, 운영위원회, 학부모가 함께 참여하여 만들어가는 교육 공동체 거버넌스를 구축함

❍ 참여를 희망하는 학생은 교육청 보조금, 사회복지공동모금회 공동모금회 지

원, 학교 관련 단체(총동창회, 학교동문회) 등의 지원을 통해 반드시 프로그램에 참여할 수 있도록 지원하는 차별없는 교육가치를 실현함

❍ 다양한 기관들이 참여하고 주민들이 학생들을 배웅하는 시민전체의 집단지성과 노하우가 집약된 새로운 교육자치의 모델을 형성함

8) 민관학 교육 지원조직 운영

□ 경남 고성 (재)고성교육재단 설립(2021년 대상)

❍ 경남 고성은 아동·청소년 육성 및 교육지원을 위해 교육중간지원조직인 (재)고성교육재단을 설립함

❍ 설립목적 및 경과

- 아동·청소년 육성 및 교육지원 강화를 목적으로 청소년수련관, 진로교육지원센터, 행복교육지원센터 업무 대행 운영('22. 1.)
- 2003년 설립된 (사)고성군교육발전위원회를 발전적 해체하며 (재)고성교육재단 설립('21. 5. 28.)
- 이사장(민), 당연직 이사 2명(군수(관), 교육장(학))

❍ 추진내용

- 2003년에 설립된 (사)고성군교육발전위원회는 장학사업 확대 지원(재능·우수·성취 장학생), 원어민영어보조교사 운영지원, 소규모통학버스 운영지원, 학생진로문화예술 지원 및 인재육성, 미국유학사전교육 프로그램 운영, 학교급식 우수식재료 지원, 학생공모사업(행복교육지구 운영), 열린교육프로그램 지원(고등학교 5개교), 고3 수능이후 프로그램 운영(고등학교 5개교), 고성군꿈키움바우처 장학생 지원(수급가정 청소년)을 대행함

❍ 성공요인

- 사업의 효율성 제고를 위해 '21. 9. 고성군청소년센터 "온"으로 장소를 이전하여 통합 운영하였음

- 고성교육재단 설립 및 운영 지원 조례를 제정, 사업에 추진에 대한 확고한 의지를 천명함
- 이후 교육발전위원회를 대신해 ’21. 5. 21에 고성교육재단을 설립하여 원활한 소통과 통합운영을 통한 예산절감 및 업무간소화, 찾아가는 간담회 실시로 다양한 사업을 발굴 및 반영함

□ 고양 상생교육 발전협의회 거버넌스 구축(2021년 금상)

○ 추진 배경 및 목적

- 학교자치와 미래교육의 협력적 발전을 위한 지역교육공동체인 지자체와의 교육협력체계(거버넌스) 구축의 필요성이 제기됨
- 초·중·고·특수 학생들의 통학권 내 버스노선 조정, 통학로 정비, 교통 안전시설 확충, 방과후 돌봄, 지역특색을 고려한 미래교육 사업 지원 등 종합적·지속가능한 지역교육생태계를 위한 플랫폼 필요성이 있음
- 불확실성이 증대되는 현대사회에서 예측가능한 교육현안들은 문제발생 이전에 실무협의회를 통해 해결하고, 지역교육의 문제점을 사전예방·개선함으로써 교육수요자의 만족도 제고 및 예산낭비를 사전 차단함

○ 추진 경과

- 고양 교육협력 거버넌스 구축을 위한 고양시와 사전협의(2021. 3. 8)
  - 학교현장지원을 위한 고양 교육협력거버넌스 구축 제안(고양교육지원청)
  - 고양교육발전을 위한 상생발전협의체 구축 제안(고양시)
- 경기도의회와의 소통강화 협력체계 구축을 위한 협의회(2021. 3. 18)
- 「고양 상생교육 발전협의회」 업무협약 체결(2021. 4. 7)
  - 교육청과 고양시의 실무협의 업무담당 팀장으로 구성
  - 소통과 협력으로 기관, 부서간 벽 허물기, 교육관련 다양한 민원 해소, 교육정책 방향 공유, 문제 사전예방, 주민편의시설 개방 공유 등

❍ 2021년 협의 주요 내용

- 교육공동체[학교운영위원, 교육청, 고양시] 교육현안 소통 간담회
- 지역주민 주차 편의를 위한 학교주차시설 개방 확대
- 각종 개발사업 내 학교용지 지정 및 해제에 대한 개선방안 마련
- 중학교 근거리 중심의 학교 배정
- 신설학교 학교시설복합화 추진
- 고양 AI 융합 미래교육 추진((초·중·고 50개교, 2억 5천만 원)

❍ 추진 성과

- 학교자치와 미래교육을 위해 지자체가 협력체계 구축에 앞장 섬
- 코로나 19 대응 협력체계 강화(학교, 학원), 학교돌봄터 사업 추진, 학교시설복합화를 통한 평생교육 사업 추진, 지역특색을 반영한 AI미래교육 사업을 공동 추진함(초·중·고 50개교, 2억 5천만 원)
- 교육공동체로써 교육거버넌스 구축 필요성에 대한 공감대 형성과 기관장 및 구성원들의 추진 의지가 강했음
- 다양한 문제해결을 위한 구성원들의 전문성·창의성·적극성을 바탕으로 한 협업과 소통 노력을 함

제3절 요약 및 소결

❍ 실제 A지방자치단체와 A교육청 교육사업계획서를 사례분석한 결과 도출된 연계·협력 가능 분야는 다음과 같음
- (학교 교육 분야) 먼저 우수 인재 양성이나 학습 능력 향상 지원과 관련해서 두 기관이 협력할 여지가 보였으며
- (교육 복지 분야) 방과후 학교, 초등 돌봄 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원 관련 두 기관이 모두 각각 진행하는 사업이 존재했고
- (특별활동 및 진로) 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 연계·협력 가능성이 보였음
- (평생 교육, 청소년 및 기타) 평생교육과 청소년 및 기타 분야에서도 각 기관이 연계·협력할 필요성이 도출되었음

〈표 4-10〉 A지자체-교육청 사례 분석에 근거한 연계·협력 가능 분야

대분야	세부 분야	
학교 교육	• 우수 인재 양성	• 학습 능력 향상 지원
교육 복지	• 방과후 학교 • 저소득층 및 다문화 가정지원	• 돌봄 지원
특별활동 및 진로	• 농어촌 체험 • 역사 관련 • 예체능 분야 지원 • 원어민 교사 지원	• 진로 체험 • 대회 개최 지원 • 학교 운동부 지원
평생교육/ 청소년 및 기타	• 평생교육	• 청소년 및 기타

❍ 우수 사례 분석을 통해 도출된 연계·협력 가능 사업은 다음과 같음
- (학교 시설) 통학로 정비, 통학권 내 버스 노선 조정, 교통안전시설 확충 등 학교 주변 환경 관련 사업이 우수 사례로 선정되었고

- (진로 교육 및 체험) 진로교육지원센터를 공동으로 운영하여 진로 체험과 진학 상담 등을 공동으로 하는 사례가 선정되었으며
- (학습 지원 및 교육복지) 교육재단을 공동으로 설립하여 학습 도우미 지원을 하거나 방과후 교육과정을 공동으로 진행하거나 원어민 보조교사 지원을 공동으로 하는 사례도 있었으며
- (장학 및 우수인재 사업) 공동으로 장학 사업을 시행하여 우수인재를 양성하는 경우 기획단계에서부터 민·관·학 공동 참여 거버넌스가 구축된 사례가 선정되었음

〈표 4-11〉 우수 사례 분석을 통한 연계·협력 가능 사업

분야	내용	예시
학교시설	학교 주변 환경 협력	• 통학권 내 버스 노선 조정 • 통학로 정비 • 교통안전시설 확충
진로교육 및 체험	진로교육지원센터 공동 운영	• 진로체험, 진로 및 진학 상담 • 대학 연계 진로교육
학습 지원 및 교육 복지	교육재단 설립, 학부모 협의	• 학습 도우미 지원 • 방과후 교육과정 협력 • 원어민 보조교사 운영 공동 지원
장학 및 우수 인재 사업	교육재단 설립 및 공동 논의, 민관학 교육공동체 거버넌스 구축	• 교육재단 공동으로 설립 및 운영으로 장학 사업을 공동으로 시행함 • 기획 단계부터 지자체, 교육청, 교사, 학생, 동문회, 운영위원회, 학부모 함께 참여하여 교육 거버넌스 구축

제 5 장

지방자치-교육자치 인식 조사

제1절 교육 전문가 협의회

제2절 공무원 인식조사

제3절 요약 및 소결

제5장 지방자치-교육자치 인식 조사

❍ 본 연구는 지금까지 지방자치-교육자치 연계·협력 실태를 점검하고 관련 언론보도 내용을 분석하고 문제점을 도출하였음. 이후 실제 한 지방자치단체와 교육청에서 각각 수행하고 있는 교육 사업을 전수조사하여 사례 분석을 실시하였으며, 우수사례로 손꼽히는 연계·협력 사업들을 분석하였음

❍ 이어서 본 장에서는 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 방안을 위한 교육 전문가 및 교육 담당 지방자치단체 공무원의 인식을 분석함

- 교육 전문가 협의회를 통해 교육자치단체 및 교육계의 요구와 과제, 인식 등을 파악하였고, 교육 협력을 담당하는 지방자치단체 공무원 인식 조사를 통해 지방자치단체 정책 현장에서 체감하는 연계·협력에 대한 문제점과 강화 방안 등을 모색하고자 하였음

제1절 교육 전문가 협의회

1. 분석 개요

❍ 본 연구는 교육 전문가 7명을 대상으로 세 차례의 전문가 협의회(focus group interview)를 진행하였음

- 연계·협력 활성화를 위해서는 교육 정책 현장의 다양한 양상과 의견을 포괄적으로 검토하는 것이 필수적임
- 이를 위해 본 연구에서는 교육학 박사 학위를 소유한 교육 관련 연구자들로 구성된 협의회, 교육청과 학교가 주도가 되는 정책 현장 전문가로 구성된 협의회 등을 실시하였음

〈표 5-1〉 교육 전문가 협의회 요약

구분	참가자	회의 주요 내용
1차	교육학 박사 학위 소유한 교육 관련 연구자 2인	• 연계·협력 가능 사업 • 교육계 현장 의견 자문 등
2차	교육청 인사 2인 (장학관, 중학교 교감)	• 각 지역에서 연계·협력 우수 사례 • 지방자치-교육자치 연계·협력의 장애 및 활성화 요인 등
3차	교육청 인사 3인 (장학관, 연구관, 서기관)	

2. 분석 결과

❍ 지방자치-교육자치 연계·협력 현황 및 장애 요소

- 지방자치-교육자치 연계·협력 현황에 대한 인식을 살펴보면 연계·협력 사업이 지속적이고 일관적으로 추진되고 있지 못하다는 인식이 존재함
- 교육 현장 전문가들의 경우 교육 사업에 관심이 많은 지방자치단체장이 부임하였을 경우에는 교육 사업에 대한 예산 지원도 잘 되는 반면에, 교육 관련 배경이 없는 지방자치단체장이나 교육 관련 지자체 담당자가 바뀔 경우에는 연계 사업 규모가 축소되는 일들이 빈번하다고 보았음

> (B 장학관)
> "사실 처음 지방자치단체와 연계·협력 사업을 시작했던 것은 지방 소멸 관점에서 그 지역을 살리려고 지자체와 함께 해야 된다는 마음으로 마을을 살리기 위해 지자체에 협조를 구했던 측면에 있습니다…. 저희는 협력지구 사업 같은 것들이 교육적 효과가 있다고 생각하기 때문에 교육적 차원에서도 사업을 계속하고 싶은데 지방자치단체장이나 교육 관련 담당자가 바뀌면 예산이 삭감된다거나 하는 문제가 있습니다.."

- 또한 지방자치단체와 교육자치단체 간에 사업을 대하는 방식이나 일하는 방식에 차이가 있어서 연계 협력의 장애 요소가 된다고 보는 의견이 존재함

(D 장학관)
“지방자치단체 공무원분들과 교육청 공무원들이 일하는 방식이 다른 것 같습니다. 교육활동이라는 것은 예산이 내려와서 끝이 아니고 그때부터 시작이거든요. 지자체분들은 일하는 방식이 효과, 성과가 딱 드러나고 끝나고 승진되는 그런 구조 속에서 일하시는 것 같아요. 그래서 개선효과가 미비한 교육 사업에 대해서 너네 그래서 성과가 뭐야, 실적이 뭐야 했을 때 할 말이 없는 거죠.”

(A 장학관)
“지방자치단체와 교육청이 1대1 대응 투자하는 사업을 운영했을 때 가장 어려웠던 점은 교육청이 아쉬운 입장이 되어서 지방자치단체에서 예산을 받아야 하는 그런 것들이었습니다. 기본적으로 지방자치단체는 교육 사업은 교육청에서 해야지 왜 지방자치단체에 예산을 요구하느냐 이런 생각들을 가지고 계신 것 같아요. 사실 우리가 지방자치단체에서 예산 안 받고 교육청에서 받아올 수 있거든요. 하지만 우리는 지방자치단체와 같이 한다는 입장에서 협력 사업을 추진한건데 어느 순간 저희가 아쉬운 것처럼 되고 있더라구요. 그래서 제가 생각할 때 지자체와 교육 협력 사업이 행정적으로 그냥 예산 지원하는 그 정도 수준인 것 같아요..”

(C 연구관)
“지방자치단체 공무원 분들을 보면 예산 지원할 때는 엄청 힘들게 하셔놓고서는 막상 사업 관련해서 협의회를 할 경우에는 참여를 잘 안 하시는 경향이 있는 것 같습니다.”

❍ 지방자치-교육자치 연계·협력 방안
- 연계·협력 강화를 위한 방안으로는 기관장의 의지가 중요하고, 법률적 규정 개정이나 시스템 마련이 필수적이라는 의견이 존재하였음
- 의결기관인 지방의회의 역할이 더욱 중요하게 실질화되어야 한다는 의견이 개진되었음

(B 장학관)
“지역주민들이 학교 시설 개방을 많이 요구합니다. 이 때 관리 주체, 책임 소재 등 기관장의 의지가 문제가 됩니다. 하지만 소속 기관장의 의지 뿐만 아니라 법률적 규정 개정이나 시스템 마련이 필수적인 것 같아요”

(C 연구관)
"사실상 지방자치단체와 교육자치단체 각각의 조직에서 자기 사업의 완결성 때문에 협조할 수 없는 부분이 어느 정도 있는 것 같습니다.그런 부분은 이제 의회가 그 가운데에서 조정을 해서 협의를 계속 주도해 나간다면 실현 가능성이 더 높아지지 않을까 그렇게 생각하고 있습니다.."

❍ 지방자치-교육자치 연계·협력 필요성
- 지방자치-교육자치 연계·협력 필요성은 대부분 동의하는 입장을 보였음
- 교육 사업의 내용보다는 행정 절차 부분에서의 장애 요소를 개선해야 한다는 의견이 존재하였음
- 취약계층 학생 지원의 경우 필수적으로 지방자치단체와의 종합적인 연계가 필요하다고 보고 있었으며 평생교육은 특성상 지방자치단체와의 연계가 필요하다고 보는 입장임

(B 장학관)
"교육자치와 일반자치 연계 협력 필요성은 모두 동의하는 부분입니다. 실제 협력을 할 때 규정이나 법률이 대부분 막혀 있는 경우가 많아요. 그래서 교육 내용을 연계하는 것이 아니라 행정 절차 부분을 연계해야 한다는 그런 부분으로 가야 하지 않나 싶습니다."

(E 박사)
"평생교육하시는 분들은 일반 자치단체하고 연계 얘기를 많이 할 수 밖에 없습니다. 그래서 카운트파트를 누구로 설계하느냐에 따라서 교육계 입장이 달라질 수 밖에 없을 겁니다.. "

(G 서기관)
"취약계층에 대한 지원은 지방자치단체와 연계가 반드시 필요한 부분이라고 생각합니다. 특히 코로나19를 겪으면서 사회 양극화가 심해지지 않았습니까? 그 학생에 대한 사례관리를 학교에서만 해서는 절대로 해결이 되지 않고, 지방자치단체와의 협력을 통해 종합적인 사례관리를 해야 한다고 생각합니다. 저희 같은 경우에는 다문화도 고민이 많은데, 지자체와의 협력을 통해서 다문화 가정 학생에 대한 종합적인 지원이 가능하거든요. 그리고 학교 폭력의 경우에도 공동위원회 제도와 공동 사업비 운영 등이 현실적인 대안이 될 수 있을 것 같습니다."

❍ 지방자치-교육자치 연계·협력 우수 사례

- 경남통합교육추진단의 경우 교육 관련 전문직을 지자체에 파견하였기 때문에 실질적인 연계·협력이 가능했을 것이라고 보았음
- 또한 적극적인 의지를 보인 시흥시 사례를 들어 지방자치단체의 적극적인 의지를 보여서 각 기관의 사업계획서를 공개하는 시스템을 만든 경우 교육 사업의 유사 중복이 감소되었다고 보았음
- 시흥시의 경우 많은 교육 전문가들이 우수 사례로 꼽고 있었으며 평생교육과 마을 교육 공동체 부분에 대한 의견이 개진되었음

(B 장학관)
"경남통합교육추진단의 경우 교육 전문직인 장학사를 지자체에 파견해서 실질적인 교육사업을 협의할 수 있게 했더라구요.시흥시도 처음에는 교사가 시흥시청에 파견이 되어 있었구요. 이게 저희도 교육협력관은 파견되고 있어요..근데 교육 전문가가 협력관으로 가는게 아니고 사무관, 주무관, 서기관 등 일반 교육 공무원이 가 계시거든요. 의회와 예산 관련해서 질의가 들어오면 답하는 정도는 하실 수 있어도 교육에 직접적인 영향을 줄거라고 생각하지는 않아요. 최소 10년 이상의 경력을 갖춘 분들이 전문직 시험을 치러서 선발된 교육 전문직이 파견되는 것이 바람직하다고 봅니다."

(D 장학관)
"시흥시청의 경우 협력이 제일 잘되는 지역 중 하나인데, 지방자치단체 공무원분들이 굉장히 적극적으로 관여를 하시고 순환보직이 아닌 8년 동안 계속 근무를 하시면서 사업을 정착시키시더라구요. 이렇게 지자체가 적극적으로 나서서 마을을 살리고 학생들 교육에 관심을 가지면 어떤 긍정적인 명이 있냐면, 지자체가 하는 사업과 교육청이 하는 사업 간에 중복되는 부분들이 없어지는 거에요. 시흥 같은 경우 지자체에서 하는 교육 사업을 모두 공개하는 시스템을 만들었어요. 한 과 뿐만이 아니라 다른 과에서도 하고 있는 모든 교육 사업을 조사해서 교육청과 공유하는 시스템을 만들어서 홈페이지를 만드셨더라구요..."

(F 박사)
"시흥시 같은 경우 평생교육지원센터를 중심으로 해서 마을교육공동체까지 연결을 해서 운영을 하고 있습니다."

(G 서기관)
"저희 지역 같은 경우에 000발전기금이 있고, 그 지자체 안에 평생 학교를 지원할 수 있는 전담 조직이 있습니다. 그래서 그 발전기금을 통해 아이들 진로 교육도 하고 방과후 지원도 하고 그런 것들이 효과가 매우 좋습니다. 이 지역의 경우 본청하고 떨어져 있어서 교육 격차가 발생하는 지역이기 때문에 교육청 뿐 아니라 지자체 발전기금에서 이를 지원하여서 진로 교육에서 효과를 보고 있습니다."

❍ 연계·협력 사업 제안

- 연계·협력이 가능하고 필요한 사업 제안은 다음과 같음. 먼저 학교를 지역 커뮤니티 시설로 공동 이용하는 사업, 통학로 안전 정비와 교통안전지킴이 고용 및 스쿨버스 운영, 학교 옆 부지를 활용한 방과후돌봄시설 건설, 마을교육공동체 사업, 초등 돌봄사업, 학업 중단 청소년 지원 사업 및 대안학교 관련 사업, 평생교육 사업 등임

(D 장학관)
"저는 학교가 교육 기관 뿐 아니라 그 지역의 공공기관으로 자리매김을 해야 한다고 생각해요. 그 지역사회에서 같이 공용으로 쓸 수 있는 시설요. 예를 들어 교육청에서 150억원 내고 지자체에서도 150억원 정도 같이 부담해서 체육관을 짓고 공용으로 쓸 수 있게 하면 되거든요. 학령인구 줄어든다는 이야기를 많이 하는데 학교 시설로만 이용하기 어렵다면 아예 시설 설계할 때부터 그 지역 공공기관으로서 활용가능하게끔 한다면 좋을 것 같아요."

(D 장학관)
"통학로 안전 부분은 지금 지속적으로 문제가 제기되는 부분인데, 지방자치단체에서 우리 아이들이 정말 안전하게 다닐 수 있는 통학로 개선에 힘쓸 수 있다고 봅니다. 또 교통안전 지킴이 고용에 있어서도 그 지역 시니어 일자리 창출과 연계할 수 있을 거에요. 스쿨버스 운영 같은 경우에도 대부분 교육청 단위에서 운영을 하고 있는데 지방자치단체에서 적극적으로 지원해준다면 지자체와 교육청이 큰 갈등 없이 서로 합의만 될 수 있으면 굉장히 효과를 볼 수 있는 협력 사업이라고 판단합니다"

(C 장학관)
“돌봄 같은 경우 학부모들은 학교라는 공간에서 안전하게 돌봄까지 받았으면 좋겠다고 생각하고 학교에서는 돌봄은 교육의 영역이 아니라고 봐서 서로 이해가 상충하거든요. 그럴 경우 예를 들면 학교 옆 부지에 건물을 설계해서 계단으로 조금만 옮기거나 하게 하고 그 공간은 지자체가 관리하고 운영하면 해결될 수 있는 부분이라고 봅니다. 물론 그런 시스템이 되려면 돈이 굉장히 많이 들기는 해요”

(E 박사)
“평생 교육 부분은 지방자치단체와 연계·협력 과제를 많이 하다보니 교육계의 주류 입장과 다른 목소리를 가지신 분들이 있습니다. 마을교육공동체 사업이 대표적인 예라고 볼 수 있습니다”

(F 박사)
“평생교육의 경우 마을교육공동체 사업과 연관이 되다보니 교육계 일반 입장하고 많이 다르세요. 태생적으로 지방자치단체와의 연계가 필요할 수 밖에 없습니다”

(F 박사)
“제 생각에는 돌봄을 지자체와 연계한다고 하면 가장 현실적으로 잘 될 가능성이 큽니다. 학교 현장 입장에서 초등 돌봄사업은 교육 영역이 아니고 보육 영역입니다. 따라서 학교는 돌봄을 학교 내에서 하는 것 자체를 원하지 않습니다. 학교 교원이나 교장은 지방자치단체에서 돌봄을 맡아서 해주길 원하고 있는데 문제는 학교 내 돌봄관리강사들이 반대하고 있다는 것입니다. 이는 만약 일반자치단체에 본인들이 소속될 경우 민간위탁형식으로 전환되거나 해서 지금 수준의 처우를 보장하기 어렵기 때문입니다. 또한 학교 교장 외에 방과후 활동에 대한 지방자치단체 관할 센터장을 만들어서 진행하는 것도 고려된 적이 있습니다.”

(E 박사)
“학교 밖 청소년 지원 업무라는 명칭보다는 ‘학업 중단 청소년’이나 대안학교 쪽으로 가닥을 잡는 것이 좋을 것입니다. 학교 밖이라고 하는 순간 소관 사무가 아니게 되어서 협력할 명분이 사라지거든요. 또한 대안학교는 크게 인가 대안학교와 미인가 대안학교로 구분되는 이제 교육청에서 미인가 대안학교를 관리하려는 움직임을 보이고 있습니다. 즉, 교육청에서도 대안교육에 관심을 갖는데, 이는 학업 중단 청소년에 대한 관심으로 볼 수 있습니다. 따라서 학교 밖 청소년 관련 업무를 연계·협력하고자 한다면 용어에 주의하실 필요가 있어 보입니다.”

제2절 공무원 인식조사

1. 분석 개요

❍ 공무원 인식조사는 광역 지방자치단체 교육 담당 공무원을 모집단(3×17 = 51명)으로 하였음

- 구체적으로 본 인식조사는 교육 담당 소관 부서의 담당자(과장, 팀장, 주무관)들을 대상으로 하여 이 중에서 이메일 확보가 가능한 32명의 공무원에게 설문을 실시하였고 14명이 회신하여 약 43%의 응답률을 보였음[44]
- 지방자치단체에서 교육자치단체와의 협력을 담당하는 공무원 수가 적을 것을 참작하여 본 인식조사는 일종의 사전 조사(pilot study)로 기능함

〈표 5-2〉 공무원 인식조사 주요 내용

영역	내용
현행 지방자치-교육자치 분리 운영에 대한 문제점	• 분리 운영에 따른 문제점의 심각성 정도
현행 지방자치-교육자치 연계·협력 정도에 대한 인식	• 전반적 수준 • 인사교류 수준 • 교육행정협의회 활성화 수준 • 재정 지원 및 분담 수준
지방자치-교육자치 연계·협력 활성화 방안	• 연계·협력이 잘 안 될 경우와 잘 될 경우의 원인 • 연계·협력 활성화 방안(성공사례 확산, 인사 교류 활성화, 교육행정협의회 상설화, 재정 분담 구조 개선, 위원회 신설 등)
교육 사업 수행에 있어서 지방자치단체의 권한과 의무에 대한 인식	• 교육 사업 계획-집행-예산 부담-평가 및 환류 단계에서의 지자체 권한과 의무 정도 • 지방자치단체가 행사하는 권한 대비 의무에 대한 인식 • 지방자치단체와 교육자치단체 역할 분담에 관한 인식
향후 연계·협력 필요하고 가능한 사업 우선순위	• 연계·협력 필요한 사업 우선순위 • 연계·협력 가능한 사업 우선순위 • 그 외 연계·협력 필요 및 가능 사업 기재

44) 모집단의 수가 작고 응답률이 낮은 것은 본 연구의 한계이나, 향후 관련 연구의 기초 설문 자료로서의 의의가 있다 하겠음. 특히 교육 전문가 협의회 인식조사와 비교할 때 지방자치단체 교육 담당 공무원과의 인식 차이가 존재하기 때문에 향후 이에 대한 후속 연구가 필요할 것으로 보임

- 〈표 5-2〉에 따르면 조사 내용은 크게 5가지 영역으로 현행 지방자치-교육자치 분리 운영에 대한 문제 인식, 지방자치-교육자치 연계·협력 정도에 대한 인식, 지방자치-교육자치 연계·협력 활성화 방안, 교육 사업 수행에 있어서 지방자치단체의 권한과 의무에 대한 인식, 향후 연계·협력이 가능하고 필요한 사업에 대한 우선순위 등에 대해 질문하였음[45]

❍ 공무원 인식조사 응답자 특성은 다음 〈표 5-3〉과 같음
- (자치단체 유형) 서울, 경기, 인천 등 수도권 공무원은 응답하지 않았으며 수도권 외의 광역시 소속 공무원이 5명, 수도권이 아닌 도에서 9명이 응답하였음
- (연령) 연령은 30대에서 50대가 골고루 분포하였음
- (성별) 성별은 남녀 각각 7명으로 고른 분포를 보였음
- (근속년수) 공무원으로 재직한 근속년수는 5년 미만이 1명, 5년 이상 10년 미만이 3명, 10년 이상 15년 미만이 1명 15년이상 20년 미만이 2명, 20년 이상이 7명으로 가장 많았음
- (직급) 직급은 6급이 6명으로 가장 많았고 5급이 5명, 7급이 2명 8~9급이 1명으로 나타났음

〈표 5-3〉 공무원 인식 조사 응답자 특성

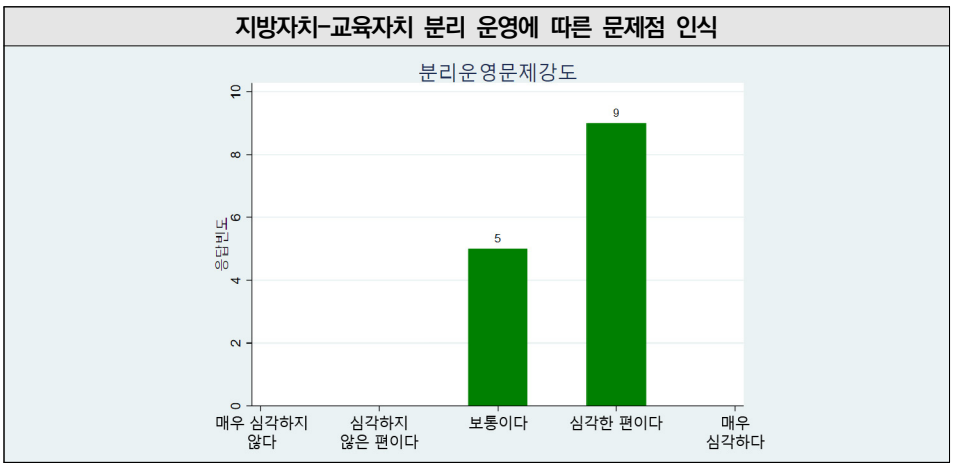
구분		응답자 (명, %)	구분	응답자 (명, %)	
전체		14 (100.00)	성별	남	7 (50.00)
				여	7 (50.00)
자치단체 유형	수도권(서울, 경기, 인천)	0 (0.00)	근속년수	5년 미만	1 (7.14)
	수도권 이외의 광역시 (세종시 포함)	5 (35.71)		5년~10년 미만	3 (21.43)
				10년~15년 미만	1 (7.14)
	수도권이 아닌 도	9 (64.29)		15년~ 20년 미만	2 (14.29)
				20년 이상	7 (50.00)
연령	20대 및 그 이하	0 (0.00)	직급	8~9급	1 (7.14)
	30대	5 (35.71)		7급	2 (14.29)
	40대	5 (35.71)		6급	6 (42.86)
	50대	4 (28.57)		5급	5 (35.71)
	60대 이상	0 (0.00)		4급 이상	0 (0.00)

45) 설문지는 〈부록〉에 수록하였음

2. 분석 결과

❍ (분리 운영에 따른 문제점) 현재 교육 담당 공무원들이 인식하고 있는 지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점은 심각한 편이 9명, 보통이 5명으로 나타나 문제의 정도를 대체로 심각하게 느끼는 것으로 보임

〈그림 5-1〉 분리 운영에 따른 문제점 정도: 객관식



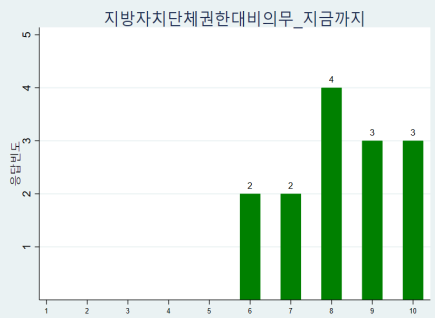
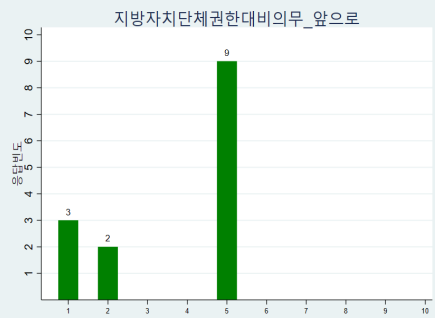
❍ (지방자치단체 권한과 의무: 현재 인식) 교육청과의 교육사업 연계·협력에 있어 지방자치단체의 권한 대비 의무가 지금까지 어떠했는지에 대한 질문에 대한 평균 응답값은 8.21점(10점 척도)로 나타나 대부분의 공무원들이 지금까지 지방자치단체의 권한 대비 의무가 강했다고 인식하고 있음

❍ (지방자치단체 권한과 의무: 미래 방향) 한편, 교육사업 연계·협력에 있어서 앞으로 지방자치단체의 권한 대비 의무가 어떠해야 하는지에 대한 질문의 응답값 평균은 3.71(10점 척도)로 현재보다는 균등하거나 의무 대비 권한이 더 많아져야 한다고 인식하는 것으로 나타남

❍ (지방자치-교육자치 역할 분담: 현재 인식) 교육자치단체와의 교육 사업 연계 및 협력에 있어서 지방자치단체와 교육자치단체의 역할 분담에 대한 평

균 응답값은 7.28점(10점 척도)로 나타나 대부분의 공무원들이 지금까지 교육자치단체의 역할이 강했다고 인식하고 있었음

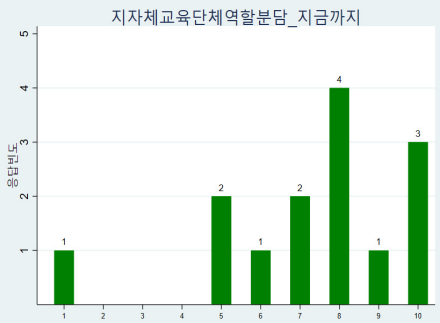
〈그림 5-2〉 지방자치단체 권한 대비 의무: 현재와 미래

1. 지방자치단체 권한 대비 의무: 현재 인식	2. 지방자치단체 권한 대비 의무: 미래 방향
	

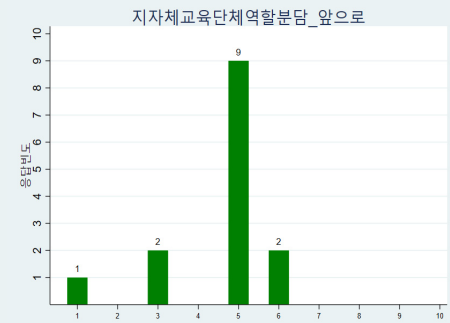
❍ (지방자치-교육자치 역할 분담: 미래 방향) 한편, 교육사업 연계·협력에 있어서 앞으로 지방자치단체의 역할이 어떠해야 하는지에 대한 질문의 응답값 평균은 4.57(10점 척도)로 현재보다는 균등한 역할 분담이 필요한 것으로 인식하고 있었음

〈그림 5-3〉 지방자치-교육자치 역할 분담: 현재와 미래

1. 지방자치-교육자치 역할 분담: 현재 인식



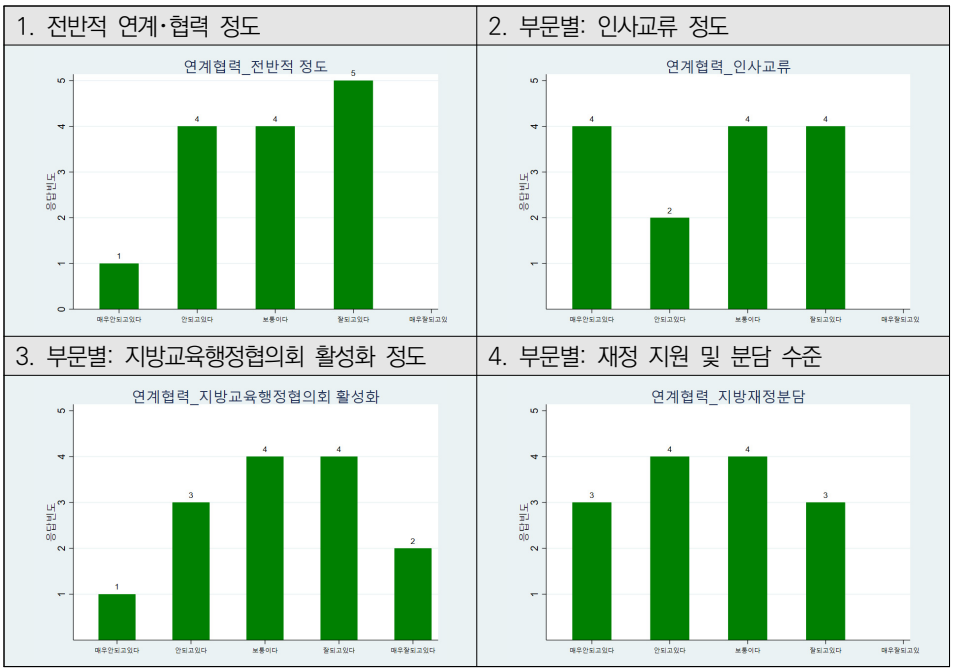
2. 지방자치-교육자치 역할 분담: 미래 방향



❍ (전반적 연계·협력의 정도) 지방자치와 교육자치 간 전반적 연계·협력 정도에 대해서는 안되고 있다는 의견이 5명, 보통 4명, 잘되고 있다는 의견이 5명으로 나타나 분리 운영에 따른 문제점에 비해 연계·협력의 정도를 비등하게 인식하는 것으로 나타났음

❍ (부문별 연계·협력의 정도) 인사교류, 지방교육행정협의회, 지방 재정 지원 및 분담 수준 등에서 연계·협력의 정도를 물어본 결과 인사교류의 경우 잘 안되고 있다는 의견(6명)이 잘되고 있다는 의견(4명)보다 많았음. 지방교육행정협의회의 경우 잘 되지 않는다는 의견이 3명이고 잘 되는 편이라는 의견이 6명으로 나타났음. 마지막으로 지방 재정 지원 및 분담에 관해서는 연계·협력이 생각보다 안 되고 있다는 의견이 7명이고 잘되고 있다는 의견이 3명으로 나타났음

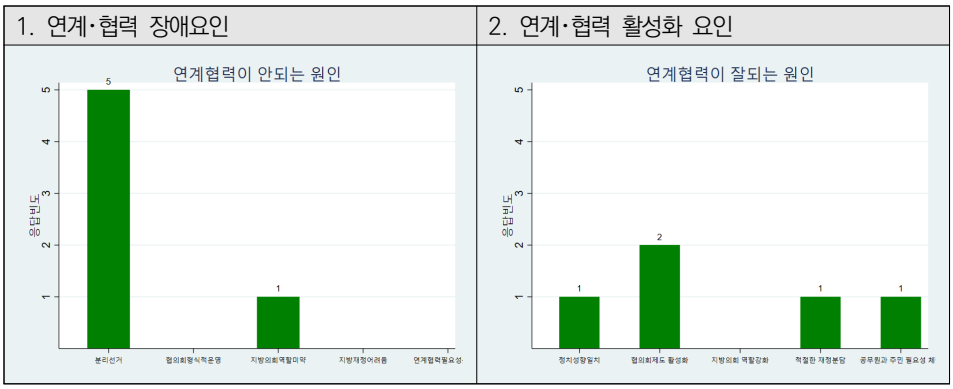
〈그림 5-4〉 연계·협력 정도 설문 결과: 객관식



❍ (연계·협력 장애 요인) 전반적으로 연계·협력이 잘 안되고 있다고 응답한 공무원들이 꼽은 장애요인으로는 자치단체장과 교육감 분리 선거(5명)와 지방의회 역할 미약(1명)으로 나타났음

❍ (연계·협력 활성화 요인) 연계·협력이 잘 되고 있다는 응답한 공무원들이 선택한 활성화 요인으로는 지방교육행정협의회 활성화(2명), 단체장과 교육감의 정치 성향 일치(1명), 적절한 재정 분담(1명), 공무원과 주민 필요성이 높아서(1명) 등을 들 수 있음

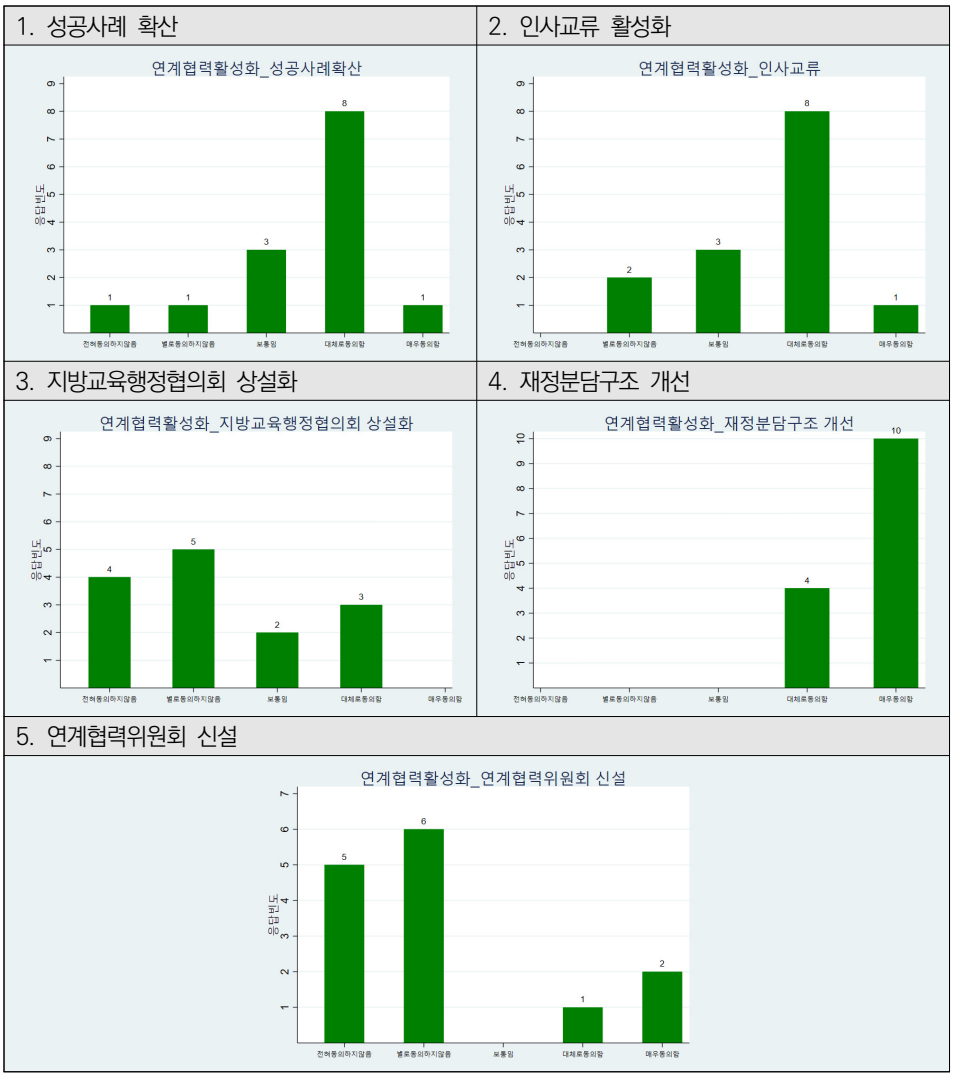
〈그림 5-5〉 연계·협력 정도 장애 및 활성화 요인: 객관식



❍ (연계·협력 활성화 방안: 객관식) 객관식으로 지방자치-교육자치 연계·협력 활성화를 위한 개선 방안에 대한 인식을 조사한 결과, 다음과 같이 의견이 개진되었음

- 먼저, 성공사례를 확산시킬 필요가 있다는 의견에 대부분 동의(9명)하였고 인사 교류가 활발하게 이루어져야 한다는 의견에도 대부분 동의(9명)하였으며 특히 지방자치단체와 교육청 간 재정 분담 구조 개선이 필요하다는 의견에 모두(14명) 동의하였음
- 한편, 지방교육행정협의회의 상설화에는 대체로 동의하지 않는 의견이 개진되었으며(9명) 연계협력위원회 신설에 관해서도 11명이 동의하지 않는 반면, 3명이 동의하는 의견을 피력했음

〈그림 5-6〉 연계·협력 개선방안 설문 결과: 객관식



❍ (연계·협력 활성화 방안: 주관식) 객관식 질문 외에 주관식으로 지방자치-교육자치 연계·협력 활성화를 위한 개선방안을 물은 결과 다음과 같이 다양한 의견이 개진되었음

- 우선 교육감 선거 제도 개편과 재정 분담 구조 개선, 인사 교류 제도 개선 등이 필요하다는 의견이 주로 제시되었음

(●●도의 교육담당자)
"교육감은 선거가 아닌 해당 지방자치단체장과 러닝메이트 개념으로 가야 업무 협조 등이 원활하게 진행될 것이라고 생각합니다"

(@@도의 교육담당자)
"지자체와 교육청(지원청)의 업무 범위가 다르기 때문에, 지자체는 교육청에 대한 재정 지원이 가능하지만, 교육청에서 지자체에 지원하는 사례는 많지 않습니다. 따라서 제도적 변화(예: 지자체-교육청 통합) 없이 단순히 협력만을 강화하게 되면, 지자체 입장에서는 교육청에 대한 재정 지원만 늘어나게 될 가능성이 높습니다. 감염병 위기 대응, 복지 수요 증가에 따라 지자체의 재정 여력은 악화되고 있는 반면, 시도 교육청의 여유 재원은 늘어나고 있는 현 상황을 고려할 때, 지방자치와 교육자치의 연계·협력 활성화를 위해서는 먼저 지자체와 교육청의 재정 불균형 문제가 개선되어야 한다고 생각합니다."

(○○군의 교육담당자)
"교육협력지구 사업계획 수립시 지자체 의견 반영 없이 교육청이 단독 추진하여 지자체가 교육청에 보조금 지급자로서의 역할만 하고 있습니다. 사업에 관여하거나 의견을 낼 수 없음에 따라 교육협력사업 계획수립 전 군-교육청 간 간담회 등을 통해 지자체 의견 수렴이 필요합니다"

(△△시의 교육담당자)
"교육경비 보조금 정산의 경우 교육청에서 정산하여 보내온 정산서에 대한 숫자적 확인에 그칠 수 밖에 없는 상황으로 사업별 정산 내용을 건별로 확인하기는 현재로서는 어려운 실정입니다. 교육경비 보조사업 관리 프로그램을 별도로 구축하여 재원별 사업 추진을 시스템으로 관리한다면 연차별 사업관리와 사업 추진 과정의 중간 점검 및 정산 확인 시 편리할 것입니다"

(◎◎도의 교육담당자)
"비법정전출금은 교육행정협의회를 통해 의무적으로 심의할 필요가 있고 지자체에서 교육청에 지원하는 예산 규모를 공개해야 합니다."

(◇◇도의 교육담당자)
"실질적 운영이 가능한 협력관 파견 제도가 운영될 필요가 있습니다."

(☆☆시의 교육담당자)
"교육감을 지방자치단체장이 비선거를 통해 임명하는 시스템으로 개편할 필요가 있다고 생각합니다"

- 또한, 현재의 분리 운영 실태를 문제라고 인식하고 단계적으로 통합을 추진해야 한다는 의견이 존재함

(□□도의 교육담당자)
"현실적으로 일반행정과 교육행정의 경계를 명확히 구분하기 어렵기 때문에, 정권 또는 그때 상황에 따라 양 기관 간 협력이 원활히 이루어지거나 중단될 수 있습니다. 이원화된 현 제도 내에서는 지방자치와 교육자치 간 의무-권한의 한계를 정하기 어려워 안정적인 교육정책 추진이 어렵습니다. 교육행정도 자치제로 실시하고 있으므로, 자치 행정의 완성 차원에서 일반행정과 교육행정을 통합하여 운영하는 것이 바람직하다고 생각합니다"

(★★도의 교육담당자)
"일반자치와 교육자치 통합을 목표로 단계별 추진할 필요가 있습니다. 이를 위해서는 다음의 방안을 생각해볼 수 있습니다. 먼저, 시·도 부담 지방교육재정부담금(3.6%~10%)을 폐지하고 이를 재원으로 협력 사업을 실시하는 방안입니다. 또한 지방선거에서 시·도지사와 교육감을 러닝메이트로 선출하고 궁극적으로는 단체장 단일화 및 시·도청 조직과 교육청 조직 통합이 필요하다고 봅니다"

❍ (연계·협력 가능성 및 필요성 순위) 교육 담당 공무원들을 대상으로 지방자치단체와 교육청이 각각 하지 않고 두 기관의 연계·협력이 필요하고 현실적으로 가능한 사업의 우선순위를 나열하도록 하였음. 이 때 후보 사업은 실제 한 지방자치단체와 교육자치단체의 교육 사업을 전수 조사한 사례 분석 결과에서 도출하였음

- 설문 결과, 필요성이 가장 큰 사업은 공동 1순위 우수 인재 양성 사업과 초등 돌봄 지원, 2순위 우수 인재 양성 사업, 3순위 저소득층 및 다문화 가정 지원 사업인 것으로 나타남
- 다음으로 가능성이 가장 큰 사업은 1순위 초등 돌봄 지원, 2순위, 저소득층 및 다문화 가정 지원 사업, 공동 3순위 저소득층 및 다문화 가정 지원 및 진로 체험인 것으로 나타났음
- 결국 실제 두 기관이 각각 하고 있는 교육 사업 중 광역 지방자치단체 교육 담당 공무원들은 초등 돌봄 지원 사업에서의 연계·협력 필요성과 가능성이 가장 크다고 인식하고 있었음

〈표 5-4〉 연계·협력 필요 및 가능 사업 설문 결과

(단위: 빈도)

구분	필요성			가능성		
	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
① 우수 인재 양성	**4**	**3**	2	0	1	1
② 방과후 학교 프로그램	0	1	0	3	2	1
③ 초등 돌봄 지원	**4**	2	1	**5**	2	0
④ 저소득층 및 다문화 가정 지원	1	2	**5**	1	**5**	**3**
⑤ 교육 환경 및 시설 개선	2	1	1	2	1	2
⑥ 진로 체험	1	1	0	2	2	**3**
⑦ 예체능 등 특별활동 지원	0	0	0	0	0	2

- 이 외에도 보기로 주어지지 않은 교육 사업 외에 연계·협력이 필요하고 가능하다고 생각하는 사업을 주관식으로 물어본 결과, 학교 밖 청소년 지원 업무에 대한 의견이 4명 있었고, 폐교 활용, 유아교육과 보육 업무 통합 추진, 장학 사업, 어린이보호구역 통학로 개선, 학생 문화예술 지원 사업, 특성화고 취업 연계 지원 사업, 외국인학교 지원 등 다양한 의견이 제시되었음

제3절 요약 및 소결

○ (교육 전문가 협의회) 7명의 교육 전문가들을 대상으로 한 협의회 결과를 요약하면 다음과 같음

- (지방자치-교육자치 연계·협력 수준) 분절화된 주체와 칸막이식 운영으로 인해 교육 사업의 연계와 협력이 지속적으로 이루어지기 힘들다는 논의가 전개됨. 또한 협력 사업 진행에 있어 지방자치단체와 교육청 간의 업무 방식과 의지 차이가 존재함을 확인하였고, 지방자치단체가 예산 지원뿐 아니라 활발하게 참여할 필요가 있다고 인식하였음
- (연계·협력 장애 요소) 두 기관 간에 일하는 방식이 너무 달라서 연계·협력이 잘 되지 않는 경우가 있음. 특히 지자체 공무원들은 단기적 사업의 가시적 성과를 추구하는 경우가 많은데 교육 사업이라는 것이 그런 성격을 가지지 못함. 또한 지방자치단체에서 예산만 지원하고 협의회 참여에 적극적이지 못하는 측면이 있음
- (연계·협력 필요성) 교육적 목적 뿐만 아니라 지방 소멸 방지 목적에서 연계·협력이 이루어질 필요성이 강조되었음. 연계·협력 사례로 마을 교육공동체나 농촌 유학 사업 등이 거론되었음.
- (우수 사례) 지방자치단체가 적극적으로 의지를 표명하고 사업을 이끌어나간 시흥시를 우수 사례로 꼽았으며, 시흥시의 경우 지방자치단체에서 진행되는 교육 사업 계획서를 모두 모아 홈페이지에 공개하여 교육청과의 유사·중복 사업을 방지하였음. 또한 경남통합교육추진단의 경우 일반행정직이 아닌 교육 전문직을 지자체로 파견보내어 연계·협력이 활성화되었다고 생각함
- (연계·협력 가능 사업) 당장 연계·협력이 가능한 사업으로 제시된 것은 마을 교육 공동체와 같이 방과후 학교 및 돌봄에서 지자체 연계 사업과, 평생 교육 차원에서의 돌봄, 학교시설 활용에 있어서 지방자치단체가 적극적으로 예산을 지원하고 관리·운영하는 방안, 통학로 안전 정비 및 스쿨버스 운영, 통학 시간 교통 정리 시니어 인력 활용 등이 제기되었음

〈표 5-5〉 지방자치-교육자치 교육 전문가 협의회 논의 종합

영역	내용
현행 지방자치-교육자치 연계·협력 현황과 장애 요소	• 분절화된 주체와 칸막이식 운영으로 인한 교육 사업 연계·협력의 어려움 • 지방자치단체장의 교육 사업에 대한 적극적인 의지에 따라 연계·협력 지원이 달라지는 한계 존재 • 교육 사업 연계·협력의 지속가능성에 대한 의문과 정책 일관성 추구 필요성 • 지방자치단체와 교육청은 일하는 방식이 너무 달라서 연계·협력에 있어서 장애가 발생하는 면 존재 • 지방자치단체가 예산만 지원하고 협의회에 적극적으로 참여하지 않는 경우가 있음
연계·협력 방안	• 기관장 의지 중요 • 법률 개정 및 시스템 보완 • 지방의회 역할 강화
지방자치단체와 교육청 연계·협력 필요성	• 지방 소멸 방지 목적과 교육 목적이 합치되는 경우 • 마을교육공동체, 농촌 유학 등이 이러한 대표적 사례
지방자치단체와 교육청 연계·협력 우수 사례	• 지방자치단체의 적극성과 의지가 중요: 시흥시의 경우 지방자치단체가 적극적으로 나서서 교육 사업 공개 및 공유 • 실질적인 인사 교류 필요: 경남통합교육추진단의 경우 교육 전문직인 장학사가 지자체 파견되어 활성화되었을 가능성이 높다고 생각함
연계·협력 필요하고 가능한 사업 제안	• 방과후학교 및 돌봄에서의 지자체 연계, 평생교육 등 • 학업 중단 청소년, 대안학교 (학교 밖 청소년이라는 용어 대신) • 학교시설 활용 • 통학로 안전 정비와 시니어 일자리 창출 등, 스쿨버스 운영

❍ (공무원 인식조사) 14명의 교육 담당 광역 지방자치단체 공무원들을 대상으로 한 인식조사 결과를 요약하면 다음과 같음

- (분리 운영 문제점 인식) 지방자치-교육자치 분리 운영에 대해서 심각한 문제가 존재한다고 인식하고 있음
- (권한 대비 의무) 현재 교육청과의 교육 사업 연계·협력에 있어 지방자치단체의 권한 대비 의무가 과하다고 인식하고 있으며 앞으로는 의무 대비 권한이 더 많아져야 한다고 주장함
- (역할 분담) 지방자치단체와 교육청과의 역할 분담 관련해서도 지금까지 교육자치단체 역할이 더 강했다고 인식하여 앞으로는 균등한 역할 분담이 필요하다고 보았음

- (연계·협력의 정도) 전반적으로 연계·협력이 어느 정도는 잘 되고 있다고 인식하고 있으며 세부적으로 인사 교류와 지방 재정 분담 은 연계·협력이 생각보다 안 되고 있다는 의견이 주도적이었으며, 교육행정협의회의 경우 잘되는 편이라는 의견이 많았음
- (연계·협력 장애 및 활성화 요인) 연계·협력의 장애 요인으로는 지방자치단체장과 교육감 분리 선거를 가장 많이 꼽았으며 활성화요인으로는 다양한 의견이 개진되었음
- (연계·협력 활성화 방안) 연계·협력을 활성화시키기 위해서는 성공 사례를 확산시키고 인사 교류를 더욱 활발하게 해야 하며 재정 분담 구조 개선이 필요하다고 인식하고 있음. 객관식 외에 주관식 의견으로는 교육감 선거 제도 개편에 대한 의견이 있었으며 교육청에 지워하는 예산 규모를 투명하게 공개하고 재정 불균형 문제를 해결해야 하며 교육협력관 제도를 실질적으로 운영할 필요가 있다고 보는 의견이 존재하였음
- (연계·협력 사업 우선순위) 지방자치-교육자치 연계·협력이 필요한 사업으로는 초등 돌봄과 우수 인재 양성이 공동 1위, 우수 인재 양성이 2위, 저소득층 및 다문화 가정 지원이 3순위로 나타났음. 연계·협력 가능성이 큰 사업으로는 역시 1순위가 초등 돌봄 지원이었으며 2순위는 저소득층 및 다문화 가정 지원, 3순위는 진로 체험 등으로 나타났음. 이 외에 주관식 기입에서 학교 밖 청소년 지원 업무를 연계·협력해야 한다는 의견이 많이 개진되었음

〈표 5-6〉 공무원 인식조사 분석 결과 종합

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 분담 은 연계·협력이 생각보다 안 되고 있다는 의견이 주도적이었으며, 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 분담 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·협력 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

제 6 장

지방자치-교육자치 연계 강화 방안

제1절 기본적 방향

제2절 연계·협력 가능 사무 제안

제3절 실천 방안 제안: 중·장기적 사무 중심

제6장 지방자치-교육자치 연계 강화 방안

제1절 기본 방향

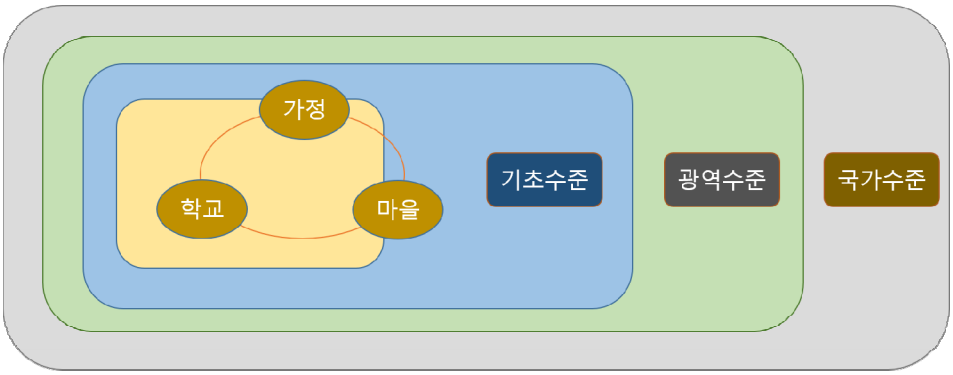
❍ 본 연구는 지방자치와 교육자치의 분리에 따른 문제점을 검토하고 현재 연계·협력 실태를 살펴보았음

- 이를 위해 Ⅱ장에서는 지방자치-교육자치 개념과 선행연구를 정리하고 Ⅲ장에서 연계·협력의 실태와 문제점을 분석하고 언론에 보도되는 관련 내용을 분석하였음. Ⅳ장에서는 실제 지방자치단체와 교육청 각각에서 수행 중인 교육 사업과 우수 사례로 거론된 사업들을 사례 분석하였음. 또한 Ⅴ장에서는 지방자치-교육자치 연계·협력 강화에 관한 교육 관련 전문가의 의견을 확인하고, 지방자치단체 담당 공무원들의 인식을 분석하였음. 이를 바탕으로 Ⅵ장에서는 연계·협력 강화를 위한 방안을 제시하고자 함

❍ 지방자치-교육자치 연계 강화의 기본 방향

- 지방자치-교육자치 연계 강화 방안의 기본 방향은 첫째, 교육의 자주성, 전문성을 인정하고 둘째, 지역 사회 내에서의 학교, 가정, 마을의 역할을 고려하여 각각 교육 사업을 진행할 때보다 연계·협력할 경우 행정 효율화를 추구하고 교육 공공성을 제고할 수 있어야 한다는 것임
- 〈그림 6-1〉과 같이 교육자치단체의 관할인 학교는 넓게 보아 지역 사회 내에서 자리하고 있으며 지방자치단체와 국가 뿐 아니라 가정과 마을의 협력을 통한 교육 사업 추진이 필요한 상황임

〈그림 6-1〉 지방자치-교육자치 연계 체제



출처: 김혜자 외(2021:236) 수정

- 즉, 본 연구에서 제안하는 지방자치-교육자치 연계 강화 방안의 기본적 방향성은 교육자치단체의 고유 사무를 침범하지 않는 범위 안에서 지역 사회 내에 위치한 학생들과 지역 주민의 복리 증진을 제고하는 방안을 모색하는 것임
- 이러한 기본 방향을 전제로, 단기적으로는 연계·협력이 가능한 분야 및 사업을 제시하고 중장기적으로는 공동으로 집행할 교육 사업을 어떠한 거버넌스 체제 하에서 수행할 것인지에 대한 대안을 제시하고자 함

제2절 연계·협력 가능 사무 제안

○ 연계·협력 사무 제안은 Ⅲ장에서 분석한 교육행정협의회 관련 조례 상의 협의사항을 참고하고, Ⅳ장에서 분석한 사례연구 1과 2를 참고하였으며, Ⅴ장에서 분석한 인식 조사 결과를 바탕으로 하였음

○ 연계·협력 가능 사업 후보군 도출

- 구체적으로 조례에 근거한 지방교육 행정 협의 사무 분야와 실제 사례 분석을 통해 밝힌 각각 하고 있는 유사·중복 교육 사업, 그리고 연계·협력 우수 사례들을 추려 연계·협력 가능 사업 후보군을 〈표 6-1〉과 같이 구성함

〈표 6-1〉 연계·협력 가능 사업 후보군 도출

분야	교육행정협의회 조례 규정	사례 분석1 (실제 교육사업 분석)	사례 분석2 (우수 사례 분석)
학교 교육 (인재 양성)	• 학력 향상 • 과학기술교육진흥 • 학교체육진흥 • 지역전략사업과 연계한 인력 양성 • 우수 인재양성	• 학습 능력 향상 지원 • 원어민 교사 지원 • 예체능 분야 우수 인재 양성 • 지역 우수 인재 양성 • 영재교육과정 지원	• 교육재단 설립 • 학부모 협의 • 원어민 보조교사 운영 공동 지원 • 학습 도우미 지원 • 장학 사업
교육 환경	• 학교 설립, 폐지, 이설 및 교육시설 확충 등 학교 교육여건 개선 • 교육 유해 환경 시설 개선 • 교육시설 개방 및 지원 • 학교 용지 확보 등 교육시설 확충	• 학교 옥외 환경개선 및 녹지량 확충 • 지역주민들을 위한 공간 조성 • 학교 교육 환경 시설 개선	• 학교 주변 환경 협력 • 통학권 내 버스 노선 조정 • 통학로 정비 • 교통안전시설 확충
공공 도서관	• 공공도서관 설립 및 운영	• 학교마을도서관 독서 관련 프로그램 지원	-
학교 급식	• 학교 급식 여건 개선	• 친환경 쌀·농산물 급식 지원	-
도시개발	• 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 수립	-	-
교육복지	• 교육 격차 해소	• 방과후 학교 • 돌봄 프로그램 운영	• 방과후 교육과정 협력

분야	교육행정협의회 조례 규정	사례 분석1 (실제 교육사업 분석)	사례 분석2 (우수 사례 분석)
		• 돌봄교실 환경 개선 • 저소득층 및 다문화 가정지원	
평생 교육	• 평생교육기관 설립 및 운영	• 역사 관련 교육 • 평생 학습관 운영 지원 • 문자해득교육 운영 • 소외계층 평생교육 프로그램 운영	-
직업 및 진로 교육	• 직업 교육 여건 개선 • 진로 교육	• 진로 체험 프로그램 운영지원	• 진로교육지원센터 공동운영 • 진로진학 상담 • 대학 연계 진로교육
재난 안전	• 재난 안전 관리	-	-
기타	-	• 농어촌 체험 • 학교운동부 지원 • 예체능 분야 지원 및 대회 개최 지원 • 학교별 인문역사 분야 특화 프로그램 지원	-

❍ 연계·협력 가능 분야 및 사업 제안

- 연계·협력 가능 사업 후보군을 참고하여 V장에서 도출된 교육 전문가 협의회와 공무원 인식 조사 결과 등을 고려하고 마지막으로 연구 결과가 적용되는 시간적 범위를 고려하여 실현 가능성과 시기를 기준으로 연계·협력 사무를 〈표 6-2〉와 같이 제안함
- 구체적으로 실현 가능성이 높다고 본 것은 본 연구의 분석 결과 도출된 연계·협력 사업 가능 후보군에서 교육행정협의회 조례 규정과 사례 분석1, 사례 분석 2 분야에서 모두 해당되는 것을 기준으로 삼음
- 여기에 더해, 전문가 협의회 결과와 공무원 인식 조사 결과 등을 바탕으로 연계·협력 가능 분야 및 사업을 제안하고자 함

〈표 6-2〉 연계·협력 가능 사무 제안

			분야	사업
실현가능성	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)

❍ (단기적 연계·협력 가능 분야 및 사업 제안) 이는 2023년에 실현 가능성이 높은 단기적 연계·협력 사무로 대부분 지방자치단체 주도로 사업을 진행하되 교육자치단체의 협의가 필요한 것을 의미함

❍ (학교 교육 분야) 학교 교육 분야의 경우 우수 인재 양성이나 지역 학생의 학습 능력(외국어, 수학, 원어민 강사 지원 등) 향상 지원 등을 연계·협력 가능 사업으로 제안할 수 있음. 특히 지방자치단체 입장에서 지역 인재 우수 양성은 인구 감소에 따른 지역 소멸 위험에 대비하는 주요 교육 사업에 해당함. 교육자치단체의 경우에도 영재교육 과정 운영이나 학습 능력 향상 지원 사업 등을 통해 우수 인재를 양성하고 있음.

- 지방자치단체의 경우 대부분 학교로 직접 지원하는 사업이 많은데 만약 교육자치단체가 기존에 운영하고 있는 장학재단 등을 통해 지방자치단체가 연계·협력할 경우 학습 능력 및 인재 양성 사업을 진행할 경우 예산 및 행정 효율성을 제고할 수 있으리라 기대함

❍ (진로 교육 분야) 진로 교육과 관련해서도 지방자치단체와 교육자치단체가 연계·협력할 경우 개인 맞춤형 적성 및 재능 탐색 기회 제공, 진로체험 프로그램 운영 지원, 대학교 탐방 등을 보다 효율적이고 체계적으로 진행할 수 있다고 보임

❍ (교육 환경 분야) 교육 환경과 관련하여 연계·협력 가능한 사무로 우선 학교 통학로 정비, 통학권 내 버스 노선 조정 등의 사무를 들 수 있음. 또한 학교 주변 유해시설 정비나 교통안전시설과 스쿨 버스 확충 등의 사업을 교육청과 연계하여 진행할 수 있음

- 고양시의 경우 2021년 지방자치-교육자치 연계 우수사례 경진대회에서 금상을 수상했는데, 고양 교육지원청 기획경영과가 삼송지구 내 학생통학차량에 관한 제안에 대해 고양시 버스정책과는 기존 노선 증차 및 노선 신설, 임시 차량을 추가 투입하는 안에 대해 협의를 진행한 바 있음. 또한 교육지원청 학교행정지원과가 제안한 어린이보호구역 학생 수송 차량 승·하차 장소 설치 제안에 대해서도 고양시 철도교통과는 도로교통법 제32조에 따라 불가하나 향후 경찰서 등과 연계하여 학생 안전에 대해 별도 논의하기로 함. 따라서 학생 안전 관련 통학로 및 노선 정비, 통학 버스 관련 사무는 단기적으로 시급하게 연계·협력 가능성이 높다고 볼 수 있음
- 이 외에 지역 주민들을 위한 학교 내· 공간 조성으로 공공서비스 제공 및 지역주민들의 친목 도모, 학교 옥외 환경 개선 및 학교숲 조성 등을 통한 아름다운 경관 제공 등을 생각할 수 있음

❍ (교육 복지 분야) 다음으로 학업 중단 청소년 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원과 학업 중단 청소년 지원 사업을 연계하는 방안을 생각할 수 있음. 교육 복지의 경우 학생 관리 차원에서 지방자치단체와의 협력이 필수적인 분야이기 때문에 연계 가능성 뿐만 아니라 필요성도 높다고 볼 수 있음

- 학업 중단 청소년은 이른바 학교 밖 청소년을 의미하는데[46] 교육 담당 지

46) 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」제2조에 따르면, 학교 밖 청소년은 청소년 기본법에서 명시한 9세 이상 24세 이하에 해당되는 이들을 말하며, 학교 밖 청소년은 그 중 "「초·중등교육법」 제2조

방자치단체 공무원 인식 조사 결과 주관식으로 기입하는 지방자치단체와 교육자치단체의 연계·협력이 가장 필요하고 가능한 사업으로 꼽혔음. 현재 학교 밖 청소년 관련 업무는 여성가족부와 교육부가 부처 간 협업을 하고 있으며 지역 단위에서도 시·도 교육청과 지방자치단체, 학교와 청소년상담복지센터 등에서 협업을 진행하고 있음 (백혜정·송미경·신정민, 2015)

❍ (중·장기적 연계·협력 분야 및 사무) 이는 2023년에 당장 실천하기 보다는 지방자치단체와 교육 자치단체 간의 중장기적 계획과 협의가 필요한 것을 의미함

❍ (교육 복지 분야) 마을 돌봄 공동체 설립을 들 수 있음. 단기적 교육 복지 사업에 비해 마을 돌봄 공동체 설립은 거버넌스 구축에 중장기적 계획이 필요한 사업임

❍ (평생 교육 분야) 진로교육지원센터 등을 공동으로 설립하여 진로 및 평생교육을 운영하는 방안을 제안할 수 있음
  - 경기도 안양시는 안양과천교육지원청-안양시청-안양시인재육성재단이 참여한 거버넌스를 구축, 유기적인 협력체제를 통해 각 기관의 강점을 살린 안양 진로교육을 운영한 바 있음

❍ (학교 교육 분야) 교육 재단을 공동으로 설립하여 학습 도우미 지원이나 장학 사업, 학습 지원 등을 연계하여 진행할 수 있음
  - 경남 고성과 고성교육지원청이 공동으로 설립한 고성교육재단에서는 공동 논의하여 원어민보조교사 운영지원을 위해 11개교에 403백만원을 지원한 바 있음

의 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 같은 법 제14조제1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년" 또는 "「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 같은 법 제18조에 따른 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년"이나 "「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 청소년"으로 정의할 수 있음

❍ (교육 환경 분야) 중장기적 차원에서 학교시설 복합화를 연계할 수 있음. 이때 학교부지 내에 시설을 신축하는 것보다는 학교 옆 지자체 소유 부지에 지역주민 공동 이용 시설을 건립하는 방안을 생각할 수 있음

❍ 지금까지 단기 및 중·장기적 관점에서 연계·협력이 가능한 사무에 대해 논의하였음. 한편 본 연구의 주요 논점의 하나는 아니지만, 지방자치-교육자치 연계·협력 도출을 위해 살펴볼 필요가 있는 것은 지방자치단체-교육자치단체 간 협력의 필요성은 높으나 현재 시점에서 다수의 갈등 요소가 존재하여 당장 연계 및 협력이 힘든 사무에 대한 검토임

- (공공 도서관 운영) 예를 들어 지방자치단체 소속 공공도서관과 교육청 소속 공공도서관의 경우 동일한 지역 내 동일한 주민을 대상으로 유사한 업무를 수행하고 있어 연계·협력 필요성이 높음. 그럼에도 불구하고, 관할과 인력 운영 방식 및 예산 운영 형태 등이 달라 상호 갈등이 존재하고 통합 도서관 서비스 제공이 어려움
- (재개발·재건축 관련) 현재 재개발·재건축 지역의 학교 용지 매입 등을 두고 지방자치단체와 교육청 간 갈등이 존재하는데 이는 근본적으로 주택사업자가 인허가 과정에서 지방자치단체와 교육청 양자의 승인을 받아야하기 때문임. 만약 학교 용지 부담금 납부나 기부채납 방식 등에 대해 지방자치단체와 교육청 간에 이견이 존재할 경우 건설업체가 부담해야 하는 피해가 막대하기 때문에 이에 대한 연계·협력 필요성이 높아서 이와 관련한 갈등 요소들을 해결할 필요가 있음
- (학교 시설 복합화 관련) 학교 시설 복합화의 경우에도 학생과 지역사회 주민이 공동으로 이용하는 시설에 대한 수요가 높아 연계·협력 필요성이 큼. 그럼에도 불구하고 양자 간의 목적과 수요가 다르고, 이에 대한 의무과 권한, 관할, 비용 부담, 학생들의 안전 등에 대한 문제가 존재함
- (초등 돌봄 관련) 현재 초등 돌봄 문제도 지역과 학교 간 연계·협력 필요성이 높으나 실제 운영에 있어서 갈등이 큰 분야 중 하나임. 교육개발원이 2021년 실시한 교육여론조사에 따르면 학부모들의 수요가 가장 높은 것

은 학교 내에서의 안전한 돌봄 정책 확대와 서비스 강화임(임소현 외, 2021). 특히 코로나 19 이후 방과후 학교 및 돌봄에 대한 관심이 증대하면서 단기적으로는 교원 행정 업무 과중 및 양질의 체계적인 돌봄 프로그램 개발, 운영 주체 및 재원 부담에 대한 갈등 등을 해결해야 하고 중·장기적으로는 범부처 협의체의 정기적인 운영이나 지방자치단체와의 협업 등이 요구됨[47)]

47) 대한뉴스. 2022.12.16.국민의힘 김병욱 의원, '국가교육·돌봄책임 강화를 위한 초등 늘봄학교(전일제학교)' 정책토론회 성료 http://www.dhns.co.kr/news/articleView.html?idxno=297874

제3절 실천 방안 제안: 중·장기적 사무 중심

❍ 본 절에서는 2절에서 제시한 연계·협력 가능 분야 및 사업 중 중·장기적 관점에서 실천해야 하는 교육 분야 및 사업들을 어떠한 '거버넌스' 체제 하에서 실천할 수 있는지를 논의하고자 함

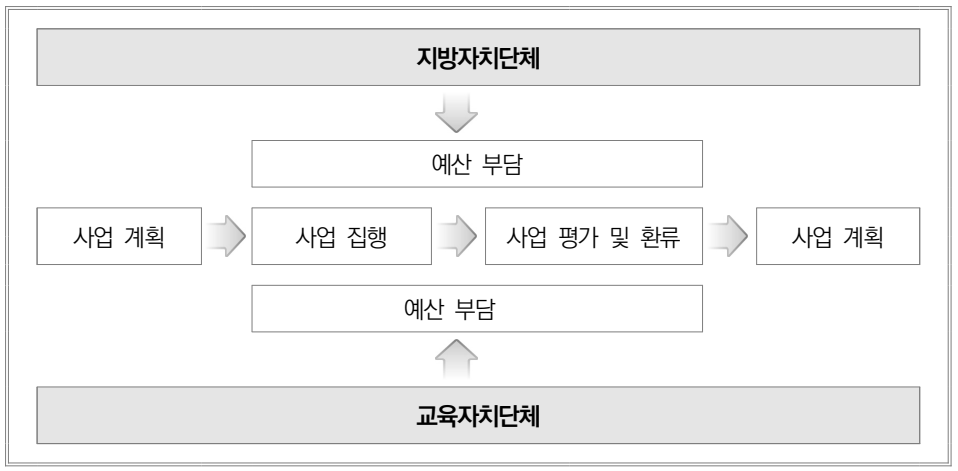
- 전술한 바와 같이 2006년 교육자치에 관한 법률 개정을 통해 지방교육행정협의회를 두어서 교육감과 시도지사가 교육·학예에 관한 사무를 협의하여 운영토록 한지가 약 16년이 경과하고 있음
- 그 사이 일부 지자체에서는 정도의 차이는 있으나 지자체와 교육청 또는 교육지원청, 학교 등과 공동사업을 발굴하거나 공동 프로그램을 개발하는 등 저마다 다른 방식으로 연계·협력하기 위해 노력하여 왔음
- 중앙부처 단위에서도 돌봄 사업이나 방과후 학습과 같이 교육부와 복지부 또는 교육부와 행안부 등 공동 대응시 효과적인 사업들에 대해 협조하고 확산시키기 위해 노력하여 왔음

❍ 이에, 본 연구에서는 이상의 연계·협력하여 왔던 방식 중에서 효과적인 선례들을 바탕으로 전 지자체에 확산시키는 방안으로 공동협의체 구성과 중간지원조직 설치를 제안하고자 함

- 지역에서 지금까지 추진해왔던 방식은 두 가지 정도로 분류되는데 먼저, 유사 관심 '사업'을 공동으로 추진한 사례와 둘째, 협력기구로서의 '중간조직'을 운영한 방식임
- 본 연구에서도 주요 개별사업 연계·협력방식과 중간조직 설치방식 등 두 가지로 나누어 제안함

❍ 중·장기적 사무 실천 방안의 기본 전제는 지방자치단체와 교육자치단체가 교육 사업의 계획-집행-평가 및 환류 전 단계에 있어서 공동으로 참여하고 예산도 부담해야 한다는 것임

〈표 6-3〉 중·장기적 사무 실천 방안의 기본 전제



- 이를 통해 양 기관 간에 유사한 교육 사업의 중복을 방지할 수 있고, 정책 대상과 목적의 우선 순위를 설정할 수 있으며 연계·협력의 효과를 극대화 할 수 있음
- 특히, 지방자치단체 교육 담당 공무원들을 대상으로 한 인식조사와 교육 전문가 협의회 결과에서 드러났듯이 지방자치단체의 예산 및 재정 부담에 대한 인식 차이가 존재하는 것으로 드러남

1. 사업별 공동협의체 구성 방안

❍ 비중 있는 개별 교육 사업에 대해 지자체와 교육청 등이 공동 협의체를 구성, 사업의 계획 단계부터 집행, 환류까지 협조하여 추진하는 연계·협력방안을 고려해 볼 수 있음

- 실제로 제5장 2절에서 제시한 진로, 우수인재 양성, 학교환경 개선 사업의 경우는 교육행정협의회 조례와 사례분석 1, 사례분석 2에서 모두 연계·협력이 필요하거나 협력한 경험이 있는 사업임

❍ 진로, 우수 인재 양성, 돌봄, 학교 환경 개선 등과 같이 각 기관에서 관심이 많거나 학생·학부모들에게 파급력이 큰 사업을 중심으로 공동 사업협의체를 구성, 추진할 필요가 있고 추진했던 사례를 참고하여 타 지자체에서도 도입해볼 필요가 있음

❍ 실제로 진로와 관련하여 제3장에서 공동 추진한 선례들을 살펴보면 다음과 같이 경남 고성과 경기도 안양시의 사례가 있었음
- 경남 고성군과 고성교육지원청은 공동으로 '진로교육지원센터'를 설치하여 진로 교육이나 진로 체험 등과 관련하여 진로 교육 계획을 협조하여 수립하고 이행하였음
- 경기도 안양시의 경우도 안양시청-안양과천교육지원청-안양시인재육성재단이 초·중·고를 연계하는 유기적인 협력 체제로 각 기관의 강점을 살린 진로 교육을 지원한 바 있음

❍ 우수 인재 육성 사업의 경우도 지자체와 교육청 등이 공동협의체를 구성하여 논의 및 지원시 지역의 인재 양성 효과에 시너지를 내는 것으로 나타났는데 충남 논산의 사례가 그러함
- 충남 논산에서는 글로벌 인재 육성 기획단계부터 시청, 교육청, 교수, 학생, 동문회, 운영위원회, 학부모가 함께 참여하여 만들어 가는 '교육 공동체 거버넌스'를 구축함
- 이 거버넌스를 중심으로 교육경비보조금, 사회복지공동모금회, 총동창회 및 학교동문회 등 학교관련 단체의 지원금이 모두 합쳐져서 인재육성 지원금으로 활용, 협력한 사례임

❍ 이상의 선례를 바탕으로 지역별로 공동으로 대응할 만한 사업들을 자체적으로 발굴하여, 사업별 협의체를 구성, 공동으로 사업을 기획하고 환류까지 추진해 나가는 방안이 있을 수 있음

2. 업무 전반 공동협의체 설치 방안

❍ 이처럼 개별 사업별 협의체를 구성하여 공동 추진하는 방안이 있는가 하면 지자체와 교육청 간 업무 전반 공동 협의체 조직을 설치하여 교육 관련 사업 전반을 다루는 방식을 제안할 수 있음

❍ 실제 최근에 발족한 전북 교육협력추진단(이하 전북 추진단)을 사례로 들 수 있음
- 즉, 전북은 교육협력추진단 설치를 위해 2022년 7월부터 도청·교육청·대학이 매주 실무위원회를 논의해 온 바 있음
- 실무위원회는 전북도청 3인, 교육청 3인, 대학 3인 등 총 13명으로 구성, 매주 회의를 개최해왔고 추진단의 조직과 구성, 기관간 협력의 범위, 대표사업 추진방법 등 구체적인 실행방안을 논의하면서 추진단의 운영방식에 대해 구상해 왔음
- 각각의 역할을 살펴보면 전북 추진단의 설치는 도지사 직속으로 도청에 두고 교육청은 별도의 TF팀을 도청에 파견하며, 대학은 총장협의회에서 전문인력을 선정·파견하는 식으로 구성됨

〈그림 6-2〉 전북 교육협력추진단의 구성

자료: 전라북도 홈페이지(www.jeonbuk.go.kr)

❍ 현재 일반자치와 교육자치를 실시하고 있는 상황에서 지자체와 교육청이 공동으로 예산을 편성하여 집행하는 방안은 두 기관 중 한 곳에 사업부서 형식으로 조직을 신설하는 방법이 현실성이 높아 보임

- 이에 전북에서도 도청-교육청-대학의 교육협력추진단이지만 도지사 직속의 사업부서 형태로 설치한 것으로 보임
- 실제 전북도의 보도자료(2022.9.7.)를 살펴보더라도 "추진단은 도·교육청·대학이 함께 실행력을 갖춘 행정조직으로 운영하고... "라고 실행력[48]을 강조하고 있음[49]

❍ 지자체-교육청 간 추진할 사업이나 과제를 살펴보기 위해 전북 추진단에서 다루어질 공동과제를 살펴보면 다음과 같음

- 교육 협력 분야 20건, 대학 협력 분야 8건, 평생교육 분야 3건 등 총 33건으로 RIS(지자체·대학협력기반·지역혁신사업), 지역인재 투자협약, 농촌유학 활성화, 지방소멸대응기금 사업 등으로 나누어 공동 시행할 계획임에 따라 이상의 사례를 참고할 필요가 있겠음

❍ 유사한 형태로서 기초자치단체의 경우 연계·협력 필요성을 제안하는 연구(이미영, 2022)에서 시흥시의 사례가 우수 사례로 꼽히고 있음

- 기초자치단체 단위의 업무 전반 공동 협의체 설치 방식에 대한 대안 모색을 위해 시흥시의 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 시흥시는 2015년 '시흥행복교육지원센터'를 개설, 교육지원청과 시흥시를 연결하는 중간 지원 조직으로서의 역할을 하고 있음
- 시흥행복교육지원센터에는 시 직원과 장학사, 파견교사가 함께 근무하고 있고, 마을교육자치회(읍면동행정책임자, 학교장·교사, 주민자치회장,

48) 실제로 선행연구들에서 연계·협력 방안의 하나로 제시하고 있는 거버넌스 개념은 사실 재원의 조성 및 예산편성, 집행 등 행정권한이 수반되지 않으므로 일련의 네트워크 및 논의체 역할에 한정될 수 밖에 없고 시류에 따라 흔들릴 개연성이 높다는 한계가 있음

49) 전라북도교육협력추진단 출범 가시화
https://www.jeonbuk.go.kr/board/view.jeonbuk?menuCd=DOM_000000103003001000&boardId=BBS_0000020&dataSid=636134

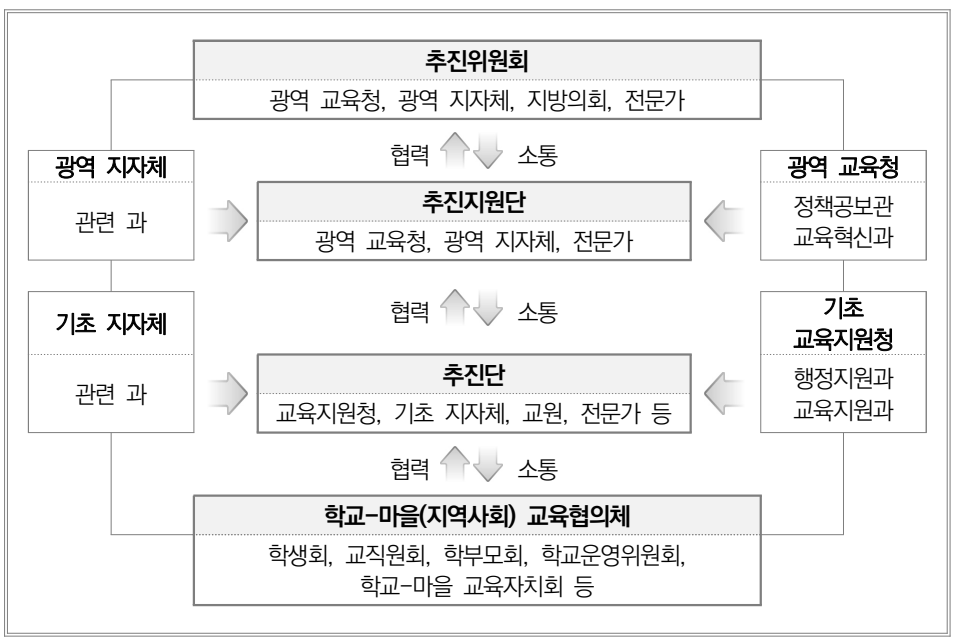
학부모, 마을활동가, 학생) 등이 참여하고 있음

- 동 센터의 기능은 학교와 지역사회 연계 프로그램 기획 및 운영, 지역사회 인적·물적 교육인프라 발굴 및 지역교육 네트워크 구성·운영, 다양한 교육콘텐츠 및 대안적 교육 프로그램 개발·지원, 지역교육 인프라 역량교육을 통한 지역 교육력 강화, 학부모 등 지역 교육자원을 활용한 교육 활동 연계시스템 구축 및 협동조합 연계·육성을 통한 일자리 창출 지원 등임

❍ 상대적으로 지자체와 교육청 간 협조의 필요성을 절실히 인식하고 행정이 분리된 조건에서 협력할 수 있는 사례가 있었던 바, 상술했던 주요 개별사업 협의체 운영이나 중간 지원조직 발족의 형태로 연계·협력할 수 있는 방안을 고려해볼 수 있을 것임

- 기관 간 업무 전반 공동협의체 설치 예시는 다음 〈표 6-4〉와 같으며 광역 및 기초 지자체, 광역 교육청 및 교육 지원청이 주요 참여 주체가 됨

〈표 6-4〉 업무 전반 공동협의체 설치 예시



- 또한 추진위원회에는 교육청 및 지자체 소속 위원과 지방의회 의원, 교육 관련 전문가를 참여하게 하고 마찬가지로 지역사회 교육협의체를 구성하여 학생회, 교직원회, 학부모회, 학교운영위원회 등 학교와 지역사회의 다양한 목소리를 반영할 필요가 있음
- 이 경우 예산지원 흐름 예시는 다음 〈표 6-5〉와 같으며 사전 업무 협의 단계, 예산 신청 및 확정, 운용 단계에 있어서 교육청과 지자체 간의 업무 협의가 필수적으로 요구됨

〈표 6-5〉 예산 지원 흐름 예시

협의단계	예산신청단계	예산확정단계	예산운용단계
업무협의 (교육청 +지자체)	• 교육지원청 → 광역교육청 (업무지원 확인서 제출) • 지자체	재원배분 확정 (도교육청 → 교육지원청) 보조금 교부결정 통지 (시·군청 → 교육지원청) ※ 교육청과 지자체 대응 투자	교육청 및 지자체
1월~8월	9~10월	12월	연중

참고문헌

[국내문헌]

강인태·현승아. (2020). 제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점과 개선 과제에 대한 고찰. 지방자치법연구, 20(3), 209-240.

강현주·백희원·조현진. (2017). 돌봄 및 방과후학교 마을협력 연계방안. (재)희망제작소.

강혜규·정홍원·함영진·권소일·김지민·오다은·민진아. (2015). 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사· 중복 실태 분석 및 조정방안 연구. 한국보건사회연구원 보고서.

고전. (2010). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의-민주주의·지방자치·교육자주 및 제도 원리 관점. 지방자치법연구, 10(2), 65-90.

_____ (2021). 지방분권법상 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력 의무 규정등의 타당성과 입법 과제. 교육행정학연구, 39(4), 131-155.

공은배·이선호·윤홍주·오범호. (2011). 일반자치단체 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원

구균철. (2014). 지자체 교육재정부담의 합리화 방안. 한국지방세연구원 연구보고서.

권동택·최봉섭. (2012). 영국 교육감 제도의 특징과 시사점. 비교교육연구, 22(1), 25-43.

권오영. (2017). 지방자치시대 강원도 교육자치 추진방안. 강원연구원 연구보고서.

금창호·이지혜. (2015). 일반자치와 교육자치의 연계·협력방안. 지방행정연구, 29(4), 3-25.

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

김민희. (2014). 특별교부금제도 관리 운영과정 개선방안-국고보조금제도와의 비교를 중심으로. 교육재정경제연구, 23(2), 59-91.

_____ 장지현. (2015). 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안. 지방행정연구, 29(4), 27-63.

_____ (2021). 지방자치단체와 교육청 간 공동사업비제도 도입 방안. 지방재정, 2021(6), 38-51.

_____ (2022). 교육청과 지방자치단체 간 연계·협력 유형 및 개선방안. 한국자치행정학보, 36(1), 189-207.

김병주. (2021). 지방교육자치제의 제도사적 평가. 한국교육행정학회 학술연구발표회논문집, 33-58.

_____ (2022). 지방교육자치제의 제도사적 평가. 교육행정학연구, 40(4), 295-319.

김성은·강만원. (2022). 지방교육재정교부금 개편 논의 동향. 국회예산정책처. 나보포커스. 제 47호.

김성주·김진·황해동. (2022). 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 강화 방안. 지방행정연구원 기본 보고서. (발간 예정)

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

김신복. (1985). 지방자치와 교육자치. 교육행정학연구, 3(1), 27-42.

김용·임희경. (2021). 지방의회 통합 이후 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. 교육행정학연구, 39(5), 53-84.

김은경. (2019). 마을교육공동체의 협업체제 구축 방식에 대한 인식 분석. 성인계속교육연구, 10(2), 21-39.

김잔디. (2018). 일본의 지방분권 및 지방교육자치에 관한 입법현황. 맞춤형 법제정보. 한국법제연구원.

김종오. (2019). 교육청과 지방자치단체의 교육협력 실태와 인식분석. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사 학위논문.

김재훈. (2012). 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로. 정부학연구, 18(2), 99-129.

_____ 정종필·하정봉. (2019). 학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로. 국회예산정책처 연구용역 보고서.

김지하·김용남·이선호·김민희·오범호·송기창. (2016). 교육환경변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안 연구 (RR2016-04). [KEDI] 연구보고서, 1-492.

김진영. (2019). 경기도 혁신교육지구 사업 평가 지표 분석 및 인과적 평가 도구 개발.

교육행정학연구, 37(2), 119-147.

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

김현아. (2017). 재정분권과 인적자본투자. 한국조세재정연구원 연구보고서 17-10.

김혜자. (2022). 지방자치단체의 교육경비보조금 지원현황. 제 47회 청소년정책포럼 발제문.

_____ 김혜진·백승주·임소현·임후남·한효정·전현정·이태호.(2021).지역사회와 연계한 교육의 공공성 강화 방안 연구: 유아 및 초등 저학년을 중심으로. 한국교육개발원 연구보고서.

김흥주·이석희·서영인. (2006). 지방교육 발전을 위한 시· 도 교육청과 시· 도청간 연계협력체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고서.

_____ (2008). 교육자치의 과거와 현재 그리고 미래 구상. 한국교육개발원 연구보고서.

_____ 김순남·나민주·하봉운·강민수. (2015). 지방교육행정의 협력적 거버넌스 구축 및 활성화 전략 탐색. 한국교육개발원 연구보고서.

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

_____ 하봉운·장덕호·이덕난·이수경·장우천. (2018b). 지방교육자치 강화를 위한 권한 및 사무 배분 방안 연구. 교육부 및 전국 시·도 교육감협의회 공동 정책연구 보고서.

나현주·강지나·김용련·김은정·이성·홍섭근. (2019). 경기혁신교육생태계 강화 방안 연구. 경기도교육연구원.

류민정. (2013). 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안. 지방정부연구, 17(3), 315-334

문명현. (2018). 일본에서의 지방자치와 지방교육자치의 관계에 관한 연구. 공법학연구, 19(2), 269-292.

문보경·김경주·이인회. (2019). 혁신교육지구사업의 중간지원조직 체제분석. 교육행정학연구, 37(5), 179-208.

_____ 강윤진·이인회. (2020). 학교-마을 연계 기반 제주지역의 마을교육공동체 구축을 위한 환경 분석. 학습자중심교과교육연구, 20(18), 607-634.

박수정·박선주·박진영. (2011). 지방교육자치 연구경향 분석 (1991~ 2010). 교육행정학연구, 29(2), 261-288.

_____ 이상호. (2021). 지방교육자치 연구경향 분석 (2011~ 2020). 교육행정학연구, 39(5), 175-199.

박정수. (2007). 지방교육자치의 정치경제: 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 18(2), 191-211.

_____ (2000). 교육자치행정 일원화 대 이원화. 한국행정학회 비정기학술발표논문집, 2000(3), 237-251

배석영·박성희·박경호·황치석. (2010). 평생교육론. 양서원.

백혜정·송미경·신정민. (2015). 학교 밖 청소년 지원 정책 체계화 방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-310.

서영인. (2007). 시·도교육청과 시·도청간 연계협력체제 분석. 교육정치학연구, 14(2), 55-74.

설인환. (2021). 지방의회 의원들의 쪽지예산에 관한 연구. 정책개발연구, 21, 157-192.

송기창. (2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구, 22(4), 231-262.

_____ (2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2), 105-127.

_____ (2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 교육정치학연구, 24(2), 1-27.

_____ 김병주·김민희·윤홍주·이현국·김용남. (2020).지방교육재정 중장기 전망과 운용방향 연구. 한국교육개발원

_____ (2022). 지방교육재정교부금제도 개선의 쟁점과 과제. 지방교육재정 제도 개선 전문가 토론회(지방교육재정 현안 진단 및 개편 방안 모색) 발표 자료.

신현석. (2014). 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향. 교육행정학연구, 32(2), 27-59.

안종석. (2000). 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안 재정포럼. 한국조세연구원, 45-63.

_____ (2009). 세제개편이 교육재정에 미치는 영향과 시사점. 교육재정경제연구, 18(3), pp.207-232

엄태호·황소하. (2010). 교육경비보조제도를 통해 표출된 지방교육수요의 결정요인에 대한 분석-공공선택론적 접근방법을 중심으로. 한국정책학회보, 19(2), 45-78.

오석환. (2022). 지방교육재정 제도개선 검토. 지방교육재정 제도 개선 전문가 토론회: 지방교육재정 현안 진단 및 개편 방안 모색. 토론회 자료집.

우명숙. (2007). 시·도 교육청 수준에서의 교육재정 형평성 분석. 교육행정학연구, 25(4), 263-284.

육동일. (2012). 지방자치와 교육자치의 연계를 위한 교육감 선거제도 개선에 관한 연구. 한국지방자치연구, 14(2), 129-159.

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

윤혜정·김회수. (2019). 활동이론을 통한 마을교육공동체 분석. 교육연구, 41(1), 105-123.

윤홍주. (2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 교육재정경제연구, 21(3), 145-171.

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

_____ (2014). 교육감의 위상과 선임방식의 개선방안. 지방자치 Focus. 한국지방행정연구원.

이상철. (2011). 교육감 주민직선제 주요 쟁점과 향후 과제: 2010 년 전국동시 교육감 선거결과를 중심으로. 교육문제연구, (41), 247-274.

이선호, 김지하, 김민희, 오범호, 천세영, 임후남. (2013). 지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구 (RR2013-31). 한국교육개발원 연구보고서.

이승종. (1999). 지방교육자치제의 발전방안. 지방행정연구, 13(1), 1-16.

_____ (2004). 지방교육자치의 방향: 지방교육자치의 본질.지방행정. 53(607), 14-21. 대한지방행정공제회.

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

이자형. (2021). 부산지역 혁신교육지구 사업 운영 경험에 관한 질적 탐색: 2018 년 지정 5 개 다행복교육지구를 중심으로. 교육문화연구, 27(3), 5-33.

이준복·정성범. (2019). 지방교육자치제도의 확립을 위한 연구: 일본과 미국 사례의 시사점을 중심으로. 한국지방자치연구, 21(3), 121-140.

이현수. (2015). 광역단체장과 교육감의 교육사무집행상 분쟁해결기제. 교육법학연구, 27(3), 185-207.

이혜숙·이영주. (2021). 지자체-학교 협력 돌봄사업의 서울시 운영전략. 서울연구원 연구보고서.

이희현·장명림·황준성·유경훈·김성기·김위정·이덕난. (2019). 온종일 돌봄체계 구축 실태 및 개선과제: 우수사례 분석을 중심으로. 교육부·한국교육개발원.

_____ 황준성·김은경·김정현·배현순(2020). 학교, 지역사회 연계 교육생태계 구축을 통한 방과후학교 활성화 방안 연구. 교육부·한국교육개발원.

이효·김성주. (2014). 지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.

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

_____ 이효(2015). 지방교육재정 전출제도 개선방안. 한국지방행정연구원.

임소현·황준성·김은영·김혜진·백승주·김혜자·이정우·김성열. (2021). 한국교육개발원 교육여론조사 (KEDI POLL 2021). 한국교육개발원 연구보고서.

장덕호·정영수·이일용·주동범·하동운·양성관·김정희·정성수. (2010). 민선 교육감 시대의 지방교육자치 발전을 위한 과제 (OR2010-06). [KEDI] 연구보고서, 1-265.

정동욱·홍지영·지윤경·이호준. (2011). 시· 도 교육청별 단위학교 간 교육자원 배분의 형평성 비교 분석-전국 공립초등학교를 중심으로. 교육행정학연구, 29(4), 275-295.

조동섭. (2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 교육행정학연구, 28(4), 43-61.

조윤정·이병곤·김경미·목정연(2016). 마을교육공동체 실천사례 연구: 시흥과 의정부를 중심으로. 경기도교육연구원.

조인식. (2013). 교육감 선거제도의 쟁점과 과제. 이슈와 논점. 국회입법조사처.

채희태. (2019). 교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구. 교육연구, 34, 1-42.

최영준·김주리·이승준·최혜진. (2014). "중복과 누락" 담론의 재구조화-성인돌봄서비스의 사례. 한국정책학회보, 23(1), 257-284.

최영출·박수정·김민희·오세희. (2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. 지방정부연구, 15(1), 51-73.

_____ (2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. 한국비교정부학보, 17(2), 243-261.

_____ (2015). [정책제안] 현행 교육감 선출제도의 쟁점과 개선방향. 월간 공공정책, 122, 64-66.

최준렬. (2009). 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. 교육재정경제연구, 18(2), 137-167.

최창호. (2006). 지방자치학. 제 5판. 삼영사.

하민철·김영배·최건아·김경민·조성환. (2020). 지방자치단체와의 교육협력사업 발굴 및 협력방안 연구. 충청북도교육연구정보원 보고서.

하봉운. (2022). 교육청-타 분야 공동사업비 제도 운영 방안. 지방교육재정 제도 개선 전문가 토론회 발제문.

_____ (2020). 교육자치분권의 성과와 과제. 교육비평, (45), 102-123.

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

홍근석·장경원·김종순. (2016). 학령인구 변화에 따른 지방교육재정교부금 개선방안. 한국지방재정논집, 21(3), 153-178.

홍영란. (2018). 전국 혁신교육지구 사업 현황 분석 (RRM2018-23). 연구보고서, 2018.

홍지오·김용련. (2018). 마을교육공동체 구축과정에서 나타나는 교육주민자치 실천에 관한 연구: 서종면 교육주민자치 사례를 중심으로. 교육행정학연구, 36(5), 139-165.

황아란·박수정. (2012). 미국 교육감 선출제도의 특징과 시사점. 한국비교정부학보, 16(2), 101-121.

[국외문헌]

Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014a). Measuring the impacts of teachers I: Evaluating bias in teacher value-added estimates. American economic review, 104(9), 2593-2632.

Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014b). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. American economic review, 104(9), 2633-79.

Heckman, J. J., & Carneiro, P. (2003). Human capital policy. NBER WORKING PAPER 9495. https://www.nber.org/papers/w9495

Railey, H. (2017). State Education Governance Structures: 2017 Update. 50-State Review. Education Commission of the States. https://www.ecs.org/state-education-governance-structures-2017-update/

Rosholm, M., Paul, A., Bleses, D., Højen, A., S. Dale, P., Jensen, P., ... & Calmar Andersen, S. (2021). Are Impacts Of Early Interventions In The Scandinavian Welfare State Consistent With A Heckman Curve? A Meta-Analysis. Journal of Economic Surveys, 35(1), 106-140.

[참고자료]

감사원. (2015).『감사결과보고서: 지방교육재정 운용 실태』. 2015년 3월.

교육부. (2021). 202년 교육기본통계 결과 발표 보도자료.

https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=88238&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N

국회예산정책처. (2021) 대한민국 재정, 2020. https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/01_01_Board.jsp?funcSUB=view&arg_id=7479&bid=19

김경범. (2021). 2021.11.03.. 새로운 학교 대전환 교육자치와 새로운 거버넌스. 교육을 바꾸는 사람들 뉴스레터 .https://21erick.org/column/7222/

김영환. (2011). 현행 교육감 선출제도의 문제점과 보완 방안 : 공동등록형 주민직선제를 중심으로. 한국교육개발원. 제 50차 KEDI 교육정책포럼 발제문. https://www.kedi.re.kr/khome/main/research/selectPubForm.do?plNum0=7881

김지혜. (2022). 미국 주 교육감 선출방식의 특징과 시사점. 교육정책네트워크 정보센터. 월간교육정책포럼. https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10104&nTbBoardArticleSeq=835783

대한뉴스. 2022.12.16.국민의힘 김병욱 의원, '국가교육·돌봄책임 강화를 위한 초등 늘봄학교(전일제학교)' 정책토론회 성료 http://www.dhns.co.kr/news/articleView.html?idxno=297874

자치분권위. (2018). 자치분권 종합계획. https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6154&PID=expert&select_tab=report

_____ (2020). 2020 지방자치 교육 연계·협력 우수사례집. https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6816&select_tab=resources&PID=expert

_____ (2021). 2021 교육자치-지방자치 연계·협력 우수사례집. https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=7098&select_p

art=&search_target=&search_word=%EC%9A%B0%EC%88%98&select_tab=resources&PID=expert&select_tab=resources

전국시도교육감협의회. (2019). 2019.09.16. 교육자치 카드뉴스 #12. 교육자치, 어디까지 추진되었나요?
http://www.ncge.or.kr/bbs/board.php?bo_table=pds_default&wr_id=20&page=2

최영출·박수정·황아란. (2011). 세종특별자치시 교육청 조직 및 교육감 선출 방안 연구. 교육과학기술부 용역 보고서.
https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do

하봉운. (2018). 교육자치와 지방자치 연계 협력 방안[정책제안].
https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20388

_____ (2015). "지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안". 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 토론회, 33-66. 11월 27일. 서울: 교총회관 다산홀
https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20388

KTV 국민방송. 2022. 12.16. 제1차 국정과제점검회의···노동·교육·연금 3개 개혁 과제 주목
https://www.ktv.go.kr/news/sphere/T000021/view?content_id=664896&unit=309

Makise, S. (2017). Local Educational Administration System in Japan_NIER.
https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201703LEADSJ.pdf

부록

부록 지방자치-교육자치 연계 협력에 관한 공무원 대상 설문

ID			

안녕하십니까? 귀하와 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다. 본 조사는 행정안전부 산하의 국책 연구기관인 **한국지방행정연구원**에서 수행하고 있는 **"지방자치-교육자치 연계 강화방안 연구"**를 위하여 귀하의 소중한 의견을 듣고자 하는 설문입니다.

이번 설문은 현재 지방자치단체와 교육자치단체(시도교육청)가 분리 운영되고 있는 것에 대한 문제점, 연계·협력의 정도에 대한 인식, 향후 연계·협력이 활성화될 필요가 있는 분야 등을 파악하고자 선택형 및 기술형 설문으로 구성했습니다. 본 설문은 다음 주제에 초점을 두고 진행될 예정입니다.

1. 현행 지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점
1. 현재 지방자치-교육자치 연계·협력 정도에 대한 인식
1. 향후 연계·협력이 가장 필요하고 가능한 사업에 대한 우선순위
2. 지방자치-교육자치 연계·협력 활성화를 위한 방안

귀하께서 응답하신 내용은 「통계법」 제33조(비밀의 보호)에 따라 비밀이 보장되고 순수하게 통계자료로만 사용되며 연구 이외 다른 목적으로 사용되지 않습니다. 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다.

설문에 모두 응하신 분들께서는 소정의 사례(커피 기프티콘)를 드릴 예정입니다. 감사합니다.

동의서	1. 나는 이 연구에 참여하는 것에 대해 자발적으로 동의합니다. 1. 나는 이 연구에서 얻어진 나에 대한 정보를 현행 법률과 규정이 허용하는 범위 내에서 연구자가 수집하고 처리하는데 동의합니다. 2. 개인 식별 정보는 연구 책임 하에 비밀 보장된다는 점을 알고 있습니다.

귀하께서는 본 안내문을 숙지하였으며 설문에 참여할 것을 동의하십니까?
(□네, 동의합니다.)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

2022년 11월

♣ 연구 책임 : 한국지방행정연구원 김진 부연구위원
♣ 설문 문의 : 033)769-9875 ginakim733@krila.re.kr

※ 아래 문항을 읽고 해당 사항에 체크(V)하여 주십시오.

문 1. 1991년 지방자치제도가 실시되고, 2007년 교육감 및 교육위원 선거가 주민 직선으로 실시된 이후 지금까지 '일반자치-교육자치 간 관계'는 지방자치단체와 교육계 간 첨예한 논쟁으로 자리 잡았습니다. 현재 귀하께서 느끼고 계시는 **지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점**은 어느 정도라고 생각하십니까?

구분	매우 심각하지 않다.	심각하지 않은 편이다.	보통 이다.	심각한 편이다.	매우 심각하다
지방자치-교육자치 분리 운영에 따른 문제점이	①	②	③	④	⑤

문 2. 일반적으로 연계·협력이란 둘 이상의 주체가 일정 수준의 상호 관계를 유지하게 상호 관심사에 대해 서로 돕는 것을 의미합니다. 귀하께서는 **현재 지방자치단체와 교육자치 단체 간에 연계·협력**이 어느 정도로 잘 되고 있다고 생각하십니까?

지방자치-교육자치 연계·협력이	매우 안 되고 있다.	안 되고 있다.	보통 이다.	잘 되고 있다.	매우 잘 되고 있다.
2-1. **전반적인 수준**에서 연계 협력의 정도	①	②	③	④	⑤
2-2. 교육 협력관 파견 등 **인사 교류** 수준에서	①	②	③	④	⑤
2-3. 지방교육**행정협의회** 활성화 수준에서	①	②	③	④	⑤
2-4. **재정** 지원 및 분담 수준에서	①	②	③	④	⑤

(2-1에서 1번 2번 선택시) 3번으로 가십시오

문 3. 귀하께서는 **현재 지방자치단체와 교육자치단체 간에 연계·협력**이 잘 안되고 있다면 그 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

① 지방자치단체장-교육감 분리 선거
② 행정협의회 제도의 형식적 운영
③ 의결기관인 지방의회의 역할 미약
④ 지방 재정 어려움
⑤ 주민 혹은 공무원이 연계 협력 필요성을 못 느껴서

(2-1에서 4번 5번 선택시) 4번으로 가십시오.

문 4. 귀하께서는 **현재 지방자치단체와 교육자치단체 간에 연계·협력**이 잘되고 있다면 그 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

① 지방자치단체장-교육감의 정치적 성향 일치
② 행정협의회 제도 활성화
③ 의결기관인 지방의회 역할 강화
④ 지방자치단체와 교육자치단체 간의 적절한 재정 분담
⑤ 주민 혹은 공무원이 연계 협력 필요성이 절실하다고 느껴서

문 5. **지방자치-교육자치 관계 개선 혹은 연계·협력 활성화를** 위한 다음의 의견에 얼마나 동의하십니까?

구분	전혀 동의하지 않는다.	별로 동의하지 않는다.	보통이다.	대체로 동의한다.	매우 동의한다.
5-1. 지방자치-교육자치 연계·협력 **성공사례**를 선정하고 확산해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5-2. 교육 협력관 파견 등 **인사** 교류를 활성화해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5-3. 지방교육**행정협의회**를 **상설화**해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5-4. 법정 및 비법정전출금, 교육경비보조 등 **재정** 분담 구조를 개선해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5-5. 연계·협력 **위원회를 신설**하여 재원 및 인사, 조직 등 교육 사업을 담당해야 한다.	①	②	③	④	⑤

문 6. 문 5에서 제시한 내용 외에 귀하께서 생각하시는 지방자치-교육자치 연계 협력 활성화를 위한 **개선 방안**을 자유롭게 적어주십시오(예: 교육감 제도 개편, 공동사업비 제도 등)

문 7. 현재 지방자치단체는 법정 전출금 뿐 아니라 비법정전출금이나 교육경비보조 사업 등을 통해 교육자치단체와 교육 사업 연계 및 협력을 진행하고 있습니다. 각 사업 단계별로 **지방자치단체**가 행사할 수 있는 **권한**이 어느 정도라고 생각하십니까?

지방자치단체의 권한이	매우 적다	적은 편이다	보통 이다.	큰 편이다	매우 큰 편이다
7-1. 교육 사업 **계획** 단계에서	①	②	③	④	⑤
7-2. 교육 사업 **집행** 단계에서	①	②	③	④	⑤
7-3. 교육 사업 **예산 부담**에 있어서	①	②	③	④	⑤
7-4. 교육 사업 **평가 및 환류** 단계에서	①	②	③	④	⑤

문 8. 교육자치단체와의 교육 사업에 있어서 각 사업 단계별로 **지방자치단체**가 지고 있는 **의무는** 어느 정도라고 생각하십니까?

지방자치단체의 의무 혹은	매우 적다	적은 편이다	보통 이다.	큰 편이다	매우 큰 편이다
8-1. 교육 사업 **계획** 단계에서	①	②	③	④	⑤
8-2. 교육 사업 **집행** 단계에서	①	②	③	④	⑤
8-3. 교육 사업 **예산 부담**에 있어서	①	②	③	④	⑤
8-4. 교육 사업 **평가 및 환류** 단계에서	①	②	③	④	⑤

문 9. 교육자치단체와의 **교육 사업 연계 및 협력**에 있어서 지방자치단체가 행사하는 **권한** 대비 부담하고 있는 **의무**에 관한 질문입니다.

문 9-1. 지금까지

지방자치단체 의무 **대비 권한**이 더 강했다.				균등했다.					지방자치단체 **권한 대비 의무가** 더 강했다.
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

문 9-2. 앞으로는

지방자치단체 **의무 대비 권한**이 더 많아져야 한다.				균등해야 한다.					지방자치단체 **권한 대비 의무가** 더 많아져야 한다.
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

문 10. 교육자치단체와의 **교육 사업 연계 및 협력**에 있어서 **지방자치단체와 교육자치단체의 역할 분담**에 대한 질문입니다.

문 10-1. 지금까지 전반적으로

지방자치단체 역할이 강했다.				균등했다.					**교육자치단체** 역할이 강했다.
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

문 10-2. 앞으로는 전반적으로

지방자치단체 역할이 강해야 한다.				균등해야 한다.					**교육자치단체** 역할이 강해야 한다.
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

문 11. 다음은 현재 한 지방자치단체와 교육자치단체가 **각각 수행하고 있는 유사한 교육 사업**들을 제시한 것입니다.

① 우수 인재 양성
② 방과후 학교 프로그램
③ 초등 돌봄 지원
④ 저소득층 및 다문화 가정 지원
⑤ 교육 환경 및 시설 개선
⑥ 진로 체험
⑦ 예체능 등 특별활동 지원

문 11-1. 위에서 제시한 보기 중 지방자치단체와 교육자치단체가 각각 하지 않고 두 기관의 연계·협력이 가장 **필요한** 사업의 번호를 기재해주십시오.

1순위		2순위		3순위	

문 11-2. 위에서 제시한 보기 중 지방자치-교육자치단체가 각각 하지 않고 두 기관의 연계·협력이 현실적으로 가장 **가능한** 사업의 번호를 기재해주십시오.

1순위		2순위		3순위	

문 12. **위에 기재되지 않은 교육 사업 외에** 지방자치단체와 교육자치단체 간 연계·협력이 **가장 필요하고 가능하다고 생각하시는 사업**에 대해서 자유롭게 기재해주십시오. (예: 학교밖청소년 지원 업무, 학교주변 유해시설 및 통학로 정비, 평생교육, 마을교육공동체, 폐교 리모델링을 통한 지역주민 공간 조성 등)

〈다음은 설문의 통계 처리를 위한 문항입니다. 〉

문 13. 현재 귀하께서 근무하는 **자치단체의 유형**은 무엇입니까?

① 수도권(서울, 경기, 인천)	② 수도권 이외의 광역시(세종시 포함)
③ 수도권이 아닌 도	

문 14. 실례지만 귀하의 **나이**는 어떻게 되십니까?

① 20대 및 그 이하	② 30대
③ 40대	
⑤ 60대 이상	

문 15. 다음 중 귀하의 **성별**을 선택해주십시오

① 남성	② 여성

문 16. 귀하의 **근속년수**는 어떻게 되십니까?

① 5년 미만	② 5년 이상 10년 미만
③ 10년 이상 15년 미만	④ 15년 이상 20년 미만
⑤ 20년 이상	

문 17. 귀하의 **직급**은 어떻게 되십니까?

① 8~9급	② 7급
③ 6급	④ 5급
⑤ 4급 이상	

문 18. 기프티콘 발송을 위한 핸드폰 번호 기재를 부탁드립니다.

※ 소중한 시간을 내주시고 설문에 응답해 주심에 깊이 감사드립니다.
귀하께서 설문해주신 내용은 정책 추진을 위해 소중한 자료로 사용됩니다.