

일반자치와 교육자치의 연계·협력방안*

Linkage and Cooperation of Local Autonomy and Educational Autonomy in Korea Local Government

금 창 호** · 이 지 혜***

Geum, Chang-ho · Lee, Ji-hye

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 교육자치의 개념과 연계협력의 접근논의
- III. 교육자치의 실태 및 연계정책
- IV. 일반자치와 교육자치의 연계협력 방안

지방교육은 지방자치단체의 사무임에도 불구하고, 관련법령에 따라 독립적 기구인 지방교육청을 통해서 관장되고 있다. 이는 교육의 정치적 중립성과 전문성을 확보하기 위한 논거에 기초하고 있다. 이처럼 일반자치와 교육자치의 분리는 기능중복과 책임의 모호성 등 다양한 문제를 현실적으로 초래하고 있다. 이에 따라 원칙적으로는 일반자치와 교육자치의 통합을 위한 정책적 지향이 도모되어 왔으나, 현실적인 정책환경의 여건을 감안하여 과도기적 전략으로 상호 연계 및 협력의 강화를 모색하여 왔다. 일반자치와 교육자치의 연계·협력은 단기적으로는 상호간 체제의 동질성을 강화하고, 장기적으로는 이를 기초로 통합을 달성하는 효과를 가진다. 이러한 측면에서 일반자치와 교육자치의 통합을 위한 대안의 강도를 기준으로 정보공유와 사무의 협력처리, 인력교류 및 공동기구의 설치 등의 방안을 제안하고 있다. 더불어서 상기의 연계·협력을 실질화하기 위한 관련법제의 개편 및 재정지원 확대방안을 제시하고 있다.

□ 주제어 : 일반자치, 교육자치, 연계협력

* 이 논문은 한국지방자치학회 기획세미나(2015. 10. 30)에서 발표한 내용을 수정 및 보완한 것입니다.

** 한국지방행정연구원 선임연구위원(주저자)

*** 서원대학교 교수(공동저자)

논문 접수일: 2015.12.15, 심사기간(1차): 2015.12.15~2015.12.28, 게재확정일: 2015.12.28

Despite of the affairs of local government, according to relevant laws, local education has been managed through the education office in-local as an independent organization and it is based on arguments to ensure political neutrality and professionalism of education. However, segregation of local autonomy and educational autonomy cause practically various problems such as overlapping functions and ambiguity of responsibility. Consequently, policy oriented for integrating with local autonomy and educational autonomy has been promoted in principle, but by taking into consideration the conditions of realistic policy environment, strengthen of mutual linkage and cooperation has sought as a transitional strategic. The linkage and cooperation of local autonomy and educational autonomy reinforce homogeneity of mutual system in the short term as well as having the effect on achieving the integration in the long term. In this regard, it has proposed information sharing, cooperative process of the affairs, human resources exchange, and establishing of joint organization based on the strength of an alternative for the integration of general autonomy and educational autonomy. In addition it suggest reorganization of related legislation and expansion of financial support in order to substantiate the linkage and cooperation of the above

□ Keywords: Local autonomy, Educational autonomy, Linkage and cooperation

I. 서론

지방자치가 실시된 이래 교육자치에 대한 논란은 계속되어 왔다. 이와 같은 논란은 지방자치단체와 교육부간의 대립에서부터 각각의 관련분야 학자들에게 이르기까지 서로 상이한 시각과 접근에서 비롯되었다. 지방자치단체와 관련분야의 학자들은 진정한 교육자치를 실현하기 위해서는 교육자치와 일반자치의 통합이 필요하다는 주장을 하고 있음에 비하여 교육부와 관련분야의 학자들은 그러한 시각에 상당한 거부감을 보이고 있다. 그리고 이러한 양자간의 시각차이에 기초한 논란은 현재까지도 지속되고 있는 실정이다.

이와 같은 대립을 해소하기 위한 절충방안의 하나로 제시되고 있는 것이 일반자치와 교육자치의 연계방안이다. 일반자치와 교육자치의 연계방안은 일반자치와 교육자치의 기능적 관계를 보다 강화하여 상호간의 보완성을 높여보자는 것이다. 그러나 이 역시 지방자치단체와

교육부간에 상당한 시각적 괴리가 존재하고 있다. 지방자치단체는 일반자치와 교육자치간 연계를 궁극적 목표인 통합을 위한 과정의 하나로 인식하고 있음에 비하여 교육부는 통합을 방지하는 대안의 하나로 간주하고 있다. 다시 말하면, 일반자치와 교육자치의 기능적 동질성을 높이는 연계에 대해 지방자치단체는 과정적 현상으로 바라보고 있음에 비하여 교육부는 고착적 현상으로 접근하고 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 일반자치와 교육자치의 일원화가 단기간에 달성되지 못할 경우 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하는 노력은 필요하다. 또한 이에 대해서는 전술한 바와 같이 양자간의 목적이 다름에도 현상적인 합의는 도출된 것으로 보이기 때문이다. 뿐만 아니라 일반자치와 교육자치의 연계에 대해서는 그간에 여러 가지 정책적 노력 역시 전개되어 왔다. 다만, 일반자치와 교육자치의 연계에 대한 기존의 정책노력은 역대정부에서 기본대안의 마련에 중점을 두었을 뿐 가시적인 실현단계에 접어들지는 못했다. 현재의 박근혜정부에서도 지방자치발전위원회를 중심으로 일반자치와 교육자치의 연계는 이전정부들과 마찬가지로 정책과제의 하나로 제시되고 있다. 뿐만 아니라 일반자치와 교육자치의 연계대안 또한 각각의 분야에서 접근하는 개별대안의 제시에 초점을 두어서 양 분야를 포괄하는 통합적인 대안마련에는 한계가 있었다.

이와 같은 점들을 고려하여 여기에서는 일반자치와 교육자치의 현재적 실태를 기초로 연계방안에 대한 통합적 접근을 모색하고자 한다. 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합을 전제로 기능적 동질성을 강화하기 위한 포괄적 연계방안을 강구하고자 한다.

II. 교육자치의 개념과 연계·협력의 접근논의

1. 교육자치의 개념

교육자치의 개념에 대해서는 매우 다양한 접근이 이루어지고 있음에도 불구하고, 교육사무라는 사무의 제한성을 제외하면, 지방자치의 개념과 다르지 않다. 원칙적으로는 교육자치의 개념도 지방자치의 개념에 근간을 두고 있으므로, 지방자치의 개념인 “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것(최창호, 2006: 43)”을 준용할 필요가 있다. 다시 말하면, 교육자치의 개념은 지방자치의 개념요소인 ① 일정한 지역, ② 주체의 자주적 권한과 책임, ③ 자주재원, ④ 구성원 참여가 확보된 내용으로 규정되어야 한다. 이처럼 지방자치의 개념요소에 근거하여 교육자치의

개념을 규정하면, 다음과 같다. 즉, 교육자치는 일정한 지역의 교육주체들이 당해지역의 교육사무를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것으로 규정할 수 있다(금창호 외, 2011).

그러나 현실적으로는 교육자치의 개념에 대하여 매우 다양한 시각들이 제시되고 있는 실정이다. 교육자치에 대한 시각의 분화는 주로 자치단위의 차이에서 비롯되고 있는 바, 교육사무에 대한 결정과 부담 그리고 참여를 스스로 행하는 자치단위에 대한 합의가 형성되지 못하고 있다는 것이다. 더불어서 일부의 시각은 자치단위의 문제뿐만 아니라 일반행정으로부터의 분리를 교육자치의 개념요건으로 제시하고 있다.

<표 1> 교육자치의 개념에 대한 기존연구

학자	개념
조성일·안세근(1996)	교육행정에 있어 지방분권주의를 기본원칙으로 하고, 당해 지역의 교육참여에 관한 사무는 자치권과 행정권을 가지고, 의결기관으로서의 교육위원회와 의결된 교육정책의 집행기관으로서의 교육감제를 설치하고, 자주적인 재정권과 인사권을 확립하여 주민참여와 전문경영인을 통해 교육의 자주성, 전문성, 지역교육의 특수성을 보장하는 제도
문낙진(1993)	일정한 지역의 교육구와 그 교육구 내의 주민을 기초로 하는 지방교육자치단체가 교육구의 교육·학예에 관한 사무를 교육자치단체 스스로의 권한과 책임 하에 즉, 자치권을 가지고 주민이 선정한 자신의 기관에 의하여 교육자치단체 구성원인 주민의 의사에 따라 집행되고 실행하는 것
윤정일(1995)	교육행정의 지방분권을 통하여 주민의 참여의식을 높이고, 각 지방실정에 맞는 교육정책을 강구하도록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도
김찬동(2010)	자치를 자기입법과 자기통제로 규정할 경우 교육자치는 교육분야의 자치를 의미
이기우(1998)	원칙적으로 교육공동체가 교육사무를 자기책임 하에 분권적으로 처리하는 것이며, 여기서의 교육공동체는 학교공동체를 의미함
곽영우 외(1994)	교육의 특수성으로 인하여 중앙에서 지방 및 단위학교의 수준에 이르기까지 교육행정을 일반행정에서 분리하여 공정한 민의에 따라 독자적으로 운영함으로써 교육의 자주성과 전문성 그리고 정치적 중립성을 보장하기 위한 기구와 제도

교육자치의 개념규정에서 자치단위의 차이는 크게 3가지로 분화되고 있는데, 그 내용을 보면 다음과 같다(이승중, 2004: 19). 첫째, 교육주체의 자치로 교육행정기구와 교육주체 간 기능분리를 통해서 교육현장의 자율성을 확보하는 것이다. 즉, 교육자치는 교육의 주체가 교육행정기관의 획일적인 규제와 간섭으로부터 독립하여 법규의 범위 내에서 자기책임 하에 교육을 하도록 보장함으로써 교육목적을 효과적으로 달성할 수 있다는 시각이다. 둘째, 교육행정기관의 자치로 일반행정기관과 교육행정기관간 기능분권을 통해서 지방자치와 교육자치의 분리를 확보하는 것이다. 이러한 시각은 교육자치의 목적이 교육의 자주성과 전문성 및

중립성의 보장에 있으며, 이와 같은 목적달성을 위해서는 교육행정기관의 분리 및 독립형이 유리한 제도라는 점에 초점을 두고 있다. 셋째, 지방교육의 자치로 지방자치와 교육자치를 통합하되, 교육분권을 통해 중앙정부로부터 지방교육의 자율성과 중립성을 확보하는 것이다. 이와 같은 시각은 전술한 교육주체의 자치는 교육행정기관의 간섭으로부터 교육활동의 독립성 보장에 그리고 교육행정기관의 자치는 일반행정기관으로부터의 분리·독립에 초점을 둬으로써 교육자치 역시 지방자치의 부분이라는 점을 간과하고, 따라서 교육자치의 본질적 요소인 분권과 참여 및 중립성의 일부 또는 전부를 소홀히 하여 종국적으로는 교육자치의 바람직한 발전을 저해하는 한계를 극복하기 위한 것을 강조하고 있다.

전술한 교육자치의 개념유형에 따르면, 교육주체와 교육행정기관 및 지방교육으로 갈수록 교육자치의 범위가 확대된다. 다만, 세 가지 자치단위에 대한 논란이 현재에도 그대로 유지되고, 특히 일각에서는 단위학교의 자율성에 초점을 두고 교육주체의 자치를 강조하고 있으나,¹⁾ 교육자치의 본질에 입각한 개념은 지방교육자치에 기초하여 접근하는 것이 타당하다.

<표 2> 교육자치의 개념유형

구분	교육주체의 자치	교육행정기관의 자치	지방교육자치
강조측면	교육행정기구와 교육주체간 관계	일반행정기관과 교육행정기관간 관계	중앙-지방관계
지향방향	교육주체의 자율성	교육영역의 독자성	교육의 자율성 지방자치 발전
일반-교육관계	통합	분리독립	통합
교육 특수성	강조	매우 강조	강조
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권 기능분권
주요 참여자	교육주체	교육자	교육주체 및 주민
처방	교육현장의 자율성 보장	일반-교육행정의 분리·독립	교육의 지방분권

자료: 이승중(2004).

1) 교육자치를 단위학교의 자율성을 신장하는 교육주체의 자치로 접근하는 시각의 논리는 다음과 같다. 즉, 자치란 본질적으로 누구의 그리고 누구로부터의 자치이냐가 중요하고, 교육자치의 경우 그 주체는 교사와 학부모 및 학생이므로 교육자치는 교육주체의 자치로 접근되어야 한다는 것이다(이기우, 2004: 63)

2. 일반자치와 교육자치의 연계논의

1) 이해관계자 입장

일반자치와 교육자치가 분리되어 실시된 이래 양자의 통합 또는 연계에 관한 논의는 다양하게 전개되어 왔다. 특히, 일반자치와 교육자치에 대한 행정계와 교육계의 시각은 시종일관 현저한 차이를 보여 왔다. 원칙적인 측면에서 보면, 일반자치와 교육자치에 대해 행정계가 조속한 통합을 요구하는 것에 비해 교육계는 분리를 전제한 협력을 강조하고 있다.

우선, 일반자치와 교육자치에 대한 지방자치단체의 입장은 다음과 같다.“전국시장군수구청장협의회”와“지방분권국민운동본부”및“서울시의정협의회”등에서 다소의 내용에 차이가 있지만, 공통적으로 일반자치와 교육자치의 통합을 주장하고 있다. 이에 비하여“전국교육위원협의회”는 일반자치와 교육자치의 통합을 반대하고, 단위학교의 자율성과 학교자치의 보장을 요구하고 있다.

〈표 3〉 교육자치에 대한 기존입장

구분	내용
자치단체 입장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국 시장군수구청장협의회(2003.6.5) <ul style="list-style-type: none"> - 기초단위 교육자치 실시 - 일반자치와 교육자치의 조속 통합 ■ 지방분권국민운동본부(2003.10.28) <ul style="list-style-type: none"> - 교육자치와 일반자치의 통합 ■ 서울시 의정협의회(2003.10.22) <ul style="list-style-type: none"> - 의결기관의 일원화 - 집행기관의 연계강화(교육감 부단체장화)
교육부 입장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국 교육위원협의회(2003.11.20) <ul style="list-style-type: none"> - 일반자치와 교육자치의 통합 반대 - 교육위원회의 독립형 의결기구화 - 단위학교의 자율성과 학교자치의 보장

자료 : 금창호 외(2011).

최근에 제시되고 있는 교육자치에 대한 행정계의 입장을 보면, 다음과 같다. 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합을 기본적인 기조로 하되, 연계와 관련하여 다음과 같은 제도적 개선을 주장하고 있다. 즉, 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하기 위해서는 의결기관에서 교육위원회의 본회의 의결을 대체하는 특례제도를 폐지하고, 집행기관에서 교육감의 런닝메이트 또는 부단체장화와 국가직 공무원인 부교육감의 지방직화가 수반되어야 한다는 것이다.

이처럼 행정계는 일반자치와 교육자치의 연계를 위한 제도적 개선에 초점을 두고 있다. 이에 비하여 교육계는 교육자치에 대해 다음과 같은 입장을 견지하고 있다. 기본적으로 지방자치단체와 달리 일반자치와 교육자치의 통합보다는 상호 연계 및 협력에 초점을 두고 있다. 이에 따라 일반자치와 교육자치의 연계 및 협력을 강화하기 위한 조치로 교육지원의 법적 근거 마련, 평생교육추진체계 정비 등의 장치를 활성화하는 노력을 하고 있다. 결국, 교육부는 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하기 위한 전략으로 제도적 개선보다는 다양한 소프트웨어를 활용하자는 것이다.

<표 4> 연계에 대한 양자의 입장

구분	지방자치단체	교육부
주요내용	·교육위원회 특례제도 폐지 ·교육감 부단체장화 ·부교육감 지방직화	·지방교육행정협의회 법제화 ·교육지원의 법적 근거 마련 ·평생교육추진체계 정비
접근전략	·제도개선	·소프트웨어 적극 활용

자료 : 금창호 외(2011).

이처럼 교육자치에 대해 행정계와 교육계가 상호 상이한 입장을 견지하는 주된 이유는 다음과 같은 논거에 기초하고 있다. 행정계는 일반자치와 교육자치를 통합함으로써 행정의 신속성과 능률성을 확보하고, 지방자치단체가 교육업무에 직접 관여함으로써 독립된 조직보다 강한 추진력이 담보할 수 있고, 뿐만 아니라 「지방자치법」 제9조에 따르면, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있으며, 집행기관의 분리설치 규정(「지방자치법」 제112조)에도 불구하고, 교육사무는 원칙적으로 지방자치단체의 사무라는 것이다. 이에 비해 교육계는 일반자치와 교육자치의 분리가 지방교육의 정치적 중립성을 보장하고, 교육의 특수성과 전문성을 확보하기 위해 반드시 필요하며, 「지방교육자치에 관한법률」 제13조에 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지한다”고 하여 일반자치와 교육자치의 분리에 관한 법적 근거가 명확하다는 것이다.

2) 기존 정부정책

교육자치에 대한 지방자치단체와 교육부의 시각과 달리 정부의 정책적 목표는 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합에 초점을 두고 있다. 다만, 일반자치와 교육자치의 통합에 대한

교육계의 강력한 저항을 고려하여 단계적 통합정책을 견지하여 왔다.

노무현 정부에서 추진한 교육자치에 관한 정책내용을 보면, 다음과 같다(금창호 외, 2010). 당시의 교육자치에 대해 지방행정과 교육행정의 분리에 따라서 지방교육의 역량이 분산될 뿐만 아니라 지방교육에 대한 종합적 접근이 부족하고, 학교부지 확보·유해환경 규제·급식 등에 대한 지방정부의 협력이 부족하며, 지방교육에 대한 책임이 분산되는 것으로 진단하였다. 이에 따라 교육자치의 개선정책으로 ① 분리된 의결기능의 한계를 개선하기 위하여 지방의회에 교육특별위원회의 설치로 통합을 도모하고, ② 교육감 선임에서 시·도지사 와 교육감의 연계를 강화하며, ③ 기초단위의 교육자치를 실시하는 것으로 확정하였다. 특히, 교육자치의 실시단위를 기초로 하는 것을 제외하면, 의결기능의 통합과 집행기능의 연계 강화 등 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합에 높은 비중을 두었다.

이명박 정부 역시 교육자치의 개선에서는 전술한 노무현 정부와 정책적 방향을 같이 하고 있다(금창호 외, 2010). 지방분권추진위원회를 중심으로 교육자치의 개선을 위한“교육자치 제도개선 소위원회”를 설치하고, 교육자치에 대한 이명박 정부의 정책내용을 수립하였다. 동 위원회에서 논의된 결과에 따르면, 교육자치는 참여정부에서 진단한 문제점을 그대로 갖고 있는 동시에 교육분권도 충분치 못하다는 것이었다. 이에 따라 교육자치의 개선을 위하여 원칙적으로 교육분권의 확대와 일반자치와 교육자치의 통합을 목표로 하되, 단기적으로는 양자 간 연계를 강화는 정책적 노력을 집중하는 것으로 결정하였다.

<표 5> 교육자치에 대한 정부정책 기초

구분	정책기초
노무현 정부	- 의결기능의 통합 - 교육감 임명의 시·도지사 연계강화 방법마련 - 기초단위의 교육자치 실시
이명박 정부	- 교육분권의 확대 - 지방자치와 교육자치의 통합 - 단기적으로 일반자치와 교육자치의 연계 강화

3. 연계·협력의 접근방법

일반자치와 교육자치의 연계를 양자간의 통합 또는 일원화를 위한 과정의 하나로 간주할 경우 이는 최종적인 목적달성을 위한 단계적인 접근방법의 일환이다. 다시 말하면, 일반자치와 교육자치의 연계협력은 그 자체의 의미가 중요한 것이 아니라 종국적이고 근본적인 목적의 실현을 위하여 연계협력을 어떻게 활용될 것인가에 보다 큰 의의가 있는 것이다.

상이한 두 개의 체제가 하나로 통합되는 기본전략과 관련해서는 국가통합에 관한 이론을 준용할 수 있다. 나이(J. S. Nye, 1971)는 세 가지의 주요전략을 제시하고 있다. 하나는 기관통합을 우선시하는 연방주의(federalism) 전략이고,²⁾ 다음은 정책통합을 근간으로 하는 기능주의(functionalism) 전략이며, 마지막은 정책통합에 입각하되 기관통합을 병행하는 신기능주의(neo-functionalism) 전략이다. 이러한 전략들 중에서 상이한 체제의 연계협력과 직접 관련되고 또한 이를 보다 중시하는 전략은 기능주의 및 신기능주의 전략이다. 따라서 통합을 전제한 상이한 체제간 연계협력은 일반적으로 기능주의와 신기능주의 이론에 입각하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

기능주의는 상이한 체제의 통합을 위해서 비정치적인 기능간 동질화와 나아가 통합에 주목하고 있다. 즉, 상호간 분쟁이 발생될 수 있는 정치적 문제보다는 비정치적 분야에서 협력함으로써 관련체제간 유용한 경험을 축적하게 되고, 이러한 경험이 학습과정(learning process)을 통하여 다른 영역의 협력을 도출하게 되어 궁극적으로는 순조로운 통합을 달성할 수 있게 된다는 것이다. 이러한 기능주의는 정치적 분쟁을 야기할 수 있는 연방제 전략을 대체하여 미트라니(David Mitrany, 1948)가 제시한 이론으로 당초에는 국제사회의 전쟁 문제를 해결하기 위한 유용한 방법의 하나로 출발하였다. 미트라니는 상호 다른 교호작용을 하는 사회간에 기능적 의존관계가 발생되면 공통의 통합이익이 도출되고 이러한 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 전환시켜 통합촉진의 큰 요인으로 작용하게 되며, 또한 한 차원에서의 기능적 협조관계는 다른 차원의 기능적 협조관계를 유발하는 이른바 분기이론(ramification theory)을 제시하고 있다. 그리고 이러한 분기이론에 토대하여 국가간 통합을 추진하기 위해서는 “비정치적인 기술적 차원의 교류협력으로부터 점차 정치적인 교류협력 및 통합”으로 이행하는 점진적인 추진전략이 필요하다고 한다. 이에 비하여 신기능주의는 기능주의의 현실적 설명력의 한계를 극복하기 위하여 제시된 접근방법이다. 따라서 기본적인 시각은 기능주의에 입각하되, 그 방법을 달리함으로써 효율적 통합을 달성하고자 하는 것이 신기능주의라 할 수 있다. 신기능주의는 하스(Ernst B. Hass, 1961)에 의하여 제시된 접근방법으로 두 가지의 초점에서 기능주의와 차이를 보이고 있다. 하나는 통합구성원이 기능주의에서 보편성을 보이고 있음에 비하여 신기능주의에서는 지역성을 강조한다(김희오, 2001). 그리고 다른 하나는 통합의 우선적 대상에서 기능주의는 기능통합에 초점을 두고 있음에 비하여 신기능주의는 기능통합에 더하여 기관통합까지 부분적으로 고려하고 있다. 이와 같은 신기능주의의 핵심은 상호간 연계협력을 통하여 높은 수준의 정책통합을 성취하고 아울러

2) 연방주의 전략은 상이한 체제간 정치적 통합은 기관통합이 반드시 우선되어야 한다는 입장이다. 즉, 기관통합이 선행되고 이를 통하여 정책이나 태도의 통합 등이 수반되는 것이 효과적 통합을 달성할 수 있다는 것이다. 그리고 여기서의 기관통합에는 관료적 통합과 법적 통합 등이 모두 포함된다.

러 중간수준의 기구통합을 도모하면, 그 결과 더 높은 태도통합 및 기구통합이 이루어지고, 나아가 공동체의식이 생성된다는 것이다(Ernst B. Hass, 1961). 그리고 신기능주의적 접근방법을 전략으로 추진하는데 있어서는 정치적 간섭을 회피하는 방법을 선택한다는 점과 기능적 요구가 발생된 후 이에 따라 기구를 형성한다는 점에서는 기능주의적 시각을 유지하되, 정치적으로 매우 중요한 분야를 고의로 선택한다는 점과 통합을 촉진하는 기구창설을 의식적으로 시도한다는 점에서는 기능주의의 전략과 달리하고 있다. 결국, 신기능주의는 기능주의와 마찬가지로 비정치적 연계협력에 의한 기능통합을 도모하여 종국적으로 정치통합을 달성하는 전략이나, 다만, 기능주의에 비하여 의식적으로 제도화를 추구한다는 점에서 차이를 갖는다. 즉, 기능주의는 상호간 교류협력으로 각각의 기능이 개별적으로 통합을 향해 자동적으로 전개됨을 가정하고 있음에 비하여 신기능주의는 보다 제도화된 기능통합을 의식적으로 모색한다는 것이다.

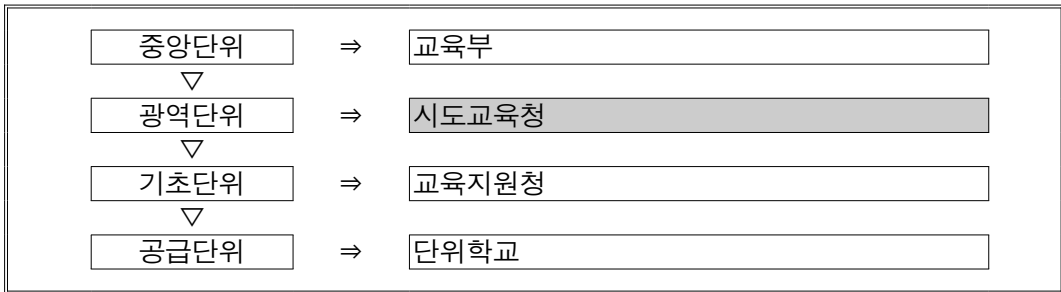
Ⅲ. 교육자치의 실태 및 연계정책

1. 교육자치의 실태

1) 실시단위

교육자치는 일반자치와 달리 기초단위가 배제된 광역단위를 대상으로 실시되고 있다. 「지방자치법」 제9조에 따르면, 교육은 지방자치단체의 사무이나, 동법 제121조에 교육사무의 처리를 위하여 별도의 기구를 설치토록 하고 있으며, 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조에 따라 교육사무는 광역자치단체의 사무로 하고 있다.

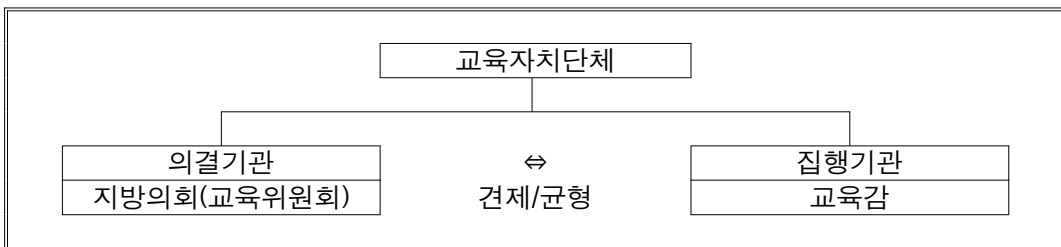
이에 따라 17개 광역자치단체를 기준으로 각각의 시도단위 교육청이 설치되어 있고, 그 밑에 하부행정기구로 교육지원청이 설치되어 있다. 교육지원청 밑에는 직접 교육서비스를 공급하는 단위학교가 있으며, 단위학교는 시도교육청과 교육지원청의 직·간접적인 관리를 받고 있다. 이처럼 교육자치는 전체의 행정계층은 일반자치에 준하여 시도교육청과 교육지원청의 2계층체로 구성되어 있으나, 실제 자치단위는 광역계층인 시도교육청을 대상으로 실시되고 있다.



<그림 1> 교육자치의 실시단위

2) 기관구성

교육자치의 기관구성은 일반자치와 마찬가지로 의결기관과 집행기관을 분리하여 설치하는 기관대립형 방식을 채택하고 있다. 의결기관으로는 지방의회에 교육위원회가 설치되어 있고, 집행기관으로는 교육감이 있다. 이들간에 상호 견제와 균형을 통해서 지역교육의 효율적 집행을 담보하고자 하는 것이다. 다만, 일반자치가 집행기관의 분야별로 상임위원회가 설치되어 있는 것과 달리 교육자치의 의결기관은 지방의회에 단일의 상임위원회가 설치되어 있다는 차이가 있다. 이와 같은 차이는 일반자치가 종합행정의 구조를 갖고 있음에 비하여 교육자치는 단일의 교육을 대상으로 하고 있는 것에 연유한다.



<그림 2> 교육자치의 기관구성

3) 관장기능

교육자치의 구성기관인 지방의회의 교육위원회와 교육감은 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그밖에 학예에 관한 사무의 수행을 위하여 각기 다음과 같은 역할을 수행하도록 관련법에서 규정하고 있다.

「지방교육자치에관한법률」에 따르면, 교육위원회는 교육 및 학예에 관한 의안과 청원

등을 심사 및 의결하기 위하여 설치되고(제4조), 이에 기초하여 다음과 같은 사항들을 의결한다(제11조). 즉, 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기채안, 기금의 설치·운용에 관한 사항, 대통령령으로 정하는 주요재산의 취득·처분에 관한 사항, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항, 그밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항 등이다.

이에 비하여 교육감은 교육 및 학예에 관한 사무를 집행하는 기관으로(제18조), 다음과 같은 사무들을 관장한다(제20조). 즉, 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항, 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항, 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항, 교육규칙의 제정에 관한 사항, 학교 및 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 폐지에 관한 사항, 교육과정의 운영에 관한 사항, 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, 평생교육 및 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항, 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항, 학생통학구역에 관한 사항, 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항, 재산의 취득·처분에 관한 사항, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, 기채(起債)·차입금 또는 예산외의 의무부담에 관한 사항, 기금의 설치·운용에 관한 사항, 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항, 그밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항 등이 포함된다.

<표 6> 교육자치의 기관별 역할

구분	내용
의결기관	<ul style="list-style-type: none"> ·조례안 ·예산안 및 결산 ·특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항 ·기채안 ·기금의 설치·운용에 관한 사항 ·대통령령으로 정하는 주요재산의 취득·처분에 관한 사항 ·대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항 ·법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항 ·청원의 수리와 처리 ·외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항 ·그밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항
집행기관	<ul style="list-style-type: none"> ·조례안의 작성 및 제출에 관한 사항 ·예산안의 편성 및 제출에 관한 사항 ·결산서의 작성 및 제출에 관한 사항 ·교육규칙의 제정에 관한 사항 ·학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> ·교육과정의 운영에 관한 사항 ·과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 ·평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항 ·학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항 ·학생통학구역에 관한 사항 ·교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항 ·재산의 취득·처분에 관한 사항 ·특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항 ·기채(起債)·차입금 또는 예산외의 의무부담에 관한 사항 ·기금의 설치·운용에 관한 사항 ·소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항 ·그밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

4) 재정구조

교육자치의 재정구조는 수입측면에서 크게 보면, 중앙정부의 지원금과 지방자치단체의 일반회계 전입금 및 자체수입 등으로 구성되어 있다. 중앙정부의 지원금은 전체 수입의 50% 이상을 차지하는 지방교육재정교부금과 국고보조금이고, 지방자치단체 일반회계 전입금은 시도세 전입금과 담배소비세 전입금, 지방교육세, 학교용지 부담금 등으로 구성되어 있다. 그리고 납입금과 재산수입, 사용료 및 잡수입 등으로 구성되는 자체수입은 전체의 수입에서 차지하는 비중이 매우 낮다.

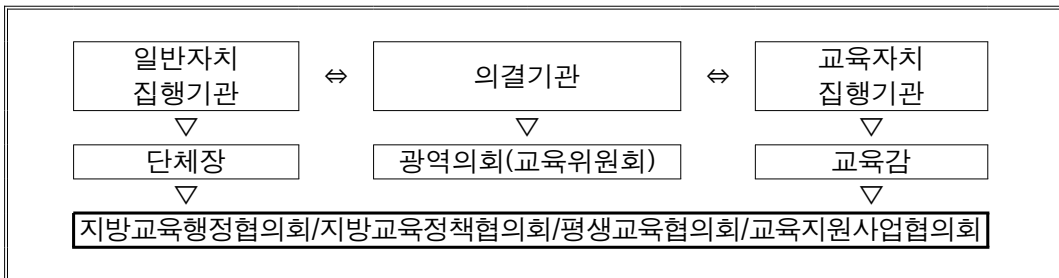
<표 7> 교육자치의 수입재정 현황

구분		규모	
중앙정부 지원금	지방교육재정 교부금	경상교부금	내국세 총액의 19.6%
		교육세	전액
	국고보조금	국고사업 보조금	용도지정
자치단체 일반회계 전입금	시도세 전입금		시도세 총액의 10%(서울), 5%(광역시 및 경기도), 3.6%(여타 도)
	담배소비세 전입금		특별·광역시 담배소비세 총액의 45%
	지방교육세		전액
	학교용지 부담금		실경비의 50%
	기타 일반전입금		공공도서관 운영지원비
자체수입	납입금, 재산수입, 사용료, 잡수입 등		

2. 일반자치와 교육자치의 연계정책

1) 기구적 실태

집행기능에서 기구적 단위에서 일반자치와 교육자치간 연계의 대표적 수단은 지방교육행정협의회 등이 있다. 지방교육행정협의회는 2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정으로 지방교육에 관한 협의체 및 교육감협의체 설치 의무화되었다. 지방교육행정협의회 구성 및 운영에 관해 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 규정하며, 조례에는 협의회 구성의 목적, 협의대상, 교육협력사업의 종류와 의무적 협의대상과 자율적 협의대상이 명시되어야 하며, 협의회 구성과 자문협의회와 실무협의팀, 사업계획의 수립, 예산 및 소요경비의 분담, 평가와 관련한 내용 등이 포함되어야 한다. 한편, 교육협력관계 역시 집행기능의 상호간 연계협력을 확보하기 위한 제도의 하나이다. 교육협력관계는 양기관간 교육에 관한 상호협력을 위해 시·도교육청 소속 공무원이 교육협력관으로 시·도청에 파견 근무하는 것을 말한다.



〈그림 3〉 기구적 연계협력 실태

2) 기능적 실태

일반자치와 교육자치는 기능적으로 상호 분리되어 있음에도 불구하고, 일부 분야에서 연계구조를 확보하고 있다. 「평생교육법」 제20조에 따르면, 시·도지사는 시·도 평생교육진흥원을 설치 또는 지정·운영할 수 있고, 제21조에서는 시·도 교육감은 시·군·자치구의 평생학습관을 설치하고, 시장·군수·구청장은 평생학습관의 설치 및 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 여타 기능과 달리 평생학습에 관해서는 상호 기능적 연계를 도모할 수 있는 토대를 확보하고 있는 것으로 간주된다.

<표 8> 관련법률에 따른 기능적 연계·협력 실태

일반자치	교육자치
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치법 제9조 - 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치법 제121조 - 교육·과학 및 체육"에 관한 사무는 별도의 기관 ■ 지방교육자치에관한법률 - 지역교육청 설치
<ul style="list-style-type: none"> ■ 평생학습법 제20조 및 제21조 - 일반자치와 교육자치의 협력 	

뿐만 아니라 현실적으로는 기능적 연계를 위한 다양한 협력사업을 상호간에 추진하고 있다. 지방자치단체의 재정지원을 통한 일반자치와 교육자치의 연계 및 협력사업과 지역전략산업의 추진에서 일반자치와 교육자치의 연계 및 협력사업 등이 그것이다.

<표 9> 기능적 연계·협력 실태

구분	내용
자치단체 재정지원 연계사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역과 함께 하는 학교사업 - APT(적극적 부모역할 훈련, 자녀 독서논술지도법, 부모자녀 대화법 등 ■ 지역과 함께 하는 학교사업 - 전문계고 활용 산업체 재직자 훈련, 지역주민 직업·창업 프로그램 등 - 지역이 만드는 안전한 학교만들기 등 지역문제 해결 프로그램 ■ 농산어촌 교육복지사업 - 농산어촌 전원학교 - 농산어촌 연중 돌봄 학교 - 자치단체의 우수농산물 학교급식 지원
지역전략산업 중심 연계사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역인재육성사업 - 교육인적자원개발벨트사업 ■ 지역전략산업과 연계한 마이스터고 육성 - 충북 반도체고 등

자료 : 금창호(2015).

3) 재정적 실태

일반자치와 교육자치의 재정적 연계·협력은 교육자치에 대한 일반자치의 재정지원 구조로 형성되어 있다. 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따르면, 지방교육세, 담배소비세의 45/100(도 제외), 서울특별시는 시세의 10/100, 광역시 및 경기도는 시·도세의 5/100, 도 및 특별도는 도세의 36/1,000을 부담토록 하고 있다. 또한 「지방자치단체의교육경비보

조에 관한 규정」 제2조에 따르면, 지방자치단체는 각급 학교의 교육에 소요되는 경비 중의 일정사항에 대해 보조토록 하고 있다.

<표 10> 재정적 연계·협력 실태

일반자치의 교육자치 재정지원
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교육재정교부금법 제11조 <ul style="list-style-type: none"> - 지방교육세 해당금액 - 담배소비세 45/100(도 제외) - 법정 전입금(서울특별시 10/100, 광역시 및 경기도 5/100, 도 및 특별도 36/1,000) ■ 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제2조 <ul style="list-style-type: none"> - 학교의 급식시설 및 설비사업 - 학교의 교육정보화사업 - 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 - 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사항 - 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 - 기타 지방자치단체장의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

3. 연계·협력의 문제분석

일반자치와 교육자치의 연계협력은 분리구조에 따른 현실적 한계를 보완하는 것에 초점을 두고 있음에도 불구하고, 다음과 같은 문제들이 발생하고 있다. 첫째, 지방교육에 대한 종합적 접근의 부족이다. 집행기관의 분리 운영으로 지역단위의 교육계획 수립에서 지역특성이 반영된 종합적이고 거시적인 관점의 반영이 곤란하다는 점이다. 둘째, 지방자치단체의 적극적인 협력의 부족이다. 집행기관의 분리운영에 따라 지역단위 학교운영에서 요청되는 학교부지 확보, 유해환경 규제, 급식 등에 대한 지방자치단체의 적극적인 협력 및 지원이 부족하다. 셋째, 지방교육의 책임분산이다. 일반행정과 교육행정의 분리운영으로 실제 지방선거에서 교육문제가 정치적 관심사로 대두되지 못할 뿐더러 교육행정에 대한 책임이 분산되어 명확한 소재 파악이 곤란하다. 넷째, 일부기능의 중복현상의 발생이다. 일반행정과 교육행정에 공통적으로 적용되는 인력, 예산 및 시설관리 등의 분야에서는 기능적 중복현상의 초대로 행정비용의 낭비가 발생된다. 다섯째, 연계·협력의 제도화가 미흡하다는 점이다. 법적인 분리구조를 완화하기 위한 일부 연계·협력 조치가 실시되고 있으나, 대부분 특정사업 중심의 임시적 협력에 불과하여 지속성이 확보되고 있지 못한 실정이다.

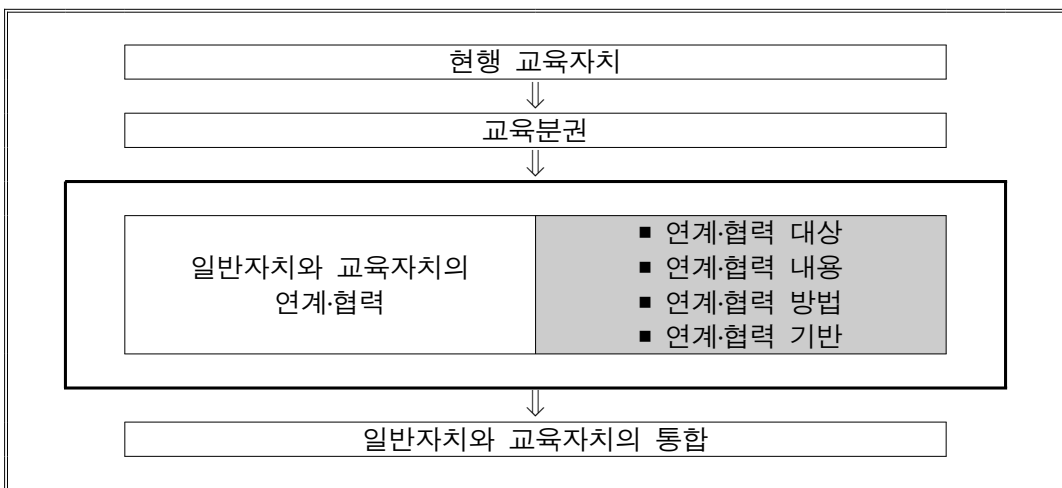
<표 11> 일반자치와 교육자치간 분리구조의 문제점

일반행정과 교육행정의 분리	■ 지방교육에 대한 종합적 접근 부족
	■ 지방자치단체의 협력부족
	■ 지방교육의 책임분산
	■ 일부기능의 중복초래
	■ 연계의 제도화 미흡

IV. 일반자치와 교육자치의 연계협력방안

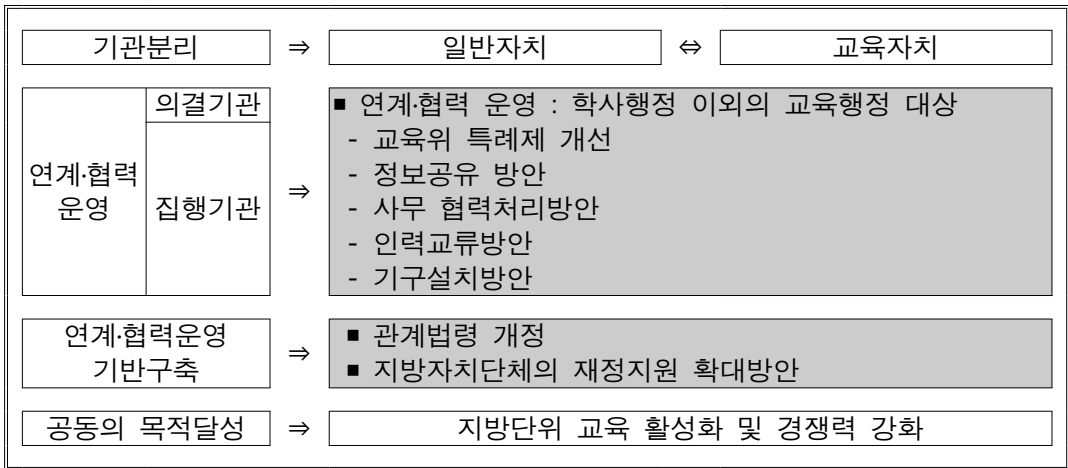
1. 접근설계

일반자치와 교육자치의 연계·협력을 위한 대안마련은 검토가능한 제반요소를 포괄하여 분석하고자 한다. 일반자치와 교육자치의 연계·협력을 교육분권의 전제하에서 양자간 통합이행의 전단계로 가정하면, 분리에서 통합으로 이행하기 위해 필요한 연계·협력의 대상, 내용, 방법 및 기반에 관한 구체적 사항이 광범위하게 분석대상으로 상정될 필요가 있기 때문이다. 원칙적으로는 일반자치와 교육자치의 연계·협력을 위한 기본전제로 교육분권의 수준이 사전에 설정되어야 한다. 그러나 연계·협력의 강도에 따라 요구되는 교육분권의 수준이 달라질 수 있고, 이에 관한 구체적 내용은 여기에서의 분석대상이 아니므로 제외하고자 한다.



<그림 4> 연계·협력의 분석대상

한편, 일반자치와 교육자치의 연계협력을 위한 분석대상은 운영측면과 기반측면을 포괄하여 분석하고자 한다. 연계·협력 운영의 분석내용에서는 의결기관의 정책결정에 대한 연계·협력 강화를 위해 교육위원회 특례제도의 개선방안과 집행기관의 학사행정 이외의 교육행정의 협력강화를 위한 연계·협력 강도에 따른 정보공유방안, 사무의 협력처리방안, 인력교류방안 및 기구설치방안 등에 대한 대안을 도출하고자 한다. 또한 연계·협력 운영기반 구축의 분석내용으로는 일반자치와 교육자치의 연계·협력 방안의 현실적 적용을 위해 필요한 관련 법령의 개정과 지방자치단체의 재정지원 방안을 모색한다.



<그림 5> 연계·협력의 분석내용

2. 연계·협력 운영의 개선방안

1) 교육위 특례제의 폐지

교육위원회 특례제의 폐지와 관련된 쟁점사항은 현행의 「지방교육자치에관한법률」 제11조에 규정된 ① 기금의 설치 및 운용에 관한 사항과 ② 법령과 시·도조례에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대한 교육위의 의결은 본회의의 의결로 간주한다는 내용이 불합리하다는 것이다. 즉, 지방자치단체의 주장에 따르면, 상기의 교육위원회 특례는 심의 및 의결사항의 내용에 비추어 그 타당성이 입증되지 못하고 있다는 것이다.

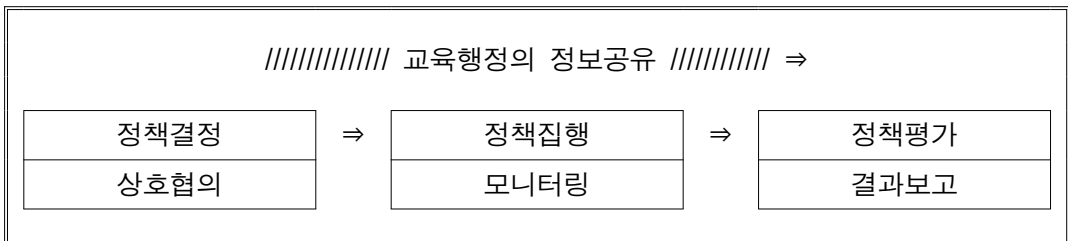
따라서 상기의 제도는 교육위원회의 대체 의결사항이 “교육내용”에 관한 사항인지 또는 “교육정책”에 관한 사항인지에 따라 대체의 존재를 판단할 필요가 있다. 심의 및 의결내용이 “교육내용”에 해당할 경우에는 전문성과 중립성의 충분한 확보가 필요하나, 일반적인 관리행정

에 해당하는“교육행정”으로 분류되면 마땅히 대체의 특례가 불필요하다. 그러나 본회의 의결을 대체하는 전술한 2개의 항목은 정치적 중립성과 전문성을 요하는 학무행정에 해당하는“교육내용”으로 간주하기 어려우므로 원칙적으로 여타의 항목과 마찬가지로 본회의의 의결을 거치는 것이 타당한 것으로 판단된다. 이를 위해서는 「지방교육자치에관한법률」 제11조 제2항을 삭제하는 조치가 수반되어야 한다.

2) 정보공유채널의 구축

정보공유채널의 구축은 일반자치와 교육자치의 연계·협력을 위한 가장 낮은 단계의 방안으로 상호간 기능파악을 위한 지속적인 정보공유를 확보하기 위한 것이다. 상호간 정보공유는 본격적인 기능 동질화 단계에 진입하기 전에 협력의 가능성을 모색하는 것으로 일반자치와 교육자치간 연계·협력을 위한 기반의 구축을 위해 필요한 것이다.

정보공유채널을 구축하는 방법으로는 정책 프로세스를 기준으로 정책결정, 정책집행 및 정책평가의 각 단계에서 적정의 전략을 강구하는 것이 필요하다. 즉, 교육행정을 대상으로 정책결정에서 상호협의과정을, 정책집행에서 지속적인 모니터링을 그리고 정책평가에서 평가결과와 보고 등의 채널을 확립하는 것이다. 따라서 일반자치와 교육자치의 정보공유는 특정사업 특히, 지방자치단체의 협력이 직·간접적으로 요청되는 사업들을 대상으로 정책의 일반적 프로세스의 전체과정에 걸쳐서 확보되는 것이다. 그리고 이러한 정보공유채널이 효과적으로 작동되기 위해서는 일반자치와 교육자치의 쌍방간에 개방적 마인드를 견지하는 것이 필요하다.



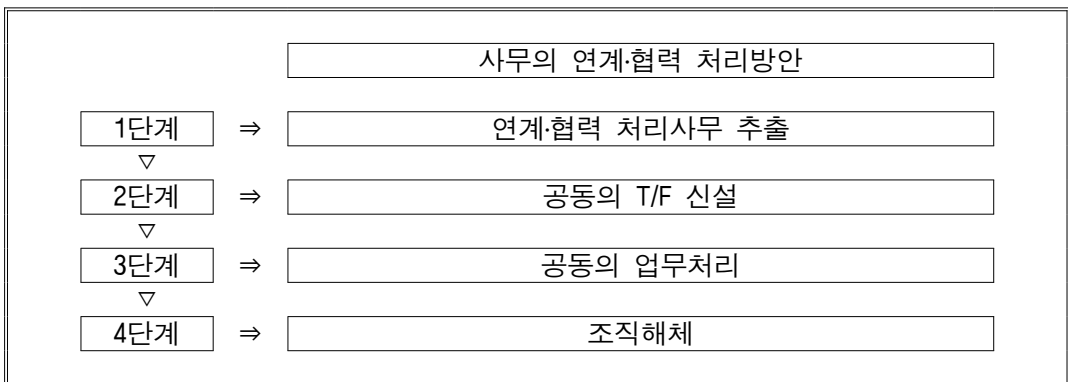
<그림 6> 정보공유채널 구축모형

3) 사무의 협력처리 강화

일반자치와 교육자치간 사무의 협력처리는 공동의 목표달성을 위하여 동일한 기능을 대상으로 상호간 업무를 공동 수행하는 것으로 연계·협력을 위한 중간단계의 방안이다. 특히, 일반

자치와 교육자치간 사무의 협력처리는 전술한 정보공유에 비하여 진전된 연계·협력 방법으로 구조적이고 하드웨어적인 연계·협력으로 이행하기 위한 보다 효과적인 기반이 될 수 있다.

일반자치와 교육자치간 사무의 연계·협력 처리를 위한 방안은 다음과 같은 4단계의 순차적 과정을 거치는 것이 타당하다. 제1단계에서는 지역단위의 교육행정을 위하여 공동의 목적을 달성할 수 있는 사무 중에서 일반행정과 교육행정으로 각기 분리 수행되고 있는 사무를 도출하는 것으로 예를 들면, 학교부지의 확보나 학교주변의 유해환경의 정비 등과 같은 사무들이 그러한 대상이 될 수 있다. 2단계에서는 연계·협력처리가 필요한 각각의 사무를 대상으로 처리에 필요한 인력규모를 도출하고, 일반자치와 교육자치에서 필요한 인력을 차출하여 공동의 임시조직을 편성하는 것이다. 제3단계에서는 편성된 T/F조직을 통해 부여된 공동의 사무를 처리하여, 그 목표를 달성한 것을 확인한 후에는 제4단계로 해당 조직을 해체하여 차출된 인력을 각각의 기관으로 환원하는 것이다.



<그림 7> 사무의 연계·협력 처리방안

4) 인력의 교류방안

인력의 교류방안은 일반자치와 교육자치간 정보공유 및 업무연계를 강화하기 위한 방안의 하나로 활용할 수 있다. 특히, 일반자치와 교육자치간 인력의 교류는 연계·협력 사업을 발굴하는데 매우 효과적이며, 나아가 상설기구의 설치에 토대가 될 수 있다.

기존에도 일반자치와 교육자치간 인력의 교류제도는 일부 지방자치단체를 대상으로 실시되어 왔다. 예를 들면, 교육협력관 제도가 이에 해당되는데, 시·도와 교육청간에 업무의 연계 및 협력을 위해 교육청 공무원이 '교육협력관'으로 시·도청에 파견근무를 하는 것으로 기존에 서울시를 비롯한 다수의 사례들이 존재하고 있으므로 이를 활성화하기 위한 정책을 개발하는

것이다. 교류의 대상은 부교육감이나 일반행정과 교육행정에서 기능 중복이 현저히 발생하는 직위를 대상으로 검토할 수 있고, 교류의 방법으로는 기관간 상호 파견의 방식을 활용하는 것이 현실적으로 가장 용이하다. 다만, 지방자치단체에서 부교육감을 파견할 경우에는 부교육감의 신분을 현행의 국가직에서 지방직으로 전환하는 관련법령의 개정이 선행될 필요가 있다.

5) 상설기구의 설치

상호간 연계·협력을 위한 상설기구의 설치에 일반자치와 교육자치의 연계업무를 전담하는 독립기구를 설치하는 방안이다. 이는 시도지사와 교육감 직속으로 각기 협력관 등을 설치하여 양자간의 협력업무를 전담 처리함으로써 연계·협력의 수준을 제도적 장치로 보장하는 것이다. 종국적으로 일반자치와 교육자치간 설치된 상설기구를 매개로 양자간 일원화로의 이행을 보다 용이하게 달성할 수 있다.

일반자치와 교육자치간 상설기구의 설치방안은 기존의“지방교육행정협의회”를 근거로 효율적 방안을 모색하는 것이 효과적이다.“지방교육행정협의회”는 2008년 「지방교육자치에 관한 법률」에 규정된 이래 다수의 지방자치단체에서 운영되고 있는 것으로 이의 활용을 위해서는 다음과 같은 3가지의 대책이 수립될 필요가 있다. 즉, 회의개최 방법의 효율화로 정례회를 비롯하여 사안발생시 임시회의 개최가 용이하여야 하고, 협의회 상정사안에 대한 것으로 모든 사안을 그 대상으로 하되 특정사안은 협의회 상정을 필수화하며, 협의사항의 구속력에 대한 것으로 동 협의회에서 합의된 사항은 이행을 법적으로 강제하는 조치가 수반되어야 한다.

3. 연계·협력 운영의 기반구축

일반자치와 교육자치의 연계협력을 위한 기반구축은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째, 관련법령의 개정이다. 전술한 연계·협력 운영의 강화에 대한 각각의 대안들이 현실적으로 도입 및 정착되기 위해서는 가장 우선적으로 관련법령의 개정이 추진되어야 한다. 기본적으로는 전술한 개선대안들이 대체적으로 「지방교육자치에 관한 법률」에 규정된 내용들이므로 개선대안에 적합하도록 동 법률의 관련규정을 개정하고, 일부 「지방자치법」 및 「지방공무원법」 등도 필요한 경우 개정이 추진되어야 한다. 둘째, 지방자치단체의 재정지원 확대이다. 전술한 개선대안들이 원활하게 추진되는 한편 현실적으로 효과를 확보하기 위해서는 지방자치단체의 재정지원 역시 확대될 필요가 있다. 지역단위의 교육사업에 대한 지방자치단체의 재정지원은 원칙적으로 법정전입금의 확대가 바람직하나, 현실적인 제약조건이 있을 경우에는 비법정전입금을 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강재호(2006). 제주특별자치도제의 실험. 학술대회논문집('06.11). 한국지방정부학회.
- 고 전(2007). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구. 교육행정학연구 25(3). 한국 교육행정학회.
- 권대봉(2005). 제주특별자치도 교육개방에 관한 의견. 국회행정자치위원회공청회자료.
- 금창호·유은정(2010). 일반자치와 교육자치의 연계확대 방안. 한국지방행정연구원.
- 금창호·김민희·안영훈·이지혜·하봉운(2011). 교육자치-일반자치 일원화 연구. 한국지방발전연구원.
- 금창호(2015). 일반자치와 교육자치의 연계·협력 방안. 한국지방자치학회 기획세미나 발표자료.
- 김용철(2008). "현행 지방교육자치제도의 쟁점 및 개선방안". 한국정책과학학회보. 12(4).
- 김이경 외(2010). 교육장 임용방식 개선에 관한 연구. 교육과학기술부.
- 김종래(2008). "제주특별자치도 발전을 위한 중앙정부 차원에서의 지원 전략". 2008한국정책학회 기획세미나 자료집.
- 김홍주(2001). "교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계방안", 한국교육행정학회 제121차 학술대회 자료집.
- 김홍주(2006). 지방교육 발전을 위한 시·도 교육청과 시·도청간 연계협력 체제 구축방안 연구. 한국교육개발원.
- 박정수(2000). "교육자치행정 일원화 대 이원화". 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집 - 지방정부의 리더쉽과 문화산업정책. 237 - 251.
- 백혜선(2008). "제주특별자치도 통합형 교육위원회에 대한 연구". 제주대 석사학위논문.
- 심익섭(2000). "21세기 한국 지방교육자치제도의 발전방향". 한독사회과학논총. 10(1).
- 이기우(2004). "지방교육자치제도 개선방안". 지방교육자치제도개선 토론회 발제자료.
- 이기우·하봉운·한유경(2007). 지방자치단체의 교육지원확대방안. 경기개발연구원.
- 이기우(2008). "상임위원회로서 교육위원회의 위상과 개선과제". 제주특별자치도의회.
- 이승중(2004). 지방교육자치의 본질. 지방행정. 5월호.
- 정남준(2008). "제주특별자치도의 추진성과와 향후과제". 2008한국정책학회 기획세미나 자료집. 한국정책학회.
- 최영출(2011). 세종특별자치시 교육자치의 문제와 과제. 제4차 지역교육발전포럼 발표집. 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 하봉운(2004). "지방분권의 실현과 지방교육자치의 발전방안 모색". 충북개발연구원 개원 14주년 기념 세미나 자료집, 충북개발연구원.
- 허종렬(2003). "분권화 시대 시·도교육위원회의 법적 위상검토". 전국교육위원협의회 정책토론

회 자료집, 전국교육위원협의회.

Hass, Ernst B.(1961). "International Integration: The European and Universal Process," *International Organization*, XV.

Mitrany, David(1948). "the functional Approach to World Organization." *International Affairs*, XXIV.

Nye, J.S.(1971). *Pease in Parte: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little Brown.

금창호(琴尙濩): 건국대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 「지방자치단체조합의 운영성과평가」, 1999), 현재 한국지방행정연구원에서 선임연구위원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 인사관리, 조직진단, 광역행정 등이며, 논문으로는 "지방고위공무원단체도의 도입방안(2007)", "참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제(2009)", "지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안: 최근의 외국사례를 중심으로(2011)" 등이 있다 (E-mail: gch@krila.re.kr)

이지혜(李芝慧): 충북대학교에서 교육학 박사학위를 취득하고(논문제목: 자기결정성 학습동기, 메타인지, 자기주도적 학습능력 및 학습몰입과 학업성취 간의 구조적 관계 분석) 현재 서원대학교 교육학과 조교수로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 긍정심리학, 학습동기, 학습전략, 진로 등이다. 창의성과 학교교육(원미사, 2007) 번역서가 있고, "교육사의 심리적 소진과 주관적 안녕감과의 관계: 조직몰입의 매개효과(2010)", "구조방정식을 이용한 컨설팅장학 운영모형 검증: 시교육청과 도교육청의 비교를 중심으로(2012)" 등의 논문이 있다(E-mail: wisdom56@seowon.ac.kr)