

개회사



주철안(학회장)

존경하는 학회 회원 여러분 안녕하십니까? 결실과 수확의 계절인 가을에 학회 회원 여러분을 한국교육행정학회의 추계 학술대회에 초대합니다. 올해는 우리 한국교육행정학회 창립 50주년을 맞이하는 매우 뜻 깊은 해이기 때문에 우리 학회의 과거, 현재, 미래를 기조로 한 해 동안의 학술대회 대주제가 설정되었습니다. 이러한 학술대회 기조에 따라 춘계 대회에서 다룬 미래사회에서의 한국교육행정에 이어서 이번 학술대회에서는 한국교육행정의 현재 모습을 탐색하고자 합니다.

우리나라에서는 과거에 중앙정부에 의한 교육행정이 이루어왔지만, 1990년대 이후 지방교육자치가 점차 강화되어 왔으며, 더 나아가 학교단위책임경영제를 통해서 학교현장의 교육적 기능을 높이는데 교육행정의 초점이 맞추어지고 있습니다. 이러한 교육행정의 시대적 흐름과 4차 산업혁명의 도전을 맞이하고 있는 단위학교의 교육적 기능과 역량 제고를 위해 새 정부에서도 지방교육자치의 강화 및 학교자율화 정책을 추구하고 있습니다.

이러한 변화와 혁신의 시점에서 한국교육행정학회는 “한국 교육행정의 현재: 지방교육자치의 현안과 발전방향”이라는 주제를 중심으로 지방교육자치의 성과와 발전방향, 지방교육자치 역량 강화 방안: 교육감 및 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 자치역량, 지방교육행정기관의 조직진단과 발전적 운영방안, 시도교육청 차원의 정책연구 현황과 과제 등에 대해 여러 학자들이 그동안 천착한 연구결과를 발표하고, 토론하는 학술 제전을 열게 되었습니다.

이상의 학술대회 기획 주제에 추가하여 오전 세션에서는 시도교육청 및 교육지원청의 우수사례, 학교 수준의 교육자치 우수사례 발표, 학위논문 및 개인발표로서 혁신학교, 교원평가지표, 지방교육자치, 진로진학정책, 자율학교, 교사의 소통 경험, 진로체험학습, 부장교사의 리더십 등 교육행정 및 학교 현장과 관련된 다양한 주제를 다룬 연구결과를 발표합니다.

이러한 풍성한 학술행사를 함께 주관하는 부산대, 부산대 교육학과 BK사업단, 부산대 교육발전연구소, 그리고 한국교육행정학회와 공동으로 주최하는 부산광역시교육청(부산교

육정책연구소), 한국지방교육연구소, 행사를 후원하는 학지사 등 관련 기관에 깊은 사의를 표시합니다. 국민으로부터 사랑받는 부산대학교의 유서깊고 아름다운 부산캠퍼스에서 열리는 학술제전에 학회 회원 뿐만 아니라 교육행정에 관심이 있는 인사들이 많이 참석하셔서 교육과 교육행정의 발전을 위한 담론에 참여하여 회원들간의 친교와 소통을 위한 네트워킹을 다지시고, 해양 수도 부산의 맛과 정취를 향유하시기를 기원드립니다.

2017.10

한국교육행정학회장 주철안 올림

환영사

전호환(부산대학교 총장)



반갑습니다. 부산대학교 총장 전호환입니다.

날로 높고 푸르러지는 가을하늘만큼이나 한국 교육 발전에 공헌하고 있는

한국교육행정학회의 추계 학술대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러 올해 50주년을 맞이한 한국교육행정학회의 무궁한 발전을 기원드립니다.

한국교육행정학회는 1967년 3월에 창립되어 지난 50여 년 동안 교육행정이론의 체계화, 교육행정 실제 및 정책 개선을 통해 한국교육행정의 발전에 크게 기여해 왔습니다. 특히 학회 회원들은 유·초·중등 및 고등교육기관은 물론이고 교육부, 교육청 등 교육행정기관과 각종 연구기관 등에서 한국 교육발전을 위해 중추적인 역할을 담당하고 있습니다. 교육전문학술지인 「교육행정학연구」를 1983년 이후 출간함으로써 교육행정학 발전에 중추적인 역할을 담당해오고 있으며, 회원 수도 2,200여 명에 이르고 있습니다.

연 4회 개최되는 학술대회의 주제를 교육행정의 과거, 현재, 미래를 기조로 설정하고, 이번 추계 학술대회에서는 「한국교육행정의 현재: 지방교육자치의 현안과 발전방향」이라는 주제로 다양한 연구결과들이 발표·논의되는 학술 제전을 펼치게 됩니다. 이러한 권위 있는 학술대회를 한국교육행정학회, 부산광역시 교육청, 한국지방연구소 등 국내 주요 기관들과 공동으로 우리 대학이 주관·개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

아름다운 계절에 전국 각지에서 우리 부산대학교를 찾아주신 만큼 이번 학술대회를 통해 학문적인 발전뿐만 아니라 부산의 맛과 멋을 체험하는 즐거운 추억도 가지시면 좋겠습니다. 한국교육행정학회의 깊이 있는 발전과 참석하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2017. 10.

부산대학교 총장 전호환

축 사

김석준(부산광역시 교육감)



교육자치를 위한 연구성과들이 많이 도출되길

한국교육행정학회 창립 50주년이 되는 뜻깊은 해에, 이곳 부산에서 “한국교육행정의 현재: 지방교육자치의 현안과 발전방향”이라는 주제로 2017년 한국교육행정학회 추계학술대회를 공동 주최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 이번 학술대회를 주최하신 주철안 한국교육행정학회 회장님을 비롯한 학회 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

잘 아시다시피 문재인 정부의 100대 국정과제에 ‘교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화’가 포함되어 유·초·중등교육 권한의 시·도교육청 이관 준비 작업이 진행되고 있습니다. 오늘 개최하는 학술대회 역시 교육자치와 관련된 연구들로, 지방교육자치의 성과와 발전 방향, 지방교육자치 역량 강화, 지방교육행정기관의 발전 방안, 지방교육 정책연구 발전방안 등의 주제들은 우리 교육청뿐 아니라 타시도 교육청의 교육자치 발전에 많은 도움과 시사점을 제공할 것으로 기대됩니다.

그 동안 우리 교육청은 “모두에게 희망을 주는 부산교육”을 비전으로 교사, 학생, 학부모 모두가 행복한 학교를 만들기 위해 노력해왔습니다. 2015년에 도입된 부산형 혁신학교인 다행복학교가 학교변화와 발전에 의미 있는 성과를 나타내고 있고, 내년에는 다행복학교의 성과들을 지역사회로 확산하기 위한 다행복교육지구를 5개 자치구에서 운영할 예정입니다. 이 밖에도 초등학교 객관식 평가 전면 폐지, 다같이 토의·토론 수업, 교육균형발전을 통한 교육격차 해소, 마을교육공동체 협약 등의 정책을 통해 학생들의 미래핵심역량 함양을 위해 노력하고 있습니다. 오늘 학술대회는 교육행정 분야의 최고 전문가들이 모인 자리인 만큼, 시·도교육청 차원의 교육정책

발전을 위한 좋은 의견이 도출되리라 기대합니다.

다시 한 번 이곳 부산에서 2017년 한국교육행정학회 추계학술대회를 개최
하게 된 것을 축하하며, 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.
감사합니다.

2017. 10 . 27 .

부산광역시교육감 김 석 준

지방교육자치의 안정적 정착을 위한 과제

송기창(숙명여대)

I. 서론

지방교육자치의 역사는 멀리 1952년으로 거슬러 올라가지만, 제1공화국에서 실시했던 제1기 지방교육자치(1952.6 ~ 1961.5)는 부분적인 것이었고 불완전한 것이었다. 제3공화국에서 제5공화국까지 실시했던 제2기 지방교육자치(1964.1 ~ 1991.5)는 지방자치가 빠진 명목상의 교육자치, 즉 문교부자치에 불과했다. 1991년 지방자치 실시와 함께 시작된 제3기 지방교육자치(1991.6 ~)가 실질적인 지방교육자치라 할 수 있다.

1991년 3월에 「교육법」의 지방교육자치 관련 조항을 독립시켜 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 ‘교육자치법’이라 함)을 제정하고, 그 해 6월에 교육위원회가 구성되고 교육감을 선출하면서 시작된 제3기 지방교육자치가 시작된 지 26년이 지났다. 위임형 의결기관을 표방하고 출범했던 교육위원회는 기구 자체가 교육자치법에서 아예 사라졌고, 시·도의회 조례에 의해 설치된 시·도의회 일반상임위원회 중의 하나인 교육위원회(광주광역시의회는 명칭마저 교육위원회가 아닌 교육문화위원회로 바꿈)가 있을 뿐이다.

1952년 5월 시작된 제1기 지방교육자치는 1년도 안된 1953년 1월부터 1958년 7월까지 네 차례에 걸쳐 전국도지사회의와 내무부 등으로부터 폐지 공격을 받다가 결국 1961년 5.16을 계기로 폐지되고 말았다(송기창, 1996). 명목상의 교육자치에 불과했던 제2기 교육자치 시기에도 1981년 「교육세법」 제정과정에서 내무부의 교육자치 폐지 시도가 이어졌다. 내무부의 계속된 교육자치 폐지 시도에도 불구하고 1991년 교육자치법이 제정되었고, 제3기 지방교육자치는 시작되었다. 그러나 제3기 교육자치도 지속적인 폐지 공격을 피할 수 없었으며, 결국 교육자치의 양 날개 중의 하나였던 교육위원회가 폐지되고 교육감 주민직선제 하나로 교육자치의 명맥을 이어가고 있다.

지방교육자치가 도입된 지 65년이 지났지만 아직도 지방교육자치는 정착되지 못한 채 여전히 폐지 공격에 시달리면서 살아남기에 급급한 상황이다. 지방교육자치제도가 계속 문젯거리로 남아있는 원인은 어디에 있는가? 지방교육자치제도가 계속 논란이 되는 것은 제도 설계의 문제 때문인가, 운영상의 문제 때문인가? 아니면, 교육자치법 제1조에 규정되어 있는 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성 보장이라는 지방교육자치의 목적이 잘못 된 것인가? 우리나라 상황에서는 지방교육자치는 불필요한 사치인가? 이 논문에서는 제3기 지방교육자치 시기에 제기되었던 교육자치 폐지 시도를 정리하고 비판한 후, 지방교육자치가 흔들리는 원인을 불완전한 교육자치법과 교육자치에 대한 이해 및 성과 차원에서 분석하고, 지방교육자치의 안정적 정착을 위한 과제를 제시하고자 한다.

II. 1991년 이후 교육자치 폐지 시도의 역사

1. 불완전하게 제정된 1991년 교육자치법

1991년 교육자치법의 원형은 1988년 개정 「교육법」이다. 1988년 「교육법」은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 시·도와 시·군 및 자치구에 교육위원회를 두도록 하고, 교육위원은 당해 지방의회에서 선출하도록 하였고, 시·도와 시·군 및 자치구에 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서 교육장을 두고, 교육장은 교육·학예에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하며, 교육장은 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출하되 재직위원 과반수의 찬성을 얻도록 하였다. 교육의 자주성·전문성과 정치적 중립성을 보장하고 그 특수성을 살려 지역여건에 알맞은 교육을 자율적으로 실시하기 위하여 교육위원회를 의결기관으로 하되, 조례안·예산안 등은 교육위원회의 의결을 거쳐 지방의회의 의결로 결정하는 이원적 의사결정체계를 갖도록 한 것이 특징이었다.¹⁾

1988년 4월 6일 국회 본회의에 「교육법」과 동시에 통과된 「지방자치법」은 ‘제5장 지방의회’에 교육·학예에 관한 의결기관에 대하여는 규정하지 않은 상태에서, ‘제6장 집행기관’ 제5절에서 ‘교육·과학 및 체육에 관한 기관’을 규정하면서 제112조에 “①지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사항을 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다. ②제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 규정하면서 후일에 논란의 불씨가 되었다.

「지방자치법」 제112조는 1986년 10월 10일 내무부가 제안한 개정안에 새로 규정된 조항으로, 종전의 「지방자치법」(1960년 11월 1일에 개정된 후, 1973년 1월 15일에 「정부조직법」에 의해 타법개정된 이후 방치되어 있었음)과 「지방자치에 관한 임시조치법」(1960년 10월 1일 제정된 후 여러 차례의 개정을 거쳐 1988년 개정 「지방자치법」 부칙에 의해 폐지됨)에는 전혀 없었던 내용이다. 1987년 11월 5일에 문교부가 제안한 「교육법」 개정법률안에는 교육위원회를 의결기관으로 명시했기 때문에 당연히 먼저 제안되었던 「지방자치법」 개정법률안 제112조를 수정하거나 ‘제5장 지방의회’ 내에 교육위원회 관련 조항을 삽입해야 했으나, 그러질 않았다. 1988년 「교육법」 개정법률안을 심의하는 과정에서 당시 문교공보위원회 전문위원은 「지방자치법」 개정법률안 제112조가 집행기관만 규정하고 별도의 의결기관에 대하여 규정을 하고 있지 않아 수정이 필요하다는 심사의견을 제시하였으나(국회사무처, 1988), 반영되지 않았다.

「지방자치법」 제112조(2007년 5월 11일 전부개정에서 제112조 내용이 제121조로 변경됨)가 유지되는 한, 1988년 「교육법」에서 규정한 의결기관으로서의 교육위원회는 지방자치들 속에서 정체성을 확보할 수 없었다. 이 조항은 1986년 10월 10일 정부가 「지방자치법」 개정안을 제안할 당시에는 교육위원회가 합의제 집행기관 형태로 운영되었기 때문에 문제가 안 되었으나, 1988년 「교육법」 개정법률에는 교육위원회를 의결기관으로 둔다고 분명히 밝히고 있었고, 1991년 3월의 교육자치법에서도 교육위원회를 심의·의결기관으로 규정했기 때문에 「지방자치법」 제112조는 당연히 폐지되거나 개정되었어야 했다.

결과적으로, 지방자치법 제112조에서 말하는 ‘기관’이 교육위원회냐, 교육감이냐, 아니면 교육위원회와 교육감이냐를 둘러싸고 논란이 되었으나, 연구자는 집행기관, 즉 교육감을

1) 1988년 「교육법」은 지방의회가 구성되지 않아서 실제로 시행되지는 않았다. 부칙 제1조에 “이 법은 1988년 5월 1일부터 시행한다. 다만, 지방자치단체별로 지방의회가 구성될 때까지는 종전의 규정을 적용한다.”고 되어 있었기 때문이다.

지칭하는 것이 분명하며, 「교육법」(나중에 교육자치법)에 규정된 의결기관으로서의 교육위원회는 입법상 흠결로 「지방자치법」에 반영되지 않았다고 보는 것이 타당하다고 생각한다. 1952년부터 1961년, 1964년부터 1988년 사이에 「지방자치법」과 무관하게 「교육법」에 의해 시행되었던 지방교육자치제도가 1988년 개정 「지방자치법」에 교육·과학·체육에 관한 집행기관(당시에는 합의제 집행기관으로서의 교육위원회였음)이 반영되었으나, 1991년에 의결기관으로서 교육위원회가 구성되었음에도 불구하고 「지방자치법」에 의결기관으로서의 교육위원회가 반영되지 않음으로써 지방자치와 교육자치의 관계, 「지방자치법」과 교육자치법의 관계, 지방교육자치의 헌법적 근거 등을 둘러싸고 계속 논란이 되었다.

「지방자치법」 ‘지방의회’ 장에 교육위원회가 포함될 수 없는 상황이었다면 「지방교육자치에 관한 법률」에 이 법이 「지방자치법」에 대하여 특별법이라는 조항을 규정할 필요가 있었다. 교육위원회의 성격과 지위에 대한 규정도 불완전하기는 마찬가지였다.

사실 교육자치법에 교육위원회가 의결기관으로 규정되긴 했지만, 교육위원회의 법적 지위는 완전한 것이 아니었다. 교육위원회의 의결을 시·도의회 본회의 의결로 간주하는 교육위원회 의결사항은 과거 합의제 집행기관으로서의 교육위원회 결정사항과 대동소이하며, 교육위원회의 의결을 거쳐 지방의회의 의결로 결정하는 조례안·예산안 등도 과거 합의제 집행기관으로서의 교육위원회 결정사항이었다. 위임형 의결기관으로서의 교육위원회는 무늬만 의결기관이었지, 실제로 관장하는 기능은 과거의 합의제 집행기관과 별반 차이가 없었다.

1949년 「교육법」 제43조에 따르면, 교육감이 특별시 또는 시의 교육위원회의 지휘감독을 받아 처리해야 할 특별시 또는 시의 교육위원회의 사무 중에 “특별시 또는 시의 교육위원회의 의결을 요하는 안건의 의안제출과 그 의결사항의 집행”이라는 표현이 나온다. 제27조 구교육위원회의 의결을 요하는 사항과 제37조 특별시 또는 시의 교육위원회가 장리하는 사무는 17가지가 동일하다. 다만, 구교육위원회의 의결사항에 “교육에 관한 청원에 관한 사항”이 추가되었을 뿐이다. 합의제 집행기관으로서의 시교육위원회는 실제로 의결기관이었던 구교육위원회와 별 차이가 없이 운영되었다.

1964년부터 운영되었던 합의제 집행기관으로서의 교육위원회를 1991년 이후 위임형 의결기관으로서의 교육위원회 및 독립제 집행기관으로서의 교육감과 비교한다면, 합의제 집행기관으로서의 교육위원회 기능을 위임형 의결기관으로서의 교육위원회 및 독립제 집행기관으로서의 교육감의 기능으로 나누었을 뿐이다. 위임형 의결기관으로서의 교육위원회가 설치되면서 교육위원회의 기능 중에 ‘청원의 수리와 처리’, ‘외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항’ 등 두 가지가 추가되었고, 「지방자치법」 준용규정에 따라 교육위원회가 교육·학예사무에 관한 감사 또는 조사를 할 수 있을 뿐이다. 위임형 의결기관으로 교육위원회를 설치하였다고 해서 추가적으로 중요한 법적 기능을 획득한 것은 아니었다. 오히려 종전 합의제 집행기관으로서의 교육위원회는 18개 관장사무 중 시·도의회에 제출할 사항은 ‘교육·학예에 관한 조례의 제정 또는 개폐안’뿐이었고, 나머지 17개 사무는 교육위원회가 자체적으로 전담 처리했으나, 1988년 「교육법」을 개정하면서 조례안뿐만 아니라 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과 징수 등도 시·도의회에서 최종 의결하도록 개악되어 교육자치법에 그대로 반영되었고, 2000년 1월 교육자치법이 개정되면서 기재안(起債案)도 추가되었다.

또 하나의 차이가 있다면, 종전에는 합의제 집행기관으로서의 교육위원회 심의를 거치던 교육규칙의 제정에 관한 사항, 학교·그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항,

교육과정의 운영에 관한 사항, 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, 학교체육·보건 및 학교 환경정화에 관한 사항, 학생통학구역에 관한 사항, 교육·학예의 시설·설비 및 교구(敎具)에 관한 사항 등을 독임제 집행기관인 교육감이 단독으로 처리한다는 점이였다.

<표 1> 1963년 교육법과 1991년 교육자치법의 교육위원회 기능 비교

1963년 교육법	1991년 교육자치법	
교육위원회(합의제 집행기관)	교육감(독임제 집행기관)	교육위원회(위임형 의결기관)
1. 교육·학예에 관한 조례의 제정 또는 개폐안의 제출	1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항	1. 시·도의회에 제출할 조례안
10. 교육·학예의 예산과 결산에 관한 사항	2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항	2. 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산
16. 교육·학예에 관한 예산의 편성 및 집행에 관한 사항	3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항	
17. 교육·학예에 관한 규칙의 제정 및 개폐	4. 교육규칙의 제정에 관한 사항	
2. 학교 기타 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항	5. 학교 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항	
8. 교육내용에 관한 사항	6. 교육과정의 운영에 관한 사항	
	7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항	
5. 사회교육 기타 교육·학예의 진흥에 관한 사항	8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항	7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항
6. 학교체육 및 일반체육에 관한 사항	9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항	
4. 학교환경의 정화에 관한 사항	10. 학생통학구역에 관한 사항	
3. 통학구역에 관한 사항	11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(敎具)에 관한 사항	
9. 교육·학예시설 기타 교구에 관한 사항	12. 재산의 취득·처분에 관한 사항	6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항
11. 교육·학예에 관한 재산의 취득 및 처분에 관한 사항	13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항	3. 시·도의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항
12. 교육·학예에 관한 특별부과금·수수료·사용료 또는 분담금의 부과에 관한 사항	14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항	4. 시·도의회에 제출할 기채안(起債案)
14. 교육·학예에 관한 기채 또는 차입금에 관한 사항		8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항
15. 교육·학예에 관한 예산외의 의무 부담에 관한 사항	15. 기금의 설치·운용에 관한 사항	5. 기금의 설치·운용에 관한 사항
13. 교육·학예에 관한 기본재산과 적립금에 관한 사항	16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항	
		9. 청원의 수리와 처리
		10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항
18. 기타 교육위원회에 위임된 사항과 당해 자치단체구역안의 교육·학예에 관한 사항	17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항	11. 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항
7. 향교 및 사찰에 관한 사항 <1972.12.16 삭제>		* 제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다.

교육자치법상의 교육위원회가 폐지되자 종전에 합의제 집행기관이었던 교육위원회가 심의

하던 사항이 위임형 의결기관인 교육위원회의 심의·의결사항과 독임제 집행기관인 교육감 관장사항으로 분리되었다가 다시 독임제 집행기관인 교육감 관장사항으로 통합되었다. 1991년 6월 이전에는 합의제 집행기관이었던 교육위원회가 관장하던 사무를 2014년 7월부터는 독임제 집행기관인 교육감 단독으로 처리하게 된 것이다. 따라서 전문가 위원회의 통제를 받지 않고 교육감이 업무처리를 함으로써 교육감은 전문적 통제를 받지 않는 권력이 되는 부작용이 초래되었다.

요컨대, 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」을 제정하면서 「지방자치법」과의 관계를 불완전하게 설정함으로써 교육위원회 폐지의 빌미를 제공하였다. 시·도교육청에 근무하는 공무원 입장에서는 집행기관과 의결기관 사이에 존재하는 교육위원회의 정체성에 의구심이 생기게 되었다. 결국 교육위원회의 존재는 행정낭비를 초래하는 불필요한 절차로 여겨지게 되었고, 이러한 여론 악화는 교육위원회의 폐지로 이어졌다. 교육위원회가 폐지되면서 집행기관을 조정하지 않아 종전에는 합의제로 운영되던 집행기관이 독임제로 운영됨으로써 교육감의 독선적 운영을 견제하는 장치가 없어졌다.

2. 문민정부와 국민의 정부의 지방교육자치 통합 시도²⁾

문민정부 들어서서 ‘교육재정 GNP 대비 5% 확보’가 쟁점이 되자 교육자치제 문제가 불거져 나왔다. 교육개혁위원회는 중앙정부 예산만으로 교육재정 GNP 5%를 확보하기가 현실적으로 어렵다고 판단하고, 당시 내무부에게 일반 지방자치단체에서 일부를 부담해줄 것을 요청하였다. 1995년 내무부는 교육자치제의 개편을 전제로 시·도세 총액의 2.6%와 학교용지 확보에 필요한 재원의 1/2을 일반회계가 부담할 것을 약속하였다. 교육재정 GNP 5% 확보에 필요한 입법이 완료된 뒤에 교육개혁위원회와 교육부는 교육자치제 개편을 시도했으나, 교육위원들과 한국교총을 비롯한 교육계의 반발 등으로 실패하였다.

1998년 2월 국민의 정부 대통령직 인수위원회는 교육부문 5대 과제 중의 하나로 ‘교육부문 효율성 제고 및 교육자치 기반 조성’을 제시하고, 교육위원회를 합의제 집행기관화 하겠다고 밝혔다. 1998년 7월 교육부에 ‘지방교육자치제도 개선 특별위원회’(위원장: 조창현 교수)가 구성되어 10월 15일 공청회에서 지방교육자치제도 개선방안을 제시하였다. 이 개선방안에서 쟁점은 교육감 및 교육위원 선거와 교육위원회의 성격, 그리고 기초교육자치의 실시여부였다(하연섭, 1998). 이 위원회가 제시한 안은 교육계의 반발을 불러 일으켰고, 기초단위 교육자치 실시가 불투명해지자 교육자치제 개편 문제는 유야무야되었다.

교육자치제 개편논의가 사라진 듯했으나, 1998년 12월 10일 진념 기획예산위원장은 한국생산성본부 주최 최고경영자 강연에서 “지방교육예산과 지방행정예산의 관리가 이원화되면서 비효율이 많이 발생하고 있다.”고 전제하고 “지방교육청이 맡고 있는 지방교육예산을 지방자치단체로 넘겨 지방행정예산과 지방교육예산을 통합 관리토록 하겠다.”고 밝힘으로써(조선일보 1998.12.11), 지방교육재정과 지방재정의 통합문제로 부활되었다. 그는 정부부처 경영진단을 1999년 2월말까지 마무리해서 3월에 정부조직과 기능을 개편하는 과정에서 지방행정자치와 지방교육자치의 통합을 추진하겠다고 밝혔다. 재정경제부와 기획예산위원회가 1999년 1월 발표한 중기재정계획에는 중앙과 지방간의 세원배분과 교부금·양여금·보조금 등 지방재정조정제도 개편과 관련하여 “지방교부세와 지방교육재정교부금을 연계시키

2) 연구자의 논문(송기창, 2004)을 요약한 것임.

는 방안을 검토한다.”고 되어 있었다(송기창, 1999: 17).

1999년 2월 27일에는 한국지방재정학회 춘계학술대회에서 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합 문제를 다룬 논문(백성준, 1999)이 발표되었고, 1999년 3월에 발간된 한국지방행정연구원의 연구보고서 ‘지방교육행정체제의 개편방안’(연구책임자 이승종)에서도 지방교육재정 개편방안으로 교육재정을 일반회계에 완전 통합하는 방안과 재정부운영권은 통합하되, 교육비특별회계로 독립 운영하는 방안이 제시되었다. 2000년 4월 기획예산처의 연구용역으로 한국조세연구원이 발간한 연구보고서 ‘지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안’(연구책임자 김정훈)은 일반 지방자치단체 재정과 교육재정간의 연계를 강화한 후 양재정의 통합을 추진할 필요가 있다고 제안하였다.

2000년 기획예산처 주관으로 구성된 ‘교육정책 작업반’ 1차 회의자료(4월 7일)에도 지방자치와 교육자치의 이원화가 지방자치단체의 교육투자 부진을 가져왔다고 전제하고, 중기과제로 지방자치와 교육자치의 연계강화 및 통합을 추진하는 방안이 제시되어 있었다. 교육부는 2000년 6월 ‘지방교육재정지원제도 연구’(연구책임자 김신복 교수)를 통해 재정통합에 대비한 대응논리 개발로 맞섰다. 교육계가 반발하고, 통합의 실익이 없을 것이라는 반대론에 유야무야되었다.

3. 참여정부의 지방교육자치 통합 시도³⁾

2003년 2월 들어선 참여정부는 4대 국정원리의 하나로 ‘분권과 자율’을, 12대 국정과제의 하나로 ‘지방분권과 국가균형발전’을 설정하고, 지방분권의 획기적 추진, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 지방대학 및 지방문화 육성, 신행정수도 건설 등을 제시하였다. ‘지방분권과 국가균형발전’ 과제에는 중앙의 기능과 권한의 획기적인 지방이양추진, 지방의 자치역량 강화, 지방재정의 확충과 건전성 확보 등 3개의 세부과제가 있었다. 제16대 대통령직인수위원회 지방분권과 국가균형발전 T/F팀의 보고서 ‘지방분권과 국가균형발전의 추진’(2003.2)에 의하면, 교육자치제도 개선과제로 일반자치와 교육자치의 연계성 강화방안 강구, 교육위원·교육감 선출방식 개선 검토, 기초자치단체의 지방교육 지원기능 강화방안 검토를 제시하였으며, 교육자치제도개선분야는 대통령비서실의 ‘교육개혁추진기획단’에서 주관하여 추진하는 것으로 되어 있었다.

이후로 참여정부의 교육자치제도 개선과제는 정부혁신지방분권위원회가 주도하였다. 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회를 통해 지방분권 로드맵을 발표하였고, 2004년 1월 5년 한시법인 「지방분권특별법」을 공포하면서 ‘특별지방행정기관의 정비 등’을 규정한 제10조 제2항에서 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.”고 천명하였다.

정부혁신지방분권위원회의 지방분권추진 로드맵에 의하면, 지방분권을 위한 7대 분야는 중앙-지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부간 관계 정립 등이며, 각각의 분야에 대하여 2~5개의 추진과제가 제시되었다. 위원회 역점과제인 ‘교육자치제도 개선방안 연구과제’는 2003년 8월부터 위원회 위원 및 외부전문가 등으로 구성된 교육자치제도 개선 T/F를 구성하여 연구작업에 착수하였다. T/F에서는 지역

3) 연구자의 논문(송기창, 2004)을 요약한 것임.

주민, 자치단체장, 지방의회가 지역교육에 대하여 적극적인 역할을 할 수 있는 내용을 중심으로 하는 구체적인 제도개선방안을 연구하여 2004년 중에 세부추진계획을 마련하는 것으로 되어 있었다.

정부혁신지방분권위원회는 당연직 위원 7인(재정경제부장관·행정자치부장관·정보통신부장관·기획예산처장관·국무조정실장·중앙인사위원회위원장 및 대통령비서실 정책실장)과 정부혁신 및 지방분권에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉한 자 17인으로 구성되어 있었으나, 지방교육을 관장하는 교육인적자원부장관은 당연직 위원에서 제외되어 있으며, 위촉직 위원중 교육학자는 한 명도 없었고, 교육자치 문제를 지방분권전문위원회도 교육학 전공자는 없다. 실제로 지방분권 로드맵에 제시된 교육자치제 개선방향은 일반 행정 쪽에서 일방적으로 주장해왔던 내용들이었다.

전국시장·군수·구청장협의회는 2003년 6월 5일 청와대 연찬회에서 기초자치단체에서 교육자치를 통합 운영하고, 초·중·고등교육 운영 전반에 대한 권한과 책임을 기초자치단체장에게 부여해달라는 건의를 한 바 있으며(전국시장·군수·구청장협의회, 2003), 서울시의정회는 2003년 10월 22일 ‘교육자치와 경찰자치의 방향’을 주제로 세미나를 개최하여 지방자치단체가 지방교육의 발전에 종합적인 노력을 기울일 수 있도록 지방교육행정체제를 개편해야 한다고 주장하였다. 지방분권국민운동은 2003년 10월 28일 전국시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등 지방 3단체와 지방분권운동본부가 제안한 ‘교육자치와 일반자치의 통합’ 내용을 정부의 지방분권특별법안에 포함시켜줄 것을 요구하였다(내일신문 2003.10.29). 전국시·군·자치구의회의장협의회도 2003년 11월 18일 조속한 교육자치 개선을 촉구하는 결의문을 채택하였다.

2003년 11월 20일에는 전국교육위원협의회가 지방교육 자치를 일반 행정자치에 통합하려는 참여정부의 방침에 반대한다는 입장을 밝혔다. 이에 대하여 11월 24일 전국시장·군수·구청장협의회는 지방교육이 거둬나기 위해서는 자치단체장이 정치생명을 걸고 나서서 지방교육을 지원하고 지방교육의 운영을 책임질 수 있도록 그 권한을 부여해야 한다고 재차 주장하였다(내일신문, 2003.11.25.). 2004년 2월 19일과 20일에는 전국시장·군수·구청장들이 전북 전주에서 ‘지방분권촉진 결의대회’를 개최하고 교육자치제도 개선을 포함한 지방분권 7대 중점과제를 요구하였다.

전국교육위원협의회와 전국교직원노동조합, 한국교원노동조합 등은 2004년 3월 5일 서울시교육청에서 ‘올바른 교육자치 실현을 위한 범국민연대’ 발족식을 열고, “교육자치제도 개선 논의는 교육계가 중심이 되고 정부와 시민·사회단체들이 함께 참여하는 가운데 이뤄져야 한다”며 “지방교육자치 제도의 개선을 통해 교육자치 발전 방안을 모색하고 교육의 자주성과 전문성 등을 지켜나가겠다”고 밝혔다. 2004년 8월 24일에는 전국시·도교육위원회 의장협의회가 교육위원회의 ‘독립형 의결기구화’를 기본으로 하는 교육자치 개선을 요구하였고, 25일에는 한국교원단체총연합회, 전국교직원노동조합, 한국교직원노동조합과 공동으로 ‘교육자치수호 결의대회’를 열어 교육위원회의 독립형 의결기구화, 교육자치 개혁 특별위원회구성 등을 청와대와 교육부 그리고 교육혁신위원회 등에 요구하였다(내일신문, 2004.8.24).

정부혁신지방분권위원회는 2004년 9월 8일부터 10월 6일까지 4차에 걸쳐 ‘지방교육행정제도 개선을 위한 자문회의’를 개최하여 이원화된 교육의결기관 개선 방안, 시·도교육감 선임 방식 개선 방안, 기초단위 교육자치 실시 방안 등에 관하여 논의하였다. 이어서 2004년 12월 29일 교육자치개선 공청회를 열고 교육위원회는 시·도의회로 통합하되, 교육감과 교

육위원은 주민이 직선하는 안을 제시하였다. 이에 따라 지방분권전문위원회는 정책토론회, 정책협의회, 공청회 등을 거쳐 교육자치 개선방안을 마련한 후, 2005년 4월 19일 의원입법 형식(열린우리당 백원우의원 대표발의)으로 「지방교육자치에 관한 법률」(이하, 「지방교육자치법」) 개정안을 추진하였다. 개정법률안은 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하는 안과 교육감·교육위원을 주민직선으로 선출하는 안을 담고 있었다. 그러나 「지방교육자치법」 개정법률안은 교육계의 반대에 부딪쳐 국회 통과에 실패하였다.

한편, 정부혁신지방분권위원회는 2005년 5월 20일 ‘제주특별자치도 기본구상안’을 발표하면서 교육자치제도, 지방경찰제도를 최대한 조례로 위임하여 다른 자치단체와는 차별적으로 먼저 제도를 도입할 수 있도록 자치 조직권과 인사권을 강화하겠다고 밝혔다. 이에 따라 정부는 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, 「제주특별자치도법」)을 공포하고, 제79조에 도의회에 교육·학예에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회로서 교육위원회를 두도록 규정하였다. 「지방교육자치법」 개정안의 통과가 늦어지자 2006년 9월부터 제주특별자치도에서만 도의회 상임위원회로서의 교육위원회가 구성되고, 다른 시·도에서는 종전 규정에 의한 제5기 교육위원회가 출범하였다.

2006년 9월 19일에는 국회 교육위원회 위원장과 여·야간사가 정기국회 중 「지방교육자치법」을 중점적으로 다루기로 합의하였고, 9월 20일에는 시민단체들이 ‘지방교육자치법개정 네트워크’를 결성하였으며, 10월 24일 당정 간에도 정기국회에서 개정 「지방교육자치법」을 처리하기로 합의하였다(정병익, 2007: 63-65). 결국 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하고 교육감을 주민직선으로 선출하는 「지방교육자치법」 개정안은 교육계 다수의 반대 속에 2006년 12월 7일 국회 본회의를 통과하여 2006년 12월 20일 공포되었다. 「지방교육자치법 개정법률」 부칙 제2조 경과조치 규정에 따라 위임형 의결기구 형태의 교육위원회 제도는 2010년 8월 31일까지 존속하게 되었고, 학교운영위원으로 구성된 선거인단에 의해 선출된 교육감은 2009년 6월 30일까지 순차적으로 사라지고, 2010년 7월 1일부터는 모든 시·도가 교육감을 주민직선에 의해 선출하게 되었다.

2010년 2월 18일에는 교육의원 주민직선 유지, 교육의원 후보자의 교육경력 5년으로 완화, 후보자의 출마전 정당 경력 제한 2년에서 1년으로 단축, 주민소환제의 도입, 교육감 후보자의 후원회제도 운영, 교육의원제도 및 선거제도 일몰제를 규정한 지방교육자치법 개정법률을 본회의에서 의결하여 2014년부터 7월부터 교육상임위원회제도 마저 폐지되는 운명을 맞이하였다.

4. 지방자치발전특별위원회 등을 통합 통합시도

2004년 1월 노무현 정부는 5년 시한의 「지방분권특별법」(법률 제7060호, 2004.1.16. 제정)을 제정하면서 제10조제2항에 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.”고 규정함으로써 지방자치와 교육자치의 통합 방침을 천명하였다. 지방자치와 교육자치의 통합을 완곡하게 ‘지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임 강화’로 표현하였지만, 여기서 말하는 지방자치단체는 교육지방자치단체를 배제한 일반지방자치단체를 의미하므로 지방자치와 교육자치의 연계 강화 내지 통합 방침을 처음으로 법제화 한 것으로 볼 수 있다.

이를 추진하기 위하여 정부혁신·지방분권위원회를 설치하고 “지방분권특별법 제9조 내지 제16조의 규정에 의한 지방분권추진과제의 추진에 관한 사항”을 심의하도록 하였다.

「지방분권특별법」의 존속 시한이 다가오자 2008년 2월 행정자치부는 이를 전부 개정하여 제명을 「지방분권촉진에 관한 특별법」(법률 제8865호, 2008.2.29. 전부개정)으로 변경하고, 법의 존속 시한을 5년 연장하고, 제11조 제2항에 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 한다.”고 규정하였다. 종전 「지방분권특별법」 규정과 다른 점은 “~개선하여야 한다”를 “~개선방안을 마련하여야 한다”로 좀 더 구체화 했고, 대통령 소속에 지방분권촉진위원회를 두고 법 제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제의 추진에 관한 사항 등을 심의하도록 했다는 점이다.

2008년 12월 2일 출범한 대통령 소속 「지방분권촉진위원회」는 대통령 위촉 2명, 국회의장 추천 2명, 지방 4대 협의체장 추천 4명, 당연직 정부위원 2명(기획재정부장관, 행정안전부장관) 등 10명으로 구성되었으나, 교육학자는 한명도 없었고, 교육부장관이나 교육감협의회, 교육위원회의장협의회 추천 인사도 없었고, 대부분 일반 행정학자였다. 지방분권촉진위원회는 2012년 6월 지방자치와 교육자치의 일원화 방안, 행정·재정 연계·협력방안, 학교자치의 활성화 방안 등을 확정하였고, 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 지방행정체제개편 추진위원회와 협력하고 있음을 밝혔다.

2010년 10월에는 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법」을 대체하는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(법률 제10397호, 2010.10.1. 제정)을 제정하고 제6조에 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편추진위원회(존속기한 2014년 12월 31일)를 둔다고 규정한 후, “교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무의 이양 등 자치사무 정비에 관한 사항” 등을 심의하도록 하였고, 제37조(지방분권의 추진)에 “국가는 이 법에 따른 지방행정체제 개편의 목적 달성을 위하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제를 차질 없이 추진하여야 한다.”고 규정하고, 제40조(교육자치와 자치경찰)에 “① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 규정함으로써 처음으로 ‘교육자치와 지방자치의 통합’ 의도를 공식화하였다. 한편, 이 법이 특별법이라는 점을 활용하여 “교육자치의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”는 규정을 신설하였다. 여기서 말하는 법률이 기존의 「지방교육자치에 관한 법률」을 말하는 것인지, 아니면 기존의 「지방교육자치에 관한 법률」을 폐지하고 새로운 법률을 제정할 방침을 밝힌 것인지 불분명하다. 다만, 나중에 제정된 법률에 근거하여 교육자치법이 제정되었다고 보는 것은 논리적으로 맞지 않고, 교육자치와 지방자치를 통합한다면 교육자치에 관하여 새로운 법률을 제정하겠다는 것도 논리적 모순인 것은 마찬가지다.

2011년 2월 16일 출범한 대통령소속 「지방행정체제 개편추진위원회」(대통령 6명, 국회의장 10명, 지방 4대 협의체 8명 각각 추천, 당연직: 행정안전부장관, 기획재정부장관, 국무총리실장)는 2011년 7월에 지방행정체제 개편 로드맵을 확정 발표하였으나, 교육자치에 관하여는 연구·검토하여 추진해 나간다는 방침만 밝혔고, 2012년 6월에는 지방행정체제개편 기본계획 확정 발표하면서 교육자치와 지방자치 연계·통합에 대한 구체적 방안을 마련 중에 있다고 밝혔다. 2011년 6월에 개편과제 검토를 위한 소위원회 구성하였고, 소위원회가 2013년 3월까지 교육감 선출 대안, 교육행정 기능 재정립, 교육 근린화 방안 등 연계·통합을 위한 과제 검토 및 개편안 마련하겠다고 하였다. 2013년 2월에 발간한 「지방행정체제

개편추진위원회 정책자료집(백서)에서는 교육자치와 지방자치의 연계·통합방안에 대한 연구용역이 진행 중이므로 2013년 5월 대통령 및 국회 보고 전까지 개편방안을 확정하겠다고 하였으나, 보고자료는 확인할 길이 없다.

「지방분권촉진에 관한 특별법」의 존속시한이 끝나자 2013년 5월 이번에는 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 통합하여 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(법률 제11829호, 2013.5.28. 제정)을 제정하였다. 이 법은 종전과 달리 5년 존속시한을 두는 대신 지방자치발전위원회의 존속시한을 5년으로 설정하였다. 이 법 제4조(다른 법률과의 관계)에서는 “지방분권과 지방행정체제 개편 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.”고 규정하여 교육자치법을 무력화시키고, 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제40조를 그대로 옮겨 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) 제2항과 제4항에 “② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 규정하여 양자의 통합을 계속 추진할 것임을 밝혔다. 제51조(국회의 입법조치)에 “국회는 종전의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제9조에 따라 제출된 기본계획 및 제5조제4항에 따라 보고된 지방자치발전 종합계획을 토대로 관계 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 위원회의 의견을 존중하여야 한다.”고 규정함으로써 국회의 입법권마저 후순위로 밀어내고자 했다.

지방자치발전위원회는 2014년 12월에 「지방자치발전 종합계획」을 확정 발표하면서 교육자치와 지방자치의 연계·통합방안도 발표하였다. 종합적인 지방행정으로 교육서비스의 질적 향상과 비효율을 제거하고, 교육의 분권 강화로 지방교육의 자율성·창의성·다양성을 확보할 수 있도록 교육자치와 지방자치의 연계·통합을 위해 노력할 계획으로, 우선 시·도-교육청간 인사교류를 활성화하고, 중기지방재정계획 수립시 사전협의 절차를 도입하는 등 교육행정·재정·정책분야를 중심으로 교육자치와 지방자치의 연계·협력을 강화하는 한편, 헌법과 관련 법률의 입법취지에 적합하도록 교육감 선출방식을 개선하되, 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성이 강화될 수 있는 방안도 함께 추진할 계획이라는 것이다. 지방재정 확충 및 건전성 강화 과제 속에 지방교육재정교부금의 합리적 운영을 포함시킨 것이 이전 연계·통합 방안과 다른 점이다.

지방자치발전위원회는 지방자치발전 종합계획에 따라 매년 지방자치발전 시행계획을 발표하고 있는데, 2015년 시행계획에 지방교육재정교부금 제도개선 및 교부금률 조정('15.3월, 지방교육 행·재정 혁신 TF 추진단 구성)이 포함되었고, 2016년 시행계획에는 지방교육재정교부금 운영 개선 과제 속에 지방채 조기 상환 인센티브 항목 신설, 지방교육재정 공개 확대(지방교육재정알리미 기능 개선), 지방교육재정 운용 성과평가 강화 등을 포함시켜 교육부가 추진하고 있는 지방교육재정 정책을 그대로 전재(轉載)하여 교육부 정책이 마치 지방자치발전 종합계획에 따라 추진되고 있는 것처럼 보이게 하였다. 2017년 시행계획에서는 지방재정 확충 및 건전성 강화 과제에 '지방교육재정교부금 운영 개선' 계획을 포함하여 지방교육행정협의회 활성화 및 지자체 전입금의 전입 제도의 안정적 정착 지원, 지방채 관리 강화 등 지방교육재정 건전성 제고, 시·도교육청의 재정운용 효율화를 유도하기 위해 '지방교육재정분석 및 평가' 지속 추진 등을 과제로 포함시켰다.

지방자치발전위원회는 교육자치와 지방자치의 연계·통합과 분리하여 지방교육재정교부금 개편을 시도하고 있는 것으로 보인다. 지방교육재정교부금 운영 개선 과제는 이전재원 조정 항목에 들어 있는데, 행정수요 변화 등과 연계한 지방교부세 제도개선(지방교부세 및

지방교육재정교부금의 합리적 운영 등)으로 표현되어 있어서 학생수 감소분을 지방교부세 재원으로 전환하려는 의도를 드러내고 있다.

Ⅲ. 흔들리는 교육자치의 원인

1949년 「교육법」을 심의하는 과정에서 논란이 되었던 지방교육자치는 1952년 교육위원회 제도와 교육감제도가 시행된 이후에도 계속적인 폐지 논란의 대상이었다. 형식적인 명목상의 교육자치를 유지해왔던 1991년 이전은 논외로 한다 하더라도 독립적인 교육자치법을 제정하여 출범한 1991년 6월 이후에도 논란은 끊이지 않았다. 교육위원회는 계속적인 공격을 견뎌내지 못하고 시·도의회 교육상임위원회를 거쳐 결국 시·도의회에 통합되고 말았다. 교육감의 전문적 지위에 대한 공감대는 어느 정도 확보하고 있으나 교육감 선출방법을 둘러싼 논란은 계속되고 있다. 길게 보면 교육자치가 도입된 지 65년이 지났음에도 불구하고 정착되지 못하고 계속적인 논란이 되는 이유는 무엇인가? 일차적인 원인은 내무부와 행정자치부, 안전행정부, 행정안전부로 이어지는 지방행정 관계자들이 교육에 관한 권한을 확보하기 위한 집요한 공격이라고 할 수 있지만, 그러한 공격에 취약한 교육계 내부의 원인을 찾아볼 필요가 있다. 이 장에서는 내적인 원인으로 불완전한 교육자치법과 교육자치에 대한 이해 및 성과 미흡으로 정리하고자 한다.

1. 불완전한 교육자치법

교육자치는 「교육법」에 근거하여 출발했다. 헌법 규정에 근거하여 제정된 「지방자치법」에 따라 시행된 지방자치와 비해 법적 기반이 취약했다고 볼 수 있다. 「교육법」도 헌법 규정에 근거하여 제정된 것은 맞지만 헌법에 교육자치가 명시적으로 나타나 있지 않음으로써 당시로서는 새로운 제도였던 교육자치제 도입을 둘러싼 논란이 있을 수밖에 없었다. 제헌 헌법은 제16조에 “모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다. 모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다.”라고 규정했을 뿐, 현재의 헌법처럼 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 규정한 조항도 없었다.

결국 교육자치는 정치적 타협을 통해 「교육법」에 근거를 두게 되고, 「지방자치법」에는 교육자치가 전혀 언급되지 않았다. 지방자치가 이루어지지 않는 틈새였던 군지역을 교육구로 하는 교육자치제도를 설계한 것이다. 「교육법」보다 앞서 1949년 7월 4일에 제정된 「지방자치법」(법률 제32호) 제116조와 제117조에 도와 서울특별시에 교육·학예에 관한 사항을 장리하는 교육국을 둔다고 규정한 것과 모순되지 않는 범위 내에서 교육자치 관련 규정을 「교육법」에 반영하였다. 서울시에 합의제 집행기구로 교육위원회가 출범한 것은 1956년 10월이었으나, 「지방자치법」 제117조 서울시 교육국 규정이 삭제된 것은 1958년 12월이었다. 도에 군을 두고(제145조), 군에는 군수를 두며(제146조), 군수는 도지사의 지휘감독을 받으며 소관된 국가와 도의 사무를 장리하고 관내 자치단체를 감독하며 소속직원을 지휘 감독한다(제147조)고 규정되어 있었으나, 군에 교육구를 둔다는 규정은 제2조에 명시되지 않았다. 즉, 「지방자치법」 제2조(본법에서 지방자치단체라 함은 대별하여 좌의 2종을 말한

다. 1. 도와 서울특별시, 2. 시, 읍, 면)는 끝내 개정되지 않았다.

「교육법」에도 교육구를 지방자치단체라고 명시하지 못하고 제15조에 군을 단위로 교육구를 둔다, 제16조에 교육구는 법인으로 한다고 규정했을 뿐이다. 「지방자치법」 제3조에서 “지방자치단체는 법인으로 한다. 지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다.”고 규정한 것과 비교하면, 교육구는 법인이었지만 「지방자치법」에서 규정한 법인으로서의 지방자치단체는 아니었다는 것이다.

「교육법」과 「지방자치법」의 괴리는 1988년 4월 이전까지 이어지다가 1988년 4월 6일의 「지방자치법」 개정과 「교육법」 개정을 통해 연결고리가 생기게 된다.⁴⁾ 문제는 1991년 교육자치법 개정에도 불구하고 1988년 당시 상황을 반영했던 연결고리가 바뀌지 않고 오늘날 까지 계속 유지되고 있다는 점이다. 교육자치법에서 교육위원회를 어떻게 규정하든 「지방자치법」에서는 집행기관일 뿐이었다. 집행기관으로서의 성격에 맞지 않는 교육위원회는 결국 폐지될 수밖에 없었다. 지방자치단체가 시·도와 시·군·자치구로 정해지자 군지역을 기반으로 했던 법인으로서의 교육구는 설 땅을 잃어버리고, 교육자치단체는 정체성을 확보할 수 없었다. ‘1구역 1자치단체’의 논리가 유지되는 한 교육자치단체가 설 땅은 없었기 때문이다.

「교육법」에 의해 교육행정의 논리로 출발한 교육자치와 「지방자치법」에 의해 지방행정의 논리로 출발한 지방자치를 연계시키는 순간 교육자치의 정체성은 흔들릴 수밖에 없었다. 교육자치법이 「지방자치법」의 특별법으로서의 성격을 가졌음에도 불구하고 오히려 「지방자치법」에 근거를 둔 하위법으로 간주되었다.

내무부는 1988년 「지방자치법」 제112조에 “①지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다. ②제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 규정하고, 제9조에 “①지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ②제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무. 가. 유아원·유치원·국민학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도)라고 규정하여 「교육법」을 「지방자치법」의 하위법처럼 만들어버렸다. 「교육법」이 「지방자치법」의 하위법이라고 주장하면 설득력이 떨어졌지만, 1991년 교육자치법이 만들어지자 교육자치법이

4) 1988년 개정 「교육법」 이전에도 「교육법」이 「지방자치법」을 준용하는 경우는 있었다. 1949년 12월 제정 「교육법」 제32조(지방자치법 제7조 내지 제10조, 제35조, 제36조, 제38조, 제39조제1,2항, 제40조 내지 제54조, 제108조 내지 제110조, 제119조 내지 제123조, 제125조 내지 제131조, 제133조 내지 제140조, 제142조 내지 제144조는 교육구에 준용한다.), 1962년 1월 개정 「교육법」 제33조(지방자치법 제36조, 제40조 내지 제42조, 제46조 내지 제48조의 규정은 각급교육위원회에 준용한다.), 1963년 11월 개정 「교육법」 제35조의2(지방자치법 제109조의4 및 제110조의 규정은 교육위원회에, 동법 제119조 및 제120조의 규정은 교육위원회와 교육장의 경우에 준용한다.) 등이 그것이다.

「지방자치법」의 하위법이라는 주장은 설득력을 얻게 되었다.

결국 당시 문교부는 입법 싸움에서 내무부에 판정패함으로써 1991년부터 명실상부한 교육자치를 시행하게 되었다는 평가에도 불구하고 교육자치는 일반지방자치의 하위 자치로 전락하고 말았다. 1988년 「교육법」을 개정할 당시에 「지방자치법」에 교육·학예에 관한 집행기관을 명시하는 것을 막았어야 하며, 더욱이 「교육법」이 「지방자치법」의 하위법인 것처럼 명시한 조항은 거부했어야 했다. 그렇지 않을 경우 교육위원회를 의결기관으로 「지방자치법」에 명시했어야 했다.

2. 교육자치에 대한 이해 부족과 성과 미흡

교육자치법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 지방교육자치를 하는 1차적인 목표는 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리는 것이며, 보다 궁극적인 목적은 지방교육의 발전에 이바지하는 것이라고 천명한 것이다.

그러나 그동안 지방교육자치에 관한 논의는 지방교육자치의 개념을 구성하는 요소인 교육의 자주성 및 전문성, 지방교육의 특수성을 중심으로 이루어지지 못하고, 교육위원·교육감의 자격 및 선출방법과 교육위원회의 위상 및 기능 등에 집중된 경향이 있다. 물론 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성 준거를 바탕으로 교육위원·교육감의 자격 및 선출방법과 교육위원회의 위상 및 기능에 대한 논의가 이루어졌다면 바람직하겠으나, 나무에 집중한 나머지 숲을 보지 못하고 기술적인 문제에 집중한 결과 지방교육자치의 본질은 사라지고 관련 집단 간 권한 다툼 양상으로 변질된 측면이 있었다(송기창, 2008).

논의과정에서 지방교육자치의 본질이 실종됨으로써 전문성보다 주민대표성이 중시되는 경향을 보여 왔으며, 교육의 자주성보다는 행정의 능률성을 강조하는 경향이 있었고, 교육자치를 학교자치로 환원하려는 시도가 계속 되었다. 교육위원회를 시·도의회 교육상임위원회로 귀속시킨 것은 전문성보다 주민대표성, 자주성보다 능률성을 강조한 결과로 볼 수 있으며, 교육위원과 교육감의 주민직선제 도입도 전문성보다 주민대표성을 강조한 결과였다(송기창, 2008). 교육상임위원회마저 폐지한 것은 주민대표성으로 전문성을 대체한 처사였다. 결국 교육자치의 논리보다는 지방자치의 논리가 강조되는 과정에서 지방교육자치는 서서히 무너지고 있었다.

현행 교육자치법의 논리는, 교육위원회를 교육전문가보다 비전문가로 구성하면 지방교육이 발전하며, 교육감을 교육 이해당사자인 학교운영위원보다 교육과 무관할 수 있는 지역주민이 선출하면 지방교육이 더 발전한다는 것이다. 또한, 위임형 의결기관으로서의 교육위원회나 교육상임위원회를 없애고 교육위원회를 시·도의회에 통합하면 교육의 자주성과 전문성이 더 잘 보장되고, 결과적으로 지방교육이 발전한다는 식이다.

지방교육자치의 준거에 비춰보면 현행 교육자치법의 문제가 분명히 드러남에도 불구하고 이러한 문제에 대하여 침묵하고 있는 것은 지방교육자치의 원리를 모르거나 잘못 이해하고 있다고 볼 수밖에 없다. 따라서 지방교육자치의 개념 및 본질에 대한 오해와 몰이해를 방

치한 채 지방교육자치의 발전, 나아가 지방교육의 발전을 기대할 수는 없고, 교육자치를 폐지해야 한다는 주장에 설득력 있는 답변을 할 수 없는 것이다.

연구자는 2008년 발표한 논문에서 지방교육자치에 대하여 교육계가 무관심하고 대응이 미온적인 이유를 다음 다섯 가지로 정리한 바 있다(송기창, 2008). 첫째, 지방교육자치를 둘러싸고 너무 오랫동안 논란을 벌여온 결과, 지방교육자치 독립, 통합 어느 쪽으로든 확정 되었으면 좋겠다는 지방교육자치에 대한 피로 현상이다. 둘째, 지방교육자치를 시행해본 결과, 현행 지방교육자치 구조와 운영에 문제가 많았으므로 개선이 필요하다는 교육자치 개선론이다. 셋째, 지방자치가 확대됨에 따라 지방교육자치도 일반 지방자치에 통합하여 운영하는 것이 좋겠다는 일반자치 통합론이다. 넷째, 개정 교육자치법에 대하여 잘 모를 뿐만 아니라 교육자치 구조가 어떻게 설정되든 관심이 없다는 교육자치 무관심론이다. 다섯째, 지방교육자치제도 개선안은 학교자치에 도움이 될는지, 그렇지 않을 지 알 수 없고, 중요한 것은 실질적인 학교자치를 실현하는 일이라는 학교자치 우선론이다. 다섯 가지 원인의 공통점은 지방교육자치에 대한 이해 부족의 결과라는 점이다.

한편, 지방교육자치 성과의 불확실성도 지방교육자치의 정착을 방해하는 요소로 볼 수 있다. 교육자치법 제1조에서 규정한 지방교육자치의 본질이 교육의 자주성, 교육의 전문성, 지방교육의 특수성을 보장함으로써 지방교육의 발전을 도모하는 것임을 앞에서 밝힌 바 있다. 지방교육자치를 시행함으로써 과연 지방교육이 발전했다고 볼 수 있는지 의문이다.

교육자치제도가 시행되는 과정에서 많은 시행착오가 있었다. 시·도의회가 시·도교육위원회를 존중하지 않고 이를 무시함으로써 지방교육자치의 취지에 따라 지방교육의 발전을 저해한 사례들이 많이 있다. 시·도의회가 시·도교육위원회 심의사항을 침해한 사례⁵⁾가 많이 있었고, 정치적 중립성을 침해한 사례⁶⁾, 교육위원회에서 삭감한 예산을 시·도의회가 환원시킨 사례⁷⁾, 교육위원회에서 심의한 예산을 삭감한 사례⁸⁾, 행정사무감사를 둘러싼 갈등 사례⁹⁾ 등이 그것이다.

또한, 교육감들이 학생인권, 무상급식, 혁신학교, 교원평가, 교육복지 등 공약을 집행하는

- 5) 2000년 10월 서울시교육위원회는 예산안을 심의·의결하여 시의회에 제출하였으나, 의회 예·결산특별위원회에서 순세계잉여금 100억원을 임의 증액하여 초·중등학교 시설비로 직접 예산 편성한 사례, 2000년 4월 경남교육위원회에서 경남도립공공도서관설치조례개정(안)을 교육위원 전원의 반대로 부결시킨 바 있으나, 도의회 교육사회위원회에서 원안 가결시킨 사례 등(송기창, 2001)
- 6) 울산시교육위원회는 2000년 6월 울산광역시시립학교운영위원회조례중 개정조례안을 심의하면서 위원 자격에 “학부모위원과 지역위원은 정당의 당원이 아니어야 한다”를 추가로 규정하였으나, 시의회 심의과정에서 이를 삭제한 사례(송기창, 2001)
- 7) 울산시교육위원회는 2000년도 추경예산안을 심의하면서 교원3단체에 지원하는 사무실 임차료 1억 2000만원 중 1개 단체에 4,000만원만 지원하고 2개 단체의 8,000만원을 삭감하였으나 시의회 심의과정에서 이를 부활시킨 사례, 경북교육위원회에서는 1995년 본예산안을 심의하면서 한 초등학교의 체육관 신축 예산을 전액 삭감하였으나 도의회에서는 이를 부활시킨 사례, 대전시교육위원회에서도 2000년도 예산안을 심의하면서 1억 5천만원을 감액하였으나, 시의회에서 전액 부활된 사례 등(송기창, 2001)
- 8) 광주시교육위원회는 1999년도 추경예산안을 심의결하면서 통과시킨 ‘웅벽설치 및 기타시설공사비’를 시의회 심의과정에서 이를 전액 삭감하여 학교현장의 위험개소를 방지한 사례, 충북교육위원회에서는 2000년 9월 추경예산안을 심의하면서 서해수련원 건립비 중 23억 4,900만원을 삭감하여 수정 의결하였으나, 도의회 심의과정에서 47억 3,290만원을 추가 삭감하여 서해수련원 건립사업 추진에 지장을 초래한 사례 등(송기창, 2011)
- 9) 경북교육위원회에서 2000년 4월 25일, 당초 10월 정기회때 시행하던 행정사무감사를 2000년 6월 정기회에 실시하기 위해 교육위원회행정사무감사및조사에관한조례개정안을 원안 가결하여 도의회로 이송하였으나, 경상북도의회가 이를 2000년 5월 임시회에서 처리하지 않고 6월 15일 임시회에서 가결함으로써 교육위원회의 행정사무감사를 방해한 사례(송기창, 2001)

과정에서 교육부¹⁰⁾, 시·도지사¹¹⁾와 갈등을 초래한 사례도 많이 있다. 교육감이 정책집행과정에서 정치적 행보를 계속하고, 교육부나 시·도지사와 갈등을 빚는 것은 교육감을 견제하는 장치의 부재, 즉 교육자치제도의 결함으로 보는 시각과, 지방교육자치의 근본적인 한계, 즉 교육의 정치적 중립성을 표방하고 있으나 지방교육자치제도가 교육의 정치화를 조장하고 있다는 지방교육자치의 한계로 보는 시각이 있다.

과거에는 교육감이 어떤 정책을 시행하고자 할 때 교육위원회 심의를 거쳤고, 교육위원회는 교육에 대한 전문성을 갖춘 인사들로 구성되어 있어서 교육감의 정책을 한번 걸러주는 기능을 하였지만, 전문가로 구성된 교육위원회가 폐지되고, 정치인으로 구성된 시·도의회 교육위원회는 교육감의 정책을 견제하는 기능을 수행하지 못하고 있다. 어느 한 당이 과반수를 차지한 시·도의회의 경우에는 교육감의 정책을 견제하기 어려운 상황이다. 결과적으로 교육감이 시·도지사나 교육부장관과 갈등을 빚을 경우에 이를 조정하는 장치가 작동하지 않는다. 교육감의 정책집행과정의 갈등은 교육전문가로 구성된 교육위원회가 폐지됨으로써 나타난 부작용의 하나라고 볼 수 있다(송기창, 2017).

교육감을 주민직선으로 선출하는 제도가 도입되었을 때, 교육감선거가 정치화될 것이라고 예상하는 사람들이 많았다. 선거는 본질적으로 정치적 행위 중의 하나이므로 교육감 선거에서 현실적으로 정치적 중립을 지키기 어렵다는 문제가 있다. 특정 정당의 음성적 지원이나 특정 단체의 후원을 통해 교육감에 당선된다면, 지역주민의 이익을 대변하기보다 특정 정당이나 단체의 이익을 대변할 우려가 있고, 이것은 지방교육자치의 본질에 어긋나며, 지방교육자치 발전에 아무런 도움도 되지 않는다. 선거형식뿐만 아니라 선거내용의 정치화 경향도 문제다(송기창, 2017). 교육감선거가 보수 대 진보의 '정치선거·이념선거'로 변질되었고, 교육이 정치에 예속화되고 지배받는 현상이 심화되고 있으며, 각종 이념단체, 정치단체가 개입하는 가운데, 편향적이고 포퓰리즘적인 공약과 정책을 남발하고, 이로 인하여 학교는 점점 더 정치의 실험장화 되고 있다(한국교원단체총연합회, 2014).

이러한 관련 당사자 간의 갈등은 지방교육자치제의 성과를 약화시키는 원인으로 작용하였고,¹²⁾ 지방교육자치 무용론으로까지 이어져 교육관계자의 지방교육자치에 대한 이해 부족과 함께 일반행정에서 지방교육자치를 공격하는 주요 원인으로 작용하였다.

10) 교육감과 교육부 간의 갈등사례로는 교육부의 자사고 시범운영계획을 거부한 서울시교육감 사례(2001), 교원능력개발평가 시행을 둘러싼 진보교육감과 교육부의 갈등(2010), 국가수준학업성취도평가 시행을 앞두고 강원교육감과 교육부의 갈등(2010), 시국선언교사 징계를 둘러싼 경기교육감과 교육부의 갈등(2009), 자율형 사립고 인가 취소를 둘러싼 전북교육감과 교육부의 갈등(2010), 학생인권조례를 둘러싼 전북교육감과 교육부의 갈등(2010), 누리과정 재원부담(2014-2016), 전교조 미복직 전임자 징계(2016), 전교조 전임자 허가(2017) 등을 둘러싼 갈등 등(장귀덕, 김왕준, 2015: 221; 송기창, 2017)이 있음.

11) 교육감과 시·도지사의 갈등 사례로는 강북 뉴타운에 자사고와 특목고 유치를 둘러싼 서울시장과 서울시교육감의 갈등(2003), 도청에 교육국 설치를 둘러싼 경기도지사와 경기도교육감의 갈등(2009), 무상급식 비용부담을 둘러싸고 경남도지사와 경남교육감의 갈등(2015) 등이 있음(송기창, 2017).

12) 한국지방교육연구소의 연구보고서[나민주 외(2015), 지방교육자치의 성과와 과제. 연구보고 2015-1]에 따르면, 교육감제도의 성과로는 교육감의 민주적 정당성의 확대, 교육감 선거 방법의 합리성 확대, 개정 방안의 활발한 논의와 입법성과, 교육감의 적극적 정책개발 효과, 시·도지사간 교육감간 협력 체제 등을, 교육위원회제도의 성과로는 지방교육자치제도의 존속에 기여, 교육행정기관에 대한 견제와 감시, 교육행정기관에 대한 후원과 지지, 주민 의사 수렴 및 전달, 지방교육 거버넌스 주체 간 조정 등을 제시하였으나, 지방교육이 발전했다는 성과를 제시하지는 못했다. 시도교육청 소속 공무원, 현직 교원, 학부모를 대상으로 지방교육자치 운영의 성과를 묻는 설문조사를 시행한 후 결과를 제시했으나, 교육행정의 책무성 강화, 교육재정의 안정적 확보, 교육정책 발굴·시행 기여, 교육감 및 교육위원에 대한 관심 증가, 교육관련 공약 및 정책에 대한 관심 증가 등에 국한하여 과정 및 산출지표에 대한 정보는 주고 있으나, 성과지표인 지방교육의 발전여부에 대한 정보는 주지 못하고 있다.

IV. 지방교육자치의 안정적 정착을 위한 과제

교육자치 폐지 시도는 현재진행형이다. “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 여전히 유효한 법률이며, 이 법에 의해 출범한 지방자치발전위원회는 2014년 12월에 확정 발표한 「지방자치발전 종합계획」을 바탕으로 매년 지방자치발전 시행계획을 발표하면서 통합 작업을 계속 진행하고 있다.

1. 「지방자치발전 종합계획」과 교육자치법 개정 경과

「지방자치발전 종합계획」에 따르면, 교육자치와 지방자치 연계·협력 강화를 위하여 교육행정분야에서는 시·도-교육청간 인사교류 활성화, 시·도에 지방교육 전담부서 설치 확대, 교육관련 협의회 활성화 등을 추진하고, 교육재정분야에서는 중기지방재정계획 수립 사전협의 절차 도입, 교육재정부담금 전출시기 명확화, 주민참여예산위원회 운영 연계 등을 추진하며, 교육정책분야에서는 평생교육, 도서관, 학교안전 등을 위한 환경개선 사업 등에 대해 협력을 강화한다는 것이다. 교육감 선출방식을 국민적 합의를 거쳐 헌법과 관련 법률의 입법 취지에 부합하도록 개선하되, 교육감 후보의 교육관련 경력을 3년에서 5년 이상으로 조정하고, 정당가입 제한 기간을 1년에서 3년 이상으로 강화하는 등 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보를 강화하는 노력도 병행 추진한다는 것이다.

또한, 교육의 지방분권 및 학교자주성 강화를 위하여 교육부와 시·도 교육청간 사무 재조정을 통하여 국가교육정책 및 기조 설정 등 교육의 통일성과 형평성을 위해 필요한 사무는 교육부에 존치하되, 교육부 사무 외의 유·초·중등 교육에 관한 사무는 시·도 교육청으로 이양하는 노력을 하며, 기초단위 교육자치 확대를 검토하고, 학교자주성 강화를 위하여 학교운영위원회 심의대상을 확대하고 운영위원의 전문성을 강화하며, 학교·지역사회 교육공동체 결성과 주민자치회와 협력 등을 강화한다는 것이다.

교육자치법은 그동안 제31차(두 차례의 전부개정이 있었고, 15차례의 일부개정이 있었으며, 관직·조직·법령 등의 명칭 변화를 반영한 타법개정에 의한 개정이 14차례 있었음)에 걸친 개정이 있었다. 개정된 교육자치법은 주로 선거제도에 관한 것이었다. 「지방분권특별법」, 「지방분권촉진에 관한 법률」, 「지방행정체제개편에 관한 법률」, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등과 같은 법률을 계속 제정하여 「지방자치법」을 안정적으로 정착시키려는 노력을 기울인 행정안전부와 비교해본다면, 지방교육자치의 안정적 정착을 위하여 교육부와 교육계가 기울인 노력은 무엇이었는지 궁금하다. 다른 법률과 제도적 변화를 반영하기 위한 법조항 정비와 교육위원 및 교육감 선거제도를 바꾸기 위한 개정작업을 제외하면, 교육위원회의 원활한 운영을 위하여 회기를 연장하고 의사국을 설치하고, 교육감의 대표권을 보완하고 부교육감 권한을 조정하고, 교육감 협의제를 법제화 한 것이 교육부가 노력한 전부였다.

<표 2> 지방교육자치법 개정과정 요약(타법개정 제외)

제·개정 연월일	제정·개정이유	골자
----------	---------	----

법률 제4347호 1991.3.8.,제정	지방자치단체의 교육·학예사무의 관장기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항이 현재 「교육법」에 규정되어 있으나, 교육의 자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 교육·학예사무의 관장기관을 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도로 하며, 「교육법」에 규정되어 있는 교육자치에 관한 조항을 떼어서 별도의 법률로 제정함으로써 지방교육자치제를 발전시키려는 것임.	제도 설계
법률 제4473호 1991.12.31.,일부개정	교육위원회 운영의 효율성과 교육위원의 활동의 지원체제를 강화하여 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모하려는 것임. ①현행 40일인 교육위원회의 회의일수를 50일까지 연장할 수 있도록 함. ②교육위원회에 의사국을 설치하고 직원정원은 조례로 정하도록 함.	교육위원회 운영
법률 제4951호 1995.7.26.,일부개정	「지방자치법」 개정에 따라 관련 조항을 수정·보완하고, 교육·학예사무로 인한 소송 및 교육재산의 등기에 관하여 교육감을 당해 시·도의 대표로 하며, 아울러 초·중고등학교에 학교운영위원회 설치 근거를 신설하는 등 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모하려는 것임.	교육감 대표권
법률 제5467호 1997.12.17.,일부개정	최근 사회적으로 문제가 되고 있는 교육감 등 선출관련 비리를 방지하기 위하여 교육감 및 교육위원을 학교운영위원회에서 선출한 자와 교육단체에서 추천한 교원으로 구성된 시·도별 선거인단에서 선출하도록 개선하는 등 교육감 및 교육위원의 선출방식에 있어 공정성·투명성 및 효율성을 제고하며, 그의 교육감의 경력요건을 완화하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	교육감 선거
법률 제5546호 1998.6.3.,일부개정	시·도 교육위원 정수를 시·도의 인구, 지역적 특성 등을 고려하여 합리적으로 축소조정하고, 교육위원의 특정지역 편중을 막기 위하여 인구수·생활권 등을 기준으로 선출권역 및 권역별 교육위원 정수를 구체적으로 규정하며, 현행제도의 운영상 나타난 후보난립 문제를 해결하기 위하여 기탁금제도를 도입하려는 것임.	교육위원 선거
법률 제6216호 2000.1.28.,전부개정	교육위원 및 교육감의 주민대표성을 제고하기 위하여 교육위원 및 교육감 선거인을 증원하고, 교육위원 및 교육감 후보자의 검증기회를 확대하기 위하여 소견발표회와 선거공보 외에 후보자 초청회담·토론회를 허용하는 한편, 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	교육위원·교육감 선거
법률 제6533호 2001.12.19.,일부개정	중학교의무교육에 소요되는 경비의 일부를 지방자치단체에도 2004년 말까지 한시적으로 부담시킬 수 있는 근거를 마련하려는 것임	중학교 의무교육재정
법률 제7072호 2004.1.20.,일부개정	교육감이 궐위되거나 공소제기된 후 구금상태에 있는 경우, 교육감이 그 직을 가지고 교육감선거에 입후보하는 경우 등 정상적인 업무수행이 곤란한 경우에는 부교육감이 교육감의 권한을 대행할 수 있도록 하고, 교육감이 출장·휴가 등 일시적인 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부교육감이 교육감의 직무를 대리하도록 하려는 것임.	부교육감 권한
법률 제7252호 2004.12.30.,일부개정	중전에는 중학교 의무교육에 관련되는 경비의 일부를 지방자치단체에서 한시적으로 부담하도록 하였으나 「지방교육재정교부금법」의 개정으로 의무교육에 관련되는 경비를 교육비특별회계의 재원중 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계로부터의 전입금 등으로 충당하도록 함에 따라 의무교육에 관련되는 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 하려는 것임.	중학교 의무교육재정
법률 제7340호 2005.1.25.,일부개정	인구규모가 크고 교육행정 수요가 많은 시·도의 교육행정 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 교육행정체제를 확립하기 위하여 현재 1인을 두도록 되어 있는 시·도의 부교육감을 인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 경우에는 2인까지 둘 수 있도록 하고, 부교육감을 2인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있도록 하려는 것임.	부교육감 제도
법률 제8069호 2006.12.20.,전부개정	교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하고, 현행법상 교육위원 및 교육감이 학교운영위원들을 선거인단으로 한 간선제로 선출되는 과정에서 여러 문제점들이 발생하여 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하도록 하며, 교육감의 임기에 관한 규정을 완화하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	교육위원회 성격, 교육의원·교육감 선거
법률 제10046호	2010년 6월 2일에 실시되는 전국동시지방선거 중 교육의원 및 교육감 선거와 관련	교육의원·

2010.2.26., 일부개정	하여 현행법상 규정되지 않은 교육위원의 선거구를 확정하고, 정당의 후보자 추천 금지 및 후보자의 정당표방 금지를 규정하여 교육위원 및 교육감 선거의 정치적 중립을 도모하며, 현행법의 「공직선거법」의 일반적·포괄적인 적용규정 방식 대신 준용규정을 구체적으로 열거하고, 교육위원 및 교육감 선거에 「정치자금법」 규정을 준용하도록 하여 음성적 선거비용 모금 등을 제한하는 한편, 주민에 의해 선출된 교육위원 및 교육감의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하기 위해 서 주민이 교육위원 및 교육감을 소환할 수 있도록 하고, 교육위원회 설치 및 교육위원 선거에 관한 규정은 2014년 6월 30일까지 효력을 갖도록 하려는 것임.	교육감 선거
법률 제11724호 2013.4.5., 일부개정	교육감당선인의 교육감직 인수 관련 업무를 담당하기 위해 시·도 교육청에 교육감직인수위원회를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임.	교육감직 인수위원회
법률 제12128호 2013.12.30., 일부개정	2010년 9월 1일 개정된 이 법 시행령에서는 시·군 및 자치구를 관할 구역으로 하는 지역교육청의 명칭을 교육지원청으로 변경하였으나, "지역교육청"과 "교육청"이라는 명칭이 여전히 혼재되어 쓰이고 있는바, 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할 구역으로 하는 하급교육행정기관을 교육지원청으로 통일하려는 것임.	법률체계 정비
법률 제12394호 2014.2.13., 일부개정	유권자들이 교육 관련 선거의 투표용지에 기재된 후보자의 게재순위를 정당 기호 순으로 오해한다는 문제점을 개선하기 위하여, 투표용지의 형태를 기존의 세로열거형에서 가로열거형으로 변경하고, 자치구·시·군의회의원선거구 단위로 후보자의 게재순위가 공평하게 배정될 수 있도록 순환배열 투표용지를 도입하며, 교육감 후보자의 교육경력 및 교육행정경력 요건을 2014년 7월 1일부터 3년으로 조정하려는 것임.	교육감 선거 투표용지 개선
법률 제13335호 2015.6.22., 일부개정	교육위원회 및 교육위원 제도가 2014년 6월 30일에 폐지됨에 따라 시·도 의회의 교육·학예에 관한 사무를 심사하는 상임위원회가 시·도의회 의원으로만 구성되고 있으므로 교육전문인력의 업무 지원을 통하여 의회 기능을 강화하고 교육감의 의안 제출권 등을 명확히 하는 한편, 교육감 협의체가 제출한 의견을 중앙행정기관의 장에게 통보하고 협조를 요청할 의무 규정을 보완하고, 교육감 협의체에 대한 국가의 재정지원 근거 규정을 마련하려는 것임.	교육위원회 운영, 교육감 협의체
법률 제14372호 2016.12.13., 일부개정	역사적으로 교육자치제도와 지방자치제도가 분리해서 시작했고 시행되어오며 따라, 지방의원과 교육위원을 따로 선출해왔음. 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙에 따라, 2014년 6월 기점으로 그동안 교육위원회는 효력을 상실하게 됨. 현재 교육위원회는 지자체 지방의회의 상임위 차원으로 운영되고 있음. 다만, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 제주도만 교육위원을 선출하고 있음. 하지만 아직까지 교육위원회 조항이 남아있음에 따라, 해당 조항을 부칙과 함께 보지 않으면 교육의원(교육위원에서 교육의원으로 변경됨)이 존재하는 것처럼 보여 국민들이 혼란스러울 수 있음. 따라서 현행법상 교육위원회 및 교육의원 제도는 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 사문화된 제도이므로 해당 규정을 삭제하여 현행 법률의 체계에 맞도록 하려는 것임.	법률체계 정비
법률 제14398호 2016.12.20., 일부개정	유아교육정책에 대한 일관성과 안정성을 기하기 위하여 누리과정을 둘러싼 사회적 혼란과 갈등을 방지하기 위하여 2019년까지 한시적으로 누리과정 운영을 지원하는 '유아교육지원특별회계'를 설치하는 내용으로 「유아교육지원특별회계법」이 제정됨에 따라, 교육·학예에 관한 경비를 충당하는 재원에 유아교육지원특별회계에 따른 전입금을 명시하려는 것임.	전입금 정비

교육위원 및 교육감 선거제도와 관련한 법률 개정은 결과적으로 교육자치의 퇴보로 이어졌다. 교육감 선거제도는 교육위원회 간선으로 출발하여 선거인단 간선, 확대선거인단 간선을 거쳐 주민직선으로 정착되었고, 교육위원 선거제도는 기초의회와 광역의회 이중간선으로 출발하여 선거인단 간선, 확대선거인단 간선, 주민직선을 거쳐 폐지되었다(제주도는 교육의원 주민직선제 유지). 교육위원회의 성격은 위임형 의결기관으로 출발하여 시·도의회 교육상임위원회를 거쳐 시·도의회 통합형으로 귀결되었다(제주도는 도의회 교육상임위원회 유지).

현행 지방교육자치 구조 하에서 사람들의 관심은 교육감 선거제도에 집중되어 있다. 교육자치 유지론자들은 교육감 주민직선제를 현상 유지하는 데 역량을 집중하고 있는 양상이며, 교육자치 폐지론자들은 교육감 주민직선제의 문제점을 최대한 부각시켜 교육감을 시·도지사 또는 시·도의회가 임명하는 제도로 개편하고자 한다. 지방교육자치의 목적인 '지방교육의 발전'은 관심에서 벗어난 가운데 오로지 지방교육에 대한 권한 다툼 양상으로 치달고 있다.

2. 지방교육자치의 안정적 정착을 위한 과제

전문성 있는 인사를 교육감으로 선출하기 위하여 선거제도를 정비하는 것도 필요하겠지만, 무엇보다도 중요한 것은 교육감이 지방교육 발전을 위하여 노력을 기울이도록 견제하고 지원하는 지방교육자치 구조를 갖추는 일이 필요하고, 지방교육자치단체가 자치 역량을 최대한 발휘하도록 지원하기 위한 행정 및 재정체제를 정비하는 것이 필요하다. 이를 위하여 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성의 의미를 재음미하여 이를 보장하는 법적·제도적 장치를 마련하는 노력을 계속해야 할 것이다. 지방교육자치의 안정적 정착을 위하여 우선적으로 필요한 노력을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교육자치법의 정비가 우선적으로 필요하다. 교육자치법의 제정 근거가 헌법 제31조 제4항 또는 「교육법」(현재는 「교육기본법」)인지, 헌법 제117조 및 「지방자치법」 제121조인지를 명확하게 규정할 필요가 있다. 헌법재판소는 지방교육자치의 근거를 「지방자치법」에서 찾지 않고 헌법 제31조제4항과 헌법 제117조 제1항에서 찾은 바 있다(헌재, 2002: 211-212). 그러나 「교육기본법」에 관련 규정이 없고, 1988년 개정된 「지방자치법」 제112조(현재는 121조)에 교육·학예 관련 기관의 설치와 조직 및 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정함으로써, 이후에 일반행정학자들이 그 조항을 근거로 「교육법」(후에 교육자치법)이 마치 「지방자치법」의 하위법인 것처럼 주장하고 교육자치를 지방자치의 부속품처럼 여겨왔다.

연구자의 입장에서는 1991년에 교육자치법을 제정할 당시에 「교육법」 제15조[교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 특별시·직할시·도(이하 "시·도"라 한다)와 시·군 및 자치구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)에 교육위원회를 둔다.]를 삭제하지 말고, "①교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 특별시·직할시·도(이하 "시·도"라 한다)와 시·군 및 자치구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)에 별도의 기관을 둔다. ②제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다."라고 교육자치법의 근거 규정을 두었어야 했다.

현재 「교육기본법」 제5조 교육의 자주성 등 조항에 "①국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ②학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다."라고 규정되어 있고, 제6조 교육의 중립성 조항에 "①교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다. ②국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된

다.”고 규정되어 있다. 여기에 지방교육의 특수성 보장을 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 규정한 조항을 추가한 후, 이 세 조항을 묶어 “①교육의 자주성과 전문성과 중립성 및 지방교육의 특수성을 보장하기 위하여 별도의 기관을 둔다. ②제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 규정하여 지방교육자치의 근거 조항에 관한 논란의 불씨를 없애야 한다.

둘째, 교육위원회를 조속히 복원할 필요가 있다. 합의제 집행기관 성격의 교육위원회를 의결기관으로서의 교육위원회와 집행기관으로서의 교육감으로 분리하는 과정에서 교육감은 독립제 집행기관으로 바뀌었는데, 의결기관으로서의 교육위원회를 폐지하면서 합의제 집행기관이었던 교육위원회로 환원하지 않음으로써 전문적인 심의를 위하여 합의제 기관에 맡겨야 할 교육문제를 교육감 한 사람에게 책임을 맡기게 되어 교육감의 독단적 지방교육 운영을 견제할 장치가 없고 교육의 전문성도 살리지 못하고 있다. 교육감과 함께 견제와 균형을 통해 지방교육의 발전을 위하여 기능해야 할 합의제 교육위원회의 복원이 매우 긴요한 상황이다.

연구자는 한 연구에서 교육감 직선제가 공격받는 상황에서 교육자치 정신을 훼손하지 않는 범위 내에서 모색할 수 있는 최선의 대안은 합의제 집행기관으로서의 교육위원회를 설치하되, 교육위원은 주민이 직접 선출하는 것임을 제안한 바 있다(송기창, 2017). 합의제 집행기관으로서의 교육위원회를 주민직선으로 구성한다고 전제하면, 교육감 선출방법은 다양하게 고려할 수 있다. 최선책으로는 교육위원회가 교육위원 중에서 교육감을 선임하는 방안이 우선적으로 고려할 수 있는 방안이며, 차선책으로는 교육감 선거인단(종래의 학운위원 대표로 구성하되, 학부모 대표와 교원 대표를 각각 선임하여 종전 학운위대표 선거인단보다 선거인 수를 두 배로 증원)이 교육위원 중에서 교육감을 선출하는 방안이다. 차차선책으로 교육위원 중에서 시·도의회가 선출하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 교육행정의 관계를 명료화 하고 그것을 보장하는 방법을 합의할 필요가 있다. 우선, 지방교육자치의 논리적 근거인 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성이 무엇을 의미하며, 그것은 교육행정의 자주성·전문성·정치적 중립성과 어떠한 논리적 관계를 가지는지에 대한 논쟁을 종식시켜야 한다. 지방교육자치 강화 내지 독립을 강조하는 입장은 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장을 위하여 당연히 교육행정의 자주성·전문성 및 정치적 중립성도 보장되어야 한다고 주장하는 반면, 일반자치와의 통합을 주장하는 사람들은 교육행정의 분리·독립이 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장과 관계가 없거나 오히려 장애가 될 수 있다고 주장한다. 따라서 교육계는 교육행정의 분리·독립이 어떠한 기제를 통해 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장에 작용하는지 입증할 과제를 안고 있다(송기창, 2008).

한편, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하기 위하여 교육행정의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 지방교육자치가 필요하다는 데 합의할 수 있다 할지라도 그것을 실현하기 위한 정책수단은 무엇인지에 대하여 다시 합의해야 한다.

교육의 자주성 보장을 위한 시·도 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 교육감을 설치하고(제18조), 시·도 교육·학예에 관한 경비를 위하여 교육비특별회계를 설치한 것(제38조), 교육의 전문성 보장을 위하여 교육감후보자의 자격을 교육경력·교육행정경력 3년 이상 있는 자로 제한 한 것(제24조), 교육의 정치적 중립성 보장을 위하여 후보자등록신청 개시일 부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자로 교육감 자격을 제한한 것(제24조), 지방교육의 특수성 보장을 위하여 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 시·도사무로 규정하고

(제2조), 교육감에게 교육규칙 제정권(제25조)과 교육기관 설치권(제32조)을 부여하며, 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 두도록 한 것(제38조) 등 교육자치법에 규정한 정책수단들이 과연 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 지방교육의 특수성을 보장하는 방법이며, 그러한 가치를 실현하는 데 적절한 수단인지 합의할 필요가 있다.

교육감 후보자 자격 기준인 과거 1년간 정당원이 아닌 자는 교육의 정치적 중립성 보장에 적절한 것인지, 교육경력 또는 교육행정경력 3년은 교육의 전문성을 보증하는 지표가 될 수 있는지, 시·도의회가 지방교육에 관한 의결권을 행사하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장에 어떤 영향을 미치는지 등을 명확히 할 필요가 있다는 것이다.

참고문헌

- 국회사무처(1988). 제138회 국회 문교공보위원회 제2차 회의록. 1988.1.25.
- 나민주 외(2015). 지방교육자치의 성과와 과제. 한국지방교육연구소. 연구보고 2015-1.
- 백성준(1999). 교육행·재정 환경변화에 대응한 새로운 지방교육재정제도의 탐색. 21세기 지방재정 개혁방안. 한국지방재정학회 1999년 춘계학술대회(1999.2.27.) 발표자료집.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반 지방자치의 역사적 관계 고찰. 교육행정학연구. 14(4). 104-153.
- 송기창(1999). 교육재정, 삭감은 안 된다. 교육개혁시민운동연대 교육정책토론회, 지식기반사회 건설을 위한 교육투자 어떻게 할 것인가, 1999.7.20.
- 송기창(2001). 지방교육자치제와 지방교육재정 확충방안. 교육행정학연구. 19(3). 281-306.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구. 22(4). 231-262.
- 송기창(2008). 지방교육자치제의 발전을 위한 과제. 교육정치학연구. 15(1). 33-55.
- 송기창(2010). 지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제. 교육정치학연구. 17(4). 121-145.
- 송기창(2010). 지방교육행정체제 개편의 쟁점과 과제. 교육행정학연구. 28(4). 405-429.
- 송기창(2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 교육정치학연구. 24(2), 1-27.
- 장귀덕, 김왕준(2015). 지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부장관의 갈등 조정에 관한 연구. 교육법학연구. 27(3), 209-238.
- 정병익(2007). 참여정부의 지방교육자치제도 개편안 형성과정 연구. 연세대학교 교육대학원 석사학위청구논문.
- 하연섭(1998). 지방교육자치제도의 개선방안. 지방교육자치제도개선특별위원회 공청회(1998.10.15) 발표 논문.
- 한국교원단체총연합회(2014). 교육감직선제 위헌 소송 청구 보도자료(2014.8.14.)
- 헌법재판소(2002). 판례집 14-1.

주제발표 1

지방교육 자치역량 강화 방안¹³⁾

- 교육감 및 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 자치역량 -

박상완(부산교육대학교)

I. 서론

지방교육자치는 지역의 특성에 기반하여 지방교육의 질적 향상과 지방교육의 발전을 도모하려는 제도이다. 우리나라는 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 교육자치법) 제정으로 지방교육자치제의 법적 기반을 마련하였다. 그러나 지방교육자치제가 시작된 지 25여년이 지났지만 지방교육자치의 제도적 기반은 제대로 안착되지 못하였고(나민주 외, 2015: 1) 교육에 대한 중앙교육행정기관(교육부장관)의 규제나 법적인 제한으로 지방의 자치, 자율은 충분히 실현되지 못하고 있다. 지방교육 정책의 기획과 실행에 있어 중앙교육행정관청(교육부)에 대한 의존도는 높고, 교육부의 규제는 완화되고 있으나 지방교육행정조직이나 재정 운영에서 지방의 자치, 자율은 여전히 한계가 있다(송기창, 2015; 나민주 외, 2015).

그동안 지방교육발전과 지방교육자치 개선에 관한 많은 논의와 연구가 있었으나 이는 주로 교육감, 교육위원회(교육의원)의 구성, 지방교육행정기관의 기능과 권한 등 지방교육자치제의 구성과 법령 개선에 초점을 두었다. 2014년 이후 교육감 직선제가 시행되면서 이러한 경향은 더욱 강해져 2014년 이후 발표된 지방교육자치제 연구는 대부분 교육감 선출제도나 일반자치와 교육자치의 통합 문제가 주를 이루고 있다. 그러나 지방교육자치제도가 안정적으로 운영되고 궁극적으로 지방교육의 발전으로 이어지기 위해서는 제도적 요소, 기관 구성 문제뿐 아니라 지방교육자치제 운영에서 핵심적인 역할을 하는 지방교육행정공무원의 역량, 지방의 자치역량에 주목할 필요가 있다. 지역마다 경제사회적 여건이 다르고 지방의 발전은 지방 스스로 계획하고 도모한다는 지방자치의 목적과 원리에 비추어볼 때 각 지방은 그에 상응하는 자치역량을 갖추어야 할 것이다(최봉기, 2014: 24).

일반 행정 분야에서 지방의 자치역량과 지방공무원의 역량에 일찍부터 주목해온 것에 비해(예를 들어, 최봉기 외, 1993; 이승중, 윤두섭, 2005; 최봉기, 2014), 교육행정 분야에서는 지방교육 자치역량의 개념도 생소한 실정이다. 이에 따라 지방교육정책을 개발하고 실행하는 지방교육행정공무원의 자치역량(수준), 지방교육행정공무원이 교육정책 환경 변화에 대응하여 어떤 역량을 개발하고 또 발휘하도록 지원해야 할 것인가에 대한 이론적·실제적 논의는 매우 제한되어 있다. 지방교육자치제의 발전, 확대에 대한 요구에 비해 지방교육자치를 실현할 지방의 자치역량, 지방교육행정을 담당하는 지방교육행정공무원의 자치역량(수준, 실태)에 대한 검토는 미약하였다.

13) 이 연구는 기본적으로 충북대학교 지방교육연구소가 지원한 나민주 외(2014)의 「지방교육 자치역량 강화 방안 연구- 교육전문직원 및 교육행정공무원을 중심으로-」와 나민주 외(2016)의 「지방교육 고위지도자의 역량강화 방안 연구」를 연구 책임자의 허락과 요청으로 다른 연구자를 대표하여 통합·재정리하되 이 연구의 연구문제와 주제를 고려하여 연구자의 관점에 따라 수정·보완하였다. 아울러 각 장, 하위 절에 따라 별도의 문헌, 자료를 참고한 경우 이를 명시하였다.

이러한 문제인식에서 이 연구는 먼저 지방교육 자치역량의 개념을 체계적으로 탐색하고 이를 바탕으로 지방교육정책, 행정을 담당하는 핵심 주체로서 교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원의 역량 및 이를 강화하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 교육감은 지역주민에 의해 선출되는 지방교육행정의 최고 책임자로서 하급지방교육행정기관장인 교육장과 함께 지방교육 정책을 개발하고 추진하는 핵심 주체이다. 지방교육행정관청(시·도교육청 및 교육지원청)에 근무하는 교육전문직원과 교육행정공무원은 지방교육정책, 제도를 실제 집행하는 핵심 인력으로서 인원의 규모도 가장 크다.¹⁴⁾ 그동안 교원의 역량 강화를 위해서 국가와 지방 차원에서 다양한 정책들이 지속적으로 시행되어 왔으나 교원 다음으로 높은 비중을 차지하는 교육전문직원과 교육행정공무원의 역량 강화에 대해서는 상대적으로 관심과 투자가 적었다는 점에서 지방교육행정공무원에 대한 연구는 의의가 있다. 또한 그간 지방교육자치에 대한 논의, 연구가 대부분 사무 재배분, 권한 이양, 재원 배분, 국가와 지방, 지방자치단체 내 일반자치와 교육자치 간 관계 정립 등과 같이 제도적인 측면에 치우쳤다는 점에서 이 연구는 지방교육자치제 논의, 연구의 불균형을 보완한다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다. 구체적으로 이 연구에서 탐구할 문제는 세 가지이다. 첫째, 지방교육 자치역량이란 무엇인가? 둘째, 지방교육자치를 실현하는 핵심 주체로서 지방교육행정공무원(교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원)에게 요구되는 지방교육 자치역량은 무엇이며, 그 실태는 어떠한가? 셋째, 지방교육행정공무원(교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원)의 지방교육 자치역량을 강화하기 위한 방안은 무엇인가? 이러한 연구문제 탐색을 위한 연구 방법은 문헌분석, 설문조사, 전문가협의회를 활용하였다.

II. 이론적 배경

1. 지방교육자치의 의미와 성격

우리나라는 1991년 「지방자치법」과 교육자치법을 제정하고 1995년부터 지방자치단체장을 주민 직선으로 선출하는 등 본격적인 지방자치제도를 시행하고 있다. 이러한 우리나라 지방자치제도에서 독특한 점 중 하나는 지방의 교육·학예에 관한 사무를 관할하기 위해 지방자치단체장과 별도의 기관(교육감)을 두어 지방교육자치제를 시행하고 있다는 점이다. 이러한 지방교육자치제의 의미와 성격에 대해 헌법학자, 행정학자, 교육행정학자, 교육법학자 간에 상이한 입장이 대립되고 있다(표시열, 2010; 나민주 외, 2015; 송기창, 2015). 특히 교육감 직선제가 시행되면서 교육자치와 일반자치의 통합을 주장하는 입장과 분리를 주장하는 입장으로 더욱 첨예하게 표출되고 있다.

이러한 지방교육자치를 둘러싼 논쟁의 핵심은 지방교육자치의 위상 즉, 지방교육자치를 지방자치의 일환으로 볼 것인가, 교육의 자주성에 기반을 둔 교육행정기관의 자치로 볼 것인가, 또는 교육주체의 자치로 볼 것인가에 대한 입장 차이에 있다(헌법재판소, 2006: 317-319; 김영환, 2011: 105-110; 김수연, 2015: 4-5). 구체적으로 교육자치의 핵심 주체가 누구인가, 교육자치는 일반자치의 한 영역인가, 독자적인 영역인가 등에서 상이한 입장이 있다. 헌법재판

14) 2015년 12월 기준으로 교육전문직원은 약 4,500명, 교육행정공무원의 현원은 약 63,000명으로 지방교육행정공무원 중 일반직 공무원의 규모가 가장 크다(교육부, 2016).

소(2006), 이승종(2014)은 지방교육자치제의 본질과 관련한 이러한 입장 차이를 체계적으로 비교·제시한 바 있다.

<표 3> 지방교육자치에 대한 세 가지 관점의 비교

구 분	교육행정기관의 자치	교육주체의 자치	지방자치단체의 자치
강조 측면	일반교육행정기관과 교육행정기관 간 관계	교육행정기구와 교육주체 간 관계	중앙-지방관계, 교육행정기관과 교육주체와의 관계 및 정부-기득권층의 관계
지향 방향	교육영역의 독자성	교육주체의 독자성	지방자치 발전, 교육의 자율성
일반 · 교육 관계	분리 · 독립	통합	통합
교육의 특수성	매우 강조	강조	강조
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권, 기능분권
주요 참여자	교육자	교육주체	교육주체 및 주민
처방	일반-교육행정의 분리 · 독립 보장	교육현장의 자율성	교육의 지방분권, 교육현장의 자율성, 정부의 중립성

출처: 헌법재판소(2006). p.319; 이승종(2014). p.119.

그러면 헌법이나 관련 법령에서는 지방교육자치제의 본질, 성격에 대해 어떤 입장을 보이고 있는가? 헌법 내에서 지방교육자치의 의의와 위상, 지위를 어떻게 보는가에 대해서는 다수의 연구들이 이루어진 바 있다(예를 들어, 헌법재판소, 2006; 김영환, 2011; 김성배, 2011; 김수연, 2015). 이에 의하면 우리나라에서 지방교육자치제도의 법적 근거와 의미는 헌법, 교육기본법, 「지방자치법」, 교육자치법 및 동법시행령 등에서 찾아볼 수 있다. 지방교육자치제의 법적 근거는 다음과 같다.

<표 4> 지방교육자치제의 법적 근거

구분	내용
헌법 제31조 4항	교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
헌법 제117조 제1항	지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
교육기본법 제5조 제1항	국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립 · 실시하여야 한다.
「지방자치법」 제112조 제1항	지방자치단체의 교육 · 과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.
지방교육자치에 관한 법률	이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육 · 과학 · 기술 · 체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

특히 헌법재판소는 헌법 제31조 제4항과 제117조 제1항을 근거로 ‘제도보장’으로서¹⁵⁾ 교육자

치를 인정하고 있다(김영환, 2011: 113). 지방교육자치제의 의미와 성격에 대한 헌법재판소의 입장을 정리하면 다음과 같다(김영환, 2011: 110; 김성배, 2011: 173).

지방교육자치는 교육자치라는 ‘영역적 자치’와 지방자치라는 ‘지역적 자치’가 결합한 형태로서 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 자치이다(헌재 2002.3.28. 2000헌마 283). 또한 지방교육자치도 지방자치권 행사의 일환으로서 보장되는 것이므로 중앙 권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다(헌재 2000.3.30. 99헌바 113). 이러한 이중의 자치 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다.

헌법재판소가 지방교육자치를 제도적 보장으로 인정하고 있는 데 대해 김수연(2015), 김성배(2011) 등은 비판적 입장을 보이고 있다. 특히 김성배(2011: 166)는 ‘신기루로서 교육자치’라는 표현을 사용하며 지방교육자치에 대해 헌법이 침묵하고 있는 것으로 해석하고 있다. 김수연(2015)은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장한다고 하는 것이 교육행정기관의 일반 지방행정기관으로부터의 분리·독립을 전제하여야만 확보될 수 있다거나 이것이 이뤄지지 않으면 헌법상 보장하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 훼손되어 위헌이 된다거나 하는 것은 헌법논리에 부합하지 않는다고 지적하고 있다. 그러나 이러한 논리는 통합을 주장하는 입장에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있다. 지방교육자치가 제도적 보장으로 인정되고 있는 만큼 지방교육자치를 신기루, 허상이라고 주장하는 입장은 재고의 여지가 있다. 지방교육자치제의 의미와 본질에 대한 논의는 진행 중이며 지방교육 발전을 위해 보다 중요한 것은 지방교육 자치역량을 제고하는 것이다.

2. 지방교육 자치역량의 개념화

가. 역량

역량 개념¹⁶⁾은 1973년 McClelland가 ‘지능검사에 대한 역량 검사의 우위성(Testing for Competence rather than Intelligence)’이라는 논문을 발표하면서 처음 알려지기 시작하였

15) 제도보장이란 역사적·전통적으로 확립된 기존의 객관적 제도 그 자체의 본질적 내용이 입법에 의해 폐지되거나 본질이 훼손되는 것을 방지하기 위하여 헌법이 객관적 법규범으로 보장하는 것이다(성낙인, 2014: 897).

16) 역량은 competency, competence, capacity 등으로 사용된다. 사전적 의미로 competency와 competence는 일을 효과적으로 잘 수행할 수 있는 능력(ability)을, capacity는 일을 할 수 있는 양으로 용량적 의미의 능력이라는 미묘한 차이가 있다. 그러나 이러한 구분은 실제적으로 명확하지 않으며, 엄밀히 구분해야 할 실익도 크지 않다(이승종, 윤두섭, 2005: 7). 이에 따라 이 연구에서는 competency, competence, capacity를 구분하지 않고 사용한다. 국내 연구에서는 대부분의 연구자들이 역량을 competence나 comeptency로 사용하나 최영출(2003)은 지방정부 역량 논의에서 capacity를 사용하고 있다.

다(이흥민, 김종인 2003: 19). McClelland(1973)는 전통적인 학업 적성 검사나 성취도 검사 업무성과나 인생의 성공여부를 예측하지 못한다는 점에서 직무성과의 주요 변수로서 역량을 제시했다. 그는 직장에서 성공한 사람과 그렇지 못한 사람을 선정·비교하여 성공요인을 밝히고, 역량을 업무 성과와 관련된 광범위한 심리적 또는 행동적 특성으로 정의하였다.

후속 연구들은 개인의 내적 특성에 초점을 둔 McClelland의 역량 개념을 수용하면서도 이를 보다 확장하였다(이승종, 윤두섭, 2005: 7). 예를 들어, Spencer와 Sepncker(1993)는 역량을 직무나 조직 상황에서 뛰어난 수행과 연관된 개인의 특성으로 파악한다. 역량을 개인의 특성으로 파악한다는 점에서는 McClelland(1973)과 동일하나 역량이 구체적인 준거나 기준에 의해 개발, 예측될 수 있으며, 역량 모델링을¹⁷⁾ 통해 공통 역량을 도출함으로써 역량 개념과 활용을 보다 진전시켰다.

또한 Sparrow(1996)는 역량을 개인역량(직무역량), 조직역량(핵심역량), 관리역량으로 구분하고 이들 역량이 서로 연관되어 있음을 제시하였다. 여기서 개인역량은 직무수행과 관련된 조직 내 개인의 행동양태를, 조직역량은 조직의 전반적인 자원과 능력을, 관리역량은 조직 밖에서 활용될 수 있는 자원, 능력을 말한다(이승종, 윤두섭, 2005: 8). 조직에서 직접적으로 중요한 것은 개인성과에 초점을 둔 개인역량(직무역량)이지만, 조직역량도 모든 직원들이 공유해야 하며 조직역량과 개인역량은 통합적으로 바라볼 필요가 있다(박우성, 2002)는 것이다.

국제연합 개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)과 국제연합 인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA)은 역량을 개인, 조직, 시스템 세 수준으로 나누고 각각의 역량 수준에 따른 역량요소를 구분한 역량 체계(competency framework)를 제시하였다. 이는 역량을 개인의 내적 특성에서 나아가 조직의 자원과 능력, 체제 수준으로 보다 확장하고 있다는 특징이 있다(최길수, 2005: 418).

역량 개념은 외국의 경우 초기 개인의 내적 특성에서 조직, 시스템 수준으로 확장되는 과정을 거쳤으나 국내에서는 역량 개념이 도입된 초기부터 개인 수준뿐 아니라 조직 수준으로 확장된 의미로 사용되었다(이승종, 윤두섭, 2005: 8). 개인 수준에서 역량 개념은 행정안전부(2010)의 고위공무원 역량 평가에서 제시된 것을 들 수 있다. 여기서는 역량을 조직의 목표 달성과 연계하여 뛰어난 직무수행을 보이는 고성과자의 차별화된 행동특성과 태도로 정의한다. 최상옥(2012)은 조직 내부에 축적되고 공유되며 다른 조직과 차별화된 조직 특유의 능력, 기술, 지식의 합을 조직 역량으로 규정한다. 조직역량의 역동성이 잘 발휘되는 조직은 조직 내·외의 자원 및 보유 능력을 효과적으로 동원하고 조직의 변화를 선도하여 조직이 환경에 적응하는 능력, 조직성과를 향상시킬 수 있다(최상옥, 2012).

이상 역량 개념을 종합하면, (개인) 역량이란 높은 성과를 창출한 고성자로부터 일관되게 얻게 되는 행동 특성을 말하며, 지식, 태도, 기술(skills), 가치의 상호 작용으로 성공적인 결과를 이끌어낸 행동을 말한다(이흥민, 김종인, 2003: 20). 이러한 역량은 직무수행 과정에서 나타나는 구체적인 행동이며, 조직 변화를 지원하고, 상황 대응적이며, 성과에 초점을 맞추는 뿐 아니라 개발가능하며, 관찰과 측정이 가능하다는 특징이 있다(이흥민, 김종인, 2003: 24-26). 이러한 역량 개념을 조직 또는 시스템 차원으로 확장한 조직 역량, 시스템 역량은 각각 조직 또는 전체 시스템이 효율적으로 기능할 수 있도록 하는 능력으로 조직의 미션과 전략, 문화/구조(조직역량), 법규, 시민사회의 성숙, 의사결정 분권화 정도(시스템 역량) 등의 하위 요소로 구성된

17) 역량모델링(Competency Modeling)은 조직이 목표로 하는 성과를 창출하는 데 필요로 하는 역량을 규명하고, 이를 조직 구성원들이 인식하고 학습하여 실천하는 과정을 말한다(이흥민, 김종인, 2003: 61).

다(UNDP, 1998; 최길수, 2005: 418).

나. 지방자치역량

역량 개념을 지방자치단체의 조직과 운영에 적용한 것이 지방자치역량이라 할 수 있다. 지방분권, 지방자치는 국가에 의한 획일적인 규제에서 벗어나 지방의 다양성과 자율성을 존중하고 이를 통해 지방의 발전과 국가의 경쟁력을 높이려는 배경에서 추진되어 왔다(최봉기, 2014: 20-23). 지방자치가 확대되면서 국가와 지방의 권한과 역할 재분배, 지역발전과 지역의 주요 현안을 해결하고 주민의 후생복지를 증진시키고 지역 내 다양한 자원을 통합·관리할 수 있도록 지방의 자치역량에 대한 논의도 확대되고 있다(최봉기 외, 1993; 최봉기, 2014; 김병국, 권오철, 1999; 최길수, 2005; 이승종, 윤두섭, 2005; 한부영 외, 2011). 한부영 외(2011)가 지적하고 있는 바와 같이 지방분권, 지방자치가 발달함에 따라 지역주민의 요구와 수요가 질적으로 변화하고 있고 다양한 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위해 지방자치단체에 새로운 역량이 요구되고 있고 이에 따라 자치역량을 강화할 필요성이 제기되고 있는 것이다.

우리나라에서 지방정부¹⁸⁾의 역량에 주목한 초기 연구라 할 수 있는 최봉기 외(1993: 50)는 ‘지방정부의 자치역량’을 “지방자치의 이념과 제도를 스스로 실현하고 정착시킬 수 있는 지방정부의 능력”으로 정의한다. 김병국, 권오철(1999: 56)은 지방자치단체의 내부조직역량이라는 용어를 사용하여 이를 “지방자치단체가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 조직차원에서 능력과 의지(노력)”으로 정의하고 있다. 여기서 내부역량이란 지방자치단체의 내부운용 구성요소로 조직역량, 재정역량, 정보화역량을 통칭하는 것이다.

지방정부의 역량을 내부역량과 외부역량으로 구분하는 경우는 이승종, 윤두섭(2005)의 연구에서도 찾아볼 수 있다. 이승종, 윤두섭(2005: 11)은 지방정부 내외부의 역량을 ‘지방의 역량’과 ‘지방정부의 역량’ 구분을 통해서 제시하고 있다. 전자는 지방내 공공부문 뿐 아니라 지역시민사회를 포괄하는 것인 반면, 후자는 지방의회와 집행부 즉, 공공부문으로 한정된다는 것이다. 이에 따라 지방정부의 역량은 지방정부의 조직, 재정, 절차 및 그 구성원의 역량의 총화로 표현될 수 있는 지방정부의 내부역량을 의미하는 것이며, 지방의 역량은 지방정부의 역량과 지역시민사회의 역량을 포함하는 보다 광범위한 역량을 말한다. 이러한 구분은 지방정부의 외부역량 내지 환경적 조건과 지방정부의 내부역량과의 연관관계를 명확하게 분석할 수 있게 해준다는 점에서 의의가 있다(이승종, 윤두섭, 2005: 11).

한편 지방정부역량의 수준 및 구성 요소와 관련하여 김병국 외(2010: 100-102)는 선행연구

18) 일반 행정학자들은 대체로 지방정부라는 용어를 사용하고 있으나 지방정부는 법적인 용어는 아니며 국가에 대응되는 지방은 지방자치단체이다. 최봉기 외(1993: 50)는 지방정부는 「지방자치법」상의 지방자치단체를 의미한다고 하여 지방정부와 지방자치단체를 동일한 것으로 보면서도 두 개념이 발달한 맥락의 차이를 구분하고 있다. 이에 의하면, 지방자치단체는 우리나라 실정법에서 사용하는 법률 용어로 통상적으로 지방단체, 자치단체, 지방공공단체, 공공단체 등의 용어로 사용된다. 지방정부는 지방자치제도가 실시된 이후에 사용되는 개념으로 지방정부라는 용어가 오래 전부터 사용된 외국과 달리 우리나라의 경우 중앙집권적 관치행정에 의해 통치되어 오며 따라 지방정부라는 용어를 거의 사용하지 않았다(최봉기 외, 1993: 50). 이에 따라 이 연구에서는 국가와 대비되는 지방은 지방정부가 아닌 지방자치단체로 칭하였으며, 교육부를 지칭하는 중앙정부는 중앙행정관청 또는 교육부로 표시하였다. 다만, 선행연구에서 지방자치단체를 지방정부로 사용한 경우는 그대로 두었다. 참고로 OECD(2011)는 교육에 대한 공공지출을 분석한 자료에서 정부를 중앙정부(central government), 지역정부(regional government), 지방정부(local government) 등 세 가지로 구분한다. 각 정부 단계의 명칭은 국가에 따라 다양한데, 지역정부는 regional, state, 지방정부는 municipality, district, commune 등을 포괄한다.

분석을 토대로 자치역량을 기관역량, 운영역량, 인적역량으로 세분화하였다. 여기서 기관역량은 외부의 여건 변화에 대응하여 스스로의 문제를 해결하기 위해 필요한 기관구성, 차등분권, 갈등관리, 자치단체간 협력 등에 관한 역량을, 운영역량은 지방행정을 담당하는 지방공무원들의 업무수행 능력과 조직의 목표에 대한 적극적인 태도, 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 능력과 전문지식(조직관리, 인사관리, 정보화 관련 제도)을, 인적역량은 지방자치단체의 주요 정책결정자인 자치단체장 및 지방의회 의원, 그리고 정책집행자인 지방공무원들의 역량을 가리킨다. 이 연구에서는 자치역량을 명확히 규정, 정의하고 있지는 않다. 또한 기관역량과 인적역량은 역량 발휘의 주체를 드러내는 반면 운영역량은 주체의 행위 또는 작용에 초점을 두고 있다는 점에서 역량을 구분하는 수준(기준)은 다소 차이가 있다.

최길수(2005: 417)는 지방정부의 역량은 자치역량을 의미하는 것으로 보고 선행연구를 토대로 지방정부 역량의 내용과 수준(요소)을 개인 수준(지식, 기술, 직업윤리), 조직적 수준(미션/비전, 리더십, 자원, 인사관리, 조직절차, 조직구조), 지역사회(NGO, RIS), 제도적 수준(법률규정, 지원정책) 등으로 구분하였다(최길수, 2005: 425). 여기서 지방정부 역량으로 포함된 시민 및 비정부조직(NGO), 지역혁신체제(Regional Innovation System) 등은 이승종, 윤두섭(2005)의 구분에 의하면 지방정부의 외부 역량에 해당된다. 최길수(2005)는 지방의 역량과 지방정부의 역량을 구분하지 않고 있을 뿐 아니라 지방정부 역량에 외부 역량을 포함시키고 있다는 점에서 이승종, 윤두섭(2005)의 연구와 차이가 있다.

임승빈, 이재성(2005) 또한 지방정부의 역량에 외부 역량을 포함시키고 있다. 임승빈, 이재성(2005)은 지방정부의 역량을 내부적 요소와 외부적 요소로 구분하고, 내부적 요소는 단체장의 조직관리능력, 창의력, 혁신성으로, 외부적 역량 요소는 지역의 정치문화(지역주민의 정치적 관심도 및 참여도 즉 투표율, 지지정당 등), 지역경제(지역의 산업화 정도), 사회적인 특성(지역 주민의 학력수준), 인구구조(연령층), 시민사회의 역할 등으로 구성된다고 보았다. 이재성(2007: 55)은 충청남도의 기초자치단체를 대상으로 지방정부의 역량에 대한 실증적 분석을 시도하였다. 이 연구에서 지방정부의 역량은 인적역량(업무능력과 의지/태도)과 물적역량(재정능력/절차적 능력/ 정보화 능력)로 구분하고 있다.

이상 지방자치역량 개념을 종합해보면, 지방자치역량은 지방자치단체의 역량으로 이는 지방자치단체 내부의 역량과 외부의 역량으로 구분할 수 있다. 여기서 내부 역량은 지방자치단체의 인적 자원과 물적 자원을 포괄하며, 외부 역량은 지역사회(외부)를 포함한 지방자치단체 외부 환경, 여건을 말한다. 연구자에 따라 외부역량을 지방자치역량으로 포함시키는 경우도 있으나 엄밀히 말하여 외부 역량은 지방자치역량을 역량을 구성하는 요인이나 수준이라기보다는 지방자치역량에 영향을 미치는 요인이라고 개념화할 수 있다. 이렇게 볼 때, 지방자치역량은 내부 역량을 의미하며 이 내부 역량은 개인 수준과 조직 및 집단, 체제(기관) 수준으로 구분할 수 있다. 여기서 개인 수준의 자치역량은 지방자치단체에 근무하는 지방자치단체장과 지방공무원의 역량을 가리킨다. 기관 및 조직 수준의 자치역량은 지방자치단체를 구성하는 다양한 하부 기관, 조직의 역량을 말한다.

다. 지방교육 자치역량

1) 지방교육 자치역량의 개념과 구조

역량과 지방자치역량의 개념에 비추어볼 때, 지방교육 자치역량은 지방자치단체가 지방교육을 효과적으로 수행할 수 있는 능력이라 할 수 있다. 즉, 지방교육 자치역량은 지방교육을 성공

적으로 운영하는 데 필요한 지방의 역량을 의미한다. 여기서 지방교육을 수행하는 주체로서 지방자치단체는 지방의 교육·학예에 관한 사무를 관할하는 지방교육행정기관(교육감)을 비롯하여 지방교육행정·정책에 직·간접적으로 참여하고 있는 다양한 수준의 구성원, 조직을 포괄한다.

이러한 지방교육 자치역량을 구성하는 (하위)요소는 다양하게 규정될 수 있다. 역량 개념에 관한 연구에서 역량 구조(framework)는 연구자에 따라 다소 상이하게 제시되고 있으나 대체로 역량수준(capacity level), 역량 영역(하위 영역), 역량 요소(capacity element) 등 3-4 단계로 구성된다. 예를 들어, 최길수(2005: 426)는 지방정부의 역량을 개인수준, 조직수준, 지역사회수준, 제도적 수준으로 구분하고 역량요소로는 지식, 기술, 내적 특성을 제시하였다. 또 지방자치역량 연구에서와 같이 지방교육 자치역량도 외부 역량과 내부 역량으로 구분할 수 있다. 여기서 외부 역량은 지방교육 자치역량에 영향을 미치는 요인 또는 지방교육 자치역량이 실현되는 배경적, 맥락적, 환경적 요인으로 볼 수 있다.

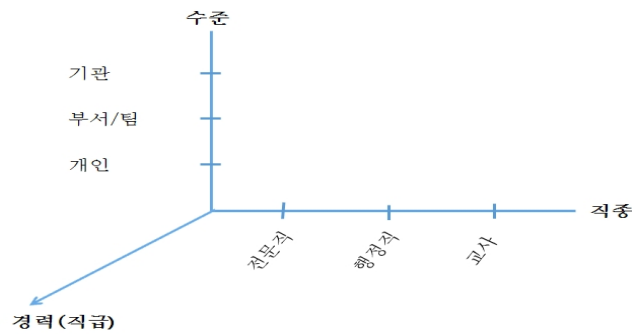
이 연구에서 지방교육 자치역량 구조는 역량 수준(개인, 조직(팀/부서), 기관 수준)과 그에 따른 하위 역량과 역량 요소로 구분하였다. 개인은 지방교육행정기관장인 교육감과 하급교육행정관청인 교육지원청의 대표인 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원, 단위학교의 교사 등을 말한다. 조직 및 기관역량은 이들 조직 및 기관이 지방교육자치를 효율적으로 수행하는 역량으로 여기서 기관이란 시·도교육청, 교육지원청, 단위학교를 말하며, 조직이란 각 기관에서 업무를 수행하는 단위(부서, 팀 등)를 가리킨다. 개인, 조직(부서/팀), 기관 수준의 지방교육 자치역량과 하위 단위를 정리하면 다음과 같다.

<표 5> 지방교육 자치역량의 수준

개인	조직(부서)	기관
기관장 (교육감* , 교육장* , 교장 등) 교육의원 교육전문직원* 교육행정직원* 교사 학교 행정실 근무 지방공무원 학교운영위원회 위원	부서/팀	시·도교육청 교육지원청 단위학교

주: *이 연구의 주된 연구 대상임.

종합하면, 지방교육 자치역량은 수준별로는 개인, 조직(부서, 팀), 기관으로 구분된다. 여기서 개인 수준의 자치역량은 직종에 따라 지방교육행정기관장인 교육감과 하급교육행정관청인 교육지원청의 대표인 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원, 단위학교의 교사의 자치역량으로 구분할 수 있다. 또 개인 수준의 역량은 구성원의 업무수행 경력이 증가하고 직급이나 직책이 상승함에 따라 새로운 수준의 자치역량이 요구되며 따라서 경력(직급)에 따른 차이가 있을 수 있다. 이상 지방교육 자치역량을 수준, 직종, 경력(직급)의 3차원 구조로 개념화하면 다음과 같다.



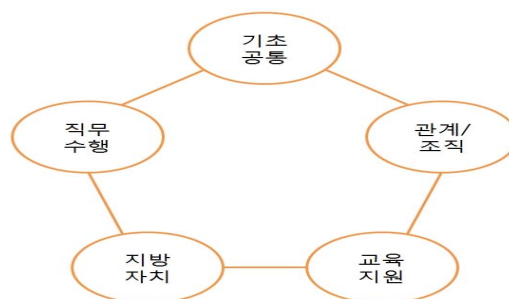
(가) [그림 4] 지방교육 자치역량의 구조

2) 지방교육 자치역량의 구성요소

지방교육 자치역량의 세부 구성요소는 역량수준(개인, 조직(부서/팀), 기관 수준)에 따라 달라진다. 개인 수준의 역량 및 역량요소는 직종, 직급, 경력 등에 따라 달리 설정될 수 있다. 지방자치역량, 지방교육 자치역량의 개념, 역량모델링 및 역량 분석에 관한 선행연구(예를 들어, 삼일회계법인, 2001; 김수자, 2013) 분석, 연구진 협의회 등을 토대로 개인, 조직(부서/팀), 기관 수준의 지방교육 자치역량 구성요소를 제시해보면 다음과 같다.

가) 개인 수준의 지방교육 자치역량

개인 수준의 역량요소는 직급, 경력 등에 따라 그 특성을 반영하여 구체화되어야 할 것이다. 여기서는 역량군별로 모든 구성원들에게 공통적으로 적용될 수 있는 일반적인 역량을 선별하고 역량을 구성하는 세부적인 역량요소들을 제시하였다. 개인수준의 지방교육 자치역량은 역량군과 역량으로 구성되며, 직급별, 경력별로 세부적인 역량요소는 차이가 있을 수 있다. 지방교육행정업무 담당자에게 요구되는 지방교육 자치역량은 모든 공무원에게 공통적으로 요구되는 역량과 직무 내용과 성격에 따라 요구되는 역량으로 구분될 수 있다. 따라서 개인 수준의 지방교육 자치역량은 공무원 핵심역량 3개 역량군(기초공통, 직무수행, 관리/관계형성 역량군), 지방자치를 구현하기 위한 '지방자치 역량군'과 지방교육자치를 실천·지원하기 위한 '교육지원 역량군'으로 구분할 수 있다([그림] 참조).



(나) [그림 5] 개인 수준의 지방교육 자치역량

‘공무원 핵심역량군’은 모든 공무원에게 공통적으로 적용되는 표준역량군으로 이는 기초공통 역량군, 직무수행 역량군, 관리/관계형성 역량군으로 구분된다. ‘지방자치 역량군’은 지방행정

을 담당하는 공무원으로서 요구되는 역량으로 지역사회의 문화와 사회경제적 특성, 지역주민에 대한 이해 및 이를 업무 추진에 반영할 수 있는 역량, 다양한 인적·물적 자원 활용 능력을 말한다. 여기서 인적·물적 자원은 지역사회 내 자원뿐 아니라 타 지방교육행정기관, 중앙행정관청의 협력·지원 도출 능력을 포괄한다. ‘교육지원 역량군’은 교육지원을 실행할 수 있는 역량으로 교육법·교육제도·교육정책에 대한 지식과 이해, 학교조직 및 학교 구성원(교직원, 학부모, 학생 등)에 대한 지식과 이해 등 실제 교육현장을 지원할 수 있는 능력을 말한다. 구체적으로 교육지원 역량은 학교 구성원의 요구를 반영하여 업무를 추진하고, 다양한 교육 지원 프로그램의 기획과 실행을 통해 학교교육에 실질적으로 기여할 수 있는 능력으로 지방교육 자치역량의 가장 핵심적인 역량군이라 할 수 있다. 이상 5개 역량군, 15개 하위 역량, 총 44개의 역량 요소로 구성되는 개인 수준의 지방교육 자치역량 체계는 다음과 같다.

<표 6> 개인 수준의 지방교육 자치역량 체계

역량군	하위 역량	역량 요소 (예시)
기 초 공 통	전문 지식 및 지적 자질	체계적·논리적·종합적 사고능력, 비판적·창의적·개척적·진취적 사고능력
	조직헌신도 및 책임감	조직의 목표에 대한 적극적 태도, 공직에 대한 사명감, 업무에 대한 책임감
	윤리의식	도덕성, 청렴성, 정치적 중립성
직 무 수 행	문제해결 능력	문제이해, 대응 및 해결
	자원 확보 및 관리 능력	인적·물적 자원 확보, 직무 관련 예산 및 재정 분석 능력
	업무 능력 및 추진력	업무에 대한 이해 및 업무목표 달성을 위한 능력(전문지식, 문서작성기술, 정보통신기술), 리더십, 효율적인 업무 추진 능력
관 리 / 관 계 형 성	기획관리 능력	정책분석 및 기획 능력, 권한과 책임의 효율적 배분, 하급자의 교육활동 및 능력개발 지원, 효율적인 조직변화관리
	의사소통 능력	의사전달 기술, 청취 기술
	조정 및 통합 능력	갈등예방, 설득 및 협력 유도
지 방 자 치	지역사회 특성에 대한 이해 및 업무수행 능력	지역사회의 문화와 사회경제적 특성에 대한 이해
	주민지향성	학교 구성원과 지역 주민들의 다양한 요구를 수용하여 업무 추진에 반영하려는 태도
	지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용	지역 내 활용 가능한 인적·물적 자원에 대한 정보
교 육 지 원	교육법·제도·정책에 대한 지식 및 활용	학교에서 이루어지는 다양한 활동들의 근거가 되는 교육법, 우리나라 교육제도의 특수성, 추진중인 교육정책에 대한 이해
	학교조직 및 학교구성원에 대한 이해	학교를 구성하고 있는 다양한 구성원(학생, 교사, 학부모)의 특성에 대한 이해와 이들과의 원활한 소통을 위한 기술 및 태도
	교육현장 지원 능력	학교 구성원의 요구를 반영하여 업무를 추진하고, 다양한 교육 지원 프로그램을 통해 학교 운영을 지원할 수 있는 역량

나) 조직(팀/부서) 수준의 지방교육 자치역량

조직(팀/부서) 수준의 지방교육 자치역량은 업무수행의 단위인 팀/부서(과) 수준의 역량으로 팀 구축(조직화), 정책추진, 각종 규정에 대한 지식, 갈등조정 등이 포함된다. 부서(팀)는 지방

교육행정 업무를 실질적으로 수행하는 조직이라 할 수 있다. 조직 역량으로 팀 구축(team building)은 개인이 조직 내에서 효과적으로 역량을 발휘하도록 조직 내 하위 집단을 구성하고 이를 통해 구성원들이 주어진 과업을 효과적으로 달성할 수 있도록 해주는 활동을 말한다. 합리적 의사결정 역량이란 팀/부서가 주어진 과업을 수행하면서 문제인식, 정보탐색, 대안창출 및 평가, 실행 등 일련의 과정을 합리적 의사결정을 통해 진행할 수 있는 역량을 의미한다(김주엽 외, 2012: 329-331). 정책추진 역량은 시·도교육청 혹은 교육지원청이 지향하는 비전과 목표를 추진하는 실행적 역량으로 팀/부서에 주어진 업무를 효율적으로 수행하는 역량을 가리킨다. 교육(행정)의 특수성이 반영된 제 규정에 관한 명확한 지식과 다양한 이해관계자의 갈등조정 역량도 부서/팀 수준에서 중요한 역량이다. 지방교육자치의 실현을 위해 일반자치체단체, 지방의회 등과 원만한 관계를 유지하고, 협상하는 협력적 거버넌스 구축 능력이 요구된다.

이상 조직(팀/부서) 수준의 지방교육 자치역량 체계를 정리하면 다음과 같다. 조직(팀/부서) 수준의 지방교육 자치역량은 4개 하위역량, 12개 역량 요소로 구성된다.

<표 7> 조직(팀/부서) 수준의 지방교육 자치역량 체계

하위 역량	역량 요소
팀 조직화 역량	업무 수행을 위한 조직화 역량
	적합한 인재 확보를 위한 인사관리의 적절성
	팀 내 효율성을 위한 방안 유무
정책추진 역량	정책 분석 및 기획 역량
	권한과 책임의 명확성
	정책(업무) 환경 및 조직변화 관리
제 규정에 대한 지식	업무수행을 위한 규정 및 조례 지침의 이해수준
	관련 법규의 이해 수준
	제 규정의 불합리성에 대한 개선 의지 유무
갈등조정 역량	문제, 갈등의 사전 예방
	갈등 상황의 명료화 및 해결책 제시
	이해관계자 의견 조정력, 통합력, 협상력의 보유도

다) 기관 수준의 지방교육 자치역량

기관 수준의 역량은 개인, 조직 수준의 역량을 포괄하는 지방자치단체 수준의 자치역량으로 일반적으로 대규모 조직 관리에서 요구되는 역량들을 통해 세부적인 역량 요소를 도출해볼 수 있다. 일반적으로 조직 관리 조직설계 및 관리, 성과관리시스템(성과책임, 성과평가, 역량평가, 보상), 인적자원관리, 조직개발 등 다양한 영역을 포괄한다(이흥민, 2012; 김주엽 외, 2012). 지방자치단체의 관리역량 강화의 필요성을 제기한 한부영 외(2011)는 지방자치단체 수준의 관리역량을 기획관리, 인적자원관리, 정보화관리, 갈등관리 역량으로 세분화하고 있다. 재정능력, 정보화 능력은 이재성(2007)이 제시한 지방정부 역량(물적 역량)에도 포함되어 있다. 이재성(2007)은 지방정부의 물적 역량을 재정능력(건전성, 효율성), 절차적 능력(의사결정의 신속성, 절차의 민주성), 정보화 능력(전자공공관리, 전자대민서비스, 전자민주주의)으로 구분한다. 또한 UNDP(1998)는 지속가능한 개발을 위한 국가 역량을 개인, 조직, 시스템 수준 역량으로 구분하고 있는데, 시스템 역량 요소로 제시된 법규, 정책, 절차 등은 기관 수준의 역량 요소로 볼 수 있다. 특히 우리나라는 일반자치와 교육자치가 집행기관 수준에서 분리되어 있으나 지방의회는 통합되어 있음에 따라 지방교육행정기관의 자치법규 제정 및 운영 역량이 중요하다

고 할 수 있다.

기관 수준의 지방교육 자치역량으로 기획관리 역량은 지방교육행정의 특성을 고려하여 지방수준의 교육정책을 기획·추진하고, 단위학교 및 지역사회의 교육활동을 지원하는 교육 서비스 등을 포괄한다. 인적자원관리는 지방교육행정공무원에 대한 전반적인 인사제도와 인사관리 능력을, 정보화관리는 교육행정정보시스템을 포함하여 지방교육행재정의 정보화, 학교정보화를 추진·관리하는 능력이라 할 수 있다.

이상 기관수준의 지방교육 자치역량을 정리하면 다음과 같다. 기관수준의 지방교육 자치역량은 6개 하위 역량, 19개 역량요소로 구성된다.

<표 8> 기관 수준의 지방교육 자치역량 체계

하위 역량	역량요소
정책기획 및 추진 역량	정책 기획 능력
	정책 추진을 위한 권한과 책임의 효율적 배분
	지역 특수성 이해 및 반영 수준
	지자체 혹은 지방의회와의 유기적 협조·협력
조직관리 역량	조직관리의 계획성
	조직관리의 효율성
인적자원관리역량	인적자원관리의 효율성
	인사운영의 공정성
	인사제도의 활용도(신규임용제도, 보직임용제도, 직위임용제도, 개방형 채용제도)
	교육훈련제도의 효율성
성과관리 역량	성과지표 산정의 합리성
	공과에 대한 명확한 책무성
	산출 성과의 환류 및 적용성
정보화 관리 역량	정보공개의 운영 수준
	지역 교육정보·통계 관리
	지역 교육정보·통계의 활용
자치법규 제정 및 운영 역량	자치조례 운영의 합리성
	상위 법령에 대한 이해도
	자치법규 제정 절차의 민주성

(2) 3. 지방교육행정공무원의 역량

교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원은 지방교육자치를 실현하는 핵심 주체들이다. 지방교육 자치역량을 강화하는 것은 지방교육행정공무원의 역량을 강화하는 것을 포함한다. 이 절에서는 교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 법적 위상과 직무, 역량에 관한 선행연구를 검토한다.

가. 교육감¹⁹⁾

교육감직의 법적 근거는 교육자치법 제18조, 「지방자치법」 제121조에서 찾아볼 수 있다. 1991년 제정된 교육자치법은 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다고 규정함으로써(교육자치법 제2조) 지방교육자치는 광

19) 이 절은 박상완(2013: 172-173)을 토대로 정리한 것이다.

역 수준(시·도 수준)에서 이루어지고 있다. 교육자치법 제18조는 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둘 것을 규정하고 있다. 또한「지방자치법」 제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관)는 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두며(①항), 이 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다(②항). 여기서 별도의 기관은 교육감을, 법률은 교육자치법을 말한다. 교육감의 법적 지위와 권한은 교육자치법 제3장에서 규정하고 있다. 이에 근거해볼 때 교육감의 지위는 크게 두 가지이다. 첫째, 지방자치단체(시·도)의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관이며, 둘째, 교육·학예에 관한 사무에서 당해 시·도를 대표한다(교육자치법 제18조). 교육감이 시·도를 대표하는 경우는 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등의 사유가 발생할 때이다. 첫 번째의 지위에서 교육감이 관장하는 교육·학예에 관한 소관 사무는 그 성격상 국가의 위임사무와 지방자치단체의 사무로 구분할 수 있다(교육자치법 제19조, 제20조).

국가의 위임사무는 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로 교육·학예에 관한 사무를 말한다. 국가행정사무 중 교육감에게 위임하는 사무의 구체적인 사항은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제22조 (교육부 소관)에서 명시하고 있다. 주요 내용은 유치원, 초·중등학교의 교사, 교감(원감), 교장(원장)의 자격검정과 자격증 수여, 자격 재교부 및 기재사항 정정 등이다. 우리나라 교원은 국가공무원이지만 교육감이 교원인사에 관한 광범위한 권한을 갖고 있는 것은 이와 같이 국가행정사무의 위임에 의한 것이다.

지방자치단체 사무 중 교육감이 관장하는 사무는 교육자치법 20조에서 17가지로 열거하고 있다. 조례안의 작성 및 제출, 예산안의 편성 및 제출, 결산서의 작성 및 제출, 교육규칙의 제정, 학교와 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지, 교육과정의 운영, 과학·기술교육의 진흥, 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥, 학교체육·보건 및 학교환경정화, 학생통학구역, 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具), 재산의 취득·처분, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금, 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담,²⁰⁾ 기금의 설치·운용, 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리, 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항 등이다.

지방교육자치제가 확대되면서 지방교육행정의 최고 책임자인 교육감의 역량이 주요한 정책적 관심이 되고 있다(박상완, 2013: 157). 그러나 교육감의 역량을 체계적으로 논의한 문헌은 매우 제한되어 있다. 프랑스 사례를 토대로 교육감의 역할과 책임을 분석한 박상완(2013)의 연구에서 교육감의 역량을 체계적으로 분석한 바 있다. 이에 의하면, 프랑스에서는 중앙교육행정관청(교육부)가 발간하는 역량 사전(dictionnaire des compétences)에 교육감의 역량을 규정하고 있다(MEN, 2011a, 2011b). 이 역량 사전은 교육감을 비롯하여 교육부에 소속된 모든 공무원들을 직무 유형별로 분류하고 각 공무원들이 갖추어야 할 지식과 전문 역량을 명시하고 있다. 교육감은 직무 유형상 “관리자 유형(management, pilotage et controle)”으로 분류되며 교육감이 갖추어야 할 역량은 다음과 같다.

20) 기채는 국가나 공공단체(지방자치단체)가 공채를 모집하는 것으로 교육·학예에 관한 사무 집행을 위해 공채 발행을 통한 재원을 조달하는 행위를 말한다.

<표 9> 교육감이 갖추어야 할 역량과 최근의 강조점

지식	행동역량	운영 역량	최근 강조 사항
• 공공 행정 관리 • 공공재정 • 경영기술 • 협상기술 • 사회경제적 환경에 관한 지식 • 의사소통기술	• 지도력 • 분석적 사고력 • 자신감(열의) • 외교력	• 행동의 의미를 설명하기 위한 의사소통 • 프로젝트 운영 • 변화 지원 • 복잡한 체제 내에서의 의사결정	• 지방분산(déconcentration)의 과정과 확대된 교육감의 책임 • 국가 임명직 도지사(도지사)와 지방자치단체와의 관계 강화 • 경영/관리기능 증대 • 협상기술과 외교력

출처: 박상완(2013). p.172.

이러한 교육감의 역량은, 제도적 기반은 상이하지만, 우리나라 교육감의 역량으로도 강조, 강화될 필요가 있다. 지식, 행동역량, 운영역량으로 범주화되어 있는 프랑스 교육감의 역량은 개인 수준의 지방교육 자치역량과 연계되어 있다. 즉, 기초공통 역량군은 행동 역량의 교육감 지도력, 자신감(열의)과 각종 지식과 운영 역량은 직무수행 역량군, 관리/관계 형성 역량군과 연계된다. 그러나 본 연구에서 도출한 지방교육 자치역량이 보다 포괄적이며, 특히 지방자치 역량군, 교육지원 역량군은 프랑스 교육감의 역량으로 포함되어 있지 않은 영역이다.

아울러 프랑스에서는 지방분권 개혁으로 지역 간의 격차가 커지는 것을 피하기 위해 모니터링 지표를 강화함으로써 교육감의 역량을 직·간접적으로 평가하고 있다(MEN, 2011c). 이러한 지표는 지방(교육감)의 자율과 책임 확대에 대응하여 교육의 효율성과 형평성을 보장하기 위한 중앙정부 수준의 통제 시스템이라 할 수 있다. 아울러 프랑스 교육부는 최근 일반대중에 대한 서비스 업무가 교육청의 우선 업무로 인식되고 있지 않다는 점을 문제로 인식하고 교육감이 중앙정부의 대표자로서보다는 지방 사용자(일반대중, 학부모)에 대한 책무, 이들에 대한 서비스, 소통 강화에 보다 주목할 필요성을 제기하고 있다는(박상완, 2013: 172-173) 점에도 주목할 필요가 있다.

나. 교육장

교육장은 시·도교육청의 하급교육행정기관인 교육지원청의 장으로 법적 자격은 교육자치법 제 34조 ③항(교육지원청에 교육장을 두되 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다)에 의하여 장학관으로 한다. 교육장의 임용은 교육감 소속 교육전문직원과 마찬가지로 교육감이 행한다. 교육장의 분장 사무는 교육자치법 제35조에서 명시하고 있다. 이에 의하면, 교육장은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·공민학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독과 그 밖에 조례로 정하는 사무를 관할한다.

교육자치법 시행령 제6조(교육장의 분장사무의 범위)는 교육장이 분장하는 사무를 보다 상세하게 열거하고 있다. 이에 의하면 교육장이 각급학교(유초중학교)의 운영·관리에 관한 지도·감독사무의 범위는 다음과 같다. 첫째, 교수학습활동, 진로지도, 강사 확보·관리 등 교육과정 운영에 관한 사항, 둘째, 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, 셋째, 특수교육, 학교 부적응 학생 교육, 저소득층 학생 지원 등 교육복지에 관한 사항, 넷째, 학교체육·보건·급식 및 학교환경정화 등 학생의 안전 및 건강에 관한 사항, 다섯째, 학생 통학 구역에 관한 사항, 여섯째, 학

부모의 학교 참여, 연수·상담, 학교운영위원회 운영에 관한 사항, 일곱째, 평생교육 등 교육·학
에 진흥에 관한 사항, 여덟째, 그 밖에 예산안의 편성·집행, 수업료, 입학금 등 각급학교의 운
영·관리에 관한 지도·감독 사항이다.

이러한 분장사무를 수행하는 데 요구되는 교육장의 역량은 연구자에 따라 다양하게 규정하고
있다. 특히 2010년 지역교육청이 교육지원청으로 전환되고 교육자치제가 확대되면서 지방교육
에서 교육장의 중요성이 부각되고 있다(김성열, 2012; 나민주 외, 2014). 즉, 지방교육 고위지
도자인 교육장은 과거의 관리·감독자의 역할에서 벗어나 지역교육의 발전을 위한 교육전문가
이자 교육행정가로서 역량을 두루 갖추고 이를 지속적으로 강화시킬 필요가 있다(이은주,
2012).

그러나 우리나라에서 교육장의 역량에 대한 이론적·실제적 논의, 연구는 교육감에 비해 매우
제한되어 있다. 가장 최근에 발표된 김이경과 박병선(2013)의 연구는 미국 교육장 임용 정책
의 특징을 분석한 것으로 하여 미국의 교육장은 임용 전 전문양성과정을 거치고, 공모제로 임
용되며, 임용기간 동안 주기적으로 교육위원회의 평가를 받고 있음을 제시하고 있다. 이 연구
는 교육장이 전문적 자질과 역량을 필요로 하는 전문가로 인식되어야 하며, 양성 프로그램은
아니더라도 교육장 임용 전·후로 연수 프로그램을 제공하여 역량을 강화할 필요가 있음을 주
장하였다.

교육행정지도자 과정을 운영하는 서울대학교 교육행정연수원(2011)은 교육감, 교육장, 교육위
원들을 대상으로 면담을 실시하고 이들이 언급한 바람직한 교육장의 역량을 정리한 바 있다.
이는 투철한 교육관 및 올바른 교사관, 학생관, 교육에 대한 소신과 미래지향적 교육철학, 교
육자적 품성·교육행정적인 품성·교육정치인으로서의 품성, 교육전문가·교육행정가·교육정치가,
좋은 품성과 높은 덕망, 솔선수범, 신뢰, 도덕성, 청렴, 정직, 봉사, 헌신, 희생정신, 헌신적인
소명의식, 통솔력 및 포용력, 문제해결력, 통합적 리더십(카리스마 리더십, 민주적이고 변혁지
향적 리더십, 서번트 리더십, 감성리더십, 지원적 리더십), 의사소통능력 및 조정능력, 경영관
리자 등이다.

김이경 외(2010)는 교육장의 역량은 지역 교육이 전개되는 환경과 관계가 있음을 지적하고 환
경 변화에 따른 교육장의 역량을 제시하고 있다. 첫째, 지역교육 발전을 위한 목표설정 능력,
둘째, 전문적 행정 관리 능력, 셋째, 네트워크 형성 및 관리를 위한 친화력(지역사회 리더십),
넷째, 지역교육을 선도하는 도덕적 인품(도덕적 리더십) 등이다.

이상 교육장의 역량에 관한 연구들을 정리하면, 교육장의 역량은 ‘교육전문가’ 측면(올바른 교
육관, 교육자적 품성과 덕망, 기본 소양 등), ‘교육행정가’ 측면(의사소통, 문제해결, 리더십,
조정·관리 등)으로 구분할 수 있다. 교육에 대한 기본적인 전문성과 함께 급변하는 환경 속
에서 조직을 효율적으로 관리하고 이해집단과의 갈등을 조정하는 교육장의 역량이 중요함을 알
수 있다.

다. 교육전문직원

교육전문직원의 종류는 「교육공무원법」에서 규정하고 있으나 그 내용은 여러 차례 변화가 있
었다. 1953년 「교육공무원법」 제정 당시에는 장학관과 장학사라는 명칭만 법에 명시되었으며,
현재와 같이 교육전문직원이라는 명칭의 사용과 교육연구관 및 교육연구사 제도 도입은 1963
년 12월 5일의 「교육공무원법」 개정을 통해 이루어졌다(시행은 1964년 1월 1일). 그러나 당
시 「교육공무원법」에서는 교육전문직원이라는 명칭만 제시하였을 뿐 개념과 범위를 명확하게
정의한 것은 아니었다.²¹⁾

교육전문직원의 개념과 범위는 2012년 12월 11일 「교육공무원법」 제2조 제②항의 신설을 통해 명확해졌다.²²⁾ 또한 2012년 개정 「교육공무원법」은 “제9장 교육감 소속 교육전문직원”을 신설함으로써 교육전문직원의 소속을 교육감과 중앙정부로 이원화하였다. 이에 의하면, 교육전문직원이란 “교육행정기관에 근무하는 장학관 및 장학사와 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 교육연구관 및 교육연구사”를 말한다. 일부 연구자들의 주장과 달리 교육전문직원에는 교장, 교감, 교사 등 교원은 포함되지 않으며, 장학관, 장학사, 교육연구관, 교육연구사만이 포함된다. 홍창남(2010)은 교육전문직원을 장학관과 장학사가 포함되는 장학직과 교육연구관과 교육연구사가 포함되는 연구직으로 구분하기도 하나 이는 「교육공무원법」 상에 근거한 구분은 아니다.

또한 「교육공무원법」 제2조 제②항~제⑤항에서는 교육전문직원이 근무하는 기관을 명시하고 있는데, 장학사와 장학관은 교육행정기관에, 교육연구관과 교육연구사는 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무한다. 교육전문직원이 근무하는 각 기관에 대해서는 「교육공무원법」 제2조의 ③, ④, ⑤항에서 각각 규정하고 있다.²³⁾ 교육부장관이 지정하는 연구기관·교육기관의 범위는 교육부훈령 제98호(2011.11.23)에서 정하고 있다. 박영숙 외(2010)에 의하면, 교육전문직원의 약 50%는 교육지원청에 근무하고 있으며, 시·도교육청에 근무하는 교육전문직원은 30%, 기타 교육부나 시·도교육청의 산하 기관에 근무하는 교육전문직원은 20% 정도이다. 2015년 12월 31일 기준으로 교육전문직원 현원은 4,513명이며, 이중 여성의 비율은 43.2%이다(교육부, 2016: 3).

교육전문직원의 역할과 직무에 대한 법적인 규정은 중앙정부 수준에서는 교육부와 그 소속기관의 직제 규정, 지방 수준에서는 지방자치단체의 조례와 규칙(예를 들어 교육청의 “행정기구 설치 조례와 동 시행규칙”)에서 찾아볼 수 있다(홍창남, 2010; 김수자, 2013). 그러나 엄밀하게 말해 이 규정은 중앙과 지방 교육행정조직(기구)의 ‘분장(관할) 사무’를 열거하고 있는 것으로, 교육전문직원의 역할과 직무를 직접적으로 정의하고 있지는 않다.²⁴⁾ 즉, 시·도교육청의 행정기구 설치 조례와 동 시행규칙은 각 교육행정부서별 장학관의 분장 사무(업무)를 상세하게 명시한 것으로 교육전문직원의 역할과 직무를 포괄적으로 정의하고 있는 것은 아니라. 따라서 현 법규상 교육전문직원의 역할, 직무(영역)에 관한 명확한 기준은 없다고 할 수 있다.

법규상으로 교육전문직원의 역할과 직무가 명확하게 정의되어 있지 않으나 연구자에 따라 교

21) 이에 따라 연구자들에 따라 교육전문직원의 개념과 범위는 다양하게 규정되었다(서울시교육연수원, 1995; 김재복, 2001; 송광용 외, 2006). 예를 들어, 서울시교육연수원(1995: 12)은 교육전문직원이라는 용어는 교원(교장, 교감, 교사)에게도 적용되는 어휘로 보고, 장학(연구)관, 장학(연구)사 등 교육전문직원을 지칭하는 용어를 새로 마련할 필요가 있음을 주장하였다. 비슷한 맥락에서 정찬영 등(1996)도 교육전문직원이라는 명칭은 교육을 직접 담당하는 교원에게 보다 적합한 맥락이라는 점에서, 장학사(관), 연구사(관)만을 교육전문직원으로 칭하는 것은 적절치 않다고 지적하였다.

22) 「교육공무원법」 제2조 ② 이 법에서 “교육전문직원”이란 제①항 제2호 및 제3호에 따른 교육공무원을 말한다. 여기서 제2호는 교육행정기관에 근무하는 장학관 및 장학사, 제3호는 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 교육연구관 및 교육연구사이다.

23) 여기서 “교육기관”은 「유아교육법」에 규정된 유치원, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에서 규정하고 있는 각급 학교, 교육공무원 연수기관, 기타 교육 관계 법령이나 교육 관계 조례에 따라 설치된 학생수련기관 등 교육연수기관으로 국립 또는 공립의 학교 또는 기관을 말한다. “교육행정기관”이란 교육부 및 그 소속 기관과 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육 관서를 말하며, “교육연구기관”이란 교육에 관하여 전문적으로 조사·연구를 하기 위하여 설립된 국립 또는 공립의 기관을 말한다.

24) 예를 들어, “서울시교육청 행정기구 설치 조례 시행규칙”(서울특별시교육규칙 제863호, 2014.2.24) 제8조에서는 서울시교육청의 “교육정책국”에 교육과정정책과·유아교육과·초등교육과·중등교육과 및 교원정책과를 두며(제①항), 각 과의 과장은 장학관으로 보하도록 하고 있다(제②항). 이어서 장학관으로 보한 교육과정 정책과장의 분장 사무를 열거하고 있다(제③항).

육전문직원의 역할과 직무는 다양하게 제시되고 있다(예를 들어, 송광용 외, 2006; 홍창남, 2010; 김수자, 2013). 김수자(2013)는 선행연구 분석을 토대로 교육전문직원의 직무역량을 “교육전문직원으로서 최고의 성과를 나타내기 위해 필요한 지식, 기술, 태도의 복합체로 교육전문직원 개인의 핵심능력이며 지속 가능하고 조직이 상황적 맥락을 가진 총체적이며 내재적 특성을 가지고 있으며 학습에 의해 개발 가능한 능력”으로 정의하였다. 이를 좀 더 간결하게 정리해보면, 교육전문직원의 역량이란 ‘교육전문직원으로서 갖추어야 할 지식, 기술, 태도의 복합체로 개인의 핵심 능력’을 말한다.

교육전문직원이 구비, 개발해야 할 역량은 교육전문직원이 현재 수행하는 역할, 기능, 직무와 밀접하게 관련되어 있다. 교육전문직원의 역량에 관한 최근 연구로는 김수자·우명숙(2012: 168-169)과 김수자(2013: 56-57), 전제상(2013)을 들 수 있다. 이들 연구는 공통적으로 교육과학기술부 교육연수원(2006)²⁵⁾이 개발한 교원직과 학교행정가직, 교육전문직원 등 세 집단의 직무체계를 인용하고 있다.

전제상(2013)의 연구에서는 교육인적자원연수원(2006)²⁶⁾은 삼성 SDS에 위탁하여 교원직과 학교행정가직, 교육전문직원의 직무체계를 개발하였다. 구체적으로 삼성 SDS는 역량 모델링 방법을 활용하여 주요 관련자와의 면담을 통해 교육전문직원에게 필요한 핵심 역량을 도출하고 직무영역과 내용을 개발하였다. 이 연구에서 제시한 교육전문직원에게 필요한 역량은 총 29개로, 변화주도, 자기개발, 책임감, 통찰력, 고객지향성, 공정성, 고객요구 분석, 기획력(계획능력), 논리력, 대인 감수성, 문서작성 및 관리, 문제해결능력, 법규 이해, 변화 관리, 분석력, 상황대처능력, 세밀함/치밀함, 업무추진력, 유연성(적응력), 의사소통, 전략적 기획력, 정보기술(IT)이해, 정보수집/분석, 정부정책 대응, 현장 지향성, 협상/교섭력, 갈등관리, 회의진행능력, 윤리의식 등이다(전제상, 2013: 84-85).

김수자, 우명숙(2012), 김수자(2013)에 의하면, 교육과학기술부 교육연수원(2006)이 개발한 교육전문직원 직무역량은 장학관(교육연구관)과 장학사(교육연구사)가 공통으로 갖추어야 할 ‘기반 역량’과 직급에 따라 갖추어야 할 ‘리더십 역량’, 담당 직무에 따른 ‘직무역량’ 등으로 구분된다. 기반역량은 변화주도, 창의력, 프로세스 개선, 상호 신뢰, 윤리의식, 원칙준수 등 6가지이다. “리더십 역량” 중 장학관(교육연구관)과 장학사(교육연구사)가 공통적으로 갖추어야 할 역량은 공정성, 책임감, 긍정적 사고, 배려 등 4가지이다. 이들 4가지 역량 외에 장학관(교육연구관)이 갖추어야 할 리더십 역량은 비전 제시 및 공유와 솔선수범이며, 장학사(교육연구사)의 리더십 역량은 고객지향성과 동기부여이다(김수자, 우명숙, 2012: 168-169). 그러나 장학관, 장학사와 연구관, 연구사의 역량을 구분하고 있지는 않다.

25) 전제상(2013), 김수자·우명숙(2012), 김수자(2013) 등의 연구에서 교육과학기술부 교육연수원(2006)이 개발한 교육전문직원 직무역량을 인용하고 있다. 그러나 이들 연구에서 출처를 명확하고 제시하고 있지 않아 원 자료를 확인하기가 어렵다. 중앙교육연수원, 교육부, 한국학술정보, 국회도서관의 자료 검색 서비스를 통해서도 해당 자료를 찾지 못하였다. 따라서 이들 연구에서 인용하고 있는 교육전문직원의 직무역량 자료는 원문을 확인하지 못한 채 재인용한 것임을 밝혀둔다. 아울러 이들 연구에서 제시하고 있는 출처의 명칭도 상이하여 혼란을 주고 있다. 예를 들어, 전제상은 교육인적자원연수원(2006)으로, 김수자·우명숙(2012), 김수자(2013)는 교육과학기술부 교육연수원(2006)으로 출처를 명시하고 있다. 그러나 현 중앙교육연수원의 연혁에 의하면, 종전 행정자치부 소속 「국가전문행정연수원」(교육행정연수부)에 통합되어 있던 연수원은 2005년 1월 1일 교육인적자원부 소속 「교육과학기술연수원」으로 분리·독립하였고, 다시 2013년 3월 23일 현재의 「중앙교육연수원」으로 개편되었다(<http://www.neti.go.kr>, 검색: 2015.1.21). 연혁에 따르면 2006년 중앙교육연수원의 명칭은 교육과학기술연수원이어야 할 것으로 보인다. 2006년 당시 교육부의 명칭은 교육인적자원부였으며, 2008년 교육과학기술부로 개칭되었다.

26) 정확하게는 교육과학기술부 교육연수원(2006)이나 원문을 그대로 인용함. 각주 13번 참고

김수자, 우명숙(2012: 172-173), 김수자(2013)는 선행연구 분석, 교육자치법 시행령에 나타난 교육장 분장사무와 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정(대통령령)에 나타난 업무분장표, 실제 업무를 담당하고 있는 교육지원청 교육전문직원과의 면담을 통해 교육전문직원의 직무를 8개 직무영역, 75개 직무와 416개 직무 내용을 1차적으로 도출하였다. 이 직무분석표를 바탕으로 명목집단기법(Nominal Grouping Technique: NGT)을 활용하여 최종적으로 교육전문직원의 핵심 직무역량 30가지를 도출하였다.²⁷⁾

이러한 선행연구에서 도출된 교육전문직원의 역량은 앞에서 도출한 개인 수준의 지방교육 자치역량과 크게 다르지 않다. 이는 기본적으로 교육전문직원의 역량이란, 교육전문직원이 수행, 담당하는 역할, 직무와 밀접하게 연계되어 있으며, 이러한 직무는 지방교육발전과 관련된다.

라. 교육행정공무원²⁸⁾

교육행정공무원은 시·도교육감 소속으로 지방교육행정기관이나 공립의 유·초·중등학교 및 특수 학교에 근무하는 일반직 공무원을 의미한다.²⁹⁾ 일반직 공무원은 국가직과 지방직이 있는데, 일반직 지방공무원의 직군은 행정, 기술, 관리운영으로 구분되고, 행정 직군의 경우 직렬은 행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지, 사서, 속기, 방호로 구분된다.³⁰⁾ 이에 의하면, 교육행정공무원은 일반직 지방공무원 중 행정 직군의 교육행정 직렬 공무원이다. 직급은 총 9단계로, 9급은 지방교육행정서기보, 8급은 지방교육행정서기, 7급은 지방교육행정주사보, 6급은 지방교육행정주사, 5급은 지방교육행정사무관, 4급은 지방서기관, 3급은 지방부이사관, 2급은 지방이사관, 1급은 지방관리관으로 지칭한다. 4급 이상 행정 직군의 계급은 모두 공통으로 적용된다. 지방공무원인 교육행정공무원의 인사는 기본적으로 「지방공무원법」에 의거하여 이루어진다.

교육행정공무원은 지방교육행정기관과 공립의 각급 학교에서 근무하나 이 연구에서는, 시·도 교육청과 교육지원청에서 근무하는 교육행정공무원의 역량에 초점을 둔다. 그러나 전반적으로 교육청에서 근무하는 교육행정공무원이 수행하는 역할이나 직무 자체에 대한 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 대부분 이들이 근무하는 교육청의 조직진단을 위해 직무분석이 이루어지는 정도이다. 예를 들어, 김민희(2009)는 교육지원청 개편 전의 지역교육청에 근무하는 직원의 직무를 분석하였다. 이 연구에서는 지역교육청의 기능을 정책기획(공보, 감사, 기획, 혁신, 학생수용계획), 조직관리(인사·정원, 복무, 연수, 급여·복지), 행정일반(총무, 정보화, 재무·회계), 지

27) 김수자·우명숙(2012), 김수자(2013)의 교육전문직원 직무역량 분석 부분은 내용이 동일하여 사실상 하나의 연구라 할 수 있다. 이 연구에서 도출한 교육전문직원의 핵심역량은 공무원 윤리의식, 교사의 전문성 개발 지원, 교육과정 지원력, 교육법 이해 및 활용, 대인 이해 역량, 목표 방향 제시력, 문서 작성력, 변화 관리력, 상담 지원력, 상황 대처력, 안정감, 언어표현(사용)력, 예산 관리력, 외부와의 네트워크 구축력, 의사소통력, 인적자원관리, 자기개발력, 자원조직관리, 장학전문성, 자료개발능력, 전문가의식, 정보처리능력, 정보통신기술 활용력, 정책집행 관리력, 조정통합력, 조직혁신역량, 특수교육 이해력, 학부모 및 지역사회와의 관계역량, 학생 관리 및 지원능력, 협상력 등이다(김수자, 우명숙, 2012: 173; 김수자, 2013: 133-135).

28) 이 논문에서 교육행정공무원 관련 내용(이 절과 제Ⅳ장의 교육행정공무원의 자치역량 실태 및 강화 방안)은 나민주 외(2014: 113-156) 중 박수정 교수가 작성한 내용을 토대로 하되 이 논문의 주제에 맞게 연구자가 재구성·정리하다. 이 절에서 2015년 12월 기준 교육행정공무원의 현원은 연구자가 추가하였다.

29) 「지방공무원법」 제2조에 의하면, 일반직 공무원은 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원이다.

30) 직군(職群)은 직무의 성질이 유사한 직렬의 군을 말하고, 직렬(職列)은 직무의 종류가 유사하고 그 책임과 곤란성의 정도가 서로 다른 직급의 군을 말한다(「지방공무원법」 제5조).

원서비스(장학지원, 교육과정지원, 학교경영지원, 학부모지원, 지역사회지원, 교육복지지원), 관리감독(예산, 시설, 운영지도), 민원처리(인허가, 제증명, 고충처리)로 분류하고, 실제로 수행하는 기능을 분석하였다. 교육전문직원과 교육행정공무원의 기능을 구분하지는 않았으나 교육행정공무원이 수행하는 주요 직무를 어느 정도 추측할 수 있다.

최근 교육행정공무원을 다룬 연구들이 일부 발표되고 있는데, 이현우, 임규연(2012), 정규남(2011), 김춘호(2014)의 연구를 들 수 있다. 이 중 이현우, 임규연(2012)은 초점집단면접, 문헌 분석, 전문가검토를 거쳐 시·도교육청의 4급 관리자 역량모델을 제시하였다. 역량모델로 협상·조정·통합, 의사소통, 목표설정·비전제시, 성과지향, 혁신주도, 전문역량, 자기관리의 7개 역량 및 37개 행동지표를 제시하였다. 정규남(2011)은 인지역량, 대인관계역량, 전략적관리역량으로 구성된 리더십 역량모델을 통해 대전시교육청 5급 중간 관리층 공무원들을 대상으로 본인들의 인식과 부하직원들의 평가를 실증적으로 분석하였다. 김춘호(2014)는 역량평가 발전방안을 탐색한 연구에서 전남교육청에 재직하고 있는 지방공무원들이 5급 사무관의 역량요소를 리더십, 청렴성, 문제해결능력, 의사소통능력, 책임감 순으로 인식하고 있는 것으로 분석하였다.

이러한 연구들은 4급 공무원의 역량모델을 제시하거나, 5급 공무원의 역량 요구나 수준을 분석하는 등 상위 직급 교육행정공무원의 역량을 다루고 있다. 반면 교육청에서 실질적인 교육행정업무를 수행하며, 현원 규모도 많은 6급 이하 공무원의 역량에 대한 연구는 거의 전무하다. 다만, 6급 이하 공무원의 역량과 관련하여 국립대학 직원의 역량을 분석한 연구를 참고할 수 있다. 유기웅 외(2012)는 국립대학 6/7급 직원들의 핵심 역량을 직무수행 능력과 태도로 구분하여 제시하였다. 직무수행능력은 리더십능력(멘토링 및 코칭능력, 비전제시, 조직통솔능력, 의사결정능력), 대인관계능력(의사소통능력, 협상능력), 기획·추진력(전략수립능력, 전략실행능력, 성과평가능력), 정보화활용능력(프리젠테이션능력, 보고서작성능력, 컴퓨터활용능력)을, 직무수행태도는 책임성(업무동기, 업무의무감, 업무윤리성)과 직무몰입성(업무성실도, 업무애착성), 사회성(조직친화성, 조직활동성)을 제시하였다. 6/7급 직원의 리더로서의 자질, 중간관리자로서 상하관계를 연결하고 조정해줄 수 있는 역량을 강조하였으나 교육조직의 특성을 반영한 역량은 뚜렷하지 않다.

지방공무원의 역량을 분석한 연구로는 지방행정연수원의 지방공무원 역량진단시스템 개발을 위한 기초 연구(지방행정연수원, 2010)를 들 수 있다. 이 연구에서는 지방공무원의 역량을 계층, 직무, 기반 역량으로 구분하였다. 여기서 계층 역량은 4개의 계층(4급 이상, 5급, 6급, 7급 이하)으로 구분하고, 직무 역량은 15개 직무(일반행정/사서/교육행정, 사회복지, 세무, 전산, 공업, 농업, 시설, 보건/식품/위생, 해양수산, 환경/녹지, 간호/수의/약무/의료기술/의무, 통신/항공/기타, 기능직 사무, 기능직 사무 외, 연구/지도)로 구분하였으며, 기반 역량은 전 지방공무원의 공통 역량으로 보았다. 이 연구에서는 역량을 확정하여 제시하지 않고, ‘진단 확정’과 ‘진단 후보’로 구분하고, 시도별로 적절히 활용하도록 권장하였다는 점이 특징적이다.

직무별로 요구되는 역량을 살펴보면, 교육행정 직무는 일반행정, 사서와 동일한 범주로 구분되었으며, 세부적으로 기획력, 문서작성 및 관리, 시간관리, 업무추진력, 유연성, 의사표현력(프리젠테이션 능력), 행정전문역량은 진단 확정 역량으로, 개념적 사고, 분석적 사고, 설득/협상력, 예산관리, 정보수집/관리는 진단 후보 역량으로 제시되었다. 모든 지방공무원에게 공통적으로 요구되는 기반 역량은 전문성을 바탕으로 한 창의와 실용, 지역발전을 위한 공적가치 창출, 공직자로서의 윤리적 사명감은 진단 확정, 공정성을 기반으로 한 신뢰형성, 열정적인 업무몰입과 참여, 미래변화에 대한 능동적 대응, 국민 수혜자 중심, 협력적 관계형성을 통한 활발한 교류, 글로벌 마인드가 진단 후보로 제시되었다. 그러나 이 연구는 교육행정을 일반행정

과 동일한 직무 영역으로 범주화하고 있어 교육행정의 특수성, 교육행정공무원에게 요구되는 역량에 주목하지 않는다는 점에서 한계가 있다.

교육행정공무원의 규모는 전국적으로 6만 명이 넘는데, 2015년 12월 31일 현재 전체 정원은 67,661명이고 현원은 63,982명이다. 이 중 여성(현원)은 30,177명으로 전체의 47.2%를 차지한다. 2015년 12월 31일 기준 일반직 공무원의 현원은 7급 22,887명, 8급이 17,106명으로 가장 많고, 그 다음으로 6급이 12,764명이며, 9급, 5급, 4급, 3급의 순으로 현원 규모가 많다. 여성의 비율은 9급 54.4%, 7급 51.9%로 50%가 넘으며, 8급 46.4%, 6급 44.5%로 여성 비율이 높은 편이다. 5급은 27.1%로 21.8%인 2013년도 보다 증가하였으며 4급 이상에서 여성 비율도 점차 증가하는 추세이다(교육부, 2016: 3).

Ⅲ. 연구 방법

문헌 분석을 토대로 도출한 지방교육 자치역량의 수준과 하위 요소에 관한 부분적 검증, 교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 자치역량 실태 분석과 역량 강화 방안 도출을 위해 이 연구에서는 설문조사와 전문가 협의회를 실시하였다.

1. 설문조사

이 연구에서 설문조사는 교육전문직원과 지방교육행정공무원의 자치역량 실태 분석과 역량 강화 방안 도출을 위해 이루어졌다. 설문조사 대상과 내용, 분석 방법은 다음과 같다.

가. 조사 대상 및 응답 현황

이 연구에서 설문조사는 지방교육행정공무원과 교육전문직원의 지방교육 자치역량 실태를 파악하고 요구 분석(역량 강화 방안)을 위한 것으로 연구문제 두 번째와 세 번째와 관련된다. 설문 조사대상은 시·도교육청 및 교육지원청에 근무하는 교육전문직원 및 교육행정직원으로 17개 시·도교육청에 대해서는 과별로 10명(과장 혹은 부서장 응답 필수), 교육지원청에 대해서는 각 과(팀)별 3명(과장, 팀장 및 부서장 응답 필수)이 응답하도록 하였다. 각 시도교육청 및 직속기관에 공문을 시행하여 설문조사 참여를 위한 협조를 요청하였다. 설문조사는 온라인 조사 방식으로 이루어졌으며 조사시기는 2014년 12월 1일부터 12월 15일까지이다.

최종적으로 설문분석에 포함한 유효 응답자는 1,727명이다. 응답자 구성을 배경변인별로 보면 다음과 같다. 직급별로는 교육행정직원이 69.2%, 교육전문직원이 30.8%이고, 근무기관별로는 교육지원청이 51.9%, 시·도교육청이 48.1%이다. 지역별로는 도 지역이 66.5%, 시 지역이 33.5%이며 경력별로는 25년 이상 40.2%, 10년 이상~25년 미만 31.3%, 10년 미만 28.5%이다.

(가) <표 10> 설문조사 응답자 구성

구분		인원(명)	비율(%)
직급	교육전문직원	532	30.8

구분		인원(명)	비율(%)
근무기관	교육행정직원	1,195	69.2
	본청	831	48.1
	지원청	896	51.9
근무지역	시 지역	578	33.5
	도 지역	1,149	66.5
경력	10년 미만	492	28.5
	10년 이상~25년 미만	540	31.3
	25년 이상	694	40.2
계		1,727	100.0

나. 조사 내용 및 분석 방법

설문조사 내용은 지방자치역량, 지방교육 자치역량 개념화 논의를 바탕으로 도출한 기관 역량, 조직(부서/팀) 역량, 개인 역량 등 세 역량 수준에서 하위 역량과 역량 요소에 대한 인식으로, 각 역량 요소에 대해 중요수준과 현재수준을 표시하도록 하였다. 여기서는 이 중 개인 수준의 역량에 대한 응답 결과를 분석·제시한다.

설문조사 분석은 SPSS 프로그램을 이용하여 기술통계 분석, t-test와 Oneway ANOVA를 실시하였다. 집단간 차이는 직급(교육전문직원, 교육행정직원), 근무기관(본청, 지원청), 근무지역(시 지역, 도 지역), 경력(10년 미만, 10년 이상~25년 미만, 20년 이상)으로 구분하여 분석하였다. 또한 개인 역량의 현재수준과 중요수준의 차이를 비교분석하였다.

2. 전문가협의회

교육감과 교육장의 지방교육 자치역량 실태 분석과 역량 강화방안 도출을 위해 이 연구에서는 전문가 협의회를 주된 연구방법으로 활용하였다. 교육전문직원, 교육행정공무원과 달리 교육감과 교육장은 설문조사의 익명성을 보장하기 어렵고 설문조사 협조가 용이하지 않아 전문가 협의회를 토대로 연구 문제를 확인하고 연구 결과를 도출하였다.

<표 11> 전문가협의회 운영 시기와 주요 협의 내용

구분	참석자 및 일시	주요 협의 내용
1차	장학사 1인 2014. 11. 4(화) 15:00-16:00	지방교육 자치역량(개인 수준) 및 교육전문직원 역량 조사지에 대한 검토, 교육전문직 인사제도(선발, 연수)의 특징, 시·도교육청 근무 교육전문직원의 지방교육 자치역량 제고를 위한 개선 과제
2차	연구사 1인 2014. 11. 5(수) 10:30-11:30	지방교육 자치역량(개인 수준) 및 교육전문직원 역량 조사지에 대한 검토, 교육전문직 인사제도(선발, 연수)의 특징, 연구직과 장학직의 역량 구분 또는 인사 구분의 필요성, 시·도교육청 근무 교육전문직원의 지방교육자치 역량 제고를 위한 개선 과제
3차	지방의회 정책보좌관 2인, 정책연구소 1인 2016. 10. 14. (금) 15:00 ~ 17:00	지방교육 고위지도자(교육감, 교육장, 광역지방의회 교육위원)에게 요구되는 역량과 역량 강화 프로그램 실태

IV. 지방교육 자치역량 실태 및 강화 방안

이 절에서는 교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 지방교육 자치역량 실태 및 강화 방안을 분석·제시한다. 교육감과 교육장의 지방교육 자치역량 실태는 선행연구 분석과 전문가협의회를 토대로, 교육전문직원과 교육행정직원의 자치역량 실태 분석은 설문조사를 활용하였다. 자치역량 강화 방안은 선행연구를 토대로 도출하였다.

1. 교육감의 자치역량 실태 및 강화 방안

가. 교육감의 자치역량 실태

우리나라에서 교육감에 대한 연구는 대부분 교육감의 자격, 직무, 선출 등에 초점을 두고 있어, 지방교육자치제 운영 및 지방교육 발전과 관련된 교육감의 역량을 파악하기는 어렵다. 시도교육청평가, 지방교육행정기관 조직 분석·진단, 지방교육재정운영 성과평가(2017년도부터 지방교육재정분석평가로 통합) 등은 모두 지방교육행정관청을 대상으로 한 것이기는 하나 이러한 각종 평가, 진단이 ‘교육감’의 역량을 확인하고 그 실태를 보여주는 것은 아니다.

논리적으로 지방교육행정관청의 조직 운영, 재정 운영 방식과 성과를 통해 교육감의 역량을 확인, 평가할 수 있어야 할 것이나 실제로 이러한 연관성을 확인하기는 어렵다. 지방교육자치제를 훼손한다는 정치적 이유나 평가 지표의 신뢰성과 타당성에 대한 문제제기도 우려된다. 또한 교육감에 대해서는 리얼미터에서 실시하는 광역단체장 평가³¹⁾와 같이 지지도 변화를 확인하는 등 교육감의 역량을 직접적으로 평가하는 경우도 없다.

교육감의 자치역량 실태를 실증적으로 확인하기는 어려움에 따라 여기서는 선행연구를 토대로 교육감의 자치역량 실태를 간접적으로 분석하고자 한다. 관련하여 최근 지방교육자치제 성과 분석의 일환으로 교육감 제도의 성과와 과제를 분석한 나민주 외(2015)의 연구는 유용한 결과를 제공하고 있다. 이 연구에서는 교육감 주민직선 선출로 교육감의 민주적 정당성 확대, 교육감의 적극적 정책 개발 효과, 시도지사와 교육감간 협력 확대 등을 교육감 제도의 주요 성과로 제시하고 있다. 이 중 교육감의 자치역량을 확인해볼 수 있는 내용을 도출해보면 다음 세가지로 요약할 수 있다.

첫째, 교육감의 자격 요건으로 우리나라는 시·도지사 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육행정 경력 3년 이상의 경력을 요구하고 있다. 이러한 자격 요건과 관련하여 논란이 있지만 교육감의 정치적 중립성(윤리성)과 교육에 관한 전문 지식 및 지적 자질을 보장하고, 선거과정을 통해 이를 검증한다는 의의가 있다. 또한 이는 교육감이 기본적으로 지방교육 자치역량 중 기초 공통 역량군에 포함되는 역량 요소를 충족하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 교육감 주민직선제 도입 이후 교육감의 직무수행이 관리·유지행정에서 새로운 정책 개발 행정으로 변화하고 있으며, 공약 이행을 위한 예산 확보 노력, 유권자, 수요자(학부모, 학생) 중심 행정이 강화되고 있다(나민주 외, 2015: 83). 또한 교육부와 갈등이 있기는 하였으나 일부 시도의회에서 학생인권조례, 교권보호조례 등이 이들 조례가 교육감의 교육정책에 반영되

31) 리얼미터에서 자체 개발한 지지확대지수(ESI, expansion of supporters index)는 자치단체장의 임기 시작시점의 지지율인 선거득표율을 기준으로 해당 월의 긍정평가가 상승하거나 하락한 정도를 비율로 나타낸 것으로 자치단체장이 직무수행 과정에서 지지층을 어느 정도로 확대했거나 잃었는지를 알 수 있게 해준다(<http://www.realmeter.net/> 검색일: 2017.10.11.).

고 학교 학칙에도 반영됨으로써 학교 현장에도 영향을 미치고 있다(나민주 외, 2015: 83). 개인 수준 지방교육 자치역량과 관련하여 볼 때, 이는 기획관리 능력, 자원 확보 및 관리 능력, 주민지향성, 학교 구성원 이해, 교육현장 지원 등의 면에서 교육감이 자치역량을 보여주는 것으로 해석될 수 있다.

셋째, 시·도지사와 교육감간 협력 체제로서 지방교육행정협의회가 2006년 12월 지방교육자치법 개정으로 설치된 이후, 제한적이거나 성과가 나타나고 있으며(박수정, 김용, 2009) 이를 통해 교육감의 자치역량을 일부 확인할 수 있다. 박수정, 김용(2009: 369-371)은 지방교육행정협의회는 성과로 양자 간의 협의가 정기적·의무적·법적 근거를 갖는 공식적인 협의의 장으로서 기능하였다는 점(협회의 제도화), 교육청과 지방자치단체의 상호이해가 증진되고 공통의 관심사가 확대된 점(협회의 횟수와 내용 증대), 지방자치단체로부터 비법정 전입금 지원 등 교육경비 지원이 확대된 점(단체장의 지원 결단), 교육청을 통한 지방자치단체의 교육관련 사업을 효율적으로 수행한 점(예를 들어, 인재양성·영아교육·저소득층 교육지원 등), 지방교육행정협의회를 통해 지역교육행정협의회 구성을 촉진한 점(교육장과 시·군·구단체장간 협의회), 지역 언론 및 지방의회, 학부모·시민단체들이 양자간 교육협력을 촉진한 계기가 된 점 등을 들고 있다. 이러한 성과는 교육감이 주도적으로 성취한 것은 아니지만 지방교육행정협의회를 통해 교육감의 지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력, 주민지향성, 자원 확보 및 관리 능력, 업무 능력 및 추진력, 의사소통, 조정 및 통합 능력 등이 제고될 가능성, 기반은 더욱 확대되고 있다고 할 수 있다.

나. 교육감의 자치역량 강화 방안

교육감은 지방교육자치제를 구성하는 핵심 기관 중 하나인 지방교육행정기관으로서 지방교육 자치의 성패를 좌우할 위치에 있다. 교육감은 국가의 교육정책을 지방에 실행하는 위계적 상하관계의 하급자로서가 아니라 교육부장관과 대등한 입장에서 지방의 특성과 요구에 맞는 교육정책을 개발, 실행해야 하는 위치에 있다(박상완, 2013: 158). 이에 따라 지방교육자치제의 성격과 운영을 좌우하는 본질적인 문제가 아닌 교육감 선출 방식(정환규, 2011)에 대한 논란 보다는 교육감의 역할과 책임 확대에 상응하게 교육감의 전문적 자질과 역량을 어떻게 보장할 것인가에 보다 주목할 필요가 있다(박상완, 2013: 158).

교육감의 자치역량을 강화하기 위한 방안은 교육감의 자치역량 수준을 진단하고 그에 기초하여 도출되어야 할 것이다. 그러나 현 수준에 대한 진단 자료가 없는 현 시점에서는 선행연구(예를 들어, 최영출 외, 2011; 이덕난, 이정진, 2011; 박상완, 2013; 나민주 외, 2015)에서 제시하고 있는 교육감제도 개선 방안 중 교육감의 역량과 관련된 부분을 통해 간접적으로 정리해볼 수 있다.

1) 교육부장관·시도지사와의 갈등조정·상호협력을 위한 각종 협의회제도의 활용력 제고

교육감은 주민직선으로 선출되는 지방자치단체의 교육·학예 사무를 관할하는 집행기관으로서 중앙정부(교육부)와 협력하여 지방의 특성은 살리되 국가교육체제의 일관된 적용과 지역 간 격차를 최소화해야 할 공적인 책무를 진다(박상완, 2013: 175). 지방자치단체 내에서는 일반 자치와 교육자치가 분리되어 있어 교육감은 시·도지사, 시·군·구청장과 협력, 연계, 소통해야 할 상황에 있다. 그러나 지방교육자치가 확대되고 교육자치와 일반자치간 연계, 협력이 강화되면서 교육감의 직무 수행에 있어 교육부장관, 지방자치단체장과 긴장과 갈등은 점차 증가하고 있다.

장관과 교육감 간에 정책노선의 차이로 인하여 갈등을 빚었던 사안은 자율형 사립학교 인허가에서의 장관의 관여, 교원평가 및 학교평가 지침의 이행 문제 등 다양한 정책분야로 확대되고 있다. 또 포괄적 장학지도권이 교육감에게 이관되었음에도 관련된 교육부는 다양한 교육정책을 통하여 지방교육에 영향을 미치고 있다(나민주 외, 2015: 107-108). 교육감과 지방자치단체장의 공식적인 협의체인 '지방교육행정협의회'가 있으나 두 기관 간 입장 차이가 있다는 점(교육청은 재정지원 요구로 적극적인 반면 시·도청은 낮은 재정자립도에 따른 소극적 입장), 기존의 지원조례 및 협력체제와 중복이 있다는 점(각종 교육지원조례 및 지자체 파견 교육협력관제 등), 두 단체장이 협의할 수 있는 회의안건 발굴의 어려움(교육청 단독안건 경향, 실무안건 곤란 등), 회의 안건에 대한 실질적 협의의 곤란성(공개회의로서 안건 설명 경향), 임기 중단 및 보궐선거로 인한 회의개최 연기 등의 문제가 제기되고 있다(박수정, 김용, 2009: 371-372; 나민주 외, 2015: 107-108).

그러나 교육부장관·시도지사와의 갈등조정·상호협력을 위해서는 교육부장관과 교육감, 교육감과 지방자치단체장간 각종 협의회제도를 보다 적극적으로 활용하고 개선함으로써 교육감의 갈등 조정 및 문제해결역량을 제고할 필요가 있다. 향후 보다 바람직한 협력 관계를 위해서는 박수정, 김용(2009: 373-376)이 제안하고 있는 바와 같이, 교육감의 적극적인 태도와 리더십, 실질적 협의를 위한 실무 및 사전협의회 활성화, 학부모·기업체·교육전문가의 참여 보장, 전문적 협의를 위한 지역 교육전문가로 구성된 교육정책자문기구의 활용, 협의체의 설치·운영의무를 규정화하는 방안을 고려해볼 수 있다.

2) 교육감의 자격 요건 강화를 통한 기본 역량 보장

교육감의 자격 요건으로서 교육 분야 전문성과 경험, 경력, 업적과 윤리성 등 기본 소양을 보다 강화할 필요가 있다. 이는 지방교육행정을 담당하는 모든 교육행정공무원이 갖추어야 할 기본적인 기초공통 역량이라 할 수 있다. 지방교육자치에서 교육감이 차지하는 위상에 비추어 볼 때, 이러한 기초 역량은 교육감에게 더욱 엄격하게 요구되어야 할 것이다. 특히 우리나라에서는 교육감 주민직선제가 시행되면서 교육감의 전문적 역량보다 정치적 성향이 중시되는 경향이 있고, 교육의 정치적 중립의 의미(해석)와 그 범위에 대한 논란이 있다. 그러나 기본적으로 교육감은 중앙정부 또는 지방에서 다양한 전문적 경력과 행정 경험을 쌓아 교육 분야 최고의 전문가, 권위자로 인정받을 수 있어야 할 것이다(박상완, 2013: 175). 그간 교육감 선출제와 관련하여 교육(행정) 경력 연한을 최소화하려는 일반행정(학)계와 교육(학)계의 입장이 대립되어 왔으나 교육감의 자치역량을 강화하기 위해서는 '교육 관련 경력'의 범위를 보다 폭넓게 인정하는 대신 오랜 기간 동안 관련 분야의 전문성과 경력, 업적 등 보다 객관적인 전문적 자격 요건이 강화될 필요가 있다(박상완, 2013: 175).

3) 교육감의 권한 조정을 통한 역량 개발과 책무성 강화

교육감의 권한 조정 등을 통해 교육감의 직무, 권한 범위를 확대하고 이를 통해 본 연구에서도 도출한 지방교육 자치역량의 직무수행 역량, 지방자치역량, 교육지원 역량을 보다 강화할 기회를 제공할 필요가 있다(나민주 외, 2015: 104). 이와 관련하여 고전(2010: 7)은 교육감의 주민대표성 및 민주적 정당성 확보에도 불구하고 교육감의 권한은 1991년 지방교육자치법 제정 당시와 크게 다를 바가 없다는 문제를 제기하고 있다. 즉, 교육감은 지방교육자치법에 규정된 17가지 직무권한을 갖고 있으나 초·중등학교의 국민공통교육에 관한 사항은 대부분 법령사항으로 제정되어 있고, 국가 예산에 의하여 집행되는 경우가 대부분이어서 자치입법권 및 자치

재정권은 협소할 수밖에 없다는 점, 교과부 고시에 의한 초·중등학교 교육과정 및 교과서 행정, 국가단위의 교원자격검정제 및 교육공무원 임용제도에 있어서 정원책정 등 교육감의 교육조직권 및 인사권한은 교과부장관에 비하면 미미하다는 점, 현행 초·중등교육법 상 교육부의 교육행정권한은 이양보다는 지도·감독 여지를 남기는 위임의 경우가 많으며, 교육부 장관과 교육감의 공동 업무(제7조의 교육과정운영 및 교수·학습방법 관련 장학지도권)가 많다는 점 등을 문제로 제기하고 있다(고전, 2010: 7).

지방교육자치에도 불구하고 교육감의 직무 범위와 권한이 한정되어 있고 교육부의 규제와 감독이 많다면 교육감의 자치역량이 개발되기를 기대하기는 어렵다. 지방분권을 위해서는 지방의 자치역량이 어느 정도 갖추어져야 하겠지만, 반대로 사무, 권한 분권을 통해서 자치역량이 길러질 수 있다. 권한과 역량은 상보적인 관계라는 점에서 볼 때, 교육감의 직무 권한 확대를 통해 교육감의 자치역량이 강화되도록 할 필요가 있다.

동시에 교육감의 책임도 강화할 필요가 있다. 교육감에게 더 많은 자율과 권한을 보장하는 것과 더불어 지방교육자치, 지방교육에 대한 교육감의 책임, 특히 지역 간 격차가 커지는 문제를 해소하기 위한 모니터링 체제 개발이 요구된다. 주민직선제가 시행되면서 교육감은 선거를 통해서 평가를 받고 있으며 주민소환제도 이러한 교육감에 대한 견제 기능을 갖고 있다. 이러한 민주적인 통제 장치와 더불어 교육감의 지방교육자치 활동의 효율성과 형평성을 평가하고 모니터링할 수 있는 교육감 평가가 필요하다. 리얼미터의 광역단체장 평가와 같은 지지율 변화보다는 프랑스 사례에서와 같이 지방교육에 투입되는 인적, 물적, 재정적 자원대비 학생 산출(성과)을 평가하고, 지방교육정책의 부가치 효과를 평가하는 함으로써 지역 간 차이가 커지는 것을 모니터링할 수 있을 것이다(박상완, 2013: 175).

2. 교육장의 자치역량 실태 및 강화 방안

가. 교육장의 자치역량 실태

교육장에 관한 선행연구가 미비하고 자치역량에 대한 개념도 명확하게 확립되어 있지 않은 상황에서 교육장의 자치역량 실태를 분석하는 데에는 기본적인 한계가 있다. 시도교육청에서 실시하는 교육지원청 평가는 교육장에 대한 평가로 인식, 연계되지 못하고 있기 때문에 교육지원청 평가를 교육장의 자치역량을 파악하는 자료로 삼기에도 어려움이 있다. 이에 따라 이 글에서는 전문가 3인을 대상으로 한 전문가협의회(제3차)에서 논의된 내용을 토대로 교육장의 자치역량 실태를 개략적으로 도출하였다. 이는 크게 세 가지이다.

첫째, 문제해결력, 업무추진력 등 직무수행 역량 면에서 교육장의 자치역량은 매우 제한적이다. 전문가협의회에 의하면 대부분의 교육청에서 교육장직은 정년퇴직하는 자리로서 교육장은 임기를 채기는 데 관심을 두는 경향이 있다. 이에 따라 교육장은 지방교육 발전에 대한 책임과 소신을 갖고 있기 보다는 과거의 사고방식을 고수하고 새로운 일을 추진하는 데 제한적이다. “젊은 교육장도 필요”하나(제3차 전문가협의회, 2016. 10. 14) 대부분의 교육청에서 교육장이 교장 경력자 중에 임용됨에 따라 교육장의 연령은 상대적으로 높다고 할 수 있으며, 이는 교육장이 보수적인 성향이 강할 수 있음을 시사한다.) 현재와 같은 인사 관행에서는 기대하기 어렵다.

둘째, 교육장은 교육감이 임명하는 자리로 교육장으로서의 역량에 대한 체계적이지 검증이 이루어지지 않는다. 대부분의 교육청에서 교육장의 임명은 의회 의원(교육감 선거에 기여한)들이

추천하거나 교육감의 선호에 따라 이루어지는 것이 관례이다. 전북, 강원 등 일부 교육청에서 교육장 공모제를 시행하고 있으나 이는 널리 확산되어 있는 것은 아니다. 이러한 임용 방식은 교육장 임용 과정에 교육장의 역량에 대한 검증이 제한되어 있음을 의미한다. 더구나 교육장은 법적으로 교육감이 위임한 교육지원청 관할 교육사무를 담당하며 교육자치제에서 교육장의 위상, 역할은 매우 제한되어 있다. 지방교육자치제 논의의 초점은 대체로 교육감, 교육의원(의선출)에 있으며 실제 학교, 학생, 교직원과 보다 가까이에 있는 교육장의 역량, 직무 수행에 대한 관심은 거의 없는 편이다. 이에 따라 교육지원청 수준에서 교육 비전과 목표를 설정하고 적극적인 교육정책을 추진하는 (우수) 교육장 사례도 거의 발견하기 어렵다.

셋째, 교육환경 변화에 따라 교육장은 다양한 지역사회 구성원과 소통하고 갈등을 조정·통합하는 역량을 가져야 하나 이러한 요구를 수행하는 데 한계가 있다. 이와 관련하여 전문가협의 회에서는 교육장의 자격 문제를 제기하였다. 즉, 초등교직 출신 교육장과 중등교직 출신 교육장의 차이, 교직 경력자로 제한된 현재의 자격제도(장학관)의 문제점이 언급되었다. 교육장은 “교육감보다 더 현장을 책임지는 역할”을 해야 함에 따라 지역사회, 주민의 특성과 요구에 대응할 수 있어야 하나 현재와 같은 교육장의 자격, 경력으로는 지역의 인적·물적 자원을 연계하고 활용하는 능력, 기초자치단체의 협력과 지원을 이끌어내는 능력에 한계가 있을 수 있다는 것이다.

나. 교육장의 자치역량 강화 방안

선행연구 분석, 전문가협의회를 토대로 할 때, 교육장의 자치역량을 강화하기 위한 방안은 크게 다음 두 가지 측면에서 검토해볼 수 있다.

1) 역량 개발 프로그램 및 정례 협의회 운영 강화

지방교육 자치역량 강화 차원에서 역량중심 인적자원 관리체계(competence-based human resources management)를 마련하고(나민주 외, 2014), 교육장을 대상으로 한 역량 강화 프로그램을 체계적으로 설계하여 운영할 필요가 있다. 이를 위해 지방교육행정기관과 교육부 중앙교육연수원 등이 연계하여 교육장 직무 연수과정을 개발한다면 보다 실질적으로 교육장의 역량을 강화할 수 있을 것이다. 시기별로 교육장 임용 전, 교육장 임기 중으로 구분하고 단계별로 공통과정과 심화 과정을 개설할 수 있을 것이다.

또한, 일부 지역(예를 들어 충북)에서 실시하고 있는 월례 교육장 협의회를 확대할 필요가 있다(제3차 전문가협의회, 2016. 10. 14). 교육장 협의회는 단순한 의견, 정보 교환보다는 주요 교육 현안을 중심으로 토론회 형식으로 운영함으로써 교육장의 역량을 강화하는 데 도움이 되도록 운영할 수 있을 것이다. 교육장 협의회는 시·도별 정례 협의회뿐 아니라 시·도 간 협의회로 확대하여 활성화한다면 교육장 네트워크를 구성하고 교육장의 역량 강화에 기여할 수 있을 것이다. 나아가 교육부 차원에서도 교육장의 역량 강화에 관심을 갖고 체계적인 역량 강화 대책을 마련하여 지원할 필요가 있다. 이를 통해 교육부와 교육감, 교육감과 교육장, 교육부와 교육장간 연계와 협력, 견제와 균형을 강화할 수 있을 것이다.

2) 교육장 선발 및 임용 기준 강화

교육장의 선발 및 임용단계에서 전문성과 열정을 갖춘 인력을 확보할 필요가 있다. 교육장에 게 요구되는 기본 소양(기초공통 역량), 교육전문가, 교육행정가로서의 역량을 공정하고 과학

적으로 평가하여 우수한 인력을 선발할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육장 직무에 대한 분명한 규정과 직무에 대한 공정한 평가 시스템이 도입되어야 할 것이다.

특히 교육장 임명 단계에서 초등교직 출신과 중등교직 출신 교육장의 할당, 정년퇴직을 앞둔 사람에게 교육장직을 제공하는 관행은 개선될 필요가 있다. 지방교육자치제 확대로 교육장의 역할은 중요해지고 있음에도 교육장 임용 관례가 고수되고 있는 점은 개선되어야 할 것이다. 교육장에게 요구되는 역량을 갖춘 교육전문가를 선발하고 유지할 수 있도록 정책적, 제도적인 개선이 필요하다. 교육장 공모제, 교육장에 대한 다면평가제(교사, 교장, 교육장, 교육감 등 참여) 등은 교육장의 책무성과 역량을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 교육전문직원의 자치역량 실태 및 강화 방안

가. 교육전문직원의 자치역량 실태

교육전문직원의 자치역량 실태는 앞 절에서 도출한 개인 수준의 지방교육 자치역량에 대한 교육전문직원의 인식을 통해서 확인해볼 수 있다. 관련하여 나민주 외(2014)는 전국 시도교육청과 교육지원청에 근무하는 교육전문직원 532명을 대상으로 개인 수준의 지방교육 자치역량(5개 하위 역량, 44개 역량 요소)의 현재수준과 중요도 및 그 차이를 조사하였다([부록표 1] 참고).

조사결과, 전체 44개의 하위 역량 요소 모두에서 중요도에 비해 수행 수준의 평균점수가 낮았으며, 중요도와 현재 수행 수준 간에는 모두 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 44개 하위 역량 요소 중 중요도와 현재 수행 수준간 차이가 상대적으로 큰 경우는 13개 요소이며, 역량 영역별로는 “전문지식 및 자질”과 “지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력” 역량 영역의 하위 요소들의 점수 차이가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 반면, 조직헌신도 및 책임감, 윤리의식 영역에서 중요도와 현재 수행 수준간의 인식 차이가 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

중요도와 현재 수행 수준 간의 차이가 큰 하위 요소들을 보면, 교육전문직원의 전문가 의식, 업무 수행에 필요한 전문 지식, 지속적인 전문성 개발 노력 등에서 중요도와 현재 수행 수준의 인식 차이가 크게 나타나고 있다. 이는 전문지식 및 자질 면에서 교육전문직원의 역량 개발 요구도가 높은 것으로 해석할 수 있다. 또한 업무 관련 예산 운영 및 재정 분석 능력, 교육법규에 관한 지식, 지역사회 내 다양한 인적자원 발굴·관리·활용 능력, 지역사회의 다양한 조직 간 네트워크 형성 및 활용 능력 등에 대해서도 중요도와 수행 수준 간 인식 차이가 크게 나타났다.

그러나 전반적으로 교육전문직원들은 지역사회 관련 역량의 중요도는 다른 역량 요소에 비해 상대적으로 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 이는 본 연구에서 실시한 교육전문직원 대상 전문가 협의회에서도 확인할 수 있다. 장학사와 연구사 모두 “주민지향성” 역량 영역과 “지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력” 역량 영역의 하위 요소들은 다른 요소에 비해 교육전문직원이 갖추어야 할 핵심 역량 영역으로 보기 어렵다는 점을 지적하였다. 또한 교육연구사는 장학사와 달리 교사나 학생에 대한 간접적인 지원 직무가 많아 학교, 학생, 교육정책에 대한 직접적인 지원 업무나 역할은 상대적으로 약한 것으로 지적하였다(제2차 전문가협의회, 2014.11.5.)

나. 교육전문직원의 자치역량 강화 방안

교육전문직원의 지방교육 자치역량 강화를 위한 과제(방안)는 자치역량의 현재수준과 중요도의 차이를 토대로 역량 개발 요구도³²⁾를 확인하고 요구도가 높은 영역을 중심으로 구성할 수 있다. 이와 아울러 교육전문직원 인사제도 개선에 대한 선행연구(송광용 외, 2006; 박영숙 외, 2010; 전제상, 2013; 홍창남, 2010; 이상철, 2012)를 통해서도 교육전문직원의 역량 강화를 위한 방안들을 도출해볼 수 있다.³³⁾ 교육전문직원의 자치역량 강화를 위한 과제를 정리하면 다음과 같다.

1) 교육전문직원의 직무, 역량 범위의 명료화 와 직급 체계의 확립

2010년 이후 교육지원청의 핵심 기능으로 학교 현장 지원이 강화됨에 따라 현장 중심의 장학, 지원 요구에 부응하기 위해 교육전문직의 직무내용의 구분이 명확하지 않은 장학사(관), 교육연구사(관)를 하나로 통합하여 새로운 교육전문직원 직급체계를 마련하거나(박영숙 외, 2010), 장학직과 연구직을 구분하여 각각의 전문성을 강화하자는 주장이 제기되고 있다. 그러나 대체로 후자는 소수의 의견으로 현실적으로 장학사와 연구사간 자격요건이 엄밀하게 구분되지 않을 뿐 아니라 구분의 필요성도 크지 않다고 할 수 있으며(이상철, 2012), 교육전문직원도 일원화에 대해 긍정적으로 인식하고 있다(전제상 외, 2010).

이에 따라 교육전문직원을 장학직과 연구직으로 구분할 것인가, 이들의 직급 체계에 대한 논의보다는 교육전문직원의 핵심 직무를 명확하게 규정하고 그에 적합한 역량을 개발하는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다. 이 연구에서 제안한 교육전문직원의 자치역량은 장학보다 광범위하다. 이에 따라서 교육전문직원의 직무를 장학 중심으로 개선하거나 장학의 비중을 높이는(예를 들어, 박영숙 외, 2010) 것보다는 홍창남(2010), 박수정 외(2011)가 제안한 바와 같이 기획 및 관리 기능, 지원 기능, 평가 기능, 연구 기능 등으로 보다 확장할 필요가 있다. 다만, 교육전문직원의 직무수행 실태를 분석한 연구들(예를 들어, 김용일 외, 2008)에서 제기하는 바와 같이 교육전문직원의 행정업무 부담을 경감할 필요가 있다.

2) 교육전문직원 선발·임용 방식 개선: 역량 평가제 도입

교육전문직원의 선발은 서류평가, 면접심사, 현장실사 등 다양한 방법을 통해 다단계로 실시되고 있다. 이러한 교육전문직원 선발 과정에 역량 개념을 적용하여, 직무 수행에 필요한 역량을 다단계로 진단할 수 있는 역량평가제를 도입하는 방안(박영숙 외, 2010), ‘전문성 평가’(기획 능력과 장학능력) 중심 교육전문직원 선발방식 개선안(이상철, 2012) 등이 제시되고 있다.

역량 평가제 도입은 박영숙 외(2010)의 연구에서 제시된 것으로 여기서는 1단계에서는 교육전

32) 엄밀히 말해서 지방교육 자치역량에 대한 중요도와 현재수준의 차이를 토대로 역량 개발 요구도를 파악하는 것은 다소 무리가 있다. 중요도와 현재수준에 대한 차이가 크다고 하여 관련 역량 개발이 필요하다고 볼 수는 없기 때문이다. 전자는 응답자의 인식이며, 후자는 연구자의 해석에 해당된다. 그러나 이 연구에서 역량 요소별로 역량 개발(강화) 요구도를 별도로 조사하지 않았으므로 중요도와 현재수준의 차이를 요구도로 보고 역량 강화 방안을 논의하였다.

33) 교육전문직원 관련 선행연구에서 교육전문직원 제도의 핵심 쟁점은 역량 강화보다는 교육전문직원의 성격을 어떻게 설정할 것인가와 교육전문직원의 충원 방식과 관련되어 있다. 즉, 교육전문직원 관련 제도 개선방안은 대부분 지방교육행정체제에서 교육전문직원의 위상과 역할, 교육전문직원과 교사직 간 자유로운 전직 허용을 지지하는 입장과 이에 반하여 일부 연구자가 제안하는 바와 같이 영구 교육전문직원 제도 도입 주장(이상철, 2012), 형식적인 장학직과 연구직 간의 구분과 각각의 전문성 제고 등과 직·간접적으로 연계되어 있다.

문직원 역량을 진단하기 위해 시·도교육청에서 전문기관에 위탁하여 공개경쟁시험을 실시하고, 2단계 평가는 시·도교육청 중심의 역량 평가를 실시하여 수업장학 역량, 학교컨설팅 역량, 현안 관련 정책수립 역량 등을 평가하는 것으로 제안하고 있다. 그러나 교육전문직원 평가를 외부 기관에 위탁하는 것은 비용 발생, 질 보장 등의 문제도 있으므로 시·도교육청 자체적으로 실시하되, 평가위원 구성시 외부 전문가를 다수 확보하는 것이 더 적절하다고 보는 연구자도 있다(예를 들어, 강희종, 2010). 외부 위탁이든 외부 전문가 위촉이든 보다 중요한 점은 ‘역량 평가’를 도입한다는 점이며, 이는 시·도교육청의 여건(전문성, 재정, 문화 등)에 따라 결정할 수 있을 것이다. 역량 평가시 이 연구에서 제안한 교육전문직원 지방교육 자치역량을 반영할 수 있을 것이다.

역량평가 중심의 교육전문직원 선발제도는 교육전문직원 임용의 문제로 지적되어 왔던 선발·임용 절차의 투명성 및 객관성, 교육전문직원으로서 품성과 자질을 갖춘 적격자 선발 등을 보장할 수 있을 것으로 기대된다. 현재 행정안전부에서 고위공무원단 대상 역량평가를 실시하고 있는 점을 참고로 하되, 관련 전문가 확보와 선발 비용이 크다는 점을 고려하여 교육전문직원 대상 역량평가의 규모와 구성 등 보다 구체적인 방안은 역량평가제 실행 과정에서 재논의가 필요하다.

3) 교육전문직원 임용 전후 연수 확대

교육전문직원을 대상으로 한 임용 전후 연수 강화는 교육전문직원 인사제도 개선을 주장하는 대부분의 연구에서 제시되고 있다. 교육전문직원을 대상으로 한 임용 전 연수에 대해 이상철(2012: 39)은 교사가 교육전문직원에 임용됨으로써 학생을 가르치는 교육활동 중심에서 교육정책을 기획하고 학교를 지원하는 활동 등 확연히 달라지는 역할과 직무를 수행하기 위해 필요한 전문성을 심화하기 위한 제도적 장치라 지적한다. 아울러 이상철(2012)은 교육전문직원 ‘양성과정’(프로그램) 도입을 제안하고 있는데, 교육전문직원 신규 임용자를 대상으로 한 연수를 확대 해석한 것으로 이해된다. 이 연구에서는 ‘양성과정’보다는 신규 임용자를 대상으로 한 직무연수와 현 재직자를 대상으로 한 지속적인 직무연수 과정을 통해 교육전문직원의 지방교육 자치역량 개발을 촉진, 지원할 필요가 있다고 본다.

교육전문직원 대상 연수는 지방교육 자치역량 개발에 초점을 두며, 매년 일정 시간의 연수 이수를 의무화할 필요가 있다. 구체적으로 신규 임용자에 대해서는 교육청 업무전반 및 담당 직무에 대한 이해도 증진을 위해 임용 전 일정 기간의 직무 연수를 실시할 필요가 있다. 박영숙 외(2010)의 연구에서는 3개월 이상의 직무연수를 제안하고 있으며 이상철(2012)은 교육전문직원 직무연수 기간을 교장자격 연수기간 및 연수시간과 동일하게 하고 자격증을 수여할 것을 제안하고 있다. 장기적으로 교육전문직원 양성을 위한 대학원 과정을 도입하자는 제안도 있다(이상철, 2012; 전제상 외, 2010).

그러나 기본적으로 교육전문직원 양성과정을 별도로 둘 것인가의 문제는 교육전문직원의 역량 개발의 효율성, 비용 등을 고려하여 종합적으로 검토할 필요가 있다. 이 연구에서는 기본적으로 양성과정을 별도로 두기보다 현재의 직무연수를 강화하고 재직자 대상 현직연수를 강화하는 등 보다 보수적 접근이 적절하다고 본다. 교육전문직원 재직 중 연수는 교육전문직원의 자치역량을 지속적으로 유지·관리하기 위해 심화연수, 집중연수 등을 주기적으로 실시하되, 연간 직무연수 이수 최저 기준을 설정하며, 일반 교사와 달리 방학이 없는 교육전문직원에게 연수 휴가제를 도입할 필요가 있다.

4. 교육행정공무원의 자치역량 실태 및 강화 방안

가. 교육행정공무원의 자치역량 실태

교육행정공무원의 자치역량 실태는 앞에서 도출한 개인 수준의 지방교육 자치역량에 대한 인식을 통해서 확인할 수 있다. 나민주 외(2014)는 전국 시도교육청과 교육지원청에 근무하는 교육행정공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 1,195명의 응답 결과를 분석하였다. 교육행정공무원(일반직)의 직급을 과장급인 5급 이상, 팀장급인 6급, 그리고 7급 이하로 구분하여 개인 수준의 지방교육 자치역량(5개 하위 역량, 44개 역량 요소)의 현재수준과 중요도 및 그 차이를 조사한 결과를 정리하면 다음과 같다([부록표 2] 참고).

자치역량의 현재수준과 중요도에 대한 인식은 대부분의 역량 요소에서 직급이 높을수록 보다 높게 나타났다. 교육행정공무원(일반직)의 직급에 따라 역량의 중요도와 현재수준(보유도)의 인식 차이를 분석한 결과, 전문지식 및 지적 자질이 가장 차이가 컸으며, 조정 및 통합 능력도 차이가 크게 나타났다. 5급 이상은 지역사회 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력, 6급과 7급 이하는 기획관리능력, 교육법·제도·정책에 대한 지식 및 활용에서 중요도와 현재수준의 차이가 높은 편이었다.

교육행정공무원의 경우 직급별로 중요도와 현재수준에 대한 인식 차이가 있다. 이를 좀 더 체계적으로 비교하기 위해 중요도와 현재수준의 차이의 순위를 표시하였는데, 그 차이가 큰 순서대로 1위부터 5위까지 열거하면 다음과 같다.

<표 12> 교육행정공무원의 직급별 역량 중요도와 현재수준의 차이 비교

순위	5급 이상	6급	7급 이하
1	지속적인 전문성 개발 노력	업무 수행에 필요한 전문 지식	업무 수행에 필요한 전문 지식
2	업무 수행에 필요한 전문 지식	전문가 의식	전문가 의식
3	전문가 의식	리더십	리더십
4	지역사회의 다양한 조직간 네트워크 형성 및 활용 능력	지속적인 전문성 개발 노력	지속적인 전문성 개발 노력
5	지역사회 내 다양한 인적자원 발굴, 관리, 활용 능력/문제, 갈등상황의 사전 예방/다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상 능력	다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상 능력	다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상 능력

업무 수행에 필요한 전문지식은 6급과 7급 이하에서 모두 1위, 5급 이상에서도 2위로 나타나 중요도와 현재 수준의 차이가 큰 것으로 나타났다. 전문가 의식과 지속적인 전문성 개발 노력도 중요도와 현재 수준의 차이가 크게 나타났다. 리더십에 대해서는 리더십이 많이 요구되는 5급 이상보다 6급과 7급 이하에서 중요도와 현재 수준의 차이가 높은 순위로 나타났다. 또한 기획관리 관련 역량요들이 6급과 7급에서 중요도와 현재 수준의 차이가 높은 순위로 나타났

는데, 이는 6급 이하 공무원들이 리더십과 기획관리능력을 향후 필요한 역량으로 인식하고 있음을 반영한 것이라 할 수 있다.

5급 이상에서는 지역사회 네트워크 형성 및 활용, 지역사회 인적자원 발굴 및 활용 능력, 문제, 갈등 상황의 사전 예방, 학교 현장 지원 프로그램 개발 및 실행이 상대적으로 높게 나타났다. 특히 “다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상 능력”은 5급 이상, 6급, 7급 이하 모든 집단에서 중요도와 현재 수준의 차이가 5 순위로 높은 편이다. 전체적으로 볼 때 6급과 7급 이하가 공통된 부분이 많았는데, 앞서 6급까지의 승진 소요 연수와 5급까지의 승진 소요 연수가 12~13년 정도로 비슷하다는 점에서 6급 이하가 동질적인 측면이 많음을 짐작할 수 있다.

나. 교육행정직원의 자치역량 강화 방안

교육행정직원의 지방교육 자치역량 강화 방안 탐색을 위해 이 연구에서는 개인 수준의 지방교육 자치역량에 중요도와 현재수준의 차이를 토대로 요구도를 파악하고 관련 선행연구를 분석하였다. 교육행정공무원의 강화를 위한 과제(방안)를 제시하면 다음과 같다.

1) 교육행정공무원의 역량 강화의 중요성에 대한 인식 제고

이는 교육행정공무원의 역량 강화를 위한 세부 방안을 논의하기 전에 고려해야 할 기본적인 전제에 해당하는 것으로 세 가지 정도를 언급해볼 수 있다. 첫째, 교육행정공무원의 역량 계발을 중시하는 기관장의 마인드와 조직 풍토 조성이 중요하다. 교육행정공무원은 교원과 함께 지방교육의 역량을 제고하는 데 있어 중요한 인적자원이다. 지방교육 자치역량 강화를 위해서는 교육행정공무원의 역량 계발에 대한 실질적인 목표 수립과 실천, 새로운 접근과 과감한 투자가 필요하다.

둘째, 교원과 교육행정공무원의 역량 계발을 전체적으로 바라보는 관점에서 종합계획을 수립할 필요가 있다. 현재 교원과 교육행정공무원은 연수와 교육훈련에 대한 법적 근거가 다르고, 기본계획을 각각 수립하고 있으며, 운영하는 주체도 다르다. 그러나 동일한 지방 내에서 지방교육과 학교교육의 발전을 위한 업무를 수행하고 있다는 점에서 향후 교육청의 인재상과 역량 강화 계획 속에 교원과 교육행정직원을 동시에 고려하고 이를 통해 시너지 효과를 거둘 수 있는 노력이 필요하다(박수정, 2014).

셋째, 교육행정공무원의 역량을 키우고 역량을 발휘하는 분위기를 조성하기 위해서는 일이 많이 해도 특별한 보상이 없다거나, 일을 안 하면 감사를 받지 않아 좋다거나 하는 공무원 인식이 근본적으로 개선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 사무분장의 유연화, 업무 중요도와 업무량, 업무 실적을 인사 및 승진에 반영하는 등 일하는 조직으로의 변화가 동반되어야 할 것이다.

2) 교육행정공무원의 전문성을 확보할 수 있는 신규임용제 도입

교육행정공무원의 자치역량 강화를 위해 우선 신규임용제도를 개선할 필요가 있다. 현재의 9급 공무원시험 과목은 교육행정공무원의 전문적 기반을 확보하기 어렵고, 다른 공무원 직렬과의 차별성도 없다. 이에 따라 교육행정공무원 신규임용 시험과목 중 교육학개론(교육행정학개론), 행정법(교육법) 총론 등을 필수로 할 필요가 있다. 이는 시·도지사 소속의 공무원과 입직 단계에서 차별화하는 것이 교육행정공무원의 존재 근거가 될 수 있을 것이며, 교육행정 업무

를 전문적으로 수행하는 데에도 도움이 될 것이다. 임용제도 변경을 위해서는 공감대 형성과 법률 개정 작업이 필요하다. 교육행정공무원의 임용제도 개선을 위한 연구를 수행하고, 시도 교육감협의회를 통하여 공식적으로 건의하며, 교육부에서도 법령 개편을 위한 발의를 하는 등 적극적으로 추진할 필요가 있다. 또한 단순지식 암기 시험으로는 인재 선발에 한계가 있다는 점에서 중장기적으로는 역량 있는 인재를 선발하기 위하여 다양한 채용 방식을 연구, 도입할 필요가 있다.

3) 교육행정공무원의 자치역량 개발과 연계된 교육훈련(연수) 운영

교육훈련이 교육행정공무원의 자치역량 강화와 직접적으로 연결되도록 할 필요가 있다. 교육행정공무원에 대해 교육에 대한 전문성을 높이기 위한 학습기회를 지속적으로 제공할 필요가 있다. 교육정책, 교육과정, 학교경영 등에 대한 이해는 교육행정공무원에게 필수적이다. 교육행정공무원의 입직교육, 직무교육, 고위공무원 교육 등에서 교육에 대한 이해도를 높이고 지방교육 자치역량을 개발할 기회를 제공할 필요가 있다. 교육행정공무원의 교육 요구를 분석하여 교육훈련에 반영할 수 있을 것이다. 이러한 교육훈련은 2~3년 간격으로 주기적으로 실시함으로써 교육행정공무원의 자치역량을 지속적으로 계발하고 민간위탁 연수기회의 확대 등 교육행정공무원 교육훈련의 내실화, 체계화가 필요하다.

또한 교육행정공무원 중 고학력자의 입직이 늘고 대학원 수학 동기가 높아짐에 따라 이들이 일반행정 분야가 아니라 교육대학원 등 교육 분야에서 석사학위를 취득하도록 장려하는 것도 이들의 지방교육 자치역량을 높이는 데 도움이 될 것이다. 아울러 각종 연수와 학습공동체에서 교원과 교육행정공무원이 함께 학습할 수 있는 기회를 제공함으로써 지방교육 발전을 위한 소통과 협력을 제고할 필요가 있다.

V. 결론

이 연구는 지방교육 자치역량의 개념을 정립하고, 지방교육행정공무원인 교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 지방교육 자치역량의 실태를 분석하며, 이들의 지방교육 자치역량 강화 방안을 모색하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 지방교육 자치역량 개념을 토대로 추진된 두 연구 결과를 종합적으로 정리하고자 하였으나 연구의 시차(2014년, 2016년), 연구 설계의 차이(연구방법 포함) 등으로 당초 설정한 연구문제를 체계적으로 탐색하는 데에는 다소 한계가 있다. 이러한 한계에도 불구하고 이 연구는 지방교육자치제 연구에서 지방교육 자치역량 개념의 필요성과 의미를 정립하고 제한적이거나 지방교육 자치역량을 실증적으로 분석하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

결론에서는 지방교육자치제 연구에서 향후 지방교육 자치역량 관련 연구의 확대, 지방교육행정공무원의 자치역량 제고와 관련된 몇 가지 과제를 제안하고자 한다.

첫째, 지방교육에서 그동안 교원중심, 학생중심, 학교중심으로 인적자원관리가 논의되어 왔으나, 앞으로는 지방교육 자치역량의 제고 차원에서 그 대상을 확대할 필요가 있다. 일차적으로는 교육전문직원, 교육행정직원을 포함하고, 교육감, 교육의원, 교육장, 학교운영위원장, 지방의회 의원(교육위원) 등을 포괄하여 역량 중심 인적자원 관리체계를 마련할 필요가 있다. 교육감과 지방의원 등 선출직에 대해서 이러한 역량 관리에 한계가 있을 수 있으나 교육감, 지방의원 평가 등을 활용해볼 수 있을 것이다.

둘째, 지방교육행정기관에서 역량중심 인적자원 관리체계를 강화할 필요가 있다. 역량중심 인적자원관리(Competence-based Human Resources Management)는 조직 및 직무의 성과 달성에 필요한 핵심 역량을 비전, 전략과 연계하여 추출하고 이를 기초로 인적자원 관리의 여러 하위 체계를 전략적 관점에서 통합적으로 설계, 운영하는 것으로(이흥민, 김종인, 2003: 30) 업무의 결과만으로 개인을 평가하는 성과주의 인사제도를 보완하고 구성원의 역량 향상에 노력한다는 측면에서 인사제도의 본래 취지를 살릴 수 있을 것이다. 시·도교육청별로 인사관리(인적자원개발) 부서를 중심으로 역량중심 인적자원 관리를 위해 개인별로 자격, 교육연수 이력과 역량정도 등을 포함하는 역량관리 시스템을 구축할 필요가 있다. 기존의 인사자료 이외에 역량자료를 추가함으로써 개인별 역량의 보유, 신장 정도를 분석하여 기관 차원에서 보직, 평가, 승진 등 인사 및 인적자원개발의 기본 자료로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 지방교육행정공무원의 선발 및 임용 단계에서부터 지방교육 자치역량 강화를 위한 인사관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 임용단계에서 다양한 전문성을 갖춘 인력의 지원을 유도할 필요가 있으며, 배치에 있어서 개별적 관심과 희망을 고려한 적재적소에 배치하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 직무에 대한 명확한 규정, 직무에 대한 공정한 평가 시스템이 도입되어야 할 것이다. 예컨대 교육전문직원의 경우, 교육전문직원의 직무에 적합한 자질, 전문성, 역량을 가진 사람을 선발하기 위해 교육전문직원 선발 과정에 핵심역량 개념을 적용하여 직무수행에 필요한 핵심역량을 기준으로 평가하여 선발하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또 교육전문직원과 교원 간 전직 요건을 강화하여 교육전문직원이 정해진 직무에 대한 전문성 강화를 위해 노력할 수 있도록 할 필요가 있다. 교육행정직원의 경우에는 먼저 선발제도를 개선할 필요가 있다. 현재의 9급 공무원시험 과목은 교육행정공무원으로 전문적 기반을 확인하기 어렵고, 다른 공무원 직렬과의 차별성이 부족하다. 따라서 교육행정공무원 신규임용 시험과목에 교육행정학(혹은 교육학개론)을 필수로 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 직종, 직급, 경력별로 교육훈련 프로그램을 세분화·차별화한다. 역량 있는 인재를 확보하기 위해서는 우선 자체 인재상을 정립하고, 역량분석을 기반으로 교육체제를 정립하며, 자율적 학습체제를 도입하여 체계적인 교육훈련제도를 확립할 필요가 있다(김귀영, 2009). 현재 다양한 연수 프로그램이 제공되고 있지만, 직무역량 강화를 위한 내실 있는 양질의 프로그램에 대한 요구는 계속 발생하고 있다. 지방공무원의 직무의 다양성을 고려할 때 정확한 연수 프로그램 수요 및 요구 분석에 근거하여 직급별, 직종별로 차별화된 연수 프로그램 개발 및 운영이 시급하다. 이 연구에서 교육행정공무원의 역량을 5급 이상, 6급, 7급 이하로 구분하여 그 중요도와 보유도 차이를 분석한 결과에 의하면, 5급 이상은 지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력, 6급과 7급 이하는 기획관리능력, 교육법·제도·정책에 대한 지식 및 활용의 순위가 높았고, 전체적으로 6급과 7급 이하가 공통된 부분이 많았다. 또, 연수방식에 있어서도 보다 효과적인 학습모형을 개발하여 실질적인 학습효과와 직무태도 개선효과를 개선할 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 지방교육 자치역량을 위한 개인별 연수훈련 기회를 대폭 확대하되, 교육훈련 기관 및 내용의 전문성을 제고할 필요가 있다. 교육행정공무원의 경우 공무원교육훈련 관련법규에 의해 시·도교육청에서 교육훈련계획을 수립하고 상시학습제도 등을 통해 일정 시간 이상 교육훈련을 의무화하고 있다. 또 교육행정직원에 고학력자의 입직이 늘고 대학원 수확목수가 높아짐에 따라 교육행정공무원의 석사학위 취득이 늘어나고 있으나 교육행정이 아닌 분야에서 전공을 이수하여 ‘교육행정’분야의 전문성 신장에는 기여하지 못하고 있다. 교육행정공무원의 교육

행정 전문성 신장을 위해서는 교육대학원(특히 교육행정분야)에서 교원들과 함께 학습할 수 있는 기회를 제공함으로써 지방교육 구성원으로서 소통과 협력 능력 향상과 공감대 형성을 도모하는 것이 중요하다. 교육전문직원에 대해서는 역량 강화계획을 시도교육청별로 마련하고, 시·도교육청 등 교육행정기관, 연수원과 대학 간의 연계·협력이 필요하다. 예컨대 협약을 통해 학점을 인정하거나 학위과정과 연계시킬 수 있고, 위탁교육을 통해 교육훈련수요에 가장 적합한 교육기관을 지정하거나 개인별로 교육과정을 선택할 수 있도록 자율성을 부여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강희종 (2010). 교육전문직 전문성 향상을 위한 인사제도 개선방안 연구. 박사학위 논문. 영남대학교 대학원.
- 고전(2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. 교육법학연구, 22(2), 1-22.
- 교육부(2016). 교육감 소속 지방공무원 인사통계 (2015.12.31 기준). 교육부.
- 김귀영(2009). 지방정부 위원회제도 개선방안. 지방행정연구, 23(2), 195-222.
- 김민희(2009). 지역교육청 직무분석: 기능분석 및 재설계를 중심으로. 교육행정학연구, 27(1), 75-99.
- 김병국, 권오철(1999). 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구 - 내부조직역량 평가체계구축을 위한 시론-. 한국지방자치학회보, 11(4), 53-73.
- 김병국, 안영훈, 박해육, 고경훈, 하동현(2010). 2020년 지방자치제도 발전모형. 한국지방행정연구원.
- 김성배(2011). 지방교육자치제도의 조직·인사에 관한 공법적 검토. 공법연구, 40(2), 165-196.
- 김세진(2009). 교육전문직 평가의 준거개발에 관한 연구. 박사학위논문. 홍익대학교.
- 김수연(2015). 지방교육자치의 헌법적 의미. 국가법연구, 11(1), 1-19.
- 김수자(2013). 교육전문직의 직무역량 요구분석 -교육지원청 소속 장학사·교육연구사를 중심으로-. 박사학위논문. 한국교원대학교 교육정책전문대학원.
- 김수자·우명숙(2012). 교육지원청 교육전문직의 직무역량 요구분석. 지방정부연구, 16(3), 165-189.
- 김영환(2011). 헌법상 지방교육자치의 기본원리. 공법연구, 40(2), 103-132.
- 김용일, 김성기, 성열관(2008). 교육전문직 직무수행 실태 연구. 한국교육개발원.
- 김이경, 박병선(2013). 미국 교육장 임용정책의 특징과 시사점. 한국교육행정학회, 31(2), 257-278.
- 김이경, 이차영, 나민주, 박상완. (2010). 교육장 임용방식 개선에 관한 연구. 교육과학기술부.
- 김주엽, 송계충, 정범구, 박상언(2012). 조직행위론. 경문사.
- 김춘호(2014). 지방공무원 역량평가의 발전방안에 관한 연구 : 2012. 전남교육청 5급 승진심사 사례를 중심으로. 석사학위논문. 한국교원대학교.
- 나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영(2014). 지방교육 자치역량 강화방안 연구 -

- 교육전문직원 및 교육행정공무원을 중심으로 (연구보고 2014-3). 청주: 한국 지방교육연구소.
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 서재영, 송기창, 최원석(2015). 지방교육 자치의 성과와 과제 (연구보고 2015-1). 청주: 한국지방교육연구소.
- 나민주, 박상완, 하정윤, 서재영(2016). 지방교육 고위지도자의 역량 강화 방안. (연구보고 2016-2). 청주: 한국지방교육연구소.
- 박상완(2013). 지방분권 개혁과 교육감의 역할과 책임. 한국교육, 40(4), 155-186.
- 박수정(2014). 교육청 교원연수체제 개발 사례와 시사점. 한국콘텐츠학회논문지, 14(3), 470-481.
- 박수정, 모숙례, 홍동욱(2011). 교육전문직의 역할에 대한 AHP 분석. 한국교원교육 연구, 28(1), 221-242.
- 박수정, 김용. (2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 교육행정학연구, 27(4), 353-378.
- 박영숙 외(2010). 교육전문직 인사제도 개선방안 연구. 교육과학기술부 정책연구보고서.
- 삼일회계법인(2001). 대한민국 정부표준역량사전.
- 서울대학교교육행정연수원(2011). 제101기 교육행정지도자과정(초등)연수 자료.
- 성낙인(2014). 헌법학. 법문사.
- 송광용, 윤종건, 김도기, 이상규, 신지수(2006). 교육전문직의 역할 재정립 방안 연구. 정책연구 2006-01. 한국교육정책연구소.
- 송기창(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2), 105-127.
- 유기웅, 장덕호, 박용호(2012). 국립대학 6/7급 직원 역량강화를 위한 정책연구. 교육과학기술부.
- 이덕난, 이정진(2011). 주요국의 교육감 선출제도 및 시사점. 이슈와 논점, 제291호. 국회입법조사처.
- 이상철(2012). 교육전문직 전문성 제고를 위한 제도적 과제. 지방교육경영, 16(2), 22-46.
- 이승중(2014). 지방자치론(3판). 서울: 박영사.
- 이승중, 윤두섭(2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 한국지방자치학회보, 17(3), 5-24.

- 이재성(2007). 지방정부 역량에의 실증분석: 충청남도 시·군을 중심으로. 한국정책과학 학회보, 11(3), 27-48.
- 이현우, 임규현(2012). 시·도 교육청 고금관리자의 역량모델링에 따른 교육요구 분석. 기업교육연구, 14(2), 25-44.
- 이흥민(2012). (직무분석과 조직재설계·조직운영설계를 통한) 강한조직 만들기.(개정 증보4판) 서울: 중앙경제.
- 이흥민, 김종인(2003). 핵심역량·핵심인재 - 인적 자원 핵심역량 모델의 개발과 역량 평가-. 서울: 리드리드출판.
- 임승빈, 이재성(2005). 지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성: 민선 10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로. 한국행정논집, 17(3), 857-878.
- 전제상(2013). 초·중등 교육전문직원 연수·훈련의 발전방향. 한국지방교육연구소·한국교원교육학회. 교육전문직원의 역할 및 역량 강화 방안(pp. 55-98). 한국 지방교육연구소 학술대회·한국교원교육학회 제4회 교원정책포럼 자료집. RF 2013-3. 한국지방교육연구소.
- 전제상, 주현준, 정성수(2010). 교육전문직 인사제도 개선방안에 관한 인식 분석: 경상북도를 중심으로. 초등교육연구, 23(4), 331-355.
- 정규남(2011). 교육행정공무원의 리더십 역량에 관한 연구 : 대전광역시교육청 교육 행정 5급 공무원을 대상으로. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 정환규(2011). 영국 교육자치의 특징과 시사점. 이슈와 논점, 제293호. 국회입법조사 처.
- 지방행정연수원(2010). 지방공무원 역량모델의 이해 및 활용을 위한 매뉴얼. 2010. 8.
- 최길수(2005). 지방정부의 자치역량강화에 관한 연구. 한국지방자치학회 학술대회, 411-445.
- 최봉기(2014). 지방정부의 자치역량강화 - 글로벌 시대의 변화와 지역사회의 대응 전략-. 계명대학교 출판부.
- 최봉기, 조용상, 이시경, 조병희(1993). 지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로. 한국행정논집(대구·경북행정학회보), 5, 47-72.
- 최상욱(2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. 정부학연구, 18(2), 77-97.
- 최영출(2003). 지방분권화에 따른 지방정부의 역량 강화. 지방행정연구, 17(2), 27-50

- 최영출, 박수정, 김민희, 오세희(2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. 지방정부연구, 15(1), 51-73.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요 쟁점. 교육법학연구, 22(1), 145-167.
- 한부영, 고경훈, 조성택, 김동환, (2011). 지방자치단체의 관리역량 강화 전략. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부(2010). 고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내.
- 헌법재판소(2006). 지방자치의 헌법적 보장 -지방자치와 입법권의 한계-. 헌법재판소.
- 헌재 2000.3.30. 99헌바 113
- 헌재 2002.3.28. 2000헌마 283
- 홍창남(2010). 교육전문직의 역할 재구조화 방향 탐색. 교육행정학연구, 28(2), 205-231.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*, 28(1), 1-14
- MEN(2011a). *Répertoire des métiers*. MEN.
- MEN(2011b). *Dictionnaire des compétences*. MEN.
- MEN(2011c). *Le pilotage du service public d'éducation dans le cadre d'une gouvernance renouvelée*. MEN.
- OECD(2011). *Education at a glance 2011: OECD Indicators*. Paris: OECD publishing.
- Sparrow, P. R. (1996). Competency based pay too good to be true. *People Management* (DEC 5), vol. 2: 24, 22-27.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work*. NY: John Wiley & Sons.
- UNDP(1998). Capacity assessment and development: In a Systems and Strategic Management Context. *Technical Advisory Paper, no. 3*, 1-21.

(나) [부록표 1] 지방교육 자치역량별 중요도와 현재 수준 차이(교육전문직원)

역량	역량요소	중요도		현재수준		차이	t검증
		M	SD	M	SD		
전문 지식 및 지적 자질	전문가 의식(전문가로서의 자신감, 성실성, 적극성)	4.57	.574	4.22	.674	0.35	13.527***
	업무 수행에 필요한 전문 지식	4.54	.593	4.11	.650	0.43	15.244***
	지속적인 전문성 개발 노력(업무 관련 최신 이론과 실제에 관한 지속적인 학습 및 자기 개발)	4.47	.636	4.02	.731	0.45	14.783***
조직 헌신도 및 책임감	조직 헌신도(조직 목표 실현에 기여, 업무수행 시 조직, 기관의 이해관계 반영)	4.47	.602	4.30	.661	0.17	7.838***
	공직자로서의 자세(사명감, 봉사정신)	4.68	.534	4.57	.598	0.11	6.483***
	담당 업무에 대한 책임감	4.77	.481	4.66	.553	0.11	6.731***
윤리의식	공무원으로서 윤리의식(도덕성, 청렴성, 공정성)	4.76	.481	4.67	.535	0.09	5.093***
	정치적 중립성	4.53	.679	4.51	.663	0.02	.792
	직무상 비밀 엄수(정보 유출로 인한 보안사고 예방 및 대처)	4.70	.557	4.63	.586	0.07	4.625***
문제해결 능력	직무수행 과정에서 발생하는 다양한 문제(민원, 갈등) 인식 및 이해	4.54	.605	4.37	.628	0.17	7.499***
	문제해결을 위한 전략적 사고 및 대안 개발	4.50	.593	4.16	.681	0.34	12.950***
	문제 해결 및 결과 산출	4.39	.610	4.18	.647	0.21	8.705***
자원 확보 및 관리 능력	업무수행에 필요한 정보 수집·관리	4.38	.636	4.13	.694	0.25	10.235***
	업무수행을 위한 인적·물적 자원 확보 및 관리 능력	4.41	.659	4.08	.734	0.33	11.925***
	업무 관련 예산 운영 및 재정 분석 능력	4.34	.668	3.90	.763	0.44	14.372***
업무능력 추진력	업무 목표 이해	4.55	.598	4.38	.633	0.17	8.106***
	업무 목표 이행, 달성 능력(전문지식, 보고서 작성 능력, 정보통신기술 활용 능력 등)	4.43	.605	4.20	.677	0.23	9.525***
	리더십(비전·방향 제시, 조직 통솔 능력, 의사결정 능력)	4.57	.551	4.22	.699	0.35	13.194***
	효율적 업무 추진 능력	4.54	.577	4.29	.690	0.25	10.282***
기획관리 능력	업무 분석 및 기획 능력	4.51	.593	4.26	.685	0.25	10.082***
	업무 수행에 필요한 권한과 책임의 효율적 배분	4.43	.616	4.12	.709	0.31	11.390***
	효율적인 업무 환경 및 조직변화 관리	4.35	.656	4.06	.713	0.29	11.138***
의사소통 능력	논리적이고 체계적인 의사전달 기술	4.42	.630	4.14	.710	0.28	10.615***
	상대방의 의견을 청취하고 이해하는 능력	4.57	.596	4.39	.676	0.18	8.219***
	업무 목표와 과업을 명확히 제시, 소통하는 능력	4.48	.588	4.22	.649	0.26	11.707***
조정 및 통합 능력	문제, 갈등상황의 사전 예방	4.42	.615	4.14	.665	0.28	11.411***
	갈등의 원인을 정확하게 파악하고 해결책 제시	4.44	.628	4.16	.685	0.28	11.214***
	다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상 능력	4.46	.627	4.13	.715	0.33	11.885***
지역사회 특성에 대한 이해	지역사회의 문화와 사회경제적 특성에 대한 이해	4.24	.688	3.98	.740	0.26	9.961***

역량	역량요소	중요도		현재수준		차이	t검증
		M	SD	M	SD		
해 및 업무수행 능력	지역사회의 특성을 고려한 업무 수행 능력	4.25	.671	4.05	.728	0.2	8.462***
주민지향성	지역 주민 지향성(지역주민의 다양한 요구를 수용하고 이를 업무추진에 반영하려는 태도)	4.25	.693	4.01	.733	0.24	9.664***
	지역주민에 대한 윤리적 책임 의식	4.29	.698	4.14	.728	0.15	7.409***
	지역사회의 쟁점, 문제 해결 능력	4.18	.723	3.89	.758	0.29	11.278***
지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력	지역사회의 다양한 조직간 네트워크 형성 및 활용 능력	4.26	.694	3.90	.765	0.36	13.232***
	지역사회 내 다양한 인적자원 발굴, 관리, 활용 능력	4.25	.707	3.86	.780	0.39	13.711***
	지역사회 내 필요 시설 확보 및 활용 능력	4.22	.709	3.87	.778	0.35	12.263***
교육법·제도·정책에 대한 지식 및 활용	교육법규에 관한 지식	4.41	.639	3.95	.746	0.46	15.765***
	교육제도와 교육정책에 관한 이해	4.47	.636	4.19	.705	0.28	10.792***
	업무 수행시 법률과 규칙 준수	4.56	.583	4.36	.689	0.2	9.105***
학교조직 및 학교구성원에 대한 이해	학교조직의 특성과 교육과정에 대한 이해	4.58	.596	4.37	.694	0.21	9.361***
	다양한 학교 구성원(학생, 교사, 학부모)의 요구에 대한 이해	4.54	.603	4.33	.662	0.21	9.871***
교육현장 지원 능력	학교 및 학교 구성원의 의견 수렴 및 적극적 참여 유도	4.52	.616	4.31	.687	0.21	9.107***
	학교, 학교 구성원을 위한 다양한 교육 지원 프로그램 개발 및 실행	4.39	.651	4.13	.726	0.26	10.374***
	학교, 학교 구성원의 민원, 요구에 적극 대응, 해결능력	4.47	.651	4.29	.700	0.18	7.947***

* p<.05, ** p<.01 *** p<.001

(다) [부록표 2] 지방교육 자치역량별 중요도와 현재 수준 차이(교육행정공무원)

역량	역량요소	5급 이상		6급		7급 이하	
		N	평균 (표준편차)	N	평균 (표준편차)	N	평균 (표준편차)
전문 지식 및 지적자질	전문가 의식	302	4.56(.589)	299	4.43(.659)	652	4.24(.719)
	업무 수행에 필요한 전문 지식	301	4.53(.569)	297	4.46(.625)	654	4.26(.717)
	지속적인 전문성 개발 노력	300	4.46(.619)	298	4.36(.667)	656	4.18(.718)
조직 헌신도 및 책임감	조직 헌신도	299	4.49(.615)	297	4.34(.622)	654	4.07(.717)
	공직자로서의 자세	300	4.69(.505)	298	4.53(.657)	654	4.27(.730)
	담당 업무에 대한 책임감	301	4.73(.452)	298	4.68(.541)	653	4.42(.693)
윤리의식	공무원으로서 윤리의식	300	4.76(.451)	297	4.69(.567)	654	4.48(.699)
	정치적 중립성	300	4.54(.695)	296	4.50(.746)	651	4.23(.844)
	직무상 비밀 엄수	301	4.67(.556)	296	4.61(.607)	653	4.40(.733)
문제해결 능력	직무수행 과정에서 발생하는 다양한 문제 인식 및 이해	300	4.55(.550)	296	4.44(.646)	653	4.23(.706)
	문제해결을 위한 전략적 사고 및 대안 개발	300	4.52(.557)	297	4.38(.652)	650	4.14(.735)
	문제 해결 및 결과 산출	300	4.43(.553)	297	4.32(.649)	653	4.13(.691)
자원 확보 및 관리 능력	업무수행에 필요한 정보 수집·관리	300	4.29(.634)	297	4.27(.678)	650	4.11(.718)
	업무수행을 위한 인적·물적 자원 확보 및 관리 능력	301	4.32(.652)	297	4.25(.701)	650	4.08(.721)
	업무 관련 예산 운영 및 재정 분석 능력	299	4.33(.614)	297	4.28(.666)	652	4.09(.749)
업무능력 및 추진력	업무 목표 이해	299	4.52(.569)	295	4.41(.637)	652	4.20(.697)
	업무 목표 이행, 달성 능력	300	4.40(.590)	297	4.33(.630)	653	4.12(.727)
	리더십	301	4.57(.558)	297	4.40(.696)	653	4.10(.758)
기획관리 능력	효율적 업무 추진 능력	301	4.48(.581)	297	4.36(.649)	653	4.14(.697)
	업무 분석 및 기획 능력	299	4.47(.592)	297	4.38(.653)	652	4.10(.732)
	업무 수행에 필요한 권한과 책임의 효율적 배분	300	4.38(.614)	294	4.28(.679)	647	4.09(.731)
의사소통 능력	효율적인 업무 환경 및 조직변화 관리	301	4.33(.629)	295	4.18(.703)	653	4.04(.763)
	논리적이고 체계적인 의사전달 기술	300	4.35(.613)	296	4.27(.681)	651	4.08(.741)
	상대방의 의견을 청취하고 이해하는 능력	300	4.46(.597)	297	4.37(.646)	650	4.22(.712)
조정 및 통합 능력	업무 목표와 과업을 명확히 제시, 소통하는 능력	299	4.46(.603)	286	4.37(.635)	627	4.16(.697)
	문제, 갈등상황의 사전 예방	299	4.41(.625)	285	4.28(.681)	624	4.11(.721)
	갈등의 원인을 정확하게 파악하고 해결책 제시	299	4.39(.637)	285	4.32(.649)	627	4.12(.715)
지역사회 특성 이해 및 업무수행 능력	다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상 능력	299	4.42(.593)	285	4.33(.653)	625	4.14(.722)
	지역사회의 문화와 사회경제적 특성에 대한 이해	299	4.16(.723)	286	4.04(.719)	626	3.93(.765)
	지역사회의 특성을 고려한 업무수행 능력	299	4.20(.689)	286	4.06(.698)	626	3.95(.768)

역량	역량요소	5급 이상		6급		7급 이하	
		N	평균 (표준편차)	N	평균 (표준편차)	N	평균 (표준편차)
주민지향성	지역 주민 지향성	299	4.24(.677)	284	4.11(.697)	627	3.93(.793)
	지역주민에 대한 윤리적 책임 의식	299	4.32(.683)	283	4.16(.722)	624	3.95(.798)
	지역사회의 쟁점, 문제 해결 능력	296	4.21(.707)	285	4.13(.716)	627	3.92(.769)
지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용 능력	지역사회의 다양한 조직간 네트워크 형성 및 활용 능력	299	4.17(.724)	285	4.09(.737)	626	3.92(.753)
	지역사회 내 다양한 인적자원 발굴, 관리, 활용 능력	298	4.09(.749)	284	4.04(.732)	624	3.84(.791)
	지역사회 내 필요 시설 확보 및 활용 능력	296	4.07(.765)	285	3.98(.741)	625	3.86(.768)
교육법·제도·정책에 대한 지식 및 활용	교육법규에 관한 지식	299	4.41(.592)	285	4.37(.656)	627	4.12(.741)
	교육제도와 교육정책에 관한 이해	299	4.42(.570)	285	4.31(.637)	626	4.08(.732)
	업무 수행시 법률과 규칙 준수	299	4.57(.541)	284	4.46(.614)	626	4.25(.755)
학교조직 및 학교구성원에 대한 이해	학교조직의 특성과 교육과정에 대한 이해	298	4.34(.617)	285	4.35(.624)	625	4.12(.755)
	다양한 학교 구성원의 요구에 대한 이해	299	4.39(.633)	284	4.37(.594)	627	4.09(.776)
교육현장 지 원 능력	학교 및 학교 구성원의 의견 수렴 및 적극적 참여 유도	298	4.39(.622)	284	4.31(.615)	626	4.07(.777)
	학교 및 학교 구성원을 위한 현장 지원프로그램 개발 및 실행	299	4.24(.695)	285	4.15(.685)	625	3.97(.790)
	학교 및 학교 구성원의 민원, 요구에 적극 대응 및 해결	299	4.38(.621)	285	4.31(.678)	627	4.09(.760)

토론

『지방교육 자치역량 강화 방안』에 대한 토론

엄문영(경인교대)

본 논문은 1991년 이후 오늘까지 약 35년 이상의 역사를 가진 제도로써 지방교육 자치에 관한 종전 연구들이 제도, 기관구성, 법령 개선 등에 한정되어 있는 한계를 전제로, 향후 지속가능한(sustainable) 지방교육의 발전을 도모하기 위해 지방교육자치 역량의 개념과 실태 분석, 강화 방안을 제시하고 있다. 발표자가 지속적으로 언급하고 있는 바와 같이 본 논문은 ‘지방자치’ 역량 논의에 비해 미흡한 ‘지방교육자치’ 역량에 대해 논의하고, 개념적 구조화의 필요성이 높다는 점에서 학계의 매우 선도적인 시도이다. 이러한 점에서 타 학문 분야의 기존 연구를 정리하고, 지방교육자치 역량의 새로운 개념 구조를 제시하여 역량 강화방안을 고려한 본 연구는 여전히 진행형이라고 할 수 있다. 이제 ‘함께’ 지방교육자치 역량을 논의할 때인 만큼, 본 논문을 읽고 몇 가지 떠오른 고려 사항들을 정리하는 것으로 토론자의 소임을 하고자 한다.

첫째, 우리나라 지방교육자치의 의미와 본질, 이를 엿볼 수 있는 법령 내용을 고려하여 지방교육자치 역량을 논의할 필요가 있다. 이는 발표자도 논문에서 “지방교육자치의 의미와 법적 근거에 대한 검토는 지방교육 자치역량 관련 주요 주체의 범위와 성격을 이해하는데 도움이 될 것”이라고 언급한 점과도 일맥상통한다. 그렇다면, 현행 법령 내용에서 우리나라 지방교육자치가 실시되고 있는 이유, 방향에서 주요하게 고려되어야 하는 것은 무엇일까? <표 2>에서 제시된 바를 통해 유추하자면, 이는 교육의 자주성·전문성 보장, 지방교육의 특수성(지역 실정에 맞는 교육) 실현으로 볼 수 있다. 지방교육자치가 계속 유지되고 발전하기 위해서는 지방교육자치 역량이 제고되어야 하고, 이는 지방교육자치의 존속 이유이자 원동력이 될 수 있다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

이러한 점에서 볼 때, 결국 지방교육자치 역량은 지방교육의 자주성과 전문성을 보장할 수 있도록 발휘되어야 하고, 지방교육의 특수성을 실현할 수 있는 역량으로 구성되어야 함을 의미한다. 같은 맥락에서 <표 1>의 지방교육자치에 대한 세 가지 관점에 대한 비교와 논의가 지방교육자치 역량 논의의 전제가 될 필요가 있다. 구체적으로 향후 지방교육자치 역량의 개념, 실태, 강화방안을 전제할 수 있는 한 가지 관점

에 대한 지지나 또는 혼합된 관점을 정립하여 제시하는 것이 본 연구의 연구 문제에 대한 논의가 일관되게 진행될 수 있는 방안이 될 수 있다. 따라서 발표자가 지방교육 자치 역량의 개념과 실태, 강화방안을 논의하는 과정 속에서 지방교육자치의 상위 목표 혹은 지향점, 지방교육자치의 본질에 대한 판단과의 연계를 계속적으로 고민할 필요가 있을 것이다.

둘째, 지방교육자치 역량의 논의에서도 알 수 있듯이, 결국 어찌 보면 역량은 지방교육자치의 주체(교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원 등)의 개인수준 역량으로 귀결되고 발현되게 되어 있다. 이는 본 논문이 부제로 하고 있는 ‘교육감 및 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원의 자치역량’이라는 것과 무관하지 않다. 이러한 관점에서 <표 5> 개인 수준의 지방교육 자치역량 구성요소는 본 연구가 가지는 의의를 잘 드러내고 있다. 다만, [그림 1]의 지방교육 자치역량의 구조에서 제시한 직종과 직급에 따라 달라지는 개인수준의 자치역량을 고려한다면, 개인 수준의 지방교육 자치역량의 최하위 역량 내용들이 교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정공무원 등의 구분별로 강조점이 달라질 수 있음을 고려하고 <표 5>의 논의 수준에서 더 나아갈 필요가 있다. 또한, 본 논문의 주요한 내용 중 하나인 개인 수준의 역량 수준(실태)과 강화방안을 논의할 때 <표 5>의 5개 역량군, 15개 하위 역량, 총 44개의 역량 요소와의 연관성을 고려할 필요가 있다고 생각된다.

셋째, 기존의 지방자치역량에 대한 일반적인 논의와 달리 발표자는 “외부 역량은 지방자치역량을 역량을 구성하는 요인이나 수준이라기보다는 지방자치역량에 영향을 미치는 요인이라고 재개념화 할 수 있다.”고 언급하고 있다. 이 부분은 지방교육자치가 가지고 있는 자주성의 근본적 한계(예, 조직 구성에서 지방교육의회가 없다는 점, 지방교육재정이 속성상 97% 이상 이전수입으로 구성된다는 점 등)를 고려할 때 일견 바람직한 관점이라고 볼 수 있다. 또한, 이러한 논의는 지방교육자치 역량의 개념을 내·외적으로 구분할 필요를 없애주는 장점이 있다.

그러나 한편으로는 외적 영향 요인으로 구분하였을 때, 우리 입장에서 지방교육자치의 발전을 위한 통제 가능한 변수가 아니라고 소홀히 할 수 있는 한계가 나타날 수 있다. 특히, 요즘과 같이 ‘협치’, ‘연정’, ‘협상’, ‘갈등관리’ 등의 개념과 역량이 지방교육자치에서 불가피한 현실과 보수와 진보교육감-시·도지사 간의 갈등이 일반화되어 있는 상황에서는 타 주체(외부)와의 갈등 관리, 협력 관계 구축, 협상력 제고 등은 지방교육자치 역량의 주요한 내용이 되어야 할 수도 있다. 이에 더해, 지방교육의회가 없는 상황에서 지방의회의 상임위로서 교육위원회는 주요한 지방교육자치의 주체가 아닌가 하는 생각도 든다. 토론자의 입장에서든 어떤 고려가 확실히 우위에 있다고는 판단하기 어려우나, 외적 영향 요인을 지방교육자치 역량의 개념에서 배제하더라도

개인, 부서/팀 수준, 기관 수준의 역량에서는 오히려 관련 내용들이 상대적으로 강조되어야 할 필요가 있다고 판단된다. 이는 발표자도 줄곧 수준별 역량요소를 논의할 때 강조하고 있는 부분이기도 하다.

넷째, 본 논문에서 지방교육자치 역량의 개념을 주체의 수준별로 구분하고, 역량군-하위 역량-역량 요소의 수준으로 다시 세분화하여 제시한 것은 주요한 학문적 기여라고 볼 수 있다. 다만, 개인 수준에서 기초공통 역량군, 교육지원 역량군과의 내용상 중첩, 직무수행 역량군과 지방자치 역량군의 ‘자원 확보 및 관리 능력’과 ‘지역사회의 인적·물적 자원 연계 및 활용’ 등의 유사·포함 등은 재고될 필요가 있다. 마찬가지로 기관 수준의 자치역량 구성요소(<표 7>)에서도 조직관리 역량과 나머지 인적자원 관리역량, 정보화 관리역량, 성과관리 역량 간의 포함관계가 필요한지, 대등한 하위 역량으로 볼 것인지에 대한 검토가 필요하다고 생각된다.

마지막으로, 토론자는 발표자의 내부 주체에 초점을 맞춘 지방교육자치 역량 실태, 강화방안에 더하여 향후, 단위학교의 학교장이 가져야 하는 지방교육자치 관련 역량에 대한 연구를 진행할 필요가 있다고 제안하고자 한다. 교장이 지방교육의 특수성을 이해하고, 자주성과 전문성을 제고하는 방향으로 교육 현장에서 어떻게 지방자치 역량을 발휘하고 있는지에 대한 분석은 지방교육자치를 실현하는 주요한 주체로서 교장의 중요성을 감안하면 꼭 필요한 후속 연구라 하겠다. 물론, 일선에서 지방교육의 실천하는 교사의 여러 직무역량 논의도 이전과 달리 보다 확장되어 지방교육자치를 실현하는 주체로서의 자치역량이 포함하여 향후 강조될 필요가 있다고 본다. 이상과 같이 발표자의 원고를 중심으로 제한된 이해를 바탕으로 토론자가 몇 가지 추가 제언을 하였으나, 여전히 본 연구가 가지는 학계에서의 선도적 의의를 고려하지 않을 수 없다. 이 기회를 통해서 지방교육자치가 향후 지속가능한 발전을 이루어 내기 위해 역량 개념을 도입한 장기적 발전 과제에 대한 고려가 필요하고, 그 내용을 공부할 수 있게 해주신 발표자와 학회에 감사드린다.

토론

「지방교육 자치역량 강화 방안」에 대한 토론

홍창남(부산대학교)

지방교육자치제도가 시행된 지 25년이 지났다. 짧지 않은 기간이지만, 중앙집권체제를 유지 해온 천년의 역사에 비추어 보면, 오랜 시간이라고 말하기 어렵다. 지방교육자치제도의 짧은 역사를 생각할 때 제도적 기반이 취약하다거나, 국가의 간섭이 빈번하다거나, 그 결과 중앙과 지방의 갈등이 심하다는 등의 문제점이 제기되는 것은 자연스러운 현상이다. 문제가 있다고 해서 역사의 시계를 되돌릴 수는 없다. 문제의 원인을 규명하고 그 해소 방안을 찾아 실행하면서 지방교육자치제도의 기반을 다지는 작업이 우리 앞에 놓인 과제다. 특히 새 정부가 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’을 국정전략의 하나로 채택한 만큼, 향후 지방교육자치제도는 강화될 가능성이 높다. 이러한 시점에서 우리 학회가 ‘지방교육자치의 현안과 발전방향’을 주제로 학술대회를 개최한 것은 시의적절한 대응이라고 생각한다.

박상완 교수가 발표한 주제는 ‘지방교육 자치역량 강화 방안’이다. 발표자가 잘 지적한 바와 같이, 그 동안 지방교육자치에 관한 연구는 교육감 선출제도나 일반자치와 교육자치의 통합 등과 같이 주로 지방교육자치제의 기관 구성 방식에 초점을 두었다. 지방교육 담당자 또는 담당기관의 역량에 관한 연구들도 교원이나 학생 또는 학교를 중심으로 이루어져 그 논의의 폭이 좁았다. 이러한 문제의식에 따라 발표자는 지방교육을 추진하는 핵심 주체(교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원)의 역량 실태를 파악하고 그들의 역량을 강화하기 위한 방안을 제시하였다. 방대한 문헌 조사를 토대로 ‘지방교육 자치역량’을 개념화하고, 대규모 설문조사와 전문가협의회를 바탕으로 지방교육 자치역량의 실태와 강화 방안을 제안한 발표자의 노고에 경의를 표한다. 학술대회 발표 원고로서는 적지 않은 분량이지만, 글의 전개가 체계적이고 논리적 정합성이 뛰어나 발표자의 의도를 이해하는 데 큰 어려움은 없었다. 발표자가 분석한 지방교육 자치역량의 현 수준에 대해서도 특별한 이의가 없으며, 지방교육 자치역량 강화를 위한 방안들도 대체로 공감할 만한 내용이다. 여기서는 발표문의 흐름을 좇아 지방교육 자치역량의 개념에서부터 실태, 강화 방안의 순서대로 몇 가지 논점을 생각해보겠다.

먼저 발표자는 지방교육 자치역량의 개념 구조를 개인, 조직, 기관의 세 수준으로 구분한 뒤 각 수준별로 하위 역량 요소를 도출하였다. 이 세 수준의 역량 가운데 발표자의 주된 관심은 개인 수준의 지방교육 자치역량에 있다. 발표자가 개인 수준의 지방교육 자치역량을 개념화한 방식은 두 가지다. 첫째는 지방교육 자치역량의 개념 정의에 터하여 그 구성요소를 논리적으로 도출하는 방식이다. 이 방식에 따라 발표자는 지방교육행정을 담당하는 모든 공무원에게 요구되는 공통 역량(기초공통, 직무수행, 관리/관계형성) 이외에 ‘지방자치 역량’과 ‘교육지원 역량’을 추가로 제시하였다. 그리고 이 부분은 이 연구의 중요한 이론적 기여에 해당한다. 둘째는 지방교육행정을 담당하는 주체들(교육감, 교육장, 교육전문직원, 교육행정직원)에게 요구되는 직무와 역할을 분석하여 지방교육 자치역량의 구성요소를 도출하는 방식이다. 발표자는 관계 법령, 외국 사례, 관련 선행연구 등 다양한 자료를 분석하여 각 주체들에게 요구되는 자치역량의 내용을 구성하였다. 이러한 두 가지 접근방식이 서로 어떻게 관련되는지에 대해

의문이 없는 것은 아니지만, 새로운 개념과 그 구성요소를 파악하는 방법으로는 무리가 없어 보인다.

발표자의 개념화 작업에 대해 토론자가 견해를 달리하는 부분은 지방교육 자치역량의 개념 구조를 개인, 조직, 기관의 세 수준으로 파악한 방식이다. 발표자가 제시한 세 수준(개인, 조직, 기관)과 선행연구(UNDP, UNFPA 등)에 제시된 세 수준(개인, 조직, 시스템)은 그 용어는 유사해보이지만 내용은 상이하다. 내용 측면에서 보면 발표자의 세 번째 수준인 ‘기관’과 선행연구의 두 번째 수준인 ‘조직’이 동일하다. 발표자의 두 번째 수준인 ‘조직’은 기관(교육청, 학교 등) 내의 하위 부서 또는 팀을 의미하며, 선행연구에는 여기에 해당하는 수준이 없다. 반면, 선행연구의 ‘시스템’에 해당하는 것들, 가령, 시민사회의 성숙도나 법규 구조, 정치 문화, 지역 경제 등은 발표자의 개념 정의에서 제외되어 있다. 물론 이러한 차이는 발표자가 의도한 것이며, 나름대로 의미가 있다. 발표자가 보기에, 지역사회 여건이나 주민의 성숙도 등은 지방교육자치단체의 외부 환경에 해당하는 것으로서 지방교육 자치역량의 구성요소라기보다는 그것에 영향을 미치는 요인이다. 그러나, 발표자의 입장은 지방교육자치단체에서 ‘단체’의 의미를 ‘기관’으로 좁게 규정하기 때문에 발생한 결과라는 것이 토론자의 생각이다. 지방교육자치단체는 법적 개념으로서 교육감이나 교육행정기관만을 의미하는 것이 아니라 지역주민을 포함하여 지역 전체를 대표하는 법적 주체이다. 법적 관점에서 보면 지방교육 자치역량에는 지역사회의 정치경제적 상황이나 지역주민의 성숙도 등이 포함되는 것이 타당하다. 게다가 지방교육 자치역량을 광의로 파악하는 입장은 법적 측면뿐만 아니라 실용적인 목적에도 부합될 수 있다. 지방교육자치제도가 제대로 구현되려면 기관 내부 구성원의 역량도 중요하지만 그에 못지않게 이 제도를 둘러싼 정치, 경제, 사회, 문화적 기반이 중요하다. 지방교육 자치역량의 개념에 내부적 요인과 외부적 요인을 균형 있게 반영하면, 향후 이 제도의 성과 내지 한계를 검토할 때 자칫 어느 한쪽으로 책임을 전가할 수 있는 위험을 미연에 방지할 수 있다.

지방교육 자치역량의 실태와 관련된 부분에서는 연구대상에 따라 다른 연구방법을 적용한 것이 눈에 띈다. 즉, 교육감과 교육장의 역량 수준은 전문가협의회와 선행연구를 통해 간접적으로 파악한 반면, 교육전문직원과 교육행정직원의 역량 수준은 설문조사를 통해 각 하위역량의 중요도와 현재 수행 수준을 비교하는 방식으로 분석하였다. 교육감과 교육장을 대상으로 하는 설문조사가 익명성을 보장하기 어렵고 조사 협조가 용이하지 않다는 점에서 연구방법을 다르게 선택한 것은 충분히 납득이 된다. 재미있는 점은, 연구방법이 방대하고 치밀하다고 해서 연구결과에 대한 관심이 높아지는 것은 아니라는 사실이다. 개인적인 느낌인지 모르겠으나, 토론자는 지방교육 자치역량의 실태를 분석한 결과를 읽으면서 교육전문직원과 교육행정직원의 역량 수준보다는 교육감과 교육장의 역량 수준에 대한 분석이 더 흥미로웠다. 전자가 후자보다 훨씬 더 방대한 자료와 정교한 방법을 동원하였는데도 연구결과에 대한 관심과 흥미가 떨어지는 까닭은 무엇인가? 교육감과 교육장의 사회적 지위가 높고 역할 비중이 커서 사람들의 관심이 상대적으로 높아진 결과라고 해석할 수도 있다. 그러나, 그 보다는 연구대상의 역량 수준을 진단하는 주체가 누구인가에 따라 연구결과에 대한 관심도가 달라진다는 것이 토론자의 생각이다. 교육감과 교육장의 역량 실태에 대한 진단은 비록 소수이긴 하지만 장학사, 연구사, 의회 정책보좌관 등 제3자가 진술한 내용을 토대로 작성되었다. 이에 비해 교육전문직원과 교육행정직원의 역량 실태는 대규모 조사를 통하여 분석하였음에도 불구하고 자기보고의 한계를 벗어나지 못하였다. 지방교육 자치역량의 실태를 파악하는 방법으로서 ‘자기보고’와 ‘제3자 보고’는 둘 다 나름의 기여점이 있을 것이다. 지방교육 자치역량의 수준을 정확히

파악하려면 직무 담당자들의 주관적 인식과 제3자의 객관적 평가가 균형 있게 이루어지는 것이 중요하다.

마지막으로, 지방교육 자치역량의 강화 방안에 대해 살펴보자. 발표문을 요약해보면 교육감에 대해서는 1) 각종 협의회 제도 활용, 2) 자격 요건 강화, 3) 권한 조정과 책무성 강화; 교육장에 대해서는 1) 직무 연수 강화 및 교육장 정례 협의회 도입, 2) 임용 기준 강화; 교육전문직원에게 대해서는 1) 직무 명료화 및 직급 체계 확립, 2) 임용 방식 개선, 3) 임용 전후 연수 확대; 교육행정직원에게 대해서는 1) 역량 강화의 중요성에 대한 인식 제고, 2) 교육행정전문성을 확보할 수 있는 임용 제도 개선, 3) 교육훈련 강화 등이 제안되었다. 지방교육행정의 각 주체별로 역량 강화 방안들이 상이하지만, 대체로 세 가지 차원으로 묶을 수 있다. 첫째, 각 직위의 역할과 직무를 명료하고 타당하게 규정할 것, 둘째, 자격 내지 임용 방식을 개선할 것, 셋째, 각 직위에 적합한 역량 강화 프로그램을 활성화할 것 등이 그것이다.

지방교육행정의 주체들은 임용 방식이 다르다. 그에 따라 강조되어야 할 역량 강화 방안도 달라져야 하는 것은 아닌가? 가령, 선출직 교육감의 경우에는 법적 권한 조정과 자격 요건 강화가 선출된 이후의 역량 강화보다 훨씬 더 중요할 것이다. 이에 비해 임명직 공무원의 경우에는 임용 방식의 개선도 중요하지만 임용 이후의 연수나 정례 협의회 등이 더 강조되어야 할 것이다.

발표자의 제안 가운데 다소 위험하다고 판단되는 것이 있어서 이를 언급하는 것으로 토론을 마무리하겠다. 교육감의 책무성 강화와 관련된 것이다. 발표자는 교육감에 대한 민주적 통제와 더불어 교육감 평가 제도를 제안하고 있다. 지방의회를 통한 교육감 견제 또는 주민소환제도 등과 같은 민주적 통제 장치에 대해서는 토론자 역시 긍정적이다. 그러나 지방교육자치 활동의 효율성과 형평성을 평가하고 모니터할 수 있는 교육감 평가제의 도입은 신중을 기할 필요가 있다. 교육감 평가제의 도입은 중앙정부의 개입을 정당화함으로써 지방교육자치제도의 본질을 훼손할 가능성이 있기 때문이다.

방대한 조사와 치밀한 분석으로 지방교육자치제도와 관련된 새로운 연구 지평을 열어주신 박상완 교수께 학회 회원의 한 사람으로서 감사드린다.

주제발표 2.

지방교육행정조직의 조직 진단과 발전적 운영방안

이 길 재(충북대학교)

박 선 주(한국지방교육연구소)

요 약

지방교육행정기관에 대한 조직분석·진단은 2013년 총액인건비제 도입과 함께 지방교육행정기관의 자율적 조직 관리에 대한 책무성 강화를 목적으로 제도적으로 시행되었다. 이 연구는 최근 3년 간(2015년-2017년) 시행된 지방교육행정기관 조직 분석·진단의 연도별 특징, 강조점, 조직분석·진단 방법, 결과 분석을 통해 지방교육 행정기관 조직분석·진단의 발전 방안을 모색하고자 수행되었다. 2013년 조직분석·진단 체계와 지표가 개발된 이후 3년 동안 비교적 유사한 방식으로 조직분석·진단이 진행되었으나 지표는 지속적으로 수정·보완되었다. 특히, 기관 운영에 관한 시도교육청의 자체 노력을 강조하는 2017년의 경우 조직분석·진단의 방법과 결과 차이가 기존과는 두드러진 차이를 나타냈다.

본 연구는 지방교육행정기관 조직분석·진단 관련 다음과 같은 개선방안을 도출하였다. 1) 조직분석·진단의 목적을 명확히 할 필요가 있다는 점이다. 2) 조직분석을 실시한 후 의무적으로 조직진단을 실시할 것이 아니라 원하는 시도교육청이 있을 시 자율적으로 조직진단을 실시할 필요가 있다. 3) 조직분석 및 조직진단과 유사한 제도를 통폐합시켜 시도교육청의 업무를 경감시켜 줄 필요가 있다. 4) 시도교육청의 자율적인 조직운영 효율화를 촉진시키기 위해 지방교육행정기관 통합정보 시스템을 구축할 필요가 있다.

[주제어]: 지방교육행정기관, 조직분석, 조직진단, 자율성, 책무성, 지방교육행정기관 통합정보 시스템

I. 서 론

지방교육행정기관조직분석·진단은 총액인건비제의 시행(2013)과 함께 2014년 처음 시행되었다. 총액인건비제는 ‘지방교육행정기관의 정원 및 조직 운영에 수반되는 인건비성 예산의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하는 제도’로 총액인건비 도입에 따라 각 시도교육청은 이를 준수하여 인건비 예산을 편성·운영하고, 그 범위 내에서 조직을 관리·운영해야 한다.

총액인건비는 시도교육청의 조직 관리·운영의 기준이 될 뿐만 아니라 지방교육행정기관의 조직관리 기준과 교부금에 반영되는 기준재정수요 및 조직평가·진단 기준으로 활용된다(나민주, 윤홍주, 김민희, 오세희, 김숙이, 이영섭, 2013). 즉, 자율성과 책무성의 기제를 바탕으로 하는 총액인건비와 지방교육행정기관에 대한 분석·진단의 시행으로 시도교육청은 정원과 기구를 탄력적으로 운영할 수 있게 되었다.

총액인건비제 실시와 더불어 조직운영 실태 분석을 통해 기관이 당면한 문제점을 진단하고, 개선이 필요한 영역을 확인하고, 시도교육청 간 조직운영 상황을 비교분석할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 조직 운영의 책무성과 효율성을 확보하고자 하는 목표에 적합한 일단의 지표들이 개발되었다(나민주 외, 2013).

이후 2014년부터 지방교육행정기관에 대해 기구구성과 인력운용 두 영역으로 나누어 조직을 분석하고, 그 결과에 기초해 정밀 진단 대상 시도교육청을 정해 컨설팅을 제공하는 형식으로 지방교육행정기관 조직분석·진단이 시행되고 있다. 첫 시행 후 현재까지 각 시도교육청에 추가적인 업무 부담을 부가하지 않으면서도 총액인건비제의 시행에 따라 부여된 자율성에 대한 견제 장치로 공적기관으로서의 지방교육행정기관의 책무성을 확보하기 위한 목적으로 조직분석 지표와 분석 및 진단 방법은 지속적으로 변화하고 있다.

이에 본 연구는 최근 3년 간(2015년-2017년)³⁴⁾ 진행된 지방교육행정기관 조직분석·진단의 특징, 강조점, 조직분석 방법 및 결과 분석을 통해 지방교육행정기관의 자율성과 책무성을 동시에 확보하기 위한 해당 제도의 발전방안을 찾고자 한다.

II. 지방교육행정조직 분석·진단

1. 지방교육행정조직 분석·진단 개황

지방교육행정기관 조직분석·진단은 자율적 조직 관리에 대한 책무성을 확보하기 위해 조직을 체계적으로 분석하고, 분석한 결과를 바탕으로 객관적이고 실효성 있는 조직진단과 컨설팅을 제공하는 것을 목적으로 실시되었다(교육부, 2017). 조직분석·진단을 통해 시도교육청별 기구 및 인력 운영 현황 확인할 수 있고, 통계분석에 근거한 시도교육청별 적정 기구 및 인력 규모를 제시하며, 이를 통해 지방교육행정기관의 효율적인 조직 구조와 인력 운영을 위한 정책을 유도할 수 있다. 최근 3년간 실시된 지방교육행정기관 조직분석·진단과 관련된 내용을 요약하여 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 16> 지방교육행정기관 조직 분석·진단 내용 비교(2015-2017년)

구분	2015년	2016년	2017년
----	-------	-------	-------

34) 2014년 지방교육행정기관 조직 분석·진단은 2015년과 지표의 유사성으로 인해 분석 범위에 포함시키지 않았음

구분	2015년	2016년	2017년
추진 배경 및 목적	▪ 시·도교육청의 조직 및 인력 운영 현황 점검 ▪ 기구 및 인력 관리의 효율성 증대	▪ 좌동	▪ 지방교육행정기관의 자율적 조직관리에 대한 책무성 강화 ▪ 객관적이고 실효성 있는 조직진단과 컨설팅 지원
분석 및 진단 내용	▪ 2개 영역, 6개 지표, 22개 세부지표	▪ 2개 영역, 6개 지표, 17개 세부지표	▪ 2개 영역, 17개 지표
분석 및 진단 대상	▪ 분석대상: 16개 시도교육청 ▪ 진단대상: 부진 시도교육청 4개	▪ 분석대상: 16개 시도교육청 ▪ 진단대상: 부진 시도교육청 4개	▪ 분석대상: 16개 시도교육청 ▪ 진단대상: 컨설팅 희망 2개 교육청
측정 시점	▪ 2014년 1월 1일~12월 31일 ▪ 일부 지표의 경우, 2012~2013년 현황과 2015년 4월 1일 기준 자료 포함	▪ 2015년 1월 1일~12월 31일 ▪ 일부 지표의 경우, 2013~2014년 현황과 2016년 4월 1일 기준 자료 포함	▪ 2016년 1월 1일~12월 31일 ▪ 일부 지표의 경우, 2014~2015년 현황과 2017년 4월 1일 기준 자료 포함

* 나민주 외(2015; 2016), 교육부(2017)를 재구성하였음.

2015~2017년에 실시된 지방교육행정기관 조직 분석·진단의 시행 목적을 살펴보면, 시도교육청으로 하여금 조직 및 인력 운용 점검의 기회를 제공하고, 총액인건비제 시행에 따른 조직 운영의 효율성 증대를 목표로 시행되었다는 공통점이 있다. 특히, 2017년에 실시된 조직 분석·진단은 1) 개별 시도교육청이 기구·인력 관리의 적정성과 효율성을 스스로 진단하고, 그 결과에 따라 자체적 개선방향을 도출하도록 지원하고, 2) 조직 현황에 대한 정보공시, 자체 분석보고서 공개로 조직운영에 대한 책무성 강화와 자율적 조직개선을 유도한다는 점(교육부, 2017)에서 시도교육청의 자구노력을 한층 강조하고 있음을 알 수 있다.

조직분석·진단의 내용은 ‘기구’와 ‘인력’에 관한 사항을 공통적으로 담고 있으며, 이에 관한 지표별 규모와 관리의 적정성과 타당성 등을 평가하게 된다. 분석 및 진단 내용 즉, 영역 및 지표 구성은 연도별로 차이가 있다. 조직분석·진단 대상은 시 단위 8개 교육청(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남), 도 단위 8개 교육청(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)으로 동일하다. 다만 자치조직권에 관한 특례에 따라 제주특별자치도 교육청은 행정기구와 정원을 도 조례로 자율적으로 정할 수 있도록 인정하고 있다. 따라서 조직 진단·분석에 제주교육청이 포함되지 않았다. 지표의 측정 시점은 분석 및 진단이 이루어지는 해의 직전년도(1월 1일부터 12월 31까지)를 대상으로 하며, 일부 지표의 적정성과 타당성을 판단하기 위한 기준으로 과거년도 자료가 활용된다. 단, 학교회계직의 경우 분석·진단 해의 4월 1일 기준 자료가 사용된다.

2. 지방교육행정조직 분석·진단의 절차

지방교육행정기관 조직분석·진단은 일반적으로 지표 개발 및 수정, 지표 확정, 조직분석 시행 계획 안내, 시·도교육청 기초자료 수합, 1단계 분석, 최종 분석 및 종합 평가, 분석 결과 안내, 조직진단의 절차로 진행된다. 한국지방교육연구소(Korea Local Education Institution, 이하 KLEI)는 2013년 연구를 통하여 지방교육행정기관 조직분석·진단을 위한 지표 개발, 분석 및 진단 절차 제시, 조직분석·진단을 교육부로부터 위탁 받아 실시하고 있다³⁵⁾.

분석 지표는 시도교육청별 기구와 인력의 적정성 및 효율성을 판단할 수 있는 기준치를 의미하며, 따라서 타당성 검증이 요구된다. KLEI에 의해 조직분석 지표가 1차적으로 개발되고, 전문가 협의회를 통해 지표에 대한 타당화 과정을 거쳤다. 개발된 지표를 토대로 평가편람을 제작하여, 시도교육청 담당자 대상 설명회를 개최하여 시도교육청 업무 담당자로 하여금 조직분석·진단의 목적, 내용, 지표를 정확히 인지하여 자체분석보고서를 작성할 수 있도록 안내한다. 이후, 시도교육청은 자체분석보고서를 작성하여 연구소에 제출한다.

개별 시도교육청이 자체분석보고서를 제출하면, KLEI는 분석위원 워크숍을 실시하여 1단계 분석을 실시한다. 2단계 분석을 통해 분석결과를 확정하며, 부진교육청으로 평가된 교육청을 대상으로 조직진단 및 컨설팅을 제공한다. 마지막 단계에서 최종 결과보고서 및 공시 지표를 공개한다.

2017년에는 전체 시도교육청을 대상으로 조직분석 결과 및 순위와 관계없이 정밀 진단 및 컨설팅을 받길 원하는 교육청을 선정하여 조직진단을 실시할 예정이다. 지방교육행정기관 조직분석·진단 추진 체계는 아래 그림과 같다.

교육부	한국지방교육연구소	시도교육청
조직분석 기본계획 수립	기초자료 분석	지표별 기초자료 제공
조직분석 결과 정책 반영	진단 및 컨설팅 진행	방문 면담 준비 및 수정자료 제출
	최종분석보고서 작성	조직분석 결과 활용

[그림 6] 지방교육행정기관 조직분석·진단 추진 체계

교육부는 조직분석·진단과 관련된 기본계획을 수립하고 조직분석 결과를 어떻게 활용하여 총액인건비제 운영의 효율성을 기하고 지방교육행정기관의 책무성을 확보할 것인지를 결정한다. 조직분석·진단 업무를 위탁받은 KLEI는 각 시도교육청이 제출한 자체분석 보고서를 검토하고, 제출된 데이터의 엄밀성을 확인하며, 조직분석 지표와 가중치를 고려하여 정성·정량 평가를 수행하며, 최종보고서를 작성하여 각 시도교육청에 전달한다. 각 시도교육청은 조직분석 지표별 기초자료를 제공하고, 조직 및 인사 전문가들과 협의회를 준비하며, 조직분석 결과를 활용하여 어떻게 지방교육행정기관 운영의 효과성과 효율성을 제고할 것인지 정책적인 결정을 한다.

35) 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의거하여 교육부는 한국지방교육연구소에 지방교육행정기관 조직분석·진단 업무를 위탁하고, 각 시·도교육청은 원활한 진행을 위해 협조하고 있다.

3. 지방교육행정조직분석·진단 지표와 영역

지방교육행정기관 조직분석·진단 지표는 총액인건비제 실시에 따라 1) 조직운영 실태를 분석하고, 2) 실태 분석을 통해 문제점을 진단하고 개선이 필요 부분을 검토하며, 3) 타 시도교육청의 운영사례에 비추어 개선이 필요한 영역을 관리함으로써 조직운영의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 개발되었다. 조직분석·진단 지표 개발시 합법성(현행 법령과 제도 준수), 형평성(시·도교육청 간 형평성 유지), 민주성(시·도교육청 조직인사관리 담당실무자 의견 반영), 객관성(분석에서의 주관적 판단요소 배제)의 원칙이 적용되었다(나민주 외, 2013).

초기 지표 개발 연구에서 분석지표는 3개 영역(조직부문, 인력관리부문, 인건비 부문), 6개 지표(조직운영의 합리성, 조직운영의 적합성, 정원계획의 타당성, 정원관리의 효율성, 정원배분의 합리성, 인건비 운영의 적정성), 20개 세부지표로 제안되었다(나민주 외, 2013). 이후 2014년 처음으로 실시된 조직분석·진단(2013년 현황 분석) 지표는 조직진단 및 분석 전문가를 통해 지속적으로 수정·보완되었으며, 교육부와 시도교육청 관계자들간의 협의를 통해서 변화하였다. 최근 3년간(2015년~2017년)의 조직분석·진단 지표에 대한 내용은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 17> 지방교육행정기관 조직분석·진단 지표 비교(2015-2017년)

2015			2016				구분	2017						
영역	지표		평가방법	영역	지표	세부지표	평가방법	영역	세부지표	평가방법				
① 기구 및 인력 규모 의 적절 성	1. 인력 규모의 적정성	1. 행정수요 대비 인 력규모의 적정성	정 량	① 기구 및 인력 규모 의 적절 성	1. 인력 규모의 적정성	1. 행정수요 대비 인 력규모의 적정성	정 량	① 기구	1. 과급기구 수 2. 과급기구 평균정원 3. 담당(팀) 수 4. 담당(팀) 별 평균정원 5. 과소 담당(팀) 비율	정 량				
		2. 행정수요 대비 인 력규모 조정노력 및 조정의 타당성				2. 행정수요 대비 인 력규모 조정노력 및 조정의 타당성					정 성			
		3.인력운용의 정부 정책과의 연계성				3.인력운용의 정부정 책과의 연계성								
		4. 인력운용 효율화 노력												
	2. 기구 규모의 적정성	1. 행정수요 대비 기 구규모의 적정성	정 량		2. 기구 규모의 적정성	1. 행정수요 대비 기 구규모의 적정성	정 량							
		2. 기구의 목적과 기 능의 명확성/독자성 계속성				2. 행정수요 대비 기 구규모 조정 노력 및 기구설치의 타당성	정 성							
		3. 과급기구 통솔범 위				3. 과급기구 통솔범 위	정 량							
		4. 기구 효율화 노력 (가점)												
	3. 기구 설치 기준 준수율	1. 본청 살국 설치 기준 준수 여부	정 성			4. 기구설치 준수율	정 성		6. 기구규모 조정노력 성과(본청, 교육지원 청, 직속기관)	정 성				
		2. 교육지원청 과담 당관 설치 기준 준수 여부												
		3. 교육지원청 과 수 준 센터 설치 기준 준수 여부												
②	4. 상위	1. 일반직 상위직	정	②		3	1. 일반직 상위직급	정	②	1. 총 정원 증가비	정			

2015			2016			구분	2017						
영역	지표		평가방법	영역	지표	세부지표	평가방법	영역	세부지표	평가방법			
인력 관리의 적절성	직 급 공 무 원 비 율 및 증 가율	급 공무원 비율 및 증가율	량	상위직급 공무원 비율및 증가율	공무원 비율 및 증 가율	2. 전문직 상위직급 공무원 비율 및 증 가율	량	인력	을	지방 공무 원 인력	량		
		2. 전문직 상위직급 공무원 비율 및 증 가율	정 량		2. 상위직급 비율 (일반직/전문직)								
	5. 인력 운 용 계 획 의 타당성	1. 중기기본인력운 용계획의 타당성	정 성	4. 인력운 용계획 의 적정성	1. 중기기본인력운용 계획의 타당성	2. 우리 부 협의의 결 과 반영	정 성		-			-	-
		-	-		-				-			-	
	6. 학교회 계직원 인력 관리의 적정성	1. 조례, 정원, 배 치기준	정 량	6. 학교회 계직원 인력 관리의 적정성	1. 조례, 정원, 배 치기준	정 성	2. 학 교 회 계 직 원		1. 산정인원 및 정 원 대비 현원 비 율			정 량	
		2. 인력관리심의회 운영	정 성		2. 전보·재배치 실 적 및 적정인력 관 리 노력	정 성		2. 공무원 정원 대 비 학교회계직 정 원 비율					
		3. 직종 현황 및 단순화(통합) 실적	정 량		3. 전년도 대비 인 력 증감 현황	정 량		3. 공무원 및 무기 계약직 대비 기간 제근로자 비율	정 량				
		4. 전년도 대비 인 력 증감 현황	정 량		4. 학교·학생 수 대 비 인력 현황	정 량		4. 전년대비 인력 증감					
		5. 인력관리 우수 사례	정 성		5. 인력관리 우수 사례	정 성		5. 학생수 대비 인 력 운영 현황					
		6. 학교·학생 수 대 비 인력 현황	정 량					6. 인력규모 조정 노력 및 성과		정 성			
		7. 인력관리 우수 사례	정 성										
	보 조 지 표	총정원 변동률 및 평균 결원율		정 량	보 조 지 표	평균결원률		정 량	-	-	-	-	
각급학교 근무 인력의 적절성						정 량	-	-	-	-			

처음 조직분석·진단이 실시된 이후 2016년까지는 큰 변화가 없이 비교적 안정적으로 조직 분석 지표들이 활용되다가 2017년에 이르러 대폭적으로 수정되었다. 2016년 조직분석·진단에서는 ‘기구 및 인력 규모의 적절성’과 ‘인력관리의 적정성’이, 2017년도 조직분석·진단에서는 점점의 내용을 ‘기구’와 ‘인력’으로 구분하여 조직운영의 바람직한 상태를 의미하는 ‘구조지표’와 바람직한 상태로 개선이 이뤄지고 있는지를 판단하기 위한 ‘운영지표’

로 구분하여 조직분석이 실시되었다. 이는 1) 데이터 간소화를 통한 시도교육청의 부담을 경감시키고, 2) 타 교육청에 대한 객관적 데이터 제공하여 자율적인 책무성 강화를 유도하기 위한 조치였다(교육부, 2017).

구체적으로 살펴보면, 2016년의 경우 2개 영역, 6개 지표, 17개 세부지표가 활용되었던 반면, 2017년은 2개 영역 14개 지표로 축소되었고, 정성지표로 ‘기구규모조정노력 및 성과’와 ‘인력규모조정노력 및 성과’가 추가되었다.

〈표 18〉 2016 지방교육행정기관 조직분석·진단 지표

영역	분석 내용	배점	지표 성격
기구 및 인력 규모의 적정성	1. 인력 규모의 적정성 1-1. 행정수요 대비 인력규모의 적정성(15점) 1-2. 행정수요 대비 인력규모 조정 노력 및 조정의 타당성(7점) 1-3. 인력운용의 정부정책과의 연계성(3점)	25	정성/정량
	2. 기구 규모의 적정성 2-1. 행정수요 대비 기구 규모의 적정성(10점) 2-2. 행정수요 대비 기구규모 조정노력 및 기구설치의 타당성(7점) 2-3. 과급 기구 통솔 범위(6점) 2-4. 기구 설치 준수율(2점)	25	정성/정량
인력 관리의 적정성	3. 상위직급 공무원 비율 및 증가율 3-1. 일반직 상위직급 공무원 비율 및 증가율(10점) 3-2. 전문직 상위직급 공무원 비율 및 증가율(5점)	15	정량
	4. 인력운용계획의 타당성 4-1. 중기기본인력운용계획의 타당성(5점) 4-2. 교육부 협의 결과 반영도(3점)	8	정성
	5. 총정원 변동률 5-1. 총정원 변동률(7점)	7	정량
	6. 학교회계직원 인력 관리의 적정성 6-1. 조례, 정원, 배치 기준(3점) 6-2. 전보·재배치 실적 및 적정인력 관리 노력(6점) 6-4. 전년도 대비 인력 증감 현황(5점) 6-5. 학교·학생 수 대비 인력 현황(4점) 6-6. 인력관리 우수사례(2점)	20	정성/정량
	[보조지표 1] 평균 결원을		
	[보조지표 2] 각급학교 근무인력의 적정성		
합계		100	
가점	기구·인력 관리 우수사례	2점	

2016년 분석지표는 ‘인력규모의 적정성’을 통해 수행 사무에 따른 인력 규모의 적정성과 행정수요에 따른 인력 변동의 타당성을, ‘기구 규모의 적정성’을 통해 행정 수요에 따른 기구 규모의 적정성과 기구 설치나 개편 시에 고려해야 할 법령상 준수사항 및 지역적

특성을 고려하여 적실성 있게 시행하였는지를 분석하였다.

‘상위직급 및 공무원 비율 및 증가율’을 통해 시·도교육청 전체 공무원 중 상위직급 공무원이 차지하는 비율과 증가율을 비교하고, ‘인력운용계획의 타당성’을 통해 당해 시·도교육청의 중기기본인력운용계획의 타당성 판단하며, ‘총정원 변동률’을 통해 시·도교육청의 전년도 대비 총정원 증가 비율을 점검하였다. ‘학교회계직원 인력 관리의 적정성’ 지표는 학교회계직원 인력 관리를 위해 어떤 노력을 했는지를 확인하였다.

2016년 지표에서는 인력운용 효율화 노력과 기구 효율화 노력에 관한 지표가 삭제되었으며, 기구설치 준수율이 기구규모의 적정성 영역에 통합되었다. 인력운용 계획의 적정성과 관련하여 교육부와 협의결과 반영이 세부지표에 추가되었고, 총정원 변동률이 인력관리 적절성 영역의 지표로 추가되었다. 학교회계직원 인력과 관련하여 인력관리심의회 운영이 세부지표에서 삭제되었다. 이에 더하여 평균 결원율과 각급학교 근무인력의 적정성 지표가 점검 결과 산정에 포함되지 않는 보조지표로 포함되었다. 이는 시도교육청의 해당 지표에 대한 현황을 점검한 후 조직분석 지표로 활용가능성을 타진하기 위한 시도라고 할 수 있다. 이에 더하여, 기구·인력 관리 우수사례에 100점 만점에 가점 2점을 부여함으로써 기구와 인력 관리의 우수사례를 타 시도교육청이 벤치마크 할 수 있도록 하였다.

2017년 지표는 기구 영역에서 5개 지표, 인력 영역에서 5개 지표를 선정한 후, 동일 지표를 구조지표와 운영지표의 2차원으로 나누어 분석하였다. 2017년에 적절성의 개념 대신 새롭게 시도된 ‘규범도’와 ‘노력도’는 다음과 같은 의미를 갖는다. 먼저, ‘규범도’는 해당 교육청의 기구 및 조직 운영 건전성을 의미하며(유사 규모 교육청과의 상대적 위치 비교), 노력도는 기구와 인력에 대한 자체 노력 정도를 의미한다(해당 기관의 3개년도의 변화 수치). 기구 부문에서 집중적으로 살피고자 하는 부분은 다음과 같다. 1) 기구 설치가 상대적으로 과다하지 않은가? 2) 인력에 비해 과 단위가 과다 운영되고 있지 않은가? 3) 보직 목적의 무리한 과 운영이 이루어지고 있는 것은 아닌가? 인력부문에서 선정된 지표들(아래 표4 참조)을 통해서 점검하고자 하는 내용은 다음과 같다. 1)인력운영이 안정성을 담보하고 있는가? 2) 상위직급 비율이 과다하지 않은가? 3) 학교 행정을 지원하기 위해 적정한 인력이 배치되고 있는가? 4) 산정인원 및 정원에 맞게 학교회계직원을 운영하기 위한 노력을 기울이고 있는가? 5) 공무원 및 무기계약직 정원 대비 기간제 근로자 비율이 과다하지 않은가?

〈표 19〉 2017 지방교육행정기관 조직분석·진단 지표

구분	구조지표	운영지표
기구 부문	1) 과급 기구 수 2) 과급 기구 평균정원 3) 담당(팀) 수 4) 담당(팀)급 평균정원 5) 과소담당(팀) 수	1) 과급 기구 변화율 2) 과급 기구 평균정원 변화율 3) 담당(팀) 수 변화율 4) 담당(팀)급 평균정원 변화율 5) 과소담당(팀) 수 변화율
인력 부문	가. 지방공무원 1) 총 정원 2) 상위직 비율 (일반직/전문직) 2) 결원 비율 3) 학교근무 인력비율 4) 계급별 정원 비율 나. 학교회계직 1) 산정인원 및 정원 대비 현원 비율 2) 공무원 정원 대비 학교회계 직 정원 비율 3) 공무원 및 무기계약직 대비 기간제근로자 비율 4) 인력 증감 비율	가. 지방공무원 1) 총정원 변동률 2) 상위직 비율 변동률 (일반직/전문직) 3) 결원 비율 변동률 4) 학교근무 인력비율 변동률 5) 계급별 정원 증감율 나. 학교회계직 1) 산정인원 및 정원 대비 현원 비율의 변 동률 2) 공무원 정원 대비 학교회계직 정원의 변동률 3) 공무원 및 무기계약직 대비 기간제근 로자 비율의 변동률 4) 인력 증감 비율의 변동률

3. 조직분석 방법

조직분석에 사용되는 지표는 측정 내용 및 방법에 따라 정량지표와 정성지표로 구분된다. 2015년과 2016년의 경우, 영역과 지표의 유사성으로 인해 평가방법 상 큰 차이는 없었다. ‘2016년 조직분석·진단’에서 행정수요 대비 인력규모의 적정성, 행정수요 대비 기구규모의 적정성, 과급기구 통솔범위, 일반직·전문직 상위직급 공무원 비율 및 증가율, 총정원 변동률 등이 정량지표로 구성되었으며, 행정수요 대비 인력규모 조정노력 및 조정의 타당성, 인력운용의 정부정책과의 연계성, 행정수요 대비 기구규모 조정 노력 및 기구설치의 타당성, 과급기구 통솔범위 등의 지표가 정성지표로 구성되었다.

상대평가가 가능한 정량지표의 경우 원점수를 표준화하여 급간(매우우수, 우수, 양호, 보통, 미흡)에 따른 점수를 부여하는 방식으로 상대평가를 부여하였다. 정성지표의 경우 조직과 인사 전문가들로 구성된 분석위원단의 평가결과를 토대로 점수를 부여한다. 최종 분석단계에서 결과를 종합하고, 결과를 조정하는 과정을 거쳐 최종점수를 A, B, C로 등급화 하였다.

2017년의 경우 교육청이 자체적으로 기구와 인력 관리의 적정성과 효율성을 분석하여, 결과에 따라 자체 조직 개선방향을 도출하도록 지원하는 것을 목표로 진행되었기 때문에(교육

부, 2017), 기존 조직분석·진단과는 달리 지표별 점수를 합산하여 종합점수를 산출하고, 이를 토대로 시도별 등급을 제시하는 상대평가를 실시하지 않았다. 다만, 유사 규모 시도교육청과의 상대적 비교를 위해 해당 교육청의 원점수와 시도위 평균, 도단위 평균, 전체 평균을 산출하였으며(규범도), 이에 더해 해당 기관의 이전년도의 평균과 당해 연도의 평균을 산출하여 제시함으로써 기관 자율로 현황을 확인하고 개선을 위한 기초 자료로 활용하도록 하였다(규범도).

4. 지방교육행정조직 분석 결과

<표 5>는 지방교육행정기관 분석 결과에 따른 시도별 상대적 위치다. 앞서 등급화가 불가능한 2017년 조직분석·진단 지표와 관련하여, 객관적 수치로 상대평가가 가능한 일부 지표(표준화 점수 활용)에 한해서 연구소에서 자체 분석을 실시하였고, 분석결과에 의해 순위를 제시하였다³⁶⁾. 지역 특성을 고려하기 위하여, 시·도를 구분하여 상대적 위치를 분석하였다.

<표 20> 지방교육행정기관 분석결과에 따른 상대적 위치(2015년-2017년)

구분	2015		2016		2017	
	시 순위	도 순위	시 순위	도 순위	시 순위	도 순위
A	4		4		3	
B	2		2		1	
C	8		7		1	
D	6		8		4	
E	3		3		5	
F	1		1		6	
G	5		6		7	
H	7		5		-	
I		4		2		5
J		7		6		8
K		2		5		4
L		5		3		2
M		1		1		5
N		8		4		1
O		3		7		5
P		6		8		2

* 분석지표 구성, 평가방법, 배점 방법 등의 차이로 인해 지표별 점수와 총점은 제시하지 않았다.

** 2017년 조직분석·진단의 경우, 상대적 비교가 불가능한 I시는 순위 산정에서 제외하였다.

지표 구성과 배점 방식이 유사한 2015년과 2016년의 경우 분석결과(순위)는 유사하게 나타났다. C시와 P도의 경우 2015년과 2016년 조직분석 결과 하위 등급으로 분류되었다. 이와 반

36) 상대평가가 가능한 일부 정량지표를 연구소에서 선정하여, 지표별로 산출된 수치에 따라 배점하고, 이를 합산한 값으로 시도교육청의 순위를 선정하였다. 분석에 사용된 지표는 기구 부문의 과급 기구 평균정원(규범도, 노력도), 담당(팀)별 평균정원(규범도, 노력도), 과소 담당(팀) 비율(규범도, 노력도), 인력 부문의 총 정원 증가비율(노력도), 각급학교 근무인력(규범도, 노력도), 전년 대비 인력 증감(노력도)이다. 규범도와 관련하여 지표별 표준화 점수 최하점 기관에 감점, 최고점 기관에 가점, 노력도와 관련하여 개선 교육청에 모두 가점을 주는 방식으로 자체 분석을 진행하였다.

대로 F시는 2015년과 2016년 상위 등급으로 분류되었지만, 2017년 분석결과 하위 등급으로 분류되었다. 이는 년도별 분석지표 구성, 평가방법, 배점 방법 차이에서 기인하며, 분석에 사용된 일부 지표의 규범도와 노력도에서 감점 또는 가점을 부여받은 결과라고 할 수 있다. 노력도의 가점은 해당 지표에 대한 시도교육청의 지속적 개선 노력이 있었음을 의미한다.

분석결과는 진단대상 시도교육청 선정의 기준이 되며, 최하 점수를 받은 기관(시 2개, 도 2개)은 진단위원들에게 기구와 인력에 관한 컨설팅을 받게 된다. 2017년의 경우 분석결과는 시도교육청의 자체 노력을 위한 자료로만 활용되며, 분석결과와 별개로 각 시도교육청은 정밀 분석 기관으로 지원할 수 있다.

Ⅲ. 개선방향

조직분석 진단의 개선방향을 모색하고자 할 때 가장 먼저 논의되어야 할 것은 당해 제도의 목적을 명확히 하는 것이다(공은배, 김이경, 백성준, 신상명, 한유경, 2002). 지방교육행정기관 총액인건비제도가 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정 따라 전면적으로 실시됨에 따라 지방교육행정기관인 시도교육청은 지역의 특성과 교육 여건에 따라 자율적이고 탄력적인 기구 및 인력 운영을 보장받게 되었다. 이에 따라 교육감 공약이행 및 주요정책의 행정수요 증가로 시도교육청은 인력 증원 요구 및 기구 신·증설을 추진하게 되었다. 반면, 지방의 행정수요를 나타내는 대표적인 대리변수인 학생 수의 지속적인 감소는 책무성을 강화해야 한다는 논의를 생성하게 되었다(김민희, 서재영, 나민주, 2017; 오세희, 정성수, 2009; 최영출, 김민희, 2012). 이에 지방교육행정기관의 조직 관리 효율화 측면에서 체계적으로 조직을 분석하고 그 결과를 토대로 객관적이고 실효성 있는 정책방안을 수립하기 위한 기반을 제공하기 위해서 조직분석·진단이 실시되게 된 것이다.

조직분석·진단이 실시된 이후 2016년까지는 기구와 인력의 2가지 영역으로 나누어 선정된 조직분석 지표들을 대상으로 상대평가를 실시하고, 종합 성적을 A, B, C등급을 나눠서 공시하도록 했다. 이는 시도교육청의 입장에서 부담으로 작용하여 조직분석 지표를 개선하는 방향으로 조직이 운영되었음은 자명하다. 구체적으로 2016년 선정된 조직분석 지표들을 보면 행정수요를 나타내주는 대리변수(proxy indicators)를 선정하여 통계적으로 기대되는 행정수요 대비 실질적으로 각 시도교육청이 운용하고 있는 기구나 인력의 수를 비교한 후 상대평가를 실시함으로써 종합평정 점수를 도출하였다. 이는 시도교육청들로 하여금 기구나 인력을 조정을 억제하라는 시그널을 보냈을 가능성이 크다. 즉, 총액인건비제의 시행으로 조직이나 인력을 각 시도교육청의 특색 있는 교육운명을 위해 자율적으로 관리하도록 제도적으로 보장하였으나 그 자율을 누리지 못하도록 만드는 측면이 있었던 것이다. 이는 조직분석 진단을 통해서 확보하고자 하는 책무성이라는 개념을 체제론적 관점에서 보면 지나치게 ‘투입’ 단계의 공평성에 무게를 두고 해석하고 있다는 것을 방증한다(권영창, 2005; 이시언, 하정봉, 2015).

이러한 문제점에 대한 인식은 2017년 조직분석 진단 지표와 평가방식의 대폭적인 변화로 연결된다(교육부, 2017). 상대평가로 인한 각 시도교육청의 조직운영에 있어서의 자율성 제한을 지양하고자 2017년 조직분석 진단의 목표를 교육청이 기구·인력 관리의 적정성과 효율성을 스스로 진단하여 결과에 따라 자체 조직 개선방향을 도출하도록 지원(교육부, 2017)하는데 두었다. 따라서 조직분석이 주로 의도하는 바도 조직 현황에 대한 정보공시의 성격이 짙어졌다(아래 <표 6> 참조).

<표 21> 2016 조직분석 자체평가 보고서 양식

부 문	기구부문
지 표	과 단위 수
진단목적	상대적 적정 기구 수 유지
진단산식	과급 기구 수

측정시점		2017년 4월				
결과 비교	규 범 도	1. 본청				
		구분		비교 값		당해 교육청 과급 기구 수
		전체 평균				
		시(도) 평균				
		유사 규모 교육청				
		2-1. 교육지원청 평균				
		구분		비교 값		당해 교육지원청 과급 기구 수 평균
		전체 평균				
		시(도) 평균				
		유사 규모 교육청				
		2-2. 교육지원청 규모별				
		구분		비교 값		당해 교육지원청 과급 기구 수 평균
		2국 이내				
		4과(담당관) 2센터 이내				
	3과(담당관) 2센터 이내					
2과(담당관) 2센터 이내						
2과(담당관) 1센터 이내						
※ 비교 값은 교육지원청 규모별 과급 기구 수 전체 평균						
3. 직속기관						
구분		비교 값		당해 교육청 직속기관 부서 수 평균		
전체 평균						
시(도) 평균						
유사 규모 교육청						
4. 교육지원청 소속기관						
구분		비교 값		당해 교육청 소속기관 부서 수 평균		
전체 평균						
시(도) 평균						
유사 규모 교육청						
노 력 도	구분		본청	교육지원 청 (평균)	직속기관 (평균)	소속기관 (평균)
	2014년					
	2015년					
	2016년					
	※ 해당 연도 말 기준					

위에서 제시된 자체평가보고서 양식이 보여주듯 2017 조직분석·진단은 기구와 인력에 대한

지표별로 시도교육청 전체평균, 시교육청 평균과 도교육청 평균, 및 유사규모의 교육청 평균을 제공함으로써 각 교육청의 상대적인 위치를 확인하도록 돕고자 했다. 이러한 시도는 상대평가에 의한 시도교육청의 조직운영에서의 자율성을 침해하지 않으려 노력했다는 점에서는 인정할 만 하나(김홍주, 정택희, 박종렬, 성태제, 2008), 2016년에 고려했던 ‘행정수요’를 고려하지 않음으로써 조직운영 개선을 위한 실질적인 정보를 제공하지는 못한다는 한계가 있다. 향후, 행정수요를 어떻게 반영하여 기구와 인력 운영의 적절성을 파악하도록 도울 것인지 논의가 필요하다(김민희, 2009).

첫째, 규범도가 타 시도교육청과의 비교를 통해서 조직운영의 효율성을 파악하도록 돕는다면, 노력도는 당해 교육청의 지표별 수치를 시계열 분석을 통해 파악하도록 함으로써 조직운영의 효율성을 점검하도록 하기 위함이다. 이는 시도교육청으로 하여금 인력이나 기구를 방만하게 운영할 가능성을 차단하는 역할을 할 수 있다는 측면에서는 유의미하다 하겠다. 그러나 모든 지표에 대해서 지표의 변동이 긍정적인 조직운영을 나타낸다고 보기 어렵다는 점을 고려하면 향후 개선이 필요한 영역이라 하겠다. 예를 들면, 총정원의 경우, 해가 거듭할수록 지속적으로 증가한다면 바람직하지 못하다고 간주할 수 있지만, 과급기구수 지표의 경우 해당 시도의 적정 수가 결정되고 급격한 행정수요의 변화가 없다면 변화하지 않는 것이 더 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 조직진단 실시를 자율화할 필요가 있다는 점이다. 2016년까지 상대평가를 실시했던 경우, 최하위 4개 교육청(시교육청, 도교육청 각 2개)을 선정하여 조직진단을 실시했다. 조직진단 결과는 기본적으로 공시되는 것을 원칙으로 한다는 점에서 조직진단 대상 교육청으로 선정된 교육청의 경우 조직을 비효율적으로 운영하고 있다는 낙인효과를 초래할 수 있고, 여타의 유사평가(지방교육재정분석/지방교육재정 운용성과평가 등) 결과와 일관적이지 못할 경우 조직분석의 신뢰성을 위협할 수 있다는 한계점을 갖는다(황성현, 2011). 또한, 조직진단을 규정하고 있는 『지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』 제23조 제1항을 보더라도 조직진단을 실시하여야 할 조건으로 급격한 교육행정수요의 변화로 인해 조직의 근본적인 변화를 시도해야 할 시점이거나, 법령상 설치 요건 미달, 혹은 직속기관 설치의 목적이나 기능이 상실된 경우로 한정하고 있다.

『지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』 제23조 제1항

- ① 교육부장관은 정원의 효율적인 관리·운영을 위하여 교육부령으로 정하는 바에 따라 기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하고, 그 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방교육행정기관에 대해서는 조직 진단을 하여야 한다.
1. 학교·학생 수 감소 등으로 인하여 교육행정수요가 조직 설치 당시에 비하여 현저히 줄어든 경우
 2. 직속기관 등의 설치 당시 목적이나 기능 등을 상실한 경우
 3. 조직이 법령상의 설치 요건에 현저히 미달되는 경우
 4. 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우

셋째, 조직분석·진단의 대상인 시도교육청의 업무경감 방안을 마련할 필요가 있다는 점

다. 현재는 유사한 지표들이 활용되는 유사한 책무성 강화 관련 제도(조직분석, 조직진단, 지방교육재정분석, 지방교육재정 운용성과평가)가 중복적으로 시행되고 있는 형국이다. 『지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙』 제5조 제1항은 조직분석을 매년 실시할 것을 규정하고 있다.

『지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙』 제5조 제1항

- ① 교육부장관은 영 제23조제1항에 따라 지방교육행정기관에 대한 조직 분석을 해마다 실시하고, 그 결과에 따라 조직 진단 여부를 결정한다.
- ② 교육부장관은 제1항에 따라 조직 분석·진단을 할 때에는 지방교육행정기관의 규모, 교육행정수요 및 재정능력 등 지역별 여건을 고려하여야 한다.
- ③ 교육부장관은 제1항에 따라 조직 분석·진단을 할 때에는 미리 그 세부 계획을 작성하여 해당 지방교육행정기관에 통지하여야 한다.

매년 실시되는 조직분석과 이와 유사한 평가제도를 통합함으로써 교육청의 업무를 경감시킬 수 있고 아울러, 전체 지방교육행정기관 운영의 총체적 관리를 도모할 수 있을 것이다.

마지막으로, 2017년 조직분석의 목표인 정보공시를 통한 시도교육청의 자율적인 책무성 강화를 촉진시키기 위해서 지방교육행정기관과 관련해 산재해있는 정보를 체계적으로 정의, 생산, 취합, 및 통합관리 할 필요성이 있다는 점이다(나민주, 이길재, 최원석, 서재영, 하봉운, 2015; 오세희, 최성두, 2008; 유진은, 2015). 현재 지방교육행정기관과 관련된 데이터는 대부분 시도교육청이 분석의 단위인 경우가 대부분이고 이와 관련된 데이터는 한국지방교육연구소, 한국교육개발원, 지방교육재정연구특임센터, KERIS 등에 산재해있다. 이러한 상황에서 데이터의 신뢰성을 확보하는 것은 매우 어렵고 따라서, 신뢰할 수 있는 정보에 기초해서 지방교육자치의 발전을 위한 의사결정을 내리는 것도 요원하다. 이러한 점을 고려하면, 지방교육행정정보 통합시스템을 구축함으로써 지방교육자치의 발전의 근간이 되도록 할 필요가 있다.

IV. 결론

총액인건비제의 시행(2013)과 함께 도입된 지방교육행정기관 조직분석·진단은 시도교육청에 제도적으로 부여된 자율적인 조직운영에 대한 책무성 기제로 시행되었다. 이후 조직분석을 실시하기 위해 지표개발이 이루어졌고, 제도시행 초창기에는 상대평가의 개념을 도입하여 총액인건비제의 제도적 취지에 상충하는 지방교육행정기관의 자율성 침해로 귀결되었다는 비판이 제기되었다. 이를 개선하기 위한 2017년 조직분석은 지나치게 지표를 단순화시킴으로써 조직분석을 통한 조직의 효율성 제고를 위한 유의미한 정보를 얻는데 한계점을 노정하였다. 이에, 본 연구는 체계적인 분석을 통하여 조직분석의 과정에 행정수요의 변화 개념을 반영할 것과, 조직분석·진단의 목표를 명확히 할 것, 조직진단은 컨설팅의 개념과 제도의 취지에 충실하도록 원하는 시도교육청을 대상으로 자율적으로 실시할 것, 유사제도의 통합으로 시도교육청의 업무를 경감시키고 총체적인 교육행정기관 운영의 효율성을 가늠하도록 할 것과, 관련 업무가 신뢰롭고 효율적으로 추진될 수 있도록 지방교육행정정보 통합시

스텝의 구축을 제안하였다.

참고문헌

- 권영창(2005). 교육자치와 지방자치 관계의 발전 방안. 교육문화연구, 11, 79-106.
- 공은배, 김이경, 백성준, 신상명, 한유경(2002). 시·도교육청 평가체제 및 방법의 개선방안 모색. CR2002, 한국교육개발원.
- 교육부(2017). 2017년 지방교육행정기관 조직 분석·진단 추진계획. 2017. 5.
- 김민희(2009). 지역교육청 직무분석. 교육행정학연구, 27, 75-99.
- 김민희, 서재영, 나민주(2017). 교육지원청 기구 설치기준의 적절성 탐색. 교육재정경제연구, 26, 147-168.
- 김민희, 정성수, 김숙이, 정봉섭, 이은정(2011). 지방교육행정기관 조직 운영 진단 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-124.
- 김홍주, 정택희, 박종렬, 성태제(2008). 지방교육자치 내실화를 위한 시·도교육청 평가 모형 개발 연구. RR2008-28, 한국교육개발원.
- 나민주, 김성기, 오세희, 이광현, 정재훈, 최수영(2014). 2014 지방교육행정기관 조직 분석·진단. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-84.
- 나민주, 서재영(2016). 2016 지방교육행정기관 조직 분석. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-368.
- 나민주, 윤홍주, 김민희, 오세희, 김숙이, 이영섭(2013). 총액인건비제 시행에 따른 조직 분석·진단 방안 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-238.
- 나민주, 이길재, 최원석, 서재영, 하봉운(2015). 지방교육 행정정보·통계 분석 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-276.
- 오세희, 정성수(2009). 지방교육행정기관 효율화 방안. 한국조직학회보, 6(2), 55-81.
- 오세희, 최성두(2008). 교육정보 공시제도의 합리적 운영방안 모색. 한국행정학회, 59-84.
- 유진은(2015). 우리나라 교육 승인통계에 대한 평가와 향후 과제. 아시아교육연구, 16(2), 175-199.
- 이시원, 하정봉(2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석. 지방정부연구, 19(1), 353-380.
- 최영출, 김민희(2012). 지역교육청 효율성 분석 및 체제 개편 방안. 지방정부연구, 16(1), 195-223.
- 황성현(2011). 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안. 재정학연구, 4(2), 223-263.

토론

지방교육행정조직의 조직 진단과 발전적 운영방안에 대한 토론문

김도기(한국교원대학교)

우선 오랫동안 지방교육행정기관 조직 분석 및 진단을 수행해 오신 이길재교수님을 비롯한 한국지방교육연구소 연구진들의 노고에 감사의 박수를 보냅니다. 지방교육행정기관 조직 분석·진단의 도입에서부터 절차 및 방법, 그리고 지난 3개년 간의 변화양상을 구체적으로 제시함으로써, 이 제도를 정확히 이해하는 데 많은 도움이 되었습니다. 제도의 개항 및 변천과정을 소개하고, 발전적 운영방안을 모색하는 원고의 특성상, 몇 가지 해소되지 않은 의문점과 분석 지표 및 제도의 발전방안에 대한 소견으로 토론 의견을 전하고자 합니다.

지방교육행정기관의 책무성 강화를 위한 분석 및 평가 제도들로 지방교육재정분석, 지방교육재정 운용성과평가 등이 시행되고 있는 가운데, 효율적인 재정 운용을 위해서는 보다 효과적인 조직 운용이 선행되어야 할 필요가 있다는 점에서 지방교육행정기관 조직 분석·진단은 시·도교육청의 책무성 강화 및 발전을 위한 매우 중요한 제도라고 할 수 있습니다. 제도의 근본적인 목적 중 하나가 지방교육행정기관의 조직 운영 상황을 공개하고, 실무자들에게도 타 교육청의 우수 사례를 벤치마킹할 기회를 줌으로써 자율적인 조직 개선을 유도한다는 점에서 금년도 조직 분석·진단은 적합한 방향으로 개선된 것으로 보입니다. 상대평가를 통한 줄세우기식 분석에서 벗어나, 불필요한 경쟁을 지양하고, 실효성 있는 자율적 개선에 역량을 집중할 수 있게 되었다고 할 수 있습니다. 또한 상대적 비교가 불가능한 특정 지역을 순위 산정에서 제외하고, 부진 교육청을 대상으로 의무적 조직 진단이 아닌 교육청의 자발적 선택에 따른 실효적 컨설팅 지원으로의 변화는 매우 합리적이라고 볼 수 있습니다.

분석 지표와 관련하여, 금년도 조직 분석·진단에서 동일 지표를 구조지표와 운영지표의 2차원으로 나누어 분석하는 시도는 전년도까지 산발적으로 측정하던 내용을 규범도와 노력도로 구조화하는 등 분석을 보다 체계화하는 데 기여한 것으로 보입니다. 다만 개선된 지표들이 기구·인력 관련 조정 노력 및 성과 지표 외에는 정성적 요인들을 제외하고 정량적 요인 위주로 정리된 것으로 보이는데, 일부 시·도교육청의 조직운용을 조망하는 데에 필요한 정보들을 놓치는 것은 아닌가 싶습니다. 일례로 중기

기본인력운용계획은 지방교육행정기관이 정확한 분석과 예측에 기초하여 조직을 운용할 수 있게 하는 중요한 단계로, 중기 기본인력운용계획이 적절하게 수립되는지 확인하는 것은 조직 분석의 주요 내용 중 하나라고 할 수 있습니다. 조직 분석·진단 이전에 대부분의 시·도교육청이 중기 기본인력운용계획을 형식적으로, 구색만 갖추는 식으로 작성하였으나, 조직 분석·진단을 통해 각 교육청에서 보다 정확한 수요 예측을 위한 노력을 기울이게 된 것으로 알고 있습니다. 조직 분석·진단 시행에 따른 성과와 관련하여, 학교회계직원과 관련한 조례, 배치기준, 인력관리심의회 운영 등은 조직 분석·진단을 통해 모든 교육청이 적절한 기준을 만들었고, 운영에 있어서도 안정화 단계에 들어섰으므로 지표에서는 제외하는 것이 합리적이라고 할 수 있습니다. 이러한 지표와 마찬가지로 중기 기본인력운용계획도 안정화 단계에 들어선 것으로 판단한 것인지, 그렇지 않다면 지표에서 제외함으로써 조직 운용에 대한 정확한 수요 예측 노력이 경시되지는 않을까 우려가 있습니다.

개선된 지표와 관련하여 또 다른 의문은 학교회계직원 관련 지표 중, 신설 지표인 공무원 정원 대비 학교회계직 정원 비율의 측정 방법입니다. 각급 학교에 배정되는 학교회계직원은 특성상 학교 수에 따라 조정 가능 인력의 한계가 있을 것인데, 학교 수가 많고, 또 그럼에도 학교 수에 비해 적게 공무원 정원을 운영한 교육청은 불리한 결과를 받게 되는 것이 아닌가 싶습니다. 이어지는 공무원 및 무기계약직 대비 기간제근로자 비율 역시 공무원 수가 연계되는데, 교육청에서 공무원 대신 학교회계직원, 특히 기간제근로자로 운용하는 등의 사례가 있었던 것인지, 신규 지표에 대해서는 도입 배경에 대한 언급이 있다면 이해에 도움이 될 것 같습니다. 또한 각급 학교 근무인력 지표는 전체 공무원 수 대비 각급 학교 근무인력 수와 같은 방식으로 측정하는 것인지도 궁금합니다. 해당 지표는 기존에도 보조지표 등으로 활용하며, 각급 학교에 인력이 많을수록 과연 바람직한 것인지 판단이 유보된 지표입니다. 기존에는 우선적으로 교육청의 평균값을 적정 인력으로 가정하였는데, 금년도 지표에서는 어떠한 방식으로 측정되었는지 소개가 있다면 이해에 도움이 될 것 같습니다.

제도의 발전방안과 관련하여서는, 우선 금년도 조직 분석 결과에 대해 정보 공시나 희망 교육청 대상 컨설팅 외 교육부 차원의 활용방안이 더 있는지 알고 싶습니다. 조직 분석 결과를 재정평가의 일부 배점으로 활용하거나, 결과에 따라 교부금을 차등 배분하는 등의 논의가 있어 왔는데, 시·도교육청 간 경쟁을 지양한다면 이러한 결과 활용 방식은 불필요한 것으로 보입니다. 토론자의 소견으로는, 결과 활용에 있어 지방교육재정분석, 지방교육재정 운용성과평가 등과의 연계보다 조직 분석·진단은 조직 운용 현황 공시와 교육청 대상 정밀 진단·컨설팅 제공에 집중하는 것이 바람직한 것으

로 여겨집니다.

시·도교육청의 조직 운용 현황 공시는 조직 분석·진단의 근본적인 목적 중 하나로 설정한 만큼 제대로 이루어지도록 해야 할 필요가 있습니다. 이전 조직 분석·진단에서는 분석 시 활용하는 분석지표와 별개로 공시지표를 설정하여, 해당 지표에 대한 내용 작성 후 각 교육청이 자체적으로 공개하는 방식으로 이루어졌습니다. 대부분의 교육청에서 홈페이지상의 게시판에 해당 내용을 탑재했으나, 내용 설명 없이 제목과 첨부 파일만 게시하였고, 첨부 파일을 열어도 작성 양식 그대로의 파일을 탑재하거나 해당 게시판에 다른 게시물이 업데이트 되면 해당 게시물은 확인이 어려워지는 경우가 대부분이었습니다. 공시의 목적이 누구나 쉽게 현황을 파악할 수 있도록 하는 것이라면, 지방교육재정알리미 등의 통합공시 포털시스템에 탑재하는 것뿐만 아니라 시각적으로도 한 눈에 알아볼 수 있게 구성하는 등 실효성 있는 정보 공시가 이루어지도록 해야 할 것입니다. 연구자께서도 제안한 바와 같이 지방교육행정기관과 관련한 지방교육행정정보 통합시스템을 구축하는 것도 이러한 문제를 해결하는 데 큰 도움이 될 것입니다. 끝.

토론

『지방교육행정조직의 조직 진단과 발전적 운영 방안』에 대한 토론

이쌍철(한국교육개발원)

□ 들어가며

새 정부는 지방교육자치제의 취지를 살려 시·도마다 특성을 살린 다양한 교육이 이루어질 수 있도록 초·중등 교육에 대한 권한을 시·도교육감에게 이양한다는 정책을 발표하였습니다. 아직, 권한 이양의 내용과 범위에 대해 구체적인 방안이 발표되지 않았지만, 초·중등교육에 대한 시·도교육청의 자율성이 더욱 확대될 것으로 전망되고 있습니다. 시·도교육청의 자율성이 확대 될 때 여러 가지 쟁점과 과제들이 등장하겠지만, 자율성에 대한 책무성을 어떻게 담보할 것인가? 교육정책 기획, 예산 및 인력 관리, 평가, 정책 집행 등 교육자치 역량을 어떻게 지원할 것인가? 역시 핵심요소로 고려될 것입니다. 이러한 시점에 2014년부터 시행되고 있는 지방교육행정 기관 조직 분석·진단의 과정을 살펴보고 발전적 운영 방안을 제시한 본 연구는 매우 시의 적절하고 의미 있는 연구로 판단됩니다.

연구자께서는 지방교육행정조직 분석·진단의 내용을 개관한 후 2015년부터 2017년까지 3년간 분석·진단 절차, 지표와 영역, 분석 방법, 결과 활용 등이 어떻게 변화하였는지 설명하였으며, 이를 바탕으로 첫째, 행정수요를 반영한 기구와 인력 운영의 적절성에 대한 평가가 필요하다는 점, 둘째, 조직분석·진단의 목표를 명확히 할 것, 셋째, 조직진단은 컨설팅의 개념과 제도의 취지를 충실하도록 원하는 시·도교육청을 대상으로 자율적으로 실시할 것, 넷째, 유사제도의 통폐합해서 시·도교육청의 업무를 경감시키고, 총체적인 교육행정기관 운영의 효율성을 가능하도록 할 것, 다섯째, 지방교육행정정보 통합시스템 구축 등을 발전 방향으로 제안하였습니다. 토론자는 발표자의 제안에 전반적으로 동의하며 큰 이견이 없음을 밝힙니다. 다만, 토론자의 역할을 충실히 한다는 점에서 논의가 필요한 몇 가지 사항의 대한 의견을 제시하면서 토론자의 역할에 같음하고자 합니다.

□ 조직 분석·진단 목적의 목적: 책무성 vs 지원

발표 내용에 의하면 조직 분석·진단의 결과 제시 방식은 2016년 이전까지는 상대 평가 방식(A, B, C)에서 2017년 평균과 표준편차를 제시하여 각 시· 시도 교육청이 자율적으로 개선 계획을 수립할 수 있도록 정보를 제공하는 형태로 변화하였으며, 결과 활용에 있어서도 기존에는 하위 등급을 받은 4곳의 교육청(특별, 광역시지역 2곳, 도지역 2곳)에 대해 컨설팅을 실시하는 형태에서 2017에는 신청에 의한 지원의 형태로 변화하였음을 밝히고 있

습니다. 연구자는 조직 분석·진단의 개선 방향으로 목적을 분명히 해야 한다는 점을 제안하였지만, 그 방향성에 대한 의견은 제시하고 있지 않고 있습니다.

조직 진단(평가)의 목적은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있습니다. 하나는 평가를 통해 서열을 매기고 그 결과 책무성을 부과하는 형태이며, 또 다른 하나는 강점과 약점을 파악하여 개선을 위한 자료로 활용하는 방안입니다. 개념적으로 두 목적은 동시에 추구될 수 있는 것처럼 여겨지지만, 그 간 교원평가, 학교평가 등의 경험에서 알 수 있듯이 현실에서는 책무성을 위한 평가와 지원을 위한 평가가 양립하기는 어렵습니다(두 가지 목적을 동시에 추구할 때 책무성 기제로서 논리가 우선적으로 작용하게 됩니다). 그렇다면, 지방교육행정 기관의 자율성(권한)이 확대되고 있는 시점에서 조직 분석·진단은 어떤 목적을 추구해야 하는지 그 방향성을 설정하는 것은 매우 중요합니다.

이에 대한 답을 내리는 것은 추가적인 논의와 연구가 필요하겠지만, 현재의 조직 분석·진단이 시·도교육청의 인력과 조직 구조 진단에 초점을 두고 있으며, 그 시작이 된 배경은 2013년부터 시작된 총액인건비제에 있습니다. 총액인건비제가 지방자치단체가 기구 및 정원 운영에 수반되는 인건비성 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 ‘자율적’으로 관리하는 제도라는 취지에 비추어 볼 때, 각 시·도 교육청이 주어진 예산을 바탕으로 효율적, 효과적으로 조직을 구성하고 인력을 배치하는 역량을 기를 수 있도록 지원하는 것에 조직 분석·진단의 목적을 두는 것이 더 타당할 것입니다.

□ 조직 분석·진단의 영역: 구조+인력 vs 조직 전반

본 연구에서는 인력과 구조를 중심으로 조직진단을 논의하고 있습니다. 이는 본 연구의 출발점이 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 명시하고 이는 기구와 정원 관리·운영에 상황에 대한 분석·진단을 다루고 있기 때문이라 판단됩니다. 또한 민간 조직에서도 구조와 인력을 어떻게 구성하고 배치할 것인가를 가장 중요하게 고려하는 것도 사실입니다. 그러나, 지방교육자치 확대라는 방향성에서 볼 때 조직분석·진단의 영역을 조직 전반으로 확대하는 것을 고려해볼 필요가 있습니다. 각 시·도교육감이 추진하고 있는 정책 목표는 구성원간 공유되고 있는가?, 업무를 원활하게 진행하기 위한 지원장치들은 기능을 하고 있는가? 구성원간 협조와 갈등관리가 잘 되고 있는가? 외부 환경의 변화에 능동적으로 대처하고 있는가? 등 조직 운영 전반에 걸친 진단도 지방교육자치 역량 강화라는 측면에서 중요하기 때문입니다. 이러한 점에서 조직분석, 조직진단, 지방교육재정분석, 지방교육재정 운영 성과 평가 등 조직 진단과 관련한 여러 사업을 통합하여 관리해야 할 필요성이 있다는 연구자의 주장은 타당하다고 여겨집니다. 다만, 발표자는 시·도교육청의 업무 경감 측면에서 통합의 필요성을 이야기 하였지만, 토론자의 생각에는 시·도교육청의 권한(자율성)이 커질수록 교육청의 성과 및 조직관리 역량이 더욱 확대될 필요가 있습니다.

□ 나가며..

시·도교육청 평가, 조직 분석·진단, 지방교육재정분석 등 시·도교육청을 대상으로 목적과 영역을 달리하는 다양한 형태의 평가와 진단이 시행되었습니다. 그러나 조직 진단의 목적이 조직 관리 및 개선에 있다고 할 때, 각 시·도교육청의 조직진단 및 조직 관리 역량은

이전에 비해 크게 개선되지 못하고 있습니다. 이는 그 동안의 조직 진단 및 평가가 외부 주도로 이루어지는 과정에서 내부 구성원은 수동적으로 참여한 것이 주요한 원인중 하나로 이해될 수 있습니다. 향후 조직 진단을 실시함에 있어 내부 구성원의 능동적인 참여를 바탕으로 자체적인 조직관리 및 개선 역량을 키워나갈 수 있는 형태에 대한 고민이 필요해 보입니다.

더불어, 조직을 정확하게 진단하위 위해서는 조직의 현재 상태와 변화를 파악할 수 있는 다양한 자료들이 지속적으로 축적되고 관리될 필요가 있습니다. 이러한 측면에서 지방교육 행정기관에 산재해 있는 정보를 체계적으로 정의, 생산, 취합 및 통합관리 해야 한다는 발표자의 주장은 귀 기울일 필요가 있습니다. 또한 이러한 데이터들이 활용되기 위해서는 조직 진단이 일회성 행사가 아닌 지속적인 활동으로 자리 잡을 필요가 있습니다. 또한, 영역별(인사, 재정, 성과 등) 진단에 적합한 진단 방법론을 개발하는 것, 조직 진단 사례를 발굴하고 논의하는 과정이 활발하게 이루어져야 합니다.

지방교육자치제가 시행된 이후 각 시·도교육청의 자치 행정 역량은 점점 높아지고 있습니다. 지방자치제가 확대 될수록 조직의 관리와 변화를 책임지는 각 지방교육행정기관의 역량은 그 만큼 중요해 질 것이며, 조직 진단의 역할은 보다 중요해 질 것으로 예상됩니다. 지방교육행정 권한의 확대가 논의되고 있는 현 시점에 매우 시의적절한 주제에 대해 학습할 수 있는 기회를 주신 발표자에게 감사의 말씀을 드리며, 토론을 마치고자 합니다. 감사합니다.

주제발표 3.

시·도교육청 차원의 정책연구 현황과 과제

정 재 균(전북교육정책연구소)

이 상 철(부산교육정책연구소)

I. 서 론

2011년 9월 1일자로 전북교육정책연구소가 설립된 이래 전국 17개 시·도 중 14개 지역에서 시·도교육청 차원의 교육정책연구소가 설립되어 지역 실정에 맞는 정책개발과 연구를 수행하고 있다. 새 정부의 유·초·중등교육에 관한 권한의 시·도교육청 이양과 지방교육자치 강화 정책에 힘입어 앞으로 시·도교육청 차원의 정책연구 기능이 확대·강화될 것으로 예측된다.

시도교육청 차원의 정책개발과 연구 기능은 민선교육감의 등장과 함께 확대·강화되었다. 민선교육감들은 민의를 반영하기 위해 주민참여를 제도화하고, 지방교육의 특수성을 살리는 정책 개발과 공약이행에 노력을 기울였다. 지역의 교육현실과 학교의 상황을 충분히 반영하지 못하는 교육부 정책의 한계를 극복하고, 나아가 학교혁신을 통한 학교현장의 변화와 국가 교육정책 방향의 변화를 추동할 수 있도록 교육정책연구소를 설립·운영하고 있다(차상철, 2014: 164).

우리나라는 지역 간, 도·농 간 교육환경의 격차가 크고, 경제·사회·문화 등에서 불균형이 심화되고 있다. 이에 지방의 특수성을 살리지 못하고, 현장 적합성을 갖추지 못한 정책들이 교육 현장으로부터 외면당하게 되는 현실이다. 이러한 상황은 시·도교육청 차원의 정책연구가 확대·강화되어야 하는 이유이기도 하며, 이러한 상황에 대한 대응 역량은 시·도교육청 차원의 정책연구의 강점으로 작용하기도 한다.

반면에 지역마다 상황이 조금씩 다르긴 하지만 연구소의 설치 형태나 규모, 그리고 교육청의 관료제적 행정풍토 등은 정책연구의 자율성 신장과 질 관리를 어렵게 하고 있다. 또한 교육감선거 결과에 따라 정책연구의 연속성과 안정성이 영향을 받을 수 있다는 우려도 존재한다. 이러한 상황들은 시·도교육청 차원에서 정책연구의 위상 정립에 제약 요인이 되고 있다.

이 글에서는 시·도교육청 차원에서 수행되고 있는 정책연구 현황을 살펴보고, 간단한 SWOT 분석을 통해 정책연구가 갖고 있는 강점과 약점, 그리고 기회요인과 위협요인을 분석하여 시·도교육청 차원의 정책연구가 나아가야 할 방향과 과제를 모색하고자 한다.

II. 시·도교육청 차원의 정책연구 현황

1. 시·도교육청 차원의 정책연구 기능 강화 필요성

현재 우리나라 초·중등교육에 관한 교육행정체제를 보면 학교운영 권한은 지역교육청인 각 시·도교육청에 이양되어 있고, 학교교육정책 수립 및 추진은 중앙정부인 교육부가 주도하고 있다. 바꾸어 말하면 시·도교육청은 정책기능이 미흡하고, 교육부는 운영기능이 미흡하다는 것이다. 이로 인하여 지역에 있는 시·도교육청은 지역에 관한 정책을 개발하지 못하고, 지역과 멀리 떨어져 있는 중앙정부가 정책을 수립하게 되며, 그 결과 지역의 교육청은 국가수준의 정책을 내리받아 추진하는 역할에 그치고 있는 실정이다(신상명, 2011: 170).

지방교육자치가 실시된 지 20여년이 지났지만 아직도 우리나라의 교육정책은 중앙집권적이어서 지역의 특수성과 다양성을 반영하지 못하고, 창의적인 지방교육 발전을 추구하기 어렵다는 비판을 받고 있다. 지역 간, 도·농 간 교육환경의 격차가 크고, 서로 다른 교육문화가 존재하는 상황에서 각 지역별 다양한 특성을 반영한 창의적인 맞춤형 교육정책의 수립과 적용은 반드시 필요하다. 이러한 지역 맞춤형 교육정책은 국가 수준에서 이루어지는 데 한계가 있고, 지역 차원에서 개발하고, 또한 지역단위에서 지속적이고 즉각적인 피드백을 통해 수정·보완될 필요가 있다.

이러한 문제 인식에 따라 시도교육청은 정책 개발의 기능을 확대하여왔다. 대표적으로 시도교육청 조직에 '정책기획관'실을 설치하여 운영해오고 있다. 또한 부분적으로 직속기관인 '교육연구(정보)원'에서 정책 개발의 기능을 수행하기도 한다. 그러나 이러한 기관들은 실질적으로 시도의 지역 실정에 부합하는 지역교육정책을 개발하기 보다는 국가의 주요 정책 사업들을 관리하는 수준의 역할을 해오고 있는 실정이다. 지역의 교육정책을 개발하기 위해서는 단순한 정책개발부서의 설치가 중요한 것이 아니라 자체의 연구기능이 확보되어야 한다(성병창, 2014: 156).

시·도교육청 차원의 정책연구 기능은 민선교육감의 등장과 함께 확대·강화되었다. 2010년 전국 단위에서 최초로 민선교육감이 선출되면서 각 지역에서 민의를 반영한 교육정책이 수립되고 교육행정과 학교운영에 교사, 학생, 학부모, 주민이 직접 참여하는 통로가 열렸다. 민선교육감들은 지역의 다양한 교육 요구에 대응하고, 지역사회와 상생하는 교육공동체 실현을 위해 지역과 현장에 적합한 교육정책을 개발하고자 하였으며, 또한 교육자치의 취지를 퇴색시키는 정부의 부당한 간섭과 통제에서 벗어나 교육개혁을 선도해 나가고자 노력해왔다. 그 일환으로 현재는 대부분의 시도교육청에서 자체적으로 교육정책을 연구하고 개발하는 전담기구를 설치하여 정책개발 및 연구역량을 강화하고 있다.

시·도교육청 차원의 정책연구 기능 강화는 이처럼 지역 실정에 맞는 교육정책 수립을 위해 필요할 뿐만 아니라 권한에 따른 책무를 보여주는 데에도 반드시 필요하다. 새 정부는 교육분권 차원에서 유·초·중등교육에 관한 권한의 지방 이양을 추진하고 있는데³⁷⁾, 교육분권이 성과를 거두기 위해서는 이양된 권한을 지역이 제대로 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 자율적이고 책임 있는

37) 김상곤 부총리 겸 교육부 장관은 취임하자마자 교육부 내에 '교육자치 강화 지원팀'을 만들어 초·중등교육 업무 이양 작업을 본격적으로 추진하고 있다. 시·도교육청 차원에서는 전북교육청이 주관하고 전국 시도교육청이 참여하는 유·초·중등교육 권한이양 T/F가 9월 20일부터 본격적으로 활동을 시작하였다.

교육정책의 실현이란 측면에서 정책개발 및 연구역량의 확보를 위한 시·도교육청의 자체 연구기능 강화는 매우 중요하다.

2. 시·도교육청 차원의 정책연구 전담기구 운영 현황

시·도교육청 차원에서 정책연구를 수행하는 전담기구는 교육청이 산하 기구로 설립한 교육정책연구소가 대표적이다. 교육정책연구소는 2011년 9월 전북교육청에서 처음 설립한 이래 매해 시·도마다 설립이 꾸준히 이루어져 2017년 10월 현재 전국 17개 시·도 중 14개 지역에 설치되어 있다.

교육정책연구소가 설립된 지역은 대부분 소위 진보교육감이 당선된 지역이다. 전국단위 민선 1기 교육감 시절(2010. 7 ~ 2014. 6)에 전북, 전남, 광주, 경기 지역에 설립된 연구소의 활동성과를 보면서 2014년 6월에 치러진 전국 단위 민선 2기 교육감 선거에서는 진보진영 후보들 대부분이 교육정책연구소 설립을 공약으로 내세웠으며, 그들이 당선 된 후 2015년 1월부터 10개의 연구소가 창설되었다.

교육정책연구소 대부분은 시·도교육청의 행정기구설치조례 시행규칙에 근거하여 설치되었다. 14개 지역 중 경기도를 제외한 13개 지역에서는 교육청 소속 기구로 설치되었으며, 경기도의 경우엔 교육청 출연기관인 재단법인 경기교육연구원을 별도 설립하여 여기에서 교육정책연구소의 기능을 수행하고 있다.

교육청 소속으로 설치된 13개 지역 중 9개 지역에서는 교육정책연구소가 교육청 직속기관인 교육연구(정보)원 소속의 정식 정책연구부서 또는 부서 내 연구팀 형태로 운영되고 있으며, 4개 지역에서는 교육청 본청의 정책기획관실 소속의 연구팀 형태로 운영되고 있다.

교육정책연구소는 연구 수행을 위해 외부에서 박사급 전문연구원을 채용하고 있는데, 경기도를 제외하면 보통 2~5명을 임기제공무원 또는 공무원이 아닌 기간제 근로자로 채용하고 있다. 전문연구원들의 전공은 대부분 교육학이며, 행정학, 사회학, 통계학 등 교육학 관련 학문을 전공한 연구원들도 있다. 5개 지역에서는 아직 전문연구원을 채용하지 않고 주로 교육전문직인 교육연구사 또는 연구소에 파견된 교사가 각종 연구 활동을 수행하고 있다. 교육연구사나 파견교사도 박사학위를 가지고 연구역량을 갖춘 사람들이 연구소에 근무하고 있는 경우가 많다.

또한 현장 교사의 연구역량을 강화하고, 정책연구의 현장 적용도를 높이기 위해 교사가 연구과제를 제안하고, 연구소의 전문적 지원을 받아 직접 연구를 수행하는 교사연구동아리를 운영하고 있는 지역도 많으며, 학습연구년 교사들 중 일부가 대학이 아닌 교육정책연구소에서 연구역량을 다지고 있는 지역도 많다.

<표 1> 시·도교육청 차원의 정책연구 전담기구 운영 현황

지역	설립시기	설립형태 및 명칭		연구자 수	
				전문연구원	교육전문직 등
전북	2011.9	직속기관 (교육연구원)	교육정책연구소	4	10
전남	2012.4		교육정책연구소	4	10

서울	2015.1	소속	교육정책연구소	5	10
인천	2015.3		교육정책연구소	2	9
부산	2015.3		교육정책연구소	2	7
경남	2015.3		정책연구부	2	8
강원	2016.3		교육연구부(정책연구팀)	3	6
충남	2016.3		교육연구부(교육정책연구센터)	0	5
대구	2016.3		교육정책연구부	0	9
광주	2013.8	교육청 본청 (정책기획관) 소속	교육정책연구소	4	5
세종	2015.3		교육정책연구소	0	6
충북	2015.3		정책연구담당	0	4
제주	2015.3		교육정책연구소	0	6
경기	2013.9	재단법인	경기교육연구원	23	15

3. 시·도교육청 차원의 정책연구 영역 및 주제

현재 시·도교육청 차원에서 수행하고 있는 정책연구의 영역과 주제를 대체적으로 분류해보면 <표 2>와 같다. 연구 주제의 대부분은 유·초·중등교육 전반에 걸쳐 해당 지역의 특성을 반영한 정책 수립과 관련되어 있지만, 지역 차원을 넘어 국가차원의 교육정책 변화를 추동하기 위한 연구도 적지 않다.

<표 2> 시·도교육청 차원의 정책연구 영역 및 주제

영역	주제
학교정책	학교자치, 혁신학교 내실화, 학교민주주의 실태, 교육지원청 및 학교평가 개선, 협력적 학교문화 혁신, 마을교육공동체, 학교업무정상화, 행정실 업무 효율화 등
학교체제/진학	진로중심 고교체제, 고입제도 개선, 대입제도 개선, 학생배정 개선
교원정책	교원연수 활성화, 교원학습공동체, 교권 침해, 교원인사제도(임용, 승진, 전보, 전문직 등)
학생정책	학생의 노동실태, 학생자치 등
교육과정 및 평가	성장평가제, 자유학기제, 기초학력 향상, 미래역량 중심 교육과정 재구성, 인성교육 구체화, 새로운 학력관, 민주시민 교육, 독서교육 모델 등
교육복지/교육취약계층	유아교육과 보육 통합, 특수교육 재구조화, 학교부적응, 다문화이해교육, 공립유치원 신·증설, 공립대안학교, 농어촌 작은학교 살리기 등
교육재정/학교예산	학교기본운영비 배분, 지방교육재정 개혁 등
조직개편/사업평가	교육청 조직개편, 정책사업평가, 중장기 발전방안 등
기타	종단연구: 서울(2010년~2018년), 경기(2012년~2020년), 부산(2016년~2024년) 등

<표 3>과 <표 4>에는 전북교육정책연구소와 부산교육정책연구소에서 최근 2년간 발간한 연구보고서의 제목이 제시되어 있다. 비록 두 지역의 사례이지만 이를 통해 시·도교육청 차원에서 수행하고 있는 정책연구의 방향과 성격을 구체적으로 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

<표 3> 전북교육정책연구소의 정책연구 주제(2015년~2016년)

연구보고서 제목	구분	연도
전라북도교육청 정책사업 평가 연구	연구원	2015
전북 교육의 핵심역량 체계 개발 연구		
전라북도 자유학기제 현황 분석 및 운영 방안 연구		
학교 행정실 업무 현황과 효율화 방안 연구		
공립 대안교육 특성화고등학교 설립·운영을 위한 기초연구		
전북 방과후학교 공익재단 설립(안) 타당성 검토		
전라북도 평준화지역 일반고 배정 방식 개선을 위한 기초 연구		
전주시 중학교 학교 간 균형 유지 방안 연구-학군 조정 및 학생 배정방식 개선을 중심으로		
통합운영학교 실태조사와 운영 개선 연구		
학생자치활동 활성화 방안		
2015 혁신학교의 학교효과성 분석		
전북 교육의 역량기반 교육과정 실천 가능성 탐색 : 전북 교사의 교육과정 운영을 중심으로	교사연구 동아리	
전북 학교시민교육을 위한 헌법해석-기본권 해석 및 학습안 구안-		
역사교과서 발행체제 및 역사교육 관련 쟁점에 대한 역사교과 담당 교사의 인식 조사		
학습활동 부적응 학생들의 자아효능감과 자존감 향상을 위한 방과 후 대안학급 프로그램 구안 및 적용에 관한 연구		
전북형 교무행정업무전담팀 운영 사례 연구	연구원	2016
전라북도교육청 공립중학교 교과교사 정원 배분 조정의 가능성과 한계		
전북 특수교육 정책현안 및 추진과제: 교사·장학사의 관점		
전라북도교육청 각종 센터 운영 실태 분석		
회복적 정의에 입각한 학교폭력 사안처리 개선 방안		
성장평가제 : 이해와 실태, 안착 방안		
학교자치에 대한 전북 교직원의 인식-2012년에서 2016년까지 변화 추세 분석		
교육문화회관의 학생교육 기능 강화 방안		
전북 공립유치원 놀이중심 교육과정 운영 실태 분석		
전북 혁신교육특구 운영 현황 및 발전 방안 연구		
2016 혁신학교의 학교효과성 분석		
학교현장 지원 역량강화를 위한 교육지원청 역할에 관한 인식		
전라북도교육청 정책사업평가(Ⅱ)		
전북교육 종단연구 추진을 위한 기초자료 분석		
전북 어울림학교의 변화과정 및 운영효과 분석		
지방교육행정직공무원 인식도 조사를 통한 연수 개선 방안		
학교 민주시민교육의 현황 및 과제		
초·중등 재난안전 위험관리의 현장 연구	교사연구 동아리	
초등성장평가제 현장 실태 분석		
학교의 문제해결형(지속가능발전교육) 수업모델 개발과 적용효과 연구		
민주시민성 배양을 위한 영어교육 실천사례-교과서 분석 및 교육과정 재구성을 중심으로-		

<표 4> 부산교육정책연구소의 정책연구 주제(2015년~2016년)

연구보고서 제목	구분	연도
부산다행복학교 질 관리를 위한 평가모형 및 평가지표 개발	연구원	2015
전국 시도교육청 교원업무정상화 정책 분석과 시사점		
교육격차 실태 및 교육균형발전 방안 연구		
부산교육종단연구를 위한 기초연구		

현장체험학습 업무매뉴얼 및 소규모 테마형 체험학습 프로그램 개발(중등)	현장연구팀	2016
현장에서 바로 통하는 수학여행 업무 매뉴얼(초등)		
미래핵심역량강화를 위한 고교형 토의토론수업 모형 개발 및 과정 중심 평가 방안 마련		
단위학교 진로집중 교육과정 편성 운영 모형 개발		
교원업무정상화 학교조직의 효과성 연구		
단위학교 교육활동 성찰도구로서의 학교자체평가 모형 및 지표 개발	연구원	
부산광역시 지역사회 연계 학교교육 지원 활성화 방안 연구		
부산 학생의 다문화수용성 실태 및 영향요인 분석		
부산 학생의 학교부적응 실태 및 원인 파악에 따른 개선방안 모색		
누가 교단을 떠나고 싶어 하는가?-교사소진의 원인과 대안 모색		
단위학교 교육과정 자율화를 위한 학교수준 교육과정 개발 현황과 개선 방안		
민주시민교육을 위한 학생자치활동의 활성화 방안		
(종단연구를 활용한)부산 교육의 균형발전을 위한 지역별 현황 기초 분석	현장연구팀	
부산지역 초등학생 다문화 시민성 증진을 위한 다문화 인식개선 자료 개발		
지역연계 문화예술교육을 통한 인성 함양 방안 연구		
‘책 하나 생각 둘 나눔 셋 프로그램’을 통한 독서 역량 강화		
자유학기제 과정평가의 효율적 운영을 위한 방안 모색		
2015개정교육과정 5·6학년 국어·수학 핵심역량강화를 위한 학습자 중심수업 적용 방안		

4. 시·도교육청 간 정책연구 네트워크 구축 및 운영 현황

각 시·도교육청의 교육정책연구소들 간 긴밀한 교류와 협력을 위해 연구협력체제인 「전국교육정책연구소 네트워크」(이하 전국네트워크라 함)가 구축되어 운영되고 있다. 전국네트워크는 2012년 말 전북, 전남, 광주 3개 지역 호남권 교육정책연구소 공동워크숍이 모태가 되었으며, 전국단위 민선 2기 교육감들이 선출된 후인 2014년 11월 전북 전주에서 열린 호남권 교육정책연구소 공동포럼에 전국 시도교육청의 교육정책연구소 설립 준비팀들이 참여하여 연구소 설립과 관련된 정보를 상호 교환하고 운영상황을 공유하면서 전국네트워크를 결성하게 되었다.

전국네트워크는 개별 연구소의 연구역량의 한계를 극복하고 공동연구 수행을 통해 교육 현안 및 주요 교육정책에 대한 대안을 제시하고 교육담론을 형성함으로써 국가 교육패러다임의 변화를 추동하는 것을 가장 중요한 역할로 삼고 있다(전국교육정책연구소 네트워크, 2017; 1).

2015년부터 매년 4월과 11월에는 정기적으로 공동워크숍을 개최하고 있는데, 공동워크숍에서는 전국네트워크의 공동연구 발표 또는 교육 현안에 대한 기획 주제 발표가 이루어지고 있다. 2016년에는 교육관련 쟁점 법안들에 대한 개정 및 제정 방안을 연구하였고, 2017년에는 새 정부에 제안할 교육개혁과제들에 대한 연구를 수행하였다. 공동연구와 공동워크숍을 통해 도출된 정책제안은 주로 전국시·도교육감협의회를 통해 정부나 국회에 전해지고 있다.

Ⅲ. 시·도교육청 차원의 정책연구 추진에 대한 SWOT 분석

시·도교육청 차원에서 수행하고 있는 정책연구 추진 실태를 파악하고, 발전 과제를 도출하기 위하여 각 시·도 교육정책연구소의 연구원 15명을 대상으로 이메일, 전화, 면담 조사 등을 하였으며,

이를 근거로 간단한 SWOT 분석³⁸⁾을 해보았다.

1. 강점

첫째, 교육정책연구소에서는 수행하는 대부분의 연구는 주제의 선정에서부터 연구의 수행과 정책 제안에 이르기 까지 전 과정이 현장과 밀착되어 있어 연구 결과의 현장 적용성이 높다. 연구과제들 중 많은 부분이 학교 현장이나 정책 추진 부서가 제안 또는 요청하는 것이며, 연구 수행에 전문 연구자와 현장 교직원이 함께 참여한다. 또한 연구를 통해 도출되는 정책 제안은 교육청의 해당 부서와 협의를 통해 구체화됨으로써 정책의 현실성을 높일 수 있다.

외부에서 채용된 전문 연구원들이 때론 연구 과제와 관련된 학교 현장의 구체적인 상황이나 문화에 대한 이해가 부족할 수 있는데, 현장 교직원들과 함께 공동으로 연구를 수행하거나 일상적으로 협력 관계를 형성하고 있음으로써 현장에 대한 이해의 문제를 보완해 나가고 있다. 이런 과정들을 거쳐 연구가 추진되기 때문에 연구결과의 정책반영 비율도 높고, 현장 적용성도 비교적 높다고 할 수 있다. (연구원 A).

연구소가 교육관련 다양한 직렬(연구위원, 교원, 교육전문직, 교육행정직)의 사람들로 구성되어 있어 연구와 관련된 협의나 자문에 용이하고, 다양한 교육경험(현장 노하우)을 공유할 기회가 많다. (연구원 B).

둘째, 지역 차원에서 필요한, 지역 실정에 맞는 맞춤형 정책연구가 가능하다. 교육정책들 중에는 국가 수준에서 이루어지는 것도 있지만, 지역 간, 도·농 간 교육환경의 격차가 크고, 서로 다른 교육문화가 존재하는 상황에서 각 지역에서는 지역의 특성을 반영한 교육정책의 수립과 적용이 필요하다. 이는 지방교육자치의 취지이기도 하다. 지역 맞춤형 연구는 국가 수준에서 이루어지는 데 한계가 있고, 지역의 교육정책연구소에서 지역의 상황과 특성을 고려한 교육정책을 개발하고, 또한 계속적인 피드백을 통해 정책을 수정, 보완하고 있다.

교육정책연구소는 교육청이 어떠한 정책과 제도를 도입 또는 폐지, 축소하는 결정을 하고자 했을 때 즉각적으로 교육 주체들의 의견 수렴과 반응을 살필 수 있다. 교육청에 소속된 기관이므로 내부 자료의 수집 및 활용이 용이하며, 도교육청의 정책추진에 앞서 타당성을 미리 검토할 수 있으므로 정책실패를 줄일 수 있다. 또한 정책추진 결과에 대한 성과 분석 및 평가를 통해 개선점을 도출할 수 있다. (연구원 C).

38) SWOT 분석은 조직의 내부 상황 분석에 따른 조직의 강점(strengths: S)과 약점(Weaknesses: W), 조직의 외부 환경 변화에 따른 조직의 기회요인(opportunities: O)과 위협요인(threats:T)을 파악하고, 종합 분석하여 이들 사이의 전략적 대안을 도출하려는 분석기법이다.

셋째, 교육자치를 강화하는 방향으로 국가차원의 정책 변화를 추동하기 위한 연구를 수행한다. 국책연구소는 교육부와 의 관계로 인해 문제 정책에 대한 연구를 적극적으로 수행하거나, 연구결과를 공표하기 어려운 경우도 있다. 하지만 시·도의 교육정책연구소에서는 국가 교육정책을 비판하고, 개선을 제안하는 연구를 적극적으로 할 수 있다. 예를 들면 역사교과서 국정화 비판, 시도교육청 평가지표의 편향성 비판, 국가교육위원회 설치 방안 등이 있다.

넷째, 정책연구소 간 공조를 통해 연구 성과를 공유하고, 개별 연구소의 연구역량 한계를 극복할 수 있을 뿐만 아니라 교육개혁을 위한 담론 형성도 가능하다. 현재 전국교육정책연구소 네트워크가 구축되어 연구소 간 긴밀한 협조가 이루어지고 있는데, 연구소 운영과 관련된 각종 정보뿐만 아니라 교육현실에 대한 문제의식과 개선 방안을 공유하기 위한 노력을 하고 있으며, 공동연구를 수행과 각종 연구발표 등을 통해 교육개혁을 위한 담론 형성을 하고 있다. 네트워크차원에서 수행한 연구결과는 시도교육감협의회, 국회의원실 등을 통해 정부에 정책으로 제안되거나 입법화를 통해 현실화 될 수 있도록 하고 있다.

2. 약점

첫째, 연구소가 교육청 산하 기구로 설치되다 보니 연구의 독립성과 자율성이 약한 편이다. 연구소가 교육청과 긴밀한 관계를 맺고 있다는 것이 강점도 되지만 다른 한편으로 약점이 될 수 있다. 연구의 내용이 교육청 입장과 다르거나, 교육청에 우호적이지 않은 결과가 도출될 경우 연구소와 연구자의 입장이 난처하거나 딜레마에 빠지기도 한다. 특히 연구소가 직속기관인 교육연구원에 설치되지 않고 본청의 정책기획관 소속으로 되어 있는 지역은 독립성과 자율성이 상대적으로 약할 수밖에 없다.

연구소는 객관적이고 중립적인 시각으로 합리적인 정책 방향과 방안을 도출해야 한다고 생각합니다. 그런데 현재 지역 교육정책연구소는 교육청 부서와 긴밀하게 연결되어 있다 보니 그 과정에서 해당과 의견과 상충되는 결과에 대해 연구자들이 소신을 가지로 결과물을 내기가 어려운 실정입니다. 연구소의 역할은 교육청의 정책 방향과 방안에 대한 근거를 제공하는 역할도 있지만 합리적이고 객관적인 자료와 관점으로 교육청의 잘못된 방향과 정책에 대해서는 비판의 역할도 할 수 있어야 한다고 생각합니다.(연구원 D)

연구소 조직과 관련해서는 연구소가 독립적인 입장에서 교육정책을 제안하고 협의할 수 있는 위치가 가능하여야 한다. 연구의 독립성이 보장될 때 날카로운 현장 진단과 정책 제안이 이뤄질 것이다.(연구원 E)

둘째, 연구소에 대한 교육주체들의 역할기대가 상이하여 연구소의 정체성에 혼란을 겪기도 한다. 정책연구소의 역할을 교육청 정책을 견제하는 역할로 바라보는 사람들도 있고, 교육청 정책을 옹호하기 위한 수단으로 바라보는 사람들도 있으며, 교육청이 수행하기 까다롭거나 민감한 사안을 해결

해 주기를 원하는 사람들도 있다. 물론 이러한 역할이 명확히 구분될 수 있는 부분은 아니지만 실제 연구를 추진하는 과정 속에서 직면하는 딜레마이기도 하다. 또한 정책연구가 현장성을 강조하다 보니 장기적 안목에서 지역교육의 발전 방향을 제시하는 연구가 가치를 제대로 인정받지 못하는 경우도 있다. 연구소의 위상과 역할이 무엇이어야 하는지에 대한 교육주체들의 공감대 형성이 필요한 상황이다.

국책 연구기관과 달리 지역 교육청의 연구 보고서는 해당 부서의 정책 실행을 위한 보다 실무적인 차원의 보고서를 원한다고 생각한다. 국책 연구기관과 달리 해당 부서에서 실질적인 정책 실현을 위한 실행 보고서 차원의 보고서도 필요하지만, 지역 교육의 장기적인 발전을 위해서는 장기적인 비전을 가지고 방향성을 제시하는 보고서도 필요하다. 하지만 그런 보고서는 현재 학교 현장이나 교육청 부서에서는 현장 적용력이 떨어지는 보고서라는 인식이 있다.(연구원 F)

셋째, 연구소가 소규모로 운영되다 보니 연구 인력이 양적으로 부족하여, 다양한 분야의 연구를 수행하는데 어려움을 겪고 있다. 현장에서 요청하는 연구과제의 영역은 매우 다양한데 외부에서 채용한 전문연구원은 보통 2~5명에 그치고 있다. 이들은 자신들의 전공에서 벗어나는 영역의 연구를 수행하는데 한계를 느끼고 있으며, 이러한 현실은 연구의 질 저하를 초래할 수 있다. 더욱이 몇몇 연구소는 전문연구원을 채용하지 않고 교육전문직이나 파견교사 등 내부 인력만으로 연구를 수행하고 있어서 현장의 다양한 요구를 충족하는데 어려움을 겪고 있는 실정이다.

넷째, 전문연구원의 신분 불안으로 우수 연구인력 확보가 어려우며, 연구원이 소신 있는 연구를 수행하는데 한계가 있다. 현재 전문연구원들은 임기가 최대 5년까지 보장되는 임기제공무원 또는 1년 단위로 계약하는 기간제 근로자 형태로 채용되고 있다. 신분이 안정적이지 못하여 소신 있게 연구를 수행하는데 어려움을 겪고 있고, 연구의 지속성, 연구자들의 사기 등에도 문제가 있다. 또한 연구소 전문연구원들에 대한 교육주체들의 이해가 부족한 상황이다. 교육청 내 극 소수직렬 중 하나로 부당한 대우 또는 소외감, 차별과 같은 일이 발생했을 시 이에 대한 대응력이 부족한 상황이다. 일부 직렬에서는 임기제공무원인 전문연구원들이 자신들의 자리를 차지하고 있다는 인식이 있어 전문연구원들의 자리 또는 직급 축소를 요구하는 경우도 있다.

신분이 불안하니 위치가 불안하고 다른 일반행정직의 눈치와 편견에 시달리고 있습니다. 연구를 위한 자율성이 부서장이 바뀔 때마다 변경되어 적응이 어렵습니다. 일관된 연속성을 위해 독립과 신분의 안정성이 절실히 요구된다고 할 수 있습니다.(연구원 G)

근본적으로 “임기제공무원”은 해당 업무가 한시적으로 필요하다고 볼 때 채용하는 것이다. 교육정책 개발과 연구가 한시적인 업무라고 보는 사람은 없겠지만 임기제로 채용되다보니 교육청 조직에서 차별과 소외를 느끼게 된다. (연구원 H)

다섯째, 연구가 주로 해당 지역의 다양성과 특수성을 감안한 정책 추진 방향을 제시하고, 학교현장에 더 적합한 추진 방안을 마련하는 실천지향적 연구이다 보니 전국적으로 일반화하기 어려운 부분도 있다. 또한 이런 연유로 타·시도에서 수행하고 있는 연구와 비슷한 내용의 연구가 중복적으로 수행되어 연구력의 손실을 가져오는 경향도 있다.

3. 기회

첫째, 국가교육위원회 설치와 교육부의 기능 축소 등 새 정부의 교육분권 강화 정책은 중앙집권적 관료주의를 청산하고, 지방교육자치 내실화를 위한 시도교육청 차원의 정책연구 수요를 증대시키고 있다. 문재인정부의 100대 국정과제 중 한 가지가 교육 분야 적폐를 해소하기 위한 ‘교육 민주시주의 회복과 교육자치 강화’인데, 교육자치 강화 방안으로 국가교육위원회를 설치하고, 초·중등교육 업무를 시·도교육청으로 이양하며, 단위학교 자율성을 강화하는 것 등이 제시되어 있다. 교육부 권한의 이관이 이루어지면 이전에 교육부 차원에서 추진했던 정책을 지방 차원에서 정책 방향을 수립하고 시행 가능한 방안들을 수립해야 할 것이다. 그 과정에서 지금까지 지역의 특성을 반영하여 연구한 경험이 있는 교육정책연구소의 역할이 증대될 것이다.

지금까지 교육정책연구소가 추진한 연구가 정책적으로 반영되고 제도화되기 위해서는 중앙정부 차원의 변화가 일어나지 않고서는 불가능한 일이었다. 즉, 문제의 근본적인 열쇠는 중앙정부가 가지고 있는 상황에서 지역 차원에서 아무리 연구를 수행한들 허상에 불과한 결과물들이 많았다. 하지만 교육부의 권한배분과 교육자치의 확대는 지역차원에서 수행한 연구가 정책으로 연결될 수 있는 상황이 이전 보다 많아질 것이라는 기대를 가질 수 있다.(연구원 A)

둘째, 민선 교육감들이 등장하고, 교육에 대한 지역사회의 관심이 갈수록 증가됨에 따라 지역실정에 맞고, 학교현장에 밀착된 교육정책의 필요성이 부각되고 있으며, 지방교육의 자율성 확대를 요구하는 목소리도 커지고 있다. 민선교육감 1기에 5개 지역에서 연구소가 만들어졌고, 2기에 들어 14개 지역으로 확대되었다. 아직 자체 연구기능을 확보하지 못한 나머지 3개 시도에서도 교육정책연구소의 필요성을 느끼고 있어 2018년 교육감 선거 이후엔 모든 시도로 교육정책연구소가 확대될 것이고 기존 연구소들의 연구기능도 강화될 것이다. 특히 교육감협의회를 통한 정책공조와, 시도교육청 간 정책연계가 강화되는 추세여서 교육정책연구소의 역할이 확대될 것이다.

시·도교육청차원에서는 지자체, 지역사회 등과의 연계·협력의 필요성이 강조됨에 따라 시도단위의 정책연구 비중이 높아지고 중요성이 부각될 가능성이 높다. 이에 따라 연구소의 위상이 높아지고 연구 인력도 확대될 가능성이 높다.(연구원 C)

4. 위협

첫째, 교육감 선거 결과에 따라 교육정책연구의 연속성과 안정성이 영향을 받을 수 있다. 대부분의 교육정책연구소가 이른바 진보교육감 당선 지역에 설치되어 있다 보니 특정 집단에 편향된 연구소라고 인식하는 경우도 많다. 또한 당장 2018년 교육감 선거결과에 따라 교육정책연구의 방향 전환 가능성도 배제하지 못한다. 비록 연구소가 없어지지는 않겠지만 새 교육감의 교육에 대한 비전과 성향에 따라 기존 연구인력이 교체될 수도 있으며, 연구의 연속성이 영향을 받을 수 있다.

지역의 특성상 보수교육감이 당선될 가능성이 있다. 그럴 경우 기존 진보교육감이 했던 교육정책의 연속성이 위협받을 가능성이 있다. 교육감 임기와 당선에 연구소의 운명이 걸려서 불안하다. (연구원 E)

교육 현장에서는 교육정책연구소를 전교조 연구소라고 인식하는 경우도 많다. 이러한 인식으로 인해 다양한 교육현장의 목소리를 담아내는데 한계가 있으며, 때로는 학교, 교육기관에서 연구소에 대한 거리두기를 하는 경우도 있다. (연구원 D)

둘째, 교육청의 관료제적 행정 풍토는 교육정책연구소의 역할과 정체성 확립에 위협요인이 된다. 공무원 조직인 시·도교육청은 그동안 창의적인 정책개발보다 상부의 지시와 지침에 따라 정책을 집행하는 역할을 주로 수행해 왔고, 이에 형식과 절차를 강조하는 관료제적 풍토가 만연한 상태이다. 그러다 보니 연구소의 특수성과 연구의 자율성에 대한 인식이 부족하여 연구소를 교육청 관료조직처럼 통제하고자 하는 경향도 있는데, 이러한 관료제적 행정풍토는 연구원들이 연구에 집중하고, 능력을 개발하는 것을 어렵게 한다. 또한 연구소가 본연의 역할을 수행하고 정체성을 확립하는데 장애요인으로 작용하고 있다.

IV. 시·도교육청 차원의 정책연구 강화를 위한 과제

SWOT 분석 결과를 토대로 내부 상황인 강점과 약점, 외부 환경인 기회요인과 위협요인을 조합하여 시·도교육청 차원의 정책연구 강화를 위한 과제를 [그림 1]과 같이 도출하였다.

SO전략	WO전략
교육정책 싱크탱크 역할 강화 ○ 체계적이고 종합적인 연구 수행 ○ 연구소의 장기발전계획 마련	연구의 자율성 확보 및 질 관리 ○ 연구소의 설립 형태 전환 ○ 연구인력 확대 및 연구원 신분 안정
ST전략	WT전략
연구소 법제화를 통한 안정성 확보	특정 단체의 이미지 부각 경계

○ 전국네트워크의 위상 강화	
-----------------	--

[그림 1] SWOT 분석 결과에 따른 시·도교육청 차원의 정책연구 강화 과제

1. 교육정책 싱크탱크 역할 강화

교육부의 권한 이양, 교육자치의 확대로 교육정책연구소의 역할이 그 어느 때보다 확대되리라고 판단되는 상황에서 연구소의 역할을 정비할 필요가 있다. 시·도교육청 차원 교육정책연구의 강점은 연구 결과의 현장 적용성이 높고, 지역 실정에 맞는 맞춤형 정책연구가 가능하며, 국가차원의 교육 정책 변화를 추동하기 위한 연구도 가능하며, 정책연구소 간 공조를 통해 교육개혁을 위한 담론 형성도 가능하다는 것이다. 지역의 정책연구 강화에 유리하게 작용하는 외부 환경 변화를 기회로 삼아 이들 강점을 적절히 활용하게 되면 교육정책연구소가 지역의 교육정책 싱크탱크 역할을 강화할 수 있을 것이다.

교육정책연구소가 지역의 교육정책 싱크탱크로서 역할을 강화하기 위해서는 우선적으로 지역의 정책과제에 대한 체계적이고 종합적인 연구의 수행이 필요하다. 현안과제의 해결도 물론 중요하지만, 장기적 안목에서 지역 교육의 비전을 세우고 지역 교육이 나아가야 할 방향을 명확하게 제시하는 것이 반드시 필요하다. 이를 위해 상시적으로 국가 및 국제 교육 동향을 분석하여 정책의 흐름을 파악해야 하며, 각종 교육정책의 성과를 분석하여 대안을 제시할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 교육자료 및 각종 통계자료에 대한 D/B를 구축하여 정책연구의 토대를 마련하는 것도 중요하다.

둘째, 교육정책 싱크탱크로서 역할을 강화하기 위해서 연구소의 장기발전계획이 수립되어야 한다. 연구과제들에 대한 중장기적 수행 계획이 마련되어야 하며, 연구역량 강화와 연구의 질 관리를 위한 연차적 청사진이 마련되어야 한다. 연구소의 규모와 설치·운영 형태를 어떻게 변화시켜 갈 것인지, 연구의 지속성과 안정성 확보를 위해 연구원들의 신분 보장을 어떻게 할 것인지 등에 대한 장기적 계획이 마련되어야 한다.

2. 연구의 자율성 확보 및 질 관리

연구소의 설립형태, 규모, 조직구성 등에 관한 사항을 정비하여 연구의 자율성을 확보하고 질 관리를 위한 노력을 기울여야 한다. 시·도교육청 차원 교육정책연구의 약점은 연구의 독립성과 자율성이 약한 편이고, 연구소에 대한 교육주체들의 역할기대가 상이하여 연구소의 정체성에 혼란을 겪기도 하며, 연구소의 규모가 작아 다양한 연구 수요에 대응하지 못하고, 전문연구원의 신분 불안으로 우수 연구인력 확보가 어려우며, 소신 있는 연구를 수행하는데 한계가 있다는 것이다. 지역의 정책연구 강화에 유리하게 작용하는 외부 환경 변화를 기회로 삼아 이러한 약점을 잘 극복하면 정책연구

구의 자율성 확보와 질 관리가 이루어질 수 있을 것이다.

첫째, 연구의 자율성 확보를 위해 교육정책연구소의 설립 형태에 대한 고민이 필요하다. 직속기관인 교육연구원 산하에 두는 것과, 본청 정책기획관 산하에 두는 것, 그리고 경기도처럼 재단법인으로 독립하는 것, 이 세 가지 모두 장단점이 존재한다. 교육연구원 산하에 두는 것은 연구의 독립성이 어느 정도 보장되나, 교육현안에 대한 즉각적인 대응이나 본청과의 심도 있는 소통이 어렵다는 단점이 있다. 본청 정책기획관 산하에 두는 것은 이와 반대이다. 정책현안에 대한 즉각적인 대응이 용이하다. 하지만 연구의 자율성과 독립성이 제약받고 연구의 상당 부분의 근시안적인 현안해결 업무와 행정업무로 채워질 수 있다. 마지막으로 재단법인 형태로 운영하는 것은 정부출연기관과 같이 객관적인 시각으로 교육정책 현안을 바라보고 대응할 수 있고, 연구의 질적 제고도 가능하나, 설립과 유지에 교육청의 재정 부담이 매우 크며, 교육청 정책부서 및 학교 현장과의 긴밀한 협조가 어렵다는 단점이 있다.

둘째, 정책연구의 질 관리를 위해 연구인력 확대와 연구원 신분 안정이 필요하다. 연구소에 교육전문직이나 파견교사를 제외하고도 연구에 전력하는 전문연구원이 최소한 5명 정도는 필요하다. 만약 정원 확보가 어려워 외부 충원을 하지 못하고 있다면 내부에서라도 충원해야 한다. 요즘은 일반행정직 중에서도 박사학위를 갖고 있는 사람들이 더러 있다. 이들을 행정요원이 아닌 전문연구원으로 활용하여 역량을 발휘하게 한다면 기관 차원과 개인 차원 모두 긍정적 효과를 가져 올 것이다.

현재 14개 연구소 중 9곳에서만 전문연구원이 채용되어 연구를 수행하고 있는데, 연구원 수도 2명~5명에 그쳐있다. 나머지 5곳에서는 전문연구원 없이 교육전문직이나 파견교사 등 내부 인력만으로 연구를 수행하고 있다. 연구소가 현장의 다양한 요구를 충족시키는데 어려움을 겪을 수밖에 없는 실정이다. 이러한 현실은 연구의 질 저하는 물론 교육정책연구소에 대한 기대치 저하를 초래하게 된다.

전문연구원의 신분 불안을 해소하기 위한 방안도 적극적으로 모색해야 한다. 신분이 불안하면 소신 있는 연구를 수행하는데 한계가 있고, 우수 연구인력 확보도 어렵다. 아무리 연구소 정원 확보가 어렵다고 해도 연구보조원도 아닌 전문연구원을 기간제 근로자로 선발하는 것은 반드시 지양해야 한다. 연구소의 위상뿐만 아니라 교육청 정책에 대한 신뢰도를 저하시킬 수 있다.

연구소가 재단법인이 아닌 이상 외부에서 전문연구원을 채용하는 합법적 방식은 현재로선 지방직 임기제공무원으로 채용하는 것이다. 신분과 임기는 법령에 정해진 것이라 교육청에서 자의적으로 변경할 순 없지만, 국가직 임기제공무원처럼 재채용 절차 없이 현재의 5년 임기를 10년까지 연장할 수 있도록 법령개정 요청이 필요하다.

외부 환경의 변화에 따라 앞으로 교육정책연구소의 역할은 증대될 것으로 보인다. 그러나 기대가 크면 실망이 큰 것처럼 연구에 대한 질 관리가 충분히 이루어지지 않은 상태에서의 양적 확대는 “한때 일어난 봄”이 될 수도 있다는 생각이 든다. 따라서 전임연구원에 대한 고용 안정성을 높이는 것과 동시에 연구에 대한 질 관리를 위한 공동의 노력이 필요하다고 생각한다.(연구원 E)

3. 연구소 법제화를 통한 안정성 확보

시·도교육청 차원 교육정책연구의 강점을 살려 지역의 정책연구 강화에 불리하게 작용하는 위협요인을 극복하기 위한 방안으로 교육정책연구소가 시·도교육청의 입장에 따라 선택적으로 활용하는 기관 또는 임시적으로 운영되는 기관이 아니라 지방교육자치 내실화를 위한 필수적 기관으로 존재할 수 있도록 법령에 규정하는 방안에 대해서 검토할 필요가 있다. ‘지방교육자치에 관한 법률’, ‘지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’(대통령령)의 개정이 요구되는 사항이다.

전국네트워크의 역할과 위상의 확립도 필요하다. 전국네트워크의 위상은 연구소의 안정성과도 밀접하게 관련되어있다. 전국네트워크가 지금까지처럼 비공식적 모임의 성격을 유지할 것인지 아니면 시·도교육감협의회와 같은 공식적 기구의 성격으로 발돋움 할 것인지, 또는 시·도교육감협의회, 교육부, 국책연구기관 등과의 관계설정을 어떻게 할 것인지에 대해서 고민이 필요한 시점이 되었다. 현재는 각 교육정책연구소가 수행한 연구결과를 공유하거나 공동연구과제를 수행하는 정도의 활동에 그치고 있는데, 그 이상의 역할을 수행할 수 있을지, 그러한 역할을 수행하기 위해서는 어떠한 행정·재정적 준비가 필요할 것인지에 대해서 고민이 필요하다.

4. 특정 단체의 이미지 부각 경계

시·도교육청 차원 교육정책연구의 약점을 보완하고, 지역의 정책연구 강화에 불리하게 작용하는 위협요인을 최소화하기 위해 교육정책연구소에 특정 단체의 이미지가 과도하게 부각되는 것을 경계할 필요가 있다. 이른바 진보교육감이 선출된 지역에서 연구소들이 창설되면서 자연스럽게 교육정책연구소와 전국네트워크가 진보적 기관 또는 단체라는 인식이 심어지게 되었는데, 연구소의 정체성 확립 차원에서 진보적 교육혁신을 표방할 순 있으나 연구소 운영에 있어서는 특정 정파나 특정 단체의 이미지가 과도하게 부각되는 것을 경계하고, 다양한 사고가 공유될 수 있는 포용적 기관과 단체로 거듭날 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 될 때 학교 차원의 협조가 확대되고, 교육정책에 대한 현장의 신뢰도 높아질 것이며, 전국네트워크의 활동 범위도 확대될 수 것이다.

V. 결 론

시·도교육청별로 지역의 다양한 교육 요구에 대응하고, 지역사회와 상생하는 교육공동체 실현을 위해 지역과 현장에 적합한 교육정책을 개발하는 것은 지방교육자치의 내실화란 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 새 정부의 유·초·중등교육에 관한 권한의 지방 이양 추진에 따라 시·도교육청이 정책개발 및 연구역량의 확보를 위해 시·도교육청의 자체 연구기능을 강화하는 것은 권한에 따른 책무성이라는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

시·도교육청 차원의 정책연구는 지방의 특수성을 반영하고, 현장 적합성을 갖추고 있다는 강점도 있지만 아직 다양한 연구수요를 충족시킬 수 있는 연구역량이 부족하고, 연구의 질 관리에 한계를

보이고 있다. 또한 새 정부가 추구하고 있는 교육분권과 교육자치 강화는 시·도교육청 차원의 정책 연구가 강화될 수 있는 기회요인으로 작용하지만, 교육감 선거결과에 따라 연구의 지속성과 안정성이 위협받을 수도 있다.

따라서 시·도교육청 차원의 정책연구를 활성화하기 위해 이러한 강점을 살리고 약점을 보완하며, 기회요인을 활용하고 위협요인을 최소화하는 방식으로 대응할 필요가 있다. 구체적으로 교육정책 싱크탱크 역할을 강화하고, 연구의 자율성 확보 및 질 관리에 힘써야 하며, 연구소 법제화를 통해 안정성을 확보하고, 특정 단체의 이미지가 부각되는 것을 경계할 필요가 있다.

또한 전국네트워크를 통해 개별 연구소의 역량 한계를 극복하고, 정책공조를 강화해 나가야 할 것이다. 공동연구 확대를 통해 지역의 특수성과 교육현장성을 담보한 정책개발의 새로운 전기가 마련되고 지방교육자치가 한층 성숙될 것으로 확신한다.

참고문헌

- 성병창(2014). 시·도교육청 차원의 교육정책 개발 및 조정, 한국교육행정학회 2014 추계학술대회자료집. 135-158.
- 신상명(2011). 교육행정 지역화에 대한 요구와 대응 과제. 한국교육학회 2011 추계학술대회 자료집. 159-176.
- 전국교육정책연구소 네트워크(2017). 2017 전국교육정책연구소 네트워크 상반기 공동워크숍자료집.
- 차상철(2014). 민선교육감 시대, 시·도교육청 차원의 교육정책 변화와 과제, 한국교육행정학회 2014 추계학술대회자료집. 163-168.

“시·도교육청 차원의 정책연구 현황과 과제”에 대한 토론

전제상(공주교육대학교 교수)

I.

우리나라 유·초·중등교육의 경쟁력은 중앙교육과 지방교육의 총합이라는 관점에서 보면, 중앙교육과 지방교육으로 구분하여 상호 발전을 도모하는 체제로 운영되고 있다. 그 동안 우리나라 교육은 중앙교육 중심을 기반으로 지방교육의 특성을 일부 반영하는 방식으로 추진되어 왔다. 전통적으로 중앙정부는 위계적, 서열적 관계에서 지방교육을 지시, 통제, 관리하는 위치에 있었다. 이러한 기본적인 틀에서 벗어나서 지방교육의 특수성과 자율성 등을 일부 반영하기 시작한 것은 1991년 지방교육자치에 관한 법률이 제정되면서 본격화되었다. 지방교육자치는 헌법 제31조 4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 등 보장·실현하기 위한 중요한 가치로 인식되어 왔으며, 우리나라 교육발전과정의 한 축으로 문민정부와 국민의 정부, 노무현정부와 이명박 정부, 박근혜정부, 문재인정부에서도 중요한 교육적 가치로 작용하여 왔다.

오늘 이 학술대회도 지방교육 발전의 관점에서 시·도교육청의 자치역량을 제고하기 위한 방안(전략)의 일환으로 연구역량 인프라 운영실태와 한계를 진단하고 이의 혁신방안이 무엇인지를 탐색하는 것으로 이해된다. 시·도교육청의 연구역량 혁신을 위해 지금까지 어떠한 노력을 경주했는지를 자발적으로 점검하는 것은 내일의 시·도교육청 발전을 위해 중요한 의미를 가진다.

특히, 문재인 정부는 2017년 7월 19일 국정운영 5개년 계획을 발표하면서 국가비전으로 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제, 487개 실천과제를 제시하였다. 교육개혁은 내 삶을 책임지는 국가라는 국정목표를 실현하기 위한 국정전략으로서 국가가 책임지는 보육과 교육영역에 구체적으로 제시되어 있다. 고르게 발전하는 지역이라는 국정목표를 실현하기 위한 국정전략으로서 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 영역에서도 제시되어 있다. 주지하다시피, 문재인 정부 교육개혁의 기본 방향은 ① 교육에 대한 국가책임성 강화(국가가 책임지는 보육과 교육), ② 교육의 민주성과 자율성 강화(교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화), ③ 시대정신으로서의 교육정의 실현: 평등한 기회 → 공정한 과정 → 정의로운 결과: 교육의 계층

사다리 복원을 통한 교육양극화 해소, ④ 시대 격변기에 대응하는 협력·연계 기반의 교육경쟁력 확보를 위한 교육의 새로운 가치와 패러다임 구축 : 교육의 상생 발전 패러다임을 제시하였다.

문재인 정부는 국정과제를 보다 내실있게 구현하기 위한 노력의 일환으로 교육부, 시도 교육청, 교육전문가와 학교현장 대표가 한 자리에 모여 교육자치 강화 및 학교 자율화와 관련된 주요 안건들을 심의·의결하는 교육 분야 협치(協治)기구의 하나로 교육감과 교육부장관이 참여하는 교육자치정책협의회가 발족하였고, 초·중등교육에 대한 교육청으로의 권한 이양이 본격적으로 논의되고 있다. 이상과 같은 현 정부의 교육정책 흐름에 비추보면, 시·도교육청의 자치 운영 및 연구역량 개발이 어느 때보다 중요한 과제로 부각될 것으로 예상된다.

II.

초·중등교육에 대한 정부의 권한을 시·도교육청으로 본격적으로 이양하기 시작하면, 시·도교육청마다 권한 행사를 위한 지역교육 현안 문제들이 대폭적으로 증가될 것으로 예견할 수 있다. 이러한 지역교육 현안 문제 및 미래지방교육 발전의 방향 등을 체계적이고 과학적으로 수립하기 위한 지방교육연구기관의 설립·운영은 필수적 과제로 등장하게 되었다. 그 동안 시·도교육청의 연구역량 개발을 위한 교육연구기관이 설립 및 운영되어 지역교육에서 요구되는 현안문제 해결을 위한 각종 연구들이 추진되어, 나름 지역교육발전에 적용 및 활용되는 놀라운 성과를 보였다.

시·도교육청 수준의 교육연구기관 설립은 2011년 9월 전북교육청이 최초로 설립하였으며, 2017년 10월 현재 14개 시·도교육청(전북, 전남, 서울, 인천, 부산, 경남, 강원, 충남, 대구, 광주, 세종, 충북, 제주, 경기)에서 운영 중에 있다. 발표자는 시·도교육청 차원의 정책연구 현황에서 필요성, 전담기구 운영 현황, 정책연구 영역 및 주제, 정책연구 네트워크 구축 및 운영 현황, 정책연구 추진에 대한 SWOT 분석, 과제로는 교육정책 싱크탱크 역할 강화(체계적이고 종합적인 연구 수행, 연구소의 장기발전계획 마련), 연구의 자율성 확보 및 질 관리(연구소의 설립 형태 전환, 연구인력 확대 및 연구원 신분 안정), 연구소 법제화를 통한 안정성 확보(전국네트워크의 위상 강화), 특정 단체의 이미지 부각 경계를 제시하였다. 크게 공감하면서 별다른 이의가 없을 뿐만 아니라 토론할 내용이 없다. 반면에 정말로 열악한 연구여건 속에서 고군분투하면서 연구하는 모습이 그려졌다. 한편으로는 자랑스런 모습으로 비춰지지만 연구자 위상에 맞는 지원과 예우에 대한 한계에 안타까운 마음이 들어 정

한 느낌이었다. 그 동안의 수고에 심심한 위로로 드린다. 이 발표문을 통해 시·도 교육청의 정책연구 환경과 현주소가 어떠한 지를 이해하는 소중한 계기가 되었다. 저도 정책연구소 출신으로 하나의 교육연구기관이 일정 수준으로 위상을 확립하고 교직사회 제 역할과 기능을 하기까지의 과정이 얼마나 어렵고 험난한 길인지를 떠올리게 되었다. 발표자가 말한 것처럼 SWOT 분석을 통해 제시된 4가지 정책과제는 하루 빨리 해결해야 할 당면 과제가 아닐 수 없다.

III.

중앙정부의 권한이 지방교육으로 이양 및 위임의 범위가 확대되면, 시·도교육청의 역할과 기능이 확장되어 새로운 직무수행이 크게 생겨난다. 이러한 새로운 직무수행 실행에 따른 세부 사항을 치밀하게 계획하여 추진하고 평가 및 환류하는 과정에서 시·도교육청마다의 특성을 반영한 자율적인 정책수립은 급선무이다. 시·도교육청의 역할 확장은 지역주민의 다양한 요구와 특성을 반영한 정책적 수립을 위한 기초자료와 정보를 배경으로 수립되어야 한다.

우선적으로 시·도교육청 차원의 정책연구기관의 설립·운영을 위한 법적 근거를 확고하게 마련하는 것이 시급하다. 법적 근거가 없는 조직은 사상누각에 지나지 않으며, 법정주의 원칙을 강조하는 우리나라에서는 존립의 원천이 되기 때문이다. 시·도교육청 권한 이양에 따른 지방교육발전을 위한 연구기관 설립의 법적 근거가 함께 제시되어야 한다. 법적 근거에 의한 교육연구기관은 공공성을 담보하는 연구조직으로 운영이 가능하며, 편향성 비판으로부터 자유로울 수 있다. 법적 근거에 의한 설립은 연구조직 운영에 필요한 자원 확보가 용이하다. 연구조직 설립 운영 방식은 교육청 소속으로 할 것인지 아니면 독립된 재단법인 성격으로 할 것인지, 아니면 또 다른 방식으로 할 것인지에 관해서는 시·도교육청의 실정에 맞게 결정하면 된다. 중앙 수준의 교육연구기관은 재단법인 성격으로 운영하여 연구의 독립성과 자율성 등을 확보하고 있다는 점에서 이를 참조할 필요가 있다.

둘째는 교육연구기관의 설립·운영에 있어서 자율성과 독립성이 보장되어야 연구내용과 결과 등에 대한 타당성과 객관성 등을 확보할 수 있다. 시·도교육청 마다 연구기관을 설치하고 운영한다고 하더라도 교육감의 이해와 입맛에 맞는 연구를 진행하게 된다면 연구결과에 대한 객관성과 신뢰성 등을 상실하게 되어 존립될 수 없다는 점이다. 지금까지 지역 수준의 연구내용은 주로 현안 과제 중심으로 진행되었으며, 장기적 관점에서의 연구가 미흡한 점도 연구기관의 성격과 탄생 배경에 기인하고 있다는 점을 반영한 결과로 이해된다.

셋째, 교육연구기관 종사자의 신분 보장에 관한 문제이다. 교육연구는 교육현상에 대한 과학적 관점으로 객관적 검증 절차를 거치는 것으로 연구자의 연구역량 발휘를 위한 신분의 안정화를 기반으로 해야 한다. 연구자의 신분 안정화를 위해서는 일정 기간 동안의 근무기간과 급여수준, 복지혜택 등이 보장되는 인사체계를 확립해야 한다. 이 문제도 법적 근거에 의한 인원 규모, 채용 및 선발, 보수 수준, 복지 후생, 연금 등에 관한 논의되어야 안정적 연구가 가능하다.

넷째, 현재 지방교육정책연구간 네트워크를 구축하고 있지만, 이를 확대하여 중앙 수준의 교육연구기관(한국교육개발원, 한국직업능력개발원, 한국교육과정평가원, 청소년개발원, 한국 개발연구원 등)과의 네트워크로 연계 확대하는 노력이 요구된다. 또한 세계 여러 국가의 교육연구기관과의 교류와 협력을 통해 연구역량의 글로벌화를 도모해야 한다.

다섯째, 문재인 정부는 교육자치정책협의회를 통한 시·도교육청 권한 확대를 공언한 만큼 이 협의회에서 지방교육발전을 위한 교육연구기관 설립·운영의 법적 근거와 지원방안을 함께 마련하는 지혜를 발휘하기를 기대한다. 끝으로 그 동안 시·도교육청 소속의 교육정책연구소 관계자들의 노고에 깊은 존경의 마음을 전한다.

“시·도교육청 차원의 정책연구 현황과 과제”에 대한 토론

변 기용(고려대학교 교육학과 교수)

지방교육 자치의 현안과 발전방향을 모색하는 한국교육행정학회 2017년 추계 학술대회에 참여하여 “시·도교육청 차원의 정책연구 현황과 과제”에 대한 토론을 맡게 된 것을 매우 의미있게 생각합니다. 토론자가 이 주제와 관련하여 기존에 꾸준히 연구를 수행한 전문 연구자가 아님에도 불구하고 교육행정학회에서 토론자로서의 소임을 맡겨 준 이유는 지난 10년 남짓한 기간 동안, 토론자가 현재 재직 중인 고려대학교에서 “고등교육 정책연구소장”이란 직책을 맡아 가질 수 있었던 경험들을 시·도교육청 교육정책연구소란 맥락에서 조망함으로써 보다 다양한 시각을 제시해 보라는 의미로 토론자는 받아들였습니다. 따라서 제시된 구체적인 내용 하나 하나에 대해 자세한 토론을 하기 보다는 발제문에서 제기된 여러 가지 이슈들 중에 본 토론자가 관심을 가지고 읽었던 부분에 초점을 맞추어 토론문을 작성하였음을 밝혀 둡니다.

1. 발제문의 주요 내용 요약

- **연구목적:** 시·도교육청 차원에서 수행되고 있는 정책연구 현황을 살펴보고, 간단한 SWOT 분석을 통해 정책연구가 갖고 있는 강점과 약점, 그리고 기회요인과 위협요인을 분석하여 시·도교육청 차원의 정책연구가 나아가야 할 방향과 과제를 모색
- **시도교육청 차원의 정책연구 기능 강화 필요성:** 교육 분권이 성과를 거두기 위해서는 이양된 권한을 지역이 제대로 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 함. 자율적이고 책임 있는 교육정책의 실현이란 측면에서 정책개발 및 연구역량의 확보를 위한 시·도교육청의 자체 연구기능 강화는 매우 중요.
- **설치 현황:** 교육정책연구소는 2011년 9월 전북교육청에서 처음 설립한 이래 매해 시·도마다 설립이 꾸준히 이루어져 2017년 10월 현재 소위 진보교육감이 당선된 지역을 중심으로 전국 17개 시·도 중 14개 지역에 설치되어 있음. 경기도를 제외한 13개 지역에서는 교육청 소속 기구로 설치되었으며, 경기도의 경우엔 교육청 출연기관인 재단법인 경기교육연구원을 별도 설립. 경기도를 제외하면 보통 2~5명을 임기제공무원 또는 공무원이 아닌 기간제 근로자로 채용하고 있음.

- **정책연구 영역 및 주제:** 연구 주제의 대부분은 유·초·중등교육 전반에 걸쳐 해당 지역의 특성을 반영한 정책 수립과 관련되어 있지만, 지역 차원을 넘어 국가차원의 교육정책 변화를 추동하기 위한 연구도 적지 않음
- **시·도교육청간 연계 네트워크:** 전국교육정책연구소 네트워크가 구축되어 비공식적 모임의 성격으로 운영. 수행 연구결과 공유 및 필요시 공동 연구과제 수행.
- **시도교육청 차원 정책연구 추진에 대한 SWOT 분석:**
 - **(강점)** 연구의 수행과 정책 제안에 이르기 까지 전 과정이 현장과 밀착되어 있어 연구 결과의 현장 적용성이 높음; 지역 차원에서 필요한, 지역 실정에 맞는 맞춤형 정책연구가 가능; 교육자치를 강화하는 방향으로 국가차원의 정책 변화를 추동하기 위한 연구를 수행; 정책연구공간 공조를 통해 연구 성과를 공유하고, 개별 연구소의 연구역량 한계를 극복할 수 있을 뿐만 아니라 교육개혁을 위한 담론 형성 가능
 - **(약점)** 연구소가 교육청 산하 기구로 설치되다 보니 연구의 독립성과 자율성이 약한 편; 연구소에 대한 교육주체들의 역할기대(교육청 견제 vs. 교육청 정책 옹호)가 상이하여 연구소의 정체성에 혼란; 연구소가 소규모로 운영되다 보니 연구 인력이 양적으로 부족하여, 다양한 분야의 연구를 수행하는데 어려움; 전문연구원의 신분 불안으로 우수 연구인력 확보 및 소신있는 연구 수행 곤란; 실천지향적 연구이다 보니 전국적으로 일반화하기 어려운 부분
 - **(기회)** 새 정부의 교육분권 강화 정책은 중앙집권적 관료주의를 청산하고, 지방교육자치 내실화를 위한 시도교육청 차원의 정책연구 수요를 증대; 지역실정에 맞고, 학교현장에 밀착된 교육정책의 필요성이 부각되고 있으며, 지방교육의 자율성 확대를 요구하는 목소리 확대;
 - **(위협)** 교육감 선거 결과에 따라 교육정책 연구의 연속성과 안정성에 영향; 교육청의 관료제적 행정 풍토는 교육정책연구소의 역할과 정체성 확립에 위협 요인

○ SWOT 분석결과를 기초로 본 발전과제

SO전략	WO전략
교육정책 싱크탱크 역할 강화 ○ 체계적이고 종합적인 연구 수행 ○ 연구소의 장기발전계획 마련	연구의 자율성 확보 및 질 관리 ○ 연구소의 설립 형태 전환 ○ 연구인력 확대 및 연구원 신분 안정
ST전략	WT전략
연구소 법제화를 통한 안정성 확보 ○ 전국네트워크의 위상 강화	특정 단체의 이미지 부각 경계

2. 발제문을 읽으면서 들었던 몇 가지 생각들

전체적으로 발제자의 분석과 제안에 의견에 같이하면서 발제문을 읽으면서 들었던 토론자의 생각을 아래와 같이 제시함. 이러한 의문들에 대한 답변을 향후 추가적으로 논의해 볼 수 있지 않을까 하는 생각이 들었음.

가. 시도교육청 교육정책연구소 설립·운영과 관련한 당위적/규범적 측면에서의 주장뿐만 아니라, **실제 각 시도교육청에서 운영과정에서 나타나고 있는 교육정책연구소의 구체적 실태와 이를 초래하는 구조적 원인에 대한 보다 심층적 분석이 있었다면 오늘 학회 차원의 논의가 좀 더 풍성하게 될 수 있지 않았을까?** 예컨대

- 시도교육청 교육정책연구소에서 수행하는 연구 주제는 구체적으로 누가, 어떤 과정을 통해 어떻게 결정하는가? 연구주제가 중장기적 시도교육청의 교육 발전의 관점에서 설정되어 있는가? 교육감에 따라 연구주제가 급격히 변동하는 일은 없는가?
- 구체적으로 시도교육청 교육정책연구소의 경우 어떤 사람이 연구원으로 채용되고, 어떤 기준을 설정하여, 어떤 과정을 통해 채용이 되는가? 인사, 보수 규정상 연구원들에게 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 이러한 구조가 연구원들의 연구수행 방식과 결과에 어떤 영향을 미칠 가능성이 있는가?
- 연구결과는 구체적으로 누가, 어떻게, 어떤 목적으로 활용하는가?
- 방법론적 측면에서 시도교육청 교육정책연구소에서 산출된 연구의 질적 수준이 제대로 보장되고 있는가? 이와 관련된 제도적 장치는 무엇인가? 등등

나. 정치적인 관점에서 볼 때 교육부와 전국 차원의 국책 연구기관(예컨대 예컨대 KEDI 나 KRIVET)의 관계와 시도교육청과 교육정책연구소의 관계에는 본질적 차이가 있는가? **설립주체가 중앙 정부이든 지방 정부이든 독자적 재원에 의해 운영되는 민간 연구소가 아니라 ‘정부출연 연구소’란 특성을 가지는 한, 연구소가 설립 주체의 요구에 부응하는 연구를 해야 하는 것은 당연한 것이 아닌가?**

- 시도 교육청의 영향력이 강한 것이 극복해야 할 한계인가 아니면, 시도교육청 교육정책연구소 설립 배경 및 운영 구조 자체에 내재된 근본적 한계인가? 주어진 한계를 현실적으로 감안하면서 생각할 때 이를 극복하기 위한 최선/차선의 방안은 무엇인가? 이러한 방안들이 본 발제문에서 제대로 제시되고 있는가?

다. 모든 시도교육청에 과연 교육정책연구소가 필요한가? **전국적 수준에서 공통적으로 수행해야 하는 정책연구 기능과, 시도교육청 차원에서 별개로 수행할 때 보다 의미가 있는 정책연구 기능은 무엇인가?**

- 기능적 관점에서 중앙 수준의 국책 연구기관과 및 시도교육청 교육정책연구소간의 관

계 설정은 어떻게 이루어지는 것이 타당한가? 보다 구체적으로 연구 주제, 연구방법과 내용 측면에서 중앙수준의 국책연구기관(예컨대 예컨대 KEDI나 KRIVET)과 대비하여 시도교육청 수준의 교육정책연구소에서 특별히 수행해야 할 역할과 기능들은 무엇인가?

- 정치적 관점(혹은 시도교육청 교육정책연구소의 설립 배경)에서 볼 때 보수/진보 진영 간 중앙/지방 수준에서 갈등 상황이 있는 경우가 많음. 이 경우에 중앙 수준의 국책연구기관과 시도교육청 교육정책연구소와의 종적 연계, 그리고 진보/보수 진영 교육감이 양분하고 있는 시·도교육청 간에 횡적 연계의 구축이 과연 가능한 것인가? 교육정책 연구라는 관점에서 볼 때 보수/진보 진영간의 생산적인 정책 경쟁을 위해 시도교육청 교육정책연구소가 이러한 갈등 상황에서 어떤 역할과 기능을 담당하는 것이 바람직한가?

3. 시도교육청 교육정책연구소 발전 방향

기본적으로 발제자들이 SWOT 분석을 토대로 제시한 발전과제(① **교육정책 싱크탱크 역할 강화**: 체계적이고 종합적인 연구 수행, 연구소의 장기발전계획 마련; ② **연구의 자율성 확보 및 질 관리**: 연구소의 설립 형태 전환, 연구인력 확대 및 연구원 신분 안정; ③ **연구소 법제화를 통한 안정성 확보**: 전국네트워크의 위상 강화; ④ **특정 단체의 이미지 부각 경계**)에 대해 전적으로 동의하면서, 토론자가 생각하는 시도교육청 교육정책연구소의 발전방향과 관련된 몇 가지 추가적 생각을 순서 없이 다음과 같이 제시함.

가. 내재된 본질적 한계와 개선해야 할 기술적 한계에 대한 구분과 고려가 필요

- 설립 목적과 배경을 감안할 때 어떤 보완적 조치와 방식을 취하더라도 시도교육청 교육정책연구소가 시도교육청의 정치적 영향에서 완전히 벗어나는 것은 토론자의 생각으로는 사실상 불가능한 것으로 보임;
- 정책을 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침(정정길 외, 2010)”으로 정의할 때, 정책 자체에 “**바람직한 사회상태**”를 무엇으로 볼 것인가 라는 문제에 대한 가치 판단적인 측면이 이미 포함되어 있기 때문.
- ‘가치 판단’의 문제는 현재 주류적/행동과학적 교육정책 연구가 상정하는 ‘합리적 분석 과정’이라기 보다는 기본적으로 서로 다른 가치관을 가진 집단에 대한 설득과 협상을 포함하는 ‘정치적 과정’임. 이러한 측면에서 볼 때 시도교육청 교육정책연구소는 그 설립목적에 비추어 볼 때 일정 부분 이러한 ‘정치적 역할’을 담당하는 것이 당연한 것이 아닌가 하는 생각이 들고, 이러한 관점 전환이 오히려 보다 적절한 발전방향 설정을 위한 해법 도출에 도움이 되는 것은 아닌지 하는 생각이 들었음.

- 보다 ‘**본질적 문제**’는 정책연구에 대한 시도교육청의 영향력의 배제 라는 정치적 문제가 아니라, 시도교육청 교육정책연구원이 담당하는 ‘바람직한 사회상태’와 ‘이를 달성하는 수단’과 관련된 지극히 ‘정치적 주장’을, 얼마나 합리적 근거와 엄격한 연구 수행 절차에 따라 수행했는가 라는 것을 검증하는 기술적 문제라고 할 것임.
- 진영 논리에 따라 근거가 없는 감정적 수준의 주장(예컨대 최근의 자율형 사립고 폐지 논란)을 정권이 교체될 때마다 반복하는 것은 교육발전을 위해 매우 비생산적인 것으로 생각됨. 특정한 정책 이슈에 대해 사전에 체계적 연구를 통한 충분한 근거 자료와 합리적 논거의 산출, 이에 기초한 개방된 토론 과정을 통한 정책의 질적 수준 향상을 지향할 필요가 있음. 최근 신고리 원전 5, 6호기 건설 재개를 둘러싼 공론화위원회를 통한 ‘숙의 민주주의’의 실험은 명확한 근거에 바탕한 합리적 토론을 통해 사회적 갈등 등이 해소될 수 있는 가능성을 일정 부분 보여 주었다고 생각됨.
- 이를 위해서는 합리적 근거를 제시할 수 있는 정책연구의 활성화와 축적이 가속화될 필요가 있으며, 특히 연구 주제 및 방법과 관계없이 시도 교육청 교육정책연구소에서 수행하고 있는 정책 연구가 자의적/편의적으로 수행되는 것이 아니라 질적 수준과 연구 방법의 엄격성을 철저히 지키면서 수행되고 있는지를 검증할 수 있는 제도적 장치 마련이 최우선적으로 필요하다고 할 것임.

나. 특히 시도교육청 교육정책연구원이 수행할 정책연구의 영역과 수행방식

- 종적, 횡적 연계의 필요성: 발제문에서 제시하고 있는 시도교육청 교육정책연구소 간의 전국 네트워크의 체계적 구축 뿐만 아니라, 중앙 정부 차원에서 수행하는 것이 보다 타당한 연구영역과 방법(예컨대 전국 차원의 체계적 비교 연구를 위한 데이터 수집과 사례연구 프로토콜이 필요한 연구 등)과 시도교육청 차원에서 개별적으로 수행하는 것이 타당한 연구 영역이 무엇인지에 대해 명확히 하고 이에 대한 사회적 합의를 이루어 나갈 필요가 있음.
- 이와 함께 개별 교육청 차원에서 이루어지는 연구들 간의 연계 뿐만 아니라, 종적으로 중앙정부 수준의 국책연구기관과 시도교육청 교육정책연구소 간의 연구 주제 및 설계와 관련된 연계도 사회적 관점에서 보면 제한된 자원의 효율적 활용이라는 측면에서 매우 중요하다고 생각됨.
- 한편 발제문에서는 “교육정책연구소에서는 수행하는 대부분의 연구는 (1) 지역 차원에서 필요한, 지역 실정에 맞는 맞춤형 정책연구가 가능하고, (2) 주제의 선정에서부터 연구의 수행과 정책제안에 이르기 까지 전 과정이 현장과 밀착되어 있어 연구 결과의 현장 적용성이 높다”고 교육정책연구소의 강점 영역을 분석하고 있음
- 이러한 상황을 감안할 때 방법론적으로 교육정책연구소에서 좀 더 관심을 가져야 할 접근방식은 ‘**실행연구(action research)**’가 아닌가 함.
 - “이제까지의 연구가 현실을 제대로 반영하지 못하였거나 반영하였다고 하더라도 현장에 적용

하기에는 너무 이상시 되어 온 것이 사실이다.....‘연구를 위한 연구’, ‘현실과 유리된 연구’가 아닌 이론을 현장에서 직접 실천해 나가며, 체계적으로 반성하고, 개선해 나가는 실행연구를 통해 현장에 보다 가치있는 공감을 주고, 가까운 연구를 하고자 하였기 때문이다”(이용숙 외, 2013:19)“

- “교육행정학의 이론과 지식의 현장 적응성이 낮아 정합성에 문제가 있다.....학문적 정체성의 관점에서 현장이 갖고 있는 시공적 맥락에서 문제를 이해하고 연구의 과정에서 자족성이라는 내적 규율을 지키면서 얻어진 결론과 대안들은 현장 실제 문제를 해결하는 정합력을 보여주어야 한다. 그러나 현실은 연구가 현장의 요구와 기대에 못 미치거나 도출된 대안들이 실제에서 제대로 적용되지 않는 경우가 발생하여 실무자들 사이에서 괴리감이 증폭되고 있다.....한국적 교육행정학의 정체성을 모색하기 위해서는 크지도 작지도 않으면서 우리의 토양 즉, 역사·문화적 맥락에 해당되는 적절한 범위에서 적용될 수 있는 중간범위의 이론 탐구가 필요하다. 중범위 이론에 입각한 탐구는 현상이 발생하는 맥락과 맥락의 전제가 되는 역사와 문화에 초점을 맞추어 왜, 어떻게 발생했는지 인과관계의 규칙성을 발견하고자 한다는 점에서 사례의 특수성에 관심이 있는 해석주의 연구와 시공을 초월한 보편적 법칙의 발견에 몰두하는 행동주의 연구와 대비된다....중범위 이론(middle range theory) 탐구의 확장을 통해 교육행정학 이론의 현장적용성과 문제해결력을 높여나가는 것이 바람직하다(신현석, 2017).
- 이러한 맥락과 이론의 현장 적응성을 강조하는 중범위 이론의 구축이야말로 시도교육청 교육정책연구소가 역점을 두고 매진해야 할 연구 영역이 아닐까 하는 제언을 해 봄.
- 즉 실행 연구는 연구 주제면에서는 현실 문제의 실천적 해결에 초점을 두고, 방법론적으로는 양적연구와 질적 연구를 모두 활용하며, 절차적으로는 오랜 연구 수행활동을 통해 전문적 지식을 축적한 외부 연구자들과 오랜 학교 현장 근무를 통해 경험적 지식을 가지고 있는 내부 구성원들 간의 지속적 의사소통과 협력적 상호작용, 이를 통한 새로운 협력적 학습의 창출 과정(Co-generative learning process)을 강조하고 있음(Greenwood & Levin, 2007). 이러한 접근방식이야말로 지역이라는 맥락과 특수성을 존립의 근거로 삼고 있는 시도교육청 교육정책연구소에 가장 적합한 연구방법이 아닌가 하는 생각을 해 보게 됨.

<참고문헌>

- 신현석(2017). 한국 교육행정학의 정체성: 이론 탐색의 의의와 지향성. 교육행정학연구, 35(1), 195-232.
- 이용숙·김영미·김영천·이혁규·조덕주·조재식(2013).(6쇄). 교육현장 개선과 함께 하는 실행연구방법. 서울:학지사.
- 정정길 외(2010). 정책학원론. 대명출판사.
- Greenwood, D. J. & Levin, M(2007). Introduction to Action Research(2nd ed.). SAGE.