

2021년 한국교육정치학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회·한국교육행정학회 연합학술대회

지방교육자치제의 회고와 전망



2021.5.29.(토)

온라인 ZOOM(운영진 : 동국대학교)

공동주최: 韓國教育政治學會

KSSTE 한국교원교육학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

한국교육재정경제학회



한국교육행정학회

후 원: The·K 한국교직원공제회

모시는 글

존경하는 한국교육정치학회·한국교육행정학회·
한국교원교육학회·한국교육재정경제학회 회원 여러분,
춘계 학술대회에 여러분을 초대합니다!

대지의 생명력이 약동하는 5월을 접하면서 “지방교육자치제의 회고와 전망”이라는 주제로 4개 학회(한국교육정치학회, 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회) 연합 학술대회를 개최합니다.

지방교육자치제는 민주주의의 핵심 토대인 자율성과 분권화를 확보하기 위한 필수적인 제도적 장치입니다. 특히 올해는 지방교육자치법 제정 30주년을 맞이하는 뜻깊은 해입니다. 민주 분권화와 자치 거버넌스가 안착되고 있는 현 시점에서 지방교육자치제의 성과와 쟁점 및 발전과제를 지방교육행정과 단위학교행정 및 법제도 운영의 차원 등에서 심층 탐색하는 4개 학회의 연합 학술대회 대주제는 학술적 의의와 더불어 시의적 타당성을 확보하고 있습니다.

오늘 연합 학술대회에서 4개 학회의 학문 성격과 연구 전문성에 따라 지방교육자치제에 관한 풍부한 담론과 활기찬 논의가 진행되리라 믿습니다.

회원 여러분들께서 온라인 연합 학술대회 참여를 통해서 지방교육자치제의 이상과 실제 및 과제를 실천적으로 확인하면서 학문공동체 속에서 학문적 관심과 사회적 친교를 널리 공유하실 수 있기를 희망합니다. 고맙습니다.

2021. 5. 29.



한국교육정치학회, 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회를 대표하여
한국교육정치학회 회장 박 선 형 올림

프로그램 일정

시간	프로그램			비고	
09:30 ~ 10:00	오전 세션 I	〈발표1〉 한국교원교육학회 지방교육자치시대, 학교장의 역할과 과제 발표자: 김 성 열 교수(경남대) / 토론자: 한 은 정 교수(인천대)	사회자 박 중 필 (전주교대)	URL(1)	
10:00 ~ 10:30	학회별 공동주제발표	〈발표2〉 한국교육재정경제학회 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제 발표자: 나 민 주 교수(충북대) / 토론자: 이 선 호 박사(KEDI)			
10:30 ~ 10:40	휴식				
10:40 ~ 11:00	개회식 - 사회자: 황 은 희(한국교육정치학회 사무국장) - 개회사: 박 선 형(한국교육정치학회회장) - 학회장 인사 고 전(한국교육행정학회장) / 전 제 상(한국교원교육학회장) / 하 봉 운(한국교육재정경제학회장)				
11:00 ~ 11:30	오전 세션 II	〈발표3〉 한국교육정치학회 지방교육자치를 위한 시민교육의 쟁점과 발전과제 발표자: 박 선 형 교수(동국대) / 토론자: 정 용 주 박사(前 국가교육회의 기획단)	사회자 김 이 경 (중앙대)		
11:30~12:00	학회별 공동주제발표	〈발표4〉 한국교육행정학회 한국 지방교육자치제의 회고와 전망 발표자: 송 기 창 교수(숙명여대) / 토론자: 참가자 자유 토론			
12:00 ~ 13:30	점심시간				-
13:30 ~ 14:30	오후 세션 I 분과학회별 자율주제 학술대회 (발표20분/토론10분)	〈한국교원교육학회〉 사회자: 정 제 영 교수(이화여대) 발표 1: 지방교육자치시대, 교육전문직원의 역할 변화와 과제 발표자: 김 성 천 교수(한국교원대) / 토론자: 최 원 석 교수(경인교대) 발표 2: 마을교육공동체 이해와 교사의 역할 및 과제 발표자: 이 인 회 교수(제주대) / 토론자: 김 훈 호 교수(공주대)	URL(2)		
		〈한국교육재정경제학회〉 사회자: 김 용 남(KEDI) 발표 1: 지방자치단체 간 연계 협력의 쟁점 및 발전과제 발표자: 김 민 희 교수(대구대) / 토론자: 이 종 수 원장(충북학생수련원) 발표 2: 재정분권, 지방교육재정은 어떻게 준비할 것인가? 발표자: 구 균 철 교수(경기대) / 토론자: 남 수 경 교수(강원대)	URL(3)		
14:30 ~ 15:30	오후 세션 II 분과학회별 자율주제 학술대회 (발표20분/토론10분)	〈한국교육정치학회〉 사회자: 박 균 열 박사(KEDI) 발표 1: 지방교육자치를 위한 민주주의 거버넌스의 쟁점과 발전과제 발표자: 김 용 교수(한국교원대) / 토론자: 김 용 련 교수(한국외대) 발표 2: 지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점과 발전과제 발표자: 이 성 희 박사(KEDI) / 토론자: 박 대 권 교수(명지대)	URL(2)		
		〈한국교육행정학회〉 사회자: 박 상 완 교수(부산교대) 발표 1: 지방 수준 교육 분권: 지방의 교육분권과 거버넌스 현황과 전망 발표자: 박 수 정 교수(충남대) / 토론자: 장 덕 호 교수(상명대) 발표 2: 학교 수준 교육 분권: 법·제도운영의 실제와 과제 발표자: 이 경 호 교수(고려대) / 토론자: 김 민 조 교수(청주교대)	URL(3)		
15:30 ~ 16:30	종합토론 및 폐회 - 좌장: 안 선 회 교수(중부대) / 패널: 학회별 발표자			URL(1)	

- 목차 -

		사회자 : 박종필(전주교대)
		〈발표 1〉 한국교원교육학회
오전 세션 I		• 지방교육자치시대, 학교장의 역할과 과제3
학회별		발표: 김성열(경남대학교)
		토론: 한은정(인천대학교)
공동주제발표		〈발표 2〉 한국교육재정경제학회
		• 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제31
		발표: 나민주(충북대학교)
		토론: 이선호(한국교육개발원)
		사회자 : 김이경(전주교대)
		〈발표 3〉 한국교육정치학회
오전 세션 II		• 지방교육자치를 위한 시민교육의 쟁점과 발전과제79
학회별		발표자: 박선형(동국대학교)
		토론자: 정용주(前 국가교육회의 기획단)
공동주제발표		〈발표 4〉 한국교육행정학회
		• 법과 제도 측면에서 본 제3기 지방교육자치제의 회고와 과제121
		발표자: 송기창(숙명여자대학교)

오후 세션 I
분과 학회별
자율주제
학술대회

사회자 : 정제영(이화여대)

한국교원교육학회

〈발표 1〉 교육자치시대, 교육전문직원 역할 변화와 과제163

발표자: 김성천(한국교원대학교)

토론자: 최원석(경인교육대학교)

〈발표 2〉 마을교육공동체 이해와 교사의 역할 및 과제209

발표자: 이인회(제주대학교)

토론자: 김훈호(공주대학교)

사회자 : 김용남(KEDI)

한국재정경제학회

〈발표 1〉 지방자치단체 간 연계협력의 쟁점 및 발전과제245

발표자: 김민희(대구대학교)

토론자: 이종수(충북 학생수련원)

〈발표 2〉 재정분권, 지방교육재정은 어떻게 준비할 것인가?277

발표자: 구균철(경기대학교)

토론자: 남수경(강원대학교)

오후 세션 II
분과 학회별
자율주제
학술대회

사회자 : 박균열(KEDI)

한국교육정치학회

〈발표 1〉 지방교육자치를 위한 민주주의 거버넌스의 쟁점과 발전과제
-약체화한 민주주의와 지역없는 교육자치-301

발표자: 김 용(한국교원대학교)

토론자: 김용련(한국외국어대학교)

〈발표 2〉 지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점과 발전과제321

발표자: 이성희(한국교육개발원)

토론자: 박대권(명지대학교)

사회자 : 박상완(부산교대)

한국교육행정학회

〈발표 1〉 지방의 교육 분권과 거버넌스 현황과 전망345

발표자: 박수정(충남대학교)

토론자: 장덕호(상명대학교)

〈발표 2〉 학교수준 교육분권: 학교자치 진단 및 과제377

발표자: 이경호(고려대학교)

토론자: 김민조(청주교육대학교)

2021년 연합학술대회-지방교육자치제의 회고와 전망

오전 세션 I

학회별 공동주제발표

〈발표 1〉 한국교원교육학회

지방교육자치시대, 학교장의 역할과 과제

발표자: 김성열(경남대학교)

토론자: 한은정(인천대학교)

〈발표 2〉 한국교육재정경제학회

지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제

발표자: 나민주(충북대학교)

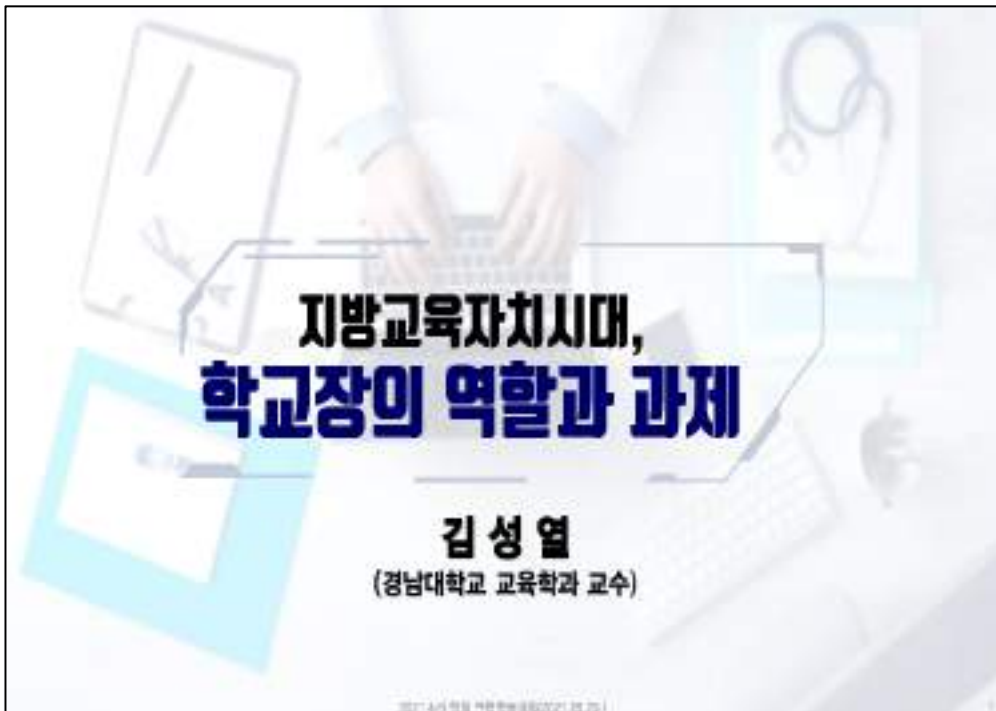
토론자: 이선호(한국교육개발원)



공동주제발표 1

지방교육자치시대, 학교장의 역할과 과제

김 성 열 (경남대학교)



목차

I 서론

II 지방교육자치시대의 학교장 역할수행 환경의 변화

III 지방교육자치시대의 학교장 역할 재구조화

IV 맺음말

Part 1

서론

I 서론

▪ 학교

- 국가구성원을 인격과 자주적 생활능력을 갖춘 사람, 민주시민, 인류공영의 이상실현에 기여하는 사람으로 교육하는 제도화된 공적 기관
- 학교는 국가와 지방자치단체로부터 지도·감독을 받음

▪ 학교장

- 법령(초·중등교육법 §20①) 이 정하는 바에 따라 교무총괄 권한, 소속 교직원 지도·감독 권한, 학생 교육권을 가진, **학교 운영 성공을 좌우하는 핵심 인사**
- 학교장의 역할수행은 국가와 지방자치단체의 관계변화, 교육형성권 작용방식, 학교 내부 구조의 변화로부터 영향을 받고 달라짐

- 이 발표에서는 지방교육자치제의 진전 등 환경의 변화와 학교장의 역할과 과제를 탐색하고자 함

Part 2

지방교육자치시대의 학교장 역할 수행 환경의 변화

II 학교장의 역할 수행 환경의 변화

■ 역할 수행에 영향을 주는 요인

- 지방교육자치제의 진전과 공고화
- 학교와 지역사회의 관계변화
- 학교 중심 자율경영제의 확대
- 학교운영위원회의 설치 운영 등 학교단위 거버넌스의 변화
- 학교구성원 간 관계변화와 갈등 가능성

1 지방교육자치제의 진전과 공고화

■ 지방교육자치제는 다음을 규정하는 제도

- 교육제도의 운영에서 교육부와 시·도교육청의 권한관계(국가교육 권한의 수직적 분권화)
- 시·도와 시·도교육청의 관계(분리·독립속의 연계·협력)
- 지방교육행정예의 주민참여(교육감 선거 등)

1 지방교육자치제의 진전과 공고화

가. 지방교육자치제의 공고화

▪ 현행 지방교육자치제는 보다 정형에 가깝게 진전되고 공고화 됨

- 1991년 지방자치 & 이전보다 정형에 가까운 지방교육자치제 부활
- 교육위원회설치(합의제 집행기구)→(위임형의결기구)→지방의회 상임위원회
- 교육감 선출(임명제 → 교육위원의 선출 → 선거인단의 선출 → 주민직선)

지방교육자치제는 1949년 교육법의 제정으로 도입·실시되었음. 이후 1969년 5·16 군사 쿠데타로 폐지되었다가 2년 만에 부활함. 그러나 지방자치가 실시되지 않았기 때문에 그 기능을 그 당시 문교부 장관이 대행하는 등, 지방교육자치제는 형식적으로 운영되었음

1 지방교육자치제의 진전과 공고화

가. 지방교육자치제의 공고화

▪ 권한 배분에 대한 논쟁은 계속되고 있으나, 문재인 정부 이후 촉진되고 있음

- 지방분권 일괄 법안 제정 노력, 시·도교육청의 자율적 조직권 확대, 교장 자격연수의 시·도교육청 분산 등

▪ 교육부 권한의 이양은 지방교육자치제를 진전시키고 공고화 함

- 지방교육발전의 주체로서 시·도교육청의 권한과 위상 강화
- 시·도교육감 협의회 설치와 교육자치정책협의회 운영

▪ 지방교육행정협의회를 통한 시·도와 시·도교육청의 연계·협력의 활성화(일반 지방자치와 지방교육자치의 통합 논의의 약화)도 공고화 촉진

1 지방교육자치제의 진전과 공고화

나. 지방교육자치제의 진전과 공고화와 학교장의 역할 수행

▪ 교육감의 직선제

- 교육감은 주민들의 교육적 관심과 요구에 민감하게 반응하고 주민의사기반 교육 행정을 하려고 노력
- 개별학교들의 자율성을 제약하고 학교장의 역할에 영향
 - 예) 시·도교육청이 학교의 특성을 고려하지 않은 채 통교시간을 획일적으로 정함

▪ 시·도교육청의 기능 개편

- 정책개발 기능을 강화와 집행기능의 단위학교 이양
- 단위학교에 대한 지도·감독 업무 지속적 축소
- 학교장 역할 수행의 자율성 증대 등 긍정적 영향

2010년 교육정책방향(교육개혁추진) 2010.10.20

2 학교와 지역사회의 관계 변화

▪ 지방교육자치제의 진전과 공고화는 학교와 지역사회의 연계·협력을 활성화함

- 지역사회의 참여를 통하여 학교가 학생을 성공적으로 교육하는 과정에서 부족한 인적·물적 자원을 해결하는 데 도움을 받음: **학교장 역할 수행의 새로운 도전**

▪ 시·군·구 등의 기초지방자치단체는 단위학교에 교육경비 보조 등을 통하여 학교와 밀접하게 관계를 맺고 있음

▪ 지역사회는 자유학기제 또는 학년제 운영, 방과후 학교 운영 등 지역 내 학교들의 여러 활동에 다양한 자원을 지원하거나 제공함

- 인적 자원의 교류, 정보의 교류, 물적 자원의 교류, 사업네트워크의 형성

▪ 마을학교 또는 마을교육공동체의 등장과 증가는 학교와 지역사회의 관계를 보다 밀접하게 만들고 있음

2010년 교육정책방향(교육개혁추진) 2010.10.20

3 학교 중심 자율경영제의 확대

- **학교중심 자율 경영제(학교단위 책임경영제)**
 - 문민정부 이후 일관성 있게 지속적으로 확대
 - 개별 학교가 교육과정·인사·재정·기타의 영역에서 자율적으로 결정 사항 증가
 - 교육부나 시·도교육청의 규제 위주의 관료주의적 행정이 점차 지원과 조장 위주의 행정으로 전환되고 있음
- 학교중심 자율경영제는 개별 학교에 **학교운영의 자율성을 확대**하는 동시에 그에 걸맞는 **책무성**을 요구함
- 단위학교 자율성 증대는 학교장 역할 수행에 긍정적이나, 책무성에 대한 요구 증대는 부담으로 작용함

2010년 4월 20일 발표자료 2010. 4. 20. 10:00

4 학교운영위원회의 설치·운영

- 1996년 3월부터 전국 초·중·고등학교에 설치·운영되기 시작한 학교운영위원회는 **학교장 중심의 권위적 의사결정체제**를 학교의 다양한 구성주체들의 **참여적 의사결정체제로 변화**시켰음
 - 학교운영위원회의 도입으로 단위학교 의사결정체제는 개방되었고, 학교장의 독점적 의사결정 권한은 학교구성주체들에 의하여 부분적으로 공유되었음
- 학교운영위원회는 학부모들의 학교운영에의 참여를 증대하고 강화함
 - 학교운영에 대하여 의견을 공식적으로 제기하며, 학교장과 협력하기도 하지만 때로는 긴장을 일으키는 관계에 있음
- 운영위원회 도입 및 참여 확대는 최고 의사결정권자로서 학교장의 위상을 변화시키고, 학교장의 역할 수행 영향을 끼침

2010년 4월 20일 발표자료 2010. 4. 20. 10:00

5 학교 구성원들 간 갈등 가능성

- 학교 설립자, 학교장, 교사, 학부모, 학생들은 학교구성원으로서 교육이라는 과업을 추진하는 것을 공동의 목적함
- 그러나 교육의 상황에서 차지하는 지위가 다르기 때문에 학교운영과 관련하여 다른 이해관계를 가질 수 있음: 다른 가치관, 사고방식, 필요와 욕구
 - 학교운영이나 교육활동에 대하여 대립하고 갈등할 수 있음
- 학교구성원들의 높아지는 권리의식 및 권리 신장
 - 학습자의 기본적 인권은 학교교육의 과정에서 보호되고 존중되어야 함(교육기본법§12, 일부 시·도교육청의 학생인권조례)
 - 부모 등 보호자는 자녀 또는 아동 교육에 대하여 학교에 의견을 제시할 수 있고 그 의견은 존중되어야 함(교육기본법§13①)

2014년 1월 15일 현재 교육부(교육정책실) 자료

5 학교 구성원들 간 갈등 가능성

- 학교 의사결정과정에서의 교사들의 적극적 의견 개진과 주장
 - 교장과 교사의 느슨한 결합 관계
 - “교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다”(초·중등교육법§20④)
 - 교원단체 또는 교원노조 소속 교사들의 적극적인 발언
- 교육의 과정에서의 학교구성원의 지위와 역할의 차이, 이해관계의 차이, 권리의식 및 권리 신장, 의사결정과정에서의 발언권 확대 등은 학교 내 갈등 형성의 가능성을 높임
- 학교 구성원 간 갈등 형성과 증가는 학교장의 역할 수행에 작용하는 새로운 도전임

2014년 1월 15일 현재 교육부(교육정책실) 자료

Part 3

지방교육자치시대의 학교장 역할 재구조화

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

- 학교장의 역할을 구분하기 전에 **역할**과 **직무** 구별 필요
- **역할**은 사회학적용어
 - 역할은 사회가 특정의 지위에 있는 사람에게 **마땅히 수행하기를 기대**하는 임무
- **직무**는 법률적용어
 - 직무는 법령으로써 규정해 놓은 특정 지위에 있는 사람이 **해야 할 일**
- 학자들은 역할과 직무를 구별하여 사용하기도 하지만, 경우에 따라서는 혼용하기도 함
- 여기서는 역할과 직무를 구별하여 법률로 정해진 직무보다는 **사회적으로 기대하는 학교장의 임무라는 의미의 역할에 중점**을 두겠음

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

- 학교장의 역할은 학자들에 따라서 달리 구분되고, 실제로도 학교장이 수행하는 역할은 다양함
- 일반사람의 인식: 학교행정가
 - 학교장이 수업을 담당하지 않고 학교학교운영을 총괄한다는 점
- 학자들의 인식: 사무관리자, 조직관리자, 학생교육자
 - 초·중등교육법 內 학교장 “교장은 교무를 총괄하고 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다”(520①) ▶ 학교장에 대한 사회적 기대를 표명한 것
 - 그러나 이는 학교장의 직무를 큰 범주로 나눈 것으로 볼 수 있음

2014년 4월 24일 현재 교육부령 제100호

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

▪ 김종철(1987)의 분류

- 의사결정자: 학교단위 의사결정을 주도함
- 관리자: 교육과정 운영·인사·재정·시설·사무 관리
- 인화 조성자: 학교 구성원 간 화합과 협동 촉진
- 기획·평가자: 학교의 주요사항을 기획하고 집행하고 평가하는 일을 주도함
- 학교의 통합 및 대표자: 대외적으로 학교 대표

2014년 4월 24일 현재 교육부령 제100호

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

▪ 정태범(2000)의 분류

- 교육목표관리(자): 교육목표와 학교운영계획 수립
- 교육조직관리(자): 교육지도조직, 교무분장 조직, 운영 협의 조직의 운영
- 교육과정관리(자): 교과·특활·생활지도 총괄
- 교육조건관리(자): 인사·재무·시설 및 환경 관리 총괄
- 교육성과관리(자): 각종 평가 총괄

2019년 4월 10일 발표자료

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

▪ 서정화(2003)의 분류

- 교육자: 교사의 교사
- 학교경영전문가: 학교의 비전 제시, 교사 동기 부여, 교육과정 운영의 최적 여건 조성
- 교육개혁 선도자: 교육개혁에 대한 학교 교사들의 수용 촉진
- 교육기관 통합자: 학교구성원들의 다양한 요구를 수용하고 중재하며 조정

2019년 4월 10일 발표자료

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

▪ 임연기(2010)의 분류

- 비전제시(자): 학교 비전의 창출과 공유
- 문화 창조(자): 학교 문화의 창조와 공유로 문화공동체 형성
- 조직관리(자): 학교조직 유지에 필요한 인사·사무·재정·갈등 등 다양한 관리
- 수업 지도(자): 교사들의 수업 전문성 발달의 촉진 및 여건 조성
- 대외 관리(자): 지역사회와의 협조관계 조성

2010년 4월 20일 현재 발표된 자료에 기초함

24

1 학교장 역할에 관한 다양한 논의

▪ 학교장의 역할에 대한 기존 논의의 특징

- 학교장의 역할수행 환경의 변화에 대한 고려가 드러나지 않은 일반적 분류
 - 시대적으로나 사회적으로 학교장의 역할수행 환경 변화에 따라 강조되거나 새롭게 추가되는 역할에 대한 언급을 하고 있지 않음
- 대부분 학교 내의 역할에 중점을 둠
- 학교 밖의 역할은 학교대표자로 한정하고 있음

2010년 4월 20일 현재 발표된 자료에 기초함

25

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

가. 학교장 역할수행 환경 변화가 학교장의 역할에 주는 시사점

- 지방교육자치제의 진전과 공고화는 학교 운영에 미치는 교육감의 영향력을 증대하는 방향으로 작용
 - 학교장은 교육감의 정책을 잘 집행해야 하는 압력을 받음
 - 다른 한편으로는 개별 학교의 특성을 고려하여 교육감 정책을 변용하여 조정하고 집행해야 할 필요성도 있음
 - 학교장이 교육청과의 관계 속에서 **협력적 관계**를 유지하고 **학교의 자율성과 학교 비전에** 기반을 두고 **의사소통을 잘 할 수 있어야 함**을 시사

2019년 1월 10일 발표자료

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

가. 학교장 역할수행 환경 변화가 학교장의 역할에 주는 시사점

- 지역사회 기관을 존중하고 이들과 소통을 잘하고 협력적 관계를 맺으면서 지지와 지원을 이끌어내야 함
- 학교의 미래에 대한 비전을 학교 구성원들과 함께 만들고 학교 안팎으로 공유하며, 실천전략을 수립하는 것이 필요
- 학교구성원을 인정하고 존중할 뿐만 아니라 소통을 원만하게 하며, 갈등을 조정하고, 좋은 결정을 이끌어낼 수 있는 분위기를 조성하는 것이 필요
- 학교장의 역할로 제시되었던 다양한 역할 중 일부는 확대되고 강조되거나 새로운 역할이 추가되어야 할 것임

2019년 1월 10일 발표자료

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

나. 학교장 역할의 재구조화

▪ 비전제시자

- 비전제시자로서 학교장의 역할은 교육감의 영향력과 지역사회와의 소통과 협력이 증대하고 학교 중심 자율경영제도가 확대하는 환경에서 이전보다 강조되고 훨씬 중요함.
- 학교장은 보다 나은 학교에 대한 비전을 학교구성원들과 함께 창출하고, 학교 안에서는 구성원들과 함께 공유하며, 비전을 실현할 수 있는 전략을 설계해야 함
- 학교장은 학교 밖으로는 시·도교육청과 지역사회와 소통할 때 학교의 비전에 기반을 둔 학교 특성을 설명하는 데 중요한 요소

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

나. 학교장 역할의 재구조화

▪ 열린 의사소통자

- 열린 의사소통자로서 학교장의 역할은 대외 기관과의 교류 및 학교 안에서의 정보 공유 욕구가 증대하는 환경에서 이전보다 강화되어야 함
- 학교 밖: 시·도교육청, 기초자치단체, 지역사회 등과 기관 차원에서 개방적으로 소통을 잘할 수 있어야 함
- 학교 안: 기관차원에서 대외 기관들의 학교에 대한 요구와 학교 내 다양한 사항들에 대하여 학교 구성원에게 정보를 개방하고 알려야 함
- 학교장이 열린 의사소통자로서 역할을 할 때 학교 밖으로는 기관 차원의 갈등과 학교 안으로는 구성원 간 갈등이 잘 조정되어 나간다고 할 수 있음

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

나. 학교장 역할의 재구조화

▪ 학교공동체형성자

- 학교공동체 형성자로서 학교장의 역할은 학교 구성원 사이에 협력과 연대가 어느 때보다 절실한 상황에서 강하게 요구되고 있음. 문화창조자, 인화조성자, 기관통합자라는 역할의 내용이 새롭게 구성되는 것임.
- 학교구성원들이 학교의 교육목적을 실현하는 데 헌신할 수 있게 구성원들 간 **"우리"**라는 연대의식을 형성할 수 있어야 함
- 학교장은 비전의 공유, 교육적 가치에 대한 합의, 공통의 문화 형성을 촉진할 수 있어야 함

2019년 4월 10일 발표자료 10월 10일 10월 10일

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

나. 학교장 역할의 재구조화

▪ 갈등조정자

- 갈등조정자로서 학교장의 역할은 지역사회 등 학교 밖의 학교에 대한 요구가 증대하고, 학교 안에서 구성원들의 주장이 강해지는 상황에서 필요함.
- 학교장은 기관 차원에서 대외 갈등과 학교구성원 사이에 발생하는 갈등을 중재하고 조정할 수 있어야 함
- 갈등조정자의 기본은 기관 또는 개인 차원이든지 간에 **상대방에 대한 인정**임
- 갈등조정자로서 학교장의 역할은 학교 안팎과의 **열린 소통자, 학교공동체 형성자 역할과 중첩되어** 수행된다고 할 수 있음.

2019년 4월 10일 발표자료 10월 10일 10월 10일

2 학교장의 역할수행 환경변화와 역할의 재구조화

나. 학교장 역할의 재구조화

▪ 지역사회 협력관계 형성자

- 학교가 교육의 장을 학교 밖으로 확장하면서 지역사회와 협력의 필요성이 증대하는 상황에서 학교장은 지역사회의 여러 기관으로부터 학교에 대한 협력과 지원을 이끌어내는 데 기반이 되는 기관간 협력관계를 형성하는 일을 수행해야 함
- 기관의 대표자로 제시되었던 역할의 내용이 새롭게 구성되는 것이라고도 할 수 있음.
- 학교장이 비전제시자, 열린 소통자, 학교공동체 형성자, 갈등조정자로서 역할을 제대로 수행할 때 지역사회 협력관계 형성자로서 역할을 수행해 낼 수 있음

2014년 4월 10일 현재 교육부령 제100호

3 학교장의 지위 변화와 역할 수행

▪ 학교장의 권한 행사의 위축

- 1980년대 중반부터 시작한 교사 주도 교육민주화 운동이 계기
- 학교장 임기제 도입: 1991년 4년 임기의 1차 중임 임기제 도입으로 교장의 교사에 대한 소극적 권한 행사 분위기 조성

▪ 교육 관련 법령상 학교장의 지위적 권한 약화

- 1997년 12월 13일 폐지 교육법(§75①·1)
 “교장은 …소속직원을 감독하며…”, “교감은 교장의 명을 받아…”, “교사는 교장의 명을 받아…”
- 1998년 3월 1일 시행 초·중등교육법(§20①②④⑤)
 “교장은…소속 교직원을 지도·감독하며…”, “교감은 교장을 보좌하여…”, “교사는 법령에서 정하는 바에 따라…”, “행정직원 등 직원은 법령에서 정하는 바에 따라…”

2014년 4월 10일 현재 교육부령 제100호

3 학교장의 지위 변화와 역할 수행

▪ 교육 관련 법령상 학교장의 지위적 권한 약화(계속)

- 교장의 역할 수행을 뒷받침하고 있는 법 규정의 변화는 학교장의 행정행위에 새로운 도전으로 작용
- 학교장은 학교 관리 이외의 영역에서 복종을 요구할 수 없게 됨
- 학교장은 도전적 상황에서 역할수행을 해야 하는 상황에 직면해 있음

▪ 학교의 의사결정에 대한 교사들의 영향력 증대

- 전국교직원노동조합(‘전교조’)의 합법화: 전교조 합법화가 이루어진 후 교사들의 목소리는 더욱 강해짐. 학교장은 과거와 달리 교사들과 협의를 거치지 않고 의사결정을 하는 것은 불가능함

2019년 1월 15일 현재 발표자료에 대한 저작권

3 학교장의 지위 변화와 역할 수행

▪ 학교의 의사결정에 대한 교사들의 영향력 증대(계속)

- 학교장과 교사의 결합관계의 변화: 강한 결합관계에서 느슨한 결합관계로의 전환
- 전문성과 자율성에 기반을 둔 느슨한 결합 관계는 학교 의사결정과정에서 교사들의 영향을 강화함
- 혁신학교의 확산은 학생주도의 교육 활동을 확대하고, 학교장과 교사, 학생, 학부모의 관계를 평등하고 민주적인 관계로 전환

2019년 1월 15일 현재 발표자료에 대한 저작권

3 학교장의 지위 변화와 역할 수행

- 이러한 다양한 변화 상황 속에서 학교장은 더 이상 결코 쉬운 자리가 아니며 지위를 차지하고 있는 것만으로 자동적으로 역할을 수행할 수 있는 것이 아님
 - 교사들도 교장직이 사회적 지위, 인간적 품위, 교육 등에서 보람이 없지는 않으나 “교사들과의 벽이 높고 고독하며, 책임만 크고 권한은 없는 자리”라고 얘기함
 - 교장의 지위가 엄청나게 스트레스를 주는 자리이고, 하기 힘든 자리라는 것이 현실로 다가오고 있음

3 학교장의 지위 변화와 역할 수행

- 학교장은 역할 수행의 기반을 지위적 권한에서 개인적 권한으로 전환해야 함.
 - 과거에 대한 노스텔지어가 유토피아가 될 수 없음
 - 보상적 권한과 강제적 권한이라는 지위적 권한에 의존하지 않아야 함
 - 학교장은 전문지식의 권한, 도덕적 권한, 준거적 권한이라는 개인적 권한을 역할 수행의 새로운 기반으로 강화해 나가야 함

3 학교장의 지위 변화와 역할 수행

▪ ‘비전제시자’, ‘열린의사소통자’, ‘학교공동체 형성자’, ‘갈등조정자’, ‘지역사회 협력관계 형성자’로서 역할을 제대로 수행하기 위해서는...

- 학교교육의 여러 문제들이 복잡하고 어느 한 관점에서의 접근으로만 풀 수 없는 복합적 난제라는 것을 이해하고,
- 다른 학교나 지역, 국가 차원과 세계 여러 나라에서는 어떻게 해결책을 강구하고 있는지에 대한 지식을 가지고 있어야 하며,
- 실제 학교를 운영하는 데 필요한 동기론, 지도성론, 의사소통론, 갈등관리론, 학교 문화론, 디지털 기기 활용 등 정보통신기술 활용 등에 능통해야 하고 상황에 맞게 적용할 수 있는 능력을 갖추어야 함

2022년 10월 25일 화요일 14:00 ~ 15:00

21

Part 4

맺음말: 두 가지 제언

IV 맺음말: 두 가지 제언

▪ 학교장이 수행해야 하는 역할은 다양함

- 지방교육자치제의 진전과 공고화 등 학교장의 역할수행 환경의 변화는 학교장에 게 새로운 역할 수행을 요구함
- 학교장은 비전 제시자, 열린 의사소통자, 학교공동체 형성자, 갈등조정자, 지역사회 협력관계 형성자로서 역할을 수행할 것으로 기대됨

▪ 지위적 권한이 약화하고 있는 상황에서 역할수행을 제대로 하기 위해서는 전문지식에 기반을 둔 전문적 권한, 도덕적 권한, 준거적 권한 등을 강화해 나가야 함

▪ 이러한 상황에서 교장자격연수와 임용 제도와 관련하여 두 가지 제안을 하고자 함

IV 맺음말: 두 가지 제언

자격 연수

▪ 금년도부터 교장 자격연수기관 운영에서 변화가 일어났음

- 이전부터 서울특별시교육청: 초등학교 교장자격연수는 서울교육대학교에서, 중등학교 교장자격연수는 서울대학교에 위탁하여 실시
- 금년부터 경기도교육청과 전라북도교육청: 자체적으로 산하 연수원에서 실시
예) 경기도교육청의 교장상(像)을 '존엄·정의·평화를 실천하는 참 스승', '혁신교육의 철학을 바탕으로 학교자치를 실현하는 지도자'로 규정하고, 교장 자격 연수 목표는 '학교혁신과 미래교육을 선도할 수 있는 혁신 역량 함양'과 '교육공동체와 함께 학교자치를 실현할 수 있는 민주적 리더 육성'으로 설정함
- 이 세 지역 교육청을 제외하고는 한국교원대학에 위탁

IV 맺음말: 두 가지 제언

- 지방교육자치시대에 학교장이 역할수행 능력을 제대로 갖추도록 하기 위해서는 **현행 교장 자격연수 방식을 평가하고 적합한 방식을 탐색해야 함**
 - 대학 중심형이 적절한지, 시·도교육청 독립형이 적절한지, 아니면 권역별로 이 둘을 결합하는 방식이 적절한지
 - 교장자격연수 기관을 확대하되, 권역별 대학·교육청 협업형 구상이 필요
 - 대학: 학교장이 역할수행에 필요한 가장 중요한 전문지식 기반을 강화하는 데 강점을 가짐
 - 시·도 교육청 산하의 연수원: 지역의 특색과 학교상황 등을 고려하여 전문지식을 현장 적용하는 데 강점이 있음
 - 권역 별로 특정 대학을 연수기관으로 운영하는 것은 정보의 교류, 네트워크 구축에 유리함

IV 맺음말: 두 가지 제언

교장임용제도

- 현재 교장임용제도는 ‘승진제’와 ‘공모제’로 나뉨
- 두 제도의 장점을 균형 있게 취할 수 있도록 해야함
 - 국가 수준에서는 제도 별로 임용 비율을 범위로 설정
 - 특히 공모형의 경우에는 초빙형과 내부형 비율을 설정
 - 시·도 교육청에서는 그 범위 내에서 해당 지역의 특성을 고려하여 제도의 비율을 자율적으로 정하도록 할 필요가 있음

IV 맺음말: 두 가지 제언

교장임용제도(계속)

▪ 또한 현행 학교단위 공모교장심사위원회를 교육지원청 단위로 설치·운영하는 것으로 변경해야 함

- 위원회 구성에서 교장공모제 소속학교 교원 수를 축소하거나 필요시 의견을 듣는 것으로 변경할 필요가 있음
- 학교는 국가 및 지역의 공적인 기관으로 지역사회의 영향력이 커야 하기 때문임
- 보다 공정한 심사를 위해 교원들 사이의 네트워크 영향력을 축소할 필요가 있음

2019년 교육정책연구소 발행 | www.edupolicy.or.kr

참고문헌

경기도교육연구원(2021). **교(원)장 자격연수 운영계획안**.

교육부·전국시도교육감협의회(2019.8.23). 사·도 교육청의 자격연수 운영 권한확대. **제5회 교육자치정책협의회(자료집)**

김성열(2019). 학교장의 직무수행과 리더십: 지향과 현실 그리고 과제. **교육행정학연구**, 제37권 제1호.

김성열(2017). 학교와 지역사회의 관계 역사적 변천과 전망. 성균관대학교 교육정책연구원, **교육연구와 실천**, 제8권 제1호.

김성열·김홍주(2015). 지방교육자치제의 성과와 전망. 경남대인문과학연구소, **인문논총**, 제37집.

김종철(1987). **교육행정학신강**. 세영사.

박상원(2018). **학교장론: 교장의 리더십과 학교발전**. 학지사.

서정화 외(2003). **교장론**. 한국교육행정학 전문서. 하우.

정태범(2000). **학교경영론**. 교육과학사.

임연기 외(2010). **학교경영론**. 교육과학사.

2019년 교육정책연구소 발행 | www.edupolicy.or.kr

경청해 주셔서 감사합니다
코로나19 상황 속 늘 건강하시길 기원합니다.

kusykim@kyungnam.ac.kr

공동주제발표 1-토론

「지방교육자치시대, 학교장의 역할과 과제」에
관한 토론

한 은 정 (인천대학교)

지방교육자치법 제정 30주년을 맞이하여, 연합 학술대회를 통해 지방교육자치제의 실제와 향후 과제를 함께 논의하는 자리에 토론자로 참여할 수 있게 되어 영광입니다. 그동안 지방교육자치의 발전을 위해 애써 오신 현장 교원들과 교육청 관계자, 학계 연구자 선배님들께 감사 인사를 드립니다. 지방교육자치의 방향이 궁극적으로 지방교육의 자치뿐만 아니라 단위학교의 자치를 지향하고 있다는 점에서, 「지방교육자치시대 학교장의 역할」에 대한 발표는 더욱 의의가 있다고 생각합니다. 실제로 학생들의 교육이 이루어지는 기초단위이자 장(場)이 학교이고, 학교와 학생들의 삶의 터전이 그 지역임을 고려한다면, 이번 학술대회의 첫 발표의 의미가 더 와 닿습니다.

‘지방교육자치시대, 학교장의 역할과 과제’ 연구는 지방교육자치시대의 학교장 역할 수행 환경의 변화, 학교장 역할 재구조화를 제시하고 있습니다. 특히 지방교육자치제의 진전과 공고화 과정에서 제기된 학교와 지역사회의 관계 변화, 학교 중심 자율경영제의 확대, 학교운영위원회의 설치·운영, 학교 구성원 간 갈등 가능성에 대해 살펴보고, 지방교육자치시대에 따른 학교장 역할 수행 환경의 변화를 고려한 논의가 필요함을 제기하였습니다. 이에, 학교장 역할로 비전 제시자, 열린 의사소통자, 학교공동체형성자, 갈등조정자, 지역사회 협력 관계형성자를 제안하고, 학교장이 학교교육의 여러 문제들이 복합적 난제임을 이해하고 이를 해결할 수 있는 지식과 능력을 갖추어야 한다고 보았습니다. 특히 이 발표에서는 실제적인 측면에서 교장 자격 연수 기관을 확대하되 권역별 대학-교육청 협업형 구상이 필요하고, 승진제와 공모제의 장점을 균형 있게 취하면서도 지역의 특성을 고려할 수 있는 교장임용제도의 개선 방안도 제안하였습니다.

저는 토론자로서 발표자께서 제안해 주신 학교장의 역할과 과제에 대해 전적으로 동의합니다. 다만, 몇 가지 최근의 이슈와 관련하여 학교장의 어려움과 역할에 대한 고민과 궁금증을 말씀드리는 것으로 토론을 갈음하고자 합니다.

저는 이 발표가 학교장의 역할로 학교 조직 내에서의 리더 역할뿐만 아니라, 마을교육공동체 등 지역사회와의 관계에 있어서 이를 형성해가는 역할을 강조하였다는 점에서 더욱 의미가 있다고 생각합니다. 최근 서울의 한 중학교에서 혁신학교 지정과 관련하여 지역주민의 반대에 부딪혀 운영 계획을 철회하는 사건이 있었습니다. 이 학교는 교직원 연수, 학부모회장단 간담회, 학부모 온라인 설명회를 열고 설문조사 결과 교원 80.6%, 학부모 69.7%의 찬성을 얻어, 서울시 교육청의 ‘마을결합 혁신학교’¹⁾ 공모에 지원하였습니다. 문제는 학교가 혁신학교로 지정된 것이 알려지고 나서, 이를 반대하는 학부모, 지역주민, 인근 아파트 입주자와 소유자 등이 “지역주민을 상대로 한 공청회를 열지 않았다”며 절차상의 문제를 제기하였고, 교장을 위협하는 현수막도 내거는 등 교권 침해에까지 이르렀다는 것입니다(서울신문, 2020.12.10.). 이 사건을 언론보도를 통해 접하면서 교장 역할의 어려움을 절감하는 동시에, 학교가 지역사회에서 어떤 위치로 자리매김해야 하는지에 대해 고민하게 되었습니다. 학교교육을 학생의 성장이라는 교육 본질적 관점으로 보기보다는 지역의 집값 하락 등에 영향을 미치는 도구적 수단으로 접근하는 일부의 경우에, ‘지역사회 협력 관계 형성자’로서 교장이 어떠한 역할을 해야 할지, 또는 어디까지를 교장의 역할로 보아야 할지 고민도 되고 궁금하기도 합니다.

이 발표문을 읽으면서 들었던 두 번째 생각은 발표자께서 제안해 주신 학교장을 역할을 보다 잘 수행하기 위하여, 교장 자격 연수에 어떤 변화가 있으면 좋을까 하는 고민이었습니다. 발표자께서 언급하신 것처럼 대학은 학교장의 역할 수행에 필요한 전문지식 기반을 강화하는 데 강점을 가지지만, 지역의 특색과 학교 상황 등을 고려하여 전문지식을 현장 적용하는 데에는 상대적으로 약하다는 단점이 있습니다. 이를 시도교육청 산하 연수원의 강점을 살려, 권역별로 대학과 교육청의 협업형 연수 프로그램을 실질적으로 구축하자는 제안은 반

1) 서울시교육청의 ‘마을결합 혁신학교’는 “학생의 행복한 성장을 위해 마을과 함께 협력하는 학생, 지역사회 친화 학교”이며, “마을과의 협력으로 학생의 다양한 요구를 충족하는 통합 지원 체제 구축, 학생 참여와 실천적 배움이 강화된 마을결합형 교육과정 운영, 마을교육공동체와 함께 하는 학교 운영”을 추구한다(서울교육나침반 블로그, 인출일: 2021.05.24).

드시 필요한 것이라고 생각합니다. 저는 여기에 조금 의견을 더하여 교장 자격 연수에서 꼭 포함되었으면 하는 내용이 있기에 말씀드리려고 합니다. 요즘 인공 지능과 빅데이터가 화두가 되고 있으며, 관계부처 합동으로 「인공지능시대 교육정책 방향과 핵심과제-대한민국의 미래 교육이 나아가야 할 길」(2020.11.)이 발표된 바 있습니다. 따라서 이와 관련한 학교장의 역량과 역할에 대해서도 보다 실천적인 차원의 논의가 있어야 한다고 봅니다. 특히 교육지원청이 학교교육에 대한 지원에 초점을 두고 있고, 과거에 이루어졌던 단위학교의 보고 자료나 통계를 수합하여 시도교육청에 보고하는 업무 등은 IT의 발달로 자동화되어 처리될 것이 예상됩니다. 이러한 시점에서 교육자치와 관련한 시도교육청의 정책 기획은 단위학교에서 필요에 따라 직접적으로 제안될 수도 있고, 단위학교와 소통하여 정책 아이디어가 논의되고 학교 현장 교육의 실천으로 이어질 수 있습니다. 이에, 데이터를 기반으로 해당 지역의 특성을 분석하고 그 교육적 시사점을 이끌어내고, 이를 토대로 학교와 지역에 맞는 교육정책과 교육과정을 기획하는 안목과 역량이 학교장에게도 요구됩니다. 이는 발표자께서 말씀해 주신 ‘비전 제시자’, ‘지역사회 협력 관계 형성자’라는 학교장의 역할과도 맥락을 같이 한다고 생각합니다. 이러한 학교장의 역량은 단순한 정보분석력이 아니라, 미래의 변화를 감지하고 준비할 수 있는 미래 문해력(Future Literacy)²⁾과도 관련이 깊다고 할 수 있습니다.

발표자께서 이번 학술대회에서 발표해 주신 내용과 제언을 통해, 지방교육자치시대에 학교장의 역할이 무엇이고 그 역할이 얼마나 중요한지, 앞으로 우리가 함께 고민하고 실천해야 할 것이 무엇인지에 대해 다시 한 번 생각해보게 되었습니다. 지방교육자치제의 역사적 성찰과 더불어 학교장의 역할에 대해 고민할 수 있는 기회를 주셔서 감사드립니다.

2) ‘미래문해력’은 UNESCO에서는 ‘Future Literacy’, 최향섭(2014, 2020)에서는 ‘Foresight Literacy’로 언급되고 있다. 최향섭(2020: 13-14)에 따르면, 미래문해력은 “주체(개인, 조직, 국가 등)의 발전 여부에 그 영향을 크게 미칠 미래의 변화에 대해 이해하고 있으며, 이 변화에 대응하기 위해 현재부터 준비하고 계획을 세울 수 있고, 이를 행동과 결정으로 옮길 수 있는 능력”(최향섭, 2014)을 의미하며, 과거의 경험이 축적된 인문사회 서적을 통한 성찰과 상상력을 통해 미래문해력의 핵심인 지혜를 얻을 수 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동(2020.11.). 인공지능시대 교육정책 방향과 핵심과제-대한민국의 미래 교육이 나아가야 할 길.
- 서울교육나침반 블로그(2020.08.14.). 교육을 혁신하다! 서울형 혁신학교 A to Z-마을결합혁신학교 편-. <https://blog.naver.com/seouledu2012/222060363947>
(인출일: 2021.05.24.)
- 서울신문(2020.12.10.). ‘교장 저주 현수막’ 까지...경원중 ‘혁신학교’ 취소.
<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20201210500219>
- 최항섭(2014). 미래문해력이란 무엇인가? KDI 미래한국연구보고서.
- 최항섭(2020). 미래의 위협에 대처하기 위한 인문사회적 상상력의 필요성 : 코로나 판데믹과 미래문해력을 중심으로. FUTURE HORIZON, 10-15.

공동주제발표 2

지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제

나 민 주 (충북대학교)

I. 서 론

지방교육자치가 본격적으로 시작된지 20여년이 지났지만 지방교육자치는 여전히 제도적으로 불안정한 상황이다. 교육감과 교육의원에 대한 선출방식, 교육위원회의 성격과 위상은 지방선거를 전후하여 4~5년마다 법률개정을 통해 변경되어 왔고, 독립형 교육위원회마저 폐지되었다. 또한 일반 지방자치와 교육자치의 통합을 추진하려는 끊임없는 시도로 지방교육자치제가 안착되지 못하고 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).

최근 들어서는 지방교육자치를 둘러싼 환경과 상황에 커다란 변화가 나타나고 있다. 범정부 차원에서 지방자치, 지방분권이 대폭 강화하는 자치분권계획이 만들어지고, 국회에서는 헌법 개정까지 논의되기도 하였으며, 지방자치법도 전부개정되었다. 자치와 더불어 분권, 주민주권이 강조되고 있다. 교육분야에서도 교육부와 시·도교육감협의회 공동으로 교육자치정책협의회가 만들어지고, 지방교육자치 로드맵이 추진되고 있다.

교육재정은 지방교육자치를 실현하기 위한 전제조건이고, 지방교육자치의 발전을 위한 필요조건이다. 이 글은 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제를 탐색하는 것이 목적이고, 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 지방교육자치와 교육재정에서는 지방교육자치의 개념과 가치, 지방교육자치와 교육재정의 관계를 선행문헌을 중심으로 정리하였다. 둘째, 자치분권과 지방교육자치의 동향에서는 지방자치와 지방분권과 관련된 최근 정책과 제도, 지방교육자치, 학교자치의 추진상황을 요약하였다. 셋째, 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 과제에서는 지방교육재정의 확보와 배분 측면에서 안정성, 적정성, 공평성,

그리고 지방교육재정의 운영과 평가 측면에서 자율성, 효율성, 건전성 및 책무성을 중심으로 개선과제를 제시하였다.

II. 지방교육자치와 교육재정

1. 지방교육자치의 개념과 가치

지방교육자치는 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리고, 궁극적으로는 지방교육의 발전을 도모하는 데 목적이 있다. 지방교육자치는 교육자치라는 영역적(기능적) 자치와 지방자치라는 지역적(지리적) 자치가 결합된 형태로 중앙-지방관계, 지방-지방관계의 두 차원이 포함되어 있다. 대표적인 지방교육자치의 원리로는 교육의 자주성 및 전문성, 정치적 중립성, 지방분권, 주민참여가 있다. 헌법재판소는 지방교육자치제도의 헌법적 본질에 대하여 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라는 세 가지 헌법적 가치의 조화를 중시하고 있다.¹⁾

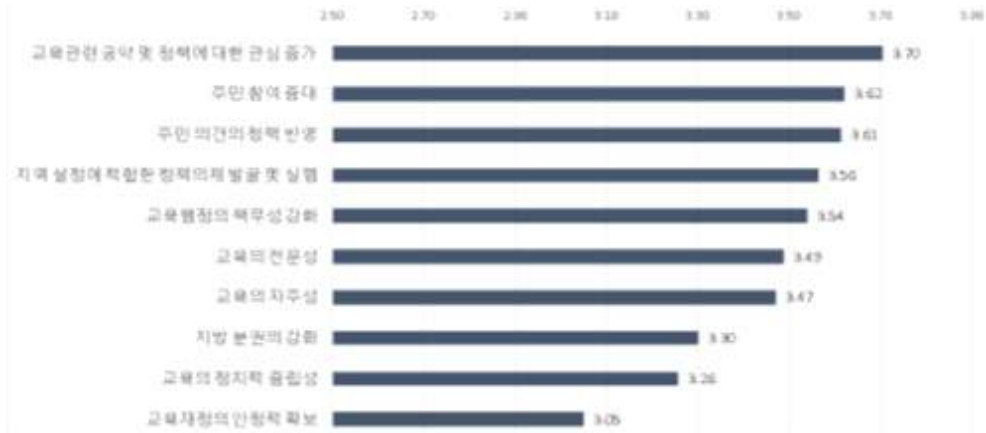
지방자치와 지방분권의 필요성은 학자들마다 약간의 차이는 있지만, 주민선호 및 수요에 대한 대응, 정보비대칭, 프로그램의 경쟁과 혁신, 정치경제적 이유 등에서 찾을 수 있다(하능식, 이선영, 2016: 11-12). 그러나 지방분권화는 효율성과 형평성, 책무성 측면에서 단점이 있다(Rosen & Gayer, 2011: 638-641; 전상경, 2011: 57-60).²⁾

지방교육자치를 통해서 실현하려는 가치, 그리고 궁극적인 목표는 교육의 전문성, 정치적, 중립성, 자주성의 실현, 지방분권의 강화, 주민참여의 증대, 교육공약 및 정책에 대한 관심 증가, 주민의견의 정책 반영, 지역실정에 적합한 정책의제의 발굴 및 실행, 교육재정의 안정적 확보, 지방교육행정의 책무성 강화 등으로 요약할 수 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018). 참고로 학부모, 교직원, 교육청직원 등 지방교육의 주요 관련집단들은 그

1) 이 절은 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018: 281-307)을 발췌·수정함

2) 지방자치, 특히 지방분권에 관한 연구는 1세대와 2세대로 구분할 수 있다. 제1세대는 1950년대부터 Musgrave(1959), Tiebout(1959), Oates(1972), Brennan과 Buchanan(1980) 등에 의해서 발전되었는데, 지방분권의 중요성을 강조하였다. 제2세대는 1990년대부터 대두된 것으로 지방정부의 역할을 고려하지 않은 중앙정부의 일방적 분권화 개혁으로 많은 혼란과 재정적 위기가 초래된 사례 등을 기반으로 지방분권에 대한 새로운 인식과 연구가 수행되었다(장재홍 외, 2012: 460-470).

동안 지방교육자치제가 운영되면서 이러한 여러 가지 가치와 목표들이 대부분 달성되고 있는 것으로 평가하였다([그림 1] 참조).³⁾

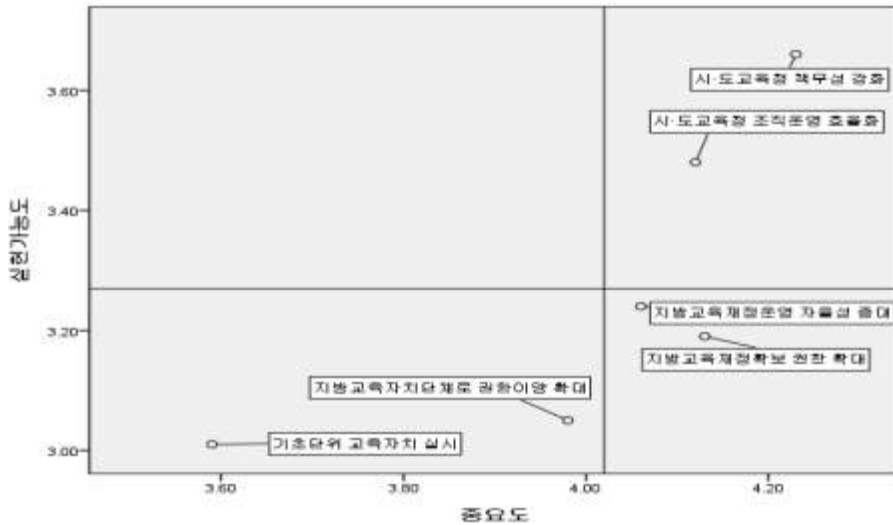


[그림 1] 지방교육자치의 성과에 관한 인식

출처: 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018: 283)

다음으로 지방교육자치의 발전을 위한 기본방향으로 권한 이양, 조직·운영 효율화, 책무성 강화, 재정운영의 자율성 증대, 기초단위 교육자치 등을 제시하고, 그 중요도와 실현가능도를 조합하여 개선 우선순위를 분석한 결과, 중요도와 실현가능도가 모두 높은 것은 시·도교육청의 책무성 강화였고, 다음은 시·도교육청 조직 및 운영의 효율성 향상이었다. 지방교육자치단체의 지방교육재정 확보 권한 확대, 지방교육재정 운영 자율성 증대는 중요도에 비해서 상대적으로 실현가능도는 낮게 평가되었고, 기초자치 실시, 권한이양 확대는 중요도와 실현가능도가 모두 상대적으로 낮게 평가되었다([그림 2] 참조).

3) 가장 높게 평가되는 성과는 교육공약 및 정책에 대한 관심 증가(3.70)이다. 다음으로는 교육행정에 대한 주민참여 증대(3.62), 주민들의 의사수렴 및 정책 반영 경향 증가(3.61)의 순이다. 교육재정의 안정적 확보 기여(3.05), 교육의 정치적 중립성 실현 기여(3.26), 교육행정권한 분권화(3.30)는 상대적으로 낮게 평가되었다.



[그림 2] 지방교육자치의 방향: 중요도와 실현가능도

출처: 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018: 283)

지방교육자치제가 실시되면서 지역의 학부모 및 주민들의 교육관련 공약 및 정책에 대한 관심이 증대되고, 주민참여가 증대되었으며, 실제로 주민의견이 정책에 반영되는 성과가 나타나고 있어서 주민자치, 주민통제의 측면에서 이 제도의 가장 중요한 목적이 달성되고 있는 것으로 볼 수 있다. 지역실정에 적합한 정책의제가 발굴되어 실행되고 있고, 교육행정의 책무성이 강화되고 있다는 점 역시 지역실정에 적합한 교육 실시라는 중요한 목적이 실현되고 있다는 점에서 고무적이다.

그러나 상대적으로 교육재정의 안정적 확보, 교육의 정치적 중립성, 그리고 지방분권의 강화에 대한 체감 수준이 낮은 것은 기능적 자치 측면에서 지방교육자치제도를 더욱 보완·강화할 필요성을 제기하고 있다. 한편으로 지방교육자치를 둘러싼 최근의 환경 변화를 감안할 때, 지방의 권한 확대와 더불어 책임성 증대방안을 모색할 필요가 있다.

2. 지방교육자치에서 교육재정의 의의

지방교육자치제도를 구성하는 주요소는 조직, 인사, 재정이라 할 수 있다. 조

직과 인사가 지방교육자치의 핵심내용이고 재정은 그 수단에 해당하므로 조직과 인사가 일반자치로부터 분리·독립되면, 재정도 분리·독립된 것으로 인식할 수 있다. 그러나 지방교육자치의 역사를 보면, 재정에 따라 조직과 인사가 결정되는 경우도 많이 있었다. 재정이 자치에서 차지하는 중요도에 비추어 보면, 지방교육재정의 역사가 곧 지방교육자치의 역사라 할 수 있다(송기창, 2018: 43).

지방재정은 지방자치와 표리의 관계에 있다(임승빈, 2020: 351). 지방재정은 지역주민에게 필요한 공공 서비스를 제공하고 지역발전을 촉진하기 위해서는 필요한 재원을 확보하고 이를 집행하는 일련의 경제활동이다. 구체적인 행정기능과 분리된 순수한 경제적 측면만으로는 지방재정의 의의를 찾을 수 없고, 재정적 측면을 고려하지 않는 지방자치는 실효성이 없다.

자치재정권은 자치권의 핵심요소의 하나로서 지방자치가 발전할수록 재정을 수반하는 서비스 기능, 지역개발 기능이 커진다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다(김병준, 2014: 333). 지방자치단체의 자치권의 내용은 국가에 따라, 역사적으로 매우 다양하나, 기본적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권, 자치사법권을 포함한다. 자치재정권은 지방자치단체가 고유한 사무를 수행하는 데 필요한 경비를 자주적으로 조달하고, 지출할 수 있는 권한을 의미한다(이달권 외, 2012: 407).⁴⁾

자주적인 재정권은 주민에 대한 공공 서비스의 수준과 직결되는 요소이다(임승빈, 2020: 352). 자주재정권이 지방자치에서 중시되는 이유는 지방자치단체의 재정적 기반이 취약하면 필요한 재정의 상당 부분을 국가의 지원에 의존해야 하고, 이는 결국 건설한 지방자치의 발전을 저해하기 때문이다. 자주재정권이 성립되기 위해서는 지방자치단체의 공공사무 범위가 명확해야 하고, 필요한 재원이 골고루 배분되며 자주적으로 확보할 수 있어야 한다.

한편, 지방분권은 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권의 세 가지 측면에서 구현되고 있는데, 이 중 가장 중요한 것은 재정적 분권으로서 지방분권의 전제조건이기도 하다. 재정운영의 자율성과 책임성이 확보될 때 행정적 분권과 정치적 분권이 실현될 수 있다(장재홍 외, 2012: 459). 재정분권이란 “중앙정부가 지방정부에게 세출 및 세입에 대한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하여 지방정부가 중앙정부의 통제에서 벗어나 자율적으로 재정에 관한 의

4) 이하 절의 내용은 나민주(2018:2-3)을 발췌·수정함.

사결정을 하는 행위”이다(김의섭, 2011). 재정분권은 세출분권과 세입분권으로 구성되어 있다(장재홍 외, 2012: 459).

재정분권화는 중앙정부가 하위 지방정부에 대해 세입 및 세출 등에 관한 재정적 권한과 기능(책임성)을 이양하는 것이다. 이러한 재정분권화는 중앙-지방정부간 재정적 권한의 배분 뿐만 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭·통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있는 정도를 나타내기도 한다. 즉, 재정분권화의 수준은 지방정부의 업무수행에 있어서 독자적으로 재원을 조달할 수 있는 정도와 아울러 지방정부가 중앙정부의 간섭없이 독립적으로 재정운용에 관한 의사결정을 할 수 있는 정도를 나타낸다(하능식, 이선영, 2016: 9-10).⁵⁾

그러나 지방자치와 지방재정의 관계에 대해서는 두 가지 견해가 대립하고 있다(유훈, 신희권, 이재원, 2015: 13-17). 첫째는 세입의 집권화와 세출의 분권화가 불가피하다는 견해이다. 지역주민의 복지증진에 필요한 지출, 즉 세출의 분권화는 반드시 필요하나, 그 소요재원을 지방자치단체가 직접 조달할 필요는 없고, 세무행정의 능률성, 세원의 편제로 인해 세입집권화는 불가피하다. 둘째는 건전한 지방자치를 위해서는 지방의 자체재원, 특히 지방세의 확충이 필수적이라는 견해이다. 건전한 지방자치를 위해서는 징세책임권 지출권의 일치, 조세납부를 통한 주민의 지방자치 참여의지 제고가 중요하다.

한 국가의 지방자치와 지방분권 수준은 정치, 경제, 행정, 사회문화 측면에서 다양한 요인들의 영향을 받고 있다(김동진, 원윤희, 2012: 623). 정치적 측면에서는 민주주의에 대한 요구 정도가, 경제적 측면에서는 지역의 규모, 재정능력, 경제발전 정도가, 행정적 측면에서는 지방자치의 역사와 경험이, 그리고 사회문화적 측면에서는 국민 의식수준과 가치관이 지방분권 수준의 결정요인으로 언급되고 있다. 지방의 재정역량과, 자치역량도 재정분권화에 영향을 끼친다.

한편, 지방자치가 강화되고 재정분권이 확대되면서 지방재정에서 연성예산제약(soft budget constraint), 재정누출(fiscal spillovers),⁶⁾ 재정위기, 재정파산, 그

5) 재정분권화 정도는 세입 측면에서는 지방세와 세외수입 등 자주재원과 이전재원의 규모 등을, 세출 측면에서는 지방정부의 재정지출 규모와 상위정부의 개입·통제수준 등을 통해서 분석할 수 있다(이상용 외, 2010: 118). 세입분권은 중앙정부에 편중되어 있는 국세 일부를 지방세로 전환하거나 지방자치단체에 새로운 세목의 설치, 세율 확대 등의 권한을 이양하는 형태로 이루어지고 있다. 세출분권에서는 특정 목적을 지출방향이 정해지지 않은 재원의 확보가 중요하다.

6) 세입의 자율성은 낮는데 세출의 자율성이 높은 경우, 지방정부는 재정을 지나치게 팽창하려는 동기를 갖게 된다. 지방정부의 재정누출통로는 국고지원획득의 정치, 무리한 공약사업의 추진, 부

리고 이를 방지하기 위한 재정규율, Pay-Go준칙,⁷⁾ 자기부담에 관심이 높아지고, 자율성과 책임성의 균형이 중시되고 있다(강윤희, 민기, 전상경, 2015: 424-434). 지방재정의 책임성 확보방안으로는 재정준칙 위반에 대한 책임부과, 지방의회 견제 내실화, 주민통제 강화, 외부감사제 도입, 지방재정공시제 강화 등에 제시되고 있다(하미승, 2020: 335-339). 지방의 교육 서비스 수요에 부응하여 재정분권을 확대하되, 분권화의 순기능과 역기능에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 역기능 및 부작용 방지를 위해서는 책임성과 건전성 강화를 위한 방안이 필요하다(이승중 편, 2012: 223).

Ⅲ. 자치분권과 지방교육자치의 동향

1. 지방자치와 지방분권의 동향

1990년대 들어서 지방자치가 본격적으로 실시된 이래 지방자치를 확대하기 위한 정책적 노력과 제도 개선이 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 문재인 정부는 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을, 이를 위한 실천전략으로 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권을 선정하여 지역분권과 주민자치를 강력하게 추진하고 있다. 세부 추진과제로 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’, ‘지방재정자립을 위한 강력한 재정분권’, ‘교육민주주의 회복 및 교육자치 강화’를 제시하였다.

이어 행정안전부는 지방분권로드맵(안)을 발표하였고, 대통령소속 자치분권위원회에서는 2018년 9월 「자치분권 종합계획(안)」을 수립·발표하였다. 동 종합계획(안)은 6대 추진전략, 33개 과제로 구성되어 있다(대통령소속 자치분권위원회, 2018). 6대 추진전략은 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선이다.

실 지방채 발행, 재정규모에 맞지 않는 경쟁적 청사 건립, 그리고 지방재정정보와 재정운영의 투명성 결여, 재정자율성의 제약으로 인한 책임성 결여 등을 들 수 있다(강윤희, 민기, 전상경, 2015: 426-431).

7) pay-as-you-go: 정부지출의 재원을 차입이 아닌 경상적 자금으로 조달하는 미국에서의 재정관행

한편, 2021년 1월에는 「지방자치법」이 전부개정되었다(2022년 1월 시행). 주민중심의 지방자치 구현, 지방자치단체 자율성 강화, 이에 따른 투명성 및 책임성 확보, 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련, 주민에 대한 정보공개 의무 부여, 주민의 감사청구 제도 개선, 중앙지방협력회의 설치 근거 마련, 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 법적 근거 마련, 관할구역 경계조정 제도 개선, 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구 관련 규정 정비 등이 개정이유이다.

대통령소속 자치분권위원회의 자치분권 시행계획(2021.3.)에는 교육자치 강화와 지방자치와의 연계·협력 활성화가 포함되어 있다. 이를 위해 유·초·중등교육권한의 이양, 교육자치에 대한 주민참여 확대가 추진될 예정이다. 또한 미래교육지구 성장지원단을 구축·운영하여 주민자치회 내에 마을교육자치분과를 설치하거나 민관학마을교육자치회 활성화를 통해 마을교육 의사결정구조를 안착시키고, 온종일돌봄 확대를 위한 지자체·교육청·학교 간의 연계와 협력 강화를 위해 공동실무추진협의회 운영, 지자체-학교 협력돌봄사업을 추진할 계획이다.

자치분권위원회의 「자치분권 종합계획(안)」에서 지방재정과 관련되는 내용은 다음 <표 1>과 같다. 6대 추진전략의 하나로 “3. 재정분권의 강력한 추진”이 있고, 그 추진과제로 국세·지방세 구조 개선, 지방세입 확충 기반 강화, 국고보조사업 개편, 지방교육세 형평기능 강화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 등이 있다. 또, 추진전략인 “5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대”에 지방재정 운영의 자율성 제고와 지방재정정보 공개 및 접근성 확대가 과제로 포함되어 있다. 추진전략인 “1. 주민주권 구현”의 과제로 주민참여예산제 확대, 숙의기반 주민참여방식 도입 등이 있다.

<표 1> 『자치분권 종합계획(안)』 중 지방재정관련 주요과제(발췌)

구분	관련법령	주무부처
3. 재정분권의 강력한 추진		
3-1. 국세·지방세 구조 개선		
- 지방소비세·지방소득세 개편안 마련 - 국세와 지방세의 합리적 조정 검토	지방세법 등	행정안전부 기획재정부
3-2. 지방세입 확충 기반 강화		
- 지역자원시설세 과세대상 확대 방안 마련 - 신규 과세대상 발굴 - 지방세 감면율 관리방안 마련 - 지방세외수입 징수를 제고방안 마련	지방세특례제한법 지방세법	행정안전부
3-3. 고향사랑 기부제 도입		
(가칭)고향사랑기부금법 제정 - 종합정보시스템 구축 및 고향사랑 기부제 시행	고향사랑기부금법	행정안전부
3-4. 국고보조사업 개편		
국고보조사업 개편방안 마련	보조금법 등	전 부 처
3-5. 지방교부세 형평 기능 강화		
지방교부세 제도 개선방안 마련	지방교부세법	행정안전부
3-6. 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편		
지역상생발전기금 개편방안 마련	지방기금법	행정안전부
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대		
5-5. 지방재정 운영의 자율성 제고		
- 지방채무 관리제도 개편·운영 - 기초자치단체의 교육경비 보조제한 완화 - 지방재정관리제도 개편	지방재정법	행정안전부
5-6. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대		
- 지방채무 관리계획 및 대규모 투자사업 정보 공개 - 자치단체 공개범위 개선방안 마련	지방재정법	행정안전부

출처: 자치분권위원회(2018)

이를 구체적으로 실현하기 위해 수립·추진중인 연도별 자치분권 시행계획에는 주민참여 예산기구 설치, 참여범위 확대, 지방소비세 비중 및 규모 확대, 세목 조정, 지역간 세수 균형, 지방세 신세원 발굴, 자치단체별 세목 조정, 예산편성 자율성 확대, 교육경비보조 제한 완화 검토, 재정정보 공개 범위 및 방법 확대 등이 포함되어 있다(다음 <표 2> 참조).

<표 2> 『자치분권 시행계획(안)』 중 지방재정관련 주요과제(발췌)

세부 추진과제	단위과제
(1-7) 주민참여예산제도 확대	
1.주민참여예산기구 설치 확대	주민참여예산기구 설치 확대
2.주민참여 범위 확대	주민참여 범위 확대
3.주민참여 운영모델 개발·확산	주민참여 운영 모델 개발·확산
(3-1) 국세·지방세 구조 개선	
1.지방소비세 비중 확대	지방소비세 비중 확대 추진 지방소비세 배분지표의 합리화 검토
2.지방소득세 규모 확대	지방소득세 규모 확대 추진
3.기타 세목 조정	국세와 지방세의 합리적 조정 검토
4.재정 균형 장치 마련	특정지역 세수집중 완화 위한 재정 균형장치 마련
(3-2) 지방세입 확충 기반 강화	
1.지방세 신세원 발굴	지역자원시설세 과세 확대 추진 지역자원 시설세 레저세 등 신규 과세 대상 발굴
2.지방세제 및 세정 합리적 개선	지방세발전위원회 구성·운영 자치단체별 세목 조정 납세자보호관 제도 강화 차세대 지방세정보 시스템 구축
3.지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리	지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리
4.지방세외수입 징수율 제고	지방세외수입 징수율 제고 차세대 지방세외수입 정보시스템 구축 부과요율 등 합리화
(3-4) 국고보조사업 개편	
1.국가책임 강화 추진	국가적 사업에 대한 국가책임 강화 추진
2.지방사업화 추진	지역특화사업 등 지방이양 추진
3.원칙 기준 수립	기준보조율 체계 개선 및 지방부담 합리화 성과관리체계 수립 지방재정부담 사전심의 강화
(3-5) 지방교부세 형평 기능 강화	
1.지방교부세율 상향	지방교부세 법정률 상향 등 균형발전 재원으로서의 역할 강화
2.제도개선 추진	세입확충 자구노력 유인 등 제도개선 추진
(3-6) 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편	
1.종합발전방안 마련	재원확대·균형장치를 포함한 종합 발전방안 마련
2.배분기준 개선	배분기준 개선
(5-5) 지방재정 운영의 자율성 제고	
1.지방재정관리제도	지방재정관리제도의 합리적 개선
2.예산편성 자율성	예산편성의 자율성 확대
3.지방채무관리제도	지방채무 관리제도 개편
4.교육경비 보조 제한	교육경비 보조제한 완화 검토
(5-6) 지방재정정보 공개 및 접근성 확대	
1.재정정보 공개 확대	채무관리계획, 투자사업 등 재정정보 공개
2.공개 개선 방안 마련	공개범위 및 방법 등 개선방안 마련 차세대 지방재정관리시스템 예타 대응 및 예산 확보 차세대 지방재정관리시스템분석 설계 및 구축시범운영

출처: 자치분권위원회(2021)

2. 지방교육자치의 동향

교육부 또한 시도교육감협의회와 협업하는 교육자치정책협의회를 통해 「지방교육자치 로드맵」을 발표하였다. 교육자치정책협의회는 초·중등교육에 대한 지방으로의 권한이양과 교육자치 강화를 위한 방안에 대한 논의를 진행하였다. 그리고 교육분야의 지방분권에 관한 법률 개정의 방법 중 하나로 국가의 권한을 지방에 일괄적으로 이양하는 법률을 제정하는 방식도 추진되었다(황준성, 장덕호, 오동석, 정필운, 2018).

교육자치정책 로드맵에서는 기존의 교육자치는 법령상 권한 관계가 모호하고, 법·제도, 계획·사업, 성과관리 등 과정을 교육부가 주도하여, 시·도교육청과 역할기능이 중복되며, 학교의 자율적 운영, 교육과정과 교육활동에 대한 권한의 제약으로 유연하고 민주적인 학교 문화 확산에 한계를 지닌다는 공동의 문제의식을 바탕으로 교육자치를 위한 개선방향을 설정하였다([그림 3] 참고).



[그림 3] 교육자치 정책 로드맵

출처: 교육부·시도교육감협의회(2017)

교육부·시도교육청 권한배분은 교육자치 정책 로드맵 수립을 전후로 크게 3차에 걸쳐 추진되었다. 교육자치 및 학교자율화 추진 계획 수립(2017.8.)에서는 현장 체감도가 높은 3대 즉시 이행과제(초·중등 재정지원 사업 전면 개편, 학교운

영 자율화 확대, 시도교육청 운영 및 평가 자율화)를 발굴하여 추진함으로써 교육현장에 부담이 되는 각종 규제적 지침을 우선 정비하였다(유경훈, 황준성, 강주영, 나민주, 하봉운, 김미리, 2020).

교육자치 정책 로드맵(2017.12.)에서는 법률적 근거가 모호한 규제적 지침을 원칙적으로 폐지하고 학교와 시도교육청의 자율성을 제한하는 제도를 개선하기 위해 1차 우선정비과제(교육부 75개, 시·도교육청 8개)를 선정하였다. 또 2차 우선정비과제(제3차 교육자치정책협의회, 2018.12.)에는 총 40개 과제(교육부 36개, 시·도교육청 4개)가 포함되었다.

교육자치 정책 로드맵을 바탕으로 교육분권과 지방교육자치 발전의 기반이 될 수 있는 일괄법안 및 개별법령 정비방안 마련도 추진되어 왔다. 교육의 지방분권 추진에 관한 법률(안)은 크게 2개 장 및 부칙으로 구성될 예정이다(황준성, 장덕호, 오동석, 정필운, 2018). 제1장은 교육의 지방분권 이념과 원칙을, 제2장은 관련 법률의 일괄 정비라는 제목 아래에 구체적인 개별 법률들의 개정안을 담고 있다.

한편으로 학교자치에 관한 논의와 제도 도입도 활발해지고 있다. 1996년 도입된 학교운영위원회는 학교운동을 교장중심체제에서 학교내외 구성원이 함께하는 학교공동체로 전환하려는 시도였다(정수현, 박상완, 2005). 2010년대 초반 학교자치기구로서 교사회, 학생회, 학부모회 직원회, 교무회의 등을 두는 조항을 포함하는 광주와 전라북도의 학교자치조례에 대한 교육부와 지방자치단체 간의 법적 논쟁과 대법원 무효판결⁸⁾도 있었다.

교육자치의 핵심을 학교자치로 보는 관점도 있다. 학교자치는 단위학교가 조직 운영, 인사, 교육과정, 재정 등에서 학생, 교원, 학부모 등 구성원의 참여, 협력, 책임으로 운영되는 구조를 말한다(김성천, 김요섭, 박세진, 서지연, 임재일, 홍섭근, 황현정, 2018). 혁신학교, 마을교육공동체, 전문적학습공동체와 같은 개념과 교육혁신을 위한 정책과 사업이 확대되면서 학교자치에 관한 법제적 관심도 더욱 구체화되고 있다.

8) 조례안 제의결 무효판결에서는 “법령의 위임 없이” 교육감과 학교장의 권한을 제한한다는 법률유보원칙, 법률우위원칙에 대한 위반 여부가 핵심쟁점이었다(홍석노, 2019).

IV. 지방교육자치와 교육재정의 발전방향

1. 지방교육자치의 발전방향

향후 지방교육자치의 발전방향을 정리하면 다음과 같다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018). 첫째, 지방교육자치 강화 및 교육분권을 지속적이고 적극적으로 추진해야 한다. 중앙과 지방의 사무 및 권한, 책임을 명확하게 구분하되, 일괄이양 수준에서 지방교육자치를 강화하기 위해서는 새로운 교육분권 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 학교교육 및 지방발전을 위한 상호협력적 관계 설정이 필요하다. 지방자치, 지방분권 그 자체가 선이나 궁극적 목적이 될 수는 없다. 학교의 자율적 운영을 보장하여 지역주민을 위한 교육의 다양성을 높이고, 교육기본권을 보장하는 것을 지방교육자치의 기본방향으로 삼아야 한다. 극단적 수직관계나 무조건적인 독립관계가 아니라, 상호협력적 관계를 지향할 필요가 있다

셋째, 교육의 공공성 강화와 책무성 제고가 수반되어야 한다. 지방교육 발전을 위해서는 교육받을 권리, 교육기회균등 보장을 위한 공공성 강화와 중앙 및 지방의 책무성 제고가 필요하다. 지방교육 전반에 관한 지방분권이 확대되고, 조직운영이나 재정운용에서 자율성이 높아지면서 각 주체별 책무성 제고 방안도 동시에 모색되어야 할 것이다.

넷째, 지방교육자치, 분권화가 실효를 거두기 위해서는 단순한 분권, 권한이양이 아니라 자주사무권, 자주조직권, 자주인사권, 자주재정권을 모두 포함한 총체적 분권이 필요하다.

다섯째, 지방교육자치 역량 강화를 위해 적극 노력해야 한다. 지역 특색 및 수요를 반영한 장기발전계획 수립을 위한 교육청의 기획역량, 단위학교의 교육과정 운영 지원 역량 등을 제고할 필요가 있다. 지역단위, 학교단위에서 학교교육에 대한 이해를 높이고 학교운영에 대해 권한과 책임을 다할 수 있는 자치역량을 강화하려는 적극적, 지속적인 노력이 필요하다.

2. 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 과제 탐색방향

지방재정의 운영원칙은 다양하나, 지방자치법, 지방재정법을 중심으로 보면, 자주성, 건전성, 효율성, 탄력성, 공정성, 국가재정질서 유지, 장기적 재정안정 등으로 요약할 수 있다(임승빈, 2020: 356-357; 하미승, 2020: 255-256). 참고로 지방재정을 국가재정과 비교해서 그 특징을 요약하면, 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 국가재정과 지방재정의 비교

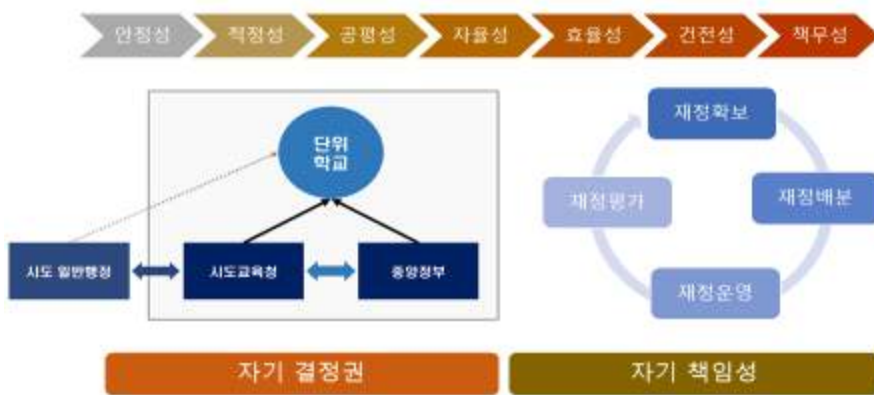
구 분	국가재정	지방재정
서비스 성격	순수공공재적 성격 강함	순수공공재적 성격 약함
재원조달 방식	조세의존적	다양한 세입원
보상 관계	일반적 보상 위주	개별 보상 첨가
부담의 설계	응능원칙 중시	응익원칙 가미
평가 기준	공평성 중시	효율성 중시
재정운용 우월성	세정 기술, 경험 우위 세입 업무 유리	주민선호 반영 우위 지출업무 우위
재정금융 정책 실시	화폐, 국채 발행 가능 적자재정 편성	지방채 발행 제한적
재정 관행	양출제입 중심	양입제출 중심

출처: 임승빈(2020: 352), 강운호, 민기, 전상경(2015: 46-48)를 바탕으로 작성함

지방교육자치의 핵심원리는 자기결정권과 자기책임성에 있다. 지방자치의 개념에 관해서도 종래에는 “일정한 지역의 주민들이 자치단체를 구성하여 그 지역내 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정”으로 정의되었으나, 최근에는 “일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여 국가의 일정한 감독하에 그 지역 내의 공공문제를 자기부담하에 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 것”으로 정의되기도 한다. 후자의 정의에 따르면 지방주민이 자신의 사무를 처리하는 데 필요한 비용을 스스로 조달해야 한다는 것으로 자기부담을 강조하고 있다(강운호, 민기, 전상경, 2015: 424).

지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 과제는 교육재정 운영주체와 지방재정의 운영원칙, 그리고 교육재정의 핵심가치를 종합적으로 고려하여 모색할 필요가 있다(다음 [그림 4] 참조). 지방교육자치 발전을 위해서는 중앙정부에 편중되

어 있는 행정 및 재정 기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 재원조달과 재정운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 재조정하는 재정분권이 중요하다. 지방교육재정은 지방수준에서 다시 일반자치와 연계되어 있으므로 중앙-지방간 관계 뿐만 아니라 지방-지방간 관계의 두 차원에서 이중적 의미의 재정분권이 필요하다. 지방자치의 궁극적 목적이 학교교육의 발전에 있다는 점과 최근 강조되고 있는 학교자치의 측면에서 본다면, 다시 중앙정부(교육부)-교육청(교육지원청)-일반지자체-단위학교의 네트워크적 측면에서 교육재정의 과제를 탐색할 필요가 있다. 교육재정의 확보와 배분 측면에서는 안정성, 적정성, 공평성, 그리고 운영과 평가의 측면에서는 자율성, 효율성, 건전성, 책무성이 지방교육자치 발전을 위해 교육재정에서 지향해야 할 핵심가치라 할 수 있다.



[그림 4] 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 방향

V. 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 과제

1. 지방교육재정의 확보와 배분

가. 지방교육재정의 안정성

지방교육자치가 원활하게 운영되고 교육발전의 목표를 달성하기 위해서는 무

엇보다도 지방교육재정의 안정적 확보가 중요하다. 안정성 측면에서 지방교육재정의 세부과제는 대규모 신규사업 도입시 추가재원 확보 의무화, 지방교육영향평가 도입, 지자체 법정전입금 직접 계상, 일반자치와 통합시도 폐기 등이다.

교육기본법 제7조 제1항에 “국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 무상급식, 누리과정 등 대규모 복지사업의 도입 및 시행은 소요재원 부담주체에 관한 많은 논란을 유발했고, 전체 교육재정의 안정성에도 지대한 영향을 주었다. 학생의 학습권 보장과 학교교육의 질에 영향을 주는 예산들이 적정규모로 확보되지 못하고 매년 상당한 증감을 보이는 경우가 많았다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018: 307).

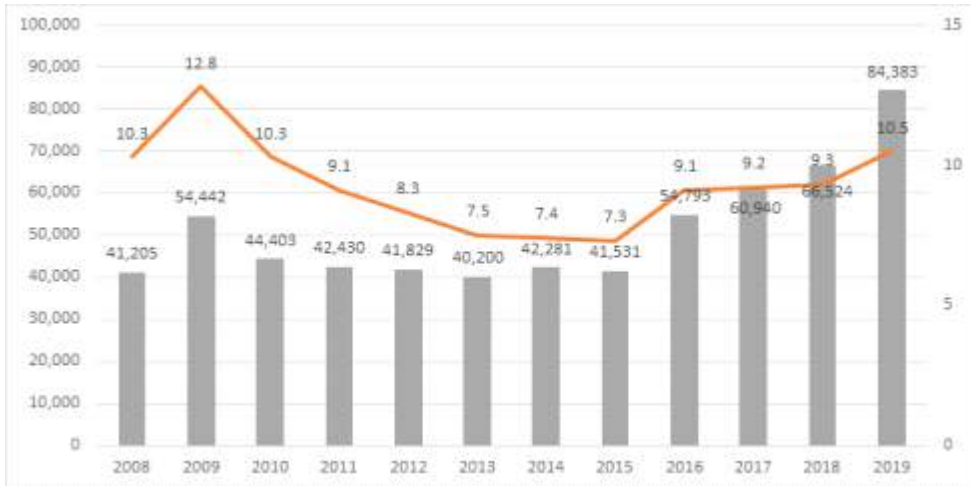
예컨대 학교교육여건개선사업비의 경우, 경기 부진, 세수 감소 등으로 시설투자가 부진하거나, 교육복지에 대한 우선적 투자로 그 규모는 더욱 축소되곤 하였다.⁹⁾ 다음 [그림 5]에서 보는 바와 같이 학교교육여건개선사업비의 비율과 금액은 상당한 부침을 보이고 있다. 동 사업비가 교육비특별회계에서 차지하는 비중은 2009년 12.8%를 고점으로 2015년 7.3%까지 낮아졌다가 2019년 10.5%로 등락을 보여주고 있다. 그 규모 역시 2015년까지 4조원대 초반에 머물러 있다가 2019년 8조4천억원으로 증가하였다.

지방교육재정을 안정적 확보를 위해서는 대규모 교육사업, 특히 신규 복지사업 도입을 도입할 때에는 반드시 별도로 추가재원을 확보하도록 하고, 특별회계 설치 등을 통해 보통교육과 일반학생을 위한 교육재정이 삭감되는 것을 방지해야 한다. 또한 지역별로도 대규모 예산이 소요되는 사업을 도입할 경우에도 자체재원을 확보하는 Pay-Go준칙을 중시할 필요가 있다.

중앙정부 혹은 지자체가 추진하는 교육정책이 지방교육에 미치는 영향을 평가하는 지방교육영향평가제(가칭)를 도입하는 방안(김용 외, 2013: 144-148)도 검토할 만하다. 환경영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가, 인구영향평가를 참고하여 국가 혹은 중앙정부, 지자체가 추진하려는 교육정책의 지방교육에 대한 부

9) 2015년 교육부의 교육환경개선사업 수요조사에 의하면, 교육환경개선사업비 투자규모는 소요액과는 큰 차이를 보였다. 예컨대 2011년부터 2015년까지의 5년 평균 연간 소요액은 약 3조 3천억원인 데 비해 실제 투자된 연평균 교육환경개선사업비는 약 1조 4천억 정도로 소요액 대비 약 40%에 해당하는 규모였다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018: 319).

정적 영향요소를 사전에 예측·분석하고 그 영향을 최소화할 필요가 있다. 지방 교육재정분야에서는 지방자치단체의 재정부담, 국고보조사업의 재원분담, 지방 세 제제개편, 자율적 재정운영권 등에 대한 영향을 평가대상으로 할 수 있다.



[그림 5] 학교교육여건개선사업비 추이(2008-2019)

주: 금액(백원); 비율(%)=(학교교육여건개선사업비÷교육비특별회계 세출 총액)×100

출처: 지방교육재정알리미; 지방교육재정분석 종합보고서(각년도)에 근거함

이전재원의 안정적 확보를 위해서는 일반자치단체 법정전입금을 징수단계에서부터 교육금고로 자동이체되도록 법령을 개정하여 직접 교육비특별회계에 세입으로 계상함으로써 일반 지방자치단체로부터 법정전입금이 적기에 지원되지 않아서 발생하는 갈등과 재정운영상의 어려움을 근본적으로 해소할 필요가 있다. 교육·학예사무는 영구적이고 항상적인 사업이고 그 세출항목은 대부분 인건비, 운영비 등 경직성 경비이므로 전입금 형식보다는 직접 계상방식이 더 적합하다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018; 이상훈, 2015: 79).

더욱 근본적으로는 지방교육자치를 일반 지방자치에 통합하려는 시도를 폐기하여 무효화해야 한다. 교육자치를 지방자치의 일부로 보는 시각의 부당성과 교육자치의 헌법적 본질에 대해서는 헌법재판소의 판결을 통해 여러 차례 확인되었다.¹⁰⁾ 그러나 일반 자치분야에서는 여전히 교육감선출제, 조직 통합, 재정 통

10) 예컨대 “지방교육자치제는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터 독립과 전문

합 등의 다양한 형태로 통합 주장이 반복적으로, 지속적으로 제기되고 있다.¹¹⁾ 재정통합은 지방교육재정의 안정성을 근본적으로 저해하는 요소이다.¹²⁾ 교육자치와 일반자치의 연계와 협력은 양자의 독자성과 상호존중이 전제될 때 가능하다. 교육자치를 법제화한 특별법인 「교육자치법」과 관계를 혼란스럽게 하는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 조항¹³⁾을 조속히 삭제하고, 교육자치와 일반자치를 통합하려는 소모적인 시도를 지양해야 할 것이다. 사실 일반 지방자치와 지방재정에는, 지방교육 분야보다도 심각한, 수많은 문제와 난제들이 산적해 있다. 지방교육재정과 일반지방재정을 무리하게 일원화거나 통합하려는 시도는 이러한 일반지방재정의 문제들을 고스란히 지방교육에 이전시키고, 지방교육재정의 문제들을 더 악화시킬 가능성이 높다. 지방교육재정과 일반지방재정 간의 연계·협력을 위해서는 ‘따로 또 함께’의 원칙이 중요하다.

나. 지방교육재정의 적정성

지방교육과 학교 교육과정이 원활하게 운영되고 교육목적을 달성하기 위해서는 필요한 교육재정이 적정수준으로 충분하게 확보되어야 한다. 적정성 측면에서 지방교육재정의 세부과제는 지방교육 서비스 개선 투자 확대, 중장기 재정투자계획 수립, 교육부와 시·도교육청의 협업 강화, 권한이양 및 사무배분과 재정분권 연계, 정책결정 및 법령 제정시 참여 보장 등이다.

적 관리의 원칙 등을 기본원리 한다.”(헌법재판소 2002.3.28. 2000헌마283) “지방교육자치제도는 의무교육제도와 더불어 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 지도원리로 하여 국민의 교육을 받을 권리를 뒷받침하기 위한, 헌법상의 교육기본권에 부수되는 제도 보장이다.”(헌법재판소 1991.2.11. 90헌가27). “민주주의·지방자치·교육자주”라는 세 가지 헌법적 가치의 조화를 이뤄야 한다.”(헌재 2000. 3. 30. 99헌바113)

- 11) 해방 이후 지방교육자치 역사에서 일반자치와 교육자치 통합이 지속적으로 시도되어 왔다. 최근에는 심지어 논의과정에서 교육계의 의견은 무시되거나 논의참여(관련위원회 구성 등)마저 봉쇄되기도 하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 2018). 이번 정부가 들어서 대통령소속 자치분권위원회에서는 이전의 위원회와 달리 소관과제에서 ‘교육자치와 지방자치의 통합’ 대신 ‘교육자치와 지방자치의 연계·협력’을 자치제도 분과위의 소관업무로 하고 있다.
- 12) 지방교육재정과 지방재정의 통합을 통해 지방교육재정에 대한 투자가 향상되고, 교육재정운영이 효율적일 것이라는 주장은 현재의 일반 지방자치단체의 지방재정 건전성, 자립도 문제를 간과한 것이다. 오히려 단체장의 선심성 사업에 대한 투자가능성을 높이고, 궁극적으로는 교육투자의 본질적 가치를 훼손하여 교육의 안정성과 질적 수준을 위협할 가능성이 크다.
- 13) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제2항 “국가는 교육자치와 일반자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”는 조항은 유지되고 있다.

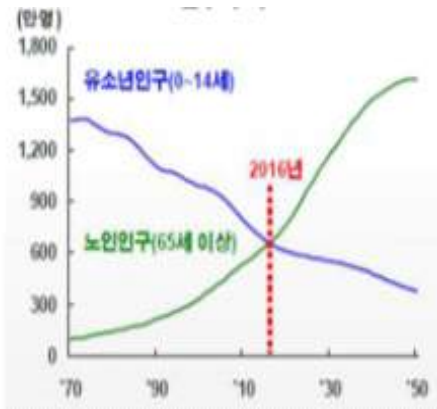
지방교육자치는 궁극적으로 지방교육 서비스의 질적 수준을 높이는 데 목적이 있다. 최근 10여년 이상 지방교육분야에서는 신규 재정투자소요가 급증하고 있다. 자유학기, 누리, 돌봄, 스마트, 특수, 영재, 다문화, 교과교실, 학교체육, 안전, 무상급식, 고교무상 등과 같이 기존의 균일한 교육으로 만족시키실 수 없는 다양한 국민적 교육요구와 이로 인한 추가적인 교육재정수요가 크게 증가하여 왔다(송기창, 김병주, 김민희, 윤홍주, 이현국, 김용남, 2020; 서영인, 김병주, 안종석, 김정훈, 하봉운, 2020).

학생수 감소에 따라 교육재정이 여유가 있다는 인식이 있으나, 학생수 감소가 그대로 교육재정에 반영되기는 어렵고, 새로운 교육재정수요는 계속 늘어나고 있는 것이 현실이다.¹⁴⁾ 학생, 학부모와 지역주민의 점차 높아지는 눈높이 맞춘 교육서비스 제공, 제4차 산업혁명, AI, 온라인교육 등 미래교육을 위해서도 적정 수준의 교육재정 확보를 위한 교육투자의 지속적인 확대가 필요하다. 우리나라는 “더 이상 교육비 투자를 증대시킬 필요가 없는 단계에 도달”한 것이 아니다.

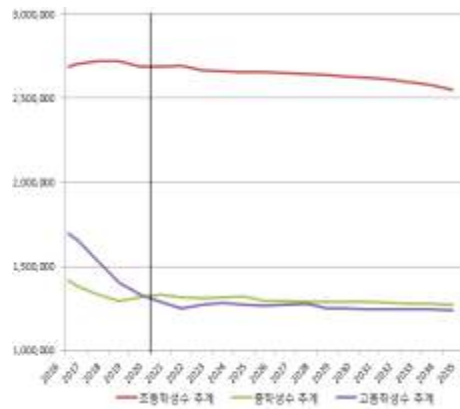
지방교육재정의 적정수준 확보를 위해서는 국가적 차원과 별개로 시·도교육청 공동으로 중장기 지방교육재정계획을 수립하고 재원별 확보방안을 마련하여 교육재정의 예측가능성과 안정성을 높이기 위한 지방자주적 노력이 중요하다. 특히 변화하는 지방교육재정수요, 새로운 수요에 관한 체계적인 분석과 전망이 필요하고,¹⁵⁾ 학생 수 감소에 따른 교육재정 감축요구에 적극 대응할 필요가 있다. 참고로 2035년까지 학생수를 예측한 한 연구(이광현, 2015)에 의하면, 학교급별로 차이는 있으나, 2020년대 중반 이후에는 학생수 감소 추세가 급격히 완화되어 어느 정도 안정세에 접어들 것으로 전망된다([그림 6] 참조). 이제는 지난 20년간의 ‘감소 절벽’프레임에서 벗어나 새로운 단계로 접어드는 학생(인구)변동 추세에 맞추어 대응전략을 새롭게 모색해야 할 때가 되었다.

14) 학생 수가 급감하니 교육재정을 그에 맞추어 대폭 축소하라는 주장은 있으나, ‘인구 감소’, ‘인구 절벽’을 언급하면서 그에 맞추어 정부예산규모를 대폭 감축해야 한다는 주장이나 중장기전망 혹은 예산감축계획을 접하기는 어렵다.

15) 교육감 공약사업을 분석한 결과를 보면, 주로 무상복지관련 사업, 특교 국가시책사업의 내실화를 위한 사업, 특교 지역현안수요(교육환경 및 시설개선)사업의 중복내용이 대다수를 차지하고 있고, 지역의 교육행정수요에 부합하는 자체적인 예산편성을 하기보다는 국가가 보통교부금으로 교부하는 항목 및 이전년도 중기지방교육재정계획 수립 내용을 답습하는 내용이었다. 미래인재양성, 미래사회 대비 학교교육체제 변화를 위한 교육과정 및 기존 혁신교육 체제 관련 공약이 제시되었으나, 실제 공약 실현을 위한 재원투자 전략 및 규모는 확인이 어렵다(윤홍주, 김지연, 김민희, 2020: 95).



유소년인구 및 노인인구 추계



초·중·고 학생수 추계

[그림 6] 학생 수 및 인구 추계

자료: 김민희, 나민주, 채재은(2018: 15)

지방교육재정 확보를 위한 교육부와 시·도교육청의 공동노력을 강화해야 한다. 1990년대 중반까지만 해도 교육투자의 지속적 확대 필요성에 대해서는 일반 국민이 공감할 뿐만 아니라 교육부 이외 정부부처, 특히 국가재정주무부처에서도 커다란 이의 제기가 없었다.¹⁶⁾ 그러나 아쉽게도 2000년대 들어서 교육투자 확대의 당위성에 대한 공감대와 범정부적 공동노력이 급격하게 와해되어 왔다.¹⁷⁾ 참고로 국가재정에서 지방교육이 차지하는 비율(당초예산 기준)은 2016년 10.5%에서 2018년 10.9%까지 증가하였으나, 이후 2021년까지 9.6%로 감소하였다([그림 7] 참조).

16) GNP/GDP 대비 5%, 6%, 때로는 7%수준으로까지 교육투자를 확대하여 교육발전과 국가발전을 도모하려는 방안이 핵심 정책아젠다로 다루어지곤 하였다(윤정일, 송기창, 김병주, 나민주, 2015).

17) 몇 차례 국가경제위기 속에서 국가재정에서 교육투자의 우선순위는 점점 하락하고, 급기야 학생수 감소를 반영하여 교육재정을 축소해야 한다는 주장이 그 어느 때보다 강하게 세력을 확대하고 있다. 지방교육재정교부금 법정비율을 축소하거나 폐지해야 한다는 주장도 있다. 심지어 감사원에서 학령인구 감소를 이유로 소규모학교 통·폐합, 지방교육재정에서 학생수 반영비율 제고를 권고해왔고, 기획재정부 등 관련기관과 협의하여 내국세 20.79% 일정비율로 고정되어 있는 교율을 학령인구 감소, 세수 증가 등에 맞추어 조정하는 방안을 권고한 바 있다(감사원, 2020).



[그림 7] 중앙정부, 자치단체, 지방교육 당초예산 비율(2016-2021)

자료: 행정안전부(2021: 24)

국가재정은 한정된 상황에서 교육분야도 필요한 재정확보를 위해서 경제, 복지 등 타 분야와 경쟁하지 않을 수 없다. 중앙정부 차원에서 보면 교육부는 기획재정부, 행정안전부, 감사원 등과 칸막이 제거, 재정 통합, 재정 감축 및 효율화를 쟁점으로, 끝이 보이지 않는 재정확보·확충 전쟁을 치러야 한다. 지방교육재정을 적정수준으로 유지하기 위해서는 교육계 전체의 협업이 절실하다.

재정분권 측면에서 보면, 지방교육 권한이양 및 사무배분에 맞추어 재정분권을 긴밀하게 연계하여 지방사무 수행에 필요한, 적정수준으로 지방교육재정이 운용되도록 하고, 교육재정 권한과 책임 간의 균형을 유지하도록 할 필요가 있다. 또 지방교육재정과 관련된 정책결정과 입법과정에 지방교육자치단체의 참여가 보장되어야 한다. 지방자치단체에 부담을 유발하는 법령안 제·개정, 세입, 세출 등 사항에 대한 국회나 중앙정부에서의 심의·결정과정에 실제 부담 당사자인 지방자치단체의 의견을 직접 반영할 수 있는 절차가 결여되어 있다(김희곤, 2017: 108-109). 우선은 행정안전부 장관이 의견제출이나 협의 전에 시·도교육청의 의견을 청취하도록 하고,¹⁸⁾ 추후 「지방재정법」을 개정하여 지방자치단체에 부담을 미치는 법령안 제·개정, 세입, 세출 등 사항에 대한 국회나 중앙정부에서

18) 현행 지방재정법에서는 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정안전부장관의 의견을 듣도록 하고(동법 제 25조), 중앙관서의 장은 소관세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 미리 행정안전부장관과 협의하도록 하고 있다(동법 제26조).

의 심의·결정과정에 전국시·도교육감협의회 등이 직접 참가하거나 의견을 반영할 수 있도록 보장할 필요가 있다.

다. 지방교육재정의 공평성

지역간, 학교간 교육재정의 공평성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육재정 배분방식 객관화, 단순화 및 공개, 단위학교 재정배분 형평화, 핵심 교육활동 투자 확대, 교육성과 책임교육, 가중학생수 개념 활용, 지방교육재원 세목 조정 등이 필요하다.

첫째, 지역 간 교육재정의 공평성과 관련하여 보통교부금 배분기준의 객관성과 투명성 부족은 보통교부금 산정방식에 대한 이해도나 신뢰도를 떨어뜨리는 원인이 되어왔다. 기준재정수요 측정항목의 거의 대부분 단위비용과 적용률을 교육부장관이 정하는 방식으로 이루어져 시·도별 보통교부금 배분액에 차이가 날 수 있는 구조 때문이다. 또한 특별교부금의 선정기준이 명확하지 않고, 배분기준의 모호성 및 예산의 자의적 배분 가능성도 형평성 저해요인으로 지적되었다. 교부금 배분기준을 단순화하고 객관화하며, 보통교부금 산정 세부자료를 공개하여 시·도교육청별 배분의 투명성과 형평성을 강화할 필요가 있다(김지하, 김용남, 이선희, 김민희, 오범호, 송기창, 2016).

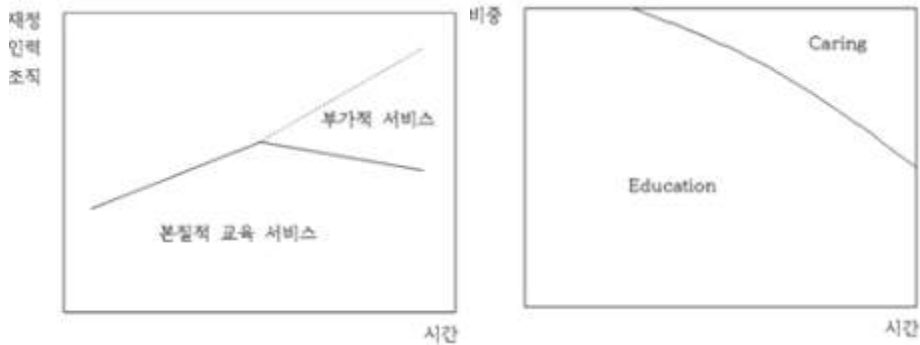
이를 위해 보통교부금 예정교부 시 교부액 산정결과 외에도 기준재정수요액 항목별 산출기초, 산출내역을 상세히 공개하여 산정결과의 투명성과 신뢰성을 높이도록 한다. 또한 「지방교육재정교부금법 시행규칙」 개정 시 시·도교육청 담당자 및 외부전문가의 의견을 반영하는 장치로서 보통교부금자문위원회(가칭)를 설치하여, 측정항목, 측정단위, 단위비용 및 측정산식에 대한 타당성과 측정항목 간 수요산정의 우선순위 등을 검토·자문하도록 한다(김지하, 김용남, 이선희, 김민희, 오범호, 송기창, 2016).

둘째, 단위학교 차원에서 교육재정의 공평성은 교육의 기회균등을 실현하기 위한 중요한 조건이다. 학교별로 목적사업비, 학교발전기금, 수익자부담경비 등에서 상당한 격차가 있고, 특히 지자체의 교육경비보조가 확대되면서 지자체의 규모에 따른 학교 간 교육경비의 격차가 나타나고 있다. 동일한 교육청 내의 학교는 교육청별 학교운영비 배분 공식에 의해서 공평하게 배분된다고 가정할 수

있지만, 이것이 단위학교에서의 교육재정의 형평성을 보장하는 것이 아니다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호, 2018). 따라서 단위학교의 세입 전체에 대한 면밀한 분석을 통해 단위학교 교육재정의 공평성을 관리할 필요가 있다.

교육과정 및 결과의 공평성 측면에서는 세출의 공평성도 중요하다. 우리나라의 경우 학업성취, 만족도 등에서 초·중등 교육투자 성과가 높게 나타나고 있다. 그러나 소득계층별로 만족도가 다르고, 학습동기나 정신건강 측면에서는 문제가 있으며 성별 차이도 나타나고 있다(김병주, 이길재, 2016). 또 막대한 규모의 수익자부담경비는 새로운 교육격차요인으로 작용하고 있다. 앞으로 단위학교 교육재정 투자의 방향은 교육부가서비스가 아닌 핵심서비스의 확대에 있다. 2010년 이후 학교 재정 투자는 무상급식 등 복지비용 중심으로 확대되어 왔으며, 세출 대비 비중은 계속 감소되어 왔다. 기본적 교육활동에 대한 투자는 학부모부담 중심으로 진행되어 왔다. 따라서 미래 교육투자는 표준교육비 확보 기준까지 교육핵심서비스에 대한 투자를 확대하고, 부가서비스 지원에 대해서는 부담원칙 및 우선순위를 정립하며, 부가서비스 선택방식 개선을 모색할 필요가 있다(김민희, 2015: 85).

보통교육분야에서는 본질적 교육활동이 중시되고, 이를 기반으로 해서 새로운 실험과 도전이 이루어져야 한다. 교육핵심 서비스(core services)에 대한 투자 감소는 일상적인 교육활동의 기반을 와해시킬 가능성이 매우 높다. 교육투자에서 교육과 복지, 반복적 교육활동과 특별사업 간에 투자균형을 유지하는 방안을 마련해야 할 것이다([그림 8] 참조). 특히 학급당 학생수, 교원법정정원 산출기준 산정시 실제 교실에서 가르치는 교사(classroom teacher)와 지원인력을 명확하게 구분할 필요가 있다. 지원기능을 담당하는 교원이 총원정원에 포함되어 지원인력(교원)을 충원하면 교실교사를 적게 충원해야 하는 현행구조를 조속히 개선하여 교실교사를 증원해야 할 것이다.



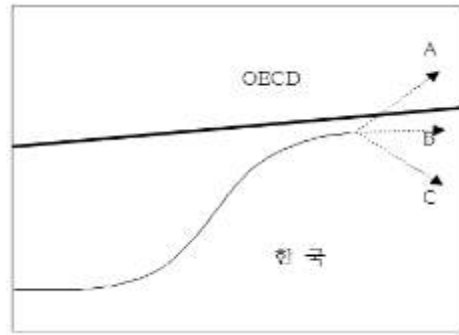
[그림 8] 분야별 교육투자 비중

2000년대 초반까지만 하더라도 초·중등교육투자에서 가장 시급한 과제는 투자 규모를 확대하는 것이었다. 그러나 이제는 총량 규모와 더불어 세부적으로 투자 부문별 적정성, 효율성, 그리고 형평성 제고를 위한 노력이 병행되어야 한다. 그동안 우리나라의 학급당 학생수, 교사당 학생수 등에서 OECD평균수준에 근접하였고, 학생당 교육비 등 지표에서는 평균을 상회하는 경우(<표 4>, [그림 9] 참조)도 있으므로 앞으로는 학교급별, 지역별, 혹은 계층별로 정책목표치를 구체적으로 달리 설정할 필요가 있다. 예컨대 도시와 농촌과 같은 지역적 특수성, 학교급별 상황을 고려하여 교사당 학생수, 학급당 학생수 정책목표치를 서로 다르게 설정하고, 학생특성별, 학교급별로 교육적 필요를 반영하여 가중학생수나 가중학급수¹⁹⁾를 활용하여 필요교육비를 차등화하는 등 적정규모 교육투자를 통해 교육기회균등과 교육재정배분의 형평성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

19) 중장기적으로는 학생 수 감소에 능동적으로 대처하기 위하여 학생 수 변화에 민감한 교부기준을 마련하기 위한 방안으로 가중학급수로 재정수요를 산출하는 방법도 검토할 수 있다. 이는 표준 학급당 학생 수를 기준으로 산정한 표준학급 수에 학생수 가중치를 곱하여 가중학급수를 산정하고, 여기에 단가를 곱하여 경비를 산정하는 것이다(송기창, 김병주, 김민희, 윤홍주, 이현국, 김용남, 2020: 258).

<표 4> 교육단계별 학생1인당 교육비
(단위: PPP달러, %)

구분	연도	초등	중등	고등
OECD (A)	2017	9,090	10,547	16,327
	2012	8,247	9,518	15,028
한 국 (B)	2017	11,702	13,579	10,633
	2012	7,395	8,355	9,866
비 율 (B/A)	2017	128.7	128.7	65.1
	2012	89.7	87.8	65.7



[그림 9] 한국 교육투자의 미래 선택지

지방교육재원 확보에서 응익원칙을 적용하여 조세형평성 제고를 도모할 필요도 있다. 유·초·중등교육에 대한 투자는 해당지역 재산가액에 영향을 끼치므로 해당재산에 과세하여 응익원칙에 부합하도록 하고, 나머지는 소득과세를 통해 조달함으로써 응능성을 높일 수 있다(박정희, 2016: 197-199). 국세-지방세 조정과 병행하여 지방교육재원 세목을 단순화하고 목적세화하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 장기적으로는 재산과세와 소득과세의 형태로 지방교육세의 세목을 재구성하고, 단기적으로는 독립세이자 목적세인 교육자치세(가칭)를 도입할 수 있다(김창수, 2015: 구균철, 2014: 69; 송기창, 2010: 251).²⁰⁾ 세목 조정을 위해서는 조세제도 측면뿐만 아니라 교육재정 확보의 측면에서 장기 규모예측을 포함하는 면밀한 검토가 필요하다.

3. 지방교육재정의 운영과 평가

가. 지방교육재정의 자율성

지방교육자치 발전을 위해서는 교육부와 교육청, 교육청과 단위학교, 일반자치와 교육자치 간에 자율성 확대와 재정적 분권을 지속적으로 추진할 필요가

20) 구체적으로는 지방교육세 세목구조를 단순화하여 2~3개 세원에 독립적으로 부과·징수하는 교육목적세로 전환하거나, 시·군·구의 세목인 지방교육세재산세분을 목적세인 교육자치세로 명칭을 변경하고, 자동차세원과 지방소득세원에 교육자치세를 부과할 수 있도록 하는 방안, 그리고 지방교육세부가분은 본세로 통합하여 지방교육세원을 단순화하는 한편 담배소비세 및 시·도세전입금의 세수를 증액하는 방안(김창수, 2015: 221) 등이 제안된 바 있다.

있다. 이를 위해서는 먼저 지방교육재정교부금 기준재정수요 측정항목 단순화, 교부금 의사결정과정 참여 확대, 지방교육재정 특별교부금 비율 축소, 교육재정 관련 권한이양사무 발굴이 필요하다.

2001년 이후 지방교육재정제도는 주로 교부금 교부기준과 관련하여 변화가 있었다. 국가시책사업을 재정수요 측정항목에 포함시키거나 정책유도성 자체노력 수요항목이 증가되기도 하였고, 기준재정수요액의 산정기준이 계속 세분화되고 측정항목 수가 늘어나면서 지방교육재정의 자율성을 제약하는 기제로 작용하였다. 교부금 측정항목을 가능한 단순화하고, 특정 국책사업을 측정항목에 추가하지 않도록 하며, 총액교부 원칙을 준수해야 할 것이다. 일부 측정항목에 대해서 측정항목별로 정산하도록 하는 것도 총액교부의 취지에 벗어나는 것이다. 또한 교부금 교부기준 결정 등 교부과정에서, 지방교육재정교부금위원회(가칭)를 구성하여 지방교육관계자, 학부모대표, 전문가 참여를 확대할 필요도 있다(송기창, 2018: 51).

특별교부금 교부율의 지속적 축소가 필요하다(하봉운 외, 2016; 이병호, 2016; 송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018). 특별교부금 비율은 2018년부터 내국세분 교부금의 4%에서 3%로 축소되었다. 그러나 특별교부금에 대해서는 불투명한 운영, 보통교부금과 중복성에 대해서 여전히 논란이 되고 있고, 17대 국회에서 2%까지 축소하는 법안이 제시된 바도 있으므로 비율을 더욱 축소할 필요가 있다. 또한 국가시책사업의 불규칙한 사업계획 수립 및 통보지연, 시·도 예산편성지침과의 불일치, 사업비 지원시기의 부적절성, 시·도교육청에 대한 대응투자 요구 등도 지방교육재정의 자율성을 저해하는 요인이므로 지속적인 개선노력이 요구된다(김지하, 김용남, 이선희, 김민희, 오범호, 송기창, 2016).

교육자치 로드맵에 따라 지방교육관련 사무이양이 이루어지고, 교육부 지침, 계획·사업이 폐지되며, 제도 개선이 진행 중이다. 3차례 걸쳐 권한이양 우선정비 과제 131개 가운데 122개 이행되었고, 중장기과제만 남아있는 상황이다. 로드맵의 우선정비과제는 학교 교육과정 및 교육활동의 자율성, 학교운영의 자율성, 시·도교육청 자율성과 관련되어 있고, 지방교육재정과 관련되는 내용은 지방교육재정 분석·평가제도 개선, 국가시책사업제도 개선 등이 일부 포함되어 있다. 지방교육재정관련 권한이양사무를 적극 발굴할 필요가 있다. 로드맵의 우선정비

과제는 주로 교육부-교육청 관계에 초점을 맞추고 있으므로, 교육청-단위학교 관계에서 교육재정의 자율성 확대를 위한 정비과제를 지속적으로 발굴해야 할 시점이다.

그동안 지방교육사무의 일괄이양이 논의·추진되어 왔고, 앞으로도 지방자치, 지방분권이 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. 교육부와 시·도교육감협의회 공동으로 교육자치정책협의회가 운영중이므로 이 기구를 중심으로 국가사무, 지방사무를 명확히 재정립하고, 공동사무의 설정 여부와 범위에 대해서도 협의할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 구분하고, 이에 따른 사무 배분과 정부간 재원 재배분, 재정책임 등을 분명하게 정리할 필요가 있다. 학교자치가 확대될 경우에는 학교자치사무에 관한 개념 정립도 필요하다.

다음으로 교육재정의 최종 지출단위인 단위학교의 자율성 제고를 위해서는 학교기본운영비 확대, 목적사업비 축소가 필요하다. 공립학교 결산기준으로 학교기본운영비가 교육비특별회계전입금에서 차지하는 비중은 2012년 51.7%에서 2015년 55.4%로 증가하였으나 2019년에는 38.4%로 크게 감소하였다. 목적사업비 비중은 2015년 47.0%에서 2019년 61.6%로 지속적으로 증가하였다. 목적사업비 비율은 교육청별로 편차가 크다. 시지역의 경우 최고 72.1%에서 최저 39.4%로 32.7%p, 도지역의 경우 최고 78.0%에서 최저 48.3%로 29.7%p의 차이가 있다(한국교육개발원, 2020). 또 시·도교육청에서 목적사업 성격의 경비를 통합사업비, 권장사업 등의 명칭으로 학교기본운영비에 편성하여 배분하고 있어 실질적 의미에서의 비중은 더 높은 편이다.

마지막으로 지방교육자치와 일반자치와 관계 측면에서는 일반자치와 상호협약의 확대, 과세자주권 확보가 필요하다. 일반 지방자치단체와의 관계 측면에서도 교육재정운용의 자율성을 충분히 보장해야 할 것이다. 2004년 개정된 「지방교육재정교부금법」 제11조 4항에서는 교육감이 시·도일반회계의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때 미리 당해 지방자치단체장과 협의하도록 하고 있고, 동시행령 제8조 4항은 시·도의회에 예산을 제출할 때 시·도지사의 의견을 첨부하도록 하고 있다. 이 조항들은 시·도교육청(교육감)의 재정운용상 재량권을 제약하고 있어서 동 조항의 폐지가 필요하다(하봉운 외, 2016: 224). 시·도와 시·도교육청이 상호 재정현황, 세출계획, 월말잔액 등이 포함된 자금수급현황 및 계획자료를 바탕으로 일반회계 법정전입금의 전출시기, 금액 등에 관한 계획을 상

호 협의하도록 규정할 필요가 있다.

세입분권 측면에서 자주재정을 위한 가장 근본적인 방안은 시·도교육청에 과세자주권을 부여하는 것이다. 우리나라의 경우 일반자치와 별개로 지방교육자치제가 실시되고 있으나, 시·도교육청에는 과세권한이 없다. 교육재원 조달에 대해 책임과 권한이 없는 시·도교육청의 재정은 항상 압박을 받을 수밖에 없고, 한편으로는 과세과정에서 책임이 없어서 효율적 재정운용을 위한 적극적인 동기가 부족하여 재정을 방만하게 운영할 가능성도 있다. 미국의 교육구(school district)에서와 같이 시·도교육청에 과세권을 부여하는 방안이 바람직하고, 이를 위해서는 지방세법 제3조에 명시된 과세주체인 지방자치단체에 지방교육자치단체도 포함되도록 개정하거나, 교육비특별회계운영기관의 과세권에 관한 특별법을 제정하는 방안(김창수, 2015: 180-181)을 검토할 만하다.

나. 지방교육재정의 효율성

한정된 재정을 효율적으로 운용하기 위해서는 전문적 재정운영 조직 및 인력 확충, 내부구성원 의견수렴 및 소통 확대, 중기재정계획과 연계 강화, 이월 및 불용 최소화, 그리고 지자체와 상호 협의 및 협력, 지역 및 마을단위 자원 공유가 필요하다.

지방교육자치의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 교육청, 교육지원청, 단위학교 차원의 교육재정 관리역량의 제고가 중요하다. 현재 지방교육행정에서는 1~2년 주기의 순환인사로 인해 자주 보직이 변경되어 조직의 안정성이 약하고 담당자의 재정전문성이 취약하여 전임자의 노하우가 후임자에게 충분히 전달·활용되지 못하고 있다. 직원인사에서 교육재정분야를 특수분야로 지정하여 신규직원의 능력개발·장기보직제도를 마련할 필요가 있다. 단위학교에서도 학교회계의 편성·운영·결산 등의 전과정에 교원, 직원은 물론 학부모, 학생 등 학교구성원 전체가 관심을 갖고 참여하도록 하고, 재정운용에 관한 이해와 역량을 지속적으로 높여나가야 한다. 특히 학교회계 운영상 사업담당자는 교원들이 되기 때문에 교원들에 대한 학교회계 연수 강화와 더불어 교원을 지원하고 실제 회계업무를 안내할 행정직 대상 연수가 필요하다.²¹⁾

21) 학교회계에 대한 교육은 대부분 시스템을 운용하는 실무처리 위주의 교육이 이루어져 학교회계

지역적 특색과 교육수요를 반영한 지방교육을 위해서는 장기발전계획과 중장기재정계획의 수립 및 상호연계가 필요하다. 의존재원이 높은 상황에서 중기지방교육재정규모의 예측은 한계가 있으나, 중기지방교육재정계획을 수립할 때, 교육청 내 주요 사업담당자, 재정전문가 등을 포함하는 협의체를 구성하여 중기계획의 타당성을 제고하고, 세부사업별, 재원별, 예산과정별 분석 및 대책 수립을 통해 중기계획과 연도별 예산계획 간의 정합성과 실현가능성을 높일 필요가 있다.

이월 및 불용도 최소화해야 한다. 이월예산은 다음연도 세출예산에 신규 편성이 불가하므로 이월예산이 늘어나면 재원배분의 효율성이 낮아지게 된다(감사원, 2020). 2015년 이후 최근 5년간 이월액 비율은 5~6%대를 유지하고 있고, 불용액 비율은 2%대에서 약간 감소하고 있다. 대부분의 이월액은 추경 시설비에서 발생하고 있어서 특히 대규모 시설사업의 경우, 시설비 본예산 편성비율을 높여야 하고, 주기적 점검을 통해 적기 집행 노력을 더욱 강화해야 한다. 불용액을 줄이기 위해서는 관행적 예산편성을 지양하고 사업별 진행상황을 수시로 점검하여 사업계획 변경, 추경예산에서 적극 감액 및 조정이 필요하다(한국교육개발원, 2020: 112-124). 예비 결산제도 적극 활용, 재정안정화 기금 적립으로 회계연도간 재정수입 불균형 해소도 필요하다(감사원, 20: 103)

지역단위에서 자원의 공유와 사업 협력을 위한 수평적 네트워크를 활성화하는 것도 중요하다. 최근 교육개혁에서는 ‘지역’이 강조되고 있다.²²⁾ 국내에서도 ‘혁신교육지구’ 사업을 통해 학교와 지역사회가 적극적으로 소통하고 협력하는 지역교육공동체 구축을 위하여 교육청과 일반 지방자치단체가 공동 노력하고 있고, 많은 지역에서 ‘마을교육공동체’ 사업을 통해 마을의 인적, 물적 자원을 활용해서 지역주민들이 평생학습을 실천하는 마을+학교 공동성장 프로그램을

운영의 취지, 목적이나 예산 및 회계의 운영 원리 등을 이해하지 못하고 단지 시스템을 이용하는 방법만을 숙지하는 단계에 머물고 있다.

- 22) 예컨대 Hargreaves, Shirley(2012)는 집권적 국가주의, 교사전문주의, 시장주의에 전적으로 의존하던 기존의 방식에서 벗어난 학교교육 제4의 길을 제안하였다. 교육적 사명과 열정 소유한 교육자, 참여하는 대중, 큰 방향의 안내는 하지만 통제는 하지 않고 지원하는 정부, 이 삼자가 공공선을 함께 추구하기 위해 수평적 파트너십을 통해 활발하게 상호작용하고, 학부모와 시민사회 및 기업이 적극적인 파트너로 참여하고, 이들 모두가 다음 세대교육에 대해 공동책임을 지는 것이다(이찬승, 김은영 역, 2015). 또 Fullan(2016)은 학교의 변화, 교육개혁의 실패와 성공을 분석하면서 학부모와 지역사회, 그리고 교사전문적 학습공동체(professional learning communities)를 강조하였다(이찬승, 은수진 역, 2017).

실행하고 있다. 자치분권 종합계획 및 시행계획에서도 미래교육지구 성장지원단, 민관학마을교육자치회 활성화 등 교육자치와 지방자치와의 연계·협력 활성화 방안이 포함되어 있다. 특히 효율적이고 효과적인 돌봄서비스를 위해서 지방교육과 지방자치, 학교와 지역사회 간의 연계·협력을 더욱 강화할 필요가 있다.

그동안 시·도교육청과 일반자치단체 간의 원활한 교육협력을 위하여 교육협력관계, 교육행정협의회, 교육지원조례, 교육정책협의회, 교육특별보좌관계 등이 제도화되고 있다(이상훈, 2015). 앞으로 지역수준에서 협력적 거버넌스를 더욱 강화하여 공동으로 교육투자사업을 계획·실행하고, 지역 주민과 학부모를 대상으로 공동 사업설명회, 사업성과발표회를 개최하고, 상시 홍보와 주민의견 반영을 위해 협력사업 웹사이트를 공동운영할 필요가 있다(김홍주 외, 2015).

다. 지방교육재정의 건전성 및 책무성

지방교육재정의 건전성 제고를 위해서는 과도한 신규사업 억제, 투자심사기준 정교화 및 객관화, 재정낭비예방 움부즈만 제도 활성화, 자체재원 확충 노력이 필요하다. 교육청 수준에서 대규모 재원이 소요되는 신규사업 추진시 반드시 세입·세출 매칭분석을 통해 근본적인 재원 확보대책이 없는 사업을 철저히 제한하고, 신규사업 사전예고제, 사업 일몰제 및 총량제 등을 통해 예산낭비요인을 지속적으로 제거해야 한다(주경익, 2016).

지방교육재정 투자심사제도는 사업의 적정성과 우선순위를 판단하여 투자대상을 선정함으로써 한정된 재원을 효율적으로 운영하는데 목적을 두고 있다. 시·도교육청은 대규모 재정 부담을 수반하는 투자심사사업에 대해서 사업의 필요성 및 타당성, 사업규모 및 사업비의 적정성 등을 종합적으로 고려하여 자체심사를 강화하고, 이를 토대로 재정운용 계획을 수립하는 등의 체계적인 관리 노력이 필요하다. 자체투자심사 대상사업 금액기준도 대폭 상향조정되었으므로 자체투자심사기준의 계량화 및 평가준거 확립, 투자심사위원회 및 사전실무심사담 구성의 전문성 강화, 투자심사결과에 대한 사후관리 강화도 필요하다(김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창, 2016: 417-420). 또한 교육재정움부즈만(신고센터)제도를 상시 가동하여 예산낭비를 적극 감시하고 제도 개선 및 아이디어를 발굴할 필요도 있다(주경익, 2016).

2020년 지방교육재정분석에서는 재정 건전성을 통합재정수지 비율, 경상적 지출 비율, 관리채무 비율을 통해 분석하였다. 분석 결과, 통합재정수지 비율은 보통교부금 증가, 지방교육채 미발행, 지방교육채 조기상환 등으로 흑자비율이 2017년 3.63%, 2018sus 6.76%에서 9.95%로 크게 개선되었고, 경상적 지출 비율도 각각 71.29%, 68.06%에서 63.71%로 역시 감소하였다. 관리채무 비율도 26.94%, 18.52%에서 8.73%로 크게 낮아졌다. 그러나 여전히 지방교육채 조기상환, 법정전입금 적정 확보, 추가적 인건비 지출 지양, 적정인력 운용, 대규모 사업 사전계획 및 추진시기 조정, BTL 상환이자율 조정 등을 통해 건전성을 지속적으로 관리할 필요가 있다(한국교육개발원, 2020: 29).

다음으로 지방교육재정의 책무성 제고를 위해서는 재정운영에 대한 전문적 견제 강화, 교육청간 상호협력 및 공동노력, 재정운용 성과분석 및 활용, 주민참여 확대, 교육재정 정보공개 확대가 필요하다.

1991년 본격적으로 지방교육자치제가 시작되면서 의결기관(교육위원회)과 독립제 집행기관(교육감)이 구성되었으나, 2014년부터는 의결기관인 교육위원회가 폐지되어 시·도의회에 상임위원회로 흡수되면서 교육에 관한 전문적인 심의가 어려워지고 교육감에 대한 견제장치가 약해졌으며, 결과적으로 교육의 전문성 원칙도 크게 약화되었으므로²³⁾ 독립형 교육위원회 부활을 적극 추진할 필요가 있다(송기창, 2017b: 26). 단기적으로는 교육상임위원회에 교육경력자, 교육전문가가 의원으로 우선 배정될 수 있도록 관련조례를 개정할 필요도 있다. 근본적으로는 지방교육자치와 지방교육재정분권의 강화를 위해서는 헌법상 교육자치를 명시화하는 방안을 추진해야 할 것이다.

시·도교육청간 상호협력과 공동노력을 통해서 지방교육자치 발전을 위해 노력할 필요가 있다. 이를 위해서는 각종 협의체의 기능과 역할을 확대·활성화하는 것이 중요하다. 특히 법정기구인 전국시·도교육감협의회를 중심으로 지방교육 공동사무의 효율적이고 안정적인 수행, 지방교육정책 수립 및 집행의 합리성 및 타당성 제고, 지방교육발전을 위한 전문적 자치역량 강화를 도모하고, 국회(정치

23) 교육성과를 무엇으로 볼 것인지에 관한 심사숙고는, 시간 부족과 일반인의 관점에서 이해곤란이라는 이유로, 점차 찾아보기가 어려운 것이 현실이다. 일반재정과 교육재정의 연계·협력의 차원에서 보면, 독립형 교육위원회가 폐지되고 일반 지방의회에 대한 보고와 감사, 예산 편성 및 결산 과정 등으로 이러한 현상은 더욱 심화되고 있다. 지방교육에서는 민주성과 더불어 전문성이 조화를 이루어야 하나, 그 균형이 급격하게 와해되고 있다.

권), 언론 등을 대상으로 지방교육자치 수호를 위해 노력해야 한다(하봉은 외, 2016). 이를 위한 협의회 조직 확대, 전문성 확보, 재정 확충 등이 필요하다(나민주 외, 2013).

또한 지방교육재정의 성과분석 및 활용을 강화할 필요가 있다. 교육재정은 교육의 장기성, 노동집약적 특징이 강하므로 지속적인 분석과 환류를 통해 최대한 낭비요인을 줄여나가야 하고, 투자성장에 관한 객관적이고 장기적인 분석자료를 축적하여 교육재정운용 전반에 관한 사회적 신뢰를 제고해야 한다. 이를 위해 지방교육재정전문기관을 설립·운영하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 참고로 일반 지방자치에서는 한국조세재정연구원과 별개로 한국지방세연구원을 설립·운영중이다([그림 10] 참조). 한국지방세연구원은 243개 지방자치단체가 출연·운영하는 공동연구기관으로 2011년 개원한 이후 지방재정 확충과 지방세 발전을 위해 노력하고 있다. 재정분권, 지방세제·세정발전 등을 중심으로 연구사업을 추진하고 있으며, 지방세 공무원 역량강화를 위한 전문교육 프로그램을 운영하고 있다.



[그림 10] 한국지방세연구원의 미션, 비전, 조직도

자체재원을 적극 확충하여 지방교육재정에 대한 자기책임성을 강화할 필요도 있다. 이자수입 증대, 폐교재산 등을 활용한 자체세입 증대와 더불어 시·도교육청이 해당 지방자치단체 및 지방의회와 긴밀한 협의를 통해 교육관련 지방세의 세율결정권을 실질적으로 행사하도록 한다. 또한 교육청과 학교의 예산과정에 주민참여를 확대할 필요도 있다. 현재 모든 교육청들이 주민참여예산제(24)를 운

영하고 있으므로 교원, 학부모, 학부모, 지역사회의 참여와 토론을 통해 숙의과정을 거쳐 정책 개선 및 예산 편성과 집행에 그 내용이 반영되도록 노력할 필요가 있다.

학교재정에 대한 정보공개를 더욱 확대하고, 학교내 구성원간 정보공유, 의견수렴, 상호소통의 정보로 활용될 수 있도록 편의성을 높일 필요도 있다. 학교회계에서도 예산편성과정에서 학생, 학부모 의견수렴을 운영위원회에 보고하고 홈페이지 개시하도록 지침에 명문화를 하였으므로 학생, 학부모 의견뿐만 아니라 이들이 생활하고 있는 지역의 주민들의 의견을 듣고 이들과 소통할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다(이현국, 2020: 26).

-
- 24) 일반 지방행정에서도 주민참여예산제가 시행되고 있고, 학교회계, 학교운영위원회를 통해 단위 학교예산과정에 대한 주민참여가 보장되어 있는 상황에서 지방교육재정분야의 주민참여예산제는 교원, 학교운영위원의 참여를 강화하여 교육분야의 특수성과 전문성을 확보할 필요도 있다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018: 438). 특히 교원의 적극적인 예산과정참여를 확대하기 위하여 교원제안사업의 활성화, 교원참여예산제 도입도 검토할 만하다.

참고문헌

- 감사원(2020). 지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태. 감사보고서.
- 강운호, 민기, 전상경(2015). 현대지방재정론, 제4판. (주) 박영사.
- 구균철(2014). 지방교육재정 재원조달체계의 평가와 개선방안. 한국지방재정논집, 19(1), 33-75.
- 금창호, 김민희, 안영훈, 이지혜, 하봉운(2011). 지방자치-교육자치 일원화 연구. 전국시도지사협의회.
- 김난영, 김민정(2019). 교육재정 수요 변화와 지방교육재정 운영 특성 분석. 감사원 감사연구원.
- 김동건, 원윤희(2012). 현대 재정학, 제6판. 박영사.
- 김동균(2020). 지방재정 건전성 강화를 위한 교부금 제도의 개선 방안. 한국법제연구원.
- 김민희(2015). 단위학교 교육서비스 재정투자 실태 및 개선방향. 교육재정경제연구, 24(1), 85-114.
- 김민희, 나민주, 채재은(2018). 4차 산업혁명과 고등교육 개혁. 집문당.
- 김병주, 이길재(2016). 우리나라 초중등 교육투자 성과와 과제. 2016년도 지방교육재정 정책포럼 자료집, 17-64.
- 김병준(2014). 지방자치론, 수정판. 법문사.
- 김성천, 김요섭, 박세진, 서지연, 임재일, 홍섭근, 황현정(2018). 학교 자치: 학교 자치를 둘러싼 다양한 시선. 즐거운 학교.
- 김종순(2016). 지방교육재정교부금 산정방식의 적정성 분석. 국회예산정책처.
- 김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창(2016). 교육환경변화에 따른 지방교육재정제도 재구축 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김창수(2015). 지방교육재정 확보를 위한 법제 개선방안. 창원대 박사논문.
- 김현아(2017). 재정분권과 인적자본투자. 한국조세재정연구원.
- 김홍주, 김순남, 나민주, 하봉운(2015). 일반행정과의 협력적 교육거버넌스 구축 및 활성화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김희곤(2017). 우리 헌법상 자치재정권 보장의 과제: 누리과정 관련 비용부담과 관련하여. 국가법연구, 13(1), 75-119.

- 나민주(2018). 지방교육재정분권의 현황과 과제. 교육재정경제연구, 27(1), 1-20.
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018). 한국 지방교육자치론. 학지사.
- 나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영(2014). 지방교육 자치역량 강화방안. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 정재훈, 김용, 박수정, 이인희(2013). 전국 시·도교육감협의회 발전방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 박정수(2016). 정부가 역할과 재정책임분담: 누리과정과 지방교육재정교부금 사례. 지방행정연구, 30(3), 3-29.
- 박정희(2016). 지방교육자치의 헌법합치적 구현. 충북대 박사학위논문.
- 서영인, 김병주, 안종석, 김정훈, 하봉운(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회.
- 송기창(2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. 교육재정경제연구, 19(4), 233-256.
- 송기창(2017a). 지방교육재정의 변화추이 분석에 따른 문재인정부의 정책 과제. 교육재정경제연구, 26(4), 57-92.
- 송기창(2017b). 교육재정, 확충방안을 마련할 때다. 한국교육재정경제학회 춘계학술대회. 새 정부 교육재정정책의 쟁점과 과제. 1-33.
- 송기창(2017c). 지방교육자치의 안정적 정착을 위한 과제. 한국교육행정학회 추계학술대회. 7-28.
- 송기창(2018). 지방교육자치의 내실화를 위한 교육재정의 회고와 전망. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 41-59.
- 송기창(2020). 교육재정 수입 증가와 교육재정 신규 수요의 관련성 탐색. 교육재정경제연구, 29(4), 99-128.
- 송기창, 김병주, 김민희, 윤홍주, 이현국, 김용남(2020). 지방교육재정 중장기 전망과 운용방향 연구. 한국교육개발원.
- 송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 송기창, 김상규, 윤홍주, 이선호(2018). 고교 무상교육 실현을 위한 방안 연구. 교육부.

- 송기창, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2019). 지방교육재정교부금 교부기준 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 우명숙(2018). 지방교육자치 내실화를 위한 초·중등 교육재정의 회고와 전망. 한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집, 103-120.
- 유훈, 신희권, 이재원(2015). 지방재정론, 신판. 법문사.
- 윤정일, 송기창, 김병주, 나민주(2015). 신교육재정학. 학지사.
- 윤홍주(2003). 지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제. 교육행정학연구, 21(3), 169-190.
- 윤홍주, 김지연, 김민희(2020). 미래 교육환경 변화를 반영한 지방교육재정 운영 전략 탐색. 한국자치행정학보, 34(2), 89-110.
- 이달권, 하혜수, 정정화, 전주상, 김철희(2012). 지방자치론. 박영사.
- 이병호(2016). 지방교육재정 경영실태 분석 및 개선방안에 관한 연구. 서경대 경영학과 박사논문.
- 이상엽, 안종석(2014). 교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향. 한국조세재정연구원.
- 이상용, 이창균, 이효, 서정섭(2010). 2020 지방재정 그랜드 디자인. 한국지방행정연구원.
- 이상훈(2015). 교육청과 지방자치단체와의 교육협력 방안 연구. 한국교원대 석사학위논문.
- 이선화, 신미정(2018). 인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석. 한국지방세연구원.
- 이승종, 김대욱, 김윤지(2021). 지방자치론: 정치와 정책, 제4판. 박영사.
- 이현국(2020). 주민참여예산제의 성과와 과제. 한국교육재정경제학회 2020년도 연합학술대회 자료집, 3-27.
- 임성일, 손희준(2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 지방행정연구, 25(3), 59-92.
- 임승빈(2020). 지방자치론, 제13판. 법문사.
- 장재홍, 송하율, 김찬준, 김동수, 변창욱, 서정해, 정준호(2012). 한국 지역정책의 새로운 도전. 산업연구원.
- 주경익(2016). 교육자치의 실현을 위한 지방교육재정에 관한 연구. 대구가톨릭대

박사학위논문.

하능식, 이선영(2016). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점. 한국지방세연구원.

하미승(2020). 대안중심 지방자치론. 도서출판 월비스.

하봉운(2011). 지방분권시대 지방교육재정의 운용 전략 연구. 산업경제연구, 24(3), 1323-1342.

하봉운(2018). 지방교육자치권의 현황과 과제: 누리과정 법령 사례를 중심으로. 교육법학연구, 30(3), 185-210.

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

하봉운, 김성기, 장덕호, 이진만, 전성훈, 김미선(2016). 교육분야 국가 및 자치사무에 관한 연구. 경기도교육청.

한국교육개발원(2020). 2020 공립·사립 학교(교비)회계 분석 종합보고서.

한국교육개발원(2020). 지방교육재정분석 종합보고서.

한국교육행정학회 편(2012). 한국 교육행정학 연구 핸드북. 학지사.

한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균, 이슬아(2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구. 한국교육개발원.

행정안전부(2021). 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

홍석노(2019). 학교자치조례안의 법적 쟁점과 입법적 과제(시사점): 경기도 학교자치조례안을 중심으로. 교육법학연구, 31(2), 95-120.

황준성(2015). 중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구. 교육법학연구, 27(1), 245-269.

공동주제발표 2-토론

‘지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제’에 대한 토론

이 선 호(한국교육개발원)

실질적 지방교육자치제도의 시작이 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」을 제정으로 보기도 하지만 역사적으로 거슬러 올라가 보면 지방교육자치의 시작은 부분적이고 불완전하였다고는 하지만 1952년 처음 실시되었다(송기창, 2019). 이러한 오랜 시간 동안 지방교육자치제도는 여러 차례의 위기를 겪으면 현재까지 이어지고 있다. 제도 도입 후 오랜 시간이 지났음에도 불구하고 여전히 지방교육자치제는 안정적으로 발전하지 못하고 있을 뿐 아니라 지방자치와의 통합이라는 사실상 폐지 공격에 시달리면 이를 방어하기 위함에 많은 에너지를 쓰고 있는 것이 현실이다.

발표자 역시 지방교육자치제가 본격적으로 시작된지는 오랜 시간이 지났지만 지방교육자치는 여전히 제도적으로 불안정한 상황이라고 보았다. 발표자는 ‘지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제’ 발표문에서 교육재정은 지방교육자치를 실현하기 위한 전제조건이자 지방교육자치 발전을 위한 필요조건이라 보고, 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제를 확보와 배분, 운영과 평가 측면에서 광범위하게 제안하였다. 발표문 내용을 간단히 요약해 보면 1) 지방교육자치와 교육재정에서는 지방교육자치의 개념과 가치, 지방교육자치와 교육재정의 관계를 살펴보고, 2) 자치분권과 교육자치의 동향에서는 지방자치와 지방분권 관련 정책과 제도, 지방교육자치, 학교자치 추진 현황 등의 최신 동향을 살펴보고, 마지막으로 3) 지방교육자치발전을 위해 지방교육재정의 과제를 확보·배분측면(안정성, 적정성, 공평성)과 운영·평가측면(자율성, 효율성, 건전성 및 책무성)에서의 개선과제를 제안하였다.

발표자는 지방교육자치 발전을 위한 교육에서 지향해야 할 핵심가치를 교육재정확보와 배분측면에서는 안정성, 적정성, 공평성, 그리고 운영과 평가의 측면에서는 자율성, 효율성, 건전성, 책무성으로 보고 지방교육자치 발전을 위한 교육재정 과제를 제안하였다. 발표자는 교육재정의 전 범위를 아우르는 개선 방안과 과제를 검토하여 제안하고 있다. 토론자는 발표자의 논의가 매우 타당하며 향후 지방교육자치 발전을 위한 교육재정 관련 대응 전략을 마련하는데 도움이 될 것으로 기대한다. 토론은 발표자가 제시한 개선과제를 중심으로 추가적인 검토와 논의가 필요하다고 생각하는 부분에 대해 의견을 덧붙이는 것으로 토론을 대신하고자 한다.

지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 과제 : 확보와 배분측면

발표자는 지방교육자치가 원활하게 운영되고 교육발전의 목표를 달성하기 위해서는 교육재정의 안정적 확보가 중요하며, 이를 위해서 대규모 신규사업 도입 시 추가재원 확보 의무화, 지방교육영향평가 도입, 지자체 법정전입금 직접 계상, 일반자치와 통합 시도 폐기 등을 과제로 제시하였다. 토론자 역시 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 안정성 확보를 위한 발표자의 의견에 대부분 동의한다. 중앙정부 혹은 지자체가 추진하는 교육정책이 지방교육에 미치는 영향에 대한 지방교육영향평가제를 시행 제안과 대규모 예산이 소요되는 사업의 경우 별도의 추가재원 확보는 안정적인 교육투자를 위해서는 반드시 필요한 조치이다. 선거를 통해 교육감을 선출하고 이 과정에서 제안된 다양한 공약들이 추진되는 과정에서 또 중앙정부 수준에서의 교육정책 수립 후 이를 추진하는 과정에서 한정된 지방교육재정은 큰 압박을 받을 수 밖에 없는 구조이기 때문이다.

또 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 안정성 확보를 위해서 지방교육자치와 지방자치의 통합 시도와 관련한 소모적 논쟁을 끝내는 것이 필요한 발표가 의견에 동의한다. 지방교육자치제도의 구조가 바뀌면서 지방교육재정 구조가 바뀌는 것이 일반적이지만, 반대로 지방교육재정제도는 지방교육자치제도의 구조를 바꾸도록 압력을 가하는 요인으로도 작용해오기도 했다(송기창, 2001). 발표문에서도 제시된 자치분권위원회 「자치분권 종합계획(안)」 중 '재정분권의 강

력한 추진·국세·지방세 구조 개선'과제는 지방교육재정에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고 이를 제안하고 결정하는 과정에서 교육분야의 의견은 충분히 반영되지 않았다. 물론 이러한 재정분권 추진으로 「지방교육재정교부금법」을 개정하여 교부율을 상향 조정하기는 하였다¹⁾. 재정분권 강화 정책이 지방교육자치에 미치는 영향이 큼에도 불구하고 자치분권위원회에는 지방교육자치 의견수렴은 매우 소극적이다. 그러한 데에는 이미 그 태생부터가 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제2항 '국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다'에서 출발하였기 때문으로 보여진다.

발표자는 지방교육자치 발전을 위해 필요한 교육재정이 적정수준으로 충분하게 확보되어야 하며, 이를 위해 지방교육서비스 개선 투자 확대, 중장기 재정투자계획 수립, 교육부와 시도교육청의 협업 강화, 권한이양 및 사무배분과 재정분권 연계, 정책결정 및 법령 제정시 참여 보장 등을 제안하였다. 지난 20년간의 '감소 절벽' 프레임에서 벗어나 새로운 단계로 접어드는 학생(인구)변동 추세에 맞추어 대응전략을 새롭게 모색할 때이라고 강조한 발표자의 의견에 동의하면서 한 가지 덧붙이자면 지방교육자치를 위한 교육재정의 적정 수준에 대한 연구와 논의가 보다 활발해 질 필요가 있다. 급격한 학생수 감소와 지방교육재정교부금 증가률이 호전되면서 또 지방교육재정의 이월과 불용, 신규 대규모 복지

1) 지역의 자율성·책임성 제고와 균형발전을 위한 「재정분권 추진방안(2018.10.30..)」에서 국세와 지방세 비율을 2022년까지 7:3 수준으로 개선하는 것으로 발표하였고, 이 방안에 따르면, 현재 부가가치세의 11퍼센트인 지방소비세가 2019년에는 15퍼센트, 2020년에는 21퍼센트로 각각 인상되며, 현재 담배 개별소비세의 20퍼센트인 소방안전교부세가 2019년 35퍼센트, 2020년 45퍼센트로 각각 인상됨.

「지방교육재정교부금법」 제3조제2항은 지방교육재정교부금 재원을 내국세 총액의 1만분의 2,027과 교육세의 일부로 규정하고 있는데 「재정분권 추진방안」에 따라 내국세가 감소되며, 이로 인해 지방교육재정교부금이 감소하게 됨. 「재정분권 추진방안」에서 지방교육재정 감소분 보전을 위해 이에 지방교육재정교부금의 재원을 해당 연도 내국세 총액의 1만분의 2,027에서 1만분의 2,046(1차. 2018.12.31. 법률일부개정), 지방교육재정교부금 산정 대상이 되는 내국세 총액에서 제외하는 담배에 부과하는 개별소비세의 경우 해당 연도의 개별소비세 총액의 1백분의 20에서 1백분의 45로 하고, 지방교육재정교부금의 재원을 해당 연도의 내국세 총액의 1만분의 2,046에서 1만분의 2,079로 상향 조정하며, 「지방세법」에 따라 국가에서 지방으로 전환되는 국가균형발전특별회계 사업 등의 비용을 보전하기 위하여 지방자치단체에 납입되는 지방소비세는 교육비특별회계 전출금 산정 시 제외하도록 함으로써 지방분권에 따른 국가의 지방자치단체에 대한 비용 보전이 지방교육재정에 미치는 영향을 완화하려는 하였음(2020.13.30. 법률일부개정)(출처 : www.law.go.kr).

사업의 확대 등을 빌미로 교육재정을 지키기 위한 노력은 그 어느 때보다 치열할 수 밖에 없다. 그럼에도 교육계에서는 새로운 환경 변화에 따른 막대한 추가적인 교육재정수요의 필요성과 증가를 일방적으로 주장하고 있다. 이제는 지방교육자치를 위한 교육재정의 적정성에 대한 깊이 있는 연구와 논의가 필요하다.

발표자는 지역간, 학교간 교육재정의 공평성을 제고할 필요가 있으며, 이를 위해 교육재정 배분방식 객관화, 단순화 및 공개, 단위학교 재정배분 형평화, 핵심교육활동 투자 확대, 교육성과 책임교육, 가중학생수 개념 활용, 지방교육재정 세목조정 등을 제안하였다. 교육재정 배분방식의 객관화, 단순화 및 공개, 가중학생수 개념을 활용한 필요교육비 차등화 등은 지방교육자치단체와 학교로 하여금 필요교육비의 예측가능성을 높이고 이에 따른 계획 수립에 도움을 준다는 차원에서 개선이 필요하다는 것에는 동의하나, 격차해소를 위한 단위학교의 세입·세출을 공평성과 핵심교육투자활동의 확대 제안에 대해서는 발표자와 의견을 달리한다. 재정분권 자치와는 거리가 있는 제안이라고 판단된다. 지방자치단체간 혹은 단위학교 수준에서의 교육재정의 불균형을 시정해야 한다는 것은 동일한 수준의 교육재정을 배분해야 한다는 것을 의미하는 것이 아니라고 본다. 물론 소규모 학교, 교육취약계층 학생수, 교육시설 노후화 등과 같이 단위학교 노력과 관계없는 교육여건에 의해 교육재정 격차가 발생하는 것은 당연히 시정되어야 하지만 교육재정 확보노력(지방자치단체교육경비보조금, 학교발전기금 등)을 하지 않음으로써 교육재정 격차가 발생하는 것까지 보전해주는 것은 자치의 취지와는 맞지 않다고 생각한다. 자치의 관점에서 볼 때 주어진 상황에서 자구노력을 더하여 발전하는 유인장치로 보아야 한다. 다만 학교별 목적사업비의 차이는 단위학교 수준에서의 자율성을 저해할 우려가 있으므로 이는 축소하는 것이 바람직하다.

지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 과제 : 운영과 평가 측면

발표자는 지방교육자치 발전을 위해서는 교육부와 교육청, 교육청과 단위학교, 일반자치와 교육자치간에 자율성 확대와 재정적 분권을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 이를 위해 지방교육재정교부금 기준재정수요 측정 항목 단순화,

교부금 의사결정과정 참여 확대, 지방교육재정 특별교부금 비율 축소, 교육재정 관련 권한이양사무 발굴을 제안하였다. 지방교육재정교부금 교부기준 결정 등 교부과정에서 지방교육재정교부금위원회를 구성하여 운영하고 특별교부금 교부율의 지속적 축소가 필요하다는 제안에 동의한다. 특별교부금의 경우 지방교육자체인 단체의 재정운영의 자율성 차원에서 지속적으로 규모 축소 논의가 지속되어 오다 2018년 4%에서 3%로 규모를 축소하였다. 2020년기준 특별교부금 예산(추경포함)은 1조 4,997억원으로 이 중 국가시책사업에 60%, 지역교육현안수요에 30%, 재해대책사업수요에 10%가 쓰인다. 국가시책사업이라고는 하나 교부대상 사업이 공교육혁신사업, 교육복지 지원 사업, 안전한 학교지원 사업, 진로·직업교육 지원 사업, 교육행정지원사업, 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 정책사업으로 매우 포괄적이며, 지역교육현안 수요의 경우에도 기준재정수요액 산정방법으로 포함할 수 없는 학교교육시설 신·증축사업, 학교교육시설개선사업, 교육행정기관 및 교육지원기관의 시설 관련 사업, 지역별·학교별 특성을 반영한 교육사업, 그 밖에 교육부장관이 시·도교육청 지역교육현안사업으로 필요하다고 인정하는 사업으로 대부분이 시설사업에 해당된다. 국가사무와 지방사무간의 차별화가 없는 상황에서 특별교부금은 지방자치단체(시·도교육청)로 하여금 중앙정부 재정 의존도를 높이는 역할을 하고 있다. 이러한 재정의존 지배구조는 교육부-시·도교육청에서 시·도교육청-단위학교로 이어지고 있다. 교육자치정책협의회를 통해 발표된 「교육자치 로드맵」에 따라 지방교육관련 사무 이양이 이뤄지고 있고 현재도 진행 중이지만 교육부-교육청 관계에 초점을 맞추고 있으므로 교육청-단위학교 관계에서의 교육재정 자율성 확대를 위한 정비과제를 지속적으로 발굴해야 할 시점이라는 발표자의 의견에 동의한다. 이에 덧붙여 현재와 같은 형식적 분권은 지양하고 발전적 개선이 필요하다고 보고 교육자치와 분권 체제를 현재의 광역 수준에서의 단위학교 수준보다 중간 수준(기초수준)으로 한 단계 세분화하는 방안의 검토를 조심스럽게 제안해 본다.

발표자는 지방교육자치의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 교육청, 교육지원청, 단위학교 차원의 교육재정 관리 역량의 제고가 중요하며 이를 위해 교육재정분야를 특수분야로 지정하여 신규직원의 능력개발-장기보직제도를 마련할 필요가 있다고 제안하였다. 특히 학교회계 운영상 교원 대상 학교회계 연수강화

와 실제 이들을 대상으로 회계업무를 안내할 행정직 대상 연구가 필요하다고 하였다. 이는 매우 필요한 지원이며 조치라고 생각한다. 이미 교육부의 지방교육재정과와 일부 시·도교육청에서는 예산관련 업무 담당자를 전문직위군으로 분류하여 전문성을 높이려는 노력을 하고 있지만 여전히 많은 한계가 있다.

발표자는 지방교육자치발전을 위한 지역적 특색과 교육수요를 반영한 지방교육 장기발전계획과 중장기재정계획 수립 및 상호 연계가 필요하다고 하였는데 매우 중요한 지적이다. 현재 모든 시·도교육청에서 중기지방교육재정계획을 수립하고는 있으나 그 계획수립이 매우 형식적 이루어지고 있으며 지방교육장기발전계획과의 상호 연계가 내실있게 이루어지지 못하고 있다. 물론 지방교육재정의 정부의존도가 높아 한계가 있다고 하나 단기 예측조차도 안 되는 재정계획은 문제가 있으며 개선이 필요하다²⁾.

발표자는 지방교육재정의 건전성 제고를 위해서는 과도한 신규사업 억제, 투자심사기준 정교화 및 객관화, 재정낭비예방 오부즈만 제도 활성화, 자체재원 확충 노력이 필요하며, 지방교육재정의 책무성 제고를 위해서는 재정운영에 대한 전문적 견제 강화, 교육청간 상호협력 및 공동노력, 재정운영성과분석 및 활용, 주민참여 확대, 교육재정정보공개 확대가 필요하다고 제안하였다. 제안하신 개선과제에 대부분 동의하면 특별한 이견은 없다. 특히, 교육의 장기성, 노동집약적 특징이 강하므로 지속적인 분석과 환류, 투자성과에 관한 객관적이고 장기적인 분석 자료를 축적하여 교육재정운용 전반에 관한 사회적 신뢰도를 제고할 필요가 있으며 이를 위한 지방교육재정전문기관 설립·운영하는 방안 검토의 필요하다고 하였다. 현재 「지방교육재정분석 및 진단 규정」에 따라 지방교육재정 분석은 한국교육개발원 지방교육재정연구센터에서 수행하고 있으나, 한정된 재원과 인력으로 전문적 대응을 하는데 한계가 있다. 별도의 기관을 설립·운영을 할 수도 있고 기존 연구기관을 지정하여 확대 운영할 수도 있지만 무엇보다 전문적 대내외적 대응과 전략 수립이 가능한 전문인력의 양성과 확보가

2) 시·도교육청 2019~2023년 중기지방교육재정계획 대비 2019년도 최종예산액을 비교한 중기지방교육재정계획 예측도를 비교하여 보면, 인건비 예측도는 전국평균 99.96%, 94.06%(세종)~104.61%(서울)이고, 시설사업 예측도는 전국평균 103.13%, 88.17%(세종)~132.47%(인천)임(한국교육개발원, 2020)

중요한 과제가 될 것이다.

지방교육자치 폐지 시도는 현재 진행 중이며, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 제12조 제2항‘국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다’는 규정이 여전히 유효하며 잠시 주춤하고 있을 뿐이라 생각한다. 발표문의 주제가 ‘지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제’이었기 때문에 지방교육자치 발전의 관점에서 교육재정의 역할과 과제에 대해 많은 지면과 논의를 할애해 주셨지만 발표문 서두에서도 밝히신 바와 같이 지방교육자치는 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리고, 궁극적으로는 지방교육의 발전을 도모하는데 목적을 두고 있다는 본질을 잊지 말아야 한다.

마지막으로 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제에 대해 광범위하게 검토하고 개선 과제를 구체적으로 제안해 주신 발표자분께 다시 한번 감사드립니다.

참고문헌

- 국무조정실 · 기획재정부 · 교육부 · 행정안전부(2018.10.30.). 재정분권 추진방안.
- 송기창(2001). 지방교육자치제와 지방교육재정 확충 방안, 교육행정학연구 제19권 제3호. 한국교육행정학회.
- 송기창(2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제, 교육재정경제연구 제19권 제4호. 한국교육재정경제학회.
- 송기창(2019). 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률의 관계고찰, 교육정치학연구 제26권 제4호. 한국교육정치학회.
- 한국교육개발원(2020). 2020 지방교육재정분석 종합보고서.
- www.law.go.kr/ 「지방교육재정교부금법」
- www.law.go.kr/ 「지방교육재정분석 및 진단 규정」
- www.law.go.kr/ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」

2021년 연합학술대회-지방교육자치제의 회고와 전망

오전 세션 II 학회별 공동주제발표

〈발표 3〉 한국교육정치학회

지방교육자치를 위한 시민교육의 쟁점과 발전과제

발표자: 박선행(동국대학교)

토론자: 정용주(前 국가교육회의 기획단)

〈발표 4〉 한국교육행정학회

법과 제도 측면에서 본 제3기 지방교육자치제의 회고와 과제

발표자: 송기창(숙명여자대학교)

공동주제발표 3

지방교육자치를 위한 시민교육의 쟁점과 발전과제

박 선 형 (동국대학교)

I. 서 론

지방교육자치제도는 「지방교육자치에 관한 법률」이 1991년에 제정·공포된 이후 현재까지 약 30년의 세월 동안 정치적·행정적 분권화 과정을 거치면서 새로운 거버넌스 패러다임으로 정착되고 있다. 주지하는 바와 같이 지방교육자치는 교육의 자주성·전문성 등에 근거한 교육자치와 민주 분권화에 기반한 지방자치가 상호 복합적으로 결합된 제도이다. 선행 문헌상(김민희 외, 2018)에서 지방교육자치의 개념은 학문적 관점과 학자별 강조점에 따라서 다양하게 규정되고 있다(예: 교육행정기관의 자치 관점, 지방자치 일환의 관점). 이와 유사하게 지방교육자치의 기본 원리 역시 학문공동체 내에서 상이한 의견이 개진되고 있지만 통상적으로 지방분권의 원리, 분리·독립의 원리(자주성 존중의 원리), 주민통제(참여)의 원리, 전문적 관리의 원리를 강조하는 경향이 있다. 최근 들어 지방교육자치제도는 교육현장에서 “학교자치”라는 용어와 상호 교환적으로 사용되기도 한다. 이는 풀뿌리 민주주의 구현과 단위학교의 완전한 자치 확보 차원에서 1995년 5.31 교육개혁안의 “학교운영위원회” 도입, 2008년 “학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진 방안” 발표, 비민주적 학교 운영을 타파하기 위한 지역교육청의 정책안으로서 2009년 경기도 혁신학교 출범 등 학교공동체 구성원의 자치기반 확립을 위한 제도적 노력이 투영된 결과이다(허은정 외, 2019: 20-21).

전술된 지방교육자치제도의 개념과 핵심 원리 및 관련된 주요 추진 교육개혁안 등을 고려해보면 동 제도의 성공은 결국 민주주의 제도 실현의 기본 요소인 “분권화와 자율성 및 공공적 참여”가 총체적으로 선행되어야 가능함을 알 수

있다. 이 중 분권화의 개념은 당위론적·상식적 관점에서 교육민주주의 내실화와 교육자치 기반 확보라는 차원에서 매우 긍정적인 교육효과를 창출할 것으로 기대된다. 그러나 이러한 규범적 기대와는 다르게 서구 학계에서는 해당 주제의 교육효과성과 실증적 증거에 대해서 매우 비판적인 시각이 대두되고 있으며, 집권화와 병행하는“부분적 분권화”가 거버넌스의 현실적 유형으로 주목받고 있다.¹⁾

그런데 분권화 교육효과와 관련된 이견과 논쟁점이 어떠하던 간에 문헌상에서 분권화는 민주주의 실행에 필요한 시민의 공적 참여 촉진과 주민자치 확대를 위한 정치적 과정으로 규정된다. 이 지점에서 지방교육자치제도는 시민(권)교육²⁾과 필연적인 구조적 연계성과 밀접한 내용적 적합성을 가진다. 분권화 토대 정립과 자치기반 확대를 위해서는 궁극적으로 자치의 출발점인 주체적 시민의 참여의지와 협의역량 및 정치적 문해력 등이 총괄적으로 가용될 필요성이 있으며, 이는 전적으로 시민(권)교육의 활성화에 의해서 가능하기 때문이다.

선행연구에 따르면 시민(권)교육은 “시민참여가 학습목표로 구체적으로 설정 (Veugelers & de Groot, 2019: 14)” 되어 있어야 하며, “민주시민에게 필요한 지식과 기술 및 가치를 명시적으로 가르치는 것(Kahne & Middaugh, 2008: 34)”으로 정의된다. 이는 민주사회에 필요한 유능한 역량과 책임감을 갖춘 시민(competent and responsible citizens)은 공식적으로 시민(권)교육을 통해서만 양성이 가능함을 의미한다. 따라서 지방교육자치제 도입 30주년을 맞이해서 더욱 긴요해진 교육민주주의 회복과 교육자치 강화를 위해서는 시민(권)교육의 제도적 활성화 방안과 선진화된 접근에 대한 체계적 탐구와 심층 논의가 그 어느 때 보다도 적극적으로 개진될 필요성이 있다. 특히, 민주시민교육 활성화 의제의 현 정부 교육 분야 국정과제 선정, 교육부의 2018년 “민주시민교육과” 교육

1) 예컨대, OECD의 최근 보고서(2019)는 35개국 대상으로 재정적 분권화와 행정적 분권화 및 학교 자율성의 관계를 분석한 결과, 합의를 도출한 만큼의 일관된 실증결과가 없음을 확인하였다. 또한, Daniel Treisman(2007)은 정치적 분권화가 촉진할 수 있는 긍정적 영향효과(정책혁신 촉진, 개인의 자유보호, 지방정부 간의 건전한 경쟁 촉진과 책무성 확대, 시민참여 확대 등)의 논리적 취약점을 상세하게 분석하였다. 일례로, 분권화가 중앙정부의 규모(와 간섭)를 축소함으로써 결국 시민참여와 시민미덕(civic virtues)을 배양할 것이라는 분권화 찬성 주장에 대해서 이를 실행할 경우 일부 ‘극소수’ 만의 지방정부 참여를 초래하여 분권의 다층화를 통한 책무성 실행이 저해될 것이며, 이로 인한 갈등이 확대될 것이라는 비판적 논점을 적시한 바 있다.

2) 본 논문은 citizenship은 시민권, citizenship education은 시민(권)교육, civic education은 시민교육으로 번역하여 활용함. 이에 대한 자세한 논리적 근거는 박선행(2020)을 참조.

부 전담 조직 출범, 관련 법안 입법 시도, 지역교육청의 학교민주시민교육 진흥 조례 제정, 시민교육 전문가와 학문공동체의 각종 포럼 운영 등은 시민(권)교육에 관한 심층 담론의 시대적 필요성을 증명하는 체계적인 협력적 노력이라고 할 수 있다.³⁾

그러나 시민(권)교육의 제도적 안착과 관련 연구 활성화를 위한 민관학의 상호협력 연계노력에도 불구하고 시민(권)교육의 개념과 목표 및 정치철학적 기반, 관련 쟁점, 단위학교 추진 방향과 실행 방안 등에 대해서는 여전히 교육현장 이해당사자의 혼란과 이견이 도출되고 있는 상황이다(이쌍철 외, 2019). 본 논문은 이러한 문제의식을 반영하여 시민(권)교육과 관련된 쟁점(제반 정의 및 유형, 학교교육과 민주교육 및 시민(권) 교육의 연계성, 민주학교의 특성, 쟁점기반 토론 교육의 난점 등)을 관련 문헌을 중심으로 포괄적으로 분석 확인하는데 초점을 둔다. 이를 위해서 먼저 정치철학의 주요 관점인 자유주의와 공화주의의 핵심 주장을 살펴보는 것으로 논문을 시작하고자 한다. 두 관점은 시민(권)교육의 정치철학적 기반이자 교육 지향점으로서 강력한 영향력을 발휘하고 있기 때문이다.

II. 시민(권) 교육의 정치철학 기반과 교육 지향점 : 민주주의와 자유주의 및 시민공화주의

일찍이 Aristoteles는 인간은 사회적 동물이자 정치적 동물이라고 설파하였다. 또한 Hannah Arendt(1958, 1998) 역시 “인간의 조건”에서 인간은 타인과의 의사소통과 상호작용 관계를 맺는 행위를 통해서 정치적 동물로서의 활동적 삶을 형성한다고 주장한 바 있다. 즉, 인간은 본성상 정치공동체를 떠날 수 없는 존재라는 것이다. 이는 인간이 자신의 삶속에서 정치적 이념과 정치철학적 전제로부터 결코 자유로울 수 없음을 뜻한다.

바람직한 민주주의의 핵심 가치와 좋은 사회를 지향하는 최고의 정치체제의 성격은 시대적 배경과 철학적 시각 및 학문적 관점에 따라서 다양하게 규정되고 있다. 그럼에도 불구하고 전 세계적으로 민주주의는 정치공동체의 규범적 이

3) 교육부는 예비교원의 학교민주시민교육 전문성과 시민역량 제고를 위하여 4년 지원 사업으로 교원양성대학 시민교육 역량강화사업을 공시하여 2020년에 총 12개 교육대학·사범대학을 선정한 바 있다.

상이자 현실적 정치체제의 전형으로서 지배적인 위치를 차지하고 있다. 국제연합(United Nation, 2005: 1)은 “자유, 평등, 인권, 관용, 책임” 등의 민주주의 기본 가치를 명시적으로 결의한 바 있으며, 전 세계 120여개 국가 인구의 절반 이상이 투표행위를 통한 선거 민주주의에 근거하여 지도자를 선출하고 있다는 사실(Bellamy, 2008: 3)은 이를 예증한다. 서구 민주주의는 자유주의(liberalism)와 민주주의에 뿌리를 두고 있다. 자유주의는 권력 분리, 개인적 자유, 법치 등의 정치적 교의를 보장하는 데 초점을 둔다.⁴⁾ 이에 반해 민주주의는 평등과 대중의 주권에 보다 밀접한 연계성을 가지는 경향이 있다. 현대의 지배적 정치체제 이념인 자유 민주주의는 이러한 두 개의 정치철학 전통이 합쳐진 결과이다(Sant, 2019: 655)

지배적 정치체제의 철학적 이념으로서 자유 민주주의는 공교육의 성격과 시민교육의 형태 및 운영 등에 강력한 영향을 미치고 있다. 최고의 체제와 관련된 모든 관행과 제도들을 심층적으로 탐구하는 정치철학 이념은 바람직한 교육공동체 구축을 위한 발전 방향과 좋은 시민의 발달적 성격을 총괄적으로 안내하기 때문이다. 문헌상에서 민주주의는 전통적 시각인 “경쟁적 민주주의”와 시대 상황을 반영한 대안적 시각인 “참여적 민주주의”와 “심의적 민주주의”가 바람직한 민주주의의 대표 유형의 자리를 놓고 상호 경합적 관계를 유지하고 있다(Shorten, 2015: 110; 박선행, 2020: 32).

민주주의의 세 가지 경쟁적 관점과 더불어 민주주의의 진화 발전을 촉진시킨 대립적 정치철학인 자유주의와 시민공화주의(공동체주의) 역시 학교교육과 시민(권)교육에 지대한 영향을 미치고 있다. 자유주의(liberalism) 사상은 가치 다양성과 도덕적 중립성에 근거하여 평등한 시민으로서의 개인의 자유와 권리를 절대적으로 중요시 한다. 즉, 자유주의는 원칙적으로 개인을 보호하는 법적 지위를 지칭한다. 이에 반하여 시민공화주의는 개인 삶을 규정하는 사회적 실체와 공동체적 정체성을 강조하면서 공동선(the common good)의 달성에 전념한다. 즉, 시민공화주의는 평등한 대우 속에서 법치로서의 국가 개입과 시민의 적극적 헌신을 강조한다. 각각의 관점을 시민(권) 교육에 적용해보면 자유주의 시민(권)교육은 개인의 권리 확보와 법적 지위 제고에 보다 많은 관심을 기울이는 경향이 있다. 이에 반해서 시민공화주의 시민(권)교육은 상대적으로 시민참여와 공동체

4) 자유주의는 정치적 자유주의와 시장 자유주의 이념과 개인주의가 복합적으로 결합된 신자유주의로 구분된다. 여기서의 자유주의는 정치적 자유주의를 뜻한다. 신자유주의의 핵심 주장은 후술될 민주적 교육 유형에서 다룬다.

활동에 더 초점을 둔다고 할 수 있다.

자유주의와 시민공화주의는 서구의 다양한 역사적 맥락과 시대적 상황을 반영하여 지속적으로 진화 발전하는 정치사상이다. 민주주의의 역사적 발전 역시 자유주의의 핵심 교리와 시민공화주의(공동체주의)의 기본 사상이 시대적 변천을 거치면서 양자 수렴적으로 발전한 결과에 기인한다.⁵⁾ 각 정치철학의 특징적 인간관과 내용적 차이 및 문제점을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 자유주의와 공동체주의(시민공화주의) 비교

구분	자유주의	공동체주의(시민공화주의)
인간관	■ 인간은 분리 고립되어 독립적임. ■ 군집 동물과 유사하게 인간은 안전을 추구함.	■ 인간은 상호의존적이며 관계성 속에서 존재함. ■ 인간이 추구하는 것은 생존이 아니라 잘 사는 것, 즉 행복임.
정치 사회 관점	■ 보편주의: 인간의 보편성을 상정함. - 문화적 차이와 상관없이 인간이 추구하는 바는 동일함. ■ 주관주의: 최종 판단은 개인에게 귀속됨. - 모든 선택은 개인의 의사가 우선임.	■ 특수주의: 공동체에 소속된 사람들은 각기 다르며, 문화적 차이를 가짐. ■ 객관주의: 인간은 공동체에 소속되면, 그 공동체가 추구하는 목적을 인지하며, 이를 통해 자기 정체성을 가짐.
문제점	■ 개인주의로 인한 개인화와 원자화 ■ 개인에게 최종 판단을 맡기는 주관주의로 인한 도덕적 상대주의 경향성 ■ 국가의 중립성을 지나치게 강조하는 반면 개인의 사회적 권리 보장 증진에 인식	■ 인간에 대한 몰이해와 인간의 공공성에 대한 지나친 강조로 개인의 자율성 침해 ■ 전체적 선호의 사회 공학적 강요 ■ 객관주의로 인한 다양성의 침해와 극단적 형태의 전체주의화 경향성
정치 권력	■ 정치권력은 제한(limited)되어야 함. - 인간의 권리는 자연적이며 천부적이기 때문임.	■ 정치권력은 통제(regulated)되어야 함. - 인간의 권리는 획득되는 것이며, 사회적으로 구성되기에, 그 내용을 사전에 정할 수 없기 때문임.

5) Shorten(2015)은 자유주의와 시민공화주의에 대해서 현대 정치사상의 지형을 확인할 수 있는 3가지 대안 시각으로서 자유주의적 민족주의, 헌정 애국주의, 다문화주의를 추가적으로 제시하고 있다(박선형, 2020: 34-36).

6) Isaiah Berlin에 따르면 자유는 통상적으로 일체 간섭의 부재를 뜻하는 자유주의의 “소극적 자유”와 자신의 삶을 스스로 결정할 수 있는 자율로서의 공동체주의의 “적극적 자유”로 구분된다. 최근 들어 대칭적인 이러한 단순 도식화를 극복하기 위하여 Pettit 등의 신로마 공화주의자들은 지배가 일체 없는 즉 비지배 조건으로서의 “비지배자유”를 제시하여 두 가지 전통적 자유의 개념을 절충하려는 노력을 기울이고 있다. 이는 신(로마)공화주의로 지칭된다.

구분	자유주의	공동체주의(시민공화주의)
민주주의 와의 관계	■ 민주주의와 길항적 공존 - 개인적 자유를 위해 주권적 자유가 보장되어야 함. - 국가는 필요악이며 안정과 예측 가능성이 우선시됨. ■ 소수자의 권리의 침해를 막기 위해 중립적 판단이 요구됨. - 국가의 중립성, 제3 자적 판단 요구	[시민공화주의] ■ 민의의 반영을 통해 헌법의 자유로운 개정을 강조함으로써, 민주적 심의를 우선시 ■ 국가의 중립성보다 전체적 선호를 위한 개인적 선호의 희생이 불가피함. ■ 객관주의에 입각한 공공선의 강조 [신로마공화주의]⁶⁾ ■ 민주주의와 헌정질서의 균형 민주적 심의와 비지배적 조건을 위한 헌정적 질서의 필요 강조 ■ 제 3자적 판단, 중립성을 믿지 않음. - 제 3자를 견제할 수 있는 장치를 요구하며, 시민의 참여가 보장되는 심의제도 모색(견제력 중심의 비지배의 제도화 추구)

※ 출처: 박준혁(2008: 183, 186)의 표를 합쳐서 구성하였음.

일찍이 정치철학자와 교육사상가가 설파하였듯이 정치와 교육은 필연적 불가분의 관계를 가진다. 교육행위 자체는 통치를 하기 위해서 필요하며, 통치행위를 하기 위해서는 교육이 선행적으로 이루어져야하기 때문이다. 또한 정치교육은 시민교육과 필수불가결한 연관성을 가진다(Ruitenbergh, 2009: 280). 최선의 정치공동체에 대한 탐구(정치교육)는 공동체 구성원을 얼마나 좋은 시민으로 양성(시민교육)하는가에 달려 있으며, 선한 민중의 정치 참여가 더 많이 보장될수록 최선의 정치체제 구현될 수 있기 때문이다(박선행, 2020: 41). 이러한 맥락을 고려하면 시민(권)교육의 지향점과 운영 목표 및 실행 방안은 정치철학의 주요 경쟁적 개념과 이론적 기제 및 시대적 요구 사항을 반영하여 다양하게 전개될 가능성이 크다. 따라서 시민(권)교육의 단위학교 활성화를 위해서는 교육구성원(특히 교원) 대상의 교육활동과 전문성 연수 등을 통하여 정치철학의 경쟁적 관점과 주요 아이디어의 교육활동 반영과 단위학교 현실 적용성을 정밀하게 검토할 필요성이 있다. 정치철학은 메타 기제로서 자유와 권력, 좋은 사회를 지향하는 최고의 정치체제 유형, 자유와 권력, 헌법 유형과 국가 성격, 시민(권)의 정의 등 시민교육에 영향을 주는 모든 정치 이론과 제도 관행을 기술적·규범적으로 심층 탐구하는 학문이기 때문이다.

Ⅲ. 학교교육과 시민교육 및 민주교육

학교교육은 교육과정 실행과 관련 수업활동 전개를 통해서 청소년을 책임있는 미래 시민으로 사회에 참여할 수 있도록 체계적으로 준비시키는 과정이다. 역사적으로 시민 덕목과 정치체제에 관한 기본 지식은 사회교과(시민교과)를 통해서 학생에게 전달되었다. 이에 더해서 학교는 범교과적 차원에서 도덕적 가치, 인성, 좋은 행동, 협력적 태도 등 민주적 시민참여에 필요한 지식과 기술 및 태도를 함양하는 데 관심을 기울였다. 공교육의 역사는 함께 더불어 사는 지혜와 도덕적 책임감을 갖춘 민주시민 양성의 필요성이 공립학교 시스템 구축과 의무교육 실행을 촉진하였던 주요 요인 중 하나였음을 예증하고 있다. 이러한 맥락에서 Macedo(2000: 122)는 공립학교의 핵심 교육목적이 시민적 이상(civic ideals)을 촉진하는 것이었음을 언급한 바 있다. 따라서 학교교육과 시민교육은 불가분의 관계를 가진다고 할 수 있다.

문헌상에서 시민교육은 시민참여와 상호 교차적으로 병행 활용되는 경향이 있다. 시민교육과 시민참여는 궁극적으로 최선의 정치공동체 탐구를 지향하는 정치교육의 영역에 공통적으로 포함되지만 각각의 분야는 발생 층위와 초점 대상이 상이하다고 할 수 있다(박선행, 2020: 42-23). 정치교육은 국가적 수준에서의 정치 관련 제도 등의 거시적 구조 요인을 강조하고, 시민교육은 단위학교 수준에서 정치교육 실행과 민주시민 역량 제고를 위한 교육과정 활동에 초점을 두는 성향이 있다. 이에 반하여 시민참여는 단위학교와 지역사회 수준에서 다양한 참여 행위(헌혈, NGO 참여 등)와 봉사활동을 통한 사회화 실현과 공동체 생활 개선에 초점을 둔다.⁷⁾ 이러한 층위적 관계성을 고려해볼 때 학교는 시민의식과 참여 역량 및 정치적 문해력 등을 포괄적으로 교육하여 거시적 정치교육과 중범위적 수준의 시민참여를 실질적으로 가능하게 함으로써 중국에는 민주시민 교육 활성화를 촉진하는 필요 불가결의 기초 전진기지의 역할을 담당한다. 따라서 학교교육의 공식적·비공식적 교육활동을 통한 시민교육과 시민참여 및 정치교육 실행의 운영적 측면과 이에 따른 교육효과에 대한 체계적 연구가 보다 적극적으로 필요하다고 할 수 있다.

7) 유럽 학교의 민주적 학교 거버넌스의 효과적 실재를 확인하는 영국 시민재단 보고서(Huddleston, 2007)는 민주적 가치와 이와 관련된 시민역량 제고는 학교의 공식적인 교수활동에만 근거해서는 원천적으로 가능하지 않으며 학생의 참여적 실제 행위가 발생할 때 체계적으로 이루어짐을 밝히고 있다.

일찍이 John Dewey(1938)가 학교를 민주적 삶을 준비하는 축소모형의 공동체로 규정한 이후, 학교는 민주주의 시민학습을 촉진·실천할 수 있는 공적 공간이라는 관습적 사고가 교육공동체에 강력하게 확립되어 있다. 즉, 학교교육은 민주교육과 동일한 의미를 가진다는 것이다. 그러나 이러한 규범적 기대치와 다르게 학교의 관료제 거버넌스 구조와 계층적 조직특성은 기존의 사회적 통제규범을 확대 재생산하여 구성원의 복종을 강제하는 측면이 있다. 이러한 교육조직의 순응관리체제 특징은 학교운영의 초점을 시민교육 실행보다는 외부에서 부과된 성과책무성 달성에만 몰두하게 만든다는 비판도 제기되고 있다(Evans, 2006: 527). 이와 관련하여 Huddleston(2007: 6)은 관련 선행연구를 참조하여 유럽학교의 민주적 거버넌스 실패와 권위주의적 학교운영 형태에 관하여 다음과 같이 기술한 바 있다.

학교 민주주의의 개념은 아직 가르치는 전문직에서 보편적으로 수용되고 있지 못하며(Rowe 2003), 여러 국가의 학교기풍(school ethos)은 여전히 권위주의적 권력구조에 의해서 종종 지배되고 있다(Birzea et al 2004). 학생참여 기회는 종종 국가와 지역이 규정한 교육과정 및 시험제도의 요구사항과 교사와 학교지도자가 부모와 기타 외부 기대치에 근거하여 자신들의 원칙을 조정해야한다고 느끼는 필요성에 의해서 제한되는 것으로 인식되고 있다(Pol, et al. 2006).

이러한 비판적 시각과 더불어 시민(권)교육과정이 엘리트중심의 인종화 담론을 주입하면서 기존 정치제도에 대한 기본 지식획득에만 초점을 두어 민주시민의식 제고와는 유리된 교육 형태를 시연하고 있다는 지적도 대두된다(Merry, 2020: 124). 또한, 시민(권)교육과 시민참여 및 정치교육이 단위학교 수준에서 효과적으로 실행되어야 하고, 그 교육효과가 실증적으로 검증될 필요가 있다는 현실적인 희망 사항과는 다르게 학교가 과연 이를 적극적으로 수행할 수 있는 민주적 역량을 제대로 갖추고 있는가라는 의문점이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

민주시민을 체계적으로 양성하기 위한 즉, 시민교육을 위한 학교의 민주적 교육 유형과 실행 방법은 정치철학의 경쟁적 관점과 연구자의 상이한 시각에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 예컨대, 시민교육 전문가인 Westheimer(2019)는 민주적 삶에 부합하는 시민의 능력과 습관을 함양하기 위한 민주시민교육 프로그램이 지향해야할 세 가지 특징적 방향을 다음과 같이 언급하고 있다. 첫째, 학

생의 질문을 유도하도록 가르친다. Westheimer에 의하면 전체주의는 단 하나만의 진리만을 전적으로 강요한다. 따라서 민주사회에서 교사는 학생이 단일한 목소리나 전통적 권위에 과감하게 도전하면서 불편한 질문을 지속적으로 제기할 수 있는 교육기회를 풍부하게 제공하는 것이 필요하다. 둘째, 학생을 다양한 관점에 노출시킨다. 다양한 아이디어와 상이한 접근 방식을 경험하면서 학생은 사회 개선을 위한 민주적 대화에 참여하고, 공동체 구성원과의 협력하면서 비판적 공감능력을 제고할 수 있다는 것이다. 셋째, 학생을 지금 여기에 집중하게 만든다. 학생 스스로가 주위 환경과 상황 여건 및 현재의 쟁점에 관여할 때 더 강력한 참여적 행위가 발생할 수 있다. 과거의 역사적 논쟁(노예제, 여성 투표 참정권 등) 보다는 현재의 경쟁적 아이디어(낙태, 보편교육의 타당성 등)를 비판적으로 논의하고, 지역사회기반 프로젝트를 참여적으로 수행할 때 실천적 경험에 근거한 민주시민 역량이 제고될 수 있다는 것이다. 효과적 시민교육 실행을 위한 Westheimer의 제언은 비판적 사고 증진, 다양성 수용, 현장기반 실천적 문제해결력 함양을 위한 다분히 원론적인 주장이라고 할 수 있다.

이와는 대조적으로 Banks(2015) 비판철학 관점에서 변혁적 시민(권)교육의 필요성을 강조한다. 그에 따르면 시민권교육은 성공한 시민(권)교육과 실패한 시민(권)교육으로 구분된다. 후자는 인종적·민족적·문화적·언어적·종교적 차이 등으로 인하여 이주민 신분 또는 2세대 교포로서 거주 국가의 정신기풍(ethos)과 핵심가치를 내면화하지 못하여 구조적으로 배제되어 결국 정치적·사회적으로 소외되는 경우를 뜻한다. Banks에 따르면 실패한 시민권(failed citizenship)을 경험한 집단구성원은 정치적 효능감과 참여 수준이 낮게 나타나며, 국가보다는 자신의 민족정체성에 충성하는 성향이 높다. 그는 이러한 정치적 배제와 문화적 소외 현상을 극복할 수 있는 구조적 포용성 확보와 국가 정체성 함양 및 정치적 효능감 제고는 학교기반의 변혁적 시민(권)교육 실행을 통해서만 가능함을 역설하고 있다.

Banks는 변혁적 시민(권)교육의 적용을 통하여 학생은 지식의 지배층 권력관계 반영과 인종 편향성 및 소수 문화집단 배척성 등을 비판적으로 자각하게 되고, 스스로의 문화적 정체성을 심층 확인하면서 민주사회 구축에 필요한 의사결정 기술과 실천적 활동역량을 습득할 수 있다고 본다. 그 결과, 학생은 성공한 시민으로서 사회 변화를 주도할 수 있다는 것이다. Banks의 이러한 주장은 기존 시민(권)교육과 차별화되는 시민(권)교육의 개념적 분류(성공한 시민권 vs 실패한 시민권)와 더불어 다층적 배경 특성(언어, 종교, 인종 등)의 시민(권)교육에

대한 부정적 영향력을 확인하고, 이에 대한 ‘해독제’로서 비판철학 기반의 대안(변혁적 시민권교육)을 제시했다는 의의를 가진다.

이러한 장점에도 불구하고 Banks의 논증은 전술된 Westheimer의 주장과 마찬가지로 단위학교 수준에 적용할 수 있는 구체적 실천 방안(교육과정 운영 방안, 관련 교수법 개발 및 실행 등)이 결여된 다소 추상적인 주장으로 간주될 수 있다. 따라서 Westheimer와 Banks의 시민(권)교육 실행에 관한 개별적 주장은 내용적으로는 다소 상이하지만 원론적 원칙 수준에만 머문다는 비판적 시각에서 자유롭지 못하다.

이러한 한계점은 민주주의 개념 자체가 사상과 아이디어의 공유 과정과 비판적 토론이 언제든지 가능한 열린 의사소통을 통해서 자연스럽게 진화·발전해 왔다(Crick, 2002: 11-14)는 역사적 사실에 근거한다.⁸⁾ 따라서 민주주의와 시민(권)교육에 대한 다양한 관점과 상이한 이견에 대한 성찰적 숙고와 심층적 이해는 바람직한 한국형 시민(권)교육 모델의 정착을 위해서는 필수불가결한 일이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 단위학교의 민주교육(democratic education)을 어떻게 구현할 것인지, 민주교육의 특징과 촉진 방법은 무엇인지, 민주교육의 제반 관점은 무엇인지에 대한 이론적 구명 작업은 반드시 선행될 필요성이 있다. 바람직한 정치교육 구현과 좋은 시민을 양성하는 시민교육은 결국 단위학교의 민주교육을 통해서 가능하기 때문이다. 민주주의 개념 자체가 본질적으로 논쟁적이고 복잡(심지어는 난잡)하기 때문에 민주적 학교와 민주교육의 특징을 일목요연하게 정리하기는 쉽지 않다. 이러한 제약요인을 문헌 연구의 자체적 한계점으로 인정하면서 외국 선행문헌의 주요 내용을 참조하여 관련된 논의를 제시하면 다음과 같다.

Polan(1989: 29)은 다소 간의 흠결에도 불구하고 선진국가의 민주주의 제도가 훌륭하게 작동하는 것처럼 학교는 권위주의적 전통과 실제에 의해 제약을 받지만 토론과 참여 등의 교육활동을 통해서 민주주의가 성공적으로 구현되고 있다고 본다. 그에 따르면 여타 기관과 비교해볼 때 학교는 “필연적 민주주의(inevitable democracy)”가 발생하는 가장 선진화된 공식적인 사회기관이다. Trafford(2008: 411)는 이러한 견해를 적극적으로 수용한다. 그는 이와 동시에 민

8) 민주주의와 교육에 양자 관계에 대해서 가장 많은 노력을 기울인 학자는 이론의 여지가 없이 John Dewey(1938)이다. 그러나 그의 작업은 단일 개념이나 정합적 아이디어로 도출되기 보다는 학자별 관심에 따라 다양하게 해석되고 있으며, 상이한 정치철학적 관점을 정당화하는 근거로 활용되고 있음은 이를 예증한다(Westheimer & Kahne, 2004: 238).

주적 학교는 모든 교육이해 당사자 특히 학생의 참여가 학교 거버넌스(교육과정, 교수학습방법, 학교정신, 전문성발달 계획 등) 전반에 전적으로 보장되어야 한다는 Huddleston(2007)의 견해에 동의하면서 민주적 학교와 민주적 교육에 대한 다양한 학자의 관점을 소개하고 있다. 이를 요약적으로 정리하면 <표 2>와 같다.⁹⁾

<표 2> 민주주의 교육 풍토와 민주적 학교의 제반 특성

민주적 교육 발생풍토 (Harber, 1995: 9)	민주적 학교 특징 (Huddleston, 2007: 11)	민주적 학교위원회 특성(Burke, 2002: 7)	민주적 학교의 효과 (Trafford, 2005: 60-61)
■ 개인과 집단 간의 상호존중과 다양성에 대한 관용 ■ 의견 형성시 증거 존중 ■ 증거기반의 자신의 견 변화 가능성에 대한 수용 의지 ■ 정치적 정보에 대한 비판적 입장 소유 ■ 모든 사람을 동등한 사회적 정치적 권리 소유자로 간주 ■ 민주주의 교육은 이성, 열린 마음, 공정성 촉진에 초점을 두어야 함	■ 학교에서 참여의 가치와 권한위임에 대한 학생의 자신감 수준 ■ 학교협의회 · 학생의 회와 같은 학생대표 구조의 존재 ■ 학교 문제해결 기여로 인해 학생이 존중 받을 수 있는 기회 ■ 학교환경이 민주적 원칙을 모델화하거나 참여 관행을 촉진하는 정도 ■ 참여와 민주적 실제에 관한 명시적 교수 간의 연계 ■ 토론을 위한 개방 수업풍토 ■ 학교를 벗어난 참여 조직과 넓은 지역사회와의 연계	■ 회의 시간은 수업시간으로 정해짐. ■ 위원회는 학급이나 학년이 아닌 전체 학교를 대상으로 함. ■ 명시적 대표와 고기제가 있음. ■ 회의는 의제와 회의록에 의해 공식적으로 진행된다. ■ 위원회는 공식적인 법을 가짐. ■ 위원회는 주요 정책 결정에 관해 공식적으로 협의함. ■ 의제범위는 교직원과 학생이 결정함. ■ 협의회는 교장으로 부터 직접 감독을 받음	■ 학생과 교사간의 관계 개선 ■ 청소년의 책임감 향상 ■ 학업기준 향상 ■ 훈육 개선 ■ 소외 감소 ■ 무단결석과 배척행위 감소 ■ 포용 증가 ■ 동기부여 개선 ■ 자신감과 자존감 향상 ■ 도전 수용성 향상 ■ 높은 기대치의 규범화 ■ 학교의 효율성 향상

※ 출처: Trafford(2008)의 핵심 내용을 표로 정리하였음.

한편, Sant(2019)는 민주주의의 본질적 속성이 다양한 적대적 의견을 건전한 비판적 담론과 투쟁적 논쟁 과정을 통하여 새로운 의미를 발견하여 이를 재구성하는데 있다는 Mouffe의 경합적 다원주의(agonistic pluralism)에 착안하여 상이한 논쟁적 시각에서 2006년도부터 2017년까지의 기간에 출간된 민주교육 연

9) Trafford는 Hannam(2000)의 연구에 근거하여 민주적 교육이 실행되고 있는 전 세계의 대표 학교들을 소개하고 있다. 가장 유명한 대표적 사례는 모든 학생과 교직원(부모는 제외)으로 구성된 학교의회(학생이 의장 역할 수행)를 운영하면서 학교 거버넌스와 관련된 전체 의사결정(예: 교사계약 등)을 집단 협의과정을 통해서 처리하는 미국의 Sudbury Valley School이다. 이 학교는 1968년에 학생자치에 기반을 둔 대안학교로 설립되었다. Sudbury Valley School의 학생자치의 실례인 사법위원회 작동 사례는 <https://www.youtube.com/watch?v=qkuS2dJCGgl> 를 참조. 또한, Trafford는 학교에서 교장의 민주적 지도성도 중요함을 역설하고 있지만 제시된 특성은 교육적 지도성의 일반적 특징과 차별적으로 구분되지 않기에 본 논문에서는 이를 생략하였다

구 자료와 선행 문헌을 검색하여 총 1,589편을 확인하였다. 그는 자체 선별 기준(질적 수준, 영어 작성, 민주교육 초점, 접근 가능성)을 적용하여 최종 선정된 377개의 문헌에 대한 체계적 내용 분석을 실시하여 민주교육의 대표적 이론적 기제로서 8개 유형을 도출하였다. 엘리트주의, 자유주의, 신자유주의, 심의주의, 다문화주의, 참여주의, 비판주의, 경합주의가 그것이다. 각각의 시각에 대한 핵심원리와 교육적 시사점 및 비판적 논의점은 <표 3>과 같다.

Sant는 8개의 민주교육의 경쟁 이론기제 중 개인 중심의 자유와 권리를 최우선적으로 보장하는 자유주의가 교육현장에서 가장 광범위하게 수용되고 있으며, 이에 대한 대안적인 시각(다문화주의, 심의주의, 경합주의)은 공동체주의를 지향한다고 본다. 그에 따르면, 자유주의, 엘리트주의, 비판주의 민주교육 유형은 사회를 조직하는 보편적 구조가 존재하며, 이를 개선할 수 있는 보편적 방법이 있다고 가정한다. 이에 반하여 다문화주의와 경합주의 민주교육 형태는 다원화된 존재론을 가정하면서 특수주의를 지지한다. 결국 8개의 경쟁적 민주교육 유형은 “개인주의 vs 공동체주의” 양 극단으로 구성된 스펙트럼과 “보편주의 vs 특수주의” 양 극단으로 이루어진 또 다른 스펙트럼의 연속선상에서 존재한다는 것이다.

그는 8개 민주교육의 이론적 기제가 적용된 교육정책과 교육실제 사례를 분석하여 내용적 특성과 지향적 강조점이 차별화되는 3개의 민주주의 교육정치관점을 분류하였다. 민주주의를 위한 교육(education for democracy), 민주주의 내에서의 교육(education within democracy), 민주주의를 통한 교육(education through democracy)은 이에 해당한다. 각 관점의 핵심 주장을 요약 정리하면 <표 4>와 같다.

Sant(2019: 685)에 따르면, 3가지 민주주의 교육 유형 중 첫 번째는 교육을 사회적 재생산으로 규정하며, 세 번째 유형은 교육을 사회재건으로 정의한다. 이에 반해서 신자유주의와 엘리트주의가 속해있는 두 번째 입장은 학문적 공동체 내에서 “비민주적 성격”으로 인해서 가장 많은 비판의 대상이 되고 있다고 주장한다. 이 관점은 민주주의와 교육은 독립된 성격을 가지며, 교육이 민주적 원칙을 통해서 작동해야한다는 당위론적 주장에 도전한다. 신자유주의자들은 민주주의와 교육을 결국 시장원리와 자본주의 사회를 실현하는 도구로 생각한다.

요약하면, 민주주의 교육은 다양한 정치철학적 이념과 사상적 관점에 따라서 다양하게 규정되고 전개되고 있다. 따라서 민주시민 양성을 목표로 하는 시민교육은 경쟁하는 상이한 관점의 핵심주장을 시대적 요구 상황과 이에 대한 교육

적 민감성을 반영하여 시민교육과정 구안과 실행과정 및 교수학습 활동 설계에 어떻게 총괄적으로 적용할 것인지에 관해서 보다 성찰적인 연구 자세가 필요하다고 할 수 있다.

<표 3> 민주주의 교육을 위한 경쟁적 관점과 핵심 주장

구분	엘리트주의 (elitist)	자유주의 (liberal)	신자유주의 (neoliberal)	심의(숙의)주의 (deliberate)	다문화주의 (multicultural)	참여주의 (participatory)	비판주의 (critical)	경합주의 (agonistic)
핵심 원리	■ 민주주의 엘리트 담론과 연계됨(예: 플라톤 국가론의 철인정치). ■ 정치는 민주주의 가치에 대한 심층적 이해와 헌신적 소양을 갖춘 소수 엘리트가 전담해야함. ■ 대중은 투표행위를 통해 엘리트 정치인의 성과책무를 평가함.	■ 민주주의 교육의 가장 강력한 담론 유형 ■ 자유를 특권화하며, 시민의 평등성을 옹호하고 개인의 우선권을 강조 ■ 외부 강제력의 부재를 뜻하는 소극적 자유와 자신의 주체적 선택과 결정에 따라 목적을 실현하려는 적극적 자유 중 후자를 더 강조함	■ 민주주의는 개인선호의 집합이라는 선호 합산적 민주주의(aggregative democracy)와 연계 ■ 외부 강제력의 부재인 소극적 자유를 특권시함. ■ 국가에 대한 공적 책임보다는 개인의 권리를 최우선시함. ■ 시장은 개인선호와 관점이 경쟁하는 공적 포럼	■ 모든 시민을 공적 의사결정의 실질적인 공동체자로 간주함. ■ Rawls와 Habermas 이론에 기반한 상호주관적 ‘합의적 합리성’을 주장 ■ 자유롭게 개방된 공적 의사결정 과정을 통해 공정한 합의가 도출될 수 있다고 봄.	■ 다원성과 다양성에 대한 논쟁을 최우선시함. ■ 의사소통 합리성 등 모든 참고기제의 보편성과 우선순위를 부인하는 특수주의에 기반 ■ 지배적 존재론과 우선적 인식론에 도전	■ 참여와 교육은 내재적으로 연계됨. ■ 실천행위(praxis)를 강조	■ 평등과 사회변혁 추구 ■ 물질적 사회구조와 지배적 이념 및 패권적 해계모니로부터의 해방 강조	■ 개방성과 이의 제기 원칙에 근거함. ■ 민주주의의 의미는 시간적 변화에 따라 항상적으로 구성됨. ■ 이의는 민주적 법안의 핵심 구성요인
교육 적 시사 점	■ 엘리트 계층과 대중은 구분되어 차별적 이원적 시민교육 프로그램이 적용됨(예: 싱가포르의 시민교육프로그램). ■ 세계 박애주의 관련 지식과 가치, 서양규범과 외국언어는 엘리트 대상으로, 대중교육은 추종자 계층에게 실행됨.	■ 자아실현의 균등한 기회 제공 차원에서 보편교육 보장(예: 인권 선언 등) ■ 자유주의 정치체제 운영에 대한 지식·기능 및 개인·의무의 비판적 사고를 강조하는 시민교육 지지	■ 공공교육을 자유시장의 실천사례로 규정 ■ 개인의 사상이 국립학교에서 조건화되기 때문에 민주시민교육과정을 거부 ■ 합산 민주주의 실현을 위해서 학교선택권과 표준화기반 성과책무성 교육정책 강조	■ 모든 교육이해 당사자가 참여하는 심의적 의사결정과정에 기반한 교육정책 옹호 ■ ‘비압박’과 ‘무차별’ 원칙에 근거해서 다원성이 보장되어야 함. ■ 시민교육은 공적심의를 위한 가치와 기술을 교수함.	■ 국가가 지역사회 문제에 대한 교육적 의사결정 권한이 있는지 여부에 대해 비판적 의문점을 제기 ■ 자신에 대한 이해와 의사소통 능력 촉진 및 이질적 문화간 이해를 강조하는 민주적 교육과정 강조	■ 교육과정 설계, 학생위원회 결성, 봉사학습 등의 교육활동 전반에 학생참여 적극 권장 교육학을 옹호	■ 지배적 이념에 의해 사회화되고 불평등 권력관계를 영속화하는 비인간화 교육을 탈피하고자 함. ■ 교사와 학생간의 상호주관적 이해를 기반으로 개인자유와 집단해방 및 사회현실변화를 도모함.	■ 이의제기와 반대가 용이한 안전한 공간 창조가 필요함. ■ 교육기관은 민주주의 정치체제와 의미가 지속적으로 구성·재구성되는 공간임. ■ 감정표현을 위한 정치적 정서교육 강조

비판적 논의 점	■ 민주주의 교육에 반하는 것으로 간주되며, 극히 소수 관점임. ■ 최소 수준의 민주주의 교육형태로 간주	■ 합리적 자율성 강조로 인한 공적 영역과 의사소통의 손상 ■ 현실 개선 참여 부족	■ 전 세계적 교육 정책의 지배적 담론이지만 민주교육의 실천과 공공교육의식을 저해한다는 비판을 받음.	■ 의사소통이 결코 중립적이지 않으며 발언권은 쉽게 배제됨.	■ 평등의 보편적 원칙을 고려할 때 교육의 다원화는 실패하기 쉬움. ■ 특수주의는 지역사회 고립을 초래	■ 참여가 사회적 재생산과 중어떤 관점을 촉진하는지에 대한 논쟁이 있음.	■ 학생의 비판적 사고는 기존 선입관에 의해서 영향을 받음. ■ 학생과 교사간의 평등한 대화 기반의 교육실행 난점 발생	■ 갈등을 지나치게 강조하여 연대감을 경시
----------------	---	---	--	---	--	--	---	---

※ 출처: Sant(2019: 662-679) 논의 내용을 표로 요약 정리함.

<표 4> 민주주의 교육의 3가지 대표 유형

구분	민주주의를 위한 교육	민주주의 속에서의 교육	민주주의를 통한 교육
대표 유형	자유주의, 비판주의(일부 관점), 심의주의, 참여주의	신자유주의, 엘리트주의	참여주의, 심의주의, 다문 화주의, 비판주의, 경합주 의
핵심주장	■ 민주주의를 보편적 규범필수로 간주하며, 교육은 이를 달성하기 위한 도구임. ■ 교육은 사회이동성을 위한 수단으로 간주되며 자유민주주의의 근간으로서 대중 학교교육 실행에 영향을 미침. ■ 교육을 미래 민주주의의 도구로 개념화	■ 성숙한 성인이 민주적으로 교육을 통제할 수 있음. ■ 교육과 민주주의는 규범이기 보다는 도구임. ■ 민주주의는 규범필수가 아닌 개인자유와 엘리트 지배를 효과적으로 확보하기 위한 정치체제임. ■ 교육과 민주주의는 상호 독립적인 관계	■ 강화된 자유 민주주의체제에서 교육자들에게 가장 선호되는 관점임. ■ 교육과 민주주의는 서로 상상하는 관계
교육관과 교육정책	■ 시민교육은 대부분의 자유민주주의체제의 교육과정 목표에 내재되어 있음. ■ 민주적 인성요인(지식을 갖춘 합리적 시민) 숙달에 초점을 둠 ■ 심의와 참여중심 교육과정정책은 각각 보다 속의 적이고 활동적인 시민의 필요성을 강조	■ 신자유주의 교육정책은 현재 세계적으로 지배적인 위치를 차지 ■ 교육정책은 도덕적 열망보다는 개인의 요구에 조응해야함. ■ 대표적 정책사례는 학교선택, 표준화 및 책무성 정책임	■ 정책결정은 의사결정과정에서 공동체 구성원이 참여하는 민주적 정신을 통해서 개념화됨. ■ 정책은 특수주의·공동체주의 존재론과 상호주관적·경험적 인식론에 근거함. ■ Gutman의 비탄압(nonrepression)과 비차별(nondiscrimination) 원칙
교육실제	■ 민주시민의 자질을 정의하고 이를 보다 잘 학습하게 만드는 적합한 교육학을 확인하는데 중점을 둠. ■ 인문학과 사회과학 교육과정의 민주적 학습 구현에 가장 효과적임. - 자유주의는 정치적지식과 비판적 사고 촉진 -심의주의는 쟁점을 통한 의사소통능력, 문제해결력, 심의역량을 교수학습할 것을 권고 -참여주의는 학교거버넌스, 봉사학습, 모의실험 등을 통한 참여적 역량 제고 강조 -다문화주의 자신과 타인의 문화에 관여할 것을 요구 -비판주의는 사회문제를 검토함으로써 지배구조를 폭로하기 위한 지식획득을 강조하며 지역사회와 협력하여 불평등을 감소 -경합주의는 정치적 주장과 도덕적 주장 간의 차이 이해를 돕는 정치적 감정 교육을 중시	■ 교육과 민주주의를 상호 독립적인 것으로 간주하기에 이 유형에 해당하는 교육실제는 없음	■ 학생이 사실상 시민으로서의 역할을 담당 ■ 교육과 정책의 밀접한 상호연계성을 이해하면서 민주적 참여를 통한 민주적 학습이 제도적으로 구현됨. ■ 민주적 참여는 본질적으로 교육적 성격을 가지며 이를 통해서 민주주의의 새로운 가능성이 창출됨. ■ 후기구조주의 다문화주의는 지식과 존재의 관계를 재구성하는 과정에서의 비데카르트 인식론(예: 심신이원론)에 참여할 수 있는 기회 창출 필요성 강조 ■ 참여주의는 민주적 참여를 위한 활동중심 교육학을 주창함. ■ 경합주의는 교육기관의 정치적 공간 속성으로 인해 정치적 담론과 연대가 출현하기 때문에 교사·학생의 정치적 주장과 정치적 이견을 공식 표현할 수 있는 경로 창출을 권고

※ 출처: Sant(2019: 681-684) 핵심 내용을 표로 정리함.

IV. 시민(권) 교육 연구의 쟁점과 발전과제

1. 시민(권) 교육 핵심담론

20세기 초반까지 탐구 주제로서 시민교과는 사회과 관련 교과연구자와 해당 분야 교육실무자 등의 일부 소수연구자만의 관심 대상이었으며, 그 결과 학문공동체 내에서 크게 주목받지 못하며 주변적 지위를 차지하였다. 그러나 최근의 급격한 시대적 환경 변화와 사회적 여건 변동(전 세대 연령층 인구의 정치참여 저조, 자유시장과 복지국가의 위기, 공공정책에 대한 사회적 신뢰도 감소, 세계화시대의 국제화 요구, 다국적 정체성을 포용하는 유럽연합 출현, 9/11 사건 이후의 자국 민족주의 부상 등)은 시민교육 정책의제와 관련 연구를 사회과학 분야의 새로운 관심 대상으로 부각시키고 있으며, 정치과학, 사회학, 비판교육학, 청소년심리학, 다문화교육학 등의 다학문적 시각에서의 심층적인 이론 연구 실행과 유의미한 실증적 탐구를 촉발시키고 있다.¹⁰⁾

시민(권)교육의 대표 연구자인 Veugelers와 De Groot(2019: 14)는 이러한 학문공동체의 시민(권)교육 연구에 대한 폭발적 관심 제고 현상을 해당 개념의 “확대”와 “심화”로 설명하고 있다. 그에 따르면 현대의 시민권 개념은 더 이상 특정 국가에 고정된 아이디어가 아니라 유럽연합의 예에서 보듯이 지역 포괄성을 가지며, 세계시민권 사상을 통해 전 세계로 연계 확장되고 있다고 본다. 또한, 시민권 개념은 소수자권리 우대와 다문화주의 등의 시대적 요구에 따라서 정치 영역을 벗어나 사회적·문화적 수준까지 심화되고 있으며, 그 결과 국가정책의 중요한 의제로 재형성되고 있다는 것이다

그러나 시민권과 시민(권)교육에 대한 학문적 관심의 급격한 증가와 더불어 관련 교육정책이 여러 선진 국가에서 강화되고 있지만 단위학교 수준에서의 시민교과 운영의 활성화 정도는 이러한 외형적 규모 증대와 시대적 열망과는 다

10) 이러한 다학문적 관심을 반영하여 시민(권)교육에 관한 2권의 전문서적(The Sage of handbook of education for citizenship an democracy, Debates in citizenship education)이 교육학 분야에서 2008년과 2012년에 각각 출간된 바 있다. 융복합 사회과학 시각에서 가장 최근에 출간된 시민권 전문도서(The Oxford Handbook of Citizenship)는 소개 글에서 Google을 통해 도서와 자료를 검색한 결과 1980년대까지 시민권 개념이 국적(nationality) 개념과 구분되지 않은 채 혼용되어 사용되다가 21세 초 들어서 해당 용어 빈도가 사상 최고치를 기록하고 있음을 밝히고 있다 (Shachar, Bauböck, Bloemraad, & Vink, 2020: 3).

르게 상대적으로 미진한 상황이다. 예컨대, 시민(권)교육을 2002년 국가수준 교육과정의 법정이수 과목으로 지정하여 실행하였던 영국의 경우, 2007년 시민교육과정을 검토한 결과, 대부분의 공립학교에서 시민(권)교육이 성과기반 책무성 교육정책 실행 등으로 인해 학습목표의 우선순위를 차지하지 못하고 있음을 발견하였다. 또한, 2010년 총선에서 보수당이 집권하면서 시민교육 법정과목 지정이수를 촉발하였던 Crick 보고서(1998)의 핵심 내용인 “지역연계 참여 활동과 정치적 문해력 습득에 기초한 정의지향적 시민권 모델”은 그릇, 회복탄력성과 같은 경제중심 전략 교수와 인성교육으로 축소되었다(Weinberg & Flinders, 2018). 한편, 미국의 시민교과는 과거의 교육과정 실행 상황과 비교해 볼 때 통상 1학기 내에 정부체제 지식을 습득하는 정도로 교과영향력이 급속하게 축소되었으며, 시민역량 제고보다는 문해력과 비판적 사고력 및 직무수행 역량 습득에 학습의 초점이 주어졌다(Kahne & Middaugh, 2008).

이러한 예들은 민주시민 양성과 국가정체성 제고를 위한 시민교육의 중요성에 대한 교육구성원의 공통 인식에도 불구하고 단위학교에서의 시민교육의 전방위적 실행은 기대한 만큼 효과성을 발휘하지 못하고 있음을 시사한다. 우리나라의 경우, 민주시민교육은 교육부의 정책의제 추진 전담부서(민주시민교육과)가 설치된 이후, 최근 몇 년 사이에 핵심적인 교육정책 의제로 발돋움하고 있다. 주요 시도 교육청은 논쟁·토론중심 수업기반 확보 등의 학교민주시민교육활성화 지원 기본계획안(예: 서울특별시교육청)과 학생주도 시민교육 프로젝트·학교자치 활성화·정의지향적 접근 등의 민주시민교육 정책추진계획(예: 경기도교육청)을 활발하게 구안하여 발표하고 있는 상황이다. 그러나 이러한 시민교육 정책착근 노력에도 불구하고 교육현장은 교육구성원 간의 혼란과 우려가 가중되고 있는 현실이다.

“초·중등학교 민주시민교육 활성화를 위한 방향” 연구에서 이쌍철 등(2019: 115-140)은 교사와 교육행정가가 체감하는 민주시민교육의 주요 문제점을 “학교 민주시민교육의 용어와 개념의 혼란, 교육구성원의 시민역량과 관련 기술(협의능력, 설득기술 등) 부족으로 인한 민주시민교육의 제한적 실시, 교육과정 운영상의 수업시수 확보와 전문 인력 부족, 권위적인 학교 풍토, 쟁점 토론회 교사의견 공개에 대한 우려와 자기검열 태도, 부과업무로 심적 부담으로 인식되는 민주시민교육” 등으로 요약하고 있다. 이는 현재의 민주시민교육 정책의제 설정과 집행과정의 적용 대상인 단위학교 운영 실태와 상당한 괴리감을 가지고 있으며, 교육공동체 전체 구성원의 목소리를 충분히 반영하고 있지 못함을 시사한다.

이러한 혼란 상황은 중앙교육행정기관과 지방교육행정기관의 민주시민교육

관련 교육정책 의제설정 과정의 미숙련성과 정책실행의 조급성 등이 총체적으로 반영된 결과에 기인한다고 볼 수 있다. 선진 외국의 연구 사례를 참조해보면 시민권의 개념과 유형, 쟁점중심 수업, 정의지향적 접근의 타당성 등은 상당한 논란과 이견의 소지를 포함하고 있는 연구 주제로서 이에 대한 다양한 논의가 진행되고 있다. 이와 더불어 단위학교 수준에서 시민교육의 인과적 효과가 과연 있는가라는 정책실행에 대한 근본적인 의문도 제기되고 있는 형국이다. 외국 시민교육 주요 선행연구(이쌍철 외, 2019; 박선행 2020; Hesse & Avery, 2008; Veugelers & De Groot, 2019; Westheimer & Kahne, 2004) 내용분석에 근거하여 한국 민주시민교육의 쟁점과 논의점을 제시하면 다음과 같다.

2. 시민교육의 쟁점과 논의점

첫째, 시민(권)교육의 기본 용어와 활용 개념의 투명성 제고이다. 자연과학 분야와 다르게 사회과학의 핵심 개념들은 연관된 현상의 구조적 복잡성과 연구 개념에 대한 학문적 관심의 중복성으로 인해서 행동과학기반의 “조작적 정의”가 수반되지 않는 경우, 항상 열려있는 논쟁거리와 지속적인 쟁점의 대상이 되는 경향이 있다. 민주주의 개념 자체가 복잡성으로 인해서 문헌상에서 “난잡”하다는 과격한 평가를 받는 것처럼 시민(권)교육 개념 역시 유사한 상황에 놓여 있다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 시민(권)교육은 다양한 정치철학적 관점과 이질적인 민주주의 사상이 혼재 반영된 정치교육·민주교육과 밀접한 내용 연관성을 가진다. 따라서 국내에서 시민(권)교육 관련 정책을 실행하는데 있어서 핵심 개념에 관련되는 경합적인 민주주의 관점과 이질적인 정치철학적 배경은 명료하게 구분되어 사용될 필요성이 있다.

박선행(2020: 45)은 citizenship의 원 의미가 “정치공동체의 권리와 의무 및 소속 시민이 되기 위한 덕목”을 포괄한다는 차원에서 “시민의 가치관과 행동양식”을 표방하는 용어인 시민성보다는 시민권으로 번역되는 것이 타당하다는 의견을 제시한 바 있다. 또한 citizenship의 핵심 구성요인이 정치공동체의 회원 자격과, 그에 따른 권리와 의무, 공동체 참여를 통한 가시적 혜택임을 고려하면 citizenship education은 시민교육(이에 해당되는 영어 용어는 civic education)이 아닌 시민(권)교육으로 번역되는 것이 적합할 수 있다고 주장하였다. 국내에서는 이러한 영어의 원 의미와 함의점을 무시한 채 그냥 시민교육이라는 용어로 통칭하고 있는 상황이다.

이에 더해서 시민(권)교육은 활용적 차원에서 비경제적 중복성과 정당정치 연관성 어감을 회피할 필요성이 있다. 시민교육은 개념 속성과 적용 범위에 있어 민주시민 양성을 자체의 학습목표로 설정하고 있다. 이를 고려해보면 현 정부에서 적극적으로 활용되고 있는 민주시민교육이라는 용어는 “결혼하지 않은 총각”이라는 문장에서 보듯이 일종의 동어반복(tautology)의 그릇된 정책의제 용어 활용의 대표적 사례로 간주될 수 있다. 물론 이에 대해서 시민(권)교육이 단순히 민주주의 정치제체에서만 활용되는 것이 아니라 독재 정권 이념 홍보와 체제유지를 위한 “기능주의적 활용”의 용도로도 사용될 수 있는 점을 감안하면 “민주”라는 용어를 차별적으로 부각시켜서 강조할 필요성이 있다는 반론도 가능하다.

그러나 이러한 논리는 과거 교과서 정책에 있어 민주주의에 더해서 “한국적” 또는 “자유”를 추가하자는 논리와 별다른 차이점을 가지지 않는다. 왜냐하면 시민(권)교육이라는 용어는 좌파와 우파를 초월한 정치적 중립성을 내포하기 때문이다. 이러한 시각에서 보면 민주시민교육이라는 용어는 현 집권여당의 명칭을 연상시키는 다소 불필요한 정치적 어감을 가진다. 이러한 모든 상황을 고려해 볼 때 현재의 민주시민교육이라는 용어는 원 취지에 적합한 시민교육이라는 용어로 전용할 필요가 있다.

둘째, 시민(권)교육의 유형 활용의 정당화와 정치철학 기반의 명료성이다. 시민교육 정책추진을 선도하고 있는 경기도교육청의 2021-2023 민주시민교육 정책추진계획은 기본 방향을 “시민적 가치와 역량 중심 시민교육으로 삶 속의 민주주의 실천”, “자율과 책임의 민주적 학교문화 조성으로 공공성에 기반한 학교자치 지원”, “다양성을 존중하는 세계시민 육성을 위한 공정한 교육기회 실현”으로 설정하고 있다. 시민교육의 핵심역량을 어떻게 설정할 것인가는 별도의 논의를 필요로 하는 문제로 치부하더라도 전술된 교육방향은 논리적 정당성과 철학적 근거를 생략한 채 다소 상충적인 시민교육 관점을 포괄적으로 제시하고 있다는 비판이 제기될 수 있다. 자율성은 전통적으로 자유주의 철학이 강조하는 덕목이고 (공적) 책임은 시민공화주의가 추구하는 미덕으로서 참여적 민주주의와 강력한 연계성을 가진다. 민주주의가 자유주의와 시민공화주의의 결합적 관계를 통해서 진화 발전하고 있다는 사실을 감안하면 이러한 교육방향은 적합한 내용 구성을 가진다고 볼 수 있다.

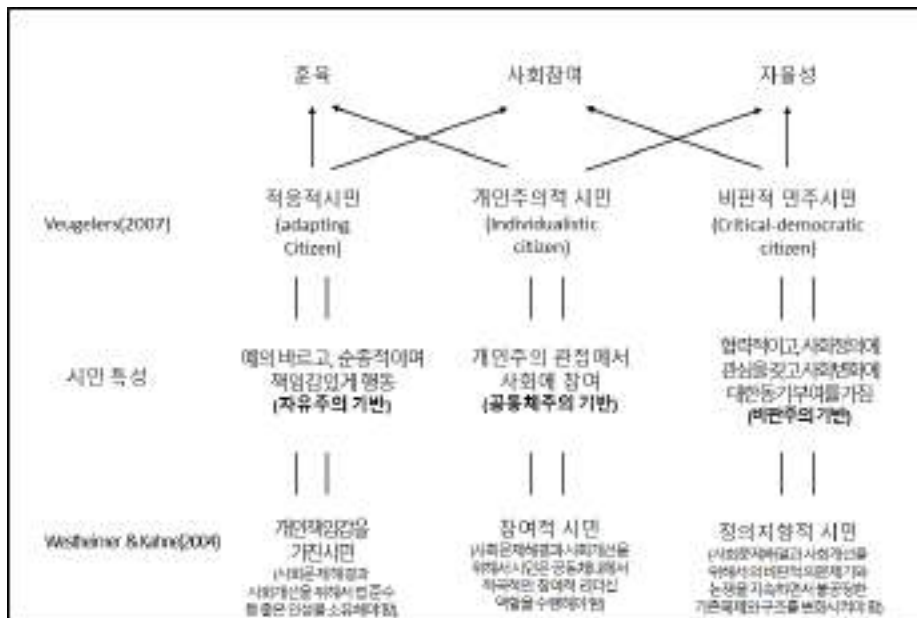
그런데 세 번째 교육 방향인 “다양성을 존중하는 세계시민 육성...”은 다문화주의와 세계시민주의가 명료하게 구분되지 않은 채 상호 혼재되어 있는 것으로 보인다. 세계시민주의는 사해동포주의에 근거하여 개인과 국가를 초월하여

자신을 세계 사회의 일원으로 간주하는 사고방식으로서 보편주의를 지향한다. 이에 반해, 다문화주의는 구성원의 문화적 다양성을 존중하기 때문에 의사소통의 합리성 등의 보편성을 무시하며 민족고유성 등의 특수주의를 주창한다. 따라서 두 관점은 아주 다른 이질적인 정치 가치체제로서 상호 교차적으로 활용되거나 동의적 의미로 전용될 수 없다.¹¹⁾

경기도교육청의 정책쟁크탱크인 경기도교육연구원(2021)은 최근 보고서에서 학교급별 민주시민교육 실행방안으로서 비판철학 시각인 “정의지향적 접근”을 강력하게 권고한 바 있으며, 이러한 추천은 경기도교육청의 “2021-2023 민주시민교육 정책추진계획”에 포함되어 있다. 정의지향적 접근은 사회민주주의 정치철학을 지배적 국정패러다임으로 수용하고 있는 북유럽국가와 강력한 사회주의 운동을 표방하고 있는 일부 라틴국가에서 발견되는 대표적 시민(권)교육 유형이다. Veugelers와 De Groot(2019)은 선행연구 분석결과에 근거하여 서구국가에서의 청소년이 현실 개선의 문제에 대해 스스로 영향력을 행사할 수 없다고 느끼기 때문에 민주주의 실천과 사회정치적 참여와 같은 거시적인 정의지향적 접근에는 관심이 높지 않으며, 개인적 자유와 자신의 삶에 의미를 부여하는 자율성 개발과 소속 공동체에 봉사하는 개인주의적 사회참여 활동에 초점을 두고 있음을 밝히고 있다. Covid 19 발생 이후, 미국과 유럽 등의 서구사회의 정치지형과 사회현상을 살펴보면, 국회 기습 점거나 동양인 무차별 폭행 등 보수 우익집단이 주도하는 자국중심주의와 편향적 민족주의가 더욱 기승을 부리고 있는 것을 목격할 수 있다. 그럼에도 불구하고 서구국가는 보수적인 유교적 전통에 의해서 크게 영향을 받고 있는 동양국가와 비교해 볼 때 상대적으로 개방된 시민의식 소유와 합리적 의사소통에 기반한 풍부한 정치적 담론 역사를 가지고 있다고 할 수 있다. 이런 국가들에서조차 비판철학에 근거한 정의지향적 시민교육 접근 유형은 신자유주의 사상에 의해 크게 영향을 받고 있는 서구 청소년 세대에게 강력한 호소력을 갖지 못하고 있다는 사실은 해당 의제를 국내에 실행하려는 제도적 정책노력에 있어 적극적으로 참고할 필요성이 있다. 특히 좌우보혁 정치이념이 첨예하게 대립되고 있는 한국적 상황을 고려해 볼 때 다양한 시민(권)교육 유형 중 특정 이념 중심의 편향적 접근을 지방교육행정 기관이 선제적이고 주도적으로 시도할 경우 의도한 정책효과를 달성하기 보다는 교육공동체와 사회 전반의 소모적인 논란을 유발할 가능성이 크다.

11) 이에 더해서 우리의 분단국 현실을 반영하여 평화·통일교육도 민주시민교육 중점정책 의제로 선정되어 제시되어 있다.

사실상, 시민(권)교육 대표연구들(Veugelers, 2007, 2017; Westheimer & Kahne, 2004)은 시민(권)교육의 유형을 유사한 관점에서 세 가지로 구분하고 있으며, 시민(권)교육 실행에 있어서 이의 융합적 활용을 주창하고 있다. [그림 1]과 같이 전자는 시민(권)교육 유형을 적응적 시민, 개인주의적 시민, 비판적 민주시민으로 구분하고 있으며, 후자는 개인책임감을 가진 시민, 참여적 시민, 정의지향적 시민으로 분류하고 있다. 두 관점의 분류체계의 활용 용어는 다소 다르지만 각 유형은 동일한 시민특성을 가지고 있으며, 공통적인 교육목표 지향점(훈육, 사회참여, 자율성)을 선별적으로 활용한다. 시민(권)교육의 각 유형은 정치철학의 자유주의, 공동체주의, 비판주의 시각을 반영한다. 따라서 시민(권)교육과정의 지향점은 시도교육청의 주도 하에 특정 정치철학 중심으로 실행되기 보다는 단위학교 중심의 여건과 지역사회 요구 조건 및 교육이해당사자의 수요 등을 종합적으로 반영하여 전체 유형의 특성을 균형적으로 반영하여 추진하는 것이 바람직하다.



[그림1] 시민(권) 개념 유형

※ 출처: Johnson & Morris(2010: 85)를 수정 보완하였음.

셋째, 시민(권)교육의 필수 독립교과목 지위 확보이다. 일부 국회의원이 주도하는 각종 포럼 활동과 정책연구소 출간 선행연구물들은 다양한 관점에서 독립 교과로서 시민교육의 정규교육과정 편성운영과 공통필수화를 주장하고 있다(김

원태, 2020: 58-59). 이러한 주장은 해당 교과와 전담교육 인력 현황과 교원양성 기관의 대응 준비도 및 체계적인 관련 연구의 부족 등 교육현장의 여건과 연구 상황을 고려하지 못한, “정치적” 으로나 “교육적” 으로 시기상조의 일방향적인 요청이다. 우리보다 먼저 시민교육 교과를 단독교과로 교육과정에 편성·실행하였던 영국의 사례를 살펴보면, 단독교과목 실행을 위한 다양한 위원회의 활동과 각종 학회·포럼 발표를 통하여 교육공동체 구성원의 참여의지 확산과 합의 도출 및 관련 연구물의 축적이 선행되었다. 그럼에도 불구하고 최근 시민교육 교과의 지위는 보수연합 정부의 인성교육 강화 교육정책 등과 맞물려서 상대적으로 축소되고 있는 상황이다. 따라서 시민교과의 법정필수 독립교과목 선정을 위해서는 무엇보다도 시민(권)교육의 교육적 지향점, 핵심 개념화의 명료성, 바람직한 교육 형태, 적합한 교수방법 등에 대한 논의가 먼저 심층적으로 선행되고, 이를 통해 관련 연구물 생성과 유의미한 실증적 결과를 창출할 필요성이 있다. 시민(권)교육의 비전이나 핵심개념 및 단위학교 내에서의 교육적 실행 방안을 고려하지 않은 채 해당교과에 대한 필수독립 교과목 지위 부여는 특정 소수의 목소리만을 반영하는 기술관료 중심의 인기영합주의(populism)으로 귀착될 가능성이 크다. 이러한 맥락을 고려해보면, 한국교육개발원(이쌍철 외, 2019: 246)이 교육전문가 응답에 기초하여 제시한 “중장기적으로 민주시민교육 과목 신설”, 단기적으로는 “현행체제를 유지하되 기존 과목 내 시민교육 내용 강화(민주시민교육 의미, 목표, 내용을 명료화를 통한 기존 과목 내 시민교육 강화)” 방안은 현재의 교육현실 여건을 반영한 매우 시의적이며 타당한 제언이다.

넷째, 쟁점중심 교육활동 실행의 유의점이다. Hess와 Avery(2008)는 시민교육 선행연구에 근거하여 학생의 쟁점중심 토론 참여는 비판적 사고 개선, 대인관계 기술 함양, 민주적 가치에 대한 이해도 향상, 정치참여 의식 함양 등의 교육효과 산출에 긍정적으로 기여하고 있음을 명시하고 있다. 이들에 따르면 토론교육 활동의 민주적 가치와 교육적 중요성에 대한 교육구성원 특히 교사들의 공통된 믿음과 긍정적 인식에도 불구하고 단위학교 교실에서의 실제 토론은 거의 발견하지 못하였다는 충격적인 연구결과(Nystrand et. al., 2003: 178)도 인용하고 있다(Hesse & Avery, 2008: 508). 이들은 “교실에서 말하는 것”과 “실제 쟁점 토론”은 질적 수준에서 근본적 차이가 있으며, 쟁점토론은 이미 해결된(settled) 안건이 아닌 열려있는 논란의 대상이 되는 주제를 다루는 것임을 밝히고 있다. 예컨대, 인종차별의 비도덕성과 비인권성은 민주사회에서는 이미 합의가 도출된 해결된 사안이기에 쟁점 토론의 대상이 될 수 없다는 것이다. 그러나 논란 주제

와 해결된 주제 간의 명확한 차별화(예컨대, 동성애 권리는 우리 사회에서 개인 배경과 집단 이해관계에 따라 다르게 해석됨)는 결국 교사의 뒤편이기 때문에 쟁점 토론 진행에 대한 교사의 숙련성과 전문성이 요구된다는 사실을 강조하고 있다. 이와 더불어 학생들 간의 쟁점 토론시 교사 의견의 공개적 표명은 신중을 기해야 하며, 가능한 중립성을 준수하는 것이 필요하고 심지어는 부지불식간의 암시적·비언어적 메시지 전달(특정 주제에 대한 부정적 얼굴 표정 등)에도 특별히 유의해야함을 언급하고 있다. 또한, 민주적 학교교육 실행 조건과 동일하게 쟁점중심 토론의 활성화를 위해서는 무엇보다도 민주적 학습풍토의 조성이 선결되어야 함을 지적하고 있다. 이러한 논의는 서울시교육청이 추진하고 있는 사회현안 논쟁·토론 수업의 성공적 실행을 위한 필수적인 참조기제로 활용될 필요가 있다. 단위학교 수준에서 시민(권)교육을 추진하는데 있어서 교수방법과 실행 초점 등에 있어서 고려해야할 핵심 논의를 추가적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 5> 시민(권)교육 실행 유의 사항

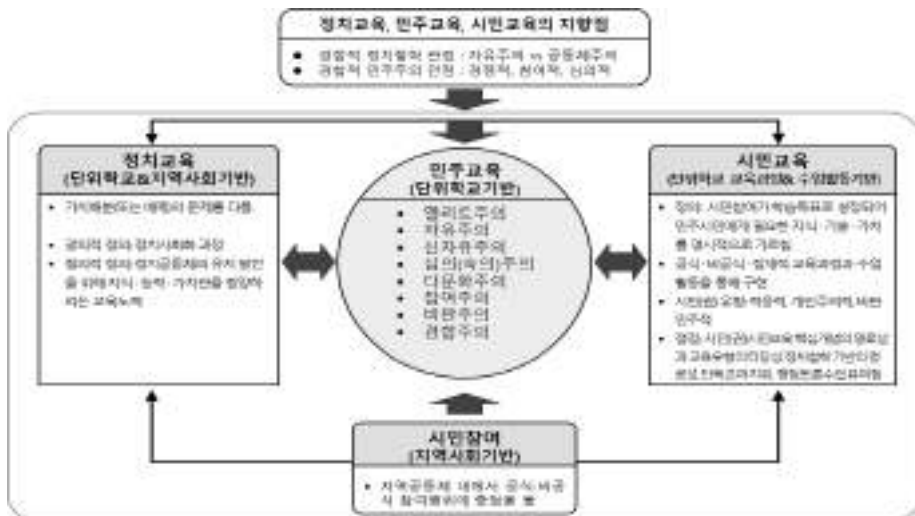
시민권 정의와 시민교육	시민교육 교육형태	시민교육 교수방법	시민교육 교수초점
■ 경쟁적 철학적 관점 -자유주의자 vs 시민공화주의자 ■ 정치 -배타성 vs 포용성 ■ 적용 범위 -지역적, 국가적, 국제적, 글로벌 ■ 도덕성 -종교, ‘옳은’ 일 하기) ■ 정체성 ■ 참여적 행위	■ 지위 -교육과정 편성시 단독 교과주제로서의 적합성 -학문주제로서의 연구의 엄정성 ■ 인접교과(역사 등)와의 차별성 ■ 4가지 경쟁적 교육형태 -시민교육은 단독교과로서의 권리를 가짐. -시민교육은 타 교과 연계기반으로 가르쳐져야함. -시민교육은 학교공동체 구성원 간의 상호작용이나 풍토이기에 별도로 가르칠 필요 없음. -시민교육은 지역·국가·글로벌 공동체와의 활동을 통해 달성됨.	■ 6가지 적용가능 유형 -실행학습기반의 활동적 교수법 -토론·논쟁기반의 상호작용적 교수법 -삶의 실제 쟁점에 초점을 두는 현실 적합성을 갖춘 교수법 -자발적 사고를 촉진하는 비판적 교수법 -집단협업작업 기반의 협력적 교수법 -학습시 발언권을 가지는 참여적 교수법	■ 5가지 강조점 -현대적 교육내용: 시민교육은 현재에 관한 것임. -공공맥락: 시민교육은 개인건강과 우정 등도 다루지만 근본적으로 공중에 관한 것임. -적합한 실체적 개념: 시민교육은 권력, 권위, 정의, 공동체 등의 실체적 개념에 대한 강력한 개념적 토대를 가져야함. -시민권과 관련된 절차적 개념(중요성, 해석, 연대기, 관용, 증거, 참여 등): 시민권이 어떻게 연구되고 규정되는지를 알아야함. -참여와 이에 대한 성찰기회 제공해야함.

※ Davis(2012: 32-51)의 핵심 내용을 필자가 요약 정리함(박선희, 2021: 46)

V. 시민교육 연구의 발전 과제(추후 보완 예정)



[그림 2] 시민(권) 개념 유형 진단 및 훈련 기제



[그림 3] 시민(권)교육 실행 체계도

참고문헌

- 강민정, 박찬대, 권인숙(2020.7.22). 학교민주시민교육이 나아가야 할 방향 및 입
법과제. 포럼자료집.
- 경기도교육연구원(2021). 학교급별 민주시민교육 실행 방안.
- 경기도교육청. 2021-2023 민주시민교육 정책추진계획(요약).
- 곽준혁(2008). 공화주의. 한국정치학회 편. 정치학 이해의 길잡이. 서울: 법문사.
- 김민희, 김민조, 김정현, 박상완, 박소영(2018). 한국의 지방교육자치. 서울: 학지
사.
- 박선형(2020). 정치교육(과 시민교육)의 쟁점과 발전 과제. 교육정치학연구, 27(4),
27-56.
- 서울특별시교육청(2020). 2020 학교민주시민교육 활성화 지원 기본계획(안)
- 이쌍철, 김미숙, 김태준, 이호준, 김정아, 강구섭, 설규주, 임희진(2019). 초·중등
학교 민주시민교육 활성화를 위한 방향과 과제. 한국교육개발원.
- 한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균(2019). 지방교육자치 역량 강화
방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2019-02.
- Arendt, H. (1998 [1958]). The Human condition (2nd Ed.). University of Chicago
Press.
- Arthur J., & Cremin. H. (2012). (Eds.) Debates in citizenship education. London
& New York: Routledge.
- Arthur, J., Davies, I., & Hahn, C. (2008). (Eds.). The SAGE handbook of
education for citizenship and democracy. London, UK: SAGE.
- Banks, J. A. (2015) Failed citizenship, civic engagement and education. Kappa
Delta Pi, 51(4), 151-154.
- Bellamy, R. (2008). Citizenship: A very short introduction. Oxford: Oxford
University Press.
- Birzea, C. et al. (2004) All-European study on education for democratic
citizenship Policies. Strasbourg: Council of Europe
- Carnegie Corporation of New York and CIRCLE (2003) The civic mission of
schools. New York: Carnegie Corporation of New York and CIRCLE.

- Crick Report (1998) Education for citizenship & the teaching of democracy in schools, Initial Report. London: Qualifications and Curriculum Authority.
- Davis, I. (2012). Perspective on citizenship education. In J. Arthur & H. Cremin (Eds.) Debates in citizenship education. (pp. 32-40). London & New York: Routledge.
- Dewey, J. (1938/1980). Experience and education. Carbondale, IL: University of Southern Illinois Press.
- Hannam, D. (2000) In this life we want nothing but the facts sir, nothing but the facts. A Democratic Response. Keynote speech given at annual conference of Elevorganisjonen I Norge (Norwegian school students organisation), March 2000, Sandefjord, Norway.
- Harber, C. (1995). (Ed.). Developing democratic education. Ticknall: Education Now Books.
- Hess, D., & Avery, P. G. (2008). Discussion of controversial issues as a form and goal of democratic education. In J. Arthur, I. Davies & C. Hahn (Eds.). The SAGE Handbook of Education for Citizenship and Democracy. (pp. 506-518) London: Sage.
- Huddleston, T. (2007) From student voice to shared responsibility: Effective practice in democratic school governance in European schools. London: Citizenship Foundation.
- Johnson, L., & Morris, P. (2010). Towards a framework for critical citizenship education. The Curriculum Journal, 21(1), 77-96.
- Kahne, J., & Middaugh, E. (2008). High quality civic education: What is it and who gets it? Social Education, 72(1), 34-39.
- Lastra-Anadón, C. & S. Mukherjee (2019). Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 26. Paris: OECD Publishing.
- Macedo, S. (2000). Diversity and distrust: Civic education in a multicultural democracy. Cambridge: Harvard University Press.

- Merry, M. S. (2020). Can schools teach citizenship? *Discourse: Studies In the Cultural Politics of Education*, 41(1), 124-138.
- Nystrand, M., Wu, L., Gamoran, A., Zeiser, S., Long, D. (2003). Questions in time: Investigating the structure and dynamics of unfolding classroom discourse. *Discourse Processes*, 35(2), 135-198
- Pol, M., et al. (2006) *Democracy in schools*. Brno: Masary Universitym
- Rowe, D. (2003) *The business of school councils: An investigation into democracy in schools*. Second edition. London: Citizenship Foundation.
- Ruitenberg, C. W. (2009). Educating political adversaries: Chantal Mouffe and radical democratic citizenship education. *Studies in Philosophy and Education*, 28, 269-281.
- Sant, E. (2019). Democratic education: A theoretical review (2006-2017). *Review of Educational Research*. 89(5), 655-696.
- Shachar, A., Bauböck, R., Bloemraad, I., & Vink M. (2020). (Eds.). *The Oxford handbook of citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Shorten, A. (2015) *Contemporary political theory*. London: Red Globe Press.
- Trafford, B. (2005) *School democracy and school improvement*. *Learning for Democracy*, 1(1)
- Trafford, B. (2008). Democratic schools: Towards a definition. In J. Arthur, I. Davies & C. Hahn (Eds.). *The SAGE Handbook of Education for Citizenship and Democracy*. (pp. 410-423) London: Sage.
- Treisman, D. (2007) *The Architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. (2005). Resolution adopted by the general assembly on 16 September 2005. 2005 World Summit Outcome
- Veugelers, W. (2007). Creating critical-democratic citizenship education: Empowering humanity and democracy in Dutch education. *Compare: A Journal of Comparative Education*, 37(1), 105-119.
- Veugelers, W., & De Groot, I. (2019). Theory and practice of citizenship education. In W. Veugelers (Ed.). *Education for democratic intercultural*

citizenship. (pp. 14-41) Leiden: Brill Sense.

- Weinberg, J., & Flinders, M. (2018). Learning for democracy: The politics and practice of citizenship education. *British Educational Research Journal*, 44(4), 573-592.
- Westheimer, J. (2019). Civic education and the rise of populist nationalism. *Peabody Journal of Education*, 94(1), 4-16.
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What kind of citizen? The politics of educating for democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.

공동주제발표3-토론

지방교육자치를 위한 시민교육의 쟁점과 발전과제에 대한 토론

정 용 주 (前 국가교육회의 기획단)

1. 지방교육자치 강화를 위한 시민교육의 활성화

발제문에서는 교육민주주의 회복과 교육자치 강화를 위한 시민(권)교육의 제도적 활성화 방안에 대해 체계적 탐구와 심층 논의의 필요성을 제기하며 시민교육과 관련한 문제들에 대해서 깊은 성찰을 하고 있다. 발제자가 다루고 있는 주제들은 87년 체제가 성립한 이후 시민교육의 제도화를 고민하는 사람들이 지속적으로 고민해온 주제들로서 시민교육 활성화와 성숙한 지방교육자치를 구현하기 위해 놓치지 말아야 할 주제들이다. 특히 발제자가 지적하고 있듯이 현 정부 교육 분야 국정과제에서 민주시민교육 활성화가 선정되고, 교육부에서 “민주시민교육과”가 신설된 것, 관련 법안 입법 시도, 지역교육청의 학교민주시민교육 진흥 조례 제정, 시민교육 전문가와 학문공동체의 각종 포럼 운영 등을 볼 때 시민(권)교육에 관한 심층 담론의 시대적 필요성을 증명하는 체계적인 협력이 필요하다고 본다. 우리 사회가 진영논리를 넘어 좀 더 포용적이며 통합된 사회로 가기 위해서 이 점이 매우 중요한 문제이기 때문이다.

발제문에서는 시민(권)교육을 민주시민에게 필요한 지식과 기술 및 가치를 명시적으로 가르치는 것으로 정의하면서 민주사회에 필요한 유능한 역량과 책임감을 갖춘 시민(competent and responsible citizens)은 공식적으로 시민(권)교육을 통해서만 양성이 가능하기 때문에 시민교육이 매우 중요하다고 이야기하고 있다. 민주주의가 아래로부터 위로의 의사결정구조인 동시에 의사결정권의 제일 차적 권원이 아래로부터 주어지는 권한배분원칙이라고 할 때, 지방자치의 발전은 민주주의를 실행시킬 시민의 역량과 밀접하게 관련이 있다는 것을 강조하고 있는 것이라고 본다.

그럼 지방교육자치가 30년을 맞은 지금 시민의 민주주의 실행 수준은 어떠한가? 지방자치나 지방교육자치의 현실을 보면 그리 민주주의의 성숙이라는 측면에서 그리 긍정적이지 못하다. 우리는 중앙보다 지방에서 권위주의적 정치 문화가 잔존하고 있음을 보게 된다. 이러한 권위주의적 정치문화가 잔존하는 배경에는 정치적 유아 상태로 남아있는 주민들이 있다. 성숙된 시민이 존재하지 않을 때 지방자치는 중앙에서 수십 년 간 전개되었던 국가중심의 성장정책을 지방수준에서 복사해 가는 발전주의적 지방국가의 출현을 낳는 것처럼 지방교육자치는 중앙정부인 교육부 중심의 교육정책을 교육청 수준에서 복사해 가는 발전주의적 지방교육행정의 출현을 강화한다. 또한 주민이 참여하여 숙의하지 않을 때 지방교육자치는 제왕자치와 교육공무원의 충성자치로 변질될 수 있다. 이렇게 시민통제가 결여된 교육행정기관 홀로자치와 협의 과정이 빈약한 교육자치로 변질되는 것은 시민교육이 빈약하기 때문이다. 그래서 발제자의 지적처럼 시민교육의 제도화와 활성화를 민주주의와 지방교육자치의 핵심과제로 접근해야 한다.

발제문에서는 이러한 인식을 토대로 교육행정철학에 대한 매우 깊이 있고 탁월한 시선으로 시민교육과 관련한 서로 경쟁하는 정치철학적 관점을 살피고 이를 토대로 시민(권)교육과 관련된 쟁점(제반 정의 및 유형, 학교교육과 민주교육 및 시민(권) 교육의 연계성, 민주학교의 특성, 쟁점기반 토론 교육의 난점 등)을 관련 문헌을 중심으로 포괄적으로 분석 한다. 다음에서는 이중 몇 가지에 대해 토론해보고자 한다.

2. 자유주의와 공화주의의 통합적 접근으로서 신공화주의의 비 지배자유

발제자는 민주주의의 진화 발전을 촉진시킨 대립적 정치철학인 자유주의와 시민공화주의(공동체주의)가 학교교육과 시민(권)교육에 지대한 영향을 미치고 있다고 진단하면서 두 사상을 심도 있게 비교한다. 먼저 자유주의(liberalism) 사상은 가치 다양성과 도덕적 중립성에 근거하여 평등한 시민으로서의 개인의 자유와 권리를 절대적으로 중요시 한다고 본다. 이와 대조적으로 시민공화주의는 개인 삶을 규정하는 사회적 실재와 공동체적 정체성을 강조하면서 공동선(the

common good)의 달성에 전념한다고 본다. 즉, 시민공화주의는 평등한 대우 속에서 법치로서의 국가 개입과 시민의 적극적 헌신을 강조한다. 발제문에서는 각각의 관점을 시민(권) 교육에 적용하면서 자유주의 시민(권)교육은 개인의 권리 확보와 법적 지위 제고에 보다 많은 관심을 기울이는 경향이 있고, 시민공화주의 시민(권)교육은 상대적으로 시민참여와 공동체 활동에 더 초점을 둔다고 할 수 있다고 말한다. 타당한 분석이다.

그런데 시민교육과 관련해서 87년 체제가 성립한 이후, 구체적으로는 5.31교육개혁이후 자유와 공화에 대한 통합적 접근을 통해 시민교육을 제도화하려 노력해 왔다. 이중 대표적인 흐름이 신공화주의의 비지배(non-domination) 자유라는 개념이다. 신공화주의에서는 비지배 자유라는 개념을 통해서 독립적인 개인에 대한 외부적 간섭을 거부하는 불간섭 자유를 주장하는 자유주의와 시민적 덕성을 함양하여 공공선을 실현하는 자치로서의 자유를 주장하는 공동체주의를 통합할 수 있는 가능성을 찾는다. 다시 말해 신공화주의는 자유주의의 불간섭 자유보다 더 많은 자유를 시민들이 누리면서도 다른 사람의 이해관계를 존중하는 공공선을 실현하고자 하는 공공철학을 제안하는데 이러한 흐름이 시민교육에서 적극적으로 수용되고 논의되었다.

신공화주의의 비지배 자유에서는 통제, 특히 선택에 대한 통제라는 개념이 핵심적이다. 다른 사람의 선택을 통제한다는 것은 그 사람 외부의 어떤 힘이 그 사람의 선택가능성에 영향을 끼치는 것을 말하는데, 이런 의미에서 신공화주의는 자유를 다른 사람의 영역에 대한 외부적 또는 소외시키는 통제의 부재로 정식화한다. 달리 말하면 신공화주의는 자유로운 인간을 자신의 선택행위가 외부적 통제로부터 제도적으로 보호받고 그러한 통제에 대항할 권리를 갖는 사람으로 정의한다(Pettit, 2011: 701).

페티트(Pettit)은 이러한 입장을 견지하면서 공유된 가치라는 어떤 틀에 사회구성원들이 복종할 것을 요구하지 않으며, 완벽한 제도의 설계가 아니라 시민들이 비지배를 확보하는 현실적이고 실행가능한 제도와 정책에 초점을 맞춘다. 이런 관점은 시민교육에서 적극적으로 수용된다. 시민교육의 이슈는 독립적이고 자유로운 원자적 개인이 자유로이 서로 경쟁하는 것과 동료 시민들과 함께 공동선에 관해 숙고하고 정치공동체의 운명을 만들어가는 데 이바지하기 위해서 필요한 공동체와의 도덕적 유대를 강조하는 공동체주의를 조화시키는 것이다. 이점

에서 페팅의 반원자적이고 반집합적인 신공화주의 정치철학은 의미 있는 접근이 되고 있다. 시민교육에서 개인은 천부적 인권을 가진 존재로서 자유주의의 개인으로서 서로 동떨어진 채 게임에 참가하는 원자적 존재가 아니라 서로 의존하고 있는 사회적 산물이다. 또한 개인은 정해진 목적지를 향하는 불모잡힌 인질 같은 집합적이고 집단적인 존재가 아니다.

신공화주의적 접근이 시민교육에서 갖는 강점은 우선, 개인의 자유를 우선시하고 그 자유를 실현하는 민주적 절차만을 중요하게 생각하는 원자주의에 반대하면서도 개인의 자유를 더 증진하고 보장하는 가능성을 키운다는 것이다. 왜냐하면 우리는 각자 독립적이지 않고 함께 살아가는 시민이지만 비지배를 통해 서로가 더 자유로워질 수 있기 때문이다. 다음으로 상당히 동질적인 공동체를 이루면서 공동선에 따라 이끌어지는 폭압적인 정치에 반대하면서도 공공선의 가능성을 열어놓는다는 것이다. 더 나아가 신공화주의의 비지배자유에서 민주적인 제도는 시민에게 선거권뿐만 아니라 대표자들이 내린 결정을 논쟁하는 유효한 기회를 갖는 것으로 확장된다는 점에서 시민교육에 시사하는 바가 크다.

이러한 맥락에서 시민교육의 실천에서는 자유주의와 공화주의를 통합하면서 세 가지의 일반적인 전제조건을 내세운다. 우선 의사결정이 토론에 기반 해야 한다는 것이다. 공적 의사결정이 대화에 기반 하는 방식으로 설계되어 있지 않다면, 다른 사람이 의사결정을 견제할 수 있는 토대가 사라질 것이기 때문에 이 조건은 중요하다. 다음으로 어떤 결정에 대해서도 견제할 수 있는 가능한 통로가 있어야 한다. 구체적으로 공적 결정을 견제하기 위해서는 그러한 결정에 대해서 불평하고 호소 할 수 있어야 하고, 이를 통해 자신의 이해관계가 포용되고 만족스럽게 실현될 수 있어야 한다. 마지막으로 다양한 주장들의 타당성이 평가되고 적절한 대응이 결정되어야 한다. 이러한 조건들을 고려하면서 현장에서는 시민교육에 대한 좀 더 진전된 이론적 실천적 논의를 진행하고 있다.

물론 발제자의 지적처럼 민주주의 교육은 다양한 정치철학적 이념과 사상적 관점에 따라서 다양하게 규정되고 전개된다. 따라서 민주시민 양성을 목표로 하는 시민교육은 경쟁하는 상이한 관점의 핵심주장을 시대적 요구 상황과 이에 대한 교육적 민감성을 반영하여 시민교육과정 구안과 실행과정 및 교수학습 활동 설계에 어떻게 총괄적으로 적용할 것인지에 관해서 보다 성찰적인 연구 자세가 필요하다는 것에 대해서는 동의한다.

3. 시민(권)교육 연구의 쟁점과 발전과제에 대한 토론

가. 시민(권)교육의 기본 용어와 활용 개념의 투명성 제고

발제문에서는 자연과학 분야와 다르게 사회과학의 핵심 개념들은 연관된 현상의 구조적 복잡성과 연구 개념에 대한 학문적 관심의 중복성으로 인해서 행동과학기반의 “조작적 정의”가 수반되지 않는 경우, 항상 열려있는 논쟁거리와 지속적인 쟁점의 대상이 되는 경향이 있다고 지적하고 있는데 전적으로 동의한다. 그런데 국내에서 시민(권)교육 관련 정책을 실행하는데 있어서 핵심 개념에 관련되는 경합적인 민주주의 관점과 이질적인 정치철학적 배경이 명료하게 구분되지 못하는 정치사회적 맥락 또한 언급되었으면 한다. 한국에서 민주시민교육은 반공교육과 인성교육 그리고 한국적 민주주의라는 틀 속에 간혀 경합적인 민주주의와 이질적인 정치철학적 배경이 전면화 되는 것 자체를 차단당해온 역사적 맥락도 있기 때문이다.

또한 시민교육과 유사한 주제인 평화교육, 인권교육, 세계시민교육, 다문화 교육이 갈라파고스적으로 진화하면서 서로에 대해 수용적이지 못한 현실이 어떻게 강화되는지에 대한 논의도 있었으면 하는 아쉬움이 남는다.

나. 시민(권)교육의 유형 활용의 정당화와 정치철학 기반의 명료성

발제문에서는 경기도교육청의 2021-2023 민주시민교육 정책추진계획의 기본방향으로서 “시민적 가치와 역량 중심 시민교육으로 삶 속의 민주주의 실천”, “자율과 책임의 민주적 학교문화 조성으로 공공성에 기반 한 학교자치 지원”, “다양성을 존중하는 세계시민 육성을 위한 공정한 교육기회 실현”에 대해 언급하고 있다. 앞의 두 가지 방향은 적절하다고 보면서 세 번째 교육 방향인 “다양성을 존중하는 세계시민 육성...”은 다문화주의와 세계시민주의가 명료하게 구분되지 않은 채 상호 혼재되어 있는 것으로 보인다고 진단한다. 발제자는 다문화주의와 세계시민주의가 아주 다른 이질적인 정치 가치체제로서 상호 교차적으로 활용되거나 동의적 의미로 전용될 수 없다고 진단하고 있다. 일면 타당한 진단이다.

그러나 세계사적 관점에서 다문화교육과 국제이해교육, 세계시민교육의 발생 배경 및 핵심가치, 교육목적, 교육대상 등에 대해 유사성과 상이성을 비교한 후 이를 바탕으로 한국사회에 수용된 맥락을 비교 분석하는 과정이 있었으면 하는 아쉬움이 있다. 세계적 교류와 이주 그리고 정착생활에 관한 갈등과 통합에 관한 담론은 교육영역에서 오래된 주제이다. 특히 제2차 세계대전이 종전되고 제국주의 시대의 붕괴, 신생 독립국가의 탄생과 냉전체제의 성립 등 국제정세가 급변한 1940년대 중반에 집중적으로 논의되기 시작했다. 국제사회나 국민국가들은 타 문화에 대한 이해와 공존을 위한 해결책을 가장 먼저 교육에서 찾으려고 고민했고 시대가 요구하는 가치에 따라 발전시켜 왔다. 이러한 교육은 국제사회와 국민 국가의 역사적 경로의 상이성만큼 지향점이 다양하게 표출되었고 그것을 지칭 하는 용어도 각각의 배경과 특징, 기여 가능성에 따라 제각각 다르게 불려졌다.

이렇게 세계사적 관점에서 다문화, 국제이해, 세계시민교육은 국제사회의 정세나 자국 내 사회적 영향을 받으며 지향하는 가치관에 따라 모습을 달리하며 등장했는데 한국사회에 수용된 각각의 교육 개념들은 국제정세의 변화와 한국 사회의 시대적 배경과 지역적 변천과 조응하여 국제사회에서 유통되고 있는 모습과 다른 양상으로 유통되었다. 한국에서의 수용 양상을 보면 도입과정에서 서로 교육목적에서 부분적으로 중첩되어 있거나 상호 긴밀하게 연관된 것을 알 수 있다.

구체적으로 교육과정에서 다문화교육(multicultural education)이라는 용어가 등장하기 전에는 주로 국제이해교육(EIU: education for international understanding)으로 불리기도 했고 지속가능발전이라는 표현을 사용하기도 하다가 최근에는 세계시민교육이라는 개념으로 외연을 공유하거나 대체하기도 하였다. 각 개념의 차이점에도 불구하고 갈등이나 문제를 해결하기 위해 타문화에 대한 이해와 수용성을 높이고, 더 나아가 세계시민으로서 민족적 인종적 종교적 문화적 편견과, 그 에 기인하는 사회문제와 갈등을 예방하고 공존을 추구하기 위한 자질을 갖추는 교육이라는 점에서 공통점을 상당부분 갖고 있다.

이 부분에서 좀 더 부각되어야 할 부분은 지역적 역사적 배경에 따라 발전되어 온 이념과 철학들이 한국사회에 수용되는 과정에서 몰이해 되거나 한국사회의 특수성과 마찰을 일으킨 것이라고 생각한다. 예를 들어 영국과 프랑스에서

다문화는 다인종의 통합과 관련된 시민교육의 핵심주제이고, 미국에서 인식하는 다문화주의는 국민국가의 문화에 국한된 것이 아니라 정치, 경제, 사회의 여러 분야에 걸쳐 인종, 계급, 사회내의 소외 계층이나 마이너리티, 혹은 세대 간 갈등이나 성 역할의 차이 등 사회적인 문제를 포함하는 매우 광범위한 주제를 다룬다. 하지만 한국사회에서 다루는 다문화의 개념은 개발도상국의 가난한 이주 노동자나 결혼이주여성, 그들과 결혼을 맺은 한국인 배우자, 그들의 자녀 등 인종적, 문화적 차이에 주안점을 둔다. 이렇게 다문화의 의미가 스스로 좁혀져 인종과 민족문화에 국한된 개념으로 인식되고 있는데, 서구사회에서 시민교육으로 행해지는 것과 비교해 시민교육이 아닌 이주민의 사회적응을 위한 교육으로 변질되어 협소하게 인식되고 유통되는 맥락이 보다 중요한 문제라고 생각한다.

이와 같은 현실을 토대로 볼 때 서구사회에서 발생된 이념과 철학이 한국사회에 수용되는 과정에 대한 종합적으로 검토가 선행되어야 한다고 본다. 특히, 시민교육이 국민교육이 되지 않도록 하기 위해서는 세계사적 차원에서의 개념과 지역적 특수성을 조화시킨 맥락에서 시대적 배경과 사회적 조건들이 얼마나 관련하고 있는지 그리고 어떻게 보완되어 이해될 수 있을지에 대한 고찰 작업이 절실히 요구된다.

마지막으로 좌우보혁 정치이념이 첨예하게 대립되고 있는 한국적 상황을 고려해 볼 때 다양한 시민(권)교육 유형 중 특정 이념 중심의 편향적 접근을 지방교육행정 기관이 선제적이고 주도적으로 시도할 경우 의도한 정책효과를 달성하기 보다는 교육공동체와 사회 전반의 소모적인 논란을 유발할 가능성이 크다는 부분에서 구체적으로 특정 이념 중심의 편향적 접근을 지방교육행정 기관이 선제적이고 주도적으로 시도한다는 것이 무엇을 의미하는지에 대해서는 좀 더 명료하게 서술되었으면 하는 아쉬움이 남는다.

다. 시민(권)교육의 필수 독립교과목 지위 확보 문제

원칙적으로 초중등교육의 목표는 민주시민을 양성하는 데 있기 때문에 시민교육은 특정 교과에서 전담하기 보다 모든 교과에서 지향해야 한다. 하지만 시민교육을 체계적으로 진행하기 위해 필수 독립교과로 만들어야 한다는 의견도 범교과 주제로서 민주시민교육에 대한 고민만큼 오래된 주제이다.

발제문에서는 시민교육의 독립교과목 지위 확보에 대해 비판적 입장을 취한다. 일부 국회의원이 주도하는 각종 포럼 활동과 정책연구소 출간 선행연구물들은 다양한 관점에서 독립교과로서 시민교육의 정규교육과정 편성운영과 공통필수화를 주장하고 있고 소개하면서 해당 교과의 전담교육 인력 현황과 교원양성기관의 대응 준비도 및 체계적인 관련 연구의 부족 등 교육현장의 여건과 연구상황을 고려하지 못한, “정치적”으로나 “교육적”으로 시기상조의 일방향적인 요청이라고 의견을 제시하고 있다. 그러면서 우리보다 먼저 시민교육 교과를 필수 단독교과로 교육과정에 편성·운영하였던 영국의 사례를 살펴보면, 단독교과목 실행을 위한 다양한 위원회의 활동과 각종 학회·포럼 발표를 통하여 교육공동체 구성원의 참여의지 확산과 합의 도출 및 관련 연구물의 축적이 선행되었다고 말한다.

발제문의 주장처럼 독립교과를 필수화하기 위해 다양한 요소를 고려해야 한다는 의견에 동의하면도 영국의 크릭보고서가 만들어지는 과정을 포함해 시민교육을 필수로 가르치는 나라와 비교해 볼 때, 우리나라에서 논의시간과 논의수준, 준비과정이 그리 부족하지 않다는 점을 강조하고 싶다. 길게는 87년 개헌 이후부터 저항적 민주시민에서 일상의 민주시민교육으로 패러다임을 전환하기 위한 민주시민교육 제도화 논의가 30년 넘게 지속되었고, 민주화운동 기념사업회 등을 중심으로 클릭보고서 번역, 미국, 프랑스 시민교과서와 교육과정 분석을 토대로 한 시민교과 육성방안에 대한 논의가 지속적으로 이루어졌다. 이러한 과정을 통해 시민(권)교육의 교육적 지향점, 핵심 영역 설정, 교수학습 방법, 평가에 대한 논의가 심층적으로 진행되어 왔으며, 많은 연구물이 축적되었다. 연구물이나 논의 수준으로 보면 영국, 프랑스, 독일에 뒤처지지 않는다.

조금은 다른 맥락에서 발제문에서 독립교과화와 관련해 지적되지 못한 중요한 부분을 언급하고 싶다. OECD에서도 강조하고 있는 부분으로 교육과정 과부화 문제이다. 교육과정에서는 학생들에게 교육내용과 관련해서 학교에서 가르칠 수 있는 양과 수준을 상회하는 요구가 발생한다. 그래서 교육과정 과잉 또는 과부하(curriculum overload)가 심화된다. 교육과정 과부하는 학습과 학습의 구현물 등에 대해 지나친 기대로 인해 발생하기도 하지만 보다 근본적으로 교육과정 내에 주어진 시공간에 학생 학습 결과의 폭과 깊이를 모두 포함하는 비현실적인 기대에 의해서도 초래 된다.

우리나라 국가교육과정에서 과부하는 특히 개별 교과와 과다한 내용과 과다한 교과목의 수로 인해 발생하는 '물리적 과부하'와 4차 산업혁명, 21세기 세계화 시대를 대비한 코딩교육, 안전교육과 같이 새로운 사회의 발전과 도전에 대응하여 새로운 교과와 내용을 도입하면서 기존의 교육내용이 줄어들지 않은 상태가 확장되어 나타나는 '교육과정 팽창'의 문제, 그리고 교육과정 내의 교과목들 사이의 같은 주제와 내용이 반복, 중복, 분절화 및 전반적인 일관성이 결여되는 교육과정 분절화'가 중첩되어 나타난다.

이렇게 학생들은 교육과정 과부화와 분절을 경험하면서 같은 내용을 여러 교과로 쪼개서 배우게 되면, 학습자가 주도성을 갖고 배우는 과정을 통합하는 못하는 결과를 가져오며 시민교육이 지향해야 할 중요한 목표를 위협하게 되는 결과를 가져온다. 그래서 시민교육을 고민하는 연구자들이 내용에서 방법으로 전환하고 있기도 하다. 통합성이 고려될 때 개별 교과와 지식으로 분절되어 나타나는 팽창과 과부하를 막을 수 있고, 시민교육이 추구하는 학습자주도성, 탐구, 프로젝트 기반 학습이 가능하기 때문이다. 그래서 핀란드의 경우 교과로 구분된 형식교육에 토대를 두되, 포괄적 실행역량, 다교과 학습모듈, 현상기반학습 등의 개념을 도입하여, 형식교육(교과)과 비형식교육(협력학습, 다중지능학습, 프로젝트 학습, 교과통합학습)의 조화를 이루려고 노력하고 있다. 우리나라의 경우도 교과안에서의 통합, 교과 간 융합 그리고 창의적 체험활동 등을 통해 획일성, 기계적 학습, 권위주의적 교사 주도식 교육, 타율적 통제식 훈련, 학습 기회의 불평등 등을 지양하고, 인간 본연적 가치 존중, 총체적 성장, 개별화 교육, 공동체적 삶의 경험, 시민적 자율성 등을 구현하려고 노력하고 있다.

그런데 시민교육의 측면에서 필수교과화보다 선행되어야 할 것이 교육과정 과부하라는 것이 발제문에서 언급되지 못하고 있다. 좀 더 나아가 지방교육자치의 정신에 발맞추어 시민교과를 포함해 교과와 시수 편성에 대한 권한을 지역과 학교가 갖는 방향에 대해서도 시민교육 논의에서 중요하게 다루어져야 한다.

라. 쟁점중심 교육활동 실행의 문제

발제문에서는 Hess와 Avery(2008)의 쟁점중심 토론 참여가 학생들의 비판적 사고 개선, 대인관계 기술 함양, 민주적 가치에 대한 이해도 향상, 정치참여 의

식 함양 등의 교육효과 산출에 긍정적으로 기여한다는 연구결과를 인용하면서 토론교육 활동의 민주적 가치와 교육적 중요성에 대해 강조하고 있다. 그런데 교육구성원 특히 교사들의 공통된 믿음과 긍정적 인식에도 불구하고 단위학교 교실에서의 실제 토론은 거의 발견하지 못하였다는 연구결과를 소개하고 있다. 교실에서 실제 토론이 거의 발견되지 못한다는 것은 입시위주의 교육 등 여러 가지 토론을 방해하는 조건을 이야기해도 깊게 성찰해야 한다고 본다.

특히 쟁점토론이 이미 해결된(settled) 안건이 아닌 열려있는 논란의 대상이 되는 주제를 다루는 것임을 강조하면서 인종차별의 비도덕성과 비인권성은 민주사회에서는 이미 합의가 도출된 해결된 사안이기에 쟁점 토론의 대상이 될 수 없다는 언급은 매우 중요한 접근이라고 본다. 이런 맥락에서 서울시교육청을 포함해 많은 시도교육청에서 시민교육 방법론으로서 보이텔스바흐 원칙을 강조하고 있다. 토론자도 보이텔스바흐 합의와 관련하여 시도교육청 연구에 몇 차례 참여한 경험이 있다. 보이텔스바흐 합의는 정치교육의 합의, 또는 교수법적 합의를 넘어 합의 자체가 민주적인 정치 문화의 일부가 되도록 했다. 즉 정치교육(시민교육)은 수업 속에서 멈추는 것이 아니라 교육학적인 방법들과 함께 민주주의의 보존과 발전에 대해 영향을 미쳤다. 왜냐하면 민주적으로 형성된 사회에서만 학생들이 판단력을 가지고 있으며 합의의 문화를 수용할 수 있기 때문이다.

그런데 보이텔스바흐 합의 원칙을 수용하고 토론을 장려하면서 교사의 전문성을 신장시키려고 해도 우리 사회가 이미 해결된(settled) 안건이 아닌 열려있는 논란의 대상이 되는 주제를 다루는 것을 허용하지 않는 것이 문제다. 우리 사회에서 시민교육은 의식화교육이라는 인상이 아직도 지배적이다. 이 부분에 대한 개선방안을 만드는 것이 지방교육자치 발전과 관련해 매우 중요하게 고려되어야 할 것이라고 본다. 여기에 더해 정치적 중립성에 대한 왜곡된 인식이 토론과 논쟁을 통한 시민교육의 활성화에 장애가 되기 때문에 지방교육자치의 발전이라는 맥락에서 이 부분이 제도적으로 개선되어야 할 필요성을 느낀다.

4. 시민교육의 발전과제

이승만 정권 때 실시되었고 1961년 군사정권에 의해 중지되었다가 1991년 본격적으로 시행된 지방교육자치는 올해로 30년이 되었다. 30년 동안 한국사회는

민주주의와 교육자치가 진일보하거나 후퇴하는 행보를 교차 반복하는 경험을 했지만, 전체적으로 보면 시간의 경과와 함께 교육자치와 민주주의는 진화 발전해 왔다. 그동안 많은 좌절과 우려도 있었지만 주민의 자발적 참여를 통한 정책 집행, 국가와 지방자치단체의 협력 및 역할 분담을 통한 풀뿌리 민주주의의 실현에 지방교육자치가 많은 공헌을 했다.

촛불시민혁명을 들어선 문재인 정부는 지방자치와 교육자치를 강화하기 위해 5대 국정 목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을, 이를 위한 실천 전략 중 하나로 '풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치 분권'을 내세웠고, 국정 목표 달성을 위한 추진 과제로 '획기적인 자치 분권 추진과 주민 참여의 실질화', '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권', '교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화'가 제시되었다. 또한 '연방제 수준의 지방자치', '총체적 분권'을 위한 '대폭적인 권한 이양'도 강조되고 있다. 그리고 지방교육자치가 성공하기 위해서는 민주시민교육이 활성화되어야 한다는 인식에 따라 2018년 민주시민교육 종합계획이 교육부에서 발표되었다. 이 계획에는 시민교육 활성화, 예비교사 양성과정에서 민주시민교육 강화 등이 구체적인 사업으로 제시되었고 2019년에는 민주시민교육 교육부 중점연구소로 성공회대학교 민주주의연구소가 선정되어 시민교육 핵심과목 육성방안, 민주시민교육과정 개발, 총론 개정방안 등에 대한 연구가 수행되었다. 여기에 더해 시도교육청에서는 민주시민교육과를 신설하여 시민교육 검인정 교재개발, 사회참여대회개최, 논쟁학습 등의 업무를 추진해 오고 있다.

교육은 창조성과 다양성을 생명으로 하는 고도의 지적 활동이라는 점에서 모든 지역 모든 학교에서 동일한 교육이 이루어질 수 없다. 따라서 '무엇을 왜 어떻게 가르칠 것인가'의 결정권한이 중앙에서 지방으로, 지방에서 학교로 위임 또는 이양되어야 한다. 교육자치의 필요성은 이러한 맥락으로부터 그 중요성이 부각된다. 다시 말해 교육은 피교육자의 사회적 환경이나 성격, 능력, 성장의 배경 등에 적합한 것이어야 하는 동시에, 장래의 시민적인 가치관의 형성에 중요하게 기여하므로 중앙정부를 통한 획일적인 규제로는 교육의 목적을 달성하기 어렵다.

따라서 교육의 목적을 달성하기 위해서는 교육부의 획일적인 규제와 간섭으로부터 독립하여 지역에서 주체들에게 교육의 내용과 방법, 교육환경과 여건의 조성 등에 관한 결정의 권한을 부여하는 동시에, 그에 따른 책임을 지도록 하는

것이 필요하다. 이러한 맥락에서 교육자치를 운영할 주체들이 역량을 키울 시민 교육에 대한 결정권한도 지역이 최대한 갖도록 해야 한다.

주민전체에 관련된 문제를 주민들이 직접 또는 간접적으로 해결하는 것이 지방자치의 핵심이라고 할 때 지역교육에 대한 권한과 책임을 지역사회가 갖게 된다는 것은 교육과정, 교과, 교수·학습에 대해 지역이 책임을 진다는 것을 의미한다.

다음으로 교육활동의 특수성을 반영하여 교원에게는 법관처럼 기속력보다는 재량권과 자율성을 주어야 한다. 교사가 교육내용과 관련된 자율성, 전문성을 갖도록 하면서 이러한 능력을 키울 수 있도록 해야 하며, 것이라고 할 때 헌법에 명시된 권한과 책임관계를 분명히 하는 학교 자치법을 제정하는 것도 중요한 과제이다.

참고문헌

- 강영혜 외(2011). 『민주시민교육 활성화 방안 연구』. 한국교육개발원.
- 곽병선 외(1993). 『민주시민교육: 민주시민 자질 함양을 위한 한국교육의 과제』. 한국교육개발원
- 곽준혁(2015), 「심의민주주의와 비지배적 상호성」, 『국가전략』 11(2).
- 김성수 외(2015). 『학교 내 민주시민교육 활성화 방안』. 정책 2015 위탁-9. 교육부정책연구.
- 박상준(2020b). “민주시민교육 내용체계의 구성 방향.” 『초등교육연구』 31(1), 53-68.
- 심성보 · 이동기 · 장은주 · 케르스틴 폴(2018). 『보이텔스바흐 합의와 민주 시민교육』. 북멘토.
- 옥일남 외(2017). 『학교 교육과정을 통한 민주시민교육 활성화 방안 연구』 교육부정책연구.
- 이소연 외(2019). 『학교 민주시민교육 현황 분석 및 활성화 방안 연구』. 연구보고 RRE 2019-2. 한국교육과정평가원.
- 이쌍철 외(2018). “민주시민교육을 위한 학교 운영 방안 연구: 학생참여를 중심으로.” 한국교육개발원 현안보고
- 필립 페티(2012). 신공화주의 : 비지배 자유와 공화주의 정부, 나남:파주
- Pettit, P(2011), "The Instability of Freedom as Noninterference: The Case of Isaiah Berlin", Ethics, Vol. 121, No. 4, 693-716.

공동주제발표 4

법과 제도 측면에서 본 제3기 지방교육자치제의 회고와 과제

송 기 창 (숙명여자대학교)

I. 서론

지방교육자치제는 출발부터 순탄치 않았었다. 대한민국 헌법이 공포되고 국회에서 이미 대통령이 선출되어 정부수립을 3일 앞두고 있는 상황에서 미군정이 교육자치 3법(교육구회의 설치령, 교육구의 설치령, 공립학교 재정경리령)을 공포함으로써 논란의 불씨를 남겼지만, 당시 법체계로 보면 교육자치라는 개념은 생소했다. 1949년 국회에서 교육법안을 심의하는 과정에서 문교부와 내무부가 대립했지만, 정면 충돌을 피하면서 적절히 타협함으로써 지방교육자치제가 탄생했다. 당시 「지방자치법」 상 자치단체가 아니었던 군지역에 교육자치단체인 ‘교육구’를 설치하는 묘안을 통해 1구역 1자치단체 논리를 충족시키면서 지방교육자치를 출범시킬 수 있었다.

교육구 설치안은 타협안이고 묘안이었지만, 실제 시행 과정에서 많은 갈등과 대립이 있었다. 교육자치를 규정한 「교육법」과 지방자치를 규정한 「지방자치법」의 관계가 제대로 설정되지 않았고, 지방자치는 헌법에 규정되어 있었지만, 교육자치는 헌법에 명시적으로 규정되어 있지 않아 논란이 되자, 1963년 제3공화국 헌법 제27조제3항에 “교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다.”고 천명함으로써 교육자치의 헌법적 근거를 확보했지만, 여전히 교육자치와 지방자치의 관계는 명료하지 않았다. 제2기 교육자치 시기인 1964년부터 1990년까지 기간은 지방자치가 중단된 상태였지만, 형식상의 교육자치는 실시됨으로써 교육자치와 지방자치는 서로 관계가 없는 듯했다.

1980년 제5공화국 헌법은 제29조제4항에 “교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정함으로써 교육자치의 헌

법적 근거를 보완했고, 유신헌법 부칙 제10조의 지방자치 유보조항(이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다.)이 5공화국 헌법에서는 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다.”고 개정되면서 5공화국 정부는 지방자치 실시를 위한 준비에 착수했고, 1988년 제6공화국 헌법은 지방자치 유보조항 자체를 삭제한 가운데, 준비과정에서 1988년 4월에 개정 「지방자치법」과 개정 「교육법」이 동시에 공포되었다.

지방자치제 시행을 둘러싼 정치권의 대립으로 1988년 「지방자치법」과 「교육법」은 시행되지 못했으나, 우여곡절을 거쳐 1991년 지방의원 선거가 실시되고 지방자치단체 장이 임명됨으로써 지방자치제가 실시되었으며, 지방의회에 의한 교육위원 선출과 교육위원회에 의한 교육감 선출을 통해 제3기 지방교육자치가 시작되었다. 제3기 지방교육자치를 규정한 「지방교육자치에 관한 법률」은 국회 심의과정에서 논란이 있었고, 어설픈 「지방자치법」과 연결고리를 만듦으로써 여전히 지방자치와 교육자치의 갈등과 대립은 해소되지 않은 상태다.

제3기 지방교육자치가 출범한 지 30년이 되는 시점에서 제3기 지방교육자치제를 돌아보고 과제를 분석하는 일은 뜻깊은 일이라 할 것이다. 이 논문에서는 먼저 제3기 지방교육자치를 규정한 1991년 제정 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 「지방교육자치법」) 검토를 통해 「지방교육자치법」의 특징을 분석하고, 지방교육자치 관련 법령과 제도의 변천과정을 분석한 후, 제3기 지방교육자치 30년을 회고하고 지방교육자치제의 개선 과제를 제안하고자 한다.

II. 지방교육자치의 시대 구분

크게 보면, 지방교육자치는 3기로 구분할 수 있다. 제1기는 1952년 제1공화국에서 지방자치와 함께 시작된 지방교육자치로 1961년 5.16 군사정변으로 폐지되었다. 제1기 지방교육자치제(1952-1961)는 다층적 교육위원회(독립형 의결기구였던 교육구교육위원회, 합의제 집행기구였던 특별시·시교육위원회, 심의기구였던 도교육위원회, 자문기구였던 중앙교육위원회)가 설치되었던 시기였고, 교육위원은 지방의회(교육구 교육위원은 읍·면의회, 시교육위원은 시의회)에서 선출했으

며(도교육위원회는 각교육구 및 시교육위원회에서 1인씩 선출한 자와 도지사가 선임한 3인으로 구성됨), 교육감은 교육위원회의 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유(특별시교육감은 문교부장관만 경유)하여 대통령이 임명하였다.

제2기는 1964년부터 1990년까지 실시된 지방교육자치로, 지방자치가 폐지된 가운데 독자적으로 실시되었다. 5.16 군사정변으로 지방자치와 지방교육자치가 똑같이 폐지되었으나, 지방교육자치는 1963년말 개정된 「교육법」에 따라 1964년부터 다시 시행되었다. 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로서 서울특별시·부산시 및 도에 교육위원회를 두고, 시 및 군에 교육장을 두도록 하였으며, 지방교육에 관한 의결기관은 시·도의회 또는 시·군의회였고, 시·도교육위원회는 시·도의회에서 선출하는 5인의 위원(선출직 교육위원)과 당해 지방자치단체의 장 및 교육감으로 구성하도록 되어 있었으나, 지방자치가 실시되지 않음에 따라 시·군의회 기능은 시·도교육위원회가, 시·도의회 기능은 문교부장관이 대행하도록 하였다. 한편, 교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 교육위원회에 교육감을 두도록 하였다. 교육감은 당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하고, 교육장은 교육감의 제청으로 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 되어 있었다.

형식상으로는 지방의 교육·학예에 관한 사항의 의결기능은 지방의회에 있었으나 지방의회가 구성되지 않아 실제로는 시·군의회 기능을 시·도교육위원회가, 시·도의회 기능을 문교부장관이 대행함으로써 교육자치와 일반자치의 연결고리는 시·도지사가 시·도교육위원회 당연직 의장이었다는 점뿐이었다. 그런데 시·도지사가 교육위원회 당연직 의장을 맡고 있으면서도 교육위원회 의결사항에 대하여 거부권을 행사할 수 있도록 규정함으로써 자기모순적인 제도라는 비판을 받았다(김종철, 윤정일, 박종렬, 1985: 50).

1961년 5.16 군사정변 이후 30년 동안 중단되었던 지방자치와 달리 지방교육자치는 형식상으로도 명맥을 유지해왔다. 1991년 이전까지 시행된 지방교육자치는 엄밀한 의미에서 지방교육자치라기보다는 교육자치라고 할 수 있었다. 지방교육자치는 지방자치와 분리하여 생각하기 어려움에도 불구하고 지방자치가 중단된 상태에서 형식적이거나 교육자치가 가능했던 것은 교육자치가 「지방자치법」에 근거하지 않고 「교육법」에 근거하여 시작되었기 때문이다. 「지방자치법」에 따라 지방교육자치가 실시되었다면 「지방자치법」의 효력이 정지된 상황에

서 지방교육자치도 부활되기 어려웠을 것이다.

대한민국헌법이 처음 제정·공포된 후, 맨 처음 제정된 제1호 법률은 「정부조직법」이다. 정확히 말하면 「정부조직법」은 1948년 7월 17일 제헌헌법과 동시에 공포되었고, 대통령이 선출되지 않은 상황이었으므로 다른 법률과 달리 국회의장이 공포하였다. 「지방자치법」(법률 제32호)은 1949년 7월 4일에 제정되었지만, 그에 앞서 1948년 11월 17일 법률 제8호로 「지방행정에 관한 임시조처법」이 제정되어 「지방자치법」을 제정하기 전까지 과도기적으로 지방행정의 틀을 갖추어 나갔다.¹⁾ 1949년 7월에 제정된 「지방자치법」에는 교육자치 관련 조항이 없었으나, 1949년 12월에 제정된 「교육법」에는 교육자치 관련 조항이 다수 포함되었다.

「교육법」 제정과정에서 「지방자치법」과 충돌하는 것을 막기 위하여 자치단체의 수준에 따라 교육위원회의 성격을 달리 규정하였고, 양자의 연계를 위해 지방의회에서 교육위원을 선출하고 군수와 시장, 특별시장은 당연직 교육위원이면서 교육위원회 의장이 되도록 하였다. 그러나 「지방자치법」에서는 교육자치에 대한 언급이 전혀 없는 상태였다. 이것이 지방자치가 중단된 상태에서도 교육자치는 가능했던 이유다. 지방자치가 중단된 상태에서는 지방의회 기능을 문교부가 대신하면 그만이었기 때문이다.

제3기는 1991년부터 지방자치와 함께 시작된 지방교육자치로, 현재까지 유지되고 있다. 현재의 제3기 지방교육자치는 1952년 제1공화국에서 시작된 제1기 지방교육자치제가 1961년 5월 폐지되었다가 1964년부터 다시 시작된 제2기 지방교육자치제의 연장이라고 볼 수도 있지만, 1964년의 지방교육자치제보다 지방교육자치의 본질에 더 근접한 제도라는 점에서 제3기 지방교육자치제라고 구분하는 것이 타당하다.

제3기 지방교육자치의 근간을 이루는 1991년 「지방교육자치법」은 제정 과정에서도 논란이 많았지만, 이후 시행과정에서 수많은 시행착오를 거쳐 지방교육자치 골격 자체가 흔들리는 우여곡절을 많이 겪었다. 교육위원회의 성격과 위상

1) 법률 제2호부터 제10호까지를 보면, 당시 정부조직을 갖추 가는 입법과정의 우선순위를 엿볼 수 있다. 「사면법」(법률 제2호, 1948. 8. 30.), 「반민족행위처벌법」(법률 제3호, 1948. 9. 22.), 「연호에 관한 법률」(법률 제4호, 1948. 9. 25.), 「국회법」(법률 제5호, 1948. 10. 2.), 「한글전용에 관한 법률」(법률 제6호, 1948. 10. 9.), 「양곡매입법」(법률 제7호, 1948. 10. 9.), 「지방행정에 관한 임시조처법」(법률 제8호, 1948. 11. 17.), 「국군조직법」(법률 제9호, 1948. 11. 30.), 「국가보안법」(법률 제10호, 1948. 12. 1.)

이 흔들리다가 결국 폐지되었으며, 교육위원회와 달리 교육감의 위상은 강화되었지만 주민직선제의 부작용과 교육감의 정치화 경향에 대한 우려가 해소되지 않은 상태다. 「지방자치법」의 경우, 지방자치의 골격을 확고히 유지한 가운데 지방의회와 자치단체장의 권한과 기능을 확대하는 방향으로 변화가 많이 일어났고, 「지방자치법」의 한계를 극복하고 지방자치를 강화하기 위하여 「지방분권 특별법」 등 각종 특별법 제정을 통하여 지방자치를 정착시키려고 노력해왔다는 점에서 대조적이다.

Ⅲ. 제3기 지방교육자치의 법적 기초

1991년 이전까지만 해도 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 「교육법」에 규정하고 있었으나, 1991년 3월에 이를 떼어서 별도의 「지방교육자치에 관한 법률」을 제정하였고, 이는 제3기 지방교육자치의 법적 기초를 형성하였다.

1. 1991년 「지방교육자치법」의 주요 내용

1991년 3월 제정된 「지방교육자치법」의 내용을 요약하면 다음과 같다. 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 특별시·직할시 및 도의 사무로 하고, 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 두되, 교육위원회의 시·도별 교육위원 정수는 당해 시·도의 자치구 수 또는 지역교육청 수와 같게 하였다(다만, 7인 이하 시·도는 7인으로 함). 교육위원은 4년 임기로서 시·군·구의회에서 2인씩 추천한 자 중에서 시·도의회에서 무기명투표로 지역별로 1인씩 선출하도록 하였고, 교육위원의 자격은 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상 있거나 양 경력을 합하여 15년 이상 있는 자로 하였다. 교육위원회는 교육위원 중에서 무기명투표로 의장 및 부의장 각 1인을 선출하도록 하고, 의장 및 부의장의 임기는 각각 2년으로 하였다.

시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 임기 4년의 교육감을

두도록 하고, 교육감은 교육위원회에서 무기명투표에 의하여 재적위원 과반수의 찬성으로 선출하도록 하였고, 교육감의 자격은 시·도의회 의원의 피선거권이 있고 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육경력 또는 교육전문직원 경력이 20년 이상 있거나 양 경력을 합하여 20년 이상 있는 자로 하였다. 교육감은 교육위원회 또는 지방의회의 의결사항 중 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 경우 선결처분을 할 수 있도록 하였고, 시·도교육감의 교육·학예에 관한 관장사무의 일부를 분장하도록 하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급 교육행정기관인 교육청을 두도록 하였다.

2. 1991년 「지방교육자치법」의 특징

1988년 개정된 「지방자치법」은 1988년 개정 「교육법」과 모순되는 지방교육자치 관련 조항을 포함시켰고, 1991년 제정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 1988년 개정 「지방자치법」의 지방교육자치 관련 조항을 극복하지 못함으로써 이 법이 「지방자치법」의 하위법 논란을 낳았다. 1991년 이후 30년의 지방교육자치의 역사는 「지방자치법」과 「지방교육자치법」의 모호한 연결고리를 둘러싼 대립과 갈등의 역사라 해도 과언이 아니다. 제2기 지방교육자치와 비교하면 제3기 지방교육자치를 규정한 1991년 「지방교육자치법」은 몇가지 두드러진 변화가 있었다.

첫째, 시·도와 시·군 단위 교육자치에서 시·도단위 교육자치로 교육자치 실시단위가 조정되었다. 종전의 시·군단위 교육자치가 독립제 집행기관인 교육장만 존재하는, 시·도단위보다 훨씬 더 형식적인 명목상 교육자치였기 때문에 시·군 단위 교육자치 폐지에 대해 아무도 문제제기를 안 했지만, 논리적으로는 교육자치의 후퇴로 평가할 수 있는 사항이다.

둘째, 교육위원회의 위상이 합의제 집행기관에서 위임형 의결기관으로 전환되었다. 그러나 「지방자치법」에는 교육·학예에 관한 의결기관에 대한 규정이 없고 집행기관에 대한 규정만 있었기 때문에 교육위원회가 실질적 권한을 가지지 못했고, 「지방자치법」 상의 집행기관이라는 주장에 대해서도 뚜렷한 정체성을 보여주지 못했다.

셋째, 교육감이 교육위원회 당연직 위원이면서 사무장 역할을 했으나, 교육위

원회에서 분리된 독립제 집행기관으로 바뀌었다. 종전에는 교육규칙 제정이 교육위원회의 권한이었으나, 이제는 교육감의 고유 권한으로 바뀔으로써 교육위원회가 교육감의 독단적인 교육규칙 제정에 관여할 수 없게 되었다.

넷째, 제2기는 지방교육행정을 내부부의 지방행정으로부터 분리시켰다는 점에서 ‘문교부자치’라고 볼 수 있으나(지방자치는 중단된 상태이므로 지방행정은 내부부자치라고 부를 수 없음), 제3기 지방교육자치는 지방행정으로부터의 교육자치권과 중앙정부로부터의 지방자치권을 동시에 확보한 ‘지방교육자치’였다.

다섯째, 제2기 지방교육자치는 시·도지사가 당연직 교육위원이면서 교육위원회 의장이어서 지방자치와 교육자치의 집행기관 간 연결고리가 있었으나, 제3기에서는 집행기관간 연결고리가 폐지된 대신에 교육위원을 시·도의회에서 선출함으로써 의결기관 간 연결고리가 새로 생겼다.

여섯째, 과거 교육위원회가 합의제 집행기구였지만, 의결기관인 시·도의회(실제로는 문교부)와 무관하게 자체적인 의사결정을 통해 대부분의 사무를 집행하였고, 시·도의회(실제는 문교부)가 최종 결정하는 사항은 ‘예산안 및 결산’ 하나였으나, 제3기에서는 ‘시·도의회에 제출할~’이라는 수식어가 붙은 관장 사무가 4개로 늘어남으로써 자주성이 오히려 축소되는 결과를 낳았다(송기창, 2017).

IV. 지방교육자치 관련 법령의 변천

1. 「지방교육자치법」의 변천

「지방교육자치법」은 1991년 이후 현재까지 36차에 걸친 개정(두 차례의 전부개정이 있었고, 17차례의 일부개정이 있었으며, 용어·관직·조직·법령 등의 변화를 반영한 타법개정에 의한 개정이 17차례 있었음)에 걸친 개정이 있었다. 개정된 「지방교육자치법」은 주로 선거제도에 관한 것이었다. 「지방분권특별법」, 「지방분권촉진에 관한 법률」, 「지방행정체제개편에 관한 법률」, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등과 같은 특별법을 계속 제정하여 「지방자치법」을 안정적으로 정착시키려는 노력을 기울인 행정안전부와 비교해본다면, 지방교육자치의 안정적 정착을 위하여 교육부와 교육계가 기울인 노력은 미미했다.

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 협의체를 법제화 한 것이 대부분이었다(송기창, 2017).

2. 지방교육자치를 지원하는 법령의 변천

가. 교육감 및 교육위원 선거 관련 법령의 변천

학교운영위원으로 구성된 교육감 및 교육위원 선거인단에 의한 교육감 및 교육위원 선거를 지원하기 위하여 1998년에 「교육위원 및 교육감 선출 등에 관한 규정」(대통령령 제15611호, 1. 20., 제정)과 동 시행규칙(교육부령 제710호, 1998. 2. 14., 제정)이 제정되었다가 2000년 3월(대통령령 제16731호, 2000.3.1., 폐지; 교육부령 제763호, 2000.3.1., 폐지) 폐지되었다.

2000년 5월 「교육의원 및 교육감선거 관리규칙」(중앙선거관리위원회규칙 제174호, 2000. 5. 22., 제정)이 제정되었고, 2006년에는 교육감 주민직선제 도입을 지원하기 위한 「교육감선거 후보자 등록신청 등에 관한 규칙」(중앙선거관리위원회규칙 제269호, 2006. 12. 21., 제정,)이 제정되었고, 2010년 2월에 전부 개정되었으며(중앙선거관리위원회규칙 제328호, 2010. 2. 26., 전부개정), 2014년 7월 규칙 「교육감선거 관리규칙」(중앙선거관리위원회규칙 제414호, 2014.7.29., 일부개정)으로 변경되었다.

나. 지방교육재정 관련 법령의 변천

1) 지방교육재정교부금 재원과 교부방법의 변천

지방교육자치를 지원하기 위하여 1990년 개정된 12월말 「지방교육재정교부금법」(법률 제4303호, 1990.12.31., 일부개정)은 교육세 수입을 지방교육양여금 재원으로 편입하고, 의무교육경비와 의무교육 이외의 경비로 나누어 항목별로 교부하던 방식에서 재원 구분 없이 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는

지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기준으로 교부하는 총액교부방식으로 개선한 것이었다.

이후 「지방교육재정교부금법」은 여러 차례의 교부금 재원의 변화를 반영한 개정이 있었다. 교부금 재원인 내국세 법정교부율은 2001년 11.8%에서 13%로 인상되었고, 2005년 내국세 교부금에 봉급교부금을 합산하여 교부율이 19.4%로 조정되었고, 2008년에는 유아교육 국고사업을 지방으로 이전하면서 내국세 교부율을 20%로 인상하였다. 2010년에는 내국세 일부가 지방소비세로 전환되면서 교부금이 줄어들자 내국세 교부율을 20.27%로 조정하였으며, 2019년에는 지방소비세율 인상에 따른 교부금 감소를 보전하기 위하여 20.46%로 조정하였고, 2020년에 다시 20.79%로 조정하였다. 내국세의 20%에서 20.27%, 20.46%를 거쳐 현행 20.79%로 조정된 것은 교부금 규모를 확충한 것이 아니라 제도변화에 따른 교부금 감소를 보전한 조치일 뿐이다.

종전에 교육부 행정지침으로 산정하던 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정기준을 교육부령인 「지방교육재정교부금법 시행규칙」(교육부령 제590호, 1990.12.31., 제정)을 제정하여 교부기준을 투명하고 명확하게 교부기준을 법제화한 후 교부기준의 변화는 거의 매년 「지방교육재정교부금법 시행규칙」의 개정을 통해서 이루어졌다. 2004년말에는 「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제18635호, 2004. 12. 31., 제정)을 신규 제정하여 교부기준을 합리화하기 위한 제도적 장치를 완성하였다.

2) 일반회계 전입금 관련 법령의 변천

지방자치단체 일반회계 전입금과 관련된 교부금법 개정이 몇 차례 있었다(1994년 담배소비 전입금 인상, 1996년 시·도세 전입금 도입, 2001년 시·도세 전입금 비율 인상, 지방교육세 전입금 신설, 중등교원봉급 전입금의 부산시 외의 광역시와 경기도로 확대, 2005년 시·도세 전입금과 중등교원봉급 전입금 통합, 2014년 교부금감소 보전금 신설, 2021년 고교무상교육비 전입금 신설).

전입금 전입시기와 관련하여 대부분의 지방자치단체에서 교육재정 부담금의 상당부분을 3/4분기를 넘겨 전출하고 있어 교육비특별회계 운영에 상당한 차질을 빚게 되자, 이를 시정하기 위하여 2016년말 지방자치단체의 일반회계전입금의 전출시기 및 규모를 법률에 직접 규정하는 「지방교육재정교부금법」 개정(법

를 제14373호, 2016. 12. 13.)이 있었다.

기초생활보장의 일환으로 보건복지부가 담당해오던 교육급여사업이 2014년말 개정 「국민기초생활 보장법」에 의해 2015년 7월부터 교육부로 이관됨에 따라, 시·도 일반회계에서 부담하는 교육급여에 대한 대응투자분(서울 50%, 지방 20%)이 일반회계에서 교육비특별회계로 이전하는 교육급여 전입금제도가 신설되었다.

1995년말 제정된 「학교용지확보에 관한 특례법」에 따라 1996년부터 학교신설비용을 유발한 지방자치단체가 학교신설비용의 일부(학교용지 구입비 반액)를 교육비특별회계로 이전하는 학교용지구입비 부담 전입금이 신설되었다(제도 미비로 2001년부터 전입 시작). 2017년 3월 21에 개정된 「학교용지확보 등에 관한 특례법」(법률 제14604호)은 학교용지 확보 등에 필요한 경비를 조달하고, 부담금을 적정하게 관리하기 위하여 지방자치단체별로 학교용지부담금특별회계를 설치하도록 규정하였다.

1995년말 개정 「지방교육재정교부금법」 제11조제5항에 시·군 및 자치구도 관할구역 안에 있는 고등학교 이하의 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있도록 규정함에 따라 1996년 4월 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」(대통령령 제14981호, 1996. 4. 19.)을 제정함으로써 교육경비보조제도가 신설되었다. 이 규정은 2006년 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」(대통령령 제20464호, 2007. 12. 28.)으로 개정되면서 기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체도 각급학교에 교육경비를 지원할 수 있게 되었다.

3) 전입금 예산편성시 협의 관련 법령의 변천

1995년 12월 29일 개정 「지방교육재정교부금법」(법률 제5064호)에서 제11조제3항에 담배소비세 전입금과 시·도세 전입금에 대한 예산편성시 시·도지사와의 협의하는 조항이 신설되었고, 2004년 12월 31일 제정된 「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제18635호)도 제8조에 전입금의 협의에 관한 규정을 두었다. 시행령은 세출예산의 편성 협의를 위하여 시·도에 교육정책협의회를 둘 수 있고, 교육정책협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정하도록 했다.

2016년 7월 5일 개정된 「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제27301호)

은 교육정책협의회 대신에 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 지방교육행정협의회를 통하여 협의하도록 하였다. 지방자치단체 일반회계 전입금 중 지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 교육급여보조금전입금, 고교무상교육전입금은 시·도의 자발적인 교육재정 지원금이 아니라 조세 구조 개편에 따라 단순 전환된 전입금인데 이들 재원까지 예산 협의를 하도록 한 것은 부당하다는 점에서 예산협의규정에 대한 논란은 계속되고 있다.

V. 지방교육자치 관련 제도의 변천

지방교육자치 관련 법령이 구체적으로 시행된 것이 지방교육자치 제도라 볼 수 있어서 법령의 변화와 제도의 변화를 따로 구분하는 데 이론의 여지가 있으나, 법령의 변화를 반영한 제도의 변화를 정리해본다는 측면에서 이 장을 기술한다.

1. 교육위원회 및 교육감의 성격과 위상

교육위원회의 성격과 위상을 기준으로 보면, 제1기 지방교육자치제(1952-1961)는 다층적 교육위원회(독립형 의결기구였던 교육구교육위원회, 합의제 집행기구였던 특별시·시교육위원회, 심의기구였던 도교육위원회, 자문기구였던 중앙교육위원회) 시기였고, 제2기 지방교육자치제(1964-1991)는 합의제 집행기구로서의 교육위원회 시기였으며, 제3기 지방교육자치제(1991-2014)는 위임형 의결기구로서의 교육위원회 시기였고, 현재의 제4기 지방교육자치제(2014-현재)는 시·도의 회 통합형 교육위원회 시기라고 볼 수 있다.

1988년 개정된 「교육법」(실제로 시행되지 않음)에서 출발하여 1991년 3월 제정된 「지방교육자치법」은 교육위원회의 성격과 위상을 위임형 의결기관으로 설정하였다. 2006년말 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 2010년 7월부터 교육위원회가 교육의원제를 기반으로 하는 시·도의회 교육상임위원회로 개편되었으며, 2010년 2월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육의원 주민직선제를 2014년 6월말까지 유지하는 이른바 교육의원 일몰제를 규정함에 따라 2014

년 7월부터 교육의원제가 폐지되었고, 「지방교육자치에 관한 법률」에서 교육위원회 관련 규정이 삭제되어 시·도의회 통합형 교육위원회로 개편되었다. 현재의 시·도의회 통합형 교육위원회는 「지방교육자치법」 상의 교육위원회가 아니라 「지방자치법」에 의해 조례가 정하는 교육위원회다. 2014년 당시에는 17개 시·도 의회의 교육 및 학예에 관한 상임위원회 명칭이 모두 교육위원회로 되어 있어서 종전의 교육자치기관으로서 교육상임위원회와 구분되지 않지만, 조례에 의한 교육상임위원회는 언제든지 명칭이 바뀔 수 있다는 점에서 교육자치기관이라 보기 어렵다(윤정일 외, 2015).

제주특별자치도의 경우에는 예외적으로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제79조에 의해 교육자치기관으로서의 교육위원회를 계속 두고 있으나, 다른 시·도의회에는 「지방자치법」 제56조제1항에 의해 조례로 둘 수 있는 상임위원회인 교육위원회를 두어 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·처리하고 있다. 2021년 현재 교육위원회 명칭을 유지하고 있는 시·도의회는 14개이며, 광주광역시의회는 ‘교육문화위원회’로, 세종특별자치시의회는 ‘교육안전위원회’로 명칭이 변경되었고, 경기도의회는 도교육청 남부청사 사무 소관의 ‘교육기획위원회’와 북부청사 사무 소관의 ‘교육행정위원회’로 구분되어 있다.

교육감의 경우에는 독임제 집행기관(1950년대의 교육구 교육감, 1964년 이후의 시·군 교육장)에서 사무장(1950년대의 특별시·시교육감, 1964년 이후 1991년까지의 시·도교육감)으로 위상의 변화가 있었으나, 1991년 이후 다시 독임제 집행기관의 지위를 계속 유지하고 있다.

2. 교육위원 및 교육감 선거제도의 변천

교육위원의 자격기준은 1950년대에 ‘지방의원 피선거권이 있는 자’로 단순했으나, 1960년대초 교육자치 폐지 시기에는 ‘고등학교 졸업자 또는 동등 이상의 학력을 가지고 5년 이상 교육 또는 교육행정경력을 가진 자’로 경력기준이 추가되었고, 1964년 이후 형식적 교육자치 시기에는 ‘학식과 덕망이 높은 자로서 교육 또는 교육행정 경력이 있고 당해 지방의회의원의 피선거권이 있는 자’로 ‘학식과 덕망’이 추가되었다. 1991년 이후에는 ‘학식과 덕망이 높고 시·도위원의 피

선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상 있는 자'로 강화되었고, 1998년부터는 2006년말까지는 '교육 또는 교육행정경력이 10년 이상 있는 자'로 완화되었으며, 2001년부터는 정당원 제한기간이 2년으로 강화되었다가 2010년부터 정당원 제한기간이 1년으로, 교육경력 또는 교육행정경력 기준이 5년으로 완화되었고, 2014년 7월부터 교육위원(교육의원) 제도가 폐지되어 시·도의회가 교육위원회 위원으로 배정됨에 따라 교육위원의 자격은 시·도위원의 자격과 동일하다. 현행 「공직선거법」 제16조(피선거권) 제2항에 따르면, 선거일 현재 계속하여 60일 이상 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다.

교육전문가인 교육감의 자격기준에는 처음부터 '교육 또는 교육행정경력'이 들어 있었으며, 교육위원과 마찬가지로 1964년부터 '학식과 덕망'이 높아야 한다는 기준이 추가되었고, 1991년 이후에는 '학식과 덕망이 높고 시·도의원 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육경력 또는 교육전문직원 경력이 20년 이상 있는 자'였으나, 1995년부터 '시·도지사 피선거권이 있는 자와 경력기준 15년 이상'으로 조정되었다. 1998년부터 경력기준이 '5년 이상'으로 줄었으며, 교육위원과 마찬가지로 2001년부터 정당원 제한기간이 2년으로 구체화되었다가 2010년부터 정당원 제한기간이 1년으로, 전문직으로 한정되었던 교육행정경력이 일반직 교육행정경력까지 확대되었고, 2014년 6월 지방선거에서는 교육경력·교육행정경력 자체가 폐지되었다가, 선거 이후 다시 '3년 이상'으로 부활되었다.

교육위원 선출방법은 지방의회에 의한 간선제(1952-1961, 교육구 교육위원: 읍면의회 선출, 특별시·시교육위원: 특별시·시의회 선출)에서 지방의회 선출 및 도지사·문교부장관 임명(1962-1963, 교육자치 폐지기, 시·군교육위원: 도지사 임명/지방의회 선출, 시·도교육위원: 문교부장관 임명/지방의회 선출), 대통령 임명제(1964-1990)를 거쳐 1991년에는 다시 지방의회 간선제(1991-1997, 시·군 및 자치구의회의가 추천한 자 중에서 해당 시·도의회에서 무기명투표로 선출)로 회귀했다가, 학교운영위원 선거인단에 의한 선출(1998-2006) 등을 거쳐 주민직선 교육의원제(2007-2010)로 바뀌었다가 2010년 지방선거를 마지막으로 더 이상의 교육위원 또는 교육의원 선출은 없었다. 교육감 선출방법은 교육위원과 달리 처음부터

교육위원회 추천에 의한 대통령 임명제였으며(1952-1961, 1964-1990), 해당 교육위원회의 선출(1991-1997)과 학교운영위원 선거인단에 의한 선출(1998-2006)을 거쳐 주민직선(2007-현재)으로 정착되었다.

<표 1> 지방교육자치제도 변천과정 요약

구분	의결기관		교육위원 자격	교육위원선출		집행기관		교육감 자격	교육감 선출
· 52~· 61	교육구 교육위 원회	특별시 · 시의 회	지방의원 피선거권(6개월거주, 만25세 이상)	각읍·면의 회에서 1인씩 선출 군수(당연직)	특별시·시 의회에서 선출한 9인, 특별시장· 시장(당연직)	교육구 교육감	특별시·시 교육위원회 [교육감]	교육·교육행정경력 5년 이상	교육위원회의 추천 도지사(과 문교부장관 경유)특별시 교육감은 문교부장관만 경유, 대통령 임명
· 64~· 90	시·도의회(미구 성 [문교부장관 대행])		학식과 덕망, 교육·교육행정경력	지방의회에서 선출한 5인, 지방자치단체장, 교육감		시·도교육위원회 [교육감]		학식과 덕망, 교육·교육행정경력	교육위원회의 추천, 문교부장관 제청, 대통령 임명
· 91~· 97	시·도의회(중요 사항)/시·도교육 위원회(기타사항)		학식과 덕망 시·도의원 피선거권, 비정당인 정수의 1/2 이상은 교육·교육행정경력 15년(· 95년부터 10년) 이상	시·군·자치구의회 추천, 시·도의회 선출(정수의 1/2 이상은 교육·교육행정경력자)		교육감		학식과 덕망, 시·도의원 피선거권, 비정당인, 교육경력·교육전문직 경력 20년(· 95년 이후 15년) 이상	교육위원회 선출
· 98~· 06			학식과 덕망 시·도의원 피선거권 비정당인(· 00.1~비정당인 2년, 정수의 1/2 이상은 교육·교육행정경력 10년 이상)	학교운영위원회와 교원단체(· 00.1 운영위원 전원으로 구성)의 교육위원선거인단이 선출		교육감		학식과 덕망, 시·도지사 피선거권, 비정당인(· 00.1이후 비정당인 2년, 교육·교육전문직경력 5년 이상)	학교운영위원회와 교원단체(· 00.1 운영위원 전원으로 구성)의 교육감선거인단에서 선출
· 07~· 10			학식과 덕망 시·도의원 피선거권, 비정당인 2년, 정수의 1/2 이상은 교육·교육행정경력 10년 이상	학교운영위원전원으로 구성된 교육위원선거인단이 선출		교육감		시·도지사 피선거권, 비정당인 2년, 교육·교육전문직경 력 5년 이상	주민의 보통·평등·직접· 비밀선거에 따라 선출
· 10~· 14			교육의원 시·도의원 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육행정경력 5년 이상	교육의원: 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 따라 선출		교육감		시·도지사 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육행정경력 5년 이상	주민의 보통·평등·직접· 비밀선거에 따라 선출
· 14.6	시·도의회		교육의원제 폐지	교육의원제 폐지		교육감		시·도지사 피선거권, 비정당인 1년(교육 및 교육행정경력 폐지)	주민의 보통·평등·직접· 비밀선거에 따라 선출
· 14.7								시·도지사 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육행정경력 3년 이상	

출처: 송기창(2015), p.91.

3. 지방교육재정교부금 교부방법의 변천

기준재정수요액 산정방법과 기준재정수입액 산정방법으로 구분하여 정리하면 다음과 같다. 1991년부터 1995년까지 기준재정수요액은 학교급별 교육비차이도

를 반영한 가중학생수에 단위비용을 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 산정하였으며, 1996년부터 2000년까지 기준재정수요액은 경상재정수요액과 학생수용시설재정수요액을 합한 금액으로 하되, 경상재정수요액은 학교급별 교육비차이도를 반영한 가중학생수에 단위비용을 곱하여 산정하고, 학생수용시설재정수요액은 개발사업 시행지역에서의 학교신설과 과밀학급 완화 및 2부제수업 해소 등을 위한 학교신설 및 교실증축에 필요한 재정수요를 기준으로 하여 산정하였다. 학생수용시설재정수요액 중 고등학교 이하 각급학교의 신·증축사업비와 교육환경개선사업비를 합한 금액이 가용재원(교부금과 기준재정수입액을 합산한 금액)의 10분의 1 이상이 되도록 하였다.

2001년부터 기준재정수요액은 경상재정수요액과 사업재정수요액으로 구분하였으며, 경상재정수요액은 인건비·기관운영비 및 학교운영비로 구분하여 소요액을 산정하였고, 사업재정수요액은 고등학교 이하 각급학교의 신·증축사업비, 교육환경개선사업비, 교육정보화사업비, 교육과정개편 관련 사업비 및 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 경비로 구분하여 산정하였다. 사업재정수요 가용재원은 추가용재원의 10분의 3의 범위 안에서 교육부장관이 정하도록 되었다.

2005년부터 기준재정수요액은 경상재정수요액과 사업재정수요액의 구분을 폐지하고 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준에 따라 통합적으로 산정하였다. 2005년 이후 측정항목 수가 계속 늘어나서 시·도교육감의 재정운영의 자율성을 제약하는 기제로 작용하였고, 2008년부터 자체노력수요가 신설되어 시·도교육청 간 교부금 격차를 초래하는 요인이 되기도 하였다.

기준재정수입액의 경우, 1990년 말에 개정된 지방교육재정교부금법은 “기준재정수입액은 교부금을 제외한 교육·학예·체육에 관한 모든 수입예상액으로 한다. 지방자치단체의 일반회계에서 교육의 봉급으로 전입되는 금액 이외의 기준재정수입액은 그 추정액의 100분의 90에 상당하는 금액으로 한다.”고 되어 있었고, 1995년 말 교부금법 개정에서 “기준재정수입액은 교부금을 제외한 「지방교육양여금법」에 의한 지방교육양여금, 제11조의 규정에 의한 일반회계 전입금등 교육·학예에 관한 모든 수입예상액으로 한다. 제1항의 규정에 의한 수입예상액의 산정방법은 교육부령으로 정한다.”고 바뀌었다.

1995년 말까지 교육부령에는 기준재정수입액 산정기준이 규정되어 있지 않았

으나, 1996년부터 기준재정수입액 산정기준이 자세히 규정되었다. 기준재정수입액은 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 「지방교육양여금법」에 의한 지방교육양여금, 공·사립 중·고등학교의 수업료 및 입학금을 합한 금액으로 하되, 수업료 및 입학금은 전년도 수업료 및 입학금을 기준으로 권역별로 각각 구분하여 징수율을 적용하였다.

2005년부터 기준재정수입액 중 지방세를 재원으로 하는 수입은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출하되, 표준세율에 의하여 산정한 금액의 100분의 80에 상당하는 금액으로 하며, 지방세외의 수입 예상액의 산정기준에 입학금·수업료 외에 학교용지구임비부담금이 추가되었고, 입학금·수업료 산정비율이 90%에서 85%로 조정되었다. 지방세를 재원으로 하는 수입을 표준세율의 80%만 반영함으로써 지역 간 수입격차가 발생하자 2007년부터 이를 100%로 조정하였고, 지방세 재원의 수입 중 산정한 금액과 결산액의 차액은 다음다음 연도의 기준재정수입액을 산정하는 때에 정산하도록 하였다. 2014년부터 교부금감소보전금제도가 도입됨에 따라 기준재정수입액 항목에 “지방세를 재원으로 하여 지방교육재정교부금 보전에 충당하는 교부금감소보전금”이 추가되었다.

4. 지방자치단체 일반회계 전입금제도의 변천

지방자치단체 일반회계 전입금은 크게 법정전입금과 비법정전입금으로 구분하고 있으나, 법정이든 비법정이든 법령에 지원 근거가 있으며, 둘을 나누는 기준은 전입금의 규모가 법령으로 정해져 있느냐 아니냐에 있다.

법정전입금에는 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 규정된 1996년 신설 시·도세 전입금, 1989년 신설 담배소비세 전입금, 2001년 신설 지방교육세 전입금과, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에 규정된 1996년 신설된 학교용지구임비부담금, 「지방세법」 제71조제3항에 규정한 지방소비세 신설에 따른 2014년 신설 교부금감소보전금이 있으며, 「국민기초생활보장법」에 따라 2016년 신설된 교육급여 보조금 전입금과 2020년말 개정 「지방교육재정교부금법」에 따라 2021년 신설된 고교무상교육비 전입금이 있다.

비법정전입금에는 「도서관법」 제29조제3항에 의하여 지원되는 공립 공공도서관

관 운영비와 「학교급식법」 제8조제4항에 의한 학교급식비, 「지방교육재정교부금법」 제11조제9항에 의해 지원되는 기타 교육지원금 등이 있다. 교육경비보조금은 비법정전입금의 일종이지만, 교육비특별회계로 전입되지 않고 학교회계로 직접 전입되기 때문에 교육비특별회계로 들어오는 전입금과 구별된다.

서울과 부산의 경우 1964년부터 공립 중등교원 봉급전입금(서울은 봉급 전액, 부산은 봉급 반액)이 시작되어 2004년까지 지속되었고, 부산 이외의 광역시와 경기도는 2001년부터 공립 중등교원 봉급의 10%를 부담하도록 하는 봉급전입금 제도가 신설되었으나, 서울, 부산과 함께 2005년부터 시·도세 전입금에 통합되었다.

시·도세 전입금은 1996년 교육재정 GNP 5% 확보정책의 일환으로 도입되었으며, 당시 지방세인 소득세분 주민세 세율을 7.5%에서 10%로 인상하는 대신 늘어난 지방세 수입의 일부를 교육비특별회계로 이전하는 제도였다. 전입금 규모는 처음에는 시·도세의 2.6%였으나 1999년부터 3.6%로 인상되었고, 2005년부터 서울과 광역시 및 경기도의 공립 중등교원 봉급전입금이 통합되면서 서울 10%, 7대 광역시와 경기도 5%로 조정되었으며, 나머지 도는 그대로 3.6%를 유지했다.

담배소비세 전입금은 서울시와 7대 광역시에 해당되는 전입금으로, 시작은 멀리 1989년으로 거슬러 올라간다. 당시 담배소비세가 지방세로 이양되면서 담배 관련 세금에 부가되던 교육세에 결손이 생기게 되자 이를 보전하기 위하여 당시 서울시와 5대 직할시에 한하여 담배소비세의 30%를 교육비특별회계로 이전하는 제도가 생겼다. 1994년에는 경유와 휘발유에 부과되던 특별소비세가 교통세로 바뀌면서 내국세 규모가 줄어 내국세 교부금에 결손이 생기자 이를 보전하기 위하여 담배소비세를 인상하고 인상분의 일부를 담배소비세 전입금으로 넘겨주기 위하여 전입비율이 45%로 조정되어 오늘에 이르고 있다.

지방교육세 전입금은 2001년부터 지방세분 교육세가 지방세로 바뀌면서 일반 지방자치단체가 징수한 지방교육세를 교육비특별회계로 이전해주는 재원이다. 학교용지구입비 부담 전입금은 택지개발사업 등으로 늘어나는 학교설립 수요에 충당하기 위하여 일반 지방자치단체 장이 개발사업자로부터 징수한 학교용지부담금과 재산세 등을 재원으로 학교용지구입비의 1/2을 부담하는 것으로, 근거법률인 「학교용지확보에 관한 특별법」은 1995년 말에 제정되었으나, 학교용지부담금을 징수하기 시작한 것은 2001년부터였다.

교부금감소 보전금은 2014년부터 도입된 재원으로, 취득세 인하로 인한 지방 재정결손 보전 및 지방재정 확충을 위하여 지방소비세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 인상함에 따라 내국세 총액이 감소되었고, 내국세 총액이 감소함에 따라 지방교육재정교부금 감소가 초래되었으며, 취득세 인하로 지방교육세가 감소되었으므로 지방소비세 수입의 일부를 교육비특별회계로 이전해주는 것이다.

2014년에는 취득세 인하로 인한 지방재정결손을 보전하고 지방재정을 확충할 목적으로 지방소비세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 인상 조정함에 따라 내국세 총액과 교부금이 감소되어 이를 보전하는 교부금 감소 보전금이 신설되었고, 2016년에는 교육급여보조금 전입금, 2021년에는 고교무상교육비 전입금이 신설되었다.

V. 제3기 지방교육자치 30년의 회고

「지방교육자치법」 변천 과정을 중심으로 지방교육자치 30년을 돌아보는 것은 향후 지방교육자치의 개선과제를 제안하기 위함이다.

1. 교육위원회와 교육감제도 변천의 흐름

발표자는 일찍이 ‘지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색’(송기창, 2015) 논문을 통해 교육위원회와 교육감제도의 역사적 전개과정의 특징을 다음 네 가지로 정리한 바 있다.

첫째, 교육위원회는 독립형 의결기관으로 위상을 가진 적도 있지만, 주된 흐름은 합의제 집행기관으로서 기능을 해왔고, 1991년 이후 위임형 의결기관으로 정체성을 유지하는 듯했으나, 이중의결의 비능률성이라는 비판을 넘지 못하고 교육의원제라는 과도기적 실험을 통해 시·도의회 교육상임위원회가 개편되었다가 결국 시·도의회에 통합되고 말았다. 위임형 의결기관을 거쳐 독립형 의결기관을 지향했던 교육계의 시도는 실패하고 오히려 교육위원회의 폐지로 귀결되었다.

둘째, 교육감제도는 계속 유지되어 왔으나, 그 성격은 합의제 집행기관인 교

육위원회의 사무장에서 교육위원 겸 사무장을 거쳐 독임제 집행기관으로 정체성을 확고히 하는 데 성공하였다. 다만, 합의제 집행기관이었던 교육위원회가 유지되는 상황에서 사무장으로서의 교육감과 독임제 집행기관으로서의 교육감 중에서 어떤 성격의 교육감이 교육자치의 본질을 더 잘 살릴 수 있는지를 결론 내리기는 어렵다.

셋째, 교육감과 교육위원의 교육경력 및 교육행정경력 기준은 20년에서 점점 낮아져 완전 폐지되었다가 현재는 상징적으로 3년이 겨우 남아 있을 뿐이며, 이는 선출제도와 상관성을 가지는 것으로 분석된다. 간접선거에서 직접선거로 이동하면서 교육경력 및 교육행정경력 기준이 낮아지다가 주민직선제가 도입되면서 폐지되었고, 교육감의 경우, 교육전문성 확보라는 교육자치의 본질을 살리기 위하여 경력기준 3년이 부활되었다. 간접선거에서 도입되었던 ‘학식과 덕망’이라는 기준도 직접선거로 전환되면서 폐지되었으며, 간접선거에서 강화되었던 정당원 제한기준도 2년에서 1년으로 완화되었다. 주민직선제도는 교육감의 자격기준을 완화를 압박하는 수단으로 작용하고 있다. 교육감의 자격기준을 강화하기 위해서는 직선제보다 간선제가 더 유리하다고 볼 수 있다.

넷째, 교육감은 교육위원회가 선출하여 대통령이 임명하는 방식에서 교육위원회가 선출하는 방식, 선거인단 선출방식을 거쳐 주민직선제로 정착되었으나, 이제까지 교육감을 시·도의회에서 선출하는 제도를 운영한 적은 없었다. 교육위원을 시·도의회가 선출하고, 교육위원회가 교육감을 선출하는 방식이 오랫동안 유지되어 왔지만, 일부에서 제안하고 있는 일반 지방자치단체의 장이 교육감을 임명하는 방식과 시·도 부지사 성격의 교육감제는 시행된 적이 없었다.

2. 교육위원회와 교육감제도 변천과정의 쟁점

이 절에서는 교육위원회와 교육감제도 변천과정에서 쟁점이 되었던 사항을 정리한다(송기창, 2015). 먼저, 교육위원회의 성격 및 위상과 관련하여 쟁점이 되었던 사항은 교육자치 의결기관을 따로 둘 것인가(교육위원회가 의결기능 수행), 따로 두지 않을 것인가(지방의회가 의결기능 수행), 교육자치 의결기관을 둔다면 지방의회 밖에 둘 것인가(독립형 또는 위임형 의결기관 성격), 지방의회 내에 둘 것인가(시·도의회 교육상임위원회 성격)였다. 교육계는 독립형을 주장했으나 1구

역 1자치단체의 논리에 막혀 1950년대 교육구로 만족해야 했으며, 위임형 의결기관으로 정착되는 듯했으나, 위임형 의결기관의 약점이었던 이중의결 문제를 해결하기 위한 대안으로 도입되었던 시·도의회 교육상임위원회가 교육의원제의 선출방법 시비로 인하여 폐지되자, 교육위원회의 폐지로 이어졌다.

결국, 의결기관으로서 교육위원회의 독립성을 확보하려던 노력은 오히려 교육위원회의 폐지를 촉진하는 기제로 작용하고 말았다. 역사적으로 볼 때, 의결기관으로서 교육위원회는 도달할 수 없는 목표였으며, 일반 지방자치단체와의 관계에서 무리없이 기능을 수행할 수 있는 교육위원회의 위상은 합의제 집행기관이었던 것으로 결론내릴 수 있다. 앞으로 교육위원회를 부활시킬 수 있다면 합의제 집행기관 성격의 교육위원회일 것으로 예측된다.

교육감의 성격 및 위상과 관련하여 제기되었던 쟁점은 교육감을 독임제 집행기관으로 할 것인가, 합의제 집행기관의 사무장으로 할 것인가였다. 현재는 독임제 집행기관으로 정착되는 듯하나, 향후 정치적 변화에 따라 합의제 집행기관의 사무장 성격으로 전환될 가능성도 배제할 수 없다.

교육위원의 자격기준과 관련한 쟁점은 교육경력·교육행정경력을 요구할 것인가, 말 것인가, 요구한다면 몇 년을 요구할 것인가와, 정당경력을 제한할 것인가, 제한하지 않을 것인가, 제한한다면 제한기간을 몇 년으로 할 것인가 등이었다. 교육감의 자격기준과 관련한 쟁점은 교육위원의 쟁점에 더하여 교육경력자로 한정할 것인가, 일반직 교육행정경력자도 허용할 것인가 등이었다. 역사적으로 볼 때, 간접선거에 의해 선출할 경우에는 오히려 경력기준을 더 강하게 요구했고, 직접선거일 경우에 경력기준이 느슨했었다.

교육위원과 달리 교육감의 경우 1991년에 일반직 교육행정경력을 배제한 상태에서 출발했지만, 결국 2014년 선거 이후 일반직 교육행정경력도 허용하는 선에서 타협이 이루어져 교육의 전문성에 교육행정의 전문성을 포함시키는 방향으로 정착되었다. 현재 교육감의 자격기준에 교육·교육행정경력 3년으로 되어 있으나, 교육의 전문성을 담보하는 기준으로는 미흡한 실정이어서 교육감선출방법에 변화가 있을 경우에는 보다 강화될 여지가 있다. 정당가입제한 기간은 2년으로 강화되었다가 1년으로 줄어든 상태지만, 당분간 교육의 정치적 중립성 보장 요구가 있는 한 유지될 가능성이 크다.

교육위원 및 교육감 선출방법과 관련한 쟁점은 주민이 직접선거로 선출할 것

인가, 간접선거로 선출할 것인가, 간접선거로 선출한다면 교육위원의 경우 지방의회가 선출할 것인가, 선거인단이 선출할 것인가, 교육감의 경우 지방의회가 선출할 것인가, 교육위원회가 선출할 것인가, 선거인단이 선출할 것인가 등이었다. 교육위원회의 부활이 없는 상태에서 교육감을 임명제로 가져가는 것은 교육자치의 폐지를 의미한다는 점에서 수용하기 어려울 것으로 전망된다.

3. 지방교육자치 입법과정의 문제

가. 「지방교육자치법」과 「지방자치법」의 관계설정 문제

1949년 「교육법」에 의해 지방교육행정의 논리로 출발한 ‘지방교육자치’와 「지방자치법」에 의해 지방행정의 논리로 출발한 ‘지방자치’는 ‘지방’이라는 공통점을 제외하면 공통분모를 찾기 어려웠다. 「교육법」의 「지방자치법」 준용규정을 연결고리라고 주장할 수도 있으나, 준용규정은 교육자치의 본질과 거리가 있으며 지방이라는 공통점에 따른 절차적 규정에 불과했다. 「교육법」과 「지방자치법」의 괴리는 1988년 4월 이전까지 이어지다가 1988년 4월 6일에 동시에 개정된 「지방자치법」과 「교육법」을 통해 연결고리가 생기게 된다. 문제는 1988년 개정 「지방자치법」에 규정한 연결고리가 1988년 개정 전 「교육법」을 전제한 것이었다는 점이다.²⁾

1991년 「지방교육자치법」 제정에도 불구하고 1988년 4월 이전 상황을 반영했던 「지방자치법」의 연결고리가 바뀌지 않고 오늘날까지 계속 유지되고 있다. 「지방교육자치법」에서 교육위원회를 어떻게 규정하든 「지방자치법」에서는 집행기관일 뿐이었고, 의결기관 흉내를 내던 교육위원회는 집행기관으로서의 성격에 맞지 않아 결국 폐지될 수밖에 없었다. 「교육법」에 의한 교육자치와 「지방자치법」에 의한 지방자치를 연계시키는 순간 교육자치의 정체성은 흔들렸고, 「지방교육자치법」이 「지방자치법」의 특별법으로서의 성격을 가졌음에도 불구하고 오히려 「지방자치법」에 근거를 둔 하위법으로 간주되었다. 독자적으로 만들어진 「교육법」이 「지방자치법」의 하위법이라고 주장하면 설득력이 떨어졌겠지만, 「교육법」에서 교육자치 규정을 분리하여 1991년에 「지방교육자치법」을 제정하자 「

2) 이 절의 내용은 송기창(2019)의 논문을 정리한 것이다.

지방교육자치법이 「지방자치법」의 하위법이라는 주장은 설득력을 얻게 되었다.

결국 당시 문교부는 입법 싸움에서 내무부에 관정패함으로써 1991년부터 명실상부한 교육자치를 시행하게 되었다는 평가에도 불구하고 교육자치는 지방자치의 하위 자치로 전락하고 말았다. 1988년 「교육법」을 개정할 당시에 「지방자치법」 112조에 교육·학예에 관한 집행기관을 명시하는 것을 막았어야 하며, 더욱이 「교육법」이 「지방자치법」의 하위법인 것처럼 명시한 조항은 거부했어야 했다. 그렇지 않을 경우 최소한 교육위원회를 위임형 의결기관으로 「지방자치법」에 명시했어야 했다.

「교육법」과 「지방자치법」을 연계하는 과정에서 교육의 가치는 사라졌다. 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성이라는 교육자치의 가치가 행정의 종합성과 효율성이라는 지방자치의 가치로 환원된 것이다. 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성 논리로 독자적으로 설치되었던 교육위원회가 시·도의회 교육상임위원회를 거쳐 시·도의회에 통합되었고, 교육위원회 개편과정에서 교육의 자주성과 전문성과 정치적 중립성의 상징이었던 교육감을 주민직선제로 선출하는 제도에 합의함으로써 역설적으로 교육위원회를 폐지하여 교육의 자주성과 교육의 정치적 중립성을 포기하였고, 교육의 전문성도 교육경력 또는 교육행정경력 3년이라는 교육감의 자격기준에 흔적만 남기고 사라졌다.

나. 교육위원회 의결사항과 교육감 관장사무의 구분 문제

1990년까지 합의제 집행기구였던 교육위원회 관장사무가 1991년 「지방교육자치법」에서 위임형 의결기구인 교육위원회의 심의·의결사항과 집행기구인 교육감의 관장사무로 나뉘지는 과정에서 몇 가지 문제점을 배태하는 원인이 되었다.

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 있게 되었다. 위임형 의결기관으로 교육위원회를 설치하였다고 해서 추가적으로 중요한 법적 기능을 갖게 된 것은 아니었다. 오히려 종전 합의제 집행기관으로서의 교육위원회는 18개 관장사무 중 시·도의회에 제출할 사항은 ‘교육·학예에 관한 조례의 제정 또는 폐지안’뿐이었고, 나머지 17

개 사무는 교육위원회가 자체적으로 전담 처리했으나, 1988년 「교육법」을 개정하면서 조례안뿐만 아니라 ‘예산 및 결산’, ‘특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수’ 등도 시·도의회에서 최종 의결하도록 바뀌었다. 이는 「지방교육자치법」에 그대로 반영되었으며, 2000년 1월 「지방교육자치법」이 개정되면서 시·도의회에 제출할 사항에 ‘기채안(起債案)’도 추가되었다(송기창, 2019: 16).

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 학교환경정화에 관한 사항, 학생통학구역에 관한 사항, 교육·학예의 시설·설비 및 교구(敎具)에 관한 사항’ 등을 독임제 집행기관인 교육감이 단독으로 처리한다는 점도 달라졌다.

종전에 합의제 집행기관이었던 교육위원회가 심의하던 사항이 위임형 의결기관인 교육위원회의 심의·의결사항과 독임제 집행기관인 교육감 관장사항으로 분리되었다가 2014년 「지방교육자치법」 상의 교육위원회가 폐지되자 다시 독임제 집행기관인 교육감 관장사항으로 통합되었다. 1991년 6월 이전에는 합의제 집행기관이었던 전문가 교육위원회가 결정하고 교육감이 집행하던 사무를 2014년 7월부터는 독임제 집행기관인 교육감이 단독으로 처리하게 되었다.

의결기관 간 연결고리가 확대된 대신에 집행기관 간 연결고리가 사라짐으로써 오히려 지방자치와 교육자치 간의 연계·협력에 어려움이 생겼고, 교육감이 당연직 교육위원이던 시절에는 교육위원회의 변화가 교육감의 변화와 연동되었지만, 교육위원회와 교육감이 분리된 상태에서는 교육위원회의 변화가 교육감의 변화와 무관하게 이루어짐으로써 교육자치의 또 다른 문제점을 낳았다. 위임형 의결기관으로서 교육위원회가 설치되어 있다는 전제 하에 교육감을 독임제 집행기관으로 설치했지만, 위임형 의결기관으로서의 교육위원회가 폐지된 상황에서도 독임제 집행기관으로서의 집행기관이 유지됨으로써 교육감은 전문가 위원회의 견제를 받지 않는 절대권력으로 바뀌었다. 교육감이 합의제 집행기구였던 교육위원회의 일원이었을 때와 교육전문가로 구성된 위임형 의결기구였던 교육위원회의 견제를 받던 시기와 비교할 때, 2014년 이후에는 교육감이 비전문가로 구성된 시·도의회 일반 상임위원회의 견제만을 받기 때문에 전문적 통제로부터 벗어나 있다(송기창, 2019: 16-17).

다. 교육자치 입법과정에 대한 관심과 전략 부족

교육계의 동의없이 일방적으로 「지방자치법」에 교육·학예에 관한 집행기관을 규정했듯이, 자치분권위원회(중전의 ‘지방자치발전위원회’)는 교육계의 동의없이 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제40조 제2항과 제4항에 “② 국가는 교육 자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 규정하였고, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조제2항과 제4항으로 변경되어 ‘교육자치와 지방자치의 통합’ 방침이 법적으로 공식화되었다. 이는 교육자치의 근거인 헌법 제31조제4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 형해화(形骸化) 하고, 「지방교육자치에 관한 법률」을 무력화 하는 법조항이었지만, 교육계는 헌법 정신을 부정하는 특별법에 대하여 사후적인 헌법소원조차 제기한 바 없었다(송기창, 2019).

지방의회와의 연계에 대한 집착한 나머지 교육위원을 지방의회에서 선출하는 제도를 시행했으나 실패하였고, 교육전문가에 대한 신뢰 부족과 주민대표성에 대한 오해로 전문가 위원회임에도 불구하고 절반까지 교육 및 교육행정 비경력자로 교육위원을 선출하는 제도를 도입함으로써 교육위원간 결속력이 약화되어 교육자치를 지켜내는 데 힘을 쓰지 못하고 무너졌다. 무너진 의결기관인 태생적 한계를 가지고 출범했음에도 불구하고 교육위원회가 의결기관 행세를 하는 이중의결 과정에서 행정직원들의 업무부담을 가중시켜 교육위원회 개편 및 폐지를 가속화 시켰다.

지방교육자치는 본질상 주민 대표성보다는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 확보에 중점을 두어야 했음에도 불구하고 어설픈 주민 대표성을 표방하다가 교육위원회를 시·도의회 교육상임위원회로 개편하는 교육의원제를 도입했으나 주민대표성이 국회의원보다 크고 시·도의원에 비해 심의분야가 교육으로 한정되어 있어서 교육의원제 폐지의 빌미를 제공하였다. 주민 대표성을 강조한 나머지 교육감을 주민직선으로 선출하는 제도를 도입했으나, 교육감의 정치화 경향으로 몸살을 앓고 있다.

교육 및 교육행정 전문가로 구성된 합의제 집행기관으로서의 교육위원회가 관장하던 위임형 의결기관으로서의 교육위원회 심의·의결사항과 독임제 집행기

관으로서의 교육감 관장사무로 나누었다가 위임형 의결기관인 교육위원회가 폐지된 후, 교육위원회 사무가 종전의 합의제 집행기관인 교육위원회로 이전되는 대신에 독임제 집행기관인 교육감으로 통합되자 교육감은 전문가 위원회의 통제를 받지 않는 절대권력으로 바뀌어 교육정책의 전문성을 약화시키는 요인이 되었다. 결국 합의제 집행기관이었던 교육위원회를 위임형 의결기관이나 시·도의회 교육상임위원회로 바꾸는 실험은 실패하였다.

위임형 의결기구로서의 교육위원회는 독자적인 의결기능을 확보하지 못하고 시·도의회가 하청을 준 사항에 대해서 의결기관 행세를 했지만, 시·도의회에 종속될 수밖에 없었다. 원청업체가 의결권을 회수하자(시·도의회 교육상임위원회) 하청업체는 독자적으로 존립할 수 없었고, 원청업체에 흡수 통합될 수밖에 없었다. 독자적인 집행기능을 가졌던 합의제 집행기구로서의 교육위원회에 비해 의결기능을 가졌다는 점에서 모양은 그럴듯했으나 빛 좋은 개살구에 불과했다는 것을 깨닫는 데 오랜 시간이 필요하지 않았다.

명칭은 달랐지만, 위임형 의결기구로서의 교육위원회가 있던 시기에도 교육위원회 옥상옥으로 시·도의회 통합형 교육 관련 위원회(대개의 명칭은 '문교사회위원회'였음)가 있었으며, 현재의 시·도의회 통합형 교육위원회는 더 이상 「지방교육자치법」 상 교육자치기구로서의 교육위원회가 아니고, 교육경력 없이 정당 배경을 가진 의원으로 구성된 시·도의회 통합형 교육위원회는 교육자치의 기본 정신인 교육의 자주성뿐만 아니라 교육의 전문성과 정치적 중립성이 보장되지 않음으로써 종전의 교육위원회를 대신한다고 보기는 어렵다.

현재 상황은 종전의 전문가 위원회로서의 교육위원회가 완전히 사라진 것이다. 의결기관으로서의 교육위원회가 설 수 있는 여건이 안 되어 있다면 종전의 합의제 집행기관으로서의 교육위원회로 전환되었어야 마땅하다. 그러나 교육감 주민직선제가 유지되는 한 합의제 집행기관인 교육위원회로 회귀하는 것은 쉽지 않아 보인다.

4. 지방교육재정의 문제

가. 지방교육재정교부금 재원 및 교부방법의 문제

지방교육재정교부금 내국세 교부금 재원은 1991년 내국세의 11.8%에서 출발하여 2001년 내국세의 13.0%, 2005년 내국세의 19.4%, 2008년 내국세의 20%, 2010년 20.27%, 2019년 20.46%, 2020년 20.79%로 교부율이 점점 늘어난 것으로 보이지만, 실상은 2001년 11.8%에서 13.0%로 늘어난 것과 유아교육지원과 방과 후학교지원 국고사업의 지방이양에 따라 교부율을 19.4%에서 20%로 인상한 2008년 개정 두번 외에는 조세구조 개편과정에서 재정중립성 기조에 따라 교부금 증감없이 교부율만 바뀐 것이다.

2004년 불경기에 따른 교부금 감소, 2009년 글로벌 금융위기에 따른 교부금 감소, 2020년 코로나19에 따른 교부금 감소 등 교부금 재원의 감소에도 국가 지원은 없었고, 1996년 교육환경개선특별회계 도입, 1997년말 IMF 외환관리체제, 2001년 7.20 교육여건 개선사업, 2002년 중학교 의무교육 확대, 2012년 누리과정 도입, 2013년 누리과정 확대, 2019년 고교무상교육 도입, 2021년 그린스마트미래 학교 사업 등 굵직한 국책사업이 별도의 재원확보없이 대부분 교부금 재원에 의해 추진됨으로써 교육재정 측면에서 지방교육자치의 안정적 정착이 용이하지 않았다.

1991년부터 지방교육자치단체의 재정운영의 자율성을 보장하기 위한 정책의 하나로, 종래의 항목별 배분에서 학교급별 교육비차이도를 적용한 가중학생수에 따라 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 총액배분하는 방법으로 개선되었지만, 지역간 형평성 문제가 대두되어 1996년에는 경상재정수요와 학생수용시설재정수요로 구분하다가 2001년에는 경상재정수요와 사업재정수요로 구분하여 실제 소요되는 경비를 계산하는 방식으로 바뀌었다가 2005년 이후 소요경비산정과 지역별·학교급별 교육비차이도계수에 의한 총액배분으로 바뀌었다. 2008년부터 자체노력수요를 반영하기 시작하였고, 2011년 이후 측정항목 수가 많이 늘어나 재정운영의 자율성이 오히려 약화되었다.

나. 지방자치단체 일반회계 전입금의 문제

지방자치단체 일반회계 전입금은 지방세 과세권을 가지고 있는 지방자치단체가 과세권이 없는 지방교육자치단체에 지방세 수입액의 일부를 지원하는 제도로 지방자치단체와 지방교육자치단체 간 연계·협력의 수단으로 인식되어 왔으나, 실제로 지방자치단체가 자발적으로 지원하는 법정 전입금은 없으며, 중앙정부가 넘겨주는 지방세 재원 중에서 일부를 지방교육재원으로 이전하는 정도에 불과하다.

담배소비세 전입금은 교육세 개편과 교통세 신설에 따른 조세구조 변화에 따라 도입된 제도이고, 시·도세 전입금은 소득할 주민세(현재는 지방소득세) 세율 인상분의 일부를 돌려준 것에 불과하며, 다른 전입금도 모두 재정중립성의 원칙에 따라 조세 개편 전 전입금액과 조세 개편 후의 전입금액을 동일하게 만들기 위한 제도일 뿐이다. 1996년 교육재정 GNP 5% 확보정책을 추진하면서 담배소비세에 신규로 지방교육세를 40%(2001년부터 50%) 부가하는 제도를 도입했으나, 이를 한시세로 하여 2년 내지 5년 단위로 징수시한을 연장하고 있다. 교육부는 영구세로 전환해줄 것을 요구하고 있으나, 지난 25년 동안 요지부동이다. 담배소비세 개편 과정에서 지방교육세의 담배소비세 부가율을 조정할 필요가 생김에 따라 50%를 43.99%로 조정하였다. 44%로 할 법도 하나, 0.01%를 양보하지 않아서 43.99%라는 번거로운 숫자를 만들어냈다.

지방교육자치단체는 전입금을 연계·협력의 수단으로 인식하고 있으나, 일반자치단체는 지방교육에 대한 정치적 권한을 확보하기 위한 반대급부로 인식했다. 일반회계 전입금에 대한 예산협의권이 바로 그것이다. 1995년 12월 29일 지방교육재정교부금법 개정(법률 제5064호)에서 시·도세 전입금제도가 추가되고, 담배소비세 전입금과 시·도세 전입금에 대한 예산편성시 협의조항과 전입금 편성예산 감액시 협의조항이 신설되었다. 2001년부터 예산편성 협의 대상에 지방교육세 전입금이 추가되었고, 2005년부터 종전의 공립 중등교원 봉급전입금 해당액이 추가됨으로써 일반회계 전입금 전액으로 확대되었다.

2004년말 제정된 「지방교육재정교부금법 시행령」에서 세출예산의 편성 협의를 위하여 시·도에 교육정책협의회를 둘 수 있도록 하였으나, 실효성이 없자, 2016년 7월 개정된 「지방교육재정교부금법 시행령」은 교육정책협의회 대신에

「지방교육자치에 관한 법률」 제41조제1항에 따른 지방교육행정협의회를 통하여 협의하도록 하였다. 임의기구였던 교육정책협의회 대신에 「지방교육자치법」에 따른 법정기구인 교육행정협의회가 예산편성 협의를 하도록 강화한 것은 결과적으로 지방교육자치단체의 예산편성의 자율성을 축소시킨 것이다.

5. 지방교육자치 관련 법적 용어의 문제

용어는 개념을 언어로 표현한 것이다. 따라서 지방교육자치 관련 법령의 용어를 분석하면 법령에서 가정하고 있는 지방교육자치의 개념을 유추할 수 있다. 제3기 지방교육자치가 시행되기 전에는 현재의 '시·도교육청'이라는 용어 대신에 '시·도교육위원회'라는 용어를 사용했다. 당시에는 시·도교육위원회가 합의제 집행기관이었으므로 지방자치단체 집행기관의 명칭으로 시·도단위 지방교육 자치기관을 명명한 것이다. 지방자치단체에 의결기관으로 시·도의회가 있고, 집행기관으로 시·도지사와 시·도교육위원회가 있으며, 광역지방자치단체의 명칭은 특별시·광역시·도였다. 지방자치단체라고 할 때는 시·도지사가 교육·학예를 제외한 사무를 관장하는 일반 지방자치단체와 시·도교육위원회가 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 교육 지방자치단체를 포괄하는 개념이지만, 일반 지방자치단체의 행정청사 명칭은 시·도지사가 아닌 시·도청인 반면, 교육 지방자치단체의 행정청사는 집행기관의 명칭인 시·도교육위원회였다. 일반적으로 특별위원회가 위치하는 청사는 청사 명칭 대신에 위원회라는 명칭을 쓴다는 점을 고려하면 당시 시·도교육위원회는 집행기관의 명칭이면서 집행기관이 위치한 청사라는 중의적 명칭이었던 셈이다.

그런데 제3기 지방교육자치를 시행하면서 집행기관이었던 시·도교육위원회가 위임형 의결기관으로 바뀌면서 청사의 명칭이 시·도교육청으로 변경되었다. 시·도청과 대비하여 시·도교육청으로 명칭이 바뀐 것은 당연한 결과이나, 문제는 교육 지방자치단체의 명칭도 시·도교육청이 되었다는 데 있다. 「지방교육자치법」과 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 등은 지방자치단체 속에 시·도교육감이 포함되어 있는 것으로 전제하고 「지방자치단체」라는 용어를 쓰고 있으나, 시·도지사가 관할하는 지방자치단체를 시·도라는 용어를 쓰면서도 시·도교육감이 관할하는 지방자치단체에 대하여는 법령이 침묵하고 있다(송기창, 2008).

관례적으로 시·도교육감이 관할하는 지방자치단체를 시·도교육청이라고 명명하고 있으나 이는 올바른 명칭이 아니다. 「지방자치법」에는 시·도청이라는 용어가 한 번도 언급되지 않으며, 마찬가지로 「지방교육자치법」에도 시·도교육청이라는 용어가 등장하지 않는다. 그 이유는 국회의사당 자체가 국회가 아니듯이, 시·도청이 시·도가 아니며, 시·도교육청(행정기관)이 시·도교육을 관장하는 주체가 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 시·도교육감이 업무를 보는 행정기관을 의미하는 시·도교육청을 시·도 교육을 관장하는 주체로 지칭하고 있는 것이다. 이는 시·도 교육·학예에 관한 사무를 분담하는 별도의 지방자치단체를 인정하고 있는 「지방교육자치법」과 「지방자치법」의 정신에 비추어 대단히 잘못된 것이다.

시·도교육감이 관장하는 법인체의 명칭이 없는 것은 법 제정과정의 허점이라기보다는 지방교육자치의 위상에 대한 법적인 불인정 때문이라고 본다. 교육계의 힘에 밀려 「지방교육자치법」을 제정하기는 했지만 「지방교육자치법」을 제외한 다른 법령에서는 지방교육자치의 실체를 인정할 수 없다는 일반행정의 논리가 유지되고 있는 것이다. 완전한 지방교육자치를 주장하는 교육계에서도 ‘시·도교육청’을 아무런 거리낌 없이 사용하고 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

「지방교육자치법」 제18조 제1항은 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.”고 규정하였음에도 불구하고, 「지방교육재정교부금법」 제5조 제2항, 제5조의2 제2항·제4항, 제11조 제4항·제5항, 제13조는 시·도교육감을 ‘시·도의 교육행정기관의 장’으로 지칭하고 있다.³⁾ 또한, 시·도교육감 소속 기관 직제와 정원 기준 등을 규정한 대통령령 명칭이 「지방교육행정기관 직제」(1998년 10월 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 2012년 2월 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 변경)로 잘못 표현되고 있으며,⁴⁾ 교육부령 중에서도 「지방교육행정기관 재정투자

3) 「지방교육재정교부금법」에서는 1971년 제정 당시부터 ‘교육행정기관의 장’이란 표현을 쓰고 있는데 이는 지방교육자치의 관점에서 보면 매우 잘못된 표현이다. 종전의 「의무교육재정교부금법」과 「지방교육교부세법」은 ‘교육위원회’ (당시에는 합의제 집행기관)로 적절히 표기하고 있었다.

4) 일반 지방자치단체의 경우, 1949년 3월 「도의 행정기구에 관한 건」(대통령령)에서 출발하여 「도의 행정기구에 관한 건」, 1961년 「도와 서울특별시의 행정기구에 관한 건」, 1962년 「도와 부산시의 행정기구에 관한 건」, 1970년 「도와 부산시의 행정기구에 관한 규정」, 1981년 「도와 직할시의 행정기구에 관한 규정」, 1988년 「직할시와 도의 행정기구에 관한 규정」, 1991년 「지방자치단체의

사업 심사규칙」, 「지방교육행정기관 예산성과금 운영규칙」 등은 잘못된 명칭이다.⁵⁾ 「초·중등교육법」 제9조 제2항에서도 ‘시·도 교육감’을 ‘지방교육행정기관’으로 잘못 지칭하고 있다.

이란 지방자치단체의 경우, 집행기관인 시·도지사과 시장·군수·자치구청장을 지방행정기관의 장이라고 지칭하지 않는다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 용어의 정의에 따르면, ‘지방행정기관’이란 지방자치단체의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권이 미치는 범위가 일정지역에 한정되는 기관을 말한다. 일반적으로 지방행정기관의 장이란 지방자치단체가 아닌 지방행정기관의 장을 의미한다. 지방자치단체 집행기관에 대해서는 ‘지방자치단체의 장’ 또는 시·도지사, 시장·군수·자치구청장 등의 용어를 사용한다. 따라서 ‘지방교육행정기관의 장’이라는 용어는 지방교육자치를 인정하지 않는 용어로서, 시·도교육감을 시·도지사의 하부 ‘지방행정기관의 장’ 중의 하나로 표현한 것이다.

그러나 개정 「지방교육자치법」 제3조, 「제주특별자치도법」 제95조 준용규정에서는 「지방자치법」 상 시·도지사, 지방자치단체의 장은 시·도교육감으로 본다고 규정하고, 「지방재정법」 제10조에서도 교육·과학 및 체육에 관한 사항 또는 교육비특별회계에 관하여는 ‘지방자치단체의 장’ 또는 ‘시·도지사’는 ‘교육감’으로 본다고 규정함으로써 교육감이 지방자치단체의 장과 동격임을 나타내고 있다. 따라서 지방교육자치의 기반을 공고히 하기 위해서는 법령에서 사용하는 용어를 우선 정비할 필요가 있다.

기구와 정원에 관한 규정」, 1994년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 변경되어 현재에 이르고 있다. 1966년 제정된 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정」(대통령령)이 1994년 12월 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」로 바뀌었다. 이상의 대통령령과 법률에서는 ‘지방행정기관’이라는 용어를 사용하지 않고 구체적인 지방자치단체의 명칭(도, 직할시, 특별시 등)을 사용하거나 ‘지방자치단체’라는 용어를 사용하고 있다.

- 5) 이외에도 「국가공무원법」 제2조의2, 「직업교육훈련촉진법」 제19조, 「교원자격검정령」 제9조, 「교육부와 그 소속기관 직제」 제7조, 「국가공무원총정원령」 제2조, 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제21조, 제47조 등, 「직무분석규정」 제2조, 「학점인정 등에 관한 법률 시행령」 제2조, 「고위공무원단 인사규정」 제9조 등 여러 법령에서 ‘시·도 교육감’을 ‘지방교육행정기관의 장’으로 잘못 표기하고 있다.

6. 지방교육자치 30년의 반성

지방교육자치 30년을 회고하면서 현행 지방교육자치 상황, 즉 교육위원회가 시·도의회에 통합되고, 교육감이 정치화되고, 지방교육재정이 일반자치단체에 점점 종속되고, 교육계와 교육행정기관이 분리된 상황이 초래된 교육계 자체의 원인을 분석해본다.

첫째, 교육자에 의한 교육위원회 구성과 교육위원회 의결기구화를 통한 교육자에 의한 통치를 이상으로 지방교육자치를 출발했으나, 현실의 괴리가 너무 컸다. 한국교총은 교육자자치를 주장했으나, 사회적으로, 정치적으로, 행정적으로 지지를 얻지 못했다. 교육위원회의 독립형 의결기구화와 합의제 집행기구화의 중간인 위임형 의결기구로 교육위원회를 타협함으로써 일견 성공한 듯 보였으나, 위임형 의결기구는 의결기구도 아니고 집행기구도 아닌 모호한 정체성 때문에 결국 교육위원회 폐지라는 결론에 이르렀다. 교육위원회의 독립형 의결기구 주장은 전략적 실패였다고 평가된다.

교육위원회의 역할은 시·도의회와의 역할과 중복되는 상황에서 위임형 의결기구는 일종의 시·도의회 하청업체(전심기관)에 불과하였고, 하청업체의 결정은 언제든지 원청업체(시·도의회)가 뒤집을 수 있고, 하청업체는 원청업체의 처분에 따라 기능과 역할이 달라질 수밖에 없다는 냉혹한 현실 앞에 좌절해야 했다. 돌이켜보면 종래의 합의제집행기구를 받아들이면서 좀더 많은 자치권을 확보했다면(조례제정권과 예·결산심의권을 제외한 나머지를 합의제 집행기관인 교육위원회 관장사무로 확보했을 경우를 말함), 더욱더 교육자치의 본질에 충실할 수 있었을 것이고, 지방교육발전에 기여하는 지방교육자치가 되었을 법하다.

둘째, 독립재원을 확보하지 못한 상황에서 교육행정의 분리·독립은 분명 한계가 있었고, 지방자치단체의 간섭을 배제하기 위하여 중앙정부에 재정을 의존할 수록 중앙정부는 지방정부에 교육자치를 떠넘기려 함으로써 우군이 없는 사면초가에 빠졌다. 연계협력을 바탕으로 점진적인 전문성과 자주성 확보를 위한 노력이 필요했으나, 처음에 분리 독립을 주장함으로써 연계협력에 어려움이 있었다.

1995년 교육재정 GNP 5% 확보정책을 계기로 지방자치단체로부터 전입금을 확충하는 데 성공했으나, 지방세분 교육세를 지방교육세로 개편하는 과정에서

지방교육세가 지방세법에 편입됨으로써 지방교육세와 관련된 권한을 넘겨주는 결과를 가져왔고, 1995년 당시에 담배소비세분 지방교육세 세율의 적용시한을 규정한 것이 25년이 지난 지금까지 해결되지 않은 채로 2, 3년마다 연장 협상을 해야 하는 어려움을 겪고 있다.

셋째, 지방교육자치의 핵심이념 중의 하나인 전문성 확보 노력이 부족했다. 교육감은 시·도지사보다 정치가가 아니라 교육전문가임에도 불구하고 교육감의 전문성을 확보하기 위한 제도적 노력이 점점 후퇴했고(교육감 자격기준이 교육경력 20년 이상에서 5년을 거쳐 3년으로 정착된 상태임), 교육감의 전문성 향상을 위한 가시적인 노력도 찾아보기 어렵다. 교육자치가 일반행정으로부터 분리·독립해야 한다는 논리의 정당성은 교육행정의 전문성 확보와 무관하지 않으나, 교육경력 또는 교육행정경력 3년으로 교육 전문성을 충분히 갖추었다고 볼 수 있는지, 교육행정기관에 근무한 경험만으로 교육 전문성을 확보했다고 볼 수 있는지, 즉 교육행정경력이 교육경력으로 대체될 수 있는지 등에 대한 의구심을 해소하지 못한 상태다.

교육 또는 교육행정경력을 교육 전문성을 판단하는 지표로 활용하는 것이 타당한지도 합의하지 못했는 바, 교육 또는 교육행정경력뿐만 아니라 보직 경력, 교육 관련 활동 경력, 교육연구경력 등 보다 세밀한 전문성 판단지표를 개발하는 노력도 부족했다. 교육전문직 양성 과정도 없고, 연수과정도 느슨해서 교육 전문성과 교육행정 전문성 확보를 위한 제도적 장치도 불비했다. 교육행정직 자격증이 있는 것도 아니었다.

넷째, 교육감과 부교육감의 자격기준을 둘러싸고 교육행정직과 교직의 갈등으로 교육행정직원과 교원의 협조관계가 붕괴되었고, 결국 교원들이 판정패하였다. 1991년 「지방교육자치법」 제정과정에서 부교육감을 일반직으로 해야 한다는 교육부의 주장과 교육감의 자격기준과 동일하게 교육전문직으로 해야 한다는 한국교총의 주장이 대립하여 국가공무원으로 한다고 규정하여 복수직으로 타협했으나, 1991년에는 15개 시·도교육청의 부교육감을 일반직과 교육전문직이 8대 7로 배분되었으나, 30년이 지난 현재에 돌이켜볼 때 교육전문직 부교육감을 둔 곳은 복수 부교육감을 둔 경기도와 충북 두 곳뿐이다.

교육위원의 자격기준에서는 교육경력뿐만 아니라 교육행정경력도 인정되었으나, 교육감의 자격기준으로 교육 또는 교육전문직 경력만 인정하게 되자, 교육

부는 지방교육자치를 교육자자치라고 비난하였고, 교육부 관료들이 지방교육자치를 지켜내는 데 소극적 태도를 갖게 한 원인으로 작용하였다. 결국 교육감의 자격기준에서도 2014년부터 교육행정경력을 인정함에 따라 교육계의 교육전문성 기준은 모두 폐기되었다.

다섯째, 주민직선을 쟁취하여 교육위원회와 교육감의 주민대표성을 확보하고 시·도의회와 시·도지사와의 대등한 법적 지위를 확보하고자 하였으나, 전략적 오류가 있었다. 주민직선을 통해 주민대표성은 확보했으나 교육전문성을 상실함으로써 교육자치의 본질이 흐려지는 결과를 가져왔다. 주민직선제는 교육자치의 정치화를 가속화 하고, 교육 전문성을 희석하여 결과적으로 교육자치의 본질을 훼손시켰다.

교육감 주민직선제는 교육감의 지위를 강화하는 데 기여했으며, 교육자치와 일반자치의 통합을 막는 기제임에 틀림없지만, 합의제 집행기구로서의 교육위원회 부활을 차단하고, 교육감 선거의 정치성을 배제하는 데 장애요인이 되고 있다. 또한 교육전문가로 구성된 교육위원회가 없어짐으로써 교육감은 전문성을 가진 기구의 견제를 받지 않는 절대권력이 되고 있다는 비판도 받고 있다. 주민직선제를 주장하던 한국교총이 입장을 바꿔 주민직선제 위헌소송을 낸 것은 주민직선제의 역기능이 한계에 달했음을 말해준다.

여섯째, 교육계는 교육자치 관련 입법활동에 대한 관심이 부족했고, 교육자치 관련 법 전문가도 없었고, 입법에 대한 정보도 부족했다. 법령이 개정된 뒤에야 개정된 사실을 아는 경우가 많았다. 1988년 「교육법」 개정법률안을 마련하는 과정에서 교육개혁심의회와 대한교련이, 1991년 「지방교육자치법」 제정과정에서는 한국교총과 교육정책자문회의가 적극 관여한 기록이 있지만, 그 후에는 입법 정보에 어두웠다.

2004년 1월 제정된 「지방분권특별법」(법률 제7060호, 2004.1.16. 제정) 제10조 제2항에 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.”고 규정한 것을 교육계는 나중에야 알았고, 교육계는 알지 못했고, 교육인적자원부장관과 교육학자 및 교육계 인사를 배제한 채 일반행정학자만으로 구성된 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원회가 교육자치제 개편을 추진했으나, 교육계로서는 제대로 대응하지 못했다. 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(법률 제

10397호, 2010.10.1. 제정) 제40조(교육자치와 자치경찰)에 “① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ② (생략) ③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 규정할 때도 이를 사전에 몰라서 적극 대응하지 못했다.

일곱째, 지방자치단체와의 연계·협력을 위하여 예산편성권 일부를 양보하였고, 수평적 관계에서 연계·협력을 기대하였으나, 일반자치단체는 교육적 지원보다 정치적 권한 확보에 목적이 있었다. 지방자치단체와 엄격한 분리·독립을 추구할 필요는 없으나, 낙관적 기대 속에 추진한 연계·협력이 통합으로 이어질 가능성을 경계할 필요가 있다. 2010년 7월부터 2014년 6월까지 도입되었던 시·도 교육상임위원회제도는 대표적인 연계·협력제도였으나 연계·협력을 거쳐 통합으로 이어지는 통로가 되었다. 분리만이 능사는 아니지만 연계·협력만이 능사도 아니다. 대표적인 연계·협력의 결과인 교육경비보조금이 때로는 지방자치단체 장이나 지방의원들의 정치적인 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용될 때 교육자치의 정체성이 상실되고 교육의 본질이 훼손될 우려도 있다는 것이다.

VI. 지방교육자치제 개선을 위한 과제

헌법재판소는 지방교육자치의 근거를 「지방자치법」에서 찾지 않고 헌법 제31조제4항(교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.)과 헌법 제117조제1항(지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.)에서 찾은 바 있다(헌법재판소, 2002: 211-212). 따라서 「지방교육자치법」과 「지방자치법」 및 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 개정되어야 한다(송기창, 2019).

첫째, 「지방교육자치법」의 제정 근거를 「교육기본법」에 규정함으로써 「지방자치법」으로부터 교육자치를 분리해낼 필요가 있다. 당초 「교육법」에서 교육자치가 시작되었으나, 「교육법」을 대체한 「교육기본법」에 관련 규정이 없어졌고, 1988년 개정된 「지방자치법」 제112조(현재는 제121조)에 교육·학예 관련 기관의 설치와 조직 및 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정함으로써, 이후에 일

반행정학자들이 그 조항을 근거로 「지방교육자치법」이 마치 「지방자치법」의 하위법인 것처럼 주장하고 교육자치를 지방자치의 부속품처럼 여겨왔다.

발표자의 입장에서는 1991년에 「지방교육자치법」을 제정할 당시에 「교육법」 제15조(교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 특별시·직할시·도와 시·군 및 자치구에 교육위원회를 둔다.)를 삭제하지 말고, “①교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 별도의 기관을 둔다. ②제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 개정하여 「지방교육자치법」의 근거 규정을 살려두었어야 했다고 본다.

「교육법」이 「교육기본법」과 「초·중등교육법」으로 나뉜 상황에서는 「지방교육자치법」의 근거를 「교육기본법」에 두었어야 했다. 현행 「교육기본법」 제5조 교육의 자주성 등 조항은 “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 있다. 제2항을 다른 조로 이동한 후, 여기에 지방교육의 특수성 보장을 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 규정한 조항을 추가하여 “①교육의 자주성과 전문성과 중립성 및 지방교육의 특수성을 보장하기 위하여 지방자치단체에 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, 헌법정신인 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하기 위해서는 어떤 형태로든지 교육위원회는 부활되어야 한다. 이를 「지방교육자치법」에 규정하기 위해서 2014년에 삭제된 교육위원회 규정을 되살릴 필요가 있다. 교육위원회가 부활될 경우에 「지방교육자치법」과 「지방자치법」의 관계 문제가 부각될 수 있는 바, 지방교육자치의 근거를 「교육기본법」에 둔다는 전제 하에 「지방교육자치법」이 「지방자치법」의 하위법이 아님을 분명히 하기 위하여 교육·학예에 관한 별도의 집행기관을 규정한 「지방자치법」 제121조를 폐지해야 할 것이다.

현행 시·도의회에서 교육·학예에 관한 사항을 심의하는 교육위원회는 교육의

자주성·전문성·정치적 중립성을 갖추지 못하고 있고, 교육감 또한 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 시비로부터 자유롭지 못하다. 합의제 집행기관 성격의 교육위원회를 의결기관으로서의 교육위원회와 집행기관으로서의 교육감으로 분리하는 과정에서 교육감은 독임제 집행기관으로 바뀌었는데, 의결기관으로서의 교육위원회를 폐지하면서 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 의결기관이든, 합의제 집행기관이든 교육위원회의 복원이 매우 긴요한 상황이다.

셋째, 지방교육자치의 정착과 교육지방분권의 확대를 위하여 가칭 「지방교육분권 추진을 위한 특별법」 제정을 검토할 필요가 있다. 「지방교육자치 강화 추진단 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리훈령 제711호, 2017.12.30., 제정)에 의한 ‘지방교육자치 강화 추진단’이나 「교육자치정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」(교육부훈령 제285호, 2017.10.11., 제정)에 의한 ‘교육자치정책협의회’는 법적 권한이 미약하여 지방교육분권을 효율적으로 추진하는 데 한계를 가질 수밖에 없다.

「지방분권특별법」, 「지방분권촉진에 관한 법률」, 「지방행정체제개편에 관한 법률」, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 등과 같은 법률을 계속 제정하여 「지방자치법」을 안정적으로 정착시키려는 노력을 기울인 행정안전부와 비교해본다면, 지방교육자치의 안정적 정착을 위하여 교육부와 교육계가 기울인 노력은 미미했다. 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 협의체를 법제화한 것이 교육부가 노력한 전부였다.

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, 확대 선거인단 간선, 주민직선을 거쳐 폐지되었다. 교육위원회의 성격은 위임형 의결기관으로

출발하여 시·도의회 교육상임위원회를 거쳐 시·도의회 통합형으로 귀결되었다(제주도는 교육의원 주민직선제 및 도의회 교육상임위원회 유지).

따라서 행정안전부와 같이 교육부도 발상을 전환하여 지방교육자치를 강화하기 위하여 가칭 「지방교육분권 추진을 위한 특별법」 제정을 추진해야 할 것이다. 아울러 지방자치와 교육자치의 통합을 규정한 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제12조제2항은 당연히 폐지되어야 할 것이다. 국회 행정안전위원회와 교육위원회의 협의를 통한 개정이 어렵다면 적절한 기회에 헌법소원을 제기하여 위헌판결을 통해 폐지하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

넷째, 교육감 주민직선제의 경우에는 정당원 제한 규정(1년)을 유지하면서 교육경력 및 교육행정경력 기준을 강화(2014년에 개정된 3년에서 10년 정도로 조정)할 필요가 있다. 경력 기준 강화는 교육자치의 존재 이유이고, 경력기준 완화 내지 폐지는 교육자치 폐지의 근거로 작용할 것이기 때문이다. 궁극적으로는 교육계 인사와 학부모를 선거권자로 하는 제한적 주민직선제를 검토할 필요가 있다(송기창, 2008: 111-112). 일반 지역주민들은 교육에 대한 관심이 적으며, 교육전문성에 대한 판단능력도 부족할 수 있으므로 주민대표성보다는 교육전문성을 강조하는 제한적 주민직선제가 현실적으로 필요하다고 보는 것이다.

한편, 교육상임위원회의 부활이 무산되고, 현행 교육감 주민직선제를 개선하는 데 실패하고, 제한적 주민직선제로 전환하는 데도 실패할 경우, 교육감 임명제로 귀착될 가능성이 크지만, 마지막 단계에서 현행 독임제 집행기관 형태의 교육감 임명제 대신에 합의제 집행기관 형태의 교육위원회제도를 도입하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있을 것이다. 합의제 집행기관 형태의 교육위원회 제도는 정부와 정치권이 마지막으로 내놓을 수 있는 교육계 설득용 카드가 될 것이기 때문이다. 교육계로서는 합의제집행기관 형태의 교육자치 변화에 대비하여 교육감과 교육위원의 자격기준, 교육위원회의 위상, 교육감 및 교육위원 선출방법 등에 대한 논의도 준비해야 할 것이다.

다섯째, 지방교육자치 관련 용어의 정비가 필요하다(송기창, 2008). 지방교육자치와 일반 지방자치 관련 용어를 구분하는 방식은 일반 지방자치단체와 교육지방자치단체, 일반자치단체와 교육자치단체, 지방자치단체와 지방교육자치단체로 구분하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다. 발표자는 그동안 일반 지방자치단체와 교육 지방자치단체라는 용어와, 지방자치단체와 지방교육자치단체라는

용어, 일반자치와 교육자치라는 용어를 혼용해왔으나, 앞으로는 지방자치와 교육자치를 구분하여 일반자치는 지방자치와 지방자치단체로, 교육자치는 지방교육자치와 지방교육자치단체로 확정하여 사용하려고 한다. '지방교육행정기관'은 '지방교육자치단체'로, '지방교육행정기관의 장'은 '시·도교육감' 또는 '지방교육자치단체의 장'으로 통일시킬 것을 제안한다.⁶⁾ 또한 시·도의 일반 사무를 담당하는 법인체인 '시·도'와 구분하여 시·도교육감이 대표권을 가지는 시·도의 교육 사무를 담당하는 법인체 명칭을 '시·도교육구'(가칭)로 지칭할 필요가 있다.

지방자치단체를 지역별로 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체로 구분하듯이, 영역별로 지방자치단체와 지방교육자치단체로 구분하는 것은 헌법재판소 판례에 비추어 볼 때 무리가 없다. 헌법재판소(헌재 2002: 211)는 “지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것”으로 정의하고 있기 때문이다. 지방자치의 개념 속에는 일반 지방자치의 개념과 교육 지방자치의 개념이 포함된 것으로 정리해야 할 것이다. 즉, 「교육기본법」이 있고, 하위법으로 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 등이 있듯이, 상위법으로 「지방자치기본법」을 두고, 하위법으로 「지방자치법」과 「지방교육자치법」을 두는 방식으로 법체계가 정비될 필요가 있다. 현행 「지방교육자치에 관한 법률」은 「지방교육자치법」으로 명칭을 개정해야 할 것이다.

6) 지방교육자치단체를 교육 지방자치단체로, 지방교육자치단체의 장을 교육 지방자치단체의 장으로 표현하는 방안은 지방자치단체의 포함관계를 명확히 보여주는 장점이 있으나, 행정학자들이 사용하지 않는, 익숙하지 않은 용어라는 단점이 있다. 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조제2항은 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”로 규정함으로써 지방자치와 교육자치를 구분하고 있다는 점을 고려하여 지방자치와 교육자치, 지방자치단체와 교육자치단체로 구분하는 방안도 생각할 수 있으나, 교육자치의 지방자치적 요소를 표현하지 못한다는 단점이 있다.

참고문헌

- 국회사무처(1991), 제152회 국회 본회의회의록 제10호(1991. 2. 7.).
- 국회사무처(1988). 제138회 국회 문교공보위원회회의록 제2호(1988. 1. 25.)
- 김종철, 윤정일, 박종렬(1985). 교육자치제 개선방안. 대한교육연합회.
- 대한교육연합회(1987). 대한교련40년사. 대한교육연합회.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반지방자치의 역사적관계 고찰. 교육행정학연구. 14(4). 104-153.
- 송기창(1997). 교육자치와 지방자치의 발전적 관계정립. 사회교육과학연구. 제2호. 45-72.
- 송기창(2004) 지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 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(2015) 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구. 105-127.
- 송기창(2017a). “지방교육자치의 안정적 정착을 위한 과제,” 한국교육행정학회 추계학술대회(2017. 10. 27., 부산대) 기초강연논문
- 송기창(2017b). 교육감직선제 쟁점과 과제. 교육정치학연구. 1-27.
- 송기창(2019). 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰. 교육정치학연구, 26(4). 1-28.
- 윤정일·송기창·조동섭·김병주(2015). 교육행정학원론. 제6판. 학지사.
- 헌법재판소(2002), 판례집 14-1.

2021년 연합학술대회-지방교육자치제의 회고와 전망

오후 세션 I 분과 학회별 자율주제 학술대회

한국교원교육학회

〈발표 1〉 교육자치시대, 교육전문직원 역할 변화와 과제

발표자: 김성천(한국교원대학교)

토론자: 최원석(경인교육대학교)

〈발표 2〉 마을교육공동체 이해와 교사의 역할 및 과제

발표자: 이인희(제주대학교)

토론자: 김훈호(공주대학교)

자율주제발표 1

교육자치시대, 교육전문직원 역할 변화와 과제

김 성 천 (한국교원대학교)

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 교육 제도의 이상과 현장의 실제 간에 상당한 괴리가 존재한다. 교육자치의 정신과 철학은 미군정기를 거쳐 도입되었고, 제2공화국에서 교육자치를 실현할 수 있는 공간이 열렸으나 군부세력의 장기 집권에 의해 자치의 가치가 학교와 지역을 운영하는 원리로 자리매김하지는 못하였다. 1991년 지방교육자치에 관한 법률이 제정되면서 교육자치가 본격화되는 계기가 마련되었다. 교육자치의 역사적 흐름을 보면 중요한 변곡점이 몇 번 있었지만, 지방교육자치에 관한 법률 제정이 된 1991년이 결정적 변화의 계기가 되었다.

주민직선교육감 제도의 도입과 시행은 교육 영역에 커다란 변화를 만들었다. 주민직선 교육감 선거 과정에서 공약으로 제시되었던 무상급식 이슈는 선별복지와 보편복지의 논쟁으로 이어졌고, 교육 이슈를 넘어 사회 이슈로 점차 확대 발전하였다. 물론, 주민직선교육감이라고 해도 통상적으로 분류되는 보수와 진보, 중도를 지향하는 교육감의 성향에 따라서 교육청 마다 공약, 정책과 사업, 비전, 예산의 방향, 성과 등에서 일정한 차이가 나타난다. 그럼에도 불구하고, 각 교육청은 유사한 구조와 문화를 지닐 수 밖에 없다. Dimaggio와 Powell(1983)은 제도적 동형화(isomorphism)의 원인으로 강압적 동형화, 모방적 동형화, 규범적 동형화로 제시하였는데, 교육청 인사와 조직, 행정과 예산 체계는 무수히 많은 법령과 규정에 의해 관리 내지는 운영되고 있으며(강제적 동형화), 불확실한 상황에서 특정 교육청의 성공 모델이 협의체 내지는 네트워크를 통해서 자연스

럽게 확산될 수 있고(모방적 동형화), 교육이라는 이름으로 학생의 성장과 학교의 지원을 목표로 교원과 전문직원, 일반직원이 상호작용을 해야 한다(규범적 동형화). 이 과정에서 특히 전문직원은 특정 자격과 경력을 소유한 교원들이 진출하면서 교육과정과 생활지도 등에 관한 장학(獎學)을 명분으로 교육청에서 역할을 담당하고 있다. 전문직원은 교원과 일반직원, 학교와 교육청(교육부)의 경계에 존재하면서 고유한 과업을 수행한다.

교원의 입장에서보면 전문직원은 다소 이중적인 존재이다. 전문직원 경쟁률이 대체적으로 시도교육청마다 경쟁률이 비교적 높은 편이고, 교사라면 한번 정도는 전문직 도전에 대해서 생각을 해보게 된다는 점에서 선망의 시선을 받기도 하지만, 현장에서는 빠른 승진을 위해 거처가는 존재라는 비판에 직면하기도 한다.

교육감 혼자서 교육청이 감내하는 국가사무와 자치사무를 감당할 수 없다. 교육청은 단순한 조직이 아니며, 개방형(정무직), 일반직원(행정, 기능, 사서, 영양, 전산, 공업 등), 전문직원, 공무원 등 다양한 인적 배경을 가진 이들이 어우러져 조직의 목표를 달성한다. 일반행정직이라도 해도 다양한 직렬과 직급, 직류로 세분화되어 있지만, 교육청은 크게는 일반행정직과 전문직원으로 대별된다. 교수학습과 교육과정영역은 대체로 전문직원들이 업무를 감당하며, 시설과 예산, 조직, 감사 등은 일반 행정직원들이 감당한다. 교육부와 교육청, 교육지원청 공히 크게 보면 이원화된 체제하에서 국, 과로 나누어 일을 한다. 교육감이 아무리 좋은 공약과 정책을 내세운다고 해도, 그 가치에 동의를 하는 일반직원과 전문직원이 뒷받침하지 않으면 정책 추진은 사실상 어려워진다.

주민직선교육감 체제 이후로, 교육청은 기존의 관선 체제와는 비교할 수 없을 만큼 역동적인 모습을 보이고 있다. 교육 자치는 기본적으로 교육부 중심의 정책 결정 체제와 권한에 변화를 주는 것이고, 정확히 말해 교육청의 역할과 기능이 더욱 커지게 됨을 의미한다. 시도교육감들은 중앙정부와 때로는 갈등과 대립을 하면서 권한 배분 내지는 이양, 자율화를 요구하였다. 문재인 정부에서도 교장자격연수, 교원임용고사, 승진제도, 자율학교 등 다양한 분야의 권한을 교육청으로 넘기고 있다. 이러한 상황은 국가사무라고 해도 권한 내에서 정책과 사업을 재구성할 수 있는 공간이 늘어나고 있으며, 자치사무는 더욱 확대됨을 의미한다. 혁신학교, 혁신교육지구사업, 마을교육공동체, 학습공동체, 학교민주주의,

지역교육과정 등은 교육부와 상관없이 교육감이 재량 권한 내에서 별도의 예산을 확보하여 정책을 추진하는 대표적인 사례이다. 이러한 자치사무의 상당 부분은 일반직원의 영역보다는 교육전문직원이 추진하는 영역임을 알 수 있다. 자유학기제(자유학년제)라든지 고교학점제처럼 대통령 공약에 의해 추진되는 국가 주도 정책이라도 해도 교육과정과 연결된 영역이라면 전문직원의 손을 거쳐서 현장에서 정책이 추진될 수 밖에 없다.

본 연구는 주민직선교육감 제도의 시행 이후에 교육자치가 본격화되었다고 보고, 이러한 구조와 환경의 변화 속에서 전문직원의 존재에 대해서 살펴보고자 한다. 본 연구의 주요 문제는 다음과 같다.

첫째, 주민직선교육감제 시행 이후에 교육청은 어떤 점에서 변화되었고, 변화가 되지 않은 영역은 무엇인가?

둘째, 전문직원과 상호작용을 했던 이들의 인식을 토대로 본 긍정적, 부정적 전문직원의 유형은 무엇인가?

셋째, 전문직원이 처한 구조적 제약은 무엇인가?

넷째, 교육자치와 학교자치에 요구되는 전문직원의 역할과 과제는 무엇인가?

II. 선행연구 검토

1. 교육자치

나민주 외(2018)는 우리나라의 지방교육자치는 1949년 교육법 제정으로 본격 도입되었으나 박정희 정권을 시작으로 이어진 군부독재에 의해 교육자치가 실질화되지 못했다고 보면서, 1991년 지방교육자치에 관한 법률의 제정을 기점으로 변화가 나타났다고 분석하였다. 이 연구에서는 교육법 제정 및 적용 시기(1952-1961), 교육자치 폐지 시기(1961-1963), 형식적 교육자치 시기(1964-1991), 지방교육자치에 관한 법률 제정 및 적용 시기(1991-2010), 2010년 교육감 민선시기로 구분하였다. 지방교육자치의 관한 논의는 결국, 중앙과 지방의 관계 설정, 교육자치와 일반자치의 관계, 집행기관의 선출 방식 및 권한, 의결 기관의 위상 및 구성 요건으로 압축된다.

한은정 외(2019)는 지방교육자치에 관한 연구물을 바탕으로 다음과 같은 변화를 맞이했다고 정리하였다.

<표 1> 지방교육자치 변화의 주요 흐름

연도	내용
1952년	교육법에 따라서 교육구 운영
1961년	5·16 군사정변에 의해 교육자치 중단 및 교육위원회 기능 정지
1964년	지방교육행정을 일반행정기관으로부터 분리·독립
1991년	지방교육자치에 관한 법률에 의해, 시도교육위원회(심의의결), 집행기관으로서 시도교육감협의회 위상 정립
1995년	교육개혁위원회가 지방교육자치제도 개선 추진
1997년	학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 교육감 선거인단에 의한 간선제 적용
2000년	학교운영위원회 전원을 선거인으로 하는 직선제 전환
2010년	주민직선제 교육감제 도입
2014년	교육의원제 폐지

출처: 한은정 외(2019), p.26

박수정(2014: 58)은 지방교육자치의 연구 영역으로 ① 지방교육자치의 원리 ② 중앙과 지방의 관계 ③ 교육자치와 일반 자치의 관계 ④ 집행 기관의 선출 및 권한 ⑤ 의결기관의 위상 및 구성으로 볼 수 있으며, 관련 내용에 따라서 쟁점이 발생하였다고 분석하였다. 이 연구에서는 지방교육자치 연구의 방향으로 주요 쟁점에 대한 과감한 논쟁과 함께, 지방교육자치의 역량과 책무성 제고를 위한 연구가 필요하며, 무엇보다 중앙의 필요가 아닌 지방의 필요와 관점을 바탕으로 연구가 이루어져야 한다고 주장하였다.

교육자치제도에서 더욱 주목할 부분은 주민직선교육감제 도입이다. 하봉운 외(2016)는 주민직선교육감제 도입 이후에 국가사무와 자치사무를 둘러싼 갈등이 심해졌다고 보고, 직무 타당성 검토를 위한 평가 기준으로 보충성, 현지성, 능률성, 불경합성, 포괄적 사무배분, 사회적 형평성, 전국적 통일성으로 제시하였다. 사회적 형평성과 전국적 통일성의 가치를 중시에 놓게 되면 국가 사무가 바람직하며, 그 외의 내용들은 자치사무가 바람직하다고 보았다. 주민직선교육감제 이후, 교육청에서는 자치 사무를 늘리거나, 국가사무도 일정부분 지역의 맥락에

맞게 재구성하기 시작했다. 혁신학교를 기점으로 일부 교육감들이 혁신교육으로 명명하며 다양한 사업을 추진하였으며 문재인 정부에서 혁신학교와 혁신교육지구사업 등을 국정과제로 채택하였다. 주민직선교육감제 도입 이후 나타난 교육청의 역동적 흐름은 혁신교육의 맥락에서 이해할 필요가 있다.

백병부 외(2016)는 민선1기 교육감 선출 이후 혁신교육이 본격화되었다고 보면서, 무상급식, 고교평준화, 혁신학교, 학생인권조례 등이 제정되었으며 이후 연수체제와 교원임용방식, 행정지원체제, 혁신교육지구사업 및 마을교육공동체 등을 예로 들었다. 이러한 정책의 변화에는 공공성과 공동체성의 강화, 가치의 다양화 추구, 사회 변혁성, 교육주체화 및 민주화 등의 가치가 기저에 있다고 보면서, 외부 전문가, 교사, 관료 등이 결합하여 변화를 만든 측면에 주목하였다. 허주 외(2020)는 혁신학교와 혁신교육지구사업을 다룬 연구물을 대상으로 질적 메타분석을 한 결과, 혁신학교는 기존의 관료체제의 학교를 변화시킨 모델을 제시하였으며, 교사학습공동체를 활성화하여 교사들의 전문성 향상에 도움을 주었으며, 혁신학교의 교육과정에 변화가 나타나고 있다고 분석하였다. 혁신교육지구사업은 학교와 지역사회의 연계하고 다양한 교육과정을 제공하고 있었다. 경기도교육청(2019)은 비민주적이고 경쟁을 바탕으로 한 입시위주의 교육, 정부와 시장 주도의 개혁에서 탈피하려는 시도들이 교육자치의 흐름을 맞이하여 태동했으며, 혁신교육을 공교육 정상화를 위한 과정 내지는 교육의 패러다임을 바꾸는 일련의 과정으로 규정하였다.

2. 교육전문직원

우리나라에서 장학사의 전신은 본래 시학관 또는 시학에서 비롯된다. 일제 강점기에 총독부가 교원을 교육행정관료로 두고 현장을 전방위로 사찰 및 통제하기 위하여 시학관 제도를 운영하였다. 이 당시 이들은 교장과 비슷한 수준의 대우를 받았다고 한다(김기훈, 2008).

일제 강점기의 시학관, 미군정기의 장학관 직제를 거쳐 1953년 교육공무원법 제정의 과정에서 장학관과 장학사에 관한 제도적 기틀이 마련되었고, 1963년에 교육연구관과 교육연구사 제도가 신설되었다. 1981년도에 박사학위 소지자도 장학관 임용이 가능해졌으며, 2013년부터 교육청 소속 전문직원은 지방직으로 전

환되었다(신현석·이경호, 2016). 교육전문직은 1963년 교육공무원법 개정에서 그 용어가 사용되었다. 통상 “전문직”으로 통칭되는데, 일부 교사 중에서는 “전문직”으로 불리는 것에 대해 거부감을 지니기도 한다. 전문직원이란 명칭은 교사와 구별되는 개념이라기보다는 행정과 사무를 보는 일반직원과 구별되는 개념으로 봐야 한다. 2011년에 교육청 소속 전문직원은 국가직에서 지방직으로 전환되었다.

신현석·이경호(2016)은 교육전문직원 제도를 선발과 임용, 양성과 연수, 평가와 인사 차원에서 살펴봤고, 분석 준거로서 공정성, 전문성, 타당성, 실효성을 적용하였다. 이 연구에서는 선발·임용의 과정에서 공정성의 가치 보장이 덜되고 있으며, 양성·연수의 경우 체계성이 떨어지는 문제를 안고 있다고 지적하였다. 동시에 평가·인사의 경우, 교육전문직원이 승진 수단화되어 제도 운영의 효율성이 떨어진다고 분석하였다.

교육공무원법 제2조 1항 제2호 및 제3호에 의해 교육전문직원에 대해서 “교육행정기관에 근무하는 장학관 및 장학사”, “교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 교육연구관 및 교육연구사”로 규정하고 있다. 교육공무원법 별표1에는 교육전문직원의 자격 기준을 규정하고 있으나 일정 경력을 지닌 현장 교사들이 별도의 공채 과정을 거쳐 장학사 내지는 교육연구사로 임용되고 있으며, 이러한 경력을 거쳐 장학관 내지는 연구관으로 보임된다. 교육청에 따라서 박사학위를 지닌 교사들 중에서 극히 일부가 장학사를 거치지 않고, 장학관 내지는 교육연구관으로 임용된 사례도 있다.

홍섭근(2018)은 17개 시도교육청 현직 전문직원을 대상으로 설문조사를 실시하여 교육전문직원의 직무 역량에 관한 척도를 개발하고, 확인적 요인 분석을 실시한 결과, 교육과정(활용능력), 교육현장 지원능력, 변화지향(혁신지향), 정책기획관리 능력, 지역네트워크(활용능력), 업무능력 및 추진력, 인적 물적 자원 활용(능력), 교육법·제도·정책에 대한 지식 및 활용 능력, 학교에 대한 지향성, 학습과 성장, 전문성을 강조되는 역량이 필요하다고 제시하였다. 이 연구는 전·현직 교육전문직원을 대상으로 심층면담도 실시하였는데, 최근 들어 지역사회에 초점을 맞춘 정책들이 만들어지고, 교육전문직원의 역할에 변화가 나타나고 있다고 분석하였다.

김성천 외(2019)는 장학사는 교육과정, 생활지도, 교원인사 등 학교 관련 업무

를 맡고 있으며, 크게는 국가 위임 사무, 학교 관리 감독, 현장 지원, 감사, 예결산, 의회 및 지방자치단체 등 유관기관 협력, 민원 처리 등으로 구분된다고 분석했다. 이들의 일상을 살펴보면 기획, 연수와 컨설팅, 민원 및 사안 처리, 학교 방문, 행사·회의 주관 및 참여, 지역사회 협력, 공문처리 등으로 구성된다. 김성천·신범철·홍섭근(2021)은 전문직원은 근무 기간이 대체적으로 짧기 때문에 전문성을 축적하기 어려운 구조이며, 선발이 되어 교사에서 전문직원으로 역할과 직무를 체계적으로 배울 수 있는 연수 체계가 느슨하며, 무엇보다 교장과 교감으로 승진하기 위한 통로가 되다보니 현장으로부터 따가운 시선을 받기도 한다고 지적하였다.

오재길 외(2015)는 교육지원청 개편 방안을 모색하는 과정에서 경기도교육청 소속 교육전문직원 161명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 교육전문직원의 삶의 만족도에 대해서 ‘그렇다’는 31.7%, ‘매우 그렇다’는 16.8%로 나타났다. 교육전문직원으로서 단위학교에 나가면 환영을 받는다고 생각하는가에 대해서는 ‘그렇다’고 응답한 비율은 16.8%, ‘매우 그렇다’는 8.1%, ‘보통이다’ 48.4%, ‘그렇지 않다’ 18.6%, ‘전혀 그렇지 않다’ 8.1%로 나타났다. 긍정 비율이 24.9%에 불과한 점은 가벼운 문제로 보기 어렵다. 단위학교에서 교육전문직원이 환영받지 못하는 이유(복수응답)를 살펴보면, 과거 교육전문직원과 교육청의 관행이나 문화적인 이유 때문에 반감이나 오해가 있음(50.9%) > 탑다운식 정책에 대한 부작용(47.2%) > 단위학교 교원들의 정책에 대한 이해 부족(23.0%) > 교육전문직원의 전문성 부족(19.9%) > 일부관리자(교장과 교감)의 인식 부재(14.3%) > 교육청이나 교육전문직원이 갖는 권한에 대한 두려움(9.9%) > 기타(3.1%) 순으로 나타났다. 심층 면담에서도, 교육지원청 전문직들은 독자적인 기획의 권한이 없는 점이라든지 승진을 위해 거쳐가는 전문직원의 정체성에 관한 문제를 지적하였다. 행정을 통해서 현장을 지원하는 과정에서 나타나는 교육청과 학교 현장 간에 문법의 차이가 나타나며, 행정직과의 갈등과 협업의 부재 등을 지적하였다. 내적으로는 여전히 수직적 문화가 나타나고 있으며, 전문성을 계발할 여건을 갖추지 못했다고 전문직원들은 말하였다.

강호수 외(2017: 72)는 Bolman과 Deal의 조직 분석 프레임을 차용하여 구조적 프레임, 인간 자원적 프레임, 정치적 프레임, 상징적 프레임을 통해서 교육청에 근무하는 전문직원과 일반직원 대상으로 설문조사와 면담을 통해 조직 문화를

분석하였다. 교육청 본청에서 근무하는 전문직원의 조직 문화 인식 프레임을 살펴보면, 구조(Structure) 차원에서는 업무 담벼락 세우기, 인간(Human Resource) 차원에서는 상명하달식 인간관계, 정치(Politics) 차원에서는 장학사의 업무 과정과 6급 차원의 대우에 의한 불만, 상징(Symbol) 차원에서는 비전 공유의 어려움을 제시하였다. 이 연구에서는 전문직원이 처리해야할 업무량이 늘어난 이유로 민선 교육감의 다양한 정책 집행 의지, 의회에서 요구하는 자료의 증가, 민원 폭주, 공문 생산량 증대를 제시하였다.

지방교육자치의 시대는 교육청의 정책 기획의 공간을 넓힐 수 밖에 없고, 기존의 관선 체제에 비해 다양한 요구가 분출될 수 밖에 없다. 그런 점에서 교육청을 이끌고 있는 중요한 축으로서 교육전문직원에 주목할 수 밖에 없다. 하지만, 교육전문직원에 관한 연구는 교원에 비해 상대적으로 빈약하며, 교육자치 내지는 혁신교육의 흐름에서도 전문직원의 변화된 역할과 과제에 주목하거나 전문직원에 특화된 연구는 부족하다. 전문직원에 관해 종합적으로 고찰한 단행본(김성천 외, 2021, 김성천·신범철·홍섭근, 2021)이 있거나, 전문직원의 제도 운영(김성천 외, 2014, 신현석·이경호, 2016)을 다루고 있다. 동시에 교육청 문화 차원에서 전문직원의 역할과 고충에 대해 다루고 있다(오재길 외, 2015, 강호수 외, 2017).

이에 본 연구는 교육자치의 흐름에서 교육청에서 존재하는 교육전문직원을 블랙박스로 보지 않고, 그들과 상호작용하면서 형성된 내·외부의 관점과 시선을 바탕으로 전문직원의 역할과 과제를 제시하고자 한다.

III. 연구 방법

본 연구는 앞서 제시한 연구 문제를 탐색하기 위해 교육청과 전문직원 관련 정책 및 연구 자료 분석과 함께, 심층면담을 실시하였다. 심층면담 대상자는 전·현직 전문직원, 교원이었다. 면담자 선정 기준은 교육전문직원의 삶을 교육청(교육지원청) 내지는 직속기관에서 1년 이상 살아봤거나, 교원으로서 전문직원과 업무를 많이 했거나 공식적으로 비공식적으로 상호작용을 많이 했던 이들을 선정하였다. 교육청에서 임기제 공무원으로 활동하고 있거나, 파견 교사를 경험

했거나, 각종 tf팀으로 활동하면서 공식적으로 또는 비공식적으로 전문직원들과 일을 같이 해본 경험을 지닌 교원을 연구참여자로 선정하였다. 동시에, 주민직선교육감이 실시되기 이전의 교육청 특성을 어느 정도 알고 있는가를 파악하기 위해 경력도 고려하였다. 지역은 경기도를 중심으로 면담하였으나, 서울, 충북, 강원, 세종, 인천, 전북 전문직원과 교원도 포함하였다. 면담은 2021년 4월 말에서 5월 중순까지 이루어졌다.

<표 2> 연구 참여자 정보

표기	전문직원 경험	연령대	지역
J교장 교장	0	50대	경기
R장학관 장학관	0	50대	경기
S장학사 장학사	0	40대	경기
G교감 교감	0	50대	경기
T교사 교사		40대	경기
B장학사 장학사	0	50대	충북
Y교사		40대	충북
A전교육장 전 교육장	0	60대	서울
J임기제공무원		40대	서울
U장학사 장학사	0	40대	서울
K소장		50대	서울
V교사		40대	강원
H장학사	0	50대	세종
I교사		40대	인천
N교사		40대	전북

면담은 반구조화된 질문지를 사전에 보내어 진행하였으며, 온라인 서면, 면담 등을 병행하였다. 질문의 주요 내용은 직선교육감 이전 체제와 이후 체제의 변화, 변화된 내용, 변화 원인, 교육청의 구조적 한계, 전문직원 지원 동기, 보람, 성취, 전문직원과 상호작용을 하면서 나타났던 부정과 긍정 경험, 전문직원의 여러 유형, 요구되는 역할과 기대, 개선해야 할 전문직원 제도(선발-연수-평가-승진), 전문직원이 갖추어야 할 정체성과 자세, 태도, 역량, 전문직원에게 자동으

로 승진을 보장하는 시스템에 대한 견해와 개선 방안, 지방교육자치와 학교자치의 관점에서 교육부와 교육청, 전문직원이 해야 할 일 등으로 구성하였다.

면담 자료는 먼저 개방코딩을 실시하였고, 이후 범주화를 하면서, 범주확인, 반복 비교 분석 방법(constant comparison method)을 적용하였다(Ezzy, 2002). 면담 자료를 반복적으로 읽으면서 세그먼트를 하면서, 주제어 도출을 하면서 상위 범주를 구성하였다.

IV. 분석 방법

1. 주민직선교육감 이후의 교육청의 변화

1) 변화의 내용

주민직선교육감제 도입 이후 교육청은 변화되었는가? 변화가 되었다면 어떤 변화가 나타났는가? 연구참여자들은 크게 다섯 가지의 내용을 중심으로 변화가 나타났다고 말하였다. ① 주민의 요구와 시대 변화를 반영한 공약과 정책 ② 교육 비전과 철학의 변화 ③ 혁신교육의 추진 ④ 탈 권위주의 등 조직 문화의 변화 ⑤ 교육자치의 변화였다.

가. 주민의 요구와 시대 변화를 반영한 공약과 정책

J교장은 주민직선제가 처음 치루어졌을 때, 전임 교육감과 김상곤 후보의 공약에 차이가 있었는데, 전임 교육감이 기존 체제를 유지하는 쪽에 중점을 두고 공약을 제시했다면, 김상곤 후보는 무상급식, 혁신학교, 고교평준화 등을 내걸어 주민의 요구와 시대의 흐름을 반영한 공약을 제시했다고 분석한다. G교감은 임명제 교육감 체제는 상대적으로 관료적 속성이 강할 수 밖에 없었으나, 주민직선교육감 체제는 공약을 제시하고 실천하는 과정에서 민심을 읽기 위해 노력하게 된다. 무상급식이 보편복지와 선별복지의 논쟁으로 이어졌고, 이후 다른 분야로 복지를 확대하려는 흐름이 나타났던 것은 국민 요구와 시대의 흐름을 읽은 결과라는 것이다. 이러한 과정은 교육청이 사회와 고립된 섬이 아닌, 사회의

영향을 받으면서도 사회에 영향을 미칠 수 있는 양상이 공약과 정책 집행 과정을 통해서 나타날 수 있음을 의미한다.

주민직선제로 처음 선거가 치러졌을 때, 경기도 전임 교육감이 내건 공약과 김상곤 교육감 후보가 내건 공약의 차이를 보면 그 차이가 극명하게 드러납니다. 김진춘 교육감은 ‘중단없는 전진’에 방점을 두었다면, 김상곤 교육감은 무상급식, 혁신학교, 고교입시 평준화와 같이 주민의 교육적 요구와 필요에 바탕을 둔 ‘개혁’에 방점을 두었죠. 그 이후 전국적으로 시행된 교육감 직선제의 트렌드는 어느 후보가 ‘시대정신’을 잘 선거공약에 담은 선거로 바뀌게 되었습니다(J교장).

임명직 교육감 시대는 교육청이 상급기관으로서의 위상이 높았고, 학교와 교원에 대한 감독과 지시 등 관료행정체제가 공고했습니다. 주민직선교육감 시대에는 교육감이 공약을 발표하고 실행하려는 의지가 보이며, 교육민심에 부응하는 정책을 펼치려고 노력하고 있다고 봅니다(G교감)

나. 교육 비전과 철학의 변화

주민직선교육감제의 도입 이후로 교육의 비전과 철학에 일정한 변화가 나타났다는 의견도 제시되었다. Y교사는 사업 성과 내지는 학업성취에 직선교육감 체제 이전에 많은 관심을 기울였는데, 관심을 기울이는 결과 값이 학생의 행복, 성장과 발달, 민주시민의식 등으로 바뀌었으며, N교사는 기존의 학력 중심의 교육관에서 벗어나 학생들의 행복도를 높이거나, 민주주의를 강조하는 등 교육청의 방향성에 변화가 나타났다고 말한다. 혁신학교의 기본 문서를 보면, 공공성, 창의성, 민주성, 자발성 등을 강조하면서, 경쟁보다는 협력을, 진학보다는 진로에, 사사성보다는 공동체성으로 패러다임 전환을 중시한다(김성천, 2011, 백병부 외, 2016)

많은 변화가 있었습니다. 가장 먼저는 교육청의 ‘비전’입니다. 그 이전에는 주로 교육청의 사업 성과, 수치로 평가되는 학업성취 결과에 관심이 있었다면 직선교육감 정확히는 진보교육감 등장이후 학교 구성원의 만족도, 학생의 행복, 학생의 성장과 발달, 민주시민의식의 고양을 중요한 비전으로 가지고 있다고 생각합니다. 이러한 비전에 따라 정책과 사업이 많이 바뀌었습니다(Y교사).

혁신교육의 도입으로 학력중심의 교육관에서 벗어나 아이들 하나 하나 집중할 수 있는 분위기가 조성되었으며 지필평가에서 벗어나 학생들의 학습노동이 줄어서 학생들의 행복도가 높아졌습니다. 상명하복의 권위주의 문화가 다소 완화되었으며 학교자치조례가 생겨서 형식적으로나마 교무회의가 심의기구로 발돋움하여 학교민주주의가 어느 정도 성공하였으며 잘 되는 혁신학교는 지자체와 연계하여 돌봄이나 방과후수업을 진행하고 있으며 학부모가 적극적으로 교육에 참여할 수 있게 되었죠(N교사).

다. 혁신교육 추진

혁신교육은 혁신학교의 가치를 포함하면서도 일반학교와 교육청의 전반적 변화를 도모하는 확장적 속성을 지닌다. T교사는 혁신교육을 바탕으로 10년간 다양한 시도와 정책들이 이루어졌으며, 나름의 진화 과정을 거쳤다고 평가한다. R장학관은 개별 요소 중심의 변화와 혁신을 넘어 문화의 변화라든지 수업은 물론 행정과 제도의 변화를 총체적으로 시도했다고 평가한다. 물론, 성과와 동시에 한계도 있지만 지역단위로 변화를 시도한 사례가 축적되고 있다는 점에서 변화의 흐름이 나타났다고 평가하였다. 지자체와 학교, 교육청, 시민사회가 함께 손을 잡고 혁신교육지구사업이라든지 마을교육공동체를 강화한 것도 혁신교육의 맥락에서 해석할 수 있다.

혁신교육과 관련한 다양한 교육적 시도와 정책들이 학교 현장에 자리잡아 마을교육, 교육자치, 미래교육, 교육공동체 등 교육이 추구하는 본질에 다갈 수 있는 노력을 지속적으로 진행해왔다고 봅니다. 또한 10여년 간의 진화와 성찰, 고민을 통해 혁신교육이 새롭게 분화되고 재정립되면서 일선 학교에서 여러 공동체가 교육에 참여할 수 있는 길을 개척하였죠(T교사).

교육을 개선하고 변화시키기 위한 방식이 전환되었습니다. 즉 단순한 개별 요소중심의 변화와 혁신을 추구하던 방식에서 문화 형성을 바탕으로 수업, 행정, 제도 등 총체적인 변화를 시도한 점은 주민직선교육감을 중심으로 한 추진 성과이죠. 또한 개별학교단위에서 출발한 혁신교육이 학교를 넘나들며 지역단위의 혁신교육 운동으로 확장할 수 있는 토대를 마련하고 있습니다. 아직 그 성과를 드러내기에는 부족할지라도 학교혁신이 사회혁신을 추동하는 흐름을 만들어 내고 있습니다(R장학관).

라. 탈권위주의 등 조직문화와 일하는 방식의 개선

Y교사는 교육청의 관료적이고 경직된 문화가 바뀌고 있고, 현장과 소통을 하려는 노력이 강화되었다고 말한다. H장학사는 교육청의 조직문화라든지 일하는 방식에 변화가 나타났다고 평가한다. 기존에는 관리유지 행정이었다면, 주요 정책을 개발하고 실행해야 하는 상황에 놓여졌기 때문에 일하는 방식에도 변화가 나타났다는 것이다. 정책을 추진하면서 현장의 요구를 반영하고, 공감대를 형성할 수 밖에 없으며, 불필요한 과정과 절차 등을 과감하게 없애는 과정을 거치지 않을 수 없다.

현장에서 적극적으로 실천하던 교사들이 전문직으로 진출하면서 교육청의 관료적이고 경직된 문화를 바꾸어 나가고 현장과 지속적으로 소통하면서 교육부, 교육청의 역할이 학교 현장을 지원하는 것이라는 인식을 확산시켰습니다(Y교사)

조직문화 및 일하는 방식의 큰 변화가 있었다고 봅니다. 교육감의 업무수행이 관리유지 행정에서 정책개발 실행하는 행정으로 바뀌면서 전문직들의 일하는 방식도 변화했죠(H장학사)

마. 교육자치 강화

주민직선교육감제는 교육자치를 강화하는 계기가 되었다. R장학관은 교육부의 정책을 그대로 시행하기보다는 지역 차원에 맞게 구성하거나, 자치 사무를 기획하고 실천할 수 있게 되었으며, 학교평가의 지표와 방법의 변화, 교육청의 지정사업 최소화, 공모 사업을 줄이고 기본운영비를 줄이는 등 과감한 변화를 도모했다고 말한다. G교감은 교육부의 하위 기관에서 탈피하여 독자적이고 자치기관의 면모를 보였다고 평가하였다. 주민직선교육감제 이전에는 교육부와 교육청이 대립했던 사례는 거의 없었다. 하지만, 학생인권조례, 학교폭력의 생활기록부 기재, 누리교육과정 예산, 자사고 지정 및 폐지 권한 등 교육부장관과 교육감의 권한을 둘러싼 갈등이 상당기간 지속되었다. 이는 기존의 법령 체제가 임명직 교육감 시대에 만들어지면서 주민직선교육감 체제와 맞지 않는 '제도적 지체' 현상으로 보인다. 동시에, 임명직 교육감에 비해 선출직 교육감의 위상이 상당히 높아졌음을 시사하는 대표적인 사례로 볼 수 있다.

주민직선교육감제 이후 분권과 자치를 강조하며 교육도 중앙집권적 시스템을 보완 또는 극복하고 도교육청을 중심으로 교육 정책을 기획하고 과감하게 추진해 가며 교육자치에 접근하려 노력중입니다. 도교육청에 집중된 정책 기획과 평가 기능을 교육지원청과 학교로 이양하고 있습니다. 학교평가를 외부평가 방식에서 학교 자체평가로 전면 전환한 것은 교육자치 실천 사례입니다. 경기도교육청은 2020년부터 공동 지표 표준안 자체도 폐지하고, 학교평가 지표를 학교의 자율로 완전히 이양하였습니다. 학교 예산도 목적 지정사업을 최소화하고 그 예산을 기본운영비에 편성하는 범위를 넓혀가고 있습니다(R장학관)

주민직선교육감 제도 도입 이후, 거의 모든 영역에서 변화를 보이고 있습니다. 가장 큰 특징은 교육청이 교육부의 하위기관에서 탈피하여 독자적이고 자치기관의 성격을 추구하려는 모습이 보인다는 겁니다. 혁신교육도 임명제 교육감체제에서는 추진하기가 어려웠을 것이라고 판단합니다(G교감)

2) 변화의 원인

교육청이 변화되었다면 그 원인은 무엇인가? 연구참여자들의 면담분석 결과, 크게 다섯가지로 압축되었다. ① 선거 메커니즘 ② 교육감의 철학과 의지, 리더십 ③ 인수위와 관료의 연합, 거버넌스 ④ 인적교체와 다양한 자원 유입 ⑤ 현장 실천 경험을 지닌 전문직원의 유입 및 활약으로 나타났다.

가. 선거의 메커니즘

A 전 교육장은 선거제도를 통해 교육청이 외부의 요구에 민감하게 반응할 수 밖에 없는 조직의 체질 개선이 이루어졌다고 봤으며, 수업전문가인 K소장도 교육청이 소통을 강화하기 위한 노력을 기울이게 되었다고 말한다. G교감은 선출직으로 교육감이 바뀌면서, 시민사회의 요구와 거버넌스를 구축하게 되고, 공약 실현을 위해 제도 개선은 물론 인적 쇄신까지 도모하는 일련의 과정이 나타나게 되었다고 말한다. 교육청은 내·외부의 요구를 파악하고, 공약을 제시하고, 자치 사무가 확대되고, 정책을 추진하기 위해 조직과 인사 개편을 시도하였다.

선거제도의 변화가 가장 큰 계기라 여겨집니다. 이에 의해 자연스럽게 시민사회의 요구와 구성원들의 필요에 민감하게 반응할 수 밖에 없게 되었죠 (A 전 교육장).

아무래도 주민들의 투표로 인하여 교육감 선거가 이루어지기 때문에 교육감 입장에서는 일반 주민들에게 매력적으로 교육 추진 사업을 설명하고 소통하려는 노력을 많이 기울일 수 밖에 없죠(K소장).

교육청 변화의 가장 큰 이유는 교육감을 임명직에서 선출직으로 바꾸었기 때문입니다. 이는 자연스럽게 시민사회의 요구와 거버넌스 구축 등을 추구하게 되고, 선출직 교육감의 교육공약을 실현하기 위해서는 다양한 제도 개선과 인적 쇄신이 자연스럽게 수반되기 때문입니다(G교감).

나. 교육감의 철학과 의지, 리더십

J교장은 교육청이 교육감의 의지에 따라서 국가 정책과는 결이 다른 정책 집행을 할 수도 있다고 보았다. 경기도교육청의 경우, 진보교육감이라도 해도 교육감의 개인적 리더십과 특성에 따라서 분위기가 달라졌다고 평가하였다. Y교사는 교사 출신 내지는 활동가 출신 교육감은 교육 철학 자체가 관료와는 다를 수 밖에 없다고 진단한다. V교사도 교육감의 특성이 탈권위주의를 지향하면 교육청도 그렇게 될 수 있다고 말한다. 교육감이 의전을 싫어하면 자연스럽게 교육청의 의전문화도 약화될 수 있다.

중앙정부와 관계에서 상대적 자율성과 권한을 갖는 교육감의 의지에 따라 국가 정책과는 결이 다른 정책집행, 예를 들면 학교폭력 사업이 집행되기도 하고, 혁신학교 정책, 교육과정 정책, 학업중단 숙려제, 학교평가 폐지, 교원 행정업무 경감 정책과 같이 국가 정책을 이끌어 가는 정책을 교육청에서 만들 수도 있습니다(J교장).

근본적으로는 교육감의 교육적 지향 자체가 오랫동안 교사운동에 헌신해 온 분입니다. 전교조의 가치인 인본주의와 민주주의가 교육청의 기본 방향을 설정하고 있다고 봅니다. 주민선거를 통해 교육감의 이러한 가치가 인정 받은 것은 매우 큰 의미가 있습니다(Y교사)

핵심은 교육감의 특성이라고 느낍니다. 권위주의적인 모습은 거의 없어졌어요(V교사)

다. 인수위와 관료의 연합, 거버넌스

공약이 만들어지고 당선을 하게 되면 교육감 혼자서 무수히 많은 교육정책을

컨트롤 할 수 없다. 교육감이 초선이라면 취임준비위원회 내지는 인수위원회를 꾸리고 이 과정에서 각 분야의 전문가, 시민사회 단체 활동가, 교원 등이 결합된다. 이후, 인수위원회 백서를 통해 공약을 구체화하기 위한 내용과 방안을 구체화한다. 교육청 담당자들은 인수위원들과 소통을 하면서 인수위 백서를 만들고, 이후 구체적인 정책 추진 계획을 수립한다(R장학관). 하지만, 인수위 스스로 정책계획 수립과 집행능력을 갖추지 못하기 때문에 우호적인 관료집단과 결합하여 중심을 형성하게 된다(J교장). 인수위원회가 해체된다고 해도, 정책계획을 기획하고, 수립하고, 추진하는 과정에서 심의위원회 내지는 자문위원회를 구성하면서 거버넌스가 구축된다(Y교사).

인수위 들어온 교육청 밖의 사람들은 교육 행정권력을 인수할 정책계획과 정책집행 능력이 거의 없는 사람들로 구성됩니다. 다만 이들은 인수위 기간 동안 자기 집단에게 충성할 사람을 찾고 줄 세우는 방식으로 행정권력을 인수하는데 집중하게 되죠. 이런 구조를 잘 아는 일반직과 전문직을 포함한 관료들이 줄을 서기 때문에 주민직선을 통해서 의제가 교체되기 보다는 교육청 내 관료 집단의 교체가 일어나는 문제가 나타나기도 합니다(J교장).

공약의 실체가 무엇이며 어떻게 정책으로 구현될 수 있을지 구체화 하는 과정이 인수위원회 활동 기간이라고 볼 수 있습니다. 인수위 백서 또는 활동 보고서는 당선된 교육감의 교육정책을 관찰하는 주요 정보가 되고 있습니다(R장학관).

교육감을 탄생시킨 배경에 교육시민단체의 힘이 작용하고, 교육감과 핵심 참모진이 설정한 방향을 현장에서 학생들과 밀접하게 구현시켜내는 주체가 그들이기 때문에 교육시민사회와의 네트워크와 거버넌스, 인정체제 없이는 힘을 받을 수 없는 구조이기도 한 것 같습니다(Y교사).

라. 인적교체와 다양한 자원 유입

교육감의 교체는 곧 중심 세력의 인적 교체를 의미한다. A 전 교육장은 선거 이후 인적 교체가 이루어졌다고 평가하였다. R장학관은 인적 교체가 교육청의 정책을 변화시키는 동력이 된다고 보았다. B장학사는 정무와 정책에 대한 보좌팀들이 구성되었다고 말한다. 교원 출신들이 비서실 내지는 정책기획관(과)에 배치되기도 하고, 전임교육감 체제에서 주목받지 못했으나 특정 분야에 역량을 받

휘했던 전문직원 내지는 일반직원들이 전격 발탁되기도 한다. 일반직원과 전문직원 외에도 정무직, 임기제 공무원, 개방형 공무원이 들어오면서 교육감과 호흡을 맞추기도 한다. 이들은 교원출신이 사표를 내고 들어오기도 한다. 교원이나 전문직원, 일반직원은 아니지만 특정 분야의 전문성을 지닌 이들이 교육청에서 일정기간 역할을 하기도 한다. 통상 이들은 “정무라인”으로 분류되며, “어공”¹⁾으로 스스로 표현한다.

선거 이후에 인적교체를 통해 과거의 권위주의적이며 위만 바라보던 일하는 방식의 변화를 만들었습니다(A 전 교육장)

가장 중요한 변화는 진보 교육감의 당선 이후 기존 교육관료 중 동참하는 분들과 새롭게 총원된 세력이 교육청의 인적 구성을 변화시키게 됩니다. 당선 직후에는 인수위원회가 중요한 역할을 담당하였고 이후 정무와 정책에 대한 보좌팀들이 각 교육청의 방향을 이끌어갑니다. 교육부와 교육청이 현장과 소통하고 공감대를 넓히기 위해서는 인적 구성을 다양화하는 것이 필요합니다(B장학사).

교육청 내 인적 교체는 단순한 교육청 내 변화뿐만 아니라 중요한 교육 정책을 변화시킬 수 있는 요인이 됩니다. 교육청 부서장 또는 실무자인 장학관이나 사무관 심지어 장학사의 역량과 성향에 따라 구체적인 정책의 추진 모습은 전혀 다른 결과를 초래할 수 있습니다. 이런 모습은 교육감이 교체될 때 그 변화의 폭이 더 클 수 밖에 없습니다. 새로 선출된 교육감의 정서적 성향이나 철학이 이전과 전혀 다른 경우 교육 정책 또한 변화를 거칠 수 밖에 없는 구조이죠(R장학관).

마. 현장 실천경험을 지닌 전문직원의 활약

연구참여자들은 교육청이 기존 체제와 달리 성과를 낼 수 있는 배경으로 역량을 갖춘 교육전문직원의 활약이 있었다고 공통적으로 말한다. 학교에서 학교혁신을 위해 실천경험을 지녔던 이들이 정책을 펼칠 때 접근방식이 다르며(K소장), 이들은 문제를 잘 알고 있고, 이를 개선하려는 의지와 열정이 매우 높고(A 전 교육장), 교육감의 전폭적 지원과 지지를 바탕으로 성과를 낸다(R장학관). 혁

1) “어쩌다 공무원”의 줄임말이다. 일반직원 내지는 전문직원은 “늘공”으로 분류된다. 이들은 대체적으로 교육감의 뜻과 의지, 철학을 잘 알고 있으며, 인사에도 관여할 수 있기 때문에 직급 이상의 영향력을 행사한다.

신학교라든지 몽실학교와 같은 실험학교의 운영이라든지, 마을교육공동체 활성화 사례라든지, 연수 프로그램 혁신 사례를 보면 그 중심에 전문직원이 존재했다.

교육전문직은 현장교사 출신으로 장학사나 장학관으로 임용되어 활동하기에 학교 현장을 잘 파악하고 있어서 현장 맞춤형 행정을 펼치는 데 기여하고 있다고 생각합니다. <중략> 혁신학교 리더 출신이 전문직원이 된 경우, 혁신학교 지원사업을 운영할 때 그에 맞는 지원책을 마련할 수 있었습니다. 혁신학교 근무 경험이 있는 사람과 그렇지 않은 사람이 지원 정책을 펼칠 때 접근 방식이 다를 수밖에 없겠죠(K소장).

현장 출신의 전문직원들의 기여가 가장 컸다고 봅니다. 그들은 누구보다 현장의 문제점이나, 필요를 가장 잘 인식하고 있었고, 이를 개선하고자 하는 의욕이나 열정이 매우 높았으며, 직선제 교육감들의 적극적인 지원 속에서 이를 실행에 옮길 수 있었기 때문입니다(A 전 교육장).

전문직원이 기여한 사례는 많이 있습니다. 몽실학교를 일궈낸 서** 장학사, 로컬에듀의 추** 장학사, 연수전문장학사로 선발되어 새로운 연수시도를 하고 있는 장** 교육연구사 등. 이런 사례가 가능했던 조건과 원인은 복잡적이죠. 가장 먼저 개인적인 특성도 무시할 수 없습니다. 예전에는 이런 특성을 지닌 인재들이 교육전문직원으로 전직하기가 쉽지 않았죠. 교육전문직원 선발 방식의 혁신을 통하여 새로운 시도를 추구하는 성향의 교육전문직원이 많아졌다는 것을 주목해야 합니다(G교감).

가장 유용한 조건은 교육감의 지지와 신뢰라고 할 수 있습니다. 또 하나의 조건은 전문직이 속한 팀과 부서의 유능성입니다(R 장학관).

3) 이전 체제의 강점

주민직선교육감제의 강점에도 불구하고, 이전의 임명제나 간선교육감 체제의 강점이 없는 것은 아니다. 역으로 말하면 ‘선거 메커니즘’이 가져오는 불편함과 피로감 역시 존재한다. G 교감은 임명제 교육감 시절에는 민심의 눈치를 살피거나 포퓰리즘적 정책을 펼치지 않는다고, 정책의 일관성과 안정성은 있었다고 평가한다. N교사는 선거과정에서 특정지지 세력을 고려한 정책을 펼 수 밖에

없는 상황을 말한다. S장학사는 이전 체제에서 교육청의 권위와 안정성, 체계성이 더욱 있었으며, 국가 사무를 위임받아 일을 하였기 때문에 사업량이 적었기 때문에 피로도가 적었다고 회고한다. U장학사는 선거를 의식하다보면 외부의 압력이나 요청 사항에 민감할 수 밖에 없고, 주민의 지지를 얻어야 한다는 강박관념이 작동하면서 즉흥적인 사업들이 만들어지기도 한다고 말한다. R장학관은 기존의 교육청 체제가 작고 단순했고, 교육청이 생산한 공문서에 대한 신뢰도가 높았으나 지금은 조직이 비대해지면서 부서 간 일관성이 떨어지기도 하고, 이 과정에서 신뢰성이 떨어지는 측면도 있다고 평가한다.

연구 참여자들의 의견을 종합해보면, 선거 과정이 교육청의 역동적 변화를 가져오기도 했지만, 주민 혹은 단체들의 요구를 반영하여 정책과 사업을 펼치게 되면서 교육청은 비대화되고, 포퓰리즘 양상이 나타나기도 하고, 여러 사업들을 추진하는 과정에서 정책 피로도가 심화된 면도 있다는 것이다.

임명제 교육감이다 보니 민심의 눈치를 살피거나 포퓰리즘적 교육정책을 펼치기보다는 교육정책을 일관되고 안정적으로 추진하는 장점은 있었죠(G교육감).

현 제도에서는 교육감이 선출직이다 보니 외부 압력이나 요청사항에서 자유로울 수 없습니다. 교육감 역시 주민들의 지지를 얻기 위해 다소 즉흥적인 사업들이 양산되기도 하죠(U장학사).

주민직선교육감제 이전에는 학교의 중심이 교사와 학생 위주였습니다. 그래서 교육에 집중할 수 있는 환경이 되었습니다. 그런데 주민직선교육감제 이후 적극적인 유권자인 교육공무직의 노동인권에 대한 신경을 많이 쓰기 시작했죠(N교사).

당시에는 교육자치-일반자치와 협업구조가 제한적이었고, 교육청 자체적으로 만들어내는 사업도 거의 없었습니다. 국가사무만 거의 위임받아 하는 구조였기에 학교나 교육청의 입장에서는 정책이나 사업에 대한 피로도가 많지 않았습니다(S장학사).

주민직선교육감제 이전 체제에서 경험한 교육청 문서는 문서 내용에 대한 가치판단 문제와는 별개로 문서 자체의 완결성을 가지고 있었습니다. 또한 교육청 공적문서에 대한 신뢰는 절대적이었죠. 또한 직선제교육감 이전의

교육청 조직은 현재보다는 작고 단순한 조직이었습니다. 그러다보니 교육청 내 정책 간 충돌 현상은 나타나지 않는 일관성을 유지하고 있었습니다(R장 학관).

2. 전문직원 유형

연구참여자들은 교육청에서 근무를 하였거나, 교사로서 전문직원과 상호작용을 했던 충분한 경험을 지니고 있다. 연구참여자들이 전문직원과 상호작용을 하면서 형성된 기억과 경험은 크게는 긍정 유형과 부정 유형으로 나눌 수 있다. 긍정 유형은 크게 세가지이다. ① 혁신가형 ② 학습공동체 참여형 ③ 현장 소통형이다. 물론, 관련 유형은 배타적이기보다는 일정 부분 중첩된다. 그럼에도 불구하고, 연구참여자들에게 긍정적으로 각인된 전문직원의 이미지 중 하나는 ① 혁신가형이다. 이들은 철학과 소신을 가지고 정책을 추진한다. 혁신 마인드를 가지고 있으며, 연구와 학습, 소통을 거쳐 변화를 시도한다. 기존의 경로의존과 관행에 의문을 던지고, 해법을 찾고, 정책과 사업, 행정으로 구현한다. 나름의 문제의식을 가지고 접근을 달리한다. 하지만 자칫 고군분투하다가 소진을 경험하기도 한다.

② 학습공동체 참여·조직형이다. 교육청은 기본적으로 칸막이 문화가 심화되어 있으며, 전문직원은 개인 스스로 기획과 추진을 도맡는다. 여유가 없는 삶이기 때문에 학습공동체에 참여하면서 현장의 교사들과 어울리기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이들은 교육청 안팎의 학습공동체를 조직하고 참여하거나 현장 교사로 있을 때 참여했던 학습공동체를 끊지 않고 지속적으로 참여한다. 이러한 과정을 통해 현장 감각을 잃지 않고, 현장의 의견을 청취하며, 정책과 사업을 구상한다.

③ 현장 네트워크 활용형이다. 이들은 기본적으로 현장과 소통할 수 있는 네트워크를 가지고 있으며, 이러한 네트워크를 정책 기획 및 적용의 과정에 적극 활용한다. 현장에 부담을 주지 않고, 현장의 어려움을 해소할 수 있는 방식의 정책과 사업을 구상한다. 정책과 사업을 구상하는 과정에서 현장 TF를 구상하여 함께 추진한다. 최근 교육청에서는 별도의 연구용역을 맡기지 않고, 현장 교원들과 함께 연구하고, 정책을 개발하는 사례가 나타나고 있다. 현장 교원들에게 일을 하청을 주는 방식이 아니라 업무 담당자들이 교원들과 함께 브레인스토밍

을 하면서 방안을 공동으로 수립한다.

1) 긍정 유형

유형	면담내용	특성
혁신가형 (개척자형)	- 전문직원 중에서 자기 분야에 소신이 있고 책임감이 강하고 지속적인 역량강화를 위해 연구와 노력을 아끼지 않았던 사람들이 있었습니다. 그들과 했던 대부분의 일이나 사업은 참여자들의 공동 성장과 성취를 이뤄냈으며 지속적인 상호작용을 통해 교사로서의 전문성을 높일 수 있었습니다(T교사) - 예전 전문직원들과 달리 교육혁신 마인드가 전반적으로 뛰어나고 현직 교사보다 진취적인 성향을 가지고 활동하는 분들이 많습다(K소장). - 전문성을 갖추고, 항상 변화를 시도하며, 피곤하지만 무언가를 항상 고민하고 만들어갑니다(B장학사) - 교육혁신에 대한 마인드를 가지고 자기 업무 분야에 대한 혁신적인 접근을 시도합니다(S장학사) - 이 분들은 고군분투를 하다가 지나친 소진을 경험하며, 추후 교육청에 분노와 불신을 표출하는 모습을 보이기도 하죠(U장학사)	-소신을 지님 -책임감 있음 -역량강화를 위한 노력을 기울임 -연구를 함 -혁신 마인드를 지님 -추진 사업의 전략과 방법을 알고 있음 -변화를 시도하며, 피곤해도 만들어 가기 위해 노력함 -문제의식을 가지고 개선을 위해 노력 -강력한 추진력을 가짐 -심리적 소진 가능성 -저항에 봉착할 수 있음
학습공동체 참여·조직형	- 정기적으로 전문직원, 현장교사 등 다양한 구성원이 어우러져 학습공동체를 이루어가고 있습니다. 현장에서는 교육청을 이해하려고 하고, 교육청은 현장의 목소리에 귀기	-학습공동체 참여 또는 조직함 -현장 교사들과

	울이면서 배움을 통해 동반 성장하려는 모습은 잔잔한 감동을 줍니다(I교사). - 전문직들의 경험들이 다양하므로, 상호작용을 통하여 풍성한 정책이 만들어지기도 합니다. 전문직들끼리 전문적학습공동체를 조직하여 전문성을 신장하고 함께 배우는 문화도 만들어갑니다(H장학사)	지속적 교류
현장 네트워크 활용형	- 좋았던 때는 현장의 교사들과 처음부터 함께 기획해나가는 장학사님과 함께 일을 할 때입니다. 이분들은 과거의 방식, 작년의 기획안을 버리고 교사들과 같이 시작과 끝을 함께 하면서 서로가 책임을 다하고 있습니다. 이러한 분들은 평소, 현장과 지속적으로 네트워크를 유지하고 함께 공부합니다(Y교사) - 전문직 이전의 네트워크를 유지하거나 이후에도 새로운 네트워크에 참여하거나 구축하고 이를 정책 기획과 실행 및 피드백 단계에 적절히 활용하죠(R장학관)	-현장의 목소리 경청함 -네트워크를 구축하고 활용함 -현장을 이해하기 위해 노력함 -플랫폼의 자세를 지님 -매개자 역할을 함

2) 부정 유형

연구참여자들이 교육전문직과 상호작용의 경험을 바탕으로 느낀 전문직원의 부정적 유형은 다음과 같다. ① 권위주의형 ② 무능형 ③ 현상유지형 ④ 승진지향형 ⑤ 자기경험 확산형으로 나타났다.

① 면담자들은 권위주의형은 최근 들어 많이 사라지고 있다고 보았다. 이들은 전문직원이 된 것을 승진의 개념으로 접근하면서 교사를 하대한다. 주로 장학관 급이 되면 상명하달 방식으로 일처리를 한다. 강자에게 약하고, 약자에게 강한 모습을 보인다. ② 무능형은 현장 이해와 행정 능력이 부족하며, 성과를 내지 못한다. 업무과약도 못하며, 교사들을 동원하며 주어진 일을 해결한다. ③ 현상유지형은 연구와 학습을 하지 않은 상태에서 기존의 관행, 관습, 관례대로 일을

한다. 규정을 가장 중시하며, 문제가 되는 규정을 바꿀 생각을 하지는 않는다. 새로운 일을 맡는 것을 두려워하며, 업무 평판을 많이 한다. 본인의 철학은 없으며윗사람의 지시에 의해서 움직이는 시늉을 한다. ④ 승진지향형은 상급직위로 올라가기 위해 많은 노력을 기울인다. 사적인 네트워크를 중시한다. ⑤ 자기경험 확산형은 기존의 성공 내지는 실패 경험을 과도하게 일반화하면서, 업무를 추진한다. 유연성이 부족하며 타인의 이야기를 잘 듣지 않는다.

유형	면담 내용	특성
권위주의	- 전문직원들은 사업의 취지나 일의 본질보다는 자신이 쉽게 일을 처리하기 위해 교사들을 소진시키고, 피드백 보다는 상명하달 식의 구조로 업무를 지시합니다. 마무리된 후 자신의 업적으로 홍보하기 위해 안달이 난 모습을 보여주는 모습에 답답함과 실망감을 느꼈죠.(T교사). - 문화가 많이 바뀌었다고는 하지만 여전히 상명하달 문화, 권위의식이 많은 전문직원들이 많습니다. 교사를 하대하고 현장의 의견에 귀 기울이지 않는 모습을 보입니다(I교사). - 전문직을 하나의 벼슬처럼 생각하고 상하적 관계로 이해하고 자기보다 힘이 약하다고 생각하는 사람들에게 함부로 행동하는 경우가 있습니다(K소장)	- 교사 동원 - 교사 하대 - 상명하달 - 자신의 업적 홍보에 관심 - 강자에게 약하고, 약자에게 강함 - 현장과 소통없이 일방적 사업 추진
무능형	- 전문직을 보면서 현장 이해와 행정 능력에서 모두 애매하다고 느낄 때가 있습니다. 특히 행정에서 일반직에 비하여 부족한 경우가 많습니다(J임기제공무원). - 전문직을 승진의 도구로 생각하고 들어온 사람들은 힘든 업무를 잘 버텨서 승진하는 것을 목표로 생각하기 때문에 무능하거나 정치적인	- 현장이해력 및 행정 능력 취약 - 무능 - 전문성 부족

	로 행동하는 경우가 많습니다. 자기 업무 파악도 안된 경우입니다(K소장). - 어떤 일을 자신이 중심을 가지고 기획하지 않고, 외부 위탁 연구 등의 결과에 기대고 나중에는 기획안까지 작성해 달라고 요구합니다(Y교사).	- 과도하게 연구용역 내지는 교사 tf 에 의존
현상 유지형 (시간 때우기형)	- 업무가 많다보니 관행적으로 업무를 처리하고, 창의적인 사업 기획력을 발휘할 수 있는 기회가 적습니다. 많은 업무로 인하여 연구하고 다양한 사람들과 소통하는 시간이 적죠. (K소장) - 일정한 틀(Box) 안에서 생각하려는 경향이 많았음. 틀을 깨거나 박스(Box) 바깥의 생각을 하려고 하지 않아요. 교육부나 교육청 전문직원과 상호작용할 때 가장 답답한 지점은 규정, 예산, 관례, 소관, 감사 등을 기계적으로 따지는 것입니다. 이는 대체로 일을 하지 않으려고 할 때 언급하는 방식입니다(G교감). - 규정에 빠진 자들이 있어서 현장을 융통성있게 지원을 못하는 경우가 있습니다(N교사). - 새로운 업무와 추가되는 업무는 거부합니다(H장학사). - 본인의 소신과 철학이 없이 윗사람의 의중을 보고, 그 지시에만 충실한 경우입니다(V교사). - 교감, 교장 자격증이 나오니 시간만 때우면 된다는 생각을 하고 있습니다. 아무것도 안하거나 버티거나 주변에 일 떠넘기기로 피해를 주는 부류입니다(S장학사).	- 변화를 두려워함 - 기존의 관행과 규정을 중시 - 경로의존형 - 윗사람의 눈치를 많이 봄 - 본인의 소신과 철학 없음 - 교장과 교감으로 전직이 목적

승진지향형 (야망가형)	- 능력과 의지는 없으면서 자리 차지하고 있으면서 다음에 갈 자리를 궁리하는 유형입니다. 주로 5급 장학관 이상에서 많습니다(J교장). - 교육장이나 국장을 나가기 위해서 온갖 안테나를 굴리며 교육감의 동선과 교육감과 가까운 측근에 줄을 대는 사람들입니다(S장학사).	- 승진에 욕심 - 모든 동기가 승진에서 비롯 - 권력자 또는 상급자와의 사적 관계에 치중
자기 경험 확신행 (불통형)	- 교육전문직원중에는 이런 유형도 적지 않습니다. 개인의 삶의 경험과 과정이 태도와 신념으로 자리잡은 경우입니다. 불행하게도 그런 전문직원이 비교적 성공적 승진을 경험하여 요직을 거친 인물인 경우 수많은 교육정책들은 왜곡과 굴절을 겪게 됩니다(R장학관) - 때로는 현장을 억누르는 정책을 고수할 때가 있습니다. 이때는 자신이 현장을 경험했다는 이유가 오히려 설득이 어렵게 작용하기도 합니다(H장학사). - 어떤 일을 준비하고 기획할 때 자기 과거 자기 경험이나 자신이 아는 소수 사례에 갇혀서 그것을 매우 효과적이라고 과대 인식하면서 추진합니다. 가장 답답할 때는 현장과 소통 없이 일하면서 현장에 무리한 요구나, 부적절한 사업, 비교육적 행위들이 발생할 때입니다. 이런 분들은 대개 본인들이 매우 뛰어나고 앞서있다고 판단하면서 현장과 네트워크 없이 사무실에서 혼자 사업을 기획하고 추진합니다(Y교사)	- 현장 경험을 과도하게 일반화 - 신념과 철학이 강해서 유연성이 약함 - 네트워크 취약 - 혼자 기획

3. 구조적 제약 조건

전문직원들이 정책과 사업을 추진하는 과정에서 구조적 제약 조건은 무엇일

까? 연구참여자들은 크게 세가지로 압축되었다. 교육부, 교육청, 전문직원 차원으로 나누어볼 수 있다. 교육청에서 전문직원들이 주요 정책과 사업을 추진할 때 교육부 환경의 영향을 받게 된다. 교육부의 정책 기조라든지 법령, 지침, 예산 차원에서 고려해야할 핵심 변수 중 하나이다. 면담자들은 공통적으로 교육부 스스로도 당·정·청은 물론 국민여론을 고려해야하는 상황이고, 교육관료들이 정책을 주도하기 때문에 한계를 지닐 수 밖에 없다고 보았다. 동시에 행정고시 출신의 일반직들이 정책을 주도하고 있는데, 교육부 내에서도 전문직들의 위상이 낮고, 결과적으로 현장성과 전문성이 부족한 상태에서 업무를 추진하는 모습이 해결되지 않고 있다는 지적을 하였다. 동시에, 교육자치에 대한 교육부의 의지가 높지 않다는 지적을 하였다. 다만, H장학사는 편한 것은 가져오고, 힘든 일은 교육부에 두려는 교육청의 자세에 대해서도 문제제기를 한다. 이른바 “선택적 자치”를 경계해야 한다는 것이다.

가. 교육부

제약 요인	하위범주	면담 내용
교육부	복잡한 정치적 의사 결정 구조	대통령과 대통령 중심 핵심 정치 집단이 정치 환경 면에서 주요 교육정책에 대한 권한을 정치집단이 가지고 교육부를 핸들링 하는 상황입니다. 국회가 국정감사권을 가지고 교육부를 통제하는 상황, 언론이 특정한 입장을 가지고 교육관료의 정책결정과 집행을 감시하고 있는 상황에서 교육부가 시민의 교육적 요구와 필요에 능동적으로 대응할 수 없다고 봅니다(J교장). 교육부-시도교육청-교육지원청-단위학교 4단계 구조로서는 관료제 문화를 극복하기 쉽지 않습니다. 과감하게 교육지원청을 폐지하고, 학교지원센터를 만들어 학교를 상하관계가 아니라 협조 및 지원관계로 관계 설정을 해야 학교자치 역량을 강화하고, 전문성을 기를 수 있습니다(K소장).

현장성과 전문성 취약	교육부내에서 일반직, 특히 고시출신 5급 이상의 성장과정과 계급적 위치는 전문직의 그것과 현격히 차이가 나기 때문에 지방교육자치와 관련하여 전문직의 역할을 기대하기는 어렵다고 봅니다(J교장). 교육청의 변화와 혁신에 비해 교육부의 변화와 혁신은 더욱 보수적이고 더딥니다. 조직의 규모가 비대해 질수록 나타나는 현상입니다. 코로나 19와 같은 비상 상황 속에서 교육부 처리 방식은 매우 관료적이고 권위적일 뿐 아니라 의미 없는 통계 중심의 전시행정을 하고 있습니다(R장학관).
교육자치 의지 취약	지방교육자치관점에서 볼 때 교육부는 스스로 정책을 마련할 수 있는 기회가 적습니다. 또 정책 아이디어를 제시하면 어느새 본인의 업무가 된다고 아이디어를 제시하지 않는 문화도 존재하죠. 특히, 교육자치를 위해 노력하는 부분은 많이 부족합니다. 시도로 권한을 위임했으나 책임은 교육부가 져야하며, 국회 요구자료 및 답변도 교육부가 작성한다는 논리로 권한위임을 회피하는 경향을 볼 수 있습니다. 이는 권한위임과 함께 확실한 책임위임이 이루어져야 할 부분입니다. 교육감들의 책임으로 가야지만 진정한 교육자치가 이루어진다고 본다. 편하고 쉬운 것은 가져가고 힘든 것은 교육부에 두는 것도 바람직하지 않다고 봅니다. 비대해진 교육감들의 권한에 따르는 책임도 반드시 부여되어야 한다(H장학사).

나. 교육청

교육청 차원의 제약 요인은 크게 두가지로 압축된다. 첫 번째는 일반직과 전문직원 간 관계이다. 교육청에서는 전문직원에 비해 일반직원이 압도적인 숫적 우위와 권한을 지니고 있지만 혁신과 변화를 수용하는 속도가 느리다는 것이다. 전문직과 일반직 간 개인의 친소 관계를 떠나 구조적으로 일반직원이 예산과 규정, 감사, 조직을 주도하는데, 이 과정에서 현장의 요구에 대응을 하지 않은 채 경직된 행정 체계를 고수하는 경향이 있다. 전문직원의 업무에 대한 일반직원의 협조 체계가 여전히 부족하다는 것이다. 두 번째로는 교육청의 조직문화와

관행, 일하는 방식의 문제이다. 과거에 비해서 교육청의 문화에 변화가 나타났지만 여전히 칸막이 문화라든지, 직렬 간 협조 체계가 취약하며, 전문직 내에서도 초등과 중등의 분리 현상도 나타난다. 감사와 민원을 중심에 놓고 정책을 추진하며, 부서의 폐쇄성, 부서 이기주의, 성과주의 등의 문화가 여전히 견고한 상태이다.

제약 요인	하위 범주	면담내용
교육청	일반직 관계	일반행정 업무가 루틴한 업무라면, 교육 관련 의제와 업무는 수시로 변화하고 증가하고 있음에도 불구하고 일하는 방식의 변화가 없습니다. 지역교육청으로 내려가면 일반직원과 전문직원의 비율은 8 : 2 정도인데, 비슷한 직급에 해당하는 일반직 6급은 팀장 역할만 수행하는 반면, 전문직은 사소한 회의 준비부터 시작해서 기획업무까지 담당하고 있습니다. 일반직 팀장은 회계업무를 담당하지 않고 계원이 대신하지만, 전문직에게는 동일업무 책임주의라는 논리를 내세워 회계업무까지 다 담당하게 합니다. 결국 전문직이 새로운 일을 기획하는 순간 감당해야 할 일 한 없이 많아지게 되어 보수적으로 일하는 문화를 양산하고 있습니다(J교장). 일반직에 비해 소수인 전문직만으로 변화를 견인하기에는 한계가 있는데 일반직 안에서도 함께할 인물을 발굴하는 부분을 조금 후순위로 한 것도 하나의 이유라고 생각합니다. 다수인 일반직을 뒤로 하고 전문직안에서 그마저도 뜻을 같이하는 일부 전문직들이 이러한 변화들을 만들어가려고 하니 한계가 있는 것 같습니다(I교사).
	조직 문화와 관행, 일하는 방식의 문제	현행 행정 문화에서 기존 업무를 추진하기에도 교육전문직 업무가 너무 많다보니 일을 위한 일이거나 중첩되는 사업도 많습니다. 특히 초등교육과와 중등교육과의 교류와 소통이 거의 일어나지 않다보니 동일 사업을 동시다발적으로 추진하는 것조차 모르는 경우도 많습니다(K소장).

	창의적인 업무 추진 보다는 과중한 업무로 인해 주어진 업무 추진에 급급할 수 밖에 없는 현실과 협업시스템 부족. 일반직 중심의 조직. 현장보다는 더욱 관료주위적이며, 권위주의적인 조직문화가 존재합니다. 감사와 민원에 대비한 업무추진으로 인해 적극적이고 창의적인 업무 추진의 걸림돌이죠(A 전 교육장) 교육청의 칸막이 문화는 예전보다 나아졌다고는 하나 여전히 공고합니다(G교감). 꾸준히 바뀌지 않는 교육청 모습은 부서간 폐쇄성이라 할 수 있습니다. 부서 이기주의의 대표적 현상이 역시 ‘업무핑퐁’ 즉 업무 떠넘기기, 유사한 정책을 선점하며 부서 존재감 높이기 등입니다(R장학관).
--	---

다. 전문직원

교육부와 교육청의 조직 자체가 지닌 한계와 함께, 전문직원 제도가 지닌 한계 역시 이들에게는 제약 조건이 된다. 전문직원은 일반직원과 달리 교육청 내에서 오래 근무를 하지 않는다. 교육청마다 차이가 있지만 장학사나 연구사로 입직을 해서 5-7년간 일을 하다가 교감 자격연수를 받고 다시 현장으로 나가게 된다. 장학관으로 다시 들어온다고 해도, 업무는 달라질 수 있고, 다시 교장이 되어 현장으로 나갈 가능성이 높다. 이런 상황에서 전문직원은 교육청에 내재된 여러 가지 한계와 모순에 대해서 해결하기 위해 나서기보다는 주어진 한계 내에서 일을 할 가능성이 크다. 따라서 내재된 모순과 문제가 해결되기보다는 반복되며, 그 문제를 후임에게 넘겨주고 떠날 가능성이 크다.

전문직원은 특정 업무를 오랫동안 하지 않는 경향이 있다. 신입장학사일 때는 비교적 비선호 업무를 맡을 가능성이 있고, 선임 장학사들이 교감이나 교장으로 6개월 내지는 1년을 주기로 전직할 때 업무 역시 바뀔 가능성이 크다. 전문직원은 예비 교감과 교장이라는 관점에서 보면, 생활지도와 인사, 교육과정 등 다양한 업무를 두루 맡는 것이 좋다는 인식도 존재한다. 지원청 장학사로서 2년 정도 근무를 하면, 생활여건이 좋은 혹은 주거지와 가까운 타지원청으로 옮기거

나, 본청 내지는 다른 직속기관으로 옮길 가능성이 크다. 업무를 파악하여 관련 네트워크를 구축하고, 경험과 전문성을 축적할 즈음이면 1-2년 뒤에 담당자가 바뀌게 된다. 이러한 상황에서 특정 업무에 대한 전문성이 담당 장학사나 장학관보다는 현장에서 해당 업무를 오랫동안 맡았던 학교 부장교사가 높은 상황에 이르기도 한다. “스쳐지나가는 사람들”이라는 표현(R장학관)은 그만큼 전문성 축적이 이루지지 못한 채 사람들만 바뀌고, 사업과 정책의 진화와 발전을 이루지 못한 채, 기계적인 행정 처리만 남는 현실을 반영한다.

장학사는 교육청에서는 사실상 6급 주무관의 대우를 받고 있다. 교육감과 동지적 관계를 형성하거나, 정무라인으로 분류되거나, 권한이 있는 부서에서 근무를 하지 않는 한, 전문직원이 할 수 있는 제한적이다. 전문직원의 삶을 살았거나 살고 있는 연구참여자들은 교육청에서 할 수 있는 일이 제한적이며, 권한이 생각보다 많지 않고, 윗선에서 결정되는 일을 추진하는 경우가 많아서 일정한 한계를 느끼고 있었고 있었다.

제약 요인	하위 범주	면담 내용
전문 직원	근본 문제의 회피	업무순환이 지나치게 빠르고, 몇 년만 ‘견디면’ 교감으로 승진하여 교육청을 떠나는 구조는 자신의 업무를 혁신하지 못하도록 하는 것 같습니다. 일반적으로 전문직이라면 그 분야에 전문가여야 하는데, 1년도 못되어 보직을 옮기는 일이 허다하고 심지어 지역교육청은 인사발령주기인 6개월 마다 업무가 바뀝니다. (Y교사).
	전문성이 축적되지 못하는 구조	전문직원이 자기 담당 업무에 매진하는 기간이 짧게는 6개월, 길게는 2년 정도인 경우가 많다보니 대개 1년 단위로 업무 담당자가 바뀌는 경우가 많죠, 담당 업무 파악하는 데 있어서 3-6개월 정도 시간이 필요하다는 점에서 현재처럼 짧은 시간만 근무하고 매번 보직을 바꾸는 것은 업무 추진의 일관성, 효율성이 떨어집니다(K소장). 교육지원청에서는 6개월 단위로 업무를 개편하는 경우가 많죠. 교육지원청에서 결원이 생기는 경우 자동적으

		로 업무를 재편하며 좀 더 수월한 업무로 이동해 가는 현상이 자연스럽게 펼쳐집니다. 그러한 행태는 학교현장에 전혀 도움이 되지 않습니다. <중략> 이런 교육청의 모습을 지켜보는 학교에서는 교육청 전문직은 그저 스쳐지나가는 사람들이라고 인식할 수 있는 단서가 됩니다. 또한 교육청을 신뢰하지 않는 결과로 이어지게 됩니다(R장학관).
	장학사의 조직 내 낮은 위상	장학사는 5년, 장학관은 3년 주기로 교육청을 떠나야 할 상황에다가 직급도 장학사는 6급 대우여서 의사결정권도 별로 없고 교육청을 변화시키기는 매우 어려운 구조입니다. 전문직원의 권한과 역할이 꽤 클 것으로 기대했으나, 실체는 6급 주무관의 지위와 역할 정도로 그치고 있습니다(G교감). 교육전문직원으로 바꿀 수 없는 것이 거의 없다는 것을 깨닫게 되었습니다. 구조적으로 제도적으로, 바꾸는 것을 희망하는 이들이 많지 않았어요(S장학사). 한 사람의 전문직원으로서 바꿀 수 있는 것은 매우 제한적이며, 상관이 누구이고, 어떤 성향의 사람이냐에 따라 정책 내용이 달라지는 것들이 기대했던 부분과 다르더라고요(U장학사) 교육전문직원임에도 불구하고 윗선에서 결정하는 부분이 많아서 합리적인 요구임에도 불구하고 경직된 자세를 보이는 경우가 있었어요(N교사).

4. 전문직원의 역할과 과제

1) 역할

교육자치의 시대에서는 교육청의 역할은 더욱 중요하다. 교육부의 권한은 축소되고, 교육청과 교육지원청의 역할과 기능은 더욱 확대될 가능성이 크다. 권한 배분 내지는 이양의 과정을 통해서 교육청 스스로 판단하고, 기획하고, 실행

하고, 평가받는 영역이 더욱 많아지고 넓어지게 됨을 의미한다. 이러한 맥락에서 연구참여자들은 전문직원에게 더욱 강조되어야 할 역할을 다음과 같이 제시하였다.

가. 정책 기획자 및 실행자

정책의 기획 및 실행자이다. 주어진 정책과 사업을 기능적이고, 기계적으로 실행하기보다는 문제의식과 현장 요구를 바탕으로 기획해야 한다. 정책과 사업의 기획은 본청의 주요 부서만이 하는 것은 아니다. 어느 부서에 속해있든지 주어진 업무가 있다면, 기존의 성과를 바탕으로 무엇을 바꾸고, 무엇을 개선해야 하며, 무엇을 유지해야 하는가에 관한 평가를 바탕으로 새로운 정책과 사업 설계를 해야 한다. 이를 위해서는 기존 정책의 흐름도 파악해야 하고, 법령을 알아야 하며, 타시도 사례라든지 전례를 파악하거나 다양한 연구 결과를 활용해야 한다(J교장). 아무리 좋은 취지를 가졌어도 행정으로 구현해야 한다. 정책을 실행할 수 있는 다양한 전략과 방법을 가지고 있어야 한다.

하지만 교사들이 전문직 시험을 거쳐서 장학사와 장학관이 된다고 해도, 수업과 교육과정, 평가에 관한 전문성과 정책의 전문성은 차이가 날 수 밖에 없다. 이에 대한 상당한 준비 과정이 필요하다. 정책은 기본적으로 다양한 주체들의 입장을 고려해야 하기 때문에 때로는 교사의 시각을 고려하면서도 그것을 넘어설 수 있어야 한다. 하지만, 일반직과 달리 전문직원은 교실과 학교 현장의 경험을 지니고 있다는 점에서 현장의 시각과 감각을 바탕으로 기획과 실행, 평가의 과정에서 현장성을 구현해야 한다.

전문직이 해야 할 일은 경기도 전체 교육의 '변화'를 염두에 두고 법령과 예산, 그리고 조직, 지방자치단체 포함에 대한 이해를 바탕으로 다른 지역의 사례와 연구결과를 활용하며, 현장의 요구와 다양한 갈등을 조정하면서 정책을 기획하는 역할이 필요합니다. 또한 행정을 통하여 좋은 '결과'를 이끌어내기 위하여 지원, 장학, 연수, 평가, 인사, 심지어 감사를 활용할 줄 알아야 합니다. 교육과 학교가 복잡계라는 것을 이해하고 단순한 투입-산출의 논리의 위험성을 인지하고 세밀하게 정책을 핸들링할 수 있어야 합니다(J교장).

전문직에게 필요한 역량은 자기 업무 파악 능력과 기획 능력, 문제 발생 시 대응 능력 등과 관련이 있습니다(K소장).

전문직으로 정책기획 및 관리능력, 컨설팅 지원, 소통과 조정의 역할도 중
요합니다(H 장학사).

나. 특정 분야의 전문성 구현

교육부나 교육청에서 일하는 전문직원들은 특정 분야의 전문가인가? 상당히 중요한 문제가 아닐 수 없다. 특정 분야 내지는 자기가 맡은 분야에 대해서 전문성을 갖지 않으면 현장의 어려움을 더욱 가중될 수 있다. I교사는 전문성이 떨어지는 전문직원은 현장에서 무시를 당한다고 말한다. Y교사는 전문직원에 입직을 한 이후에도 지속적인 학습이 필요하고, 연구물을 생산하는 과정에서 학습과 일의 연결이 필요하다고 말한다. 전문직원은 교사와 달리 수업이 아닌 정책과 사업으로 가치와 철학을 구현한다는 점에서 행정력에 기반을 두고 전문성을 실현해야 한다고 말한다.

현장에서 좋은 평가를 받는 전문직원은 우선 자기 업무 분야에 뛰어난 전문성을 가지고 있습니다. 요즘 현장에도 내용 전문가들이 많아서 전문직원이 내용 전문가가 아니다 하면 좋은 평가를 받기 어렵습니다. 속으로는 무시하죠(I교사).

지속적인 학습과 성찰의 기회가 필요합니다. 전문직 입직 이후에도 공식, 비공식적 학습 모임에 참여하여 공부하고 연구물을 생산하는 등 유기적으로 학습과 일을 연결시켜야 합니다(Y교사).

현장지원을 중심에 둔 조직문화를 구축하고자하는 교육적 철학과 전문성이 요구됩니다. 또한 전문성과 더불어 행정력이 동반되어야 합니다(S장학사).

다. 현장 소통 및 가교

정책은 공감대 형성이 중요하다. 정책의 의미와 가치를 공유하고 확산시키는 과정이 없다면, 문서와 행정 행위로 남고, 예산이 떨어지면 지속가능성도 사라질 가능성이 크다. 정책 환경이 갈수록 복잡해지고, 다양한 이해관계가 충돌하면서 정책 목표와 실행 과정, 결과 간에 상당한 오차가 발생할 수 있다(송하진, 2006). 이를 위해서는 교육청과 현장의 가교 역할(I교사)이 중요하며, 네트워크를 통한 일과 정책에 대한 고민의 공유 과정이 필요하다(Y교사). 이를 위해서는 현장을 파악할 수 있는 이해력과 공감력이 필요하다(J임기제 공무원). 정책과 현장

을 연결하면서 상호 이해를 촉진하는 역할을 전문직원이 할 필요가 있다.

현장에서 교육적으로 원하는 것을 추진하는 전문직원은 인정을 받고, 현장에서 부담스러워하거나 교육적으로 불필요해보이는 일을 추진하면 좋은 평가를 받기 어렵겠습니다. 이 부분을 교육청과 현장의 가교 역할을 전문직원이 해야한다고 보는데 현장의 의견을 귀담아 듣고 교육청 내부에서 돌파하려는 의지가 있어야 한다고 봅니다(I교사).

현장, 교원단체, 전문직원, 시민사회 등과 네트워크를 유지하고 교류하면서 자신의 일과 정책에 대한 고민을 나누고 성찰해야 합니다(Y교사).

전문직원의 역할로는 학교를 지원하는 교육행정 체제 수립 및 정책 발굴하고, 현장 사안이 발생했을 때 이를 현장 감수성을 가지고 행정적으로 처리해야겠지요(J임기제공무원)

라. 네트워크를 활용한 현장 지원

교육자치와 학교자치의 강화는 현장에 대한 통제나 방임을 의미하지 않는다. 교육자치는 자칫 학교와 지역간 교육력의 편차로 이어질 수 있기 때문에 이를 해소할 수 있는 지원 전략이 필요하다. 예산을 확보하여 학교에서 배분하고, 집행하고 예산 정산하는 차원의 업무를 넘어서야 한다. 예컨대, 고교학점제의 경우, 개별학교에서 열기 어려운 교과목이나 강사 발굴을 교육청 차원에서 지원할 수 있어야 한다(K소장). 현장의 지원체계를 거시적으로 해야 하며(T교사), 이를 위해 다양한 네트워크를 발굴 및 활용해야 한다(T교사, I교사, V교사). 이른바 공문과 예산을 주고받는 터미널 기능에서 벗어나 다양한 네트워크를 조직하고 활용하여 현장을 지원하는 플랫폼 기능을 강화해야한다(오재길 외, 2015).

기존 행정업무는 과거에 해왔던 업무를 효율적으로 처리하는 것이라면 미래교육의 방향에 맞게 행정 지원 사업을 추진할 수 있는 것이 앞으로 더 중요하다. 예컨대, 고교 학점제 추진시 예상되는 문제점과 해결방안을 모색하여 지원업무를 수행할 수 있어야 합니다(K소장).

전문직원은 학교에서 필요로 하는 다양한 요구와 지원을 조금 더 거시적으로 기획하고 상호 네트워크해야 할 사람들입니다. 계획된 업무를 수행하는 사람이 아닌 새로운 일들을 기획하고 창조적으로 접근하며 여러 분야의

사람들과 소통하고 협력해야 하는 역량이 필요합니다(T교사).

전문직원은 지역에서 활동가조직을 이끌거나 또는 지원하는 역할이 중요하다 생각합니다. 전문직 자체가 이제는 서비스를 제공하는 역할에서 벗어나서 지역단위 학부모, 학생, 교사, 마을활동가 조직을 세우고 그 조직을 중심으로 변화를 만들어가야 한다고 생각합니다(V교사).

2) 과제

가. 전문직원 선발-연수-평가-승진 체제의 재구조화

연구참여자들은 대체적으로 전문직원의 선발-연수-평가-승진 체제에 대해 전반적으로 문제가 있다고 보는 입장을 보였다. 교육청별로 전문직원 선발 제도를 바꾸고 있다. 세종교육청은 전국단위 선발을 시도하기도 하며, 경기도교육청은 서류점수 비중을 약화시키고, 일반전형이 아닌 전문전형의 도입이라든지 임기제 장학사제를 도입함으로써 승진 고리를 끊으려는 시도도 있다. 교육학과 교과지식을 묻는 지필평가를 바꾸고, 심층 면접과 현장 평가(지원자 평판 조사)를 강화하고 있다. 바람직한 변화이지만, 전문직원 자체가 승진을 위한 방편으로 인식되는 한 그 효과는 제한적일 수 밖에 없다(I교사, A 전 교육장). 전문직 시험에 합격을 해도, 짧은 기간의 연수만으로 현장에서 요구하는 다양한 역량을 기르는 데 한계가 있다. 전문직원으로 선발되면, 중대 과실을 범하지 않는 한 교감자격을 받는데 큰 어려움이 없다. 근평을 중심으로 평가가 이루어지고 있고, 일부 교육청에서 전문직원을 대상으로 동료평가를 강화하는 역량평가를 진행하고 있지만 평가 결과를 통해서 전문직원 직위를 유지 못한 사례는 거의 없다. 온정주의가 여전히 작동하고 있다.

전문직원으로 한번 입직을 하면 전직하지 않고 행정 내지는 장학 트랙을 교수 트랙과 분리하여 전문성을 지속적으로 축적하는 구조를 만들어야 한다는 요구도 있으나, 교장과 교감 자격을 주지 않으면 지원자가 급감할 수 있다는 우려도 있고, 현행처럼 학교와 교육청을 오가는 방식이 전문직원의 순환을 원활히 하고, 현장 감각을 익히는데 도움을 줄 수 있다는 의견도 제시되었다. 이는 쟁점사안으로 보인다. 이러한 문제는 교장과 교감 승진 체제의 변동과 연계될 수 밖에 없는데, 전문직원이 되었다고 해도 교장과 교감자격증을 자동으로 보장하지

는 않고, 공모방식을 통해서 전직이 가능한 구조를 검토할 필요가 있다.

예전에 교육학 암기 위주의 전문직원 선발과는 확연한 차이를 보이고 있어요. 다만 전문직원 연수 부분은 상당히 약하고 체계적이지도 않죠. 승진 부분은 전문직원이 5년이상 근무하고 교감으로 전직해야만 얻을 수 있기에, 정작 전문직원으로 장기간 근무를 유도하는 방안이 미흡한 상황입니다(G교감).

전문직원 선발제도는 해마다 조금씩 개선되는 움직임이 있는데, 문제는 시험에 응시하는 사람들이 변하지 않는다는 것입니다. 시험 제도는 변화하나 사람이 같다면 결국엔 큰 변화를 이끌지 못할 것 같습니다. <중략> 기본적으로 전문직원 평가를 업무와 관계한 현장에서 해야한다고 생각합니다(I교사).

학교나 마을교육에서 자기만의 경험을 쌓거나 연구회등의 조직활동을 이끌어본 경험 없이 단순히 시험 잘 보는 것으로 되는 전문직선발은 그냥 승진하는 과정으로 느낄 수 밖에 없는 것 같습니다. 포트폴리오 제출 등 활동이력과 연구이력을 중시해야 합니다(V교사).

전문직원은 막중하고도 과중한 업무를 감당하느라 무척 수고하고 있어, 이에 대한 인센티브는 반드시 필요하다고 봅니다(A전교육장).

평가가 많이 미흡합니다. 특히 인사를 할 때 참고할 수 있는 자료가 너무 부족하다는 생각이 드네요. 평소 전문직과 학교 현장에서 일할 때 객관적이고 다양한 역량에 대한 평가가 축적되지 않으면 개혁적 인사를 구조적으로 하기 어렵다고 봅니다(J임기제공무원).

나. 경험과 전문성의 축적 구조 구축

전문직원은 잦은 직무 변동과 전직에 의해 경험과 전문성을 축적하기 어렵다. 이를 위해서는 특정 분야에 대해서 전문성을 발휘할 수 있는 인사 제도를 보장할 필요가 있다. 장학사에서 교감으로 전직하지 않고, 탁월한 직무 역량을 보이는 장학사라면 전직없이 장학관으로, 과장, 국장, 교육장 등으로 일할 수 있는 구조를 보장해야 한다. 장학관을 교장급으로 맞추는 관행도 벗어날 필요가 있다.²⁾ 결국, 이는 전문직원의 정체성을 어떻게 규정하느냐의 문제와 연결된다. 전

2) 일부 교육청에서는 교장 경험이 없어도 장학관으로 발탁하기도 한다. 교장을 거치지 않고 교육장으로 임명된 사례로 최근 나왔다.

문직원이 승진을 위한 “패스트 트랙”이 아닌 “정책 전문가”라는 정체성을 가져야 한다. 하지만, 장기 근무가 가져올 부작용도 있기 때문에 전문직원에 대한 현장 평가 내지는 성과 평가 등을 체계적으로 실시할 필요가 있다.

제도적으로 전문성을 펼칠 수 있는 인사시스템, 적어도 6개월, 1년만에 인사 이동 시키지는 않는 방식도 필요하고, 무엇보다 본인이 열심히 공부하고, 현장을 지원하는 자세를 견지하는 것이 필요합니다(I교사).

교육전문직원은 교감, 교장으로 승진하는게 아니라 현장성을 느끼고 싶다면 교사로 전직해야하고 교육청에 장학사, 장학관으로 남아서 더 많은 교육 전문직원들이 교육청에서 주도권을 잡아야 교사들을 더 지원할 수 있습니다(N교사).

교육전문직이 일반 행정직에 비해 가장 취약한 점은 대부분의 전문직이 단기 기간제로 근무하게 된다는 점입니다. 교육지원청과 도교육청 모두 같은 상황이다. 장학사, 장학관, 과장 모두 같은 현상이 벌어지고 있습니다. 특히 고위직으로 넘어갈수록 동일 직위에서 일을 하는 기간은 더욱 짧아집니다. 유능한 교육전문직이 장기근무하며 교육정책 발전에 기여할 수 있는 정책이 마련되어야 합니다(R장학관).

다. 교육자치와 학교자치를 위한 교육청 체질 개선하기

교육자치와 학교자치를 위해서는 교육청의 체질 개선이 필요하다. 교육자치와 학교자치는 상호 신뢰와 민주성을 강조할 수 밖에 없다. 이는 각종 지침과 규율로 통제하는 방식에서 벗어나서 비전을 제시하고, 지역과 학교 상황에 맞는 정책과 사업, 장학을 구현하며, 다양한 지원 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 불신에 기반을 둔 불필요한 규제를 폐지하거나 수정해야 한다. 교육전문직원 스스로 교육자치와 학교자치에 대한 이해가 높아야 하며, 각 주체들의 참여를 높이기 위한 정책참여 기제를 높여야 한다. 동시에 교육청의 칸막이 구조를 깨고, 상호협력 체제를 구축해야 한다. 일반직원과 전문직원 간 다면평가를 강화하되 상호평가 체제를 구축할 필요가 있다. 특히, 교육지원청은 지자체 차원에서 운영하는 중간지원조직과 같이 서비스 기능을 대폭 강화해야 한다. 각종 정책 평가를 바탕으로 현장 반응이 좋지 않거나 성과가 없는 정책과 사업을 과감하게 통폐합하거나 수정하고, 현장 지원을 통해 학교와 지역 교육력을 제고시킨 사례

를 축적해야 한다.

현행 법령체계가 지방교육자치 또는 학교자치를 할 수 없도록 제도화 되어 있기 때문에 법령과 제도 개선 없이 시도교육청과 전문직원의 역할에 대한 논의를 하는 것이 무의미하다고 생각합니다(J교장).

전문직원들이 교육자치, 학교자치에 대한 이해가 높아져야 하고, 전문성을 가질 수 있어야 합니다. 전문직원들이 효율적인 행정 처리를 하는 것만 강조할 것이 아니라 교육혁신 마인드를 가지고 교육의 삼주체를 존중하고, 단위 학교의 역량을 극대화할 수 있는 방향에서 지원하고 관리할 수 있어야 합니다(K소장).

교육청은 일반행정직과 교육전문직이 공존하는 조직입니다. 서로 협력적 일수도 있으나 서로 배타적인 경우도 많죠. 직렬끼리의 갈등도 있으나 같은 전문직내에서의 갈등도 적지 않습니다. 특히 그 갈등의 요인들이 학교와 교육정책의 의견차의 범위를 넘어서 개인 이기주의에서 출발할 때 어려움이 많습니다. 개인 이기주의의 대표적 사례가 업무 떠넘기기라고 할 수 있으며 공공연하게 자행됩니다(R장학관).

교육지원청을 과감하게 폐지하고 학교지원센터로 전환하도록 해야합니다. 시도교육청 산하에 학교지원센터는 별도의 협력 조직으로서 실제 학교 교육 활동에 필요한 업무들, 학교와 자원봉사자 연계, 인턴쉽 프로그램을 지원하기, 고교 학점제 시 공동 교육과정 등 교육과정 지원센터, 평가의 질을 관리할 수 있는 한국형 바칼로레아, 교사학습공동체를 지원하는 수업카페 운영, 강사 파견 및 인사관리 등을 할 수 있어야 합니다(K소장).

IV. 결론 및 요약

주민직선교육감 제도가 도입된 이후에 교육청은 기존의 관선 체제에 비해 상당한 변화가 나타났다. 그 과정에 전문직원의 상당한 기여가 있었다고 볼 수 있다. 하지만, 교원에 비해 전문직원에 관한 연구와 관심은 사실 부족한 편이다. 교육자치와 학교자치가 강조되는 현 시점에서 교육청에서 근무하는 전문직원의 모습을 다각도로 살펴보는 것은 교육청 혁신을 위한 다양한 과제를 도출할 수 있다. 본 연구의 목적은 첫째, 주민직선교육감제 시행 이후에 교육청의 변화된

영역과 그렇지 않은 영역을 살펴보면서 변화의 원인을 살펴보고자 한다. 둘째, 동시에 전문직원의 긍정과 부정 유형을 정리해보고, 전문직원이 처한 구조적 제약 조건을 살펴본다. 셋째, 교육자치와 학교자치의 시대에 요구되는 전문직원의 역할과 과제를 제안하고자 한다.

이를 위하여 전문직원으로 살았거나 활동하고 있거나, 전문직원이 아니어도 그들과 상호작용을 했던 교원과 임기제 공무원을 포함하여 15인과 면담을 진행하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 주민직선교육감 이후에 교육청에는 ① 주민의 요구와 시대 변화를 반영한 공약과 정책 ② 교육 비전과 철학의 변화 ③ 혁신교육의 추진 ④ 탈 권위주의 등 조직 문화의 변화 ⑤ 교육자치의 변화가 나타났다. 변화의 원인은 ① 선거 메커니즘 ② 교육감의 철학과 의지, 리더십 ③ 인수위와 관료의 연합, 거버넌스 ④ 인적교체와 다양한 자원 유입 ⑤ 현장 실천 경험을 지닌 전문직원의 유입 및 활약으로 분석되었다. 하지만, 관선 체제에 비해 교육청의 피로도 가중라든지 포폴리즘 양상에 대해서 우려하는 지적도 있었다.

전문직원의 유형은 긍정 유형과 부정 유형으로 분류할 수 있는데, 긍정 유형은 ①혁신가형(개척자형) ②학습공동체 참여조직형 ③현장 네트워크 활용형으로 나타났다. 부정 유형은 ① 권위주의형 ② 무능형 ③ 현상유지형 ④ 승진지향형 ⑤ 자기경험 확산형으로 나타났다.

전문직원이 일을 하는데 나타난 제약 조건은 크게 교육부, 교육청, 전문직원으로 분류되는데, 교육부는 ① 복잡한 정치적 의사 결정 구조 ② 고시 출신이 주도하는 조직 구조에 의한 현장성과 전문성 취약 ③ 교육자치 의지 취약으로 나타났다. 교육청은 ① 일반직과의 관계 ② 조직 문화와 관행, 일하는 방식의 문제로 나타났다. 전문직원은 ① 근본 문제의 회피 ② 전문성이 충족되지 못하는 구조 ③ 교육청 내 낮은 위상에 따른 효능감 저하의 문제로 나타났다.

교육자치와 학교자치의 흐름에 비추어 교육전문직원에게 강조되는 역할은 ① 정책 기획 및 추진 ② 특정 분야의 전문성 구현 ③ 현장 소통 및 가교 ④ 네트워크를 활용한 현장 지원이었다. 과제로는 ① 전문직원 선발-연수-평가-승진 체계의 재구조화 ② 경험과 전문성의 축적 구조 구축 ③ 교육청 체질 개선하기로 나타났다.

교육전문직원은 교육감의 지원 하에 교육청의 주요 정책을 선도하고 견인하

는 역할을 하고 있었다. 교육청의 자치사무를 중심으로 성과를 축적하고 있었으며, 그 과정에서는 혁신 마인드를 지니고 학습을 하면서 네트워크를 구축하면서 정책을 기획하고 운영하는 전문직원이 있었다. 하지만, 교육부와 교육청, 전문직원 제도 자체의 한계로 인해 전문직원의 고충도 매우 컸다. 전문직원의 정체성은 무엇인가? 승진을 위해 거쳐가는 임시직인가 아니면 현장과 교육청을 연결하는 정책의 가교 역할인가? 후자의 방향으로 나아가면서, 정책 기획과 추진 역량을 길러야 한다. 하지만 전문직원은 전문성과 경험을 축적하기 어려운 한계를 지니고 있다는 점에서 장기 복무를 하면서 정책전문가 내지는 특정 분야의 전문가로 자리매김할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 교육자치와 학교자치는 자칫 학교 간 편차를 크게할 수 있는데 이를 위해서 비전 수립을 하고, 정책의 의미를 공유하고, 현장의 의견을 수렴하면서 공감대를 형성하고, 현장의 문제를 해소할 수 있는 정책과 사업을 기획해야 한다. 교육전문직원이 일반직원과 다른 방식의 관점과 철학, 전략을 가지고 현장을 지원해야 한다.

본 연구의 제한점은 다음과 같다. 교육청 전문직원과 교원을 중심으로 연구참여자가 구성되어 교육부 직원 내지는 교육청 소속 일반직원의 시각과 관점을 반영하지 못하였다. 일부 교육청 소속 교원과 전문직원으로 제한하여 면담을 하였기 때문에 특정 교육청의 특수성을 반영하지 못하였다.

참고문헌

- 강호수 외(2017). 교육청 조직 문화 연구: 경기도교육청을 중심으로. 경기도교육연구원
- 경기도교육청(2019). 경기혁신교육 10년. 경기도교육청
- 나민주 외(2018). 한국지방교육자치론. 학지사
- 김성천(2011). 혁신학교란 무엇인가. 맘에드림
- 김성천 외(2014). 교원과 교육전문직원 임용제도 혁신방안 연구. 경기도교육연구원
- 김성천 외(2019). 교육전문직의 모든 것. 테크빌교육
- 김성천·신범철·홍섭근(2021). 교육자치 시대의 인사제도 혁신. 테크빌교육
- 박수정(2014). 한국 지방교육자치 연구 동향과 전망. 학지사
- 백병부 외(2016). 경기혁신교육 철학과 정책특성 분석. 경기도교육연구원
- 송하진(2006). 정책 성공과 실패의 대위법. 나남
- 신현석·이경호(2016). 교육전문직 제도 운영의 쟁점과 과제, 교육문제연구 29(2), 97-124.
- 이기훈(2008). 식민지의 교육행정과 조선인 교육관료, 이화사학연구, 36권, 1-33.
- 오재길 외(2015). 교육지원청 혁신 방안. 경기도교육연구원
- 홍섭근(2018). 교육자치를 위한 시·도교육청 교육전문직군의 직무역량 진단도구 개발. 단국대학교 박사학위 논문
- 하봉운 외(2016). 교육분야 국가 및 자치사무에 관한 연구. 경기도교육청
- 허주 외(2020). 혁신교육 중·장기 발전방안 연구. 한국교육개발원
- 한은정 외(2019). 지방교육자치 역량강화 방안 연구. 한국교육개발원
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American sociological review, 147-160.
- Ezzy, D. (2002). Qualitative analysis: Practice and innovation. London: Routledge.

자율주제발표 1-토론

“교육자치시대, 교육전문직원 역할 변화와 과제” 에 대한 토론

최 원 석 (경인교육대학교)

1. 토론을 시작하며

지방교육자치에 관한 법률이 제정된 1991년부터 30년이 흐른 지금, 종전에 교육부가 갖고 있던 권한을 시·도교육청으로 이행하려는 노력이 지속되고 있고(교육부, 2021), 시·도교육청별로 다양한 정책들이 개발되어 시행되고 있습니다. 이 연구의 제목과 같이 교육자치시대가 도래했다고 표현해도 무방할 정도의 변화입니다.

이 연구는 변화된 환경 속에서 교육자치를 구체화시키는 데 중요한 역할을 담당하고 있는 교육전문직원의 역할 변화와 과제에 대해 논의하고 있습니다. 연구자는 주민직선교육감제 시행 이후에 교육청에서 어떠한 변화가 있었으며, 어떤 유형의 교육전문직원 업무 수행이 강조되는 경향이 있는지, 전문직원의 업무 수행과 관련한 구조적 제한은 무엇이며, 향후 기대되는 역할과 과제는 무엇인지라는 네 가지 질문을 중심으로 교육전문직원들과의 업무상 의사소통 경험이 많은 교육공무원들과의 면담을 통해 고찰한 결과를 제시하고 있습니다.

2. 연구의 주요 내용

오늘 발표하신 내용에 대해 제가 이해한 방식으로 요약해서 제시하자면 다음과 같습니다. 첫째, 주민직선교육감제 도입 이후 주민대표성 측면에서 교육감의 위상이 높아졌고, 선거를 통해 주민에게 지지받은 정책이라는 점에서 시도교육청 정책의 위상이 높아졌습니다. 이러한 상황에서 교육청의 기능과 운영 방식에서 다음과 같은 두 가지의 중요한 변화가 나타났습니다. 기능 측면에서 “정책

의 기획과 실행” 기능의 강화이고, 운영 측면에서 탈 권위주의적 업무 추진 방식 강조되는 점입니다. 그 외에도 인수위와 관료들 간의 연합, “어공”이나 “정무라인”과 같은 새로운 방식의 인적 자원의 유입, 현장 실천경험을 가진 전문직원의 활약 등을 통해 시도교육청의 정책 기획과 실행이 뒷받침된다고 밝히신 부분은 대단히 흥미로운 내용이었습니다.

둘째, 새롭게 강조된 교육청의 기능과 운영 방식 속에서 권위주의형, 무능형, 현상유지형, 승진지향형, 자기경험 확산형 전문직원보다는 혁신가형, 학습공동체 참여형, 현장 소통형 교육전문직원이 보다 더 환영받고 있음을 제시하였습니다.

셋째, 교육자치의 시대에 전문직원에게 강조되어야 할 역할은 (1) 정책 기획자 및 실행자, (2) 특정 분야의 전문성 구현, (3) 현장 소통 및 가교, (4) 네트워크를 활용한 현장 지원 역할임을 제시하였습니다. 이러한 내용은 교육전문직원의 역량에 대한 연구들에서 기획력, 의사소통, 조정-네트워크 구축 역량이나(박수정, 박정우, 2020), 변화지향, 정책기획관리능력, 교육현장 지원능력, 지역네트워크 활용능력, 학습과 성장, 전문성(홍섭근, 2018) 강조하는 경향과 방향을 같이 하고 있습니다.

넷째, 전문직원의 역할 수행을 저해하는 요인들로 교육부 정책 담당자와의 업무 및 교육자치 권한과 책임 소재에 관한 시각 차이, 교육청의 조직문화와 관행(칸막이 문화, 직렬간 갈등, 초등과 중등 분리 현상 등), 감사와 민원에 대한 민감성, 성과주의 문화들을 지적하였습니다. 또한 단기간에 교육행정기관과 학교를 반복적으로 오가는 경력 과정에서 근본문제를 회피하기 쉽고, 잦은 담당 업무 변경으로 업무 내용 관련 전문성을 축적하지 못하며, 장학사의 조직 내 위상이 낮다는 점을 지적하였습니다.

마지막으로, 전문직원의 역할 수행을 위해 개선되어야 할 부분들로 전문직원 선발-연수-평가-승진 체계의 재구조화, 경험과 전문성 축적 구조 구축, 교육자치와 학교자치를 위한 교육청 체질 개선을 제안하였습니다.

3. 몇 가지 질문

전체적인 글의 방향과 마지막으로 제안된 세 가지 개선 방향에 전적으로 동의합니다. 이에 더해 글의 방향에 대한 이해를 촉진하기 위해 몇 가지 질문을

드리는 것으로 토론자에게 주어진 소임을 다하고자 합니다.

가. 교육비전 전환을 다루는 교육청의 행동 양식 특성은 무엇인가?

연구자께서는 주민직선교육감제가 도입된 2010년 이후 교육청에 나타난 주요 변화의 하나로 교육 비전과 철학의 변화를 언급하셨습니다. 사업 성과 중심, 학업성취 중심에서 학생의 성장과 행복, 민주시민의식 함양 중심으로의 변화는 현재 우리 교육계가 느끼고 있는 가장 중요한 변화라는 점에 동의합니다.

그런데 이러한 추구는 종전에도, 예를 들면 가까이는 2000년대의 ‘열린교육’ 나 1990년대 초등학교에서의 ‘책가방 없는 날’ 등을 통해서 정책적으로 시도되었던 변화들입니다(이상은, 2015). 그럼에도 2010년도 이후의 변화가 주목 받는 것은 주민직선교육감제 이후의 상황에서, 새로운 교육비전으로의 전환을 다루는 교육청의 행동 양식이 달라졌기 때문이라 추측됩니다. 연구자께서 생각하시는 교육청의 행동 양식의 특성은 어떤 것인지 궁금합니다.

나. ‘승진 경로로서의 교육전문직’ 인식을 없앨 수 있는가?

연구자께서는 결론 부분에서(40쪽) 전문직원의 정체성에 대해 “승진을 위해 거쳐가는 임시직인가 아니면 현장과 교육청을 연결하는 정책의 가교 역할인가?” 라고 언급하고 있습니다. 두 개의 선택지 가운데의 선택해야 할 과제로 인식하는 듯한 인상을 받습니다. 그러나 이 둘이 서로 양립할 수 없이 한 유형에 선택적으로 소속되는 관계인지 궁금합니다.

‘승진’은 교사를 동기화시키는 좋은 매개물이 될 수 있다. 우리나라 고유의 교직생애적 특성을 감안할 때, ‘승진을 위한 길’로 뛰어든 사람은 교육에 대한 고민과 체계적인 자기관리를 한 사람들이라고 할 수도 있다(정혜주 외, 2017). 또한, 과중한 업무로 인해 개인 시간을 거의 가질 수 없는 장학사 생활을 감안할 때(필자가 갖고 있는 편향된 이미지일수도 있습니다만), 승진이라는 유인 가라도 없다면 과연 교육청과 학교 간 가교 역할의 책임자를 전문직으로 이끌 수 있겠는가? 라는 의문이 있습니다.

‘승진’만을 추구하는 것은 문제이겠지만, 어느 정도 ‘승진’에 의해 동기

부여되는 것을 문제시할 필요는 없다고 생각합니다. 중요한 점은 어떤 동기에서 건 교육전문직의 길을 가기로 결심한 교사들 가운데 충분한 역량을 갖춘 교사들을 선발하고, 그들이 역량을 발휘할 수 있는 근무 여건을 구축하는 것이 아닐까 생각합니다.

다. 교육전문직의 정체성으로서 “정책 전문가”는 무엇을 의미하는가?

이 연구에서 승진을 위한 “패스트 트랙”과 대비되어 언급된 또 하나의 제안된 이미지는 “정책 전문가”입니다(37쪽). 그리고 정책 업무에 탁월한 직무 역량을 보이는 장학사라면 전직없이, 즉 교감으로 전직하여 학교로 돌아가지 않고, 장학관으로 과장, 국장, 교육장 등으로 일할 수 있는 구조를 보장하는 것을 제안하고 있습니다.

이러한 정책 전문가 트랙의 구조는 연구자도 언급했듯이 교육행정기관에서의 장기 근무를 가져올 것이며, 이는 교육청과 학교를 연결하는 정책의 가교로서의 교육전문직의 이미지와 다소 대립하지 않는가?라는 의문이 생깁니다. 정책의 가교 역할은 장학사에게 한정된다면 불필요한 질문이겠지만, 과장, 국장, 교육장에 게도 가교 역할이 필요하다면 교육행정기관과 학교를 오가며 근무하는 현행 구조가 정책 전문가로서의 성장에 큰 저해요인이 되기보다는 장점이 더 크지 않을까 생각됩니다. 이러한 구조는 교육청에 장학사, 장학관이라는 가교를 둘 뿐만 아니라 학교에도 교감, 교장이라는 가교를 두는 장점이 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다고 생각됩니다.

참고문헌

- 교육부(2021, 3. 31). 교육부 권한배분 우선정비과제 이행현황. 저자.
- 박수정, 박정우(2020). 중앙 교육전문직원의 역량모델에 대한 탐색적 연구. 한국
교원교육연구, 37(3), 415-440.
- 이상은(2015). 진보주의 교육사조에 토대를 둔 한국 교육개혁의 역사적 변천과정
탐색. 열린교육연구, 23(4), 19-43.
- 정혜주, 민윤경, 신정철(2017). 학교장의 생애 발달과정 및 특성 연구. 아시아교
육연구, 18(3), 489-512.
- 홍섭근(2018). 교육자치를 위한 시·도교육청 교육전문직군의 직무역량 진단도구
개발 [박사학위논문]. 단국대학교대학원.

자율주제발표 2

마을교육공동체 이해와 교사의 역할 및 과제*

이 인 회 (제주대학교)

I. 서 론

마을교육공동체라는 용어가 탄생하기 이전부터 마을을 기반으로 하는 교육공동체가 지역마다 필요에 따라 다양한 유형으로 실천되고 있었다. 마을교육공동체는 담론 형식으로 씨가 뿌려졌고 이재정 경기도교육감의 선거공약으로 공론화되기 시작하였다. 그러나 마을교육공동체가 본격적인 교육정책으로 자리매김된 것은 2009년 출범한 경기도의 혁신학교가 2011년 혁신교육지구로 확장된 이후인 2014년에 이르러서이다(서용선, 2018). ‘관’으로 대표되는 행정 기관의 협력과 지원이라는 차원을 넘어, 지역 주민 차원의 역동성과 고유성을 기반으로 한 교육적 연대와 협력의 필요성이 마을교육공동체의 정책을 이끌어냈다고 할 수 있다.

마을교육공동체는 진보성향의 교육감을 중심으로 확산되어 전국으로 다양하게 분화되고 심화되면서 발전해 왔다. 2021년 현재 13개 광역단위에서는 마을교육공동체 지원 조례를 제정하여 그 확산을 더욱 촉진하고 있다. 이러한 과정에서 혁신교육지구사업이 기여한 바는 적지 않다. 혁신교육지구는 학교의 혁신과 지역공동체의 재생을 위해 교육청과 지자체가 참여하고 협력하여 마을교육공동체를 실현해 나가는 행정구역을 의미한다(박수정, 박경희, 한소민, 2020). 학교의 혁신은 학교 내부에서만 이루어지는 것이 아니다. 학교는 혁신교육지구라는 토양에서 그동안의 담장을 벗어나 마을과 함께하면서 교육의 혁신을 이루어 나가고 있다. 그러므로 혁신교육지구는 교사의 자발성과 동료성을 중심으로 달성한

* 이 원고의 전반적인 내용은 연구자의 출처, 『마을로 돌아온 학교: 마을교육학의 기초』(교육과학사, 2020)에서 발췌하였음.

단위 혁신학교 차원의 성과를 마을교육공동체라는 열매로 맺어주는 기름진 땅이며 토대가 된다. 혁신교육지구라 쓰고 마을교육공동체라 읽어도 무리가 없다. 교육부가 2018년 이래 혁신교육지구사업을 정책화하고 선도 지역을 미래형 교육자치 협력지구로 선정하는 사업을 추진함에 따라 마을교육공동체는 더욱 확산될 가능성이 있다.

이러한 마을교육공동체의 발전 과정을 살펴보면, 마을교육공동체는 몇 가지 성격을 가진다고 할 수 있다. 우선 마을교육공동체는 초기에 이론적 접근보다 현장 활동가를 중심으로 하는 ‘실천과 운동의 성격’이 강했다(조윤정 외, 2016). 그러나 마을교육공동체가 교육청 중심으로 정책화되면서부터는 대부분 ‘사업(정책)으로서의 마을교육공동체’로 이해되고 있다. 최근 들어, 마을교육공동체는 새로운 교육 패러다임과 교육생태계를 의미하는 이념적 성격으로 발전하고 있다(김용련, 2019). ‘이념(가치)으로서의 마을교육공동체’는, 학교와 마을이 연대와 협력의 방식을 탈피하여 양자가 교육의 주체성을 회복하고 상호 유기적으로 융합함으로써 선순환적 교육생태계를 구축하는 것을 말한다.

이 연구는 그동안 활발하게 이루어진 마을교육공동체의 이론화 작업과 실천적, 정책적 성과를 지지하면서, 이념과 가치로서의 관점을 견지한다. 왜냐하면 우리나라 학교교육의 새로운 방향을 모색할 때, 미래 교육적 패러다임의 한 축으로 마을교육공동체를 소홀히 할 수 없기 때문이다(임종현, 유경훈, 김병찬, 2017; 양병찬 외, 2019; OECD, 2008; Hargreaves & Shirley, 2009; Collins & Halverson, 2014). 이러한 맥락에서 이 연구의 목적은 마을교육공동체에 대한 새로운 접근을 시도하고 교사의 역할과 과제를 제시하는 데 있다.

II. 마을교육공동체 이해의 한계와 쟁점

1. 마을교육공동체의 개념과 실제

마을교육공동체의 개념은 아직 형성되어 가는 과정에 있기 때문에 다양하게 정의되고 있다. 기존의 정의들은 어디에 방점을 찍느냐에 따라 크게 3가지로 구분된다. 첫째는 학교와 학교교육을 중심으로 마을교육공동체를 정의하고 실천하

는 방식이다. 마을교육공동체 초기에 그 개념을 정의한 서용선 외(2016: 162)는, 마을교육공동체를 “교육에 대한 공통의 신념과 가치를 실현하기 위하여 ‘우리’라는 정서적 친밀감과 연대를 통해 서로 협동하고 상호작용하여 지속가능성을 유지해 나가는 유기적인 집단”이라고 규정했다. 이들은 마을교육공동체를 만들어가기 위한 기본 가치로서 자발성, 민주성, 연대의식, 책임감, 전문성, 그리고 공감과 문화라는 6가지를 제시하고 있다. 이러한 가치를 통해 형성되는 마을교육공동체는, 결국 학교의 교육력 제고와 혁신에 초점을 두고 학교, 마을, 교육청, 지자체, 지역사회, 주민 등이 협력하고 연대하는 교육공동체라고 할 수 있다.

둘째는 평생교육적 측면에서 마을교육공동체를 정의하고 실천하는 방식이다. 강영택(2017: 43)은 마을교육공동체를 “마을을 기반으로 하여 교육공동체가 형성된 것”이라고 집약적으로 규정한다. 그는 마을교육공동체에 관한 역사적 배경을 바탕으로 공동체의 비형식적 교육과 무형식적 교육을 중요한 교육활동으로 보기 때문에, 마을교육공동체를 학교와 학생을 중심으로 접근하는 형식교육 기반의 기존 마을교육공동체와는 구분한다. 이러한 관점은 마을교육공동체가 학교교육의 혁신을 넘어 평생학습사회를 지향하며 학교교육의 문제 해결은 물론 실질적인 지역사회의 발전을 고려해야 한다는 입장이다.

셋째는 탈학교를 지향하면서 마을교육공동체를 정의하는 접근방식이다. 상기한 2가지 관점과 달리, 김환희, 박경주, 이유경(2017: 17)은 마을교육공동체를 학교와 마을뿐만 아니라 대안교육, 탈학교 교육기관의 구성원들이 “제도권 공교육으로 환원될 수 없는 교육의 문제를 해결하고 더욱 증진시키기 위한 연대의 시도 혹은 연대의 형태”로 이해한다. 이러한 관점에서 볼 때, 마을교육공동체는 ‘마을의 학교화’를 넘어 마을과 지역을 ‘학교화된 마을’로 변화시키는 주체이기도 하다. 이를 주장하는 이들은, 기존의 공교육제도는 개인을 획일화하고 통제하며 그 결과는 불평등한 사회의 재생산이기 때문에 기존의 학교 대신에 다양한 자발적 학습공동체를 구성해야 한다고 강조한다.

여기서 주목할 것은, 마을교육공동체에 대한 접근방식과 그 정의에는 차이가 있음에도 불구하고 뚜렷한 공통점이 있다는 것이다. 즉 마을교육공동체는 ‘한 아이를 키우기 위해 온 마을이 필요하다’는 아프리카의 속담처럼, 학교와 마을이 아이들을 함께 키우고, 마을이 아이들의 배움터가 되고, 아이들이 주인이 되는 실천적 의미를 담고 있다. 마을이 학교이고 교육생태계라는 것이다. 이를 위

해 마을교육공동체는 학교와 마을, 교육청과 지자체 그리고 학부모와 지역사회가 협력하여 ‘마을을 통한 교육(learning through community), 마을에 관한 교육(learning about community), 마을을 위한 교육(learning for community)’을 지향한다(서용선 외, 2016; 김용련, 2019).

‘마을을 통한 교육’은 마을의 인적, 문화적, 환경적, 역사적 자원을 적극적으로 활용해서 이루어지는 학습의 형태를 말한다. 학생들은 마을의 자원을 통해 배우고 실천할 수 있다. 마을에 산재해 있는 자연 생태계, 농장, 시장, 공공기관, 기업, 취점단의 시설 등 대부분의 기관과 장소들이 학생들을 위한 교육의 공간이 된다.

‘마을에 관한 교육’은 학생들이 살고 있는 마을에 대해서 배우는 것이다. 학생들은 마을을 통해 ‘우리’ 마을에 대한 지식과 이해를 넓히고, 다른 마을과의 협력과 상생을 위해 차이와 다양성을 배우며 지역과 세계의 경계를 넘나들 수 있게 된다.

‘마을을 위한 교육’은 학생들이 마을의 주민이라는 각성으로 마을의 현안을 찾아내고 이를 해결하기 위해 실천하는 학습의 형식이다. 마을에서 교육받은 학생들은 마을의 발전을 위해 주인의식을 발휘하면서 민주적 시민으로 성장하고, 마침내는 마을로 돌아와 정주하는 주민이 된다.

서용선 외(2016)는 마을교육공동체의 실천 모형을 [그림 1]과 같이 학교, 마을, 교육청, 지자체, 지역사회 등의 유기적인 관계로 설명하고 있다.

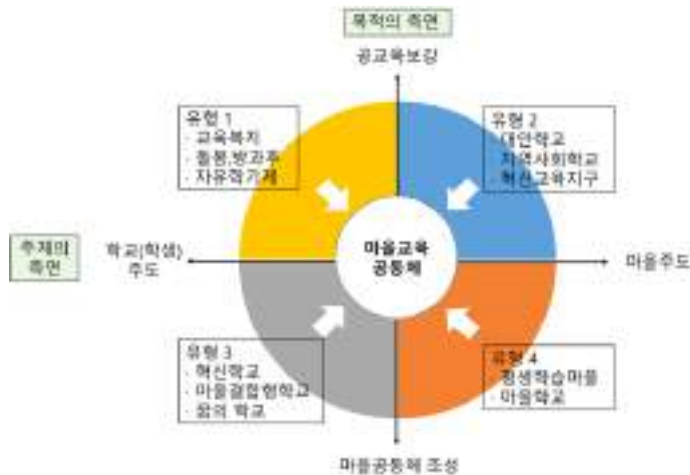


[그림 1] 지역사회 기반 마을교육공동체 모형

※ 출처: 서용선 외(2016: 142).

[그림 1]에서 보듯이, 학교공동체는 ‘공감과 학습을 통한 학생 역량 강화’를 기본 가치로 하여 교사와 교사, 교사와 학생, 학생과 학생들이 상호작용하는 학교구성원의 공동체이다. 사회적 배움공동체는 ‘나눔과 실천을 위한 지역사회’를 구축하기 위해 구성원들이 교육의 주체가 되어 재능과 자원을 공유함으로써 교육환경과 인프라를 만들어가는 학교 밖 교육공동체들이다. 그리고 교육자치공동체는 ‘참여와 소통을 통한 교육거버넌스’를 기본 가치로 하여 학교공동체와 사회적 배움공동체를 조절하고 지원하면서 지역사회 모든 구성원의 유기적이고 협력적인 참여를 이끌어내는 역할을 한다.

한편, 이희수 외(2016)는 마을교육공동체의 실제 유형을 주체와 목적이라는 축을 기준으로 [그림 2]와 같이 정리하고 있다.



[그림 2] 마을교육공동체의 유형

※ 출처: 이희수 외(2016: 26).

2. 마을교육공동체의 개념적 한계와 쟁점

마을교육공동체가 빠르게 우리 사회에 확산되고 있고 학술적 연구도 활성화 되었음에도 불구하고 그 방향성과 목표의 명확성은 체계적이지 못하다는 지적이 많다.

우선 마을교육공동체의 개념적 정의와 실천 사이의 한계를 짚어보면 다음과 같다. 첫째, 가장 빈번히 지적되는 점은 마을교육공동체의 개념적 정의와 달리,

실천 과정에서 학교교육의 보완적 측면이 강조되고 학생 중심으로 실행되기 때문에 마을이 대상화, 도구화된다는 비판이다. 사실 마을교육공동체에서 이루어지는 실천적인 교육은 ‘마을을 통한 교육, 마을에 관한 교육, 마을을 위한 교육’으로, 수사적으로 볼 때 마을을 핵심에 두고 있다. 그러나 “마을교육공동체의 목표는 학생들에게 그 지역에 대한 다양한 내용을 경험적이고 실천적 방법으로 학습시키고, 그들의 성장과 발달을 도모하여 *그 결과가 다시* 지역사회로 환원되는 마을공동체를 만드는 것”(김용련, 2019: 89)이라고 주장됨으로써, 이러한 비판과 오해를 피하지 못하고 있다. 비판자들이 볼 때, 이러한 주장은 학교와 학생 그리고 학교혁신이 일차적이고 마을은 이를 위한 보완적 역할만을 수행하는 것으로 이해되기 쉽기 때문이다.

둘째, 학술적 측면에서 볼 때 마을교육공동체에 대한 연구는 아직 일부 지역의 단위학교, 혁신학교 및 특정 지역에서 실천된 사례들의 장점만 부각시킨 한계가 있다(이희수 외, 2016). 더불어 현재의 마을교육공동체는 태생적으로 정책적 맥락과 실천적 성격이 강하기 때문에 상대적으로 역사적 배경과 철학적 성찰에 있어서는 빈약함을 노출하고 있다. 이러한 한계들은 마을교육공동체 개념을 일반화하는데 장애물로 작용한다.

셋째, 미래 교육과 관련하여 마을교육공동체가 그 방향으로 학습네트워크 사회를 언급하고 있지만 이에 대한 구체성이 약하기 때문에 선언적인 한계가 크다. 그 이유는 무엇보다 거시적 담론으로 접근하는 방식의 한계로 이해된다. 무엇보다 마을교육공동체는 마을을 기반으로 하는 삶의 터전 안에서 학교교육과 학교조직도 변화의 대상이 되어야 하는데, 현행 학교교육의 견고한 틀(목적, 형식과 내용 및 지원체제)을 과감히 깨지 못하고 미래 교육을 적극적으로 선도하지 못하고 있다는 것이다.

다음으로 마을교육공동체와 관련한 주요 쟁점으로 다음의 2가지를 살펴본다. 첫째, 마을교육공동체에서 말하는 마을의 적절한 범위는 어디까지인가? 오늘날 마을의 범위를 규정하기는 쉽지 않다. 본래적으로 마을은 읍면동의 행정단위보다 작은 자연부락을 의미했고, 행정단위의 지역사회와는 차이가 있다. 마을은 지역사회보다 규모가 작고 자연발생적이며 자급자족성이 강하고 상호부조적이다. 반면에 지역사회는 계획적으로 구획되는 경우가 많으며 마을보다 규모가 상대적으로 크고 상호호혜 기반의 사회적 관계가 중시된다. 그리고 학교급에 따라

마을의 범위도 달라진다. 예를 들어, 초등학교의 경우 마을은 대부분 ‘리’ 단위의 자연부락을 의미한다. 중등학교의 경우에는 마을의 범위가 보다 확장된다. 또한 마을교육공동체의 유형에 따라 마을의 범위도 크거나 작을 수 있다는 것이다.

둘째, 교사들은 마을교육공동체를 어떻게 생각하는가? 이인회, 강운진, 문보경(2020)에 따르면 마을교육공동체를 구축해야 하는 이유를 묻는 질문에, 교사와 마을활동가들은 모두 ‘학교와 마을이 연계하여 프로그램을 운영하면 아이들의 성장에 도움이 될 것이다’ 라고 높게 응답하였다. 그러나 마을교육공동체를 위한 학교와 마을의 연계와 협력의 필요성에 대한 설문에는 교사와 마을활동가간에 의미 있는 인식의 차이가 나타났다. 두 집단 모두에서 긍정적 인식은 과반을 넘었으나, 교사는 마을활동가들보다 상대적으로 그 필요성을 더 낮게 인식하고 있었다. 사실 학교와 교사의 입장에서 보면 마을교육공동체는 또 다른 업무이자 부수적인 교육활동이기도 하다.

III. 마을교육공동체에 대한 새로운 접근

1. 마을교육공동체에 대한 역사적 관점

사회발전 단계에 따라 마을과 학교, 학교와 마을의 관계가 어떻게 변화되었는가를 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회발전 단계에 따른 학교와 마을의 관계

구분	수렵채집사회 (BC 35,000~ BC 10,000)	농경사회 (BC 10,000~17C)	산업사회 (18C~20C)	지능정보사회 (21C~)
교육의 형식	무형식교육	형식교육	(제도적) 형식교육	비형식교육>무형 식교육>형식교육
교육의 장소	자연	마을 (도시학교)	학교(건물)	어디서나 (마을>자연>학교)
학교와 마을	(자연이 학교다)	마을이 학교다	마을과 학교의 분리	마을로 돌아온 학교

※ 출처: 이인회(2020: 15)를 수정함.

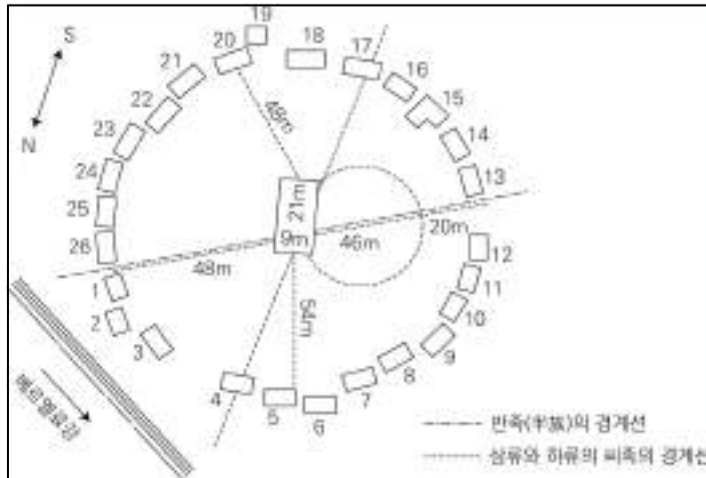
가. 수렵채집사회의 마을과 교육(학교)

클라스트르(Clausters, 1987)에 의하면 수렵채집사회의 원시 거주지(마을)는 경제적 자급자족의 생활단위이자, 종교적 제의 및 사회적 안전과 보호 그리고 전쟁을 공동으로 수행하기 위한 최소의 생존공동체였다. 수렵채집인은 아이를 포함하여 20~50명의 소규모 집단을 이루어 사냥감과 식물을 따라서 이곳저곳으로 이동생활을 했지만 그 지역은 무한정 넓지 않고 제한된 범위 안에서 이루어졌다. 비록 수렵채집인의 사회는 지역에 따라 상이한 특성이 나타나지만 독특한 생활방식은 놀라울 정도로 유사한 것으로 알려졌다.

문자가 없었던 원시 수렵채집사회의 교육활동을 정확히 파악하기는 어렵다. 일반적으로 인간의 생존과 생활을 위해 배우고 가르쳐야 할 내용이 먼저 있었고, 이러한 필요에 따라 무형식적 교육(informal education)이 발생하고 그에 상응하는 방법이 발달하였으리라고 여겨진다. 오늘날 우리가 교육이라고 하는 활동은 삶의 연장이고 생존을 위한 도구적 조건이었으며, 실제적이고 실용적이었을 것이다(박의수 외, 2010).

따라서 당시 생활의 실제 상황에서 교육활동이 이루어지는 고정된 학교를 상상하기란 쉽지 않다. 일정한 거주지 없이 주기적으로 이동하는 생활을 하였으니 학교 소재지가 필요한 것도 아니었다. 오히려 산과 들, 숲과 시내 등 자연 자체가 학교였을 것이다. 그럼에도 불구하고 수렵채집사회에서 문명세계의 학교와 동형적인 특별한 구조물이 존재하였던 사실이 주목된다([그림 3] 참조). 이는 ‘어른의 집(Men’s House)’이라고 불리는 큰 집으로 선사시대에서 공통적으로 발견되었다(Levi-Strauss, 1996; Boyd, 2016).

이 어른의 집은 마을의 여러 활동의 센터로서 수렵과 전투를 위한 준비 작업, 종교적 의식의 예행연습, 그리고 노래와 춤을 연습하고 마을 어른으로부터 신화를 듣는 장소였다. 분명히 교육적 활동이 이루어진 공간인 것이다. 마을의 중심에 위치하며 사회적이고 문화적인 활동의 센터이자 허브인 ‘어른의 집’, 이곳이야말로 원시 교육활동이 이루어지던 중심이라고 할 수 있지 않을까? 이 공간을 인류의 ‘원초적 학교’라고 말해도 크게 지나치지 않는다.



[그림 3] 보로로족의 마을과 원시교육의 공간

※ 출처: Levi-Strauss(1996: 41).

교육사학자 몬로(Monroe, 1928)에 따르면, 수렵채집인들의 교육은 우선 있는 그대로의 자연 환경에 순응하며 실질적인 생활의 필요에 따라 무의식적으로 모방하는 단계에서 점차 의식적으로 모방하는 단계로 발전하였다. 그리고 의식적 모방은 종교적 의식과 주문, 수렵, 원정, 파종, 부족의 신화와 전설 등에 관한 아주 느슨하지만 체계적인 교육으로 이행되었다. 몬로의 설명은 원시교육의 핵심적인 특징이 모방성과 순응성에 있다는 것을 시사한다. 이러한 원시교육의 발전 과정에서 ‘어른의 집’의 역할은 명약관화했을 것이다.

수렵채집사회의 거주지, (이동식) 마을에서 이루어진 원시교육은 집단의 공동 생활에서 미분화된 활동의 일부였다. 보이드(Boyd, 2016: 29)가 강조하는 것처럼, 당시의 “교육에 관한 한 가지 가장 중요한 사실은 교육이 어디서나 성년식과 결부되어 있었다”는 것이다. 그리고 인류학자들은 원시교육이 무의식적인 모방의 단계에 있을 때부터 자연스러운 교육방법은 놀이였다는 것을 밝히고 있다 (Gray, 2015).

성년식과 집단놀이를 통한 원시교육은 인간 생활양식의 일부로서, 실제적으로 개인의 생존과 원시 마을의 존속을 위한 도구적 기능의 측면이 강했다. 나아가 원시교육은 공동생활로부터 미분화된 상태에서 놀이와 신화, 춤과 노래를 통해, 그리고 경우에 따라서는 벽화와 그림 등을 통해서 어른세대의 문화를 전수하는 기능을 수행했다. 중요한 것은 이러한 교육적 활동들이 이동생활에 최적화된 소

규모 집단으로 구성된 원시 마을 단위에서 무형식적 교육(informal education)으로 이루어졌다는 사실이다. 원시 마을은 그 자체가 교육의 공간, 즉 학교였고, 주변의 자연과 생활 그리고 어른세대와 성장세대 모두가 교육적 자원이었던 것이다.

나. 농경사회의 마을과 학교

농경사회에 이르러 인류가 문자를 발명한 것은 말(言)의 발명과 더불어 획기적인 것이다. 말(言)은 인류가 획득한 가장 고귀한 것으로 인간과 동물을 분명하게 구별해주었다. 반면에 문자는 인류가 획득한 가장 쓸모있는 도구로서 인간의 삶을 원시생활과 문명사회로 구분해 준다.

교육과 관련하여 문자의 발명은 이때까지와는 전혀 다른 종류의 필요를 충족시키기 위한 새로운 형태의 교육, 형식교육(formal education)을 이끌어냈다. “이제 교육은 문자라는 그 어려운 새 기술을 배우는 일, 그리고 그것을 장사와 정치에 적용하며 신전을 중심으로 전개되는 모든 학문에 활용하는 일로 되었다. 이 일은 고도로 전문적인 성격을 띤 것이어서 가정은 도저히 그 일을 제대로 수행할 수 없었다. 이제 가정은 주로 일상생활의 실제적 훈련을 담당하게 되고, 인류 역사상 최초로 학교가 출현하게 되었다” (Boyd, 2016: 30).

오늘날 서양식 학교로 보이는 최초의 학교가 생겨난 것은 아테네 구교육 시대이며, 이러한 학교는 신교육 시대를 맞아 질적으로 성숙하여 헬레니즘시대에 이르러 완성되었다. 그리고 그리스의 학교는 로마를 통해 유럽 전체로 확산되었다. 비록 헬레니즘시대는 그리스·로마문명의 중간기에 끼여 있지만 교육의 실체에 있어서 오늘에 이르기까지 유럽 모든 나라의 교육을 형성하는 데 막대한 영향을 행사하였다. 따라서 학교교육의 원형이 만들어지고 일반화되기까지는 무려 1,000년(BC 7C~AD 5C)이 넘는 세월이 필요했다고 할 수 있다.

보이드(2016: 51)에 따르면, 아테네 청소년이 “길거리를 걸어갈 때 그는 일찍이 세계가 알고 있던 가장 훌륭한 예술 작품이 길 이쪽저쪽에 줄지어 늘어서 있는 것을 보게 된다. 매일매일 그는 말쑥씨가 뛰어나고 경험이 풍부한 인사들이 정치적 쟁점에 관하여 토론을 벌이는 것을 들을 수 있고, 때로는 그 쟁점의 결정에 자신이 한몫을 담당할 수도 있다. 봄이 되면 그는 디오니소스 극장의 지

정석에 앉아서 연례행사로 개최되는 비극시 경연대회의 비극 공연을 아침부터 밤까지 관람할 수 있다.” 이처럼 아테네 자체가 많은 교육적 자원을 가지고 있는 큰 학교였던 셈이다. 헬레니즘시대에 이르러서 아테네는 ‘그리스의 학교’라고 불렸다. 이는 마을과 학교의 관계를 설정하는 데 있어 그 지향점을 제공하는 ‘오래된 미래’이다.

사실 로마가 5세기까지 방대한 제국을 유지하고 속국을 지배하는 데 가장 중요한 역할을 했던 것은 학교였다. 로마제국의 모든 지역에서 ‘학교를 통한 로마화’ 과정이 꾸준히 진행되어 이미 BC 2세기에 로마의 학교는 거의 완전히 보편화되었다. 로마제국은 도시를 세웠고 도시가 있는 곳에는 로마식 문법학교와 수사학 학교가 설립되었던 것이다.

학교가 도시와 더불어 발전해 나갈 때, 농촌에서의 교육은 어떠했을까? 첫째, 도시에서의 교육의 목적은 관직, 입신양명과 결부되어 강한 학습동기를 부여했으나, 농촌 마을에서의 교육의 목적과 내용은 농업 활동의 주변에 머물러 있었다. 부모가 농부라면 아이들은 부모처럼 대를 이어 농부가 되는 것이 기대되고 부모가 그랬던 것처럼 사회적 이동은 꿈꿀 여지가 없었을 것이다. 당시 농촌 마을의 교육방법을 전문적 용어로 해석하면 모델링, 관찰, 코칭, 실행의 도제교육 방식이나 1:1 개인교수방식이었다고 볼 수 있다(Collins & Halverson, 2014).

둘째, 학교가 존재했던 도시와 달리 농촌 마을에서는 주로 무형식적 교육활동이 전개되고, 수렵채집사회에서와 같이 마을의 교육적 역할이 중요했다. 대부분의 경우 학교라는 제도적인 기관이 없었기에 교육은 마을에서 공동활동의 일부로서 이루어지고, 성년식과 같은 관습적 기회가 의도적이면서 의식적으로 활용되었다. ‘마을이 곧 학교’였다.

다. 산업사회의 마을과 학교

5세기경 로마제국이 몰락하자, 학교는 거의 소멸되었고, 학교는 중세 교회의 부속기관으로서 겨우 명맥을 이어갈 수 있었다. 인류는 18세기 중엽에 새로운 시대를 맞이한다. 새로운 시대는 이전의 농경사회와는 대단히 성격이 다른 사회였다. 이 시대는 경제적 측면에서 산업혁명을 통해 산업사회로 진입한 시대, 정치적 측면에서는 민주주의 시대, 사상적 측면에서는 자유주의 시대로 불린다.

그리고 오늘날 학교교육과 동일시되는 공교육이 법제화되어 공교육제도로 발달한 것도 이 시기의 유럽에서였다.

공교육제도는 국민 전체를 대상으로 하여 운영되는 교육제도이며, 그 핵심 요건은 국가의 관리와 지원 그리고 국민 전체를 기반으로 하는 보편성과 통일성으로 집약된다(김신일, 2016). 이러한 공교육의 제도화는 국가적 조건에 따라 다양하게 발전해 왔다. 서유럽과 북유럽, 그리고 이들의 식민지 가운데 부유한 나라에서는 19세기 중반부터 공교육제도가 발달하였다. 19세기 말에는 남유럽 국가들과 오스트레일리아, 캐나다, 미국에서 학교교육의 혜택을 받았다. 물론 19세기 이전에 아시아나 북아프리카, 중남미에서도 엘리트 자녀들을 대상으로 종교적 교화와 관료양성을 위한 교육이 존재하였으나, 서양의 영향을 받아 이들 지역의 토착적 교육제도는 공교육제도로 대체되었다. 우리나라의 경우도 1894년 갑오개혁 전후시기에 이 거대한 물결을 올라타게 된다.

마치 로마제국이 아테네의 학교 원형을 전 유럽화했던 것처럼, 식민지 제국주의는 서양의 국민교육모델을 전 세계에 보편화함으로써 학교교육에 관한 기본 이념과 원리들이 전 지구적으로 거의 동일하게 수렴되고 적용되도록 만들었다. 이들 원리와 이념들은 200년의 시간과 더불어 여러 요소들과 단단히 결합하여 국민교육모델의 종합 시스템적 (또는 생산기계와 같은) 공교육제도를 성립하였던 것이다.

이러한 과정에서 눈여겨보아야 할 것이 교육과 학교에 대한 산업혁명의 영향이다. 산업혁명은 기술의 혁신을 통한 경제혁명과 더불어 인류에게 엄청난 사회구조적 변화를 가져왔다. 특히 산업혁명은 학교제도의 전개와 발달 과정에도 지대한 영향을 미쳤다.

산업혁명이 학교제도의 발달에 끼친 몇 가지 영향을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 산업화는 학교의 조직과 제도 및 그 운영을 ‘공장모델(factory model)’로 발전시켰다. 이 학교모델은 단위학교를 교실, 학교, 지역수준에서 조직화하여 통제하고 수업, 교육과정, 평가, 행동기준의 기대와 방침을 통합해 견고하게 묶어 놓았다(Callahan, 1962). 둘째, 산업화의 진전은 공교육제도를 국가가 관리하는 학교제도의 발달을 보편화시켰다. 국가는 교육을 더 이상 사적 영역에 맡기지 않고 학교제도를 통해 공장제 대량생산체제에서 요구하는 인재의 기본적인 자질을 사회화시킬 수 있었다. 셋째, 국가의 재정지원을 받는 학교제도는 교육의

책임을 가정에서 벗어나게 하는 변화를 가져왔다. 산업혁명이 발발한 이후 19세기의 부모들은 읽고 쓰는 학습은 교실에서 가르치는 것으로 생각하게 되었다. 넷째, 학교제도의 발달은 역으로 산업화와 도시화가 낳은 많은 사회문제들을 효과적이며 효율적인 방식으로 해결하는 역할을 수행하기도 했다. 학교제도가 반드시 유일한 해결책이었다고 할 수는 없으나 보편적인 공교육제도가 당시 사회의 당면 문제들을 해결한 것은 틀림없다(Collins & Halverson, 2014).

결국 산업화와 학교제도가 동반으로 팽창하면서 ‘교육 = 학교’라는 신화가 만들어졌고, 산업사회에서 학교제도는 전 세계에 보편화되어 학교교육의 전성시대를 열었던 것이다. 반면에, 산업화는 기계화와 도시화, 근대화를 이끌면서 농경시대에 유지되어온 마을과 학교의 관계를 분리하였고, 도시학교를 지역사회의 ‘외딴 섬’으로 만들었다.

한편, 산업화와 이에 따른 자본주의 생산양식은 생산력을 비약적으로 증대시켰고, 농업생산에 있어서도 공산물 생산과 같은 자본주의 경영방식의 보편화를 강요하였다. 이러한 경영방식은 필연적으로 농촌의 전통적인 자급자족적 생활방식을 파괴하였고, 농촌은 폭력적으로 해체되고 마을의 본질적 가치는 소멸되어 갔다(김영선, 이경란, 2014). 그 결과, 농촌학교는 통폐합의 과정을 거치면서 황폐화되었고 교육양극화와 불평등 현상이 주요한 사회문제로 부각되어 왔다.

라. 지능정보사회의 마을교육공동체

산업사회는 능력주의와 물질주의의 속성상 인간을 원자화하고 개인을 혈연적, 문화적 전통의 속박으로부터 벗어나게 함으로써 합리적 인간관계를 맺게 하였다. 그러나 산업화와 도시화가 심화될수록 개인주의, 이기주의, 물질만능주의의 폐해가 커지고 인간소외와 인간관계 파편화 등의 사회문제가 등장하면서, 이를 극복하기 위한 방안으로 공동체(community)가 다양한 방면에서 부상하고 있다. 공동체는 국가와 개인 사이에 위치하는 것으로, 국가주의의 폐해를 완화하는 동시에 개인주의의 한계를 보완하며 타인과 타인을 연결시키는 공간이기 때문이다(이종수, 2019).

우선, 1991년 지방자치제의 부활을 통해 지역에 대한 주민들의 관심이 높아지면서 지역문제를 주민들 스스로 해결하기 위한 활동의 하나로 마을공동체가 주

목받고 있다. 최근 들어, 마을공동체는 기존 하드웨어 중심의 토건적 지역개발 형태와 달리, 사람을 중심으로 한 ‘호혜, 나눔, 관계’의 지역개발로 그 방향이 전환되고 있다. 이러한 방향 전환은 사회의 유형이 농경사회에서 산업사회로 전환되면서 농촌 마을과 전통적 공동체가 완전히 해체되었다는 것을 전제로 하고 있다는 것이 중요하다(최정환, 2004).

다음으로, 산업사회에서 학교를 새롭게 이해하려는 관점과 실천이 나타났다. 이는 학교를 효율성 논리가 강조되는 조직으로 파악하기보다 ‘공동체로서의 학교’로 바라보는 관점이다. 서지오바니(Sergiovanni, 1994)는 학교가 공식조직에서 공동체로 전환되어야 한다고 주장하였다. 이는 학교를 계약과 교환관계로 이루어진 관료적 조직(Gesellschaft)으로 바라보기보다 교육의 본질적이고 전문적인 특성에 비추어 학교구성원의 관계성, 상호의존적 경험과 가치, 감정, 신뢰를 핵심으로 한 공동체(Gemeinschaft)로 개념화해야 한다는 것이다.

우리나라의 경우, 학교공동체 담론은 정부주도의 하향식 교육개혁에 대한 대안적 방안으로 대두되었다. 이는, 실효성 있는 교육개혁이란 지역과 단위학교 수준으로 내려와 학교현장을 중시하는 새로운 패러다임으로 전환되어야 하고 현장의 교사들에 의해 시작되고 완성되어야 한다는 취지에서였다(노종희, 1996). 2009년 경기도에서 13개 교로 시작하여 전국에 확산된 혁신학교도 전문적 학습 공동체와 민주적 자치공동체를 2가지 축으로 하는 학교공동체 운동으로 평가된다.

교육공동체가 담론화되기 시작한 것은 2000년대 초이다. 교육공동체는 1999년 말 이래 교실붕괴 또는 학교붕괴 현상에 따른 공교육의 위기를 해결하기 위한 방안으로(신현석, 2006), 그리고 교육계의 갈등이 날로 심화되면서 이를 해소하려는 방안으로(박남기, 2003) 새롭게 등장하였다. 교육공동체란 좁게는 전통적 개념의 학교공동체를 말하며, 넓게는 학교를 둘러싼 지역사회뿐만 아니라 교육 이해당사자를 포괄하는 개념이라고 할 수 있다.

마지막으로, 마을교육공동체의 등장이다. 그 등장 배경에 대해서는 바라보는 관점에 따라 견해 차이가 있을 수 있다. 그러나 마을교육공동체는 기본적으로 상기에서 기술한 마을공동체와 교육공동체, 그리고 지역사회학교와 평생학습도시라는 서로 다른 이론적, 실천적 흐름이 만나 발전되어 온 것이라고 할 수 있다. 더불어 마을교육공동체의 등장 배경으로 빼놓을 수 없는 것이 후기산업사회

라고 불리는 지능정보사회와의 만남이다.

고도의 생산성과 효율성을 특징으로 하는 지능정보사회는 유례없는 속도와 영향력으로 인류의 삶 전반에 급속한 변화를 가져오고 있다. 지능정보사회에서는 스스로 학습하는 기계에 의한 완전 자동생산이 가능해지고, 법률, 의료뿐만 아니라 교육과 같은 인간 고유의 영역으로 여겨졌던 많은 분야들이 기계에 의해 대체될 것으로 예측된다(Schwab, 2016).

이러한 지능정보사회는 미래 교육과 관련하여 무엇을 의미할까? 무엇보다도 ‘학교의 시간’을 만들어 준다. 교사에게 과학기술은 ‘더 많은’ 시간을 만들어 준다. 과학기술은 학생에게는 ‘더 나은’ 시간을 만들어 준다. 따라서 학교의 시간은 형식교육의 출발로부터 시작하여 공교육제도로 보편화되는 과정에서 배태된 분절적 성향들—**마을(지역사회)과 학교의 분리**를 포함한 가정과 학교의 분리, 삶과 배움의 분리 등—이 그 이전으로 돌아가는 새로운 길을 찾는 과정, 즉 ‘지혜의 시간’을 의미하지 않을까.

이상의 내용을 요약하면, 마을은 원시 수렵채집사회에서 생존과 활동, 배움의 기반이었고, 농경사회에서는 삶과 생활, 노동과 교육의 기본 터전이었다. 그러나 산업사회를 맞이하면서 마을은 강제적으로 해체의 과정을 밟아왔다. 이러한 과정에서 산업화 이전 과거의 ‘마을’은 산업사회의 대안적 ‘공동체’와 결합하는 변증법적 발전과정을 통해 ‘마을공동체’로 생환하였다. 그리고 지능정보사회라고 할 수 있는 오늘의 마을공동체는 ‘미래 교육’과 만나 ‘마을교육공동체’라는 교육생태계를 함께 창조하고 있다.

2. 마을교육공동체의 시론적 정의와 가치

가. 마을교육공동체에 대한 시론적 정의

기존 마을교육공동체에 대한 비판을 수렴하고 역사적 관점을 적용하여 마을교육공동체에 대한 새로운 정의를 제시하면 다음과 같다. “마을교육공동체는 마을을 기반으로 학교와 마을의 구성원, 교육공동체들이 협력적 네트워크를 형성하여 형식교육, 무형식교육 그리고 비형식교육으로 연대함으로써 마을의 공동

체적 자치와 행복을 추구하는 교육생태계이다.”

마을교육공동체에 대한 새로운 정의는 나름의 목적, 주체와 대상, 범위, 방법, 교육의 형식, 정체성 등을 담고 있다. 첫째, 마을교육공동체의 목적은 ‘마을의 공동체적 자치와 행복’이다. 이는, 마을교육공동체가 공동체적 삶의 단위로서 마을의 교육과 사회적 생활에 대하여 자율적으로 다스리고, 마을의 교육력 제고와 시민적 관계망 형성을 통해 모두가 안전하고 행복한 ‘잘살’을 추구하는 것을 의미한다.

둘째, 마을교육공동체의 주체는 ‘학교와 마을의 구성원, 교육공동체들’이다. 여기서 주체는 학교의 교직원, 학생, 학부모와 마을의 모든 주민뿐만 아니라 마을의 다양한 교육공동체를 구성하고 있는 공적 기관(교육청과 지자체 등)과 민간 기관, 그리고 그 인적 자원을 말한다. 이들은 마을교육공동체의 주체이면서 마을교육공동체의 대상이 되기도 한다.

셋째, 마을교육공동체는 ‘마을을 기반으로’ 그 지역적 범위가 설정되지만 지역성보다는 사회적 범위라는 의미에 무게가 놓이며, 이 범위를 경계로 다른 마을과 차이를 유지하며 관계를 이어간다. 이러한 지역적, 사회적 범위 내 모든 사람이 주체이자 대상이며, 마을의 역사와 문화, 자연환경, 시설, 공간, 사회적 자본 등이 마을교육공동체의 환경을 구성한다.

넷째, 마을교육공동체를 형성, 유지, 발전시키는 방법은 ‘협력적 네트워크를 형성하여’ 이루어진다. 협력적 네트워크는 구성원을 연결시키는 비고정적이고 유연한 조직의 형태를 말하며, 그 결과는 느슨하고 자생적인 ‘연대함’의 형식으로 나타난다.

다섯째, 마을교육공동체에서 교육의 활동은 ‘형식교육, 무형식교육 그리고 비형식교육으로’ 이루어진다. 이는 다음과 같은 2가지 의미를 가진다. 우선 마을교육공동체는 교육의 가치와 역할의 중요성을 이해하고 교육을 매개로 하여 학교교육, 마을교육, 평생교육, 대안교육 등이 만나는 일종의 플랫폼이라는 것이다. 다음으로 플랫폼으로서의 마을교육공동체는, 다양한 교육의 유형을 형식적, 무형식적, 비형식적 방식으로 연계하거나 통합하여 교육생태계를 구축함으로써, On/Off상에서 언제든지 어디서나 평생학습사회를 지향하는 모두를 위한 교육(배움과 가르침)의 기회를 만들어간다는 의미를 가진다.

여섯째, 마을교육공동체의 정체성은 학교와 마을이 연계된 하나의 ‘교육생태

계’이다. 이러한 정체성을 실현하기 위해 마을교육공동체는 ‘사회적 결합체’로서의 의미를 가지며, 실질적으로 ‘가치체계’로서 기능한다. 따라서 마을교육공동체의 모든 구성원은 공동의 이익과 공동의 가치를 추구하는 일에 참여하고 책임을 져야 한다.

다만, 공동체 안에서 개인은 자연인으로서 개체적 존재의 삶이 보호되고, 공동체적 존재로서의 사회적 활동이 보장된다. 개인은 마을교육공동체에의 참여와 그 활동의 정지 및 재개에 대해서 무한히 자유롭다. 그러므로 사회적 결합체와 가치체계로서의 마을교육공동체는 한 인간의 몸과 마음 같은 관계이며, 이 2가지 요인은 학습과 삶 그리고 놀이를 통해 융합되면서 하나의 교육생태계를 다듬어낸다.

나. 핵심가치

역사적 관점에서 마을교육공동체를 만들어가는 데 필요한 주요 가치를 사회발전의 단계에 따라 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 사회발전 단계에 따른 마을교육공동체 관련 주요 가치

구분		핵심가치	비고
수렵채집사회 (마을)		자율, 공유, 평등 + 놀이	Gray(2015)
농경사회 (마을)		자발성(평등, 자치) 자족성(공유, 나눔) 지속성(상생, 조화)	김기홍(2014)
산업 사회	공동체	지역성 > 사회적 상호작용 > 연대감	Hillery(1955)
	마을공동체	상호부조와 연대공동체, 주민자치 공동체, 삶의 공간공동체	김종선, 이희수 (2015)
	교육공동체	자율성·자발성, 탈중심성, 느슨한 연대, 책임감, 학습	김용련(2019)
	마을교육공동체	자발성, 민주성, 연대의식, 책임감, 전문성, 공감과 문화	서용선 외 (2016)

<표 2>에서 정리된 주요 가치를 기반으로, 이 연구는 마을교육공동체의 핵심 가치로, 자발성, 자립성, 학습성, 민주성, 연대성, 공유성, 그리고 놀이성의 7가지

를 도출하였다. 여기서 마을교육공동체 구성원의 *자발성*과 필요 자원에 대한 원칙적 *자립성*은 마을교육공동체의 출발점이며, *학습성*과 *민주성*이라는 절차적 가치를 통해 마을교육공동체는 *연대성*과 *공유성*을 향유하게 된다. 그리고 이들 6가지의 핵심가치는 마을의 축제, *놀이성*의 가치를 기반으로 연결되어 마을교육공동체를 유지하고 진화시켜 나간다. 이러한 7가지 핵심가치는 독립적이기보다는 상호 유기적이고 역동적으로 작용하기 때문이다.

다. 실천적 의미

김용련(2015: 267-268; 2019: 73-78)은 마을교육공동체가 실천되는 과정에서 내면화되는 의미를 3가지로 규정하고 있다: ‘마을이 아이들을 함께 키우는 것’, ‘마을이 아이들의 배움터가 되는 것’, 그리고 ‘지역의 주민을 시민으로 키우는 것’. 이 연구에서는 이러한 3가지 실천적 의미에, ‘마을을 자치의 공간으로 만드는 것’이라는 의미를 하나 더 추가하여 4가지를 제시한다.

1) 온 마을이 아이들을 함께 키우는 것

한 아이를 키우려면 온 마을이 필요하다. 하물며 마을의 아이들을 올바르게 키우기 위해서라면, 온 마을이 나서야 한다. 마을의 모든 사람이 아이들을 위한 교사가 되고, 친구가 되고 관찰자가 되어, ‘모든 아이들의 교육’을 위해 공동으로 권한을 나누고 책임을 져야 한다. 이전에 마을은 학교였다. 학교가 다시 마을로 돌아오고 있다. 온 마을의 어른세대는 성장세대인 아이들의 문제를 함께 고민하고, 아이들이 사람 숲에서 튼튼하게 자라는 나무가 되도록 해야 한다.

마을의 주민으로서 교육적 참여를 실천하는 것이 쉬운 일은 아니지만, 재능기부, 적극적 협력, 의사결정, 자치적 참여 등과 같은 다양한 방식이 나타나고 있다. 간디는 ‘마을의 힘’으로 아이들을 함께 키우는 것이 가능하다고 보았다. 특히 공동육아와 유·초등 기초교육은 과도한 형식교육 없이도 마을의 무형식교육과 비형식교육으로 가능하지 않을까?

2) 마을이 아이들의 교육의 장이 되는 것

마을이 아이들의 교육의 장이 된다는 것은 마을의 교육적 자원과 인프라를

적극적으로 활용하는 것을 의미한다. 마을교육공동체는 아이들이 학교뿐만 아니라 마을의 자연, 사회, 삶 속에서 배우고 실천할 수 있는 교육적 기회와 공간을 제공해 주어야 한다. 따라서 마을에 산재해 있는 문화적·역사적 공간, 자연 생태계, 농장, 시장, 공공기관, 기업, 최첨단 시설 등 대부분의 기관과 장소들이 아이들을 위한 교육의 장소가 될 수 있다.

모든 공공의 장소, 특히 박물관, 미술관, 과학관, 도서관에는 21세기의 성장세대 아이들을 위한 ‘시끄러운’ 학습공간(for schools only)이 만들어져야 하고 아이들에게 제공되어야 한다(문보경, 2021). 이러한 환경 속에서 아이들의 배움은 사람들과의 상호작용과 공감, 자연과 사회적 맥락과 연결되어 지식의 실천적 구성과 창의적 문제해결을 가능하게 만들어 준다.

3) 마을의 주민을 시민으로 성장시키는 것

마을의 주민을 시민으로 성장시킨다는 것은 2가지를 의미한다. 우선 마을에서 교육받은 아이들이 마을의 발전을 위해 주인의식을 발휘하는 주인으로, 마을의 민주적 시민으로 성장하도록 하는 것을 의미한다. 동시에 마을의 어른세대가 마을의 성장세대를 함께 키우면서 잘 키우기 위해 마을교육의 주체가 되는 것을 의미한다. 곧 “마을 주민에 의한 교육(learning of community)” 이다(양병찬, 2019: 343). 이는 마을의 주민이 마을교육에 대한 의사결정권자로서 교육 주권을 행사하고 마을의 문제를 공동으로 해결하는 시민으로 성장해 나가는 것을 뜻한다.

그러므로 마을교육공동체의 실천적 의미는 마을의 성장세대를 현재와 미래의 시민으로 성장시키면서, 동시에 마을의 어른세대가 각성된 시민으로 성장하는 것이라고 할 수 있다. 마을의 주민에게 마을교육공동체는 스스로 학습하고 실천하기 위한 ‘교육의 사랑방’ 이자 사회적 활동의 배양기와 같다.

4) 마을을 자치의 공간으로 만드는 것

마을교육공동체의 궁극적인 목표는 마을을 공동체적 자치의 공간으로 그리고 안전하고 행복한 삶의 터전으로 만드는 것이다. 공동체적 자치란 마을의 행복을 위해 주민자치와 교육자치가 결합하여 마을주민이 교육적 주권과 권한을 자율적으로 행사하고 결정하며 그 결과를 책임지는 것을 의미한다.

이러한 맥락에서 마을교육공동체는 “……지역사회를 배경으로 하여 주민자치, 지역 재생, 공교육 안과 밖의 협력을 통한 자립적 마을만들기에 복무하는 교육운동”(이병곤, 2018: 270)이라고 해석될 수 없다. 교육은 사회제도의 유기적 하위체제로서 도구적 기능도 담당하지만, 교육의 본질적 기능으로 사회제도를 변화시키는 강력한 독립변수로서의 역할도 수행하기 때문이다. 마을교육공동체는 가치추구적인 기능을 포괄하므로 현실을 수용하거나 개선하는 수준에 머물지 않고, 공동체적 자치를 통해 궁극적으로 모두가 행복한 대안사회를 지향한다.

IV. 마을교육공동체와 교사의 역할 및 과제

1. 마을교육공동체와 교사의 역할

미래 학교 시나리오에 대한 가장 대표적인 연구는 OECD의 교육연구혁신센터(CERI)가 수행한 미래학교 프로젝트(Schooling for Tomorrow)이다. 이 프로젝트는 1997년부터 2008년까지 무려 10년 이상 3단계에 걸쳐 진행되었다. 특히 3단계에서는 11개국이 참여하여 교육의 개혁과 혁신에 미래적 사고를 적용한 결과들을 체계적으로 문서화하고, 각국에서 사용할 수 있는 실용적인 도구를 개발하기도 하였다.

OECD(2008)는 6가지 시나리오를 제시하는데, 그 가운데 <핵심 사회센터로서의 학교 시나리오(schools as core social centers scenario)>는 마을교육공동체와 관련한 교사의 역할을 시사한다. 이 시나리오에서 학교의 벽은 낮아진 편이지만 여전히 남아 있으며, 학교는 지역사회와 마을의 여러 기관들과 함께 책임을 공유한다. 학습자는 ICT를 폭넓게 이용하고, 무형식적 교육과 비형식적 교육, 집단적 과제, 세대 간의 활동으로 학습한다. 학습의 개별화와 더불어 공동체가 강조되고, 평생학습의 기능이 더욱 명확해진다. 따라서 교사의 역할은 배움과 다양한 삶을 통합하는 교수법을 사용하고, 여러 교과에 해당되는 내용을 재구성하여 협업과 협동수업을 하는 것으로 변화될 것으로 예측된다.

한편, 임종현, 유경훈, 김병찬(2017)은 미래학교의 역할에 따른 교사의 역량을

6가지—지능정보역량, 융합적·통합적 교육과정 재구성 역량, 협업 및 의사소통 역량, 공동체역량, 감성역량, 그리고 네트워크역량—로 제시하고 있다. 여기서 교사의 네트워크역량이란 지능정보사회의 학교가 ‘울타리 없는 학교’로서의 역할을 담당해야 한다는 것을 지향점으로 삼는다. 따라서 교사는 마을과 학교를 넘나들며 지역사회의 인적, 물적 자원과 네트워킹할 수 있어야 한다. 지능정보사회에서 교사는 학교를 넘어서는 교육경험을 제공할 필요가 있다. 왜냐하면 성장세대(학생)는 사회적 상호작용의 맥락 속에서 어른세대와의 관계와 무형식적 교육을 통해, 필요한 지식과 인성, 그리고 경험을 성장시켜 나가기 때문이다 (Karpov, 2017).

마을과 학교의 관계를 ‘학습공원(Learning Park)’으로 상상하고 실천하고 있는 Booth et al.(2014)에 의하면, 기존과 달리 마을과 학교가 통합된 학습공원에서 교사는 더 이상 가르치는 것만 하지 않는다. 교사들로 구성되는 ‘교육담당팀(teaching team)’과는 별도로 전문성을 가진 마을의 ‘성인들로 구성된 자원팀(resource team of adults)’이 교사와 함께 학생들의 참여, 협동수업, 교수-학습을 수행할 수 있다. 교사들은 자신들의 경험, 장래 희망, 전문 역량에 따라 그의 역할과 직업을 바꿀 기회를 갖게 되며, 자신의 선택에 따라 교과지도, 코칭, 프로젝트 수업 관리 등 특정 영역에 더 비중을 둘 수도 있다.

해외 학교와 마을의 모범적 협력 사례들은 아래와 같은 12가지 공통적 특징을 가진다(강영택, 2017). 이는 우리나라 마을교육공동체와 교사의 역할에 대해서 시사하는 바가 적지 않다.

- ① 학교장이 학교(교사)와 마을 간 협력 증진에 헌신한다.
- ② 학교(교사)는 마을과 사용 가능한 자원에 대한 심도 있는 지식을 보유하고 있다.
- ③ 학교(교사)는 마을의 모든 영역을 연계할 수 있는 기회를 적극적으로 찾아 나선다.
- ④ 학교(교사)는 학교와 마을의 동반 관계이라는 공적 관계의 가치와 중요성을 강하게 인식하고 있다.
- ⑤ 학교장은 학교와 마을에 있는 구성원에게 권한을 부여하고, 공동의 비전을 촉진하는 변혁적 리더십을 발휘한다.
- ⑥ 학교(교사)와 마을은 다방면에 걸친 내부적, 외부적 네트워크에 대한 접근 기회를 가지며 그것을 활용한다.
- ⑦ 학교(교사)와 마을은 마을의 아이들에게 초점이 맞추어진 미래 비전을 공유한다.

- ⑧ 학교(교사)와 마을은 비전을 이루기 위한 기회를 만들어 내고, 기꺼이 위기를 무릅쓰며, 새로운 아이디어에 개방적이다.
- ⑨ 학교(교사)와 마을은 학교의 의사결정에서 능동적이며, 의미 있고 중대한 역할을 함께 수행한다.
- ⑩ 학교(교사)와 마을은 모두를 위한 학습에 기여하며 모든 구성원이 보유한 기술을 가치 있게 여긴다.
- ⑪ 학교(교사)와 마을은 동반 관계를 구축하는 리더십을 양자 간의 집단적 책임으로 간주한다.
- ⑫ 학교(교사)와 마을은 학교를, 마을을 위한 학습센터, 즉 물적, 인적, 사회적 자원을 함께 제공하는 곳으로 간주한다.

이상의 내용을 바탕으로 마을교육공동체의 시론적 정의와 연결하여 교사의 역할을 4가지로 제시하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 마을교육공동체와 관련한 교사의 역할

구분	교사의 역할	사례
마을을 통한 교육	마을자원 연결자 (connector)	-마을의 인적·물적 자원 활용 -자유학년제, 고교학점제, 환경생태교육
마을에 관한 교육	마을교육과정 개발자 (developer)	-마을 문화·역사적 자원 활용 -마을 직업 탐색을 통한 진로교육
마을에 의한 교육	마을교육 협력자 (co-worker)	-마을 강사 활용(마을 체험 연계 교육) -학교 교실수업 개방
마을을 위한 교육	마을발전 지원자 (supporter)	-마을학교 지원(돌봄, 방과후학교 등) -학교 밖 청소년 활동 지원 -학교시설 개방 및 교육프로그램 지원

2. 마을교육공동체 활성화를 위한 과제

우선, 학교가 마을을 쉽게 만나도록 하기 위해서는 법적 규제의 완화와 제도적 개선이 더불어 이루어져야 한다. ① 학교교육과정과 학교 밖 교육과정의 연계를 활성화할 수 있도록 해야 한다. ② 학교 밖 교육과정의 내용과 경험은 학교교육과정의 중요한 성취기준에 부합해야 하고, 이를 성적으로 인정해 줄 수 있는 제도적 시스템이 마련되어야 한다. ③ 학교교육과정과 학교 밖 교육프로그램을 연계하여 교육과정을 운영하는 학교에게는 예산, 인력 등 교사가 원하는 실질적인 인센티브를 제공할 필요가 있다.

둘째, 마을과 학교 그리고 학교와 마을이 마을교육공동체를 함께 하기 위해서는 일반자치와 교육자치의 기관으로 분리되어 있는 현행 지방교육자치제도의 새로운 돌파구가 필요하다. 최근 들어, 일반자치와 교육자치 간에 ‘분리와 통합’을 넘어 ‘분권과 협치’의 교육거버넌스를 구축해 나가는 것은 고무적이다. 그러나 이러한 노력이 학교교육의 질이나 학생들의 교육활동의 개선을 위한 유기적 결합이라고 보기는 어려우며, 학교, 교사, 학생, 학부모와 지역주민들에게 교육적 권한이 배분되고 이들의 협치를 통해 운영되는 교육자치의 본질에 접근했다고 말하기도 어렵다(이성, 2020). 우리나라의 독특한 지방교육자치제도가 지역교육의 발전을 제약하고 있는 측면은 개선할 필요가 있다.

셋째, 지속가능한 마을교육공동체를 만들기 위해서는 학교교육과 평생교육, 그리고 대안교육의 연계가 요구되며 관련 법규의 개정도 필요하다. 우선 교육청이 주도하는 청소년 교육과 지자체가 담당하는 평생교육이 통합적으로 관리·운영될 필요가 있다. 그리고 시·군·구 단위에서 미래혁신교육지구사업과 평생학습도시사업을 연계하여 마을교육공동체사업을 추진해 나가야 한다(양병찬 외, 2019).

넷째, 지능정보사회에서 대학은 지역사회의 중핵센터로서 지역과 상생하고 지역교육을 발전시키는 사회적, 봉사적 기능을 강화해야 한다. 예를 들어, 마을교육공동체와 관련하여 제주대학교는 2021년부터 <미래사회의 마을과 학교>를 교양과목으로 개설하여 1, 2학기에 운영하고 있다. 무엇보다 전국의 교육대학교와 사범대학의 역할은 적지 않다. 미래 교사를 육성하는 교원양성기관은 마을과 마을교육의 가치와 본질을 탐구하고 학교와 마을의 관계를 통합적으로 이해하는 교사를 양성해 나갈 필요가 있다.

마지막으로, 대다수의 학교는 아직 마을 안의 섬과 같다. 공간적으로는 학교가 마을 속에 있지만 학교구성원은 마을과 연결되어 있지 않는 경우가 많다. 마을이 학교를 바라보면, 학교는 아직 담이 높고 ‘학교의 문법’은 너무 다르기도 하다. 또한 초·중등교육법 20조(교직원의 임무)에 규정된 학교장과 교사의 역할은 포괄적으로 정의되어 있다. 포괄적인 권한 부여가 각 주체의 자율성을 보장하는 측면도 있지만, 자신들의 역할을 주관적으로 해석해서 학교라는 공간에서의 제한적인 역할만을 수행하도록 만들기도 한다. 교원들이 마을살이를 포함한 ‘마을하기’를 시도해야 하는 이유가 여기에 있지 않을까.

V. 결 론

이 연구는 우선 마을교육공동체에 대한 기존의 개념과 접근방식 및 쟁점을 살펴보았다. 그리고 역사적 관점을 바탕으로 마을교육공동체의 이해에 대한 새로운 접근을 시도하였으며, 교사의 역할과 마을교육공동체를 활성화하기 위한 과제를 제시하였다.

새로운 관점으로 볼 때, 마을교육공동체는 마을의 본질과 인간의 조건으로서의 교육, 그리고 대안적 공동체가 연계된 사회적 결합체이자 가치체계로서의 교육생태계라고 할 수 있다. 교육생태계로서의 마을교육공동체는 한 인간의 몸과 마음같이 ‘사회적 결합체’와 ‘가치체계’로서 기능한다. 따라서 이러한 정체성을 실천하고 내면화하는 노력이야말로 마을교육공동체를 형성하고 성장시키는 필요조건으로 작용한다. 마을교육공동체는 구성원의 공동체 의식이 성숙하는 만큼 확장되거나 견고화되기 때문이다(윤구병, 김미선, 2008).

일찍이 세계화의 대응은 지역화였다. 그리고 코로나19는 마을의 가치를 재발견하는 기회를 가져왔다. 이제 학교교육도 사람과 공동체의 관계를 중심에 놓고 사고하며 상생과 공존을 위한 비전을 공유해야 한다. 그러려면 학교와 마을이 만나야 한다. 학교와 마을의 심화된 연대와 협력이 절실하다. 코로나19가 가져온 뉴노멀은 언택트(untact) 또는 온택트(online-tact)가 아니라 로컬택트(localtact; 마을관계망)로의 승화를 시사하고 있다.

문제는 ‘가치로서의 마을교육공동체’에 대한 실천을 어떻게 확장하느냐는 것이다. 하그리브스와 셸리(Hargreaves & Shirley, 2009)는 학교교육의 혁신을 위해 ‘지역사회의 조직화’를 역설하고 있다. 코로나19는 ‘국가 중심’의 교육 패러다임을 ‘지역 중심’의 교육패러다임으로 전환할 것을 요구하고 있지는 않는가? ‘국민을 키우는 교육’에서 ‘지역의 시민을 키우는 교육’으로 목표와 방향을 새롭게 설정해야 할 이유가 여기에 있다.

현재 ‘사업(정책)으로서의 마을교육공동체’는 지역의 삶과, 지역의 삶을 지원하는 교육에 다다르지 못하고 있다고 평가된다. 대부분의 경우 기존 마을교육공동체의 실천은 학교교육의 제한적 변화와 지원에 머무르고 있다는 것이다. 이제 학생들의 삶의 지역화를 고민하고, 지역의 삶을 지원하는 교육을 시도해야 한다. 그리고 마을과 지역에서의 삶에 대한 전망과 비전을 새롭게 설정할 필요

가 있다. 그것이 가능하도록 학교교육과정과 수업, 마을교육공동체에 대한 재검토와 변화가 요구된다. 특히 마을교육공동체는 학교와 마을이 힘을 합쳐 아이를 키우고 지역 전체가 아이를 지역의 시민으로 키움으로써 지역의 교육력과 정주여건을 높이는 지역교육운동으로 발전해 나가야 한다.

그러므로 마을교육공동체는 오늘의 교육뿐만 아니라 미래 교육을 열어가는 실험의 공간, 창조의 공간이며 희망의 공간이기도 하다.

참고문헌

- 강영택(2017). 마을을 품은 학교공동체. 서울: 민들레.
- 김신일(2007). 교육사회학(5판). 서울: 교육과학사.
- 김용련(2015). 지역사회 기반 교육공동체 구축원리에 대한 탐색적 접근: 복잡성 과학, 사회적자본, 교육거버넌스. 교육행정학연구, 33(2), 259-287.
- 김용련(2019). 마을교육공동체: 생태적 의미와 실천. 서울: 살림터.
- 김환희, 박경주, 이유경(2017). 마을교육공동체 사례 연구를 통한 협력적 거버넌스 구축 방안 연구. 전북: 전북교육정책연구소.
- 문보경(2021). 마을교육공동체 운영체제 사례 분석. 제주대학교 대학원. 박사학위 논문.
- 박수정, 박경희, 한소민(2020). 대전 중구 혁신교육지구 발전모델 개발연구. 대전: 충남대학교.
- 박의수, 강승규, 정영수, 강선보(2010). 교육의 역사와 철학. 서울: 동문사.
- 서용선(2018). 혁신학교-혁신교육지구-마을교육공동체의 교육거버넌스: 시공간과 주체의 변화. 2018 한국교육학회 연차학술대회 자료집, 37-51.
- 서용선, 김아영, 김용련, 서우철, 안선영, 이경석, 임경수, 최갑규, 최탁, 홍섭근, 홍인기(2016). 마을교육공동체란 무엇인가? 탄생, 뿌리 그리고 나침반. 서울: 살림터.
- 양병찬(2019). 한국 마을교육공동체운동과 정책의 상호작용: 학교와 지역의 관계 재구축 관점에서. 심성보 외, 마을교육공동체운동: 세계적 동향과 전망 (329-367). 서울: 살림터.
- 양병찬, 김용련, 이진철, 조운정, 전광수, 이유진(2019). 혁신교육지구 사례 분석을 통한 마을교육공동체 체제 구축 방안 연구. 세종: 교육부.
- 윤구병, 김미선(2008). 변산공동체학교: 어제, 오늘 그리고 내일. 경기: 보리.
- 이병곤(2018). 영국의 마을교육공동체에 대한 토론. 2018 마을교육공동체 춘계학술대회 자료집, 249-253.
- 이성(2020). 학교와 마을이 만나기 위하여. 2020 시흥혁신교육 컨퍼런스 3차 포럼 자료집, 192-204.
- 이인회(2020). 마을로 돌아온 학교: 마을교육학의 기초. 서울: 교육과학사.

- 이인희, 강운진, 문보경(2020). 마을교육공동체 구축에 대한 교사와 마을활동가의 인식 비교 분석. 학습자중심교과교육연구, 20(24), 239-265.
- 이종수(2019). 공동체: 유토피아에서 마을만들기까지. 서울: 박영사.
- 이희수, 임경수, 백미현, 김종선, 배현순, 김해곤, 이효영(2016). 지속가능한 마을 교육공동체를 위한 학교와 마을간 상호협력체제 구성방안연구. 서울: 한국 교육개발원.
- 임종현, 유경훈, 김병찬(2017). 4차 산업혁명사회에서 교육의 방향과 교원의 역량에 관한 탐색적 연구. 한국교육, 44(2), 5-32.
- 조운정, 이병곤, 김경미, 목정연(2016). 마을교육공동체 실천사례 연구: 시흥과 의정부 중심으로. 경기: 경기도교육연구원.
- Booth, T., Bruggeman, B., Caena, F., Deltour, S., Esselen, I., Lamrabet, R., Mondt, K., Peleman, K., Ramalho P. L., Raskin, A., & Valtonen, T. (2014). The new school in 2030: How can we make learning and working attractive? Brussels, Beluium: The King Baudouin Foundation. (<http://80.65.129.195/en/Virtual-Library/2014/312412>. 2020. 3. 1. 인출).
- Boyd, W. (2016). The history of western education. 이홍우, 박재문, 유한구 역, 서양교육사, 경기: 교육과학사. (원저 1964년 출간).
- Callahan, R. (1962). Education and the cult of efficiency: A study of the social forces that have shaped the administration of the public schools. Chicago: The University of Chicago Press.
- Clasters, P. (1987). La Société contre l' État. 渡辺公三 역, 國家に抗する社會, 東京都: 水聲社. (원저 1972년 출간).
- Collins, A., & Halverson, R. (2014). Rethinking education in the age of technology: The Digital revolution and schooling in America. 황기우 역, 공교육의 미래, 서울: 원미사. (원저 2009년 출간).
- Gray, P. (2015). Free to learn: Why unleashing the instinct to play will make our children happier, more self-reliant, and better students for life. 황기우 역, 언스쿨링, 서울: 박영story. (원저 2015년 출간).
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). The fourth way: The inspiring future for educational change. Thousand Oaks, CA: Corwin.

- Karpov, Y. (2017). The neo-Vygotskian approach to child development. 실천교사번역팀 역, 교사와 부모를 위한 비고츠키 교육학: 네오비고츠키주의 아동발달이론, 서울: 살림터. (원저 2005년 출간).
- Monroe, P. (1928). A brief course in the history of education. New York: The Macmillan Company.
- OECD (2008). A decade of schooling for tomorrow: Draft background report. <https://www.oecd.org/fr/education/ceri/41363531.pdf>. (2020. 5. 30. 인출).
- Sergiovanni, T. (1994). Building community in schools. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Schwab, K. (2016). The fourth industrial revolution. 송경진 역, 클라우스 슈바의 제4차 산업혁명, 서울: 새로운현재. (원저 2016년 출간).

자율주제발표 2-토론

「마을교육공동체 이해와 교사의 역할 및 과제」
발표에 대한 토론문

김 훈 호 (공주대학교)

학교와 마을은 어느 때보다 더 가까워져 있는 듯 하다. 「2015 개정교육과정」에 담긴 ‘창의적 체험활동’ 교육과정에서는 학교와 지역의 특수성에 적합한 프로그램을 개발·운영하되, 교내 시설뿐만 아니라 지역사회 시설을 적극 활용하고, 활동의 내실을 기하기 위해 학부모들을 포함한 외부 인적자원을 활용할 것을 권장하고 있다(교육부, 2015). 2013년부터 시범적으로 도입되어 2016년부터 모든 학교로 전면 확대된 ‘자유학기제’에서도 지역사회 기관과의 협력을 통해 다양한 체험 및 사례를 중심으로 한 자유학기제 프로그램을 운영할 것을 강조하였다(교육부, 2015.11.25.).

하지만, 사실 발표자께서 지적하신 것처럼 ‘마을학교’나 ‘학교와 지역사회의 연계’ 등에 대한 본격적인 관심과 실천은 「2015 개정교육과정」 도입이나 자유학기제 시행보다 앞서 2009년에 경기도에서 시작된 ‘혁신학교’ 정책에서부터라고 할 수 있다. 혁신학교 정책이 지향하고 있는 여러 가치 및 방향성 안에는 학교와 지역사회, 교원과 학부모의 연계를 강화함으로써 학교의 교육 역량을 강화하고 지역의 특성을 고려한 교육을 실현하고자 하는 의도가 포함되어 있다고 할 수 있다.

그런데 지난 10여 년 동안 학교와 마을(또는 지역사회)의 협력이 강조되고 이를 활성화하기 위한 많은 정책적 노력들이 시도되었음에도 불구하고, 학교와 마을 사이에는 여전히 높은 장벽이 존재하고 있음을 지적하는 연구들이 많다. 여전히 학교는 마을과 연계한 교육과정 운영에 어려움을 경험하고 있으며, 지역사회 연계 교육활동이 활발하다는 평가를 받고 있는 학교들의 경우에도 교육과정 차원의 연계나 마을의 적극적인 참여에 기반한 활동이 아니라, 단순히 학교가

지역사회의 인적·물적 자원을 활용(동원)하는 수준에 머물러 있음을 지적하고 있다(김훈호 외, 2020; 허주 외, 2020). 문제는 이러한 마을 연계 교육활동이 대부분 ‘학교 주도’로 이루어지고 있으며 학교에서 먼저 계획을 수립하여 지역에 필요한 지원을 요청하는 방식으로 추진되고 있다 보니, 학교와 교사들의 행정적·교육적 부담은 더욱 가중되는 반면 지역은 더욱 소외되고 수동적인 존재로 자리매김하는 모습들이 나타나고 있다.

학교와 마을의 연계와 협력이 일정한 한계에 직면하고 있는 최근의 모습들을 생각해 볼 때, 마을교육공동체의 의미를 원점에서 다시 검토해 보고, ‘마을로 돌아오고 있는 학교’를 더욱 촉진하기 위해 필요한 학교 및 교사의 역할과 이를 지원하기 위한 제도적 과제를 깊이 있게 고민해 보는 것은 매우 의미 있는 노력이라고 생각한다.

우선, 저자는 김용련(2015)의 주장을 기반으로 마을교육공동체의 의미가 ‘마을을 통한 교육(마을이 아이들을 함께 키우는 것)’이자, ‘마을에 관한 교육(마을이 아이들의 배움터가 되는 것)’이고, ‘마을을 위한 교육(지역의 주민을 시민으로 키우는 것)’을 포함하고 있다고 지적하였다. 그리고 이러한 세 가지의 실천적 의미와 더불어 마을교육공동체는 ‘마을을 자치의 공간’으로 만들기 위한 교육운동의 의미를 담고 있다고 보았다.

그러나 저자는 마을교육공동체를 바라보는 연구자들의 이러한 분명한 가치 및 의미 해석과 달리, 실제 교육 현장에서는 마을교육공동체의 방향성과 목표를 명확하게 인식하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 다양한 쟁점 요소들이 나타나고 있음을 함께 지적하고 있다. 우선, 마을교육공동체의 실천 과정에서 학교교육의 보완적 측면이 너무 강조되다보니 마을이 대상화·도구화 되는 문제점을 지적하였다. 더욱이, 마을교육공동체 논의의 기간이나 성찰의 깊이 등을 고려할 때, 아직 그 개념을 일반화할 정도로 성숙하지 못했을 뿐만 아니라, 학교 교육을 중심으로 한 견고한 교육의 틀을 벗어날 정도로 구체적인 미래를 제안하지 못하고 있음을 분명히 하고 있다. 또한, 마을교육공동체 논의에서의 ‘마을’의 범위와 ‘지역사회’ 개념의 차이, 기존 학교교육의 주체인 ‘교사’의 기능과 역할 등에 대해서도 분명한 방향성을 제시해 주지 못하고 있는 문제점을 언급하였다.

이에 대해 저자는 마을교육공동체에 대한 시론적 정의 과정을 통해 “마을교육공동체는 마을을 기반으로 그 지역적 범위가 설정되지만, 지역성보다는 사회

적 관계에 보다 무게를 두며, 학교를 둘러싼 교육이해당사자들을 포괄하는 개념”으로 설명하고 있다. 그리고 해외 학교와 마을의 모범적 협력 사례를 분석한 강영택(2017)의 연구를 기반으로, 마을교육공동체 활성화를 위한 교사의 역할로 ‘마을자원의 연결자’, ‘마을교육과정 개발자’, ‘마을교육협력자’, ‘마을발전지원자’를 제시하였다. 마지막으로, 제도적 차원에서의 노력으로 학교 교육과정과 학교 밖 교육과정의 연계(내용, 평가, 지원 등) 활성화, 일반자치와 교육자치를 분리하고 있는 교육자치제도의 새로운 돌파구 마련, 학교교육과 평생교육 및 대안교육의 연계, 학교와 마을의 관계를 이해하는 교사의 양성, 교원들의 마을살이 및 마을하기 시도 등을 제안하였다.

토론자는 이러한 연구자의 고민과 제안에 대부분 공감한다. 특히, 마을교육공동체 논의나 실천의 과정이 학교교육을 보완하기 위한 하나의 수단으로 인식되고 있으며, 마을이 도구화되고 있다는 점에 전적으로 동의한다. 그 동안 학교는 교육활동에 필요한 인적·물적 자원을 마을에서 탐색하고 선택적으로 그것을 활용하고자 했던 ‘자원동원론’적 관점에서 마을 연계를 주도해 왔다고 볼 수 있다. 반면, ‘마을에 관한 교육’이나 ‘마을을 위한 교육’에 대한 관심은 상대적으로 적었던 것이 사실이다. 결국, 마을교육공동체 노력이 성공하기 위해서는 교육을 함께 고민할 수 있는 ‘마을’이 선행되어야 하며, 학교가 아니라 ‘학교와 마을’이 아이들의 교육에 대해 함께 고민하고 필요한 교육과정을 함께 설계하며 협력하여 그것을 실천해 갈 수 있어야 한다. 실제로 마을교육공동체가 활성화되어 있는 사례들을 들여다보면 대부분 학교의 필요에 의해 일방적으로 마을에 지원을 요청하거나 지역 자원을 활용하는 것이 아니라, ‘마을’의 활동가 그룹이나 교육을 함께 고민할 수 있는 집단이 존재하고 학교가 이들과 협력하여 마을 연계 교육과정을 운영하고 있다. 따라서 학교와 마을이 교육협치의 체를 구성하여 공동 실천 과제를 수립하고, 학교와 마을 각각의 역할이나 연계 및 협력 사항을 구체화할 필요가 있다. 이러한 노력이 바로 Hargreaves & Shirley(2009)가 강조한 학교교육의 혁신을 위한 ‘지역사회의 조직화’가 아닐까 싶다.

그리고 이러한 ‘지역사회의 조직화’ 노력은 마을교육공동체 논의가 학교 교육력 제고와 교육 혁신에 초점을 맞춘 ‘학교 및 학교교육’ 중심의 실천에서, 마을을 기반으로 한 ‘평생교육’적 차원의 교육공동체 실현을 위한 실천으

로 나아가기 위한 전제 조건이 아닐까 싶다. 실제로 일부 교육청에서는 학교에서의 형식교육뿐만 아니라 마을공동체에서의 비형식적 교육 또는 무형식적 교육의 중요성이 점차 강조되고 있으며, ‘마을의 학교화’를 통해 마을교육공동체에서의 교육적 경험도 정식 교육과정의 일부로 인정하고자 하는 흐름이 나타나고 있다. 문제는 마을이나 지역사회에서 그러한 비형식적 혹은 무형식적 교육을 주도할 수 있는 책임 있는 주체가 존재하는가이다.

이와 관련하여 연구자가 언급한 교사의 ‘마을살이’와 현행 ‘지방교육자치제도’의 새로운 돌파구 관련 논의는 매우 중의한 의미를 갖는다. 성공적인 마을교육공동체 운영 사례를 살펴보면, 학교 교사가 마을에 거주하면서 학교와 마을의 연결통로이자 마을의 주도적인 교육적 주체로 활동하는 것을 자주 확인할 수 있다. 즉, “마을에 거주하는 교사”로 인해 학교가 ‘마을 안의 섬’으로 존재하는 것이 아니라, 마을과 긴밀하게 연결되어 있을 뿐만 아니라 학교가 마을의 교육적 요구나 문제를 적극적으로 고민하고 그것을 해결하기 위한 방안을 마을과 함께 찾는 노력들을 하게 된다. 그리고 지자체는 학교 및 교사들과 함께 마을교육공동체를 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 마을의 활동가를 양성하고, 이들이 마을공동체를 조직·운영해 갈 수 있도록 지속적인 관심과 행·재정적인 지원을 아끼지 말아야 할 것으로 보인다.

그러나 현실은 이러한 기대와 차이를 보이고 있는 것이 사실이다. 교사들은 마을 주민이나 활동가들에 비해 학교와 마을의 연계나 협력의 필요성을 낮게 인식하고 있으며(이인희 외, 2020), 해당 마을에 거주하지 않는 교사들 입장에서 마을교육공동체 노력은 그저 또 다른 하나의 업무이자 부수적인 교육활동 정도로 인식될 가능성이 크다. 그리고 ‘혁신교육지구사업’이나 교육부 주도의 ‘미래형 교육자치 협력지구’ 사업에서 나타나고 있는 일반행정(지자체)과 교육행정(교육청 및 교육지원청)의 관계는 여전히 긴밀한 협력적 관계를 형성하지 못하고 있다(교육부·지방교육정책개발원, 2020). 교육청과 지자체 간에 협력을 위한 MOU는 체결되어 있으나, 실질적인 협력으로 이어지지 않는 실정이다. 예를 들어, 각 기관에서 수립하는 교육 관련 업무계획은 상대 기관과의 사전 협의나 의견 수렴 없이 독립적으로 수립되고 있을 뿐만 아니라, 교육청과 지자체의 협력을 전제로 지원되는 정부의 사업비는 양 기관이 적절히 배분한 뒤에 각자 독립적으로 예산을 집행하는 모습들까지 나타나고 있다.

결국, 변화를 위해서는 마을이나 지역사회에서 교육공동체를 주도적으로 추진해 갈 수 있는 주체가 필요하고, 이를 위해 지자체와 교육청, 학교 및 교사와 마을이 적절히 역할을 나누고 긴밀하게 협력해 나가야 할 것으로 보입니다. 그리고 이러한 노력은 ‘사업으로서의 마을교육공동체’가 아니라 마을에 기반을 둔 ‘지역교육운동’으로서의 마을교육공동체로 발전해 가기 위한 중요한 선결조건이 아닐까 싶다.

참고문헌

- 강영택(2017). 마을을 품은 학교공동체. 서울: 민들레.
- 교육부(2015). 창의적 체험활동 교육과정(안전한 생활 포함). 교육부 고시 제 2015-74호.
- 교육부(2015.11.25.). 학생의 꿈과 끼를 키워 행복교육을 실현하는 중학교 자유학기제 시행 계획(안).
- 교육부·지방교육정책개발원(2020). 2020년 미래형 교육자치 협력지구 성장보고서. 충남: 교육부·지방교육정책개발원.
- 김용련(2015). 지역사회 기반 교육공동체 구축원리에 대한 탐색적 접근: 복잡성 과학, 사회적자본, 교육거버넌스. 교육행정학연구, 33(2), 259-287.
- 김훈호, 김은경, 인효연, 박환보, 민병성, 이진철(2020). 충남 혁신학교 정책 발전 방안 연구. 충남: 공주대학교 산학협력단.
- 이인희, 강운진, 문보경(2020). 마을교육공동체 구축에 대한 교사와 마을활동가의 인식 비교 분석. 학습자중심교과교육연구, 20(24), 239-265.
- 허주, 정미경, 권순형, 이승호, 민윤경, 정규열, 양병찬, 김성천, 박성일(2020). 혁신학교 중장기 발전 방안 연구. 충북: 한국교육개발원.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). The fourth way: The inspiring future for educational change. Thousand Oaks, CA: Corwin.

2021년 연합학술대회-지방교육자치제의 회고와 전망

오후 세션 I 분과 학회별 자율주제 학술대회

한국재정경제학회

〈발표 1〉 지방자치단체 간 연계협력의 쟁점 및 발전과제

발표자: 김민희(대구대학교)

토론자: 이종수(충북 학생수련원)

〈발표 2〉 재정분권, 지방교육재정은 어떻게 준비할 것인가?

발표자: 구균철(경기대학교)

토론자: 남수경(강원대학교)

자율주제발표 1

지방자치단체 간 연계협력의 쟁점 및 발전과제*

김민희 (대구대학교)

I. 서론

1991년, 지방교육자치가 본격적으로 실시된 지 20년이 지나고 있다. 지난 20년 동안 지방교육자치를 둘러싸고 제도 변화도 많았고 환경도 많이 달라졌다. 주민들이 직접 선출한 지방자치단체장들은 지역 특성에 맞는 공약을 제시하고 실현하는 과정을 지속적으로 거치고 있다.

이러한 과정에서 지방교육자치와 일반자치는 이원화된 자치 구조를 가지고 있으나, 다양한 직·간접적 방식의 연계·협력 필요성이 제기되었고, 실제 연계·협력이 늘어나는 추이를 보이고 있다. 그러나 이러한 연계·협력은 자치 구조 개편의 한계로 인해 지속가능성이 낮거나 단순한 재정지원으로 그치는 등 활성화되기 어려운 상황이다. 향후 지방자치단체 간 연계·협력은 인구감소라는 환경 변화, 한정된 재원으로 효율적으로 주민들에게 서비스를 제공해야 하는 도전에 직면하여 더욱 강조될 전망이다. 교육서비스를 제공하기 위한 책무는 국가와 지방자치단체를 포함한 모두에게 부여되어 있기 때문이다.

본 연구에서는 지금까지 진행되어 온 지방자치단체간 연계·협력 실태를 분석하고, 주요 쟁점을 도출한 후 발전과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 다만, 지방자치단체간 연계·협력의 내용과 방식이 매우 다양하고 범위가 넓기 때문에 주로 ‘재정과 사업’이 상호 연계되어 있는 유형을 중심으로 주요 연구결과를 제시하고자 한다.

* 본 발표자료는 ‘김민희(2021). 지방교육재정과 지방재정 간 연계·협력 방안. 2021 한국정책분석평가학회 춘계학술대회’에서 발표한 내용을 수정 보완한 것임

* 여기서 의미하는 지방자치단체란 일반자치단체와 교육자치단체를 모두 포함하는 개념임

II. 관련 문헌 검토

1. 선행연구 검토

일반자치단체와 교육자치단체 간 연계협력 방안에 대한 연구는 2010년 이후 활발히 이루어졌다. 여기서는 그간 제시되어 온 다양한 선행연구결과를 제시하고 본 연구에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

먼저, 조동섭(2010)은 지방교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안을 거버넌스의 관점에서 제시한 바 있다. 정부 시스템에 대한 논의는 전통적인 정부(government) 개념에서 거버넌스(governance)로 전환되고 있고, 네트워크 조직과 공·사적부문의 파트너십이 강조된다고 보았다. 네트워크 조직에서는 중심적 행위자의 단독운영(steering)이 아니라 다른행위자와의 공동운영(co-steering)이 필요하기 때문에 공동규제(co-regulation)와 동행(co-guidance)의 협치방식이 필수적으로 요구된다고 하였다(조동섭, 2007). 이러한 관점에 따라 현재 법적으로 제도화되어 있는 지방교육행정협의회를 활성화하는 방안을 재정협력 형태에 따라 '지원모형', '동반모형', '분담모형'으로 구분하고, 교육행정기관과 일반행정기관 간의 권한과 역할 관계를 다음과 같이 제시하였다.

<표 1> 교육자치와 일반자치의 연계 협력 모형

구분	지원모형		동반모형		분담모형	
	교육행정기관	일반행정기관	교육행정기관	일반행정기관	교육행정기관	일반행정기관
사업계획	◎	×	○	○	△	○
사업집행	◎	×	○	○	△	○
사업평가	◎	×	○	○	△	○
사업예산	○	△	○	○	×	◎

주 : ◎ 전담, ○ 주도적 분담, △ 지원적 분담, × 단순지원 협력
출처 : 조동섭(2010). 전제논문.

조동섭(2010)은 이러한 협력모형이 그 내용에서도 다각도로 확대·발전될 수 있다고 보았다. 단순히 교육재정을 보조하고 지원하는 단계('재정협력단계'로 지

칭하고자 한다)를 넘어서 지방교육발전에 필요한 지식과 기술인력의 상호지원을 통해 제휴 협력하는 단계(인적협력단계), 시설과 설비, 물자와 환경 등의 상호지원을 통해 함께 활용하는 단계(자원협력단계), 나아가 교육과정 개발과 교육활동의 상호지원을 통해 유대를 강화하는 단계(프로그램협력단계)까지로 확대·발전하고, 그들을 통해 통합적인 교육거버넌스를 확립하는 단계(‘통합거버넌스단계’)로 까지 나아갈 수 있다고 보았다.

이일용(2011)은 지방교육행정협의회를 중심으로 관련 논쟁점을 지방교육자치의 발전, 연계협력 체제의 현황과 문제점, 개편 방향 측면에서 분석하였다. 설문조사 방식으로 실시한 이일용(2011)의 연구에서는 자치제도의 집행기구와 의결기구 구조 연계, 시·도지사와 교육감 선거제도, 지방교육행정협의회 운영, 재정운영 등을 제기하였다. 협의의 연계협력 활성화 방안으로는 첫째, 지방교육자치와 일반자치의 효과적인 협력 운영, 둘째, 지방교육행정협의회 운영의 활성화, 셋째, 교육감과 시·도지사의 협력 운영, 넷째, 시·도청 교육담당부서의 구성, 다섯째, 교육재정 투자 효율화를 위한 협력 등에 대하여 제시하였다. 더 나아가 광의의 대안으로 의결기관과 집행기관의 분리, 교육재정의 확보와 배분 시 지방 중심 고려, 개편 방향 논의의 객관적 타당성 확보 등을 제시하였다.

노기호(2015)는 헌법에 보장된 지방교육자치제도의 가치와 정신을 어떻게 구현할 것인지에 초점을 두고 지방자치단체장(시·도지사)과 교육감과의 연계협력을 도모할 수 있는 정책적 방안으로 다음의 다섯가지를 제안하였다. 첫째, 지나치게 중앙정부에 의존하고 있는 교육재정을 지방자치단체에서 확보할 수 있는 방안을 마련함으로써, 실질적으로 지역의 특수성 등을 고려한 교육이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 둘째, 교육감과 시·도지사 및 지방의회 상호간의 협력과 지원을 확대하면서 각자의 지방교육자치에 대한 정치적 책임을 부과할 수 있는 방안의 개발이 논의되어야 한다. 셋째, 교육감과의 교육의원(시·도의회 교육위원회 소속 의원)의 자격요건과 관련하여 지방교육행정과 재정의 효율성 및 책임성을 강화하고 교육의 공공성과 교육수요자의 욕구를 충족할 수 있는 방향으로의 제도 개선이 요청된다. 넷째, 현재 운영 중인 지방교육행정협의회의 기능을 활용하여 시·도지사와 교육감 간의 연계협력을 강화하는 한편 지방교육자치제를 활성화 할 필요가 있다. 다섯째, 2008년도에 시행되었으나, 지금은 기능이 약화된 교육협력관 제도를 활성화 하고 부교육감과 행정부지사의 협력 체제를 구축하

여 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

금창호·이지혜(2015)는 일반자치와 교육자치의 분리는 기능중복과 책임의 모호성 등 다양한 문제를 현실적으로 초래하고 있다고 보았다. 이에 따라 원칙적으로는 일반자치와 교육자치의 통합을 위한 정책적 지향이 도모되어 왔으나, 현실적인 정책환경의 여건을 감안하여 과도기적 전략으로 상호 연계 및 협력의 강화를 모색해 온 것으로 파악하였다. 일반자치와 교육자치의 연계·협력은 단기적으로는 상호간 체제의 동질성을 강화하고, 장기적으로는 이를 기초로 통합을 달성하는 효과를 가진다고 주장하였으며, 이러한 측면에서 일반자치와 교육자치의 통합을 위한 대안의 강도를 기준으로 정보공유와 사무의 협력처리, 인력교류 및 공동기구의 설치 등의 방안을 제안하였다. 더불어 상기의 연계·협력을 실질화하기 위한 관련법제의 개편 및 재정지원 확대방안을 제시하였다.

김민화·장지현(2015)은 학생당 교육서비스의 공평성과 적정성을 중심으로 지방자치단체와 교육자치단체의 교육지원 책무성을 높이기 위한 다양한 연계·협력 방안을 모색하는데 목적을 두고 연구를 수행하였다. 본 연구에서는 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력의 기본 방향을 공동 협력, 정보 공유, 개방의 세 가지로 설정하였다. 이러한 기본 방향 하에서 공동사업비 운영제도, 인력교류 활성화, 중앙정부의 제도적 지원 확대 방안 등을 제언하였다. 공동사업비 운영제도는 지방자치단체 정책사업 중 교육사업과 중복되는 사업을 공동 발굴하고 공동투자심사 등을 운영하는 제도로써 관련 조례 제정, 교육정책협의회 상설기구화 등이 뒷받침 될 필요가 있다고 하였다. 인력교류 활성화는 현재의 교육협력 관제도를 확대할 뿐 아니라 시(도)청과 교육청 순환보직 확대, 승진 전 시(도)청 상호 교류 근무 확대 등을 포함하는 방안을 제안하였다. 이러한 방안이 효과를 거두기 위해서는 중앙정부 차원에서 정부합동평가에 재정협력 지표 포함, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 교부시 자체노력도에 대한 인센티브 확대, 교육경비보조금 지원조례 개정 등의 지원이 뒷받침되어야 할 것을 제언하였다.

하봉운(2018)은 교육자치와 지방자치의 연계·협력 현황을 지방교육행정협의회 설치, 교육협력관계 도입 및 교육지원 조례 제정 측면에서 분석하였다. 그간 연계협력의 성과로는 교육발전에 필요한 자원을 효과적으로 확보하고 교육에 대한 지역의 관심을 제고하는데 기여함으로써 지방의 교육발전에 대한 책무성을 공유하는데도 일조한 것으로 평가하였다. 다만 연계협력이 보다 활성화되기 위

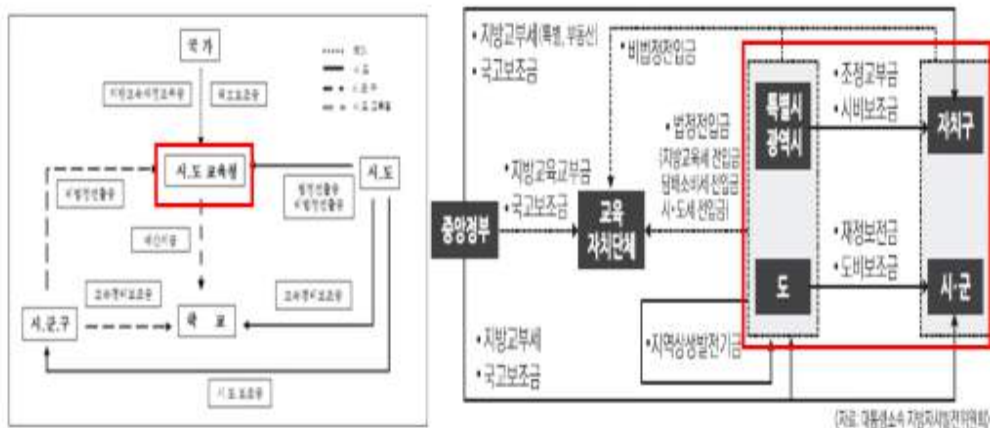
해서는 지자체와 교육청간 입장차이 해소 필요, 재정정보의 투명한 공개로 상호 신뢰 형성, 공동 성과관리 및 피드백 시스템 구축 등의 과제 등을 제언하였다.

지금까지 제시한 선행연구에 기초해 보았을 때, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 지방자치단체간 혹은 재정부간 연계 협력의 주요 목적은 지역주민에 대한 교육서비스의 질 제고 및 책무성 강화에 두어야 한다. 지방자치와 교육자치의 이원화된 구조를 통합하는 것은 헌법적 가치에 반하는 것일 수 있으므로 통합논의 보다는 지방교육자치의 가치를 존중하면서 지역 내 주체간 연계협력을 통해 공평한 교육서비스 제공이 강조되어야 한다. 둘째, 지방자치단체간 연계-협력모형은 매우 다양한 유형으로 구분할 수 있다. 조동섭(2010)의 연구 이후 지방자치단체간 연계-협력 모형에 대한 연구가 많이 수행되지는 않았으나 향후 발전방향 등을 모색하기 위해서는 재정지원을 포함한 다양한 사업과의 연계방식을 유형화하기 위한 노력이 필요하다. 지금까지 추진되어 온 지방자치단체간 연계-협력 실태를 보면 분담모형에서 동반모형으로 이동하는 추세이다. 셋째, 재정지원을 연계하는 방식이 가장 선행되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 재정지원없는 행정적 협력관계 유지만으로는 기관의 연계협력 강도가 약해질 수 밖에 없기 때문이다(노기호, 2015). 넷째, 이일용(2011)의 연구에서 제기했던 지방교육행정협의회를 통한 협의기구 활성화는 현재에도 여전히 한계를 보이고 있어 인적, 물적자원, 프로그램 등도 연계 협력의 범위에 포함하여 논의할 필요가 있다. 특히 지방자치단체의 여건에 따라 지역간 교육격차가 심화될 수 있는 소지가 있으므로 국가가 이를 조정하는 방안도 필요하며, 연계-협력을 위한 법적·제도적 기반도 지속적으로 점검하고 구축해 나가는 노력이 요구된다.

2. 지방교육재정과 지방재정 운용 구조 : 2가지 관점

지방교육재정과 지방재정간 운용 구조 관계는 아래 [그림 1]과 같다. 첫 번째 그림은 교육자치단체(시·도교육청)의 관점에서 재정 전입 및 전출관계를, 두 번째 그림은 일반자치단체(시·도청) 차원에서 교육자치단체로 재정을 전출하는 구조를 도식화한 것이다. 재정 확보 권한이 없는 교육자치단체의 경우 일반자치단체의 법정전출금 및 비법정전출금 등은 매우 중요한 확보 재원이지만 일방적인

전입구조로 인해 전입시기, 규모 등에서 갈등이 야기되고 있다. 일반자치단체의 경우 지방세의 일부를 교육자치단체로 의무 전출해야 함에 따라 전출금에 대한 권한을 행사하고자 한다. 동일한 재원이지만, 교육자치단체는 당연히 전입받는 재원이므로 일반자치단체에 전입의 의무를 요구하며, 일반자치단체는 전출하는 입장에서 권리를 주장할 수 있다. 그러나 지방교육재정교부금법의 역사적 변천과정으로 볼 때, 법정전입금 규모는 일반자치단체의 '의지'에 따라 변화된 것이 아니라 국세와 지방세 조정과정의 산물이라는 점이며 일반자치단체의 권리를 행사하기에는 한계가 있다. 비법정전입금과 교육경비보조금은 일반자치단체의 의지에 따라 그 규모와 범위가 정해지기 때문에 재원 확보를 둘러싸고 교육자치단체와의 정치적 갈등을 내포할 여지가 있다. 따라서 이러한 구조적 한계를 지니고 있는 재정 관계에 대한 관점을 해소하기 위해 각 지방자치단체의 고유한 역할과 기능을 존중하고 상호 개방적 자세를 견지하는 것이 필요하다.



[그림 1] 지방교육재정과 지방재정 운용 구조

Ⅲ. 지방자치단체간 연계·협력 유형 및 실태 분석

1. 지방자치단체간 연계·협력 유형화

본 연구에서는 지금까지 진행되어 온 지방자치단체간 연계·협력 내용과 방식

을 유형화하고, 각 유형에 따른 실태를 분석하고자 하였다. 유형화는 재정 및 사업 연계의 2가지 방식을 중심으로 다시 직접, 간접 연계의 하위 방식으로 구분하여 총4가지의 유형으로 도출하였다. 각 기준에 대한 설명은 아래와 같으며 [그림 2]에 이를 도식화하였다. 유형별 주요 실태는 다음에 제시한다.

- 재정 연계: 지방자치단체간 전입-전출 재원이 직·간접적으로 연계되어 있으며 법적 근거가 명확한 방식
 - 직접 : 재원이 자치단체에서 교육청, 학교 등의 회계로 직접 전입 방식 또는 교특회계에서 일반회계로 전출하는 방식 (누리, 평생 등 일부 재원의 단순 이전 방식). 특정 사업에 대한 재원을 지정하지 않음
 - 간접 : 자치단체와 교육청의 재원이 직/간접적 혼합되어 연계되어 있으며, 특정 사업 재원이 일부 포함된 방식
- 사업연계 : 상호 공동관심이 있는 특정 사업을 중심으로 연계-협력하는 방식
 - 직접 : 구체적인 사업이 정해지고 행/재정적으로 연계-협력하는 방식
 - 간접 : 사업단위가 아니라 행정적으로만 연계-협력 되어있는 방식



[그림 2] 지방자치단체 간 연계·협력 유형화

2. 지방자치단체간 연계·협력 유형별 실태

가. I 유형: 직접지원-직접사업연계·협력형

1) 교육경비보조금

I 유형에 해당하는 교육경비보조금은 규정¹⁾에 따라 보조사업의 범위가 정해

저 있다. 지방자치단체 총세입대비 교육경비보조규모는 '16회계연도 0.90%에서 '19회계연도의 0.96%로 0.06%p 증가하였으며 지역별 편차는 있으나 증가하는 추이를 보이고 있다.

<표 1> 교육경비보조금 지원 실태('16~'19) (단위:%)

시도명	'16회계연도	'17회계연도	'18회계연도	'19회계연도
전국	0.90	0.87	0.94	0.96
시지역	0.88	0.91	0.92	1.04
도지역	0.91	0.85	0.95	0.92
서울	1.19	1.18	1.06	1.21
부산	0.50	0.58	0.62	0.62
대구	0.50	0.57	0.65	0.72
인천	0.70	0.84	1.18	1.33
광주	0.91	0.93	0.76	0.81
대전	1.19	0.99	0.94	1.14
울산	0.41	0.49	0.60	0.71
세종	1.31	1.59	2.02	2.22
경기	1.59	1.49	1.73	1.51
강원	0.66	0.64	0.74	0.69
충북	0.74	0.54	0.57	0.62
충남	0.76	0.56	0.59	0.92
전북	0.54	0.50	0.57	0.52
전남	0.79	0.72	0.77	0.66
경북	0.41	0.41	0.44	0.39
경남	0.54	0.51	0.61	0.82
제주	0.88	1.21	0.95	0.98

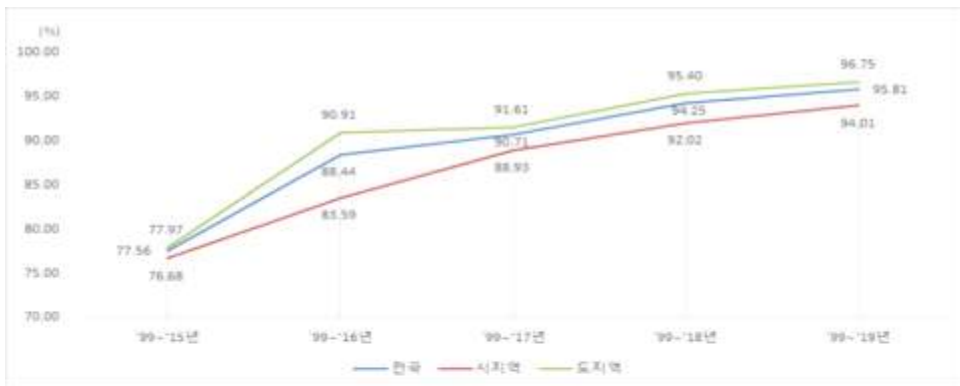
주 : 결산기준, 지방자치단체총세입/교육경비보조액*100 / 출처: KEDI(2017~2020).

교육경비보조금 규모의 증감사유에 대해 2020년 지방교육재정 종합분석보고서에서는 교육경비보조 규정 개정으로 교육감/학교장 모두 보조신청서 제출이 가능한 여건 변화를 들고 있다(한국교육개발원, 2020). 또한 지자체 재정여건에 따른 차이 요인이 큰데, 특히 지자체장의 의지가 교육경비보조규모에 영향을 미치고 있다는 것은 익히 알려진 사실이다. 즉 지자체장과 교육감의 정책방향이

- 1) ‘지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정’ 제2조(보조사업의 범위). 1. 학교의 급식시설·설비사업, 2. 학교의 교육정보화사업, 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업, 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업, 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업, 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

같을수록 교육경비보조 규모는 증가한다는 것이다. 그러나 교육경비보조규모는 지자체장과 교육감의 정책방향에 따라 달라질 수 있다는 점에서 안정적인 재원 확보수단이 되기 어려운 한계가 있다. 또한 규정 제3조(보조사업 제한)에도 불구하고 교육경비보조금을 지원하는 기초자치단체가 있어 갈등 요인이 되고 있다.

2) 학교용지매입비



[그림 3] 학교용지매입비 확보 추이 및 '19년 확보 실태

학교용지매입비는 '15년 이전까지는 77% 이하로 확보되다가 '17년 학교용지부담특례법이 신설된 이후 각 지방자치단체가 조례를 제정하고 '99~'18년까지 100% 확보되고 있다. '19년 이후에는 지자체와 교육청 간 적극적 협의가 이루어져 확보가 원활히 이루어지고 있으나 대구, 광주, 충북, 전북, 경남 등 70~98% 범위에서 미전입 매입비가 남아있는 상황이다.

나. II 유형: 직접지원-간접사업연계협력형

II 유형에는 법정/비법정전입금이 포함되는데, 이는 일반자치단체에서 교육청으로 총액 전출하는 특징을 지닌다. 비법정전입금의 경우 목적이 정해져 있는 경우(급식 등)가 있으나 교육청에서 자율적으로 예산을 편성하고 집행하므로 II 유형에 포함하였다. 법정전입금과 비법정전입금은 다양한 법적 근거를 지니고 있다. 이 중에서 법정전입금에 대해서는 ‘지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)²⁾에 전출규모와 시기 등을 명시하고 있다. 이 조항에 따라 법정전입금 전출규모는 안정적으로 전입되고 있으나 전출금액의 100분의 90이상, 시도지사와의 세출예산 협의 등의 조건이 있는 조항은 갈등을 유발하는 요인으로 작용하고 있다.

<표 2> 지방교육재정 법정/비법정이전수입 법적 근거

부담주체	부담구분	부담 내용	법령 근거
광역자치단체	법정	지방교육세 전입금	지방교육재정교부금법 제11조
		담배소비세 전입금	
		시·도세 전입금	
		교부금 감소 보전금	지방세법 제69조 제2항
		교육급여 보조금 분담분	국민기초생활보장법 제19조, 제43조2
	비법정	학교용지 부담금	학교용지확보 등에 관한 특례법 제4조
		공공도서관 운영비	도서관법 제29조
	비법정	기타 지원	지방교육자치에 관한 법률 제38조
		교육경비 보조금	지방교육재정교부금법 제11조 제8항 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정
기초자치단체	비법정	교육경비 보조금	지방교육재정교부금법 제11조 제6항 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정

출처: 송기창 외(2018). 2018 교육재정백서.

- 2) 지방교육재정교부금법 제11조 ④ 시·도는 제2항 각 호에 따른 세목의 월별 징수액 중 같은 항에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 하는 금액의 100분의 90 이상을 다음 달 말일까지 교육비특별회계로 전출하되, 전출하여야 하는 금액과 전출한 금액의 차액을 분기별로 정산하여 분기의 다음 달 말일(마지막 분기는 분기의 말일로 한다)까지 전출하여야 한다.
- ⑤ 예산액과 결산액의 차액으로 인한 전출금(轉出金)의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 예산에 계상하여 정산하여야 한다.
- ⑥ 시·도의 교육행정기관의 장은 제2항부터 제5항까지에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 해당 시·도지사와 협의하여야 한다.

지방교육재정 총규모 대비 이전수입 비중을 2001~2018까지 제시하면 아래와 같다(한국교육개발원, 각연도). 지방교육재정 총규모는 2001년 28조에서 2018년 78조로 약 50조 이상 증가하였다. 이 과정에서 중앙정부 이전수입은 2001년 66.2%에서 2018년 71.7%로 증가하였고, 자치단체 이전수입 비중은 2001년 17%에서 2004년 19%까지 증가하였다가 이후 2018년까지 17% 대를 유지하고 있다.

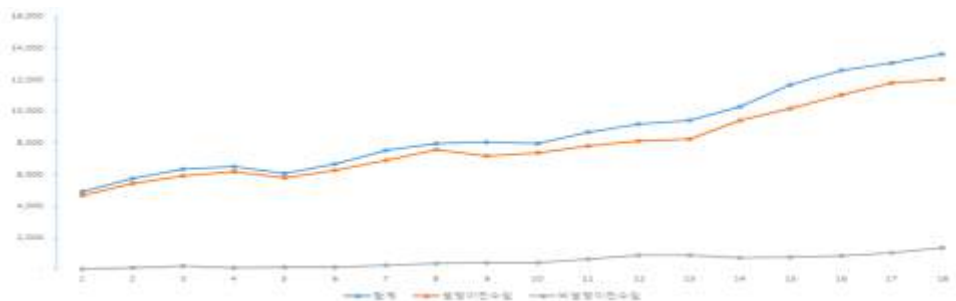
<표 3> 지방교육재정 총 규모 대비 이전수입 비중(2001~2018)

총액	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	금액	278,778	304,890	323,668	331,435	344,794	347,413	387,000	454,937	481,294
	증감률		9.4	6.2	2.4	4.0	0.8	11.4	17.6	5.8
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	금액	484,826	517,030	549,341	572,576	605,164	623,605	660,979	724,435	788,365
	증감률	0.7	6.6	6.2	4.2	5.7	3.0	6.0	9.6	8.8
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
중앙 정부 이전 수입	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	금액	184,609	189,853	210,570	216,874	238,555	248,169	272,367	332,292	309,661
	증감률		2.8	10.9	3.0	10.0	4.0	9.8	22.0	△6.8
	구성비	66.2	62.3	65.1	65.4	69.2	71.4	70.4	73.0	64.3
	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	금액	325,672	363,112	394,009	410,696	409,780	400,888	438,345	506,774	565,633
	증감률	5.2	11.5	8.5	4.2	△0.2	△2.2	9.3	15.6	11.6
	구성비	67.2	70.2	71.7	71.7	67.7	64.3	66.3	70.0	71.7
자치 단체 이전 수입	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	금액	47,395	55,722	61,830	63,476	59,821	64,583	72,044	79,795	76,549
	증감률		17.6	11.0	2.7	△5.8	8.0	11.6	10.8	△4.1
	구성비	17.0	18.3	19.1	19.2	17.3	18.6	18.6	17.5	15.9
	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	금액	78,296	85,203	90,609	91,667	102,082	109,895	119,035	129,162	134,439
	증감률	2.3	8.8	6.3	1.2	11.4	7.7	8.3	8.5	4.1
	구성비	16.1	16.5	16.5	16.0	16.9	17.6	18.0	17.8	17.1

자치단체 이전수입을 법정, 비법정전입금으로 구분하여 추이를 분석해 보면, 법정이전수입은 2001년 99.2%에서 2018년 89.7%로 감소한 반면, 비법정이전수입은 2001년 0.8%에서 2018년 10.3%로 증가하였다.

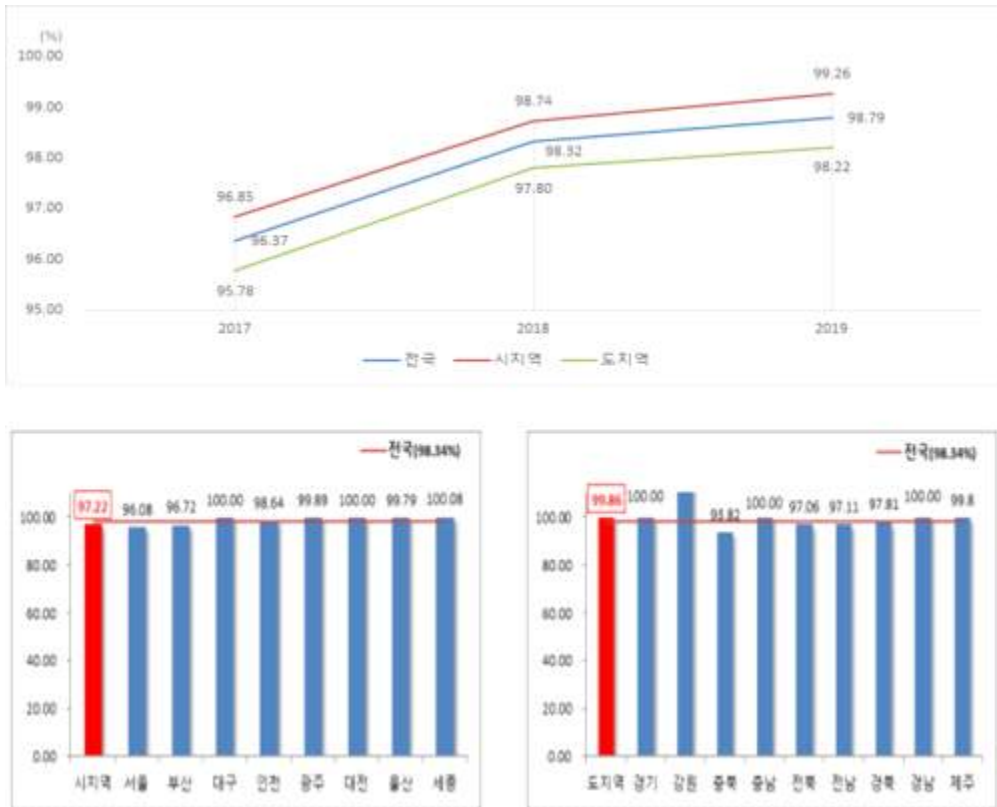
<표 4> 자치단체 이전수입 규모 추이

전체	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	금액	47,395	55,722	61,830	63,476	59,821	64,583	72,044	79,795	76,549
	증감률		17.6	11.0	2.7	△5.8	8.0	11.6	10.8	△4.1
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	금액	78,296	85,203	90,609	91,667	102,082	109,895	119,035	129,162	134,439
	증감률	2.3	8.8	6.3	1.2	11.4	7.7	8.3	8.5	4.1
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
법정 이전 수입	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	금액	46,995	54,526	59,197	62,131	58,230	62,756	69,227	75,713	72,027
	증감률		16.0	8.6	5.0	△6.3	7.8	10.3	9.4	△4.9
	구성비	99.2	97.9	95.7	97.9	97.3	97.2	96.1	94.9	94.1
	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	금액	73,867	78,350	81,502	82,507	94,500	102,009	110,375	118,211	120,595
	증감률	2.6	6.1	4.0	1.2	14.5	7.9	8.2	7.1	2.0
	구성비	94.3	92.0	89.9	90.0	92.6	92.8	92.7	91.5	89.7
비법 정 이전 수입	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	금액	400	1,196	2,633	1,345	1,592	1,827	2,817	4,081	4,522
	증감률		199.1	120.1	△48.9	18.3	14.8	54.2	44.9	10.8
	구성비	0.8	2.1	4.3	2.1	2.7	2.8	3.9	5.1	5.9
	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	금액	4,429	6,854	9,107	9,160	7,582	7,886	8,661	10,951	13,844
	증감률	△2.1	54.8	32.9	0.6	△17.2	4.0	9.8	26.5	26.4
	구성비	5.7	8.0	10.1	10.0	7.4	7.2	7.3	8.5	10.3



[그림 4] 법정전입금 규모 추이

법정전입금 4/4분기 전입 실태를 분석한 결과, 전국은 98.8%였으며, 시지역 99.26%, 도지역 98.22%로 나타났다.



[그림 5] '19년 법정전입금(4/4분기)전입 시계열 추이 (KEDI, 2020)

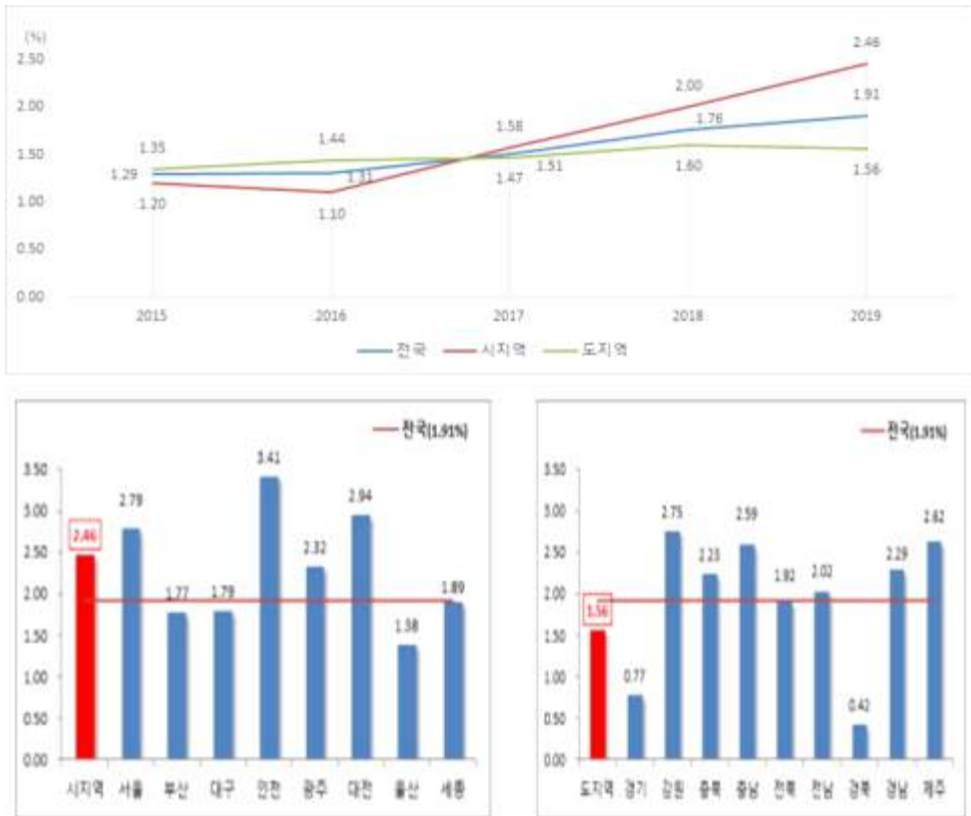
법정전입금의 전입규모는 매우 안정적으로 이루어지고 있어 지방교육재정 운용의 예측가능성을 제고하는데 기여하고 있다. 법정전입금의 분기별 전입규모가 법적 근거를 가지게 된 것은 '17년 지방교육재정교부금법 개정에 의한 것이며, 그간 자치단체간 소통 및 정보공개 등의 노력이 뒷받침된 결과라고 할 수 있다. 그러나 충북, 경북, 전북, 전남, 부산 등 여전히 적기전입이 다소 미흡한 지자체가 있어 개선이 요구되고 있다(한국교육개발원, 2020). 이러한 사유로는 지자체의 경제적 자립도와 법정전입금 규모간 연관성, 지자체의 당초 전출금 예산 과소 편성 관행, 전출비율 90% 이상 자율 결정 등을 들 수 있다. 지방자치단체의 재정 여건을 고려한 자율성을 높이기 위한 측면이 없지 않으나, 법정전입금의 불안정성은 지방교육재정의 통합재정수지, 실질수지, 이자수입, 이/불용액등 모든 재정 지표에 영향을 주기 때문에 적극적인 소통과 연계·협력이 요구되고 있다.

비법정전입금 규모는 앞서 제시한 바와 같이 지방자치단체 일반회계 최종예산액 대비 비법정전입금 지원 비율이 증가하는 추이를 보이고 있다. 특히 당초 예산액 대비 결산액은 더 증가하는 추이를 보이고 있는데, 광역자치단체별 비율 편차가 더 크게 나타나고 있다. 이는 교육청과 지자체의 신규사업 발굴 및 협력 소통 노력을 기울인 결과라고 할 수 있다. 또한 교육청과의 대응투자 사업도 확대된 결과이다(한국교육개발원, 2020). 그러나 급식, 도서관 등 지원사업 내역으로 보면 지원사업별 지원 추이에 지역별 차이가 있고, 비법정전입금 규모가 큰 무상급식의 경우에는 분담비율이 모두 다르다.

이렇게 지자체와의 재정 연계 측면에서 성과가 나타나는 것은 매우 바람직하다. 그러나 지자체별 지원 격차는 불가피한 결과라고 할지라도 여전히 해결이 필요해 보인다. 어느 지역에 살든지 균등한 교육기회를 가져야 할 권리가 있기 때문이다. 이를 위해서는 교육행정협의회 기능을 강화하고 시도교육감협의회 등의 주요 의제로 지역간 교육투자 격차를 논의할 필요가 있다. 지자체장에 따라 신규사업이 진행되면서 기존사업 폐지 등 사업 추진의 불안정성도 해소할 필요가 있다.

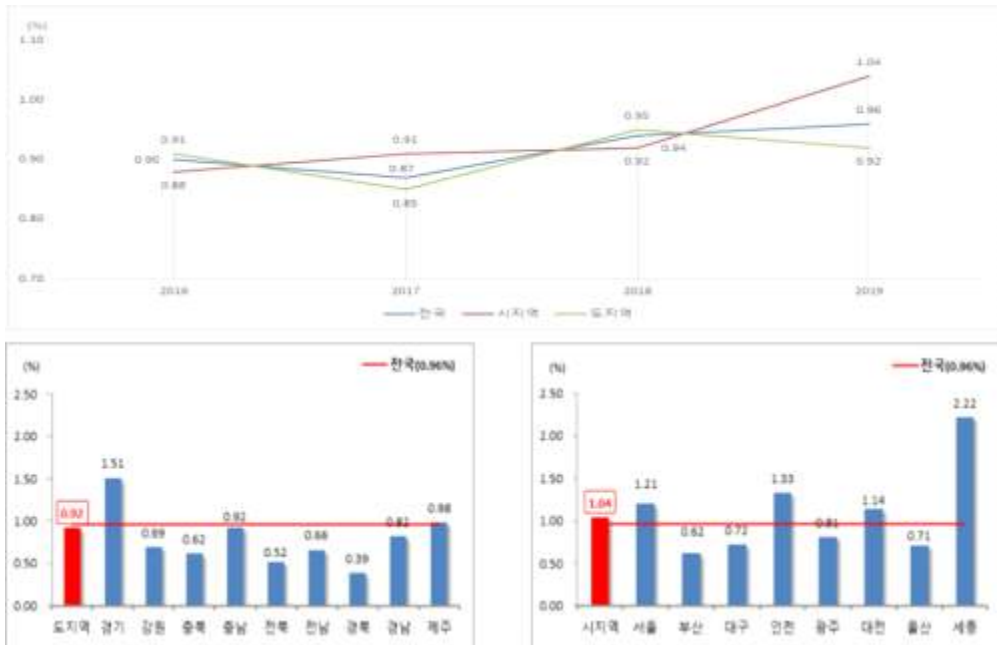
<표 5> 비법정전입금 추이

시도명	'16회계연도 (백만원)			'17회계연도 (백만원)			'18회계연도 (백만원)			'19회계연도 (백만원)		
	지방자치단체 일반회계 최종예산액(백만원) (A)	비법정전입금 (C)	비율	지방자치단체 일반회계 최종예산액(백만원) (A)	비법정전입금 (C)	비율	지방자치단체 일반회계 최종예산액(백만원) (A)	비법정전입금 (C)	비율	지방자치단체 일반회계 최종예산액(백만원) (A)	비법정전입금 (C)	비율
전국	235,536,626	866,059	0.37	254,249,527	1,095,133	0.43	271,220,182	1,384,380	0.51	309,521,951	1,667,938	0.54
시지역	83,254,765	286,261	0.34	89,324,358	450,576	0.50	96,335,612	616,764	0.64	107,741,112	836,794	0.78
도지역	152,281,861	579,799	0.38	164,925,168	644,556	0.39	174,884,570	767,616	0.44	201,780,839	831,144	0.41
서울	33,618,561	55,388	0.16	36,443,959	160,421	0.44	40,484,861	259,308	0.64	44,425,964	330,252	0.74
부산	13,390,351	56,872	0.42	14,087,256	71,248	0.51	14,839,666	80,080	0.54	16,530,606	89,250	0.54
대구	9,129,264	35,147	0.38	9,500,539	42,586	0.45	10,113,345	54,603	0.54	11,552,932	70,620	0.61
인천	10,544,814	53,203	0.50	11,621,830	77,084	0.66	11,802,550	118,071	1.00	13,776,189	158,187	1.15
광주	5,417,334	48,277	0.89	5,873,672	53,876	0.92	6,389,193	47,939	0.75	7,499,770	60,108	0.80
대전	5,246,134	16,834	0.32	5,663,569	18,161	0.32	6,088,774	12,763	0.21	7,024,315	71,612	1.02
울산	4,846,236	8,581	0.18	5,033,094	13,094	0.26	5,366,425	21,476	0.40	5,665,302	28,995	0.51
세종	1,062,071	11,958	1.13	1,100,441	14,107	1.28	1,250,798	22,523	1.80	1,266,034	27,770	2.19
경기	44,364,561	135,199	0.30	48,907,330	204,571	0.42	52,669,243	248,738	0.47	60,577,773	147,856	0.24
강원	12,804,413	72,360	0.57	13,546,742	71,255	0.53	13,867,188	87,083	0.63	16,548,002	100,171	0.61
충북	9,760,054	49,866	0.51	10,799,008	53,854	0.50	11,129,001	58,407	0.52	12,848,028	74,668	0.58
충남	13,611,865	80,655	0.59	14,581,624	59,435	0.41	15,584,522	65,998	0.42	17,897,186	113,762	0.64
전북	12,938,116	58,316	0.45	13,973,411	59,722	0.43	14,911,568	77,134	0.52	17,368,957	80,133	0.46
전남	16,578,341	81,782	0.49	17,903,839	78,695	0.44	19,034,554	98,676	0.52	22,110,483	95,419	0.43
경북	19,815,092	21,097	0.11	21,123,844	29,448	0.14	22,418,950	22,605	0.10	25,940,714	24,103	0.09
경남	18,551,277	57,112	0.31	19,821,969	60,820	0.31	20,869,954	83,298	0.40	23,575,148	153,873	0.65
제주	3,858,142	23,411	0.61	4,267,401	26,757	0.63	4,399,590	25,679	0.58	4,914,548	41,159	0.84



[그림 6] 비법정전임금 지원 추이

셋째, 지자체 ‘학생1인당’투자 실태(KEDI, 2020)를 [(비법정전임금 + 교육경비 보조)/학생수]로 분석해 보면, 2019년 결산 기준으로 시지역이 도지역에 비해 높게 나타난다. 세종이 2.22%로 전국에서 가장 높고, 경기 1.51%, 인천 1.33%, 서울 1.21% 등으로 높게 나타났다. 경북(0.39%), 전북(0.52%) 등은 상대적으로 낮았다. 학생1인당 투자규모의 지역별 차이는 향후에도 지속적으로 논의가 필요한 영역이다.



[그림 7] 학생1인당 지방자치단체 투자실태

다. Ⅲ유형 : 간접지원-간접사업연계협력형

Ⅲ유형은 교육협력관제, 중기지방교육재정 계획 수립 사전협의, 주민참여예산제 연계, (공동중앙투자심사) 등의 연계·협력 방식이 포함되어 있다. 재정이 일부 연계되어 있으나 그 규모가 크지 않고 사업 형태 보다는 인적 교류, 행정적 협력 등을 주 내용으로 하고 있다. 지방자치단체간에는 다양한 협의체를 통한 운영이 확대되는 추세이다. 교육협력관제도는 대부분의 시·도에서 운용하고 있으나 조례 제정에 따라 차이가 있으며, 활성화 또한 미흡하다. 지방교육행정협의회 역시 지역에 따라 운영 차이가 크다(하봉운, 2018).

Ⅲ유형은 재정이 수반되지 않는 유형이므로 확대에 한계가 있을 수 있다. 그러나, Ⅲ유형에 포함된 다양한 제도는 지방자치단체간 연계·협력의 기반이 된다는 측면에서 대부분의 선행연구에서도 강조한 바와 같이 이 유형의 확대와 내실화를 도모해 나가야 할 것이다(이일용, 2011; 노기호, 2015; 김민화·장지현, 2015; 금창호·이지혜, 2015; 하봉운, 2018).

라. IV유형 : 간접지원-직접 사업연계협력형

IV유형은 지방자치단체 간 연계·협력이 가장 활발한 유형이라고 할 수 있다. 최근들어 확대되고 있는 혁신교육지구 사업, 마을교육공동체사업, 기타 교육지원조례 근거 사업 등이 그 예이다. IV유형은 지자체 주도-협력형, 교육청 주도-협력형 등 (방과후 학교-마을 상생) 다양한 모형으로 세분화할 수 있다.

IV유형과 관련하여 지방자치단체에서 관련 교육지원 조례를 제정하는 건수가 늘고 있는데, '21년 기준, 자치법규정보시스템을 검색해보면, 조례 804건, 규칙 57건 등으로 늘어나는 추세이다. 주요 조례 제정 사례를 보면, 안양시 혁신교육지구 운영 지원 및 지역혁신교육포럼 지원에 관한 조례를 들 수 있는데, 주요 내용은 안양시와 경기도교육청의 MOU, 교육지원청교육장과 협력, 학교 참여 보장 등을 포함하고 있다. 사업 재원은 보조금 및 교육경비 등으로 충당하도록 규정하고 있다. 경상북도교육청의 마을교육공동체 활성화 지원 조례는 교육거버넌스구축, 학교밖배움터 조성, 학교-마을연계 교육, 자원봉사, 경북미래교육지구 운영, 연구 및 조사 등의 내용을 포함하고 있다.

IV유형이 확대된다는 것은 지방자치단체간 행·재정적 연계·협력 활성화 요구가 크다는 점을 시사한다. 지방자치단체간 연계·협력은 어느 주체의 일방적인 노력만으로는 이루어지기 어렵기 때문에 상호 역할과 기능을 존중하면서 다양한 연계·협력 방식을 모색해 나갈 필요가 있음을 보여준다.

IV. 주요 쟁점 및 발전과제

지금까지 지방자치단체간 연계·협력 유형별 실태를 분석하고 주요 성과와 한계를 제시하였다. 총 4가지 유형을 종합해 보면, 재정 지원 규모와 연계 사업이 확대되는 성과를 거두었다. 그러나 각 유형별로 나타난 한계는 현재 이원화된 자치 구조에 따른 한계가 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 여기서는 앞서 제시한 결과를 종합하여 주요 쟁점을 도출하고 이를 해소하기 위한 발전과제를 모색해보고자 한다.

1. 주요 쟁점

첫째, 재원부담자(국가/지자체)와 사용자(교육감) 상이성으로, 지방자치단체간 갈등의 주요 원인이 되는 측면을 들 수 있다(하봉운, 2018; 김민희, 2020). 재원 부담자와 사용자간 상이성은 교육/학예와 일반 분야 간 칸막이 행정을 유발하며, 지자체 일반회계와 교육비특별회계 운용의 책임, 권한 소재 차이를 가져오게 된다. 시도교육감의 예산권 결여 및 교육재정 조달의 한계(노기호, 2015)도 유사한 맥락에서 논쟁이 되고 있다.

둘째, 지방교육자치와 지방자치 이원화 구조, 그리고 지방교부세와 지방교육재정교부금의 이원적 운영에 따른 쟁점이 제기된다. 이러한 이원화 구조는 지역 간 격차를 유발하고 칸막이식 운용으로 자원배분의 비효율성 초래한다는 비판에서 자유롭지 못하다. 또한 교육자치단체의 도덕적 해이 논란도 가중시키는 요인이 된다. 나아가 지방교육 협력의 정치성, 즉 시도지사와 교육감의 정치적 성향 및 이념 차이에 따라 지방자치단체 간 연계협력 성과가 달라지는 쟁점을 초래한다. 지방행정협의회 활성화 정도 역시 이러한 이원화 구조, 정치적 문제에서 자유롭지 못하다.

셋째, 비법정전입금 증가 및 교육경비보조금 운용 과정에서 쟁점이 있다. 현행 교육경비보조 규정에서는 인건비 미충당지자체의 교육경비 보조를 제한하고 있는데, 이를 위배하는 기초자치단체가 248개 중 71개로 약 30%가 넘게 존재하고 있다. 비법정전입금(무상급식 등)은 재원 분담을 둘러싸고 갈등이 내포되어 있다. 운용 과정에서 쟁점이 나타나고 있지만 법정전입금보다는 비법정전입금, 교육경비보조금 등은 오히려 증가하는 현상은 이원화된 자치구조에 기인하는 것이다.

넷째, 재원 연계와 연계·협력간 관련성 측면으로 보면, 일방적인 재원 연계는 실질적인 연계·협력으로 보기 어려운 한계가 있다. 즉 재정을 많이 지원한다는 것이 연계·협력이 잘 되고 있다고 보기는 어렵다는 것이다. 앞서 제시한 4가지 연계·협력 유형 중 Ⅲ유형이 더 확대되기 어려운 이유이기도 하다. 그럼에도 불구하고 재원이 연계되지 않는 행정적 연계는 활성화가 어렵다는 점에서 상호 이해와 요구를 높일 수 있는 조직 설치, 사업 발굴 및 연계 시스템 구축이 필요하다.

2. 지방자치단체간 연계·협력 발전과제

본 연구에서는 향후 지방자치단체간 연계·협력이 더 활성화되고 내실있게 운용되어야 한다는 관점을 견지한다. 이를 위해서는 먼저 기본전제로 현 제도(자치구조) 내에서 상호 책임성을 확보할 수 있는 방안을 모색해야 한다는 인식이 공유될 필요가 있으며, 다음과 같은 방향과 목적에 대한 합의가 필요하다. 각 지방자치단체는 학생당 교육서비스 질 균등화, 지역간 교육격차 완화, 책무성향상 등의 역할을 담당해야 한다. 지자체는 법정전입금 적기 전입, 학교용지매입비 부담금 미전입분 해소 노력을 더욱 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 지방교육행정협의회 활성화, 상호 정보공개 및 조직, 인력교류 활성화가 요구되며, 공동사업 발굴 등 소통, 협력 노력, 투명한 정보 공개 등 노력이 요구된다.

본 연구는 앞서 제시한 4가지 유형별로 각기 다른 발전 전략이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 예컨대, I, II유형은 현재의 규모를 유지하되 상호 협력 노력이 더 필요한 반면, III, IV유형은 확대 발전해 나가야 할 필요가 있다. 다만, I, II유형에 대한 발전과제는 재정적 관점에서 다른 접근이 요구되므로, 여기서는 주로 III, IV 유형에 집중하여 향후 발전과제를 단기, 중기, 장기로 구분하여 제시하고자 한다.

첫째, 단기과제로, 현재 제도 내에서 운영이 가능하며 지방자치단체간 연계·협력의 기반을 조성할 수 있는 방안이다. 연계·협력을 위한 조직설치(공동추진단, 교육협력관제 등), 인력교류(교육협력관, 파견 등), 지방세 등 정보공개 활성화 등이 단기과제에 해당한다. 시·도지사 공약에 제시된 교육관련 사업 추진을 위한 조직설치, 기초자치단체 협력(관련) 업무 등을 공유하는 것이 사례가 될 수 있다. 예를 들어, 경남도와 경남교육청이 설치한 통합교육추진단은 교육혁신담당, 교육지원담당, 대학협력담당, 평생교육담당, 아이돌봄담당, 학교공간혁신담당 등을 두고 연계·협력 기반을 마련하고 있다. 이 외에도 지방교육행정협의회에 전담 인력 배치 및 인력교류 활성화를 도모하거나 재정정보(지방세 등)의 투명한 공개 등은 단기적으로 추진이 가능한 과제라고 할 수 있다.

둘째, 중기적으로는 공동사업비제도 운영을 제안하고자 한다(김민희, 2020). 공동사업비제도는 지방자치단체와 교육청의 협업이 가능한 사업에 대해 양자가 재원을 공동 편성, 집행할 수 있는 제도이다. 공동사업비제도는 확보된 재원을

효과적으로 사용할 수 있으며, 지역주민에게 직접적 혜택을 부여하기 위한 연계·협력 촉진 가능성 제고 효과가 있다. 다만 이 제도가 안정적으로 정착되기 위해서는 조례제정, 조직설치, 공동사업발굴, 재원확보, 성과관리, 중앙정부 사업과의 관계 조정 등 다양한 제도적 기반이 마련되어야 하므로 중기적 관점에서 접근할 필요가 있을 것이다.



[그림 8] 공동사업비제도 운영 과정

셋째, 장기적으로는 재정통합공시, 공동성과관리 등의 연계·협력제도 구축 과제를 제안하고자 한다. 이미 여러 선행연구에서 제안한 바 있으나 실현가능성을 담보하기 위해서는 보다 구체적인 연구와 논의가 필요하다는 점에서 장기과제로 분류하였다. 예를 들면, 재정공시와 지방교육재정분석/지방재정분석 연계시스템 구축, 지방세 등 세원 및 세입/세출 공동 관리, 공동 데이터수집·분석 및 관리시스템 구축, 주민참여예산제 통합-운영, 공동 정책평가 및 성과관리체계 마련, 중기재정 운용계획 통합 관리, 공동연구, 조사 등 활성화 : 전담조직(연구소 등) 설치 등은 법적, 제도적 기반구축과 더불어 이론적 근거가 뒷받침되어야 하므로 학술적 논의로 이어져야 할 것이다.

넷째, 앞서 제시한 단기, 중기, 장기과제 외에도, I, II 유형도 포함하여 지방자치단체간 연계·협력을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 과제들이 남아 있다. 이러한 과제들은 보다 거시적이며 구조적이고 심리적인 측면이 내포되어 있기 때문에 구체적인 논의를 진행하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체간 연계·협력이 효율성과 경제성을 높이는데 치우치지 않도록 하기 위해

지속적인 논의가 필요한 부분이 될 수 있을 것이다; 지방자치와 지방교육자치 구조 개선, 국세와 지방세 조정을 위한 중앙정부 차원의 노력, 지역간 재정력에 따른 교육 격차 해소 및 균등한 교육기회 보장 책무 수행, 인구감소 및 학생감소 등에 대응하는 탄력적, 유연한 재정 운용, '학교(교육과정)'를 중심으로 하는 교육서비스 본질에 대한 상호 이해 확대, 지역 내 재정 투입 우선순위 수립, 지역 내 지속가능하며 안정적인 사업 수행 기반 마련, 지방자치단체간 심리적 거리감 감소, 지방자치단체 간 연계협력 활성화를 위한 중앙정부 차원의 인센티브 제공, 지방자치단체간 공동성과관리체계 구축을 통한 공동성과 인정방안(중앙정부, 지자체 성과계획서 및 자체평가체제 포함) 등

참고문헌

- 금창호·이지혜(2015). 일반자치와 교육자치의 연계협력 방안. 지방행정연구. 29(4). 3-25.
- 김민희(2020). 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안: 공동사업비제도를 중심으로. 2020 지방교육재정 정책포럼 발표자료. 한국교육개발원 지방교육재정 센터.
- 김민희·장지현(2015). 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안. 지방행정연구. 29(4). 27-63.
- 노기호(2015). 지방자치단체장과 교육감의 연계·협력 방안. 법과 정책연구. 15(3), 911-942.
- 손희준 외(2020). 재정분권의 실효성 제고를 위한 제도개선 방안 연구. (사)한국지방재정학회
- 송기창 외(2018). 2017 교육재정백서. 교육부-한국교육개발원.
- 이일용(2011). 지방교육자치와 일반자치의 연계 협력 활성화 방안. 중앙대학교 한국교육문제연구소. 한국교육문제연구. 29(2). 59-81.
- 하봉운(2017). 지방자치단체와 교육행정기관 간 교육재정 관계의 효율성 평가. 기획재정부.
- 하봉운(2018). 교육자치와 지방자치 연계협력 방안. 한국자치학회. 월간 공공정책. 153, 61-63.
- 한국교육개발원(각연도). 지방교육재정분석 종합보고서.
- 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)

자율주제발표 1-토론

‘지방자치단체 간 연계·협력의 쟁점 및
발전과제’에 대한 토론

이 중 수 (충북 학생수련원)

1. 교육자치단체와 일반자치단체 간 연계·협력 필요성
2. 일반자치단체와 연계·협력 쟁점
3. 지방자치단체 간 연계·협력 발전과제
4. 종합

지방자치단체 간 연계·협력의 쟁점 및 발전과제에 대한 발제문은 그동안 진행되어온 지방자치단체 간 연계·협력 실태를 선행연구와 지방교육재정과 지방재정 운용 구조, 일반자치와 교육자치단체 간 연계·협력 유형을 ‘재정과 사업’이 상호 연계된 총 4가지 유형으로 구분하여 실태를 일목요연하게 정리하여 분석하고 주요성과와 한계를 제시하였다. 아울러 각 유형별로 나타난 한계는 현재 이원화된 자치구조에 따른 한계가 영향을 미치고 있는 것으로 제반 결과를 종합하여 4가지 주요 쟁점과 향후 발전과제를 단기, 중기, 장기과제별로 체계적으로 설명하면서 추가로 법령 및 제도개선과 거시적이며 구조적인 개선과제도 함께 제시하였다.

실제 교육재정과 일반자치단체와의 연계·협력업무를 현장에서 추진한 경험자로서 연계·협력을 활성화하기 위한 실천적 대안들은 실제 현장 적용에 대해서 충분히 고려할 필요가 있어 보인다. 발제자의 의견과 분석에 충분히 공감하면서 연계·협력의 필요성, 주요 쟁점 및 발전과제 중 중요한 문제라고 생각하는 것에 대한 의견을 덧붙이는 것으로 역할을 다하고자 한다.

1. 교육자치단체와 일반자치단체 간 연계·협력 필요성

지방 교육자치와 일반자치가 이원화된 구조하에서 대내외적인 환경 변화에 대응하고 지방 교육발전에 필요한 자원을 발굴·활용하기 위해 일반자치와 연계·협력 필요성은 꾸준히 제기되어왔고 다양한 직·간접적 방식의 연계·협력이 확대되는 추세에 있는 것도 사실이다. 하지만 그동안 계속되어온 교육자치와 일반자치 통합을 놓고 갈등과 대립이 계속되어온 상황에서 무상급식 등 일부 양 기관의 이해가 일치하는 사업이나 일부 시·도를 제외하고는 전반적으로 일반자치단체가 지방의 교육문제 해결과 발전에 관심이 부족하고 교육문제는 교육자치단체인 교육청 책임으로 추진되어야 할 문제로 실제 교육을 위한 재정투자에 소극적으로 대응하여 왔다.

또한, 교육감 직선제 도입 이후 지역에서 시·도지사나 기초지자체 장과 교육감의 정치적 이념이나 정책에 대한 견해차가 있으면 일반행정과의 연계·협력 상황이 급격한 변화를 초래하고 행·재정적 협력이 어려워지는 현상을 자주 목격하게 되었으며 연계·협력이 잘 이루어지는 곳과 그렇지 못한 지역별 교육격차가 심화되고 지역의 인적·물적 자원 활용의 비효율성을 초래하는 주요 원인이 되어왔다.

그러나 최근 인구감소와 저출산 등으로 인한 학령인구 감소, 인구의 도시 집중으로 인한 지방소멸 위기, 지방발전을 위한 정주 여건 개선과 주민복지를 위한 교육문제의 중요성이 집중 부각되고 주민들의 행정 및 교육에 대한 통합적인 요구와 정책 결정과 집행과정에서 다양한 관련 주체들이 연계하고 협력하는 거버넌스 체제 구축이 보편화하고 있는 상황에서 교육자치와 지방자치의 상호 연계·협력은 하나의 지역공동체로 지방교육 발전과 주민에 대한 맞춤형 서비스 제공 측면에서 더 이상 선택이 아니라 필수적인 요소라고 할 수 있다.

2. 일반자치단체간 연계·협력 쟁점

지방자치단체 간 연계·협력 유형을 종합해보면 재정지원 규모와 연계 사업이 확대되는 성과를 거두었음에도 현재 이원화된 자치구조에 따른 한계가 갈등의 주요 원인이며 그에 따른 쟁점 사항으로 교육재정의 재원부담자(국가/지자체)와 사용자(교육감)상이성, 자치구조 이원화는 법적·제도적 사항으로 지속적인 관심

과 노력이 필요한 부분이며, 비법정전입금 증가 및 교육경비보조금 재원분담과 갈등, 재정지원에 한정된 실질적인 연계 협력 부족 문제들이 지방자치단체 상호간의 주요 관심 사항이라고 볼 수 있다

비법정전입금과 교육경비는 법률에 전입 근거는 있으나 자치단체장의 재량에 의해 부담금 규모가 결정되거나 단위학교로 전출하는 보조금으로 비법정전입금은 무상급식비가 가장 큰 부분을 차지하고 있고 물가에 연동된 급식비 특성과 최근 고교무상급식 실시에 따라 전체 재정 규모는 증가하고 있으나 일반자치단체 재정부담 증가로 연도별, 지역별, 지원방식에 따라 차이는 있으나 오히려 일반 교육사업비 지원 규모나 다양성은 감소하는 지역도 있으며 학생 수가 많은 대도시 지역과 농촌 지역이 포함된 도 지역과는 큰 격차를 보인다.

또한, 재정자립도가 낮아 교육경비를 지원할 수 없는 일부 기초지자체는 급식비를 제외할 경우 일반자치단체 교육경비 지원은 거의 없는 상태로 재정지원의 양적 증가에도 불구하고 내용 면에서는 매우 열악한 상황이며 오히려 과거보다 지역 간 교육격차를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있고 관련 법 규정이 지방자치단체 간 연계·협력을 방해하는 요인으로 작용하고 있는 사정에 비추어 법령정비가 필요하다고 보이며 자치단체 여건과 실정에 맞도록 운영할 수 있도록 제도적 여건을 개선하는 것이 바람직해 보인다.

지역 교육문제는 주민의 주요 관심 사항이자 지역 발전과 밀접한 관련성이 있으며 지방 소멸위기를 극복하기 위한 정주 여건 개선을 위해 결코 소홀히 할 수 없는 영역으로 자치단체 간 갈등보다는 상생을 위한 협력적 관계 형성이 필요하며 교육이 최고의 복지라는 말처럼 일반자치단체의 교육문제에 대한 접근 방식을 개선할 필요성이 있다.

재정지원에 한정된 실질적인 연계 협력 부족 문제는 교육자치와 일반자치 간 협력 방식이 그동안 일반자치단체가 교육행정에 대한 지원 위주로 논의되고 특정 교육 분야 또는 구체적인 교육사업에 대한 재정지원방식으로 교육청이 지자체에 요청하는 사업을 검토해서 지원하는 일방적 협력 방식으로 진행되고 있으며 대부분 결정권은 교육행정이 갖고 있어서 일반자치단체나 민간주체는 영향력을 발휘하기 어려운 구조로 사업추진에 대하여 소극적일 수밖에 없고 책임성 또한 약화할 수밖에 없는 구조적인 한계를 가지고 있었다.

따라서 향후의 연계 협력 방식은 교육행정 주도의 일방적 협력 방식에서 양

방향 협력 방식으로 전환되어야 일반행정이 교육정책에 대한 적극적인 관심과 참여가 이루어지게 될 것이며 교육청 또한 교육과 관련한 주민복지에 대하여 적극적으로 참여하고 지원함으로써 지방의 종합적인 발전에도 이바지할 수 있을 것이다.

이러한 일반적 교육협력의 구조를 실질적인 양방향 협력체제로 개선하기 위해 가장 중요한 과제는 시·도지사(기초자치단체장)와 교육감이 각 지방자치단체의 고유한 역할과 기능을 존중하고 상호 개방적 자세를 견지하며 정책 목적 달성과 지역 발전을 위한 적극적인 협력 의지가 필요하며, 기관 간 유기적인 협력 체제 구축이 필요하다.

최근에는 각 지역의 교육청과 기초지자체를 중심으로 다양한 교육정책과 사업들이 공동으로 추진되고 있으며 대표적인 예로 “행복지구사업” 또는 “혁신교육지구사업”은 2011년 경기도를 시작으로 하여 2019년 현재 14개 시·도 150개 지구로 확대되고 있는데 연계 협력 추진방식이 사업계획 수립, 집행, 평가를 교육청에서 추진하고 재원을 일반회계에서 분담하는 일방지원방식에서 양쪽 기관이 모든 분야에서 주도적으로 분담하는 동반 사업방식으로 변화하고 있으며 사업내용에 따라 예산이나 사업추진을 전담하는 추진하는 분담방식도 병행 추진되고 있어 기관장의 책무성을 높이고 유대를 강화하는 사업으로 효과를 거두고 있다.

3. 지방자치단체 간 연계·협력 발전과제

가. 자치단체별 연계·협력 조직설치 및 인력교류

현 제도 내에서 운영 가능하며 지방자치단체 간 연계·협력 기반조성 방안으로 공동추진단, 교육협력관계등 조직설치와 교육협력관, 파견 등 인사교류를 활성화하는 방안은 현재와 같은 운영방식으로는 실효성을 확보하기 어렵다.

일반자치단체에서는 대부분 광역 및 기초단위에서 교육 관련 전담부서나 팀 등을 설치하여 지자체 교육 관련 업무와 교육청 교육지원 사업을 담당하고 있으나 일부 시·도를 제외하고는 전반적으로 교육청과의 연계·협력 업무 비중이 차지하는 비중이 작고 단체장 의지나 정책에 견해 차이 또는 정치 이념이 다를

경우에는 더더욱 활성화되기 어려운 실정이다.

아울러 일반자치체와 교육청에 교육협력관을 교차 파견하여 새로운 교육협력 사업에 대한 발굴과 기관 내 협력을 끌어내기 위한 인사교류 사업도 그 필요성은 서로 인정하고 있으면서도 현재까지는 교육협력관의 역할이 제한적으로 운영되고 있고 필요성에 대한 인식 차이로 인해 오히려 과거보다 교육협력관을 운영하는 시·도가 줄어들고 있어 현재는 8개 시·도만 교육협력관제를 운영하는 형편이다. 또한, 시·도직원이 교육청 상주 근무하는 것에 대해 부정적 인식이 강해서 제대로 실현되지 못하고 있다.

따라서 연계·협력 활성화를 위한 기반조성과 관련하여 조직운영에 대하여는 법적 근거와 제도를 정비하는 방향으로 개선하여야 실효성을 담보할 수 있을 것으로 보인다. 법령에 교육협력 조직설치와 인력파견에 대한 근거 규정을 마련하고 교육협력관의 교차파견, 담당 직무 및 역할에 대한 명확한 정립이 시급한 것으로 보인다.

교육 행정협의회는 법정기구로 교육자치와 일반자치와의 연계 및 협력을 위한 중요한 기구임에도 불구하고 교육 행정협의회 절차의 복잡성, 일반자치체의 교육 행정협의회에 대한 이해 부족, 교육사업은 원칙적으로 교육청의 책임과 부담으로 추진되어야 하며 교육청 사업을 도와주기 위한 기구로 인식하는 소극적 태도와 재정사업에 대한 부담, 교육감과 시·도지사의 정책충돌이 활성화에 가장 큰 장애 요인으로 작용하고 있으며 최근 5년간 연평균 1회 정기회가 열리는 정도이고 서면결의 등으로 아예 개최되지 않는 해도 있는 것을 고려해 볼 때 유명무실한 기구로 운영되고 있는 것으로 보여진다

따라서 2016년 법정 전입금에 대한 세출 예산협의를 법제한 한 것처럼 교육 복지와 주민복지와 관련된 사업을 의무적으로 상정하는 등 법적, 제도적 보완과 교육 행정협의회가 지방 교육을 포함한 종합적인 지방발전을 위한 연계·협력을 추진하기 위한 중요한 기구로 운영될 수 있도록 양 자치단체장의 적극적인 의지와 노력이 필요한 부분이다.

나. 공동사업비 제도

공동사업비 제도는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 수행할 수 있으며 지

역 특색을 반영한 사업을 발굴하고 양자가 재원을 공동 편성·집행할 수 있는 제도로 확보된 재원을 효율적으로 사용할 수 있으며 책임성을 강화한다는 측면에서 연계 협력 기반 마련과 지역주민 및 학생 대상 서비스의 균형발전을 도모할 수 있다는 측면에서 적극적으로 검토할 필요성이 있다.

현재에도 일반지자체나 교육청 소관 업무와 관련하여 법령, 조례나 단체장 공약 등에 근거하여 사업계획·집행·평가 등을 한 기관이 전담하고 재원은 분담하여 나중에 정산하는 형식의 지원모형 사업들은 운영되고 있다. 대표적인 것인 무상급식이나 누리과정, 다목적교실 증축, 학교시설 복합화, 생활 SOC 사업이 운영되고 있으며 구체적인 사업에서 최근 활발하게 추진되고 있는 행복 교육지구 사업이나 마을 공동체 사업 추진방식은 법적 근거나 별도회계 및 사업추진 조직이 독립된 것은 아니지만 사업계획·집행·평가·예산 등을 일반지자체와 교육청이 주도적으로 분담하고 재원은 공동 편성·집행하는 방식으로 운영되고 있다.

따라서 발표자 기 제시한(김민희, 2020) 것처럼 공동사업비 대상사업을 공동사업 유형에 따라 광역 및 기초지자체, 교육청이 주체가 되어 상호 협의하여 일반지자체 또는 교육청 담당업무이면서 연계·협력이 가능한 온종일 돌봄 사업, 학교밖 청소년 지원, 다문화가정 지원, 교육복지, 학교시설 복합화, 평생-직업교육, 농어촌지역 통학 차량운행, 장학금 지원, 학교시설 복합화, 생활 SOC 사업 등으로 확대하여 광역단위 교육 행정협의회 또는 기초단위 교육 행정협의회 심의기구를 활용하고, 광역 및 기초단위 지자체와 교육청(교육지원청) 사업 주체별로 전담조직인 공동사업 추진단 구성과 상호인력 파견, 정보 공유 등의 추진체계를 갖추면 연계·협력을 더욱 활성화하고 강화하는 방안이 될 것으로 보인다.

다. 재정통합공시, 공동성과관리 등의 연계·협력제도 구축

장기적인 연계·협력의 실현 가능성을 담보하기 위한 과제로 지방세 등 세원 및 세입/세출 공동관리, 공동 데이터 수집·분석 및 관리시스템 구축, 주민참여예산제 통합-운영, 공동정책 평가 및 성과관리체계 마련, 중기재정운용계획 통합관리, 공동연구 및 조사 등 활성화, 전담조직(연구소 등) 설치 등 법적 제도적 기반 구축을 제시하였는데 그동안 교육자치와 일반자치 통합방안으로 먼저 재정을 통합한 후 나중에 조직을 통합하는 단계적 통합방안에서 주로 제시된 과

제들이며 오히려 이원화된 자치구조하에서 재정 공동관리나 재정계획의 통합 관리는 행정이나 주민갈등을 증폭시키거나 연계·협력을 저해하는 요소로도 작용할 수도 있다고 생각된다.

다만, 투명한 재정정보 공유, 연계 협력 활성화를 위한 중앙정부 차원의 인센티브 제공, 공동성과관리체계 구축을 통한 공동성과 인정 방안 등은 장기적인 과제보다는 의지만 있다면 언제로도 시행이 가능한 제도라고 보인다.

라. 재정 및 사업 연계·협력 활성화를 위해 인식개선과 제도

자치단체 간 지속적인 연계·협력 활성화를 위해서는 법적·제도적 개선과 아울러 지방교육 및 주민에 대한 행정서비스에 대해 상호간 행정 및 역할에 대한 존중과 이해를 개선할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

발제문의 법적, 제도적, 자치단체 상호간 인식개선 과제에 대해서는 공감하면서 연계협력 과제중 가장 중요한 것은 기관장이 지역 행정 및 교육발전에 대한 상호존중과 이해 위에서 협력에 강력한 의지를 가져야 하며 관련공무원들이 상호 갈등에서 벗어나 주민복지 증진을 위해 최대한 봉사한다는 인식전환과 구체적인 협력 방식에 대한 합의가 선행될 필요가 있다.

아울러 최근 지역사회는 인구 및 학력 아동 감소, 도시 인구집중과 지방소멸, 농촌 지역의 정주 여건 악화와 도심 공동화, 학교 부적응, 학교 서열화, 사교육, 교육격차로 인한 불평등 등 일반자치단체나 교육청 단독으로 해결하기 어려운 문제들에 직면하고 있으며 이러한 문제들은 상호 유기적으로 연계된 복합문제이기도 하다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위해 지방자치단체와 교육청, 학교, 학생, 지역사회와의 상호협력에 기반을 둔 상설 민관협력 거버넌스가 요구되는 시대이다.

이러한 거버넌스의 성공을 위해 가장 중요한 것은 중앙정부의 협력과 지원, 지역의 각종 네트워크와 인적자원 활용, 지역경쟁력 제고와 주민의 복지 향상을 위한 공동사업 추진, 지역 인프라 공동이용 등 지방자치단체 간 상호협력 있을 때 가능하며 지역공동체 활성화와 동반성장의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

4. 종합

지방의 주민들이나 학부모들은 일반행정이나 교육에 대한 권한을 누가 얼마나 가졌는지 어떤 사항이 교육감 권한이고 시·도지사나 시장, 군수, 구청장 권한인지 잘 모르는 경향이 있다. 또한, 최근에는 각종 복지나 교육사업 추진기관이 병렬적이며 복잡하고 다양한 방식으로 추진되고 있어 이러한 경향은 더 할 것이다. 그들은 다만 각종 복지혜택이나 자녀들에 대한 교육문제가 잘 진행되기만을 바랄 뿐이다. 또한, 최근에는 교육문제를 포함한 지역의 현안에 대해 연계·협력이 잘 이루어지는 곳과 그렇지 못한 지역의 교육이나 주민복지 격차가 확대되고 지역 발전에도 큰 영향을 미치는 있다. 따라서 연계·협력을 원활히 하기 위해서는 지속적인 법령 및 제도개선과 함께 공무원들이나 단체장들이 상호 갈등에서 벗어나 서로 협력하여 주민 복리 증진과 지방 교육발전을 최우선의 가치로 두는 자세가 필요하다고 할 것이다.

자율주제발표 2

재정분권, 지방교육재정은 어떻게 준비할 것인가?*

구 군 철 (경기대학교)

I. 서 론

현재 진행 중인 제4차 산업혁명기에 교육도 대전환의 시기를 거칠 것으로 예상된다. OECD(2019)는 이전과 달리 교육체계에서 학교 간 협력 그리고 학교와 지역사회 간의 협력이 중요해질 것으로 내다본다. 교육과정도 상호협력을 위한 교육과 시민교육이 강화되고 학생 개개인의 적성에 맞는 내용을 중심으로 개인 맞춤형학습이 확대될 것이라고 한다. 특히, 학교 경영진에 의해 주로 이루어지던 교육 관련 결정의 책임과 권한이 학교의 이해당사자들인 학부모, 교직원, 지역사회, 학생이 함께 공유하게 될 것이라고도 전망하고 있다.

한편 우리나라의 대학은 재정 고갈로 인해 교육과 연구의 질적 경쟁력이 하락하고 있다는 우려가 제기되는 상황이다. 사실상 반값등록금 정책으로 인해 대학의 미래 투자 여건이 급속히 잠식되고 있다. 즉, 4차 산업혁명에 대비하기 위해 필수적인 고등교육부문에서 교육과정 및 시설설비의 첨단화(교육시스템 개선 및 시설 확보, 학생중심의 서비스 확대, 학사시스템 개선, 우수 교원의 유치, 미래 사회 대비를 위한 교육과정 설계 및 비교과 프로그램 개발 및 운영)를 위한 투자가 시급함에도 불구하고, 이를 타개하기 위한 재정여력이 현저히 약화된 상태이며, 이는 교육 여건의 부실화로 이어지고 있다. 무엇보다 본격적인 4차 산업혁명시대를 맞아 지식 창출의 원천으로서 대학의 교육, 연구, 산학협력, 국제화 등을 전면적으로 혁신하기 위한 재원 투자 노력이 절실한 상황이라는 목소리가 커지고 있다. 인공지능, 빅데이터 등 융복합 기술 등 유망기술 선점을 위

* 본 논문은 현재 미완성본이므로 인용을 삼가주시기 바랍니다.

한 교육과정 개편과 이에 대한 연구지원 노력이 필요한 시점이기 때문이다. 또한 대학의 연구 성과를 특허 등 지적재산권으로 확보하고 기술이전과 같은 사업화 노력을 통해 대학발(發) 혁신성장을 견인하면서 동시에 양질의 청년 일자리를 제공하는 노력도 긴요한 상황이다.

<표 1> 산업혁명이 교육에 미치는 영향

구분	19세기	20세기	21세기
기술혁신	전기, 전화	인터넷	AI
사회변화	생활수준 향상과 평균소득 증가	세계화, 베이비붐, 정보접근성 확대	이주, 도시화, 기대수명증가, 불평등심화, 기후변화, 천연자원고갈
교육체계	보통공교육	학교형태의 분화, 학교간 경쟁	학교간 협력, 학교와 지역사회의 협력, 생태시스템의 부분으로서 교육체계
교육과정	직업교육, 지적교육, 정규화	개인성취교육, 전인교육, 정규화	상호협력을 위한 교육, 시민교육, 개인맞춤형학습
교육주체	학교 경영진에 의해 주된 결정이 이루어짐		의사결정과 책임은 학부모, 교직원, 지역사회, 학생이 함께 지게 됨.

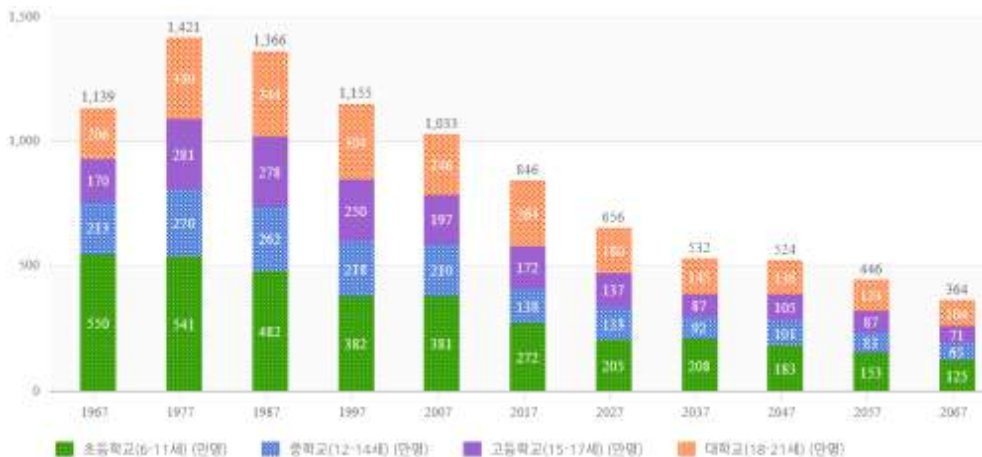
자료: OECD(2019) OECD future of education and skills 2030 <Table 1>과 <Table 2>의 내용을 정리함.

이러한 배경에서 초중등교육을 위한 지방교육재정의 구조를 새로운 교육환경과 내용에 맞게 개편하려면 어떻게 해야 하는가라는 질문을 던져보고자 한다. 이는 기존의 교육과정과 교육체계에 맞게 설계된 고등교육재정과 지방교육재정 구조를 새로운 교육환경과 내용에 맞게 재구조화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부(교육청 포함) 간의 재원조달과 재정운용 측면에서의 역할과 책임을 어떻게 조정해야하는가라는 질문으로 구체화될 수 있을 것이다.

II. 지방교육재정을 둘러싼 주요 쟁점

우선 지방교육재정을 둘러싼 우리나라의 특수성을 살펴보고자 한다. 우리나라는 이미 고령사회에 진입했으며 곧 초고령사회가 될 정도로 노령인구가 급속도로 증가하고 있다. 지난 2017년 우리나라의 노인인구가 유소년인구를 추월하였

고, 노인인구가 14%를 넘는 고령사회에 진입했다. 통계청장래인구추계에 따르면 현재 추세가 지속될 경우 2031년부터 초고령사회가 될 것이다. 특히 2020~2035년 동안 베이비부머가 노령인구에 진입하면서 노령인구 비중이 13%p정도 급증하면서 현재의 두 배 수준에 이를 것으로 예상되고 있다. 노령인구의 급증은 향후 지방정부의 복지재정 부담을 상승시키는 주요한 요인이므로 세출구조를 지역별로 재설계할 필요성이 제기된다. 인구구조와 같은 주요 결정요인과 괴리된 재원배분은 재정소요 변화를 반영하지 못하여 재정운영의 효율성을 담보하기 어렵다. 학령인구는 초등학교~대학교 취학연령인 6세에서 21세 사이의 인구를 의미하며, 2017년 846만명에서 2027년 656만명으로 190만명이 감소할 것으로 전망된다. 초등학교 학령인구(6-11세)는 2027년 205만명으로 2017년 대비 75.4% 수준, 중학교 학령인구(12-14세)는 2027년 133만명으로 2017년 대비 96.4% 수준, 고등학교 학령인구(15-17세)는 2027년 137만명으로 2017년 대비 79.7% 수준, 대학교 학령인구(18-21세)는 2027년 180만명으로 2017년 대비 68.9% 수준으로 감소할 것으로 예측되고 있다. 결과적으로 2047년 전체 학령인구는 2017년 대비 38.1%가 감소하는데 비해 고령인구는 2017년 대비 165.8% 증가할 것으로 예상된다.

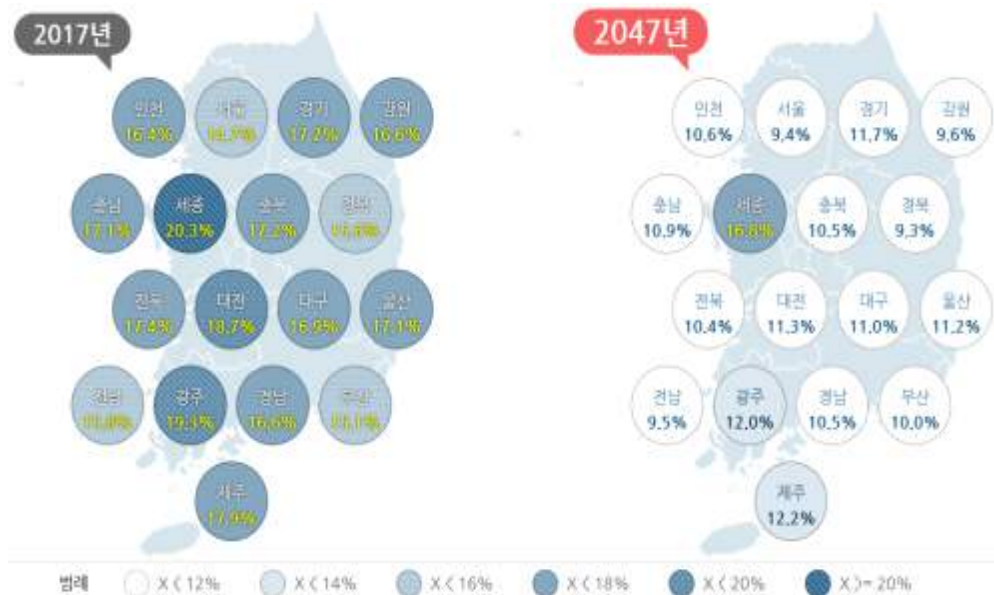


[그림 1] 학교별 학령인구 전망 (2017~2047년)

자료: 통계청, 장래인구추계

더 나아가 학령인구와 노령인구의 변화폭은 지역마다 다르게 나타나기 때문

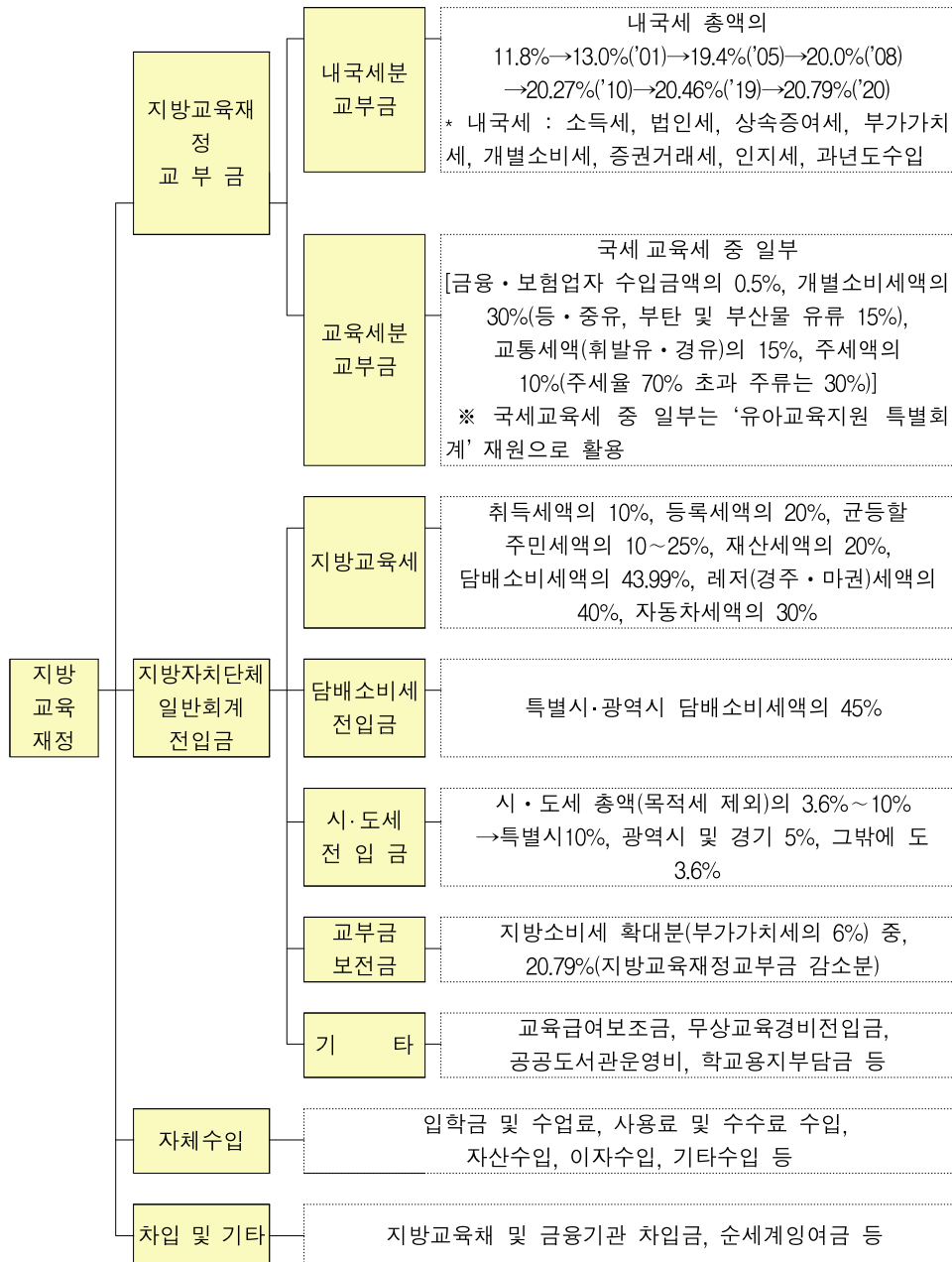
에 두 세출항목 간 지방재정 소요의 비중도 달라질 것이다. 전국의 학령인구(6~21세)는 2017년 846만 명에서 2047년 524만명까지가 감소할 전망이다, 시도별로 보면 2017년 대비 2047년의 학령인구는 세종이 85.7% 증가하고, 제주(-16.0%), 경기(-25.9%)를 제외한 14개 시도는 30% 이상 감소할 전망이다.



[그림 2] 시도별 학령인구의 인구 구성비 전망 (2017~2047년)

자료: 통계청, 장래인구추계

이제 우리나라의 지방교육재정의 재원조달 구조를 살펴보도록 하자. 2020년 지방교육재정교부금의 본예산 규모는 53.5조원으로 전체 지방교육재정의 72.4%를 차지한다. 2020회계연도 시도교육비특별회계 재원별 세입 예산액은 이전수입으로 71조 2,736억원(96.4%), 지방교육채 및 기타 1조 8,401억원(2.5%), 자체수입 7,610억원(1.0%), 내부거래 268억원(0.04%)로 구성된다.



[그림 3] 지방교육재정 세입재원 구조

여기서 지방교육재정교부금은 지방교육재정의 중추적인 재원인 바, 학령인구 감소와 지역적 편차 등을 배경으로 그 규모와 운영방식에 대한 논란이 커지고

있다. 유초중등 교육재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 교육부의 지방교육재정 교부금을 둘러싼 주요 쟁점들은 다음과 같다. 지방교육재정교부금의 규모 적정성, 일반지방재정과 지방교육재정 간 교육재정관계의 효율성, 지방교육재정교부금 보통교부금 제도의 효율성, 지방교육재정교부금 특별교부금 제도의 재설계 등이 거론된다.

<표 2> 지방교육재정교부금의 내실화 관련 주요 이슈

이슈	주요내용
① 지방교육재정 교부금의 규모 적정성	○ 학령인구 감소와 노령인구 증가와 같은 인구구조 변화에 대응하기 위해 교부금 규모의 적정성을 검토할 필요함 - 내국세의 20.79%로 결정되므로 세수증감에 따라 지방교육재정의 변동성이 높고 재정운용의 비효율성이 상존함 - 이미 경제성장단계에서 앞서 나간 OECD 주요 국가들에 비해 한국의 유초중등 교육재정의 증가율은 상대적으로 높음
② 일반재정과 교육재정 간 교육재정관계 의 효율성	○ 일반지방재정과 지방교육재정이 별도로 예산을 편성함에 따라 재정 운용 상의 경직성과 비효율성이 존재함 - 독립적 재정운용으로 전체 지방공공재 구성 측면에서 자원배분이 우선순위에 따라 이루어지기 힘들고, 일반-교육재정 사업 간의 유사중복의 문제가 존재함
③ 보통교부금 제도의 효율성	○ 지방교육재정의 효율화를 논하기 위해서는 초중등교육의 가장 중요한 재원인 지방교육재정교부금 제도의 경제적 효과성의 지속적인 모니터링이 필요함 - 2000년대 중반 이후 지방교육재정의 규모와 학생 1인당 교육비가 지속적으로 증가해왔지만, 그에 상응하는 성취도의 향상이 이루어졌다고 보기는 어려움
④ 특별교부금 제도 재설계	○ 특별교부금 교부 목적이 불명확하여 교육청의 자율성을 침해한다는 비판이 지속적으로 제기됨 - 특별교부금 규모 및 구조의 합리적 조정이 필요함

한편 우리나라의 정부간 교육재정관계에서 중앙정부가 더 큰 재정역할을 담당하므로 지방정부가 일부 지역을 대상으로 재원을 조달하였을 때보다 응능원칙에서의 수직적 형평성은 높은 동시에 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있으므로 지역주민들에 대한 반응성과 책임성이 낮아져 결과적으로 기술적 효율성이 낮다(구균철, 2016).

<그림 4> 국가공공재성과 교육재정자립성에 따른 교육재정유형의 분류(2016년)

높음 ↑ 국 가 공 공 재 성 ↓ 낮음	낮음 ← 지방교육재정자립성 → 높음	
	국가공공재의 의존공급형	국가공공재의 자립보완형
	(1)정의: 국가공공재로서 교육서비스를 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 의존하여 공급하는 유형 (2)특징: 중앙정부 재원조달 비중은 높고 지방교육재정자립도는 낮음 (3)국가군: 한국, 그리스, 칠레, 이스라엘, 폴란드, 멕시코, 슬로바키아, 오스트리아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아 (11개국) (4)평가: 낮은 효율성과 높은 형평성	(1)정의: 국가공공재로서 교육서비스를 중앙정부가 주도적으로 공급하는 동시에 지방정부도 자체세입을 통해 이를 보완하는 역할을 수행하는 유형 (2)특징: 중앙정부 재원조달 비중과 지방교육재정자립도 모두 높음 (3)국가군: 프랑스, 네덜란드, 아일랜드, 이탈리아, 헝가리, 룩셈부르크, 포르투갈, 콜롬비아, 슬로베니아, 터키 (10개국) (4)평가: 높은 효율성과 높은 형평성
	핀란드형	지역공공재의 자립공급형
	(1)정의: 중앙정부와 지방정부가 4:6 정도의 비율로 재원을 조달하여 지방정부가 대부분 지출하는 유형 (2)특징: 지방정부의 재원조달 비중과 지방교육재정자립도가 비슷한 수준임 (3)국가군: 핀란드, 호주 (2개국) (4)평가: 중간 수준의 효율성과 형평성	(1)정의: 지역공공재로서 교육서비스를 지방정부가 자체재원을 통해 주도적으로 공급하는 유형 (2)특징: 중앙정부 재원조달 비중이 낮고 지방교육재정자립도는 높음 (3)국가군: 아르헨티나, 벨기에, 브라질, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 일본, 노르웨이, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 (18개국) (4)평가: 높은 효율성과 낮은 형평성

출처: 구균철(2016)의 <표-11>을 최근의 2016년 자료를 바탕으로 재작성하였음.

중앙정부의 역할과 형평성에 대한 가치는 국가마다 다를 수 있기 때문에 바람직한 정부 간 교육재정관계란 초중등교육의 국가공공재성에 대한 국민적 합의 위에 지방정부의 효율성을 강화하는 방향으로 교육재정분권이 확보된 상태로 정의할 수 있을 것이다. 국가공공재의 의존공급형의 경우에 형평지향성은 높으나 효율지향성이 낮을 개연성이 크고, 지역공공재의 자립공급형은 효율지향성이 높은 대신 형평지향성 수준은 상대적으로 낮다고 판단된다. 국가공공재의 자립보완형은 효율성과 형평성을 모두 추구하는 유형이라고 판단할 수 있고, 핀란

드형은 상대적으로 중간수준의 효율성과 형평성을 추구하는 유형으로 볼 수 있다. 우리나라가 속한 “국가공공재의 의존공급형”은 중앙정부가 지방교육재원의 대부분을 조달하고 배분함으로써 지역 간의 교육격차를 줄인다는 의미에서 형평성에 큰 가치를 부여하는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 이와 동시에 독립적인 기구인 교육행정기관(지방교육청)이 대부분의 지방교육재원을 지출하고 있어 교육재정자립도가 낮기 때문에 효율성 측면에서 상대적으로 취약한 구조를 보인다고 평가할 수 있을 것이다.

III. 재정분권과 지방교육재정 간의 관계

교육재정의 조달과 지출측면에서 중앙과 지방정부간 재정관계에 따라 교육성과가 달라질 수 있다는 점은 이론적 논의보다는 실증분석에서 주로 다루어졌다. 대부분의 국가내 및 국가간 횡단면 자료 분석에 따르면 지방교육재정과 일반지방재정에서의 분권수준이 학생들의 학업성취도에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

예를 들어, Barankay and Lockwood(2007)과 Galiani et al. (2008)은 각각 스위스와 아르헨티나의 지방정부를 대상으로 교육재정분권의 수준이 높은 지역에서 전국차원의 학력평가점수로 측정된 교육성과도 높다는 결론을 도출한 바 있다. 이러한 연구는 지방정부의 권한과 책임이 큰 연방제 국가들을 대상으로 주로 수행되었다.

그런데 재정분권과 교육성과 간의 관계에 대한 대부분의 최근 실증분석들은 OECD 국가들의 패널데이터를 활용하고 있다. 교육재정분권과 일반재정분권의 세입과 세출 측면에서 재정분권이 확대된 국가에서 PISA평균점수도 함께 높아진다는 실증분석들이 대부분이다.

대표적으로 Salinas(2014)는 교육재정세출 분권지수(EDI), 수직적교육재정불균형지수(VFI3), 교육행정자율성, 일반재정 지방세수입비중과 같은 광범위한 재정분권지수를 활용하여 33개 OECD국가들을 대상으로 재정분권이 PISA(수학, 과학, 읽기) 국가 점수에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

<표 3> OECD 국가 패널데이터 분석

저자	종속변수	주요 설명변수	대상 및 방법론	주요결론
Falch and Fischer (2012)	PISA(수학, 과학, 읽기) 국가 평균점수	일반재정 세출분권지수	OECD 1980~2000년 패널고정효과	일반재정 세출분권 => 교육성과
Blochliher et al. (2013)	PISA(수학, 과학, 읽기) 국가 평균점수	①교육재정분권지수 ②일반재정분권지수 4종	OECD 2000~2009년 패널고정효과 Pooled OLS	교육재정분권 과 일반재정분권 => 교육성과
Salinas (2014)	PISA(수학, 과학, 읽기) 국가 점수	①교육재정세출 분권지수 ②수직적교육재정불 균형지수 ③교육행정자율성 ④일반재정 지방세수입비중	33 OECD 2004~2012년 기초 및 광역 고정효과	교육재정분권 과 일반재정분권 => 교육성과
Kim (2018)	PISA(수학, 과학, 읽기) 국가 평균점수	일반재정 세입분권 및 세출분권 지수	OECD 2005~2015 Pooled OLS	일반재정분권 => 교육성과

한편 재정분권과 학생간 혹은 지역간 교육 성취도 격차와의 관계는 상대적으로 아직 충분한 실증연구가 이루어지지 않았다. 최근 Vermeulen(2018)에 따르면 지방교육재정의 조달에서 기초자치단체의 역할을 강화하는 것이 반드시 지역간 교육 격차의 확대로 이어지지 않는다. 그 이유는 초중등교육의 재원조달에서 지방정부의 역할 강화가 지역간 교육 격차 확대로 이어지지 않도록 미연에 방지하는 다양한 정책들이 존재하기 때문이다. 즉, 지방교육재정조달 측면에서 지방정부의 역할을 확대하여 학업성취도라는 효율성을 제고하는 한편 지역간 교육 격차가 커지지 않도록 중앙정부는 충분히 관리할 수 있다는 시사점을 주고 있다.

<표 4> 국가내 횡단면 자료 분석

저자	종속변수	주요 설명변수	대상 및 방법론	주요결론
Galiani et al. (2008)	고3학생의 전국학력평가 점수 (수학, 국어)	1992~1994년 중앙정부에서 지방정부로 이관	아르헨티나 1994~1999년 시계열분석	교육재정분권 => 지역간 교육성과 격차 확대
Borge et al. (2014)	학급당학생수, 학급당교사수, 학생당교사수	1986년 노르웨이의 교육재정관계 개혁	노르웨이 1980~1991년 고정효과	교육재정의 세출자율성 제고 => 학생당교사수의 지역간 격차확대
Vermeulen (2018)	PISA(수학) 국가점수	지방교육재정에서 세율결정권이 있는 지방세에 의해서 조달된 비중	OECD 2012년 상관관계수	교육재정의 세입분권이 교육성과 격차 확대를 가져오는지 확인하지 못함

이제 OECD 국가의 정부간 교육재정관계가 지방교육재정 규모에 미치는 영향을 분석해보고자 한다. 일반적으로 지방정부의 교육재정자립도를 높이기 위해 중앙정부의 교육비이전재원을 줄이면서 지방자치단체의 재정조달 역할을 확대한다면 공교육지출이 지역주민들의 선호를 반영하면서 중앙집권적 재원조달 방식에서보다 커진다는 점을 이론적으로 밝혀져 있다. 여기서는 OECD 국가들을 대상으로 지방교육재정을 놓고 중앙정부와 지방정부가 조달 및 지출책임을 분담하는 방식이 일반정부예산 대비 유초중등 공교육비 비중에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 분석하고자 한다.

회귀분석에 사용된 자료는 2010년~2016년에 걸친 31개 OECD 주요국들로 구성된 패널데이터이다. 일반정부의 총예산에서 차지하는 초중등교육지출비중을 종속변수로 하고 교육재정자립도와 수직적교육재정불균형 지수의 전기 그리고 동기 데이터를 독립변수로 도입한 패널분석모형은 다음과 같다.

$$\text{초중등교육지출비중}_{it} = \alpha + \beta \text{교육재정자립도}(\text{ra})_{it} + \gamma \text{통제변수}_{it} + \text{uit}$$

여기서 $\text{uit} = \mu_i + \nu_{it}$ 이고, i 는 횡단면자료인 국가를 나타내며, t 는 시계열자료인 연도를 나타낸다. μ_i 는 관측되지 않은 국가별의 특성을 통제하기 위해서 도입되

었다. 전기와 동기의 교육재정자립도와 수직적교육재정불균형이 현재의 지방교육재정의 예산편성과 집행에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 전기와 동기 각각을 설명명수로 사용하였다.

결과적으로 아래의 표에서와 같이 교육재정자립도의 전기나 동기 수준이 높을수록 초중등교육지출 비중도 함께 커지는 것을 확인할 수 있었다. 학령인구비중은 초중등교육지출의 예산비중을 높일 것이라는 예상도 분석결과로 나타났다. 1인당GDP 수준이 교육비지출비중에 미치는 영향은 선형관계가 아니라 역U자의 형태를 띠고 있다. 즉, 소득수준이 일정수준에 다다를 때까지는 소득증대가 교육비 비중을 높이는 경향이 있었지만 그 수준을 넘어서면서 교육비 비중 자체는 정체되거나 감소하는 특성을 보인다. 이러한 결과는 국민소득이 증가하여 일정수준이상이 되면 초중등교육서비스에 투입되는 예산비중이 줄어들더라도 교육재정의 절대규모가 유지될 수 있기 때문에 실제 교육투자가 줄어드는 것은 아님을 잘 보여준다.

이를 근거로 향후 국세의 지방세 이양을 통해 세입분권을 강화하면서 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 조달책임을 높이는 것이 유초중등교육에 투입되는 전체 재원을 줄어뜨리게 할 것이라는 우려는 타당하지 않다는 결론에 도달하였다.

<표 5> 교육재정자립도와 초중등교육지출 비중 간의 관계¹⁾

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
교육재정자립도t-1 (rat-1)	0.0070** 0.0261	0.0055* 0.0702	0.0106** * 0.0045			0.1028*** 0.0001	0.0944*** 0.0003
교육재정자립도t (rat)				0.0047* 0.1061	0.0027 0.3514		
학령인구비중 (yngpop)	0.2496*** 0.0003	0.2276*** 0.0008	0.2119** * 0.002	0.2456*** 0.0003	0.2219*** 0.0008	0.2313*** 0.0001	0.1723** 0.0107
소득불평등도t (Ginit)	0.0573 0.1851	0.102** 0.0206	0.0741* 0.0914	0.0671 0.1384	0.1213*** 0.0091		
로그1인당GDPt (lgdp)	0.2048 0.1260	0.3852*** 0.0047	0.0119* 0.0883	0.069 0.6069	0.2236* 0.0981	0.2711** 0.0475	0.3678** 0.0110
lgdp2	-0.0099 0.1134	-0.0176** * 0.0054		-0.0034 0.5886	-0.0098 0.1212	-0.0123* 0.0525	-0.0167** 0.0125
rat×lgdpt			-0.0006* 0.0679				
소득불평등도t-1 (Ginit-1)						0.2801*** 0.0000	-0.4023 0.2613
Ginit-12							1.074* 0.0537
rat-1×Ginit-1						-0.3316** * 0.0001	-0.3017** * 0.0004
상수항	-1.0418 0.1466	-2.1029** * 0.0045	-0.1118 0.1484	-0.3347 0.6399	-1.2712* 0.0812	-1.5379** 0.0376	-1.9514** 0.0107
연도더미 여부	아니오	예	예	아니오	예	예	예
관측치	145	145	144	165	165	137	137
국가수	31	31	31	31	31	31	31
결정계수	0.3309	0.4186	0.4573	0.3446	0.4315	0.5536	0.5445
결정계수 within	0.1078	0.2177	0.1831	0.0667	0.1723	0.2355	0.2577
하우스만검정값	0.1422	0.3182	0.3011	0.2996	0.2275	0.2608	0.4094

표주: ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, 그리고 *는 10% 유의수준(level of significance)을 가리킴. 계수의 추정치 아래의 수치는 p-통계값을 의미함.

1) 본 연구결과는 한국지방재정논집 2021년 제26권 제1호에 게재될 예정임을 밝혀둔다.

IV. 결론

초중등교육의 책임성과 효과성을 제고하기 위하여 일반지방재정과 지방교육재정 간의 칸막이를 없애기 위한 체계적인 마스터 플랜이 필요하다.

단기적인 방안으로서 교육경비보조금 지원사업의 운영평가를 위한 법적 근거를 명확히 제시할 필요가 있다. 지역사회가 교육에 관해 중장기적 발전방안에 대한 체계적 계획 수립과 운영을 통해 운영성과에 대한 책무성을 강조하고, 지역 교육의 활성화를 위하여 지방자치단체의 교육경비보조금 지원사업 연차별 실시계획 수립 및 보조금 지원기관의 추진실적 보고서 작성·제출과 지방자치단체의 보고서 평가를 조례 등에 명시할 필요가 있다.

중장기적으로 지방교육행정협의회의 공동협력사업 협의·조율기능 강화 등을 통해 지방재정·교육재정 간 예·결산 및 성과관리의 효과성을 제고할 필요가 있다. 향후 지방자치단체와 교육청 간의 협업을 통한 공공사업 운영에 있어 비효율적인 중복투자가 되지 않도록 하기 위해서는 상호간에 예산편성 단계에서부터 정보의 교류가 필요하며, 시도와 교육청은 예산 편성 시에 교육행정협의회를 활용하여 중복사업 여부에 대한 스크린을 거칠 필요가 있다. 아울러 지자체·교육청 간 공동사업비 제도를 도입하여 지자체·교육청 간 공동협력사업을 발굴하고 별도 회계처리를 통해 재정책임성과 효율성을 높일 필요가 있다. 공동사업비는 지방자치사무 중 교육사무와 관련하여, 교육청과 일반지자체가 함께 재원을 투자하거나 운영할 수 있는 사업에 대해, 공동으로 예산을 편성·관리하는 제도이다.

궁극적으로는 지방교육재정의 효과적·효율적 활용을 위해 지방교육재정과 일반지방재정 간의 통폐합을 장기적으로 검토할 수 있을 것이다. 하지만 현행 헌법과 법령 취지를 감안한 현실적인 연계·협력방안 중 하나로 공동사업비 제도의 도입과 확대부터 검토해야할 것이다.

끝으로 향후 재정분권이 심화되면서 추진할 수밖에 없을 지방교육재정의 재구조화 형태는 현재 제주도의 사례에서 일부 유추할 수 있다. 제주특별법에서 정한 지방교부세 특례와 지방교육재정교부금 특례의 효과가 일반재정 및 교육재정의 중앙이전수입과 지자체전입금 증가로 나타난 바 있다. 교육재정자립도를 높이고 중앙정부의 교육비이전재원을 줄이면서 지방자치단체의 재정조달 역할

을 확대한다면 총교육재원의 수준은 지역주민들의 선호를 반영한 결과로서 중앙집권형보다 높아짐을 이론적으로나 실증적으로 확인되고 있다. 보통교부세 총액 3.0%의 법정률은 지방교부세의 안정적 확보 및 지방세 수입 증가 효과를 제주도 고스란히 향유할 수 있다. 일반적인 보통교부세 산정방식에 의하면 지방자치단체의 지방세 등 자체재원의 증가는 지방교부세 교부액 감소로 이어질 수 있기 때문이다. 일반적인 지방교육재정보통교부금 산정방식에 의하면 지방자치단체의 전출금이 증가할 경우 지방교육재정보통교부금 교부액이 감소하게 된다. 일반지방재정의 경우와 같이 제주도교육청도 지방교육재정보통교부금 총액의 1.57%를 고정적으로 확보할 수 있기에 제주도로부터의 전입금이 타시도 보다 월등히(연평균 10.6%) 높은 증가율을 보였음에도 불구하고 지방교육재정보통교부금을 안정적으로 확보할 수 있었다. 특히, 교육비특별회계 전출 비율에 관한 특례를 활용하여 제주자치도세(보통세)의 3.6%로 정한 도세 전입금 비율을 조례 개정(2017.3.29.)을 통해 5.0%로 상향한 바 있다. 이로 인한 도세전입금 증가분이 지방교육재정보통교부금의 감액 없이 제주도 교육비특별회계 재정규모의 확대에 이어진 점은 다른 지방자치단체에 시사하는 바가 크다. 즉, 보통교부세와 교육재정보통교부금 배분구조 속에 존재하는 지방자치단체의 전략적 행위나 도덕적 해이를 방지하고 지방자치단체의 재정책임성을 높이기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차액을 보전해 주는 현행 보통교부세와 교육재정보통교부금 배분구조를 개선할 필요가 있다는 것이다.

이처럼 지방자치단체의 법정전입금 중 시도세 전입금 관련 법 규정을 개정하여 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 책임성을 높일 필요가 있다. 즉, 지방교육재정보통교부금법 제11조 법률에서 시도세 전입금의 최소 비율을 정하고, 시도지사, 교육감, 시도의회의 협의에 의해 조례로 법에서 규정한 최소 비율과 동일하거나 최소 비율보다 높은 시도세 전입금 비율을 정할 수 있도록 허용하는 것이다.²⁾ 이와 동시에 최소 비율을 초과한 전입금에 대해서는 기준재정수입액에

2) 현행 「지방교육재정교부금법」은 법률에 ‘시도세 전입금 비율은 서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36’으로 규정하고 있다.

산입하지 않도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 일차적으로는 선행연구결과가 보여주듯이 교육재정자립도가 높아지면서 교육성과의 향상을 기대할 수 있을 것이다. 지방자치단체와 지역주민들에 의한 지방교육재정의 감시와 통제가 보다 강력하게 작동하면서 공공서비스의 품질이 향상되고 이는 교육성과의 향상으로 이어질 제도적 환경이 갖추어지게 된다. 또한 지방자치단체의 재정조달책임을 확대한다면 지방교육재정과 일반지방재정 간의 연계와 협력을 촉진시킬 수 있기 때문에 이러한 성과향상이라는 효과는 배가될 수 있다.

중장기적으로는 유초중등 교육사무를 지방정부로 보다 적극적으로 이관할 수 있게 되기 때문에 향후 재정분권과 지방세 확충 추진과정에서 일부 보통교부세 불교부 단체의 재정과잉현상이 발생하지 않는다는 긍정적인 부수효과도 함께 얻을 수 있을 것이다.

참고문헌

구균철, 「정부간 교육재정관계의 국제적 추세와 시사점」, 『예산정책연구』, 국회예산정책처, Vol. 5, No. 2, 2016, pp. 66~98.

한국교육개발원, 『2020년 지방교육재정분석 종합보고서』, 한국교육개발원, 2020.

Barankay, I., & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 91(5-6), 1197-1218.

Blochliker, H., Egert, B., & Fredriksen, K. (2013). Fiscal Federalism and Its Impact on Economic Activity, Public Investment and Performance of Educational Systems, (1051), 1-61.

Borge, L. E., Brueckner, J. K., & Rattsø, J. (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, 80, 153-163.

Falch, T., & Fischer, J. A. V. (2012). Public sector decentralization and school performance: International evidence. *Economics Letters*, 114(3), 276-279.

Galiani, S., Gertler, P., & Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2106-2120.

IMF (2019), *World Economic Outlook*, October 2019

Kim, H. A. (2018). Fiscal decentralisation and inclusive growth: considering education. *Fiscal decentralisation and inclusive growth*, OECD.

OECD (2019). *OECD future of education and skills 2030*

Salinas, P. (2014). The effect of decentralization on educational outcomes: Real autonomy matters, *Documents de Treball de l'IEB* 2014/25.

자율주제발표 2-토론

‘재정분권, 지방교육재정은 어떻게 준비할 것인가?’에 대한 토론문

남 수 경 (강원대학교)

○ 구균철교수의 글을 읽고 토론할 기회를 주어서 감사합니다. 먼저 익숙한 주제이지만 조금은 낯선 글을 반복해서 읽고 생각할 기회를 주어서 감사합니다(누군가를 이해하기 위한 노력을 이렇게 열심히 하기는 정말 오래간만이었던 거 같습니다). 그리고 발표문 가운데 조금은 축약된 듯한 내용을 이해하기 위해서 선행연구인 “구균철(2016). 정부간 교육재정관계의 국제적 추세와 시사점”을 함께 읽었는데, 국가공공재와 지역공공재라는 개념과 세계적으로 중앙정부와 지방정부간의 균형점을 찾아가는 추이를 이해할 수 있어서 좋았습니다. 본 토론문은, 발표문의 내용적 흐름을 따라 가면서 함께 논의하고 싶은 생각거리들을 제시하였고, 마지막으로 ‘양출제입’이라는 교육재정의 원리를 떠올리며 변화하는 미래사회에 대비한 교육재정 수요 관련 생각거리를 제시하는 방식으로 정리하였습니다.

1. 발표문의 주요 내용과 논의해 보고 싶은 질문들

1) 이 글의 목적과 문제제기

○ 이 글은 본격적인 4차 산업혁명시대를 맞이하여 “초·중등교육을 위한 지방교육재정의 구조를 새로운 교육환경과 내용에 맞게 개편하려면 어떻게 해야 하는가? 그리고 기존의 교육과정과 교육체계에 맞게 설계된 고등교육재정과 지방교육재정 구조를 새로운 교육환경과 내용에 맞게 재구조화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부(교육청 포함) 간의 재원조달과 재정운용 측면에서의 역할과 책임을 어떻게 조정해야 하는가”에 대한 질문에 답을 하는 데 목적이 있다(발표문 서론 마지막 단락).

○ 이러한 질문은 COVID-19이후 급변하는 학교교육환경 속에서 매우 중요하고 시의적절한 질문이라고 할 수 있다. 왜냐 하면 미래형 창의인재 양성을 강조하면서도 학령인구의 지속적 감소를 이유로 끊임없이 교육예산의 감액을 강조하는 교육계 밖의 목소리를 동시에 듣고 있기 때문이다. 특히 2021년 교육예산안 편성과정에서 교육계의 우려는 다소 현실이 되고 있음을 기억한다. 2021년도 교육예산은 76조 4,645억원으로 2020년(추가경정예산 75조 7,317억 원 대비 7,328억 원 증액)보다는 증가하였다. 특히 고등교육 부문 예산이 지난해 대비 3,169억원 늘어난 11조 1,455억원으로, 평생·직업교육 부문 예산도 1조 1,455억원으로 지난해 대비 1,628억원 늘었다. 반면 유·초중등교육 부문 예산은 지난해 대비 감소했다.

○ 지방교육재정을 논의할 때 그 핵심은 유·초중등교육 부문 예산에 있다는 것을 고려할 때, “그동안의 교육을 유지한다는 전제하에서 학령 인구 감소로 인해 교육수요가 감소함으로써 교육예산 규모를 줄여야 한다”는 논리나 “지방교육재정교부금이 내국세 비율(20.79%)로 교육재원이 안정적으로 확보됨으로써 중앙정부 재원에 의존하여 불필요한(?) 지방교육사업이 확장된다”는 비판에 대해서 보다 냉정하고 전문가적 관점에서 현행 교육재정 규모의 적정성이나 향후 교육재원의 분담구조의 문제를 분석하고, 향후 개선방안을 논의할 필요가 있다. 그리고 고등교육이나 평생교육 부문에서의 지방정부의 역할과 지원방안에 대한 향후 전망도 논의할 필요가 있다.

2) “Ⅱ. 지방교육재정을 둘러싼 주요 쟁점”의 주요 내용

○ 지방교육재정에 대한 논의의 출발점은 우리나라 인구구조의 변화이다.

- 전체적으로는 학령인구가 감소한다. 그런데 시·도별로 학령인구의 변화에 차이가 있다. 예컨대 2017년 대비 2047년 인구변화 전망을 살펴보면, 세종(85.7%)은 증가하고, 제주(-16.0%), 경기(-25.9%)를 제외한 14개 시도는 30%이상 감소할 전망이다.

- 전체적인 학령인구의 감소는 유초중등교육 수요 중심의 논의에서 평생교육 중심으로 지방의 교육적 지원 대상이나 내용이 변화되어야 한다는 것을 의미하는 것은 아닐까? 시·도교육청별, 광역 또는 기초 지자체별 인구변화 전망의 차

이가 교육재정에 주는 시사점은 무엇인가?

○ 지방교육재정교부금 관련 쟁점

- 구체적으로 쟁점을 다음의 네 가지로 정리하였다. 1) 지방교육재정교부금 규모의 적정성, 2) 일반지방재정과 지방교육재정 간 교육재정관계의 효율성, 3) 지방교육재정교부금 보통교부금 제도의 효율성, 4) 지방교육재정교부금 특별교부금 제도의 재설계

- 학령인구 감소와 지역적 편차를 고려할 때 그 규모와 운영방식이 적정한 가라는 논란이 있는데 이에 대해서 실태와 현황, 추이 분석을 토대로 보다 구체적인 논의를 진행하는 것이 필요하지 않을까?

○ 중앙정부의 재정지원에 대한 높은 의존도 문제 : “국가공공재 의존공급형”

- 응능원칙에서의 수직적 형평성은 높으나, 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있으므로 지역주민들에 대한 반응성과 책임성이 높아져 결과적으로 기술적 효율성이 낮다.

- 초중등교육 재화의 성격이 “국가공공재”인지 “지역공공재”인지에 대한 국민적 동의 수준에 따라서 형평성(지역간 교육격차를 줄이는 데 가치를 둘지)과 효율성(교육에 대한 책임성과 반응성 가치를 둘지) 가운데 어느 것을 보다 추구할 것인지 결정된다.

- 그렇다면 발표자는 초중등교육이 지역공공재로 변화하고 있다고 생각하는가?

3) “Ⅲ. 재정분권과 지방교육재정 간의 관계”의 주요 내용

○ 재정분권과 교육성과간의 관계

- 교육재정의 조달과 지출 측면에서 중앙정부와 지방정부간의 재정관계가 학업 성취에 미치는 영향에 대해서, “지방재정분권의 수준이 높은 지역에서 전국차원의 학력평가점수로 측정된 교육성과도 높다”

- “둘 사이에 관계가 있다”가 아니라 “분권 수준이 성과에 영향을 준다”는 인과관계를 어떻게 볼 것인가? “교육재정분권의 수준이 높을수록”이 “부유한 지역일수록”으로 해석될 여지는 없는가?

○ 재정분권과 학생간 혹은 지역간 교육성취도 격차의 관계

- 지방교육재정의 조달에서 기초자치단체의 역할을 강화하는 것이 반드시 지역간 교육 격차의 확대로 이어지지 않는다.

- 발표문 <표 4>의 경우 세 개의 선행연구 가운데 2개는 격차 확대를, 1개는 확대로 이어지는 것을 확인하지 못한다고 나왔는데, 전자의 2개 연구 결과에 대한 생각은 어떠한가?

○ 재정분권과 지방교육재정 규모

- 지방정부의 교육재정자립도를 높이기 위해 중앙정부의 교육비이전재원을 줄이면서 지방자치단체의 재정 조달 역할을 확대한다면 공교육지출이 지역주민들의 선호를 반영하면서 중앙집권적 재원조달 방식에서보다 커진다는 점이 이론적으로 밝혀져 있다.

- 지방자치단체의 재정 조달 역할 확대가 과연 지역주민들의 선호를 반영하는가? 선호를 반영하는 것이 반드시 바람직한가? 이러한 취지에서 주민참여예산 제도가 운영되고 있는데, 이를 통해서 지역주민의 선호를 반영할 수 있지 않을까? 현재 주민참여예산제도의 한계와 향후 주민참여예산제도의 바람직한 운영 방안은 무엇인가?

○ OECD 31개국의 2010~2016년 대상, 일반정부의 총예산에서 차지하는 초·중등교육 지출비중을 종속변수로 하고 교육재정자립도와 수직적교육재정불균형 지수의 전기와 동기 데이터를 독립변수로 도입한 패널분석 결과,

- 교육재정자립도의 전기나 동기 수준이 높을수록 초·중등교육지출 비중도 함께 커진다.

- 학령인구비중은 초·중등교육지출의 예산비중을 높인다.

- 1인당 GDP 수준이 교육비지출비중에 미치는 영향은 선형관계가 아니라 역 U자의 형태를 띠고 있다. 즉, 국민소득이 증가하여 일정수준 이상이 되면 초·중등교육 서비스에 투입되는 예산비중이 줄어들더라도 교육재정의 절대규모가 유지될 수 있기 때문에 실제 교육투자가 줄어드는 것은 아니다.

- 이상의 세 가지 논의를 바탕으로, 국세의 지방세 이양을 통해 세입분권을 강화하면서 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 조달책임을 높이는 것이 유초

중등교육에 투입되는 전체 재원을 줄어들게 할 것이라는 우려는 타당하지 않다.

- 과연 위의 세 가지 근거만으로 재원 감소에 대한 우려가 줄어들 수 있을까? 보다 구체적인 제도적 장치가 필요하지 않을까? 그리고 <표 5>의 분석결과가 주는 시사점에 대해서 조금더 보충 설명이 필요하다(각주에 제시된 논문의 주요 내용에 대한 보충 설명이 필요해 보인다).

4) 결론

○ 이상의 논의를 바탕으로, 발표자는 “초중등교육의 책임성과 효과성을 제고하기 위하여 일반지방재정과 지방교육재정간의 칸막이를 없애기 위한 체계적인 마스터 플랜이 필요하다”고 지적하였다.

○ 단기적 방안으로 “교육경비보조금 지원사업의 운영평가를 위한 법적 근거를 조례의 개정을 중심으로 명확히 제시할 필요가 있다.” 그리고, “중장기적으로 지방교육행정협의회의 공동협력사업 협의·조율기능 강화 등을 통해서 지방재정-교육재정 간 예·결산 및 성과관리의 효과성을 제고할 필요가 있다.” 궁극적으로는, “지방교육재정의 효과적·효율적 활용을 위해 지방교육재정과 일반지방재정 간의 통폐합을 장기적으로 검토할 수 있을 것이다.”

○ 왜 지역사회가 교육협력 파트너가 되어야 하는가? 유초중등교육, 나아가 고등교육이 지역공공재 성격을 가지는 것으로 변화하고 있는가? 지자체가 지역의 교육에 어떠한 방식으로 협력할 것인가? 교육청과 지자체가 역할을 분담해야 하는가? 상호협력적 파트너가 되기 위한 방안은 무엇인가? 현재의 지방교육재정과 일반지방재정의 분리구조가 가지는 장점은 없는가? 지방교육재정과 일반지방재정의 합리적 통합 운영을 위한 단계적 전략이 있는가?

2. 양출제입(量出制入)의 원칙: 새로운 교육환경과 교육수요 전망

○ 교육계가 대면하고 있는 새로운 교육환경의 변화는 무엇이고 어떻게 준비할 것인가?

○ 첫째, COVID-19 상황으로 앞당겨진 혼합형 수업(Blended Learning), 나아가 정보화기술을 접목한 초개인화 학습환경을 적극 조성하고 이를 실질적으로

교육활동에 적용하기 위한 인적, 물적 지원을 본격적으로 준비해야 한다.

○ 둘째, COVID-19로 인해 교육계에 있어서는 초·중·고의 온라인 개학과 비대면 수업으로 인한 학습공백이 생겨났고, 이러한 가운데 디지털 환경 접근성과 활용 역량 부족 등으로 인한 교육의 불평등이 초래되었다. 시·도교육청별로는 교육 불평등 현황을 분석하고 상급학교 진학 이전 적기에 기초학력 향상을 위한 인적, 물적 지원 프로그램을 기획, 운영해야 한다.

○ 셋째, 초등교육단계부터 코딩교육 확대, 중학교단계의 자유학기(학년)제 기반 진로교육의 내실화, 고등학교단계의 고교학점제 정착 등으로 이어지는 미래 교육을 위한 준비를 본격화해야 한다. 학교공간 재구조화, 그린스마트 교실, 미래교육센터 등 학습자별 최적화된 학습 방법과 피드백 제공 등 개별화 맞춤형 교육의 중요성 부상하고 학교별 또는 거점센터를 중심으로 원격교육시설은 첨단화되고 있다. 반면 이들 새로운 시설과 설비를 교육현장에서 보다 실효성있게 활용하기 위한 지원 활동을 해야 한다.

○ 넷째, 고등교육과 지역사회 협력이 점차 강화되고 있다. 그런데 여전히 재정지원사업을 중심으로 중앙정부 재원이 투입되고 있고, 지자체는 대응자금을 대는 정도의 소극적 협력을 하고 있다. 협력의 성과가 보다 실효성 있게 산업계와 노동시장의 부가가치로 창출될 수 있도록 강한 연계 협력방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 법적, 제도적 장치를 마련해야 할 시점이다.

경청해 주셔서 감사합니다.

2021년 연합학술대회-지방교육자치제의 회고와 전망

오후 세션 II 분과 학회별 자율주제 학술대회

한국교육정치학회

〈발표 1〉 지방교육자치를 위한 민주주의 거버넌스의 쟁점과 발전과제
-약체화한 민주주의와 지역없는 교육자치-

발표자: 김 용(한국교원대학교)

토론자: 김용련(한국외국어대학교)

〈발표 2〉 지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점과 발전과제

발표자: 이성희(한국교육개발원)

토론자: 박대권(명지대학교)

자율주제발표 1

지방교육자치를 위한 민주주의 거버넌스의 쟁점과
발전과제

-약체화한 민주주의와 지역없는 교육자치-

김 용 (한국교원대학교)

I. 들어가며

‘자치’는 ‘스스로 다스린다’는 말이며, 다스림의 주체는 국민 또는 주민이다. 이런 점에서 자치가 지향하는 핵심 규범은 민주주의다. 지방자치를 ‘민주주의의 학교’라고 부르거나 ‘풀뿌리 민주주의’라는 말 속에는 자치와 민주주의의 관계가 잘 드러난다. 이런 배경에서 지방자치제도의 정당 근거를 민주성에서 찾고, 제도를 평가하는 원리로도 이를 활용하고 있다(김병준, 2012).

민주주의 또는 민주성은 지방교육자치제도의 중요한 원리이기도 하다. 그러나, 지방자치 논의와 지방교육자치 논의에서 민주주의의 위상 사이에는 적지 않은 차이가 있는 것으로 보인다. 지방자치에서 민주주의는 최고의 가치 또는 원리라고 할 수 있다면, 지방교육자치에서는 여러 개의 가치나 원리 중 하나, 더 적확하게는 여러 가치를 한 줄로 세웠을 때, 약간 뒤에 있는 가치로 보인다. 지방교육자치 제도를 소개하는 많은 교재에서는 지방교육자치의 첫 번째 가치로 교육의 자주성을 든다. 교육계에 종사하는 사람에게 지방교육자치의 원리를 묻는 경우에도, 거의 예외 없이 교육의 자주성과 전문성이라는 대답을 듣게 된다. 민주주의를 맨 앞에 드는 교재를 발견하기도, 이런 대답을 하는 사람을 찾기도 쉽지 않다.

이것은 근거가 있는 어림짐작일까? 이 짐작이 사실에 부합한다면 그 원인은 무엇이었을까? 민주주의가 후순위로 밀린 지방교육자치는 어떤 모습으로 운용되고 있을까? 민주주의라는 면에서, 현재의 지방교육자치에 문제가 있을까? 문제가 있다면, 어떻게 개선할까? 본 논문은 이런 문제의식을 염두에 두면서, 지난

삼십여 년 동안 전개된 지방교육자치를 민주주의라는 렌즈를 통해서 들여다보
고자 하는 것이다.

제2장에서는 지방교육자치제도가 만들어지고 정착하는 과정에서 민주주의 원
리가 어떻게 작동하였는가를 분석한다. 해방 직후 교육자치제도가 정착한 시기
와 교육감 주민 직선제 시행기, 그리고 진보 교육감 등장 이후 시기에 민주주의
원리가 제도 속에서 이해되고 구현된 과정을 개관한다. 제3장에서는 근래 교육
위원회 구성과 교육감 선출, 그리고 지방교육행정기관 운영 과정에서 민주주의
가 어떻게 실현되고 있는지를 살펴본다. 제4장에서는 한국 지방교육자치의 특징
을 ‘약체화한 민주주의와 지역 없는 교육자치’로 규정하고, 민주주의를 되살
려서 지방교육의 발전에 이바지하기 위하여 현행 제도를 개선할 수 있는 정책
과제를 제안한다.

II. 지방교육자치 논의에서 민주주의 원리의 부침

1. 제도 도입기의 지방교육자치 원리

교육행정학계나 헌법학계는 물론 헌법재판소도 지방분권, 자주성 존중(또는
일반행정으로부터의 독립), 주민 통제, 전문적 관리를 지방교육자치의 네 가지
원리로 들고 있다(고전, 2017). 그런데, 제도가 만들어지고 변용되는 과정에서 네
가지 원리가 동등하게 의미를 지닌 것은 아니었다.

지방교육자치제도는 미 군정이 조선 인민에게 준 ‘마지막 선물’이었으나,
이 선물이 제도로 안착하는 과정은 순탄하지 않았다. 당시 내무 관료들은 지방
교육자치제도를 처음부터 반대하였으며, 교육계 인사들은 처음에는 제도 도입에
반대하다가 내무 관료들의 반대 움직임이 본격화하자 돌연 입장을 바꿔서 제도
도입에 찬동하였다. 김용일(1995)은 당시 정책주도세력의 지배력에 대한 쟁점의
변화를 입장 선회의 원인으로 지목하였다.

이처럼 문교부를 중심으로 한 교육계와 내무부를 주축으로 한 일반 행정계
간의 다툼 속에서 지방교육자치 제도가 성립했던 탓에, 일반행정으로부터의 독
립과 교육 전문성이 지방교육자치제도의 중요한 원리로 인식되었다. 제도 도입

초기의 중요한 두 인물인 백낙준과 이호성의 진술은 이를 잘 보여준다.

우리나라는 지방의회와 성립으로써 이에 명실(名實)이 부합되는 민주 정치의 근간이 확립되었습니다. 그러므로 그 자연지세(自然之勢)로 우리나라도 선진 국가들과 같이 가까운 장래에 반드시 정당정치로 화(化)할 것을 예측할 수 있습니다. 또 당연히 그렇게 되어야 할 것입니다. 그러나 이에 우리가 깊이 주의하지 않으면 안 될 것은 선진국가들의 선례를 볼 때에 장점도 많으려니와 왕왕 집권자인 정당의 정책에 좌우될 뿐 아니라 신성하여야 할 교육사업이 당리당락에 구사되어 교육의 자주성과 일관성을 훼손하는 사례가 허다하였으며 일방(一方) 관료는 교육의 특수성과 존엄성을 이해하지 못하고 공정한 민의를 무시하고 다만 독선과 편견으로써 좌지우지하여 그 폐단이 막심한 것이었습니다. ... 선진국가들이 그 과오를 벗어나려고 안출 실시하고 있는 교육행정제도를 본받아 우리 교육법에 제정된 것이 즉 교육구 제도요 시교육위원회 제도인 것입니다(백낙준, 1953: 265-266).¹⁾

일제 시대에는 지방교육행정이 부(府)나 군의 행정, 다시 말하면 내무행정에 예속되었고, 8·15 해방 후 교육자치제가 실시되기까지는 그 타성으로써 불완전한 상태 가운데 미루어 왔던 것이다. ... 교육의 중대성과 특수성을 모르는, 알지도 성의가 없는 그러한 자들에게 교육행정을 맡긴다는 것은 국가 장래를 위하여 위험한 노릇이라는 것을 장구한 세월을 두고 절실한 체험을 통하여 깨달은 결과이다. 그리하여 교육행정에 자주성을 확보하도록 마련된 것이다(이호성, 1955: 39).

...처음에는 중앙정부 지방관청을 막론하고 교육전문가가 아닌 내무계통의 일반관리들이 채를 잡고 교육행정을 섭리(攝理)하였던 것이다. 그러나 교수·지도·관리가 점점 전문적으로 나가지 않으면 아니 되게 발달함에 따라 교육을 이해하지 못하는 일반 관공리만 가지고는 감당하기 어려움을 깨닫게 되었다(이호성, 1954: 2).

두 인물의 진술에서 알 수 있는 것은, 교육자치 폐지론으로부터 교육자치제를 방어하는 차원에서 일반행정으로부터의 독립 또는 교육의 정치적 중립성이 중

1) 원문 한자를 한글로 바꾸되 필요한 부분에 한자를 병기하였다. 오늘날 맞춤법에 맞게 바꾸었다. 밑줄은 필자가 그었다. 아래 두 개의 인용문도 마찬가지다.

요한 가치로 제시되고 있으며, 같은 맥락에서 교육행정의 전문성 역시 제도 방어 원리로 제시되었다는 사실이다. 민주주의 원리에 관한 언급은 보이지 않는다. 나아가, 전문성 원리와 민주주의 원리는 양립할 수 있는 것이 아니고, 일종의 길항 관계에 놓인다는 사실에 주목할 필요가 있다. 20세기 초 미국 교육개혁 운동 과정에서 전문성이 우위를 차지하자 민중 통제 원리가 약화하였던 사실이 이를 잘 입증한다(한국교육정치학회, 1994: 11).

2. 교육감 주민 직선제 전후의 민주주의 원리

지방교육자치에서 민중 통제 또는 민주주의 원리는 주민에 의한 대의 기구의 구성으로 이해되어오고 있다.

(민중통제 원리는) 지방분권의 원리와 더불어 민주성의 원리라고 부를 수 있는 것으로서 곧 민중이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 의결하는 것을 의미하며 궁극적으로는 대의 민주정치에 이념과 상통하는 원리이다. 이 원리는 관료적 통제를 배제하고 공정한 민의를 존중한다는 데 그 의의가 있으며 구체적으로는 교육위원회 제도에 구현되어 있다(김종철, 이종재, 1994: 210).²⁾

지방교육자치에서 민주주의 또는 민중 통제 원리가 전경에 등장한 것은 교육감 주민 직선제 도입과 시행을 전후한 시기부터다. 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 「지방교육자치법」이라 함) 제정 당시에는 지방의회에서 교육위원회를 구성하고, 교육위원회에서 교육감을 선출하는 방식으로 주민 대표성을 충족하고자 했다. 그러나, 선거 과정에서 비리가 잇따라 발생하고 95년 교육개혁의 소산으로 학교운영위원회(이하 ‘학운위’라 함)가 제도화한 이후, 학운위에 힘을 실어주고자 하는 배경에서 학운위 위원들에게 교육위원 및 교육감 선출권을 부여했다. 유감스럽게도 제도 개편 이후에도 선거 비리는 계속되었고, 주민 대표성에 대한 문제제기도 여전했다. 이런 배경에서 2006년 교육위원회를 지방의회의 특별한 상임위원회로 전환하고 교육감을 주민이 직접 선출하도록 하는 내용의 법률 개정이 이루어졌다.

2) 밑줄은 필자가 그음.

법 개정 당시 교육위원의 주민 직선에 대해서는 별다른 논의가 없었으나, 교육감 선출에 관해서는 여러 가지 논의가 있었다. 흥미로운 사실은 근래 교육감 주민 직선이 민주주의의 상징처럼 여겨지고 있으나, 법 개정 당시에는 민주주의 원리에 대한 강조가 오늘날만큼 강하지 않았다는 사실이다. 국회 교육위원회에서 이루어진 개정 법률안에 관한 토론 과정에서 이 사실을 확인할 수 있다.

교육감 선거 과정에서 발생하는 사전 선거 운동 시비, 직위를 이용한 선거 운동, 학교운영위원 선출 과정의 정치화, 교원 출신 학교별 편 가르기로 인한 교단 분열 등의 문제점을 해소하지 못하고, 오히려 심화되는 양상이 전개되어 ... 선거 과정에서의 부정 비리 및 선거 자체에 있어서의 주민 대표성 논란, 주민에 대한 책임성 문제의 근본적인 해결을 위해서는 주민 직선제 도입이 불가피하기에...(국회 교육위원회, 2005: 2).

이 개정안에서는 주민이 직접 선출하도록 함으로써 현행 교육위원 및 교육감의 선출 제도에 따른 선거 부정 방지와 주민 대표성 확보가 가능한 방향으로 제도 개선을 도모하고자 하는 데 그 입법 취지가 있다 할 것임(국회 교육위원회, 2005: 13).

선거 운동 과정에서 나타난 문제점을 해소하기 위한 차원에서 주민 직선제를 도입한 것이지, 민주주의 원리를 실현하고자 제도를 변경하는 것은 아니라는 사실 인식을 확인할 수 있다. 굳이 의미를 부여하자면, ‘주민 대표성’ 논란을 해소하는 방향에서 직선제를 도입했고, 이것은 민주주의 원리를 심화한 것이라고 평가할 수 있다.

그러나, 교육감 선출 방식을 주민 대표성 또는 민주주의와 연결하는 것은 재고의 여지가 있다. 미국의 교육위원회 제도가 성립한 과정을 살펴보면, 민중 통제 기구로서 교육위원회가 성립하고, 교육위원회에 고용된 전문가로서 교육감이 등장하였다. 이 과정에서 민중 통제(layman control)와 전문적 리더십(professional leadership)이 지방교육자치의 두 개의 원리로 자리를 잡았다(김용, 2011). 주민 대표성은 교육위원회 구성에서 중요한 원리로 삼아야 할 것이지, 교육감 선출 과정에서 중시할 원리는 아닌 셈이다. 교육감 선임 과정에서는 교육 전문성을 강조해야 할 것이다.

이와 같은 사실에도 불구하고, 교육자치에서 민주주의 원리는 민중에 의한 대

의 기구의 구성으로 이해되고, 대중들의 인식 수준에서는 교육감 주민 직선이 민주성 원리를 구현한 것으로 받아들여지고 있다.

3. ‘진보’ 교육감 등장 후의 민주주의

2006년 개정 법률에 따라 교육감 주민 직선이 시행되고, 특히 소위 ‘진보’ 교육감이 당선되면서 교육자치에서 민주주의 논의는 새로운 국면에 진입하게 된다. 김상곤 전 경기도교육감을 필두로 한 진보 교육감 진영은 이명박 정부의 교육정책과 대립을 빚으면서 위상을 확립해갔다. 당시 학교폭력 가해 학생에 대한 처분 내용을 학교생활기록부에 기재하는 문제, 시국 선언 교사 징계, 학생인권조례, 교원평가 등을 둘러싸고 교육부장관이 교육감에게 소송을 제기하는 일이 다반사였다(김용, 고전, 이차영, 2013). 이 과정에서 민주주의는 중앙 정부로부터 지방교육행정기관의 독립을 의미하는 것으로 이해되었다.

사실 교육에 관한 중앙 정부와 지방 정부 간 관계는 지방분권 원리로서 강조되어 왔다. “민주국가에서는 일반행정에서와 같이 교육행정의 민주화가 요청되기 때문에 중앙정부에 의한 획일적인 통제와 지시를 지양하고, 지방의 실정과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책이 수립되어야”(이형행, 고전, 2001: 338) 한다는 식으로 설명되었던 것이다. 그런데, 사실 ‘진보 교육감’ 당선 이전까지는 지방분권이 심각한 이슈가 되지 못했다. 오히려 일반행정으로부터 교육행정의 독립이 지속적으로 문제가 되었을 뿐이다. 이것은 사실상 교육부장관과 과거 시·도교육감이 이념적 차이를 보이지 않는 한 무리였기에 가능한 일이었다.³⁾ 그러나, 교육부장관과 교육감 사이에 대립이 심화하면서 지방분권이 심각한 이슈로 제기되었고, 중앙 정부의 권한 이양은 곧 교육 민주주의를 의미하게 되었다.

지방교육자치제의 기구 개편보다 더 중요한 것은 교육에 관한 중앙정부의 권한의 이양이다. 한국 교육의 큰 단점인 획일화된 교육은 입시제도의 영향도 있지만 오랫동안 세부적인 내용까지 중앙정부의 지시에 길들여진 탓도 있다. 교육 분야에서 자주성과 창의성을 높이려면 지역 실정에 맞는 다양한 교육프로그램이 개발되어야 한다. 그 전제 조건이 권한 부여와 경험 증대라

3) 김용일(2009)은 이들을 ‘교육계 보수 세력’으로 규정한다.

고 생각한다. 일정한 권한만 중앙정부의 권한으로 명시하는 법률 개편을 제안한 정책 건의가 반영되길 바란다(표시열, 2010: 164).

문재인 정부에서는 ‘교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화’를 100대 국정 과제 중 하나로 내걸고, 교육부와 시·도교육청, 교육전문가와 학교 현장 대표로 「교육자치정책협의회」를 조직하였다. 교육부 권한의 이양을 통해 지방분권을 도모하고 교육 민주주의를 심화하고자 한 기획이었다(하봉운, 2020).

이상의 전개 과정을 살펴보면, 지방교육자치가 제도화하는 초기에는 교육의 자주성과 전문성 원리에 비하여 민주주의는 유력한 가치가 아니었고, 교육감 주민 직선제 시행 이후에 비로소 민주주의가 의미있는 원칙으로 제도 내에서 작동하기 시작하였으나, 기관 구성의 원칙으로 이해되거나 교육 정부 간 관계에서 의미를 지니는 것으로 이해될 뿐이었다. 제도 운영이 ‘민중 통제’라는 이상에 진정 부합하는 것이었는지 비판적으로 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 지방교육자치 운영과 오늘의 민주주의

1. 교육위원회 구성과 민주주의

과거 교육위원회 구성 과정에서 주민 대표성을 제대로 구현하지 못한다는 비판이 계속되었다. 1991년 이후 제1대 교육위원회부터 제4대 교육위원회까지의 구성 현황을 분석한 결과(고전, 2006)에 따르면, 교육 및 교육행정 경력자 비중이 70~80%에 이르고, 50대에서 60대 연령의 당선자가 78~88%에 달하고, 남성 위원이 무려 97%라는 사실이 알려졌다. 2006년에 치러진 마지막 교육위원 선거에서도 이런 경향은 지속되어 ‘교육관료 출신 등 교육 경력자 비중은 확대하고’ ‘전교조 지원 후보가 대거 탈락하여’ 교육의 보수화와 견제 세력의 부재를 우려하게 되었다(고전, 2006).

2010년 지방 선거에서 한 차례 교육의원 제도를 운용한 후, 2014년부터는 제주특별자치도를 제외한 모든 시·도에서 지방의원으로 교육위원회를 구성하고 있다. 그런데, 지역에 근거한 정당 체제와 소선거구제가 결합하면서, 지방의회의

일당 지배가 심화하고 있다. <표 1>은 2018년 6월 치러진 7대 지방의회 광역의원 선거 결과를 정리한 것이다.

<표 1> 제7대 지방의원 선거 광역의원 당선자 정당별 분포

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	
더불어민주당	97	38	4	32	20	19	15	16	
자유한국당	3	4	23	1	0	0	4	0	
기타	0	0	0	0	0	0	0	0	
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
더불어민주당	128	32	26	31	34	50	7	31	25
자유한국당	1	9	3	7	0	0	38	19	1
기타	0	0	0	0	1	2	9	2	5

선거 결과를 보면, 주민 의사가 고르게 반영되기보다는 의회 지배 정당의 의사만이 관철될 가능성이 농후함을 알 수 있다. 결과적으로 과거 교육위원회는 물론 근래의 지방의회 상임위원회로서의 교육위원회에서도 주민 대표성은 실현되고 있지 않으며, 그만큼 민중 통제가 이루어지기도 어려운 상황이다.

이와 관련하여 주목할 사실이 있다. 현재도 교육의원 제도를 시행하고 있는 제주특별자치도에서 교육의원 선거 방식에 대한 위헌 여부가 다투어진 것이다. 2018년 지방선거에서 5개 교육의원 선거구 중 4곳에서 후보자가 한 명으로 무투표 당선되었으며, 5년 이상의 교육 및 교육행정경력을 요구하는 조항 때문에 60대 남성 교육행정직 출신이 교육의원을 독점한다는 사실이 발단이 되었다. 현재의 교육의원 제도에 입법 재량을 인정하여 합헌 결정이 내려졌으나, 최소한 교원이 사직하지 않고 교육의원에 출마할 수 있도록 허용하거나 학교 외에서의 교육 경력도 인정하는 방향으로 법률을 개정해야 한다는 목소리가 높다(송기춘, 2020).

2. 교육감 선출과 민주주의

현재 교육감은 후보자 등록 신청 개시일로부터 과거 1년 동안 정당의 당원이

아닌 사람이어야 하며(「지방교육자치법」 24조 1항), 교육경력이나 교육행정경력, 또는 이를 합한 경력이 3년 이상인 사람이어야 한다(「지방교육자치법」 24조 2항). 정당은 교육감을 추천할 수 없으며(「지방교육자치법」 46조 1항), 교육감 후보자는 특정 정당을 지지 또는 반대하거나 특정 정당으로부터 지지 또는 추천을 받고 있음을 표방하지 않아야 한다(「지방교육자치법」 46조 3항).

교육감 선거는 광역 단위에서 이루어지고 있으나, 명시적으로는 정당과 연계하여 선거 운동을 할 수 없기 때문에, 교육감 입후보자들은 선거 운동에 상당한 어려움을 겪는다. 지역 내 유력 정당의 상징 색상의 옷을 입거나, 광역 단체장 후보의 유세 현장 가까운 곳에서 선거 운동을 전개하는 등 간접적으로 정당 친화성을 드러내는 경우도 있다.

그러나, 교육감 선거 과정에서 가장 영향력을 발휘하는 것은 교직단체들이다. 한국교총과 전교조로 대표되는 보수와 진보 성향의 교직 단체들은 다양한 방식으로 교육감 선거 과정에 개입하고 있다. 2022년 6월 교육감 선거를 앞둔, 각 지역의 동향을 전하는 언론 기사는 이를 잘 보여준다.

교육에는 보수와 진보가 있을 수 없다는 게 흔한 말이지만, 교육감 선거에서는 양 진영의 구분이 너무도 명확한 것이 현실이다. ... 최근 청주에서는 퇴직 교육 관료와 학계 인사 등이 주축이 된 포럼이 창립돼 활동에 들어갔다. 지역 교육의 미래를 위한 의제 발굴과 공론화를 위한 민간 연구 단체를 표방하고 있지만, 교육계에서는 보수 진영 교육감 배출을 위한 지원 조직이라는 해석이 나온다. 진보 성향 현직 교육감의 대항마로 나설 보수 진영 대표 주자 자리를 놓고 경쟁이 서서히 가열되고 있다(노컷뉴스, 2021. 2.24.).

(전교조 광주 지부는) 최근 조합원을 상대로 그동안 광주시교육청의 좋았던 점, 아쉬웠던 점 등을 설문조사를 통해 확인했고, 시민을 상대로도 설문조사를 진행할 예정이다. ... 설문조사에서 나타난 아쉬운 부분을 잘 채워줄 후보를 찾을 예정...(뉴스1, 2021.5.18.).

근래에는 교직단체 외에 교육 공무원 단체들이 선거 과정에 영향력을 발휘할 움직임을 보이고 있다. 이들은 집단의 요구를 전달하고, 이를 수용하는 후보자를 지지하는 방식으로 선거에 개입한다.

이처럼, 교육감 선거 과정에서 특정 집단의 지지가 강해지면, 당선 후에 교육

감이 지지 집단의 요구를 모른 채하기가 어려워진다. 주민들의 요구와 지지 집단의 요구가 상충하는 경우, 교육감이 어떤 입장을 취하게 되는지를 확인할 필요가 있다.

한편, 교육감을 주민이 직접 선출하게 되면서 교육감의 정치적 위상과 권력은 한층 고양되었다. 지방의회가 교육감을 견제하고 통제하는 역할을 해야 하지만, ‘강 집행부-약 의회’의 지방자치 구조에서(김병준, 2012) 사실상 교육감에 대한 민중 통제 기제는 미약하다. 교육감에 대한 주민소환 제도가 마련되어 있지만(「지방교육자치법」 24조의 2) 적용된 사례는 아직 없다. 교육감에 대한 민중 통제 요구가 계속되는 이유다.

집행부인 “교육감의 권력은 보다 작게 교육위원회의 권력은 보다 크게” 하는 것이 작금의 현실에 적합한 변화의 방향이라는 점을 특별히 강조해두고 싶다(김용일, 2009: 291).

교육감으로의 권한 집중 해소와 권한 확대에 따른 교육감의 책무성 제고 방안에 대한 연구와 논의가 필요하다. 교육감에게 권한을 이양한 후의 문제점 분석과 교육감들이 자신의 권한 한계를 정확하게 인지할 수 있도록 해야 하며, 교육감의 책무성 제고를 위한 방안 마련과 교육감에 대한 주민통제로서의 주민투표제, 주민감사청구제 도입 등이 향후 고려될 필요가 있다(하봉운, 2020: 121).

3. 지방교육행정기관 운영과 민주주의

교육감 주민 직선 이후 교육행정의 민주화는 일정 수준에서 진전하고 있다. 학생들이 직접 참여하여 「학생인권조례」를 제정하고, 타운홀 미팅을 통하여 교육정책 의제를 발굴하거나, 교육 관련 각종 시민 단체들이 교육청의 주요 정책을 심의하는 등 방식으로 교육행정에 대한 주민 참여는 확대하고 있다.

지난 몇 해 사이에 교육행정이 주민과 더 가까워지려는 움직임도 계속 강화하고 있다. 혁신교육지구사업을 중심으로 교육행정과 일반행정이 힘을 모아 주민 요구에 부응하고자 하고 있으며, 마을교육공동체를 조직하여 마을과 학교가 협력하고, 마을과 교육을 상보적으로 변화시키고자 하는 움직임도 가속화하고 있다(이용운 외, 2020).

그러나, 주민의 요구는 기초 단위에서 발생하고 지방자치는 기초 단위에서 시행되고 있지만, 교육자치는 광역 단위에서 이루어지고 있다는 사실은 지역 단위에서 교육 협력을 이끌어내는 데 상당한 장애가 되고 있다. 혁신교육지구사업을 전개할 때, 해당 지역 교육장은 이렇다 할 역할을 하지 못하고, 교육감이 시장, 구청장 또는 군수와 협약을 체결하는 장면이 이를 상징적으로 보여준다. 교육장은 권한이 없으니 지역교육에 책임감을 느낄 리가 만무하고, 교육감은 권한은 있으나 과중한 부담 속에서 주민의 요구에 신속하고 책임있게 응답하지 못하는 것이 현실이다.

IV. 논의: 약체화한 민주주의와 지역 없는 교육자치

이상 분석한 내용을 다음과 같이 요약할 수 있다. 지방교육자치제도의 전개 과정에서 민주주의는 후순위 가치였다. 교육감 주민 직선제 시행을 계기로 민주주의 원리가 전경에 등장하였으나, 민주주의는 지방교육행정기관 구성에서 주민 참여 문제로 치환되었으며, 부분적으로는 교육에 관한 중앙 정부로부터 지방 교육 정부의 자율성 확보로 이해되었다. 지방의원과 교육감을 주민이 직접 선출하게 되면서, 제도 운영에서 민주주의의 요구는 상당 부분 실현된 것으로 간주되고 있다.

그러나, 과연 기관 구성에 주민 참여가 보장되고 있다는 사실만으로 민주주의 논의를 마쳐야 하는 것일까? 얼핏 보기에 민주주의가 더 잘 작동하는 것 같은 지방자치 부문에서 이 문제에 관한 비판적 문제제기가 이어지고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 지난 이십여 년 간 지방자치가 풀뿌리 민주주의로 뿌리를 내리지 못하고, ‘무늬만 지방자치’ 일 뿐 행정의 비효율을 초래했다는 비판(김순은, 2015) 또는 주민들이 자발적으로 참여하여 ‘스스로 다스림’을 구현하기 보다는 자치단체나 단체장을 선출하는 데 그쳤을 뿐 행정적 통제에 의미를 부여할 수밖에 없다는 비판(강원택, 2014)에서 지방교육자치는 자유로울 수 있을까? 교육감 주민 직선을 계기로 학교 관계자들의 관심과 참여가 높아진 것은 명확한 사실이지만, 주민들이 지역교육 행정의 주인이 되기보다는 여전히 관객으로 지켜보는 ‘관객 민주주의’ (김순은, 2015에서 재인용)에 그치고 있는 것은

아닐까?

「지방교육자치법」 1조는 ‘지방교육의 특수성을 살리기 위함’을 제도의 목적 중 하나로 들고 있다. 그런데, 지방교육자치의 제도적 토대가 이 입법 목적을 달성하는데 장애가 되고 있는 면이 있는 것이 사실이다. 우선, 국가교육과정의 상당히 경직되고 강고하게 적용되고 있어서 지역의 교육과정을 운영하는 일이 쉽지 않다. 지방교육재정의 70% 이상이 중앙정부로부터의 이전 수입이기 때문에, 교육청 관료들은 말할 것도 없고 교직원들이 지역 산업이나 경제 상황 등을 예민하게 검토하지 않는다. 마지막으로, 교원은 국가 공무원 신분을 지니고 있으며, 교원 임용 시험만 치르면 근무 지역을 언제든지 옮길 수 있기 때문에 교원들의 지역 의식이 강한 것도 아니다. 더구나, 교원 순환 근무 제도를 채택하고 있어서 ‘우리 학교’ 의식은 물론 ‘우리 지역’ 의식을 기대하기 어려운 것이 사실이다.

요약을 이어가보자. ‘강 집행부 약 의회’ 구조에서 특히 주목할 부분은 교육감이다. 교육감이야말로 지방교육자치의 주연 배우다. 그런데, 지금까지의 교육감 선출 과정을 되돌아보면, 교직원들의 지지를 받지 않고서는 당선이라는 것이 현실이다. 선거 과정에서 빛을 쬔으면 갇아야 하는 일은 불문가지다. 이런 점에서 교직원들의 선호가 교육감 정책에 반영될 가능성은 상당하다.

그런데, 교원들이 국가 공무원 신분을 가지고 지역 의식을 결여한 채 교직생활을 영위하고 있다는 사실과 교직원들의 선호가 교육감의 정책에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 사실을 결합하면 교육자치가 교육자들의 자치에 그칠 가능성이 없지 않다고 할 수 있다. 실제로, 교육감 주민 직선제 시행 이후 교사들의 교육정책 참여는 어느 정도 확대되었으나, 교육자치가 시민의 것이 되었다고 보기는 이르다는 진단이 이루어지기도 했다(김용, 2019: 13).

근래 주목할 만한 사실은 교원 집단의 요구와 학부모를 중심으로 한 시민들의 요구 간의 간극이 점차 확대되고 있다는 것이다. 몇 가지 예를 들 수 있다. 저출생 문제와 더불어 코로나 19 상황에서 한층 심각한 사회적 의제가 된 돌봄에 관한 두 집단의 반응에는 상당한 차이가 나타난다. 학부모와 시민들은 아동들이 정규 수업을 마치고 학교에서 보살핌을 받기를 원한다. 그러나 상당수 교사들은 “돌봄은 교육이 아니”라고 주장하며 지방자치단체에서 감당할 일로 치부하고 있다.

몇몇 도 단위 지역에서는 상대적으로 열악한 생활 여건에 불만을 가진 교사들이 매우 단 기간 근무한 후에 지역을 옮기고 있다. 주민들은 교사들이 장기간 근무하며 아이들을 지도해주기를 바라지만, 교사의 권리 앞에 무력할 뿐이다. 주민들은 교사들이 한 학교에서 장기간 근무하며 지역에 동화해주기를 원하지만, 순환 근무는 교사들에게 이미 권리와 같은 것으로 여겨지고 있다.

또, 지역 소멸을 목전에 두고 지역을 소생시키기 위한 움직임이 활발한 지역에서 교육장이나 교직원들이 보이는 태도에서도 비슷한 현상을 발견할 수 있다. 농산어촌의 많은 지역이 이미 소멸 위험 지역이 되어 있는 상황에서, 주민들은 지역을 되살리기 위하여 동분서주하고 있지만, 주민들과 고락을 함께 하는 교육장이나 교직원을 찾아보기는 쉽지 않다. 물론, 몇몇 지역에는 소규모 학교 살리기 운동을 하며 지역을 지켜가는 존경을 받아 마땅한 교사들이 있다. 그러나, 절대 다수는 그렇지 않다.

이와 같은 상황에서 교육감은 어떤 태도를 취하고 있는가? 교육감은 교사들과 요구를 함께 하거나, 교사들이 선호하지 않는 정책을 실행할 엄두조차 내지 못하고 있다. 교원 임용 과정에서 2차 시험을 교육감이 주관하면서 지역 교육에 적합한 사람을 선발하려는 정책마저 일부 교직단체의 반발에 밀려 시행하지 못하고, 교원순환근무제를 개편하는 방안 역시 제안조차 못하고 있다. 시민의 교육감이기보다는 교직원의 교육감이라고 해도 과히 잘못된 진단은 아니다. 한마디로 정리하면, 현재의 지방교육자치는 ‘지역 없는 교육자치’이며, 이것은 교육의 자주성이나 전문성에 비하여 ‘약체화한 민주주의’의 결과, 즉 주민 참여와 통제가 매우 미흡한 교육자치의 결과라고 할 수 있다.

지방교육자치제도의 목적을 천명하고 있는 「지방교육자치법」 1조는 “지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”로 끝을 맺고 있다. 지방교육자치의 본질은 권한 배분이 아니라, 지방교육의 발전에 있다(김영환, 2011: 110~111). ‘지방교육의 발전’이야말로 지방교육자치제도의 가장 근본적이고 본질적인 목적이다(고전, 2017: 23; 표시열, 2010).

‘지방교육의 발전’이라는 견지에서 본다면, 민주주의를 기관 구성의 원리로만 치부할 수는 없다. 주민 의사가 교육행정에 직접 반영되고, 교육자들이 주민 전체에 대한 봉사자로서 주민들에 대하여 책임을 질 수 있는 기제를 구축하는 원리로 민주주의를 이해해야 한다. 이런 문제의식에서 다음과 같은 정책 과제를

제안하고자 한다.⁴⁾

첫째, 교육기관의 자율 운영 체제를 강화한다. 교육행정기관의 행정 계통을 매개로 하는 지시와 전달에 따른 교육기관 운영을 민주주의를 기반으로 한 자율과 책임 원리에 터한 운영으로 혁신해야 한다. 학교가 학생과 교직원 등 당사자는 물론 지역 주민들이 참여하고 성장하는 공간이 되어야 한다. 학교 자치 구조를 형성하는 일이 중요하다.

둘째, 교육자치를 기초 단위에서 시행해야 한다. 지역 간 상황이 복잡 다기하여 중앙 정부는 말할 것도 없고 광역 수준의 교육청이 주도성을 발휘하기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 교육지원청을 지역교육청으로 환원하고 명실상부하게 지역 교육의 핵심 기관으로 자리매김하고, 생활권 단위에서 리더십을 형성하여 변화를 도모해야 한다.

셋째, 교육장 선임 과정에 주민 참여를 확대하고 교육장 권한을 강화한다. 현재와 같이 교육감이 선거 과정에서 활약한 인사에게 보은성으로 교육장에 임명하고, 1~2년 정도 자리를 지키는 체제로는 지역교육 재창조라는 중차대한 과제를 감당할 수 없다. 교육장 선임 과정에 민주적 정당성을 대폭 강화해야 한다. 주민 직접 선거나 공모 등 다양한 방식을 활용할 수 있을 것이다. 또, 전국적으로 일시에 교육장 선임 방식을 변경하기는 어려움이 크기 때문에 2020년 전면 개정되어 시행을 앞두고 있는 「지방자치법」 상의 특례시나 주민 운동의 흐름이 강한 도시를 중심으로 실험적으로 시행할 수 있을 것이다. 아울러, 교육장에게는 4년 임기를 보장하고, 인사권과 재정권을 대폭 이양하여 실질적으로 역할을 다할 수 있도록 배려해야 한다.

넷째, 교원 제도에 대한 개편이 불가피하다. 교원들의 지역 의식을 전제하지 않은 채 지방교육자치를 하겠다는 주장은 어불성설이다. 전국 교원의 급여 수준을 동일하게 유지하는 전제 위에서 교원 지방직화가 필요하다. 교원 임용 과정에서 지역 특색을 살릴 수 있는 방안을 강구하고, 교원이 한 학교에서 근무하는 기간을 늘리는 방향으로 순환 근무 제도를 개선해야 한다.

4) 이하 첫 번째부터 세 번째 정책 과제는 한-OECD 공동 주최 국제 세미나(2019.10.24. 킨텍스)에서 발표한 내용과 동일하다.

V. 맺으며

지방교육자치는 지방자치와 교육자치가 결합한 것이지만, 현실적으로는 교육자치의 측면이 강할 뿐 지방자치적 요소는 그렇지 않다. ‘지역 없는 교육자치’는 지방교육자치제도가 한국에서 도입되고 변화하는 과정에서의 필연적 결과이지만, 제도 운영에서 민주주의가 충족되지 않는다면, 이런 현상은 앞으로도 강화될 개연성이 있다.

그런데, 이런 현상이 지속된다면, 교원 집단과 교육에 대한 시민들의 불만이 고조되고, 나아가 지방교육자치제도의 존폐 논란으로 귀착될 가능성도 없지 않다. 2018년 대입 공론화 과정은 교원들의 인식과 학부모 등 시민들의 인식 간의 괴리를 여과 없이 보여주었다. 학부모들이 교육에 참여할 수 있는 통로가 현재와 같이 매우 좁은 상태를 개선하지 않은 채로 교육 자율성과 교육 전문성을 강조하기만 한다면, 두 집단 간의 거리는 멀어지고, 교원 집단은 시민들에게 포위될 것이다. 같은 맥락에서 ‘지역 없는 교육자치’가 계속된다면 시민들이 혁신교육이나 교육복지 정책에 대한 찬동에서 시작한 지방교육자치제에 대한 지지를 철회할 수도 있다. 이런 점에서 민주주의는 향후 지방교육자치제의 전망을 결정하는 중요한 원리가 된다.

참고문헌

- 강원택(편)(2014). 한국 지방자치의 현실과 개혁 과제. 서울: 사회평론아카데미.
- 고전(2006). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구, 24(3). 141-164.
- 고전(2017). 한국의 지방교육자치 입법 정신에 관한 교육법학적 논의. 교육법학연구, 29(1). 1-30.
- 국회 교육위원회(2005). 「지방교육자치에 관한 법률 전부 개정 법률안(백원우 의원 대표 발의)」에 관한 공청회 자료집.
- 김병준(2012). 지방자치론 (수정판). 서울: 법문사.
- 김순은(2015). 지방자치 20년의 평가. 입법과 정책, 7(1). 57-82.
- 김영환(2011). 헌법상 지방교육자치의 기본 원리. 공법연구, 40(2). 103-132.
- 김용(2011). 지방교육자치제도의 변천 과정에 대한 평가와 전망 -미국 교육자치 제도의 생성과 변천 과정에 비추어-. 경희대학교 교육문제연구소 논문집, 27(1). 89-110.
- 김용(2019). 교육자치와 교육주권. 국가교육회의, 교육부, OECD 공동 주최 국제 세미나(교육자치분권과 교육거버넌스) 발표 논문.
- 김용, 고전, 이차영(2013). 지방교육자치 활성화 방안 연구. 경기도교육청.
- 김용일(1995). 미군정기 ‘교육자치 3법’의 정치학. 교육문제연구, 7. 141-160.
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 ‘이상’(개정증보판). 서울: 문음사.
- 김종철, 이종재(1994). 교육행정의 이론과 실제(신정증보). 서울: 교육과학사.
- 백낙준(1953). 한국교육과 민족정신. 서울: 문교사.
- 송기춘(2020). 제주특별자치도 의회 교육위원 제도의 법적 문제점과 개선 방안. 제주 교육의 미래를 위한 토론회: 교육의원 제도에 관한 고찰 토론회 자료집. 3-25.
- 이용운 외(2020). 서울의 마을교육. 서울: 살림터.
- 이형행, 고전(2001). 교육행정론(개정판). 서울: 양서원.
- 이호성(1954). 교육자치제와 그 운영. 서울: 한국교육문화협회.
- 이호성(1955). 우리나라의 교육자치와 실제 문제. 교육문화 3권 5호. 39-44.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본 가치와 주요 쟁점. 교육법학연구, 22(1). 145-167.
- 하봉운(2020). 교육자치분권의 성과와 과제. 교육비평, 45. 102-123.
- 한국교육정치학회(편)(1994). 교육정치학론. 서울: 학지사.

자율주제발표 1-토론

“지방교육자치를 위한 민주주의 거버넌스의 쟁점과 발전 과제”에 대한 토론문

김 용 련 (한국외국어대학교)

1. 지방교육자치제도에서 민주주의 원리는 후순위

교육자치와 거버넌스의 실현은 이 시대의 교육 혁신을 위한 그리고 미래 교육의 토대를 만들기 위한 핵심적 과제이다. 발제자는 민주주의 원리로 지금의 교육자치의 현황을 분석하고 있으며, 민주주의 원리의 주요 근거를 ‘주민 대표성’과 ‘민중통제(시민참여)’로 삼고 있다. 교육자치를 위해서 이러한 “민주주의 원리가 가장 중요한 가치임에도 불구하고 또 다른 가치로 인해 후순위로 밀려있다”는 문제인식에서 본 발제문이 시작된다고 보여진다.

다시 말해서, 교육자치를 실현하기 위한 원리로서 교육의 자주성과 전문성이 보다 앞서다보니 민주성의 가치가 다소 소홀히 다루어지고 있다는 발제자의 견해에 대해 토론자 역시 전적으로 동감하는 바이다. 그 동안 교육의 자주성을 확보하기 위하여 중앙정부로부터의 독립적 위치와 권한을 확보하는 것이 교육자치 제도를 공고히 하는 것으로 판단되었다. 한편으로 교육의 전문성을 담보하기 위하여 일반행정으로부터 분리되기 위한 많은 노력들을 바탕으로 지금의 교육자치 제도가 형성되었다고 볼 수 있다.

교육자치 실현에 있어서 자주성과 전문성의 원리가 주창되었던 초기적 단계의 믿음과 의미는 발제문에서 제시된 백낙준과 이호성의 진술에서도 여실히 드러나 있다. 역사적 경험과 절곡으로 인하여 당시에는 교육의 독립성이 중요시되었고 그 결과, 중앙정부로부터의 분권과 일반행정으로부터의 분리가 교육자치의 중요한 가치로 자리매김하게 것이다. 하지만 시대적 변화와 부침을 거치면서 그 동안의 분권과 분리의 가치에 더해져 오늘날 교육자치에 있어서 부각되고 있는 또 다른 개념은 협치와 연대를 기반으로 하는 거버넌스이다. 따라서 발제

자가 강조하는 민주주의 원리와 이를 실현하기 위한 시민적 참여와 대표성의 부각 그리고 시민들이 터하고 있는 ‘지역’이라는 단위가 교육자치 혹은 교육거버넌스에 적극적으로 반영되어야 한다는 발제자의 제안은 매우 시의적절한 것이다.

2. 교육자치(분권) vs. 교육거버넌스(협치)

발제문에서도 언급되었듯이 최근 혁신교육지구사업을 통해서 일반자치와 교육자치가 협력하는 새로운 모델을 확인할 수 있었고, 마을교육공동체의 실천을 통해서 지역사회와 주민자치가 이제는 엄연한 교육거버넌스의 주체가 될 수 있다는 경험이 축적되고 있는 상황이다. 다만 이러한 실천의 현장 속에서 드러나고 있는 가치의 혼재와 불협화음을 간과해서는 안 될 것이다. 오늘날 자치와 거버넌스는 떨어질 수 없는 가치이다. 다시 말해서 교육자치를 위해서는 교육거버넌스가 실현되어야 하고, 이에 따라 분권과 협치는 언제나 상존해야만 한다. 하지만 자치와 거버넌스가 만나는 ‘지역’이라는 현장은 정작 이 두 가치의 불협화음이 끊이지 않고 있는 것이 현실이다. 분권을 견지하는 자치와 협치를 지향하는 거버넌스가 실천의 현장에서 융합되기는 쉽지 않다. 예를 들어, 일반행정으로부터 분리되어 있는 교육자치 체제에서 협치를 위한 (시민과 일반자치가 함께 하는) 교육거버넌스는 자칫 구호적일 수 있고, 교육 전문성을 강조하는 학교는 결국 지역으로부터 멀어질 수밖에 없다.

이러한 관점에서 이 시대가 요구하는 교육자치를 위하여 교육의 자주성과 전문성의 의미와 범위를 재구성할 필요가 있으며, 더불어서 연대와 협치를 위해 어떤 주체와 어떠한 파트너십을 조성할지를 심도있게 구상할 필요가 있다.

3. 교육자치 실현 방안에 대한 질문

“지역없는 교육자치” 그리고 “약체화한 민주주의”의 결과로 주민 참여와 통제는 유명무실하다라는 발제자의 논지에 대해 본 토론자는 동의와 공감을 표하면서, 한편으로 이러한 한계를 극복하기 위해 발제자가 제안한 네 가지 정책과제에 대해서 그 구체성과 실현가능성에 대한 질문을 던지고자 한다. 교육자치

이든 교육거버넌스이든 이를 실현하기 위한 방안은 크게 교육체제의 내부적 개혁과 협치와 연대를 위한 외부적 협력으로 구분될 수 있다. 내부적 개혁으로 발제자가 제안한 학교자치와 교육지원청(기초) 단위의 개혁은 필수적이지만 정작 인사권과 재정권(기초단위의 조세권 부재를 포함하여)이 제한적인 상황에서 ‘기초단위 중심의 교육자치 체제’를 발제자께서는 어떻게 구상하고 있는지 첫 번째 질문을 던지고자 한다. 지역의 주민과 기초자치단체가 지역교육지원청과의 파트너십을 형성하는 과정에서 어려워하는 점은 교육지원청이 사업이나 프로그램에 대한 결정권한이 없으며, 담당 보직자도 자주 바뀌기 때문에 일을 진행하기가 어렵다는 것이다. 지역에 기반한 교육지원청의 재구조화가 어떻게 이루어져야 하는가?

둘째는 발제문에서는 교육자치를 위하여 주민이나 지역과의 연대와 협치를 강조하고 있는데, 혁신교육지구나 마을교육공동체에서도 확인되었듯이 교육거버넌스는 주민뿐만 아니라 일반자치와의 협력이 중요하다. 사실 일반자치의 협력 없이는 교육자치의 실현은 요원하다 할 것이다. 그렇다면 교육자치 실현을 위하여 앞으로 일반자치와의 관계 설정은 어떠해야 하는지? 교육감 직선제나 교육위원회와 같은 제도적 보완이나 교육 사업이나 교육재정 통합 운영과 같은 협력 범위 등의 관점에서 발제자의 의견을 구하면서 발제문에 대한 의견을 같음하고자 한다.

자율주제발표 2

지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점과 발전과제

이 성 회 (한국교육개발원)

I. 서 론

올해로 지방교육자치가 30주년을 맞이했다. 현재, 문재인 정부의 지방교육자치를 위한 교육분권화의 주요 추진 체계는 2017년도부터 구성된 ‘교육자치정책협의회’란 협의체, 그리고 2018년도부터 착수한 ‘교육분야 지방분권추진을 위한 법률 정비’로 크게 나뉠 수 있다(정설미, 정동욱, 2020: 145). 예를 들어 2021년도에 교육부와 전국시도교육감협의회는 제7차 교육자치정책협의회에서 유치원과 초·중등교육의 지방분권 강화와 학교 자치를 보장하기 위해 ‘교육자치 강화를 위한 법령 정비’에 대한 안건을 집중적으로 논의하였다(권형진, 2021).

「교육의 지방분권 추진에 관한 법률」은 제4조 교육 지방분권의 기본 이념에서 ‘교육의 지방분권 추진은...지방교육자치와 학교자치를 구현하고, 학생의 교육받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 기본으로 함’을 명시하였다(황준성 외, 2018: 44). 이는 교육분권이 그 자체가 본질적인 ‘목적’이 아니라, 지방교육자치와 학교자치(학교 민주주의)의 구현, 학생의 교육에 관한 기본권의 실질적 보장을 위한 ‘기제’임을 보여준다(황준성 외, 2018: 44).

우리나라는 교육자치에서 주민자치형을 채택한 영미 국가, 단체자치형을 교육자치와 연결한 대륙 국가와 달리, 광역지방자치와 교육자치를 접목하였다(고전, 2020: 20). 따라서, 1991년에 ‘교육자치를 지방자치 광역 단위에서 실시하는 취지로’ 지방교육자치에 관한 법률을 제정했다(고전, 2020: 21). 즉 법률상 지방교육자치에서 지방이란 ‘광역 시도 단위’의 지방자치단체를 의미한다.

한편 교육분권화는 선행연구에서 일반적으로 “더 높은 수준의 정부 또는 교육 기관에서 더 낮은 수준의 정부 또는 교육 기관으로 권한과 책임이 이동하는

것”으로 정의된다(정성미, 정동욱, 2020). 분권화는 지방정부에 권한이 이동된 정도에 따라 사무분산, 위임, 이양으로 구분될 수 있다(정설미, 정동욱, 2020: 141). 사무분산에서 이양으로 갈수록 지방정부에 권한이 많이 이동된 것이므로, 이양은 지방정부에 권한이 가장 많이 이동된 정도를 의미한다(정설미, 정동욱, 2020). 선행연구에 따르면, 지방교육자치를 위한 교육분권화는 대체적으로 유·초·중등교육의 가장 가까운 수준의 실행 주체라고 여겨지는 시도교육청 및 단위 학교로 교육부의 권력을 이양하는 것으로 이해되고 있다(권세훈, 2015; 김가람, 이일용, 2017; 김찬동, 최진혁, 2016; 나민주 외, 2017; 나민주, 2018; 양향룡, 김혜란, 이승일, 2018; 하봉운, 2020).

본 연구에서는 관계사회학적 관점에서 지방교육자치를 위한 교육 분권화의 쟁점과 발전과제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 본 연구의 순서는 다음과 같다. 2장에서는 선행연구 분석을 통해 연구자가 확인한 지방교육자치를 위한 교육 분권화의 쟁점을 논의한다. 3장에서는 지방교육자치를 위한 교육분권화의 발전과제를 두 가지로 나누어 제시한다. 4장에서는 논의 및 결론을 논한다.

II. 지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점

본 장에서는 연구자가 선행연구 분석을 통해 확인한 지방교육자치를 위한 교육분권화의 두 가지 쟁점을 차례대로 제시한다.

1. 쟁점 1: 지방교육자치를 위한 교육분권화의 궁극적인 ‘목적과 비전’에 대한 답이 불분명하다.

현재 지방교육자치의 비전은 “광역시도의 행정자치와 구별, 분리된 광역시도 교육자치였다”(곽노현, 2020: 10). 서론에서 언급하였듯이, 지방교육자치는 중앙의 교육부에서 광역단위의 시도교육청으로 권력을 이양하는 것으로 종종 이해된다(곽노현, 2020; 유경훈, 2020).

교육부장관, 교육감, 전문가 등으로 구성된 교육자치정책협의회는 2017년에 ‘교육자치 및 학교자율화 로드맵’을 제시하였다. 하지만, 여기에서 “각 지역

에서 명확하게 이해하고 동의하는 교육자치의 상과 방향, 중심 관점이 무엇인지에 대한 명확한 정의는 제시되지” 않고 있다(유경훈, 2020: 149). 따라서 “교육의 지방분권에 대한 요구분석과 교육자치 로드맵”을 제시한 유경훈(2020: 149)은 현재 “중앙정부와 교육청, 학교를 비롯한 관계자들은 교육자치의 상과 목표가 무엇인지를 명확하게 이해하고 공유하지 못하고 있는 상황” 속에서 “주어지는 흐름에 따라 각자 관련 정책들을 추진-실행해오고 있는 것으로 나타”남을 밝혔다. 다시 말해, “시도교육청과 현장에서는 지방교육자치가 무엇을 위해 왜 필요한 것인지에 대해 명확히 이해하지 못하고 있는 지역이 대다수인 것으로 나타났으며, 교육자치의 필요성과 의미에 대한 이해와 관심이 상당히 부족한 상황인 것을 확인해 볼 수 있었다”(유경훈, 2020: 140).

그 결과, “아직까지 상당수의 시도교육청과 학교 구성원들은 지방교육자치의 필요성과 의미에 대한 문제의식과 이해, 관심이 부족한 상황 속에서 위로부터 주어지는 과업을 별개로 수행하는 경향이 있는 것으로 나타났다”(유경훈, 2020: 140).

지방교육자치의 목적은 지방교육자치에 관한 법률에서 찾아볼 수 있다. 지방교육자치에 관한 법률 제1조는 “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 지방교육 발전에 이바지함을 목적”으로 한다(나민주 외, 2017: 4). 지방교육자치에 관한 법률 제5조에 따르면 지방교육자치의 목적은 “교육의 자주성, 전문성, 지방교육특수성”이다(고전, 2020: 26). 하지만 막상 시도교육청과 학교현장에서는 현재처럼 중앙 수준에서 광역 수준으로, 다시 말해 교육부에서 시·도교육청으로 권력이 배분되는 방식으로 진행되고 있는 현행의 지방교육자치가 과연 그들이 현장에서 체감할 수 있을 정도로 교육의 자주성, 전문성, 지방교육특수성을 더 잘 보장할 수 있는 방안인 지에 대한 의문을 제기한다고 할 수 있다(고전, 2020; 김용, 2020; 황준성, 2020).

이에 대해 고전(2020: 27)은 지방교육자치의 “가장 큰 문제는 제도로서의 자치와 체감하는 자치 간의 온도차가 상당”한 것이라고 지적하였다. 왜냐하면 “지방교육자치제도는 법률로서 완성되는 것이 아니라 학교현장에서 구현”되기 때문이다(고전, 2020: 27). 결국, “교육당사자, 특히 학부모와 주민, 학생과 교사가 자치를 체감하는가가 관건”임에도 불구하고, 현재는 “지방교육자치단

체가 교육감만 잘 선출되면 완성되는 것인가” 회의적인 의문이 제기되고 있다고 진단하였다(고전, 2020: 27).

이는 많은 전문가들의 공통된 의견이기도 하다. 예를 들어, 이차영(1997)은 이론적 논의에 기반하여 지방교육자치의 개념에서 주민자치의 개념을 강조한다. 이차영(1997: 122)은 지방교육자치제를 “국가의 영토 내에 있는 일정한 주민들이 지방교육에 관한 자치적 기구를 구성하여 국가의 일정한 감독 하에 그 지역의 교육 사무를 자기책임에 의하여 독자적으로 처리하는 제도”로 정의한다. 한편, 현행의 교육감 중심의 광역교육자치에 문제를 제기하면서, 학교자치를 중심에 놓는 교육자치를 주장하는 견해도 있다(곽노현, 2020).

생활 자치(주민 자치)와 학교 자치를 위한 교육분권화를 강조하는 전문가들의 의견은 언론 분석결과와도 조응한다. 신문 보도자료를 분석한 연구 결과에 따르면 “교육자치의 궁극적인 목표가 학교의 자율성과 권한을 확대하기 위한 것이 공통적으로 내재되어 있”음을 확인하였다(유경훈, 2020: 147). 따라서 전문가와 일반 시민들이 대체적으로 동의하는 지방교육자치를 위한 교육분권화의 궁극적인 목적은 지역에서 체감할 수 있는 수준의 생활 자치, 학교 자치를 위한 교육분권화가 구현되어야 함을 추론할 수 있다. 하지만 현재 교육분권화는 생활세계인 교육 현장과의 괴리 속에서 교육부와 시도교육청과 같은 국가 기관들 사이에서만 이루어지고 있는 것으로 보인다(고전, 2020; 김용, 2020; 유경훈, 2020).

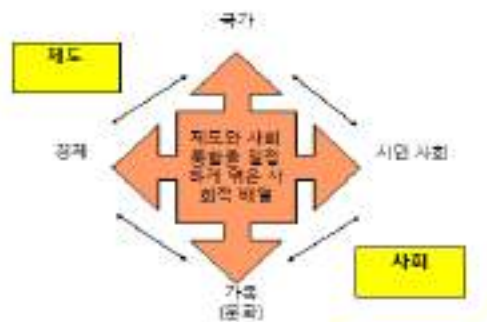
2. 쟁점 2: ‘(국가) 제도의 변화’를 중심으로 지방교육자치를 위한 교육분권화가 효과적으로 달성될 수 있는가?

선행연구에서 지방교육자치를 위한 교육분권화의 방안에 대한 논의는 주로 행정적, 재정적, 정치적 영역의 제도(시스템)의 변화에 초점을 맞추고 있다(권세훈, 2015; 김가람, 이일용, 2017; 김찬동, 최진혁, 2016; 나민주 외, 2017; 나민주, 2018; 양항룡, 김혜란, 이승일, 2018; 정설미, 정동욱, 2020). 예를 들어 이들 선행연구의 주요 논의는 교육분권화를 위한 교육행정기관의 구성, 지방교육분권과 관련된 조직, 인사, 사무 분야의 법제 검토 및 법령 개정, 교육부와 시·도교육청 사이의 권한 배분 실태 조사, 지방교육 재정분권, 지방교육자치를 위한 거버넌스 및 책무성 확보 방안 등에 연구의 주요 초점을 맞추고 있다(권세훈, 2015;

김가람, 이일용, 2017; 김찬동, 최진혁, 2016; 나민주 외, 2017; 나민주, 2018; 양항룡, 김혜란, 이승일, 2018; 정설미, 정동욱, 2020). 다시 말해, 지방교육자치를 위한 교육분권화와 관련한 선행연구들은 법령 개정 및 협력적 거버넌스의 구축, 지방교육 재정분권 등과 같은 정치적, 경제적, 행정적 제도의 변화를 중심으로 지방교육자치를 위한 교육분권화를 실현하고자 한다. 이러한 연구 동향은 최근의 교육정치학적 현실, 즉 교육분권화의 핵심 추진 체계인 교육자치정책협의회를 중심으로 교육자치 강화를 위한 법령 정비에 대한 논의가 활발히 진행되는 상황과 관련이 깊어 보인다(권형진, 2021).

정치적, 행·제정적 제도의 변화는 지방교육자치를 위한 교육분권화에 있어 매우 중요한 선결과제이다. 하지만, 제도의 변화만으로 지방교육자치를 위한 교육분권화가 효과적으로 달성될 수 있을 지는 의문이다.

박선형(2020: 33)은 “국가 존재방식으로서의 체제는 시민의 생활방식과 가치를 규정하는 성향이 매우 강하다”고 주장한 바 있다. 이와 동시에, 생활세계에서의 생활방식과 가치는 국가 체제의 변화 및 유지에도 영향을 미친다. 국가의 법령 체제가 국민(혹은 시민)들의 사회적 합의 및 공감대(합의된 가치와 규범)에 기초하여 세워지는 것이 그 대표적인 예이다. 정리하면, (국가) 제도와 생활 세계는 서로 영향을 주고받는다. 이를 관계사회학적 관점에서 그림으로 표현하면 다음과 같다.



[그림 1] 후기근대 사회의 새로운 배열(Donati, 2015: 246)

위의 관계적 도해에 따른 사회 모형은 기존의 국가를 정점으로 한 피라미드형의 위계적 모형과 매우 다르다. 사회가 급속도로 다원화되고 복잡해지면서 더 이상 근대사회에 통용되었던 위계적 방식으로 국가의 통제권이 다양한 사회적

주체들에게까지 작동하는 데에는 명백한 한계에 다다르게 되었다는 것이 여러 유럽 국가들이 내린 결론이었다. 따라서 이태리의 비판적 실재론에 기반한 관계 사회학자인 Donati는 후기 근대성(after-modernity, post-modernity가 아님)을 특징으로 한 사회에서는 국가를 정점으로 한 피라미드 모형이 아닌, 관계적 접근으로 재배열된 ‘관계적 사회(relational society)’로 나아가는 실례들이 현실에서 보이고 있으며(예를 들어 하이브리드형 중간지원조직의 활성화, 국가의 지원을 받아 학부모들이 운영하는 공/사의 구분이 애매모호한 공동육아조직 등), 또한 이러한 방향으로 사회가 재배열되어야 국가가 급변하는 사회의 변화에 보다 더 민감하게 반응할 수 있게 될 것이라고 보았다(Donati, 2015). 우리나라도 코로나19를 경험하면서 더이상 국가 주도의 중앙집권적 통제와 사회변화에 민감하게 반응하지 못하는 제도로는 교육행정이 단위학교에까지 효과적으로 작동하는 것에 명백한 한계가 있음을 체감하였다. 불확실성이 증대하고 급변하는 후기 근대 사회에서는 국가가 사회의 피라미드의 정점에 있는 모형이 아니라, 경제, 시민사회, 가족(제4섹터)과 같은 다양한 주체들과 관계를 맺을 수 있는 사회적 재배열이 현실적으로 요청되고 있다.

하지만 여전히 지방교육자치를 위한 교육분권화의 논의는 선행연구 분석에 따르면 **시민사회, 가족(과 비공식적 사회적 네트워크), 시장이란 세 주체는 도외화된 채, 국가를 중심으로 한 제도적 변화에만 주된 초점이 맞추어져 있다**(권세훈, 2015; 김가람, 이일용, 2017; 김찬동, 최진혁, 2016; 나민주 외, 2017; 나민주, 2018; 양향룡, 김혜란, 이승일, 2018). **현행과 같이 국가의 제도 변화만을 논의에 중심에 둔 모형으로, 지역 사회와 학교 구성원들이 체감할 수 있는 지방교육자치를 위한 교육분권화를 효과적으로 달성할 수 있을 것인가?** 이것이 본 연구에서 제시하는 두 번째 쟁점이다.

III. 지방교육자치를 위한 교육분권화의 발전과제

1. 지역과 학교가 수궁할 수 있는 궁극적 목적과 비전의 제시 필요

선행 연구 분석 결과 광역 수준의 지방교육자치는 그 관할 범위가 너무 넓어

생활 자치 및 학교 자치의 수준까지 체감될 수 있는 데에는 명확한 한계를 드러내고 있었다(고전, 2020; 김용, 2020; 유경훈, 2020). 또한 전문가들과 현장에서 요구하는 교육분권화의 궁극적인 목적은 지역과 학교에서 체감이 가능한 생활 자치 및 학교 자치라고 여기고 있었다(유경훈, 2020, 이차영, 1997).

따라서 현재 지방교육자치를 위한 교육분권화를 주도적으로 추진하고 있는 교육부와 시도교육감은 그들이 구상하고 있는 해당 정책의 목적과 비전에 현재 전문가들과 시민들이 요구하는 생활 자치와 학교 자치가 그 중심에 자리하고 있는지 분명히 할 필요가 있다. 특히, 해당 정책이 왜 지역과 학교 현장에 필요하고, 지역 주민과 학교 관계자들이 해당 정책에 참여함으로써 어떠한 혜택을 누릴 수 있는 지 그(녀)들의 생활 세계(지역, 학교)에서 체감이 가능한 지방교육자치를 위한 교육분권화의 구체적이고 현실적인 목적과 비전을 제시해야 한다. 이를 위해서는 교육의 지방분권 추진에 관한 법률(안) 제5조 제2항에서 제시하고 있듯이 ‘국가는 교육의 지방교육분권을 추진할 때 지방자치단체의 의견을 최대한 존중하고 학생, 학부모 및 교직원 등 국민의 관심과 이해를 최대한 반영’ 하도록(황준성, 2020) 이들을 국가와 대등한 수준의 주체로 삼아 참여시키는 방안을 고려할 필요가 있다.

2. 제도와 사회의 관계 맺기를 위한 방안의 모색

본 절에서는 지방교육자치를 위한 교육분권화를 달성하기 위해 국가 제도의 변화를 위주로 방안을 모색하고 있는 현황과 차별되게, 다음 두 가지 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 국가 기관 이외의 다양한 사회 기관이 참여하는 방안이다. 둘째, 국가, 지역, 학교 수준의 하이브리드 조직들에 대한 적극적인 지원을 토대로 한 활성화 방안이다.

1) 국가 기관 외의 다양한 사회 기관의 참여

지방교육자치를 위한 교육분권화에 참여할 수 있는 잠재적인 기관은 크게 4가지로 나눌 수 있다(아래 표 참조).

<표 1> 주요 사회 기관들(Donati, 2015: 223를 수정 및 발췌).

기관들	국가	시장	시민 사회	가족과 비공식적 네트워크들
부문들	국가 부문	시장 부문	제3섹터	제4섹터(가족과 주요 네트워크)
1.조정의 원칙	권력에 의한 통치(명령)	경쟁	자유 의지	개인적인 의무
2.공급 측면의 집단적 행위자	공공 행정	사기업	비영리 연합체들	가족, 그리고 친척, 친구, 이웃의 연결망
3.자격을 갖춘 행위자(수요 측면)	시민(시민권의 사회적 권리)	소비자 혹은 고객	조직의 현재, 혹은 잠재적 구성원	공동체의 구성원(가족, 지역 또는 개인 네트워크)
4.접근의 규제	법률적 요청에 의해 보장된 권리	지불 가능성	필요의 공유	귀속 혹은 승인
5.교환 수단	법	돈	영향력(대화의 주제, 의사소통)	가치에 대한 헌신(가치 평가, 개인적 관심)
6.승인된 핵심 가치	평등	선택의 자유	조건적 호혜성의 규칙을 통한 연대	상징적 교환으로서의 완전한 호혜성(이타적)
7.(기관이 생산하는) 부가적 재화의 기준	집단적 안전 보장(공공재 생산)	사유재 소비	사회적, 시민 활동(이차적 관계재 생산)	개인적 공유 (일차적 관계재 생산)
8.주요 한계	가장 개인적인 필요에 대해 무관심함	돈의 부족으로 인한 불평등	재화와 서비스의 불평등한 분배, 비효율적 구조와 부실한 관리	가족, 주요 연결망에 있는 사람의 도덕적 의무로 기인한 자유 선택의 한계

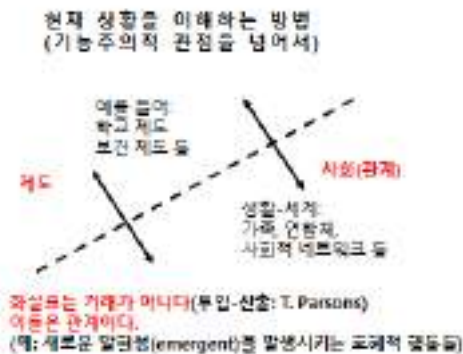
본 연구에서는 2장의 두 번째 쟁점에서 제시한 것과 같이 국가 기관 위주의

제도 변화를 통한 교육분권화보다는 다양한 사회 기관들이 참여하는 교육분권화 방안을 발전과제로 제시하고자 한다. 하지만, 문제는 위의 표에서 나타난 것처럼, 4가지 사회기관이 각기 다른, 심지어 충돌하는 기관의 조정 원칙(권력 vs. 자유의지), 핵심 가치(자유 vs. 평등)를 추구한다는 점이다. 예를 들어 국가는 권력에 의한 통치에 따라 움직이며, 평등을 핵심 가치로 삼고, 공공재를 생산한다. 반면에 시민 사회는 시민의 자유 의지에 따라 조정되고, 조건적 호혜성의 규칙을 통한 연대를 핵심 가치로 삼아, 관계재를 생산한다. 관계재(relational goods)란 통상적으로 ‘다른 사람들과 공유할 때에만 향유될 수 있는 재화’로 정의되며, 관계재는 공공재(public goods)와 사유재(private goods)와 구분되는 차별적인 개념이다(노혜진, 2017).

관계재 개념은 지금까지의 공공재와 사유재란 재화의 이분법적 구분에 대한 불만족에서 등장했다(Donati, 2014). 따라서 관계재는 다른 재화(공공재, 사유재)와의 유사성보다는 차별적 맥락에서 이해될 필요가 있다. 공공재는 사회성이 중립적이며 접근성이 모두에게 허락되는 개방적인 특징을 지닌다. 반면에 사유재는 사회성의 측면에서 배타적이며, 접근성이 폐쇄적이다(Donati, 2014). 학자들은 이러한 이분법적으로 구분된 공공 및 사적 영역으로 반드시 귀속되지 않으면서 인간의 사회성, 즉 사회적 관계성과 사회적 네트워크를 나타내 보일 수 있는 사회적 공간에 관심을 두었다. 공공 영역과 사적 영역 중간에 틈(gap)이 있다고 보았으며, 관계재는 이 틈을 메꿀 수 있다고 전제하였다. 이는 기존의 공공재와 사유재의 담론으로는 관계재의 의미, 존재형태, 기능과 가치를 완전하게 이해할 수 없음을 시사한다. 따라서 관계재는 근대사회의 공/사 영역에 존재하지 않는다. 그것은 또 다른 현실의 차원에 존재한다(Donati, 2019).

공공재는 누구나 그 재화에 접근할 수 있는 가능성(그것이 지역적 수준이라 할지라도)을 가리키는 반면에, 관계재는 이러한 특성을 갖고 있지 못하다. 왜냐하면 이 관계재에 참여하고 있는 사람들은 특정한 방식으로(in a certain way) 연결되어 있어야 관계재를 생산할 수 있기 때문이다(Donati, 2019). 즉 관계재는 관계 참여자들 사이에 특정한 속성(qualities)과 인과적 힘을 가진 구체적인 연결(concrete connections)이 필수적으로 요청된다(Donati, 2019: 248). 이것이 기존의 주요 사회 기관이라고 여겨지던 국가, 시장, 시민사회 이외에 제4섹터(가족과 비공식적 연결망들)가 포함된 이유이기도 하다.

지방교육자치를 위한 교육분권화의 효과적인 달성을 위해서는 국가 기관 이외에 다양한 기관(시민사회의 연합체, 가족 및 비공식적 연결망 등)을 참여시키는 것이 생활 자치와 학교 자치를 이루는 데 보다 효과적인 방안이 될 수 있다. 그렇다면, 지역 주민과 학생들에게 체감 가능한 수준까지 교육분권화를 달성하기 위해서는 국가(제도)와 다른 사회적 기관은 어떠한 관계를 설정하는 것이 바람직할까?



[그림2] 관계적 관점(Donati, 2017)

위의 모형은 국가(제도)에서 자원을 투입하거나 재분배하면 사회에서 일정한 산출을 내는 기능주의적(functionalist) 관점을 넘어서서 관계적(relational) 관점을 지향하고 있다. 관계적 관점에서는 위의 그림처럼 (국가)제도와 사회(생활세계) 사이에 실선 화살표로 표시된 것처럼 상호 침투를 통한 관계 맺기가 필요하다. 하지만 <표1>에서 제시된 것처럼, 근대 국가(제도)는 권력에 의한 통치 원칙에 따라 작동하는 위계적 관료제에 기반하므로, 학생과 지역주민의 가장 개인적인 필요에 무심할 수밖에 없는 치명적인 한계를 지니고 있다. 이러한 국가 기관이 도대체 어떻게 사회(생활 세계)와 관계를 맺을 수 있단 말인가?

중앙정부와 지자체와 같은 공공 기관, 심지어 국가 기관으로서의 학교는 매우 비인간적인 관계(highly impersonal)로 구성된다(Donati & Archer, 2015: 191). 왜냐하면, 형식적이고 공적인 준거에 따라 규범적으로 공공기관들이 행동해야만 하고, 개인적 특질, 생각, 문화, 사회적 배경이 매우 다른 개인들을 포함 시켜야

만하기 때문이다(Donati & Archer, 2015: 191).

따라서 개인의 필요에 무관심한 공적인 국가 기관이 생활 세계의 주체와 대화를 하고 관계를 맺을 가능성은 매우 낮다. 하지만 매우 극히 예외적인 경우에 공적인 국가 기관이 생활 세계의 주체들과 관계를 맺을 수 있는 관계적 주체(relational subject)가 되는 경우가 있다(Donati & Archer, 2015: 192). 이는 교육분권화의 경우에서처럼, 국가 기관이 관례적인 행동과 관습에 따라 작동하는 것이 아니라, 막스 베버의 말대로 ‘발생기의 과정(in statu nascendi)’에 있는 기관일 때와 관련이 깊다. 교육분권화와 같이 무엇인가 새로운 것을 시작하는 과정은 국가 기관이 제도와 사회 사이의 상호침투를 촉진하는 조건이 된다. 일례로 교육분권화를 새로이 도모하면서 교육부와 전국시도교육감, 전문가 등으로 구성된 교육자치정책협의회가 새로이 발족하였다. 교육자치정책협의회에서는 더 이상 교육부가 단순한 제도적인 기능이나 자동적인 장치로 관례적으로 작동하지 않는다.

상호침투(그림2에서의 실선 화살표)란 구조적 네트워크에서 중개인(예를 들어 교육부, 시도교육감)이 노드 사이를 연결하는 데 있어 ‘기계적인(mechanical)’ 중개인으로 작동하는 것이 아니라, 더 고립된 행위자들을 서로의 관계적 접촉에 놓음으로써 그들 사이에 ‘보충적인 중개(subsidiary mediation)’를 촉진시킬 때 시작된다(Donati & Archer, 2015: 192). 즉, 국가제도의 구성원들이(교육부, 시도교육감, 시도교육청 공무원 등)가 국가 기관에서 부여받은 역할들로 그들 자신을 생활세계의 주체들(학생, 학부모, 교사, 지역주민 등)과 외부적인 대화를 할 수 있도록 열려 있을 때에야 비로소 관계적 주체(relational subject)가 되어 제도와 사회의 상호침투가 발생하게 된다(Donati & Archer, 2015).

이러한 경우에, 중개인은 단지 그들이 발견한 대로 노드들(더 고립된 행위자, 예를 들어 학생, 교사, 학부모 등)을 놔두는 것이 아니라, 그들에게 권한을 부여(empower)하기를 힘쓴다(Donati & Archer, 2015). 그들 사이에 직접적인 접촉이 촉진되도록 더 많은 공간과 목소리를 그들에게 주는 것이다(Donati & Archer, 2015). 결과적으로 상호침투(제도와 사회의 관계 맺음)은 중개인들(예를 들어 시도교육감) 자신의 영향력을 감소시키게 한다(Donati & Archer, 2015: 192-193). 그러므로 상호침투란 가장 약한 노드의 권한을 강화함으로써 권력을 재분배하는 것으로 이루어진다(Donati & Archer, 2015: 193).

사실 이러한 현상은 정치 영역에서 거의 일어나지 않는다. 불가능한 것은 아니나 가능성이 매우 희박하다. 왜냐하면 정치적 영역에서 권력을 추구하는 것은 그것의 구조적 기제들을 약화하기보다는 강화하는 것을 수반하는 것이기 때문이다(Donati & Archer, 2015). 그렇다면 과연 정치 영역에서 자유로울 수 없는 교육부와 시도교육감이 그들의 권한을 학교와 지역 주민에게 배분하는 것은 가능성이 매우 희박한 것일까? 다른 대안은 없는 것일까?

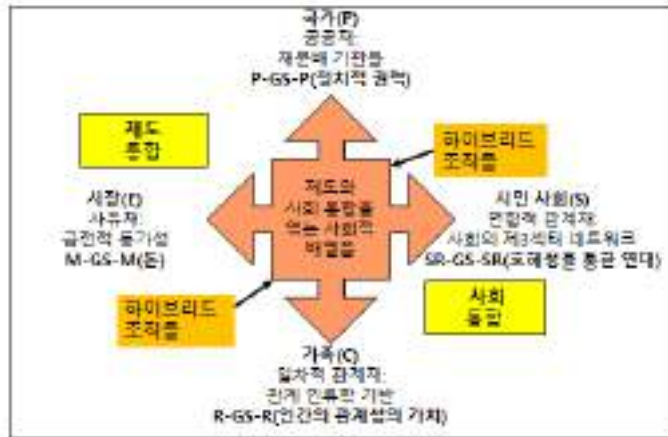
2) 국가, 지역, 학교 수준의 하이브리드 조직들에 대한 적극적인 지원을 토대로 한 활성화

본 연구에서는 지역 자치와 학교 자치의 달성을 위한 교육분권화를 위해서는 그 이해당사자들인 지역 시민 단체와 학교 구성원들이 포함된 하이브리드 조직들의 활성화가 그 대안이 될 수 있다고 제안하고자 한다. 지방교육자치를 위한 교육분권화에는 국가 기관만이 아니라 국가 기관이 자신의 권한을 배분하게 되는 다양한 사회 기관이 참여할 때 지역 자치와 학교 자치가 더 효과적으로 달성될 수 있기 때문이다.

하지만 <표1>에서 제시한 것처럼, 국가, 시장, 시민사회와 제4섹터(가족과 비공식적 연결망)들은 모두 다른 목적, 수단, 규범, 가치를 가지고 운용되는 전혀 다른 성격의 기관들이다. 따라서 지방교육자치를 위한 교육분권화라는 공통의 목적이 주어졌다 하더라도, 네 기관이 목적을 달성하기 위해 생각하는 수단, 가치, 규범들은 제각각 다르다.

여기에서 바로 문제가 발생한다. 기관 간의 갈등이 야기되거나, 협력을 한다 하더라도 “교육협력이 잘 안되는 혁신교육지구의 예처럼 교육청과 지방자치단체가 예산과 사업계획을 각각 수립하고 집행하는 기계적인 역할분담에 근거한 분업”에 그치는 경우가 종종 발생하게 된다(김태정, 2020: 229).

이 때, 다양한 기관들의 구성원들이 연합하여 기관들 사이의 상충하는 이해관계를 중개하고 조정하는 하이브리드 조직들이 교육분권화의 효과적인 달성을 위한 기제로 역할을 담당할 수 있다.



출처: M(물류서비스의 돈), GS(거점의 서비스), P(정치적 권력), S(호혜성을 통한 연대), R(가족서비스의 사회적 관계 그 자체)

[그림 3] 관계적 사회를 보충하는 관계적 국가의 배열들(Donati, 2017)

하이브리드 조직들이 해야 할 공동의 업무는 다음과 같다. 첫째, 교육분권화에 관여하는 다양한 기관(국가, 시장, 제3섹터, 제4섹터의 담당자들)과 관계를 맺어야 한다. 둘째, 다양한 기관 사이의 상충하는 이해관계와 가치, 규범을 관계적 관점에서 조망하여 교육분권화와 관련된 문제를 정의하고, 어떻게 관계적 맥락의 변화를 통해서 문제를 해결할 수 있는 지 관찰하고 평가하며 안내(guidance)하는 방안을 마련해야 한다. 이를 관계적 정책(relational policy)의 수립으로 명명할 수 있다(Donati, 2017). 교육분권화가 진전되면서 지역마다 그 문제를 대처하는 방식과 관점은 서서히 분화되어 나타나고 있다. 따라서 지방교육자치를 구현함에 있어서 선부른 지침을 주기에 앞서서 하이브리드 조직들은 먼저 지역의 특수성을 최우선적으로 고려하면서, 해당 문제를 정확히 관찰할 필요가 있다. 그 이후에 평가와 지도(안내)가 나오게 된다. 나민주 외(2017: 69)는 “교육부와 시·도교육청의 (교육분권화와 관련된) 갈등의 원인은 모호한 권한 배분뿐만 아니라 교육에 대한 이념과 가치의 차이에서 발생한 것” 이라고 진단한 바 있다. 따라서 교육분권화의 과정에서 기관마다 혹은 지역마다 상이한 가치와 규범, 교육분권화의 목적과 수단에 대해, 이를 기계적인 기능의 배분으로 대처하는 것이 아니라, 관계적 관점에서 문제를 관찰하고 평가하여 안내를 제공하는 방식이 체

택되어져야 한다. 이러한 하이브리드 조직의 관계적 조종(relational steering) 전략(Donati, 2017)이 다양한 사회 기관이 필연적으로 개입할 수밖에 없는 교육분권화 작업에 수반되는 혼란을 최소화할 수 있다.

지방교육자치를 위한 교육분권화와 관련된 하이브리드 조직들의 대표적인 예로는 연합체, 중간지원조직 등이 있을 수 있다. 사실 거시적 국가 수준에서, 교육부와 전국 시도교육감을 주요 위원으로 한 교육자치정책협의회도 연합체(associations)의 일종이다. 연합체는 “개인과 거시 제도 사이를 중개하며 일하는 집단적 행위자들(corporate agents)들” 이다(Donati & Archer, 2015: 191). 이와 유사하게 중간지원조직은 ‘네트워크 내의 중개자(intermediary, agent/broker), 조정자(coordinator), 역량 구축자(capability builder)’로 정의된다(고광용, 2014: 133, 아래 표 참조).

<표2> 중간지원조직의 역할과 기능(고광용, 2014: 133)

역할	기능
중개자	-의사결정 정책과 절차의 집행자 -정책효과성 제고(모니터링, 피드백) -정책제안(다양한 정책수요 전달)
조정자	-구성원들간 의사소통에 참여하고 개방적인 네트워크 형성 -이해관계자간 자원의 연결 및 조정
역량구축자	-정보수집 및 제공 -구성원들 정보공유와 훈련(인재육성) -조사연구 -상담 및 컨설팅

현재 광역시·도교육청에서 중간지원조직이 운영되고 있기는 하다. 중간지원조직을 운영하고 있는 곳은 세종(행복교육지원센터), 경기(혁신교육지원센터), 전남(혁신교육지원센터), 경남(행복교육지원센터) 등이 있다(김태정, 2020: 226). 세종의 경우는 시청과 교육청에서 각각 인력을 파견하는 형태인 반면, 세종 외 경기, 전남, 경남은 교육청의 인력이 운영하는 방식이며 그 외 시도교육청에서는 현재까지 중간지원조직을 두고 있지 못하다(양병찬 외, 2019, 김태정, 2020: 226

에서 재인용). 이는 시청과 교육청 간의 협력과 연계가 원활히 작동하고 있지 않음을 부분적으로 방증한다.

교육자치정책협의회, 광역시·도교육청의 중간지원조직과 같이 국가와 광역 수준의 하이브리드 조직 이외에도, 지역 수준(중시적), 학교 수준(미시적)에서 다양한 하이브리드 조직(연합체, 중간지원조직 등)이 활성화 될 필요가 있다. 이를 위해서는 거시적 국가 수준뿐만 아니라, 중시, 미시 수준의 다양한 층위의 하이브리드 조직에 대한 전폭적이고 지속가능한 정치적, 행정적, 재정적 지원이 수반되어야 함을 의미한다. 특히 유능한 인재들을 하이브리드 조직에 투입하여 상충하는 다양한 이해관계를 가진 기관들 사이의 의견을 중개하며 조정하고 지속 가능한 방식으로 소통할 수 있도록 제도적, 사회적 지원이 필요하다(김용, 2020: 김태정, 2020). 이는 앞서 두 번째 쟁점에서 논의한 국가 기관의 법령 개정 및 재원 재분배 위주로 진행되고 있는 현재의 교육분권화 방안과 차별된다.

예를 들어, 혁신교육지구는 지역 및 학교 수준에서 행해지는 교육청과 지방자치단체의 교육협력의 예로 2019년 현재 226개 지자체 중 145개가 넘는 지자체가 참여하고 있다(김태정, 2020: 221). 혁신교육지구와 관련된 선행연구에서 지자체나 학교와의 협력은 원활하지 못한 편이었다(김은경 외, 2021). 하지만 학교와 지역사회를 연계하기 위해 ‘교육지원청이 매개자’로 역할을 하고 있음을 확인할 수 있다(김은경 외, 2021). 따라서 중시적, 미시적 수준의 중간지원조직으로서 실질적으로 기능하고 있는 교육지원청에 대한 정치적, 행정적, 재정적 지원은 학교 자치와 지역 자치를 활성화하는 데 효과적인 방안이 될 수 있다(김용, 2020).

하지만, 여전히 교육지원청의 공무원들을 중심으로 한 하이브리드 조직은 한계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 이미 논의하였듯이 국가 기관(지역차원이라 할지라도)의 조정의 원칙은 권력에 의한 통치(명령)이기 때문이다. 거칠게 표현하자면, 지방교육자치를 위한 교육분권화가 국정과제로 설정되어 있지 않더라도, 과연 교육지원청에서 지역자치를 위한 매개자의 역할을 자발적으로 수행하였을까? 따라서 ‘우리’ 학생들을 위한 학교 자치, ‘우리’ 지역 주민들을 위한 생활 자치란 정치적 의제에 ‘자유 의지’를 가지고 참여할 ‘시민 사회’ 구성원들이 하이브리드 조직에 보다 적극적으로 포함될 필요가 있다.

국가 기관(지자체, 교육지원청 등)이 시민사회와 연결되는 네 가지 양식

(modality)이 있다(Donati, 2009: 231). 첫째, 수직적 양식이다. 이는 재분배의 방식을 통한 보충성의 방식이다(Donati, 2009: 231). 현재 우리나라에서는 교육부- 시도교육청-교육지원청-학교로 연결되는 수직적 양식의 보충성에만 논의가 치중되어 있는 듯하다.

둘째, 수평적 양식이다. “사회적 보충성의 계약”이라고 불리는 관계적 계약의 유형들을 통해서 시민사회 조직들을 지원하는 것이다(ibid.). 이러한 계약은 정치적 명력에 의존하거나 단순한 이윤 창출을 지향하지 않으며, 상호 보충성(mutual subsidiarity)에 기반하여 작동한다(ibid.). 이러한 수평적 양식의 보충성의 원리에 기반하여 그 토대가 취약한(김태정, 2020) 시민사회 조직을 양성하고 적극적으로 지원할 필요가 요청된다.

셋째, 측면적 양식(a lateral modality)이다. 이는 국가의 어떠한 개입 없이 시민 사회의 주체들 사이에서 보충성을 발생시킨다. 이 때 행위자들이 따르는 기본적인 사회적 규범은 (정치적, 법적) 명령 혹은 재정적 충당이 아니라, 호혜성(호혜적 보충성)이다. 일례로 마을교육공동체의 마을교육활동가 연합과 다른 지역의 마을교육활동가 연합의 만남을 통해 서로의 경험을 호혜적으로 교환하면서 각 지역의 자치 역량을 키우는 방안으로, 현재 교육분권화 논의에서 우리가 상대적으로 도외시하고 있는 영역이다. 이러한 측면적 양식의 보충성을 확보하고 지원하는 하이브리드 조직을 지원하는 방안이 마련될 필요가 있다.

넷째, 일반화된 관계적 모형으로, 그저 타인의 인간으로서의 존엄성을 바탕으로 그(녀)에게 그러한 인정의 선물을 무상으로 주는 것이다(Donati, 2009: 231). 이는 학생과 교사, 교사와 학부모, 학부모와 학부모 등과 같은 가정, 비공식적인 연결망인 제 4섹터에서 발견할 수 있으며, 학교 자치를 위한 기초적인 토대를 제공한다.

IV. 논의 및 결론

본 연구에서는 지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점과 발전과제를 논의하였다. 현재 해당 정책은 궁극적인 목적과 비전을 제시하지 못한 채, 국가 제도의 변화(법령 정비, 교육자치정책협의회 구성 등)를 중심으로 추진되고 있는 실

정이다. 이러한 현실을 개선하기 위해 본 연구에서는 官(국가 기관)이외에도 民(시민사회, 가정)과 學(학교 구성원)이 함께 참여할 수 있는 ‘관계적 사회를 보충하는 관계적 국가의 배열’ 모형을 토대로 하여 발전과제를 제안하였다. 왜냐하면 정치적 영역으로부터 자유로울 수 없는, 권력을 추구하거나 권력의 통제에 놓인 官의 영역(교육부, 광역 시·도교육청)에서 자신의 권한을 배분하는 것은 태생적으로 가능성이 높지 않기 때문이다(Donati & Archer, 2015).

따라서 본 연구에서는 기능주의적 관점에서 관계적 관점으로 전환하여 국가 기관 이외에도 다양한 사회 기관이 참여하는 하이브리드 조직의 활성화를 교육 분권화의 주요 작동 기제로 제안하였다. 하이브리드 조직을 중심으로 국가 이외의 다양한 사회 기관들이 연결되고, 각 기관을 대변하는 이해당사자들의 상이한 생각과 가치를 관찰, 평가, 안내하는 관계적 정책이 수립될 필요가 있음을 제안하였다.

이러한 하이브리드 조직은 거시, 중시, 미시적 수준에서 모두 활성화될 필요가 있다. 국가적 수준에서 하이브리드 조직(예를 들어 교육자치정책협의회)은 현재 교육현장에서 모호하게 받아들여지고 있는 지방교육자치를 위한 교육분권화의 궁극적 목적과 비전이 무엇인지를 다양한 사회 기관(시민사회, 학교 관계자)과 협의하여 시급히 수립할 필요가 있다. 동시에 아직까지 활성화되지 않은 중시적, 미시적 수준의 하이브리드 조직이 현재 수직적 보충성의 원리에 비해 상대적으로 도외시되고 있는 수평적, 측면적 보충성의 원리에 따라 국가의 적극적인 지원 하에 강화되어야 한다. 특히 지금까지 교육 정책에서 도외시되어 왔던 제4섹터(가족과 비공식적 네트워크) 부문에서 (공적 영역에서 협력의 밑바탕이 되는) 관계재(relational goods) 창출이 가능하도록 국가가 제4섹터의 관계적 맥락을 긍정적으로 조성하는 관계적 정책(relational policy)을 수립할 필요가 있다. 지방교육자치를 위한 교육분권화는 국가가 다양한 사회 부문 간의 협력을 형성하여 풍부한 사회 관계망을 구축할 때에야 비로소 온전히 달성될 수 있기 때문이다(Donati, 2017).

참고문헌

- 고광용(2014). 자치구 마을공동체 네트워크와 중간지원조직의 역할 비교연구: 서울시 동대문구와 성북구의 비교를 중심으로. 사회과학연구, 26(2), 131-159.
- 고전(2020). 교육자치, 학교자치 어디까지 왔나? 교육자치 현장에 묻고 정책으로 답하다 2차포럼 자료집. 20-33.
- 곽노현(2020). 교육자치란 무엇인가? 교육자치 현장에 묻고 정책으로 답하다 2차 포럼 자료집. 8-19.
- 권세훈(2015). 지방분권과 교육자치의 실현을 위한 법적 과제. 46(15-2), 45-76.
- 권형진(2021). 교육감 권한 강화...교육과정 개정, 교원수급기준도 공동추진. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021022318168262397>
- 김가람, 이일용(2017). 지방교육분권 관련 조직, 인사, 사무, 재정분야의 법제와 쟁점 분석. 입법과 정책, 9(2), 79-103.
- 김태정(2020). 교육 거버넌스 어떻게 할 것인가? 교육자치 현장에 묻고 정책으로 답하다 2차포럼 자료집. 207-233.
- 김은경, 김나영, 양병찬, 한혜정(2021). 마을교육공동체 활동에 대한 교육 주체 참여형 성장 분석의 가능성 탐색- J 혁신교육지구 사례를 중심으로. 평생교육학연구, 27(1), 1-30.
- 김용(2020). 교육자치의 경과와 전망. 교육자치 현장에 묻고 정책으로 답하다 2차포럼 자료집. 34-42.
- 김찬동, 최진혁(2016). 교교육자치의 제도개혁방향: 교육행정기관구성을 중심으로. 지방정부연구, 20(2), 393-414.
- 나민주, 이수경, 전제상, 차성현, 엄문영, 장우천(2017). 지방교육자치 발전 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서. 1-250.
- 나민주(2018). 지방교육재정분권의 현황과 과제. 교육재정경제연구, 27(1), 1-19.
- 노혜진(2017). 관계재로서 함께하는 시간의 실태와 영향요인 및 분해. 사회복지연구, 48(3), 117-143.
- 박선형(2020). 정치교육(과 시민교육)의 쟁점과 발전 과제. 교육정치학연구, 27(4), 27-56.

- 양향룡, 김혜란, 이승일(2018). 유·초·중등교육 권한 배분 실태 분석 및 개선 방안. 지방교육경영, 21(3), 1-19.
- 유경훈(2020). 교육의 지방분권에 대한 요구분석과 교육자치 로드맵. 교육자치 현장에 묻고 정책으로 답하다 2차포럼 자료집. 145-157.
- 이차영(1997). 지방교육 자치제도의 기본원리와 운영 구조: 주장의 끝과 이론의 시작. 교육정치학연구, 4(1), 119-158.
- 정설미, 정동욱(2020). 교육의 지방 분권화와 공공가치, 그리고 민주주의 교육 재고찰. 교육행정학연구, 38(5), 13737-165.
- 하봉운(2020). 교육자치분권의 성과와 과제. 교육비평, 45, 102-123.
- 황준성, 유경훈, 장덕호, 오동석, 정필운(2018). 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안, 교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼 자료집. 37-56.
- 황준성(2020). (지방)교육자치의 발전을 위한 법률 제·개정 바방향. 교육자치 현장에 묻고 정책으로 답하다 2차포럼 자료집. 64-90.
- Donati, P. (2014). Relational goods and their subjects: the ferment of a new civil society and civil democracy. *Recerca*, 14, 19-46.
- Donati, P. (2015). Prospect. Are we witnessing the emergence of a new 'relational welfare state'? In Donati, P. & Martignani, L. (eds.) *Towards a new local welfare: best practices and networks of social inclusion*. Bononia University Press.
- Donati, P. & Archer, M. (2015). *Relational subject*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Donati, P. (2017). The dream of a relational society: Trajectories towards a good social life. <https://www.youtube.com/watch?v=natjfCKA25Y>
- Donati, P.(2019). Discovering the relational goods: their nature, genesis and effects. *International Review of Sociology*, 29(2), 238-259.

자율주제발표 2-토론

지방교육자치를 위한 교육분권화의 쟁점과 발전과제

박 대 권 (명지대학교)

I. 쟁점에 대한 토론

1. 쟁점 1: 지방교육자치를 위한 교육분권화의 궁극적인 ‘목적과 비전’에 대한 답이 불분명하다.

목적과 비전에 대한 명확한 설정이 없다는 점에는 동의한다. ‘자치’나 ‘분권’이 목표도 아닌 목적처럼 여겨져왔기 때문이다. 자치를 하고 분권을 해서 무엇을 하려고 하는지에 대한 ‘목적과 비전’을 아직 공유하지 못하고 있다. 권위주의 정부 시절 구체화되지 못했던 교육과 관련된 헌법 정신을 회복하는 측면에서 자치와 분권이 목적시 되었을 것이다. 그런데 자치와 분권을 시행하고 있는 지금도 과거와 같은 목표와 목적에 머물러 있는 것 같아서 아쉽다. 자치와 분권을 시행하게 된 것이 선배들의 공이라면 주어진 수단을 어떻게 이용할 지는 현 세대의 몫일 것이다. ‘자치’와 ‘분권’은 권력과 관련된 개념이기 때문에 목적과 비전을 세우는 데 있어서 전문성과 대중성이 동시에 요구된다. 그렇기 때문에 시간과 노력이 많이 필요하다. 이 점에 대한 고려가 이루어져야 할 것이다.

그러나 궁극적인 목적으로 제시하고 있는 ‘지역에서 체감할 수 있는 수준의 생활 자치, 학교 자치를 위한 교육분권화가 구현되어야 함.’이라는 주장은 생각해볼 점이 있다. ‘체감’이 목적이 될 수 있는지에 대해서 곰곰이 생각해봐야 하기 때문이다.

‘국민의 눈높이에서’, ‘국민이 만족할 때까지’라는 표현이 많이 쓰인다. 정치인들은 할 수 있는 표현이지만 정책을 논할 때는 조심해야 할 인식이다. 왜냐하면 그 국민이 누구인지를 특정할 수 없기 때문이다. 특정할 수 없는 국민이

등장하면 결국 전체가 아니라 일부, 그리고 의도된 일부로 둔갑하는 경우가 많기 때문이다. ‘체감’의 주체와 정도를 특정짓기 힘들기 때문에 그 사용이 왜곡되는 경우가 많다. 그렇기 때문에 수치화하는 것이다. 누가 얼마나 체감했는지 측정하기 힘들기 때문에 수치화할 수 있는 객관적 목표를 설정하는 것이다. 따라서 정책 목표가 달성되지 않았다면 목표의 타당성과 신뢰도를 먼저 고려해야 한다. 즉, 체온계를 바꾸거나 고쳐야지 바로 문진을 하면 오히려 원래 목표에서 더 멀어지는 우를 범하게 되기 때문이다.

2. 쟁점 2: ‘(국가) 제도의 변화’를 중심으로 지방교육자치를 위한 교육분권화가 효과적으로 달성될 수 있는가?

주장한 것처럼 정치적, 행·제정적 제도의 변화는 지방교육자치를 위한 교육분권화에 있어 매우 중요한 선결과제이다. 연구자가 밝힌 것처럼 선결과제이기 때문에 거기서 시작이다. 후기근대 사회의 새로운 배열을 언급하지 않더라도 교육분권화는 제도의 변화가 시작이고 그 제도화는 관성과의 싸움이다.

위계적 방식이 더 이상 통용되지 않는다고 했는데, 아직도 근대다. 연구자가 말했듯이 후기 근대일 뿐이다. 시민 혁명으로 인한 절대 왕정 붕괴 이후 전통적 권위와 카리스마적 권위를 대체할 수 있는 근대적 의미의 권위가 합법적 권위의 실체적 모습이 관료제이다(베버,). 그리고 관료제는 위계적 방식으로 체계를 갖춘다. 새롭게 등장한 다양한 사회적 주체들과 새로운 관계 설정 중이지 그 선을 작동하는데 명백한 한계에 다다르고 있다고 말하기는 성급하다.

아울러, 코로나 19 이후 국가 주도의 중앙집권적 통제와 제도의 한계를 언급하였다. 이는 동의하기 힘든 사례인 것 같다. 코로나 19 이후 중앙정부의 권한은 훨씬 강화되었다. 1년 이상을 정은경 질병관리청장의 브리핑을 휴일도 없이 보며 전 국민이 교시처럼 받들었다. 코로나 확산 정도에 따라 등교와 재택 수업을 반복하면서 학교는 오랜만에 병영체제처럼 보이기까지 했다. 아울러 전세계에서 유례없는 대용량, 고효율의 온라인 수업 시스템을 EBS와 KERIS 중심으로 개통하여 국가교육과정에 대한 수업손실을 최소화하는 모습을 보여주었다. 코로나 19로 인한 피해와 손실이 주요 비교 대상국가들처럼 컸다면 중앙정부의 역할이나 권한의 한계를 논할 수 있겠지만 오히려 그 반대라고 볼 수 있다. 중앙정부는 충분히 노력을 했는데 단위 학교 교사들이 돌봄 거부, 무리한 자유학년

제 운영 등으로 학부모들과 학생들의 요구와 무관한 경로의존적 행동을 보임으로써 오히려 자치의 명분이 훼손됐다고 볼 수 있을 것이다.

시민사회, 가족(과 비공식적 사회적 네트워크), 시장이란 세 주체는 도외시되었다고 분석했는데 이 역시 현상과의 차이가 있다. 이 세 주체가 도외시 되었다면 교육자치 및 분권화가 실시되었을지 반문하고 싶다.

II. 마무리

발표자는 官(국가 기관)이외에도 民(시민사회, 가정)과 學(학교 구성원)이 함께 참여할 수 있는 ‘관계적 사회를 보충하는 관계적 국가의 배열’ 모형을 토대로 하는 하이브리드 모델을 제안하였다. 그러나, 민과 학이 참여하지 않으면 작동할 수 없는 게 이미 현실이다. 그것이 자치의 핵심기제이기 때문이다.

교육부가 초·중등교육과 관련된 권한의 대부분을 시·도 교육청에 분권화했지만 이후 시민이나 학생들의 학력이나 만족도가 올라서 분권과 자치의 효용이 상승했다는 ‘체감’은 없다. 목표치를 구체화한 것을 아직 찾지 못해서 객관적인 자료를 찾기도 힘들다.

우리나라는 자치의 전통이 얼마 되지도 않았고 국민소득이 고소득국가로 분류된 것도 얼마되지 않는다. 즉, 분권과 자치의 여건이 성숙하기 전에 제도부터 도입이 되었다는 뜻이다. 이런 연유로 관계적 정책의 단계를 도입한다면 개별 역량의 차이가 드러나기 때문에 ‘민’과 ‘학’의 역량 차이가 정책역량 차이로 드러나고 그러면 필연적인 지역적·계층적 격차를 드러내게 된다. 자치와 분권의 필연적 결과이지만 이 점에 대한 고려가 그동안 부족했다. 왜냐하면 자치와 분권이 목적이었기 때문에 달성하면 좋을 것이라고만 생각했기 때문이다.

‘관계사회학’적 관점을 통해서 자치와 분권을 검토한 본 연구를 통해서 격차가 더 커질 수 있다는 점을 다시 한 번 생각하게 된다.

2021년 연합학술대회-지방교육자치제의 회고와 전망

오후 세션 II 분과 학회별 자율주제 학술대회

한국교육행정학회

〈발표 1〉 지방의 교육 분권과 거버넌스 현황과 전망

발표자: 박수정(충남대학교)

토론자: 장덕호(상명대학교)

〈발표 2〉 학교수준 교육분권: 학교자치 진단 및 과제

발표자: 이경호(고려대학교)

토론자: 김민조(청주교육대학교)

지방의 교육 분권과 거버넌스 현황과 전망

박수정(충남대학교)

I. 서언

1949년에 교육법에 규정되어 1952년부터 실시된 한국의 지방교육자치는 1991년 『지방교육자치에 관한 법률』의 제정으로 새로운 시대가 열렸다. 지방교육자치법의 흠결과 아쉬움은 있지만 그 의의는 결코 작지 않으며, 법률 제정 30주년을 기념하는 학술대회가 매우 뜻깊다고 생각된다.

발표에서 다룰 주제는 한국교육행정학회에서 ‘지방 수준의 법, 제도’에 관한 주제 발표다. 지방교육자치에 대한 교육행정학적 접근과 분석이라는 미션으로 이해하였고, 주어진 내용적 범위가 지방 수준의 교육자치이므로, 중앙과 지방간 교육 분권, 지방 내 교육거버넌스를 주된 내용으로 선정하였다. 발표 내용의 구성은 다음과 같다.

첫째, 지방교육자치와 관련된 연구의 최근 경향이다. 연구자는 2011년에 지방교육자치 연구경향을 분석한 논문(박수정 외, 2011)을 발표한 바 있다. 이 연구는 1991년부터 2011년까지 20년간의 지방교육자치 관련 학술지 논문을 정리하였는데, 1991년이라는 기점에 주목하여 정리해보고자 하였다. 이후 10년이 흘렀고, 과연 최근 10년간 어떠한 연구 경향을 보이고 있는지 탐색적으로 분석해보았다. 그리고 지방교육자치와 관련된 주요 기관(한국교육개발원, 한국지방교육연구소, 시도교육감협의회, 경기도교육연구원)에서 연구한 관련 정책연구들을 추가로 살펴보았다.

둘째, 지방의 교육 분권과 거버넌스를 둘러싼 환경이다. 2010년 교육감직선제 전면 도입 후 그전과는 매우 다르고 대단히 역동적인 지방교육 환경이 전개되었다. 법과 제도, 교육청, 지방, 교육부, 정부 차원으로 나누어 최근 10년간의 환경 변화 추이를 살펴보도록 한다.

셋째, 지방의 교육 분권과 거버넌스의 전망과 과제다. 연구 경향과 환경

분석을 바탕으로, 지방교육자치의 환경, 투입, 과정, 산출 측면에서 앞으로 예상되는 상황, 필요한 연구와 실천에 대한 제언이 될 것이다.

II. 지방교육자치 연구의 최근 경향

1. 학술논문

지방교육자치를 연구한 학술논문의 최근 경향은 2011년부터 2020년까지(최근 10년간)의 연구를 주 대상으로 분석하였고, 1991년부터 2010년까지(20년간) 분석한 연구결과(박수정 외, 2011)를 참고로 제시하여 30년간의 흐름을 파악할 수 있도록 제시하였다.¹⁾

연구물의 선정 기준은 다음과 같다. 지방교육자치에 관한 학술논문은 연구재단 등재 학술지에 게재된 논문들 중에서 선별하였고, 각종 학술정보 DB 검색을 활용하였다. DB 검색은 한국학술지인용색인(KCI), 학술연구정보서비스(Riss) 등에서 ‘교육자치’를 주제어로 조사하였고, 2021년 현재 연구재단에 등재된 학술지(KCI 등재)로 범위를 제한하였다. 학술지에 게재되었더라도 학술논문의 형식을 갖추지 않은 글은 제외하였다.

지방교육자치 관련 연구물을 선별하기 위한 기준은 다음과 같다. 첫째, 논문 제목이나 초록에 명기한 주제어에 ‘교육자치’, ‘교육자치제’, ‘교육감’, ‘교육 거버넌스’ 등의 용어를 명시적으로 제시한 논문은 포함한다. 둘째, 지방교육재정에 대한 연구는 지방교육자치와 직접적으로 관련이 있거나 관련을 지어 논의한 논문만을 포함한다. 셋째, 교육청이 주로 수행하는 업무가 학교교육과 관련 업무이기 때문에, 고등교육과 평생교육 분야에서 교육자치와 관련하여 논의를 전개한 논문은 제외한다. 넷째, 지방교육자치는 광역단위로 이루어지므로, 단위학교의 자치와 학교 운영위원회에 중점을 둔 논문은 제외한다. 다섯째, 일반행정의 자치(이하 일반자치)를 다룬 논문 중에서 교육청에 대한 재정지원, 일반자치와 지방교육자치의 관계나 권한 배분 등을 다룬 논문은 포함한다.

이렇게 선정된 논문을 시기별, 학술지별로 정리하였다(<표1> 참고).

1) 최근 10년간의 분석은 이 연구의 독창적인 분석 결과이며, 과거 20년간의 분석 결과와 내용은 박수정 외(2011)의 내용을 포함한다. 분석 기준의 일관성과 비교 분석을 위해 대부분의 분석 준거와 내용은 이 연구를 따랐다.

최근 10년간 46종의 학술지에서 154편이 발표되었고, 과거 20년 133편에 비해서도 많은 것을 확인할 수 있다. 지난 10년간 연구의 양은 증가하였으나, 이는 학술지 논문의 절대량 증가와 무관하지 않을 것이다. 가장 많이 게재된 학술지는 『교육법학연구』(25편)이며, 다음으로 『교육정치학연구』(19편), 『교육행정학연구』(13편), 『지방자치법연구』(12편) 순이다. 과거에 가장 많은 연구물이 발표되었던 『교육행정학연구』는 최근에는 매년 평균 1.2편의 관련 연구가 발표된 것으로 나타나, 교육행정학자의 지방교육자치에 대한 관심 저하가 우려된다. 그러나 교육행정학자들이 다양한 학술지에 관련 연구를 발표하고 있는 것으로 확인되며, 교육행정학연구 게재가 활발하지 않는 이유는 추가적으로 분석할 필요가 있다.

〈표 1〉 지방교육자치 학술논문 발표 추이

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계 (비율)	1991~2010
교육법학연구	2	3	1	3	7	2	2	3	1	1	25(16.2%)	16(12.0%)
교육정치학연구	4	2	4	2	1	1	4	0	1	0	19(12.3%)	16(12.0%)
교육행정학연구	3	1	2	1	3	0	0	1	0	2	13 (8.4%)	67(50.4%)
지방자치법연구	2	0	1	2	4	2	0	0	0	1	12 (7.8%)	2 (1.5%)
기타*	17	15	9	8	8	4	8	5	9	2	85(55.2%)	32(24.1%)
합계	28	21	17	16	23	9	14	9	11	6	154	133

* 한국자치행정학보(8편), 지방정부연구, 지방행정연구(6편), 교육연구논총, 교육재정경제연구, 법학연구(4편), 공법연구, 공법학연구, 교육문제연구(3편), 11종(2편), 22종(1편)

첫째, 지방교육자치 연구의 ‘접근방법’을 분석하였다(〈표2〉 참고).

지방교육자치는 특정 학문의 연구프레임에 의해서 연구될 수 있는 독자적인 학문분야가 아니고, 다양한 학문의 관점과 논리로 연구될 수 있는 분야다. 이 연구에서 접근방법의 준거는 7가지로 선정하였고, 각각 철학, 역사학, 법학, 비교교육학, 재정학, 정치학, 행동과학의 관점 내지 연구방법을 사용한 경우를 뜻한다. 이중 철학적 접근은 특정 이론으로 지방교육자치를 분석하거나 개념적 또는 논리적으로 설명한 논문도 포함하였고, 행동적 접근은 설문에 의한 인식조사를 포함하였다. 그 결과, 법규적 접근과 철학적 접근의 연구가 많았고, 과거에 비하여 정치적 접근과 행동적 접근이 부상함을 알 수 있다.

〈표 2〉 지방교육자치 학술논문의 접근방법 분류

구분	2011~2015	2016~2020	합계 (%)	1991~2010
철학적 접근	28	15	43 (27.9%)	53 (39.8%)
역사적 접근	4	1	5 (3.2%)	3 (2.3%)
법규적 접근	33	15	48 (31.2%)	33 (24.8%)
비교적 접근	11	3	14 (9.1%)	11 (8.3%)
재정적 접근	5	4	9 (5.8%)	13 (9.8%)
정치적 접근	13	6	19 (12.3%)	10 (7.5%)
행동적 접근	11	5	16 (10.4%)	10 (7.5%)
합계	105	49	154	133

둘째, 지방교육자치 연구의 ‘연구내용’을 분석하였다(〈표3〉 참고).

『지방교육자치법』에 규정된 내용을 중심으로 주요 연구내용을 정하고, 분석 대상 논문을 읽으면서 연구내용을 분류하면서 새롭게 추가하였으며, 최근의 이슈들이 포함되는지 살펴보았다. 연구내용의 준거를 11가지로 선정하여 분류한 결과, 지방교육자치의 법·제도·정책, 교육감, 지방교육자치와 일반자치의 관계, 중앙과 지방교육자치의 관계 순으로 나타났다. 과거에 비해 교육감과 교육지원청 연구가 많아졌는데, 교육감 직선제와 교육지원청 기능개편의 결과이며, 중앙과 지방의 관계에 대한 연구 증가는 본격적인 분권화 추진 외에 갈등 발생과 관련된다.

〈표4〉 지방교육자치 논문의 연구내용 분류

구분	2011~2015	2016~2020	합계 (%)	1991~2010
지방교육자치의 개념·성격·원리	5	3	8 (5.2%)	8 (6.0%)
지방교육자치의 법·제도·정책	25	11	36(23.4%)	37 (27.8%)
교육감의 권한과 선출	20	11	31(20.1%)	10 (7.5%)
시·도교육청	2	0	2 (1.3%)	12 (9.0%)
교육지원청(지역교육청)	9	3	12 (7.8%)	5 (3.8%)
교육위원회의 권한과 구성	3	0	3 (1.9%)	3 (2.3%)
교육의원	5	1	6 (3.9%)	5 (3.8%)
지방교육재정	5	4	9 (5.8%)	5 (3.8%)
지방교육자치와 일반자치의 관계	16	4	20(13.0%)	27 (20.3%)
중앙과 지방교육자치의 관계	8	9	17(11.0%)	9 (6.8%)
외국의 지방교육자치제도*	7	3	10 (6.5%)	12 (9.0%)
합계	105	49	154 100.0	133 100.0

* 핀란드, 프랑스, 독일, 영국, 미국, 일본, 대만

셋째, 지방교육자치 연구의 ‘연구자 배경’을 분석하였다(<표5> 참고).

지방교육자치는 교육학계뿐만 아니라 일반자치를 다루는 행정학계와 법학계에서도 주요 연구대상으로 다루고 있고, 다양한 측면과 관점에서 접근하는 주제이므로, 관련 연구물을 생산한 연구자들의 배경을 분석하였다. 연구자의 학문적 배경은 교육학, 법학, 행정학으로 분류하였고, 여러 학문적 배경을 가지고 있는 연구자들이 공동으로 연구한 경우는 학제간 연구로 분류하였다. 각 연구자들의 배경은 연구물 내 소속 및 연구 분야와 한국학술지인용색인(KCI)에 등록되는 연구자 인용정보를 활용하여 확인하였다. 최근 공동연구와 학제간 연구가 많아지는 현상에 주목하여 새롭게 분석해본 것인데, 교육학이 전체의 절반이 넘지만 법학, 행정학에서도 많은 연구를 하고 있으며, 학제간 연구도 적지 않게 이루어졌다. 교육학에서는 교육행정학 연구자가 가장 많고, 교육법 연구의 경우 연구자의 학문적 배경은 교육학과 법학으로 구분된다.

〈표 5〉 연구자의 학문적 배경

구분		2011~2015	2016~2020	합계 (비율)
교육학	개인연구	33	18	51 (33.1%)
	공동연구	18	12	30 (19.5%)
법학	개인연구	26	7	33 (21.4%)
	공동연구	2	3	5 (3.2%)
행정학	개인연구	8	3	11 (7.1%)
	공동연구	9	3	12 (7.8%)
학제간**	공동연구	9	3	12 (7.8%)
합계		105	49	154

* 개인연구(95편), 공동연구(59편)

* 교육학·행정학(7), 교육학·법학(2), 행정학·법학(1), 교육학·행정학·방송학(1), 교육학·행정학·정치학(1)

최근 10년간 지방교육자치 연구는 양적으로 증가하였고, 법적 측면과 관계 간 연구가 많은 가운데, 교육감 선출 방식, 중앙과 지방의 관계에서 전통적으로 중시된 분권 외에 갈등, 교육자치와 일반자치의 관계에서 협력, 교육지원청 개편, 기초자치와 학교자치에 대한 조명이 특징적이다. 교육학 외에도 법학과 행정학에서의 연구가 활발했고, 학제간 연구가 이루어졌다.

2. 정책연구

지방교육자치는 중요한 정책과 제도이기 때문에 정책연구의 형태로 많이 이루어졌다. 이에 정책연구 보고서의 분석이 의미가 있으며(박수정, 박선주, 박진영, 2011), 지방교육자치의 주요 기관을 중심으로 살펴보았다.

한국교육개발원은 교육정책을 연구하는 국책연구기관이며, 충북대 한국지방교육연구소는 지방교육 분야 교육부 정책중점연구소로 지정되어 2008년부터 관련 연구를 수행해왔다. 양 기관의 연구는 주로 교육부 차원의 수요에 부응하는 연구로, 한국지방교육연구소의 경우 지방교육자치에 관한 연구를 지속적으로 수행하였고, 근본적이면서 전국적인 범위의 연구가 이루어졌다. <표6>과 같이 법적, 제도적 측면과 조직 연구가 많은 가운데, 지방교육자치의 ‘역량’ 측면의 연구들이 나타나고 있으며(나민주 외, 2014; 한은정 외, 2019), 지방교육자치의 ‘성과’를 정리하는 연구(김성열, 2018; 나민주 외, 2015; 나민주 외, 2017a)가 주목된다.

<표6> 한국교육개발원과 한국지방교육연구소의 관련 연구 목록(위탁 포함)

<한국교육개발원>		
연도	제목	대표 저자
2011	지방교육 행·재정체제 진단과 발전방안	양승실
2011	지방교육자치제도 개선방안 연구	김혜숙
2012	교육행정의 지역화에 따른 시·도교육청의 역할	오세희
2013	지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구	이선호
2014	지방교육자치법규 입법현황 및 개선방안 연구	황준성
2015	지방교육행정의 협력적 거버넌스 구축 및 활성화 전략 탐색	김흥주
2016	지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정 관계 구축	김성일
2018	교육자치 강화에 따른 지방교육행정기관의 학교 지원 기능 강화 방안 연구	이재덕
2018	지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과, 그리고 과제	김성열
2019	지방교육자치 역량 강화 방안 연구	한은정
2020	교육자치와 일반자치의 연계 협력 현황 및 특징 분석	백병부
2020	교육자치 및 학교 민주화 실현을 위한 중장기 종합발전계획 수립 연구 : 2020 교육자치정책로드맵(안) 수립을 중심으로	유경훈, 김가희
<한국지방교육연구소>		
연도	제목	대표 저자
2011	지역교육청 기능·조직 개편 이행 상황 진단 및 컨설팅 지원	서범종

	방안	
2011	교육자치·일반자치단체간 협력 강화 방안 연구	이인희
2011	지역교육청 기능거점 모형 실태 조사 및 개선방안 연구	서범중
2012	시·도 교육감 책무성 확보 방안 연구	정영수
2012	선진형 지역교육청 기능개편 후 안착 방안 연구	서범중
2013	교육지원청 기능개편 실태분석	나민주
2013	교육감 선거제도 개선방안 분석	고전
2014	지방교육 자치역량 강화방안	나민주
2015	지방교육자치의 성과와 과제	나민주
2015	교육행정 수요변화를 반영한 교육지원청 조직 합리화 방안	나민주
2016	지방교육자치 해외 사례 연구	나민주
2017	교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제	나민주
2017	지방교육자치 발전 연구	나민주
2018	지방교육자치 법령 연구	나민주
2018	교육지원청 설치기준 개선방안 연구	나민주
2019	지방분권시대 지방교육행정기관의 역할 및 조직발전 방안	나민주
2019	지방교육자치에 관한 법률 개정방안 연구	나민주
2019	지방교육 정책환경 변화에 따른 지방교육행정수요 탐색 연구	나민주

다음으로, 지방 차원의 연구를 살펴볼 필요가 있다. 시도교육감협의회는 전국 시도교육감의 협의체로, 교육부와 교육정책협의회를 조직하는 등 그 위상이 높아지고 있다. 경기도는 혁신학교와 혁신교육지구를 가장 먼저 추진한 교육청이며, 해당 지역의 연구를 수행하는 재단법인 경기도교육연구원을 만들어 활발한 연구를 하고 있어, 교육청 중에서 특별히 살펴볼 필요가 있다. <표7>에서 알 수 있듯이, 시도교육감협의회에서는 협의회 발전방안, 교육자치연구원 설립방안, 중앙과 지방의 관계 등 공통적으로 해당되는 사항과 함께, 국가교육위원회 제도 설계와 같은 제안 사항이 주목된다. 참고로 한국시도지사협의회에서는 ‘지방자치-교육자치 일원화 연구’ (금창호 외, 2011)를 하였으나, 시도교육감협의회에서는 지방교육자치의 제도와 직접적으로 관련된 연구는 하지 않은 것으로 보인다. 경기도 교육연구원에서는 지방교육자치 구성원의 역량 강화, 교육지원청 연구가 많고, 학교자치, 한국형 지방교육자치 연구가 주목된다.

〈표7〉 시도교육감협의회와 경기도교육연구원의 관련 연구 목록(위탁 포함)

〈시도교육감협의회〉		
연도	제목	대표 저자
2011	지방교육자치시대의 교육감 선출과 권한에 관한 연구	음선필
2013	전국 시도교육감협의회 발전 방안 연구	나민주
2016	교육부장관과 교육감의 사무와 권한 관계 법령 정비 연구	김용일
2017	국가교육위원회 제도 설계를 위한 연구	김용일
2018	지방교육자치 강화를 위한 권한 및 사무 배분 방안 연구	나민주
2018	한국교육자치연구원(가칭) 설립 방안 연구	나민주
2018	지방재정과 지방교육재정의 협력적 관계 강화 방안	하봉운
2018	지역발전 및 도시재생을 위한 교육 복지 문화 연계방안 연구	미표시
〈경기도교육연구원〉		
연도	제목	대표 저자
2015	경기도 교직원들의 지방교육재정 역량 강화 방안 연구	김현국
2015	교육지원청 혁신 방안 연구	오재길
2016	혁신교육지구사업 비교분석을 통한 협력적 교육거버넌스 발전 방안 연구	최창의
2017	지방교육행정공무원 역량체계 개발연구	이근진
2017	경기도 교육지원청 자체평가 진단연구	이근진
2018	교육지원청 체제개편 방안 연구: 학교지원 강화를 중심으로	박혜진
2018	경기도 지방교육행정공무원의 역량강화를 위한 전문적 학습공동체 적용방안	진숙경
2019	교육자치 발전을 위한 정책-예산 연계 강화 방안 연구-특별교부금 국가시책사업을 중심으로-	이흥영
2020	지역교육 혁신을 위한 학교자치 방안 연구	김기수
2020	교육자치 시대 학교자치의 성과와 과제	홍섭근
2020	한국형 지방교육자치 구현을 위한 시흥행복교육지원센터 정책 모델 개발 및 브랜드화 연구	백병부
2020	단위학교 지방교육행정공무원의 직무역량 성장지원시스템 구축 방안	임선일

이상의 정책연구는 2010년대 10년간의 주요 정책 이슈를 보여주고 있다. 법적, 제도적 연구 외에도 협력적 거버넌스, 역량, 성과, 책무성에 관한 연구들이 이루어졌으며, 교육지원청과 학교자치 연구가 많이 이루어졌다. 이러한 정책연구에서 다룬 내용이 학술논문으로 발표된 경우가 많아, 정책연구 주제가 매우 중요하며, 정책연구 단계에서 다양한 학문 배경의 연구자로 구성된 경우 학제간 연구가 될 가능성이 높다. 최근 지방교육자치 정책 연구가 교원과 교육행정직원, 그리고 다양한 배경의 연구자로부터 생산되고 축적된 경험은 현장친화적 연구, 새로운 접근의 가능성을 보

이며, 기존의 연구 문법과는 다른 양상을 보이는 측면에도 주목할 필요가 있다.

Ⅲ. 지방의 교육 분권과 거버넌스를 둘러싼 환경 변화

지방의 교육 분권과 거버넌스를 둘러싼 환경을 법과 제도, 교육청, 지방, 교육부, 정부 차원으로 나누어 최근 10년간의 변화 추이를 살펴보았다.

1. 법과 제도 : 교육감 직선제, 교육위원회 폐지, 지방분권 강화

교육감직선제는 2006년 지방교육자치에서 주민통제(민주성)의 확대를 위해 지방교육자치법에 명시되었고, 몇 차례 선거에 이어 2010년 지방선거에 전면 실시되었다. 역사상 최초로 도입한 교육감 직선제에 대하여 대단히 많은 격론과 연구가 이루어졌으나, 2010년, 2014년, 2018년 세 차례 민선교육감이 선출되었고, 2022년 선거를 앞두고 있다. 러닝메이트, 임명제, 간선제 등 다양한 제안이 있었으나, 법률적으로 교육감 입후보 경력과 투표용지 가로열거형 순환배열 정도만 변화가 있었을 뿐 주민직선제는 견고하게 유지되었다. 대안으로 제한적 직선제, 교육위원회 부활을 통한 교육감 선출 등이 제안되고 있으나(송기창, 2017), 직선제에 대한 선호와 타당성은 인정되고 있다(고전, 2019; 김달효, 2016).

교육위원회가 2014년에 폐지된 것은 지방교육자치의 역사상 가장 당혹스러운 사건이었다. 2010년에 교육의원 주민직선이 단 한 차례 실시된 후 사라졌는데, 그것은 2010년 2월에 2014년 6월 30일까지만 효력을 갖는다는 지방교육자치법 개정으로 예고되었다. 비록 시도의원과 교육의원으로 구성되고 중복 심의의 비판 대상이었지만 시도의회의 ‘상임위원회’의 위상으로 존재하던 교육위원회는 2014년부터 ‘특별한 위원회’ 형태로 전환되었고, 독립된 의결기관이 존재하지 않고 일반자치 의결기관을 공유하는 기형적인 지방교육자치가 운영되고 있다. 이에 대하여 부활, 상임위원회 존치, 교육전문가 담당 등이 제시되고 있으나(김재호, 이원상, 2014; 권세훈, 2015; 송기창, 2015), 현실적으로는 쉽지 않아 보인다. 현재 교육의

원 선출과 교육위원회는 제주의 경우에 이루어지고 있는데, 여기에서도 갈등과 무투표당선 등 문제점이 나타나고 있어 ‘교육위원회 존폐’ 논의를 뛰어넘는 논의와 관심이 요구된다(강인태, 현승아, 2020).

정부 차원에서 지방분권은 1999년 이래 계속 강화되는 움직임이다. 대통령직속으로 지방자치발전위원회에 이어 현재 자치분권위원회가 운영되고 있으며, 2013년에 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정하였다. 문제는 ‘일반자치와 교육자치의 통합’이라는 조항이 계속 유지되고 있다는 점이다.²⁾ 또한 자치분권위원회의 구성에는 교육학자, 교육전문가가 전무하다. 또한 오랫동안 법적 혼란을 야기한 것으로 지적되었던 조항³⁾이 최근 『지방자치법』의 전부개정에도 불구하고 여전히 그대로 유지되고 있는 것도 문제다. 정부 차원의 문제는 구체적으로 다시 살펴본다.



[그림1] 정부의 지방분권 추진 추이(자치분권위원회 홈페이지)

2. 교육청 : 교육감의 위상 강화, 지방교육정책 강화

2) 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

3) 제135조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.

② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

민선교육감 시대의 개막은 지금까지의 교육감 선출의 양상을 완전히 바꿔놓았다. 정치적 중립성이 정당 제한을 통해 견지되고 있지만, 그동안 찾아보기 어려웠던 이른바 ‘진보’ 성향의 교육감이 선출되는 상황을 맞았고, 2018년에는 17개 중 14개 시도에서 ‘진보’ 교육감이 선출되었다.

교육감 직선제를 통해 인지도가 높아지고, 최대 3선(12년)을 재임할 수 있는 상황에서 교육감의 위상은 강화되었고, 이것은 지방의 특색에 따른 독자적인 교육정책의 전개를 가져왔다. 민선교육감이 가장 먼저 선출된 경기도의 경우, 2009년부터 혁신학교를 만들기 시작했고, 2010년부터 혁신교육지구를 만들기 시작했다. 이것은 다른 지역으로 확산되기 시작하였고, 2017년 현 정부의 출범에 따라 전국적으로 ‘학교혁신’ 정책으로 입성하게 되었다(박수정, 박정우, 2020). 이 정책은 혁신학교와 혁신교육지구를 다루며, 지방의 교육정책이 중앙의 교육정책이 된 대표적인 사례다.

시도교육청에 따라 교원능력개발평가, 자율형 사립고, 학생인권조례, 학교자치조례 등에 대한 입장을 밝히기 시작하였고, 이것은 중앙 정부와 갈등과 충돌 상황을 낳았다. 이에 연구의 소재로 중앙과 지방의 갈등’이 새롭게 나타났으며, 대체로 교육부와 교육청 간 권한과 책임의 명확화가 제언되었다(김현진, 김영재, 2017; 임동진, 김홍주, 2018). 이러한 상황은 현 정부의 출범으로 일단 봉합되었다고 볼 수 있으나, 이는 앞으로 정부의 변동에 따라, 그리고 교육감의 성향에 따라 중앙과 지방의 갈등이 언제든 재연될 가능성을 보여준다.

3. 지방 : 참여적 거버넌스 확대, 교육청과의 연계 수요 확대

한국 지방교육자치의 독특한 특성은 일반자치와 교육자치가 분리된 형태라는 점이다. 이에 대하여 지방자치 관점과 행정학계에서는 교육자치의 독립을 인정할 수 없으며, 통합론을 계속적으로 주장해왔다. 2006년 법률 개정 이후에도 정부의 지방분권 추진과 함께 이러한 주장은 이어졌으나, 2010년대 들어 약간 다른 양상이 전개되고 있음에 주목할 필요가 있다.

무엇보다, 정부와 지방자치에서 ‘거버넌스’ 논의가 대두하고, 참여적, 협력적인 거버넌스에 대한 이론적, 실제적 변화가 부상하고 있다. 주민소환제, 주민참여예산제, 주민자치회 등 지방자치와 행정에서 ‘지역 주민’의 참여의 장이 넓어지고 있으며, 현 정부에서 중시하는 민주적 가치 속

에서 더욱 커질 전망이다. 이는 교육에 있어서도 지방교육 거버넌스, 협력적 거버넌스에 대한 관심과 논의에 일정한 영향을 미쳤다(박수정, 박선주, 2013; 신현석, 2011). 지방교육자치에 있어서 기존의 전문성과 자주성 외에 민주성(주민 통제)의 가치가 더욱 조명되었고, 교육감 직선제 외에 주민 참여의 통로에 대한 고민을 낳게 한다. 또한 주민과 더욱 가까운 기초단위의 교육자치, 학교단위의 자치에 대한 관심으로 이어지고 있다.

최근 지방자치단체에서 교육청과 연계해야 하는 수요가 더욱 많아지고 있다는 점 또한 눈에 띄는 변화 중 하나다. 기존의 교육경비 보조 외에도, 누리과정과 같이 연계가 필요한 사항과 수요가 많아졌다(하봉운, 2018). 2006년 시도교육감협의체와 함께 법적으로 구성이 요구된 ‘지방교육행정협의회’의 운영 경험의 쌓이기 시작했고(박수정, 김용, 2009), 교육 협력을 위한 조례 제정, 교육협력관계 운영 등이 이루어지고 있다.

2010년 이후 혁신교육지구의 추진과 ‘교육도시’를 표방하는 기초자치단체에서 조금씩 교육에 대한 이해도와 전문성을 갖추기 시작했다. 혁신교육지구는 기초자치단체 수준의 혁신교육 사업으로 학교교육을 매개로 일반자치와 교육자치가 실질적으로 연계 협력하는 사업이다. 지자체에서 적극적인 경우, 엄청난 추진력과 재원을 바탕으로 진행되고 있다. 2018년에 결성된 ‘혁신지방정부협의회’는 2021년 3월 현재 63개 기초자치단체가 가입되어 있다. 2000년대 후반 경기도청에서 교육국을 설치하는 것에 대하여 월권 논란이 있었으나, 이제 기초단위에서 학교교육에 대한 연계경험이 축적되고 있으며, 경기 시흥시의 경우 ‘한국형 지방교육자치’를 만들겠다고 지방교육자치 특례를 요구하는 상황이다. 정부의 정책과 호응하면서 학교교육에 깊게 다가가는 지방의 사례는 좀 더 살펴볼 것이다.

4. 교육부 : 분권과 갈등, 학교자치 입성, 미래교육지구

교육부는 2008년 학교자율화 정책을 발표하면서 학교로의 권한 이양을 추진해왔다. 이에 분권의 기준을 설정하는 연구가 이루어졌고(정영수 외, 2009), 2010년 교육지원청 기능개편을 통해 현장 지원 기능 강화를 도모하였다. 2012년에는 장학지도권을 교육감에게 이양하였고, 교육청 권한 비대화에 대한 지적에 대하여 학교장 권한의 법률 규정을 검토하였으나(김경희, 박수정, 2011) 이번에는 학교장 권한 비대 우려에 직면하였다.

이후 교육청과의 충돌과 갈등이 크게 부상하였다. 이것은 정부와 교육감의 성향 차이로 인한 현상으로 이해되었으며, 이러한 상황에서 교육 분권에 대한 진척은 가시적으로 나타나지 않았다. 그러나 교육사무의 위임, 이양은 계속되었고, 현 정부가 들어서면서 ‘교육자치 강화’가 전면에 등장하였다.

교육부와 시도교육감협의회가 함께 교육정책협의회를 구성하였고, 2017년에 교육자치 정책 로드맵이 발표되었다. 여기에서 ‘교육자치의 목표는 유·초·중등교육의 지방교육 분권을 강화하고 학교 민주주의를 달성’한다고 밝히고, 학교 민주주의를 곧 학교자치로 규정하였다. 여기에서 ‘학교자치’가 교육부 정책에 본격적으로 입성하게 되었다는 점은 주목할 필요가 있다. 일부 시도에서 제정한 학교자치조례는 2013년(광주)과 2016년(전북) 대법원 집행정지가 결정되는 등 어려움을 겪다가, 현 정부 출범 후 2019년에 광주, 전북, 경기에서 학교자치조례가 제정되었다. 이것이 법적 수준의 제도인 지방교육자치에 어떠한 영향을 줄지, 그리고 2단계 교육자치 방안으로 예고된 법령 정비가 어떻게 진행될지 지켜보고 있다.



[그림2] 교육자치 정책 로드맵(교육부 · 전국시도교육감협의회, 2017)

지방교육자치와 관련하여 교육부의 정책 중에서 미래형 교육자치 협력지구(미래교육지구)에 주목할 필요가 있다. 초기에는 혁신교육지구를 지원하는 ‘풀뿌리 교육자치 사업’을 시행하다가, 2020년부터 혁신교육지구 선도모델 구축을 위한 ‘미래형 교육자치 협력지구 사업’으로 전환하였다(박수정 외, 2021). 현재 21개 지구가 운영 중이며, 올해 3년차 지구를 선정할 예정이다. 미래형 교육자치 협력지구의 주요 사업내용은 거버넌스 구축(공동의 협력센터를 구축 및 중간조직으로 마을교육자치분과 설치), 지구 내 학교혁신(학교의 교원인사, 교육과정 혁신 선도), 지역 특성에 맞는 다양한 심화 특색사업 개발이다(손성호, 2020). 교육청과 기초지방자치단체 간의 교육 거버넌스 구축을 가장 중시하고 있으며, 마을 단위의 교육자치회의 구성을 권장하고 있다. 이러한 정책 방향은 실제적 연계 협력 사례의 발굴과 경험의 축적으로 이어져 제도적 변화를 가져올 수도 있다.



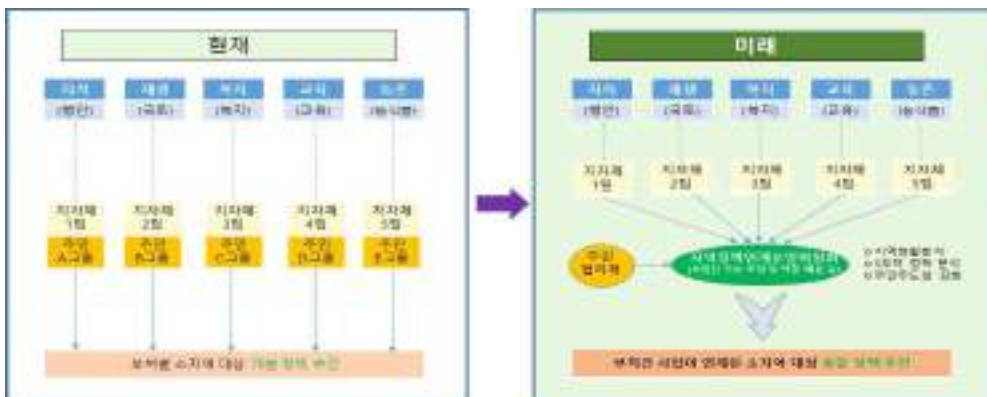
[그림3] 미래형 교육자치 협력지구의 공동협력센터 모형(손성호, 2020)

5. 정부 차원 : 지방자치와 일반자치의 통합 추진, 부처간 연계

앞서 살펴보았듯이, 범정부 차원에서는 지방자치와 일반자치의 통합 추진이 명시되고 있다. 그러나 본격적인 지방교육자치 제도 변화에 대한 정책의 창은 열리지 않은 것으로 보이는데, 오랫동안 제도적 변화가 시도되었지만 근본적으로는 변화되지 않은 경험에서 기인한 것이 아닌가 한다.

오히려 지속적이고 안정적인 국가교육정책을 위한 국가교육위원회에 초점을 두고 있는 상태로 보인다.

이러한 상황에서 주목할 만한 정책으로 부처간 연계를 살펴볼 필요가 있다. 행정안전부가 추측이 되어 5개 부처가 함께 ‘소지역 다부처 연계사업’을 추진하고 있다(행정안전부, 2020). 과거에 부처별로 각각 진행되던 지역사업을 모두 연계하여 추진할 지역을 모집하여 선발하였다. 여기에서 귀추가 주목되는 지역은 전남 순천시다. 순천은 선도적인 평생교육도시로 오랫동안 유명하였고, 최근에는 혁신교육지구, 미래교육지구 등을 통해 학교교육에도 지평을 넓히고 있다. 특히 주민 참여 활성화를 배경으로, ‘정담회’를 통해 교육에 대한 참여의 장을 적극적으로 마련하고 있다. 다부처 연계사업에 선정되면서 ‘지방교육자치도시’를 표방하였고, 경기도 화성에서도 교육-자치-재생을 연계하는 사업 구상을 제출하였다. 개별 행정으로 나뉘던 지금까지의 관행에서, 교육이 포함된 행정 연계는 어떠한 양상을 가져올지 이 또한 주목할 지점이다.



[그림4] 소지역 내 다부처 정책연계 체계구축 지원사업(행정안전부, 2020)

IV. 지방의 교육 분권과 거버넌스의 전망과 과제

지방교육자치의 전망과 과제를 살펴보면 있어서 체제(system) 모형을 적용하였다. 지방교육자치를 엄밀하게 체제로 분석하기는 쉽지 않으나, 향후 발전적인 논의를 위하여 환경, 투입, 과정, 산출을 구분하여 살펴보

았다. 각 요인에서 가장 두드러지는 사항을 중심으로 향후 전망과 과제를 탐색적으로 제시하고자 한다.

1. 환경 : 지방교육자치 제도와 지향, 거버넌스

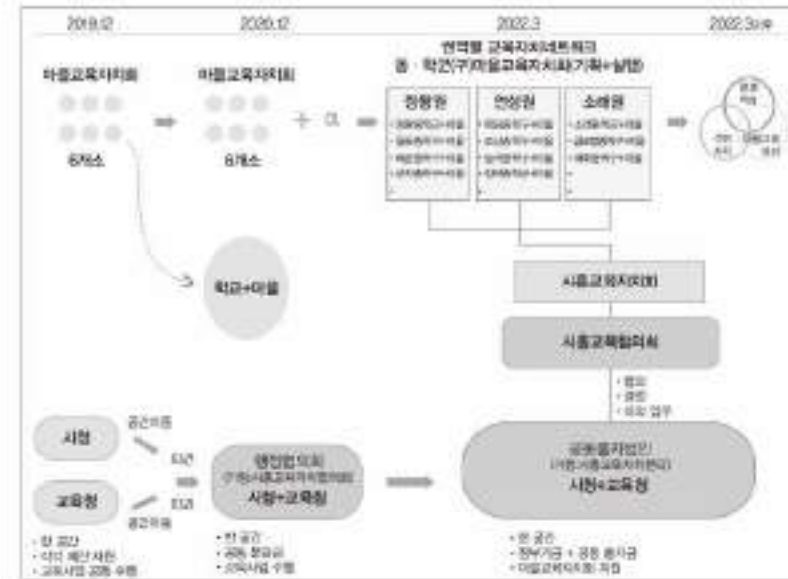
지방교육자치의 환경에서 가장 1차적인 것은 제도와 법이다. 가장 기준이 되는 『지방교육자치에 관한 법률』의 문제점은 제정 당시부터 지적되었고, 수차례 개정에도 문제는 새롭게 나타났으며, 현재는 교육위원회 관련 절차 조항이 삭제된 기형적인 상태로 유지되고 있다.

이에 대하여 법적인 차원에서 다음과 같은 제안이 이루어지고 있다. 최근 헌법 개정 논의가 이루어지고 있는데, 헌법에 지방교육자치의 근거 조항을 삽입하는 것으로, 이에 대하여 대한법학회, 한국헌법학회, 사회적교육위원회(전교조)가 찬동하고 있다(허종렬, 2018). 또한 지방자치법에서 지방교육자치에 관한 법률과 배치되는 조항을 없애고, 지방분권특별법에서 일반자치와 지방자치의 통합에 대한 조항을 없애자는 제안은 계속되고 있다. 지방교육자치에 관한 법률 자체의 개정(나민주 외, 2019)과 함께 새로운 법률의 제정도 제안되고 있다. 지방교육분권 추진을 위한 분권법(송기창, 2019). 지방교육재정법(노기호, 2013) 등이며, 교육부와 시·도교육감협의회는 『유·초·중등 교육의 지방분권 특별법』을 추진한다고 밝혔다.

이러한 법적 제도는 정책의 산물이며, 정책은 지방교육자치에 대한 지향과 가치를 반영하게 된다. 일반자치와의 통합과 교육위원회 부활 여부는 지방교육자치의 고유한 특성과 구조를 인정하는가에 달려 있고, 교육감 선출방식에 대한 논의는 민주성과 전문성의 가치가 대립한다. 교육감을 독임제 집행기관에서 합의제 집행기관으로 변경하자는 제안(송기창, 2015)도 이와 연결된다. 현재의 지방교육 거버넌스는 교육감으로 대표되는 교육청 중심의 운영이 강하며, 일부 기초자치단체의 혁신교육지구 경험과 교육에 대한 절실한 수요, 참여적 거버넌스에 대한 지원과 기대 등이 이러한 거버넌스를 어떠한 모습으로 바꿀지 지켜볼 필요가 있다.

예를 들면, 경기도 시흥의 경우 [그림5]와 같은 교육 거버넌스 구축을 계획하고 있다. 이를 위하여 기초단위를 위한 지방교육자치 특구를 추진하고, 교육지원청을 기초자치단체로 인정하고 그 장을 학교운영위원과 마을교육자치회 전원의 직접선거로 선출하는 방안을 제시하였다(백병부 외,

2019). 정부는 풀뿌리 지방자치를 위해 주민자치회와 마을교육자치회를 적극적으로 추진하고 있다. 이러한 지방교육자치의 지향과 거버넌스에 대해 학계와 교육현장의 숙의가 필요하다.



[그림5] 시흥의 한국형 지방교육자치 로드맵(한은정 외, 2019; 130)

한편, 학교자치 논의에 대해 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 2010년까지 학교자치는 지방교육자치를 인정하지 않는 일반행정학계의 주장이었으며(이기우, 1999; 이승중, 1999), 교육학계에서는 학교자율성/학교자율경영 맥락과 지방교육자치의 궁극적 실현 차원에서 일부 논의되는 수준이었다(김태완 외, 1990; 고전, 2008). 2010년대 들어 학교자치는 시도교육청 차원에서 정책 용어로 강조되면서 ‘학교 운영의 민주성’과 관련하여 부상하였다. 이것이 교육자치 로드맵에서 ‘학교자치(학교민주주의)’로 제시되고, 지방교육자치의 제도적 측면에서는 특별한 사항이 없는데, 이것은 교육부와 교육청이 지방교육자치를 바라보는 인식을 보여준다. 국정과제로 강화하겠다고 밝힌 교육자치는 지금까지의 지방교육자치 논의와는 결이 다른 접근이다. 학교자치가 지금까지의 지방교육자치 담론과 본격적으로 접목되

4) 학술대회의 다른 주제가 학교 수준의 자치에 대한 부분이므로, 이 발표에서 학교자치에 대한 자세한 논의는 피하였다. 지방교육자치제가 존재하는 상황에서 교육현장에서 ‘학교자치’라는 용어와 개념에 대한 접근은 앞으로 본격적으로 논의할 필요가 있다.

는 지점은 발견되지 않는다.

분권은 중앙과 지방만 해당되는 것이 아니고 지방 안에서도 확산되어야 한다. 현재 광역 수준의 자치만 이루어지는 교육자치(17개)에서 기초자치(일반 228개, 교육 176개)와 12,000여 학교의 자치에 대한 제도적 확대는 간단한 문제가 아니다. 예컨대 자치 수준에 대하여 광역과 기초 중간 수준에서 40~60개 정도의 중역단위 실시(황준성, 2020), 기초자치 확대(김재원, 이원상, 2014; 이세정, 2015; 조성규, 2011), 기초자치단체보다 더 작은 단위(권세훈, 2015) 등이 제안되고 있으며, 특기할 것은 교육자치 통합 입장에서 기초단위 자치에 대한 제안이 높다.

‘지방교육자치’보다 ‘교육자치’를 주로 사용하는 현 정부와 시도교육감협의회의 행보도 주목된다. 고전(2017)은 지방단위의 교육행정을 넘어서 ‘교육자치 개념의 구조화’를 제안한다. 교육 거버넌스의 관점에서 중앙-지방-학교의 관계가 조망될 수 있고(박수정, 박선주, 2013), 국가교육회의와 학교자치를 생각하면 개념의 확장도 필요하다. 지방교육자치의 범위와 기준에 대한 논의는 더욱 본격적으로 부상할 것이다.

지방교육자치의 환경은 모든 지역에 해당되는 제도와 거버넌스 외에도 개별 지역에 해당하는 것도 있을 수 있다. 지방 수준의 조례와 거버넌스 체계 및 문화가 이에 해당할 것이다.

2. 투입 : 지방교육자치 수요와 자원

지방교육자치의 투입에 해당하는 요인으로 지방교육자치에 대한 수요와 자원을 들고자 한다. 지금까지 지방교육자치의 수요를 본격적으로 다룬 연구는 발견되지 않는다. 단, 한국지방교육연구소에서 지방행정기관 조직 분석 사업을 운영하면서 ‘지방교육행정 수요’에 대한 수행한 연구를 참고할 수 있다.

이 연구에 의하면(나민주 외, 2020) 교육행정수요를 정책적 의사결정을 위해서 교육에 관한 시민의 일반기대와 교육행정조직에서 제공하는 방대한 양의 행정서비스로 이해하는 것이 중요하다. 지금까지 기본 수요(학교 수, 학생 수, 학급 수 등)가 대표적인 수요였으나 이 밖에도 현재 수요, 선택 수요, 잠재 수요 등에 초점을 두어야 한다고 제안하였다.

구분할 수 있다.

지방교육자치에서 역량을 본격적으로 검토한 연구는 나민주 외(2014)의 연구다. 이 연구는 지방교육 자치역량을 ‘지방교육을 성공적으로 운영하는데 필요한 지방의 역량’으로 정의하고, 지역사회의 역량인 외부역량과 지방교육행정기관의 역량인 내부역량으로 나누며, 역량 수준을 중심으로 기관(시도교육청, 교육지원청, 단위학교 등), 조직(업무 수행 단위), 개인 수준으로 구분하였다. 개인 수준의 지방교육 자치역량은 기초공통 역량군, 직무수행 역량군, 관리/관계형성 역량군, 지방자치 역량군, 교육지원 역량군을 포함하고, 조직 수준의 지방교육 자치역량은 팀 조직화 역량, 정책추진 역량, 제 규정에 대한 지식, 갈등조정 역량을 포함하며, 기관 수준의 지방교육 자치역량은 정책기획 및 추진 역량, 조직관리 역량, 인적자원관리역량, 성과관리 역량, 정보화 관리 역량, 자치법규 제정 및 운영 역량을 포함하는 것으로 제안하였다. 또한 지방교육자치의 외부역량은 지방자치단체, 지방의회, 교육위원회, 시민단체, 주민으로 제시되었는데(나민주 외, 2017b), 이 또한 역량의 관점에서도 접근할 수 있다.

한국교육개발원에서도 최근 지방교육자치 역량에 초점을 두는 연구(한은정 외, 2019)가 수행되어, 지금까지 제도적 측면에 집중되었던 연구를 새롭게 조명하였다. 기본적으로 교직원의 역량 강화와 성장에 대한 연구는 꾸준히 이루어지고 있으므로, 이것이 지방교육자치와 구체적으로 연결되는 지점을 찾아볼 필요도 있다. 예컨대 학교자치의 강화는 학교장과 학교구성원의 역량을 새로운 차원에서 조명할 수 있다.

지방교육자치에서 ‘참여’는 중요한 요인과 성과로 다루어지고 있으나, 주민통제(민주성)의 가치가 제도와 함께 논의된 것 외에는 구체적으로 누가 어떻게 참여하는 것이 바람직한가에 대한 논의는 찾아보기 어렵다. 최근 연구로는 나민주 외(2017b)에서 지방교육자치의 주민참여 활성화를 위한 과제로 행정참여제도 개선(교육관련 조례제정 주민요구 확대, 시민옴브즈맨제도 확대, 행정정보공개 확충, 주민참여예산제 확대, 주민제안 확대), 성숙한 시민사회 구축(사회자본 확충, 시민교육 강화), 지역공동체 활성화(지역교육 NGO 활성화, 주민소모임 활성화)를 제시한 바 있다. 최근 학교자치 논의에서 학생과 학부모의 자치와 참여를 활발하게 논의하고 있으며(박수정 외, 2020), 지방교육자치 차원에서 교육당사자들의 참여에 대한 논의가 향후 본격적으로 이루어질 필요가 있다.

자치는 모든 의사결정에의 참여를 의미하는 것이 아니며, 기관의 구성과 위임을 통해 자치권의 행사가 이루어진다. 그것이 교육감과 교육위원회이나, 기관 구성을 넘어서 교육 거버넌스와 참여에 대한 논의가 필요하다. 지방교육자치가 교육자 자치, 교육청 자치에 머무른다는 비판을 벗어나는 것 외에도 실질적이고 구체적인 자치 방안이 필요하다.

4. 산출 : 지방교육자치 책무성과 환류

지방교육자치의 산출을 무엇으로 보아야 할까? 지방교육자치가 목표로 하는 ‘지방교육의 발전’을 얼마나 이루었는가를 기준으로 볼 수 있을 것이며, 교육의 거버넌스 개편은 궁극적으로 학교교육의 질과 학생의 성취수준 제고를 위한 것이다(박상완, 2013: 349). 지방의 교육행정기관과 일반행정기관 간 교육협력(제도, 자원, 과정)의 종속변인을 학업성취도로 설정한 연구(어효진, 이수영, 2015)는 시사하는 바가 있다. 그러나 논리적, 방법론적으로 엄정하게 이를 확인, 평가하는 것은 간단치 않으며, 제도 자체의 가치나 효과, 조직의 성과 관리 측면에서 주로 접근되었다.

최근 지방교육자치의 성과를 정리하고 분석하는 연구들이 이루어졌다. 한국에서 지방교육자치가 실시된 역사가 60년이나, 그 성과에 대한 조명보다는 제도적 결함과 문제점에 집중되었던 것이 사실이다. 김성열(2018)은 지방교육자치제의 성과로 국가의 교육제도 통제권 분산과 지방의 자율성 증대, 주민 의사 기반 교육행정 실시, 주민의 참정권 확대, 주민의 교육에 대한 관심 증대, 시도와 시도교육청 간 협력 증대를, 나민주 외(2017a)는 교육자치 및 분권의 성과로 주민자치 강화, 교육행정의 효율성 증대, 중앙 권한의 지방이양과 교육분권 증진을 들었다. 학부모, 교직원, 교육청 직원 등 지방교육 주요 집단에 대한 설문조사에서는 교육관련 공약 및 정책에 대한 관심 증가, 주민 참여 증대, 주민 의견을 정책 반영, 지역 설정에 적합한 정책 의제 발굴 순으로 높게 나타났다(나민주 외, 2016). 이것은 지방교육자치의 전체적이고 종합적인 성과를 확인, 평가해 보려는 노력으로 볼 수 있으며, 개별적으로는 지방교육자치 실행 기관과 주체의 책무성을 엄중하게 물어야 할 것이다.

교육감의 책무성에 대해서는 2000년대부터 연구가 있었고, 2010년 들어서도 연구되었다(김창우, 김규태, 2015: 정영수 외, 2012). 선출 단계에 집

중된 관심에서 나아가, 교육감 권한의 확대와 책무성 평가 및 역량 구축에 대한 연구가 필요하다(박수정, 2012). 나민주 외(2016)의 설문조사에서 지방교육자치제 개선 우선순위가 가장 높은 것은 ‘책무성 강화’였다.

교육감의 책무성은 주민과의 관계에서 정치적, 공동체적 책무성이, 의회와의 관계에서 정치적, 전문적 전문성이, 정부와의 관계에서 행정적, 법적 책무성이, 교육이해당사자와의 관계에서 도덕적 책무성이 요청된다(정영수 외, 2012). 지방교육자치에서 대표적인 책무성 기제는 시도교육청 평가, 국정 감사, 의회 감사, 행정 감사 등이 있다. 시도교육청 평가는 2021년부터 진단과 컨설팅으로 전환되는 등 앞으로 행정적 책무성 기제는 약화될 가능성이 높다. 그러나 교육 분권은 중앙 정부 권한의 약화가 아니라 분권의 목표를 달성할 수 있도록 지방교육에 대한 지원과 질 관리가 필요하다. 또한 수요자 차원의 외적 책무성 기제를 적극적으로 발굴하고, 내적 책무성 발현을 위한 지방교육자치 기관과 구성원의 관심과 노력이 필요하며, 체계적인 성과 관리와 환류 체계가 필요하다.

V. 결어

연구자는 A시도에서 지역 주민, 학부모, 교육 전문가로 10년을 살았다. 서울교육도 지방교육의 하나이지만, 서울이 아닌 지역에 거주하면서 ‘지방교육’은 새롭게 그리고 본격적으로 다가왔다.

A시도는 전국적으로 임용시험 성적이 우수한 교사들이 입직한다. 그러나 학부모로 만난 선생님, 연수와 대학원에서 만난 선생님들은 대부분 지쳐 보였다. 업무는 더해지기만 하고, 학부모 민원에 힘들며, 승진은 좁은 문이라고 한다. 우수한 교사들이 사기와 열정이 저하되는 것이 안타깝다. 학교운영위원회를 경험해보기 위해서 학부모 운영위원을 하였다. 중학교에서는 논의도 하고 제안도 한 것 같으나, 고등학교에서는 스스로 ‘거수기’가 되는 학부모 위원들을 만났고 회의는 20분 내로 끝났다. 학교교육에 대한 건의는 학운위 회의 후 주로 비공식적인 대화로 이루어졌다.

교육청마다 정책은 많이 다르다. 혁신학교나 혁신교육지구에 대한 교육청 간 정책 차이는 잘 알려져 있지만, 예를 들면 교사 학습연구년제만 해도 시도마다 운영 모습에 차이가 있으며, 심지어 운영하지 않는 지역도 있다. 지방교육정책과 행정에 따라 교육의 질은 차이가 날 것이다. 교육

청의 각종 회의나 위원회, 정책 연구에 참여하지만 교육전문가로서의 참여이고, 4년마다 실시되는 교육감 선거에 1표를 행사하는 것이 거의 유일한 주민참여 기회다. 지방자치단체와는 거리가 있지만, 조례로 구성된 민주시민교육위원회의 위원으로 위촉되어 회의에 참여하였다. ‘민주시민교육’에 ‘교육’이 없고 학생과 교사는 배제되어 논의된다. 지방의회 교육위원회 위원 중에서 교육 경력이 있거나 교육 전문가는 거의 없는 것으로 알고 있다. 정당 소속 정치인 중에는 없을 수밖에 없다.

아파트 단지 주변과 입구에는 지역과 동네와 관련된 각종 현수막과 안내문이 걸린다. 대부분 광역과 기초 지방자치단체에서 추진하는 사업들이다. 선심성 행정 같은 것도 있지만, 의미 있는 시도도 보인다. 교육청의 활동이나 사업이 주민에게 닿는 일은 거의 없다. 양 기관에서 함께 추진하는 일은 거의 없고, 학교 교육과 아동, 청소년 사업은 분절적으로 접근된다. 자녀가 졸업하면 학교를 경유하던 교육을 체감할 일도 없게 된다.

지역에서 교육은 중요하다. 그리고 지역이 없으면 학교도 교육도 존재하지 않는다. 학령인구의 급감은 A시도에서도 한 학급씩 사라지게 한다. 지역의 소멸은 곧 학교와 대학의 소멸을 가져온다. 지방교육자치는 지방교육을 위해 존재하는 것이다(박수정 외, 2011). 지방자치, 지방분권 그 자체가 선이나 궁극적 목적이 될 수 없으며, 지방교육자치와 분권화의 궁극적인 목적은 학교교육, 지방교육의 발전에 있다(나민주 외, 2017c; 300). 지방교육자치는 지방교육을 위해 존재하는 것이다(박수정, 2012).

‘지방교육에 대한 자치’가 아니라 ‘지방교육을 위한 자치’가 되어야 하고, 그러한 지향의 산물이 지방교육자치의 제도다. 목표를 달성하기 위해 제도를 만들지만, 제도를 통해 목표와 현실이 새롭게 규정되기도 한다. 10년 후 우리가 만들고 만나게 될 지방교육은 어떠한 모습일까? 지방교육과 지방교육자치를 위한 교육자와 교육 연구자들의 고민과 성찰, 연구와 실천을 기대한다.

참고문헌

- 강인태, 현승아(2020). 제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점과 개선 과제에 대한 고찰. 지방자치법연구, 20(3), 209-240.
- 고전(2008). 학교 자율화 정책의 특성과 과제 -5.31 교육개혁에서 4.15 학교자율화 추진계획까지-. 초등교육연구, 21(3), 199-221.
- 고전(2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. 교육법학연구, 29(1), 1-30.
- 고전(2019). 2018 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 교육법학연구, 31(2), 1-25.
- 권세훈(2015). 지방분권과 교육자치의 실현을 위한 법적 과제. 지방자치법연구, 15(2), 45-76.
- 금창호, 김민희, 안영훈, 이지혜, 하봉운(2011). 지방자치-교육자치 일원화 연구. 한국 시도지사협의회.
- 김경희, 박수정(2012). 학교자율화에 대한 교육감과 학교장의 인식 분석. 지방행정연구, 26(1), 249-270.
- 김달호(2016). 교육감 주민직선제의 타당성에 관한 재조명. 교육정치학연구, 23(4), 1-16.
- 김성열(2018). 지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과, 그리고 과제 (CP2018-20). 한국교육개발원.
- 김재원, 이원상(2014). 지방교육자치기관으로서 교육위원회에 관한 소고 : 현행 교육위원회제도의 폐지를 중심으로. 지방자치법연구, 14(1), 3-36.
- 김창우, 김규태(2015). 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 학부모와 교원의 인식 분석. 교육정치학연구, 22(1), 1-27.
- 김태완, 정일환, 박재운, 유현숙, 남연미(1990). 교육 자치제 종합 연구(RR90-07). 한국교육개발원.
- 김현진, 김영재(2017). 중앙과 지방교육행정기관 간 교육정책 갈등 과정 분석. 교육정치학연구, 24(1), 1-27.
- 나민주, 정재훈, 박상완, 박수정, 최수영(2014). 지방교육 자치역량 강화방안. 한국지방교육연구원소.
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 서재영, 최원석(2016). 지방교육자치의 성과와 과제. 한국지방교육연구원소.

- 나민주, 하봉운, 김민희, 이덕난, 이수경(2017a). 교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천(2017b). 지방교육자치 발전 연구. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2017c). 한국 지방교육자치론. 서울 : 학지사.
- 나민주, 김성기, 이현국, 이수경, 장우천(2019). 지방교육자치에 관한 법률 개정방안. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 차지철, 장우천, 오혜근, 유호준(2020). 지방교육 정책환경 변화에 따른 지방교육행정수요 탐색 연구. 한국지방교육연구소.
- 노기호(2013). 지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구. 교육법학연구, 25(1), 103-127.
- 박상완(2013). 지방분권과 교육. 경기: 한국학술정보.
- 박수정(2012). 지방교육자치의 연구 성과와 과제. 교육연구논총, 33-1. 119-139.
- 박수정, 김경주, 방효비(2021). 시도교육청의 혁신교육지구 정책 분석 : 2020학년도 혁신교육지구 계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 21(11). (개재 예정)
- 박수정, 김용(2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 교육행정학연구, 27(4). 353-378.
- 박수정, 박선주(2013). 지방교육 거버넌스의 특성: 교육감 관련 신문 사설을 중심으로. 교육정치학연구, 20(2). 129-155.
- 박수정, 박선주, 박진영(2011). 지방교육자치 연구동향 분석(1991~2010). 교육행정학연구, 29(2), 261-288.
- 박수정, 박정우(2020). 시도교육청의 혁신학교 정책 분석: 2019학년도 혁신학교 계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 20(9). 621-645.
- 박수정, 정바울, 박정우(2020). 학교자치 진단 지표 및 진단 도구 개발(수탁연구 CR 2020-20). 한국교육개발원.
- 백병부, 김위정, 이근영, 조운정, 김병준, 백재은, 주영경(2019). 한국형 지방교육자치 구현을 위한 시흥행복교육지원센터 정책 모델 개발 및 브랜드화 연구. 경기도교육연구원.
- 손성호(2020). 미래형 교육자치 협력지구 추진방향과 과제. 교육정책포럼(2020. 4. 23). 한국교육개발원.

- 송기창(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2), 105-127.
- 송기창(2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 교육정치학연구, 24(2), 1-27.
- 송기창(2019). 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰. 교육정치학연구, 25(4), 1-28.
- 신현석(2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색. 교육행정학연구, 29(4), 99-124.
- 어효진, 이수영(2015). 지방교육협력의 제도, 자원, 과정이 교육성과에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보, 49(1), 145-163.
- 이기우(1999). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도에 대한 법적 검토. 교육법학연구, 4, 37-67.
- 이세정(2015). 지방교육 거버넌스 구축을 위한 법제도적 방안. 교육법학연구, 27(3), 125-150.
- 이승종(1999). 지방교육자치제의 발전방안. 지방행정연구, 46(1), 1-16.
- 임동진, 김홍주(2018). 교육정책 갈등의 원인과 해결방안 연구 : 교육부와 시·도 교육청 간의 갈등을 중심으로. 한국정책학회보, 27(1), 61-88.
- 정영수, 표시열, 김인희, 이인희, 박수정(2009). 중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안. 교육행정학연구, 27(1), 1-23.
- 정영수, 김용, 최봉섭, 김숙이(2012). 시·도 교육감 책무성 확보 방안 연구. 한국 지방교육연구소.
- 조성규(2011). 지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계. 지방자치법연구, 11(2), 35-67.
- 하봉운(2018). 지방교육자치권의 현황과 과제. 교육법학연구, 30(3), 185-210.
- 한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균, 이슬아(2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구(RR2019-02). 한국교육개발원.
- 허종렬(2018). 교육헌법 개정 논의의 흐름과 쟁점 검토 : 헌법 제31조와 제22조의 개정안을 중심으로. 교육법학연구, 30(2), 211-258.
- 황준성(2020). 지방교육자치제도 관련 법령의 쟁점 및 개선 방안. 교육행정학연구, 38(1), 29-51.
- 행정안전부(2020). 소지역 내 다부처 정책연계 체계 구축 지원사업 공모계획.

자율주제발표 1-토론

“지방의 교육분권과 거버넌스 현황과 전망”에 관한 토론

장 덕 호 (상명대학교)

1. 지방교육자치 연구의 이상과 현실

- ‘지방교육자치’라는 핵심 교육제도에 관해 오랫동안 천착해온 발표자께서는 이번 지방교육자치 30년을 회고·전망하는 본 학술대회의 취지를 고려하여 우선 지방교육자치에 관한 학계의 연구 경향을 그동안 발표된 학술논문과 정책연구를 중심으로 살펴보았음.
- 학술논문에서 ‘철학적 접근’과 ‘법규적인 접근방법’이 압도적으로 높은 비중으로 차지하고 있고, 연구내용 측면에서 ‘지방교육자치의 법·제도·정책’과 ‘교육감의 권한과 선출’ ‘지방교육자치와 일반자치의 관계’의 비중이 높음을 밝혀냄. 또 정책연구 측면에서 한국교육개발원, 한국지방교육연구소, 시도교육감협의회, 경기도교육연구원의 연구물을 분석하여 몇 가지 특징적인 점들을 제시하고 있음.
- 그동안 학계와 정책연구기관들이 거둔 지방교육자치 연구성과들이 상당하고, 그 범위와 깊이도 나날이 발전하고 있음은 무척 고무적인 일이 아닐 수 없음. 하지만 이러한 그동안의 괄목할 양적 성과에 비해 뭔가 조금 허전한 느낌을 갖는 연구자는 비단 토론자만은 아닐 것 같음.
- 그래서 그러한 허전함이 어디에서 나오는 것인지를 곰곰이 생각해 보니, 우선 ‘지방교육자치’의 이상과 현실의 차이가 너무 커서 연구의 성과들이 빛을 보는데 제약점이 따르고, 이 주제의 연구성과들이 연구자가 속한 학문분야와

관련 지원기관에 따라 사분오열됨으로써 계속적으로 연구의 결과(결론)들이 제자리걸음을 하고 있는 것은 아닌지 감히 추측해 봄.

- 우선 이상과 현실의 격차와 관련하여 헌법 규범과 교육(학)적 원리에 기반한 쟁점적 또는 제도개선 연구들이 생산되고는 있지만, 교육현장에서는 정작 직선제를 선호하는 일반 민심이 있고, 교육자치라는 제도 발전 자체에는 평소 무관심하다가 선거 때에만 반짝 관심을 표하는 대중들이 있으며, 그리고 이러한 대중을 대상으로 호시탐탐 영향력을 행사하려는 중앙 및 지역정치 세력들, 그리고 그 연장선상에서 보수와 진보라는 진영을 기반으로 지역 민심을 편가르기 하려는 인사들, 쟁점적 갈등 사안에 틈틈이 등장하여 게임 체인저로서 심판자적 역할을 어김없이 수행하는 사법당국 등은 제도개선 중심 연구의 성과물들이 제대로 빛을 못보게 하는 현실적 제약요소들임.
- 지방교육의 거버넌스와 관련한 논의는 이상의 제약요인들을 포함하여 매우 폭넓게 이루어져야 할 것으로 보이는데 중앙의 정치와 행정의 역학 속에서 지방교육 거버넌스와 분권화 관련 논의가 필요하고, 특히, 날로 그 힘이 강해지고 있는 입법부와 확실한 심판자로서의 사법부의 역할을 배제하고서 ‘지방교육’ 만의 논의는 부족해 보임.
- 또, 학계 역시 발표자의 언급대로 교육자치의 강화를 주장하는 교육학과와 일반자치의 확대를 주장하는 행정학계로 당위적, 규범적으로 지향하는 원리와 이념을 중심으로 대체로 양분되어 왔고, 또한 지원기관(정부위원회, 정부부처, 국책연구기관 등)에 따라 서로 상반된 연구결과를 제시하고 있어 이를 아우를 수 있는 방안의 마련의 기회가 부족했다는 점도 아쉬움의 근원임.
- 연구의 내용의 진전 측면에서 한 가지 해외사례를 들어보자면, NCLB 바람이 거세게 휘몰아치던 2003년, 전미교육연구회(National Society for the Study of Education: NSSE)는 “시험 중인 미국교육 거버넌스: 변화와 도전”이라는 Yearbook을 출판하였는데 그 논의의 범주를 제목만 위주로 살펴보면 다음과 같음(Boyd & Miretzky(eds.), 2003: vii-viii)

제1부, 왜 교육 거버넌스는 시험 중인가?

1. 공교육의 성과와 정당성의 위기
2. 책무성, 평가, 그리고 성과 이슈들
3. 자유, 민주주의, 그리고 공동체: 공교육의 정당성

제2부, 교육 거버넌스를 어떻게 고칠 것인가?

4. 대도시에서 교육 거버넌스는 무엇이 잘못되었고, 어떻게 고쳐야 하는가?
5. 학업성취 향상을 위한 재정시스템의 재고찰
6. 틀 깨기: 차터스쿨, 계약학교, 바우처 플랜

제3부, 지역 교육구 거버넌스 재고찰

7. 바우처, 대법원, 그리고 정치적 국면
8. 지역공동체의 역할 재고찰
9. 도시 교육감제도의 재고찰: 비전통적 리더들과 새로운 리더십 모델
10. 시장의 영향, 새로운 체제, 그리고 공립학교 거버넌스
11. 사로잡힌 호랑이: 교원노조 정당성과 제도적 혼란
12. 교육 부도 사태, 인수, 그리고 새로운 제도화

제4부 교육 거버넌스에서 주정부와 연방정부의 역할 재고찰

13. 주정부의 역할과 교육 거버넌스의 재고찰
14. 백악관에서 학교까지: 더 커진 수요와 새로운 역할들

◦ 역사와 맥락이 다른 사례이기에 직접적인 대입은 어렵겠지만 탐구주제의 범위 측면에서는 시사점을 얻을 수 있음. 즉 거버넌스를 보다 확장하여 교육 본질적인 이슈들에 근본적으로 접근하고 있다는 점임. 이러한 관점에서 앞으로의 지방교육자치 연구에서 제대로 한번 다루어 보았으면 하는 핵심주제들은 다음과 같음.

- 우리 현실에서 지방교육 거버넌스는 왜 계속해서 변화해 왔는가? 그러한 변화를 이끄는 주체(세력)는 누구이고, 왜 그러한가?
- 우리 지방교육자치는 어떤 정당성을 얼마만큼 확보하고 있는가?
- 청와대(대통령), 교육부(장관), 시도교육청(교육감), 교육지원청(교육장), 단위학교(학교장)의 변화하는(변화해온) 역할은 무엇이고 각 주체들은 얼마나 충실히 수행하는가?

- 그 각각의 주체들의 책무성은 무엇이고 얼마만큼 확보되고 있는가?
 - 교육 거버넌스에서 중앙정치와 지방정치는 어떤 영향력을 행사하고 있는가?
 - 민선교육감제도의 성과와 한계는 무엇인가?
 - 민선교육감의 리더십은 어떠한가? (지역, 배경 등)
 - 교육재정은 지속가능하고 효율적인가?
 - 교육자치 단위는 책무성 및 성과 확보 측면에서 적정한가?
 - 새롭게 등장하는 거버넌스는 무엇이고 어떤 유익함이 있는가?
- 등등...

2. 교육자치 환경 고찰의 필요성

- 이상의 학술적 논의들에 대한 검토를 바탕으로 발표자께서는 현실의 변화는 어떠한지를 살펴주었음. 이를 위해 그동안의 지방교육자치를 둘러싼 환경변화들을 충실하게 살펴면서 쟁점과 문제점들을 추출한 점은 의미가 있음.
- 발표에서 밝혀낸 몇 가지 두드러진 환경 변화들로 교육감 직선제 도입과 민선교육감의 위상 강화, ‘일반자치와 교육자치의 통합’ 논의 지속, 지역 차원에서 참여적 거버넌스 확대 움직임, 기초자치단체의 교육 관여 확대, 교육부의 분권화 기조 확대 조치들과 최근의 ‘미래형 교육자치 협력지구 사업’, 그리고 마지막으로 범정부 차원에서 국가교육위원회와 행정안전부 중심의 ‘소지역 다부처 연계사업’과 관련한 기초자치단체 차원의 (교육) 통합적 거버넌스 구축 사업 움직임을 제시함.
- 보다 큰 관점에서 본다면 현재의 분권화 지향 중심 거버넌스 개편 논의에서 반드시 검토되어야 할 핵심 환경변화 요인은 학령인구 감소가 아닐까 생각함. 학령인구의 감소 추세가 지속되는 한 현행 광역단위 지방교육자치제도의 정당성에 대한 도전은 계속될 것으로 보이고, 자칫 지금처럼 분권화 논의와 추진이 지체된다면(그래서 분권화의 성과가 만약 불확실해진다고 한다면) 경우에 따라서는 효율성 측면의 논리에 기반한 재집권화(recentralization)의 요구

도 등장할 수 있을 것임.

- 민선교육감체제 출범 이후로 지역단위의 교육 혁신을 위한 경쟁이 시도되는 것은 분명히 바람직한 것이라고 하겠으며, 기초단위에서 일반지자체와의 협력을 위한 노력도 지역교육발전을 위한 실험이라는 점에서 긍정적이라고 하겠음. 다만, 이러한 지역차원의 변화 노력이 과연 얼마나 현행 교육법체제에서 가능한지와 보편성을 특성으로 한 공교육체제와 얼마나 부합할 수 있는 것인지, 그리고 이렇게 복잡한 협력, 협업 등 상당한 행정비용을 유발하는 고비용 제도를 지역마다 다양하게 만들어 가기보다는 차라리 기초단위에서의 교육자치치를 시행하는 것이 더 나은 것은 아닌지 등을 한번쯤은 짚고 넘어가야할 필요도 있어 보임.

3. 향후 전망과 과제

- 발표자께서는 그동안의 연구성과들과 몇 가지 현실 사례를 바탕으로 환경, 투입, 과정, 산출이라는 측면에서 지방교육자치의 향후 전망과 과제를 제시함.
- 환경측면에서 지방교육자치를 둘러싼 개헌 논의, 분권 관련 법제·개정, 교육감 선출 방식 개선, 지방교육자치 특구 설치 논의 등을 언급하고 있음. 토론자는 핵심 쟁점은 어느 행정학자의 지적처럼 정치의 단위가 되어버린 현행의 광역 단위 교육자치를 그대로 둘 것인가 아니면 보다 주민에게 밀착한 소규모의 자치단위를 설계하여 실질적 지역교육 거점으로 만들 것인가 하는 점과 그와 관련하여 그러한 지역거점의 장의 선출과 역할, 지역기관·단체들과의 협력이 아닐까 함. 교육의 문제가 생활의 문제인 이상 현재 지방교육자치법 상 “하급교육행정기관”으로서 위에서 내려오는 행정적 과업의 수행에만 골몰할 수밖에 없는 교육지원청의 거버넌스를 어떻게든 변화시켜야 한다고 생각하는데 오랫동안 경험과 예지를 바탕으로 이 점에 대한 발표자의 생각을 언급해 주기를 바람.

- 과정측면에서 지방교육 자치 역량과 참여의 중요성을 언급하면서 말미에 “지방교육자치가 교육자 자치, 교육청 자치에 머무른다”는 비판에 토론자도 동의하는 바인데 이를 극복하기 위한 (거버넌스 측면에서) 실질적이고 구체적인 방안에는 무엇이 있는지 궁금함.
- 풍부한 사례의 발굴과 명확한 쟁점 제시를 통해 지방교육자치 30년의 회고와 전망을 두루 살펴준 발표자의 노고에 감사드립니다.

참고문헌

Boyd, W. L., & Miretzky, D.(Eds.).(2003). *American educational governance on trial: Change and challenges*. University of Chicago Press.

자율주제발표 2

학교수준 교육분권: 학교자치 진단 및 과제

이 경 호 (고려대학교)

I. 서 론

4차 산업혁명 시대로의 진입은 우리 일상의 모든 면을 가속화시키고 불확실성을 증대시키고 있다. 따라서 우리는 지금 초지능, 초연결, 초융합 등을 특징으로 하는 4차 산업혁명 시대의 도래로 그 누구도 예측할 수 없는 소위 ‘뷰카(VUCA)’의 시대를 경험하고 있다고 볼 수 있다. ‘뷰카’는 2차 세계대전 후 새로운 위험과 도전으로 사뭇 달라진 사회·경제적 환경을 작명하기 위해 1987년 미국 육군대학이 최초로 제시한 개념이다. 현재 우리는 4차 산업혁명과 함께 포스트 코로나 시대를 맞아 안개 속을 헤매는 듯한 ‘뷰카(VUCA)’-변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity)-의 시대, 즉 변수가 다양하고 변화의 속도가 너무 빨라 명확한 답을 찾아내기 힘든 시대를 살고 있는 것이다. 따라서 오늘날의 시대상황을 잘 나타내고 있는 ‘뷰카’의 시대를 어떻게 슬기롭게 민첩하게, 그리고 지혜를 모아 헤쳐나갈 것이냐가 우리의 중요한 당면과제로 떠올랐다.

최근 이러한 혼돈의 시대를 헤쳐나갈 대안으로 주목받고 있는 것이 바로 다수의 개인들이 협력을 통해 얻게 되는 결과인, 집단지성(Collective Intelligence)이다. 집단지성은 미국의 곤충학자 윌리엄 모턴 휠러(William Morton Wheeler)가 처음 제시한 개념으로, 다수의 개체들이 서로 협력 혹은 경쟁을 통하여 얻게 되는 결과, 즉 집단적 능력을 말한다. 소수의 우수한 개체나 전문가의 능력보다 다양성과 독립성을 가진 집단의 통합된 지성이 올바른 결론에 가깝다는 것을 의미한다. 집단지성은 자발적인 참여, 자율성, 개방성, 수평적 관계를 통한 협업 등을 주요 특징으로 하는데, 이러한 요인들은 우리 교육조직이 나아갈 방향에

많은 시사점을 준다. 또 급변하는 사회 적응 전략으로 주목받고 있는 다른 대안은 사회·경제적 환경에 수평적, 자율적, 분권형 조직을 통해 유연하고 민첩하게 대응하는 애자일 접근법(Agile Approach)이다. 주변 환경의 변화가 너무나 빠르게 변화하고 있기 때문에 경영계획을 수립하고 조직을 효과적으로 운영하는 것이 어려워진 시대가 되었다. 따라서 환경의 변화를 파악하고 계획대로만 하는 것이 아니라 현장 실무자들이 권한을 갖고 환경의 변화와 필요에 따라 유연하게 계획을 변경하고 민첩하게 변화와 위기에 대응하는 조직적 접근이 요구되는데, 이것이 바로 애자일 접근법인 것이다. 애자일 접근법에 의한 민첩한 조직들(Agile organizations)이 갖는 전형적인 요소로는, ① 조직전체에 공유된 목적과 비전(North Star embodied across the organization), ② 권한 위임을 통한 네트워크 팀 구조(Network of empowered teams), ③ 빠른 의사결정과 학습 사이클(Rapid decision and learning cycles), ④ 역동적인 사람 중심 모델(Dynamic people model that ignites passion), ⑤ 차세대 기술 활용(Next-generation enabling technology) 등이다(Mckinsey, 2018). 애자일 접근법의 출발점은 외부환경에 대한 지속적 예의주시와 환경변화에 따른 민첩한 의사결정과 실행이지만 현장 변화에 즉각적으로 민첩하게 대응하기 위해서는 먼저 현장 실무자들에게 권한이 주어짐으로써 빠른 결정과 실행이 가능할 것이다. 문제에 대한 빠른, 그리고 효과적 대처라는 애자일 접근법의 전제조건은 바로 현장 실무자들에게 권한을 위임하는 데 있다. 왜냐하면 권한을 위임받은 그들은 책임과 자율권을 갖고 민첩하게 그리고 적절하게 업무를 수행할 수 있을 것이기 때문이다.

4차 산업혁명 시대, 지식기반사회로의 사회적 패러다임 전환은 미래의 교육과 학교체제에도 구조적 변화를 요구하고 있다. 따라서 학교조직도 이러한 시대적 흐름에 예외가 되어서는 안될 것이다. 코로나 사태로 더 가속화된 4차 산업혁명 시대를 맞아 우리 단위학교 조직도 갑자기 출현하는 다양한 문제들에 학교구성원 모두가 참여와 협력을 통한 집단지성 발휘와 민첩하게, 그리고 전문적으로 대응할 수 있는 애자일적 구조와 역량을 갖추어 줄 필요가 있겠다. 최근에 출현하는 사회적 문제들은 막강한 권한을 갖고 있는 한 기관이나 관리자가 혼자 감당하기에는 벅찰 수 있다. 이러한 경우, 권한 위임 및 권한 이양을 통한 분산적 리더십(Distributed Leadership) 발휘를 통해 조직 구성원들의 집단지성을 활용한다면 다양한 창의적이고 효과적인 해결방안들이 도출될 수 있을 것이다. 그리고

최근의 코로나 사태와 같은 이전에 경험해 보지 못한 복잡한 문제가 발생하는 교육현장 사태에 민첩하게 대응할 수 있는 권한과 재량권을 현장 실무자에게 부여함으로써 현재의 위계적 다단계 구조를 특징으로 하는 중앙집권적, 관료적 시스템의 민첩한 대응성 부족이라는 문제를 극복할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 교육자치, 특히 최근에 주목받고 있는 학교자치는 매우 큰 의의를 지닌다 하겠다.

학교자율화 및 학교자치는 1980년대부터 우리나라 교육개혁의 주요한 관심사로 부각되었다. 학교의 주요한 자율적 의사결정 주체인 학교운영위원회의 도입을 가져온 교육의 자율성과 다양성을 강조하는 5.31 교육개혁 방안이 1995년에 발표되었고, 1997년에는 교육기본법에 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다는 규정이 포함되었다. 그리고 2008년에 출범한 이명박 정부는 교육조직의 자율성과 다양성을 강조하면서, 관련 법령에 대한 대대적인 정비를 포함하는 자율화 1, 2, 3단계 방안을 발표하였다. 이러한 방안들은 각종 지침의 폐지, 권한 위임과 관련된 법령 정비, 교육과정의 운영과 교직원 인사 등 학교운영에 대한 자율화 조치들을 포괄적으로 포함하고 있다. 2017년 문재인 정부가 들어서면서, 100대 국정과제로 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’와 ‘교육 민주주의 회복 및 학교자치 강화’ 등을 발표하면서 교육자치와 관련 교육부의 유·초·중등 교육권한을 시·도교육청으로 이양하는 데 주목하였다. 2017년 8월 유·초·중등 교육권한 배분 방안과 관련하여 교육부와 전국시도교육감협의회는 ‘교육자치정책협의회’를 개최하였으며, 이들은 공동주관으로 ‘교육자치 및 학교자율화 추진계획’ 로드맵을 발표, 그 당시 제안, 협의된 사항을 지속적으로 추진해오고 있다.

본 연구는 그동안 진행된 학교자치 관련 정책 및 연구들을 전반적으로 살펴보고, 우리가 앞으로 관심을 갖고 중점적으로 추진해야 할 과제들에 대해 살펴본다. 먼저 학교자치에 대한 이해를 위해 학교자치의 개념과 영역, 그리고 역사를 살펴본다. 그리고 Cooper 등의 4차원 정책 분석 방법(규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원)을 통해 그동안 학교자치와 관련해 진행되어 온 여러 선행연구들과 정책들을 살펴보고, 앞으로 우리가 관심을 갖고 연구하고 정책으로 구현시켜 나가야 할 바람직한 정책적 과제들을 제안한다.

II. 학교자치에 대한 이해

1. 학교자치의 개념 및 영역

학교자치라는 용어는 법정 용어가 아니다. 그러나 학교자치라는 용어는 1995년 5.31 교육개혁안에서 학교운영위원회 도입으로 ‘학부모, 교원, 지역인사가 참여하는 단위학교 차원의 교육(학교)자치’로 그 의미를 부여받았다고 볼 수 있다. 현재 학교자치라는 용어는 해석의 주체에 따라 달리 정의되고 있으며, 단위학교책임경영제, 학교자율화, 민주시민교육, 학교민주주의, 교육자치 등 다양한 개념들과 혼용되어 사용되고 있다. 여기서 우리는 다수의 선행연구물들(곽노현, 2020; 김성천, 2018; 주삼환, 2006; 정재균, 2018)에서 정의되고 있는 학교자치 개념을 살펴봄으로써 학교자치라는 용어의 개념 및 영역을 명확히 할 필요가 있겠다. 일반적으로 학교자치는 단위학교 차원에서 이루어지는 교육자치를 의미하는 것으로, 시·도 교육청 등의 광역 단위 교육자치 및 시·군·구 교육지원청 단위의 자치를 모두 포괄하는 지방교육자치와는 그 의미에 있어 차이를 갖는다.

김성천 외(2018)는 ‘학교의 자율권을 인정하고, 구성원의 전문성을 존중하며, 사회적 책무를 다해 민주적 학교 운영을 하는 것’으로, 정재균(2018)은 학교자치는 ‘교육의 자주성·전문성을 보장하는 자치 이념을 학교 차원에서 구현하고, 교육 주체의 적극적 참여를 통해 민주적 의사결정을 실시하는 것이며, 권한 배분을 통해 학교 운영의 자율성을 신장하는 것’으로 정의한다. 그리고 이상철(2019)은 ‘학교 교육활동 및 운영 권한에 대한 학교 자율성 보장을 바탕으로, 학교 구성원의 참여를 통해 민주적인 의사결정과 학교경영이 이루어지는 것’으로 정의한다.

전국 시·도 교육청의 학교자치 관련 주요 정책을 토대로 학교자치 영역을 도출하여 제시하면 다음과 같이 단위학교 차원과 교육청 차원이라는 2개의 영역으로 나눌 수 있다(이상철, 2019). 먼저 단위학교 차원의 영역은, ① 학교운영(민주적 의사결정 구조 체계화, 교직원회의의 학교 운영 결정권 강화, 교육주체 생활협약 등), ② 교육과정(교육과정 자율성 확대, 생활교육 강화 등), ③ 인사(교원인사제도 개선 등), ④ 예산(학교기본운영비 확대), ⑤ 자율책임(학교자체평가 안착, 학교민주주의 지수 개발 및 적용 등) 등이다. 다음은 교육청 차원의 학

교 지원 정책으로, ① 교육청 권한의 학교이관, ② 정책사업 정비, ③ 공모사업 학교자율운영제, ④ 학교자율사업 지속적 발굴, ⑤ 학교 업무경감 지원, ⑥ 교육 전문직 인사제도 개선 등이 포함될 수 있다.

이상 학자들이 학교자치 정의 및 영역에서 공통적으로 언급하고 있는 학교자치 관련 핵심 요소는 학교의 자주성 및 자율성, 학교 구성원의 전문성, 민주적 의사결정 및 학교운영, 학교의 책무성 등이다. 이들 학자들의 논의를 바탕으로 학교자치를 개념 정의하면, 학교자치란 ‘단위학교가 학교운영 및 교육활동에 대해 권한을 갖고 구성원들의 참여와 전문성을 바탕으로 민주적 의사결정을 통해 교육의 질 향상을 도모하며, 그리고 그 결과에 대해 책임을 지는 것’으로 정의할 수 있겠다.

2. 학교자치의 역사

우리나라의 학교자치에 대한 관심은 학교 자율화와 분권화를 특징으로 하는 신자유주의 교육개혁안인 1995년 5.31 교육개혁안까지 거슬러올라간다. 특히, 이 개혁안에서는 학교의 다양한 이해집단들이 상호 협의하면서 학교운영의 주요 방향을 조정, 결정할 수 있도록 학교의 민주적, 자율적 운영을 위해 학교운영위원회 설립이 제안되었다. 1997년에는 ‘학교운영의 자율성은 존중되며 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다’는 규정이 교육기본법 제5조 제1항에 포함되었다. 그리고 2008년 교육과학기술부는 학교 자율화 정책 기획과 추진을 위한 전담 인력과 조직을 신설하고, 4월에 ‘학교 자율화 추진 계획’을 발표하였다. 교육과학기술부는 학교 자율화를 통해 단위학교가 다양하고 질 높은 교육을 할 수 있도록 교육활동 운영 등에 대해 시·도교육청과 학교에 본인들이 갖고 있던 권한을 이양하여, 단위학교 구성원들이 자율적으로 교육자치의 고도화와 공교육 내실화를 추구하게 한 것이다.

2009년 이후 혁신학교가 민주적 공동체를 주요과제로 제시한 이래 경기도에서 ‘학교혁신 시즌Ⅱ’, 서울교육청에서는 학교혁신을 ‘자율적 혁신’으로 제안하면서 혁신학교를 중심으로 학교자치는 실질적으로 활발하게 운영되었다고 볼 수 있다(김진철, 2018). 그 이후 학교자치를 위한 정책적 노력은 문재인 정부의

100대 국정과제 포함이다. 문재인 정부에서는 5대 국정목표의 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 선정하고, 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화, 지방재정 자립을 위한 재정분권, 그리고 교육자치 강화를 국정과제로 실행하고 있다. 2017년에는 교육부 내에 교육자치강화지원팀을 신설하고, 같은 해 12월 시도교육감협의회와 교육부가 교육 및 학예 분야의 지방분권, 학교민주주의 등 교육자치를 종합적이고 체계적으로 추진하기 위해 ‘교육자치정책협의회’를 출범하면서 교육자치, 특히 학교자치를 위한 의미 있는 첫걸음을 내딛었다. 이 협의회의 목적은 교육부, 시도교육청, 교육전문가, 학교현장 대표가 한 데 모여 교육자치 강화와 학교자율화 관련 안건을 심의·조정하는 것이다. 이 협의회에서는 2017년 12월 12일 ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 로드맵’을 발표하고 교육자치의 목표를 ‘유·초·중등교육의 지방교육 분권을 강화하고 학교 민주주의를 달성하는 것’이라고 밝힌 바 있다. 규제 위주 교육정책의 관행과 문화를 혁신하여 유연한 학교 운영과 자율적 교육활동을 통한 공교육 혁신 기반 구축을 목표로 하고 있는 것이다. 이 로드맵은 ‘내 아이의 삶과 가까워지는 교육자치’라는 비전 아래, 1단계로 [권한 배분 우선 과제 정비]를 제시하고, 법 형식과 별개로 학교의 운영·교육활동과 관련된 의사결정에 직간접적으로 영향을 미치는 법령, 지침, 사업 등을 정비하거나 권한을 단위학교로 재분배하는 것을 목적으로 한다. 2단계는 [권한 배분을 위한 법령 개정]으로, 교육부 및 시·도교육청의 공동 정책 연구를 바탕으로 권한 배분 방식 및 타당성 등을 종합적으로 고려, 법령 개정 방안을 마련하는 것이다. 권한 배분을 위한 기본 방향으로 보충성과 현지성을 위한 ‘국가 중심에서 지방 중심으로’, 학교구성원의 교육권과 학습권 강화를 위한 ‘행정 중심에서 교육 중심으로’를 제시하고 있다. 최근 교육부(2021.4.21.)는 단위학교와 교사들의 자율성 확대를 위해 시·도교육청의 권한을 단위학교로 대폭 배분할 것을 요구하면서, 현재 지난 2017년부터 시·도교육청에 124개 과제를 이양, 권한 배분을 했다고 발표한 바 있다.

3. 연구 분석 방법

유기체와 주변환경의 관계는 서로 밀접한 관련성을 갖고 있어서 서로의 변화에 민감하게 반응한다(Marion, 1999). 학교가 학교 안팎의 복잡한 환경변화에 대

쳐해야한다면, 네트워크화되고 권한이 위임된 팀 기반 조직을 활성화하고 내부 및 외부 환경의 모든 당사자간의 의사소통 및 피드백에 관심을 기울여야 할 것이다. 따라서 이러한 과정 속에서 일어나는 학교현장의 변화를 포착하기 위해 교육관련 정책을 다양한 이론과 모형을 통해 분석해 보는 것은 정책에 대한 담론, 계획, 집행, 정치맥락의 역할, 정책의 영향 등 정책관련 문제들을 더 잘 이해할 수 있게 해준다(Young, 1999).

Cooper, Fusarelli와 Randall(2004)은 기존의 정책분석들이 특정 이론을 중심으로 너무도 좁고 정적인 현상만을 분석하는 경향으로 흘러 광범위한 이해나 정책 결정에 도움을 주지 못하는 경우가 많다고 이야기하면서 다양한 이론과 관점에서 정책들이 분석되는 것이 필요하다고 주장한다. 이에 Cooper 등(2004)은 체제이론, 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론, 신제도주의 이론과 같은 실증주의적 관점과 비판이론, 페미니즘 이론, 포스트모더니즘과 이데올로기적 관점과 같은 해석학적 관점 등을 모두 포괄하는 다차원의 정책분석 모형을 제안하고 있다. 이들이 제시하고 있는 4가지 차원 및 속성을 구체적으로 살펴보면, 규범적 차원(normative dimension)에서는 정책이 추구하는 가치, 이념, 철학 등 이데올로기적 측면을 분석하고, 구조적 차원(structural dimension)에서는 정책 형성과 실행을 위한 조직구조가 어떻게 이루어져 있는가에 관심을 두면서 이러한 측면을 지원(support)하는 과정을 분석한다. 그리고 구성적 차원(constituent dimension)에서는 조직 구성원들의 역할 및 활동에 관심을 두고 이들이 어떠한 상호관계를 맺고 활동하는가를 분석하며, 기술적 차원(technical dimension)에서는 체제이론(systems theory)적 관점에서 일련의 자원 투입(input), 실행 과정(process), 평가(evaluation)라는 과정을 분석한다.

본 연구에서는 다양한 이론을 상호보완적으로 종합하여 정책을 포괄적으로 분석, 이해할 수 있게 하는 Cooper 등의 다차원 정책분석 모형을 활용하여 학교자치 정책을 진단하고 발전과제를 탐색하고자 한다. 학교자치관련 선행연구물들에 나타난 학교자치 개념 및 속성 등을 중심으로 각 차원에서 분석되어야 할 하위요소들을 도출하여 제시하면 다음과 같다. 규범적 차원에서는 학교자치가 추구하는 가치와 이데올로기에 대한 선행연구물 분석에 더해 자율성, 전문성, 민주성, 책무성을 도출하여 학교자치 발전 방안을 탐색한다. 구조적 차원에서는 학교자치 발전에 영향을 미치는 조직구조와 지원체제로 교육행정 및 학교재정

구조, 교육과정 권한 구조, 교육 권한 구조를 중심으로 학교자치 발전 방안을 탐색한다. 그리고 구성적 차원에서는 학교자치 발전의 주체로 교장 및 교사, 학생, 학부모를 중심으로 성공적 학교자치를 위한 이들의 역할을 탐색한다. 끝으로, 기술적 차원에서는 기획, 실행, 평가라는 일련의 체제적 관점에서 학교자치 활동 전반에 대한 반성적 성찰과 책무성 확보라는 측면에서 학교평가와 학교자치 수준 진단 평가를 중심으로 학교자치 발전을 위한 과제를 탐색한다.

<표 1> 학교자치 진단 및 과제 탐색 분석틀

차 원	속 성		분 석 요 인
규범적 차원	• 추구하는 이념, 가치, 철학	⇒	▶ 자율성, 전문성, 민주성, 책무성
구조적 차원	• 정책 형성 및 실행 구조	⇒	▶ 행정 및 예산, 권한, 교육과정
구성적 차원	• 구성원의 역할 및 상호관계	⇒	▶ 교장, 교사, 학생, 학부모
기술적 차원	• 일련의 투입, 실행, 평가 과정	⇒	▶ 학교평가, 학교자치 진단평가

III. 학교자치 진단 및 과제 분석

1. 규범적 차원

여러 학자들의 교육자치, 특히 학교자치에 대한 개념 및 속성(특성)에 관한 선행연구들로부터 학교자치가 추구하는 가치와 이념 등을 도출해낼 수 있다(김성천 외, 2018; 이종재 외, 2012; 신현석 외, 2013; 정재균, 2018). 국내외 학자들의 학교자치에 대한 선행연구물에서 공통적으로 발견되는 규범적 가치는 자율성, 민주성, 전문성, 책무성 등이다. 학교자치 발전에 영향을 미칠 이러한 가치를 중심으로 학교자치 발전 방안을 탐색해보면 다음과 같다.

1) 자율성

학교자치가 추구해야 할 중요한 가치 중의 하나는 자율성(Autonomy)이다. 자율성은 단위학교가 효율적인 운영을 위해 외부조직이나 상부의 지시나 간섭없

이 자율적으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다(신현석 외, 2018). 기존의 교육부 및 시도교육청을 포함한 상부기관에 의한 획일적 통제와 처리를 지양하고 단위학교 실정에 부합되는 다양한 교육정책 및 교육활동을 단위학교 수준에서 자율적으로 운영할 수 있어야 한다는 것이다. 각기 다른 단위학교들은 현재 처한 상황이 다르고 이에 따라 학교구성원들의 교육적 요구와 형태도 다를 수 있다. 이에 따라 각 단위학교는 해당 학교가 직면해 있는 독특한 교육적 요구와 형태에 맞게 학교교육이 이루어져야 하고, 그 결정은 해당 학교를 가장 잘 알고 가장 큰 영향을 끼칠 수 있는 학교 구성원들에 의해 자율적으로 이루어져야 한다는 것이다.

자율적이고 창의적인 민주시민을 육성하기 위해 단위학교는 전문성과 책무성을 담보로 학교운영 및 교육활동에 대한 제반사항, 특히 교육과정, 인사, 그리고 예산 부분이 학교구성원의 참여와 민주적 의사결정을 통해 자율적으로 운영할 수 있어야 한다. 이를 위해 먼저 교육부 및 시·도 교육청은 갖고 있는 권한을 단위학교에 대폭 이양하여 단위학교가 자율과 책임의 균형 속에서 성공적인 학사 운영을 할 수 있도록 적극적으로 지원하는 자세가 요구된다.

2) 민주성

민주성(Democracy)은 학교구성원들의 뜻을 반영하여 교육정책 및 교육활동을 결정한다는 것을 의미한다(이종재, 2012). 즉, 민주성은 상부기관이나 관리자의 독단 및 전횡에 의한 관료적 통제를 배제하고 단위학교 경영의 제반 과정과 주요한 의사결정에 학교구성원들의 의견이 적극 반영되고 그들의 뜻에 따라 학교가 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 학교의 민주성은 학교의 모든 구성원들이 학생의 교육적 성장이라는 공동의 가치 실현에 구성원들이 동등하게 참여할 때 발휘될 수 있다. 따라서 학교구성원들에게 다양한 방식으로 학교운영 및 교육활동에 참여할 수 있는 기회가 개방되고 주요한 의사결정 사항에 대해 그들의 뜻과 의지가 반영될 수 있는 민주적 의사결정 시스템 구축이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

최근 학교자치 활성화를 위한 일선 학교로의 권한 이양과 더불어 단위학교의 권한과 책임 공유를 통해 학교운영 및 교육활동에 대한 의사결정 시스템을 재

구조화하려는 노력들이 활발하게 이루어지고 있다. 현재 추진되고 있는 이러한 노력들에는 학교운영위원회, 교무회의(교사회, 교직원회의), 학생회, 학부모회 등 자치 기구의 법제화, 그리고 이러한 자치기구를 효과적으로, 민주적으로 이끌 수 있는 교육주체들의 자치역량 강화 프로그램들이 포함될 수 있겠다. 이러한 법적, 제도적 기반 마련과 함께 학교구성원들이 자발적 참여와 소통을 통해 학교교육이 나아갈 방향을 자체적으로 설정하고, 공동으로 실천한다면 학교조직의 민주성은 더욱 발전할 것이다.

3) 전문성

성공적 학교자치 실현을 위해 추구해야 할 또다른 중요한 규범적 가치는 전문성(professionalism)이다. 문제해결 능력, 교수능력, 반성적 성찰과 실천 등의 의미를 포괄하는 전문성은 학문분야와 연구자들에 따라 다양하게 정의되고 있지만 대체로 특정 분야 전문가들이 갖추어야 할 기본적인 자질로 이해된다. 학교운영 및 교육활동은 매우 복잡다기하기 때문에 학교구성원들은 이들의 본질과 특수성에 대한 이해를 가지고 효과적으로 단위학교를 운영할 수 있어야 할 것이다. 여기서 학교구성원들이 갖춰야 할 전문성은 이론적 지식 뿐만 아니라 학교구성원들이 교육현장에서 구성원들과의 상호작용을 통해 함께 만들어가는 실천적 지식에서 나오는 것으로, 이론과 실제의 협력을 추구해야 할 것이다 (Schön, 1983).

전문성은 또한 반성적 실천을 통해 나오는 것으로, 여기서 반성적 실천은 학교구성원들의 실천을 뒷받침하는 지식기반을 계발하는 전략이 된다. 반성적 실천가는 비판적 사고와 실천을 결합하는 프락시스(praxis)를 통해 이론에 기초하여 실천할 뿐만 아니라, 실천을 통해 이론을 개선해나가야 할 것이다(Ginsburg, 1988). 특히, 학교구성원들에게 권한위임을 통해 부여되는 자율성은 학교운영에 대한 구성원들의 전문성에 기반하고 있기 때문에 매우 중요한 가치로 여겨진다. 단위학교에서 학교구성원들에게 특히 전문성이 요구되는 영역은 학생들의 삶을 지원하는 학생중심 교육과정 편성 및 운영, 그리고 학교가 당면하고 있는 다양한 문제상황을 공동으로 해결하는 부분 등으로 여겨진다.

4) 책무성

책무성(Accountability)은 특정 이해 당사자가 자신이 수행한 행위와 의무를 이행 요구자에게 설명하거나 자신이 행한 행위의 정당성에 대한 물음에 답하는 정도로 정의된다(신상명 외, 2006; 이종재, 2012). 교육조직에서의 책무성은 학교 교육의 현재 현황과 교육활동의 효과성에 대해 학교관련 이해당사자들에게 주기적으로 설명(explanation), 보고(reporting), 그리고 해명(justification)하는 것과 관련된 과정을 의미한다고 볼 수 있다. 학교는 학교운영 및 교육활동에 자율성을 보장받는 동시에 그 결과물, 즉 학생들의 교육적 성장에 대해 책임을 져야한다. 교장은 교육활동의 질적 향상을 위한 제반 여건을 조성할 책임을 지고, 교사들은 교육 전문성 개발에 헌신할 책임을, 학생들은 민주시민으로 성장하기 위해 노력할 책임을, 그리고 학부모들은 자녀들의 성장에 도움이 될 수 있도록 학교의 제 교육활동에 참여할 책임을 지고 있다고 할 수 있다(정재균, 2018).

중앙집권화된 행정체제에서는 상부 행정 기관에 대한 위계적 책무성(hierarchical accountability)이 중시되었지만, 최근에는 교육소비자들의 요구에 대한 반응에 초점을 두는 전문적 책무성(professional accountability)과 시장 책무성(market accountability)이 강조되고 있다(Mutcher & Duttweiler, 1990). 또한 외부 기관이나 인사에 의해 책무성 확인이 요구되는 외적 책무성(external accountability)보다는 교육활동의 주체가 자체적으로 자신의 수행을 점검, 개선하는 것과 관련된 내적 책무성(internal accountability)이 강조되고 있다. 따라서 학교구성원들에 대한 책무성 확보 기제인 학교평가 및 교원능력개발평가 등이 전문적, 시장 책무성 확보뿐만 아니라 특히 내적 책무성을 강화하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 이러한 측면에서 학교구성원들에 의한 학교자체평가와 학교자치 수준 진단 평가 등은 더욱더 발전시켜 나가야 할 책무성 기제로 보인다.

2. 구조적 차원

학교개혁관련 국내외 학자들의 선행연구들을 살펴보면, 이들은 자율적, 수평적 구조로의 행정조직 구조, 교육과정 결정 구조, 그리고 학교재정 운영 과정 등의 재구조화를 강조하고 있다. 단위학교 구성원들의 자치 역량 강화에 앞서

학교구성원들이 자율적으로 학교를 운영할 수 있도록 하는 행정, 교육과정, 예산, 인사 체제의 재구조화는 학교자치의 선결조건이라고 할 수 있다.

1) 행정조직 및 학교예산 체제의 재구조화

교육청의 행정조직 체제를 단위학교의 자율성을 신장시키고 교육활동을 지원 하는 방향으로 재구조화할 필요가 있겠다. 이를 위해 먼저, 단위학교와 그 구성원들이 자율적으로 교육수요자의 요구에 민감하게 반응하고 학교구성원들의 창의와 혁신이 활발히 일어날 수 있도록 교육행정 당국이 갖고 있는 권한을 최대한 단위학교로 이양하고 규제위주의 관료주의적 지배구조를 최소화해 나갈 필요가 있다. 최근 학교자치 활성화 정책 추진과 함께 교육청의 역할이 기존의 관리·감독 업무보다는 학교현장의 교육활동을 지원하는 업무를 강조하는 방향으로 변화하고 있다. 유초·중등교육 권한 이관과 교육자치 강화에 따라 그 동안 국가 수준의 과도한 교육정책집행 기능에 머물던 시·도교육청의 기능이, 본청은 지역별 여건에 적합한 교육정책 기획·조정·협의 기능에, 교육 지원청 및 직속기관은 관리·감독 기능보다는 단위학교 교직원이나 교육소비자들에 대한 지원 기능 강화 중심으로 개편되고 있다.

최근 학교지원 강화를 위해 교육지원청에 설치되고 있는 학교지원조직(센터)은 관리·감독보다는 지원이라는 측면에서 매우 바람직한 학교자치 활성화 정책 방향으로 보인다. 현재 교육지원청의 학교지원 기능 강화를 위해 강원, 서울 등 9개 시·도교육청에서 학교지원조직(센터)을 설치하여 학교교육 지원에 나서고 있다. 학교지원조직(센터)에 대한 연구를 진행한 이상철 외(2019)는 현재 이 조직의 학교지원 방식은 전혀 다른 방식으로 학교에서 공통적으로 수행하는 업무나 학교 교직원들이 수행하기 어려워하는 업무들을 중심으로 지원하고 있다고 보고한다. 이 연구는 학교지원조직(센터) 운영 사례를 분석, 학교지원 업무를 교육활동 지원, 행정활동 지원, 학생생활 지원 등으로 유형화해 보여주고 있다. 교육활동 지원의 예로는 방과후학교, 초등돌봄교실, 숙박형 현장체험학습, 학교교육활동 및 행사 지원 등이며, 행정활동 지원의 예로는 인력채용(계약제 교원, 방과후학교 강사, 돌봄 강사 등) 지원, 기간제 교원 호봉 확정, 학교시설 유지관리 지원, 학교환경위생 통합 관리, 정보지원 등이고, 그리고 학생활동 지원의 예로

는 학교폭력 관련 지원, 위기학생 지원 등이다. 교육부와 시·도교육청의 지침과 명령을 단지 전달하고 관리, 감독하는 중앙집중식 관료제적 행정구조를 단위 학교를 지원하고 부족한 부분을 보충하는 학교지원 방식으로의 정책 패러다임 변화에 많은 시사점을 주는 정책으로 보인다.

교육장 공모제도 학교자치 활성화를 위한 지역단위 책임 교육행정 구현 및 교육행정 조직의 재구조화라는 측면에서 심도 있게 연구되고 도입될 필요가 있다고 본다. ‘지방교육자치에관한법률’ 제36조에 의하여 교육청에 장학관으로 보하는 교육장을 두고 있는데, 교육장의 임용에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있으며 이에 따라 교육감이 교육장을 임명하고 있다. 그러나 최근 시·도교육청에 따라서는 교육장 공모제를 도입하는 곳도 생겨나고 있다. 지역의 특수성을 잘 알고 교육현장을 적극 지원할 수 있는 유능한 교육자를 지역교육청 수장으로 임명, 학교현장 친화적 행정 조직 개편을 시행한다면 학교자치 활성화에 큰 도움이 되리라 본다. 요컨대, 교육지원청은 기존의 성과 및 과업에 대한 책무를 위임·감독하고 시·도 교육청의 방침 및 정책을 단지 전달하는 터미널식 역할 수행자에서 지역의 교육관련 기관 및 자원들 간 수평적 네트워킹을 활성화하고 그들의 연대와 협력을 이끌어 내어 개방적, 공유적 체제가 작동할 수 있는 교육 플랫폼 역할자로 전환되어야 할 것이다.

다음으로 학교예산 편성 및 집행 체제의 재구조화가 요구된다. 단위학교는 학교자치를 통한 성공적 교육과정 운영을 위해 어느 정도 학교예산에 대한 통제권을 가지고 있어야 한다(Neal, 1991). 단위학교가 예산 편성 및 운영에 대한 권한을 최대한 보장받는다면 해당 학교는 한정된 자원을 자신들의 상황에 맞춰 학생들이 요구하는 교육프로그램을 제공함으로써 교육의 질을 극대화시킬 수 있을 것이다. 이를 위해 학교예산은 총액 기준으로 해당 학교에 배당될 필요가 있다. 해당학교는 학교구성원들과 함께 배당된 예산 활용에 대한 우선순위를 정하고 지출 결과에 대해 함께 책임을 질 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 교육행정 당국은 특별교부금이나 목적사업비를 최대한 줄이고 학교별 기본 운영비를 확대하여 단위학교가 학교구성원들과 협의하여 학습자 중심으로 책임 있게 재정을 운영할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히, 단위학교의 재정 편성 및 운영에 대한 자율권을 보장한다면, 학교 대상 공모사업을 폐지하고 학교의 총 예산에서 교육공동체의 협의로 여러 교육주제를 선정해 학교상황에 맞게 자율적으로 사

용할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 학교운영 권한의 재구조화

단위학교가 개별학교의 자율과 책무성 중심의 학교자치 체제를 구축하기 위해서는 학부모, 교사, 학생 등 학교구성원들의 요구가 의사결정과정에 충분히 반영되도록 민주적이고 효율적인 방식으로 운영되어야 할 것이다. 최근 교육부 및 전라북도교육청, 광주광역시교육청 등 몇몇 시·도 교육청을 중심으로 교사, 학생, 학부모, 교육 3주체가 학교운영 및 교육활동에 관한 주요 결정에 참여, 심의·의결할 수 있는 명시적인 법적 근거 규정을 신설하거나 구체화하기 위한 노력을 진행하고 있다. 현행 학교자치관련 법령을 살펴보면, 학교운영위원회는 초·중등교육법 제2절 학교운영위원회 영역에서, 그리고 학생회 관련 사항은 초·중등교육법 제17조(학생자치활동)에서 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 교직원회의 또는 교사회 등의 교무회의와 학부모회 등은 직접적으로 규정하고 있는 법률 조항이 현재 없는 상태이다. 대신 일부 시·도 교육청에서 학교자치조례와 학부모회 설치 조례 제정을 통해 학교자치를 위한 학생회와 학부모회 구성을 위한 근거 법령으로 활용하고 있다. 교육청 및 학교장에게 집중된 학교운영 관련 권한을 학교구성원 모두가 공유할 수 있도록 교무회의, 학생회, 학부모회의 제도화 및 정상화를 위한 법적, 제도적 기반 확보가 요구된다.

학교운영 권한의 재구조화를 위해 지금까지의 학교자치 관련 법령의 특징과 발전 과제를 살펴보면, 다음과 같다(김성천 외, 2018; 이상철, 2019; 정재균, 2018). 교육기본법 제5조에 학교운영의 자율성 및 학교 구성원의 학교운영 참여권을 보장하고 있는데, 이 조항을 구체화한 것이 초·중등교육법 제2절의 학교운영위원회이다. 하지만 현행 학교운영위원회 관련 조항에는 학생의 참여권을 규정하고 있지 않으며, 교사·학부모의 참여권도 각 집단의 전체회의에서 대표자 즉 위원을 선출하는 것으로만 규정하고 있을 뿐 교직원회·학부모회 등과 같이 자치기구로 규정하고 있지 않다. 또한 초·중등교육법 제17조에 학생자치활동을 규정하고 있는데, 그 조직과 운영에 관한 기본 사항을 학칙으로 정하도록 위임하고 있다. 학칙은 학교의 교육과정이나 학생 생활 등에 관한 규정으로, 현행 법령의 위계 즉 ‘헌법-법률-명령-조례-규칙’에 포함되지 않는 학교 차원의 규정으

로 그 효력에 있어서 한계를 가지고 있다. 따라서 학생자치활동 관련 조항의 구체적 내용을 학칙보다 상위법령에 해당하는 명령, 조례 등에 위임하는 것이 자치기구로서의 기능을 발휘하기 위한 법적 기반을 확보할 수 있을 것이다. 그리고 학교자치 조례에서 학교자치의 기본이 되는 자치기구, 즉 교무회의, 교직원회, 교사회, 학생회, 학부모회 등에 관하여 규정하고 있다. 현재 광주광역시교육청과 전라북도교육청에서만 2019년에 제정되어 시행되고 있을 뿐 다른 시도교육청에는 학교자치를 실시할 수 있는 제도적 기반이 미비한 실정이다. 따라서 학교 내 자치기구 설치를 포함하는 학교자치 조례 제정을 통해 학교자치 확대를 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 요컨대, 학교자치 기구에 대한 법적 기반 마련을 통해 학교의 중요한 사안에 대해 학교구성원들이 학교운영과 교육과정, 수업 등에 대해 실질적인 의사결정권을 가질 수 있어야 할 것이다. 학교구성원 대표들이 참여하는 학교운영위원회를 최종 의결기구로 하고 교무회의, 학생회, 학부모회를 활성화하여 학교자치에 따른 의사결정에 있어서 유기적 상호 보완체제를 구축해야 할 것이다.

3) 교육과정 권한의 재구조화

현행 초·중등 교육법 제23조 제1항에 따르면, 우리나라 교육과정 편성권은 교육부 장관 및 교육감에게 있다. 교육과정 편성에 관한 거의 모든 권한은 교육부 장관 및 교육감에게 있고, 단위학교는 단지 정해진 교육과정에 따라 교육과정을 운영할 책임만을 규정하고 있는 것이다. 지금까지 국가수준에서 교육과정의 기준과 내용을 세부적으로 규정함으로써 지역별, 학교별 여건에 따른 특색 있는 교육을 실시하지 못해 교육의 획일화를 초래했다는 비난의 목소리가 있다. 따라서 해당 지역과 학교, 그리고 환경에 적합한 다양한 교육과정 개발을 통해 교육소비자들의 만족도를 제고하기 위해 ‘학교교육과정 자율화’, 특히 교사의 교육과정에 대한 자율화가 요구된다. 학교교육과정 자율화는 국가교육과정을 지역·학교·학급 상황에 맞춰 편성·운영하는 것뿐만 아니라 학교에서 교사와 학생이 교과목과 교육과정 등을 개발해 운영하는 것을 말한다(함영기, 2020).

학교교육과정 자율화를 위해 각 교과목의 교수·학습 및 평가방법까지 세부적으로 제시하는 중앙집권적 국가수준 교육과정을 벗어나 기초적·핵심적·공

통적인 사항만을 성취기준으로 대강화하여 제시함으로써 학교차원의 교육과정 선택 폭을 넓혀주어야 할 것이다. 이러한 학교교육과정 자율화는 교육과정 분권화를 통해 이루어질 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 해당 학교와 교사들은 학생들의 요구와 필요에 적합한 교육과정을 개발, 설계하여 학생들의 성취도를 향상시킬 수 있을 것이다. 그러나 현재의 교육과정 자율화 정책은 교육과정 결정이 교사들의 필요에 의하여 이루어지지 않고 외부의 강요, 즉 타율에 의하여 이루어진 ‘타율적인 자율화 정책’으로, 교사들의 자율성이 발휘된다고 하더라도 의미 있는 교육적 경험을 하기가 쉽지않을 것이라는 비판도 우리가 귀담아 들을 필요가 있다(김재춘, 2011).

최근 교육부는 2025년 전면 실시예정인 고교학점제를 앞두고 검인정으로 충족하지 못하는 교과만을 대상으로 교과서 자유발행제를 계획하고 있다. 교육과정 대강화의 폭에 따라 교사가 가르치는 학생들에게 적합한 검인정 교재를 선택할 수 있고, 더 나아가 교재를 직접 발행해 사용할 수 있도록 교과서 자유발행제 및 느슨한 검인정 교과서 체계를 적극적으로 정착시켜 나갈 필요도 있다고 본다. 이러한 학교교육과정 자율화를 통해 일선 교사들은 학생들의 요구에 가장 적합한 교육과정을 개발하고, 교육 프로그램에 적합한 교재나 수업자료를 선정하고 그 결과에 대해 책임을 다함으로써 교육의 질을 향상시킬 수 있을 것이다.

3. 구성적 차원

정부는 2018년부터 학교자율성을 저해하는 규제적 법령이나 지침 등을 정비하고 권한 이양 등을 통해 학교가 스스로 자치 역량을 갖추 수 있는 기반 조성에 노력하고 있다. 그러나 학교구성원의 학교자치에 대한 이해 부족과 더불어 학교자치에 대한 경험과 역량 부족이 성공적 학교자치의 저해요인으로 지적되고 있다. 학교자치는 학교에 대한 규제를 폐지하고 권한 이양을 통해 학교의 자율성을 확대해 주는 것만이 능사는 아니라는 것이다. Patterson(1993)은 교육개혁 과정에서 우리가 교사들에게 권한만 위임하고 그에 필요한 실질적인 제반 교육이나 훈련 프로그램을 제공하지 않은 것을 우리의 최악의 실수 중 하나로 경고한다. 따라서 학교구성원들의 참여가 확대되고 민주적 의사결정을 통해 교

육의 질이 향상될 수 있는 제도적, 법적 기반 구축과 더불어 구성원들의 자치역량이 강화되어야 할 것이다. 이에 교장 및 교사, 학부모, 학생 등을 포함한 학교 관련 이해당사자들의 자치역량 강화 방안에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 교장

성공적 학교자치를 위해서 교장을 비롯한 관리자들의 권한 행사에 대한 인식 변화와 자치 역량 배양(capacity building)이 요구된다. 오늘날 교육행정가인 관리자들은 급변하는 사회를 맞아 혼자 감당하기 힘든 다양한 종류의 수많은 의사결정 요구에 직면해 있다. 따라서 오늘날의 관리자는 혼자만의 판단보다는 조직 구성원의 격의 없는 토론을 통한 집단지성을 중시하는 방향으로의 인식 전환이 요구된다. 급변하는 사회의 요구에 대한 효과적 대응을 위해 적절한 권한 배분과 공유 리더십(shared leadership) 발휘, 구성원의 참여를 통한 비전 공유, 구성원의 자발적 헌신과 동기 부여 등 구성원 간 활발한 의사소통이 이루어질 수 있는 학교문화를 구축할 수 있는 민주적 리더십이 요구되는 것이다. 이러한 리더십이 발휘된다면, 학교구성원들은 브레인스토밍, 팀워크 등을 통해 지위와 상관없이 대등하게 의사결정과정에 참여하며 자발적으로 조직의 목표 달성을 위해 협조하고 노력하게 될 것이다. 따라서 학교자치의 성공적 발전을 위해 관리자들은 민주적(democratic), 분산적(distributed), 그리고 섬김(servant)의 리더십 발휘를 위한 다음과 같은 역량들을 갖추어야 할 것이 요구된다. 학교장은 7가지(7Cs) 역량, 즉 원활한 의사소통(Communication), 협업(Collaboration), 코칭(Coaching), 변화추진(Change), 갈등관리(Conflict), 창의성(Creativity), 용기(Courage)를 갖추기 위해 노력해야 할 것이다(Hord & Sommers, 2008).

학교자치의 최종 목표는 학생들의 교육성과 향상에 있으며, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 결국 학생들의 상황과 요구에 맞는 교육과정을 학교단위에서 학교구성원들이 자율적으로 판단해 제공하는 데 있다. 학교관리자는 학교행정가로서의 역할도 중요하지만 학교교육과정 설계에서부터 운영과 평가까지 모든 단계를 총괄하는 교육과정 운영의 총괄자이자 책임자이기도 하다. 학교관리자의 교육지도성은 학교교육과정 편성·운영, 수업 효율성, 학교교육과정 평가와 매우 강한 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다(허순만, 2007). 따라서 학교관리

자는 교육과정 전반에 대한 문해력(literacy) 향상을 통해 교육과정 리더십을 발휘할 수 있도록 자신의 교육과정 역량을 강화해 나가야 할 것이다.

2) 교사

교사들의 학교운영 참여 및 교육과정 자율성 확보를 법적으로 보장할 수 있는 기구의 법제화가 요구된다. 기존 과업 중심의 학교문화에서 교육적 성과만을 강요받는 교사들은 책임만 있고 권한은 없는 비민주적인 수직적 관계와 학교운영 시스템에 간혀 학교 자치력을 상실해 왔다(고전·김이경, 2003). 따라서 학교자치 발전에 매우 중요한 역할을 수행하는 교사들이 학교운영에 실질적으로 참여할 수 있는 법적, 제도적 기반을 강화해 나갈 필요가 있겠다.

최근 지방자치 조례를 통해 몇몇 시·도 교육청을 중심으로 교무회의를 실질적 의결기구화하려는 정책들이 추진되고 있다. 전라북도 교육청의 경우, 2019년 2월 1이 제정된 ‘전라북도 학교자치 조례’ 제3장 교무회의 규정에 따라 토론회로 소통하는 민주적 교무회의를 시행하고 있다(전라북도 교육청, 2020). 조례에 규정된 교무회의의 목적은 전달식 회의가 아니라 교직원이 자유롭게 의견을 개진할 수 있도록 토론회와 토의, 안건이 있는 회의로 참여와 소통의 학교자치 구현이다. 학기 중 월 1회 실시하며, ‘배움과 성장의 날’인 수요일 민주적 자치공동체 활동으로 실시할 것을 권장하고 있으며, 학교장이 교무회의 의장으로서 민주적으로 회의를 주재하도록 하고 있다. 제11조 교무회의의 운영원칙에서 ‘학교의 장은 교무회의의 심의결과에 대하여 특별한 사유가 없을 때에는 이를 받아들인다.’라는 규정은 민주적 의사결정을 통한 교육력 향상이라는 학교자치의 방향을 잘 반영하고 있다고 본다. 민주적 의사결정이 가능한 이러한 법적 기구를 통해 교사들은 기존의 부과된 임무만을 수행하던 수동적인 자세에서 벗어나 학교발전을 이끌 수 있는 중요한 의사결정 결정에 열정적으로 참여하고, 동료 교사 및 학부모들과 함께 설정한 공동의 비전을 구현하기 위해 상호 협력하는 자세가 필요하다고 하겠다.

학교자치 활동에서 교사들의 교육과정 편성, 운영, 그리고 평가 등에 대한 교육과정 문해력 신장은 매우 중요한 요소이다. 이러한 측면에서 교사들의 전문성 개발을 통한 학생들의 학습력 향상 및 교육력 강화 방안으로 집단지성의 한 형

태인, 교사학습공동체에 주목할 필요가 있겠다. 교사학습공동체는 학교 구성원, 특히 교사들이 자신들의 교육행위를 함께 검토, 반성하고 미흡한 점의 개선을 통해 학생들의 학습력을 제고하는 공동체로, 공유된 가치와 비전(Shared Values and Vision), 지원적 공유 리더십(Supportive and Shared Leadership), 협력적 학습과 적용(Collective Learning and Application of Learning), 지원적 환경(Supportive Condition), 개인 실천의 공유(Shared Personal Practice) 등을 속성으로 한다(이경호, 2019; Richard Dufour, 2006). 교사학습공동체에 참여하는 교사들은 동료들과 함께 무엇을 가르칠 것인가?(What do we want student to learn?), 어떻게 평가할 것인가?(How do we know they have learned it?), 학습목표에 도달하지 못한 학생들은 어떻게 보충지도를 할 것인가?(What do we do if they did not learned it?), 학습목표에 도달한 학생들에게는 어떤 후속 학습을 제공할 것인가?(What will do if they already know it?) 등에 대해 함께 논의하면서 교육과정을 설계, 운영, 개선해 나간다. 교사학습공동체 활동을 통해 동료들과 교육과정에 대한 집단지성 발휘로 교사들은 학생들의 요구와 필요에 가장 적합한 교육활동을 제공할 수 있을 것이다.

3) 학부모

단위학교 현장 구성원들의 다양한 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 대의기구로 1995년 5.31 교육개혁방안 중의 하나로 도입된 학교운영위원회가 현재 운영되고 있다. 그러나 학교운영위원회가 법령에 정해진 형식적 요건 충족에만 머물러 있어 역할이나 범위가 의무만 있고 법적 권한이 없는 추상적 상태에 머물고 있다는 비판의 목소리가 있다. 따라서 이미 법적 기구로 도입되어 있는 학교운영위원회가 학교조직의 특성이나 현장의 요구를 잘 반영하여 교육활동에 대한 교육소비자들의 만족도를 높일 수 있도록 이 기구의 대표성을 높이고 권한을 더 강화할 필요가 있겠다. 특히, 학부모를 대표하는 학부모위원들은 자신의 대표성과 전문성 향상을 위한 노력을 통해 학교운영위원회가 실질적인 학교 운영의 최고기구로서 역할을 담당할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

교육기본법 제5조에 학교운영의 자율성 및 학교 구성원의 학교운영 참여권을 보장하고 있는데, 이 조항을 구체화한 것이 초·중등교육법 제2절의 학교운영위원

회이다. 하지만 현행 학교운영위원회 관련 조항에는 학부모의 참여권은 각 집단의 전체회의에서 대표자 즉 위원을 선출하는 것으로만 규정하고 있을 뿐 학부모회 등과 같이 자치기구로 규정하고 있지 않다. 따라서 학부모의 학교운영에 대한 적극적 참여를 통한 학교자치 활성화를 위해 학교자치 조례, 특히 학부모회 설치·운영 조례를 통과시켜 학부모의 학교운영 참여에 대한 법적 근거를 확보하려는 노력이 요구된다.

광주광역시교육은 2018년 4월 1일 학부모의 학교 참여 보장을 위해 ‘광주광역시교육청 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례’를 통과시켜 시행하고 있다. 이 조례는 ‘...효율적인 학부모회 운영을 도모하고 학부모들의 교육공동체의 일원으로 교육활동을 지원하여 학교교육 발전에 이바지함을 목적으로 한다’고 목적을 밝히고 있다. 회원 자격은 회원의 자격은 해당 학교에 재학하는 학생의 학부모이며(제6조), 학부모회는 학교교육 발전을 위하여, ① 학교운영에 대한 의견제시 및 학교교육 모니터링, ② 학부모 자원봉사 등 학교교육 활동 참여·지원, ③ 자녀교육 역량강화를 위한 학부모교육, ④ 지역사회와 연계한 비영리 교육사업, ⑤ 그 밖에 교육활동을 지원하여 학교교육 발전에 이바지 할 수 있는 사업으로서 해당 학교 학부모회의 규정으로 정하는 사업 등과 같은 사항을 수행한다고 밝히고 있다(제5조). 이러한 법률적 기반 확대를 바탕으로 학부모들은 이제 그동안 학교의 의사결정 과정에서 배제되었던 수동적인 수용자에서 벗어나 학교운영 및 교육활동에 적극적으로 의견을 내고 참여하고 그리고 협력하는 학교교육의 동반자이자 지원자로서 역할을 강화해 나가야 할 것이다.

4) 학생

학생 자치는 학생들이 자율성을 가지고 스스로 주도적인 활동을 펼침으로써 민주시민의 자질을 함양할 수 있는 활동이다. 이를 위해 우리나라는 학교자치를 다음과 같이 법으로 보장하고 있다. 교육기본법 제5조에 학교운영의 자율성 및 학교 구성원의 학교운영 참여권을 보장하고 있는데, 이 조항을 구체화한 것이 초·중등교육법 제2절의 학교운영위원회이다. 하지만 현행 학교운영위원회 관련 조항에는 학생의 참여권을 규정하고 있지 않아 학생들의 참여가 이루어지지 않고 있다. 초·중등교육법 제17조에 학생자치활동을 규정하고 있는데, 그 조직과

운영에 관한 기본 사항을 학칙으로 정하도록 위임하고 있어 그 효력에 있어서 한계를 가지고 있다. 따라서 학생자치활동 관련 조항의 구체적 내용을 학칙보다 상위법령에 해당하는 명령, 조례 등에 위임하는 것이 자치기구로서의 기능을 발휘하기 위한 법적 기반을 확보할 수 있을 것이다. 이러한 법제화를 통해 학생들을 수동적인 정책 수용자가 아니라 변화과정의 참여자이자 파트너로 인식하려는 노력이 요구된다.

현재 임의단체로 존재하고 있는 학생회를 학생들이 학교운영에 실질적인 권한을 행사할 수 있는 법적 단체로 제도화할 필요가 있겠다. 전라북도교육청의 경우, 「초·중등교육법 시행령」과 「전라북도 학교자치 조례」를 운영 근거로 학생의 자치활동을 보장하고 있다. 학생의 학교생활에 관련한 내용을 학생회에서 심의하고 학교운영위원회와 교무회의에 참석하여 제안할 수 있도록 학생의 의사결정 기구 참여를 보장하고 있으며, 학교기본운영비의 1% 이상을 학생회 예산으로 편성하도록 하는 규정을 갖고 있다. 학생회는 학년별, 학과별, 학급별 학생회 및 그 대표로 조직되는 대의원회 등을 둘 수 있으며, 학생회는 ① 학생 자치활동에 관한 사항, ② 학생 자치활동 예산 편성에 관한 사항, ③ 학생 동아리 활동에 관한 사항, ④ 학생의 학교생활에 밀접하게 관련된 사항에 대하여 학생들의 의견 수렴 및 교무회의와 학교운영위원회에 제안할 사항, ⑤ 학생회칙의 제·개정에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 학교의 장에게 건의할 사항 등을 심의한다고 규정하고 있다. 학생들은 이러한 제도적 기반을 통해 학교운영 및 교육활동에 적극적으로 의견을 제시하고, 그 결과에 책임을 지는 민주시민으로서의 다양한 경험을 통해 우리가 교육목표로 하는 6Cs, 즉 인성(Character), 시민의식(Citizenship), 협업능력(Collaboration), 의사소통능력(Communication), 창의력(Creativity), 비판적 사고력(Critical thinking)에 대한 역량을 획득할 수 있을 것이다(마이클 폴란, 2017).

4. 기술적 차원

학교구성원들의 학교자치 활동 과정에 대한 모니터링 및 그 결과에 대한 피드백 제공을 목적으로 하는 학교자체평가 및 학교자치 수준 진단 도구들에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다(김혁동 외, 2018; 장은주 외, 2015; 정수현

외, 2021). 학교자치 활동에 대한 계획, 실행, 평가, 개선이라는 선순환 고리를 만들어 단위학교 교육의 질을 향상시킬 수 있다는 측면에서 평가 및 진단은 매우 큰 의의를 가진다고 볼 수 있다.

1) 학교 자체 평가

학교평가는 교육의 질 관리와 개선을 위한 평가로, 학교구성원의 역량을 강화하고 단위학교의 교육력을 강화하는 시스템으로 작동하여야 할 것이다. 이를 위해 학교구성원들은 공유된 학교 비전과 연계하여 자체적으로 학교평가를 계획하고 실시하는 것이 바람직할 것이다. 그런데 기존에 시행된 학교자체평가는 학부모, 학생의 참여가 제한된 교사 중심의 평가, 평가자의 전문성 부족, 환류체계의 부재 등으로 학교자체평가가 구성원 및 학교 역량의 확대를 이끄는 기능을 수행하지 못했다는 지적이 있다(정수현 외, 2021). 이러한 학교자체평가가 갖고 있는 문제점들이 극복되고 보완된다면, 학생들과 가장 가까이에 존재하면서 학생들의 특성과 요구를 그 누구보다 잘 파악하고 가르치고 평가한다는 학교자체평가가 갖는 장점은 크게 부각될 수 있을 것이다. 학교구성원들이 함께 합의하고 설계한 교육 프로그램을 진행한 후 그에 대한 평가를 받음으로써 교육소비자들의 만족도를 극대화시킬 수 있을 것이고, 평가결과 미흡한 점에 대한 대처 방안도 가장 잘 찾아 보완할 수 있을 것이다. 계획-실행-평가-환류 및 개선이라는 학교자체평가의 모든 과정에 학교 구성원들이 함께 참여해 미흡한 부분을 개선해 나감으로써 연대와 협력, 그리고 동반 성장이라는 지속 가능한 성공적인 학교를 만들어 갈 수 있을 것이다.

학교자체평가에서 특히 분명하게 해야 할 부분은 바로 목적 및 목표의 명확화이다. 단위학교가 궁극적으로 추구하는 목적이 무엇이고, 그 목적은 어떻게 구체적으로 평가될 수 있는지에 대한 구성원들 간 합의를 통한 작업이 있을 때, 학교구성원들에 대한 내적 책무성을 물을 수 있을 것이기 때문이다. 내적 책무성 점점 사항에는 학생들의 학업성취도 결과, 교육과정 및 교육환경의 질 향상, 교원들의 전문성 향상 등이 포함될 수 있을 것이다. 더불어 성공적 자체평가를 위한 학교구성원들의 평가에 대한 전문성 향상 노력도 절실히 요구된다 하겠다.

2) 학교자치 수준 진단 도구

최근 학교자치가 교육계의 중요한 현안으로 떠오름에 따라 학교자치 수준을 진단하고 학교자치 발전 방안을 모색하기 위한 다양한 진단 도구가 설계, 개발되고 있다(김혁동 외, 2018; 백규호, 2017; 손동빈 외, 2018; 장은주 외, 2015; 정재균·이영상, 2016). 정재균·이영상(2016)은 학교조직 운영 실태, 학교자치 필요성, 학교자치 효과와 역효과 등 3개 영역으로 진단 도구를 구성, 학교자치에 대한 교직원들의 인식을 조사하고 있으며, 김혁동 외(2018)가 설계한 진단 도구는 조직운영, 교원인사, 교육과정, 재정 등 4개 영역으로 교육자치에 관한 교육 3주체의 인식실태 및 요구도를 측정하고 있으며, 이상철(2019)은 기존 진단 도구에 대한 연구를 토대로 학교자치 측정 도구를 크게 2영역, 즉 학교자치 수준 인식 영역과 학교자치 필요성 영역으로 나누고 있다. 학교자치 수준 인식 영역은 학교운영(학교민주주의), 교원인사, 교육과정, 예산 운영 등 4개 영역이, 그리고 학교자치 필요성 영역에는 학교 내 자치기구 필요성, 학교자치조례 필요성 등 2개 영역으로 구성된다. 이상의 연구들은 학교자치 측정 대상으로 교원으로 한정하여 측정한 진단 도구도 발견되는데(백규호, 2017; 손동빈 외, 2018; 정재균·이영상, 2016), 학생, 학부모까지 대상을 확대하여 측정하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 학교자치 수준 현상에 대한 인식 및 학교자치 필요성 측정에서 더 나아가 교육 3주체의 만족도를 측정하고 미흡한 영역을 찾아 보완하려는 노력이 있어야 할 것이다.

IV. 결론 및 제언

4차 산업혁명 시대로의 진입과 더불어 최근 신종 코로나바이러스 감염증 사태로 우리는 한 치 앞이 보이지 않는 불확실성의 시대를 경험하고 있다. 변동성·불확실성·복잡성·모호성을 특징으로 하는 소위 ‘뷰카(VUCA)’의 시대를 맞아 우리는 예측이 불가능한, 아니 예측이 무의미한 시대적 도전에 직면해 있는 것이다. 경영조직론 학자인 Bob Johansen(2012)은 ‘뷰카’ 환경에 대한 대응 전략(VUCA Prime)으로 ‘리더의 뷰카(VUCA: Vision(비전), Understanding(이

해도), Clarity(명확성), Agility(민첩성))’를 이야기한다. 그는 ‘변동성’에 대한 대응으로 조직구성원이 함께 설정하고 공유하는 ‘비전’을 제시하고 있으며, 조직의 방향을 유지하고 ‘불확실성’을 줄이기 위해 조직 내외부의 의견을 수렴해 조직의 ‘이해도’를 높여야 한다고 주장한다. 그리고 ‘복잡성’에 대응하기 위해 이를 파악하고 방향성을 ‘명확’하게 제시해야하고, ‘모호함’이 지속되는 상황에서 ‘신속’하게 대응해야 한다고 주장한다. 그의 주장은 급변하는 사회·경제적 환경에 대처해야 하는 우리 교육조직에도 시사하는 바가 크다 하겠다. 특히, 조직 내외의 의견 수렴을 통한 비전 제시와 정책에 대한 이해도 향상, 그리고 권한 위임을 통한 신속한 대처 등은 현재 우리 교육 조직에 절실히 요구되는 요인으로 보인다. 현재 교육현장의 주목을 받고 있는 학교자치 활성화 정책은 이러한 요인들을 살려 단위학교의 교육력 향상을 도모할 수 있는 매우 바람직한 정책적 도구라고 생각된다.

학교자치는 단위학교의 교사, 학부모, 학생 등 교육 3주체가 민주적이고 자율적인 선택과 추진, 그리고 그 결과에 대해 공동의 책임을 갖고 학교조직을 운영해 가는 것이다. 그러나 성공적 학교자치는 교육부 및 교육청이 갖고 있는 권한을 배분하고 이양하는 것만으로, 그리고 제도적, 법적 기반을 갖추는 것만으로 이루어지는 것은 아니다. 교육과정, 예산, 행정구조, 인사 측면에서 학교 밖의 적절한 지원과 더불어 학교 안의 변화, 즉 실질적으로 학교자치가 작동할 수 있는 구조와 체계 그리고 학교구성원의 자치 역량 개발이 함께 할 때 학교자치가 추구하는 궁극적 목적을 달성할 수 있을 것이다. 따라서 교사, 학생, 학부모라는 교육 3주체의 참여를 통한 민주적인 학교운영을 위한 여건 조성과 함께 학교구성원들이 자율적으로 교육과정을 구성, 운영하고 중요한 의사결정 과정에 참여하는 경험을 통해 스스로 자치역량을 키워나갈 수 있도록 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

본 연구는 학생의 교육력 향상을 궁극적 목표로 추진되고 있는 현행 학교자치 정책을 Cooper 등의 4차원(규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원)으로 구성된 다차원 분석모형을 이용해 학교자치 정책을 진단하고 발전 과제를 탐색하는 것을 목적으로 진행되었다. 이를 위해 먼저 학교자치에 대한 이론적 이해를 위해 학교자치의 개념과 영역, 그리고 역사를 살펴보았다. 다음으로 다양한 이론을 상호 보완적으로 종합하여 정책을 포괄적으로 분석하고 발전

과제를 도출해 낼 수 있는 Cooper 등의 4차원 정책분석 모형을 기반으로 학교 자치 정책을 진단, 분석하여 발전 과제를 도출하였다. 이러한 과정을 통해 도출해 낸 학교자치 발전 과제를 요약해 기술하면 다음과 같다. 먼저, 정책이 추구하는 이념과 가치 측면을 살펴보는 규범적 차원에서는 학교자치가 추구해야 할 중요한 가치는 자율성, 전문성, 책무성, 민주성이다. 그리고 정책 형성 및 실행 구조 측면을 살펴보는 구조적 차원에서는 교육청의 역할이 관리·감독자에서 지원자로, 그리고 단위학교 예산 편성 및 집행의 자율성을 최대한 존중하는 방향으로 행정 및 예산 체제의 변화를 제안한다. 구성원의 역할과 상호관계 측면을 살펴보는 구성적 차원에서는 교사, 학생, 학부모를 포함한 학교구성원들이 학교운영 및 교육활동에 적극적으로 참여하여 심의, 의결권을 가질 수 있는 자치기구 법제화를 제안한다. 단위학교가 처한 상황과 교육소비자의 요구와 필요를 가장 잘 아는 교육 3주체가 교사회, 학부모회, 학생회라는 법적 기구를 통해 민주적 의사결정을 하는 경험은 학교구성원들의 자치역량을 한층 더 강화시켜 줄 수 있을 것이다. 교육자치를 둘러싼 일련의 투입, 실행, 평가라는 과정(process) 측면을 살펴보는 기술적 차원에서는 학교구성원 스스로 학교운영과 교육활동 결과에 대해 성찰하고 미흡한 부분을 개선해 나갈 수 있도록 하는 학교 자체평가와 학교자치 수준 진단 도구에 대한 연구와 활용 강화를 제안한다.

학교자치를 위한 제도적, 법적 기반 조성 and 구성원들의 자치 역량 강화를 위한 노력이 함께 한다면, 단위학교는 자율성과 책임성을 바탕으로 학생, 학교, 그리고 지역적 특성에 적합한 효과적이고 효율적인 교육 프로그램을 제공할 수 있을 것이다. 학교자치가 추구하는 이념인 자율(자유)과 책임(Freedom & Responsibility)을 통한 교육의 질적 성장에 기반한 다양한 교육활동을 경험한 우리 아이들은 민주시민성을 지닌 미래인재로 성장할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고전·김이경(2003). 지방교육자치제도 진단 연구. 한국교육개발원 연구보고 TR 2003-8.
- 광주광역시교육청(2020). 학교자치 활성화 종합계획.
- 김성열(1995). 학교단위 책임경영제의 성공 조건의 설계. 교육행정학연구, 13(4), pp.193-8.
- 김성천·김요섭·박세진·서지연·임재일·홍섭근·황현정(2018). 학교자치. 즐거운학교.
- 김용(2019). 학교자율운영 2.0. 살림터.
- 김재춘(2011). 교육과정 자율화 정책의 실효화 방안 탐색. 한국교육과정학회 2011년 춘계학술대회 발표 논문.
- 김진철(2018). 세종자치학교 현장 적용방안 및 정책제언. 세종특별자치시교육청 정책기획관 교육정책연구소.
- 김혁동 외(2018). 지방분권화시대의 단위학교자치 구현 방안. 경기도교육연구원 기본연구 2018-02.
- 마이클 폴란(2017). 학교는 왜 실패하는가?. 21세기교육연구소.
- 박종필(2010). 학교경영의 자율화와 책무성. 한국교육행정학회 제157차 학술대회.
- 백규효(2017). 학교자치 입법정신의 규명과 법인식 분석. 제주대학교 박사학위논문.
- 손동빈·배성우·배현주·엄형수·전인숙·최은미·홍제남(2018). 혁신미래학교의 토대로서 학교 자치 실현을 위한 정책방안 연구. 서울교육연구정보원 자체 연구 서교연 2018-109.
- 신현석·이경호 외(2014). 교직실무. 학지사.
- 신현석·안선희 외(2013). 교육행정 및 교육경영. 학지사.
- 양성관·이경호·정바울(2019). 잡자는 거인을 깨워라(학교혁신을 위한 교사리더십). 에듀니티.
- 이경호(2020). 4차 산업혁명시대 SW 인재 교육 혁신 방안 탐색: 프랑스 에콜42 운영사례를 중심으로. 교육정치학연구.
- 이경호(2020). 제4차 산업혁명시대 학교교육 혁신방안 탐색: 미국 미네르바 스쿨 혁신사례를 중심으로. 교육문화연구.
- 이경호(2019). 교사학습공동체에서의 교사리더십 개발 방안 탐색. 교육정치학연

- 구, 26(1).
- 이경호(2019). 4차 산업혁명시대 인재상 분석을 통한 교육과제 탐색. 한국교육학 연구, 25(2), pp.143-166.
- 이경호(2017). 학습공동체 구축을 통한 학교교육 혁신 방안. 국내현안보고서 CP 2017-02-05. 서울: 한국교육개발원.
- 이경호(2011). 전문가학습공동체 구축을 위한 교장의 역할 탐색. 교육행정학연구, 29(3)
- 이경호(2010). 전문가학습공동체 운영사례 및 정책적 시사점. 교원교육연구, 27(4).
- 이상철(2019). 학교자치 관련 주요 쟁점 분석. 부산광역시교육청교육정책연구소, 부산교육 이슈페이퍼, 제29호.
- 이종재 외(2012). 한국교육행정론. 교육과학사.
- 장은주 외(2015). 학교민주주의 지수 개발 연구. 경기도교육연구원 기본연구 2015-03.
- 전라북도교육청(2020). 2020 학곡자치 활성화 기본계획.
- 정수현(2012). 학교자체평가에 대한 교사와 학부모의 인식. 학부모연구, 8(1).
- 정재균(2018). 학교자치 어떻게 실현할 것인가?. 제2회 교육정책네트워크 교육정책 토론회 연구자료. 서울: 한국교육개발원.
- 정재균·이영상(2016). 학교자치에 대한 전북 교직원의 인식. 전북교육정책연구소 교육정책연구 2016-007.
- Bob Johansen(2012). Leaders Make The Future: Ten New Leadership Skills For An Uncertain World. Berrett-Koehler Publishers.
- Cooper, Bruce S. & Fusarelli, Lance D. & Randall, E. Vance(2004). Better Policies, Better Schools: Theories and Applications. Pearson.
- Donald A. Schön(1983). The Reflective Practitioner : How Professionals Think in Action. Taylor & Francis Ltd.
- Ginsburg, M. B. (1988). Contradictions in teacher education and society: A critical analysis. New York: Falmer.
- Hord, S., & Sommers W. A. (2008). Leading professional learning communities: Voices from research and practice. Thousand Oaks, CA:

- Corwin Press & National Association of Secondary School Principals.
- Mckinsey(2018). The five trademarks of agile organizations.
- Patterson, J. L. (1993). Leadership for tomorrow's schools. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Richard Dufour & Rebecca DuFour & Robert Eaker & Thomas Many(2006). Learning by Doing: A Handbook for Professional Learning Communities at Work. Solution Tree.

블로그. 미래교육디자인연구소(<http://blog.naver.com/nlboman>)

자율주제발표 2-토론

“학교수준 교육분권 : 학교자치 진단 및 과제”에 대한 토론

김민조 (청주교육대학교)

I. 들어가며

귀한 발표 잘 들었습니다. 최근 초·중등 학교현장에서 학교자치 담론이 핵심적인 담론으로 자리잡고 있는 상황에서, 학교자치 관련 정책을 진단하고 발전방안을 세밀히 담고 있는 본 발표는 향후 학교자치 담론의 주제를 형성하는 데 많은 시사점을 제공할 것으로 생각합니다. 이에 본 발표에 토론할 기회를 갖게 된 점 우선 감사드립니다.

지금부터는 토론자가 1) 본 발표문에 대해 이해한 바를 중심으로 핵심적인 내용을 간략히 정리하고 2) 발표원고를 읽으면서 가지게 된 궁금증과 질문을 드리면서 제 생각을 덧붙이는 것으로 토론자로서의 소임을 하고자 합니다.

우선, 본 발표원고는 “학교자치 관련 정책 및 연구들을 전반적으로 살펴보고, 앞으로 관심을 갖고 중점적으로 추진해야 할 과제들을 살펴보고 제안하는” 데 주목하고 있습니다. 이를 위하여 Cooper 등의 4차원 정책분석 방법(규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원)을 활용하여 진단하고 발전방안을 탐색·제안하고 있습니다. 발표원고에서 논의되고 있는 발전방안을 중심으로 주요 내용을 정리하면 아래 <표>와 같습니다.

차원	분석요인	발전방안
규범적 차원	자율성	- 교육부 및 시·도교육청에서 단위학교로의 권한 이양 - 상부교육행정기관의 지원적 자세

차원	분석요인	발전방안
	전문성	• <u>학교구성원의 이론적 지식과 실천적 지식, 반성적 실천</u>
	민주성	• 학교자치기구의 법제화(교무회의, 학생회, 학부모회 등) • 교육주체들의 자치역량 강화 프로그램 마련 • <u>학교구성원들의 자발적 참여 및 소통을 통한 학교교육의 방향 자체적 설정 및 공동 실천</u>
	책무성	• 학교평가 및 교원능력개발평가 등이 전문적, 시장 책무성 확보 뿐만 아니라 내적 책무성을 강화하는 방향으로 개선 → 학교자체평가와 학교자치 수준 진단평가 발전
구조적 차원	교육행정 및 학교재정 구조	• 단위학교로 이양하고 규제위주의 관료주의적 지배구조 최소화 • 교육장 공모제 • 학교예산편성 및 집행체제의 재구조화
	학교운영 권한의 재구조화	• 학교자치 기구에 대한 법적 기반 마련 - 학교운영위원회(최종의결기구), 교무회의, 학생회, 학부모회 활성화 등
	교육과정 권한 구조	• 학교교육과정 자율화(교육소비자의 만족도 제고) • 교과서 자유발행제 및 느슨한 검인정 교과서 체계
구성적 차원	교장	• <u>민주적 리더십, 교육과정 전반에 대한 문해력 향상을 통해 교육과정 리더십 발휘</u>
	교사	• 교사들의 학교운영 참여를 위한 법적, 제도적 기반 강화 • <u>교육과정 문해력 신장 - 교사학습공동체</u>
	학생	• 학생자치활동 관련 조항을 명령, 조례에서 규정 • 학생회의 법적 단체로 제도화
	학부모	• 학부모회의 설치·운영 조례 (*서울, 경기, 광주 이미 시행)
기술적 차원	학교평가	• 학교자체평가의 목적 및 목표의 명확화
	학교자치진단평가	• 학교자치수준 진단 도구 - 학생, 학부모까지 대상 확대

토론자는 발표원고를 읽으면서, 학교자치에 대한 연구자의 통찰과 해안 덕분에 그동안 학교자치에 대해 가졌던 ‘막연한’ 생각들을 좀더 구체적으로 생각해 볼 수 있는 귀한 기회를 갖게 되었습니다.

II. 발표문에 대한 몇 가지 질문

토론자는 발표자의 문제의식과 발전방안에 대해 전반적으로 동의하면서, 본 발표문을 읽으면서 가지게 된 몇 가지 질문들과 이에 대한 토론자의 생각을 덧붙이고자 합니다.

첫째, 과연 학교자치의 필요성 및 의의는 무엇일까? 라는 질문을 새삼 하게 됩니다. 발표자께서는 혼돈의 시대를 헤쳐나가는데 조직은 집단지성과 애자일 구조와 역량을 갖추는 것이 필요하다는 점을 언급하면서, 이러한 맥락에서 학교 자치의 필요성과 의의가 있다는 점을 설명하고 있습니다. 뷰카(VUCA)시대로 대변되는 혼돈의 시대에 학교가 보다 유연하게 대처하기 위해서는 학교운영에 대한 실질적인 권한을 가지고, 학교구성원들이 함께 머리를 맞대는 것이 필요하다는 점에 대해 토론자는 전적으로 동의합니다.

그러면서도 1990년대부터 학교자치 담론이 계속되어 왔음에도 오늘날 교육현장에서 학교자치 담론이 핵심담론이 되고 있는 이유는 무엇일까? 라는 질문을 다시 해보면서 최근의 학교자치 논의를 들여다보게 되었습니다. 최근의 학교자치 논의는 학교혁신 운동, 학교민주주의 논의와 그 궤를 같이 하면서, 학교가 교육기관으로서 그 본질적인 가치를 구현할 수 있어야 한다는 문제의식을 보다 강하게 담고 있는 것으로 보입니다. 즉 실질적인 교육기관으로서 학교가 추구해야 할 교육적 가치가 무엇이고, 다양한 학교구성원들이 학교 속에서 어떻게 의미있는 성장을 함께 경험하게 할 것인지, 이를 위해 학교는 어떻게 운영되어야 하는가 등 학교 교육의 본질에 대한 새로운 방식의 문제의식이 학교자치 논의에 담겨 있는 것으로 생각됩니다. 이러한 점에서 학교자치의 가치와 의의는 학교교육과 학교운영의 본질적 의미에 기반하여 들여다보고 설명되는 것이 더욱 필요한 시점이 아닐까 싶습니다.

둘째, 학교자치와 단위학교 책임경영제, 학교자율화, 민주시민교육, 학교민주주의 등의 개념과 혼용되는 것이 과연 타당한가? 라는 질문이 제기됩니다. 발표자께서는 “단위학교책임경영제, 학교자율화, 민주시민교육, 학교민주주의, 교육자치 등 다양한 개념들과 혼용되고 있다”는 점을 언급하고 있습니다. 이와 더불어 학교자치라는 용어의 개념 및 영역을 명확히 할 필요가 있다고 보면서 몇

몇 연구자들의 학교자치 개념에 근거하여 학교자치 개념을 제시하고 있습니다. 이러한 발표자의 개념 정의에 대체로 공감하는 바입니다. 그럼에도 혼용되고 있는 개념들을 어떻게 바라보아야 하는지에 대한 궁금증은 여전히 남습니다. 이들 용어들은 서로 혼용가능한 것인지 혹은 서로 간에 차별화되어야 함에도 혼용되고 있는 것인지. 발표문에서 인용되고 있는 김성천 외(2018)과 이상철(2019)의 개념 규정을 살펴보면, 대체로 학교자율성은 전제조건이고 민주적 의사결정 또는 학교운영은 학교자치의 궁극적 도달점으로 보고 있습니다. 대체로 김성천 외(2018)와 이상철(2019)의 관점은 시도교육청의 학교자치 개념과 결을 같이 하는 것으로 보입니다. 사실 교육부·전국시도교육감협의회(2017)는 학교민주주의와 학교자치를 동일한 개념으로 규정하고 있습니다.

<표> 시·도교육청의 학교자치 개념

기관	개념
경기도교육청 전국시도교육감 협의회 교육부 광주교육청	단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며, 그 결과에 책임지는 것 (학교민주주의)
세종교육청	학교가 학교교육과 학교운영에 관한 권한을 갖고 학교구성원이 민주적 절차와 방법으로 교육과정과 학교운영체계를 구성하는 과정에 참여하며 그 결과에 책임을 발휘하도록 선도·협력·지원하는 것
충북교육청	단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 구성원들이 학교민주주의에 기반하여, 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며, 그 결과에 책임지는 것
전북교육청	단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 학교구성원들이 교육운영과 관련된 일을 자주적으로 결정하고 실행하며, 또한 그 결과에 책임을 지는 것

출처: 홍섭근, 김인엽 외, 2020:13

이에 반해 인용되고 있는 정재균(2018)은 학교자치와 학교자율성을 동일선상에 보고 있는 것으로 이해됩니다. 한편 백병부 외(2019:7)는 학교자치는 학교민주주의가 실행되기 위한 조건이며, 학교민주주의는 학교자치의 방법과 목표를 결정하는 것이라고 설명하고 있습니다. 이와 관련하여 백병부 외(2019:7)는 학교민주주의 없는 학교자치는 학교장 자치로 전락할 가능성이 있다는 점을 언급하고 있습니다. 이렇게 볼 때 학교자치와 학교자율화, 학교민주주의, 민주시민교육

은 서로 개념적 연결고리를 가지고 있기는 하지만 서로 혼용하는 것은 무리가 있어 보입니다. 따라서 발표문에서 이들 용어 사용에 대한 보다 비판적인 논의가 담겼다면 하는 아쉬움이 남기도 합니다.

셋째, 학교자치 진단 및 과제 탐색 분석 틀에 대한 질문입니다. 발표자께서는 Cooper 등(2004)의 다차원 정책분석 모형을 바탕으로 학교자치 정책을 진단하고 과제를 탐색하고 제안하고 있습니다. 이를 통해 토론자 역시 학교자치 정책 또는 현상을 좀더 체계적으로 접근할 수 있는 기회를 갖게 되었습니다. 다만, 토론자가 Cooper 등의 다차원 정책분석모형에 대한 이해가 부족한 상황임을 전제하고 구조적 차원과 기술적 차원에서 분석요인으로 설정된 요인들에 대해 의문이 들어 질문드립니다. 예를 들어, 구조적 차원의 속성인 정책형성 및 실행구조 측면에서, 교육청 수준의 행정조직 및 학교예산체제 재구조화에 초점을 두고 분석하고 있습니다. 연구자가 밝히고 있듯이 “구조적 차원에서는 정책 형성과 실행을 위한 조직구조가 어떻게 이루어져야 하는가에 관심을 두면서 이러한 측면을 지원하는 과정을 분석한다”는 점을 고려한다면 단위학교 수준의 행정조직 및 학교재정 운영 과정에 대한 분석이 이루어질 필요는 없었을까라는 의문이 들었습니다. 또한 기술적 차원은 일련의 투입, 실행, 평가 과정을 체계적 관점에서 분석한다는 점에서 학교운영(교육과정)계획 - 실행 - 평가라는 일련의 과정을 분석요인으로 설정하는 것이 타당하지 않았을까 싶습니다.

넷째, 현재 우리나라 학교자치 현황 분석은 단위학교 차원의 학교자치 실재를 들여다보는 것이 더 중요하지 않았을까 라는 질문을 하게 됩니다. 발표자께서는 이미 발표문에서 “학교자치 관련 정책”을 분석하기 위해 정책분석 틀을 활용하고 있음을 밝히고 있습니다. 이에 발표문은 학교자치 정책과 선행연구물에 기반하여 학교자치 정책의 현황을 충실히 담고 있어 학교자치 정책 전반을 다차원적으로 들여다보는 데 많은 도움이 되었습니다. 그럼에도 학교자치의 개념에 비추어 단위학교 차원에서 실제 학교자치가 어느 정도 구현되고 있는지에 대한 분석 내용이 담겼다면 하는 아쉬움이 여전히 남습니다.

다섯째, 제안된 발전방안 중에서 특히 학교자치기구의 법제화와 관련하여 질문드립니다. 발표원고는 학교자치와 관련하여 의미 있는 정책적 차원과 실제적 차원에서 의미있는 발전방안을 잘 담고 있는 것으로 생각합니다. 다만, 발표자께서 학교운영 권한의 재구조화 차원에서 학교운영위원회를 최종 의결기구로

하고, 교직원회, 학생회, 학부모회 등 학교자치 기구의 법적 기반 마련을 제안하고 있는 것과 관련하여 질문드립니다. 사실 이와 관련한 제안한 오랜기간 지속적으로 제안되어 왔음에도 불구하고 이를 실현하는 과정이 녹록치 않았던 것이 사실입니다. 이와 관련하여 발표자께서는 **학교장**-학교운영위원회-교직원회, 학생회, 학부모회 등의 관계 설정을 어떻게 하는 것이 타당하다고 보고 있으신지 궁금합니다. 그리고 그동안 추진되지 못한 핵심 장애요인은 무엇이라고 생각하는지? 이를 추진하기 위한 동력은 무엇이라고 보시는지 궁금합니다.

마지막으로, 본 발표문을 읽으면서, 최근 학교자치 논의를 접하면서 하게 된 여러 가지 질문들을 제기해 봅니다.

학교자치의 ‘자’는 누구를 의미하는 것일까? 학교자치가 잘 실현된 학교는 어떤 모습일까? 학교자치의 궁극적인 목적은 무엇인가? 학생들의 교육성과 향상인가? 이때 교육성과는 무엇인가? 혹은 민주적 의사결정과 학교운영체제 개선인가? 혹은 민주시민 양성인가? 학교자치는 그 자체로 목적인가? ...을 위한 수단인가? 학교자치 실현 과정에서 핵심적인 쟁점은 무엇인가? 학교자치 실현을 위해서는 제도적, 법적 기반이 선결되어야 하는 것인가? 아니면 학교문화를 바꾸는 것이 중요한가? 학교구성원의 참여의식을 제고하는 것이 중요한가? 학교자치 맥락에서 학부모는 교육소비자인가? 교육주체인가? (교육소비자와 교육주체는 같은가? 다른가?) 학교자치의 규범적 가치로서 전문성과 민주성은 공존할 수 있는가? 책무성인가? 책임감인가? 학교구성원의 전문성이라고 할 때, 학교구성원은 누구를 의미하는 것인가? 학교운영위원회의 법적 기반이 마련되어 있음에도 형식적인 기구에 머무르게 된 이유는 무엇인가? 등등.

Ⅲ. 나가며

토론자는 학교자치가 1991년 지방교육자치가 본격적으로 시행되는 것과 궤를 같이하면서 (학교장 중심) 학교단위책임경영제, (학교공동체 구축을 위한) 학교운영위원회, (규제완화) 학교자율화, (학교민주주의) 학교자치 개념으로 계속 발전적 진화를 이어오고 있다고 생각합니다. 물론 여전히 학교자치를 둘러싸고 우

리가 질문하고 해결해 나가야 할 과제들이 많은 상황입니다. 그럼에도 학교자치가 학교 속에서 학교구성원들 모두 함께 성장해 나갈 수 있도록 학교의 본질적인 기능을 회복 또는 재구성해나가는 토대를 만들어 줄 것이라는 즐거운 상상을 해보며 본 토론을 마무리하려고 합니다. 감사합니다.

참고문헌

- 백병부, 이수광, 이병희, 남미자, 장은주, 이형빈(2019). 학교민주주의의 개념과 실행 조건 연구. 경기도교육연구원.
- 홍섭근, 김인엽, 김요섭, 류광모(2020). 교육자치시대 학교자치의 성과와 과제. 경기도교육연구원.

공동주최: 韓國敎育政治學會

KSSTE 한국교원교육학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

한국교육재정경제학회

KEAS 한국교육행정학회