

연구보고서 2022-05



# 지방자치와 교육자치 재정사업의 연계·협력 강화방안

김성주  
김진  
황해동



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 지방자치와 교육자치 재정사업의 연계·협력 강화방안

**연구진** 김 성 주(연구위원)

김 진(부연구위원)

황 해 동(부연구위원)

**발행일** 2022년 12월 31일

**발행인** 김 일 재

**발행처** 한국지방행정연구원

**주 소** (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

**전 화** 033-769-9999

**판매처** 정부간행물판매센터 02-394-0337

**인쇄처** (주)현대아트컴 T. 02-2278-4482

**ISBN** 978-89-7865-516-3

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

우리나라 지방의 교육분야는 교육자치와 연계하여 각 전문분야 간 이견이 있어 온 영역 중의 하나입니다. 재정당국과 전문가들 사이에서는 지방교육재정교부금의 규모는 매년 증가하고 있는데 교육수요는 줄어드는 지금 50년 이전에 설계된 교부금 배분구조가 지금의 감소 교육수요에 적합한 것이냐는 문제제기가 지속되어오고 있습니다. 반면, 미래교육 수요가 늘고 있고 교육체계 개선을 위해 현재의 교부금 규모가 크지 않다는 교육계의 주장이 맞서고 있는 상황입니다. 양 쪽의 의견이 첨예하게 대립하는 중에 보완장치의 하나로서 통합이나 분리가 아니라 서로 연계·협력하자는 주장이 한 쪽에서 있어왔고, 돌봄 등 연계협력 사업을 추진한 사례도 있으나 실질적인 협력은 원활히 이루어지지 않고 있는 상황입니다.

이에 연구진은 이상의 사안에 문제의식을 두고 두 가지 방향성을 가지고 과제를 수행해 왔습니다. 먼저, 지자체와 교육청 간 연계·협력이 가능한 사업을 발굴하고, 발굴된 사업의 운영 방식에 대해 모색하였습니다. 연계·협력 대상사업의 발굴은 한 곳의 사례 광역지자체와 교육청에서 수행하는 교육사업들을 전수 분석, 유사하거나 중복적인 사업들을 기준으로 선별하였습니다.

분석결과, 연계·협력 대상사업으로는 우수인재 양성, 방과 후 학교, 돌봄, 다문화가정 지원, 교육환경 개선, 진로 등 15개의 사업군을 도출하였습니다. 이상의 연계·협력 대상사업들에 대한 지자체와 교육청 공동의 공급방식은 단기적 방안과 장기적 방안으로 나누어 제시하고 있습니다. 단기적 방안으로는 지방교육행정협의회 상설화, 지방의회의 역할 강화를 위해 지방의회 내 특별위원회의 설치를 제안하고 있고, 장기적 방안으로는 (가칭)시도교육공동위원회의 신설을 제안하고 있습니다. 이 중 (가칭)시도교육공동위원회의 구성은 거버넌스 형태로 하되, 운영은 사무국을 별도로 두어서 행정권한을 가지는 행정기구로서의 역할을 하는 형식입니다. 국가 단위의 국가균형발전위원회, 사회보장위원회 등이 이러한 형태라고 볼 수 있습니다. 또한 향후 이상의 대안들이 실현되기 위해서는 교육자치법의 모법인 지방자치법 제135조의 개정이 필요함을 제안하고 있습니다.

모쪼록 본 연구에서 우리나라 지방자치단체의 교육사업과 지방교육행정기관의 사업간 연계·협력 방안을 제시한 것을 통해 궁극적으로 학생과 지역 주민들을 위한 효과적인 교육사업이 운영되기를 기대합니다. 연구진의 노고에 감사드립니다.

2022년 12월

한국지방행정연구원장 김일재

2006년 교육감 및 교육위원 선거방법을 주민 직선으로 전환하고 지방자치단체와 지방교육행정기관간의 연계를 강화하는 법률 개정안이 국회를 통과하였다. 시도교육감의 주민직선제 전환 이후 시도 자치단체장과 교육감은 모두 선출직이 됨에 따라 사업의 시급성이나 경제적 합리성보다는 주민에게 돋보이는 가시적 교육사업을 추진하는 경우가 빈번하다는 지적이 있어 왔다.(임성일, 2015) 한편, 재정당국과 전문가들 사이에서는 지방교육재정교부금의 규모는 매년 증가하고 있는데 학령인구는 줄어드는 지금 시대에 인구가 증가하던 50년 이전에 설계된 교부금 배분구조가 지금의 감소 교육수요에 적합한 것이냐는 문제제기가 지속되어오고 있다. 반면, 미래교육 수요가 늘고 있고 교육체계 개선을 위해 전체적인 교육 재정수요는 오히려 늘고 있다는 교육계의 주장이 맞서고 있는 상황이다.

이처럼 이견들이 있는 가운데 보완장치로서 통합이나 분리가 아니라 서로 연계·협력하자는 주장이 있어왔고, 혁신교육지구 등 연계협력 사업을 추진한 사례도 있으나 실질적인 협력은 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이에 따라 지방교육재정 운영틀의 불완전성으로 인한 책임성 문제, 교육청 잉여금 규모 증가에 따른 재정 효율성 측면에서의 한계, 현재 시행되고 있는 연계·협력 협의체 활동 미흡에 따른 타 분야와의 원활한 유기체적 협조의 미흡, 교육경비 보조사업의 성과관리에 있어서의 한계 등이 나타나고 있다.

이에 본 연구는 이상의 사안에 문제의식을 두고 지자체와 지방교육행정기관 사업의 연계·협력 방안 도출을 위해 두 가지 방향성을 가지고 수행하였다. 먼저, 지자체와 교육청 간 연계·협력이 가능한 사업을 발굴한 후, 다음으로는 발굴된 사업의 공급방식에 대해 모색하였다.

연계·협력 대상사업의 발굴은 먼저, 한 곳의 사례 광역지자체와 같은 교육청에서 수행하는 교육사업들을 전수 분석, 유사하거나 중복적인 사업들을 기준으로 선별하였다. 두 번째로는 자치분권위원회와 교육부가 2020년과 2021년에 공동으로 전 지방자치단체를 대상으로 지방자치-교육자치 연계 우수사례 경진대회를 개최한 바 있고 이들 중 수상한 사례를 바탕으로 연계·협력 사무나 분야를 발굴하였다.

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 제시하고 있는 연계·협력 대상사업으로는 우수 인재 양성, 수학능력 향상, 방과 후 학교, 돌봄, 다문화가정 지원, 교육환경 개선, 학교시설 정

비, 농어촌·진로 체험, 대회개최, 예체능 지원, 원어민 교사, 소외계층 평생교육, 평생학습관, 장학사업, 통학로 개선 등 15개 사업이 도출되었다.

발굴한 연계·협력 대상사업들에 대한 지자체와 교육청 공동의 공급방식은 지금까지와는 전혀 다른 메커니즘으로 본 연구에서 접근하고 있다. 즉, 지금까지 추진되어 온 일반행정과 교육행정의 협력방식은 돌봄, 학교밖 청소년 등과 같이 일부 사업의 공동사업화 방식과 혁신 교육지구처럼 추진 틀을 만들고 이를 채우는 프로그램(예: 마을교육공동체 활동)을 개발하여 추진해오던 방식이었다. 반면, 본 연구에서는 공급체계에 대해 다음과 같이 두 가지의 방식을 제시하고 있는데, 먼저, 현재의 법이나 제도 내에서 추진할 수 있는 단기적인 방안과 법과 제도를 제정하는 부분까지도 고려해야 할 장기적인 대안을 살펴보았다. 단기적으로는 현재 설치되어 있는 교육행정협의회 상설화 및 지방의회의 역할강화가 필요하다. 장기적 공급방식의 경우 윤석열 정부 120대 국정과제 중 113번과도 관계가 깊은데, 국정과제 113번은 지역인재 육성을 위한 교육혁신으로써 지자체·교육청·대학 간 협력이다. 지역인재 양성을 위해 지자체·교육청·지방대학이 함께 협업하여 재원을 공동편성·집행하는 공동사업을 발굴하여 추진한다는 것이 주요 내용이다. 즉, 두 기관이 공동사업을 발굴하여 사업에 필요한 재원을 협업하여 편성한 후 집행한다는 것이다. 이러한 국정과제 수행을 위해서는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 예산을 편성하고 공동으로 집행할 수 있어야 한다. 그러나 현재 각각의 자치를 실시하고 있음에 따라 공동으로 예산을 편성하고 집행할 수 있는 방법은 두 자치단체를 통합하는 방법 외에는 없다. 통합이 현실적으로 실현되기 위해서는 많은 장애물과 이견 및 분쟁이 있을 수 밖에 없다. 따라서 국정과제에서 제시한 지자체와 교육청 간 공동사업, 본 연구에서의 경우 앞서 발굴한 연계·협력 대상사업의 필요예산을 동시에 조성하고 집행할 수 있는 방안으로 두 기관이 공동으로 설치하여 운영하는 기구가 필요하다.

구체적으로 대안들을 살펴보면 우선, 단기적 대안 중 지방교육행정협의회 상설화이다. 지방교육행정협의회는 현재 교육자치법에서 설치토록 하고 있고 시도 조례로 구성과 운영에 대해 정하도록 되어 있다. 그러나 정치적 성향이나 이념이 다른 시도지사와 교육감이 선출되는 등 행정환경이 변화할 수 있으므로 교육행정협의회 개최가 경우에 따라 유명무실해지지 않기

위해서는 상설화가 필요하다. 또한 기초자치단체에 설치하는 지역교육행정협의회의 경우 자치단체의 규모에 따라 새로운 위원회 설치에 한계가 있는 경우 기존의 위원회를 활용한다는 취지에서 교육경비보조금심의위원회 위원의 교육관련 전문성 고려 및 다각화로 새로운 위원회 설치를 대신할 수 있도록 하는 탄력적 운영도 필요하다. 그리고 본 연구에서는 지방교육행정협의회 실무협의회의 분과별 운영을 제안하고 있다. 현재 교육행정협의회는 학교용지 확보, 평생교육, 교육격차 해소, 공공도서관 설립 및 운영 분야까지 모두 10명 이내의 관련 공무원들이 실무협의를 하도록 되어 있다. 향후 실무협의회의 실질적 논의를 위해서는 실무협의회의 분과회의를 두고 교육 세부분야별로 전문적이고 심도있는 논의가 가능토록 분과별 운영 방식을 도입할 필요가 있다. 단기적인 또 다른 대안으로 지방의회의 역할 강화를 위해 특별위원회의 설치 제안을 한다. 다음 해의 예산확정 전에 지방자치단체와 교육청간 사전협의를 위해서는 현재보다 지방의회의 역할이 강화될 필요가 있는데 이를 위해 연계·협력 대상 교육사업의 경우, 지방의회에서 별도의 논의 대상으로 분류한 후 지방의회에 특별위원회 설치를 제안한다. 지방자치법 제64조(위원회의 설치) 제2항은 위원회의 종류를 명시하고 있는데 동법 제2호에서는 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회의 설치 근거가 있다. 본 대안은 제2호의 조문을 활용하는 것이다. 이러한 법 조문에 근거하여 지방의회에 (가칭)교육협력사업 특별위원회를 두어 교육행정협의회에서 논의된 연계·협력 대상사업들에 대해 지방자치단체와 교육청 담당자들이 모두 출석하여 설명하고 특별위원회 의원들이 심의·조정하는 방안이다.

장기적 대안으로 (가칭)시도교육공동위원회의 신설에 있어서 그 구성은 거버넌스 형태로 하되, 운영은 사무국을 별도로 두어서 행정권한을 가지는 행정기구로서의 역할을 하는 위원회 형식을 제안한다. 범부처 조직인 국가균형발전위원회나 사회보장위원회 등 예산의 편성권과 집행, 사후관리 권한이 있는 국가위원회의 개념을 도입해서 (가칭)시도교육공동위원회를 설치하는 것이다. 현재 교육사업은 각기 다른 자치행정기구인 지방자치단체와 지방교육행정기관에서 분리된 형태로 운영되고 있음에 따라 비효율적이다라는 지적이 있어 왔다. 따라서 (가칭)시도교육공동위원회는 시·도청과 교육청이 매년 예산을 공동으로 조성한 후 별도의 사무국을 두어 사업을 기획하고 예산을 편성하며 집행하는 등의 행정권한까지 가지는 형

태의 기관 신설을 의미한다.

이상의 내용들이 실현되기 위해서는 관련 법의 개정이 필요한데 먼저, (가칭) 시도교육공동 위원회를 신설할 경우, 지방자치법 제135조제2항을 '제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 필요한 사항을 따로 법률로 정한다. 단, 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 대상사업의 수행을 위해 지방자치단체와 교육청 공동으로 기관을 설립할 수 있다'로 법 개정 검토가 필요하다. 또한 지방자치단체 '교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙'의 개정도 필요하다. 동 규칙의 제2조에서는 유아교육 및 초·중등교육의 내실화, 교육복지의 증진, 평생교육의 진흥, 단위 학교 재정운영의 자율화 및 효율화, 합리적인 세입을 고려한 재정지출과 건전재정 운영 등 5개의 원칙을 제시하고 있다. 이에 덧붙여 '6. 연계·협력 사업에 대한 협조' 원칙을 추가할 필요가 있다.

## 제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구 배경 .....	3
2. 연구 목적 .....	4
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	6
1. 연구 범위 .....	6
2. 연구 방법 .....	6

## 제2장 이론적 배경

제1절 지방자치와 교육자치 .....	11
1. 지방자치와 재정분권 .....	11
2. 지방교육자치와 지방교육재정분권 .....	12
제2절 교육서비스의 특성과 공급메커니즘 .....	13
1. 효율성·책임성 측면의 교육서비스 공급 .....	13
2. 유기체적 특성의 교육서비스 공급 .....	17
제3절 우리나라 지방교육자치의 불완전성과 극복 대안 .....	21
1. 우리나라 지방교육자치의 불완전성 .....	21
2. 일반 행·재정과 교육 행·재정 완전통합론 .....	24
3. 교육재정의 완전 분리론(과세권 부여) .....	25
4. 지방재정과 교육재정의 연계·협력론 .....	27
제4절 선행연구 정리 및 본 연구의 의의 .....	29
1. 선행연구 정리 .....	29
2. 본 연구의 의의 .....	37



**제3장 지방재정-교육재정의 연계·협력 현황 및 한계**

제1절 지방재정 및 교육재정의 현황 ..... 43

    1. 지방자치단체의 교육재정 현황 ..... 43

    2. 지방교육행정기관의 재정운영 현황 ..... 49

    3. 지방자치단체의 지방교육행정기관에 대한 재정지원 근거 ..... 54

제2절 지방재정-교육재정의 연계·협력 현황 ..... 58

    1. 연계·협력에 관한 법·제도적 현황 ..... 58

    2. 교육청의 교육협력사업 추진 실적 ..... 68

제4절 지방재정-교육재정 분리에 따른 한계 및 갈등 ..... 78

    1. 지방교육재정 운영 틀의 불완전성으로 인한 책임성 문제 ..... 78

    2. 교육청 잉여금 규모 증가에 따른 재정 효율성의 한계 ..... 79

    3. 연계·협력 협의체 활동 미흡에 따른 타 분야와의 유기성 제약 ..... 84

    4. 교육경비보조사업 성과관리의 한계에 따른 책임성 제약 ..... 87

    5. 지방교육재정사업을 둘러싼 갈등 발생 ..... 89

**제4장 연계·협력 대상사업의 발굴:**

**사례지자체 사업 전수 조사 및 우수사례 분석**

제1절 분석의 개요 및 연계·협력 사업 도출 판단기준 ..... 99

    1. 분석의 개요 ..... 99

    2. 연계·협력 대상사업 도출 판단기준 ..... 102

    3. 사례지자체 교육사업의 개요 ..... 109

제2절 연계·협력 대상사업의 도출 결과 ..... 115

    1. 개괄 ..... 115

    2. 학교교육 분야: 우수인재 양성, 수학능력 향상 ..... 120

3. 교육복지 분야: 방과 후 학교, 돌봄, 저소득층 학교 지원, 다문화가정 지원 .....	124
4. 교육환경 및 친환경 재료 분야: 교육환경 개선, 친환경 농산물 .....	135
5. 특별활동 분야: 농어촌·진로체험, 대회개최, 예체능 지원, 학교운동부, 원어민교사 .....	141
6. 평생교육/청소년 및 기타 분야: 소외계층 평생교육, 평생학습관 .....	154
<b>제3절 우수사례 분석</b> .....	158
1. 학교교육 분야: 장학사업, 우수인재 육성 사업 공동 논의 .....	158
2. 교육복지 분야: 원어민보조교사, 방과 후 학교, 학습도우미, 돌봄센터 공동운영 .....	159
3. 특별활동 분야: 진로교육·체험 공동운영 .....	161
4. 환경개선 분야 .....	163
5. 평생교육/청소년 및 기타 분야: 학교밖 청소년-마을학교 운영, 거버넌스 구축 .....	164
<b>제4절 연계·협력 대상사업 분석결과 종합</b> .....	169
1. 학교교육 분야 .....	169
2. 교육환경 분야 .....	170
3. 교육복지 분야 .....	170
4. 특별활동 분야 .....	171
5. 평생교육 분야 .....	171

## 제5장 지방재정 및 교육재정 사업의 연계·협력 강화방안

제1절 연계·협력방안의 유인 및 전제조건 .....	175
제2절 연계·협력 대상 사업 제안 .....	177

제3절 연계·협력 대상 사업 공급메커니즘의 개선방안 .....	180
1. 단기적 방안: 현재 연계·협력제도의 정비 .....	180
2. 장기적 방안: (가칭)시도교육공동위원회의 신설 .....	186

## 제6장 연구결과 종합 및 정책제언

제1절 연구결과 종합 .....	197
1. 지방재정-교육재정 연계·협력의 현황 및 한계 .....	197
2. 1단계: 연계·협력 대상 사업의 발굴 .....	198
3. 2단계: 연계·협력 대상사업의 공급방식 개선 .....	199
제2절 정책제언 .....	201
1. 지방교육행정협의회 상설화 제안 .....	201
2. 지방교육행정협의회 실무협의회의 분과별 운영 제안 .....	201
3. 지방의회의 역할 강화를 위해 특별위원회의 설치 제안 .....	202
4. 장기적으로 (가칭)시도교육공동위원회의 신설 제안 .....	202
참고문헌 .....	204
Abstract .....	210

〈표 2-1〉 주요 선행연구 정리 .....	35
〈표 3-1〉 지방자치단체의 세출결산(순계): 교육분야 .....	44
〈표 3-2〉 지방자치단체의 세출결산(순계): 교육분야(2020년 결산 기준) .....	45
〈표 3-3〉 지방자치단체에서 교육청의로의 법정, 비법정전출금 추이 .....	46
〈표 3-4〉 시·도별 비법정전출금 추이 .....	47
〈표 3-5〉 시·도별 교육청의 법정전출금 내역 .....	48
〈표 3-6〉 자원별 세입결산액 현황 .....	51
〈표 3-7〉 교육청 자원별 세입결산액 세부 현황 .....	53
〈표 3-8〉 지방자치단체의 교육기관 재정부담 내용 및 근거법령 .....	56
〈표 3-9〉 조례에 근거한 시·도 지방교육행정협의회 운영 현황(2022년 9월 현재) .....	60
〈표 3-10〉 지방자치-교육자치 교육협력 담당 부서 현황(2022년 9월 현재) .....	65
〈표 3-11〉 광역 지방자치단체 교육지원 조례 운영 현황(2022년 9월 현재) .....	67
〈표 3-12〉 서울특별시교육청 교육협력사업 운영 현황(2019년) .....	69
〈표 3-13〉 대구광역시교육청 교육협력사업 선정 현황(대구광역시교육청 제안) .....	72
〈표 3-14〉 대구광역시청 교육협력사업 선정 현황(대구광역시청 제안) .....	73
〈표 3-15〉 광주광역시교육청 교육협력사업 선정 현황 .....	74
〈표 3-16〉 경상북도교육청 교육협력사업 선정 현황 .....	75
〈표 3-17〉 최근 5년 간 경상북도교육청 교육협력사업 현황 .....	76
〈표 3-18〉 이·불용액 및 교육재정안정화기금 추이 .....	79
〈표 3-19〉 교육재정안정화기금 현황 .....	81
〈표 3-20〉 시·도별 교육청 예산현액 대비 이월액 비중 .....	82
〈표 3-21〉 시·도별 교육청 예산현액 대비 불용액 비중 .....	83
〈표 3-22〉 A광역 지자체와 관할 시군 교육행정기관과의 회의개최 실적 .....	85
〈표 4-1〉 사례지자체 사업계획서의 포함내용 .....	100
〈표 4-2〉 지자체 및 교육청 교육 관련 사업 정리 작업: 절차 및 내용 .....	100
〈표 4-3〉 교육비특별회계상 교육청 주요사업 유형 .....	102
〈표 4-4〉 지방자치단체의 교육분야 및 부문별 예산편성 분류기준 .....	104

〈표 4-5〉 본 연구의 교육사업 유형화 기준 .....	105
〈표 4-6〉 연계·협력 대상사업 분류기준 .....	107
〈표 4-7〉 부서 성격별 사업 운영 현황 .....	111
〈표 4-8〉 집행주체별 운영 현황 .....	112
〈표 4-9〉 사업 성격별 운영 현황 .....	113
〈표 4-10〉 비법정 지출 세부 현황 .....	114
〈표 4-11〉 연계·협력 대상 사업 도출 결과 요약 .....	115
〈표 4-12〉 연계·협력 대상 사업비 도출 결과 .....	118
〈표 4-13〉 지자체-교육청의 평생교육 역할 .....	156
〈표 5-1〉 연계·협력 대상 사업(안) .....	179
〈표 5-2〉 A광역시자치단체 및 A교육청 연계·협력 대상 사업비 .....	190
〈표 5-3〉 지방자치단체 비법정전출금과 교육청 순세계잉여금 규모 .....	190

[그림 1-1] 연구 흐름도 .....	8
[그림 2-1] 연구 분석틀 .....	39
[그림 3-1] 지방교육재정 편성 및 운용 관련 법령 체계 .....	49
[그림 3-2] 우리나라 지방교육재정 세입 구조(2021년 기준) .....	50
[그림 3-3] 재원별 세입결산 시계열 추이 현황(전국) .....	52
[그림 3-4] 우리나라 지방교육재정 운용 구조(2021년 기준) .....	55
[그림 3-5] '학교용지부담금'에 대한 신문기사 수 추이 .....	90
[그림 3-6] '학교용지부담금' 관련된 키워드 분석 결과 .....	91
[그림 3-7] 돌봄서비스 개요 .....	92
[그림 3-8] '초등 돌봄'에 대한 신문기사 수 추이 .....	93
[그림 3-9] '초등 교육' 관련 연관어 분석 결과 .....	94
[그림 4-1] 사례지자체 교육사업대상 및 범위 .....	110
[그림 4-2] 국내 교육복지 서비스의 흐름 .....	132
[그림 4-3] 생활 SOC와 학교 비교 .....	138
[그림 5-1] 경기교육주민참여협약회의 5개 분과 현황 .....	183
[그림 5-2] 지방교육행정협의회 실무협의회 분과위원회(안) .....	184
[그림 5-3] (가칭)시도교육공동위원회(안) .....	189
[그림 5-4] 시도교육공동위원회 운영체계(안) .....	192

지방자치와 교육자치 재정사업의  
연계·협력 강화방안

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

# | 제1장 |

## 서론





# 제1장 서론



## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구 배경

1991년 지방자치 실시와 더불어 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되어 교육자치가 시행 중에 있으며, 2006년에는 교육감 및 교육위원의 선거방법을 주민직선으로 전환하고 지방자치단체와 지방교육행정기관간의 연계를 강화하는 법률 개정안이 국회를 통과하였다<sup>1)</sup>(행안부 국가기록원, 2021). 시도교육감의 주민직선제 전환 이후 시도 자치단체장과 교육감은 모두 선출직이 됨에 따라 사업의 시급성이나 경제적 합리성보다는 주민에게 돋보이는 가시적 교육사업을 추진하는 경우가 빈번하다는 지적이 있어 왔다(임성일, 2015). 정권이 바뀔 때마다 거의 빠짐없이 지방교육자치제도에 대한 재구조화 논의가 있었으며, 그 방향과 원칙, 방법 등에 대해서는 교육계와 행정 경제계 중심의 전문가 집단 논의가 참여하게 대립하고 있다(김민희, 2015).

한편, 우리나라 지방교육재정의 70%를 차지하는 지방교육재정교부금은 교육수요와 상관없이 내국세의 20.79% 정률로 정해지며 시·도교육청별 기준재정수입과 기준재정수요의 차액을 기준으로 시·도교육청에 배분된다. 매년 내국세의 일정 비율이 지방교육재정교부금의 재원임에 따라 교부금의 규모는 매년 증가하고 있는데 학령인구는 줄어드는 지금 시대에 인구가 증가하던 50년 이전에 설계된 교부금 배분구조<sup>2)</sup>가 지금의 감소 교육수요에 적합한 것이냐는 문제제기가 재정당국과 전문가들 사이에서 지속되어오고 있다.

1) 1948년 ‘교육구 설치에 관한 법령’이 공포되었다가 폐기되었으며, 1952년부터 미국식 교육위원회제도가 실시되었고, 1962년에 교육위원회 및 교육감제도가 폐지되고 일반행정에 흡수·통합되었다. 1963년 이후 광역단위에 교육위원회를 두어 합의제 집행기관으로 성격을 규정하였고 시도 지방자치단체의 장과 교육감은 당연직으로 하는 한편, 교육위원은 문교부장관이 임명하였다(행안부 국가기록원, 2021).

2) 지방교육재정교부금 제도가 1972년 처음 시행되었다.

반면, 그린스마트 미래학교, 고교학점제 등 미래교육 수요가 늘고 있고 교원 수급 유지 등 교육체제 개선을 위해 교육 재정수요는 학생 수에 비례해 주는 것이 아니라 오히려 늘고 있다는 교육부의 주장이 맞서고 있는 상황이다. 특히 재정분권 1, 2단계 진행으로 부가가치세가 감소함에 따라 교육부는 교부율 인상을 주장하고 있는데(지방교육재정교부금법 개정안은 교부율을 20.79% → 20.94% → 21.03%로 0.15% 확대하는 안) 현재 재정당국의 반대로 소위에 계류 중이다. 이에 교육재정교부금 비율을 낮추거나 아니면 지방자치단체의 재정과 교육재정을 통합 운영하여 전체 재정의 효율성과 투명성을 강화하고 지방교육재정의 지원을 받지 못하는 고등·평생교육기관으로 배분하지는 개선요구가 있는 상황이다.

양 쪽의 의견이 첨예한 중에 보완장치로서 통합이나 분리가 아니라 서로 연계·협력하자는 주장이 있는데, 이는 근본적으로 지방자치단체와 교육청을 망라하여 전체 교육사업들을 좀 더 효과적으로 관리해야 한다는 측면에서도 제기되어 오고 있다. 실제 2006년 12월에는 교육자치에 관한 법률(이하 교육자치법)을 개정, 지방교육행정협의회를 두어서 교육감과 시도지사가 교육·학예에 관한 사무를 협의하여 운영토록 하고 있다. 또한 2015년 5월에는 동법 29조의 2를 신설, 교육감이 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항을 제출시에는 미리 시도지사와 협의토록 하고 있다. 그러나 지방교육행정협의회나 교육협력관계, 의안 제출 전 시·도지사와 사전 협의 규정 모두 지자체장이나 교육감의 정치적 성향이나 우호 정도, 협의에 대한 적극성 정도 등에 따라서는 실질적인 협의가 이루어지지 않고 있는 상황이다.

## 2. 연구 목적

이상의 상황에서, 지방교육재정과 관련하여 최근의 연구경향을 살펴보면 크게 네 가지의 범주로 나누어볼 수 있다. 첫째, 학령인구 감소 즉 인구구조 변화에 따른 교육예산의 효율적 집행 필요성 제기, 둘째는 반대로 안정적 교육예산 확보에 대한 주장, 셋째, 지방교육재정교부금 산정방식에 대한 문제제기, 마지막으로 지방자치와 지방교육자치간의 연계·협력방안 모색에 관한 것이다. 선행연구들을 종합하면 지방교육수요 감소에 따른 지방

교육재정교부율의 동결이나 지방재정과의 통합, 다른 한편으로는 교육재원의 안정화에 따른 미래수요에 대응, 이 둘을 아우르는 연계·협력 논의이다. 특히, 지방교육재정과 지방재정과의 연계·협력과 관련한 논문에서 다루는 주요 내용은 구체적인 공동사업화 방안 제시 및 인적교류 활성화 등과 관련된 것이다.

본 연구의 목적은 교육자치를 포함한 전체 지방자치에 근본적인 시각을 두고 지자체와 교육청의 교육사업을 포괄하여 전체 예산을 어떻게 잘 쓰느냐는 것으로서 이상의 선행연구들과 차별화를 기한다. 한정된 재원에서 예산을 잘 쓰려면 사업의 우선순위를 정해서 시급한 사업부터 선정할 후 효율적인 예산편성과 책임감 있는 지출이 될 수 있도록 해야 한다. 그런데 교육자치를 포괄한 현재의 전체 지방자치는 교육사업들을 효율적이고 책임감 있게 추진하는 데에는 한계가 있는 구조이다. 왜냐하면 교육자치를 하고 있지만, 학교 안 학생들도 지역 내 주민이므로 우리나라의 정서상 가장 중요 분야인 교육분야 사업을 지방자치단체가 하지 않을 수 없는 한계가 있기 때문이다. 이러한 한계와 더불어서 각각 자치를 시행하다보니 지방자치단체는 교육청 사업을 알 수 없고, 교육청은 지방자치단체 사업에 큰 관심이 없음에 따라 비슷한 목적이나 내용의 사업을 두 기관 모두에서 실시하고 있다는 문제점이 제기되어 왔다.

이상의 문제점들을 개선하기 위해서 본 연구에서는 먼저, 지방자치단체의 교육사업과 교육청 사업들을 전수 조사하여 각 사업의 목적, 내용, 대상을 분석한다. 분석한 사업들 중 지방자치단체와 교육청 양 쪽에서 다 시행하고 있는 유사한 사업, 공동으로 추진하면 시너지를 낼 수 있는 사업들을 바탕으로 연계·협력 대상사업을 발굴한다. 또한 2019년도와 2020년도에 자치분권위원회와 교육부가 공동으로 개최했던 교육자치-지방자치 연계·협력 우수사례대회에서 수상한 사업들을 분석하여 종합한 후 본 연구의 연계·협력 대상 사업으로 제시한다. 이상으로 지방자치단체와 교육청이 공동으로 추진할 대상이 결정되었다면, 어떠한 방식으로든 공동 공급 부분의 해결이 필요하다. 이에 본 연구에서는 현재의 제도권 내에서 연계·협력할 수 있는 단기적 방안과 향후 공론화 및 좀 더 발전된 실행방안 제시, 법 제정 등을 전제로 하는 장기적 방안으로 (가칭)시도교육공동위원회의 신설을 제시하고 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구 범위

본 연구의 연구범위는 공간적 범위, 시간적 범위, 내용적 범위로 나뉘어진다.

공간적 범위는 전국 17개 지방자치단체 및 시·도교육청을 대상으로 하는데 사례연구 자치단체의 경우 관내 기초자치단체도 포함한다. 즉, 지방교육행정기관의 경우 광역단위의 자치만 실시하고 있으나 지방자치단체의 경우 기초 단위까지 자치를 시행하고 있고, 이에 기초지자체도 학교 등에 직접 예산지원을 하는 경우가 있음에 따라 사례 기초자치단체의 사업들도 검토한다.

시간적 범위는 최근 5개년도를 분석하는데, 기본적으로는 지방자치단체와 시·도교육청의 세입, 세출, 내역사업에 대해 5개년도를 분석하되 시계열 분석이 필요한 경우 데이터가 공개되고 있는 2010년 이후 전체를 분석한다.

본 연구의 내용적 범위는 17개 지방자치단체와 지방교육행정기관의 세입·세출예산, 사례자치단체와 교육청의 약 1,505개 내역사업별 사업목적, 내용, 대상이다. 현재까지 발표된 연계·협력 우수사례들의 추진실적도 내용적 범위에 포함된다.

### 2. 연구 방법

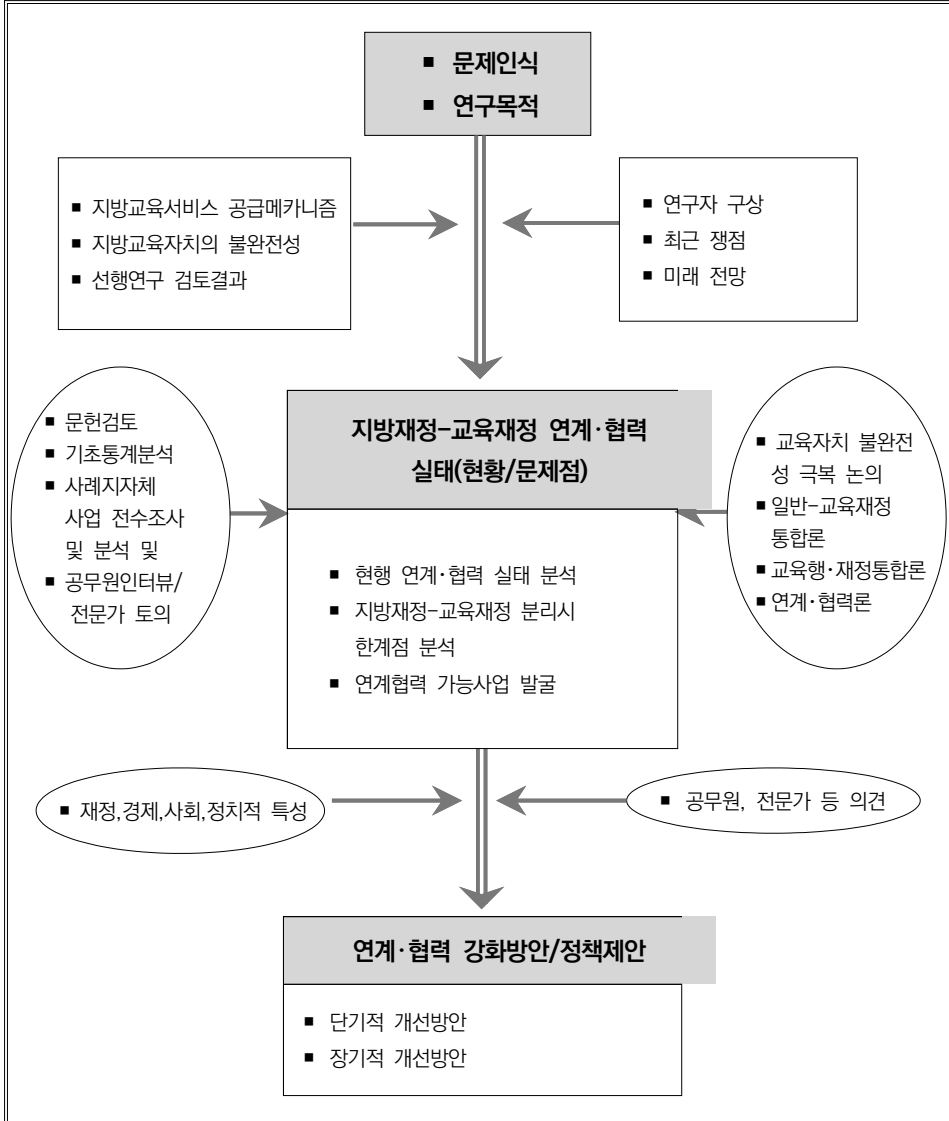
본 연구는 다음과 같은 방법으로 연구를 수행한다.

먼저, 문헌조사 및 언론기사 분석을 실시하는데, 선행연구들에서의 논의내용 검토가 본 연구의 차별화를 위해 매우 중요한 과정이므로 문헌조사를 통해 선행연구들을 최대한 확보하여 검토한다. 또한 지자체와 교육청의 비효율적 운영사례들이 간간히 언론보도를 통해 발표되고 있는 바, 최근까지 보도된 언론기사들을 조사하여 관련내용을 제시한다. 둘째, 통계분석과 사례분석을 실시한다. 연구의 가장 중요한 과정 중의 하나가 지자체와 교육청의 사업들을 꼼꼼히 살펴보는 것임에 따라 심도 있는 사례분석이 필요하다. 따라서 사례분석은 두 가지로 나뉘는데 사례지자체 사업의 전수분석과 우수사례 분석을 실시한

다. 사례지자체 전수분석의 경우 A자치단체의 교육사업 전체와 A교육청의 사업 전체 약 1,505개를 분석한다. 특히 교육사업명이 아닌 사업내용을 파악한 후 연계·협력 가능성을 진단하기 위해서는 사업별 개요를 검토해야 하므로 1,505개의 각 사업별 계획서를 바탕으로 사업의 목적, 내용, 대상 등의 내용을 파악한다. 또한 최근까지 발표된 우수사례 분석을 위해 2020년도와 2021년도에 자치분권위원회와 교육부가 공동으로 추진했던 교육자치-지방자치 우수사례집 분석을 통해 본 연구의 연계·협력 대상사업 발굴에 시사한다. 마지막으로 대안 제시를 위해서는 현재의 법적 검토가 필요한데, 지방자치법, 지방교육자치에 관한 법률, 물품관리법, 17개 시도의 각종 조례들을 분석한다.

다음 [그림 1-1]에 연구의 흐름을 정리하였다.

그림 1-1 연구 흐름도



지방자치와 교육자치 재정사업의  
연계·협력 강화방안

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## | 제2장 |

# 이론적 배경





## 제2장 이론적 배경



### 제1절 지방자치와 교육자치

#### 1. 지방자치와 재정분권

일반적으로 지방자치란 “지역주민들에 의해 구성된 지방정부가 중앙정부로부터 상대적으로 독립된 권한을 갖고, 관할지역 주민의 부담으로 지역사회의 의사를 수용하여 지역내의 공적 사무를 자율적으로 수행해가는 정치적 과정”을 일컫는다. 이러한 지방자치는 궁극적으로 주민들이 원하는 공공서비스를 제공해줌으로써 그들의 생활상의 애로를 해소해주어 생활의 질을 제고시키는데 그 뜻을 두고 있음은 주지의 사실이다. 이와 같은 개념에 비추어보면 지방자치가 행해지기 위해서는 무엇보다 지역주민들에 의해 구성된 지방정부가 중앙정부로부터 독립된 행정적, 재정적 권한을 갖고 지역사회의 의사를 수용해서 지역사회의 부담으로 지역사회가 필요로 하는 공공서비스를 공급해내는 것이 중요하다는 것을 알 수 있다.

여기서 중요한 것은 지방정부가 행정적, 재정적 측면에서 분권적 활동을 해나갈 수 있어야 한다는 점이며, 그 중에서 분권적 재정활동은 지방자치의 물적 기초를 제공한다는 점에서 그 의미가 크다고 볼 수 있다. 그런데 여기서 말하는 ‘재정분권’이라는 것은 세입의 크기, 세출의 크기 등을 기준으로 측정되는 ‘양적인 재정분권’이 아니라 세입 및 세출활동의 자율성과 책임성 등을 기준으로 하는 ‘질적인 재정분권’을 일컫는다는 것을 특히 유념해둘 필요가 있다. 말하자면 지방자치를 위해서는 행정이나 재정이 분권적으로 행해질 필요가 있는데, 그 중에서 특히 지방자치가 원래 취지를 다하기 위해서는 실질적인 재정분권 틀이 뒷받침되는 것이 중요하다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

## 2. 지방교육자치와 지방교육재정분권

지방교육자치도 교육이라는 특정한 서비스를 대상으로 한다는 점만 제외하고 보면 위에서 본 지방자치 일반의 개념 및 성격과 크게 다르지 않다. 말하자면, 지방교육자치란 “지역주민들에 의해 구성된 관할 교육담당 행정기관이 관할 지역 주민의 부담으로 주민들이 원하는 교육서비스를 제공해줌으로써 그들의 삶의 질을 제고시키는 정치적 과정”이라 할 수 있다. 마찬가지로 이와 같은 지방교육자치가 행해지기 위해서는 무엇보다 지방교육 행정을 담당하는 기관도 지역주민들에 의해 구성되어 중앙정부로부터 독립된 행정적, 재정적 권한을 갖고 지역사회의 부담으로 지역사회가 필요 교육서비스를 공급해내는 것이 중요하다.

그리고 지방교육자치의 경우도 지방교육담당 행정기관이 행정적, 재정적 측면에서 분권적 활동을 해나갈 수 있어야 하며, 그러한 분권적 재정활동이 지방교육재정의 물적 기초를 제공해준다는 점에서는 지방자치 일반의 경우와 마찬가지로 할 수 있다. 그리고 지방교육재정활동에서 요구되는 재정분권도 ‘양적인 재정분권’이 아니라 교육담당 행정기관의 세입 및 세출활동의 자율성과 책임성 등을 기준으로 하는 ‘질적인 재정분권’을 일컫는다는 점도 마찬가지라 할 수 있다. 말하자면 교육담당 행정기관이 중앙정부로부터 독립되어 있으면서 관할 지역사회의 의사를 반영하여 자율적으로 과세권과 세출권을 행사할 수 있는 실질적 재정분권을 확보하고 있어야 한다. 이렇게 실질적 차원에서 교육재정분권이 행해질 수 있어야 제대로 된 지방자치를 구현해낼 수 있는 물적 기반을 갖추게 되는 것이다.

## 제2절 교육서비스의 특성과 공급메커니즘

### 1. 효율성·책임성 측면의 교육서비스 공급

지방교육자치와 지방교육재정 간의 관계에 대한 이해에 바탕을 두고 현실에서 지방교육자치와 지방교육재정이 행해지는 틀을 분석하고 평가하기 위해서는 좀 더 구체적으로 공적인 교육서비스의 특성을 다각도로 해명해낼 필요가 있다. 이는 교육서비스가 갖는 특성이 규명되어야 그러한 특성을 갖는 교육서비스가 적절히 공급되기 위한 지방교육자치와 지방교육재정의 틀을 분석하고 평가해낼 수 있을 것이기 때문이다. 말하자면 지방교육서비스가 갖는 제반 특성은 지방교육자치와 지방교육재정 틀의 수립 내지 평가를 위한 이론적 준거틀의 역할을 할 것이기 때문이다.

#### 1) 지역 공공재로서의 성격

공공서비스는 서비스의 유형에 따라 다소간 차이는 있으나 일반적으로 해당 지역적 범위 내에서는 구성원들의 공동소비가 가능하고, 일단 공급되면 사회의 어느 구성원도 다 같이 소비하는 것을 막을 수 없는 소위 '비경합성'과 '비배제성'을 갖는 것으로 알려져 있다(우명동, 2007). 그런데 이러한 공공서비스는 해당 서비스의 유형이나 성질에 따라 그 편익이 미치는 지리적 범위가 다르게 나타난다. 구체적으로 가로등서비스와 같이 보다 좁은 범위의 지역에 편익이 미치는 서비스도 있고, 지역경찰이나 소방 등과 같이 편익이 미치는 범위가 상대적으로 더 넓은 공공서비스도 있다. 그에 비해 외교라든가 국방과 같은 서비스는 그 편익이 미치는 범위가 전국에 미치는 서비스에 해당된다. 흔히 '지역적 공공재'라 일컫는 것이 앞의 두 경우에 해당되는데 비해, 후자의 경우는 '전국적 공공재'에 해당된다. 공공재를 이렇게 구분짓는 이유는 이와 같이 비경합성과 비배제성을 띠는 공공제도 그것을 효율적으로 공급하기 위해서는 해당 서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 그 편익의 수혜자들로부터 조달해내어 비용과 편익의 '일대일 대응' 관계를 찾아냄으로써 궁극적으로 해당 공공서비스 공급에서 사회적 효율성을 확보해내자는데 그 뜻이 있음은 주지의 사실이다.

일찍이 Musgrave(1959)와 Oates(1972) 등 전통적인 '재정연방주의론자'들은 이와 같이 공공재를 그 편익이 미치는 지역을 기준으로 '지역적 공공재'와 '전국적 공공재'로 구분 짓고, 해당 서비스의 편익이 미치는 지역을 관할하는 지역차원의 정부가 관할지역의 주민들로부터 조세를 부과하여 해당 서비스를 공급해낼 때 사회적 후생이 극대화된다는 소위 '분권화정리(Decentralization Theorem)'를 제시한 바 있다. 이러한 분권화정리는 모든 공공서비스를 지방정부가 공급하거나 또는 중앙정부가 공급하는 것이 아니라 해당 공공서비스의 물리적 특성에 따라 서로 다른 차원의 정부가 공급하는 것이 더 바람직하다는 소위 "재정분권의 경제적 기초"를 제시한 것으로 평가받고 있다(우명동, 2019b). 지금 다루고 있는 교육서비스의 경우도 같은 맥락에서 해당 서비스의 편익이 미치는 지역을 관할하는 지역 차원의 정부가 해당 지역의 주민들로부터 비용을 조달하여 자율적으로 지역주민의 의사에 부응하게 해당 서비스를 공급해낼 때 사회적 후생이 극대화되는 것으로 볼 수 있다.

## 2) 외부성을 발생시키는 서비스로서의 성격

한편 교육서비스는 이와 같은 공공서비스의 맥락이 아니라 소위 '외부성(externality)' 내지 '확산효과(spill-over effect)' 차원에서 그 공적 공급의 논리적 근거를 제시하는 경우도 있다. 흔히 "특정 경제주체의 경제행위가 다른 경제주체의 경제활동에 긍정적 또는 부정적 영향을 주면서도 그 대가에 대한 거래가 이루어지지 않는 상태"를 '외부성' 또는 '확산효과'라 일컫는다. 그런데 구체적으로 '외부경제'와 '외부불경제'와 같은 상황이 발생하면 해당 경제주체의 경제행위과정에 편익과 비용이 서로 상응하지 못해 사회적으로 비효율적 상태가 발생하게 된다. 이 경우 정부가 조세 또는 보조금이라는 수단을 가지고 해당 사회에 개입하여 관할 사회 전체적으로 볼 때 비용과 편익이 일치되게 해줄 때 비로소 사회적 효율성이 보장되게 된다는 것이 외부성에 대한 정부 개입의 논리로 알려져있다.

그런데 지금 우리가 다루는 교육서비스도 특정 경제주체의 소비행위가 주변의 다른 주체들에게 대가 수수 없이 만족을 주는 상황이 발생하는 소위 '외부경제적인 서비스'에 해당한다는 점을 중시하는 견해가 있다. 이 경우도 해당 교육서비스가 효율적으로 공급되기 위해서는 정부가 외부적인 편익에 대해 조세를 부과하여 그 공급을 지원하거나 소비자

를 지원하는 방식으로 개입하는 것이 논리적으로 설득력을 얻게 된다. 그런데 바로 이와 같은 교육서비스의 외부적인 편익이 보다 직접적으로 미치는 범역이 ‘특정 지역’이라는 점을 고려해볼 때 교육서비스는 해당 지역을 관할하는 지방정부가 해당 지역사회 전체적 차원에서 비용과 편익을 일치시킬 수 있도록 교육서비스의 공급을 유도할 필요가 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

### 3) 가치재로서의 성격과 공급에서의 지역 간 균형화의 필요성

한편 지방정부가 공급하는 교육서비스를 위와 같은 ‘지역 공공재’로 인식하지 아니하고 소위 ‘가치재(merit goods)’로 인식하는 경우가 있다. 애초에 Musgrave(1959, pp. 13-14)가 제창한 ‘가치재’의 개념은 “민간인들의 선호에 의해서 시장을 통해서 충분히 공급하는 것이 가능한 재화 또는 서비스이면서도 시장을 통해 공급되는 수급량이 정부가 볼 때 사회 전체적으로 적절한 수준이 되지 못하다고 판단되어 적절한 재정수단을 가지고 개입하여 사회적으로 바람직한 수준의 공급을 유도할 필요가 있다고 판단하는 재화”를 일컫는다. 말하자면 정부가 온정주의적 관점에서 재화의 성격에 따라 수급량을 더 늘려줄 필요가 있다고 판단하는 재화 또는 서비스를 일컫는다. 여기서 논하고 있는 교육의 경우도 시장을 통해서 충분히 교육수급량이 만들어질 수 있음에도 불구하고 정부가 나라 전체 입장에서 볼 때 해당 사회에 교육수준을 더 높일 필요가 있다고 판단되어 보조금 지급 등의 수단을 동원하여 소비자의 현상태의 소비자의 선호를 왜곡시켜 더 많은 교육수준의 공급을 유도할 수 있다는 것이다.

그런데 여기서 중요한 것은 이와 같은 가치재 개념은 단순히 민간인과 정부 사이에서만 적용되는 것이 아니라 지역공공서비스의 공급에도 적용된다는 사실이다. 즉, 지방정부가 지역주민의 선호를 받아들여 결정한 지방교육서비스 수준도 중앙정부 입장에서 볼 때 나라 전체의 발전이라는 맥락에서 더 높은 수준으로 유도할 필요가 있다고 판단되는 경우 중앙정부가 보조금 등의 수단을 동원하여 지역공공서비스 수준도 조절할 필요가 있는 것으로 본다는 것이다.

3) 그러나 논자에 따라서는 외부성이 미치는 범위가 일정 지역 전체에 확산되는 경우가 곧바로 지역공공재에 해당된다는 점을 중시하여 외부성 논거를 별도로 제시하지 않기도 한다.

이와 같이 지방교육서비스를 가치재로 인식하여 중앙정부가 개입하는 논리는 앞에서 제시한 지방교육서비스의 분권적 공급의 논리의 차원이 아니라 중앙정부 입장에서 볼 때 지역에 따라 한 나라 발전에 필수적이라 판단되는 지방교육서비스가 지역마다 서로 다르게 공급될 때 지역 간 ‘균형’을 위해서 그 수준을 조절해주는 논리적 근거로 활용된다는 점에서 앞의 두 논리적 근거와는 차이가 있다.

#### 4) 종합

지방교육서비스의 성격과 관련해서 경제학자 및 재정학자들이 제시하는 세 가지 근거를 살펴 보았다. 그 중에서 앞의 두 가지 특성<sup>4)</sup> 구체적인 설명과정에서는 다소 차이를 보이고 있지만, 궁극적으로 특정 관할지역에서 공급되는 지방교육서비스는 무엇보다 관할 지역 차원에서 그 공급을 위한 비용과 지출편익의 수혜가 서로 대응되게 할 때 해당 지역 사회 차원에서 효율적 공급이 보장되게 된다는 사실을 보이고 있다는 점에서는 궤를 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

그러한 논리에 부응하게 해당 교육서비스 공급에서 비용과 편익의 크기가 같도록 해줄 때 사회적 효율성이 확보된다는 것이 경제학자들 설명의 핵심 논리인 바, 그러한 사회적 균형상태에 다다르기 위해서는 해당 서비스 공급과정에서 조세부과 주체와 지출에 대한 의사결정 주체가 일치하여 해당 지방정부에 ‘재정책임성’이 확보될 때 가능하게 된다는 점을 유념할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 이렇게 재정책임성에 바탕을 두고 지방교육서비스를 공급해낼 때 비로소 지방재정활동의 사회적 효율성이 제고된다는 사실은 후술하는 지방교육서비스 공급과정이 지역사회의 ‘참여’를 비롯한 ‘정치적 특성’을 갖고 있다는 사실과도 밀접한 관련을 갖고 있음을 유념할 필요가 있다.

4) 본 연구는 지방교육서비스의 분권적 공급메커니즘과 관련된 주제를 다루는 관계로 가치재로서의 지방교육서비스에 대한 논의는 위에서 소개하는 선에서 머무르고자 한다.

5) 이러한 공급과정 내지 의사결정과정에 관한 문제는 지방교육서비스의 분권적 공급의 문제가 현실에서 교육서비스의 공급의 문제라는 점에서 그 중요성이 적지 아니하나, 소위 순수경제학자들은 이러한 문제를 명시적으로 다루지 않는 경향이 있으며, 심지어 재정학자들까지도 경제학적 논리에 기반을 두고 현상적이고 결과적인 경제적 가치 자체에 초점을 맞추는 경향이 있음을 유념하기 바란다.

## 2. 유기체적<sup>6)</sup> 특성의 교육서비스 공급

교육서비스는 위에서 검토한 경제적 내지 재정적 특성만을 갖고 있는 것이 아니다. 구체적으로 그 이외에도 그러한 교육서비스가 공급되는 바탕으로서 해당 사회의 전통이라든가 생활방식, 그리고 그러한 특성이 녹아있는 해당 사회의 문화 내지 기타 제 사회적 특성이 반영되어 있을 뿐 아니라, 그 사회의 정치적 특성을 반영하여 현실에서 그 구체적인 모습을 드러내게 되는 것이라고 볼 수 있다. 교육서비스라는 것은 아래서 살펴보는 사회적, 정치적 특성을 갖고 시대에 따라 서로 다른 모습을 띠고 나타나게 된다는 점에서 다분히 '역사적 성격'을 갖는 서비스라 할 수 있을 것이다. 같은 맥락에서 교육서비스 전달메커니즘을 담은 지방교육자치의 문제도 다분히 역사적 성격을 갖는다는 점을 유념해둘 필요가 있다. 이하에서는 공적인 교육서비스 공급이 갖는 사회적, 정치적 특성과 관련하여 정당성을 확인해보고자 한다.

### 1) 사회적 특성을 반영한 교육서비스 공급

교육현상이라는 것은 그 자체가 독자적으로 존재하는 고립된 현상이 아니라 사회 속의 다른 제 현상, 즉 해당 사회 구성원들의 삶의 방식을 비롯한 전통이라든가 문화, 정치, 법, 행정 등 다양한 현상들과 유기적으로 관련을 맺으면서 변해가는 현상이라는 점에서 '사회적 특성'을 갖는 현상이라 할 수 있다. 말하자면 사람들의 삶의 방식이 개인중심적인 사회가 있을 수 있는가 하면 집단중심적인 사회도 있을 수도 있다. 이와 관련하여 해당 사회 구성원들의 삶의 방식을 결정짓는 문화가 권위주의적인 사회가 있을 수도 있고 자유로이 의견을 교환하면서 새로운 사회를 찾아가는 민주적 사회도 있을 수 있다. 그리고 그러한 특성이 반영되어 그 사회의 법률이라든가 정치, 행정 등이 독선적이거나 집권적인 특성을 띠는 사회가 있을 수도 있고 개방적이거나 분권적 사회도 있을 수 있다.

그런데 더 중요한 것은 해당 사회 구성원들의 삶의 방식, 문화적 전통, 법규, 정치, 행정 등 제반 사회적 현상은 서로 독립적으로 존재하는 것이 아니라 서로 유기적으로 관련을 맺고 있으며, 그러한 사회의 질서를 학습하고 선도하는 교육서비스의 경우 또한 그러한

6) 따로 떼어낼 수 없을 만큼 서로 긴밀히 연관되어 있는 성질(naver 표준국어대사전)

제 사회현상과의 유기적 관련 속에서 그 성격이 주어지는 것으로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 그와 같은 교육서비스의 공급메커니즘 또한 다른 제 사회현상과 밀접한 관련성을 맺기 마련이다. 이렇게 지방교육서비스를 둘러싸고 서로 영향을 주고 받고 있는 사회 제 현상들 사이의 관련성은 특정 지역사회에 따라 나름대로 서로 다른 특성을 내포하는 것이 보다 일반적인 현상이라 할 수 있다. 바로 이러한 맥락에서 지방교육서비스는 그 자체 '지역친화적', 내지 '지역주도적' 서비스의 성격을 띠기 마련이다. 교육전문가들이 주장하는 '교육의 특수성'이라는 것도 바로 이와같이 해당 사회의 다른 제 현상들 간의 유기적 관련 속에서 형성된 독특한 특성이라 할 수 있을 것이다.

교육서비스가 갖는 이와 같은 지역적이면서 사회적인 특성을 고려해볼 때, 공적인 지방교육서비스는 특정 지역을 관할하는 지방의 교육 담당 행정기관이 맡아 공급하는 것이 그러한 특성에 부응하는 서비스를 공급하는데 더 적절할 것임은 물론이다. 말하자면 지방교육서비스는 전국적으로 획일적인 내용을 집권적 방식으로 공급하기보다는 지역마다의 특성을 담아낼 수 있게 분권적으로 공급하는 것이 보다 지역사회의 요구에 부응하는 것이 될 것이다.

## 2) 집합적 의지로서 정치적 특성이 반영된 교육서비스의 공급

앞서 경제적, 재정적 특성에서 살펴본 바와 같이 공적인 지방교육서비스는 공공재 내지 외부경제적 성격을 띠고 있는 것으로서 공적인 개입을 필요로 하는 '공적 성격'을 띠고 있는 서비스라는 사실을 알 수 있다. 그뿐만 아니라 지방교육서비스가 갖고 있는 이와 같은 공적 성격은 앞에서 본 바와 같이 한 사회 내의 다른 제 현상들과 유기적으로 관련을 맺고 있는 '사회적 성격'이 강한 서비스라는 성격 때문에 그것이 갖는 공적 성격은 더욱 두드러지는 서비스라 할 수 있다. 말하자면 교육서비스는 사회의 다른 제 현상들과의 유기적 틀에 대한 이해가 필요하다는 점, 나아가 그 사회가 앞으로 나아갈 방향에 까지 영향을 준다는 점에서 공적 성격이 강한 서비스라 할 수 있다.

그런데 여기서 지방교육서비스가 이와 같이 공적인 성격을 갖고 있다는 것은 그 규모와 내용을 결정하는 것이 특정 개인이나 지도자에 의해서 정해질 것이 아니라 해당 사회의 '집합적 의지'를 담아서 결정되고 관리되어야 할 성질의 서비스라는 것을 말해준다. 바로



이와 같은 한 사회 내의 집합적 의지가 표출되는 과정이 곧바로 정치적 과정이라는 점에서 지방교육서비스는 정치적 성격을 띠는 서비스라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 이와 관련하여 우리나라 「헌법」 제31조 제4항에서 요구하는 교육의 '정치적 중립성'이나 「교육기본법」 제6조에서 요구하는 교육의 '중립성' 등은 정치권력의 담당자에 따라 헌법에서 요구하는 가치를 벗어나지 않을 것을 요구하는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이라 판단된다. 그렇게 헌법을 비롯한 관련법에서 '정치적 중립성'을 요구한다고 해서 교육의 규모와 내용이 정치적으로 결정되고 변경된다는 사실까지를 부정하는 것으로 해석되어서는 안될 것이다. 이와 같은 교육서비스와 그 전달메커니즘의 정치적 성격은 현실적으로도 교육서비스가 그 질적 내용 뿐 아니라 그러한 서비스의 공급메커니즘까지도 정치적 과정을 통해서 결정되고 있다는 사실을 보면 이해하는데 어려움이 없을 것이다.

교육서비스의 실질적인 공급이 이루어지기 위해서는 그 공급을 위한 정치적 과정에서 지역사회의 의지를 확인하고 반영해내는 메커니즘을 구비하는 것이 중요한데, 그것이 곧바로 지역주민을 비롯한 지역사회의 '참여'에 의해 지방교육서비스의 내용이 결정되고 그 공급메커니즘의 결정에도 그들의 의견이 반영되는 메커니즘이 갖추어지는 것이 중요한 이유이다. 바로 이 점이 지방교육서비스의 공급 문제를 주민의 선거에 의한 지방교육 담당 행정기관의 수장과 의회를 구성하는 선에서 멈추는 것이 아니라, 다양한 형태의 '참여'를 비롯한 직접민주정적 요소를 가미할 것을 주장하게 되는 배경이 되기도 한다.

### 3) 종합

지방교육서비스는 지역사회구성원들의 삶의 방식을 포함한 다양한 사회적 현상들과의 유기적 관련성이 깊은 '사회적 성격'이 강한 서비스일뿐 아니라, 지역사회구성원들의 집합적 의사를 반영하는 정치적 과정을 통해서 그 내용이나 전달메커니즘이 결정되고 변해가는 '정치적 성격'을 띠고 있는 서비스라 할 수 있다.

나아가 실질적으로 해당 지역의 사회적 특성을 제대로 반영해내기 위해서는 지방교육 담당기관의 교육서비스의 공급과정에 폭넓은 주민참여에 바탕을 둔 '주민통제 원리'가 작

7) 이러한 교육서비스의 '정치적 성격'에 대해서는 임성일 외(2015), 김재훈(2021), 하봉운(2022) 등 이 분야 많은 논자들이 공감하고 있는 바와 같다.

동되어야 한다는 점이다. 그런데 여기서 특히 지방교육자치를 위한 이와 같은 주민통제원리 속에는 단순히 교육서비스의 내용에 대한 통제뿐 아니라 해당 서비스의 공급에 수반되는 지역주민들의 부담을 통한 그들 스스로의 사회적, 정치적인 '자기책임성'이 전제되어야 한다는 사실을 유념해둘 필요가 있다. 이것은 이와 같은 주민의 '자기책임성'이 전제될 때 비로소 현실적으로 지방교육서비스 공급을 위한 조세부과주체와 지출에 관한 의사결정 주체의 상호 조응을 유도하여 궁극적으로 교육서비스 담당 기관의 '재정책임성'을 제고시키는 역할을 하게 될 것이기 때문이다. 지방교육서비스가 갖는 사회적, 정치적 성격으로부터 유도된 이와 같은 상황은 앞에서 경제적 내지 재정적 관점에서 사회적 후생수준의 제고를 위해서는 교육서비스의 비용과 편익의 크기가 같게 공급되는 것이 필요하고, 그것은 해당 서비스 공급과정에서 조세부과 주체와 지출에 대한 의사결정 주체가 일치하여 해당 지방정부에 '재정책임성'이 확보될 때 가능하다고 했던 것과 연결되는 중요한 특성이라 할 수 있을 것이다.

### 제3절 우리나라 지방교육자치의 불안전성과 극복 대안

지금까지 살펴본 지방교육자치와 지방교육재정과의 관계에 대한 이해와 나아가 교육서비스의 특성에 비추어본 지방교육서비스 공급의 필요성에 대한 이해에 바탕을 두고, 우리나라 지방교육자치와 지방교육재정 메커니즘에서 나타나는 핵심적인 문제점을 도출하고자 한다. 이어서 그와 같은 문제점을 극복하기 위해 지금까지 다각도로 제시되고 있는 대표적인 대안들과 그 특징을 점검하고, 나아가 본 연구의 입장과 분석내용을 제시하고자 한다.

#### 1. 우리나라 지방교육자치의 불안전성

지금까지 먼저 지방교육자치와 지방교육재정과의 관계를 검토하고, 이어서 교육서비스의 지역적 특성에 비추어 다양한 측면에서 지방교육서비스 공급의 필요성을 논리적으로 제시하였다. 그 과정에서 실질적인 지방자치가 지향하는 성과를 확보하기 위해서는 무엇보다 경제적 내지 재정적 차원에서 교육서비스의 편익과 해당 서비스 공급을 위한 부담이 서로 대응되는 것이 중요하다는 사실을 보았다. 이어서 사회적 내지 정치적 차원에서는 현실적으로 지출을 담당하는 행정기관과 해당 지출재원 조달을 위한 조세부과 기관이 서로 같은 범주에서 이루어질 때 비로소 해당 행정기관의 재정책임성에 바탕을 두고 지방자치가 소기의 목적을 달성해낼 수 있음을 지적하였다.

그런데 지방교육담당 행정기관의 경우는 지방행정 일반을 담당하는 지방정부 경우처럼 중앙정부로부터 독립적인 권한을 행사할 수 있어야 한다는 점에서는 궤를 같이 하지만, 지방교육서비스 공급에 있어서는 지방교육담당 행정기관이 지방행정 일반을 담당하는 행정기관과 같은지 아니면 분리되어 운영되고 있는지가 주요한 문제로 제기된다. 이러한 맥락을 염두에 두고 먼저 우리나라 지방교육자치와 지방교육재정 운용 메커니즘을 살펴 보면서 앞에서 지방교육서비스의 공급과 관련하여 제시된 가치기준들에 비추어 그 불안전성을 제시해보고자 한다.

## 1) 교육관련 사무 주관기관

우리나라는 먼저 「지방자치법」 제13조에서 지방자치단체의 사무범위를 규정짓고 있는데, 그 중 제2항 제5호에서 교육·체육·문화·예술의 진흥 사무를 지방자치단체의 사무로 규정짓고 있다. 이어 구체적으로 제5호에는 가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도, 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리, 라. 지방문화·예술의 진흥, 마. 지방문화·예술단체의 육성 등의 사무를 지방자치단체의 사무로 규정짓고 있다.

그런데 위와 같이 교육관련 사무를 지방자치단체의 사무범위로 규정짓고 있으면서도 동법 제135조에서 다시 '교육·과학 및 체육에 관한 기관'을 규정짓고 있는데, 구체적으로 제1항에서 "지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다"고 규정하고, 제2항에서 "제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다"고 규정하고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 이 조항에 따라 「지방교육 자치에 관한 법률」이 만들어져 제1조에서 "지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정"하고, 구체적으로 제13조 제1항에서 "시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다"고 규정함으로써, 지방교육 사무는 지방 일반행정을 담당하는 지방정부가 아니라 시·도교육청이라는 별도의 지방교육담당 행정기관을 두고 관련된 사무를 교육감이 총괄하도록 하고 있다. 말하자면 '교육관련 사무'는 지방사무이기는 하지만, 지방정부의 사무가 아니라 '시·도교육청의 사무'로 분리해서 운영한다는 것을 천명하고 있다. 이렇게 보면 행정적 측면에서 지방행정 일반에 대한 자치와 지방교육자치를 분리하여 운영하는 것으로 규정짓고 있다는 것을 알 수 있다.

## 2) 교육재정 재원부담 기관

지방자치의 물적 기초를 제공해주는 중요한 역할을 하는 교육재정활동과 관련해서는 각 시·도에 '교육비특별회계'를 활용하여 별도로 운영하도록 하고 있다. 이는 「지방교육자

치에 관한 법률」 제38조 “시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 해당 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다”고 규정하고 있는 것이 그 근거가 되고 있다.

그런데 여기서 중요한 사실은 이러한 시·도 교육비특별회계의 재원은 그 대부분이 중앙 정부와 관할 지방자치단체로부터의 전입금으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다. 그 근거는 먼저 「교육기본법」 제7조 제1항에서 “국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다”, 그리고 제2항에서는 “교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항을 따로 법률로 정한다”고 규정하면서, 이 규정에 따라 중앙정부에 지방교육재정을 위한 재원의 이전을 의무화하는 「지방교육재정교부금법」을 제정·시행하고 있다. 그뿐만 아니라 「유아교육지원특별회계법」에 의해서도 중앙정부로부터 지방교육청으로의 의무적인 재정이전을 규정하고 있다.

한편 지방자치단체의 경우에는 같은 「지방교육재정교부금법」뿐만 아니라 「학교용지확보 등에 관한 특별법」, 「지방세법」, 「국민기초생활보장법」, 「도서관법」, 「학교급식법」 등을 통해 각종 법정, 비법정 재원을 지방교육청으로 전출하도록 규정하고 있다. 지방자치단체에 대해서는 이 뿐만 아니라 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」을 통해 단위 학교에 필요한 교육경비보조금을 이전할 수 있도록 규정하고 있다.

결국 시·도 교육청을 통해 운영되는 각 시·도의 교육비특별회계의 수입은 2% 전후 수준의 입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료 등 자체수입을 제외한 나머지 수입의 대부분이 중앙정부와 지방자치단체로부터의 이전수입으로 구성되어 있다. 이러한 사실은 우리나라 지방교육자치의 특성을 가늠하는데 중요한 역할을 하고 있다.

### 3) 종합

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방교육자치는 그 사무를 일반 지방자치단체가 아니라 교육청이라는 독립된 기관이 담당하고 있는데 비해, 지방교육자치를 위한 재원은 그 대부분을 중앙정부와 지방자치단체로부터의 법정 또는 비법정의 이전재원에 의지하고 있다. 즉, 교육사무를 담당하는 기관은 중앙정부로부터 독립되어 있으면서 주민들의 직접

선거를 통해 그 대표를 선출하여 교육사무를 담당한다는 점에서 지방교육자치를 위한 조건을 구비하고 있다고 볼 수 있으나, 그 기관이 교육사무를 공급하는데 필요한 재원은 스스로 조달하지 못하고 중앙정부와 지방 일반행정기관으로부터의 재원에 의지하고 있다. 앞에서 지방자치가 온전하게 시행되기 위해서는 그 물적 기초에 해당되는 재정 또한 해당 정부에서 분권적으로 조달할 수 있어야 한다고 했던 점을 고려해보면 우리나라의 지방교육자치는 제도적으로 불완전하게 그 틀이 주어져 있다는 점을 알 수 있다. 우리나라 지방교육자치와 관련된 많은 문제는 바로 이와 같은 제도의 불완전성에서 비롯된 것이라는 사실은 많은 논자들이 공감하는 바와 같다.<sup>8)</sup>

그 동안 많은 논문들에서 우리나라 지방교육자치가 직면하고 있는 위와 같은 문제를 극복하기 위한 대안들을 제시해왔다. 대표적인 논의와 그 논거를 살펴보면 다음과 같다.

## 2. 일반 행·재정과 교육 행·재정 완전통합론

이 방식은 현재 지방교육자치기관으로서 교육청을 지방행정 지방자치기관인 지방자치단체와 완전히 통합하여 교육서비스 공급을 위한 행·재정관련 모든 의사결정을 지방자치단체의 행·재정으로 통합하여 운영하는 방식을 일컫는다.

구체적인 실행방안으로는 현행 교육감 선거제도를 폐지하고 주민이 선출한 시·도지사가 임명하여 일반 행·재정과 교육 행·재정이 완전히 통합·운영되게 하는 방안이 제시되기도 하며, 다른 방안으로는 현행 교육감 선거제도를 개선하여 시·도지사 선출과정에 러닝메이트제도를 도입함으로써 양 행·재정을 완전히 통합하되 그 중에서 특히 교육 행·재정 담당자에 대한 선택이 아울러 이루어지게 하는 보완방안이 제시되기도 한다. 이러한 방안이 제시되는 이유로 시·도지사와 교육감의 이념적 차이로 인한 갈등을 드는 경우가 일반적이거나, 앞에서 살펴본 교육서비스의 경제적 내지 재정적 특성에 비추어볼 때 논리적으로는 현재와 같이 교육감에게 과세권이 없어 교육행정과의 대응성을 확보할 수 없는 불완전성을 극복하는데 그 의의가 있다는 점을 유념해둘 필요가 있다. 다른 한편 현재와 같이

8) 김흥주(2015), 금창호 외(2015), 임성일 외(2015), 구균철(2002), 김민희(2022), 오나래(2022b), 하봉운(2022) 등 교육자치에 대한 입장의 차이에도 불구하고 많은 이 분야 연구들이 이러한 취지에 공감하고 있음을 볼 수 있다.

분리·운영되는 경우에 행정비용 내지 행정의 능률성 저하를 드는 경우도 있으나, 이 또한 원리적인 측면에서 보면 주요한 요인은 아니라 판단된다.<sup>9)</sup>

이 방식을 통해서 얻을 수 있는 효과는 현재 분리·운영되고 있는 교육사무에 대한 재원 조달 권과 재정지출권한을 지방자치단체를 중심으로 일치시켜 줌으로써 지방자치단체에게 지방교육사무에 대한 재정적, 사회적, 정치적 책임성을 부여할 수 있는 계기를 마련하게 된다. 이 경우 지방자치단체를 통해 지역주민의 부담의지와 편익수혜의 정도에 대한 선택권을 부여함으로써 교육사무에 대한 지역사회의 후생수준을 제고시킬 수 있다는 점이 사회적 편익으로 제시될 수 있다.

그러나 이 방안에 대한 부정적인 견해를 제시하는 입장에서는 지방일반행정기관으로서 특별한 전문성, 자율성을 요구하는 교육사무에 대한 이해가 충분하지 않아서 교육의 질적 저하를 초래할 수 있다는 점을 들고 있다. 그러나 이러한 지적에 대해서도 교육의 전문성은 교육서비스 공급과정에서 전문가나 학부모의 의사를 수용하는 메커니즘을 갖고 있는지의 여부라는 점, 그리고 자율성은 지방교육사무 담당행정기관이 얼마나 중앙정부로부터 독립된 권한을 갖고 지역사회의 의사를 수용해낼 수 있는지의 문제라는 점을 고려해보면 반드시 일반행정과 교육행정의 통합여부를 결정짓는 요인이라 볼 수 없는 측면이 있다는 점도 유념해둘 필요가 있다.

### 3. 교육재정의 완전 분리론(과세권 부여)

재원조달 주체와 사무내용 결정주체를 서로 조응키는 메커니즘 구축방안 중에는 위의 대안과는 달리 오히려 지방일반행정기관과 지방교육행정기관을 완전히 분리하는 방안을 제시할 수도 있다. 이 방안은 지방일반행정사무와 그 사무수행에 필요한 재원조달권은 지방자치단체에 부여하며, 지방교육사무와 그 사무수행에 필요한 재원조달권은 지방교육행정기관, 즉 교육청에 부여하는 방안이다.<sup>10)</sup> 이 방안은 교육사무가 지방교육청이라는

9) 이렇게 조직이나 인사관리 등에 있어서 관리상의 문제로 발생하는 비효율을 'X-inefficiency'라 하여 중시하는 경우도 있으나, 이는 어디까지나 관리상의 문제이지 해당 문제의 본질적인 문제라고 보기는 어렵다는 점을 유념할 필요가 있다. 앞에서 교육서비스의 경제적 내지 재정적 특성을 다룰 때 제시한 부담과 편익의 불일치로 인해 발생하는 비효율과 여기서 지적하고 있는 관리상의 문제로 인해 발생하는 비효율의 차이에 대한 보다 자세한 논의는 우명동(2019a, pp. 220-221)을 참고하기 바란다.

분리된 독립기관에서 공급되고 있는 현재의 제도와 차이가 없지만, 그러한 교육사무 수행에 필요한 재원을 독자적으로 조달할 수 있는 과세권을 같이 지방교육청에 부여하여 지방교육청을 중심으로 교육서비스에 대한 재정적, 정치적 책임성을 부여하는 방안이라는 점에서는 차이가 있다. 이러한 방안의 대표적인 예로는 미국의 학교특별지역구(School Districts)를 들 수 있다. 미국은 이와 같이 독립된 교육서비스 담당행정기관을 통해 교육사무에 대한 행정적, 재정적 기능을 일괄해서 수행하는 방식을 채택하고 있는 것을 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 우리나라에서도 미국의 School Districts에서와 같이 시·도교육청에 과세권을 부여하는 방안을 제시하는 사례도 있다(임성일 외, pp. 82-84; 나민주, 2018, pp. 10-11). 특히 김창수는 이를 위해 교육비특별회계운영기관의 과세권에 관한 특별법을 제정하는 방안까지 제시하고 있는 것을 볼 수 있다(김창수, 2015, pp. 180-181, 202-204).

이 방안을 채택하게 되면 얻을 수 있는 효과는 지방일반행정사무에 대해서는 지방일반행정기관에 재정적, 사회적, 정치적 책임성을 부여하는데 비해, 지방교육사무에 대해서는 지방교육행정기관에 그 모든 책임을 부여함으로써 각각의 사무가 모두 관할지역사회의 의지에 부응하여 공급될 수 있게 할 수 있다는 점이 차이점이다. 말하자면 이 방안은 지방교육서비스 공급과정에서 교육서비스로부터의 편익과 그 부담을 일치시키고, 나아가 그러한 상태를 만들기 위해 해당사무를 담당하는 행정주체와 조세를 비롯한 자원조달의 책임을 맡는 행정주체를 일치시킴으로써 지방교육서비스 공급의 경제적 내지 재정적 가치를 극대화할 수 있다는 점을 특징이라 할 수 있다. 특히 이 방안은 교육부문이 갖는 특수성, 전문성이 독립된 기관을 통해서 독립적이고 자주적으로 행해질 수 있다는 점에서 그 동안 현재 불완전한 제도에서 제기되어 왔던 많은 문제를 해소시킬 수 있는 대안으로 평가받을 수 있다. 참고로 이 방안은 자원조달 권리와 의무가 없는 상태에서 교육서비스 공급 기능만 지방교육청이 별도로 분리해서 수행하고 있는 현재 우리나라의 분리방식과는 다른 방식이라는 점을 유념할 필요가 있다.<sup>12)</sup>

10) 이 방안을 택하는 경우 현실적으로는 어떠한 세원을 지방교육관청에 배분할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있음은 물론이다.

11) 미국은 2012년 기준 12,880개의 School Districts가 독립된 특수목적을 수행하는 정부로서 행정적, 재정적 기능을 수행하고 있다(이와 더불어 지방정부에 속해있으면서 별도의 정부로 분류되지 않은 의존적인 공립학교도 1,298개나 존재하고 있다). 미국의 각주별 School Districts 운영에 관한 내용은 미국 교육부(Department of Education)에서 발간한 Geverdt(2018)를 참고할 수 있다.



그러나 이렇게 지방교육사무를 지방일반행정사무와 완전히 분리하여 행·재정적으로 독자적으로 공급하게 되는 경우 교육서비스 공급과 다른 지방행정사무 공급이 지역사회에서 갖는 유기적 상호관련성을 고려에 넣지 못함으로써 지역사회 전체적으로 지역의 자원이 효율적으로 활용되는 것을 방해할 수 있다는 문제점을 유념할 필요가 있다. 그뿐만 아니라 사회 전체적으로는 지방교육관청이 기존에 수행하지 않던 과세와 징세업무를 수행하는 과정에서 행정비용이 추가될 수 있다는 점도 지적해둘 필요가 있다.

#### 4. 지방재정과 교육재정의 연계·협력론

위의 두 방안은 각각 적지 않은 문제점이 제기되기도 하나, 우리가 앞에서 살펴본 지방교육서비스가 갖는 경제적 내지 재정적, 사회적, 정치적 제반 특성에 비추어 볼 때 일반행·재정과 교육 행·재정 완전통합이나 교육 행·재정 별도 통합 어느 경우이든 교육사무 담당 행정기관의 지방교육서비스 공급과정에 재정적, 사회적, 정치적 책임성을 온전히 부여함으로써 주어진 물적 제약조건 속에서 사회적 후생수준을 제고시킬 수 있다는 점에서 는 다 같이 바람직한 방안이라 것을 알 수 있다.

그러나 당위적으로 그와 같은 바람직한 측면에도 불구하고 우리나라의 경우 지난 날 오랜기간 고착되어 온 불완전한 지방교육서비스 공급체제, 즉 불완전한 지방교육자치제도 속에서 위와 같은 제도를 곧바로 받아들이는 데는 적지 않은 사회적, 정치적 갈등과 그로 인한 사회적 비용 발생의 문제가 예상된다. 바로 이러한 이유로 적지 않은 논문에서 오래

12) 현재와 같은 분리방식의 유지를 주장하는 상당한 견해는 교육이 갖는 전문적 가치를 강조하는데 초점을 맞추면서 예산에 대해서는 교육의 질을 높이기 위해서는 예산이 안정적으로 확보되어야 한다는 사실을 강조하는 입장을 취하고 있다. 이들의 견해는 과세권과 교육서비스 공급권리를 한데 묶어 일반행정과 분리하여 별도로 통합을 강조하는 위의 견해와는 다르다는 점을 유념할 필요가 있다. 예를 들어 우리나라 교육계를 대표하는 교육재정경제학회와 교육행정학회에서 발간되는 전문학술지를 대상으로 2000~2014년간 게재된 교육재정관련 연구동향을 분석한 김지하(2015)는 재원에 관한 모든 연구가 어떻게 교육재정을 확보할 것인지에 논의가 집중되고 있음을 보여주고 있다. 그리고 김지하(2016)는 개인적인 연구에서도 지방교육재정 관련해서 다양한 측면을 연구하면서도 재원 면에서는 어떻게 하면 지방교육재정을 안정적으로 확보할 수 있을 것인지에 대한 논의에 초점을 맞추고 있을뿐 과세권과 지출권한의 연계와 같은 것은 애초부터 논의대상에서 제외되어 있는 것을 볼 수 있다. 한편 2022년 초에 있었던 교육전문가 토론회자리에서 손호성(2022)도 “지방교육재정 제도 개선에 대한 고찰”이라는 토론회 자료에서 교육예산이 학생성과를 높이는데 도움이 된다든지, 교육재정의 투자수익률이 높다는 점 등을 강조하고 있을 뿐 애초에 재원조달의 주체에 관한 논의는 발견할 수 없다.

전부터 큰 틀에서 기존의 시스템을 그대로 두면서 현장에서 지방교육사무의 효율적 운영을 위한 양 행정기관의 연계·협력 방안이 제시되어 왔던 것은 주지의 사실이다(김민희 외, 2015, p. 36; 금창호 외, 2015, p. 3; 구균철, 2020, p. 14; 오나래, 2022b, pp. 9-10; 하봉운, 2022, p. 53 등).

우리나라 현재 제도적 틀 내에서 연계·협력이 이루어지는 방식으로는 먼저 법정기구인 '교육행정협의회'를 통한 운영방식, 교육청에서 시·도에 파견해서 운영하는 교육협력관을 활용하는 방식, 시도가 교육지원을 위해 조례를 제정해서 교육협력사업의 근거를 마련하는 방식 등이 활용되고 있다(하봉운, 2018). 그러나 이러한 현실 제도적 틀을 넘어서면 다양한 형태의 연계·협력방안이 강구될 수 있음은 물론이다.

그것은 지방자치단체가 교육사무에 대한 행정권한이 없는 상태에서 지방정부 예산에서 지방교육청으로 각종 법정, 비법정 전출활동을 하고 있다는 점에서 착안된 방안으로서, 그러한 전출과정에 지방교육사무에 대해 서로 협의해서 운영함으로써 지방교육사무의 효율적 운영을 제고시키고자 하는 데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 구체적으로 이렇게 연계·협력방안을 강구하게 되면 무엇보다 현재 불완전하게 운영되고 있는 지방교육자치제도 속에서 교육재정을 보다 효율적으로 활용함으로써 지역주민들로 하여금 교육서비스로 인한 후생수준을 제고시킬 수 있다는 장점이 있다. 관련된 효과이지만 별도로 이렇게 일반행정과 교육행정이 연계해서 운영되게 되면 학교의 지역사회화를 촉진시켜 널리 퍼져있는 학교시설의 활용도를 높이고 나아가 각종 사회교육을 더 수월하게 하는 효과를 통해 지역주민의 생활상의 편의를 제고시킬 수 있다는 점이 제시되기도 한다. 그러나 이 보다 더 크게는 이와 같은 방안은 지역인재개발과 지역발전에 기여할 수 있다는 점을 들기도 한다(김흥주, 2015, 18).

## 제4절 선행연구 정리 및 본 연구의 의의

### 1. 선행연구 정리

#### 1) 지방재정-교육재정의 분리에 대한 연구

지방재정과 교육재정 분리에 관한 논문들에서는 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성 등을 고려하고 한국 의무교육과 무상교육의 변별적 특징 등을 감안하여 교육자치를 독립적으로 운영해야 한다는 주장이다. 이 주장에 따르면 교육 자주성 존중의 원리는 일반 행정으로부터 교육 행정의 분리와 독립을 의미한다. 헌법 제31조 제4항<sup>13)</sup>은 지방교육자치의 제도적 보장의 근거로 기능한다. 교육 분야는 다른 특수 행정 분야와 다르게 헌법에 의해 교육의 자주성, 전문성, 그리고 정치적 중립성이 보장되어 있다는 것이다. 분리론의 논리는 또한 교육서비스의 특성을 고려할 필요가 있다고 강조한다. 즉, 교육서비스는 기본적으로 장기적 투자가 필요한 반면 교육투자의 효과는 비가시적일 가능성이 크다. 만약 통합으로 인해 다른 공공서비스와 경쟁하게 될 경우 교육투자에 재원이 투입될 가능성이 상대적으로 줄어들게 된다는 것을 우려한다(김병주, 2021; 송기창, 2004).

지방자치와 교육자치 분리에 대한 주장은 교육적 필요성을 강조하고 있는데 교육개혁의 지속적 추진, 교육 여건 개선을 통한 공교육 정상화, 교육의 질 제고를 통한 국가 경쟁력 향상 등의 관점에서 교육재정 확충이 필요하다는 의견을 의미한다(김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창, 2016). 즉, 교육의 중요성을 강조하면서 교육 관련 예산이 안정적으로 확보되어야 교육 성과가 증진된다는 연구들이 이에 속한다. 해외에서는 학급 규모나 교사의 질 등을 제고하기 위한 교육 재정 투자가 학생 개개인의 교육 성과 및 국가 경쟁력에 긍정적인 영향을 미치고(Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014a; Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014b) 특히 영유아에 대한 투자를 확대할수록 교육재정의 투자수익률이 높아진다는 연구(Heckman & Carneiro, 2003; Rosholm, Paul, Bleses, Højen, S.

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

Dale, Jensen, & Calmar Andersen, 2021)들이 존재한다.

한국 교육학 및 교육행정 관련 선행연구들도 이를 근거로 학생 수의 감소에도 불구하고 교육에 대한 안정적인 재원 확보가 중요하고 거시적인 관점에서 교육에 대한 투자가 확대 될 필요가 있다고 주장하고 있다. 즉, 교육의 중요성을 강조하면서 교육 관련 예산이 안정적으로 확보되어야 교육 성과가 증진된다는 연구들이 이에 속한다. 이 연구들은 지방교육 재정 확보가 지방교육자치의 원리에 기반하고 있으며 교육환경 개선 및 투자가 학생 개인의 교육 성과 및 전체 사회 발전에 긍정적인 영향을 미친다고 보고 있다. 교육학계를 중심으로 한 관련 선행연구들의 대부분은 안정적인 교육재정의 확보와 지방교육재정의 독립성 확보에 초점을 맞추어 지방교육재정관계를 바라보고 있다. 송기창(2022)은 교육 재정이 과다 투자되거나 재정 여력이 충분한 것이 아니라 적절하지 못한 재정 집행이 문제라고 지적하였다.

한편, 교육부는 다음의 이유를 들어 지방교육재정의 안정적 확보가 필요하다고 주장하고 있다(오석환, 2022). 첫째, 학생 수보다는 학급, 학교 및 교원 수가 지방교육재정 수요에 미치는 영향력이 크고, 둘째, 초·중등 교육에 대한 과잉 투자라고 보기 어렵고 정부 투자보다는 민간 부담이 높은 상황이며, 셋째, 지방교육재정교부금은 매년 변동성이 크고 과다 추계될 가능성이 있으며 넷째, 지방교육재정 관련 이·불용액이나 기금 적립액은 여유 재원이라고 보기 힘들다는 것이다.

## 2) 지방재정-교육재정의 통합 필요성에 관한 연구

지방자치와 교육자치의 통합 필요성에 대한 연구는 일반행정과 교육행정을 분리시키는 것은 일부 교육계의 요구에 불과한 것이며 두 행정기관을 통합하는 것이 필요하다는 주장이다. 우선 지방교육자치를 지방자치의 틀 속에서 이해할 필요가 있다는 것을 의미한다. 이승중(1999)은 지방교육자치의 본질적 요소를 교육 사무의 지방 분권, 주민 참여 및 정부의 중립성에 두고, 교육자치도 지방자치의 일환이라는 관점을 피력했다.

또한 헌법에서 보장하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 지방교육자치의 근거가 될 수 없다는 주장이 제기되었다. .이기우(2005)는 헌법에서 보장하는 교육의 자주성은 학교·교사·학부모·학생자치로 이어져야 한다고 보았다. 즉 교육자치를 지방교육자치와는

무관한 단위 학교 내의 학교 자치 내지 학교조직 원리라 주장한 것이다. 이에 따르면 일반 행정기관으로부터 교육행정기관을 분리하더라도 학교와 교사에 대한 교육 행정청의 간섭이 줄어들다는 보장이 없을 수 있다. 마찬가지로 교육의 전문성이나 정치적 중립성도 분리만으로 이루어지는 것이 아닐 수 있다는 것이다.

이 외에도 지방자치와 교육자치 통합론은 능률성의 논리를 근거로 하고 있다. 이들 주장은 세계 주요 선진국가 어디에서도 지방교육행정기관의 분리 독립이 이루어지지 않고 있다는 점에 집중한다. 지방자치단체와 지방교육행정기관이 일원화하여 행정, 재정 및 인적 자원의 효율화를 제고할 수 있다는 것이다(이기우, 2005; 박정수, 2009). 이들에 따르면 동일한 주민을 대상으로 하는 하나의 지방자치단체 내에서 두 개의 의결기관과 집행기관이 존재하여 업무의 유사성과 중복성이 가중되어 행정의 효율성이 저하될 수 있다.

학령인구 감소에 따라 교육환경이 변화하기 때문에 교육에 대한 재정 투자를 효율적으로 할 필요가 있다는 연구들이 존재한다. 학령인구의 급격한 감소에도 불구하고 내국세에 연동된 지방교육재정 세입의 지속적 증가에 따라 이에 대한 적절성 검토가 필요하다는 의견이 꾸준히 대두되고 있다(안종석, 2000, 2009; 임성일·손희준, 2011; 류민정, 2013; 홍근석 외, 2016; 김현아, 2017). 이들 연구는 국가적 관점에서 지속가능한 교육재정 논의가 필요하다고 보고 있는데, 기획재정부 및 국회예산정책처 등 재정 관련 정부기관의 입장도 여기에 속한다. 이들은 국가재정운용계획과 연계된 정책목표 재수립이 필요하고 내국세 연동 방식이 아닌 사업 수요 변화 등을 반영한 탄력적 운용방식으로 전환될 필요가 있다고 주장한다(한재명, 2016; 국가재정운용계획 지원단, 2021).

교육사업 측면에서 지방교육재정과 지방재정의 통합 주제를 살펴본 선행연구는 그리 많지 않다. 먼저 이효·김성주(2014)는 경기도 교육청과 강원도 교육청을 대상으로 지방자치단체와 교육청에서 실시하고 있는 교육사업을 분석하였는데, 평생교육사업이나 교육시설 환경개선사업, 방과 후 학교운영사업, 직업진로 교육사업, 주민교육사업 등이 중복되어 사업의 시급성과 우선순위에 따른 예산 투입이 긴밀하게 이루어지지 않고 있다고 보았다. 또한 이들은 지방재정교육사업과 교육청의 유사한 지방교육재정사업이 문제가 되는 것은 지방교육재정의 세입에서 중앙 및 지방자치단체의 이전 재원이 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 세출 부문은 완전히 독립적으로 운영되고 있기 때문이라고 보았다. 즉, 지방자치

단체장과 교육감 모두 직접 선거에 의해 선출되기 때문에 주민이나 학부모에 과시할 수 있는 교육사업에 대한 중복 투자 가능성이 높다(이효·김성주, 2014). 지방자치단체의 교육 분야 재정과 교육재정 간의 분리된 운영으로 인해 지방재정의 전체 관점에서 재원 조정이 힘들고 재원 배분 비효율성이 증가할 우려가 있다는 것이 이들 연구의 주요 주장이다.

학령인구 감소라는 교육 환경 변화에도 불구하고 현재의 교부금 산정방식을 유지할 경우 '재원 배분의 비효율성'을 가져온다는 선행연구들도 존재한다. 김재훈 외(2019), 김학수(2021) 등은 내국세수에 연동된 교부금 산정방식이 유지될 경우 학령인구가 감소되는 교육 환경 변화에 적절하게 대응하지 못하여 다른 분야에 대한 전략적 투자를 가로막을 수 있다고 주장하고 있다. 특히 교원인건비 상정시, 시·도별, 학교 형태별(공·사립)로 상이한 단위비용을 적용하여 지역 간, 동일 지역 내 서로 다른 단위비용을 적용하고 있어 문제라는 지적이 존재한다(김재훈 외, 2019). 또한, 인건비, 학교·학습·학생 경비, 교육 과정 운영비 등이 일반수요액의 대부분을 차지하고 있음에도 불구하고 비용산정에 있어서 객관성이 부족하다는 연구도 있다(류민정, 2013). 또한 현재 지방교육재정교부금은 초·중·고 교육에만 사용되도록 제한되고 있어 1인당 소득 대비 1인당 초·중등 교육 투자는 세계 1위 수준인 반면, 고등교육 투자는 OECD 하위권 수준이라는 기형적인 재원 배분이 나타나고 있다(김학수, 2021).

지방교육재정의 '형평성'은 소득 수준이 높은 지역이 낮은 지역과 비교할 때 소득 대비 동일 수준의 부담을 저야 함을 의미한다(구균철, 2014). 우명숙(2007)은 지방교육재정교부금 배분 방식이 변경된 시점을 전후로 시·도교육청 수준에서 수직적, 수평적 형평성을 분석한 결과 시·도 교육비특별회계 전체 세출액의 수직적 형평성이 더욱 두드러지게 나타났다. 정동욱 외(2011)는 전국 공립 초등학교를 대상으로 한 실증분석에서 수평적, 수직적 형평성 확보가 제대로 이루어지지 않다고 주장한다. 시·도교육청이 자율성을 갖고 자기 책임에 따라 실정에 맞는 계획을 수립하고 추진할 수 있도록 합당한 규모의 재정을 배분하고 있는지에 대한 선행연구도 존재한다.

현재 반영되고 있는 세부항목 가운데 교과교실사업비, 추가운영비, 학교 기숙사 시설비, 유치원 교육역량지원비, 교육복지비, 방과 후 학교 사업비 등 여러 항목이 중앙정부 교육 시책사업 추진을 위한 재원 보장 목적으로 도입되어 시·도 교육청의 세출 '자율성'을 제한

하는 요인으로 작용하고 있다(국가재정운용계획 지원단, 2021). 송기창(2022)은 자체 재원이 없는 시·도 교육청에 국고보조금을 지원할 경우 대응 투자를 금지하여 재정운용의 자율성을 높일 필요가 있다고 보았다.

지방교육재정교부금의 객관적이고 타당한 배분 기준 마련을 위한 ‘합리성’에 대한 선행연구가 존재한다. 보통교부금<sup>14)</sup> 관련 기준재정수요액<sup>15)</sup> 산정시 적용하는 측정항목에 대한 선행연구들은 1)영세한 특정 사업 수요에 해당하는 항목이 지나치게 많고(최준렬 외, 2009), 2)현실재정수요를 정확하게 반영하기 위해 대표성 있는 측정 단위를 사용할 필요가 있으며(윤홍주, 2012), 3)기준재정수요 측정항목의 단위비용과 적용률이 교육부장관이 정하는 방식으로 이루어져 근거 및 논리가 불명확함(하봉운, 2015) 등을 비판하고 있다. 많은 선행연구들이 특별교부금 관련, 사업목적, 성격 및 선정기준 등이 명확하지 않다는 점을 문제점으로 지적해 오고 있다(감사원, 2015; 김민희, 2014; 최준렬, 2009).

### 3) 지방재정-교육재정 연계·협력 강화 필요성에 관한 연구

한편, 교육재정과 지방재정의 완전한 분리나 통합이 아닌 중도적 접근이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 주장은 분리론과 통합론 모두에서 제기되고 있는 것으로, 분리론과 통합론 논란의 해결 방안 중 하나로 대두되었다고 보고 있다(김홍주, 2004). 특히 지방교육재정교부금의 규모가 커지는 반면 학령인구는 감소하는 최근 상황에서 지방자치와 교육자치간 연계·협력 강화론이 더욱 강조되고 있다. 즉, 교육자치와 지방자치의 분리와 통합과 관련 없이 재정과 행정의 보다 효율적인 활용을 위한 연계 및 협력 강화에는 양측 모두 동의한다고 볼 수 있다.

연계·협력 방안과 관련한 기존 연구들은 크게 세 가지 흐름으로 이루어지고 있다. 첫째, 단일 협력 사업의 운영 실태나 성과 및 거버넌스 체계 등을 분석한 연구이다. 이들은 전국적 차원의 연계·협력 사업을 다루거나(홍영란, 2018; 박수정 외, 2021; 김효선, 이선영,

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

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

2021; 채희태, 2019; 문보경 외, 2019) 개별 지방자치단체 차원에서 이루어진 연계·협력 사업의 운영 실태를 분석하였다(이혜숙, 2018; 이자형, 2018; 김진영, 2019). 이들은 대부분 혁신교육지구 운영을 연계·협력 사업의 대표적 사례로 보았다.

둘째, 연계·협력의 유형을 구분하고 관련 제도 변천 과정과 실태 등을 분석한 연구들이 존재한다(조동섭, 2010; 하봉운, 2019; 김민희, 2022). 조동섭(2010)은 지방교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안을 거버넌스의 관점에서 제시한 바 있다. 그는 단순하게 교육 재정을 보조하고 지원하는 재정 협력 단계를 넘어서 지방교육관련 지식과 인력을 협력하는 단계, 시설 및 설비 등 자원을 협력하는 단계, 교육과정 개발과 활동 등을 협력하는 프로그램 단계 등을 거쳐 통합 거버넌스 단계로 나아가야 한다고 주장하였다. 김민희(2022)는 재정과 사업의 직접적·간접적 연계를 기준으로 지방자치단체와 교육청 간의 연계·협력 유형을 제시하고 실태를 분석한 바 있다. 여기에서 재정 연계는 지방자치단체와 교육청 간 전입-전출 재원이 연계되어 있으며 법적 근거가 명확한 방식을 의미한다. 사업 연계는 상호 공통적 관심이 있는 특정 사업을 중심으로 연계하거나 협력하는 방식을 의미한다. 이러한 분류에 따라 현재 연계·협력 사업을 1)직접지원-직접사업 연계·협력형(교육경비보조금, 학교용지매입비) 2)직접 지원-간접 사업 연계·협력형(법정·비법정 전입금) 3) 간접 지원-간접 사업 연계·협력형(교육협력관제, 중기지방교육재정 계획 수립 사전협의, 주민참여예산제 연계, 교육부-행안부 공동중앙투자심사 등) 4)간접 지원-직접 사업 연계·협력형(혁신교육지구 사업, 마을교육공동체사업, 기타 교육지원조례 근거 사업 등)의 유형으로 나누었다.

김민희·장지현(2016), 송기창 외(2020), 하봉운(2020) 등은 학생당 교육서비스의 공평성과 적정성을 중심으로 지방자치단체와 지방교육행정기관의 교육지원 책무성을 높이기 위한 다양한 연계·협력방안을 모색하는데 목적을 두고 연구를 수행하였다. 이들 연구에서는 지방교육재정과 지방재정 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 제언한 바 있다. 하봉운(2018)은 교육자치와 지방자치의 연계·협력 현황을 지방교육행정협의회 설치, 교육협력관제 도입 및 교육지원 조례 제정 측면에서 분석하였다. 연계협력이 보다 활성화되기 위해서는 지자체와 교육청간 입장차이



해소 필요, 재정정보의 투명한 공개로 상호신뢰 형성, 공동 성과관리 및 피드백 시스템 구축 등의 과제 등을 제언하였다. 공동사업비제도와 같이 기존 자치 구조의 변화를 가져오지 않으면서 행정기관간 연계 협력을 유도할 수 있는 방안도 제시되었다(구균철, 2014; 김민희·장지현, 2015; 이광현, 2016; 강주영, 2018; 김민희, 2020; 김민희, 2021a; 김민희, 2021b).

셋째, 지방교육행정서비스의 효율성 극대화를 위해 지방교육자치와 지방자치의 연계 및 협력을 주장하는 선행연구들이 있다. 이승중(1999), 임성일·손희준(2011), 임성일·이효(2015), 박정수(2000) 등은 각 시·도 교육청에서 일반행정과 유사한 기능을 수행하는 인력과 조직을 별도 보유하여 인력과 재원의 낭비가 초래되고, 일반행정과 교육행정의 연계가 힘든 분리형 지방교육자치로 인해 비효율성이 증가하고 있다고 본다. 김재훈(2012)은 지방자치단체장과 교육감 간의 이념적 성향이 다를 경우 정책 갈등이 발생할 수 있어 지방교육서비스 질이 하락할 수 있다고 보았다. 금창호·이지혜(2015)는 지방자치와 교육자치의 분리는 기능중복과 책임의 모호성 등 다양한 문제를 현실적으로 초래하고 있다고 보았다. 이상 주요 선행연구들을 분류하고 핵심 주장들을 정리하면 다음 <표 2-1>과 같다.

표 2-1 주요 선행연구 정리

구분	핵심 주장	세부 주장
분리론	-헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성 등을 고려하고 한국 의무교육과 무상교육의 변별적 특징 등을 감안하여 교육자치를 독립적으로 운영할 필요성이 있음	-통합으로 인해 다른 공공서비스와 경쟁하게 될 경우 교육 투자 재원이 투입될 가능성이 상대적으로 줄어들게 된다는 것을 우려함(김병주, 2021; 송기창, 2004) -교육 관련 예산이 안정적으로 확보되어야 교육 성과가 증진된다고 주장함(김지하 외, 2016) -교육 재정이 과다 투자되거나 재정 여력이 충분한 것이 아니라 적절하지 못한 재정 집행이 문제라고 보는 연구도 존재(송기창, 2022) -1) 학생 수보다는 학급, 학교 및 교원 수가 지방교육재정 수요에 미치는 영향력이 크고 2) 초·중등 교육에 대한 과잉 투자라고 보기 어려우며 정부 투자보다는 민간 부담이 높은 상황이며 3) 지방교육재정교부금은 매년 변동성이 크고 과다 추계될 가능성이 있으며 4) 지방교육재정 관련 이·불용액이나 기금 적립액은 여유 재원이라고 보기 힘들다는 것 등을 이유로 교육부에서도 지방교육재정의 안정적 확보 주장(오석환, 2022)

구분	핵심 주장	세부 주장
통합론	<p>-교육자치도 지방자치의 일환이며 교육자치 독립적 운영 필요성은 사실상 지방교육자치와는 무관한 단위 학교 내의 학교 자치 내지 학교조직 원리에 불과함</p> <p>-지방자치단체와 지방교육행정기관을 일원화하여 행정, 재정 및 인적 자원의 효율화를 제고할 수 있음</p>	<p>-지방교육자치의 본질적 요소를 교육 사무의 지방 분권, 주민 참여 및 정부의 중립성에 두고, 교육자치도 지방자치의 일환이라는 관점을 피력(이승중, 1999)</p> <p>-헌법에서 보장하는 교육의 자주성은 학교·교사·학부모·학생자치로 이어져야 한다고 보는 연구 존재(이기우, 2005)</p> <p>-동일한 주민을 대상으로 하는 하나의 지방자치단체 내에서 두 개의 의결기관과 집행기관이 존재하여 업무의 중복성과 복합성이 가중되고 행정의 효율성이 저하될 수 있음(이기우, 2005; 박정수, 2009)</p> <p>-학령인구의 급격한 감소에도 불구하고 내국세에 연동된 지방교육재정 수입의 지속적 증가에 따라 이에 대한 적절성 검토가 필요하다는 의견이 꾸준히 대두됨(안종석, 2000, 2009; 임성일·손희준, 2011; 류민정, 2013; 홍근석 외, 2016; 김현아, 2017)</p> <p>-지방자치단체장과 교육감 모두 직접 선거에 의해 선출되기 때문에 주민이나 학부모에 과시할 수 있는 교육사업에 대한 중복 투자 가능성이 높음(이효·김성주, 2014)</p> <p>-내국세수에 연동된 교부금 산정방식이 유지될 경우 학령인구가 감소되는 교육 환경 변화에 적절하게 대응하지 못하여 다른 분야에 대한 전략적 투자를 가로막을 수 있다는 연구들도 존재(김재훈 외, 2019; 김학수, 2021)</p> <p>-인건비, 학교·학습·학생 경비, 교육 과정 운영비 등이 일반 수요액의 대부분을 차지하고 있음에도 불구하고 비용산정의 객관성이 부족하다는 연구도 존재함(류민정, 2013)</p> <p>-많은 선행연구들이 특별교부금 관련, 사업목적, 성격 및 선정 기준 등이 명확하지 않다는 점을 문제점으로 지적해왔음(감사원, 2015; 김민희, 2014; 최준열, 2009)</p>
연계·협력 강화론	<p>-교육자치와 지방자치의 분리와 통합과 관련 없이 재정과 행정의 보다 효율적인 활용을 위한 연계 및 협력 강화에는 양측 모두 동의의 따라서 교육재정과 지방재정의 완전한 분리나 통합이 아닌 중도적 입장이 지속적으로 제기</p>	<p>-전국적 차원의 연계·협력 사업을 다루거나(홍영란, 2018; 박수정 외, 2021; 김효선, 이선영, 2021; 채희태, 2019; 문보경 외, 2019) 개별 지방자치단체 차원에서 이루어진 연계·협력 사업의 운영 실태를 분석(이해숙, 2018; 이자형, 2018; 김진영, 2019)</p> <p>-연계·협력의 유형을 구분하고 관련 제도 변천 과정과 실태 등을 분석한 연구들이 존재(조동섭, 2010; 하봉운, 2019; 김민희, 2022)</p> <p>-기존 자치 구조의 변화를 가져오지 않으면서 지방자치단체 간 연계 협력을 유도할 수 있는 방안(예를 들어 공동사업비제도 등)도 제시됨(구균철, 2014; 김민희 장지현, 2015; 이광현, 2016; 강주영, 2018; 김민희, 2020; 김민희, 2021a; 김민희, 2021b)</p> <p>-지방교육행정서비스의 효율성 극대화를 위해 지방교육자치와 지방자치의 연계 및 협력을 주장하는 선행연구들이 존재함(금창호·이지혜, 2015; 이승중, 1999; 임성일·손희준, 2011; 임성일·이효, 2015; 박정수, 2000)</p>

## 2. 본 연구의 의의

지금까지 주요 선행연구들을 검토한 결과 지방자치와 교육자치 관련해서 통합, 분리, 연계 및 협력 강화 등의 세 가지의 논의가 주를 이루는 것을 알 수 있다. 본 연구는 기존 연구들이 이론적·실증적 관점에서 기여한 바가 분명하다는 것에 동의한다. 각각의 핵심 주장과 세부적인 논리 또한 지방자치제도와 교육자치제도의 근간을 이루는 논의라고 할 수 있다. 그러나 기존의 연구들은 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 분리론은 현재 지방자치-교육자치의 분리로 인해 발생하는 교육서비스의 비효율성에 대해 적절한 대안을 제시하지 못하고 있다. 현재의 지방자치-교육자치 제도 하에서 학생인구 감소에 따른 교육재정교부금의 급격한 증가와 이월액 및 불용액의 증가를 적절하게 해결하기 힘들다는 것이다. 송기창(2022)의 지적대로 적절하지 못한 재정 집행이 문제라면, 이를 위한 대안을 제시하는 것이 선행될 필요가 있다.

둘째, 지방자치-교육자치 통합론은 교육자치제도의 오랜 역사에 비추어보건대 당장 현실화되기 어려운 측면이 있다. 물론, 전 세계적으로도 유사한 사례를 찾기 힘든 교육감 선거 제도의 분리 운영이라던가 서비스 수요와 상관없이 증가하는 교육재정 구조 등으로 인한 비효율성을 지적하는 것은 반드시 필요한 일일 것이다. 하지만, 현재 필요한 것은 거시적인 담론의 형성보다는 미시적 수준에서 연계·협력의 실태를 파악하고 쟁점 사항을 정리하여 실현 가능한 개선안을 도출하는 것이라 본다. 그런 면에서 분리론과 통합론의 중도적 입장인 연계·협력 강화론이 시사하는 바는 크다고 할 수 있다.

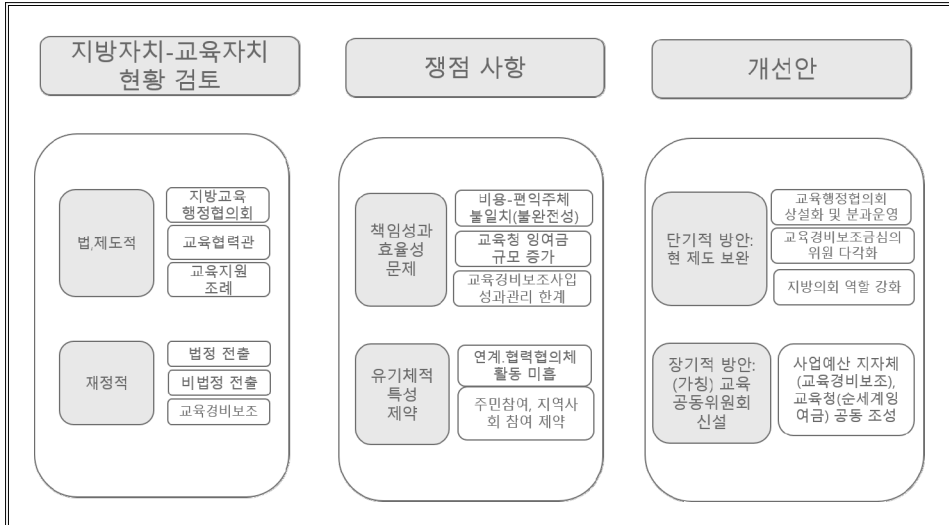
셋째, 그동안의 지방자치-교육자치 연계·협력 강화론은 단일한 연계·협력 사업 사례만을 중점적으로 다루거나 현재 존재하는 연계·협력 사업을 유형화하고 정리한 연구가 대부분을 차지하고 있다. 구체적으로 여기에 속하는 선행연구들은 '미래교육협력지구'와 같은 단일 사례를 중심으로 논의를 진행하거나 현재 실제로 연계·협력하고 있는 사업을 직접·간접적 기준으로 나누어 유형화하였다<sup>16)</sup>. 이러한 유형의 연구들은 미시적 수준에서 연계·협력의 활성화를 위한 방안을 제시할 수 있다는 이점을 가진다. 하지만 지방자치단

16) 예외적으로 김민희(2022)는 현재 전체 시·도 교육청에서 연계·협력하고 있는 교육사업을 직접적·간접적 수준에서 '사업'과 '재정'으로 유형화한 바 있다. 하지만 이 때 사용한 사업계획서가 광역 교육청 사업계획서인지 지방자치단체 사업계획서인지 밝히지는 않았다.

체와 지방교육행정기관 각각에서의 연계·협력 실태 분석이 이루어지지 않아 현황 파악에 한계를 지닌다고 할 수 있다.

본 연구는 기존 연구들의 기여점과 한계점을 모두 인지하고 다음과 같은 의의를 가진다. 첫째, 본 연구는 교육의 질 제고를 위해서는 지방자치단체와 지방교육행정기관의 예산 효율화가 선행될 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 즉, 분리론과 통합론, 혹은 연계·강화론 모두 교육의 질 제고와 예산 효율화라는 중요한 공적 가치를 위해 논의될 필요가 있다고 본다. 교육의 질 제고를 위해서는 한정된 예산을 누구에게 어떻게 배분하느냐가 중요할 것이다. 특히 사업의 우선 순위를 정하고 일정한 기준에 따라 예산을 책임감 있게 편성하고 집행하여 성과를 창출할 필요가 있다. 둘째, 이를 위해 지방자치단체와 지방교육행정기관 각각에서 이루어지는 교육사업을 사례조사 방식을 통해 한 지방자치단체 내에서 만이라도 전수조사를 시행하고자 한다. 기존의 연계·협력 강화 연구들이 접근한 방식은 나름의 장점도 지니지만, 단일 사례만 살펴보거나 지방교육행정기관의 사업계획서만을 살펴보았다는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구는 한 지방자치단체와 교육청이 각각 지방의회에 제출한 사업계획서를 전수 확보하여 분석에 임하고자 한다. 사례 조사를 통해 지방자치단체와 지방교육행정기관이 각각 중요하게 생각하여 수행하는 교육사업의 우선순위를 알 수 있다. 또한 유사한 내용이나 사업대상을 상대로 지방자치단체와 지방교육행정기관이 각각 수행하고 있는 사업을 적시하여 개선방안을 모색할 수 있다. 다음 [그림 2-1]은 본 연구의 분석틀을 간단히 요약한 것이다.

그림 2-1 연구 분석틀





지방자치와 교육자치 재정사업의  
연계·협력 강화방안

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## | 제3장 |

# 지방재정-교육재정의 연계·협력 현황 및 한계





## 제3장

지방재정  
-교육재정의 연계·협력 현황 및 한계

## 제1절 지방재정 및 교육재정의 현황

## 1. 지방자치단체의 교육재정 현황

## 1) 지방자치단체의 교육분야 세출규모

지방자치단체 교육분야의 세출규모를 살펴보면 전반적으로 증가추세를 보이는 가운데 부문별로는 유아 및 초·중·등교육예산이 가장 많다. 2015년도까지는 평생·직업교육 비중이 고등교육부문의 약 2배 가까이 되었지만 2017년도부터는 예산규모가 비슷한 것을 알 수 있다. 이는 지자체에서도 각급 대학교에 대한 지원이나 협조에 대한 필요성이 높아졌음을 알 수 있다.

표 3-1 지방자치단체의 세출결산(순계): 교육분야

(단위: 백만 원)

구분	총세출액 (A)	교육총액 (B)	유아 및 초·중등교육 (a)	고등교육 (b)	평생· 직업교육 (c)	교육총액 ÷총세출 A/B	유아 및 초·중등교육 ÷교육총액 a/B	고등교육 ÷교육총액 b/B	평생· 직업교육 ÷교육총액 c/B
2020	285,181,845	14,399,505	13,329,681	475,659	594,164	5.0	92.6	3.3	4.1
2019	245,317,864	14,552,079	13,410,214	566,226	575,639	5.9	92.2	3.9	4.0
2018	210,321,119	13,879,268	12,838,308	507,599	533,360	6.6	92.5	3.7	3.8
2017	198,725,493	13,278,955	12,208,098	532,687	538,169	6.7	91.9	4.0	4.1
2016	185,745,350	12,027,486	11,206,346	388,565	432,575	6.5	93.2	3.2	3.6
2015	175,333,827	11,766,846	11,211,503	185,446	369,898	6.7	95.3	1.6	3.1
2014	162,066,112	10,411,686	9,867,560	161,000	383,126	6.4	94.8	1.5	3.7
2013	160,611,307	10,143,563	9,581,399	180,198	381,966	6.3	94.4	1.8	3.8
2012	150,260,927	9,957,381	8,995,907	218,598	742,876	6.6	90.3	2.2	7.5
2011	141,233,488	9,296,265	8,415,009	152,949	728,307	6.6	90.5	1.6	7.9
2010	138,567,264	8,088,983	7,283,775	148,793	656,414	5.8	90.0	1.8	8.1

주: 통합회계, 결산기준, 순계기준

출처: 지방재정(365)지방재정 전문통계> 결산> 결산현황

시·도별로 교육분야와 부문의 예산현황을 살펴보면 서울과 경기도의 예산규모가 가장 큰 가운데 인천, 부산, 경남의 순으로 나타나고 있다. 교육분야의 세 개 부문 가운데 고등교육부문이 0인 곳이 서울, 부산, 대전, 세종으로 나타나고 있다. 예산편성운영기준상 세출예산서의 분야·부문 설정기준을 살펴보면 고등교육법 제2조에 규정한 학교교육관련 업무, 시·도립대학 운영경비 등, 대학교 학술연구 지원, 대학·대학원에 관한 기본 정책 수립 및 제도 개선, 대학 설치·폐지 및 운영지원 등<sup>17)</sup>이 고등교육부문의 사업에 해당한다. 즉, 수치상 고등교육부문이 0인 서울과 부산, 대전, 세종 등의 광역시가 도 단위의 대학관련 예산보다도 지출을 안하고 있다는 점이다. 원인을 살펴본 결과 관련예산이 없는 것이 아니라 예산편성시 분야 부문별 분류를 복지예산이나 경제관련 예산으로 편성하였기 때문일 것으로 짐작된다.

17) 제외)산학연구지원(112 산업기술지원), 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송·통신대학, 시·도립전문대학, 기능대학(053 직업·평생교육)

표 3-2 지방자치단체의 세출결산(순계): 교육분야(2020년 결산 기준)

(단위: 백만 원)

구분	총세출액 (A)	교육총액 (B)	유아 및 초·중·등교육 (a)	고등교육 (b)	평생· 직업교육 (c)	교육총액 ÷총세출 A/B	유아 및 초·중·등교육 ÷교육총액 a/B	고등교육 ÷교육총액 b/B	평생· 직업교육 ÷교육총액 c/B
합계	285,181,845	14,399,505	13,329,681	475,659	594,164	5.0	92.6	3.3	4.1
서울	44,954,208	4,356,358	4,298,317	0	58,041	9.7	98.7	0.0	1.3
부산	15,889,093	897,372	861,101	0	36,272	5.6	96.0	0.0	4.0
대구	12,069,032	591,504	571,049	10,512	9,943	4.9	96.5	1.8	1.7
인천	12,906,138	931,330	835,541	74,077	21,712	7.2	89.7	8.0	2.3
광주	6,959,340	376,105	342,670	22,168	11,267	5.4	91.1	5.9	3.0
대전	6,532,846	338,227	333,079	0	5,148	5.2	98.5	0.0	1.5
울산	5,249,164	255,498	14,127	226,724	14,647	4.9	5.5	88.7	5.7
세종	1,595,809	73,222	71,104	0	2,118	4.6	97.1	0.0	2.9
경기	57,019,135	3,658,970	3,517,209	14,696	127,065	6.4	96.1	0.4	3.5
강원	14,038,731	365,907	310,913	23,928	31,067	2.6	85.0	6.5	8.5
충북	11,074,844	318,077	285,643	23,635	8,798	2.9	89.8	7.4	2.8
충남	15,621,486	501,550	427,734	5,010	68,806	3.2	85.3	1.0	13.7
전북	14,640,670	289,781	271,715	2,902	15,164	2.0	93.8	1.0	5.2
전남	18,342,106	408,845	323,452	45,624	39,770	2.2	79.1	11.2	9.7
경북	21,842,841	195,349	133,863	23,486	38,000	0.9	68.5	12.0	19.5
경남	20,722,040	733,034	641,034	282	91,718	3.5	87.4	0.0	12.5
제주	5,724,362	108,375	91,129	2,615	14,631	1.9	84.1	2.4	13.5

주: 통합회계, 결산기준, 순계기준

출처: 지방재정(365)지방재정 전문통계&gt; 결산&gt; 결산현황

## 2) 지방자치단체의 전출금 규모

지방자치단체에서 교육청으로의 법정, 비법정전출금의 결산액을 살펴보면, 2010년 이후 2013년과 2019년을 제외하고는 2020년까지 전반적으로 증가세를 보이고 있다. 법정전출금은 2013년과 2019년을 제외하고는 계속 증가하고 있으며, 비법정전출금의 경우 2014년과 2018년을 제외하고는 증가추세이다.

비중을 기준으로 살펴보면, 법정전출금의 비중이 약 90%대를 상회하다가 2019년 이후 80% 후반대 비중을 보이고 있다. 비법정전출금의 비중은 2019년이 12.0%로 가장 높으며, 2010년 5.7%에서 2013년 9.3%까지 높아졌다가 이후 7~8%대 비중을 보이다 2019년 이후 10% 이상의 비중을 차지하고 있다.

표 3-3 지방자치단체에서 교육청으로의 법정, 비법정전출금 추이

(단위: 백만 원)

구분	합계	법정전출금		비법정전출금	
			비중		비중
2020	14,156,109	12,622,275	(89.2)	1,533,834	(10.8)
2019	13,928,549	12,256,805	(88.0)	1,671,744	(12.0)
2018	16,261,645	14,989,603	(92.2)	1,272,043	(7.8)
2017	12,921,887	11,821,052	(91.5)	1,100,836	(8.5)
2016	11,914,161	11,037,487	(92.6)	876,674	(7.4)
2015	11,000,128	10,183,030	(92.6)	817,099	(7.4)
2014	10,212,920	9,450,021	(92.5)	762,899	(7.5)
2013	8,565,568	7,769,730	(90.7)	795,839	(9.3)
2012	8,826,043	8,037,472	(91.1)	788,571	(8.9)
2011	8,522,273	7,834,973	(91.9)	687,300	(8.1)
2010	7,831,028	7,386,456	(94.3)	444,572	(5.7)

출처: 지방재정365>교육비특별회계세입세출결산

2020년 결산을 기준 시·도별 법정, 비법정전출금의 결산액을 살펴보면, 가장 큰 금액을 보이고 있는 것은 서울로 4조 1,586억 원이며, 경기도가 3조 1,048억 원으로 그 다음으로 크다. 다음은 부산, 인천, 경남의 순으로 나타난다. 법정전출금의 규모도 동일한 순서로 나타난다.

비법정전출금의 규모를 기준으로 살펴보면, 가장 큰 금액을 보이고 있는 것은 서울로 3,180억 원이며, 경기도가 2,307억 원이고, 다음은 인천, 경남, 강원 순으로 나타난다.

비중을 기준으로 살펴보면, 법정전출금의 비중이 가장 큰 지역은 경북으로 93.3%를 보이고 있으며, 그 다음은 부산, 경기, 서울, 울산 순이다. 비법정전출금의 비중이 가장 큰 지역은 강원으로 25.7%이며, 전남, 전북, 충북, 충남 순으로 나타난다.

표 3-4 | 시·도별 비법정전출금 추이

(단위: 백만 원)

구분	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
합계	1,533,834	1,671,744	1,272,043	1,100,836	876,674	817,099	762,899
서울	318,022	330,252	259,308	160,421	55,388	66,576	58,572
부산	70,159	89,250	80,080	71,248	56,872	61,072	57,763
대구	69,462	71,847	56,170	45,279	38,832	37,498	30,602
인천	122,637	158,187	0	77,084	53,203	56,490	8,421
광주	55,284	60,108	47,939	53,876	48,657	52,585	50,038
대전	57,649	72,012	12,763	18,161	16,834	4,229	4,217
울산	29,175	28,995	21,476	13,094	8,581	11,295	10,409
세종	15,681	27,770	22,523	14,107	11,958	10,811	6,207
경기	230,795	147,856	248,738	204,571	135,199	63,165	431
강원	93,600	100,171	87,563	73,165	74,360	88,629	92,225
충북	59,855	74,668	58,864	54,454	52,726	53,066	50,660
충남	87,813	113,762	65,998	59,435	80,655	108,406	115,395
전북	70,671	81,112	79,964	60,222	59,504	56,245	67,350
전남	90,340	96,619	99,076	78,695	81,782	76,505	64,481
경북	28,124	24,103	22,605	29,448	21,577	28,835	27,212
경남	102,714	153,873	83,298	60,820	57,133	18,472	96,023
제주	31,853	41,159	25,679	26,757	23,411	23,220	22,894

출처: 지방재정365)교육비특별회계세입세출결산

지방자치단체의 교육청 전출금은 광역지자체의 시·도교육청 전출금이 대부분이며 기초단체의 전출금은 교육급여보조금에 일부 포함되어 있다. 광역지자체의 시·도교육청 전출금 중 법정전출금은 시·도세 전출금, 담배소비세 전출금, 지방교육세 전출금, 학교용지부담금 전출금(학교용지일반회계부담금), 고교무상교육으로 구성된다.

2021년 기준 광역지자체의 교육청 전출금은 10조 6,642억 원이다. 지방교육세 전출금이 6조 7,734억 원으로 전체의 63.5%이다. 시·도세 전출금은 3조 499억 원으로 전체의 28.6%이고, 담배소비세 전출금은 6,014억 원(5.6%), 학교용지부담금 전출금은 1,940억 원(1.8%), 고교무상교육은 456억 원(0.4%)이다.

표 3-5 시·도별 교육청의 법정전출금 내역

(단위: 억 원, %)

구분	법정전출금						구성비 (각시도/합계)
	시도세	담배소비세	지방교육세	학교용지 부담금	고교무상교육	합계	
서울	13,959	2,611	17,305	74	146	34,095	32.0
부산	1,806	850	3,698	17	29	6,400	6.0
대구	1,230	578	2,642	250	28	4,728	4.4
인천	1,659	838	3,994	27	25	6,544	6.1
광주	808	450	1,783	233	17	3,292	3.1
대전	711	405	1,382	36	13	2,547	2.4
울산	746	283	1,359	-	11	2,398	2.2
세종	296	-	500	142	4	942	0.9
경기	5,158	-	17,807	832	41	23,837	22.4
강원	404	-	1,665	-	23	2,092	2.0
충북	366	-	1,577	-	11	1,954	1.8
충남	597	-	2,578	76	17	3,268	3.1
전북	383	-	1,646	-	19	2,049	1.9
전남	418	-	1,881	58	39	2,397	2.2
경북	550	-	2,380	67	20	3,017	2.8
경남	792	-	4,374	123	11	5,300	5.0
제주	613	-	1,162	5	-	1,780	1.7
합계 (비중)	30,499 (28.6)	6,014 (5.6)	67,734 (63.5)	1,940 (1.8)	456 (0.4)	106,642 (100.0)	100.0

주: 시·도세 총액(목적세 등 제외)의 일정률: 서울특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%. 법정전출금 중 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따른 예산에는 2018년도 정산분 포함. 지방교육세는 지방교육세의 지난연도 수입 정산분 포함

출처: 행정안전부(2021), 「2021년도 지방자치단체 통합재정 개요」

시·도별 교육청 법정전출금이 각 시·도 예산규모에서 차지하는 비중을 살펴보면, 전국적으로 약 4.1%의 비중을 보이고 있다.

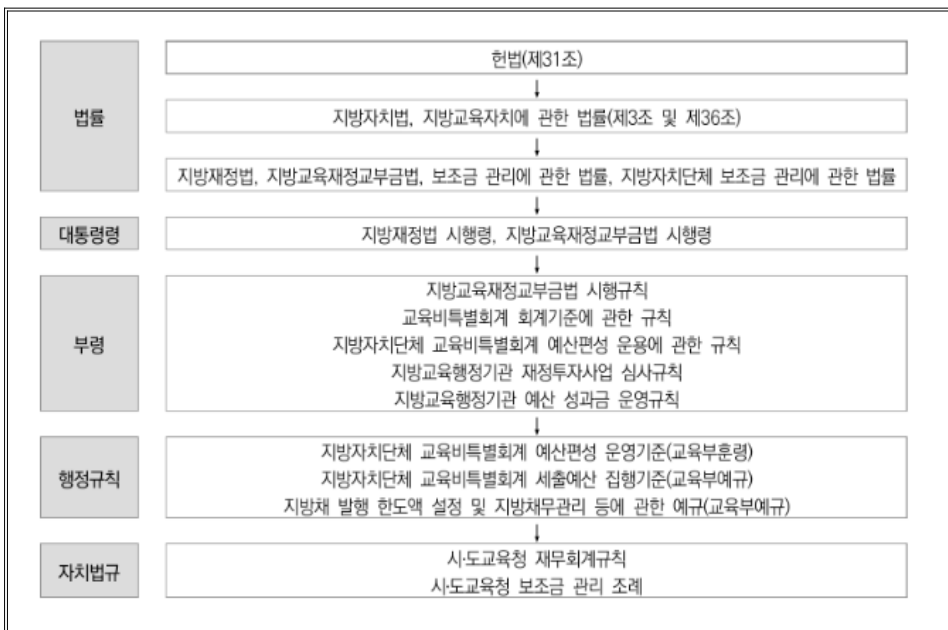
서울이 8.4%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 세종이 5.7%, 광주 5.0%의 순이다.

## 2. 지방교육행정기관의 재정운영 현황

### 1) 교육재정의 법령체계

「헌법」 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”고 규정하고 있다. 지방교육재정 편성 및 운용에 관한 주요 법령은 이 외에도 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조 및 제36조, 「지방재정법」, 「지방교육재정교부금법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 등으로 분산되어 있다. 시행령 및 시행규칙, 조례 등까지 포함하여 지방교육재정 확보 및 운용에 관련된 법령 체계는 다음 [그림 3-1]과 같다.

그림 3-1 지방교육재정 편성 및 운용 관련 법령 체계

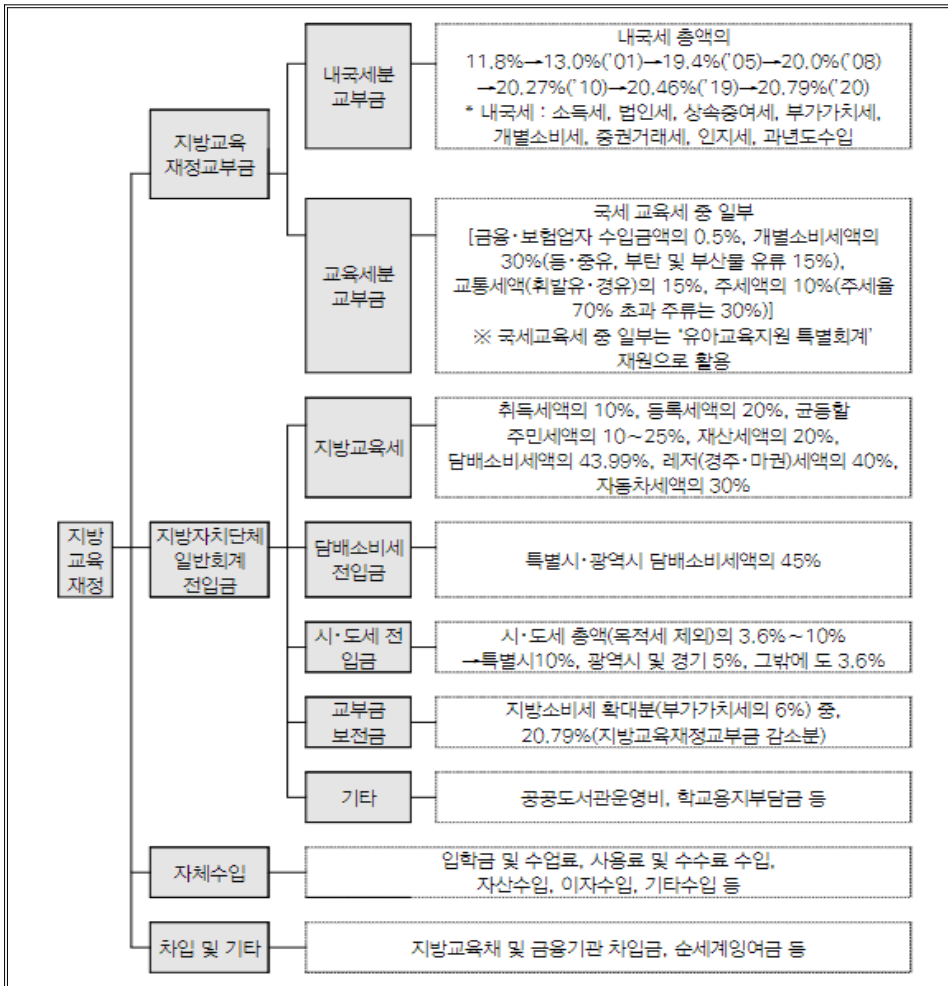


출처: 한국교육개발원 (2020)

## 2) 지방교육재정의 세입구조 및 현황

지방자치단체의 일반회계에서 교육비특별회계로 이전되는 전출금은 앞서 언급한 바와 같이 법정전출금과 비법정전출금이며, 이는 지방교육행정기관(시·도교육청)의 법정이전 수입과 비법정이전수입에 해당된다.

그림 3-2 우리나라 지방교육재정 세입 구조(2021년 기준)



출처: 구균철(2021)



지방교육재정 세입은 크게 이전수입, 자체수입, 지방교육채 및 기타, 내부거래 등으로 구성되어 있는데 지방교육재정교부금 등 이전수입이 교육청 수입의 90% 이상을 차지하고 있다. 2020년 결산 기준으로 지방자치단체 교육비특별회계 규모는 약 82.2조 원으로 2019년 결산 대비 약 7조 원이 감소하였다.

구체적으로 지방교육재정은 중앙정부로부터의 이전수입(59.4조 원)과 지방자치단체로부터의 전출금<sup>18)</sup>(14.15조 원), 자체수입(1.2조 원) 등으로 이루어져 있다.

표 3-6 | 자원별 세입결산액 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	세입결산 총액	중앙정부 이전수입	지방자치단체이전 수입	기타이전 수입	자체수입	지방교육채	기타	내부거래
2016년	66,097,940 (100.00)	43,834,465 (66.32)	11,903,546 (18.01)	147,516 (0.22)	1,465,925 (2.22)	3,010,194 (4.55)	5,736,301 (8.68)	
2017년	72,443,464 (100.00)	50,678,395 (69.95)	12,916,184 (17.83)	109,335 (0.15)	1,700,098 (2.35)	1,143,123 (1.58)	5,897,330 (8.14)	
2018년	78,836,465 (100.00)	56,563,253 (71.75)	13,443,914 (17.05)	131,875 (0.17)	1,700,439 (2.16)	320,927 (0.41)	6,676,056 (8.47)	
2019년	87,387,293 (100.00)	64,571,638 (73.89)	13,924,743 (15.93)	151,209 (0.17)	1,604,342 (1.84)	0 (0.00)	7,135,360 (8.17)	
2020년	82,226,557 (100.00)	59,442,081 (72.29)	14,152,663 (17.21)	438,052 (0.53)	1,212,034 (1.47)	0 (0.00)	6,963,862 (8.47)	17,864 (0.02)

출처: 지방교육재정알리미

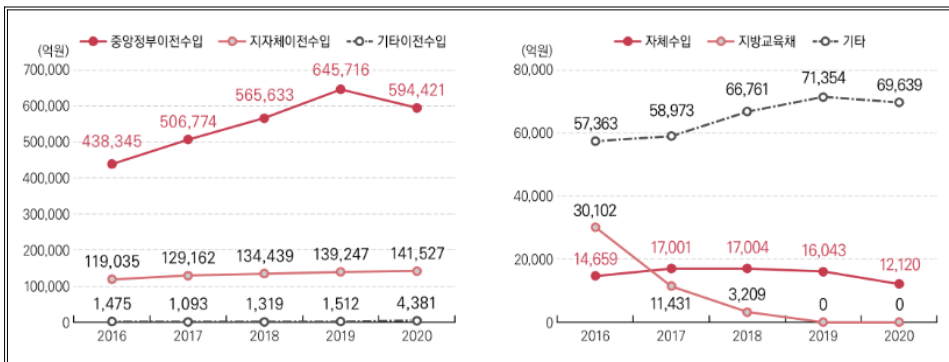
중앙정부 이전수입은 '16년 이후 내국세 및 교육세 등 세수 확대로 증가했지만 20년에는 코로나19의 영향으로 감소하고 있다. '19년 12월 「지방교육재정교부금법」 제14조제1항

18) 「지방교육재정교부금법」 제11조는 시·도의 교육·학예에 드는 경비는 해당 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육 관련 경비는 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 관련 경비는 지방교육재정교부금, 시·도의 일반회계 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다고 규정하고 있음

의 신설로 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 47.5%에 해당하는 금액(국고분)을 한시적으로 증액교부하고 있다. 지방자치단체 이전수입은 꾸준히 증가해왔으며 '20년 기준 전체 세입 중 17.21%를 차지한다.

법정이전수입의 경우, 지방교육세와 시·도세 전입액의 증가로 점진적으로 증가하고 있고, '20년 고등학교 무상교육비가 추가 전입되었다. 비법정이전수입의 경우, 광역자치단체 전입금이 지속적으로 증가한 반면, 기초자치단체전입금은 학교로의 직접지원(교육경비보조금) 및 현물지원 규모 등에 따라 교육청별로 편차가 있다.

그림 3-3 재원별 세입결산 시계열 추이 현황(전국)



출처: 지방교육재정알리미

자체수입은 의존재원의 비중이 큰 지방교육재정의 특성상 자체수입 세입결산액의 비중이 크지 않다. 최근 학생 수 감소 및 무상교육 대상 확대에 의해 입학금 및 수업료 관련 세입이 감소하면서 '20년 1조 2,120억 원(1.47%)으로 전년 대비 크게 감소하고 있다. 지방교육채는 '16년 경기회복에 따른 지방교육재정교부금 증가로 감소하였고, '19~'21년에는 모든 교육청에서 지방교육채를 발행하지 않고 있다. '18년에는 서울, 부산, 대구, 울산, 충북, 충남교육청만 지방교육채를 발행하였다.

기타 순세계잉여금, 보조금사용잔액 및 전년도이월금으로 구성되며, 매년 기타 결산액은 증가해왔으나, 적극집행에 따른 전년도이월금의 감소로 인해 '20년 감소하였다. 내부거래는 '20년 기준 기금회계에서 총 179억 원이 교육비특별회계로 전입되었다. 이는 세종교

육청의 직속기관 설립 및 학교이전 재배치 기금에서 세종안전교육원 설립과 조치원중학교의 이전 신설을 위한 전입이다.

표 3-7 교육청 재원별 세입결산액 세부 현황

(단위: 백만 원, %)

재원별	2016		2017		2018		2019		2020	
	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비
계	66,097,940	100.00	72,443,464	100.00	78,836,465	100.00	87,387,293	100.00	82,226,557	100.00
중앙정부이전수입	43,834,458	66.32	50,677,395	69.95	56,563,253	71.75	64,571,638	73.89	59,442,081	72.29
지방교육재정교부금	43,161,624	65.30	46,566,712	64.28	52,477,714	66.57	60,530,510	69.27	54,188,691	65.90
보통교부금	41,639,909	63.00	44,808,354	61.85	50,950,868	64.63	58,801,044	67.29	52,043,340	63.29
특별교부금	1,521,715	2.30	1,758,358	2.43	1,526,845	1.94	1,729,466	1.98	1,499,351	1.82
증액교부금									646,000	0.79
국고보조금	672,835	1.02	169,801	0.23	192,823	0.24	225,790	0.26	1,263,411	1.54
특별회계전입금			3,940,881	5.44	3,892,717	4.94	3,815,338	4.37	3,989,979	4.85
지방자치단체 이전수입	11,903,546	18.01	12,916,184	17.83	13,443,914	17.05	13,924,746	15.93	14,152,663	17.21
법정이전수입	11,037,487	16.70	11,821,052	16.32	12,059,534	15.30	12,256,805	14.03	12,622,275	15.35
지방교육세전입금	6,406,113	9.69	7,028,806	9.70	7,194,507	9.13	7,194,974	8.23	7,334,503	8.92
담배소비세전입금	596,437	0.90	734,893	1.01	642,716	0.82	588,545	0.67	599,644	0.73
시·도세전입금	2,573,559	3.89	2,836,488	3.92	2,975,630	3.77	3,155,758	3.61	3,464,129	4.21
학교용지일반회계부담금	590,919	0.89	237,245	0.33	239,157	0.30	251,292	0.29	95,179	0.12
지방교육재정교부금보전금	843,124	1.28	960,789	1.33	983,248	1.25	1,038,238	1.19	1,044,920	1.27
교육급여보조금	27,335	0.04	22,831	0.03	24,766	0.03	27,998	0.03	22,150	0.03
무상교육경비전입금									61,750	0.08
비법정이전수입	866,059	1.31	1,098,133	1.51	1,384,380	1.76	1,667,938	1.91	1,530,389	1.86
광역자치단체전입금	458,757	0.69	643,674	0.89	794,943	1.01	900,556	1.03	910,546	1.11
기초자치단체전입금	407,303	0.62	451,459	0.6	599,438	0.75	767,383	0.88	619,843	0.75
기타이전수입	147,516	0.22	109,335	0.15	131,875	0.17	151,209	0.17	438,052	0.53
민간이전수입	96,148	0.15	78,049	0.11	114,127	0.14	135,355	0.15	424,153	0.52
자치단체간이전수입	51,368	0.08	31,286	0.04	17,746	0.02	15,854	0.02	13,914	0.02

재원별	2016		2017		2018		2019		2020	
	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비
자체수입	1,465,925	2.22	1,700,098	2.35	1,700,439	2.16	1,604,342	1.84	1,212,034	1.47
입학금 및 수업료	984,214	1.49	946,839	1.31	869,201	1.10	725,699	0.83	365,510	0.44
사용료 및 수수료	29,158	0.04	24,180	0.03	26,118	0.03	25,659	0.03	10,796	0.01
자산수입	157,457	0.24	227,430	0.31	277,900	0.35	271,228	0.31	249,368	0.30
이자수입	118,510	0.18	110,218	0.15	129,866	0.16	140,740	0.16	80,602	0.10
기타수입 등	176,587	0.27	391,430	0.54	397,353	0.50	40,907	0.50	505,757	0.62
지방교육채 및 기타	8,746,495	13.23	7,040,453	9.72	6,996,983	8.88	7,135,360	8.17	6,963,862	8.47
지방교육채	3,010,194	4.55	1,143,123	1.58	320,927	0.41	0	0.00	0	0.00
기타	5,763,301	8.68	5,897,330	8.14	6,676,056	8.47	7,135,360	8.17	6,963,862	8.47
순세계잉여금	1,962,095	2.97	2,049,875	2.83	2,057,979	2.61	2,233,725	2.56	2,173,827	2.64
보조금사용잔액	41,233	0.06	13,844	0.02	12,490	0.02	15,800	0.02	30,161	0.04
전년도이월금	3,732,970	5.65	3,833,611	5.29	4,605,587	5.84	4,885,832	5.59	4,759,874	5.79
내부거래(기금전입금)									17,864	0.02

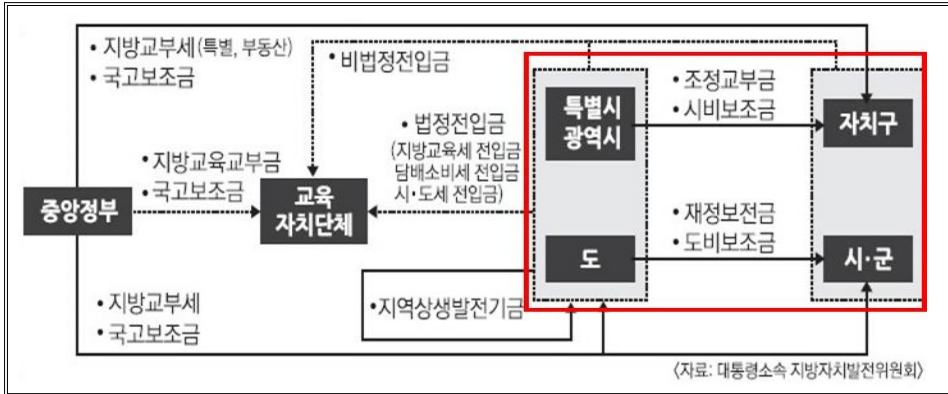
출처: 지방교육재정알리미

### 3. 지방자치단체의 지방교육행정기관에 대한 재정지원 근거

#### 1) 지방교육재정 부담 구조

지방교육재정 부담 구조는 중앙-지방자치단체-시·도 교육청-각급 학교 단위로 나뉜다. 구체적으로 지방교육재정 부담 구조는 중앙의 교육부 정부회계, 지방자치단체 전출금, 각 시·도교육청의 교육비특별회계, 그리고 국·공립 학교의 학교회계 혹은 사립학교의 교비회계 등으로 구성된다. 지방교육재정 구조를 정부간 재정 관계에서 보면 국가는 교부세 및 보조금을 통해, 지방자치단체는 전출금 형식으로 지방교육재정을 지원하고 있고 시·도 교육청은 각급 학교를 지원하고 있다. 우리나라 지방교육재정 지출은 최종적으로 기초 단위의 교육지원청에서 수행하나 재정집행 의사결정은 시·도 교육청에서 이루어지며 재원은 중앙정부가 대부분을 부담하는 특성을 지니고 있다.

그림 3-4 우리나라 지방교육재정 운용 구조(2021년 기준)



출처: 김민희(2022)에서 일부 수정

## 2) 지방자치단체의 지방교육행정기관에 대한 재정지원 근거

지방자치단체가 지방교육행정기관에 대한 재정 지원의 법적 근거는 먼저 법률에 따라 재원의 규모가 정해지는 법정전출금과 법률에 전출 근거는 있으나 규모가 명확히 규정되어 있지 않아서 자치단체장의 재량에 의해 규모가 정해지는 비법정전출금으로 나뉘어진다.

먼저 광역자치단체가 지방교육행정기관에 전출하여 부담하는 항목을 보면 법정전출금의 경우 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 규정된 지방교육세전출금, 담배소비세전출금, 시·도세 전출금과 동법 제14조에 따른 고등학교 무상교육경비 전출이 있다. 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에 따른 학교용지부담금이 있고, 재정분권 강화와 연동되어 감소된 국세만큼 지방교육재정교부금의 비율을 높이는 근거가 「지방세법」에 명시되어 있다. 또한 「국민기초생활보장법」에 따라 기초생활보장 대상 교육급여에 대한 전출이 의무화되어 있다. 광역자치단체의 비법정전출금은 「지방교육재정교부금법」 제11조제9항, 「도서관법」, 「학교급식법」 등 관련 법률에 따라 관할구역의 교육·학예의 진흥을 위해 지원하는 전출금이 있다.

기초자치단체가 지방교육행정기관에 전출하여 부담하는 항목은 법정과 비법정전출금으로 광역자치단체와 동일하다. 구체적으로 보면, 법정전출금의 경우 「지방교육재정교부

금법」 제14조 제2항에 규정된 고등학교 무상교육경비 전출금이 해당되며, 비법정전출금은 「학교급식법」 제8조 제4항, 「지방교육재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조가 해당된다. 교육경비보조의 경우 자치사무인 교육경비 보조사무에 관하여 자율적으로 조례를 제정·운영하고 자치단체장의 재량에 따라 단위학교 학교회계로 직접 전출할 수 있다. 교육경비보조의 규정에 대해서는 아래에서 좀 더 자세히 설명한다.

이러한 결과는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 법정과 비법정으로 지방교육행정기관에 예산을 지원하고 있으며, 동일한 항목(고등학교 무상교육경비, 학교급식비, 교육경비보조금)의 전출금이 확인된다.

표 3-8 지방자치단체의 교육기관 재정부담 내용 및 근거법령

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

출처: 하봉운(2022), '교육청-타분야 공동사업비 제도 운영방안' 일부 수정

상술한 바와 같이 지방자치단체가 부담하는 교육 관련 경비는 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 의해서도 지출하고 있는데, 제2조에서는 보조사업의 범위를 6개로 구분하고 있다. 구체적으로 보면, 학교의 급식시설·설비사업, 학교의 교육정보화사업(학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업), 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업, 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업, 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업이 해당된다.

또한 보조사업의 제한사항은 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우, 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우, 당해 연도의 일반회계 세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우로 한정하고 있다(동규정 제3조). 특히, 보조금은 목적 외 사용을 금지하고 있으며(동규정 제5조), 교부받은 보조금을 교부목적 외로 사용한 때, 보조사업의 전부 또는 일부를 중지한 때, 보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정된 때, 기타 보조사업에 있어서 허위의 사실이 발견된 때에 보조금의 전부 또는 일부를 반환하여야 한다.

이러한 보조금을 교부받은 각급 학교의 장은 사업이 종료한 때에 사업실적보고서를 작성하여 지방자치단체의 장 및 관할 교육감 또는 교육장에게 제출하여야 한다(동규정 제6조 제1항). 지방자치단체의 장은 보조금에 관한 예산의 적정한 집행을 기하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 교부받은 각급학교에 대하여 소속 공무원으로 하여금 서류와 장부를 검사하게 할 수 있다(동규정 제6조 제2항).

## 제2절 지방재정-교육재정의 연계·협력 현황

### 1. 연계·협력에 관한 법·제도적 현황

#### 1) 연계·협력의 개념

일반적으로 조직과 조직 간의 연계는 양자가 분리된 상태를 전제로 상호 간 기능, 기구 등 다양한 부분에서 접점을 형성하고 확대하는 것을 의미한다(금창호·유은정, 2011). 행정적 차원에서 연계·협력은 둘 이상의 주체가 법적, 제도적 영향 관계를 맺어 서로 책임과 권리, 의무를 일정 부분 공유하면서 상호 관심사에 대해 지원하는 것을 의미한다(김홍주·김순남·나민주·하봉운·강민수, 2015). 이를 지방자치와 교육자치의 관계에 대입하면 더욱 복잡해진다. 지방자치와 교육자치의 연계·협력은 교육자치를 집행하는 지방교육행정기관과 지방자치를 집행하는 행정기관 간에 존재하는 상호 관심 사안을 지원하기 위해 공동으로 행사하는 행정 권한과 책임 및 의무 관계를 맺는 체제 혹은 실태를 의미할 수 있다. 이 경우 지방자치와 교육자치의 연계 및 협력은 일정 사안, 혹은 사무나 업무, 과제 등에 있어 양자 간에 상호 연계를 통한 합리성과 효율성, 그리고 책임성을 제고할 수 있다고 판단될 때 필요하다(김홍주·이석희·서영인, 2006).

#### 2) 연계·협력의 법·제도적 현황

지역사회 내 지방자치-교육자치 간의 법·제도적 연계 및 협력 실태 상황을 살펴보면 다음의 3가지 방식이 주를 이룬다. 첫째, 법정 기구인 '교육행정협의회'를 운영하는 방식이다. 이는 지방자치단체와 교육청의 권한을 부여받은 사람들이 서로 협의를 진행할 수 있는 협의체를 운영하는 방식이다. 둘째, 양 기관 간에 '교육협력관계'를 파견하고 운영하는 것이다. 이는 교육청 소속 공무원이 광역 지방자치단체에 근무하는 방식으로 이를 통해서도 각자의 교육 정책에 대한 의견을 조율할 수 있다. 셋째, '교육지원 관련 조례'를 제정하는 방식이다. 이는 지방자치단체가 교육 지원 사업을 수행하기 위한 것으로 교육 협력 사업의 법적 근거를 마련하는 것을 의미한다.



### (1) 지방교육행정협의회의 구성

먼저 2006년 12월 「교육자치법」 개정에 따라 지방교육행정협의회의 설치가 의무화되었고, 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정하게 되었다. 동 법률에 의하면 지방의 각 조례에는 지방교육행정협의회의 구성의 목적, 교육협력사업의 종류, 의무적 또는 자율적 협의 대상, 협의회 인원 구성과 자문협의회에 대한 내용, 실무협의팀 구성과 조직, 교육지원 사업계획의 수립, 예산 및 소요경비의 상호 분담 사항, 평가 등이 포함되도록 규정하고 있다(김홍주 외, 2015). 지방교육행정협의회의 구성원은 교육청과 지방자치단체의 장을 공동 의장으로 하여 10~20인이 되도록 한다. 위원은 일반적으로 양 기관의 주무국장과 과장이 포함되나 시·도에 따라서는 논의되는 사안별로 적정한 인원을 구성하는 유연성을 견지하고 있다. 지방교육행정협의회의 법제화 이후, 시·도교육청과 시·도청 간 협력기능이 일부 강화되긴 하였는데, 교육복지, 혁신지구사업 등 양자 간 협력 요구가 증대되고 있다는 연구가 있다(나민주 외, 2019).

2022년 9월 현재 국가법령정보센터 검색에 따르면, 17개 시·도교육청 모두 교육행정협의회 설치 및 운영에 관한 조례를 제정하고 있다. 또한 경기도의 경우에는 훈령 형식의 '경기도교육청 교육행정실장 지역별 협의회 운영 규정', 규칙 형식의 '경기도교육행정협의회 설치·운영 조례 시행규칙'을 규정하고 있다. 그 외 다른 시·도 교육청은 지방교육행정협의회 설치 및 운영 조례만 제정하고 있다. 지방교육행정협의회 관련 주요 기능과 제정 시기, 인원 및 위원 구성 등에 관한 내용을 다음 <표 3-9>에 정리하였다.

표 3-9 조례에 근거한 시·도 지방교육행정협의회 운영 현황(2022년 9월 현재)

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
서울	2007. 12. 20. 제정, 2018. 4. 26. 일부개정	1. 관련 법률과 조례에 따른 법정 및 비법정 전출(전입)금 규모와 전출(전입) 시기에 관한 사항 2. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 3. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 4. 교육 유해 환경시설의 개선에 관한 사항 5. 교육격차 해소에 관한 사항 6. 평생교육에 관한 사항 7. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 8. 우수인재 양성에 관한 사항 9. 교육사업 지원에 관한 사항 10. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 11. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 12. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 13. 기타	- 공동의장 2인 포함 10인 이내 - 교육감, 시장, 서울특별시교육청의 실·국장, 서울특별시의 기획조정실장, 여성가족정책실장, 교육담당 국장, 도시계획국장
부산	2001.5.11. 규정 제정, 2007.10.31. 조례 제정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 18명 이내의 위원 - 부산광역시교육청과 부산광역시의 과장급 이상의 공무원, 부산광역시의회에서 추천하는 사람
대구	2012. 2. 29. 제정, 2018. 5. 21. 일부개정	1. 학교의 설립, 용지의 확보 등 교육시설 확충에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 수립에 관한 사항 3. 평생교육에 관한 사항 4. 공공도서관 운영에 관한 사항 5. 우수인재 양성에 관한 사항 6. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 7. 학력향상에 관한 사항 8. 교육격차 해소 및 교육복지에 관한 사항 9. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 10. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 12명의 위원 - 위원은 1. 대구광역시교육청 국(과)장급 공무원 3명 2. 대구광역시국(과)장급 공무원 3명 3. 대구광역시의회가 추천하는 대구광역시의회 의원 2명(교육위원회 위원 1명을 포함) 4. 교육분야에 학식과 경험이 풍부한 자 2명
인천	2011. 7. 18. 제정, 2019. 11. 11. 일부개정	1. 학교의 설립, 용지의 확보 등 교육시설 확충에 관한 사항 2. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 평생교육에 관한 사항 4. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 5. 우수인재 양성에 관한 사항 6. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 7. 학력향상에 관한 사항 8. 교육복지에 관한 사항 9. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 10. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 10명 이내의 위원 - 위원은 1. 인천광역시교육청의 민주시민교육국장, 미래교육국장, 교육행정국장 2. 인천광역시의 기획조정실장, 문화관광국장, 교육협력담당관 3. 인천광역시의회가 추천하는 인천광역시의회 의원 2명

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
광주	2010. 1. 1. 제정, 2015. 5. 15. 일부개정	1. 학교설립·폐지·이설 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소 및 교육사업 지원에 관한 사항 5. 평생교육 및 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 우수인재 양성에 관한 사항 7. 교육 시설개방 및 지원에 관한 사항 8. 공공도서관 및 평생교육기관 설립·운영에 관한 사항 9. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 16명 이내의 위원 - 위원은 1. 광주광역시교육청의 정책국장, 교육국장, 행정국장, 광주광역시청의 교육협력·지원 담당 국장 등 2. 광주광역시의회에서 추천하는 시의원 1명 3. 교육 분야에 학식과 덕망을 갖춘 민간인 중에서 교육감 및 시장이 각각 같은 수로 추천한 8명 이내
대전	2010. 11. 1. 제정, 2016. 8. 12. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육 유해환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2명을 포함한 20명 이내의 위원 - 위원은 대전광역시의회, 대전광역시교육청 또는 대전광역시의 실·국(과)장급 이상의 공무원, 교육 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람
울산	2010. 12. 31. 제정, 2017. 4. 27. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장 2인을 포함한 14인 이내의 위원 - 위원은 울산광역시교육청과 울산광역시의 과장급 이상 공무원을 교육감과 시장이 협의하여 구성
세종	2012. 11. 12. 제정, 2019. 7. 10. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 3. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 4. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 5. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 평생교육에 관한 사항 8. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 9. 우수인재 양성에 관한 사항 10. 교육사업 지원에 관한 사항 11. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 12. 교육시설의 개방 및 지원에 관한 사항 13. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 14. 기타	- 15명 이내의 위원으로 구성하되, 교육감과 시장이 공동의장이 되며, 부교육감과 행정부시장의 공동부의장 - 위원은 1. 세종특별자치시교육청의 교육협력주무국장 등 국장급 공무원 3명 2. 세종특별자치시의 교육지원 주무국장 등 국장급 공무원 4명 3. 세종특별자치시의회 의 지명의원 2명 4. 외부교육전문가 2명

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
경기	2011. 1. 10. 제정, 2020. 1. 10. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교 용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 3. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 4. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 5. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 평생교육에 관한 사항 8. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 9. 인재 양성에 관한 사항 10. 교육사업 지원에 관한 사항 11. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 12. 교육시설의 개방 및 지원에 관한 사항 13. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 14. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표협의회는 교육감과 도지사로 구성, 간사는 경기도교육청 및 경기도청 소속 4급 이상 공무원 중에서 교육감과 도지사가 각각 지명하는 2명</li> <li>- 실무협의회는 공동의장 2명을 포함한 6명 이내의 위원으로 구성. 공동의장은 도교육청의 제1부교육감과 도청의 행정1부지사</li> <li>- 위원은 도교육청의 기획조정실장·정책기획관과 도청의 기획조정실장·평생교육국장이 됨.</li> <li>- 실무협의회의 사무를 처리할 간사 2명을 두며, 도교육청과 도청의 경기도교육행정협의회 업무담당 사무관이 됨</li> </ul>
강원	2007. 12. 21. 제정, 2017. 3. 3. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 계획수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항10. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동의장 2명을 포함한 15명 이내의 위원</li> <li>- 위원은 1. 강원도교육청의 교육국장, 행정국장, 강원도의 기획조정실장, 총무행정관 2. 강원도의회 교육위원회 위원 1명 3. 교육관련 기관·단체의 장 및 교육행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람</li> </ul>
충북	2015. 3. 27. 제정, 2017. 7. 28. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 4. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 교육격차 해소에 관한 사항 8. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 9. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 10. 우수인재 육성에 관한 사항 11. 교육사업 지원에 관한 사항 12. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동의장 2명을 포함한 14명 이내의 위원</li> <li>- 1. 당연직 위원은 충청북도교육청의 교육국장, 행정국장, 기획국장, 충청북도의 균형건설국장, 문화체육관광국장, 정책기획관 2. 위촉직 위원은 충청북도의회 의장이 추천하는 도의원 2명, 교육행정 및 교육·학예에 관한 학식이 풍부한 사람 중에서 교육감과 도지사가 각각 2명 이내로 추천한 사람</li> </ul>
충남	2015. 10. 30. 제정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동의장(교육감과 도지사)과 공동부위원장(교육청 기획국장과 충남 기획조정실장) 각 2명</li> </ul>

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
		전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 4. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 5. 우수인재 육성에 관한 사항 6. 교육협력 및 지원 사업에 관한 사항 7. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>을 포함하여 16명 이내의 위원</li> <li>- 위촉직 위원 :1. 충청남도의회 또는 의장이 추천하는 사람 2명 2. 교육행정 및 교육·학예에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 교육감과 도지사가 각각 3명 이내로 추천한 사람</li> <li>- 당연직 위원: 교육청 교육혁신과장, 예산과장과 도 예산담당관, 교육법무담당관.</li> </ul>
전북	2007. 12. 31. 제정, 2016. 1. 4. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 도시개발 관련 계획 수립 시 교육·학예 시설의 설치 등 사전 협의가 필요한 사항 3. 교육 유해환경·시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역 전략사업과 연계한 인력 양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회는 전라북도교육청 및 전라북도청의 국·과장급 이상 공무원으로 구성</li> <li>- 사안에 따라 회의에 참석하는 위원의 구성은 공동의장 2명을 포함한 18명 이내, 공동의장은 교육감과 도지사</li> </ul>
전남	2011. 12. 30. 제정, 2017. 9. 28. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 4. 학교급식 여건의 개선에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역 전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 교육 유해 환경시설의 개선에 관한 사항 8. 교육격차 해소에 관한 사항 9. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 10. 과학·기술교육의 진흥 및 직업교육 여건 개선에 관한 사항 11. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 12. 우수인재 육성에 관한 사항 13. 교육사업 지원에 관한 사항 14. 「지방교육재정교부금법 시행령」제8조에 따른 전입금 세출예산 협의에 관한 사항 15. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동의장(교육감과 도지사)을 포함하여 16명 이내의 위원</li> <li>- 위촉직 위원: 1. 교육청과 도청의 국(과)장급 이상의 공무원 2. 전라남도의회 의장이 추천하는 전라남도의원 2명(교육위원회 위원 1명을 포함한다) 3. 교육행정 및 교육·학예에 관한 학식이 풍부한 사람</li> <li>- 당연직 위원: 전라남도교육청의 정책국장, 행정국장과 전라남도청의 기획조정실장, 자치행정국장</li> </ul>
경북	2008. 7. 14. 제정,	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한	- 공동의장(교육감과 도지사) 2명을 포함한 12명 이내의 위원으로 구성

구분	경과	주요 기능	인원 및 위원
	2018. 10. 1. 일부개정	사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 학교급식 개선에 관한 사항 13. 재난·안전관리에 관한 사항 14. 기타	- 협의회의 위원 1. 경상북도교육청 및 경상북도의 국장급 이상 공무원 2. 경상북도의회가 추천하는 도의회 의원 2명 3. 교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
경남	2008. 1. 10. 제정, 2017. 7. 13. 일부개정	1. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항 3. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 4. 교육격차 해소에 관한 사항 5. 평생교육에 관한 사항 6. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 7. 우수인재 양성에 관한 사항 8. 교육사업 지원에 관한 사항 9. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 10. 교육시설개방 및 지원에 관한 사항 11. 공공도서관 설립·운영에 관한 사항 12. 기타	- 공동의장(도지사, 교육감) 2명을 포함한 15명 이내의 위원 - 위원은 경상남도청 및 경상남도교육청의 국·과장급 이상의 공무원 중에서 공동의장이 각각 임명
제주	2007. 8. 6. 제정, 2022. 3. 4. 전부개정	1. 학교설립, 교육시설 확충 등 학교교육 여건 개선에 관한 사항 2. 학교 관련 도시개발계획 수립에 관한 사항 3. 학교용지의 확보 및 경비의 부담에 관한 사항 4. 「지방교육재정교부금법」 제11조의 사항 5. 학교급식 지원에 관한 사항 6. 교육격차 해소에 관한 사항 7. 재난·안전 관리에 관한 사항 8. 교육 유해환경 개선에 관한 사항 9. 우수인재 양성에 관한 사항 10. 학교체육 진흥에 관한 사항 11. 평생교육 진흥에 관한 사항 12. 지역 전략사업과 연계한 인력 양성에 관한 사항 13. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 14. 직업·진로교육 진흥에 관한 사항 15. 공공도서관 설립 및 운영에 관한 사항 16. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 17. 기타	- 도교육감과 도지사를 공동의장으로 하여 15명 이내의 위원 - 위원은 1. 제주특별자치도교육청의 실·국장급 공무원 2. 제주특별자치도의 실·국장급 공무원 3. 제주특별자치도의회회장이 추천하는 제주특별자치도의회의원 2명

출처: 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 검색을 바탕으로 구성함

## (2) 교육협력관제도의 운영

교육협력관제도는 지방자치와 교육자치 간의 인력 교류 제도의 일환이라고 볼 수 있다. 본 제도는 시·도청과 시·도 교육청 간 교육 지원 사업 담당 인력들의 교류를 활성화 할 경우 양자 간 협력에 대한 인식과 정보를 공유하고 상호 문화를 교류할 수 있다는 차원에서 제시되었다(김민희·장지현, 2015). 본 제도는 보통 시·도교육청 소속 공무원이 시·도청에 파견 근무하는 형식으로 이루어지고 있다(권오영, 2017).

표 3-10 지방자치-교육자치 교육협력 담당 부서 현황(2022년 9월 현재)

지역	교육 연계협력 담당 부서		교육 협력관
	시·도청	교육청	
서울	평생교육국 교육지원정책과 교육협력관	기획조정실 참여협력담당관 지역사회협력팀 장학관	○
부산	청년산학창업국 창조교육과	기획국 예산기획과 의회협력 담당	×
대구	청년여성교육국 교육협력정책관	대외협력담당관 의회·시정협력담당 사무관	○
인천	교육협력담당관	소통협력담당관 대외협력 · 의회팀(시청 파견) 교육협력관	○
광주	복지교육국 교육청소년과	행정국 교육자치과 교육협력관	○
대전	청년가족국 교육청소년과 주무관	기획국 혁신정책과 교육협력관	○
울산	행정지원국 인재교육과 평생교육 담당	교육협력담당관	○
세종	문화체육관광국 교육지원과 교육지원 담당	기획조정국 교육협력과	×
경기	평생교육국 교육협력과	교육협력국	×
강원	기획조정실 교육법무과	기획조정관 교육협력담당 장학관	○
충북	기획관리실 청년정책담당관 교육지원팀장	행정국 총무과 대외협력팀	×
충남	기획조정실 교육법무 담당관 교육협력팀	기획국 예산과 의회·대외협력팀 주무관	×
전북	자치행정국 자치행정과 인재평생교육팀	정책공보관 교육협력담당 사무관	○
전남	자치행정국 희망인재육성과 주무관	정책국 정책기획과 교육협력팀 주무관	○
경북	자치행정국 교육정책과	정책국 정책혁신과 교육협력관	○
경남	기획조정실 교육담당관	정책기획관 대외협력 주무관	×
제주	특별자치행정국 평생교육과 교육지원팀	정책기획실 국제교육협력과 교육협력 담당	×

출처: 각 광역 지방자치단체 및 교육청 조직도 참고 및 담당 공무원 통화를 토대로 조사하여 저자 정리

본 제도는 조례나 시·도 운영계획에 근거하여 “시·도지사는 교육협력관을 요구할 수 있다”는 규정 하에 운영되기 때문에 지속적으로 연계·협력을 돕는 조정자로서의 역할에 한계가 있을 수 밖에 없다(김민희·장지현, 2015). 실제로 지방자치-교육자치 교육 협력 담당 부서 현황을 나타낸 <표 3-10>을 보면 17개 시·도교육청 중에서 2022년 9월 현재 기준으로 교육협력담당관 제도를 운영하고 있는 곳은 10곳인 것으로 나타났다. 특히 교육협력관이 없는 곳은 시·도지사나 시·도 교육감의 정치적 성향이 다른 경우에 발생할 수 있다. 또한 김종오(2019)에 따르면 교육협력관 파견 제도의 필요성을 못 느끼거나, 파견 방식 재검토가 필요하여 파견을 철회하는 등 교육협력관제도가 제대로 운영되지 못하는 것으로 나타났다. 다음으로 교육 협력 업무를 담당하는 부서를 살펴 보면 지방자치단체별로 교육청별로 매우 다양한 것을 알 수 있다. 또한 교육 협력 업무 담당 부서는 동일한 지방자치단체나 교육청 내에서도 지속적이지 못한 실정이다. 이는 선거 결과에 따라 조직 개편이 이루어지기 때문인 것으로 보인다.

### (3) 교육지원 조례 제정

지방자치단체들이 교육경비를 지원하는 자치 법규는 조례가 된다. 지방자치단체의 교육지원 조례는 2005년 경기도에서 가장 먼저 시행하였고(김종오, 2019), 타 지방자치단체에서도 이후에 교육 지원 조례를 제정하여 운영 중이다. 광역 지방자치단체의 교육지원 조례 운영 현황은 다음 <표 3-11>과 같다. 각 광역 지방자치단체마다 다소 상이할 수 있으나 교육지원 조례는 대부분 교육지원계획 수립, 교육재정 및 교육협력 지원, 교육협력지원 위원회의 설치 및 구성, 교육협력관의 상호파견 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이 밖에도 광역 지방자치단체는 다양한 형태의 교육 관련 조례를 제정하여 운영하고 있다. 예를 들어, 강원도 문해교육 지원에 관한 조례, 경기도 생존수영교육 지원 조례, 경상남도 서민자녀 교육지원에 관한 조례, 대전광역시 식생활교육지원 조례 등이 있다.

이 외에도 국가법령정보센터 자치법규 분야에서 ‘교육지원’을 검색하면 광역 뿐 아니라 기초 지방자치단체에서도 다양한 형태의 교육지원 조례를 제정한 것을 알 수 있다. 2022년 9월 현재 기준으로 국가법령정보센터에서 ‘교육지원’을 검색하면 총 1,649개의 조례가



검색된다. 이 중 기초 지방자치단체의 자치법규는 764건이고 광역 지방자치단체는 188건에 이른다. 기초 지방자치단체는 일반적 형태의 교육지원 조례 뿐만 아니라 다양한 대상과 목적을 위한 자치법규를 제정하고 있다. 예를 들어 거제시 서민자녀 교육지원에 관한 조례, 광주광역시 서구 성인문해교육 지원에 관한 조례, 화천군 학교급식비 지원에 관한 조례, 횡성군 식생활 교육지원 조례, 함안군 교육비 및 교복구입비 지원 조례 등이 제정되어 있다.

또한 교육청의 경우에도 다양한 형태의 교육지원 조례를 운영하고 있다<sup>19)</sup>. 교육청은 1,649개 조례 중에 697개의 교육 지원 관련 조례를 제정하고 있다. 예를 들어 강원도교육청 장애학생 편의지원 조례, 경기도교육청 교육복지우선지원 사업 지원 조례, 경기도교육청 다자녀 학생 교육비 지원에 관한 조례, 경상남도교육청 스포츠클럽 지원 등에 관한 조례, 광주광역시교육청 교육재난 지원 조례, 부산광역시교육청 학생 통학 지원 조례 등이 제정되어 있다. 본 보고서에서는 광역 지방자치단체의 일반적인 교육 지원 관련 조례만 표로 정리하여 제시하고자 한다.

**표 3-11** 광역 지방자치단체 교육지원 조례 운영 현황(2022년 9월 현재)

지역	조례명	제정 시기
서울	서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례	2017.09.21 일부개정하며 명칭 변경
	서울특별시 교육격차 해소와 인재양성을 위한 교육지원 조례	2006.07.19
부산	부산광역시 교육지원 조례	2011.11.02
대구	대구광역시 교육격차 해소를 위한 교육지원 조례	2009.10.12
인천	인천광역시 미래인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007.11.05
광주	광주광역시 인재 양성을 위한 교육지원 조례	2013.10.01
대전	대전광역시 교육격차 해소 및 우수인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007.05.11
울산	울산광역시 교육지원 조례	2016.12.29.
세종	세종특별자치시 교육지원에 관한 조례	2012.07.02.
경기	경기도 교육재정 지원 및 협력에 관한 조례	2015.08.03

19) 이례적으로 충청남도의 경우 교육경비 지원 관련 조례가 없으며, 교육청에서 조례를 제정하고 있다.

지역	조례명	제정 시기
강원	강원도 교육격차 해소 및 우수인재 양성을 위한 교육지원 조례	2015.11.06
충북	충청북도 교육지원 조례	2006.11.17
충남	충청남도교육청 교육복지운영·지원에 관한 조례*	2016.10.20.
전북	전라북도 교육재정부담금 전출 조례	2015.07.03
전남	전라남도 교육지원 조례	2008.07.15.
경북	경상북도 교육지원에 관한 조례	2016.05.26.
경남	경상남도 공교육 내실화 지원 조례-경상남도 교육지원 및 교육복지 활성화에 관한 조례	2011.01.06.일부개정 하며 명칭 변경
제주	제주특별자치도 교육균형발전 지원 조례	2015.03.05

\*주: 충청남도의 경우 광역 지방자치단체는 교육지원 조례가 없고 교육청이 조례를 제정했음.

출처: 국가법령정보센터(law.go.kr) 검색하여 저자 정리

## 2. 교육청의 교육협력사업 추진 실적<sup>20)</sup>

이하에서는 서울, 대구, 광주, 경기, 경북 등 5개 교육청의 사례를 중심으로 교육협력사업의 추진실적을 살펴보고자 한다.

### 1) 서울특별시교육청

서울교육청은 2019년 ‘생각을 키우고 행복한 미래를 함께 여는 『미래 교육도시 서울』’이라는 교육정책비전 아래 ‘학교 내 미래교육, 학교 밖 현장교육, 마을연계 평생교육’이라는 목표를 상정하여 4개 분야, 38개 교육협력사업을 추진하였다. 주요 내용은 아동·청소년의 창의성·인성 등 역량 발달 지원을 위해 자유롭게 상상하는 메이커스페이스, 칠판·필기구 없는 미래형 교실, 학생 스스로 교실 공간을 만드는 꿈을 담은 교실 등 조성으로 창의성·인성 역량과 협력종합예술활동 운영, 유니버설 디자인 교육, 학교 내외부 미적 환경 개선 등을 통해 심미적 감성 역량을 제고하는 것이다. 또한 미래과학 및 진로 체험 기회 확대를 통해 세운상가, 에스플렉스, 시립과학관 등 시립시설을 활용하여 빅데이터, 인공지능, 3D프린터 등 미래 주요산업 체험교육프로그램 운영하고 다양한 직업체험을 위

20) 자료구득의 한계로, 17개 시도 중 서울, 대구, 광주, 경기, 경북 등 5개 시도의 추진실적만 제시

해 미래진로체험센터 확충 및 진로직업체험지원센터 운영하였다. 뿐만 아니라 안전하고 차별 없는 교육환경 조성을 위해 노후 화장실 개선, 초등학교 스쿨버스 운영, 이재민수용 시설 지정학교 내진보강 및 NON-GMO 급식 식재료 제공으로 쾌적하고 안전한 교육환경 조성, 학교 내 노동·성평등 교육, 한강 생존수영 체험교육 실시 등 청소년 인권증진 강화에 대한 목표를 제시하였다. 마지막으로 지역과 소통·협력하는 평생학습 기반 강화와 관련하여 마을과 함께하는 서울형혁신교육지구, 공공도서관 연계 강화, 현장학습 활성화 등을 추진하고, 자유시민대학 운영, 문해교육 지원 등을 통한 시-교육청 간 평생학습 협력체계 구축을 제시하였다.

표 3-12 서울특별시교육청 교육협력사업 운영 현황(2019년)<sup>21)</sup>

분야	연번	교육협력사업	부서(시, 교육청)	
아동·청소년 창의성· 인성 등 역량 발달 지원 (10개)	1	창의융합적사고가 배양되는 '메이커스페이스 공간' 조성	교육정책과	교육혁신과
	2	스마트 교육 활성화를 위한 미래형 교실 구축	교육정책과	교육혁신과
	3	창의력을 겸비한 미래 기술인력 양성을 위한 특성 학교 지원	교육정책과	진로직업교육과
	4	꿈을 담은 교실 만들기	교육정책과	교육시설안전과
	5	우리 학교, 고운 색 입히기	교육정책과	교육시설안전과
	6	청소년의 감성을 키워주는 협력종합예술활동 운영	교육정책과 청소년정책과	체육건강문화예술과
	7	영유아의 꿈과 상상력을 키우는 체험교육프로그램 운영	보육담당관	유아교육진흥원
	8	아이들의 정서발달과 전인적 성장을 위한 '유아숲' 조성 확대	자연생태과	유아교육과
	9	인성과 창의력 함양 '유니버설 디자인 교육' 운영	디자인정책과	초등교육과
	10	꿈을 담은 놀이터 만들기	교육정책과	초등교육과
미래과학 및 진로체험 기회 확대	11	첨단산업 시설을 활용한 미래산업 체험시스템 구축	투자창업과 스마트도시담당관 역사도심재생과	교육혁신과 진로직업교육과
	12	청소년센터를 활용한 미래과학기술 체험 강화	청소년정책과	교육혁신과

21) 서울교육청의 교육협력사업 현황은 외부공개가 되지 않으나 웹사이트에 2019년 자료가 게시되어 있어 활용함

지방자치와 교육자치 재정사업의 연계·협력 강화방안

분야	연번	교육협력사업	부서(시, 교육청)	
(9개)	13	서울시립과학관과 연계한 미래과학 교육 지원	서울시립과학관	과학전시관 교육혁신과
	14	미래 과학기술 교육 관련 온라인학습 콘텐츠 지원	평생교육과	교육혁신과
	15	미래 우수인력 양성을 위한 청소년 드론관련 통섭 교육 실시	교육정책과	진로직업교육과
	16	다양한 직업체험을 위한 미래진로체험센터 확충	청소년정책과	진로직업교육과
	17	지역사회와 함께하는 진로체험교육 확대	교육정책과	진로직업교육과
	18	전환기 청소년 대상 자기계발 활동 지원	청소년정책과	중등교육과
	19	참여형 친환경 에너지 교육 실시	환경정책과	교육혁신과
안전하고 차별없는 교육 환경 조성 (11개)	20	꾸미고 꿈꾸는 학교 화장실 만들기	교육정책과	교육시설안전과
	21	안전한 통학과 체험활동을 위한 스쿨버스 운영	교육정책과	초등교육과
	22	함께하는 안전한 학교만들기(교통안전, 재난안전)	교통운영과 재난대응과	정책안전기획관
	23	학교 건물 내진보강으로 지진대비 안전 강화	복지정책과	교육시설안전과
	24	GMA로부터 안전한 학교급식을 통한 급식의 질 향상	친환경급식과	학교보건진흥원
	25	학교급식 친환경 비율 제고 및 식생활교육 강화	친환경급식과	체육건강문화예술과
	26	꽃과 나무, 초록으로 피어나는 에코스쿨 조성	조경과	교육혁신과
	27	학교폭력 및 인선사고 예방을 위한 학교 CCTV 교체	교육정책과	민주시민생활교육과
	28	청소년의 시정 참여 및 인권증진 제도 운영	청소년정책과 노동정책담당관 인권담당관 여성정책담당관	민주시민생활교육과
	29	학교 밖 청소년을 위한 맞춤형 지원 확대	청소년정책과	민주시민생활교육과
	30	학부모가 안심하는 '안심 생존수영 교육지원센터' 운영	수상기획과	체육건강문화예술과
지역과 소통·협 력하는 평생학습 기반 강화 (8개)	31	서울형 혁신교육지구 확대	교육정책과	참여협력담당관
	32	평생학습의 동력이 되는 서울자유시민대학 운영	평생교육과	평생교육과
	33	공공도서관 혁신 및 마을도서관 연계 강화	교육정책과 서울도서관	평생교육과
	34	학교-마을 협력 교육생태계 조성	교육정책과	참여협력담당관
	35	문해교육 프로그램 지원 강화	평생교육과	평생교육과
	36	공공시설 등 마을자원을 활용한 현장학습 활성화	교육정책과	참여협력담당관
	37	방과 후 돌봄서비스 연계체제 구축	아이돌봄담당관	초등교육과
	38	대학 연계 고교 우수프로그램 지원	교육정책과	초등교육과

출처: 서울특별시교육청 내부자료(2020)

## 2) 대구광역시교육청

대구광역시교육청은 학생들이 꿈꾸는 미래를 만들어 가기 위해서는 미래를 배워야 하며, 배움의 과정 또한 한 학생도 소외되지 않고 자신의 잠재력을 꽃 피울 수 있도록 함께 성장하는 교육의 의미를 담은 '미래를 배운다 함께 성장한다'라는 비전을 제시하였다. 또한 2015년 개정교육과정에 따른 6대 핵심역량(지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 자기 관리 역량, 심미적 감성 역량, 의사소통 역량, 공동체 역량)을 기반으로 미래사회에 필요한 역량을 재구성한 4가지 미래역량을 제시하였다. 구체적으로 보면, 다양한 분야의 지식, 정보, 기술, 경험을 융합적으로 활용하여 새로운 것을 창출하고 통합적으로 문제를 해결할 수 있는 창의융합적 사고 역량, 자아정체성과 자신감을 가지고 새로운 환경에 적극적으로 도전하도록 한다. 또한 삶과 진로에 필요한 신체적·정신적 강인함과 회복탄력성을 갖추어 자기주도적으로 살아갈 수 있는 자기관리 역량, 인간에 대한 공감적 이해를 바탕으로 삶의 의미를 발견하도록 한다. 그리고 초연결 미래사회에서 자신의 생각과 감정을 효과적으로 표현하며 다른 사람의 의견을 경청하고 존중할 수 있는 공감 소통 역량과 지역, 국가, 세계 공동체 구성원에게 요구되는 가치와 태도를 지니고 남을 배려하고 함께 행복한 삶을 실천적으로 행동할 수 있는 공동체 역량이다.

이러한 방향성과 함께 대구광역시교육청과 대구광역시청은 2021년 총 8건(교육청 제안 5건, 시청 제안 3건)의 교육협력사업을 추진하였다. 그 중 1건(상정 철회)을 제외하고 7건이 상호 제안 안건에 대해 수용하는 의사를 밝혀 진행하였다.

표 3-13 대구광역시교육청 교육협력사업 선정 현황(대구광역시교육청 제안)

연번	안건명 및 주요내용	대구광역시 검토의견
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중·고교 무상교복 지원</li> <li>• 중·고등학교 신입생 교복구입비 지원에 소요되는 예산의 30% 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수용</li> <li>• 소요예산의 30% 대구시(구·군 포함) 부담 ※ 35.6억원 / 총 118.7억원</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유치원 무상급식 지원</li> <li>• 사립유치원 급식비 지원에 소요되는 예산의 30% 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수용</li> <li>• 소요예산의 30% 대구시(구·군 포함) 부담 ※ 40.8억원 / 총 136억원</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특성화고-구·군(읍·면·동) 사례관리전담 협력 강화</li> <li>• 특성화고와 구·군(읍·면·동)의 통합사례 관리 연계·협력 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수용</li> <li>• 특성화고 구·군(읍·면·동)의 통합사례 관리 연계 협력 추진에 적극 지원</li> <li>• 학교, 읍·면·동 행정복지센터, 복지관 연계 통합사례관리 운영 시행 중(초·중)</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학교주변 공사 관련 등 학생 통학안전 확보 협조</li> <li>• 학교주변 공동주택 등 건축에 따른 학생 통학 안전 확보를 위한 협조</li> <li>• 어린이보호구역 내 교통사고 예방을 위한 협조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수용</li> <li>• 인·허가 통보 전에 통학로 안전 확보 계획서를 징구하고, 공사 진행 중에 교육지원청의 통학 안전 대책협의회 구성 시, 적극 협조토록 구·군에 요청</li> <li>• 착공 시, 건설기술진흥법에 따른 안전관리 계획서 징구 및 철저한 검토로 안전사고 방지</li> <li>• 공동주택 공사장 관리 철저(신호수 배치 및 공사장 주변 학생 통학로 안전관리 등)</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2022년도 법정이전수입 세출예산편성</li> <li>• 지방교육재정부담금 당해연도 전출 협조</li> <li>• 법정·비법정 전입금 사전 통지 협조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수용</li> <li>• 2022년 법정이전수입 464,404백만원 본예산 편성</li> <li>• 지방교육재정 부담금(2020년 정산분)은 2021년 3회 추경에 반영하고, 지방교육세 보전총당금(2021년)은 2022년 본예산 반영 예정</li> <li>• 향후 법정·비법정전출금 내역을 조속히 통보토록 노력하겠음</li> </ul>

출처: 대구광역시교육청 내부자료(2022)

표 3-14 대구광역시청 교육협력사업 선정 현황(대구광역시청 제안)

연번	안건명 및 주요내용	대구광역시교육청 검토의견
1	○ 어린이집 누리과정의 교육청 프로그램 연계 <ul style="list-style-type: none"> <li>유치원과 공동과정인 어린이집 누리과정(만3~5세) 아동에 대해 유아교육진흥원 교육 프로그램 이용 지원</li> </ul>	○ 수용 <ul style="list-style-type: none"> <li>2022년 방학기간 중 어린이집 유아체험 시범 운영</li> <li>2023학년도부터 주 1회 어린이집 유아 대상 확대 운영 검토</li> </ul>
2	○ 에듀테크 활용 교육에 지역기업 참여 확대 요청 <ul style="list-style-type: none"> <li>에듀테크 소프트웨어를 통해 기업과 학교 현장의 소통 활성화 지원</li> <li>지역기업의 에듀테크 제품에 대해 학교 현장의 테스트·실증 지원</li> </ul>	○ 수용 <ul style="list-style-type: none"> <li>지역 에듀테크 소프트웨어 기업 홍보 및 안내 자료 학교에 홍보 협조</li> <li>에듀테크 가이드북에 지역 기업의 콘텐츠 상품목록을 게재하여 학교에 안내</li> <li>에듀테크 활용교육 지원단을 활용하여 에듀테크 소프트웨어 테스트 및 실증을 지원하고 있음</li> </ul>
3	○ 「대구3D지도 서비스」 활용 교육 협조 <ul style="list-style-type: none"> <li>대구시 전역의 모든 지형과 건축물을 가상공간에 재현한 「대구3D지도」에 대한 인지도 제고 및 관심 유도를 위해 초등학교 사회과목 「우리지역 알아보기」 수업 시 활용 요청</li> </ul>	○ 상정 제외(철회)

출처: 대구광역시교육청 내부자료(2022)

### 3) 광주광역시교육청

광주광역시교육청은 '미래를 함께 여는 혁신적 포용교육', '창의성을 갖춘 가슴 따뜻한 세계민주시민', '단 한 명의 아이도 포기하지 않는 광주교육'이라는 비전을 제시하고 있다. 이와 함께 '모두의 꿈이 실현되는 다양성 교육', '삶의 힘을 키우는 책임교육', '희망사다리가 되는 공정교육', '상상이 현실이 되는 미래교육', '다함께 주인되는 상생교육'의 5대 주요시책과 '다양성을 품은 실력향상', '미래로 가는 AI교육', '모두가 함께하는 시민협치'의 역점과제를 제시하고 있다. 이를 위해 총 29개의 사업을 추진 중이다.

표 3-15 광주광역시교육청 교육협력사업 선정 현황

연번	사업명	주관부서	
		교육청	광주광역시
1	마을교육공동체 운영	시민참여담당관	자치행정과
2	녹색생활실천 활성화	시민참여담당관	기후환경정책과
3	학교 친환경 텃밭 조성	시민참여담당관	농업기술센터(기술개발과)
4	마을과 함께 만드는 학교 햇빛발전소 건립	시민참여담당관	에너지산업과
5	광주학생독립운동 역사아카데미	민주시민교육과	교육청소년과
6	등·하굣길 어린이 교통안전지도	안전총괄과	교통정책과
7	초등학교 CCTV 통합관제센터 연계구축 운영	안전총괄과	사회재난과
8	학교형태 장애인 평생교육시설 지원	중등교육과	교육청소년과
9	산학일체형 도제학교 지원	중등교육과	청년정책관
10	광주형일자리 맞춤형 인력양성 운영지원	중등교육과	일자리정책관
11	문화학교 운영	중등교육과	문화도시정책관
12	공공도서관 자료 구입	중등교육과	문화도시정책관
13	사립유치원 방과 후 과정 지원	유아특수교육과	교육청소년과
14	문화예술 특성화학교 운영 지원	체육예술융합교육과	문화도시정책관
15	학생 결핵 예방	체육예술융합교육과	감염병관리과
16	과학영재학교 운영 지원	체육예술융합교육과	교육청소년과
17	생활과학교실 운영 지원	체육예술융합교육과	교육청소년과
18	과학문화축전 지원	체육예술융합교육과	미래산업정책과
19	소프트웨어 교육 지원	체육예술융합교육과	교육청소년과
20	학교체육시설 개방에 따른 지원	체육예술융합교육과	체육진흥과
21	수영체험학습지원	체육예술융합교육과	체육진흥과
22	학교 무상급식비 지원	재정복지과	교육청소년과
23	친환경 농산물 등 우수식재료비 지원	재정복지과	교육청소년과
24	Non-GMO식품 학교급식 지원 사업	재정복지과	교육청소년과
25	거점영어체험센터 운영 지원	창의융합교육원	교육청소년과
26	진로체험센터 지원	광주광역시교육연구정보원	교육청소년과
27	여학생 생리용품 지원	체육예술융합교육과	교육청소년과
28	초·중·고 신입생 입학준비금 지원	재정복지과	교육청소년과
29	광주외국인학교 '글로벌다문화교육' 지원	민주시민교육과	교육청소년과

출처: 광주광역시교육청 내부자료(2022)



#### 4) 경상북도교육청

경상북도교육청은 '삶의 힘'이라는 것이 스스로 삶의 주인이 되어 변화하는 시대에 능동적으로 도전하여 꿈을 실현하고 사회 발전에 이바지하는 역량이라는 방향성을 가지고 있다. '따뜻함'이란 한 아이도 포기하지 않는 어머니의 품과 같은 보살핌과 배려로 아이들의 행복한 삶을 책임지겠다는 포부를 가지고 '삶의 힘을 키우는 따뜻한 경북교육'이라는 비전을 제시하였다. 즉, 자신의 미래를 살아가는 데 힘을 기를 수 있도록 결과보다는 과정, 다그침보다는 기다림을 지향하는 교육이라는 것이다. 이를 위해 신나는 교실, 소통하는 학교, 함께 여는 미래라는 지표를 두고 있으며, 총 9개의 교육협력사업을 선정하고 추진하고 있다.

표 3-16 | 경상북도교육청 교육협력사업 선정 현황

연번	사업명	담당부서	
		교육청	도청
1	2023년 지방자치단체 일반회계전입금 편성	예산정보과	교육정책과
2	무상급식(식품)비 지원단가 인상 및 분담비율 조정	체육건강과	농식품유통과
3	학교돌봄터 사업 활성화	교육복지과	아이세상지원과
4	직업교육 혁신지구 추진 관련 사업 참여 협조	창의인재과	교육정책과
5	유·청소년 승마교육센터 활성화 협조	체육건강과	축산정책과
6	교과과정 연계 농촌체험·진로 학습 활성화	유초등교육과 중등교육과	농촌자원과
7	경북 학생4-H 모의 도의회	유초등교육과 중등교육과 학생생활과	농촌자원과
8	창의인재 양성을 위한 과학교육 서포터즈 활성화	창의인재과	보건환경연구원
9	결식우려 아동 급식 예산 확대 지원 협조	체육건강과	아이세상지원과

출처: 경상북도교육청 내부자료(2022)

최근 5년 간 경상북도교육청의 교육협력사업 현황을 보면 총 34건의 협의 안건 중 31건이 합의(3건은 추가 협의)가 이루어졌으며, 협의 안건 중 24건이 원안 합의, 7건이 수정합의를 도출하였다.

표 3-17 최근 5년 간 경상북도교육청 교육협력사업 현황

개최일자	협약 안건	협약 결과
2017.07.13 2017.10.31	<p>&lt;교육청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 학교환경교육 활성화 지원</li> <li>2. 청년취업(특성화고·마이스터고) 활성화 지원</li> <li>3. 농수산계고 청년리더양성 지원</li> <li>4. 경상북도 친환경농산물 학교급식 지원</li> <li>5. 농산어촌 학생급식비 지원</li> <li>6. 2018년 지방자치단체 일반회계전입금 편성</li> <li>7. 공공도서관 진로직업상담 활성화 지원</li> </ol> <p>&lt;도청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 학교급식 식재료 방사능 검사 지원</li> <li>2. 도내 어린이 대상 체험형 물교육 개최</li> <li>3. 초·중·고 수학여행 「내나라 먼저 여행하기」 참여</li> <li>4. 지역 교육현안 특별교부금사업 발굴 협조</li> <li>5. 신도시내 유치원 등 교육시설 추가 확보</li> <li>6. 경북도서관 개관준비 관련 도교육청 협력 요청</li> </ol>	<p>&lt;교육청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원안 합의</li> <li>2. 원안 합의</li> <li>3. 원안 합의</li> <li>4. 원안 합의</li> <li>5. 원안 합의</li> <li>6. 원안 합의</li> <li>7. 원안 합의</li> </ol> <p>&lt;도청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원안 합의</li> <li>2. 원안 합의</li> <li>3. 원안 합의</li> <li>4. 원안 합의</li> <li>5. 원안 합의</li> <li>6. 원안 합의</li> </ol>
2018.10.22	<p>&lt;교육청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 초, 중학교(특수 포함) 전체 무상급식 실시</li> <li>2. 2019년 지방자치단체 일반회계전입금 편성 현황</li> </ol> <p>&lt;도청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중모고등학교 농업계 특성화고 전환</li> </ol>	<p>&lt;교육청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수정 합의</li> <li>2. 원안 합의</li> </ol> <p>&lt;도청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원안 합의</li> </ol>
2019.10.21	<p>&lt;교육청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중모고등학교 농업계 특성화고 전환</li> <li>2. 2020년 지방자치단체 일반회계전입금 편성 현황</li> <li>3. 고등학교 무상급식 확대·시행 추진</li> </ol> <p>&lt;도청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 어린이·청소년 대상 농촌체험학습 활성화</li> <li>2. 초·중등학생 인구교육 활성화</li> <li>3. 사립유치원 보조사업 지원 비율 조정</li> <li>4. 뮤지컬 예술재능 지원 및 학급설치 등 확대</li> </ol>	<p>&lt;교육청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 추가 협의 필요</li> <li>2. 원안 합의</li> <li>3. 원안 합의</li> </ol> <p>&lt;도청&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 추가 협의 필요</li> <li>2. 수정 합의</li> <li>3. 원안 합의</li> <li>4. 원안 합의</li> </ol>

개최일자	협의 안건	협의 결과
2020.10.21	<교육청> 1. 마을밀착형 지역특화 ‘굿센스’ 사업 협력 운영 2. 2021년 교육비특별회계 세출예산안 편성 3. 고등학교 전면 무상급식 조기 실시 추진	<교육청> 1. 추가 협의 필요 2. 수정 합의 3. 원안 합의
	<도청> 1. 교과과정과 연계한 농촌체험학습 활성화 2. 도교육청 소속 영양교사 도청 파견 협조	<도청> 1. 수정 합의 2. 원안 합의
2021.11.05	<교육청> 1. 2022년 교육비특별회계 세출예산안 편성 2. 유치원 무상급식비 지원 및 초등학교 이상 무상급식비 지원단가 인상	<교육청> 1. 원안 합의 2. 수정 합의
	<도청> 1. 초중고 학교급식비 부담비율 조정 2. 학생4-H활동 지원 및 활성화 3. 교과과정 연계 농촌체험·진로학습 활성화 4. 창의인재 양성을 위한 과학교육 서포터즈 활성화	<도청> 1. 수정 합의 2. 수정 합의 3. 원안 합의 4. 원안 합의

출처: 경상북도교육청 내부자료(2022)

## 제4절 지방재정-교육재정 분리에 따른 한계 및 갈등

### 1. 지방교육재정 운영 틀의 불완전성으로 인한 책임성 문제

앞서 제2장 이론적 배경에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방교육자치는 그 사무를 일반 지방자치단체가 아니라 교육청이라는 독립된 기관이 담당하고 있는데 비해, 지방교육자치를 위한 재원은 그 대부분을 중앙정부와 지방자치단체로부터의 법정 또는 비법정의 이전재원에 의지하고 있다. 즉, 교육사무를 담당하는 기관은 중앙정부로부터 독립되어 있으면서 주민들의 직접선거를 통해 그 대표를 선출하여 교육사무를 담당한다는 점에서 지방교육자치를 위한 조건을 구비하고 있다고 볼 수 있으나, 그 기관이 교육사무를 공급하는데 필요한 재원은 스스로 조달하지 못하고 중앙정부와 지방 일반행정기관으로부터의 재원에 의지하고 있다. 앞에서 지방자치가 온전하게 시행되기 위해서는 그 물적 기초에 해당되는 재정 또한 해당 정부에서 분권적으로 조달할 수 있어야 한다고 했던 점을 고려해보면 우리나라의 지방교육자치는 제도적으로 불완전하게 그 틀이 주어져 있다는 점을 알 수 있다. 우리나라 지방교육자치와 관련된 많은 문제는 바로 이와 같은 제도의 불완전성에서 비롯된 것이라는 사실은 많은 논자들이 공감하는 바와 같다.

물론 현행 지방교육비특별회계 재원구조를 볼 때 상당부분이 지방정부가 아니라 중앙정부로부터의 '지방교육재정교부금'에 의존하고 있다는 점에서 교육서비스 제공을 위한 과세권과 행정권을 지방정부 차원에서 논하는 것이 부적절할 수도 있다. 그러나 최소한 논리적으로는 중앙정부로부터의 이전재원은 그 비중이 크더라도 지방교육청 간의 재정조정 목적(「지방교육재정교부금법」 제1조에서 지방교육재정교부금은 “교육의 균형있는 발전을 도모”할 목적으로 규정하고 있음)으로 이전되는 재원인데 비해, 지방정부로부터의 이전재원은 지방교육서비스 공급의 재원을 지원하는데 그 뜻이 있다는 점에서 지원 근거면에서는 확연하게 차이가 난다는 점을 유념하기 바란다. 일단 지방차원에서 과세권과 행정권의 상호대응체제가 갖추어지게 되면 중앙정부의 이전재원의 상당부분은 지방세원으로 이양하고, 지방교육재정교부금은 규정상의 목적에 상응하게 지방교육서비스 공급과정에서 나타나는 불균형을 해소하는 역할에 국한시키는 것이 바람직한 방향이라 할 수 있을 것이다.

## 2. 교육청 잉여금 규모 증가에 따른 재정 효율성의 한계

지방교육행정기관의 이월액 및 불용액 규모가 증가함에 따라 교육환경 변화에 적절하게 대응하지 못하여 다른 분야에 전략적 투자를 가로막을 수 있다는 주장들이 제기되고 있는 가운데(김재훈, 2019; 김현아, 2017) 지방교육행정기관의 잉여금 규모를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 잉여금의 전체 규모

교육재정의 활용측면에서 앞서 언급한 바와 같이 지방교육행정기관은 「지방자치단체 자금관리기본법」제16조에 따라 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유재원 또는 예치금의 명목으로 2019년부터 교육재정안정화기금을 운용하고 있다.

교육재정의 이월액과 불용액 규모를 살펴보면 먼저 이월액은 2018년에는 4조 8,858억 원에 달했으나 2020년에는 교육재정안정화기금 설치에 따라 2조 7,110억 원으로 감소하였다. 또한 불용액도 2016년 1조 7,552억 원에서 2017년에는 1조 9,474억 원에서 2020년에는 1조 6,626억 원으로 교육재정안정화기금의 설치로 이전보다 감소하였다.

표 3-18 이·불용액 및 교육재정안정화기금 추이

(단위: 백만 원)

	2016	2017	2018	2019	2020
이월액	3,900,071	4,605,587	4,885,831	4,613,671	2,711,034
불용액	1,755,248	1,947,444	1,844,174	1,805,977	1,662,613
교육재정 안정화기금	-	-	-	1,182,811	1,122,813

### 2) 교육재정안정화기금의 설치 증가

시·도교육청은 2019년부터 교육재정안정화기금을 조성하기 시작하여 2020년 2조 3,056억 원이 누적되었으며 2020년까지 사용 실적은 없다. 교육재정안정화기금의 설치현황을 살펴보면 동 기금이 처음 신설된 2019년도에는 부산 등 6개 시·도가 설치하였고,

2020년도에는 전체 13개 시·도가 운영 중으로 전년대비 7개 지자체가 증가하였고 설치기금 또한 전국적으로는 1조 원 이상이다.

2020년말 기준 부산교육청이 4,697억 4,800만 원으로 기금 조성 규모가 가장 크며, 경북교육청 3,201억 7,000만 원, 강원교육청 3,118억 1,200만 원, 충북교육청 1,939억 4,300만 원, 세종교육청 1,820억 3,200만 원 순이다. 시·도교육청 회계는 교육비특별회계와 기금으로 구성되어 기금 중 교육재정안정화기금은 재정의 안정적인 운영을 위해 교육비특별회계에서 기금으로 전출하여 적립하는 것이다. 따라서 교육비특별회계의 순세계잉여금과 교육재정안정화기금 적립누적액은 시·도교육청이 당해연도에 사용하지 않고 다음연도에 사용할 수 있는 재원에 해당한다.

시·도교육청은 「지방자치법」 제142조 “지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여...”라는 조항에 따라 예산을 편성하고 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조의 “지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유재원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 통합재정안정화기금(이하 “통합기금”이라 한다)을 설치할 수 있다.”고 명시함과 동시에 “통합기금은 통합계정과 재정안정화 계정으로 구분하여 운용하여야 한다.”고 덧붙여 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 하는 교육재정안정화기금을 2019년부터 설치하여 운영하고 있다.

「지방자치단체 기금관리기본법」제16조 제2항에 의거 교육재정안정화기금은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금을 재원으로 하며, 다른 회계로의 전출, 지방채 원리금 상환 등을 기금의 용도로 정하고 있다. 또한 교육재정안정화기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 구체적인 사항은 시·도교육청 조례로 정하고 있다.

표 3-19 교육재정안정화기금 현황

(단위: 백만 원)

구분	설치일자	2019(A)		2020(B)		증가액 (B-A)	증가율
		조성액(누적)	사용액	조성액(누적)	사용액		
서울	2020.07.16	-	-	-	-	-	-
부산	2019.05.22	390,000	-	469,748	-	79,748	17%
대구	2019.10.10	-	-	-	-	-	-
인천	2020.05.25	-	-	166,974	-	166,974	100%
광주	2020.06.01	-	-	24,802	-	24,802	100%
대전	2019.08.09	29,000	-	92,362	-	63,362	69%
울산	2020.04.02	-	-	75,009	-	75,009	100%
세종	2019.07.10	173,809	-	182,032	-	8,223	5%
경기	2019.10.01	-	-	148,356	-	148,356	100%
강원	2019.07.05	210,000	-	311,812	-	101,812	33%
충북	2019.09.20	153,000	-	193,943	-	40,943	21%
충남	2020.06.10	-	-	64,160	-	64,160	100%
전북	2020.04.03	-	-	120,256	-	120,256	100%
전남	2020.07.02	-	-	-	-	-	-
경북	2019.05.23	227,002	-	320,170	-	93,168	29%
경남	2019.09.26	-	-	136,000	-	136,000	100%
제주	2021.01.01	-	-	-	-	-	-
합계		1,182,811	-	2,305,624	-	1,122,813	49%

출처: 대한민국 지방재정, 2021

### 3) 교육청 이·불용액의 규모

시도 교육청 이월액 총액은 2016년 3조 9천억에서 2018년 4조 8천억까지 증가하였으나 2019년 이후에는 교육재정안정화기금의 설치로 2조 7천억까지 감소하였다. 이월액이 가장 많은 시도는 경기가 5,794억 원이며, 서울 3,471억 원, 경북 2,293억 원 순이다.

표 3-20 시·도별 교육청 예산현액 대비 이월액 비중

(단위: 백만 원, %)

구분	2016		2017		2018		2019		2020	
	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중
전국	3,900,072	5.9	4,605,587	6.4	4,885,832	6.2	4,759,874	5.5	2,724,421	3.3
서울	325,247	3.7	436,887	4.4	542,145	5.2	487,441	4.2	347,155	3.1
부산	175,706	4.5	192,290	4.6	216,059	4.8	124,067	2.5	95,641	2.0
대구	144,833	4.7	231,575	6.8	221,611	6.0	216,161	5.5	122,878	3.2
인천	256,328	7.4	335,915	8.5	315,615	7.4	348,976	7.5	288,481	6.3
광주	88,018	4.5	108,473	5.0	106,231	4.7	138,622	5.4	75,771	3.1
대전	54,638	3.0	124,819	6.0	80,964	3.7	76,013	3.1	15,819	0.7
울산	94,708	5.9	103,650	5.7	158,921	8.3	161,255	7.7	57,693	2.9
세종	183,023	20.1	104,867	10.4	116,279	10.2	86,979	5.9	30,377	3.2
경기	669,740	4.6	623,405	4.1	831,918	4.9	796,704	4.2	579,431	3.2
강원	164,530	6.1	199,944	6.3	155,895	4.7	154,480	4.3	38,890	1.2
충북	143,095	5.8	184,748	6.7	206,824	6.9	204,534	6.1	72,805	2.4
충남	285,492	8.5	377,215	10.3	322,115	7.9	283,665	6.5	195,149	4.9
전북	103,553	3.4	207,986	6.3	238,213	6.2	246,201	5.9	121,067	3.1
전남	349,911	9.4	328,450	7.9	246,880	5.6	229,526	4.9	159,805	3.7
경북	361,982	8.2	404,590	8.2	505,012	9.9	452,617	7.9	229,347	4.4
경남	391,356	7.9	473,683	8.7	445,218	7.6	552,056	8.2	222,106	3.6
제주	107,912	10.3	167,090	13.7	175,932	12.8	200,577	12.8	72,005	5.2

주: 예산현액 = 예산액 + 전년도 이월액 + 예비비 지출액 + 이·전용 등 증감액

출처: 지방교육재정알리미 - 결산공시 - 이월액 및 집행잔액

불용액은 예산 현액 대비 불용액 비율을 측정하는 지표이며, 세입·세출예산의 편성과 집행잔액을 확인하여 재정 관리의 계획성과 효율성을 제고하기 위한 지표이다. 각 시·도별 불용액은 2016년부터 2020년까지 증감을 반복하고 있으며, 2017년부터 2020년까지 불용액 총액은 감소 추세이다. 세부적으로 2017년 총 불용액은 1조 9,474억 원이었으나 2020년에는 1조 6,626억 원으로 2,848억 원이 감소하였다. 시·도별 가장 크게 불용액이 증가한 서울은 2016년에 1,797억 원이었으나 2020년에는 3,011억 원으로 1,214억 원이 증가하였다.



반면, 시·도별 불용액이 가장 크게 감소한 지역은 전북으로 2016년 1,472억 원이었으나 2020년 564억 원으로 908억 원이 감소하였다. 한편, 2020년 기준으로 불용액이 가장 많은 교육청은 경기도 교육청으로 4,756억 원이며, 서울 3,011억 원, 대구 1,094억 원 순이다.

표 3-21 | 시·도별 교육청 예산현액 대비 불용액 비중

(단위: 백만 원, %)

구분	2016		2017		2018		2019		2020	
	불용액	비중	불용액	비중	불용액	비중	불용액	비중	불용액	비중
전국	1,755,248	2.7	1,947,445	2.7	1,844,175	2.4	1,805,977	2.1	1,662,614	2.0
서울	179,728	2.0	485,653	4.9	345,701	3.3	281,388	2.4	301,105	2.7
부산	126,908	3.2	68,714	1.6	126,469	2.8	83,726	1.7	75,568	1.5
대구	84,869	2.8	84,509	2.5	68,472	1.9	69,959	1.8	109,492	2.9
인천	98,144	2.8	162,740	4.1	81,194	1.9	59,241	1.3	63,422	1.4
광주	40,879	2.1	44,429	2.0	48,477	2.1	64,168	2.5	67,790	2.8
대전	40,738	2.2	46,662	2.2	45,999	2.1	41,397	1.7	23,690	1.0
울산	43,616	2.7	51,772	2.9	52,437	2.7	30,984	1.5	36,685	1.8
세종	41,062	4.5	51,043	5.1	31,733	2.8	12,250	0.8	7,148	0.8
경기	407,567	2.8	229,573	1.5	236,576	1.4	569,178	3.0	475,628	2.6
강원	43,446	1.6	74,321	2.3	65,800	2.0	82,516	2.3	52,028	1.6
충북	124,999	5.0	97,066	3.5	117,426	3.9	73,670	2.2	85,793	2.8
충남	36,786	1.1	58,633	1.6	59,217	1.5	42,650	1.0	38,015	0.9
전북	147,294	4.9	92,181	2.8	78,493	2.1	55,304	1.3	56,499	1.5
전남	88,526	2.4	146,932	3.5	118,726	2.7	115,887	2.5	66,556	1.5
경북	118,919	2.7	87,077	1.8	177,943	3.5	79,204	1.4	99,928	1.9
경남	104,958	2.1	128,247	2.4	115,053	2.0	114,342	1.7	68,933	1.1
제주	26,810	2.6	37,893	3.1	74,460	5.4	22,180	1.4	34,333	2.5

주: 예산현액 = 예산액 + 전년도 이월액 + 예비비 지출액 + 이·전용 등 증감액

출처: 지방교육재정알리미 - 결산공시 - 이월액 및 집행잔액

### 3. 연계·협력 협의체 활동 미흡에 따른 타 분야와의 유기성 제약

전술한 바와 같이 지방자치와 교육자치 연계·협력과 관련해서 제도적으로는 2006년 12월 「교육자치법」 개정으로 지방 교육에 관한 협의체 및 교육감협의체 설치가 의무화되었다. 먼저, 지방자치법 제41조에 따라 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 두도록 하고 그 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 광역단체장이 협의하여 조례로 정하도록 하고 있다. 둘째, 교육협력관제도를 운영토록 하고 있는데 교육협력관제도는 지방자치단체와 교육청 간 교육에 관한 상호 협력을 위해 시·도교육청 소속 공무원이 광역 지방자치단체에 파견 근무하는 제도를 의미한다. 셋째, 각 지방자치단체마다 교육 지원 관련 조례를 제정하고 있는데 각종 교육 지원 조례는 정도의 차이가 있으나 대부분 교육 환경 개선에 초점을 두고 있는 경우가 많다.

광역 단위별로 교육청과 지방자치단체 간 연계·협력을 담당하는 부서와 교육행정협의회, 교육협력관 제도, 그리고 교육 지원 조례 현황을 2018년 3월 기준으로 정리한 내용을 보면 교육행정협의회와 교육 지원 조례는 모든 시·도 교육청에서 구성하여 운영 중으로 제도적 기반은 갖춰졌다고 볼 수 있다. 그러나 교육협력관 파견의 경우 이루어지지 않은 경우도 많이 보이는데 이유로는 파견의 필요성을 못 느꼈거나 파견했다가 파견 방식을 재검토하여 철회한 경우 등 다양한 사유가 존재한다(김중오, 2019).

「지방교육재정교부금법」시행령 제2항 및 제3항에 따라 시·도 교육행정기관의 장은 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 지방교육행정협의회를 개최하여 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다고 되어 있다. 그러나 지방교육행정협의회는 법률상 임의 기관으로서 의무 설치 기구가 아니라는 한계를 지님에 따라 실제 개최 실적은 저조한 상황이다.

(□□시 교육담당자)

“매년 교육지원청에서 신규사업 신청하여 사업 수가 증가하나, 유사 중복되는 사업이 대부분입니다. 사업 수를 간소화하고 꼭 필요한 몇 가지 사업에 효율적으로 사용되도록 정비가 필요하다고 생각합니다. 이에 교육청과 지자체 간에 긴밀한 협조가 필요하나, 실제로는 협의를 매우 형식적으로 실시되고 있습니다. 교육행정협의회가 구성되어 있으나 실질적으로 운영되지는 않고 있어요. 교육경비 보조금 심의위원회는 정기적으로 회의는 하지만 워낙 사업 수가 많다보니 사업별 면밀한 검토까지는 이루어지지 않는 실정입니다.”

실제로 본 보고서의 교육사업 분석 사례지자체인 A광역시자체와 관할 기초지자체의 최근 3년간 지방교육행정협의회 등 교육협력을 위한 회의 개최 실적을 살펴보면 급식위원회나 환경개선위원회 등 개별 교육사업관련 위원회 외에, 익년 예산편성이나 교육사무의 전반을 논의할 지방교육행정협의회의 개최 실적이 매우 저조함을 알 수 있다.

표 3-22 A광역시자체와 관할 시군 교육행정기관과의 회의개최 실적

시군	협의회명 (구성일)	운영실적('19~'21년)	주요 내용
도&도교육청	000도 교육행정협의회 ('12.2.2.)	'19년 - 2회(4.1, 10.22) '20년 - 2회(4.1, 10.5) '21년 - 3회(4.8, 8.10, 10.21) '22년 - 미개최	교육 및 학예에 관한 사항을 협의를 거쳐 합의 결정
a시	00시교육환경개선위원회	'19년 - 미개최 '20년 - 1회(2.17) '21년 - 2회(2.24, 9.28)	교육환경개선사업 심사·선정
	00교육통합지원센터 실무협의회 ('21.12.10.)	'21년 - 3회(12.10, 12.14, 12.22) '22년 - 10회(1.7, 1.12, 1.19, 1.28, 2.8, 2.15, 2.22, 3.2, 3.15, 4.5)	센터 운영관련 논의 및 결정
	00시학교급식지원심의위원회 ('05.10.2.)	'19년 - 1회(3.5.) '20년 - 1회(2.21.) '21년 - 1회(2.26.)	학교급식 지원 품목 선정, 지원 규모, 지원방법 등을 심의·결정
b시		해당 없음	
c시	00시 교육경비 보조금 심의위원회	'19년 - 1회(9.30.) '20년 - 1회(9.10.) '21년 - 1회(9.24.) '22년 - 미개최	본예산 편성을 위한 보조금 심의 및 보조사업 우선순위 결정 및 지원규모 심의
	00시 학교급식지원 심의위원회 ('04.3.1)	'19년 - 1회(10.10) '20년 - 1회(10.28) '21년 - 1회(10.22) '22년 - 미개최	학교급식 지원 예산에 관한 사항 심의·의결 (농산유통과)
	00시 아동급식위원회	'19년 - 2회(7.26, 12.3) '20년 - 2회(7.14, 12.4) '21년 - 2회(7.12, 12.8) '22년 - 미개최	아동급식 지원현황 보고 및 효율적 지원방안 심의 (아동복지과)
d시	00시 교육특별위원회	'19년 - 2회(2.21, 9.9)	교육 및 학예에 관한 사항을

시군	협의회명 (구성일)	운영실적('19~'21년)	주요 내용
	('18.11.28.)	'20년 - 1회(1.31) '21년 - 1회(서면) '22년 - 1회(서면)	심의·결정
e시	OO시 교육 발전위원회 설치 및 운영 조례	'19년 - 1회(4.1) '20년 - 1회(3.26.) '21년 - 미개최 '22년 - 미개최	OO시 주요교육사업 설명 및 의견수렴
	OO시 노인·아동급식위원회	'19~'21년 - 미개최	OO시 저소득 노인아동에게 적 정한 급식을 제공을 위한 운영
f시	숲 조성사업 업무협약 (공원녹지과)	'19년 - 2회(2.12, 2.12.) '20년 - 2회(2.12, 2.11.) '21년 - 2회(3.5, 3.11.) '22년 - 2회(1.24, 1.25.)	숲 조성 관한 공동협력 및 사후 관리에 관한 내용 협의
	OO시 학교급식지원 심의위원회 ( '07.3.12.) (먹거리활력과)	'19년 - 1회(2. 22.) '20년 - 1회(2. 27.) '21년 - 1회(3. 17.) '22년 - 1회(3. 3.)	학교급식지원비 지원대상·현 물공급 지원의 규모 및 내역과 급식지원 방법 등 학교급식 지 원에 관한 사항 심의·의결
	OO시 노인·아동 급식위원회(2005) (여성가족과)	'19년 - 3회(1.8, 7.18, 12.20) '20년 - 3회(7.23, 11.3, 12..29) '21년 - 4회(7.26. 9.30, 12.1, 12.30)	아동급식 지원 대상자 결정, 아 동급식 전달방법 선정 가맹점 등록 등
	OO시 교육지원심의위원회 (인재양성과)	'21년 - 1회(9.28)	교육경비 보조사업 심의·의결
g군	OO군 농촌유학 협의회	'20년 - 1회	지원계획 수립 및 활성화 사업 에 관한 사항 심의·자문
	공공급식지원 심의위원회	'19년 - 2회 '20년 - 1회 '21년 - 1회	공공급식 경비 및 지원대상, 지 원방법, 지원 규모와 내역
g군	OO교육행정실무협의회	'19년 - 2회(2.19, 9.16) '20년 - 2회(2.27, 9.22) '21년 - 3회(2.25, 7.2, 9.2) '22년 - 1회(2.10)	교육지원 사업에 대한 협의 및 예산지원 협의 추진
i군	교육실무협의회	'19~'21년 - 미개최	

시군	협의회명 (구성일)	운영실적('19~'21년)	주요 내용
j군	OO군 학교급식 지원 실무협의회	'19년 - 1회(1.15) '20년 - 2회(2.11, 2.28) '21년 - 4회(6.7, 9.9, 10.13, 11.11) '22년 - 1회(4.8)	학교급식 환경농산물 가격조정, 가공품 공급업체 선정, 농산물공급자와 수급자 애로사항 청취
	OO군 교육행정협의회 (주관 : OO교육지원청)	'19년 - 2회(8.26, 9.17) '20년 - 2회(9.24, 1.23) '21년 - 2회(9.7, 1.1)	교육 및 학예에 관한 사항을 협의를 거쳐 합의 결정
k군		해당없음	
l군	OO교육행정(실무)협의회	'19~'20년 - 미개최 '21년 - 1회(08.25)	군청-교육지원청 간 주요 교육지원 협의 (행정, 주민복지, 농축산, 체육진흥)
m군	OO군 친환경농산물 학교급식 협의회	'19년 - 2회(1.31, 5.31) '20년 - 2회(2.4, 4.22) '21년 - 3회(2.3, 6.23, 12.30)	친환경농산물 (가공식품 포함) 학교급식 관련한 논의
	OO군 민·관교육발전 심의위원회	'19년 - 1회(11.5.) '20년 - 2회(서면2회) '21년 - 2회(서면1회, 10.14.)	중장기적 교육발전 방안 모색 및 교육경비의 균형적인 지원 심의
n군	OO군 교육발전협력 위원회 (20.7.29.)	'20년 - 2회(7.29, 9.24.) '21년 - 1회(9.13.) '22년 - 미개최	교육지원 사업에 관한 사항 협의
	OO군 학교급식 식품비 지원 심의 위원회	'20년 - 1회(3.30.) '21년 - 1회(5.7.) '22년 - 미개최	고등학교 석식 지원 및 친환경농산물 학교급식 지원 사업 지원대상 및 기준액 협의

출처: A 광역지자체 내부자료

#### 4. 교육경비보조사업 성과관리의 한계에 따른 책임성 제약<sup>22)</sup>

2016년도 결산부터 지방자치단체의 주요재정사업과 지방보조사업은 성과평가를 실시, 다음 해의 예산에 그 결과를 반영토록 하고 있다. 그러나 교육청이나 각급 학교로 지원되고 있는 교육경비보조사업의 경우는 보조금만 지원할 뿐 목적인 바 및 용도에 맞게 지출되

22) 부산시, 전북도, 강원도, 춘천시, 원주시 교육담당자 의견청취와 전북도 시군의 건의사항을 바탕으로 정리함

었는지, 사업의 성과는 있었는지를 전혀 확인할 수 없다는 문제들이 지적되어 오고 있다. 또한 현재 협력사업 중의 하나인 교육협력지구나 일부 돌봄사업의 경우도 일반 지자체의 입장에서는 지출결과를 알 수 없는 상황이다.

실제로 ○○군에서 건의한 사항을 살펴보면 “교육협력지구 사업계획 수립시 지자체 의견 반영 없이 교육청 단독 추진하여 지자체가 교육청에 보조금 지급자로서의 역할만 하고 사업에 관여하거나 의견을 낼 수 없음에 따라 교육협력사업 계획수립 전 군-교육청 간 간담회 등을 통해 지자체 의견 수렴 필요”라는 의견이다.

(□□시의 교육담당자)

“중앙정부로부터의 이전수입, 지자체로부터의 이전수입, 교육비특별회계, 교육경비 보조금 등 재원부담 주체가 매우 다양하고 복잡합니다. 따라서 예산이 어디에 어떻게 집행되는지 전체적인 파악이 어렵고, 교육경비 보조금과 혼용 사용 시 확인이 곤란한 측면이 있습니다.”

(△△시의 교육담당자)

“교육경비 보조금 정산의 경우 교육청에서 정산하여 보내온 정산서에 대한 숫자적 확인에 그칠 수 밖에 없는 상황으로 사업별 정산 내용을 건별로 확인하기는 현재로서는 어려운 실정입니다. 교육경비 보조사업 관리 프로그램을 별도로 구축하여 재원별 사업 추진이 시스템으로 관리한다면 연차별 사업관리와 사업 추진 과정의 중간 점검 및 정산 확인이 편리할 것입니다”

이상과 같이 현재로서는 광역이나 기초지자체가 교육청이나 학교로 지원한 보조금에 대해 성과평가는 물론 정산이나 적정 용도 지출여부도 확인할 수 없는 상황이다. 따라서 향후 교육경비보조금이나 공동사업비 등 지자체가 교육청과 협력한 지출비용에 대한 성과 관리가 필요하다.

## 5. 지방교육재정사업을 둘러싼 갈등 발생

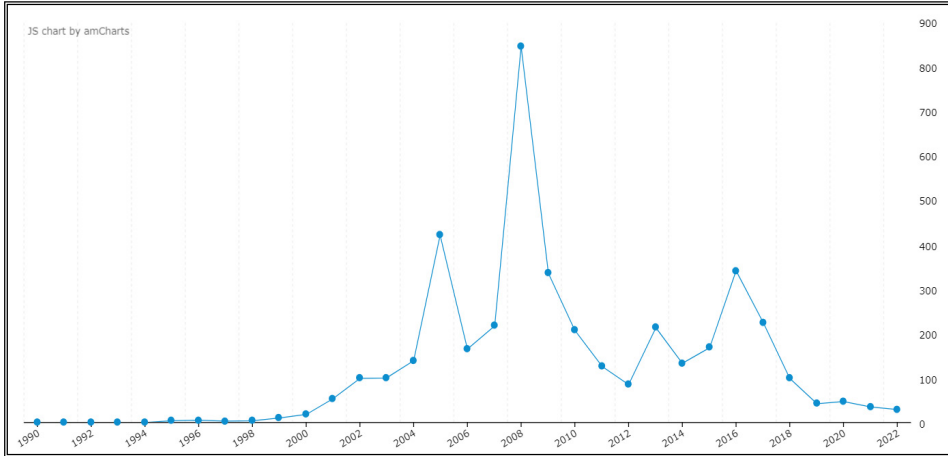
앞서 지방자치단체의 재정부담 내용 및 근거법령을 살펴본 결과, 지방의 교육사업은 크게 법정사업과 비법정 사업으로 구분할 수 있었다. 이에 따라, 지방교육정책의 운영주체, 법률적 근거 마련, 권한 범위 등을 둘러싼 다양한 갈등 사례가 존재하지만 법적으로 재정지원의 근거가 마련된 법정사업을 제외하고, 아직 재정지원의 근거가 불명확한 비법정 사업을 위주로 갈등 사례를 살펴볼 필요가 있다. 비법정이전수입을 통해 지방자치단체가 교육자치 권한이 없음에도 지방의 교육사업을 지원 및 수행하고 있다는 점에서 사업의 중복문제 뿐 아니라 운영주체에 대한 갈등이 제기된다. 따라서 위의 비법정이전수입을 통해 지원되는 교육사업 중의 갈등사례를 살펴보고자 한다.

### 1) 학교용지 분담금

지방자치단체는 학교용지 특례법에 따라, 학교용지 매입에 드는 경비의 1/2을 학교용지 부담특별회계에서 부담하도록 되어 있다(국회예산정책처, 2018). 학교용지부담금은 '학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 인근 학교를 증축하기 위해 개발사업자에게 징수하는 경비'를 의미한다. 그러나, 지방자치단체가 재정부담 등의 이유로 분담금을 교육청에 주지 않는 등 지자체와 교육청의 갈등이 지속되었다. 특히, 전국 17개 광역자치단체 중 경기도를 포함한 10개 시·도는 지난 2005년 '학교용지부담금의 개인부담은 위헌'이라는 헌법재판소 판결 이후 학교용지부담금에 대한 지자체와 교육부의 갈등은 더욱 첨예하게 대립되었다.

언론분석 결과, 학교용지부담금에 대한 기사 수는 헌법재판소의 판결이 나온 2005년 '학교용지부담금 환급'을 둘러싼 기사를 위주로 440여건의 기사가 확인되었다. 이후, 2008년 '학교용지부담금'에 대한 특별법이 제정됨에 따라 이와 관련된 898건의 기사가 제기되었다. 그러나, 특별법 제정이 지난 후 2016년 환급 면제 범위에 대한 논란이 제기되는 등 아직까지도 학교용지부담금에 대한 문제가 해결되지 않아 지자체와 교육부 간의 갈등이 발생하고 있다.

그림 3-5 '학교용지부담금'에 대한 신문기사 수 추이



출처: 빅카인즈(Bigkings) 트렌드 분석 활용

지자체와 교육부의 갈등은 2005년 현재 판결 이후 첨예하게 발생하였는데, 당시 기사들을 종합해보면 그 원인은 현재 판결 이후 소송을 제기한 주민들에게 지자체가 자체 예산으로 환급금을 먼저 지급하였으나, 교육부는 환급금을 제대로 지급하지 않은 데서 출발한다. 구체적으로, 교육부는 '시·도가 먼저 주민들에게 지급하면 나중에 교육비특별회계로 이를 돌려주겠다'고 하였고, 이에 따라 전국의 17개 광역자치단체 중 10개의 시·도에서 현재 판결 이후 자체 예산으로 주민들에게 1,225억 원의 환급금을 지급하였다. 그 규모는 경기도 443억 원, 대구 278억 원, 충북 175억 원, 부산 156억 원, 대전 104억 원 등으로 확인된다. 문제는, 교육부가 시·도의 반환 여부에 대해 환급금에 대한 약속을 지키지 않았다는 점이다. 이에 반발한 경기도는 2017년 3월 법제처에 소급입법을 주장하며 다시 이의를 제기하였다.

이러한 갈등을 키워드별로 종합적으로 살펴보면 아래의 그림과 같다. 키워드 분석 결과, '학교용지부담금'은 지방교육청·교육부와 지방자치단체 간의 갈등사례임을 알 수 있으며, 구체적으로 '경기도' '충북'이라는 자치단체에서 갈등 문제가 크게 벌어지고 있음을 알 수 있다. 갈등의 주요 내용은 '분양가', '환급금' 문제를 둘러싼 '특별법', '특례법', '헌법 재판소' 등 주로 법적인 이슈로 확인된다.



그림 3-6 '학교용지부담금' 관련된 키워드 분석 결과



출처: 빅카인즈(Bigkings) 연관어 분석 활용

## 2) 돌봄사업

돌봄사업의 경우 지방자치단체가 비법정이전수입을 통해 지원하는 ‘보육지원’ 사업의 일종으로 초등 돌봄교실 지원하고 있다. 지자체의 경우 저출산 문제 해결을 위해 다양한 출산 지원 정책을 제공하지만, 자녀가 초등학교 참여 하는 시기에 육아휴직 등의 제도를 사용하지 못하는 공백이 발생하기 때문에 보육지원 사업의 유인이 있다. 한편, 교육부 2018년 4월 「온종일 돌봄 구축·운영계획」을 발표하여 초등돌봄교실, 마을돌봄교실 등의 정책을 수립하였고 지자체와 협업하여 활용가능 교실을 확대할 것으로 발표하였다. 초등 돌봄사업의 예산지원 주체는 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등으로 구분되는데, 교육부는 초등학교 1~2학년인 2학년을 위주로 운영하는 반면, 보건복지부 지역아동센터나 여성가족부 청소년 방과 후 아카데미의 경우 고학년을 대상으로 한다는 차이점이 있다(KDI, 2019).

그림 3-7 돌봄서비스 개요

	초등돌봄교실 (오후 돌봄 기준)	지역아동센터	다함께돌봄센터	청소년 방과후아카데미
소관 부처	교육부	보건복지부	보건복지부	여성가족부
법적 근거	초·중등학교 교육과정고시 제2015-74호	아동복지법 제52조, 제59조	아동복지법 제52조, 제53조	청소년기본법 제48조의2
지원대상	초등학생 저학년	18세미만 (초등학생 비율 67.6%)	초등학생	초등학생 4~6학년 중학생 1~3학년
이용아동	290천명	109천명	2,878명	9천명
운영 주체	단위 학교	법인, 개인 등 민간, 지자체	지자체 (민간위탁 가능)	청소년수련시설
운영 방식	시·도교육청 계획·지도에 의해 단위 학교에서 운영	시·군·구에 등록된 법인, 개인 등 신고 운영	지자체가 직영 혹은 민간위탁 운영	지자체가 민간위탁 운영
지원시설 수	12,984교실	4,148개소	162개소	349개소
프로그램	예체능, 놀이, 숙제지도, 독서활동 등	돌봄 및 급식제공, 학습지도, 체험활동, 참여활동 등	돌봄 및 급식제공, 학습지도, 체험활동, 참여활동 등	전문체험, 학습지원, 자기개발, 생활지원 등
지원 예산	21,000백만원 364,760백만원	183,019백만원	26,234백만원	25,106백만원
지원 형태	전액 지원 저소득 및 교육비 지원 대상 (미지원은 비용 부담)	전액지원 (일반 아동은 월 5만원 이내 부담 가능)	본인부담금 10만원	지원형: 전액 지원 혼합형: 이용료(50%)+ 전액지원(50%)

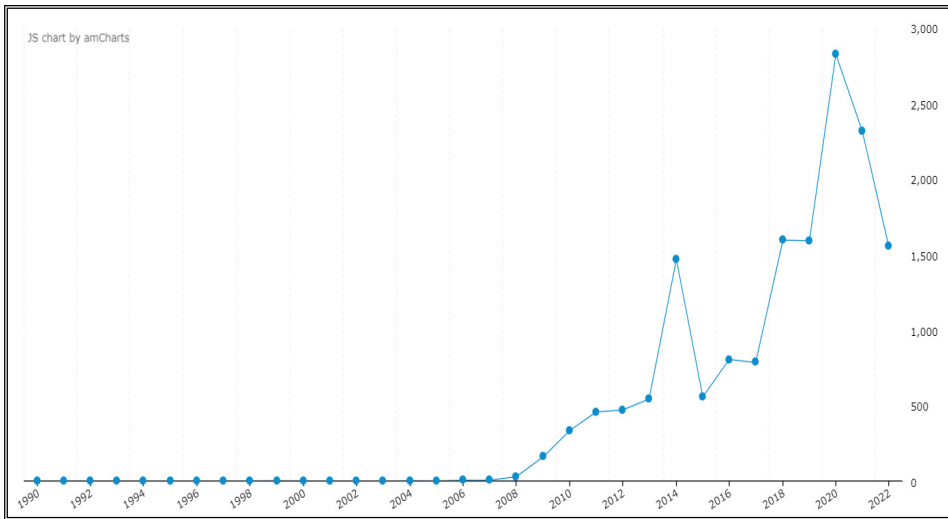
주: 시설 수 및 이용아동 수는 2019년 12월말 기준(초등돌봄교실은 2019년 4월말 기준)이며, 지원 예산은 2020년 예산임.

출처: 김주리 외(2021)에서 인용

그러나 최근 초등학생 돌봄센터를 운영하는 기초지자체가 정책 중단을 검토하면서 초등 돌봄의 책임이 학교에 있는지 지자체에 있는지에 대한 갈등이 제기되고 있다. 초등 돌봄에 대한 신문기사 수는 2010년 이전까지 100건이 되지 않은 적은 수를 유지하다가 '초등돌봄교실'이 처음 시행한 2010년 이후 점차 증대되었다. 2014년과 2020년 각각 1,467건, 2,824건의 기사가 확인됨에 따라 비교적 최근에 와서 더욱 논란이 되고 있는 사례라고 할 수 있다. 2014년의 경우 초등학교 3~4학년의 무상 돌봄교실 확대 무산되었으며, 이에 따라 '누리과정, 초등돌봄교실'을 국가가 책임지겠다는 교육부 장관의 입장 표명과 함께 초등돌봄에 대한 예산지원 및 관심이 증대되었다. 그러나, 2020년 5월 19일 교육

부가 초·중등교육법 일부 개정안에 대한 입법예고를 하면서, 돌봄사업의 주체가 학교인지 지자체인지에 대한 논란이 제기되었다. 개정안의 주요 내용은 초등돌봄교실 등 방과 후 학교 운영에 대한 법적 근거를 마련하는 것이었으며, 그간 학교업무에 이어 돌봄 업무까지 업무난에 시달리던 교원들이 교육부의 초·중등교육법 개정안에 대한 반대하며 교육부가 입법을 보류함에 따라 초등교육이 교육의 영역(교육부)인지, 보육의 영역(지자체)인지에 대한 논란이 제기된 것이다. 초등교사의 경우 초등돌봄교실의 책임이 학교에 쏠리는 법안을 반대하는 것이며, 돌봄전담사의 경우 책임이 지자체에 쏠리는 법안에 반대하는 상황이다. 이에 따라, 2021년 돌봄교실의 주체를 범정부 차원으로 통합하자는 ‘온종일 돌봄체계 운영·지원에 관한 특별법’ 등의 발의된 바 있다.

그림 3-8 ‘초등 돌봄’에 대한 신문기사 수 추이

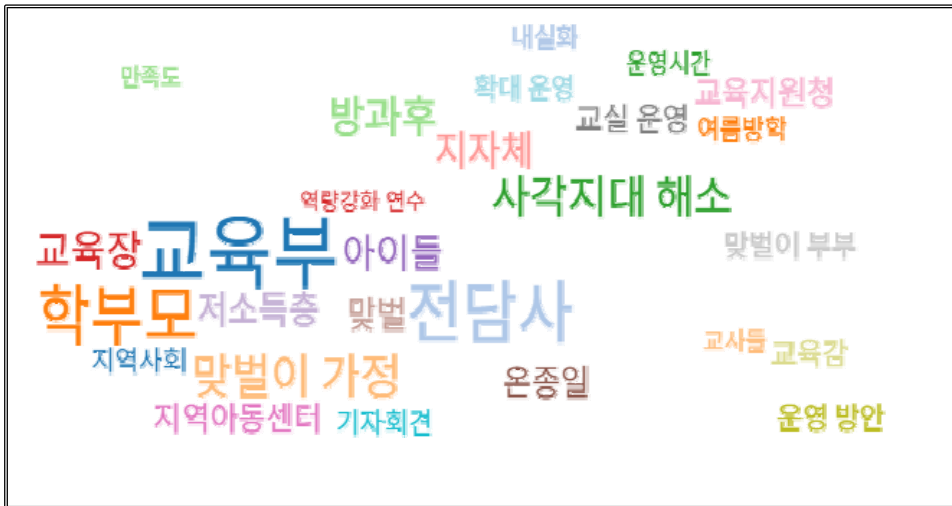


출처: 빅카인즈(Bigkings) 트렌드 분석 활용

이러한 갈등을 키워드별로 종합적으로 살펴보면 아래의 그림과 같다. 키워드 분석 결과, ‘초등 돌봄’사업은 지방교육청·교육부와 지방자치단체 간의 참여한 갈등이라기 보다는 ‘여름방학’, ‘사각지대 해소’ 등 기존 돌봄 정책의 공백에 대한 양자간 협력이 필요한 사례

임을 알 수 있다. 특히, ‘교육부’, ‘전담사’의 이슈가 뚜렷하게 나타났으나, 돌봄의 영역이 ‘저소득층’, ‘맞벌이 가정’ 등 지자체가 관여하고 있는 다른 정책문제와도 연관이 되어 있는 문제임을 알 수 있다.

그림 3-9 ‘초등 교육’ 관련 연관어 분석 결과



출처: 빅카인즈(Bigkings) 연관어 분석 활용

### 3) 교육혁신도시/혁신교육지구

혁신학교는 2009년 경기도교육청이 13개교로 시작하여, 2019년 모든 17개 시도에서 총 1,689개의 혁신학교를 운영하고 있다(한국교육과정평가원, 2019:3). 혁신학교가 확대됨에 따라, 시·도 교육청뿐 아니라 지방자치단체 역시 상당한 관심을 가지게 되었다. 이에 따라, 2011년 ‘혁신교육지구 정책’을 도입함으로써 교육청 뿐 아니라 지방자치단체의 재정적 지원을 받을 수 있게 되었다. 하지만, 혁신교육지구의 비전에 대한 학교, 지자체, 교육청 간 해석이 다르고, 비전을 공유하는 네트워크가 부족하여 갈등이 표출되고 있다(경기도교육청, 2020:4).

서울시의 경우 일반행정과 교육행정의 제도적 한계를 넘기 위해 서울형혁신교육지구의 조례를 제정하려고 하였으나, 법제처의 불가 답변으로 인해 서울시교육청에서 운영조례를, 서울시에서 지원조례를 각각 제정하게 되었다. 이렇듯, 비단 비전 해석뿐 아니라 지방 자치와 교육자치라는 제도적/행정적 차이 역시 갈등을 키우게 되는 원인이 된다.



## | 제4장 |

# 연계·협력 대상사업의 발굴: 사례지자체 사업 전수 조사 및 우수사례 분석





## 제4장

연계·협력 대상사업의 발굴: 사례지자체  
사업 전수 조사 및 우수사례 분석

## 제1절 분석의 개요 및 연계·협력 사업 도출 판단기준

## 1. 분석의 개요

## 1) 분석의 범위

본 연구에서는 지자체 교육사업과 교육청의 사업 각각을 분석한 후 양 기관이 모두 관심을 가지고 현재 시행하고 있거나 각 영역의 전문성을 바탕으로 추진했을 때 사업의 목적을 극대화할 수 있고 예산의 효율적 사용 또한 가능한 사업들을 발굴하여 연계·협력 가능 사업으로 검토하고자 한다. 이를 위해서는 전국 17개 광역자치단체와 시·군·구, 17개 교육청 사업들을 전수조사하여 분석하는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 현실적 여건상 특히 교육청 개별사업들을 전수조사하기에는 한계가 있음에 따라 사례 분석을 실시한다.

이를 위해 연구진은 각 지방자치단체에 협력을 요청하였으며 이 중 지방자치단체 및 교육청의 교육사업 본예산 사업계획서 전수 조사가 가능한 한 곳을 분석 대상으로 삼았다. 분석의 시간적 범위는 2022년이며 공간적 범위는 한 광역 지방자치단체 본청과 관할 기초 지방자치단체와 교육청이다. 지방자치단체가 수행하고 있는 교육지원 사업과 교육청이 수행하는 사업을 검토하기 위해서 사업의 기본 정보와 예산 정보가 담긴 본예산 사업계획서를 활용하였다. 다음 <표 4-1>은 사업계획서 상에 나타나 있는 교육사업 관련 정보를 정리한 것이다.

**표 4-1** 사례지자체 사업계획서의 포함내용

구분	분류
사업 기본 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 사업명</li> <li>◎ 지방자치단체명, 교육청명</li> <li>◎ 사업 담당 조직 및 담당자(연락처)</li> <li>◎ 사업목적 및 필요성</li> <li>◎ 사업 개요(사업내용, 규모, 총사업비, 기간, 지원 형태, 추진 근거 등)</li> <li>◎ 사전절차 이행 여부</li> </ul>
사업 예산 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 기존 집행 예산액</li> <li>◎ 기존 집행액</li> <li>◎ 총예산액</li> <li>◎ 국고보조금액, 광역시도비, 시군구비, 특별교부금, 기타 금액</li> <li>◎ 추진계획 및 집행계획</li> </ul>

## 2) 분석의 과정

2022년 3월 중 광역자치단체 중 한 곳인 000도를 방문하여 업무 협의 및 회의를 거쳤고 약 1달 후인 4월 000도의 2022년도 도내 교육지원 사업계획서와 교육청 본청의 본예산 사업계획서를 전수 확보하였다. 입수된 교육사업 데이터는 총 1,502개로, 이 중 지방자치단체의 교육지원 사업은 402개이고 교육청의 사업은 1,100개였다. 분석의 용이성을 높이기 위해 한글 및 PDF파일로 입수된 자료를 연구진들이 엑셀 파일로 변환하여 정리하는 작업을 수행하였다. 정리 작업의 절차 및 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

**표 4-2** 지자체 및 교육청 교육 관련 사업 정리 작업: 절차 및 내용

2022.03.22.	000도청 교육 지원 업무 담당자와 업무 협조 관련 협의 교육청 및 지자체 교육 지원 사업계획서 등 자료 제공 요청
2022.04.26.	000도청 및 교육청 2022년도 교육 관련 사업계획서 원본 자료 제출 자료 확인 및 보완 자료 요청

2022.04.30. ~ 05.30.	데이터 정리 및 분류 작업 - 광역 지자체 및 기초 지자체 사업과 교육청 본청 사업의 구분 - 세부사업명 확인 및 pdf 파일 및 한글 파일을 엑셀로 정리 - 사업별 내용 확인: 사업목적, 사업내용, 사업대상 - 사업비 총액 및 집행 주체 확인 - 사업 유형 분류(학교교육, 교육 환경, 교육복지 등) - 연계·협력이 필요한 사업 검토, 연계·협력 필요성 및 적정성 검토
2022.06.01. ~ 06.30.	데이터 재확인 및 분석 - 외부 객원 연구원 통해 데이터 오류 확인 및 재분류 고민 - 해당 지자체 업무 담당자와 통화하여 사업 관련 사실 관계 확인 - 지자체와 교육청 간 사무 분류기준 확인, 사업 유형 공통 기준 마련

표에 정리된 바와 같이, 광역 및 기초 지자체와 oo교육청의 2022년도 교육 관련 본예산 사업계획서를 전수 입수하는데 약 1달 간의 기간이 소요되었다. 교육청의 경우 감사관, 교육국, 정책공보관, 행정국 등 부서별 세출예산안 사업설명서 원본을 제공받았다. 이 외에 추가로 교육지원청 및 직속기관(예를 들어 oo교육청 연수원, 과학교육원, 기초 지자체 문화회관 등)의 사업설명서도 제공받았다. 교육청의 경우 감사관이나 행정국 등의 부서 사업은 제외하는 것을 원칙으로 하였다. 이는 여기에서 발생하는 경비는 대부분 핵심적인 교육 관련 사업에서 비롯되므로 교육청 조직의 기본적 운영을 위한 것이 대부분이기 때문이다. 마찬가지로 교육지원청과 직속기관의 사업계획 또한 교육청 본청에서 파생되는 것으로 판단하여 분석에서 제외하였다.

원본 자료를 받은 후 분석 범위를 설정하여 2022년 4월 27일에 자료 보완 요청을 하였다. 이후에는 내부 연구진들이 약 1달 간의 기간 동안 데이터를 재정리하고 분류하는 작업을 수행하였다. 이와 같은 과정에서 광역 및 기초 지자체와 교육청 본청의 사업을 구분하였다. 세부사업의 내용, 목적, 대상 등을 보다 상세하게 확인하기 위해 pdf파일이나 한글파일로 제공받은 사업계획서를 엑셀화하는 작업을 수행하였다. 이를 통해 교육지원 사업별로 사업목적, 사업내용, 사업대상과 사업비 총액 및 집행주체 확인, 재원부담주체(국고, 광역, 기초, 교육청, 기타 등) 등을 구분하였다. 이후 지방자치단체와 교육청 사업들에 공통적으로 적용되는 사업 유형을 따로 기재하여 분류하였다. 이렇게 수집하여 정리한 교육

사업 데이터를 2022년 6월 1일부터는 외부 객원연구원들을 통해 오류를 확인하고 재분류하는 작업을 거쳤다. 또한 해당 지자체 업무 담당자와의 수차례 통화를 통해 사업 관련 사실 관계를 확인하였다.

## 2. 연계·협력 대상사업 도출 판단기준

### 1) 연계·협력 대상 사업 도출의 전제 조건

지방자치단체와 교육청의 사업 유형을 일정한 기준에 따라 나누기에 앞서 지방자치단체와 교육청 각각의 사업 유형을 알아볼 필요가 있다. <표 4-3>을 보면 교육청에서 수행하고 있는 사업의 경우 정책 사업-단위 사업-세부사업으로 분류할 수 있다. 교육청 사업은 크게 인적자원 운용, 교수 학습활동 지원, 교육복지, 보건급식, 학교재정지원관리, 학교시설여건 개선, 평생교육, 교육행정일반, 기관운영, 인건비 등으로 나눌 수 있다.

표 4-3 교육비특별회계상 교육청 주요사업 유형

정책 사업 영역	단위 사업 분류	세부사업 유형
교수학습 활동지원	학교교육과정운영	교육과정 운영지원
		교육자료 개발보급
		특색교육과정 운영
		교육과정 운영여건 개선
	학력신장 및 평가	학력향상 지원
		학력평가 관리
	유아교육	유치원 방과 후 운영, 사립유치원 지원
	특수교육	특수교육 운영 및 특수교육 복지
	영재교육	영재교육 운영
	독서교육	독서논술교육 운영, 학교도서관 운영
직업교육	직업교육 운영, 취업역량 강화, 직업교육환경 개선	
학교정보화	학교정보화 여건 개선, ICT활용교육 지원	
예체능 지원	문화예술교육활동, 각종체육활동	

정책 사업 영역	단위 사업 분류	세부사업 유형
	학생생활지도	학생생활지도 지원, 성폭력 및 학교폭력 예방교육, 학생상담활동
	대안교육	대안교육 운영
	진로진학교육	진로진학교육 운영
	학생선발 배정	진학시험 및 입학전형 관리, 대학수학능력시험
교육복지	학비지원	교육비 지원, 교육급여 지원
	방과 후 학교 및 돌봄교실	방과 후 학교 운영, 돌봄교실 운영
	농어촌학교교육 여건개선	농어촌학교교육 활성화
	교육복지 지원	급식비, 정보화, 교과서 지원, 다문화 및 북한 이탈주민 등 자녀 교육 지원
보건급식	보건관리	학교보건관리, 학교환경위생관리, 산업안전보건관리
	급식관리	학교급식 운영, 학교급식환경 개선
학교재정 지원관리	학교운영비 지원	학교운영비 지원
	사학재정 지원	인건비재정결함 지원, 운영비재정결함 지원
학교시설 여건개선	학교시설 개선	학교시설환경 개선
평생교육	평생교육 운영	평생교육시설 및 운영, 방송통신중고 운영,검정고시 운영
	독서문화	도서관 운영

출처: 지방교육재정알리미 교육비특별회계 세부사업별 세출 자료 참고하여 저자 작성

한편, 지방자치단체의 경우에는 교육청과 다른 분류기준을 사용하여 교육지원 사업을 나누고 있었다. 지방자치단체의 예산사업은 기본적으로 분야-부문-사업으로 이루어져 교육청의 사업 분류 양식과 다를 수밖에 없다. 지방자치단체의 교육분야 사업은 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업 교육 등의 세 부문으로 나뉜다. 교육청의 정책사업 영역과 달리 지방자치단체의 부문은 사업대상을 기준으로 나뉜다고 볼 수 있다.

표 4-4 지방자치단체의 교육분야 및 부문별 예산편성 분류기준

분야	부문	세부사업 예시	
		무상교육	고등학교 무상교육 지원
교육	유아 및 초·중·등교육	급식	학교급식 지원, 친환경 농산물 학교급식 지원, 기숙형 고교 급식 지원, 학교 우유급식 지원
		인재양성	글로벌 인재양성, 으뜸인재육성사업
		학비지원	기숙형 고교 학비 지원
		교육환경개선	교육환경개선사업, 경쟁력 있는 교육환경조성, 학교교육환경개선 지원
		외국어	외국어 능력 향상, 영어 원어민교사 지원
		특성화고	전문계고 육성사업 지원, 특성화고 인력양성사업
		방과 후 학교 및 돌봄교실	방과 후 및 돌봄교실 지원
	고등교육	대학생	대학생 학자금 이자 지원, 학사 운영 지원
		유학생	외국인 유학생 유치 지원
	평생·직업교육	도서관	군립도서관 관리, 사립작은도서관 운영 지원, 도서관 시설유지 및 개선
평생교육		지역평생교육활성화 지원 사업, 평생학습관 운영, 성인문해교육 지원	

출처: 지방재정365<sup>23)</sup>

공은배 외(2011)는 2010년 결산 기준 비법정전입금 사업을 분석하여 지원 내용을 16개로 유형화한 바 있다. 이들은 사업내용의 핵심어를 중심으로 비법정전입금을 재원으로 하는 사업을 유형화하였다. 주요 사업유형은 시설지원, 급식지원, 원어민강사지원, 방과 후 학교지원, 도서관운영지원, 교육환경개선, 외국어교육지원, 보육지원, 체육활동지원, 교육복지투자지원, 유아교육지원, 학력향상지원, 인재육성장학, 특수교육, 영재교육, 기타 등으로 나뉜다.

본 연구에서는 공은배 외(2011)의 유형화 기준에 따라 지방자치단체의 교육사업과 교육청 사업내용을 학교교육, 교육환경, 교육복지, 특별활동, 급식, 평생교육, 청소년 및 기타

23) 본 연구의 분석 사례인 OO도의 2021년도 세부사업별 세출 현황에서 교육 분야 선별하여 저자가 정리하였다.

로 나누었다. 이러한 분류유형을 바탕으로 본 연구에서 전수 사례 분석한 A지자체와 A교육청 사업들을 학교교육 ~청소년 및 기타로 정리하였다. 예를 들어 교육환경 유형에 교육청의 경우 학교시설환경개선사업이 있고 지자체의 경우에도 교육환경개선사업이 있음을 알 수 있다. 교육복지분야의 경우도 교육청에 현장체험학습비 및 교복비 지원 사업이 있는데 지자체 사업에도 학생현장체험학습비 지원이 있다.

이상은 지자체-교육청 사업을 유형화한 후 그 유형화 기준에 따라 사업명으로만 살펴보고 사업내용이나 목적, 내용, 대상 등을 바탕으로 구체적으로 분석한 내용이 후술된다.

표 4-5 본 연구의 교육사업 유형화 기준

구분	교육청 사업내용 및 유형	지방자치단체 사업내용 및 유형
학교 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방교육행정협의회 구성·운영 협의</li> <li>진로교육 활성화, 직업역량강화, 취업역량강화</li> <li>영재교육 기관 지원, 영재교육 담당 연수, 영재교육 내실화 지원</li> <li>과학교육 지원, 융합인재교육(STEAM) 지원</li> <li>SW교육 활성화 지원</li> <li>자유학기제 운영</li> <li>영농학생축제 운영 지원</li> <li>공·사립유치원 교육과정 운영, 사립유치원 행사 지원</li> <li>교육활동보호 및 교원치유지원, 사립학교 임용관리</li> <li>학교 도서관 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학력 증진 관련 사업(학력기능증진사업)</li> <li>평생학습 위한 학교교육 개선 지원</li> <li>진로체험센터 운영 지원, 지역인재 육성을 위한 프로그램 운영</li> <li>특성학교 명장육성사업</li> <li>과학영재교육원지원, 생활과학교실 운영</li> <li>지역 으뜸인재 육성사업</li> <li>4차산업 인재육성 지원</li> <li>코딩(CODING) 교육 지원 사업</li> <li>자유학기제 특기적성 프로그램 지원</li> <li>명문고 육성 지원</li> <li>고교 창의적 역량강화사업, 창의성 교육지원</li> <li>학교마을도서관 개방사업</li> </ul>
교육 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>방과 후 학교운영, 돌봄교실운영</li> <li>농어촌학교교육활성화, 농어촌교육지원센터, 농어촌학교 특색프로그램 운영 지원</li> <li>다문화 및 북한 이탈주민 등 자녀 교육 지원</li> <li>현장체험학습비 및 교복비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육비지원 사업, 책가방 구입비 지원, 학습준비물 구입비 지원, 간식비 및 석식비 지원</li> <li>방과 후 및 돌봄교실 지원, 돌봄 교실 지원</li> <li>농촌학교 통학비 지원, 농촌유학 협력학교 특화프로그램 지원</li> <li>스쿨버스 요금지원</li> <li>지역 장학회 운영</li> <li>대학진학 축하금 지원</li> <li>학생현장체험학습비지원</li> </ul>
교육 환경 및 급식	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교시설환경개선</li> <li>특성학교 실험실습기자재 확충 및 여건개선</li> <li>학교체육시설 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교 및 지역주민 공동 이용시설 개선</li> <li>교육환경개선사업(시설지원)</li> </ul>

구분	교육청 사업내용 및 유형	지방자치단체 사업내용 및 유형
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년 놀이 공간 조성</li> <li>• 학교급식시설 관리 및 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교급식 행·재정적 지원</li> </ul>
특별 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술교육활동, 각종체육활동, 예능활동 지원, 육성종목 운영</li> <li>• 스포츠강사 지원</li> <li>• 영어체험시설 운영 지원</li> <li>• 실용 외국어 교육활동 지원, 외국어 교사 교육 활동 지원</li> <li>• 발명교육 운영</li> <li>• 스마트교육 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국어 능력 향상, 영어 원어민교사 지원, 영어체험학습센터 지원</li> <li>• 학생승마체험 지원, 태권도 교육 보조금 지원, 유소년축구교실 운영</li> <li>• 관현악활동학교 육성지원, 오케스트라단 지원</li> <li>• 농악전승학교지원</li> <li>• 1자녀1악기 창의인재육성지원</li> <li>• 수상안전교육비 지원</li> </ul>
평생 교육 /청소년 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시군구 평생학습관 등의 설치 및 운영</li> <li>• 문자해독교육프로그램 설치·운영 및 지정</li> <li>• 민간단체 예능활동 지원, 민간단체 인성교육 사업지원, 민간단체 학교폭력예방 사업지원</li> <li>• 역사교육 강화</li> <li>• 교육거버넌스 지원 관리</li> <li>• 학원 및 교습소 등 운영 지원</li> <li>• 자율학교 운영지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도 평생교육진흥원의 운영</li> <li>• 학교마을도서관 개방사업</li> <li>• 인성교육</li> <li>• 교육 통합지원센터 지원, 청소년 자치복합문화센터</li> <li>• 청소년 참여활성화 사업</li> <li>• 역사문화탐방, 한민족 문화교류 협력사업</li> <li>• 지역 장학생 선발지원</li> <li>• 박물관 대단위 교육</li> </ul>

## 2) 본 연구의 연계·협력 대상사업 판단기준

교육사업의 연계·협력 가능성을 검토할 때 사용한 본 기준은 사회보장사업에서의 유사·중복 사업 분류기준을 참고하였다. 사실상 학술적으로 검증된 유사 및 중복의 개념 정의를 발견하는 것은 어려웠다. 따라서 사회복지 관련 선행연구들은 유사·중복성의 분류 기준 또한 실용적 관점에서 정책 현장에서 활용되는 조작적 정의를 제시하고 있다.

먼저 미국의 정부회계국(Government Accounting Office:GAO)에 따르면 유사(overlap)는 여러 기관 혹은 사업이 비슷한 활동이나 전략을 통해 비슷한 목표를 달성하고자 하거나 유사한 수혜자를 대상으로 하는 경우를 의미한다(강혜규 외, 2015). 또한 중복(duplication)은 둘 이상의 기관이나 사업이 동일한 사업 수혜자를 대상으로 비슷한 활동을 하거나 유사한 서비스를 제공하는 경우를 뜻한다(강혜규 외, 2015). 최영준 외(2014)에 따르면 복지사업에서의 중복은 서로 다른 부처 간에 혹은 동일한 부처의 부서 간에 유사한



정책을 집행함에 따라 사업대상과 욕구가 중첩되는 경우, 혹은 서비스 수혜자격이 있는 개인 혹은 동일 집단이 두 개 이상의 서비스를 모두 받고 있는 경우 등을 의미한다. 강해규 외(2015)는 사업의 목적과 기능이 동일 혹은 유사하면서 사업의 대상 범위가 부분적으로, 전체적으로 일치하거나 서비스 제공 형태(급여 유형)가 비슷한 경우를 유사 사업으로 보았다. 또한 중복 사업은 동일 대상자에 대해 동일한 목적 및 급여 유형의 사업이 각각 존재하는 경우라고 규정하였다.

본 연구의 주요 과업 중 하나인 지방자치단체와 교육청이 연계하여 협력할 필요성이 있는 교육사업을 분류한 기준은 다음과 같다. 먼저 큰 틀에서 학교교육-교육환경-교육복지-특별활동-급식-평생교육-청소년 및 기타 사업으로 모든 사업을 분류하였다. 이는 앞서 밝힌 바와 같이 지방자치단체와 교육청의 교육사업별 분류기준이 상이하기 때문이다. 이후 유사 사업군을 대상으로 사업대상의 범위(전부 혹은 일부)가 중첩되거나 일치하는지, 사업의 목적과 내용이 동일하거나 유사한지, 사업비의 주체는 어떠한지 등을 검토하였다. 사업대상 범위의 유사성을 우선적으로 검토하였고, 개별사업별로 지방자치단체와 교육청의 사업목적과 사업내용 또한 유사성을 검토하였다. 유사하다고 판단된 사업의 속성을 상세하게 파악하기 위해 사업계획서 상의 사업목적과 내용, 대상 등을 2차 재분류하였다.

표 4-6 | 연계·협력 대상사업 분류기준

분류단계	분류내용
1단계	학교교육-교육환경-교육복지-특별활동-급식-평생교육-청소년 및 기타 사업으로 모든 사업을 분류
2단계	유사 사업군 대상 사업의 범위가 중첩되거나 일치 여부, 사업의 목적과 내용이 동일하거나 유사 여부, 사업비의 주체 검토
3단계	유사하다고 판단된 사업의 속성을 상세하게 파악하기 위해 사업계획서 상의 사업목적과 내용, 대상 등을 2차 재분류

구체적으로는 교육사업 자료를 주체(지방자치단체 혹은 교육청), 세부사업명, 내역사업명, 하위사업명, 사업비(총사업비, 도비, 시군비, 교육청, 특별교부금, 기타), 성격(법정, 비법정, 기타), 집행주체(교육청, 학교, 지방자치단체), 사업목적, 사업내용, 사업대상(대분류,

중분류, 소분류 등) 등으로 나누어 분류하였다. 지방자치단체와 교육청의 교육사업예산서를 용이하게 비교하고, 수요자 중심으로 사업을 파악하기 위해 '사업대상'을 구분하였다. 구체적으로 지방자치단체 및 교육청의 본예산 사업계획서 상의 사업명, 사업목적과 사업 내용, 사업대상 등에서 사업대상을 분류하였고, 이를 대-중-소로 재분류하였다. 예를 들어, 사업대상의 대분류는 크게 본 교육사업이 사람을 대상으로 하는지, 기관을 대상으로 하는지, 사람과 기관 모두를 대상으로 하는지 여부를 기준으로 삼아 분류하였다. 다음으로 사업대상의 중분류는 사람의 경우 학생, 청소년, 지역 주민 등을 대상으로 하는지 여부를 기재하였고 기관으로 파악한 경우 교육사업의 대상자가 학교, 유치원 등 교육기관인지, 위원회나 협의회인지, 교육지원센터 등의 중간지원조직인지 등 여부를 세세하게 기재하였다.

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

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

### 3. 사례지자체 교육사업의 개요

#### 1) 교육사업 수행 부서 현황

다음 [그림 4-1]은 사례자치단체가 수행하고 있는 교육사업의 대상 및 범위를 정리한 것이다. 해당 지방자치단체는 학령기를 기준으로 학령 전, 학령기, 학령 후를 나누어 교육사업대상을 선정하고 있다. 먼저 학령 전에는 아동 복지 차원에서 여성청소년과와 사회복지과가 아이돌봄이나 어린이집 및 아동 복지 관련 사업을 담당하고 있다. 다음으로 학령인구는 학교교육과 학교 밖 청소년, 그리고 대학으로 나눌 수 있다. 초·중·고 교육은 자치행정과, 친환경유통과, 농식품산업과, 농업정책과, 농산유통과, 축산과, 도로교통과 등이 교육협력이나 급식 관련 과업을 담당하고 있다. 학교 밖 청소년의 경우 여성청소년과가 청소년 전반 업무를 담당하고 있고 그 외 건강증진과와 자연생태과 등이 관련 업무를 담당한다. 대학의 경우 자치행정과, 기업지원과, 일자리경제정책관, 신재생에너지과 등 17개 부서가 관장하고 있다. 교육청의 경우에는 초·중·고 업무를 담당하고 있으며 대학 교육 관련 업무는 중앙 부처인 교육부가 담당하고 있다. 학령 후의 주민에 관한 평생교육 업무는 자치행정과, 장애인복지과, 인재개발원 등이 담당하고 있다. 한편, 교육청도 평생교육관련 업무를 수행하고 있다.

그림 4-1 사례지자체 교육사업대상 및 범위

구분	학령 전		학령인구			학령 후
	아이 돌봄	유아 교육	학교교육	학교 밖	대학 교육	평생 교육
대상						
	↓		↓			↓
기관	아동복지	유치원	초중고	청소년	대학	평생교육
지자체 →	○		○	○	○	○
교육청 →		○	○	○	(교육부)	○
	↓		↓			↓
OO도 관련 부서	2개 부서	7개 부서	3개 부서	17개 부서	3개 부서	
	여성 청소년과 (아동복지)  사회 복지과 (어린이집)	자치행정과 (교육협력)  친환경유통과 (급식)  농식품산업과 (친환경농산물)  농업정책과 (농과생 급식)  농산유통과 (스쿨팜)  축산과 (우유급식) 도로교통과 (농어촌 통학택시)	여성청소년과 (청소년전반)  건강증진과 (청소년산모)  자연생태과 (환경교육)	자치행정과  기업지원과  일자리경제정책관  신재생에너지과  주력사업과  탄소바이오산업과  혁신성장정책과  건강증진과  농업기술원  농업정책과  농산유통과  농식품산업과 동물방역과 건강증진과 문화예술과 문화유산과 체육정책과	자치행정과 (평생교육전반)  장애인복지과 (장애인평생교육)  인재개발원 (도민사이버교육)	

## 2) 교육부서/타부서의 사업 운영 현황

A 지자체 사업 402개 중 교육부서의 사업은 230개(57.21%), 타부서의 사업은 172개(42.79%)로, 교육부서가 타부서보다 더 많은 교육사업(58개)을 수행하고 있다. 또한 교육부서가 지출하는 예산은 약 409억4천만 원인데 비해 타부서의 교육예산은 약 4,213억7천만 원으로 타부서에서 더 많은 교육 예산을 지출하는 것으로 확인된다. 교육부서와 타부서의 교육사업예산 재원을 살펴보면 교육부서와 달리 타부서는 기타 예산의 항목이 약 23억 3천만 원이며, 전체 예산 중 교육부서와 타부서 모두 도비의 예산지원으로 교육사업을 많이 하는 것으로 나타난다.

표 4-7 부서 성격별 사업 운영 현황

부서 구분	사업비(단위: 천)					사업 개수	
	합계	도비	시군비	교육청	기타*	단위(개)	단위(%)
교육부서	40,939,730	5,389,938	2,996,592	2,553,200	0	230	57.21
타부서	421,370,828	311,453,863	52,282,676	55,401,252	2,233,037	172	42.79
총합계	462,310,558	316,843,801	85,279,268	7,954,452	2,233,037	402	100

\* 기타: A 지자체에서 도비도 시군비도 교육청 예산도 아닌 기타 예산항목으로 분류한 내역

## 3) 집행주체별 운영 현황

A 지자체의 교육사업 집행주체는 크게 교육청, 시군자체, 학교 등으로 구분된다. 사업 수 기준으로, 전체 사업(402개) 중 교육청 사업이 181개로 가장 많은 비중(45.02%)을 차지한다. 시군자체 사업과 학교사업은 각각 115개(28.61%), 106개(26.37%)로 유사한 비중을 차지하고 있다.

전체 예산 약 4,623억 1천만 원 중 집행주체가 교육청인 사업에 소요되는 예산은 약 4,240억 원으로, 전체의 약 91.71%에 해당하는 예산이 지출되고 있음을 알 수 있다. 구체적으로, 전체 사업비의 73.18%인 약 3,103억 원이 도비에서 지원되고 있으며, 시군비와 교육청 예산은 각각 13.42%(약 567억 6천만 원), 13.39%(568억 9천만 원)로 유사한 비중

을 차지한다. 시군 자체 사업과 학교가 집행주체인 사업의 예산은 각각 약 257억 4천만 원(5.57%), 약 125억 8천만 원(2.72%)로 전체 사업비의 10%도 안 되는 상황이다.

표 4-8 집행주체별 운영 현황

구분	사업비(단위: 천)					사업 개수	
	합계	도비	시군비	교육청	기타*	단위(개)	단위(%)
교육청	423,990,151	310,289,032	56,757,066	56,885,452	58,601	181	45.02
시군자체	25,740,834	4,895,915	18,043,183	669,000	2,132,736	115	28.61
학교	12,579,573	1,658,854	10,479,019	400,000	41,700	106	26.37
총합계	462,310,558	316,843,801	85,279,268	57,954,452	2,233,037	402	100.00

\* 기타: A 지자체에서 기타 예산항목으로 분류한 내역

#### 4) 법정/비법정/기타<sup>24)</sup> 비중

A 지자체 사업 402개 중 법정/비법정/기타 사업은 각각 30개(7.46%), 167개(41.54%), 205개(51%)로 기타 사업이 가장 많고, 법정 사업의 수가 가장 적은 것으로 나타났다. 다만, 예산의 경우 법정 사업에 지출된 예산이 약 2,831억 7천만 원으로 가장 많은 것으로 확인되며, 그 다음이 비법정 사업(약 1,412억 3천만 원), 기타 사업(약 379억 1천만 원)으로 확인된다. A 지자체는 기초 지방자치단체로부터 제출받은 교육 관련 예산 현황을 다시 재분류하였는데, '기타'란 A 지자체에서 예산 성격을 법정 예산도 비법정 예산도 아닌 항목으로 분류한 내역을 의미한다. 지방자치단체의 교육 관련 지원 예산은 크게 법정 부담금(학교용지 부담금 등 포함), 비법정 부담금으로 나눌 수 있는데, 학교로 직접 지원하는 교육경비 보조금은 지방자치단체장의 재량이 반영되는 비법정 부담금에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 기존의 연구들은 지방자치단체의 재량적 교육 투자액을 산정할 때 지방자치단체로부터의 비법정 이전수입과 교육경비보조금을 합산하였다(공은배 외, 2011). 그러나 실상 각 지방자치단체와 교육청에서 분류하는 용어가 통일되지 않는다는 문제가 존재

24) '기타'란 A 지자체에서 예산 성격을 법정 예산도 비법정 예산도 아닌 항목으로 분류한 내역을 의미한다.

할 수 있다. 따라서 본 보고서에서는 교육 예산 관련 담당자의 분류가 실무적으로 정확할 수 있다는 판단 하에 법정, 비법정, 기타의 용어를 사용하도록 한다.

표 4-9 사업 성격별 운영 현황

구분	사업비(단위: 천)					사업 개수	
	합계	도비	시군비	교육청	기타	단위(개)	단위(%)
법정	283,167,140	278,480,251	4,686,889	0	0	30	7.46
비법정	141,231,641	31,582,414	53,785,536	55,863,691	0	167	41.54
기타	37,911,777	6,781,136	26,806,843	2,090,761	2,233,037	205	51.00
총합계	462,310,558	316,843,801	85,279,268	7,954,452	2,233,037	402	100

사업비를 도비, 시군비, 교육청, 기타로 구분할 경우, 법정 사업은 비법정 및 기타 사업과 다르게, 교육청과 기타 예산의 재원이 확인되지 않고 오로지 도비와 시군비로 지출됨을 알 수 있다. 비법정 사업의 경우 도비(약 315억 8천만 원), 시군비(약 537억 9천만 원), 교육청(약 558억 6천만 원)의 예산으로 운영되며, 기타 사업들은 도비(약 67억 8천만 원), 시군비(약 268억 1천만 원), 교육청 사업(약 20억 9천만 원) 뿐만 아니라 기타 예산이 약 22억 3천만 원 존재한다.

### 5) 비법정 지출 현황

비법정전출금은 크게 교육복지, 급식비, 법정전출금, 시설개선, 특별활동, 학력증진으로 구분된다. 사업 수 기준으로, 전체 사업(402개) 중 특별활동 사업이 165개로 가장 많은 비중인 41%를 차지한다. 그 다음으로 급식비를 지원하는 사업이 88개(21.89%), 교육복지 52개(12.94%) 순으로 가장 많은 비중을 차지하며, 시설 개선과 관련된 사업이 25개(6.22%)로 가장 적은 것으로 나타난다.

사업비 기준으로, 전체 예산 약 4,623억 1천만 원 중 법정전출금이 차지하는 비중이 61.22%(약 2,830억 원)을 차지하는 것으로 확인된다. 법정전출금 사업의 경우 도비

약 2,784억 4천만 원, 시군비 약 45억 8천만 원을 투입해 사업을 운영하고 있다. 법정전출금 사업 외 다음으로 사업비가 많이 지출된 사업은 급식비로 약 1,359억 2천만 원(29.40%)이 지출되었다. 사업비를 기준으로 하였을 때, 법정전출금과 급식비로 지출된 사업이 전체 예산의 약 90.62%를 차지한다.

표 4-10 비법정 지출 세부 현황

구분	사업비(단위: 천)					사업 개수	
	합계	도비	시군비	교육청	기타	단위(개)	단위(%)
교육복지	8,553,435	860,557	7,344,678	348,200	0	52	12.94
급식비	135,915,788	33,114,143	45,717,691	55,267,252	1,816,702	88	21.89
법정전출금	283,020,140	278,436,151	4,583,989	0	0	29	7.21
시설개선	7,177,237	1,562,766	5,114,471	400,000	100,000	25	6.22
특별활동	16,665,739	613,496	13,796,908	1,939,000	316,335	165	41.04
학력증진	10,978,219	2,256,688	8,721,531	0	0	43	10.70
총합계	462,310,558	316,843,801	85,279,268	57,954,452	2,233,037	402	100.00



## 제2절 연계·협력 대상사업의 도출 결과

### 1. 개괄

본 연구는 지방자치단체와 교육청이 각각의 교육사업의 실태를 모른다는 것에서 출발했다. 즉, 지방자치단체는 예산을 지원하기만 할 뿐 교육청, 혹은 단위학교에서 어떤 교육사업을 진행시키고 있는지 구체적으로 모르고 있다. 한편, 교육청 또한 지방자치단체 수준에서 학생 혹은 지역주민, 학교 밖 청소년 등을 대상으로 교육관련 서비스를 얼마나 어떻게 전달하고 있는지 알지 못한다. 매년 상당 부분의 예산을 교육청 및 학교에 지원하고, 자체적으로도 교육관련 사업에 예산을 투입하는 지방자치단체와 교육청이 서로가 진행하고 운영하는 교육사업의 실태를 알게 될 경우 연계와 협력이 더욱 활성화될 것이라는 것이 본 연구의 기본 생각이다.

표 4-11 연계·협력 대상 사업 도출 결과 요약

대분야	세부 분야	주체	사업명·사업목적
1. 학교 교육	우수인재 양성	지자체	- 학력 향상을 통한 지역 인재 양성
			- 수월성 심화 학습비 지원을 통한 지역 우수인재 학생 육성
			- 영어집중 위탁운영
			- 예체능 분야 우수인재 양성
	학습 능력 향상 지원	교육청	- 잠재된 창의성 발현 기회 제공 및 영재교육과정 지원
			- 학습 능력 신장 및 진로 진학 컨설팅
2. 교육 복지	방과 후 학교	지자체	- 형평성 있는 교육 혜택을 제공, 코로나로 가중된 학부모의 가계부담 완화
			교육청
	돌봄 지원	지자체	
			교육청
	저소득층 및	지자체	

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

대분야	세부 분야	주체	사업명·사업목적
		교육청	- 예능 관련 대회개최
			- 체육 관련 대회개최 지원
			- 기타 대회개최 지원
	예체능 분야 지원	지자체	- 일반적 예체능 분야 지원
			- 우수인재 예체능 분야 지원
		교육청	- 예능활동 지원
			- 체육활동 지원
	학교 운동부 지원	지자체	- 학교운동부 활성화 지원
			- 학교선수 용품 지원
		교육청	- 학교체육시설 관리 사업
	- 육성종목 운영지원		
	원어민 교사 지원	지자체	- 원어민 화상영어 지원 사업
교육청		- 원어민 보조교사 운영지원	
5. 평생교육 / 청소년 및 기타	평생교육	교육청	- 문자해득교육 운영
			- 학력인정 교육시설 지원
			- 소외계층 평생교육 프로그램 운영
		지자체	- 평생학습아카데미 운영에 사용하는 실습장비 구입
	- 학교마을도서관 독서관련 프로그램 지원		
	청소년 및 기타	지자체	- 평생학습관 운영 지원
- 교육지원센터 운영			

연계·협력 대상 사업 도출 결과를 개괄하면 다음과 같다. 앞서 제시한 분류기준에 따라 총 다섯 가지의 대분야로 유형화했으며, 각 세부 분야별로 주체와 사업명 혹은 사업목적에 따라 연계·협력이 가능한 사업을 분류하였다. 이에 따르면 먼저 학교교육 분야에서는 우수인재 양성과 학습능력 향상 지원 분야가 연계 협력이 필요한 것으로 도출되었다. 교육복지 분야에서는 방과 후 학교, 돌봄 지원, 저소득층 및 다문화 가정 지원 등의 세부 분야에서 지방자치단체와 교육청의 공동 사업화 혹은 협력이 필요한 것으로 나타났다. 세 번째로 교육환경 및 급식 분야에서는 교육 환경 개선과 급식 지원 분야에서 두 주체가 협력하여

사업을 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 네 번째, 특별 활동 분야는 농어촌 체험, 진로체험, 역사체험, 예체능 및 기타 대회개최 지원, 예체능 및 학교 운동부 지원, 원어민 교사 등 가장 다양한 형태의 연계·협력이 필요한 것으로 나타났다. 마지막으로 평생교육, 청소년 및 기타의 경우에도 협력이 필요한 것으로 보인다.

앞서 도출한 연계협력 가능 사업의 총 사업비는 1,482억 3,824만 원의 규모이며, 사업 구분별로는 아래의 표와 같다. 5가지의 대분야 사업 중 총 사업비 규모가 가장 큰 분야는 '3. 교육환경 및 친환경 재료'로 497억 6,259만 원 상당의 예산이 소요되었다. 그 다음은 '4. 특별 활동' 분야(485억 4,486만 원 상당)와 '2. 교육복지' 분야(444억 7,419만 원 상당)로 확인된다. 반면, '5. 평생교육/청소년 및 기타' 분야(28억 6,419만 원 상당)와 '1. 학교교육' 분야(25억 9,242억 원 상당)는 사업비 규모가 상대적으로 적은 것으로 확인되었다.

세부 분야로 구분할 경우, '시설 개선 사업'이 379억 3,906만 원 상당으로 사업 규모가 가장 큰 것으로 확인되었다. 그 다음은 '학교 운동부 학교 지원' 사업이 278억 5,731만 원, '돌봄 서비스 지원 사업: 지자체 자체 사업 및 교육청 사업' 사업이 204억 8,553만 원, '저소득층 학교 지원 사업' 사업이 126억 901만 원으로 높게 나타났다. 그 외의 사업은 총 사업비가 100억 원 미만으로 확인된다.

표 4-12 연계·협력 대상 사업비 도출 결과

(단위: 천 원)

사업 구분	총 사업비	도비	시군비	교육청	특별교부금	기타
1. 학교교육	2,592,420	354,330	1,400,600	837,490	0	0
우수학생 양성 사업	1,469,000	130,500	788,500	550,000		
수학능력 향상 지원	1,123,420	223,830	612,100	287,490		
2. 교육복지	44,474,186	187,200	4,102,000	39,345,494	0	237,471
방과 후 학교 지원 사업	9,184,920	0	2,050,320	7,134,600	0	0
돌봄 서비스 지원 사업 : 지자체 자체 사업 및 교육경비보조사업	911,944	81,291	593,182	0	0	237,471
돌봄 서비스 지원 사업 : 지자체 자체 사업 및 교육청 사업	20,485,530	96,245	492,922	19,294,342	0	0

사업 구분	총 사업비	도비	시군비	교육청	특별교부금	기타
저소득층 학교 지원 사업	12,609,012	9,664	502,576	12,096,772	0	0
다문화 가정 지원 사업	1,282,780	0	463,000	819,780	0	0
3. 교육환경 및 친환경 재료	49,762,590	243,788	1,667,783	39,887,600	0	7,534,761
시설 개선 사업	37,939,056	0	981,155	36,379,243	0	국교보조금 150,000
친환경 급식 관련 지원 사업	11,062,937	33,188	136,631	3,508,357	0	지자체 7,384,761
가속형 고교 급식 지원 사업	760,597	210,600	549,997	0	0	0
4. 특별 활동	48,544,861	856,415	6,102,760	36,712,206	2,802,000	2,170,980
농어촌 체험	98,000	0	35,700	0	20,000	0
진로 체험 활동 지원 사업	4,237,460	0	1,949,480	20,000	391,000	1,876,980
역사 관련 지원 사업	784,000	0	724,000	60,000	0	0
대회개최 사업	3,500,114	0	15,000	3,194,914	245,200	45,000
예체능 분야 지원 사업	5,907,250	75,000	3,073,840	2,758,410	141,800	0
학교 운동부 학교 지원	27,857,309	0	40,000	25,564,309	2,004,000	249,000
원어민 교사 지원 사업	6,160,728	781,415	264,740	5,114,573	0	0
5. 평생교육/청소년 및 기타	2,864,185	0	575,000	1,991,185	298,000	0
평생교육 지원 사업	1,689,185	0	0	1,391,185	298,000	0
야호통합교육센터 지원 사업	1,175,000	0	575,000	600,000	0	0
총사업비	148,238,240	1,641,733	13,848,143	118,773,975	3,100,000	9,943,212

## 2. 학교교육 분야: 우수인재 양성, 수학능력 향상

### 1) 우수인재 양성 사업

학교교육 영역에서 영재교육 분야는 초·중·고등학생을 대상으로 우수인재로 성장할 수 있도록 장학금 지원 및 정규 교육 과정 외에 교육 프로그램을 지원하는 사업이다.

#### ▣ 교육청 우수인재 양성 사업: 장학금 지급 사업 / 교육 프로그램 운영

##### [교육청: 장학금 지급 사업(꿈사다리 장학금 지원)]

(사업목적) 잠재력 있는 저소득층 자녀 학생의 지속적 지원으로 교육의 희망사다리 회복

(사업내용) 학업의지가 높고 성장 잠재력을 가진 저소득층 자녀 중 선발된 장학생이 우수 인재로 성장할 수 있도록 고등학교 3학년까지 장학금 지급

(사업대상) 2018년~2019년에 선발한 법정저소득층(기초, 한부모, 법정차상위) 가정의 중 고교생 31명

##### [교육청: 교육 프로그램 운영]

(사업목적) 1. 학교체육시설 확충 및 운동부 노후시설을 개선하여 안전하고 쾌적한 체육활동 여건 조성, 2. 내실있는 영재교육과정 운영을 통한 잠재된 창의성 발현 기회 제공 및 영재교육과정 지원, 3. 특성화고 기능 우수 학생들의 국외연수를 통한 선진국의 직업정보 습득 및 글로벌 마인드 함양, 글로벌 기술·기능 인재 발굴 및 고졸 취업자를 위한 비전 제시

(사업내용) 1. 교육 소외계층 대상 음악 창의 융합교육 및 진로 교육을 통한 재능 발굴: A 음악아카데미 우수인재 양성 운영(A 음악 우수인재 교육사업), 2. 도내 우수 고교 영재에게 대학의 우수 연구진(멘토)과의 교류를 통한 구체적인 역량 성장 및 진로 탐색 기회 부여, 3. 특성화고 기능우수 학생들의 국외 연수

(사업대상) 1. 초·중·고등학생 50명(초 2~6학년, 중 1~3학년, 고 1~2학년, 사회통합전형 50% 이상), 2. 고1, 고분자나노공학 등 11개 분야(12개 학급), 3. 전국 계열별 경진대회 입상 학생 등 25명

### ◎ 지자체 우수인재 양성 사업: 우수학생 개발 및 지원

#### [d시 우수학생 개발 및 지원: 학교로 지원]

(사업목적) 중·고등학생들의 맞춤형 심화교육 및 자기주도학습 캠프 운영으로 학력향상을 통해 지역인재 양성

(사업내용) 우수학생 맞춤형 심화학습 및 자기주도학습 프로그램 운영

(사업대상) 29개교(중19, 고등학교10)

#### [g군 영어집중 위탁 운영: 교육청 경비 보조]

(사업목적) 1. 영어 학습에 대한 자신감 고취와 영어의사소통능력 신장 도모, 2. 도내 영어 캠프 참가로 해외어학연수 수요 대체 및 학부모 사교육비 절감

(사업내용) 방학 중 사회적 배려 대상자 및 성적우수 학생을 선발하여 2주간 도내 대학교에 위탁 영어집중캠프 실시

(사업대상) 25명(초 5~6학년 14명, 중 1~2학년 11명)

#### [k군 예체능 분야 A의 별 육성사업: 학교로 지원]

(사업목적) 양궁 우수인재 발굴, 육성으로 A 체육의 대표인재 양성

(사업내용) 양궁 우수인재 육성을 위한 인건비, 훈련장비, 운영비 지원

(사업대상) 관내 2개소(오수초, 오수중학교)

### ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

d시의 '지역 으뜸인재 육성사업'은 중, 고등학교 우수학생을 대상으로 하는 교육 프로그램에 약 8억5천4백만 원의 예산을 학교로 교부하고 있다. g군의 경우 초, 중학교 사회적 배려대상 및 성적우수 학생을 선발해 영어집중캠프를 실시하는 사업을 교육청으로 3천만 원 지원하고 있다. 지방자치단체 입장에서 우수인재 양성 사업은 포기할 수 없는 교육사업에 해당한다. 인구 감소에 따른 지역 소멸 위험은 여러 지방자치단체에 있어 위협으로

다가오고 있기 때문이다. 또한 지방자치단체장의 선거 승리를 위한 공약 사업의 하나로 우수인재 양성 사업이 제기되기도 한다. 따라서 학교교육 분야에서 우수인재 양성 사업은 지방자치단체의 활성화와 정치적 기능을 모두 내포하고 있다.

영재교육 학교 지원 프로그램의 경우 교육청 경비보조사업이면서 지자체 자체사업도 실시하고 있고, 지원대상과 목적이 동일하지만 지원 내용이 상이하다는 이유로 별개의 사업으로 관리되고 있다. 이에 따라 사업 수가 많아지고 결국 관리가 용이하지 않다. 또한, 교육청 내에서도 우수학생 및 영재학생에 대한 장학금 지원 뿐 아니라, 다양한 교육 프로그램을 자체적으로 운영하고 있다. 따라서 영재교육학교 지원 사업의 경우 교육청과 지자체가 협조하여 운용할 필요가 있다.

## 2) 학습 능력 향상 지원 사업

학교교육 영역에서 수학능력 향상 지원분야는 초·중·고등학생들을 학력기능 증진 지원을 위한 교육 프로그램의 일환으로 수학 등 주요 교과목 관련 교육 프로그램을 운영 및 지원하는 사업이다.

### ■ 교육청 수학능력 향상 지원 사업: 수학교육 활성화 및 수학교육환경 개선 사업/ 수학 교육 관련 학교 운영 지원

#### [교육청: 수학교육 활성화 및 수학교육환경 개선 사업]

(사업목적) 1) 생각하는 힘으로 함께 성장하는 수학을 위한 교육 기반 조성, 2) 수학적 탐구능력과 창의력 향상을 위한 학생 활동 중심의 수학교육 공간 혁신

(사업내용) 1) 학생들의 탐구능력 향상을 위한 수학탐구활동 운영, 고등학교 희망학생을 대상으로 빅데이터 기반 산업·의료계 등에서 수학 적용사례 소개, 수학자와의 만남, 금융·통계·정보·소프트웨어 등 수학 진로 관련 현장 전문가와의 멘토링, 진로 체험 프로그램 운영, 2) 창의적이고 수학 탐구능력 향상을 위한 학생 참여 수업이 가능한 학습환경 조성, 활동중심 수학수업 운영에 필요한 수학교구 구입(희망교 30개교, 1개교당 3,000천 원)

(사업대상) 1) A 학생 및 수학동아리, 2) 희망교 30개교(공립 20개교, 사립 10개교)



[교육청: 수학교육 관련 학교 운영지원]

(사업목적) 생각하는 힘으로 함께 성장하는 수학을 위한 교육 기반 조성

(사업내용) 1) 수학 학습에서 성공 경험을 가지고 자신감을 가질 수 있도록 수학 클리닉, 수학멘토링, 학생 수학동아리, 수학체험프로그램 등 운영(46개교 / 초8, 중15, 고23), 2) 수학 학습 더딤학생의 학습곤란 해소를 위한 수학학습 지원시스템 활용, 예비교사를 활용한 1교실 2교사제 운영 등 온·오프라인 맞춤형 수학 학습 프로그램 운영

(사업대상) 1) 46개교(초8, 중15, 고23), 2) 19개교(초13, 중6)

◎ 지자체 수학능력 향상 지원 사업: 중·고등학교 수학교육 지원/ 지역 으뜸인재 육성 사업

[e시 중·고등학교 수학교육 지원: 학교로 지원]

(사업내용) 1. 단위학교별 심화학습(국어, 영어, 수학 등) 및 특성화 프로그램 운영 지원, 2. 중학교 대상 국어, 사회, 영어, 수학, 융합과학 교육 및 고등학교 대상국어, 영어, 수학, 진로 진학 컨설팅 등

(사업대상) 1. 관내 중·고등학교 23개교(중학교 14, 일반고 5, 특성화고 4), 2. 관내 중·고 우수학생

[지역 으뜸인재 육성 사업: 자체 사업 및 학교로 지원]

(사업목적) 수월성 심화 학습비 지원을 통한 지역 우수인재 학생 육성

(사업내용) 1. 중학교 대상 국어, 사회, 영어, 수학, 융합과학 교육 및 고등학교 대상국어, 영어, 수학, 진로 진학 컨설팅 등, 2. 조기 진로, 진학 프로그램, 국어, 영어, 수학, 주요 교과목 운영, 3. 국어, 수학, 영어, 탐구영역 수월성 교육

(사업대상) 1. 관내 중·고 우수학생, 2. 7개 중학교(j, 산서, 변암, 장계, 천천, 계남, 계북), 3. 관내 고등학교

### ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

e시는 ‘학력기능증진’ 및 ‘지역 으뜸인재 육성사업’을 통해 관내 중학생 및 고등학생 및 학교를 대상으로 과목별 심화학습 및 컨설팅 사업을 시행하고 있으며, 예산은 약 5억6천8백만 원을 지출하고 있다. 특히 재단 출연금 형태로 지원하고 있다는 점에서, 해당 재단을 교육 거버넌스에 포함하여 연계·협력하여 운용할 필요가 있다. 또한, 지역 으뜸인재육성 사업의 경우 7개 중학교를 대상으로 하는 j군의 자체 사업으로 약 7천5백만 원이 지출되고 있으며, 고등학교를 대상으로 하는 m군의 사업은 학교로 1억9천2백만 원을 지원하고 있다.

한편, 수능능력 향상 지원 프로그램의 경우 교육청에서 자체 사업으로 수학교육 활성화 및 수학교육 환경 개선을 위한 다양한 프로그램이 진행되고 있으며, 지자체 역시 경비보조 사업 및 자체 사업을 실시하고 있다. 또한, 일부 지자체는 교육재단에 대한 지원이 이뤄지고 있어서 교육청과 지자체 그리고 교육재단이 협조하여 운용할 경우 예산의 효율성과 성과 관리 제고에 효과적일 것으로 보인다.

## 3. 교육복지 분야: 방과 후 학교, 돌봄, 저소득층 학교 지원, 다문화가정 지원

### 1) 방과 후 학교 지원 사업

교육복지 영역에서 방과 후 분야는 초·중·고등학생 및 유치원 학생들을 대상으로 정규 교육 과정 외에 교육 프로그램을 지원하는 사업이다. 방과 후 학교포털시스템에 따르면 방과 후 학교는 ‘학생과 학부모의 요구와 선택을 반영하여 수익자 부담 또는 재정 지원으로 이루어지는 정규수업 이외의 교육 및 돌봄 활동으로, 학교 계획에 따라 일정한 기간 동안 지속적으로 운영하는 학교교육활동’을 의미한다(한국교육개발원, 2020)<sup>25)</sup>. 초·중등 교육과정 총론, (교육부 고시 제2013-7호, 제2015-74호)에 근거하여 운영되고 있다. 방과

25) 그 외 방과 후 학교 정책 관련 내용은 방과 후 학교포털시스템에서 확인할 수 있다.  
<https://www.afterschool.go.kr/intro/care/careInfo1.do>

후 학교는 학교의 장이 학교 여건과 학생 학부모의 · 요구를 고려하여, 학교운영위원회의 심의(자문)를 거쳐 자율적으로 운영하도록 되어 있다. 또한 교육(지원)청이 단위학교의 방과 후 학교 운영 전반에 대해 지도하고 컨설팅할 수 있도록 되어 있다.

### ▣ 교육청 방과 후 사업: 방과 후 학교 운영지원

[교육청: 방과 후 학교 운영지원]

(사업목적) 농어촌 및 도시지역 방과 후 학교 프로그램 운영 및 방과 후 행정실무사 연수 지원

(사업내용) 초,중,고등 방과 후 학교 프로그램 운영 지원

(사업대상) 읍·면지역 및 시지역 농촌 초등(88개교, 789개 학급), 중,고등학교(143개교, 930개 학급), 도시지역(104개교, 2,602개 학급) 및 원도심 초등(32개교, 372개학급), 도시지역 중학교(80개교, 1,416개 학급), 도시지역 고등학교(68개교, 1,611개 학급)

### ◎ 지자체 방과 후 사업: 초등학교 방과 후 학교 지원/ 방과 후 학교 생활과학교실 운영 지원

[f시 초등학교 방과 후 지원: 학교로 지원]

(사업목적) 관내 동지역 초등학생 방과 후 학교 강사비 지원으로 읍면단위 학생들과의 형평성 있는 교육 혜택을 제공하고 코로나로 가중된 학부모의 가계부담 완화

(사업내용) 동 지역 초등학교 저학년(1~2학년) 방과 후 학교 강사비(자부담수강료)지원

(사업대상) 관내 동지역 초등학교 4개교(f초, f검산초, f동초, f중앙초)

[군 방과 후 학교 생활과학교실 운영 지원: 자체 사업]

(사업내용) 초중학교 나눔과학교실, SW교실 운영 지원

(사업대상) 관내 초, 중학교

### [비슷한 사업을 쪼개어 교육청 지원]

(g군: 농어촌 방과 후 학교 지원, 방과 후 학교 중국어 강사 지원)

(n군: 방과 후 학교 운영지원, 방과 후 중국어 교실 운영)

g군과 n군의 두 사업 모두 대상이 관내 초, 중학교이고 공통적으로 방과 후 학교 지원 사업이며 방과 후 학교 지원은 방과 후 프로그램이나 운영비를 지원하며, 중국어강사 지원은 중국어 강사 수당이나 중국어 프로그램을 지원하는 사업이다. 두 사업 모두 큰 틀에서 방과 후 학교 지원 사업임에도 하나의 지방자치단체에서 두 개의 사업으로 나누어서 교육청에 지원하고 있다.

### ▶ 연계·협력 가능성 검토

f시는 방과 후 지원 사업이 두 개가 있는데 '방과 후 마을학교 지원'사업은 교육청으로 2천만 원, '초등학교 방과 후 학교 지원' 자체 사업은 학교로 2억2천만 원의 보조금을 교부하고 있다. l군의 경우도 '농어촌 방과 후 학교 지원'사업은 교육청에 3억 원, '방과 후 학교 생활과학교실 운영지원'은 자체 사업으로 3천만 원의 예산을 지출하고 있다. f시의 경우 교육청 보조사업과 자체 사업의 차이가 교육청 보조는 프로그램을 운영하는 사업이고, 자체 사업은 1~2학년 방과 후 학교 자부담 강사비를 지출하는 사업이라는 점이다. l군의 경우 교육청 보조사업은 방과 후 학교 지원이고, 자체 사업은 과학과 SW교실 운영 지원 사업이라는 차이점이 있다.

방과 후 프로그램의 경우 교육청 경비보조사업이면서 지자체 자체 사업도 실시하고 있고, 지원대상과 목적이 동일하지만 지원내용이 상이하다는 이유로 별개의 사업으로 관리되고 있는 실정이다. 또한 일부 지방자치단체의 경우 사업대상과 사업내용이 유사한 사업을 쪼개어서 교육청으로 예산을 지원하고 있기도 하다. 이럴 경우 사업이 세분화되어 정책 대상이 명확해지는 장점이 있을 수 있으나, 사업 수가 많아지고 관리가 힘들어질 수 있다. 특히 학교로 직접 지원하거나 교육청으로 지원하는 사업의 경우 지방자치단체가 예산을 투입함에도 불구하고 이에 대한 성과 관리가 쉽지 않다는 점에서 교육청과의 연계 협력이 필수적으로 보인다.

## 2) 돌봄 지원 사업

교육복지 영역에서 돌봄 분야는 별도 시설(전용 또는 겸용교실 등)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄 활동을 말한다(방과 후 학교포털시스템 홈페이지, 2022)<sup>26)</sup>. 돌봄 사업은 ‘초등돌봄교실’과 ‘방과 후 학교 연계형 돌봄교실’로 나눌 수 있다. 이 중 방과 후 학교 연계형 돌봄교실은 방과 후 돌봄이 필요한 맞벌이·저소득층·한부모 가정 등의 학생 중 방과 후 학교 프로그램에 참여하면서, 오후 돌봄교실을 이용하지 않는 학생 등을 대상으로 별도의 공간에서 이루어지는 돌봄 활동을 의미한다(방과 후 학교포털시스템 홈페이지, 2022).

### ▣ 교육청 돌봄 사업: 초등 돌봄교실 환경 개선 / 초등 돌봄프로그램 운영

#### [교육청: 초등 돌봄교실 환경 개선]

(사업목적) 돌봄교실 시설확충 및 노후환경개선을 통해 저소득층 및 맞벌이 가정 등 돌봄이 필요한 학생에게 쾌적하고 질 높은 돌봄서비스 공간 제공

(사업내용) 돌봄교실 시설구축, 돌봄교실 환경개선, 학년연구실 시설구축, 돌봄교실을 겸용으로 사용하고 있는 학급 담임교사들의 연구공간 마련을 위한 학년연구실 구축

(사업대상) 저소득층 및 맞벌이 가정 등 돌봄이 필요한 학생

#### [교육청: 초등 돌봄프로그램 운영]

(사업목적) 저소득층 및 맞벌이 자녀 등 돌봄이 필요한 학생에게 안전하고 편안한 돌봄서비스 제공

(사업내용) ① (특교) 방과 후 학교·돌봄 운영 내실화 지원

② (특교 포함) 학교 안팎 방과 후 학교·돌봄 활성화 지원: 돌봄 사각지대에 있는 학생들에게 돌봄서비스를 제공하기 위하여 지역사회와 함께하는 돌봄

26) 방과 후 학교포털시스템-정책소개-초등돌봄교실 분야 참고. 접속일 기준(2022.005.01기준)  
<https://www.afterschool.go.kr/intro/care/careInfo1s2.do>

형 방과 후 마을학교 운영(21개소)

- ③ (특교 포함) 온종일 돌봄기관 역량 강화 및 연계·협력 강화: 교육지원청 주관 지역돌봄 정보 지도 제작, 마을돌봄 지원 협의회 실시
- ④ 초등돌봄교실 운영비 지원: 단체활동 프로그램 운영비, 재료비, 수용비, 급·간식비, 프로그램순회강사 지원, 돌봄업무 지역담당자 협의회 운영
- ⑤ 자치단체 보육료 지원: 차상위계층 이하 아동의 방과 후 어린이집 이용에 따른 교육청과 지자체의 보육료 분담

(사업대상) 저소득층 및 맞벌이 가정 등 돌봄이 필요한 학생

◎ **지자체 돌봄 사업: 초등돌봄교실 과일간식 지원 사업**

[a, c, d, f시, g군 초등돌봄교실 과일간식 지원: 자체 사업]

(사업목적) 어린이의 식습관 개선 등 국민 건강증진과 국산 제철과일의 소비를 확대하기 위하여 초등돌봄교실을 대상으로 과일간식 지원, 과일 섭취를 통한 어린이 식습관 개선과 건강증진 도모 및 국산 과일의 안정적인 소비기반을 마련하여 과수 농가 소득 안정 도모

(사업내용) 초등돌봄교실 및 방과 후 학교연계형 돌봄교실 과일간식(1인 150g) 지원

(사업대상) 관내 신청 초등학교

[유사 사업을 자체적으로 추가 지원: 교육경비 보조+자체]

(a시, c시, f시 돌봄교실 사업과 초등돌봄교실 과일간식 지원 사업)

a시와 c시, f시 모두 비법정 사업 즉, 교육경비보조사업 형태로 교육청에 돌봄교실 사업을 지원하고 있다(엄마표 온종일 돌봄교실, 초등돌봄교실, 방과 후 마을학교 지원 등). 그럼에도 불구하고 추가적으로 초등돌봄교실 과일간식지원 사업을 지자체 자체 사업으로 진행하고 있다. 두 사업 모두 큰 틀에서 돌봄 서비스 지원 사업임에도 두 개의 사업으로 나누어서 교육청에 지원하고 지자체 자체적으로도 수행하고 있어 연계 협력할 경우 더욱 효율적으로 예산을 사용할 가능성이 있다.

## ▶ 연계·협력 가능성 검토

현재 교육청은 유치원과 초등학교의 돌봄 교실 시설 및 프로그램 운영과 관련하여 사업을 운영 중에 있다. 지자체는 학교 돌봄 사업의 경우 돌봄교실 과일간식 지원과 방과 후 마을학교 지원 등의 사업을 통해 교육 지원 사업을 운영하고 있다. 일부 지자체는 비법정 및 자체 사업의 중복을 통해 초등 돌봄교실 과일간식 지원 사업을 운영하고 있다. 본 보고서에서는 드러나지 않았으나, 실제 지방자치단체는 초등학교 돌봄 교실 외에 지방자치단체에서 지원하는 '다함께 돌봄센터' 운영에 기여하고 있어 학령기 아동 돌봄에 투자하고 있음을 주지할 필요가 있다(신기왕·양애경·정현용, 2022).

초등돌봄 관련 연계·협력이 필요한 또 다른 이유는 교육 현장에서 돌봄 서비스의 지자체 이관을 둘러싼 의견이 지속적으로 제기되고 있기 때문이다. 특히 초등 돌봄교실과 같은 방과 후 돌봄서비스는 돌봄과 교육 모두를 담당하고 있어 어떤 역할을 강조하는지에 따라 다양한 유형과 범위, 역할로 나뉠 수 있다는 점에서 정책 평가가 매우 까다로운 면이 있다(Fukkink & Boogaard, 2020; 정설미·문희원·정동욱, 2021). 교원들은 돌봄 서비스는 엄밀히 말해 교육의 영역이 아니기 때문에 지방자치단체로 이관할 필요가 있다고 주장한다<sup>27)</sup>. 보다 세부적으로, 학교 교원들은 돌봄 관련 행정 업무로 인한 부담 가중을 주요 이유로 들고 있으며 학교 공간 안에 있어도 돌봄 주체를 지방자치단체로 해야 학교교육과 초등돌봄 서비스가 모두 안정화되는 길로 보고 있었다(신현석, 이주영, 윤희원, 양윤정, 2022). 반면, 2020년 초등돌봄교실을 학교 혹은 교육청이 아닌 지방자치단체 주축으로 운영하는 '온종일 돌봄 체계 운영·지원에 관한 특별법안' 제정이 추진되자 학부모와 돌봄전담사들은 결국 지자체 이관이 민간 위탁으로 귀결되어 공적 돌봄을 위협할 것이라며 반대한 바 있다. 무엇보다 지방자치단체 재정 문제에 따라 돌봄전담사의 고용 불안을 초래할 것이라는 우려가 지방자치단체로의 돌봄 서비스 이관을 반대하는 근거로 작용했다(신현석 외, 2022).

종합하자면, 돌봄 사업 분야는 문재인 정부 이후 '온종일 돌봄 생태계 구축' 정책을 통해 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력의 필요성이 강조된 바 있다. 즉, 온종일돌봄 생태계

27) 경향신문. 2020.09.17. '초등돌봄교실 지자체 이관법' 갈등, 공론화·숙의로 풀어야  
<https://m.khan.co.kr/opinion/editorial/article/202009172022005#c2b> (접속일, 2022.09.01.)

구축 선도사업은 지자체가 운영 주체가 되어 학교, 교육지원청, 지역사회 관련 기관 및 단체 등과의 연계·협력을 통해 사업을 신청하는 것이 주요 특징이다(신하영·박소영, 2021). 학교 내에서의 돌봄을 넘어서 지역사회 전반의 돌봄 서비스 제공으로 이어지는 정책 기조를 고려할 때, 돌봄 사업의 경우 지자체와 교육청 간의 연계·협력이 더욱 필요한 사업이라고 볼 수 있다.

### 3) 저소득층 학교 지원 사업

교육복지 영역에서 저소득층 학교 지원 사업은 초·중·고등학생 및 저소득 한부모가정 세대를 대상으로 다양한 학습 및 교육 프로그램을 지원하는 사업이다.

#### ▣ 교육청 저소득층 학교 지원 사업: 저소득층 자녀 학비 지원 / 저소득층 자녀 교육기회 확대 사업

##### [교육청: 저소득층 자녀 학비 지원]

(사업목적) 저소득층 자녀의 학비 부담 경감을 통한 실질적인 교육기회 균등 보장  
(사업내용) 무상교육 제외 고등학교에 재학하는 저소득층 자녀 학비 및 교재 구입비 지원  
(사업대상) 국민기초생활수급자, 한부모가족보호대상자, 법정차상위대상자, 기타 저소득층(중위소득 68%이하), 다자녀, 학교장추천자, 난민인정자 또는 그 자녀 등

##### [교육청: 저소득층 자녀 교육기회 확대 사업]

(사업목적) 1. 저소득층 자녀 방과 후 학교 자유수강권 지원으로 교육기회 확대, 2. 저소득층 가정 자녀에 대한 컴퓨터 및 인터넷 통신비 지원으로 교육 정보화 격차 및 사회·경제적 불평등 해소

(사업내용) 1. 초·중·고 저소득층 자녀 방과 후 학교 자유수강권 지원(24,251명), 2. 저소득층 자녀 컴퓨터 및 인터넷 통신비 지원

(사업대상) 1. 기초생활수급자 자녀, 한부모가족 보호 대상자 자녀, 차상위계층 자녀, 중위



소득 80%, 학교장추천, 다자녀(셋째부터), 다문화 추천대상자/ 2. 저소득층 자녀 중 초등학교 1학년~고등학교 1학년 학생

◎ **지자체 저소득층 학교 지원 사업:** 저소득층 급식비 지원 / 저소득층 및 다문화 다자녀 가족 학습활동비 지원

[g군 저소득층 급식비 지원: 학교로 지원]

(사업목적) 저소득층 학생 급식비 지원을 통한 학부모 교육경비 부담 경감

(사업내용) 기숙사생 중 저소득층 급식비 지원

(사업대상) g공립고등학교

[f군 저소득층 및 다문화 다자녀 가족 자녀 학습활동비 지원: 자체 사업]

(사업내용) 저소득층 및 다문화, 다자녀 가족 자녀 학습활동비 1인 2과목 지원

(사업대상) 초,중,고 월420여명

[비슷한 사업을 쪼개어 자체 사업]

(f시 저소득 한부모 가정 자녀 지원, 저소득층 장학금 지원)

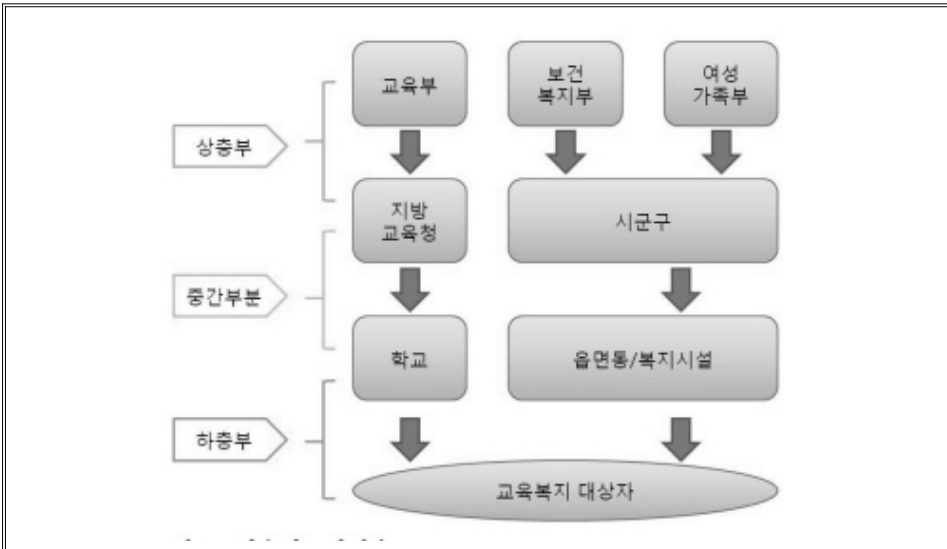
f시는 저소득층 한부모 가정 자녀를 대상으로 수학 여행비 지원, 학습비 지원 사업을 자체 사업으로 시행하고 있으며 각각 480만 원, 약 2천8백만 원의 예산을 지출하고 있다. 두 사업은 사업목적과 사업대상이 동일하고, 사업내용만 수학 여행비, 학습비로 차이가 있으므로 큰 틀에서 통합 관리 및 운용할 필요가 있다. 또한, f시는 학업성적이 우수한 저소득층 가정 자녀를 대상으로 장학금을 지원하고 있으며, 5백만 원의 예산을 지출하고 있다. f시의 저소득층 지원 사업은 사업의 목적 및 대상이 동일하며, 소규모의 사업으로 분할되어 운영되고 있다는 특징이 있다. 이러한 유사 사업들을 통합하여 관리하면 사업을 보다 효율적으로 운영 및 관리할 수 있을 것이다.

▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

g군은 저소득층 급식비 지원 사업으로 학교로 7천 5백만 원의 보조금을 교부하고 있다. l군은 '저소득층 및 다문화 다자녀 가족 자녀 학습활동비 지원' 자체 사업을 초, 중, 고등학교 생에게 4억 원의 예산을 지출하고 있다. f시의 경우 저소득층을 대상으로 한 수학 여행비 지원, 학습비 지원, 장학금 지원 사업을 세 가지 사업으로 구분하여 시행하고 있다. f시의 세 가지 사업은 저소득층 가정 자녀 및 기초생활보급자 자녀를 대상으로 한다는 점에서 사업대상이 유사하고, 사업목적이 유사하여 통합 관리할 필요성이 있다.

한편, 저소득층 지원 프로그램의 경우 지자체의 학교 경비보조사업과 지자체 자체 사업도 실시하고 있고, 교육청 차원에서도 약 120억 9천7백만 원의 예산을 지출하여 자체 사업을 수행하고 있다. 교육청과 지자체 모두 지원 대상과 목적이 유사하지만 지원 내용이 상이하다는 이유로 별개의 사업으로 관리되어 사업 수가 많아지고 관리가 용이하지 않다. 따라서 저소득층 지원 사업의 경우 교육청과 지자체가 협조하여 운용할 필요가 있다.

그림 4-2 국내 교육복지 서비스의 흐름



출처: 김수린·김진숙, (2013:182)

교육복지사업의 경우 유기적인 연계와 협력이 더욱 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 현재 우리나라 교육복지 서비스는 [그림 4-2]와 같은 상층부, 중간 부분, 하층부의 세 가지 수직적 구조의 전달 체계를 지니고 있다(김수린·김진수, 2013). 교육부와 보건복지부, 여성가족부 등 교육복지 사무를 주관하는 정부 부처인 상층부는 교육복지 정책의 큰 틀을 관장한다. 중간 부분은 교육청 및 교육지원청, 시군구 지방자치단체 등이 있다. 이들 중간 부분은 교육복지 서비스를 어떤 조직과 구조를 통해 전달할 것인가를 결정한다. 마지막으로 하층부는 실제 정책 대상자에게 직접 서비스를 전달하는 체계로 단위학교와 주민자치센터, 지역사회기관 등이 여기에 해당된다(이인숙·김영미·박지영, 2018).

교육복지사업에 있어서 지방자치와 교육자치의 유기적인 연계 및 협력이 중요한 이유는 교육복지 서비스의 중복과 사각지대의 발생에서 기인한다. 위에서 본 바와 같이 3개 중앙 부처는 교육 정책 방향성과 패러다임에 관한 상호 공유나 협력 없이 유사 정책을 서로 다른 하위 전달체계를 통해 분절적으로 하달하여 유관 사업의 유사 및 중복 문제가 발생하고 있다(남진열 외, 2013; 이인숙 외, 2018). 중앙 차원뿐만 아니라 지역 수준에서의 교육청과 시 구 지역자치단체 간 수평적 소통의 부족 또한 중복과 사각지대 문제를 심화시킨다는 의견이 제기되고 있다(김경애, 2011). 결국, 돌봄이나 저소득층 지원 등의 교육복지 서비스의 원활한 전달을 위해서는 중간 부분에 해당하는 지방자치와 교육자치의 연계 및 협력이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

#### 4) 다문화가정 지원 사업

교육복지 영역에서 다문화가정 지원 분야는 다문화 가정의 학생(초·중·고등학생)을 대상으로 교육비 지원 및 교육 프로그램을 지원하는 사업이다.

##### ▣ 교육청 다문화가정 지원 사업: 다문화가정 학생 맞춤형교육 지원

[교육청: 다문화가정 학생 맞춤형교육 지원]

(사업목적) 다문화가정 학생의 학교 적응과 자긍심 향상을 위한 맞춤형 교육 지원, 공교육

적응을 위한 위탁기관 운영으로 중도입국 학생 및 외국인가정 자녀를 대상으로  
한국어와 한국문화 집중 교육

(사업내용) 이미용·굴삭기·용접·각종 자격증 및 음악·미술·체육 등 진로관련 기술 습득을  
위하여 학생 1인당 100만 원까지 지원

(사업대상) 고등학교에 재학 중인 다문화가정 학생 100명

◎ **지자체 다문화가정 지원 사업: 다문화가정 학생의 학습활동비 지원**

[1군 저소득층 및 다문화 다자녀 가족 자녀 학습활동비 지원: 자체 사업]

(사업내용) 저소득층 및 다문화, 다자녀 가족 자녀 학습활동비 1인 2과목 지원

(사업대상) 초,중,고 월420여명

▶ **연계·협력 가능성 검토 결과**

1군은 초, 중, 고등학생을 대상 중 저소득층, 다문화, 다자녀 가족 학생의 학습활동비를 자체 사업으로 수행하고 있으며, 4억 원의 예산을 지출하고 있다. 1군의 다문화 가정 학생 교육 지원은 교육청의 '다문화가정학생 맞춤형교육지원'사업과 유사하다. 다만, 차이가 있다면, 1군은 학습활동비를 지원하는 반면 교육청은 각종 기능·기술 자격증, 예체능 관련한 기술 습득을 희망하는 고등학생을 대상으로 한다는 차이가 있다. j군의 경우 다문화 이주여성의 영어보조 강사 인건비 및 운영비를 지원하고 있으며, 영어강사 지원은 9개의 초등학교를 대상으로 한다. 다문화 가정 교육 지원 사업의 경우 교육청이 전문적인 프로그램을 지원할 수도 있으나, 사회복지의 차원에서 다문화 이주 여성 및 지역사회 문제와 함께 고려할 필요가 있다. 따라서 다문화 가정지원의 경우 지자체 내 다문화 이슈를 반영하여 지자체 내에서 주도적으로 운용할 필요가 있다.

## 4. 교육환경 및 친환경 재료 분야: 교육환경 개선, 친환경 농산물

### 1) 교육환경 개선

#### ▣ 교육청 교육환경 개선 사업

[교육청: 학교 도서관 활성화 사업]

(사업목적) 학교도서관 환경 개선 및 신설학교 도서관 공간 구성을 통한 학교도서관 활성화 지원

(사업내용) 노후화된 학교도서관 및 신설학교 학교 도서관 시설 및 비품 교체 등 환경 개선비 지원

(사업대상) 초·중·고·특수학교 100개교

[교육청: 학교 체육시설 관리 사업]

(사업목적) 학교체육시설 확충 및 운동부 노후 시설을 개선하여 안전하고 쾌적한 체육활동 여건 조성

(사업내용) 노후되거나, 안전에 우려가 있는 학교운동부 훈련장 시설을 개선하여 선수 안전 확보 및 경기력 향상, 학생들의 체육활동 여건 보장을 위한 소규모 체육시설 확충

(사업대상) 초·중·고·특수학교

[교육청: 과학교육 및 수학교육 환경 개선 사업]

(사업목적) 학교현장의 과학실험교육 활성화를 위한 학교 및 교사 지원, 수학적 탐구능력과 창의력 향상을 위한 학생 활동중심의 수학교육 공간 혁신

(사업내용) 과학실험실 시설공사(냉난방장치, 수도·전기시설 등), 기본 기자재(안전 실험대, 의자 등) 구입, 첨단 과학교육 기자재 구입 지원, 창의적이고 수학 탐구능력 향상을 위한 학생 참여 수업이 가능한 학습환경 조성

(사업대상) 학교

[교육청: 특성화고 실험실습기자재 확충 및 여건개선 사업]

(사업목적) - NCS교육과정에 맞는 실험·실습기자재 확보를 통한 전문 실기 능력 향상, 노후 환경(시설) 개선으로 내실있는 직업교육 실시

(사업내용) NCS(국가직무능력표준) 교육과정에 맞는 실험·실습실 재구조화와 유해환경 및 노후 환경(시설) 개선

(사업대상) 특성화고등학교

[교육청: 미래형 학교환경 구축 사업]

(사업목적) ICT를 적재적소에 활용할 수 있는 미래교육 기반 조성, 학생들의 프로젝트·토론 활동 등 다양한 학습에 활용하도록 학생용 태블릿 보급, 사립유치원 학내전산망 구축

(사업내용) 정보화 기자재 보급, 장애처리시스템 구축, 학교 정보업무 매뉴얼 보급

(사업대상) 학교

◎ 지자체 교육환경 개선 사업

[a, c, d, n 교육환경 개선 사업: 자체 사업]

(사업목적) 각급 학교의 시설개선과 교육편의시설확충 등을 통하여 쾌적하고 편안한 교육 환경조성, 지역주민들을 위한 공간 조성으로 공공서비스 제공 및 지역주민들의 친목도모, 학교 내 야외운동기구 설치로 지역주민 및 청소년의 건강증진, 노후 체육시설의 주기적인 보수를 통한 학생 및 주민 편의 증진, 학생 및 주민의 야외운동기구 이용도 향상으로 건강한 지역사회 도모, 지역사회 지역주민과 함께하는 학교 공간 공유로 공교육 관심 증대, 초·중·고등학교 환경 개선사업을 통하여 우수한 교육 환경을 조성하여 학업에 열중 할 수 있도록 지원

(사업내용) 학교의 교육시설 및 환경개선 지원, 중앙현관 학교 자치 복합 공간 조성, 우수반이 설치 및 배관 공사 환경개선사업, 운동장의 노후 주민체육시설 야외운동기구 교체 설치

(사업대상) 학교, 지역주민 및 청소년, 교육공동체

**[b, c 학교 숲 조성 사업: 자체 사업]**

(사업목적) 학교옥외 환경개선 및 녹지량 확충을 통한 아름다운 경관 제공  
 (사업내용) 산책로조성, 수목식재(향토수종, 교목 등), 편의시설 설치 등  
 (사업대상) 학교

**[b, d 가상현실 스포츠실 보급 사업: 자체 사업]**

(사업목적) 흥미로운 체육콘텐츠 제공으로 학생들의 적극적인 체육활동 참여 유인 및 날씨와 상관없이 즐길 수 있는 체육공간 조성  
 (사업내용) 가상현실 스포츠실 조성  
 (사업대상) 학교

**▶ 연계·협력 가능성 검토**

교육청은 학교 도서관이나 체육시설, 교육 관련 시설 환경 개선(수학교육, 과학교육, 특성화고 기자재 확충 및 여건 개선 등) 사업을 운영하고 있다. 교육청에서 교육환경개선 사업을 주도적으로 하고 있고, 비법정전출금인 교육경비 보조금을 통해 지방자치단체 일반회계에서 교육청으로 교육 시설 환경 개선 관련 예산이 사용되고 있음을 짐작할 수 있다. 지자체는 학교내·외 공간을 주민이 공동으로 운영하는 시설로 규정 짓고 지역주민들을 위한 공간 조성 및 개선을 꾀하고 있다. 지자체의 교육 환경 개선 사업의 주요 내용과 목적을 살펴보면 학교 시설 개선과 교육 편의 시설 확충 등을 통해 교육 환경을 개선하는 것을 목적으로 하고 있어 교육청과 사업의 내용 및 목적, 대상이 유사하며 중복되는 경우라 할 수 있다. 따라서 교육 환경 개선 사업의 경우도 교육청과 지자체가 협조하여 운용할 필요가 있다.

교육환경 개선 사업의 경우 '생활 SOC'사업이나 '학교복합화시설' 등과 연관이 깊다. 학교복합화시설은 학교와 지역사회가 함께 하는 모델로서 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 교육 시설을 개방하는 정책이다. 생활 SOC는 넓게 보아 일상 생활의 기본 전제가 되는 안전과 기초 인프라 시설을 포괄하는 개념이다(관계부처 합동, 2021)<sup>28)</sup>. 특히, 학교는 지

역 내 접근성이 매우 우수하기 때문에 학교 부지에 생활 SOC 시설을 설치하여 지역주민의 편의성을 제고할 수 있다(이주연, 금상수, 2021). 마을거점 혹은 지역 거점 생활 SOC와 학교를 비교한 [그림 4-2]에 따르면 평생 학습, 사회복지, 의료, 체육, 문화, 휴식 및 교통 등의 다양한 영역에 있어 교육환경 및 시설 개선의 연계로 인한 이점을 파악할 수 있다. 학령인구 감소로 인해 서울 시내 일반고도 폐교되는 현실을 감안할 때<sup>29)</sup>, 필수적 사회기반 시설인 학교의 효율적인 활용에 대한 논의가 매우 중요하다고 할 수 있다.

그림 4-3 생활 SOC와 학교 비교

영역	마을거점/도보 15분 이내	학교	지역거점/차량 30분 이내
평생 학습	(도서관) 작은 도서관/5~10분	유치원 초등학교 중학교 고등학교 대학	(도서관) 공공 도서관/10분
사회 복지	(어린이) 어린이집/5분 (노인) 경로당·노인교실/5~10분		(사회복지관/노인복지관) 20~30분
의료	(지역의료) 건강증진센터/10분		(공공의료) 보건소/20분
체육	(생활체육) 수영장·간이운동장/10분		(공공체육) 경기장·체육관/15~30분
문화	(생활문화) 공방, 학습동아리/10분		(공공문화) 문화예술회관·전시관/20분
휴식	(근린공원) 도시공원/10~15분		(지역거점공원) 10만 m <sup>2</sup> 이상/10분
교통	(공영주차장) 최소 주차장 확보율 70%		

출처: 유웅상(2020:8)

28) '22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인.

<https://www.lifesoc.go.kr/board/1/boardView?nttlid=3091>(접속일: 2022.09.06.)

29) 조선비즈. 2022.08.25. 도봉고, 학령 인구 감소로 폐교...서울시내 일반계고 첫 사례

[https://biz.chosun.com/topics/topics\\_social/2022/08/25/LNMA5DYZZA6RKGCMAFDOGCL7E/](https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2022/08/25/LNMA5DYZZA6RKGCMAFDOGCL7E/)(접속일: 2022.09.06.)



## 2) 친환경 급식재료 지원 사업

급식 지원 분야는 친환경농산물 어린이집 및 학교 지원, 우유 급식 지원 등으로 나눌 수 있다. 현재 교육청은 유·초·중·고·특수학교 학생을 대상으로 학기 중 친환경 농산물 지원 사업을 운영하고 있다. 한편, 지자체 또한 친환경 급식 지원, 우유급식 지원, 기숙형 고교 급식 지원 사업 등을 자체적으로 혹은 교육경비보조사업 등으로 운영하고 있다.

### ▣ 교육청 친환경 급식재료 지원 사업: 친환경 농산물 지원

[교육청: 친환경 농산물 지원]

(사업목적) 친환경 농산물 지원으로 학교급식의 질 향상 및 수급 조절로 농업인 경영 안정 도모

(사업내용) 친환경 농산물(쌀 포함) 구입비 지원

(사업대상) 공립유치원, 초,중,고,특수학교 학생 199,582명

### ◎ 지자체 친환경 급식재료 지원 사업: 친환경쌀 사립 유치원·농산물 지원

[b, j 친환경쌀 및 친환경 농산물 급식 지원: 자체 사업]

(사업목적) 지역농업과 연계하여 성장기 학생들에게 안전하고 우수한 지역농산물 공급을 통한 건강한 신체발달 도모 및 안전하고 원료 생산정보가 확인된 가공품을 공급하고, 관내 농가가 생산한 농산물 판로 마련, 친환경농산물 학교급식으로 성장기 학생들의 건강한 신체발달 도모, 학교급식을 통한 안정적인 판로 확보로 친환경농산물 계약재배 등 친환경농업 확대

(사업내용) 친환경쌀 및 농산물 급식 지원

(사업대상) 관내 신청 초등학교 및 유치원

[그 외 기초 지자체: 비법정 교육경비 보조 사업]

(사업목적) 친환경농산물 학교급식 공급을 통한 성장기 건강한 지역인재 육성 및 지역

친환경농산물 판로확충을 통한 생산기반 확대

(사업내용) 친환경농산물 학교급식 공급(가공품, 축·수산물 제외)

(사업대상) 관내 공립유치원생, 초, 중, 고등·특수학생

### ◎ 지자체 기숙형 고교 급식 지원 사업

[d, e, f, g, g, j, k, m, n: 자체 사업]

(사업목적) 기숙형고교 저소득 기숙사생에게 급식비 지원, 학부모 교육경비 부담 경감 및 기숙형 고교 성공 정착 도모, 농산어촌 기숙형 공립고 지원을 통한 우수인재 육성, 교육 낙후지역의 기숙형고교 지원을 통해 교육으로 인한 인구유출 방지 및 도, 농간 학력격차 해소를 통한 우수인재 육성

(사업내용) 저소득층 기숙사생 급식비 지원(조·석식, 방학중 중식), 교육부 지정 기숙형 고교 기숙사생 급식비 지원

(사업대상) 관내 기숙형 고교 사회적 배려대상 학생, 일부 고교 기숙사생 전체

### ▶ 연계·협력 가능성 검토

b와 j 지방자치단체는 친환경농산물 학교급식 지원 사업을 지자체 자체 사업으로 진행하고 있다. 그 외 기초 지자체는 이미 교육경비 보조 사업 형태로 각 학교 및 유치원 학생들을 대상으로 친환경 농산물 학교급식을 지원하고 있다. 친환경 급식 지원 사업은 비법정 보조 사업인 무상 급식 외에 추가적으로 친환경 농산물 사용한 급식에 급식비를 지원해주는 사업이다. 따라서 사업의 대상은 동일한데 사업내용만 일부 다르게 하여 유사·중복 사업을 운영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이 외에 지자체가 운영하는 우유 급식 지원 사업과 기숙형 고교 급식 지원 사업의 경우 급식 지원 유형의 일환으로 볼 수 있으며 단지 사업대상이 저소득층 및 기숙학교 저소득층 대상을 한다는 점만 다를 뿐이다. 따라서 우유 급식 및 기숙학교 급식비 지원 사업의 경우에도 향후 지자체와 교육청 간 연계·협력이 필요한 사업으로 보인다.

## 5. 특별활동 분야: 농어촌·진로체험, 대회개최, 예체능 지원, 학교운동부, 원어민교사

### 1) 체험활동

#### (1) 농어촌 체험활동 지원 사업

#### ▣ 교육청 농어촌 교육 지원 사업

[교육청: 농어촌 교육 지원 사업]

(사업목적) 지역 특색에 맞는 맞춤형 지원으로 농어촌 학교 활성화

(사업내용) 농어촌교육여건 개선을 위한 농촌교육지원센터 시도분담금, 농어촌 학교 특색 프로그램 운영 지원

(사업대상) 농어촌 교육지원센터

#### ◎ 지자체 농촌유학, 농촌체험, 도자기체험 지원

[c, f, g, k 농촌유학 및 농촌체험 지원 사업: 자체 사업]

(사업목적) 농촌유학의 지속 가능한 발전과 도시 수요자의 신뢰 확보를 위해서는 협력학교의 특화된 프로그램이 필수적임. 농촌지역 학교와 마을의 활력 증진을 위해 학교 및 농촌유학시설, 지역주민 등이 유기적인 협조체계 구축

(사업내용) 농촌유학 특화프로그램 운영 지원, 협력학교와 농촌유학시설이 공동으로 지역 학생들과 함께하는 방과 후 및 특성화·체험프로그램 운영

(사업대상) 관내 농촌유학 협력 학교, 지역주민 및 학생, 농장 등

## (2) 진로체험 활동 지원

### ▣ 교육청 진로체험 활동 지원 사업

#### [교육청: 진로체험프로그램 운영 사업]

(사업목적) 단위학교 및 교육지원청 진로체험프로그램 운영지원

(사업내용) 진로직업 체험활동 프로그램 운영, 진로체험처 및 체험프로그램 발굴 지원,  
교육지원청 진로체험지원센터 직영 운영

(사업대상) 도서벽지 및 농어촌 등 소외지역 소재 학교, 초, 중등, 고등학교 등

### ◎ 지자체 진로체험 활동 지원

#### [b, g 학생진로체험 교육 운영: 자체 사업]

(사업목적) 초등학생 대상 개인 맞춤형 적성 및 재능 탐색기회 제공

(사업내용) 진로체험터(40개소) 이용시 체험활동비 지원

(사업대상) 관내 초등학교 중 신청학교

### ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

체험활동 분야에서 교육청 및 지자체는 농어촌 체험 및 진로체험 관련 유사한 사업을 하고 있는 것이 확인되었다. 농어촌 체험활동의 경우 교육청은 농어촌 교육지원센터를 운영하는데 예산을 소요하고 있고, 지자체의 경우 농촌 유학이나 농촌체험활동 지원 등을 하고 있어 사업내용이 약간 다르다고 볼 수는 있다. 그러나 사업의 목적 및 대상이 유사하다고 판단되므로 지자체와 교육청 간의 연계·협력을 통해 사업의 효율화를 꾀할 수 있을 것으로 보인다.

진로체험의 경우 교육청에서 진로체험 프로그램 운영, 진로체험 기회 격차 해소 등을 운영하고 있으며 일부 지자체도 자체 사업을 통해 진로체험터 이용 등을 지원하고 있다. 따라서 진로체험활동 사업의 경우 사업의 목적 및 내용, 대상이 유사하다고 볼 수 있어 연계·협력할 경우 교육사업 관리가 용이하고 예산 효율성을 제고할 수 있다.

## 2) 역사 관련 지원 사업

### ▣ 교육청 역사 관련 지원 사업: 역사교육 강화 사업/ 특성화고 인문역량강화 지원 / 민간단체 인성교육사업지원

#### [교육청: 역사교육 강화 사업]

(사업목적) 역사 관련 전문성 및 교육력 강화, 학생들의 역사 이해 증진 및 체험활동 중심 역사교육강화, 지역역사에 대한 이해 증진을 통한 향토애 증진

(사업내용) A교육청에서 개발된 역사이해자료(보조교재) 6종을 활용한 체험처 및 체험활동 프로그램 개발, 독립운동사교육 강화를 위한 자료개발 및 올바른 역사 인식 확립방안 지원, 올바른 역사 인식 확립 및 실천 방안 지원

(사업대상) 지역공동체 역사교육동아리 10개팀

#### [교육청: 특성화고 인문역량강화 지원 사업]

(사업목적) 특성화고의 혁신을 통한 직업교육 활성화 기반 마련, 직업계고 재구조화 및 학과개편을 통한 직업역량강화 기반 마련

(사업내용) 직업계고등학교 학생들을 인성과 감성을 갖춘 전문 기술인으로 성장시키기 위해 문학·역사·문화·예술 등 인문역량강화 지원

(사업대상) 직업계고 22개교(특성화고 혁신지원 사업대상 학교 제외)

#### [교육청: 민간단체 인성교육사업지원]

(사업목적) 체험중심의 실천적인 인성교육을 통한 바른 심성과 공동체 의식 함양

(사업내용) 2022년 동학농민혁명 청소년 역사문화체험사업

(사업대상) 민간단체

◎ **지자체 역사 관련 지원 사업: 역사 관련 교육 및 탐방 지원 사업**  
/해외 역사·문화 탐방 사업

[b, g 역사 관련 교육 및 국내 탐방 지원 사업: 교육경비 보조 사업]

(사업목적) 지역에 대해 이해하고 고장에 대한 애郷심을 길러 미래 b 시민으로서 역량 강화 및 지역 경쟁력 제고, 지역의 자연환경 및 문화탐방을 통해 애郷심 및 극기정신을 함양하고 건전한 청소년문화 형성 기회 제공

(사업내용) 지역에 대한 역사 및 인물 이해, 5박 6일간 지역 문화유적지, 관광지, 생태관찰지 등 탐방

(사업대상) 초등학교 4학년 관내학교 학생 대상, 120명(관내 초·중·고 학생)

[d 역사 관련 교육 지원 사업: 자체 사업]

(사업목적) d의 인문역사 자원을 계승 발전시키고 이끌어갈 미래세대 주인공인 초중고 학생들의 인문역사 분야 창의 인재 육성

(사업내용) 학교별 인문역사 분야 특화 프로그램 지원

(사업대상) 10개교(초4, 중3, 고3)

[g, i, l 해외 역사·문화 탐방 사업: 교육경비 보조 및 자체 사업]

(사업목적) 세계의 다양한 문화를 통한 우리 역사와 문화의 소중함 인식 제고, 해외 역사 탐방을 통한 글로벌 인재 양성, 학생들 전원 글로벌체험 연수 지원을 통한 글로벌 인재양성, 글로벌 체험을 통한 선진문화 견학으로 창의적 인재 양성.

(사업내용) 해외 역사 탐방 단체 활동 지원, 중학생 수학여행과 연계하여 글로벌 역사문화 탐방 지원, 고등학생 해외역사 문화탐방비 1인 60만 원 지원

(사업대상) 관내 중학교 2학년 전체학생, 중학교 2학년 학생 180명(인솔교사 포함), 관내 고등학교 2학년생 및 인솔교사

### ▶ 연계·협력 가능성 검토

역사 관련 지원 사업의 경우 교육청은 역사 교육 강화 사업, 특성화고 인문역량 강화 사업, 역사문화체험사업을 통한 인성교육사업 등을 운영하고 있다. 지자체의 경우에도 교육경비 보조사업을 통해 역사 관련 교육 및 국내 탐방 지원 사업을 운영하고 있으며 자체 사업을 통해서도 인문 및 역사 관련 프로그램을 지원하고 있으며 교육경비보조 및 자체 사업을 통해 해외 역사탐방 사업을 운영 중이다. 이 경우에도 사업의 목적, 대상, 내용 등이 매우 유사하다고 볼 수 있다. 향후 지자체와 교육청 간 연계·협력하여 사업 기획 단계와 대상자 선정 및 사업 프로그램 구성 및 예산 집행과 정산 등의 전 과정에서 사업 효율성과 교육 공공성을 제고할 필요가 있다.

### 3) 대회개최 학교 지원 사업

특별활동-대회 분야에서 대회개최 분야는 초·중·고등학생, 더 나아가 체육인재, 장애학생 등 특정 학생을 대상으로 경진대회 및 경기대회 등의 각종 대회를 개최하여 우수인재 육성을 지원하는 사업이다.

■ **교육청 대회개최 사업:** 특성화 및 직업학교 대상 대회개최/ 예능 관련 대회개최/ 체육 관련 대회개최/ 기타 대회개최

[교육청: 특성화 및 직업학교 대상 대회개최]

- (사업목적) 1) 직업계고 학생들을 대상으로 학생들의 숙련기술 향상을 통한 우수 기능인력 육성, 대회개최를 통한 기능·기술 향상 및 기능인 우대 풍토 조성, 2) 상업교육 활성화 및 상업계 특성화고 학생들의 회계·전공과목·IT산업 분야의 실력 향상 도모
- (사업내용) 1) 기능경기대회 출전 선수 및 임원의 단체 의복 구입, 전국기능경기대회 입상자 포상, 기능경기대회 지도사례 연구대회 운영, 2) A상업경진대회 주관학교 대회 운영비 지원(입상자 포상금, 평가 및 계획수립 평가회 등)
- (사업대상) 1) 기능경기대회 출전 선수 및 지도교사, 대회 출전 16개교, 2) 대회 주관학교 및 대회 입상자

**[교육청: 예능 관련 대회개최]**

(사업목적) 학교체육시설 확충 및 운동부 노후 시설을 개선하여 안전하고 쾌적한 체육활동 여건 조성

(사업내용) 1) A 중학생 미술 실기대회 운영, 2) 단체 예술동아리 페스티벌 참가, 전국규모 대회 참가, 학교 예술활동 기반 조성 등 동아리활동 관련 임차비, 악기 및 비품 구입, 예술동아리 활동 공간 조성 등 참여 규모별 차등 지원

(사업대상) 1) 도내 중·고·특수학교 재학생 및 비재학 청소년, 2) 예술동아리

**[교육청: 체육 관련 대회개최 지원]**

(사업목적) 1) 청소년에게 필요한 기본 스포츠 보급 및 경쟁력 있는 체육 영재 육성, 학교체육 내실화 및 우수선수 조기 발굴로 스포츠 국제경쟁력 강화, 2) 체육활동 우수 장애학생 발굴과 지원으로 장애극복 및 자아실현, 3) 생활체육단체 지원을 통한 건강증진 및 건전한 생활체육 풍토 조성

(사업내용) 1) 기본종목인 육상과 체조의 전국규모 시도대회 참가 선수 지원, 2) 전국장애 학생 체육대회 참가 학생들의 사기 진작을 위한 지원, 3) 제4회 A교육감배 유소년축구대회 등 4개 단체 지원

(사업대상) 1) 육상 및 체조 전국규모 대회 참가 선수, 2) 장애학생 선수, 3) 4개 민간단체

**[교육청: 기타 대회개최 지원]**

(사업목적) 1) 실천과 체험 중심의 경제교육 지원, 2) 융합인재 양성, 3) 영농 후계인력 양성 및 영농학생 축제를 통한 농생명 산업의 기술력 향상, 4) 평생교육 담당자의 전문성 강화와 도서관 담당자의 정책역량 제고

(사업내용) 1) 소비자 교육체험관 무료 견학 프로그램 진행, 2) 과학 체험부스, 창의성 경진 대회, 분야별 실험캠프 등, 3) 전국 하계수련대회 참가 교통비, 숙박비, 식사비 등, 4) 전국 어린이 주산·암산 대회

(사업대상) 1) A 유·초·중·고 학생, 2) 초·중·고등학생 총 600명, 3) A FFK(영농학생회) 임원 14명, 4) 민간단체



◎ **지자체 대회개최 사업:** 초중고 체육 관련 대회 지원 / 예체능 관련 대회 지원

[c시 초중고 체육관련 대회 지원: 학교로 지원]

(사업목적) 전문체육인재를 육성하는 학교에 훈련비 일부를 보조하여 우수선수를 양성하고 경기력 향상을 도모하고자 함

(사업내용) 전지훈련, 대회출전에 소요되는 경비(식비, 숙박비 등) 보조 및 훈련용품 구입비 지원

(사업대상) 전문체육인재를 육성하는 초·중·고·특수학교

[n군 예체능 관련 대회 지원: 학교로 지원]

(사업목적) 농어촌 지역에서 A 예술 꿈나무 발굴 및 강사 지원을 통해 단원들의 기초연주력과 합주실력을 함양하고 오케스트라 운영의 효율성 극대화

(사업내용) 오케스트라 관악 합주 연습, 대회 참가, 초청공연 지원

(사업대상) n지역의 음악예술 인재(오케스트라 관악 합주단)

[d시 g군, 비슷한 사업 쪼개어 학교로 지원]

(관현악 및 농악 활동 활성화 지원/ 예체능분야 A의 별 육성사업)

d시의 경우 고적대(관현악) 활동학교 육성지원, d농악 활성화학교 육성지원 등 유사한 사업을 시행하고 있다. 두 사업은 강사로, 악기수리비, 대회 참가비를 지원하는 사업으로, 관내의 초, 중, 고등학교를 대상으로 한다. 두 사업 모두 음악 분야의 대회개최 사업이라는 점에서 유사한 사업임에도 서로 다른 사업으로 구분하여 학교로 지원하고 있다. 또한 g군의 예체능분야 A의 별 육성사업 역시 큰 틀에서 예체능분야의 대회개최를 일부 지원하고 있으나, 사업명이 다르게 나누어져 학교로 지원하고 있다.

▶ **연계·협력 가능성 검토 결과**

c시의 '초중고 체육인재양성 훈련보조비' 자체 사업은 초, 중, 고등학생을 대상으로 체

육 관련 대회 출전에 소요되는 경비로 1억1천만 원을 지출하고 있다. n군의 '예체능 분야 A의 별 육성사업'은 농어촌 지역 학교 지원 사업으로 1천5백만 원을 학교로 지원하고 있다. d시의 경우, 음악 분야의 대회개최 사업을 2개의 사업(관현악 활동학교 육성지원, d농악 활성화학교 육성지원)으로 구분하여 지원하고 있어 유사 사업을 분할하여 학교로 지원하는 사례에 해당한다.

대회개최 지원 프로그램의 경우 교육청이 다양한 대회개최 지원 사업을 자체적으로 실시하고 있고, 지자체 역시 일부 자체 사업과 교육청 및 학교 경비 보조사업을 실시하고 있다. 그러나, 지원 대상과 목적이 동일하지만 지원내용이 상이하다는 이유로 별개의 사업으로 관리되어 사업수가 많고, 사업대상이 중복됨에 따라 관리 용이성과 사업 효율성이 동시에 낮아지는 부작용이 존재할 수 있다. 따라서 학교 대회개최 사업의 경우 교육청과 지자체가 협조하여 운용할 필요가 있다.

#### 4) 예체능 분야 지원 사업

특별활동 영역에서 예체능 분야 지원 사업은 초·중·고등학생을 대상으로 정규 교육과정 외에 예체능 분야의 교육 프로그램을 지원하는 사업이다.

#### ▣ 교육청 예체능 분야 지원 사업: 예능활동 지원 / 체육활동 지원

##### [교육청: 예능활동 지원]

(사업목적) 다양한 예능활동 표현 기회를 통한 예술 향유 능력 배양

(사업내용) 1인 1예술 활동을 통한 창의력 신장 및 진로탐색 기회 제공, 교육 소외계층 대상 음악 교육을 통한 재능 발굴(A 음악 우수인재 교육사업), 체험중심 연극교육, 영화 제작 활동 교육, 영상문화 소외지역의 영상교육, 한국전통문화고, e국악예술고 전통 문화예술 심화 교육 운영, 전통 문화예술 관련 교류 학습, e지역 국악 분야 특화 콘텐츠 브랜드 개발 등

(사업대상) 초, 중, 고등학생

**[교육청: 체육활동 지원]**

- (사업목적) 1. 1교 1운동 육성으로 학교 체육활동의 활성화와 우수선수 조기 발굴 육성, 2. 스포츠강사 배치로 체육 정규수업 보조 및 학교 스포츠클럽 지도를 통한 학교체육 활성화, 3. 경쟁력 있는 체육 영재 육성 및 학교체육 내실화 및 우수선수 조기 발굴로 스포츠 국제경쟁력 강화
- (사업내용) 1. 초·중학교 육성종목 선수(1인당 500천 원) 훈련비 지원, 체육영재원 및 강화 훈련 프로그램 운영, 전문스포츠클럽 위탁 운영, 2. 토요 스포츠강사 인건비 지원, 3. 축구, 야구 종목의 학교 밖 전문스포츠클럽 전환으로「공부하는 학생선수 육성, 운동하는 모든 학생」기반 조성
- (사업대상) 1. 학생선수(초, 중학교), a교육지원청 외 교육지원청, 2. 초·중·고·특수학교 학생 대상 토요 스포츠강사(195명), 3. 지역형 전문스포츠클럽 18개 단체

**◎ 지자체 예체능분야 지원 사업: 예체능 분야 A의 별 육성사업/ 예체능 분야 지원 사업****[예체능 분야 지원 사업: 학교로 지원]**

- (사업목적) 1. 예체능 특기발굴 기회 제공 및 관내 상급학교 진학유도 등 외부유출 방지, 2. 예체능 저변을 확대하고 재능있는 꿈나무를 발굴하여 A 대표 인재로 육성, 지역별 예능·체육 선도학교 육성
- (사업내용) 1. 단위학교별 초중고 예체능 육성 프로그램 지원, 2. 도 공모사업인 「예체능 분야 A의 별」에 신청했으나 선정되지 못한 학교에 대한 예체능 분야 특성화 프로그램 지원
- (사업대상) 1. 관내 초중고 10개교 10종목, 2. 도 공모사업 「예체능 분야 A의 별」에 신청하였으나 선정되지 못한 학교

**[예체능 분야 A의 별 육성사업: 학교로 지원]**

- (사업목적) 예체능분야 저변확대와 재능있는 예체능 꿈나무 발굴을 통한 인재 육성
- (사업내용) 예체능분야 특성화 프로그램 지원, 예체능분야 인재양성 위한 강사·기자재·전지훈련 지원
- (사업대상) 예체능 선도학교 혹은 예체능 특기자 육성중인 초등학교, 중학교

## ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

e시의 '예체능분야 특기 육성' 사업은 관내 초, 중, 고등학교를 대상으로 교육재단에 5천만 원의 재단 출연금을 지원하고 있다. f시는 '예체능분야 지역학교 육성지원' 사업은 도 공모사업에 선정되지 못한 학교를 대상으로 2천만 원의 예산을 지원하고 있다. 두 사업 모두 사업내용은 유사하나, e시는 재단출연금으로 지원하고, f시는 학교로 지원한다는 차이점이 있다. 예체능 분야 우수인재 육성사업은 a, c, d, f시 및 g군, i군, j군에서 시행하고 있는 사업으로 i군을 제외한 나머지 지자체는 학교로 예산을 지원하고 있다. i군의 경우 교육청에 4천만원의 예산을 지원하고 있다.

예체능분야 지원 프로그램의 경우 교육청 경비보조사업이면서 지자체 자체 사업도 실시하고 있다. 지원대상과 목적이 유사하지만 지원 내용이 상이하다는 이유로 별개의 사업으로 관리되고 있다. 이렇게 독립되어 운영될 경우 지방자치단체 입장에서는 예산이 투입되었지만 성과를 관리할 수 없다는 단점이 존재한다. 또한 교육청이나 학교 입장에서 예산이 언제 교부될지 몰라 계획적인 예산 수립 및 집행이 어려워진다. 따라서 사업 지원 대상의 중복 혹은 사각지대가 발생할 가능성이 커질 수 있다. 학교 예체능 분야 지원 사업의 경우 교육청과 지자체가 협조하여 사업을 통합적으로 관리할 필요가 있다.

## 5) 학교운동부 지원 사업

특별활동 영역에서 학교운동부 분야는 학교 운동부를 대상으로 노후화된 학교체육시설 및 학교운동부 육성과 관련된 교육 프로그램을 지원하는 사업이다.

### ■ 교육청 학교운동부 지원 사업: 학교체육시설 관리/ 육성종목 운영 지원

[교육청: 학교체육시설 관리 사업]

(사업목적) 학교체육시설 확충 및 운동부 노후 시설을 개선하여 안전하고 쾌적한 체육활동 여건 조성

(사업내용) 1. 학교운동부 훈련장 시설을 개선하여 선수 안전 확보 및 경기력 향상, 2.

학교운동부 훈련장 여건 개선, 안전한 학교체육시설 설치, 유해물질 초과검출 학교 체육시설 철거, 스포츠클럽 전용구장 설치

**[교육청: 육성종목 운영지원]**

- (사업목적) 1교 1운동부 운영을 통한 학교체육 활성화 및 우수선수 조기·발굴 육성으로 체육영재 능력 함양
- (사업내용) 학교운동부 육성에 필요한 운영비 1인당 500천 원 지원
- (사업대상) 육성종목 선수 1,000명

**◎ 지자체 학교운동부 지원 사업: 학교운동부 활성화 지원/ 학교선수 용품 지원**

**[g군 학교운동부 활성화 지원: 학교로 지원]**

- (사업목적) 학교운동부 지원을 통해 체육인재 발굴·육성 추진
- (사업내용) 학교 운동부 활성화 지원
- (사업대상) A현대모터스, g군체육회, g중학교

**[g군 학교선수 용품 지원: 자체 사업]**

- (사업내용) 학교 운동부 운동용품 지원 (학교 운동부에서 필요한 용품구입)
- (사업대상) 초등, 중등, 고등 엘리트선수(정구,육상,역도)

**▶ 연계·협력 가능성 검토 결과**

g군은 학교운동부 지원 사업을 '학교운동부 활성화 지원' 사업과 '학교선수 용품 지원' 사업으로 구분하여 진행하고 있다. '학교운동부 활성화 지원' 사업은 학교로 2천만 원, '학교선수 용품 지원' 자체 사업은 학교로 2천만 원을 교부하고 있다. 두 사업 모두 학교 운동부를 대상으로 한다는 점에서 공통점이 있으나, '학교선수 용품 지원' 사업은 중학생 뿐 아니라 초등학생과 고등학생 선수까지 지원한다는 차이점이 있다.

학교운동부 활성화 프로그램의 경우 지자체가 학교에 대한 경비보조사업과 교육청 경

비보조사업이면서 지자체 자체 사업도 실시하고 있다. 또한, 교육청 역시 학교운동부 훈련장 및 체육시설 여건 개선 사업과 운동부 육성 지원 사업 등 유사한 사업을 시행하고 있다. 특히 교육청은 학교운동부 지원 사업에 대해 약 255억 6,430만 원이라는 막대한 예산을 지출하여 전문적인 프로그램과 예산을 지원하고 있다. 따라서, 학교 운동부 지원 사업의 경우 교육청이 주도적으로 예산 및 사업을 관리하되, 지자체 및 학교와 함께 협조하여 운용할 필요가 있다.

## 6) 원어민 교사 지원 사업

특별활동 영역에서 원어민 교사 지원 분야는 초·중·고등학교를 대상으로 학교별 원어민 교사를 배치하여 영어, 중국어 등 외국어 교육을 지원하는 사업이다.

### ▣ 교육청 원어민 교사 지원 사업: 원어민 보조교사 운영

[교육청: 원어민 보조교사 운영지원]

(사업목적) 원어민 보조교사를 활용한 의사소통 중심의 외국어수업 강화 지원, 원어민 보조교사 인건비 지원

(사업내용) 원어민보조교사 인건비 지원

(사업대상) 중, 고등학교 원어민보조교사 109명(EPIK, 제2외국어, CPIK)

### ◎ 지자체 원어민 교사 지원 사업: 원어민 영어 교육 및 영어교사 지원 사업

[원어민 화상영어 지원 사업: 시군 자체]

(사업목적) 원어민 화상영어를 통한 외국어 학습능력을 배양하여 교육격차 해소

(사업내용) 원어민 화상영어 지원

(사업대상) 관내 초, 중학생 및 학교

### [비슷한 사업을 쪼개어 교육청 지원]

(k군의 원어민 영어 보조교사 지원, 원어민 영어교사 인건비 지원 사업)

k군의 경우 '원어민 영어 보조교사 지원', '원어민 영어교사 인건비 지원'이라는 두 가지 사업을 수행하고 있으며, 모두 교육청의 경비보조사업으로 예산을 교부하고 있다. 또한, 사업목적, 내용, 대상이 모두 동일하므로 해당 사업은 같은 사업임에도 두 개의 사업으로 나누어서 교육청에 지원하고 있음을 알 수 있다. k군 외에도, b시, e시, i군, n군에서 원어민 영어 보조교사 지원 사업으로 교육청에 예산을 지원하고 있다.

### ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

k군은 원어민 교사 지원 사업을 두 가지 사업으로 구분하여 진행하고 있는데, '원어민 영어 보조교사 지원' 사업은 4천2백70만 원을 교육청으로, '원어민 영어교사 인건비 지원' 사업은 9천90만 원을 교육청으로 교부하고 있다. 두 사업은 사업목적, 내용, 대상이 동일함에도 별개의 사업으로 관리되고 있어 관리가 용이하지 않다. 그 외에도 b시, e시, i군, n군 역시 교육청에 원어민 영어 보조교사 지원 사업으로 교육청에 예산을 교부하고 있다.

교육청은 지자체 예산 외에도 약 45억 9천8백만 원을 원어민 보조교사를 활용한 교육 지원 및 인건비 지원 사업으로 수행 중에 있다. 요컨대, 원어민 교사 지원 프로그램의 경우 교육청과 지자체 모두 동일한 사업을 실시하고 있으며, 지자체의 자체 사업도 실시하고 있다. 따라서, 원어민 교사 지원 사업의 경우 지자체 자체 사업을 교육청 경비보조 및 교육청 사업으로 전환하여 통합적으로 관리 및 운용할 필요가 있다.

## 6. 평생교육/청소년 및 기타 분야: 소외계층 평생교육, 평생학습관

### 1) 평생교육 분야

평생교육 영역에서 평생교육 분야는 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동 지원 사업이다.

#### ▣ 교육청 평생교육 사업: 문자해득교육/ 학력인정 교육시설 지원/ 소외계층 평생교육 프로그램지원/ 평생학습관 운영

##### [교육청: 문자해득교육 운영]

(사업목적) 성인 학습자의 문자해득교육을 통한 학력인정제도 시행 및 문자해득교육 프로그램 운영 기관 지원

(사업내용) 문해교육종합정보시스템 운영 지원, 문해교육 프로그램 이수자 학력인정 수여식, 문해교육 프로그램 지정 기관 대표자 회의 및 운영비 지원, b시의 문해교육 과정 운영 지원(문해교원 인건비)

(사업대상) 문해교육 프로그램 3단계 이수자 및 5개 문해교육 프로그램 지정 기관, b시 문해교육 교원

##### [교육청: 학력인정 교육시설 지원]

(사업목적) 정규학교 부적응 학생, 근로 청소년, 학령기를 초과한 성인과 소외계층 등에게 학력인정의 기회 제공

(사업내용) 고등학교 학력인정 평생교육시설 지원

(사업대상) 고등학교 학력 인정 평생교육 시설 5개교



[교육청: 소외계층 평생교육 프로그램 운영]

(사업목적) 장애인 등 소외계층이 사회생활에 잘 적응하고 자기주도적으로 생활해나갈 수 있도록 평생학습 기회 제공

(사업내용) 소외계층의 자아실현 및 자립능력 함양, 사회통합 유도를 위한 평생교육 프로그램 지원

(사업대상) 공모를 통하여 선정된 민간단체(6개단체)

[교육청: 평생학습관 운영 지원]

(사업목적) 평생교육프로그램 운영을 통한 학생 및 학부모, 지역주민에게 평생교육의 기회를 제공하고, 평생학습관 운영 활성화를 도모

(사업내용) 평생교육프로그램 운영을 위한 운영용품 및 강사수당 등 지원

(사업대상) 교육지원청 소속 학생복지회관(1개 기관) 및 도서관(7개 기관)

◎ **지자체 평생교육 사업:** 학교마을도서관 개방사업/ 평생학습아카데미 특성학과 실습장비 구입비 지원

[학교마을도서관 개방사업: 학교로 지원]

(사업목적) 농촌초등학교 도서관을 지역사회에 개방하여 독서문화소외지역 주민들의 지식정보격차 해소

(사업내용) 학교마을도서관 독서관련 프로그램 지원

(사업대상) 학교마을도서관 5개소

[특성학과 실습장비 구입비 지원: 자체 사업]

(사업목적) 지역 학생 및 군민들에게 전문기능 습득 및 민간자격증 취득 기회 부여

(사업내용) 고등학생과 군민 대상 평생학습아카데미 운영에 사용하는 실습장비 구입

(사업대상) 특정 고등학교

### ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

「평생교육법」(법률 제18195호) 제5조에 따르면, 평생교육사업 수립 및 추진의 의무를 가지는 주체를 국가 및 지방자치단체로 명시하고 있다. 또한, 평생교육법 시행령(대통령령 제32528호)에 따르면, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”)는 매년 다음 해의 평생교육진흥시행계획을 수립하여 교육부장관에게 제출토록 되어 있다. 현재 지역 평생교육 진흥을 위한 지방자치단체와 교육청의 추진체제는 크게 행정 조직과 전담 기구, 심의·협의기구로 구성되어 있다. 행정조직은 평생교육 정책을 지원하는 조직으로 광역 수준의 ‘시·도 자치단체’와 ‘시·도교육청’, 기초 수준의 ‘기초자치단체와 교육지원청’으로 분류되어 있다(이상호·박수정, 2019). 「평생교육법」 및 「평생교육법 시행령」에 따르면 평생교육에 대한 지방자치단체의 기능과 역할 뿐만 아니라, 시·도교육청의 역할을 함께 고려하고 있다. 각 기관의 세부적인 기능과 역할을 재구성하여 제시하면 아래의 <표 4-13>과 같다.

**표 4-13** | 지자체-교육청의 평생교육 역할

구분	광역 지자체	교육청
평생교육진흥시행계획	- 수립 및 시행(11조) - 교육부장관 제출 (3조)	- 시도지사의 수립, 시행에 협의(11조)
평생교육협의회	- 구성 및 운영(제12조) - 시도지사 당연직 위원장(제12조)	- 위원구성 협의(제12조) - 부교육감은 당연직 부의장(제12조)
평생교육진흥사업	- 평생교육 진흥사업 실시 또는지원 (제16조) - 조례에 따라 주민을 위한 평생교육 진흥사업 수행(제16조) - 전문인력 정보은행제 운영 (시행령 제14조)	- 광역자치단체의 평생교육 진흥사업에 대한 협의(제16조)
평생교육진흥원 설치 및 지정	- 시도평생교육진흥원 설치 또는 지정 및 운영(제20조)	- 지역평생교육정보센터 지정 및운영 - 시도평생교육진흥원 설치 또는지정에 대한 협의(시행령 제12조)

출처: 평생교육법, 이상호·박수정(2019) 참고하여 작성

현재 A 교육청의 경우 자체 예산으로 약 13억 9천만 원을 투입하여 평생교육과 관련된 사업을 수행하고 있다. 반면, 지방자치단체의 경우 학교마을도서관개방사업에 900만 원을, 특성학과 실습장기 구입비 지원에 1억 1천만 원을 투입하고 있다. 사업수나 예산 규모 등으로 볼 때 주체적으로 지방자치단체가 평생교육사업을 수행하고 있다고 보기 어렵다.

## 2) 청소년 및 기타 분야

기타 영역에서 a시 교육센터 지원 사업은 아동 및 청소년에게 필요한 교육 프로그램, 체험학습 등 다양한 교육지원 사업을 개발 및 운영하는 사업이다.

### ◎ 지자체 교육통합지원센터 지원 사업

[a시 교육통합지원센터 지원: 자체 사업]

(사업목적) 지역과 학교가 교육에 대해 함께 논의하고 공유할 수 있는 중간지원조직 구성, 아동·청소년의 삶이 중시되고 창의적인 꿈을 키울 수 있는 교육환경 조성을 위한 지자체·교육청·학교·지역사회의 연계시스템 마련

(사업내용) 1. a교육 공유를 위한 '협력기구 및 네트워크 구성, 2. a다음 교육을 연구하고 지원하는 'a다음 교육', 3. 마을교육공동체 및 마을학교를 위한 '마을교육 지원

(사업대상) 6명 (센터장 1, 시 1, 교육청 1, 재단직원 3)

### ▶ 연계·협력 가능성 검토 결과

a시 「교육통합지원센터 설치 및 운영 조례」(a시 조례 제3728호)에 의해 a시에서 교육통합지원센터를 설치 및 운영하도록 명시되어 있다. 또한 동 조례 제4조에 따라 센터의 원활한 운영을 위해 교육청과 협력체계를 구축하고, 교육 프로그램에 관해 교육청 또는 해당 학교와 협의하도록 명시되어 있다. 이 점에 따라, 해당 사업은 교육청과 지자체, 그리고 중간조직으로써 교육통합지원센터가 협조하여 운용할 필요가 있다.

## 제3절 우수사례 분석

자치분권위원회와 교육부는 2020년과 2021년에 공동으로 전 지방자치단체를 대상으로 지방자치-교육자치 연계 우수사례 경진대회를 개최한 바 있고 이들 사례를 바탕으로 연계·협력 사무나 분야를 발굴할 수 있을 것이다. 특히, 지자체 교육사업의 경우 광역지자체 보다는 기초지자체의 사업 수가 많고 지역체감적이라는 점을 고려할 때 특히 기초지자체의 우수사례들이 다수 선정되었다. 즉, 광역의 경우 무상급식이나 누리과정지원과 같이 법정 의무 비윤매칭사업들이 대부분이고 자체사업은 소규모인 반면, 기초의 경우 자체 교육사업 수가 많아서 지자체 교육사무 분야에 대한 관심도를 잘 알 수 있다.

다음에서는 본 과제의 목적이 연계·협력 사무나 분야 발굴이므로, 자치분권위 주최 수상사업들을 정리하되, 교육사무나 사업 중심으로 정리한다.

### 1. 학교교육 분야: 장학사업, 우수인재 육성 사업 공동 논의

#### (1) 글로벌 인재 육성 공동논의

충남 논산에서는(2020년 우수사례) 기획 단계부터 시, 교육청, 교사, 학생, 동문회, 운영위원회, 학부모가 함께 참여하여 만들어가는 교육 공동체 거버넌스를 구축한 바 있다. 참여를 희망하는 학생은 교육청 보조금, 사회복지공동모금회 공동모금회 지원, 학교 관련 단체(총동창회, 학교동문회) 등의 지원을 통해 반드시 프로그램에 참여할 수 있도록 지원하는 차별없는 교육가치 실현을 꾀한다. 또한, 다양한 기관들이 참여하고 주민들이 학생들을 배움하는 시민전체의 집단지성과 노하우가 집약된 새로운 교육자치의 모델을 형성한다.

#### (2) 장학사업 공동논의

고성 교육재단에서는(2021년 대상) 장학사업의 확대 지원을 공동으로 논의하여, 재능·우수·성취 장학생 360명에게 204백만 원을 지원하였다.

## 2. 교육복지 분야: 원어민보조교사, 방과 후 학교, 학습도우미, 돌봄센터 공동운영

### 1) 원어민보조교사, 방과 후 학교, 학습도우미

#### (1) 학습도우미 지원 논의

학습도우미 사업에 대한 공동지원 논의는 전북 김제(2020년 우수사례)를 참고해 볼 수 있다. 전북 김제는 코로나19로 인해 온라인개학을 앞두고 교육부, 학교(교사), 학생(학부모)들이 어려움을 호소하는 시기에 지역 학생들과 청년들을 위한 학습지원과 청년 일자리 사업 연계 추진을 위해 교육기관(교육지원청·학교)과 협업하였다. 또한, 기관·부서 간 업무 협업을 통한 온라인개학 학습지원 희망 학생(초중고) 수요조사 및 PC 보유현황, 미취업 청년 대상자 파악하여 사업 지원을 하였다. 참여기관별 지원 현황은 아래와 같다.

- ① [김제교육지원청] 59개교 현황 및 수요조사를 통해 36개교 183명 희망
- ② [경제진흥과] 사업예산 지원 및 청년일자리 알리미시스템 등록 인원 200명
- ③ [정보통신과] 온라인학습을 위한 나눔사랑 PC 선(先) 지원 70대

#### (2) 원어민보조교사 논의

원어민보조교사와 관련된 사업 공동 논의는 고성교육재단 사례가 대표적이다. 고성교육재단에서는 원어민영어보조교사 운영지원을 위해 공동논의하여 11개교에 403백만 원을 지원한 바 있다.

#### (3) 방과 후 학교 논의

방과 후 학교와 관련된 공동사업은 강원도 영월군의 작은학교 희망만들기 사업(2021년 동상)을 들 수 있다. 강원도 영월군에서는 작은 학교 희망만들기 사업 추진위원회 개최 및 학교장과의 소통을 통하여 학부모가 희망하는 방과 후 교육과정을 사업에 반영, 교육행정의 신뢰감을 형성하였다.

## 2) 돌봄센터 공동운영

대표적인 돌봄센터 공동운영 사례는 경남 고성, 경기성남 등이 있다.

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

경남 고성군과 고성교육지원청은 다음과 같이 공동으로 돌봄센터를 두 군데 설치하여 운영하고 있다. 또한, 2023년에는 3호점 추가설치 예정이다. 돌봄센터의 운영경과를 살펴보면, 1호 센터(종합사회복지관 3층/2020. 7), 2호 센터(공공실버주택 2층/2021. 6) 2곳 운영하고, 센터별 전담인력 1명, 보조인력 1명 등 2인의 운영인원으로 운영된다. 이용대상은 초등학교 1~6학년(정원 20명/20명 만석)을 대상으로 한다.

주요 운영내용은 학습실, 놀이공간, 사무실 등의 공간을 조성하는 것과 학습, 놀이, 급간식 제공, 신체활동, 성장체조, 기초영어, 공예, 안전교육 등의 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

#### ○ 성공요인

경남 고성의 지자체와 교육지원청의 성공요인은 공공실버주택을 활용하여 지역사회 돌봄공동체를 구축하였고 입주민 뿐만 아니라 지역주민의 생활문화 활성화에도 기여하였다. 또한, 2023년에는 3호 센터를 설치예정인만큼 수요가 많고 그에 부응하여 개소를 확대해 나가고 있다.

### (2) 경기 성남 민관학 협력 초등학교 학교돌봄터(2021년 동상)

#### ○ 추진배경 및 경과

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

#### ○ 추진내용

특히, 판교대장초등학교 학교돌봄터는 학기 중은 물론 방학 중에도 운영시간을 오후 8시까지 확대하였다. 또한, 단순한 돌봄에 그치지 않고 기초 학습지원, 특화프로그램, 문화 프로그램 등 다양한 활동 프로그램을 운영한다. 뿐만 아니라, 방학 기간이나 늦은 시간까

지 최대 고민인 식사 문제를 해결하고자 학교돌봄터 전용 ‘어린이 식당’을 운영하고 있다.

#### ○ 추진성과 및 성공요인

경기 성남의 초등학교 학교돌봄터의 추진성과 및 성공요인은 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 성남시·성남교육지원청간 지속적협력을 통해 학교돌봄터 운영 내실화를 꾀할 수 있었다. 둘째, 돌봄터의 운영시간을 기존 돌봄교실 운영시간보다 연장하여 운영하여 시설대비 돌봄인력 부족으로 사각지대 발생 등 애로사항을 적극적으로 해결하고자 하였다.

### 3. 특별활동 분야: 진로교육·체험 공동운영

진로교육·체험 공동운영의 대표적 사례는 경남 고성의 진로교육지원센터, 경기 안양 진로교육 사례가 있다.

#### (1) 경남 고성-고성교육지원청 진로교육지원센터 운영(2021년 대상)

경남 고성군과 고성교육지원청은 다음과 같이 공동으로 진로교육지원센터를 설치하여 운영하였다. 운영목적 및 경과는 지자체 직영 운영을 통한 지역사회 협력체계 구축 및 인프라 조성, 청소년 및 학부모를 대상으로 하는 진로교육 기본계획 수립 및 이행 적극 지원 등이다. 구체적으로, 고성군과 고성교육지원청 간의 업무협약이 2020년 6월 19일에 체결되었으며, 사업비 분담방식은 각각 220백만원씩 1:1 분담 방식으로 추진된다. 또한, 진로교육협의회, 진로체험지원단협의회, 실무협의회 등의 다양한 협의회를 구성·운영 중에 있다.

운영내용은 진로코너서트(고3 수능후 프로그램 연계 운영), 찾아가는 진로체험(초·중학생 1,454명, 18회 운영)이고 진로·진학 상담(중·고등학생 254명, 7회 운영), 진로체험한마당(547명, 3회 운영), 관내 체험처 발굴 및 관리(40개소)이다. 진로관련 교육대상자 970명으로 실시한 만족도 조사결과 4.51점(5점 만점)으로 나타났다.

경남 고성군과 고성교육지원청의 진로교육지원센터의 성공요인은 지자체 직영(고성군 청소년센터 “온”內)으로 운영되어, 진로체험 가능 영역(시설) 등 인프라 확장과 진로개발

활동을 원활히 지원한다는 점이다. 또한, 타 시군(통영, 창원, 김해, 양산, 거제)과 연계된 협의회 운영으로 협의와 벤치마킹을 통한 프로그램을 신설, 운영·지원하고 있다.

## (2) 경기 안양 진로교육 협력 운영(2021년 은상)

경기 안양의 진로교육 협력 운영 추진 배경은 다음과 같다. 먼저, 초·중·고를 연계하는 진로교육 활성화 연계시스템 구축, 학령인구 감소에 따라 특성화고·마이스터고 연계 진로교육 추진이 필요하게 되었다. 또한, 안양시 지역특색에 맞는 다양한 체험처 발굴 및 체험 운영, 학교와 학부모, 지역사회의 협력 가능한 거버넌스 구축의 필요성이 제기되었다.

주요 추진과정 및 내용은 안양혁신교육지구 워킹그룹을 통한 진로교육 거버넌스 구축이다. 이러한 거버넌스는 안양과천교육지원청-안양시청-안양시인재육성재단 간 유기적인 협력 체제로 각 기관의 강점을 살린 체계적인 안양 진로교육 운영체제를 가진다.

### [안양과천교육지원청]

기관별 운영사항을 살펴보면, 안양과천교육지원청은 진로교사협의회를 비롯한 진로교육 관련 초, 중, 고 교사 인력풀 제공, 진로교육 정책 및 프로그램을 관내 초·중·고 학교에 연결, 교육부, 경기도교육청, 안양시 특성화고·마이스터고와 협력체제 구축, 안양인재육성재단의 진로교육 프로그램 공동 기획 및 컨설팅 등을 추진한다.

### [안양시청]

안양시청의 주요 추진사항은, 안양혁신교육지구 진로교육 예산 지원 및 직업계고 직접 예산 지원, 안양시의회 연계 대외 협력 담당, 안양시 전체 홍보, 진로교육 프로그램 공동 기획 및 컨설팅 등이다.

### [안양시 인재육성재단]

안양시 인재육성재단은 안양시진로체험지원센터 등 진로교육프로그램 운영기관으로서 역할을 수행한다. 진로교육 운영에 소요되는 예산은 약 12억 원(안양시, 도교육청, 교육부, 경기도, 재단 자체)으로, 진로관련 학부모 단계별 연수 운영으로 학교와 학부모, 지역사회



협력체제 구축, EBS, 안양시 소재 기업, 안양시 7개 대학들과 협약을 통한 진로교육 연계 등의 사업을 수행한다.

경기 안양의 진로교육 협력 성과는 크게 네가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 안양과천교육지원청, 안양시청, 안양시인재육성재단의 각 기관의 강점과 전문성을 살린 협력으로 시너지를 극대화하였다. 둘째, 지원 수요가 높은 중학교 자유학기제에 대한 전면지원으로 내실 있는 운영을 지원하였다. 셋째, 안양시 특성화고·마이스터고 및 안양시 관내 소재 대학과 연계하는 진로교육을 추진하였다. 넷째, 안양시 지역특색에 맞는 다양한 체험처 발굴 및 지속적으로 운영하였다.

#### 4. 환경개선 분야

##### 1) 학교 통학로 정비, 통학권 내 버스노선 조정, 학교 주차장 개방 논의

또 다른 지방자치와 교육자치의 공동사업에 대한 논의로는 학교 통합로, 통학권, 주차장 개방 등에 대한 논의가 있다. 먼저, 학교 통학로, 통학권 내 버스노선 조정 지원이 제기되었다. 구체적으로, 경남 고성 교육재단과 경기 고양 상생발전협의회는 회의 안건으로 학교 통학로 정비나, 교통안전시설 확충, 초·중·고·특수 학생들의 통학권 내 버스노선 조정, 통학버스 운영 등을 공동으로 논의되었다.

또 다른 논의로는 학교 주차장 개방 협의에 관련된 논의가 있다. 이와 관련하여 고양 상생발전협의회는 지역주민의 주차 편의를 위한 학교주차시설의 개방을 확대하는 방안을 논의한 바 있다. 또한, 기존 학교 주차시설 개방 업무협약 보완, 경찰서와 연계하여 안전대책을 강화한 업무 협약을 체결하였다.

##### 2) 개발사업 내 학교용지 지정 및 해제, 중학교 근거리 중심 학교 배정, 학교시설 복합화 논의

지방자치와 교육자치의 공동사업에 대한 논의로 개발사업 내 학교용지 지정 및 해제, 중학교 근거리 중심 학교 배정, 학교시설 복합화 사항 역시 고려할 필요가 있다.

(1) 각종 개발사업 내 학교용지 지정 및 해제에 대한 개선방안 마련

먼저, 개발사업 내 학교용지 문제를 고려하여 추진가능한 개선방안 마련이 필요하다. 고양시 상생발전협의회(2021년 금상) 사례를 살펴보면, 학교용지 용도 해제 신청 주체는 개발사업 시행자임에 따라, 장기 미사용 학교용지 해제 추진 시 개발시행자의 용도 해제 신청이 선행될 필요가 있다. 또한, 사업시행자의 학교용지 해제 신청 시 학교용지 확보 등에 관한 특례법 및 교육부 지침에 의거 해당 사항 검토를 공동으로 실시할 필요가 있다.

(2) 중학교 근거리 중심의 학교 배정

고양시 상생발전협의회에서는 중학교 배정방식 변경(근거리 배정)을 협의 종결 처리한 바 있다. 즉, 지구단위계획 수립 시 고양시와 교육청 간 충분한 협의를 통해 통학환경을 고려하여 학교 용지 위치를 설정하기 위해 협의회시 교육청도 참석할 수 있도록 고양시에서 적극 노력하였다.

(3) 신설학교 학교시설복합화 추진

신설학교 학교시설복합화와 관련해서는 고양시 상생발전협의회 사례를 살펴볼 필요가 있다. 고양시 신설학교 시설복합화 첫 사례인 원흥초등학교와 같은 규모의 학교시설복합화를 지자체와 협력적으로 추진하였으며, 약 4억 원의 예산을 확보하였다.

5. 평생교육/청소년 및 기타 분야: **학교밖 청소년-마을학교 운영, 거버넌스 구축**

1) **학교밖 청소년-마을학교 운영**

학교밖 청소년-마을학교의 대표적인 사례는 서울 은평의 청소년마을학교와 경기 양평군의 마을교육공동체 사업이 있다.

## (1) 서울 은평 청소년마을학교 운영(2021년 은상)

## ○ 추진경과 및 내용

서울 은평구의 경우 지역 내 마을캠퍼스를 발굴하여 청소년이 배우고 싶은 프로젝트를 지역 전문가와 추진하게 되었다. 주요 내용은 미래혁신학교(드론, 사물인터넷, 3D프린터), 생태전환학교(기후위기, 자원순환 등), 생활기술학교(자전거 수리, 목공, 집수리), 도시농업 학교(양봉, 도시정원 등) 등이 있다. 또한, 2021년 청소년마을학교는 총 10개로서 은평청소년미래진로센터, 갈현청소년센터쉽십, 은평상상허브, 전환마을은평서울혁신파크(약속의자전거공방, 북한산마을목공, 적정기술랩, 비전화공방), 은평희망목공소, 향림도시농업체험원 등이 있다.

## ○ 추진성과

주요 추진성과를 살펴보면, 자치구·학교·지역기관 등 유관기관 간 유기적 협력체제 구축하였다는 점과 청소년, 학부모, 교원, 장학사, 지역기관 담당자, 지역주민 등으로 구성, 주체별 네트워크 운영으로 참여 구조 활성화 및 소통강화를 통해 학교와 마을을 넘나드는 다양한 교육콘텐츠 풀 구축·운영하였다는 점이다.

## (2) 경기 양평 마을교육공동체 운영(2021년 은상)

## ○ 추진경과 및 내용

경기 양평 마을교육공동체의 경우 도시와는 다른 가정환경(다문화, 한부모 및 조부모 등의 비율 높음)에 따른 가정 돌봄의 부재로 오는 학습격차 발생, 방과 후 긴급 돌봄 학생들의 프로그램 운영 필요성에 의해 추진하게 되었다. 또 다른 추진 배경으로는 양평지역 인구감소 및 교육환경 편차 해소를 위한 효율적인 교육활동프로그램 운영방안 필요성에 대한 교육공동체의 요구가 있다. 마을교육 공동체를 운영하기 위해 양평군은 12개 읍·면에 구축된 청소년 자유공간을 활용한 학교-마을 교육활동가 연계를 통한 양평형 마을교육 활동 기초 모델 발굴한 바 있다. 이를 통해 지역의 관-학교-학교-마을활동가와 연계한 마을교육공동체의 공동교육과정 운영하고자 하였다.

○ 추진성과

주요 성과를 살펴보면, 코로나-19로 인한 아동 청소년 긴급 돌봄 수시 지원과 아동 청소년 진로방향 탐색이 있다. 코로나-19로 인한 아동 청소년 긴급 돌봄 수시 지원 사업의 경우 방과 후 연계 돌봄, 아동·청소년 간식 지원 및 간식나눔 51가구 배달, 이발봉사가 있다.

2) 거버넌스 구축

(1) 경남고성 (재)고성교육재단 설립(2001년 대상)

경남고성은 아동·청소년 육성 및 교육지원을 위해 교육중간지원조직인 (재)고성교육재단을 설립하였다.

○ 설립목적 및 경과

아동·청소년 육성 및 교육지원 강화를 목적으로 2022년 1월 청소년수련관, 진로교육지원센터, 행복교육지원센터 업무 대행을 실시하였다. 또한, 2003년 설립된 (사)고성군교육발전위원회를 발전적 해체하며 2021년 5월 28일자로 (재)고성교육재단을 설립하였다. (재)고성교육재단은 이사장(민), 당연직 이사 2명(군수(관), 교육장(학))으로 구성된다.

○ 추진내용

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

○ 성공요인

살펴볼만한 성공요인은 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 사업의 효율성 제고를 위해 '21. 9. 고성군청소년센터“온”으로 장소를 이전하여 통합운영하였는 점이다. 둘째, 고성교

육재단 설립 및 운영 지원 조례를 제정, 사업에 추진에 대한 확고한 의지를 천명하였다는 점이다. 셋째, 이후 교육발전위원회를 대신해 '21. 5. 21에 고성교육재단을 설립하여 원활한 소통과 통합운영을 통한 예산절감 및 업무간소화, 찾아가는 간담회 실시로 다양한 사업을 발굴 및 반영하였다.

#### (1) 고양 상생교육 발전협의회 거버넌스 구축(2001년 금상)

##### ○ 추진배경 및 목적

학교차지와 미래교육의 협력적 발전을 위한 지역교육공동체인 지자체와의 교육협력체계(거버넌스) 구축의 필요성이 제기되었다. 또한, 초·중·고·특수 학생들의 통학권 내 버스 노선 조정, 통학로 정비, 교통 안전시설 확충, 방과 후 돌봄, 지역특색을 고려한 미래교육 사업 지원 등 종합적·지속가능한 지역교육생태계를 위한 플랫폼 필요성이 제기되었다. 끝으로, 불확실성이 증대되는 현대사회에서 예측가능한 교육현안들은 문제발생 이전에 실무협의회를 통해 해결하고, 지역교육의 문제점을 사전예방·개선함으로써 교육수요자의 만족도 제고 및 예산낭비를 사전 차단하고자 거버넌스 구축이 필요하게 되었다.

##### ○ 추진경과

주요 추진내용은 크게 2021년 3월 8일 고양 교육협력 거버넌스 구축을 위한 고양시와 사전협의, 이후 3월 18일 진행된 경기도의회와의 소통강화 협력체계 구축을 위한 협의회, 「고양 상생교육 발전협의회」업무협약 체결이 있다. 먼저, 고양 교육협력 거버넌스 구축을 위한 고양시와 사전협의 내용은 ① 학교현장지원을 위한 고양 교육협력거버넌스 구축 제안(고양교육지원청), ② 고양교육발전을 위한 상생발전협의체 구축 제안(고양시)이 있다. 다음으로, 2021년 4월 7일에 체결된 「고양 상생교육 발전협의회」의 내용은 ① 교육청과 고양시의 실무협의 업무담당 팀장으로 구성, ② 소통과 협력으로 기관, 부서간 벽 허물기, 교육관련 다양한 민원 해소, 교육정책 방향 공유, 문제 사전예방, 주민편의시설 개방 공유 등이 있다.

2021년의 협의는 주요 내용을 살펴보면, ① 교육공동체[학교운영위원, 교육청, 고양시] 교육현안 소통 간담회, ② 지역주민 주차 편의를 위한 학교주차시설 개방 확대, ③ 각종

개발사업 내 학교용지 지정 및 해제에 대한 개선방안 마련, ④ 중학교 근거리 중심의 학교 배정, ⑤ 신설학교 학교시설복합화 추진, ⑥ 고양 AI 융합 미래교육 추진(초·중·고 50개교, 2억 5천만 원)이 있다.

○ 추진성과

협의회를 통한 주요 성과는 다음과 같다. 첫째, 학교자치와 미래교육을 위해 지자체가 협력체계 구축에 앞장섰다는 점이다. 둘째, 코로나 19 대응 협력체계 강화(학교, 학원), 학교돌봄터 사업 추진, 학교시설복합화를 통한 평생교육사업 추진, 지역특색을 반영한 AI미래교육사업 등 초·중·고 50개교를 대상으로 약 2억 5천만 원의 예산을 투입하여 교육사업을 공동으로 추진하였다는 점이다. 셋째, 교육공동체로써 교육거버넌스 구축 필요성에 대한 공감대 형성과 기관장 및 구성원들의 추진 의지가 강하여, 다양한 문제해결을 위한 구성원들의 전문성·창의성·적극성을 바탕으로 한 협업과 소통 노력을 수행하였다.

## 제4절 연계·협력 대상사업 분석결과 종합

### 1. 학교교육 분야

학교교육 분야는 학교의 정규교육과 관련된 내용을 지원하는 사업을 의미한다. 학교교육 분야에 속한 사업은 크게 '수학능력 향상 지원 사업'과 '영재교육 학교 지원 사업'으로 구분된다. 먼저, '수학능력 향상 지원 사업'의 경우 주된 지원 대상이 초·중·고등학생이라는 점에서부터 교육청과 연계 및 협력의 가능성이 있다. 구체적으로, e시에서 약 5억7천만 원의 예산을 교육재단에 출연금 형태로 지원하고 있으며, j군에서 약7천5백만 원의 예산으로 자체사업을, m군에서 1억9천2백만 원의 예산을 학교로 지원하고 있다. 반면 교육청 역시 다양한 수학 프로그램에 약 3억5천만 원의 예산을 투입하고 있다. e시의 경우 교육재단을 통해 수학능력 향상 지원 프로그램 운영의 중간 거버넌스 역할 하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 하지만, 수학교육 자체가 학교 정규 교과목으로 교육청의 고유 업무에 해당하므로, 교육청 주도로 수학교육이 보다 전문적으로 이어질 필요가 있으며, 필요시 지자체 및 교육재단이 협조하여 운영하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

또한, '영재교육 학교 지원 사업' 역시 지원 대상이 초·중·고등학생이며, 영재교육을 시행하는 일부 지자체(d시, g군, k군 등)의 영재교육사업은 교내 맞춤형 심화교육, 자기주도 학습, 영어 능력 향상, 양궁 등 체육인재 양성 등이 사업의 주요 내용에 해당한다. 이러한 사업은 교내 정규과목(영어, 체육 등)의 연장선으로 교육청의 학교 지원 사업 및 교육청의 자체 교육 프로그램을 적극 응용하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

종합하자면, 일부 지자체에서 시행되는 학교교육 분야의 자체사업 및 학교 경비 보조사업의 경우 교육청의 고유한 교육 프로그램과 상당부분 유사하다. 즉, 교육청에서도 이미 막대한 예산을 투입하여 수학 및 영재교육 등 학교 내 필요한 프로그램을 지원하고 있으므로 기존의 예산을 지자체가 수행하는 다른 교육사업에 투입함으로써 보다 효과적인 사업 운영이 가능할 것으로 판단된다.

## 2. 교육환경 분야

교육환경 분야는 학교를 둘러싼 건물, 시설 등의 개선, 신축, 관리 등을 포괄하는 사업을 뜻한다. 본 연구에서 지자체와 교육청의 교육 관련 사업을 분석한 결과 교육환경 개선 사업에서 연계·협력이 필요한 것으로 판단된 사업은 학교 시설 신축 및 관리 사업이다. 먼저 교육청의 경우 학교 도서관이나 체육시설, 과학 및 수학 교육 관련 시설과 기자재, 그리고 특성화고 여건 개선 및 ICT를 활용한 미래형 학교환경 구축 사업, 돌봄교실 환경 개선 사업 등을 수행하고 있었다. 이들은 모두 학교 내 시설 및 기자재를 직접적인 사업대상으로 하며 사업의 수혜자는 궁극적으로 학생이 된다. 한편 지자체의 경우에도 각급 학교의 교육시설이나 환경개선 지원, 운동장이나 체육시설 개선 등을 자체적으로 운영하고 있었다. 교육청과 달리 지역주민이나 청소년이 공동으로 이용할 수 있는 시설을 사업대상에 포함시키고 있으나, 직접적인 대상은 학교라는 점에서 본질적으로 교육청 사업과 크게 다르지 않다고 보인다. 이 외에도 학교 외 녹지량 확충을 통한 학교 숲 조성, 체육 관련 스포츠실 보급 등의 사업도 운영하고 있어 사업의 내용, 목적, 대상이 유사한 사업을 교육청과 지자체가 모두 진행하고 있음을 확인하였다.

## 3. 교육복지 분야

교육복지 분야의 경우 방과 후 학교 지원, 돌봄 지원, 저소득층 학교 지원, 다문화 가정 지원 등의 사업이 진행되고 있다. 저소득층 및 맞벌이 가정의 학생, 농어촌 등 낙후지역 학생 등을 대상으로 교육청과 지자체 모두 교육복지 분야 사업을 추진하고 있다. 지자체의 경우 유사한 방과 후 지원 사업을 교육경비 보조사업과 자체 사업으로 쪼개어 운영하는 경우도 발견되었다. 돌봄 지원의 경우 문재인 정부 이후 온종일 돌봄체계 구축 사업이 국정과제도 선정되어 지자체, 교육청, 지역사회의 연계 및 협력이 필수적인 사업 분야로 선정된 바 있다. 따라서 본 사업의 경우 수요자 측면에서 학교 내 돌봄 혹은 학교 밖 돌봄 서비스 선택에 있어 다양성이 추구되는 한편, 연계·협력 필요성이 더욱 커진다고 볼 수 있다. 저소득층 및 다문화가정 학생 지원의 경우에도 교육복지 측면에서 교육 지원 사업의 필요성이 점차 커지는 분야라고 할 수 있다. 따라서 지자체 및 교육청 모두 관심이 높을



수 밖에 없다. 교육청과 지자체 모두 저소득층과 다문화 가족을 대상으로 교육급여나 교육비 등을 지원하고 있다. 사업 수요자와 공급자, 그리고 전체 교육복지 분야의 효율성 제고 측면에서 연계·협력이 절실하게 요구된다 하겠다.

#### 4. 특별활동 분야

특별활동 분야의 경우 대회개최, 예체능 분야 지원, 학교운동부 지원, 원어민 교사 지원 등 학교의 정규교외 외에 이뤄지는 예체능, 영어 등 외국어 특성화 관련한 내용을 의미한다. 특별활동 분야의 교육 프로그램은 학교 내에서 자체적으로 충족시키지 못하는 교육 수요를 적극 반영할 수 있고, 정규 교육 외 학생들의 다양한 역량을 증진시킬 수 있다는 점에서 필요성이 제기되어 교육청 뿐 아니라 지자체에서도 많은 특별활동 분야의 사업을 추진하고 있다. 사업지원의 대상이 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교를 대상이거나 유치원생 및 초, 중, 고등학교 학생일 경우 교육청에서 주관하는 것이 맞으나, 교육청에서 일괄적으로 사업을 계획하여 Top-down 방식으로 적용해나갈 경우 지자체별로 상이한 교육 수요를 파악하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서, 특별활동 분야의 지자체의 수요에 맞춰 지자체에서 자체적으로 사업을 추진하되, 교육청과 유사 중복사업이 있을 경우 교육청의 전문적 교육 커리큘럼을 반영 및 연계하여 운영할 필요가 있다. 특히, 특별활동 분야에서 교육청은 지자체보다 전문성이 높고 교육의 질이 높은 다양한 커리큘럼을 운영해왔다. 따라서, 보다 전문적인 강사 섭외 및 교육 프로그램 운영이 지자체 내 필요할 경우 교육청의 전문성이 높은 교육 프로그램을 활용하여 학생들에게 보다 질 높은 교육 프로그램을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

#### 5. 평생교육 분야

평생교육법(법률 제 18195호) 제5조에 따르면, 평생교육사업 수립 및 추진의 의무를 가지는 주체를 국가 및 지방자치단체로 명시하고 있다. 또한, 평생교육법 시행령(대통령령 제32528호)에 따르면, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”)는 매년 다음 해의 평생교육진흥시행계획을 수립하여 교육부장관에게 제출토록 되어 있

다. 요컨대, 평생교육은 지자체의 고유한 교육정책 영역으로 이해된다. 그러나 현재 A 교육청의 경우 자체 예산으로 약 13억 9천만 원을 투입하여 평생교육과 관련된 사업을 수행하고 있다. 현행법상 평생교육 정책 수립 및 운영 주체가 지자체로 명시되어 있기 때문에 관련 사업을 지자체에서 주도적으로 사업 관리 및 운영할 필요성이 있다.

지방자치와 교육자치 재정사업의  
연계·협력 강화방안

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## | 제5장 |

# 지방재정 및 교육재정 사업의 연계·협력 강화방안



## 제5장

지방재정 및 교육재정 사업의  
연계·협력 강화방안

## 제1절 연계·협력방안의 유인 및 전제조건

제2장에서 살펴본 바와 같이 일반지방행정기관과 지방교육행정기관이 연계·협력방안을 강구하게 되면 불완전한 지방자치제도 속에서도 교육재정을 보다 효율적으로 활용함으로써 지역주민들로 하여금 교육서비스로 인한 후생수준을 제고시킬 수 있다는 장점이 있다. 또한 학교의 지역사회화를 촉진시켜 학교시설의 활용도를 높이고 각종 사회교육을 더 수월하게 하는 효과를 통해 지역주민의 생활상의 편의를 제고시킬 수 있다는 점이 제시되기도 한다(김홍주, 2015, 18). 위와 같은 긍정적 측면이 있음에도 불구하고 그와 같은 연계·협력이 실제로 실행되기 위해서는 현실적으로 지방일반행정기관이나 지방교육행정기관 양측으로부터 상호 연계·협력을 이끌어낼 수 있는 재정적, 사회적, 정치적 유인이 있어야 할 것이다. 이하에서 현실적으로 두 기관의 연계·협력이 추동될 수 있는 유인과 전제조건을 살펴보고자 한다.

첫째, 양측의 권한 확대를 들 수 있다. 지자체 입장에서는 기존에 없었던 교육사무에 대한 권한을 확대시킬 수 있으며, 한편 교육청 입장에서는 자원확보에서 탄력성을 확대시킬 수 있어 연계·협력의 자발적 유인이 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 양 기관 사이의 연계·협력을 위한 유인으로 작용하기도 하지만, 이런 유인이 구체화하려면 무엇보다 서로가 갖고 있는 권한을 공유하고자 하는 의지가 전제되어야 한다는 점을 유념할 필요가 있다.

둘째, 양측의 사무편의 제고를 들 수 있다. 지자체로서는 지방교육사무에 대한 협력을 통해 지방의 다른 행정에 긍정적 효과를 볼 수 있다는 점과 교육청으로서는 지자체와 협력을 통해 자율성에 다소간 제약이 가해지지만 보다 충분하고 원활한 재정적 지원을 통해 교육서비스 공급을 더 확대할 수 있다는 점 등이 양측의 연계·협력을 유인하는 요인이 될 수 있다.

셋째, 양측 기관장의 정치적 입지 강화가 주요한 유인이 될 수 있다. 지자체장으로서 지방교육사무에서 자신의 의지가 반영되게 하고, 그로 인해 다른 행정사무의 유기적 편익을 제고시킴으로써 정치적 입지를 강화시키는 계기를 마련할 수 있으며, 한편 교육감으로서도 지방교육사무 확대를 통해 자신의 정치적 입지를 강화시킬 수 있는 여지가 확대될 수 있다는 점이 연계·협력을 유인할 수 있다.

넷째, 주민에 의한 통제메커니즘 확보를 통한 유인제고를 들 수 있다. 양 기관이 연계·협력의 대상과 범위를 선정할 때 주민투표 등의 방법으로 '주민참여메커니즘'을 확대하여 주민에 의한 부담과 그에 상응하는 의사결정메커니즘을 제고시키게 되면, 궁극적으로 현장의 요구가 반영되고 양 측 모두 주민에 대한 책임성이 제고되어 교육서비스의 사회적 효율성이 제고될 뿐 아니라 앞에서 제시한 지방자치단체장이나 교육감의 정치적 입지도 강화될 수 있을 것이다. 이와 같은 요인은 지방교육자치를 주장하는 논자들 사이에서 '풀뿌리 교육자치'의 기반 역할을 하는 중요한 요인이라 할 수 있다.

다섯째, 위와 같은 유인이 현실적으로 발휘되기 위해서는 법적 내지 제도적 '수용가능성'을 점검할 필요가 있다. 양 기관의 연계·협력은 위에서 제시한 유인에도 불구하고 양측 모두 공공기관의 행위로서 제도적, 법적 제한이 있을 수 있다. 지방자치법, 지방재정법, 지방교육자치법, 초·중·등교육법, 지방자치단체의 교육경비보조에 대한 규정 등에서 다른 제약이 없는지, 있다면 어떻게 해소해가면서 연계·협력을 현실적으로 추진해나갈 것인지 등을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 「지방자치법」제 135조에 따라 「지방교육자치에 관한 법률」이 만들어지고, 동 법에 따라 지방교육사무를 지방교육감에게 부여하고 있다는 점, 또 「지방재정법 시행령」 제32조에서 지방자치단체는 “법령에 근거 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없다”고 규정되어 있는 점 등을 고려해볼 때, 지방자치단체가 교육사무 처리를 위한 경비지출에 관해 교육청과 연계·협력을 이루어내는 과정에서 제약이 될 수 있는지 여부도 검토되어야 할 것으로 판단된다.

## 제2절 연계·협력 대상 사업 제안

이상과 같은 연계·협력 방안도 구체적으로는 교육사무 전반에 대한 협력적 거버넌스를 구축하자는 방안과 개별사업에 대한 연계·협력을 활성화하자는 방안으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 교육사무 전반에 대한 ‘협력적 거버넌스’의 구축을 들 수 있다. 교육사무 전반에서 요구되는 소위 ‘협력적 거버넌스’ 구축 및 확대는 일반적으로 교육서비스 공급에서 중앙 정부 주도 방식이 아니라 중앙정부와 교육청, 교육전문가, 더 나아가 학부모를 비롯한 지역주민들과의 협력적 의사결정을 통한 공급방식이 교육공동체의 요구를 수용하여 교육서비스의 질을 제고시킬 수 있다는 점에서 요구되어 왔던 것이다. 이는 한 사회의 공동 사회적 문제에 접해서 정부가 독단적으로 문제를 처리하는 기존의 방식이 아니라 중앙 정부, 지방정부, 그리고 사회 각 계층의 이해관계자 집단이 공동으로 협의해서 문제를 찾아서 해결방안을 강구해 나가는 일반적인 협력적 거버넌스 구축의 논리가 현재 문제 되고 있는 지방일반행정기관과 지방교육행정기관과의 사이에도 그대로 원용해볼 수 있다는 점에서 제기되는 논리이다. 말하자면 지방교육사무와 지방교육재정 전반에 대한 의사결정과정에서 양측이 일반행정전문가, 재정전문가와 교육전문가, 학부모를 비롯한 지역주민들과의 협력적 의사결정메커니즘을 가동하여 운영해나감으로써 지방일반행정과 지방교육행정의 시너지 효과를 최대화하여 궁극적으로 지역주민들의 삶의 질을 제고시키자는 요구로 볼 수 있다.

다음으로 ‘개별사업’에 대한 연계·협력방안을 들 수 있다. 위의 협력적 거버넌스 구축 방안은 교육사무 전반에 대한 공동의사결정메커니즘의 구축을 목표로 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그와 같은 대안은 현실적으로 교육사무 공급에 관한 의사결정권을 제도적으로 보장받고 있으면서 지방교육서비스의 전문성과 서비스공급의 자율성을 강조하고 있는 지방교육행정담당기관의 자발적이고 적극적인 동의를 얻어내는데 문제가 있을 수 있다. 이는 앞에서 보았듯이 거버넌스 구축에서도 처음부터 모든 부문에서 출발하는 것이 아니라 재정, 인적, 자원, 프로그램 등의 단계별 협력과정을 거치는 방안을 제시하고 있는 것을 보더라도 연계·협력의 어려움을 짐작할 수 있다.

이러한 현실적인 실행상의 어려움을 극복하면서도 부분적이고 단계적으로 연계협력의 실효성을 확보하기 위한 방안으로는 현재 지방자치단체에서 지원하고 있는 개별사무의 지원과정에서부터 교육청과 연계·협력해가는 방안을 강구해볼 수 있다. 이와 관련하여 우리나라에서도 지방자치단체와 교육청이 협업이 가능한 개별사업에 대해 양자가 협의해서 공동으로 예산을 편성·집행하기 위한 공동사업비 제도에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있는 것도 이러한 노력의 일환으로 볼 수 있다.<sup>30)</sup> 이 방안은 지자체로서는 해당 사무의 내용을 두고 의견을 개진하고, 교육청으로서는 재정의 크기와 예산소요 시기 등을 두고 의견을 개진하면서 협력해가는 방안으로, 전자에 비해 그 실행가능성이 더욱 높은 과도기적 방안이라 판단된다.<sup>31)</sup>

이에 본 연구에서는 교육사무가 아닌 재정자금이 투입되는 개별사업을 연계·협력 대상으로 제시한다. 이를 위해 앞서 사례지자체를 바탕으로 발굴한 연계·협력 대상사업과 교육부와 자치분권위원회에서 약 2년동안 개최했던 지방자치단체·교육청 연계·협력 우수사례대회에서 수상한 사업들을 종합하여 다음과 같이 지방자치단체와 지방교육행정기관의 연계·협력 대상사업으로 제안한다. 구체적인 사업내용은 4장 개괄 부분을 참고하기 바란다.

30) 이와 관련된 최근의 논의로는 오나래(2022b), 하봉운(2022) 등을 참고할 수 있다.

31) 오나래(2022a)는 “지방자치단체와 교육청의 연계·협력 사업 나아가 공동사업에 대한 논의”가 “단기적으로 지방재정과 지방교육재정의 통합논의가 실현될 것으로 기대하기 어려운 상황에서 현실적으로 지방교육재정의 지출효율성을 도모하기 위한 대안으로 적극적으로 검토”되고 있음을 지적하고, 양 기관의 협력사례를 검토하면서 체계적인 재정협력방안의 가능성을 타진하는 글을 발표하고 있는 바, 본문과 같은 맥락이라 볼 수 있다.



표 5-1 | 연계·협력 대상 사업(안)

대분야	세부 분야
학교교육	우수인재 육성
	학습 능력 향상 지원
	장학사업
교육복지	방과 후 학교
	돌봄 지원, 돌봄센터 운영
	학습도우미
	저소득층 및 다문화 가정지원
교육 환경 및 친환경	교육 환경 개선
	학교 시설 복합화
	학교동학로, 통학권내 버스 조정
	학교 주차장
	학교용지 지정, 학교 배정
	친환경농산물 지원
특별활동	농어촌 체험
	진로 체험
	역사 관련
	대회개최 지원
	예체능 분야 지원
	학교 운동부 지원
	원어민 교사 지원
평생교육/직업교육/청소년/기타	평생교육, 평생학습관 운영
	직업교육
	학교 밖 청소년
	마을학교

## 제3절 연계·협력 대상 사업 공급메커니즘의 개선방안

지금까지의 일반행정과 교육행정의 협력방식은 돌봄, 학교밖 청소년 등과 같이 일부 사업의 공동사업화 방식과 혁신교육지구처럼 추진 틀을 만들고 이를 채우는 프로그램(예: 마을교육공동체 활동)을 개발하여 추진해오던 방식이었다. 반면, 본 연구에서는 지방자치 단체와 지방교육행정기관이 현재 시행하고 있는 사업들을 전수 분석하여 따로 해오던 비슷한 목적이나 내용의 사업들을 축출하고 같이 시행하면 시너지가 날 수 있는 사업들을 발굴하여 연계·협력 대상사업들을 제시한 바 있다. 그렇다면 이상 발굴한 연계·협력 가능 사업들을 의도한 바 대로 같이 협력하여 추진하는 목적을 실현 가능하게 하기 위해서는 어떻게 협조할 것이냐라는 공급체계에 대한 고민이 필요하다.

이를 위해 이하에서 현재의 법이나 제도 내에서 추진할 수 있는 단기적인 방안과 법과 제도를 제정하는 부분까지도 고려해야 할 장기적인 방안을 제시하고자 한다.

### 1. 단기적 방안: 현재 연계·협력제도의 정비

#### 1) 지방교육행정협의회의 상설화 및 교육경비보조금심의회의 다각화

단기적으로는 현재 설치되어 있는 교육행정협의회가 실질적으로 가동되기 위해서는 협의체 설치의 의무화되어 있으나 회의개최에 대해서는 의무사항이 없는 부분에 대한 대안으로 회의개최 상설화가 필요하다. 그러나 인구나 예산규모가 크지 않은 인구 3·4만 이하의 소규모 시군에 별도의 교육행정협의회를 또 설치하는 것은 여러 가지 여건상 어려우므로 현재의 협의체를 좀 더 전문화하고 다각화한다는 차원에서 교육경비보조금심의회를 활용하는 안을 동시에 제시한다.

##### (1) 지방교육행정협의회의 상설화

지방교육행정협의회는 현재 교육자치법에서 설치토록 하고 있고 시도 조례로 구성과 운영에 대해 정하도록 되어 있다. 그러나 정치적 성향이나 이념이 다른 시도지사과 교육감이 선출되는 등 행정환경이 변화할 수 있으므로 교육행정협의회 개최가 경우에 따라 유명

무실해지지 않기 위해서는 상설화가 필요하다.

각 시도의 교육행정협의회 운영 조례에는 '회의운영'과 관련한 조문이 모두 명시되어 있는데 그 내용은 시도마다 상당한 차이를 보이고 있다. 세종·전북·전남(매년 9월 중 개최), 충북(매년 8월 중 개최), 대구시(매년 하반기 중)처럼 구체적 개최 시기를 명시하고 있는 반면 그 외 시도는 연 1회나 2회 정기회의를 개최토록 하고 있으며 경기도의 경우는 횟수나 개최시기에 대해서 별도의 규정이 있지 않다.

이렇듯 조례에 회의개최에 대한 강제규정이 없다보니 경우에 따라서는 회의 개최가 되지 않고 서면협의로 갈음하는 등 실질적인 회의체 운영이 되지 않고 있다. 따라서 다음 해의 사업을 계획하는 시기인 9월과 전년도의 사업에 대해 성과평가를 위한 3월 등으로 회의개최를 의무화하는 등의 상설기구화가 필요하다.

## (2) 지역교육행정협의회 미설치시 교육경비보조금심의위원회의 다각화

기초자치단체 단위에 설치하는 지역교육행정협의회의 경우 자치단체의 규모에 따라 새로운 위원회 설치에 한계가 있는 경우 기존의 위원회를 활용한다는 취지에서 교육경비보조금심의위원회 위원들의 교육관련 전문성 고려 및 다각화로 새로운 위원회 설치를 대신할 수 있도록 하는 탄력적 운영도 필요하다.

기초자치단체 단위의 경우 교육청은 자치를 실시하지 않고 교육지원청의 교육장을 교육감이 임명하는 구조이다. 따라서 세종시와 제주도를 제외한 시, 군, 자치구가 있는 시도의 경우 현재 '시도 관할 지역 내의 교육지원청과 자치구, 시, 군간 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지역교육행정협의회를 설치할 수 있다'고 자율규정으로 되어있다. 왜냐하면 기초자치단체의 경우, 예를 들어 강원도 내에서도 인구 36만 명의 원주나 춘천(28만), 강릉시(21만)도 있지만 인구 3만 이하의 화천(2.4만)이나 양구(2.15만)와 같이 같은 도 내에서도 행정환경이나 여건이 지자체마다 상당히 다르기 때문이다. 즉, 원주시는 원주시교육행정협의회가 설치되어 있지만 화천이나 양구는 그러하지 않다. 이러한 경우<sup>32)</sup> 협의회를 또 설치하는 것보다는 기존의 위원회를 전문화시키고 강화시킬 필요

32) 태백시의 경우 민간위원 인력풀의 한계로 동일인이 최대 10개의 위원회에 까지 참여하는 사례가 발생하여 최근 5개 이하의 위원회에만 참여할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다고 한다.

가 있다. 교육과 관련한 협의체의 경우 작은 규모의 지자체라도 모두 설치하고 있는 것이 교육경비보조금심의위원회이다. 그러나 설치는 되어있으나 운영방식은 각기 다른데, 만약 지역교육행정협의회를 설치하지 않은 기초지자체의 경우는 이 교육경비보조금심의위원회의 구성요건에 대한 강제조항이 필요할 것이다. 왜냐하면 교육행정협의회를 설치하지 않은 경우 후술할 실무협의회의 분과별 운영도 가능하지 않기 때문이다.

교육행정협의회 미설치 지자체의 교육경비보조금심의위원회 참여위원  
참여위원: 지방의회의원(2인 이상), 지자체 및 교육지원청 공무원, 지역대학,  
교사대표, 초·중·고교 학부모대표, 지역교육관련 전문가, 지역활동가

## 2) 지방교육행정협의회 실무협의회의 분과별 운영

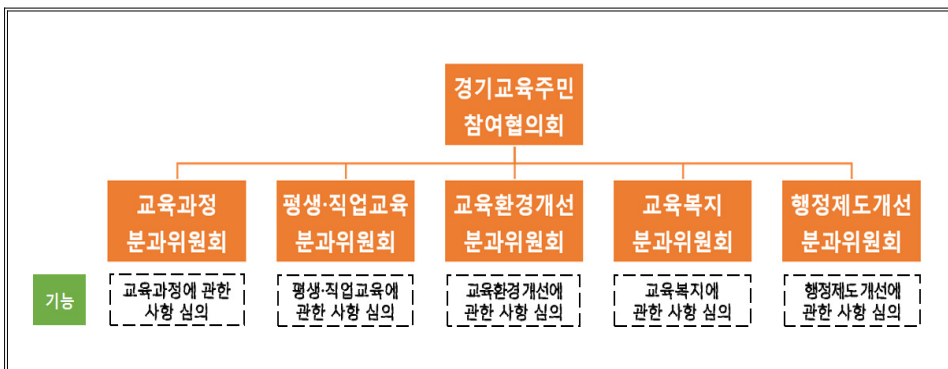
17개 시도의 교육행정협의회 운영 조례에는 모두 실무협의회를 구성하여 운영토록 하고 있다. 실무협의회는 심의에 앞서 교육청과 시·도 사이의 실무협의, 의견조정 및 협의회에 부의할 안건의 선정, 기타 협의회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 둘 수 있다고 되어있다(세종시 교육행정협의회 운영조례, 2021). 대부분의 시도에서 실무협의회를 둘 수 있다는 조문은 있지만 부산이나 대구, 대전, 강원도, 충북처럼 간략히 언급 정도만 하는 곳도 있는 반면 서울, 세종, 광주, 전남과 같이 상대적으로 구체적으로 실무협의회를 둘 수 있다가 아니라 둔다라고 명시한 곳도 있다. 특히 경기도의 경우 실무협의회는 공동의장 포함 6명 이내의 위원으로 구성하는데 공동의장이 다른 시도와 같이 국장이나 기초실장급이 아니라 도교육청의 제1부교육감과 행정1부지사이고 위원이 기초실장이나 국장급으로 되어 있다.

구체적으로 명시한 곳의 경우 위원수는 10명 이내로 하고, 위원장은 교육청 교육협력 주무국장과 시도 교육지원 주무국장이고, 위원은 시도와 교육청의 업무 담당부서의 장(과장, 담당관), 교육협력관, 사무관, 해당안건 담당과장 등으로 구성이 다양하다. 절차상으로는 교육행정협의회는 기능으로 되어 있는 학교용지 확보, 평생교육, 교육격차 해소, 공공도서관 설립 및 운영 분야까지 모두 10명 이내의 관련 공무원들이 실무회의를 통해

의견조정이나 실무협의를 해야하는 것이다. 시도지사와 교육감이 위원장인 본 위원회로 가기전 실질적인 협력체계인 실무협의회가 제대로 작성되기는 사실 어려운 구조로 보이는 부분이다.

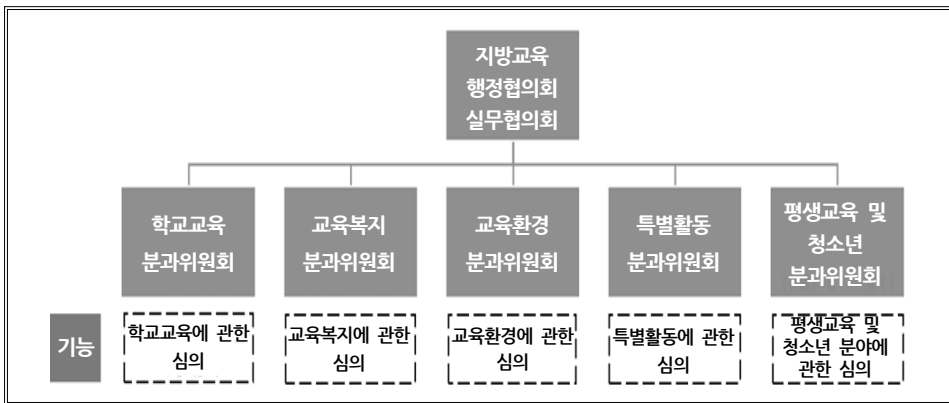
따라서 연계·협력을 강화하기 위해 단계적으로 현 제도권 내에서 개선사항을 제시한다면 현재 설치할 수 있거나 설치하도록 되어 있는 실무협의회를 상설화 하는 것이 필요하다. 또한 실무협의회에서의 실질적 논의를 위해 실무협의회에 분과회의를 두고 교육 세부 분야별로 전문적이고 심도있는 논의가 가능토록 실무협의회외의 분과별 운영방식을 도입할 필요가 있다. 실제로 경기도의 경우 교육행정협의회 운영 조례에 실무협의회와는 별개로 경기교육주민참여협의회를 두도록 하고 이 협의회에 아래와 같이 5개 분과위원회를 두도록 하고 있다. 교육과정, 평생·직업교육, 교육환경개선, 교육복지, 행정제도개선 등 5개 위원회로 구성되어 있는데, 각각이 상당한 전문성과 관심도를 요하기 때문에 분과를 설치하여 각각의 심도있는 논의가 필요한 것이다. 경기교육주민참여협의회의 위원은 2년에 한번씩 분과별 위원 모집공고를 내는데 대상은 협의회에 관심이 많은 일반 도민이나 학교, 연구소, 학회, 협회, 관련기관, 비영리민간단체에 소속된 자 50명을 선발한다. 선발기준은 협의회 내 각 분과위원회 활동에 적합한 자 또는 협의회 활동에 적극적으로 임할 자이다.

그림 5-1 경기교육주민참여협의회외의 5개 분과 현황



본 연구에서 제시하고 있는 연계·협력 대상사업의 경우도 학교교육, 교육복지, 교육환경, 특별활동, 평생교육/직업교육/청소년 분야 등으로 나누어서 제시하고 있다. 이와 같이 발굴한 사업들의 심도있는 논의가 현재의 지방교육행정협의회 틀 내에서 이루어지기 위해서는 실무협의회의 실질적인 운영이 필요하고 이를 뒷받침 하기 위해서는 아래와 같이 분과위원회를 설치하고 운영할 필요가 있다. 실무협의회 분과위원 구성도 현재와 같이 교육청이나 시·도청 관련 공무원만으로 구성하는 것이 아니라 평생교육, 진로교육, 환경개선, 학교용지 등 각 분과에 맞는 전문가와 교사, 학부모, 지역활동가 등 실제 교육서비스의 직접 공급자나 수요자로 구성하는 것 또한 반드시 뒤따라야 할 사항이다.

그림 5-2 지방교육행정협의회 실무협의회 분과위원회(안)



### 3) 지방의회의 역할 강화

전술한 바와 같이 교육자치법 제29조의2(의안의 제출)에서 교육감은 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와의 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 법·제도적으로는 지방의회에 사업설명서와 예산서를 제출하기전 협의해야 한다는 근거와 협의체 구성, 협의해야 할 내용 등이 마련되어 있지만 각각 자치를 시행하고 있음에 따라 실제로는 지방자치단체와 교육청간 지속적이고 원활한 협조가 되지 못하고 있다.

따라서 다음 해의 예산확정 전에 지방자치단체와 교육청간 사전협의를 위해서는 현재

보다 지방의회의 역할이 강화시킬 필요가 있다. 행정기관 각각은 자치를 하고 있으나 사업 설명서와 예산서는 동일한 의회의 심의를 받아야 하기 때문이다. 의회에서 양 기관의 사업 설명서와 예산서를 현재보다 종합적으로 좀 더 심도있게 검토한 후 비슷한 목적이나 내용의 사업을 상호 조정하여 연계·협력토록 하는 방안이다.

### (1) 지방의회 내 특별위원회의 설치

지방의회의 교육사업 심의 역할 강화를 위해서는 현재 지방의회에서 별도의 절차로 심의하고 있는 공유재산심의의 사례를 참고할 필요가 있다. 공유재산 및 물품관리법 제10조의 2 제1항에서는 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산을 의결하기 전에 매년 다음 회계연도의 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 공유재산관리계획)을 수립하여 지방의회의 의결을 받아 확정하여야 한다. 동법 2항에서는 지방자치단체장은 회계연도 개시 50일 전까지, 시장·군수·구청장은 회계연도 개시 40일 전까지 공유재산관리계획을 지방의회에 제출하여야 한다. 지방자치법 제47조(지방의회의 의결사항)제1항 6호에서는 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 7호에서는 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분을 의결사항으로 별도로 명시하고 있다.

이에 따라 현재 지방자치단체에서는 공유재산의 취득·처분시에 공유재산심의회의 심의를 받고, 일정 규모 이상의 공유재산을 취득·처분시에 공유재산관리계획을 세워 의회의 의결을 받아야 한다.

#### 〈공유재산 및 물품관리법〉

**제10조의2(공유재산관리계획)** ① 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산을 의결하기 전에 중기 공유재산관리계획에 따라 매년 다음 회계연도의 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “공유재산관리계획”이라 한다)을 수립하여 그 지방의회의 의결을 받아 확정하여야 한다. 이 경우 공유재산관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.〈개정 2010. 2. 4., 2015. 1. 20., 2021. 4. 20.〉

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사는 회계연도 개시 50일 전까지, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 회계연도 개시 40일 전까지 공유재산관리계획을 지방의회에 제출하여야 한다.〈신설 2015. 1. 20., 2021. 4. 20.〉

이와 마찬가지로 연계·협력 대상 교육사업의 경우도 지방의회에서 별도의 논의 대상으로 분류한 후 지방의회에 특별위원회를 설치하는 안이다.

지방자치법 제64조(위원회의 설치)제1항에서 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있고 제2항은 위원회의 종류를 명시하고 있는데 제1호에서는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회이고, 제2호에서는 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회의 설치 근거가 있다. 본 대안은 제2호의 조문을 활용하는 것이다. 이러한 법 조문에 근거하여 지방의회에 (가칭)교육협력사업 특별위원회를 두어 교육행정협의회에서 논의된 연계·협력 대상사업들에 대해 지방자치단체와 교육청 담당자들이 모두 출석하여 설명하고 특별위원회 의원들이 심의·조정하는 방안이다.

#### 〈지방자치법〉

**제64조(위원회의 설치)** ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.

② 위원회의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회
2. 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회
- ③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

## 2. 장기적 방안: (가칭) 시도교육공동위원회의 신설

윤석열 정부 120대 국정과제 중 113번은 지역인재 육성을 위한 교육혁신으로서 주요 내용 중의 하나는 지자체·교육청·대학 간 협력이다. 지역인재 양성을 위해 지자체·교육청·지방대학이 함께 협업하여 재원을 공동편성·집행하는 공동사업을 발굴하여 추진한다는 내용이다. 즉, 두 기관이 공동사업을 발굴하여 사업에 필요한 재원을 협업하여 편성한 후 집행한다는 것이다.

이러한 국정과제 수행을 위해서는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 예산을 편성하고 공동으로 집행할 수 있어야 한다. 그러나 현재 각각 자치를 실시하고 있음에 따라 공동으로 예산을 편성하고 집행할 수 있는 방법은 두 자치단체를 통합하는 방법 외에는 없다.



통합이 현실적으로 실현되기 위해서는 많은 장애물과 이견, 분쟁이 있을 수 밖에 없다. 따라서 국정과제에서 제시한 지자체와 교육청간 공동사업, 본 연구에서의 경우 앞서 발굴한 연계·협력 대상사업의 필요예산을 동시에 조성하고 계획하며 집행할 수 있는 방안으로, 두 기관이 공동 설치하여 운영하는 다음과 같은 방식의 위원회를 제안한다.

### 1) (가칭) 시도교육공동위원회의 설치 및 역할

본 연구에서 당초 지자체와 교육청 사업의 연계·협력을 위해 거버넌스의 일종으로 협력적 거버넌스<sup>33)</sup>로서의 교육서비스 공급메커니즘에 대해 고려하였다. 그러나 논의과정에서 거버넌스라는 개념은 재원의 조성 및 예산편성, 집행 등 행정권한이 수반되지 않으므로 일련의 네트워크 및 논의체 역할에 한정될 수 밖에 없고 시류에 따라 흔들릴 개연성이 높은 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서는 그 구성은 거버넌스로 형태로 하되, 운영은 사무국을 별도로 두어서 행정권한을 가지는 행정기구로서의 역할을 하는 위원회 형식을 제안하고자 한다. 국가단위의 국가균형발전위원회, 자치분권위원회, 사회보장위원회 등이 이러한 형태라고 볼 수 있다. 예를 들어 국가균형발전위원회의 경우 국토부나 농림부, 문화체육부 등 중앙부처 사업을 망라하여 지역밀착형 국고보조사업은 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)에서 운영하였다. 균특회계의 재원은 주세와 기존의 양여금 일부 등으로 조성하였다. 기능은 지자체에서 제출한 사업계획서를 바탕으로 지자체별로 균특회계보조금 규모를 결정하여 지원하고 성과평가까지 하여 다음 해의 예산에 반영하는 형태로 운영되었다. 또한 위원회의 연구기능 지원을 위해 한국지방행정연구원, 국토연구원, 농촌경제연구원 등에서 연구원을 파견하였다. 사회보장위원회도 사무국에 사회보장총괄과, 사회보장조정과, 사회보장평가를 두어서 사무국장은 기재부, 사회보장총괄과와 조정과는 복지부, 평가과는 행안부에서 각각 과장급과 직원을 파견하여 범부처적인 논의와 지원이 가능토록 하는 구조이다.

33) 협력적 거버넌스의 개념으로 Tang & Mazmanian(1993)는 공공 영역의 문제를 해결하는데 있어 단일 조직으로 해결하기 어려운 경우 둘 이상의 정부와 영리집단 및 비영리 집단이 함께 자신들의 갖고 있는 각자의 자원을 활용하여 상호간 조정, 협조, 관리 및 감시활동을 통하여 문제를 해결해 나가는 과정이라고 정의한다.

사회보장총괄과는 사회보장위원회와 실무위원회 운영, 조정과는 지자체의 사회보장사업 신설·변경 검토, 평가과는 사회보장사업의 유사중복성 검토 및 사업평가를 하는 업무분장 방식이다.

본 연구에서는 이러한 범부처 조직인 국가위원회의 개념을 들여와서 (가칭) 시도교육공동위원회 설치를 제안한다. 교육사업 또한 각기 다른 지자체인 지방자치단체와 지방교육행정기관에서 분리된 형태로 운영되고 있음에 따른 비효율성들이 발생하고 있다. 따라서 (가칭) 시도교육공동위원회는 시·도청과 교육청이 매년 공동으로 예산을 조성한 후 별도의 사무국을 두어 사업을 기획하고 사업규모를 결정하며 집행하는 등의 행정권한까지 가지는 형태의 기관 신설을 의미한다.

지방도 시·도교육청은 물론이고 시·도청과 시군구청도 교육사업 운영과 관련하여 교육경비보조사업이나 자체사업 외에 장학회나 장학재단 등을 설립하여 교육사업을 운영하여 왔는데 이러한 장학재단 사업도 (가칭) 시도교육공동위원회에서 흡수하여 통합추진 하는 안이다.

## 2) 위원회의 구성 및 기능

위원회는 연계·협력 사업 범위나 대상, 프로그램을 협의하고 논의할 분과위원회와 이를 집행하고 위원회를 운영할 사무국으로 구성된다. 분과 구분은 본 연구에서 발굴한 연계·협력 대상 사업의 분류기준과 경기교육주민참여협의회의 분과를 참고로 할 때 학교교육, 교육복지, 교육환경, 특별활동, 평생·직업·청소년 등 5개의 분과로 구성하는 안이다.

분과위원회별 기능(안)은 먼저 학교교육분과위원회는 우수인재 양성, 수학능력 향상, 각종 장학사업과 관련된 논의를 한다. 교육복지분과는 방과 후 학교, 돌봄, 원어민보조교사, 다문화가정, 학습도우미관련 분야를, 교육환경분과는 각종 학교환경 개선과 통학로 개선, 학교용지와 관련된 논의를 한다. 특별활동분과는 진로교육 및 체험, 농어촌 체험, 예체능 지원, 대회개최 분야를, 마지막으로 평생·직업·청소년분과는 평생교육, 평생학습과, 학교박청소년, 마을학교 등에 대한 논의를 하는 것으로 분과편성(안)을 제시한다. 분과 공통사항으로 지자체와 교육청에서 파견된 공무원 각각 1인이 간사로 역할한다. 분과위원

회 구분은 시·도별 관심이나 상황에 따른 특성이 반영되어 차이점을 가질 것으로 예측된다.

사무국은 지방자치단체와 교육청의 파견공무원으로 구성하되, 분과별로 배정되어 있는 간사가 중심이 되어 분과위에서 논의된 결과를 사무국 전체와 공유한다. 사무국의 주요 기능은 분과위원회를 운영하고 사업분과별 중장기계획을 수립하는 것이다. 또한 분과위원회에서 논의된 내용을 바탕으로 매년 사업계획서를 작성하고 예산을 편성하며, 집행, 성과 관리까지 하는 역할이다.

그림 5-3 (가칭)시도교육공동위원회(안)



### 3) 사업재원의 조성

궁극적으로 위원회의 운영재원은 현재 지방자치단체와 지방교육행정기관이 각각 지출하고 있는 교육사업비를 모아서 같이 상의해서 쓰자는 데에 기본 취지가 있다.

먼저, 연계·협력 대상사업들의 소요예산을 살펴보면, 전국 17개 시도의 소요예산을 모두 파악할 수는 없으나, 앞서 제4장에서 발굴하여 제시한 A광역시치단체와 A교육청의 연계·협력 대상사업들(관할 기초자치단체 사업비 포함)에 대한 소요예산을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 한 개 광역지자체·교육청의 연계·협력 사업의 총 사업비는 약 1,482억 3,824만 2,000원의 규모로 나타나고 있는데, 광역자치단체마다 차이가 있을 것이다.

표 5-2 A광역시치단체 및 A교육청 연계·협력 대상 사업비

(단위: 천 원)

사업 구분	총 사업비	도비	시군비	교육청	특별교부금	기타
1. 학교교육	2,592,420	354,330	1,400,600	837,490	0	0
2. 교육복지	44,474,186	187,200	4,102,000	39,345,494	0	237,471
3. 교육환경 및 친환경 재료	49,762,590	243,788	1,667,783	39,887,600	0	7,534,761
4. 특별 활동	48,544,861	856,415	6,102,760	36,712,206	2,802,000	2,170,980
5. 평생교육/청소년및기타	2,864,185	0	575,000	1,991,185	298,000	0
총사업비	148,238,242	1,641,733	13,848,143	118,773,975	3,100,000	9,943,212

(가칭)시도교육공동위원회의 사업재원은 지자체의 경우 비법정전출금, 교육청의 경우 순세계잉여금을 고려해볼 수 있다. 전국의 비법정전출금 규모는 2018년 약 1조 3천억 원, 2019년 1조 7백억 원, 2020년 1조 5천억 원 정도이다. 지방자치단체의 비법정전출금 규모를 포함해서 자체 교육사업비와 기타 학교 등으로 지원되는 것을 포함하면 2020년 기준 2조 원 가까이 되는 것으로 예측<sup>34)</sup>할 수 있다.

표 5-3 지방자치단체 비법정전출금과 교육청 순세계잉여금 규모

구분	2020	2019	2018	2017	2016
지자체 비법정전출금	1,533,834	1,671,744	1,272,043	1,100,836	876,674
교육청 순세계잉여금	2,173,826	2,233,727	2,057,978	2,049,875	1,962,097

34) 왜냐하면 사례연구했던 A지자체의 경우 비법정전출금 외에 자체 사업비와 기타 학교 등으로 지원되는 예산이 전체 교육사업비의 약 30% 정도 되어 이러한 기준을 적용하였다.

교육청의 경우는 교육청의 사업집행 후 매년 과다한 순세계잉여금의 발생으로 인한 지적이 있어 왔다. 교육청의 순세계잉여금 규모는 2018년에는 약 2조 원, 2019년과 2020년에는 약 2조 2천억 원 규모이다.

이러한 사실에 기반해서 (가칭)시도교육공동위원회에서 운영할 연계·협력 대상사업들의 운영재원 조성은 지방자치단체의 경우 교육경비보조금 약 2조원을, 지방교육행정기관의 경우는 순세계잉여금 2조 2천억 원 중 일정비율을 위원회 특별회계에 전출하는 것을 안으로 제시한다.

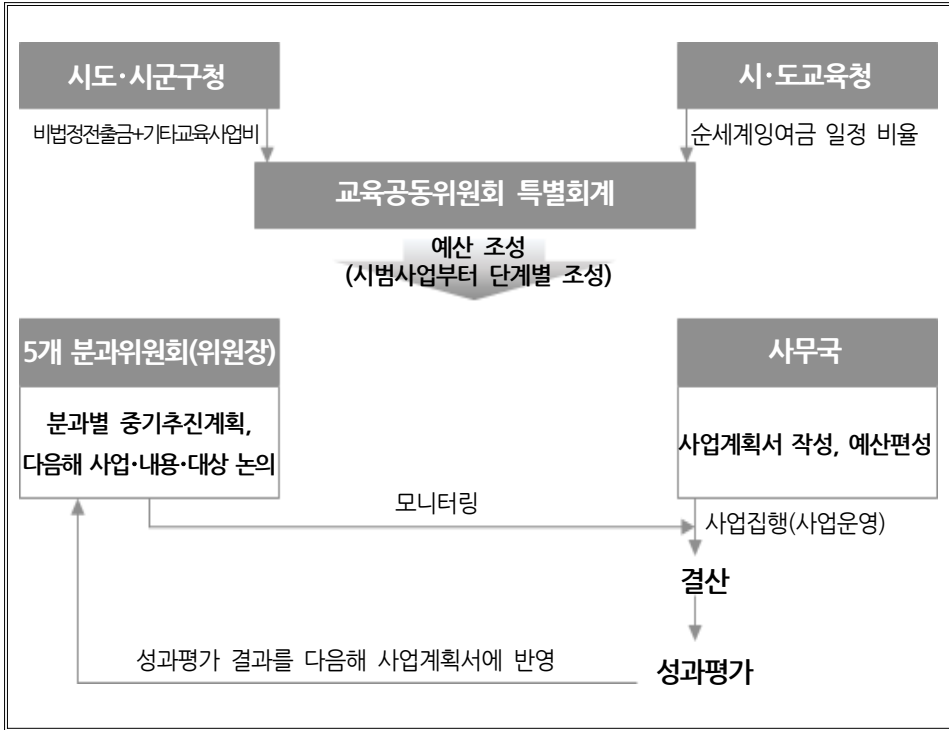
물론 처음부터 전액 전출하는 것이 아니라 연계·협력 시범사업부터 시작해서 단계별로 그 규모를 증가시키는 것을 전제로 한다.

#### 4) 위원회의 운영체계

위원회별 논의구조나 사업시행절차는 동일하되 분과위원회의 구성은 분과별 담당 사업의 특성에 따라 달라질 것이다. 만약 위원회가 구성된다면 1차년도부터 그 다음 해와 다음 해의 역할이 상당히 차이를 보일 것으로 예측된다. 예를 들어 1차년도에는 연계·협력대상 모두를 나열해 놓고 그 중 상대적으로 쉬운 방식으로 추진할 수 있는 시범사업들을 축출하여 추진하는 등 연도별로 차이를 보이겠으나 안정화되었을 때 운영체계를 검토한다면 다음과 같다.

우선, 지방자치단체의 경우 2023년 기준 비법정전출금과 기타 학교지원경비 등 교육경비보조금(1차 년도 보조금의 30%, 최종적으로는 100% 전출)을, 지방교육행정기관은 2022년 결산 기준 순세계잉여금(그 규모는 이후 적절한 논의과정을 거쳐 결정, 연차별 규모 조정)을 교육공동위원회 특별회계로 전출한다. 위원회는 우선 차년도 추진사업들을 선정하여, 각 사업별 추진계획서 작성을 위한 사업내용, 대상 등에 대해 의견을 제시한다. 사무국은 분과위의 의견을 종합하여 사업계획서를 작성한 후, 다시 한번 분과위의 검토를 거쳐서 사업계획서를 확정한다. 확정된 사업계획서를 바탕으로 사무국은 다음 해의 예산을 편성 및 반영하고 다음 해에 사업을 추진 및 예산집행을 한다. 사무국은 매년 연초 전년도 사업의 성과평가를 실시하고 분과위원회에 보고한다. 분과위원회는 성과평가 결과를 다음 해의 사업계획서 반영한다.

그림 5-4 시도교육공동위원회 운영체계(안)



### 5) 검토사항

이상의 내용들이 실현되기 위해서는 관련 법의 개정이 필요한 사항이다.

교육자치법의 경우 모법인 지방자치법 제135조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두고 이 기관의 조직과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 둔다에서 개별법으로 제정되었다. 마찬가지로 (가칭)시도교육공동위원회를 신설할 경우, 지방자치법에 그 근거를 두어야 한다. 만약 법을 개정한다면 지방자치법 제135조제2항을 ‘제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. 단, 지방자치단체와 교육청간 연계·협력 대상사업의 수행을 위해 지방자치단체와 교육청 공동으로 기관을 설립할 수 있다’로 법개정 검토가 필요하다.

**<지방자치법>**

**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. 단, 지방자치단체와 교육청간 연계·협력 대상사업의 수행을 위해 지방자치단체와 교육청 공동으로 기관을 설립할 수 있다.

또한 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙의 개정도 필요하다. 동 규칙의 제2조에서는 교육비특별회계의 예산편성에 있어서의 원칙을 규정하고 있는데 현재는 유아교육 및 초·중등교육의 내실화, 교육복지의 증진, 평생교육의 진흥, 단위학교 재정운영의 자율화 및 효율화, 합리적인 세입을 고려한 재정지출과 건전재정 운영 등 5개이다. 이에 덧붙여 '6. 연계·협력 사업에 대한 협조' 원칙을 추가할 필요가 있다.

**<지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙>**

**제2조(일반원칙)** 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 교육감은 경비지출의 효율성과 건전성을 높여 나갈 수 있도록 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 지방교육예산을 편성하여야 한다.

1. 유아교육 및 초·중등교육의 내실화
2. 교육복지의 증진
3. 평생교육의 진흥
4. 단위학교 재정운영의 자율화 및 효율화
5. 합리적인 세입을 고려한 재정지출과 건전재정 운영
6. 연계·협력 사업에 대한 협조





지방자치와 교육자치 재정사업의  
연계·협력 강화방안

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## | 제6장 |

# 연구결과 종합 및 정책제언





## 제1절 연구결과 종합

우리나라 지방의 교육사업은 교육자치와 연계하여 논란이 지속되고 있는 분야 중의 하나이다. 재정당국과 전문가들 사이에서는 지방교육재정교부금의 규모는 매년 증가하고 있는데 학령인구는 줄어드는 지금 시대에 인구가 증가하던 50년 이전에 설계된 교부금 배분구조가 지금의 감소 교육수요에 적합한 것이냐는 문제제기가 지속되어오고 있다. 반면, 그린스마트 미래학교 등 미래교육 수요가 늘고 있고 교육체계 개선을 위해 교육 재정 수요는 오히려 늘고 있다는 교육부의 주장이 맞서고 있는 상황이다.

### 1. 지방재정-교육재정 연계·협력의 현황 및 한계

양 쪽의 의견이 첨예한 중에 보완장치로서 통합이나 분리가 아니라 서로 연계·협력하자는 주장이 있어왔고, 혁신교육지구 등 연계협력 사업을 추진한 사례도 있으나 실질적인 협력은 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이에 따라 다음과 같은 한계 및 갈등이 지속되고 있다.

먼저, 지방교육재정을 운영틀의 불완전성으로 인한 책임성 문제가 있다. 즉, 우리나라 지방교육자치는 교육청이라는 독립된 기관이 담당하고 있는데 비해, 재원은 그 대부분을 중앙정부와 지방자치단체로부터의 법정 또는 비법정의 이전재원에 의지하고 있다. 지방자치가 온전하게 시행되기 위해서는 재정 또한 해당 정부에서 스스로 조달할 수 있어야 한다고 했던 점을 고려해보면 우리나라의 지방교육자치는 제도적으로 불완전하게 그 틀이 주어져 있다는 점을 알 수 있다. 우리나라 지방교육자치와 관련된 많은 문제는 바로 이와 같은 제도의 불완전성에서 비롯된 것이라는 사실은 많은 논자들이 공감하는 바와 같다.

둘째, 교육청 인영금 규모 증가에 따른 재정 효율성 측면에서의 한계가 있다. 이월액과

불용액, 2019년 신설된 교육재정안정화기금까지 전체 잉여금의 규모를 살펴보면 2016년 약 5조 6,500억원에서 2019년에는 7조 5천억원까지 증가하였으며, 2020년에는 5조 4,900 억원으로 일부 감소하였다. 전반적으로는 평균 약 6조원 이상의 자금이 시의적절하게 사용되지 못하고 있는 바, 재정의 효율적 지출에 대한 문제제기가 지속되어오고 있는 지점이다.

셋째, 현재 시행되고 있는 연계·협력 협의체 활동 미흡에 따른 타 분야와의 원활한 유기 체적 협조가 미흡하다. 제도적으로는 지방교육행정협의회와 교육협력관제도를 운영토록 하고 있으나, 지방교육행정협의회는 법률상 임의 기관으로서 의무 설치 기구가 아니라는 한계를 지남에 따라 실제 개최 실적은 저조한 상황이다. 교육협력관 파견의 경우도 파견되지 않은 경우도 많이 보이는데 이유로는 파견의 필요성을 못 느꼈거나 파견했다가 파견 방식을 재검토하여 철회한 경우 등 다양한 사유가 존재한다(김중오, 2019).

넷째, 교육경비보조사업의 성과관리에 있어서의 한계가 있다. 지방재정사업에 대해서는 성과관리가 강화되고 있는 분위기 속에서 교육청이나 각급 학교로 지원되고 있는 교육 경비보조사업의 경우는 목적인 바 및 용도에 맞게 지출되었는지, 사업의 성과는 있었는지를 전혀 확인할 수 없다는 문제들이 지적되어 오고 있다. 또한 현재 협력사업 중의 하나인 교육협력지구나 일부 돌봄사업의 경우도 일반 지자체의 입장에서는 지출결과를 알 수 없는 상황이다. 이렇다 보니 지자체가 교육청이나 학교로 지원한 보조금에 대해 성과관리에 대해 한계에 있는 실정이다.

## 2. 1단계: 연계·협력 대상 사업의 발굴

이에 본 연구는 이상의 사안에 문제의식을 두고 지자체와 교육청 사업의 연계·협력 방안 도출을 위해 두 가지 방향성을 가지고 수행하였다. 먼저, 지자체와 교육청간 연계·협력이 가능한 사업을 발굴한 후, 둘째 발굴된 사업의 공급방식에 대해 모색하였다.

연계·협력 대상사업의 발굴은 먼저, 한 개의 사례 광역지자체와 같은 교육청에서 수행하는 교육사업들을 전수 분석, 유사하거나 중복적인 사업들을 기준으로 선별하였다. 두 번째로는 자치분권위원회와 교육부가 2020년과 2021년에 공동으로 전 지방자치단체를 대상으로 지방자치-교육자치 연계 우수사례 경진대회를 개최한 바 있고 이들 중 수상한

사례를 바탕으로 연계·협력 사무나 분야를 발굴하였다. 특히, 지자체 교육사업의 경우 광역지자체보다는 기초지자체의 사업 수가 많고 지역체감적이라는 점을 고려할 때 특히 기초지자체의 우수사례들이 다수 선정되었는데, 이들을 연계·협력 대상사업으로 고려할 수 있을 것이다.

이상 지자체와 교육청 사업 중 유사한 사업들과 경진대회 우수사례 사업 분석결과, 본 연구에서 제시한 연계·협력 대상사업으로는 우수인재 양성, 수학능력 향상, 방과 후 학교, 돌봄, 다문화가정 지원, 교육환경 개선, 학교시설 정비, 농어촌·진로 체험, 대회 개최, 예체능 지원, 원어민 교사, 소외계층 평생교육, 평생학습관, 장학사업, 통학로 개선 등 15개 사업이 도출되었다.

### 3. 2단계: 연계·협력 대상사업의 공급방식 개선

이상에서 발굴한 연계·협력 대상사업들에 대한 지자체와 교육청 공동의 공급방식은 지금까지와는 전혀 다른 메커니즘으로 접근할 필요가 있다. 즉, 지금까지 추진되어 온 일반 행정과 교육행정의 협력방식은 돌봄, 학교밖 청소년 등과 같이 일부 사업의 공동사업화 방식과 혁신교육지구처럼 추진 틀을 만들고 이를 채우는 프로그램(예: 마을교육공동체 활동)을 개발하여 추진해오던 방식이었다. 반면, 본 연구에서는 지방자치단체와 지방교육행정기관이 현재 시행하고 있는 사업들을 전수 분석하여 따로 해오던 비슷한 목적이나 내용의 사업들을 축출하고 같이 시행하면 시너지가 날 수 있는 사업들을 발굴하여 연계·협력 대상사업들을 제시한 바 있다. 그렇다면 이상 발굴한 연계·협력 가능 사업들을 의도한 바 대로 같이 협력하여 추진하는 목적을 실현 가능하게 하기 위해서는 어떻게 협조할 것이냐라는 공급체계에 대한 고민이 필요하다.

공급체계에 대해서는 다음과 같이 두 가지의 방식을 고려해 볼 수 있는데, 먼저, 현재의 법이나 제도 내에서 추진할 수 있는 단기적인 방안과 법과 제도를 제정하는 부분까지도 고려해야 할 장기적인 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 단기적으로는 현재 설치되어 있는 교육행정협의회가 실질적으로 가동되기 위해서는 협의체 설치의 의무화되어 있으나 회의개최에 대해서는 의무사항이 없는 부분에 대한 대안으로 회의개최 상설화가 필요하

다. 그러나 인구나 예산규모가 크지 않은 인구 3·4만 이하의 소규모 시군에 별도의 교육행정협의회를 또 설치하는 것은 여러 가지 여건상 어려우므로 현재의 협의체를 좀 더 전문화하고 다각화한다는 차원에서 교육경비보조금심의회를 활용하는 안을 동시에 제시한다.

장기적 공급방식의 경우 윤석열 정부 120대 국정과제 중 113번과도 관계가 깊다. 국정과제 113번은 지역인재 육성을 위한 교육혁신으로서 주요 내용 중의 하나는 지자체·교육청·대학 간 협력이다. 지역인재 양성을 위해 지자체·교육청·지방대학이 함께 협업하여 재원을 공동편성·집행하는 공동사업을 발굴하여 추진한다는 내용이다. 즉, 두 기관이 공동사업을 발굴하여 사업에 필요한 재원을 협업하여 편성한 후 집행한다는 것이다. 이러한 국정과제 수행을 위해서는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 예산을 편성하고 공동으로 집행할 수 있어야 한다. 그러나 현재 각각 자치를 실시하고 있음에 따라 공동으로 예산을 편성하고 집행할 수 있는 방법은 두 자치단체를 통합하는 방법 외에는 없다. 통합이 현실적으로 실현되기 위해서는 많은 장애물과 이견, 분쟁이 있을 수 밖에 없다. 따라서 국정과제에서 제시한 지자체와 교육청간 공동사업, 본 연구에서의 경우 앞서 발굴한 연계·협력 대상사업의 필요예산을 동시에 조성하고 계획하며 집행할 수 있는 방안으로, 두 기관이 공동 설치하여 운영하는 기구의 설치가 필요하다.

## 제2절 정책제언

지금까지의 일반자치과 교육자치의 협력방식은 돌봄, 학교밖 청소년 등과 같이 일부 사업의 공동사업화 방식과 혁신교육지구처럼 추진 틀을 만들고 이를 채우는 프로그램(예: 마을교육공동체 활동)을 개발하여 추진해오던 방식이었다. 반면, 본 연구에서는 지방자치단체와 지방교육행정기관이 현재 시행하고 있는 사업들을 전수 분석하여 따로 해오던 비슷한 목적이나 내용의 사업들을 축출하고 같이 시행하면 시너지가 날 수 있는 사업들을 발굴하여 연계·협력 대상사업들을 제시한 바 있다. 그렇다면 이상 발굴한 연계·협력 가능 사업들을 의도한 바 대로 같이 협력하여 추진하는 목적을 실현 가능하게 하기 위해서는 어떻게 협조할 것이냐라는 공급체계에 대한 고민이 필요하다.

이를 위해 현재의 법이나 제도 내에서 추진할 수 있는 단기적인 방안과 법과 제도를 제정하는 부분까지도 고려해야 할 장기적인 방안이 가능할 것이다.

### 1. 지방교육행정협의회의 상설화 제안

지방교육행정협의회의는 현재 교육자치법에서 설치토록 하고 있고 시도 조례로 구성과 운영에 대해 정하도록 되어 있다. 그러나 정치적 성향이나 이념이 다른 시도지사과 교육감이 선출되는 등 행정환경이 변화할 수 있으므로 교육행정협의회 개최가 경우에 따라 유명 무실해지지 않기 위해서는 상설화가 필요하다. 또한 기초자치단체 단위에 설치하는 지역 교육행정협의회의 경우 자치단체의 규모에 따라 새로운 위원회 설치에 한계가 있는 경우 기존의 위원회를 활용한다는 취지에서 교육경비보조금심의위원회 위원의 교육관련 전문성 고려 및 다각화로 새로운 위원회 설치를 대신할 수 있도록 하는 탄력적 운영도 필요하다.

### 2. 지방교육행정협의회 실무협의회의 분과별 운영 제안

현재 교육행정협의회 운영에 있어서 본 협의의 기능으로 되어 있는 학교용지 확보, 평생 교육, 교육격차 해소, 공공도서관 설립 및 운영 분야까지 모두 10명 이내의 관련 공무원들이 실무회의를 통해 의견조정이나 실무협의를 해야하는 것이다. 연계·협력을 강화하기

위해 단기적으로 현 제도권 내에서 개선사항을 제시한다면 현재 설치할 수 있거나 설치하도록 되어 있는 실무협의회를 상설화 하는 것이 필요하다. 또한 실무협의회에서의 실질적 논의를 위해 실무협의회에 분과회의를 두고 교육 세부분야별로 전문적이고 심도있는 논의가 가능토록 실무협의회의 분과별 운영방식을 도입할 필요가 있다.

### 3. 지방의회의 역할 강화를 위해 특별위원회의 설치 제안

교육자치법 제29조의2(의안의 제출)에서 교육감은 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 법·제도적으로는 지방의회에 사업설명서와 예산서를 제출하기전 협의해야 한다는 근거 등이 마련되어 있지만 각각 자치를 시행하고 있음에 따라 실제로는 지방자치단체와 교육청간 지속적이고 원활한 협조가 되지 못하고 있다.

따라서 다음 해의 예산확정 전에 지방자치단체와 교육청간 사전협의를 위해서는 현재 보다 지방의회의 역할이 강화시킬 필요가 있다. 이를 위해 연계·협력 대상 교육사업의 경우도 지방의회에서 별도의 논의 대상으로 분류한 후 지방의회에 특별위원회를 설치하는 것을 제안한다. 지방자치법 제64조(위원회의 설치) 제2항은 위원회의 종류를 명시하고 있는데 동법 제2호에서는 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회의 설치 근거가 있다. 본 대안은 제2호의 조문을 활용하는 것이다. 이러한 법 조문에 근거하여 지방의회에 (가칭) 교육협력사업 특별위원회를 두어 교육행정협의회에서 논의된 연계·협력 대상사업들에 대해 지방자치단체와 교육청 담당자들이 모두 출석하여 설명하고 특별위원회 의원들이 심의·조정하는 방안이다.

### 4. 장기적으로 (가칭) 시도교육공동위원회의 신설 제안

앞서 발굴한 연계·협력 대상사업들에 대한 지자체와 교육청 공동의 공급방식을 위해 장기적 방안으로 (가칭) 시도교육공동위원회의 신설을 제안한다. 본 연구에서는 당초 지자체와 교육청 사업의 연계·협력을 위해 거버넌스의 일종으로 협력적 거버넌스<sup>35)</sup>로서의 교



육서서비스 공급메커니즘에 대해 고려하였다. 그러나 논의과정에서 거버넌스라는 개념은 재원의 조성 및 예산편성, 집행 등 행정권한이 수반되지 않으므로 일련의 네트워크 및 논의체 역할에 한정될 수 밖에 없고 시류에 따라 흔들릴 개연성이 높은 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서는 그 구성은 거버넌스로 형태로 하되, 운영은 사무국을 별도로 두어서 행정권한을 가지는 행정기구로서의 역할을 하는 위원회 형식을 제안하고자 한다. 본 연구에서는 이러한 범부처 조직인 국가균형발전위원회나 사회보장위원회 등 국가위원회의 개념을 들여와서 (가칭) 시도교육공동위원회 설치를 제안한다. 교육사업은 각기 다른 지자체인 지방자치단체와 지방교육행정기관에서 분리된 형태로 운영되고 있음에 따른 비효율성들이 발생하고 있다. 따라서 (가칭) 시도교육공동위원회는 시·도청과 교육청이 매년 공동으로 예산을 조성한 후 별도의 사무국을 두어 사업을 기획하고 사업규모를 결정하며 집행하는 등의 행정권한까지 가지는 형태의 기관 신설을 의미한다.

이상의 내용들이 실현되기 위해서는 관련 법의 개정이 필요한 사항이다. 먼저, 교육자치법과 마찬가지로 (가칭) 시도교육공동위원회를 신설할 경우, 지방자치법에 그 근거를 두어야 하는데, 지방자치법 제135조제2항을 '제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. 단, 지방자치단체와 교육청간 연계·협력 대상사업의 수행을 위해 지방자치단체와 교육청 공동으로 기관을 설립할 수 있다'로의 법개정 검토가 필요하다. 또한 지방자치단체 '교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙'의 개정도 필요하다. 동 규칙의 제2조에서는 유아교육 및 초·중등교육의 내실화, 교육복지의 증진, 평생교육의 진흥, 단위학교 재정운영의 자율화 및 효율화, 합리적인 세입을 고려한 재정지출과 건전재정 운영 등 5개의 원칙을 제시하고 있다. 이에 덧붙여 '6. 연계·협력 사업에 대한 협조' 원칙을 추가할 필요가 있다.

35) 협력적 거버넌스의 개념으로 Tang & Mazmanian(1993)는 공공 영역의 문제를 해결하는데 있어 단일 조직으로 해결하기 어려운 경우 둘 이상의 정부와 영리집단 및 비영리 집단이 함께 자신들의 갖고 있는 각자의 자원을 활용하여 상호간 조정, 협조, 관리 및 감시활동을 통하여 문제를 해결해 나가는 과정이라고 정의한다.

## 참고문헌



- 감사원. (2015). 「감사결과보고서: 지방교육재정 운용 실태」. 2015년 3월.
- 경기도교육청. (2022). 「2022년 (교육청-도청-기초지자체) 교육협력사업 추진 계획안」.
- 광주광역시교육청. (2022). 「2022년 교육협력사업 관리카드」.
- 구균철. (2014). 「지자체 교육재정부담의 합리화 방안」. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 국가재정운용계획 지원단. (2021). 「2021~2025 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화」. 한국조세재정연구원.  
<https://www.kipf.re.kr/kor/Publication/All/kiPublish/ALL/view.do?serialNo=526691>  
 (접속일: 2021.02.14.).
- 권오영. (2017). 「지방자치시대 강원도 교육자치 추진방안」. 강원연구원 보고서.
- 김민희. (2014). 특별교부금제도 관리 운영과정 개선방안-국고보조금제도와외의 비교를 중심으로. 「교육재정경제연구」, 23(2): 59-91.
- 김민희. (2022). 교육청과 지방자치단체 간 연계 협력 유형 및 개선방안. 「한국자치행정학보」, 36(1): 189-207.
- 김민희·장지현. (2015). 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안. 「지방행정연구」, 29(4): 27-63.
- 김병주. (2021). 지방교육자치제의 제도사적 평가. 「한국교육행정학회 학술연구발표회논문집」, 33-58.
- 김수린·김진숙. (2013). 교육복지 전달체계 현황에 대한 연구: 교육복지관련 사업의 중복과 편중을 중심으로. 「청소년학연구」, 20(11): 177-204.
- 김재훈·정종필·하정봉. (2019). 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로」. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 김재훈. (2012). 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로. 「정부학연구」, 18(2): 99-129.
- 김종순·장경원. (2016). 「지방교육재정교부금 산정방식의 적정성 분석」. 국회예산정책처 연

- 구용역보고서.
- 김종오. (2019). 「교육청과 지방자치단체의 교육협력 실태와 인식분석」. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문.
- 김지하·김용남·이선호·김민희·오범호·송기창. (2016). 「교육환경변화에 따른 지방교육재정 제도 재구축 방안 연구 (RR2016-04)」. KEDI 연구보고서.
- 김학수. (2021). 「지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?」. KDI Focus.
- 김현국. (2016). 「시·도 교육청 교육재정 진단」. 국회 교육문화체육관광위원회.
- 김현아. (2017). 「재정분권과 인적자본투자」. 한국조세재정연구원 연구보고서 17-10.
- 김흥주·이석희·서영인. (2006). 「지방교육 발전을 위한 시·도 교육청과 시·도청간 연계협력체제 구축 방안 연구 (RR2006-12)」. KEDI 연구보고서.
- 김흥주·김순남·나민주·하봉운·강민수. (2015). 「일반행정과의 협력적 교육거버넌스 구축 및 활성화 방안 연구」. 한국교육개발원 연구보고서.
- 나민주·우명숙·하봉운·장덕호·이수경·장우천. (2019). 「지방분권시대 지방교육행정기관의 역할 및 조직 발전 방안」. 한국지방교육연구소 보고서.
- 남수경. (2007). 지방교육재정교부금제도의 형평성 평가. 「교육재정경제연구」, 16(1): 31-56.
- 남진열·양창용·김상미·박흥덕·현미영·양은희·양연숙·오진서. (2013). 「교육복지 유관사업 통합을 통한 학교중심 지역교육공동체 구축방안 -제주지역을 중심으로-」. 한국교육개발원 연구보고서.
- 류민정. (2013). 지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안. 「지방정부연구」, 17(3): 315-334.
- 박정수. (2000). 교육자치행정 일원화 대 이원화. 「한국행정학회 비정기학술발표논문집」, 2000(3): 237-251.
- 서영인. (2007). 시·도교육청과 시·도청간 연계협력체제 분석. 「교육정치학연구」, 14(2): 55-74.
- 서울특별시교육청. (2020). 「제2기 교육협력사업 「미래교육도시 서울」 2019년 운영 보고서」.
- 송기창. (2022). 「지방교육재정교부금제도 개선의 쟁점과 과제」. 지방교육재정 제도 개선 전문가 토론회(지방교육재정 현안 진단 및 개편 방안 모색) 발표 자료.
- 송기창·김병주·김민희·윤홍주·이현국·김용남. (2020). 「지방교육재정 중장기 전망과 운용 방향 연구」. 한국교육개발원.
- 송기창. (2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 「교육행정학연구」, 22(4): 231-262.

- 신기왕·양애경·정현용. (2022). 초등돌봄과 지자체돌봄의 운영실태 비교 연구. 「문화교류와 다문화교육 (구 문화교류연구)」, 11(1): 359-383.
- 신하영·박소영. (2021). 교육행정과 일반행정 연계 현황과 유형: 초등돌봄 서비스를 중심으로. 「교육행정학연구」, 39(3): 269-294.
- 신현석·이주영·윤혜원·양운정. (2022). 초등돌봄교실정책의 패러독스 현상 분석: Stone 의 복지 패러독스 관점을 중심으로. 「교육문화연구」, 28(2): 419-445.
- 안중석. (2000). 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안. 「재정포럼」, 45: 45-63.
- 안중석. (2009). 세제개편이 교육재정에 미치는 영향과 시사점. 「교육재정경제연구」, 18(3): 207-232.
- 오석환. (2022). 「지방교육재정 제도개선 검토」. 지방교육재정 제도 개선 전문가 토론회: 지방교육재정 현안 진단 및 개편 방안 모색. 토론회 자료집.
- 우명숙. (2007). 시·도 교육청 수준에서의 교육재정 형평성 분석. 「교육행정학연구」, 25(4): 263-284.
- 유용상. (2020). 생활 SOC 와 학교시설 복합화-현황과 과제. 「교육시설」, 27(3): 7-10.
- 윤홍주. (2012). 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 「교육재정경제연구」, 21(3): 145-171.
- 이상호·박수정. (2019). 지역 평생교육 진흥을 위한 지방자치단체와 교육청의 정책 연계·협력 사례 현황 분석: A 광역시 사례를 중심으로. 「교육연구논총」, 40(3): 103-130.
- 이선호·김지하·김민희·오범호·천세영·임후남. (2013). 「지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구 (RR2013-31)」. KEDI 연구보고서.
- 이승중. (1999). 지방교육자치제의 발전방안. 「지방행정연구」, 13(1): 1-16.
- 이인숙·김영미·박지영. (2018). 교육복지 유관사업의 중복성과 사각지대 분석: 부산 지역을 중심으로. 「학교사회복지」, 42: 1-28.
- 이효·김성주. (2014). 「지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임성일·손희준. (2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방행정연구」, 25(3): 59-92.
- 임성일·이효. (2015). 「지방교육재정 전출제도 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 정동욱·홍지영·지윤경·이호준. (2011). 시·도 교육청별 단위학교 간 교육자원 배분의 형평

- 성 비교 분석-전국 공립초등학교를 중심으로. 『교육행정학연구』, 29(4): 275-295.
- 정설미·문희원·정동욱. (2021). 돌봄과 교육의 혼합체 (hybrid) 로서 초등돌봄교실의 효과와 쟁점 연구. 『교육행정학연구』, 39(5): 85-114.
- 최준렬. (2009). 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. 『교육재정경제연구』, 18(2): 137-167.
- 한재명. (2016). 「지방교육재정 운용 분석: 학생 수 감소를 중심으로」. 사업평가현안분석 60. 국회예산정책처.
- 하민철·김영배·최진아·김경민·조성환. (2020). 「지방자치단체와의 교육협력사업 발굴 및 협력방안 연구」. 충청북도교육연구정보원 보고서.
- 하봉운. (2015). 지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안. 『지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 토론회』, 33-66. 11월 27일. 서울: 교총회관 다산홀.
- 하봉운·김미선·이진만·이강일. (2018). 「지방분권시대 지방재정과 지방교육재정의 협력적 관계 강화 방안」. 교육부/전국시도교육감협의회 정책연구 보고서.
- 한국교육개발원. (2020). 「지방교육재정의 이해」. 한국교육개발원 지방교육재정연구센터 자료집.
- 池上岳彦 編. (2015). 「現代財政学を学ぶ」. 有斐閣.
- 神野直彦 外. (2014). 「日本の地方財政」. 有斐閣.
- 아오키 에이이치. (2013). 「지방분권과 교육행정-소수인원수 학급편성의 정책과정」. 케이스 쇼보출판.
- 青木栄一. (2013). 「地方分権と教育行政—少人数学級編成の政策過程」. 勁草書房.
- 아카이 노부로 외. (2014). 「교육재정의 자금배분 방식(교육재정 거버넌스)에 대한 고찰-교육 단계를 초월한 시점으로부터의 고려」. RIETI Discussion Paper 14-J-009, p.5.
- ”赤井伸郎・末富芳・妹尾渉・水田健輔. (2014). 「教育財政の資金配分の在り方(教育財政ガバナンス)に関する考察—教育段階を超えた視点も考慮して—」. 独立行政法人経済産業研究所. RIETI Discussion Paper 14-J-009, p.5.
- 에구치 카즈미(江口和美). (2019). 「教育委員会の予算編成に関する研究」.
- 소가 켄고(曾我謙悟)·테라시마 사토시(寺島聡史). (2007). 「日本の地方政治—二元化代表政府の政策選択」. 名古屋大学出版会.
- 하시노 아키히로(橋野晶寛). (2015). 지방교육행정의 정치화와 민주적통제(地方教育政策の政

- 治化民主的統制). 「北海道教育大学紀要教育科学編」, 65(2): 1-15.
- 일본문부과학성. 「일본문부과학성백서 2008년도판」. p.108.
- 일본문부과학성 교육위원회 자료 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/05071301.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm)  
(검색일: 2022.06.11.).
- 일본문부과학성 사업평가 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/1297366.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/1297366.htm)  
(검색일: 2022.6.23.).
- Ebel, R. and S. Yilmaz. (2003). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. in *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, edited by J. Martinez- Vazquez and J. Allen.
- Fukkink, R., & Boogaard, M. (2020). Pedagogical quality of after-school care: Relaxation and/or enrichment?. *Children and Youth Services Review*, 112: 104903.
- IMF. (2014). *Update on the Fiscal Transparency Initiative*.
- Journard, I and P. M. Kongsrud. (2003). *Fiscal Relations across Government Levels*. OECD, ECO/WKP(2003)29.
- Liu, L, and Webb. (2011). *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline*. Policy Research working paper(5587), The World Bank.
- Martinez-Vazquez. (2007). *Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization*. International Studies Program, Working Paper 07-09, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, W. E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61(2): 313-334.
- OECD. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. Working Paper No. 2.
- OECD. (2014). *Fiscal Federalism 2014*.
- OECD(Dorothee Allain-Dupre). (2018). *Assigning Responsibilities across Levels of Government*. Sep. No. 24, 2018.
- OECD. (2019). *Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies*. Sep. No. 27,

- 2019.
- OECD. (2020). *Asymmetric Decentralization: Trends, Challenges and Policy Implications*. OECD Regional Development Papers No. 10, 2020.
- Shah, A. (2014). Responsibility with Accountability: A FAIR Governance Framework for Performance Accountability of Local Governments. *Faculty of Economics*, 32(2): 343-377.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Yilmaz, S. et. al. (2008). *Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance*. The World Bank, July, 2008.

# Abstract



## **A Study on the Strengthening of Partnership and Cooperation between Local Autonomy and Educational Autonomy Finance Programs**

In terms of educational autonomy, local education programs have been a controversial issue in South Korea for many years. There has been a continuous challenge that whether the distribution structure of the local education grant, which was designed 50 years ago, is apt for the recent and reduced education demand among education experts in the situation that the budgets for education are going up every year. On the other hand, the Ministry of Education is taking a stand against the above argument due to the increase in financial demand for the reformation of the education system and future education systems, such as Green Smart School. An argument has been made that the local education system needs partnership and cooperation between local education authorities and local self-government, as complementary relations, rather than integration or separation between them. There was a partnership/cooperation case, such as an innovative education district project but evaluations of the project show the lack of practical cooperation.

From the critical mind of the issue, this study is conducted in terms of two respects. First, this study discovers policy programs, that can be performed through partnership and cooperation between a local government and education office, and seeks operating ways for the programs. To discover the connected cooperation programs, the authors analyzed all of the programs performed by a local government and education office as a representative example and sorted the programs based on similarity or duplication.

The results show that 13 programs, such as training programs for talented, after-school



programs, programs for multiculturalism families, educational environment improvement programs, and career ladder programs, are selected as the connected cooperation programs. Also, this study suggests short- and long-term strategies for public service provision through partnership and cooperation between local governments and education offices. The short-term strategy includes establishing a permanent council of local educational administration and forming special commissions on local councils for strengthening the role of local councils. The long-term strategy is to establish the “Joint Committee on Regional Education” (tentatively named). The joint commission consists of a governance system including a separate executive office with administrative authority for the operation of the commission. The commission has a similar formation to the Presidential Committee for Balanced National Development and Social Security Committee at the national level. To realize the alternatives, this study suggests the revision of Article 135 of the Local Government Act as a parent law of the Local Educational autonomy Law.