creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

교육학석사학위논문

광역자치단체와 시·도교육청간 협력이 비법정전입금에 미치는 영향

2020년 8월

서울대학교 대학원

교육학과 교육행정전공

나 은 선

광역자치단체와 시·도교육청간 협력이 비법정전입금에 미치는 영향

지도교수 정 동 욱

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함
2020년 6월

서울대학교 대학원
교육학과 교육행정전공
나 은 선

나은선의 석사 학위논문을 인준함
2020년 7월

위 원 장 신 정 철 (인)

부위원장 엄 문 영 (인)

위 원 정 동 욱 (인)

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 필요성과 목적 ····· 1

제 2 절 연구문제 ····· 4

제 3 절 연구의 의의와 한계 ····· 5

제 2 장 이론적 배경 ····· 6

제 1 절 지방자치와 교육자치의 연계협력 ····· 6

1. 지방교육자치의 개념과 제도의 변화 ····· 6

2. 교육행정협의회를 통한 연계협력 ····· 15

제 2 절 지방자치단체의 비법정전입금 현황 ····· 23

1. 지방자치단체의 교육비 지원구조 및 한계 ····· 23

2. 지방자치단체의 비법정전입금 지원현황 ····· 25

제 3 절 지방교육행정협의회가 교육재정에 미치는 효과 ····· 28

1. 지방교육행정협의회가 지방교육재정에 미치는 효과 ····· 28

2. 지방교육행정협의회관련 선행연구검토 ····· 31

제 3 장 연구 방법 ····· 34

제 1 절 분석틀 ····· 34

제 2 절 분석 대상 ····· 35

제 3 절 분석 변수 ····· 36

제 4 절 분석 방법 ····· 39

제 4 장 분석 결과 ····· 40
1. 기술통계 분석 ····· 40
2. 교육행정협의회 개최여부 분석 ····· 42
3. 지방자치단체의 교육비 지원 현황분석 ····· 44

제 5 장 논 의 ····· 54
1. 교육행정협의회와 지역특성의 관계 ····· 54
2. 교육행정협의회가 교육재정에 미치는 영향 ····· 54

제 6 장 결 론 ····· 56

참고문헌 ····· 61
Abstract ····· 67

표 목 차

<표. 1> 지방교육자치의 개념과 의의 ····· 7

<표. 2> 지방교육자치에 대한 관점의 비교 ····· 8

<표. 3> 지방교육자치의 패러다임 변화 ····· 10

<표. 4> 지방교육자치의 핵심 원리 ····· 11

<표. 5> 지방교육자치제도 변천과정 ····· 13

<표. 6> 지방교육자치제도의 역사 ····· 17

<표. 7> 전국시·도 교육행정협의회 조례 비교 ····· 19

<표. 8> 지방자치단체의 지방교육재정 부담구조 및 법적근거 ··· 24

<표. 9> 지방자치단체 교육비 지원현황(2018) ····· 25

<표. 10> 사업유형별 교육경비보조규모 및 증감비율(2018) ····· 26

<표. 11> 지방교육협의회 관련 법안 ····· 29

<표. 12> 2004-2012년 시도지사 및 교육감 재보궐 선거일 ····· 36

<표. 13> 변수설명 ····· 38

<표. 14> 주요변수 구성 및 기술통계량 ····· 41

<표. 15> 지방자치단체특성이 지방교육행정협의회 개최에 미치는 영향 ····· 42

<표. 16> 지방교육행정협의회의 조례 세부기능별 안건 내용 ····· 45

<표. 17> 지방교육행정협의회의 운영이 학생 1인당 시도교육청 비법정전입금에 미치는 영향비교 ····· 46

<표. 18> 지방교육행정협의회의 운영이 차년도 비법정전입금의 전입비율에 미치는 영향 분석 결과 ····· 49

그 림 목 차

[그림1] 지방교육행정협의회의 업무처리 흐름도 ····· 18

[그림2] 교육비 지원 구조 ····· 23

[그림3] 분석틀 ·····34

[그림4] 광역자치단체의 비법정이전수입액의 증감 및 교육청 비법정전입비율 ··40

논 문 초 록

1. 국문요약(국문초록)

요약(국문초록)

오늘날 지역별 교육수요가 늘어남에 따라 지방자치와 교육자치의 정치적 협력의 필요성이 더욱 커지고 있다. 지방교육자치제도의 한 형태로 2016년 조례화된 지방교육행정협의회는, 교육감과 시・도지사가 공동의장으로 구성된 조직체이며 특별히 지방교육재정과 관련한 법정・비법정 전입금에 대한 세출예산 협의를 의무화하는 내용을 담고 있다. 교육행정협의회는 지방교육자치의 논의의 종지부가 되는 듯 했으나 기대와 달리 지방교육행정협의회가 개최되지 않거나 수년간 1, 2회로 그치는 등 당초 목적과는 다르게 운영의 어려움을 겪고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방교육행정협의회의 개최요인과 지방교육행정협의회가 지방교육재정에 미치는 영향력에 주목하였다. 특히, 지방자치와 교육자치가 중복된 권한을 가지고 있는 비법정전입금에 대해서 재정의 자주권이 이동하는 문제를 살펴보았다. 분석결과로서 먼저 교육행정협의회 개최에 영향을 미치는 개최요인으로 누적운영기간이 부적영향력을 미치고 있었다. 누적운영기간별로 구분해보았을 때 운영 초반1-3년에 비해 누적운영기간이 길어질수록 개최가 되지 않는 것을 확인할 수 있었다. 둘째로 교육행정협의회는 당해 연도 비법정전입금에는 영향을 미치지 않지만 차년도 비법정전입금에는 공동의장이 참석한 교육행정협의회에 한하여 비법정전입금이 유의하게 증가하였다. 셋째로 비법정전입금의 전입비율의 경우 당해 연도에는 개최횟수에 유의한 영향력을 보였으며 차년도의 경우 공동의장이 참석한 협의회에 한해 유의하게 전입비율이 증가하는 것을 살필 수 있었다.

본 연구는 선행연구에서 다루지 못했던 지방교육행정협의회 개최에 영향요인을 실증적으로 분석하였다는 점과, 교육행정협의회를 통한 시도교육청의 재정 자주성 증진방안을 모색했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

주요어 : 지방교육자치, 교육행정협의회, 지방교육행정협의회, 비법정전입금, 교육분권화

학 번 : 2018-22620

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

정치적 의사결정이 교육에 긍정적인 영향을 줄 수 있을까? 그동안 교육은 비정치적인 영역으로 독자성을 갖추어야한다는 목소리는 계속되었지만 교육열이 높은 우리나라에서 교육과 관련된 이슈는 정치적 도구로 주목받아왔고 정치적 영향력은 불가피한 것으로 여겨졌다(우명숙, 2010). 이에 따라 교육에 미칠 정치적 의사결정의 영향을 경계하는 많은 논의들이 있었는데(송기창, 2010; 이미형, 배정현, 2018), 정치적 의사결정과 제도가 교육에 순기능을 할 수 있을지에 대한 논의는 미비한 상황이다. 지방교육자치와 관련된 논의가 이와 관련성이 깊은데, 특별히 헌법 31조 4항[1]에서 논의의 단초를 발견할 수 있다. 해당 조항은 교육의 정치적 중립성을 명시하고 있으며 이에 행정계와 교육계의 지방교육자치란 무엇인가 묻는 물음을 현실정치에서 첨예하게 다듬어간 논의의 흔적이라고 할 수 있다. 지방교육자치권한을 놓고 헌법31조 4항에서 규정하는 정치적 중립성, 자주성, 전문성을 제도로서 녹여내는 수많은 시행착오들은 결국 교육행정협의회라는 제도로 자리잡았다(이일용, 2011). 구체적으로, 교육은 '정치적으로 중립적이어야한다.'. '자주적으로 운영되어야한다.'. '전문성을 보장해야한다.'와 같은 규범적인 명제들이 현실의 지방교육자치 부문에서 시도교육감과 시도지사의 협의회를 통한 결정에 따르도록 법제화되었다(이일용, 2011). 교육행정협의회는 행정계와 교육계의 자치권한을 협력으로 이뤄가는 장이며 특별히 교육재정의 세출예산과 관련하여 협의를 하는 장이다.

다수의 선행연구들은 정치적 의사결정이 교육에 미치는 영향을 경계하

1) 헌법31조 4항 "교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다."

는 논조를 이어가고 있으나, 본 연구는 협의를 통해 이뤄진 의사결정과정에서 순기능을 발견할 수 있음을 실증적으로 밝히고자 시도했다. 이를 위해 광역자치단체와 시도교육청의 협의의 장인 교육행정협의회를 재정의 자주성이 이동하는 연계협력의 과정으로 보았으며, 교육행정협의회의 운영에 따라 교육재정, 비법정전입금의 변화를 살펴보고자 했다. 비법정전입금은 일반자치단체에서 교육자치단체로 전입되는 전입금 가운데 정치적 의도를 발견할 수 있는 전입금으로 주목되었다(김민희, 2011). 이는 법정전입금은 모두 법적으로 전입규모가 정해져있음을 생각하면 보다 당연하다. 현재 일반자치단체의 전입금이 시도 교육 자체재원보다 훨씬 더 많은 부분을 차지하고 대부분의 시도교육청이 중앙정부와 지방정부의 전입금으로 운영되는 점과 관련성이 있다(윤홍주, 2003). 이는 교육재정과 정치적 영향력을 살펴볼 때 오늘날 지역별 교육수요가 늘어남에 따라 지방자치와 교육자치의 정치적 협력의 필요성이 더욱 커지고 있다. 특별히 교육재정분야는 정치적 협력의 필요성이 단편적으로 드러난다. 이는 특히 지방정부와 시도교육청이 모두 공동으로 사용하는 재원, 비법정전입금과 관련해서 교육감과 시도지사 두 지자체장은 서로 더 많은 규모의 재정을 확보하기 위한 명확한 유인가를 가지고 있으며(박수정, 김용, 2009) 그 유인가는 2007년 교육감 선발이 주민 간선에서 주민 직선으로 바뀌며 더욱 심화되었다. 현재 교육감과 시도지사는 모두 전국지방투표에서 선출되는 선출직으로 운영된다. 이들은 매 4년마다 선거를 거쳐 선출되며 최대 3번까지 재임이 가능하다. 두 지자체장이 모두 주민투표로 선출되는 상황에서 교육청과 광역자치단체장은 더 많은 재원확보를 통해 자신의 재선을 유리하게 할 수 있는 교육사업을 운영할 유인가를 가지고 있다(하봉운, 2009).

이에 선행연구들은 교육재정이 필요한 곳에 쓰이는 것에 아니라 정치적 목적을 예를 들어 더 많은 투표를 위해 시설투자를 하는 것과 같이(송기창, 2010; 이미형, 배정현, 2018) 실제적인 교육수요를 반영한 것이 아닌 보여주기식 교육투자에 쓰이는 것을(김민희, 2013) 수없이 경계했다. 하지만 본 연구에서 소개되는 교육행정협의회는 두 선출직 지자체장

이 협의를 통해서 효율적인 업무수행을 하도록 제정되었고 이는 두 선출직이 협력을 통해 후생을 증가시킬 수 있다는 관점이다(김재훈, 2008). 이처럼 정치적 과정이 교육에서 순기능을 할 수 있는지에 대해서 두 지자체장이 만나서 협의하는 지방교육행정협의회의 운영을 살펴보고자 하였으며 구체적으로, 교육행정협의회 운영이 지방교육재정에 미치는 영향력을 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구문제

본 연구는 지방교육행정협의회의 개최가 지방교육자치제도의 자주적 재정의 원리가 구현되는 정치적 의사결정과정으로 보았다. 이에 교육행정협의회의 개최에 영향을 주는 해당 지역적인 요인 예를 들어, 재정자주도, 시도지사의 성향과 같은 요인이 지역별로 차별적으로 나타나는지 확인하고자. 하였다 또한 지방교육행정협의회개최가 교육재정에 영향을 주는지 살펴보고자 하였다. 기존의 선행연구에서 지방교육행정협의회가 활성화된 지역일수록 교육경비보조가 늘어남을 보고한바 있으며 이를 실증적으로 검증하고자 하였다. 이에 따른 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

1. 지방교육행정협의회개최에 영향을 미치는 지방자치단체의 특징은 무엇인가?

첫 번째 연구문제와 관련하여 지방교육행정협의회 개최는 2016년 이후로 「지방교부금법시행령」제8조의 개정으로 법정전입금 세출예산 협의가 의무화 되었다. 하지만 조례와 같이 교육행정협의회가 모든 지역에서 연간 1-2회씩 열린 것은 아니었으며 일부 지역은 서면으로 개최하여 사실상 협의회가 열리지 않는 경우에 미개최된 것으로 보아 개최지역과 미개최지역을 구분하였다.

2. 지방교육행정협의회의 운영이 비법정전입금에 미치는 영향은 어떠한가?

두 번째로 지방교육행정협의회의 성과를 비법정전입금의 증가로 인한 교육재정의 증가로 선행연구에서 밝히고 있는바(박수정, 김용, 2009) 이에 따른 광역자치단체별 학생1인당 비법정전입금과 광역자치단체의 비법정이전수입대비 교육청 비법정전입금의 전입비율을 살펴보고자 하였다. 학생 1인당 비법정전입금은 협의회가 전입금 증감에 효과가 있는지를 살펴보았으며 비법정전입금의 전입비율을 통해서는 광역자치단체와 시도교육청 중 교육재원을 누가 사용하는지 검증하고자 하였다.

제 3 절 연구의 의의와 한계

본 연구는 연구목적이 되는 교육행정협의회개최에 영향을 미치는 지방자치단체의 특징 및 교육재정에 미치는 영향을 분석하기 위하여, 2011년 이후 2019년까지 지방재정알리미에서 밝히는 자료를 분석하고자 한다. 이에 따라 연구목적을 좁히고 자료를 한정함에 따라 다음과 같은 한계가 불가피하였음을 미리 밝힌다.

첫째, 본 연구는 교육행정협의회개최에 영향을 미치는 지방자치단체의 특징 검증하기 위하여 교육행정협의회개최에 영향을 미칠 수 있는 복합적인 변인 중에서 지역적, 정치·제도적 요인에 초점을 두었다. 따라서, 교육행정협의회 개최와 관련한 지방자치단체 및 시도교육청의 열의 혹은 기관 내 의사소통 정도와 같은 정성적 요인에 대한 고찰을 다루지 못한 한계가 있다. 비록 교육행정협의회개최가 앞서 분석에 포함되지 않은 정성적 변인들과도 작용한다는 것을 선행연구를 통해(박수정, 김용, 2009) 추론할 수 있으나 본 연구에서 교육행정협의회 개최의 영향요인으로서 분석하기 어렵다는 한계를 가진다.

둘째, 본 연구는 교육행정협의회의 영향을 비법정전입금에 집중하여 분석하였으며 법정전입금과 관련된 논의를 포괄하지 못한 한계가 있다. 예를 들어, 법정 전입금의 적기전입 문제와, 매달 이뤄지는 추경과 같은 법정전입금과 관련된 논의를 전부 포괄하지 못하였으므로 추후에 이뤄질 지방교육자치와 관련한 교육재정 연구는 단순히 비법정전입금의 문제로 볼 것이 아니라 모두 포괄하여 분석하는 것이 필요하다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 선행연구에서 미비했던 지방교육행정협의회 개최에 영향을 미치는 지방자치단체 특성을 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 더불어 결론부에서 지방교육자치제도의 재정적 자주성의 증진과 관련한 실제적인 논의들을 구체화하고자 했으며 지방교육사무가 분권화되었을 때 나타날 수 있는 효율에 대한 논의를 제공했다는 점에서 의의를 살펴볼 수 있다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 지방자치와 교육자치의 연계협력과정

현행 지방교육자치제도는 관계정립과정에서 지방자치와 지방교육자치의 독립 혹은 통합에 대한 교육계와 행정계의 치열한 논의가 있었다(김승현, 2011). 논의의 주요 골자가 되는 것은 지방교육자치를 바라보는 행정계와 교육계의 상반된 시각에서 비롯된 것으로 먼저 행정계가 지방교육자치는 지방자치의 일부로는 보는 한편 교육계는 '교육의 자치'라는 관점에서 교육영역의 독자성을 강조하며 일반자치와의 분리와 독립이 강조점이었다. 이 같은 갈등이 가장 잘 나타난 시기로서 본 연구는 교육감 직선제 이후를 구체적으로 다루었는데 이를 통해 지방자치와 지방교육자치를 바라보는 행정계와 교육계의 상반된 시각을 통해 나타내었다. 더불어 교육행정협의회의 출연과정에서 교육행정협의회가 가지는 의미를 살펴보았다.

1. 지방교육자치의 개념과 제도의 변화

1) 지방교육자치의 개념

지방교육자치의 단어를 분해하면 지방자치와 교육자치의 단순한 합으로 볼 수 있다. 하지만 이 둘 간의 관계를 바라보는 방식에 따라 지방교육자치의 개념 또한 각 학자마다 다르게 정의되었으며(한국교육개발원, 2019), 개념정의들의 공통적인 의견은 지방교육자치를 지방자치의 일부분으로서 인정하되 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 강조한다. 다시 말해, 지방자치의 자율성을 지향하며 동시에 교육영역의 독자성을 강조하는 방향을 제시하는 것이다. 한편 황준성 외 연구에서는 "지방교육자치란 지방자치와 교육자치의 단순한 합이 아닌 '교육의 전문성'이라는 교육자치의 가치와 '민주주의라는 지방자치의 이념'이 일종의 '화학적 결합'으로 이뤄진 것"으로 제시한바 있다(한국교육개발원, 2019).

<표. 1> 지방교육자치의 개념과 의의

학자(연도)	지방교육자치의 개념과 의의
김종철 (1978)	(제도) 교육행정에 있어서 지방분권의 원칙 아래 교육에 관한 의결 기관으로서 교육위원회와 그 사무장 격으로 교육감제를 두고 (원리) 민주적 통제와 전문적 지도 사이에 조화와 균형을 얻게 하며 (행위) 인사와 재정을 비롯하여 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킴으로써 (목적) 행정의 제도 조직면에서 교육의 자주성을 보장하려는 것 → "지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 분리·독립의 원리, 전문적 관리의 원리" 로서 지방교육자치 원리의 근간을 제공 (한국교육개발원, 2019)
김신복 (1985)	(목적) 교육의 정치적 중립성과 전문성 보장을 위해 (주체) 일반행정으로부터의 분리, 독립되어 교육행정만을 전담하는 조직이 (원리) 지방교육행정의 자율성, 독자적인 재원 및 재정 운영의 자주성을 바탕으로 (행위) 주민들이 선출한 대의기구에 의해 교육행정의 주요 지침이 결정되고 집행결과를 평가, 감독할 수 있는 제도 → 기존의 지방교육자치의 원리에 더해, "독자적인 재원 및 재정 운영의 자주성" 을 추가 논의
배상진 (2000)	(주체) 일정한 지역인 교육구와 교육구 내의 주민을 기초로 하는 교육자치단체인 공법인이 (내용) 교육구 내의 교육·학예에 관한 사무를 (행위) 교육자치단체 스스로의 권능과 책임하에 자기의 사무로 하여, 주민이 부담한 조세를 주종으로 한 자주적 재원을 가지고, 교육자치단체 구성원인 주민의 의사에 따라 교육행정을 집행하고 실현하는 제도
이승종 (2004)	(원리) 기본적으로 지방자치의 일환으로 수행되는 것으로, 교육사무에 대한 지방자치의 성격을 가지며 (내용) 일정한 지역의 교육사무를 (주체) 지역의 주민들이 스스로 또는 대표를 통하여 (행위) 자율적으로 처리하게 하는 제도 → 교육지자치의 참여주체가 대의정치의 방향으로(황준성, 2020) 점차 확장
강경석 허원기 (2006)	(원리) 지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육행정 독립의 원리, 전문적 관리의 원리, 자주적 재정의 원리에 근거하되, (행위) 교육행정의 지방분권을 통하여 주민의 참여의식을 높이고 각 지방의 실정에 적합한 교육정책을 강구·실시함으로써 (목적) 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도
윤정일 외 (2002)	(원리) 교육행정의 지방 분권을 통해 지역 주민의 교육에 대한 참여를 확대하고 (행위) 지역의 특성에 적합한 교육정책을 강구·실시토록 함으로써 (목적) 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 확보하기 위한 교육제도 → 지방교육자치의 원리와 목적을 구분하여 제시 (한국교육개발원, 2019)
성병창 (2011)	(원리) 지방교육자치를 지방자치와 교육자치의 조화로운 결합이 요구되는 것으로 보고 (목적) 지방 교육의 특수성을 살리기 위해 (주체) 지역주민의 참여와 통제가 허락되는 독자적 교육관장 기관에서 (행위) 교육을 자율적이면서 전문적으로 관리해야하는 교육제도

출처 : 한국교육개발원(2019)을 재구성

<표. 1>은 학자별로 지방교육자치와 관련한 주체에 대한 이해, 원리와 목적에 대해 상이한 이해가 발견된다. 이같은 교육분권의 서로 다른 관점은 강조 측면에 따라 세 가지로 유형화가 가능하다. 먼저 일반자치와 교육자치의 완전 분리를 강조하는 관점, 둘째로 기능은 분권화를 하되, 연계협력을 강조하는 관점, 셋째로 완전 통합을 지지하는 관점으로 나눌 수 있다(최진혁, 2005).

<표. 2> 지방교육자치에 대한 관점의 비교

구분	교육행정기관의 자치	교육주체의 자치	지방교육자치
일반-교육 관계유형	완전 분리·독립	완전 통합	부분통합
지향성	교육영역의 독자성(교육지자치)	교육주체의 자율성 지방자치의 효율성	교육의 자율성 지방자치 발전
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권, 기능분권
교육의 특수성	매우 강조	강조	강조
강조 측면	일반행정기관과 교육행정기관 간 관계	교육행정기구와 교육주체 간 관계	중앙-지방 관계, 교육행정기관과 교육주체와의 관계, 정부-기득권층의 관계
주요 참여자	교육자	교육 주체	교육주체 및 주민
헌법31조 4항 해석	교육지자치의 독자성을 나타내는 규범적 조항	제도의 당위가 아닌 지켜야할 가치를 나타냄	교육자치와 지방자치의 이중의 장치
처방	일반-교육행정의 분리와 독립	교육현장의 자율성 보장	교육의 지방분권, 교육현장의 자율성, 정부의 중립성

출처 : 한국교육개발원(2019); 안주열(2014); 김순남 외(2008) 을 재구성

먼저, 완전 분리를 지지하는 입장은 주로 교육행정학자들이 주장하는 바로서 교육의 독자성을 확보하기 위해 교육자치와 관련하여 일반자치단체와 교육자치단체가 각각 따로 따로 제도적 기구를 운영해야한다는 입장이다(이기우, 1997). 이 같은 입장을 주장하는 교육행정학자들은 헌법 31조 4항의 '정치적 중립성'은 곧 교육지자치의 제도적 독자성을 나타내고 있다고 보며 만일 교육자치가 정치적으로 분리되지 않았을 때 정치적 목적에 휘둘릴 수 있는 위험을 경계한다(이기우, 1997).

반면, 주로 일반행정학자들이 주장하는 교육자치와 일반자치의 통합론은 완전통합과 부분통합으로 세분화가 가능하며 완전통합을 지향하는 관점에서는 교육자치의 의결과 집행을 모두 통합하여 효율성을 강화해야한다고 주장한다. 또한 부분통합을 강조하는 관점은 의결기구는 통합시키되 집행기관은 분리하여 운영하는 방안을 제시하는데 이를 통해 교육의 자율성과 지방자치의 발전을 추구한다(최진혁, 2005). 흥미로운 것은 일반행정학자들이 헌법에서 제시하는 '정치적 중립성'을 하나의 가치로 보며 교육계의 입장을 도리어 정치적 중립성을 정책의 일면으로 단순화하는 것이라는 비판을 제시한다(안주열, 2014).

지방교육자치제도 제정 초기부터 이어진 도덕적·운영상의 문제가 나타났고 지방교육자치의 본질적 목적을 훼손하는 관련부처, 교육학자, 교육관계. 이해관계자들 사이에 논란과 갈등으로 이어졌다. 지방교육자치제의 필요성에 대해서 의문시되었기 때문에(김승현, 2011). 일반행정에서 교육행정이 분리되어야 한다는 독자적 운영의 논리가 실제로는 효과성을 발휘하지 못한 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치와 지방교육자치를 분리 및 독립시켜야할 필요성에 대한 교육계의 논의가 지속되었다. 지방교육자치제도에 대한 대립에 관해서 하나의 종지부가 되었던 헌법재판소는 지방교육자치가 이중의 장치라는 입장을 취한다(안주열, 2014). "지방교육자치제도가 '지역적 자치'로서 지방자치제도와 일정한 관련이 있지만, 헌법 제31조 제4항을 근거로 지방자치제도와 구별되는 별도의 제도적 보장임을 나타낸다. 즉 지방자치제도로부터 지방교육자치제도의 독자성을 인정하는 것"이다(안주열, 2014). 즉, 앞서 말한 이중의 장치란 지방교육자치는 교육자치라는 지역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서, 지방교육의 특수성을 살리기 위해 교육자치를 지방자치단체의 수준에서 행하는 점을 의미한다(안주열, 2014).

이처럼 헌법재판소는 교육자치제도는 중앙권력에 의한 '지방적 자치'로서의 속성도 지니고 있고, 동시에 지방자치제도는 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하기 위한 것이므로 정치권력에의한 '문화적 자치'로서의 속성도 가지고 있기

때문에, 이러한 '이중의 자치'의 요청으로 말미암아 교육자치제도의 민주적 정당성의 요청은 어느 정도 제한이 불가피하다고 본다(안주열, 2014).

이중의 장치와 같은 지방교육자치에 대한 이해는 최종적으로 일반자치와 교육자치가 완전 분리나 통합이 아닌 교육의 독자성과 지방자치의 민주주의적 신념의 토대에서 자란 유기적 결합물로서(황준성 외, 2014) 교육의 자율성과 지방자치의 발전이라는 지향성을 가진다(안주열, 2014).

<표. 3> 지방교육자치의 패러다임 변화

구분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
거버넌스	중앙 정부 중심의 의결을 강조하였으며 시도교육청의 역할은 주로 집행기구에 그침	지역 거버넌스를 강조하며 시도교육청의 네트워크 조정 기능을 강조 (하나의 기관으로 주요한 역할)
교육지자치의 주체	중앙정부 중심의 의결, 시도교육청의 집행	시도교육청이 의결과 집행에 있어서 주요한 역할
자치수준	형식적 교육자치를 강조	실질적 교육자치와 학교자치를 강조
교육적 가치	교육적 가치보다 행정 효율성 강조	행정적 효율성과 교육적 가치의 조화강조
행정 행위	계층제에 의한 수직적 통제강조, 규정에 근거한 행정	여러 사회집단의 수평적 협력을 강조, 교육 수요자 지향적인 창조적 행정
근거 법령	구(舊) 「교육법」 11조 의결기관로서 교육위원회 집행기관으로서 교육감을 규정	「지방교육자치에 관한 법률」 제 18조 개정안 교육감은 교육·학예에 관하여 당해 지방자치단체를 대표한다
재정 확보측면	높은 국가교부금 의존도	지방정부지출의 증가

출처 : 김순남 외(2008); 이일용(2011); 나민주 외(2016), 황준성(2020)을 재구성

위의 <표. 3>에서 말하는 교육지자체의 주체는 중앙정부로부터 분권과 교육의 전문성확보를 위한 측면에서 시도교육청을 다루고 있다. 하지만 오늘날의 교육의 독자성은 교육의 주요 참여자 다시 말해, 단위학교와 주민을 포함한다. 이와 같은 견지에서 실제 해결책으로 교육의 지방분권과 교육현장의 자율성, 정부의 중립성을 강조한다.

2) 지방교육자치의 핵심 원리

앞서 지방교육자치의 개념에서도 서술한 바와 같이 지방교육자치에서는 지방자치와 교육자치의 이중적 원리를 함께 담보하는 방식으로 표현된다. 보다 구체적으로 지방교육자치의 원리는 지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육행정 독립의 원리, 전문적 관리의 원리, 자주적 재정의 원리로 표현할 수 있고 이를 통해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 확보할 수 있는 기본적인 교육제도를 마련하는 목적을 가진다(강경석, 허원기, 2006).

<표. 4> 지방교육자치의 핵심 원리

기본 원리	의 미
지방분권의 원리	중앙정부로부터의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 감안하여 교육정책이 수립 및 집행되어야 한다는 원리
주민 참여의 원리	특정한 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의 및 결정해야한다는 원리
교육행정 독립의 원리 (자주성독립의 원리)	교육 활동의 특수성을 인식하고 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위해 교육행정을 일반행정으로부터 분리 및 독립시켜야한다는 생각을 반영한 원리
전문적 관리의 원리	교육이 특수한 성격을 지니고 있고 전문성을 필요로 하는 활동이므로, 이를 지원·조성해주는 교육행정도 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육적 식격을 갖춘 요원들에 의해서 관리 및 운영되어야 한다는 원리
자주적 재정의 원리	교육재정의 확보와 독립의 중요성을 반영하여 예산의 편성권, 과제 자주권, 재정운영자주권을 포함하여 권한이양이 이뤄져야한다는 원리

출처 : 황준성(2020), 나민주 외(2017)의 내용을 표로 구성함

각각의 원리는 다음의 내용을 포함한다. 먼저 지방분권의 원리는 중앙정부가 갖고 있는 집권적 권한을 행정구역별로 적정하게 분산·이양하는 것을 말한다(황준성, 2020). 또한 교육활동의 계획, 운영, 평가에 있어서 중앙정부에 의한 획일적인 지시와 통제가 아닌 각 지방의 실정에 따른 특수성을 충분히 살리는 것을 주요 목적으로 한다. (이일용, 2011). 더불어, 주민참여의 원리는 관료주의적 통제에 대립하는 개념으로서 일정 지역의 주민들이 주민 대표를 통하여 교육정책에 대한 의결권을 행사하는 것을 의미한다. 셋째로 교육행정 독립의 원리는, 자주성 존중의 원리

로도 불리며 이는 교육활동의 특수성을 인정하고, 교육지자치를 일반행정으로부터 분리와 독립하여 운영해야한다는 것이다. 넷째로 전문적 관리의 원리는 교육의 특수성과 전문성에 대한 강조점을 두고 교육행정을 운영하는 일은 교육에 대한 깊은 이해와 교육행정에 대한 식견을 가진 관리자에 의해서 운영되어야 한다는 점이다(황준성, 2020). 위에서 언급한 네 가지 원리와 관하여서 학자별로 용어차이는 있지만 일반적으로 수용되고 있다(배상진, 2000; 황준성, 2020). 한편, 지방교육자치에서 교육재정의 확보와 독립의 중요성이 강조되면서 자주적 재정의 원리까지 보다 세분화하여 살펴보고자 하는 시도를 살펴볼 수 있는데, 자주적 재정이 의미하는 것은 예산의 편성권, 과제자주권, 재정운영자주권을 포함한 내용으로(하봉운 외, 2016; 나민주 외 2017) 기존의 지방교육자치원리 가운데 자주성 존중의 원리를 보다 구체화한 원리이다. 자주적 재정의 원리가 기존의 원리에서 추가되어야 하는 이유는 재정운영의 자주성이 없이 집행기관으로서만 역할 할 때 발생하는 한계에서 비롯되었다.

앞서 다룬 지방교육자치제도를 통해 보장하고자했던 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 교육자치의 특수성을 설명하는 이념적 측면으로 볼 수 있다. 먼저, 교육의 자주성이란 교육자에 의하여 교육기구의 의사결정이 자주적으로 이뤄지고 행정권력에 의한 통제가 배제되어야 함을 의미한다. 예를 들어, 교사의 교육시설 설치·교육 감독권자로부터의 자유, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제 등, 실제적인 자주를 포함한다(윤정일 외, 2002). 두 번째로 교육의 전문성은 지방교육자치제도를 주장하는 또 하나의 이념적 측면으로서 이는 '교육이 특수한 성격을 지니고 있고 전문성을 필요로 하는 활동이기 때문에 이를 지원·조성해 주는 교육행정도 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육적 식견을 갖춘 요원들에 의해 관리 운영되어야 한다' (김승현, 2011)는 점이다. 마지막으로 교육의 중립성이란 영향을 주지도 받지도 않는 관계를 상정하며 그 중에서도 정치적 중립성이 가장 강조된다. 정치적 중립성은 교육에 관한 일들이 정치적 과정을 통하되 교육의 본질적인 가치를 실현

하는 방향을 지향하고 있으며 정치적인 영향력을 완전히 배제하는 것으로 해석할 수 있다(김승현, 2011). 이같이 살펴본 교육의 자주성, 전문성. 중립성은 지방교육자치제도의 원리와 상호보완적인 관계를 가진다. 만일 교육행정의 일반행정의 한 부분으로 예속 되어있다면 교육행정의 독자성과 특수성은 보장되기 어려울 것이다(이일용, 2011).

3) 지방교육자치의 제도변화

국내 지방교육자치제도의 역사는 해방과 결을 같이 한다(한국교육개발원, 2019). 하지만 교육현장에서 교육자치의 철학이 이뤄지기 까지는 많은 시간이 요구되었으며 실제로 지방교육자치제의 체계적인 확립의 과정은 1991년부터 실현의 토대가 마련되었다고 보고 있다(고전, 김이경, 2003). 이는 지방교육자치에 대한 법률이 도입된 시기를 기점으로 보며 더불어 의결기관과 집행기관으로서 지방자치와 교육자치를 구분하는 것도 시기구분의 기점이 된다(송기창, 2015).

교육지자치의 실제운영에서 지방교육자치의 가장 큰 이슈가 되었던 것은 시도지사와 교육감의 업무분담의 내용이다(김승현, 2011; 이일용, 2011). 먼저 큰 틀로서 헌법상 구분되는 업무구분은 지방교육자치법에서 찾아볼 수 있다. 지방자치법과 지방교육자치법은 일반 행정사무와 교육ㆍ학예에 관한 사무를 구분하고 있으며, 이에 따라 시ㆍ도지사와 교육감은 사무내용에 따른 집행기능의 구분이 있다(조성규, 2016). 이는 곧 교육ㆍ학예 한 사무에 관련하여 지방자치단체를 표하는 교육감에게는 교육사무와 관련하여 자치권이 보장되는 것을 의미한다(김승현, 2011).

〈표.5〉 지방교육자치제도 변천 과정

구분	‘98-’06	‘07-’10	‘10-’14	‘14.6	‘14.7
의결기관	시도의회(주요)/시도교육위원회(기타)		시도의회 (교육상임위원회)	시도의회	
교육위원 선출	학교운영 위원과 교원단체의 교육위원 선거인단 선출	학교운영위원 전원으로 구성 교육위원 선거인단이 선출	교육위원, 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출	교육위원제 폐지	

<table>
<tr><td>교육위원
자격</td><td colspan="2">학식과 덕망, 시도의원 피선거권, 비정당인 2년,
정수의 1/2이상은 교육·교육행정 경력10년
(‘95년부터 10년 이상)</td><td>교육의원,
시도의원피선거권
비정단인 1년,
교육·교육행정
경력5년 이상</td><td>교육
위원제
폐지</td></tr>
<tr><td>집행기관</td><td colspan="4">교육감</td></tr>
<tr><td rowspan="2">교육감
선출</td><td>주민 간선제</td><td colspan="3">주민 직선제</td></tr>
<tr><td>학교운영위원과
교원단체의
교육감 선거
인단에서 선출</td><td colspan="3">주민의 보통 평등·직접· 비밀·선거에 따라 선출</td></tr>
<tr><td>교육감
자격</td><td colspan="2">시·도지사 피선거권, 비정당인 2년

교육·교육 전문직 경력 5년 이상</td><td>시·도지사
피선거권
비정당인 1년</td><td>시· 도지사
피선거권,
비정당인 1년
교육·교육행정
경력 3년 이상</td></tr>
</table>

교육감과 시도의회의 역할구분은 다음과 같이 이루어졌다. 우선 시·도지사 및 시·도에서 운영할 수 있는 교육자치에 대한 조항으로 지방자치법 9조 제5항 “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”를 근거로 한다(국가법령정보센터, 2019). 이는 선출직 시도지사가 중앙정부의 간섭을 받지 않는 재량권이고 핵심적 사항은 인사권과 재정권이다. 보다 구체적으로 인사권은 선출직 시·도지사가 지방자치단체의 지방직 공무원에 대해 인사 전권을 행사하게 된다(조성규, 2016). 재정권은 시·도에서 재정자립도가 높은 경우 전적으로 시·도지사가 재정 운영권을 행사하고, 재정 자립도가 낮은 경우 중앙정부로 부터의 교부세 등으로 재정지원을 받게 되며 이 경우 사업결정과 집행을 교육감과의 협의 하에 사용할 수 있다(국가법령정보센터, 2019). 그 외 복지업무나 지역 관광사업, 재해 발생 시 대책수립 등의 업무를 수행한다,

또한 각 시·도 교육감은 각 시·도의 교육 · 학예에 관한 집행기관으로서 시도를 대표하는 지위를 가진다. 지방교육자치에 관한 법률 제18조는 교육감의 지위를 “교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다”(국가법령

정보센터, 2019)와 같이 명시하고 있으며 동법 제 20조에 의하면 교육감의 관장 사무는 교육 · 학예에 관한 조례안의 작성 . 예산안의 편성, 결산서의 작성. 교육규칙의 제정. 학교 및 기타 교육기관의 설치 · 이전 및 폐지에 관한 사항 등 17가지로 규정되어있다. 교육사무에 관해서는 교육감에게 헌법의 보장에 따른 자치권이 확인된다(김승현, 2011).

2. 교육행정협의회의 설립과 운영을 통한 연계 협력

제도상의 사무구분에도 불구하고, 시 · 도지사와 교육감의 권한이 중복이 문제되는 경우가 발생하는바, 교육감의 시 ·도자치단체장과의 연계협력은 당위적인 필요성을 가진다. 현재는 이와 관련하여 지방교육자치법 제 41조는 지방자치단체의 교육 · 학에 한 사무를 효율적으로 처리하기 하여 지방교육행정협의회를 두고, 협의회의 구성 · 운영에 하여 필요한 사항은 교육감과 시 · 도지사가 의하여 조례로 정하도록 함으로써, 협력체계를 규정하고 있다(이일용, 2011).

시도지사와 교육감의 연계협력의 장으로서 지방교육행정협의회가 발생한 배경에는 앞서 살펴보았던 교육 분야에 대한 권한에 대한 쟁점이 주요한 근간이 되었다(김승현, 2011). 당시 쟁점은 의결기관과 집행기관을 분리하는가 아니면 지방자치단체장이 교육을 포함한 모든 분야에 대한 책임을 지도록 할 것인가? 문제였다(정영수, 장덕호, 2010). 구 교육법 제11조 교육위원회 설치 규정은 의결기관으로서 교육위원회, 집행기관으로서의 교육감을 규정하였다. 그러나 개정된 지방자치법 제112조는 의결기관을 규정하지 않고 교육위원회와 지방의회의 관계 또한 모호한 상황이었다.

이에 일반자치단체의 교육 분야에 대한 권한 및 행정적 지배권 확보가 중요한 문제로 불거졌고(김승현, 2011) 교육감선거 문제, 교육감 직선제 실현, 재정운영의 효율성, 평생교육법의 등장 등으로 인하여 가속화된 교육계와 행정계의 의견 차이는 법률적으로 쟁점화 되었다(이일용, 2011). 그리고 2006년 12월 교육위원회의 상임위원회화와 더불어 교육감과 시·도지사 간 교류와 협력을 내실화가 필요하였으며 이같은 취지로 교육행정협의회가 입법화 되었다(이일용, 2011).

1) 교육행정협의회 설립과정

교육감과 시·도지사 간 교류와 협력을 내실화하기 위한 취지로 입법화된 교육행정협의회에 대해 보다 구체적으로 설립배경으로서 교육행정협의회는 2007년 부산이 교육행정협의회 조례를 최초로 제정한 것에서 시작하여(이일용, 2011) 2007년 교육과학기술부가 지방교육행정협의회의 전국적 확대 설치를 내용으로 하는 조례 제정 안내 공문을 발송해 2015년에는 모든 시도에서 교육행정협의회 조례가 의무화되었다. 조례제정 당시 대부분 시도는 부산광역시에서 관련 규정으로 사용하던 예시 조례안을 그대로 활용하였기 때문에 조례 내용에 차이가 없었으며(이일용, 2011) 전국적 확대 설치에는 몇 가지 에로 사항도 발견되었다. 예를 들어, 이미 유사 조례가 있는 경우가 있거나, 기존의 협의기구가 있거나, 조례 제정 과정에서 이견이 발생하여 제정이 미뤄지게 되었기 때문이다(이인회 외, 2011). 지방교육행정협의회 이외에도 시·도청과 교육청간 위원회 형태의 협의기구를 많은 지역에서 운영하고 있었다.

이같은 교육행정협의회 등장배경에는 지방교육자치는 집행구조상 문제가 있었다. 집행기구는 일반자치와 교육자치가 분리되어 직선제로 선출하고, 의결기구는 통합형으로 형성되어 있어 이원화된 구조를 보이는 현재의 법률 상황에서는 시·도지사와 교육감의 협력체제에 대한 논의가 불가피했다(이일용, 2011). 발생배경에서 살펴볼 수 있듯, 교육행정협의회는 현재의 법률체제 하에서는 가장 중요한 대안이면서 해결 방안을 정착시켜야 하는 과제임에도 교육감과 시·도지사의 실질적 협력 운영이 어려움을 겪고 있다.

먼저, 교육지자체의 주체들이 의견 개진을 위한 범위와 지방자치단체들 간의 연계 구조에 대한 판단의 어려움이 또한 존재하고 있었으며(이일용, 2011). 둘째로, 지방교육에 상당한 예산을 지원하고 있는 자치단체장의 관여가 배제되어 있다는 점, 셋째, 시·도지사의 지방교육에 대한 정치적 책임을 묻기 어렵다는 점, 넷째, 자치단체와 교육청간의 연계협력이 어려워서 비효율적인 예산 집행이 발생한다는 점, 마지막으로, 교육지원청과 기초자치단체의 관할 범위가 다르고 교육지원청이 제 기능을 못하고 있다는 점 등이 한계로 지적되었다(박수정, 김용, 2011).

〈표.6〉 지방교육자치제도의 역사

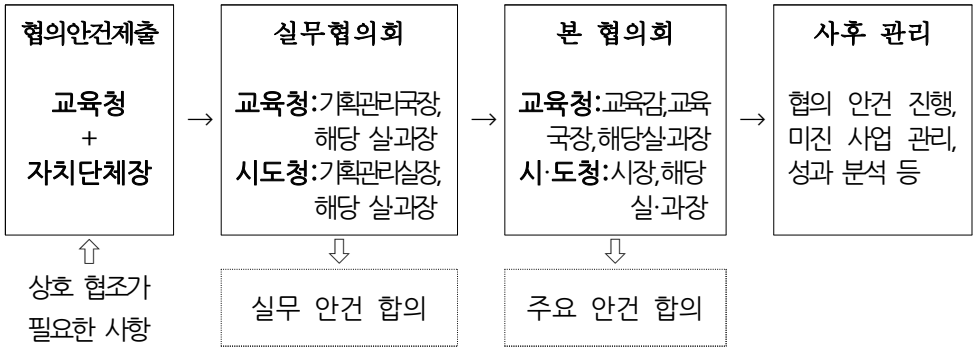
연 도	내 용
1952년	교육법에 따라서 교육구 운영
1961년	5.16 군사정변에 의해 교육자치 중단 및 교육위원회 기능 정지
1964년	지방교육행정을 일반행정기관으로부터 분리·독립
1991년	지방교육자치에 관한 법률에 의해, 시도교육위원회(심의의결), 집행기관으로서 시도교육감 협의회 위상 정립
1995년	교육개혁위원회가 지방교육자치제도 개선 추진
1997년	학교운영위원회 선거인과 교원단체선거인으로 구성된 교육감 선거인단에 의한 간선제 적용
2000년	학교운영위원회 전원을 선거인으로 하는 직선제 전환
2010년	주민직선제 교육감제 도입
2014년	교육의원회 폐지
2015년	모든 시도에서 교육행정협의회 조례가 의무화

2) 교육행정협의회 개관

지방교육행정협의회의 목적 및 구성, 기능과 협의회의 업무흐름도를 통해 개괄하자면. 첫째로 지방교육행정협의회의 목적은 지방교육사무와 관련한 행정적 조정기구로서 지방교육행정협의회는 지방교육자치에 관한 법류 제41조에 의거하여 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위한” 목적으로 세워졌다. 협의회는 공동의장 2인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성되며 이때 공동의장 1인은 교육감이 되고 다른 공동의장 1인은 시도지사가 된다. 협의회의원은 교육청의 실국장과 기획조정실장, 정책실장, 교육담당 국장, 총무행정관, 시도청의 의원 혹은 민간인 중에서도 공동의장이 위촉한 사람으로 구성된다(국가법령정보센터,2019).

둘째로 지방교육행정협의회의 기능과 관련하여 시·도지사와 교육감이 조례제정을 하게되어있어 시도별로 약간의 차이가 있으나 협의회의 기능과 관련된 사항이 협의규정에 근거하고 있어 대부분 비슷한 모습을 보여준다. 대표적으로 서울시의 조례에서 볼 수 있는 ‘지방교육재정교부금법’ 상 세출예산 편성 시 협의규정이 있는 (1) 법정 및 비법정 전출금 규모와 전입시기에 관한 사항이 대표적이라고 할 수 있다. 이 외에도

‘학교시설사업촉진법’에 따른 학교시설사업시행계획승인관련 협의규정이 있는 (2) 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항, (3) 학교관련 도시기본계획 및 도시 관리 계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항, (4) 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항을 포함되어있으며 (5) 교육격차 해소에 관한 사항, (6) 평생교육에 관한 사항, (7) 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항, (8) 우수인재 양성에 관한 사항, (9) 교육사업지원에 관한 사항, (10) 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, (11)교육시설 개방 및 지원에 관한 사항이 있다. 마지막으로 ‘독서문화진흥법’상 비용지원요청이 가능한 항목으로 (12) 공공도서관 설립·운영에 관한 사항이 지방교육행정협의회의 기능으로 조례에 제정되어있으며 시도별로 법정전입에 대한 사항을 명시하지 않거나 급식비전입에 대한 부분을 추가하는 등의 차이를 가진다(국가법령정보센터,2019).



[그림1] 지방교육행정협의회의 업무처리 흐름도

셋째로 지방교육행정협의회의 업무 흐름도는 아래의 그림과 같이 표현할 수 있다(박수정, 김용, 2009). 위의 그림1와 같이 교육행정협의회는 교육청과 자치단체와의 지속적인 협력을 바탕으로 하고 있다. 먼저 협의안건을 제출하는데 있어서 필수적인 사항으로 볼 수 있는 것은 지방교육재정교부금법으로 법제화된 법정전입금에 대한 협의사항을 다루는 것이

중요한 부분이다. 이 외에도 조례에서 기능으로 규정되어있는 상호협조가 필요한 현안에 대해서 다루게 된다. 둘째로 실무협의회는 교육청과 시도청사이에 실무안건을 다루는 실무자들의 협의회이다. 대부분은 안건은 실무안건합의의 수준에서 협의가 이뤄지고 결정이 나게 되며 본 협의회에서 실제적인 토의가 이뤄지기는 어려운 경우가 보고된다. (박수정, 김용, 2009) 셋째로 본 협의회는 교육감과 시도지사가 공동의장으로 참석하는 협의회를 말한다. 하지만 조례상 본 협의회에 공동의장이 참여하지 못하는 경우 공동의장이 임명한 사람을 통해 본 협의회가 개최될 수 있다. 마지막으로 사후관리로서 협의안건을 진행하게 된다.

<표. 7> 전국 시・도 교육행정협의회 조례 비교

구분	내용		해당시도
서울특별시 조례	제1조 목 적	이 조례는 「지방교육자치에 관한 법률」 제 41조에 따라 서울특별시 교육행정협의회의 구성과 운영 등에 관한 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	·충남을 제외한 전국 동일 ·충남은 「지방재정교부금법」 제 11조 2항을 추가명시
	제2조 기 능	서울특별시 교육행정협의회는 다음 각 호의 사항을 협의・조정한다. 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 도시개발관련 계획 수립에 관한 사항 4. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항 5. 교육격차 해소에 관한 사항 6. 평생교육에 관한 사항 7. 지역전략사업과 연계한 인력양성에 관한 사항 8. 우수인재 양성에 관한 사항 9. 교육사업 지원에 관한 사항 10. 과학・기술교육의 진흥에 관한 사항 11. 교육시설 개방 및 지원에 관한 사항 12. 공공도서관 설립・운영에 관한 사항 13. 학교급식 개선에 관한 사항 14. 재난・안전관리에 관한 사항 15. 그 밖에 서울특별시교육감과 서울특별시장간 협의・조정이 필요한 사항	·경기는 경기교육주민참여협의회의 내용포함, 1호의 내용이 제외함 ·경남, 대전, 부산, 울산, 제주, 전북, 충북은 1, 13,14호의 내용이 제외되었음 ·경북, 세종은 1호의 내용이 제외되었음 ·광주는 1호, 9-14호의 내용이 제외되었음 ·충남은 10,12-14 내용이 제외되었음 ·대구, 인천은 1호, 10-14호의 내용이 제외되었음 ·강원은 1호와 11-14호의 내용이 제외되었음 ·전남은 내용은 동일하나 「지방재정교부금법」 제 8조를 명시함 ·제주는 내용은 유사하나 「지방재정교부금법」 제 11조를 명시함

	제3조 구 성	① 협의회는 공동의장 2명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ② 공동의장은 교육감과 시장이 된다. ③ 협의회의 위원은 교육감과 시장이 협의하여 다음 각 호에 해당하는 사람을 임명 또는 위촉한다. 1. 서울특별시 교육청의 실·국장 2. 서울특별시의 기획조정실장, 여성가족정책실장, 교육담당 국장, 도시계획국장 등으로 구성한다. 3. 서울특별시의회가 추천하는 시의회 의원 2명	·상이 : 강원, 경북, 대전(3항의 내용상이) 충북(남녀비율제시) ·동일 : 경기, 경남, 인천 ·유사 : 광주, 대구, 부산, 세종, 울산, 전남, 전북(3항누락), 충남, 제주
	제4조 위원의 임 기	① 제3항 제1호 및 제2호에 따라 임명되는 위원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 한다. ② 제3항 제3호에 따라 위촉되는 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. ③ 결원으로 새로 위촉되는 위원의 임기는 전임 위원의 남은 임기로 한다.	·동일 : 강원, 경남, 경북, 세종, 인천, 전남, 충남, 충북 ·위촉해제내용 포함) : 대구, 세종, 인천, 충북 ·유사 : 부산,
	제5조 의장의 직 무	① 공동의장은 협의회를 대표하고 협의회 업무를 총괄한다. ② 공동의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 공동의장이 미리 지명한 위원이 의장의 직무를 대행한다.	·전국 시도에서 동일
	제6조 회 의 운 영	① 협의회의 회의는 공동의장이 소집한다. ② 협의회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 매년 2회 개최를 원칙으로하고 임시회의는 필요에 따라 개최한다.	·동일 : 인천 ·상이 : 세종, 전남(임시회내용 포함) ·매년1회 : 강원, 경기, 경남, 경북, 광주, 대구, 대전, 울산, 전북
	제7조 안건의 제 출	교육감 및 시장은 제2조 각호의 사항 중 협의·조정이 필요하다고 인정한 사항을 협의회에 안건으로 제출한다.	·동일 : 강원, 경기, 경남, 대구, 세종, 인천, 전남, 전북 ·누락 : 광주 및 충북
	제8조 의 견 청 취	공동의장은 필요한 경우 관계공무원 및 관련 전문가를 회의에 출석하게 하여 의견을 들을 수 있다.	·전국 시도에서 동일
	제9조 간 사	협의회의 사무를 처리하기위하여 협의회에 간사를 2명 두되, 교육청은 「서울특별시교육청행정기구 설치 조례 시행규칙」, 시는 「서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙」에서 규정하는 협의회 업무 담당 부서장이 된다.	·전국 시도에서 유사
	제10조 실 무 협의회	① 협의회는 협의에 앞서 교육청과 시 사이의 실무협의 및 의견조정, 협의회에 부칠 안건의 선정, 그 밖의 협의회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 실무협의회를 둔다. ② 실무협의회의 위원장은 교육청 기획조정실장과 시 교육담당 국장으로 한다. ③ 실무협의회의 위원은 위원장 2명을 포함하	·동일 : 세종 ·상이 : 강원, 경남, 경북 ·유사 : 광주, 대구, 대전, 부산, 울산, 인천. 전남, 제주, 충북

		여교육청 및 시의 관련부서의 담당 과장(담당관)고 교육협력관으로 한다. ④ 그 밖의 실무협의회 운영에 필요한 사항은 실무협의회 협의를 거쳐 위원장이 정한다.	
	제11조 운영세칙	이 조례에 정한 것 외에 협의회 운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시장이 협의하여 정한다.	·전국 시도에서 동일
비고	제1조 목적	이 조례는 「지방교육자치에 관한 법률」 제 41조에 따라 충청남도 교육행정협의회의 구성과 운영 등에 관한 필요한 사항과 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 및 제3항에 따른 충청남도 교육재정부담금의 전출시기 등을 규정함을 목적으로 한다.	·충청남도
	제6조 회의 운영	③ 협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석의로 개의하고, 충분한 협의를 거쳐 합의 결정한다.	·강원, 경기 등 다수 시도에서 제정 ·제주는 특별히 공동의장 중 진행순서를 제정
	제7조 지역교육행정협의회 설치	① 교육지원청과 그 관할 지역 내의 시·군간 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지역교육행정협의회를 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 지역교육행정협의회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육장과 시장·군수가 협의하여 정한다.	·강원도, 경남, 경북, 광주, 대구, 대전, 부산, 울산, 인천, 전남, 전북, 충남 ·경기에서는 "경기교육주민참여협의회" 제정 ·광주에서는 "마을교육행정협의회"를 추가제정
	제12조 수당	공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당 및 여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.	·강원, 경북, 대구, 울산, 제주 ·유사조례 : 광주 ·경북, 경남,전남, 충남, 세종은 「경상남도 교육학예에 관한 각종 위원회 위원 실비 변상 조례」로 지급규정을 정함

출처 : 국가법령정보센터(2020)

위의 교육행정협의회의 조례에서 살펴볼 수 있는 점은 세가지로 먼저 2016년 이후로는 법정전입금 세출예산에 대한 회의가 법제화 되었음에도 불구하고 법정·비법정전입금 세출예산협의 기능을 명시적으로 적어둔 곳은 서울과 전남, 제주로 세 군데가 전부이다. 다수의 시도는 전입금의 활용과 관련한 세부기능을 명시한 것을 확인할 수 있다.

또한, 서울특별시 조례에서 제5조로 나타난 의장의 직무는 전국 시도에서 동일하게 적용되고 있는데 의장의 직무 제2항을 살펴보면 "공동의

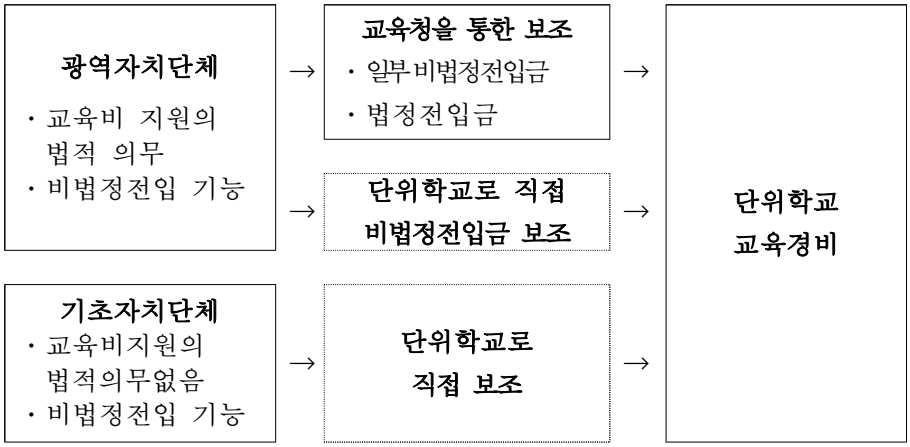
장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 공동의장이 미리 지명한 위원이 의장의 직무를 대행한다.” 라는 공동의장의 대리직무를 모든 시도에서 인정하고 있다.

마지막으로 비고란에 서울을 제외한 약 13개의 시도에서 지역교육행정협의회 설치조례를 제정하고 있다. 이는 광역자치단체 수준 뿐만이 아니라 시·군 단위의 기초자치단체 수준에서 교육행정협의회의 필요성을 인식하고 협의회 설치조례를 추가로 제정한 것이다.

제 2 절 지방자치단체의 비법정 전입금 현황

1. 지방자치단체의 교육비 지원구조 및 한계

지방자치단체로부터 오는 교육비는 지방자치단체의 규모에 따라 광역자치단체와 기초자치단체로 조직체별 분류가 가능하다. 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 사무분담이 ‘지방자치법’ 및 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 의하면 지자체의 교육과 학예에 관한 사무가 시·도의 사무로 편성되어있기 때문에 기초자치단체는 법령상 지방교육재정에 대한 책임은 없다(조석훈, 2009; 김민희, 2013에서 재인용). 다만, ‘지방교육재정교부금법’ 제11조 제6항과 ‘지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정’으로 고등학교 이하 각급 학교에 교육경비 일부를 임의로 보조할 수 있게 되어있다. 기초자치단체의 교육경비보조금은 법적으로 비법정 전입금으로 구분되지만 교육비특별회계로 전입되지 않고 단위학교의 학교회계로 직접 전입되기 때문에 교육비특별회계로 분류되지 않아 시도교육청에서는 교육경비보조에 대한 내용을 알기 어렵다(이효, 김성주, 2014).



[그림2] 교육비 지원 구조

반면, 지방교육재정에 대한 책임을 가지는 광역자치단체는 시도의 교육과 학예에 관한 지방교육재정의 부담을 지고 있는데 재정은 법정이전

수입과 비법정이전수입으로 기능에 따른 구별이 가능하다. 이때 비법정 전입금은 지방자치단체의 의무적으로 규정된 교육재정은 아니지만 지자체가 교육청으로 전출하여 사용되는, 교특회계로 지원하는 경비로서 비법정 전입금에 해당하는 사안은 공공도서관 운영 경비, 학교급식, 유아무상교육비, 영재 및 특수교육 지원, 국민체육 진흥에 이르는 광범위한 내용을 포함한다(김민희, 2013). 이외에도 지자체에서는 각급학교로 직접 재정을 전출하는 교육경비보조금을 통해 교육비를 지원하고 있다. 이 규정에 따라 보조할 수 있는 사업범위는 '지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정'에 따라 먼저 학교교육시설개선 사업, 둘째로 환경 개선사업 및 학교교육과정 운영 등 6가지로 구분하여 이뤄진다. 즉 지원구조상 비법정전입금은 기초자치단체일 경우와 광역자치단체가 교육청을 통하지 않을 경우에 교육비특별회계로 들어가지 않기 때문에 중복투자의 문제가 발생할 개연성이 높으며 이에 대한 개선책이 아쉬운 점이다(이일용, 2011)

<표. 8> 지방자치단체의 지방교육재정 부담 구조 및 법적 근거

자치단체 수준	부담 구분	부담구분	법령근거
광역 자치 단체	법정	시도세 전입금	지방교육재정교부금법 제 11조
		담배소비세 전입금	
		지방교육세 전입금	
		학교용지 부담금	학교용지확보 등에 관한 특례법 제 6조
	비법정	공공도서관 운영비	도서관 및 독서진흥법 제 24조
		기타지원	지방교육자치에 관한 법률 제 38조
	비법정	교육경비보조	지방교육재정교부금법 제 11조 제8항
	자체 수입	재산수입 입학금, 수업료, 사용료, 수수료 등	지방교육자치에 관한 법률 제 38조
기초 자치 단체	비법정	교육경비보조	지방교육재정교부금법 제 11조 제8항

자료 : 송기창 외 (2012).

2. 지방자치단체의 비법정전입금 지원현황

2018년 지자체의 교육비 지원 현황을 제시하면 아래 <표. 9>와 같다. 2018년도 지자체의 교육비 총 규모는 14조원에 이른다. 이 중에서 법정전입금이 12조원으로 총 지원규모의 약 85%를 차지하며 그 다음으로 본 연구의 주된 관심이 되는 재원인 비법정전입금이 약 9.7%로 1조 3천억 가량 해당하며 교육경비보조금이 4%를 차지하고 있다.

비법정전입금의 규모는 점차 확대되는 추세이다. 비법정전입금의 확대에는 수도권의 재원 확대가 주요한 요인으로 고려된다. 수도권의 비법정 재원은 2018년에는 1조 3천억 원이 편성되었고 전체 비법정 전입금에서 45%에 해당하는 6천2백억이 수도권지역에 편중되어있는 모습을 발견할 수 있다.

<표. 9> 지방자치단체 교육비 지원 현황 (2018)

(단위 : 백만원)

시도	계	법정전입금	비법정전입금	교육경비보조금
전국	14,127,551	12,059,534	1,384,380	683,637
서울	3,872,187	3,480,436	259,308	132,443
부산	806,329	715,579	80,080	10,670
대구	591,957	529,977	54,603	7,377
인천	827,570	691,744	118,071	17,755
광주	349,281	300,805	47,939	537
대전	303,605	288,522	12,764	2,319
울산	340,045	314,007	21,476	4,562
세종	130,795	105,534	22,523	2,738
시지역 평균	902,721	803,325	77,095	22,300
경기	3,399,921	2,797,252	248,738	353,931
강원	388,906	289,919	87,083	11,904
충북	331,848	270,320	58,407	3,121
충남	484,278	406,569	65,998	11,711
전북	377,062	293,949	77,134	5,979
전남	441,228	300,574	98,676	41,978
경북	506,624	459,369	22,605	24,650
경남	718,758	599,431	83,298	36,029
제주	257,160	215,548	25,679	15,933
도지역 평균	767,309	625,881	85,290	56,137

자료 : 한국교육개발원(2019), 지방교육재정분석 종합보고서

<표. 10> 사업유형별 교육경비보조규모 및 증감비율 (2018)

(단위 : 백만 원, %)

사업유형	전국		서울		부산		대구		인천		광주	
1호	31449	1.3	18535	1.9	0	-	2485	1.0	0	-	79	100
2호	29643	1.3	0	-	1450	2.9	3100	0.8	902	0.9	4632	1.1
2-2	354	100	0	-	0	-	0	-	0	-	300	100
3호	290	0.6	0	-	0	-	50	1.0	0	-	120	8.0
4호	14067	1.3	0	-	2477	1.0	0	-	0	-	400	1.0
5호	18139	1.1	4265	1.0	5063	1.2	6560	1.1	2080	1.3	90	0.9
6호	63402	1.0	41117	1.1	5135	0.7	1992	1.1	0		900	0.6
사업유형	대전		울산		세종		경기		강원		충북	
1호	1800	1.8	140	1.0	2960	1.3	0	-	400	100	0	-
2호	1562	1.3	3169	0.9	1458	1.0	0	-	3878	100	0	-
2-2	54	100	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
3호	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
4호	1800	0.6	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
5호	0	-	0	-	0	-	30	100	0	-	0	-
6호	1480	1.5	115	1.0	0	-	1196	0.8	0	-	625	3.7
사업유형	충남		전북		전남		경북		경남		제주	
1호	0	-	0	-	400	0.7	0	-	0	-	4650	0.5
2호	560	1.0	0	-	0	-	0	-	0	-	8932	1.3
2-2	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
3호	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	120	0.3
4호	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	9390	1.8
5호	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	50	0.3
6호	572	5.7	806	0.9	887	1.3	2000	0.7	996	1.0	5580	1.1

자료 : 지방재정365 (2019) 교육관련 지원예산현황

주 : 제1호. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업, 제2호. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 제2-2호. 학교의 교육정보화 사업, 제3호. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업, 제4호. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업, 제5호. 공공도서관 운영지원 사업, 제6호. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

2018년도에 광역자치단체에서 전입된 교육경비보조금의 사업내용을 사업유형별 규모를 통해 주론하면 아래의 <표. 10>와 같다. 전국 평균적으로 6호, 기타에 해당하는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업에 지원하는 금액이 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 그 다음으로는 학교의 교육시설개선사업, 학교교육과정 운영의 지원에 관한사업, 공공도서관 운영지원사업, 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 설치사업 순서로 재정 규모가 이루어짐을 발견할 수 있다. 반면, 학교의 교육정보화 사업 및 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업은 각각 3억 5천만원과 2억 9천만 원으로 낮은 비율을 차지하고 있었다.

흥미로운 것은 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업을 제외한 사업에 대해서는 증액이 일어난 점과 학교의 교육시설개선사업과 비슷한 수준으로 학교교육과정 운영의 지원이 일어나고 있다는 것은 고무적인 일이라고 볼 수 있다. 이와 같이 교육경비보조의 사업유형별 지원예산을 살펴본다면 지방자치단체의 교육지원에 관한 선호도를 살펴볼 수 있을 것으로 기대된다. 덧붙여 일부 지역의 경우에 교육경비보조금이 나타나지 않은 것은 교육경비보조금의 확보가 광역자치단체 수준보다 기초자치단체 수준에서 더 많이 확보되기 때문이다.

제 3 절 지방교육협의회가 교육재정에 미치는 효과

1. 지방교육행정협의회가 지방교육재정에 미치는 효과

1) 지방교육행정협의회의 성과

선행연구는 지방교육행정협의회의 긍정적인 성과로서 교육경비보조금의 확대가 있음을 밝힌다(박수정, 김용, 2009). 이는 비법정전입금의 확대에 의한 것으로, 재정과 관련한 더욱 중요한 교육행정협의회의 역할은 교육경비보조에 대한 시도지사와 교육감의 논의의 장이 생김으로서 교육재정의 확대할 수 있는 기회가 되며 더불어 기존의 시·도교육청 혹은 지역교육청에서 중복 투자되는 부분을 사전에 방지할 수 있다는 점이다(이일용, 2011; 박수정, 김용, 2009) 이는 재정운용의 효율성을 강화하는 역할을 담당한다(이일용, 2011). 기존에 지방자치단체와 협력 하에 재정조달이 이루어져야 함에도 불구하고 법적, 제도적 장치가 미비하였으며 2009년을 기준으로 16개 광역자치단체 중 7개 자치단체(43.8%)가, 230개 기초 자치단체 중 212개 자치단체(92.2%)가 별도의 교육지원조례를 제정 운영하였으므로 전문적 논의의 장이 부족하다고 볼 수 있다. 이에 대해 교육행정협의회의 개최로서 재정운영의 효율적 운영이 기대되었다(이일용, 2011).

둘째로 예산 편성시 효율성을 더해줄 것으로 보았다. 이일용(2011)의 설문조사는 교육행정협의회가 예산편성에 대한 지속적인 모니터링의 기회가 되어 지방자치단체의 교육투자에 대한 효율적인 운영으로 나타날 것이라 기대되었다(박수정, 김용, 2009). 예산의 편성과 관련하여 지방교육재정의 주요 재원은 국고부담 위주로 되어왔으며 경직성 경비인 인건비 비중이 2008년 이후 증가 추세를 보이고 있어 자체 사업을 진행할 수 있는 경상비와 사업비에 대한 자율성이 높지 않다(하봉운, 2010). 하지만 지속적인 사업검토가 재정 운영의 자율성이 적은 상황에서 효율성 증진을 가져올 것으로 분석되었다.

<표. 11> 지방교육협의회 관련 법안

관련법안 및 기능		지방교육협의회의 세부 기능
「지방교육 재정교부금법」	세출예산 편성 시 협의	1. 관련 법률과 조례에 따른 법정 및 비법정 전출(전입)금 규모와 전출(전입) 시기에 관한 사항
「학교시설 사업촉진법」 제4조	학교시설사업 시행계획승인 관련 협의	2. 학교설립 및 교육시설 확충 등 학교교육여건 개선에 관한 사항
		3. 학교관련 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시개발 관련 계획 수립에 관한 사항
		4. 교육유해 환경시설의 개선에 관한 사항
-	교육관련 협의사항	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
「독서 문화진흥법」	비용지원요청	12. 공공도서관 설립 · 운영에 관한 사항
	기타	13. 기타 (시도지사 및 교육감의 협의가 필요한 사항)

2) 연계협력의 안정성의 강화

교육자치와 일반자치의 집행기관 간 바람직한 연계・협력 구축방안에 대한 시도청과 시도교육청의 인식은 상당부분 달랐지만 이일용의 연구(2011)는 관계자들이 지방교육행정협의회 운영을 통한 개선이 가능하다고 보았음을 제시한다. 이에 대한 이유로 가장 먼저 지방교육발전을 위한 교육재정을 보다 충분히 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 개선점으로 제시되었다. 일반자치가 서로 연계협력 체제를 유지하면서 재정지원 없이 행정적으로만 상호 협력관계를 유지하게 되면 연계협력의 유인가가 약해질 수밖에 없기 때문이라고 밝힌다. 추가적으로 이일용의 연구에서 지방교육행정협의회가 활성화 되지 못하는 이유에 대한 응답으로 '시 ·도지사와 교육감 사이에 입장 차이 존재', '교육청과 시·도청의 협조적 마인드 전환', '정책 안건의 발굴과 실무협의회 사전협의 강화', '교육정책 자문기구의 설치 및 활용' 의 순으로 나타났다.

또 다른 연계 협력 사항으로 박수정, 김용의 연구(2009) 또한 지방교육행정협의회 운영과 관련된 활성화 방안을 제시하고 있다. 다섯 가지 방안으로 요약할 수 있는데 인식전환의 문제, 조례 제정 문제, 교육감의 적극성, 실무협의회 운영, 자문기구의 설치 운영이 내용으로 다뤄지고 있으며 보다 구체적인 사항으로는, 가장 먼저 교육감과 시 ·도지사의 교육협력에 대한 마인드 전환이 필요함을 언급한다. 교육행정협의회의 시행은 두 기관이 독립적인 역할 수행을 해왔던 것과 달리 일반 행정기관은 교육행정기관이 수행하는 고유의 역할과 기능을 존중하고, 협력을 통한 안정적으로 운영을 추구한다는 점에서 전환이 있음을 밝힌다. 둘째로 교육감의 적극적인 태도와 리더십으로 협의회를 운영할 필요성을 제시하였다. 흥미로운 점은, 정책 안건의 발굴에 대해서 실무협의회 내지 사전협의의 역할이 중요함을 밝혔다. 이 부분은 교육청에서는 협의회를 재정지원의 수단으로만 바라보는 것이 아니라 정책적인 안건을 적극 발굴하여 두 기관이 실제 협의를 이뤄가야 한다고 보았다. 이일용(2011)의 설문조사에서, 도의원의 경우 활성화 방안으로 가장 많은 응답률이 '정책안건의 발굴과 실무협의회 사전협의 강화'에 대하여 응답한 것을 살필 때 실제적인 협의의 중요성이 나타난다고 볼 수 있다.

3) 연계협력의 효율성 강화

앞서 살펴본 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 주장은 효율성의 강화를 근거로 삼은바 있다. 이와 관련하여 이일용의(2011) 연구는 시·도교육청과 시·도청 간 연계협력이 필요한 분야에 대해서 '교육재정지원', '교육환경개선', '행정사무협력'의 순으로 응답이 나타났음을 밝히고 있다. 이처럼 교육재정의 투자에 대한 협력 관계 형성과 교육재정의 투자효율화 문제는 시·도지사와 교육감의 연계 협력 대상의 중요한 사안으로 논의되어야 한다.

현재 교육재정의 투자 효율성을 위해 살필 수 있는 두 가지 사안으로 첫째, 지방자치단체와 교육청 간의 교육지원에 대한 전문적이고 긴밀한 협조 체제의 부재를 해결해야한다는 점이다(이일용, 2011). 이를 위해 교

육행정협의회의 활성화와 전문적 협조체제 구축이 시급하다. 지방자치단체의 교육투자는 크게 교육경비보조금과 교육비특별회계의 비법정전입금 형태로 이루어지고 있다. 지방자치단체의 교육경비보조가 시·도교육청 혹은 지역교육청에서 상당부분 파악하기 어렵다. 왜냐하면 단위학교에 직접 지원되거나 자치 단체에서 직접 집행하는 경우가 많아 투자 규모 및 내역을 파악하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 즉, 협조 체제의 부재가 해석할 수 있고, 결국 사전에 중복투자의 문제를 막지 못하면 재정운용의 효율성을 악화하는 원인이 된다(이일용, 2011).

둘째, 지방자치단체의 재정부담 능력의 차이를 해소할 수 있는 방안으로서 교육해정협의회의 역할논의가 필요하다. 지방자치단체의 교육투자 규모에 따른 빈익빈부익부 현상은 지속적으로 논의가 되었으나 교육투자 규모 및 내역에 대한 모니터링 조사가 정기적으로 이루어지는 협의회의 부재에 대해서 시·도교육청과 시·도청 간 연계협력은 교육투자의 투자성과 및 효율성에 대한 분석으로 이어져야 할 것이다(이일용, 2011).

이같이 재원확보와 교육환경에 걸친 교육행정협의회의 핵심논의사항은 지방자치와 교육자치의 공동의 노력이 있어야 하며 이에 따라 시·도지사와 교육감의 재정 연계 및 협력 방안을 논의하기 위해서는 국세와 지방세 문제, 중앙정부와 지방정부의 재원의 부담 비율 방식 조정, 일반자치와 교육자치의 교육재정 사용의 효율성 문제 등을 같이 다루어야 한다(이일용, 2011; 박수정, 김용, 2009).

2. 지방교육행정협의회 운영관련 선행연구검토

1) 지방교육행정협의회 운영관련 선행연구

2016년 지방교육행정협의회가 의무화되었음에도 설립취지와 다르게 일부 지역에서는 지방교육행정협의회가 서면결의로 대체되고 있어 실제 운영이 지방교육재정에 영향을 미치는지에 대한 부분이 불투명한 상황이다. 선행연구는 지방교육행정협의회 개최에 영향을 미칠 수 있는 요인을 다양하게 밝히고 있는데, 가장 두드러지는 것은 누적운영기간으로 운영기간이 짧은 기관의 경우에 운영경험이 적어 안건개발이 어려운 모습을

보고하고 있다. 이는 실질적인 협의회 운영의 어려움으로 인해 시도청과 시도교육청 모두 협의회 개최에 대한 유인가를 떨어뜨리는 역할을 하기에 협의회 개최에 영향을 미친다고 할 수 있다(박수정, 김용, 2009).

둘째로 이외에도 입장차이에 대한 부분이 실제적인 협의회 운영에 어려움을 준다는 인식이 있었는데(이일용, 2011) 구체적으로 시도지사와 교육감간 상호이해 부족 혹은 적극성에 대한 차이가 협의회를 어렵게 하는 요인인 것으로 설문조사를 통해 밝히고 있다(이일용, 2011). 마지막으로 재정자립도가 협의회 개최에 영향을 미친다(박수정, 김용, 2009).. 지자체의 재정부담 능력이 열악한 경우는 시도청에서 교육행정협의회 개최를 회피하는 경우가 있음을 밝혀 지역적 특징이 협의회 개최에 영향을 미치는 것으로 제시하였다. 하지만 교육행정협의회의 운영과 관련하여 교육재정에 미치는 바에 대한 연구가 미비하다는 측면과, 그 효과 또한 실증적으로 분석된 바가 없는 점이 선행연구에서 볼 수 있는 한계라 할 수 있다.

2)지방교육보조에 대한 선행연구

지방교육재정보조에 대한 실증적인 분석을 시도한 연구로서 결정요인을 분석한 연구들이 있다.(손희준,1999; 신무섭, 2000; 엄태호, 황소하,2010) 기초생활수급자 비율, 재정자주도, 자치단체장과 지방의회 다수당과의 정당일치도 그리고 전년도 교육경비보조금은 교육경비보조액에 유의미한 영향력을 가진 사회경제적요인들을 분석하고 있다. 지방자치단체가 법정 전입금 외에 교육경비를 보조하는 재원으로서 비법정 전입금에 대한 지속적인 논의는(하봉운, 2009; 원세림 2018) 형평성과 관련된 이슈를 다루는 연구가 다수를 이룬다. 비법정 전입금에 대한 지역별로 차이가 심해지면서 형평성에 대한 논의가 불거졌다. 공통적으로 지방자치단체의 재정력이 영향력이 미치는 지방교육자치를 위한 재정 확보와 배분의 문제가 지방교육자치제도의 구조적 문제와 연계되어 해결의 어려움에 직면하고 있는 것이 쟁점으로 등장하고 있다.(하봉운, 2009) 교육경비보조금도 마찬가지로 지역별 차이도에 따라 형평성의 문제가 제기하고 있다(김민희, 2011). 흥미로운 점은 교육경비보조금의 사용에 따라 지방

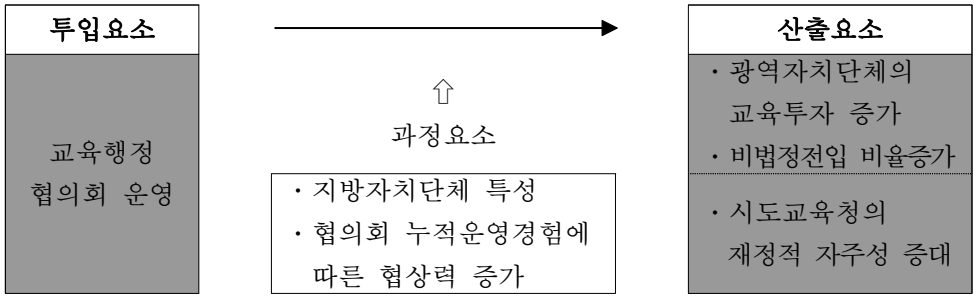
자치단체의 시설적인 면에 대한 선호도를 살펴볼 수 있다는 점으로(송기창, 2010; 이미형, 배정현, 2018) 이 같은 접근을 통해 지방교육재정분담에 대한 정치적 요인의 개입과 지방자치단체의 임의성을 밝히고 있다. 또한 교육행정협의회의 운영과 관련하여 교육행정협의회의 시행기간이 짧은 지역과 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서 보이는 협의체에 대한 낮은 참여율을 분석한 연구들을 살펴볼 수 있다(박수정, 김용,2009)

해외 연구에서는 지방 분권화와 관련하여 지방분권화와 정부책임을 사피는 실증분석을 찾아볼 수 있다. Fissman and Gatti(2002b)와 Henderson and Kuncoro(2004)의 분석은 국내의 상황과 같이 지방정부의 세출에 대한 자주권만 분권화되어 있고 지방세입에 대한 권한은 주어져 있지 않을 때 시사점을 가진다. 이들 분석은 미국과 인도네시아의 지방정부 자료를 이용하여 세출분권화는 지방정부의 세입에 관한 권한의 확대와 동반되었을 때만 부패감소에 효과가 있음을 보이고 있다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 분석틀

본 연구는 광역자치단체가 시도교육청으로 전입하는 비법정전입금과 관련한 영향요인으로 교육행정협의회를 주목하였다. 이에 따라 교육행정협의회의 안건내용분석 및 교육행정협의회 개최에 영향을 미치는 영향요인과 교육행정협의회의 운영에 따른 학생1인당 비법정전입금 및 비법정전입금의 전입비율을 실증적으로 분석하는 것에 그 목적이 있다.



[그림 3] 분석틀

Wildavsky와 Caiden(2004)에 따르면, 예산 편성의 과정은 기술적인 문제해결(technicalproblem solving)의 과정이 아니라 누구의 가치 및 선호에 따라 배분될 것인가에 관련된 정치적 의사결정 과정이다. 즉, 예산결정이 단지 자원배분의 효율성을 달성하는 목표를 위해 이루어지는 것이 아니라는 점, 그리고 예산상의 이득을 누가 얼마만큼 배분받게 되는지와 관련한 문제라는 점을 시사한다(윤영진, 1997; 하연섭, 2014).

하지만 이 같은 정치적 의사결정에 따른 문제점으로 선행연구는 지방교육자치권한에 대한 주요 쟁점으로 시도지사의 지방교육에 대한 정치적인 책임을 묻기가 어렵고 자치단체와 교육청간의 교육행정사무 권한이

일부 중첩되어 있으며 연계협력이 어려워서 비효율적인 예산 집행이 이뤄진다는 점에서(이일용, 2011; 임동진, 김홍주, 2018) 책임성 있는 예산 과정으로서의 변화가 필요한 시점이라고 지적한다.

지방교육자치제도의 핵심원리는 교육행정사무에 대한 권한을 구체화하는 과정에서 비효율적인 교육재정의 팽창과 낭비를 줄이려는 변화의 계기가 된다. 공공갈등의 특징 상 기관 간 갈등을 중재할 기구가 없을 경우 갈등이 심화되는 측면이 있어 교육행정협의회를 통한 협의 및 중재가 (임동진, 김홍주, 2018) 곧 예산 배분의 과정에서 교육의 질을 담보하는 교육의 전문성함양을 위한 노력으로 보았다.

제 2 절 분석대상

본 연구에 활용한 분석자료는 다음과 같다. 먼저 교육행정협의회의 안건에 대해서는 각 시도교육청의 정보공개요청을 통해 안건내용을 수집하였으며 이를 교육행정협의회의 기능별로 분류하여 각각의 내용을 살피고자 하였다.

실증연구와 관련하여 종속변수에 해당하는 시도지역 세출 결산액의 경우 지방재정365 자료를 활용하여 시도수준에서 분석을 시도하였다. 둘째로 관심변수에 해당하는 지방교육행정협의회와 관련된 변수들은 각 시도교육청의 보도자료와 정보공개요청을 통해 수집하였으며, 마지막으로 기타 통제변수와 관련된 자료는 중앙선거관리위원회의 전국동시지방선거 총람, 교육통계 서비스, 통계청 자료 등을 활용하였다.

분석시기는 1999년부터 2018년까지 20년의 기간을 다루고 있으며 데이터의 한계로 인해 비법정전입비율의 경우 2009년부터 2018년, 협의회의 개최여부는 2012년부터 2018년을 다루고 있다. 이는 2002년 제3회 전국동시 지방선거부터 2018년 제7회 지방선거를 포함하는 기간이며 여섯 번의 재보궐선거를 포함하는 기간이다. 재보궐선거의 내용은 아래의 표와 같다. 이 같은 분석대상설정을 통해 교육행정협의회 시행이전, 시행초기, 시행후와 같이 시기에 따른 지방교육재정의 변화를 살펴볼 수 있을 것이라 기대되었다

<표. 12> 2004년-2012년 시도지사 및 교육감 재보궐선거일

선거대상 및 선거년도		재보궐대상 지역
시도지사	2004년	부산, 전남, 경남, 제주
	2011년	강원, 서울
	2012년	세종, 경남
교육감	2007년	울산, 충북, 경남, 제주
	2009년	충남, 경북
	2012년	세종, 서울

제 3 절 분석변수

본 연구에 활용된 분석변수는 다음과 같다. 먼저 종속변수에 해당하는 비법정전입금의 경우 교육경비보조금을 제외한 자치단체의 재량적 교육재원을 의미하는 것으로 혼동되어 사용하는 경우가 있으나(한수현, 2020) 본 연구에서는 교육경비보조금 또한 법정의무가 없는 재량적 교육재원이라는 점에서 교육경비보조금 포함한 비법정전입금을 분석하였다. 실증분석이 진행된 선행연구들 가운데 교육경비보조금을 대상으로 이뤄진 교육경비보조금에 대한 결정요인 분석은 정치・제도적 요인으로 밝혀진바 있으며 이를 참고하여 분석변수를 선정하였다(윤홍주, 2011; 이호준 외 2014). 구체적으로 지원금 조례제정 여부, 자치단체장과 지방의회 다수당과의 정당일치도에서 부적인 영향력이 유의미한 영향력을 가진 것으로 분석되었고 정적인 영향력으로는 지역의 규모, 기초생활수급자 비율, 재정자주도 등이 해당했다(김민희b, 2011; 윤홍주, 2011). 교육행정협의회의 경우 2016년 모든 시도에서 의무화되었기 때문에 조례제정을 제외한 지역적 요인으로 총 학교수, 1인당 소득세액 그리고 재정적 요인으로 재정자주도를 통제변수로 사용하였다. 이는 교육경비보조금 뿐만 아니라 기존에 기초자치단체 수준에서 유의미한 것으로 확인되었다(김민희, 2013).

관심변수에 대해 선행연구에서 운영경험이 많은 교육청일수록 안건개발에 적극적이며 협의회 개최에도 수월할 것으로 검토된 바 (박수정, 김용, 2009) 관심변수로 운영기간과 개최횟수를 포함하였다. 또한 개최된

교육행정협의회가 실무협의회, 본 협의회로 구분되어 운영이 되지만 모든 시도에서 교육행정협의회 조례로 공동의장의 대리가 가능하다고 제정하고 있는 바, 실무협의회가 본 협의회로 대체할 수 있기에 이에 따라 공동의장의 참석여부를 반영하여 교육행정협의회의 협력수준을 동일하게 보고자 하였다. 다시 말해, 교육행정협의회의 성격을 세분화하여 만일 공동의장이 참여하지 않은 경우에 협의회와 공동의장이 참여한 경우의 협의회를 구분하여 협력의 정도를 구분하였다. 본 연구에서 교육행정협의회의 협력은 세 가지로 구분될 수 있다. 가장 약한 수준의 협력은 협의회의 미개최 혹은 서면결의로 처리된 협의회의 경우에 약한 수준이라고 보았다. 둘째로 강한 수준의 협력은 당해 협의회에 공동의장이 모두 참석한 경우에 높은 수준의 협력이 이뤄진 것으로 보았다. 마지막으로 공동의장은 참석하지 않았으나 실무협의회의가 본 협의회로 이뤄진 경우가 있다. 이 경우에는 공동의장이 참석한 경우보다 상대적으로 약한 수준의 협력이 이뤄진 것으로 해석할 수 있다.

통제변수에 본 연구의 관심은 시·도 수준으로 기존의 유의미한 영향력이 보고된 변수들에 대해서 광역자치단체수준에서 비법정전입금에 대한 분석에 활용하였다. 학원 수의 경우 선행연구에서 학업성취도를 통제하기 위한 변인으로 사용된바 있었으나 지역의 재정자립도와 다소 높은 상관관계를 가지고 있어 다중공선성 문제가 있을 수 있기에 제외되었다(어효진, 이수영, 2015). 또한 본 연구에서 연계협력의 의미를 지방교육자치제도의 '자주적 재정의 원리'의 관점에서 확인하고자 하는 목표를 가지고 있는바 재정 운영과 관련한 변수를 포함하였다. 정치성향 일치여부의 경우 교육행정연구에서도 이뤄진바 있지만 선거경합도의 변수는 주로 일반지방자치에서 사용되는 개념으로 재정의 자주적 운영의 원리를 살펴보고자 선거경합도 변수를 본 분석에 포함하였다. 선거경합도는 선거의 치열함의 정도를 나타내는 변수로 선거가 치열한 지역에서는 다음 선거의 재선가능성을 높이기 위해 지방자치단체 단체장이 다른 기관으로 전입을 하지 않는 것으로 나타났다(김재훈, 2009; 김상은, 엄기홍, 2013). 이 같은 정치적 의사결정은 자주적 재정의 원리와 상반된 의사결정으로 보아 선거경합도의 효과크기를 살펴보고자 하였다.

<표. 13> 변수 설명

변수 구분			변수 설명
종속변수	비법정 전입금비율		광역자치단체 교육비특별회계 비법정 이전수입대비 시도교육청 전입금비율 (단위: 백만 원, %) (시도교육청 비법정전입금÷광역자치단체 비법정이전수입)×100
	학생1인당 시도교육청 비법정 전입금		비법정전입금 총액÷총학생수 (단위: 백만 원)
	지방교육행정협의회 개최 여부		교육행정협의회 개최=1, 미개최,서면결의=0
독립변수	교육행정 협의회 운영관련 변수	지방교육행정협의회 개최횟수	시도교육청별 지방교육행정협의회 연간 개최횟수
		지방교육행정협의회 운영기간	지방교육협의회 운영기간(실제운영기준)
		공동의장 참석 여부	공동의장 참석여부 (참석=1, 대리인=0)
	분권화 모형변수	광역자치단체장과 교육감의 정치성향 일치여부	일치여부 (일치=1, 미일치=0)
			차별적 효과(진보·진보일 경우=1, 그 외=0)
		시도지사의 선거경합도	1-(1위득표수-2위득표수)/(1위득표수+2위득표수)
		시도지사의 임기제한	(초선 및 재선=0, 삼선=1)
		교육감의 임기제한	(초선 및 재선=0, 삼선=1)
		교육감의 재임연수	교육감의 재임연수
		광역자치단체장 재임연수	시도지사의 재임연수
	사회·경제 및 인구요인	총 학교 수	광역자치단체 내 총 초중고등학교 수
		재정자주도	광역자치단체의 재정자주도(%)
		1인당 지방소득세액	지자체 인구 1인당 지방소득세 비율

제 4 절 분석방법

실증 분석에는 stata ver.14를 활용하였다. 분석방법으로서 첫 번째 연구문제에서 지역특색이 지방교육사무 분담에도 영향을 줄 것이라는 가정하에, 해당년도 지방교육행정협의회 개최여부에 영향을 미치는 지방자치단체의 특징을 Panel OLS와 일원고정효과모형, 이원고정효과와의 비교를 통해 모형의 적합성을 살피고자 하였다(홍승국 외, 2017).

두 번째 연구문제와 관련하여 지방교육행정협의회의 운영이 교육재정에 미치는 영향을 살펴보고자 하였으므로 고정효과 모형을 사용하여 시간특성이 반영된 시점 간 이질성을 통제하고자 하였다. 내생성의 문제영향력을 통제한 상황에서 관심변수의 효과를 추정하고자 하였고(문찬주 외, 2018) 일원고정효과모형 및 Pooled OLS 모형과 비교를 통해 모형의 적합성을 살피고자 하였다(홍승국 외, 2017)

1) Pooled OLS ……

$$Y_{i\tau} = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \cdots + \beta_\rho X_{\rho i}$$

X는 지방자치단체의 특성을 반영한 독립변수.

2) One-way Fixed effect ……

$$Y_{i\tau} = (\beta_0 + \gamma_t) + X_{i\tau}\beta + \epsilon_{i\tau},\ \epsilon_{i\tau} \sim iid\ N(0, \sigma_i^2)$$

3) Two-way Fixed effect …

$$Y_{i\tau} = (\beta_0 + \alpha_i + \gamma_t) + X_{1i}\beta + \epsilon_{i\tau},\ \epsilon_{i\tau}\ iid\ N(0, \sigma_i^2)$$

2), 3)은 고정효과모형으로 X 는 i 집단 t 시점에서 시간효과를 고정효과로 가정하고 그룹효과 모두 포함한 모형.

제 4 장 분석결과

1. 기술통계 분석

본 분석에 앞서 1999년부터 2018년까지 20개년도의 광역자치단체 자료를 바탕으로 전반적인 비법정전입금과 전입비율의 변화추이 및 변수의 기술통계량을 살펴보고자 하였다.

아래의 [그림 4]는 시도광역자치단체의 비법정이전수입액의 증감과 시도교육청의 비법정전입비율을 나타낸 그래프이다. 이를 대조하여 살펴봤을 때 지난 20년간 광역자치단체로 이전되는 비법정 이전 수입은 꾸준히 증가하는 것을 볼 수 있지만 교육청으로 전입되는 비법정전입의 비율은 2013년에 비해 다소 감소하는 추세를 보이고 있다.

이는 2013년 무상급식으로 급증한 비법정 전입이 축소되었음을 추정할 수 있고(한국교육개발원, 2019) 이후, 광역자치단체가 시도교육청으로 비법정전입수입을 전입하기보다 자체적으로 사용하는 것으로 해석된다.

[그림 4] 광역자치단체 비법정이전 수입 및 시도교육청 비법정전입비율

아래의 <표. 14>는 주요변수의 기술통계량을 나타낸 것으로 비법정 전입금의 비율은 데이터 한계로 인해 10개년도가 분석되었으며 지방교육행정협의회의 개최여부에는 7개년도가 분석에 사용되었다. 살펴볼만한 점으로 지방교육행정협의회의 개최가 63퍼센트에 그쳐 상당수 미개최 혹은 서면개최로 이뤄진 것과 비법정전입금의 전입비율이 약 52퍼센트로 교육청의 자주재원 확보가 약 52퍼센트 정도 비법정재원에서 있는 것을 볼 수 있다.

<표. 14> 주요변수 구성 및 기술통계량

변수 명			관측치	평균	표준편차
종속변수	비법정 전입금비율		160	52.513	38.304
	학생1인당 시도교육청 비법정 전입금		320	155.588	94.554
	지방교육행정협의회 개최여부		112	0.634	0.484
독립변수	교육행정 협의회 운영관련 변수	지방교육행정협의회 개최 횟수	160	0.594	0.666
		지방교육행정협의회 운영 기간	160	2.969	3.240
		공동의장 참석여부	112	0.438	0.498
	분권화 모형변수	광역자치단체장과 교육감의 정치성향 일치여부	320	0.684	0.465
			320	0.188	0.391
		시도지사의 선거경합도	320	68.651	24.617
		시도지사의 임기제한	320	0.097	0.296
		교육감의 임기제한	320	0.056	0.231
		교육감의 재임연수	320	4.050	2.532
		광역자치단체장 재임연수	320	4.253	2.670
	사회·경제 및 인구요인	총 학교 수	320	1229.119	875.338
		재정자주도	320	129.266	75.020
		1인당 지방소득세액	320	784.488	353.458

2. 지방교육행정협의회 개최여부 분석

<표 15> 지방자치단체특성이 지방교육행정협의회 개최에 미치는 영향

변수 구분		Pooled OLS	One-Way Fixed effect	Two-Way Fixed effect
협의회 운영변수	지방교육행정협의회 누적운영기간	0.085**** (0.016)	-0.009 (0.063)	-0.258* (0.108)
분권화 모형변수	교육감의 재임연수	0.006 (0.021)	0.010 (0.025)	-0.011 (0.024)
	시도지사의 재임연수	0.044 (0.021)	0.045+ (0.023)	-0.002 (0.029)
	교육감의 임기제한	-0.059 (0.192)	0.093 (0.231)	0.360 (0.241)
	시도지사의 임기제한	-0.243+ (0.180)	-0.245 (0.197)	-0.071 (0.225)
	교육감의 선거경합도	-0.002 (0.004)	0.003 (0.004)	0.002 (0.005)
	시도지사의 선거경합도	-0.003 (0.002)	0.004 (0.004)	0.000 (0.003)
	정치성향 일치의 차별적 효과(진보-진보)	-0.043 (0.132)	-0.069 (0.220)	-0.108 (0.207)
	광역자치단체장과 교육감의 정치성향 일치여부	0.121 (0.115)	0.102 (0.288)	-0.013 (0.290)
사회·경제 및 인구요인	총 학교 수	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	-0.002 (0.001)
	재정자주도	0.001 (0.001)	-0.005 (0.006)	-0.008 (0.006)
	1인당 지방소득세액	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
개체고유 특성통제	서울특별시		0.364 (2.940)	1.731 (2.862)
	부산광역시		0.877 (1.251)	2.132+ (1.205)
	대구광역시		0.620 (0.935)	0.236 (1.112)
	인천광역시		0.038 (1.260)	-0.724 (1.455)
	광주광역시		0.610 (0.787)	-0.163 (0.941)
	대전광역시		0.920 (0.759)	0.424 (0.967)
	울산광역시		0.553 (0.794)	0.119 (0.873)
	경기도		0.485	4.887

			(5.521)	(5.207)
	강원도		0.086 (0.959)	0.868 (0.911)
	충청북도		-0.374 (0.844)	-1.484 (1.152)
	충청남도		-0.466 (1.321)	-0.987 (1.448)
	전라북도		0.570 (1.276)	0.489 (1.294)
	전라남도		0.286 (1.355)	-0.301 (1.390)
	경상북도		0.062 (1.722)	-0.234 (1.803)
	경상남도		0.102 (1.804)	1.262 (1.721)
시간고유 특성통제	2013년 더미			0.085 (0.145)
	2014년 더미			0.175 (0.211)
	2015년 더미			0.538* (0.265)
	2016년 더미			1.178**** (0.357)
	2017년 더미			1.394** (0.464)
	2018년 더미			1.220+ (0.677)
개체 고유특성 통제		×	○	○
시간 고유특성 통제		×	×	○
상수항		0.585+ (0.344)	-0.707 (0.778)	2.600* (1.238)
R^2		0.334	0.456	0.609
N		112	112	112

**** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05. + p<0.1. 괄호 안은 표준오차.

지역별 특성을 살펴본 결과 선행연구와 같이 교육행정협의회 누적운영기간이 협의회 개최에 영향을 미치는 것으로 나타났다(박수정, 김용, 2009). 하지만 흥미로운 점은 Pooled OLS 모델에서 운영기간이 정적인 영향력을 가진 것으로 검토되었으나 지역과 시간을 통제한 Two-Way Fixed effect 모델에서 부정적인 영향력을 가진 것으로 나타났다는 점인데 이는 누적 운영기간이 길다고 해서 지속적으로 협의회가 개최되는 것을 의미하는 것이 아님을 의미한다. 오히려 지역과 시간을 통제했을 때

운영기간이 길수록 협의회가 개최되지 않는 방향으로 나타나 선행연구와 상반된 결과를 볼 수 있다(박수정, 김용, 2009).

One-Way Fixed Effect 모델에서 통제 후에 유의미하지 않게 나타난 변수들 가운데 시도지사의 재임 년수가 유의했지만 시간 년도 통제 후 재임 년수가 통계적으로 유의미하게 드러나지 않았다. 이는 재임 년수 자체가 시간에 따라서 증가하기 때문으로 볼 수 있고 따라서 지역적인 특성만 고려했을 때 유의하게 나타난 것으로 볼 수 있다. 마찬가지로, 시도지사의 임기제한, 다시 말해 시도지사가 3선인 경우에 협의회가 개최될 가능성이 부적으로 검토되었으나 지역통제 후 나타나지 않아 임기제한은 협의회 개최에 유의미한 영향력이 확인되지 않았다.

Two-Way Fixed effect모델에서 지역특성변수의 참조집단은 제주도로, 부산의 경우에 협의회 개최여부에 대해서 정적인 영향력을 확인할 수 있었다. 이는 부산의 특징은 교육행정협의회가 가장 먼저 시행된 지역이며 2001년부터 유사 협의체를 운영하고 있었다는 점에서 부산광역시의 특성이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 모델3의 두 번째 발견할 수 있는 점은 2015년부터 2018년에 거쳐 협의회 개최에 정적인 영향력을 발견할 수 있다는 점이다. 이는 대다수의 지방자치단체가 2015년에 협의회가 법례화되어 법정전입금에 대해서 협의를 하도록 의무화된 것에서 비롯된 것으로 살펴볼 수 있다. 이에 인천을 제외한 15개 시도가 당시 교육행정협의회를 개최하였다. 하지만 이후 2018년에 영향력이 점차줄어드는 것은 서면개최 등으로 협의회 운영을 미진하게 하고 있기 때문으로 보인다.

3. 지방자치단체의 교육비 지원 현황

1) 지방교육행정협의회의 운영안건

지방교육행정협의회의 운영안건을 살펴보면 회의 시기와 전입금의 전입시기가 당해연도에 이뤄지지 않는 경우가 있다. 예를 들어 학교 설립 등의 논의는 협의회 안건으로 상정되고나서 당해연도 뿐만 아니라 그 다음해에도 이뤄지는 모습을 볼 수 있다. 이에 따라 앞서 분석한 당해연도 학생1인당 비법정전입금과 차년도 학생1인당 비법정전입금을 비교해보았다.

<표. 16> 지방교육행정협의회의 조례 세부기능 별 안건내용

세부 기능	내용 예시
세출협의	· 학교부지에 관련한 미전입금에 대한 논의가 주를 이룸 · 2015년도 누리과정과 관련하여 유치원 특별교부금 전입안건이 나타남 · 2016년도 이후에는 모든 시·도에서 법정전입금에 대한 논의가 포함됨
학교시설	· 체육관, 안전관련 시설 등 학교 시설에 대한 설립논의
도시계획	· 세종시와 같은 신도시에서 도시계획에 대한 논의가 있었으며 도시계획과 관련한 특성화고 예컨대 해사고와 같은 학교시설 부지를 논의하는 안건이 발견됨
유해시설	· 유해시설과 관련하여 석면같은 유해물질 자재 제거가 안건으로 제기됨
교육격차해소	· 저소득층에 대한 교육지원, 다문화 가정에 대한 교육지원 등 · 학교 밖 청소년에 대한 지원
평생교육	· 평생교육에 대한 프로그램 제안 논의
지역전략	· 직업훈련, 산학연계 등 · 유휴교실을 지자체 운영 돌봄 교실로 전환
우수인재	· 특성화고 학생들의 해외탐방 지원 등
교육사업	· 교육 사업은 유치원 프로그램 개발비, 환경시범학교 운영 · 일부 지방자치단체의 경우, 문화재 탐방을 통한 역사문화교육지원
시설개방	· 유휴 교실에 대한 개방
도서관건립	· 도서관 건립
기타	· 행사주최에 대한 인력보조에 관한 안건 · 교육행정협의회와 유사한 협의체 구성
급식	· 2010년도 초중반 급식시설에 대한 논의 다수 등장 · 무상급식 혹은 지역의 특산물을 저렴한 가격에 적용 · 저소득층에게 우유급식을 제공하는 안건

자료 : 각 시도교육청 정보공개청구 요청자료

2) 지방교육행정협의회의 운영이 학생 1인당 시도교육청 비법정전입금에 미치는 영향

당해연도 Two-Way Fixed effect 모델과 차년도 비법정전입금에 영향을 미치는 요인이 상이하게 나타났는데 비법정전입금에 영향을 미치는 것으로 공동의장이 참석한 교육행정협의회가 학생1인당 비법정 전입금을 유의하게 늘리는 것을 볼 수 있다. 즉, 지역과 시간을 통제할 때 공동의

장의 협의회 참석여부가 차년도 학생1인당 비법정전입금을 유의하게 증가시키는 영향을 미치고 있다. 이때 계수 값의 크기는 44.395로서 시도지사의 선거경합도로 인한 감소에 대한 계수보다 훨씬 큰 값을 가지고 있다.

하지만 R-square 값을 살펴보면 설명력이 높지 않은 것을 살펴볼 수 있는데 이는 비법정전입금의 경우 시도 광역자치단체 뿐만 아니라 시군구 기초자치단체에서도 전입되는 비용이기 때문에 시도수준에서 모두 설명되지 않는 점이 마찬가지로 한계점으로 볼 수있다.

<표 17> 지방교육행정협의회의 운영이 학생 1인당 시도교육청 비법정전입금에 미치는 영향

변수 구분		당해년도 Pooled OLS	당해년도 Two-way Fixed	차년도 Two-way Fixed
교육행정 협의회 운영변수	지방교육행정협의회 개최횟수	-15.613 (14.379)	-3.306 (17.081)	3.726 (15.997)
	공동의장 참석여부	13.710 (18.364)	13.923 (22.021)	44.395* (18.838)
분권화 모형변수	교육감의 재임연수	2.162 (2.448)	2.722 (2.688)	2.180 (2.689)
	시도지사의 재임연수	-1.494 (2.655)	1.878 (3.213)	1.707 (3.165)
	교육감의 임기제한	-14.726 (26.894)	-20.727 (29.810)	-18.307 (29.232)
	시도지사의 임기제한	42.811+ (23.547)	5.294 (26.976)	8.218 (26.681)
	시도지사의 선거경합도	-0.407 (0.261)	-0.794* (0.357)	-0.795* (0.355)
	광역자치단체장과 교육감의 정치성향 일치여부	6.776 (13.454)	2.601 (19.658)	3.549 (19.425)
	정치성향 일치의 차별적 효과(진보-진보)	-8.030 (16.755)	-20.147 (28.261)	-20.701 (27.925)
사회·경제 및 인구요인	총 학교 수	-0.012+ (0.006)	-0.034 (0.041)	-0.032 (0.040)
	재정자주도	-0.085 (0.085)	-0.171 (0.409)	-0.186 (0.396)
	1인당 지방소득세액	0.057**	-0.110	-0.118

		(0.019)	(0.089)	(0.088)
개체고유 특성통제	서울특별시		109.926 (116.416)	110.348 (115.199)
	부산광역시		-70.620 (78.522)	-66.303 (76.415)
	대구광역시		-24.946 (73.306)	-28.413 (72.375)
	인천광역시		-29.133 (72.221)	-40.692 (71.500)
	광주광역시		-97.425 (61.628)	-106.662+ (61.055)
	대전광역시		-91.803 (71.706)	-95.689 (70.504)
	울산광역시		-26.770 (62.978)	-44.398 (62.738)
	경기도		48.264 (175.426)	39.616 (173.621)
	강원도		-64.562 (47.981)	-83.354+ (47.727)
	충청북도		-68.918 (47.904)	-113.050* (50.599)
	충청남도		-36.687 (55.868)	-52.114 (55.215)
	전라북도		-118.790* (60.501)	-128.830* (58.964)
	전라남도		-80.996 (63.963)	-85.208 (63.174)
	경상북도		-54.325 (72.833)	-69.862 (71.856)
	경상남도		-66.471 (73.893)	-71.811 (72.981)
시간고유 특성통제	2000년 더미		20.753 (32.426)	18.722 (32.132)
	2001년 더미		21.870 (35.839)	20.285 (35.415)
	2002년 더미		64.714 (38.749)	61.916 (38.036)
	2003년 더미		104.898** (40.679)	103.100 (39.943)
	2004년 더미		115.892 (43.621)	113.760 (42.636)
	2005년 더미		66.940 (46.565)	65.023 (45.653)
	2006년 더미		77.375 (49.479)	75.593 (48.467)

	2007년 더미		84.284 (54.253)	84.181 (53.161)
	2008년 더미		57.883 (60.218)	56.651 (59.093)
	2009년 더미		57.715 (64.785)	52.786 (63.708)
	2010년 더미		175.789 (71.255)	172.291* (69.983)
	2011년 더미		125.027 (74.963)	126.916+ (73.224)
	2012년 더미		145.050* (78.941)	140.701+ (77.384)
	2013년 더미		129.095 (80.609)	115.863 (79.889)
	2014년 더미		152.366 (84.776)	140.637+ (83.299)
	2015년 더미		172.783 (91.293)	167.255+ (89.457)
	2016년 더미		170.016 (100.582)	157.116 (97.185)
	2017년 더미		170.136 (109.812)	149.429 (107.935)
	2018년 더미		198.766 (121.912)	180.728 (120.346)
시간 고유특성 통제		×	○	○
개체 고유특성 통제		×	○	○
상수항		158.007**** (27.544)	277.736**** (63.651)	293.681**** 62.195
R^2		0.070	0.224	0.239
N		320	320	320

**** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05. + p<0.1. 괄호 안은 표준오차.

선행연구에서 교육행정협의회의 성과로서 전입금이 유의하게 늘어남을 보고하였지만(박수정, 김용, 2009) 공동의장이 참석한 협의회일 때만 비법정전입금에서 유의한 통계치를 도출하였다. 이는 단순히 실무자들의 회의일 경우보다 공동의장이 참여한 경우에 교육행정협의회에서 교육재정에 대한 영향력이 강화하는 것으로 볼 수 있다.

더불어 분권화 모형변수와 관련해서 시도지사의 임기제한과 선거경합도가 비법정전입금에 유의한 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 이는 예를 들어, 시도지사가 초선이나 재선이 아닌 삼선인 경우 비법정전입금액이 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 다시 말해 이는 시도지사가 비법정이

전수입을 광역자치단체의 재원으로 사용하지 않고 교육청에 전입하는 것을 의미한다. 선행연구에서 밝혀진 바와 같이, 시도지사가 임기제한이 있을 때 재선가능성이 없어지므로 재정분배에 대해서 교육감과 경쟁할 여지가 없기 때문에 더 많은 금액이 교육청으로 전입되는 것으로 해석할 수 있다(김재훈, 2009).

임기제한과 비슷한 맥락에서 시도지사의 선거경합도가 비법정전입금에 미치는 영향력이 부적으로 나타났다. 이는 시도지사를 뽑는 지역선거의 투표가 치열할수록 교육청으로 전입되는 비법정전입금액이 유의미하게 감소함을 의미한다(김재훈, 2009; 김상은, 엄기홍, 2013). 흥미롭게도 선거경합도는 지역과 시간을 통제하자 유의수준이 0.05수준으로 높아짐을 확인 할 수 있었으며 계수 또한 지역을 통제했을 때 0.603가량 비법정전입금을 감소시킴에 반해 시간을 통제했을 때 0.794정도 더 감소시켜 영향력 또한 커진 것을 살펴볼 수 있다. 또한 모델 2에서 유의한 변수가운데 재정자주도는 선행연구에서도 비법정전입금의 영향요인으로 자주 다뤄졌으나 시간을 통제한 뒤에 유의하게 나타나지 않았다. 특별히 지역더미변수를 살펴볼 때 모델3에서 시간과 지역을 통제했을 때 지역더미 참조집단인 제주도에 비해 전라북도에서 낮은 비법정 전입금을 살펴볼 수 있었다.

2) 지방교육행정협의회의 운영이 비법정전입금의 전입비율에 미치는 영향

<표 18> 지방교육행정협의회의 운영이 비법정전입금의 전입비율에 미치는 영향 분석 결과

변수 구분		당해년도 Pooled OLS	당해년도 Two-way Fixed	차년도 Two-way Fixed
교육행정 협의회 운영변수	지방교육행정협의회 개최횟수	1.506 (3.476)	4.226+ (2.491)	-0.155 (2.278)
	공동의장 참석여부	13.282** (4.677)	-3.447 (3.210)	5.387* (2.718)
분권화 모형변수	교육감의 재임연수	1.291+ (0.751)	0.905+ (0.544)	0.913+ (0.543)
	시도지사의 재임연수	-1.079 (0.753)	-0.943+ (0.568)	-0.889 (0.562)
	교육감의 임기제한	10.055 (7.432)	1.630 (5.772)	3.887 (5.671)
	시도지사의 임기제한	4.208 (6.380)	3.197 (4.602)	2.924 (4.564)

	시도지사의 선거경합도	-0.098 (0.098)	-0.072 (0.077)	-0.099 (0.077)
	광역자치단체장과 교육감의 정치성향 일치여부	-7.742 (5.615)	-2.577 (4.264)	-4.139 (4.204)
	정치성향 일치의 차별적 효과(진보-진보)	4.672 (6.043)	6.929 (5.771)	8.550 (5.742)
사회·경제 및 인구요인	총 학교 수	-0.002 (0.003)	0.022 (0.019)	0.021 (0.019)
	재정자주도	0.399**** (0.050)	0.443**** (0.128)	0.468**** (0.127)
	1인당 지방소득세액	-0.025** (0.009)	-0.032^{+} (0.018)	-0.038* (0.018)
개체고유 특성통제	서울특별시		-139.611** (50.522)	-137.618** (50.243)
	부산광역시		-80.329**** (24.428)	-78.998**** (24.303)
	대구광역시		-67.025**** (20.405)	-69.312**** (20.393)
	인천광역시		-97.802**** (25.030)	-103.695**** (25.048)
	광주광역시		-79.430**** (18.784)	-84.597**** (18.880)
	대전광역시		-53.060** (19.437)	-56.663** (19.447)
	울산광역시		-96.036**** (18.026)	-100.733**** (18.117)
	경기도		-149.697^{+} (87.329)	-146.613^{+} (86.862)
	강원도		-93.830**** (16.503)	-94.586**** (16.421)
	충청북도		-124.140**** (16.042)	-130.240**** (16.230)
	충청남도		-133.959**** (21.979)	-134.472**** (21.795)
	전라북도		-103.963**** (21.811)	-101.467**** (21.469)
	전라남도		-91.943**** (22.064)	-92.117**** (21.980)
	경상북도		-129.608**** (27.202)	-129.219**** (26.991)
	경상남도		-152.762**** (30.667)	-150.010**** (30.389)
시간고유 특성통제	2010년 더미		0.255 (4.670)	12.006 (9.515)
	2011년 더미		8.859^{+}	10.415*

			(4.806)	(7.765)
	2012년 더미		9.251+ (5.087)	8.986* (6.646)
	2013년 더미		10.582* (5.173)	10.764* (5.986)
	2014년 더미		9.944+ (6.017)	10.429+ (5.223)
	2015년 더미		7.265 (6.770)	10.202 (4.973)
	2016년 더미		7.296 (8.119)	10.279 (4.751)
	2017년 더미		8.457 (9.501)	0.482 (4.648)
	2018년 더미		4.733 (11.888)	8.522 (12.001)
시간 고유특성 통제		×	○	○
개체 고유특성 통제		×	○	○
상수항		35.549** (11.823)	100.306**** (19.002)	107.029**** (19.156)
R^2		0.500	0.938	0.939
N		160	160	160

**** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05. + p<0.1. 괄호 안은 표준오차.

앞서 시도지사의 선거경합도가 비법정 전입금을 유의하게 감소시킨다는 분석 결과를 토대로 광역자치단체에서 교육청으로 비법정이전수입을 전입하는 비율을 살펴보았다. 비법정전입금은 법정전입금과 대비되는 개념으로서 법적으로 전입금액이 정해져있지 않아 시도 광역자치단체와 교육청이 모두 재원으로 사용할 수 있는 재원이다(김민희, 2011). 이에 광역자치단체에서 비법정전입금을 전입하지 않고 자체적으로 사용할 수 있는 재원이지만 세출예산에 대한 협의를 통해 전입비율이 달라질 것으로 보았고 이에 대한 분석결과는 위의 표에서 살펴볼 수 있다.

분석결과 지역특성을 통제하자 협의회 개최횟수가 전입비율을 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 전입비율을 높이는 변수로서 교육감의 재임기간이 유의하게 나타나고 있다. 이는 교육감의 재임기간이 늘어날수록 협상력이 증가하고 더 많은 교육재정을 확보하는 것으로 해석할 수 있다(김재훈, 2009). 흥미로운 것을 교육감의 재임연수와 시도지사의 재임연수가 비슷한 크기로 상반된 영향력을 가진 것이다. 위의 표 4에서 살펴볼 수 있듯이 교육감의 재임연수는 0.905만큼 비법정전입금의

전입비율을 증가시키는데 반해 시도지사의 재임연수는 0.943만큼 전입비율을 감소시키는 것으로 드러났다. 즉, 비법정전입금을 활용할 수 있는 주체가 광역자치단체와 교육청 모두에게 해당하므로 교육재정에 대한 경쟁적인 상황으로 볼 수 있다. 이처럼 교육행정협의회는 지방교육자치의 핵심원리인 자주적 재정운영을 비법정전입금의 증가와 함께 일면 증진하는 것으로 볼 수 있다(김재훈, 2009).

선거와 관련된 또 다른 변수로서 교육감과 시도지사의 정치성향일치 여부를 살펴볼 수 있다. 모델 2는 시도지사와 교육감이 모두 진보성향인 경우에 11.395만큼 비법정전입금액이 유의하게 늘어나는 것으로 보고하고 있다. 이는 지역선거마다 바뀌는 내용이고 정권 내에서는 분산이 없으므로 시간 통제 후에 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

비법정전입금과 관련된 변수로 재정자주도와 지방세액을 살펴볼 수 있다 (윤홍주, 2008). 흥미롭게도 시간과 지역을 모두 통제한 뒤에도 재정자주도는 비법정 전입금 전입비율에 정적인 영향력을 가진 것으로 나타났으나 지방세액이 높은 지역에서는 비법정전입금의 전입비율이 낮게 나타나고 있었다. 이는 재정자주도와 같이 자주재원이 커진다면 비법정전입금액을 유의하게 증가시키지만 1인당 지방세액에서 볼 수 있듯, 지역자치단체의 재정이 많다고 비법정전입금액이 늘어나는 것은 아니라는 점을 시사한다. 다시 말해, 세출의 측면에서 광역자치단체가 자체 결정으로 사용할 수 있는 자주재원이 늘어난다면 교육청으로의 비법정전입금액이 늘어난다고 할 수 있다. 하지만 세입의 측면에서 1인당 지방세액처럼 재정이 늘어나는 것이 교육청으로의 전입비율 증가로 이어지는 것은 아니다. 이는 앞서 광역자치단체가 재선을 위해 자체적으로 재정을 사용하기 원하는 경쟁구도가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

Two-Way Fixed Effect 모델에서 지역더미의 참조집단은 제주도로 제주도는 100%혹은 101%가량 전입하는 지역이기 때문에 지역더미가 모두 마이너스 계수 값을 나타내고 있다. 살펴볼 점은 시간을 통제했을 때 누리과정 시행시기인 2012년부터 2015년에 맞물려 비법정전입금액의 변화가 나타나는 점이다. 누리과정 시행시기에 비법정전입금액이 증가했으나 2015년 특별교부금 교부가 결정된 이후에 비법정전입금액에서 유의한 증가를 살펴보기가 어려웠다.

마지막으로 위의 표에서 설명력은 모델 1에서 50퍼센트 가량 해당했으나 시간과 장소를 고정한 모델에서는 93퍼센트에 해당하여 비법정전입비율의 상당부분을 설명하는 것을 확인할 수 있다. 지방교육행정협의회의 운영의 개최시기에 따라 당해연도 뿐만아니라 차년도 비법정전입금의 전입비율에 영향을 미칠 수 있는 개연성이 있다. 이에 따라 당해와 차년도를 구분하여 전입비율에 미치는 영향을 검토하였다.

교육행정협의회 운영변수 중에서 개최횟수는 당해연도의 전입비율을 유의하게 증가시키는 역할을 하며 차년도 전입비율에는 차년도 공동의장 참석여부가 비법정전입비율에 유의한 영향을 미치는 것이 나타났다.

비법정 전입금의 전입비율은 개최횟수가 많을수록 당해 결산에 유의한 영향을 미친다. 하지만 차년도의 전입비율에 영향을 미치는 경우는 개최횟수변수가 아닌 공동의장변수만 유의한 영향력을 미쳤다. 이는 지난해 협의회 개최횟수는 전입비율에 영향을 미치지 못하며 협의회 운영이 공동의장이 참여한 채 이뤄졌다면 차년도 전입비율에 유의하게 전입비율을 증가시키는 것으로 볼 수 있다.

만약 당해연도와 차년도 모두 개최횟수에 영향을 받는다면 전입비율이 높은 곳에서 개최가 많이 일어나는 역인과의 가능성을 고려해볼 수 있다. 하지만 당해연도에는 개최횟수가 영향을 미침에도 차년도의 전입비율에는 개최횟수가 유의하지 않고, 공동의장이 참석한 협의회가 일어났느냐 하는 것이 전입비율에 대한 영향요인으로 나타난 것을 살펴볼 때 교육행정협의회의 운영방식에 따라 전입비율에 영향을 가지는 것으로 볼 수 있다.

제 5 장 논 의

1. 교육행정협의회와 지역특성의 관계

지역별 특성을 살펴본 결과 선행연구와 같이 교육행정협의회 누적운영기간이 협의회 개최에 영향을 미치는 것으로 나타난 반면 흥미로운 점은 누적 운영기간이 길다고 해서 지속적으로 협의회가 개최되는 것은 아니며. 지역과 시간을 통제했을 때 오히려 운영기간이 길수록 협의회가 개최되지 않는 방향으로 나타남을 살펴볼 수 있다(박수정, 김용, 2009). 선행연구에서는 운영기간이 정적인 영향력을 가진 것으로 검토되었으나 실증분석을 통해 지역과 시기적 특성을 통제하면 누적운영기간이 오히려 부정적인 영향력을 가진 것으로 나타난 것으로 해석할 수 있다. 다시말해, 이는 누적 운영기간이 길다고 해서 지속적으로 협의회가 개최되는 것을 의미하는 것이 아님을 의미하며 오히려 지역과 시간을 통제했을 때 운영기간이 길수록 협의회가 개최되지 않는 방향으로 나타남을 살펴볼 수 있다. 년도별 협의회 개최여부를 살펴볼 때 2018년에 영향력이 점차 줄어드는 것은 다수의 지자체에서 서면개최 등으로 협의회 운영을 미진하게 하고 있기 때문으로 보인다. 또한 부산의 경우에 협의회 개최여부에 대해서 정적인 영향력을 확인할 수 있었다. 이는 부산의 특징은 교육행정협의회가 가장 먼저 시행된 지역이며 2001년부터 유사 협의체를 운영하고 있었다는 점에서 부산광역시의 특성이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

2. 교육행정협의회가 교육재정에 미치는 영향

선행연구에서 교육행정협의회의 성과로서 전입금이 유의하게 늘어남을 보고하였지만(박수정, 김용, 2009) 공동의장이 참석한 협의회일 때만 비법정전입금에서 유의한 통계치를 도출하였다. 이는 단순히 실무자들의 회의일 경우보다 공동의장이 참여한 경우에 교육행정협의회에서 교육재

정에 대한 영향력이 강화하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 분권화 모형변수와 관련해서 시도지사의 임기제한과 선거경합도가 비법정전입금에 유의한 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 광역자치단체에서 교육청으로 비법정이전수입을 전입하는 비율을 살펴보았다. 비법정전입금은 법정전입금과 대비되는 개념으로서 법적으로 전입금액이 정해져있지 않아 시도 광역자치단체와 교육청이 모두 재원으로 사용할 수 있는 재원이다. 이에 광역자치단체에서 비법정전입금을 전입하지 않고 자체적으로 사용할 수 있다고 보았으며 법정전입금 및 비법정전입금의 규모와 사용방안을 논의하는 교육행정협의회가 일어날 때 비법정전입금의 전입비율에서 영향을 미칠 것으로 보았다. 이에 대한 분석결과는 위의 표에서 살펴볼 수 있다.

분석결과 지역특성을 통제하자 협의회 개최횟수가 전입비율을 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 전입비율을 높이는 변수로서 교육감의 재임기간이 유의하게 나타나고 있다. 이는 교육감의 재임기간이 늘어날수록 협상력이 증가하고(김재훈, 2009) 더 많은 교육재정을 확보하는 것으로 해석할 수 있다. 흥미로운 것은 교육행정협의회를 통한 자주적 재원의 증대에 대한 영향력이, 다른 통제변수보다 더 큰 유의값을 보이고 있는 점이다. 예컨대, 교육감의 재임연수와 시도지사의 재임연수로 인한 유의값보다 더 큰 영향력을 볼 수 있었는데, 교육감의 재임연수는 0.905만큼 비법정전입금의 전입비율을 증가시키는데 반해 시도지사의 재임연수는 0.943만큼 전입비율을 감소시키는 것으로 드러났다. 한편, 이는 비법정전입금을 활용할 수 있는 주체가 광역자치단체와 교육청 모두에게 해당하므로 교육재정에 대한 경쟁적인 상황을 확인하는 단서가 된다.

제 6 장 결 론

교육개혁의 수단으로서 정부분권화는 전 세계적으로 이뤄지는 추세이며 한국은 정치적으로 분권화가 이뤄져있지만 재정적으로는 중앙집권화 되어있는 이원화된 구조로 발전했다(Jeong, 2016). 지방교육자치도 마찬가지로 교육사무에서 행・재정적 이원화된 구조를 보이고 있으며 구체적으로는 재원이 중앙정부와 지방정부에서 교육청으로 전입되고 교육감은 행정권 가지는 형태로 분권화 되었다. 특별히 정부재원이 교육청으로 전입되는 규모가 2009년 이후로 약 10년 간 평균 85%에 달해 결과적으로 교육재정이 대부분 중앙정부 및 지방정부에 높은 재정 의존성을 보여준다고 할 수 있다.

교육분권화가 행・재정적 이원화된 상황에서 지방교육자치권한이 지방자치단체와 교육청 두 기관 간에 동등하게 주어졌다고 보기 어렵다. 이는 행・재정적 이원화된 구조에서 법적으로 전입 비율이 규정되어있지 않은 재원인 비법정전입금 및 교육경비보조금에 대한 행정권은 사실상 지방자치단체의 재정권에 달려있기 때문이다(이일용, 2011). 선행연구에서 비법정전입금에 대한 지방자치단체의 결정요인이 정치・제도적 요인 예컨대, 자치단체장의 재선여부, 자치단체장의 성향, 시도지사의 교육분야 공약과 같은 정치제도적 요인에 따른 유의미한 영향력이 있는 것으로 검토되어진바 지방자치단체의 지방교육자치권한을 합리적으로 분담할 수 있는 정치적 제도가 요구되었다(윤홍주, 2003). 더욱이 지방교육자치권한을 합리적으로 분담할 수 있는 조정기구의 당위성은무상급식과 같은 지방교육자치권한을 둘러싼 시도교육청과 지방자치단체의 갈등이 사회적으로 표면화되며 더욱 불거졌다(김경회, 2012).

지방교육사무에 있어 주된 갈등요인은 지방교육재정분담문제, 무상급식관련 재정분담문제, 신설학교용지부담금 문제와 같은 지방교육비 분담의 문제로(김경회,김대욱,오대영, 2011) 지방교육사무의 자주적 재정운영

이 시급한 문제로 대두되었다. 이에 2016년 지방교육자치법에의해 의무화된 지방교육행정협의회는, 교육감과 시・도지사가 공동의장으로 구성된 조직체이며 지방교육자치에 관한 법률 제 41조에 의거하여 “지방자치단체의 교육・학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위한” 목적으로 세워졌다(국가법령정보센터, 2019).

하지만 지역교육행정협의회의 운영에 있어서 다수의 시・도에서 공식모임이 개최되지 않거나 수년간 1, 2회로 그치는 등 당초 목적과는 다르게 운영의 어려움을 겪고 있는데 지역교육행정협의회는 법정전입금에 대한 안건이 없으면 서면결의로 대체될 수 있기 때문이다. 특히 지역교육행정협의체의 운영상 나타나는 어려움은 재정자립도와 같은 지역적 요인에 의해 상이하게 나타난다고 밝혀졌는데 교육행정협의회의 시행기간이 짧은 지역과 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서는 협의회에 대한 소극적인 태도 혹은 기피하는 태도를 취할 수밖에 없다는데 있다(박수정, 김용, 2009). 대다수 선행연구는 지방교육행정협의회의 운영에 따르는 요인보다 교육행정협의회의 당위성을 나타내는 질적인 연구에 주로 초점이 맞춰져 있어 실증적인 연구가 미비한 현황이다.

따라서 본 연구는 지역교육행정협의회의 실제 운영이 재정자주도, 시도지사의 성향과 같은 지역 요인에 따라 상이한지 살펴보고자 하였다. 더불어 교육행정협의회의 실제적인 운영이 지방자치단체의 교육재정에 미치는 영향이 있는지 실증적인 분석을 시도하였는데 재원확충의 과정에서 교육행정협의회의 운영이 비법정이전수입의 증감과 교육경비보조에 미치는 효과를 살펴보았다.

지역별 특성을 살펴본 결과 선행연구와 같이 교육행정협의회 누적운영기간이 협의회 개최에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 흥미로운 점은 누적 운영기간이 길다고 해서 지속적으로 협의회가 개최되는 것은 아니며. 지역과 시간을 통제했을 때 오히려 운영기간이 길수록 협의회가 개최되지 않는 방향으로 나타남을 살펴볼 수 있다. 시도지사의 재임 년수가 긴 곳에서 협의회 개최가 유의미하게 정적으로 나타남을 확인할 수 있었으나 시간 년도 통제 후 재임 년수가 통계적으로 유의미하게 드러나지 않았다. 이는 재임 년수 자체가 시간에 따라서 증가하기 때문으로 볼

수 있고 따라서 지역적인 특성만 고려했을 때 유의하게 나타난 것으로 볼 수 있다.

둘째로 비법정 전입금과 관련하여 선행연구에서 교육행정협의회의 성과로서 전입금이 유의하게 늘어남을 보고하였지만(박수정, 김용, 2009) 비법정전입금에서 협의회 운영과 관련된 개최횟수가 공동의장의 참여여부가 유의한 통계치를 도출하지는 않고 있었다. 하지만 분권화 모형변수와 관련해서 시도지사의 임기제한과 선거경합도가 비법정전입금에 유의한 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 예를 들어, 단체장이 초선이나 재선이 아닌 삼선인 경우 비법정전입금액이 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 광역자치단체에서 교육청으로 비법정이전수입을 전입하는 비율을 살펴보았다. 비법정전입금은 법정전입금과 대비되는 개념으로서 법적으로 전입금액이 정해져있지 않아 시도 광역자치단체와 교육청이 모두 재원으로 사용할 수 있는 재원이다. 이에 광역자치단체에서 비법정전입금을 전입하지 않고 자체적으로 사용할 수 있다고 보았으며 법정전입금 및 비법정전입금의 규모와 사용방안을 논의하는 교육행정협의회가 일어날 때 비법정전입금의 전입비율에서 영향을 미칠 것으로 보았다. 분석결과 지역특성을 통제하자 협의회 개최횟수가 전입비율을 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 전입비율을 높이는 변수로서 교육감의 재임기간이 유의하게 나타나고 있다. 이는 교육감의 재임기간이 늘어날수록 협상력이 증가하고 더 많은 교육재정을 확보하는 것으로 해석할 수 있다.

이처럼 교육행정협의회가 차년도 전입금의 증가와 전입비율에는 통계적으로 유의한 값을 보여주는 것과 관련을 지어 교육행정협의회의 운영이 교육재정을 사용하는 주체를 결정짓는 것에는 영향을 가진다는 것을 알 수 있고 재정적 자주성을 증진하므로서 교육자치와 일반자치의 수평적 연계협력을 위한 대안으로서 교육행정협의회는 교육의 전문성과 안정적인 재원의 전입을 위해 필요한 정치적 대안이라고 할 수 있다.

앞으로의 연구로 교육행정협의회를 보다 체계화 하는 것이 필요하다. 현재 교육행정협의회와 유사한 조직을 운영하는 지방자치단체가 있으며 지방교육자치단체의 운영이 일반자치단체와 교육자치단체의 협력을 증가시켜 교육의 전문성을 신장시킬 수 있는 방향으로 제시되어야할 것이다.

본 연구의 한계는 교육행정협의회개최에 영향을 미치는 지방자치단체의 특징 검증하기 위하여 교육행정협의회개최에 영향을 미칠 수 있는 복합적인 변인 중에서 지역적, 정치·제도적 요인에 초점을 두었을 뿐 교육행정협의회 개최와 관련한 지방자치단체 및 시도교육청의 열의 혹은 기관 내 의사소통 정도와 같은 정성적 요인에 대한 고찰을 다루지 못한 한계가 있다. 그리고 둘째로 비법정전입금에서 광역자치단체만의 금액을 10년만 분류할 수 있어 20년의 비법정전입금에 대한 분석에서는 기초자치단체의 교육경비보조금이 포함되어있다. 이는 교육행정협의회가 광역자치단체 수준에서 이뤄지기 때문에 비법정전입금에 미쳤다는 인과관계를 짓기 어렵다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 선행연구에서 미비했던 지방교육행정협의회 개최에 영향을 미치는 지방자치단체 특성을 실증적으로 분석하였다는 점과, 지방자치단체와 시도교육청간 수평적 연계를 증진할 수 있는 방안을 모색했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 더불어 결론부에서 수평적 연계와 관련한 실제적인 논의들을 구체화하고자 했으며 지방교육사무가 분권화되었을 때 나타날 수 있는 효율에 대한 논의를 제공했다는 점에서 의의를 살펴볼 수 있다.

참 고 문 헌

강경석, 허원기.(2006). 지방분권형 교육자치제도의 현안문제 및 발전방향 탐색. 조선대학교 교과교육연구소, 27(1), 43-59

공은배 외(2008).지방교육재정제도 발전방안 연구.한국교육개발원.

공은배, 이선호, 윤홍주, 오범호(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과분석 연구. 한국교육개발원.

국가법령정보센터.(2019.12.15) 서울특별시 교육행정협의회 설치ㆍ운영에 관한 조례. http://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1190660&urlMode=lsInfoP&viewCls=lsInfoP에서 인출.

국가법령정보센터.(2019.12.15) 지방교육자치에 관한 법률 .http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EC%B9%98%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0에서 인출.

김경회. (2012). 무상급식을 둘러싼 서울특별시장과 교육감 간의 갈등 분석. 교육정치학연구, 19(1): 1-28.

김대욱, 김경회, 오대영. (2011). 지방교육자치 권한에 대한 시・도지사와 교육감의 인식차이분석. 한국행정연구, 20(3), 201-230.

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

김민희. (2013). 지방자치단체 교육경비보조 지원유형 탐색. 한국자치행정학보, 27(2), 237-260.

_____ (2011a). 지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제. 한국 행정학회. 행정학공동학술대회 제4분과 발표논문집. 1-34.

_____ (2011b). 지방자치단체 교육비 지원 사례 분석. 한국자치행정학보, 25(3). 223-245.

김병주, 나민주, 이영. (2007). 지방자치단체를 통한 고등교육재정 확보방안.16(1):129-158.

김상은, 엄기홍.(2013). 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향. 현대정치

연구, 6(2), 69-93.
김순남, 김흥주, 정택희, 박종렬, 성태제.(2008).지방교육자치 내실화를 위한 시도교육청 평가모형 개발 연구. 한국교육개발연구원.
김승현. (2011). 지방자치와 지방교육자치 통합의 주요 쟁점과 과제. 한국행정과 정책연구, 9(1), 83-107
김영욱, 함경승. (2015). 공공갈등 상황에서 문화성향, 갈등인식과 조정유형이 협력의지에 미치는 영향. 한국위기관리논집, 11(3): 39-62.
김재훈.(2009). 지방분권제도에 대한 정치경제학적 분석 : 재정자치 및 국회의원 경선제도. KDI Journal of Economic Policy, 31(1), 27-69.
문찬주, 양찬주, 나윤진 , 김지은 , 남인혜 , 정동욱. (2018). 학교 내 교사 자율성의 학업성취 제고 효과 분석. 교육행정학연구, 36(5): 219-245.
박수정, 김용. (2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 교육행정학연구, 27(4): 353-378.
배상진. (2000). 교육자치의 본질과 기본원리 고찰. 진리논단, 5(4), 443-467
송기창. (2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. 교육재정경제연구, 19(4): 233-256.
송기창. (2012).「교육재정백서」. 한국교육개발원 수탁연구. CR-2012-51.
안종석. (2012).지방교육재정교부금 현황과 발전 방향. 재정포럼 6-23.
안주열. (2014). 교육자치제도의 제도적 보장에 관한 헌법적 고찰. 법학연구, 42, 195-220
양오석. (2013), 첫눈에 반한 STATA, 서울: 지필미디어.
어효진, 이수영. (2015). 지방교육협력의 제도, 자원, 과정이 교육성과에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보, 49(1), 145-163.
오영균. (2008). 재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구. 행정논총, 46(3), 121-143.
오영민. (2010). 지방정부 사업예산의 분절화(fragmentation)와 영향요인 분석. 한국사회와 행정연구, 21(1), 301-329.
우명숙. (2010). 지방선거와 지방교육재정의 성과 및 과제 . 2010년도 한국교육재정 경제학 회 연차학술대회 발표 자료집. 9-32.
원세림. (2018). 지방자치단체 비법정전입금의 교육재정 공평성에 대한 영향 분석. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 2018(2): 57-77.

윤정일 외. (2002). 한국교육정책의 쟁점, 서울 : 교육과학사
윤홍주. (2003). 지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제.교육행정학연구.21(3):169~190.
윤홍주.(2011). 기초자치단체의 교육경비보조금 변화 추이 및 결정요인 분석. 교육재정경제연구, 20, 57-75
이기우. (1997). 교육자치란 무엇인가. 지방자치(100). 36-40
이동영, 김범석, 최예나.(2011.6.17) '무상급식' 서울시민 손으로 넘어오다.동아일보.http://www.donga.com/news/article/all/20110617/38099386/1에서 인출.
이미영, 배정현,(2018).단위학교 특성에 따른 교육경비보조금 수혜규모 분석. 사회과학 담론과 정책,11(2),29-58.
이승종. (2003). 지방자치론 정치와-정책, 서울:박영사
이일용. (2011). 지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안. 한국교육문제연구, 29(2), 59-81.
이현수. (2015). 광역단체장과 교육감의 교육사무집행상 분쟁해결기제. 교육법학연구, 27(3), 185-207.
이호준, 이현국, 양민석, 정동욱.(2014).서울특별시 교육경비보조금 배분기준 및 수혜학교 특성 분석. 교육재정경제연구. 23. 25-59.
이효, 김성주. 2014. 지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2014(0): 1-177.
임동진, 김홍주 .(2018). 교육정책 갈등의 원인과 해결방안 연구 - 교육부와 시・도교육청 간의 갈등을 중심으로 -. 한국정책학회보, 27(1): 61-89.
전상경. (2011).「현대지방재정론」, 서울: 박영사.
정세욱. (2005). 지방자치학, 서울:법문사
정영수,장덕호. (2010). 교육자치기구 및 선출 제도의 문제점과 개선 방향. 한국교육정치학회 학술대회지. 5-38
조성규. (2016). 지방교육자치의 본질과 교육감의 지위. 행정법연구(46), 217-241.
최진혁. (2005). 우리나라 교육분권의 적정성 논의에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 16(1), 523-551

하봉운. (2009). 지방자치단체 교육재정지원의 성과와 과제 . 한국교육재정경제학회 제53차 학술대회 발표자료집. 21-69.

_____ (2009). 기초자치단체 교육지원의 현황 분석과 향후 과제: 경기도 31개 시・군 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 16(1), 107-13.

_____(2010). 지방분권시대 지방교육자치제의 방향과 과제. 교육비평, (27), 24-50.

하연섭, 신가희. (2015). 예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구 -예산결산특별위원회 회의록 분석을 중심으로-. 한국정책학회보, 24(2), 527-564.

하연섭. (2014). <정부예산과 재무행정>. 제2판. 서울: 다산출판사.

한국교육개발원.(2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구. 세종 : 한국교육개발원

한수현.(2020). 광역자치단체와 기초자치단체의 교육경비보조금 비교분석.석사학위논문, 서울대학교대학원.

홍승국,김정일,송승근, 2017., 패널자료를 이용한 로지스틱회귀분석에 관한 연구, 社會科學論文集/35(2), 315-334, 대전대학교 사회과학연구소.

황준성.(2020). 지방교육자치제도 관련 법령의 쟁점 및 개선 방안. 교육행정학연구, 38, 29-51.

Dong Wook Jeong, Ho Jun Lee, Sung Kyung Cho.(2017). Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea, International Journal of Educational Development, 53.Pages 12-27.

Fissman, R. and R. Gatti, “Decentralization and Corruption: Evidence from US Transfer Progrmas,” Public Choice, Vol. 113, 2002b, pp.25~35.

Henderson, J. V. and A. Kuncoro, “Corruption in Indonesia,” NBER Working Paper, No. 10674, 2004.

Patterson, J. (1998). Harsh realities about decentralized decision making.School Administrator(55). 6-8

Von Hagen, Jurgen. (2007). “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance.“ in Anwar Shah (ed.), Budgeting and Budgetary Institutions. Washington, D.C.: The World Bank.

Wildavsky, Aaron. B., & Caiden, Naomi. (2004). The New Politics of the Budgetary Process. New York: Pearson Longman.

Abstract

The Effect of Cooperation between Local Government and Education Institutions on Education Subsidies

- Focused on the Education Administration Council -

Eun Sun Na
Educational Administration
Department of Education
The Graduate School
Seoul National University

The demand for education is diversifying in the community. As a result, the need for cooperation between local governments and education administration has increased. The Local Education Administration Council introduced in this study is one of the local education autonomy systems. It was made into a law in 2016. The system is a place where the superintendent of education and the local governor consult, and deals with the budget for legal and non-legal transfers, particularly in relation to local education finance. Five years have passed since its establishment, and local education administration councils have not been held or operations have been restricted once or twice over the years.

For this reason, the study analyzed the factors of holding a local education administration council. It also focused on the impact of the local education administration council on local education finances. In particular, the study focused on non-legal funds that overlap authority between local governments and educational governments. First of all, the analysis showed that the period of operation had a negative impact on the holding of the Education Administration Conference. The longer the operation period, the fewer meetings were held. Second, the Education Administration Council greatly increased non-legal transfers in the following fiscal year. Third, the rate of remittance of non-court transfers also increases significantly.

This study is meaningful in that it analyzed the local education administration council in empirical ways. It is also meaningful in that the Local Education Administration Council has announced the expansion of economic autonomy.

……

keywords : **Education Finance, Education Administration Council, Local Education Administration Council, Non-legal transfer, Decentralization of education**

Student Number : **2018-22620**