

지방교육자치 전문연구기관의 설립 필요성과 가능성 탐색

A Study on Necessity and Possibility of Specialized Research Institute for Local Education Autonomy

나민주*, 박수정**, 하봉운***, 차지철****

충북대학교 교육학과*, 충남대학교 교육학과**, 경기대학교 교직학부***, 한국지방교육연구소****

MinJoo Rah(demosrah@cbu.ac.kr)*, Soo-Jung Park(park37@cnu.ac.kr)**,
BongWoon Ha(bha@kgu.ac.kr)***, JiCheol Cha(cha@cbu.ac.kr)****

요약

본 연구는 지방분권, 교육자치가 강화되는 상황에서 기관설립운영의 중요성과 필요성이 점차 높아지고 있는 지방교육자치 전문연구기관 설립의 필요성과 가능성을 구체적으로 탐색하는 데 목적이 있다. 지방교육자치 전문연구기관의 설립 필요성은 외적 필요성과 내적 필요성의 두 측면에서, 그리고 설립 가능성은 법적 근거와 설립형태 및 재원확보의 측면에서 검토하였다. 전국단위의 교육자치 정책 및 법제 아젠다를 선도하여 공동현안 문제에 효과적으로 대응하고, 지역단위의 교육정책연구소와의 연계·협력을 통해 지역 맞춤형 정책 연구개발을 지원하기 위해서는 지방교육자치 전문연구기관 설립이 절실한 시점이다. 전문연구기관의 공공성, 전문성, 경제성, 안정성 등을 고려할 때, 재단법인 형태가 적합할 것으로 보이며, 일반 지방자치 분야의 전문연구기관 사례와 마찬가지로 특례법 제정 등의 법적 근거가 마련되어야 할 것이다. 앞으로 구체적인 기관설립·운영방안을 마련하고, 기관설립을 추진하기 위해서는 교육부 및 전국시도교육감협의회 등의 협업적 논의와 학술적 논의를 병행할 필요가 있다.

■ 중심어 : | 지방교육자치 | 전문연구기관 | 필요성 | 가능성 |

Abstract

The purpose of this study is to explore the necessity and possibility of establishing a research institute for local educational autonomy where the importance and necessity of institution establishment and operation are increasing with the decentralization and educational autonomy. The necessity of establishing a local educational autonomous research institute was examined in terms of both external and internal necessities, and the possibility of establishment in terms of the form of establishment, financial resources, and legal basis. In order to effectively cope with common issues by leading the nation's educational autonomy policy and legal agenda, and to support regional policy research and development by linking and cooperating with regional educational policy research institutes, local educational autonomous research institutes are established. This is an urgent point. Considering the publicity, professionalism, economic feasibility, and stability of specialized research institutes, the form of foundation corporation seems to be appropriate, and, like the case of specialized research institutes in general local autonomy, legal grounds for the establishment of special law should be prepared. In the future, it is necessary to conduct collaborative discussions and academic discussions with the Ministry of Education and the National Council for Superintendents of Education.

■ keyword : | Local Education Autonomy | Specialized Research Institute | Necessity | Possibility |

I. 서론

지방교육자치는 교육의 자주성, 전문성, 지방교육의 특수성을 살리고, 지방교육의 발전을 도모하는 데 의의를 두고 있다. 1991년 지방교육자치에 관한 법률 제정 이후 본격적으로 지방교육자치가 실시되었고, 2010년 교육감직선제의 전면 실시를 계기로 지방교육의 특색과 지방교육정책의 중요성은 더욱 강화되었다. 현 정부에서도 “풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권”을 20대 국정전략의 하나로 제시하고, 그 일환으로 “교육민주주의의 회복 및 교육자치 강화”를 100대 과제 중 하나로 추진하고 있다. 이를 실현하기 위하여 교육부와 전국시도교육감협의회는 교육자치정책협의회를 중심으로 종래의 중앙집권적, 하향식 교육정책 추진방식에서 벗어나 교육권한의 지방이양을 확대하고 교육자치를 강화하기 위한 세부적인 방안을 마련하고 있다.

지방교육자치가 정착되고 활성화되기 위해서는 관련 법령 및 제도, 기관, 역량의 여러 측면에서 개선방안이 마련되고 발전노력이 병행되어야 한다. 연방제 수준의 자치분권, 헌법 개정까지 논의되고 있는 최근 상황을 고려하면 관련 법령이나 제도 측면에서 상당한 변화와 발전이 예상된다. 지방교육자치의 발전을 위해서는 지방의 자율권과 자치권을 강화를 위한 법제 개선도 중요하나, 이제 그에 상응하는 지방교육 자치역량의 제고와 지방교육행정기관의 기능과 조직 발전을 위한 논의들 더욱 구체화할 시점이다.

최근 들어서 시도교육청에서는 기획기능의 강화와 학교현장지원을 목표로 조직개편을 추진하는 등 적극적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 한편으로는 중앙정부를 중심으로 국가차원에서 정해진 교육정책을 집행하고 전국적 기준을 통해서 배분된 조직, 인력, 예산의 효율적 관리에 초점을 두고 지방교육행정을 담당해오던 기존 방식에서 벗어나는 데 적지않은 어려움을 호소하고 있다. 지역별 특성을 반영한 다양한 교육정책을 개발·실행하고 지역의 교육환경 변화와 교육수요에 능동적으로 대처하기 위해서는 장단기 정책개발을 위한 기획기능과 인적 및 물적 자원의 효율적 관리를 위한 조직관리기능이 강화되어야 하며[1], 현안문제 해결을 위한 지역사회의 공동노력도 확대될 필요가 있다. 이를

위해서는 지방교육자치 전문연구기관의 설립을 통해 시도교육청별로 분산된 연구개발기능을 통합적으로 수행하도록 하여 시도교육청의 정책개발 및 기획 기능을 강화하고, 지방교육자치의 중장기적 발전방안을 모색할 필요가 있다[2].

현재 지방교육자치에 관한 연구는 주로 국책연구기관인 한국교육개발원, 교육부 정책중점연구소, 그리고 시도교육청별로 설립된 교육정책연구소 등을 통해서 이루어지고 있다. 그러나 지방분권, 교육자치의 획기적 강화 추세 속에서 전국적인 수준의 전문적인 연구·개발을 통한 시도교육청의 역할과 기능 수행을 지원할 수 있는 지방교육자치 전문연구기관의 설립 필요성이 부상하고 있다. 교육부(2017)에서도 지방교육행정분야 정책연구 및 조사, 자료 및 행정정보 관리, 각종 평가·공동사업 추진 등을 수행하기 위해 ‘(가칭)지방교육행정연구원’ 설립 필요성을 검토한 바 있다[3]. 지방교육자치분야에서 독립적이고 전문적인 연구와 사업을 담당할 수 있는 기관을 설립·운영하기 위해서는 그 필요성이나 가능성을 체계적으로 검토하고 구체적인 설립방안을 마련할 필요가 있다.

정부 및 지방자치단체가 출자출연 기관을 설립하기 위해서는 법령상 타당성 검토가 선행되어야 하나, 교육행정기관이 출자출연 기관을 설립하기 위한 법령이 별도로 존재하지 않기 때문에 일반행정분야의 기관 설립 및 운영에 관한 법령에 나타난 관련사항을 참고할 필요가 있다. 먼저 지방자치단체는 지방자치제도의 개선과 지역발전 및 지방문화 창달에 이바지하기 위한 목적으로 출연연구기관인 지방연구원을 설립할 수 있다. 지방연구원은 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 근거하여 설립이 가능하며, 동법 시행령 제2조에 따라 연구원 설립시 행정안전부장관에게 적합성을 인정받아야 한다. 또한 「지방자치단체 출자출연 기관의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에서는 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자와 공동으로 출자 또는 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

참고로 기관 설립과 관련된 법령은 아니지만, 지방교

육행정기관의 재정투자 기준에 대해서 교육부령인 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」제2조에서 1) 투자사업의 필요성·타당성, 2) 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 3) 시·도교육청의 중·장기계획 및 지방교육재정 계획과의 연계성, 4) 소요자금의 조달 또는 원리금 상환능력, 5) 투자사업의 재정·경제적 효율성, 6) 지방자치단체의 교육투자계획과의 연계성의 6가지 투자심사기준을 밝히고 있다. 앞서 살펴본 「지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 설립·운영에 관한 법률」 등의 법령에서는 기관설립을 위한 타당성 검토를 위해 기관설립의 필요성, 국가 정책과의 부합성, 재원확보 가능성, 공익(주민복지, 지역경제 등)의 증진성 등을 제시하고 있다.

이상 살펴본 기관 설립 법령들의 검토 사항들은 해당 공공기관 설립을 위해서 우선 첫째, 기관 설립이 필요한가, 둘째, 기관 설립이 가능한가의 두 측면을 중심으로 구성되어 있다[4-7]. 본 논문에서는 관련문헌 및 법령 검토 결과를 바탕으로 설립 필요성을 외적 필요성과 내적 필요성의 두 측면에서, 그리고 설립 가능성을 법적 근거와 설립형태 및 재원확보의 측면에서 탐색하고자 한다. 좀더 구체적으로 보면, 설립의 외적 필요성은 지방교육자치와 관련된 정부정책 동향, 지방자치분야 연구원 설립·운영 사례를 통해서, 내적 필요성은 시·도 교육감협의회의 운영 성과와 과제, 시·도교육청에서 운영중인 교육정책연구소의 운영 성과와 과제를 통해 검토하기로 한다. 그리고 법적 근거 측면에서는 교육분야의 관련 법령, 연구원 설립·운영에 관한 법령을 검토하고, 마지막으로 적합한 설립형태가 무엇인지, 운영을 위한 재원의 규모와 확보방법은 무엇인지를 탐색하기로 한다.

II. 지방교육자치 전문연구기관 설립의 필요성

1. 외적 필요성

1.1 관련 정책 동향

문재인 정부는 “고르게 발전하는 지역”을 5대 국정목표 중 하나로 채택하여 자치분권 및 교육자치 강화를

강조하고 있으며, “교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화”를 국정과제로 추진하고 있다. 교육부와 시·도교육청은 교육분야 협치기구인 ‘교육자치정책협의회’를 구성하고, 2017년 12월 ‘교육자치 정책 로드맵’을 발표하였다. 교육자치정책협의회에서는 교육분야의 일괄이양법 제정을 추진중이고, 연구용역을 통해 「교육의 지방분권에 관한 일괄법」(가칭) 제정 방안을 마련하였는데, 주요 내용으로는 교육부 장관과 교육감 간의 사무배분 및 권한 일괄이양을 추진, 교육에 관한 국가사무와 지방사무를 명확하게 구분하되 국가사무에 대해서는 열거주의를 적용, 유치·초·중등교육에 관한 사무와 권한은 원칙적으로 교육감에게 둔다는 내용을 포함한다[8].

한편 대통령소속 자치분권위원회(舊 지방자치발전위원회)에서는 2018년 9월 ‘자치분권 종합계획(안)’을 발표하였다. 실질적인 자치분권을 통해 지역의 자율성·다양성·창의성이 발휘될 수 있는 포용의 공간을 마련하는 것이 종합계획의 목적이다[9]. 자치분권 종합계획은 6대전략 및 33개 과제 추진을 계획하고 있으며, 33개 과제 중 ‘교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화(2-7)’과제는 지역의 인적·물적 자원을 총체적으로 활용하여 교육서비스의 질 제고를 목표로 추진중이다. 교육자치와 관련해서는 중앙권한의 획기적인 지방이양 전략과제의 7과제로 “교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화”가 포함되어 있다[9].

향후 지방교육자치와 관련하여 교육부와 시·도교육청의 공동협의체의 역할이 증대할 것으로 예상되며, 시·도교육청 수준의 문제상황을 진단하고 대안을 제시할 수 있는 정책연구가 지속적으로 요구될 것으로 전망된다. 특히 교육사무의 일괄이양과 같은 환경변화에 적극 대응하고 교육자치와 일반자치의 협력을 통해 지방교육을 발전시키기 위해서는 전문적인 연구기관을 통한 아젠다 개발, 지역 현안 및 국가적 이슈 대응이 필요하다.

1.2 관련 연구기관 설립 및 운영 사례

일반 지방자치분야에는 국가 차원과 지방 차원에서 다양한 협의회, 연구원, 공제회 등이 구성·운영되어 지방분권의 강화, 지방자치의 발전을 위한 연구와 사업을 담당하고 있다. 최근에는 기관별 기능 및 업무분야가 전문화, 세분화되면서 그 종류가 더욱 다양해지고 있는

추세이다. 일반지방행정 분야의 사례 중에서는, 국가차원에서 설립·운영중인 한국지방행정연구원, 한국지역정보개발원, 한국지방세연구원을 참고해볼 수 있다. 세 기관의 운영 현황을 비교·분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 연구원의 독립적인 연구활동을 보장하기 위해 재단법인 형태로 기관이 설립되고 있다. 둘째, 국가 및 지방자치단체의 출연금을 통해 기관의 안정적인 재원을 확보하고 있다. 셋째, 기관설립을 위한 특별법 제정 및 법률 개정을 통해 법적 기반을 확보하였다.

표 1. 일반 지방행정분야 연구원 운영 현황

구분	한국지방행정연구원	한국지방세연구원	한국지역정보개발원
설립 형태	재단법인	재단법인	재단법인
설립 주체	전국 시도 광역지방자치단체	전국 지방자치단체	전국 시도 광역지방자치단체
주무 기관	행정안전부	행정안전부	행정안전부
법적 근거	「한국지방행정연구원 육성법」, 「한국지방행정연구원 육성법 시행령」	「지방세기본법」제151조, 제152조, 「지방세기본법 시행령」제93조, 제94조	「전자정부법」 제72조
임직원 수	68명	81명	241명
예산 규모	약 170억원	약 133억원	약 1,465억원

한편, 일반 지방자치분야의 연구기관이 수행하고 있는 주요업무는 크게 정책연구 및 자료조사, 연구 위탁 및 교육지원, 국내외 기관과의 교류협력, 기타 사업 등으로 구성되어 있다. 일반 지방자치 분야에서는 국가 차원의 지방분권, 지방자치의 강화, 지자체의 정책수립 및 지방자치발전을 위해 국가 및 지방 차원에서 다양한 연구기관을 설립·운영하고 있으며, 특히 범지자체 차원에서는 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원, 한국지역정보개발원 등을 설립하여 정책연구 및 자료 조사, 위탁연구 수행, 교육지원, 교류협력 사업을 수행하도록 하여 지방분권을 선도하고 지방자치를 성숙시키기 위해 노력하고 있다.

표 2. 일반 지방행정분야 연구원의 주요업무 현황

구분	주요업무		
	한국지방행정연구원	한국지방세연구원	한국지역정보개발원
정책 연구 및 자료 조사	<ul style="list-style-type: none"> 중장기계획 및 자료 조사연구 주요 당면과제 조사연구 	<ul style="list-style-type: none"> 정책조정 등에 필요한 자료수집 및 관리 정책 개발, 조직 인사 발전에 관한 연구 제도·행정의 개선방안 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 정보화 촉진을 위한 조사 연구 지자체 정보시스템의 개발, 확산·운영 정보화사업 성과분석·진단

연구 위·수탁 및 교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> 연구용역 수탁 및 위탁 사업 타당성 조사평가 연구 및 수탁 연수원에 대한 교육지원 연계 협력 	<ul style="list-style-type: none"> 연구용역 수탁 및 위탁 제도 및 행정 발전을 위한 교육 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙행정기관 및 지자체 위탁 사무 지역정보화 촉진을 위한 지식, 인력개발, 평생교육 시설 운영
교류 협력	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 기관 및 기구와의 교류협력 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 기관 및 기구와의 교류 협력 	<ul style="list-style-type: none"> 국제교류협력
기타 사업	<ul style="list-style-type: none"> 자문 및 경영진단사업 도서간행물의 출판 및 판매사업 임대업 기타 연구원 목적달성을 위해 필요한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 기타 연구원 목적달성을 위해 필요한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 기타 개발원의 설립 목적 달성을 위해 필요한 사업

자료: 각 연구원 정관에 규정된 주요업무를 참고하여 재정리

2. 내적 필요성 검토

2.1 전국시도교육감협의회와 성과 및 과제

전국시도교육감협의회는 지방교육자치의 확립과 발전에 기여하기 위해 교육감 상호 간의 교류·협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 설립된 전국 시도교육감들의 협의체이다. 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되고 교육감이 선출되면서부터 운영을 시작하였고, 1996년 11월 협의회 규약을 제정하여 임의기구로서 본격적인 활동을 시작하였다. 그리고 2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정으로 교육감 협의체 설립에 관한 조항이 신설되면서 법정기구의 위상을 갖게 되었다.

전국시도교육감협의회는 비교적 짧은 역사에도 불구하고 지방교육자치의 중추적 역할을 담당해오고 있으나, 그 성격이 비슷한 일반행정분야의 대한민국의도지사협의회나 고등교육분야의 한국대학교육협의회 등과 비교하였을 때, 인력 및 재정, 기능 등에서 상대적으로 열악한 상황에 있다.

표 3. 시도교육감협의회와 시도지사협의회 비교(2017년)

구분	전국시도교육감협의회 사무국	대한민국의도지사협의회 사무처
인력	7명 ※ 회장교육청(경기) 소속 파견 5인, 교사 1인(서울), 일반직 1인(인천)	47명(재외공관 18명 포함) ※ 시도 파견 20명(국내 9, 해외 11) 외에는 자체 총원 인력
예산	3.23억원 (시도교육청분담금)	75억원 (시도분담금)

출처: 교육부(2017). 초·중등교육 정책 및 지원 사무 자율화 추진방안.

향후 지방교육자치의 확대가 예상되는 바, 교육청 간 공동으로 추진해야 하는 사업 및 조사 등의 필요한 사무를 결정하고 이를 집행할 수 있도록 전국시도교육감 협의회역의 역할을 재정립·강화하고, 시도교육청을 지원할 수 있는 조직 및 인력을 확보해야 할 것이다. 참고로 영국, 미국, 일본의 교육감 협의회 사례를 반영하면, 상설 사무조직과 함께 지방교육정책 및 지방교육행정에 관한 연구기능을 수행할 수 있는 조직이 필요하다[10].

2.2 교육청별 교육정책연구기관의 성과 및 과제

지역의 특수성과 다양성을 반영하는 지역 맞춤형 교육정책 개발을 위해 지역 차원에서 정책 개발이 수행되어야 한다는 문제 인식에 따라 시도교육청들은 정책 개발의 기능을 확대해왔다. 각 시도교육청에서는 정책기획관실을 설치·운영하고 있으며, 일부는 직속기관인 교육연구(정보)원이 정책개발 기능을 수행하기도 하였다[11]. 최근에는 다양한 형태의 교육정책연구기관을 운영 중이다.

교육정책연구소는 시도교육청 차원에서 정책연구를 담당하는 기구로서, 2011년 9월 전북교육청이 처음 설립한 이래 2018년 기준 14개 시도에 설치되어 있다. 교육정책연구소 대부분은 시도교육청 행정기구 설치조례 및 시행규칙을 근거로 주로 교육청 직속(4개소)이나 교육연구원 소속(9개소)으로 설치·운영되고 있고, 경기도에 경우 출연기관으로 재단법인 형태인 경기교육연구원을 별도 설립하여 운영하고 있다[12][13].

표 4. 시도교육청 차원의 정책연구 전담기구 운영 현황 (단위: 명, 천원)

지역	설립 시기	명칭	연구자 수		'18 예산 (중단제외)	중단 연구 예산
			전문연구원	교육 전문직 등		
서울	2015.1	교육정책연구소	5	10	1,401,674	251,850
부산	2015.3	교육정책연구소	2	7	180,000	395,730
대구	2013.8	교육정책연구부	0	9	243,150	249,000
인천	2015.3	교육정책연구소	2	9	243,823	-
광주	2015.3	교육정책연구소	4	5	196,390	-
세종	2015.3	교육정책연구소	0	6	128,716	-
경기	2013.9	경기교육연구원	23	15	4,902,576	220,424
강원	2016.3	교육연구부 (정책연구팀)	3	6	224,276	-
충북	2015.3	정책연구담당	0	4	39,500	-

총합	2016.3	교육연구부 (교육정책연구센터)	0	5	197,910	-
전북	2011.9	교육정책연구소	4	10	251,506	-
전남	2012.4	교육정책연구소	4	10	301,660	105,700
경남	2015.3	정책연구부	2	8	261,550	-
제주	2015.3	교육정책연구소	0	6	76,000	-

주: 2018년 6월 기준 전국교육정책연구소네트워크에 소속된 시도 연구소 내지 부서들임
 자료: 전국교육정책연구소네트워크(2018); 정재균, 이상철(2017: 102-103)

현재 시도교육청 차원에서 수행하고 있는 정책 연구의 영역 및 주제를 분류해보면 대부분은 유치·중등교육 전반에 걸쳐 해당 지역의 특수성을 반영한 정책수립과 관련되어 있으며, 한편 국가차원의 교육정책 변화를 추동하기 위한 연구도 수행되고 있다. 교육청 차원에서 개발된 정책들의 성공을 위해서는 교육청, 중앙정부, 그리고 지방자치단체의 협조적 관계를 유지할 수 있는 조정 체제가 중요하다[11][13]. 향후 지방교육자치 강화와 정착을 위해서는 지역별로 연구·개발활동이 강화되어야 하고, 동시에 외부에 대한 전국적 차원의 대응도 필요할 것이다. 정책 및 사업을 공동으로 개발·수행하고, 지방교육 아젠다를 선제적, 선도적으로 제기해야 할 것이다.

지방교육자치의 확대를 위한 연구·개발 지원체계는 일반지방행정 분야의 사례를 참고해 볼 수 있다. 일반 지방행정에서는 해당분야의 다차원적인 대응을 위해 각 시도의 출연연구원과 전국단위의 한국지방행정연구원 등이 각자의 역할을 담당하여 협력체계를 이루고 있다. 지방교육자치 분야에서도 시도교육청의 교육정책연구소가 지역별 연구·개발 수행 역할을 담당하되, 범교육청 차원에서는 전국단위의 지방교육자치 전문연구기관이 지역별 연구조직과의 연계·협력 역할을 담당할 수 있다.

표 5. 지방자치와 교육자치 연구기관의 위상 관계

분야	지방자치	교육자치
기관 (역할)	한국지방행정연구원 (공통적인 지방자치 연구, 사업)	(가칭)한국교육자치연구원 (공통적인 교육자치 연구, 사업)
기관 (역할)	지방자치단체출연 연구원 (개별 지방자치단체 연구, 정책 개발 지원)	교육청 교육정책연구소 (개별 교육청 연구, 정책 개발 지원)

III. 지방교육자치 전문연구기관 설립의 가능성

1. 설립의 법적 근거

1.1 교육분야 법령

교육분야 법률은 「교육기본법」을 골격으로 하여 교육에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 제도의 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 교육기본법 제5조에서는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하도록 국가와 지방자치단체에 책임을 명시하고 있다. 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위해 「지방교육자치에 관한 법률(약칭: 교육자치법)」에서는 지방교육행정기관의 조직 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 교육자치법 제42조에 따르면, “교육감은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있다.”고 정하고 있으며, 국가는 협의체의 운영 등에 필요한 재정을 지원할 수 있도록 정하고 있다. 교육분야의 비영리법인 설립에 관한 법률은 「교육부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」이 있다. 동 시행령은 민법에 기초하여 교육부 소관 비영리법인에 대한 설립 및 감독에 관한 사항을 규정하고 있다.

1.2 기관 설립·운영 관련 법령

법인 설립 및 운영과 관련된 법적 기반은 「민법」 제3장에서 규정하고 있으며, 교육분야의 비영리법인에 대해서는 「민법」 제32조에서 설립에 관한 사항을 규정하고 있다. 연구기관의 설립 및 운영에 관한 사항을 규정한 법률로는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(약칭: 정부출연기관법)」, 「특정연구기관 육성법」, 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률(약칭: 지방연구원법)」이 있다. 「정부출연기관법」은 정부가 출연하고 연구를 주된 목적으로 하는 기관의 설립 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있으며, 동 법률에 따라 설립되는 연구기관을 나열하여 규정한다. 「특정연구기관 육성법」에서는 특별법에 따라 설립된 연구기관에 대한 정부의 보호 및 육성에 필요한 사항을 규정한다. 「지방연구원법」은 지방자치단체 등이 출연 보조하고, 연구를 주된 목적으로 하는 기관의 설립 및

운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 앞서 살펴본 법령과 달리 특정 기관의 육성을 위한 특별법을 제정하여, 해당 기관의 설립과 운영에 관한 사항을 규정한 법률도 존재한다. 이러한 법률적 기반을 갖춘 기관 중 지방교육자치 전문연구기관과 유사한 기관으로 ‘한국지방행정연구원’이 있다.

교육자치 전문연구기관이 설립될 경우, 초기에는 교육부 및 시도교육청의 출자 혹은 출연금을 통해 운영될 가능성이 높다. 그러나 「지방재정법」에 따르면 출자금은 법령에 근거, 출연금은 조례에 근거가 있는 경우에만 가능하기 때문에, 일반지방행정분야의 한국지방행정연구원과 같이 특별법 제정을 고려하는 것이 보다 현실적인 대안이라 할 수 있다. 즉 「(가칭)한국교육자치연구원 육성법」, 「(가칭)한국교육자치연구원 육성법 시행령」 제정을 통하여 연구원의 설립·운영을 위한 자금 및 출연금 등에 관한 법률적 근거를 마련하고, 연구원의 자체수입원에 대한 안정적 확보를 위한 연구 및 조사 위탁의 우선권을 보장하는 방향을 고려해볼 수 있다.

2. 설립형태와 재원확보

2.1 설립형태

일반적으로 지방자치단체가 출자 및 출연하고 있는 기관은 경영주체에 따라 직접관리방식(직영형태)과 간접관리 방식(민간위탁)으로 분류가 가능하다. 기관의 성격에 따라 공공사업의 목적 달성을 위해서는 직영 형태가 적합하며, 기관 운영의 효율성 제고를 위해서는 민간위탁 형태를 고려할 수 있다[5]. 직접관리 방식은 지자체가 직접 기관에 관한 사무를 처리하는 것을 의미한다. 간접관리 방식은 지자체가 공법상 또는 사법상의 법인을 설립하여 간접적으로 기관운영을 수행하는 것을 의미하며, 기관유형으로는 특별법에 의한 특수법인 등의 형태로 지방공사·공단형, 민간위탁형, 재단법인형 등의 유형이 있다. 각 기관설립은 「지방공기업법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「민법」 등의 법적 근거를 토대로 가능하다.

전문연구기관의 경우 공공성, 전문성, 경제성, 안정성 등을 고려하면 재단법인의 형태가 가장 적합하며, 일반지방행정 분야 전국단위 전문연구기관의 경우에도 재단법인 형태가 주를 이루고 있다. 즉 교육사업은 수익

성이 크게 높지는 않으나 공공성을 내포하고 있어 효율성만을 판단 근거로 민간위탁 할 경우 수익증대 이뤄지지 않으면 원활한 공급이 저해될 수 있고, 교육사업에 대한 직접경영은 공공조직의 관료적 특성과 경직성으로 인해 비능률성이 발생할 가능성을 내포하고 있어 주민들의 실질적인 선호와 수요 반영에 어려움을 가중시킬 수 있다. 이러한 점들을 고려한다면 재단법인 형태는 안정적 운영을 통한 공공성 확보와 운영의 경직성 및 대응성 부족의 단점을 보완할 수 있다[14-16].

표 6. 설립형태별 비교

구분	장점	단점
직영형태	<ul style="list-style-type: none"> 공공성 확보 용이 재원의 안정적 조달 행정과 업무 추진에 용이 인력의 안정성 책임성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 업무의 경직성과 비능률성 전문성 결핍 변화 대응성 부족 공무원의 간섭 및 중립성 한계
민간위탁	<ul style="list-style-type: none"> 계약방식 통한 생산비용절감 탄력적 조직운영 경영 효율성 증가 변화에 대한 대응성 운영인력의 전문성 정치적 중립성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 공공성의 훼손 직원신분 불안정 위탁기관의 책임전가 비용산정의 어려움
재단법인	<ul style="list-style-type: none"> 업무의 자율성과 전문성 운영 독립성 유지 교육정책의 일관성 직원의 신분 안정성 책임성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 직영형태에 비해 재정적 안정성 약화 민간위탁에 비해 경쟁원리 작동 비활성화 조직의 경직성 우려

출처: 이용재 외(2013), 성명기 외(2006) 재구성함

표 7. 설립유형별 상대적 우선순위 평가

구분	공공성	전문성	경제성	안정성
직접경영	◎	△	△	◎
민간위탁	△	◎	◎	△
재단법인	○	◎	◎	○

※ ◎ 가장 좋음 ○좋음 △ 보통

출처: 이용재 외(2013), 성명기 외(2006) 재구성함

2.2 자원 확보방편

교육자치 전문연구기관은 「민법」 및 근거법령에 따른 재단법인 형태나 특별법 제정에 따른 특수법인 형태로 설립될 가능성이 높으며, 이 경우 출연금 및 기금 조성이 선행되어야 한다. 지방자치단체 출연 재단법인의 경우, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 의하면 지방자치단체는 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업의 효율적 수행을 위해 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인 포함)와 공동으로 출자하거나

출연하여 재단법인으로서 설립이 가능하다. 즉 출자·출연기관에 관한 재정 지원은 지방자치단체가 해당 기관에 출자금·출연금 또는 보조금의 형태로 교부할 수 있으며, 연구원은 대체로 지자체 출연금으로 운영되어 출연금의 형태로 재원 확보가 가능한 상태이다. 또한 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제20조에 재정지원이 구체적이고 명확하게 명시되어 있어 재원 확보의 지속성과 안정성을 담보하는 상위 법령의 근거가 확보되어 있다.

국가 및 지방자치단체의 재정지원을 받는 전문연구기관 중 교육자치 전문연구기관과 유사한 성격을 보이는 연구원 사례로는 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원, 한국지역정보개발원, 서울연구원, 경기도교육연구원 등이 있다. 사례 연구기관들은 대부분 국가 혹은 지자체가 공동으로 출연하여 재단법인 형태로 설립되었으며, 예산의 대부분이 출연금을 통해 충당되고 있다. 5개 연구기관의 국가 및 지자체 재정지원 규모는 전체 예산(이월금 제외) 대비하여, 한국지방행정연구원은 78.7%, 한국지방세연구원 94.8%, 한국지역정보개발원 87.4%, 서울연구원 74.6%, 경기도교육원 98.5%로 평균 86%를 상회하고 있다. 향후 교육자치 전문연구기관 또한 정부 및 시도교육청의 재정지원이 주된 재원이 될 가능성이 높으며, 그 외 안정적인 자체수입원도 마련되어야 할 것이다.

표 8. 사례 연구기관의 설립 및 재원조성 형태

지자체	설립 형태	재원조성
한국지방행정연구원	재단법인	국가 및 지자체 공동 출연금 + 수탁사업비
한국지방세연구원	재단법인	지자체 공동 출연금 + 수탁사업비
한국지역정보개발원	재단법인	국가 및 지자체 공동 출연금 + 수탁사업비
서울연구원	재단법인	서울시 출연금 + 수탁사업비
경기도교육연구원	재단법인	경기도교육청 출연금 + 수탁사업비

지방교육자치분야 전문연구기관 설립을 위해서는 초기 설립비용을 포함하여 약 50여억원이 필요할 것으로 예상된다(기본자산, 인건비, 경상비 등). 일반 지자체출연 연구원이나 경기도교육연구원 사례를 참고한다면, 재원확보를 위해 교육부 및 시도교육청의 출연금과 자

체 수탁사업비를 확보할 필요가 있다. 다만, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」상 지방자치단체를 회원으로 하는 시도교육감협의회가 적용대상에 해당되는 지는 불분명한 상황이다. 따라서 안정적인 재원확보를 위해서는 기관 설립 및 운영을 위한 특별법 제정을 통해 출연금 및 자체 수탁사업비 확보를 위한 근거 마련이 우선되어야 할 것이다.

IV. 결론

본 연구에서는 자치분권 시대, 교육자치의 강화를 대비하여 시도교육청의 지방교육 자치역량을 제고하고 정책기획 및 연구기능을 지원할 수 있는 지방교육자치 전문연구기관의 설립의 필요성과 가능성을, 좀더 구체적으로 설립 필요성은 외적 필요성과 내적 필요성의 두 측면에서, 그리고 설립 가능성은 법적 근거와 설립형태 및 재원확보의 측면에서 탐색하였다. 이에 따른 연구결과 및 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육자치 전문연구기관의 설립의 필요성 차원에서 현 정부의 지방분권 및 교육자치 강화 기조로 인해 향후 시도교육청의 지방교육에 관한 역할의 증대가 예상되며, 이에 따라 시도교육청의 지방교육자치 역량을 제고하고, 정책기획 및 연구기능을 지원할 수 있는 연구기관의 설립 필요성이 확인되었다. 일반 지방행정분야에서도 국가 및 지자체의 정책 지원과 지방자치 발전에 기여하기 위해 전국단위의 연구기관(한국지방행정연구원, 한국지방세연구원, 경기연구원 등)을 설립하여 운영하고 있다. 그러나 지방교육행정분야에서는 시도교육청 공동으로 설립·운영하고 있는 전국단위의 전문연구기관이 전무한 상황이다. 다만, 현재 각 시도교육청 산하 교육정책연구소가 운영되고 있기에 지역적 특색을 살린 지방교육자치 정책수립을 위한 연구·개발 활동을 지역단위에서 지속적으로 강화하되, 범교육청 차원으로 지역별 연구조직과 연계·협력하여 전국단위의 연구·개발 역할을 담당할 전문연구기관을 설립하여 다차원적인 지방교육자치 정책수립을 추진할 필요가 있다.

둘째, 설립 가능성 차원에서 지방교육자치 전문연구

기관 설립은 특별법 제정을 통해 설립·운영의 법적 근거가 마련되어야 하고, 설립형태는 재단법인 형태가 적절할 것으로 판단된다. 일반 지방행정분야의 연구원은 해당 분야의 정책·기획, 연구 및 조사, 관련 사업 수행, 교육지원 등에 따라 기능과 역할이 다소 상이하나, 대부분 특별법을 제정하거나, 기존 법령의 조항 신설을 통해 법적 근거가 마련되어 있다. 또한 국가 및 지자체가 공동으로 출연금을 조성하여 연구원 재원으로 활용하고 있으며, 연구원의 안정적인 자체수입금 확보를 위해 연구위탁의 우선권에 대한 사항을 법률 및 조례에 명시하고 있다. 지방교육자치 전문연구기관 또한 설립을 위한 법적 근거 마련이 선행되어야 하며, 지방교육자치 전문연구기관의 독자성 및 전문성 확보를 위해서 교육부 및 시도교육청 산하기관 형태가 아닌 재단법인 형태의 설립을 고려해볼 수 있다. 향후 지방교육자치 전문연구기관의 설립·운영을 위해 자금 및 출연금 등에 관한 법률적 근거는 특별법 제정을 통해 마련할 수 있으며, 연구 및 조사 위탁의 우선권에 관한 조항을 함께 마련한다면 연구원의 자체수입원에 대한 안정적 확보가 가능하다. 일반 지방행정분야 한국지방행정연구원의 사례를 참고한다면, 「(가칭)한국교육자치연구원 육성법」의 특별법을 제정할 수 있으며, 해당 특별법 내에서는 연구원 설립목적, 재정(기금 및 출연금) 관련 사항, 국유 및 공유재산의 대부, 연구위탁의 우선권 사항, 사업계획 및 결산서 등의 내용이 포함될 수 있다.

지방교육자치 확대를 위한 정책적 환경이 조성되었고, 연구·개발 활동이 활성화된 일반 지방자치 분야에서는 이미 더욱 세부적인 분야별로 전문연구기관들이 설립되어 운영되고 있다. 지방교육자치 분야에서도 교육부 및 전국시도교육감협의회 등의 협력을 통해 전문연구기관 설립을 위한 실제적인 추진방안이 준비되어야 할 것이다. 공적 기관 설립을 위해서는 법률적인 설립·운영 근거 확보와 현실적으로 가능한 운영방안이 준비되어야 한다. 이는 정무적인 논의와 학술적인 논의의 동시에 이루어져야 가능하다. 따라서 교육부와 전국시도교육감협의회가 협력하여 지방교육자치 전문연구기관 설립을 위한 법률적 근거를 마련하고, 이와 동시에 공동연구를 통하여 기관의 조직, 인력, 재정 등의 현실적인 운영방안을 준비할 필요가 있다.

지방교육자치 전문연구기관의 비전 및 목적, 기능 및 역할을 정립하기 위한 후속연구도 요청된다. 앞서 살펴본 일반 지방행정분야 전문연구기관들은 주로 정책연구 및 자료조사, 사업연구 위·수탁, 교육지원, 교류협력, 출판사업, 기타사업 등의 주요업무들을 수행하고 있다. 이러한 주요업무들은 지역차원의 지방행정 연구원들과의 연계·협력을 통해 지역 연구원들의 연구·개발업무를 보완하고, 전국단위의 연구 및 교육사업을 수행하는 역할이다. 향후 지방교육자치 전문연구기관이 지역단위의 교육정책연구소를 지원하고, 한국 지방교육자치 발전에 기여하기 위해서는 기관의 기능 및 역할이 구체적으로 정립될 필요가 있다.

* 본 연구는 전국시도교육감협의회회의 '한국교육자치연구원(가칭) 설립 및 운영방안' 보고서의 일부를 수정·보완하여 작성되었음

참 고 문 헌

[1] 한국교육행정학회 편, *한국 교육행정학 연구 핸드북*, 서울: 학지사, 2013.

[2] 나민주, 정재훈, 김용, 박수정, 이인희, *전국 시·도교육감협의회 발전 방안 연구*, 한국지방교육연구소, 2013.

[3] 교육부, *초·중등교육 정책 및 지원 사무 자율화 추진방안*, 교육부, 2017.

[4] 금창호, 권오철, *(가칭)세종시정연구원 설립 타당성 검토*, 한국지방행정연구원, 2013.

[5] 박인중, 하봉은, 권재현, 이삼경, 박새봄, 박인원, *경기도 평생교육진흥원 설립 타당성 분석 및 평생교육 출연기관의 조직 운용 방안*, 평생교육진흥원, 2011.

[6] 이용규, 주혜성, “경제성 관점에서 문화기술연구원 설립에 대한 정책적 제언-조직구조, 규모 및 설립시기를 중심으로-,” 한국콘텐츠학회논문지, 제11권, 제10호, pp.257-266, 2011.

[7] 장환영, 김남곤, “법정 스마트도시서비스 지원기관의 발전방향,” 한국콘텐츠학회논문지, 제17권, 제7호, pp.397-407, 2017.

[8] 황준성, 유경훈, 장덕호, 오동석, 정필운, *교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법에 따른 관련 법률의 일괄 정비 방안*, 교육분권 및 지방교육자치 발전 지원사업 제2차 포럼, 한국교육개발원, 2018.

[9] 자치분권위원회, *자치분권 종합계획(안)*, 자치분권위원회, 2018.

[10] 박수정, 김용, 이인희, *교육행정과 일반행정의 협력 체제 연구: 교육행정협의회를 중심으로*, 한국지방교육연구소, 2009.

[11] 성병창, “시·도교육청 차원의 교육정책 개발과 조정,” *교육정치학연구*, 제22권, 제4호, pp.141-162, 2015.

[12] 전국교육정책연구소네트워크, *전국교육정책연구소 현황*, 전국교육정책연구소네트워크 상반기 공동워크숍자료집, 2018.

[13] 정재균, 이상철, *시·도교육청 차원의 정책연구 현황과 과제*, 한국교육행정학회 추계학술대회 자료집, 한국교육행정학회, pp.100-115, 2017.

[14] 이용재, 강영숙, 정무성, 엄태영, 황정하, *보훈복지센터 운영 및 구성에 관한 연구*, 국가보훈처 보훈교육연구원, 2013.

[15] 성명기, 김근수, 정광렬, 추지미, *도 건립·운영 문화기반시설 운영방안 연구*, 경기개발연구원, 2006.

[16] 노혜진, 이현옥, “지역재단의 운영실태와 문제점,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제17권, 제8호, pp.226-240, 2017.

저 자 소 개

나 민 주(MinJoo Rah)

정회원



- 1998년 8월 : 서울대학교 교육학과 교육행정전공(교육학박사)
- 1998년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 교육학과 교수
- 2012년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 한국지방교육연구소 소장

〈관심분야〉 : 교육행정, 교육재정, 지방교육

박수정(Soo-Jung Park)

정회원



- 2008년 2월 : 서울대학교 교육학과 교육행정전공(교육학박사)
- 2010년 8월 ~ 현재 : 충남대학교 교육학과 교수
- 2018년 3월 ~ 현재 : 충남대학교 교육연구소 소장

〈관심분야〉 : 교육행정 및 정책, 교원 전문성 개발, 학교 변화, 팀학습, 교육행정사

하봉운(BongWoon Ha)

정회원



- 2003년 8월 : 미국 위스콘신대학교 교육행정학과(교육학박사)
- 2003년 10월 ~ 2006년 2월 : 경기개발연구원 책임연구원
- 2006년 3월 ~ 현재 : 경기대학교 교직학부 교수

〈관심분야〉 : 교육행정, 교육재정, 교육법

차지철(JiCheol Cha)

정회원



- 2018년 8월 : 충북대학교 교육학과 교육행정전공(교육학박사)
- 2016년 3월 ~ 2018년 7월 : 충북대학교 교육혁신연구원 연구원
- 2018년 8월 ~ 현재 : 충북대학교 한국지방교육연구소 전임연구원

〈관심분야〉 : 교육행정 및 정책, 지방교육, 성과관리