

## 교육의 지방 분권화와 공공가치, 그리고 민주주의 교육 재고찰

정 설 미(서울대학교 박사과정)  
정 동 욱(서울대학교 교수)\*

---

### 요 약

---

최근 지방분권 개헌 논의와 교육 개혁 과정에서 교육의 지방 분권화가 핵심적인 담론으로 형성되고 있는 가운데 본 연구는 교육 분권화의 기반이 되는 이론을 검토해보고, 교육 분권화를 공공가치에 근거하여 비판적으로 재고찰하는 것을 목적으로 한다. 먼저 교육 분권화의 개념과 다차원적 특성을 이론적으로 정리함으로써 우리나라 교육 분권화의 양상을 체계적으로 인식하고, 실행주체 간 명확하고 적절한 권한 배분이 이루어져야 함을 제안하였다. 다음으로 교육 분권화와 공공가치의 관계를 비판적으로 재탐색하였다. 효율성 및 형평성과 같은 공공가치는 교육행정의 중요한 전통적 가치로서 앞으로 교육 분권화가 진행되어가면서 각각의 가치가 적절하게 실현되고 있는가 면밀하게 분석·확인할 필요가 있다. 관련 문헌 분석결과, 교육 분권화가 해당 공공가치 제고에 미치는 영향에 대해 일관된 결론을 얻지 못했다는 점에서 국내 맥락에서 후속연구가 요구된다. 또한, 공공가치 간 교환 관계 또는 상호보완적 관계를 고려하여 교육 분권화의 수준을 논의할 필요가 있으며, 특히 우리나라는 교육자치의 관점에서 교육의 전문성과 자주성·자율성도 중요한 가치로 고려되어야 할 것이다. 마지막으로 교육 분권화에 내재된 민주성의 가치는 그 자체로 교육 분권화에 당위성을 제공해주며, 우리나라 교육의 목적인 민주시민의 양성과 결부되어 더욱 큰 가치를 갖게 된다. 철학자 토크빌과 듀이의 사상에 근거하여 민주시민 양성의 교육목적 달성을 위해 교육 분권화가 적합한 교육·행정 환경을 제공할 수 있겠으나, 교육 분권화의 재구성에서 교육감 및 지역 공동체와 함께 결코 '학교'의 의미를 간과해서는 안 된다는 점을 강조하는 바이다.

---

[주제어] : 교육의 지방 분권화, 효율성, 형평성, 민주성, 민주주의 교육

---

---

\* 교신저자(jeongdw@snu.ac.kr)  
■ 접수일(2020.10.31), 심사일(2020.11.10.), 게재확정일(2020.12.12)

## I. 서 론

문재인 정부가 ‘지방분권형 헌법개정’ 추진을 선언하고, 교육혁신 국정과제로 ‘교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화’를 제시하면서 민주적 분권화 체제 형성을 위한 노력이 가속화되고 있다. 교육부와 전국 시도교육감 협의회는 교육자치 정책 로드맵을 마련하고, 중앙과 지방 사이에 지속적인 갈등의 원인이 되었던 현행 교육 관계 법령의 불명확한 권한 배분 규정을 개선하고자 관련 법률을 일괄 정비하는 작업을 추진 중이다. 동시에 학교 교육과정 및 교육활동과 관련한 권한을 시·도교육청과 학교에 재분배하고자 하는 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

중앙정부에 집중되어 있던 권한을 지방정부, 지역공동체, 그리고 단위학교로 배분하고자 하는 이러한 움직임은 비단 우리나라에만 국한된 것이 아니다. 전 세계적으로 교육의 지방 분권화(이하 교육 분권화)는 ‘현상(phenomena)’ 혹은 ‘운동(movement)’이라 할 정도로 세계 각국에 도입되며 빠르게 전개되고 있다(McGinn & Welsh, 1999). 동시에 국가마다 서로 각기 다른 도입 의도를 가지고 경로 의존적으로 전개됨 따라 매우 다양한 양상이 나타나고 있다.

“진보된 민주주의적 교육체제를 구축하고자 할 때, 철학의 재구성, 교육의 재구성, 사회적 이상과 실현방법의 재구성은 모두 동시에 진행되어야 하는 과정이다(John Dewey, 2009: 24:21)”. 즉, 현실에서 분권화를 위한 교육체제의 재구성이 한창인 가운데 그 기반이 되는 이론과 철학을 재구성하는 작업도 함께 이루어져야 한다. 그리고 다소 추상적 일지라도 이를 통해 추구하는 가치와 궁극적인 이상향에 대한 담론이 형성될 필요가 있다. 이론과 철학의 구축은 향후 분석과 평가를 위한 틀을 제공해주며, 현장에서 체계적인 개발을 촉진하여 현실 문제에 대한 적용 가능성을 높인다는 점에서 중요하다(Wacker, 1998). 역으로 이론과 철학의 부재는 현실 제도의 범위와 가능성을 제약한다.

그동안 지방교육행정체제에 대한 진단과 처방에 관한 연구가 다양하게 진행되는 가운데 교육 분권화만을 주제로 이론적 분석을 제시하는 연구의 필요성이 제기되었으나(노기호, 2013), 여전히 교육 분권화의 이론 및 철학과 관련한 연구는 찾아보기 어려웠다. 또한, 교육 분권화 논의가 대부분 교육감 선출과 같은 정치적 분권화에 집중되어 광역 수준의 분권화에 머물러 있으며(Kim, 2006), 교육 분권화와 공공가치의 관계에 관한 논의는 합법성 또는 합헌성에 관한 논의가 주류를 이루어 왔다(고전, 2010; 표시열, 2010). 물론 중앙과 일반행정으로부터 교육자치 자체에 대한 비판이 제기되고 있는 상황에서 법적 근거를 통해 그 타당성을 획득하고 현실의 제도를 공고히 하고자 하는 노력은 분명 중요하다. 그러나 최근 교육 분권화가 정부의 주요 국정과제로서 새로운 국면을 맞이하고 있으므로, 그 이론과 철학을 구축하여 향후 제도의 영역 및 가능성 확장의 기반

을 다지는 작업이 필요하다.

이에 본 연구는 교육 분권화와 관련한 국내외 이론서 및 연구논문과 최근 교육부의 교육 지방분권 추진 관련 문헌을 분석하였다. 이를 통해 본 연구는 첫째, 교육 분권화의 이론적 기반으로 그 개념과 원리, 다차원적 특성을 정리하여 제시하고자 한다(II장). 이를 통해 우리나라 교육 분권화의 변화 양상을 보다 객관적으로 이해하고, 향후 확장된 논의의 기반을 마련할 수 있을 것이다. 둘째, 지금까지 국내에서 충분히 논의되지 못했던 교육 분권화와 공공가치의 관계를 비판적으로 재고찰해보고자 한다(III장). 높은 수준의 교육 분권화를 선제적으로 경험한 국가들을 분석한 연구와 제반 이론 연구들은 오히려 분권화의 실제 적용에 상당히 신중한 입장을 취하고 있다(Poteete, 2004; Schneider, 2003 외). 따라서 교육 분권화의 시류를 무조건 수용하여 단언적 판단을 내리기 보다는 공공가치에 비추어 그 타당성을 검토하고 결과를 환류하여 지속적으로 개선할 필요가 있다. 특히 교육행정과 같은 사회과학 분야에서 가치는 추상적·주관적 개념이 아니라 실천적 개념으로, 향후 교육 분권화의 공과(功過)를 논할 때 중요한 평가준거로 작용할 것이다. 이에 본 연구는 여러 공공가치 중 분권화와 관련하여 국내외에서 일정 이상 연구물이 축적된 '효율성', '형평성', '민주성'의 가치를 귀납적으로 도출하고, 분석대상으로 선정하였다. 마지막으로, 이 중 '민주성'의 가치는 별도의 장으로 구성하여 다루고자 한다(IV장). 교육 분권화에 내재된 민주성의 가치가 우리나라 민주시민 교육에 주는 함의를 철학자 토크빌과 듀이의 사상을 근거로 음미하고, 이를 바탕으로 교육 분권화가 민주시민의 산실(産室)로서 이상적인 교육체제 형성에 기여할 수 있는 가능성과 한계를 탐색하고자 한다.

## II. 교육 분권화의 개념 및 특성

### 1. 교육 분권화의 개념과 원리

분권화(decentralization)의 개념은 학자마다 서로 다른 용어와 표현으로 정의되어왔다. Ink & Dean(1970)은 분권화를 의사결정 권한을 일반 대중에게 가장 가까우면서도 효과적이고 책임감 있는 성과를 보여주는 주체에게 주는 것으로 정의하였다. 이는 본래 중앙이 가지고 있는 권한을 다른 주체에게 나누어준다는 다소 소극적인 개념 정의라 할 수 있다. 이후 보다 적극적인 개념들이 제시되는데 McGinn & Welsh(1999)은 분권화란 통치자의 위치가 이동하는 것으로, 어떤 지역이나 위치의 교육 기관에 있던 권한이 다른 위치로 옮겨가는 것으로 정의했다. Rondinelli(1999)와 Schneider(2003)는 공공 기능에

대한 권한과 책임이 중앙정부에서 지방, 준독립 정부 기관 또는 민간으로 이동하는 것이라 하였다. 더욱 적극적인 개념으로 분권화를 상급 기관이 자원의 활용을 결정하는데 위계적으로 하위에 있는 기관이 그에 대한 권한을 획득하는 과정으로 정의하기도 한다(Bray, 1984). 종합하면, 교육 분권화는 '더 높은 수준의 정부 또는 교육 기관에서 더 낮은 수준의 정부 또는 교육 기관으로 권한과 책임이 이동하는 것'이라 정의할 수 있다(Ozmen, 2014).

분권화의 기본원리는 정책 실행과 결정의 책임을 대중에게 가장 가까운 수준의 실행 주체에게로 이동하는 것(close to the people)이다. 이는 지방정부와 소속 공무원들이 지역의 문제에 더 접근 가능성이 높으므로 그에 대한 이해도 또한 높을 것이라는 가정에 근거한다. 따라서 분권화된 체제에서 각 정부 기관의 책임자는 그들의 법적·행정적 권한을 현장의 공무원에게 위임하며, 현장의 공무원과 관리자들은 공공 수요에 적절히 반응하고 중앙의 정책을 적절히 조정하기 위해 행정적, 재정적 권한을 갖는다.

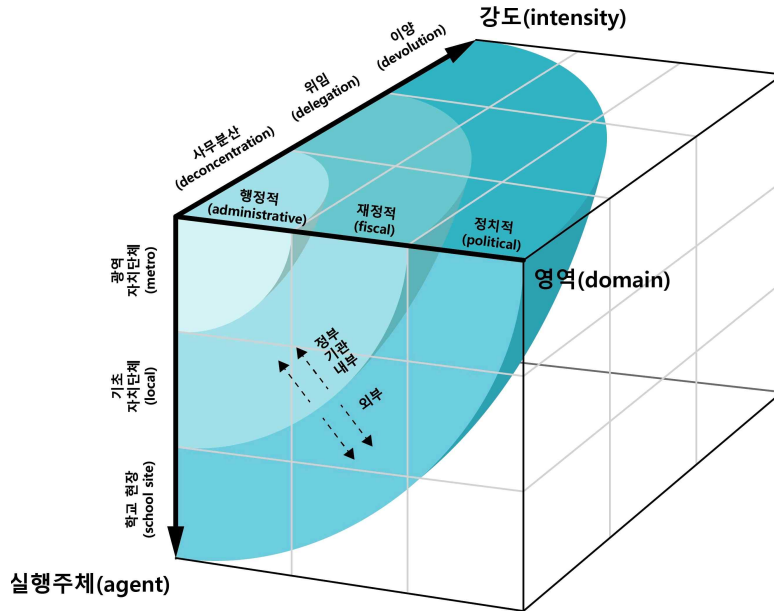
그러나 여기서 권한을 배분한다는 것이 반드시 중앙정부가 통제를 잃는 것을 의미하는 것은 아니다(Ink & Dean, 1970). 많은 국가가 지방정부에 더 많은 기능적 권한을 위임할수록 중앙에서는 더 많은 관리 기제를 구축하는 양상을 보인다. 예컨대 중앙정부가 재정 관리, 정책 평가, 그리고 법적·윤리적 타당성 감사 등의 기능을 배치하고 관리하는 것은 분권화와 아주 긴밀하게 연결되어 있다. 분권화된 환경에서 정보 시스템의 관리는 체제가 순조롭고 책임감 있게 유지되는 데에 핵심적이며, 결과적으로 책무성 기제의 평가 및 점검을 수반하게 된다. 이를 두고 중앙정부가 분권화라는 미사여구 속에서 실제로는 여전히 중앙집권적인 행동을 하고 있다고 비판하는 입장도 존재한다(Weiler, 1990).

## 2. 교육 분권화의 다차원적 특성

교육 분권화는 행정적 분권화, 재정적 분권화, 그리고 정치적 분권화의 세 가지 영역으로 나눌 수 있다. 하나의 영역이 반드시 다른 영역보다 선행하거나 더 발전된 형태를 의미하지 않으므로 아래 [그림 1]과 같이 가로축의 선분 위에 각각 독립적으로 나타낼 수 있다. 먼저 행정적 분권화는 교육 서비스의 기획 및 관리에 대한 책임이 중앙정부로부터 하위 수준의 정부 또는 반(semi) 자율적인 공공 기관 또는 지방정부로 이동하는 것을 의미한다(Rondinelli, 1999). 즉 지방정부가 더 높은 수준의 행정적 자율성을 가질수록 교육정책을 기획하고 관리하는 데에 더 높은 자율성과 책무를 가진다.

재정적 분권화는 말 그대로 지방정부가 재정적 자율성을 가지는 것을 의미한다(Falletti, 2004). 다만, 재정적 분권화는 지방정부가 사용자 부담의 방식으로 자기금융 조달 능력을 갖추고, 중앙정부에 의해 징수되던 일반적인 세금이 지방정부로 이동될 때

이를 기반으로 실행될 수 있다. 예컨대 지방정부가 재산 또는 사업에 대한 세금이나 간접비 등을 통해서 세입을 확대할 수 있어야 하며, 중앙정부와 지방정부 간 자원의 차용 또는 이동이 허가되어야 한다.



[그림 1] 교육 분권화의 다차원적 특성

정치적 분권화는 비-중앙정부가 정치적 대표자로서 얼마나 기능하고 있는가로서 대표성(representation)을 의미한다(Schneider, 2003). 정치적 분권화는 시민참여와 주권을 확대하기 위한 하나의 정치과정으로, [그림 1]과 같이 권한이 정부 기관 밖으로 이동하여 가장 많은 주체를 포괄하므로 '주민자치'와 연계된다. 이는 시민들이 선출한 대표자가 교육 정책을 결정할 수 있는 기회를 갖는 것으로 민주주의와 밀접한 관련이 있다. 그러나 투표의 권리 확대로 정치적 분권화가 완성되는 것은 아니다. 선출된 정치인과 지방정부가 독립적인 의사결정 권한을 가진다는 것은 어떤 문제에 대해 독자적인 입법 권한을 가지고 있을 때 비로소 가능하기 때문이다(Falleti, 2004; Brancati, 2006). 행정과 입법의 부분적인 독립성으로 인해 지방정부들이 중앙정부보다 여전히 낮은 권한을 가지며, 법적 위계에 의해 통제를 받는 것이 현실이기도 하다.

위 분권화의 세 가지 영역에서 지방정부에 권한이 이동된 정도를 사무분산, 위임, 이양으로 구분할 수 있다(Fiske, 1996; Ozmen, 2014; Rondinelli et al., 1984; Schneider, 2003). 관련 문헌 중 Schneider(2003)와 Ozmen(2014)은 이와 같은 강도 구분이 행정적

분권화에 국한된 것으로 설명하고 있으나, 현실의 재정적·정치적 분권에서도 권한 배분의 수준과 의사결정자가 다양하게 나타나고 있다는 점에서 이러한 강도의 구분이 반드시 행정적 분권화 영역에 국한하여 적용될 필요는 없을 것이다. 사무분산은 여전히 중앙정부가 통제하는 가운데 일부 업무를 하부 단위로 이전하는 것으로 관료제의 한 형태로 볼 수 있다(Fiske, 1996). 이는 기초적이고 일반적인 사무업무를 지방정부로 이동하는 것으로 일반적으로 지방정부의 자율성 확대보다는 중앙정부의 업무부담 경감이 목적인 경우가 많다. 위임은 의사결정 권한을 하부 단위에 빌려준 것으로 상부 기관에서 규정한 특약 내에서 이루어지며 언제든지 권한이 회수될 수 있음을 전제로 한다(Fiske, 1996). 이양은 일반적으로 지방정부가 직접 시장과 의회를 선출하고, 직접 세금을 징수하며, 투자 결정에 독립적인 권한을 가지고 공공서비스 전반을 책임지는 것을 의미한다(Ozmen, 2014). 이때에는 권한이 완전히 하부 단위 고유의 것으로 이전된 형태로, 하부 단위의 독자적 지위가 인정되므로 중앙에 의해 단순히 회수될 수 없다(Fiske, 1996).

분권화의 실행주체는 중앙정부로부터 이동한 권한이 존재할 수 있는 위치를 의미한다. 예컨대 권한이 전혀 이동하지 않고 여전히 중앙정부에 집중되어 있다면 위 [그림 1]에서 원점에 해당할 것이다. 일단 분권화되어 권한이 이동한다면 그 주체는 각국의 교육행정 체계에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 일반적으로 우리나라의 경우 광역자치단체, 기초자치단체, 단위학교 현장으로 구분해볼 수 있다. 이와 유사한 유형의 분류가 McGinn & Welsh(1999)의 분류로, 주·광역(state·provincial) 단위 기관, 시·읍·군(municipal) 단위 기관, 그리고 단위학교로 구분하였다. 반면, Fiske(1996)는 분권화의 실행 주체를 광역, 지역, 구역, 학교 현장으로 구분하였다. 이는 프랑스와 같이 레지옹(région), 데파르트망(département), 꼬뮌(commune), 단위학교로 구분되는 보다 여러 계층 구조를 갖는 교육행정 체계에 더욱 적합한 분류라 할 수 있다.

이상 교육 분권화의 다차원적 특성 이해를 통해 교육 분권화가 그 영역별 강도와 주체에 따라 3차원의 공간상에서 다양한 형태로 나타남을 예상할 수 있다. 이를 두고 Fiske(1996)는 그 어느 국가도 같은 분권화 모델을 가지고 있지 않다고 단언한 바 있다. 물론 기준에 따라 한국은 군부 정권의 해체와 민주화를 겪으며 정치적 분권화가 가장 발달한 형태로 브라질, 스페인, 콜롬비아 등의 국가와 함께 분류될 수 있다. Mons(2006)에 따르면 한국은 최소한의 분권(décentralisation minimale) 모델로 전통적으로 중앙집권적인 조직을 가진 프랑스, 그리스, 일본 등의 국가와 함께 함께 분류되기도 한다(Blagorazumnaia & Shabo, 2017 재인용). 그러나 교육 분권화의 다차원적 특성에 따라 세부적으로 분석했을 때 결코 그 어느 국가와도 같은 형태라 할 수는 없을 것이다.

### 3. 우리나라 교육 분권화에의 적용과 이해

현실의 교육자치 양상은 당해 국가 및 사회의 자치 역사를 반영한 입법 정치를 따른다(고전, 2008; 황현정, 2019에서 재인용). 우리나라는 「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」 등의 법에 의해 중앙-지방의 관계(교육분권 및 지방자치)와 일반행정과의 관계(교육자치)가 복잡다기한 양상으로 얽혀있으므로, 앞서의 단선적 이론을 바탕으로 현실 제도를 설명하는 데에는 분명 한계가 존재한다. 이에 본 연구는 전술한 이론을 적용하여 우리나라 교육 분권화를 이해하되, 현실의 법제도를 반영하고자 교육자치와 관련한 내용을 일부 포괄하여 서술한다.

먼저 교육의 행정적 분권과 관련하여 「지방자치법」 제9조 제1항은 ‘지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다’로 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있다. 그밖에도 「지방교육자치에 관한 법률」, 「교육기본법」 등에서 지방자치단체의 자치 권한을 규정하는 조항들을 일부 발견할 수 있다. 그러나 상당 부분 중앙과 지방이 권한의 공유체제를 취하고 있어 법률상 지방자치단체의 사무가 자치사무인지 위임사무인지 구분이 모호하며, 이에 따라 지방자치단체의 실질적 자율성이 부족하다는 점은 지속적으로 지적되어 왔다(조석훈, 2010; 고전, 2011). 더욱이 지방의 교육방향이 중앙의 교육 정책 및 인식에 부합하지 않아 갈등이 발생하는 경우, 교육감에게 위임·이양된 권한이 국가의 직·간접적 관여를 통해 다시 회수되는 사례가 발생하기도 하였다(김창우, 김규태, 2014). 또한, 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 제12조 제2항에 ‘국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다’라는 교육자주의 헌법적 가치에 반하는 규정을 명시하고 있다. 결과적으로, 우리나라 교육의 행정적 분권화 실행주체는 주로 광역 단위 교육감이며, 온전히 교육·학예에 관한 대표권과 자주권을 갖지 못한다는 점에서 이양의 수준이라 말하기 어렵다.<sup>1)</sup>

다음으로 교육의 재정적 분권화는 중앙-지방의 수직적 관계뿐만 아니라 일반행정-교육 행정의 수평적 관계가 더욱 직접적으로 작용하고 있다. 2016년도 결산기준 지방교육재정에서 중앙정부 및 지방자치단체 일반회계 이전수입의 비중은 82~88%로 지방교육재정의 이전수입 의존도는 매우 높은 수준이다(나민주, 2018). 지난 2019년 지방교육재정교부금법 개정을 통해 교부금을 상향 조정하고 지자체 일반회계에 의한 영향력을 줄이는 방향으로 나아가고 있으나, 여전히 지방교육재정은 교부금제도에 의존하고 있는 형태이다. 세

1) 본 연구에서 교육 분권화 각 영역의 강도와 주체에 대한 평가는 연구자의 주관적 판단에 불과한 것으로, 보다 객관적인 평가를 위해서는 향후 교육의 지방자치분권 수준을 나타낼 수 있는 지표의 개발과 적용 연구 등이 요구될 것임.

출 분권의 경우, 「지방교육재정교부금법」 제11조 제5항 및 제6항에 교육감은 예산의 편성과 감액을 미리 시·도지사와의 협의하도록 규정되어 있다. 이에 따라 교육감은 교육재정 운용의 의사결정 및 집행기관으로서 독립적으로 움직이는 데에 한계가 존재한다. 결국 지방교육재정의 세입과 세출 분권 모두 자율성과 독립성에 제약이 존재하며, 특히 교육비특별회계운영기관의 과세 자주권이 전무하다는 점에서 우리나라 재정적 분권화는 광역 단위에서 매우 제한적인 위임 수준으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

상대적으로 교육의 정치적 분권화는 가장 발달한 형태를 띠고 있다. 지방교육자치에 관한 법률 제24조의2에서 '주민은 교육감을 소환할 권리를 가진다'로 명시함에 따라 지방교육자치단체의 장인 교육감의 선출 주체는 일반 주민에게까지 확대되어 있다. 선출된 교육감은 동법 제20조(관장사무)와 제25조(교육규칙의 제정)에 따라 조례안의 작성 및 제출을 할 수 있으며, 제정된 조례의 범위 내에서 교육규칙을 제정할 수 있다. 또한, 초·중등교육법 제4조, 제6조 및 제7조 등에 의거 지역 내 학교의 설립인가 및 지도·감독 등의 권한을 갖는다. 앞서 행정적·재정적 분권화와 교육감의 권한은 밀접한 관계를 맺고 있으므로 단언하여 판단하기 어려우나, 교육의 정치적 분권화 실행주체는 일선 현장 및 주민에게까지 확대된 형태이며 교육감의 독자적 입법 권한도 인정되므로 이양 수준의 상당히 발전된 형태라 볼 수 있다.

이상과 같이 우리나라 교육 분권화는 각 영역별 실행주체와 강도가 다소 불균형하며, 주체 간 권한의 배분 규정이 불명확하여 갈등의 여지가 산재해있는 상황이다. 문재인 정부에서는 이러한 문제를 개선하고 교육자치를 강화하기 위해 2017년 '교육자치정책협의회'가 출범하여 권한 재조정 과제 발굴 및 법·제도 개선을 위한 노력을 기울이고 있다. 다음 <표 1>과 같이 교육자치정책협의회는 1~2차 걸쳐 총 123개의 우선정비과제를 선정하고 재조정하였으며, 그 결과 현재 약 93%의 과제가 시·도교육청과 단위학교로 이양되었다(하봉운, 2020). 다음으로 교육자치정책 로드맵을 심의·의결하고, 교육자치정책협의회 실무협의회 산하 교육부-시·도교육청 공동 특별위원회를 구성하여 「유·초·중등교육의 지방분권에 관한 특별법」 제정안을 마련하였다. 이와 별도로, 교육부와 전국시·도교육감협의회 및 전문가들은 '교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 포럼'을 네 차례에 걸쳐 진행하며 「교육의 지방분권 추진에 관한 법률」과 관련 법률 개정에 대한 구체적 안을 도출하였다.

추진 주체에 따라 법률안 간 세부 조항의 내용은 다소 상이한 것으로 보이나, 기본적으로 교육부에 편중되어 있는 교육행정 권한을 시·도교육청으로 적극 이양하고 규제적 지침을 폐지하고자 한다는 점에서는 방향을 같이한다. 두 법률안 모두 사무배분의 기본 원칙을 규정할 때 금지하는 것 이외에는 모두 허용하는 열거주의 방식(네거티브 방식)을 채택하여, 원칙적으로 유·초·중등교육에 관한 사무는 교육감의 사무로 하고, 열거된



핵심적 국가사무만 교육부장관 소관 사무로 한정하고 있다.

<표 1> 문재인 정부시기 교육자치분권을 위한 주요 추진체계

구분	구성	주요 추진 내용
교육자치정책 협의회 (2017. 8. ~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의장 2인: 교육부장관, 교육감협의체 대표자</li> <li>• 16인 내외 위원: 당연직 위원으로 교육부 실장 2인 및 교육감, 위촉 위원으로 각계 전문가, 현장 교원, 관계기관 장 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육부·시·도교육청 권한배분을 위한 우선 과제 정비: 교육부 업무 중 불필요하게 현장의 자율적 교육활동을 제약하는 업무 정비 추진</li> <li>• 교육자치정책 로드맵 심의·의결: 중앙과 지방정부 간 역할 재정립 및 다양한 관련 법령(교육권한 지방이양 일괄법, 지방자치관련 법령 등) 정비 합의</li> <li>• 「교육의 지방분권 추진에 관한 특별법」(가칭 「지방교육이양일괄법」) 제정안 마련</li> </ul>
교육분야 지방분권추진을 위한 법률 정비 (2018. 4. ~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육부</li> <li>• 전국시도교육감협의회</li> <li>• 교육 전문가 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「교육의 지방분권 추진에 관한 법률」 마련 및 관련 법률의 일괄 정비: 총칙에 해당하는 교육의 지방분권 이념과 사무배분의 원칙 등 명시, 이에 따른 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등 7건의 법률 내 총 70개 조문 개정을 통한 교육부-교육감 권한 재조정</li> <li>• 일괄법에 따른 개별 법령 정비             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 「지방교육재정교부금법」 개정: 특별교부금 비율의 추가 조정, 세출예산 편성 및 감액시 시·도지사 협의 조항 삭제 등</li> <li>2) 「지방교육재정법」 신설 추진</li> <li>3) 「지방교육자치에 관한 법률」 개정: 교육감의 부교육감 1인 제청권 부여 및 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화 등 개정, 교육지방분권 추진위원회 설치 등 조항 신설</li> </ol> </li> </ul>

한편, 「교육의 지방분권 추진에 관한 법률」은 제4조 교육지방분권의 기본 이념에서 ‘교육의 지방분권 추진은 지방교육자치와 학교자치를 구현하고, 학생의 교육받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 기본으로 함’을 명시하였다. ‘학교자치’가 교육의 지방분권 기본 이념으로 명시됨에 대해 다소 이견이 존재하는 것으로 보이며, 「유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법」은 이를 ‘학교 민주주의’로 달리 표현하고 있다. 교육의 지방분권이 모든 실행주체 간 적정한 권한의 배분을 통해 궁극적으로는 단위학교 운영방식의 민주적 변화를 지향한다는 점에서는 두 법률안 모두 고무적이라 할 수 있다.

그러나 실질적으로 ‘학교자치’ 내지 ‘학교 민주주의’를 실현하기 위한 법률 조항을 찾

아보기는 어려우며, 법령 정비의 대부분이 교육부와 교육감 사이의 행·재정적 권한 조정에 집중되어 있었다. 앞서 다차원적 영역, 실행주체 그리고 강도로 구성된 교육 분권화의 개념에 비추어 보았을 때, 이러한 변화는 행·재정 및 정치적 분권의 실행주체가 교육감에만 이양의 강도로 집중되어 있는 형태로 재구성되는 양상이므로, 중간 층위의 비대화가 우려된다. 교육 분권화의 궁극적인 지향점이 교육감의 권한 확대가 아닌 학교 민주주의의 발전이라는 점에서 향후 시·도교육청과 단위학교 간 권한 및 사무조정 역시 주요한 논점이 되어야 할 것으로 보인다. 또한, 현 정부는 교육자치 강화를 표방하고 있음에도 불구하고 중앙-지방 간 수직적 권한 재배분에만 주력하고 있다. 전술한 바와 같이 일반행정과의 관계에 혼선을 유발하는 각종 법률들도 교육자치분권의 실효성을 제약하고 있으므로 이에 관한 재정비가 요구된다.

지금까지 문재인 정부의 교육자치분권 정책과 추진 중인 법률안의 기본 이념 등을 살펴해보았을 때, 우리나라는 '민주주의(민주성)'의 가치를 교육 분권화에 타당성을 부여하는 주요 근거이자 동시에 궁극적인 지향점으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이와 달리 일부 해외 국가에서는 교육 분권화의 도입 및 평가 준거로 민주성보다는 효율성, 형평성 등의 가치가 중요하게 작용하고 있는데, 예를 들어 중국은 권위주의적인 정부 체제에도 불구하고 효율성 제고를 위해 교육 분권화를 적극 도입·적용한 바 있다. 비록 도입 목적은 국가마다 다소 다를 수 있으나 효율성, 형평성, 민주성 등의 중요한 전통적 가치들은 교육행정이 마땅히 실천해야 하는 가치들로, 국내에서도 교육 분권화가 이러한 가치들의 사회적 실현에 실제로 기여하는가 면밀히 분석해볼 필요가 있다. 이에 본 연구는 이어지는 장에서 교육 분권화와 공공가치의 관계를 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 교육 분권화와 공공가치

본 장에서는 교육 분권화와 공공가치의 관계를 특히 효율성, 형평성과 관련하여 비판적으로 재고찰해보고자 한다. 앞서 제Ⅱ장에서 정리한 교육 분권화의 제반 이론은 대체로 일반행정의 이론에 터하여 실행주체 간 행·재정적 권한의 배분에 집중하고 있으나, 교육에서는 교수학습활동에 대한 편성·운영 권한의 재분배 또한 매우 중요한 개혁 대상이다. 실제 문재인 정부의 교육자치 로드맵에서는 '학교 교육과정 및 교육활동 권한의 재분배'도 우선 추진과제로 설정되어 관련 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 이에 본 연구는 교육과정 분권화라는 현안을 예시로 하여, 중앙과 시·도교육청, 그리고 학교 간 권한의 재구성 과정에서 나타나는 공공가치 간의 교환(Trade-off) 또는 상호보완적 관계를 해석하고, 향후 논의의 방향을 제안하고자 한다.

## 1. 교육 분권화 도입원리로서 효율성

분권화 구조의 거버넌스 도입은 그것이 교육체제를 관리하는 데에 더욱 효율적인 것이라는 주장에 근거하고 있다. 여기서 효율성은 '행정적 효율성'과 '경제적 효율성'으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 교육 분권화의 도입원리로서 행정적 효율성은 중앙과 지방 간 거리에 따른 근접성 제약을 극복하여 정책 전달력을 높이고, 순 행정비용을 절감하는 것과 관련된다. 만약 중앙정부가 단일한 공공서비스를 생산·전달하는 역할을 담당하는 것의 한계 비용이 지방정부가 담당하는 것보다 더 적다면 국가는 당연히 중앙집권을 유지할 것이다. 그러나 현실적으로 중앙에서 주민 개개인에게까지 정책을 전달하고, 적절한 서비스를 제공하는 데에는 너무나 큰 거리의 제약이 존재한다. 이때 분권화를 옹호하는 입장에서는 지방정부가 공공 서비스의 생산·전달 역할을 담당하는 것이 각종 비용을 수반함에도 불구하고, 중앙정부보다 정책을 더 빠르게 전달하고 순 비용을 절감할 수 있게 한다고 주장한다. 더 나아가 공공서비스를 민간에서 최적의 규모를 갖추어 생산하고, 이것을 접근성이 좋은 여러 작은 정부에 제공하면 생산비용을 절감할 수 있으므로 민간 위탁이 정부 내(in-house) 생산보다 효율적이라 보기도 한다.

다만, 이론적으로 분권화의 행정적 효율성은 정치적 분권이 전혀 이루어지지 않아 지방 수준의 의사결정 권한이 없는 완전 중앙집권형 정부형태를 가정한 상태에서 그 효율을 피력하는 것으로, 현실 세계에서도 분권화가 반드시 행정적 효율성을 담보한다고 보기는 어렵다(Daniel Treisman, 2007: 53-73). 따라서 정치적 분권화 수준과 함께 생산 기술, 지역 수요, 의사소통 비용, 재정 여건 등을 고려하여 최적의 정부 층위(tier)와 크기(size)를 결정하는 것이 행정적 효율성과 관련하여 중요한 문제라 할 것이다. 우리나라의 경우, 국토의 절대적 크기가 크지 않으며, 서로 다른 인종, 언어, 문화가 결합된 미국과 같은 연방제 국가가 아니므로 반드시 여러 층위나 크기의 정부로 구성될 필요성이 적다. 예컨대 교육과정의 개발에 있어서도, 거리의 제약 및 지역적 이질성이 크지 않다는 점에서 기존 국가 수준 교육과정의 개발·운영 방식이 반드시 행정적 효율성을 크게 저해한다고 보기는 어려울 것이다.

다음으로 교육 분권화의 도입원리로서 경제적 효율성은 주로 Oates's Theorem (1999)을 근거로 하여 논의되고 있다. Oates에 따르면 한 정부 내에서 생산되는 공공서비스는 한 가지 수준으로만 모든 주민에게 똑같이 공급·소비되므로 다른 선호를 가진 주민은 불가피하게 공공재의 과잉 혹은 과소 공급으로 인한 불이익을 받게 된다. 이때 만약 서로 다른 수준과 종류의 공공서비스를 제공하는 다수의 지방정부가 존재한다면 주민은 자신의 선호에 가장 적합한 지역으로 이주할 것이다. 이러한 이동을 통해 각 지역은 유

사한 선호를 가진 주민들로 분류되고, 각 지역 내 주민의 선호가 비교적 동질적으로 구성되므로 지방정부는 이에 적합한 공공서비스를 공급하기에 용이한 상태가 된다. 따라서 분권화된 다중심적(polycentric) 정부 형태는 수혜자의 선호를 만족시키는 자원 배분이 가능한 배분적 효율성(allocative efficiency)과 공공서비스 투자 대비 효용을 극대화하는 생산적 효율성(productivity efficiency)을 충족 가능할 것으로 기대된다. 물론 단기간에 규모의 경제가 작동하지 않으므로 오히려 효율성이 저해된다고 볼 수 있으나, 중·장기간에는 자원을 더 효율적으로 활용하는 체계가 마련되어 효율성이 증가할 것으로 기대된다. 사실상 규모의 경제와 자원의 효율적 활용을 맞바꾼 것이라 할 수 있다(Weiler, 1990).

그러나 일반 공공서비스를 전제로 한 Oates' Theorem(1999)의 가정을 과연 '교육'에 그대로 적용할 수 있는가는 비판적으로 재검토할 필요가 있다. 예컨대 교육과정의 분권화를 통해 효율성 제고를 기대할 수 있는가? 교육의 영역에서는 효율성 외에도 어떤 가치가 밀접하게 관여하는가? 첫째, Oates는 중앙과 지방의 공급비용이 동일하여 규모의 경제가 없음을 가정한다. 그러나 이러한 가정은 수요측면의 자원 배분의 효율성에만 초점을 둔 것이다. 공공서비스 분야에서 규모의 경제에 의한 생산적 효율성은 분명 존재하며, 특히 의무교육인 초·중등교육은 국가 수준에서 개발·보급하는 교육과정의 생산적 효율성이 더욱 뚜렷하다. 분권화된 환경은 공급비용의 증가로 인해 생산 효율성이 제약을 받으므로 배분적 효율성을 상쇄하여 오히려 사회적 후생은 감소할 수 있다. 즉, 지역별 서로 다른 교육적 요구를 반영한 지역 교육과정의 연구·개발이 배분적 효율성을 제고할 수는 있으나, 그 과정에는 상당한 전문인력, 재원 및 관련 자원이 소요된다. 이때 기존 국가수준 교육과정보다 지역 교육과정의 개발을 위한 비용이 더 크다면 오히려 생산적 효율성은 저해될 수 있다.

둘째, 이론적으로는 서로 다른 선호를 가진 주민과 서로 다른 재화와 서비스를 제공하는 다수의 선택 가능한 지방정부가 존재하는 것을 가정하지만, 현실에서 이러한 조건이 충족되기는 쉽지 않다. 교육과정 분권화는 지역 및 학교마다 서로 다른 교육적 요구가 존재하므로 이를 반영하여 학생에게 유의미한 학습 기회를 제공하는 것을 기본 목적으로 한다. 그런데 여기서 '지역 및 학교마다 서로 다른 교육적 요구'의 존재 여부에 대해 의문을 제기할 수 있다. 오히려 우리나라는 지역 간 차이를 지역적 특수성(specificity)보다는 지역 간 격차(disparity)로 인식하는 경향이 강하며, 이에 따라 지역적 차이를 완화하는 방향으로 발전해왔다. 따라서 지역에 따라 실제로 서로 다른 교육적 선호가 존재하는가에 대해서 뚜렷하게 답하기 어렵다. 만약 서로 다른 교육적 선호가 존재하더라도, 지역마다 차별화된 교육과정을 제공한다는 조건은 충족되기 어려워 보인다. 지난 6차 교육과정부터 교육과정 편성·운영과 관련한 시·도교육청의 재량권을 점차

확대해가고 있음에도 불구하고, 지역 간 교육내용에는 실질적인 차이가 없기 때문이다 (박순경, 2008; 나민주 외, 2017).

셋째, Oates는 외부효과의 존재를 고려하지 않았으나, 교육은 그 어느 공공서비스보다 강한 외부성을 가지며 동시에 긍정적 외부성을 갖기를 기대하는 분야이다. 교육내용의 핵심은 지식으로, 지식은 공유할수록 그 가치가 증가하는 특이성을 가지고 있다. 따라서 외부성을 발휘하여 공적 지식 생산능력을 키울 수 있는 교육이 될 때 교육의 공공성 의미가 정당화되며, 바람직한 것으로 평가받는다(성병창, 2007). 따라서 지역 간 경계가 탄력적인 도시에서 빈곤층 집중이 완화되고 학교의 차별적 분리 현상도 낮아진다는 점을 고려하여, 교육만큼은 오히려 광역권으로 통합되고 서로 교육 효과를 나눌 수 있도록 해야 한다는 주장도 존재한다(김석태, 2019: 407). 예를 들어, 최근 진로교육에서 지역 내 진로체험 인프라가 중요한 정책 성패의 요소로 강조되며, 지역의 불리한 조건을 극복하기 위해 지역 간 연계·협력을 강화하고 있다. 즉, 교육과정 분권화의 재구성 과정에서 교육과정의 지역화도 중요하지만 시·도교육청 간 교육과정 연계 운영 및 공유 체제의 마련을 통해 긍정적 외부성을 달성할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

넷째, 이론적으로 분권화된 환경에서 주민들은 각 지방정부가 제공하는 재화와 서비스에 대한 완전한 정보를 가지며, 지역 간 완전 이동성(mobility)이 존재한다고 가정한다. 그러나 정부와 시민 간 정보의 비대칭성 문제는 분명 존재한다. 교육당국의 종사자들은 교육 수요자의 선호를 제대로 파악할 수 없을 뿐만 아니라 학생, 학부모 또한 교육청별로 제공하는 교육 서비스의 성과나 품질을 정확하게 알기 어렵다. 선호에 따라 거주지를 자유롭게 이주할 수 있다는 가정 또한 현실에서는 거의 불가능에 가까운 일이라 할 수 있다.

이상 여러 가정의 비현실성과 현실의 제약에 의해 교육과정 분권화 과정에서 효율성 제고 메커니즘의 작동을 기대하기란 쉽지 않으며, 오히려 교육과정 분권화의 자율성 추구는 효율성과 긴밀하게 연결되어 가치의 교환이 일어날 수 있다. 그러나 이는 '지역 맥락적 지식(local knowledge)을 가진 전문가 및 행정가의 자율적 권한 발휘'라는 중요한 가정을 간과한 논의이다. 분권화된 환경에서 만약 교사가 충분한 학교 및 지역의 맥락적 지식을 가지고 있는 가운데 자율적 권한이 주어진다면, 교육의 전문성과 자율성을 발휘하면서도 행정적·경제적 효율성을 충분히 제고할 수 있다. 교육 분권화의 효율성 관점에서 교수학습 전문성을 갖춘 교사에게 더 많은 의사결정 권한이 주어질 경우 학생의 학업성취도가 유의하게 향상된다는 Luschei & Jeong(2020)의 연구가 이를 뒷받침한다. 이 경우에는 개발·보급과정에서 일부 발생하는 비효율을 감안하더라도 사회의 전체 후생은 오히려 증가할 수 있다. 즉 '교육' 분권화 환경에서는 효율성뿐만 아니라 교육의 전문성, 자율성과 같은 가치들이 교호 작용하며 오히려 상호보완적 관계를 형성할 수

있다. 특히 우리나라는 교육자치의 관점에서 교육전문가로서 교사의 자율성이 매우 중요한 가치이기도 하다. 또한, 교육과정 분권화가 궁극적으로는 학생에게 유의미한 학습 경험을 제공하기 위한 것이라면 이를 경제적 가치만으로 환산하기는 어려울 것이다.

한편 교육 분권화와 효율성의 관계를 분석한 선행연구는 대부분 교육의 행·재정 분권과 경제적 효율성의 관계 분석에 분포하고 있으며, 상당히 혼재된 결과를 도출하고 있는 것으로 파악된다. 먼저 Barankay & Lockwood (2007)와 Falch & Fischer(2012)의 연구에서는 분권화된 교육환경이 학업성취도에 유의하게 정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 그러나 이는 OECD 선진국만을 분석대상으로 한 결과로 일반화에 한계가 존재한다. 반면, Bardhan(2002)과 Robinson (2007)은 비(非)선진국을 대상으로 분석한 결과, 이들 국가의 분권화는 자원의 효율적 재분배보다는 지역의 빈곤 완화 목적이 더욱 강하며, 민주주의 및 정치적 책무성 체계 자체가 확립되어 있지 않으므로 효율성 제고 효과가 나타나지 않았다. 이어 Galiani & Schargrotsky(2002)는 교육 분권화와 효율성의 관계에서 지역의 재정적 역량이 주요한 조절 변인으로 작용함을 밝힌 바 있으며, 이와 유사하게 Hanushek et al.(2013)은 교육 분권으로서 학교 자율성의 영향력이 국가의 경제개발 수준에 따라 차별적일 수 있음을 밝혔다.

국내 맥락에서 교육 분권화와 효율성의 관계를 분석한 연구는 Jeong, Lee, & Cho(2017)의 연구 외에는 발견하지 못했다. 해당 연구는 교육 분권화의 여러 차원이 상호 긴밀하게 관련되어 있으며, 한 차원의 발달이 다른 차원을 제고하거나 역으로 제약할 수 있다는 종합적 관점에서 교육 분권화와 학업성취도, 학교 자원 등의 관계를 분석하고 있다. 분석결과, 우리나라 교육의 재정적 분권화는 교육 성과에 유의한 정적 영향을 미치지만, 정치적 분권화는 유의한 영향이 없는 것으로 나타났다. 저자는 이에 대해 교육감이 예산 활용에 실질적 권한을 갖지 못한다는 점에서 정치적 분권화의 수준이 교육 자원과 성과에 실질적 영향을 미치지 못한 것으로 해석하고 있다. 이상의 분석을 종합하면, 교육 분권화에 의한 효율성 제고를 확인하기는 어려우며 지역 내 재정적 역량과 교사의 전문성 및 자율성이 중요한 성패의 요인이 될 것으로 보인다.

## 2. 교육 분권화와 형평성

전통적으로 분권화 논의는 형평성보다는 효율성에 집중되어왔다. 또한, 교육 분권화 자체가 형평성 추구를 목적으로 한다고 말하기는 어렵다. 그러나 공공서비스인 교육의 혁신 과정에서 형평성을 적어도 효율성과 동등한 주요 가치로서 고려해야 함은 부정할 수 없다. 일반적으로 중앙에서 벗어난 지방정부의 통제는 지역 내 자율성과 독립성을 진작하고 지역주민에게 선택권을 나누어 주므로 적어도 의사결정의 권한에 있어서만큼

은 분명 형평성의 제고를 암시하고 있다(Poteete, 2004). 그러나 이를 Oates' Theorem과 같이 주축이 되는 단일 이론으로 정리하기는 어려우며, 다만 교육 분권화가 형평성 제고에 기여할 것이라는 몇몇 학자의 공통된 관점 또는 주장이 존재한다.

Sergio Boisier(1992)는 분권화가 '정치적 힘'과 '생산적 고용'이라는 두 가지 자원의 결합을 통해 형평성 제고에 기여할 것으로 보았다. 분권화는 비기득권층에게 투표권과 같은 더 많은 정치적 힘을 부여함으로써 정부가 이들의 삶에 관심을 기울이도록 한다. 또한, 기업, 연구소, 정부 기관 등이 하나의 덩어리로 밀집된 지역 내 축적된 고유한 자본을 활용하고 서로 빠른 피드백을 주고받음으로써 지역경제를 활성화하고 고용률을 높일 수 있다. 한편 Von Braun & Grote(2002)는 '지역 공동체의 정치경제'와 '지방정부의 경제관리 변화'를 통해 분권화가 형평성을 제고할 것이라고 가정하였다. 정치경제적으로 분권화된 환경에서는 중위 투표자의 범위가 사회적 약자에게로 보다 확대될 것이며 이들에게 상대적으로 높은 투표의 힘을 부여하게 된다. 지방정부의 경제관리면에서, 지역의 재정적 역량이 중요하므로 빈곤층을 대상으로 한 일자리 투자와 구제 정책이 확대될 수 있다. 이와 유사하게 Robinson(2007)은 분권화가 정치적 리더십, 빈곤층의 정치적 동원, 행정관료의 기술경영 역량 등을 제고함으로써 형평성에 기여할 것으로 보았다.

그러나 이상의 연구는 일반행정의 맥락에서 작성된 것으로, 교육 분야에서는 많은 국가가 분권화의 추진과정에서 형평성 저하의 문제로 다시 중앙집권화로 회귀하는 모습을 보이므로 그 관계를 단언하기는 어렵다. 역사적으로 자유의 가치를 중시하며 지방 재정을 기반으로 지역적 책임에 의해 학교를 운영해 온 미국 역시 이러한 문제로부터 자유롭지 못하다(John Dayton, 2013). 특히 재정적 분권화의 맥락에서 형평성 가치에 대한 쟁점은 더욱 부각된다. 기본적으로 분권화는 '지역'이라는 공간적 개념을 바탕으로 개별성과 자율성을 부여하므로 지역적 격차는 충분히 예상 가능한 문제이다. 단위학교의 재정이 지방재정에 기반하고 있는 상황에서 빈곤한 지역은 부족한 교육자원과 상대적으로 높은 재산세에서 벗어날 희망이 없으므로 빈곤을 재생산하게 된다.

이에 따라 개발도상국을 중심으로 교육 분권화가 형평성에 유의한 영향을 미치지 못하거나 오히려 저하시킬 것이라는 우려가 존재한다. Burki et al.(1999)는 남미의 일부 국가가 분권화로 인해 심각한 지역 내 재정 불안정성을 겪고 있으며, 특히 교육 분권화와 관련하여 질 관리가 제대로 이루어지지 않는 지역에서는 분권화가 학업성취도에 전혀 영향을 미치지 못함을 지적하고 있다. 그리고 아이러니하지만 최소한의 교육의 질을 담보하기 위해서는 이러한 국가들에 대해 전국적인 '학업성취도 평가' 또는 '교사 및 교육과정 질 관리' 등과 같은 통제가 불가피함을 역설하였다. 아프리카와 남아시아 국가를 분석한 Poteete(2004) 또한 분권화에 의한 형평성 제고 효과가 낙관적이지 않은 것으로 평가하였는데 그 이유는 해당 지역이 재정적으로 이를 실현할 역량이 불충분할 뿐만 아

나라 사회적 약자층 배제가 문화적으로 오랜 시간 강화되어 정치적 분권의 환경에서도 이들은 여전히 소외되기 때문으로 보았다. 이는 교육 분권화에서 형평성이 달성되기 위해서는 일정 수준 이상의 시민 교육과 정치·경제적 질이 요구된다는 Robinson(2007)의 주장과 일맥상통한다.

국내에서 교육 분권화에 따른 형평성의 변화를 분석한 연구물은 아직 많이 축적되지 못한 상태이다. 우리나라는 교육 인프라의 수도권 집중과 읍면지역의 학령인구 감소, 교육 격차 문제 등이 심화되고 있다. 또한, 선출직 교육감 주도의 지방교육 시대가 열리며 지역 간 교육 시책에도 점차 차이가 발생하고 있다. 과연 지역 기반의 교육 서비스 제공이 형평성에 어떻게 작용할 것인가는 연구해보아야 할 문제이다. 특히 최근 교육감의 공약을 정책에 반영할 수 있도록 시·도교육청별 지역 교육과정을 개발해야 한다는 주장(황현정, 2019)에 대해서는 신중한 접근이 요구된다. 역사 교과서 국정화와 같은 교육과정의 획일성은 분명 문제이며 교사의 교육과정 운영 자율성은 제고되어야 하지만, 선출직 교육감에 의해 지역별 교육과정이 달라질 수 있다는 것은 의무교육인 초·중등교육의 형평성뿐만 아니라 정치적 중립성을 저해할 소지가 있기 때문이다.

앞서 효율성 논의와 종합해보면, 교육과정 분권화에서 시·도교육청을 통해 교육과정을 '개발(개정)하는 차원'의 분권화와 단위학교 및 교사를 통해 학생에 적합한 교육과정을 자율적으로 '적용하는 차원'의 분권화를 구분한 정제된 논의가 요구된다. 교육과정 분권화를 양자 간 어떤 관점에서 접근하는가에 따라 공공가치에 미치는 영향이 달라질 수 있기 때문이다. 비효율과 지역 격차를 최소화하는 가운데 여타의 공공가치를 극대화하기 위해 현재로서는 후자가 가장 우선적인 추진과제가 될 것으로 보인다. 실제 최근 교육과정 적용 과정에서 교사의 전문성과 자율성이 발휘될 수 있도록 상위 기관의 불필요한 관여를 없애고 학교 지원 방안을 모색하고자 하는 노력이 지속되고 있다.

한편 본 장에서 다룬 교육과정 분권화는 교육 분권화의 한 단면으로, 이외에도 교육 분권화 각 영역의 재구성이 공공가치에 미치는 영향을 면밀하게 분석할 필요가 있다. 물론 교육 분권화 각 영역의 발달이 공공가치에 시너지 또는 상호보완의 효과를 가져올 수도 있으나, 달과 터프트의 딜레마(Dahl, R. A. & Tufte, E. R., 1973)와 같이 한 영역에서 더 높은 강도의 분권화가 다른 영역의 높은 분권화와 상충하거나, 그 효과성을 제로섬의 관계로 만들 수도 있다. 따라서 단순히 모든 영역의 분권화 강도를 높이는 것은 오히려 공공가치 실현에 제약이 될 수 있다. 예컨대 분권화 과정에서 지역 교육과정 자율성 제고는 효율성 및 형평성과는 어떤 관계를 가질 것인가? 시·도교육청의 지방교육재정 운용 권한 확대는 형평성의 가치와는 어떤 관계를 가질 것인가? 교육감의 권한 강화 및 시민 참여주의와 같은 민주성 확대 노력은 행정의 효율성과 어떤 관계를 가질 것인가? 등과 관련하여 지속적인 관찰과 연구가 요구된다.



## IV. 교육 분권화와 민주주의 교육

### 1. 교육 분권화와 민주성

교육 분권화와 공공가치의 관계 재고찰에서 '민주성'의 가치는 앞서 효율성 및 형평성 논의와는 다른 맥락에서 다루어질 필요가 있다. 민주성의 가치는 교육 분권화에 내재된 속성 그 자체로서 교육 분권화에 당위성을 제공하는 핵심가치이기 때문이다. 우리나라에서도 민주성의 가치는 교육 분권화 추진의 주요 동인이 되고 있다. 물론 분권화 개혁이 권위주의적이거나 민주적인 환경 모두에서 일어날 수 있다는 점에서 분권화가 민주화(democratization)를 의미하는 것은 아니다(Falleti, 2004). 다만 대중에게 가장 가까운 수준에서 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 과정에서 의사결정자의 수가 많아지고 주민이 직접 대표를 선출하므로 교육 분권화에 민주성이 내재되어 있다고 보는 것이 일반적이다. 우리 교육은 궁극적인 목적을 '민주시민의 양성'으로 정하고 있는 바, 이러한 교육 분권화에 내재된 민주성이 '학교 민주주의 발전'을 실현하는 가운데 민주시민 교육에 적합한 환경을 조성해줄 수 있다는 점에서 특히 의미가 있다.

「교육기본법」 제2조(교육이념)에서 교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서의 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하는 것을 목적으로 하고 있다. 여기서 '민주시민으로서의 자질을 갖춘 사람'이란 미래사회에 필요한 비판적 사고력, 창의력, 의사소통능력 등을 갖춘 사람이라 할 수 있다(교육부, 2018). 또는 민주주의 정치 체제 하에서 필요로 하는 생활태도와 행동양식을 갖춘 사람으로, 이를 통해 인간의 존엄, 자유, 평등 등을 인식하고 사회에 적극적으로 참여할 수 있는 사람을 의미하기도 한다(배한동, 2016: 22-30).

그렇다면 민주시민은 어떤 교육환경에서 잘 길러질 수 있는가? 목적론적 차원에서 교육이 민주시민의 양성을 추구할 때, 수단적 차원에서 민주시민 양성에 적합한 교육·행정 환경으로 교육 분권화를 상정해볼 수 있다. 분권화를 주창한 다양한 철학자 가운데 본 논문은 프랑스의 정치철학자 토크빌(Tocqueville)의 사상을 주요한 근거로 하여 분권화와 민주성의 관계를 논하고자 한다. 분권화를 '민주주의의 학교'로서 민주시민 양성에 가장 적합한 환경으로 인식하고 이를 강조한 토크빌의 사상이 위 '민주시민 양성에 적합한 교육·행정 환경으로써 교육 분권화' 명제에 적절한 근거를 제공하기 때문이다.

토크빌의 가장 대표적인 저서 「미국의 민주주의(Democracy in America)」(1835)는 프랑스에 적합한 최선의 정치체제를 밝히기 위해 그가 미국을 여행하며 고찰한 내용을 담고 있다. 그가 미국에서 발견한 민주주의 발전의 요체는 기초 단위 지방정부의 자치적 운영을 의미하는 '타운십(township)'이었다. 타운은 미국의 주(state), 카운티(county)보다

작은 자연 발생적 기초 행정단위이다.)<sup>2)</sup> 미국의 제도에서 타운과 연방정부의 관계는 개인과 타운의 관계와 같다. 타운은 연방정부에 대해서 개인처럼 행동하며 개인의 주권과 같이 타운도 주권을 가지므로, 타운이 가진 자주성은 주권재민의 자연스러운 결과로 인식된다(Tocqueville, 2011: 66). 그렇다면 이렇게 높은 수준의 권리와 자율을 가진 타운은 어떻게 시민에게 민주주의를 교육하는가?

토크빌은 기본적으로 인간의 개인주의와 이기심을 이해하며 ‘적절히 이해된 자기 이익의 원리(doctrine of self-interest properly understood)’를 견지하였다. 따라서 사람들이 타운에서 지방자치에 참여하는 것은 지역에 대한 자긍심이나 시민의 의무감에 의한 것이 아니라 자기 자신의 이기심 또는 이익에 의한 것임을 인정하였다(Gannett, 2005). 즉 타운은 분명 자유에 의해 작동되지만, 시민들이 참여한 의사결정은 자신의 사적인 이익 또는 공공의 행복 증진과 직접적으로 연관되어 있다. 예컨대 지역 현안에 관심이 없던 사람도 자신의 사유지 위로 지나가는 지방도로 건설에는 관심을 가지고 적극 활동한다.

비록 사적 이익과 결부되어 시작된 것이나, 사람들은 자신과 가까운 지역 현안에 관심을 가지고 의견을 개진하는 과정에서 점차 참여와 연대의 힘을 깨닫게 된다. 동시에 자신이 속한 지역사회가 번영하고 주변 사람들의 지지를 확보하는 것이 자신의 이익과 결부되어 있음을 이해한다. 따라서 사람들은 의사결정의 과정에서 점차 겸손하고 좋은 매너를 드러내고자 노력하며, 자기 자신의 이익뿐만 아니라 타인의 이익과 인권을 고려하게 된다. 이와 같은 참여의 경험은 오랜 시간에 걸쳐 체득되며, 결국 가까운 생활세계의 사람들과 교류하고 의사소통하는 과정에서 자치능력을 배양하고 기초적인 민주주의를 학습할 수 있게 된다. 타운에서의 참여가 자유를 진작시킬 뿐만 아니라 사람을 바꾸는 교육적 효과를 내는 것이다(서병훈, 2015).

그러므로 토크빌에게 분권화와 교육의 연결은 지극히 당연한 것이었다. 그는 지방 타운 정부를 시민들이 민주주의의 기초를 배울 수 있는 ‘초등학교(primary school)’에 비유하였다(Tocqueville, 1835: 78).

“타운과 자유의 관계는 초등학교와 학문의 관계와 같다. 타운은 자유를 인민의 손이 닿는 곳에 놓아 주며, 자유를 평온하게 누리고 익숙하게 활용하는 방법을 가르쳐 준다. 인민은 타운이 없어도 자유로운 정부를 가질 수 있겠지만, 자유의 정신은 가질 수 없다.”

2) 엄밀한 의미로 ‘타운’은 우리의 읍·면·동과 같은 행정구역개념이 아닌 분권화된 지방 내 존재하는 자율적인 ‘협의체(associations)’임. 타운은 대의제를 통해 주민대표를 선출하고 공공의 사결정을 조정·집행하는 역할을 담당하며 가장 기초적인 행정단위로서 지위를 가짐.

타운이라는 초등학교는 인간의 이기적인 본성을 이해하면서도 그들이 서로 연대하고 끌어당길(magnet) 수밖에 없는 환경을 조성함으로써 개인주의에 맞서 대응하는 민주시민을 양성할 수 있게 한다(Gannett, 2005). 토크빌은 “모든 사람은 스스로가 자기 일에 관한 최선의 판단자이며, 자신의 욕구를 충족시키는 데 있어서 가장 적절한 사람이라는 사실이 그 원칙이다(Tocqueville, 2011: 126).” 그리고, “사람들로 하여금 자기 나라의 운명에 관심을 가지게 만드는 가장 강력한 방법, 아마 유일한 방법은 그들로 하여금 정부에 참여하게 하는 것이다(Tocqueville, 2011: 166).” 라고 표현함으로써 민주시민을 형성하는 데에 가까운 생활세계에서 실질적인 참여 경험의 중요성을 피력하고 있다. 사회 규모가 커지고 대의 민주주의가 필연적 제도로 자리잡으며, 개인은 대중이라는 거대 권력집단에 그저 편승하거나 함몰될 수 있다. 그러나 분권화된 지역사회에서 다시 개인이 직접 참여할 수 있는 창구가 열리며, 사회는 주인으로서 개인을 바로 세우고 지나친 개인주의의 확장을 극복하게 할 수 있다.

결론적으로, 활발한 지방자치를 통해 개인은 국가의 번영이 자기 자신에게 미치는 영향에 대해서 진정으로 이해할 수 있는 시민(a truly public-minded citizenry)으로 성장한다. 동시에 지방정부는 스스로 하나의 주권을 가진 주체로서의 독립성과 자립(self-reliance)의 습관을 형성하게 된다(Brian Danoff, 2010: 25). 이러한 관점은 우리 교육의 목적인 민주시민의 양성을 위해 어떤 정치적 지식을 가르쳐야 할 것인가의 문제뿐만 아니라 어떤 환경을 조성하여 어떤 방식으로 가르칠 것인가의 문제와 관련하여 중요한 시사점을 제공한다: 민주시민 교육에서 학생, 학부모 그리고 일반 시민이 자연스럽게 참여하고 의사소통하는 기회를 제공하기 위해 분권화된 환경의 지방정부 및 지역 공동체를 민주주의 교육의 장으로 활용할 수 있다(Albert Breton, 2000). 이러한 맥락에서 World Bank와 같은 국제기구도 시민성 제고를 위한 정치참여와 분권화를 장려하고 있다(Albert Breton, 2000). 특히, 개발도상국에서 일반인의 정치참여는 그들의 시민으로서의 전반적인 능력을 향상시킬 것으로 기대되고 있다.

그러나 이러한 철학과 담론을 바탕으로 현실에서 교육 분권화가 반드시 민주적인 교육 체제로의 진전을 담보할 것이라 단언하기는 어렵다. Daniel Treisman(2007)은 「The Architecture of Government」에서 지도자를 직접 선출하고 주민의 참여를 확대하는 정치적 분권화가 야기할 수 있는 부작용을 자세히 기술하고 있다. 현실에서 시민들은 공공의 이익보다는 자신의 효용을 극대화하기 위해 개인의 선호를 반영한 후보자를 지지하므로, 지지율을 의식하는 후보자의 공약은 이를 반영할 수 밖에 없다(leadership selection game). 당선이 된 후, 정책의 실행과정에서도 선출직 지도자는 재선 가능성이 높은 방향으로 정책의 방향을 수정하게 되며, 그 과정에서 때로 일부 이해관계자의 로비가 작용하기도 한다(policy game). 그리고 일반 시민은 이렇게 도입된 정책에 무조건

순응하기보다는 자신의 경제적·비경제적 자원을 재배분하며 또 다시 개인의 효용을 극대화하는 방향으로 정책을 활용하고자 한다(economic game). 다층적 구조를 갖는 분권화 체제에서는 층위 간 경쟁까지 더해져 이러한 전략적 게임이 더욱 심화될 수 있다. 결국 분권화된 정치 체계에서 역으로 더 심한 정책 실패와 부패가 나타날 수 있다. 실제 서유럽, 남미 등의 사례를 분석한 연구들에서는 정부의 부패와 제한된 자율성으로 인해 분권화가 시민성 및 민주주의 발전에 뚜렷한 영향을 미치지 못한 것으로 평가되고 있다(Goldfrank, 2007; Meguid, 2003). 그렇다면 교육 분권화가 민주시민의 산실로서 실효성 있게 작동하기 위해서는 어떤 교육체제를 형성해야 하는가?

## 2. 민주시민의 산실로서 이상적 교육 분권화 체제 탐색

본 연구는 그 철학적 기반의 검토를 통해 분권화에 내재된 민주성의 가치를 재확인하였으나, 현실에서 교육 분권화가 반드시 민주시민의 양성 및 민주적 교육체제를 담보하기는 어렵다는 신중한 입장을 견지하며, 이를 달성하기 위해서는 교육 분권화가 어떠한 방향으로 재구성되어야 하는가를 탐색해보고자 한다. 앞서 토크빌의 사상에 대한 고찰을 통해 민주시민 교육은 정치적 지식의 학습뿐만 아니라 직접적인 경험과 참여가 강조되어야 하며, 이때 분권화된 지방정부 및 지역공동체를 교육환경으로써 활용할 수 있음을 이해하였다. 이에 따라, 당시 주로 성인의 민주주의 교육을 위한 분권과 참여를 강조했던 토크빌의 아이디어는 오늘날 학교에서 청소년 시민의식 교육에까지 유용한 관점을 제공하며(Patrick, 2002; Sonja Schoeman, 2006; Wagner, 2007 외) 공간과 연령의 제약을 뛰어넘은 민주주의 교육으로 확대·적용되고 있다. 즉, 학생에게 민주주의를 가르쳐야 한다는 점에서 적절한 지식과 경험을 제공하는 것은 필요하지만 그 교육의 주체가 학교, 지방정부, 국가의 단위라는 것은 중요하지 않다. 이러한 관점에서는 민주시민교육의 장소가 학교 안팎이라는 물리적 환경의 구분이 없으며, 그 대상이 아동, 청소년 또는 성인이라는 연령집단의 구분도 없다(Aygül Oktay, 2013).

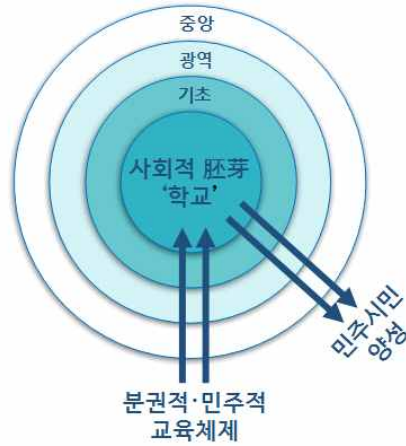
이처럼 개인과 사회, 학교의 안팎을 구분하지 않고 하나의 유기적 체제로 인식하는 관점의 이론적 기반을 존 듀이(John Dewey)로부터 차용할 수 있다. 물론 듀이가 지방분권이나 교육 분권화를 주창한 학자는 결코 아니다. 그러나 그 또한 고도로 발전된 산업사회 속에서 민주주의가 발현되어 사람들이 적극적으로 공적 관심사를 표명할 수 있는 위대한 공동체를 구축하고자 고심하였다(김명환, 2018: 75). 결론적으로 듀이는 민주적 공동체에서 요구되는 덕목을 개발시키기 위한 가장 효과적인 방법은 학교라는 그의 신념을 명확하게 표현하였다(Bernstein, 1995: 62-69). 동시에 민주주의의 근본은 이웃의 지역사회로, 협력적 관계의 민주사회를 창조하기 위해서는 지역사회를 반드시 회복해야

한다고 언급하기도 하였다(Waks, L. J., 2011). 즉, 듀이에게도 민주주의의 발전은 학교 안팎의 긴밀한 연결을 통해 가능한 것이었다.

“학교는 사회생활을 배아(胚芽)의 형태로 축소해야 한다.”(Dewey, 2016: 208)라는 표현은 그가 상정한 이상적 교육체제에서 학교의 역할과 의미를 단적으로 드러낸다. 이는 학교가 학생에게 어떤 특수한 직업을 준비시켜야 한다는 뜻이 아니라, 학교 교육이 학생의 일상생활과 연관되도록 주위의 환경이 자연스럽게 연결되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 학교 교육은 사회적 맥락 속에서 파악되어야 하며, 학교 교육과 학교 밖 교육을 연속성의 관점에서 보아야 한다(김정금, 1992). 따라서 사회가 진보된 민주주의를 추구하고자 할 때 그것은 학교 교육에 그대로 반영되어야 하며, 동시에 학교가 민주주의를 교육하고자 할 때 그것은 학생의 환경-학교, 지역 공동체, 교육행정기관-에 그대로 반영되어야 한다. 이러한 유기적 교육체제에서 학교는 사회 이전의 단계가 아니며, 학생은 시민 이전의 상태가 아니다. 학교 자체가 사회이며 학생 자체가 시민이 되는 것으로 학생-학교-사회가 유기적 관계를 갖는다. 결국, “학교는 개인주의와 사회주의가 하나가 되는 곳이다.”(Dewey, 2016: 15)

그러므로 우리가 교육 분권화를 통해 민주시민을 양성하고 민주적 교육체제를 구축하는 것을 목적으로 할 때, 외연의 의사결정 구조와 거버넌스 형태에 변화를 가하는 과정에서 마치 공동화(空洞化) 현상처럼 학교가 제외된다면 온전한 형태가 될 수 없다. 마찬가지로 학교에서 민주시민교육의 개선을 위해 각고의 노력을 함에도 이를 지원하는 외부 교육행정 거버넌스가 여전히 비민주적이라면 그 또한 적절하지 않다. 따라서 민주시민 양성에 적합한 환경의 제공을 위해서는 토크빌의 사상에서 일반행정 체제의 가장 기초 행정단위인 타운이 중심점이 되었듯이, 교육에서는 교육행정 체제의 가장 기초 단위이자 학생의 생활세계와 가장 가까운 학교가 중심점이 되어야 한다.

따라서 [그림 2]의 이상적 체제와 같이 분권적·민주적 교육체제는 사회적 배아인 학교로부터 출발하여 사회 전체에 일관된 형태로 반영되어야 한다. 가장 먼저 시민으로서의 권리와 책임을 발휘할 수 있는 의사결정 권한을 학교 내 학생, 학부모, 교사에게도 부여함으로써 의사소통 속에서 타인과의 연대를 경험할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 학교 외연에서 이를 지원하는 교육행정 거버넌스의 구조와 운영 또한 다르지 않을 것이다. 이러한 체제 속에서 민주주의는 경험적 생활양식 그 자체로서 자연스럽게 사회 구성원에게 전수될 수 있다. 그리고 민주적 시민성을 함양한 개인이 사회로 배출되며 그는 자신에게 주어진 시민으로서의 권한과 책무를 성실히 이행하고, 소속된 지역 공동체, 지방, 더 나아가 국가의 민주주의 발전에 기여할 수 있을 것이다. 점차 성숙한 사회 전반의 민주주의는 선순환하여 다시 단위학교에 반영될 것이다.



[그림 2] 민주시민의 산실로서 교육 분권화 체제

이러한 이상적 교육 분권화 체제는 듀이가 상징한 유기적 교육 체제에 기반을 두고 있으나, 그가 이상적인 행정구조에 대해서 자세히 기술한 바는 찾아보기 힘들다. 그러나 그 역시 교육에의 접근과 마찬가지로 과정 중심의 참여적 민주주의, 상향식 정책 결정을 선호하였으며, 더욱 합법적인(legitimate) 민주적 권위의 정부를 진작하고자 노력하였다(Stever, 1993). 실제로 듀이의 아이디어는 오늘날 민주주의 변화에 대처하는 데에 유용한 프레임을 제공하는 것으로 재조명되며, 공공기관이 구성원에게 권한을 배분하고 정보를 공유함으로써 서로 규범적으로 의존(normative dependence)하는 참여적 정부 모델로도 확장되고 있다(Visnovsky & Zolcer, 2016).

민주적인 인간은 민주적인 환경에서 길러질 수 있다. 이러한 관점에서 최근 학교운영 위원회 활성화, 학생·학부모·교사회 등의 교육자치기구 제도화 노력, 서울시교육청의 학교자율운영체 출범 등은 고무적이라 할 수 있다. 특히 각종 교육자치기구와 학교자율운영체는 토크빌이 말한 자치협의체로서 타운십의 개념에 매우 부합하는 형태로, 학교 민주주의 발전의 단초가 될 것으로 기대된다. 물론 교육 개혁의 과정에서 교육부와 교육감의 권한을 재조정하고 시도교육청 소속 자치 사무와 권한을 확장하여, 교육의 독립성과 자주성을 제고하고자 하는 노력 역시 의미 있는 변화이다. 그러나 앞서 Daniel Treisman(2007) 등의 지적과 마찬가지로 분권화된 환경 내 정책의 수립·실행과정에 여러 이해관계자의 전략적 게임이 작용할 수 있다는 점에서, 선출직 지도자의 권한이 지나치게 확대되는 것은 경계할 필요가 있다. 결국 교육 분권화의 재구성 과정에서 가장 핵심은 학교이다. 하나의 사회가 개화되어감에 따라 교육주체들이 할 일은 현존하는 업적들을 그대로 옮기거나 보존하는 것에 책임이 끝나는 것이 아니라 더 나은 미래를 마련하는 것까지 지속되어야 하며, 그런만큼 학교가 이러한 목적을 달성하는 데에 주요한

동인이 된다는 점은 부인할 수 없다(Bernstein, 1995: 194 재인용). 따라서 향후 교육 분권화 과정에서 학교의 역할과 권한 재구성은 결코 간과할 수 없는 논점이 될 것이다.

## V. 결 론

먼저 본 연구는 제Ⅱ장에서 교육 분권화의 이론적 기반으로서 그 개념과 원리, 다차원적 특성을 정리하여 제시하고, 이를 바탕으로 최근 교육자치분권의 확립을 위한 법적·제도적 변화 양상을 포함한 우리나라 교육 분권의 특성을 이해하였다. 그리고 제Ⅲ장에서는 교육행정의 실천적 가치로서 공공가치 특히, '효율성 및 형평성'과 교육 분권화의 관계를 비판적으로 재탐색해보았다. 이론적 가정의 비현실성과 연구 맥락의 다양성으로 인해 교육 분권화와 공공가치의 관계에 대한 일관된 결론을 도출하기 어려웠으며, 경우에 따라서는 오히려 공공가치 간 교환이 일어날 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구된다. 또한, 국외 연구는 주로 교육 분권화와 효율성, 형평성의 관계 고찰에 집중되어 있으나, 우리나라는 교육자치의 관점에서 교육의 전문성과 자주성·자율성도 중요하게 고려될 필요가 있다. 다음으로 분권화 그 자체에 내재된 속성으로서 '민주성'의 가치는 학교 민주주의 발전을 강조하는 시류 속에서 분권화 추진에 강한 당위성을 제공하는 핵심 가치로, 교육 분권화와 민주성 및 민주주의 교육을 별도의 제Ⅳ장으로 구성하고 그 철학적 기반으로서 토크빌과 듀이의 사상을 고찰하였다. 교육 분권화가 우리나라 민주 시민 교육에 매우 적합한 교육·행정적 환경을 제공할 수 있겠으나, 교육 분권화가 민주주의 그 자체에 조응하는 개념이 될 수는 없다. 이에 본 연구는 교육 분권화의 재구성 과정이 민주시민의 산실로서 실효성 있는 교육행정체제로 나아가기 위한 이상적인 형태를 구상해보았다. 실질적인 민주시민 양성과 민주주의 발전은 교육체제가 하나의 유기체가 되어 '민주주의의 학교'로 기능할 수 있을 때 가능한 일이다. 따라서 교육 분권화 재구성 과정에서 교육감 및 지역 공동체와 함께 그 중심에 위치한 '학교'를 유념해야 할 것이다.

이러한 일련의 탐구과정은 우리나라 교육 분권화의 발전 방안을 모색하기 위한 것으로 그것이 정언명령과 같이 무조건적으로 실행해야 하는 것은 아니며, 신중하게 접근해야 한다는 근본적인 문제의식을 기반으로 한다. 서구의 경우, 중앙집권적 정치질서와 지방분권적 정치질서는 시대의 흐름에 따라 시계추와 같은 흔들림이 있었다. 고대 그리스 폴리스부터 시작하여 21세기 현대 국가까지 정치 권력은 구심력과 원심력이 교대로 작용하며 항상 중앙과 지방 사이에서 이동해왔다(김석태, 2019: 26-27). 따라서 지금의 교육 분권화 논의 또한 분권과 집권의 거대한 시계추의 흔들림 속에서 균형을 유지하며

올바른 방향으로의 진전을 모색하는 과정일 것이다.

토크빌 역시 지방자치를 언제나 동의했음에도 불구하고 국가 수준의 중요한 사안에 대해서는 계몽된 전문가의 지도와 민주적 리더십이 필요함을 강조하였다(Brian Danoff, 2010: 28-34). 대표적인 지방자치의 철학자 알투지우스가 지방정부의 독자적 권리와 능력은 인정하되, 형평성의 문제와 관련하여 필요한 경우 보다 적극적인 관념의 보충성을 적용하여 중앙정부가 개입할 수 있다고 주장한 것 또한 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 따라서 교육 분권화 논의는 중앙-지방-단위학교의 위계적 관계에서 누가 이기고 지느냐가 아니라, 각 주체들이 어떤 관계를 유지하는 것이 가장 바람직한가에 답을 구하는 것이어야 한다.

본 연구는 문헌분석을 통해 교육 분권화의 이론과 선행연구, 철학적 배경 등을 체계적으로 정리하여 지속적인 발전을 위한 방향을 제언하였다는 점에서 연구의 의의가 있다. 그러나 본 연구가 검토한 문헌들은 교육 분권화 관련 연구물임에도 불구하고, 대체로 독자적인 교육행정 이론보다는 일반행정의 이론을 기반으로 하고 있으며, 인용·분석한 선행연구는 대부분 국외 맥락을 근거로 한다. 따라서 이를 우리나라 교육행정 및 교육활동의 분권화에 그대로 적용하는 데에는 분명 한계가 존재한다. 향후 우리나라 고유 맥락의 교육자치분권의 양상을 반영하는 독자적인 이론 체계 정립과 교육 분권화의 성과 분석 연구가 후속되기를 기대하는 바이다.<sup>3)</sup> 첨언하면, 국내에서 교육 분권화가 제반 이론 및 철학이 기대하는 바와 같은 실효성을 거두기 어려운 요인들 중 하나가 교육행정-일반행정의 관계에 대한 법률의 비일관성 및 제약 사항들이다. 교육자치분권의 지속적인 발전을 위해서는 관련 법률의 재정비가 반드시 수반되어야 할 것이다.

3) 익명의 심사위원님께서 최근 초정권적·초당파적 기구로서 ‘국가교육위원회’의 설치 논의를 교육 분권화의 실행주체와 관련하여 서술해볼 것을 제안해주셨음. 국가교육위원회는 아직 성격, 법적 지위, 위원회 구성 등이 구체화되지 않은 채 다양한 형태가 제안되고 있는 상황이므로, 본 연구가 제시한 여러 실행주체와의 관계를 정리하여 제시하기 어려우며, 오히려 혼란을 가중할 수 있다는 점에서 본문에는 포함하지 않았음. 향후 국가교육위원회의 설치 여부에 따라 기존 교육 분권화 실행주체들의 권한과 기능에도 많은 변화가 생길 것으로 예상되므로, 지속적인 토론·연구를 제언하고자 함.



## 참고문헌

- 고전. (2010). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의-민주주의·지방자치·교육자주 및 제도 원리 관점. **지방자치법연구**, 10(2), 65-90.
- \_\_\_\_\_. (2011). 교원능력개발평가 법제화의 쟁점과 과제. **교육행정학연구**, 29(4), 125-144.
- 교육부. (2018). 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획. 세종: 교육부 민주시민교육과.
- 김명환. (2018). 공공가치론과 행정학의 적실성. **한국공공관리학보**, 32(2), 57-82.
- 김석태. (2019). **지방자치 철학자들**. 한국학술정보(주).
- 김정금. (1992). John Dewey 학교론. **교육철학**, 10, 39-54.
- 김창우, 김규태. (2014). 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 국가의 관여 방식과 기제에 관한 쟁점 분석. **교육정치학연구**, 21(3), 1-27.
- 나민주. (2018). 지방교육재정분권의 현황과 과제. **교육재정경제연구**, 27(1), 1-19.
- 나민주, 이수경, 전제상, 차성현, 엄문영, 장우천. (2017). 지방교육자치 발전 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 1-250.
- 노기호. (2013). 지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구. **교육법학연구**, 25(1), 103-127.
- 박순경. (2008). 교육과정 분권화의 출발점과 방향 타진을 위한 시론. **교육과정연구**, 26(2), 87-105.
- 배한동. (2016). **민주시민교육론**. 대구: 경북대학교 출판부.
- 서병훈. (2015). 민주주의: 밀과 토크빌. **한국정치연구**, 24(1), 303-328.
- 성병창. (2007). 교육 공공성의 개념 체계와 정립 원리. **초등교육연구**, 20(3), 229-249.
- 조석훈. (2010). 교육 부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석. **교육행정학연구**, 28(3), 1~26.
- 표시열. (2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. **한국법학연구**, 22(1), 145-167.
- 하봉운. (2020). 교육자치분권의 성과와 과제. **교육비평**, 45, 102-123.
- 황현정. (2019). 교육 자치 관점의 지역 교육과정 개념화. **교육문화연구**, 25(6), 199-225.
- Albert Breton (2000). Federalism and Decentralization: Ownership Rights and the Superiority of Federalism. *Oxford Journals*, 30(2), 1-16.
- Alexis de Tocqueville (1835). *Democracy in America*. The Pennsylvania State University Publication.
- \_\_\_\_\_. (2011). *미국의 민주주의: De la Democratie en Amerique* (은은기 역주). 계명대학교출판부. (원서출판 1835)
- Aygül Oktay (2013). Decentralization in -and of- education. *Social and Behavioral Sciences*, 106, 777-782.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of*

- Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Barankay, I. & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of public economics*, 91(5-6), 1197-1218.
- Bernstein, R. J. (1995). *존 듀이 철학 입문*. (정순복 역). 예전사. (원서출판 1966).
- Blagorazumnaia, O & Shabo, R. B. (2017). Processes of Decentralization in the Field of Education in Different Countries. *Studia Universitatis Moldaviae*, 2, 184-189.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism* Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brancati, D. (2006). Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?. *International Organization*, 60, 651-685.
- Bray, M. (1984). *Education Planning in a Centralized System: The Papua New Guinea Experience* University of Papua New Guinea Press, Sydney University Press.
- Brian Danoff (2010). *Educating Democracy: Alexis de Tocqueville and Leadership in America*. State University of New York Press, Albany.
- Burki, S. J., Perry, G. E., & Dillinger, W. R. (1999). *Beyond The Center: Decentralizing The State* The World Bank Washington, D.C.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Daniel Treisman (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.
- Falch, T. & Fischer, J. A. (2012). Public sector decentralization and school performance: international evidence. *Econ. Lett.* 114 (3), 276-279.
- Falleti T. G. (2004). *A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin America Cases in Comparative Perspective* The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #314.
- Fiske, E. B. (1996). *Decentralization of Education : Politics and Consensus*. The World Bank, Washington, D.C.
- Gannett, R. T. Jr. (2005). Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy's Second Track. *Review Politics*, 67(4), 721-736.
- Galiani, S. & Schargrotsky, E. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality. *Economia*, 2(2), 275-314.
- Goldfrank (2007). The politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. *Comparative Politics*, 39(2), 147-168.
- Hanushek, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development*

- Economics*, 104, 212-232.
- Ink, D. & Dean, A. L. (1970). A Concept of Decentralization. *Public Administration Review*, 30(1), 60-63.
- Jeong, D. W., Lee, H. J. & Cho, S. K. (2017). Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea. *International Journal of Educational Development*, 53, 12-27.
- John Dayton (2013). Recent Litigation and Its Impact on the State-local Power Balance: Liberty and Equity in Governance, Litigation, and the School Finance Policy Debate. In Theobald, N. D. & Malen, B. (Eds). *Balancing Local Control and State Responsibility for K-12 Education* (pp.93-119). Routledge, NY.
- John Dewey (2016). *학교와 사회*. (송도선 역). 교육과학사. (원서출판 1899).
- \_\_\_\_\_ (2009). *민주주의와 교육*. (이홍우 역). 교육과학사. (원서출판 1916).
- Kim, Ee-gyeong (2006). Educational Decentralization in Korea: Major Issues and Controversies, In Christopher Bjork (Eds). *Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions* (pp.115-128). Springer.
- Luschei, T. F. & Jeong, D. W. (2020). School Governance and Student Achievement: Cross-National Evidence From the 2015 PISA. *Educational Administration Quarterly*, 1-41.
- McGinn, N. & Welsh, T. (1999). *Decentralization of Education: why, when, what and how?*. UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Meguid, B. (2003). Bringing Government Back to the People? The Impact of Political Decentralization on Voter Engagement in Western Europe. University of Rochester: manuscript.
- Ozmen, A. (2014). Notes to the Concept of Decentralization. *European Scientific Journal*, 10(10), 415-424.
- Patrick, J. J. (2002). Essential elements of education for democracy. presented at 'The Conference on Social Education in a Democracy in 2002'.
- Poteete, A. (2004). *Is Decentralization a Reliable Means of Increasing Equity?* Paper prepared for the Tenth Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property(IASCP), Oaxaca, Mexico.
- Robinson, M. (2007). Does Decentralization Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision?. *Institute of Development Studies*, 38(1), 7-17.
- Rondinelli, D. A., Nelson, J. R., & Cheema, G. S. (1984). *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581.

- Rondinelli, D. A. (1999). What is Decentralization. Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.), *Decentralization Briefing Notes, In World Bank Institute (WBI) Working Papers*, The World Bank, Washington, D.C.
- Sonja Schoeman (2006). A blueprint for democratic citizenship education in South African public schools: African teachers' perceptions of good citizenship. *South African Journal of Education*, 26(1), 129-142.
- Stever, J. A. (1993). Technology Organization, Freedom: The Organizational Theory of John Dewey. *Administration & Society*, 24(4), 419-443.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative Development*, 38(3), 32-56.
- Sergio Boisier (1992). *Decentralization and equity*. CEPAL Review No.46.
- Visnovsky, E. & Zolcer, S. (2016). Dewey's Participatory Educational Democracy. *Educational Theory*, 66(1-2), 55-71.
- Von Braun, J. & Grote, U. (2002). Does decentralization serve the poor?. In *Managing Fiscal Decentralization*. IMF-conference on fiscal decentralization 20-21 November in Washington D.C.
- Wagner, J. (2007). Doing good in schools: legal & policy perspective on community service in education. *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 17(1), 56-83.
- Wacker, J. G. (1998). A Definition of Theory: reseach guidelines for different theory-building research methods in operations management. *Journal of Operations Management*, 16(4), 361-385.
- Waks, L. J. (2011). John Dewey on Listening and Friendship in School and Society. *Educational Theory*, 61(2), 191-205.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37(3), 1120-1149.
- Weiler, H. N. (1990). Comparative Perspectives on Educational Decentralization. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(4), 433-448.

## ABSTRACT

### Rethinking of Education Decentralization, Public Values, and Democratic Education

**Jeong, Seol Mi**(Ph.D Student, Seoul National University)

**Jeong, Dong Wook**(Professor, Seoul National University)

As education decentralization has become a core discourse in the recent educational innovation progress, this study aims to introduce theories and philosophies that underlie education decentralization and critically re-discover it based on public values. First of all, by theoretically arranging the concept and the multi-dimensional characteristics of education decentralization, this paper tries to understand its aspect in Korea objectively and promote balanced development between various domains and agents. Next, we critically explore the relationship between education decentralization and public values. Public values, such as efficiency and equity, are essential practical tasks in education and need to be carefully analyzed and confirmed to ensure that education administration attains these values. Lastly, the importance of democracy as a core value inherent in education decentralization justifies decentralization itself. Therefore we cover democracy in decentralization as a separate chapter in that it has a special meaning in connection with the development of citizens, the purpose of education in Korea. Based on the philosophers Tocqueville and John Dewy's idea, education decentralization can provide a very suitable educational and administrative environment for democratic citizens' development. However, we suggest that the government never disregards the significance of a 'school' as the cradle of democratic citizens while recomposing education decentralization.

**[Key words]** Education Decentralization, Public Values, Efficiency, Equity,  
Democratic Education