

지방자치와 교육자치의 연계·협력방안

김지수 지방행정혁신실장

주요내용

- 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 필요성 증대**
 - 지방자치-교육자치의 분리는 한편으로 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 확보한다는 장점을 지니지만, 지역문제의 해결을 위해 양자가 연대·협력하는 데에는 어려움이 있다는 비판이 존재함 (김승현, 2011)
 - 그러나 최근 지역 경쟁력 강화와 인구소멸대응 등을 위해 복지-교육, 산업-경제-교육 간 긴밀한 협력과 정책의 공동설계가 필요함에 따라, 지방자치-교육자치 간 연계·협력 강화 필요성이 증대됨
- 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 필요성 인식**
 - 주민인식조사에서 교육자치에 대한 주민의 관심도는 지방자치에 대한 관심도에 비해 비교적 낮은 편이지만, 미래전략으로서 지방자치단체-교육청 간 연계협력 필요성에 관하여는 동의함
 - 교육자치에 대한 주민의 관심도 측면에서, 교육의 영역에서도 지역특화사업의 추진 등이 가능하다면 주민의 체감도가 높아질 것으로 추정됨
 - 지방자치의 미래를 위한 핵심 해결과제로 언급된 '지역경제성장과 고용안정', '인구감소대응'의 경우 지역대학 및 교육청과 지방자치단체 간 긴밀한 협력이 필요하다는 점에서 향후 지방자치-교육자치 간 연계·협력은 더욱 강화될 것으로 예상됨
- 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 필요 사례**
 - 대표적으로 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)와 유보통합 관련 쟁점은 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 필요성을 보여주는 예시임
 - RISE사업은 지역경쟁력 강화를 위해 지방자치단체 주도로 지방자치단체-지역대학 협력이 제도화 되었음. 또한 특성화고와 중-고등교육 연계를 통한 지역인재 양성 및 돌봄, 나아가 지역대학 졸업자의 지역취업률·정주율 개선을 위한 초광역적 협력 등을 위해 지방자치-교육자치 연계·협력 강화가 필요함
 - 영유아교육 및 보육서비스는 지역정주율 개선을 위해 필요한 주요 서비스로, 지방자치단체로부터 교육청으로 사무이관이 논의되고 있으며, 향후 특수보육시책을 통한 높은 수준의 서비스제공을 위해 지역의 역할이 강조됨. 따라서 지방자치-교육자치의 연계·협력을 통해 영유아교육 및 보육서비스의 사각지대 해소가 필요함
- 지방자치-교육자치 연계·협력 대안 제언**
 - 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 방안에 관하여, 학술적 영역에서는 통합과 같은 가장 높은 수준의 대안부터 지역거버넌스 기반의 행정서비스 제공까지 다양한 방안이 논의되고 있음(김승현, 2011)
 - 교육자치의 모든 영역이 지방자치의 영역이라 할 수는 없지만, 지역경쟁력강화와 인구감소대응이라는 지역문제해결을 위해 연계·협력이 필요한 영역은 명백히 있음
 - 평생교육차원, 대학교육차원, 초중고교육차원, 영유아교육 및 보육차원 등 생애주기별 영역을 나누어, 적절한 연계·협력 방안을 모색할 필요가 있음
 - 나아가 장기안으로 지역차원의 바램이 있을 경우 공론화 과정을 거쳐, 지방자치-교육자치 통합 등을 선택할 수 있는 대안에 대한 논의도 필요하다고 판단됨

01

지방자치-교육자치 연계·협력 필요성



지방자치-교육자치 연계·협력 강화 필요성 증대

- 민선 지방자치 30년을 맞아, 우리나라의 실정에 맞는 지방자치를 새롭게 설계하는 것이 필요함
 - 지방자치-교육자치의 분리는 한편으로 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 확보한다는 장점을 지니지만, 지역 문제의 해결을 위해 연대·협력하는 데에는 어려움이 있다는 비판이 존재함(김승현, 2011)
- 최근 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 추진과 유보통합 등 지방자치-교육자치 간 연계협력을 강화하는 방안 모색 필요성이 증대됨
 - 지역 경쟁력 강화와 인구소멸대응 등을 위해 복지-교육, 산업·경제-교육 간 긴밀한 협력과 정책의 공동설계가 필요하기 때문임

02

지방자치-교육자치 연계·협력 필요성에 관한 인식조사 결과



주민의 관심도: 지방자치 > 교육자치

- 중앙선거관리위원회의 조사에 따르면, 단체장(광역 74.1%, 기초: 71.3%) 및 지방의원(53.1%)과 비교할 때 교육감(43.1%) 선거에 대한 관심도는 낮은 편임(중앙선거관리위원회, 2022; 김필 외, 2025 재인용)

〈 제8회 지방선거에 대한 관심도 〉

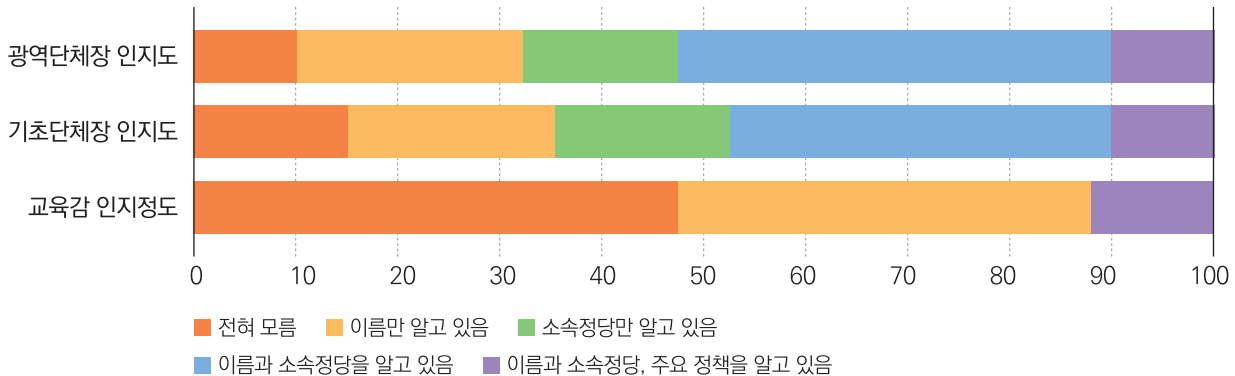
구분	조사규모	관심 있음			
		광역단체장	기초단체장	지방의원	교육감
선거 전	• 1차 조사(5/9~5/10)	77.9%			
	• 2차 조사(5/22~5/23)	79.6%			
선거 후	• 3차 조사(6/2~6/22)	74.1%	71.3%	53.1%	43.1%

* 주: 조사대상은 전국에 거주하는 만 18세 이상 국민임. 1·2차 조사의 표본은 성별·연령별·지역별 인구를 비례할당하여 추출함. 3차 조사의 표본은 집계구를 활용하여 층화추출함(제8회 전국동시지방선거에 관한 유권자 인식조사 재구성)

* 자료: 중앙선거관리위원회(2022); 김필 외(2025) 재인용

- 민선 지방자치 30년을 맞아 실시한 주민설문조사에서 단체장에 대한 인식대비 지방의원 및 교육감에 대한 인지도가 상대적으로 낮게 나타나고 있으며, 주요 공약사항 등에 대한 인지도는 전반적으로 매우 낮은 실정(주재복 외, 2025)
 - (단체장·지방의원·교육감을 전혀 모르는 응답자 비율) 기초자치단체장 15%, 광역자치단체장 10%, 교육감 47%
 - (주요공약사항 인지도) 광역 및 기초자치단체장 각각 10%, 교육감 12%
 - 지방자치단체에 비해 교육청의 경우 국가차원의 정책수요반영이 차지하는 비중이 높아(나민주 외, 2020), 주민중심의 지역특화사업이 상대적으로 적어 교육자치에 따른 성과 체감도가 낮기 때문으로 추정됨

〈 단체장·지방의회의원·교육감에 관한 인지도 〉



* 자료: 주재복 외(2025)



지방자치 미래를 위한 핵심과제 및 대응전략: 지방자치-교육자치 연계·협력 필요

- 그러나 민선 지방자치 30년을 맞아 실시한 주민설문조사에서, 지방자치의 미래를 위한 대응전략으로서 '지방자치단체-교육청 간 연계·협력'의 중요성이 긍정적으로 평가(평균 3.79)되었음(주재복 외, 2025)
 - 이와 같은 결과는 주민설문조사에 지방자치의 미래를 위한 핵심 해결과제로 언급된 '지역경제성장과 고용안전(평균 4.27점)', '인구감소대응(평균 4.24점)'의 성과도출을 위해(주재복 외, 2025)¹⁾, 지역대학과 지방교육청과의 긴밀한 협력이 필요하다는 점에서 향후 지방자치-교육자치 간 연계·협력 필요성은 더욱 강화될 것으로 예상됨

03

지방자치-교육자치 연계·협력 필요 사례분석



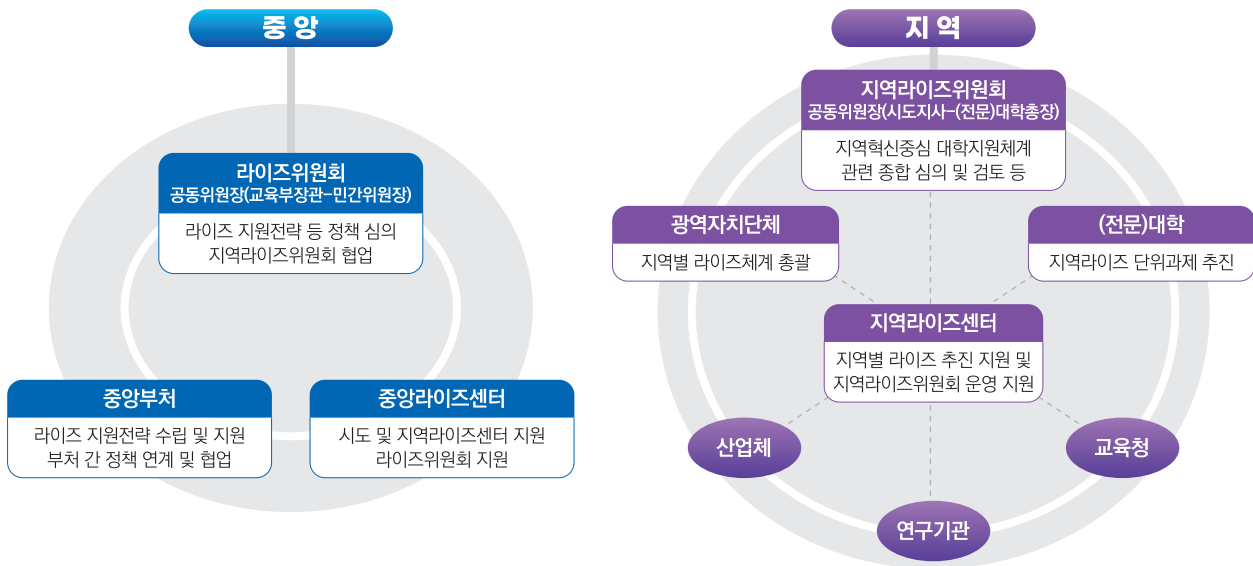
(사례1) 지역경쟁력 강화를 위한 지방자치-교육자치 연계·협력 필요성

- 최근 지역의 문제를 해결하는데 있어, 지역대학의 역할 중요성이 강조되면서, 교육부는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에 관한 장기적인 사업을 추진하고 있음

1) 5점 만점에서 5점에 가까울수록 동의수준이 높음

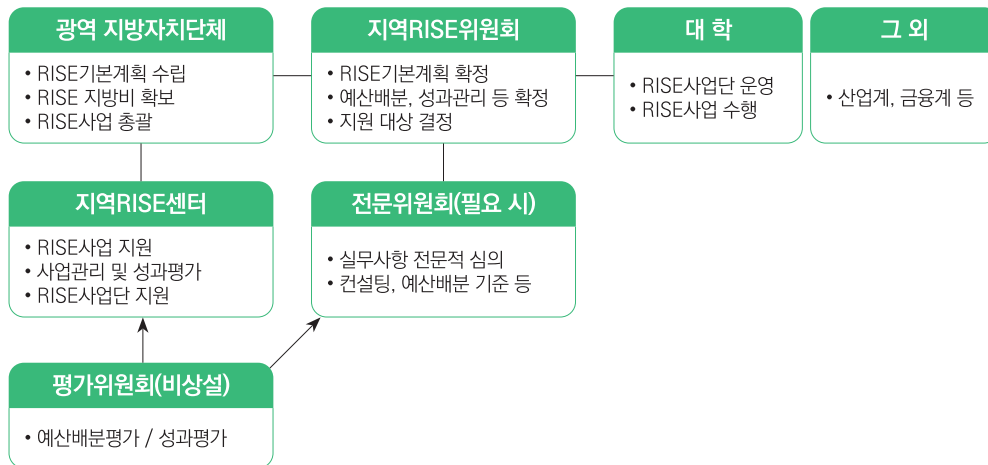
- 지역주도로 인재양성과 취업 및 창업, 정주의 생태계가 조성될 수 있도록 광역자치단체 주도로 지역거버넌스 운영체계가 갖추어짐(교육부, 2025)
 - (지역라이즈위원회) 광역단체장-(전문)대학총장이 지역라이즈위원회의 공동위원장이 되어, 지역발전전략과 연계한 계획을 수립하고 집행·평가의 전과정을 거버넌스에 기반해 운영하도록 하는 체계로 지역혁신의 생태계를 구축(교육부, 2025)

〈 RISE 거버넌스 구조도 〉



* 자료: 교육부(2025)

〈 지역RISE 추진체계 구조도 〉



* 자료: 교육부(2025.04)

- 지역경쟁력강화를 위한 맞춤형 인재를 양성하고, 청년이 지역에 정주하는 지역혁신모델의 핵심에 지방자치-교육자치 연계·협력이 추진되는 것이라 할 수 있음
 - 그러나 각 지역차원에서 제시된 지역별 RISE 계획서를 살펴보면, 지역대학-지방자치단체간의 협력 외에도 교육자치 영역에 해당되는 다양한 협력이 필요함
 - 예를 들어 특성화고와 중-고등교육 연계를 통한 지역인재 양성 및 돌봄등이 대표적이며, 교육자치영역에서도 과거보다 더 적극적인 지역특화사업의 추진을 요구함

- 또한 핵심공통성과지표 중 하나인 '지산학연 협업'과 '지역정주·취업율' 등을 제고하기 위해서는 지역의 산업·경제 계획과의 연계, 지역차원의 복지 및 사회적 안전망과의 긴밀한 연계가 필수적임²⁾
- 나아가 기업-대학의 지리적 분포 등을 고려할 때, 광역자치단체의 행정구역 경계를 넘는 협력을 통한 성과달성이 요구되는데, 이를 위해서는 초광역적 연계·협력이 가능한 제도적 기반이 필요함³⁾



(사례2) 인구감소대응을 위한 영유아교육·보육서비스 강화에 대한 지방자치-교육자치 연계·협력 필요성⁴⁾

- 지역의 인구감소대응을 위해 출산율 제고 및 교육여건 개선, 지역대학 졸업자의 지역정주율을 강화하는 것은 현재 지역이 당면한 최우선 과제라 할 수 있음
- 특히 영유아교육 및 보육서비스 강화는 앞서 언급된 RISE 추진계획에서도 관련 인재양성과 관련해 핵심적 요소 중 하나로 언급되고 있으며, 유보통합과 관련된 정책변화 상황에서 누수없는 행정서비스·더 높은 수준의 행정서비스를 위한 협력이 요구되는 상황임
- 국가차원에서 보육기능은 보건복지부에서 교육부로 이관된 상황이지만, 지방자치단체-교육청 차원에서는 여전히 업무 이관에 관한 논의가 계속되고 있음
- 특히 지방자치단체의 경우 자체재원을 통해 보다 높은 수준의 보육서비스를 제공하기 위한 지원을 해 왔기 때문에(특수보육시책), 주민의 입장에서 향후 지방자치단체-교육청이 어떻게 협력체계를 구축하여 보육서비스를 제공할지에 대한 방안이 모색될 필요가 있음(김이배, 2023)
 - 특히 관련 재정이관과 관련하여 현재 영유아, 부모, 교사, 기관 등에 지원중인 예산의 지속지원 및 영유아최선의 이익 원칙 준수가 언급되고 있으나, 핵심적 논의 과정에서 기초자치단체 등의 참여구조는 아직 미흡한 것으로 나타남(김이배, 2023)
 - 특히 지방자치-교육자치 간 회계년도 차이, 재정시스템의 차이 등이 존재하여 협력을 더욱 어렵게 함(RISE지역간담회, 2025.2.26; 서윤희 외, 2024)
 - 대표적으로 특수보육시책 및 보육교사지원 등 유보통합이 추진된 뒤에도 주민의 권리를 보다 높은 수준에서 보장하기 위해 지역사회에서 지방자치단체의 역할이 필요할 것임(한국지방행정연구원 지방행정혁신실 실편람, 2025.10.30.)
- 즉, 유보통합을 둘러싼 지방자치-교육자치 간 연계협력은 업무이관 전까지는 업무의 연속성을 보장하기 위한 차원에서 긴밀하게 확보되어야 함. 또한 지방자치단체가 교육청으로 현재의 어린이집 지원 관련 업무를 이관한다고 하더라도, 주민에게 보다 높은 수준의 보육서비스 지원을 위한 특수보육시책의 영역에서 지방자치-교육자치 간 협력은 여전히 필요함
- 성과도출을 위해 지역단위에서 광역-기초, 교육청 차원의 포괄적 협력이 필요하기 때문임

2) 특히 정주율 개선의 경우 그밖에 지방자치단체가 추진하는 사회복지·문화 등 다양한 영역에서의 정책이 긴밀하게 연계되어야 성과달성이 가능하기 때문임(한국지방행정연구원 지방행정혁신실 실편람, 2025.10.30.)

3) 그러나 교육자치 측면에서는 아직까지 초광역적 연계·협력 논의가 부재함

4) 대구광역시 정책과제 관련, 발간시점 전 해당 자치단체 의견검토 예정

04

지방자치-교육자치 연계·협력 대안제언



다양한 쟁점에 대한 맞춤형 연계·협력 방안 필요

- 지방자치-교육자치 연계·협력 강화 방안에 관하여, 학술적 영역에서는 통합과 같은 가장 높은 수준의 대안부터 지역 거버넌스 기반의 행정서비스 제공까지 다양한 방안이 논의되고 있음(김승현, 2011)
- 교육자치의 모든 영역이 지방자치의 영역이라 할 수는 없지만, 지역경쟁력강화와 인구감소대응이라는 지역문제해결을 위해 연계·협력이 필요한 영역은 명백히 존재함
- 평생교육차원, 대학교육차원, 초중고교육차원, 영유아교육 및 보육차원 등 생애주기별 영역을 나누어, 적절한 연계·협력 방안을 모색하는 것이 필요함
 - (대학교육차원) 지역 단위의 포괄적 계획수립이 가능한 지방자치단체가 중심이 되어 자치단체-지역대학 간 거버넌스형 의사결정구조를 활용하여 지역경쟁력 강화와 정주율 개선 등의 목표를 달성함으로써 지역의 문제를 해결
 - (초중고교육차원) 교육분야의 전문성이 높은 교육청이 중심이 되는 구조이지만, 지방자치단체 차원에서 보완적으로 재난·안전, 복지 등의 차원에서 행정서비스를 제공
 - (영유아교육 및 보육차원) 교육청을 중심으로 교육·보육 통합서비스를 제공하되, 특수시책 등을 통해 지방자치단체 차원에서 보육서비스의 품질제고에 기여
- 또한 장기적으로 지역차원의 바램이 있을 경우 공론화 과정을 거쳐, 지방자치-교육자치 통합 등을 지역의 선택에 따라 전환할 수 있는 방안논의도 필요하다고 판단됨
 - (국내입법논의) ① 단체장-교육감 러닝메이트임명으로의 전환('22 정우택·김선교의원 발의안), ② 주민직선·시도지사가 의회동의를 얻어 임명·러닝메이트 선출을 열거해 규정하고 교육감 선인 사항을 조례로 정하는 방안('17 이은재의원·'09 김세연의원 발의안) 등이 제안된 바 있음(김범주, 2024)
 - (미국) 2020년 기준 주지사 임명(26%), 교육위임명(36%), 주지사가 임명(28%) 등으로 조사됨(김범주, 2024)

참고문헌

- **교육부(2025)** 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 지원전략. 교육부 인재정책실(2025.04).
- **김범주(2024)** 미국의 교육감은 누가 임명하고, 선출하는가, 국회입법조사처 2024.10.17. 제2278호.
- **김승현(2011)** 지방자치와 지방교육자치 통합의 주요 쟁점과 과제. 한국행정과 정책연구, 9(1), 83-107.
- **김이배(2023)** 기초자치단체 유보통합 쟁점과 과제. 대한민국시장·군수·구청장협의회. 기초지방정부 정책리포트 제10호.
- **김필 외(2025)** 주민중심의 지방자치 발전방안 연구. 한국지방행정연구원.
- **서유희 외(2024)** 충북형 유보통합 발전 방안 연구. 한국교원대학교교사학협력단. 충청북도교육연구정보원. 제2024-35호.
- **이원선 외(2022)** 2021 지방정부 특수보육시책 현황과 과제. 보건복지부·한국보육진흥원.
- **주재복 외(2025)** 민선 지방자치30년 평가 연구용역. 행정안전부 수탁연구용역과제.(발간예정).
- **중앙선거관리위원회(2022)** 제8회 전국동시지방선거(2022.6.1.)에 관한 유권자 인식조사. 중앙선거관리위원회.

내용문의

- **김지수** 한국지방행정연구원 지방행정혁신실장(033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)