

지방자치단체 미래 인적자원 활용을 위한

지속가능한 교육생태계 구축에 관한 연구

2025. 12

전북특별자치도의회 JEONBUK STATE COUNCIL

하제누리행정연구소 Haje-Nuri Institute for Public Service

제 출 문

전북특별자치도의회 사무처장 귀하

본 보고서를 「지방자치단체 미래 인적자원 활용을 위한 지속가능한 교육생태계 구축에 관한 연구용역」의 최종보고서로 제출합니다.

2025. 12. 19.

하제누리행정연구소
Haje-Nuri Institute for Public Service

연 구 책 임

김 철 (**하제누리행정연구소** 대표이사/연구위원)

목 차

제 1 장 연 구 개 요 ····· 1
제 1 절 연구 배경 및 목적 ····· 3
제 2 절 연구범위 및 연구 방법 ····· 7

제 2 장 지방교육자치의 이론적 배경 ····· 11
제 1 절 지방자치 및 교육자치 이론적 배경 ····· 13
제 2 절 해외 연구 동향 분석 ····· 16
제 3 절 국내 연구 동향 분석 ····· 23
제 4 절 종합 시사점 ····· 31

제 3 장 해외 지방 교육정책 사례 심층 분석 ····· 35
제 1 절 독일(바이에른 주): 지역산업 연계형 인재양성 ····· 37
제 2 절 에스토니아: 디지털 기반 교육격차 해소 ····· 39
제 3 절 핀란드: 자율화와 분권화 ····· 41
제 4 절 종합 시사점 ····· 44

제 4 장 정책 로드맵 및 이해관계자별 역할 ····· 49
제 1 절 교육 전문가 인터뷰 ····· 51
제 2 절 전북 미래 교육 정책 로드맵(2026~2030) ····· 58
제 3 절 성공을 위한 이해관계자별 역할 제안 ····· 63

제 5 장 지속 가능성을 갖춘 전북형 영유아교육 혁신 ····· 67
제 1 절 왜 지금 영·유아 교육인가 ····· 69
제 2 절 전북 영유아 교육의 현주소: 이중적 위기 ····· 70
제 3 절 전북형 영유아 교육 발전을 위한 핵심 정책 대안 ····· 71
제 4 절 영유아 교육 혁신을 위한 이해관계자별 역할 ····· 73

제 6 장 결론 및 정책제언 ····· 75
제 1 절 연구 요약 ····· 77
제 2 절 미래 전북 교육을 위한 정책제언 ····· 77

참 고 문 헌 ····· 81

부록: 지속가능한 교육생태계를 위한 전문가 의견(전문) ····· 87

표 목 차

〈표 2-1〉 지방교육자치에 대한 세 가지 관점 비교 ····· 14
〈표 2-2〉 지방교육자치제의 변동 과정 ····· 25
〈표 5-1〉 전북특별자치도 지속가능한 교육을 위한 정책로드맵(안) (2026~2030) ····· 58
〈표 5-2〉 전북특별자치도 지속가능한 교육을 위한 정책예산(안) ····· 62

제 1 장 연 구 개 요

제 1 장 연구개요

제 1 절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

□ 인구 변화 등으로 인한 지역 소멸 위기 도래

◦ 우리나라는 2020년부터 출생자 수보다 사망자 수가 많은 인구 데드크로스 현상이 발생하고 있음

◦ '인구 데드크로스'의 원인은 2020년은 코로나 19 영향이 컸지만, 2025년 현재는 주요 저출산·고령화가 원인으로 제시됨

◦ 전북특별자치도 역시 2020년 약 185만명에서 2024년 약 175만명으로 4년간 약 5.4% 감소하였으며, 2030년에는 약 160만명 수준으로 감소할 것으로 전망되고 있음

◦ 2024년 전북특별자치도 학령인구는 2020년 대비 16% 이상 감소했으며, 이에 따라 소규모 학교 폐교 위험, 교직원 수급 불안, 교육환경 다양화 제한 등 발생이 우려되고 있음

- 2020년 5세 미만 인구 약 9만명 → 2024년 약 7.5만명 (약 16.7% 감소)

□ 지역 우수 인력 유출을 막기 위한 적극적 대응 필요

◦ 최근 일자리 감소와 산업구조 재편이 동시에 진행되면서, 그동안 인구가 집중되어 온 대도시에서조차 인구유출이 나타나는 등 전반적인 인구 이동 패턴 변화가 나타나고 있음

◦ 교육, 의료, 문화 인프라 등 기본적인 정주 여건이 충분히 갖춰지지 않은 지방에서는 상대적으로 지방소멸 위기가 더욱 고조되고 있음

◦ 인구, 생산, 고용, 소득 수도권 일극 집중에 따른 지방소멸 우려, 서열화되어 있는 교육생태계는 임금시장의 격차로 이어져 지역의 핵심 인적자본인 청년들은 점차 더 수도권으로 이동, 다시 지역기업도 유출되는 지방의 악순환 발생함(한국지방행정연구원, 2025)

□ 지역 내 안정적인 교육환경 필요성 대두

◦ 전북특별자치도는 자연감소와 인구유출로 2017년부터 2022년까지 매년 1만 명 이상 인구가 감소하였음(아시아투데이뉴스, 2023.11.20.)[1)]

- 전북특별자치도 내 14개 시·군 가운데, 10곳이 인구감소지역, 1곳이 관심지역인 가운데 자연감소 못지 않게 인구유출이 심각하며, 18살 이상 전북도민 가운데, 60대 인구와 70대 인구 비율은 각각 18.6%, 19.2%인 반면, 20대 인구는 12.5%, 30대 인구는 11.3%에 그침

◦ 교육 인프라가 상대적으로 부족한 인구감소(관심)지역을 대상으로 다양한 교육 기회를 제공하고 사교육비 절감 및 교육으로 인한 지역이탈을 방지해야 할 필요성이 대두됨

- 전북특별자치도 내 초.중.고 학생 수는 2013년 25만 명에서 2022년 18만 명으로 대폭 감소하였으며, 학원 등 사교육 인프라 부족으로 중.고교생 유출이 심화되고 있음(전북특별자치도 내부자료, 2025)
- 초등학교는 105,110명에서 91,290명(13%)이 감소하였으며, 중.고교는 145,070명에서 97,349명(32.8%)으로 대폭 감소함

◦ 특히 무주·진안·장수 등 동부권 지역은 '학교 부재'를 걱정해야 하는 상황이므로 전북특별자치도 지역 환경을 고려한 지속가능한 교육생태계 마련이 시급함

1) 아시아투데이뉴스, 2023.11.20. “강태창 전북의원 “전북특별자치도시대, 자연감소·인구유출 1만명”…지역소멸 대책 필요 주문“. 검색일: 2025.11.24.

2. 연구 목적

□ 본 연구는 전북특별자치도의 교육환경을 체계적으로 진단하여, 향후 지속가능한 지역 교육생태계를 구축할 수 있는 기초자료를 마련하는 데 궁극적인 목적이 있음

◦ 단순한 현황 조사에 그치지 않고, 교육정책의 방향성과 지역 여건 변화를 종합적으로 검토해 지역 맞춤형 교육 전략의 토대를 형성

□ 학령인구 감소, 심각한 지역소멸 위기 등 다층적이고 복합적인 도전에 맞서 안정적인 교육환경 제공과 교육의 질 향상을 통해 우수 인재를 양성할 수 있는 지속가능한 교육 로드맵 제시

◦ 전북특별자치도는 전국에서 가장 빠른 속도로 진행되는 학령인구 감소, 심각한 지역소멸 위기(특히 동부권 산간 지역), 농생명·탄소 등 핵심 전략산업과 교육 시스템 간의 미스매치, 그리고 최근 불거진 지방교육재정교부금의 대규모 세수 결손으로 인한 재정 위기라는 다층적이고 복합적인 도전에 직면함

◦ 상황에서 '전북특별자치도'의 새로운 위상에 걸맞은 교육 방향을 설정하는 것은 더 이상 선택 문제가 아닌, 지역 생존과 지속가능성을 담보하는 핵심 전제조건임

□ 전북특별자치도의 지역성, 안정성, 대응성, 연계성 측면에서 중앙정부나 교육감의 정책성향 변화와 무관한 안정적인 교육환경 구축 모색이 필요

◦ 학령인구 감소와 지역소멸 위기처럼 전북이 직면하고 있는 구조적 변화는 더 이상 단순한 demography 문제가 아니라, 교육·산업·지역경제 전반의 지속가능성에 직결되는 중대한 과제임

◦ 전북특별자치도는 농생명산업, 탄소 소재 산업, 재생에너지 산업 등 지역

미래성장전략을 뒷받침할 수 있는 특화산업을 보유하고 있지만, 아직까지 교육과 산업이 충분히 연계되지 못해 청년 인구 유출을 막지 못하고 있음

◦ 따라서 지역 산업계, 대학·직업교육기관, 지자체가 긴밀히 협력하여 학생들이 지역 안에서 배우고 성장하며 취업까지 이어질 수 있는 '전북형 교육-산업 연계 생태계'를 구축하는 것이 필요하며, 중앙정부 정책의 변화와 무관하게 지역 실정에 맞는 체계를 조성하고 교육의 안정성과 지역사회의 지속가능성도 함께 도모해야 할 것임

□ 본 연구는 다음 네 가지 핵심 목표를 달성하기 위한 중장기 교육정책 로드맵을 제시함

◦ **(지역성)** 전북특별자치도의 고유한 특성(농생명, 새만금, 탄소, 역사·문화)과 지역성(도농복합, 동부-서부권 격차)에 기반한 맞춤형 교육정책 방향을 탐색하고, 구체적인 정책 로드맵을 제안함

◦ **(안정성)** 중앙정부의 정책 변화나 교육감의 정치적 성향 변화에서도 안정적인 교육환경을 구성하고, 모든 학생의 지속적인 성장을 유도할 수 있는 제도적·문화적 기반을 제안함

◦ **(대응성)** 지역소멸과 저출산이라는 거시적 위기에 교육이 수동적으로 끌려가는 것이 아니라, 오히려 교육의 질 향상을 통해 인구 유입을 유도하고 지역사회에 활력을 불어넣는 능동적 대응 방안을 수립함

◦ **(연계성)** 지역에 기반한 우수 인재가 지역에서 성장하여 지역 대학에 진학하고, 궁극적으로 지역 핵심 산업에 정주(U-Turn/Local-Turn)하는 '지역 완결형 인재양성' 생태계를 구축하기 위한 정책을 수립함

제 2 절 연구범위 및 연구 방법

1. 연구 범위

□ 공간 및 시간 범위

◦ 공간 범위 : 전북특별자치도 전역

◦ 시간 범위 : 2025년

□ 내용 범위

□ 지방교육자치의 이론적 배경

◦ 국내 및 해외 지방교육관련 문헌을 지역성, 안정성, 대응성, 연계성을 중심으로 분석함

◦ 분석 결과 전북특별자치도 교육행정에서 해결이 필요한 과제를 도출함

□ 해외 지방교육정책 사례 분석

◦ 이론적 배경에서 도출된 시사점이 실제 정책으로 구현된 해외 우수 사례를 분석함

◦ 정책 핵심내용, 성공요인, 적용을 위한 시사점 등을 바탕으로 서술함

□ 미래를 위한 맞춤형 교육정책 대안 제시

◦ 전북특별자치도의 교육행정과제 해결을 위한 정책대안을 제시함

◦ 법률, 제정, 이해관계자 관점을 종합적으로 고려함

◦ 수립된 정책대안을 성공적으로 이행하기 위한 단기, 중기, 장기 실행계획(로드맵)을 제시함

□ 결론 및 정책 제언

◦ 연구내용을 종합, 요약 정리하고 지방자치단체 교육 생태계의 모범적 운영을 위한 전북특별자치도의 역할을 제시함

◦ 지방자치 교육 발전을 위한 향후 과제 및 정책을 제언함

2. 연구 방법

□ 문헌 연구

◦ 다양한 차원에서 진행되고 있는 교육 자치에 대한 개념적 정의와 교육정책 환경 및 국내외 우수사례 등을 파악하기 위해 이론적 근거를 제시하기 위해 문헌 연구를 수행함

◦ 국내외 관련 법령 및 제도, 연구논문, 교육부 및 관련 기관 보고서, 발간물, 국내외 학술지, 언론 기사 등 종합 문헌연구 수행을 통해 교육 자치의 현주소와 동향, 지향 방향 등을 제시함

□ 사례 연구

◦ 국내/국외 교육정책 모델을 비교분석하여 문헌 연구에서 발굴될 핵심 과제 해결이 실제 정책으로 구현된 우수사례를 제시함

◦ 지역의 특수성을 반영한 교육모델, 제도적 안정성을 확보한 지속 가능한 교육

체계, 산업·지역사회와의 연계 구조, 급격한 인구 변화에 대응한 유연한 운영 체계 등이 실제 정책에서 구현됨에 있어 필요한 실질적 시사점을 발굴하는 것을 목적으로 함

□ FGI(Focus Group Interview, 표적집단면접) 실시

◦ 문헌·사례 연구로 도출된 주요 쟁점이 지역 현실과 부합하는지 검증하기 위해 전북지역 교육·지자체·산업 분야의 전문가를 대상으로 간단한 표적집단면접(FGI)을 실시함. 전북특별자치도의 교육환경이 지닌 구조적 문제와 정책적 우선순위를 설정함

제 2 장 지방교육자치의 이론적 배경

제 2 장 지방교육자치의 이론적 배경

제 1 절 지방자치 및 교육자치 이론적 배경

1. 지방교육자치의 의미

□ 지방교육자치제도는 지역 내 교육행정사무를 법령 내에서 주민들이나 그 대표 기관의 결정에 따라서 수행하는 것을 의미함

◦ 교육자치는 단순히 일부 교육 행정 권한을 지방으로 이전하는 수준을 넘어, 지역의 교육 방향을 지역 주민과 학교, 지방정부가 함께 결정하는 자치 기반의 민주적 교육 거버넌스임

◦ 구체적으로는 교육과정 편성, 예산 운영, 인사와 조직 등에 대해 시도교육청이 자율적으로 결정하며, 지역주민과 교육공동체의 책임감을 기반으로 교육정책 수립과 실행에 학생, 교사, 학부모, 주민 등이 지역 교육에 대한 의사결정권과 집행권한을 가지는 것을 말함

◦ 즉, 교육자치는 지방자치의 핵심 구성 요소로서, 지역의 미래를 결정짓는 가장 중요한 자원인 인적자본을 지역이 직접 관리·육성할 수 있도록 하는 제도적 장치임

□ 이승종(2003)은 지방교육자치에 대한 세 가지 관점을 비교하여 제시하였음

◦ 지방교육자치를 교육행정기관의 자치, 교육주체의 자치, 지방교육자치로 구분하여 각각의 강조하는 측면과 지향점, 교육의 특수성, 분권의 성격, 주요 참여자 및 해결방안 등을 제시하였음

◦ 첫 번째 관점인 교육행정기관의 자치는 지방자치단체의 일반행정기관과 교육행정기관 간의 분리와 독립을 중시하며, 교육주체의 자치 관점은 교육주체의 자치는 학교 구성원, 즉 학생·학부모·교원·지역사회 구성원 등 교육주체의 참여 확대를 중심으로 설명함

◦ 마지막으로 지방교육자치의 관점에서는 지역의 행정자치와 교육자치를 통합된 관점에서 운영해야 한다고 봄. 중앙정부와 지방정부, 교육행정기관과 지방자치단체 간의 협력적 관계를 강조하며, 지역의 자율성·책임성·재정권 확보를 통해 교육정책이 지역 발전 전략과 연계되어야 한다고 이해할 수 있음

◦ 지방교육자치는 교육행정기관의 기능적 자율성, 교육주체의 참여와 자율성, 그리고 지역사회 기반의 통합적 분권체계를 아우르는 다층적 개념임

◦ 따라서 세 관점은 상호 경쟁적 관계가 아니라, 지역의 특성과 시대적 요구에 따라 조화롭게 결합해야 할 정책 구성 요소라 할 수 있음

〈표 2-1〉 지방교육자치에 대한 세 가지 관점 비교

구분	교육행정기관 자치	교육주체 자치	지방교육자치
강조측면	일반교육기관과 교육행정기관 간 관계	교육행정기관와 교육주체 간 관계	중앙-지방관계, 교육행정기관과 교육주체와의 관계 및 정부-기득권층의 관계
지향방향	교육영역의 독자성	교육주체의 자율성	교육의 자율성 지방자치 발전
일반-교육관계	분리·독립	통합	통합
교육의 특수성	매우 강조	강조	강조
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권, 기능분권
주요참여자	교육자	교육주체	교육주체 및 주민
처 방	일반-교육행정의 분리·독립보장	교육현장의 자율성	교육의 지방분권, 교육현장의 자율성, 정부의 중립성

출처: 이승종(2003), 「지방자치론」(서울: 박영사), p.120. 및 임승빈(2022), 「지방자치론」(서울: 법문사), p.599.

2. 지방교육자치의 법적 근거

□ 교육자치제도는 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제정을 계기로 본격적으로 제도적 기반을 갖추었으며, 이후 2006년 전면 개정과 2010년 교육감·교육의원 선거 방식 개편을 거쳐 현재와 같은 체계를 마련하게 됨(성병창, 2013; 소순창·이진, 2016)

□ 지방교육자치 추진 과정에서 초·중등교육법 시행령 및 시행규칙, 지방교육재정교부금법, 교육공무원 임용령 등이 시·도교육청과 학교, 학생, 학부모 등의 교육 주체의 권한을 확보하고 학교 교육활동을 지원하기 위한 방향으로 개정되었음(충북대학교 한국지방교육연구소, 2021: 28)

◦ 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준에 대한 규정」 개정(’18.02.27)을 통해 시·도교육청이 실·국 단위 조직과 정원을 자율적으로 조정할 수 있도록 교육청 조직 조정에 대한 자율성이 강화되었으며, 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 개정(2018. 4. 30)으로 공시 업무 부담을 경감하여 학교 현장 업무 효율을 높임

◦ 「초·중등교육법 시행령」 개정(2019. 10. 2)을 통해 각 시·도교육청이 자체 평가 제도를 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련하였으며, 2025년 8월 1개 자치구에 1개 이상의 교육지원청을 두도록 하는 ‘지방교육자치에 관한 법률 일부 개정안’(지방교육자치법 개정안)이 25일 국회 교육위원회 법안 소위원회를 통과하는 등(교육플러스, 2025. 8. 25.)[2]지방교육자치를 실현하기 위해 지속적으로 노력하고 있음

2) 교육플러스, 2025.825. 아시아투데이뉴스, 2023.11.20. “‘1지역-1개 교육지원청’ 원칙…교육자치법 개정안, 법안 소위 통과“. 검색일: 2025.11.28.

제 2 절 해외 연구 동향 분석

□ 지역 교육정책은 단일 국가 경험만으로는 종합적인 해법을 마련하기 어려움

◦ 학령인구 감소, 지역소멸, 디지털 전환, AI 기반 교육혁신이라는 세계적 공통 과제 속에서 지속 가능한 지역교육 모델을 구축하기 위해서는 해외 사례 비교 연구와 이를 통한 학술적 성찰이 필수적임

◦ 여러 국가들은 이미 지역 특화 교육체제, 정치적 변화에 흔들리지 않는 안정적 시스템, 디지털 기반 격차 해소, 산업과 연계된 인재육성 구조를 실험하며 다양한 성과를 축적해 왔음

◦ 따라서 해외 연구 동향을 분석하는 것은 국내 논의를 확장하는 동시에, 지역 맞춤형 정책 설계와 실행 가능성을 확인하는 중요한 기초자료로 활용할 수 있을 것임

□ 최근 인구감소·지역소멸, 인재유출, 노동시장 변화, AI 기반 사회 전환이라는 글로벌 공통 과제를 배경으로, 지방자치단체-학교-산업체 간 협력 네트워크를 통한 지역 인재 순환 생태계 구축이 해외 연구의 핵심 주제로 부상하고 있음

◦ 본 절에서는 ① 교육자치 및 분권 모델 연구, ② 지역 교육격차 해소와 디지털 전환 연구, ③ 지역특화 진로·직업교육 및 산업 연계 연구로 구분하여 주요 흐름을 살펴보고자 함

1. 교육자치 및 분권 모델 연구

가. 교육자치 및 분권 모델 연구 개요

□ 교육의 자율성 확대, 지역화(localization), 지방정부의 재정권·운영권 이양, 학교 단위 자율경영(school autonomy) 등은 국가마다 제도 설계가 다르기 때문에, 국제 비교를 통해 "무엇이 효과적이었고, 왜 실패했는가"를 입체적으로 살펴보는 것이 중요함

◦ 해외 연구에서는 전통적 중앙집권적 교육행정에서 벗어나 분산(decetralization)과 자율화(autonomy), 지역화(local governance), 학교 단위 거버넌스(school-based governance), 그리고 공동체 참여와 책임(accountability & community participation)을 핵심 주제로 하는 연구가 지속적으로 이루어지고 있음

◦ OECD를 비롯한 국제기구를 중심으로 교육정책과 분권, 거버넌스, 형평성, 지속가능성 등 담론을 주도하며, 다양한 국가의 제도 설계를 비교 연구하는 흐름이 존재함

나. 관련 연구 세부내용

□ OECD(2018)는 교육 시스템 분권 수준을 비교하여 이에 대한 정책적 함의를 발굴하기 위해 교육 시스템 분산 정도와 그리고 학교에 미치는 영향에 대해 발표하였음[3)]

3) OECD(2018.11.23.) "How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?" https://www.oecd.org/en/publications/2018/11/how-decentralised-are-education-systems-and-what-does-it-mean-for-schools_7c1806fc.html

◦ 각국에서 교육 관련 48개 핵심 의사결정(교육과정, 교원 인사, 예산, 평가 등)이 중앙·지방·학교 어디에서 이루어지는지 데이터를 구축해, “교육시스템이 얼마나 분산되어 있는지”를 비교 분석함

◦ 대다수 국가 교육체계는 집권과 분권을 뛰어넘는 다층적 거버넌스 구조(중앙-중간단위-학교)가 혼합된 형태를 유지하고 있으며, 학교 자율성 확대가 효율성과 지역 적합성을 높일 수 있지만, 국가 차원의 명확한 규범·기준, 교장·교사의 전문성, 투명한 책무성 장치, 학교 간 협력 네트워크가 뒷받침되지 않으면, 현장 부담과 격차만 키울 수 있다고 지적함

□ Elacqua et al.(2021)[4]는 콜롬비아 지방교육분권 사례를 대상으로 분산형 의사결정이 학생 성과와 교사의 질에 미치는 영향을 분석 및 제시함

◦ 1980년대 이후 콜롬비아는 점진적 분권화 과정을 겪쳐왔으며, 1990년대 초에는 1991년 헌법의 결과로 중앙 정부에서 부처와 지방 자치 단체로 이전되는 자원의 양이 급격히 증가하였음

◦ 교육과 관련하여 2002년에 10만 명 이상의 주민이 있는 지방자치단체가 "교육 인증"을 받게 되어 공교육의 감독, 계획 및 제공에 대한 책임을 부여받게 되었으며, 이러한 기능에는 중앙 정부 이전, 교사 채용 및 학교 간 이전, 등록률과 교육의 질을 모두 개선하기 위한 프로그램의 재정 관리가 포함되었음

◦ 다만, 지방정부의 행정·재정 역량 격차 때문에, 같은 분권 정책도 지역에 따라 성과가 크게 달라졌으며, 지방 역량이 부족한 지역에서는 성과가 미미하거나 불평등이 확대되는 양상도 발견됨

4) Elacqua, G. et al.(2021), The effect of decentralization on education in Colombia, IADB Working Paper Series. (https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X20305064)

2. 지역 교육격차 해소와 디지털 전환 연구

가. 지역 교육격차 해소와 디지털 전환 연구 개요

□ 최근 해외 연구들은 교육격차 문제 해결의 핵심 전략으로 AI·에듀테크 기반 학습 혁신과 디지털 전환을 통한 학습 접근성 보장에 주목하고 있음

◦ 특히 농어촌·도서·저소득층 지역과 같이 교육 인프라가 취약한 환경에는, 디지털 기술이 학습 기회 및 교육 서비스 접근성의 장벽을 축소하여 지역 간 학습 불평등을 완화할 수 있는 실질적 대안으로 평가되고 있음

◦ 국제기구·국가별 선도 사례 연구들은 AI 기반 맞춤학습, 원격교육 플랫폼, 디지털 학습 생태계 구축, 교사 디지털 역량의 강화를 통해 물리적 한계를 넘어서는 학습의 공공성·형평성 확보 모델을 제시하고 있음

나. 관련 연구 세부내용

□ UNESCO(2023)는 「Global Education Monitoring Report 2023」[5] 에서 교육기술이 접근성·형평성·포용(access, equity, inclusion), 학습의 질, 시스템 관리 등 다섯 가지 경로를 통해 교육에 영향을 미친다고 정리함

◦ 농산어촌 및 저소득 국가의 경우, 기기·네트워크 부족과 학부모·교사의 디지털 역량 격차로 인해 온라인·원격학습이 오히려 기존 사회경제적 격차를 증폭시킴

5) UNESCO(2023), 「Global Education Monitoring Report 2023」
(https://www.unesco.org/gem-report/en/publication/technology)

◦ 한편 저비용 라디오·TV·모바일 기반 학습, 로컬 언어 콘텐츠, 특수교육 대상 맞춤형 도구 등은 지역·계층 간 교육격차 완화에 기여한 사례로 평가함

□ 세계은행(World Bank, 2020·2021)[6]은 여러 국가를 대상으로 교육기술 관련 원격학습정책을 비교분석하였음

◦ 세계은행의 원격학습 다국가 비교 연구는 코로나19 기간에 시행된 다양한 디지털·비디지털 원격학습 정책을 분석하면서, 인프라·콘텐츠·교사훈련·거버넌스가 함께 갖춰진 국가일수록 학습 손실과 격차가 상대적으로 적었다는 점을 보여줌

◦ 특히 라디오·TV·모바일 메신저(SMS, 메시지 앱) 등을 결합한 다중 채널 전략과, 농촌·저소득층 학생을 위한 오프라인·저기술(low-tech) 보완책이 중요한 역할을 했음을 강조하였음

◦ “디지털 기반 교육”이 단지 고속 인터넷과 기기 보급만을 의미하는 것이 아니라, 지역 여건에 맞는 기술 융합과 포용적 설계가 핵심임을 보여줌

3. 지역특화 진로·직업교육 및 산업 연계 연구

가. 지역특화 진로·직업교육 및 산업 연계 개요

□ 해외 연구에서도 직업교육은 단순 취업 준비를 넘어 지역 경제 구조, 노동시장 수요, 산업 생태계 변화에 대응하는 핵심 정책 수단으로 평가되며, 학교·대학·기업·지방정부 간 산업-교육 통합(Industry-Education Integration) 모델 구축을 강조하는 흐름이 강조됨

6) World Bank (2021). Remote Learning During COVID-19: Lessons from Today, Principles for Tomorrow. (https://documents1.worldbank.org/curated/en/160271637074230077/pdf/Remote-Learning-During-COVID-19-Lessons-from-Today-Principles-for-Tomorrow.)

◦ 해외에서는 지역 산업 구조 변화와 노동시장 재편에 대응하기 위해, 직업교육(Vocational Education & Training, VET) 이 단순 취업 준비 교육을 넘어 지역 경제의 핵심 성장 동력으로 작동해야 한다는 관점이 확산되고 있음

◦ 지역 특화 산업과 연계된 진로·직업교육은 지역 인재의 역외 유출을 완화하고, 지역 안에서 학습–진학–취업–정착으로 이어지는 선순환 구조를 형성하기 위한 구조적 해법으로 여겨지며, 이는 지역교육 정책 연구의 핵심 주제로 부상하고 있음

나. 관련 연구 세부내용

□ OECD「Learning for Jobs」(2021) 보고서는 직업교육(VET) 시스템을 비교 분석하여, 직업교육이 노동시장 수요, 산업 변화, 지역 경제 성장에 직접 영향을 미치는 정책 영역임을 확인하였음

◦ 직업교육 성과 품질은 학교 교육만으로 결정되지 않고 산업체 참여 수준, 현장실습(Work-based learning), 지역 고용시장 정보 공유, 지역 산업 수요 기반 전공 설계가 핵심이라고 분석하였음

◦ 또한 단순한 산학 협력 선언이 아닌, 구조적 연결체계(중간지원조직·지자체 조정기구) 필요성을 강조함

□ Chen, Li & Chen (2025)는 중국 직업대학을 대상으로 산업-교육 통합 수준과 졸업생 고용 품질 간 관계를 실증 분석을 진행함[7)]

7) Chen, Li & Chen (2025), Impact of Industry-Education Integration on Employment Quality

◦ 통합 수준이 일정 범위까지는 고용의 질 향상에 유의미한 효과가 있으나, 과도한 산업편향은 교육의 공공성과 진로 다양성 약화를 초래할 수 있어 '적정 통합 수준' 필요성을 제기하였음

◦ 따라서 지역 산업 요구 중심의 직업교육이 반드시 균형적 설계가 필요함을 알 수 있음

□ Li & Huang (2024)은 국가 간 직업교육-산업 연계 연구에서 독일·미국·중국의 직업교육-산업 연계 구조를 비교분석하여 제시함

◦ 제도적 성공은 사회적 인식, 노동시장 구조, 산업 생태계 성숙도, 국가·지방정부 조정 역할과 강하게 연관됨을 주장하며, 특히 독일 이원제(Dual System)는 산업 주도 참여가 강해 사회적 신뢰와 산업 생산성 증대에 기여한 것으로 나타남

◦ 지역 특화형 진로·직업교육은 제도·문화·경제적 조건과 함께 설계되어야 함을 시사함

제 3 절 국내 연구 동향 분석

□ 국내에서 지방교육자치에 대한 연구는 주로 제도 변천, 정책 효과 분석, 중앙-지방 간 권한 관계, 교육자치와 일반자치의 연계 문제, 지방교육재정 및 교육감 선출제도 평가 등 다층적인 관점에서 축적되고 있음

◦ 초기 연구가 지방교육자치 제도 도입 목적과 운영체계 정립 문제를 중심으로 이루어졌다면, 최근 연구는 지역 균형 성장, 지역소멸 대응 전략, 지역 산업 및 대학과의 연계 강화, 교육자치 거버넌스 구축 등 보다 확장된 관점에서 지방교육자치를 분석하는 경향이 나타남

◦ 즉, 지방교육자치가 단순한 교육행정의 효율성 확보 차원을 넘어, 지역의 지속가능성 확보와 지방분권 심화를 위한 핵심 기반이라는 관점에서 접근하고 있으며, 학령인구 감소와 지역소멸 위기, 산업구조 변화 등 구조적 문제를 해결하기 위해 지역 대학, 지방정부, 지역 산업, 지역 시민사회 등과 연계된 지역 교육생태계 구축의 필요성을 강조하는 연구가 증가하는 추세임

◦ 본 절에서는 ① 제도 및 구조 변화 중심 연구, ② 지역 교육격차와 교육 불평등 문제에 대한 연구, ③ 지역 특화 교육과정 및 교육-산업 연계 연구로 구분하여 동향을 파악하고자 함

1. 제도 및 구조 변화 중심 연구

□ 제도 및 구조 변화 중심 연구는 지방교육자치제도를 역사적·제도적 변천 과정 속에서 이해하려는 연구 흐름과, 교육자치와 일반자치의 관계 설정을 다루는 연구라는 두 가지 축으로 구분해 접근할 수 있음

가. 교육자치제도의 역사적·제도적 관점 연구 개요

◦ 지방교육자치는 오랜 기간 중앙정부 중심의 통제 체계에서 점차 교육의 자율성과 지역 특수성 반영을 확대하는 방향으로 발전해 왔음

- 이러한 변화는 지방의 교육정책이 지역의 현실과 수요에 더욱 밀착하여 설계되고 시행될 수 있는 기반을 마련했다는 점에서 중요한 의미를 가짐

◦ 그러나 실제 현장에서는 여전히 중앙 권한과 지방 권한 간 조정 문제, 재정 자율성, 정책 일관성 확보 등 구조적인 한계가 남아 있으며, 지방교육자치의 실질적인 성과 창출을 제약하는 요인으로 작용하고 있음

◦ 따라서 지방교육자치의 발전을 위해서는 제도의 성과와 한계를 면밀히 분석하고, 변천과정 속에서 축적된 경험을 토대로 향후 발전 방향을 모색하는 작업이 필요함

나. 관련 연구 세부내용

□ 이충렬·임동완(2023)은 지방교육자치 변천 과정을 6단계로 구분하여 분석하였으며, 각 시기별 변화의 구조적 의미를 도출하고 지방교육자치의 향후 방향 설정에 중요한 시사점을 제공하고 있음

◦ 특히 본 연구는 기존 연구들이 지방교육자치의 변천 과정을 과도하게 포괄적 수준에서 다루었다는 한계를 인식하고, 제도의 실제 운영 과정을 기준으로 준비기-실행기-암흑기-과도기-부활기-발전기라는 여섯 단계의 구분을 제시함으로써 변동과정의 실질적 구조를 보다 명확히 제시하고 있(이충렬·임동완, 2023, 〈표 2-2〉 참고)

〈표 2-2〉 지방교육자치제의 변동 과정

구분	기간	주요특징	평가
준비기	1945.8.15. ~1952.4.22.	• 미군정청 주도로 미국식 교육자치제 논의 시작. 1948년 교육구 설치 법령 공포. 1949년 교육법 제정으로 법적 기반 마련	• 교육행정을 일반행정으로부터 독립시키는 제도적 토대 마련
실행기	1952.4.23. ~1961.5.15	• 교육법 시행령(1952) 공포, 군·시 교육구 설치, 교육위원회·교육감 구조 확립. 선거 부정·운영 혼란 발생	• 지방교육자치 실질적 출범, 최초의 자치 기반 형성
암흑기	1961.5.16. ~1963.12.31	• 5·16 군사정변 이후 지방자치 중단, 교육자치 제도 폐지, 교육위원회 해산·교육구 폐지, 지방행정 일원화	• 지방교육자치 전면 중단, 중앙집권 회귀
과도기	1964.1.1. ~1988.4.5	• 교육자치 부활(1964), 시·도 단위 교육구 체제, 교육감 대통령 임명. 교육위원회 합의제 집행기관으로 운영	• 형식적 자치, 실질적 자율성 미약
부활기	1988.4.6. ~1991.3.7	• 민주화 이후 지방의회 구성, 지방교육재정교부금법 제정, 교육자치 전면 실시 기반 마련	• 교육재정 기반 확보, 교육자치 회복의 전환점
발전기	1991.3.8 ~ 2023	• 지방교육자치법 제정, 교육감 선출 방식 변화(간선→직선), 교육위원회 폐지, 교육감 권한 강화	• 주민직선 교육감 체제 확립, 자율성 확대 vs 교육의 정치화 논쟁

출처: 이충렬·임동완(2023), "한국의 지방교육자치제도 변천에 대한 고찰", 「한국행정사학지」 제58호(2023.8):103~127,. 연구진 요약

◦ 특히, 1991년 법제화, 2007년 교육감 주민직선제 도입은 지방교육자치가 주민 참여 기반의 민주적 제도로 자리 잡는 전환점이 되었다고 평가하고 있으나 교육위원회 폐지 등으로 견제·균형 약화, 교육감 주민직선제의 정치화 문제가 지속되는 과제라고 제시함

□ 학교지원 기능 강화를 위하여 중앙, 지방, 지역, 단위학교 간 권한 관계와 기능 배분과 관련한 연구의 흐름이 있음(충북대학교 한국지방교육연구소, 2021)

◦ 지방교육자치의 제도적 변천 연구와 함께, 최근 연구들은 지방교육자치가 실제 운영되는 과정에서 교육자치(교육감·교육청)와 일반자치(지자체장·도청) 간의 관계 설정이 지역 교육의 성패를 좌우하는 핵심 요인임을 강조하고 있음

◦ 권영주(2011)는 교육자치역량을 강화시키기 위해서는 시 도지사와 지방의회간 관계, 시도지사와 교육감 간 관계, 지방의회와 교육위원 간 관계, 교육감과 교육위원 간 관계가 적절하게 형성되어야 한다고 강조함

◦ 그러나 러나 현실에서는 선출직 권한 구조와 예산 배분권(예: 무상급식, 방과후 돌봄, 교육 인프라 개선 등)을 둘러싼 갈등이 빈번하게 발생하며, 협력이 제도화 되지 못한 채 개인·정치적 변수에 좌우되는 한계가 여전히 남아 있음

2. 지역 교육격차와 교육불평등 문제 연구

가. 지역 교육격차와 교육불평등 문제 연구 필요성 개요

□ 저출산과 인구 이동의 가속화는 지역 간 학령인구 규모의 불균형을 심화시키며, 결과적으로 지역 교육환경과 교육기회에서 구조적인 격차를 확대시킴

◦ 특히, 지방교육재정의 상당 부분을 차지하는 지방교육재정교부금의 의존성은 지역 재정 자립도에 따라 교육의 질과 투자 수준이 크게 달라지는 구조적 문제를 야기함

◦ 지역경제 침체와 인구 감소로 세수 기반이 취약한 지방의 경우 교육재정 확보가 어려워지고, 이는 교육 인프라 축소·소규모 학교 증가·교원 확보의 어려움으로 이어져 지역 교육 불평등을 심화시키는 악순환을 초래함

□ 또한 도시와 농산어촌 간의 교육 접근성과 학습 자원의 차이, 교육환경의 질적 격차가 누적되면서 지역 간 학력 격차와 교육기회의 불균형이 사회적·세대 간 이동 가능성의 차이로 연결되고 있음

◦ 특히 소멸위기 지역의 학생들은 진로 선택의 폭이 제한되고 다양한 교육 콘텐츠에 접근하기 어렵다는 문제가 지속적으로 지적되어 옴

◦ 지역 교육격차 해소와 교육불평등 완화는 단순히 교육정책의 품질 향상에 머무르는 과제가 아니라, 지역의 생존과 인재의 선순환 구조를 구축하기 위한 전략적 과제로 접근해야 함

◦ 교육재정의 구조 개선, 지역 특성에 맞춘 교육정책 설계, 디지털 전환과 거버넌스 혁신이 결합된 종합적 접근이 요구되면서, 이러한 관점에서 관련 연구의 체계적 분석과 방향 설정에 대한 논의가 활발히 이루어짐

나. 관련 연구 세부내용

□ 지방교육재정교부금 제도의 구조와 한계를 통해 교육격차 문제를 조명하는 흐름이 있음

◦ 김성은(2024)은 기준재정수요 산정 방식이 상당히 자의적이고 일관성이 부족하다고 지적하면서, 이러한 산정 방식이 시·도 교육청 간 교부금 배분 격차를 어떻게 만들어 내는지를 모형 분석과 실증 분석으로 분석하였음

◦ 신가희(2018) 지방교육재정알리미 자료를 활용해 지역교육현안수요 특별교부금이 실제로 교육 인프라 개선에 어떤 효과를 냈는지를 실증적으로 분석하면서, 교부금이 열악한 지역의 시설 개선에는 일정 부분 기여했지만, 장기적인 교육

기회·교육결과 격차를 줄이는 데에는 한계가 있다고 평가함

◦ KDI(2021) 등 정책연구기관의 보고서들은 한 걸음 더 나아가, 학령인구 급감과 지역 간 인구 구조 차이를 반영할 수 있도록 교부금 산정 기준과 재원 구조를 전면 재설계해야 한다고 주장하면서, 그렇지 않을 경우 인구 감소 지역의 소규모 학교는 재정적으로 더욱 취약해져 지역 교육불평등이 고착화될 수 있다고 경고한 바 있음

□ 지역 교육격차를 해소하기 위해, 재정과 더불어 지역 교육의 생존 전략이자 지역 혁신의 핵심 인프라로서 디지털 기반 교육에 대한 연구가 활발히 진행되고 있음

◦ AI 및 디지털 기술을 활용하여 소규모 학교의 물리적 제약을 극복하고, 학생 맞춤형 학습과 지역사회 기반 문제해결형 교육을 확대하는 것이 지역 교육 불평등 해소와 지역경쟁력을 회복하기 위한 필수 전략임을 강조하는 연구(오창석, 2023; 곽소아 외, 2024; 임현정 외, 2025)가 다수 진행됨

◦ 상기 연구들은 인공지능 시대에 건강한 교육생태계를 위해서는 축하기 위해서는 단순한 기술 도입을 넘어 디지털 기반의 학습 인프라 확충, 교사의 AI 활용 전문성 강화, 지역사회·지자체·대학·산업 간 협력 네트워크 활성화 등에 대한 인식 하에 진행되었음

◦ 즉, 지역 현안 해결형 교육과정 개발 및 지역 혁신주체 간 협력 거버넌스 구축이 병행될 때 비로소 디지털 전환의 효과가 현실적 성과로 이어질 수 있음을 강조함

3. 지역 특화 교육과정 및 교육-산업 연계 연구

가. 지역 특화 교육과정 및 교육-산업 연계 연구 개요

□ 지역 인재 유출은 교육·경제·산업의 단절에서 비롯되는 구조적 문제로, 단일 기관의 대응만으로는 해결하기 어려움

◦ 실제로 지역 청년들이 수도권으로 이동하는 주요 요인은 교육 기회의 불균형, 직업 선택 폭의 제한, 지역 산업과 교육과정 간의 단절 등 복합적인 구조에서 기인함

◦ 지역 내부의 교육·행정·산업 주체들이 분절적으로 움직일 경우, 이러한 문제는 더욱 심화될 수밖에 없음.

◦ 따라서 교육청-지방자치단체-지역 대학-기업-지역사회가 참여하는 교육 거버넌스 체계 구축은 지역 인재의 외부 유출을 줄이고, 지역 내부에서 성장과 진로 형성이 가능한 선순환 구조를 마련하는 데 핵심적 역할을 수행함

◦ 현재와 같은 인구감소 및 지방소멸 위기 상황에서 교육정책의 분절을 해소하고 정책의 지속성과 안정성을 확보하기 위해서는, 중앙-지방-교육청 간 단순한 역할 분담을 넘어 정책 공동 설계와 실행을 중심으로 하는 참여·협력 모델에 대한 체계적 연구가 요구됨

나. 관련 연구 세부내용

□ 최근 지방정부-교육청-지역대학-산업계-지역사회가 참여하는 다층적 협력모델 구축이 지역 발전을 견인하는 필수적 조건임을 강조한 연구가 다수 수행됨

◦ 김용련 외(2025)는 지역교육생태계 구축의 핵심 요소로 ‘교육 거버넌스’와 ‘시민참여 기반의 네트워크’ 강화의 중요성이 점차 강조되고 있음에 주목함. 기존 학교 중심 교육체제가 지역사회·대학·지자체·산업계 등 다양한 주체로 확장되면서, 교육을 지역발전의 핵심 전략 분야로 바라보는 관점의 전환이 필요함을 강조하였음

◦ 한편, 국가혁신시스템(National Innovation System, NIS) 개념을 지역 차원으로 확장한 지역혁신시스템(Regional Innovation System, RIS) 관점의 연구가 활발히 전개되고 있음

- RIS는 지역 내 기업·대학·연구기관·정부 등 혁신 주체들이 상호작용하고 협력하는 과정을 통해 기술혁신과 역량 강화, 그리고 지속적인 혁신성장이 가능하다는 전제 위에 구축된 이론임(김명진, 2013; 류덕위, 2007; 윤윤규·이재호, 2004; 채준원 외, 2021; 채준원 외, 2024).

◦ 이러한 관점은 국가(지자체)-대학-산업체를 지역혁신의 핵심 축으로 제시하는 트리플 헬릭스(Triple-Helix) 모델과도 맞물리며, 세 주체 간의 협력적 관계 구축이 지역경쟁력과 지역발전의 성패를 좌우한다는 점을 강조함(정재연 외, 2022; 채준원 외, 2024)

◦ 최근 연구들은 교육부문에서도 이 거버넌스 모델을 적용하여, 지역 특화 산업과 연계된 교육-연구-고용의 선순환 구조 형성을 핵심 과제로 제시하고 있음

제 4 절 종합 시사점

□ 본 절에서는 국내·외 연구 동향 분석 결과를 토대로 지방교육자치 발전과 지역교육 혁신에 대한 종합적 시사점을 제시하고자 함

◦ 분석 결과, 지역 교육의 지속가능성을 확보하기 위해서는 제도적 분권, 교육격차 해소, 디지털 기반 학습혁신, 산업 · 대학 · 지역사회가 참여하는 거버넌스 구축이 상호 보완적으로 결합되어야 한다는 공통된 연구 흐름이 확인됨

◦ 본 연구는 지방교육자치와 지역교육정책 관련 국내외 연구 흐름을 종합하여, 지역 단위 교육혁신 체계 구축을 위한 핵심 시사점을 지역성(Locality), 안정성(Stability), 대응성(Responsiveness), 연계성(Connectivity)의 네 가지 축에서 시사하는 바를 설명하고자 함

□ 지역성 강화 관점 : 지역 맞춤형 교육체제 구축 필요

◦ 국내외 연구 모두 중앙집권적·획일적 교육정책에서 벗어나 지역의 여건과 정체성을 기반으로 한 교육과정 분권을 핵심 방향으로 제시하고 있음

- 국내 연구 동향에서는 학령인구 감소·지역 산업 변화와 연계된 지역 특화 교육과정의 필요성을 강조하며, 지역 대학·산업계와의 협력을 통한 지역 인재 양성 모델 구축으로 발전하는 흐름이 나타남(김용련 외, 2025; 채준원 외, 2024)
- 해외 사례 또한 학교 자율경영·지역화(Local Governance)를 확대하여 지역의 특화 산업과 연계된 교육 설계를 강조함(OECD, 2021; Germany Dual System 등)

◦ 지역 핵심 분야와 연계된 교육과정 개발은 단순한 지역 내용 반영을 넘어 기업·대학이 공동 설계하는 “산학연 동반 교육모델” 로 전환의 필요성을 시사함

□ 안정성(Stability): 정치·재정적 변동에 흔들리지 않는 교육제도 확보

◦ 지방교육자치 연구는 선출직 구조와 재정 의존성 때문에 정책이 주기적으로 흔들리는 정책 불안정성 문제를 핵심 과제로 지적함(권영주, 2011; 이재원, 2021)

◦ 다수 국가에서는 교육 리더십을 장기 계약 기반 임명제(Professional appointment), 국가 교육위원회(National Education Council) 또는 교원 전문성 기반 운영 구조로 설계하여 정치적 영향과 단기 변동성을 최소화함

◦ 따라서 지역 교육정책의 연속성과 안정성을 확보하기 위해서는 정권·정치적 변수에 영향받지 않는 제도적 장치(조례·헌장)와 교사 자율성 보장 시스템 구축이 필수적임

□ 대응성(Responsiveness): 저출산·지역소멸·격차 문제 대응

◦ 국내 동향을 살펴보면 지방교육재정교부금 의존 구조와 재정 불균형이 지역 교육격차의 핵심 원인이라고 지적하며, 학령인구 감소 대응 전략으로 디지털 기반 학습 생태계 구축이 필요하다는 주장(김성은, 2024; KDI, 2021)이 대표적으로 나타남

◦ 국제기구 연구(UNESCO, 2023; World Bank, 2021)는 AI·에듀테크 활용이 농촌 및 소외지역의 학습 접근성 문제를 해결하는 중요한 도구임을 강조하며, 이를 위한 인프라·역량·윤리 체계의 동시 구축을 주문함

◦ 물리적 거리와 규모의 한계를 갖는 소멸위기 지역 학교는 AI·원격교육·맞춤형 학습 시스템 기반의 디지털 전환이 가장 현실적인 해법이며, 이는 교육기회 형평성과 지역 지속가능성 확보에 핵심 역할을 수행할 것이라고 기대됨

□ 연계성(Connectivity): 지역 인재 순환 생태계 구축

◦ 국내 연구에서는 청년 인구 유출의 근본 원인이 교육–산업–고용 단절이라 보고, 지역특화 진로·직업교육 확대와 산업 연계 거버넌스 체계 정립을 강조하고 있음(김용련 외, 2025; 채준원 외, 2024)

◦ 해외 연구는 직업교육(VET)이 지역 경제·산업 구조와 직결된 핵심 정책 영역이며, 학교–대학–기업–지자체의 산업–교육 통합체계 구축이 고용의 질과 지역 경쟁력을 높이는 결정적 요소임을 증명함(OECD, 2021; Chen et al., 2025)

◦ 따라서 지역 산업이 요구하는 인재를 지역 학교가 양성하고, 지역 대학이 심화 교육을 제공하며, 지역 기업이 채용하는 “지역 인재 선순환 구조” 구축이 필수적임

□ 결국 지방교육자치의 미래는 교육이 지역 생존을 지탱하는 핵심 플랫폼으로 기능할 수 있는가에 달려있음

◦ 전북특별자치도 역시 급격한 학령인구 감소, 교육 격차 심화, 재정 압박이라는 구조적 위기에 직면해 있음

◦ 따라서 지역 기반 교육생태계 구축하고, 정책 안정성 확보해야 하며, 디지털 기반 교육 인프라 강화와 더불어 지역 인재 선순환 구조 확립이 필수적임

◦ 향후 전북특별자치도 지역교육 정책 및 제도 역시 지역성–안정성–대응성–연계성의 조화로운 구축을 통해, 교육을 지역 생존과 미래성장 기반으로 재설계해야 할 필요가 있음

◦ 따라서 향후 단계에서는 전북특별자치도 현황 진단과 실제 국내외 사례 분석을 기반으로, 실행가능한 중장기 로드맵을 설계하고자 함

제 3 장 해외 지방 교육정책 사례 심층 분석

제 3 장 해외 지방교육정책 사례 심층 분석

제 1 절 독일(바이에른 주): 지역산업 연계형 인재양성

1) 듀얼시스템[8](Duales System)

□ 개요

◦ 듀얼시스템이란 전문대학·직업학교·직업아카데미 등 고등교육기관과 산업체가 동등한 교육 주체로 참여해, 고등직업교육과 고용을 긴밀하게 연계하는 이원화 체계를 말함

◦ 듀얼대학·전문대학·직업아카데미 등 다양한 고등교육기관이 산업체와 파트너십을 맺고 교육을 공동 운영함

- 고등교육기관은 이론 교육을 담당하고 산업체는 현장실습·직무훈련을 담당함

◦ 학생은 학업과 근로를 병행하면서 학위와 직업 자격을 동시에 취득하고, 산업체는 필요한 인력을 직접 양성·고용하는 구조가 형성됨

□ 주요 특징

◦ 독일 바이에른 주 정부는 대학개혁법 등을 통해 대학 자율권을 확대하고, 교수·연구원의 행정 부담을 줄여 기업과의 협업이 원활히 이뤄지도록 제도적 기반을 마련함

◦ 브레멘 대학–에어버스, 폭스바겐 그룹 듀얼 프로그램 등에서 보듯, 지역 대학–지역 핵심 산업–지방정부가 결합된 지역혁신 모델로 기능하고 있음

8) 주지영, 「'산학연계 성공' 산업계 참여율에 달렸다...'듀얼식 교육'참고해볼만」, 한국대학신문, 2024.05.15.

2) 마이스터(Meister) 제도[9)]

□ 개요

◦ 마이스터 제도는 특정 직종·수공업 분야의 장인을 체계적으로 양성하기 위해 마련된 제도로, 중세 유럽 길드제도에 그 기원을 두고 있음

◦ 독일은 1953년 수공업법 제정, 1969년 직업훈련제도 정비를 통해 길드 전통을 현대적 직업훈련제도로 재편함

◦ 기업은 직업훈련생에게 실습 자리와 고용 기회를 제공하고, 학생은 생산과정에 참여하면서 훈련수당을 받는 근로-학습 병행 구조를 가짐

◦ 마이스터 학교는 도제로 승격한 기능사가 일정 기간(약 3년) 현장 경험을 쌓은 후, 마이스터 시험 준비를 위해 다니는 전문 교육기관으로, 전공기술뿐 아니라 경영·법률·교육 등까지 교육함

□ 주요 특징

◦ 직종별 협회와 상공회의소·수공업회의소 등 직능 단체가 교육과정 기준·평가를 관리하고 통제함

◦ 이론 교육은 공공이 부담하는 직업학교에서, 실무 교육은 기업이 비용을 부담하며 수행함

◦ 연방정부 차원에서 인정하는 마이스터 자격이 200여 개, 상공회의소 기준 450여 개 이상으로, 해당분야 지식을 후대에 연결하는 고리역할로써 독일의 강소기업을 키워낸 핵심 제도임

9) 윤덕룡, 독일의 마이스터제도: 지식 축적의 사회적 시스템, 이코노미조선, 2024.08.12., https://economychosun.com/site/data/html_dir/2024/08/09/2024080900040.html.

◦ 독일의 마이스터는 사회적으로 높은 존중과 경제적 대우를 받으며, 숙련공이 '전문직'으로 인정되는 문화와 제도로써 제조업의 지속가능성을 뒷받침함

제 2 절 에스토니아: 디지털 기반 교육격차 해소

1) 타이거리프(Tiger Leap)[10]

□ 개요

◦ 에스토니아는 1990년대 후반 낮은 1인당 GDP를 극복하기 위해 전자정부·IT 중심 국가전략(e-Estonia)을 추진하면서, 소프트웨어 교육을 국가경쟁력의 핵심 수단으로 설정함

◦ 이를 위해 1996년 '타이거리프(Tiigrihüpe, Tiger Leap)' 프로그램을 구상하고, 1997년 타이거리프 재단을 설립해 본격 추진함

□ 주요 특징

◦ 초기에는 전국 모든 학교에 컴퓨터를 보급하고 인터넷을 연결하여, 학교 간 정보접근 격차를 최소화 하였으며, 이후에는 기술을 활용한 학습 혁신을 장려하는 단계로 전환함

◦ 교사들이 수업자료·경험을 공유할 수 있는 온라인 포털(쿠올리루 koolielu 등)을 구축하여 교육 커뮤니티를 활성화하고 대표 사업인 프로게티게르(ProgeTiger)를 통해 저학년 로봇수업부터 코딩·프로그래밍 언어 교육까지 이어지는 체계적

10) https://www.educationestonia.org/(접속일자:2025.11.25.)
서정희·양혜경, 2018, SDGs 직업 역량 핵심지표인 ICT역량 제고를 위한 한국과 에스토니아의 소프트웨어 교육 동향 및 개발협력 수요, 국제개발협력, (4):77-106.

소프트웨어 교육 커리큘럼을 제공함

◦ 이후 타이거리프 재단, 에스토니아 IT 재단, 교육연구 네트워크(EENet)가 통합되어 2013년 에스토니아 통합 IT교육재단 HITSA로 확대·출범함

◦ HITSA는 에스토니아의 모든 IT교육 정책을 입안·실행하는 중추 기관으로 학교 현장의 IT교육을 위한 자료 개발·적용 지원, 교원을 대상으로 한 전문 ICT 연수 프로그램 개발·운영함

2) e-School(eKool) 디지털 교육 인프라[11)]

□ 개요

◦ 에스토니아는 1990년대 말 전자정부로의 전환을 국가 전략으로 추진한 이후, 2010년대에 1인당 GDP가 약 4배 이상 증가하며 세계에서 가장 진보된 e-society로 평가됨

◦ 그 중, e-School(eKool)은 모든 학교, 교사, 학생, 학부모를 하나의 웹 기반 플랫폼으로 연결하는 국가 공통 교육정보시스템으로 수업자료 공유, 과제 제출·피드백, 프로젝트 관리 등을 수행하며, ProgeTiger의 코딩·SW과제 수행에도 활용되는 디지털 교수·학습 플랫폼으로 기능함

□ 주요 특징

◦ 전자학교(e-School)가 구축되어 있어, 소프트웨어 교육에서 필수적인 컴퓨터·네트워크 기반 수업, 자료 공유, 온라인 과제 제출이 일상적인 수업 방식으로 정착되어 있음

11) 신승기·배영권, 2015, 에스토니아의 소프트웨어 교육 정책 분석을 통한 교육과정 설계에 대한 시사점 고찰, 정보교육학회논문지, 19(3):361-372.

◦ IT·소프트웨어 산업의 성장과 스타트업 활성화로 SW 전공자의 연봉이 일반 대졸자의 3배 수준에 이르면서, 학부모들이 SW 교육을 잘하는 학교를 먼저 찾는 사회적 분위기가 형성됨

◦ 국가 차원 전자정부(e-Estonia) 전략, ProgeTiger·HITSA와 같은 전담 기관, e-School과 같은 디지털 인프라, 높은 사회적 수요가 맞물려 교육-산업-가정이 연결된 디지털 교육 생태계를 형성하고 있음

제 3 절 핀란드: 자율화와 분권화

1) 핀란드 교육 자율운영체제[12)]

□ 개요

◦ 핀란드는 1960~70년대 종합학교(Peruskoulu) 개혁을 통해 계층·진로에 따라 분리되었던 학교체제를 하나로 통합하여, 9년 의무교육을 실시

◦ 핀란드 교육개혁의 핵심 목표는 지역·계층과 무관한 평등한 교육 기회 제공과 개별 학생에 대한 포괄적 지원임

◦ 이를 위해 중앙정부는 교육과정과 기본 규범을 정하고 지방자치단체(municipality)는 학교 설립·운영을 책임지는 분권 구조를 채택함

◦ 교육부는 국가 교육과정, 교사 자격, 평가·재정의 기본 원칙을 제시하는 역할을 담당하되, 학교의 설립·통폐합, 예산·인력 배치, 지역 수준 교육과정 수립 등은 지방정부 권한으로 이양됨

12) 주정흔, 2020, 학교자율운영체제 구축을 위한 한국-핀란드 단위학교 행정체제 비교연구, 서울특별시교육청교육연구정보원, 연구보고서.

◦ 중앙정부는 세부 통제보다 평가·모니터링과 정보 제공을 통해 방향을 제시하고, 지방정부와 학교는 결과에 대한 책임을 지는 대신 운영 자율성을 보장받는 '신뢰 기반 책임체제'를 구축함

□ 주요 특징

◦ (높은 전문성이 기반이 되는 자율운영) 교사는 대부분 석사 학위를 보유하고, 교과·교육학·실습을 통합한 장기 교육 과정을 이수한 전문직으로서 채용됨

◦ 교장은 교사자격과 현장 경력을 갖춘 뒤, 별도의 교육행정·리더십 전문과정을 이수해야 하며, 행정가이자 교수-학습 리더로서 학교를 운영

◦ 이러한 높은 전문성이 학교 수준의 자율운영(교육과정 편성, 수업·평가 방식, 조직 구성 등)을 뒷받침하는 기반이 됨

◦ (지방정부의 통합적 지원과 학교의 자율성) 기초지방정부는 법적으로 기초교육 제공, 학교별 예산·시설·인력 배치, 지역 교육과정 개발, 교사 연수 등을 책임지며, 학교는 지방정부의 재정·행정 지원을 전제로 자율을 행사함

◦ 정책 측면에서는 중앙화가 되어있지만 행정 측면에서는 분권화 체제이며, 권한에 따른 명확한 책임과 역할을 중요시함

◦ 교육·복지·보건 기능이 지방정부 수준에서 통합되어 있어, 학교는 학생 지원과 관련된 여러 서비스를 하나의 행정 창구를 통해 연계할 수 있음

◦ (팀 기반 조직과 분산된 리더십) 학교 조직은 교장·교감 등 관리직과 학년·교과·운영팀 등 다양한 팀 구조로 구성되며, 정기적인 회의를 통해 학교 운영·교육과정·학생 지원을 함께 논의함

◦ 매주 운영팀 회의, 전 교직원 회의, 교육회의 등이 시간표에 공식적으로 편성되어 있어, 교사들이 학교 의사결정에 참여하고 분산된 리더십과 집단지도체제가 작동할 수 있는 구조를 갖춤

◦ 교사들은 동료성과 전문성을 바탕으로 수업을 상호 관찰하고 피드백을 주고받는 문화를 형성하고 있음

◦ (학생복지팀을 중심으로 다각적 지원체계 구축) 학교에는 교장·교감·특수교사·간호사·사회복지사·심리상담사 등이 참여하는 학생복지팀이 설치되어, 학습·정서·생활 문제를 가진 학생에 대해 지원을 제공함

◦ 교사는 문제 학생을 발견할 경우 학부모와 1차 소통 후 학생복지팀에 사례를 상정하고, 팀 회의에서 개별 지원계획을 수립·점검함. 관련 정보는 전자시스템(Wilma)에 기록되어 학교-가정-전문가 간 공유됨

◦ 학생의 문제와 정도에 따라 심리상담사, 테라피스트, 의사, 사회복지사 등 학교 내 전문가를 활용하거나 필요시에는 지방정부가 구축한 외부 연계기관들의 지원을 받음

◦ (디지털 행정·소통 시스템(Wilma)의 활용) Wilma는 학생 생활기록, 성적·출결, 상담·복지 회의 내용, 가정통신문 등을 통합 관리하는 학교 전자업무·소통 시스템으로, 교사·학부모·학생·전문가가 동일한 정보를 공유할 수 있게 함

◦ 이를 통해 학생 지원 과정의 연속성을 확보하고, 학교-가정-전문가 간 협력을 제도적으로 뒷받침함

제 4 절 종합 시사점

□ 본 절에서는 독일, 에스토니아, 핀란드의 해외 지방교육정책 사례 심층 분석 결과를 토대로, 전북특별자치도의 인구유출, 지방교육자치 로드맵, 디지털 전환, 유보통합, 기초학력 재정의 등 주요 현안에 대한 종합적 시사점을 제시하고자 함.

◦ 세 나라 사례는 제도 설계와 운영 맥락은 다르지만, '지역 특화산업과 연계된 고등직업교육 체계', '지방정부 기반의 교육자치와 학교 자율운영', '디지털 인프라·플랫폼을 활용한 교육거버넌스 혁신', '학생통합 맞춤지원과 포괄적 복지체계'라는 공통된 특징을 보임

□ 지속가능한 교육과 정주환경 구축을 위한 교육 스펙트럼 확대

◦ 교육 스펙트럼은 보편화 교육과 수월성 교육으로 구분

- 보편화 교육은 인간으로서 갖춰야 할 기본 교양교육을 중심으로 다양한 삶의 진로를 소개함으로써 진로에 대한 선택범위를 넓혀줌
- 수월성 교육은 다양화 된 삶 속에 선택한 길의 심층적 접근을 위한 기회를 제공하고, 타고난 재능을 유지 발전

◦ 우리나라 교육정책은 현재 수월성 교육보다 보편화 교육 중심을 지향하고 있으나, 정치권력 교체에 따라 지속적으로 교육 중심이 뒤바뀌는 추세를 보임

- (이명박 정부) 수월성 교육 중심으로 자립형 사립고, 자율형 사립고 지정
- (문재인 정부) 보편화 교육 중심으로 기존 자립형 사립고, 자율형 사립고를 일반고로 전환

◦ 보편화 교육과 수월성 교육은 모두 교육수요 요인으로 작용하고 있어 이 중 하나를 선택하는 것은 정책수요자를 위한 바람직한 방안이 되지 못함

◦ 보편화 교육과 수월성 교육을 병존하는 정책대안 마련이 필요함

- 보편화 교육과 수월성 교육을 수직적 계층체계로 받아들이는 사회적 인식을 개선할 필요가 있음
- 보편화 교육 수준 고도화를 통해 수월성 교육과 격차를 줄여 보편화 교육과 수월성 교육 간 수직적 계층화를 최소화 해야 함

□ 지역산업·지역사회를 기반으로 한 전북형 인재·정주 생태계 설계

◦ 독일 듀얼시스템·마이스터 제도는 직업학교·전문대학·기업·직능단체·지방정부가 하나의 체계로 결합되어, 지역의 핵심 산업에 필요한 인재를 지역 안에서 양성·고용·정착시키는 지역완결형 인재순환 모델을 구축하고 있음.

- 학생은 학위와 직업자격을 동시에 취득하고, 기업은 필요한 숙련 인력을 직접 길러 쓰며, 지방정부는 산업·인구정책과 교육정책을 연계할 수 있음

◦ 지역 산업구조와 연계된 교육·진로 경로를 제공함으로써 학생들이 자신이 살고 있는 지역에서 학습–고용–정주가 가능함

◦ 이러한 해외 사례는 전북이 농생명·재생에너지·탄소소재·관광 등 고유한 산업 기반을 바탕으로 ‘전북형 듀얼시스템+마이스터 트랙’을 설계할 필요가 있음을 시사함

- 특성화고·전문대·대학과 지역기업·연구기관·지자체를 하나의 클러스터로 묶어, 교육과정–현장실습–자격–취업–정주지원(주거·복지)을 연계하는 지역맞춤 인재·정주 생태계를 구축해야 함
- 이는 청년 인구유출을 줄이고, 전문·고급 인재 양성과 기초 역량 보장을 지역 안에서 함께 실현할 수 있음

□ 디지털 전환과 학생통합 맞춤지원으로 교육격차·기초학력 문제에 대응

◦ 에스토니아의 타이거리프는 전국 학교에 인프라를 구축하고, 교사 ICT 연수와 교육과정 개편, 코딩·소프트웨어 교육을 체계적으로 도입함으로써 미래 기술 수요에 신속히 대응하는 교육체제를 구현한 사례임

◦ 에스토니아 e-School(eKool)과 핀란드 Wilma는 성적·출결·과제·상담·복지 정보와 가정 소통을 통합 관리하는 플랫폼으로, 학교–가정–지방정부가 동일한 데이터를 바탕으로 학생을 지원할 수 있음

- 이는 기초학력 저하, 학습·정서 문제, 중도탈락 위험에 대해 조기 진단–맞춤 지원–성과 모니터링이 가능한 구조를 제공함

◦ 전북이 디지털 전환과 학생통합 맞춤지원 사업을 추진할 때, 디지털 플랫폼+학생 맞춤 지원체계를 결합하여 기초학력·정서·행동 문제를 통합적으로 다루어야 함을 시사함

- 전북형 e-스쿨(통합 학습·생활 플랫폼)을 구축해 기초학력 진단, 출결, 상담, 복지 정보를 연계해야 함
- 이는, 학생 맞춤형 지원의 기반이 되어 기초학력(점수 중심→역량 중심)에도 영향을 줄 수 있음

□ 법·재정·거버넌스 기반 위의 자율운영과 교육자치

◦ 독일은 수공업법과 직업훈련법을 통해 듀얼시스템과 마이스터 제도의 법적 근거를 명확히 하고, 직능단체·상공회의소가 교육과정·시험·자격을 관리함으로써, 정권 교체나 경기 변동에도 흔들리지 않는 안정적인 직업교육 체제를 유지하고 있음

◦ 핀란드는 중앙정부가 교육과정·교사자격·평가 원칙을 제시하고, 기초지방자치단체가 학교 설립·예산·인력·지역 교육과정을 책임지는 분권형 교육자치 구조를 운영함

- 학교는 이 틀 안에서 교육과정 편성·수업·조직 운영에 높은 자율성을 부여받지만, 이는 지방정부의 안정적인 재정·행정 지원과 학생복지체계가 뒷받침되기 때문에 가능함

◦ 이러한 해외 사례는 전북이 자율학교·지방교육자치를 추진할 때, 단순한 규제 완화가 아니라 법·재정·조직을 포함한 '자율+지원'으로 접근해야 함을 시사함

- 전북특별자치도 차원에서 직업교육, 디지털 교육, 학생통합지원, 유보통합 등을 포괄하는 중장기 조례·전담기구·재정기금을 마련해아함
- 더불어 도 교육청·도청·시·군·교육지원청이 참여하는 교육거버넌스를 구축함으로써, 정책의 연속성과 안정성을 확보할 필요가 있음

□ 유보통합에서 청년까지 이어지는 교육-복지-산업의 통합 생태계 구축

◦ 핀란드는 교육·복지·보건 기능이 지방정부 수준에서 통합되어, 유아교육·초중등교육·학생복지·보건서비스가 하나의 행정체계 안에서 운영됨

- 학교의 학생복지팀은 지방정부 산하 외부 전문기관과 긴밀히 연계되어, 필요시 심리치료·사회복지·의료서비스로 곧바로 이어지는 교육–복지 연계 생태계를 구현함

◦ 독일의 듀얼·마이스터 체계는 학교·직업훈련·기업·평생교육이 서로 분절되지 않고, 직업학교 졸업 후에도 마이스터 시험·추가 자격 취득·창업으로 이어질 수 있는 직업 생애주기 경로를 제도적으로 보장됨

◦ 전북이 유보통합, 기초학력 향상, 학생통합 지원, 직업교육, 청년정책을 각각 분리된 사업으로 보는 관점을 넘어, 영유아–학생–청년–성인에 이르는 생애주기 관점의 '전북형 교육·복지·산업 연계 생태계'를 설계해야 함을 시사함

- 유보통합 단계에서 확보한 발달·언어·정서 정보가 초·중·고의 기초학력·학생지원 데이터와 연동되고, 직업·진로교육, 듀얼·마이스터형 인재양성 트랙, 지역 일자리·창업 정책과도 연결되어야 함
- 한 개인의 성장 경로가 전북 안에서 이어질 수 있는 연결성 높은 지방교육자치 모델을 지향해야 함

제 4 장 정책 로드맵 및 이해관계자별 역할

제 4 장 정책 로드맵 및 이해관계자별 역할

제 1 절 교육 전문가 인터뷰

1. 인터뷰 대상 및 목적

□ 본 연구는 전라북도 교육 거버넌스 재설계와 중장기 로드맵 수립을 위해 두 차례 심층 인터뷰 및 전문가 회의를 실시

◦ (인터뷰 일시) 2025년 12월 4일 10시(1차), 14시(2차)

◦ (대상) 도·교육청 관계자, 전북도의회 의원(박정희·윤영숙·윤정훈·이병철 등), 대학 교수진(행정학·아동복지·교육 관련), 교육·복지 관련 기관장 등 다양한 이해관계자

◦ (목적) 교육청, 지자체, 의회, 대학, 현장 전문가 등 다양한 이해관계자의 관점을 종합적으로 수렴하여 전북특별자치도 교육정책 로드맵 설계를 위한 핵심 의제를 검토함

□ 두 차례 인터뷰를 통해 전북 교육이 직면한 구조적 과제를 다각도로 진단하고, 단기 현안부터 중장기 시스템 재설계까지 이어지는 정책 전환의 방향성을 모색하고자 함

◦ 1차 인터뷰에서는 전북이 직면한 구조적 과제(인구감소, 재정악화, 지역격차), 정책 현안(교육 생태계 구축, 유보통합, 기초학력 향상, AI 기반 맞춤형 교육) 그리고 거버넌스 구조 개선 방향을 중심으로 논의하였음

◦ 2차 인터뷰에서는 유보통합의 추진 쟁점, 디지털 전환 기반 교육혁신, 학생 맞춤 통합지원체계, 지역 인재 순환 구조 등 주요 정책 아젠다를 중심으로 현장의 문제 인식과 제약 요인을 종합적으로 검토함

2. 주요 내용

□ 전북 교육정책 로드맵 수립을 위해 실시한 두 차례 전문가 인터뷰·패널 토론의 핵심 결과를 통합·분석

◦ 전북의 인구구조 변화, 교육재정 압박, 지역 격차, 디지털 전환, 유보통합, 기초학력 강화 등 당면 과제를 중심으로 전북특별자치도라는 새로운 제도적 환경에서 교육체계를 어떻게 재편할 것인가를 중점적으로 논의하였음

◦ 전북특별자치도 출범 이후 교육정책의 방향성과 실행 인프라를 재정립해야 한다는 공감대 속에서, 단순한 교육행정 수준을 넘어 지역의 지속가능성과 인재 순환 생태계 구축이라는 거시적 관점에서 논의를 확장함

가. 전북 인구구조의 변화와 교육의 통합적 접근

□ 전북특별자치도는 인구감소와 지역 청년 유출, 기초학력 저하, 교육생태계의 구조적 불안정 등 복합적 위기에 직면

◦ 전북특별자치도는 전국 평균보다 빠른 속도로 학령인구가 감소하고 있으며, 무주·진안·장수 등 농산·산간 지역은 이미 학교 유지가 어려운 수준의 인구 구조에 직면하고 있으며, 교육을 지역소멸 대응정책의 핵심 축으로 재정립 해야 할 필요가 있음

◦ 지역 교육의 질, 교육 접근성, 학생 지원체계는 부모 세대의 정주 선택을 좌우하기 때문에 전북 교육정책은 정주 정책, 인구 정책 그리고 교육 정책이라는 통합된 관점에서 접근해야 한다는 의견이 반복적으로 제기되었음

나. 유보통합(교육·보육 통합) 실천 거버넌스 구축

□ 유보통합은 전북특별자치도가 단독으로 추진할 수 없는 국가 과제이지만, 지역 차원에서 준비해야 할 실천적 과제

◦ 중앙 차원의 제도는 마련되었으나 실제 하위 현장에서의 통합 실행은 미비한 상태임

◦ 교육·보육 역할 구분, 교원 자격·처우 차이 등 해결되지 않은 정책적 쟁점이 통합 추진의 장애요인으로 남아 있으며, 정부가 제안하는 단일 정보시스템은 설계 중에 있으나 실제 지역 적용 범위·예산·담당 조직은 미정인 상태임

◦ 통합 시점이 2027~2028년으로 지연될 가능성이 있어 전북은 현장 혼란을 줄이기 위한 지역 차원의 가이드라인과 중간 지원체계 마련이 필요함

다. AI·디지털 기반 교육 생태계 조성

□ 전북특별자치도 교육의 디지털 전환은 교육 격차 완화, 지역교육의 지속성 확보, 전북형 미래교육 모델 구축이라는 세 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 중요한 전략 축임

◦ 학령인구 감소와 지역 불균형이 심화되는 전북에서는 소규모 학교·농산어촌 지역의 교육 접근성을 확보하는 유일한 해법으로 AI·디지털 기반 교육 생태계 조성이 필수적임

◦ AI 기반 초개인화 학습, 학습데이터 분석 등을 활용한 기초학력 진단·지원 체계를 강화해야하며, “전북형 온라인 플랫폼”을 만들기 위해 강남인강

공공 모델을 벤치마킹하는 방안이 제시됨

◦ 전통문화·생태자원을 디지털 교육콘텐츠와 결합하여 전북 고유의 교육 브랜드를 만들 수 있다는 가능성도 제시됨

라. 기초학력 재정의와 학생 맞춤통합지원체계 구축

□ 전북특별자치도 중·고등학교 학생의 기초학력 저하, 학습의지 감소, 대학 입학생의 기초학력 미달 증가가 심각한 수준

◦ 기초학력을 향상을 위해 기초학력을 읽기·쓰기·수학을 넘어 정신건강·신체건강·시민성까지 포함하는 확장된 정의로 재설정해야 한다는 의견이 제시됨

◦ 학생통합 맞춤지원사업의 내년 전면 시행을 앞두고, 예산·인력 부족, 교육부-교육청-지원청-학교 간 책임 불분명, 현장 준비 미흡 등 많은 문제점이 발생할 것으로 예상되므로 지역 차원에서 통합지원서비스의 지자체-교육청 공동 거버넌스, 안정적 예산 구조, 표준화된 운영 프로토콜, 지역별 컨설팅 체계를 구축해야할 것임

마. 지역 인재 순환 구조와 산업 연계 교육체제 운영

□ 교육-진로-고용-정착의 지역 인재 순환 구조 확립이 필수

◦ 전북특별자치도 내 산업 구조와 특성화고·대학 전공 간 미스매치는 심각한 수준이며, 특성화고는 산업 연계 부족으로 학생 수 감소·졸업생 진로 불안정이 심화되고 있음

◦ 전북특별자치도만의 전략 산업(농생명·탄소·수소·새만금)과 연계하여 기업 참여형 교육과정, 산학 프로젝트, 인턴-채용 파이프라인을 만들어야 한다는

현장 요구가 매우 큼

◦ 따라서 전북특별자치도 교육정책은 교육을 “지역경제 전략의 토대이자 성장 인프라”로 전환해야 하며, 이를 실현하기 위한 산업-대학-지자체-교육청 공동 거버넌스가 필수적이라는 점을 확인하였음

3. 종합 시사점 : 지역성·안정성·대응성·연계성 관점으로

가. 지역성(Locality): 지역 기반 교육생태계 구축

□ 전북특별자치도 교육의 지속가능성은 지역의 산업·환경·문화적 특수성을 정확히 진단하고, 이를 교육체계 전반에 반영하는 지역 기반 교육생태계(Local Education Ecosystem) 구축을 토대로 가능

◦ 전북은 농생명 산업, 탄소·수소 등 미래 신산업, 새만금이라는 국가 단위 프로젝트 등 타 지역과 차별화된 교육·산업 인프라를 보유하고 있음. 이러한 지역 자원을 활용하여 지역공동교육과정, 기업 참여형 프로젝트 학습, 전북형 직업계고-대학 연계 교육 모델을 구축해야 함

◦ 전북특별자치도는 특별자치도로서 중앙 표준모델을 넘어 독자적인 ‘교육과정 자율화’를 목표로 삼아야할 것임

◦ 이는 단순히 선택과목을 늘리는 차원을 넘어, 지역 산업·기업이 교육과정 설계 단계부터 참여하여 지역 맞춤형 역량을 기를 수 있도록 하는 “지역 참여형 커리큘럼” 구축으로 이어져야 할 필요가 있음

◦ 전북 동부권·서부권은 인구감소와 학교 소규모화가 빠르게 진행되고 있어,

농산어촌 중심의 교육 생태계 혁신을 위한 지역성과 교육의 결합은 단지 정체성 강화가 아니라 농촌 교육 유지·학생 정주 여건 개선이라는 생존 전략으로 이해할 수 있음

나. 안정성(Stability): 정책 지속성과 제도 기반 강화

□ 전북특별자치도 교육정책은 정치적 주기 변화와 교육청·지자체 간 조정 실패 등 단기적 변동에 흔들리지 않고 10년·20년 단위의 미래전략을 지속적으로 실행할 수 있는 구조 확보가 시급

◦ 정책 지속성과 일관성을 보장할 제도적 안전장치 부족이 가장 큰 문제로 제기됨

◦ 유보통합, 기초학력 강화, 학생통합지원체계 등 국가 정책과 연계되는 주요 과제들은 장기적으로 추진해야 효과가 나타나지만, 현재는 단임·단기 단위 행정 주기로 인해 정책이 축소·중단되는 불안정 구조임

◦ 전북특별자치도는 정책의 안정성을 확보하기 위해 특별자치도의 권한을 활용하여 교육정책의 중장기 계획을 법·조례에 근거해 제도화하고, 교육청과 지자체를 연결하는 상설 협력기구를 설치하며, 교사의 전문성과 자율성을 정책 안정성의 핵심 축으로 명확히 규정할 필요가 있음

다. 대응성(Responsiveness): 디지털 전환 기반 교육혁신

□ 전북특별자치도는 지리적 특성과 인구 조건으로 인해 디지털 기반 교육 전환이 다른 지역보다 더 절박한 문제

◦ 농산어촌·소규모 학교가 많은 전북의 특성을 고려할 때, AI·에듀테크·온라인

학습 인프라는 교육격차를 줄이고 학습의 연속성을 확보하기 위한 가장 현실적인 전략임

◦ 전북형 온라인 플랫폼 구축, 디지털 기반 공동수업 확대, 중·고등학생을 위한 AI 학습관리 시스템 도입 등 온라인 공동교육체제를 구축하는 것은 지역 간 교육 접근성 문제를 해결하는 핵심 수단이 될 것이라고 기대됨

◦ 마지막으로 디지털 전환은 교사의 업무 부담 증가·학생 정보 보호 문제·학교 간 인프라 격차 등 새로운 도전도 수반함. 따라서 전북은 디지털 전환을 기술 도입이 아니라 시스템 혁신으로 접근해야 할 필요가 있음

라. 연계성(Connectivity): 교육·복지·산업·지역사회 통합 거버넌스

□ 연계성은 전북특별자치도 교육을 지역사회 전체 전략 플랫폼으로 전환하는 핵심 조건으로 작용

◦ 유보통합, 학생맞춤통합지원체계, 기초학력 지원은 모두 교육·복지·보건·지방자치단체 기능이 얽혀 있어 단일 기관 추진이 불가능함. 전북은 이를 해결하기 위해 지방자치단체-교육청 공동 추진체계, 지역사회 기반 지원망, 범부처 협업 모델을 시범 구축할 필요가 있음

◦ 산업·대학·기업과 연계된 인재 순환 구조는 전북 미래 발전의 핵심이자 교육정책의 중심축으로 제시됨

◦ 특히 전북특별자치도 전략 산업(농생명·탄소·수소·스마트 농업 등)은 교육과 직접 연결될 때 비로소 지역 경쟁력을 강화하는 동력이 되므로 기업 참여형 교육과정 설계, 산학 프로젝트 기반 학습, 산업-대학-학교 간 직업·진로 연계망 구축이 필수적임

◦ 교육청·지자체·의회 간의 조정 기능 부족은 전북특별자치도 교육혁신을 가로막는 구조적 병목으로 작용하므로, 이를 해결하기 위한 통합 조정기구 설치, 정책 공동 설계 체계, 지역 단위 협력 플랫폼이 필요함

제 2 절 전북 미래 교육 정책 로드맵(2026~2030)

1. 정책 로드맵 개요

□ 연구결과를 중심으로 지속가능한 전북형 교육정책 로드맵(안)을 수립

◦ 국내외 연구동향과 해외 사례분석, 그리고 해외사례 분석결과를 토대로 전북특별자치도에 맞는 로드맵(안)을 제시함

◦ 본 연구는 2026년 이후 5년간 교육거버넌스 구축, 사업실시 및 내재화를 통해 지속 가능한 교육 생태계 구축을 위한 대안을 제시

〈표 5-1〉 전북특별자치도 지속가능한 교육을 위한 정책로드맵(안) (2026~2030)

연도	단계	주요사업	예상연간예산
2026년	교육기반 및 거버넌스 구축	· 교육정책협의회, 통합지원체계 구성 및 관련조례 제정 · 지방자치단체-대학-산업체 연계체계 수립 · 전북형 생애 교육 기본계획 수립	약 50억원
2027~2028년	시범사업 확대	· 공립거점 어린이집 및 농촌 소규모 어린이집 개원 · 유보통합 시범실시 · 교육부-전북특별자치도-전북교육청 간 협력체계 구축, 운영 · 지속가능발전교육(ESD) 교사연수 및 프로그램 확립	약 200억원
2029~2030년	정책확대 및 내재화	· 공립시설 추가확충 · 유보통합 전면 실시 · 지속가능발전교육(ESD) 전 시설 확대 실시 · 정부 간 거버넌스 정상화	약 250억원

2. 연차별 주요 내용

가. 1단계: 교육기반마련 및 거버넌스 구축(2026년)

□ 교육정책협의회, 통합지원체계 구성 및 관련 조례 제정

◦ 전북특별자치도, 전북특별자치도 교육청, 전북특별자치도의회 및 전문가가 참여하는 교육정책협의회를 발족하여 정책의 컨트롤타워 기능을 수행

◦ 유보통합 및 교육발전특구 등 주요 현안을 뒷받침할 수 있는 조례를 제정하여 행정적·재정적 지원 근거를 마련함

□ 전북특별자치도 - 대학 - 산업체 연계체계 수립

◦ 지역산업 수요와 대학 인재양성 기능을 매칭하는 협력 네트워크를 구축

◦ 지역 혁신 중심 대학지원체계(RISE)와 연계하여 지역 기업이 필요로 하는 인재를 양성하고, 졸업 후 지역 정주로 이어지게 하는 선순환 구조의 기초를 닦음

□ 전북형 생애 교육 기본계획 수립

◦ 영유아부터 노년층까지 생애주기별 맞춤형 교육 서비스를 제공하기 위한 마스터플랜을 수립

◦ 단절된 교육단계를 연결하고, 지역 특성을 반영한 평생교육체계의 기틀을 마련

◦ 입시위주 교육을 지양하고, 전인교육을 목표로 다양한 인적자원 배출을 위한 교육 프로그램을 개발하여 기본계획에 반영해야 함

나. 2단계: 시범사업 확대(2027~2028년)

□ 공립 거점 어린이집 및 농촌 소규모 어린이집 개원

◦ 인구 소멸 위기 지역인 농어촌 면 단위에 '전북형 거점-위성모델'을 도입

◦ 거점 어린이집과 소규모 위성 보육교실을 연계운영하여 보육 사각지대를 해소하고 접근성을 강화

□ 유보통합 시범실시

◦ 교육부의 유보통합 추진방향에 맞춰 전북특별자치도 실정에 맞는 유보통합 모델을 시범 운영

◦ 전북특별자치도 교육청 주도로 유보통합을 선도하여 영유아 교육과 보육 간 격차를 완화하고, 관리 체계 일원화를 위한 행정절차를 점검

□ 교육부 - 전북특별자치도 - 전북특별자치도 교육청 간 협력체계 구축·운영

◦ 중앙정부와 지방자치단체, 지방교육청 간 정책 미스매치를 해소하기 위한 상설 협의체를 구성하여 운영

◦ 인력운용, 예산 배분 등 지속가능한 교육을 위한 실질적인 협력방안을 논의하고 공동대응체계를 확립

□ 지속가능발전(ESD)교육 교사연수 및 프로그램 수립

◦ 교사연수를 통해 기후 위기, 인구 문제 등 미래 사회 변화에 대응할 수 있는 역량을 배양

◦ 전북특별자치도의 지역 특서을 반영한 지속가능발전(ESD) 교육 프로그램을 개발하여 교육현장에 보급

다. 3단계: 정책확대 및 내재화(2029~2030년)

□ 공립시설 추가 확충

◦ 2단계 시범 사업 수행 성과 분석을 바탕으로 공립 교육시설과 거점형 어린이집 운영범위를 전북특별자치도 전역으로 확대

◦ 지역 간 교육 인프라 격차를 최소화 하고 도시-농촌지역에 관계없는 인적자원 양성기반을 안정적으로 구축, 운영

□ 유보통합 전면 실시

◦ 유치원과 어린이집 구분이 없는 양질의 교육 및 돌봄 서비스 제공

◦ 단일화된 행정·재정시스템을 가동하여 효율성을 극대화

□ 지속가능발전(ESD) 교육 전 시설 확대

◦ 개발된 지속가능발전(ESD) 교육 프로그램을 모든 교육기관 및 보육시설로 확대 적용

◦ 지역 사회와 연계한 실천 중심 교육을 통해 지속가능한 미래 인재를 양성

□ 정부 간 거버넌스 정상화

◦ 구축된 교육 협력 거버넌스가 교육 현안 해결을 넘어 상시적이고 안정적인

의사 결정 기구로 작동하도록 제도화

3. 재원 조성 방안

가. 재원조성 및 분담계획

□ 교육정책 로드맵 실행을 위한 재원 총 예산은 950억원 규모로 예상

◦ 본 로드맵 실행을 위해 2026년부터 2030년까지 총 950억원 규모의 재정이 소요될 것으로 추산

◦ 재원은 국비, 지방비, 교육비, 특별회계, 민간자본 등을 통해 조성

〈표 5-2〉 전북특별자치도 지속가능한 교육을 위한 정책예산(안)

출처	금액	비율	비고
총액	**950억원**	**100%**	
국비	285억원	30%	교육부 공모사업(유보통합 선도, 교육발전특구 등) 신청
지방비	238억원	25%	전북특별자치도 복지예산 재편성 및 인구소멸대응기금 활용
교육청비	332억원	35%	유아교육 특별회계 증액 및 불요불급한 사업예산 조정
민간자본	95억원	10%	지역기업의 사회공헌기금(ESG 경영 연계) 및 사회적 기금

나. 단계별 예상 소요예산

□ 1단계(2026년): 약 50억원

◦ 주요지출: 거버넌스 구축 연구용역, 조례 제정 및 위원회 운영, 기본계획 수립비 등 기초 인프라 조성 등

□ 2단계(2027~2028년):연 200억원, 총 400억원

◦ 주요 지출: 거점 어린이집 리모델링 및 설치비, 유보통합 시범사업 운영비, 교원 연수 및 프로그램 개발비 등

□ 3단계(2029~2030년): 연 250억원, 총 500억원

◦ 주요 지출: 공립시설 확충에 따른 시설비, 유보통합 전면 시행에 따른 인건비 및 운영비 증액분, 프로그램 확산 비용 등

제 3 절 성공을 위한 이해관계자별 역할 제안

□ 전북특별자치도 교육청은 정책설계자 및 지원자로서 기능

◦ 전북특별자치도 교육청은 지역 교육을 총괄하는 위치에서 교육의 본질을 지키고 양질의 인적자원을 양성하기 위한 종합적인 정책설계를 이루어야 함

◦ 전인교육의 바탕 아래 입시 위주로 운영되고 있는 현재 교육정책 흐름을 전환할 수 있는 토대를 구축하는 것이 중요함

◦ 사교육 개입범위를 적절히 조정하여 공교육의 권위를 살림으로써 보편적 교육과 수월성 교육이 병존할 수 있는 기반을 형성해야 함

□ 전북특별자치도는 핵심 협력자 및 자원 공급자로 기능

◦ 전북특별자치도는 특별자치도의 지위를 충분히 활용하여 교육청의 전반적인 계획에 대해 지원가능한 인적, 물적 자원을 확보할 방안을 강구해야 함

- 의회는 교육조례제정 등으로 전북특별자치도와 교육청의 계획을 실행할 수 있는

법제적 환경을 조성해야 함

- 전북특별자치도는 전북특별자치도 교육청과 협력하여 교육정책 수립과정에서 정확한 정책방향을 제시하고 정책집행과정에서 발생하는 집행장애를 개선해야 함

◦ 교육청이 수행하는 교육자치행정에 대한 신뢰와 협력으로 뒷받침 해야 함

- 정치이념과 이익을 초월한 교육개념을 구현할 수 있는 지속적인 소통을 통해 내실 있는 교육 거버넌스를 구현해야 함

□ 학교 및 교사는 교육과정 실행 및 개발주체로 기능

◦ 학교 및 교사는 교육과정을 실행하는 실제 실무주체로서 교육대상인 학생과 그들의 학부모를 교육의 본질 아래 지도할 수 있어야 함

◦ 보편화 교육과 수월성 교육의 기반을 삼기 위한 기초학력 증진방안을 강구해야 함

□ 학생 및 학부모는 참여 및 환류주체로 기능

◦ 학생은 지역 교육 토대 아래 자신이 진정 원하는 것이 무엇인지 진지하게 고민하는 적극적이고 능동적인 주체가 되어야 함

◦ 학부모는 자신의 자녀에 대한 소유의식을 버리고, 자녀의 성과를 통해 자신의 만족을 대리하는 어리석음을 버려야 함

□ 대학, 연구기관, 지역 기업 등은 현장 연계 파트너로 기능

◦ 지속가능한 교육생태계의 핵심은 지역 내 인적자원이 지역에서 경제활동을 영위하는 것임

◦ 이는 취업이 갖는 의미가 단순히 수입을 얻는 방편을 넘어서서 지역 경제 및 사회에 기여할 수 있는 수준으로 이어져야 함

◦ 기업 입장에서도 전문 기술력을 보유한 노동력을 활용하는 수준에 머물지 말고 노동자의 인권을 보장하고 증진하기 위한 노력을 병행해야 함

◦ 이와 같은 환경을 조성하기 위해 기업은 제품 및 서비스 생산 이외에도 생산된 제품 및 서비스가 지역 사회에 미칠 영향, 지역 인력을 활용하기 위한 중장기 계획 수립 등 지역 인력을 적극 유입할 대안을 마련해야 함

제 5 장 지속 가능성을 갖춘 전북형 영유아교육 혁신

제 5 장 지속가능성을 갖춘 전북형 영유아교육 혁신

제 1 절 왜 지금 영·유아 교육인가

□ 영유아 교육은 저출생·지역소멸 대응의 최전선

◦ 저출생 위기 극복은 단순한 출산 장려를 벗어나 양육 전과정을 사회가 책임지는 시스템 구축에서 시작되어야 함

◦ 특히 학령인구 감소로 폐교 위기에 몰린 농어촌 지역에서 '질 높은 국공립 영유아 교육은 젊은 부모의 이주 및 정주를 결정하는 주요 요인이 됨

□ 영유아 교육은 인재양성 생태계의 첫 단계

◦ 지역 완결형 인재는 영유아기에 형성되는 사회성과 인지적 정서적 역량을 통해 형성됨

◦ 영유아 교육에 대한 집중투자는 생애전반의 학습능력을 구축하고 교육정책 성공을 위한 장기적이고 확실한 투자임

□ 영유아 교육을 통해 전북의 지역성을 체화하는 첫 경험할 수 있음

◦ 영유아 교육을 생태학습 프로그램과 연계하여 전북특별자치도의 풍부한 자연환경과 전통문화를 '놀이'차원에서 경험할 수 있음

◦ 이같은 경험은 영유아들에게 지역에 대한 긍정적인 인식을 심어주는 가장 효과적인 지역성 교육이 될 수 있음

□ 영유아의 안정적 교육의 핵심으로서의 유보통합(乳保統合)

◦ 현재 영유아 교육은 교육청 중심의 유치원과 지방자치단체 중심의 어린이집으로

이원화되어 있음

◦ 이러한 이원화된 시스템은 행정낭비, 교사처우 격차, 부모의 혼란을 야기하는 원인이 되어, 안정적 교육환경 구축에 커다란 위협이 되고 있음

◦ 전북특별자치도 특례를 통해 이원화 시스템을 선도적으로 통합하는 것이 교육 안정성을 확보하기 위한 핵심과제가 됨

제 2 절 전북 영유아 교육의 현주소: 이중적 위기

□ 동부권 등 농촌은 교육 인프라 감소로 지역 소멸을 초래하고 있음

◦ 저출생으로 인해 영유아 인구 수가 급감하면서 어린이집·유치원 등이 폐원하고 있음

◦ 지역에 남아있는 영·유아인구는 보육-교육권을 보장받지 못하고, 지역소멸을 가속화하는 악순환을 유발

□ 전주 등 도시 지역은 교육 인프라 수요 대비 공급이 미치지 못해 보육 및 육아에 부담이 되고 있음

◦ 국공립 시설에 대한 높은 수요 대비 공급이 부족하여 부모들은 여전히 '입소 전쟁'에 시달리고 있음

◦ 국공립 시설에 대한 입소전쟁은 양육에 대한 부담을 가중시키는 원인이 되고 있으며, 이는 저출생을 심화시키는 요인으로 작용됨

◦ 또한 유치원-어린이집으로 나뉜 영유아 교육 이원화 시스템은 부모들에게 어디든 자리만 나면 보낸다는 식의 '묻지마 지원'을 강요하고 있음

◦ 교육 이원화 시스템은 교사간 처우 격차로 이어져 영유아 교육서비스 품질 저하로 이어짐

제 3 절 전북형 영유아 교육 발전을 위한 핵심 정책 대안

1. 정책대안 제시 개요

□ 전북형 영유아 교육정책대안은 다음 기준을 중심으로 수립

◦ 지역성, 안정성, 대응성 등 기준과 국내, 해외연구동향 분석을 토대로 수립된 정책방향을 중심으로 정책대안을 제시

◦ 제안된 정책대안은 정책대안 내용, 정책실행, 정책효과 및 정책의미 등 관점에서 설명

2. 주요 정책대안 내용

□ 지역성 차원 대안: 전북 특화 생태·문화 놀이과정

◦ 표준보육과정을 넘어 전북의 강점인 생태와 문화를 영유아기부터 체화하는 특화교육과정을 개발·보급

- 전주의 한지, 부안의 갯벌, 완주의 숲놀이 등 지역별 자원을 활용한 인증 프로그램을 개발하고 해당 프로그램 이수 교사에게 인센티브 제공

◦ 단순한 현장학습이 아닌 정규과정 내 '필수 모듈'로 편성

◦ 정책대안이 도시 부모들에게 전북에서 아이를 키우고 싶다는 핵심 요인으로

적용하여 ‘아이 키우기 좋은 전북특별자치도’ 이미지를 확립

□ 안정성 차원 대안: 전국 최초 유보통합(乳保統合) 선도 특례 모델

◦ 특별자치도 지위를 활용하여 전북특별자치도가 전국 최초 유보통합 모델을 선도적으로 실시

◦ 교육청 내 유보통합 전담부서를 설치하여 유보통합 관련 관리·재정권한을 일임

◦ 학부모가 유치원/어린이집 구분 없이 모든 입소신청과 정보를 해결

- 담당인력을 배치하거나 디지털 플랫폼을 설치하여 모든 소통을 실시

◦ 모든 영유아 교사 자격, 양성, 임금체계를 단일화하여 교사 간 격차를 해소하고 안정된 교육 품질을 보장

◦ 현재 유아교육과 보육으로 이원화 된 행정 및 재정을 통합하여 낭비요소를 제거

◦ 이를 통해 절감된 예산은 지역성 및 접근성 등 강화를 위해 투입

◦ 유보통합은 정권 변화에도 안정적인 교육의 가장 근본적인 토대가 될 수 있으며, ‘특별자치도’의 위상을 확실히 보여주는 상징적인 정책이 될 것으로 기대됨

□ 대응성 차원 대안: 전북형 거점-위성보육모델

◦ 전북형 거점-위성보육모델은 학령인구 감소로 어린이집 또는 유치원 유지가 불가능한 면 단위 농어촌 지역을 위한 대안임

◦ 면 소재지에 거점 어린이집 1개를 두고 각 마을 단위에는 시설기준을 대폭 완화한 위성 보육교실을 유치

- 위성 보육교실은 마을회관 또는 폐교 등을 활용하여 운영
- 특별법 특례 등을 활용하여 농어촌 위성 보육 교실에 한해 시설 설치 기준, 차량 운행 기준, 교사 대 아동 비율 등을 획기적으로 완화하여 적은 인원 아동만으로도 마을 단위 보육이 가능하도록 보장

◦ 거점 어린이집 원장이 위성 보육교실을 총괄관리하고, 교사를 순회 파견하며, 급식·교재 교구 등을 공동 배송함

◦ 디지털 플랫폼을 활용하여 거점-위성 간 행정 및 교육프로그램을 통합 운영

제 4 절 영유아 교육 혁신을 위한 이해관계자별 역할

□ 전북특별자치도는 유보통합 특례를 위한 가장 큰 결단주체가 됨

◦ 기존 어린이집 관련 권한 및 예산을 '대승적 차원'에서 교육청으로 이동해야 함

◦ '거점-위성모델'을 위한 행정적·재정적 지원 필요

- 마을회관 리모델링 및 위성보육교실 운영비용, 교육프로그램 시행을 위한 지원비용 등

□ 전북특별자치도 교육청은 유보통합의 실무주체가 됨

◦ 기존 유치원 교사와 어린이집 교사 간 갈등을 중재해야 함

◦ 유보통합을 위한 단일 임금/자격체계를 확립하고, 유보통합 프로그램 개발 및 교사 연수 총괄

□ 교사는 유보통합의 가장 큰 당사자가 됨

◦ 변화를 수용하고 새로운 교육과정 이수를 통해 전문성 신장에 동참해야 함

◦ 유치원 교사와 보육교사 간 물리적 통합을 뛰어넘는 화학적 통합을 위한 상호 간 인식 변화를 위한 노력 필요

□ 학부모는 유보통합의 간접 수혜자가 됨

◦ 유보통합 당사자 중 하나로서 유보통합에 대한 사회적 합의주체가 되어야 함

◦ 안정적이고 질 높은 교육시스템 구축을 위한 이해당사자로서 적극적인 의견 제시가 있어야 함

제 6 장 결론 및 정책제언

제 6 장 결론 및 정책제언

제 1 절 연구 요약

□ 본 연구는 전북특별자치도라는 새로운 위상에 걸맞은 교육방향을 수립하기 위해 출발되었음

◦ 전북특별자치도는 ① 지역성 상실, ② 정책 불안정, ③ 지역소멸 위기, ④ 인재유출 등 핵심난제에 직면함

◦ 본 연구는 국내외 이론적 배경을 검토하고, 독일, 에스토니아, 핀란드 등 세 가지 해외 지방교육 사례를 심층 분석함

◦ 이를 바탕으로 지역 난제를 극복하기 위한 2026년부터 2030년까지 5년간 정책 로드맵을 제시하고, 이해관계자 간 협력적 거버넌스 방안을 제시함

제 2 절 미래 전북 교육을 위한 정책제언

□ 특별자치의 과감한 실행으로 교육관련 규제를 혁파해야 함

◦ 2024년 1월 18일, 전라북도가 '전북특별자치도'로 새롭게 출범하였음. 이는 단순한 행정구역 명칭 변경을 넘어, 중앙정부의 권한을 대폭 이양받아 지역의 특수성을 살린 '특별한' 정책을 자율적으로 설계하고 집행할 수 있는 법적·제도적 기반이 마련되었음을 의미함

◦ 2025년 8월 시행된 전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법(이하 전북특별법) 제112조에서 115조에는 자치교육 실현을 위해 규정

된 특례 조항들은 전북 교육이 기존의 획일적인 국가 교육과정의 틀에서 벗어나, 지역의 고유한 산업·문화·지리적 특성을 반영한 창의적인 교육 모델을 시도할 수 있는 전례 없는 기회를 제공함

- 이 교육특례는 선언적 의미에 그치지 않고 자치교육을 실행할 수 있는 실제 수단으로서 의미를 갖고 있음
- 자율학교 운영, 유아교육, 초·중등 교육, 농어촌 유학 등 지역 교육 전반에 걸친 특례를 충분히 활용해 구체적인 방안을 도출해야 함

◦ 중앙정부 가이드라인에 매몰되거나 타 지방자치단체의 눈치를 보는 등 자치행정에 방해되는 요인을 최소화 해야 함

- '새만금 특구'의 학교 설립 기준 완화, '교사 자율권'에 기반한 수업·평가 혁신 등 전북특별자치도라서 가능한 과감한 규제혁파를 단행해야 함

□ 교육예산과 도정예산을 결합하여 '칸막이'를 넘는 협력을 제도화 해야 함

◦ 전북특별법에 규정된 교육사업을 지방예산만으로 수행하기에는 부족함

- 도청의 지역소멸대응기금, 일자리 예산, RISE 예산 과 교육청 예산을 공동투자하는 협력모델이 필수적임

◦ 재정공동투자를 위해 전북특별자치도지사와 전북교육감을 공동위원장으로 하는 '전북미래교육위원회(가칭)'의 설치 및 상설기구화해야 함

□ 재정위기 가운데 전략적 선택과 집중을 통해 낭비를 최소화 해야 함

◦ 자치교육행정 예산확보를 위해서는 신규 예산 편성 못지 않게 기존 예산의 조정이 필요함

- 관행적인 '낭비성 예산'을 구조조정하고, 보여주기식 행사나 비효율적 연수예산을 과감히 삭감해야 함

◦ 삭감 예산을 교사의 전문성 확대와 디지털플랫폼 구축 등 저비용 고효율 영역에 집중 투자해야 함

□ 교육전문인력에 대한 신뢰를 바탕으로 교육현장에 대한 존중을 실현해야 함

◦ 아무리 훌륭한 정책도 교실에서 교사에 의해 실행되지 않으면 공허한 구호에 그침

◦ 핀란드의 교육정책이 정치적 변동에도 흔들리지 않는 이유는 '교사'라는 전문가 집단을 신뢰하기 때문

◦ 교육청은 교사를 '통제'하고 '평가'하는 주체이기보다 지원하는 역할을 담당해야 함

- 교사가 자발적으로 연구하고, 재충전하며, 자율적으로 수업할 수 있도록 지원할 수 있는 방안을 강구해야 함

□ 전북특별자치도 교육의 미래는 물리적 여건 확보보다 교육 목적 실현을 위한 거버넌스 실현 및 정책추진 의지가 좌우할 것임

◦ 전북특별자치도 교육의 미래는 주어진 자치권을 과감하게 활용하고, '교사'라는 핵심자산을 얼마나 신뢰하며, 도청, 교육청이 학교, 기업, 그리고 학생, 학부모와 얼마나 긴밀하게 협력하는가에 달려 있음

◦ 스펙형성을 통한 물리적 대외 이미지 구축에 골몰하지 말고, 갖춘 역량을 통해 자아실현을 추구하고자 하는 의지를 구현하는데 노력해야 함

◦ 이를 위해 갖추어야 할 것은 갖추고, 견뎌내야 할 것은 견뎌낼 수 있는 힘을 길러 보다 성숙하고 성장해 나가는 양질의 인적자원을 길러낼 수 있어야 함

◦ 전북특별자치도는 이같은 성숙한 교육을 위한 인프라 구축 및 의식 전환을 위한 적극적인 노력을 아끼지 않아야 할 것임

참 고 문 헌

참 고 문 헌

[국내문헌]

◦ 공은배 외, 2008, 지방교육재정제도 발전방안 연구, 한국교육개발원.

◦ 김성은, 2024, 지방교육재정교부금 기준재정수요 산정방식 연구, 교육재정경제연구, 33(3):1-36.

◦ 김성열, 2018, 지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과, 그리고 과제, 한국교육개발원.

◦ 김신복, 1985, 지방자치와 교육자치, 교육행정학연구, 3(1):27-42.

◦ 나민주 외, 2021, 학교지원 기능강화를 위한 지방교육행정 혁신 방안 연구, 충북대학교 한국지방교육연구소.

◦ 서정희·양혜경, 2018, SDGs 직업 역량 핵심지표인 ICT역량 제고를 위한 한국과 에스토니아의 소프트웨어 교육 동향 및 개발협력 수요, 국제개발협력, (4):77-106.

◦ 소순창·이진, 2016, 지방분권정책의 오딧세이아:자치경찰, 교육자치, 특별지방행정기관을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 27(1):95-118.

◦ 신가희·김영록, 2018, 지방교육재정교부금의 교육인프라 개선효과 분석. 지방정부연구, 21(4):103-122.

◦ 신승기·배영권, 2015, 에스토니아의 소프트웨어 교육 정책 분석을 통한 교육

과정 설계에 대한 시사점 고찰, 정보교육학회논문지, 19(3):361-372.

◦ 신현석, 2011, 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색, 교육행정학연구, 29(4):99-124.

◦ 윤덕룡, 독일의 마이스터제도: 지식 축적의 사회적 시스템, 이코노미조선, 2024.08.12., https://economychosun.com/site/data/html_dir/2024/08/09/2024080900040.html.

◦ 이충렬·임동완, 2023, 한국의 지방교육자치제도 변천에 대한 고찰 한국행정사학회, 58:103-127.

◦ 박수정 외 (2018). 『한국 지방교육자치론』. 학지사.

◦ 조성빈, 2025, 한국 지방교육자치제도의 경로의존성, 교육행정학연구, 43(2):329-353.

◦ 주정흔, 2020, 학교자율운영체제 구축을 위한 한국-핀란드 단위학교 행정체제 비교연구, 서울특별시교육청교육연구정보원, 연구보고서.

◦ 주지영, 「'산학연계 성공' 산업계 참여율에 달렸다…'듀얼식 교육'참고해볼만」, 한국대학신문, 2024.05.15.

◦ 채준원·탁하연, 2024, 지역혁신시스템(RIS) 관점에서의 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업 추진 방향, 27(2):21-45.

[해외문헌]

◦ Elacqua, G. et al., 2021, *The effect of decentralization on education in Colombia*, IADB Working Paper Series.

◦ OECD(2018), *How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?* Education Indicators in Focus, No. 64, OECD Publishing.

◦ Education Estonia (https://www.educationestonia.org/, 2025.11.25. 접속)

◦ Estonian Ministry of Education and Research (2020). *Estonian Education Strategy* 2021-2035.

◦ German Federal Ministry of Education and Research (BMBF) (2022). *Vocational Training in Germany* (Dual System).

◦ OECD (2018). PISA 2018 Results: Effective Policies, Successful Schools (Volume V).

부록: 지속가능한 교육생태계를 위한 전문가 의견(전문)

부 록: 지속가능한 교육 생태계를 위한 전문가 의견(전문)

서 영 미 교수(호원대학교 아동복지학과)

유보통합 관련해서는 지금 국가에서 유보 통합을 시행한 지가 2023년 정부조직법을 통해서 중앙 단위에서는 통합이 됐지만 아직 윗단에서는 통합이 현실적으로는 이루어지지 않은 상태입니다. 그 과정 중에서 유보 통합 정보 시스템이라는 게 지금 현재 TF 팀을 통해서 구축이 되고 있는 설계도를 그리고 있는 과정이고요. 그래서 전국에서 이렇게 좀 영유아에 관심을 가지고 유의미한 그런 연구가 추진되고 있다라는 점이 굉장히 오늘 이 자리가 귀하다라고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다. 짧은 시간 내에 많은 양의 동향 분석과 향후의 발전 과정을 좀 담아 주셨는데요. 제가 몇 가지를 설명 드리도록 하겠습니다.

거의 제가 이제 현장에서 이 교수이자 또 실제 연구자로서 좀 몇 가지 말씀을 드릴 내용들이 있는데요. 아시다시피 전국에 청년 인구가 유입이 되지 않고 그 사이 고령화도 계속 가속되어져 있습니다. 그래서 30대 선생님들이 40대가 되고 40대 선생님이 50대가 되고 또 이제 50대 선생님들이 60대가 되는 선생님의 고령화도 계속 이어지고 있는데요.

제가 봤을 때는 전북의 위기가 인구 문제가 아니라 좀 기회 문제가 아닌가라는 생각을 가지고 있습니다. 전북에서 교육을 받아도 전북에서 일자리나 어떤 커리어를 설계할 수가 없으면 결국 지역 안에서 자기의 삶의 어떤 서사를 만들 수 없으면 어떤 청년도 붙잡기가 어려운 시대인데요. 그렇다라고 본다면 이제 그것을 해결할 수 있는 게 교육이 아닌가라는 생각을 하고 있습니다. 그래서 이 앞으로의 우리 AI 시대에서 지역의 교육 거버넌스를 어떻게 해야 되느냐라고 한다면 한 세 가지 정도 축을 들 수가 있는데요. 그 세 가지가 기술 행정 현장, 이 세 가지 안에 답이 있다라고 좀 생각을 하고 있습니다.

군산부터 어린이집이 계속 퇴원을 하고 있습니다. 유치원도 마찬가지고요. 이 저출생 특히 초저출산 이 안에서 어떻게 하면 이 생태계가 살아날 수 있을까라는 고민을 많이 가지고 있습니다.

또한 가장 최근에 많이 하고 있는 연구가 우리나라에 ETRI라는 한국전자통신연구원이 있습니다. 그래서 국가 기술을 활용한 영유아의 행동 데이터를 AI 분석을 하게 이런 내용들을 제가 계속 연구를 하고 있고요. 최근에는 구글 클라우드 회사

에서 내려와서 선생님들에게 구글의 기술을 학습 시키고 또 학습된 데이터를 통해서 교재 교구를 개발하는 것들을 같이 생태계로 연구를 하고 있습니다. 그래서 이 내용들이 이제 구글 본사를 통해서 한국에서 미국을 통해서 이런 교육 시스템을 활용한다라는 소개가 곧 나올 예정이고요.

그래서 저는 그런 좀 상상을 해 봅니다. 한옥마을 위에 구글의 로고가 있고 또 잠시 일도 하고 또 이렇게 교육적으로 새로운 것들을 좀 학습하는 것들 그래서 결국에는 이 전북의 미래는 사람이고 사람을 키우는 일 또 지역에 머물게 하는 일 그다음에 이 모든 것들이 지금 교육에서 시작될 수도 있다. 좀 이런 점들을 좀 말씀드리고 싶습니다.

정 대 현 대표(하리숲 대안학교)

저는 박근혜 정권 때 미래교육특별위원회서 '미래교육'이라는 말을 우리나라에서 처음 썼을 무렵에 미래교육특별위원회 위원으로 활동했었습니다. 그런데 이제 그때 박근혜 대통령이 국정교과서를 앞에 내세우는 바람에 미래교육 전반적인 로드맵이 발표가 안 되고 있습니다. 그때부터 이제 우리나라에 지금 현재는 어떻게 보면 위기 상황이었죠.그때 제가 했던 것이 192,016년도에 그 용역을 했었는데 국가 차원을 떠나서 또 지자체 차원을 보면 최근에 제가 지난달에 전라남도 화순과 전라남도 나주에서 지역 지방 교육 자치와 관련해서 세미나를 한번 발표를 한 적이 있었습니다. 그런데 지금 깐느라고 영화제 하는 곳 있잖아요 거기 인구가 7만 명밖에 안 됩니다. 그 도시가 작은 중소도시고 제가 광주에서 교수를 하다가 서울로 옮겼었는데 광주에 국립아시아문화의전당이 있습니다.그게 노무현 정권 때 그걸 만들었었는데 그걸 하면서 광주의 디즈니를 한번 가지고 와 보려고 노력을 했을 때 미국에서 디즈니사에서 한국의 광주에 요구한 것이 세 가지였는데요. 그 중에 하나는 공항, 하나는 학교, 호텔 이 세 가지였는데 그때 제가 주장했던 것이 아니 LA에서 얼바인까지 가려고 하더라도 비행기 타고 가면 3시간 2시간 반 걸리는데 인천에서 광주면 충분하다, 이렇게 말했거든요. 그때 옆에 사이드에서 했던 사람이 저한테 하는 말이 이게 전주만 해도 좋겠다 이렇게 말한 거예요. 그렇듯이 광주하고 전주 저는 광주에서 그때 일하고 있었거든요. 근데 지금 나주도 그제 제가 나주 이야기 잠깐 한 이유는 나주도 한전이 이전해 가지고 이렇게 많은 사람들이 서울에서 왔잖아요 그런데 나주의 아파트가 거의 공실입니다. 왜 그러냐면 집값이 떨어지고 왜냐하면 주말에 서울 가게 되거든요. 세종시가 왔어 가지고 세종시에 엄청나게 또 한때 땅값

이 아파트 값이 올라갈 줄 알았는데 세종시도 지금 아예 아파트값 폭락을 하고 있거든요.왜 그러냐면 결국에 교육 때문이에요. 교육을 시킬 수가 없으니까 어떻게 보면 교육을 시키려고 기러기 아빠 되면서 미국까지 보내는 상황에 한국에서 아빠가 한 마디 이렇게 왔다 갔다 하는 것은 아무것도 아니다. 심지어 부산에 해수부가 가려고 하더라도 대통령한테 제일 먼저 하는 말이 교육 이야기를 합니다.

그러면 이제 교육이 어떤 거냐 우리가 막상 그거 할 때 많은 사람들이 이제 교육에는 이제 수월성 교육이라는 게 있고 보편성 교육이라고 있습니다. 그런데 수월성 교육은 영재교육을 포함해 공부를 좀 잘 시키고 싶다 하는 것이고. 그 보편적 교육은 우리가 하듯이 저소득층 같이 많은 사람에게 교육 기회를 공평하게 분배한다. 진보에서 많이 주장하고 있는 것은 보편성 교육에 포커스가 맞추고 있고 우리는 보수가 약간 기형적으로 운영되고 있지만 보수에서 운영하고 있는 것은 이제 수월성 교육에 많이 치중하고 있습니다. 그래서 교육에서도 낙수 효과처럼 똑똑한 애 하나 만들어내면 그 많은 애가 교육적 효과를 얻을 것이다, 이게 이제 수월성 교육인데 저는 개인적으로 두 가지 가치가 있다고 생각합니다. 근데 그리 수월성 교육만을 많이 치중하면 왜 이런 말을 하냐면 제가 2030 남학생과 이야기를 하다 “너희들 왜 조국을 싫어해?” 이렇게 물어보면 그 친구들이 뭐라고 하냐면 고등학교 1학년 1학기 중간고사 때 점수가 그 다 결정이 되면 이제 학교에서는 그 아이만 린다는 말이에요. 왜냐하면 우리 학교 1등짜리와 다른 학교 1등짜리가 경쟁을 해야 되기 때문에 이미 그때 좌절을 맛은 거예요. 더 이상 넘어설 수 없다. 더 이상 우리는 끝이다, 이제는 그래서 우리나라는 기형적으로 진보가 외국은 진보는 오히려 수능을 하고 보수는 오히려 수시를 합니다.이렇게 엄마들이 많이 그 우리는 기본적으로 보수가 수능을 주장하고 진보가 그걸 주장하는데 이것은 어떤 정치적인 것도 약간 역학적으로 지금 왜냐하면 우리나라에서는 진보가 전교조 쪽에서 주장하는 진보 같이 이렇게 식자 위주의 진보가 있기 때문에 완전한 노동자 이쪽의 진보가 아닌 식자(識者) 이슈였기 때문에 교육의 어떤 가장 순수하게 흘러가야 하는 것은 수시에서 그게 고등학교 교육의 정상화잖아요. 그러다 보니까 고등학교 교육의 정상화 이런 측면에서 노력하면 신분 상승이 올라가는 어떤 수월성의 것은 진보에서는 또 주장을 원래는 진보에서 주장을 해야 됩니다. 그러니까 제일 중요한 것 중에 하나는 이런 수월성 교육과 보편성 교육이 같이 나가야 되는 것 같아요. 그랬을 때 아 저기 평상 고등학교 때문에 그 주변으로 이사를 하게 되고 특히 이탈리아 레즈에밀라라고 했습니다. 그 레즈에밀라는 밀라노 프로젝트 이후에 레지오

에밀리아를 구현하기 위해서 전 세계 교육 도시가 있거든요. 레지오 에밀라를 보기 위해서 그 나라를 갑니다. 그 학교를 보기 위해서. 또 유태인의 어떤 부동산 정책이 뭐냐면 미국 월반이라든지 뉴욕 쪽이 그런 케이스인데요. 유태인들은 그 나라 가서 땅을 사서 학교를 좋게 짓고 땅값을 올리고 그걸 빠져나가고 이제 이게 그냥 흔히 뭐 학문적인 언어는 아니지만 그런 식으로 부동산을 올리지만 우리나라 같은 경우는 이 정보를 받아가지고 부동산을 올리고 이게 유태인과 우리나라의 부동산이 다르다 하는 이야기예요.

그러듯이 지금 전북이라든지 지방으로 못 온 이유 아니면 강남의 대치동이 뜨는 이유 또 아니면 1970년대 경기 고등학교부터 시작해서 숙명여고까지 서울대까지 박정희 정권에서 그쪽으로 학교를 옮겼던 아무리 해도 강남에 좋은 걸 지어놔도 안 옮기거든요. 아무리 세종시에 뭘 지어놔도 안 옮기는데 거기에 좋은 학교를 박정희 대통령이 넣으니까 강남이 커졌다는 거죠. 그래서 일단은 정치권에서 제일 중요한 것은 뭐냐 하면 교육이 얼마나 중요하다는 것을 일단 인식을 해야 되는 것 같고요. 그게 이제 가장 중요하고 두 번째는 수월성 교육과 보편성 교육을 아예 오히려 수월성 교육을 말하면 이상한 사람이 되는 게 지금 우리 학계라든지 정치권들이 거든요. 그건 나쁜 것이라고 하지만 분명한 것은 수월성 교육은 영재학교가 있고 과학고등학교 있고 그러지만 결국에 국내에서 수월성 교육을 담당하고 있는 사람들은 학부모님들이 자기들이 선택해서 가고 자기들이 선택해서 가는 것이 그렇게 돼버렸습니다.그러듯이 수월성 교육의 어떤 강조점과 보편성 교육의 강조점을 이렇게 놓고 정말 라이브하게 딱 까놓고 뭐 예를 들어서 여러 가지 정책이 있습니다. 뭐 이렇게 더우먼스트를 만들려고 하지만 한 가지로 지금 두서 없이 말씀드리지만 저출산 대책에서 장 좋은 정책은 허경영 씨의 정책이었다. 한 명당 1억씩 주는 거 굉장히 심플하지만 만약에 그렇게 했을 때는 늘었을 것이다. 이게 나옵니다. 그러듯이 우리가 이렇게 용역 자료이긴 하지만 제일 중요한 것 중에 하나는 수월성 교육과 보편성 교육, 저기 가면 내 아이가 편안하게 돈 안 들이고 아이가 아이를 성장시킬 수 있어, 이게 보편성 교육이고 저기 가면 네 아이가 저기 가면 입시에 관한 거 아니면 내 아이가 똑똑하게 클 수 있어. 이렇게 약간 명확하게 두 가지를 도마에 올리고 그래야지만이 대중과 소통을 할 수 있는 것 같아요. 그렇지 않고 용역 보고서가 있고 정치권에서 많은 언어들을 끄집어내지만 정작 다가올 때를 어떻게 다가갈 지 국민들에게 이 아이 대놓고 자랑 이 아이 하면 이렇게 그래서 주 여기는 원래 모드에 교육 생태계 구축이라는 말이 나왔었는데요. 제가 이것을

2019년 학회 대표로 UN에 사회에서 발표를 제가 먼저 썼던 용어였습니다. 교육 생태계라는 말이 그 교육 생태계라는 말은 저는 개인적으로 부르거든요. 생태계라는 것은 생성과 성장과 소멸이 있는 것이 생태계죠. 향후 정부에서 아무런 지원이 없더라도 생태계가 구축이 돼서 지속 발전 가능하게 계속 돌아가는 것이 생태계 같아요. 그렇다면 저는 개인적으로 그렇게 생각합니다. 저는 지금 대학 교육 운동을 하고 있지만 여러 가지 유형이 존재하고 학교 유형 일자화되지 않는 그래서 교육과정도 지금 핀란드 나오고 핀란드도 실은 이렇게 잘 되게 됐던 실제 사례는 영국과 핀란드를 많이 비교를 하는데 핀란드는 오후 4시에 집에 가는 아이를 오후에 1시나 2시쯤 보내기 시작합니다. 이해가 안 되죠. 사람들은 4시에 집에 갔는데 1시 2시에 보는데 다만 뭐 했냐면 성적을 전부 다 없애버리고 Pass or Fail로 한 번 바꿔버리게요. 그래서 Pass or Fail를 받고 가서 그 핀란드가 세계적인 교육에 1등이 됩니다. 왜냐하면 어린 아이들은 벌써부터 성적으로 줄 세우지 않겠다. 언제 어떻게 될지 모르겠다라는 것에서 그게 어떻게 혁명적 변화로 핀란드가 성공을 하거든요.

그러듯이 어떻게 보면 우리 사회가 갖고 있는 것 중 교육 생태계 구축에서 가장 중요한 것 중의 하나는 학원이든 유명 학원이든 또 저희 같이 대안학교든 학교는 일자화시키지 않는 다양한 유형의 교육 유형이 있고 그 다양한 유형의 교육 기관들이 실제 애를 그냥 있음이 거든요. 진짜 있는 게 뭐냐면 부모님들은 좋은 학원을 위해서 가거든요.그러니까 대치동 왜 가냐면 그 대치동에 있는 학교가 좋아서 그런 것이 아니라 대치동에 있는 학원이 좋아서 가요.근데 우리는 애써 그게 있는데도 불구하고 그걸 부인하거든요. 아닌 것처럼, 없는 것처럼, 눈에 가리는 것처럼. 영어 교육 안 된다고 말하지만 저도 지난번에 영유아 교육에서 제가 교수이면서도 영유아에게 영어교육을 시키면 안 된다고 말했던 어떤 교수님이 자기 얘기를 하고 있는 거에요. 이게 현실이거든요. 사실 근데 그걸 있음을 여기 까놓고 교육 생태계라는 말을 했을 때는 그런 학원, 학교, 이런 대안학교 덴마크는 대안 교육이 확실히 다릅니다. 이런 여러 가지 유형의 교육 기관들이 함께 경쟁하고 함께 뭔가 같이 협업을 하고 그러다가 안 되면 도태되고 소멸하고 이렇게 하는 거죠.

그때 우리 정부에서는 이제 정부의 역할이 약하고 못하는 사람들 잘하는 사람들 저희들 아주 잘 가르칩니다. 거기에 좀 더 치중을 하고 그런 식의 어떤 복합적인 교육 생태계라는 의미에 대해서 지속 발전 가능이라는 의미에 대해서 다시 한 번 생각해 봐야 될 것 같아요. 그래서 너무나 수월성 교육에 있어서 알러지 반응을 보

이지 말고 너무나 사교육에 대해서 알러지 반응을 보이지 말고 실제 제일 중요한 게 제가 서울에서 광주 있다가 서울로 교수를 하고 갑니다. 교수님들이 하시는 말씀이 광주에서 어떻게 학교를 보내라가 아니었어요. 광주에서 학원을 어떻게 보내너 자녀를 당장에 그러거든요. 거기 가면 그 학교가 있었다는 말을 듣지 않고요. 학원 이야기를 합니다. 그리고 서울에서도 보면 왜 사람들이 대치동 가냐면 학원 가려고 해요.

또 대치동에서도 큰 거리에 있는데 뒷골목이 더 비쌉니다. 그렇게 그런데 우리는 정치권에서는 에서 그걸 부인하거든요. 그랬을 때 혹시 그랬을 때 오히려 이런 것들이 전국적으로 다시 한 번 다시 전국에서는 오히려 오픈을 해서 라이브하게 하는 것은 어떨까 하는 생각을 조심스럽게 이야기 해 봅니다. 예전에 강남에서 강남 인강이라는 걸 했거든요. 강남에서 지금 내가 스토리처럼 강남 인강이라는 걸 한 번 넣은 적이 있어서 돈 만 원이면 전국에 없는 학생들이 볼 수 있는 그런 인강을 운영을 했었습니다. 굉장히 쌌었죠. 한때 그렇듯이 정부에서도 오히려 좀 더 비판을 많이 받았습니다. 사교육을 조장한다. 그런 비판 받았지만 국민들 입장에서 소비자 입장에서는 말하는 것을 못 듣는데요. 우리는 정치권들은 서로 비판해도 수요자들은 비판 안 했단 말이죠.

교육의 본질은 수월성 교육과 보편성 교육이라는 것의 병존에 있습니다. 그러니 수월성 교육에 관한 것도 한번 고민해 주시고 그리고 교육 생태계의 의미에 대해서 정확하게 알고 계셔서 다양한 유형의 교육 기관이 있고 그 유형의 교육 기관들이 성장하는 것 그리고 교육 생태계에 가장 본질적인 것은 일자화가 아니거든요. 국가 중심으로 일자화되는 어떻게 보면 수능 중심으로 일자화 되어 있기도 하고 교육과정 내용도 일자화 되어 있고 교사 양성이 어떤 국가 장성을 무조건 일자가 되어 있지만 그게 아닌 다양성을 더 열어주는 것이 오히려 전국이 다른 지자체와 차별화되는 게 아닌가 싶습니다. 또 하나 잠깐 첨언을 하자면요 정부에서 일을 하고 교육부 일을 하다 보면 제일 많이 열려 있고 잘 받아들이는 데가 대구, 부산인데요. 새로운 것을 받아들이거나 그럴 때 오히려 보수 쪽이 현실적이거든요. 우리는 진보라는 미명 아래 그런 걸 갖고 오면 안 되는 것으로 알잖아요. 그런 걸 이야기하면 안 되는 것으로 아는데 오히려 대구 경북 쪽은 차라리 저는 저희들은 죄송해요. 까놓고 하잖아요. 여기 보면 근데 우리는 '그건 있는 에들 하는 것, 보수애들 하는 것' 이라고 하죠. 하지만 받아들이고 있는 시민과 국민들은 그렇지 않다는 점도 알아주었으면 합니다.

김 민 영 교수(전주대학교 행정학과)

우선 발표해 주신 대표님께 감사를 드리고요. 이렇게 좋은 자리에 불러주신 여기 계신 의원님들께도 감사의 말씀을 드립니다. 사실 저는 교육이 전공은 아니지만 현재 지금 교육부 그리고 지금 교육청에서 실행하고 있는 학습맞춤통합지원사업, '학맞통'이라고 합니다. 교육부에서 이번에 법이 통과가 되었고요. 그리고 아마 잘 아시겠지만 지금 '한맞통' 예산을 도에서도 예산을 가져야 될 지 말아야 될 지에 대해 되게 의견이 분분하다고 들었습니다. 사실 이 '한맞통' 사업은 굉장히 중요한 사업이에요. 제가 교육 복지를 하고 있는 그 범위 안에 들어오지 않는 이상 증후군을 보이는 학생을 전 방위적으로 지원을 하자는 게 첫 번째 목적이고 그 다음에 목적은 기초학력 증가입니다. 사실 제가 생각했을 때 전북의 문제 중의 하나는 기초 학력 수준이 굉장히 낮다라는 게 문제고요. 그리고 제가 이 용역 관점에서 좀 설명을 좀 드려야 될 것 같습니다.

이제 제목을 보고서는 지속 가능한 교육 생태계 구축에 관한 연구라고 해 주셨어요.근데 어쨌든 이제 용역을 진행하는 입장에서 가장 저희가 이 용역을 잘하려고 하면 이 용역 대상이 누구인지에 대한 선명화가 필요할 것 같습니다. 그런데 지금 이제 굉장히 전 방위적으로 다루고 있어요. 영아부터 그리고 장년까지 다루고 있단 말이죠. 그런데 사실은 아까도 대표님께서도 말씀하셨지만 저희가 그 교육 대상에서 예산 범위가 다릅니다. 잘 아시겠지만 영유아부터 초·중·고 같은 경우는 이제 그 지역 교부금으로 지원하고 있고 대학은 교육부에서 라인이나 글로컬 등 사업으로 지원하고 있기 때문에 이 생태계 안에 대학까지 넣을 것인가 평생 교육까지 넣을 것인가에 대한 고민이 먼저 필요합니다. 만약에 이 생태계 안에 그를 대학생까지 넣는다라고 하면 굉장히 대학에서는 반길 상황입니다.

사실 전북특별자치도에 지금 대학이 17개[13]가 존재합니다. 제가 알기로는 이런 대학들을 다 통합을 해서 캘리포니아처럼 운영하려고 했다고 듣긴 했는데 이제 그게 어렵긴 하죠. 그럼에도 불구하고 학령인구가 이제 줄어들면서 대부분의 대학이 대부분 문을 닫을 예정입니다. 그렇게 문을 닫게 되면 그 대학들을 대상으로 어떻게 이 전북특별자치도에서 특성화를 시킬 수 있을지에 대한 고민도 해야 할 것이다라는 생각이 들어서, 첫 번째는 연구 대상에 대한 선명화가 필요하다. 그러면 그

13) 4년제 종합대학(6개): 전북대학교, 전주대학교, 군산대학교, 예수대학교, 우석대학교, 원광대학교
전문대학(10개): 군산간호대, 군장대, 백제예술대, 원광디지털대, 원광보건대, 전북과학대, 전주기전대, 전주비전대, 한국농수산대, 한국폴리텍V(전북)
사이버대학(1개): 원광디지털대학교

결과들을 대상으로 로드맵을 짜기가 수월하겠다라는 생각을 들었고, 그리고 두 번째는 지역 위기하고 인구 유출을 언급하셨는데, 사실 저희가 인구 유출을 살펴보면 사실 이런 내용 같은 경우는 왜 인구가 유출되는가에 대한 너무 일반적인 평가에 불과합니다. 우리가 이 내용들을 가지고 교육에 중점을 두려고 하면 아이를 가지고 있는 몇 십대에 20대, 30대 40대 이 연령대가 어디로 가는가를 저희가 좀 살펴보아야 정말 교육에 문제가 있는지 아니면 정말 먹고 살려고 움직였는지 이런 게 명확하게 진단이 된단 말이죠. 그런데 지금 언급된 내용으로는 그냥 인구가 유출이 된다라고만 저희가 평가를 할 수 있기 때문에 명확하게 교육을 위한 진단이 아니다라는 생각을 하고 있어서 만약에 자료가 있다라고 하면 아이를 동반한 사람들이 어디로 이주하는가 아이를 동반한 사람들이 전국으로 들어왔는가 이런 것들이 조금 분석이 되어야 하지 않을까라는 생각을 합니다.

이게 분석이 되면 결국에는 어떤 결과가 나오냐 저희가 어떤 형식으로 산업군을 발굴하고 이 산업군을 기반으로 전북에 특별화를 할 수 있는가에 대한 고민이 파생이 되겠죠. 제가 알기로는 이제 전북에서 다양한 이제 고등학교들이 생겨났어요. 인공지능高 그리고 베이커리高 그리고 반려동물高 이런 것들도 생기려고 하고, 무주의 태권도고등학교까지 굉장히 특성화 된 전북 중심의 특성화 고등학교가 생겨나게 되는 거예요. 그런데 그런 학교들은 이제 저희가 직접 지금 컨설팅도 하고 있고 가서 보면 운영이 매우 어렵습니다. 학생 수가 점점 줄어들고 있는 거예요. 그러니까 전국의 특성화에 맞게 저희가 그 고등학교를 특성화하지만 결국에 이 친구들이 졸업을 하고 어디로 갈 것인가, 졸업을 하고 어디에서 일할 수 있을 것인가에 대한 답변이 확실하지 않습니다. 그 이야기는 곧 산업군이 연계가 되지 않았다라는 걸로 저희가 평가를 할 수밖에 없기 때문에 지금 이런 문제들이 발생하고 있지 않을까라는 생각을 하고 있어서 이제 제 생각에는 먼저 이런 특성화고가 활성화 되려고 하면 이 특성화고와 어울리는 산업군을 발굴하는 것까지 의회에서 해야 하는 일이 아닌가라는 생각을 하고 있습니다.

그리고 아까 학맞통 제가 이야기했을 때 다들 아시는 것처럼 말씀해 주셨어요. 지금 학교 현장에서는 학맞통 관련된 예산 책정이 되는지 아닌지에 대해서 되게 궁금하거든요. 사실 교육부에서는 본인들은 이제 올해로 예산을 더 이상 주지 않겠다 인력도 주지 않겠다라고 하는 상황입니다. 학교 현장은 이제 내년부터 전면적으로 시행을 해야 하기 때문에 굉장히 혼란이 올 거란 말이에요. 그러면 이제 그 관련된 예산을 책정을 해줘야지만이 외부에서 강사도 부르고 컨설팅도 하고 그리고

다양한 활동들도 아이들과 할 수 있는 그런 상황이 되고 있기 때문에 조금 이렇게 지금 이미 국가에서 제도화해서 지역으로 내려 보는 제도들에 대한 예산을 편성하는 데 조금 더 집중을 해 주셨으면 좋겠다라는 생각이 들었습니다.

그리고 저는 이제 교육청과 교육지원청의 체계에 대해서도 조금 문제가 있다라고 판단을 하고 있는데 사실 이게 교육부의 문제일 수도 있겠죠. 근데 사실 교육부의 경우는 본인들이 이제 중앙에서 정책을 만들고 이 밑에 하달하면 끝이다라는 생각으로 이제 운영하실 거예요. 그리고 이제 교육청에 보냅니다.

그리고 이제 교육청은 각각의 교육지원청으로 해당 내용들을 하달하고 그 지원청에 학교를 각개전투 형식으로 지원하는 형식으로 교육이 진행이 되는데, 사실 이게 보시면 아실 겁니다. 인력 구성에 있어서도 굉장히 그 거리감이 있어요. 교육청과 교육지원청은 교육행정직을 시험을 보고 들어간 공무원과 그리고 이제 선생님들이 장학사로 근무를 하게 되는데 이 둘의 이념이 다릅니다. 아마 잘 아실 거예요. 교육 현장이 왜 이렇게까지 무너져 있는지. 교육청과 교육지원청에서 이들을 통합해서 운영할 수 있는 무언가 거버넌스 체계가 철저하게 운영이 되고 있지 않다라는 것도 굉장히 단점 중에 하나다라고 생각을 해서 사실 이런 것들을 의회에서 직접 챙겨주셨으면 좋겠어요. 이런 거버넌스 형태를 만들고 직접 어떤 문제가 있는지 위원회에서 이 거버넌스를 구축을 해서 운영을 하신다면 진짜 학교 현장에서 일어나고 있는 문제들을 교육청과 교육지원청 입으로 돌아볼 수 있지 않을까라는 생각을 하고 있어요.

마지막으로 한 말씀 드리고 싶은 게 뭐냐면 저는 전주에서 나고 자랐어요.전주에서 초등학교 중학교, 고등학교를 나왔고 그리고 저는 이제 밖에서 대학을 나왔습니다. 그리고 20년 살다가 다시 전주로 내려왔습니다. 그런데 바뀐 게 뭐가 있을까라고 기대를 하고 내려왔지만 전북은 바뀐 게 하나도 없었어요. 그게 이제 가장 아쉬운 점 중의 하나에요.

그리고 이제 두 번째 교수를 하면서 느끼고 있는 점 중에 하나가 학생들의 기초학력 수준이 매우 있다라는 겁니다. 앞서서 이제 수월성 교육과 보편성 교육을 말씀해 주셨는데 사실 전주는 수월성과 보편성을 논의할 수 있을 만큼의 가치도 없는 굉장히 낮은 수준의 기초학력 수준을 유지하고 있단 말이죠. 그래서 이 교육감이나 이런 분들이 기초학력을 끌어올리겠다고 노력을 하는데 그럼에도 불구하고 매우 어렵습니다. 사실 기초학력이라는 건 굉장히 중요하죠.

학생들이 이제 커서 앞으로 살아가는 데 있어서 이 삶의 여정표를 그리는 데 굉

장히 중요한 역할을 하는 게 기초학력인데 우리 아이들은 그런 기초학력을 습득하려는 의지가 없어요. 어디서부터 잘못됐을까라는 고민을 굉장히 많이 했습니다. 제가 초등학교 중학교 고등학교 컨설팅을 다 나가는데 초등학교까지는 그래도 괜찮거든요. 선생님들이 굉장히 아이들의 애정을 주고 이제 바라보고 있어요. 근데 중학교 고등학교에서 이제 올라오면서 시험 보죠. 그리고 학생들이 굉장히 자기 자아가 생겨나게 되면서 건드릴 수 없는 상황이 오게 됩니다. 그리고 이제 인권 조례들이 있기 때문에 아이들은 그냥 굉장히 형식적으로 혼내는 거예요. 이런 식으로 해서 아이들이 이제 대학을 와요. 그런데 사실 이제 대부분의 기초 학목 수준 미달인 친구들이 전주대에 오게 되는데 이 친구들은 이제 보면 정말 어떻게 어디서부터 관리를 해야 할까 라는 생각을 굉장히 많이 합니다.

그래서 사실 저도 이런 기회가 있어서 이렇게 발언권을 주셔서 너무 감사한데 저희가 다 같이 모여서 이 전북특별자치도에 있는 중고등학교 학생들의 기초학력을 어떻게 하면 끌어올릴 수 있을까 이것들을 먼저 고민을 하고 해야 하는 게 가장 우선순위가 아닐까 생각합니다. 저희가 기초 학력 수준을 끌어올리고 '전주 전북 가면 애들 공부 진짜 열심히 하고 공부 되게 잘한대'라고 하면 부모들이 안 올 이유가 없어요. 아까 말씀하신 것처럼 대치동으로 왜 몰리냐라는 거예요. 대치동 왜 몰리겠어요 거기 가면 공부 잘 할 수 있으니까라고 생각하니까 몰리는 겁니다. 그래서 전주는 조금 키워드를 가져갔었으면 좋겠다. '건강한 정신을 키우는 그런 전북' '신체가 건강한 아이, 정신이 건강한 아이' 저는 이것만으로도 굉장히 기초학력 수준에 충분히 도달할 수 있는 전제라고 보거든요.

그런데 요즘 친구들은 신체도 정신도 굉장히 미약하다라고 판단을 하고 있어서 중고등학교 때부터 무조건 '우리는 무조건 전북은 무조건 나와서 뛰면서 체육 수업을 하겠다', '우리는 무조건 현장 학습을 하겠다'라는 이런 슬로건들이나 이니셔티브를 가지고 전북특별자치도의회에서 교육청이나 교육지원청을 도와서 이런 내용들을 좀 만들어 주셨으면 하는 게 제 바람입니다.

사실 마지막 그 내용은 교수로서 제가 진짜 드리고 싶은 이야기 중에 하나고요 기초학력이 너무 무너졌기 때문에 이 부분은 어떻게 저희가 체계적으로 관리를 해야 될 지에 대한 고민이 굉장히 필요하다라는 생각도 하고 그리고 이 연구는 굉장히 중요하기 때문에 여기 로드맵 만들어 주신다고 하셨는데 사실 로드맵에서 굉장히 많은 내용을 다루고 있는데 이렇게 많은 내용보다 저희가 진짜 실제 실현할 수 있는 내용들을 중심으로 이 로드맵을 좀 담아주셨으면 좋겠다라는 생각이 듭니다.

지방자치단체 미래 인적자원 활용을 위한 지속가능한 교육생태계 구축에 관한 연구

발 행 일: 2025년 12월 19일
편 집 인: **하제누리행정연구소**
(www.hajenuri.com / 070-8778-3636)
발 행 처: 전북특별자치도의회 사무처
[54968] 전북특별자치도 전주시 완산구 효자로 225
대표전화: 063-285-3183

※ 본 보고서는 **하제누리행정연구소**가 전북특별자치도의회로부터 용역을 의뢰받아 수행한 연구 결과입니다.
※ 본 보고서 내용은 **하제누리행정연구소** 연구진 견해로서 전북특별자치도의회 공식 입장과 다를 수 있습니다.
※ 본 보고서 내용에 대해 자료를 밝히고 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.