

2023 한국청소년활동학회
정기총회 및 춘계세미나

국가교육재정 구조와 청소년정책재정 확대를 위한 시사점

2023. 4. 28. (금) 15:00 ~ 17:30

서울시립광진청소년센터

청소년 헌장

청소년은 자기 삶의 주인이다.

청소년은 인격체로서 존중받을 권리와 시민으로서 미래를 열어 갈 권리를 가진다.

청소년은 스스로 생각하고 선택하며 활동하는 삶의 주체로서 자율과 참여의 기회를 누린다.

청소년은 생명의 가치를 존중하며 정의로운 공동체의 성원으로 책임 있는 삶을 살아간다.

가정, 학교, 사회 그리고 국가는 위의 정신에 따라 청소년의 인간다운 삶을 보장하고

청소년 스스로 행복을 가꾸며 살아갈 수 있도록 여건과 환경을 조성한다.

● 청소년의 권리

1. 청소년은 생존에 필요한 기본적인 영양, 주거, 의료, 교육 등을 보장받아 정신적, 신체적으로 균형 있게 성장할 권리를 갖는다.
1. 청소년은 출신, 성별, 종교, 학력, 연령, 지역 등의 차이와 신체적, 정신적 장애 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.
1. 청소년은 물리적 폭력뿐만 아니라 공포와 억압을 포함하는 정신적인 폭력으로부터 보호받을 권리를 가진다.
1. 청소년은 사적인 삶의 영역을 침해받지 않을 권리를 가진다.
1. 청소년은 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 펼칠 권리를 가진다.
1. 청소년은 자유로운 의사에 따라 건전한 모임을 만들고 올바른 신념에 따라 활동할 권리를 가진다.
1. 청소년은 배움을 통해 진리를 추구하고 자아를 실현해 갈 권리를 가진다.
1. 청소년은 일할 권리와 직업을 선택할 권리를 가진다.
1. 청소년은 여가를 누릴 권리를 가진다.
1. 청소년은 건전하고 다양한 문화·예술 활동에 자유롭게 참여할 권리를 가진다.
1. 청소년은 다양한 매체를 통하여 자신의 삶에 필요한 정보에 접근할 권리를 가진다.
1. 청소년은 자신의 삶과 관련된 정책결정 과정에 민주적 절차에 따라 참여할 권리를 가진다.

● 청소년의 책임

1. 청소년은 자신의 삶을 소중히 여기며 자신이 선택한 삶에 책임을 진다.
1. 청소년은 앞 세대가 물려준 지혜를 시대에 맞게 되살려 다음 세대에 물려 줄 책임이 있다.
1. 청소년은 가정, 학교, 사회, 국가, 인류공동체의 성원으로서 자기와 다른 삶의 방식도 존중할 줄 알아야 한다.
1. 청소년은 삶의 터전인 자연을 소중히 여기고 모든 생명들과 더불어 살아간다.
1. 청소년은 통일시대의 주역으로서 평화롭게 공존하는 방법을 익힌다.
1. 청소년은 남녀평등의 가치를 배우고 이를 모든 생활에서 실천한다.
1. 청소년은 가정에서 책임을 다하며 조화롭고 평등한 가족문화를 만들어 간다.
1. 청소년은 서로에게 정신적·신체적 폭력을 행사하지 않는다.
1. 청소년은 장애인을 비롯한 소외받기 쉬운 사람들과 더불어 살아간다.

1998년 10월 25일

■ 개회사 ■



안녕하십니까?

한국청소년활동학회장 권일남입니다. 2023년도 한국청소년활동학회 정기총회 및 춘계세미나에 참석해 주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다. 올해는 제7차 청소년정책기본계획이 시행되는 첫 해이자 5월 청소년의 달을 앞두고 있어 분주한 지금, 다종다양한 활동을 펼쳐야 하는 상황임에도 불구하고 시간을 내어주신 여러분의 참여로 본 행사가 더욱 빛을 발하는 것 같습니다.

그동안 우리 학회는 2012년 많은 분들의 격려와 지지 속에서 창설된 이래, 2018년에 한국연구재단 등재후보학술지로 선정된 것을 시작으로 2020년에 등재후보지에서 등재지로 당당히 이름을 올리는 등 청소년 활동에 관심을 가져 주시는 회원 여러분의 각고의 노력과 협력을 통해 성장해 왔습니다.

우리의 청소년 활동 분야는 지난 몇 년동안 코로나19로 인해 심각한 어려움을 겪었지만 모두의 슬기로운 대처로 어두운 터널을 뚫고 새로운 출발을 하게 되었습니다. 이에 본 학회에서도 새로운 전략을 제시하여 청소년이 더 존중받고 성장할 수 있도록 변화를 이끌고자 합니다.

금번 세미나는 ‘국가교육재정 구조와 청소년정책재정 확대를 위한 시사점’이라는 주제로 청소년 보호와 복지에 비해 더욱 비중이 낮아져 가는 활동 영역의 정책적 한계를 극복하고 새로운 방향을 모색하고자 마련하게 되었습니다. 이번 세미나를 통해 의미 있는 논의들이 관련 제도 수립과 공감대 형성에 기여할 수 있는 토대가 마련되기를 바랍니다. 또한, 한국청소년활동학회는 그간의 노력에 더하여 새로운 도약의 기회를 갖고자 많은 변화를 추구하였고, 그 결실을 오늘 알려 드리고자 합니다. 새로운 마음으로 큰 변화를 추구하고자 할 때 회원 여러분의 전폭적인 지지를 해주시기를 소망합니다.

다시 한번 참석해 주신 모든 분들께 감사의 인사를 드리며, 앞으로도 계속하여 본 학회의 발전과 성장을 위해 많은 관심과 지원을 해주시기를 바랍니다. 끝으로 일터와 가정내 행운이 깃들기를 소망합니다.

2023년 4월 28일

한국청소년활동학회장 권 일 남

일정표

시 간	주요내용
14:00 ~ 15:00	현장등록
1부. 정기총회	
15:00 ~ 15:10	개회선언 및 학회장 인사 - 개회사 : 권일남 한국청소년활동학회장
15:00 ~ 15:40	학회 정기총회 - 2022년 주요활동 및 회계보고 - 2023년 중점추진방향 - 논의안건(정관개정 등)
15:40 ~ 16:00	휴식
2부. 세미나	
16:00 ~ 16:50	세미나 세션 발표 국가교육재정 구조와 청소년정책재정 확대를 위한 시사점 김정율 강서청소년회관 관장 토론 김진호 국립한국방송통신대학교 청소년교육과 교수 김영득 서울시립은평청소년센터 관장
16:50 ~ 17:30	청중질의 및 마무리

2023 한국청소년활동학회 정기총회 및 춘계세미나

발표

국가교육재정구조와 청소년정책재정 확대를
위한 시사점

김 정 울

강서청소년회관 관장

국가교육재정구조와 청소년정책재정 확대를 위한 시사점

김 정 율

강서청소년회관 관장

I. 검토방향

본 발제는 우리나라의 교육재정의 구조, 특히 「지방교육재정교부금법」에 의한 「지방교육재정」의 전출입 구조와 의미를 파악하여 청소년정책 영역에서 함께 사용할 방안을 검토하기 위한 것이다. 그러나 단순히 교육재정의 법률규정의 측면만을 본다면 현재의 행정과 법률로는 불가능에 가깝다는 것을 직시하고 출발하여야 한다. 그런데도 현재의 수준에서 가능한 부분들이 존재하는지를 검토하고 중장기적 가능하게 하는 전략적 방안을 찾아보고자 한다.

그러기 위해서 사전에 검토되어야 할 사항은 교육행정에 대한 특수성과 지방교육재정의 구성과 집행방법에 대한 이해이다. 또한 지방교육재정을 청소년행정으로 이전하여 사용하여야 한다고 주장 할 수 있는 논리적 근거는 무엇이며 어떻게 설득할 수 있느냐 하는 문제를 검토해 보고자 한다.

이를 통하여 국가 청소년정책 및 지방청소년행정의 안정적 자원 확보를 위한 제도적 방안에 대하여 학회 차원의 깊이 있는 연구와 청소년지도 현장 관계자들의 실천적 방법에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 교육행정의 특수성 이해

1. 교육행정과 교육자치

19세기 이전까지 아동, 청소년에 대한 교육은 국가의 임무가 아니었다. 그러나 근대국가의 성립과 공교육제도의 탄생은 본래 국가고유의 사업이 아니었던 교육을 가장 중요한 국가사업의 하나가 되도록 하였다. 이러한 과정에서 공교육은 태생적으로 국가주의 교육의 모습을 하고 있다. 이러한 모습은 국가권력과 떼어놓을 수 없는 관계에 있다 보니 역사적으로 교육 수요자를 일정한 정치적, 이념적 목적에 따라 이용하고자 하는 사례가 끊임없이 등장할 수 있는 구조이다. 예를 들자면 독일의 나치즘의 탄생, 일제치하에 신민교육, 북한의 수령중심

주의 교육체제 같은 것을 쉽게 떠올릴 수 있다. 따라서 교육과 정치의 관계 속에서 교육을 정치나 이념으로부터 독립시키고, 중립성을 유지하는 제도적 장치가 필요하게 된다. 이에 따라 교육의 자주성 및 교육 자체의 순수한 목적을 달성하는 데 필요한 조건으로 교육자치의 시행이 중요한 가치로 등장하게 된다.

우리나라의 경우 1948년 민주공화국을 정체로 대한민국 정부를 수립하고 1948년 제헌헌법을 통하여 국민에 대한 피교육의 의무를 규정하여 국가 공교육의 틀을 선언하였다. 이를 근거로 제1949년 12월 31일 제정된 「교육법」을 통하여 초등교육의 의무와 교육의 독립성을 선언하고 교육행정의 독립적 구조를 선언하였다. 교육행정의 내용은 교육의 목적달성을 위해 교육행정조직·교육시설·교직원에 관한 제도를 확립하는 것이다. 이를 위하여 군 단위 교육구 설치 및 시, 군, 구 교육위원회 설치 등을 명시하여 교육자치의 기본 틀을 선언하였다. 이렇게 시작된 교육자치행정의 태동은 국가적으로 충분한 경험도 재원도 가지지도 못한 상태에서 5.16 군사정부 이후 형식적 모습이었다가 1991년 지방자치와 함께 부활하여 현재에 이르고 있다.

2. 교육자치와 지방자치행정

우리나라 교육자치제는 미군정기인 1948년 8월 12일 「교육구 설치에 관한 법령」(군정법령 제216호)과 「교육구회 설치에 관한 법령」(군정법령 제217호)이 공포되면서 제도화되기에 이르렀다. 그러나 이 법령은 미군정의 종식으로 실시되지 못하였으나 정부 수립 후 「교육법」을 제정할 때 교육구와 교육위원회에 관한 규정의 토대가 되었다(한국민족문화대백과사전 : <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0005547>). 그러나 지방자치를 전제로 하는 교육자치는 50년대 잠시 시행되었다 사실상 폐지된 이후 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되고 부칙 규정에 따라 지방의회의원 선거일인 1991년 3월 26일부터 발효되었고, 1991년 상반기 대부분의 지방의회가 구성된 후 교육위원회도 구성되었다. 결국 우리나라 교육자치는 1948년 제헌헌법에 명시된 규정에 따라 1949년 「지방자치법」 제정에까지 이르렀으나 6.25전쟁, 5.16 군사정부 탄생 등과 함께 부침을 겪으며 유명무실한 상태이다가 1991년 지방의회 구성, 1995년 지방자치 단체장선거를 통하여 현행에 이르게 된다. 교육자치와 지방자치의 이러한 출발 과정에서 1995년 이후 국가의 교육행정과 일반행정은 완전히

분리되어 발전되는 과정에서 공공행정에 종사하는 두 집단의 종사자 즉 교육공무원과 일반 직공무원들의 행정이해와 조직문화 역시 두터운 칸막이로 나뉘게 되었다. 여기에 더하여, 「교육자치」라는 가치는 「지방교육자치」로 구체화되며 중앙정부의 교육부가 가지는 많은 권한들 특히 「초, 중등교육법」에 의한 공교육 행정을 지방교육감과 교육위원회에 이관하는 형식으로 발전하여 현재에 이르고 있다. 따라서 중앙정부의 교육부는 큰 축에서 전반적인 국가 교육정책의 방향을 제시하고 구체적으로는 「고등교육법」에 의한 대학의 교육과 학예, 「평생교육법」에 의한 평생교육 등을 직접 관장하며 광역기초자치단체별 지방교육청이 「유아교육법」, 「초, 중등교육법」에 의한 유, 초, 중, 고교급의 구체적 행정을 관장하는 형식을 취하고 있다.

III. 교육재정의 이해

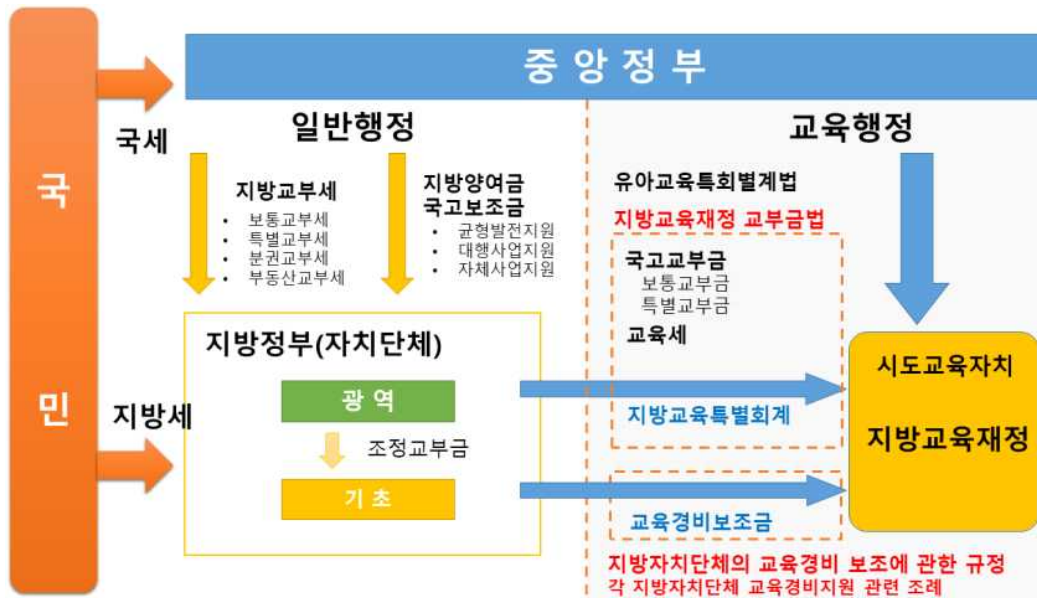
1. 교육재정의 구조

국가의 행정이 가능케 하는 것은 국민으로부터 획득한 세금이라는 원천을 통한 국가재정에 의존한다. 그중 지방교육행정의 경우 비록 교육자치행정권을 가지기는 하지만 직접적인 세수 권한을 가지지 못함으로 중앙정부 및 지방정부의 재정에서 일정부분을 교부받아 운영하게 된다.

현대국가에서 교육의 중요성에 비추어 교육자치의 중요성이 대두되며 자연스럽게 교육재정의 안정성을 추구하는 방향으로 제정된 교육재정에 관한 법률이 「지방교육재정교부금법」이라 하겠다. 우리나라의 경우 1959년 「의무교육재정교부금법」과 1964년 「지방교육교부세법」을 통해 교육재정을 일반 국가재정에서 분리하여 법률적으로 보장하도록 하였으며 1972년 「지방교육재정교부금법」으로 통합하여 현재에 이르고 있다.

이에 따라 중앙정부는 국세를 통한 일정재원을 지방자치정부와 교육자치행정에 교부세, 양여금, 보조금의 명목으로 재원을 배분하고 있으며 특별시, 광역지자체 및 도 역시 일정 지방세액 중 일부를 교육자치행정에 교육비특별회계로 전출한다.

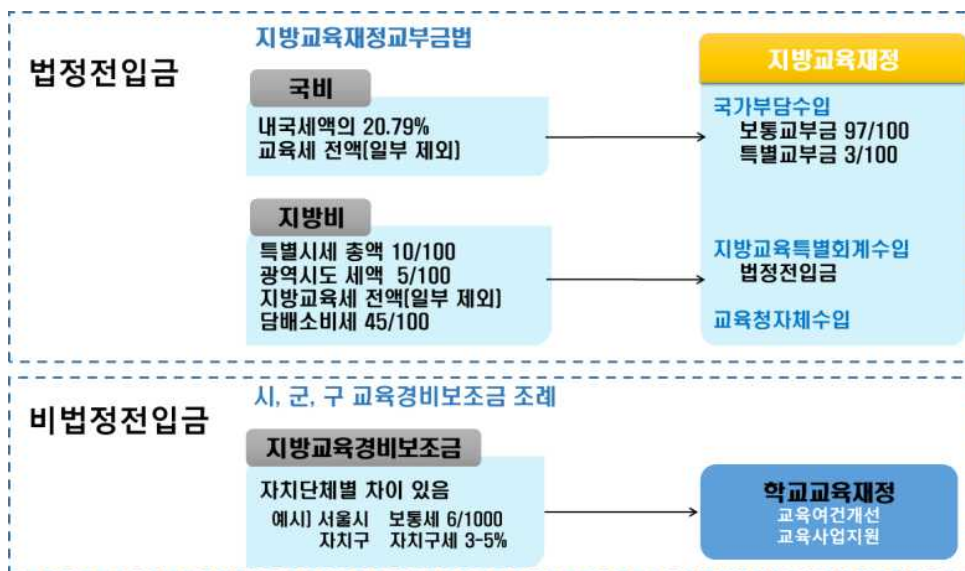
이러한 관계를 도식화 해보면 다음 「그림 III-1」과 같다.



* 자료 : 국세청(2022)

「그림 III-1」 국세 및 교육재정의 이해

국가교육행정의 재정 총액의 구성은 「지방교육재정교부금법」, 「유아교육특별회계법」, 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한규정」, 「학교용지 확보에 관한 특례법」 등에 세부규정 의 한다. 이 중 특별히 지방교육재정은 「지방교육재정교부금법」의 규정과 「지방자치단체의 교육 경비보조에 관한규정」에 근거한 지방자치단체의 조례에 의존하여 구성된다. 이를 아래 「그림 III-2」에 제시하였다.



「그림 III-1」 법령 / 비법령 전입금

2. 교육자치와 재정구조에 따른 최근 논의

교육행정의 특수성과 교육재정의 구성을 통해 지방교육재정을 청소년정책의 재원으로 활용하고자 할 때 다음과 같은 시사점을 확인할 수 있다.

첫째, 교육행정과 일반행정의 분리는 근대화 과정의 국가주의 교육을 우려한 칸막이 행정의 산물로서 통합적이고 융합적인 미래사회의 아동, 청소년의 성장에 대한 국가 책임성을 약화시키고 있음을 해석할 수 있다. 학교에서 성장하는 학생들이 대학 및 사회와 체계적으로 연결되지 않으며, 지역 내 아동 및 청소년에 대한 지원은 학교를 경계로 안과 밖에서 별도로 이루어져 종합적인 접근이 어렵다. 따라서 교육행정과 지방자치행정은 통합적으로 다루어져야 한다는 것이 최근의 추세이다. 이러한 사실은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 2항 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”는 규정을 통해서도 확인되고 있다.

둘째, 현재의 교육자치행정은 「지방교육재정교부금법」에 의해 안정된 교육재정의 확보를 바탕으로 하고 있다. 이는 교육행정의 입장에서는 매우 다행스러운 일이겠지만 학생 수가 계속 줄고 있음으로 하여 법 개정의 요구가 증대되고 있다. 교육수요자인 아동, 청소년의 수가 급격히 줄고 있음에도 지방교육재정이 내국세, 교육세 등 일반행정의 재원과 연동된다는 사실은 교육재정수요가 적음에도 교부금재정은 국가성장률과 맞추어 계속 늘어나는 불합리함을 유발한다. 이에 대하여 최근 KDI(한국개발연구원) 및 많은 학자들이 관심을 가지고 문제점을 지적하고 개선방향을 제시하고 있다.

그러나 이러한 동향은 특수성을 주장하는 교육계의 강한 저항을 이겨낼 수 있을지는 알 수 없다. 특히 재정수요액 측면에서 아직도 교육재정이 부족하다는 교육계의 보수적인 입김은 강하게 작용하며 반대 의사를 분명히 밝히고 있다. 교육계가 지방교육재정을 지키고자 하는 논리는 재정수요액 측정에 있어서 단순히 학생의 수가 아니라는 주장이다. 「지방교육재정교부금법」 제6조(기준재정수요액) 규정 및 동법 시행령의 세부적인 재정수요액 측정항목과 측정단위, 단위비용산정 및 산정의 방법을 통해 지방마다 환경적 차이가 분명한 학교의 수나 기타 단위비용의 차이를 근거로 하고 있다.

따라서 「지방교육재정교부금법」의 전면적인 개정을 전제로 하는 형식으로 청소년정책영역의 재정을 공유하고자 하는 접근방식은 쉽지 않을 수 있다. 오히려 교육재정을 지키고자 하는 교육행정영역에서 교육수요 측정항목에 청소년정책의 일부 영역을 포함하여 교육재정을 지키며 이를 청소년육성영역으로 이전하는 법 개정을 요청하는 전략이 필요할 수 있다. 이에 대한 보다 구체적인 방법은 다음 장에서 살펴보도록 하겠다.

IV. 청소년정책 재정확보방안 접근방향

1. 국민적 이해(공감대) 형성과 정책적 접근의 홍보

지방교육재정은 국가 법률로써 교육자치와 학교를 통한 공교육재정으로서의 입지가 확고하다. 따라서 일반행정 영역에 속한 청소년정책의 재정으로 전환되는 것이 법률적으로는 불가능하다.

그럼에도 교육재정이 청소년정책 영역에 배분되어야 하는 논리는 충분하다. 다만 법률입안 및 행정부 당국자들의 이해 없이 불가하며 특히 국민적 이해가 동반되어야 하는 문제이므로 장기적으로는 대 국민 홍보와 교육재정 교부방법의 개선 필요성에 대한 설득이 필요하다.

동시에 단기적으로는 현재의 법률적 상황에서도 가능한 작은 사례들을 만들고 누적 할 필요가 있다. 이를 통해 「지방교육재정교부금법」 개정 및 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 일반자치와 교육자치제도의 통합 등의 제도적 환경이 만들어지도록 해야 한다.

가. 교육재정 규모와 상응하지 못한 청소년의 성장환경

대부분의 국민은 우리나라가 아동, 청소년의 교육을 위해 국가예산에 1/10이라는 엄청난 예산을 쓰고 있으며 이는 국방비보다도 많다는 사실을 잘 모른다. 2023년도 우리나라 총예산 638.7조 원에 16%에 이르는 102조 원이 교육부에서 관장하게 되는 예산이며, 그중 75.7조 원이 지방교육재정으로 교부되어 아동, 청소년에 대한 공교육정책에 배분되었다. 국가에 단일부처 예산으로 볼 때 보건복지부 109조 원보다 두 번째로 많은 재정규모다. 이

중에 지방교육재정은 아동, 청소년에 대한 공교육 정책이라는 단일 정책분야로서 국가예산에 약 12%나 된다. 이렇게 공교육정책분야가 국방예산 전체인 57조 보다도 큰 재정을 투입하고 있음은 그만큼 아동, 청소년의 성장이 미래에 지속가능한 국가성장 동력으로서 중요함을 의미한다. 이러한 예산배분의 형태는 과거 교육입국이라는 근대화 과정에서 싹튼 교육에 대한 절대적 믿음에 근거하는 것이다.

이러한 믿음에도 불구하고 현대에 이르러 공교육 과정에서 아동, 청소년의 삶은 기대만큼 건강하게 성장하고 있지 못하다. 서열중심평가, 개성 없는 집단교육의 부작용으로 스트레스가 증가하고 이를 통한 사회적 문제 더욱 심각해지기만 한다.

현대 국가에서 아동, 청소년에 대한 국가의 책무가 학교를 통한 획일화, 집단화된 교육성장이 아닌 가정과 사회에서 조화로운 창의적 인격체로서의 성장이 가능케 지원해야 하는 필요가 대두되고 있음을 적극적으로 홍보하여야 한다.

나. 교육 본연의 의미 회복을 위한 청소년육성(활동·보호·복지)정책 설득

과거 교육은 지식의 주입, 기성사회로 편입케 하는 문화적 틀에 맞추는 주형으로써의 의미가 강하였으나 현대 교육의 진정한 의미는 아동, 청소년에 대한 전반적인 성장지원으로 이해되고 있다. 그러나 우리나라의 교육은 서열을 통하여 사회적 계급(기득권적인 직장, 직업)으로 진입케 하고자 하는 근대성을 벗어나지 못하고 있으며 이는 현재 교육계가 가지는 약점이며 숙제이다. 교육부는 최근 20년 사이에 기존 청소년 계 등 일반 사회적 영역의 직무였던 청소년상담, 복지적 지원, 방과 후 다양한 활동지원 등 청소년 지원영역을 교육사업으로 끌어들이고 있는 모습에서 이를 확인 할 수 있다. 예를 들어 위(Wee) 프로젝트, 교육복지사업, 방과 후 돌봄, 위탁형 대안학교 등 사업은 전통적 의미의 지식전수과정으로서의 학교의 역할로 인식하지 않고 있었다. 특히 서울교육청의 학교밖 청소년도움센터 ‘친구랑’과 같은 사업은 이미 학교 밖의 일반 행정영역의 사업까지 수행하고자 하는 모습이다. 학교 밖 청소년의 존재는 학교를 중심으로 생각하던 교육계 스스로의 실패를 인정하는 모습이 되는 것이다. 그러나 이러한 영역은 교원(교사) 양성과정에 준비되어있지 않았고 정규교육과정(이수단위를 가지는)이 아니기에 교원이 아닌 교육공무직(비정규직)을 양산한다는 비난에 직면하고 있다. 또한 지난 30년간 청소년기본법을 근간으로 하는 청소년육성정책이라는 일반행정

의 지원정책이 자리를 잡고 있기에 교육정책이라 하기에는 매우 어정쩡한 행정이 되어 버린다. 이러한 지점이 청소년계 그동안의 노력과 중요성을 홍보하고 설득하는 방향이 될 수 있다(예시 : 교육경비를 통한 청소년지도사 학교배치 사업 - 방법론 후술).

다. 법률개정 논의를 통한 접근

청소년정책 영역에 교육재정이 배분되게 할 수 있게 되려면 「지방교육재정교부금법」 등 관계 법률에 근거가 명시되어야 한다. 그러나 법 개정요구를 청소년정책 영역에서 직접 하기는 어려움이 있다. 따라서 위의 1), 2) 두 가지 노력을 통하여 장기적으로 지방교육재정교부에 따른 관계 법령을 개정하고자 하는 목소리에 참여하는 방식의 간접적 방법이 활용될 수 있다. 최근 지방교육재정의 축소를 염두에 둔 법 개정의 필요성을 가장 적극적으로 제기하고 있는 곳은 KDI 같은 경제 및 재정을 다루는 연구기관이나 학자들이며 교육부와 교육계 인사들은 이에 대하여 강하게 반발한다.

경제계의 논리는 인구감소 특히 학생의 수가 감소함에도 내국세에 연동된 지방교육재정의 법정교부금 방식의 변화가 필요하다는 것이다. 그리하여 초중등교육법에 의한 초, 중, 고 학교재정의 과잉을 축소하여 상대적으로 소외된 대학중심의 고등교육 예산으로 증액 하는 대안적 방법을 제시하고 있다¹⁾.

교육계의 반론은 재정의 소요량 측정방식이 학급, 학교 수 중심이라는 것이 핵심이다. 즉 지역별 학급당 인원의 차이가 크며 학교의 수를 일률적으로 통폐합하기 어렵다는 것이다. 동시에 학교가 하는 미래교육사업(교육복지, 급식, 스마트학교 등)들이 많아져 오히려 더 증액되어야 한다는 것이다.

이 부분에서 청소년정책영역이 양측 모두에게 정보를 주고 이를 통하여 법률 개정 시 필요한 사항이 포함되도록 할 수 있다. 가령, 경제계에는 아동과 청소년의 성장을 위하여 일반행정에서 하는 추가 부담으로서 청소년육성(보호, 복지, 활동)영역의 사업들뿐만 아니라 아동복지법에 의한 지역사회 방과 후 지원사업, 법무행정에서의 소년보호와 교화행정 등 초중등교육의 취약성으로 인해 발생하는 많은 사안에 대응하고 있음 설득하여야 한다.

1) 이러한 주장은 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」을 통과시키고 2023년 지방교육재정교부금 77.2조 원 중 1.5조 원을 고등·평생교육지원 특별회계로 이관하여 일부 성공적인 사례로 보고되고 있다.

따라서 축소된 지방교육재정이 단순히 고등교육재정의 확대뿐만 아니라 학업성취도만을 바라보는 방식의 교육성과에 보완적 영역으로 아동, 청소년을 건강하게 성장케 하는데 더욱 중요하게 작동할 수 있다는 논리를 제공하는 것이다.

한편, 교육재정을 고수하고자 하는 교육계에는 약점으로 지적되는 근대적 집단교육, 지식매몰교육과 같은 문제를 청소년계와 협업을 통하여 해소 할 수 있음을 설득할 수 있다. 단기적으로 협력 사업을 개발하여 접근하며 장기적으로는 법률개정시 청소년정책 사업과 연관을 지을 수 있다.

3. 교육재정 관계 법률의 개정방향 검토

가. 지방교육재정교부금법

교육자치행정의 법률로서 「지방교육재정교부금법」의 경우 현행 법률의 목적과 배분방식으로 보면 일반자치행정의 청소년정책영역이 개입될 여지가 많지 않다. 그럼에도 법 제5조 2 및 제6조에 의한 법 시행령의 「별표 1」을 통하여 청소년정책과 연관 지을 수 있을 것이다.

특별교부금은 「지방교육재정교부금법」 제5조의2 에 명시된 개념으로 지방교육재정에 100분에 3을 이전하도록 명시한 금액으로 2023년 예산은 약 2조 2200억원 규모이다. 본 재정은 과거 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요를 충족하는 것으로 포괄적으로 명시되었으나 2005년 법 개정을 통하여 구체적인 집행 방향에 따라 그 배분을 달리하도록 규정하고 있다(〈표Ⅳ-1〉 참조).

<표 Ⅳ-1> 법5조 2의 1항(특별교부금의 교부)의 개정 예시

현행	개정
① 교육부장관은 다음 각 호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. 1. 국가시책사업 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체재정지원이 필요할 때: 특별교부금 재원의 100분의 60 2. 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때: 특별교부금 재원의 100분의 30 3. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있는 때: 특별교부금 재원의 100분의 10	① 교육부장관은 다음 각 호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. 1. 국가시책사업 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체재정지원이 필요할 때: 특별교부금 재원의 100분의 40(변경) 2. 기존유지 3. 기존유지 4. (추가) 청소년기본법 제48조, 제48조의 2 및 학교밖청소년지원에 관한 법률에 의거하여 지방교육청과의 협력사업 수요가 있는 때: 특별교부금 재원의 100분의 20

특별교부금에 청소년정책 영역의 내용이 포함되도록 하는 이러한 법 개정은 교육부 관점으로는 지방교육재정의 규모를 유지하는데 유리한 논거가 될 수 있으며, 청소년에 대한 포괄적 교육지원의 의미를 가질 수 있음을 설득하고 홍보하여 청소년계와의 협업을 유도하고 정책적 재원을 확보하는 방안이 될 수 있다.

지방교육재정교부금법에 의하여 특별교부금의 100분의 20 정도의 재정을 청소년 정책예산으로 돌릴 수 있다면 2023년 예산기준으로 약 4천 450억원 정도의 재정정을 확보할 수 있다. 이는, 2023년 여성가족부 청소년정책 재정과 청소년육성기금을 합한 금액의 2배가 넘는 지방청소년정책의 재정을 확보할 수 있다는 의미가 된다.

한편, 동법 제 6조는 교육과정에 필요한 재정수요액을 측정하기 위한 방법을 명시하고 있으며, 구체적인 측정 항목은 대통령령을 통하여 규정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 동법 시행령 별표 1은 구체적인 측정 항목을 명시하고 있다. 그 내용에 청소년정책 내용과 연계한 내용을 포함시킬 수 있다면, 보통교부금의 예산편성에서도 지방교육청을 통하여 일정부분을 지방청소년정책재원을 확보할 수 있을 것이다. 이에 대한 사항은 예시로 보면 <표 IV-2>와 같다

<표 IV-2> 법 시행령 제4조(기준재정수요액 산정) 별표1의 개정예시

측정항목	측정단위	산정기준	
1. 교직원 인건비	교원 수	기존사항	
2. 학교운영비	가 - 차 항목	기존사항	
	카. 교외활동비(신규)	학교 수 학교안전지도자수	1) 학교 규모별 학교안전지도자 수 ※ 청소년지도사 배치와 연결
3. 교육행정비	기존사항	기존사항	
4. 교육복지 지원비	가 - 나 항목	기존사항	기존사항
	다. 학업중단 청소년 지원(신규)	학교중단 학생 수 중식지원 수	1) 청소년복지지원법 제29조 및 학교 밖청소년지원에관한법률 제12조에 의한 지원시설의 학생 수
	라. 학생정서 지원비(신규)	학교폭력 및 규정위반 학생 수	1) 청소년복지지원법 제29조에 의한 지방청소년상담복지시설에 상담 및 지원이 위탁된 학생 수
5. 교육기관 등 시설비	기존사항	기존사항	
6. 유아 교육비	기존사항	기존사항	

	가 - 다.	기존사항	기존사항
7. 방과 후학교 사업비	라. 지역돌봄 및 방과 후교육위탁비(신규)	학생 수	1) 아동복지법 44조의 2에 의한 지역 아동센터 학생 수, 2) 청소년기본법 제48조 2 에 의해 실시되는 방과후 아카데미 참여학생 수
8. 고교 무상교육 지원	기존사항	기존사항	기존사항
9. 재정결함 보전	기존사항	기존사항	기존사항

기준재정수요액의 산정에 청소년정책 영역의 내용이 포함되도록 함으로서 교육부는 지방 교육재정의 규모를 유지하는데 유리하며 청소년에 대한 포괄적 교육지원의 의미를 가질 수 있다.

나. 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정

이 법률은 지방자치단체가 조례를 통하여 학교교육에 직접 보조금을 지급하고자 할 때 기준이 되는 법령이다. 그렇기에 본 법령의 목적조항은 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하는 것으로 명시하고 있다.

최근 교육과정에 자유학기제, 고교학점제, 창의적체험학습과 같은 분야는 지역사회와 연계가 중요하게 대두되고 있으며 실제로 외부 강사, 지역사회와의 연계사업 등에 학교의 재정이 사용되고 있으며 학교를 통하여 집행되고 있다. 따라서 학교와 연계사업을 하는 청소년시설 등에 직접 집행 할 수 있는 근거를 목적조항 개정을 통하여 법에 명시하면 지역의 청소년시설이 허브가 되어 여러 학교의 창의체험활동과 같은 교과외 활동에 대한 지원을 더욱 활성화 될 수 있다는 논리를 전개해 볼 수 있다.

또한, 해당 법령은 행정부 소관의 대통령령이기에 교육부 소관의 「지방교육재정교부금법」 보다는 상대적으로 목적조항의 개정 요청도 수월할 수 있을 것으로 기대된다. 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 개정하게 되면 개별 지방자치단체의 조례개정을 수월하게 요구할 수 있으며 이에 따라 지방청소년정책의 재정을 확보할 수 있다. <표 IV-3>은 목적조항에 대한 개정 예시이며 <표 IV-4>는 보조범위 조항에 대한 개정예시이다.

<표 IV-3> 목적조항의 개정의 예시

현행	개정
제1조(목적) 이 영은 「지방교육재정교부금법」 제11조제6항에 따라 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)가 그 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각 급 학교의 교육에 소요되는 경비 및 이을 보조함에 있어 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 영은 「지방교육재정교부금법」 제11조제6항에 따라 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)가 그 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각 급 학교의 교육에 소요되는 경비 및 이를 지원하는 지역사회 교육지원기관(청소년기본법 및 관계법, 아동복지법, 학교밖청소년지원에 관한 법률 등이 규정하는 지역사회 내 아동, 청소년에 대한 교육지원기관)에 보조함에 있어 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

<표 IV-4> 보조범위 규정개정

현행	개정
제2조(보조사업의 범위) 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(이하 “지방자치단체”라 한다)가 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각 급 학교의 교육에 소요되는 경비 중 보조할 수 있는 사업(이하 “보조사업”이라 한다)은 다음 각 호와 같다. 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업	제2조(보조사업의 범위) 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(이하 “지방자치단체”라 한다)가 관할구역 안에 있는 고등학교이하 각 급 학교의 교육에 소요되는 경비중 보조할 수 있는 사업(이하 “보조사업”이라 한다)은 다음 각 호와 같다. 1. 학교의 급식시설·설비사업 1의 2 학교밖청소년지원에관한법률 제12조에 의해 설치된 시설의 급식시설·설비사업(신설) 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 3의 2. 지역사회 마을단체 및 청소년활동진흥법 제10조에 의한 청소년활동시설과 연계된 교육과정운영에 필요한 사업(신설) 3의 3. 학교의 생활지도에 필요한 학생정서지원을 위한 청소년 복지지원법 제 조에 의한 청소년상담시설에 학생 정서지원 사업(신설) 4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 5의 2. 학교의 진로체험활동 등 비교과영역 교육과정 운영을 위한 연계시설 설치 및 청소년활동진흥법 제10조에 의한 시설 내에 교육과정 연계지원 전용공간 설치 사업(신설) 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

한편, 중앙정부 차원에서 이러한 방식으로 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」의 개정이 이루어지면 좋겠으나 본 규정이 각 지방자치단체의 조례를 구속하는 것은 아니라고 볼 수 있다.

따라서 각 지방자치단체별로 해당지역 청소년계 각 주체들의 노력으로 위 표와 준하는 조례개정을 추진하고, 하나의 사례가 발생하며 이를 타 지역으로 확산하는 노력이 필요하다. 각 지방정부의 재정을 학교로 보내기 위한 조례라는 점에서 재정배분의 주도권이 교육계가 아닌 일반지방행정 영역에 있기에 각 지방별로 청소년계의 노력이 필요하다.

다. 교육세법 및 지방세법 개정을 통한 청소년육성관련 재정의 확보

「지방교육재정교부금법」은 경우 주관부처가 교육부이므로 설득 및 협조에 어려움이 있을 것이지만 「교육세법」의 경우 주부부처가 일반행정에 속하는 기획재정부이며 내국세 연동 방식에 지방교육재정을 축소하고자 하는 관점을 가진다는 점에서 상대적으로 가능성 있을 것으로 기대된다.

교육세는 교육의 재원을 확보하기 위한 도입된 목적세로 경제행위자의 일정한 영업행태에 대하여 부가하여 과세하는 간접세의 과세방법을 택하고 있다. 이를 자세히 살펴보면, 교육세는 개별소비세법(일부제외), 주세법 등의 납세의무자로 부터 일정 과세표준 세율(개별소비세;100분의 30, 주세;100분의 10)에 의하여 징수되는 간접세이다.

지방세법에 의한 지방교육세 역시 레저세(100분의 40), 담배소비세(만분의 4,399) 등의 납세의무자로부터 징수하는 간접세이다.

교육세를 구성하는 「개별소비세」는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대하여 부과되는 것으로 경제학 용어로서 '교정적 조세'에 속한다. 교정적 조세란 부정적 외부효과를 시정하기 위해 고안된 세금으로 예를 들어 오염물질을 배출하는 권리에 가격을 부과하는 것과 같은 의미를 지닌다. 유류세의 경우 오염물질을 배출 할 수 밖에 없는 유류를 생산하는 생산자에게 교정적 조세부담을 지움으로 하여 재화의 가격이 책정되고 결과적으로 유류소비자 역시 함께 오염방지에 비용을 치루면서 오염 배출권이 배분되도록 한다는 것이다.

따라서 개별소비세가 부가되는 영업 형태 중 사행성, 유흥성을 가지는 영업 생산자와 소비자에게 부가된 교정적 조세는 정부의 규제가 아닌 자유시장의 규제효과를 통하여 재원을 확보하고 이를 교육세로 이관하여 성인들의 부정적 효과를 가지는 영업과 소비행태가 미치는 청소년의 미치는 부정적 효과를 완화하겠다는 의미와도 같다. 주세, 레저세 및 담배소비세 역시 그렇다.

이는 1982년 「교육세법」이 제정되던 당시에는 「청소년보호법」 및 「청소년기본법」에 의한 별도의 청소년정책이 없던 시점으로 단순히 청소년에 해로운 어른들의 영업 및 유흥형태에 대해 청소년보호와 선도의 책무를 학교로 보고 교육세 과세논리가 성립되었다 볼 수 있다.

따라서 청소년정책 영역이 별도로 자리 잡은 현재 상황에서 교육세 과세대상 중 담배소비세, 주세, 레저세 및 일부 개별소비세에 해당하는 영업형태에 교육세 과세율을 낮추어 청소년정책재정으로 돌리는 논의를 주장할 수 있다. 이에 대하여는 두 가지 방향으로 검토될 수 있는데 첫째는 개별소비세법을 통한 직접 재원확보 방안이며 둘째로 교육세법을 배분률 조정을 통한 방법이다.

첫 번째, 개별소비세법을 통한 직접지원의 방법은 청소년 유해업태에 대한 과세영역인 법제2조 2항 6호, 3항, 4항, 5항과 관련하여 청소년보호 영역에 해당하는 청소년보호세(가칭)와 같은 별도의 교정적 조세를 신설하고 법을 제정하는 방법이다. 법제정의 방법은 최근 청소년에 대한 여러 위해적 사회상황을 해소하기 위한 일시적인 「청소년성장보호특별회계법(가칭)」 또는 상시적인 「청소년성장보호세법(가칭)」 같은 형태가 될 수 있을 것이다.

이때 국민의 세부담은 오르는 것이 아니고 기존 개별소비세에서의 재배분임을 강조하여야 할 것이다.

두 번째의 방법은 기존에 조성되는 교육세 재원에서 배분 받는 방법으로 이미 사례가 있기에 검토해볼 만하다. 지난 2016년 정부는 ‘공통 유아교육·보육과정(누리과정)’의 재원과 관련한 갈등을 방지하고 누리과정이 안정적으로 운영되도록 하기 위해 2016년 12월, 3년간(2017~2019) 한시로 「유아교육지원특별회계법」 제정하였다. 그리하여 기존에 교육세 전액이 지방교육재정으로 이전 되던 것을 그중 일부를 지방 사회복지행정 영역에 어린이집에서 누리과정에 재원으로 활용할 수 있게 되었다. 또한 이 법은 현재 3년 기한을 연장하여 지금도 유효하다. 한편 지난해 한국개발연구원(KDI)을 중심으로 지방교육재정의 축소를 염두에 둔 여러차례 세미나 및 홍보활동들이 있었고 공교롭게도 2022년 12. 31일 「고등·평생

교육지원특별회계법」이 통과되며 지방교육재정이 아닌 교육부가 직접 주관하는 대학 및 평생교육분야로 유아교육지원특별회계로 이전되고 남은 부분 중 100분에 50을 이전하도록 명시하고 있다. 따라서 교육세액 재원이 전체가 지방교육재정으로 이전되지 않고 다양한 교육적 문제에 이전되는 사례는 충분한 모습이라 하겠다.

한편, 같은 방법으로 지방교육세 재원이 지방교육재정으로 이전되는 부분도 검토할 필요가 있다. 지방교육세의 재원 중 레저(경주, 경마)세 40%, 담배소비세 43.99% 는 청소년성장환경 직접적으로 연결되기에 같은 논리로 접근해 볼 수 있다. 지방의 청소년유해업소 단속에 따른 벌과금도 일반재정으로 돌아가고 있는 형편이고 보면 이를 지방청소년육성기금으로 돌리자는 입법 요구와도 연계하여 주장할 필요가 있다.

4. 협력사업을 통한 단기적 접근

아동, 청소년에 대한 교육과 성장의 책임이 개인과 가정에서 사회와 국가로 이전되며 공교육의 개념이 탄생하던 근대화 시기의 국가 재정능력은 학교를 유지하는 것만으로도 어려웠다. 또한, 교육받았다는 것을 의미하는 바 자체로서 지성과 품성을 모두 갖춘 인격체로 성장하였음을 의미하는 것과 동치로 이해되는 측면도 존재한다. 이렇게 장기간 형성된 교육에 대한 맹신으로 인해 교육자치행정의 변화나 법률개정의 문제가 단기적으로는 해결되기는 어렵다.

따라서, 청소년정책이 교육재정을 공유하기 위하여 현재로서는 교육계와 보다 많은 협력적 접근이 필요하다. 그러기 위해서는 교육계와 청소년계의 장점 보다는 서로의 아쉬움을 정확히 파악하고 접근할 필요가 있다. 보다 정확히는 충분한 재정을 가진 교육계의 입장에서는 청소년계와 협업에 대하여 아쉬움이 없다는 점을 이해하고 접근하여야 한다.

가. 사례를 통한 이해와 시사점

1) 교육복지센터 사례

2004년 교육부는 저소득층 학생들의 교육출발선을 지원하는 「교육복지투자우선지역지원

사업(약칭; 교육복지사업)」을 시작하며 학교 내 사업과는 별도로 기존에 하지 않던 지역사회
 의 다양한 주체들(복지관, 청소년시설, 지역정신건강복지센터 등)과 협업을 통한 사업 모형을
 구성하고 재정을 투입하였다.

재정투입의 형식은 지역사회 기관에 사업을 위탁하는 형식의 공모사업을 통하여 학교와
 학생을 지원하는 형식이다. 이후 서울시교육청은 2010년부터 교육복지 대상학교와 비대상학
 교 모두를 통합적으로 지원하는 기초자치단체별로 교육복지센터를 만들기 시작하였고 이 역
 시 지역사회 기관 또는 단체에 민간위탁으로 이루어지고 있다.

시사점을 간단히 살펴보면, 교육부가 자신들의 재정을 통해 비교과영역의 교육사업을 지역
 사회 기관들과 연계하여 진행하는 첫 사례이며 이를 통하여 개발된 여러 사업이 이후 독립
 적인 특별사업 영역으로 발전되었다(돌봄교실, 방과후사업, 학교 내 심리상담사업의 확대
 등). 다만, 지역사회와 연계한 사업의 진행과 재정교부의 방법을 공공행정의 민간위탁 규정
 에 따르고 있으나 사업진행 행정은 위탁되었다 하여도 교육청의 관리·감독 기능을 위한 행
 정수요를 줄일 수 없었다.

위의 사례는 학교와 지역사회 기관들을 연계한 교육복지사업의 허브인 교육복지센터의 운
 영은 학교와 교육청에 교육복지사 배치를 최소화하여 교육공무직(계약직)의 수가 늘어나는
 문제에 대한 대응 방법이 되는 측면이 존재한다.

2) 진로직업체험지원센터

서울시교육청으로부터 시작되어 최근 대부분의 지역교육청에서 실시하는 진로직업체험지원
 센터의 운영은 2016년 전면 실시된 중학교 자유학년제에 진로활동을 지원하고자 하는 위탁
 사업으로 기초자치단체와 함께 운영하고 있다.

운영의 행정관리·감독의 권한은 기초지방자치단체 있으며 시설 역시 지방자치단체에서
 확보한다. 다만 그러나 운영을 위한 재정은 기초자치단체와 50:50의 매칭 펀드 방식으로 운
 영된다.

그러나 교육재정을 일반자치 단체로 이전하는 실무적 방법에서는 지방자치단체에 교육재
 정으로부터 되돌아오는 실질적 세입의 항목이 규정되지 않아 혼란을 겪은 바 있다. 이와 관
 련하여 시사점을 살펴보면, 진로직업체험지원센터 사업은 교육재정을 일반자치행정의 재정과

매칭하여 진행하는 사업으로서 청소년정책영역의 사업과의 협력이 가능함을 보여주는 사례이다. 또한, 교육사업을 청소년정책 사업과 재정 매칭사업으로 진행할 때 교육청은 사업의 방향과 매뉴얼을 통하여 접근하며, 행정적 관리·감독을 일반행정에 돌리게 됨으로 교육청의 행정수요를 줄이면서도 교육적 목적을 달성할 수 있어 선호하는 있는 방식이 된다.

이러한 사례는 민간위탁 사업 진행방식으로 교육(학교)와 지역사회 기관들이 서로의 장점과 자원이 연계되면서도 교육공무직(계약직), 지방계약직공무원의 수가 늘어나는 문제에 대한 대응 방법이 되는 측면이 존재한다.

3) 그밖에 의미 있는 교육사업의 변화

과거 교육에 대한 이해는 모든 교육의 문제를 학교를 중심으로 풀어내는 한정적 범위로 이해되었으나 현대 교육에서 학교 안과 밖의 구별이 없는 교육적 사안이 중요하게 대두되고 있다. 이에 따라 교육부에서 시행되는 사업들이 지역사회의 자원들과 연계될 필요가 중요하게 대두되고 이러한 많은 시책사업들이 교육부 및 교육청으로부터 입안되고 있다.

교육부와 교육청이 실시하는 비교과영역의 많은 사업들은 청소년정책으로 수행 중인 많은 사업들과 유사성 및 협업이 필요한 사업들로 이 중 대표적인 몇 가지 사업들을 <표 IV-5>로 정리하여 제시하였다.

<표 IV-5> 교육의 비교과 사업과 청소년사업 비교

교육사업		청소년사업
사업	내용	
교육복지사업	저소득 및 위기청소년 들에 대한 다양한 복지적 지원사업 지역교육복지센터운영	활동, 보호, 복지 영역의 거의 모든 사업과 연계
Wee-Project 위-클래스 위-센터 위-스쿨	학교 내 청소년 상담 및 지역의 청소년 상담	청소년상담복지센터 지역 청소년상담 및 CYS-net 운영
꿈이름(교육부)	의무교육단계 미취학·학업중단학생 학습지원	학교밖청소년지원사업(꿈드림) 학교 밖 청소년에 대한 다양한 영역에
친구랑(서울교육청)	학교밖청소년지원센터(현 6개소)	지원사업

초등돌봄교실 방과후학교 방과후지원센터 운영	방과 후 학생활동 지원 사업	방과 후 아카데미 청소년활동시설의 방과 후 청소년활동 지원
진로직업체험지원센터 학교직업체험실설치 등	중등 자유학년제 지원 교육과정의 진로체험학습 지원	서울시미래진로센터(특화시설) 청소년수련시설의 진로직업체험 및 활동지원
창의예술교육센터(서울교육청 2개소)	각 급 학교 교육과정의 창의적체험활동 지원 및 예술교육지원	서울음악창작센터 등 특화시설 청소년예술활동지원

V. 결론과 제언

교육재정은 후세들을 위한 또한 국가 미래에 대한 투자라는 측면에서 어려운 국가재정 속에서도 일정수준이 지켜질 수 있도록 1958년 「의무교육교부금법」을 제정하여 현재의 「지방교육교부금법」에 이르기까지 우리사회가 지켜온 맹목적 신앙과 같은 모습이다.

그러므로 교육재정을 줄이거나 타 분야로 이전하고자 하는 주장은 아무리 전문성과 타당성을 확보한 주장이라 할지라도 국민감성에 한 부분 즉 ‘우리아이들의 입에서 빵을 빼앗으려 한다’라는 식의 감성적 주장 하나면 무력화 시킬 수 있다. 심지어 1958년 「교육세법」이 처음 제정되던 시기에는 국민 개개인의 소득에서 일정액을 교육세로 돌리는 입법이었을 만큼 교육에 대한 국민 인식의 깊이는 확고하다. 즉 학령기 자녀를 두지 않은 개인조차 자신의 소득액에 일정부분을 교육세로 납부하는 것에 동의하였을 만큼 교육에 대한 투자는 신성시되어 왔다.

따라서 교육영역의 재정을 청소년정책으로 직접 돌리기 위한 법률개정의 작업은 장기적이고 전략적인 접근이 필요하다. 특히 전략적 측면에서는 청소년정책이 수행하고자 하는 내용들이 교육에 대하여 국민들이 가지는 궁극적 기대와 다르지 않으며, 보다 더 궁극적이고 우리 자녀와 미래에 대한 실질적임을 설득하는 것이 중요하다. 여기서 설득의 방법은 지난 30년간의 청소년정책이 이루어낸 성과를 어떻게 보여 줄 수 있을까 그리고 앞으로 어떠한 국가적 국민적 이익이 될까 하는 부분이다. 그러나 이러한 구체적 방법과 논의는 본 발제 이후 더 많은 심도 있는 연구가 필요한 부분이다.

한편, 본 발제에서는 법제화 된 교육재정 구조를 통하여 두 가지 법률개정을 통한 지방청 소년정책 재정의 확보방안을 제시하여 보았다.

첫째는 교육부가 관할하는 「지방교육재정교부금법」의 제5조 및 동 법 제6조와 연결된 시행령 제4조, 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제1조와 제2조 등의 직접 개정하는 방법을 예시로 제시하였다. 이를 통하여 지방교육청으로 교부되는 교육재정의 일부가 지방청소년정책에서 수행하는 다양한 사업들의 재정으로 이전될 수 있고 지방교육청, 학교 등과 지역의 청소년시설 및 단체 등 청소년사업의 주체들과 긴밀한 협업을 통하여 교육정책 내에서도 청소년 등의 균형 있는 성장을 도모할 수 있다. 다만, 해당 방법은 보수적인 교육부 행정과의 설득과정이 필요할 것이다.

두 번째는 일반행정(기획재정부) 영역에서 관할하는 「교육세법」, 「지방교육세법」, 「개별소비세법」의 관계를 통하여 청소년정책의 재정안정성을 위한 「(가칭)청소년성장지원특별회계법」, 「(가칭)청소년성장보호세법」의 시설 가능성을 검토하였다.

이는, 이미 「유아교육지원특별회계법」과 같은 교육정책(유아교육)의 재정을 일반행정(누리과정)의 정책과 연계하여 집행 할 수 있도록 하는 사례가 존재하므로 보다 가능성이 높은 방법이 될 수 있다. 또한 최근 제정된 「고등·평생교육지원특별회계법」의 사례도 학령기 학생의 수가 꾸준히 감소함에도 「지방교육재정교부금법」에 의해 불균형하게 증가하는 지방교육재정의 구조를 개선하는 사례도 확인하였다.

그러나 여기서 중요한 시사점은 이러한 사례가 모두 교육이라는 이념적 틀에서의 재정이 동이라는 것이다. 즉 누리과정 또한 유아교육의 한 부분으로 이해될 수 있기에 가능한 것이고 고등·평생교육의 분야 또한 교육부가 직접 관장하는 교육행정영역이기에 가능했다는 점이다. 따라서 청소년정책 재정에 관한 특별회계 또는 세법 제정은 청소년정책이 수행하는 역할이 교육의 이념과 목적을 벗어나지 않은 것이며 교육에 대한 국민적 기대에 오히려 부합하는 것임은 보여줄 수 있어야 한다는 것이다.

결과적으로 두 가지 방향 모두가 국민적 이해, 교육계 설득, 입법부에 대한 제안-입법의 촉진이나 저지를 하고 또한, 거기에 소용되는 영향을 행사하는 원외 운동 등 필요한 체계적이고 중장기적인 과제가 된다.

한편, 단기적 접근방법으로 현재 교육계와 청소년계의 사업이 직접적으로 접근되고 중복되는 사례를 제시하였고 이를 통해 교육재정을 청소년정책 사업으로 이전될 수 있을 가능성도

확인하였다. 그러나 이 또한 교육계와의 설득과정이 필요하다.

그럼에도 다음과 같은 상황에 초점을 두고 교육계와 협력한다면 교육재정을 청소년정책 영역으로 이전하는 사업적 방법론들을 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 교육부와 지역교육청들은 교육영역의 현실이 여전히 교과교육과정 중심이지만 사회적, 환경적 영향으로 외형적으로는 비교과영역의 학생복지, 돌봄, 지역사회교육 등 다양한 사업들을 추진하며 홍보하고 있다. 그러나 이러한 사업들이 일반행정 영역의 아동, 청소년정책의 사업들과 때로는 중복적이기도 하며 때로는 경쟁적이기도 하다는 측면에서 협업이 더욱 필요하다. 또한, 이에 대하여 국가재정의 배분과 효율성 측면을 논의하여야 하는 상황에 있다.

둘째, 최근 학생 수의 감소는 교육재정의 비대화에 대한 경제계의 축소 지향적 주장과 교육계의 방어적 당위성 주장이 첨예하게 대립하는 상황을 촉발하고 있다. 또한, 교육자치에 대한 비효율도 지적되며 특별법을 통하여 지방자치행정과 통합되어야 함이 명시되어 있다.

셋째, 교육영역의 다양한 비교과 영역의 교육사업과 지원활동은 교육공무직의 양산과 같은 문제를 약점으로 가지고 있다. 교육공무직은 교육현장에 필수 인력이면서도 「교육공무원법」 외 인력으로 많은 갈등을 야기하는 교육현장의 문제이다. 이상과 같은 지점이 청소년계가 교육계를 설득하여 사업과 재원을 공유하여 나갈 수 있는 초점으로 작용 할 수 있다.

이를 근거로 단기적으로 교육부 또는 교육청 단위에 제안해 볼 만한 사업을 제시하여 본다면 청소년지도사(가칭: 지역교육 코디네이터)의 학교배치 사업과 같은 것이다. 학교의 비교과영역의 교육사업이 일반행정 영역에 여러 자원과 연계될 수 있음에도 학교구성원들에 정보부족과 업무 부담으로 원할 치 못한 측면이 있다. 또한, 청소년정책영역에서도 교육과정의 변화나 특수성에 대한 정보와 이해부족으로 쉽게 협력되지 못하고 있다. 교육부가 학교에 교육복지사업을 출발하면서 지역사회전문가(교육복지사)를 배치한 것도 이러한 이유에서였다. 따라서 청소년지도사를 학교에 배치하면 이들이 교육과정과 지역사회를 연결하는 징검다리가 될 수 있다는 논리이다. 가령 교육제공자 관점에서 사람(교원 등)역시 하나의 재료이라고 볼 때 이들의 인건비는 사업비성 경비로 볼 수 있으며 교육재정을 투입하는 사업으로 접근할 수 있다.

구체적으로 교육재정을 통하여 청소년계는 지역의 청소년활동시설에 각 급 학교로 파견근무 할 청소년지도사 인력을 충원하여 이들에 대한 교직전문역량교육과 인사관리를 하는 형

식으로 학교에 파견근무를 할 수 있도록 하는 것이다. 이 경우 학교는 교육공무직 증원을 필요치 않은 장점이 있고 지역의 청소년활동시설들은 학교와 학생들의 상황을 즉각적으로 파악하고 대응할 수 있다.

또한, 이들은 「학교안전지도사」로서의 역할을 겸하게 할 수 있다. 세월호 사고 이후 교육부는 학교의 모든 외부체험활동 시 학교안전지도사를 배치하겠다고 하였으며 평생교육 시설들을 중심으로 한국직업능력개발원 등록 민간자격과정을 운영한다. 그러나 시간이 지나며 유명무실한 계획이 되었고 학교는 외부로 나가는 체험활동을 최대한 자제하는 형태로 아이들을 학교에 가두기만 하고 있다. 따라서 학교에 파견되는 청소년지도사가 이 역할을 겸직하는 것으로 하면 교육과 안전관리의 명분 가질 수 있다.

이러한 계획은 실무적으로 약점도 존재한다. 폐쇄적인 교직원 문화 속에서 외부 파견직이 제 역할을 할 수 없는 문제, 학교 내에서 기안권이 없는 파견 직원의 학교내부 계획에 얼마나 참여 할 수 있느냐 하는 문제 등 많은 어려움과 갈등적 요소도 존재한다. 그러나 이러한 문제들을 사업 추진의 불가능 요소로 볼 것이 아니라 해결해야 하는 과제로 이해하고 추진할 수 있다.

그밖에도 교육과정과 연계한 여러 사업들을 개발하고 연계할 수 있으며 동시에 교육계와 함께할 청소년계의 인력들에 대한 고도화된 관리 임용방법과 양성과정도 재검토되어야 할 것이다.

참고문헌

- 기획재정부(2023), 2023년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침
- 김정율 (2019). 국가청소년정책의 발전적 이해와 방향성, 오늘의 청소년 2019년 하반기호
- 여성가족부 (2023). 2023년 청소년사업 안내(II)
- 여성가족부 (2023). 2023년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 기타보고서.
- 원구환, 김현철, 백혜정 (2007). 청소년육성기금 확충방안, 한국청소년정책연구원
- 임병수 (2009). 자치법규의 체계 및 규율범위에 관한 일반적 기준수립, 법제처-법제논문.
- 황준성, 교육복지 거버넌스 혁신 방안 연구, 한국교육개발원, 2018

2023 한국청소년활동학회 정기총회 및 춘계세미나

토론

국가교육재정구조와 청소년정책재정 확대를 위한 시사점

김진호

국립한국방송통신대학교 청소년교육과 교수

MEMO

2023 한국청소년활동학회 정기총회 및 춘계세미나

토론

국가교육재정구조와 청소년정책재정 확대를
위한 시사점

김영득

서울시립은평청소년센터 관장

MEMO

2023 한국청소년활동학회 정기총회 및 춘계세미나

부록

국가교육재정구조와 청소년정책재정 확대를
위한 시사점

김영득

서울시립은평청소년센터 관장

MEMO

한국청소년활동학회(한국청소년활동연구) 소개

■ 학회 소개

한국청소년활동학회(The Korean Youth Activity Association)는 청소년활동 분야의 연구 활동과 국내외 학계, 현장 전문가간의 학술적 교류를 통하여 청소년활동의 이론체계를 정립하고 우리나라 청소년활동의 학문발전과 전문가 양성을 목적으로 발족되었다.

1. 학문의 정교화 및 발전에 대한 이론적 지향점 제시

청소년활동은 청소년기본법상 정의(제3조)에서 “청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동”을 말한다고 명시되어 있지만, 그동안 현장에서 이 개념의 학술적 정의가 매우 제한적으로 해석되면서 오해가 컸었다. 이에 본 한국청소년활동학회에서는 꾸준히 청소년활동의 개념규정에 대한 이론적 맥락을 개선하고자 학술대회와 심화된 연구논의과정을 거쳐 2020년 여성가족부 업무지침에서 청소년활동개념재정립을 위한 방향을 재정립하겠다는 결과를 이끌어 내기도 하였다. 이와 같이 본 학회는 가장 기초적인 청소년활동의 이념, 목표지향점, 그리고 청소년 건전육성의 구체적 성과를 이루기 위한 학술적, 이론적, 정책적 아젠다 개발에 최선을 다하고 있다.

2. 청소년활동 현장의 교차점 역할을 위한 플랫폼 제공

청소년활동현장의 지도자들은 현재 가장 큰 문제로 현장취업 이후 변화하는 사회변동이나 기술혁신에 대한 수용과정에 대한 불안감이다. 이를 능동적으로 대처하기 위해서는 재교육, 인식개선교육 등이 활발히 이루어져야 하나 이에 대한 필요성, 주도성이 매우 취약한 상태이다. 즉, 취업 후 자신의 역량개발을 위한 노력이 부족한 상황이 고착화되어 있다는 점에서 현장의 연구능력, 현장수요에 맞는 프로그램개발능력, 청소년육구수용력 등 다방면의 자기개발역량이 취약한 점을 개선할 필요가 큰 상황이다. 이에 본 학회의 학술지에서는 학술연구 및 현장연구 발표기회를 적극 제공하여 활동현장과 학문의 경험학습적 융합과 간 학문간 기회제공을 적극 수용하고 있어서 현장의 청소년지도자가 자기개발역량을 높이는데 크게 기여하고 있다.

3. 청소년활동 현장의 교차점 역할을 위한 플랫폼 제공

최근 청소년활동은 과거 야외현장중심의 체험활동에서 벗어나 진로, 봉사, 시민성, 자기개발, 창의성과 융합적 능력, 참여와 인권, 더 나아가서는 타인과의 협력을 통한 인성교육 등에서 종합적 지원이 요구되고 있다. 이에 과거처럼 청소년시설의 독립적 운영만으로는 한계에 봉착하고 있다는 점에서 청소년시설은 물론, 청소년단체, 마을혁신가, 학교의 교육과정연계, 지역사회와 사회전반의 변화를 추종하기 위한 거버넌스 구조를 이해해야 하는데 필수적인 상황이 되었다. 이에 본 학회에서는 이들 각급 시설간의 협력적 논의를 이끌기 위한 주제선정, 토론회, 그리고 타 분야 전문가 초빙 등의 기회를 마련함으로써 청소년활동분야와 타 학문간 융합의 기회를 마련하는데 중점을 두고 있다.

4. 청소년활동 전문지로의 발판과 일반 학술연구자, 기타 관계자의 관심 제고

본 학회의 학술지는 국내 청소년활동분야에서 독보적 전문성을 담보하고 있기에 연구논문 수집과정에서 수많은 연구자나 일반 시민들이 바라보는 활동인식이 청소년활동분야에 그치지 않고 청소년 분야 전 영역에서 활동에 대한 사회적 관심을 제고하도록 하고 있다. 이에 일반 시민의 관점에서 활동이라는 가치지향성의 의미를 이해하고 동시에 협력적 관계에서 연구의 주제를 찾는 기회를 적극 제공해 주고 있다.

5. 국내·외 청소년활동의 소개와 학술활동의 융합 및 확산에 기여

본 학회의 지향점은 국내의 청소년활동 체계화의 영역에 그치지 않고 세계속에서 한국 청소년활동, 청소년시설, 청소년활동의 효과성 등을 알리고자 주력하고 있으며 이러한 일환으로 국내 최초로 청소년계의 학회보다 앞서서 국제학술대회를 개최하였다. 동시에 외국의 참여자에게 한국의 청소년활동에 대한 전문성, 특이성 등을 알려 주었고 우리의 경우 외국의 청소년활동 흐름을 이해하는 등 활동의 국제적 인식개선에 앞장서고 있다.

■ 학회지 소개

한국청소년활동연구는 한국청소년활동학회가 발행하는 학술지로 2012년 창간호가 출판된 이래 양적·질적 성장을 거듭하여 2020년에는 한국연구재단의 등재학술지로 선정되었다. 한국 청소년활동연구는 청소년 대상으로 경험학습, 활동, 청소년시설, 청소년지도자 등에 대한 혁신적인 다학제적 연구논문을 중심으로 연간 4호 발간되고 있다.

■ 논문투고규정

논문간행규정

2012년 01월 01일 제정

2016년 01월 01일 개정

2018년 12월 07일 개정

제1조(목적) 이 규정은 정관 제4조 제2항에 규정된 본 학회 사업을 원활히 수행하기 위한 본 학회의 학회지 편집 및 발간에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(학회지 명칭) 본 학회의 학회지로서 ‘한국청소년활동연구(The Journal of Youth Activity)

제3조(편집위원회) 학회지의 편집 및 발간의 업무를 수행하기 위하여 학회지 편집위원회(이하 위원회라 함)를 둔다.

제4조(위원회 구성) 위원회의 구성은 이사회에서 편집위원장을 선임하고, 선임된 편집위원장이 위원을 회장에게 추천하여 9인 이내로 구성한다. 단, 편집위원의 구성은 특정지역에 편중되지 않고 전국적인 분포가 되도록 하되, 연구 및 저술실적, 학회활동의 전문성, 적극성 등을 고려하여야 하고, 임기는 3년으로 연임할 수 있다.

제5조 (위원회의 임무) 편집위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 논문심사규정의 개폐
2. 논문심사위원 선정 및 위촉
3. 게재여부의 최종 판정
4. 편집체제 및 양식에 관한 사항
5. 표지의 색, 디자인에 관한 사항
6. 논문 게재료, 심사료, 분량 초과 논문에 대한 초과비용 책정에 관한 사항
7. 기타 심사와 편집에 관련되는 사항

제6조(게재논문의 요건) 본 학회지는 청소년활동관련 연구의 성과로서 독창성이 인정되는 회원의 논문으로 한다. 본 학회 학술대회, 세미나, 포럼 등을 통하여 발표된 것도 심사를 통해 게재할 수 있다.

제7조(발간횟수와 시기) 본 학회지는 연 4회 분기별(3월 31일, 6월 30일, 9월 30일, 12월 31일)로 발행함을 원칙으로 한다.

제8조(게재논문 종류) 본 학회지에 게재할 논문은 학술논문과 현장논문을 구분한다.

제9조(편집위원장의 논문투고) 본 학회의 편집위원장은 재임기간 중 본 학술지에 논문을 투고할 수 있다

(2020년 12월 22일 개정)

제10조(투고 자격) 본 학회지에 일반논문을 게재하고자 하는 자는 논문 게재 신청시 반드시 본 학회의 회원이어야 한다. 2인 이상 공동집필의 경우 공동집필자가 모두 본 학회의 회원이어야 한다.

제11조(투고 방법) 학회지에 논문을 게재하고자 하는 회원은 소정의 학회지 게재원고 투고 요령에 따라 위원회에 원고를 송고하여야 한다. 단, 투고된 원고는 원칙적으로 반환하지 않는다. 논문의 주제는 청소년 활동 관련 분야로 하며 분량은 원칙적으로 200자 원고지 100매 이내로 한다. 원고에는 반드시 600자 이내의 국문초록과 영문초록을 첨부하여야 한다. 기타 자세한 투고 요령은 편집위원회에서 정하고 '청소년 활동연구'지의 매권 매호에 반드시 게재하여 홍보한다.

제12조(논문의 심사)

- (1) 논문의 심사는 1차 심사와 2차 심사의 절차로 진행된다. 1차 심사는 편집위원을 중심으로 실시하되, 청소년활동 영역에서 관심을 가질 수 있는 일반적 주제를 우선하고, 주제가 지나치게 청소년활동 연구에 벗어난다고 판단되는 논문은 편집위원 재적 2/3 이상의 찬성으로 심사 대상에서 제외할 수 있다.
- (2) 2차 심사는 매 논문마다 3인의 심사위원으로 실시하되, 1차 심사에서 통과된 논문을 중심으로 실시한다. 제출논문의 주제 및 내용 등을 참작하여 해당분야에 전문성을 가진 회원들 가운데 적임자를 골라 편집위원회에서 위촉한다
- (3) 위원회는 제출된 논문의 내용에 대한 첨삭을 집필자에게 제시 또는 협의할 수 있다.

제13조(심사 규정) 심사기준 및 심사절차에 대한 구체적인 사항은 별도로 정한다.

제14조(논문접수 마감일) 원고접수는 수시로 하고, 당해 호 발간 대상논문의 마감일은 발간 예정일로부터 30일 전으로 한다.(단, 급행은 마감일 15일전으로 한다)

제15조(심사료와 게재료) 논문을 게재하고자 하는 회원은 심사료, 게재료 등을 학회에 납부하여야 한다. 심사에 통과한 논문 중 연구비를 받아서 작성한 논문은 편당 30만원, 연구비를 받지 않고 작성한 학술논문은 편당 20만원, 현장논문은 10만원의 게재료를 부담해야 한다. 인쇄된 쪽수로 20쪽이 넘는 논문은 1쪽당 10,000원을 추가로 부담해야 한다.

제16조(기타) 이 규정에 명시하지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 규정은 2012년 1월 1일부터 시행한다.

제9조(시행일) 2019년 제5권제1호(통권8호) 발행분부터 적용한다.

MEMO

본 보고서에 사용된 글꼴은 2개 유형 5개입니다.



‘공공글꼴, 문화체육관광부, 대한민국정부상징체R’
‘공공글꼴, 한국출판인회의, KoPub 돋움체 Light’
‘공공글꼴, 경기도, 경기천년바탕 Regular’

민간(개인·기업)글꼴

‘민간글꼴, 윤디자인, 한컴 윤고딕 720’
‘민간글꼴, 윤디자인, 한컴 윤고딕 740’

디자인

‘표지 디자인 - 400 디자인 히웅’
* 한글2020 소프트웨어 사용

2023 한국청소년활동학회
정기총회 및 춘계세미나 자료집

인쇄일 2023. 4. 28.

발행일 2023. 4. 28.

발행인 권일남

발행처 한국청소년활동학회

홈페이지 <https://youth.jams.or.kr/>

인쇄 세일복사(02-374-2888)

사전 승인없이 자료집 내용의 무단전제·복제를 금함.
