

자치단체 통합에 따른 교육자치제도 개선방안

2009.12



목 차

I. 서론	1
1. 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위	2
II. 지방자치제도와 교육자치제도의 본질	4
1. 지방자치제도의 의의	4
1) 법적 근거: 헌법 제117조, 제118조	4
2) 관례(헌법재판소)상 의의	4
3) 제도보장의 영역	5
4) 제도보장의 내용	5
2. 교육제도의 본질	7
1) 법적 근거: 헌법 제31조	7
2) 교육제도의 보장 내용	7
3) 교육제도와 교육자치제도	11
3. 지방자치와 교육자치의 관계	12
1) 제도적 연혁	12
2) 이원화 구조의 성립원인	13
3) 이원화 체계의 실제 문제점	15
4. 주요국의 운영 사례	16
1) 독일	16
2) 일본	17
3) 영국	17
4) 미국	18
5. 소결	21
III. 일반자치와 교육자치 이원화 실태	23
1. 운영구조	23
2. 일반행정과 교육행정의 사무와 그 처리 실태	25

1) 일반론	25
2) 부산광역시-부산교육청	27
3) 경상남도-경남교육청	29
4) 진주시-진주교육청	31
5) 고창군-고창교육청	33
6) 강남구-강남교육청	35
3. 교육행정기관간 사무처리 실태	37
1) 일반론	37
2) 경남교육청-진주교육청	38
3) 전북교육청-고창교육청	43
IV. 지방행정체제 개편과 교육자치의 모델	51
1. 지방행정체제 개편 법률안	51
2. 새로운 교육자치 모델개발의 기준	53
1) 전제조건	53
2) 모델개발 시 기준	53
3. 자치1층제안과 교육자치 모델	54
1) 개요	54
2) 교육자치 모델	55
4. 자치2층제안과 교육자치 재설계	59
1) 개요	59
2) 교육자치 모델	59
5. 연구의 한계	62
참고문헌	63
〈부록〉 엑셀 출력물	

표 목 차

〈표 2-1〉 지방자치제도 보장 체계	6
〈표 2-2〉 주요국의 교육자치제도 비교	20
〈표 3-1〉 일반행정과 교육행정간 전문·유사·중복사무의 구분기준	25
〈표 3-2〉 유사·공통사무 예시	38
〈표 3-3〉 경남교육청-진주교육청 유사·공통, 상이사무	39
〈표 3-4〉 전북교육청-고창교육청 유사·공통, 상이사무	44
〈표 4-1〉 지방행정체제 개편 법안 비교표	52
〈표 4-2〉 교육자치에 적용가능한 지방자치법상 주민참여제도	57
〈표 4-3〉 일반행정-교육행정간 전문·유사·중복사무 비율	58
〈표 4-4〉 교육행정간 유사·공통 및 상이사무 비율	62

그림목차

〈그림 3-1〉 현행 교육자치행정과 일반자치행정의 운영구조	24
〈그림 3-2〉 부산시교육청 사무분석	29
〈그림 3-3〉 경남교육청 사무분석	31
〈그림 3-4〉 진주교육청 사무분석	33
〈그림 3-5〉 고창교육청 사무분석	35
〈그림 3-6〉 서울 강남구교육청 사무분석	37
〈그림 3-7〉 경남교육청-진주교육청간 유사, 상이사무 비율	43
〈그림 3-8〉 전북교육청-고창교육청간 유사, 상이사무 비율	50
〈그림 4-1〉 자치1층제 교육자치 모델	55
〈그림 4-2〉 자치2층제 교육자치 모델	60

I. 서론

1. 배경 및 목적

- 현재 창원·마산·진해·함안, 과천·군포·안양·의왕, 광양·순천·여수, 청원·청주 등 시·도내의 기초자치단체에서 통합에 대한 논의가 활발
 - 한편 서울특별시도 현행 25개 구를 4~5개의 통합구로 개편하자는 견해 있음
 - 정치권에서도 각 정당별로 지방행정체제 개편에 관한 법안들을 국회에 제출해 놓은 상태(아래, 법안 비교표 참조)

- 지방행정체제 개편이 이루어질 경우 자치단체 규모가 광역화되고, 그 기능은 포괄적으로 전환될 것이 예상되는 바, 이에 적합한 교육자치제도의 재설계가 요청됨
 - 자치1층제안과 자치2층제안(광역 유지, 기초 통합안)에 따른 교육자치제도에 대한 연계 연구가 요청
 - 자치2층제안은 현행 일반자치와 교육자치가 안고있는 문제점의 파악을 전제로 하고 있어 이에 대한 개선책이 기본적으로 제시되어야 함

- 통합 자치단체의 경우, 주민에게 효율적인 교육서비스 제공을 위해 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하기 위한 모델개발이 연구목적
 - 자치1층제안 혹은 자치2층제안이든 어떤 형태로 개편이 되던 현 행정체제 개편안의 공통점은 기초자치단체를 광역화하는 것임
 - 이에 대비한 일반행정과 교육행정의 연계방안을 검토할 필요가 있음

2. 연구의 범위

- 지방자치제도 하에서 교육자치의 본질과 그 내용
 - '교육자치'에 대한 본질적인 개념이나 내용에 대한 컨셉없이 지방행정체제 개편에 따른 새로운 교육자치 모델을 개발한다는 것은 있을 수 없음
 - 지방자치제도와 조화되는 표준적인 '교육자치'에 대한 본질정립이 전제됨

- 현행 일반자치와 교육자치의 이원화로 인한 문제점 진단 및 개선점 제시
 - 일반행정 기관(단체장, 지방의회)과 교육행정 기관(교육감, 교육위원회) 간 이원화 체계로 인한 다양한 문제사례 파악
 - 교육감 직선비용과 대표성
 - 이원화로 인한 주민, 각급 학교에 제공되는 교육행정 정책 및 서비스 전달상의 문제점
 - 문제점 진단 및 개선점 제시에 있어 주요 국가의 교육자치 운영 현황을 비교함. 특히 독일(노르트라인-베스트팔렌 주)과 일본의 교육자치 이론 및 운영 현황 참조

- 자치2층제 유지, 기초자치단체간 통합에 따른 교육자치 모델
 - 현행 자치2층제가 유지된다는 전제 하에, 일부 기초단체 간 자율적 통합으로 대규모 통합시가 설치될 경우
 - 현재 통합이 거론되는 4개 지역(A지역: 창원, 마산, 진해, 함안; B지역: 과천, 군포, 안양, 의왕; C지역: 광양, 순천, 여수; D지역: 청원, 청주)중 A지역에 대한 사례 연구

※ 현 시·도 단위 교육자치를 유지하는 가운데,

- 일반자치와 교육자치간 연계를 강화하고

예: 단체장-교육감의 러닝메이트 방안, 일반재정과 교육재정의 통합 등

- 대규모 (기초)통합시(市)에서 교육자치를 확대·운영하는 다양한 대안

○ 자치1층제에 따른 교육자치 모델

- 현행 시·도의 폐지를 전제로, 자치단체간 통합에 따라 5~70개의 통합 시 체제로 개편할 경우

※ 모든 통합시(市)에서 교육자치를 실시하되,

- 광역화된 통합시 자체의 교육자치 모델

- 중앙과 광역 통합시간의 사무를 중개하는 국가행정기관의 교육적 기능 등

II. 지방자치제도와 교육자치제도의 본질

1. 지방자치제도의 의의

1) 법적 근거: 헌법 제117조, 제118조

제117조

①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

2) 판례(헌법재판소¹⁾)상 의의

“제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로, 헌법제정권자가 특히 중요하고도 가치가 있다고 인정되고 헌법적으로 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 장래의 법 발전, 법 형성의 방침과 범주를 미리 규율하려는 데 있다. 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법의무를 지게 될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로써 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한한다고 하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수가 없다”

1) 헌재 1997.4.24. [95 헌바 48] .

3) 제도보장의 영역

- 지방자치제도는 헌법상 보장하고 있는 제반 제도
- 즉, 복수정당제, 민주적 선거제도, 직업공무원제, 민주적 교육제도와 대학자치제, 민주적 군사제도, 사유재산제, 민주적 혼인제도와 가족제도, 자율적인 언론·출판제도와 같은 제도 중의 하나
- 각 제도보장 영역은 고립적으로 작용하지 않고, 상호 긴밀한 유기적 협력, 합목적적인 견제를 바탕으로 통일된 국가목적 실현하기 위해 생산적으로 공존

4) 제도보장의 내용

(1) 하드웨어

- 단체자치(분권)
 - 중앙정부와의 관계에서 자치단체의 자율성 보장
- 주민자치(참여)
 - 자치단체내 정책결정 및 집행에 주민의 참여 보장

(2) 소프트웨어: 자치권

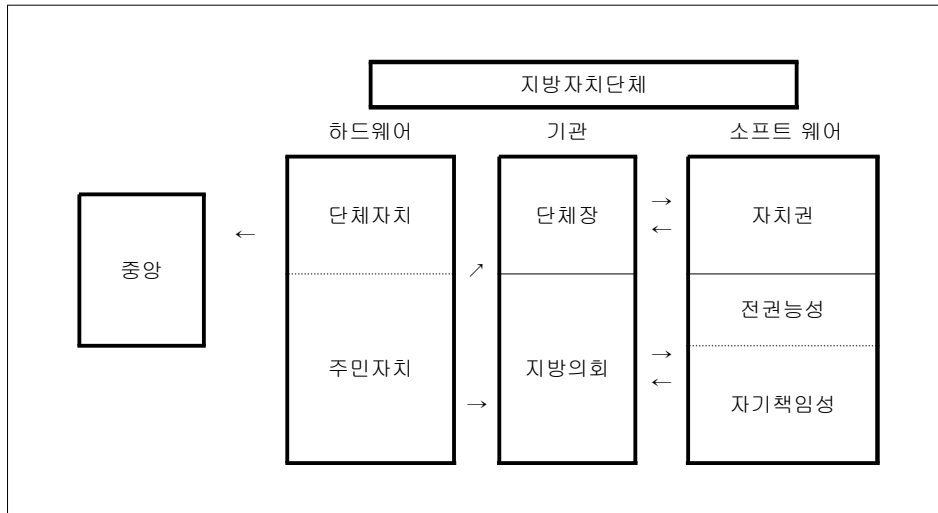
- 全權能性 (Allzuständigkeit)의 보장²⁾
 - 헌법, 법률이 사무를 국가와 기타 공공단체의 사무로 유보하지 않는 한, 지방자치단체는 모든 사무를 임의로 처리·규율할 수 있음
 - 세부 대상 : 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등
- 自己責任性 (Selbstverantwortlichkeit)의 보장
 - 지방자치단체가 법이 정한 개별적·구체적 지시나 감독 외에는 자치사무의 수행에 있어 이를 합목적적으로 처리하고 이에 대해 스스로 책임을 짐
 - 입법권, 조직권, 행정권, 재정권, (공간)계획권, 문화형성권 등에 대해 책임이 있음

2) 권영성, 헌법학원론(2009), 241면.

○ 자치권의 특징

- 지방자치단체의 고유권한이 아닌 국가로부터 위임받은 권능. 국가의 입법에 따라 제한이 가해질 수 있음
- 자치권의 운용기준은 민주성과 효율성의 담보 필요³⁾

〈표 2-1〉 지방자치제도 보장 체계



3) 김철용, in: 김철용(편집대표) 주석 지방자치법(1997), 26면 참조.

2. 교육제도의 본질

1) 법적 근거: 헌법 제31조

제31조

- ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
- ③ 의무교육은 무상으로 한다.
- ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
- ⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.
- ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

2) 교육제도의 보장 내용

(1) 하드웨어: 법정주의

○ 교육재정(재원)

- 교육기본법 제7조

- ① 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
- ② 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

- 지방교육재정교부금법(임성일, 2005: 147면 이하 참조)⁴⁾

4) 현행 지방교육재정의 운용에 관한 내용은 임성일(2005), 통합적 관점에서 본 일반자치 재정과 교육자치 재정분석, 한국지방재정논집 제10권 제1호 참조.

○ 교원의 지위(인력)

- 교육공무원법

※교육제도 전체 법률: 교육기본법, 초·중등교육법, 교육공무원법, 지방교육재정교부금법, 교육공무원법, 사립학교법, 교원지위향상을 위한 특별법

(2) 소프트웨어: 교육의 특수성

○ 자주성

- 법규정: 헌법 제31조 4항, 교육기본법 제5조 1항

헌법 제31조 4항

교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

교육기본법 제5조

① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.

- 의미

신현직: “교육의 자주성을 보장한다는 것은, ...진리 교육, 인간 교육이 이루어질 수 있도록 교육에 대한 부당한 지배를 배제하고 교육의 자유와 독립을 스스로 확보할 수 있도록 교육 관련 당사자들에 의한 교육자치를 보장하는 것을 의미”⁵⁾

권영성: “교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 의미”⁶⁾

5) 교육법과 교육기본권(2003), 124면.

6) 헌법학원론(2007), 266면.

※교육의 자주성을 확보하기 위한 전제조건(권영성)⁷⁾

- ①교사의 교육시설 설치자와 교육 감독권자에 대한 자율 보장
- ②교육행정기관의 교육내용에 대한 권력적 개입 배제
- ③교육관리기구(교육감, 교육위원회, 교육장 등)의 공선제

○ 전문성

- 법규정: 헌법 제31조 4항, 교육기본법 제5조 1항

※위의 “자주성” 관련 법조문 참조

- 의미

학문적 정의:

교육의 전문성이란 교육정책의 수립이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나 적어도 그들의 참여하에 이루어져야 함을 의미⁸⁾

신현직: “...전문직의 핵심을 이루는 자율성이란, 전문적 사항에 대해서는 자주적인 기술과 판단을 행사할 자유를 인정받는 것”⁹⁾

- 참고판례: 헌법재판소¹⁰⁾

“교육활동의 특수성은 다음의 두 가지 점에서 나타난다. 첫째는 교원 자신이 장기간에 걸친 교육과 훈련을 받지 않고서는 그 직업이 요구하는 소양과 지식을 갖추 수 없다는 점이다. 둘째, 교원은 다른 전문직인 의사·변호사 또는 성직자와 같이 고도의 자율성과 사회적 책임을 아울러 가져야 한다는 사회적·윤리적 특성이 있다는 점이다.”

7) 헌법학원론(2007), 266면.

8) 권영성, 헌법학원론(2007), 266면.

9) 교육법과 교육기본권(2003), 124면.

10) 헌재 1991. 7. 22. [89 헌가 106] . 또한 신현직, 교육법과 교육기본권(2003), 125면 참조.

○ 정치적 중립성

- 법규정: 헌법 제31조 4항, 교육기본법 제6조 1항

교육기본법 제6조 1항

① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

- 의미

신현직: “교육의 정치적 중립성의 문제는 결국 교육의 교육행정으로부터의 자주성 확보라는 차원에서 인식되어야 할 것이다.”¹¹⁾

권영성: “교육의 정치적 무당파성, 교육에 대한 정치적 압력의 배제, 교육의 권력으로부터의 독립, 교원의 정치적 중립성, 교육의 정치에의 불간섭”¹²⁾

※연구자의 견해:

- 교육의 정치적 중립성 보장은 교육의 본질적인 내용을 구성하는 교육정책, 교육내용(교과목 구성, 학년별 학습내용 등)등을 특정 정당의 당파적 이익추구나 특정 정치세력에 영합하는 것으로부터 보호되어야 함을 의미함
- 교육의 정치적 중립성 보장을 ‘교육의 정치로부터의 분리’ 그 자체로 이해하기에는 무리가 있음. 교육 또한 이른바 정치 혹은 정치가들로 구성된 국회에 의해 기본적인 내용들이 교육관련 법률을 통해 결정되기 때문
- 따라서 교육의 정치적 중립성을 이유로 교육자치와 일반자치의 연계성 강화를 반대하는 것은 문제있어 보임

11) 교육법과 교육기본권(2003), 131면.

12) 헌법학원론(2007), 267면.

3) 교육제도와 교육자치제도

- 교육제도는 국가운영의 근간을 이루는 제도중의 하나
 - 여기에는 앞서 언급된 대로 복수정당제, 민주적 선거제도, 직업공무원제, 민주적 교육제도와 대학자치제, 민주적 군사제도, 사유재산제, 민주적 혼인제도와 가족제도, 자율적인 언론·출판제도 등이 있음
- 이들 제도들은 그 목적을 달성하기 위한 각각의 실현수단 내지 방법이 있음
 - 예를 들어, 민주적 선거제도를 실현하는 수단 내지 방법으로 비밀, 보통, 평등의 투표방식이 있음
 - 직업공무원 제도의 경우에도 이를 운영하기 위한 방법이 있는 바, 공무원 정년의 보장하거나 공무원의 종류를 경력직, 특수직, 정무직, 별정직, 일반직 등으로 분류하는 것은 등 제도를 운영하는 구체적인 방법임
- 교육제도보장의 실현수단 내지 방법으로서 교육'자치'
 - 교육자치를 지방의 고유성 내지 지방마다의 특수성을 고려하여 자율적으로 교육할 수 있는 시스템으로 이해할 때, 교육자치는 교육제도의 한 실현수단 내지 방법으로 이해됨
 - 교육자치는 이때에도 교육의 특수성, 즉 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성에 따라 작동하며, 지방의 특수성 내지 고유성과는 무관하게 교육제도가 집행되는 모든 곳(어느 지방이든 무관하게)에는 항상 원리로써 기능함
 - 따라서 교육자치는 지방자치제도의 핵심 자치권(전권능성, 자기책임성)과 교육제도의 핵심 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성이 조화를 이루며 지방이 그 지역고유성을 고려하여 인재를 양성하는 제도라고 할 수 있는 바, 이는 교육제도의 실현수단으로 이해됨

3. 지방자치와 교육자치의 관계

1) 제도적 연혁

○ 양 제도의 연혁

- 지방자치의 제도적 연혁(소순창, 2002: 49-58)

- 지방자치의 발아기(1948년 8월 ~ 1960년 6월): 1949년 지방자치법이 제정되었으나 곧바로 시행되지 않음. 1952년에 지방의원선거가 최초로 실시됨
- 지방자치의 변혁기(1960년 6월 ~ 1961년 5월): 4.19혁명의 결과 헌법과 지방자치법이 개정되어 새로운 지방자치법에 의해 1960년 12월 선거가 실시되었으나 5.16군사혁명으로 지방자치제도는 중단됨
- 지방자치의 중단기(1961년 5월 ~ 1988년 4월): 5.16 쿠데타로 정권을 장악한 군사정부는 지방의회를 해산하고 지방자치에 관한 임시조치법을 제정하여 그에 저촉되는 지방자치법의 효력을 중단시킴
- 지방자치의 재생기(1988년 4월 ~ 1994년 3월): 1988년 4월 6일 지방자치법 전면개정. 1989년 12월 30일 지방자치법 제8차개정안 공포(지방자치단체장의 주민직선제). 1990년 12월 31일 제9차 지방자치법의 개정, 지방의원 선거법 및 지방자치단체장의 선거법이 모두 공포되고 이에 따라 1991년 3월 26일 기초자치단체의 의원선거가, 6월 20일에는 광역자치단체의 의원선거가 실시됨
- 지방자치의 개화기(1994년 3월 ~ 현재): 1991년 지방의회의원을 선출하므로써 지방자치의 본격적으로 실시되었으나, 공무원들의 냉소적인 태도, 지역주민의 무관심, 지방자치법의 중앙집권적인 조항 등이 지방자치에 대해서 장애요인으로 등장하여 지방자치법 개정요구의 목소리가 높아지자 1994년 3월 지방자치법, 선거법, 정치자금법 등의 정치관계법이 일괄적으로 개정

- 교육자치의 제도적 연혁(김남순, 1996: 170-210)

- 지방교육자치 준비기(교육법제정~1952.4.23) : 1949년 12월 31일 법률 제86호로 교육법이 공포되었으며, 교육법 중 지방교육자치와 관련된 내용을 규정함으로서 시작됨. 그러나 위 규정내용들은 법으로 규정만 되어 있을 뿐 실제 이행되지 못하다가 1952년 수정 공포된 지방교육자치법에 따라 1952년 이후 비로소 실행
- 제1차 지방교육자치 실행기(1952.4.23~1961.5.16) : 1952년 4월 23일 대통령령 제633호로 교육법 시행령이 제정·공포되면서 본격적인 지방교육자치제가 실행됨. 그 내용은 시·군단위의 교육자치를 근간으로 하며, 구교육위원은 구내의 각 읍·면의회에서 무기명으로 선거하는 직선제 방식을 사용
- 형식적 지방교육자치기(1961.5.16~1991.3): 군사혁명 이후 1962년 2월 1일 “교육에 관한 임시특례법”이 발효되면서 교육자치제는 폐지됨
- 제2차 지방교육자치 실행기(1991.3~현재): 1990년 “지방교육자치에 관한 법률”이 제정 공포됨으로서 교육자치가 전면적으로 시행됨. 다만 광역단위에만 시행되는 점, 교육위원회의 성격과 역할, 교육위원과 교육감에 관한 선출 등 교육자치제 운영에 관한 논란이 있어왔음

2) 이원화 구조의 성립원인

- 지방교육자치가 이원화된 구조를 갖게 된 것은 지방교육자치의 본질을 바라보는 관점의 차이가 그 출발점이 됨
- 두 가지 관점의 대립을 다음과 같이 정리할 수 있음¹³⁾
- 첫째, 지방교육자치에 관한 전통적인 견해로서 지방교육행정기관을 지방자치단체의 일반행정기관으로부터 분리하고 독립시켜 운영해야 한다는 견해인데, 이는 교육행정에 관한 인사와 교육재정의 자율성을 강조하는 입장임

13) 이기우, 한국지방교육자치제도의 개정과 향후과제(2007), 지방자치법연구 제7권 제2호, 32면.

- 둘째, 지방교육행정을 환경, 교통, 도시계획, 복지 등과 마찬가지로 지방자치단체가 수행하는 기능의 하나로 이해하며, 지방자치단체가 지방의 교육 사무를 국가나 다른 지방자치단체의 외부간섭을 받지 않고 법령의 범위 내에서 주민의 의사에 따라 자율적으로 수행해야 한다는 견해
- 두 견해는 지방 교육 문제를 주민들의 의사에 의하여 자율적으로 결정하여야 한다는 측면에서는 공통분모를 가지나, 지방교육행정기관을 단일화할 지 이원화할 지에 대해서는 차이점이 있음
- 이상의 시각은 지방자치와 교육자치에 대한 지방자치법의 법률규정의 변화
 - 제정지방자치법에서는 도의 행정사무를 분장하기 위하여 국을 둘 수 있도록 규정하고, 구체적으로 교육국을 두어 교육, 학예에 관한 사무를 분장할 수 있도록 하여 교육자치를 지방자치의 일환으로 규정함
 - 1988년 5월 1일 개정 지방자치법에서는 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위해 별도의 기관을 둘 수 있도록 규정하고, 필요한 사항은 별도의 법률을 통해 정하도록 규정하고 있음
 - 이는 『지방교육자치에 관한 법률』에서 시·도에 교육청을 설치하여 지방자치와 교육자치를 분리하여 실시하는 태도로 나타남
- 교육자치를 교육행정기관의 자치로 보는 관점의 존재
 - 교육계를 중심으로 주장되는 견해로 지방교육행정기관의 독자성을 강조하는 견해로서(노종희, 2002: 57) 일반지방행정기관과 지방교육행정기관의 관계를 중심으로 지방교육자치를 규정하려 함
 - 이러한 견해의 주요관심은 교육의 특수성 고려에 있으며 지방교육행정기관의 분리·독립을 강조하는 견해임. 구체적으로 지방교육자치의 목적이 교육의 자주성, 전문성, 중립성의 보장에 있으며 이러한 목적달성을 위해서는 이원형태가 유리한 제도임을 주장(김신복, 1985: 27~42)
- 입법자의 지방교육자치에 대한 이해부족(이승중, 2003: 122~126)
 - 교육행정과 일반행정의 분리 주장에 따라 입법자는 현행 지방교육자치제를 기본적으로 이원화하는 방안을 입법화하여 진행하여 옴
 - 입법자는 일반행정과 지방교육행정간의 이원화로 인해 발생하는 여러 문제점들을 인식하지 못함

3) 이원화 체계의 실제 문제점

- 이원화 체계가 안고 있는 문제점을 대표적으로 다음과 같이 지적할 수 있음
- 교육행정기관의 자치로 인한 칸막이 행정
 - 현행 교육자치제도는 교육행정이 일반행정과 분리되는 분리모델을 제도적으로 채택하였음
 - 교육행정기관이 일반행정으로부터의 독립만을 강조해 현장 학교에서의 자율성추구(즉, 학교자치)는 보장받지 못하는 실정
 - 칸막이 교육행정은 지방의 일반행정기관과 유기적인 협조가 이루어지지 못하는 관계로 일반행정으로부터 교육에 대한 적극적인 행정적·재정적 지원을 기대하기 어려움
- 종합행정 수행의 어려움
 - 일반행정이 도시계획을 함에 있어 학교부지 선정, 청소년 체육시설 등과 같은 교육행정 영역의 사무를 이원적으로 집행하는데서 오는 종합행정의 한계 발생
 - 즉, 도시계획을 청소년 체육정책과 연계하여 실현하기가 쉽지 않음
- 유사·중복업무로 인한 예산낭비
 - 기관이 분리됨으로써 교육의 특수성, 전문성과 관련 없는 부분의 예산은 낭비되고 있는 실정임
- 의결권의 이원화에 따른 비효율적인 의사결정체계
 - 교육위원회는 교육·학예에 대한 심의·의결기능을 행사하나 최종의결기관은 아니며, 핵심적인 사무에 대해서는 지방의회의 의결을 거치도록 되어있어 행정력 낭비가 심함
 - 의사결정과정에서 기관간의 갈등·대립으로 인한 업무 비효율도 심함
- 자치단체장과 교육감의 관계

4. 주요국의 운영 사례¹⁴⁾

1) 독일

- 교육에 대한 최종 권한과 책임은 주 정부에 있음(연방은 권한없음)
 - 주의 교육행정은 군(Kreis, 관구)단위로 집행
 - 지방교육자치제도는 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 단위로 운영
 - 일반 행정기관이 교육행정기관의 역할을 동시에 담당(독립된 교육행정기관 없음)

(1) 주 교육기관

- 교육의결기관은 주 의회
 - 권한: 주 의회가 교육에 관한 입법권을 행사함
 - 설치: 별도의 의결기관 없이 주 의회가 의결기관임
 - 교육집행기관은 문화부장관(주지사의 보조기관임)
 - 권한: 교육의 목적, 내용, 수업방식, 학교감독 등 주로 기획과 장학업무
 - 설치: 도시국가가 아닌 경우는 보통 3층으로 구성됨(상급: 주 문화부장관, 중급: 관구장, 하급: 학교감독관)
- ※ 학교감독관은 광역지방단위인 Kreis 혹은 독립시(Kreifreie Stadt)단위에 설치

(2) 지방자치단체 교육행정기관

- 교육의결기관 : 지방의회
 - 권한: 외부적 교육사무(학교의 설치, 인적·물적 설비, 재정지원)
 - 설치: 별도의 의결기관 없이 지방의회가 의결기관(일반적으로 교육상임위원회가 설치됨)
- 교육집행기관 : 지방자치단체장
 - 일반적인 보조기관으로 학교·청소년·스포츠국을 설치

14) 이기우, 지방교육자치제도 개선방안(2004. 12. 29), 지방교육자치제도 개선방안 공청회, 13면 참고.

2) 일본

- 광역단위(도·도·부·현)와 기초단위(시·정·촌)로 구성된 2계층적 지방교육자치제도 운영
 - 교육감을 교육위원회의 보조기관으로 설치하여, 권한을 위임받아 구체적인 사무를 처리함

(1) 의결기관: 지방의회

- 통상 지방의회에 상임위원회를 둠(명칭: 문교위원회)

(2) 집행기관: 교육위원회

- 기관성격은 합의제 집행기관
- 기관구성: 지방자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명(임기4년)하며 구성원수는 5인이며, 단 3인이상이 동일 정당 소속 불가함
- 권한
 - 도·도·부·현 교육위원회는 시·정·촌 교육장 임명 승인, 공립 소·중·고교 설립, 시·정·촌 의무학교의 학급 아동수 기준, 학급편제 인가 등
 - 시·정·촌 교육위원회는 학력부 작성, 취학의무의 유예·면제, 각종 자료의 도·도·부·현 교육위원회 보고 등

3) 영국

- 기초단위에서만 지방교육자치를 수행
 - 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 설치

(1) 지방의회의 교육위원회(Education Committee)

- 기관성격: 기초의회의 기관이지만 상당 수준의 독립성을 인정받고 있어 위임형 의결기관으로서의 성격이 강함
- 설치: 지방의회의 상임위원회

○ 기관구성

- 교육위원회의 정원의 50%이상은 지방의회 의원이 겸직, 정원의 50% 이내에서 외부 전문가 선임
- 교육위원회 내 소위원회를 두고 안전별로 심의·의결하며, 교육위원회 또는 지방의회의 최종의결을 거치지 않아도 교육(국)장에게 선결처분권 있음
- 위원회의 위원정수는 약 20 ~ 40명이며, 임기는 4년

○ 권한: 세입·세출 및 기채의 결정권 이외의 모든 교육업무에 관하여 독자적인 업무 수행이 가능함

(2) 교육(국)장

- 기관성격: 기초의회의 교육상임위원회의 보조기관
- 기관구성: 교육상임위원회가 교육 또는 교육행정경력을 가진 전문가 중에서 교육고용부장관과의 협의를 거쳐 임명
- 권한: 교육국의 책임자로서 사무관리 담당

4) 미국

- 교육에 대한 최고·최종 책임을 주 정부가 가짐(연방수정헌법 제10조)
- 지방교육행정체도가 주·지방자치단체별로 다양하게 형성됨
- 많은 행정사무(하수도, 전력, 소방, 홍수통제, 대중교통 등 지방교육행정을 포함)가 지방교육행정과는 별도로 기관에 의해 수행됨

(1) 주 단위

- 주 교육위원회
- 기관성격: 주의회의 위임을 받아 운영하는 별도의 기관(Wisconsin 주를 제외한 49개주에서 설치·운영)
- 기관구성: 교육위원(5 ~ 7명)을 선출
 - 선출방식은 주민 선출(정당기반, 비정당기반), 주지사 임명, 주의회 임

명 등 방식의 다양화

- 권한: 교육에 관한 심의·의결 기능과 자문기능을 수행, 중요한 정책결정은 교육감, 주지사를 거쳐 주의회에서 최종결정함

○ 주 교육감

- 기관성격: 주 정부마다 매우 다양(3개 유형: Commissioner, Secretary, Chief Executive Officer)
- 기관구성
 - 선출방식은 주민 선출(정당기반, 비정당기반), 주지사 임명, 주의회 임명 등 방식의 다양화

(2) 지역학교구 단위

○ 지역학교구 교육위원회(Local Board of Education)

- 기관성격: 주헌법 및 주법에 따라 주교육위원회의 지도·감독을 받아 당해 지역학교구의 교육을 운영하는 일종의 준지방자치단체로서 합의제 집행기관과 최종의결기관으로서의 성격을 동시에 갖고 있음
- 기관구성: 주민직선이 많으나 단체장이 일부 또는 전부를 임명하는 곳도 있음(예: 뉴욕주)
- 권한: 조례 제정권, 조세 징수권, 교육감·학교행정가·교원 등 임명권, 교육정책 개발, 교육프로그램 결정 등

○ 지역학교구 교육감(Local Superintendent)

- 기관성격 및 구성: 지역학교구 교육위원회에서 공모하여 채용
- 권한: 교육위원회에 대한 종속적 지위 때문에 제한적 역할만을 수행

〈표 2-2〉 주요국의 교육자치제도 비교

		의결·집행기관	일반·교육 자치 관계	권한
미 국	주 (State)	의결: 주의회 집행: 주지사, 주교육위원회	통합운영	교육에 관한 심의·의 결 기능과 자문기능 수행 등
	학교구 (School district)	의결·집행: 교육위원회	분리운영	조례 제정권, 조세징 수권, 교육정책 개발 등
영 국	광역	교육구별 교육자치 ¹⁵⁾	지방의회를 중심으로 통합운영	세입·세출 및 기채의 결정권 이외의 교육업 무 독자적 수행
	기초	의결·집행: LEA (교육위원회)		
일 본	도·도·부· 현	의결: 지방의회 집행: 교육위원회, 자치단체장(예산총 괄책임)	통합운영 (연계성을 중시)	시·정·촌 교육장 임 명 승인 및 공립 소· 중·고교 설립 등
	시·정·촌		교육자치 강화 추세	학령부 작성, 취학의 무의 유예·면제
대 만	교육· 장학 행정	의결: 주의회 집행: 주교육부 장 관		교육의 목적, 내용, 학 교감독 등 내부적 교 육사무
	주 ↓ 기초			
	학교 설치· 관리	의결: 지방의회 집행: 자치단체장		학교의 설치, 인적· 물적 설비, 재정지원 등 외부적 교육사무

자료: 행안부 내부자료, 일반자치와 교육자치의 연계, 1면 이하; 이기우, 지방교육자
치제도 개선방안(2004. 12. 29), 지방교육자치제도 개선방안 공청회, 13면
이하 통합 재구성

15) 지방교육행정기관 없음.

5. 소결

- 지방자치제도와 교육제도는 공통적으로 헌법상 보장된 제도보장의 내용
 - 각자 중 어느 것도 우위에 세울 수 없는, 상호 동등하게 조화되어 작동되어야 할 헌법제도적인 메카니즘
- 일반자치와 교육자치의 연계 문제는 각 제도의 핵심적 내용은 구별하여 집행하고, 유사·중복되는 내용은 통합시킴으로 지방의 종합적 행정을 효율화시키고 비용을 절감하자는 것

적용원리: 최소한 보장의 원칙: 각 제도의 “본질적 내용”을 훼손하지 않는 범위 내에서 법률로써 각 제도의 내용을 자유로이 형성 가능¹⁶⁾

- 이때 각 제도의 “핵심적인 내용”이 무엇인가가 문제
- 지방자치제도의 경우, 단체자치와 주민참여, 자치권(전권능성과 자기책임성)이 될 것이며
- 교육제도의 경우, 교육재정과 교원지위의 법적 보장, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 보장¹⁷⁾이 될 것임
- 일반 행정과 교육 행정의 연계로 일반 행정은 그 핵심적 내용이 침해된다고 보지 않는 반면(행정학계), 교육 행정에서는 교육제도의 소프트웨어 요소가 침해된다고 보는 것임
- 결국, 일반행정과 교육행정이 이원화됨으로 발생하는 문제점을 제거하고, 교육행정 고유의 특성을 보장하는 방향으로 교육자치가 전개되도록 입법자(국회)는 법령을 통해 판단해야 함
- 광역단위의 일반행정과 교육청의 사무를 살펴 양자의 유사중복 사무영역을 발굴하고
- 기초단위에서도 동일한 방법으로 시군구의 사무와 지역교육청의 사무를 상호 비교하여 양자간 유사중복 사무를 발굴하여

16) 권영성, 헌법학원론(2007), 189면 참조.

17) 표시열, 교육법(2008), 90면.

- 교육행정의 전문영역에 해당하는 사무는 교육청 내지 지역교육청이 수행하게 하고, 나머지 부분은 통폐합하는 방향으로 추진하는 것이 합리적임
- 이때, 지방자치단체의 장과 교육감을 조화시키는 문제, 지방의회의원과 교육위원을 조화롭게 협력하는 방안이 중요¹⁸⁾

“일반 지방자치단체에 대한 지방교육행정기관의 독립성 내지 자주성을 현재보다 강화해야 한다는 주장은 설득력이 낮다. ... 영국이나 프랑스의 경우 지방교육행정이 지자체에 완전 통합되어 있거나 강하게 연계된 상태에서 교육의 독립성은 우리보다 크게 제약되어 있는 상태이지만, 이것이 현장의 교육성과를 저해하고 있다고 보기는 어렵다.”¹⁹⁾

18) 이에 대한 좀 더 상세한 내용은 아래 IV 참조.

19) 우천식, 지방교육자치제도의 개편, in: 박세일·우천식·이주호 편, 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서, 한국개발연구원(2002), 394면 참조.

III. 일반자치와 교육자치 이원화 실태

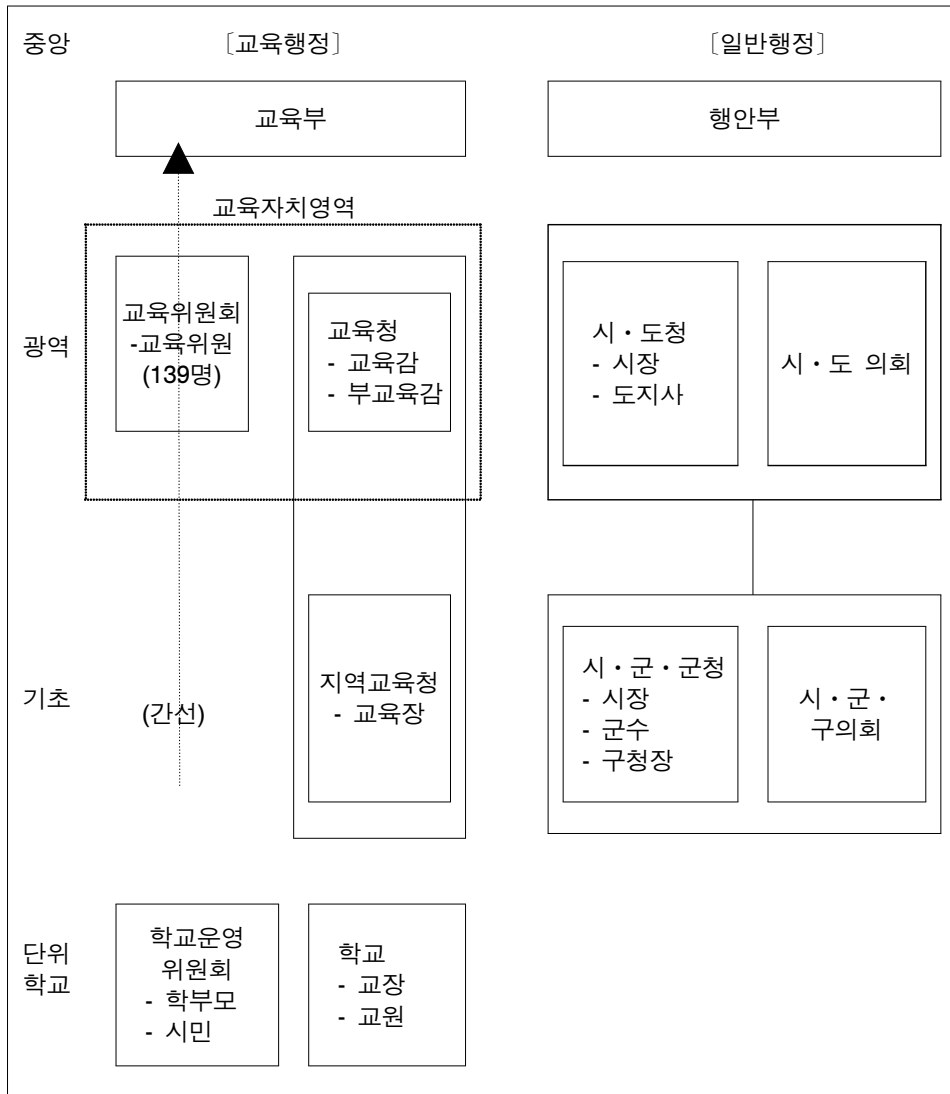
1. 운영구조

○ 현행 교육행정과 일반행정의 2원적 운영체계를 살펴보면 아래 그림과
같음

- 현재 교육자치행정은 전국 16개 시·도 광역단위에서만 실시하고 있음
- 교육감은 주민 직선으로 선출되며 독임제 집행기관임
- 교육위원회는 교육위원 139명으로 구성되며 교육위원은 임기 4년임

※ 2010.5.31 선거가 실시되면 교육위원회는 시·도의회 내 상임위원회의
하나로 전환됨. 기존 간선된 교육위원은 주민직선에 의해 77명이 선출
됨(교육상임위원회 139명= 62명: 시·도의회의원 + 77명: 주민직선 교육
의원)

〈그림 3-1〉 현행 교육자치행정과 일반자치행정의 운영구조



자료: 우천식, in: 박세일·우천식·이주호 편, 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서(2002), 384면 재구성

2. 일반행정과 교육행정의 사무와 그 처리 실태

1) 일반론

(1) 전문·유사·중복사무의 판별기준

- 이원화의 내용은 사무, 재정, 인력 등을 들 수 있으며 여기서는 사무를 중심으로 이원화의 실태를 살핌
- 교육청의 사무를 일반행정 사무와의 관계를 염두에 두고 전문사무, 유사사무, 중복사무로 구분함
 - 이때 구분의 기준이 중요하며 기준은 다음 표와 같음
 - 동 기준은 일반행정청과 교육청간의 사무비교에 공통으로 적용됨
- 판별의 한계
 - 이 기준에 따라 분류가 매우 어려운 사무도 있을 수 있으나 여기서는 정밀분류가 아닌 일반평균적인 분류강도로 분류함

〈표 3-1〉 일반행정과 교육행정간 전문·유사·중복사무의 구분기준

구분기준			
구분	전문사무(①)*	유사사무(②)	중복사무(③)
개념	교육의 전문성원리와 관련, 교육전문가 및 그 기관만이 수행할 수 있는 사무 (반면 일반행정청은 일반행정의 전문성 보유)	교육행정의 요소와 일반행정의 요소가 복합적으로 혼재하는 사무	일반행정사무와 동질의 사무
기준	교육의 전문성·자주성	양사무의 복합·공존성	일반행정사무 동질성
예시			
경남 교육청	- 특성화교육 - 교육자료개발 - 교육행정정보 시스템(NEIS) 업무	- 다문화가정 자녀교육 - 관련 법규의 관리(교육조례와 일반행정조례, 규칙)	- 지방의회관련 사무 - 직원 전출입 복무관리 - 자연재해·방재업무 - 성과상여금 관리 - 지방재정관련 업무
경남 도청	- 농업정책 - 산림복지 - 도시계획*		

***전문사무**를 학무행정사무라 달리 표현할 수 있고, 유사·중복사무는 학무행정 사무를 지원하는 이른바 “관리행정”이라 볼 수 있음

※**도시계획사무**를 순수 일반행정사무로 분류하기에 어려움이 있음. 왜냐하면, 예를 들어 청소년 체육진흥을 위해 대형 복합 체육관 건설계획을 세우는 경우, 여기에는 일반행정과 교육행정의 양요소가 공존하기 때문. 그럼에도 행정현실에서는 이를 순수 일반행정이 전권한적으로 처리하는 전문사무로 여기고 있는 실정

※**다문화가정 자녀교육사무**는 전형적인 유사사무라 할 수 있음. 자녀의 학교학습을 돕기 위한 교육행정의 요소(방과후 학교를 통해)와 결혼이주민, 배우자, 이들 부모를 대상으로 일반 복지행정측면에서 실시하는 사무 [예: 한글교실, 한국문화의 이해, 가족통합교육(남편교육, 시부모 교육) - 이는 일반행정의 지도·감독을 받는 다문화센터에서 실시함] 등이 복합적으로 공존하기 때문

※**자연재해·방재업무**가 교육청의 사무로 존재하는 경우도 있는 바, 이는 일반 행정사무와 동질의 사무라 볼 수 있음

(2) 실태조사 범위

○ 대상기관

- 조사대상기관은 광역 및 기초자치단체를 합하여 10개로 함

	일반행정청	교육행정청
광역	부산광역시	부산교육청
	경상남도	경남교육청
기초	진주시	진주교육청
	고창군	고창교육청
	강남구	강남교육청

○ 대상사무

- 각 기관 홈페이지 조직도상의 사무를 대상으로 함
- 일반적인 행정실무상 단위사무를 “법령상 권한과 책임 및 의무가 발생되는 최소단위의 사무”²⁰⁾라 정의함

20) 사무조사를 위한 법령입력 및 사무배분기준(안)에 관한 연구(II), 한국지방행정연구원 (2008.4), 9면.

- 여기서는 일반행정기관 및 교육행정기관의 홈페이지에 게시된 조직도상 집행하는 최소 처리 사무를 대상으로 함

(3) 실태조사 방법

- 각 기관 사무의 엑셀 입력
 - 일반행정기관과 교육행정기관의 사무를 엑셀에 입력하여 총 사무의 수를 파악
- 전문, 유사, 중복사무의 분류
 - 일정한 원칙에 따라 기준을 정한 뒤, 일반행정과 교육행정간의 전문, 유사, 중복사무를 분류
 - 각각의 사무와 퍼센트를 도표로 나타냄
- 지방자치단체와 교육청의 사무분석상의 한계점
 - 지방자치단체의 단위사무와 교육청의 단위사무는 그 사무의 규모, 재정, 인력투입 등에 있어 차이가 있음
 - 본 연구는 지방자치단체와 교육청 홈페이지상 분류된 과업내용을 대상으로 하되, 용어적 관점에서 전문, 유사, 중복사무를 분류하였기 때문에 양자간 단위사무의 성질, 규모, 인력투입에 있어 차이는 존재할 수 있음

2) 부산광역시-부산교육청

(1) 사무처리 개관

일반행정 사무(부산광역시)	교육행정 사무(부산교육청)
총2322개 단위사무 ²¹⁾	총135개

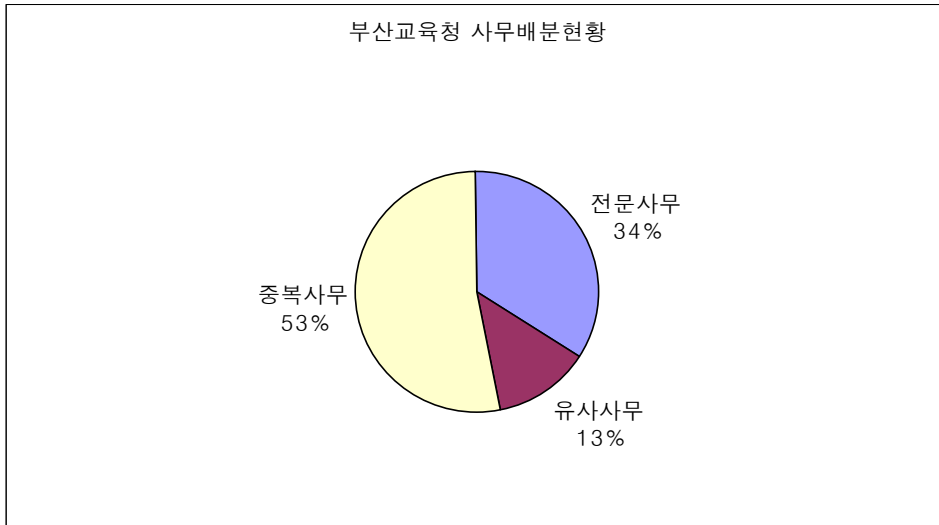
21) 첨부된 excel 화일 참조.

- 부산광역시 홈페이지 조직도상의 3실 7국 63과 2본부 5관을 조사대상으로 함
 - 각 실과에는 3-8개의 사무그룹이 있고(총81개 그룹), 각 그룹에는 약 10-94개 정도의 단위사무가 있음
 - 2009. 6 현재 부산광역시청의 일반 행정 단위사무(=개인별업무분장사무) 총수는 약 2322개로 집계됨
- 이에 대해 부산광역시 교육청 홈페이지 기구표상의 감사담당관, 교육의사담당관, 홍보담당관, 교육정책국, 기획관리국 등 총5개 기구를 대상으로 조사
 - 3개 담당관에게는 21개의 주요업무가 부여되어 있고, 교육국 6개 과에는 76개의 주요업무가, 기획관리국 6개 과에 81개 주요업무가 부과되어 있음
 - 2009. 6 현재 부산광역시 교육청의 교육 행정 단위사무(=개인별업무분장사무) 총수는 약 135개로 집계됨

(2) 분석

- 부산광역시청과 부산교육청이 수행하는 단위사무는 ①교육청만의 전문사무(교육의 전문성과 관련), ②일반 행정과 교육 행정 유사사무, ③일반 행정과 교육 행정 중복사무 3가지 유형으로 구분이 가능
 - ①의 예로는 검정고시, 장학지도, 교육자료개발 등이 될 것임
 - ②의 예로는 방과후 학교 운영, 학교전염병 예방관리 등이 되며
 - ③의 예로는 지방의회 관련사무, 자연재해·방재 업무, 직원 진출입 복무관리, 성과상여금 관리, 지방재정 관련업무 등이 해당됨
- ①은 교육의 전문성과 자주성이 고도로 요하는 사무에 해당되어 일반 행정과 통합이 불가함
 - ②,③의 사무는 유사·중복 사무에 해당되어 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 이유로 '통합불가사무'로 판단하기에는 설득력이 희박
- 부산시교육청이 수행하는 전체 사무중 전문, 유사, 중복사무의 비율은 다음과 같음

〈그림 3-2〉 부산시교육청 사무분석



3) 경상남도-경남교육청

(1) 사무처리 개관

일반행정 사무(경상남도)	교육행정 사무(경남교육청)
총2116개 단위사무 ²²⁾	총202개

- 경남도청 홈페이지 조직도상의 5실 7국 36과 3단을 조사대상으로 함
 - 각 실과에는 4-7개의 사무그룹이 있고(총193개 그룹), 각 그룹에는 약 8-13개 정도의 단위사무가 있음
 - 2009. 6 현재 경남도청의 일반 행정 단위사무(=개인별업무분장사무) 총 수는 약 2116개로 집계됨
- 이에 대해 경상남도 교육청 홈페이지 기구표상의 감사담당관, 교육정책담당관, 교육국, 기획관리국 등 총4개 기구를 대상으로 조사

22) 첨부된 excel 화일 참조.

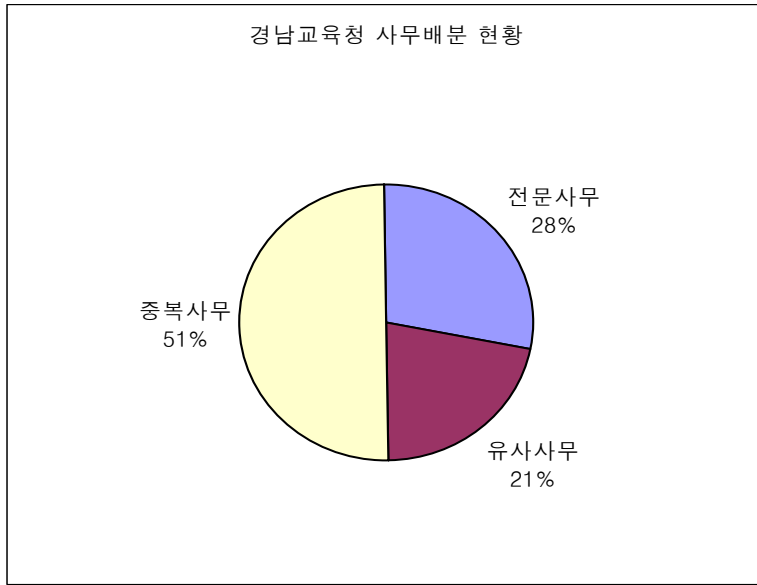
- 2개 담당관에게는 31개의 주요업무가 부여되어 있고, 교육국 5개 과에는 87, 기획관리국 5개 과에 85개 주요업무가 부과되어 있음
- 2009. 6 현재 경상남도 교육청의 교육 행정 단위사무(=개인별업무분장 사무) 총수는 약 202개로 집계됨

(2) 분석

- 경남도청과 경남교육청이 수행하는 단위사무는 ①교육청만의 전문사무(교육의 전문성과 관련), ②일반 행정과 교육 행정 유사사무, ③일반 행정과 교육 행정 중복사무 3가지 유형으로 구분이 가능
 - ①의 예로는 특성화교육, NEIS업무, 교육자료개발 등이 될 것임
 - ②의 예로는 다문화가정 자녀교육, 관련 법규관리 등이 되며
 - ③의 예로는 지방의회 관련사무, 자연재해·방재 업무, 직원 전출입 복무관리, 성과상여금 관리, 지방재정 관련업무 등이 해당됨
- ①은 교육의 전문성과 자주성이 고도로 요하는 사무에 해당되어 일반 행정과 통합이 불가함
 - ②,③의 사무는 유사·중복 사무에 해당되어 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 이유로 '통합불가사무'로 판단하기에는 설득력이 희박
- 경남교육청이 수행하는 전체 사무 중 경남도청의 일반행정 사무 대비 전문, 유사, 중복사무의 비율은 다음과 같음²³⁾

23) 첨부된 excel 화일 참조.

〈그림 3-3〉 경남교육청 사무분석



4) 진주시-진주교육청

(1) 사무처리 개관

일반행정 사무(진주시)	교육행정 사무(진주교육청)
총 794개 단위사무	총 239개 사무

- 진주시청 홈페이지 조직도상의 1실 5국 24과 1단을 조사대상으로 함
 - 각 실과에는 4-7개의 사무그룹이 있고(총 22개 그룹), 각 그룹에는 약 13-59개 정도의 단위사무가 있음
 - 2009. 6 현재 진주시청의 일반 행정 단위사무(=개인별업무분장사무) 총 수는 약 794개로 집계됨
- 이에 대해 진주시 교육청 홈페이지 기구표상의 교육과, 관리과의 2개 기구를 대상으로 조사

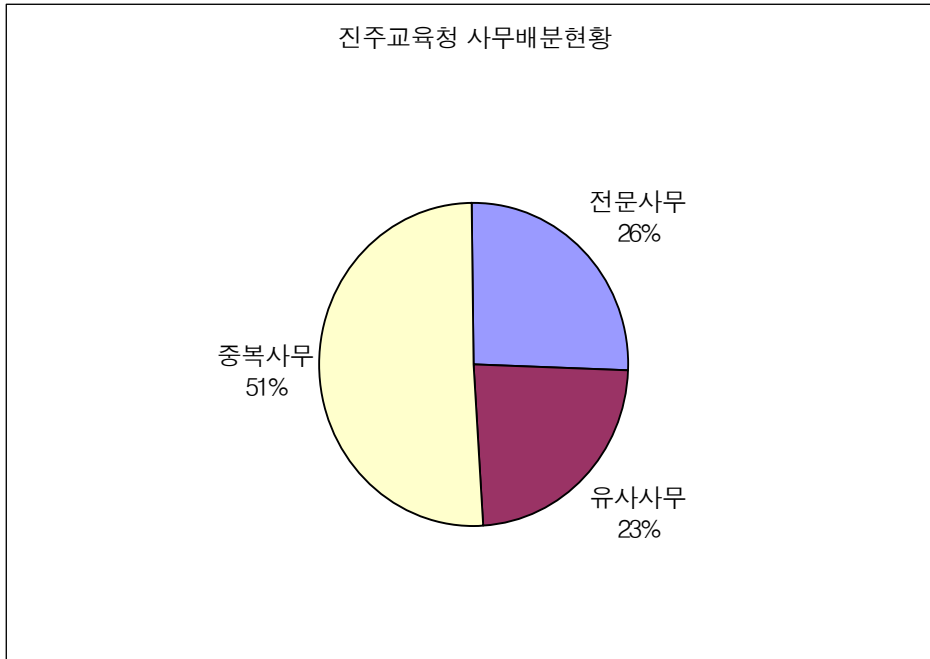
- 교육과와 관리과로 이루어진 2개의 과에는 교육과의 경우 초등교육담당, 중등교육담당, 과학정보교육담당, 사회체육교육담당, 보건급식담당의 6개의 주요업무, 관리과의 경우에는 총무담당, 관리담당, 경리담당, 시설담당의 4개의 주요업무가 부과되어 있음
- 2009. 6 현재 진주시 교육청의 교육 행정 단위사무(=개인별업무분장사무) 총수는 약 239개로 집계됨

(2) 분석

- 진주시청과 진주시교육청이 수행하는 단위사무는 ①교육청만의 전문사무(교육의 전문성과 관련), ②일반 행정과 교육 행정 유사사무, ③일반 행정과 교육 행정 중복사무 3가지 유형으로 구분이 가능
- ①의 예로는 과학, 정보화 각종 대회, 영재교육, 영재교육원 운영 등이 되며
- ②의 예로는 학교보건 일반, 계약업무(공사, 물품, 용역 및 관급자재 구매건)등이 되며
- ③의 예로는 관리업무 통괄, 대내외 업무협의 관련 업무(민원포함) 등이 해당됨
- ①은 교육의 전문성과 자주성이 고도로 요하는 사무에 해당되어 일반 행정과 통합이 불가함
- ②,③의 사무는 유사·중복 사무에 해당되어 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 이유로 '통합불가사무'로 판단하기에는 설득력이 희박
- 진주시교육청이 수행하는 전체 사무 중 진주시청의 일반행정 사무 대비 전문, 유사, 중복사무의 비율은 다음과 같음²⁴⁾

24) 첨부된 excel 화일 참조.

〈그림 3-4〉 진주교육청 사무분석



5) 고창군-고창교육청

(1) 사무처리 개관

일반 행정 사무(고창군)	교육 행정 사무(고창교육청)
총358개 단위사무	총283개 사무

- 고창군청 홈페이지 조직도상의 1실 10과 3팀을 조사대상으로 함
 - 각 실과에는 3-8개의 사무그룹이 있음(총65개 그룹)
 - 2009. 6 현재 고창군청의 일방행정단위사무(=개인별업무분장사무) 총 수는 약 358개로 집계됨
- 이에 대해 고창교육청 홈페이지 기구표상의 학무과, 관리과 등 2개 과를 대상으로 조사

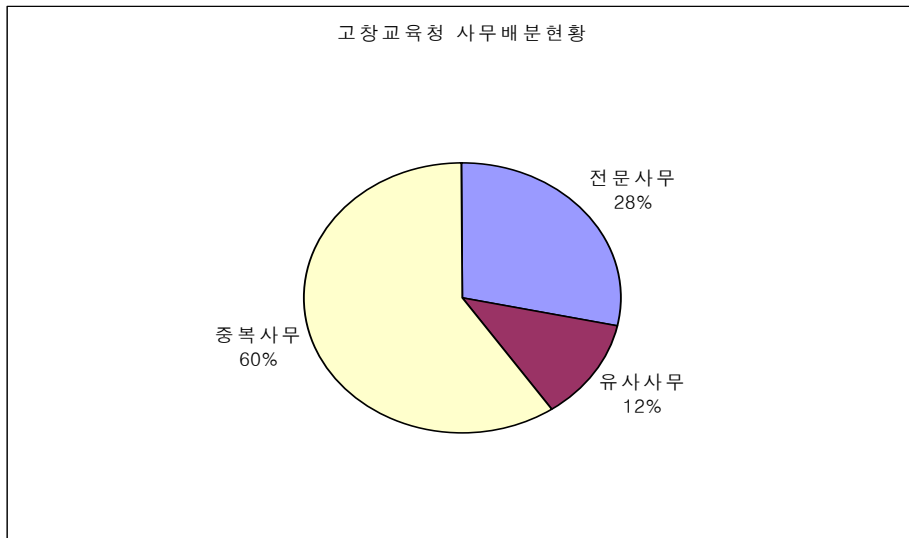
- 학무과와 관리과로 이루어져 있는 2개의 과에는 학무과의 경우 초등담당, 중등담당, 사회교육체육담당, 과학교육정보담당의 4개의 담당이, 관리과의 경우 총무담당, 혁신복지담당, 관리담당, 경리담당, 시설담당의 5개의 담당이 부과되어 있음
- 2009. 6월 현재 고창교육청의 교육행정단위사무(=개인별업무분장사무) 총수는 약 283개로 집계됨

(2) 분석

- 고창군청과 고창교육청이 수행하는 단위사무는 ①교육청만의 전문사무(교육의 전문성과 관련), ②일반 행정과 교육 행정 유사사무, ③일반 행정과 교육 행정 중복사무 3가지 유형으로 구분이 가능
 - ①의 예로는 교육과정개발, 인성교육 등이 될 것임
 - ②의 예로는 향토문화예술, 조례, 규칙, 교육규제에 관한사항 등이 되며
 - ③의 예로는 교원정원, 통계, 근무평정, 행정지원업무 등이 해당됨
- ①은 교육의 전문성과 자주성이 고도로 요하는 사무에 해당되어 일반 행정과 통합이 불가함
 - ②,③의 사무는 유사·중복 사무에 해당되어 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 이유로 '통합불가사무'로 판단하기에는 설득력이 희박
- 고창교육청이 수행하는 전체 사무 중 고창군청의 일반행정 사무 대비 전문, 유사, 중복사무의 비율은 다음과 같음²⁵⁾

25) 첨부된 excel 화일 참조.

〈그림 3-5〉 고창교육청 사무분석



6) 강남구-강남교육청

(1) 사무처리 개관

일반행정 사무(서울 강남구)	교육행정 사무(서울 강남교육청)
총403개 단위사무	총521개 사무

- 강남구청 홈페이지 조직도상의 2실 5국 1단 1소를 조사대상으로 함
 - 각 국과에는 3-6개의 과가 있음 (총35개 그룹)
 - 2009. 6 현재 강남구청의 일방행정단위사무(=개인별업무분장사무) 총 수는 약 403개로 집계됨
- 이에 대해 강남교육청 홈페이지 기구표상의 2국 6과를 대상으로 조사
 - 학무국과 관리국으로 이루어져 있는 2개의 국에는 학무국의 경우 초등교육과, 중등교육과, 평생교육체육과의 3개 담당이, 관리국의 경우 관리과, 재정과, 시설과의 3개의 담당이 부과되어 있음

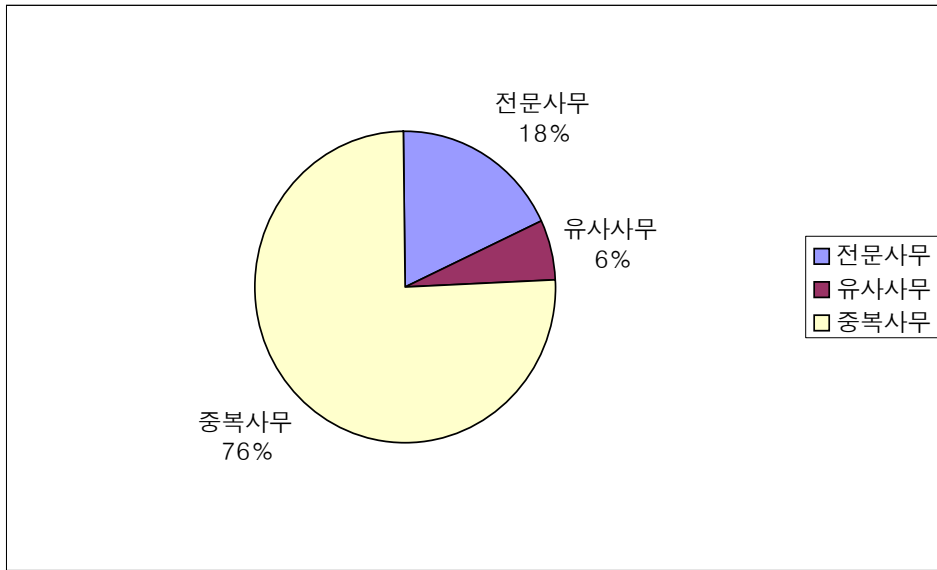
- 2009. 6월 현재 강남교육청의 교육행정단위사무(=개인별업무분장사무) 총수는 약 521개로 집계됨

(2) 분석

- 강남구청과 강남교육청이 수행하는 단위사무는 ①교육청만의 전문사무 (교육의 전문성과 관련), ②일반 행정과 교육 행정 유사사무, ③일반 행정과 교육 행정 중복사무 3가지 유형으로 구분이 가능
 - ①의 예로는 교재개발, NEIS정리 및 관리업무 등이 될 것임
 - ②의 예로는 학교시설 BTL사업추진 관련 업무, 각종재소 및 소송업무 관한 사항 등이 되며
 - ③의 예로는 교육특별회계예산편성 및 관리, 국정감사 및 행정감사에 관한 사항 등이 해당됨
- ①은 교육의 전문성과 자주성이 고도로 요하는 사무에 해당되어 일반 행정과 통합이 불가함
 - ②,③의 사무는 유사·중복 사무에 해당되어 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 이유로 '통합불가사무'로 판단하기에는 설득력이 없음
- 강남교육청이 수행하는 전체 사무 중 강남구청의 일반행정 사무 대비 전문, 유사, 중복사무의 비율은 다음과 같음²⁶⁾

26) 첨부된 excel 화일 참조.

〈그림 3-6〉 서울 강남구교육청 사무분석



3. 교육행정기관간 사무처리 실태

1) 일반론

○ 교육청간의 사무특성 비교

- 광역단위 교육청사무와 지방단위의 지역교육청간의 사무를 분류하여 그 특성을 분석함
- 연구의 대상은 앞의 일반행정과 교육행정간의 비교(총10개 기관 비교)와는 달리 경남교육청-진주교육청, 전북교육청-고창교육청 총4개 기관을 대상으로 함

○ 교육청간 유사·공통사무 비교

- 광역교육청과 지역교육청간의 유사·공통사무, 그리고 상이사무를 분류하여 계량화 시도
- 이때 지역교육청의 사무를 기준²⁷⁾으로 상급교육청의 사무를 각각 살펴 유사, 중복, 상이사무를 구분함

○ 유사·중복, 상이사무의 판별기준

- 지방교육청의 특정사무가 광역교육청이 구분해 놓은 분류영역과 동일할 때, 이를 유사·중복사무라 판단함
- 예를 들면, 고창교육청이 시행하는 “학교운영위원회”에 관한 사무는 전북교육청이 시행하는 “학교운영위원회 운영에 관한 사항”과 유사 혹은 중복되어 이는 “유사·공통사무”에 해당

〈표 3-2〉 유사·공통사무 예시

교육청	고창교육청	전북교육청
사무	학교운영위원회	학교운영위원회 운영에 관한 사항
	교과연구회	초등학교 및 이에 준하는 교과연구회 운영지도

2) 경남교육청 - 진주교육청

(1) 유사·공통 사무

- 경상남도교육청과 진주교육청의 각 홈페이지상에 나타난 사무²⁸⁾를 참고하여 양자의 유사·공통사무와 상이한 사무를 아래 표와 같이 분류

27) 사무의 수가 상급교육청의 그것보다 작으므로.
 28) 각 교육청이 집행하는 사무.

〈표 3-3〉 경남교육청-진주교육청 유사·공통, 상이사무

경남교육청(총205개 사무) - 진주교육청(총239개 사무)		
유사·공통사무(132개사무)	상이한 사무	
	경상남도 교육청(73개사무)	진주 교육청(23개사무)
<ul style="list-style-type: none"> - 고등학교 입학자격 및 졸업자격 검정고시 - 고등학교 전형 및 대학 수학 능력 시험 관리 - 과학교육 및 정보화교육에 관한 사항 - 교육복지 정책 총괄 · 조정 · 지원 - 국제 교육 교류 · 협력 - 독서 · 논술교육 및 학교도서관 운영에 관한 사항 - 양성평등 교육 정책 운영 - 영어(외국어)교육 활성화 업무 - 유아교육 진흥 - 유치원, 초등학교, 특수학교 교 - 과용 도서 및 인정도서에 관한 업무 - 유치원, 초등학교, 특수학교 교육과정 편성 · 운영 지도 - 유치원, 초등학교, 특수학교 장학지도 및 수업지원 - 유치원, 초등학교, 특수학교 학생교육에 관한 사항 - 유치원, 초등학교, 특수학교 학생의 생활 지도 및 학예행사 - 전문계 고등학교 장학지도 - 전문계 고등학교 전문 교육과정 운영지도 - 중등 교과용도서 및 인정도서에 관한 업무 - 중등학교 교육과정 편성 · 운영 지도 - 중등학교 학생 학적 (입학, 전학, 편입학, 유학생)관리 - 중등학교 학생의 교육에 관한 사항 - 중등학교 학생의 생활지도 및 학예행사 - 중등학교 학생의 진로지도 및 상담활동 - 중등학교의 장학지도 및 수업지원 - 중학교 입학 자격 검정고시 - 통일교육 및 경제교육 - 학교 체육 진흥의 활성화 및 체육대회 개최 - 학교운영위원회 운영지도 - 학교자율화업무 추진 총괄 - 학생 보건교육 지도 - 환경 교육에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 각급 학교 과학 교육 과정의 운영 지도 - 고등공민학교 운영 지도 - 과학 교육 진흥에 관한 사항 - 과학고등학교 및 과학교육원 운영 지도 - 대안교육 운영에 관한 사항 - 산학협력교육 운영 지도 - 전문계 고등학교 공동실습소 및 직업훈련과정 운영 지도 - 정보통신 윤리 교육에 관한 사항 - 지도방문계획의 조정 · 통제 - 특목고·자율학교·일반계 특성화고·기숙형 공립고·자립형사립고 운영지도 - 교육감이 고등학교의 입학 전형을 실시하는 지역내 학생 전 · 입학 업무 - 경남 교육정책 개발 · 평가 등 교육정책 총괄 및 조정 - 주일 수업제 운영 지원 - 직속기관(교육연구정보원, 유아교육원, 유아체험교육원) 운영 지도 - 청소년 수련 활동 지원 및 지도자 육성 - 시 · 도교육감 및 부교육감 협의회에 관한 사항 - 교육정책자문위원회 운영 - 학점은행제 운영 - 교육규제 완화에 관한 업무 	<ul style="list-style-type: none"> - 발명교육 - 복식수업 - 봉사활동 - 장학금(중등업무) - 장학자료 개발 - 조기교육, 조기진급(학적) - 중학교무시험배정업무 - 중학생성교육, 금연교육 - 학습준비물 - 법령, 조례, 규칙 및 관인인수 - 학칙변경 - 우수 모범 학원 지정 - 초,중학교 학구조정 - 강사 채용 및 해임 및 경력증명서 발급 - ICT 지원센터 운영 - 교육장실 관리 및 안내 - 교육평가편람 자료작성 - 교직원 업무경감 - 국유재산 관리에 관한 사항 - 등글레회 - 학교발전기금 - 행정절차 미비 건물 양성화

<ul style="list-style-type: none"> - 연구학교 및 연구대회 운영 관리 - 교육선진화 및 정보화 - 정보화 교육 관련 교원, 학생 연수 및 행사 운영에 관한 사항 - 영재교육 및 영재교육원 운영 - 지원 관련 업무 - 특수교육 진흥 - 특수교육지원센터 운영 - 교무업무시스템 프로그램 관리 및 NEIS 학부모서비스 운영 - 경남 교육시책 및 주요업무계획 수립 - 공공도서관 · 평생학습관·지역평생교육정보센터의 지도 · 감독 - 비영리법인(공익법인 포함)의 설립·해산에 따른 지도 · 감독 - 평생 교육 및 직업교육에 관한 사항 - 평생 교육 정책 및 제도 운영 - 학교시설을 이용한 평생교육 - 학교체육교육 · 학교급식 · 학생의 보건위생에 관한 사항 - 학교폭력(성폭력) 예방 및 대책 - 학생야영수련원 운영 지도 (산촌유학원, 덕유 · 학생교육원, 낙동강학생수련 - 학원(교습소, 개인과외 교습자포함) 지도 · 감독에 관한 사항 - 행정심판 및 소송업무 수행에 관한 사항 - 각종 계약에 관한 사항 - 계약법령 및 계약제도 관리 - 계약심의위원회 운영 - 방과후학교 운영 및 지원 - 각급학교 방과후 운영 업무 - 각급 학교 설립 및 폐지 - 각급 학교 학생의 수용계획 - 공립 각급 학교 및 소속 기관의 시설 사업계획의 수립 · 조정 - 교육시설재난공제회 업무 - 교육환경평가에 관한 사항 - 북한 이탈 청소년 및 다문화 가정 자녀 교육 - 친환경 급식 지도 및 무상학교급식 추진 - 학교 법인 설립 · 폐지 및 지도·감독 - 학교급식(유치원포함) 및 교육기관 급식운영 지도 - 학교형태의 평생 교육 시설 설치·폐지 및 지도 · 감독 - 학생 영양지도 및 식생활 개선 - 학생(유치원 포함) 건강에 관한 사항 - 임대형 민자사업 학교시설 복합화 추진 - 임대형 민자사업 대상학교 성과평가 관리 - 학교시설 임대형 민자사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 법규정비 및 해석에 관한 사항 - 개발도상국 교육정보화 지원 - 교육연수원 운영 지도 - 유치원, 초등학교, 특수학교 교원 임용후보자 선정 경쟁시험 업무 - 중등학교 교원 임용후보자 선정 경쟁시험 업무 - 직속기관 및 지역교육청 평가 - 각종 감사계획의 수립 및 조정 - 교직원무심의위원회 운영 - 공무원 행동강령 이행 점검 · 교육 - 공직자 병역사항 관리 - 공무원단체에 관한 사항 - 특별교부금 및 보조금 관리 	
--	---	--

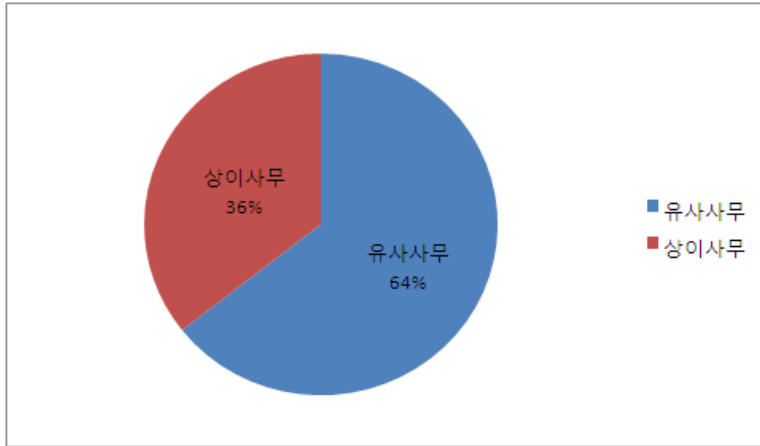
<ul style="list-style-type: none"> - 각급 학교의 교과서 수급 - 학교 급식 시설 관리 - 지방공무원의 임용, 복무, 교육훈련, 상훈, 징계 후생복지 등 인사업무에 관한 사항 - 반부패 청렴업무에 관한 사항 - 공직자유리위원회 운영 및 공직자 재산등록 - 다수인관련 민원처리에 관한 사항 - 직무성과계약제 운영 - 성과관리시스템 운영 - 교육정책의 품질관리 - 교원단체에 관한 사항 - 사립학교 사무직원 관리 - 사립학교 시설 지원 및 지도·감독 - 행정권한 이양 및 위임에 관한 사항 - 행정 제도 개선 및 조직문화 변화관리 - 교직원 업무경감 - 단위업무 및 맞춤형통계 분석 시스템 운영 - 학교법인 및 사립학교의 재무와 회계에 관한 지도·감독 - 학교회계직원(비정규직) 운영 총괄 - 교육비특별회계 예산의 편성·운영 - 교육재정운영 계획 및 관리 - 학교회계 관리 지도 - 맞춤형복지제도에 관한 사항 - 정보 공개 및 간행물 관리 - 민원상담 및 민원서류 접수 처리 - 민원서비스 향상 등 민원만족도 제고 - 물품관리 - 물자절약 및 에너지 절약에 관한 사항 - 공유재산 관리 - 자연재해 및 방재업무 - 유치원·초·중·고등학교 시설 공사의 건축 승인 및 협의 - 공립 각급 학교 및 소속 기관의 시설 공사의 지도·감독 및 검사 - 시설 공사용 관급 자재의 수급·관리 - 교육 시설의 안전 점검 - 학교안전공제회 지도 - 제안 제도 운영 - 교육비특별회계 세입·세출 출납 및 결산(복식부기결산) - 세입·세출외 현금과 유가증권의 출납·보관 - 교육금고 계약 및 지도 - 학교내 어린이 놀이기구 안전관리 - 장애인편의시설 설치에 관한 사항 - 교육통계 - 교육복지투자 우선지역 지원업무 - 유치원·중·고등학교 저소득층 자녀 학비 지원 		
---	--	--

<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층 자녀 컴퓨터 및 인터넷통신비 지원 - 통학버스 운영 - 정보 보안 및 사이버침해대응 센터 운영 - 체육지도자(코치) 관리 및 경기단체 업무 - 학교환경위생정화구역의 관리 및 지도 - 교사 내 환경위생 및 전염병 예방관리 - 저소득층 자녀 및 특수교육대상자 급식비 지원 - 관인관리 - 사무관리 및 행사 추진 - 청사 및 차량의 유지·관리 - 선거사무의 협조 - 비상 대비 업무 및 직장 민방위 업무 - 보안(정보보안 제외) - 중등학교 교원 및 교육전문직 인사,연수, 복무, 상훈, 징계, 후생복지에 관한사항 - 교원능력개발평가 - 유치원, 초등학교, 특수학교 교원 및 교육전문직 임용,연수,복무, 상훈, 징계, 후생복지에 관한 사항 - 교육 및 교육행정에 관한 홍보교육 관련 보도내용 분석 및 자료관리 - 기록물 관리 및 기록관 운영에 관한 사항 - 학습동아리 및 지식관리시스템 운영 - 교육뉴스,홍보형상물 등 교육홍보자료 		
---	--	--

(2) 분석

○ 위의 유사·공통, 상이사무 결과는 다음 그래프와 같은 비율로 나타남

〈그림 3-7〉 경남교육청-진주교육청간 유사, 상이사무 비율



3) 전북교육청-고창교육청

(1) 유사·공통 사무

- 전라북도교육청과 고창교육청의 각 홈페이지상에 나타난 사무²⁹⁾를 참고하여 양자의 유사·공통사무와 상이한 사무를 아래 표와 같이 분류하였음

29) 각 교육청이 집행하는 사무.

〈표 3-4〉 전북교육청-고창교육청 유사·공통, 상이사무

전라북도 교육청(총409개 사무) - 고창 교육청(총285개 사무)		
유사·공통사무(257개)	상이한 사무 예시	
	전라북도 교육청(42개사무)	고창 교육청(28개사무)
<ul style="list-style-type: none"> - 고입업무 - 교과연구회 - 교실수업 개선(수업우수교사) - 봉사활동 - 선택중심 교육과정 편성·운영 - 유아 교육 및 특수교육 장학업무 - 의무교육(조기입학,진급,졸업업,유예) - 장학자료 발간 - 장학지도 - 예능교육 - 중등외국어교육(영어체험센터) - 발명교육 - 환경교육 - 전편입학 - 중등학사업무 - 중등장학 기획 - 중등장학운영 및 중등인사전반 - 중등학교무시험 진학 - 진로지도(초·중) - 창의성교육(시범교육청) - 초등장학기획 - 초등장학 운영 - 초등영어활성화사업 - 초등학사 업무 - 통일교육 - 폭력·범죄예방 - 학교체육 진흥 - 학력관리(평가) - 현장체험학습(도농교류) - 생활지도보조 - 독서지도(독서논술,독서캠프,독서지도사) - 학교보건교육 - 순회교사 - 인성교육 - ICT 활용교육 - 검정고시 - 경제교육 	<ul style="list-style-type: none"> - 본청, 지역교육청, 직속 기관 고등학교와 특수학교 및 각종 학교의 행정감사계획 수립 - 상급기관 감사와 국정감사, 지방의회, 교육위원회의 행정사무 감사 및 조사의 수강, 결과처리 - 공무원 범죄처분 결과처리 - 일선기관 지도방문 조정통제 - 혁신관리담당관실 업무 총괄 - 지역교육청과 소관부서의 요구에의한 직속기관 및지역교육청 소속기관의설립, 폐지에 관한 사항 - 교원의 각종 임용고시에 관한 사항 - 대학수학능력 시험 관리 - 고등학교평준화 계획 수립 및 운영관리 - 원어민 보조교사 관리에 관한 사항 - 중등교원 임용고시에 관한 사항 - 원어민보조교사 운영 관리에 관한 사항 - 원어민 운영예산에 관한 업무 - 출입국관리사무소 업무 	<ul style="list-style-type: none"> - 연구공모제 - 주일수업제 - 지역교과서 발간 - 순회상당 - 순회상당계획수립 및 운영 - 돌봄학교 운영전반 - 수월성교육(맞춤형 프로그램 포함) - 순회상당 - 학교교육계획서 - 장기종합계획수립 - 교육행정자문위원회 운영에 관한 사항 - 대학생 멘토링 - 행정발전연구모임, 교육기관간 행정공유방 운영 등 인프라 구축 - 향토 문화예술 - 한상신 추모 예술제 - 교원 성과급 - 교원 기능장 - 교육감 지시사항 - 기간제 교원 업무 - 단위학교 행정지원 업무 - 사택관리에 관한 사항 - 삼인종합학습장 운영 - 어머니 합창단 - 우표수불부 정리 - 전산실 장비 유지보수관리 - 전산실, 컴퓨터실 관리 등 - 주일 수업제

<ul style="list-style-type: none"> - 교육실습 - 기타상당업무 - 생활지도보조 - 성폭력예방·교육 - 안전교육 - 양성평등교육 - 연구시범학교운영(초등) - 연구학교(중등) - 유아교육(공.사립) - 유치원장학 - 자율학교 - 전교원 책임상당제 - 전통예절교육 - 진로(직업) 교육 - 학교교육과정(수준별) - 학력평가, 평가방법 개선 - 기초·기본교육(학습부진아) - 영재교육 - 영재교육 보조 - 치료교육 순회교육 계획치료교육 자료관리 - 치료교육실 관련업무 - 치료교육실운영 - 특수교육순회지도 - 특수교육연차보고서 및각종 통계 - 특수교육교사연수지원(보조) - 특수교육지원센터 관련업무 - 특수교육지원센터 및 치료실운영 - 특수교육지원센터 운영(업무보조) - 특수재능아 - 인사기록카드정리및 보관(NEIS) - 방과후학교(특기적성, 방과후학교 순회강사, 초등보육교실) - 방과후학교 시범학교 - 방과후학교예산배정 - 방과후학교운영점검 - 방과후페스티벌 - 방과후학교업무지원 - e-Learning 교교육육(생활영어 및 한자 급수제 포함) - BLT사사업업 기술업무 - 조례, 규칙, 교육규제에 관한 사항 - 각종 과학자료정비 - 각종병리검사, 전염병 관리 - 각종체육행사 운영 - 계약에 관한업무 - 교과서업무 - 다문화가정 - 사체, 평생교육 총괄 - 순회근무(영양사, 양호교사) 	<ul style="list-style-type: none"> - 학점은행제 운영에 관한 사항 - 사이버가정학습업무 - 수준별 사이버 영어 급수제 업무 - 전북교육통계 연보 발간 - 대입전산자료 제공관련 업무협조 - 공무원복무기본방침 수립조정 - 공무원 신분증명에 관한 사항 - 직장협의회 운영에 관한 사항 - 여론조사등 자료수집 및 분석 - 충무 훈련 계획수립 및 종합 조정 - 시, 도교육청 평가가 계획 수립 및 추진 - 지역교육청 평가계획 수립 및 추진 - 교육감 시책설명회 계획 수립 및 지시사항 관리 - 전북 교육정책자문단 운영 - 신지식인 선정 - 행정심판위원 및 교육소청심사위원회 운영 - 법제심의위원회 운영 - 교육 학예에 관한 조례 및 교육규칙 공포 관리 - 교육규제완화에 관한 사항 - 자치법규집 정리 발간에 관한 사항 - 중학교 고등학교의 학군 및 중학구 설정에 관한 사항 - 각급학교 도서, 벽지 지정에 관한 사항 - 의무교육 년한 연장에 관한 계획의 수립 - 교직원 봉급 업무 - 각종대부 관련 업무 	<p style="text-align: center;">-채권압류에 관한 사항</p>
--	---	---

<ul style="list-style-type: none"> - 우유급식 및 결식 아동관리 - 육성종목 특기자(수기당 운영) - 전국창의축전 - 조례, 규칙, 교육규제에 관한 사항 - 좋은우리학교 만들기(학부모교육) - 중등각종 경시, 행사 - 체육보조 - 체육관련외부각종 대회 - 평생교육 - 학교먹는물 수질검사 - 학교신설에관한 사항 - 교급식관리 - 학교운영위원회 - 학교환경위생 정화 - 학생신체검사 및 체질검사 - 학습자료,교재교구,교육용 software구입.배부 - 학습준비물 - 학원, 사회교육, 장학금고 - 지도방문, 통제에관한 사항 - 각종간행물 관리 - 각종회의 운영 - 건물구조 및용도변경 - 건물대장관리 - 건축허가및 신고에관한 사항 - 경리담당업무 총괄관리 - 공립초중학교 각급학교의 학교 회계지도 감독 - 공적심사위원회운영에 관한사항 - 과학실험실관리(시정각기구) - 관급자재수급관리 - 관내차량 운행지원 - 관리담당 업무총괄 관리 - 관용차량운전및 관리 - 관인관리 - 교단선진화용영상장치 보급 - 교실수업개선 - 교원정원·통계 - 교원 호봉승급·재확정 - 교원단체 - 교원성과급 - 교원업무경감에 관한 사항 - 교원연수 - 교원정원 통계 - 교원포상 - 교원포상(표창) - 교육복지 - 교육비특별회계예산관리 - 교육용컴퓨터 보급(교원용, 교단선진화용, 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역교육청 주요시설 사업지도 - 부패방지 업무 - 정부지급금 분석 및 지급 	
--	---	--

<p>학생실습실용)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회, 도의회 행정감사 - 교육재산 관리 - 교육통계및 행정통계 - 교육행정정보시스템 시스템(일반) 업무 - 교육홍보(광고, 고창전자신문, 교육월보), 신문스크랩 - 교장·교감 자율 연찬 - 근무상황 관리 - 근무평정 - 기능직공무원임용에 관한사항 - 기본운영계획 수립및 심사분석기타 타과타계에 속하지아니하는 사항 - 다수인민원에 관한사항 - 당직에관한 사항 - 도시계획시설 결정및 사업시행계획협의 - 맞춤형복지제도에 관한사항 - 문서(모사전송)수발업무 - 문서기록물 관리에관한 사항(자료관포함) - 물품관리 및재물조사 - 민방위및 소방업무에관한 사항 - 민원서비스향상 등민원 만족도제고 조정 - 민원업무(제증명발급포함) - 법령집및 관보정리 - 보안업무 - 본청관서운영비 집행 - 본청및 산하기관급여관리 - 본청및 산하기관복무관리 - 본청복무관리에 관한사항 - 본청친목회 운영 - 비정규직관리업무및 고충처리업무 - 사립학교및 학교법인지도감독 - 사립학교시설사업 지도 - 사립학교예산 결산및 재정결함 보조금관리 - 사무인계,인수에 관한사항 - 사체관련표창 - 산하기관의회계 지도감독 - 생활지도 - 세입금관리 - 세입세출외현금및 유가증권의출납보관 - 세출예산의집행 및 결산 - 소모품관리 - 시설공사설계 및감독 - 시설공사하자 및안전점검과 재난관리에관한 사항 - 시설담당업무 총괄관리 - 시설물관리 및방호 - 시설사업추진관계 및결산 - 에너지절약에 관한사항 - 여비지급에관한 사항 - 여성정책기획 수립 		
--	--	--

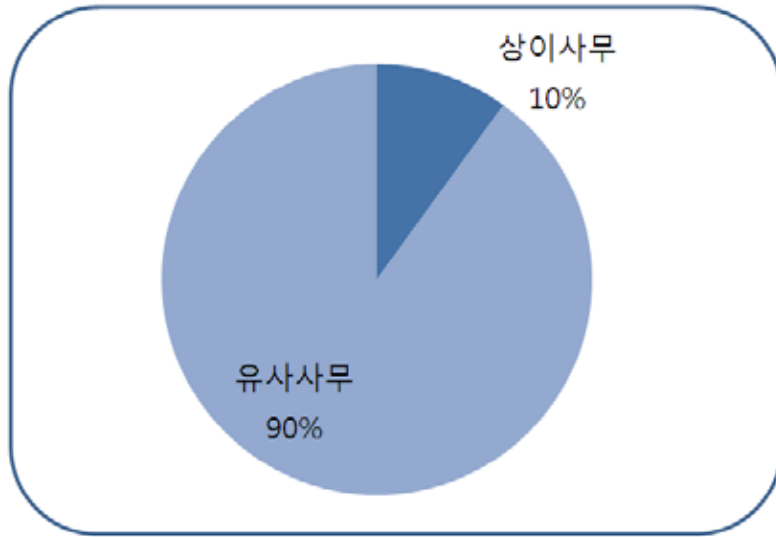
<ul style="list-style-type: none"> - 연금관리에 관한 사항(학자금및 대부업무) 예산의집행 및결산 - 외부협조 각종대회(문예, 예능) - 월·주·일일업무 - 월중주간.주요업무 보고 - 유치원연수 - 유치원 지도감독및 일반업무 - 유치원교사인사 전반 - 의료보험관리 - 인사기록 - 인사위원회운영에 관한사항 - 일반보고에 관한사항 - 일반서우 - 일반직정보화교육 지원 - 저소득층자녀 정보화지원 - 전보승진,휴직,복직,호봉 - 전산보안 정책수립 - 전자문서시스템 운영 및 관리 - 정보통신기기 및서버유지보수관리 - 정보통신보안관리지원 - 정품S/W 보급 및 관리(교수-학습용 S/W 제외) - 제증명 발급 (공무원증 발급 포함) - 제증명발급민원 - 주간업무및 월중업무계획에관한 사항 - 중등인사 보조 - 중등단계에 속하지않은 업무조정 - 중등관련타기관 협조공문(업무분장외) - 지급명령발행 및관리 - 지방공무원교육 및훈련에 관한사항 - 지방공무원상훈관리에 관한사항 - 지방공무원인사관리업무 - 지방공무원정원관리에 관한사항 - 지방행· 재정시스템(성과관리, 맞춤형통계 분석) - 지역교육청평가업무 - 집선망보안 및 네트워크 관리 - 창고관리및 생산물 매각관리 - 청소년단체(준거집단) - 체육전담코치 - 초과근무에 관한사항 - 초등인사 보조조 - 초등단계에 속하지않는 업무조정 - 초등교원인사전반 - 총무담당업무 총괄관리 - 컨설팅지원단 - 타기관 협조공문(업무분장외) - 통학차량 및 차량정수 관리에 관한 사항 - 특수학급교사 연수 		
--	--	--

<ul style="list-style-type: none"> - 표준품셈 및 단위단가 결정에 관한 사항 - 학교 감사업무 - 학교설 폐 및 통학구 관리 - 학교감사계획 수립 - 학교교육비 및 각종 자금 송금 - 학교발전기금 관리 - 학교시설사업 계획 수립 및 조정 보조 - 학교시설실태에 관한 사항 - 학교용지의 조성 및 취득에 관한 사항 - 학교평가 - 학내전산망 구축 계획 수립 및유지보수관리 - 학무과 문서 수발(FAX 관리) - 학무과 미화 - 학무과 일상경비 출납업무 - 학무과 일상경비 회계업무 - 학비 감면에 관한 사항 - 학생수용계획에 관한 사항 - 행정내부 규제사무 정비지원 - 행정권한이양에 따른수용 준비 및 이행 - 행정대체인력 지원에관한 사항 - 행정서비스 현장에 관한 사항 - 행정정보공개에 관한사항 - 행정제도 및 조직문화 개선 - 행정지원 평가 준비 및 수행 - 행정지원 계획 수립 - 행정지원 업무 - 호봉승급 - 홈페이지 운영 및 관리 - 환경미화, 각종 공문 및 자료인쇄 - 회보발행 		
---	--	--

(2) 분석

○ 위의 결과는 다음 그래프와 같은 비율로 나타남

〈그림 3-8〉 전북교육청-고창교육청간 유사, 상이사무 비율



4) 시사점

- 다음 두 가지 측면으로 정리할 수 있음
 - 교육행정기관간 사무의 중복이 심하다는 것과, 그 귀결로 인력 및 재정의 이중투입을 예측할 수 있음³⁰⁾
- 양성평등 교육 정책 운영, 교원 호봉승급·재획정 등과 같은 사무는 교육의 전문사무라고 보기엔 명확한 한계가 있는 것들임
 - 이로 인해 인력과 시설 등이 자동적으로 수반됨으로 예산이 이중투입됨을 예측할 수 있음
- 두 가지 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 선진외국의 사례에서 보듯이 기초단위에서의 교육자치를 강화 및 우선함으로 교육기관 상하간의 중복을 해소함
 - 교육관련 정책연구, 조정, 통제, 통계사무 등은 광역단위의 교육기관이 전담하고, 그 외 모든 사무를 기초지역교육청에 이양함

30) 예산의 중복투입을 증명하는 것은 그 자체로 대형과제이므로 이에 대해서는 차제의 과제로 남김.

IV. 지방행정체제 개편과 교육자치의 모델

1. 지방행정체제 개편 법률안

- 각 정당이 법안으로 제출한 개편안을 먼저 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있음
- 1층제를 지향하던 2층제를 지향하던 간에 양자의 공통점은 구역 및 인구의 확대와 증가를 들 수 있음

〈표 4-1〉 지방행정체제 개편 법안 비교표

내 용		권경석(한나라당)	우윤근(민주당)	이명수(선진당)
목적·배경		국가경쟁력, 지방자치단체 역량강화, 지방행정체제 효율성 제고	세계화·사이버 시대 부합하는 행정체제 구축, 국가경쟁력, 행정의 효율성과 지방 균형발전	중앙집권적 국가구조의 지방분권화를 통해 광역자치단체 행정권, 입법권, 재정권 강화
개편 내용 (=案)	서울	25개 자치구→통합자치구 (4-5개)	25개 자치구→행정구(5개)	
	광역	·기본 : 도 존치 ·예외 : 도내 시군 2/3통합 시→ 도 폐지 ·광역행정기관 설치 : 국가 위임사무+특별지방행정기관 사무 수행	·기본 : 광역시 ·도 폐지(사무는 통합시로 이관) ·국가광역행정기관 설치 : 국가위임사무+특별지방행정기관 사무 수행	·특별시, 시·도의 통합을 통한 광역화 ·1개 감소국 인구 : 500만 - 1,000만 ·중앙정부 : 외교·국방·통화 등 국가존립 사무만 담당 ·통합된 특별시, 시·도 : 교육, 문화, 경찰, 환경, 지역경제, 산업 등 처리
	기초	·도내 시군 통합→100만 이상 : 광역시(100만 이하 : 통합시) ·전국 통합시 40 - 50개 규모 ·읍면동 : 주민자치기구화	·도내 시군 통합→통합시 (통합시 내 행정군, 구, 출장소 설치) ·전국 통합시 70 여개 ·읍면동 : 주민자치기구화(조례)	·생활권·경제권 고려한 행정구역의 조정 ·120 - 200개로 개편
추진주체	·통합추진위원회(시군구; 15-20인) ; 통합추진 공동위원회(전국: 20-30명)	·추진위원회(9인: 대통령 임명, 4인 국회의원, 사무국, 분과위원회, 자문위원회 설치) ·1년 이내 최종보고서 제출 의무	·대통령 소속 “시·도통합위원회(광역 통합 담당) ·지역 시·도 통합위원회(해당 지역) ·기초통합 : 행정구역 조정공동위원회; 행정구역조정위원회(주민, 단체장, 지압의회의 청구)	
추진방법	주민투표	주민투표	주민투표	
시행시기	법을 공포 후 6개월	법을 공포 후 1개월		
소요재원			국가균형발전특별회계에 별도 계정 설치	
특징	·자치2층제 ·조건부 도 폐지 ·광역행정기관 ·주민투표 강조	·자치1층제 ·도 폐지, 국가광역행정기관 설치	·자치2층제 ·연방제 모형(6개 내외의 감소국에 입법·사법·행정권 부여)	

2. 새로운 교육자치 모델개발의 기준

1) 기본방향

- 교육계가 주장하는 교육의 전문성·자주성을 충분히 고려하되 일반행정과 교육행정의 유사중복사무를 제거함으로써 인력과 재정에 투입되는 예산을 줄이는 방안을 고려
 - 다음과 같이 기본방향을 정리할 수 있음

- 교육의 전문성과 자주성 보장
- 일반행정과 교육행정간 유사중복사무의 재거를 통한 행정의 효율성 제고
- 주민의 교육참여 기회확대

2) 모델개발 시 기준

- 행정운영의 효율화를 위해 일반재정과 교육재정을 통합운영³¹⁾
 - 일반행정과 교육행정간 유사한 관리행정사무로 인한 비용 제거
 - 유사, 중복업무로 인한 인건비, 관리비용을 제거함
- 학교자치의 강화
 - 주요 선진국의 경우, 교육자치에 있어 단위 학교의 자치가 보장되어 있음
- 주민의 교육참여 강화
 - 행정구역의 확대, 인구의 증가, 교육결정권자에 대한 접촉기회의 감소 등에 따라 기초자치단체 수준에서는 주민의 교육의사에 대한 전달 통로가 차단되었던 바, 교육자치 실현을 위해서는 주민의 교육에 대한 참여 기회가 보장·확대되어야 함
- 지자체의 교육재원 지원확대와 단체장에 대한 교육권한 강화
 - 현재 교육예산의 약20%를 지방자치단체에서 지원함

31) 일반행정 재정사무와 교육행정 재정사무를 중복사무로 보고, 지방재정관련업무의 통합적 운용의 가능성을 제시하는 견해 있음(임성일, 2005 : 144-145, 162).

- 반면, 교육에 대한 단체장의 권한이 없고, 주민은 단체장에 대해 교육학 습환경의 개선 등을 요구하나 교육권한이 교육감에 독점되어 있다는 이 유로, 또한 교육권한 없음을 이유로 대응치 못하고 있음
- 오히려 교육감은 예산지원 강화를 주장
- 양자의 부족분을 보완하는 방안으로 지자체는 교육재원 지원을 확대하 고 단체장의 교육권한도 강화하는 방안 고려 가능

3. 자치1층제안과 교육자치 모델

1) 개요

○ 자치계층

- 광역자치단체를 폐지하여 현행 자치2계층제에서 자치1계층제로 전환
- 도가 담당하던 사무를 국가지방행정기관을 신설하여 담당하게 함
- 인구 및 면적이 현행 지방행정체제보다는 많이 확장됨으로 교육자치에 대한 주민의 참여 가능성은 자치2계층제에 비해 열악한 수준이 될 수 있음

○ 행정구역

- 지방자치단체의 경우 시·군·구가 통합을 통하여 평균 인구를 70만명(50 만 이상 시 규모) 정도로 하며, 이 경우 지방자치단체의 수는 70개 내외 가 됨
- 이 경우 지방자치단체의 인구규모는 현행 50만 이상 시 규모급이지만, 광 역자치단체가 존재하지 않기 때문에 기능적 측면에서 광역시 기능 수행

○ 논의사례

- 광역자치단체 폐지 및 기초자치단체의 통합확대는 이종수(1996), 국회특 위(2006), 신한국당(1996), 박증주외(1998), 민주당(2008), 허태열(2008) 등 의 안에서 찾아 볼 수 있으며, 특히 자치1계층화를 주장하는 경우 국가사 무의 광역적 수행관리를 위하여 허태열(2008)의 안은 광역단위의 국가행 정기구 설치를, 그리고 김병국2안(2006)은 도의 국가행정기관화를 제안하 고 있음

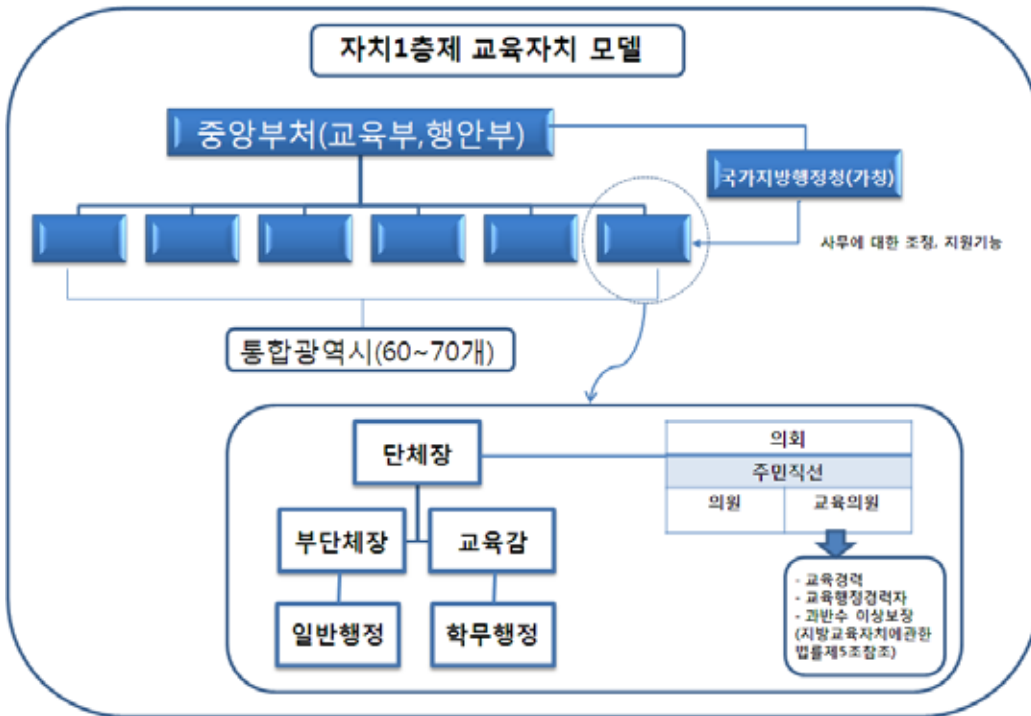
○ 특징

- 인구 50만 이상 통합도시 발생
- 지방자치단체의 수 60~70개
- (가칭) 국가지방행정기관의 신설

2) 교육자치 모델

(1) 조직

<그림 4-1> 자치1층제 교육자치 모델



○ 지방교육청의 폐지

- 지방교육청(교육장)은 자치2층제를 전제로 한 기구형태이므로 자치1층제에서는 당연 폐지

○ 중앙과의 관계에서는 교육분권, 단위학교자율, 주민참여 시스템 확보

- 1층제의 약점인 통합시에 대한 중앙의 직접적인 통제가 강화될 수 있다는 염려가 있음
- 통합시에 대한 교육분권이 충분히 보장할 수 있는 메카니즘이 전제되어야 함. 동시에 단위학교의 학무행정에 대한 자율성이 충실히 보장되어야 함
- 반면에 주민의 참여를 강화하는 방안이 모색되어야 함
- 단체장과 교육감을 러닝메이트제로 하여 단체장 선거시 선출(A)
 - 이때 교육감을 '교육부시장' 혹은 '교육부단체장'으로 명명할 수도 있을 것임.
 - 이 경우 부단체장은 '교육부시장' 하에 두어 일반행정을 실제 총괄하게 하는 방안 검토할 수 있음
 - 단체장과 교육감의 러닝메이트로 하지만 각자의 권한 범위를 명확히 하는 것이 필요
- 의회구성원의 선출방식(B)
 - 일반의원에 대해서는 입후보에 따른 경력 등의 제한을 두지 않으나, 교육의원 입후보자에 대해 교육행정의 전문성을 이유로 일정한 경력제한을 둬므로 양 입후보자의 조건을 달리함이 비례성 원리에 부합되는가 하는 문제가 있음
 - 의회 구성원을 교육전문가로만 선출하는 것이 아니고, 헌법에 보장된 교육의 전문성과 자주성을 보장한다는 취지 등을 고려할 때, 양 입후보자의 조건에 차이를 두는 것은 비례성 원리에 반한다고 판단되지는 않아 보임
 - 일반의원과 교육의원의 선출을, 예를 들어 A라는 통합시에서 다수득표자 순으로 정원을 뽑을 지, 소선거구로 나누어 뽑을 지도 입법자가 판단해야 할 사항
- 의회운영에 있어 교육의원의 전문성 확보방안(C)
 - 의회 내 상임위원회를 구성할 때, 교육의원을 위원회 정족수의 일정비율 차지하게 함으로 교육정책의 전문성을 유보할 수 있음
 - 문제는 각 상임위원회에서 의결된 사항이라 하더라도 본회의를 거치는 거쳐야 하고, 이때 전체 의원대비 교육의원의 수가 확보되지 않을 경우, 이른바 교육상임위원회의 의결자체가 실효성이 없어질 수 있는 소지는 있음

- 따라서 의회내 운영에 있어 교육위원의 전문성 확보방안이 중요한 의의를 가질 수 있는 바, 이에 대한 대안으로 의회가 의회운영규정에 교육상임위원회의 초기 의결에 대해서는 헌법상의 교육전문성, 자율성의 의미를 존중하여 특별한 하자가 없는 한 당 위원회의 초기의결을 존중한다는 규정을 두는 방법을 고려할 수 있음
- 재원은 통합운영(D)
 - 중앙에서 통합광역시에 대해 지급하는 국고는 일반행정과 교육재원 구분 없이 일괄적으로 지급
 - 기존 중앙으로부터는 대부분의 재원과 지방자치단체로부터는 일부 지원되던 교육재원을 하나로 통합
 - 즉, 중앙과 각 통합광역시간 수직적인 관계에서 재정을 균등히 분배하고
 - 다음으로 각 통합광역시간 수평적으로 재원을 분배함
- 주민참여제도를 학무행정에 동일하게 적용(E)
 - 지방자치법 제14조 이하에 주민참여제도로 규정된 제도들을 학무행정에 도 적용

〈표 4-2〉 교육자치에 적용가능한 지방자치법상 주민참여제도

지방자치법상 주민참여제도
• 주민투표(동법 제14조)
• 조례의 제정 및 폐기청구권(동법 제15조)
• 주민의 감사청구권(동법 제16조)
• 주민소송(동법 제17조)
• 주민소환(동법 제20조)

- 이를 통해 주민의 학무행정에 대한 참여기회 확보
- 특히, 주민의 감사청구권의 적용범위를 학무행정에까지 미치게 함으로 교육행정에 대한 투명성 제고
- 주민소환의 대상을 단체장 뿐만 아니라 교육감에게도 적용

- 이른바 국가지방행정청(가칭)은 통합광역시 10개당 1개씩 지역에 설치하여 광역행정시를 지원
 - 기존 도가 수행하던 기능중 시군과 중복, 유사한 기능들은 통합광역시로 내려준 나머지 기능을 국가지방행정청이 수행하되 통합광역시의 사무를 지원, 조정하는 기능수행체 합

(2) 사무

- 중앙부처와 통합광역시간 일반행정 및 교육사무는 재정과 함께 일차적으로 통합광역시가 자기책임하에 처리하게 하는 보충성의 원리가 적용됨
 - 자치1층제에서는 중앙이 직접 통합광역시를 1:1로 통제 내지 관여하게 됨으로 자치2층제에 비해 통합광역시의 자율성이 위축될 소지는 있음
 - 이에 대비하여 중앙부처에게는 통합광역시에 대한 지원 및 후원기능을 주된 역할로 하게하는 제도적 장치를 마련할 필요있음
- 단체장은 광역통합시의 모든 행정을 총괄하되, 교육의 전문성, 자주성이 중시되는 순수 교육행정사무는 교육감에게 전권한을 부여함
 - 그러나 이 때에도 앞서 부산광역시-부산교육청, 경상남도-경남교육청, 진주시-진주교육청, 고창군-고창교육청, 강남구-강남교육청간 순수교육사무, 일반행정과 유사사무, 일반행정과 중복사무 비율에서 살핀 전문사무만을 교육감에게 위임함
 - 자치1층제 하에서 교육감이 전권으로 책임을 지게 되는 사무는 평균 26.8%의 전문사무에 해당

〈표 4-3〉 일반행정-교육행정간 전문·유사·중복사무 비율

(단위: %)

부산광역시-부산교육청			경상남도-경남교육청			진주시-진주교육청			고창군-고창교육청			강남구-강남교육청		
전문 사무	유사 사무	중복 사무	전문 사무	유사 사무	중복 사무	전문 사무	유사 사무	중복 사무	전문 사무	유사 사무	중복 사무	전문 사무	유사 사무	중복 사무
34%	13%	53%	28%	21%	51%	26%	23%	51%	28%	12%	60%	18%	6%	76%

- 유사사무에 대해선 일정한 시간동안 시뮬레이션을 실시하여 전문사무에 포함시킬 지, 중복사무에 포함시켜 일반행정사무로 처리할 지를 결정
- 이를 위해 유사사무에 대한 좀 더 세부적인 기준마련이 요구됨

4. 자치2층제안과 교육자치 재설계

1) 개요

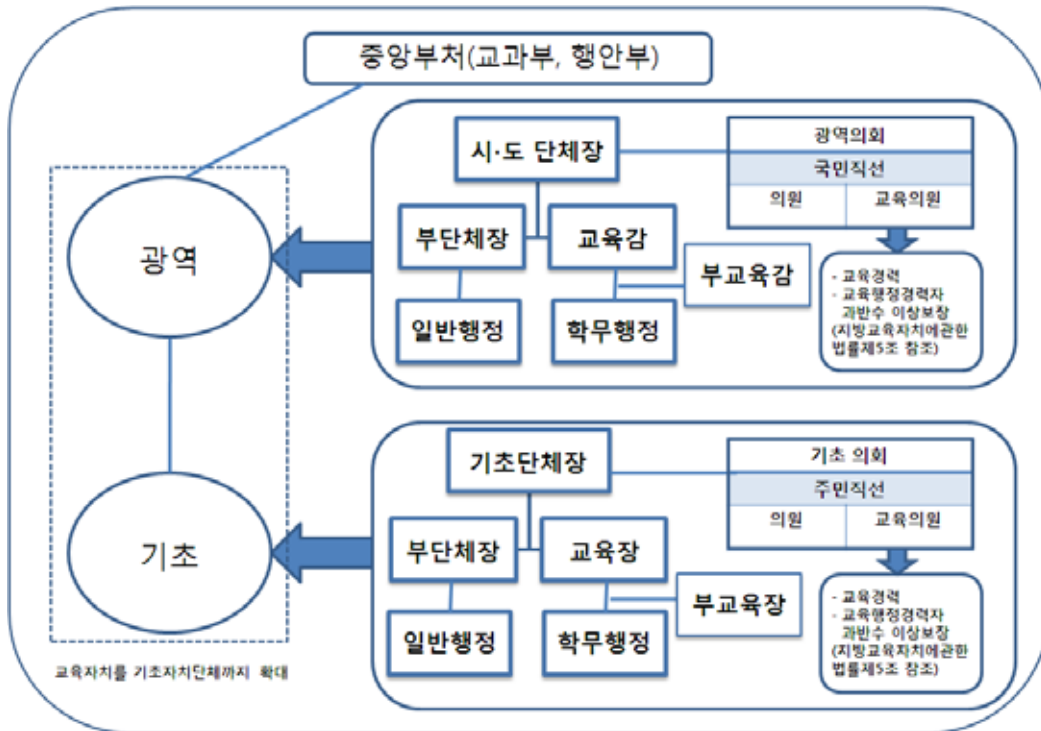
○ 자치2층제안의 가능 유형

- 자치2층제안의 유형을 나눌 때 기초자치단체와 광역자치단체의 개편 측면에서 접근가능 함
- 기초자치단체를 인구 50만 미만(도시2층제안), 50만-100만(대도시2층제안), 100만 이상(광역도시2층제안)의 3가지 유형으로 분류할 수 있음
- 인구규모에 따른 세부 교육자치모델을 각각 개발할 수도 있겠으나 여기서는 단일 모델로만 도출함
- 시군구의 자율통합을 통해 형성되는 (가칭)통합시는 현행의 인구 및 면적 대비 규모가 확대된 형태가 됨
- 자치1층제에서와 같이 주민의 교육참여 방안이 문제이며, 지방자치법 제 14조 이하에서 규정하는 주민참여제도 외에 학무행정에 대한 주민참여 방안이 보완되어야 함

2) 교육자치 모델

(1) 조직

〈그림 4-2〉 자치2층제 교육자치 모델



- 자치1층제의 교육자치 모델을 광역과 기초단위에서 공통으로 적용
 - 교육자치를 기초단위까지 확대
 - 이때, 기초단위에는 주민의 교육행정에 대한 참여 가능성이 보장될 필요
- 자치1층제 조직상의 특징인 (A)~(E)는 동일하게 적용
 - 이때 다음과 같은 점은 달리 시도해 볼 필요 있음
 - 즉, 기초자치단체의 교육책임자를 '임명직 교육부시장'제로 하는 방안도 검토할 수 있음
 - 이를 통해 기초자치단체 차원에서 교육의 전문성을 제고하는 효과를 기대할 수 있을 것임
- 획기적인 방안으로 기초단위까지 교육자치를 실시하되 기초단위에서의 일반행정과 교육행정을 완전 통합하여 운영하는 방안도 고려 가능

- 여기에는 다음 두 가지 가능성이 있을 수 있음
- 첫째, 통합된 기초단체의 규모가 예를 들어 50만이상일 경우 일반행정과 교육행정을 통합하는 방안도 검토 가능
- 둘째, 통합된 기초단체의 인구규모의 과소를 무론하고 일반행정과 교육행정을 전면 통합운영하는 방안도 고려할 수 있음
- 이상 두 가지의 경우에도 공통적으로 광역과 기초시간 사무배분의 명확화와 협력의 강화방안은 모색되어야 함

(2) 사무

- 광역단위의 교육감은 정책, 기획, 연구, 기초교육행정에 대한 후원, 지원 등의 기능만 수행
- 지방교육자치에 관한 법률 제20조에 규정된 교육감의 관장사무를 대부분 기초단위의 교육장에게 이양
- 동일한 맥락으로, 광역의회 (교육)의원들은 교육정책, 기획, 연구, 지원 등과 관련한 사안만 의결하고, 기초의회는 이들과는 중복되지 않는 사무만을 의결
- 결국, 지방자치법 제10조상의 사무구분의 명확화를 실현하고, 나아가 지방교육자치에 관한 법률 제20조상의 사무를 동법 제35조로 보내어 교육장의 권한을 확대하여 주민의 교육참여의 문턱을 낮추어야 하고, 신규 개정되는 법규(동법 제35조)의 내용도 더 구체화가 요구됨
- 자치1층제에서와 같이 일반행정과 교육행정간의 유사, 중복사무는 일반행정이 처리하게 하고, 교육감과 교육장에게는 순수 학무행정만 처리하게 함
- 이때 지방자치법 제10조 및 동법 시행령 제8조에 광역-기초간 사무처리에 관한 원칙을 정하고 있음에도 불구하고 지방자치단체 상호간 특정사무(NIMBY 사무, INBY 사무)를 둘러싸고 갈등이 증가하는 현실을 감안할 때, 특히 교육감과 교육장이 담당하게 될 학무행정사무의 범위를 중복없이 명확히 구분하여 규정하는 것이 요구됨

- 광역교육청(교육감)과 지방교육청(교육장) 간의 유사, 중복 학무행정사무는 보충성의 원리에 기해 지방교육청이 처리하도록 하되, 반드시 재원도 함께 이양하고, 교육장의 자기책임을 강화함
- 경남교육청과 진주교육청, 전북교육청과 고창교육청간의 사무를 분석한 결과 전자의 경우 64%(36% 상이사무)가 유사·공통사무로, 후자는 90%가 유사·공통사무로 분석됨
- 따라서 양 교육청의 유사·공통사무중 정책, 기획, 지원, 조정 등의 교육사무는 교육감을 중심으로 한 광역단위에서 권한을 갖고, 그 외 모든 사무는 기초단위의 교육장이 처리함이 바람직

〈표 4-4〉 교육행정간 유사·공통 및 상이사무 비율

(단위: %)

경남교육청-진주교육청		전북교육청-고창교육청	
유사·공통사무	상이사무	유사·공통사무	상이사무
64%	36%	90%	10

5. 연구의 한계

- 기존 연구계획에 넣었던 창원·마산·진해 통합 사례 반영 못함
- 재원의 통폐합을 충분히 고려하지 못함

<참고문헌>

(1) 국내문헌

- 김성호(2000), 지방교육자치제도 개선방안 연구
- 김남순(1996), 지방교육자치제의 발전, 한국교육행정학회 교육행정학연구 제14권 제3호(통권 제26호)
- 김남순(1997), 지역발전을 위한 교육자치제의 개선방안
- 김병주(2003), 한미 지방교육자치제도의 비교, 비교교육연구 제13권 제1호
- 김병준(1996), 교육자치와 지방자치, 한국행정학회, 동계학술대회논문집(II)
- 김신복(1985), 지방자치와 교육자치, 한국교육행정학회 교육행정학연구 제3권 제1호(통권 제3호)
- 김철수(2008), 헌법학(상), (하)
- 김철용(1997) 집필자대표, 주석 지방자치법
- 김홍주(2008), 지방교육분권 성과 분석 연구, 한국교육개발원
- 공은배(2008), 지방교육재정제도 발전방안 연구, 한국교육개발원
- 권영성(2007), 헌법학원론
- 노종희(2002), 한국교육행정학회 교육행정학연구 제20권 제2호(통권 제47호)
- 노종희(2005), 지방교육자치제도 개선방안, 정부혁신지방분권위원회 주최 지방교육자치제도 개선방안 공청회 자료집(2005. 1. 20)
- 맹은배(1992), 지방교육재정제도 발전방안
- 박균성(2007), 행정법론(하) (제5판)
- 박세일·우천식·이주호(2002), 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서, 한국개발연구원
- 박의수(2007), 뉴질랜드 교육자치제도에 관한 연구, 교육문제연구 제27집
- 박정수(2007), 지방교육자치의 정치경제: 지방교육재정과 지방재정의 연계 분석을 중심으로, 한국사회와 행정연구 제18권 제2호
- 박재윤(1998), 지방자치와 교육자치가 만나는 길, 중등우리교육, 56면 이하
- 소순창(2002), 지방정부의 이론과 실제, 사회과학사
- 송기창(2007), 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가, 교육행정학연구 제25권 제2호
- (2004), 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰, 교육행정학연구 제22권 제4호

신현직(2003), 교육법과 교육기본권
 이기우(2004), 지방교육자치제도 개선방안, 정부혁신지방분권위원회 주최
 지방교육자치제도 개선방안 공청회 자료집(2004. 12. 29)
 - (1996), 지방자치이론
 이기우·하승수(2007), 지방자치법
 이규환(1991), 외국의 교육자치제는 어떻게 실시되나, 중등우리교육, 99면
 이하
 이승종(2003), 지방자치론 : 정치와 정책, 박영사
 이주희(2007), 지방자치법 이론과 운영사례
 이형행(1985), 교육자치제의 의의와 본질, 교육행정학연구 제3권 제1호
 이해숙(2008), 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구, 서울시정
 개발연구원
 임성일(2005), 통합적 관점에서 본 일반자치 제정과 교육자치 제정분석, 한
 국지방재정논집 제10권 제1호
 조성일·안세근(1996), 지방교육자치제도론 : 이론과 실제, 양서원
 조평호(2006), 지방교육재정 관련법규의 구조와 개선방안, 교육행정학연구
 제24권 제3호
 최진혁(2003), 지방교육발전을 위한 교육분권의 적절성, 한국행정학회 동계
 학술대회 기획세미나
 표시열(2008), 교육법
 하봉운·박경호(2004), 지방자치단체 교육재정지원 활성화 방안에 관한 연
 구, 경기개발연구원
 한국지방자치법학회(2004), 지방자치법주해
 행정안전부(2008), 지방자치단체의 효율적 교육투자체계 정립을 위한 연구
 행정안전부 내부자료, 일반자치와 교육자치의 연계
 허영(2008), 한국헌법론
 홍정선(2007), 행정법원론(상), (하)

(2) 외국문헌

- 독일어

Burgi, M.(2006), § 2 Kommunalrecht, in: Dietlein/Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen

Deubel(1984), Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, S. 3 ff.

Ehlers, D.(2000), Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers/Krebs, Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, S. 59 ff.

Gern(2003), Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., S. 66 ff.

Held/Winkel(2008), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Kommentar

Jarass/Piero(2007), GG Kommentar(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), 9. Aufl.

Kang, Kee-Hong(2007), Normenprüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung unter dem Grundgesetz, Europäischen Gemeinschafts- und südkoreanischen Verfassungsrecht, S. 95 ff.

Maunz/Scholz(2006), Art. 28 Verfassung der Länder, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band IV

Schmidt-Aßmann(2001), Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Badura/Dreier(Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, S. 803-825

Schmidt-Aßmann/Röhl(2005), Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 15 ff.

- 일본어

川崎政士(2004), 地方自治法基本解説

鈴木正明(1994), (圖解)地方自治法

長野士郎(1984), (逐條)地方自治法

(3) 기타

- 「지방교육자치에 관한 법률」 및 시행령

- 중앙일보 2009. 3. 17, 4-5면