

일반자치와 교육자치의 연계확대 방안
표지면지

연구진

금 창 호 (한국지방행정연구원, 연구위원)

유 은 정 (한국지방행정연구원, 수석연구원)

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
제3절 연구의 체계	5
제2장 교육자치의 논의구조와 연계모형	7
제1절 교육자치의 개념	9
제2절 교육자치의 논의구조	12
1. 양자간 시각	12
2. 정책적 지향	14
제3절 일반자치와 교육자치의 연계모형	15
1. 연계의 개념	15
2. 연계의 접근방법	16
3. 연계의 분석구조	17
4. 연계의 분석내용	18
제3장 교육자치의 실태분석과 문제점	19
제1절 교육자치의 운영실태	21
1. 일반자치의 실태	21
2. 교육자치의 실태	23
3. 양자간 관계실태	25
4. 실태분석의 종합	28
제2절 의결기능의 문제점	28

차 례

1. 통합의 내용	28
2. 통합의 파생문제	31
3. 통합의 쟁점종합	33
제3절 집행기능의 문제점	34
1. 연계의 실태	34
2. 집행기능의 문제점	37
제4장 국내외 교육자치의 사례분석	39
제1절 분석설계	41
1. 분석의 목적	41
2. 분석의 대상	41
3. 분석의 방법	42
제2절 제주특별자치도의 사례분석	42
1. 도입배경	42
2. 통합형 교육자치의 내용	43
3. 교육위원회 현황	46
4. 주요 쟁점	48
제3절 선진외국의 교육자치 사례분석	52
1. 미국의 사례분석	52
2. 영국의 사례분석	56
3. 일본의 사례분석	58
4. 독일의 사례분석	61
5. 프랑스의 사례분석	63
6. 외국사례의 종합	65
제4절 분석결과에 따른 시사점	66
1. 분석결과의 비교	66
2. 시사점	68



제5장 일반자치와 교육자치의 연계강화 방안	69
제1절 기본방향	71
제2절 의결기능 통합에 따른 대응방안	72
1. 쟁점전망	72
2. 쟁점사항별 대응방안	73
3. 대응방안의 종합	85
제3절 집행기능의 연계강화 방안	87
1. 연계필요 분야의 선정	87
2. 연계강화 전략	88
3. 연계강화 방안	89
4. 연계방안의 종합	94
참고문헌	96

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 교육자치의 개념유형	11
<표 2-2> 교육자치에 대한 기존입장	12
<표 2-3> 연계에 대한 양자의 입장	13
<표 2-4> 교육자치에 대한 정부정책 기조	15
<표 3-1> 일반자치의 기관별 역할	22
<표 3-2> 교육자치의 기관별 역할	24
<표 3-3> 관련법률에 따른 기능적 관계실태	26
<표 3-4> 기능적 관계실태	26
<표 3-5> 재정적 관계실태	27
<표 3-6> 교육위원회의 개정내용	29
<표 3-7> 교육재정의 개정내용	30
<표 3-8> 의결기능의 개정내역	30
<표 3-9> 각 시·도별 교육위원회 위원 및 교육의원 정수	31
<표 3-10> 의결기능 통합의 쟁점사항 종합	33
<표 3-11> 시·도별 연계협력 현황(2009년 현재)	34
<표 3-12> 최근 6년간 시·도별 비법정전입금 현황	36
<표 3-13> 일반자치와 교육자치간 분리구조의 문제점	38
<표 4-1> 분석대상의 선정	42
<표 4-2> 15개 시도와 제주자치도간 교육위원회 규정 비교	44
<표 4-3> 15개 시도와 제주자치도간 교육감의 재의·재소권 등의 차이	45
<표 4-4> 15개 시·도와 제주특별자치도간 보조기관 및 소속 교육기관 규정	45
<표 4-5> 15개 시도와 제주자치도간 교육재정 규정 비교	46
<표 4-6> 제주도 교육자치의 쟁점사항 종합	51
<표 4-7> 미국의 교육행정구조	53
<표 4-8> 영국의 교육행정구조	56
<표 4-9> 일본의 교육행정구조	59
<표 4-10> 독일의 교육행정구조	61



표 차례

<표 4-11> 외국제도 비교	65
<표 4-12> 교육자치 사례분석결과의 비교	67
<표 4-13> 사례분석의 시사점	68
<표 5-1> 의결기능 통합의 쟁점전망	72
<표 5-2> 대응방안의 종합	85
<표 5-3> 연계협력 및 일반자치단체 지원필요분야	87
<표 5-4> 교육협력관 운영사례	91
<표 5-5> 지방교육행정협의회 운영사례	93
<표 5-6> 연계방안의 종합	95

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 연구의 체계도	6
<그림 2-1> 교육자치의 개념유형도	11
<그림 2-2> 일반자치와 교육자치의 연계개념	16
<그림 2-3> 연계의 접근전략	17
<그림 2-4> 연계의 분석구조	18
<그림 2-5> 연계의 분석내용	18
<그림 3-1> 일반자치의 실시구조	21
<그림 3-2> 일반자치의 기관구성	22
<그림 3-3> 교육자치의 실시구조	23
<그림 3-4> 교육자치의 기관구성	24
<그림 3-5> 기구적 관계실태	25
<그림 3-6> 일반자치와 교육자치의 관계실태 종합	28
<그림 4-1> 교육위원회의 설치도	47
<그림 4-2> 의회사무처 조직도	48
<그림 4-3> 미국의 전형적인 주 교육행정체제의 구조	56
<그림 4-4> 프랑스의 교육행정구조	63
<그림 5-1> 대안모색의 기본방향	72
<그림 5-2> 교육위원회의 의결범위 확정	74
<그림 5-3> 교육위원회의 특례제도의 존폐결정	75
<그림 5-4> 교육위원장의 피선거권 제한여부	76
<그림 5-5> 교육위원회의 위상정립	77
<그림 5-6> 교육위원의 의결권 범위확정	79
<그림 5-7> 교육위원의 피선거권 범위확정	80
<그림 5-8> 교육위원의 교섭단체 참여권	82
<그림 5-9> 전담 사무기구의 설치여부	83
<그림 5-10> 사무직원의 임면권자 확정	84
<그림 5-11> 연계강화 전략체계	89
<그림 5-12> 정보공유채널 구축모형	90
<그림 5-13> 사무의 협력처리방안	92



제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 범위 및 방법
제3절 연구의 체계



제1장

서론

제1절 연구의 목적

- 지방자치의 실시 이후 교육자치는 지방자치단체와 교육계간 뜨거운 논쟁의 하나로 자리잡아 왔음
 - 지방자치단체는 일반자치와 교육자치의 일원화인 완전한 통합을 주장하여 왔고, 이에 비해 교육계는 통합에 대한 반대시각을 견지하여 왔음
- 일반자치와 교육자치의 일원화에 대한 논쟁은 지방자치단체와 교육계간 상이한 이해가 첨예하게 대립하고 있는 것에서 비롯되고 있음
 - 즉, 지방자치단체는 “교육재정교부금”의 지원에 상응하는 교육행정의 통합이 필요한 것으로 간주하고 있음에 비하여 교육계는 교육의 전문성과 독립성의 확보를 위해서는 통합이 바람직하지 않은 것으로 판단하고 있음
- 그럼에도 불구하고, 일반자치와 교육자치의 일원화를 위한 지속적인 논의와 더불어 제도적인 연계강화가 정책적으로 추진되어 왔음
 - 의결기능에서는 광역의회에 교육특별위원회의 설치와 이후 상임위원회의 전환이 예정되어 있고, 집행기능에서는 “교육협력관”의 운영과 “지방교육행정협의회”의 설치뿐만 아니라 교육감의 러닝메이트의 논의까지 제기되고 있음
- 특히, 금년 7월 1일 제5기 민선자치부터는 광역의회의 교육특위가 상임위원회로 전환되면서 의결기능의 일원화가 본격적으로 가동될 예정임
 - 의결기능의 일원화는 일반자치와 교육자치의 운영지형을 새로이 제공할 뿐만 아니라 양자간 통합을 가속화시키는 요인으로도 작용할 가능성이 높음
- 따라서 여기에서는 일반자치와 교육자치간 의결기능의 통합에 따른 지형적 변화를 감안하여 다음과 같은 과제들에 대한 대안을 모색해보고자 함
 - 우선, 의결기능의 통합에 따라 예상되는 문제점을 분석하고, 이를 개선하기 위

- 하여 제주특별자치도와 외국사례에 기초하여 바람직한 운영체제를 마련하고
- 다음, 분리구조인 집행기능에 대해서는 중국적으로 일원화를 목표로 하되, 단기적인 연계강화를 위한 대안을 강구하는 것임

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 대상범위
 - 일반자치와 교육자치 공히 광역단위만을 대상으로 함
 - 일각에서는 교육자치의 대안으로 기초단위까지의 확대방안이 논의되고 있으나, 현행의 법제에서는 광역단위의 교육자치가 규정되어 있어 기초단위의 교육자치는 연구에서 제외함
- 공간범위
 - 일반자치 및 교육자치 공히 광역단위의 전국을 대상으로 함
 - 의결기능의 통합은 교육자치가 실시되는 광역단위 전체에 적용되기 때문에 원칙적으로 전체 광역자치단체가 연구의 공간적 범위로 설정되는 것이 타당함
 - 다만, 제주특별자치도는 이미 의결기능의 일원화가 확보되고 있으므로 대안의 분석대상에서는 제외함
- 시간범위
 - 기준연도는 2010년으로 하되, 목표연도는 2011년으로 설정함
 - 대안의 정책화를 위한 제도개선을 고려할 때 2010년도 시행은 곤란함
- 내용범위
 - 통합형 의결기능의 효율적 운영방안과 분리적 집행기능의 연계강화에 중점을 둠
 - 특히, 의결기능은 교육위원회의 상임위원회 전환에 따른 문제의 해소에 그리고 집행기능은 현행의 분리구조를 전제로 상호간 연계를 강화하는 전략의 마

련에 중점을 둠

- 따라서 교육분권이나 교육자치의 기초확대 등의 현안과제는 제외함

2. 연구의 방법

○ 접근전략

- 신기능주의 : 기능과 기구의 부분적 통합 및 연계를 선별적으로 적용하는 신기능주의 전략에 기초한 대안의 모색
- 궁극적으로 일반자치와 교육자치의 통합을 지향하되, 현실적 조건을 고려할 때 기능과 기구의 병행통합을 도모하는 신기능주의 접근이 타당

○ 연구방법

- 분석내용에 따라서 문헌분석, 벤치마킹 및 브레인스토밍 등을 선별적으로 활용함
- 문헌분석 : 교육자치의 논의구조와 교육자치의 실태분석을 위해 국내외 각종 문헌을 활용함
- 벤치마킹 : 일반자치와 교육자치의 연계대안을 모색하기 위하여 외국의 교육자치에 대한 사례를 벤치마킹함
- 브레인스토밍 : 연계대안의 타당성을 확보하기 위하여 전문가 중심의 브레인스토밍을 활용함

제3절 연구의 체계

○ 연구의 체계는 논의구조의 기본논리에 따라 다음과 같이 설정함

- 즉, 연계강화에 대한 문제의 제기에 근거하여 교육자치에 대한 정책적 지향 분석, 일반자치와 교육자치의 관계실태의 분석, 국내외의 정책사례 및 이에 기초한 정책대안의 개발의 논의구조를 가짐



〈그림 1-1〉 연구의 체계도

제 2 장

교육자치의 논의구조와 연계모형

제1절 교육자치의 개념

제2절 교육자치의 논의구조

제3절 일반자치와 교육자치의 연계모형



제2장 교육자치의 논의구조와 연계모형

제1절 교육자치의 개념

- 교육자치의 개념은 교육사무라는 사무의 제한성을 제외하면, 지방자치의 개념과 다르지 않음
 - 따라서 교육자치의 개념도 원칙적으로 지방자치의 개념에 근간을 두고 있으므로, 지방자치의 개념인 “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것”을 준용할 필요가 있음
 - 다시 말하면, 교육자치의 개념은 지방자치의 개념요소인 ① 일정한 지역, ② 주체의 자주적 권한과 책임, ③ 자주재원, ④ 구성원 참여가 확보된 내용으로 규정되어야 함
- 전술한 지방자치의 개념요소에 근거하여 교육자치의 개념을 규정하면, 다음과 같음
 - 교육자치는 일정한 지역의 교육주체들이 당해지역의 교육사무를 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것으로 규정할 수 있음
- 그러나 현실적으로는 교육자치의 개념에 대하여 매우 다양한 시각들이 제시되고 있는 실정임
 - 교육자치에 대한 시각의 분화는 주로 자치단위의 차이에서 비롯되고 있는 바, 교육사무에 대한 결정과 부담 그리고 참여를 스스로 행하는 자치단위에 대한 합의가 형성되지 못하고 있다는 것임
 - 더불어서 일부의 시각은 자치단위의 문제뿐만 아니라 일반행정으로부터의 분리를 교육자치의 개념요건으로 제시하고 있음

■ 조성일·안세근(1996)

⇒ 교육행정에 있어 지방분권주의를 기본원칙으로 하고, 당해 지역의 교육참여에 관한 사무는 자치권과 행정권을 가지고, 의결기관으로서의 교육위원회와 의결된 교육정책의 집행기관으로서의 교육감제를 설치하고, 자주적인 재정권과 인사권을 확립하여 주민참여와 전문경영인을 통해 교육의 자주성, 전문성, 지역교육의 특수성을 보장하는 제도

■ 문낙진(1993)

⇒ 일정한 지역의 교육구와 그 교육구 내의 주민을 기초로 하는 지방교육자치단체가 교육구의 교육·학예에 관한 사무를 교육자치단체 스스로의 권한과 책임 하에 즉, 자치권을 가지고 주민이 선정한 자신의 기관에 의하여 교육자치단체 구성원인 주민의 의사에 따라 집행되고 실행하는 것

■ 윤정일(1995)

⇒ 교육행정의 지방분권을 통하여 주민의 참여의식을 높이고, 각 지방실정에 맞는 교육정책을 강구하도록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도

■ 김찬동(2010)

⇒ 자치를 자기입법과 자기통제로 규정할 경우 교육자치는 교육분야의 자치를 의미

■ 이기우(1998)

⇒ 원칙적으로 교육공동체가 교육사무를 자기책임 하에 분권적으로 처리하는 것이되, 여기서의 교육공동체는 학교공동체를 의미함

■ 김종철(1978)

⇒ 교육행정에 있어서 지방분권의 원칙 아래 교육에 관한 의결기관으로서의 교육위원회와 그 사무장 격으로 교육감제를 두고, 민주적 통제와 전문적 지도 사이에 조화와 균형을 얻게 하며, 인사와 재정을 비롯하여 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킴으로써 행정의 제도 조직면에서 교육의 자주성을 확보하는 것

■ 광영우 외(1994)

⇒ 교육의 특수성으로 인하여 중앙에서 지방 및 단위학교의 수준에 이르기까지 교육행정을 일반행정에서 분리하여 공정한 민의에 따라 독자적으로 운영함으로써 교육의 자주성과 전문성 그리고 정치적 중립성을 보장하기 위한 기구와 제도

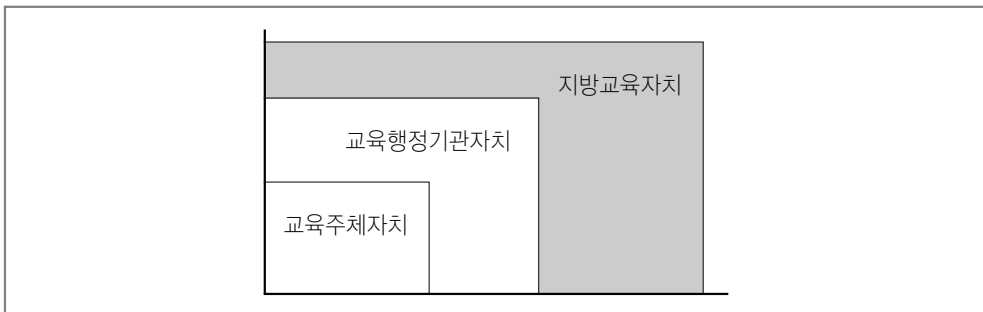
- 교육자치의 개념규정에서 자치단위의 차이는 크게 3가지로 분화되고 있는데, 그 내용을 보면 다음과 같음
 - 첫째, 교육주체의 자치로 교육행정기구와 교육주체간 기능분리를 통해서 교육현장의 자율성을 확보하는 것임

- 둘째, 교육행정기관의 자치로 일반행정기관과 교육행정기관간 기능분권을 통해서 일반자치와 교육자치의 분리를 확보하는 것임
- 셋째, 지방교육의 자치로 일반자치와 교육자치를 통합하되, 교육분권을 통해 중앙정부로부터 지방교육의 자율성과 중립성을 확보하는 것임

〈표 2-1〉 교육자치의 개념유형

구 분	교육주체의 자치	교육행정기관의 자치	지방교육자치
강조측면	교육행정기구와 교육주체간 관계	일반행정기관과 교육행정기관간 관계	중앙-지방관계
지향방향	교육주체의 자율성	교육영역의 독자성	교육의 자율성 지방자치 발전
일반-교육관계	통합	분리독립	통합
교육 특수성	강조	매우 강조	강조
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권 기능분권
주요 참여자	교육주체	교육자	교육주체 및 주민
처방	교육현장의 자율성 보장	일반-교육행정의 분리·독립	교육의 지방분권

- 전술한 교육자치의 개념유형에 따르면, 교육주체와 교육행정기관 및 지방교육으로 갈수록 교육자치의 범위가 확대됨
 - 여기에서의 연계는 일반자치와 교육자치간 분리구조의 통합을 전제한 연계이므로 원칙적으로 지방교육자치의 개념에 입각하고
 - 일반행정과 교육행정의 연계는 양자간 통합의 용이성과 신속성을 확보하도록 기능적 유사성 또는 의존성을 강화하기 위한 조치로 간주함



〈그림 2-1〉 교육자치의 개념유형도

제2절 교육자치의 논의구조

1. 양자간 시각

- 일반자치와 교육자치에 대한 교육계와 행정계의 시각은 시종일관 현저한 차이를 보이고 있음
 - 원칙적으로 일반자치와 교육자치에 대해 행정계가 조속한 통합을 요구하는 것이 비해 교육계는 분리를 전제한 협력을 강조하고 있음

〈표 2-2〉 교육자치에 대한 기존입장

구분	내용
자치단체 입장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국 시장군수구청장협의회(2003.6.5) <ul style="list-style-type: none"> - 기초단위 교육자치 실시 - 일반자치와 교육자치의 조속 통합 ■ 지방분권국민운동본부(2003.10.28) <ul style="list-style-type: none"> - 교육자치와 일반자치의 통합 ■ 서울시 의정협의회(2003.10.22) <ul style="list-style-type: none"> - 의결기관의 일원화 - 집행기관의 연계강화(교육감 부단체장화)
교과기부 입장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국 교육위원협의회(2003.11.20) <ul style="list-style-type: none"> - 일반자치와 교육자치의 통합 반대 - 교육위원회의 독립형 의결기구화 - 단위학교의 자율성과 학교자치의 보장

- 최근에 제시되고 있는 교육자치에 대한 행정계의 입장을 보면, 다음과 같음
 - 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합을 기본적인 기조로 하되, 연계와 관련하여 다음과 같은 제도적 개선을 주장하고 있음
 - 즉, 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하기 위해서는 의결기관에서 교육위원회의 본회의 의결을 대체하는 특례제도를 폐지하고, 집행기관에서 교육감의 러닝메이트 또는 부단체장화와 국가직 공무원 부교육감의 지방직화가 수반되어야 한다는 것임
 - 이처럼 행정계는 일반자치와 교육자치의 연계를 위한 제도적 개선에 초점을 두고 있음

- 이에 비하여 교육계는 교육자치에 대해 다음과 같은 입장을 견지하고 있음
 - 기본적으로 지방자치단체와 달리 일반자치와 교육자치의 통합보다는 상호 연계 및 협력에 초점을 두고 있음
 - 이에 따라 일반자치와 교육자치의 연계 및 협력을 강화하기 위한 조치로 지방교육행정협의회 법제화, 교육지원의 법적 근거 마련, 평생교육추진체계 정비 등의 장치를 활성화하는 노력을 하고 있음
 - 결국, 교육과학기술부는 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하기 위한 전략으로 제도적 개선보다는 다양한 소프트웨어를 활용하지는 것임

〈표 2-3〉 연계에 대한 양자의 입장

구분	지방자치단체	교육과학기술부
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원회 특례제도 폐지 ■ 교육감 부단체장화 ■ 부교육감 지방직화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교육행정협의회 법제화 ■ 교육지원의 법적 근거 마련 ■ 평생교육추진체계 정비
접근전략	제도개선	소프트웨어 적극 활용

- 이처럼 교육자치에 대해 행정계와 교육계가 상호 상이한 입장을 견지하는 주된 이유는 다음과 같은 논거에 기초하고 있음
 - 행정계는 일반자치와 교육자치를 통합함으로써 행정의 신속성과 능률성을 확보하고, 자치단체가 교육업무에 직접 관여함으로써 독립된 조직보다 강한 추진력이 담보할 수 있고, 뿐만 아니라 「지방자치법」 제9조에 따르면, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있으며, 집행기관의 분리 설치 규정(「지방자치법」 제112조)에도 불구하고, 교육사무는 원칙적으로 지방자치단체의 사무라는 것임
 - 이에 비해 교육계는 일반자치와 교육자치의 분리가 지방교육의 정치적 중립성을 보장하고, 교육의 특수성과 전문성을 확보하기 위해 반드시 필요하며, 「지방교육자치에관한법률」 제1조에도 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지한다”고 하여 일반자치와 교육자치의 분리에

관한 법적 근거가 명확하다는 것임

2. 정책적 지향

- 교육자치에 대한 전술한 행정계와 교육계의 일반적 시각과 달리 정부의 정책적 목표는 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합에 초점을 두고 있음
 - 다만, 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 교육계의 강력한 저항을 고려하여 단계적 통합정책을 견지하여 왔음
- 참여정부에서 추진한 교육자치에 관한 정책내용을 보면, 다음과 같음
 - 당시의 교육자치에 대해 지방행정과 교육행정의 분리에 따라서 지역교육의 역량이 분산될 뿐만 아니라 지방교육에 대한 종합적 접근이 부족하고, 학교부지 확보·유해환경 규제·급식 등에 대한 지방정부의 협력이 부족하고, 지방교육에 대한 책임이 분산되는 것으로 진단하였음
 - 이에 따라 교육자치의 개선정책으로 ① 분리된 의결기능의 한계를 개선하기 위하여 지방의회에 교육특별위원회의 설치로 통합을 도모하고, ② 교육감 선임에서 시·도지사과 교육감의 연계를 강화하며, ③ 기초단위의 교육자치를 실시하는 것으로 확정하였음
 - 특히, 교육자치의 실시단위를 기초로 하는 것을 제외하면, 의결기능의 통합과 집행기능의 연계 강화 등 원칙적으로 일반자치와 교육자치의 통합에 높은 비중을 두었음
- 이명박 정부 역시 교육자치의 개선에서는 전술한 참여정부와 정책적 방향을 같이 하고 있음
 - “지방분권촉진위원회”를 중심으로 교육자치의 개선을 위한 “교육자치제도개선 소위원회”를 설치하고, 교육자치에 대한 이명박 정부의 정책내용을 수립하였음
 - 동 위원회에서 논의된 결과에 따르면, 현행의 교육자치는 참여정부에서 진단한 문제점을 그대로 갖고 있는 동시에 교육분권도 충분치 못하다는 것이었음
 - 이에 따라 교육자치의 개선을 위하여 원칙적으로 교육분권의 확대와 일반자치와 교육자치의 통합을 목표로 하되, 단기적으로는 양자간 연계를 강화는 정책적 노력을 집중하는 것으로 결정하였음

〈표 2-4〉 교육자치에 대한 정부정책 기초

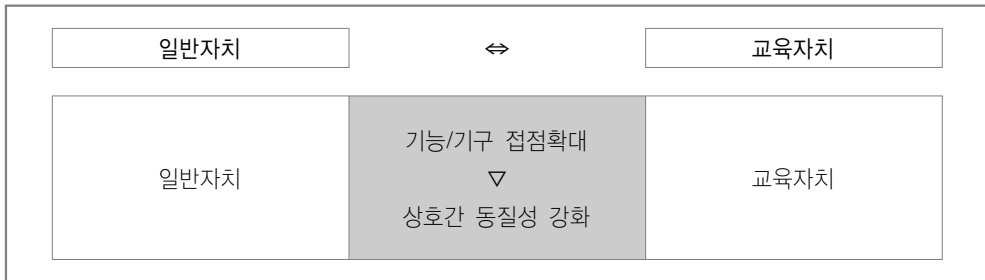
구분	정책기초
참여정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결기능의 통합 ■ 교육감 임명의 시·도지사 연계강화 방법마련 ■ 기초단위의 교육자치 실시
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육분권의 확대 ■ 지방자치와 교육자치의 통합 ■ 단계적으로 일반자치와 교육자치의 연계 강화

- 앞서서와 같이 참여정부와 이명박 정부의 교육자치에 대한 정책내용을 보면, 추진전략의 탄력성에도 불구하고 일반자치와 교육자치의 통합에 초점을 두고 있음
- 참여정부는 기초단위의 교육자치 실시를 그리고 이명박 정부는 교육분권의 확대를 추가적인 정책으로 포함하고 있으나, 양 정부간에 일관되게 유지되는 정책내용은 일반자치와 교육자치의 통합을 달성하는 것임

제3절 일반자치와 교육자치의 연계모형

1. 연계의 개념

- 일반적으로 조직단위의 연계는 분리된 상태를 전제로 상호간 접점을 형성 및 확대하는 것임
- 상호 분리된 조직단위의 접점은 기능 및 기구 등 다양한 부분에서 발생될 수 있으며, 이와 같은 연계는 2개 이상의 조직단위에 존재하는 이질성을 약화시키고 동질성을 강화하는 작용을 하게 됨
- 전술한 연계의 개념에 따르면, 일반자치와 교육자치간 연계 역시 동일한 맥락에서 규정할 수 있음
- 즉, 일반자치와 교육자치간에 기능 또는 기구의 접점을 확대하여 상호간 동질성을 강화하는 것으로 규정할 수 있음



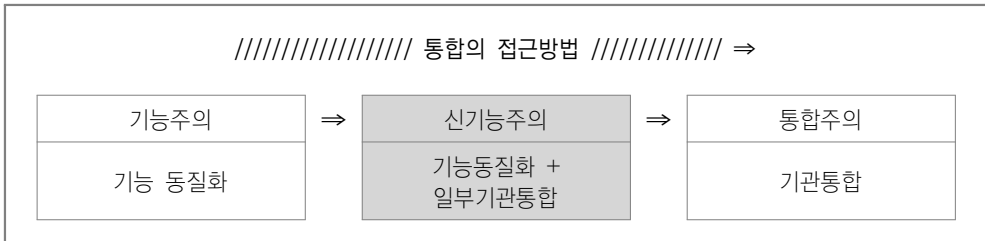
〈그림 2-2〉 일반자치와 교육자치의 연계개념

2. 연계의 접근방법

- 상이한 2개의 기관을 하나로 통합하는 기본접근은 크게 3개의 전략으로 구분할 수 있음
 - 하나는 기관통합을 우선시하는 통합주의 전략이고, 다음은 정책통합을 근간으로 하는 기능주의 전략이며, 마지막은 정책통합에 입각하되 기관통합을 병행하는 신기능주의 전략임
 - 그러나 완전통합을 상정하되 이를 위한 과도기적 과정에 초점을 둔 접근은 기능주의 또는 신기능주의 전략이 해당됨
- 기능주의 전략은 분리기관의 통합을 목적으로 하되, 기능 동질성 확보에 국한한 접근임
 - 기능주의는 보다 낮은 수준의 정책협력 또는 기능연계를 통해서 상호협력의 긍정적 경험을 축적하고, 이러한 경험이 학습과정을 거쳐 종국적으로 순조로운 통합을 달성할 수 있다는 것임
 - 다시 말하면, 상호 분리된 기관간에 기능적 의존관계가 발생되면 공통의 통합이익이 도출되고, 이러한 공동이익은 두 기관을 불가분의 관계로 전환시켜 통합축진의 요인으로 작용하며, 또한 한 차원의 기능적 협조관계는 다른 차원의 기능적 협조관계를 유발하게 된다는 것임
- 신기능주의는 분리기관의 통합을 목적으로 하되, 기능 동질성에 더해 일부 기간 통합을 병행 추진하는 접근임
 - 신기능주의는 기능주의의 한계를 극복하기 위해 제시된 접근전략으로, 원칙적

으로 기능주의에 입각하되 방법의 전환을 통해서 효과적 통합을 달성하고자 하는 것임

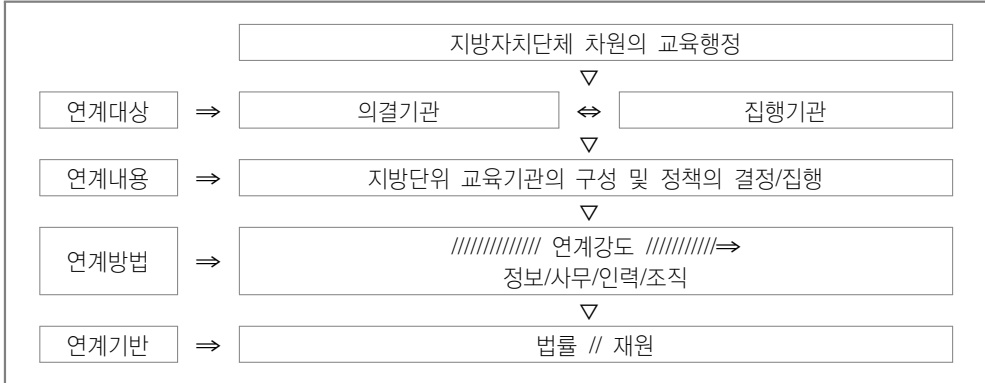
- 기능주의에 비하여 신기능주의의 차이는 기능통합에 더하여 기관통합까지 전략에 포함시키고 있다는 것임
 - 이는 분리된 기관간 상호협력을 통하여 높은 수준의 정책 또는 기능통합을 달성하고, 아울러 중간수준의 기구통합을 도모하면 그 결과로 더 높은 기구통합이 이루어지고, 궁극적으로 완전한 통합이 달성될 수 있다는 것임
- 전술한 2개의 접근전략 가운데 통합을 전제할 경우 신기능주의적 접근의 효용성이 큼
- 따라서 여기에서는 일반행정과 교육행정의 통합을 목표로 한 과도기로서 연계에 초점을 두고 있으므로 신기능주의적 접근을 적용하고자 함



〈그림 2-3〉 연계의 접근전략

3. 연계의 분석구조

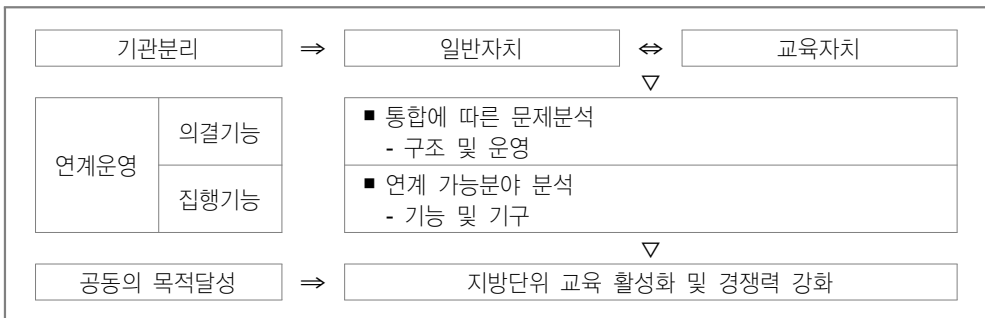
- 연계의 분석구조는 연역적 접근에 기초함
 - 일반행정과 교육행정간 연계를 위한 분석구조는 원칙적으로 대상, 내용 및 방법을 도출하고, 이의 적용을 위한 기반확립의 연역적 논리구조가 적용되는 것이 타당함
 - 따라서 여기에서도 연계의 분석구조는 연역적 논리구조에 입각하되, 연계기반을 위한 대안은 실무적 판단이 현저히 요청됨으로 연구에서 제외하고자 함



〈그림 2-4〉 연계의 분석구조

4. 연계의 분석내용

- 의결기능 분석내용
 - 의결기능에 관한 연계는 엄밀한 의미에서 통합에 따른 파생문제 분석임
 - 제5기 민선자치부처 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 전환됨에 따라 발생될 수 있는 문제점에 대한 대응전략을 마련하는 것으로 구조 및 운영의 제 분야를 분석함
- 집행기능 분석내용
 - 집행기능에 관한 연계는 현행 광역단위의 시·도지사와 교육감간 상호 접점을 확대할 수 있는 분야를 도출하는 것임
 - 광역단위의 일반자치와 교육자치간 집행기능의 연계를 위해 기능 및 기구의 현재적 연계와 더불어 신규 연계 대상을 분석함



〈그림 2-5〉 연계의 분석내용

제 3 장

교육자치의 실태분석과 문제점

제1절 교육자치의 운영실태

제2절 의결기능의 문제점

제3절 집행기능의 문제점



제3장

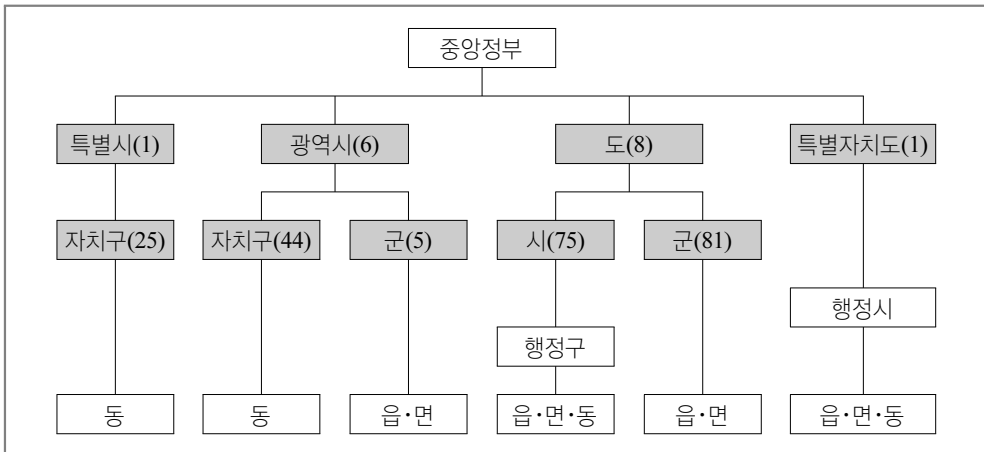
교육자치의 실태분석과 문제점

제1절 교육자치의 운영실태

1. 일반자치의 실태

가. 실시구조

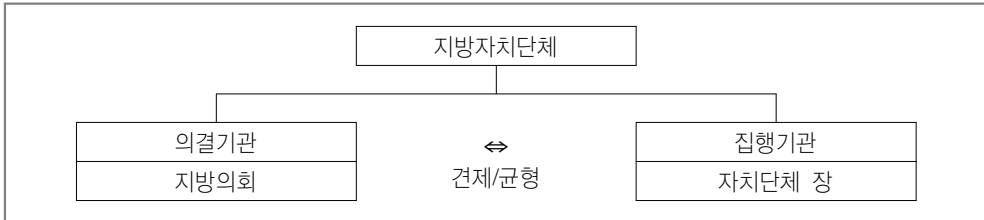
- 일반자치는 광역단체와 기초단체의 2개의 자치계층을 기본단위로 실시되고 있음
 - 광역단체는 도시형인 특별시/광역시와 농촌형인 도의 16개로 구성되어 있고, 기초단체는 도시형인 시/자치구와 농촌형인 군의 228개로 구성되어 있음
 - 자치단체 밑에 행정보조기관으로 행정구(시)와 읍·면·동의 하부행정기구가 설치되어 있음



〈그림 3-1〉 일반자치의 실시구조

나. 기관구성

- 일반자치의 기관구성은 자치단체의 종류와 관계없이 모든 자치단체가 동일한 독립형 기관구성 방식을 채택하고 있음
 - 의결기관으로 지방의회가 설치되어 있고, 집행기관으로 자치단체의 장이 있으며, 모두 주민의 직접선거로 선출됨



〈그림 3-2〉 일반자치의 기관구성

다. 기관별 역할

- 일반자치의 기관인 지방의회와 단체장은 자치단체의 존립목적인 주민의 복지증진을 위하여 각기 다음과 같은 역할을 수행함
 - 지방의회는 자치단체의 정책결정에 관한 제반사항을 관장하며, 단체장은 자치단체를 대표하는 동시에 결정된 정책을 집행하고, 직원을 통할하는 기능을 수행함

〈표 3-1〉 일반자치의 기관별 역할

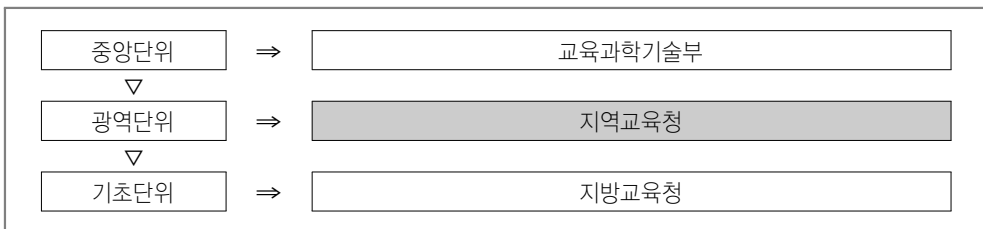
구 분	내 용
의결기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례의 제정·개정 및 폐지 ■ 예산의 심의·확정 ■ 결산의 승인 ■ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ■ 기금의 설치·운용 ■ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 ■ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 ■ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기 ■ 청원의 수리와 처리 ■ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ■ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

구 분	내 용
집행기관	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체의 통할대표 ▪ 국가사무의 위임 ▪ 사무의 관리 및 집행 ▪ 직원에 대한 임면

2. 교육자치의 실태

가. 실시구조

- 교육자치는 일반자치와 달리 기초단위가 배제된 광역단위를 대상으로 실시되고 있음
 - 「지방자치법」 제9조에 따르면, 교육은 지방자치단체의 사무이고, 동법 제112조에 교육사무의 처리를 위하여 별도의 기구를 설치토록 하고 있으며, 「지방교육자치에관한법률」 제2조에 따라 교육사무는 광역자치단체의 사무로 하고 있음
 - 이에 따라 16개 광역자치단체를 기준으로 각각의 시도단위 교육청이 설치되어 있고, 그 밑에 하부행정기구로 지방교육청이 설치되어 있음

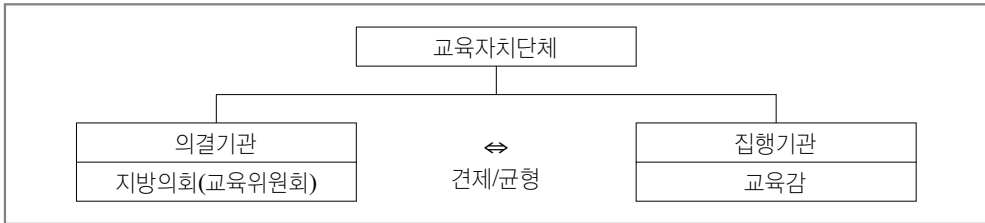


〈그림 3-3〉 교육자치의 실시구조

나. 기관구성

- 교육자치의 기관구성은 일반자치와 마찬가지로 의결기관과 집행기관을 분리 설치하는 기관대립형 방식을 채택하고 있음
 - 의결기관으로 지방의회에 교육위원회가 설치되어 있고, 집행기관으로 교육감

- 이 있으며, 모두 주민의 직접선거로 선출됨
- 전술한 일반자치와 차이는 의결기관이 일반자치의 의결기관인 지방의회에 상임위원회의 하나로 설치되어 있다는 것임



〈그림 3-4〉 교육자치의 기관구성

다. 기관별 역할

- 교육자치의 기관인 지방의회의 교육위원회와 교육감은 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 구 밖에 학예에 관한 사무의 수행을 위하여 각기 다음과 같은 역할을 수행함
- 지방의회의 교육위원회는 교육자치의 정책결정에 관한 제반사항을 관장하며, 교육감은 교육 및 학예에 관해 당해 자치단체를 대표하는 동시에 결정된 정책을 집행하고, 직원을 통할하는 기능을 수행함

〈표 3-2〉 교육자치의 기관별 역할

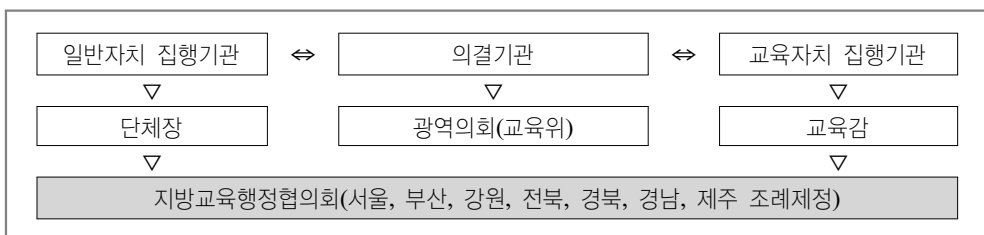
구분	내용
의결기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례안 ■ 예산안 및 결산 ■ 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항 ■ 기채안 ■ 기금의 설치·운용에 관한 사항 ■ 대통령령으로 정하는 주요재산의 취득·처분에 관한 사항 ■ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항 ■ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항 ■ 청원의 수리와 처리 ■ 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항 ■ 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항

구분	내용
집행기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항 ■ 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항 ■ 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항 ■ 교육규칙의 제정에 관한 사항 ■ 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항 ■ 교육과정의 운영에 관한 사항 ■ 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 ■ 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항 ■ 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항 ■ 학생통학구역에 관한 사항 ■ 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항 ■ 재산의 취득·처분에 관한 사항 ■ 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항 ■ 기채(起債)·차입금 또는 예산외의 의무부담에 관한 사항 ■ 기금의 설치·운용에 관한 사항 ■ 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항 ■ 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

3. 양자간 관계실태

가. 기구적 실태

- 일반자치와 교육자치간 기구적 관계는 의결기관의 통합과 집행기관의 분리로 특징됨
 - 즉, 의결기관은 일반자치의 지방의회에 교육자치의 교육위원회가 상임위원회로 설치되어 통합적 구조를 형성하고 있으나, 집행기관은 단체장과 교육감으로 분리되어 있음
 - 다만, 「지방교육자치에관한법률」 제41조에 의거 단체장과 교육감의 협의로 “지방교육행정협의회”를 설치하고 있음



〈그림 3-5〉 기구적 관계실태

나. 기능적 실태

- 「지방자치법」의 관련규정에 따른 기능은 일반자치와 교육자치간 분리구조를 갖고 있음
 - 동법 제9조 제2항에 따르면, “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”는 지방자치단체의 사무이나, 동법 제112조에 따르면 “교육·과학 및 체육”에 관한 사무는 별도의 기관을 두어 처리하도록 하고 있음
 - 이에 따라 「지방교육자치에관한법률」을 제정하여 각 광역자치단체별 지역교육청을 설치하고 있음
 - 다만, 「평생교육법」 제21조에 따르면, 시·도 교육감은 시·군·자치구의 평생학습관을 설치하고, 시장·군수·구청장은 평생학습관의 설치 및 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음

〈표 3-3〉 관련법률에 따른 기능적 관계실태

일반자치	교육자치
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치법 제9조 <ul style="list-style-type: none"> - 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치법 제112조 <ul style="list-style-type: none"> - 교육·과학 및 체육”에 관한 사무는 별도의 기관 ■ 지방교육자치에관한법률 <ul style="list-style-type: none"> - 지역교육청 설치
<ul style="list-style-type: none"> ■ 평생학습법 제21조 <ul style="list-style-type: none"> - 일반자치와 교육자치의 협력 	

- 관련법률의 규정에도 불구하고, 현실적으로는 기능적 연계를 위한 다양한 협력 사업을 추진하고 있음
 - 자치단체의 재정지원을 통한 일반자치와 교육자치의 연계 및 협력사업과 지역 전략산업의 추진에서 일반자치와 교육자치의 연계 및 협력사업 등이 있음

〈표 3-4〉 기능적 관계실태

구분	내용
자치단체 재정지원 연계사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역과 함께 하는 학교사업 <ul style="list-style-type: none"> - APT(적극적 부모역할 훈련, 자녀 독서논술지도법, 부모자녀 대화법 등 ■ 지역과 함께 하는 학교사업 <ul style="list-style-type: none"> - 전문계고 활용 산업체 재직자 훈련, 지역주민 직업·창업 프로그램 등

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 지역이 만드는 안전한 학교만들기 등 지역문제 해결 프로그램 ■ 농산어촌 교육복지사업 - 농산어촌 전원학교 - 농산어촌 연중 돌봄 학교 - 자치단체의 우수농산물 학교급식 지원
지역전략산업 중심 연계사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역인재육성사업 - 교육인적자원개발벨트사업(부산 남구) ■ 지역전략산업과 연계한 마이스터고 육성 - 충북 반도체고 등

다. 재정적 실태

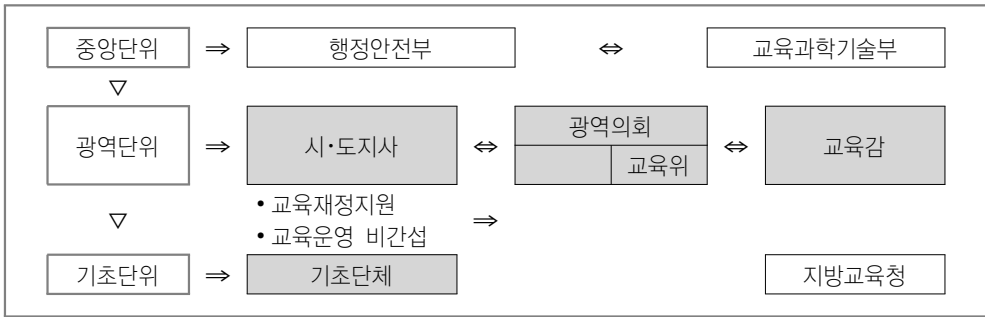
- 일반자치와 교육자치의 재정적 연계는 교육자치에 대한 일반자치의 재정지원 구조로 형성되어 있음
 - 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따르면, 서울특별시는 시세의 10/100, 광역시 및 경기도는 시·도세의 5/100, 도 및 특별도는 도세의 36/1,000을 부담토록 하고 있음
 - 또한 「지방자치단체의교육경비보조에관한규정」 제2조에 따르면, 지방자치단체는 각급 학교의 교육에 소요되는 경비 중의 일정사항에 대해 보조토록 하고 있음

〈표 3-5〉 재정적 관계실태

일반자치의 교육자치 재정지원
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교육재정교부금법 제11조 <ul style="list-style-type: none"> - 법정 전입금(서울특별시 10/100, 광역시 및 경기도 5/100, 도 및 특별도 36/1,000) ■ 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제2조 <ul style="list-style-type: none"> - 학교의 급식시설 및 설비사업 - 학교의 교육정보화사업 - 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 - 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사항 - 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 - 기타 지방자치단체장의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

4. 실태분석의 종합

- 일반자치와 교육자치의 관계실태에 대한 분석결과를 종합하면, 다음과 같음
 - 기구적 측면에서는 의결기관의 통합구조와 집행기관의 분리구조가 원칙이되, “지방교육행정협의회”의 설치를 통해 상호간 협력체제를 구축하고 있음
 - 기능적 측면에서는 일반자치와 교육자치의 분담구조가 원칙이되, 주민들의 평생학습을 지원하기 위한 사무의 수행을 위한 협력체제를 확보하고 있음
 - 재정적 측면에서는 전입금과 경비보조에 대한 일반자치의 일방적 재정지원 구조를 형성하고 있음



〈그림 3-6〉 일반자치와 교육자치의 관계실태 종합

제2절 의결기능의 문제점

1. 통합의 내용

가. 전체 개정내역

- 2006년 12월 20일의 「지방교육자치에관한법률」의 개정으로 기존의 교육자치 가운데 2개 분야에서 획기적인 제도변경이 초래되었음
 - 제도변경의 하나는 교육위원회에 관한 내용이고, 다른 하나는 교육재정에 관한 것임

- 우선, 교육위원회에 관한 제도에서 (구)법률과 달리 개정된 내용을 보면, 다음과 같음
 - 교육위원회의 법적 지위를 종래의 특별위원회에서 상임위원회로 전환하고, 위원회의 구성은 총 139명 중에서 교육전문가를 1/2인 77명으로 그리고 나머지는 시·도 의회의원으로 구성하는 것임
 - 교육위원의 선출은 종래의 “학교운영위원회”에서 선출하던 것을 주민의 보통·평등·직접·비밀선거인 주민직선제로 전환하였음
 - 이외에 교육감의 주민직선제의 도입과 지방자치단체의 교육 및 학예에 관한 사무처리를 위하여 시·도지사와 교육감이 협의하여 “교육행정협의회”를 구성 및 운영할 수 있도록 하였음

〈표 3-6〉 교육위원회의 개정내용

내용 구분	구 법률	개정 법률
시도교육위원회 위상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육/학예에 대한 위임형 심의·의결 기관(위임기관: 지방의회) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시·도의회 (특별한) 상임위원회(교육/학예에 관한 의안과 청원 심사·의결 기구)
교육위원회 구성 및 선출방식	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원정수 책정기준은 자치구수 또는 교육청수(시·도별 7~15인, 총 146명) ■ 교육위원정수의 1/2은 교육 또는 교육행정 경력자(10년 이상)로 구성 ■ 학교운영위원전원이 선출 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원 과반수 구성(총 139명 중 교육위원이 77명) ■ 나머지는 시도의회 의원으로 구성 ■ 주민 직접선거로 선출
교육감 자격 및 선출방식	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육 또는 교육행정 경력자(5년 이상)에게 피선거권 부여 ■ 학교운영위원전원이 선출 ■ 임기 4년, 1차에 한해 중임 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육 또는 교육행정 경력자(5년 이상)에게 피선거권 부여 ■ 주민 직접선거로 선출 ■ 임기 4년, 계속 재임은 3기로 제한
지방교육에 관한 협의	관련 규정을 두지 않음	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체의 교육·학예에 관한 사무처리를 위해 지방교육행정협의회 구성 ■ 지방교육행정협의회 구성·운영에 관한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 규정
주요 경과조치		<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원회 및 교육위원회에 대해서는 2010년 8월 31일까지 종전의 규정에 따른다고 규정하여 시행을 유보

- 한편, 지방교육재정에 대한 (구)법률과 달리 개편된 내용을 보면, 다음과 같음
 - 교부금 비율이 종래의 내국세의 19.4%에서 20.0%로 0.6%가 상향되었고, 2008년부터 시행토록 하였고

- 기준재정수입액의 산정방식을 종래의 80%에서 100% 계상으로 변경하였으며
- 지방자치단체의 비법정전입금의 근거규정을 종래에 포함되지 않았던 시·도까지 포함시키고, 나아가 시·도는 교육 및 학예의 진흥을 위하여 별도의 경비를 전출하는 것이 가능토록 하였음

〈표 3-7〉 교육재정의 개정내용

내용 구분	구 법률	개정 법률
교부금 비율	■ 당해연도 내국세의 19.4%	■ 당해연도 내국세의 20.0%(2008년부터)
기준재정수입액산정방식	■ 기준재정수입액 80% 계상	■ 기준재정수입액 100% 계상
지자체 법정전입금 비율	■ 서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%	동일
지자체 비법정전입금 근거 규정	■ 시·군 및 자치구 교육경비 보조 근거 규정 ■ 광역 지자체 근거 규정 없음	■ 지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)의 교육경비 보조 근거 규정 ■ 시도는 교육·학예 진흥을 위한 별도경비를 전출 가능
세출예산 편성 협의	■ 교육감은 일반회계 전입금으로 총당되는 세출 예산편성시 미리 당해 지자체장과 협의	동일 * 지금까지 지자체장이 세출예산 편성에 대한 협의권을 행사하지 않아 사문화되어 왔음

나. 의결기능의 개정내역

- 전술한 「지방교육자치에관한법률」의 개정에서 시행이 유보되었다가 2010년 9월 1일부터 적용되는 의결기능의 개정내역은 다음과 같음
 - 첫째, 광역의회의 특별위원회로 존치되었던 “교육위원회”가 상임위원회로 전환되는 것이고
 - 둘째, 교육위원의 선출이 종래의 “학교운영위원회”에서 선거하던 것이 주민직선으로 전환되는 것임

〈표 3-8〉 의결기능의 개정내역

구분	기존	신규
교육위원회의 법적 지위	■ 특별위원회	■ 상임위원회
교육의원선 선출	■ 간선(학교운영위원회)	■ 직선(주민)

- 한편, 교육의 전문성을 확보하기 위하여 교육위원회의 위원과 교육위원의 정수를 각 시·도별로 규정하고 있음
 - 합계 기준으로 교육위원회의 정수를 139명으로 하고, 교육위원은 과반이 넘도록 77명으로 규정하고 있음

〈표 3-9〉 각 시·도별 교육위원회 위원 및 교육위원 정수

구분	교육위원회 위원 정수(명)	교육위원 정수(명)
서울	15	8
부산	11	6
대구	9	5
인천	9	5
광주	7	4
대전	7	4
울산	7	4
경기	13	7
강원	9	5
충북	7	4
충남	9	5
전북	9	5
전남	9	5
경북	9	5
경남	9	5
합계	139	77

2. 통합의 파생문제

가. 교육위원회의 쟁점사항

- 교육위원회가 특별위원회에서 상임위원회로 전환됨에 따라 발생하는 각종의 쟁점들을 전망하면, 다음과 같음
 - 첫째, 의결권의 범위로 교육감의 관장사무 이외의 시·도 지사가 관장하는 교육 및 학예에 관한 사무를 심의 및 의결할 권한의 보유여부에 관한 것임
 - 둘째, 교육위원회의 의결권 특례로 “기금의 설치 및 운용에 관한 사항”과 “법

- 령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항”에 대해서는 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 간주한다는 규정을 상임위원회로 전환되어도 유지할 필요가 있는가에 관한 것임
- 셋째, 교육위원회의 위원장 선임으로 위원장의 피선거권을 교육위원으로 제한하는 것이 타당한 것인지에 관한 것임
 - 넷째, 교육위원회의 위상으로 시·도의회 상임위원회간 서열에서 교육위원회의 적절한 위치의 확정에 관한 것임

나. 교육위원의 쟁점사항

- 교육위원회의 상임위원회 전환과 교육위원의 주민직선에 따라 발생하는 교육위원의 쟁점들을 전망하면, 다음과 같음
 - 첫째, 교육위원의 의결권으로 당초 소속된 교육위원회 이외의 상임위원회나 본회의 등에서 의결권을 행사할 수 있는지에 관한 것임
 - 둘째, 교육위원의 피선거권으로 교육의원도 일반 시·도의원과 마찬가지로 지방의회 의장 또는 부의장의 피선거권을 보유하는지에 관한 것임
 - 셋째, 교육위원의 교섭단체 참여로 교육의원도 일반 시·도의원과 동일하게 교섭단체에 참여할 수 있는지에 관한 것임

다. 사무처의 쟁점사항

- 교육위원회의 상임위원회 전환에 따라 발생하는 사무처의 쟁점사항들을 전망하면, 다음과 같음
 - 교육위원회의 상임위원회 전환에 따라 발생될 사무처에 대한 쟁점은 교육위원회의 사무를 보좌할 별도의 기구설치와 직원의 임면권자에 관한 것임
 - 특히, 사무처 직원의 임면권자에 따라서 의회사무처가 단원적 또는 이원적 구조가 예상되는 바, 교육위원회의 사무를 보좌하기 위한 사무처 직원의 임면권자를 교육감 또는 시·도지사 하느냐에 따라서 분리 또는 통합적 조직구조가 나타날 수 있음

3. 통합의 쟁점종합

- 2010년 9월 1일부터 시행되는 교육위원회의 상임위원회 전환과 교육위원의 주민직선에 따라 예상되는 쟁점사항을 전술한 분석에 기초하여 종합하면, 다음과 같음
 - 교육위원회의 경우 의결권의 범위와 종래에 보유하던 의결권의 특례폐지 및 상임위원회의 서열에서 교육위원회의 위치 등이 사전에 확정되어야 할 쟁점들이고
 - 교육위원의 경우 의결권의 범위와 지방의회의 의장 및 부의장 등의 피선거권 보유, 교섭단체의 참여 등이 주요한 쟁점사항들이며
 - 의회사무처의 경우 교육위원회의 사무를 보좌하기 위한 별도의 기구설치와 더불어 직원의 임면권을 교육감 또는 시·도지사 중 누가 보유할 것인가의 여부가 쟁점사항임

〈표 3-10〉 의결기능 통합의 쟁점사항 종합

구분	쟁점사항
교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결권의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도지사의 교육 및 학예업무 심의 및 의결여부 ■ 의결권 특례 <ul style="list-style-type: none"> - 특별위원회에서 보유하던 본회의 의결대체 권한 유지여부 ■ 교육위원장 선임 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장 피선거권의 교육의원 제한여부 ■ 위원회 위상 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회에서 교육위원회의 적절한 서열확정
교육의원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결권의 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회 이외의 본회의 등의 의결여부 ■ 피선거권 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원의 의장 및 부의장 피선거권 부여여부 ■ 교섭단체 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 비정당소속의 교육위원의 교섭단체 참여여부
의회사무처	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기구설치 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회 보좌기구의 분리설치 여부 ■ 임면권자 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회 사무보좌인력의 임면권자로 교육감 또는 시·도지사 여부

제3절 집행기능의 문제점

1. 연계의 실태

가. 교육협력관 및 협의체

- 집행기능에서 일반자치와 교육자치간 연계의 대표적 수단은 “교육협력관제”와 “교육협의체”를 구축 및 운영하는 것임
 - “교육협력관제”는 양기관간 교육에 관한 상호협력을 위해 시·도교육청 소속 공무원이 교육협력관으로 시·도청에 파견근무하는 것으로 서울, 부산, 인천, 경기, 충북, 제주 등 6개 지방자치단체가 채택하고 있음
 - “교육협의체”는 교육에 관해 양기관 협의 및 조정을 위해 공식적 책임자들로 구성된 협의체로 서울, 부산, 대구, 인천, 경기 등 5개 지방자치단체가 채택하고 있음
 - 또한 교육협력관제와 교육협의체 등 교육협력사업의 추진에 필요한 법적 근거를 마련하기 위해 관련조례를 제정한 자치단체는 서울, 경기, 충북 등 3개 지방자치단체가 있음
- 다만, 자치단체에 따라서 교육협력관의 인력구성에서는 차이를 보이고 있음
 - 서울시는 교육청과 시청이 각 4인과 9인, 경기도는 6인과 13인, 부산시는 2인과 1인, 충북은 2인과 4인, 제주는 교육청 2인으로 구성되어 있음
 - 교육협력관의 직급에서는 서울시와 경기도는 4급을 두고 있음에 비해, 나머지 지방자치단체는 5급을 두고 있음

〈표 3-11〉 시·도별 연계협력 현황(2009년 현재)

지역	연계협력 담당부서		협력관	협의체	조례
	교육청	시·도청			
서울	기획관리실 정책기획담당관 정책기획조정팀	경영기획실 교육기획관 학교지원담당관, 평생교육담당관	○	○	○
부산	기획관리국 기획관리과 교육협력팀	행정자치관 교육협력담당관	○	○	×

지역	연계협력 담당부서		협력관	협의체	조례
	교육청	시·도청			
대구	혁신복지담당관 교육복지지원팀	문화체육관광국 문화예술과 교육지원담당	×	○	×
인천	기획관리국 혁신기획과 혁신기획팀	기획관리실 정책기획관 교육지원담당	○	○	×
광주	과학기술인적자원과 인적자원개발팀	기획관리실 정책기획관 교육지원담당	×	×	×
대전	교육정책담당관실 교육복지지원팀	기획관리실 국제교육담당관 교육지원담당	×	×	×
울산	혁신복지담당관 교육복지담당	기획관리실 교육혁신도시협력관 교육지원담당	×	×	×
경기	기획관리실 기획관리관 교육협력담당관	교육국 교육정책과 평생교육과	○	○	○
강원	혁신복지담당관 교육복지지원담당	기획관리실 기획관 교육협력담당	×	×	×
충북	혁신복지담당관 교육협력관	정책관리실 정책기획관실 교육복지보건담당	○	×	○
충남	교육정책홍보과 정책개발담당	기획관리실 교육협력법무담당관	×	×	×
전북	혁신복지담당관실 혁신복지기획담당	기획관리실 인재양성과 교육담당	×	×	×
전남	혁신복지담당관실 혁신기획담당	행정지원국 행정과 교육담당	×	×	×
경북	혁신복지담당관실 혁신기획담당	행정지원국 인채양성과 교육담당	×	×	×
경남	혁신복지담당관실 혁신기획팀	기획조정실 정책기획관 교육담당	×	×	×
제주	혁신복지담당관 대외협력팀	특별자치도추진단 프로젝트담당관 교육협력팀	○	×	×

나. 지방교육행정협의회

- 지방교육행정협의회는 2006년 12월 「지방교육자치에관한법률」의 개정으로 지방 교육에 관한 협의체 및 교육감협의체 설치가 의무화되었음
 - 지방교육행정협의회의 구성 및 운영에 관해 필요한 사항은 교육감과 시·도지사 협의하여 조례로 규정하며
 - 조례에는 협의회구성의 목적, 협의대상, 교육협력사업의 종류와 의무적 협의대상과 자율적 협의대상이 명시되어야 하며, 협의회구성과 자문협의회와 실무협의팀, 사업계획의 수립, 예산 및 소요경비의 분담, 평가와 관련한 내용 등이 포함되어야 함

- 지방행정교육협의회의 구성 및 운영실태를 보면, 서울, 부산, 강원, 경남, 경북, 전북, 제주 등 총 7개 자치단체만 관련조례가 제정되어 있음
 - 특히, 이들 자치단체들은 종래의 교육협의체를 조례에 근거한 협의회로 전환하고 있음

다. 비법정전입금

- 전술한 기구적 협의방법에 비하여 보다 실질적인 양자간 협력은 비법정전입금의 활용임
 - 물론 16개 광역자치단체 비법정전출금의 규모는 2001년 330억 원, 2002년 414억 원, 2003년 1,410억 원, 2005년에 1,558억 원, 2006년 1,737억원에 불과하고, 교특회계 세입에서 차지하는 비중 및 절대규모 역시 크지 않음
 - 그럼에도 불구하고, 비법정전입금이 매년 점진적으로 증가하는 동시에 지방의 교육사업에 일정수준 기여할 뿐만 아니라 양자간 연계 및 협력의 기반을 공고히 하는 기반이 될 수 있음

〈표 3-12〉 최근 6년간 시·도별 비법정전입금 현황

(단위: 천원)

구분	2001년	2002년	2003년	2005년	2006년	2007년
계	33,074,800	118,697,123	29,932,215	155,784,137	173,718,581	72,867,540
서울	12,640,307	16,212,400	19,973,400	62,652,562	45,535,788	6,442,000
부산	1,674,413	1,723,841	1,389,236	5,997,470	8,631,470	4,382,147
대구	3,576,715	4,408,569	3,118,000	3,570,371	3,999,439	3,886,000
인천	560,624	1,597,407	1,614,672	6,628,641	11,677,308	5,500,000
광주	124,996	991,430	-	967,195	1,275,000	-
대전	250,215	188,698	45,036	243,271	211,516	-
울산	307,103	532,521	163,004	1,997,942	447,143	173,000
경기	1,006,849	71,672,895	-	35,770,909	42,967,898	31,487,533
강원	4,499,573	5,680,151	1,367,046	9,897,904	17,501,725	7,074,485
충북	1,073,317	1,324,943	84,891	394,913	721,730	152,400
충남	1,940,853	1,313,488	548,271	2,253,171	10,068,728	10,451,345
전북	277,259	403,390	293,278	4,857,431	10,574,644	-
전남	2,229,916	1,368,540	227,641	3,132,603	6,102,009	1,199,230

구분	2001년	2002년	2003년	2005년	2006년	2007년
경 북	665,173	1,939,051	136,849	2,174,587	5,068,418	-
경 남	1,553,798	8,664,968	801,469	14,140,335	8,161,452	2,082,800
제 주	693,689	674,831	169,421	1,104,832	774,313	36,600

주: 2005년, 2006년은 교육비특별회계 결산자료이며 2007년은 교육비특별회계 예산자료임.
자료: 교육통계연보(2007, 2008).

2. 집행기능의 문제점

- 연계의 제도화 미흡
 - 일반자치와 교육자치간 현행의 분리구조에서 가장 큰 문제점은 양자간 연계를 위한 제도적 장치가 충분히 활용되지 못하고 있는 것임
 - 앞에서와 같이 교육협력관이나 지방교육행정협의회 등의 제도적 장치가 있으나, 일부 지방자치단체만 활용하고 있으며, 더욱이 대부분은 특정사업 중심의 임시적 협력에 불과하여 지속성이 확보되고 있지 못할 뿐만 아니라 기능과 인력 및 조직간 연계처럼 제도화 수준에 이르지 못하고 있는 실정임
- 지방교육에 대한 종합적 접근부족
 - 전술한 제도적 한계로 인하여 일반자치와 교육자치간 분리구조가 고착화됨에 따라서 지방교육에 대한 종합적 접근이 한계를 갖게 됨
 - 지역단위의 교육계획 수립에서 지역특성이 반영된 종합적이고 거시적인 관점이 반영되지 못할 뿐만 아니라 학교부지의 확보나 유해환경의 예방 등에서도 체계적인 대응이 곤란함
- 지방교육의 책임분산
 - 일반행정과 교육행정의 분리운영으로 실제 지방선거에서 교육문제가 정치적 관심사로 대두되지 못할 뿐더러 교육행정에 대한 책임이 분산되어 명확한 소재파악이 곤란
 - 다시 말하면, 지방교육이 지역주민의 기대에 부응하지 못할 경우에 이에 대한 책임을 일반행정과 교육행정이 상호 전가하는 회피현상이 발생되고 있다는 것임
- 일부기능의 중복현상 초래
 - 일반행정과 교육행정에 공통적으로 적용되는 인력, 예산 및 시설관리 등의 분

제 4 장

국내외 교육자치의 사례분석

- 제1절 분석설계
- 제2절 제주특별자치도의 사례분석
- 제3절 선진외국의 교육자치 사례분석
- 제4절 분석결과에 따른 시사점



제4장

국내외 교육자치의 사례분석

제1절 분석설계

1. 분석의 목적

- 교육자치에 관한 국내외 사례를 분석하는 목적은 일반자치와 교육자치의 연계강화에 필요한 시사점을 얻기 위함임
 - 선진외국의 경우 대부분 교육자치에 관한 정책적 경험을 오랜 기간 축적하여 왔고, 제주특별자치도의 경우에는 2006년 특별자치제가 출범하면서 교육자치에서 의결기능의 통합이 확립되었음
 - 따라서 교육자치에 관한 국내외의 사례를 대상으로 일반자치와 교육자치간 연계의 정책적 과정을 분석함으로써 대안모색에 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것임

2. 분석의 대상

- 교육자치에 관한 국내외 사례분석의 대상은 각기 다음과 같은 기준들에 근거하여 선정하였음
 - 우선, 선정기준으로는 교육자치의 실시여부와 충분한 역사 및 자료 구득여부를 활용하였고
 - 선정기준에 적용을 통해 국내사례로는 제주특별자치도를 그리고 외국사례로는 미국, 영국, 독일, 프랑스 및 일본을 선정하였음

〈표 4-1〉 분석대상의 선정

구분	선정기준	분석대상
국내사례	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육자치 실시여부 ■ 충분한 역사 ■ 자료 구득여부 	■ 제주특별자치도
국외사례		■ 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본

3. 분석의 방법

- 교육자치에 관한 국내외 사례분석은 원칙적으로 비교분석의 방법을 활용하였음
 - 즉, 일차적으로 국내와 국외의 사례로 분류하고, 이어서 동일한 분석기준을 설정한 후, 각 기준별 사례의 분석과 기준간 내용을 비교하는 방법을 적용하고 있음
 - 다만, 국내의 경우 제주특별자치도의 단일사례이므로 사례간 비교는 적용하지 않고 있음

제2절 제주특별자치도의 사례분석

1. 도입배경

- 제주특별자치도에 통합형 교육자치가 우선적으로 실시된 배경은 참여정부의 지방분권 정책에 그 근거를 두고 있음
 - 참여정부는 2004년 1월 5일 제정된 한시법인 「지방분권특별법」 제10조 제2항에서 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다”고 규정하였음
 - 이는 교육자치의 조속한 실현과 확대를 국가의 주요한 책무의 하나로 제시한 것임
- 그러나 통합형 교육자치가 도입된 실질적인 배경의 하나는 국제자유도시에 걸맞은 제주도의 행정체제를 확립하기 위한 것에 있음

- 2006년 2월 21일 제정되고 7월 1일 시행된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 그 목적으로 “제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지한다고 규정하고 있음
- 이의 일환으로 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장하는 것임
- 구체적으로 교육과 관련해서는 동법 제79조에 도의회 통합형 교육위원회제도와 교육의원 및 교육감 주민직선제 도입을 골자로 한 교육자치제도의 개혁을 규정하고 있음
- 제주도에 통합형 교육자치가 우선적으로 실시된 또다른 배경은 여타의 지방분권 과제와 마찬가지로 시범실시라는 특성을 지적할 수 있음
 - 교육사무에 대한 의결기관인 교육위원회의 상임위 설치는 제주특별자치도가 설치된 2006년 12월에 법제화되었고, 여타 광역단체에는 2010년 실시라는 시기의 유보만 있었음
 - 따라서 제주도에 통합형 교육자치가 우선적으로 실시된 배경에는 전면실시에 앞서 제한적 시범실시를 통해 제도의 효과와 한계를 점검한다는 목적도 완전히 배제하기는 어려움

2. 통합형 교육자치의 내용

가. 교육위원회의 설치목적 및 구성·운영

- 설치목적과 구성 및 운영에서 제주특별자치도와 15개 시·도간은 다음과 같은 차이가 있음
 - 설치목적은 15개 시·도와는 달리 청원 등을 규정하지 않았으나, 지방의회의 심의사항에 포함되어 있기 때문에 큰 차이는 없으며
 - 교육위원회의 위원정수는 41명중 9명으로 22%를 차지하여 전국적으로 25%내

외(서울 13%)의 비중을 차지하는 점에서는 유사하며

- 15개 시·도의 통합교육위원회의 경우 의안발의 요건으로 재적의원 1/5이상 또는 의원 10인 이상 연서로 일원화한 반면, 제주도는 교육위원회 소관사항 중에서 본회의 이전의 전심사항(1호~4호: 조례, 예산안 및 결산, 특별부과금등, 기채안)의 경우에는 3명 이상 연서조건으로, 전결사항(5호~11호: 기금설치, 중요재산취득 등)은 도의회 재적의원 5분의 1이상(41명이므로 9명) 또는 의원 10인 이상의 연서로 하고 있음

〈표 4-2〉 15개 시도와 제주자치도간 교육위원회 규정 비교

구분	15개 시·도	제주특별자치도
의안 발의	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육감이나 재적의원 1/5이상 또는 의원 10인 이상의 연서 ■ 전결사항(1-4호: 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금 등, 기채안)과 전심사항(5-11호)을 구분 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전결사항 : 도교육감이나 도의회 재적의원 1/5 이상 또는 의원 10인 이상의 연서 ■ 전심사항 : 도교육감이나 교육위원회 재적의원 1/3이상의 연서로 발의
사무 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사무처에 지원조직과 사무직원을 두고, 지방공무원으로 보하되 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도의회 사무처에 조직과 사무직원을 두고, 사무직원 중 교육행정직 지방공무원은 도 교육감이 임명

나. 교육감 및 소속기관에 관한 사항

- 교육감 및 소속기관에 대한 제주특별자치도와 15개 시·도간은 다음과 같은 차이가 있음
 - 교육감의 경우 의회의결에 대한 재의 및 제소시 15개 시·도와 같이 교육과학기술부장관이 직접 재의를 지시하거나 제소하지는 않음
 - 「지방자치법」 제108조가 규정한 “예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구”에 대하여 제주도 교육감은 준용되는 것으로 명시적으로 규정(제주자치법 제95조)한 반면, 15개 시도는 「지방교육자치에관한법률」 제28조(시도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소) 부분에 이어 규정하고 있지 않음

〈표 4-3〉 15개 시도와 제주자치도간 교육감의 재의·재소권 등의 차이

구분	15개 시·도	제주특별자치도
재의권	<ul style="list-style-type: none"> 시도의회 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 경우-교과부 장관도 재의요구를 교육감에게 요청 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 시도의회 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정될 경우(지방자치법 107조준용) 장관의 재의지시권 준용규정은 없음
제소권	<ul style="list-style-type: none"> 재의결 사항이 법령에 위반된다고 판단될 때 교육감이 대법원에 제소 가능 교육감이 제소하지 않을 경우 장관은 교육감에게 제소 지시하거나 직접 제소 	<ul style="list-style-type: none"> 재의결 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 교육감이 대법원에 제소 가능 장관의 제소지시권 준용규정은 없음
예산관계상 재의요구	<ul style="list-style-type: none"> 의회에 의한 예산상 집행 불가능한 의결에 대한 교육감의 재의 요구권에 관한 준용 규정은 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 교육감은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 재의 요구(108조준용)

- 보조기관(부교육감)의 설치와 임명에 있어서 제2부교육감을 둘 수 있는 점, 지역교육청의 관할구역, 명칭, 조직과 운영에 관한 사항을 대통령령이 아닌 조례에 위임한 점, 공개모집에 의한 교육장 임용을 허용한 점, 교육장에게 고등학교의 운영·관리에 관한 지도·감독에 관한 사무까지 위임할 수 있도록 한 점이 특징임

〈표 4-4〉 15개 시·도와 제주특별자치도간 보조기관 및 소속 교육기관 규정

구분	15개 시·도	제주특별자치도
부교육감	<ul style="list-style-type: none"> 국가공무원직(800만 이상조건 추가) 일반직공무원 또는 장학관으로 보함 교육감추천, 장관제청, 대통령 임명순 	<ul style="list-style-type: none"> 부교육감의 정수, 사무는 도조례 사항 1인은 국가공무원으로 보함(이 경우 임명절차는 15시도와 동일) 1인을 별정직지방공무원으로 할 경우에는 도교육감이 임명하는 특례(97조)
근거규정	<ul style="list-style-type: none"> 법령 범위내에서 조례로 정함 보조기관, 교육기관, 교육청에는 시도부담 지방공무원 및 국가공무원을 둠 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령령과 상관없이 조례로 정함 국가공무원은 부교육감 1인 원칙필요할 경우 장관과 협의하여 증원가
하급교육 행정기관	<ul style="list-style-type: none"> ‘지역교육청’이라 하며 대통령령 사항 교육장은 장학관으로 보임하는 원칙 유·초중학교의 운영관리의 지도·감독 	<ul style="list-style-type: none"> ‘교육청’라 하며 도 조례사항 후보자의 공개모집 가능 특례 고등학교까지 위임 수행 가능

다. 교육재정 등 기타 특례 사항

- 교육재정 등 기타사항에 대한 제주특별자치도와 15개 시·도간의 차이는 다음과

같음

- 우선, 교육재정에서 제주특별자치도의 특징은 보통교부금의 교부율을 법정화 하고, 교육비특별회계의 전출비율을 조례에 위임한 것임
- 또한 「제주특별자치법」은 제189조에서 교육재정지원에 관한 특례를 규정하고 있는바, 국가는 국제자유도시 조성과 관련하여 교육목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주특별자치도에 제101조의 규정에 의하여 교부하는 보통교부금 외에 지방교육재정교부금법에 의한 지방교육재정교부금을 대통령령이 정하는 바에 따라 특별 지원할 수 있고, 제주특별자치도는 지방교육재정교부금법 제11조의 규정에도 불구하고 고등학교 이하 각급 학교 및 고등교육기관에 대하여 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원할 수 있다고 규정하고 있음

〈표 4-5〉 15개 시도와 제주자치도간 교육재정 규정 비교

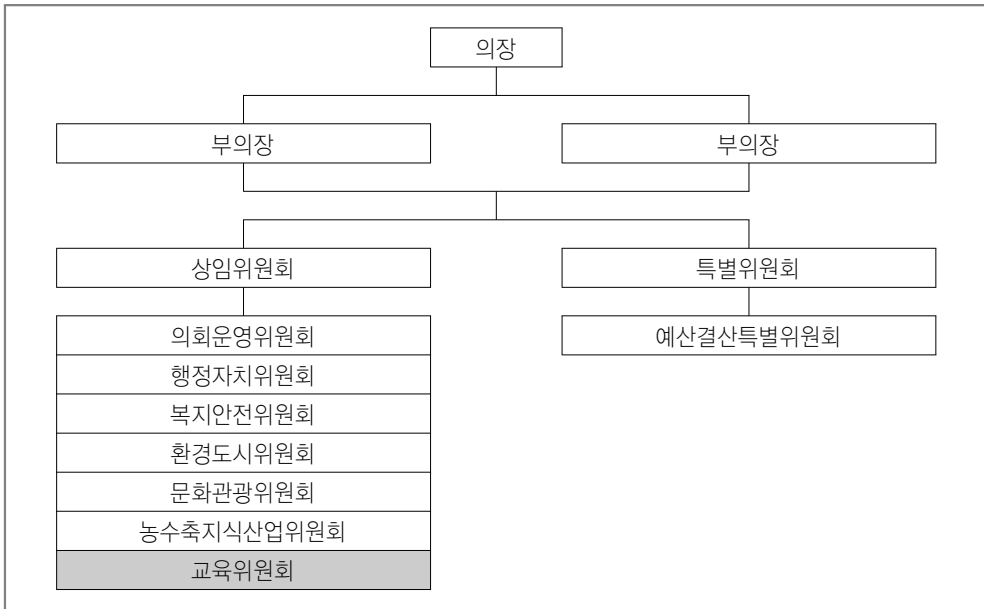
구분	15개 시·도	제주특별자치도
보통 교부금	장관이 시도에 교부하는 보통교부금은 기준 재정 수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 미달액을 기준으로 총액 교부하는 방식	장관이 교부하는 보통교부금 총액의 1만분의 157(1.57%)로 산정
교육비 특별회계	도세 총액 1천분의 36 해당금액을 전출	도세총액에서 도조례가 정하는 비율의 금액을 매 회계연도 일반회계에 계상하여 교육비 특별회계로 전출
지방채 발행	교육감은 지방채 발행 가능, 채무부담의 원인이 될 계약의 체결 가능, 공익필요상, 의회 의결을 받아 보증채무부담 가능 교육감은 조례, 계약에 의하지 않고는 채무 이행 지체불가, 법령 및 조례에 따르거나 지방의회 의결없이 채권에 관한 채무면제나 효력변경 불가(지자법124조)	교육·학에 관련 사업시 필요한 경우에는 도 의회의 의결을 거쳐 지방채 발행 가능. 장관이 정한 지방채 발행 한도액 초과시에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성 (지자법 124 적용 배제함)

3. 교육위원회 현황

가. 교육위원회의 설치 및 구성

- 제주특별자치도 의회의 교육위원회는 2006년 7월 4일 제주특별자치도가 출범하면서 설치되었음

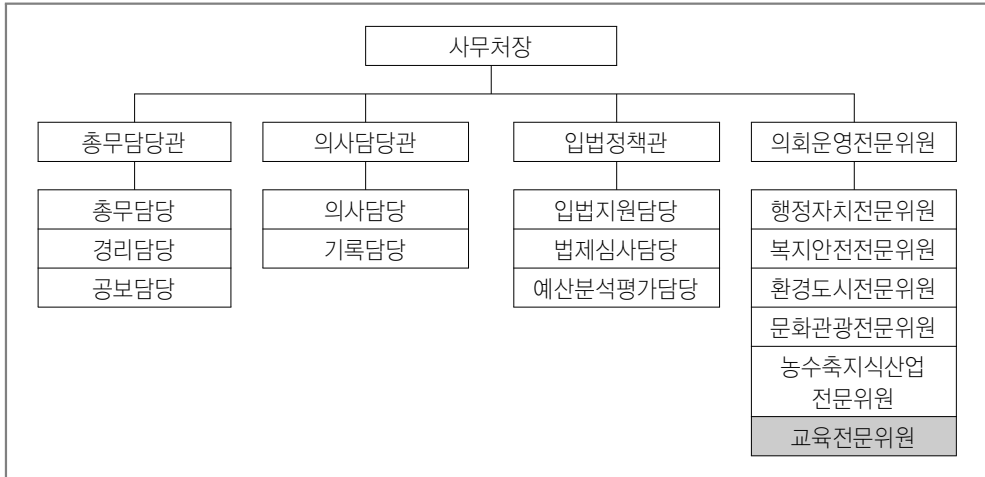
- 주민의 직접선거로 선출된 교육의원 5명(제주시 2명, 서귀포시 1명, 북제주군 1명, 남제주군 1명)과 일반 도의원 4명 등 총 9명으로 구성되어 있음
- 또한 교육위원회는 의회운영위원회, 행정자치위원회, 복지안전위원회, 환경도시위원회, 문화관광위원회, 농수축지식산업위원회 등과 마찬가지로 제주특별자치도 의회의 상임위원회로 설치되어 있음



〈그림 4-1〉 교육위원회의 설치도

나. 의회사무처

- 제주특별자치도 의회의 사무를 보좌하기 위하여 의회사무처를 설치하고 있음
 - 사무처장 밑에 3개의 담당관(총무담당관, 의사담당관 및 입법정책관)과 소관분야별 전문위원을 설치하고 있음
 - 교육위원회의 전담 보좌기구로는 의회운영전문위원의 하나로 교육전문위원을 설치하여 필요업무를 처리하고 있음



〈그림 4-2〉 의회사무처 조직도

4. 주요 쟁점

가. 교육위원의 지위 및 처우

- 교육위원에 대한 예우문제로 도민과 각급 기관은 과거의 교육위원과 교육위원의 차이를 인식하지 못하고 의전의 결례가 빈발함
 - 이에 따라 제주도는 교육위원의 요구를 수렴하여 “지방의회의원에 대한 예우와 의정활동 지원지침(2007.1.19)”을 규정하여 도 소속기관 및 직속기관에 하달하였음
 - 기본방향은 주민을 대표하는 최고 의사결정기관으로서 지방의회에 대한 예우와 지원을 통해 집행부와 동반자적 관계를 유지한다는 것이며, 이 가운데 지역단위 행사에서 주요 참석자 소개시 교육위원도 도의원과 동등하게 예우한다는 지침을 포함한 것임
- 교육위원회의 의결권에 대한 문제로 일반 지방의원들은 교육위원이 「제주특별자치법」 제79조 및 제84조에서 규정한 교육위원회의 교육·학예에 관한 심의·의결사항 외의 특별자치도 소관의안에 대하여 본회의 및 여타 상임위원회에서 심의·의결할 권한이 없다는 주장을 제기하였음
 - 이는 「제주특별자치도법」 제41조에 도의회 의원정수에 교육의원 5인을 포함

하고 있고, 제80조에서 다시 “교육위원회는 9인으로 구성하되, 도의회의원 4인과 「지방자치법」 제31조 및 「공직선거법」의 지역선거구 시·도의회의원선거에 관한 규정에 의하여 별도로 선출한 도의회의원(교육의원) 5인으로 구성한다”는 규정에도 불구하고 제기된 것임

- 이에 따라 행정안전부가 “교육위원회 역시 분야별 상임위원회의 일종인 만큼 본회의 및 관련위원회에 의사 참여권이 있다” 회신(2006.8.29)으로 종결됨
- 교육위원의 피선거권의 문제로 「지방자치법」 제48조에 따라 지방의회는 의원 중에서 의장 1명과 부의장 2명을 무기명 투표로 선출토록 되어 있으나, 교육의원에게는 사실상 피선거권이 제한되었음
 - 즉, 위원회 및 교섭단체 조례에는 의장은 상임위 위원이 될 수 없고, 또한 교육위원을 5명으로 규정하고 있는 까닭에 교육위원이 의장 또는 부의장이 되면, 교육위원회 구성이 불가능하게 되기 때문임
 - 이에 따라 교육위원회는 교육위원의 의장 겸직허용을 요구하였으나 무산되었음
- 교육위원의 교섭단체 참여제한 문제로 교육위원 경우 자격요건에 정당을 배제한 경우였으므로 위원회 및 교섭단체 조례 제3조에 의거한 교섭단체를 구성요건(4명 이상의 소속위원을 가진 정당)에 해당되지 않음
 - 지방의회가 교섭단체 중심으로 활동한다는 점에서 교육위원의 의정활동에 제약이 됨
 - 행정안전부는 질의회신을 통해 교섭단체 사항은 지방자치단체의 조례나 의회 규칙으로 정하는 고유결정 사항임을 전제로 하면서도, 정당활동을 배제하는 교육의원과는 성격상 부합되지 않는다는 부연의견을 제시함(2007.5.18)

나. 교육위원회의 위상

- 교육위원회의 설치에 관한 문제로 제주특별자치도가 도의회에 「지방자치법」 제56조에 따라 설치한 상임위원회와 구분하여 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위한 교육위원회를 설치할 필요가 있는가에 대한 논란이 제기됨

- 법제처(2007.10.17)는 의회에는 상임위원회와 특별위원회를 둘 수 있고, 「제주특별자치도법」 제79조는 「지방자치법」 제56조에도 불구하고 상임위원회로서 교육위원회를 두도록 하고 있으며, 제6조에서 도의 조직·운영이나 중앙행정기관의 권한이양 및 규제완화 등에 있어서 「제주특별자치법」을 우선하여 적용토록 하고 있음을 근거로 들어 설치가 가능한 것으로 답변함
- 교육위원회의 의결범위에 관한 문제로 교육감의 교육·학예에 관한 사항만을 다루는 것인지, 도지사의 관련 업무까지 포괄할 수 있는지가 관건이 되었음
 - 법제처는 교육·학예에 관한 집행기관은 교육감이므로 교육감의 사무만 포함된 것으로 해석하였는 바, 즉, 교육·학예에 관한 사무라 할지라도 도지사가 집행하는 사무는 교육위원회가 아닌 관련 상임위원회에서 심의·의결한다는 것임
- 교육위원회의 결정을 바로 본회의에 상정할 수 있는 특별상임위원회로서 재정립하는 문제도 논란이 되었음
 - 행정안전부는 예결특위의 종합심사와 본회의 심의의결 절차가 합리적인 절차라는 견해를 제시하였음(2006.8.29)
- 교육위원회의 서열문제로 교육위원회를 도의회 상임위원회의 서열에서 어디에 위치시킬 것인가 하는 논란이 제기됨
 - 타 시도는 의회운영위원회와 행정자치위원회에 이어 세 번째에 위치시키나 제주특별자치도는 교육위원회를 제일 뒤에 위치시키고 있음

다. 감사위원회와 교육감간 감사권 갈등

- 「제주특별자치도법」 제66조 제1항에 따르면, 도 감사위원회는 「지방교육자치에 관한법률」 제158조, 「지방공무원법」 제81조의 규정에도 불구하고 감사대상기관 및 그 기관에 속한 자의 제반업무와 활동 등을 조사·확인·분석·검증하고, 제68조의 규정에 의하여 그 결과를 처리하는 행위를 수행할 수 있는 바, 도 감사위원회의 조사 및 감사권과는 별도로 제주특별자치도 교육청이 자체조사 및 감사권을 행사할 수 있는지 여부가 문제됨
 - 법제처(2007.5.4)는 교육감의 자체조사 및 감사권을 인정하였는 바, 「제주특별법」 제66조의 취지는 실질적 자치권 보장을 위하여 제주도에 대한 행정안전부

- 장관 및 교육과학기술부 장관의 감사·지도·감독권을 제한하고, 이에 갈음하는 직무상 독립적 지위를 갖는 감사위원회에게 이를 맡긴다는 것임
- 그러나 「지방교육자치에관한법률」 제27조는 집행기관인 교육감에게 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 되어 있고, 이는 제주특별자치도의 경우에도 적용된다는 것임
 - 또한 공·사립학교에 대한 지도·감독권을 규정한 「초중등교육법」 제6조 역시 배제되지 않는다는 점에서 도 감사위원회의 조사 및 감사권과 별도로 교육감에게 자체조사 및 감사권이 있다는 해석임

라. 쟁점의 종합

- 전술한 제주특별자치도의 교육자치에 관한 쟁점사항을 종합적으로 정리하면, 다음과 같음
 - 교육위원의 지위 및 처우의 경우 교육위원은 도 의원과 동일한 예우를 받으며, 본회의 등의 의사 참여권이 인정되나, 의장 등의 피선거권이 없고, 정당배제의 특성상 교섭단체의 참여는 불가한 것으로 정리됨
 - 교육위원회 위상의 경우 독립적인 상임위원회의 설치가 가능하고, 교육감의 소관업무에 국한하여 심의 및 의결기능이 인정되며, 상임위원회의 지위상 본회의 대체특례는 인정되지 않는 것으로 정리됨
 - 교육청에 대한 교육감의 자체감사는 제주특별자치도의 감사위원회 제도에도 불구하고 인정되는 것으로 정리됨

〈표 4-6〉 제주도 교육자치의 쟁점사항 종합

구분	쟁점사항
교육위원의 지위 및 처우	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원 예우 <ul style="list-style-type: none"> - 도 의원과 동일한 예우 - 제주도 : 지방의회의원에 대한 예우와 의정활동 지원지침 수립 ■ 교육위원의 의결권 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 본회의 등 심의 및 의결권한 보유여부 - 행안부 : 본회의 의사 참여권 보유해석 ■ 피선거권 여부

구분	쟁점사항
	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의장 등 피선거권 보유여부 - 제주도 : 의장 등 피선거권 보유 불인정 <ul style="list-style-type: none"> ■ 교섭단체 참여 - 교육위원의 교섭단체 참여여부 - 행안부 : 교육위원의 정당활동 배제원칙에 근거 불인정
교육위원회 위상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원회의 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 독립적인 교육위원회 설치 필요 - 법제처 : 독립적인 교육위원회 설치 가능 ■ 의결범위 <ul style="list-style-type: none"> - 도시사 관장의 교육 및 학예업무 심의·의결여부 - 법제처 : 교육감의 소관업무만 심의 및 의결 ■ 특례여부 <ul style="list-style-type: none"> - 본회의 대체특례의 인정여부 - 행안부 : 불인정(예결특위와 본회의 심의절차 필요) ■ 위원회 서열 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회 중 교육위원회의 서열 - 제주도 : 마지막 순위 배치
교육청 감사	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자체감사 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 교육감의 자체감사 인정여부 - 법제처 : 도 감사위원회의 감사와 별도로 교육감의 자체감사 인정

제3절 선진외국의 교육자치 사례분석

1. 미국의 사례분석

가. 미국의 교육행정구조

- 미국의 교육행정구조는 연방정부와 주정부 및 학교구의 3계층의 구조로 형성되어 있음
 - 연방정부와 주정부는 의결기능과 집행기능의 분리구조로 그리고 학교구는 의결기능과 집행기능의 통합구조로 이루어져 있음

〈표 4-7〉 미국의 교육행정구조

구분	의결/집행기관	특 징
국가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 연방의회 ■ 집행 : 연방정부 (교육부) 	
주 (state)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 주의회 ■ 집행 : 주지사, 주교육위원회 (주교육감) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주의회 <ul style="list-style-type: none"> - 교육관련 예산 의결 및 법률 제·개정권 보유 ■ 교육위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 주의회의 위임을 받아 초중등교육, 직업교육에 이르기까지 정책 결정 및 집행 책임 수행 - 교육위원은 주지사가 임명 또는 상원의 동의를 얻어 임명(35개 주) ■ 교육감 <ul style="list-style-type: none"> - 주교육부 수장 또는 교육위원회의 집행관 - 주교육위원회 임명(25개), 주지사 임명(11개), 주민직선(14개)
학교구 (school district)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결·집행 : 교육위원회 ※ 교육장은 교육위원회의 사무장격 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교구의 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 준지방자치단체 또는 특수지방자치단체 ■ 교육위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 조례제정, 조세징수, 예산편성, 교원임명, 교육정책 개발 등 담당 - 교육위원은 대부분 주민직선으로 선출, 일부 학교구는 단체장이 임명 ■ 교육장 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회가 공모하여 채용

나. 지방교육의 의결 및 집행기관

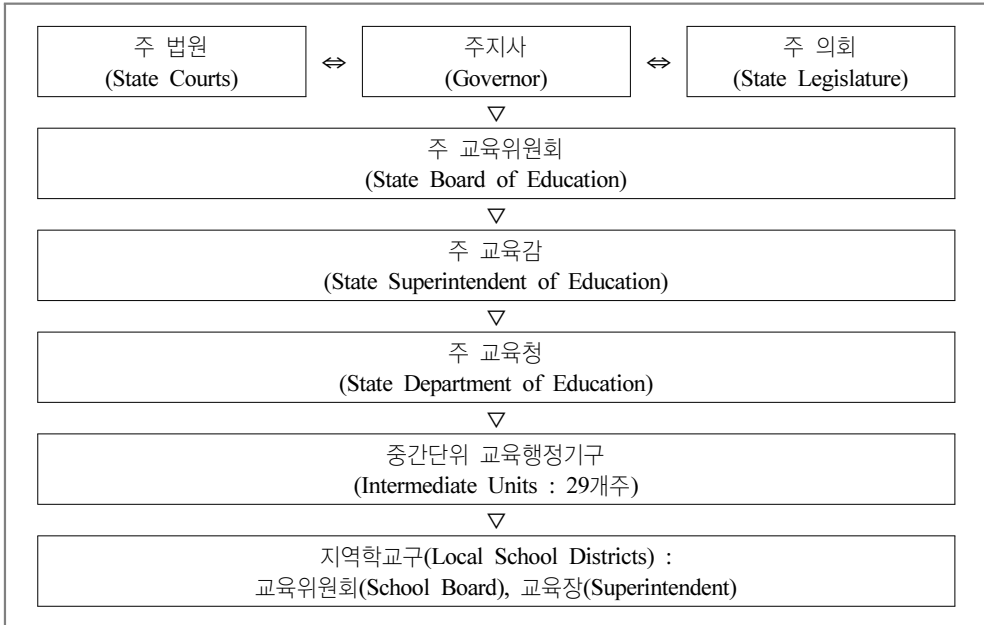
1) 주(州) 단위

- 주정부 단위의 지방교육 의결 및 집행기관은 단일의 의결기관과 다수의 집행기관으로 구성되어 있음
 - 즉, 의결기관으로는 주 의회가 그리고 집행기관으로는 주지사, 주 교육위원회 및 주 교육감 등이 있음
- 지방교육에 관한 의결기관인 주 의회는 다음과 같은 기능을 관장하고 있음
 - 교육관련 예산의 의결 및 법률 제·개정으로 예산은 주 상원의 재정분과위원회 그리고 법률은 교육분과위원회에서 심의함
 - 교육관련 세금징수, 학교구 설폐 및 학교구 세금상한 등에 관한 사항
 - 공립학교 설치·유지에 관한 기본적인 책임
- 지방교육의 집행기관의 하나인 주지사는 다음과 같은 권한을 보유하고 있음

- 주의회에 교육예산안을 제출하고, 일부 주의 경우 교육위원회의 위원을 임명하며, 주교육감을 임명하는 권한을 보유함
- 지방교육에 대한 또다른 집행기관인 교육위원회(State Board of Education)의 구성 및 운영은 다음과 같음
 - 주 단위의 교육위원회는 Wisconsin과 Minnesota 주를 제외한 48개 주에서 설치 및 운영하고 있으며
 - 교육위원의 선출은 대부분 주지사가 직접 또는 상원의 동의를 얻어 임명하나 (Arizona, California, Florida, Georgia, New Jersey 등), 11개 주는 주민의 직접 선거에 의해 선출하고 있으며(Alabama, Colorado, Kansas, Michigan, Texas, Hawaii, Nebraska, Nevada, Utah, Okio New-Mexico), 3개 주는 주 의회가 임명하고(Mississippi, South Carolina, New york)
 - 교육위원회의 권한은 대체적으로 교육에 관한 심의·의결 기능과 자문기능을 수행하되, 중요한 정책결정은 교육감, 주지사를 거쳐 주의회에서 최종적으로 의결하며
 - 관장기능은 주의회의 위임을 받아 초·중등교육, 직업교육에 이르기까지 교육에 관한 정책을 결정 및 집행함(고등교육은 대부분이 별도의 위원회 설치)
- 지방교육에 관한 집행기관인 주 교육감(State Superintendent of Public Instruction)의 지위와 선임방식은 다음과 같음
 - 교육감의 지위는 주 정부마다 매우 다양하나, Commissioner, Secretary, Chief Executive Officer의 3개 유형으로 구분이 가능하고, 대체적으로 주 교육부의 수장 또는 교육위원회의 집행관 역할을 담당함
 - 교육감의 선임방식은 25개 주에서는 주 교육위원회에서 임명하고(Alabama, Alaska, Colorado, Michigan 등), 11개 주에서는 주지사가 임명하며(Iowa, Minnesota, New Jersey, Texas 등), 14개 주에서는 주민의 직접선거로 선출함 (Arizona, Georgia, Indiana, Montana, North Carolina, Oklahoma, South Carolina, Wyoming, California, Idaho, North Dakota, Oregon, Washington, Wisconsin)

2) 지역학교구(School District) 단위

- 지역학교구 단위에서는 원칙적으로 의결기능과 집행기능을 통합하여 구성하고 있음
 - 다만, 집행기능의 전담처리를 위하여 교육장을 별도로 두고 있음
- 지역학교구 단위로 설치하는 교육위원회(Local Board of Education)의 구성 및 운영은 다음과 같음
 - 우선, 교육위원회는 주헌법 및 주법에 따라 주 교육위원회의 지도·감독을 받아 당해 지역학교구의 교육을 운영하는 특수지방자치단체(90% 이상이 지방자치단체와 독립)이고
 - 교육위원의 선임은 주민직선이 많으나, 단체장이 일부 또는 전부를 임명하는 곳도 있으며(예: 메리랜드, 하와이)
 - 교육위원의 수는 7명에서 9명 가량이고(최대:19명), 위원 임기는 통상 4년이며
 - 권한은 조례 제정권, 조세징수권, 예산편성권, 교육감·학교행정가·교원 등 임명권, 교육정책 개발, 교육프로그램 결정 등이고
 - 기관의 성격은 최종의결기관과 합의제 집행기관으로서의 성격을 동시에 가지며
 - 운영의 효율성을 위해 학교구의 통폐합이 지속적으로 추진되어 오고 있음 (1930년대 130,000개, 1960년대 40,000개, 1990년대 15,000개)
- 지역학교구의 집행기능을 관장하는 교육장(Local Superintendent)의 선임과 역할은 다음과 같음
 - 원칙적으로 교육장은 지역학교구의 교육위원회에서 공모하여 채용하나(employ), 경우에 따라 중간해고가 가능하며, 따라서 교육위원회에 대한 종속적 지위와 제한적 역할에 머무름



〈그림 4-3〉 미국의 전형적인 주 교육행정체제의 구조

2. 영국의 사례분석

가. 영국의 교육행정구조

- 영국의 교육행정구조는 전술한 미국과 달리 중앙정부와 기초자치단체의 2계층을 형성하고 있음
 - 중앙정부는 의결기능과 집행기능의 분리구조를 그리고 기초자치단체는 의결기능과 집행기능의 통합구조를 채택하고 있음

〈표 4-8〉 영국의 교육행정구조

구분	의결/집행기관	특 징
국가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 의회 ■ 집행 : 교육기술부(DfES) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부출연기관인 장학감사기관(HMI, QCA, LSC, OFSTED) 등 통해 LEA와 학교 통제
광역	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교육행정기관 없음
기초 (County, District)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결기관과 집행기관 통합 운영(LEA) - LEA의 하부조직으로 	<ul style="list-style-type: none"> ■ LEA의 권한 - 전통적으로 교육과정, 장학감사, 교사 임용·징계·해고 등 막대한 권한 보유

구분	의결/집행기관	특 징
	<p>집행기구 설치·운영 ※ LEA와 LA는 지방의회와 통합 운영 (내각책임제 형태)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 중앙정부의 권한 강화로 LEA의 권한이 약화되는 추세 ■ LEA의 구조 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의원과 외부전문가로 교육위원회 구성 - LEA는 교육업무책임자로 교육장(CEO) 선임 ■ 의사결정구조 <ul style="list-style-type: none"> - 교육정책 결정 및 집행은 LEA가 담당, 학교시설관리와 교육재정은 LA차원에서 통합하여 운영 - 세입·세출 및 기채관련 사항은 본회의 의결 필요, 그 외 사항은 LEA가 의결

나. 지방교육 의결·집행기관

- 영국의 지방단위 교육기관은 의결기능과 집행기능을 통합하여 관장하는 지방교육청(LEA : Local Education Authority)임
 - 지방교육청에는 교육정책을 총괄하는 교육위원회와 정책집행을 전담하는 교육장이 설치되어 있음

1) 의결기관 : 교육위원회

- 지방단위 교육정책을 총괄하는 교육위원회의 구성 및 운영은 다음과 같음
 - 교육위원회는 20내지 40명의 위원으로 구성되며, 정원의 50% 이상은 지방의원이 겸직하고 50%이내 범위에서 외부 전문가를 위촉하며
 - 운영은 내각의원 및 각 정당의 의원들이 적극적으로 참여하여 내각과 위원회간 정책을 조율하며, 지역사회의 참여를 통해 다양한 의견을 수렴하고 조정하며
 - 또한 교육위원회는 세입·세출 및 기채의 결정권과 이외의 교육업무의 독자적 수행에 관한 권한을 가지며
 - 교육정책 및 방향, 총괄적 운영, 계획, 정보, 업무수행 평가, 교육서비스 제공(학교, 특수교육, 평생학습, 입학허가, 학교-집 교통 등)의 역할을 수행함

2) 집행기관 : 교육장

- 지방교육의 집행을 관장하는 교육장의 선임 및 역할은 다음과 같음

- 교육장은 LEA 교육국(Education Department)의 책임자이자 교육위원회의 사무장의 지위를 가지며, 주요 사항에 대해서는 교육위원회의 최종 의결을 거치지 않고서도 시행할 수 있는 선결처분권 보유하고 있음
- 또한 교육장의 교육위원회가 선임하며, 지방의회(교육위원회)와 내각의 정책방향과 통제에 따르면서, LEA 내 교육서비스에 관해 전반적인 조정과 관리의 역할을 수행함
- 최근 일부 지방정부는 교육장이 LEA 전반을 관리하거나, 전통적으로 교육의 일부로 간주되지 않았던 도서관, 문화, 레저 등의 타부서들까지 겸임하도록 규정하고 있어서 교육장에 대해서는 교육전문가로서 뿐만 아니라 행정적 관리능력도 강조하는 추세를 보이고 있음

3) 지방의회 및 지방당국(LA)

- 전술한 교육위원회와 교육장 이외에 지방의회와 지방당국(LA) 역시 지방교육에 부분적으로 관여하고 있음
 - 지방의회는 세입·세출 및 기채관련 사항은 지방의회 본회의의 의결이 필요하기 때문에 관여하고
 - 학교시설관리와 교육재정은 지방당국에서 통합하여 운영하고, 특히 교육재정은 지방당국의 수석재무관이 담당함

3. 일본의 사례분석

가. 일본의 교육행정구조

- 일본의 교육행정구조는 중앙정부와 광역 및 기초자치단체의 3계층을 형성하고 있음
 - 중앙정부와 광역 및 기초자치단체 모두가 의결기능과 집행기능의 분리구조를 채택하고 있음

〈표 4-9〉 일본의 교육행정구조

구분	의결/집행기관	특 징
국가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 의회 ■ 집행 : 문부과학성 	
도·도·부·현	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 지방의회 ■ 집행 : 교육위원회, 자치단체장 (예산 총괄책임, 교육관련 일부 사항) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회에 교육관련상임위원회 설치 가능 ■ 교육위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 성격 : 합의제 집행기관 - 권한 : 공립 소·중·고교 설립, 시·정·촌 의무학교의 학급 아동수 기준, 학급편제 인가 - 교육위원: 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 ■ 교육장 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회가 교육위원 중에서 임명
시·정·촌	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 지방의회 ■ 집행 : 교육위원회, 자치단체장 (예산 총괄책임, 교육관련 일부 사항) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회에 교육관련상임위원회 설치 가능 ■ 교육위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 성격 : 합의제 집행기관 - 권한 : 학령부 작성, 취학의무 유예·면제, 각종 자료의 도도부현 교육위원회 보고 - 교육위원 : 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 ■ 교육장 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회가 교육위원 중에서 임명

나. 지방교육 의결·집행기관

- 지방교육에 대한 의결 및 집행기관으로는 광역과 기초에서 동일한 구조를 보이고 있음
 - 의결기관으로는 지방의회가 그리고 집행기관으로는 교육위원회가 설치되어 있으며, 일반자치의 집행기관인 자치단체장이 일부 사무를 집행하고 있음

1) 의결기관 : 지방의회

- 지방교육에 대한 의결기관은 지방의회이며, 교육관련 상임위원회를 설치함
 - 일반적으로 지방의회의 상임위원회로 문교위원회를 두며, 교토시의 경우 문교위원회는 13명의 지방의원으로 구성되어 있음
 - 문교위원회는 예산의결, 조례 제·개정, 교육위원 임명동의 등의 권한을 보유하고 있음

2) 집행기관: 교육위원회

- 지방교육에 대한 집행기관으로는 합의제의 교육위원회를 설치하고 있으며, 구성 및 운영은 다음과 같음
 - 교육위원회는 5명의 위원으로 구성하되, 3인 이상이 동일한 정당에 소속되지 않아야 하며, 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 임기는 4년임
 - 교육위원회의 권한은 도·도·부·현 교육위원회의 경우 공립 소·중·고교 설립(시·정·촌 설립 소·중학교 제외), 시·정·촌 의무학교의 학급아동수 기준의 학급편제 인가 등, 시·정·촌 교육위원회의 경우 학령부 작성, 취학의무의 유예·면제, 각종 자료의 도·도·부·현 교육위원회 보고 등임
- 한편, 교육위원회의 보조기관으로 교육장을 두며, 선임 및 임무는 다음과 같음
 - 교육장의 선임은 1999년 법률 개정으로 도·도·부·현 교육장에 대한 문부대신의 승인과 시·정·촌 교육장에 대한 도·도·부·현 교육위원회의 승인이 폐지되고, 현재는 교육위원회가 교육위원 중에서 임명함
 - 교육장의 자격은 상근의 일반직 공무원으로서 교육경영 전문가, 교육에 관한 전문적 식견을 가짐과 동시에 행정적으로 통달한 자로 규정하고 있음
 - 교육장의 임무는 교육위원회의 권한을 위임받아 구체적 사무처리, 교육위원회의 모든 회의에 출석하여 전문적 입장에서 조언하는 것임

■ 舊 교육위원회

- 배경 : 미 점령하 일본지방교육행정의 분권화(교육위원회 설치) 및 민주화(교육위원직선제)
- 법률명 : 교육위원회법
- 제정시기 : 1948. 7.15 제정(1956.6.30 폐지)
- 주요내용 : 종전의 자치단체장의 교육·학술에 관한 사항 관장(대학제외)
- 기관성격 : 당해 지방자치단체의 교육·학술·문화에 대한 포괄적 집행기관
- 권한 : 교육전반에 관한 사항(학교설치, 교육내용, 교육위원회 교육규칙, 교육재산, 단 예산은 교육위원회에서 이를 편성 후 자치단체장에게 송부하여 의회제출, 자치단체장이 예산감액시 교육위원회 의견을 구하도록 함)
- 구성
 - 도도부현 교육위원회 : 7인(1인은 지방의회 의원중 선출)
 - 시정촌 교육위원회 : 5인(1인은 지방의회 의원 중 선출)
 - ※ 선출은 공직선거법에서 정하는 바에 따라 주민직선
- 1955년 자유주의 배경의 자유당과 민주당이 통합된 자민당 출현, 한국전쟁 발발 및 냉전도입 시점에서 좌익계 교직원, 좌익정당 발호에 대한 반동으로 중앙집권화 강화(1954년 자치경찰제 폐지) 흐름에 따라 1956년 지방교육행정의조직및운영에관한법률로 대체(교육위원회 공선폐지 및 임명제 전환, 교육위원회 집행권한 약화)

3) 집행기관: 자치단체장

- 지방교육에 대한 집행기관으로는 전술한 교육위원회가 있으나, 일부 사무에 대해서는 자치단체장도 집행기능을 수행함
 - 자치단체장이 수행하는 교육관련 사무로는 교육위원의 임면, 예산제출, 공립대학·사립학교의 직접관리, 교육재산의 취득처분 등임

4. 독일의 사례분석

가. 독일의 교육행정구조

- 독일의 교육행정구조는 중앙정부와 광역 및 기초자치단체의 3계층을 형성하고 있음
 - 중앙정부와 광역 및 기초자치단체 모두가 의결기능과 집행기능의 분리구조를 채택하고 있으나, 연방정부는 주 정부의 결정에 관여할 수 없음

〈표 4-10〉 독일의 교육행정구조

영역	행정단위	의결/집행기관	특 징
	연방정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 상원(Bundesrat) ■ 집행 : 교육연구부 (BMBF) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연방정부는 교육문제에 관한 주정부의 결정에 관여할 수 없음
교육 행정 (장학 포함)	주 (Land, Stadtstaat)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 주의회 ■ 집행 : 주지사(교육부장관) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주정부가 교육 권한·책임 보유 - 초등교육부터 고등교육까지 담당 - 교육 목적·내용, 수업운용, 교원수급, 장학, 학교감독 등
	자유시 (Kreisfreie) · 광역단체 (Kreis) · 기초단체 (Gemeinde)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상급교육청 - 교육부장관의 하급교육행정기관 ■ 하급교육청 - 교육부장관의 하급교육행정기관 ※ 교육청관할범위와 자치단체구역이 반드시 일치하는 것은 아님 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상급교육청의 기능 - 교육부장관의 위임사무 처리 - 중·고등학교, 특수학교 등 관할 ■ 하급교육청의 기능 - 교육부장관 및 상급교육청의 위임사무 처리 - 초등학교 관할(장학이 핵심 기능)
	학교 설립·관리	기초 (Gemeinde)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결 : 지방의회 ■ 집행 : 지방자치단체장

나. 지방교육 의결·집행기관

1) 교육행정(장학) 영역

- 독일의 경우 지방교육에 관한 권한은 연방정부가 아닌 주(Land, Stadtstaat)가 보유하고 있음
 - 즉, 주정부가 초등교육부터 고등교육까지 교육의 목적·내용, 수업운영, 교원수급, 장학, 학교감독 등 모든 교육분야에 대해 최종적인 권한과 책임을 보유하고 있음
 - 주교육부장관회의를 상설적으로 운영하여 교육의 큰 틀에 있어서 유사성을 유지함
- 주정부 단위의 지방교육에 대한 의결기관은 주 의회임
 - 주 의회는 지방교육에 관한 입법권을 행사함
- 지방교육에 대한 집행기관은 주지사의 보조기관인 교육문화부장관으로, 산하에 하급교육행정기관과 초·중등학교가 설치되어 있음
 - 교육문화부장관은 초·중등 및 고등교육, 하급교육행정기관을 통괄하는 교육의 최고 책임기관임
 - 하급교육행정기관으로는 초·중등교육, 직업교육, 특수교육 등을 총괄하는 상급교육청(Oberschulämter)과 행정보다 장학에 초점을 두어 초등학교와 중학교를 총괄하는 하급교육청(Schulämter)이 설치되어 있음
 - 하급교육행정기관과 별도로 초·중등학교 단위별로 집행이 이루어지고 있는데, 주교육부와 교육청의 감독과 지도 아래 운영되나 폭넓은 자치권을 보유하고 있으며, 자치조직으로 학교운영위원회, 교사위원회, 학부모위원회, 학생위원회 등이 구성되어 있음

2) 학교 설치·관리행정 영역

- 학교설치, 인적·물적 설비 및 재정지원 등에 관해서는 기초자치단체(Gemeinde)가 그 권한과 책임을 보유함
 - 동 업무에 대한 의결기관은 기초자치단체 의회로 교육상임위원회가 설치되며, 집행기관은 자치단체장으로 보조기관으로 학교·청소년·스포츠국이 설치되어 있음

- 즉, 교육부장관의 전반적인 통제아래 전국을 학구(Academie)로 나누는데, 학구의 수는 30개(본토 26개, 해외령 4개)로 3개의 예외를 제외하면 레종과 일치하며, 각 학구가 담당하는 데빠르망의 수는 학구마다 다름
- 학구의 교육감은 국립대 총장 중에서 대통령이 임명하며, 교육부장관(취학전 교육, 초·중등교육 관련사항), 대학부장관(고등교육에 관한 사항), 청소년·체육·휴양부장관(성인교육, 청소년, 체육에 관한 사항)의 권한을 대행함
- 교육감의 권한을 구체적으로 보면, ① 각 데빠르망별로 초등학교 교원인력 배분, ② 지방자치단체의 교육계획 및 교육투자계획 수립에 필요한 연구 수행, ③ 고등학교와 동급 교육기관의 교육구조 결정(주어진 물적·인적 자원의 범위 내에서 매 신학기마다 학교급별·계열별·전공별로 학교교육을 조직), ④ 모든 중등학교의 교수활동 지원 등임
- 한편, 학구에는 자문기구로 교육위원회를 두고 있으며, 그 기능은 다음과 같음
 - 교육위원회는 의결권을 가지지 않은 의견수렴기관으로, 이는 지방교육행정기관이 교육부에 의해 배정되는 예산으로 운영되고 자체예산을 확보하는 기관이 아니기 때문임
 - 즉, 지방의회는 지방자치단체의 권한에 속하는 교육문제에 한하여 심의·의결권을 갖지만, 교육위원회는 지방교육행정기관이 담당하는 교육문제뿐만 아니라 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 대해서도 의견수렴 기능만을 가짐

2) 지역교육청

- 교육부 장관의 하급행정기구로 학구단위의 밑에 지역교육청이 있으며, 이의 집행기관은 교육장임
 - 지역교육청은 데빠르망 단위로 설치되어 있으며, 교육장은 교육부장관의 추천으로 대통령이 임명함
- 전술한 학구와 마찬가지로 지역교육청에도 자문기구로 교육위원회를 두고 있음
 - 데빠르망 단위의 교육위원회인 초등교육평의회는 데빠르망 지사(국가권한사항) 또는 지방의회 의장(데빠르망의 권한사항)이 의장을 맡고, 위원은 자치단체 대표, 교육기관 대표, 교육수요자 대표의 각 10명씩으로 구성하고

- 심의내용은 국가권한사항(초등학교와 유치원간의 교원배치 등), 데빠르망 권한사항(중학교 교육투자계획 등) 등임

6. 외국사례의 종합

- 전술한 외국사례에서 분석한 지방교육에 대한 의결 및 집행기관의 실태를 종합하면, 크게 3개 유형으로 구분되며, 통합형과 분리형 및 혼합형이 그것임
 - 통합형으로는 미국의 학교구와 영국의 기초단위에서 공히 교육위원회에서 의결 및 집행기능을 동시에 관장하고
 - 분리형으로는 일본의 광역 및 기초 모두에서 지방의회와 교육위원회가 각기 의결기능과 집행기능을 분리 관장하며
 - 혼합형으로는 독일과 프랑스에서 학교설치 및 관리는 일반지방자치단체가 관장하면서 의결기능과 집행기능의 분리를 확보하고 있으나, 교육 및 장학행정은 주정부와 연방정부가 직접 관장하고 지방단위는 하급행정기구로 설치하고 있음

〈표 4-11〉 외국제도 비교

구분	의결·집행기관	선출방식	
		교육위원	교육감(교육장)
미국	주	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주지사가 임명 또는 상원의 동의를 얻어 임명(35개) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주교육위원회 임명 (25개) ■ 주지사가 임명(11개) ■ 주민직선(14개)
	학교구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민직선(대부분) ※ 교육위원 자격제한 없음 ■ 단체장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원회가 공모하여 채용
영국	광역	<지방교육행정기관 없음>	
	기초	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결·집행 : LEA (교육위원회) ※ 교육장은 LEA가 선임한 교육집행책임자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육장은 교육위원회가 선임
일본	도·도·부·현	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육위원회가 교육위원 중에서 임명

구분		의결·집행기관	선출방식	
			교육위원	교육감(교육장)
	시·정·촌	<ul style="list-style-type: none"> 의결 : 지방의회 집행 : 교육위원회, 자치단체장 (예산 총괄책임) 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 교육위원회가 교육위원 중에서 임명
독일	교육·장학 행정 주 ↓ 기초	<ul style="list-style-type: none"> 의결 : 주의회 집행 : 주교육부장관 ※ 자치단체의 상·하급교육청은 교육부장관 산하 하급행정기관임 	-	<ul style="list-style-type: none"> 주교육부장관 - 주지사가 임명 교육장 - 교육부장관이 임명
	학교 설치·관리 기초	<ul style="list-style-type: none"> 의결 : 지방의회 집행 : 자치단체장 	-	-
프랑스	교육·장학 행정 국가 ↓ 학구 ↓ 하부 단위	<ul style="list-style-type: none"> 의결 : 의회 집행 : 교육부장관 ※ 학구교육감, 지역교육장은 교육부장관 산하 하급행정기관임 	<ul style="list-style-type: none"> 교육계 대표, 자치단체 대표, 수요자 대표로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 교육부장관 - 대통령이 임명 교육장 - 교육부장관이 임명
	학교 설치·관리 레종 ↓ 데빠르망 ↓ 꼬뮌	<ul style="list-style-type: none"> 의결 : 지방의회 집행 : 자치단체장 	-	-

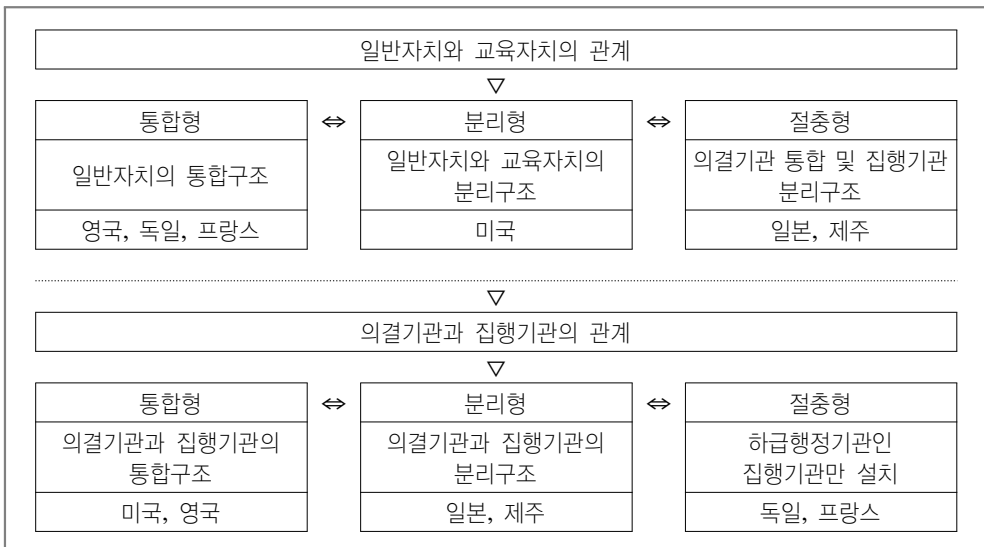
제4절 분석결과에 따른 시사점

1. 분석결과의 비교

- 국내외 교육자치의 사례분석에 대한 결과를 비교하면, 다음과 같음
 - 일반자치와 교육자치간 관계 그리고 지방교육에 대한 의결기관과 집행기관간 관계는 각각 3개의 유형으로 구분됨
- 우선, 일반자치와 교육자치간 관계는 통합형과 분리형 그리고 절충형 등 3개의 유형으로 구분됨

- 제1유형은 일반자치에 교육자치가 흡수된 통합형으로 지방교육에 관한 사무를 처리하기 위한 독립적인 기구가 존재하지 않는 것으로 영국을 비롯한 독일과 프랑스 등이 해당됨
 - 제2유형은 일반자치와 교육자치가 분리된 유형으로 지방교육에 관한 사무를 처리하기 위한 독립적인 기구가 존재하는 것으로 미국이 대표적인 사례임
 - 제3유형은 통합형과 분리형이 혼합된 절충형으로 의결기관은 일반자치와 교육자치가 통합되고, 집행기관은 일반자치와 교육자치가 분리된 것으로 일본과 우리나라의 제주특별자치도가 사례임
- 한편, 지방교육에 관한 사무를 처리하기 위한 의결기관과 집행기관의 구성형태 역시 3개의 유형으로 나타나고 있음
- 제1유형은 의결기관과 집행기관의 통합으로 미국은 교육위원회 그리고 영국은 지방교육청에서 의결기능과 집행기능을 동시에 관장하되, 실제 집행기능을 전담 관장하는 교육장을 선임함
 - 제2유형은 의결기관과 집행기관의 분리로 일본과 제주에서 채택한 것으로 의결기능은 지방의회가 집행기능은 각각 교육위원회와 교육감이 관장함

〈표 4-12〉 교육자치 사례분석결과의 비교



- 제3유형은 학교설치 및 관리는 일반지방자치단체가 관장하면서 의결기능과 집행기능의 분리를 확보하고 있으나, 교육 및 장학행정은 주정부와 중앙정부가 직접 관장하고 지방단위는 하급행정기구를 설치하고 있는 것으로 독일과 프랑스가 해당됨

2. 시사점

- 전술한 국내외 교육자치에 관한 사례분석의 결과에 따르면, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있음
 - 첫째, 일반자치와 교육자치간 관계는 단일의 전형이 존재하는 것이 아니라 각기 개별국가의 상황에 따라서 다양한 유형이 채택되고 있으므로 우리나라 역시 한국의 문화적 및 사회적 여건에 적합한 구조를 개발 및 도입할 필요가 있다는 것임
 - 둘째, 교육사무의 처리를 위한 의결기관과 집행기관간 관계구조는 다소간 일반자치의 기관구성 방식이 준용되고 있는데, 통합형인 영국과 분리형인 일본 등이 대표적인 사례에 해당되고, 미국 역시 일반자치의 기관구성이 매우 다양하므로 통합형의 사례도 존재함
 - 셋째, 일반자치와 교육자치간 연계는 일반자치와 교육자치의 통합이나 의결기능의 통합 등 구조적 측면뿐만 아니라 사무의 공동처리 및 교육의원이나 교육감의 선임 등 다양한 방법을 통해서 접근하고 있음

〈표 4-13〉 사례분석의 시사점

구분	내용
일반자치와 교육자치간 관계구조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다양한 유형존재 <ul style="list-style-type: none"> - 국가별 문화 및 사회적 여건 반영
의결기관과 집행기관간 관계구조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반자치의 기관구성형태 준용 <ul style="list-style-type: none"> - 영국의 통합형, 일본의 분리형 등
일반자치와 교육자치간 연계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다양한 접근방법 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 구조적 접근 : 일반자치와 교육자치간 통합 - 운영적 접근 : 사무의 공동처리 - 인사적 접근 : 교육의원 및 교육감의 선임

제 5 장

일반자치와 교육자치의 연계강화 방안

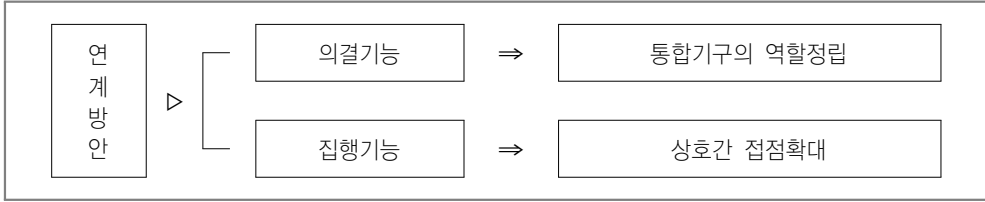
제1절 기본방향
제2절 의결기능 통합에 따른 대응방안
제3절 집행기능의 연계강화 방안



제5장 일반자치와 교육자치의 연계강화 방안

제1절 기본방향

- 일반자치와 교육자치의 연계강화는 원칙적으로 상호간 기능적 조직적 접점의 확대를 도모하여 동질성을 높이는 것임
 - 다만, 여기에서는 상호간 연계강화를 의결기능과 집행기능으로 구분하여 각각의 영역이 보유한 상황적 조건의 차이를 감안하여 접근함
 - 따라서 의결기능의 경우 일반자치와 교육자치의 통합구조를 그리고 집행기능의 경우 일반자치와 교육자치의 분리구조를 상호간 조건의 차이로 전제하고 접근함
- 우선, 일반자치와 교육자치간의 의결기능은 2010년 9월 1일부로 통합이 달성되고, 이에 따라 통합기구가 발족됨
 - 의결기능의 측면에서는 통합기구의 발족에 따른 문제가 사전에 해소되어 부여된 역할을 원활히 수행할 수 있는 제도적 장치의 개발이 주된 초점이 됨
- 다음, 일반자치와 교육자치의 집행기능은 종국적으로 일원화를 지향하되, 현행의 법제에서는 분리구조가 일정기간 존속된다는 것이 기본 전제임
 - 따라서 집행기능의 측면에서는 장기적인 일원화와 단기적인 협력강화를 위하여 상호간 접점을 확대하는 효율적인 방안개발에 비중을 두어야 함
- 의결기능과 집행기능간 전술한 차이를 고려하면, 대안모색의 기본방향은 다음과 같이 설정하는 것이 타당함
 - 즉, 의결기능은 통합기구의 역할정립에 그리고 집행기능은 상호간 접점확대에 초점을 두고 적정한 대안을 강구하는 것임



〈그림 5-1〉 대안모색의 기본방향

제2절 의결기능 통합에 따른 대응방안

1. 쟁점전망

- 일반자치와 교육자치간 의결기능의 통합에 따라 제기될 쟁점을 제주특별자치도의 사례를 근거로 전망하면, 다음과 같음
 - 교육위원회의 운영에서는 ① 의결권의 범위와 ② 의결권의 특례존치 및 ③ 위원장의 피선거권, ④ 위원회의 위상 등이, 교육의원과 관련해서는 ① 의결권의 범위와 ② 피선거권의 범위 및 ③ 교섭단체 참여 등이, 의회사무처와 관련해서는 ① 기구설치와 ② 직원의 임면권자 등이 주요 쟁점으로 제기될 개연성이 높음

〈표 5-1〉 의결기능 통합의 쟁점전망

구분	쟁점사항
교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결권의 범위 ■ 의결권 특례존치 ■ 위원장 피선거권 ■ 위원회 위상
교육의원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결권의 범위 ■ 피선거권 범위 ■ 교섭단체 참여
의회사무처	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기구설치 ■ 임면권자

2. 쟁점사항별 대응방안

가. 교육위원회 의결권의 범위확정

1) 쟁점내용

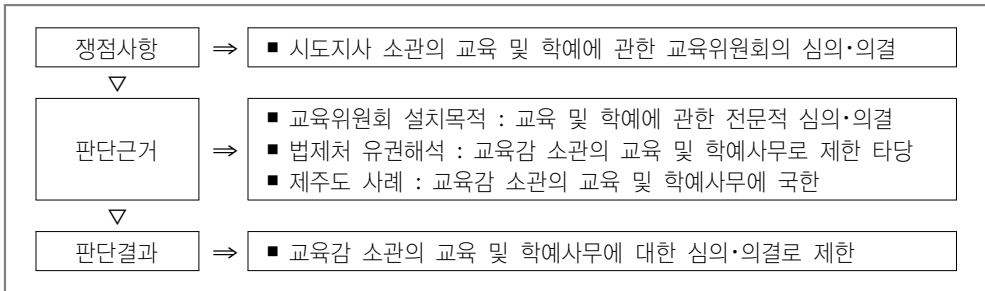
- 의결권의 범위확정에 관한 쟁점의 내용은 시·도지사의 소관에 속하는 지방의 교육 및 학예에 관한 사무에 대해서도 교육위원회가 심의 및 의결할 수 있는가의 문제임
 - 즉, 교육위원회는 지방의 교육 및 학예에 관한 사무 중 교육감이 관장하는 사무에 대해서 심의 및 의결하는 것이 원칙이나, 시·도지사의 관장사무에 대해서도 심의 및 의결할 수 있는 것인가 하는 점임
- 현행의 관련법규에서는 지방의 교육 및 학예에 관해 교육감과 더불어 시·도지사도 일부 사무를 관장하고 있음
 - 즉, 「지방자치법」 제9조에 따르면 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무는 지방자치단체의 사무이고, 「동법」 제112조에 의하면 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기구를 두며, 「지방교육자치에관한법률」 제18조에 따르면 지방의 교육 및 학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 시·도에 교육감을 두는 것으로 규정하고 있음
 - 그럼에도 불구하고, 시·도지사는 「평생교육법」 제5조에 따라 평생교육진흥 정책의 수립 및 추진과 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따라 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 관한 경비를 보조하고 있음
- 이에 대해 「지방교육자치에관한법률」 제11조의 규정을 해석하는 방법에 따라서 논란이 제기될 개연성이 높음
 - 동법 제11조는 교육 및 학예의 내용을 구분하지 않고, 조례안이나 예산 및 결산, 기금의 설치 및 운용, 중요 재산의 취득 및 처분, 공공시설의 설치·관리 및 처분 등에 관해 교육위원회가 심의 및 의결할 수 있도록 하고 있음

2) 대응방안

- 교육위원회의 심의 및 의결의 범위는 교육감 소관의 교육 및 학예에 관한 사무

로 제한하는 것이 타당함

- 교육위원회가 시·도의회 상임위원회로 법적 지위가 전환되었다 하더라도, 교육위원회의 설치목적이 당초의 특별위원회의 설치논거와 크게 달라진 점이 없음
- 뿐만 아니라 교육위원회를 독립적인 상임위원회로 설치하는 목적의 하나가 교육 및 학예에 관한 심의 및 의결의 전문성을 확보하기 위한 것으로 이에 대한 사무는 대체적으로 교육감의 관장사무에 해당됨
- 또한 법제처의 유권해석에서도 교육 및 학예에 관한 집행기관은 교육감이므로 교육위원회의 심의 및 의결대상은 교육감의 소관사무만 해당되는 것으로 판단하고 있으며, 제주특별자치도의 사례에서도 교육위원회의 심의 및 의결대상은 교육감의 소관업무에 국한되어 있고 제주특별자치도지사가 관장하는 교육 및 학예에 관한 사무는 다른 관련 상임위원회에서 다루고 있음



〈그림 5-2〉 교육위원회의 의결범위 확정

나. 교육위원회의 특례제의 존치

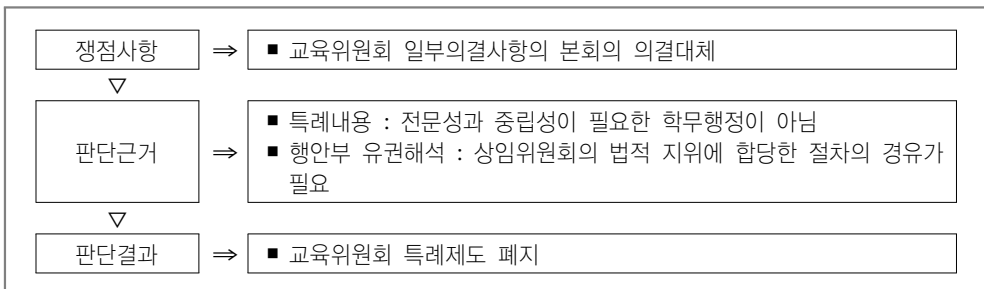
1) 쟁점내용

- 교육위원회의 특례제도에 관한 쟁점은 교육위원회의 일부의결에 대한 본회의의 의결대체의 권한을 존치할 필요가 있는가의 문제임
- 현행의 「지방교육자치에관한법률」 제11조에 따르면, ① 기금의 설치 및 운용에 관한 사항과 ② 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대한 교육위의 의결은 본회의의 의결로 간주한다는 특례를 규정하고 있음

- 이에 대하여 교육위원회가 특별위원회의 법적 지위를 보유하고 있는 현재에도 존치 타당성에 대한 의견이 대립하고 있는 실정이며, 특히 지방자치단체 교육위원회의 특례는 심의 및 의결사항의 내용에 비추어 그 타당성이 입증되지 못하다는 견해를 밝히고 있음

2) 대응방안

- 교육위원회가 보유한 본회의 의결대체에 관한 특례는 폐지하는 것이 타당함
 - 교육위원회의 특례제도는 본회의 대체의 의결사항이 “교육내용”에 관한 사항인지 또는 “교육행정”에 관한 사항인지에 따라 대체의 존폐를 판단할 필요가 있음
 - 심의 및 의결내용이 “교육내용”에 해당할 경우에는 전문성과 중립성의 충분한 확보가 필요하나, 일반적인 관리행정에 해당하는 “교육행정”으로 분류되면 마땅히 대체의 특례가 필요함
 - 그러나 본회의 의결을 대체하는 전술한 2개의 항목은 정치적 중립성과 전문성을 요하는 학무행정에 해당하는 “교육내용”으로 간주하기 어려우므로 원칙적으로 여타의 항목과 마찬가지로 본회의의 의결을 거치는 것이 타당한 것으로 판단됨
 - 뿐만 아니라 제주특별자치도의 문의에 대한 행정안전부의 유권해석에서도 교육위원회의 상임위원회로서의 법적 지위에 비추어 일반 상임위원회와 마찬가지로 본회의 의결의 절차를 거치는 것이 타당하다는 판단임



〈그림 5-3〉 교육위원회의 특례제도의 존폐결정

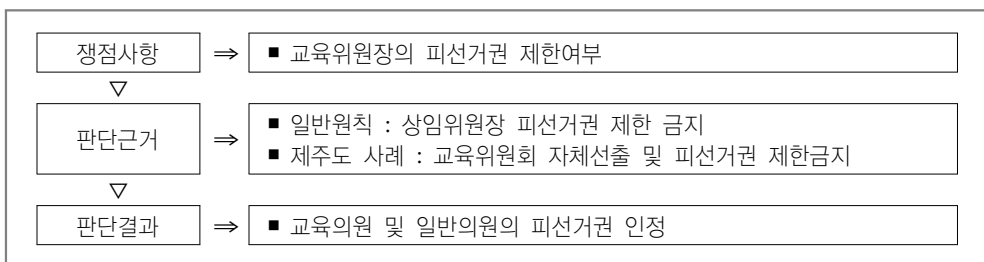
다. 교육위원장의 피선거권

1) 쟁점내용

- 교육위원장의 피선거권에 관한 쟁점은 위원장 피선거권을 교육의원으로 제한하는 것이 타당한지에 관한 것임
 - 상임위원회로 전환된 교육위원회가 교육의원과 일반의원으로 구성되면서 위원장의 피선거권에 대해 교육의원과 일반의원간 논쟁이 제기될 개연성이 높음
 - 민선5기 지방자치가 출범하면서 이미 일부 지방의회를 중심으로 교육위원회의 위원장 피선거권에 대한 논란이 제기되고 있는 실정이기도 함

2) 대응방안

- 교육위원회의 위원장의 피선거권은 교육의원 또는 일반의원의 일방으로 제한하지 않는 것이 타당함
 - 지방자치단체의 「교섭단체 및 위원회 구성 및 운영조례」에 따르면, 상임위원회의 위원장은 해당 상임위원 중에서 의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선출토록 규정하고 있음
 - 다만, 제주특별자치도의 사례를 보면, 교육위원회는 일반적인 상임위원회와 달리 별도로 교육위원회에서 자체적으로 위원장을 선임토록 규정하고 있으나, 교육의원과 일반의원간 피선거권에 대한 차별성은 규정하지 않고 있음
 - 이와 같은 점을 고려하면, 교육위원회의 특수성을 감안하여 위원장 선임방법은 의장과 달리 하되, 위원장 선거의 피선거권은 교육의원에 국한하여 제한할 필요는 없음



〈그림 5-4〉 교육위원장의 피선거권 제한여부

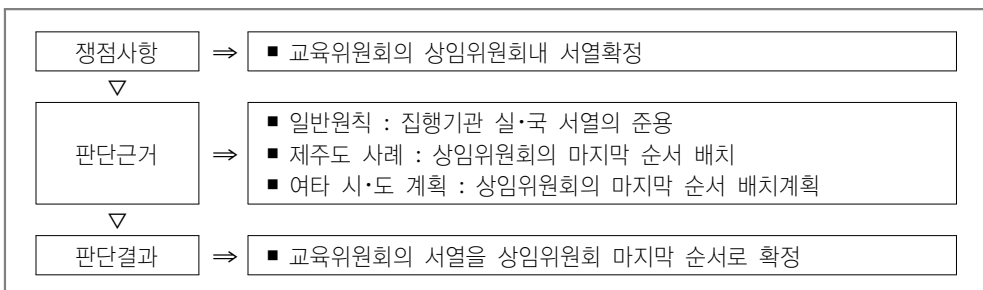
라. 교육위원회의 위상정립

1) 쟁점내용

- 교육위원회의 위상에 관한 쟁점은 상임위원회간 서열에서 적절한 위치가 어디인가의 문제임
 - 교육위원회의 법적 지위가 종래의 특별위원회에서 상임위원회로 전환되면서 상임위원회간 서열에서 교육위원회의 적절한 위치를 확정할 필요성이 제기되는 것임
 - 제주특별자치도에서도 교육위원회가 상임위원회로 설치되면서 교육위원회의 서열에 대한 문제를 교육의원들이 제기하였음

2) 대응방안

- 교육위원회의 상임위원회간 서열은 마지막 순서에 배치하는 것이 타당함
 - 상임위원회간 서열을 확정하는 법적인 원칙은 없으나, 일반적으로 집행기관의 실·국 순서를 준용하여 확정하는 것이 다수 지방자치단체의 사례로 나타나고 있음
 - 다만, 교육위원회는 교육감이라는 별도의 집행기관이 존재하므로 집행기관의 실·국 서열에 따른 여타 상임위원회의 순서가 정해지고, 그 다음 순서에 배치됨으로써 결과적으로 마지막 서열이 되는 것임
 - 또한 이미 상임위원회로 설치하고 있는 제주특별자치도에서 교육위원회의 서열이 마지막이고, 상임위원회로 전환될 여타의 시·도에서도 마지막 순서에 배치하는 계획을 수립하고 있음(시·도 의회 홈페이지 참조)



〈그림 5-5〉 교육위원회의 위상정립

마. 교육의원 의결권의 범위확정

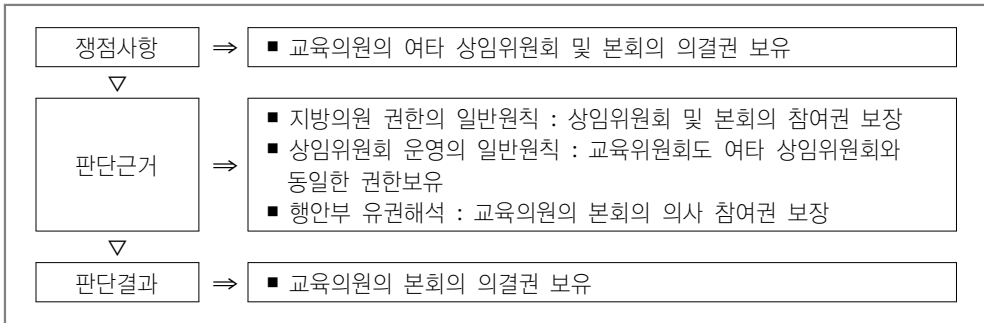
1) 쟁점내용

- 교육위원의 의결권 범위확정에 관한 쟁점은 교육위원회 이외의 본회의 등에서 의결권을 행사할 수 있는가의 문제임
 - 교육위원이 교육위원회의 관할사항에 대한 의결권은 당연히 보유하나, 교육위원회 이외의 상임위원회나 본회의 등에 참여하여 각각의 관련사항에 대하여 의결권을 행사할 수 있는가임
 - 제주특별자치도 의회의 일부 의원들 역시 교육위원은 교육위원회의 소관사항을 전담 심의하기 위하여 선출되었으므로 교육위원회 이외의 본회의 등에서는 의결권이 없다는 주장을 제기함
- 현행의 「지방교육자치에관한법률」 제5조에 따르면, 교육위원은 반드시 교육위원회의 위원으로 참여토록 규정하고 있음
 - 즉, 교육위원회는 시·도 의회의원과 교육위원으로 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 구성하며, 교육위원회의 위원 및 교육위원의 정수는 법률로 정하고 있음

2) 대응방안

- 교육위원회 이외에 본회의에서도 교육위원의 의결권 행사가 가능한 것으로 판단하는 것이 타당함
 - 지방의원은 원칙적으로 상임위원회에 소속될 권한이 있고, 또한 본회의에 참석하여 상정된 의안에 관하여 의결권을 행사할 권한이 있으며, 「지방교육자치에관한법률」 제6조에 따르면 교육위원은 지방의원의 지위와 권한을 가지고, 동법에 규정한 것을 제외한 모든 것은 「지방자치법」의 시·도의원에 관한 규정을 적용하므로 교육의원도 지방의원이 갖는 일반권한인 본회의 의결권을 보유하는 것으로 판단됨
 - 또한 교육위원회가 상임위원회로 전환되면 여타 상임위원회와 동일한 법적 권한을 보유하게 되므로 상임위원회 운영의 일반원칙에 의거 교육의원도 본회의 의결권을 보유하는 것으로 판단할 수 있음

- 뿐만 아니라, 제주특별자치도의 질의에 대한 행정안전부의 유권해석에서도 교육의원은 본회의의 의사 참여권이 보장되는 것으로 제시되고 있음



〈그림 5-6〉 교육의원의 의결권 범위확정

바. 교육의원의 피선거권 범위확정

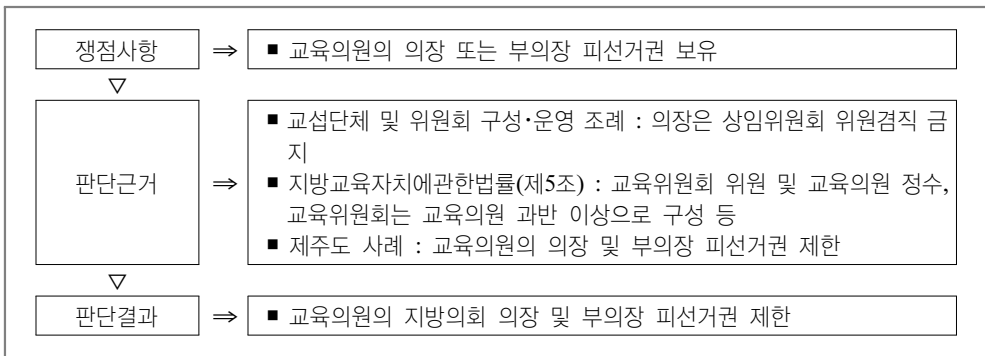
1) 쟁점내용

- 교육의원의 피선거권 범위에 관한 쟁점은 지방의회 내에서 교육의원이 갖는 선출직의 범위를 정하는 문제임
 - 즉, 교육의원이 교육위원회의 위원장 이외에 지방议회의 의장 및 부의장에 선출될 수 있는가임
- 현행의 「지방자치법」에 따르면, 지방议회의 의장 및 부의장의 선출은 다음과 같은 규정에 의함
 - 동법 제42조의 규정에 의하면 지방의회는 의원 중에서 시·도의 경우 의장 1인과 부의장 2인을 무기명투표로 선출토록 하고 있음
 - 이에 따르면, 지방议회의 의장과 부의장의 피선거권은 원칙적으로 지방의원의 자격을 보유하고 있는 자임

2) 대응방안

- 지방议회의 의장 및 부의장에 대한 교육의원의 피선거권은 원칙적으로 제한하는 것이 타당함

- 지방자치단체의 「교섭단체 및 위원회 구성 및 운영조례」에 따르면, 지방의회 의 의장은 상임위원회의 위원이 될 수 없고, 「지방교육자치에관한법률」 제5조 제2항에서 교육위원회 위원 및 교육위원의 정수를 법률로 규정하고 있는 상황에서 교육위원이 의장 또는 부의장이 되면, 교육위원 과반 이상의 교육위원회 구성이 불가능하게 됨
- 제주특별자치도 지방의회에서도 앞서서와 동일한 이유로 교육위원의 의장 또는 부의장 피선거권을 제한하고 있음



〈그림 5-7〉 교육위원의 피선거권 범위확정

사. 교육위원의 교섭단체 참여권

1) 쟁점내용

- 교육위원의 교섭단체 참여권에 관한 쟁점은 교육위원도 지방의회내 교섭단체 구성에 참여할 수 있는가의 문제임
 - 즉, 교육위원이 지방의원과 마찬가지로 지방의회내에 두는 교섭단체에 참여하고 교섭단체의 구성원으로 활동할 수 있는가임
- 지방자치단체의 「교섭단체 및 위원회 구성·운영조례」에 따르면, 지방의회내의 교섭단체 구성은 다음과 같음
 - 경기도 지방의회의 경우 15명 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 되고, 다른 교섭단체에 속하지 아니한 의원은 15명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있음

【경기도 교섭단체 및 위원회 구성·운영조례】

- 제2조(교섭단체의 구성) ① 의회에 15명 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 의원은 15명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.
- ② 교섭단체 대표의원(이하 “대표의원”이라 한다)은 그 정당의 소속의원 명부와 대표의원 직인 및 사인 인영을 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항의 단서에 따라 교섭단체를 구성할 때에는 소속 의원 명부 대신 소속 의원이 연서·날인한 명부를 제출하여야 한다.
- ③ 대표의원은 그 소속 의원의 변동이 있거나 소속 정당의 변경이 있는 경우에는 그 사실을 지체없이 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 해당 의원이 관계서류를 첨부하여 이를 보고할 수 있다.
- ④ 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속 정당을 변경한 경우에는 그 사실을 지체없이 의장에게 보고하여야 한다.

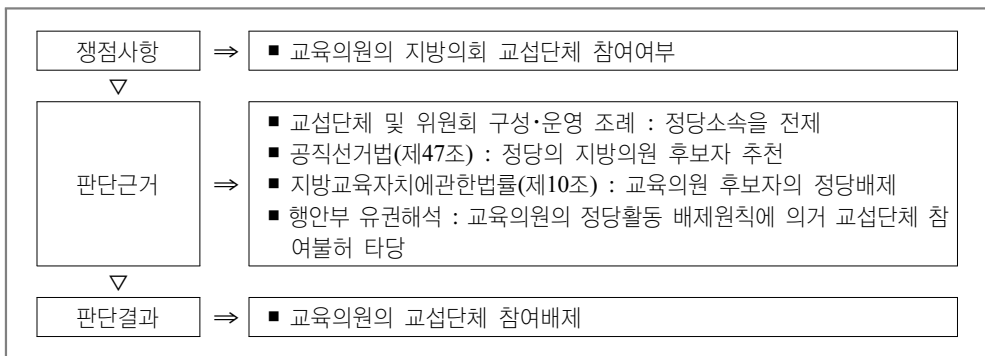
2) 대응방안

- 교육의원의 교섭단체 참여는 일반적인 지방의원과 달리 배제하는 것이 타당함
 - 지방자치단체의 「교섭단체 및 위원회 구성·운영조례」에 따르면, 교섭단체의 참여는 원칙적으로 정당소속이 전제되어 있고, 「공직선거법」 제47조에 의하면 시·도 지방의원은 정당공천이 보장되어 있음

【공직선거법】

- 제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.
- ② 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.
- ③ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.
- ④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

- 이에 비하여 「지방교육자치에관한법률」 제10조에 따르면, 교육위원의 후보자는 후보자등록신청개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자로 규정하여 교육위원의 정당소속을 배제하고 있어 전술한 교섭단체 구성원칙과 부합하지 않으므로 교육위원의 교섭단체 참여권은 인정하지 않는 것이 타당함
- 뿐만 아니라 제주특별자치도의 질의에 대한 행정안전부의 유권해석에서도 교섭단체의 사항은 지방자치단체의 조례나 의회규칙으로 정하는 고유사무이나 정당활동을 배제하는 교육위원의 성격을 고려하면 참여배제가 타당한 것으로 답변함



〈그림 5-8〉 교육위원의 교섭단체 참여권

아. 전담 사무기구의 설치

1) 쟁점내용

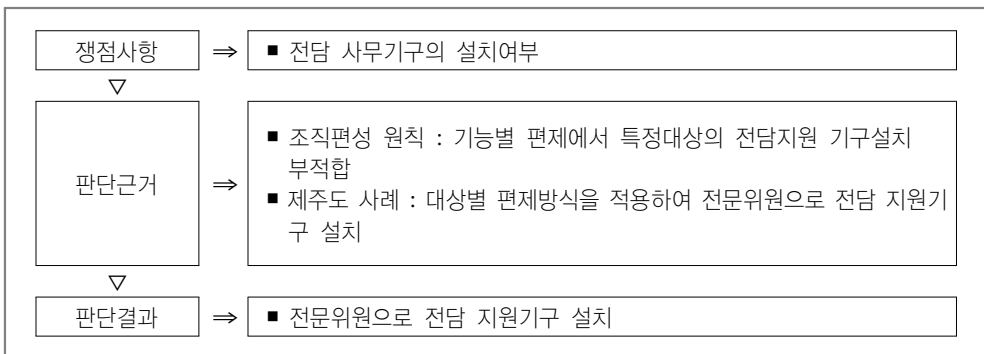
- 전담 사무기구의 설치에 관한 쟁점은 교육위원회의 사무를 처리하기 위한 전담 기구의 설치가 필요한 것인가의 문제임
 - 즉, 교육 및 학예의 전문성을 감안하여 교육위원회의 사무를 처리하기 위한 전담기구의 설치에 대한 타당성이 존재하는가임
- 「지방자치법」 제82조에 따르면, 시·도 의회의 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 설치할 수 있도록 하고 있음
 - 동법의 규정에 의하면, 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 두는 것으로

하고 있음

- 한편, 「지방교육자치에관한법률」 제17조에서는 교육위원회 및 시·도의회는 교육·학예에 관한 사무를 지원하기 위하여 시·도 의회의 사무처에 지원조직을 둘 수 있도록 하고 있음

2) 대응방안

- 교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 전담기구를 두되, 전문위원에 국한하는 것이 타당함
 - 의회사무처의 기구는 통상적으로 기능별 조직과 대상별 조직의 혼합적 편제양식이 적용되고 있음
 - 기능별 조직편제로는 경기도를 예로 들면, 공보담당관, 총무담당관, 의정담당관, 입법정책담당관 등과 같이 조직전체의 유지 및 발전에 관련된 기구들이고, 대상별 조직편제로는 각 상임위원회별 전담대응조직으로 전문위원기구를 들 수 있음
 - 따라서 여타의 상임위원회와 동일한 교육위원회를 위하여 기능별 조직편제에 독립적인 전담기구를 설치하는 것은 조직편성 원칙에 부합하지 않으므로, 대상별 조직편제에 교육위원회를 전담 지원하는 기구를 설치하는 것이 타당함
 - 상임위원회로 교육위원회를 설치하고 있는 제주특별자치도에서도 전문위원으로 전담 지원기구를 설치하고 있음



〈그림 5-9〉 전담 사무기구의 설치여부

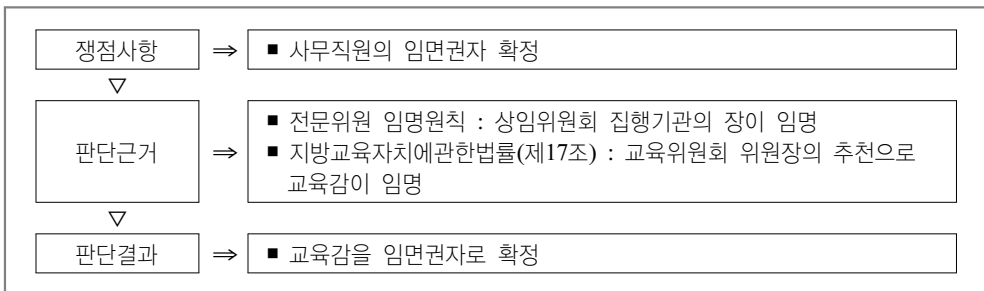
자. 사무직원의 임면권자 확정

1) 쟁점내용

- 사무직원의 임면권자 확정에 관한 쟁점은 전담 지원기구에 배치될 직원의 임면권자를 누구로 할 것인가의 문제임
 - 교육위원회의 사무를 처리하기 위한 전담 지원기구를 설치할 경우 이에 배치하는 사무직원의 임면권자는 교육감 또는 시·도지사가 적합한 것인가임
- 지방의회에 두는 사무직원의 임면에 대해서는 「지방자치법」 제83조에서 규정하고 있음
 - 즉, 동법에 따르면, 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하고, 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명하는 것으로 되어 있음

2) 대응방안

- 교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 의회사무처에 두는 사무직원의 임면권자는 교육감으로 하는 것이 타당함
 - 여타의 전문위원이 보좌할 해당 상임위원회의 집행기관은 시·도지사임에 비하여 교육전문위원이 보좌할 교육위원회의 집행기관은 교육감이므로 여타 전문위원의 임명을 시·도지사가 하는 동일한 논리로 교육전문위원의 임명은 교육감이 하는 것이 타당함
 - 또한 개정된 「지방교육자치에관한법률」 제17조에서도 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천으로 교육감이 임명하는 것으로 규정하고 있음



〈그림 5-10〉 사무직원의 임면권자 확정

3. 대응방안의 종합

- 전술한 쟁점내용별 제시한 대응방안을 종합하면, 다음과 같음
 - 교육위원회의 의결권 범위는 교육감 소관사무로 제한하고, 본회의 의결대체 특례는 폐지하며, 위원장의 피선거권은 제한하지 않고, 상임위원회내 서열은 마지막 순서로 확정함
 - 교육위원회의 의결권 범위는 본회의도 가능하고, 의장 및 부의장 피선거권은 배제하며, 교섭단체의 참여도 배제함
 - 교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 전담 지원기구로 교육전문위원을 설치하고, 여기에 두는 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천으로 교육감이 임명함

〈표 5-2〉 대응방안의 종합

구분	쟁점사항
교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 <ul style="list-style-type: none"> - 시도지사 소관의 교육 및 학예에 관한 교육위원회의 심의·의결 ■ 판단근거 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 설치목적 - 법제처 유권해석 - 제주도 사례 ■ 판단결과 <ul style="list-style-type: none"> - 교육감 소관의 교육 및 학예사무에 대한 심의·의결로 제한
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회 일부의결사항의 본회의 의결대체 ■ 판단근거 <ul style="list-style-type: none"> - 특례내용 - 행안부 유권해석 ■ 판단결과 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회 특례제도 폐지
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원장의 피선거권 제한여부 ■ 판단근거 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위원장 선출원칙 - 제주도 사례 ■ 판단결과 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의원 및 일반의원 피선거권 인정
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 상임위원회내 서열확정 ■ 판단근거 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회 서열책정 일반원칙

구분	쟁점사항
	<ul style="list-style-type: none"> - 제주도 사례 - 여타 시·도 계획 ■ 판단결과 - 교육위원회의 서열을 상임위원회 마지막 순서로 확정
교육의원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 - 교육위원의 여타 상임위원회 및 본회의 의결권 보유 ■ 판단근거 - 지방의원 권한의 일반원칙 - 상임위원회 운영의 일반원칙 - 행안부 유권해석 ■ 판단결과 - 교육위원의 본회의 의결권 보유
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 - 교육위원의 의장 또는 부의장 피선거권 보유 ■ 판단근거 - 교섭단체 및 위원회 구성·운영조례 - 지방교육자치에관한법률(제5조) - 제주도 사례 ■ 판단결과 - 교육위원의 지방의회 의장 및 부의장 피선거권 제한
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 - 교육위원의 지방의회 교섭단체 참여여부 ■ 판단근거 - 교섭단체 및 위원회 구성·운영조례 - 공직선거법(제47조) - 지방교육자치에관한법률(제10조) - 행안부 유권해석 ■ 판단결과 - 교육위원의 교섭단체 참여배제
의회사무처	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 - 전담 사무기구의 설치여부 ■ 판단근거 - 조직편성 원칙 - 제주도 사례 ■ 판단결과 - 전문위원으로 전담 지원기구 설치
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁점내용 - 사무직원의 임면권자 확정 ■ 판단근거 - 전문위원 임명원칙 - 지방교육자치에관한법률(제17조) ■ 판단결과 - 교육감을 임면권자로 확정

제3절 집행기능의 연계강화 방안

1. 연계필요 분야의 선정

- 일반자치와 교육자치간 연계방안을 마련하기 위해서는 우선 현실적으로 양자간 협력이 필요한 분야를 파악할 필요가 있음
 - 이를 위해 여기에서는 한국교육개발원에서 조사한 결과를 기초로 연계필요 분야를 살펴보고자 함
- 교육분야와 행정분야의 공무원을 대상으로 한 한국교육개발원(2006)의 조사결과¹⁾는 다음과 같음
 - 우선, 일반행정과 교육행정의 연계 필요성에 대해서는 응답자의 86.3%가 필요하다고 응답하여 필요성은 매우 큰 것으로 인지되고 있고
 - 일반행정과 교육행정간 연계 필요분야로는 교육재정지원, 학교설립 및 교육환경 현대화 등이 제시되었고, 일반자치단체의 지원이 필요한 분야로는 학교교육여건 및 교육환경의 개선과 지역학습 인프라구축 등이 요청되고 있음
 - 따라서 우선적으로는 일반행정과 교육행정간 연계필요 분야를 대상으로 상호간 접점을 확대할 수 있는 적절한 대안을 모색하는 것이 필요함

〈표 5-3〉 연계협력 및 일반자치단체 지원필요분야

구분		교육자치기관	일반자치단체
연계필요분야	교육재정지원	1	1
	학교설립	2	5
	교육환경현대화	2	3
	시설공동이용	4	2
	행정사무협력	5	4
일반자치단체 지원 필요분야	학교교육여건 및 교육환경	1	1
	교육경비금액 직접 지원	2	10

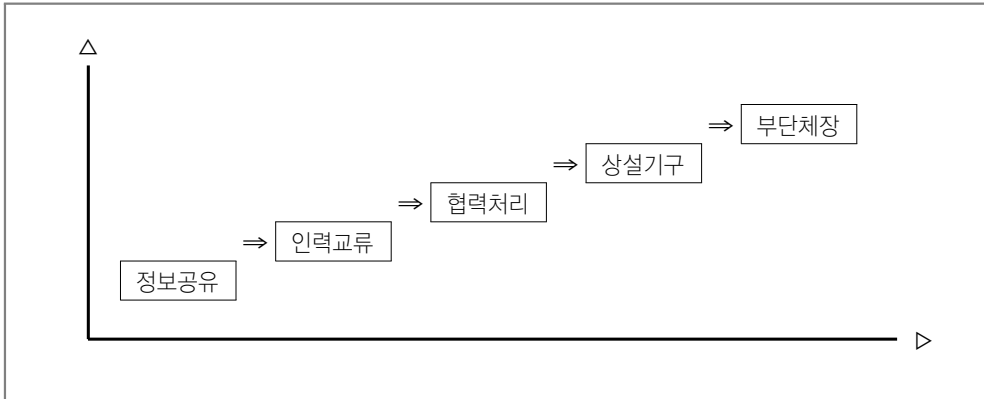
1) 한국교육개발원에서는 조사를 위하여 전국 시도교육청, 지역교육청, 시도청, 시군구청에 설문지를 발송하였음. 의견조사결과 총1,280부 배포에 624부 회수되었으며 회수율은 48.75%임. 근무기관별 응답자를 살펴보면 시·도교육청 148명(23.7%), 지역교육청 243명(38.9%)으로 가장 높은 비율을 차지했으며, 시·도청 79명(12.7%), 시·군·구청 154명(24.7%)의 분포를 나타냈음.

구분		교육자치기관	일반자치단체
	학교용지 제공	3	11
	지역학습 인프라 구축	4	2
	영어마을 및 원어민 교사 지원	5	5
	학교급식시설 및 설비지원	5	3
	소외계층에 대한 교육비 지원	7	4
	지역주민 평생교육과정 운영	9	6

주: 1은 각 기관이 가장 연계협력력이 필요한 분야로 지정한 사항임. 숫자는 순위를 의미함.
 자료: 김홍주(2006).

2. 연계강화 전략

- 일반행정과 교육행정간 집행기능의 연계를 강화하기 위한 전략은 “신기능주의” 접근방법에 따라 다음과 같이 설정함
 - 2개 이상의 독립기관간 연계를 강화하기 위한 신기능주의적 접근은 기능과 조직을 망라하여 상호간 접점을 확대하는 전략임
 - 따라서 일반행정과 교육행정간 기능의 접점뿐만 아니라 조직의 접점까지 가능한 영역을 망라적으로 모색하되, 연계의 강도를 기준으로 점진적인 접근을 추진하는 것임
- 이와 같은 논리에 따라서 일반행정과 교육행정간 연계강화는 다음과 같은 4가지 영역에서 연계를 모색하되, 연계강도에 따라 4개 방안을 점진적으로 확대하는 것임
 - 연계영역은 정보공유, 사무의 협력처리, 인력교류 및 상설기구 설치 등으로 설정하고, 각 영역간 대안은 연계강도에 따라서 정보공유, 인력교류, 협력처리 및 상설기구 등의 순으로 점진적인 확대적용을 도모하는 것임
 - 교육감의 부단체장화는 일반행정과 교육행정의 통합을 전제하는 것으로 이는 전술한 상호간 연계과정을 거친 후에 적용하는 것이 타당함



〈그림 5-11〉 연계강화 전략체계

3. 연계강화 방안

가. 정보공유채널의 구축

1) 필요성

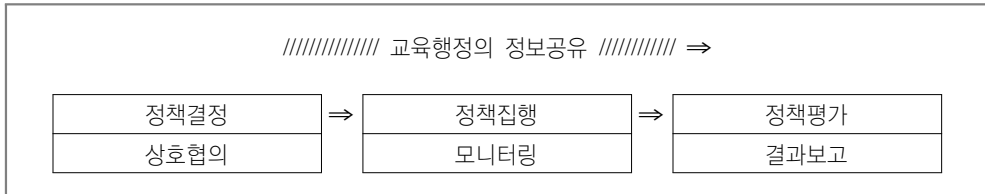
- 정보공유채널의 구축은 일반행정과 교육행정의 연계를 위한 가장 낮은 단계의 방안으로 상호간 기능파악을 위한 지속적인 정보공유를 확보하기 위한 것임
 - 상호간 정보공유는 본격적인 기능 동질화 단계에 진입하기 전에 협력의 가능성을 모색하는 것으로 일반자치와 교육자치간 연계를 위한 기반의 구축을 위해 필요한 것임

2) 구축방안

- 정보공유채널을 구축하는 방법으로는 정책 프로세스를 기준으로 정책결정, 정책집행 및 정책평가의 각 단계에서 전략을 강구하는 것이 필요함
 - 즉, 교육행정을 대상으로 정책결정에서 상호협의과정을, 정책집행에서 지속적인 모니터링을 그리고 정책평가에서 평가결과의 보고 등의 채널을 확립하는 것임
 - 따라서 일반자치와 교육자치의 정보공유는 특정사업 특히, 지방자치단체의 협력이 직·간접적으로 요청되는 사업들을 대상으로 정책의 일반적 프로세스의

전과정에 걸쳐서 확보되는 것임

- 그리고 이러한 정보공유채널이 효과적으로 작동되기 위해서는 일반자치와 교육자치 쌍방간에 개방적 마인드를 견지하는 것이 필요함



〈그림 5-12〉 정보공유채널 구축모형

나. 인력의 교류방안

1) 필요성

- 인력의 교류방안은 일반자치와 교육자치간 정보공유 및 업무연계를 강화하기 위한 방안의 하나로 활용할 수 있음
 - 특히, 일반자치와 교육자치간 인력의 교류는 협력사업을 발굴하는데 매우 효과적이며, 나아가 상설기구의 설치에 토대가 될 수 있음

2) 인력교류방안

- 기존에도 일반자치와 교육자치간 인력의 교류제도는 일부 지방자치단체를 대상으로 실시되어 왔음
 - 예를 들면, 교육협력관 제도가 이에 해당되는데, 시·도와 교육청간에 업무의 연계 및 협력을 위해 교육청 공무원이 ‘교육협력관’으로 시·도청에 파견근무를 하는 것임
 - 서울, 인천, 대구, 충북 등 9개 시·도에서 총 20명의 교육협력관이 파견되어 교육시책사업의 연계 및 조정·자문, 교육지원사업의 타당성 검토 및 평가, 교육실무협의회의 지원 등의 업무를 수행하고 있음

〈표 5-4〉 교육협력관 운영사례

구분	내용
서울	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존에 독립행사로 각각 실시한 ‘서울교육영상축전(교육청)과 서울유스페스티벌(서울시)’을 통합하여 “서울청소년 대표축제”로 공동 개최함으로써 행사의 시너지 효과제고 - 교육협력관이 공동주최 협약체결의 중재·조정에 큰 역할
대구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과학영재학교 교육여건 개선을 위해 상호 협조하는 내용의 교육감-시장의 양해각서 체결

- 따라서 기존의 교육협력관 제도를 16개 광역자치단체로 확대하는 한편, 새로운 인력교류의 분야를 발굴하는 노력이 수반되어야 함
 - 교류의 대상은 현재 지방자치단체가 요구하는 부교육감이나 일반행정과 교육행정에서 기능 중복이 현저히 발생하는 직위를 대상으로 방안을 검토할 수 있음
 - 인력교류의 방법으로는 기관간 상호 파견의 방식을 활용하는 것이 현실적으로 가장 용이함
 - 다만, 지방자치단체에서 부교육감을 파견할 경우에는 부교육감의 신분을 현행의 국가직에서 지방직으로 전환하는 관련법령의 개정이 선행될 필요가 있음

다. 사무의 협력처리 강화

1) 필요성

- 일반자치와 교육자치간 사무의 협력처리는 공동의 목표달성을 위하여 동일한 기능을 대상으로 상호간 업무를 공동 수행하는 것으로 연계를 위한 중간단계의 방안임
 - 특히, 일반자치와 교육자치간 사무의 협력처리는 전술한 정보공유에 비하여 진전된 연계방법으로 구조적이고 하드웨어적인 연계로 이행하기 위한 보다 효과적인 기반이 될 수 있음

2) 협력처리 방안

- 일반자치와 교육자치간 사무의 협력처리를 위한 방안은 다음과 같은 4단계의 순차적 과정을 거치는 것이 타당함

- 제1단계에서는 지역단위의 교육행정을 위하여 공동의 목적을 달성할 수 있는 사무 중에서 일반행정과 교육행정으로 각기 분리 수행되고 사무를 도출하는 것으로 예를 들면, 학교부지의 확보나 학교주변의 유해환경의 정비 등과 같은 사무들이 그러한 대상이 될 수 있음
- 2단계에서는 협력처리가 필요한 각각의 사무를 대상으로 처리에 필요한 인력 규모를 도출하고, 일반자치와 교육자치에서 필요한 인력을 차출하여 공동의 임시조직을 편성하는 것임
- 제3단계에서는 편성된 T/F조직을 통해 부여된 공동의 사무를 처리하고, 이후에는 평가과정의 일환으로 부여된 목표의 달성여부를 측정하고 확인하는 것임
- 제4단계에서는 해당 조직을 해체하여 차출된 인력을 각각의 기관으로 환원하는 것임
- 다만, 협력처리의 사무가 일정기간 또는 장기간 협력처리가 필요한 경우에는 편성된 T/F조직을 준 상설조직으로 운영하는 것도 검토하는 것이 타당함



〈그림 5-13〉 사무의 협력처리방안

라. 상설기구의 설치

1) 필요성

- 상호간 연계를 위한 상설기구의 설치는 일반행정과 교육행정의 연계업무를 전담하는 독립기구를 설치하는 방안임
 - 이는 광역단체장과 교육감 직속으로 각기 협력관 등을 설치하여 양자간의 협

- 력업무를 전담 처리함으로써 연계의 수준을 제도적 장치로 보장하는 것임
- 종국적으로 일반자치와 교육자치간 설치된 상설기구를 매개로 양자간 일원화로의 이행을 보다 용이하게 달성할 수 있음

2) 상설기구 설치방안

- 일반자치와 교육자치간 상설기구의 설치방안은 기존의 “지방교육행정협의회”를 16개 광역자치단체에 확대 설치하고, 운영의 효과를 확보하도록 하는 것임
- “지방교육행정협의회”는 2008년 「지방교육자치에관한법률」에 규정된 이래 현재까지 서울특별시를 비롯한 7개 시·도에서 조례로 규정하고 있음
- 따라서 “지방교육행정협의회”의 확대 설치를 전제로 활용을 강화하기 위해서는 다음과 같은 3가지의 대책이 수립될 필요가 있음
- 즉, 회의개최 방법의 효율화로 정례회를 비롯하여 사안발생시 임시회의 개최가 용이하여야 하고, 협의회 상정사안에 대한 것으로 모든 사안을 그 대상으로 하되 특정사안은 협의회 상정을 필수화하며, 협의사항의 구속력에 대한 것으로 동 협의회에서 합의된 사항은 이행을 법적으로 강제하는 조치가 수반되어야 함

〈표 5-5〉 지방교육행정협의회 운영사례

구분	내용
부산	<ul style="list-style-type: none"> ■ '01년 교육행정협의회규정을 제정하여 '06년 교자법의 모티브를 제공, 교육지원 확대 및 시청주관 교육관련 사업의 효율적 추진 - 교육하기 가장 좋은 도시, 글로벌빌리지 조성, 유비쿼터스 도시추진 등
제주	<ul style="list-style-type: none"> ■ '07년 교육행정협의회 조례제정, 지방의회 및 지역언론 등이 양기관간 협력을 촉구하여 호의적 환경조성 - 학교용지부담금, 친환경 농산물 급식비지원 등 교육재정지원 실질 확대

마. 교육감의 부단체장화

1) 필요성

- 일반자치와 교육자치간 집행기능의 분리구조에 따른 한계를 근본적으로 해소하기 위한 방안으로는 교육감을 지방자치단체의 부단체장으로 법적 지위를 전환하

는 것임

- 전술한 연계방안이 연계강도의 차이에도 불구하고, 기본적으로는 집행기능의 분리구조를 전제한 것으로 일반자치와 교육자치간 집행기능의 통합구조에 비해서는 효과적이지 못함
- 따라서 이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 현행의 교육감의 법적 지위를 부단체장으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있음

2) 부단체장화 방안

- 교육감의 법적 지위를 지방자치단체의 부단체장으로 전환하기 위해서는 다음과 같은 요건들이 충분히 검토되어야 함
 - 법적 지위의 전환시기로 교육계의 반대를 감안한다면, 단기간에 도입하는 것은 현실적으로 불가능하며, 장기적으로 일반자치와 교육자치의 통합이라는 궁극적 목표를 제시하고 접근하는 것이 타당함
 - 부단체장으로 전환되는 교육감의 위상으로 기존의 부단체장에 비해서는 상대적으로 높은 지위를 부여하여, 제1, 2, 3 등의 순서를 정해서 직급상의 차등을 도모하는 것이 바람직함
 - 부단체장의 관장직무의 독립성 부여에 관한 것으로 교육의 정치적 중립성과 내용의 전문성을 고려할 때 상당수준의 재량을 부여하여 업무관장의 독립성을 확보토록 하는 것이 필요함
 - 따라서 실제적으로는 법적 지위가 전환되는 교육감이 지방자치단체장의 런닝메이트 준하는 지위를 갖고, 지방의 교육 및 학예에 관한 사무처리에서는 단체장과 역할분담체제를 구축하는 것이 바람직함

4. 연계방안의 종합

- 전술한 일반자치와 교육자치간 집행기능의 연계방안을 종합하면, 다음과 같음
 - 단기적으로는 집행기능의 분리구조를 전제하고, 상호간 연계를 강화하기 위하여 정보공유채널의 구축, 인력의 상호교류, 사무처리의 협력강화 및 상설기구의 설치 등에 역점을 두고

- 장기적으로는 일반자치와 교육자치간 통합이라는 궁극적 목표의 달성을 위하여 교육감의 법적 지위를 전환하여 부단체장화하는 것임

〈표 5-6〉 연계방안의 종합

구분	개선방안
정보공유채널의 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 프로세스 대상의 채널확립 <ul style="list-style-type: none"> - 정책결정 : 상호협의 - 정책집행 : 지속적 모니터링 - 정책평가 : 평가결과 보고
인력의 교류방안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육협력관 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 활용단체 확대 ■ 신규방안 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 교류대상 : 부교육감 또는 기능중복 지위 - 교류방법 : 상호파견 - 부교육감 교류요건 : 국가직의 지방직 전환
사무처리의 협력강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협력처리 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 학교부지 확보, 유해환경 규제 등 ■ 협력처리 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 공동의 T/F 구성
상설기구의 설치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교육행정협의회 설치확대 <ul style="list-style-type: none"> - 16개 전체 광역 설치 ■ 지방교육행정협의회 운영 효율화 <ul style="list-style-type: none"> - 회의개최 : 정례회 및 임시회 적극화 - 회의사안 : 특정사안 상정 필수화 규정 - 효력확보 : 합의사항 이행 강제규정 마련
교육감의 부단체장화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부단체장화 검토요건 <ul style="list-style-type: none"> - 도입시기 : 장기적 접근 - 위상정립 : 기존 부단체장의 상위직급 부여 - 관장직무 : 상당수준의 독립성 부여

참 고 문 헌

- 강재호(2006). “제주특별자치도제의 실험”. 학술대회논문집('06.11). 한국지방정부학회.
- 고 전(2007). “제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구”. 교육행정학연구 25(3). 한국교육행정학회.
- 권대봉(2005). “제주특별자치도 교육개방에 관한 의견”. 국회행정자치위원회공청회자료.
- 김용철(2008). “현행 지방교육자치제도의 쟁점 및 개선방안”. 한국정책과학학회보. 12(4).
- 김종래(2008). “제주특별자치도 발전을 위한 중앙정부 차원에서의 지원 전략”. 2008한국정책학회 기획세미나 자료집.
- 김흥주(2001). “교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계방안”, 한국교육행정학회 제 121차 학술대회 자료집.
- 김흥주(2006). 지방교육 발전을 위한 시·도 교육청과 시·도청간 연계협력 체제 구축방안 연구. 한국교육개발원.
- 박정수(2000). “교육자치행정 일원화 대 이원화”. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집 - 지방정부의 리더십과 문화산업정책. 237 - 251.
- 백혜선(2008). “제주특별자치도 통합형 교육위원회에 대한 연구”. 제주대 석사학위논문.
- 심익섭(2000). “21세기 한국 지방교육자치제도의 발전방향”. 한독사회과학논총. 10(1).
- 이기우(2004). “지방교육자치제도 개선방안”. 지방교육자치제도개선 토론회 발제자료.
- 이기우·하봉운·한유경(2007). 지방자치단체의 교육지원확대방안. 경기개발연구원.
- 이기우(2008). “상임위원회로서 교육위원회의 위상과 개선과제”. 제주특별자치도의회.
- 정남준(2008). “제주특별자치도의 추진성과와 향후과제”. 2008한국정책학회 기획세미나 자료집. 한국정책학회.
- 하봉운(2004). “지방분권의 실현과 지방교육자치의 발전방안 모색”. 충북개발연구원 개원 14주년 기념 세미나 자료집, 충북개발연구원.
- 허종렬(2003). “분권화 시대 시·도교육위원회의 법적 위상검토”. 전국교육위원협의회 정책 토론회 자료집, 전국교육위원협의회.