

# 교육자치의 확립을 위한 지방교육행정조직 개편방안<sup>1)</sup>

Reforming Local Educational Organization for Educational Autonomy

진 재 구 (청주대학교 행정학과 교수)

- I. 서론
- II. 지방교육행정기관 개편의 필요성
- III. 지방교육행정조직의 현황과 문제점
- IV. 조직개편방안 및 그 효과
- V. 개편을 위한 단계별 전략

1) 이 글은 본격적인 학술논문이 아니라, 최근 이슈가 되고 있는 교육자치의 방법과 관련하여 현재의 지방교육행정조직이 갖는 문제점을 분석하고 대안을 모색하는 시론의 성격을 갖는다.

## Abstract

The purpose of this study is to review reality of educational autonomy and suggest alternatives and strategies for reforming local educational organization. Therefore this study focuses on the method to merge local educational authority of Department of Education into local government.

Specifically this article indicates the problem of present local educational system and analyses its cause and effect. As a solution for that problem, this study suggests that local government and local educational authority should be put together. Also in this study design for a new model of local government organization is proposed.

## I. 서론

그동안 교육자치의 실현을 위한 논의가 많이 이루어져 왔지만 정작 학교 현실에서는 본래적 의미의 교육자치와는 거리가 먼 중앙집권적인 교육정책과 교육과정의 강요로 인해 교사, 학생, 학부모 등 교육주체의 참여와 자율성이 확보되지 못하고 있다.

본래적 의미의 교육자치제는 교육공동체의 자치, 즉 단위학교의 교육활동에 참여하고 있거나 관련을 가지고 있는 구성원(교원, 학생, 학부모, 지역주민 등)이 학교 운영에 관한 권한과 책임을 공유하면서 학교나 지역사회의 교육을 자율적으로 운영해나가는 것을 의미한다. 이러한 교육자치의 정의속에는 교육자치가 단순히 지방에 분산된 교육행정조직을 갖고 있어야 함을 의미하는 것이기보다는 교육주체의 참여와 자율성을 전제로 해야 함을 시사하는 것이다.

이 글은 진정한 의미의 교육자치 확립을 위한 여러 가지 대안중에서 지방교육행정조직의 재설계에 초점을 맞추어, 교육부의 특별지방행정기관처럼 운영되고 있는 현재의 시도교육청 및 시군구단위의 지역교육청이 교육자치에 어떻게 부정적 영향을 미치고 있는지 분석하고 지방자치단체와 교육부 직속의 지방교육행정조직간 바람직한 조직통합 모형을 제시함으로써 교원, 학생, 학부모, 지역주민 등의 교육공동체가 교육주체로 되는 길을 모색하려는 것이다.

## Ⅱ. 지방교육행정기관 개편의 필요성

지방교육행정기관이 개편되어야 한다는 필요성은 1) 교육자치 개념이 왜곡되어 교육의 주체가 배제된 획일적인 교육정책이 학교교육을 질식시키고 있고, 2) 일선 지방교육행정기관이 교육부 및 그 소속기관의 인사순통을 위한 장으로 활용되고 있으며, 3) 전국적인 통일성과 균형의 확보라는 중앙정부적 시각이 전반적인 교육여건의 낙후현상을 초래하고 있다는 점에서 찾을 수 있다.

### 1. 교육자치 개념의 왜곡 : 교육공동체가 배제된 획일적인 교육정책

현행 ‘지방교육자치에관한법률’ 제2조에는 지방의 교육·학예에 관한 사무는 특별시, 광역시 및 도의 사무로 규정하고 있다.

그러나 실제로는 시도교육청과 시군구단위지역교육청과 같은 지방교육행정기관이 지방자치 단체로부터 독립하여 운영되고 있다. 이와 같이 지방교육행정기관이 교육부의 1,2차 특별지방 행정기관처럼 운영되고 있고 학교는 3차 특별지방행정기관처럼 운영되고 있는 현실은 교육자치라는 미명하에 교육정책의 획일화, 교육부조직(특히 소속기관)의 비대화만을 초래하고 있다.

이러한 현실은 교육자치의 핵심은 학교자치임에도 불구하고, 여러 다른 행정기능과는 달리 교육의 특수성을 감안하여 교육행정기능이 지방자치단체로부터 독립되어 운영되는 것이 교육자치인 것처럼 잘못 인식되고 있는 현실과 무관하지 않다. 교육자치 개념의 이러한 왜곡은 진정한 교육의 주체가 되어야 할 교사, 학생, 학부모, 지역주민을 교육부 중심의 획일적인 교육정책의 정책대상집단(policy target group)으로 전락시키고 말았다.

중앙정부의 특별지방행정기관이 지역별로 설치되어 있다고 해서 그 기능이 분권화되고 지방 자치에 기여하는 것이 아니듯이, 단순히 교육행정기관을 지역적으로 분산하여 설치하거나 지방자치단체와 분리된 조직을 갖고 있다는 것만을 가지고 교육자치가 실현되었다고 볼 수는 없다. 지방자치란 기능의 지역적 분산이 아니라 지역주민의 참여와 자율성을 기초로 하는 기능의 재분배이듯이, 교육자치도 교육주체의 참여와 자율적 의사결정을 담보할 수 있는 시스템을 전제로 하는 것이기 때문이다.

### 2. 교육부 일반직공무원의 인사순환의 장으로 변한 지방교육행정기관

현재와 같이 지방교육행정기관이 교육부의 특별지방행정기관화되어 있는 상황이 초래한 또

하나의 부작용은 시·도 교육청과 지역교육청이 교육적 식견이 부족한 교육부 일반직 공무원의 인사 승통을 트기 위한 순환보직의 장으로 활용되고 있다는 점이다.

이러한 현실은 시도교육청, 시군구단위지역교육청(이런 표현은 현재 기초자치단체의 경우 각 자치단체보다 교육청의 관할이 광역화되어 있기 때문에 사용한 것임)이 국가직 부교육감을 두고 있거나 관리국이나 사회교육부문이 지나치게 비대하다는 점과 무관하지 않다.<sup>1)</sup> 실제로 많은 시도교육청의 부교육감이나 관리국장 등은 교육부의 국과장이나 국립대학 사무국장, 각 과장 보직과 순환되는 직위이며, 그 하위직의 경우에도 교육부 및 그 소속기관과 인사상의 연계에서 자유롭지 못하다.

따라서 학교현장에 몸담고 있는 교원이나 교육분야의 전문성을 갖춘 공사부문의 인적 자원이 지방교육행정조직에 흡수될 수 있는 여지를 줄이고 있을 뿐 아니라 교육부의 획일적인 지시와 통제에서 벗어나기 어렵다.

### 3. 교육여건의 낙후

교육부 중심의 획일적인 교육행정이 초래한 또다른 문제점으로는 지역간 교육여건의 전반적인 하향평준화를 초래하였다는 점이다. 교육부의 시각은 교육이 갖는 지방자치적 속성보다는 전국적 통일성과 지역간 균형이 더욱 중요하다는 입장을 견지할 수밖에 없다는 본래적인 한계를 지니고 있다.

이와 같이 지역사회의 교육공동체나 교육전문인력이 대부분 배제된 채 교육부의 획일적인 교육정책을 구현하는 장으로서 학교현장이 취급되는 현실을 개선할 필요가 있고, 그 작업의 일환으로서 지방교육행정조직은 그 위상 및 편제가 재설계되어야 한다.

## Ⅲ. 지방교육행정조직의 현황과 문제점

### 1. 문제의 원인

현행 지방교육행정조직과 관련된 문제점의 파생은 대부분 교육부와 교육계, 혹은 지역주민의 잘못된 인식의 복합적 결과라고 보아야 할 것이다.

즉 교육부는 교육자치를 확보하기 위해서는 교육부를 중심으로 교육관련조직을 일원화해야 한다는 발상에서 벗어나지 못하고 있고, 일선 교육계는 교육부의 통제는 싫지만 다른 행정분야와의 통합이 가져올 불확실한 미래에 대한 두려움을 극복하지 못하고 있으며, 지역주민은 교육

의 문제를 주민 스스로가 풀어야 하는 지역공동체의 문제가 아니라 학교의 문제라고 치부해버리는 무관심으로 일관하고 있다는 점이다.

## 2. 지방교육행정조직의 현황과 문제점

지방교육행정조직은 시도별 교육위원회와 교육청, 그리고 시군구단위 지역교육청, 소속기관으로서 연구기관, 연수기관 등이 있는데 이러한 지방교육행정조직이 갖는 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째로, 교육정책이나 장학을 담당하는 부서에 비해 자체 조직관리 및 지원부서의 규모가 비대하다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 지방교육청의 조직개편에서도 장학관련부서는 축소된 반면, 지원조직은 그대로 유지되었다. 이러한 현실은 지방교육청이 교육부 공무원의 인사순환의 장이라는 현실과 무관하지 않음을 이미 지적한 바 있다.

‘지방교육행정기관의기구와정원기준등에관한규정’(대통령령) 제7조 2항에 시도교육청의 공통필수로서 지정되어 있는 부교육감, 기획관리실, 교육정보화과, 학교운영지원과는 시도교육청 조직 및 사무분장조정에 대한 지방자치단체의 권한(조례)을 유명무실화시키고 있을 뿐 아니라 교육관련부서보다는 지원부서의 조직을 비대화시키고 있다.

이러한 예는 시도교육청의 보조·보좌기관직급(8조), 사무분장(9조) 지역교육청 국·과의 설치 직급기준, 분장사무등(11조), 시도교육청의 총정원과 지방공무원의 종류별·직급별 정원 책정 기준(교육부령) 등에서도 보듯이 광범위한 교육부의 통제로 인해 교육자치의 본래 취지가 퇴색되고 있음에서도 나타나고 있다.

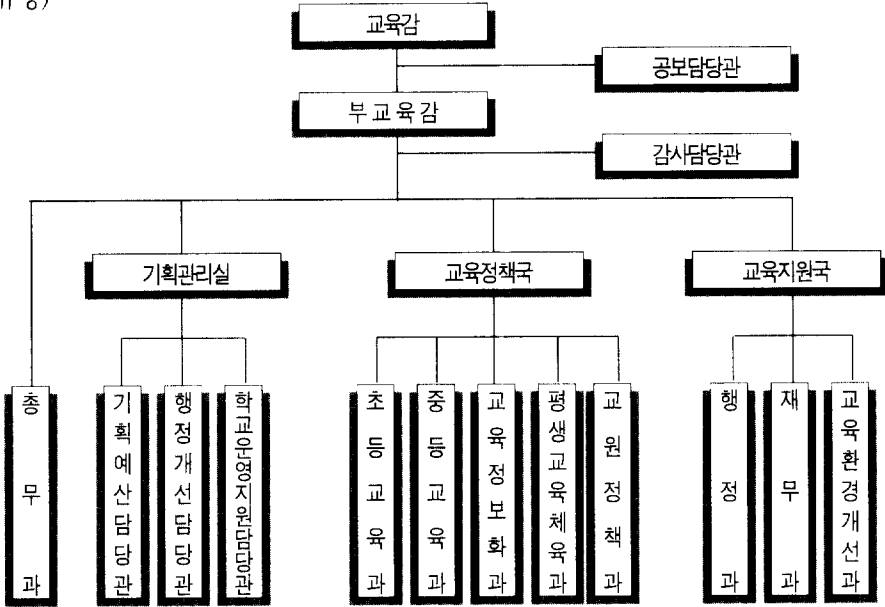
둘째로, 교육부의 정책을 일사불란하게 집행할 수 있도록 대부분의 교육청 편제가 장학부서는 교육전문직 공무원이 담당하고 자체 조직관리 및 학교지원부서는 일반직공무원이 담당하는 분리대립형 체제로 설계되어 있어서 양 부서 및 직종간에 협조적인 관계가 설정되어 있지 못하다는 점을 들 수 있다.

셋째로, 전통적인 장학조직을 그대로 둔채, 새로운 교육수요에 맞추어 부서를 신설하고 이를 주로 일반직공무원이 담당함으로써 학교현장에 대한 교육지원사업의 수행에 있어서 기능중복과 회피현상이 발생하고 있다.

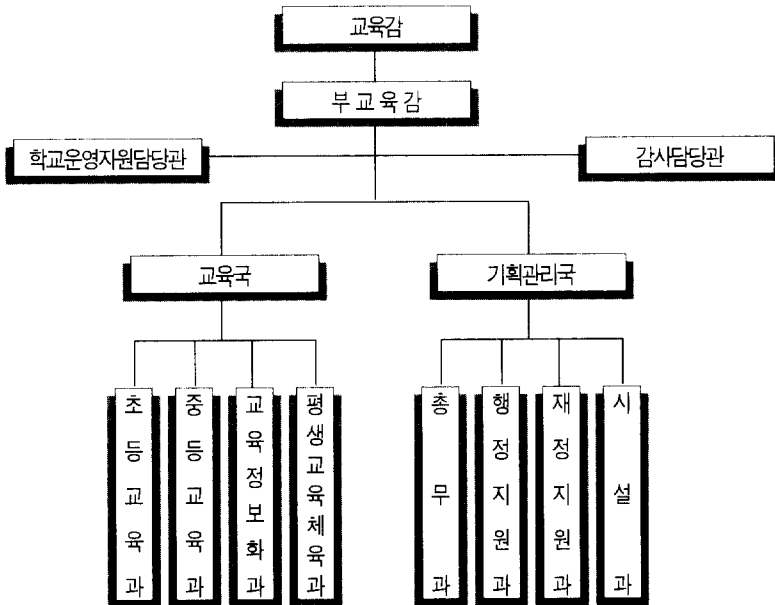
넷째로, 지방자치단체와의 교류가 전혀 없어서 지방적 특성을 살린 교육행정이 불가능하고, 지역주민이나 지방자치단체의 관심과 지원을 얻지 못하고 있다. 교육자치라는 이름 아래 간선으로 선출되고 구성되는 교육위원회가 주민의 진정한 대표기관 역할을 하고 있지 못하고 있다는 점도 이러한 맥락에서 설명될 수 있다.

〈그림 1〉 현행 시도교육청의 조직

(Ⅰ 유형)

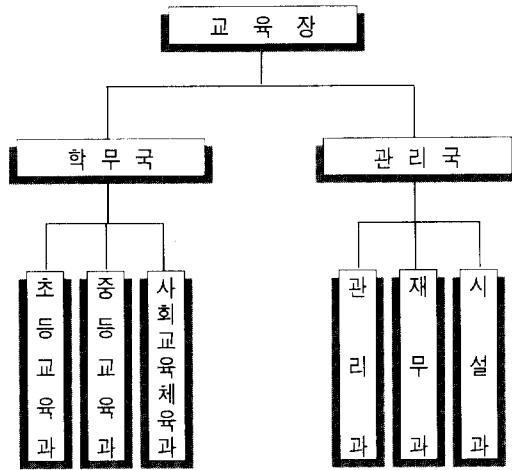


(Ⅱ 유형)

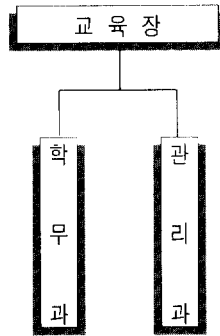


〈그림 2〉 현행 지역교육청의 조직

(Ⅰ 유형)



(Ⅱ 유형)



## Ⅳ. 조직개편방안 및 그 효과

### 1. 개편의 방향

지방교육행정조직의 개편은 진정한 의미의 교육자치, 학교자치를 실현할 수 있는 방향으로 이루어져야 함은 주지의 사실이다. 그것을 좀 더 구체화하면 다음과 같은 것들이 확보되어야 한다는 의미이다.

첫째로, 지방교육행정조직의 개편은 학교운영의 자율성을 보장하고 신장할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 교육부 자치가 아닌 학교자치를 핵심으로 하는 교육자치가 되어야 한다는 의미이다.

둘째로, 교육부가 아닌 교육공동체(교원, 학생, 학부모, 지역사회)가 중심이 되는 개혁을 지향해야 한다. 이를 위해서는 지역사회와 지방교육행정조직, 학교와의 연계 강화가 필수적이며 기초자치단체 수준에서부터 교육자치를 실시해야 한다.

셋째로, 교육의 전문성을 훼손하지 않는 범위내에서 지방자치단체와의 연계를 강화해야 한다. 이러한 구상의 일환으로 조직, 인력, 재정의 측면에서 모두 연계가 가능하도록 설계하는 작업이 필요하고, 지방교육·학예에 관한 의결기관을 지방의회로 일원화해야 하며 학교용지의 확보 등 학교기본시설 등에 관한 책임을 지방자치단체가 지도록 해야 한다.

## 2. 개편안 : 지방교육행정조직과 지방자치단체간의 통합

위에서 지적한 지방교육행정조직의 개편 방향에 따르면 지방교육행정조직과 지방자치단체간의 조직통합이 가장 현실적인 대안임을 암시하고 있다. 그러나 지방교육행정조직과 지방자치단체간의 통합을 위해서는 다음과 같은 측면, 즉 1) 통합의 수준을 어떤 계층까지 할 것인가와 통합의 수준별로 어떠한 조직설계가 이루어져야 하는가, 2) 각 수준별 조직통합시 고려해야 할 점은 무엇인가에 대해 심도있는 논의가 필요하다.

### 1) 지방교육행정조직과 지방자치단체 통합의 수준

지방교육행정조직과 지방자치단체간의 통합의 수준은 지방자치계층이 2계층이라는 점과 시군구단위 지역교육청의 관할범위가 기초자치단체와 일치하지 않는다는 점을 고려할 때, 1) 시도교육청과 광역자치단체간의 통합, 2) 시군교육청과 기초자치단체(시군)간의 통합, 3) 특별시/광역시내의 지역교육청과 자치구간의 통합 등 세가지 유형으로 나누어 설명할 수 있다.

#### ① 시도교육청과 광역자치단체간의 통합

시도교육청과 광역자치단체간의 통합에 있어서는 다음과 같은 원칙하에서 통합된 조직의 재설계가 이루어져야 한다.

첫째, 지방교육·학예에 관한 의결기관을 지방의회로 일원화해야 한다. 이 경우 기존의 교육위원회는 시도의회로 흡수하여 하나의 분과위원회로 한다. 현재 각 시도의회는 교육관련 상임위원회로 문교사회위원회(교육사회위원회, 문교위원회, 행정교육위원회, 문교보사위원회)를 두고 있으나, 교육위원회를 흡수할 경우 교육위원회로 개편하는 것이 필요하다.

통합된 시도의원정수는 현재 시도의원 정수에 교육위원 정수를 합한 것으로 하되, 교육의 전문성을 보장하기 위하여 교육위원회의 위원 중 2/3는 학교운영위원회에서 선출한다는 시도의회구성의 특례조항을 도입할 필요가 있다. 이것은 교육위원회가 시도의회로 통합됨으로써 발생할 수 있는 지나친 정치성을 방지하고 교육분야의 전문적 식견을 가진 인물이 교육자치에 참여



할 수 있는 기회를 보장하기 위함이다.

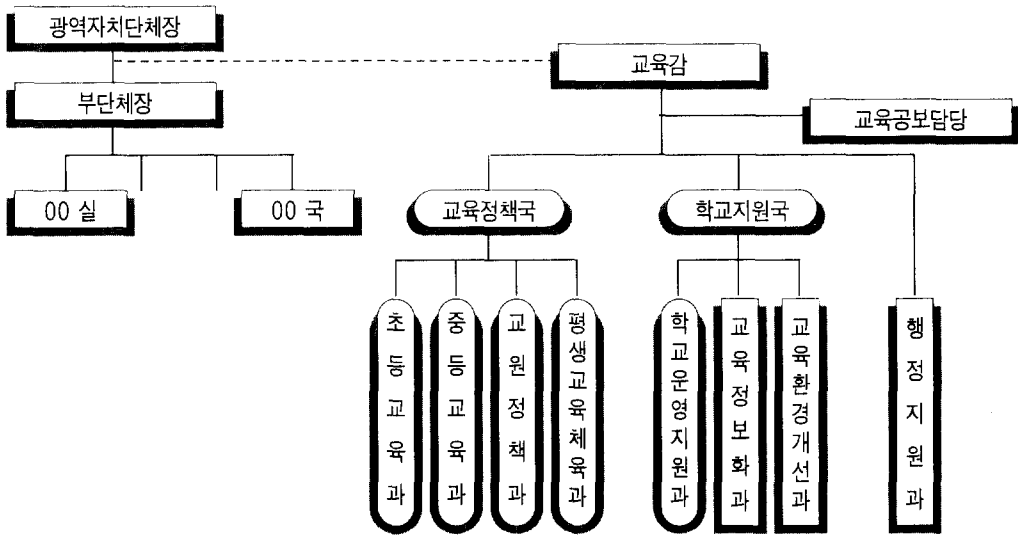
시도의회와 시도교육위원회간의 통합시 교육위원회의 의사국 조직은 폐지한다.

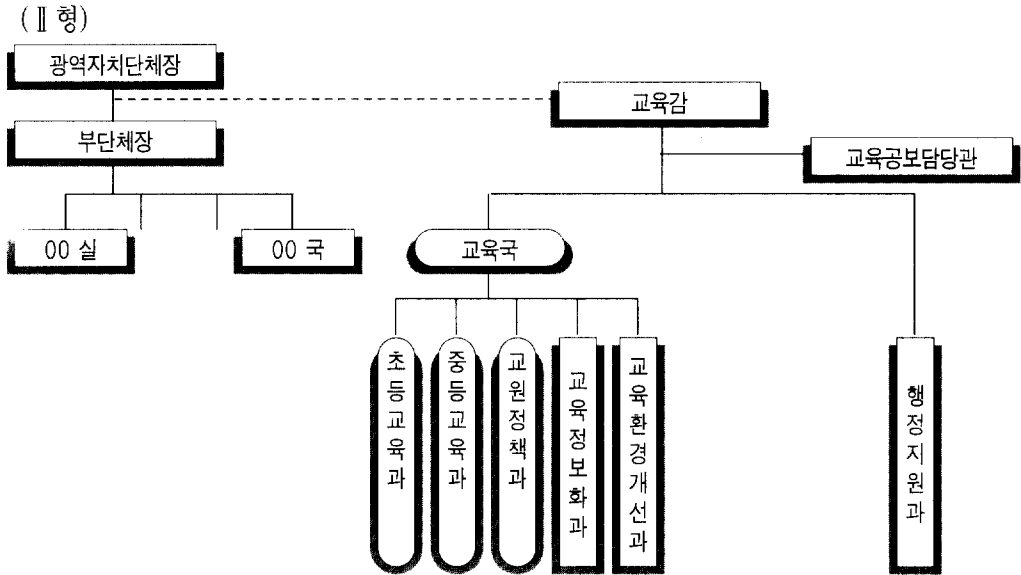
둘째로, 집행기관으로서의 시도교육청은 시도와 통합한다. 이 경우 지역교육정책 및 장학, 교원정책, 학교운영지원 관련부서는 교육감 소속으로 하고, 교육청의 내부관리부서와 예산, 학교시설 관련부서는 시도 본청의 해당 부서와 통합한다. 다만 현재의 시도교육청 소속기관은 교육감 소속으로 한다.

셋째로, 교육감은 학교운영위원회를 통해서 선출하여 시도지사가 임명한다. 이 경우 교육감의 지위는 부시장, 부지사급으로 하고 교육감의 임기는 현행대로 한다. 그러나 조직통합에 따른 중앙정부와의 조정과 연락을 담당했던 기존의 부교육감은 폐지한다.

〈그림 3〉 광역자치단체와 시도교육청의 통합모형

(I 형)





② 시군교육청과 기초자치단체간(시군)의 통합

시군교육청과 기초자치단체(시군)간의 통합에 있어서는 우선 교육에 대한 시군의회의 역할을 어떻게 할 것인가를 먼저 검토해야 한다. 그것은 현재 시군단위에는 교육위원회 혹은 교육의회가 설치되어 있지 않고 시군교육청은 시도교육청의 지휘를 받는 행정계층에 불과하지만, 시군 기초자치단체에는 의회가 설치되어 있어서 자치계층을 형성하고 있기 때문이다. 따라서 시군교육청과 기초자치단체간의 통합시에는 시군의회에 교육에 관한 의결기능을 부여할 것인가가 쟁점이 된다.

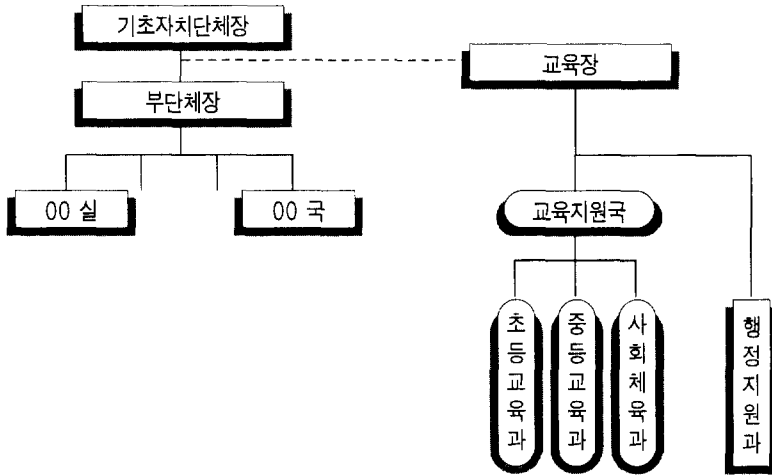
그러나 현재의 상황에서는 기초자치단체와 시군교육청의 통합시 현재와 같이 교육위원회는 두지 않으며 시군구의회가 그 역할을 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 다만 시·군의회 정수의 1/5 이내 범위내에서 학교운영위원회에서 선출된 교육위원수 만큼 시군의원정수를 추가함으로써 교육전문가의 시군의회 참여를 보장한다.

다음으로 집행기관으로서의 시군교육청은 시군 본청과 통합한다. 이 경우 지역교육정책 및 장학, 학교정보화, 학교운영지원관련 부서는 교육장 소속으로 하고 교육청의 내부관리부서와 예산, 학교시설 등과 관련된 부서는 시군본청의 해당 부서와 통합한다. 따라서 시군교육청 소속 기관은 교육장 소속으로 한다.

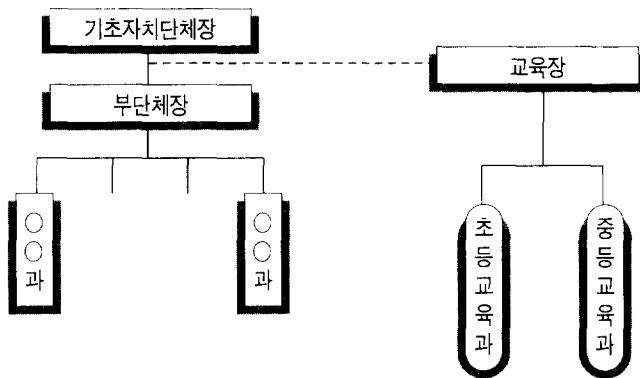
교육장은 학교운영위원회를 통해서 선출하여 시장(군수)이 임명하는 것으로 하되, 교육장의 예우는 시장(군수)에 준하고 교육장의 임기는 2년으로 한다.

〈그림 4〉 시·군과 시군단위지역교육청의 통합모형

(Ⅰ형)



(Ⅱ형)



③ 특별시/광역시내의 지역교육청과 구자치단체간의 통합

특별시/광역시내의 지역교육청과 구자치단체간의 통합에 있어서는 구자치단체의 특수성과 지역교육청의 관할구역이 오히려 구자치단체보다 넓다는 점이 고려해야 할 중요한 요인이다. 다시 말하면 현재 지역교육청은 구자치단체보다 훨씬 광역적으로 설치되어 있고 특별시/광역시의 경우는 구단위로 교육행정을 수행하는데 한계가 있다는 점을 고려하지 않을 수 없다.

이 문제를 해결하기 위해서는 전혀 다른 세가지 대안이 있다.

i) 그 하나는 구자치단체가 시군에 비해서 기능과 역할에 한계가 있듯이 구자치단체와 현재의 광역화된 지역교육청을 구단위로 나누어 통합하되 그 기능과 역할은 시군교육청에 비해 제한적으로 부여하고 상당기능을 광역자치단체수준에서 해결하는 것이고,

ii) 다른 하나는 현재의 지역교육청처럼 몇 개의 구단위로 광역화된 교육청을 유지하되, 구자

차단체와는 통합보다는 강한 연계를 통해서 지원과 협력을 모색하는 것이며,

iii) 마지막으로 지방자치단체와 교육청간의 통합을 광역수준까지만 행하고 시군구수준에서는 유보하는 대안이다.

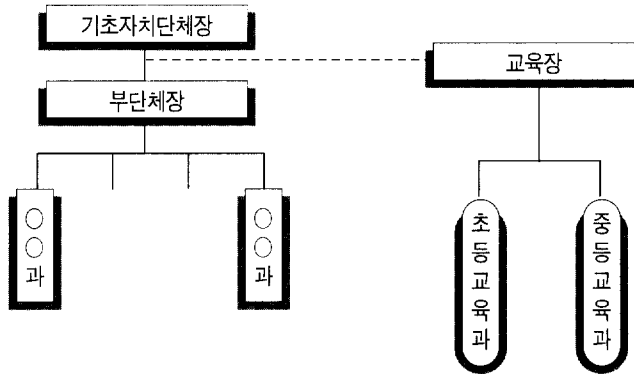
ii)안은 실행상의 어려움과 혼란이 예상되며, 통합없는 연계는 비현실적이라는 점이 약점이 다. iii)안은 가장 현실적이지만 기초자치단체 수준까지 통합되지 않으며 반쪽의 개혁에 불과하다는 비판이 가능하다. 따라서 i)안이 가장 타당한 것으로 판단된다.

다음으로 교육에 대한 구의회역의 역할이 어떠해야 할 것인가에 대한 결정이 필요하다. 가장 합리적인 대안으로는 구자치단체의 경우 현재와 같이 교육위원회는 두지 않으며 구의회가 그 역할을 수행하도록 하는 것이다. 다만 구의회 정수의 1/5이내 범위내에서 학교운영위원회에서 선출된 교육위원수 만큼 구의원정수를 추가함으로써 교육전문가의 구의회 참여를 보장할 필요가 있다.

집행기관으로서의 특별시/광역시내의 지역교육청은 구단위로 분할하여 구청과 통합하여 지방자치단체의 행정구역과 관할범위를 일치시킨다. 이 때 지역교육정책 및 장학, 학교정보화, 학교운영지원관련 부서는 교육장 소속으로 하고, 교육청의 내부관리부서와 예산, 학교시설 등과 관련된 부서는 구청의 해당부서와 통합한다. 다만 구교육장의 기능은 시군교육장의 기능에 비해 제한적으로 부여하되, 구교육청 소속기관은 교육장 소속으로 한다.

구교육장은 학교운영위원회를 통해서 선출하여 구청장이 임명하도록 하지만, 교육장의 예우는 구청장에 준하고 임기는 2년으로 한다.

〈그림 5〉 구와 구단위 지역교육청의 통합모형



## 2) 통합시에 고려해야 할 사안들

위와 같이 수준별로 지방자치단체와 지방교육행정조직의 통합시에 반드시 고려해야 할 사안 들로서는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째로, 교원과 일반직공무원 인사의 문제이다.

우선 단기적으로는 교육감소속 지방일반직공무원에 대한 인사는 교육감이 행한다. 그러나 장기적으로는 광역자치단체장의 권한으로 통합되어야 할 것이다. 교육감소속 국가일반직공무원에 대한 인사는 교육감의 제청으로 광역자치단체장을 거쳐 대통령과 교육부장관이 행하도록 한다.

교원과 교육전문직에 대한 인사는 교원과 교육전문직이 국가직으로 남아있느냐 혹은 지방직으로 전환되느냐에 따라 다른 대안이 도출될 수 있다.

즉 교원과 교육전문직이 국가직으로 유지될 경우에는 현행과 같이 직급별로 대통령과 교육부장관, 교육감이 임면권을 행하는 것으로 하고, 교원과 교육전문직이 지방직화될 경우에는 교육감이 임면권을 행하도록 해야 한다.

### 현행 교육공무원법상 교원과 교육전문직의 임명권자

#### 1. 교육전문직:

- 1) 장학관, 교육연구관 중 시도교육청 과장급이상, 시도교육연구/교육연수/교원연수기관의 장은 교육감의 추천으로 교육부장관이 제청하고 대통령이 임명함 (전보는 교육부 장관이 행함)
- 2) 기타 장학관, 교육연구관은 교육감의 추천으로 교육부장관이 임명함(전보는 교육감이 행함)

#### 2. 교장: 교육부장관 제청으로 대통령이 임명함

#### 3. 교감, 교사, 장학사: 교육부장관이 임용

#### 4. 임용권의 위임: 대통령령이 정하는 바에 따라 대통령은 그 임용권의 일부를 교육부장관에게, 교육부장관은 그 임용권의 일부를 교육기관(교육행정기관, 교육 연구기관)의장에게 위임할 수 있다.

둘째로, 지방자치단체장과 교육감, 교육장간의 교육기능에 대한 역할 분담 문제이다. 이것은 지방자치단체와 시도교육청, 시군구단위 지역교육청이 통합함으로써 과거와는 달리 교육에 대한 지방자치단체장의 역할과 관여범위가 훨씬 확대되는 것은 불가피한 일이지만 교육기능의 특수성을 고려하여 적절한 역할분담이 필요하기 때문이다.

역할분담의 한 예로서 현행 교육감의 관장사무중 일부를 시도지사에게 이관하는 방안이 모색될 수 있다. 즉 지방교육자치에관한법을 제27조에 규정된 현행 교육감의 권한중 2, 3, 12, 13, 14, 15의 기능과 11 기능중 교육시설에 관한 사항을 시도지사에게로 이관하는 것이다.

시군구 교육장의 관장사무는 현행과 같이 각급학교의 운영 관리에 관한 사항으로 하되 그 대상에 고등학교를 포함한다.

### 현행 교육감의 관장사무(지방교육자치에관한법을 제27조)

1. 조례안의 작성
2. 예산안의 편성
3. 결산서의 작성

4. 교육규칙의 제정
5. 학교 기타 교육기관의 설치, 이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학 기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 사회교육 기타 교육 학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육 보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육 학예의 시설 설비 및 교구에 관한 사항
12. 재산의 취득 처분에 관한 사항
13. 특별부과금 사용료 수수료 분담금 및 기입금에 관한 사항
14. 기채 차입금 또는 예산외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치 운용
16. 소속국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 기타 당해 시 도의 교육 학예에 관한 사항

### 현행 교육장의 분장사무(지방교육자치에관한법률 제44조)

교육장은 시도의 교육학예에 관한 사무중 각호의 사무를 위임받아 분장한다.

1. 공사립의 초등학교 중학교 기술학교 공민학교 고등공민학교 및 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 운영 관리에 관한 지도 감독
2. 기타 시도의 조례로 정하는 사무

그동안 기초자치단체 수준에서 이루어지지 않던 교육자치의 실시로 인해 교육재정에 관련된 광역자치단체장과 기초자치단체장간의 역할 분담은 별도로 논의할 필요성이 있으나 여기에서는 논의하지 않기로 한다. 또한 교육재정과 일반재정과와의 통합 방식과 운영의 문제도 매우 중요한 이슈인데 이에 대해서는 별도의 치밀한 분석과 논의가 필요하다.

## 3. 개편안이 갖는 효과

지금까지 논의한 지방교육행정조직과 지방자치단체간의 통합과 이에 따른 조직개편안은 다음과 같은 효과를 기대하고 있다.

첫째로, 교육에 대한 지역주민과 자치단체의 관심과 지원의 제고이다. 즉 교육행정조직과 지방자치단체간의 통합은 민선자치단체장이 자기 책임하에 교육재정을 확보하고 교육환경개선사업을 시행할 수 있는 여건을 조성해준다는 점과 교육감과 교육장, 교육위원의 선출에 지역주민이 학교운영위원의 자격으로 직접 참여함으로써 진정한 교육자치를 실현할 수 있다는 점이 기대되는 가장 큰 효과이다.

둘째로, 지역적 특수성을 반영하는 교육환경을 조성할 수 있다. 즉 학교의 신·증설 등에 관한

권한을 실제 자주적으로 행사함으로써 지역의 수요에 부응하는 교육수급체계를 갖출 수 있다는 점이다.

셋째로, 교육행정인력의 감축이 가능하다. 현재 시도교육청, 교육위원회 의사국 및 지역교육청 인력 총원 69,883명(지방일반직 23,442명, 지방기능직 42,205명, 교육전문직 4,010명, 기타 정무직 별정직 등 226명)중 30%이상 감축이 가능하다는 장점이 있다.

## V. 개편을 위한 단계별 전략

교육에 대한 지역주민과 지방자치단체의 관심과 지원을 제공하고 진정한 의미의 교육자치를 실현하기 위하여 교육자치의 권한과 책임을 지방자치단체로 일원화해야 한다는 명제를 실현하기 위해서는 여러 가지 대안이 모색될 수 있다. 이 글은 그 여러 대안중에서 지방교육행정기관과 지방자치단체간의 조직통합을 바람직한 하나의 대안으로 모색하였다.

그러나 이러한 개혁과제는 여러 가지 측면에서 어려움이 예상되므로 치밀한 단계적 전략을 수립하고 시행하는 것이 필요하다.

우선 1단계로 교육관련법령상 진정한 교육자치를 제약하거나 훼손하는 조항의 개정 및 삭제가 필요하다. 그 예로서 시도교육청의 공통필수기구 지정 등 교육자치를 제한할 수 있는 교육관련법령상의 여러 가지 독소조항을 제거하는 작업이 필요하다.

다음 2단계로 광역자치단체 수준에서의 교육자치 조직 및 기능의 일원화를 실현하는 것이다. 이것은 현재의 법률(지방교육자치에관한법률)하에서도 이미 지방의 교육과 학예에 관한 사무는 광역자치단체의 사무로 규정되어 있다는 점에서 큰 틀의 변화없이도 가능한 과제이다.

시도교육청과 광역자치단체간에 조직을 통합, 재편함에 있어서는 다음과 같은 사안은 필수적으로 검토되어야 할 것들이다.

- i) 부교육감의 폐지
- ii) 시도교육청의 교육예산 및 학교시설 관련부서를 시도본청의 해당부서로 통합
- iii) 교육정책 및 교육지원 관련부서의 재설계

시도교육위원회와 시도의회의 통합에 있어서 특히 고려되어야 할 사안은 기존의 교육위원회를 어떻게 시도의회속에 효과적으로 흡수하면서도 교육의 전문성을 갖춘 인력을 의회로 끌어 들일 수 있을 것인가 하는 점이다. 이를 위해서는 다음과 같은 대안은 필수적으로 검토되어야 한다.

- i) 현행 교육위원 정수의 2/3는 학교운영위원회 및 교원단체 대표로 구성된 선거인단에서 선출한 위원으로 구성함.

ii) 시도의회 의원정수는 교육위원수 만큼 늘어나는 것으로 함.

마지막 3단계로는 기초자치단체 수준에서의 교육자치를 실시하는 것이다. 이것은 진정한 의미의 교육자치를 가능하게 한다는 점에서 반드시 실현되어야 할 것이지만 지금 당장 실시하기에는 여러 가지 여건이 미흡하다고 판단된다.

이 단계에서는 지역교육청을 시군구 단위로 분할하고 시군구청과 통합하는 문제와 시군구의회에 교육위원회 설치 또는 의원정수의 일정범위(예: 1/5범위)내에서 교육위원을 선출하도록 하는 등의 기초자치단체 수준에서의 교육관련조직의 재설계 문제 뿐만 아니라, 광역자치단체와 기초자치단체간 교육에 관한 기능의 재분배 문제도 함께 검토되어야 한다.