

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

(표지면지)

date: v.6\_20180831



# Program

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

시 간	내 용	
14:00~14:30	등 록	
14:30~14:40	개회식	사회: 이동엽(한국교육개발원, 한국교육행정학회 사무국장)  국민의례 개 회 사: 반상진(한국교육개발원 원장, 한국교육행정학회 부회장) 축 사: 김승환(전국시도교육감협의회 회장, 전라북도교육청 교육감)
14:40~14:55	발 표	(1주제) 교육의 지방분권에 대한 요구 분석: 신문칼럼분석을 중심으로 - 발 표: 유경훈(한국교육개발원) 김미리(한국교육개발원)
14:55~15:20		(2주제) 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법에 따른 관련 법률의 일괄 정비 방안 - 발 표: 황준성(한국교육개발원) 유경훈(한국교육개발원) 장덕호(상명대학교) 오동석(아주대학교) 정필운(한국교원대학교)
15:20~15:30	휴 식	
15:30~16:30	토 론	좌장: 오동석(아주대학교)  지정토론 - 강민정(교육자치정책협의회) - 나민주(충북대학교) - 박세훈(전북대학교) - 선계훈(경기성남교육도서관) - 조남규(서울 난곡중학교)
16:30~17:00		종합토론 (청중토론)
17:00~	폐 회 이후 서면의견서 수합(포럼 주제 관련 청중들의 자유의견 수합)	



# Contents

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

## | 발표 |

01. 교육의 지방분권에 대한 요구 분석: 신문칼럼분석을 중심으로 ..... 1  
유 경 훈 한국교육개발원, 김 미 리 한국교육개발원
02. 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안 ..... 35  
황 준 성 한국교육개발원, 유 경 훈 한국교육개발원, 장 덕 호 상명대학교,  
오 동 석 아주대학교, 정 필 운 한국교원대학교

## | 토론 |

01. ‘교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안’에 대한 토론문 ..... 81  
강 민 정 교육자치정책협의회 위원, (사)징검다리교육공동체
02. “교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안”에 관한 토론 ..... 99  
나 민 주 충북대학교 교수
03. 「교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안」에 관한 토의 ..... 105  
박 세 훈 전북대학교 교수
04. 관련 개별 법률의 일괄 정비(안) 검토 의견 ..... 113  
선 계 훈 경기성남교육도서관 관장
05. 교육의 지방분권 추진에 대한 몇 가지 의견 ..... 119  
조 남 규 서울 난곡중학교 교사



교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

발표 01

# 교육의 지방분권에 대한 요구 분석 : 신문칼럼분석을 중심으로

유경훈 (한국교육개발원)

김미리 (한국교육개발원)





# 교육의 지방분권에 대한 요구 분석 : 신문칼럼분석을 중심으로

유경훈 (한국교육개발원), 김미리 (한국교육개발원)

## I 분석의 개요

### 1. 분석의 필요성 및 목적

#### ○ 분석의 필요성 및 목적

- 본 원고에서는 교육의 지방분권과 관련된 기존의 언론보도 자료를 분석해보고자 하였음. 중앙정부에 집중되어 있던 권한을 지방정부로 이양하여 지방의 특성을 반영한 교육을 실현하기 위한 지방교육자치 노력이 지속적으로 이루어지고 강조되고 있는 현재의 상황 속에서 교육 지방분권과 관련된 보도자료를 분석하는 일은 지금까지의 교육자치 추진의 배경과 과정, 관점과 의의를 종합적으로 검토해 볼 수 있을 뿐만 아니라, 앞으로의 교육자치의 발전과 방향을 도출할 수 있는 유의미한 과정이 될 수 있음.
- 언론매체는 사회적 영향력이 높고, 교육정책에 대한 여론을 반영하면서 또 다른 여론을 형성하는 중요한 역할을 함. 즉 교육의 지방분권에 대하여 국내 언론에서는 어떠한 내용의 보도를 하였고, 그 내용들은 어떠한 관계를 갖고 있는지를 살펴봄으로써 대중적 영향력과 파급력이 강한 언론매체가 교육의 지방분권에 대하여 갖는 관점과 요구사항을 파악할 수 있음(박수정, 2011).
- 이에 따라 현재 추진 중인 교육의 지방분권, 교육자치의 필요성과 방향에 대한 사회적 공유와 인식은 어떻게 이루어지고 있으며, 얼마나 이루어졌는지, 무엇을 목표로 하고 있으며, 그에 따른 사회적 기대효과는 어떠한지, 본래 추구하는 취지와는 달리 왜곡되거나 오류가 있는 부분은 없는지 등을 신문칼럼 분석을 통해 분석하고, 이를 바탕으로 특징과 시사점을 도출해보고자 함.
- 즉 본 원고는 교육권한의 지방이양 일관법안 마련을 위한 연구의 일환으로, 국내 주요 종합일간지에서 다루고 있는 교육권한의 지방이양에 대한 주요 동향 및 논평을 텍스트 네트워크 기법을 통해 분석함으로써 교육 지방분권과 관련되어 언급되는 주요어 간의 관계를 시

각적으로 도출하여 관련된 주요 맥락과 특징을 검토하고자 함.

## 2. 자료 수집 개요

### ○ 검색 대상 언론사

- 총 13개의 국내 종합 일간지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 매일일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 아시아투데이, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보)

### ○ 분석 대상 보도자료 수집

- 자료검색 시기는 2018년 6월에 이루어졌으며, 분석 대상 보도자료의 게재 기간은 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」제정 시부터 현재까지로 설정하여 1991년 6월부터 2018년 6월까지 게재된 보도자료를 대상으로 분석하였음.
- 게재 섹션은 칼럼(사설, 오피니언, 기고, 기자수첩 등)을 중심으로 진행되었고, 게재 종류는 온라인으로만 발행된 칼럼은 제외하고, 지면에 게재된 기사만을 선정하여 분석하였음. 검색 방법은 네이버 뉴스(<http://news.naver.com>) 상세검색 기능을 이용하여 자료 검색 후, 검색결과를 해당 언론 홈페이지와 대조하여 분석대상 자료를 선정하였음.
- 검색어는 • 교육분권 • 교육자치 • 지방교육자치 • 교육 지방분권 • 교육 지방자치  
• 교육권한이양 • 교육 지방이양 • 교육자치정책협의회의로 진행하였음.

### ○ 분석 자료 목록

- 자료 검색을 통해 총 34건의 자료를 추출하였으며, 이 중 주제 연관성이 낮은 자료 2건을 제외하여 총 32건의 자료를 최종 분석 대상으로 선정하였으며, 내일일보, 매일일보, 아시아 투데이, 중앙일보, 한국일보는 분석 대상 자료로 선정되지 못하였음.
- 최종 분석자료는 언론사별로 살펴보면, 서울신문 9건, 문화일보 7건, 경향신문 5건, 세계일보·한겨레 각 3건, 국민일보·동아일보 각 2건, 조선일보 1건 등이며, 목록을 정리하면, 다음과 같음.

〈표 1〉 최종 분석자료 목록

번호	언론사	게재일자	유형	제목
1	문화일보	2018.06.18	기고	親전교조 교육감도 유념해야 할 일
2	조선일보	2018.04.12	칼럼	지방자치, 제대로 한번 해 보자
3	서울신문	2018.04.05	기고	국가 수준 교육과정 시도에 이양해야
4	문화일보	2017.12.29	기고	‘수월성 고교’ 죽이기는 교육 역주행
5	동아일보	2017.11.09	기고	[열린 시선] 시도교육청 권한 줄이고 학교 자율화 정착시켜야
6	한겨레	2017.11.08	칼럼	[지역이 중앙에게] '지방 학생'으로 산다는 것
7	문화일보	2017.11.07	시평	지방분권 핵심은 '지방 경쟁'이다
8	서울신문	2017.10.23	기고	[공무원 대나무숲] 교육자치의 길...교육정책 역할

번호	언론사	게재일자	유형	제목
9	서울신문	2017.08.29	사설	교육자치 확대 좋지만 '제왕적 교육감'은 경계를
10	서울신문	2017.08.28	기고	[장관의 책상] '교육자치시대' 교육부의 소임
11	서울신문	2017.06.30	기고	[서울광장] '교육난민' 양산하는 한국 교육
12	한겨레	2017.05.01	칼럼	특수교육에는 교육부가 필요하다
13	경향신문	2017.04.23	기고	좋은 교육공약 골라내는 방법
14	세계일보	2017.03.27	기고	국민통합, 지방분권이 답이다
15	경향신문	2017.02.19	기고	교육자치, 분권이 필요한 때
16	국민일보	2015.01.10	기고	지방교육자치의 본질
17	세계일보	2014.12.29	사설	교육자치, 정치에 흔들려선 안된다
18	문화일보	2014.12.29	사설	교육자치, 정치에 몰들까 걱정스럽다
19	문화일보	2013.09.13	기고	대한민국 教育경쟁력 더 높여야
20	경향신문	2011.01.17	사설	교육혁신 판죽 거는 교과부와 노동부
21	서울신문	2010.10.13	시론	지방교육자치제도 새로 태어나야
22	한겨레	2010.10.07	사설	교육자치 정신 훼손하는 교육감 직선제 폐지 주장
23	경향신문	2010.10.07	사설	교육자치 부정하는 교육감 직선제 폐지 주장
24	동아일보	2010.07.08	기고	중앙-지방 교육 갈등, 권한부터 교통정리를
25	서울신문	2008.06.10	기고	[지방시대] 진정한 교육자치 어떻게 해야 하나
26	세계일보	2008.01.02	사설	백년대계 위한 교육정책 세워야
27	서울신문	2005.06.14	기고	제대로 된 지방분권, 국가경쟁력 이끈다
28	국민일보	2005.01.26	기고	지방교육자치제도의 개선
29	서울신문	2004.11.09	기고	교육자치는 지방자치와 다르다
30	경향신문	2003.07.11	시론	우리실정에 맞는 '지방분권'
31	문화일보	2003.07.08	기고	단순한 지방분권 조세부담만
32	문화일보	2003.07.05	사설	지방분권 차근차근 시행하라

- 연도별로 살펴보면, 다음의 표와 같이 정리될 수 있는데, 2017년에 게재된 기사가 12건으로 가장 많음. 그 외 각 연도별 기사 수는 4건 이하임.

〈표 2〉 언론사에 따른 연도별 기사 수

연도 언론사	'18	'17	'15	'14	'13	'11	'10	'08	'05	'04	'03	계
경향신문		2				1	1				1	5
국민일보			1						1			2
동아일보		1					1					2
문화일보	1	2		1	1						2	7
서울신문	1	4					1	1	1	1		9
세계일보		1		1				1				3
조선일보	1											1
한겨레		2					1					3
계	3	12	1	2	1	1	4	2	2	1	3	32

## Ⅱ 분석 방법

### 1. 텍스트 정제

- 주요어 분석 시 유사어, 동의어 등 텍스트에 사용된 단어 정제를 실시하였는데, 단어 정제는 단어의 교정, 통제, 제거로 구분됨(이수상, 2014: 55).
  - 교정은 단어의 단/복수, 약어, 띄어쓰기, 품사의 변경 등이 해당됨.
  - 통제는 동의어, 유의어, 광의어, 협의어 등을 확인하여 적절한 단어를 채택하고 대체하는 것임.
  - 제거는 출현빈도가 높은 단어 중 일반적인 개념을 나타내거나 분석에 유의미하게 사용되지 못하는 단어 등을 제외하는 것을 의미함.
- 텍스트 정제의 주요 내용은 다음과 같음.
  - 단어의 띄어쓰기, 약어, 품사의 형태 등을 교정함.
  - 학생들, 학교들, 학부모들과 같은 복수형 단어는 학생, 학교, 학부모 등과 같이 교정함.
  - 지방자치단체는 지자체로, 교육지원청은 교육청으로 통제함.
  - 단어 ‘국가’ 중 ‘중앙정부’로 치환하였을 때 의미가 훼손되지 않을 경우에 한하여 중앙정부로 통제함.
  - 교육혁신과 교육개혁을 교육개혁으로 통제함.
  - 헌법, 법령, 조례, 법률 등을 법률로 통제함.
  - 다양, 다양한을 다양으로 통제하고, 다양성은 별도의 단어로 유지함.
  - 고등학교는 고교로, 외국어고는 외고, 자립형사립고는 자사고, 국제고등학교는 국제고, 일반고등학교(일반고교)는 일반고, 특수목적고등학교는 특목고로 각각 통제함.
  - 자율과 자율권을 자율로 통제함.
  - 재정, 예산을 재원으로 통제함.
  - 교육분권, 지방분권 등의 단어는 분권으로 통제하지 않고 각 단어를 그대로 사용함.
  - 직선제와 선거의 경우 선거에 직선제가 포함될 수 있으나, 선거제도 그 자체를 지칭하는 경우가 있어 통제하지 않고 각 단어를 그대로 사용함.
- 출현 빈도가 높은 단어 중 지나치게 일반적인 의미 또는 속정을 가진 단어(예: 교육, 지역, 권한, 정책, 지방, 국가, 개선, 정치적, 필요, 서울 등)는 분석 대상에서 제외함.

## 2. 분석의 절차

- 분석 절차는 크게 1) 주요어 도출, 2) 주요어 간 공출현빈도 행렬(co-occurrence matrix) 산출<sup>1)</sup>, 3) 연결중심성 산출, 4) 네트워크 지도 도출의 네 가지 단계로 구분하여 진행함(황준성, 박균열, 김규식, 2017: 15).
- 주요어 도출과 주요어 간 공출현빈도 행렬 산출은 박한우와 Leydesdorff (2004)이 개발한 krtxt 및 krwords 소프트웨어를 사용하였음.
  - 수집한 전체 텍스트를 krtxt 소프트웨어에 투입한 후, 자동으로 산출되는 개별 단어와 빈도를 확인하여 분석에 사용할 주요어를 도출함.
  - 도출한 주요어와 개별 텍스트를 krwords 소프트웨어에 투입하여 공출현빈도 행렬을 산출함.
- 연결중심성 산출 및 네트워크 지도 도출은 NetMiner 소프트웨어를 사용하였음.
  - 공출현빈도 행렬을 NetMiner 소프트웨어에 투입하여 각 주요어의 연결중심성을 산출하였으며, 산출한 연결중심성 값을 기초로 네트워크 지도를 도출함.

## III 분석 결과

### 1. 주요어 빈도 도출 결과

- 텍스트에 나타난 전체 단어의 빈도 분석 후, 본 분석의 목적 달성에 유의미하게 사용될 수 있다고 판단되는 단어를 주요어로 선정함.
  - 단어는 전체 텍스트에서 최소 3회 이상 출현한 것을 대상으로 함.
  - 선행연구에서 TNA를 위한 최소 출현 빈도를 수치적으로 규정한 바는 없으나, 대체로 빈도 수 2~4회 이상의 단어 중 주요어를 선택하고 있음(박수정, 2011: 193; 이수상, 2016:101).
- 개별 단어의 사용 빈도를 기본으로 하여 연구진 회의를 통해 선정한 주요어는 총 46개로 각 단어와 출현 빈도는 아래와 같음.
  - 주요어 중 가장 높은 출현 빈도를 갖는 것은 ‘교육자치’로 총 113회 사용된 것으로 도출되었음. 더불어 ‘교육감’(96회), ‘중앙정부’(91회), ‘주민’, ‘학교’(각 62회), ‘교육부’(60회), ‘교육청’(55회), ‘지방분권’(48회), ‘지자체’(47회) 등이 상대적으로 높은 출현 빈도를 보임.

1) 공출현빈도 행렬(co-occurrence matrix)은 각 주요어가 텍스트 안에서 동시에 출현한 빈도의 행렬을 의미함.

- 선택한 주요어 중 가장 낮은 출현 빈도는 보이는 것은 ‘수혜자’, ‘특목고’(각 3회)임. ‘국제고’, ‘불균형’, ‘제왕적’, ‘주민참여’, ‘중앙집권적’(각 5회), ‘일반고’(6회), ‘경쟁력’(7회), ‘교육분권’, ‘규제’, ‘민주주의’, ‘수월성’(각 8회), ‘다양성’(9회) 등이 10회 미만으로 사용된 주요어임.
- 이를 정리하면 다음과 같음.

〈표 3〉 주요어 빈도 도출 수치

순서	빈도	주요어
1	113	교육자치
2	96	교육감
3	91	중앙정부
4	62	주민, 학교
6	60	교육부
7	55	교육청
8	48	지방분권
9	47	지자체
10	45	지방자치
11	44	법률
12	42	학생
13	35	재원
14	34	분권
15	32	선거
16	31	직선제
17	27	경쟁
18	26	개정
19	25	이양
20	23	선출
21	22	자주성
22	20	교육과정
23	18	지방교육
24	17	자율
25	16	격차, 고교
27	13	자사고, 학부모
29	12	다양
30	11	교육개혁
31	10	균형발전, 외고
33	9	다양성
34	8	교육분권, 규제, 민주주의, 수월성
38	7	경쟁력
39	6	일반고
40	5	국제고, 불균형, 제왕적, 주민참여, 중앙집권적
45	3	수혜자, 특목고

○ 도출한 주요어를 워드 클라우드로 나타내면 다음과 같음.



[그림 1] 주요어 워드 클라우드

## 2. 주요어의 연결중심성

○ 연결중심성(degree centrality)은 주요어가 분석 대상인 텍스트 안에서 갖는 영향력을 나타내는 지표임. 연결중심성 값이 클수록 다른 주요어와의 상대적 연관성이 높음을 의미하며(곽기영, 2014: 185), 본 분석에서 주요어 간 관계는 텍스트 내 사용된 문단 단위에서 추출함.

○ 주요어 46개의 연결중심성 값은 다음과 같음.

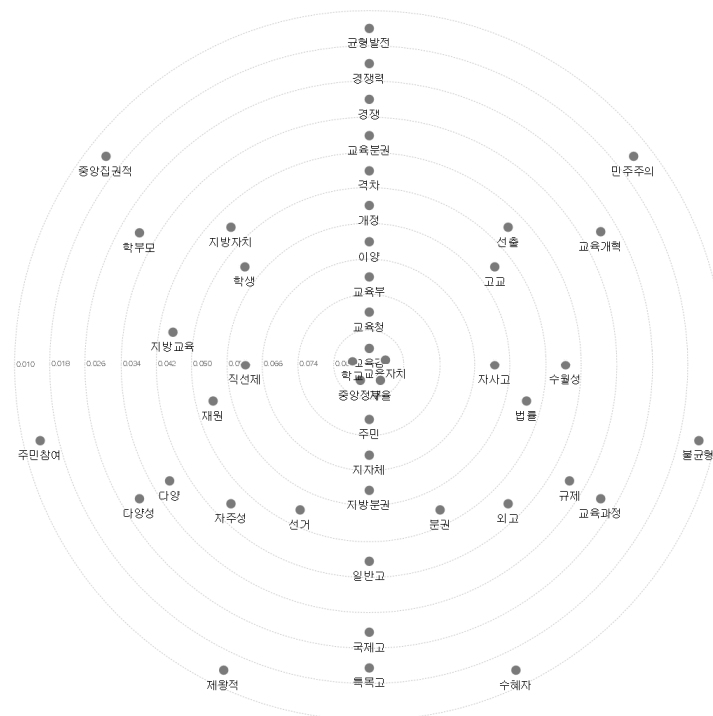
〈표 4〉 주요어 46개별 연결중심성 값

순서	주요어	연결중심성	순서	주요어	연결중심성
1	교육감	.090	24	지방교육	.048
2	학교	.086	25	자주성	.046
3	교육자치	.084	26	수월성	.045
4	자율	.084	27	일반고	.045
5	중앙정부	.082	28	격차	.045
6	교육청	.078	29	규제	.039
7	주민	.076	30	다양	.038
8	교육부	.072	31	교육분권	.035
9	지자체	.066	32	교육과정	.034
10	지방분권	.065	33	교육개혁	.030
11	이양	.064	34	다양성	.030
12	직선제	.062	35	학부모	.028
13	자사고	.060	36	국제고	.027
14	개정	.058	37	경쟁	.026
15	학생	.057	38	경쟁력	.025
16	재원	.055	39	특목고	.025
17	분권	.054	40	중앙집권적	.016
18	선거	.052	41	불균형	.016

순서	주요어	연결중심성	순서	주요어	연결중심성
19	법률	.052	42	수혜자	.015
20	고교	.051	43	균형발전	.014
21	선출	.049	44	주민참여	.012
22	외고	.048	45	민주주의	.012
23	지방자치	.048	46	제왕적	.010

- 연결중심성 값이 큰 주요어의 순서는 출현 빈도가 높은 순서와 반드시 일치하는 것은 아니나, 출현 빈도가 높을수록 다른 주요어와의 상관관계가 상대적으로 많기 때문에 연결중심성도 대체로 높은 경향을 보임을 확인할 수 있음.
- ‘교육자치’, ‘교육감’, ‘중앙정부’, ‘주민’, ‘학교’, ‘교육부’, ‘교육청’, ‘지방분권’, ‘지자체’, ‘지방자치’, ‘법률’, ‘학생’ 등과 같이 출현 빈도가 높은 주요어는 연결중심성의 크기 역시 상대적으로 큰 것을 확인할 수 있음.
- 반면, 텍스트에서 17회 나타난 ‘자율’과 같은 경우 연결중심성 값은 전체 주요어 중 4번째로 큰 것으로 나타내고 있어, 높지 않은 출현 빈도에도 불구하고 다른 주요어와 상당히 밀접한 관계를 갖는 것을 확인해볼 수 있음.

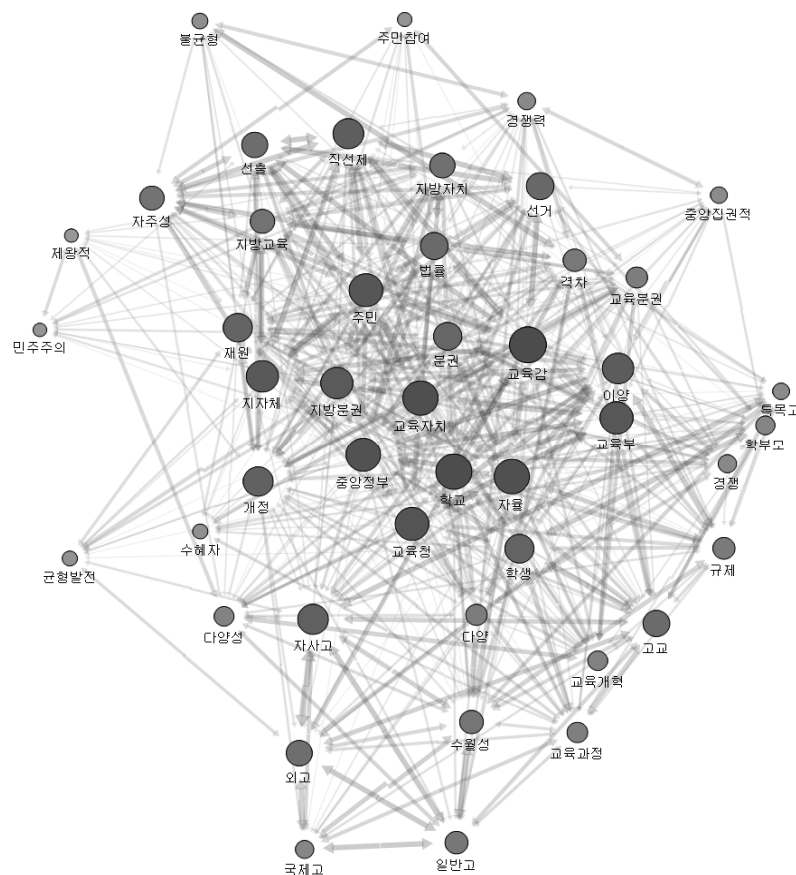
○ 전체 연결중심성 지도(concentric)를 나타내면 다음과 같음. 전체 연결중심성 지도에서 가장 높은 연결중심성을 갖는 주요어가 원의 중심에 위치하게 되며, 하위 원의 연결중심성 범주에 따라 12시 방향부터 순차적으로 배치됨. 연결중심성이 가장 높은 ‘교육감’을 비롯하여 ‘교육자치’, ‘자율’, ‘중앙정부’, ‘학교’의 주요어가 동일한 영역 안에 배치되어 나타남.



[그림 2] 문단단위 매트릭스에서의 전체 연결중심성 지도(concentric)



- 연결중심성 지도에서 붉은 원으로 표시되는 각 노드의 상대적 크기는 해당 주요어의 연결중심성 값의 크기에 의해 결정됨.
- 즉, 연결중심성이 클수록 노드의 상대적 크기는 크며, 연결중심성이 작을수록 노드의 상대적 크기가 작게 나타남.
- 다음의 [그림 3]과 같이 문단단위 매트릭스에서의 전체 노드의 연결중심성 지도를 살펴보면, 연결중심성이 큰 ‘교육감’, ‘학교’, ‘교육자치’ 등의 노드가 네트워크의 중심에 위치하며 상대적으로 큰 노드로 표시됨을 확인할 수 있음.
- 노드와 노드가 인접하여 나타날수록 두 노드 간 연관관계가 높음을 의미함.

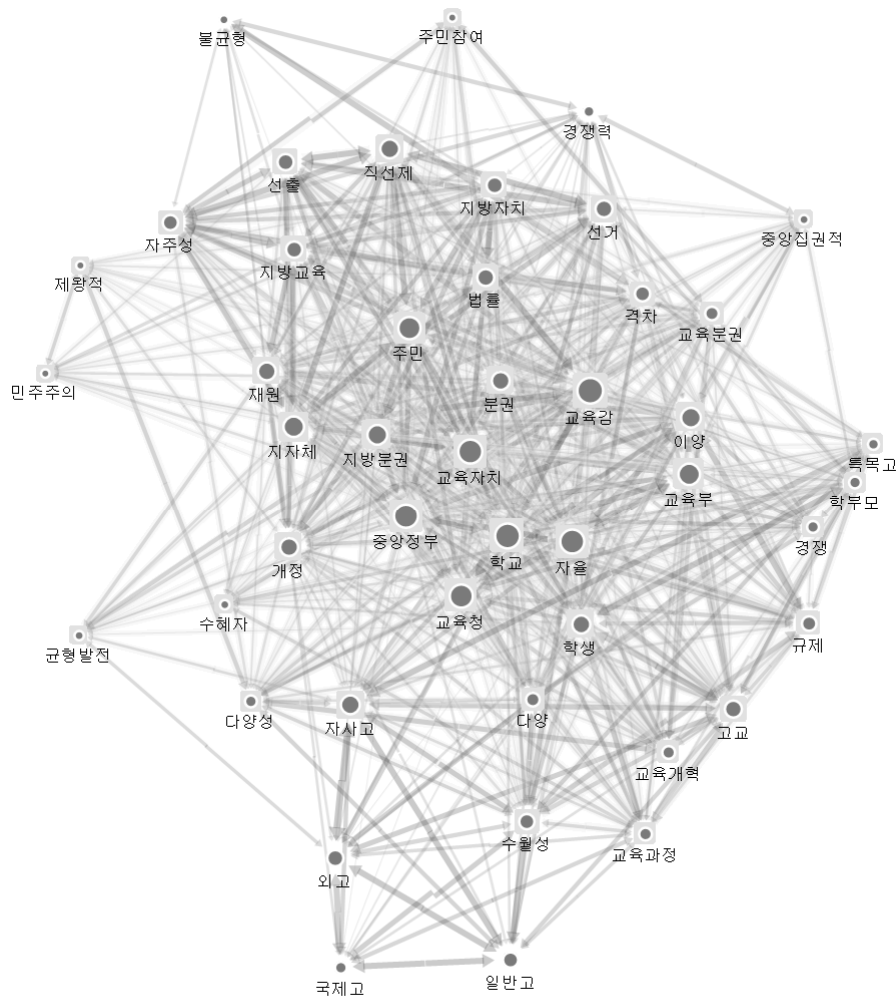


[그림 3] 문단단위 매트릭스에서의 전체 연결중심성 지도(spring)

### 3. 이웃노드 분석

- 주요어 전체의 연결중심성 지도 내에서 특정 주요어와 보다 긴밀한 연결관계를 갖는 주요어를 확인하기 위하여 이웃노드를 확인함.
- 이웃노드는 하나의 특정 노드와 직접 연결된 노드를 의미함.
- 연결중심성 지도에서 특정 노드(주요어)의 이웃노드를 노란색으로 표시함.

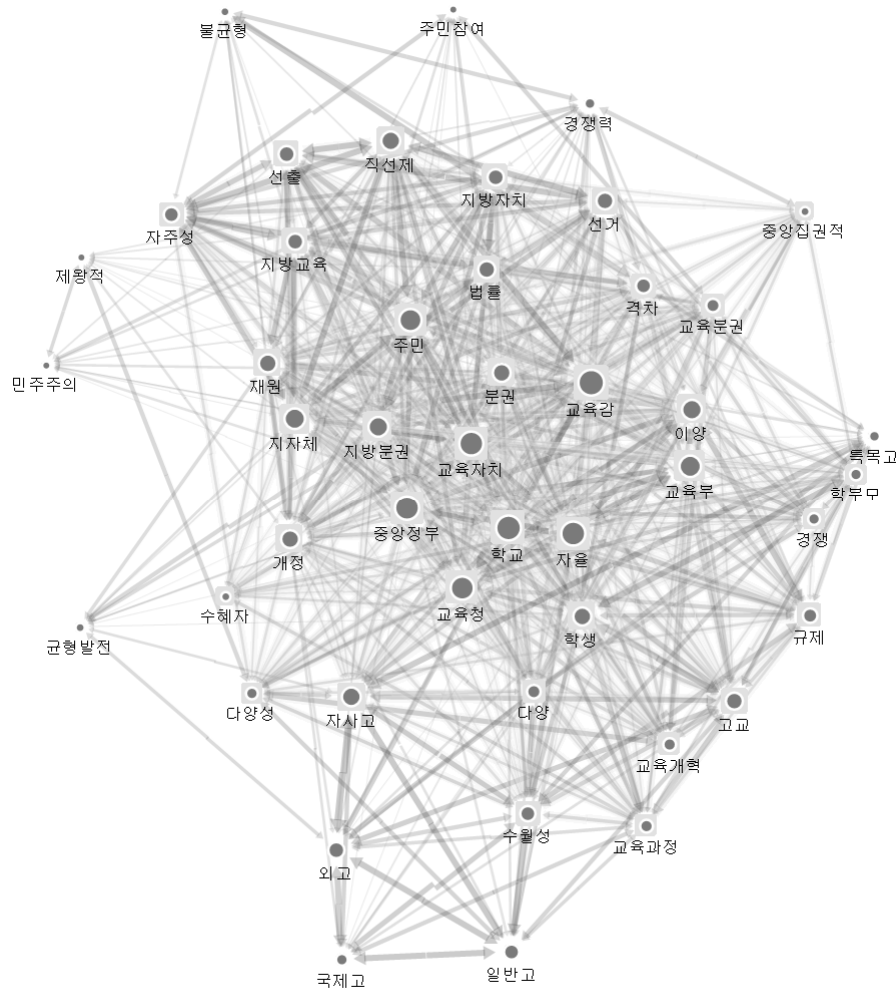
- 총 13개 노드에 대하여 각각 노드와 긴밀히 상호작용하고 있는 이웃노드를 전체 네트워크에서 확인하였음. 13개 노드는 아래와 같음.
  - 교육자치, 교육청, 지방분권, 분권, 교육개혁, 자율, 균형발전, 이양, 다양성, 불균형, 학교, 재원, 선거
- ‘교육자치’와의 이웃노드: 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 선거, 직선제, 경쟁, 개정, 이양, 선출, 자주성, 교육과정, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 학부모, 다양, 교육개혁, 균형발전, 다양성, 교육분권, 규제, 민주주의, 수월성, 제왕적, 주민참여, 중앙집권적, 수혜자, 특목고(총 40개)



[그림 4] 연결중심성 지도 내 ‘교육자치’ 이웃노드(문단단위)

- ‘교육자치’ 노드의 상대적으로 높은 연결중심성으로 인해 대부분의 노드가 이웃노드로 도출됨.
- 전체 노드 중 ‘불균형’, ‘경쟁력’, ‘외고’, ‘국제고’, ‘일반고’의 5개 노드만이 이웃노드에서 제외되어, ‘교육자치’ 노드와 직접 링크를 갖지 않은 것으로 파악됨.

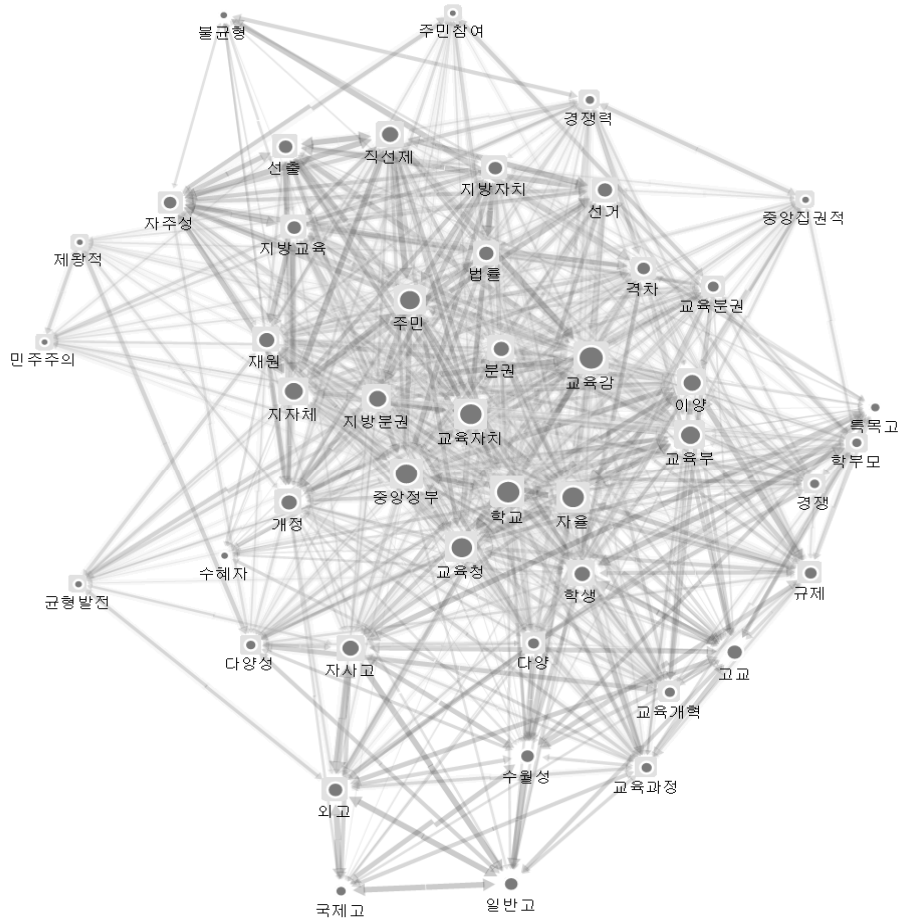
- ‘교육청’과의 이웃노드: 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육자치, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 선거, 직선제, 경쟁, 개정, 이양, 선출, 자주성, 교육과정, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 학부모, 다양, 교육개혁, 다양성, 교육분권, 규제, 수월성, 중앙집권적, 수혜자(총 35개)



[그림 5] 연결중심성 지도 내 ‘교육청’ 이웃노드(문단단위)

- ‘불균형’, ‘주민참여’, ‘경쟁력’, ‘제왕적’, ‘민주주의’, ‘균형발전’, ‘외교’, ‘국제고’, ‘일반고’, ‘특목고’의 10개 노드는 ‘교육청’ 노드와 직접 연결되지 않음.
- 특히, 고교 유형과 관련된 노드 중 ‘일반고’, ‘외교’, ‘국제고’, ‘특목고’는 직접 링크가 없고 ‘자사고’만이 이웃한 것으로 나타남. 이에 텍스트 안에서 다루어지고 있는 자사고 관련 현 안에서 교육청과 자사고 간의 관계가 다른 고교 유형과의 관계보다 밀접하게 다루어졌음을 유추할 수 있음.

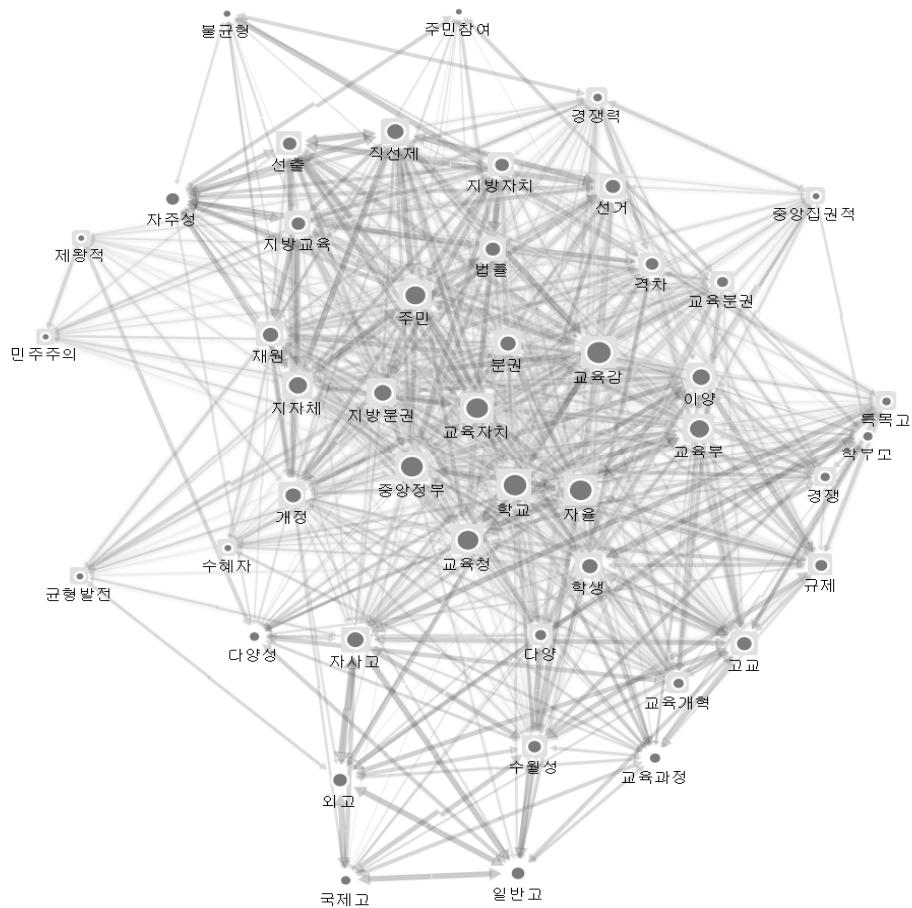
- ‘지방분권’과의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 선거, 직선제, 경쟁, 개정, 이양, 선출, 자주성, 교육과정, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 학부모, 다양, 교육개혁, 균형발전, 외고, 다양성, 교육분권, 규제, 민주주의, 경쟁력, 제약적, 주민참여, 중앙집권적(총 39개)



[그림 6] 연결중심성 지도 내 ‘지방분권’ 이웃노드(문단단위)

- ‘지방분권’ 역시도 교육자치와 같이 검색어와 높은 상관관계를 나타내므로, 대부분의 노드가 이웃노드로 도출되고 있음.
  - 다만, ‘불균형’, ‘수혜자’, ‘특목고’, ‘수월성’, ‘국제고’, ‘일반고’의 6개 노드는 ‘지방분권’ 노드와 직접 연결되지 않음.
- 개념적으로 ‘지방분권’을 포함할 수 있는 주요어인 ‘분권’을 구분하여 이웃노드를 확인하였는 바, 이웃하지 않는 노드가 다소 차이를 보였음.

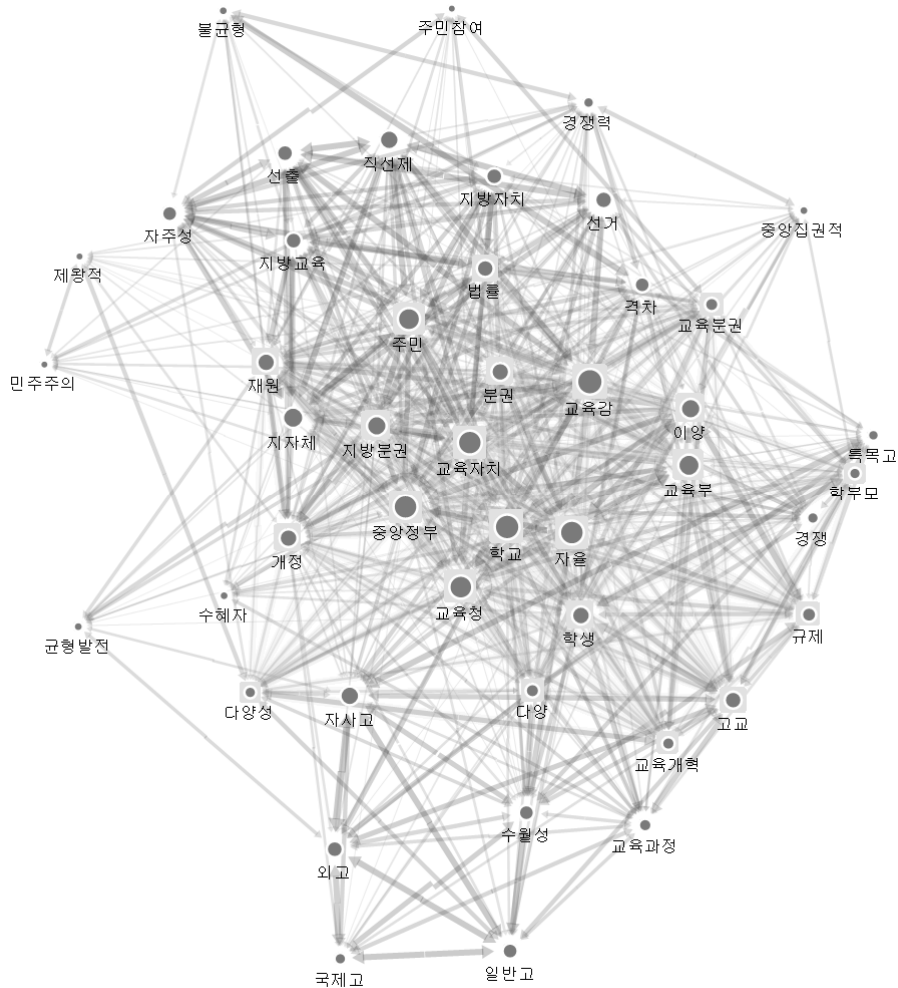
○ ‘분권’과의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 선거, 직선제, 경쟁, 개정, 이양, 선출, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 다양, 교육개혁, 균형발전, 교육분권, 규제, 민주주의, 수월성, 경쟁력, 제왕적, 중앙집권적, 수혜자, 특목고(총 36개)



[그림 7] 연결중심성 지도 내 ‘분권’ 이웃노드(문단단위)

- ‘불균형’, ‘주민참여’, ‘자주성’, ‘학부모’, ‘다양성’, ‘외고’, ‘국제고’, ‘일반고’, ‘교육과정’의 9개 노드가 이웃하지 않는 것으로 나타남.
- ‘분권’ 노드와 이웃하지 않는 노드 중 ‘불균형’, ‘국제고’, ‘일반고’의 3개 노드는 ‘지방분권’ 노드의 결과와 중복됨.

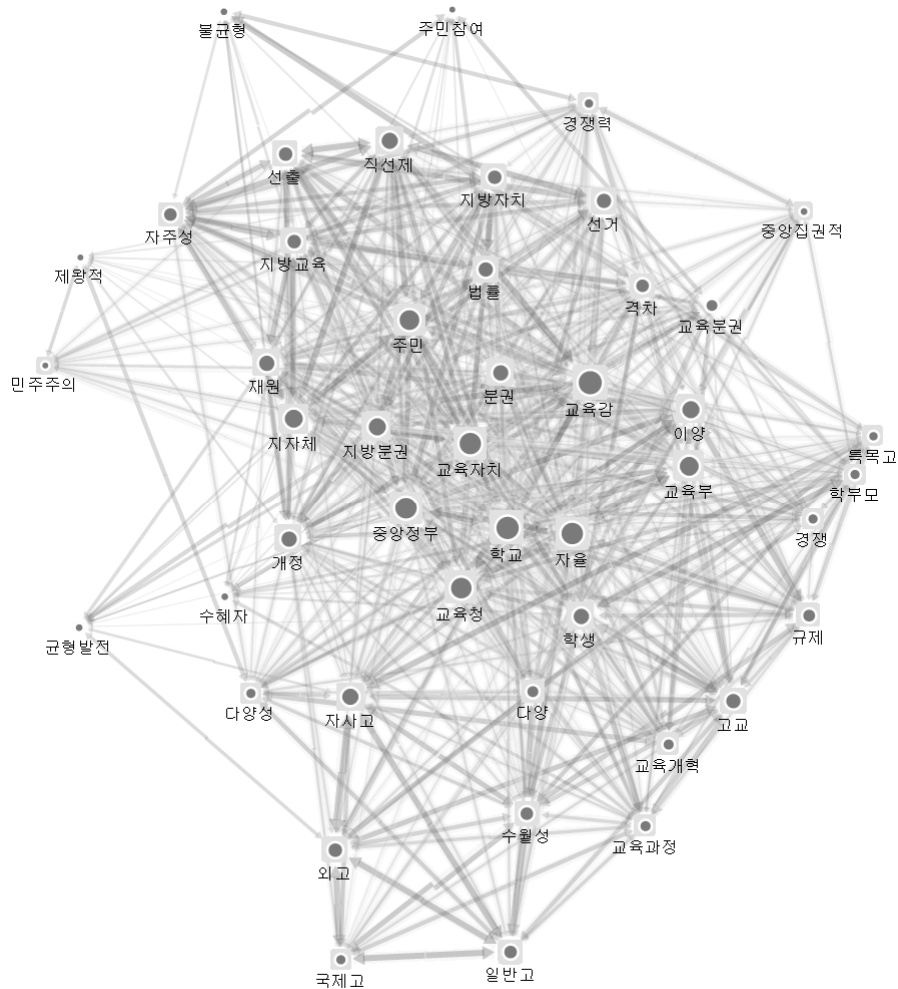
- ‘교육개혁’과의 이웃노드: 자원, 주민, 법률, 교육분권, 지방분권, 분권, 교육감, 개정, 중앙정부, 교육자치, 이양, 다양성, 교육청, 학교, 자율, 교육부, 학생, 학부모, 다양, 규제, 고교(21개)



[그림 8] 연결중심성 지도 내 ‘교육개혁’ 이웃노드(문단단위)

- 이 중 ‘이양’, ‘다양성’, ‘다양’, ‘자율’, ‘교육분권’ 등의 노드가 ‘교육개혁’과 관련된 논의와 유의미하게 연결되어 있는 것으로 판단됨.
- ‘교육개혁’과 관련된 연결중심성 노드들이 상대적으로 높게 도출된 것을 보았을 때, 교육의 지방분권 관련 논의는 교육개혁의 논조 하에서 강조되고 있거나 관련 핵심용어로 활용되고 있을 것으로 유추해볼 수 있음.

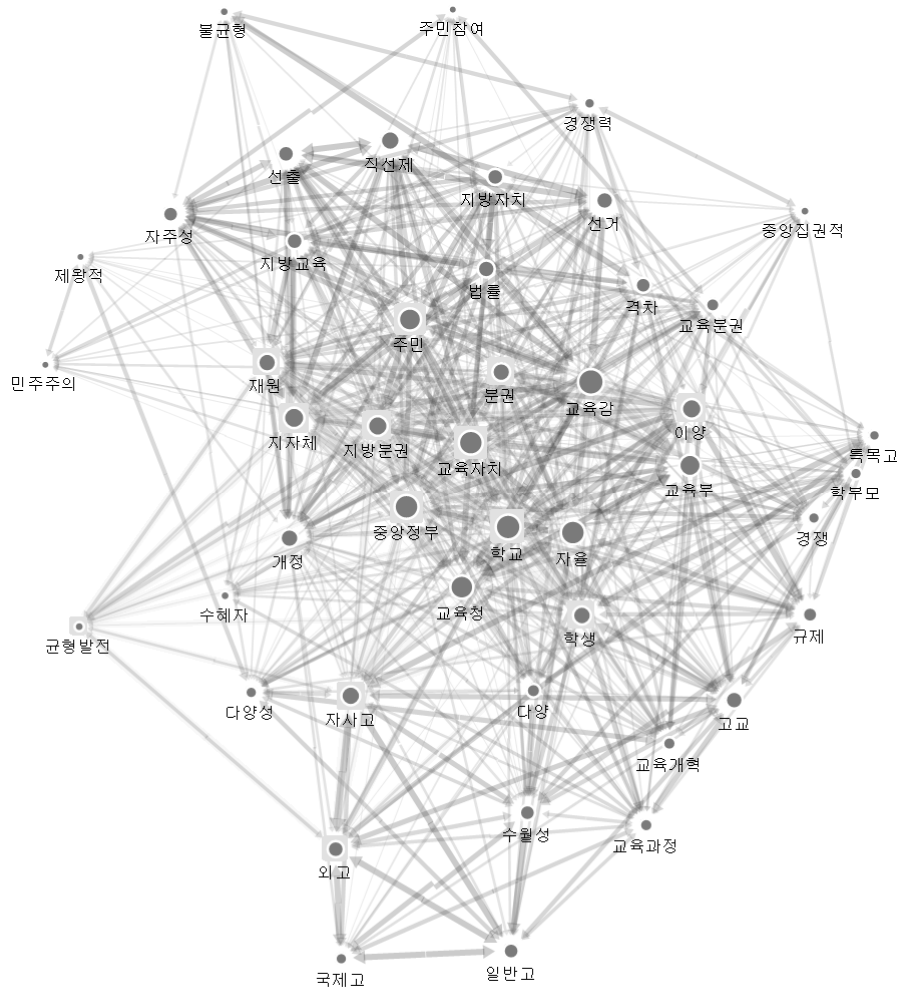
- ‘자율’과의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 선거, 직선제, 경쟁, 개정, 이양, 선출, 자주성, 교육과정, 지방교육, 격차, 고교, 자사고, 학부모, 다양, 교육개혁, 외교, 다양성, 규제, 민주주의, 수월성, 경쟁력, 일반고, 국제고, 중앙집권적, 특목고



[그림 9] 연결중심성 지도 내 ‘자율’ 이웃노드(문단단위)

- ‘자율’은 특히 ‘학교’, ‘학생’과 상대적으로 밀접한 관계를 형성하여 제시되고 있음을 확인해 볼 수 있음.
- ‘불균형’, ‘주민참여’, ‘제왕적’, ‘균형발전’, ‘수혜자’, ‘교육분권’의 6개 노드는 이웃하지 않는 것으로 나타남.

- ‘균형발전’과의 이웃노드: 자원, 주민, 지자체, 지방분권, 분권, 교육자치, 이양, 중앙정부, 학교, 학생, 자사고, 외고(12개).

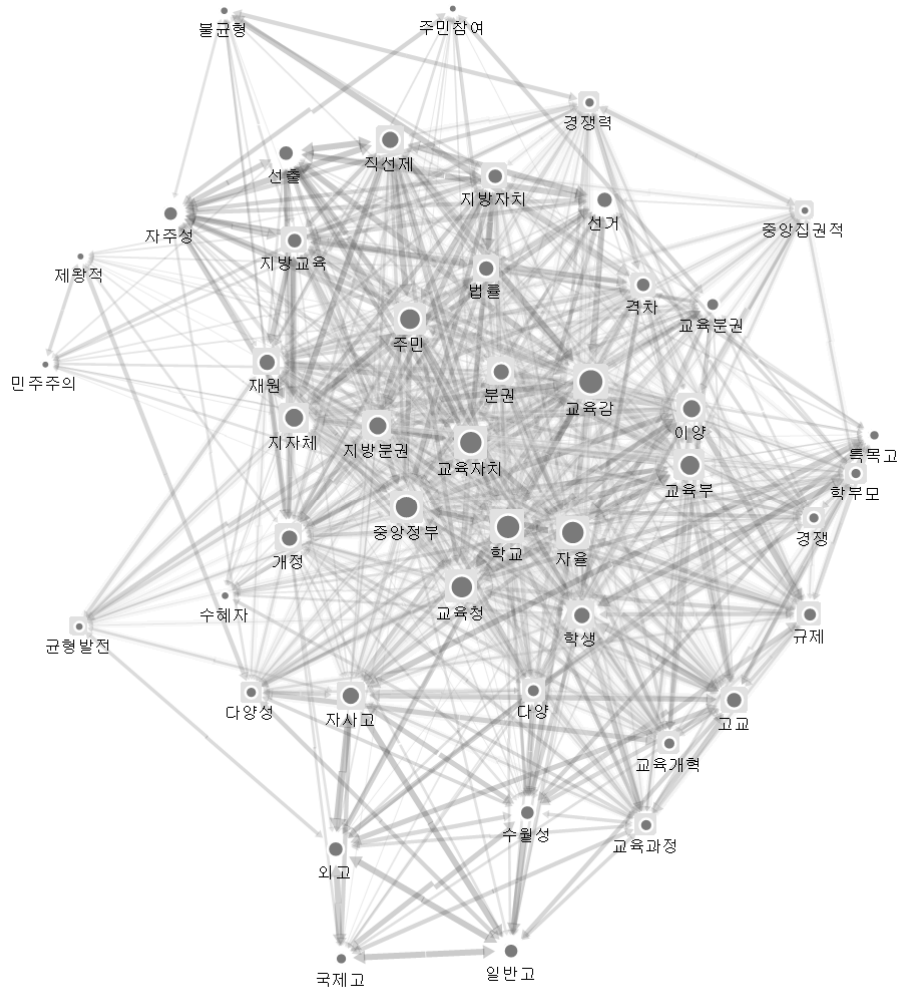


[그림 10] 연결중심성 지도 내 ‘균형발전’ 이웃노드(문단단위)

- 상대적으로 낮은 출현 빈도와 연결중심성을 보여 네트워크의 외곽에 위치하고 있기는 하지만, ‘균형발전’ 노드의 이웃을 확인한 결과, 총 12개의 노드와 직접적으로 연결된 것으로 확인됨.
- ‘균형발전’과 관련하여 ‘자원’, ‘자사고’, ‘외고’, ‘지자체’ 등의 노드가 다른 노드보다 인접하고 있는데, 관련 노드들이 균형발전과 밀접하게 연계되어 활용되고 있는 것으로 유추됨.



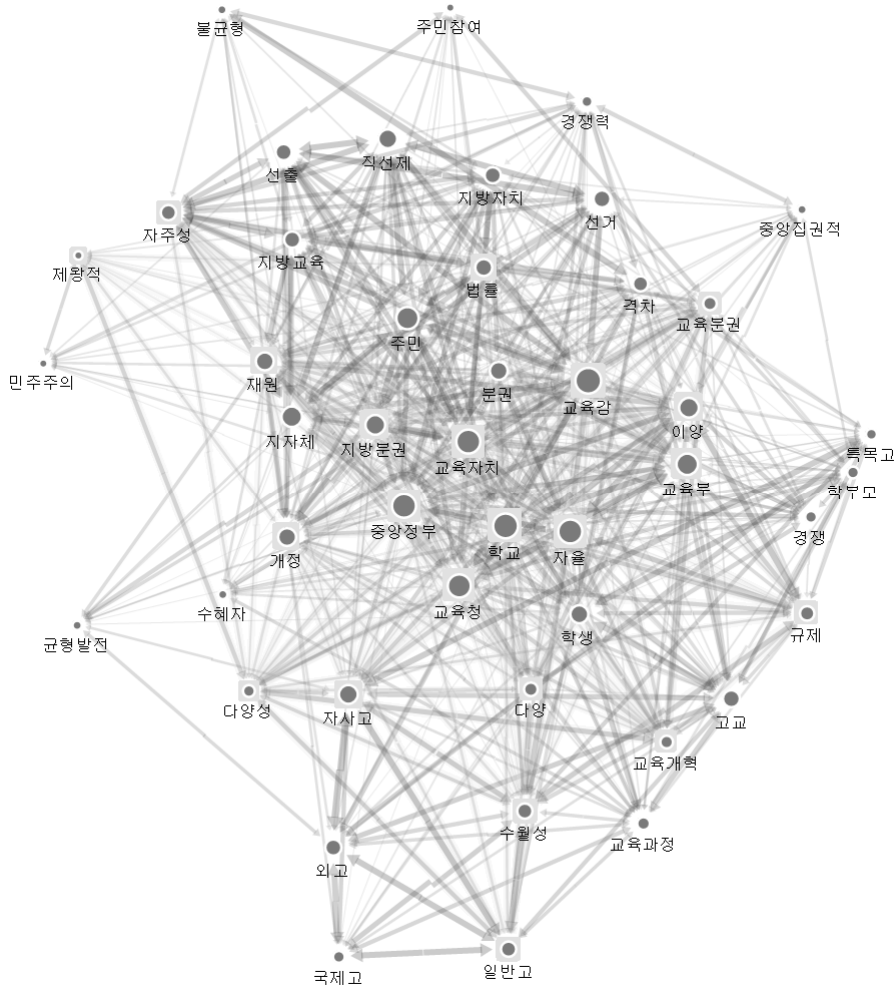
- ‘이양’ 과의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 직선제, 경쟁, 개정, 교육과정, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 학부모, 다양, 교육개혁, 균형발전, 다양성, 규제, 경쟁력, 중앙집권적(31개)



[그림 11] 연결중심성 지도 내 ‘이양’ 이웃노드(문단단위)

- ‘불균형’, ‘주민참여’, ‘자주성’, ‘선출’, ‘제왕적’, ‘민주주의’, ‘선거’, ‘교육분권’, ‘특목고’, ‘수혜자’, ‘외고’, ‘수월성’, ‘국제고’, ‘일반고’의 14개 노드는 이웃하지 않음.

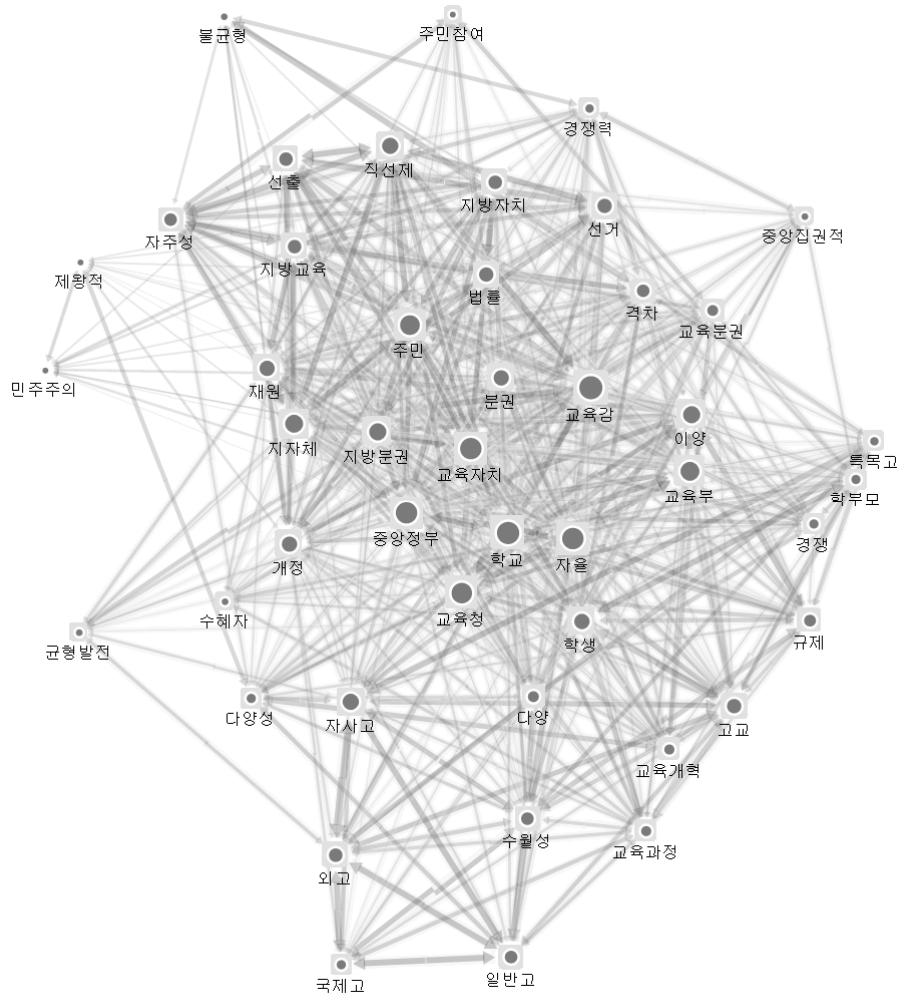
○ ‘다양성’과의 이웃노드: 자주성, 제왕적, 법률, 교육분권, 재원, 교육감, 이양, 지방분권, 교육 자치, 개정, 중앙정부, 학교, 자율, 교육부, 교육청, 자사고, 다양, 규제, 교육개혁, 수월성, 일 반고(21개)



[그림 12] 연결중심성 지도 내 ‘다양성’ 이웃노드(문단단위)

- ‘다양성’ 노드는 특히 ‘제왕적’, ‘자사고’, ‘일반고’ 등의 노드와 상대적으로 강한 링크를 가지고 있음.
- ‘다양성’ 노드는 ‘수월성’ 노드와 함께 일반고와 자사고 등과 밀접하게 연결되어 활용되고 있는 것으로 유추해볼 수 있음.

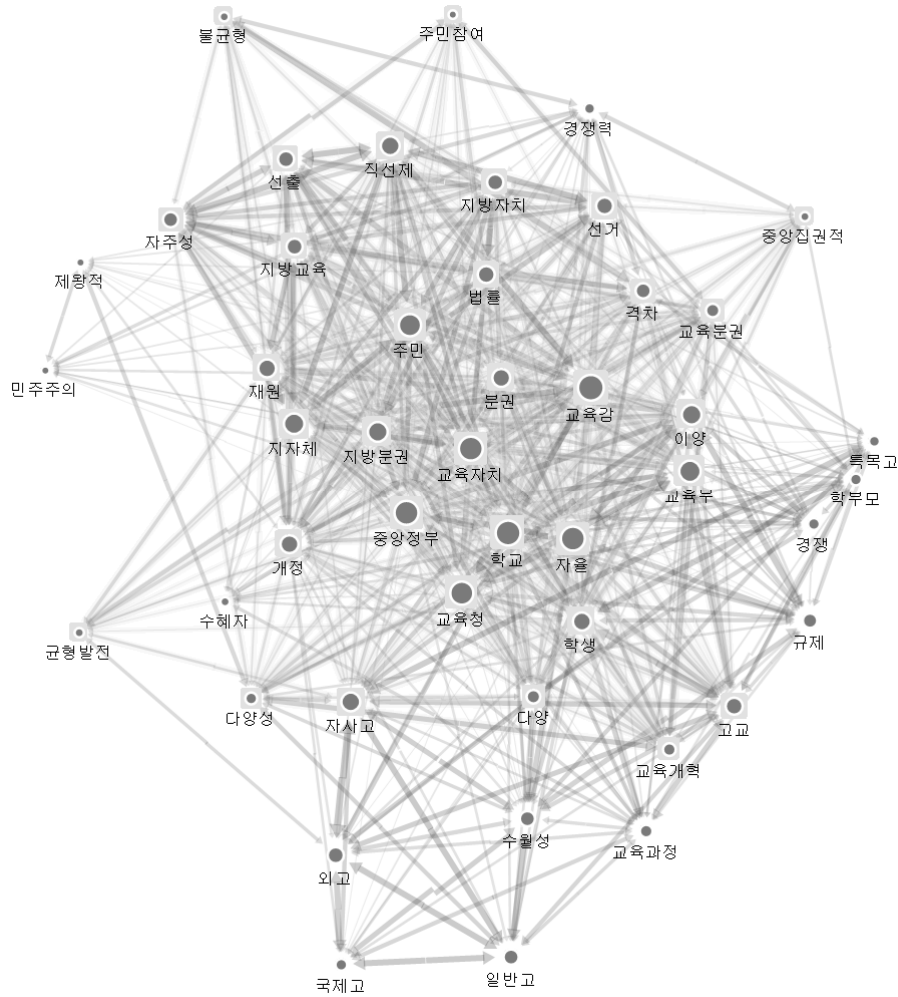
- ‘학교’와의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 선거, 직선제, 경쟁, 개정, 이양, 선출, 자주성, 교육과정, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 학부모, 다양, 교육개혁, 균형발전, 외교, 다양성, 교육분권, 규제, 수월성, 경쟁력, 일반고, 국제고, 주민참여, 중앙집권적, 수혜자, 특목고, 학부모, 경쟁, 규제, 교육과정, 수월성, 교육개혁, 고교, 다양, 학생, 학교, 교육청, 중앙정부, 지방분권, 지자체, 재원, 지방교육, 자주성, 제왕적, 민주주의, 균형발전, 수혜자, 개정, 교육자치, 교육감, 분권, 법률, 선거, 중앙집권적, 경쟁력, 주민참여, 불균형



[그림 13] 연결중심성 지도 내 ‘학교’ 이웃노드(문단단위)

- ‘학교’ 노드는 연결중심성이 상당히 높으며, 여러 용어 중 가장 많은 노드가 이웃노드로 도출되고 있는 것으로 확인됨. 즉 교육의 지방분권과 관련된 대부분의 문단과 논의들이 학교와 밀접한 관계를 형성하여 제시되고 있는 것으로 나타남.
- 모든 노드들 중에서도 ‘불균형’, ‘제왕적’, ‘민주주의’의 3개 노드만이 이웃하지 않음. 학교 민주주의가 강조됨에도 불구하고, 교육의 지방분권과 관련된 보도내용에서의 민주주의는 학교가 아닌 다른 노드들과 이웃하고 있는 것을 알 수 있음.

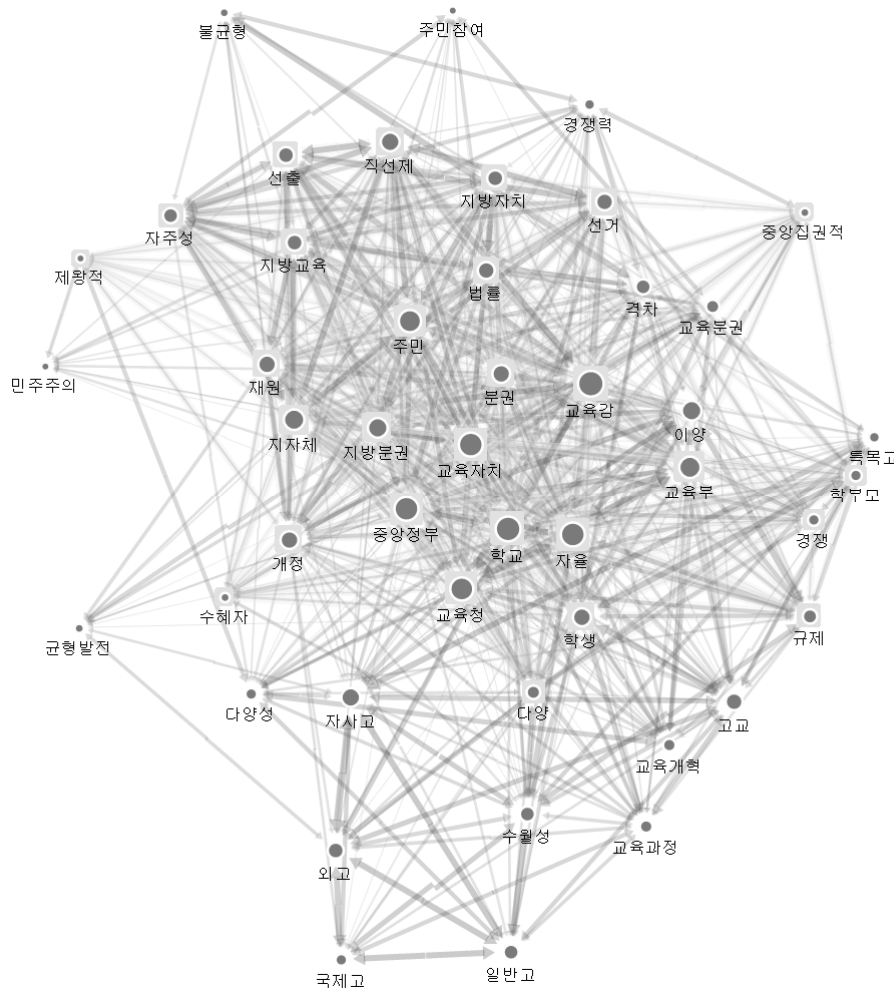
○ ‘재원’과의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 분권, 선거, 직선제, 개정, 이양, 선출, 자주성, 지방교육, 자율, 격차, 고교, 자사고, 다양, 교육개혁, 균형발전, 다양성, 교육분권, 불균형, 주민참여, 중앙집권적(32개)



[그림 14] 연결중심성 지도 내 ‘재원’ 이웃노드(문단단위)

- ‘제왕적’, ‘경쟁력’, ‘민주주의’, ‘수혜자’, ‘특목고’, ‘학부모’, ‘경쟁’, ‘규제’, ‘외고’, ‘일반고’, ‘국제고’, ‘수월성’, ‘교육과정’의 13개 노드가 이웃하지 않음.
- 특히 ‘자사고’를 제외한 고교 유형 관련 노드와 이웃하지 않으며 ‘자사고’와도 강한 링크를 갖지 않는 것으로 보아, 분석 텍스트 안에서 고교 유형 관련 이슈와 재원 사이의 논의는 비중 있게 다루어지지 않은 것으로 보임.

- ‘선거’와의 이웃노드: 교육자치, 교육감, 중앙정부, 주민, 학교, 교육부, 교육청, 지방분권, 지자체, 지방자치, 법률, 학생, 재원, 분권, 직선제, 경쟁, 개정, 선출, 자주성, 지방교육, 자율, 학부모, 다양, 규제, 제왕적, 중앙집권적, 수혜자(27개)

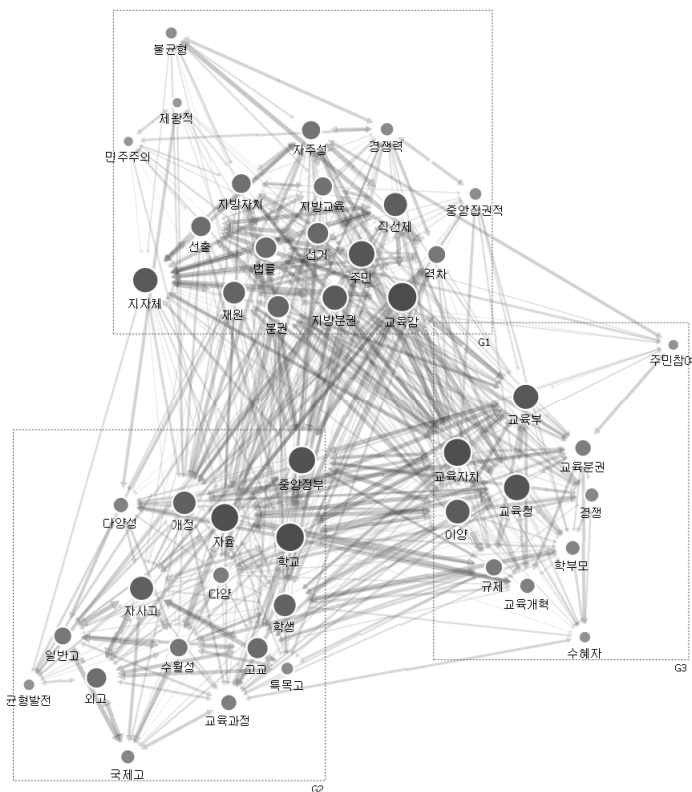


[그림 15] 연결중심성 지도 내 ‘선거’ 이웃노드(문단단위)

- ‘불균형’, ‘주민참여’, ‘경쟁력’, ‘민주주의’, ‘격차’, ‘교육분권’, ‘균형발전’, ‘다양성’, ‘자사고’, ‘외고’, ‘일반고’, ‘국제고’, ‘특목고’, ‘수월성’, ‘교육과정’, ‘교육개혁’, ‘고교’, ‘이양’의 18개 노드와 이웃하지 않음.
- 텍스트에서 선거와 관련된 이슈가 존재하였는바, ‘선거’ 노드는 ‘직선제’, ‘선출’, ‘지자체’, ‘교육감’, ‘지방교육’, ‘자주성’ 등의 노드와 상대적으로 강하게 연결되어 있는 것으로 도출됨.
- 선거와 고교 관련 이슈는 텍스트 내에서 직접적인 관련을 갖지 않는 것으로 보임.

## 4. 의미그룹 분석

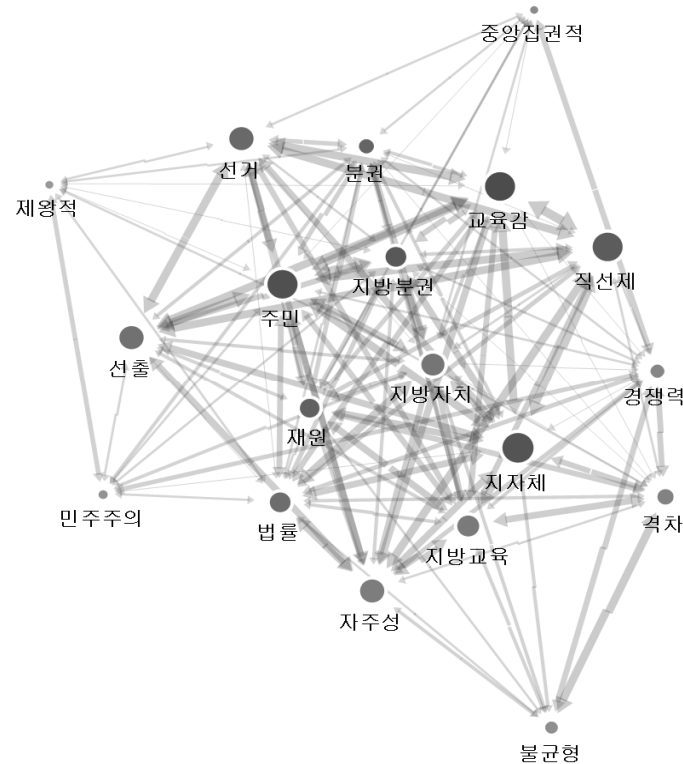
- 의미그룹 분석은 커뮤니티 모듈화(community modularity) 분석을 통해 주요어간 관계를 클러스터로 분화하여 도출해주는 것임.
  - 커뮤니티는 서브그룹(subgroup) 또는 클러스터(cluster)라고도 함. 커뮤니티 분석은 서로 빈번히 상호작용하는 액터2)의 집단을 파악하는 것으로, 서브그룹의 파악은 네트워크의 특성 및 액터의 형태를 이해하는 데 중요한 역할을 함(곽기영, 2014: 280).
- 하나의 의미그룹에 포함된 노드들은 다른 그룹의 노드에 비해 상대적으로 높은 관련성을 갖고 있다고 할 것임. 그러나 각 클러스터는 노드 간의 관계가 갖는 의미를 완벽하게 드러내주는 것은 아님. 즉, 동일한 그룹 안에 포함된 두 개 이상의 단어가 의미적으로 연결되지 않을 수 있으므로 해석 시 유의하여야 함.
- 46개 주요어를 문단단위 매트릭스에서 클러스터 분석한 결과, 다음과 같이 총 3개의 의미그룹이 도출됨.



[그림 16] 문단단위 매트릭스에서의 클러스터 추출 결과

2) 네트워크는 액터(actor)와 액터 간 관계 집단의 집합으로 이루어져있음. TNA으로 산출되는 네트워크 지도는 노드(node, 분석에 활용된 개별 단어, 즉 주요어 각각을 의미함)를 이용하여 액터를 표현하고 링크(link, 노드와 노드를 연결하는 선, 라인(line)이라고도 함)를 이용하여 관계를 표현함(곽기영, 2014:35)

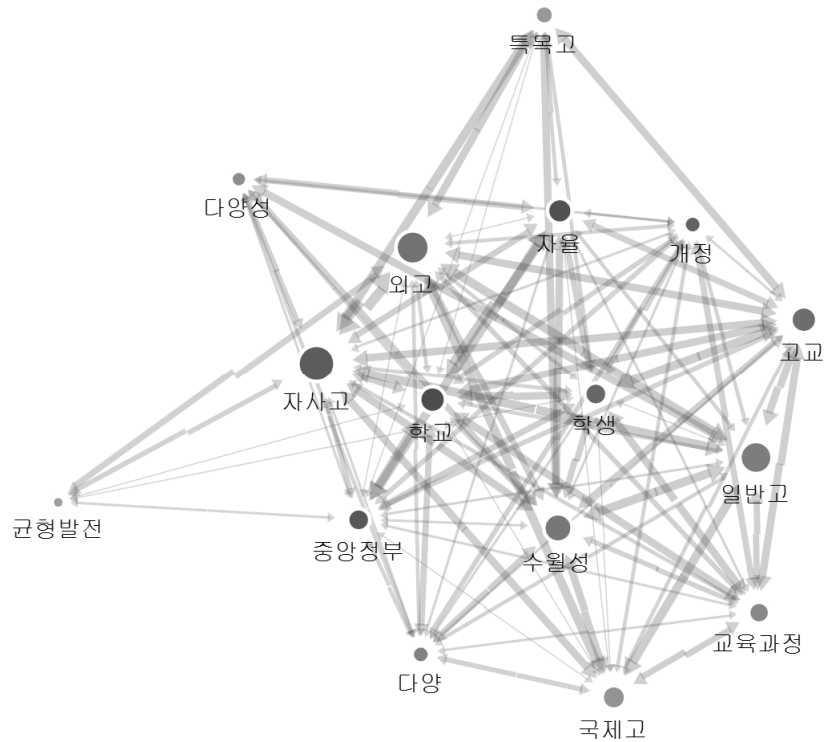
- 각 의미그룹별로 연결중심성 지도를 확대하여 살펴보면, 다음과 같음.
- 그룹 1(G1)에 속한 주요어는 ‘주민’, ‘선출’, ‘지방분권’, ‘교육감’, ‘직선제’, ‘재원’, ‘지방자치’, ‘지자체’, ‘경쟁력’, ‘법률’, ‘자주성’, ‘지방교육’, ‘격차’, ‘민주주의’, ‘불균형’, ‘제왕적’, ‘선거’, ‘분권’, ‘중앙집권적’ 등 19개임.



[그림 17] 그룹 1에 속한 노드의 연결중심성 지도(spring)

- 그룹 1에서는 교육감 선거와 관련된 논의(교육감, 선거, 주민, 선출, 민주주의, 직선제 등)가 있음을 확인할 수 있음.
- 또한 ‘격차’를 중심으로 ‘지방교육’, ‘불균형’, ‘경쟁력’, ‘재원’ 등의 노드가 상대적으로 강한 연결 관계를 갖는 것으로 보아, 교육분권 이후 지방교육의 경쟁력 강화 문제, 지역의 불균형과 격차 문제를 우려하는 논조가 텍스트 안에 포함되어 있음을 확인할 수 있음.

○ 그룹 2(G2)에 속한 주요어는 ‘다양성’, ‘특목고’, ‘균형발전’, ‘자사고’, ‘외고’, ‘중앙정부’, ‘학교’, ‘자율’, ‘다양’, ‘수월성’, ‘학생’, ‘개정’, ‘고교’, ‘일반고’, ‘국제고’, ‘교육과정’ 등의 16개임.

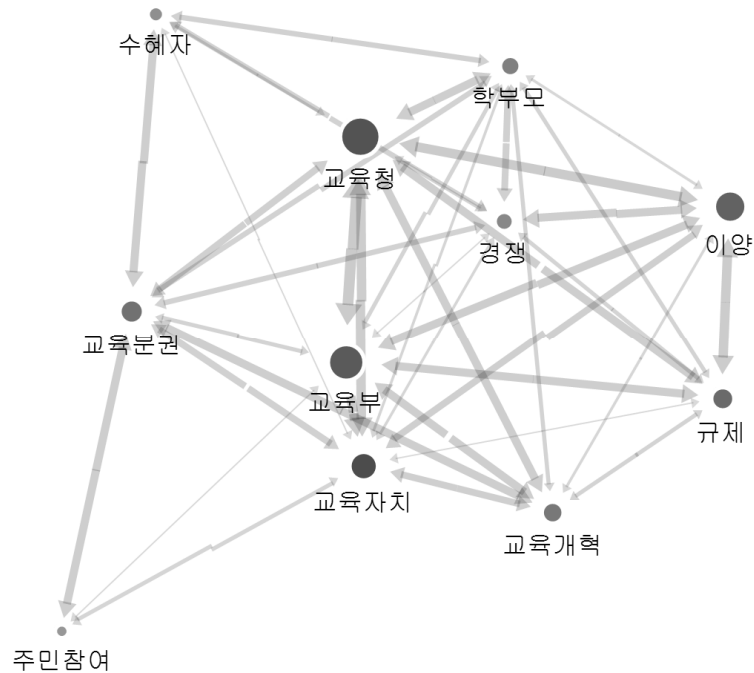


[그림 18] 그룹 2에 속한 노드의 연결중심성 지도(spring)

- 특히 고교 유형과 관련한 주요어(일반고, 자사고, 외고, 특목고, 국제고)가 모두 하나의 그룹에 묶인 것을 보아 그룹 2의 중요 논제는 특목고와 자사고의 일반고 전환과 관련한 중앙정부의 권한 이양 이슈가 드러난 것으로 보임.
- 또한 ‘학교’와 ‘자사고’, ‘중앙정부’, ‘자율’, ‘교육과정’, ‘일반고’, ‘고교’, ‘수월성’ 등의 노드가 상대적으로 강함 링크를 가지고 있음.



- 그룹 3(G3)에 속한 주요어는 ‘교육청’, ‘교육부’, ‘교육자치’, ‘학부모’, ‘경쟁’, ‘교육개혁’, ‘이양’, ‘규제’, ‘수혜자’, ‘교육분권’, ‘주민참여’ 등의 11개임.



[그림 19] 그룹 3에 속한 노드의 연결중심성 지도(spring)

- 그룹 3에서는 교육분권 논의의 주요 당사자인 ‘교육청’과 ‘교육부’가 직접 연결되며, ‘이양’, ‘교육개혁’, ‘교육자치’, ‘규제’ 등의 노드와 상대적으로 강한 직접 링크를 나타내고 있음.

## IV 해석 및 논의

### 1. 교육자치의 필요성과 목표의 내재화: ‘학교’와 ‘자율’, ‘학교자치’

...교육자치는 지방교육의 다양한 발전을 도모하고, 나아가 주민들에게 자신들의 교육문제를 스스로 결정하고 통제할 수 있는 권리를 보장하는 제도다. 따라서 교육자의 자치 내지는 교육관료의 자치로 잘못 이해·운영되고 있는 현 교육자치제를 과감히 청산해야 한다. 이제는 지방교육이 ‘학교자치’의 기본 틀로 완전히 새로 태어나야 할 때다. 문제해결의 출발은 지방교육의 토대가 되는 현 지방교육자치의 제도를 근본적으로 개선하는 것이다... (서울신문, 2010.10.13.)

- 교육자치와 관련하여 교육감, 중앙정부, 교육청, 교육부 등의 직접적 관련 용어들을 제외하고 가장 강하게 대두되는 용어는 ‘학교’ 그리고 ‘학생’임. 특히 문단단위 매트릭스에서 ‘학교’는 교육자치, 교육감 등의 노드와 함께 중심에 위치하여 전체적 연결 중심성이 매우 높은 것으로 나타났으며, 전체 45개 노드 중 3개의 노드를 제외한 42개의 노드와 긴밀한 연계성을 가지고 있는 것으로 나타났다.
- 즉 대부분의 언론에서는 교육자치와 관련하여 ‘학교’를 교육자치의 중심에 두고 중요한 핵심 용어로 사용하고 있음을 확인해볼 수 있음. 예를 들어 학교는 62회로 4번째, 학생은 42회로 12번째로 높은 빈도수를 보였음. 이와 함께 주목할 만한 용어는 ‘자율’임. 텍스트에서 17회 나타난 ‘자율’의 경우, 출현빈도가 상대적으로 높지 않은 편임에도 불구하고, 연결중심성 값은 전체 주요어 중 4번째로 큰 것으로 나타나고 있어, 출현 빈도가 낮음에도 다른 주요어와 매우 긴밀히 연결되어 사용되고 있음을 확인할 수 있음.
- 이와 관련하여 교육자치에 있어서 ‘학교’ 및 ‘자율’과 관련된 내용을 각 보도자료에서 좀 더 살펴보면, ‘학교 단위의 자치’, ‘학교의 민주화’, ‘학교 자율화’, ‘학교가 스스로의 문제를 해결하는 역량’, ‘학교로의 분권’ 등으로 표현되고 있으며, 교육자치는 결국 학교의 자율성을 확대하기 위한 것으로 연결됨. 나아가 보도자료 중 직접적으로 교육자치와 지방교육의 궁극적 목표로 ‘학교자치’를 제시하고 있는 경우도 있음. 이처럼 교육자치와 관련된 보도자료들의 내용을 살펴봐도 대부분이 ‘학교’, ‘학생’을 강조하고, 이들 단어와 ‘자율’ 간에 밀접한 관계를 형성한 채, 교육자치의 중요한 핵심용어이자 나아가야 할 방향으로 제시하고 있음.
- 여러 보도 자료들은 저자가 각기 주장하는 바에 따라 교육자치의 추진과정이나 방식에 대한 관점과 시각, 기대, 견해 등의 차이가 분명히 존재함. 그럼에도 불구하고 학교와 자율의 강조 속에서 교육자치가 어떠한 이유로 추진되고 실현되어야 하는지, 교육자치의 궁극적인 목표가 학교의 자율성과 권한을 확대하기 위한 것임이 공통적으로 내재되어 있다고 이야기 할 수 있음.

- 결과적으로 이러한 논조 하에서 볼 때, 교육자치와 관련된 기반을 마련하고, 큰 틀에서의 방향과 세부적인 방안을 모색해가는 데 있어서 학교를 중심에 두고 이루어질 필요가 있을 것으로 보임. 즉 교육자치의 필요성과 방향에 대한 학교현장의 공유는 제대로 이루어지고 있는 것인지, 지역 교육청에게 이양되는 권한을 다시 학교로 이양하고 학교의 자율성과 권한을 확대하여 학교자치로 연결될 수 있는 단계까지 계획하고 있는지, 그리고 학교 구성원들이 스스로에게 교육자치의 실현을 통해 어떤 것들에 대한 권한-자율성이 생기게 되는지를 분명히 인식할 수 있는 방안에 대한 고민이 함께 이루어져야 할 것임.
- 특히 ‘학교 자치’라는 용어는 학교운영방식의 기본정신과 학교 민주주의, 교육자치의 방향성을 나타내는 용어라 할 수 있음. 교육자치에 대한 관심과 인식을 확산하고, 교육자치의 방향을 제시하는 측면에서도 ‘학교 자치’란 용어 활용에 대해 보다 높은 관심과 깊이 있는 논의가 이루어져야 할 것임.

## 2. 교육자치를 바라보는 관점의 차이: 교육자치의 통합과 분리

...교육행정의 의사결정기구인 지방의회로 통합되었지만, 집행기구는 시·도지사과 별도로 주민 직선으로 선출된 교육감이 담당하는 현 제도로는 지방교육에 대한 주민의 책임성 확보도, 지방교육재정의 자주성 달성도, 그리고 일반행정과 교육행정 간의 협력을 통한 교육서비스의 향상도 기대하기가 어렵다. 게다가 중앙정치의 대리전으로 전락한 지방선거를 통해 선출하는 교육감 직선제는 정치의 개입, 막대한 선거비용 등 심각한 문제점들이 이미 드러난 바 있다. 지방자치가 실시된 지 20년째가 되어가는 시점에서, 지방자치와 교육자치의 제도적 연계와 조화를 모색하는 것이 필요하다... (서울신문, 2010.10.13)

...“시·도지사과 다른 정책이나 노선을 내세워 교육 수요자인 주민에게 혼란을 주고 있다”는 점을 들었으나 그 이면에는 교육감과 시·도지사의 정책과 노선이 다를 경우 시·도지사의 뜻을 따라야 한다는 독선이 깔려 있다. 지역 실정에 맞는 교육정책 시행으로 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 확보하려는 제도다. 이런 점에서 교육자치는 중앙으로부터의 독립이라는 ‘지방자치’와 일반행정으로부터 분리된다는 ‘교육자치’를 포함하고 있다. 기초자치단체장에게 교육에 관한 권한을 부여하는 것은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 보장에 치명적일 수 있으므로 철회되어야 한다... (경향신문, 2010.10.07)

- 문단단위 매트릭스에서 클러스터를 분석한 결과에 따르면, 총 3개의 의미그룹이 도출되었음. 이는 선거, 지자체, 지방분권, 교육감, 직선제, 주민 등의 용어가 중심이 되어 있는 ‘그룹1’, 학교, 자율, 학생, 자사고, 고교, 교육과정 등의 노드가 중심이 되어 있는 ‘그룹2’, 그리고 교육청, 교육부, 교육자치, 교육개혁 등의 노드가 중심이 되어 있는 ‘그룹3’으로 구분될 수 있었음. 이 중에서도 ‘그룹1’에서는 주민, 지자체, 선거, 직선제와 관련된 논의가 이루어지고 있음을 확인해볼 수 있음. 즉 교육자치와 관련된 내용보다는 일반자치 측면에서의 지방분권과 관련된 논의들이 교육자치와 결부하여 이루어지고 있다는 것을 확인해볼 수 있음.

- 관련 보도자료들의 내용을 살펴보면, 교육자치와 지방일반자치의 통합 측면에 대한 서로 다른 인식이 여전히 존재함을 확인해 볼 수 있음. 교육자치에 대한 보도자료들 대부분은 국가주도의 통제적 관점에서 벗어나 지역교육의 특성을 인정하고 지역의 상황과 특성에 맞게 교육이 실현되어야 함을 강조하지만, 이에 대한 찬반 논의는 어떤 것에 초점을 맞춘 관점인가에 따라 달라지는 것으로 판단됨.
- 즉 통합을 주장하는 입장에서는 정치적 관점에서의 효율성과 효과성을 강조하는 경향을 보이며, 분리를 주장하는 입장에서는 교육적 관점에서의 교육의 자주성과 전문성, 다양성 등의 가치를 강조하는 논조를 확인해볼 수 있음.
- 이러한 관점에 따른 쟁점 측면에서 봤을 때, 교육자치를 추구하는 목표와 목적, 근거가 무엇인지를 분명히 규정하고 공유할 필요성이 제기됨. 위에서 이야기했던 것처럼 교육자치의 궁극적 목표는 학교의 자율성과 권한의 확대, 나아가 학교자치를 위한 것이며, 교육자치는 헌법이 보장하는 헌법상 제도보장으로 일반행정으로부터의 독립이 핵심원칙임. 즉 교육자치를 바라보는 관점에 있어서도 경제적-정치적 효율성을 강조하기보다는 무엇이 교육을 위한 것이고, 무엇이 교육의 기본원칙과 가치를 유지하고 발전시켜나갈 수 있는 방향인지를 논의의 중심에 두고 이루어져야 할 필요가 있을 것임.

### 3. 교육자치에 대한 서로 다른 기대와 우려: 지역간 교육격차와 경쟁

...각 지역별로 몇 개씩 남아 있는 자사고·외고를 없애는 것은 지방분권이나 지방균형발전의 차원에서도 문제다. 서울과 수도권으로의 교육 집중이 더 심화될 수 있기 때문이다. 낙후된 지방을 발전시키기 위해 혁신도시나 기업도시나 하며 공공기관, 기업을 한두 개 지방으로 보낸다고 그 지역이 발전하는 것은 아니다. 공공기업이나 공장이 없어도 제대로 된 학교만 있어도 지방은 발전할 수 있다. 외국에도 유명한 학교 덕분에 명맥을 이어 가는 교육도시들이 많다... (서울신문, 2017.06.30)

- 주요어 빈도 분석결과에 의하면, 고교는 16회로 25번째, 자사고는 13회로 27번째, 외고는 10회로 31번째, 일반고는 6회로 39번째, 국제고는 5회로 40번째, 특목고는 3회로 45번째로 빈도수가 도출되었음. 이러한 용어들을 고교유형과 관련된 용어들로 하나로 통합하면 총 53회의 빈도로 상당히 많이 활용되고 있음을 확인할 수 있는데, 즉 교육자치와 관련된 보도내용 중 많은 논의들이 현 고교체제를 바탕으로 이루어지고 있다는 것임.
- 연결중심성 용어 분석결과에서도 자사고는 13번째, 고교는 20번째, 외고는 22번째로 활용되어 주요어들과 상당히 밀접한 관계를 갖는 것을 확인해 볼 수 있음. 아울러 의미그룹별 분석결과에서 그룹2(G2)에서는 고교 유형과 관련한 주요어(일반고, 자사고, 외고, 특목고, 국제고)가 모두 하나의 그룹에 묶인 것으로 나타났는데, 교육의 지방분권과 관련된 논의에 있어서 특

목고와 자사고의 일반고 전환에 대한 내용이 이슈화된 것으로 이해될 수 있음.

- 이와 관련된 언론보도자료들의 내용들을 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 각 지역에서 교육의 지방분권을 통해 고교유형의 지정 및 취소 권한을 확보함으로써 불필요한 경쟁을 감소시키고 각 지역에서 추구하는 교육적 관점과 특성에 적합한 교육을 실현할 수 있다는 기대가 나타나고 있음을 확인할 수 있음. 반면에 교육의 지방분권을 추진하면서 자사고·외고를 폐지하는 것은 모순이며, 특정 학교유형의 폐지는 지방의 엘리트 교육을 저하시킬 수 있기 때문에, 교육의 지방분권 추진을 통해 학교설립의 자율성과 수월성을 확보할 수 있는 방향을 기대하는 현상도 함께 나타나고 있음. 즉 이는 지방교육자치를 강조하면서 해당 지역에서 수월성을 특화시켜 경쟁력을 확보할 수 있는 방향에서 지역별로 특성화된 고교유형을 설립-운영해야 한다는 논의로 연결되고 있음.
- 이처럼 교육의 지방분권 실현에 대한 서로 다른 기대가 존재하고 있음이 확인됨. 각 지역의 특성과 상황에 적합한 교육을 실현한다는 취지에서 이러한 의견들은 모두 타당한 면도 있음. 그러나 교육자치가 실현된다고 하여 모든 지역에서 공통적으로 추구해야 할 교육의 기본적인 가치와 원리를 배재해야 하는 것은 아님. 즉 국가의 중심적 교육철학과 방향성은 각 지역에서 공유하고, 해당 철학의 기치 하에서 지역의, 나아가 각 학교들의 상황과 특성에 적합한 교육이 이루어질 수 있어야 함. 이처럼 교육자치에 대한 여러 시각차가 발생하는 현상을 봤을 때, 무엇보다 중요한 것은 우리의 교육철학과 핵심가치, 방향성이 무엇인지에 대한 깊이 있는 고민과 합의, 체계적인 공론화 과정. 그리고 공유가 필요할 것임.
- 또한, 지역 간 교육격차와 지역 간 불필요한 경쟁을 심화시킬 수 있는 부분들은 교육자치 실현의 측면에서도 분명히 고려되어야 할 것임. ‘균형발전’의 연결중심성 분석결과를 살펴보면, 균형발전은 ‘자사고’, ‘외고’ 노드와 상대적으로 인접한 연결중심성을 보임. 특히 의미그룹별 분석결과에 따르면, 그룹1에서는 ‘격차’를 중심으로 ‘지방교육’, ‘불균형’, ‘경쟁력’, ‘재원’ 등의 노드가 상대적으로 강한 연결 관계를 갖는 것으로 보아, 교육분권 이후 지방교육의 경쟁력 강화 문제, 지역의 불균형과 격차, 재원 등의 문제에 대한 우려가 함께 제시되고 있음을 확인할 수 있음.
- 이와 관련하여 한 보도자료는 특수교육의 경우, 일반교육은 지방분권에 맞추어 중앙정부의 역할이 축소되어야 하는데 동의하지만, 지방교육당국이 소외되기 쉬운 특수교육의 개선을 위해 선제적인 노력을 기울이기 어려우며, 지방교육재정교부금법의 개정으로 지역 간 특수교육 격차가 심화되고 있다는 의견을 제시하기도 하였음. 결과적으로 교육의 지방분권에 있어서 이러한 지역 간의 교육격차를 비롯한 문제점이 발생할 수 있는 측면에 대해서는 예방과 대응에 대한 고려가 반드시 이루어져야 할 것임.

#### 4. 교육자치 실현에 따른 책임 소재: 방식에 대한 고민

...교육 자치 확대와 학교 자율화 강화는 지방자치분권화로 가는 추세에 합당한 방향인 건 맞는다. 하지만 선출직 교육감에게 과도한 권한이 몰리면서 발생할 수 있는 부작용에 대한 지적을 간과해선 안 된다. 17개 시·도 교육감들이 임기마다 교육 자치를 내세워 제각각 정책을 펼칠 경우 혼란이 커질 수 있다. 예산과 인사권을 양손에 쥔 채 견제 없이 멋대로 교육정책을 주무르는 '제왕적 교육감'의 등장을 우려하는 목소리도 벌써 나온다. 교육 자치는 강화하되 교육 현장의 불필요한 혼란을 줄이고, 교육감의 전횡을 막을 제도적인 보완책을 함께 살피길 바란다...(서울신문, 2017.08.29)

- 분석이 이루어진 언론보도자료들 중에서는 권력과 권한의 뒤에는 책임이란 원리가 막중하게 작동한다는 논의를 중심으로 교육의 지방분권에는 해당 지역에 책임을 물을 수 있는 국가 차원에서의 방안 마련 필요성을 강조하고 있음. 권한이 확대됨에 따라 그에 따른 책임 또한 확대되는 것은 분명하며, 또한 필요함. 하지만 이러한 책임을 어떤 방식을 통해 확인할 것인지에 대한 관점은 고민과 정립이 필요할 것으로 보임.
- 지금까지 국가 차원에서의 예산이 지방에 투입되고, 그에 따른 실적과 성과에 대한 확인을 국가가 중심이 되어 수행되어 온 경향이 큰 편임. 이를 통해 예산의 방만운영 등을 점검하고 예방한 측면도 분명 존재하기는 하지만, 지역교육을 활성화하고, 지역교육의 특성을 반영하기 위한 여러 노력을 저해하게 하는 관리-통제의 요인으로 작용한 면이 큰 것도 사실임.
- 교육자치는 지역에 권한과 자율성을 부여하여 지역의 특성과 상황에 적합한 교육을 실현하고자 하는 것이 가장 큰 목적이며, 이에 따라 중앙정부는 지역간 교육격차를 예방 및 개선하는 등의 반드시 필요한 부분에 대해서만 역할을 담당하고 책임을 묻는 과정과 절차 또한, 지역에 맡기는 방향으로 가야 할 필요가 있을 것임.
- 기실 이미 각 시도교육청은 시·도의회로부터의 치밀한 감사를 받고 있음. 그럼에도 교육의 지방분권을 통해 지방의 권한이 보다 확대되기 때문에, 이에 따른 책임의 강화가 필요하다는 판단이 이루어진다면, 교육자치의 원리에 부합한 방식, 즉 지역 차원에서 책임을 물을 수 있는 방식을 강화하는 방안을 고민하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 이전과 같이 중앙정부가 지역교육청을 관리하는 방식의 강화는 교육분권의 취지와 방향성에 적합하지 않는 것으로 판단됨.

#### 5. 교육자치 실현을 위한 기반 마련: 법령개정과 재원확보

...교육자치 관련 세력의 지방분권형 '개헌' 참여는 그다지 활발하지 않은 것으로 보인다. 교육자치가 왜 중요한지, 중요하다면 교육자치를 위해 필요한 일은 무엇인지, 그 필요한 일을 실천하는 방법은 무엇인지 등에 대해 국민적 공감대를 아직 형성하지 못했다. 교육자치란 당연히 교육에 대한 권한을 지방정부가 가지고 있을 때 가능하다. 교육자치를 튼튼하게 할 분권적 제도개선이 이루어지지 않을 경우 교육자치는 미진할 수밖에

에 없을 것이다... (경향신문, 201702.19.)

- 주요어 빈도 도출 결과를 살펴보면, ‘법률’은 총 46개의 용어 중 44회의 빈도로 도출되었고, 11번째의 순서에 위치함. 이와 함께 18번째의 순서에 위치하며 26회의 빈도를 보인 ‘개정’도 법률과 연관지어 확인할 수 있음. 법률과 개정은 연결중심성 측면에서도 다른 주요어들과 상당히 밀접한 관계를 형성하고 있는 것으로 확인되는데, 법률은 19번째, 개정은 14번째, 또한, ‘재원’은 주요어 분석결과에서 35회의 빈도로 13번째에 위치하며, 연결중심성 측면에서도 16번째로, 높은 연결중심성을 갖는 것으로 나타남.
- 이러한 도출결과를 살펴보았을 때, 교육의 지방분권과 관련된 여러 언론보도 자료들은 관련 논의를 진행함에 있어 법률과 개정, 재원을 중요한 용어로 활용하고 있음을 확인할 수 있음. 이와 관련하여 보도자료들의 내용을 좀 더 자세히 살펴보면, 교육자치의 실현을 위해서는 기반마련이 필수적으로 요구되며, 이러한 기반마련의 측면에 있어서 법률의 개정과 재원 확보를 강조하고 있었음. 먼저 법령 관련 측면에서는 지방분권의 헌법 명문화, 지방교육자치와 관련된 헌법의 개정, 지방분권 개헌, 지방교육자치 실현에 요구되는 법령의 정비, 중앙정부의 사무와 역할에 대한 명확한 법적규정, 지방정부의사무와 권한의 법적규정 마련 등을 제시하였고, 재원 확보 측면에서는 지방의 재정 자주권 확보, 지방자치를 위한 재원의 뒷받침, 예산확보 방안 마련 등의 의견들이 제시되고 있음.
- 이러한 의견들을 봤을 때, 교육의 지방분권, 교육자치의 실현을 위해서는 이를 위한 기반 마련이 필수적인 것으로 확인됨. 즉 필수적으로 법적 정비가 요구되며, 지방에서 추구하는 교육을 원활히 수행할 수 있도록 재정을 확보할 수 있는 방안 모색이 요구됨. 법적 정비 측면에서는 헌법의 개정도 필요할 것으로 보임. 헌법은 국가에서 추구하는 가치를 담는 기본 틀이라 할 수 있으며, 모든 법령의 상위 개념으로 작용하여 세부적인 내용의 근거가 될 수 있음. 이에 따라 교육의 지방분권 실현과 교육자치의 가치를 담을 수 있는 헌법의 개정이 요구됨.
- 이와 함께 교육권한의 효율적이고 합리적인 지방배분, 그리고 실제적인 교육자치의 실현을 위해서는 법령들의 정비가 이루어질 필요가 있음. 이러한 법령정비는 교육과 관련된 법령 뿐 아니라, 교육자치 실현의 기초 하에서 갈등을 일으킬 수 있는 지방분권과 관련된 개별법령들을 함께 정비해야 할 것임. 즉 교육자치를 실현하기 위한 정비법령 및 관련 조문을 선정하고, 이를 깊이 있게 분석하여 각 법령들의 개정안을 마련할 필요가 있음. 특히 교육의 지방분권 추진 과정에서 현행 교육 관계 법령으로 인한 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 발생할 수 있는 소지가 있으므로, 교육자치의 기초 하에서 중앙정부와 지방정부의 사무와 권한, 역할을 분명히 규정할 수 있는 원칙과 기준을 명문화하고, 이러한 원칙에 따라 교육 관계 법령들을 정비해나가야 할 것임. 그리고 이와 함께 지방교육자치 실현을 위한 재정 확보를 위한 관련 법령들의 정비 또한 이루어져야 할 것임.

## 참고문헌

- 곽기영(2014). 소셜 네트워크분석. 서울: 도서출판 청람.
- 박수정(2011). 교육감 선거 관련 신문사설에 대한 네트워크 텍스트 분석. 교육정치학연구, 18(2), 183-203.
- 박한우, Leydesdorff (2004). 한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용. Journal of the Korean Data Analysis Society, 6(5), 1377-1387.
- 이수상(2014). 언어 네트워크 분석 방법을 활용한 학술논문의 내용분석. 정보관리학회지, 31(4) 49-68.
- 이수상(2016). 독후감 텍스트의 언어 네트워크 분석에 관한 기초연구. 한국도서관·정보학회지, 47(3), 95-114.
- 황준성, 박균열, 김규식(2017). 국가교육위원회 설치·운영에 관한 쟁점과 과제. 진천: 한국교육개발원.



## 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안

황준성 한국교육개발원, 유경훈 한국교육개발원  
장덕호 상명대학교, 오동석 아주대학교  
정필운 한국교원대학교



## 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안

황준성 (한국교육개발원), 유경훈 (한국교육개발원)

장덕호 (상명대학교), 오동석 (아주대학교)

정필운 (한국교원대학교)

### I 법안 제안의 배경

#### 1. ‘지방분권’의 강력한 흐름 속에 올바른 ‘교육의 지방분권’ 자리매김

- 2017년 10월 27일, 현 정부 5년간의 지방분권을 추진하는 지침이 되는 ‘자치분권 로드맵 (안)’을 발표함.
  - ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전 아래에 5대 분야 30대 추진과제로 구성됨. 핵심전략으로도 불리는 5대 분야는 ① 중앙권한의 획기적 지방이양, ② 강력한 재정분권 추진, ③ 자치단체의 자치역량 제고, ④ 풀뿌리 주민자치 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체제 구축임.
  - 첫 번째 ‘중앙권한의 획기적 지방이양’과 관련하여 “국민이 교육개혁을 결정하도록 교육자치 시대를 엽니다.”를 구체적 추진과제로 제시함. 그러나 (지방)교육자치시대는 지난 1949년 12월 제정되었던 舊 「교육법」 그리고 1991년 3월 「지방교육자치에 관한 법률」 제정 등의 과정을 거쳐 광역자치단체인 시·도 단위에서 일반지방자치와는 별도로 지방교육자치제도가 시행되는 등 이미 열려있으며, 특히 2007년 2월 부산광역시에서 최초의 주민직선에 의한 민선 교육감이 탄생하면서부터는 더욱 활성화되어 있음.
  - 그럼에도 국민이 교육개혁을 결정하도록 교육자치 시대를 연다고 함은 현재까지의 지방교육자치제도를 부인함에 다름이 아니라고 할 것임.
- 사실, 일반행정 영역에서 교육자치를 부인하고 헌법이 보장하고 있는 제도보장으로서 지방교육자치제도를 무력화하려는 시도는 어제 오늘의 일이 아님.
  - 그 대표적인 예가 ‘특별지방행정기관의 정비 등’이라는 타이틀 아래 제2항에서 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있는 현재의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조임.

- 교육자치는 후술하는 것과 같이 헌법이 보장하는 헌법상 제도보장으로 일반행정으로부터의 독립이 핵심원칙이며 이 제도의 본질은 국회제정법률로도 침해되서는 아니됨에도 불구하고, 국가로 하여금 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력하도록 의무화 하는 것은 위헌적인 발상과 규정이라고 하지 않을 수 없음. 현 정부 조차도 과거 정부의 잘못을 수정하지 않고 이를 수용함은 매우 큰 문제임.

○ 관련하여 헌법재판소는 지방교육자치제도가 중앙으로부터의 독립이라는 ‘지방자치’와 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장이라는 ‘교육자치’라고 하는 이중의 자치를 핵심으로 하는 헌법상 제도보장으로 일반행정으로부터의 독립을 중요 기본원리 중 하나로 삼아야 함을 밝혀주고 있음.

- 지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다. 이러한 ‘이중의 자치’의 요청으로 말미암아 지방교육 자치의 민주적 정당성요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다. 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것이다(헌재 2000.3.30. 99헌바113)
- 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하고 있고, 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정함으로써 제도보장으로서의 교육자치와 지방자치를 규정하고 있다. 지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다고 할 것이다. 지방교육자치의 기본원리로는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙 등을 드는 것이 보통이다(헌재 2002.3.28. 2000헌마283·778(병합)).

## 2. 불명확한 권한 배분 규정 속에서 갈등의 지속

- 지방교육자치제도가 결코 짧지 않은 기간 동안 준비되고 시행되어 왔음에도 불구하고 그 본질에 부합하게 정착되어 왔는가에 대해서는 회의적인 시각이 많음.
- 특히, 교육 영역에 있어서 중앙과 지방 사이의 지속적인 갈등의 원인은 다양한 곳에서 찾을 수 있겠지만, 일차적으로는 교육행정권한의 배분과 관련된 현행 교육 관계 법령의 태도에서 찾을 수 있음.

- 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 등 대다수의 교육 관계 법령들은 관련 사무의 권한 주체를 ‘교육부장관과 교육감’ 또는 ‘국가와 지방자치단체’와 같이 이중으로 명시하고 있음. 또한, 많은 법령들이 지방자치단체 또는 교육감에게 권한을 부여함에 있어서도 그 권한 행사의 요건과 기준 등을 대통령령을 비롯한 하위법령에서 별도로 규정하고 이의 한계 내에서만 권한 행사를 가능하게 함으로써 갈등의 소지를 낳고 있음.
- 아울러 일반자치와 달리 지방교육자치에 있어서는 국가와 지방자치단체 사이의 관계에 있어서 권한 배분에 관한 구체적이고 명확한 법적 기준과 원칙이 제시되고 있지 못한 것도 하나의 원인임.

## Ⅱ 법안의 형식적·실질적 원칙

### 1. 분권의 실질적 실현을 촉진하는 기제로서 일괄법 형식의 법제 정비

- 우리나라에 있어서 일괄법의 개념은 익숙한 것이 아님. 그럼에도 불구하고 지방분권과 관련된 법제 정비 방안을 논의함에 있어서 ‘지방일괄이양법 제정 필요’ 등 일괄법이라는 용어가 종종 사용됨.
  - 여기서 일괄법이라는 뜻은 관련된 것을 모두 모아서 동시에 처리한다는 것임.
  - 즉, 원래는 개개의 법률들을 따로따로 개정하는 절차와 과정을 거쳐야 하지만, 사정 상 필요에 의해 형식적 측면에서 하나의 법안으로 해서 동시에 개정하겠다는 것임.
- 일괄법의 대표적인 예로는 일본에서 1999년도에 제정된 「지방분권추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」(이하 일본의 지방분권일괄법)과 프랑스에서 1985년도에 제정된 「교육분야의 권한 이양에 관한 법」 등으로 알려지고 있음.
  - 한편, 최근에는 우리나라에 있어서도 일괄법 제정의 구체적인 모습을 찾아 볼 수 있게 되었음. 대통령소속 자치분권위원회가 마련한 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방이양일괄을 위한 관계법률정비와 지원에 관한 법률」 제정(안)이 그것임.
- 지방분권 추진에 있어서 일괄법의 필요성과 효용성은 크게 다음과 같이 찾을 수 있음.
  - 먼저, 지방분권 방향의 일관성 유지 및 권한과 사무의 효율적 이양이라는 측면에서 이야기 됨. 즉, 개별 법령들을 동일한 기준에 의해 동시에 개정함으로써 개정의 실질적 가능성과 효율성을 높인다는 것임. 사실, 일본에 있어서 일괄법을 제정한 것도 권한과 사무의 이양 그리고 이를 위한 법제 정비를 각 영역에서 추진하다 보니 개개 사안별로 관계집단 간의 이해관계의 대립 그리고 이로 인한 의회 내 소관 위원회에서의 처리 지연 등의 사유로 소기의 성과가 나지 않자 각 영역의 것들을 묶어서 소위 특별위원회에서 일괄 처리한 것이었음.

- 또한, 일괄법에는 통상적으로 다른 법률과의 관계에 있어서 우선하는 특별법적 성격을 부여하기 때문에 효력 면에 있어서도 의미가 있음.

## 2. 분권의 실질적 실현 촉진을 위한 기제로서 교육의 지방분권의 원칙

### 가. 일반 지방자치론에 있어서 지방분권의 원칙

- 일반적인 지방자치론에 있어서 지방행정권한의 배분 원칙은 불경합·현지성·종합성·경제성·지역총합성·주민참여·효율성의 원칙 등이 주로 논의되고 있음(황준성, 2015: 249-250).
- 독일에서 통용되는 중앙과 지방간 사무배분의 3대 원칙
  - 보충성의 원칙 / - 전권한성의 원칙 / - 자기책임성의 원칙
  - 특히 국가는 지방자치단체의 기능을 뒷받침 하는 보충적 역할에 그 핵심이 있어야 하며, 지방자치단체의 권한을 국가 자신의 것으로 하고자 해서는 안된다는 ‘보충성의 원칙’은 우리 학계에서도 일반적으로 받아들여지고 있음(황준성, 2015: 257).
- 우리나라의 현행 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조는 ‘사무배분의 원칙’으로 1)중복 배분 금지, 2)지역주민 생활 밀접 관련 사무의 지방자치단체 우선 배분, 3)포괄적 배분, 4)민간 행정참여기회 확대를 규정하고 있음.
- 대법원 판례가 제시한 기준(대법원 2013.5.23. 선고 2011추56판결)
  - ①법령의 규정 형식과 취지의 우선 고려
  - ②사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부
  - ③경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체

### 나. 교육의 지방분권의 원칙

- 교육행정권한의 지방분권과 관련하여 다수의 연구들이 어떠한 사무가 국가사무로 또는 지방사무로 되어야 하는가에 대해 그 기준을 제시하고 있음.
  - 그러나 제시되지 않은 구체적인 사무에 있어서 어떤 사무를 국가사무 또는 지방사무로 할 것인가의 배분 문제에 있어 그 기준이 되는 원칙의 제시에는 다소 인색한 것이 사실이었음.
- 박재윤 외(2005)는 교육행정권한 배분의 원칙은 교육행정 결정자 및 집행자의 권한을 어떻게 합리적으로 조정할 것인가를 정하는 기준이 된다고 하면서 다음의 10가지를 제시하였음.
  - ① 자치사무 귀속의 원칙(지방자치단체에서 가능한 독립적 처리)
  - ② 지방자치단체의 여건과 능력 고려 및 의사 존중의 원칙
  - ③ 일괄 이양의 원칙
  - ④ 사무배분기준 준수의 원칙

- ⑤ 주민의 복리 및 생활편의와 직결된 권한의 기초단위 우선 배분의 원칙
  - ⑥ 능력에 따른 이양의 원칙
  - ⑦ 최소 감독의 원칙
  - ⑧ 행정·재정적 지원 병행의 원칙
  - ⑨ 중복 배분 금지의 원칙
  - ⑩ 민간의 행정참여기회 확대의 원칙
- 김흥주 외(2005)는 1) 학교혁신 지원위주의 교육행정 기능과 역할 재정립, 2) 지방분권 강화, 3) 교육행정기관의 조직과 인력운영체제의 효율화라는 3가지 방향에 더하여 1) 자율과 선택이 통용되는 교육행정체제 혁신 추진, 2) 교육행정체제 혁신을 위한 여건 제공 강화라는 2가지 원칙을 제시하면서 중앙과 시·도교육청 및 지역교육청의 구체적인 교육행정권한 배분안을 제시하였음.
- 정영수 외(2009)는 권한 배분의 이념으로, 하봉운 외(2016)은 사무 배분의 방향으로 ‘분권화’, ‘자율화’, ‘전문화’라는 세 가지를 제시함.
- 김흥주·황준성·임소현·임동진(2013)은 다음을 배분 원칙으로 제시함.
- ①학부모와 학생의 편익 및 행정 집행의 효과성 최우선 고려 원칙
  - ②교육부장관과 교육감 권한의 중복성 금지의 원칙
  - ③학부모와 학생의 교육과 생활에 가장 밀접한 관련 사무는 교육감 부여의 원칙
  - ④포괄적 배분 원칙의 준수
  - ⑤주민의 교육행정 참여를 증진시킬 수 있는 권한 배분의 원칙
  - ⑥해당 사무처리에 소요되는 인력과 재정의 동시 이양의 원칙
- 일반 지방자치론에 있어서 제시된 지방분권의 원칙과 함께 교육의 자주성과 전문성에 터한 특수성에 기초하여 교육의 지방분권 원칙을 나름 재정리하면 다음과 같이 여섯 가지로 제시할 수 있음.
- ①학생·학부모의 최대 이익의 원칙  
: 교육의 지방분권은 단순히 교육행정의 효과성이나 경제적 효율성 등을 추구하는 것이 아니라 국민의 ‘교육기본권’의 실질적 보장 및 확대라는 헌법적 가치의 구현에 그 목적과 가치를 두어야 한다는 원칙으로, 이것은 모든 관계법들이 교육법 따라야 하는 ‘교육기본권 기속성의 원칙’과 그 맥을 같이 함.
  - ②지방교육자치 및 학교자치 구현의 원칙  
: 교육의 지방분권은 단순한 행정권한의 배분 문제가 아니라 헌법이 제도적으로 보장하고 있는 지방교육자치와 함께 그 기저가 되는 학교자치의 실질적 구현을 위한 것이 되어야 한다는 원칙으로, 형식적 분권에 따른 제왕적 교육감제로의 잘못된 귀결에 대한 경계를

- 위해 구성원들의 적극적인 참여 기제의 마련이 요청됨을 뜻함.
- ③국민적 요구 및 교육의 본질을 중시하는 보충성의 원칙  
: 교육은 본디 인간의 삶에 있어서 가장 사적인 영역의 것으로 개인의 관여가 용이한 수준에서의 자치를 우선하여야 하며, 요구되는 공공성의 정도에 따라 최소한의 국가적 개입을 점증시켜 가야한다는 원칙으로 이것은 보충성의 원칙과 그 맥을 같이함.
  - ④중복성 배제를 전제로 한 전권한성의 원칙  
: 중앙과 지방 간의 권한과 사무의 중복성을 최소화하는 전제 아래에서 특별히 규정하고 있는 교육에 관한 중앙의 권한과 사무 이외에는 별도의 규정이 없는 한 지방의 것으로 본다는 원칙으로, 이것은 지방 역시 국가와 마찬가지로 자기의 권한 및 책임 하에 종합적으로 사무를 처리하도록 한다는 포괄적 배분의 원칙과도 그 맥을 같이함.
  - ⑤재정적 배분의 병행 및 능력에 따른 탄력적 배분의 원칙  
: 교육행정 사무 또는 권한의 온전한 수행을 위해서는 필요한 재정이 뒷받침 되어야 하는바, 사무 및 권한과 함께 필요한 재정이 함께 배분되어야 한다는 원칙과 함께 획일적인 배분이 아니라 각 지방의 능력과 여건을 고려한 탄력적인 배분이 이루어져야 한다는 원칙
  - ⑥갈등 최소화를 위한 적극적 법제화 및 합법성 중심 감독의 원칙  
: 교육의 지방분권의 주요 내용들은 국회 제정법률을 통해 법제화됨으로써 갈등의 여지를 최소화 함에 더하여 교육행정권한은 전술한 전권한성의 원칙에 더하여 자기의 권한 및 책임 하에서 처리되는 것이므로 그 감독은 합목적성에 대한 감독을 제외한 합법성 감독에 국한되어 최소로 이루어져야 한다는 원칙

### Ⅲ 법안의 구체적 내용 : 개괄 및 제1장

#### 1. 법안명

- 법안명을 “교육의 지방분권 추진에 관한 법률”로 함.
- 법안명은 해당 법안의 핵심적 내용을 가장 잘 전달함에 더하여 법안이 지향하는 가치를 내포하여야 함.
- 이 법안은 기본적으로 국가에 편중되어 있는 교육행정권한을 지방으로 적극 이양함을 추진함으로써 궁극적으로는 지방교육자치를 실질적으로 구현함을 목적으로 함.

#### 2. 법안의 구성

- 이 법안은 크게 2개 장 및 부칙 체제로 구성될 예정임.



○ 제1장은 “교육의 지방분권 이념과 원칙”이라는 제목을 갖는데 이 법안의 총칙에 해당함.

- 소위 일괄법 제정을 통하여 지방분권을 가속화시켰던 일본과 프랑스의 사례를 보면, 일본의 경우 1999년 「지방분권추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」 제정 이전에 1995년 「지방분권추진법」 제정 등을 통해 지방분권추진 기본 이념 및 기본 방침에 대한 법제화가 먼저, 이루어져 있었으며, 프랑스도 1985년도의 「교육분야의 권한 이양에 관한 법」 등 개별 영역에서의 일괄법 제정 이전에 총론적인 의미에서 2006년 「지방분권개혁추진법」 등이 제정되어 있었음.
- 그리고 우리나라 일반행정 영역에서 마련 중인 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방이양일괄을 위한 관계법률정비와 지원에 관한 법률」(안)도 이미 관련된 이념 및 원칙, 기준 등이 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 의해 법제화되어 있음을 기반으로 한 것임.
- 이러한 의미에서 제1장은 목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 교육 지방분권의 기본 이념, 국가 및 지방자치단체의 책무, 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 수립, 사무배분의 기본원칙, 사무 배분, 공동사무 등, 사무 추진의 원칙, 교육지방분권 추진 위원회 및 사무기구 등과 관련된 조문을 담음.

○ 제2장은 “관련 법률의 일괄 정비”라는 제목 하에 구체적인 개별 법률들의 개정안을 담음.

- 관련 법률들을 일괄 정비한다고 하여 모든 법률들을 일시에 개정하는 것은 현실적으로 불가능함. 따라서 선행 사례인 일본과 프랑스가 그러하였듯이 현재 이양 필요성에 대하여 논의 되는 것들 중 그 필요성이 명백하고 나름의 합의에 이른 것들부터 순차적으로 이양을 추진할 필요가 있음.
- 이와 관련하여 연구팀에서는 많은 교육 관계 법률들 중 우선적으로 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「특수교육법」, 「사립학교법」, 「교육공무원법」 등을 대상으로 분권과 관련된 개정안을 도출하였음.
- 한편, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」은 교육의 지방분권과 관련하여 보다 많은 숙의가 필요하고 필요 시 거의 전면개정에 달하는 수준의 개정이 필요할 수 있으므로 일괄법에 포함시키지 않고, 개별적으로 개정안을 도출하고자 함. 이 부분의 내용이 마지막 3차 포럼의 중심내용으로 예상됨.

○ 부칙에는 시행일이 규정되는데, 기본적으로는 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하도록 하되, 제도 및 조직의 보완 특히 이 개정 법의 시행을 위한 시·도의 조례 또는 교육규칙이 그 때까지 정비되지 못할 경우에는 정비 시까지 이 법 시행 직전의 관련 규정을 따르도록 함으로써 입법적 불비 상태에 대비함.

### 3. 제1장 ‘교육의 지방분권 이념과 원칙’의 내용

## 1) 제1조 목적

제1조(목적) 이 법은 지방교육자치를 실질적으로 구현하기 위하여 교육의 지방분권 추진에 관한 기본 이념, 사무 배분의 기본 원칙 등을 규정하고, 관련 법률을 일괄 정비함을 목적으로 한다.

## 2) 제2조 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. '교육'이라 함은 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인등에 관한 특수교육법」 및 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 등에 따라 교육부장관과 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)의 권한과 책임 아래 이루어지는 고등학교 이하 학교급에 해당하는 모든 교육을 말한다.
2. '지방분권'이라 함은 교육부장관 및 교육감의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 교육의 자주성·전문성 및 주민참여에 기초한 지방교육자치를 강화하는 것을 말한다.
3. '공동사무'라 함은 교육부장관과 교육감이 학생의 교육에 관한 기본권 보장 등을 위하여 권한과 책임을 나누어 집행하는 사무를 말한다.

## 3) 제3조 다른 법률과의 관계

제3조(다른 법률과의 관계) 교육의 지방분권과 관련하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 제3조에서 교육의 지방분권과 관련하여서는 동 법이 우선적 효력을 가짐을 명시함으로써 법명에 특별법이라는 단어를 사용하지 않음에도 불구하고 특별법적 효력을 갖게 됨을 밝힘.
- 한편, 제주특별자치도, 세종특별자치시 등에서 특별법을 통해 앞선 교육의 지방분권을 실현하고 있는 경우 이를 인정함과 동시에 국가 전체적으로 교육의 지방분권이 한층 강화됨을 고려하여 해당 지역에서도 특별자치시·도의 위상에 맞게 교육의 지방분권을 더 진일보 시켜야 함을 강조하는 의미가 있음.

## 4) 제4조 교육 지방분권의 기본 이념

제4조(교육 지방분권의 기본 이념) 교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치와 학교자치를 구현하고, 학생의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 기본으로 한다.

- 제4조는 교육 영역에서의 지방분권이 추구하는 본질적 목적이 지방교육자치와 학교자치의 구현을 통해 궁극적으로 학생의 교육을 받을 권리를 실질적 보장하고 확대함에 있음을 밝힘과 아울러 이것은 헌법이 정하고 있는 교육의 자주성 및 전문성 보장과 함께 지역의 특성에 맞는

교육이 실시될 수 있을 때 가능함을 천명하는 것임.

- 한편, 동조에 있어서 ‘학교자치’의 구현을 교육 지방분권의 기본 이념의 하나로 명시하는 것의 타당성에 대한 논란이 다소 있는 것이 사실이며 특히 ‘학교자치’를 ‘학교 민주화’라는 용어로 전환할 것의 필요성에 대한 주장이 있음. 그런데, ‘학교자치’라는 개념이 아직 법적 용어로 활용되고 있지는 못하지만 학계를 비롯한 교육법현실 속에서는 이미 오랫동안 통용되고 있으며, 동법이 ‘학교 내 의사결정 구조’의 변화까지 규율하고자 하는 것은 아니지만 국가와 지방자치단체 사이의 진전된 분권이 ‘지방자치단체와 단위 학교’ 사이의 권한 배분 관계에도 긍정적인 영향을 미쳐야 함을 강조하면서 ‘학교운영방식에 관한 입법지향성’을 함께 나타내는 용어로 ‘학교자치’라는 단어를 활용하고자 함.

## 5) 제5조 국가의 책무

제5조(국가의 책무) ①국가는 교육의 지방분권에 필요한 법과 제도를 지속적으로 정비하여야 한다.  
 ②국가는 교육의 지방분권을 추진할 때, 지방자치단체의 의견을 최대한 존중하고 학생·학부모 및 교직원 등 국민의 관심과 이해를 최대한 반영하여야 한다.  
 ③국가는 교육의 지방분권에 따라 지방자치단체가 소관 사무를 자주적으로 집행할 때에 필요한 인력과 재원을 충분히 확보할 수 있도록 지원하여야 한다.

## 6) 제6조 지방자치단체의 책무

제6조(지방자치단체의 책무) ①지방자치단체는 교육의 지방분권 추진에 따라 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 수립하여 시행하여야 한다.  
 ②지방자치단체는 소관 사무를 추진할 때, 공정성과 투명성을 확보하고, 주민 참여와 학교자치의 내실화를 위해 필요한 조치를 지속적으로 강구해야 한다.  
 ③지방자치단체는 소속 교원 및 공무원의 전문성을 높이고 자치 역량을 강화하여 교육행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

## 7) 제7조 교육의 지방분권 종합계획 수립

제7조(교육의 지방분권 종합계획 수립) ①제13조에 따른 교육의 지방분권 추진 위원회(이하 "위원회"라 한다)는 5년마다 교육부 등 관계 중앙행정기관과 지방자치단체와의 협의를 통하여 교육의 지방분권 종합계획을 수립하여야 한다.  
 ②교육의 지방분권 종합계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.  
 1. 교육의 지방분권 추진에 관한 기본방향과 목표  
 2. 주요 추진과제 및 추진방법  
 3. 관련법제의 정비 방안  
 4. 재원조달방안  
 5. 학생, 학부모, 지역주민 등의 의견 및 이해 반영 방안  
 6. 그 밖에 교육의 지방분권 추진을 위하여 필요한 사항  
 ③교육의 지방분권 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 및 국회에 보고하여야 하고, 이미 수립된 교육의 지방분권 종합계획을 변경할 때에도 같다. 다만, 법령의 개정이나 관계 중앙행정기관의 관련 사업계획 변경에 따

른 변경 및 기타 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.  
④위원회는 전항에 의해 대통령 및 국회에 보고된 교육의 지방분권 종합계획을 보고 직후 관계 중앙행정기관의 장 및 교육감에게 통보하여야 한다.

## 8) 제8조 연도별 시행계획의 수립

제8조(연도별 시행계획의 수립) 위원회는 제7조에 따른 교육의 지방분권 종합계획을 추진하기 위하여 관계중앙행정 기관의 장 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제42조 규정에 의한 교육감협의체(이하 "교육감협의체"라 한다) 등과 협의하여 매년 교육의 지방분권 시행계획을 수립하여야 한다.

## 9) 제9조 사무배분의 기본원칙

제9조(사무배분의 기본원칙) ① 교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되, 제10조 제1항 각호에 해당 하는 사무는 교육부장관의 사무로 한다.  
②교육감은 자기의 권한 및 책임 하에 종합적으로 해당 사무를 처리한다.

○ 제9조는 사무배분의 기본원칙을 규정함.

- 먼저, 제1항에서는 유·초·중등교육에 관한 사무는 현지성 원칙 또는 보충성의 원칙 등에 기 반하여 별도로 규정하는 교육부장관의 사무 이외에는 기본적으로 교육감의 사무임을 천명 하고 있음.
- 제2항은 “교육감은 자기의 권한 및 책임 하에 종합적으로 해당 사무를 처리한다.”고 규정하 여 교육감이 소관 사무를 수행함에 전권한성을 가짐을 밝힘.

## 10) 제10조 사무 배분

제10조(사무 배분) ①교육부장관의 소관 사무는 다음 각 호와 같다. 다만, 제19호의 경우는 교육감협의체 또는 개 별 교육감과 교육부장관 간에 합의가 있는 경우에 한한다.

1. 국가수준의 중장기 교육계획 수립
2. 의무교육의 범위 및 대상 설정
3. 국가차원의 무상교육 실시
4. 유·초·중등학교 종류·단계 및 학교급별 수업연한 설정
5. 고등학교 이하 각급 학교, 외국교육기관 및 외국인학교의 설립 기준 수립
6. 국가 교육과정의 연구·개발·고시
7. 교과용도서 발행에 관한 기준 수립
8. 학교생활기록 및 학생건강기록의 최소 범위 설정
9. 국가 수준의 학생 건강·안전 보장 및 재난 대응
10. 국가 수준의 학생 학업성취도 평가계획 수립
11. 학력 인정 기준 수립
12. 교원의 자격, 임용, 보수, 신분보장, 징계, 소청 등에 관한 사무
13. 국가 수준의 교육재정 확보 및 배분
14. 국가 수준의 교육관련 통계 및 정보의 조사, 분석, 공개
15. 국가 수준의 국제적 교육협력 및 재외국민 교육 정책 수립·시행

16. 관계 중앙행정기관 등과 협력에 관한 사무
  17. 국가보조사업, 국가시책사업 및 국가위임사무에 대한 점검
  18. 국가 수준의 교육격차 해소 지원
  19. 그밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가수준의 지원이 필요한 사무 추진
- ②교육부장관은 전항의 규정에도 불구하고 다른 법률이 정하는 바에 따라 소관사무의 일부를 필요한 자원과 함께 지방자치단체 또는 교육감에게 위임할 수 있다.
- ③교육감은 제1항 각호에 해당하지 않는 사무로서 해당 교육청의 관할에 속하는 사무를 처리한다.
- ④교육감은 필요한 경우 해당 시·도 사무의 일부를 교육감협의체에 위탁하여 효율성을 도모할 수 있다

○ 제10조는 구체적으로 교육부장관과 교육감의 사무를 배분하는 조항인바, 유·초·중등교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무임을 전제로 교육부장관의 소관 사무를 별도 규정하는 방식을 채택하였음. 이것은 교육관련 법령 체제를 Negative식으로 변경하여 법으로 금지하는 것 이외에는 모두 허용하여야 한다는 요구를 고려한 것으로, 유·초·중등교육에 관한 사무에 있어서는 열거된 것 이외에는 모두 교육감의 사무임을 강조하는 방식이기도 함.

- 사무배분의 내용을 조문화하는 방법은 크게 2가지가 있음. 하나는 구체적인 사항들을 하나 하나 열거하는 방식이며, 다른 하나는 대강의 사항들을 예시적으로 규율하는 방식임.
- 열거하는 방식의 경우 해석의 차에 따른 다툼이 적다는 장점이 있는 반면에 변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 단점이 있음. 반면 예시하는 방식은 변화에는 탄력적으로 대응할 수 있는 반면에 해석의 여지가 많아진다는 불확실성이 있음. 이와 관련하여 동법안의 작성에 있어서는 전자 즉, 열거주의를 채택하였음.

○ 제2항은 전항의 규정에 의해 교육부장관의 소관 사무임도 불구하고 다른 법률이 정하는 바에 따라 교육부장관이 해당 소관사무의 일부를 지방자치단체 또는 교육감에게 위임할 수 있는 규정을 두고 있음.

- 특히, 이 조항은 소관 사무의 위임이 이루어질 경우에는 반드시 ‘필요한 자원과 함께’하도록 명문화하고 있음에 주목할 필요가 있음.
- 한편, 여기서 지방자치단체에 위임함은 단체위임을, 교육감에게 위임함은 기관위임을 뜻함.

#### 11) 제11조 공동사무

제11조(공동사무) ①교육부장관과 교육감은 전조의 규정에도 불구하고 소관 사무의 일부 다른 법률이 정하는 바에 따라 또는 필요하다고 합의하는 경우에 제13조의 ‘교육지방분권추진위원회’의 심의를 거쳐 공동사무로 할 수 있다.

②교육부장관과 교육감은 전항의 공동사무를 수행할 때에 있어서 어떠한 경우에도 권한과 책임을 일방에게 전적으로 위임하거나 부과하여서는 아니된다.

○ 제11조는 공동사무라는 제목을 갖고 있는데, 기본적으로는 제2조 정의에서 밝힌 바 있는 공동사무에 관한 규정임.

- 즉, 제9조 및 제10조에 의해 교육부장관과 교육감의 소관 사무를 명백하게 구분함이 원칙

이지만, 필요한 경우에는 특히 “소관 사무의 일부”에 한하여, 교육부장관과 교육감이 권한과 책임을 분담하여 공동사무로 할 수 있는 근거규정을 별도로 마련한 것임. 다만, 공동사무가 되기 위해서는 우선적으로는 교육부장관과 교육감의 합의와 함께 제13조의 ‘교육지방분권추진위원회’의 심의 과정이 필요함을 명시하고 있음. 아울러, 특수교육 등 국가와 지방자치단체의 협력적 업무 수행이 절실히 필요한 영역에 있어서는 해당 법률로 국가와 지방자치단체의 공동사무를 설정할 수 있도록 하였음.

- 제2항은 공동사무라는 명목 하에서 관련 사무와 관련된 권한과 책임이 어느 일방에게 전적으로 귀속됨으로써 앞서 규정한 사무배분의 원칙이 유명무실화되는 것을 경계하는 규정임.

## 12) 제12조 사무 추진의 원칙

제12조(사무 추진의 원칙) ①교육부장관 및 교육감은 소관 사무(제11조의 공동사무 등을 포함한다. 이하 같다)를 추진할 때, 학생의 학습권 및 교직원의 전문성, 학교자치의 원칙이 최대한 보장되도록 하여야 한다.  
②교육부장관은 소관 사무를 추진할 때, 교육감의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다.  
③교육감은 소관 사무를 추진할 때, 학생, 교직원, 학부모, 지역사회의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다.  
④학교는 학교자치의 실현을 위하여 그 운영에 있어서 학교구성원의 참여를 적극 보장하여야 한다.

## 13) 제13조 교육지방분권 추진 위원회의 설치 및 기능

제13조(교육지방분권 추진 위원회) ①교육의 지방분권 추진을 위하여 대통령 소속으로 ‘교육지방분권 추진 위원회’(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.  
②위원회는 다음 각호의 사항을 관장한다.  
1. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 수립  
2. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 추진 등에 관한 조사 및 점검  
3. 교육의 지방분권 추진 과정 상 국가 및 지방자치단체의 갈등에 관한 조정  
4. 교육의 지방분권 강화를 위한 권한 이양 사무의 지속적인 발굴 및 관계 법령안의 제출  
5. 교육부장관과 교육감의 공동사무 설정에 관한 심의  
6. 교육의 지방분권 추진을 위해 필요한 사항에 관하여 국가 및 지방자치단체에 대한 의견 개진  
7. 그밖에 국가 및 지방자치단체가 요청하는 자문에 대한 응답  
③교육부장관과 교육감은 전항 제3호에 의한 위원회의 조정 결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

## 14) 제14조 교육지방분권 추진 위원회의 구성 및 운영

제14조(위원회의 구성 및 운영) ①위원회는 위원장 1인을 포함한 13명의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 연임할 수 있다.  
②위원회는 교육부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장, 교육감협의체 회장을 당연직으로 하고, 그밖에 대통령, 국회의장, 교육감협의체 각각 3명씩 추천한 위원으로 구성한다.  
③위원장은 민간위원 중에서 호선으로 선출한다.  
④위원회의 업무를 효율적으로 관장하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.  
⑤위원회의 관장사항을 전문적으로 연구·검토하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.  
⑥그밖에 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 15) 제15조 사무기구

제14조(사무기구) ①위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.  
 ②제1항에 따른 사무기구의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제1장의 마지막 조인 제14조는 전술한 ‘교육지방분권 추진 위원회’의 사무를 지원할 스태프조직으로서 별도의 기구를 두도록 하면서, 이 기구의 구성 및 운영에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.

## IV 법안의 구체적 내용 : 제2장

### 1. 제2장 개관

#### ▶ 대상 법률 7건

- 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인등에 관한 특수교육법」, 「사립학교법」, 「교육공무원법」, 「정부조직법」

#### ▶ 개정조문의 주요 분류

- 해당 조문에서 중앙과 시·도간 업무 구분 명확화를 위한 개정
- 법률에서 직접 규정한 사항 외의 세부적인 사항의 규정에 관한 입법 위임을 ‘대통령령’에서 ‘시·도의 조례’로 개정
- 법률에서 직접 규정한 사항 외의 세부적인 사항의 규정에 관한 입법 위임을 ‘대통령령’에서 ‘대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례’로 개정
- 법률에서 직접 규정한 사항 외의 세부적인 사항의 규정에 관한 입법 위임을 ‘대통령령’에서 ‘교육규칙’으로 개정

〈표〉 주요 개정 일람표

	「교육 기본법」	「유아 교육법」	「초·중등 교육법」	「장애인등에 관한 특수교육법」	「사립 학교법」	「교육 공무원법」	「정부 조직법」
직접 구분 명확화		2	1	1	12	1	1
시·도의 조례로 위임	2	6	5	1	5	6	
대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 위임		4	4	7	1	4	
교육규칙으로 위임 또는 교육감이 정하도록 규정		2	1	2		2	
계	2	14	12	11	18	13	1

## 2. 관련 개별법률의 일괄 정비(안) 비교

### 1) 교육기본법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제15조 제2항	제15조(교원단체) ①교원은 상호 협동하여 교육의 진흥과 문화의 창달에 노력하며, 교원의 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위하여 각 지방자치단체와 중앙에 교원단체를 조직할 수 있다. ②제1항에 따른 교원단체의 조직에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	②제1항에 따른 교원단체의 조직에 필요한 <u>사항으로 중앙의 교원단체 경우는 대통령령으로 정하고, 각 지방자치단체의 교원단체 경우는 시·도의 조례로 정한다.</u>	제2항의 대통령령은 입법불비 상태이며, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 제11조는 교육부장관뿐만 아니라 시·도교육감에게도 관련 교원단체와의 교섭·협의의 그리고 이에 따라 합의된 사항의 시행 노력 의무를 부과하고 있음. 이와 관련하여 각 지방자치단체에 조직되어 교육감과 교섭·협약하게 되는 교원단체의 경우 일반적으로 대통령령으로 정해진 바에 의해 조직되는 것이 아니고, 시·도의 조례로 필요한 사항을 규정하도록 하여 해당 지역의 특수성 및 요구가 반영될 수 있도록 함. 다만, 여기서 지방자치단체의 교원단체란 해당 지방 고유의 교원단체를 말하는 것으로 중앙 수준에서 조직된 교원단체의 지부에 해당하는 경우는 제외함.
2	제28조 제3항	제28조(장학제도 등) ① 국가와 지방자치단체는 경제적 이유로 교육받기 곤란한 자를 위한 장학제도(獎學制度)와 학비보조제도 등을 수립·실시하여야 한다. ②국가는 다음 각 호의 자에게 학비나 그 밖에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 1. 교원양성교육을 받는 자 2. 국가가 특히 필요로 하는 분야를 국내외에서 전공하거나 연구하는 자 ③제1항 및 제2항에 따른 장학금 및 학비보조금 등의 지급 방법 및 절차, 지급받을 자의 자격 및 의무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③제1항 및 제2항에 따른 장학금 및 학비보조금 등의 지급 방법 및 절차, 지급받을 자의 자격 및 의무 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.</u>	현행법은 장학금 및 학비보조금과 관련하여 추가적으로 필요한 사항을 대통령령으로서만 규정하도록 하고 있는데 이것은 지방자치단체의 경우에는 자율적인 실시 권한이 극히 제한된 상태에서 책무만 부담하게 되는 것임.



## 2) 유아교육법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제3조의2 제2항	제3조의2(유아교육발전기본계획) ①교육부장관은 유아교육의 발전을 위하여 유아교육에 관한 중장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 유아교육발전기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여 추진하여야 한다. ②교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 5년마다 기본계획을 수립하여야 한다. ③기본계획의 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	③기본계획의 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하되, <u>교육부장관은 기본계획을 수립할 때 교육감의 의견을 들어야 한다.</u>	교육부장관이 수립하는 유아교육발전기본계획은 교육감이 수립하는 연도별시행계획의 근간이 되면서 궁극적으로는 시·도교육청의 유아교육에 관한 정책 및 행정에 영향을 줄을 고려하여, 기본계획 수립 시에 교육감들의 의견을 듣는 절차를 반드시 가질 것을 법제화함.
2	제5조 제3항	제5조(유아교육위원회) ③중앙유아교육위원회와 시·도 유아교육위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	③중앙유아교육위원회와 시·도 유아교육위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 시·도의 조례</u> 로 정한다.	교육감 관할의 조직인 시·도 유아교육위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 해당 지역의 특수성 및 요구를 반영하여 시·도의 조례로 정하도록 개정함.
3	제6조 제2항	제6조(유아교육진흥원) ②제1항에 따른 유아교육진흥원의 설치·운영 및 위탁 등에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	②제1항에 따른 유아교육진흥원의 설치·운영 및 위탁 등에 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 시·도의 조례</u> 로 정한다.	지방자치단체에 두는 유아교육진흥원은 해당 지역의 특수성 및 요구를 반영하여 설치 운영될 수 있도록 시·도의 조례에 필요한 사항을 규정하도록 개정함.
4	제10조 제2항	제10조(유치원규칙) ①유치원의 장(유치원을 설립하는 경우에는 해당 유치원을 설립하려는 자를 말한다. 이하 "원장"이라 한다)은 법령의 범위에서 유치원규칙을 제정하거나 개정할 수 있다. ②유치원규칙의 기재사항 및 제정절차 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	②유치원규칙의 기재사항 및 제정절차 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례</u> 로 정한다.	유치원 규칙은 유치원 내 교육 및 운영의 기본적인 사항을 규율하게 되는데 이를 공사립유치원의 경우에도 대통령령으로 규율함은 유치원 교육의 근간을 국가가 직접 관할하는 것이므로 시·도의 조례로 개정함. 다만, 학칙 내용 중 일부는 교육부장관의 소관에 속하기 때문에 이들은 대통령령에서 큰 틀을 정하도록 할 필요가 있음을 고려함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
5/6	제12조 제3항	제12조(학년도 등) ③유치원의 학기·수업일수·학급편성·휴업일 및 반의 편성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③유치원의 학기와 수업일수는 대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하고, 학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	공립 및 사립유치원의 경우, 학기와 수업일수는 교육과정의 중요 내용으로 교육부장관의 소관에 해당하기 때문에 기본적으로는 대통령령으로 정하되, 최종적인 재량권은 지방자치단체가 갖도록 함과 아울러 기타 학급편성, 휴업일, 반 편성 등을 바로 시·도의 조례로 정하도록 함.
7/8	제19조	제19조(평가) ①교육감은 유아교육을 효율적으로 하기 위하여 필요하면 유치원 운영실태 등에 대한 평가를 할 수 있다. ②교육부장관은 필요한 경우 각 시·도 교육청의 유아교육 전반에 대한 평가를 실시할 수 있다. ③제1항과 제2항에 따른 평가의 대상·기준 및 절차와 평가결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제19조(평가 및 점검) ① 교육감은 유아교육을 효율적으로 하기 위하여 필요하면 유치원 운영실태 등에 대한 평가를 할 수 있다. ② 교육부장관은 교육행정의 효율적 수행을 위하여 필요한 경우 국가보조사업, 국가정책사업 및 국가위임사무의 추진 실태를 점검할 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 평가 및 점검의 대상·기준 및 절차와 평가결과의 공개 등에 필요한 사항은 시·도의 조례와 대통령령으로 각각 정한다.	교육부장관의 유아교육 전반에 대한 평가권을 규정하고 있는 제2항을 「초·중등교육법」 제9조를 차용하여 '교육행정의 효율적 수행을 위하여'라는 목적 아래에서 국가보조사업, 국가정책사업 및 국가위임사무의 추진실태 점검으로 개정함. 아울러 교육감의 자체적인 유치원 운영 실태 평가에 관한 구체적인 사항은 대통령령이 아닌 시·도의 조례에서 규정하도록 함.
9	제19조의3 제3항	제19조의3(유치원운영위원회의 설치) ③유치원에 두는 유치원운영위원회의 위원 정수는 5명 이상 11명 이내의 범위에서 유치원의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.	③ 유치원에 두는 유치원운영위원회의 위원 정수는 5명 이상 11명 이내의 범위에서 유치원의 규모 등을 고려하여 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	유치원 규모 등을 고려하여 개별 공립 및 사립 유치원에 두는 유치원운영위원회의 구체적인 정수를 현재에는 대통령령에서 규정하도록 하고 있으나 이를 시·도의 조례로 정하도록 개정함.
10	제19조의4 제1항 제10호	제19조의4(유치원운영위원회의 기능) ① 국립·공립 유치원에 두는 유치원운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. ... 10. 그 밖에 대통령령 및 시·도 조례로 정하는 사항	10. 그 밖에 국립유치원은 대통령령으로, 공립유치원은 시·도의 조례로 정하는 사항	유치원운영위원회의 추가적인 심의사항을 정하는 주체를 국립과 공립으로 명확히 구분함. 즉, 국립유치원은 대통령령으로, 공립유치원은 시·도의 조례로 정하도록 조문을 정비함.
11	제19조의5 제2항	제19조의5(유치원운영위원회의 구성·운영) ②사립유치원에 두는 유치원운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 정관 또는 유치원규칙으로 정한다.	② 사립유치원에 두는 유치원운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하고, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 정관 또는 유치원규칙으로 정한다.	사립유치원운영위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 공립유치원과 동일하게 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하도록 함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
12	제19조의6 제4항	제19조의6(유치원운영위원회 위원·의 연수 등) ① 교육감은 유치원운영위원회 위원·의 자질과 직무수행능력의 향상을 위한 연수를 실시할 수 있다. ② ~ ③ (생략) ④제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 위원·의 연수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 위원·의 연수에 필요한 사항은 <u>대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.</u>	현재는 제4항의 대통령령이 마련되어 있지 않으며, 제1항에서 유치원운영위원회 위원·의 연수에 관한 권한이 교육감에게 있음을 고려할 때, 기타 사항에 대한 규정은 대통령령이 아닌 시·도의 조례에서 규정하도록 함이 타당함.
13	제20조 제3항	제20조(교직원의 구분) ①유치원에는 교원으로 원장·원감·수석교사 및 교사를 두되, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 유치원에는 원감을 두지 아니할 수 있다. ②유치원에는 교원외에 촉탁의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원 등을 둘 수 있다. ③유치원에 두는 교원과 직원(이하 "교직원"이라 한다)의 정원·배치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③유치원에 두는 교원과 직원(이하 "교직원"이라 한다)의 정원·배치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 공립과 사립 유치원의 정원 이외의 배치기준 등에 관하여 필요한 사항은 <u>교육규칙으로 정한다.</u>	교직원의 정원과 배치기준은 가급적 시·도의 자율로 하면 좋지만 현재 교원의 경우 국가공무원의 신분을 갖고 있으며, 중앙정부로부터 정원 통제를 받는 상황이므로 일정 부분 국가의 통제 아래에 있는 것은 불가피함. 따라서 공립 및 사립유치원의 경우 정원 이외의 사항에 관하여는 시·도교육감이 교육규칙으로 정하도록 함. 「초·중등교육법」도 제19조제4항에서 정원은 대통령령으로, 배치기준은 관할청이 정하도록 하고 있음.
14	제25조 제5항	제25조(유치원 원비) ⑤ 그 밖에 유치원 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.	⑤그 밖에 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항으로 <u>국립유치원의 경우에는 교육부령으로 정하고, 공립 및 사립유치원의 경우에는 교육규칙으로 정한다.</u>	현행법은 법률이 직접 규정하고 있지 않지만 필요한 사항을 모두 교육부령으로 정하도록 하고 있으나, 공립 및 사립유치원의 경우는 시·도의 특수성을 반영하여 시·도의 조례로 정하도록 개정함. 참고로 「초·중등교육법」도 제10조에서 수업료와 그 밖의 납부금을 거두는 방법 등을 공립과 사립은 시·도의 조례로 정하도록 하고 있음.

## 3) 초·중등교육법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제8조 제2항	<p>제8조(학교 규칙) ① 학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 법령의 범위에서 학교 규칙(이하 "학칙"이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다.</p> <p>② 학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>(초·중등교육법 시행령 제9조)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수업연한·학년·학기 및 휴업일</li> <li>2. 학급편제 및 학생정원</li> <li>3. 교과·수업일수 및 고사와 과정수료의 인정</li> <li>4. 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·수료 및 졸업</li> <li>5. 조기진급, 조기졸업 및 상급학교 조기입학 자격 부여</li> <li>6. 수업료·입학금 기타의 비용징수</li> <li>7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항</li> <li>8. 학생자치활동의 조직 및 운영</li> <li>9. 학칙개정절차</li> <li>10. 기타 법령에서 정하는 사항</li> </ol>	<p>② 학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.</u></p>	<p>학교규칙은 해당 학교의 운영 및 교육활동에 관한 기본적 사항을 규율하게 되는데 이러한 학칙의 주요 내용들을 대통령령으로 규율함은 학교교육의 근간을 국가가 직접 관할하는 것임. 따라서 국립학교 이외의 공립과 사립학교의 경우 학칙에 관한 개재 사항 및 제·개정절차 등에 관하여 필요한 사항을 시·도의 조례로 개정함. 다만, 학칙 내용 중에서 교육부장관의 소관에 속하는 일부 사항들은 대통령령에서 큰 틀을 정하도록 하고, 그 범위 내에서 시·도의 조례로 정하도록 절충함.</p>
2	제9조 제2항	<p>제9조(학생·기관·학교 평가)</p> <p>② 교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 그 관할하는 학교를 평가할 수 있다.</p>	<p>② 교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 직접 관할하는 국립학교를 평가할 수 있다.</p>	<p>일각에서 제2항에 의해 시·도교육청과 함께 교육청 관할 학교들을 교육부장관이 평가할 수 있는 것으로 해석되고 있는바, 여기서 그 관할하는 학교는 교육부가 직접 관할하는 국립학교를 의미하는 것이므로 이를 명백히 하여 오해의 소지를 없앨 필요가 있음.</p>

No.	조항	현행	정비(안)	이유
3	제9조 제4항	제9조(학생·기관·학교 평가) ④ 제2항 및 제3항에 따른 평가의 대상·기준·절차 및 평가 결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 제2항 및 제3항에 따른 평가의 대상·기준·절차 및 평가 결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령과 시·도의 조례로 정한다.	교육감이 평가권을 갖는 제3항의 경우에는 대통령령이 아니라 시·도의 조례로 정하도록 개정함.
4	제19조의 2 제2항	제19조의2(전문상담교사의 배치 등) ② 제1항의 전문상담순회교사의 정원·배치 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 제1항의 전문상담교사 및 전문상담순회교사의 정원·배치 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 국립학교 이외의 배치 기준 등에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.	전문상담교사 및 전문상담순회교사의 경우도 일반 교직원과 마찬가지로 정원은 대통령령으로, 배치기준은 교육감이 제정하는 교육규칙으로 정하도록 개정함.
5/6	제24조 제3항	제24조(수업 등) ③ 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ 학교의 학기와 수업일수는 대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하고, 학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	학과와 수업일수는 교육과정의 중요 내용으로 교육부장관의 소관에 해당하기 때문에 기본적으로는 대통령령으로 정하되, 최종적인 재량권은 지방자치단체가 갖도록 함과 아울러 기타 학급편성, 휴업일, 반 편성 등을 바로 시·도의 조례로 정하도록 함.
7	제31조 제3항	제31조(학교운영위원회의 설치) ③ 학교운영위원회의 위원 수는 5명 이상 15명 이하의 범위에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.	③ 학교운영위원회의 위원 수는 5명 이상 15명 이하의 범위에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	공립 및 사립학교의 경우에는 학교운영위원회의 구체적인 위원수를 법률이 정한 범주 내에서는 해당 지역의 여건을 고려하여 지역별로 융통성 있게 시·도의 조례로 정하도록 개정함.
8	제32조 제1항 제14호	제32조(기능) ① 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. … 14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항	14. 그 밖에 국립학교는 대통령령으로, 공립학교는 시·도의 조례로 정하는 사항	학교운영위원회의 추가 심의 사항에 관한 규정을 학교설립 유형에 따라 국립의 경우에는 대통령령으로, 공립의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 사유로 명확히 함.
9	제33조 제2항	제33조(학교발전기금) ① 제31조에 따른 학교운영위원회는 학교발전기금을 조성할 수 있다. ② 제1항에 따른 학교발전기금의 조성 및 운용방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 제1항에 따른 학교발전기금의 조성 및 운용방법 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	법률에서 직접 규정하지 않은 학교발전기금의 조성 및 운영방법 등에 필요한 사항의 규정을 국립학교의 경우에는 대통령령으로, 공립 및 사립의 경우에는 시·도의 조례가 규정하도록 함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
10	제34조 제2항	제34조(학교운영위원회의 구성·운영) ② 사립학교에 두는 학교운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 해당 학교법인의 정관으로 정한다.	② 사립학교에 두는 학교운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 <u>대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하고</u> , 그 밖에 운영에 필요한 사항은 해당 학교법인의 정관으로 정한다.	사립학교운영위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 공립학교와 동일하게 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하도록 함.
11	제34조의 2 제4항	제34조의2(학교운영위원회 위원의 연수 등) ① 교육감은 학교운영위원회 위원의 자질과 직무수행능력의 향상을 위한 연수를 실시할 수 있다. ② ~ ③ (생략) ④ 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 그 밖에 필요한 사항은 <u>대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다</u> .	현재는 제4항의 대통령령이 마련되어 있지 않으며, 제1항에서 학교운영위원회 위원의 연수에 관한 권한이 교육감에게 있음을 고려할 때, 기타 사항에 대한 규정은 대통령령이 아닌 시·도의 조례에서 규정하도록 함이 타당함.
12	제61조 제1항	제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다.	① 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 <u>대통령령 또는 시·도의 조례에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조의 전부 또는 일부를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다</u> .	본 조는 자율학교에 관한 규정인데 향후 이와 같은 특례 즉, 자율학교의 지정 및 운영이 시·도 차원에서 보다 융통성있게 이뤄지도록 할 필요가 있음. 또한, 법에서 열거된 특례의 대상들이 모두 적용되지 않는 경우뿐만 아니라 일부만 적용하지 않는 경우도 있는바 이를 구체적으로 명시함. 한편, 동법시행령 제105조 제6항은 “제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 자율학교의 지정 및 운영에 필요한 사항은 교육부장관이 정하여 고시한다.”고 규정하고 있는바, “교육부장관이 정하여 고시한다.”를 “시·도의 조례로 정한다.”로 개정할 필요가 있음.

#### 4) 장애인등에 관한 특수교육법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제3조 제3항	제3조(의무교육 등) ③ 제1항에 따른 의무교육 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.	③ 제1항에 따른 의무교육 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.	비용에 관하여 기본적으로 국가와 지방자치단체가 함께 부담하도록 함은 유지하되, 지방자치단체가 부담하는 비용에 관련된 세부 내용을 최종적으로는 지방자치단체가 해당 지역의 상황과 수요 등 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 결정하도록 개정함.
2	제5조 제1항	제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) ① 국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자에게 적절한 교육을 제공하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다. 1. 장애인에 대한 특수교육종합계획의 수립 2. 특수교육대상자의 조기발견 3. 특수교육대상자의 취학지도 4. 특수교육의 내용, 방법 및 지원체제의 연구·개선 5. 특수교육교원의 양성 및 연수 6. 특수교육기관 배치계획의 수립 7. 특수교육기관의 설치·운영 및 시설·설비의 확충·정비 8. 특수교육에 필요한 교재·교구의 연구·개발 및 보급 9. 특수교육대상자에 대한 진로 및 직업교육 방안의 강구 10. 장애인에 대한 고등교육 방안의 강구 11. 특수교육대상자에 대한 특수교육 관련서비스 지원방안의 강구 12. 그 밖에 특수교육의 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 사항	① 국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자에게 적절한 교육을 제공하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다. 다만, 제1호, 제5호 중 양성, 제10호는 국가의 고유업무로 한다.	본 법안 제9조(사무배분의 기본원칙) 및 제10조(사무 배분)의 정신에 따라 원칙적으로 특수교육 영역도 국가와 지방자치단체의 사무를 보다 명확히 구분할 필요가 있음. 그러나 특수교육영역은 가장 취약한 영역으로 국가 및 지방자치단체 중 한 주체의 행정적, 재정적 역량에 기대기보다는 두 주체가 공공의 영역으로 하여 상보적으로 추진함이 타당하다고 할 것임. 따라서 본 법안 제11조의 공동사무 규정을 원용하여 기본적으로는 국가 및 지방자치단체의 공동사무로 하되, 종합계획의 수립, 특수교원의 양성, 고등교육 관련 업무와 같이 교육부장관의 단독 사무로 함이 타당한 것을 단서로 명시함.  제11조(공동사무) ①교육부장관과 교육감은 전조의 규정에도 불구하고 소관 사무의 일부 다른 법률이 정하는 바에 따라 또는 필요하다고 합의하는 경우에 제13조의 ‘교육지방분권추진위원회’의 심의를 거쳐 공동사무로 할 수 있다.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
3	제6조 제4항	<p>제6조(특수교육기관의 설립 및 위탁교육)</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 국립 또는 공립의 특수교육기관이 부족하거나 특수교육대상자의 의무교육 또는 무상교육을 위하여 필요한 경우에는 사립의 특수교육기관에 그 교육을 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따라 특수교육을 위탁한 경우에는 해당 특수교육기관의 교육여건이 국립 또는 공립 특수교육기관의 수준에 미달하지 아니하도록 지원하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 위탁교육·제3항에 따른 지원 또는 비용부담 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>④ 제2항에 따른 위탁교육·제3항에 따른 지원 또는 비용부담 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례</u>로 정한다.</p>	<p>제2항 및 제3항과 관련된 필요한 사항을 일괄적으로 대통령령으로 정하도록 함은 지방자치단체의 자율권을 상당히 침해하는 것이 됨. 따라서 고등교육 영역 등 국가 관할 내에서의 위탁 등에 대한 필요 사항은 대통령령으로 정하되, 지방자치단체가 고등학교 이하 학교급과 관련해서 행하게 되는 위탁 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하도록 함으로써 지방자치단체의 특수성이 보다 적극적으로 반영될 수 있도록 개정함.</p>
4	제8조 제4항	<p>제8조(교원의 자질향상)</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자의 통합교육을 지원하기 위하여 일반학교의 교원에 대하여 특수교육 관련 교육 및 연수를 정기적으로 실시하여야 한다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 교육 및 연수 과정에는 특수교육대상자 인권의 존중에 관한 내용이 포함되어야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 위탁교육·제3항에 따른 지원 또는 비용부담 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>④ 제2항에 따른 위탁교육·제3항에 따른 지원 또는 비용부담 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 시·도의 조례</u>로 정한다.</p>	<p>특수교육교원의 자질향상을 위한 교육 및 연수 수행의 의무 주체는 국가와 지방자치단체의 공동 사항이라 할 수 있음. 다만, 특수교육의 수행에 있어서 점점 더 지역의 특수성이 강조되는 경향이 있으며 특히, 고등학교 이하 학교급 교원의 경우에는 각 지역에서 실제로 필요한 교원의 전문성과 역량을 함양할 수 있는 연수가 지역별로 이루어지는 것이 보다 효율적이고 효과적일 수 있음.</p>



No.	조항	현행	정비(안)	이유
5	제17조 제5항	제17조(특수교육대상자의 배치 및 교육) ① 교육장 또는 교육감은 제15조에 따라 특수교육대상자로 선정된 자를 해당 특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 다음 각 호의 어느 하나에 배치하여 교육하여야 한다. ② ~ ④ (생략) ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 특수교육 대상자의 배치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 특수교육 대상자의 배치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.	현재 특수교육대상자의 배치 및 교육의 수행주체를 교육장 또는 교육감으로 규정하고 있으나, 제1항부터 제4항까지의 필요 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있음. 제4항에서는 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 되어 있는데, 시행령에 의하면 특별한 사유란 ‘해당 특수학교가 교육하는 특수교육대상자의 장애종류와 배치를 요구받은 특수교육대상자의 장애종류가 달라 효율적인 교육을 할 수 없는 경우’로 규정하고 있음. 내용을 보았을 때, 사안의 확인 및 조치에 있어 해당 사안이 발생한 지역에서 처리하는 것이 보다 효율적일 수 있음. 다만 국가적 차원에서의 지원과 처리가 필요할 수 있는 부분이 있기 때문에, 대통령령으로 정하는 범위 내에서 시·도의 조례에 따라 부담하는 내용으로 변경함.
6	제18조 제5항	제18조(장애영아의 교육지원) ⑤ 그 밖에 장애영아의 교육지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤ 그 밖에 장애영아의 교육지원에 필요한 사항은 대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.	장애영아의 교육지원에 필요한 사항에 관하여 교육감의 소관 사무에 해당하는 영역에서의 교육지원에 관한 사항은 지역의 특수성이 감안될 수 있도록 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 규정하도록 함.
7	제22조 제5항	제22조(개별화교육) ⑤ 제1항에 따른 개별화교육지원팀의 구성, 제2항에 따른 개별화교육계획의 수립·실시 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.	⑤ 제1항에 따른 개별화교육지원팀의 구성, 제2항에 따른 개별화교육계획의 수립·실시 등에 관하여 필요한 사항은 국립학교는 교육부령으로 정하고, 공·사립학교는 교육규칙으로 정한다.	고등학교 이하 학교급에 있어서 개별화교육계획의 수립, 실시 등은 각 지역의 상황과 특수성에 적합한 방향으로 규정할 필요가 있음.
8	제25조 제5항	제25조(순회교육 등) ⑤ 국가 또는 지방자치단체는 제4항에 따라 학급이 설치·운영 중인 의료기관 및 복지시설 등에 대하여 국립 또는 공립 특수교육기관 수준의 교육이 이루어질 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	⑤ 국가 또는 지방자치단체는 제4항에 따라 학급이 설치·운영 중인 의료기관 및 복지시설 등에 대하여 국립 또는 공립 특수교육기관 수준의 교육이 이루어질 수 있도록 대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	국가 또는 지방자치단체의 순회교육 등을 위한 행정적·재정적 지원의 법적 근거를 대통령령과 대통령령에 근거한 시·도의 조례로 개정함으로써 지원의 내실화와 지원과 관련된 자율권의 폭을 제고함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
9	제25조 제6항	제25조(순회교육 등) ⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 순회교육의 수업일수 등 순회교육의 운영에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 순회교육의 수업일수 등 순회교육의 운영에 필요한 사항은 <u>대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례</u> 로 정한다.	순회교육의 수업일수 등 순회교육 운영에 필요한 사항 역시 일률적으로 대통령령으로 규정하는 것이 아니라 대통령령의 범위에서 시·도가 조례로 최종적으로 선택·규정할 수 있도록 개정함.
10	제26조 제2항	제26조(방과후 과정을 운영하는 유치원 과정의 교육기관) ② 제1항에 따른 방과후 과정 담당 인력의 자격 기준, 운영방법 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	② 제1항에 따른 방과후 과정 담당 인력의 자격 기준, 운영방법 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례</u> 로 정한다.	인력의 자격기준은 교육부장관의 소관에 해당하기 때문에 기본적으로는 대통령령으로 정하되 최종적인 재량권은 대통령령으로 정하는 범위 내에서 시·도의 조례로 정하도록 규정함.
11	제37조 제2항	제37조(권한의 위임과 위탁) ② 이 법에 따른 교육감의 권한은 그 일부를 <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 교육장에게 위임할 수 있다.	② 이 법에 따른 교육감의 권한은 그 일부를 <u>대통령령 또는 교육규칙</u> 으로 정하는 바에 따라 교육장에게 위임할 수 있다.	지역에서 교육감의 권한을 교육장에게 위임하는 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으나 지역청은 교육감 관할 조직이기 때문에, 해당 지역의 상황과 특성, 교육장에 대한 이해를 바탕으로 위임이 이루어질 필요가 있음. 즉 지역의 자율성이 보다 확대되어야 할 영역이 될 수 있기 때문에, 이에 관련된 사항은 대통령령뿐만 아니라 시·도의 교육규칙으로 정할 수 있도록 규정함.

## 5) 사립학교법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제10조 제1항	제10조(설립허가) ① 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 다음 각호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 <u>대통령령이 정하는 바에 의하여 교육부장관의 허가를 받아야 한다.</u> 이 경우 기술대학을 설치·경영하는 학교법인을 설립하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 산업체가 일정한 재산을 출연하여야 한다.	① 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 다음 각호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 <u>대통령령이 정하는 바에 의하여 관할청의 허가를 받아야 한다.</u> 이 경우 기술대학을 설치·경영하는 학교법인을 설립하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 산업체가 일정한 재산을 출연하여야 한다.	본 법안 제10조(사무 배분)에 따르면, “고등학교 이하 각급학교의 설립 기준 수립”은 교육부장관의 소관 사무이지만, 그 수립된 기준에 따라 실제로 허가를 하는 것은 교육감의 사무에 해당한다고 할 것임. 따라서 제10조의 허가 사무는 동법 제4조의 규정에 따른 관할청이 수행하도록 개정함.
2	제11조 제1항 및 제2항	제11조(정관의 보충) ① 학교법인을 설립하고자 하는 자가 제10조제1항 각호에 규정한 사항 중 그 목적과 자산에 관한 사항만을 정하고 사망한 경우에는 교육부장관은 이해관계인의 청구에 의하여 그 외의 사항을 정할 수 있다. ② 제1항의 경우에 이해관계인이 없거나 그 청구가 없을 때에는 교육부장관이 직권으로 제1항의 사항을 정할 수 있다.	① 학교법인을 설립하고자 하는 자가 제10조제1항 각호에 규정한 사항 중 그 목적과 자산에 관한 사항만을 정하고 사망한 경우에는 관할청은 이해관계인의 청구에 의하여 그 외의 사항을 정할 수 있다. ② 제1항의 경우에 이해관계인이 없거나 그 청구가 없을 때에는 관할청이 직권으로 제1항의 사항을 정할 수 있다.	학교법인 설립 허가에 관한 사무를 관할청으로 개정함에 맞추어 정관의 보충의 권한도 관할청이 담당하도록 개정함.
3	제14조 제6항	제14조(임원) ⑥ 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.</u>	⑥ 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 <u>학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.</u>	고등학교 이하의 사립학교만을 설립·운영하는 학교법인에 있어서 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 각 지역의 특수성이 최대한 반영될 수 있도록 대통령령으로 정하는 범위 내에서 시·도의 조례로 정하도록 개정함.
4	제18조의2 제4항 및 제5항	제18조의2(회의록의 작성 및 공개 등) ④ 회의록은 공개하여야 한다. 다만, <u>대통령령이 정하는 사항에 대해서는 이사회 의결로 공개하지 아니할 수 있다.</u> ⑤ 회의록의 공개에 관한 기간·절차 그 밖에 필요한 사항은 <u>대통령령으로 정한다.</u>	④ 회의록은 공개하여야 한다. 다만, <u>학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례가 정하는 사항에 대해서는 이사회 의결로 공개하지 아니할 수 있다.</u> ⑤ 회의록의 공개에 관한 기간·절차 그 밖에 필요한 사항은 <u>학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.</u>	고등학교 이하의 사립학교만을 설립·운영하는 학교법인에 있어서 이사회 회의록의 비공개 사유와 기간·절차 등의 사항은 각 지역의 특수성이 최대한 반영될 수 있도록 시·도에서 조례로 자율적으로 정할 수 있도록 개정함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
5	제20조 제2항	제20조(임원의 선임과 임기) ② 임원은 관할청의 승인을 얻어 취임한다. 이 경우 교육부장관이 정하는 바에 따라 인적사항을 공개하여야 한다.	② 임원은 관할청의 승인을 얻어 취임한다. 이 경우 관할청이 정하는 바에 따라 인적사항을 공개하여야 한다.	고등학교 이하의 사립학교만을 설립·운영하는 학교법인에 있어서 임원의 인적사항 공개에 관한 내용은 지역의 특수성을 감안하여 관할청이 정할 수 있도록 개정함.
6	제26조 제3항	제26조(임원의 보수제한) ③ 제2항의 재산을 출연 또는 기증한 자중 생계가 곤란한 자의 기준과 생계비·의료비·장례비의 범위는 대통령령으로 정한다.	③ 제2항의 재산을 출연 또는 기증한 자중 생계가 곤란한 자의 기준과 생계비·의료비·장례비의 범위는 학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	고등학교 이하의 사립학교만을 설립·운영하는 학교법인의 설립 관련 업무 등이 교육감으로 이관됨과 연동하여 재산 출연 또는 기증한 자 중에서 생계 곤란한 자의 기준 등의 규정도 각 지역의 특수성이 최대한 반영될 수 있도록 시도에서 조례로서 자율적으로 정할 수 있도록 개정함.
7	제31조 제5항	제31조(예산 및 결산의 제출) ⑤ 제1항의 규정에 따른 공시와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤ 제1항의 규정에 따른 공시와 관련하여 필요한 사항은 학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.	학교법인은 매 회계연도 개시 전에 예산을, 종료 후에는 결산을 관할청에 보고하고 공시하도록 하고 있는바, 관할청에 그 공시와 관련된 구체적인 사항들을 대통령령에서 획일적으로 정하는 것이 아니라 시·도가 그 특수성을 고려하여 정하도록 개정함.
8	제34조 제1항 및 제2항	제34조(해산사유) ① 학교법인은 다음의 사유에 의하여 해산한다. 1. 정관에 정한 해산사유가 발생한 때 2. 목적의 달성이 불가능한 때 3. 다른 학교법인과 합병한 때 4. 파산한 때 5. 제47조의 규정에 의한 교육부장관의 해산명령이 있을 때 ② 제1항제2호의 사유에 의한 해산은 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 교육부장관의 인가를 받아야 한다.	① 학교법인은 다음의 사유에 의하여 해산한다. 1. 정관에 정한 해산사유가 발생한 때 2. 목적의 달성이 불가능한 때 3. 다른 학교법인과 합병한 때 4. 파산한 때 5. 제47조의 규정에 의한 관할청의 해산명령이 있을 때 ② 제1항제2호의 사유에 의한 해산은 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 관할청의 인가를 받아야 한다.	고등학교 이하 학교급만을 설립·운영하는 학교법인의 설립 허가권을 교육감에게 이관한 것과 같은 맥락에서, 해산명령 및 해산에 대한 인가는 해당 학교법인의 관련 사정을 가장 잘 알고 있는 해당 관할청에 부여하는 것이 타당하므로 관할청의 권한으로 개정함.
9	제35조 제1항	제35조(잔여재산의 귀속) ① 해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교육부장관에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다.	① 해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 관할청에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다.	고등학교 이하 학교급만을 설립·운영하는 학교법인의 경우, 설립 허가권을 교육감에게 이관한 것과 같은 맥락에서 청산종결의 신고도 관할청인 교육감이 받도록 개정함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
10	제35조 제4항	제35조(잔여재산의 귀속) ④ 제2항의 규정에 의하여 국고에 귀속된 재산은 교육부장관이, 지방자치단체에 귀속된 재산은 당해 시·도교육감이 관리하되, 제3항의 규정에 의한 처분을 하고자 할 때에는 미리 교육부장관은 기획재정부장관의, 시·도교육감은 교육부장관의 동의를 얻어야 한다.	④ 제2항의 규정에 의하여 국고에 귀속된 재산은 교육부장관이, 지방자치단체에 귀속된 재산은 당해 시·도교육감이 관리하되, 제3항의 규정에 의한 처분을 하고자 할 때에는 미리 교육부장관은 기획재정부장관의, 시·도교육감은 시·도의회의 동의를 얻어야 한다.	지방자치단체에 귀속된 잔여재산의 관리를 교육감이 함에 있어서 제3항의 규정에 의해 사립학교교육의 지원을 위하여 다른 학교법인에 대하여 양여·무상대부 또는 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용할 때, 현행과 같은 교육부장관의 동의가 아닌 시·도의회의 동의를 받도록 개정함.
11	제35조의2 제6항	제35조의2(해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례) ⑥ 제5항의 규정에 의한 사학정비심사위원회의 구성 및 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑥ 제5항의 규정에 의한 사학정비심사위원회의 구성 및 운영등에 관한 사항은 시·도의 조례로 정한다.	사학정비심사위원회는 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인의 해산, 잔여재산 처분, 재정지원에 관한 사항을 심의하기 위해 시·도교육감 소속하에 두는 기구로서 해당 위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항을 대통령령에서만 규정함은 부당함.
12	제36조 제2항 및 제3항	제36조(합병절차) ② 제1항의 규정에 의한 합병은 교육부장관의 인가를 받아야 한다. ③ 제2항의 규정에 의한 인가를 받고자 할 때에는 그 인가신청서에 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립되는 학교법인의 정관과 기타 대통령령이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.	② 제1항의 규정에 의한 합병은 관할청의 인가를 받아야 한다. ③ 제2항의 규정에 의한 인가를 받고자 할 때에는 그 인가신청서에 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립되는 학교법인의 정관과 기타 학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례가 정하는 서류를 첨부하여야 한다.	학교법인의 합병절차도 설립 및 해산 업무 등과 마찬가지로 관련 업무를 관할청에서 처리하도록 개정함.
13	제40조	제40조(합병의 효과) 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립된 학교법인은 합병에 의하여 소멸된 학교법인의 권리·의무(당해 학교법인이 그가 경영하는 사업에 관하여 교육부장관의 인가 기타 처분에 기인하여 가지는 권리·의무를 포함한다)를 승계한다.	제40조(합병의 효과) 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립된 학교법인은 합병에 의하여 소멸된 학교법인의 권리·의무(당해 학교법인이 그가 경영하는 사업에 관하여 관할청의 인가 기타 처분에 기인하여 가지는 권리·의무를 포함한다)를 승계한다.	전술한 것과 같이 해산, 합병 등과 관련된 인가권의 주체를 관할청으로 개정함과 연동하여 개정함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
14	제45조 제2항 내지 제4항	제45조(정관변경 등) ② 학교법인이 제1항에 따라 정관을 변경한 경우에는 <u>교육부장관</u> 이 정하여 고시하는 서류를 갖추어 14일 이내에 <u>교육부장관</u> 에게 보고하여야 한다. ③ 제2항에 따른 보고를 받은 <u>교육부장관</u> 은 변경된 사항이 법령에 위반된다고 판단하면 30일 이내에 해당 학교법인에 시정 또는 변경을 명할 수 있다. ④ 제3항에 따른 시정 또는 변경 명령을 받은 학교법인은 지체 없이 이를 시정하거나 변경하고, 그 사실을 <u>교육부장관</u> 에게 보고하여야 한다.	② 학교법인이 제1항에 따라 정관을 변경한 경우에는 <u>관할청</u> 이 정하여 고시하는 서류를 갖추어 14일 이내에 <u>관할청</u> 에게 보고하여야 한다. ③ 제2항에 따른 보고를 받은 <u>관할청</u> 은 변경된 사항이 법령에 위반된다고 판단하면 30일 이내에 해당 학교법인에 시정 또는 변경을 명할 수 있다. ④ 제3항에 따른 시정 또는 변경 명령을 받은 학교법인은 지체 없이 이를 시정하거나 변경하고, 그 사실을 <u>관할청</u> 에게 보고하여야 한다.	정관변경에 관한 업무를 각 관할청이 수행하도록 개정함.
15	제47조 제1항	제47조(해산명령) ① <u>교육부장관</u> 은 학교법인에 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있다고 인정할 때에는 당해 학교법인에 대하여 해산을 명할 수 있다.	① <u>관할청</u> 은 학교법인에 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있다고 인정할 때에는 당해 학교법인에 대하여 해산을 명할 수 있다.	학교법인의 해산명령 업무를 각 관할청이 수행하도록 개정함.
16	제47조의2	제47조의2(청문) <u>교육부장관</u> 은 제47조의 규정에 의하여 학교법인의 해산을 명하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.	제47조의2(청문) <u>관할청</u> 은 제47조의 규정에 의하여 학교법인의 해산을 명하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.	학교법인 해산 관련 청문 업무를 각 관할청이 수행하도록 개정함.
17	제53조의2 제10항	제53조의2(학교의 장이 아닌 교원의 임용) ⑩ 고등학교 이하 각급학교 교원의 신규채용은 공개전형에 의하도록 하며, 공개전형에 있어서 담당할 직무수행에 필요한 자격요건과 공개전형의 실시에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	⑩ 고등학교 이하 각급학교 교원의 신규채용은 공개전형에 의하도록 하며, 공개전형에 있어서 담당할 직무수행에 필요한 자격요건과 공개전형의 실시에 관하여 필요한 사항은 <u>학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.</u>	고등학교 이하 각급학교 교원의 신규채용에서 공개전형에 관한 사항을 학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례로 정할 수 있도록 개정함.
18	제59조 제1항 제8호	제59조(휴직의 사유) ① 사립학교의 교원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 휴직을 원하는 경우에는 당해 교원의 임용권자는 휴직을 명할 수 있다. 다만, 제1호 내지 제4호 및 제11호의 경우에는 본인의 의사에 불구하고 휴직을 명하여야 하고, 제7호 및 제7호의2의 경우에는 본인이 원하는 경우 휴직을 명하여야 한다. ... 8. <u>교육부장관</u> 이 지정하는 국내의 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때	8. <u>관할청</u> 이 지정하는 국내의 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때	휴직 사유 중 연수에 관한 내용 즉, 휴직이 가능한 국내의 연구기관이나 교육기관등의 지정에 관한 권한을 <u>교육부장관</u> 에서 <u>관할청</u> 으로 개정함.

6) 교육공무원법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제11조 제2항	제11조(교사의 신규채용 등) ② 임용권자는 원활한 결원 보충 및 학교 운영을 위하여 필요한 경우 근무 예정 지역 또는 근무 예정 학교를 미리 정하여 공개전형으로 채용시험을 실시할 수 있다. 이 경우 임용권자는 그 시험에 따라 채용된 교사에 대하여 10년 이내의 범위에서 <u>대통령령</u> 으로 정하는 기간 동안 다른 지역 또는 다른 학교로의 전보를 제한할 수 있다.	② 임용권자는 원활한 결원 보충 및 학교 운영을 위하여 필요한 경우 근무 예정 지역 또는 근무 예정 학교를 미리 정하여 공개전형으로 채용시험을 실시할 수 있다. 이 경우 임용권자는 그 시험에 따라 채용된 교사에 대하여 10년 이내의 범위에서 <u>시·도의 조례</u> 로 정하는 기간 동안 다른 지역 또는 다른 학교로의 전보를 제한할 수 있다.	근무 예정 지역 또는 근무 예정 학교를 미리 정하여 신규채용하는 교사의 전보 제한 연수 등은 해당 지역의 특수한 사정 등을 고려하기 위하여 각 시·도의 조례로 자율적으로 규정하도록 함.
2	제11조 제4항	제11조(교사의 신규채용 등) ④ 제1항 및 제2항에 따른 공개전형을 하는 경우 담당할 직무 수행에 필요한 연령이나 그 밖에 필요한 자격요건, 공개전형의 절차·방법 및 평가요소 등 공개전형에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	④ 제1항 및 제2항에 따른 공개전형을 하는 경우 담당할 직무 수행에 필요한 연령이나 그 밖에 필요한 자격요건, 공개전형의 절차·방법 및 평가요소 등 공개전형에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정하는 범위에서 <u>교육규칙</u> 으로 정한다.	교사를 신규채용하는 과정에서 해당 지역의 특색과 사정에 부합하는 방향으로 연령, 자격, 전형 절차 및 방법, 그리고 평가요소 등을 자율적으로 정할 필요가 있는바, 해당 사항들을 대통령령이 최종적으로 규정하는 것이 아니라 대통령령의 범위 내에서 시·도의 교육규칙으로 규정하도록 함이 타당함.
3/4	제12조	제12조(특별채용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 특별채용을 할 수 있다. ... 3. 경쟁시험으로 결원을 보충하기 곤란한 도서·벽지 등 특수한 지역에 근무할 사람과 특수한 교과목을 담당할 사람을 임용하는 경우 ② 「국가공무원법」 제70조제1항제3호 또는 「지방공무원법」 제62조제1항제1호의 사유로 면직된 사람은 <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 우선적으로 특별채용할 수 있다.	제12조(특별채용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 특별채용을 할 수 있다. ... 3. 경쟁시험으로 결원을 보충하기 곤란한 도서·벽지 등 특수한 지역에 근무할 사람과 특수한 교과목을 담당할 사람을 임용하는 경우 ② 제1항의 규정에도 불구하고 <u>시·도교육청 소속의 교사로서 제1항제3호의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 특별채용을 할 수 있다. (신설)</u> ③ 「국가공무원법」 제70조제1항제3호 또는 「지방공무원법」 제62조제1항제1호의 사유로 면직된 사람은 <u>대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 우선적으로 특별채용할 수 있다.</u>	도서·벽지 등 특수지역에 근무할 신규교사의 확보를 위해서는 <u>대통령령</u> 으로 일괄하여 획일적으로 관련 내용들을 규정하는 것 보다는 시·도의 조례로 정하도록 함으로써 해당 지역의 인력수급을 고려하고 지방교육의 특수성을 살릴 수 있도록 함. 또한, 직제와 정원의 개폐, 예산의 감소 등에 따라 폐직 또는 과원이 되어 직권 면직되었던 자를 우선적으로 특별채용하는 세부 기준을 일괄적으로 <u>대통령령</u> 으로 정하는 것이 아니라 고등학교 이하 학교급의 경우와 교육감 소속 교육전문직의 경우에는 <u>대통령령</u> 으로 정하는 범위 내에서 시·도의 조례로 확정하도록 개정함.

No.	조항	현행	정비(안)	이유
5	제29조의2 제7항	제29조의2(교장 등의 임용) ⑦ 제6항에 따라 임용된 교사는 <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 원로교사로 우대하여야 한다.	⑦ 제6항에 따라 임용된 교사는 <u>대통령령 또는 시·도의 조례</u> 로 정하는 바에 따라 원로교사로 우대하여야 한다.	공립학교에 있어서 원로 교사에 대한 우대 사항은 각 시·도의 재정, 지역적 여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 자율적으로 정할 수 있도록 함.
6	제29조의4 제1항	제29조의4(수석교사의 임용 등) ① 수석교사는 <u>교육부장관</u> 이 임용한다.	① 수석교사는 <u>교육부장관 또는 시·도교육감</u> 이 임용한다.	수석교사의 임용권자가 기존에는 교육부장관으로 제한되었던 것을, 국립학교의 경우에는 교육부장관으로 하되 기타 공립학교의 경우에는 시·도교육감으로 개정함.
7/8	제29조의4 제3항 및 제5항	제29조의4(수석교사의 임용 등) ③ 수석교사는 <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 수업부담 경감, 수당 지급 등에 대하여 우대할 수 있다. ⑤ 수석교사의 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	③ 수석교사는 <u>대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위</u> 에서 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 수업부담 경감, 수당 지급 등에 대하여 우대할 수 있다. ⑤ 수석교사의 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위</u> 에서 시·도의 조례로 정한다.	수석교사에 대한 수업부담, 수당 지급을 포함하여 구체적인 처우와 운영에 필요한 세부적인 사항에 관해서는 지역의 특수성, 자율성이 반영될 여지가 크므로 공립학교의 경우에는 일반적 기준(대통령령)이 정하는 범위 내에서 시·도의 조례로 정하도록 함.
9	제31조 제4항	제31조(초빙교원) ④ 초빙교원의 임용·보수·복무 등에 관하여 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	④ 초빙교원의 임용·보수·복무 등에 관하여 필요한 사항은 <u>고등교육기관 및 국립학교에 대해서는 교육부령으로, 공립의 고등학교 이하 각급학교에 대해서는 시·도의 조례로</u> 정한다.	지역의 요구와 특수성이 반영되고, 교육감의 인사권한의 자율성 확대 차원에서 그 세부 사항을 시·도의 조례로 정하도록 함.
10	제36조 제3항	제36조(명예퇴직) ③ 제1항의 명예퇴직수당의 지급대상 범위, 지급액 및 지급절차와 그 밖에 필요한 사항은 <u>대통령령</u> 으로 정한다.	③ 제1항의 명예퇴직수당의 지급대상 범위, 지급액 및 지급절차와 그 밖에 필요한 사항은 <u>고등교육기관 및 국립학교에 대해서는 대통령령으로, 공립의 고등학교 이하 각급학교에 대해서는 대통령령으로 정하는 범위</u> 에서 시·도의 조례로 정한다.	지역의 요구와 특수성이 반영되고, 교육감의 인사권한의 자율성 확대 차원에서 그 세부 사항을 대통령령으로 정하는 범위 내에서 시·도의 조례로 정하도록 함.
11	제38조 제2항	제38조(연수와 교재비) ② 국가나 지방자치단체는 교육공무원의 연수와 그에 필요한 시설 및 연수를 장려할 계획을 수립하여 실시하도록 노력하여야 하며, <u>대통령령</u> 으로 정하는 바에 따라 연수에 필요한 교재비를 지급할 수 있다.	② 국가나 지방자치단체는 교육공무원의 연수와 그에 필요한 시설 및 연수를 장려할 계획을 수립하여 실시하도록 노력하여야 하며, <u>대통령령 또는 시·도의 조례</u> 로 정하는 바에 따라 연수에 필요한 교재비를 지급할 수 있다.	연수에 소요되는 교재비의 지원 특히 지방자치단체의 지원이 대통령령에 의해서 획일적으로 이루어지는 것이 아니고 국가는 대통령령으로, 지방자치단체는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 이루어지도록 개정함.



No.	조항	현행	정비(안)	이유
12	제39조 제2항	제39조(연수기관의 설치) ② 제1항의 연수기관 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 제1항의 연수기관 설치 및 운영에 필요한 사항은 <u>대통령령 또는 시·도의 조례로</u> 정한다.	동법에서 규정하고 있지 아니한 사항 중 규정이 필요한 사항 등에 대해서는 대통령령뿐만 아니라 시·도 조례로서도 정하여 자체적으로 설치 운영할 수 있도록 함으로써 교육감 인사권의 확대를 꾀하고자 함.
13	제40조 제3항 내지 제5항	제40조(특별연수) ③ 교육부장관은 제1항에 따라 특별연수를 받고 있는 교육공무원이 연수 목적을 성실하게 수행할 수 있도록 지도·감독하여야 하며, 이를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 제1항에 따라 특별연수를 받은 교육공무원에게는 6년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 복무 의무를 부과할 수 있다. ⑤ 교육부장관은 제1항에 따라 특별연수를 받고 있거나 받은 교육공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 본인이나 연대보증인에게 그 특별연수 경비의 전부 또는 일부를 반납할 것을 명할 수 있으며, 반납하지 아니하면 그 특별연수 경비의 재원(財源)에 따라 국세 체납처분 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 이 경우 반납에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ 교육부장관 또는 교육감은 제1항에 따라 특별연수를 받고 있는 교육공무원이 연수 목적을 성실하게 수행할 수 있도록 지도·감독하여야 하며, 이를 위하여 필요한 사항은 <u>교육부령 또는 교육규칙</u> 으로 정한다. ④ 제1항에 따라 특별연수를 받은 교육공무원에게는 6년의 범위에서 <u>교육부령 또는 교육규칙</u> 으로 정하는 바에 따라 일정 기간 복무 의무를 부과할 수 있다. ⑤ 교육부장관 또는 교육감은 제1항에 따라 특별연수를 받고 있거나 받은 교육공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 본인이나 연대보증인에게 그 특별연수 경비의 전부 또는 일부를 반납할 것을 명할 수 있으며, 반납하지 아니하면 그 특별연수 경비의 재원(財源)에 따라 국세 체납처분 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 이 경우 반납에 필요한 사항은 <u>교육부령 또는 교육규칙</u> 으로 정한다.	교육공무원에 대한 특별연수제도의 운영 주체를 교육부장관뿐만 아니라 교육감으로 확대하고, 관련하여 동법에서 규정하고 있지 아니한 사항 중 규정이 필요한 사항 등에 대해서는 교육부령(국립학교 소속 교육공무원) 또는 교육규칙(시도 교육감 소속 교육공무원)로 규정할 수 있도록 함으로써 교육감 인사권의 확대를 꾀하고자 함. 또한, 교육감 소속의 교육공무원으로서 특별연수를 받은 자에 대한 의무 복무 기간을 교육규칙으로 정하도록 개정함으로써 교육감의 인사권을 확대하고, 특별연수 경비의 반납 절차의 세부적인 사항을 교육부령(국립학교 소속 교육공무원) 또는 교육규칙(시도 교육감 소속 교육공무원)으로 정하도록 함으로써 권한 분리에 따른 책임주체를 명확히 하고 권한 위임에 따른 책임을 함께 담보함.

## 7) 정부조직법

No.	조항	현행	정비(안)	이유
1	제28조 제1항	제28조(교육부) ① 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다.	① 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다. 다만, <u>고등학교 이하 학교급의 학교교육과 관련하여 다른 법률에 의해 지방자치단체 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감의 고유사무로 규정된 것은 그러하지 아니하다.</u>	교육부장관의 관장 사무를 원칙적으로는 현행과 같이 “인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무”로 규정함을 유지하되, 다른 법률에 의해 지방자치단체 또는 시·도 교육감의 사무로 규정된 것은 제외됨을 추가적으로 명시함.

## V

## 사족(蛇足)

- 일각에서는 ‘국가 수준의 중장기 교육계획 수립’과 관련하여 현재 활발한 논의가 진행 중인 ‘국가교육위원회’의 설치를 고려할 필요가 있다는 문제 제기도 있었음.
  - 그러나 국가교육위원회는 아직 실체가 없는 존재임. 대통령 공약에 따르면 가칭 국가교육위원회가 국가교육정책의 중요 수립 기구가 될 것으로 보이고 관련된 많은 논의가 있는 것이 사실이지만 아직까지 그 출범과 역할이 명확하지 않은 논의의 대상일 뿐으로 어떤 권한과 책임의 주체가 될 수 없는 상황임. 따라서 현재 시점에서 국가교육위원회를 전제로 법안을 마련하는 것은 타당하지 않음.
  - 특히, 국가와 시·도의 사무 및 권한 배분에 있어서 국가교육위원회는 교육부의 권한을 분점하게 될 것이기 때문에 향후 국가교육위원회가 법제화되고 실제 운영을 시작하는 시점에서 교육부와 국가교육위원회의 사무 배분 문제를 따로 검토하면 될 것으로 사료됨.
- 일부 선행연구들을 보면 국가 수준의 교육권한을 전향적으로 지방에 이양함에 있어서 현재와 같은 국가와 지방 간 공동사무 또는 기관위임사무 중심의 체제에서 벗어나 자치사무 또는 단체위임사무 중심으로 재편하여야 함을 밝히고 있음.
  - 그리고 여기서 단체위임사무란 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”로서 단체위임사무의 경우에는 단체장으로서의 직접 위임이 아니므로 지방의회의 관여가 중요해짐.
  - 이와 같은 관점에서 보면, 동법안의 개별 조문을 작성함에 있어서도 그 주체를 교육부장관과 교육감 보다는 국가 및 지방자치단체로 하는 것이 타당할 수도 있음. 그러나 앞서 밝힌 것과 같이 지방교육자치제도와 관련된 다툼이 있는 상황임을 고려하지 않을 수 없었음을 밝힘.
- 따라서 지방교육자치제도 자체에 대한 재검토가 함께 이루어질 필요가 있음.
  - 이와 관련하여 특별지방자치단체로서의 법인격이 부여되는 중역단위 지방교육자치제도로의 전환을 검토하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것임.
  - 일반지방자치단체와의 관할 지역 중첩 문제와 함께 기초자치가 이루어지지 않는 현실 속에서 광역 단위 지방교육자치는 지역밀착적 생활자치를 수행하기에 규모가 너무 커 정치의 단위가 되었다는 일부의 지적을 직시하여 광역교육청과 교육지원청의 중간 규모인 중역단위 교육청을 중심으로 지방교육자치제도 체제를 재편하는 것임.
  - 특히, 지역의 역사·사회·문화적 특성 공유가 가능한 단위를 중심으로 전국을 40~50여개의 교육청으로 재편하고, 이 중역단위의 교육청에 특별지방자치단체로서의 법인격을 부여하는 것임. 그리고 교육과정, 교과서 등 교육내용, 교원인사 등과 같은 교육 고유의 영역에 대해서는 독립적인 자치법규제정권, 조세예산권을 부여하는 것임. 관련하여 1963년 교육법 개

정으로 삭제되기 전 구 ‘교육법’에 의하면 시·군 단위로 교육구를 설치하도록 하는 조항이 있었으며, 이 때 교육구는 독립된 공법인(公法人)이었음.

- 이와 같은 방안은 기초단위에서는 자치가 이루어지지 않으면서 광역단위의 자치 역시 교육감이 일반자치단체의 교육·과학·기술·체육·기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관으로서의 지위를 갖는 불완전한 위상에서의 탈피할 수 있으며, 현재 광역과 기초로 구분되어 있는 일반지방자치단체와 관할 지역 및 권한 측면에 있어서 완전한 차별성을 갖고 독자적인 법인격 확보가 가능하다는 장점이 있음.

○ 제2장에서는 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인등에 관한 특수교육법」, 「사립학교법」, 「교육공무원법」, 「정부조직법」을 대상으로 일괄법의 내용을 구성하였는데, 이 법들 이외에도 교육의 지방분권과 관련하여 조속한 개정이 요구되는 법률들은 더 많을 것임.

- 그럼에도 불구하고 일괄법이라고 하여 모든 것을 포함시킬 수 없기에 상징성과 실효성이라는 두 가지 측면에서 일단 7가지 법률을 대상으로 하였음. 이후 지속적인 연구를 통해 제2, 제3의 일괄법이 본법안의 개정형식으로 추가되기를 기대함,

○ 아울러 제2장에서 대상이 된 법률들과 관련하여서도 본고에서 제안하는 지방분권 이외에 많은 개정의 논의가 있는 것이 사실임. 다만, 본고는 철저하게 교육의 지방분권과 관련된 범주로 특히 국가·사회적으로 합의가 가능한 것들로 제한하였음을 밝힘. 이것이 일괄법의 준비가 보다 빠른 개정을 통해 교육의 지방분권의 실질적 실현을 조속히 가시화하고자 함에 있음에 충실한 것이라고 보임.

- 관련하여 연구진에서도 「사립학교법」 개정과 관련하여 사학분쟁조정위원회를 관할청 단위에서 설치·운영하는 것, 「교육공무원법」 개정에서 교장·원장의 임용권 관련 규정을 현실과 일치시키는 조문의 개정안들을 별도로 준비하기도 하였으나, 아직 사회적 합의가 더 필요하다는 이유로 제외하였음을 밝힘. 다만, 이들에 대한 논의가 다른 일각에서는 지속될 필요가 있음을 제안함.

## 참고문헌

- 김흥주 외(2005). 학교중심 지원체제 구축을 위한 교육행정체제 혁신방안 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 김흥주 외(2013). 중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 박재운 외(2005). 교육 분야 쟁점 관련 법령 분석 연구: 교육행정권한 쟁점 관련 법령을 중심으로, 서울: 한국교육개발원.
- 정영수 외(2009). “중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안”, 교육행정학연구 27(1). 서울: 한국교육행정학회. 1-23.
- 하봉운 외(2016). 교육분야 국가 및 자치사무에 관한 연구. 경기: 경기도교육청.
- 황준성(2015). “중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구”, 교육법학연구 27(1). 서울: 대한교육법학회. 245-269.

## 〈 별첨자료 〉

### ‘교육의 지방분권 추진에 관한 법률(안)’

#### 제1장 교육의 지방분권 이념과 원칙

제1조(목적) 이 법은 지방교육자치를 실질적으로 구현하기 위하여 교육의 지방분권 추진에 관한 기본 이념, 사무 배분의 기본 원칙 등을 규정하고, 관련 법률을 일괄 정비함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ‘교육’이라 함은 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인등에 관한 특수교육법」 및 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 등에 따라 교육부장관과 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)의 권한과 책임 아래 이루어지는 고등학교 이하 학교급에 해당하는 모든 교육을 말한다.
2. ‘지방분권’이라 함은 교육부장관 및 교육감의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 교육의 자주성·전문성 및 주민참여에 기초한 지방교육자치를 강화하는 것을 말한다.
3. ‘공동사무’라 함은 교육부장관과 교육감이 학생의 교육에 관한 기본권 보장 등을 위하여 권한과 책임을 나누어 집행하는 사무를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 교육의 지방분권과 관련하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」의 경우에는 그러하지 아니하다.

제4조(교육 지방분권의 기본 이념) 교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치와 학교자치를 구현하고, 학생의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 기본으로 한다.

제5조(국가의 책무) ①국가는 교육의 지방분권에 필요한 법과 제도를 지속적으로 정비하여야 한다.  
②국가는 교육의 지방분권을 추진할 때, 지방자치단체의 의견을 최대한 존중하고 학생·학부모 및 교직원 등 국민의 관심과 이해를 최대한 반영하여야 한다.

③국가는 교육의 지방분권에 따라 지방자치단체가 소관 사무를 자주적으로 집행할 때에 필요한 인력과 재원을 충분히 확보할 수 있도록 지원하여야 한다.

제6조(지방자치단체의 책무) ①지방자치단체는 교육의 지방분권 추진에 따라 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 수립하여 시행하여야 한다.

②지방자치단체는 소관 사무를 추진할 때, 공정성과 투명성을 확보하고, 주민 참여와 학교자치의 내실화를 위해 필요한 조치를 지속적으로 강구해야 한다.

③지방자치단체는 소속 교원 및 공무원의 전문성을 높이고 자치 역량을 강화하여 교육행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제7조(교육의 지방분권 종합계획 수립) ①제13조에 따른 교육의 지방분권 추진 위원회(이하 "위원회"라 한다)는 5년마다 교육부 등 관계 중앙행정기관과 지방자치단체와의 협의를 통하여 교육의 지방분권 종합계획을 수립하여야 한다.

②교육의 지방분권 종합계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 교육의 지방분권 추진에 관한 기본방향과 목표
2. 주요 추진과제 및 추진방법
3. 관련법제의 정비 방안
4. 재원조달방안
5. 학생, 학부모, 지역주민 등의 의견 및 이해 반영 방안
6. 그 밖에 교육의 지방분권 추진을 위하여 필요한 사항

③교육의 지방분권 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 및 국회에 보고하여야 하고, 이미 수립된 교육의 지방분권 종합계획을 변경할 때에도 같다. 다만, 법령의 개정이나 관계 중앙행정기관의 관련 사업계획 변경에 따른 변경 및 기타 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④위원회는 전항에 의해 대통령 및 국회에 보고된 교육의 지방분권 종합계획을 보고 직후 관계 중앙행정기관의 장 및 교육감에게 통보하여야 한다.

제8조(연도별 시행계획의 수립) 위원회는 제7조에 따른 교육의 지방분권 종합계획을 추진하기 위하여 관계중앙행정기관의 장 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제42조 규정에 의한 교육감협의체(이하 "교육감협의체"라 한다) 등과 협의하여 매년 교육의 지방분권 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

제9조(사무배분의 기본원칙) ① 교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되, 제10조 제1항 각호에 해당하는 사무는 교육부장관의 사무로 한다.

②교육감은 자기의 권한 및 책임 하에 종합적으로 해당 사무를 처리한다.

제10조(사무 배분) ①교육부장관의 소관 사무는 다음 각 호와 같다. 다만, 제19호의 경우는 교육감 협의체 또는 개별 교육감과 교육부장관 간에 합의가 있는 경우에 한한다.

1. 국가수준의 중장기 교육계획 수립
  2. 의무교육의 범위 및 대상 설정
  3. 국가차원의 무상교육 실시
  4. 유·초·중등학교 종류·단계 및 학교급별 수업연한 설정
  5. 고등학교 이하 각급 학교, 외국교육기관 및 외국인학교의 설립 기준 수립
  6. 국가 교육과정의 연구·개발·고시
  7. 교과용도서 발행에 관한 기준 수립
  8. 학교생활기록 및 학생건강기록의 최소 범위 설정
  9. 국가 수준의 학생 건강·안전 보장 및 재난 대응
  10. 국가 수준의 학생 학업성취도 평가계획 수립
  11. 학력 인정 기준 수립
  12. 교원의 자격, 임용, 보수, 신분보장, 징계, 소청 등에 관한 사무
  13. 국가 수준의 교육재정 확보 및 배분
  14. 국가 수준의 교육관련 통계 및 정보의 조사, 분석, 공개
  15. 국가 수준의 국제적 교육협력 및 재외국민 교육 정책 수립·시행
  16. 관계 중앙행정기관 등과 협력에 관한 사무
  17. 국가보조사업, 국가시책사업 및 국가위임사무에 대한 점검
  18. 국가 수준의 교육격차 해소 지원
  19. 그밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가수준의 지원이 필요한 사무 추진
- ②교육부장관은 전항의 규정에도 불구하고 다른 법률이 정하는 바에 따라 소관사무의 일부를 필요한 재원과 함께 지방자치단체 또는 교육감에게 위임할 수 있다.
- ③교육감은 제1항 각호에 해당하지 않는 사무로서 해당 교육청의 관할에 속하는 사무를 처리한다.
- ④교육감은 필요한 경우 해당 시·도 사무의 일부를 교육감협의체에 위탁하여 효율성을 도모할 수 있다.

제11조(공동사무) ①교육부장관과 교육감은 전조의 규정에도 불구하고 소관 사무의 일부 다른 법률이 정하는 바에 따라 또는 필요하다고 합의하는 경우에 제13조의 ‘교육지방분권추진위원회’의 심의를 거쳐 공동사무로 할 수 있다.

- ②교육부장관과 교육감은 전항의 공동사무를 수행할 때에 있어서 어떠한 경우에도 권한과 책임을 일방에게 전적으로 위임하거나 부과하여서는 아니된다.

제12조(사무 추진의 원칙) ①교육부장관 및 교육감은 소관 사무(제11조의 공동사무 등을 포함한다. 이하 같다)를 추진할 때, 학생의 학습권 및 교직원의 전문성, 학교자치의 원칙이 최대한 보장되도록 하여야 한다.

- ②교육부장관은 소관 사무를 추진할 때, 교육감의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다.

- ③교육감은 소관 사무를 추진할 때, 학생, 교직원, 학부모, 지역사회의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다.

- ④학교는 학교자치의 실현을 위하여 그 운영에 있어서 학교구성원의 참여를 적극 보장하여야 한다.

제13조(교육지방분권 추진 위원회의 설치 및 기능) ①교육의 지방분권 추진을 위하여 대통령 소속으로 '교육지방분권 추진 위원회'(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

- ②위원회는 다음 각호의 사항을 관장한다.

1. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 수립
  2. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 추진 등에 관한 조사 및 점검
  3. 교육의 지방분권 추진 과정 상 국가 및 지방자치단체의 갈등에 관한 조정
  4. 교육의 지방분권 강화를 위한 권한 이양 사무의 지속적인 발굴 및 관계 법령안의 제출
  5. 교육부장관과 교육감의 공동사무 설정에 관한 심의
  6. 교육의 지방분권 추진을 위해 필요한 사항에 관하여 국가 및 지방자치단체에 대한 의견 개진
  7. 그밖에 국가 및 지방자치단체가 요청하는 자문에 대한 응답
- ③교육부장관과 교육감은 전항 제3호에 의한 위원회의 조정 결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

제14조(위원회의 구성 및 운영) ①위원회는 위원장 1인을 포함한 13명의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 연임할 수 있다.

- ②위원회는 교육부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장, 교육감협의체 회장을 당연직으로 하고, 그밖에 대통령, 국회의장, 교육감협의체 각각 3명씩 추천한 위원으로 구성한다.

- ③위원장은 민간위원 중에서 호선으로 선출한다.

- ④위원회의 업무를 효율적으로 관장하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

- ⑤위원회의 관장사항을 전문적으로 연구·검토하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.



⑥그밖에 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(사무기구) ①위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.

②제1항에 따른 사무기구의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제2장 관련 법률의 일괄 정비

### 제1절 「교육기본법」의 정비

제16조(「교육기본법」의 개정) 「교육기본법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

①제15조제2항을 다음과 같이 한다.

제1항에 따른 교원단체의 조직에 필요한 사항으로 중앙의 교원단체 경우는 대통령령으로 정하고, 각 지방자치단체의 교원단체 경우는 시·도의 조례로 정한다.

②제28조제3항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.

### 제2절 「유아교육법」의 정비

제17조(「유아교육법」의 개정) 「유아교육법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

①제3조의2제3항을 다음과 같이 한다.

기본계획의 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하되, 교육부장관은 기본계획을 수립할 때 교육감의 의견을 들어야 한다.

②제5조제3항 중 “대통령령”은 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.

③제6조제2항 중 “대통령령”은 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.

④제10조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

⑤제12조제3항을 다음과 같이 한다.

유치원의 학기와 수업일수는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하고, 학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다.

⑥제19조를 다음과 같이 한다.

제19조(평가 및 점검) ①교육감은 유아교육을 효율적으로 하기 위하여 필요하면 유치원 운영실태 등에 대한 평가를 할 수 있다.

②교육부장관은 교육행정의 효율적 수행을 위하여 필요한 경우 국가보조사업, 국가시책사업 및 국가위임사무의 추진 실태를 점검할 수 있다.

③제1항과 제2항에 따른 평가 및 점검의 대상·기준 및 절차와 평가결과의 공개 등에 필요한 사항은 시·도의 조례와 대통령령으로 각각 정한다.

⑦제19조의3제3항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.

⑧제19조의4제1항제10호를 다음과 같이 한다.

그 밖에 국립유치원은 대통령령으로, 공립유치원은 시·도의 조례로 정하는 사항

⑨제19조의5제2항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

⑩제19조의6제4항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

⑪제20조 제3항을 다음과 같이 한다.

유치원에 두는 교원과 직원(이하 “교직원”이라 한다)의 정원·배치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 공립과 사립 유치원의 정원 이외의 배치기준 등에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

⑫제25조제5항을 다음과 같이 한다.

그 밖에 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항으로 국립유치원의 경우에는 교육부령으로 정하고, 공립 및 사립유치원의 경우에는 시·도의 조례로 정한다.

### 제3절 「초·중등교육법」의 정비

#### 제18조(「초·중등교육법」의 개정) 「초·중등교육법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

①제8조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

②제9조제2항을 다음과 같이 한다.

교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 직접 관할하는 국립학교를 평가할 수 있다.

③제9조제4항을 다음과 같이 한다.

제2항 및 제3항에 따른 평가의 대상·기준·절차 및 평가 결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령과 시·도의 조례로 정한다.

④제19조2 제2항을 다음과 같이 한다.

제1항의 전문상담교사 및 전문상담순회교사의 정원·배치 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 국립학교 이외의 배치 기준 등에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

⑤제24조제3항을 다음과 같이 한다.

학교의 학기와 수업일수는 대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하고, 학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.

⑥제31조제3항 중 ‘대통령령’을 ‘대통령령 또는 시·도의 조례’로 한다.

⑦제32조제1항제14호를 다음과 같이 한다.

그 밖에 국립학교는 대통령령으로, 공립학교는 시·도의 조례로 정하는 사항

⑧제33조제2항 중 ‘대통령령’을 ‘대통령령 또는 시·도의 조례’로 한다.

⑨제34조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

⑩제34조의2제4항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다

⑪제61조제1항을 다음과 같이 한다.

학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령 또는 시·도의 조례에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조의 전부 또는 일부를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다.

#### 제4절 「장애인등에 관한 특수교육법」의 정비

**제19조(「장애인등에 관한 특수교육법」의 개정) 「장애인등에 관한 특수교육법」 일부를 다음과 같이 개정한다.**

①제3조 제3항을 다음과 같이 한다.

제1항에 따른 의무교육 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

②제5조 제1항을 다음과 같이 한다.

국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자에게 적절한 교육을 제공하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다. 다만, 제1호, 제5호 중 양성, 제10호는 국가의 고유업무로 한다.

(이하 각호 생략)

③제6조(특수교육기관의 설립 및 위탁교육)제4항을 다음과 같이 한다.

제2항에 따른 위탁교육·제3항에 따른 지원 또는 비용부담 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.

④제8조 제4항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.

⑤제17조제5항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

⑥제18조제5항 중 “대통령령”을 “대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.

⑦제22조제5항을 다음과 같이 한다.

제1항에 따른 개별화교육지원팀의 구성, 제2항에 따른 개별화교육계획의 수립 실시 등에 관하여 필요한 사항은 국립학교는 교육부령으로 정하고, 공·사립학교는 교육규칙으로 정한다.

- ⑧제25조제5항 및 제6항 중 “대통령령”을 “대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.
- ⑨제26조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.
- ⑩제37조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 교육규칙”으로 한다.

#### 제5절 「사립학교법」의 정비

제20조(「사립학교법」의 개정)「사립학교법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

- ①제10조제1항 중 “대통령령이 정하는 바에 의하여 교육부장관의 허가”를 “대통령령이 정하는 바에 의하여 관할청의 허가”로 한다.
- ②제11조 제1항 및 제2항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ③제14조제6항 중 “대통령령”을 “학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.
- ④제18조의2 제4항 및 제5항 중 “대통령령”을 “학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑤제20조제2항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ⑥제26조제3항 중 “대통령령”을 “학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑦제31조제5항 중 “대통령령”을 “학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑧제34조 제1항 및 제2항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ⑨제35조제1항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ⑩제35조제4항의 “시·도교육감은 교육부장관의 동의를 얻어야 한다.”를 “시·도교육감은 시·도의회 의 동의를 얻어야 한다.”고 한다.
- ⑪제35조의2제6항 중 “대통령령”을 “시·도의 조례”로 한다.
- ⑫제36조제2항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로, 동조제3항 중 “대통령령”을 “학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑬제40조 중 “교육부장관”은 “관할청”으로 한다.
- ⑭제45조 제2항 내지 제4항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ⑮제47조제1항 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ⑯제47조의2 중 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.
- ⑰제53조의2제10항 중 “대통령령”을 “학교법인의 관할에 따라 대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑱제59조제1항제8호의 “교육부장관”을 “관할청”으로 한다.

## 제6절 「교육공무원법」의 정비

### 제21조(「교육공무원법」의 개정) 「교육공무원법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

- ①제11조제2항 중 “대통령령”을 “시·도의 조례”로 한다.
- ②제11조제4항 중 “대통령령”을 “대통령령으로 정하는 범위에서 교육규칙”으로 한다.
- ③제12조제2항을 다음과 같이 신설하고, 기존의 제2항은 제3항으로 한다.  
제1항의 규정에도 불구하고 시·도교육청 소속의 교사로서 제1항제3호의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 특별채용을 할 수 있다.
- ④제12조제3항을 다음과 같이 한다.  
「국가공무원법」 제70조제1항제3호 또는 「지방공무원법」 제62조제1항제1호의 사유로 면직된 사람은 대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 우선적으로 특별채용할 수 있다.
- ⑤제29조의2제7항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑥제29조의4제1항 중 “교육부장관”을 “교육부장관 또는 시·도교육감”으로 한다.
- ⑦제29조의4제3항 및 제5항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.
- ⑧제31조제4항 중 “대통령령”을 “고등교육기관 및 국립학교에 대해서는 교육부령으로, 공립의 고등학교 이하 각급학교에 대해서는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑨제36조제3항 중 “대통령령”을 “고등교육기관 및 국립학교에 대해서는 대통령령으로, 공립의 고등학교 이하 각급학교에 대해서는 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례”로 한다.
- ⑩제38조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑪제39조제2항 중 “대통령령”을 “대통령령 또는 시·도의 조례”로 한다.
- ⑫제40조제3항 중 “교육부장관”은 “교육부장관 또는 교육감”으로 하고, “대통령령”을 “교육부령 또는 교육규칙”으로 한다.
- ⑬제40조제4항 “대통령령”을 “교육부령 또는 교육규칙” 한다.
- ⑭제40조제5항 중 “교육부장관”은 “교육부장관 또는 교육감”으로 하고, 제40조 제4항 및 제5항 중 “대통령령”을 “교육부령 또는 교육규칙” 한다.

## 제7절 「정부조직법」의 정비

### 제22조(「교육공무원법」의 개정) 「교육공무원법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

- ①제28조제1항을 다음과 같이 한다.

교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다. 다만, 고등학교 이하 학교급의 학교교육과 관련하여 다른 법률에 의해 지방자치단체 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감의 고유사무로 규정된 것은 그러하지 아니하다.

#### 부칙

제23조 (시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 시행일까지 시·도의 조례 또는 교육규칙이 정비되지 않은 경우에는, 정비 시까지 이 법 시행 직전의 관련 규정에 따른다.

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

# 토론 01

## ‘교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안’에 대한 토론문

강민정 교육자치정책협의회 위원, (사)징검다리교육공동체





## ‘교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안’에 대한 토론편

강민정 (교육자치정책협의회 위원, (사)징검다리교육공동체)

우리는 지난 촛불 이후 대선 기간까지 내내 교육부 폐지 논의가 끊이지 않았던 것을 기억하고 있다. 국가정책기관으로서 교육부가 그간 추진해 왔던 교육정책들이 학교교육 발전에 기여하기는커녕 걸림돌이 되고 있다는 문제의식의 발로였다. 교육부 권한 이양으로 구체화된 교육의 지방분권 추진 작업의 첫 번째 배경이다. 그 두 번째 배경은 교육기관이 아니라 행정기관으로 왜곡된 학교를 정상화시키기 위해서는<sup>1)</sup> 교육행정체제의 정점에 있는 교육부의 역할과 기능을 근본적으로 변화시켜야 한다<sup>2)</sup>는 교육현장의 강력한 문제제기다. 세 번째 배경은 전 국민적 민주주의 의식 성장과 그로 인한 사회 전반의 민주주의 확대 흐름이다. 민주주의 확대는 국민(주민)의 직접적인 정책 참여와 이를 위한 거버넌스 확대 및 자치분권 강화를 그 특징으로 한다.

본 토론편에서는 제출된 ‘교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안’(이하 ‘일괄법안’)에 대한 몇 가지 문제제기를 하고자 한다.

### 1. 교육 지방분권의 근본 목적

법은 현실의 반영이기도 하지만 현실의 변화와 발전을 견인하는 역할을 하기도 한다. 앞서 일괄법안의 세 가지 배경을 정리하였다. 따라서 일괄법안은 법안 내용에도 이러한 배경적 요구를 충족시키는 것이 반영될 필요가 있다. 즉 일괄법안에서 핵심적 내용이 되는 교육의 지방분권은 그 자체가 목적이 아니라 학교교육의 정상화와 바람직한 교육을 위한 조건이다. 일괄법안에서는 이런 문제의식을 제4조 기본이념과 제6조 지방자치단체의 책무, 제12조 사무추진의 원칙에서 ‘학교자치’나 ‘학생의 교육받을 권리’ 등을 명시하는 것으로 담아내고 있다고 보인다.

그러나 이것만으로는 부족하다. ‘학교자치’는 학교자율화나 학교민주주의보다는 보다 명시적이긴 하나 어떠한 것도 공교육 목적 달성을 위한 조건이지 그 자체가 목적은 아니다. ‘학생의 교육받을 권리’ 역시 일괄법안이 최종적으로 학생에 수렴되어야 한다는 점을 표현하고 있기는 하나 이미 제

1) 행정에 압도되고, 행정이 중심이 되는 학교를 교육전문기관으로 되돌려 놓아야 한다는 학교업무정상화 요구는 교사들의 교육혁신 요구 중 첫 번째 요구이며 가장 광범위한 지지를 받는 요구다.

2) 교육부-교육청-지역교육청-학교로 이어지는 교육행정체제를 전면적으로 혁신해야 한다는 요구이며 학교업무정상화를 위해서도 필수적으로 해결되어야 하는 과제다.

정된 학생인권조례조차 폐기되는 교육현실에서<sup>3)</sup> ‘교육받을 학생의 권리’의 범위와 내용에 대해서는 다기한 해석이 가능하며 학생을 학습의 주체로 보기보다 여전히 교육의 대상으로 여기는 보수적 교육관에 의한 학교교육의 왜곡 여지를 열어놓는 것이 될 수 있다. 혁신학교로 대표되어 새로운 교육 패러다임이자 지향이 되고 있는 혁신교육의 핵심가치는 민주주의이다. 학교운영의 민주화, 민주적 학교문화, 교육방법으로서의 민주주의 등 혁신교육의 공통원리는 민주시민을 양성하는 공교육의 목적을 실천하고 있다.

일괄법안은 훼손된 교육의 본질을 회복하고 민주주의 확대라는 시대적 흐름에 부합하는 교육을 가능케 하는 것이어야 한다. 이 점에서 교육기본법 제2조<sup>4)</sup>에서 교육목적으로 명시되었으나 학교현장에서는 거의 실종되다시피 한 민주시민 양성을 위한 교육이 교육의 지방분권의 목적으로 보다 분명하게 제시될 필요가 있다.

관련하여 정의를 내리고 있는 제2조의 3항을 “‘공동사무’라 함은 교육부장관과 교육감이 교육기본법 제2조에 의거한 민주시민 양성이라는 교육목적을 실현하고 학생의 교육에 관한 기본권 보장 등을 위하여 권한과 책임을 나누어 집행하는 사무를 말한다”로, 교육 지방분권의 기본이념을 밝히고 있는 제4조를 “교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 민주시민 양성이라는 교육목적을 실현하고 지방교육자치와 학교자치를 구현하고, 학생의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 기본으로 한다.”로, 지방자치단체의 책무를 밝히고 있는 제6조 3항을 “지방자치단체는 소속 교원 및 공무원의 전문성을 높이고 자치 역량을 강화하여 교육기본법 제2조에 따른 교육목적 실현을 도모하고 교육행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.”로, 사무 추진 원칙을 밝히고 있는 제12조 1항을 “교육부장관 및 교육감은 소관 사무(제11조의 공동사무 등을 포함한다. 이하 같다)를 추진할 때, 교육기본법 제2조에 의거한 민주시민 양성이라는 교육목적을 실현하고 학생의 학습권 보장 및 교직원 전문성 향상, 학교자치의 원칙이 최대한 보장되도록 하여야 한다.”로 수정할 것을 제안한다. 특히 제4조에서는 지방자치단체의 책무를 ‘교육행정서비스 질 개선’에 국한시키는 것으로 되어 있다. 교육행정서비스의 목적을 궁극적인 교육목적 달성이라고 해석할 수도 있으나 간접적 방식으로 서술하지 말고 (지방)교육 전체에 대한 책무성을 보다 분명하게 명시할 필요가 있다.

교육의 지방분권 목적과 관련하여 한 가지 더 지적하고 싶은 것은 일괄법안이 기초하고 있는 교육에 대한 생각이다. 이는 물론 일괄법안에서는 단초적으로만 드러나고 있다. 그러나 그 단초들에서 약간의 우려가 될 수도 있는 부분이 있어 언급할 필요성이 있다고 판단된다. 이는 앞서 검토한

3) 기본적 인권조차 보장받지 못하는 여건에서 권리주체로서의 학생관이나 이에 기초한 교육관이 설 자리는 너무 좁다. 4차 산업혁명으로 특징지어지는 미래사회를 대비하는 교육으로 학생이 학습주체를 넘어서 교육과정의 수립, 운영, 평가 주체로까지 나아가야 한다는 논의가 제기되고 있는(2017, 조운정, 미래학교체제 연구 : 학습자 주도성을 중심으로) 시점이다.

4) 교육기본법 제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

학생의 교육에 관한 기본권 보장을 언급하고 있는 제2조 정의, 제4조 기본이념 조항과 발제문의 'II. 법안의 형식적·실질적 원칙의 2. 나'를 통해 드러난다. 교육이 '국민의 의무'이기보다 교육받을 국민의 권리를 충족시켜주어야 할 '국가의 의무'라는 점을 강조하는 것은 국민의 권리를 확대해 나가는 사회변화의 흐름에서 볼 때 타당한 관점이다. 그러나 그렇다고 해서 교육에 관한 국가의 의무가 국민 개개인의 사적욕구를 충족시켜주는 것에 국한되지 않는다. 교육은 개인에게도 사회에게도 현재이자 미래를 만드는 일이다. 따라서 공교육은 다른 한편에서는 한 사회의 공적 가치 지향이 관철되는 과정이기도 하다. 이는 공교육의 목적을 통해 구현된다. 교육이 갖는 이와 같은 사적이면서도 동시에 공적인 성격은 교육과정을 통해 각 개인 안에서 통합적으로 실현된다. 교육의 성공은 교육받을 권리를 향유한 결과 사적 욕구와 공적 가치를 조화롭게 내면화한 각 개인의 성장여부에 달려 있다.

II-2-나에서 밝히고 있는 '교육의 지방분권의 원칙'은 교육을 지나치게 사적인 것으로 보고 있으며<sup>5)</sup>, 학생과 학부모의 이익<sup>6)</sup>의 문제로 규정하고 있다. 교육기본권 보장이라는 관점에서 '권리보장=최대이익 보장 혹은 실현'의 등식이 도출될 듯하다. 그러나 교육에 관한 권리로서 '최대이익'란 무엇일까? 전문적인 법적 영역에서는 권리가 이익으로 등치되는지에 관해서는 비전문가로서 알 수는 없다. 그러나 '학생과 학부모의 최대이익'은 자칫 지나친 사적 욕망의 추구하고 실현으로 잘못 해석될 수 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이는 1995년 5.31 개혁조치 이래 우리 교육을 지배해 왔던 '시장논리에 입각한 교육 수요자론'의 관점으로도 연결될 여지를 열어주는 것이 된다.

앞서도 언급했듯이 교육의 지방분권은 그 자체가 목적이라기보다 수십 년 간 쌓인 교육적폐를 청산하여 교육정상화를 이루고 향후 교육발전의 토대를 마련하기 위한 조치로서 이해되어야 한다. 그리고 이 교육정상화와 교육발전은 공교육인 학교교육의 목적이 학교현장에서 제대로 실현될 수 있도록 하는 것과 밀접한 관계에 있다. 교육받을 권리, 교육본질을 사적이익의 충족으로 이해하는 한 교육에 관한 개인 이해관계의 충돌을 조절하고 교육기회를 규정짓는 교육여건의 불평등을 해소하

- 
- 5) '일반 지방자치론에 있어서 제시된 지방분권의 원칙과 함께 교육의 자주성과 전문성에 터한 특수성에 기초하여 교육의 지방분권 원칙을 나름 재정리하면 다음과 같이 여섯 가지로 제시할 수 있음'이라면서 '국민적 요구 및 교육의 본질을 증시하는 보충성의 원칙'을 설명하는 3항에서 '교육은 본디 인간의 삶에 있어서 가장 사적인 영역의 것이라 서술하고 있다. 분권원칙으로 보충성의 원칙에는 동의하지만 우리가 다루고 있는 교육은 사교육이 아니라 국민세금으로 운용되는 공교육이라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 이 점에서 볼 때 일괄법안이 다루는 교육은 개인의 사적 욕망과 공적 요구가 동시에 충족되는 것일 수밖에 없고, 또 그러해야 한다. 공적 자금으로 이루어지는 공교육(학교교육은 물론 학교 밖 교육까지)은 단순히 개인적 요구 실현을 지원하는 서비스와는 구분될 필요가 있다. 과정과 내용과 결과에서 민주주의를 확대한다는 사회 전체의 목적 실현도 공교육 목적에서는 중요한 부분이다. 더욱이 '요구되는 공공성의 정도에 따라 최소한의 국가적 개입을 점증시켜 가야한다는 원칙'이라는 표현에서 마치 개인-학교-지방-국가를 기준으로 공공성의 기준이 달라진다는 오해를 불러일으킨다. 각 단계가 갖는 범주의 차이로부터 발생하는 공공성에 대한 요구정도가 달라질 수 있다는 점이 인정될 수 있지만 교육본질이라는 측면에서 얘기할 때 개인조차 공교육의 영역에 진입하는 순간부터 공공성에 대한 요구를 부여받으며 교육을 통한 개인의 인격적·사회적 성장과정 속에 이미 민주시민적 자질을 키우는 것, 교육에 대한 사회적 요구를 수용하는 것이 포함될 수밖에 없다. 다시 말해 공교육은 '출발 단계부터' 공적 가치(혹은 요구)와 사적 요구가 통합적으로 관철될 수밖에 없다는 것을 그 본질로 한다. 따라서 보충성 원칙을 설명하기 위해 가장 사적인 것으로 교육을 규정하는 것에서 출발하는 관점은 다소 위험해보이기까지 하다.
- 6) 발제문은 앞 각주5의 교육의 지방분권 원칙 여섯 가지 중 첫 번째로 '학생·학부모의 최대 이익의 원칙'을 제시하고 있다.

며 사회 전반의 민주주의 확대를 위한 민주시민 자질 함양이라는<sup>7)</sup> 교육의 공공적 가치는 실종되거나 희미해지게 된다.

## 2. 지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 개정

발제문의 법안제안 배경에서도 밝히고 있듯이 지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법이 교육자치를 무력화시키고 있으며 이는 헌법정신에도 부합하지 않는 것이다. 지방교육자치가 이미 정착되고 있고 현 정부에서 이미 천명한 것처럼 지방교육자치 강화와 이를 위한 법안 작업까지 진행되고 있는 상황이다.

지방교육자치 강화를 위해 제안되는 일괄법안에서는 교육기본법, 초·중등교육법 등 7개 법 개정을 다루고 있으나 지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법안 개정내용은 제외시켰다. 그러나 교육의 지방분권 추진을 본격적으로 시작하는 이번 일괄법안에서 교육자치를 근본적으로 부정하고 있는 ‘지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 개정도 포함시키는 것이 합당하고 필수적으로 요구된다.

따라서 ‘국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.’고 명시되어 있는 지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) 2항의 삭제를 일괄법안 안에 포함시켜야 한다.

## 3. ‘제왕적 교육감제’ 예방을 위한 제도적 장치

교육의 지방분권은 그 자체가 목적이 아니며 따라서 중앙정부의 권한을 지방정부(지방자치단체)로 평면 이동하는 것이어서는 안 된다. 발제문 II-2-나에서도 “형식적 분권에 따른 제왕적 교육감제로의 잘못된 귀결에 대한 경계를 위해 구성원들의 적극적인 참여 기제의 마련이 요청”되며 이를 위해 일괄법안은 ‘지방교육자치 및 학교자치 원칙이 적용되어야 함’을 밝히고 있다. 현재 교육부의 권한이 시도교육청으로 배분되는 것을 환영하면서도 이것이 오히려 중앙 일개 기관에 집중되어 있던 권한을 현장에 더욱 가까운 지방 17개 기관으로 확대 증폭시키는 것이 되지 않을까 우려하는 목소리가 커지고 있다. 그간 학교교육을 저해하는 중요한 원인으로 교육부와 교육청이 공히 공동 원인제공자로 기능해 왔다. 교육부의 권한 이양은 기존 교육부의 기능과 역할의 양적 축소와 시도교육청 역할과 기능의 양적 확대로 귀결되는 순간 개악이 될 가능성이 높아진다. 그런데 이를 제어하는 것이 지방교육자치와 학교자치 원칙을 강조하는 것으로 가능할까? 지방교육자치 원칙은 발제문 표현에 따른 제왕적 교육감을 제어하는 데는 전혀 부적절하며 그나마 학교자치 원칙은 나름 유

7) ‘누구도 독재자로 태어나지 않는다. 민주시민은 하늘에서 떨어지는 것이 아니다’라는 테오도르 에센부르크의 말과 “민주주의자(者) 없이 민주주의는 이뤄지지 않는다.”는 독일 바이마르공화국의 초대 대통령 프리드리히 에베르트의 말은 민주시민교육의 중요성을 잘 드러내주고 있다.

의미한 역할을 할 수 있다고 보인다.

그러나 2005년부터 작년까지 10년이 넘게 신경민, 진선미, 권미혁, 박경미, 전해철 의원 등에 의해 제출된 학교자치 관련 법안들은 국회 문턱을 넘지 못해 왔다. 학교자치에 대한 법적 장치도 마련되지 않는 현실에서, 더욱이 수직적 관료행정 문화의 뿌리가 깊은 우리 교육계 풍토에서 학교자치 원칙을 강조하는 것은 말 뿐인 조치로 끝나거나 시늉내기 수준에서 멈춰버릴 가능성이 농후하다.

따라서 교육부의 권한을 넘겨받을 시도교육청과 교육감의 권한을 견제할 수 있는 보다 안정적인 제도적 장치가 필요하다. 이는 학교자치가 법제화되어도 여전히 요구되는 제도이기도 하다.

첫째, 전문성을 갖춘 별도의 교육의원제를 부활해야 한다. 지방자치의 기본제도는 지방행정권력과 이를 견제할 주권을 대표하는 지방의회권력이다. 독자적 징세권을 갖지 못한 교육자치는 재정 독립성에 관한 구조적 한계를 안고 있을 뿐 아니라 행정권력에 상응하는 독자적 의회권력을 갖추지 못하고 있다는 점에서도 근본적 한계를 안고 있다. 지방의회에서 교육위원회가 운영되고 있으나 이는 교육의 전문성, 자주성을 규정한 헌법정신에 비추어 지극히 불완전한 제도이며 지방자치의 기본요건을 충족시키지 못한다는 점에서 제도적 불비라 할 수 있다. 시도교육청과 교육감의 행정권력을 견제할 교육위원회는 '전문성을 갖춘' 독립적 구성이어야 한다. 지방교육자치에 관한 법률 제10조에 명시되어 있던 교육의원제도<sup>8)</sup> 2014년에 일몰되어 폐지된 상태다. 교육부 권한 이양으로 시도교육청과 교육감이 책임져야 할 부분은 커졌는데 의회는 전문성도 없이 일반 위원회와 동일한 방식으로 구성되고 운영되는 현 상태로는 지방교육행정권력을 제대로 제어할 수 없다. 제왕적 교육감이 나올 가능성이 높은 것이다. 더구나 선출직인 교육감은 언제나 교육관이 전혀 다른 사람들로 교체될 수 있다는 점을 유념해야 한다. 이 점에서 일괄법안이 다루고 있는 7개 법 외에 지방교육자치에 관한 법 개정도 포함시킬 필요가 있고 삭제되었던 교육의원 관련 조항인 제10조를 다시 살리는 것을 그 내용에 포함시켜야 한다.

둘째, 지방교육자치기관인 시도 교육청에 지방교육위원회를 두어 운영할 필요가 있다. 지방의회의 교육의원들이 지방교육행정권력을 견제하는 역할을 하지만 예산심의를 제외하고는 대부분 사후적 조치인 경우가 많다. 최근 민주주의 확대 흐름은 정책 입안 단계에서부터 해당분야 전문가와 직접 관계자들이 행정에 참여하는 협치가 강화되는 추세다. '제왕적 교육감'을 예방하기 위해서는 지방교육자치 차원에서도 안정적인 협치 구조가 형성될 필요가 있다. 일괄법안에서는 사무 추진 원칙을 다루고 있는 제12조 제3항에서 '교육감은 소관 사무를 추진할 때, 학생, 교직원, 학부모, 지역사회의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다.'고 하여 이러한 문제의식을 반영하고 있다. 그러나 이는 교육감의 노력의지 문제로 해결될 수 없다. 교육감의 노력 정도와 의지에 의존하는 것이 아니라 제도로 구조화 되어야 한다. 그 방안으로 지방의 교육전문가와 교육관계자(교원, 학생,

8) 2014년 폐지된 교육의원제도에서 교육의원은 교원이나 교육행정가 경력 5년 이상인 자로 하여 교육전문성을 교육의원의 기본자격으로 규정하였다.

학부모, 지역교육단체, 지역주민)들이 지방교육행정의 전 과정에 적극 결합할 수 있도록 하는 지방교육위원회 운영이 필요하다. 이는 지방교육자치에 관한 법률에 신설하는 방식으로 해결할 수 있을 것이다.

#### 4. 교육부장관과 교육감 권한 규율의 문제

교육부장관의 권한(소관 사무)에 관해서는 일괄법안 제10조에서 다루고 있다. 그런데 19개나 나열된 부분에 고등교육이 빠졌다. 유·초·중등교육 권한을 시도교육청으로 이양하는 것은 큰 틀에서의 교육 지방분권으로 볼 수 있다는 점에서 굳이 교육부-시도교육청 공동 특별위원회 안처럼 법안 명칭에 유·초·중등교육을 명시할 필요가 없을 수도 있다는 점에는 동의한다. 그러나 교육부장관과 교육감의 책무 구분은 명확하게 할 필요가 있다. 일괄법안 제9조 제1항에서는 ‘교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되’라고 명시함으로써 ‘교육’의 중요한 부분인 대학을 포함한 고등교육에 대해서도 교육감의 소관사무로 오해될 여지를 갖는다. 따라서 제9조 1항은 “① 유·초·중등교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되, 제10조 제1항 각호에 해당하는 사무는 교육부장관의 사무로 한다.”로 수정할 필요가 있다.

일괄법안의 교육감 권한과 관련해서는 교육에 대한 전면적 권한을 부여하는 듯한 제9조와는 전혀 반대로 해석될 조항들이 존재한다. 교육감의 사무영역을 제한하고 축소하는 이들 조항들도 검토되고 수정되어야 한다. 일괄법안 제2조 제1항과 제22조는 교육감의 소관 사무를 ‘고등학교 이하 학교급의 학교교육’으로 적시하고 있다. 그러나 지방교육자치에 관한 법률 제20조 교육감의 관장사무에 의하면 교육감의 소관 사무는 단지 고등학교 이하의 학교급에만 국한되지 않는다.<sup>9)</sup> 즉 학교교육 뿐 아니라 학교 그 밖의 교육기관, 과학·기술교육의 진흥, 평생교육과 그 밖의 교육·학예진흥

9) 지방교육자치에 관한 법률 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

에 관한 사항, 교육·학예의 시설 설비 및 교구에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 따라서 일괄법안에서 교육감의 소관 사무를 고등학교 이하 학교급에 대한 사무로 제한하는 것은 지방자치교육에 관한 법과도 조응하지 못하며, 교육감의 지방교육에 관한 전반적인 권한과 책무를 축소시키는 결과를 초래하게 된다. 따라서 일괄법안의 제2조와 제22조의 '고등학교 이하 학교급에 해당하는 모든 교육'은 '고등학교 이하 학교급에 해당하는 모든 교육과 지방자치에 관한 법률 제20조에 의거한 지방의 교육·학예에 관한 사무'로 수정하는 것이 필요하다고 보인다.

## 5. 교육지방분권 추진 위원회(이하 '위원회')에 대하여

첫째, 교육부 중심의 수직적 관료행정의 관행이 뿌리 깊어 교육부와 시도교육청간 권한 배분이 단 시일 내에 간단하게 끝날 수 있는 일이 아니라는 점은 충분히 인정할 수 있다. 그러나 그렇다고 해서 위원회를 상설기구화하는 것이 바람직할 지는 이와 별개의 문제다. 교육의 지방분권화 작업이 시간이 꽤 소요될 수 있기는 하지만 지방교육자치와 관련해 교육부와 시도교육청간 권한 배분은 최대한 빠른 시일 안에 그 기본적인 조치가 완수되어야 할 일이다. 따라서 위원회를 상설기구화하기 보다 활동기간을 '5년, 1회 연장 가능' 정도로 제한하고 향후 갈등이나 분쟁 소지가 발생할 수 있는 부분은 가급적 법으로 분명하게 규율하여 해결하는 것이 바람직하다.

둘째, 위원회 구성과 관련한 문제다. 구성과 관련한 문제는 추천권과 구성요소로 나누어 검토해야 한다. 먼저 추천권과 관련하여 보면, 일괄법안 제14조 2항에서는 '위원회는 교육부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장, 교육감협의체 회장을 당연직으로 하고, 그밖에 대통령, 국회의장, 교육감협의체 각각 3명씩 추천한 위원으로 구성한다.'고 되어 있다. 우리 법이 공적 기구, 특히 대통령 산하기구나 중앙부서 관할 기구를 구성할 때 구성원칙으로 해당 관련 부서 장관 등을 당연직으로 하고 대통령, 국회 등이 기계적으로 동일한 인원을 추천하도록 하는 방식을 일반적으로 취하고 있다. 이는 얼핏 보면 입법기관과 행정기관(경우에 따라서는 대법원을 포함하기도 하고, 이때는 사법기관까지)이 동수로 추천하여 균형적인 것처럼 보인다. 그러나 여기에는 착시현상이 숨어있다. 교육부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장은 대통령이 임명한 이들이다. 이를 감안하면 당연직 위원 3인에 별도 추천 3인으로 대통령의 추천권한은 실질적으로 6명이 된다. 우리나라 권력구조가 대통령 중심제라는 것을 고려한다고 해도 이는 결코 합리적이지 않다. 따라서 위원 추천권과 관련해 대통령은 2인, 국회는 4인, 교육감협의체는 3인으로 조정할 필요가 있다. 국회추천의 경우 가급적 모든 교섭단체 혹은 정당에서 고르게 추천될 수 있도록 하는 규정을 두는 것도 검토해 볼 수 있다. 그래야 정파적 편향을 방지하며 국회 소수정당의 참여가 가능해진다.

구성요소와 관련해서 보면, 교육의 지방분권 문제 역시 교육 문제이며 교육현장을 잘 아는 교육현장전문가들의 참여가 중요하다. 따라서 위원회 위원 13인 중 최소 4인은 교원출신이 포함되도록 하는 규정이 추가될 필요가 있다.

## 6. 교육부-시도교육청 법안<sup>10)</sup>과의 관계

교육부와 전국시도교육감협의회는 교육부-시도교육청 공동 특별위원회를 조직하여 법령 정비작업을 진행하고 있으며 전국시도교육감협의회에서는 중앙과 지방간의 권한 배분을 위한 ‘유·초·중등교육의 지방분권에 관한 특별법안’(이하 ‘특별법안’)을 마련하여 지난 7월23일까지 1차 의견수렴을 거쳤으며 8월20일자로 시도교육청을 통해 전국 학교로 2차 의견수렴 공문을 발송하였다. 이 법안과 일괄법안은 유사한 부분도 있으나 미세하게 차이 나는 부분도 있다. 동일한 내용으로 현재 본 토론회에서 제출된 일괄법안과 위 특별법안이 공식적으로 제출되어 있는 상태다. 따라서 양자의 관계는 어떻게 되는지에 대해 설명이 필요하다. 그래야 전국 단위에서 3회 차에 걸쳐 진행되고 있는 법안 관련 토론회와 전국 모든 학교 교사들이 참여하도록 하는 의견수렴과정이 소모적인 에너지 낭비가 되지 않을 수 있을 것이다.

## 7. 제2장 개정내용의 기준

제2장과 관련하여서는 이미 앞부분에서 언급한 바 있는 점을 먼저 확인하고자 한다. 즉 일괄법안 제2장에서 우선 다루고 있는 7개 법률 외에 ‘지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’과 ‘지방교육자치에 관한 법’을 포함시켜야 한다는 점이다.

이외 제시된 7개 법률 개정내용과 관련하여서 대통령령이나 교육부장관령으로 되어 있는 것을 ‘대통령령 또는 시도 조례’ 혹은 ‘대통령령과 대통령령으로 정하는 범위에서 시도 조례’로 수정하는 것이 대부분이다. 그런데 이 수정내용이 적용되지 않고 기존의 ‘대통령령’ 그대로 두어지는 조항들도 적지 않다. 법 전문가들이 개정내용을 검토한 것이므로 나름의 논거가 있을 것으로 판단하나 기존 법 조항의 대통령령을 그대로 둔 부분에 대한 기준이 설명되면 좋을 듯하다.

예를 들면 초·중등교육법 제30조 8의 제3항, 제47조 제2항, 49조 제2항, 제60조3의 제3항, 장애인 등에 관한 특수교육법의 제11조 제3항, 제14조 제5항, 제17조 제5항, 제28조 제9항 등이 그렇다. 이에 대한 발제자의 답변을 듣고 싶다.

끝으로 일괄법안 뿐 아니라 우리나라 법 전체가 지나치게 대통령령에 위임하는 부분이 많다는 것은 입법편의주의이며 입법기관 스스로 자신의 권한과 의무를 행정기관에 떠넘기는 것이라는 점을 지적하고 싶다. 아무리 대통령 중심제 권력구조라 해도 행정부의 입법권을 지나치게 많이 허용하고 있다. 그 결과 ‘시행령공화국’이라는 오명을 듣게 되는 상황도 초래되었다. 악마는 디테일에 숨어있다는 것을 지난 두 정권 시기 온갖 시행령 통치를 받으며 뼈속 깊이 경험했다. 비록 법률안의 내용이 길어지고 복잡해지더라도 가급적 다양한 해석의 여지를 최소화시키고 행정권력에 의한 정치적 권한 남용을 방지하기 위해서라도 다루고 있는 사안과 관련된 최대한 세부적 규정이 법률안에 담길

10) 별첨자료 참조



수 있도록 할 필요가 있다고 보인다. 물론 그러한 시도가 대단히 수고스럽고 어려운 일이라는 점을 충분히 이해하고 있음에도 불구하고 이 점과 관련해 일괄법안 역시 기존 법의 틀을 그대로 준용하고 있으며 근본적으로 다른 법률형식으로 접근되지 않고 있다는 점이 아쉽다는 점을 사족으로 덧붙인다.

## 〈별첨 : 교육부-시도교육청 공동 특별위원회 법안 관련〉

모두가 행복한 혁신미래교육



### 서울특별시교육청



수신 수신자 참조

(경유)

제목 유초중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안 2차 의견수렴

1. 관련 : 전국시도교육감협의회-770(2018. 8. 16.)
2. 교육자치 정책 로드맵 2단계 조치로 교육자치정책협의회 실무협의회 산하로 교육부-시도교육청 공동 특별위원회를 조직하여 법령 정비 작업을 진행하고 있습니다.
3. 전국시도교육감협의회에서는 중앙과 지방 간의 권한 배분을 위한 「유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안」을 마련하여 2018. 7. 23.까지 1차 의견수렴을 거쳤으며, 2차로 의견수렴을 하오니 의견이 있는 기관이나 부서에서는 붙임 서식으로 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 제출 기한 : 2018. 8. 29.(수)

나. 검토 내용 : 「유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안」[붙임 2]

다. 제출 자료 : 검토의견서 [붙임 1]

붙임 1. 검토의견서 1부.

2. 유초중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안 1부. 끝.

## 1. 의결주문

유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안을 별지와 같이 의결한다.

## 2. 제안이유

유아교육, 초등교육 및 중등교육과 관련하여 각 지역의 특성에 맞는 교육의 발전을 도모하고, 교육에 관한 기본권 보장 및 학교 민주주의를 실현하기 위한 제도 개선의 필요성이 제기되고 있는 바, 교육의 지방분권 및 학교 민주주의 실현을 위한 법령 개정 및 제도개선의 원칙을 규정하기 위하여, 국가와 지방자치단체의 책무를 각각 정하고, 사무배분의 기본원칙과 그 기준을 정하며, 교육부장관과 교육감의 협력을 위한 공동사무 및 교육의 지방분권 추진을 위한 위원회에 관한 사항을 정하려는 것임.

## 3. 주요내용

가. 국가 및 지방자치단체의 책무(안 제4조 및 제5조)

- 1) 국가는 지방자치단체가 교육 관련 사무를 자주적으로 집행할 때 필요한 인력과 재원을 충분히 지원할 수 있도록 관련 제도를 정비하도록 함.
- 2) 지방자치단체는 교육의 지방분권 정책에 부응하여 행정상·재정상 책임과 효율을 높이는 조치를 마련하고, 그 조치를 마련하는 때에는 학생의 학습권 및 교원의 교육활동이 우선적으로 보장되도록 하여야 함.

나. 사무배분의 기본원칙 및 기준(안 제9조 및 제10조)

- 1) 유아교육·초등교육 및 중등교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되, 보충적으로 제10조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무는 교육부장관의 사무로 함.
- 2) 사무를 배분하는 때에는 교육감이 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하도록 함.
- 3) 교육부 장관은 국가수준의 중장기 교육계획 수립, 의무교육의 범위 및 대상 설정 등 19개의 사무를 처리하도록 함.

다. 공동사무의 추진(안 제11조)

교육부장관과 교육감은 사무배분기준에도 불구하고 사무를 공동으로 처리할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 소관 사무의 일부를 협의를 거쳐 공동 사무로 처리할 수 있도록 함.

라. 교육지방분권 추진 위원회 설치(안 제13조)

교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 추진, 국가 및 지방자치 단체의 갈등, 공동사무의 설정 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 대통령소속으로 교육지방분권 추진 위원회를 두도록 함.

## 4. 주요토의과제

없 음

## 5. 참고사항

가. 관계법령 : 생 략

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 0000부 등과 합의되었음

라. 기 타 : 입법예고(9999. 12. 31. ~ 12. 31.) 결과, 특기할 사항 없음

법률 제 호

## 유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안

제1조(목적) 이 법은 유아교육, 초등교육 및 중등교육의 지방분권에 관한 기본이념, 사무배분 원칙 및 추진체제 등을 규정함으로써, 주민의 책임하에 지방교육의 발전을 도모하고, 주민의 교육에 관한 기본권을 보장함을 목적으로 한다.

제2조(기본 이념) 교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치 및 학교 민주주의, 학생의 교육에 관한 기본권을 실질적으로 보장하고 구현하는 것을 기본으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교육의 지방분권”이란 유아교육, 초등교육 및 중등교육에 관한 교육부장관 및 교육감의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 교육의 전문성 및 주민참여에 기초한 지방교육자치를 강화하는 것을 말한다.
2. “공동사무”란 교육부장관과 교육감이 학생의 교육에 관한 기본권 보장 등을 위하여 함께 집행하는 교육 관련 사무를 말한다.

제4조(국가의 책무) ① 국가는 교육의 지방분권을 추진함에 있어서 지방자치단체의 의견을 존중하고, 학생과 학부모 등 국민의 관심과 이해를 반영하여 법적·제도적 조치를 마련하여야 한다.  
② 국가는 지방자치단체가 교육 관련 사무를 자주적으로 집행할 때 필요한 인력과 재원을 충분히 지원할 수 있도록 관련 제도를 정비하여야 한다.

제5조(지방자치단체의 책무) ① 지방자치단체는 교육의 지방분권 정책에 부응하여 행정상·재정상의 책임과 효율을 높이는 조치를 마련하여야 한다.  
② 제1항의 조치를 마련하는 때에는 학생의 학습권 및 교원의 교육활동이 우선적으로 보장되도록 하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) 교육의 지방분권과 관련하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제7조(교육의 지방분권 종합계획 수립) ① 제13조에 따른 교육의 지방분권 추진 위원회(이하 “위원회”라 한다)는 교육의 지방분권의 효율적인 추진을 위하여 교육부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 교육감과의 협의를 거쳐 교육의 지방분권 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 종합계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 교육의 지방분권 추진에 관한 기본방향과 목표
2. 주요 추진과제 및 추진방법
3. 교육의 지방분권 추진을 위한 재원조달방안 및 지원방안
4. 그 밖에 교육의 지방분권 추진을 위하여 필요한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항

③ 종합계획은 국가교육회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 하고, 이미 수립된 종합계획을 변경할 때에도 같다. 다만, 법령의 개정이나 관계 중앙행정기관의 관련 사업계획 변경 등 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니한다.

④ 위원회의 위원장은 제1항에 따라 종합계획을 수립하거나 변경하였을 때에는 지체 없이 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 교육감에게 통보하여야 한다.

제8조(연도별 시행계획의 수립) ① 교육부장관 및 교육감은 제7조에 따른 교육의 지방분권 종합계획을 시행하기 위하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 한다.

② 교육부장관 및 교육감은 전년도 시행계획에 따른 추진실적 및 다음 연도의 시행계획을 매년 위원회의 위원장에게 제출하여야 한다.

③ 교육부장관 및 교육감은 제1항에 따라 연도별 시행계획을 변경하였을 때에는 이를 지체 없이 위원회의 위원장, 교육감 또는 교육부장관에게 각각 통보하여야 한다.

제9조(사무배분의 기본원칙) ① 유아교육·초등교육 및 중등교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되, 제10조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무는 교육부장관의 사무로 한다.

② 제10조에 따라 사무를 배분을 하는 때에는 교육감이 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

제10조(사무배분 기준) ① 교육부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 처리한다.

1. 국가수준의 중장기 교육계획 수립
2. 의무교육의 범위 및 대상 설정
3. 국가차원의 무상교육 실시
4. 유치원 및 초·중등학교 종류·단계 및 학교급별 수업연한 설정
5. 고등학교 이하 각급 학교, 외국교육기관 및 외국인학교의 설립 기준 수립

6. 국가교육과정의 연구·개발·수립
  7. 교과용도서 발행에 관한 기준 수립
  8. 학교생활기록 및 학생건강기록의 범위 설정
  9. 국가 수준의 학생 건강·안전 보장 및 재난 대응
  10. 국가 수준의 학생 학업성취도 평가계획 수립
  11. 학력 인정 기준 수립
  12. 국가 수준의 교육재정 확보 및 배분
  13. 국가 수준의 교육관련 통계 및 정보의 조사, 분석 및 공개
  14. 국가 수준의 국제적 교육협력 및 재외국민 교육 정책 수립·시행
  15. 국가 수준의 교육격차 해소 지원
  16. 교원의 자격, 임용, 보수, 연수, 신분보장, 징계 및 소청 등에 관한 사무
  17. 국립학교의 설립 및 운영에 관한 사무
  18. 국고보조사업, 국가시책사업 또는 국가위임사무에 대한 설정 및 평가
  19. 관계 중앙행정기관 등과 협력에 관한 사무
  20. 국가 수준의 교육·연구 활동 지원 기구 설치 및 운영에 관한 사무
  21. 그 밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가수준의 지원이 필요한 사무
- ② 교육감은 제1항에 해당하지 않는 사무로서 해당 교육청의 관할에 속하는 사무를 처리한다.

제11조(공동사무 등) ① 교육부장관과 교육감은 제10조의 규정에도 불구하고 사무를 공동으로 처리할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 소관 사무의 일부를 협의를 거쳐 공동사무로 처리할 수 있다.

- ② 제1항의 협의를 거친 사무는 위원회의 심의를 거쳐 처리한다.
- ③ 교육부장관과 교육감은 공동사무를 수행할 때 어떠한 경우에도 권한과 책임을 일방에게 전적으로 위임하거나 부과할 수 없다.
- ④ 그 밖에 공동사무의 협의, 심의 및 처리 등 그 사무의 집행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(사무 추진의 원칙) ① 교육부장관 및 교육감은 교육에 관한 사무(제11조의 공동사무 등을 포함한다. 이하 같다)를 추진할 때 학생의 학습권 및 교원의 전문성, 학교의 자율성이 최대한 보장될 수 있도록 교육부장관 또는 교육감의 관여를 최소화하여야 한다.

- ② 교육부장관은 소관 사무를 추진할 때 교육감의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다.
- ③ 교육감은 소관 사무를 추진할 때 학교 및 지역사회의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하

여야 한다.

④ 제10조제1항제21호의 사무는 교육부장관과 교육감 간 협의를 거쳐 처리한다.

제13조(교육지방분권 추진 위원회) ① 교육의 지방분권 추진을 위하여 대통령 소속으로 관계 중앙 행정기관 소속 공무원, 지방자치단체 소속 공무원 및 민간전문가로 구성된 교육지방분권 추진 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 추진 등에 관한 사항
2. 교육의 지방분권 추진 과정 상 국가 및 지방자치단체의 갈등에 관한 사항
3. 교육의 지방분권 강화를 위한 권한 이양 사무의 지속적인 발굴에 관한 사항
4. 교육부장관과 교육감의 공동사무 설정에 관한 사항
5. 그 밖에 교육의 지방분권과 관련된 제도 개선사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

③ 그밖에 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.





교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

## 토론 02

# “교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안”에 관한 토론

나민주 충북대학교 교수



## “교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안”에 관한 토론

나민주 (충북대학교 교수)

1. 새 정부가 들어서면서 지방분권을 위한 정책의 창이 그 어느 때보다도 크게 열렸다. 문재인 정부는 5대 국정목표 중 4번째 과제로 고르게 발전하는 지역을, 그 실천전략의 하나로 민주주의 실현을 위한 자치분권을 채택하고, 구체적인 국정과제로 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화, 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권, 교육 민주주의 회복을 위한 교육자치 강화를 선정하였다.
2. 이러한 기회의 창은 오랫동안 열려있는 채로 있기는 어렵고, 이번 기회를 놓치면 다시 새로운 창이 열릴 때까지는 상당한 시간이 소요될 수도 있다. 이번 기회에 교육분권 및 교육자치에 관한 모든 대안들을 검토하여 가장 바람직한 대안이 채택되어 우리가 원하는 지방교육, 이를 위한 지방분권과 교육자치 제도를 갖추도록 지혜와 역량을 모아야 할 때다.
3. 교육부의 교육자치와 학교자율화 로드맵(2017)에서는 교육자치와 학교자율화의 두 측면에서 시·도교육청의 주도적인 지역교육정책 수립, 학교의 자율적 교실혁명을 목표로 설정하고, 교육부와 시·도교육감협의회는 공동으로 교육자치정책협의회를 구성하여 구체적인 법령 개정 작업과 실질적 교육자치 실현방안을 추진하고 있다.
4. 교육부와 시·도교육감들은 상호 대립적 관계를 벗어나, 협력적 공동작업을 통해 합의안을 만들어가고 있다. 단기적으로는 상당한 이견이 노출될 것이나, 이러한 과정이야말로 지방교육과 교육자치를 성숙시키고 그 미래를 밝게 하는 정말 긍정적인 진전이라고 본다.
5. 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정이라는 일괄이양이라는 초유의 상황에서 막중한 임무를 맡아 구체적인 안을 만들어가고 있는 연구진에게 경의를 표한다.
6. 연구진은 지난 1차 포럼을 통해 제1장 교육의 지방분권의 이념과 원칙을 정립하였고, 이번 2차

포럼에서는 제2장 관련 법률의 일괄 정비 방안을 중점적으로 다루고 있다. 한편, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」 등 교육의 지방분권과 관련하여 보다 많은 숙의가 필요하고 필요 시 거의 전면개정에 달하는 수준의 개정이 필요할 수 있는 내용은 일괄법에 포함시키지 않고, 개별적으로 개정안을 도출하며, 마지막 3차 포럼의 중심내용이 될 것이라고 한다.

7. 이번 포럼의 핵심내용은 제2장 관련 법률의 일괄 정비 방안에서는 대상이 되는 법률과 세부 조문을 선별하는 것이다. 연구진에서는 많은 교육관계 법률들 중 우선적으로 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「특수교육법」, 「사립학교법」, 「교육공무원법」 등을 대상으로 분권과 관련된 개정안을 총 70개 조문을 대상으로 도출하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 주요 개정 일람표

구분	「교육기본법」	「유아교육법」	「초·중등교육법」	「장애인등에 관한 특수교육법」	「사립학교법」	「교육공무원법」	「정부조직법」	계
직접 구분 명확화		2	1	1	12	1	1	18
시·도의 조례로 위임	2	6	5	1	5	6		25
대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 위임		4	4	7	1	4		20
교육규칙으로 위임 또는 교육감이 정하도록 규정		2	1	2		2		7
계	2	14	11	11	18	13	1	70

8. 개정조문(안)은 1) 해당 조문에서 중앙과 시·도간 업무 구분 명확화를 위한 개정과 법률에서 직접 규정한 사항 외의 세부적인 사항의 규정에 관한 입법 위임을 ‘대통령령’에서 2) ‘시·도의 조례’로 개정, 3) ‘대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례’로 개정, 4) ‘교육규칙’으로 개정하는 조문으로 분류되고 있다.
9. 연구진이 대상으로 삼은 법률과 조문을 선정한 기준은 무엇인가? 연구진에서는 “관련 법률들을 일괄 정비한다고 하여 모든 법률들을 일시에 개정하는 것은 현실적으로 불가능”하므로 “현재 이양 필요성에 대하여 논의되는 것들 중 그 필요성이 명백하고 나름의 합의에 이른 것들부터 순차적으로 이양을 추진할 필요”가 있다고 보았다. 이번 방안을 도출하는 과정에 대한 상세한 설명이 추가되면 좋을 것이다. 특히 논의과정에서 상호 이견이 노출되고, 쟁점이 된 부분은 무엇인지, 그러한 사항을 어떻게 정리했는지가 궁금하다.
10. 개정조문(안)의 내용을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 개정조문(안)에서 중앙과 시·도간 업무 구분을 명확히 한 부분, 특히 설립주체에 따라 국립과 공립의 학교를 구분하거나 구체화

한 내용은 전반적으로 잘 정리된 것으로 본다.

11. 그러나 일부 조문에서는 여전히 대통령령과 조례 혹은 규칙 간에 그 규정 범위나 양자간 관계가 모호한 경우도 있다. 주로 “또는”으로 표현된 조문들이다. 예컨대 「유아교육법」 제6제제2항 ②에서는 “제1항에 따른 유아교육진흥원의 설치·운영 및 위탁 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 시·도의 조례로 정한다.”
12. 「초·중등교육법」 제9조제4항④에서는 “제2항 및 제3항에 따른 평가의 대상·기준·절차 및 평가 결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령 및 시·도의 조례로 정한다.” 동법 제61조제1항 ①에서는 “학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령 또는 시·도의 조례에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조의 전부 또는 일부를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다.”
13. 「교육공무원법」 제29조의4 제1항에서는 “수석교사는 교육부장관 또는 시·도교육감이 임용한다.” 이 조문은 개정(안) 제10조 제1항의 12호 “교원의 자격, 임용, ...”과도 충돌이 우려된다. 대통령령과 조례, 규칙에서 정할 수 있는 사항(범위)을 명확하게 구분할 필요가 있다.
14. 연구진은 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정과 관련하여 제10조 사무 배분에서는 국가사무(교육부장관의 소관사무)에 대해서 열거주의 원칙을 견지하고 있다. 또 원칙적으로 유·초·중등교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무임을 전제로 하고 있다. 따라서 교육의 국가사무, 지방사무, 공동사무를 구분하여 제2장의 관련 법률의 일괄 정비 방안을 검토할 필요가 있다. 법률 제정(안) 제10조에 열거된 국가사무 이외는 조례와 규칙으로 규정할 수 있도록 정비방안을 정리하는 것도 방법일 것이다.
15. 연구진은 발표문의 서두에서 법안 제안의 배경으로 “일반행정 영역에서 교육자치를 부인하고 헌법이 보장하고 있는 제도보장으로서 지방교육자치제도를 무력화하려는 시도”에 대해서 우려를 표시하고 있다.
16. 종전의 지방자치발전위원회에서는 지방분권분과위의 소관과제 중 하나로 “교육자치와 지방자치의 통합”이 있었으나, 2018년 새로 구성된 ‘지방분권위원회’에서는 다행히 주요기능에서 삭제되어 있다. 그러나 동위원회 구성에서는 여전히 교육자치의 관점에서 의견을 대변할 수 있는 위원이 여전히 배제되어 있다. 또한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12

조② “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”는 독소조항은 그대로 명맥을 유지하고 있다.

17. 한편, 행정안전부의 자치분권 로드맵(2017)에서는 5대 분야 30개 과제에 대한 실행계획을 마련하였다. 동 로드맵에서는 “연방제에 버금가는 강력한 지방분권”을 목표로 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축을 5대 핵심전략으로 제시하였다.
18. 이 가운데 교육과 직접 관련된 것은 <1-6과제> 교육자치와 일반자치 연계 강화로 지방교육의 창의성·다양성 확보를 위해 시도교육청 및 단위 학교에 유아·초중등 교육 권한 이양, 시·도-교육청 간 인사교류, 예산 사전협의, 관련사업추진 시 협력 등 교육자치와 일반자치의 연계·협력 강화 등이 포함되어 있다.
19. 그러나 연계·협력은 통합이 아닌 상호 독립을 전제로 한다. 지방에서 일반자치와 교육자치가 상호 연계·협력을 강화하는 것을 지방교육과 지방발전에 매우 중요하다. 이번 법률 제정으로 그러한 시스템을 구축할 수 있을지도 궁금하다. 이번 법률(안) 제정시 일반자치와 교육자치 간에 독립과 상호 협력에 관한 조항을 명문화하는 방안을 모색할 필요도 있다.
20. 마지막으로 교육의 지방분권 추진에 있어서는 지방자치단체의 비대화, 이로 인한 비효율을 방지할 수 있는 방안에 대한 고려도 필요하다. 새 정부에서는 마을자치 등을 통한 실질적 지방자치, 주민자치의 실현에 더욱 관심을 갖고 있다. 지방자치가 단순히 중앙정부와 지자체 간의 관계에서 분권으로 해석되는 것을 경계해야 한다. 교육청-지원청-학교 간의 관계에서도 적도분권이 유지될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 중장기적으로는 학교자치에 관한 구체적인 법제화 방안과 중범위 교육자치 실시에 관해서도 더욱 적극적인 검토가 필요하다.

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

토론

03

# 「교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안」에 관한 토의

박세훈 전북대학교 교수





## 「교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안」 에 관한 토의

박세훈 (전북대학교 교수)

한국의 교육자치제는 오랜 역사에도 불구하고 완전한 모습을 갖추고 있지 못하다. 교육자치제의 핵심인 교육위원회와 교육감의 선출방식을 놓고 그간 이런 저런 실험을 거쳐 오늘에 이르고 있지만, 정작 중요한 교육의 지방분권에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 않은 것이 사실이다. 해묵은 과제이지만, 미완의 과제인 것이다. 현 정부는 과거 어느 정부보다도 지방분권을 강력하게 추진하고자 이를 국정과제로 제시한 만큼 차제에 미완의 과제를 해결할 절호의 기회를 가진 셈이다.

지방자치분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(법률 제15501호, 이하 「지방분권법」)이 제정되어 있다.

「지방분권법」 제2조에서는 ‘지방자치분권’을 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것’으로 정의하고 있으며, 제12조 제2항에서는 ‘국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다’고 규정하고, 제4항에서는 ‘교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다’고 하고 있다.

이처럼 「지방분권법」이 교육자치의 실시에 관하여 따로 법률로 정하도록 하는 취지는 지방분권이 교육부장관과 교육감 간의 수직적 권력배분의 문제에 한정되는 것이 아니라 국가의 정치행정제도 안에서 종합적이고 기능적으로 접근하여야 할 필요가 있음을 규정하고 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 교육의 지방분권 추진은 큰 틀에서 「지방분권법」과의 관계 속에서도 논의될 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 문재인 정부의 초·중등교육 권한의 시도교육청 이양이라는 상당히 구체적이고 강력한 공약과 함께, 국정과제로 추진되고 시점에서 황준성 박사 등의 ‘교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안’ 제정에 관한 발제는 교육의 지방분권 실현에 큰 기대를 갖게 한다.

발제자는 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성과 전문성을 재정리하면서 교육의 지방분권의 원칙을 여섯가지로 제시하였다. 발제자가 제시한 6가지 외에 교육의 전문성을 추가하였

으면 한다. 교육은 전문가에 의해 주도되고 관리되어야 한다는 의미이다. 즉 교육은 중앙정부나 시·도교육청의 행정가에 의해 주도되는 것이 아니라 유·초·중등교육의 전문가인 교원에 의해서 주도되고 관리되어야 한다는 점을 강조할 필요가 있다. 왜냐하면 이 논리는 발제자가 제시한 학교자치의 당위성을 담보하는 헌법의 명령과도 일치하기 때문이다.

또한 발제자가 제시한 ‘⑤ 재정적 배분의 병행 및 능력에 따른 탄력적 배분의 원칙’에서 사무 및 권한과 함께 필요한 재정이 함께 배분되어야 한다는 원칙은 맞지만 ‘지방의 능력과 여건을 고려한 탄력적 배분’이라는 논리는 논의의 여지가 있을 수 있다. 탄력적 배분이 재정배분에 있어 재량의 의미로 해석되어 자칫 중앙정부의 권한을 강화시키는 우려가 있을 수 있다. 탄력적 배분’보다는 「지방교육재정교부금법」의 목적에 부합하도록 용어의 선택에 주의를 기울일 필요가 있다.

발제자의 ‘교육의 지방분권’이라는 법안명에 대해서도 설명이 필요할 것 같다. 대통령 공약 또는 국정과제에도 ‘초·중등교육에 관한 권한은 시·도교육청과 단위학교로 이양’하도록 한 구체적인 정책목표가 있음에도 굳이 ‘교육의 지방분권’이라는 일반 행정의 용어를 사용하고 있다. 그 보다는 차라리 ‘유·초·중등교육 권한 배분’이라는 용어를 활용하는 것이 더 바람직하지 않을까 생각한다.

제2조에서는 지방분권을 ‘주민 참여에 기초한 지방교육자치 강화’라고 정의 하고 있으나 주민이 지방교육자치에 참여할 수 있는 수단은 법안 어디에도 찾아볼 수 없다.

제4조 기본이념과 관련하여, 조항에서는 교육의 지방분권 이념을 ‘.....학생의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대’하는 것이라고 하고 있으나 이는 교육의 지방분권만으로는 실현하기 어려운 이념이라고 생각한다. 「헌법」 제31조 제1항에서는 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다’고 명기하고 있으며, 「교육기본법」 제3조에서는 ‘모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다’고 규정하고 있다. 이처럼 교육을 받을 권리는 자유권적 성격을 가진 사회권(생존권)이다.<sup>1)</sup> 헌법재판소는 ‘교육을 받을 권리는 우리헌법이 지향하는 문화국가·민주복지국가의 이념을 실현하는 방법의 기초이며, 다른 기본권의 기초가 되는 기본권이다. 교육을 받을 권리가 교육제도를 통하여 충분히 실현될 때에 비로소 모든 국민은 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하게 되어 국민생활의 균등한 향상을 기할 수 있고, 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 수 있기 때문’<sup>2)</sup>이라고 판시하였다.

즉, 교육에 관한 국민의 기본권 보장은 ‘국가에 의한 교육조건의 개선 정비와 교육기회의 균등한 보장을 적극적으로 구할 수 있는 권리’<sup>3)</sup>로 국가의 적극적인 교육조건 정비·확립과 교육의 기회균등 정책을 통해서만이 달성할 수 있다.

만약 교육에 관한 권한이 지자체의 교육행정 독립기관인 교육감에게 분권이 이루어질 경우 지역의 재정규모 등이 교육운영에 영향을 주어 지역 간의 격차가 확대되는 결과를 가져와 전국적 교육

1) 성낙인(2008). 헌법학(제15판). 서울 : 법문사. P. 1345-46.

2) 헌재 1991. 2. 11. 90헌가27. 교육법 제8조의2에 관한 위헌심판.

3) 헌재 1999. 3. 25. 97헌마130. 지방교육자치에관한법률 제44조의2 제2항 위헌확인.

수준의 향상 등 교육의 지역균형발전을 저해할 가능성이 매우 높고 아울러 국민의 교육을 받을 권리가 침해될 수 있다는 점도 간과해서는 안될 것이다.

또한 법안에서는 ‘각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치와 학교자치를 구현’하는 것을 기본이념으로 하고 있는데, 학교 자치는 국가와 교육감과의 권한 배분으로는 실현될 수 없으며 오히려 지방분권으로 교육에 관한 권한이 교육감에게 집중될 경우 교육감의 독선적 행정운영을 초래하거나 특정 세력의 교육지배력을 강화하여 학교의 민주주의가 더 훼손되거나 위축될 가능성이 높다는 점도 유의할 필요가 있다. 단위학교의 책임경영 등 학교민주주의를 보장하기 위한 규정도 삽입할 필요가 있다.

‘법안 제6조(지방자치단체의 책무) ③ 지방자치단체는 소속 교원 및 공무원의 전문성을 높이고 자치역량을 강화하여 교육행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.’에서 교육행정서비스보다는 ‘교육행정과 유·초·중등교육의 질’제고로 세분화하여 제시하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 교육행정이 유·초·중등교육의 질 제고를 위한 수단적인 봉사활동이기는 하지만, 자칫 교육청의 교육행정 수준에 머무르는 경우가 있기 때문이다.

법안 제7조 ② ‘교육의 지방분권 종합계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.’의 ‘제5호. 학생, 학부모, 지역주민 등의 의견 및 이해 반영 방안’에서 의견 및 이해 반영 방안이기는 하지만 매우중요한 주체인 교사가 누락되었다. 교육의 3주체가 ‘학생, 학부모, 교사’인데 주요 주체는 ‘등’에 포함하지 명시해주어야 한다고 생각한다. 이와 비슷한 규정이 법안 제12조(사무추진의 원칙) ③ 교육감은 소관 사무를 추진할 때, ‘학생, 교직원, 학부모, 지역사회의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다’의 규정과 맞추는 것이 좋을 것 같다.

법안 제9조(사무배분의 기본원칙) ② 교육감은 자기의 권한 및 책임 하에 종합적으로 해당 사무를 처리한다. 는 사무 집행에 관한 규정으로서 사무배분의 기본원칙인지는 논의가 필요해 보인다. 이 조항은 제10조(사무배분) ③ 교육감은 제1항 각호에 해당하지 않는 사무로서 해당 교육청의 관할에 속하는 사무를 처리한다. 이 조항과 사무 집행에 관한 부분에 통합하는 것을 검토할 필요가 있다.

그리고, 법안 제9조에서는 ‘교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무’로 한다고 하고 있어 마치 교육감이 국가인 교육부의 사무를 제도적으로 보장하고 있는 것처럼 규정하고 있다. 그러나 「헌법」 제117조에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 규정하여 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다. 그리고 「지방자치법」 제9조에서는 지방자치단체의 사무(자치사무)로 ‘유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도’를 규정하고 있으며, 같은 법 제121조의 규정에 의하여 제정된 「지방교육자치법」에서는 교육감의 관장사무를 정하고 있다.

즉 「교육의지방분권추진에관한법률(안)」의 사무배분의 기본원칙은 교육의 지방분권이라는 명분을 내세워 교육감의 권한과 지위를 격상시키고자 하는 의도가 있다는 오해를 불러일으킬 수 있으며,

일반자치(시·도)와 교육감의 관계를 분명히 정립하고자 하는 의도로도 이해될 수 있다. 앞으로 일반 자치와 교육자치가 지방의 교육 문제, 청소년 문제, 교육복지 문제 등을 해결하기 위하여 종합적인 관점에서 협력하여 지방행정을 추진하는 방향으로 나아가야 하는 시대에 협력보다는 교육권력을 강화하려는 법안이라는 평가를 받을 가능성도 있다.

제10조에서는 교육부장관의 사무를 일일이 열거하고 있다. 그러나 교육부장관의 직무범위는 교육의 지방분권의 이념이나 방향에 따라 결정되는 것이 아니라, 「헌법」에 의한 국무회의의 기능이며 최종적으로는 행정부의 수반인 대통령이 가지는 권한이다. 즉, 교육부의 직무범위는 「정부조직법」에 따라 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 조직과 직무범위가 정해지는 것이지, 교육감과의 역할분담으로 정해지는 것이 아니라는 점도 간과할 수 없다.

제11조에서는 교육부장관과 교육감이 사무를 공동으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우에 사무의 일부를 공동사무로 처리할 수 있도록 하고 있다. 지방분권은 지방자치단체가 처리하는 국가의 사무(기관위임사무)<sup>4)</sup>를 지방에 이양하여 보충성의 원칙에 따라 주민에 대한 행정서비스를 지방이 자주적으로 처리하도록 하는 것이다. 즉 지방분권은 사무의 배분을 통하여 행정의 자기책임원리를 실현하고 상호 관여를 줄여 사무처리의 자주성을 확대하는 것이라는 점에서 국가와 지방간의 공동사무는 새로운 국가관여를 창출할 수 있으며, 한편으로는 교육감의 국가 교육 사무에 대한 관여로 이어질 수 있다. 법안 제12조 제2항에서 ‘교육부장관은 소관 사무를 추진할 때 교육감의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력’하도록 하는 것도 위와 같다. 국가와 지자체는 각각의 역할을 분담하여 자기 책임으로 사무를 수행하는 것이므로 공동사무는 지방분권과 배치된다는 관점도 있을 수 있다.

법안 제11조 (공동사무) ② ‘교육부 장관과 교육감은 전항의 공동사무를 수행할 때에 있어서 어떠한 경우에도 권한과 책임을 일방에게 전적으로 위임하거나 부과하여서는 아니된다.’의 조항도 교육부 장관이 수행할 사무를 교육감에게 위임하거나 부과할 수 있지만, 교육감이 교육부 장관에게 위임 또는 부과할 수 없다고 본다. 따라서, 어느 일방에게 전적으로 귀속됨을 경계하기 위해 만든 조항이지만, 하향적인 위임이나 부과만 있을 가능성이 있다.

다음은 관련 개별법률의 일괄 정비(안) 비교표에서 교육기본법 제15조(교원단체) ② ‘제1항에 따른 교원단체의 조직에 필요한 사항은 대통령으로 정한다.’를 ②‘제1항에 따른 교원단체의 조직에 필요한 사항으로 중앙의 교원단체 경우는 대통령령으로 정하고, 각 지방자치단체의 교원단체 경우는 시·도의 조례로 정한다.’로 정비(안)을 제시하였는데, 교사는 국가공무원 신분인데 국가공무원의 교원단체 조직에 관한 사항을 시·도의 조례로 정해도 되는 것인지 논의가 필요하다고 생각한다.

유아교육법 (유치원 원비)제25조 제5항 ‘그 밖에 원비 산정 및 징수 방법 등에 필요한 사항으로 국립유치원의 경우에는 교육부령으로 정하고, 공립 및 사립 유치원의 경우에는 교육규칙으로 정한

4) 정부조직법 제6조에서는 ‘행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임’할 수 있다고 규정하고 있다.

다,’로 정비(안)을 제시하였는데, 그 오른쪽 정비이유를 보면 시·도 조례로 정하도록 개정한다고 하였다. 어느 규정이 옳은지 검토가 필요하다고 본다.

마지막으로 대상 법률 7개 중에서 「장애인 등에 관한 특수교육법」 개정은 유보가 필요하다고 생각한다. 특수교육은 국가의 적극적인 개입으로 지역간 균등한 교육을 보장해주어야 하는 영역이다. 자칫 지방마다 특수교육 여건 차이가 심화되어 장애학생에 대한 차별화된 교육이 이루어질 경우 국가차원의 개입이 어렵게 될 가능성이 있기 때문이다. 현재 보다 훨씬 상향된 특수교육여건이 갖추어질 때까지는 특수교육은 국가의 교육사무로 남겨두는 것이 바라직할 것 같다. 교육자치나 학교자치가 발달되어 있는 미국의 경우에도 특수교육만큼은 연방정부가 적극 관여하고 있는 점도 시사하는 바가 크다. 토론의 기회를 준 연구팀에게 감사드리며, 옥고에 누가 되지 않았길 바란다.



교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

토론 04

## 관련 개별 법률의 일괄 정비(안) 검토 의견

선계훈 경기성남교육도서관 관장





## 관련 개별 법률의 일괄 정비(안) 검토 의견

선계훈 (경기성남교육도서관 관장)

### 1. 문제의 소재

이번 개별 법률의 일괄 정비(안)은 관련 법률의 시행에 필요한 세부적인 사항을 시행령 또는 시행규칙으로 규율하는 방식을 자치법규로 규율하는 방식으로 변경하는 것입니다. 단순히 규율형태를 변경하는 것이 아니라 중앙정부의 권한을 시·도·지·군·구·자치도·자치군·자치구에 배분하는 중요한 문제와 관련되어 있습니다. 중앙과 지방 사이의 권한 배분은 법 단계에 따라 중앙은 ‘행정규칙 - 법규명령 - 법률 - 헌법’ 차원으로 제도화 되며, 지방은 필요한 경우 ‘조례 - 규칙’으로 이를 구체화하게 됩니다. 따라서 이번 일괄정비(안)도 중앙과 지방 사이의 권한 배분 취지가 어떻게 반영되었으며 정비 방식이 얼마나 체계성을 갖추었는지 살펴볼 필요가 있습니다. 이와 관련하여 몇 가지 문제의식 속에서 논의를 전개하고자 합니다.

- (1) 자치법규가 필요하다면 기존의 대통령령에서 규정했던 내용을 조례라는 형태로 규정할 필요가 있는지
- (2) 이번 정비(안)은 법률의 수권방식을 대통령령-대통령령 범위의 조례-조례-대통령령 범위의 교육규칙-교육규칙 다섯 가지 형태로 구분하였는데 과연 적절한지
- (3) 그 외 유·초·중등교육의 분권적 방향과 어긋나거나 적절하지 않은 것은 없는지

### 2. 대통령령의 규정 내용과 자치법규의 규율 방식

행정입법은 법규명령과 행정규칙으로 구분합니다. 법규명령은 법률을 보다 상세하게 규율하기 위하여 제정되는 것으로 대외적 구속력을 가지고 있습니다. 법규명령은 법률의 위임 여부에 따라 위임명령과 집행명령이 있으며, 제정 주체에 따라 대통령령과 총리령, 부령이 있습니다. 행정규칙은 행정조직 내부의 사무 처리와 행정 조직의 운영에 관한 사항을 규율하는 것으로 대외적 구속력은 없는 것이 원칙입니다. 그런데 대통령령과 부령 모두가 법규명령인 것은 아닙니다. 법규명령 형식을 가지고 있지만 그 내용은 행정규칙인 것도 있습니다. 법규성 여부는 그 내용을 살펴봐야 합니

다. 단순히 외부적인 수권 형태와 규율방식만으로 법규명령으로 볼 수 없는 경우가 있습니다.

이번 정비(안)를 보면 대다수의 대통령령을 조례로 대체하였으며 교육규칙으로 대체한 것은 6개 조항뿐입니다. 앞서 언급하였듯이 대통령령 모두가 법규성을 가지고 있는 것이 아닙니다. 예를 들면 학교운영위원의 연수 등에 필요한 사항, 특수교육대상자의 배치 등에 관한 사항, 개별화교육계획의 수립·실시 등에 관하여 필요한 사항, 순회교육의 운영에 관한 사항 등은 행정규칙에 가깝다고 판단됩니다. 여기서 함께 고려되어야 할 것이 조례가 시행령이나 시행규칙만큼 제·개정이 쉽지는 않다는 것입니다. 오히려 법률의 조례 수권규정이 지방교육의 환경 적응성을 저하시키고 법적 공백을 발생시키지 않을까 우려됩니다.

### 3. 법률의 수권 방식의 구분

법률이 대강만을 규정하고 상세한 내용을 하위법규에 위임하는 경우가 많습니다. 그 위임하는 형태를 보면 중앙정부에서 정해야 할 사항은 대통령령이나 부령에서 정하도록 하고, 자치사무와 관련해서는 조례 등 자치법규에서 정하도록 하고 있습니다.

이번 정비(안)를 보면 법률의 수권방식을 대통령령-대통령령 범위의 조례-조례-대통령령 범위의 교육규칙-교육규칙 다섯 가지 형태로 구분하였습니다. 먼저 어떤 기준으로 구분하였는지 명확하지 않습니다. 각각의 수권형태를 분석하여 기준을 정하였으면 합니다. 몇 가지 의문점을 제시해 보겠습니다. ① 유치원 원비 산정 등 주민의 비용 부담과 관련된 내용, 교사의 신규채용의 공개전형에 관한 사항은 조례로 정하여야 맞을 듯 하며 ② 조례로 정하는 것과 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정하는 것의 구별 기준이 모호하며 이런 형태의 수권이 지금 추진하고 있는 권한배분 취지와 방향에 적절한지 의문이며 ③ 특히 장애인등의 특수교육법 제37조 제2항은 “교육감의 권한을 교육규칙으로 정하는 바에 따라 교육장에게 위임할 수” 있도록 하고 있는데 법적 권한의 이동을 가져오는데 교육규칙으로 가능한지 의문이며 대법원의 대판 1997.6.19, 95누8669 전원합의체 판결을 살펴봤으면 합니다.

### 4. 유·초·중등 학교법인에 대한 규율

대학법인과 유·초·중등 학교법인은 자율성과 공공성의 규율 강도가 같을 수 없습니다. 대학법인은 대학 자체의 특성 등을 고려할 때 자율성 혹은 자주성이 고양될 필요가 있습니다. 반면에 유·초·중등 학교법인은 오히려 공공성 또는 공적 책무성이 중요한 정책과제로 부각됩니다. 또한 현실적 측면에서도 지방차원의 교육·학예에 관한 정책 대상에 포섭되어야 합니다.

이번 사립학교법 정비(안)는 다수의 법률 조항에서 “관할청”의 개념을 도입하고 대통령령을 조례로 대체하여 권한의 소재를 명확히 한 점에서 긍정적 평가를 할 수 있습니다. 그러나 근본적인 측

면에서 대학법인과 유·초·중등 학교법인을 구분하여 규율해야 한다고 봅니다. 대학법인과 유·초·중등 학교법인은 규율의 강도와 내용이 매우 다르며 현실적 요청도 이와 다르지 않습니다. 그 동안 유·초·중등 학교법인은 교육부와 교육청의 지도·감독의 사각지대인 면이 없지 않았습니니다. 유·초·중등 학교법인에 대한 규율은 교육감의 주된 권한으로 해야 하며 권한 행사의 통합적 근거를 마련하는 방법은 유·초·중등 사립학교법 제정 또는 대학법인과 분리된 다른 형태의 입법이라고 판단됩니다.

## 5. 정부조직법

정비(안)은 “교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다. 다만 .....교육감의 고유사무로 규정된 것은 그러하지 아니하다.”라고 하고 있는데 권한배분의 전권한성, 보충성의 원칙에 부합하는지 의문입니다. 왜냐하면 정부조직법의 규정은 교육부장관의 권한을 포괄성에 입각한 NEGATIVE 형식으로 규정하고 있기 때문입니다. 그리고 규정 내용도 교육부장관의 권한에 관한 규정인데 교육감의 사무를 언급한 것은 문언 체계상 적절하지 않기 때문입니다. 지금 추진하고 있는 권한배분의 보충성의 원칙에 충실하게 바꿀 필요가 있습니다.

(1안) 정부조직법 제28조① 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다. 다만, 고등학교 이하 학교교육에 관한 사무는 일괄이양특별법 제10조에서 정하는 범위에서 관장한다.

(2안) 정부조직법 제28조① 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다. 다만, 고등학교 이하 학교교육에 관한 사무는 다음 각호의 사무의 범위에서 관장한다.  
1호부터 19호 유·초·중등에 관한 관장 사무를 나열



교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼  
2018년 한국교육행정학회 제2차 포럼

# 토론 05

## 교육의 지방분권 추진에 대한 몇 가지 의견

조남규 서울 난곡중학교 교사



## 교육의 지방분권 추진에 대한 몇 가지 의견

조남규 (서울 난곡중학교 교사)

### 1. 들어가며

“교육부는 대학을, 시도교육청은 유·초·중·고 교육을!”, “시도교육청은 정책을, 지역교육지원청은 학교지원센터로, 학교는 학교 자치를!”, “교사는 수업과 생활지도에 전념하고, 행정은 행정실과 업무전담팀이!” 이렇게 해서, 학교와 교육을 정상화하자는 주장이 시대의 흐름이 되었다.

이를 현실화시켜내는 일은 단지 법률 조항의 변화만으로 되는 일이 아니고, 복잡다단한 현실의 변화와 실제 가능성을 예측하면서 이루어져야 할 것이다. 그런 점에서 이 작업은 시간이 많이 소요 되고, 그 과정에서 다양한 일이 발생할 것이며, 중심을 잃지 않고 현실의 변화와 법률의 정비를 동시에 추진해나가야 하는 복잡하고 지난한 일이 될 것이다.

### 2. 교육지방분권 추진위원회의 중요성

제10조의 19개 업무만을 교육부가 소관업무로 하고, 그 외의 모든 것을 시도교육청이 가져가게 되면, 시도교육청이 부담하게 되는 업무량이 어마어마하게 많아진다. 교육부는 대폭 슬림화 조직개편을 해야 하고, 시도교육청은 많은 업무를 책임지게 되어, 시도교육청도 일하는 방식을 바꾸어야 한다.

17개 시도교육청이 떠맡게 되는 비슷비슷한 공통된 업무를 조율하기 위해서는 시도교육감협의회 의 사무국과 정책 기능이 더 커져야 한다.

시도교육청의 각 부서는 일하는 방식을 대폭 개선하여, 교육청은 시도교육 정책과 피드백을 통한 인사, 감사를 중심으로 하고, 시도교육청의 각 부서가 사업을 벌이는 일(○○사업 공모, 예산 지원, ○○사업보고회...)을 없애야 한다.

지역교육지원청은 수업과 학교행정을 지원하는 지원센터로 기능을 바꾸어야 한다.

학교는 자율성을 가지고 학생, 학부모, 교직원, 지역사회의 민주적인 참여를 보장하는 학교자치 속에서 교육에 중심을 두어야 한다.

이러한 변화의 흐름 속에 교육부의 소관 업무가 19개로 특정되고, 시도교육감에게 많은 권한이 이양되는 것이다. 이러한 변화는 교육부, 교육청, 학교의 일하는 방식을 대폭 개선하는 것이고, 대대적인 조직개편을 동반하는 것이다. 그 구체적인 안은 아직 미지수인 상태이고, 실제 시행 과정에서 시행착오도 겪게 될 것이다. 따라서 최소한 3~4년은 예상되는 이 과정을 지휘하고 조율해나가는 중심 주체가 중요하다.

제13~15조 교육지방분권 추진위원회는 이러한 장기간의 교육행정조직개편을 계획하고 조율하고 시행해나갈 조타수 역할을 하는 기구이다. 제14조 추진위원회 구성과 제15조 사무기구 조항은 그런 점에서 중요하다.

그런데 최근 학교로 공문이 시행된 “유초중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안 2차 의견수렴”에서 첨부한 특별법안에서는 이 추진위원회의 기능이 심의만 하게 되어 있어, 잘못하면 거수기 역할을 하게 되어있다. 특별법안의 추진위원회는 관련된 공무원들이 중심이 되고 민간 전문가 몇 명이 들어가서, 담당 공무원들이 만든 계획안에 대하여 심의만 하도록 되어있다. 이에 비하여 교육개발원 연구팀의 법률안은 관련 부처장 4명과 대통령, 국회의장, 시도교육감협의회가 추천하는 각 3인 총 14인으로 구성되어, 계획의 수립, 조사 및 점검, 갈등 조정, 관계 법령의 제출을 하게 되어있고, 이 추진위원회의 조정 결과는 교육부장관과 시도교육감이 성실하게 이행할 의무가 있다.

교육자치정책협의회 실무협의회 산하, 교육부-시도교육청 공동 특별위원회	교육개발원 연구팀
유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안	교육의 지방분권 추진에 관한 법률
<p>제13조(교육지방분권 추진 위원회) ① 교육의 지방분권 추진을 위하여 대통령 소속으로 <b>관계 중앙행정기관 소속 공무원, 지방자치단체 소속 공무원 및 민간전문가로 구성된</b> 교육지방분권 추진 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>②위원회는 다음 각 호의 사항을 <b>심의·조정</b>한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 추진 등에 관한 사항</li> <li>2. 교육의 지방분권 추진 과정 상 국가 및 지방자치단체의 갈등에 관한 사항</li> <li>3. 교육의 지방분권 강화를 위한 권한 이양 사무의 지속적인 발굴에 관한 사항</li> <li>4. 교육부장관과 교육감의 공동사무 설정에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 교육의 지방분권과 관련된 제도 개선사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항</li> </ol> <p>③그밖에 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제13조(교육지방분권 추진 위원회의 설치 및 기능) ①교육의 지방분권 추진을 위하여 대통령 소속으로 ‘교육지방분권 추진 위원회’(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>②위원회는 다음 각호의 사항을 <b>관장</b>한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 <b>수립</b></li> <li>2. 교육의 지방분권 종합계획 및 연도별 시행계획의 추진 등에 관한 <b>조사 및 점검</b></li> <li>3. 교육의 지방분권 추진 과정 상 국가 및 지방자치단체의 갈등에 관한 <b>조정</b></li> <li>4. 교육의 지방분권 강화를 위한 권한 이양 사무의 지속적인 발굴 및 <b>관계 법령안의 제출</b></li> <li>5. 교육부장관과 교육감의 공동사무 설정에 관한 심의</li> <li>6. 교육의 지방분권 추진을 위해 필요한 사항에 관하여 <b>국가 및 지방자치단체에 대한 의견 개진</b></li> <li>7. 그밖에 국가 및 지방자치단체가 요청하는 자문에 대한 응답</li> </ol> <p>③교육부장관과 교육감은 전항 제3호에 의한 위원회의 <b>조정 결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.</b></p>
없음 (아마, 대통령령에 담을 계획?)	<p>제14조(위원회의 구성 및 운영) ①위원회는 위원장 1인을 포함한 13명의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 연임할 수 있다.</p> <p>②위원회는 <b>교육부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장, 교육감협의체 회장을 당연직으로 하고, 그밖에 대통령, 국회의장, 교육감협의체 각각 3명씩 추천한 위원으로 구성한다.</b></p>



	<p>③위원장은 민간위원 중에서 호선으로 선출한다.</p> <p>④위원회의 업무를 효율적으로 관장하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>⑤위원회의 관장사항을 전문적으로 연구·검토하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.</p> <p>⑥그밖에 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
없음 (아마, 대통령령에 담을 계획?)	<p>제15조(사무기구) ①위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.</p> <p>②제1항에 따른 사무기구의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

참고로 일반행정에서 지방분권을 규정한, [지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법]에  
서는 제44~46조에서 자치분권위원회의 기능과 위원회의 구성 운영 방안에 대하여 법률에 명시하  
고 있다.

<p style="text-align: center;"><b>〈지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법〉</b></p>	
<p>제44조(자치분권위원회의 설치) 자치분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 자치분권위원회를 둔다.</p>	
<p>제45조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. &lt;개정 2018. 3. 20.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자치분권 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항</li> <li>2. 제11조부터 제17조까지의 규정에 따른 과제의 추진에 관한 사항</li> <li>3. 제1호 및 제2호에 규정된 사항의 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>4. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항</li> <li>5. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항</li> <li>6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항</li> <li>7. 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항</li> <li>8. 읍·면·동의 주민자치 기반에 관한 사항</li> <li>9. 지방자치단체 및 주민 의견의 수렴에 관한 사항</li> <li>10. 제8조에 따른 중앙행정기관의 장의 법령 제정 또는 개정 시 의견제출에 관한 사항</li> <li>11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 사항에 관하여 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이 제출한 사항</li> <li>12. 그 밖에 자치분권 및 지방행정체제 개편 등 지방자치발전을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항</li> </ol>	
<p>제46조(위원회의 구성·운영) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.</p> <p>② 당연직위원은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장으로 한다. &lt;개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</p> <p>③ 위원회는 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 사람을 회의에 참석하도록 요청할 수 있다. &lt;신설 2018. 3. 20.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교육부장관</li> <li>2. 문화체육관광부장관</li> <li>3. 농림축산식품부장관</li> <li>4. 보건복지부장관</li> <li>5. 국토교통부장관</li> <li>6. 법제처장</li> <li>7. 그 밖에 해당 안건과 관련하여 회의에 참석할 필요가 있다고 위원장이 인정하는 중앙행정기관의 장</li> </ol> <p>④ 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다. &lt;개정 2018. 3. 20.&gt;</p> <p>⑤ 위원장 및 부위원장 1명은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 행정안전부장관으로 한다. &lt;개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2018. 3. 20.&gt;</p>	

- ⑥위촉위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원들의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원들의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. <개정 2018. 3. 20.>
- ⑦위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. <개정 2018. 3. 20.>
- ⑧위원회의 심의 사항을 분야별로 사전에 연구·검토하기 위하여 자치분권위원회에 전문위원회를 둘 수 있다. <신설 2018. 3. 20.>
- ⑨위원회의 사무를 전문적으로 지원하기 위하여 위원회에 전문요원을 둘 수 있다. <개정 2018. 3. 20.>
- ⑩위원회의 회의, 분과위원회 및 전문위원회의 구성과 운영 등 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2018. 3. 20.>

### 3. ‘학교자치’가 학교의 자율성, 학교 민주주의로 대체될 수 없다.

교육개발원 연구팀이 제시한 법률안에서는 명시적으로 ‘학교자치’를 강조하고, 교육 지방분권의 목표이자 마지막 도달지점이 학교자치임을 밝히고 있으나, 교육자치정책협의회 산하 교육부-시도교육청 공동 특별위원회가 제시한 법률안에서는 ‘학교자치’라는 구절이 사라지거나, 학교의 자율성, 학교 민주주의라는 용어로 대체되어 있다.

교육자치정책협의회 실무협의회 산하, 교육부-시도교육청 공동 특별위원회	교육개발원 연구팀
유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법안	교육의 지방분권 추진에 관한 법률
제2조(기본이념)교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치 및 <b>학교 민주주의</b> , 학생의 교육에 관한 기본권을 실질적으로 보장하고 구현하는 것을 기본으로 한다.	제4조(교육 지방분권의 기본 이념) 교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치와 <b>학교자치를</b> 구현하고, 학생의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 기본으로 한다.
제5조(지방자치단체의 책무) ① 지방자치단체는 교육의 지방분권 정책에 부응하여 행정상·재정상의 책임과 효율을 높이는 조치를 마련하여야 한다. ②제1항의 조치를 마련하는 때에는 학생의 학습권 및 교원의 교육활동이 우선적으로 보장되도록 하여야 한다.	제6조(지방자치단체의 책무) ①지방자치단체는 교육의 지방분권 추진에 따라 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 수립하여 시행하여야 한다. ②지방자치단체는 소관 사무를 추진할 때, 공정성과 투명성을 확보하고, 주민 참여와 <b>학교자치의 내실화</b> 를 위해 필요한 조치를 지속적으로 강구해야 한다. ③지방자치단체는 소속 교원 및 공무원의 전문성을 높이고 자치 역량을 강화하여 교육행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.
제12조(사무추진의 원칙) ① 교육부장관 및 교육감은 교육에 관한 사무(제11조의 공동사무 등을 포함한다. 이하 같다)를 추진할 때 학생의 학습권 및 교원의 전문성, <b>학교의 자율성</b> 이 최대한 보장될 수 있도록 교육부장관 또는 교육감의 관여를 최소화하여야 한다. ② 교육부장관은 소관 사무를 추진할 때 교육감의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다. ③ 교육감은 소관 사무를 추진할 때 학교 및 지역사회의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다. ④ 제10조제1항제21호의 사무는 교육부장관과 교육감 간 협의를 거쳐 처리한다.	제12조(사무추진의 원칙) ①교육부장관 및 교육감은 소관 사무(제11조의 공동사무 등을 포함한다. 이하 같다)를 추진할 때, 학생의 학습권 및 교직원의 전문성, <b>학교자치의 원칙</b> 이 최대한 보장되도록 하여야 한다. ②교육부장관은 소관 사무를 추진할 때, 교육감의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다. ③교육감은 소관 사무를 추진할 때, 학생, 교직원, 학부모, 지역사회의 의견을 적극 수렴하여 반영하도록 노력하여야 한다. ④학교는 <b>학교자치의 실현을 위하여</b> 그 운영에 있어서 학교구성원의 참여를 적극 보장하여야 한다.

학교의 자율성은 현재의 법령 체제에서는 학교장이 책임지는 자율성이어서, 학교장의 권한만을 강화시킬 우려가 있다. 학교민주주의는 일반적인 용어여서 학교자치의 의미를 담아낼 수 없다. 교육개발원 연구팀의 법률안대로 학교자치 용어가 살아나야 한다.

다른 관점에서 보면, 교육부의 권한이 시도교육청에 상당부분 이관되면, 시도교육청은 해야 할 일이 엄청나게 많아진다. 이전에는 교육부가 온갖 분야별 사안별 00기본계획을 짜고, 시도교육청은 특별한 일이 없는 한 거의 그대로 이를 전달하면서, 시도의 상황에 맞게 연구학교 수나 예산 배분 정도를 하였다. 그런데 이제는 시도교육청이 스스로 수립해야 하는 기본계획만도 최소한 수십개가 될 것이고, 그에 대한 집행 책임을 다 져야 한다. 이렇게 되면 시도교육청이 감당을 할 수가 없다. 그래서 시도교육청도 일하는 방식을 대폭 개선해야만 한다. 지역교육청과 학교까지 일하는 방식이 바뀌고, 조직 편제가 달라져야 한다. 이 과정에서 발생하는 숱한 문제들을 판단하는 기준이 무엇인가? 그것이 바로 학교 자치이다.

따라서 학교자치는 삭제되어야 할 대상이 아니고, 오히려 강조되어야 한다. 더 나아가 [교육의 지방분권 추진에 관한 법률]은 교육부 권한의 시도교육청으로의 이관만이 아닌, 시도교육청과 지역교육청과 학교의 기본 역할까지 실질적으로 변화시키는 계획을 담아내야만 할 것이다.

#### 4. 그 외 검토 의견

##### 1) ‘대통령령 또는 시도의 조례’를 분리해야 한다.

여러 곳에서 기존 ‘대통령령’을 ‘대통령령 또는 시도의 조례’로 개정하면서, 그 옆에 이유에는 기본적인 것은 대통령령으로 정하되, 소소한 것은 시도의 조례로 정한다고 설명해 놓았다. 취지는 이해하나, 나중에 결국 법률 조문만 남게 되면, 명확한 구분이 나누어져 있지 않아서, 가능한 한 명백히 사무 구분을 해 줄 필요가 있다고 본다.

##### 2) 사립학교법의 사학분쟁조정위원회

사립학교법의 사학분쟁조정위원회는 지역 실정에 맞게 시도교육청에서 조례로 정하여 운영하는 것이 바람직하다고 본다. 당해 지역에서 문제되는 사학법인의 처리 문제를 논의하고 결정하는 것이 더 바람직하다고 보기 때문이다.

##### 3) 사립학교 법인 중 대학을 가진 법인과 아닌 법인 사이의 차이는?

사립학교법. 대학을 가지고 있는 A법인은 대통령령으로, 유·초·중·고만 가지고 있는 B법인은 시도조례로... 이래도 괜찮을지 의문이 생긴다. A법인 소속 학교의 이사회 사외이사 비율과 B법인 소속 학교의 이사회 사외이사 비율이 달라지는 문제가 생길 수 있다고 본다. 그냥 두어도 될지, 해결 방안을 찾아야 할지 모색이 필요하다고 본다.

#### 4) 청소년관련법 개정 필요

청소년단체 활동이 과도하여, 특히 초등에서 정상적인 학교 운영에 안 좋은 영향을 주고 있다. 청소년기본법, 청소년활동진흥법에서 교육부장관의 사무를 시도교육감에게 넘기도록 하고, 시도별 사정에 따라 탄력적으로 운영하는 게 바람직하다.

#### 5) 범교과활동이나 창의적체험활동에 관련된 법률들...

범교과활동이나 창의적체험활동에 실시하라고 권고되는 안전교육(연간 51시간), 장애인식개선교육(학기당 1회 이상), 다문화이해교육(연간 2시간 이상), 학교폭력예방교육(학기당 1회 이상, 연 4시간 이상), 아동학대 예방교육(연 1시간 이상), 가정폭력 예방교육(연 1시간 이상), 보건교육(초, 중, 고 1개 학년 중 17시간 이상), 성교육(연 15시간), 약물 오남용 예방교육(연1~2시간), 응급처치교육(연 3~4시간), 자살예방 생명존중교육(연4시간 이상), 영양 식생활교육(연 2회이상), 소방훈련교육(연 2회 이상), 수영(초3~5학년 10시간 이상)의 법적 근거가 되는 특수교육법, 다문화가족지원법, 학교폭력예방법, 아동복지법, 학교보건법, 식생활교육지원법, 소방시설 안전관리법 등 개정해야 한다. 법률에 명시된 온갖 교육만 하려 해도 창체 시간이 모자라다. 각 시도에서 적절한 방안으로 자율적으로 운영하는 것이 바람직하다.

#### 6) 그 외

학생건강체력평가제도를 규정하는 학교체육진흥법, 온갖 과학교육계획에 관한 과학교육진흥법, 영재교육에 관한 영재교육진흥법, 진로교육에 관한 진로교육법, 특성화고에 관련된 산학협력법, 그리고 직업교육훈련촉진법, 인성교육법, 양성평등기본법, 학교급식법, 학교보건법, 지방교육자치법, 교육공무원법 등도 모두 개정 검토에 들어가야 한다.

### 5. 마치며

이렇게 법률을 다 고치게 되면, 그에 따라 시행령을 고쳐야 하는 건수가 법률 정비의 두 배는 될 것이다. 이러한 권한 배분에 따라 교육부와 시도교육청과 지역교육청과 학교의 일하는 방식이 바뀌고, 조직개편이 이루어져야 할 것이다. 이 모든 일이 일거에 마술처럼 이루어질 수는 없다. 이런 이유로 중심을 잡고 이 일을 안정적이면서도 과감하게 추진해 나갈 기본 법적 근거와 추진 주체는 매우 중요하다 할 것이다. 다시 한 번, 제13~15조의 교육지방분권 추진위원회의 역할이 중요하다는 점, 그래서 교육개발원 연구팀의 안대로 입법되어야 한다는 점을 강조하며 마친다.

CRM 2018-158

**교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제2차 포럼**

발행	2018년 9월
발행인	원장 반상진
발행처	한국교육개발원
주소	충청북도 진천군 덕산면 교학로 7 (27873) 전화: (043) 5309-114 FAX: (043) 5309-819 <a href="http://www.kedi.re.kr">http://www.kedi.re.kr</a>
등록번호	1973년 6월 13일, 제16-35호
인쇄처	(주)경성문화사
전화	044-864-5577

본 내용의 무단 복제를 금함

