

학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵

2017. 12. 12

교육부
전국시도교육감협의회

I. 추진 개요

□ 추진 배경

- 교육자치의 목표는 유·초·중등교육의 지방교육 분권을 강화하고 학교 민주주의를 달성

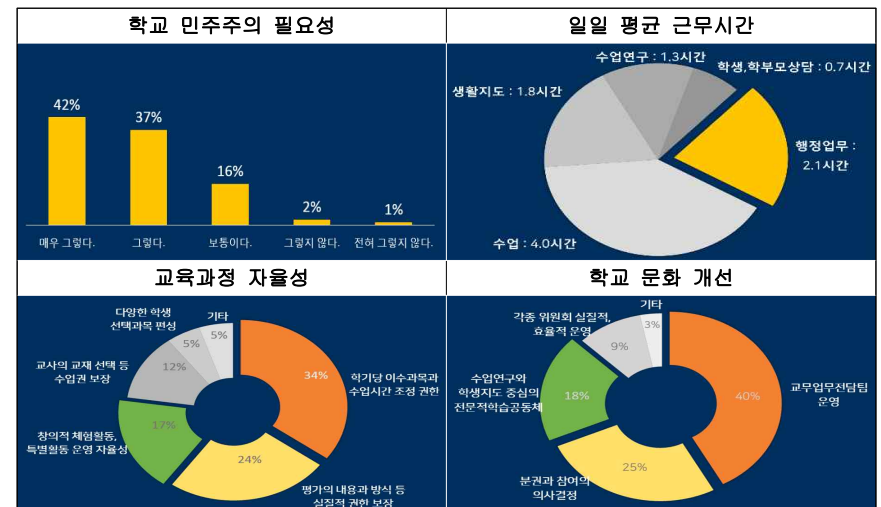
학교민주주의(학교자치) : “단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며, 그 결과에 책임지는 것 (International Conference for Innovation in Korean Education, 2017)”

- 규제 위주 교육정책의 관행과 문화를 혁신하여, 유연한 학교 운영과 자율적 교육활동을 통한 공교육 혁신 기반 구축

□ 학교 현장의 목소리

설문조사('17.11.24~28, 교원 1,020명) 및 현장 교원과 토론회('17.12.5, 교원 170여명)

- 설문조사에서 80%의 교원이 학교 민주주의 필요성을 공감하며, 학교 본질인 교육·생활지도에 집중하도록 환경·문화 개선 요구



- 현장 교원 토론회에서 민주적 학교 운영과 자율적 교육활동 건의
- (학교 운영) 구성원 간 민주적 의사결정, 재정·운영 자율성 확대

“학생, 학부모와의 소통의 장을 만드는 것이 우선되어야”
 “학교를 누르는 국가정책사업 및 교육청 목적사업 정비되어야”

* 교육부 국가정책사업 9,130억원('15), 학교회계 목적사업 6조 820억원(전체 47%, '15)

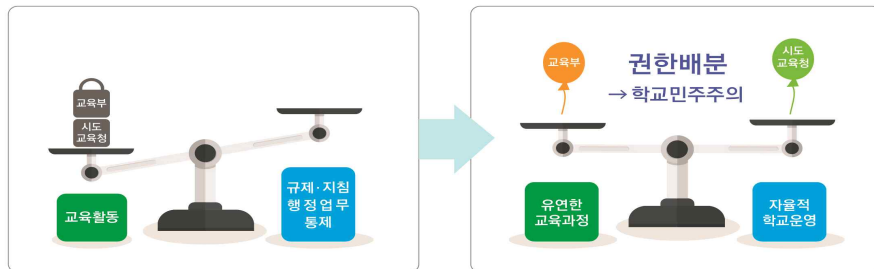
- (교육 활동) 학교·교사의 교육과정 권한 강화, 업무 부담 경감

“학교가 스스로 교육과정을 편성하고 운영하는 자율권을 가져야”
 “학생들과 호흡할 수 있게 행정업무와 불필요한 규제가 없어져야”

□ 교육 자치의 현실

- (현황) 중앙·지방의 권한 중복과 학교의 자발적 교육활동에 한계
- (권한 배분) 법령상 권한 관계가 모호하고, 법·제도, 계획·사업, 성과 관리 등 과정을 교육부가 주도하여, 시도와 역할·기능 중복
- (학교 민주주의) 학교의 자율적 운영, 교육과정과 교육활동에 대한 권한의 제약으로 유연하고 민주적인 학교 문화 확산에 한계
- (개선 방향) 지방 분권 시대의 교육 분야 혁신을 위해 교육부와 시도교육청이 함께 역할을 재정립하고 공동으로 학교 민주주의 실현

《 교육자치를 위한 개선 방향 》



II. 추진 현황 및 경과

□ 추진 현황 : 3대 즉시 이행과제

① 초·중·고 재정지원 사업 개편

- (과제) 재정부의 자율성을 확대하고, 조기 사업 확정 추진
- (후속조치) 사업 통폐합(19개), 10월 조기 확정 및 선택사업 도입

② 학교 운영 자율화

- (과제) 2월을 신학기 준비기간으로 조성, 연구학교 규모·시기 개선
- (후속조치) 연구학교 규모 축소* 및 교육공무원법 개정 추진

* 교육부 지정 연구학교 수 : ('17) 901 → ('18) 634개(예정)

③ 시도교육청 운영·평가 자율화

- (과제) 시도교육청 조직·인사 자율성 강화 및 평가제도 개선
- (후속조치) '지방교육행정기관 기구·정원 규정' 개정 완료('18.1), 시도교육청 평가 및 재정 분석·평가 개선(안) 마련('17.12)

□ 추진 경과

- 교육부 - 시도교육청 공동 정책연구 추진 ('17.9)
- '교육자치정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정' 제정 ('17.10)
- 교육자치정책협의회 실무협의회 구성 ('17.10)
- 교육부-시도교육청 공동 교육자치 공동 워크숍 개최 ('17.11)
- 현장 교원 대상 정책 제안 등 설문조사 ('17.11.23~28)
- 교육부 - 시도교육청 공동 현장 교원과의 대화 ('17.12.1)
- 교육자치정책협의회 실무협의회 ('17.12.5)

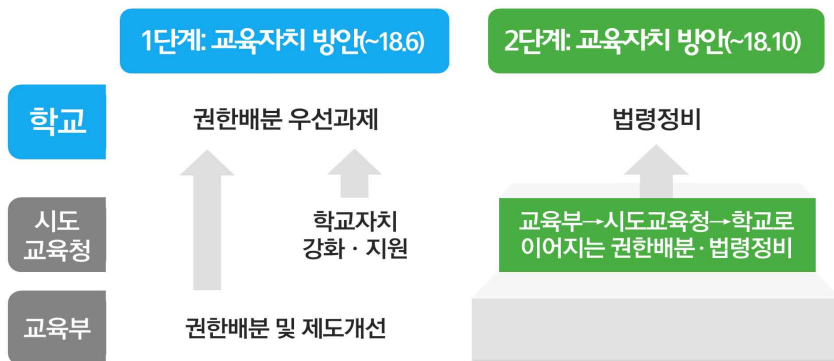
비전과 전략

내 아이의 삶과 가까워지는 교육자치

“아이들에게 선생님을 돌려드리겠습니다”



교육자치 정책 로드맵



1. 1단계 : 권한 배분 우선 과제 정비

□ 방향

- ① (보충성·현장성) 교육부는 시도교육청과 학교가 교육정책과 교육활동에 대해 일차적인 권한과 책임을 가진다는 점을 존중
 - ② (소통과 협력) 교육부와 시도교육청이 대등한 협력적 관계 속에서 교육자치 및 학교 민주주의를 위해 소통과 협력을 강화
 - ③ (법령근거) 법령상 근거가 없거나, 불분명한 경우 즉시 폐지 등 우선 조치하고, 명시적 근거가 있는 경우 법령 개정 등 권한 배분
 - ④ (국가책임 적정화) 교육에 대한 국가의 책무성이 요구되는 교육 정책 영역은 필요 최소한의 범위 내에서 중앙정부의 역할 수행
- ※ (1) 국가 교육 표준, (2) 미래교육 전략·방향, (3) 교육격차, (4) 안전, 갈등관리

□ 주요 내용

- (대상) 법 형식과 별개로 학교의 운영·교육활동과 관련된 의사 결정에 직간접적으로 영향을 미치는 법령, 지침, 사업 등 모든 정책
 - (내용) 교육부·시도교육청 공동 학교 민주주의를 위한 우선 과제 정비
 - (교육부) 법률적 근거가 모호한 규제적 지침을 원칙적으로 폐지*하고, 학교 운영과 교육활동, 시도교육청의 자율성을 제한하는 제도 개선
- * 지진 등 재난대응 매뉴얼, 석면관리 매뉴얼 등 학생 건강·안전 관련 분야 제외
- (시도교육청) 학교의 자발적 운영과 교육활동 보장을 위해 시도교육청의 규제적 지침을 폐지하고, 단위 학교로 권한을 재배분
- ※ 전국시도교육감협의회 총회 등을 통해 개선과제를 구체화('18.1)하여 확정하고, 각 시도교육청 여건에 맞게 자체계획 수립·추진

【 1단계 권한 배분 우선 과제 정비(안) 】

교육자치 영역	주체	우선 정비 과제 및 제도 개선
① 36개 과제 학교 교육과정 및 교육활동의 자율성	교육부	【지침】 16개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 진로체험, 탐색활동 매뉴얼 ▶ 자유학기제 학생 평가 매뉴얼 【계획·사업】 10개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 통일교육주간, 상담주간, 꿈끼 탐색주간 ▶ 100대 교육과정 우수학교 사업 【제도 개선】 6개 과제 제도 개선 ▶ 범교과학습주제 등 창의활동 규제요소 정비 ▶ 학교의 교육과정 편성권 확대
	시도교육청	▶ 각종 계기교육 지침 폐지, 각 교과 활용 ▶ 통제 중심 장학, 실적 중심의 컨설팅 폐지 ▶ 체험학습 절차 간소화 및 체험처 발굴지원
② 35개 과제 학교 운영의 자율성	교육부	【지침】 15개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 학교회계 운영 방안, 자기주도학습전형 및 입학전형영향평가 매뉴얼 【계획·사업】 13개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 진로전담교사 배치 및 운영지침 ▶ 교과교실제 관련 계획 【제도 개선】 3개 과제 제도 개선 ▶ 학교 자치 내실화(학운위, 학생·학부모회) ▶ 정보공시제도 간소화 및 학교부담 완화
	시도교육청	▶ 학교평가를 단위학교 자체평가로 전환 ▶ 법적 근거 없는 각종 위원회 폐지 ▶ 학교기본운영비 확대, 사업 선택제 확산
③ 12개 과제 시도교육청 자율성	교육부	【지침·계획】 4개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 지역교육행정협의회 설치·운영 방안 ▶ 교육청 교육연수원 평가 및 컨설팅 【제도 개선】 8개 과제 제도 개선 ▶ 외고, 국제고, 자사고 지정지정취소 동의권 폐지 ▶ 교육청 소속 교육장 등 징계권 시도 이양

2. 2단계 : 권한 배분을 위한 법령 개정

□ 기본 방향

- 국가 중심에서 지방 중심으로 : 보충성·현지성의 원칙
- 행정 중심에서 교육 중심으로 : 학교 구성원의 교육권·학습권
- 국가 - 지방 간 관계 재설정 : 대등한 협력적 관계
 - ※ 전국 시도교육감협의회 선정, '시도교육감협의회 정책과제(안)의 이행 방안을 교육자치정책협의회의 실무위원회 내 특별위원회 논의를 통해 도출

□ 법령 개정 방안

- 교육부·시도교육청의 공동 정책 연구를 바탕으로 권한 배분 방식* 및 타당성 등을 종합적으로 고려, 법령 개정 방안(안) 마련 ('18.6)
 - * 개별법령 중심의 권한 이양(positive 방식), 일괄 이양(negative 방식)
- 지방이양 일괄법 등 다양한 대안의 장·단점을 비교 분석

방 안	장 점	단 점
교육권한 지방이양 일괄법	• 지방자치 근본적 토대 • 체계적, 종합적 권한 배분	• 사회적 합의 도출 어려움 • 법안 통과 장기간 소요
지방자치관련 법령 개정	• 우선순위에 따른 개정 가능 • 실질적 교육 분권 체감	• 전체적으로 장기간 소요 • 법령 간 불일치 발생
국가교육회의를 통한 단계적 이양	• 법 개정에서 자유로움 • 정책의지에 따라 단기간 가능	• 실질적 권한 이양 불가 • 논의 범위의 제한
교육부 - 시도교육청 협의를 통한 사안별 이양	• 법개정과 별개로 분권 경험 • 사전 준비·대응 가능	• 법령 간 불일치 발생 • 논의 범위의 제한

□ 향후 일정

- 권한 배분을 위한 법령 개정 방안(안) 마련 : ~'18.6
- 법령 개정(안) 마련 및 입법 추진 : '18.10~

3. 추진 체계

□ 추진 체계

- 교육부와 시도교육청이 대등한 협력적 관계에서 실무 단계부터 최종 의사결정 과정까지 협치의 거버넌스 추진체계 구축

- 교육자치 정책 로드맵의 실효성 있는 추진을 위해 교육자치정책협의회 실무위원회 內 교육부-시도교육청 공동 특별위원회* 신설



* (교육부) 지방교육자치강화추진단, (시도교육청) 전국시도교육감협의회 사무국

- 국가시책사업과 관련된 정책의 연계를 위해 시도 예산 및 국가 시책사업이 시작 前 일괄 정비 조치로 정책·재정의 불일치 해소

□ 추진 절차

- 교육부-시도교육청 공동 특별위원회 등을 통해 '18년 내 조치 완료

《 단계별 추진 절차 및 일정 》

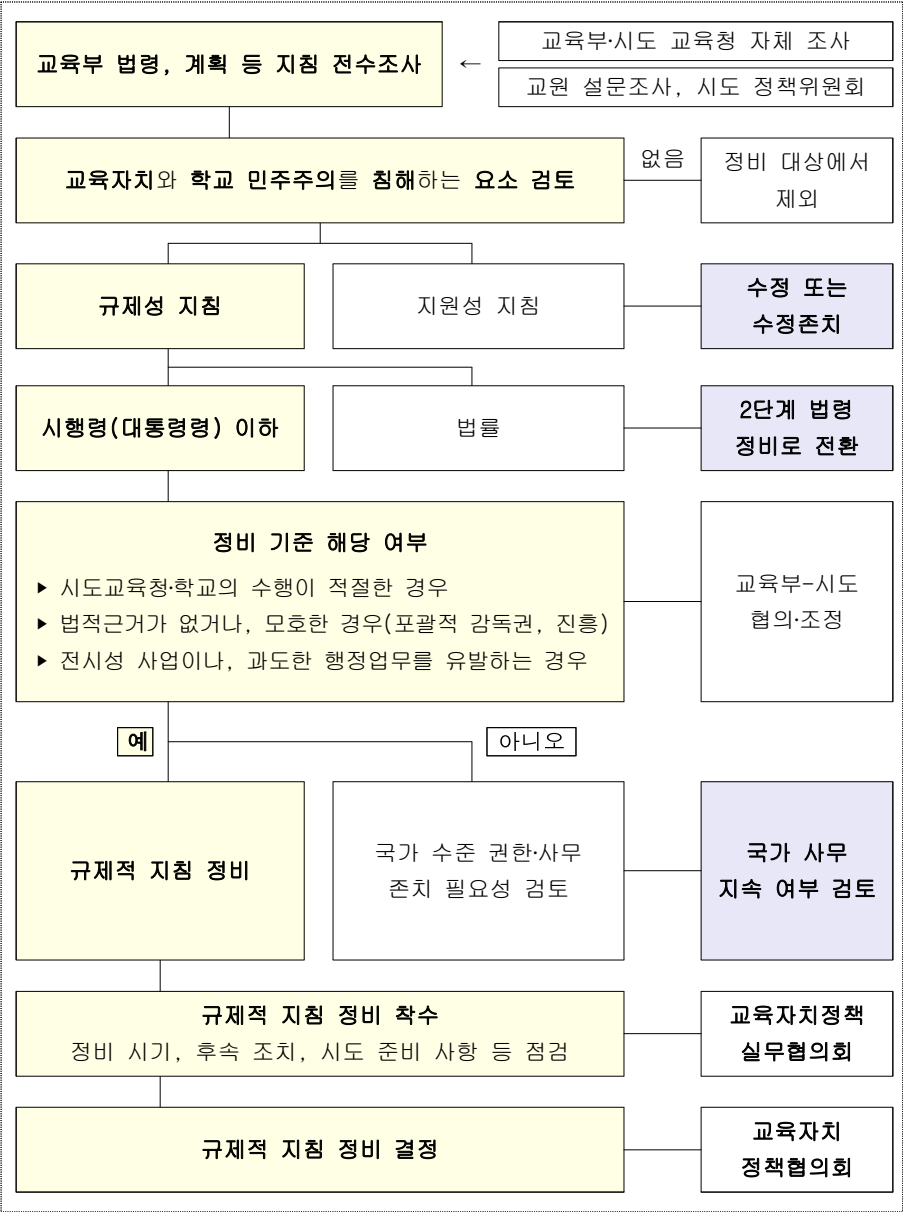
단계	정비 과제	참여 주체	시기	비 고
1단계 교육자치 방안	정비 과제 발굴	교육자치정책협의회 특별위원회	'17.12~	-
	정비과제 선정		'18.2	자체 전수 조사 및 시도 정책위 제안
	실무 협의	교육부-시도 담당부서	'18.3~4	정비 대상·시기 협의, 후속조치 마련 점검
	실무 총괄	교육자치정책협의회 실무협의회	'18.5	실무차원에서 최종 협의·조정
	최종 의사결정	교육자치정책협의회	'18.6	심의·의결, 최종 의사결정
2단계 교육자치 방안	법령 개정(안) 마련	교육자치정책협의회 특별위원회	'18.6	교육부-시도 공동
	법령 발의	교육자치정책협의회	'18.10	심의·의결 및 법안 발의

IV. 향후 일정



붙임 1

규제적 지침 정비 절차(안)



붙임 2

1단계 권한 배분 우선 과제(안)

교육자치 영역	주체	우선 정비 과제 및 제도 개선
① 학교 교육과정 및 교육활동의 자율성 36개 과제	교육부	【지침】 16개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 자율형 공립고 평가지표 표준안 ▶ 자유학기제 학생 평가 매뉴얼 ▶ 특수교육 교육과정 길라잡이 ▶ 과학고등학교 입학전형 매뉴얼 ▶ 과학고등학교 조기졸업 등 운영 매뉴얼 ▶ 수능이후 학사 운영 내실화 방안 ▶ 수학여행 수련활동 등 현장체험학습 운영 매뉴얼 ▶ 학교스포츠클럽 운영 매뉴얼 ▶ 지역연계 학교 예술교육 길라잡이 ▶ 꿈키움 멘토링 매뉴얼 ▶ 학부모용 학업중단 예방 길라잡이 ▶ 신학기 상담주간 운영 계획 ▶ 2학기 상담주간 운영 계획 ▶ 전국 50대 교육과정 우수 유치원 심사 매뉴얼 ▶ 진로체험 매뉴얼 ▶ 자유학기 진로탐색활동 길라잡이 【계획 및 사업】 10개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 통일교육주간 운영 계획 ▶ 꿈끼 탐색주간 운영계획 ▶ 학생 봉사활동 운영계획 ▶ 50대 교육과정 우수 유치원 선정 사업 ▶ 100대 교육과정 우수학교 지원 사업 ▶ 인문소양교육지원센터 사업 ▶ 교사동아리·연구회 교수학습 지원센터 운영 ▶ 독도 바로알리기 대회

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 좋은 수업 나눔학교 사업 ▶ 취업선도 특성화고 사업 <p>【제도 개선】 6개 제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 범교과학습주제 등 창의적 체험활동 규제적 요소 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 단기 : 교육과정 포함 인정 및 범교과 내용 총량제 도입, 신설 범교과 주제에 대한 사전심의 - 장기 : 법령 개정 ▶ 학교생활기록부 개선* ▶ 교육과정 대강화 및 학교 교육과정 편성권 확대* ▶ 점진적 교과서 자유발행제 도입* ▶ 교원평가제도 개선* ▶ 학교폭력대책 관련 비교육적 요소 정비*
	시도 교육청	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 각종 계기교육 지침 폐지, 각 교과 활용 ▶ 통제 중심 장학, 실적 중심의 컨설팅 폐지 ▶ 체험학습 절차 간소화 및 체험처 발굴지원 ▶ 방과후학교 운영 지침 중 불필요한 지침 폐지
<div> <div>②</div> <div>학교 운영의 자율성</div> <div>35개 과제</div> </div>	교육부	<p>【지침】 15개 과제 교육부에서 우선 폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 자기주도학습전형 매뉴얼 ▶ 고등학교 입학전형영향평가 매뉴얼 ▶ 의무교육단계 아동학생취학 이행·독려 지침 ▶ 미취학 등 관리대응 매뉴얼 ▶ 교복구매 운영 요령 ▶ 학교 내 대안교실 운영 매뉴얼 ▶ 방과후학교 운영 가이드라인 ▶ 여름방학 중 방과후학교 운영 방안 ▶ 방과후돌봄서비스 연계체제 구축 운영 매뉴얼 ▶ 초등돌봄교실 운영 길라잡이 ▶ 초등돌봄교실 안전 길라잡이 ▶ 지역돌봄협의체 운영 활성화를 위한 컨설팅 안내서 ▶ 학교회계 운영 방안 ▶ 학교운영위원회 길라잡이 ▶ 진로전담교사 배치 및 운영 지침

		<p>【계획 및 사업】 13개 과제 교육부에서 우선 폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 호국보훈의 달 계기 교원사랑 나라사랑교육 계획 ▶ 행복한 학교 관리자 연수과정 운영 기본계획 ▶ 과학고등학교 입학전형위원 연수계획 ▶ 교과교실제 선진형 도입학교 수요조사 계획 ▶ 교과교실제 실태 점검 계획 ▶ 교과교실제 추진계획(점진적) ▶ 하반기 교과교실제 실태 점검 계획 ▶ 교과교실제 운영 우수학교 선정 계획 ▶ 방과후학교 운영 가이드라인, 길라잡이 개정 계획 ▶ 유치원 방과후 과정 및 돌봄교실 운영계획 ▶ 올바른 자녀양육을 위한 학부모·학운위원 교육계획 ▶ 이러닝 코리아 개최 계획('19) ▶ 첨단미래학교 사업 <p>【제도 개선】 3개 제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연구학교 및 연구대회 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 연구학교 규모 적정화 및 상설연구학교 활성화 - 연구대회 공정성, 효율성 및 활용성 점검·개선 ▶ 정보공시제도의 학교부담 완화 및 간소화 <ul style="list-style-type: none"> - 공시항목 및 차수 축소 등 공시업무 간소화 - 학교 업무부담 완화 및 맞춤형 지원 확대 ▶ 학교자치 내실화 <ul style="list-style-type: none"> - 학교운영위원회에 학생·학부모 의견수렴 확대 - 학부모회 활성화, 학생 자치활동 활성화 추진
	시도 교육청	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 학교평가를 단위학교 자체평가로 전환 ▶ 법적 근거 없는 각종 위원회 일괄 폐지 ▶ 교복 학교주관구매 권한을 학교로 이양 ▶ 학교기본운영비 확대, 사업 선택제 확산

<div>③</div> <div> 시도교육청 자율성</div> <div>12개 과제</div>	교육부	【지침 및 계획】 4개 과제 교육부에서 우선 폐지 ▶ 교육감 소속 지방공무원 교육훈련 운영 방향
		▶ 지역교육행정협의회 설치·운영 방안
		▶ 동절기 학원 안전 등에 관한 합동점검 계획
		▶ 교육청 교육연수원 운영 평가 및 컨설팅
		【제도 개선】 8개 과제 우선 정비 ▶ 외교, 국제고 자사고 지정 등 권한 배분 - 외교, 국제고, 자사고 지정 및 지정 취소에 관한 교육부 동의권 폐지
		▶ 지방교육공무원 징계권 이양 - 교육청 소속 교육장 및 국장급 이상 장학관 징계권 시도 이양
		▶ 교과교실 제도의 이양 - 시도 여건에 맞는 탄력적 운영을 위한 점진적 이양
		▶ 시도교육청 기구·정원 자율화 - 실국 설치기준 범주화, 정원 승인 직급 조정(4→3급) 등
		▶ 시도교육청 평가제도 개선 - 자체평가 도입, 우수사례 공유·지원에 중점
		▶ 지방교육재정 분석·평가 제도 개선 - 재정·분석 일원화, 분석 지표 축소 개편, 절차 간소화
		▶ 국가시책사업 제도 개선 - 학교를 직접 선정하는 방식 폐지, 학교 컨설팅 최소화 등 사업 정비 및 위탁사업 개선 등 제도 개선
		▶ 교장공모제 등 교원인사제도 개선*

※ “*”의 과제는 ‘(가칭) 초중등 교육정책 추진 방향’에서 별도 발표 예정