

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제3차 포럼

지방교육자치제도 발전을 위한 관련 법률 정비 방안 모색

일시 | 2018년 11월 26일(월), 14:30~17:30

장소 | 전라북도교육청 대강당

Program

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제3차 포럼

시간	내용	
14:30 ~ 15:00	등 록	
15:00 ~ 15:10	개회식	<p>국민의례</p> <p>개 회 사: 반상진(한국교육개발원 원장)</p> <p>축 사: 김승환(전국시도교육감협의회 회장)</p> <p>김현국(교육부 지방교육자치강화추진단 부단장)</p> <p>사회: 유경훈(한국교육개발원)</p>
15:10 ~ 15:30	발 표	<p>(1주제) 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안</p> <p>- 발 표: 하봉운(경기대학교)</p> <p>김법연(고려대학교 정보보호대학원)</p>
15:30 ~ 15:50		<p>(2주제) 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 정비 방안</p> <p>- 발 표: 이덕난(국회입법조사처)</p> <p>김성기(협성대학교)</p>
15:50 ~ 16:00	휴 식	
16:00 ~ 17:00	토 론	<p>좌장: 박세훈(전북대학교)</p> <p>지정토론</p> <ul style="list-style-type: none"> - 김동석(한국교원단체총연합회) - 김용남(한국교육개발원) - 김용일(한국해양대학교) - 김형기(전라북도교육청) - 황호영(국가교육회의)
17:00 ~ 17:30		종합토론 (청중토론)
17:30 ~	<p>폐 회</p> <p>이후 서면의견서 수합(포럼 주제 관련 청중들의 자유의견 수합)</p>	

본 자료집의 원고는 연구자 및 토론자의 관점에서 작성된 것으로 교육부, 전국시도교육감협의회, 국회입법조사처, 한국교육개발원의 공식입장 및 견해와는 다를 수 있습니다.

Contents

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제3차 포럼

| 발표 |

- 01. 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안 1
하봉운 경기대학교, 김법연 고려대학교 정보보호대학원
- 02. 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 정비 방안 29
김성기 협성대학교, 이덕난 국회입법조사처

| 토론 |

- 01. 「교육 분권 관련 법률 정비 방안 모색」에 대한 토론문 93
김동석 한국교원단체총연합회 정책본부장
- 02. 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안에 대한 토론 101
김용남 한국교육개발원 부연구위원
- 03. 도대체 무엇을 위한 ‘개정’이며 ‘정비’인가? 109
김용일 한국해양대학교 교수
- 04. 지방교육자치제도 발전을 위한 관련 법률 정비 방안 모색 토론문 113
김형기 전라북도교육청 사무관
- 05. 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정안에 대하여 119
황호영 국가교육회의 교육비전특별위원회 위원, (사)새로운학교네트워크 이사장

발표 01

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안

하봉운 (경기대학교)

김법연 (고려대학교 정보보호대학원)

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안

하봉운(경기대학교), 김법연(고려대학교 정보보호대학원)

I 지방교육재정 지방분권의 현황

지방교육재정 지방분권의 현황은 지방교육재정에 관한 교육감의 권한과 지방의회의 권한, 지방교육재원 확보 및 배분제도 상의 지방분권으로 크게 구분할 수 있으며, 「초·중등교육법」과 동 시행령, 「지방교육재정교부금법」과 동 시행령 및 동 시행규칙, 「지방교육 자치에 관한 법률」과 동 시행령, 「지방재정법」과 동 시행령 등 현행 법령에서 어떻게 규정하고 있는지를 분석함으로써 파악할 수 있다(노기호, 2013).

1. 지방교육재정에 관한 교육감의 권한

지방교육재정에 관한 시·도교육감의 권한으로는 이양 받은 권한(자치사무)과 위임 받은 권한(국가사무)으로 나누어 볼 수 있다(김홍주 외, 2008; 송기창, 2008). 지방교육재정에 관해 중앙정부로부터 시·교육감이 이양 받은 권한에 대해서는 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방재정법」, 「초·중등교육법」등에서 규정하고 있다.

가. 이양받은 권한(자치사무)

1) 지방교육자치에 관한 법률

「지방교육자치에 관한 법률」 제18조는 교육감은 시·도의 교육재정에 관한 집행기관이면서 대표 권한을 가지고 있는 것으로 명시하고 있다.¹⁾ 또한 제20조에서는 교육감으로 하여금 교육재정에 관련된 ①조례안의 작성 및 제출에 관한 사항, ②예산안의 편성 및 제출에 관한 사항, ③결산서의 작성 및 제출에 관한 사항, ④교육규칙의 제정에 관한 사항, ⑤재산의 취득, 처분에 관한 사항, ⑥특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, ⑦기채·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항, ⑧기금의 설치·운용에 관한 사항 등을 관장하도록 규정하고 있다.²⁾

1) 「지방교육자치에 관한 법률」 제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.
② 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

2) 지방재정법

보다 구체적인 교육감의 지방교육재정 관련 권한은 「지방재정법」에 규정되어 있다. 즉 지방채발행권, 보증채무 부담 행위권, 일시 차입권, 수입대체경비 직접 사용권, 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수권, 중기 지방교육재정계획의 수립권, 예산편성권, 추경예산편성권, 예산불성립시의 예산 집행권, 예산 이체권, 예산절약에 따른 성과급 지급권, 예산의 전용권, 관서의 일상경비 지급권 등이다.

첫째, 「지방재정법」 제11조에 의한³⁾ 지방채 발행권이다. 교육감은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있으며, 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는⁴⁾ 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 교육부장관의 승인을 얻어야 한다. 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우⁵⁾에는 교육부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결

2) 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조 참조

3) 「지방재정법」 제11조 (지방채의 발행) ①지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난 복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다. ③지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 발전과 관계 있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. ④「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)의 장은 그 조합의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 또는 지방자치단체에 대부할 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 얻어야 한다. ⑤제4항의 규정에 의하여 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다.

4) 「지방재정법 시행령」 제10조제1항 (지방채발행 한도액의 산정 등) ①법 제11조제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액은 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 다음 각 호의 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 금액으로 한다.

1. 법 제11조제1항의 규정에 의하여 발행한 지방채의 발행액. 다만, 「지방공기업법」 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금의 조성을 위하여 발행한 지방채의 발행액을 제외한다.
2. 법 제13조의 규정에 의한 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액
3. 법 제44조의 규정에 의한 채무부담행위액
4. 그 밖에 당해 지방자치단체의 채무규모, 채무상환일정 등 재정상황

②행정안전부장관은 제1항에 불구하고 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제27조제2항에 따라 설치된 경제자유구역 행정기구(지방자치단체 소속기관에 한한다)의 원활한 사업추진을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체에 제1항에 따라 정한 지방채발행 한도액 외에 지방채발행 추가한도액을 정할 수 있다. ③행정안전부장관은 지방자치단체의 장에게 지방채발행 한도액의 산정 등에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 사실과 다른 자료의 제출로 과도하게 한도액을 받았거나, 승인을 얻지 아니하고 한도액을 초과하여 지방채를 발행한 사실이 있는 경우에는 지방채발행 한도액을 축소·조정하거나 지방채발행을 제한할 수 있다.

5) 「지방재정법 시행령」 제9조 (지방채의 발행대상) ①법 제11조제1항 및 제4항의 규정에 의하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 공용·공공용시설의 설치
2. 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업

을 얻어 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

둘째, 제13조 규정에 의한⁶⁾ 보증채무부담행위권이다. 채무의 이행에 대한 지방자치단체의 보증을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업의 내용과 그 보증을 받고자 하는 채무의 범위(이하 "주채무"라 한다) 등을 명시하여 교육감에게 미리 채무보증신청을 하고, 교육감은 지방자치단체가 그 주채무를 보증할 필요가 있다고 인정하는 때에는 지방의회의 의결을 얻어 대통령령이 정하는 바에 따라 그 주채무의 이행을 지방자치단체가 보증한다는 뜻을 신청인에게 서면으로 통지한다. 채권자 또는 채무자가 사업의 내용 또는 보증받은 내용을 변경하고자 하는 때에는 교육감의 승인을 얻어야 하며, 이 경우 교육감은 그 변경사항이 주채무의 범위 등 당해 계약의 중요한 부분에 관한 것인 때에는 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 교육감은 보증채무의 관리에 관한 사항을 매년 세입세출결산과 함께 지방의회에 보고하여야 한다.

셋째, 제14조의 규정에 의한⁷⁾ 일시차입권이다. 교육감은 예산에 계상된 범위 안의 지출을 위하여 일시차입금이 필요한 때에는 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻되, 일시차입금은 당해 회계연도의 수입으로 상환하여야 한다.

넷째, 제16조의 규정에 따른⁸⁾ 수입대체경비 직접 사용권이다. 교육감은 용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 "수입대체경비"라 한다)를 그

3. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전
 4. 재해예방 및 복구사업
 5. 기발행한 지방채의 차환
 6. 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업
 ②법 제11조제3항의 규정에 의하여 행정안전부장관의 승인을 얻어 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.
 1. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전
 2. 재해예방 및 복구사업
 3. 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우
 6) 「지방재정법」 제13조 (보증채무부담행위) ①「지방자치법」 제124조제3항의 규정에 의하여 채무의 이행에 대한 지방자치단체의 보증을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업의 내용과 그 보증을 받고자 하는 채무의 범위(이하 "주채무"라 한다) 등을 명시하여 지방자치단체의 장에게 미리 채무보증신청을 하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 채무보증신청을 받은 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 그 주채무를 보증할 필요가 있다고 인정하는 때에는 지방의회의 의결을 얻어 대통령령이 정하는 바에 따라 그 주채무의 이행을 지방자치단체가 보증한다는 뜻을 신청인에게 서면으로 통지하여야 한다. ③채권자 또는 채무자가 사업의 내용 또는 보증받은 내용을 변경하고자 하는 때에는 지방자치단체의 장의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 그 변경사항이 주채무의 범위 등 당해 계약의 중요한 부분에 관한 것인 때에는 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다. ④지방자치단체의 장은 보증채무의 관리에 관한 사항을 매년 세입세출결산과 함께 지방의회에 보고하여야 한다.
 7) 「지방재정법」 제14조 (일시차입금) ①지방자치단체의 장은 예산에 계상된 범위 안의 지출을 위하여 일시차입금이 필요한 때에는 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다. ②일시차입금은 당해 회계연도의 수입으로 상환하여야 한다.
 8) 「지방재정법」 제16조 (수입대체경비의 직접사용) ①용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 "수입대체경비"라 한다)에 있어서는 지방자치단체의 장 및 소속 행정기관은 제15조 및 제63조의 규정에 불구하고 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있다. 다만, 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과 지출할 수 있다. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 수입대체경비의 별도 계리를 위하여 수입대체경비출납원을 따로 임명할 수 있다.

수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있다. 다만, 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과 지출할 수 있다. 교육감은 수입대체경비의 별도 계리를 위하여 수입대체경비출납원을 따로 임명할 수 있다.

다섯째, 제31조에 따른⁹⁾ 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수권이다. 시·도 교육감이 관리하는 국가의 공공시설로서 시·도 교육청이 관리에 소요되는 경비를 부담하는 것에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 시·도 교육감이 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 당해 공공시설의 사용에 대한 사용료를 징수할 수 있다. 이 때 징수한 사용료는 당해 교육청의 수입으로 한다.

여섯째, 제33조에 의한¹⁰⁾ 중기지방교육재정계획의 수립권이다. 교육감은 지방교육재정의 계획적인 운용을 위해 5회계연도 이상의 기간에 대하여 중기지방교육재정계획을 수립한 후 이를 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 교육부장관에게 제출하도록 하고 있다. 또한, 교육감은 중기지방교육재정계획의 수립 시 교육부장관이 정하는 계획수립 절차 등에 따라 위 계획이 관계법령 등에 따른 국가계획이나 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.

일곱째, 제36조에 의한¹¹⁾ 예산 편성권과 제45조에 의한¹²⁾ 추경예산 편성권이다. 지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다. 지방자치단체의 장이 예산을 편성하는 때에는 제33조의 규정에 의한 중기지방재정계획과 제37조의 규정에 의한 재정투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.

9) 「지방재정법」 제31조 (국가의 공공시설에 관한 사용료) ①지방자치단체 또는 그 장이 관리하는 국가의 공공시설로서 지방자치단체가 그 관리에 소요되는 경비를 부담하는 것에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 지방자치단체 또는 그 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 당해 공공시설의 사용에 대한 사용료를 징수할 수 있다. ②제1항의 규정에 의하여 징수한 사용료는 당해 지방자치단체의 수입으로 한다.

10) 「지방재정법」 제33조 (중기지방재정계획의 수립 등) ①지방자치단체의 장은 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. ②지방자치단체의 장은 제1항에 따른 중기지방재정계획을 수립하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다. ③중기지방재정계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

11) 「지방재정법」 제36조 (예산의 편성) ①지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. ②지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다. ③지방자치단체의 장이 예산을 편성하는 때에는 제33조의 규정에 의한 중기지방재정계획과 제37조의 규정에 의한 재정투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.

12) 「지방재정법」 제45조 (추가경정예산의 편성 등) 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 때에는 추가경정예산을 편성할 수 있다. 다만, 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요전액이 교부된 경비와 재해구호 및 복구와 관련하여 교부된 경비는 추가경정예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 있으며, 이는 동일 회계연도내의 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다.

교육감은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 때에는 추가경정예산을 편성할 수 있다. 다만, 국가로부터 그 용도가 지정되고 소요전액이 교부된 경비와 재해구호 및 복구와 관련하여 교부된 경비는 추가경정예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 있으며, 이는 동일 회계연도내의 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다.

여덟째, 제46조에 의한¹³⁾ 예산 불성립시의 예산집행권과 제47조에 의한¹⁴⁾ 예산이체권이다. 지방의회에서 부득이한 사유로 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 교육감은 「지방자치법」 제131조의 규정에 의하여 예산을 집행하여야 하며, 이때 집행된 예산은 당해 회계연도의 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다. 또한, 교육감은 세출예산에 정한 목적 외에 경비를 사용하거나 세출예산이 정한 각 장·관·항 사이에 상호 이용할 수 없으나, 예산집행상의 필요에 의하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻은 때에는 이용할 수 있고, 지방자치단체의 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정 또는 개폐로 인하여 관계 기관 사이에 직무권한 그 밖의 변동이 있는 때에는 그 예산을 상호 이체할 수 있다.

아홉째, 제48조에 의한¹⁵⁾ 예산절약에 따른 성과금 지급권이다. 교육감은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 증대된 경우에는 절약된 예산 또는 증대된 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다. 교육감이 성과금을 지급하거나 다른 사업에 사용하고자 하는 경우에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

열째, 제49조에 의한¹⁶⁾ 예산의 전용권이다. 교육감은 대통령령이 정하는 바에 의하여¹⁷⁾ 각 항

- 13) 「지방재정법」 제46조 (예산 불성립시의 예산집행) ①지방의회에서 부득이한 사유로 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제131조의 규정에 의하여 예산을 집행하여야 한다. ②제1항의 규정에 의하여 집행된 예산은 당해 회계연도의 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.
- 14) 「지방재정법」 제47조 (예산의 목적 외 사용금지과 예산이체) ①지방자치단체의 장은 세출예산에 정한 목적 외에 경비를 사용하거나 세출예산이 정한 각 장·관·항 사이에 상호 이용할 수 없다. 다만, 예산집행상의 필요에 의하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻은 때에는 이용할 수 있다. ②지방자치단체의 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정 또는 개폐로 인하여 관계 기관 사이에 직무권한 그 밖의 변동이 있는 때에는 그 예산을 상호 이체(이체)할 수 있다.
- 15) 「지방재정법」 제48조 (예산절약에 따른 성과금의 지급 등) ①지방자치단체의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 증대된 경우에는 절약된 예산 또는 증대된 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다. ②지방자치단체의 장이 제1항의 규정에 의한 성과금을 지급하거나 다른 사업에 사용하고자 하는 경우에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야 한다. ③제1항의 규정에 의한 성과금의 지급 및 다른 사업에의 사용, 제2항의 규정에 의한 예산성과금심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 16) 「지방재정법」 제49조 (예산의 전용) ①지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 각 항 내의 예산액 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. ②제1항의 규정에 의하여 전용한 경비의 금액은 세입·세출결산서에 이를 명시하고, 그 이유를 기재하여야 한다.
- 17) 「지방재정법 시행령」 제55조 (예산의 전용) ①법 제49조제1항의 규정에 의하여 다음 각 호의 비용을 제외한 예산의 각 세항 또는 목의 금액은 다른 비목에 전용할 수 있다.
 1. 인건비(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 총액인건비를 포함한다)
 2. 시설비 및 부대비
 3. 상환금. 다만, 원금과 이자는 상호 전용할 수 있다.
 ②회계연도 경과 후에는 예산을 전용할 수 없으며, 업무추진비에 충당하기 위하여 다른 비목에서의 전용을 할 수 없다.

내의 예산액 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있으며, 전용한 경비의 금액은 세입·세출결산서에 이를 명시하고, 그 이유를 기재하여야 한다.

열한째, 제72조에 의한¹⁸⁾ 관서의 일상경비 지급권이다. 교육감은 관서를 운영하는데 드는 경비 또는 일상경비(이하 "일상경비"라 한다)로서 그 성질상 출납원으로 하여금 현금지급을 시키지 아니하면 사무수행에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 일상경비출납원에게 현금을 지급하게 하기 위하여 필요한 자금을 지출원으로 하여금 교부하게 할 수 있다. 교육감은 일상경비에 한하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 회계연도 개시 전에 지출원으로 하여금 일상경비출납원에게 그 자금을 교부하게 할 수 있다. 일상경비의 범위 및 지급절차 등은 대통령령으로 정한다.¹⁹⁾

3) 초·중등교육법

「초·중등교육법」에는 지방교육재정 지방분권에 관련된 두 가지 사항이 규정되어 있다. 하나는 수업료 징수에 관한 권한이다. 「초·중등교육법」 제10조에 의하면,²⁰⁾ 학교의 설립·경영자는 수업료 기타 납부금을 받을 수 있도록 되어 있어서, 공립학교의 설립·경영자인 시·도교육감 수업료 등을

18) 「지방재정법」 제72조 (관서의 일상경비 등의 지급) ①지방자치단체의 장은 관서를 운영하는데 드는 경비 또는 일상 경비(이하 "일상경비"라 한다)로서 그 성질상 출납원으로 하여금 현금지급을 시키지 아니하면 사무수행에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 일상경비출납원에게 현금을 지급하게 하기 위하여 필요한 자금을 지출원으로 하여금 교부하게 할 수 있다. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 일상경비에 한하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 회계연도 개시 전에 지출원으로 하여금 일상경비출납원에게 그 자금을 교부하게 할 수 있다. ③지방자치단체의 장은 지방채 원리금의 지급사무를 취급하게 하기 위하여 필요한 자금을 지출원으로 하여금 그 지방자치단체의 금고에 교부하게 할 수 있다. ④일상경비의 범위 및 지급절차 등은 대통령령으로 정한다.

19) 「지방재정법 시행령」 제91조 (일상경비 등의 범위) ①법 제72조제1항의 규정에 의하여 일상경비출납원에게 자금을 교부할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.

1. 여비
2. 일반운영비
3. 지출원이 없는 관서의 경비
4. 장소가 일정하지 아니한 사무소의 경비
5. 각 관서가 시행하는 공사·제조 또는 조립에 소요되는 경비
6. 다수인에게 소액을 직접 지급하는 경비
7. 외국에서 지급하는 경비
8. 선박운항에 소요되는 경비
9. 지방채증권 또는 차입금의 원리금의 지급
10. 당해 지방자치단체의 관할구역 외에서 지급하는 경비. 다만, 도의 경우에는 도청소재지의 행정구역 밖에서 소요되는 운반경비를 포함한다.
11. 공무원에게 지급하는 급여·상여금·그 밖의 직의 보수·수당·정액수당 및 정액의 복리후생비
12. 각종 수당·사례금 및 업무추진비
13. 각 관서에서 필요한 부식물의 매입경비 또는 공사·시험·검사에 소요되는 재료의 구입비
14. 법 제93조의 규정에 의하여 국가기관 또는 다른 지방자치단체의 공무원을 회계관계공무원으로 임명한 경우 당해 공무원에게 교부하는 경비

②제1항 각 호의 경비는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 초과하여 교부할 수 없다. 다만, 제1항제2호·제3호·제7호·제9호·제11호·제12호 및 제14호의 경비는 교부금액의 제한을 받지 아니한다.

1. 제1항제1호·제4호·제6호·제8호·제10호 및 제13호의 경우 각각 1천만원

2. 제1항제5호의 경우 2천만원

20) 「초·중등교육법」 제10조 (수업료등) ①학교의 설립·경영자는 수업료 기타 납부금을 받을 수 있다. ②수업료 기타 납부금의 징수 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

징수할 수 있는 권한을 가지고 있으나, 수업료 기타 납부금의 징수 등에 관하여 필요한 사항을 교육부령으로 정하게 되어 있었다. 따라서 수업료 기타 납부금의 징수 등에 관한 실질적인 권한은 교육부장관이 가지고 있었다. 이에 교육재정에 관한 지방분권을 확대한다는 차원에서 2005년에 공립 및 사립학교에 있어서는 수업료 기타 납부금의 징수 등에 관한 사항을 특별시·광역시 또는 도의 조례로 정하도록 개정되었다.²¹⁾

다른 하나는 학교회계 설치와 운영에 관한 권한이다. 「초·중등교육법」 제30조의2에 의하면, 2001년부터 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교회계를 설치하도록 되어 있는데, 처음에는 학교회계의 설치에 관한 사항을 교육부령으로 정하도록 되어 있었다.²²⁾ 동법 제30조의3제6항에 의하면, 학교회계의 운영에 관한 사항도 교육부령으로 정하도록 되어 있었다.²³⁾ 학교회계의 설치와 운영에 관한 사항을 교육부령으로 정하도록 한 것이 지방분권의 정신에 위배된다는 지적에 따라 2005년부터 3월부터 공립학교의 학교회계 설치와 운영에 관하여 필요한 사항은 시·도의 교육규칙으로 정하도록 개정되었다.²⁴⁾

21) 「초·중등교육법」 제10조 (수업료 등) ①학교의 설립·경영자는 수업료 기타 납부금을 받을 수 있다. ②제1항의 규정에 따른 수업료 기타 납부금의 징수 등에 관하여 필요한 사항은 국립학교에 있어서는 교육과학기술부령으로 정하고, 공립 및 사립학교에 있어서는 특별시·광역시 또는 도(이하 "시·도"라 한다)의 조례로 정한다. 이 경우 국민의 교육을 받을 권리를 본질적으로 침해하는 내용을 정하여서는 아니 된다.

22) 「초·중등교육법」 제30조의2 (학교회계의 설치) ①국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교회계를 설치한다. ②학교회계는 다음 각호의 수입을 세입으로 한다.

1. 국가의 일반회계 또는 지방자치단체의 교육비특별회계로부터의 전입금
2. 제32조제7호의 학교운영지원비
3. 제33조의 학교발전기금으로부터의 전입금
4. 제10조의 규정에 의한 수업료 기타 납부금 및 학교운영지원비외에 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학부모가 부담하는 경비
5. 국가 또는 지방자치단체의 보조금 및 지원금
6. 사용료 및 수수료
7. 이월금
8. 기타 수입

③학교회계는 학교운영 및 학교시설의 설치등을 위하여 필요한 일체의 경비를 세출로 한다. ④학교회계는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비로서 상당한 금액을 세출예산에 계상할 수 있다. ⑤학교회계의 설치에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

23) 「초·중등교육법」 제30조의3 (학교회계의 운영) ①학교회계의 회계연도는 매년 3월 1일에 시작하여 다음해 2월 말일에 종료한다. ②학교의 장은 회계연도마다 학교회계세입세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 30일전까지 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회에 제출하여야 한다. ③학교운영위원회는 학교회계세입세출예산안을 회계연도 개시 5일전까지 심의하여야 한다. ④학교의 장은 제3항의 규정에 의한 예산안이 새로운 회계연도가 개시될 때까지 확정되지 아니한 때에는 다음 각호의 경비를 전연도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 이 경우 전연도 예산에 준하여 집행된 예산은 당해연도의 예산이 확정되면 그 확정된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.

1. 교직원등의 인건비
2. 학교교육에 직접 사용되는 교육비
3. 학교시설의 유지관리비
4. 법령상 지급의무가 있는 경비
5. 이미 예산으로 확정된 경비

⑤학교의 장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료후 2월이내에 학교운영위원회에 제출하여야 한다.

⑥학교회계의 운영에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

24) 「초·중등교육법」 제30조의2 (학교회계의 설치) ①국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교회계를

〈표 1〉 교육감이 이양받은 재정관련 자치사무

구분		내용
지방교육자치에 관한 법률	제20조	①조례안의 작성 및 제출에 관한 사항 ②예산안의 편성 및 제출에 관한 사항 ③결산서의 작성 및 제출에 관한 사항 ④교육규칙의 제정에 관한 사항 ⑤재산의 취득, 처분에 관한 사항 ⑥특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항 ⑦기채·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항 ⑧기금의 설치·운용에 관한 사항
지방재정법	제11조 제13조 제14조 제16조 제31조 제33조 제36조·제45조 제46조·제47조 제48조 제49조 제72조	지방채 발행권 보증채무부담 행위권 일시차입권 수입대체경비 직접 사용권 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수권 중기지방교육재정계획의 수립권 예산편성권, 추경예산편성권 예산 불성립시의 예산집행권, 예산이체권 예산절약에 따른 성과급 지급권 예산의 전용권 관서의 일상경비 지급권
초·중등교육법	제10조 제30조의2	수업료 징수에 관한 권한 학교회계 설치와 운영에 관한 권한

나. 위임받은 권한(국가사무)

지방교육재정에 관하여 교육부나 다른 중앙부처가 교육감에게 위임한 권한은 한 가지뿐이다. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제26조제1항제21호25)에 의하면, 교육부장관은 「국유재산법」 및 동법 시행령의 규정에 의한 국유재산의 관리 및 처분에 관한 사항(무주부동산의 취득, 기부채납, 취득재산에 관한 등기·등록 기타 필요한 조치, 관리환 협의, 사용 또는 수익의 허가, 행정재산 등

설치한다. ⑤학교회계의 설치에 관하여 필요한 사항은 국립학교의 경우에는 교육인적자원부령으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 교육규칙으로 정한다.

제30조의3 (학교회계의 운영) ①학교회계의 회계연도는 매년 3월 1일에 시작하여 다음해 2월 말일에 종료한다. ⑥학교회계의 운영에 관하여 필요한 사항은 국립학교의 경우에는 교육부령으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 교육규칙으로 정한다.

25) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제26조 (교육부소관) ①교육부장관은 다음의 사항에 관한 권한을 교육감에게 위임한다.

21. 「국유재산법」(이하 이 호에서 "법"이라 한다) 및 동법 시행령(이하 이 호에서 "령"이라 한다)의 규정에 의한 국유재산의 관리 및 처분에 관한 다음의 사항

- 가. 법 제8조의 규정에 의한 무주부동산의 취득
- 나. 법 제9조의 규정에 의한 기부채납
- 다. 법 제11조의 규정에 의한 취득재산에 관한 등기·등록 기타 필요한 조치
- 라. 법 제22조의 규정에 의한 관리환 협의
- 마. 법 제24조의 규정에 의한 사용 또는 수익의 허가
- 바. 법 제30조의 규정에 의한 행정재산등의 용도폐지
- 사. 법 제32조제1항제2호 및 영 제32조제3항의 규정에 의한 국유재산의 관리·처분(양여를 목적으로 용도를 폐지한 국유재산을 제외한다)
- 아. 법 제36조의 규정에 의한 잡종재산의 대부
- 자. 영 제64조의 규정에 의한 국유재산의 손해보험가입

의 용도 폐지, 국유재산의 관리·처분, 잡종재산의 대부, 국유재산의 손해보험가입)을 교육감에게 위임하도록 되어 있다.

2. 지방교육재정에 관한 지방의회 권한

가. 지방교육재정에 관한 지방의회의 권한

지방교육재정에 관한 지방의회의 권한은 매우 광범위하다. 가장 기본적인 권한은 「지방자치법」 제39조(지방의회의 의결사항)에 의거 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조에서 규정한 교육감의 권한 중 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기채안 등에 대한 최종의결권이다²⁶⁾.

그리고 지방의회는 「지방재정법」에 의한 지방교육재정에 대한 각종 심의·의결권을 가지고 있다. 첫째, 「지방재정법」 제11조에 의한 기채안에 대한 의결권이다. 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방채를 발행할 경우, 외채를 발행하는 경우, 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행하는 경우 모두 지방의회의 동의를 얻어야 한다.

둘째, 「지방재정법」 제13조 규정에 의한 보증채무부담행위에 대한 의결권이다. 교육감은 지방자치단체가 그 주채무를 보증할 필요가 있다고 인정하는 때, 채권자 또는 채무자가 사업의 내용 또는 보증받은 내용을 변경하고자 하는 때에는 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

셋째, 「지방재정법」 제14조의 규정에 의한 일시차입 의결권이다. 교육감이 예산에 계상된 범위 안의 지출을 위하여 일시차입금이 필요한 때에는 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻도록 되어 있다.

넷째, 「지방재정법」 제33조에 의한 중기지방교육재정계획의 보고 청취권이다. 교육감은 재정을 계획성있게 운용하기 위하여 매년 중기지방교육재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하도록 되어 있다.

26) 「지방자치법」 제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1. 조례의 제정·개정 및 폐지 2. 예산의 심의·확정 3. 결산의 승인 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 5. 기금의 설치·운용 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 9. 청원의 수리와 처리 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

II 지방교육재정 지방분권의 주요 논쟁점

1. 지방교육재원 확보 및 배분제도 상의 주요 논쟁점

가. 지방교육재원 확보제도의 지방분권

현행 지방교육재원은 교육세와 내국세 교부금으로 구성된 지방교육재정교부금, 국고보조금, 지방교육세 전입금과 시·도세 전입금 및 담배소비세 전입금으로 이뤄진 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금, 입학금과 수업료 및 기타 수입으로 이뤄진 자체수입 등이다. 현행 지방교육재정은 중앙정부 의존도가 심하고 지자체의 지원이 법적 기준을 넘어서지 못하는 불안정한 세입구조가 지속되고 있다.

교육청의 경우 중앙정부나 지방자치단체와 달리 조세징수권이 부재하므로 2017년 기준으로 지방교육재정의 세입은 지방교육재정교부금 69.9%, 지자체전입금 17.8%, 지방교육채 1.6%로 외부 의존수입이 89.4%에 달하며 이는 대부분의 재원을 외부에 의존한다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 지방교육재정 세입결산 변화 추이

(단위 : 억원, %)

구분	세입 결산액	중앙정부이전 수입	지방자치단체 이전수입	기타 이전수입	자체수입	지방 교육채	기타 (이월액 등)
2015년	623,605 (100)	400,888 (64.3)	109,895 (17.6)	929 (0.15)	14,046 (2.3)	61,268 (9.8)	36,579 (5.9)
2016년	660,979 (100)	438,345 (66.3)	119,035 (18.0)	1,475 (0.2)	14,659 (2.2)	30,102 (4.6)	57,363 (8.7)
2017년	724,435 (100)	506,717 (69.9)	129,219 (17.8)	1,093 (0.15)	17,001 (2.3)	11,431 (1.6)	58,973 (8.1)
연평균 증가율	7.8	12.4	8.4	8.5	10.1	-56.8	27.1

출처: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)단, 2017년의 경우 가결산 자료로 시·도교육청의 지방의회 결산 심사 결과 일부 수정될 수 있음(이하 표 같음)

최근 3년간 세입 결산액은 2015년 62.4조원에서 2017년 72.4조원으로 연평균 7.8% 규모로 증가하였고, 지방교육재정교부금을 주요 재원으로 하는 중앙정부 이전수입의 경우 연평균 12.4% 규모로 증가하였으며(2015년의 경우 2013년도 교부금 감액 정산분을 반영하여 줄어들었으며, 2017년의 경우에는 2016년 대비 6.8조원이 증가하였음), 지방자치단체 이전수입은 지방세 세입의 증가로 연평균 8.4% 규모로 지속 증가하였다. 기타이전수입은 민간이전수입을 주요 재원으로 하여 연도별 등락을 보여주고 있고, 자체수입은 입학금 및 수업료 수입, 사용료 및 수수료, 이자수입 등으로 구성되며 연평균 10.1% 증가 하였다. 지방교육채는 2014년 이후 경기침체로 인해 지방교육재정교부금이 감소함에 따라 증가하였으나, 최근 감소하고 있다.

〈표 3〉 시도교육비특별회계 세입결산액 중 의존재원 규모

(단위 : 억원, %)

구 분	2013년		2014년		2015년		2016년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
총세입결산액	572,576		605,164		623,605		660,979	
의존재원총계	503,163	87.9	512,668	84.7	511,712	82.1	558,855	84.5
중앙정부이전재원	410,696	71.7	409,780	67.7	400,888	64.3	438,344	66.3
교부금 (중앙정부)	408,123	71.3	408,687	67.5	394,055	63.2	431,616	65.3
국고보조금 (중앙정부)	2,573	0.4	1,093	0.2	6,832	1.1	6,728	1.0
지자체이전재원	91,666	16.0	102,081	16.9	109,895	17.6	119,035	18.0
법정이전수입	82,506	14.4	94,500	15.6	102,009	16.4	110,374	16.7
지방교육세 (지자체)	53,857	9.4	55,815	9.2	6,902	1.1	64,061	9.7
담배소비세 (지자체)	5,250	0.9	5,514	0.9	5,184	0.8	5,964	0.9
시도세 (지자체)	18,698	3.3	21,124	3.5	22,936	3.7	25,735	3.9
학교용지매입비 (지자체)	4,700	0.8	4,142	0.7	4,250	0.7	5,909	0.9
지방교육재정교부금 보전금	0	0.0	7,904	1.3	7,556	1.2	8,431	1.3
교육급여보조금	0	0.0	0	0.0	178	0.0	273	0.0
비법정이전수입 (지자체)	9,160	1.6	7,581	1.3	7,885	1.3	8,660	1.3
광역자치단체전입금	4,514	0.8	2,929	0.5	3,870	0.6	4,587	0.7
기초자치단체전입금	4,645	0.8	4,651	0.8	4,015	0.6	4,073	0.6
기타이전수입	800	0.1	806	0.1	928	0.1	1,475	0.2

출처: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)

지방교육재원의 자립도는 10% 남짓으로 매우 낮지만 지방교육재정교부금은 의존재원이면서 일반재원 이므로 이를 감안하면 국고보조금 1%를 제외한 나머지 99%는 지방자치단체가 자율적으로 집행할 수 있는 재원이다. 따라서 재원 확보면에서 지방분권은 상당한 정도로 보장되고 있다고 볼 수 있다.

다만, 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금은 법령에 의해 지원되는 것이지만, 「지방교육재정 교부금법」 제11조제4항에 “시·도의 교육행정기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의 하여야 한다.”고 규정함으로써 시·도지사의 간섭을 받게 되어 있음으로써 교육분권은 제한적으로 보장되고 있음을 알 수 있다.

나. 지방교육재원 배분제도의 지방분권

교육재원을 배분하는 방식은 지방분권에 심대한 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 교육재원 배분은 실무적 과정을 통해 이뤄지는 특성이 있어서 교육재정 관련 법령을 통해 드러나지 않는 경우가 많다.

교육재원 배분에 관한 사항은 지방교육재정교부금법과 그 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있다. 앞서서도 밝혔듯이, 국가가 지방자치단체에 재원을 배분하는 방식 중 교부금제도는 일반적으로 지방분권을 강화하는 장치로 인식된다. 그러나 교부금을 산정하는 기준과 교부방법에 따라 지방분권의 정도는 달라질 수 있다.

현행 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에 의하면, 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. 이 조항에서 지방분권에 영향을 미치는 요인은 기준재정수요액 산정방식, 기준재정수입액 산정방식, 그리고 총액교부방식이다(송기창, 2008).

현행 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조(27)와 그 시행규칙 제7조(28)에 의하면, 기준재정수요액 측정항목은 교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교 시설비, 유아교육비, 방과 후 학교사업비, 재정결함보전 등이다. 기준재정수요액을 산정하는 때에는 지방교육행정기관의 단위학교에 대한 자율성 확대 및 건전재정 운영을 유도·촉진하기 위한 자체노력의 정도를 반영하고 있다.

2008년 이후 기준재정수요액 측정 항목의 변화를 도식화하면 아래 <표 4>와 같다.

-
- 27) 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조(기준재정수요액의 산정 등) ①법 제6조제2항의 규정에 의한 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 1과 같다. ②기준재정수요액을 산정하는 때에는 지방교육행정기관의 단위학교에 대한 자율성 확대 및 건전재정 운영을 유도·촉진하기 위한 자체노력의 정도를 반영하여야 하고, 자체노력의 정도에 따른 재정수요액을 산정하기 위한 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 2와 같다. ③교육부장관은 물가 또는 측정단위가 급격히 증감하는 경우에는 기준재정수요액의 측정단위를 보정할 수 있다. ④기준재정수요액의 측정항목별 산정공식은 교육부령으로 정한다.
- 28) 「지방교육재정교부금법 시행규칙」 제7조(산정공식 및 단위비용) ①법 제6조제2항 및 영 제4조제4항에 따른 기준재정수요액을 산정하기 위한 산정공식 및 단위비용은 별표 2와 같다. ②영 제4조제2항 및 제4항에 따라 자체노력의 정도에 따른 재정수요액을 산정하기 위한 산정공식 및 단위비용은 별표 3와 같다.

〈표 4〉 2008년도 이후 현재까지 보통교부금 기준재정수요 측정항목의 변화

연번	2005-07년	2008-09년	2010년	2011년	2012-13년	2014-25년	2016년
1	교원인건비	교직원인건비	교직원인건비	교직원인건비	교직원인건비	교직원인건비	교직원인건비
2	교원인건비 가산금	학교·교육과정운영비	학교·교육과정운영비	학교·교육과정운영비	학교·교육과정운영비	학교·교육과정운영비	학교·교육과정운영비
3	학교신설비	교육행정비 -균형교육비	교육행정비 -균형교육비	교육행정비 -균형교육비	교육행정비	교육행정비	교육행정비
4	재정결함보전	학교시설비	학교시설비	학교시설비	교육복지지원비 -지역간 균형교육비 -계층간 균형교육비	교육복지지원비 -지역간 균형교육비 -계층간 균형교육비	교육복지지원비 -지역간 균형교육비 -계층간 균형교육비
5	학교운영비 및 그 밖의 경비	유아교육비	유아교육비	유아교육비	학교시설비	학교시설비	학교시설비
6		방과후학교사업비	방과후학교사업비	방과후학교사업비	유아교육비	유아교육비	유아교육비
7		재정결함보전	재정결함보전	재정결함보전	방과후학교사업비	방과후학교사업비	방과후학교사업비
8		학교학급통합지원	학교학급통합지원	학교기본운영비확대	재정결함보전	재정결함보전	재정결함보전
자체 노력 수요 등							
9		학교신설민관협력력 확대	학교신설민관협력력 확대	학교학급통합지원	학교기본운영비확대	-	-
10			자율형사립고 지정에 따른 공립 일반고 지원	학교신설민관협력력 확대	학교학급통합지원	학교학급통합지원	학교학급통합지원
11			자율형사립고 지정에 따른 공립 일반고 지원	학교신설민관협력력 확대	학교신설민관협력력 확대	학교신설민관협력력 확대	학교신설민관협력력 확대
12			경상적경비절감	자율형사립고 지정에 따른 공립 일반고 지원	자율형사립고 지정에 따른 공립 일반고 지원	자율형사립고 지정에 따른 공립 일반고 지원	자율형사립고 지정에 따른 공립 일반고 지원
13			기초학력미달학생 감소	경상적 경비 절감	-	-	-
14			고등학교학업중단학생비율	외부로부터교육투자 유치	외부로부터교육투자 유치	외부로부터교육투자 유치	외부로부터교육투자 유치
15				기초학력 미달학생 감소	-	-	-
16				사교육비절감	-	-	-
17				고등학교 학업중단학생비율	고등학교 학업중단학생비율	고등학교 학업중단학생비율	고등학교 학업중단학생비율
18				고등학교졸업생취업 제고	-	-	-
19				특성화고 체제개편 지원	특성화고 체제개편 지원	특성화고 체제개편 지원	특성화고 체제개편 지원
	5개 측정항목, 7개 소항목	7개 측정항목, 20개 소항목	7개 측정항목, 23개 소항목	7개 측정항목, 25개 소항목	7개 측정항목, 26개 소항목	9개 측정항목, 40개 소항목	9개 측정항목, 34개 소항목

* 교육부 보통교부금 각 연도별 국회보고자료, 지방교육재정교부금 시행규칙 참조.

* 2017년에는 2016년 기준에서 고등학교 학업중단 학생비율과 특성화고 체제개편 지원이 빠지고, 신규로 중등직업교육 학생확대 지원이 추가됨.

* 출처 : 이광현(2015)의 내용을 참고하여 수정·보완함

「지방교육재정교부금법」 제7조²⁹⁾와 시행령 제5조³⁰⁾에 따르면, 기준재정수입액은 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다. 일반회계 전입금이란 지방교육세에 해당하는 금액, 담배소비세의 45%에 해당하는 금액(도 제외), 서울특별시는 특별시세 총액(목적세에 해당하는 금액과 특별시분 재산세에 해당하는 금액 제외)의 10%, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(목적세에 해당하는 금액 제외)의 5%에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 3.6%에 해당하는 금액을 말한다.

지방세를 재원으로 하는 수입은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출하고, 세수의 변동요인이 있는 때에는 교육부장관이 기준재정수입액을 보정할 수 있다. 입학금과 수업료, 학교용지부담금의 수입예상액 산정기준은 교부금법 시행령에 제시되어 있다. 한편, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 2006년 7월 1일부터 시행됨에 따라 같은 법 제101조에 의해 제주특별자치도에 대하여는 보통교부금 총액의 1.57%를 배분하도록 되어 있다.

기준재정수요액과 기준재정수입액을 어떤 기준에 의해 산정하든지간에 교부금을 총액으로 교부하기만 하면 지방분권을 훼손하는 것은 아니다. 그러나 기준재정수요액 산정을 위한 측정항목이 많아지면 지방자치단체는 교부금 배분과정에서 배분액을 극대화하기 위하여 측정항목을 극대화하는 방향으로 예산을 편성하고 예산을 집행하게 된다. 즉, 기준재정수요액 산정을 위한 측정항목이 많아지면 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 제약할 가능성이 높아진다는 것이다. 따라서 현행 지방교육재정교부금 산정을 위한 기준재정수요액 산정기준은 2007년까지 적용된 방식보다 지방분권을 제약할 가능성이 높다.

교부금을 총액으로 배부하는 것은 교부금의 정의상 당연한 일이다. 원칙적으로는 교부금 집행은 전적으로 지방자치단체의 몫이므로 교부금의 산정기준이 되었던 기준재정수요액 산정근거에 특정사업이 반영되어 있다고 해서 반드시 그 사업을 해야 하는 것은 아니다. 그러나 특정사업을 시행하지 않았을 경우 재정평가에서 불이익을 받을 수 있으므로 기준재정수요 산정기준은 지방자치단체의 재정운영을 제약할 수 있다.

기준재정수입액 산정기준도 마찬가지다. 자체수입에 대한 기준재정수입액 반영비율을 100%로

29) 「지방교육재정교부금법」 제7조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 제11조의 규정에 의한 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다. ② 제1항에 따른 수입예상액 중 지방세를 재원으로 하는 것은 「지방세기본법」 제2조제1항제6호에 따른 표준세율에 따라 산정한 금액으로 하되, 산정한 금액과 결산액의 차액은 다음다음 회계연도의 기준재정수입액을 산정할 때 정산하며, 그 밖의 수입예상액 산정방법은 대통령령으로 정한다

30) 「지방교육재정교부금법 시행령」 제5조(기준재정수입액의 산정 등) ① 법 제7조제2항의 규정에 의하여 지방세를 재원으로 하는 수입은 전전년도 지방세 세입결산액에 최근 3년간의 평균증감률을 적용하여 산출한다. ② 제1항에도 불구하고 「지방세법」 제69조제2항 후단에 따라 지방세를 재원으로 하여 지방교육재정교부금 보전에 충당하는 부분의 기준재정수입액 산정은 「지방세법 시행령」 제75조제1항제2호라목에 따른다. ③ 법 제7조제2항에 따른 지방세 외의 수입예상액의 산정기준은 별표 3과 같다. ④ 교육부장관은 지방세 및 세외수입의 징수실적 또는 징수전망 등을 기초로 한 세수의 변동요인이 있는 때에는 기준재정수입액을 보정할 수 있다.

할 경우보다 80%로 할 경우 지방의 재정운영의 자율성을 보다 넓힐 수 있다. 현재 지방세를 재원으로 하는 수입의 경우 표준세율에 의해 산정한 금액의 100%를 수입액으로 산정하기 때문에 지방의 자율성은 매우 제약받고 있는 상황이다. 다만, 지방 유보율을 높일 경우 지역간 재정불균형이 확대될 수 있으므로 지역간 형평성과 재정운영의 자율성 중에 어떤 가치를 더 중시해야 할 것인가의 문제가 해결되어야 한다.

2. 지방교육재정 지방분권의 문제점

지방교육재정 지방분권의 문제점은 지방교육재정 관련 법령상의 문제, 지방분권 내용상의 문제로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

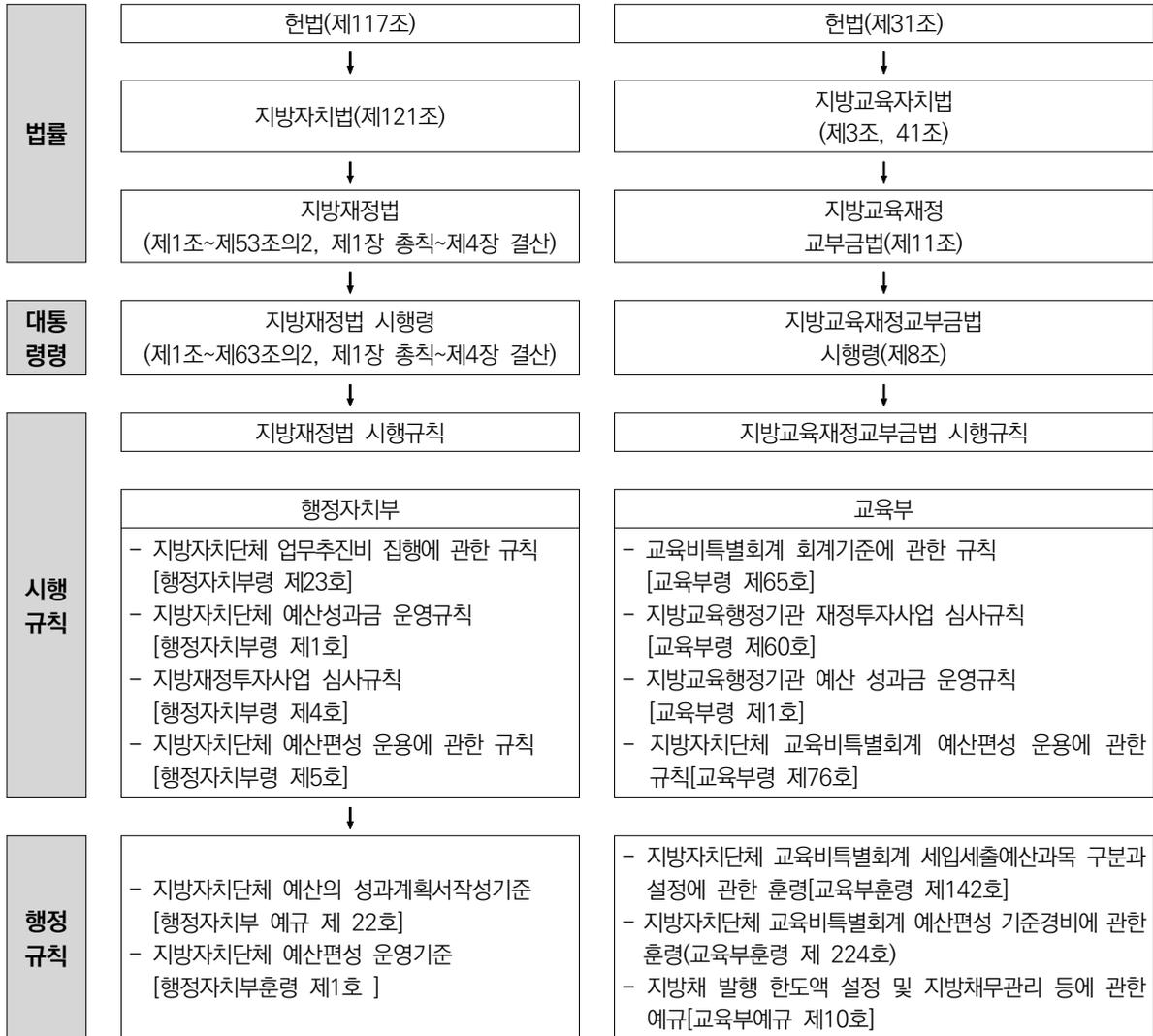
가. 지방교육재정 관련 법령상의 문제

지방교육재정의 지방분권을 규정하고 있는 법령은 「초·중등교육법」과 그 시행령, 「지방교육재정교부금법」과 그 시행령 및 시행규칙, 「지방교육자치에 관한 법률」과 그 시행령, 「지방재정법」과 그 시행령 등이다. 지방교육재정의 특수성을 고려하여 「초·중등교육법」에 학교회계의 설치근거를 규정하고 있고, 「지방교부세법」의 특별법으로 「지방교육재정교부금법」이 제정되어 있으며, 「지방자치법」의 특별법으로 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되어 있다.

그러나 지방교육재정의 특수성은 실질적으로 인정되지 않고 있다. 지방교육재정에 관한 사항이 별도의 법령으로 규정되지 아니하고 「지방재정법」상 준용규정에 의해 규정됨으로써 지방교육재정의 특수성은 보장받지 못하고 있는 것이다.

지방교육재정의 경우, 일반재정과 예산집행 대상, 재정구조 등의 차별성으로 인해 교육부령으로 시행규칙을 제정하여 별도로 적용하고 있다. 교육부령으로 분류되어 있는 시행규칙으로는 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성운용에 관한 규칙」[교육부령 제76호], 「교육비특별회계 회계기준에 관한 규칙」[교육부령 제65호], 「지방교육행정기관 예산 성과금 운영규칙」[교육부령 제1호], 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」[교육부령 제60호] 등이 있으며, 법령 수준이 아닌 대 행정기관 구속력을 가지는 행정규칙으로 「지방자치단체 교육비특별회계 세입세출예산과목 구분과 설정에 관한 훈령」[교육부훈령 제142호], 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 기준경비에 관한 훈령」(교육부훈령 제224호), 「지방채 발행 한도액 설정 및 지방채무관리 등에 관한 예규」[교육부예규 제10호]가 존재한다. 교육부령으로 분류되어 있는 시행규칙들은, 행정안전부령으로 분류되어 있는 시행규칙들을 대부분 원용하고 있다(김혜자 외, 2016).

〈그림 1〉 지방교육재정 편성·운용에 관한 법령 체계



자료: 김혜자 외(2016)를 참고하여 수정·보완하였음.

나. 지방분권 내용상의 문제

형식상으로는 대부분의 교육재정에 관한 권한이 지방자치단체에 부여되어 있는 것처럼 보이지만, 내용상으로는 많은 제약을 안고 있다.

지방자치단체의 교육예산의 편성 및 운용은 「초·중등교육법」 제9조(학생·기관·학교 평가)³¹⁾와 시행령 제11조 내지 제13조에 규정되어 있는 기관평가 대상이기 때문에 교육감의 교육재정에 관한 권한은 제한적일 수밖에 없다. 「지방교육재정교부금법」 제5조의2제6항³²⁾과 시행령 제3조³³⁾(우수

31) 「초·중등교육법」 제9조 (학생·기관·학교 평가) ② 교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 그 관할하는 학교를 평가할 수 있다. ⑤ 평가 대상 기관의 장은 특별한 사유가 있는 경우가 아니면 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 평가를 받아야 한다

32) 「지방교육재정교부금법」 제5조의2(특별교부금의 교부)

⑥ 제1항제1호에 따른 우수한 지방자치단체의 선정기준 및 선정방법과 특별교부금의 교부시기 등 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

한 지방자치단체에 대한 재정지원)에 의하면, 「초·중등교육법」 제9조제2항의 규정에 의한 지방교육행정기관에 대한 평가에서 우수한 성과를 거둔 경우와 교육부장관이 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우 특별교부금을 교부할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 기관평가는 무시하기 어렵다.

「지방재정법」 상의 제약요인을 보면 다음과 같다. 첫째, 「지방재정법」 제11조에 따라, 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 경우와 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 교육부장관의 승인을 얻어야 한다.

둘째, 「지방재정법」 제33조에 따라 교육감은 매년 중기지방교육재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 교육장관에게 제출하여야 한다. 중기지방교육재정계획을 수립하는 때에는 교육부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방교육재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.

셋째, 「지방재정법」 제37조에 의해, 교육감은 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여³⁴⁾ 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다. 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」 제3조(투자심사의 구분 등)에 의하면, 투자심사 대상사업은 자체심사와 중앙의뢰심사로 구분된다.

자체심사 대상사업은 교육감이 실시하는 총사업비(용역비등 각종 부대경비를 포함한다. 이하 같다) 40억원 이상의 신규투자사업, 교육감이 실시하는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업, 교육감이 실시하는 총사업비 5억원 이상의 신규투자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관(弘報館) 사업 등이며, 중앙의뢰심사 대상사업은 교육감이 실시하는 사업비 100억원 이상의 신규투자사업, 교육감이 실시하는 총사업비 20억원 이상의 신규투자사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업, 교육감이 실시하는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업, 그 밖에 교육부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업 등이다. 다만, 법령 또는 국가계획에 의하여 확정된 사업,

33) 「지방교육재정교부금법 시행령」 제3조(우수한 지방자치단체에 대한 재정지원)

①교육부장관은 법 제5조의2제6항의 규정에 의하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 시·도에 대하여 특별교부금을 교부할 수 있다.

1. 「초·중등교육법」 제9조제2항의 규정에 의한 지방교육행정기관에 대한 평가에서 우수한 성과를 거둔 경우
2. 교육부장관이 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영 성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우

34) 「지방재정법 시행령」 제41조(재정투·융자사업에 대한 심사) ①지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투자사업에 대해서는 법 제37조에 따른 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다. 다만, 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정안전부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.

1. 시·도 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
 - 가. 총사업비 40억원 이상의 신규 투자사업
 - 나. 총사업비 10억원 이상의 신규 투자사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업
 - 다. 총사업비 5억원 이상의 신규 투자사업으로서 홍보관(弘報館) 사업
 - 라. 총사업비 3억원 이상의 신규 투자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업

「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산의 대체 취득, 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」제34조의2제1항에 따른 안전등급이 D등급 또는 E등급에 해당하는 학교로서 신속하게 「건축법 시행령」 제2조제3호에 따른 개축이 필요한 경우는 이러한 심사기준 및 절차 등에 관한 규정을 적용하지 아니할 수 있다.

넷째, 「지방재정법」 제38조제2항35)에 의해, 교육부령으로 회계연도별 지방자치단체 교육예산편성기준이 정해진다는 점이다. 명목상으로는 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요하다고 하지만, 예산편성기준은 교육감의 자율성을 많이 제약할 수 있다.

「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」 제4조(자체수입)에 의하면, 시·도 교육감은 전년도 징수실적 및 해당연도의 특수요인 등을 종합 분석하여 재산수입과 수업료 등의 수입원별로 세입을 전망하여 이를 세입예산에 반영하고, 세입을 줄이거나 누락하지 아니하도록 하여야 한다. 또한, 시·도 교육감은 국고보조금을 세입예산에 계상할 때에는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제7조에 따라 중앙행정기관의 장과 교육부장관이 협의한 내용에 따라야 하며, 지방교육재정교부금을 세입예산에 계상할 때에는 「지방교육재정교부금법」 등 관계법령에서 정한 교부금 산정기준에 따라야 하며, 지방자치단체 전입금은 해당지방자치단체 일반회계의 예산계획 등 객관적인 자료에 의하여 세입예산에 계상하여야 한다(제5조). 지방채 수입은 지방채 발행 한도액이나 교육부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 세입예산에 계상하여야 한다.

법령에 따른 경비와 기준경비를 제외한 경비에 대하여는 그 시·도 교육청의 여건과 특성을 고려하여 합리적·객관적으로 세출예산을 편성하여야 한다(제6조). 투자사업비는 사업의 긴급성·중요성 및 필요성 등을 고려한 투자우선순위에 따라 「지방재정법」에서 정하고 있는 중기지방재정계획과 재정투·융자심사 등 관계절차를 이행한 사업만을 세출예산에 계상하여야 한다.

결론적으로 큰 틀에서는 교육재정의 지방분권이 확대되었지만, 아직도 세부적으로는 규제적인 요소가 많이 남아 있다. 이러한 규제가 쉽게 없어지지 않는 이유는 지방교육재원의 자립도가 낮다는 사실과 관련이 깊다. 교부금이 일반재원이라고는 하나 의존재원인 것만은 분명하므로 교부하는 쪽에서는 교부받는 쪽에 대하여 감독권을 행사할 수밖에 없는 구조가 존재한다.

또 다른 측면에서 지방분권의 확대는 지방이 향유할 수 있는 자율성이 많아졌음을 의미하지만, 한편으로 지방의 책임성도 확대되었음을 의미한다. 그러나 국가로부터 재원을 이전받아 집행하던 관행에 익숙한 나머지 재정에 관한 자구노력이 부족하며, 여전히 재원을 국가가 형평하게 배분해주길 기대하고 있다(송기창 외, 2005: 37-38).

물론 이러한 태도가 바뀌지 않는 것은 시·도교육청의 노력에 의해 자주재원을 확대할 여지가 적은 데도 원인이 있다. 지방세 과세권을 가지고 있지 않고, 지방교육세마저도 지방교육의 정책적

35) 「지방재정법」 제38조(지방자치단체 재정운용 업무편람 등)

② 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 행정안전부령으로 정한다.

필요에 따라 세수를 조정할 수 있는 권한이 없으며, 특별부과금도 시·도의회 의결을 거쳐야 부과할 수 있으며, 등록금 책정도 사회적 관심 때문에 일정한 범위를 벗어날 수 없다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 시·도교육청의 의존적 태도는 과도한 것으로 평가된다.

Ⅲ 지방교육재정 지방분권을 위한 지방교육재정교부금법 정비 방안

교육재정 지방분권을 확대하고 효율화하기 위한 개선방안으로 「지방교육재정교부금법」 개정 방안을 세입분권 측면에서 특별교부금의 축소, 세출 분권 측면에서 지방자치단체장의 협의권 조항 삭제를 중심으로 논하고, 추가적으로 시·도의회(시·도교육위원회)의 권한을 제약하는 요소 제거와 「지방교육재정법」 제정, 교육감 권한의 제약 요소 제거 등을 살펴보고자 한다.

1. 「지방교육재정교부금법」 개정

가. 특별교부금 비율의 추가 조정(3% → 2%로 하향 조정) 또는 특별교부금 내 국가시책사업 비율의 하향 조정

그동안 지방교육재정교부금은 새롭게 발생하는 재정수요와 관련 법률 개정 등을 감안하여 교부율을 상향조정하여 왔다. 유아교육과 방과후학교를 지원하기 위해 2006년 말 「지방교육재정교부금법」을 개정해 유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국고보조금을 지방교육재정교부금으로 통합해 유아교육과 방과후학교 사업비로 당시 8,038억원을 교부금에 반영해 교부율을 0.6%p 만큼 인상하여 내국세 대비 비율을 2008년에 종래의 19.4%에서 20%로 증가하였다. 또한 정부는 2010년 1월 지방소비세가 도입됨에 따라 교부금 축소를 보전하기 위해 내국세 교부율을 20.0%에서 20.27%로 조정하였다.(법률 제9923호, 2010.1.1)

〈표 5〉 「지방교육재정교부금법」에 관한 법률 주요 개정 내용

내용구분	구 법률	2006 개정	2010 개정	2017 개정
교부금 자원 중 내국세 비율	·당해연도 내국세의 19.4%	·당해연도 내국세의 20.0% (2008년부터)	·당해연도 내국세의 20.27% (2010년부터)	
	특별교부금은 내국세 부담률의 4%			3%
기준재정수입액 산정방식	·기준재정수입액 80% 계상	·기준재정수입액 100% 계상		
지자체 법정전입금 비율	·서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%			
지자체 비법정전입금 근거 규정	·시·군및자치구 교육경비 보조 근거 규정 ·광역 지자체 근거 규정 없음	·지방자치단체(시·도및시·군·자치구)의 교육경비 보조 근거 규정 ·시·도는 교육·학예 진흥을 위한 별도경비를 전출 가능		

내용구분	구 법률	2006 개정	2010 개정	2017 개정
세출예산 편성 협의	·교육감은 일반회계 전입금으로 충당되는 세출 예산편성 시 미리 당해 지자체장과 협의			
개정 사유	·경상·봉급·증액교부금을 경상교부금으로 통합하고, 교부금의 법정교부율을 당해연도 내국세 총액의 19.4%로 상향조정	·유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국고보조금을 지방교육재정 교부금으로 통합해 유아교육과 방과후학교 사업비로 당시 8,038억 원을 교부금에 반영해 교부율을 0.6%p 만큼 인상 ·2005년부터 시·도간 차이가 많이 나는 시·도세 전입금과 지방교육세 전입금의 예상수입액의 80%를 기준재정수입액에 반영한 결과 지역간 재정력의 차이가 커지는 문제가 있어서 2007년부터 이를 100%로 개정 ·기초자치단체에 한정되어 있던 교육경비보조를 광역자치단체도 가능하도록 교육경비 보조 근거 규정 신설	·지방소비세의 도입에 따라 내국세의 교부율을 조정하여 지방교육재정교부금의 재원을 확보	·보통교부금 비율(96/100 →97/100) 및 특별교부금 비율 (4/100→3/100) 조정

2017년 12월 30일에는 그동안 지방교육재정이 부족한 상황에서 특별교부금의 비율이 내국세의 20.27%의 4%(약 1조 5천억)로 과도하다는 점과 특별교부금 중에 교육부 국가시책사업의 경우 교육청과 매칭하여 재정을 부담하도록 함으로써 교육청의 재정을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다는 지적에 따라 「지방교육재정교부금법」을 개정해 특별교부금의 규모를 3%로 축소하여 보통교부금의 비중을 늘렸다.

〈표 6〉 2017년 개정 「지방교육재정교부금법」의 특별교부금 변화

구분	개정 전	개정 후
특별교부금 재원	내국세 20.27%의 4%	내국세 20.27%의 3%
특별교부금교 부기준	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가 시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있을 때 2. 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때: 특별교부금 재원의 100분의 30 3. 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때: 특별교부금 재원의 100분의 10 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때: 특별교부금 재원의 100분의 60 2. 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때: 특별교부금 재원의 100분의 30 3. 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때: 특별교부금 재원의 100분의 10

〈표 7〉 특별교부금 변화 추이

(단위 : 억원)

구분	특별교부금 규모				내국세 대비 특별교부금 비율
	계	시책사업	지역교육현안	재해대책	
2013	14,514	8,708	4,354	1,452	20.27%의 4/100
2014	14,564	8,738	4,369	1,457	"
2015	13,870	8,322	4,162	1,387	"
2016	15,216	9,130	4,565	1,521	"
2017	17,826	10,696	5,348	1,783	"
2018	13,838	8,303	4,151	1,383	20.27%의 3/100

※2013-2017년 결산자료, 2018년 예산자료임
출처: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)

특별교부금은 일반회계 예산이나 예비비와 달리 국회, 감사원, 예산당국의 통제 대상에서 벗어나 전적으로 교육부장관이 교부하는 재원으로서 그동안 특별교부금 운용에서의 교육부의 과도한 재량 성과 자금운용의 불투명이 지속적으로 지적되어 왔다(감사원, 2008; 국민권익위원회, 2010). 이에 따라 제17대 국회 교육위에서는 특별교부금 규모를 4%에서 2%로 축소하는 안을 제출하기도 하였다.

특별교부금은 초·중등교육과 관련해 국가가 사용하는 재원이라는 점에서 국가의 역할과 기능을 고려해 적정 수준이 어느 정도이어야 하는지에 대해 신중히 검토할 필요가 있다. 지방자치단체 지방교부세의 특별교부세가 내국세분 교부세(19.24%)의 3%라는 점을 고려하면 2017년 말 「지방교육재정교부금법」을 개정해 3%로 낮춘 것은 환영할만하다. 다만, 지방교육자치가 발전하고 초·중등교육이 지방사무로 정의되는 비율이 높아질수록 더 많은 재원과 자율성이 필요하다는 점에서 추가 조정의 가능성은 계속적으로 검토되어야 할 것이다. 또한 이와 별도로 특별교부금의 교부기준에서 국가시책사업비의 비중을 현재보다 축소하는 방안도 검토할 필요가 있다(송기창 외, 2018).

〈표 8〉 「지방교육재정교부금법」 제3조 개정안

현행	개정안
제3조(교부금의 종류와 재원) ① ~ ② (생략) ③ 보통교부금의 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 <u>100분의 97</u> 을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 <u>100분의 3</u> 로 한다.	제3조(교부금의 종류와 재원) ① ~ ② (현행과 같음) ③----- <u>100분의 98</u> 을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 <u>100분의 2</u> 로 한다.

〈표 9〉 「지방교육재정교부금법」 제5조의2 개정안

현행	개정안
제5조의2(특별교부금의 교부)	제5조의2(특별교부금의 교부)
① 교육부장관은 다음 각 호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. [개정 2017.12.30]	① 교육부장관은 다음 각 호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. [개정 2017.12.30]
1. 「지방재정법」 제58조에 따라 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원 계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때: 특별교부금 재원의 <u>100분의 60</u>	1.----- ----- ----- ----- ----- -----100분의 50
2. 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때: 특별교부금 재원의 <u>100분의 30</u>	2.----- ----- -----100분의 40
3. 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때: 특별교부금 재원의 100분의 10	3. 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때: 특별교부금 재원의 100분의 10
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)

나. 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산 편성 시 시·도지사와의 협의 조항 삭제

2004년 12월 31일에 개정된 현 「지방교육재정교부금법」 제11조 제6항은 '시·도의 교육행정기관의 장은 제2항부터 제5항까지에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 해당 시·도지사와의 협의하여야 한다'고 규정하고 있고, 「지방교육재정교부금법 시행령」 제8조 제1항과 제4항은 교육감은 지방교육행정협의회를 통하여 해당 지방자치단체의 장에게 전입금으로 충당되는 세출예산안에 대하여 협의하고, 시·도의회에 예산을 제출 할 때 협의의 결과를 첨부하도록 규정하고 있다.

즉 「지방교육재정교부금법 시행령」 제8조는 교육감은 전입금으로 충당하는 세출예산안에 대해서 협의 요청의무를 부여하고 있고, 교육행정협의회를 통하여 협의를 개시하고 시·도의회에 예산안을 제출하는 경우 협의의 결과를 첨부하도록 하였다.

이 조항은 시·도 법정전출금의 징수, 교부, 집행 등에 관한 사항을 심의하도록 다양한 기능을 추가시키고 있을 뿐만 아니라, 오히려 교육감의 책무를 규정하여 교육감의 자금 운용상의 재량권을 축소시키고 있다. 또한 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조에 명시되어 있는 교육감의 예산 편성권을 침해해 지방교육자치의 근본 취지를 훼손하는 것으로서 이에 대한 불만도 제기되었다. 따라서 이 조항은 폐지되어야 한다.

다. 시·도의회(시·도교육위원회)의 권한을 제약하는 요소 제거

시·도의회(시·도교육위원회)의 권한을 제약하는 요소는 「지방교육재정교부금법」 제11조 제7항³⁶⁾에 관한 것으로, 시·도교육위원회가 지방자치단체 일반회계 전입금에 의하여 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다는 규정이다.

지방자치단체 일반회계로부터의 전입금은 성격상 용도가 지정되는 보조금이 아니라 용도가 지정되지 않은 일반재원, 즉 교부금과 똑같은 성격이다. 따라서 전입금에 의해 편성된 세출예산을 조정하고자 할 때 지방자치단체의 장과 협의하라는 것은 교부금에 의해 편성된 세출예산을 조정하고자 할 때 행안부장관과 협의하라는 것처럼 불합리한 것이다. 따라서 일반회계 전입금과 관련된 시·도교육위원회 제약요소는 교육분권의 정신에 맞게 해소되어야 한다. 즉, 「지방교육재정교부금법」 제11조제7항에서 시·도지사³⁷⁾와 협의 문구는 삭제되어야 할 것이다.

〈표 10〉 「지방교육재정교부금법」 제11조 개정안

현행	개정안
제11조(지방자치단체의 부담) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 시·도의 교육행정기관의 장은 제2항부터 제5항까지에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 해당 시·도지사와 협의하여야 한다. ⑦ 시·도교육위원회는 제6항에 따라 편성된 세출예산을 감액하려면 미리 해당 교육행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여야 한다.	제11조(지방자치단체의 부담) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ <삭제> ⑦ ----- -----교육행정기관의 장과 협의하여야 한다.

2. 「지방교육재정법」 제정

교육재정의 특수성을 고려하여 「초·중등교육법」에 학교회계의 설치근거를 규정하고 있고, 「지방교부세법」의 특별법으로 「지방교육재정교부금법」이 제정되어 있으며, 「지방자치법」의 특별법으로 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되어 있듯이, 지방교육재정의 특수성을 보장하기 위하여 「지방교육재정법」을 새로 제정할 필요가 있다.

현재 지방교육재정에 관한 사항은 「초·중등교육법」과 「지방재정법」상 준용규정에 의해 규정되어 있다. 「지방교육재정법」에는 우선 「초·중등교육법」의 학교회계 관련 규정과 「지방재정법」의 준용규정을 분리하여 지방교육재정의 특수성을 반영하여 규정하고, 지방교육재원 확보 및 배분의 원칙에 대하여 규정할 필요가 있다.

36) 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)

⑦ 시·도교육위원회는 제6항에 따라 편성된 세출예산을 감액하려면 미리 해당 교육행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여야 한다.

참고문헌

- 감사원(2008). 특정과정감사 감사결과 처분요구서: 교육과학기술부 특별교부금 운용실태.
- 국민권익위원회(2010). 교과부 특별교부금 대폭 축소, 사용내용 전면 공개: 권익위, 교육특별교부금 운용 투명성 제고방안 권고. 2010.12.7.
- 김혜자·엄문영·김민희·이현국·하봉운·김용남·김지하(2016). 지방교육재정 관련 법령 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 김흥주 외(2008). 지방교육분권 성과분석연구, 한국교육개발원.
- 김흥주·김순남·나민주·하봉운(2015). 일반행정과의 협력적 교육거버넌스 구축 및 활성화 방안. 한국교육개발원.
- 나민주·하봉운·김민희·이덕난·이수경(2017). 교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제. 한국지방교육연구소.
- 나민주·고전·김병주·김용·박수경·서재영·송기창·최원석(2015). 지방교육자치의 성과와 과제. 한국지방교육연구소.
- 노기호(2013).
- 박정수·하봉운(2016). 교육재정과 지방재정 분리의 문제점 및 제도개선 방향. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력을 위한 대전광역시 자치현장 토론회 발표자료.
- 반상진·김민희·김병주·나민주·송기창·우명숙·주철안·천세영·최준렬·하봉운·한유경(2014). 교육재정학, 서울: 학지사.
- 송기창(2001). 교육재정관계법령의 구조적 문제점 분석 연구, 교육재정경제연구, 10(2). 81-107.
- 송기창 외(2005). 보통교부금의 합리적인 교부기준 개발 연구, 서울특별시교육청.
- 송기창(2006). 지방교육재정교부금법 운용성과와 개정 방향, 교육재정경제연구, 15(2), 119-152.
- (2008a). 국가 교육재원 배분과정의 효율화 방안, 교육재정경제연구, 17(1).
- (2008b). 지방교육분권의 성과와 과제-재정분야-, 한국교육개발원 지방교육분권 세미나, 2008. 9.
- 송기창·김병주·김용남·나민주·남수경·엄문영·오범호·우명숙·윤홍주·이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 이광현(2015). 학생 수 중심의 지방교육재정교부방식 개선 방향 및 과제. 지방교육재정 정책포럼 발표자료집.
- 이기우·하봉운·한유경(2007). 지방자치단체의 교육지원 확대 방안. 한국개발연구원.
- 이인희·하봉운·이혜정·김숙이(2011). 교육자치·일반자치단체간 협력강화방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 이재원(2015). 지방재정운용의 효율화 방안. 지방재정전략회의 발표문(2015.4.29.). 행정자치부.

- 최준렬(2009). 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. 교육재정경제연구. 18(2). 137-165.
- 최영출·김민희(2014). 지방교육재정의 주요 쟁점과 향후 정책방안. 한국지방행정학보, 11(2). 173-214.
- 하봉운(2009). 지방자치단체 교육재정 지원의 현황과 과제, 2009년도 한국교육재정경제학회 제 53차 학술대회 자료
- (2010). 지방분권시대 지방교육자치제의 방향과 과제: 지방교육재정 확보 및 운영 측면에서. 교육비평. 27. 24-50.
- (2015). 지방교육재정 확보의 현안과 제도적 개선방안. 지방교육재정의 현안과 제도적 개선 모색 발표자료집. 한국교육개발원.

발표 02

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 정비 방안

김성기 (협성대학교)
이덕난 (국회입법조사처)

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 정비 방안

김성기(협성대학교), 이덕난(국회입법조사처)

I 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정법률안 제안의 배경

1. 일괄법안 제정 이전의 지방분권 추진을 위한 개별 법률 개정 추진 필요

- 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안의 국회 제안 및 통과 이전에도 교육의 지방분권 추진을 위한 주요 개별 법률 개정을 단계적으로 추진할 필요가 있음.
- 특히 지방교육자치에 관한 사항을 규율하고 있는 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 지방교육자치법) 중에서 지방분권 추진에 선도적으로 기여할 수 있는 조항에 대한 개정을 추진할 필요가 있음.

2. 단기간에 합의 가능성이 있는 지방분권 사항에 대한 우선 입법 추진

- 그동안 국회와 학계, 지방교육현장에서 제기된 입법 요구 중에서 비교적 단기간에 합의 및 실현 가능성이 있는 지방분권 사항을 도출하고, 이에 대한 법률 개정안을 제안하고자 함.

II 선행연구에 나타난 입법 요구 분석

- 김효연(2018)은 ‘19세미만’ 청소년의 6.13 지방선거 참여보장에 관한 연구를 통해 2018년 6월 13일에 치러진 전국지방선거와 교육감선거에서 선거권행사를 제한 받고 있는 ‘19세 미만’의 청소년의 선거권 보장을 위해 관련 정치관계법의 개정이 시급히 진행되어야 함을 촉구하며, ‘19세 미만’의 청소년의 지역자치참여의 근거를 헌법규정을 통해서 확인, 외국의 논의등의 토대로 관련 입법개선이 필요함을 제기함.

- 김범주(2018)은 교육감의 지방자치단체 대표권에 관한 고찰을 통해 교육감이 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 대표하고 있다고 볼 수 있는 지에 대한 고찰, 향후 지방분권과 자치가 확대되는 시대에 시·도의 교육·학예에 관한 사무 역시 자치권이 확장될 경우 현행 법령상의 교육감의 실효적 대표권에 대한 우려에 있어 이에 대한 대안 및 연구과제를 모색함.
- 임동진, 김흥주(2017)는 교육정책 갈등의 원인과 해결방안 연구를 통해 교육부와 시·도교육청 간의 교육정책 갈등의 실태를 분석하고 갈등을 해결하기 위한 방안을 제시, 교육정책의 갈등 사례를 분석하고 이를 해결하기 위한 대응방안으로 교육부와 시·도교육청 간의 권한 및 책임의 법적 근거를 구체화 및 명확화, 교육갈등을 유발하는 비합리적 제도 정비, 합리적·실질적 교육자치제도의 확립피용, 교육분쟁조정기구와 교육갈등연구센터의 설립의 필요성을 제기함.
- 장경원(2017)은 교육자치와 국가의 감독권에 대한 연구를 통해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 지방자치제의 보장을 위하여 교육감을 직선제로 규정하고 교육감에게 민주적 정당성과 기본적인 자치권을 부여, 그러나 지방교육자치의 시행을 위한 관련 법령의 불비와 헌법상 보장되고 있는 지방자치의 실현 및 자주성 확보에 괴리가 있는 정부정책으로 인해 중앙정부와 지방교육감의 갈등관계 고조되고 있음에 「지방교육자치법」의 개정 필요성 대두, 이에 관련 판례를 검토하고, 교육감의 소속 교육공무원에 대한 징계사무의 분석 등 해석기준에 관해 검토함.
- 류시조(2017)는 지방분권법상의 지방자치와 지방교육자치 통합의 문제에 관한 연구를 통해 지방자치와 지방교육자치의 연계·통합에 관한 논의는 2010년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정과 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되면서부터 본격적으로 시작하였는데, 그 논의는 주로 교육감 선출방식을 중심으로 한 양자의 연계·통합의 문제로 귀결되고 있으나, 향후 그 방향은 지방교육발전에 필요한 다양한 교육적 자원을 효율적으로 확보하기 위한 필요성 및 연계·통합 필요성이 있음을 강조함.
- 고전(2017)은 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의를 통해 지방교육자치제와 관련한 법 개정 및 헌법 적합성 논란이 지속되어오고 있는 상황 하에서, 그 판단의 준거가 되는 지방교육자치 입법정신에 대한 규명을 시도, 공법학적인 법해석과 교육학적 제도원리 및 제도사적 규명을 바탕으로, 법규범과 법인식 간의 간극을 조명하는 교육법학적 접근방법을 토대로, 지방교육자치의 문제 상황과 교육법학적 논의의 의의, 지방교육자치 입법정신에 관한 학설의 분류, 지방교육자치제에 대한 법인식 분석, 주요 쟁점에 대해 논의함.
- 김가람, 이일용(2017)은 지방교육분권 관련 조직·인사, 사무, 재정분야의 법제와 쟁점 분석을 통해 지방교육분권 관련 법제와 쟁점을 분석하여 향후 지방교육분권의 방향성에 대해 제시하고자, 지방교육분권 관련 법률을 검토하고, 구체적으로 조직·인사, 사무, 재정분야에서의 법제 내용과 쟁점을 분석, 연구결과로 사무배분에서는 ‘지방자치법’, ‘지방교육자치에 관한 법률’,

‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 살펴보고, 모호한 사무배분 및 다수의 기관위임사무, 지방분권 추진의 연속성 부족이 문제됨을 확인하였으며, 재정분야에서는 ‘지방교육자치에 관한 법률’, ‘지방재정법’, ‘초·중등교육법’, ‘지방교육재정교부금법’을 살펴보고, 불안정한 지방교육재정교부금, 특별교부금을 통한 중앙정부의 간섭, 교육재원 부담 주체의 불명확성에 대한 갈등이 있음을 설명함.

- 김용(2016)은 교육감이 수행하는 사무 구분에 관한 판례의 비판적 분석을 통해 교육부장관과 교육감 사이의 분쟁이 빈발하고 있는데, 교육감이 수행하는 사무의 법적 성격이 명확하지 않다는 사실이 중요한 원인으로 작용하고 있는데, 분쟁이 발생하는 경우, 법원이 최종적 판단자로서 사무를 구분하는 현실에서, 법원의 관련 판단을 비판적으로 검토. 현행 법원판결의 경우 교육자치권의 확대에 역행하는 것이라는 결과를 도출함.
- 김재선(2016)은 진정한 지방교육자치 보장을 위한 입법갈등 해소방안에 관한 연구를 통해 지방교육자치의 법학적 개념체계 및 입법적 갈등구조 분석과 자치·교육자치·교육행정의 법학적 개념 및 지방교육자치에 관한 법체계 검토를 통해 지방교육자치의 구체화에 있어서 갈등구조를 분석함.
- 최철호(2016)는 교육감 선출방식에 따른 광역자치단체장과의 법적 거버넌스에 관한 연구에서 일본의 교육감 선출방식을 분석한 다음에 우리나라의 광역단체장과 교육감 선출방식의 법적 거버넌스에 대한 시사점 및 결론을 도출함.
- 조성규(2016)는 지방교육자치의 본질과 교육감의 지위에 관한 연구에서 누리과정(만 3~5세 무상보육)에 대한 지방자치단체의 재원부담과 관련하여 교육부장관과 교육감의 갈등관계가 법적 문제로 대두되면서 지방교육자치의 본질 및 그에 따라 교육감의 권한에 대한 논쟁이 사회적 화두되는 바, 이러한 법적 문제의 출발점은 현행 법제가 지방교육자치를 통하여 교육의 문제를 지방자치와 결부시키고 있음에도 현실적으로 지방교육자치의 규범적 본질 및 법적 실체라는 것이 모호하고, 그 결과 교육감과 그에 대한 국가감독기관으로서 교육부장관과의 권한관계의 내용 및 한계를 설정하는 것이 용이하지 않기 때문이라는 원인 분석, 이를 개선하기 위하여 지방자치 및 지방교육자치의 규범적 본질에 대한 고려 하에서 입법적 정비가 필요함을 제기함.
- 노기호(2016)는 국가와 지방자치단체간의 교육권한 배분 및 관계 정립에 관한 연구에서 지방교육권한 배분과 관련된 법령의 분석과 제도적 문제점을 분석하고 법령을 통한 교육권한 배분의 추진과 정비가 필요함을 확인, 구체적으로 지방 교육권한 배분은 법령을 통하여 지방으로의 권한이관 사항을 규정하는 방식으로 추진되어야 타당함, 중앙의 교육부 장관이 갖는 권한을 지방으로 이양할 때에는 ‘지방교육 자치에 관한 법률’에 그 근거 사항을 규정하고 그 시행령에 구체적인 권한이양 사항을 규정하는 것이 타당하고 정당하다고 주장함.

- 최우용(2016)은 지방교육자치에 관한 중앙정부와 지방정부의 권한 분쟁과 갈등해소 방안에 관한 연구에서 무상급식 문제 등 일련의 사안 등에서 대립하고 있는 중앙정부와 지방정부간의 갈등을 해소하기 위한 방안을 검토하고 그 대안을 제시, 지방교육자치를 위한 주요법률을 분석하고 지방교육자치의 실시를 위한 견해 및 법원의 태도 확인, 지방교육자치의 실질적 확대를 위한 방향성을 제안함.
- 김달효(2016)는 교육감 주민직선제에 관한 연구를 통해 교육감 주민직선제가 존속되는 것이 합당한 지에 대하여 법적 측면, 대안적 측면, 정치적 측면에서 분석, 법적 측면에서는 「헌법」에서도 교육감 주민직선제 의 틀을 보장하고 있으며, 헌법재판소의 판결에서도 교육감 주민직선제가 합헌이라는 것이 밝혀졌음을 다루었다. 대안적 측면에서는 임명제나 간선제는 이미 과거에 문제가 많아서 없앤 것이기에 타당성이 떨어지고, 교육관계자들에 의한 제한적인 직선제는 모 호함과 비민주성을 띠기 때문에 위험하며, 시·도지사와의 러닝메이트 혹은 시·도지사의 임명+시·도의회의 승인 같은 대안은 교육감의 지위와 권한을 시·도지사에 예속시키며 교육의 정치화를 가져옴을 다루었다. 그리고 정치적 측면에서는 새누리당과 교총이 교육감 주민직선제 폐지를 주장하는 시점이 소위 진보교육감의 당선이라는 것과 맞물리며 그 주장이 일관성이 없고 자기모순적임을 고찰함.
- 나민주(2016)는 지방교육자치 해외사례 연구를 통해 미국 및 일본의 지방교육자치 사례의 분석을 위하여 지방교육자치기관을 둘러싼 종적·횡적구조 및 사례 분석, 관련 법률 및 변화동향을 분석함.

III 「지방교육자치법」 제·개정 연혁 및 주요 개정 사항

1. 개요

- 「지방교육자치에 관한 법률」은 1990년 7월 3일에 법률 제정에 대한 논의가 시작되었고, 1991년 3월 8일에 법률 제4347호로 제정되었으며, 1991년 6월 20일에 시행됨.
- 「지방교육자치법」 제정 이후 정부제출 및 의원발의를 통해 동 명칭의 법률안이 108건 제안됨.
- 임기만료폐기와 대안반영폐기, 원안가결 및 수정가결 등의 의결 결과를 거쳤고, 제정 이후 35회 개정(전부개정, 일부개정, 타법개정)됨.
- 현행 「지방교육자치법」([시행 2018. 1. 1.] [법률 제11212호, 2012. 1. 26., 타법개정])은 지난 2012년의 「고등교육법」 일부개정에 따라 타법개정됨. 가장 최근에 일부개정된 것은 2016년 12월 20일이고 입법 목적은 “「유아교육지원특별회계법」이 제정됨에 따라, 교육·학예에 관한 경비를 충당하는 재원에 유아교육지원특별회계에 따른 전입금을 명시하려는” 것임.

2. 제·개정 연혁 및 주요 개정 사항

- 「지방교육자치법」의 제·개정 시기와 제·개정 이유, 주요 개정 사항을 살펴보면, 다음의 <표 1>과 같음.
- 제·개정 이유와 주요 내용에 나타난 개정 사항은 교육·학예사무의 관장기관(교육감, 교육위원회) 설치·운영, 교육감 선출, 교육위원 선출, 부교육감 임명, 하급교육행정기관 설치 근거, 교육위원회 지원 조직·인력, 시·도의회 의결에 대한 재의·제소, 학교운영위원회 설치, 교육부장관의 교육감에 대한 직무이행명령, 중학교 의무교육경비의 지자체 부담, 지방교육재정 교부금법 개정에 따른 의무교육경비의 국가 및 지자체 부담, 대규모 시·도 부교육감 2인 임명, 교육위원회의 시·도의회 내 상임위원회 전환, 교육감 및 교육위원 주민직선, 지방교육행정협의회 설치, 교육의원 선출, 교육감직인수위원회 설치, 하급교육행정기관 명칭을 교육지원청으로 변경, 교육위원회 및 교원의원 일몰에 따른 폐지(제주특별자치도 제외) 및 삭제, 교육감의 교육·학예에 관한 시·도의회 의안 제출(시·도지사와의 사전 협의), 교육감협의체의 역할 및 국가 재정지원 근거, 교육전문인력의 시·도의회 교육위원회 지원, 교육·학예 경비 충당 재원에 유아교육지원특별회계 전입금(소위 누리과정 지원) 명시 등임.

〈표 1〉 「지방교육자치에 관한 법률」 제·개정 연혁 및 주요 개정 사항

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
1	법률 제4347호	1991. 3. 8. 제정 1991. 6. 20. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (제안경위) 문교체육위원회는 1990년 7월 3일 정부로부터 제출된 지방교육자치에 관한 법률안과 1991년 1월 31일 함중환 의원의 22인의 발의로 제출된 동일제명의 법률안 그리고 1991년 1월 31일 박석무의원, 이상옥의원, 최훈의원 외 68인의 발의로 제출된 지방교육자치법안 이상 3건의 법률안을 1991년 2월 2일 제152회국회(임시회) 제3차위원회에 상정한 후 교육관계법안심사소위원회에 회부하여 병합 심사, 그 결과 3건의 법률안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 별첨과 같이 위원회 대안을 제안 - (제안이유) 지방자치단체의 교육·학예사무의 관장기관의 설치와 그 조직 및 운영등에 관한 사항이 현재 교육법에 규정되어 있으나, 교육의 자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 교육·학예사무의 관장기관을 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도로 하며, 교육법에 규정되어 있는 교육자치에 관한 조항을 떼어서 별도의 법률로 제정함으로써 지방교육자치제를 발전시키려는 것임 - (주요내용) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무에 관한 규정, 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 		

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
			심의·의결하기 위한 교육위원회에 관한 규정, 교육위원회의 정수, 선출방법, 임기, 신분, 기피사항, 교육위원회의 권한, 회의에 관한 사항, 교육위원회의 의장 및 부의장의 선출에 관한 사항, 교육감의 선출, 자격, 선결처분, 부교육감에 관한 사항, 하급교육행정기관으로서 교육청에 관한 사항 등		
2	법률 제4473호	1991. 12. 31. 일부개정 1991. 12. 31. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 교육위원회운영의 효율성과 교육위원의 활동의 지원체제를 강화하여 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모하려는 것임. - (주요내용) 교육위원회 회의 일수 연장, 교육위원회 의사국 설치 등 	제8조 (교육위원회의 자격) 일비, 여비의 지급기준 규정 제15조 (회의)… 년 40일 제22조 (사무직원) 에 관한 일반 규정 존재	제8조 (교육위원회의 자격) 일비, 여비의 지급기준 삭제 제15조 (회의) … 년 50일 및 필요한 경우 10일의 범위 안에서 연장 가능 제22조 (의사국의 설치 등) 교육위원회의 사무처리를 위한 ‘ 사무국 ’ 을 설치하고 사무국의 직원을 사무직원으로 규정
3	법률 제4951호	1995. 7. 26. 일부개정 1995. 7. 26. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 지방자치법 개정에 따라 관련 조항을 수정·보완하고, 교육·학예사무로 인한 소송 및 교육재산의 등기에 관하여 교육감을 당해 시·도의 대표로 하며, 아울러 초·중고등학교에 학교운영위원회 설치 근거를 신설하는 등 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모 - (주요내용) 교육위원회의 행정경력 하향조정, 교육감의 조례안 공포 기한 조정, 교육위원의 활동에 관한 규정 신설, 교육감의 자격 및 권한에 대한 사항 신설 등 	지역단위 명칭 : 직할시 제8조 (교육위원회의 자격) 교육 또는 교육행정경력 15년 이상 합산 경력이 15년 이상 제12조 (결원교육위원의 선출) 단서규정 없음 제14조 (의안의 이송) … 15일 이내 제25조 (교육감) ② <신설>	지역단위 명칭 변경 : 광역시 제8조 (교육위원회의 자격) 교육 또는 교육행정경력 10년 이상 합산 경력이 10년 이상 제12조 (결원교육위원의 선출) 단서조항을 신설하여 잔여임기가 6월 미만, 교육위원의 1/4이상의 결원되지 아니한 경우 선출하지 아니할 수 있음을 규정 제14조 (의안의 이송) … 20일 이내 제25조 (교육감) ② 교육·학예에 관한 소관사무로

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
					<p>인한 소송이나 재산 등기에 대하여 대표함</p> <p>제33조의2 (교육감의 퇴직) <신설> 제33조의2 (교육감의 퇴직) 각 호의 규정을 두어 교육감의 퇴직사유를 신설</p> <p>제36조 (사무의 위임·위탁 등) <전문 개정> 제36조 (사무의 위임·위탁 등) 교육감의 권한 위임범위를 구체적으로 규정</p> <p>제38조 (시·도의회 의결에 대한 재의와 제소) 재의요청 기간 ... 15일, 제38조 (시·도의회 의결에 대한 재의와 제소) 재의요청 기간 ... 20일 및 절차에 관한 세부규정 개정</p> <p>제39조 (교육감의 선결처분) 전문 개정 제39조 (교육감의 선결처분) 선결처분의 효력상실, 의결사항의 공고에 관한 내용 신설</p> <p><신설> 제44조의2 (학교운영위원회의 설치) 단위학교의 교육자치활성화를 위한 학교운영위원회의 설치에 관한 규정 신설</p> <p><신설> 제50조의2 (교육감에 대한 직무이행명령) 교육부장관의 교육감에 대한 직무이행명령 및 준용법규 등의 규정 신설</p>
4	법률 제5069호	1995. 12. 29. 타법개정 1996. 3. 1. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 「교육법」 일부개정 - (주요내용) 「지방교육자치법」 상 용어의 변경 	제44조 및 제44조의2 각 조문에서 ... 국민학교	제44조 및 제44조의2 각 조문에서 ... 초등학교

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
5	법률 제5467호	1997. 12. 17. 일부개정 1997. 12. 17. 시행	- (개정이유) 교육감 등 선출관련 비리를 방지하기 위하여 교육감 및 교육위원을 학교운영위원회에서 선출한 자와 교육단체에서 추천한 교원으로 구성된 시·도별 선거인단에서 선출하도록 개선하는 등 교육감 및 교육위원의 선출방식에 있어 공정성·투명성 및 효율성을 제고하며, 그외 교육감의 경력요건을 완화하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완 - (주요내용) 교육위원 및 교육감의 선출기준 보완, 교육감 선출에 관한 사무 담당, 부정선거운동의 금지, 별칙규정의 신설, 교육위원 및 교육감 재선출에 관한 규정, 교육감 경력요건 완화, 교육감의 시·도교육기관 설치에 대한 교육부장관의 승인권 폐지, 당선자의 선거범죄로 인한 당선무효 규정 신설	제5조 (교육위원의 선출) 전문개정	제5조 (교육위원의 선출) 교육위원이 될 자의 자격을 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상이거나 양경력을 합하여 10년이상으로 함, 학교운영위원회 선거인의 자격, 교원단체선거인 수, 교원단체선거인 추천 기한, 교육위원 임기만료에 대한 새로운 교육위원의 선출 등
				<신설>	제5조의2 (당선자의 결정) 교육위원 당선자의 결정 및 득표 동수일 경우 당선자 결정에 관한 규정 신설
				<신설>	제5조의3 (선출관리) 교육위원 선출에 관한 사무 및 선출관리에 관한 규정 신설
				<신설>	제5조의4 (선거운동의 제한) 특정인을 교육위원으로 당선되게 하거나 되지못하게할 목적의 일체의 선거운동 금지 규정 신설
				제8조 (교육위원의 자격) 교육 또는 교육행정경력이 있어야 함을 규정	제8조 (교육위원의 자격) 교육 또는 교육행정경력에 관한 사항 삭제
제12조 (결원교육위원의 선출) 전문개정	제12조 (교육위원예정자) 교육위원이 선출되지 아니한 경우의 교육위원 선출에 관한 규정				

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
				제28조 (교육감의 선출) 전문개정	제28조 (교육감의 선출) 선출과 관련한 세부규정의 개정 및 선출에 관한 세부사항을 대통령령에 위임함을 규정
				<신설>	제28조의2(교육위원선출인단 및 교육감선출인단 구성의 특례) 재선출에 관한 규정 신설
				제41조 (교육기관의 설치) ② 교육기관을 시·도 조례로 설치할 경우 교육부장관의 승인을 얻도록 함	제41조 (교육기관의 설치) ② 해당조문 삭제
				제44조의2 (학교운영위원회의 설치)	해당조문 삭제
				<벌칙규정 및 당선무효에 관한 규정의 신설>	제53조 (선거운동제한규정위반죄) 제54조 (매수 및 이해유도죄) 제55조 (후보자에 대한 매수 및 이해유도죄) 제56조 (당선자에 대한 매수 및 이해유도죄) 제57조 (당선무효유도죄) 제58조 (선거의 자유방해죄) 제59조 (허위사실공표죄) 제60조 (후보자비방죄) 제61조 (당선자의 선거범죄로 인한 당선무효)

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
					제62조 (직계 존·비속 등의 선거범죄로 인한 당선무효) 상기 조문 신설
6	법률 제5546호	1998. 6. 3. 일부개정 1998. 6. 3. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 시·도 교육위원 정수를 시·도의 인구, 지역적 특성 등을 고려하여 합리적으로 축소조정 하고, 교육위원의 특정지역 편중을 막기 위하여 인구수·생활권등을 기준으로 선출권역 및 권역별 교육위원 정수를 구체적으로 규정하며, 현행제도의 운영상 나타난 후보란립 문제를 해결하기 위하여 기탁금제도를 도입 - (주요내용) 시·도 교육위원의 정수의 축소조정, 시·도 교육위원의 선출권역 조정, 교육위원 선거 시 기탁금에 관한 규정 신설 	제4조 (교육위원회의 구성 및 정수) ... 7인으로 하고	제4조 (교육위원회의 구성 및 정수) ... 7인내지 15인의 교육위원으로 하고 시·도별 교육위원은 별표로 규정
				제5조 (교육위원의 선출) 전문개정	제5조 (교육위원의 선출) 선출권역, 경력에 관한 사항, 교원단체 선거의 절차 등, 등록, 기탁금 등에 관한 사항 개정 및 신설
				제6조 (지방자치단체의 폐치·분합에 따른 교육위원 정수의 조정) ~ 시·군 및 자치구 ...	제6조 (지방자치단체의 폐치·분합에 따른 교육위원 정수의 조정) ~ 시·도의 일부...
				제28조 (교육감의 선출) 전문개정	제28조 (교육감의 선출) 기탁금에 관한 사항 신설
7	법률 제6216호	2000. 1. 28. 전부개정 2000. 3. 1. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 교육위원 및 교육감의 주민대표성을 제고하기 위하여 교육위원 및 교육감 선거인을 증원하고, 교육위원 및 교육감 후보자의 검증기회를 확대하기 위하여 소견발표회와 선거공보 외에 후보자 초청회담·토론회를 허용하는 한편, 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완 - (주요내용) 교육감이 겸직할 수 없는 직 추가, 교육위원 및 교육감 후보자의 자격, 선거운동기간 및 사전선거운동 금지에 관한 사항, 무투표당선 	<전부개정으로 전체 법조문의 구조 및 구성, 내용 변경전체 제6장 제176개 조문으로 구성>	제1장 총칙 - 목적, 교육 학계사무의 관장 제2장 교육위원회 - 조직, 교육위원, 권한, 회의 및 사무직원에 관한 사항 제3장 교육감 - 지위와 권한, 보조기관 및 소속교육기관, 하급교육행정기관에 관한 사항 제4장 교육재정에 관한 사항 제5장 지도와 감독에 관한 사항

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
			에 관한 규정 신설, 교육감 후보자가 1인일 경우의 당선규정, 교육위원·교육감 후보자 등의 재투표 사유에 관한 규정 신설, 선거소청과 선거소송에 관한 규정 신설		제6장 교육위원 및 교육감 선출 - 총칙, 교육위원의 정수와 교육위원·교육감의 선거구 및 자격, 선거인단 구성, 선거기간 및 선거일 공고, 선거인 명부, 후보자, 선거운동, 투표, 개표, 당선인, 재선거와 보궐선거 등, 선거에 관한 쟁송, 벌칙 및 보칙에 관한 사항
8	법률 제6400호	2001. 1. 29. 타법개정 2001. 1. 29. 시행	- (개정이유) 「정부조직법」의 일부개정 - (주요내용) 「정부조직법」 일부 개정으로 인한 정부부처 명칭의 변경	제19조, 제27조, 제31조 등 각 조문의 … 교육부장관	제19조, 제27조, 제31조 등 각 조문의 … 교육인정자원부장관
9	법률 제6533호	2001. 12. 19. 일부개정 2002. 1. 1. 시행	- (개정이유) 중학교의무교육에 소요되는 경비의 일부를 지방자치단체에도 2004년 말까지 한시적으로 부담시킬 수 있는 근거를 마련 - (주요내용) 의무교육경비의 지방자치단체 부담내용 관련 단서 신설	제39조(의무교육경비등) 단서 신설	제39조(의무교육경비등) 중학교 교육에 관련되는 경비는 지방교육재정교부금이 정하는 바에 의하여 그 일부를 지방자치단체로 하여금 부담하게 할 수 있다.
10	법률 제6626호	2002. 1. 26. 타법개정 2002. 7. 1. 시행	- (개정이유) 「민사소송법」의 일부개정 - (주요내용) 「민사소송법」 개정으로 인해 한자표기부분을 한글 및 쉬운법률용어로 변경	제137조 (행정소송법의 준용 등) … “민사소송법 제135조(화해의 권고), 제138조(실기한 공격, 방어방법의 각하), 제139조(擬制自白)제1항, 제206조(화해, 포기, 인락조서의 효력), 제259조(준비절차종결의 효과) 및 제261조(不要證事實)”	제137조 (행정소송법의 준용 등) … 민사소송법 제145조(화해의 권고), 제149조(실기한 공격, 방어방법의 각하), 제150조(자백간주)제1항, 제220조(화해, 청구의 포기·인락조서의 효력), 제285조(변론준비기일을 종결한 효과) 및 제288조(불요증사실)

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
11	법률 제7072호	2004. 1. 20. 일부개정 2004. 1. 20. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 교육감이 궐위되거나 공소제기된 후 구급 상태에 있는 경우, 교육감이 그 직을 가지고 교육감 선거에 입후보하는 경우 등 정상적인 업무수행이 곤란한 경우에는 부교육감이 교육감의 권한을 대행할 수 있도록 하고, 교육감이 출장·휴가 등 일시적인 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부교육감이 교육감의 직무를 대리하도록 함 - (주요내용) 보조기관에 관한 사항 개정, 교육감의 권한대행, 직무대리에 관한 규정 신설 	제33조 (보조기관) 교육감이 사고가 있을 경우 그 직무를 대리	제33조 (보조기관) 부교육감은 교육감을 보좌하여 사무를 처리
				<신 설>	제33조의2(교육감의 권한대행·직무대리) 교육감의 권한을 대리할 수 있는 사유 및 내용 신설
12	법률 제7078호	2004. 1. 20. 타법개정 2004. 1. 20. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 「검찰청법」의 개정 - (주요내용) 「검찰청법」 개정으로 관련 해당 부분 변경 	제173조 (재정신청) ② ... 검사장 또는 지청장의 처리	제173조 (재정신청) ② ... 지방검찰청검사장 또는 고등검찰청검사장의 처리
13	법률 제7252호	2004. 12. 30. 일부개정 2005. 1. 1. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 종전에는 중학교 의무교육에 관련되는 경비의 일부를 지방자치단체에서 한시적으로 부담하도록 하였으나 지방교육재정교부금법의 개정으로 의무교육에 관련되는 경비를 교육비특별회계의 재원중 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계로부터의 전입금 등으로 충당하도록 함에 따라 의무교육에 관련되는 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 하려는 것 - (주요내용) 지방교육재정교부금, 지방교육양여금을 지방교육재정교부금으로 변경, 의무교육경비의 부담 	제38조 (교육·학예에 관한 경비) ... 지방교육재정교부금·지방방교육양여금 ...	제38조 (교육·학예에 관한 경비) ... 지방교육재정교부금...
				제39조 (의무교육경비) ② ... 국가와 지방자치단체	제39조 (의무교육경비) ② ... 국가와 지방자치단체 및 학부모

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
14	법률 제7120호	2004. 1. 29. 타법개정	- (개정이유) 「유아교육법」의 개정 - (주요내용) 「유아교육법」 제정으로 관련 해당 부분 변경 및 한글의 표기(띄어쓰기) 등의 변경	제60조 ③ 초·중등교육법 ...	제60조 ③ 유아교육법 ...
		2005. 1. 30. 시행		띄어쓰기 표기의 변경 n년이상, n일이내, n인이상, n개이상	n년 이상, n일 이내, n인 이상, n개 이상
15	법률 제7340호	2005. 1. 25. 일부개정	- (개정이유) 인구규모가 크고 교육행정 수요가 많은 시·도의 교육행정 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 교육행정체계를 확립하기 위하여 현재 1인을 두도록 되어 있는 시·도의 부교육감을 인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 경우에는 2인까지 둘 수 있도록 하고, 부교육감을 2인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정 지역의 사무를 담당하게 할 수 있도록 함 - (주요내용) 부교육감에 관한 사항의 개정 및 신설	제33조 (보조기관) ...부교육감	제33조 (보조기관) ...부교육감 1인 (인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 시·도는 2인)
		2005. 4. 26. 시행		제33조의2 (교육감의 권한대행·직무대리) 직무대행에 관한 사항을 구체적으로 개정	제33조의2 (교육감의 권한대행·직무대리) 부교육감이 2인인 사도에 있어서는 대통령령으로 그 권한을 대행하거나 직무를 대리. 부득이한 사유로 권한의 대행이나 직무의 대리를 할 수 없는 경우 사도 교육규칙에 규정된 직제순에 의한 공무원이 권한을 대행하거나 직무를 대리
16	법률 제7773호	2005. 12. 29. 타법개정 2006. 7. 1. 시행	- (개정이유) 「정부조직법」의 일부개정 - (주요내용) 「정부조직법」의 개정으로 고위공무원단에 관한 사항 및 지방교육자치법 상 관련 조문 개정	제33조 (보조기관) ... 그 직급은 대통령령으로 정한다.	제33조 (보조기관) ... 대통령령이 정하는 바에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다.
17	법률 제7849호	2006. 2. 21. 타법개정 2006. 7. 1. 시행	- (개정이유) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정 - (주요내용) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 개정으로 법령 내용의 해당 부분 변경	제55조 (공무원의 중립의무 등) ... 경찰공무원 ...	제55조 (공무원의 중립의무 등) ... 국가경찰공무원 ...
18	법률 제8069호	2006. 12. 20. 전부개정	- (개정이유) 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하고, 현행법상 교육위원 및 교육감이	〈전부개정〉으로 전체 법조문의 구조 및 구성, 내용 변경, 전체 제5	제1장 총칙 - 목적, 교육학예사무의 관장, 「지방자치법」과의 관계

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
		2006. 12. 20. 시행 (일부조문 2007. 1. 1. 시행)	학교운영위원들을 선거인단으로 한 간선제로 선출되는 과정에서 여러 문제점들이 발생하여 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하도록 하며, 교육감의 임기에 관한 규정을 완화하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완 - (주요내용) 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환, 교육의원 및 교육감 선거방법을 주민직선제로 변경, 교육감 임기에 관한 규정 완화, 교육감의 선결처분 보고의무 삭제, 지방교육행정협의회의 설치, 주민직선제로 전환되는 교육감 선거의 시기 등	장 제42개 조문으로 구성>	에 관한 사항 제2장 교육위원회 - 설치 및 구성, 교육의원, 권한, 회의 및 사무직원에 관한 사항 제3장 교육감 - 지위와 권한 등, 보조기관 및 소속교육기관, 하급교육행정기관에 관한 사항 제4장 교육재정에 관한 사항 제5장 지방교육에 관한 협의에 관한 사항
19	법률 제8423호	2007. 5. 11. 타법개정 2007. 5. 11. 시행	- (개정이유) 「지방자치법」의 개정 - (주요내용) 「지방자치법」의 개정으로 지방교육자치법 내 지방자치법과 관련한 사항에 있어서 관련 조문 변경	제9조 (겸직 등의 금지) ①“... 「지방자치법」 제33조제1항제1호 내지 제6호 ...	제9조 (겸직 등의 금지) ① ... 「지방자치법」 제35조제1항제1호부터 제6호까지...
20	법률 제8852호	2008. 2. 29. 타법개정 2008. 2. 29. 시행	- (개정이유) 「정부조직법」 전부개정 - (주요내용) 「정부조직법」 전부개정으로 인한 정부부처명칭을 변경, 행정자치부장관을 행정안전부장관으로 하고, 교육인전자원부장관을 교육과학기술부장관으로 변경	제3조 (「지방자치법」)과의 관계, 제28조 (시·도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소), 제30조 (보조기관) 제39조(교육비의 보조), 제42조 (교육감 협의체) 등	해당 각 조문의 행정자치부장관및 교육인전자원부장관이라는 명칭을 각각 행정안전부장관 및 교육과학기술부장관으로 변경
21	법률 제10046호	2010. 2. 26. 일부개정 2010. 2. 26.	- (개정이유) 2010년 6월 2일에 실시되는 전국동시지방선거 중 교육의원 및 교육감 선거와 관련하여 현행법상 규정되지 않은 교육의원의 선거구를	제8조(교육의원의 선출) 선출에 관해 단일 조문으로 구성	제8조(교육의원의 선출) 별도의 장을 구성 하여 선출방법을 명시 제7장에 교육의원 선거에 관한 규

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항		
				제·개정 이전	제·개정 이후	
		시행	<p>획정, 정당의 후보자 추천 금지 및 후보자의 정당 표방 금지를 규정하여 교육의원 및 교육감 선거의 정치적 중립 도모, 「공직선거법」의 일반적·포괄적인 적용규정 방식 대신 준용규정을 구체적으로 열거하고, 교육의원 및 교육감 선거에 「정치자금법」 규정을 준용하도록 하여 음성적 선거비용 모금 등을 제한, 교육의원 및 교육감의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하기 위해서 주민이 교육의원 및 교육감에 대한 소환제도 도입 등, 교육위원회 설치 및 교육의원 선거에 관한 규정은 2014년 6월 30일까지 효력을 갖도록 함</p> <p>- (주요내용) 교육감후보자 및 교육의원 후보자의 정당원 경력제한 완화, 교육의원 후보자의 경력 인정에 관한 특례 창설, 교육의원 및 교육감에 대한 주민소환제 도입, 교육의원 및 교육감의 퇴직사유 신설, 교육의원선거구 획정 및 교육감 선거구 명확화, 교육의원 및 교육감선거의 정치적 중립성, 현직 공무원 등의 입후보 제한, 교육감후보자 및 교육의원 후보자 선거방법, 「공직선거법」 및 「정치자금법」의 준용, 교육위원회 설치 및 교육의원 선거 규정의 유효기간 설정</p>	<p>정을 <신설> 제51조 (선출) 제52조 (선거구관리) 제53조 (선거구 및 그 정수) 제54조 (정당의 선거관여행위 금지) 제55조(공무원 등의 입후보) 제56조 (투표용지의 후보자계재순위 등) 제57조 (공직선거법의 준용) 제58조 (정치자금법의 준용) 제7장에 해당하는 조문은 부칙 제2조 제1항의 규정에 의하여 2014년 6월 30일까지 유효함을 명시</p>	<p>제10조 (교육의원 후보자의 자격) 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육행정경력이 10년이상 또는 양경력을 합하여 10년 이상인 자</p>	<p>제10조 (교육의원 후보자의 자격) 과거 1년간 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육행정경력이 10년이상 또는 양경력을 합하여 10년 이상인 자</p>
				<p>교육위원의 소환 및 퇴직에 관한 사항 <신설> 제10조의2 (교육위원의 소환) 제10조의3 (교육위원의 퇴직)</p>	<p><신설> 제10조의2 (교육위원의 소환) 제10조의3 (교육위원의 퇴직)</p>	
				제16조 (교육위원회 회의록)	<삭제>	
				제22조 (교육감의 선출) 단일 조문으로 구성	제22조 (교육감의 선출) 별도의 장을 구성하여 선출방법을 명시	

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
					제6장에 교육감 선거에 관한 규정을 <신설> 제6장 교육감선거 제43조 (선출) 제44조 (선거구선거관리) 제45조 (선거구) 제46조 (정당의 선거관여행위 금지 등) 제47조 (공무원 등의 입후보) 제48조 (투표용지의 후보자 게재순위 등) 제49조 (「공직선거법」의 준용) 제50조 (「정치자금법」의 준용)
			제24조 (교육감 후보자의 자격) 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육공무원경력이 5년이상 또는 양경력을 합하여 5년 이상인 자	제24조 (교육감 후보자의 자격) 과거 1년간 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육행정경력이 5년이상 또는 양경력을 합하여 5년 이상인 자	
			교육감의 소환 및 퇴직에 관한 사항 <신설>	<신설>	제24조의2 (교육감의 소환) 제24조의3 (교육위원의 퇴직)
			벌칙규정의 <신설>		제59조(벌칙) 교육의원 및 교육감 선거에서 정당의 선거관여 행위 금지 및 위반 시 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
22	법률 제10866호	2011. 7. 21. 타법개정 2012. 7. 22. 시행	- (개정이유) 「고등교육법」의 일부개정 - (주요내용) 「고등교육법」 일부 개정으로 인한 법조문 내 용어의 변경	제9조 (겸직등의 금지)… 「고등교육법」상 ‘전임강사’ 이상의 교원	제9조 (겸직등의 금지) … 「고등교육법」상 ‘ 조교수 ’ 이상의 교원
23	법률 제11690호	2013. 3. 23. 타법개정 2013. 3. 23. 시행	- (개정이유) 「정부조직법」의 전부개정 - (주요내용) 「정부조직법」의 전부개정으로 정부부처명칭을 변경, 행정안전부 장관을 안전행정부 장관으로 하고, 교육과학기술부 장관을 교육부장관으로 변경	제3조 (「지방자치법」)과의 관계, 제28조 (시·도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소), 제30조 (보조기관) 제39조(교육비의 보조), 제42조 (교육감 협의체)	해당 각 조문의 행정안전부장관 및 교육과학기술부장관이라는 명칭을 각각 안전행정부 장관 및 교육부 장관 으로 변경
24	법률 제11724호	2013. 4. 5. 일부개정 2013. 7. 6. 시행	- (개정이유) 교육감당선인의 교육감직 인수 관련 업무를 담당하기 위해 시·도 교육청에 교육감직 인수위원회를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련 - (주요내용) 교육감직인수위원회의 설치에 관한 규정을 신설	<신설>	제50조의2 (교육감직인수위원회의 설치)에 관한 규정 신설 - 인수위원회의 기간, 업무내용의 구성, 임명 및 위촉방법 등
25	법률 제12128호	2013. 12. 30. 일부개정 2013. 12. 30. 시행	- (개정이유) 2010년 동법 시행령에 의하여 변경된 지역교육청의 명칭을 교육지원청으로 변경하였으나 여전히 혼재되어 쓰이는 바 관련 명칭을 통일 - (주요내용) 지역교육청을 교육지원청으로 변경	제34조 (하급교육행정기관의 설치)	해당 조문에서 지역교육청이라는 용어를 교육지원청 으로 변경
26	법률 제12394호	2014. 2. 13. 일부개정 2014. 2. 13. 시행	- (개정이유) 유권자들의 오해를 방지하기 위하여 투표용지의 기재방법을 변경하고, 교육감후보자의 교육경력 기준을 완화 - (주요내용) 교육감후보자의 교육경력 및 교육행정경력 요건 완화 및 정의규정의 신설, 투표용지의 기재 및 배열방법 규정	제24조 (교육감후보자의 자격) 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양경력을 합한 경력이 5년 이상인 자	제24조 (교육감후보자의 자격) 교육경력 또는 교육행정경력이 3년 이상 있거나 양경력을 합한 경력이 3년 이상인 자라고 규정하며 동조 1, 2호에 교육경력과 교육행정경력의 구체적인 요건을 규정 제48조 (투표용지의 후보자 게재)

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
				순위 등) 투표용지에 후보자의 성명을 기재하는 것 외에 별다른 규정을 두지 아니함	위 등) 성명은 왼쪽부터 오른 쪽으로 열거하여 기재 , 후보자의 투표용지 게재 순위가 공정하게 배정될 수 있도록 순차적으로 바꾸어 가는 순환배열 방식으로 결정
27	법률 제100046호 법률 제12394호	2010. 2. 26. 일부개정 2014. 2. 13. 일부개정 2014. 7. 1. 시행	- (개정이유) 2010. 2. 26. 일부개정에 있어서 부칙으로 정한 효력 기한 도래 - (주요내용) 2010. 2. 26. 일 일부개정 당시 한시법을 정했던 규정들의 효력 기한 도래로 인한 적용 배제	제4조 (교육위원회의 설치) 제5조 (교육위원회의 구성) 제6조 (교육위원의 지위와 권한) 제7조 (교육위원의 임기) 제8조 (교육위원의 선거) 제9조 (겸직 등의 금지) 제10조 (교육위원 후보자의 자격) 제10조의2 (교육위원의 소환) 제10조의3 교육위원의 퇴직) 제11조 (교육위원회의 의결사항) 제12조 (의사정족수 및 의결정족수) 제13조 (의안의 발의 및 제출) 제14조 (의안의 이송 등) 제15조 (청원의 이송과 처리보고) 제17조 (교육위원회 사무에 대한 지원) 제7장 교육위원선거 제51조 (선출) 제52조 (선거구선거관리) 제53조 (선거구 및 그 정수)	각 해당 조문의 경우 법률 제10046호(2010. 2. 26.) 부칙 제2조 제1항의 규정에 의하여 2014년 6월 30일까지만 유효

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
				제54조 (정당선거관여행위 금지 등) 제55조 (공무원 등의 입후보) 제56조 (투표용지의 후보자 게재순위 등) 제57조 (「공직선거법」의 준용) 제58조 (「정치자금법」의 준용)	
28	법률 제12844호	2014. 11. 19. 타법개정 2014. 11. 19. 시행	- (개정이유) 「정부조직법」의 일부개정 - (개정내용) 「정부조직법」의 일부개정으로 정부부처명칭을 변경, 안전행정부 장관을 행정자치부장관으로 변경	제3조 (「지방자치법」과의 관계) … 안전행정부장관	제3조 (「지방자치법」과의 관계) … 행정자치부장관
29	법률 제13335호	2015. 6. 22. 일부개정 2015. 6. 22. 시행	- (개정이유) 교육위원회 및 교육의원 제도가 2014년 6월 30일에 폐지됨에 따라 시·도 의회의 교육·학예에 관한 사무를 심사하는 상임위원회가 시·도의회 의원으로만 구성되고 있으므로 교육전문인력의 업무 지원을 통하여 의회 기능을 강화하고 교육감의 의안 제출권 등을 명확히 하는 한편, 교육감 협의체가 제출한 의견을 중앙행정기관의 장에게 통보하고 협조를 요청할 의무 규정을 보완하고, 교육감 협의체에 대한 국가의 재정지원 근거 규정을 마련 - (개정내용) 시·도의회에 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위한 지원조직과 사무직원 배치, 교육감 협의체에 대한 국가의 재정지원근거규정 신설	2014년 6월 30일 기한 도래로 각 조문의 폐지 제4절 회의 및 사무직원 제12조 (의사정족수 및 의결정족수) 제13조 (의안의 발의 및 제출) 제14조 (의안의 이송 등) 제15조 (청원의 이송과 처리보고) 제17조 (교육위원회 사무에 대한 지원)	<해당 조문 삭제> 제29조의2 (의안의 제출 등) 교육감이 교육·학예에 관한 의안 중 각 호에 관한 사안을 제출하고자 할 때 협의하여야 함

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
30			-	제42조 (교육감 협의체) 교육감 협의체의 운영 및 그 밖에 필요한 사항에 대하여 시행령에 위임되어 있던 사항을 법률에서 구체적으로 규정	제42조 (교육감 협의체) 협의체가 제출한 의견에 대하여 교육부장관은 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 함을 의무로 규정, 교육부 장관은 제출된 의견의 타당성을 검토하고, 타당성이 없을 경우 그 구체적인 사유를 협의체에 통보, 타당성이 있을 경우 관련 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력, 관계중앙행정기관의 장의 타당성 검토 및 통보 의무, 협의체의 서면의견 제출 권한 부여, 협의체 운영에 필요한 재정의 지원
31	법률 제13335호	2015. 6. 22. 일부개정 2015. 12. 23. 시행	- (개정이유) 교육위원회 및 교육의원 제도가 2014년 6월 30일에 폐지됨에 따라 시·도 의회의 교육·학예에 관한 사무를 심사하는 상임위원회가 시·도의회 의원으로만 구성되고 있으므로 교육전문인력의 업무 지원을 통하여 의회 기능을 강화하고 교육감의 의안 제출권 등을 명확히 하는 한편, 교육감 협의체가 제출한 의견을 중앙행정기관의 장에게 통보하고 협조를 요청할 의무 규정을 보완하고, 교육감 협의체에 대한 국가의 재정지원 근거 규정을 마련 - (주요내용) 제29조3 (시·도의회 교육·학예에 관한	<신설>	제29조의3 (시·도의회 교육·학예에 관한 사무의 지원) 시·도의회 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 조례에 정하는 바에 따라 사무처에 지원조직과 사무직원을 두도록 함

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
			사무의 지원)에 관한 규정의 경우 6개월의 경과를 두어 시행		
32	법률 제14372호	2016. 12. 13. 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 역사적으로 교육자치제도와 지방자치제도가 분리해서 시작했고 시행되어옴에 따라, 지방의원과 교육위원을 따로 선출해왔으나 동 법 부칙에 따라, 2014년 6월 기점으로 교육위원회가 효력을 상실하였으며 교육위원회는 지자체 지방의회의 상임위 차원으로 운영되고 있으며 다만, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 제주도만 교육의원을 선출, 그러나 법령상 교육위원회의 조항이 존재하며 부칙과 함께 보지 않으면 혼란스러울 수 있어 사문화된 해당 규정을 전체 삭제하여 법률의 체계에 맞도록 정비함 - (주요내용) 교육위원회 및 교육의원 선거에 관한 규정 삭제 	2014년 6월 30일 기한 도래로 각 조문이 효력을 잃었으나 법 조문 내에 잔존해 있었던 바 해당 조문을 삭제함 제2장 교육위원회 관련 제4조에서 제11조 및 제7장 교육의원선거 관련 제51조에서 제58조 제23조 (겸직의 제한) ... 국회의원·지방의원·교육의원 제59조 I(별칙) ... 제54조 ...	<해당 조문 삭제>
		2016. 12. 13. 시행		제23조 (겸직의 제한) ... 교육위원을 삭제함 제59조 (별칙) 교육의원선거에 해당하는 제54조 부분을 삭제	
33	법률 제14372호	2016. 12. 20. 일부개정 2017. 7. 1. 시행	<ul style="list-style-type: none"> - (개정이유) 유아교육정책에 대한 일관성과 안정성을 기하기 위하여 누리과정을 둘러싼 사회적 혼란과 갈등을 방지하기 위하여 2019년까지 한시적으로 누리과정 운영을 지원하는 ‘유아교육지원특별회계’를 설치하는 내용으로 「유아교육지원특별회계법」이 제정됨에 따라, 교육·학예에 관한 경비를 충당하는 재원에 유아교육지원특별회계에 따른 전입금을 명시 	제36조 (교육·학예에 관한 경비) ... 4. <신설>	제36조 (교육·학예에 관한 경비) ... 4. 유아교육지원특별회계에 따른 전입금

순번	법률번호	제·개정 시기	제·개정 이유	주요 개정 사항	
				제·개정 이전	제·개정 이후
			- (주요내용) 유아교육지원특별회계에 따른 전입금 규정 신설		
34	법률 제14839호	2017. 7. 26. 타법개정 2017. 7. 26. 시행	- (개정이유) 「정부조직법」 일부개정 - (주요내용) 「정부조직법」의 일부개정으로 정부 부처명칭을 변경, 행정자치부장관을 행정안전부장관으로 변경	제3조 (「지방자치법」과의 관계) … 행정자치부장관	제3조 (「지방자치법」과의 관계) … 행정안전부장관
35	법률 제11212호	2012. 1. 26. 타법개정 2018. 1. 1. 시행	- (개정이유) 「고등교육법」 부칙의 일부개정 - (주요내용) 「고등교육법」 중 타법의 개정에 관한 사항이 2019. 1. 1.일부터 시행함을 명시하고 있는 바 관련 내용을 「지방교육자치법」에 반영	「고등교육법」 부칙 제3조는 2019년 1월 1일부터 시행함을 명시하며, ⑥ 지방교육자치에 관한 법률 제9조 제1항 제2호 단서 부분의 「고등교육법」에 대한 사항을 개정	「지방교육자치법」 법률 제14372호 (2016. 12. 13.)에서 제9조를 삭제함에 따라 해당 「고등교육법」 개정부분 반영이 무의미

IV 「지방교육자치법」 제·개정 법률안 분석

1. 개요

- 2010년 이후에 정부제출 및 의원발의를 통해 동 명칭의 법률안이 47건 제안됨.
- 제20대 국회(2016.5.30.-현재)에는 정부제출 및 의원발의를 통해 동 명칭의 법률안이 18건 제안됨.

2. 2010년 이후 법률안의 주요내용 및 처리결과

- 「지방교육자치법」 제정 당시에 제안된 법률안 4건(상임위원장 대안 포함)의 주요내용은 다음의 <표 2>와 같음.

<표 2> 「지방교육자치에관한법률」 제정 당시에 제안된 법률안의 주요내용

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
1	130880	1990. 07. 03	정부	「지방교육자치에관한법률안」 - (제안이유) 지방자치단체의 교육·학예사무의 관장기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항이 현재 교육법에 규정되어 있으나 교육의 자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며, 교육의 지역적균형발전을 도모하기 위하여 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도의 사무로 하여 이를 별도의 법률로 분리 규정하고자 함 - (주요내용) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무에 관한 규정, 교육위원회에 관한 규정, 교육위원회의 교육위원 정수, 임기, 신분 등에 관한 사항, 교육위원회의 권한 및 결정에 관한 사항, 교육장의 임기 및 선출에 관한 사항, 교육장의 관장사무에 관한 사항, 교육장의 하부교육행정기관으로서 교육청에 관한 사항, 시·도의 학예사무에 대한 문교부 장관의 의무사항 등	대안 반영 폐기
2	131163	1991. 1. 31.	의원발의 (합중의원 등 22명)	「지방교육자치에관한법률안」 - (제안이유) 지방자치단체의 교육·학예사무의 관장기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항이 현재 교육법에 규정되어 있으나, 교육의	대안 반영 폐기

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				<p>자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 교육·학예사무의 관장기관을 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도로 하며 교육법에 규정되어 있는 교육자치에 관한 조항을 모아서 별도의 법률로 제정함으로써 지방교육자치제를 발전시키려는 것임</p> <p>- (주요내용) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무에 관한 규정, 교육위원회에 관한 규정, 교육위원회의 교육위원 정수, 임기, 신분 등에 관한 사항, 교육위원회의 권한 및 결정에 관한 사항, 교육감의 자격, 권한에 관한 사항, 부교육감에 관한 사항, 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관인 교육청에 관한 사항, 지방자치단체의 교육·학예에 관한 경비, 교육비특별회계 및 국가의 교육비보조 등 지방교육재정에 관한 사항, 교육부장관의 지도와 감독에 관한 사항</p>	
3	131166	1991. 1. 31.	의원발의 (박석무 의원 등 68인)	<p>「교육자치법안」</p> <p>- (제안이유) 중앙의 획일적이고 일방적인 지시행정으로 인하여 교육에 있어서 각 지방간차이와 특수성이 무시되고 지방교육의 균형있는 발전이 계속 저해되어 오던 바, 교육의 자주성 및 전문성을 확보하고 지방교육의 특수성을 신장시키며 교육의 정치적 중립성을 확보하여 교육자치행정의 민주성과 효율성을 도모하여 국가교육의 지속적이고 균형있는 발전을 이루고자 함.</p>	폐기
4	131180	1991. 02. 07.	문교체육 위원장	<p>「지방교육자치에관한법률안」</p> <p>- (제안경위) 문교체육위원회는 1990년 7월 3일 정부로부터 제출된 지방교육자치에 관한 법률안과 1991년 1월 31일 함중환 의원의 22인의 발의로 제출된 동일제명의 법률안 그리고 1991년 1월 31일 박석무의원, 이상욱의원, 최훈의원 외 68인의 발의로 제출된 교육자치법안 이상 3건의 법률안을 1991년 2월 2일 제152회국회(임시회) 제3차위원회에 상정한 후 교육관계법안심사소위원회에 회부하여 병합 심사, 그 결과 3건의 법률안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 별첨과 같이 위원회 대안을 제안</p> <p>- (제안이유) 지방자치단체의 교육·학예사무의 관</p>	원안 가결

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				<p>장기관의 설치와 그 조직 및 운영등에 관한 사항이 현재 교육법에 규정되어 있으나, 교육의 자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 교육·학예사무의 관장기관을 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도로 하며, 교육법에 규정되어 있는 교육자치에 관한 조항을 떼어서 별도의 법률로 제정함으로써 지방교육자치제를 발전시키려는 것임</p> <p>- (주요내용) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무에 관한 규정, 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위한 교육위원회에 관한 규정, 교육위원회의 정수, 선출방법, 임기, 신분, 기피사항, 교육위원회의 권한, 회의에 관한 사항, 교육위원회의 의장 및 부의장의 선출에 관한 사항, 교육감의 선출, 자격, 선결처분, 부교육감에 관한 사항, 하급교육행정기관으로서 교육청에 관한 사항 등</p>	
▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제4347호, 1991. 3. 8. 제정, 1991. 6. 20. 시행)					

○ 그리고 2010년 이후에 국회에 제안된 「지방교육자치법」 개정법률안의 주요내용과 그 처리결과를 살펴보면, 다음의 <표 3>과 같음.

<표 3> 2010년 이후 「지방교육자치에 관한 법률안」의 주요내용 및 처리결과

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
4	1807365	2010. 01. 08.	의원발의 (김춘진 의원 등 12인)	<p>- (제안이유) 2010년 6월 2일에 실시되는 전국 동시 지방선거 중 교육위원의 경우에는 정당이 추천하는 비례대표로 모두 선출하도록 하는 한편, 여성의 교육정책결정 참여를 확대하기 위하여 공직선거법에서 제도화하고 있는 비례대표 여성 후보자 의무추천제도를 교육의원비례대표에게도 적용하여 정당이 비례대표교육의원후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천함으로써 유권자 및 교육대상자의 50퍼센트를 차지하고 있는 여성의 대표성이 확보될 수 있도록 함</p> <p>- (주요내용) 비례대표교육의원 후보자는 정당이 교육의 전문성을 고려하여 추천, 정당이 비례대</p>	임기 만료 폐기

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				표교육의원후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천, 비례대표교육의원이 겸직금지 의무를 위반한 경우 당연퇴직조항 신설, 비례대표교육의원선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위에서는 「공직선거법」 및 「정치자금법」의 비례대표시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용	
5	1807618	2010. 02. 17.	교육과학기술위원장	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 2008년 7월부터 2009년 11월까지 발의된 「지방교육자치법」 14건¹⁾의 법률안을 심사한 결과, 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 이를 통합·조정한 위원회 대안을 제안, 2010년 실시되는 전국동시지방선거 중 교육의원 및 교육감 선거와 관련하여 현행법상 규정되지 않은 교육의원의 선거구를 확정하고, 정당의 후보자 추천 금지 및 후보자의 정당표방 금지를 규정하여 교육의원 및 교육감 선거의 정치적 중립성을 도모, 정당이 추천하는 일반선거와의 차별화를 통해 공정성을 제고하고자 추첨에 따라 투표용지 후보자 게재순위를 결정하되 기호는 표시하지 아니하며, 현행법의 「공직선거법」의 일반적·포괄적인 적용규정 방식 대신 준용규정을 구체적으로 열거, 주민에 의해 선출된 교육의원 및 교육감의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하기 위해서 주민이 교육의원 및 교육감을 소환할 수 있도록 함 - (주요내용) 교육감 후보자 및 교육의원 후보자의 정당원 경력제한은 1년으로 완화, 교육의원 및 교육감에 대한 주민소환제를 도입, 교육의원 및 교육감이 겸직의무를 위반 시 교육의원 및 교육감의 퇴직사유 신설, 교육의원선거구의 확정 및 교육감선거구의 명확화, 교육의원 및 교육감선거의 정치적 중립성 신설, 현직 공무원 등의 입후보 제한, 교육감후보자 및 교육의원후보자 투표용지에 후보자의 성명을 표시하고, 기호는 표시하지 아니함, 「공직선거법」 및 「정치자금법」의 준용 등 	원안가결
<p>▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제10046호, 2010. 2.26. 일부개정, 2010. 2. 26. 시행)</p>					

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
6	1807911	2010. 03. 19.	의원발의 (강기정 의원 등 16인)	- (제안이유) 정당이나 후보자가 그 정책에 관하여는 지지·반대 및 정책연대등을 할 수 있도록 하여 정책선거를 활성화하고자 함 - (주요내용) 명칭 중 선거관예금지행위를 후보자 추천금지로 변경	임기 만료 폐기
7	1808632	2010. 06. 18.	의원발의 (이춘석 의원 등 11인)	- (제안이유) 교육감의 업무인수를 담당할 교육감 직인수위원회의 설치에 관한 근거를 법률에 명시함으로써 교육감직의 원활한 인수를 지원 - (주요내용) 교육감직인위원회의 설치에 관한 사항의 신설	임기 만료 폐기
8	1808805	2010.07 . 05.	의원발의 (이춘석 의원 등 10인)	- (제안이유) 농번기 등의 인력난의 가중 등으로 농촌주민의 참정권 제한 우려에 따라, 교육감과 지방의회의원, 지방자치단체의 장의 임기만료에 따른 선거를 5월 초에 실시하는 등 농촌의 현실적 피해 최소화 및 실질적 평등 보장 - (주요내용) 공직선거법 일부개정법률안 의결을 전제로, 교육감 및 교육의원 선거의 실시기간 변경	임기 만료 폐기
9	1809734	2010. 11. 01.	의원발의 (김영진 의원 등 13인)	- (제안이유) 교육감의 보조기관인 부교육감 임명에 있어서도 교육감의 제청으로 교육과학기술부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고, 임명절차의 지연으로 인한 지방교육자치행정의 공백을 막기 위하여 임명절차를 30일 이내에 종료하도록 하여 지방교육행정의 자율성을 강화 - (주요내용) 부교육감의 임명절차에 관한 사항 개정	임기 만료 폐기
10	1813067	2011. 8. 30.	의원발의 (정태근 의원 등 11인)	- (제안이유) 잇따른 교육감 선거과정에서의 범죄행위 발생, 정치적 경향이 부족한 교육자 출신의 후보자의 출마 등의 문제점에 따라, 교육감 및 교육의원 주민직선제를 폐지하고 교육감 및 교육의원을 광역자치의회의 동의를 얻어 광역자치단체의 장이 임명하는 방식으로 개정 - (주요내용) 교육의원 및 교육감을 현행 선거에서 임명 방식으로 변경, 선거에서 임명방식으로 변경함에 따라 법조문 내에 선거에 관한 사항 삭제	임기 만료 폐기
11	1813072	2011. 8. 31.	의원발의 (장제원 의원 등 10인)	- (제안이유) 현행 교육감 선출방식은 조직이 없는 후보자가 혼자 선거를 치러야 하는 구조로 그 과정에서 선거자금 비리, 이익단체 개입 등 여러 문제점이 지적, 이에 교육감 선거의 경우	임기 만료 폐기

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				<p>에는 교육감후보자가 시·도지사 후보자와 한 조를 이뤄 입후보하여 선거운동을 하고 당락을 일치시키는 러닝메이트제를 운영하여 시·도지사의 적극적인 지원 하에 교육감이 전문성을 발휘할 수 있도록 함</p> <p>- (주요내용) 정당이 교육감 선거에서 후보자를 추천. 임기만료일이 같은 교육감과 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료에 의한 선거의 선거일에 동시 실시, 전당의 선거관여행위 금지에 관한 사항 개정</p>	
12	1900420	2012. 7. 2.	의원발의 (이춘석 의원 등 11인)	<p>- (제안이유) 교육감이 관장하고 있는 예산과 사무의 범위가 상당함에도 불구하고 교육감의 업무인수를 지원할 위원회의 명시적인 법적 근거가 없는 바, 이에 교육감의 업무인수를 담당할 교육감직인수위원회의 설치에 관한 근거를 법률에 명시</p> <p>- (주요내용) 교육감직 인수위원회의 설치에 관한 규정 신설</p>	수정 가결
▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제11724호, 2013. 4. 5. 일부개정, 2013. 7. 6. 시행)					
13	1901244	2012. 8. 21.	의원발의 (박혜자 의원 등 11인)	<p>- (제안이유) 부교육감의 임명과 시·도의 부시장·부지사의 임명절차상의 차이로 인해 지방교육자치행정의 자율성이 제약되는 바, 지방교육행정의 자율성을 보장하기 위하여 부교육감을 해당 시·도 교육감의 제청으로 교육과학기술부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 함</p> <p>- (주요내용) 부교육감의 임명에 있어 절차완화</p>	임기 만료 폐기
14	1902544	2012. 11. 13.	의원발의 (이상민 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 교육감 선거의 경우 교육감후보자 자격으로 후보자등록신청개시일 과거 1년간 정당의 당원이 아닌 사람으로 규정하고 있는데, 현행방식의 경우 교육감 보궐선거의 사실상 참여 기회 제안이 발생하는 바, 평등원칙에 위배되는 바, 보궐선거에 있어서 예외규정 도입</p> <p>- (주요내용) 교육감후보자의 자격에 있어, 보궐선거 시 예외규정 도입</p>	임기 만료 폐기
15	1903447	2013. 01. 28.	의원발의 (박혜자 의원 등 12인)	<p>- (제안이유) 법안 내에 지역교육청의 명칭이 ‘지역교육청’ 과 ‘교육청’ 으로 혼재되어 있는 바 이를 통일</p> <p>- (주요내용) 지역교육청을 교육지원청으로 용어 통일</p>	원안 가결
▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제12128호, 2013. 12. 30. 일부개정, 2013. 12. 30. 시행)					

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
16	1904158	2013. 03. 20.	의원발의 (유성엽 의원 등 12인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 2010 2. 26. 시행, 법률 제10046호 「지방교육자치법」에 의해 교육위원회가 일몰제로 폐지된 바, 이는 올바른 교육자치를 실현하기 위한 교육계의 노력과 시대적 흐름에 역행하는 검임, 이에 교육위원회 일몰규정을 삭제하여 교육위원의 설치 및 운영 지속을 통한 바람직한 지방교육자치의 실현 도모 - (주요내용) 교육위원회의 구성에 관한 사항 개정, 교육의원 선거의 유지 	임기 만료 폐기
17	1904879	2013. 05. 08.	의원발의 (박혜자 의원 등 12인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 조례안 등에 대하여 교육감이 교육부장관의 재의요구 요청을 거부할 수 없도록 규정한 것은 지방의회와 교육감의 권한을 제한한 것이며, 이는 결국 지방자치와 지방교육자치를 훼손하는 결과를 초래하는 바, 시도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소에 대한 규정 개정 - (주요내용) 교육부장관으로부터 재의요구 요청을 받은 교육감으로 하여금 선택적으로 권한 행사를 할 수 있도록 개정 	임기 만료 폐기
18	1905888	2013. 07. 04.	의원발의 (박인숙 의원 등 11인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 2010 2. 26. 시행, 법률 제10046호 「지방교육자치법」에 의해 교육위원회 설치 및 교육의원 선거제도가 특별법을 적용받는 제주를 제외하고 폐지, 이는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 침해하는 것으로, 교육 및 학예 분야에 대한 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 유지될 수 있도록 통합형 교육위원회 설치 및 교육의원선거 제도를 지속하여 올바른 지방교육자치의 실현 및 우리 교육발전에 기여하고자 함 - (주요내용) 교육의원선거 및 교육감 선거의 폐지와 관련된 유효기간 조항을 삭제로 교육위원회 및 교육의원 선거제도 지속 	임기 만료 폐기
19	1907078	2013. 9. 30.	의원발의 (박인숙 의원 등 15인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행투표용지의 경우 후보자 게재순위가 정당이 후보자를 내는 다른 선거와 같이 특정정당의 후보자로 인식되는 문제가 여전히 발생할 수 있어 후보자의 게재순위가 왜곡된 투표결과를 초래할 가능성이 존재하는 바, 투표용지의 서식을 변형하여 선거의 공정성 및 신뢰성을 제고 - (주요내용) 투표용지의 후보자 게재순위에 있어 투표용지를 원형으로 변경하는 등의 후보자 게재순위의 변경 	임기 만료 폐기

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
20	1907289	2013. 10. 16.	의원발의 (현영희 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 지방교육자치는 일반행정과 교육행정 간 교육사무를 효율적으로 집행하기 위해서는 유기적 관계가 형성되어야 하나 현재 시·도지사 와 교육감의 교육정책에 대한 견해가 서로 다른 경우 교육정책 집행에 갈등 초래하는바 당선된 시·도지사가 교육감을 임명하도록 함 - (주요내용) 「공직선거법」의 일부개정을 전제로, 시·도지사는 후보자 등록을 할 때에 추천한 교육감후보자를 교육감으로 임명하되, 정무직공무원으로 보함, 교육감의 퇴직사유 개정, 교육감 선거에 관한 규정의 삭제 	임기 만료 폐기
21	1907662	2013. 11. 08.	의원발의 (도종환 의원 등 11인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 2010 2. 26. 시행, 법률 제10046호 「지방교육자치법」에 의해 교육위원회 설치 및 교육의원 선거제도가 폐지는 교육자치제의 근간을 훼손시킴으로써 헌법상 보장된 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 저해하는바, 교육위원회 및 교육의원 제도를 유지할 수 있도록 함 - (주요내용) 교육위원회 및 교육의원 제도를 유지하도록 한시적 규정을 삭제, 공규의원 후보자격을 확대함으로써 교육관련 분야에서 활동한 지역사회 인사의 공직 진출의 기회 확대 	임기 만료 폐기
22	1909133	2014. 01. 23.	의원발의 (김학용 의원 등 19인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 교육사무의 원활한 집행을 위해서는 해당 시·도의 교육감과 시·도지사 간의 정책적 공조가 필수이나, 선거제인 현행에서는 교육현안을 둘러싼 갈등이 야기 되는 등 지방교육정책 집행에 차질이 발생 - (주요내용) 교육감 주민직선제 폐지하고 시·도지사 임명제로 변경, 교육감 임명 전 인사청문 절차 개시, 교육감 선거에 관한 규정 폐지 	임기 만료 폐기
23	1909285	2014. 02. 06.	정치개혁 특별위원장	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 제321회 국회 폐회 중 제5차 교육자치관련법 심사소위원회의 합의 내용을 중심으로 「지방교육자치법」의 일부개정법률안을 제안하기로 함에 따라, 유권자들이 교육관련 선거의 투표용지에 기재된 후보자의 게재순위를 정당순위로 오해한다는 문제점을 개선하기 위해 투표용지의 개선 및 교육감 후보자의 교육경력 등의 조정 - (주요내용) 교육감 후보자의 교육경력 및 교육행 	원안 가결

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				정경력 요건을 3년으로 조정, 투표용지의 기재방식 개선, 투표용지의 개선의 경우 제주특별자치고 선거에도 적용	
▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제12394호, 2014. 2. 13. 일부개정, 2014. 2. 13. 시행)					
24	1909445	2014. 02. 19.	의원발의 (김성주 의원 등 12인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 교육위원회 및 교육의원제도가 2014년 6월 30일로 효력을 상실하게 됨에 따라, 교육의 자주성과 전문성 확보를 위한 제도적 개선방안 마련 필요한바, 교육위원회 및 교육의원 활동 종료시한을 삭제, 교육의원 후보자들을 시·도 단위로 묶어 개방하는 오픈리스트 방식을 도입함으로써 전문성 높은 교육위원의 교육위원회 입성기회를 확대 - (주요내용) 교육위원회 및 교육의원 활동 종료시한에 관한 규정 삭제, 교육의원 선거구를 시·도·광역단위로 확대, 교육의원 후보자의 선출방식 변경 등 	임기 만료 폐기
25	1909740	2014. 03. 14.	의원발의 (박홍근 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 지방교육청의 인건비, 운영비 등의 증가로 지방교육청의 재정부담 폭증에 따른 파산우려 제기, 지방교육청의 의무교육에 소요되는 경비 등에 대하여 국가가 부담하게 함으로써 지방교육재정의 건전성 확보 - (주요내용) 지방교육재정에 대한 교육비의 보조조항 단서 신설, 지방교육청이 의무교육에 소요되는 경비 등이 시·도 교육비특별회계의 100분의 70을 초과하는 부분에 대하여 국가가 의무부담하도록 함 	임기 만료 폐기
26	1911495	2014. 08. 28.	의원발의 (우윤근 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행 지방교육자치에 관한 쟁송사건은 대법원 단심의 심급체계로 운영되는 바, 신중한 재판을 받을 권리의 침해 및 대법원의 성격과도 상이, 이에 지방교육자치에 관한 법률상 쟁송에 대한 소의 관할을 변경 - (주요내용) 시·도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소의 소재지를 대법원에서 고등법원으로 변경, 2심제로 인한 소송지연 방지를 위해 심리촉진에 관한 사항을 대법원 규칙으로 정함 	임기 만료 폐기
27	1911787	2014. 09. 22.	의원발의 (박홍근 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행법은 부교육감의 임명에 대하여 교육감의 추천권한만을 부여하고 있는 바, 이는 지방교육자치의 근본취지를 침해하는 바, 지방교육자치의 취지에 부합하도록 부교육감제도의 	임기 만료 폐기

[발표 2] 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 정비 방안

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				<p>운영 개선</p> <p>- (주요내용) 교육감이 시·도의회 의 동의를 얻어 부교육감을 임명하되, 부교육감의 자격기준 등은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 함</p>	
28	1911921	2014. 09. 30.	의원발의 (신성범 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 교육위원회 및 교육의원제도가 2014년 6월 30일로 효력을 상실하게 됨에 따라, 지방교육 정책에 대한 견제기능 약화 우려, 이에 교육전문성을 고려하여 교육전문인력의 업무지원 강화 및 교육감의 권한을 명확히 하여, 시·도의회 사무의 원활한 처리도모 필요</p> <p>- (주요내용) 교육감의 교육·학예에 관한 의안제출에 대한 내용 신설, 청원의 이송과 처리보고에 관한 내용 신설, 시·도의회 교육·학예에 고나한 사무의 지원에 대한 내용 신설</p>	대안 반영 폐기
29	1911939	2014. 10. 01.	의원발의 (박혜자 의원 등 11인)	<p>- (제안이유) 현행 교육감 협의체의 경우 타 중앙행정기관으로 통보하고 협조요청을 할 수 있는 근거가 없으며, 제출한 의견에 대한 부처 및 중앙행정기관의 회신 또는 응답의무 부존, 이에 교육감 협의체가 제출한 의견에 대한 규정을 보완하고 교육감 협의체에 대한 국가의 재정지원 근거규정을 마련</p> <p>- (주요내용) 교육감협의체에서 제출된 의견을 중앙행정기관장에게 통보, 교육부장관의 협력의무 신설, 중앙행정기관 등의 회신의무 신설, 교육감협의체에 대한 재정 지원</p>	대안 반영 폐기
30	1915035	2015. 05. 06.	교육문화 체육관광 위원장	<p>- (제안이유) 2014년 10 월까지 발의된 「지방교육 자치법」 2건²⁾의 대안 제안, 교육위원회 및 교육 의원 제도가 2014년 6월 30일에 폐지됨에 따라 시·도 의회의 교육·학예에 관한 사무를 심사하는 상임위원회가 시·도의회 의원으로만 구성되고 있으므로 교육전문인력의 업무 지원을 통하여 의회 기능을 강화하고 교육감의 의안 제출권 등을 명확히 하고자 함.</p> <p>- (주요내용) 시·도의회에 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위한 지원조직과 사무직원을 둬, 국가의 교육감 협의체에 대한 재정지원 근거 규정 신설</p>	원안 가결
<p>▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제13335호, 2015. 6. 22. 일부개정, 2015. 6. 22. 시행)</p>					

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
31	1915298	2015. 05. 28.	의원발의 (윤재욱 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행 교육감 주민직선제의 경우 과도한 선거비용의 발생, 교육의 정치화로 인한 과도한 이념대립이 야기되어 교육정책이 표류하는 등의 문제 발생, 이에 교육감 직선제를 폐지하고 시·도지사가 시·도의회의 동의를 얻어 임명하도록 함으로써 교육정책의 통일성을 제고하고 교육자치와 행정자치 간의 갈등 해소를 통한 지방교육의 발전에 기여 - (주요내용) 교육감의 선거를 교육감의 임명으로 변경하고 관련한 규정 정비, 교육감의 소환규정 삭제, 교육감의 퇴직 및 선거에 관한 규정 삭제 	임기 만료 폐기
32	1918656	2016. 03. 29.	의원발의 (류지영 의원 등 27인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 누리과정과 같이 전국적으로 실시되는 주요 교육정책의 경우 국가가 안정적으로 재원을 지원하여 국민들의 불안을 예방하고, 유아 및 초중등 학생에 대한 교육정책을 안정적으로 추진할 필요에 따라, 교육세법에 부과·징수되는 국세교육세를 재원으로 지방교육정책 지원 특별회계를 설치하는 등 지방교육정책 지원 - (주요내용) 「지방교육정책 지원 특별회계법안」의 의결을 전제로, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 지방교육정책 지원 특별회계에 따른 지방교육정책 지원 특별회계 전입금을 포함 	임기 만료 폐기
33	2000133	2016. 06. 07.	의원발의 (한선교 의원 등 13인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 일부 교육감들이 어린이집 누리과정 예산을 편성하지 않아 사회적 물의를 일으키고 있으며, 특히, 누리과정과 같이 전국적으로 실시되는 주요 교육정책의 경우 국가가 안정적으로 재원을 지원하여 국민들의 불안을 예방하고, 유아 및 초중등 학생에 대한 교육정책을 안정적으로 추진할 필요가 존재, 이에 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원에 관한 규정 정비 - (주요내용) 「지방교육정책지원 특별회계법안」의 의결을 전제로, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 지방교육정책 지원 특별회계에 따른 지방교육정책 지원 특별회계 전입금을 포함 	철회 ³⁾
34	2000669	2016. 07. 05.	의원발의 (김학용)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행 교육감직선제의 경우 후보자 난립으로 과도한 선거비용 발생, 교육현안을 둘러싼 이 	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
			의원 등 10인)	<p>넘적 갈등 야기 등 다양한 문제점이 지속적으로 제기되는 바, 현재의 교육감 직선제를 폐지하고 시·도지사 임명제로 변경</p> <p>- (주요내용) 교육감의 선거를 임명제로 변경, 임명시 인사청문회 실시, 교육감의 선거, 소환, 퇴직 등에 관한 규정 삭제 및 수정</p>	
35	2000972	2016. 07. 18.	의원발의 (신동근 의원 등 18인)	<p>- (제안이유) 현행 부교육감은 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 규정하는 한편 교육감이 추천하는 부교육감은 국가직 공무원으로 고위 공무원단에 속하는 일반직(고공단 가·나 등급) 또는 장학관으로 제한되어 있어 공직 외부에서 적격자를 임용할 수 있는 기회가 원천적으로 차단, 이에 교육감의 부교육감 추천에 있어 외부적격자를 임용할 수 있도록 개정</p> <p>- (주요내용) 부교육감의 추천에 있어 공무원으로 한정하지 않고 공직 내부 또는 외부 추천이 가능하도록 개정</p>	소관위 접수
36	2001403	2016. 08. 04.	의원발의 (박주민 의원 등 14인)	<p>- (제안이유) 현행법은 교육감 선거권 연령기준을 「공직선거법」에 준하여 19세 이상의 국민에게 부여하는 바, 교육정책의 직접 영향을 받는 청소년 당사자의 선거참여 불가, 이에 교육감 선거권 연령기준의 하향이 필요</p> <p>- (주요내용) 교육감 선거권 부여연령을 16세 이상으로 하향조정하며 이에 따른 관련 법조문 신설</p>	소관위 접수
37	2001439	2016. 08. 05.	의원발의 (박홍근 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 학교의 노후시설은 학생의 안전과 건강에 직결되는 것인 만큼 시기에 맞게 개선할 필요가 있으나, 우레탄 트랙, 인조잔디 운동장, 석면교실, 미세먼지 등의 문제로 교육환경이 매우 열악한 환경에 놓여있음에도 불구하고, 지방교육청의 재정부담 증가로 인해 학교의 노후시설을 개선하기 위한 예산을 확보하기 어려운 실정, 이에 ‘교육환경개선특별회계’를 운용하여, 교육환경개선에 필요한 예산을 확보</p> <p>- (주요내용) 「교육환경개선특별회계법안」 및 「국가재정법」 일부개정법률안의 의결을 전제로, 교육·학예에 관한 경비의 재원에 교육환경개선특별회계의 세입액을 추가, 의무교육 및 의무교육</p>	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				외의 교육에 관련되는 경비를 국가 및 지방자치단체 등이 부담함에 있어 적용하는 법률에 「교육환경개선특별회계법」을 추가	
38	2001872	2016. 08. 26.	의원발의 (한선교 의원 등 17인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 누리과정과 같이 전국적으로 실시되는 주요 교육정책의 경우 국가가 안정적으로 재원을 지원하여 국민들의 불안을 예방하고, 유아 및 초중등 학생에 대한 교육정책을 안정적으로 추진할 필요가 있는 바, 이에 교육세법에 따라 부과·징수되는 국세 교육세를 재원으로 지방교육정책 지원 특별회계를 설치하고, 동 특별회계의 세출로 누리과정, 초등 돌봄교실, 방과후학교 등 안정적·계속적 지원이 필요한 사업을 지원할 수 있도록 하며, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 지방교육정책 지원 특별회계에 따른 전입금을 포함 - (주요내용) 「지방교육정책 지원 특별회계법안」의 의결을 전제로, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 지방교육정책 지원 특별회계법에 따른 지방교육정책 지원 특별회계 전입금을 포함 	소관위 접수
39	2001901	2016. 08. 29.	의원발의 (안규백 의원 등 14인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 현행 제주도만 교육위원을 선출하도록 규정하고 있음에도 불구하고, 법안 내 교육위원회 조항이 잔존하고 있어 부칙과 함께 보지 아니하면 교육위원이 존재하는 것처럼 보여 국민들의 혼란 유발 등의 문제가 존재하는 바 법체계의 통일, 수정 필요 - (주요내용) 사문화된 교육위원회 및 교육위원 제도의 삭제 및 법률 체계 정비 	수정 가결
▶ 「지방교육자치에 관한 법률」 (법률 제14372호, 2016. 12. 13. 일부개정, 2016. 12. 13. 시행)					
40	2002393	2016. 09. 21.	의원발의 (설훈 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> - (제안이유) 2007년 교육감 주민 직선제도입 이후 교육부장관과 교육감 사이의 법적 분쟁이 크게 증가, 현재는 교육부장관과 교육감이 갈등하는 경우 「지방자치법」 제9장 국가의 지도·감독장의 제166조부터 제172조까지의 적용을 받지만 이는 지나치게 국가우위의 관계에서 설계되어 있으며, 교육부장관과 교육감 사이의 갈등을 합리적으로 해결하는데 기여하지 못하고 있는 바, 교육관련 분쟁의 특수성을 반영한 특례사항을 규정하고 교육주체간 분쟁의 예방과 합리적 해결을 도모하고자 함 	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				- (주요내용) 교육부장관의 교육감에 대한 자료제출, 지도·조언, 시정명령 관련 협의 요구, 직무이행명령 관련 협의의 요구 및 행정협의조정위원회의 특례에 관한 규정 신설	
41	2002579	2016. 10. 05.	의원발의 (오영훈 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 2012년부터 시작된 누리과정의 경우, 연간 약 4조원이 소요되며, 지방교육정책에 심각한 재정부담 요인으로 작용하고 있으며, 2005년 「지방교육재정교부금법」이 전면 개정된 이후 급변해온 교육 정책에 따라 다양한 인적·물적 기반이 교육현장에서 요구되어 왔으나 정부는 지방교육재정교부금의 교부율 조정 및 재원 발굴 등 적극적인 조치를 취하지 않은 채 방기한 바, 시·도교육청은 각급 학교에서 시행되는 각종 교육관련 사업 및 운영경비 등을 대폭 축소하는 등 전반적인 교육 여건이 현저하게 후퇴, 이에 충분한 사회적 합의를 통해 적정한 지방교육재정의 규모를 확정하고, 누리과정 및 유아교육·보육 통합 등에 대한 법률적 기반을 마련하기 전까지 한시적으로 특별회계를 설치하여 우선 지방교육재정의 부족 현상을 방지하고, 안정적으로 교육여건의 향상을 꾀할 수 있도록 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 지방교육재정여건 개선 지원 특별회계에 따른 전입금을 포함하고자 함</p> <p>- (주요내용) 「지방교육재정여건 개선 지원 특별회계법」의 의결을 전제로, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 「지방교육재정여건 개선 지원 특별회계법」에 따른 지방교육재정여건 개선 지원 특별회계 전입금을 포함시킴</p>	소관위 접수
42	2002839	2016. 10. 24.	의원발의 (윤소하 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 누리과정을 비롯한 국가교육정책으로 전국에 걸쳐 실시되는 주요 교육정책 사업과 학교 환경개선 및 안전관리 사업에 대한 지원을 위한 국가교육정책지원특별회계를 설치하는 것을 내용으로 하는 「국가교육정책지원특별회계법」의 제정을 추진하고 있는 바, 이에 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 「국가교육정책지원특별회계법」에 따른 국가교육정책지원특별회계 전입금을 포함시키도록 함</p>	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				- (주요내용) 「국가교육정책지원특별회계법」의 의결을 전제로, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 국가교육정책지원특별회계 전입금을 포함	
43	2003454	2016. 11. 10.	의원발의 (유성엽 의원 등 12인)	- (제안이유) 2012년 누리과정의 시행 이후, 누리과정의 재원이 되는 지방교육재정교부금의 변동성이 크고, 명확한 법률적 근거가 미비한 상황으로 인하여 안정적인 정책 시행이 난항을 겪고 있으며 이로 인하여 시·도 교육청과 정부 간 갈등이 심화되어 사회적 혼란을 가중, 이에 매년 반복되는 사회적 갈등 비용을 줄이고, 정책의 안정적인 시행을 위하여 누리과정 목적으로만 사용하는 재원을 별도로 확보할 필요성 대두 - (주요내용) 「유아공교육체제발전특별회계법」의 의결을 전제로 누리과정 및 유아교육·보육 통합 등에 대한 명확한 법률적 기반이 마련되고 안정적인 재원을 확보하기 전까지, 한시적으로 누리과정에 소요되는 비용만을 위한 특별회계를 설치하는 것을 내용으로서, 교육 및 학예에 관한 경비를 충당하는 재원으로 「유아공교육체제발전특별회계법」에 따른 유아공교육체제발전특별회계 전입금을 포함	수정가 결
▶ 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제14398호, 2016. 12. 20. 일부개정, 2017. 1. 1. 시행)					
44	2005024	2017. 01. 09.	의원발의 (박홍근 의원 등 10인)	- (제안이유) 최근 지방교육청의 인건비, 운영비와 지방교육채 증가 등 지방교육재정이 급격히 악화되고 있을 뿐만 아니라 지방교육재정에 포함되지 않는 국가차원의 교육정책사업이 급증하면서 지방교육청의 재정부담이 폭증하고 있어 파산의 우려까지 제기되고 있는 상황인 바, 지방교육청의 의무교육에 소요되는 경비의 일정부분을 국가가 의무부담하도록 함으로써 지방교육재정의 건전성 제고 - (주요내용) 국가교육정책사업에 소요되는 경비에 대하여 그 합한비용이 해당 시·도 교육비특별회계의 100분의 70일 초과하는 경우 그 초과비용에 대하여 국가가 부담하도록 함	소관위 접수
45	2005581	2017. 02. 10.	의원발의 (이은재 의원 등)	- (제안이유) 현행 교육감직선제의 경우 주요 교육관련 현안에 대해 지방자치단체장과 교육감 간의 지속적인 갈등과 대립이 발생하는 바 개선이	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
			10인)	<p>요구됨, 지방자치와 지방분권의 이념을 구현하고, 지역적 특성을 감안한 학생·학부모 등 교육정책 고객을 위한 지방교육자치의 환경을 재정립하기 위해 교육감을 선출하는 방법을 시·도별 조례로 정하도록 하는 등 지방의 교육자치제도를 지방자치의 원리에 부합하도록 개선</p> <p>- (주요내용) 교육감 선출을 현행 주민직접선출에서 시·도별 조례로 정한 방법에 따라 선출 또는 임명, 대통령이 임명하던 부교육감을 교육감이 임명, 보고지관·교육기관과 하급교육행정기관에 국가공무원을 둘 수 있도록 한 규정을 삭제하여 지방공무원을 배치할 수 있도록 함</p>	
46	2006271	2017. 03. 17.	의원발의 (박경미 의원 등 12인)	<p>- (제안이유) 현행 부교육감은 교육부와 교육청의 가교역할보다는 중앙정부의 정책을 일방통보하고 교육청을 길들이는 역할, 중앙정부가 교육청을 통제하는 통로로 작용하고 있으며, 교육감과 부교육감이 마찰을 일으켜 행정력의 낭비는 물론 교육현장에 혼란을 초래, 이에 교육감이 직접 부교육감을 임명할 수 있도록 개정</p> <p>- (주요내용) 부교육감은 해당 시·도의 교육감이 임명, 부교육감의 지위를 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관에서 지자치 공무원으로 변경</p>	소관위 접수
47	2011840	2018. 02. 08.	의원발의 (신창현 의원 등 12인)	<p>- (제안이유) 현행법은 제1조 목적에 ‘교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여’ 지방교육지원청을 설치한다고 규정하고 있으나, 현실은 53개 시·군 및 자치구에 교육지원청이 없어 인근 시·군 및 자치구의 교육지원청이 공동으로 관할하는 실정이며, 교육지원청이 없는 시·군과 자치구는 시장·군수·구청장이 교육지원청 역할을 대신하는 등 교육자치의 원칙에 위배되는 운영이 이루어지는 현실인바, 1시·군·구 1교육지원청 원칙을 명시하는 방향으로 개정</p> <p>- (주요내용) 하급교육행정기관의 설치 등에 관한 규정을 개선하여, 현행 ‘1개 또는 2개 이상의’ 를 ‘1개의’ 로 개정</p>	소관위 접수
48	2012122	2018. 02. 26.	의원발의 (김동철	<p>- (제안이유) 현행 교육감 선거의 경우 선거경험이 전무한 후보자가 과중한 선거자금 조달로 인해</p>	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
			의원 등 11인)	<p>부정과 비리에 연루될 빌미를 제공, 과도한 선거 비용 및 인지도 부족의 문제, 시·도지사과 교육감 간의 이념과 성향 차이에 따른 대립과 갈등 문제 등 교육감 직선제가 교육자치와 지방자치 통합에 걸림돌로 작용하는 바, 이러한 폐단을 최소화하기 위해 현행 교육감 직선제를 폐지하는 대신 시·도지사과 교육감 러닝메이트 선거방식을 도입하여 지방교육 발전에 기여</p> <p>- (주요내용) 지방자치단체의 장의 임기만료에 의한 선거에서 후보는 후보자 등록을 할 때 교육감 후보로 지명한 자의 등록을 하여야 하며, 정무직공무원으로 보함, 교육감은 「지방공무원법」에 따른 지방공무원 결격사유에 해당하게 된 때, 시·도지사의 재선거 및 보궐선거의 사유가 발생한 때, 교육감을 임명한 시·도지사의 임기가 만료된 때에 퇴직하도록 규정, 관련 규정 개정에 따라 교육감 선거에 관한 규정 삭제</p>	
49	2014714	2018. 08. 01.	의원발의 (이은재 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 현행법에 따르면 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 관할하는 시·도교육청의 장을 교육감이라 하고, 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할 구역으로 하는 교육지원청의 장을 교육장이라고 규정하고 있으나, 교육감이라는 명칭은 교육장보다 더 낮은 직책이라고 오인되어 위계상의 혼란을 야기하고, 일본식 표현으로서 법문 속에 남아 있는 것이 적절하지 않다는 지적이 존재하는 바, 해당 명칭의 변경</p> <p>- (주요내용) 현행 ‘교육감’의 명칭을 ‘교육청장’으로 변경</p>	소관위 접수
50	2015407	2018. 09. 10.	의원발의 (박경미 의원 등 10인)	<p>- (제안이유) 현재 ‘교육 민주주의 회복과 교육자치 강화’를 국정과제에 포함하여 단위학교의 자치를 강화하고 유·초·중등교육에 관한 지방자치단체의 권한을 점진적으로 늘려감으로써, 교육 현장의 자율성을 제고하고 교육 주체들의 참여도를 높이는 고도의 교육자치 실현을 목표 법률에 지방교육자치와 학교자치 강화를 위한 국가와 지방자치단체의 노력을 명문화하고, 교육의 지방분권과 관련한 사항을 심의·조정하기 위해 대통령 소속으로 ‘지방교육자치 강화 추진위원회’를 설치</p>	소관위 접수

순번	의안번호	제안일자	제안자	주요내용	처리결과
				- (주요내용) 국가와 지방자치단체의 책무 개정, 유아교육·초등교육 및 중등교육의 지방분권, 지방교육자치 강화 추진위원회 및 지방교육자치 강화 추진계획 수립 등에 대한 내용 신설	

- 1) 대안반영폐기 의안목록은 다음과 같다. ① [1800533] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(안민석의원등 13인 발의), ② [1800390] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(이주영의원등 17인발의), ③ [1800627] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(이용섭의원등 42인발의), ④ [1802025] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(이상민의원등 11인발의), ⑤ [1802101] 지방교육자치에 관한 법률 전부개정법률안(이시중의원등 10인발의), ⑥ [1804487] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(정희수의원등 10인발의), ⑦ [1804155] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김세연의원등 10인발의), ⑧ [1804806] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(박주선의원 등 12인발의), ⑨ [1805025] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(양승조의원등 13인발의), ⑩ [1806093] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(조전혁의원등 12인발의), ⑪ [1806586] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(이철우의원등 11인발의), ⑫ [1805986] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(정부발의), ⑬ [1806968] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(원유철의원등 16인발의), ⑭ [1806932] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김영진의원등 21인발의)
- 2) 대안반영폐기 의안목록은 다음과 같다. ① [1911921] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(신성범의원 등 10인 발의), ② [1911939] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(박혜자의원 등 11인발의)
- 3) 해당 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안은 2016년08월26일 철회되었다.

V

우선 추진 대상 「지방교육자치법」 개정 방안

1. 교육감의 부교육감 1인 제청권 부여

- 박경미의원안(2017.3.17.)은 “부교육감은 해당 시·도의 교육감이 임명하고, 부교육감을 국가 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관)으로 보하던 것을 지방자치단체 공무원으로 보하도록” 「지방교육자치법」 제30조 제1항 및 제2항을 개정하는 방안을 제안함.
 - 현재 부교육감의 임명권자는 대통령이고 그 과정에서 “당해 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거치는” 것으로 규정됨. 2017년 9월 기준으로 “17명의 고위공무원단 소속 일반직 공무원⁴⁾과 1명의 장학관⁵⁾이 부교육감 직을 수행함”
- 이에 대해 “시·도교육청 소속 지방직 공무원들은 물론 선출직 교육감의 공약 이행이 추진력을 가질 수 있도록 교육감과 교육철학을 공유할 수 있는 정무직·별정직 등 외부 전문인사도 영입할 수 있도록 하여 교육자치를 실현하고자” 하는 목적이라고 제시함.
 - 여기에는 “중앙정부와 시·도 교육청의 정책방향이 다른 경우, 부교육감들은 중앙정부가 교육청을 통제하는 통로로 작용하고 있으며, 교육감과 부교육감이 마찰을 일으켜 행정력의 낭비는 물론 교육현장에 혼란을 초래하기도 한다”는 문제의식이 내재됨.
- 이은재의원안(2017.2.10.)은 “대통령이 임명하던 부교육감을 교육감이 임명하도록” 「지방교육자치법」 제30조 제2항을 개정하는 방안을 제안함.
- 국회교육문화체육관광위원회 검토보고 2건(2017.9.; 2018.11.)은 모두 현행 제도의 장점에 대해 “교육정책의 국가적인 통일성을 위한 가교 역할을 수행하고, 국가교육행정에 이해도가 높은 행정적 전문성을 제공한다는 측면에서 장점이 있다”고 제시함. 이에 비해 단점으로는 “교육감 바로 아래 직급을 국가공무원으로 한정하여 지방자치의 측면에서 한계가 있고, 교육 분야에 전문성을 가진 다양한 인력 풀을 활용하기 어려워 교육의 전문성에 제약이 있으며, 중앙정부 교육정책의 일방적 추진을 위한 통로로 악용될 경우, 교육의 자주성 및 정치적 중립성을 저해할 수 있다”고 지적함.

4) 전원 교육부 출신 공무원임

5) 국가직 공무원인 장학관, 전국 17개 시·도교육청 중 유일하게 2명의 부교육감을 두고 있는 경기도 교육청 부교육감임

〈표 4〉 현행법과 개정안의 부교육감 임명방식 비교

구 분	현행법	개정안
부교육감 임명	<input type="checkbox"/> 시·도교육감 추천-교육부장관 제청 - 대통령 임명	<input type="checkbox"/> 시·도교육감 임명
부교육감 신분	<input type="checkbox"/> 국가공무원 - 고위공무원단 소속 일반직 공무원(교육부) - 장학관(국가직)	<input type="checkbox"/> 지방공무원 - 경력직(일반직, 특정직)공무원 - 특수경력직(정무직, 별정직)공무원
장점	<input type="checkbox"/> 국가교육-지방교육행정의 유기적 연계 <input type="checkbox"/> 국가교육정책에 이해도가 높은 행정적 전문성 제공	<input type="checkbox"/> 중앙권력으로부터의 독립을 통한 지방자치, 교육자치의 확대 <input type="checkbox"/> 폭넓은 인재풀 활용을 통한 교육의 전문성 제고
단점	<input type="checkbox"/> 교육감 제외 최상위 직위가 국가공무원에 한정되어 지방자치에 한계	<input type="checkbox"/> 국가단위 교육정책의 통일성 저해
	<input type="checkbox"/> 중앙정부의 교육정책 강요의 통로로 악용 가능성	<input type="checkbox"/> 교육감의 정치적 성향·친밀도에 따른 임명 시 교육자치 저해

자료: 국회교육문화체육관광위원회 검토보고(2017.9), p.8.

○ 국회교육문화체육관광위원회 검토보고(2017.9.; 2018.11.)는 “부교육감 임명방식에 대한 현행법과 개정안의 체계는 어느 것이 명백하게 우월하다고 볼 수 없는 상황”이라고 분석하고, “현재 1명(예외: 2명)으로 규정된 부교육감 정원을 2명(예외: 3명)으로 증원하고, 그 중 1명은 지방공무원으로 임명하며, 나머지는 현행과 같이 국가공무원으로 임명하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다”고 제안함.

- 현재 광역 지방자치단체의 부시장, 부지사의 경우 특별시는 3인, 그 외는 2인을 두도록 하고 있으며, 각 1인은 시·도지사가 지방공무원으로 임명하고 있음.
- 기초 지방자치단체의 경우에도, 인구 100만 이상 대도시⁶⁾는 2명의 부시장을 두고 일반직, 별정직 지방공무원 및 지방임기제 공무원으로 임명할 수 있도록 하고 있음.
- 인구 100만 이상 기초 지자체에 비해 소관 예산과 공무원 규모 등이 적다고 보기 어려운 시·도교육청에 대해 부교육감을 2명으로 증원하고, 그 중 1인에 대하여 별정직, 임기제 지방공무원 등으로 임명할 수 있도록 하는 것은 과도한 증원이 아닐 것이라는 주장이 제기됨.

6) 2017년 9월 기준으로 수원시, 창원시, 고양시, 용인시

〈표 5〉 시·도교육청 및 인구 100만 이상 대도시의 비교

구 분		시·도교육청	인구 100만 이상 대도시 (특별시, 광역시 제외)
2017년 예산	평균	3조 4,745억원	2조 724억원
	최대	12조 524억원	2조 5,107억원
공무원 규모	평균	3,969명	3,092명
	최대	12,403명	4,489명
부교육감(부시장) 수		1명(인구800만 이상, 학생 170만 이상인 시·도는 2명)	2명
부교육감(부시장) 신분		<input type="checkbox"/> 국가공무원 - 고위공무원단 소속 일반직 국가공무원 - 장학관	<input type="checkbox"/> 지방공무원 - 지방이사관 - 별장직 2급 상당 지방공무원 - 지방임기제 공무원

※ 공무원 수는 시·도교육청 2017년 6월 기준, 대도시 2016년 12월 31일 기준
 자료: 지방교육재정알리미, 개별 지자체 조직정보공개, 「지방교육자치에 관한 법률」제30조, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제42조, 「지방자치법 시행령」 제73조제9항
 자료: 국회교육문화체육관광위원회 검토보고(2017.9), p.9.

- 교육감이 부교육감을 지방공무원 또는 해당 교육감 소속의 장학관·교육연구관 중에서 제청하도록 하고 교육부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하는 방안은 지방교육자치의 기본원리에 부합하고, 일반 지방자치와의 형평성에도 어긋나지 않으며, 이에 대한 사회적 공감대도 형성되어 있음. 그러므로 교육의 지방분권 추진을 위한 우선 입법 과제로 “부교육감 정원을 2명(예외: 3명)으로 증원하고, 그 중 1명은 해당 교육감이 지방공무원 또는 해당 교육감 소속의 장학관·교육연구관 중에서 제청하도록” 하는 법률 개정을 추진할 필요가 있음.
 - 현행 해당 조항과 박경미의원안(2017.3.17.)의 개정안, 수정의견(국회교문위 검토보고의 수정의견임. 다만, 굵은 글씨는 연구자의 의견임)은 다음과 같음.

〈표 6〉 교육감의 부교육감 1인 제청권 부여 관련 법률개정안에 대한 수정의견

현 행	개 정 안	수정의견 (국회교문위 수정의견. 단, 굵은 글씨는 연구진의 의견)
제30조(보조기관) ① 교육감 소속 하에 국가공무원으로 보하는 부교육감 1인(인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 시·도는 2인)을 두되, 대통령이 정하는 바에 따라 「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다.	제30조(보조기관) ① ----- -----부교육감----- ----- ----- -----「지방공무원법」 제2조제1항에 따른 지방자치단체의 공무원으로----- -.	제30조(보조기관) ① ----- -----부교육감 2인----- ----- ----- --시·도는 3인----둔다.

현 행	개 정 안	수정의견 (국회교문위 수정의견. 단, 굵은 글씨는 연구진의 의견)
<p>② 부교육감은 당해 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.</p> <p>③ (생략)</p> <p>④ 제1항의 규정에 따라 부교육감 2인을 두는 경우에 그 사무 분장에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 그중 1인으로 하여금 특정 지역의 사무를 담당하게 할 수 있다.</p> <p>⑤ (생략)</p> <p>⑥ 교육감은 제5항의 규정에 따른 보조기관의 설치·운영에 있어서 합리화를 도모하고 다른 시·도와의 균형을 유지하여야 한다.</p>	<p>〈신설〉</p> <p>② 부교육감은 해당 시·도의 교육감이 임명한다.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ (현행과 같음)</p> <p>⑥ (현행과 같음)</p>	<p>② 부교육감은 국가공무원으로 보하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다. 다만, 부교육감 1인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 「지방공무원법」 제2조제1항에 따른 지방자치단체의 공무원 또는 해당 교육감 소속의 장학관·교육연구관으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③제2항 본문에 따라 국가공무원으로 보하는 부교육감은 해당 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고, 제2항 단서에 따라 지방공무원 또는 해당 교육감 소속의 장학관·교육연구관으로 보하는 부교육감은 해당 시·도 교육감의 제청으로 교육부장관을 거쳐 대통령이 임명하며 이 경우 제청된 자에게 법적 결격사유가 없으면 30일 이내에 그 임명절차를 마쳐야 한다.</p> <p>④ (개정안 제3항과 같음)</p> <p>⑤ 부교육감의----- -----부교육감을 3인 두는 시·도에서는 그 중 1인에게-----.</p> <p>⑥ (개정안 제5항과 같음)</p> <p>⑦ -----제6항의----- ----- -----.</p>

자료: 국회교육문화체육관광위원회 검토보고(2017.9), pp.10-12.

2. 교육지방분권 추진 위원회 설치

- 박경미의원안(2018.9.10.)은 “교육의 지방분권과 관련한 사항을 심의·조정하기 위해 대통령 소속으로 ‘지방교육자치 강화 추진위원회’를 설치하고, 국가 및 지자체가 교육자치-일반지방 자치의 수평적 상호협력 노력 책무를 다하도록” 「지방교육자치법」 제4조제2항 및 제5조를 신설하는 개정 방안을 제안함.
- 이에 대해 “지방교육자치와 학교자치⁷⁾ 강화를 위한 국가와 지방자치단체의 노력을 명문화하고, 대통령 소속 위원회를 설치하여 국정과제인 교육자치 강화를 보다 효율적으로 추진하려는” 목적이라고 설명함.

〈표 7〉 교육지방분권 추진 위원회 관련 법률개정안(박경미의원안, 2018.9.10.)

현 행	개 정 안
〈신 설〉	제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 지방교육자치와 학교자치를 강화하기 위하여 노력하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 교육자치와 일반지방 자치가 수평적인 관계에서 서로 협력하도록 노력하여야 한다.
〈신 설〉	제2장 유아교육, 초등교육 및 중등교육의 지방분권
〈신 설〉	제5조(지방교육자치 강화 추진위원회) ① 지방교육 자치를 강화하기 위하여 대통령 소속으로 관계 중앙행정기관 소속 공무원, 지방자치단체 소속 공무원 및 민간전문가로 구성된 지방교육자치 강화 추진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 1. 지방교육자치 강화 종합계획과 연도별 시행 계획의 추진 등에 관한 사항 2. 지방교육자치 강화를 위한 이양 사무의 지속적인 발굴에 관한 사항 3. 유아교육, 초등교육 및 중등교육(이하 “유초중 등교육”이라 한다)에서 국가와 지방자치단체 사이의 갈등 조정에 관한 사항 4. 그 밖에 지방교육자치 강화 추진과 관련하여

7) 학교자치 강화는 지방교육자치 강화와는 별도로 논의될 수 있고, 지방교육자치법 개정 방안에서 논의할 사항은 아니므로 여기에서는 학교자치에 대한 논의를 제외함

현 행	개 정 안
제4절 회의 및 사무직원	<p>② 제1항에 따라 사무를 배분을 하는 때에는 교육감이 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.</p> <p>③ 위원회는 제1항 및 제2항에 따라 사무를 배분하는 때에는 국가와 지방자치단체 사이의 관여를 최소화하고, 주민이 교육자치에 참여하는 기회를 확대하여야 한다.</p> <p>〈삭 제〉</p>

- 국회교육위원회 검토보고(2018.11)는 “현재 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제44조8)에 따라 자치분권 추진 등을 위한 대통령 소속의 “자치분권위원회”가 설치·운영되고 있으며, 해당 위원회에서 일반지방자치 뿐만 아니라 지방교육자치를 포함하여 종합계획 수립 등의 총괄적인 지방자치분권 업무를 수행하고 있으며, 해당 종합계획에 따라 교육부는 실천계획을 마련·제출하여야 하고, 동 위원회에서 해당 실천계획을 반영한 연도별 시행계획을 수립⁹⁾하며, 매년 이행상황 점검 및 평가를 실시하므로, 지방교육자치분권을 위한 별도의 위원회를 설치하는 것은 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조에서 규정하고 있는 중복 위원회 설치 제한 등의 취지에 부합하지 않는다”고 지적함.
- 그리고 “필요하다면 같은 법 제2항에서 권장하는 바와 같이 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제46조제7항에 따라 자치분권위원회의 분과위원회로서 지방교육자치분권 관련 위원회를 설치·운영할 수 있을 것이며, 현재 국가교육회의의 심의·의결사항으로 교육자치분권 관련 정책을 포함하고 있고 국가교육위원회 설치방안을 논의 중에 있다는 점을 고려하여, 개정안을 신중하게 검토할 필요가 있다¹⁰⁾”는 의견을 제시함.
- 그러나 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 「지방교육자치법」보다 훨씬 나중에 제정된 법률이고, 「지방교육자치법」에 별도의 특별한 근거를 마련하지 않았음에도 불구하고, 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) 제4항에서 “교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다”고 규정함. 이는 「지방교육자치법」이 마치 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 해당 조항에 근거하여 제정된 법률인 것처럼 오해하게 하고

8) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제44조(자치분권위원회의 설치) 자치분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 자치분권위원회를 둔다.

9) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제6조(연도별 시행계획의 수립·시행) 위원회는 제5조에 따른 자치분권 종합계획을 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 매년 자치분권 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

10) 교육부는 현재 국가교육회의의 심의·의결사항으로 교육자치분권 관련 정책이 포함되어 있고, 국가교육위원회 설치방안을 검토 중에 있다는 점을 고려하여 개정안을 신중하게 검토하여야 한다는 의견임.

있고, 이로 인한 두 법률 간의 상충 및 경합 가능성을 마련해두고 있으며, 법 체계상의 문제를 야기하고 있음.

- 「교육기본법」의 경우 「초·중등교육법」 등 주요 교육 관계 법률보다 먼저 제정되었고, 「교육기본법」만이 아니라 「초·중등교육법」 등 주요 교육 관계 법률에도 「교육기본법」이 기본적으로 근거가 되는 법률이라는 점을 상호 규율함.

- 특히, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제2항은 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하였으며, 이는 「헌법」이 보장한 지방교육자치의 보장 취지에 부합하지 않고, 「지방교육자치법」의 입법 취지에도 배치되며, 「지방교육자치법」에 상호 규율되지 않았다는 점에서 법체계상으로도 상충 및 경합이 발생하게 되는 문제가 있음.
- 그리고 국회교육위원회 검토보고(2018.11)에서 지적한 것처럼 ‘지방교육자치’라는 용어 대신에 ‘교육자치’라는 용어를 사용하고 있는 점도(제12조) 내용상 적절하지 않음. 중층적 자치(중앙-지방, 교육-일반행정)에 해당하는 교육자치와 중앙-지방 간의 일반지방자치 간의 통합이라는 것은 논리적으로도 적절하지 않기 때문임.
- 이러한 점들을 고려한다면, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 대한 교육·학예 분야의 특별법을 별도로 제정하는 것이 타당하고, 그 이전에라도 현행 법률 체제 하에서 「지방교육자치법」에 대통령 소속의 “자치분권위원회”와 별도로 대통령 소속의 “지방교육자치강화 추진위원회”를 두고 그에 따른 추진계획을 수립하도록 하는 등의 법률 개정은 필요함.
- 국회교육위원회 검토보고(2018.11)에 따르면, 교육부는 “현재 국가교육회의의 심의·의결사항으로 교육자치분권 관련 정책이 포함되어 있고, 국가교육위원회 설치방안을 검토 중에 있다는 점을 고려하여 개정안을 신중하게 검토하여야 한다는 의견을 제출”한 것으로 보임. 국가교육회의는 법률적 근거가 마련되지 못한 상태에서 대통령령에 근거하여 설치된 자문기구이고, 자문사항 중에 교육자치분권 관련 정책이 포함되어 있다는 것이 실제 관련 입법 및 정책의 시행 근거가 되기 어려우며, 국가교육위원회 설치의 별도의 법률 제정을 통해서 가능하나 그 여부 및 시기가 아직은 다소 불확실한 것이 사실임.
- 이러한 점들을 고려하여 교육부와 시·도교육감협의체는 협력하여 「지방교육자치법」에 대통령 소속의 “교육지방분권 추진 위원회”의 설치 근거를 별도로 마련함으로써 국가교육위원회의 설치 이전에도 교육의 지방분권을 보다 체계적이고 지속가능하게 추진하는 방안을 모색할 필요가 있음. 다만, 앞에서 제시한 박경미의원안(2018.9.10.)에서 위원회의 명칭을 “교육지방분권 추진 위원회”로 변경하고, 종합계획의 명칭을 “교육지방분권 종합계획”으로 변경하는 입법 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

3. 교육감 단독 또는 공동으로 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 신설

○ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, “제주특별자치법”이라 한다)(시행 2018. 9. 28., 타법개정 2018.3.27.) 제19조(법률안 제출 및 입법반영)는 제주도지사의 중앙정부(제주특별자치도 지원위원회)에 대한 법률안 제출 요청권 부여 및 권한 행사 방법을 규정함.

- 제주특별자치도지사는 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 관하여 제주특별자치도지원위원회에 제출할 수 있도록 하고, 동 위원회는 이에 관한 사항을 관계중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하되, 통보를 받은 관계중앙행정기관의 장은 2개월 이내에 그 내용에 관하여 타당성 여부를 검토하여 관계법률에 반영하거나 타당성이 없는 경우에도 검토결과를 동 지원위원회에 통보하도록 규정함.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
[시행 2018. 9. 28.] [법률 제15540호, 2018. 3. 27., 타법개정]

제19조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다.

- ② 지원위원회는 제1항에 따라 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 통보된 내용의 타당성을 검토하여야 한다. 이 경우 검토기간은 그 통보를 받은 날부터 2개월을 지나서는 아니 된다.
- ④ 관계 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 검토결과를 검토기간이 지난 날부터 7일 이내에 지원위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토한 결과 타당성이 없다고 인정할 때에는 그 사유와 내용을 구체적으로 밝혀 통보하여야 하고, 타당하다고 인정할 때에는 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.
- ⑤ 지원위원회는 제4항에 따라 통보받은 검토결과를 심의하여 그 심의결과를 도지사와 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

○ 이에 비해 제주도교육감은 법률안 제출 요청 권한이 없고, 일반적으로 국민 누구나에게 인정되는 법률안 제출 및 발의 건의만 할 수 있음. 이로 인해 중앙정부에 대한 법률안 제출 요청권이 제주도지사에게만 부여되어 동등한 지방자치단체장으로서의 형평성에 문제가 있다는 주장이 있고, 제주교육발전 및 교육자치의 완성을 위한 교육감의 제도개선 의견이 중앙정부에 적극적으로 전달·반영되지 못하는 문제가 있음(이덕남, 2016, 「제주특별자치도법 제도개선과 교육자치 10년」, 제주도교육청·제주도의회, pp.5-6).

〈표 8〉 제주특별자치법에 따른 법률안 제출 요청 권한과 일반적인 법률안 제출·발의 건의 비교

구 분	법률안 제출 요청 권한	법률안 제출 및 발의 건의
법적근거	「제주특별자치도법」 제19조	법률적 근거 없고, 근거 없이도 가능함
주 체	도지사	도교육감, 도지사, 단체나 개인 등도 가능
도의회 동의 여부	필요	불필요
제출기관	지원위원회	지원위원회, 중앙행정기관, 국회 등
법적효력	- 지원위원회는 제출된 도지사의 의견을 관계 중앙행정기관장에게 통보 - 관계 중앙행정기관장의 타당성 검토 및 결과 통보, 타당하다고 인정할 경우 입법반영 협력 의무 - 지원위원회는 관계 중앙행정기관의 검토 결과를 심의, 심의결과를 도지사 및 관계 중앙행정기관장에게 통보	왼쪽과 같은 의무 없음

자료: 이덕난, 2016, 「제주특별자치도법 제도개선과 교육자치 10년」, 제주도교육청·제주도의회, p.5.

- 이를 개선하기 위해서는 교육 및 학예에 관한 사항의 경우 제주도교육감에게 중앙정부에 대한 법률안 제출 요청권을 부여하도록 「제주특별자치법」을 개정하는 방안을 검토할 필요가 있고, 제20대 국회에는 강창일의원이 대표발의(2016.9.5.)한 “교육·학예에 관한 사무와 그 밖의 사무를 이원화하고 있는 현행 지방자치법의 취지를 반영하여 교육·학예에 관한 법률 반영 의견은 제주특별자치도교육감이 제출할 수 있도록 하려는” 취지의 「제주특별자치법」 제19조 제1항 및 제2항 개정 방안이 제안됨.

〈표 9〉 제주특별자치도교육감의 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 관련 법률개정안 (강창일의원안, 2016.9.5.)

현 행	개 정 안
제19조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다. <후단 신설>	제19조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① ----- ----- ----- 이 경우 교육·학예에 관한 사무로서 이 법에서 <u>도 교육감의 권한으로 정한 사무에 관하여는 도 교육감이 별도로 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 제출할 수 있다.</u>
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 지원위원회는 제4항에 따라 통보받은 검토 결과를 심의하여 그 심의결과를 도지사와 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.	⑤ ----- -----도지사(제1항 후단에 따라 도교육감이 제출한 의견에 대하여는 <u>도교육감을 포함한다</u>)----- -----

- 위 문제는 제주도에 국한된 사안이 아니고, 전국의 모든 시·도에 해당하는 사안임. 교육의 지방분권을 효과적으로 추진하기 위해서는 교육 및 학예에 관한 사항에 대하여 시·도교육감에게 중앙정부에 대한 법률안 제출 요청권을 부여하도록 「지방교육자치법」을 개정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 현행 「지방교육자치법」 제42조(교육감 협의체) 제3항은 “협의체는 지방교육자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 교육부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있으며, 교육부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다”고 규정하였고, 제6항은 “협의체는 지방교육자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다”고 규정함. 이는 현행 「지방자치법」 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)와 유사하고, 행정안전부가 발표한(2018.10.31. 보도자료) 「지방자치법 전부개정안」의 규정과도 유사함.
 - 「지방교육자치법」 제42조 제4항은 “ 교육부장관은 제3항에 따라 제출된 의견에 대한 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 협의체에 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령 등에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다”고 규정하고 있음.
 - 그리고 제5항은 “관계 중앙행정기관의 장은 제3항에 따라 통보받은 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 교육부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 교육부장관은 통보받은 검토 결과를 협의체에 지체 없이 통보하여야 한다”고 규정함.
- 그러나 전체 시·도 교육감의 합의가 있어야 법령 개정 의견을 제출할 수 있는 것으로 규정되어 있고, 타당성 검토의 주체가 중앙행정기관의 장이며, 교육 및 학예 사무의 특성상 관계 중앙행정기관보다 교육부장관이 타당성 검토의 주체가 되는 경우가 대부분일 것으로 예상되므로 보완 및 개선이 필요함.
- 이를 위해 「지방교육자치법」에 제42조의2(교육감의 법령안 의견 제출 및 입법반영)를 신설하여 “시·도교육감은 단독 또는 다른 시·도교육감과 공동으로 해당 시·도의회별로 재적의원 2분의 1 이상의 동의를 받아 교육·학예와 관련하여 법령에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 교육부장관을 거쳐 정부에 제출할 수 있도록” 규정하고, 교육부장관은 앞에서 제시한 교육지방분권 추진 위원회의 심의를 거쳐 타당성 인정 여부를 정하고, 관계 중앙행정기관에 대해 타당성 검토 요청을 하며 그 결과를 해당 교육감에게 통보하는 등 교육감의 법률안 의견 제출 신청 절차와 요건, 입법반영 심의방법 및 절차, 결과통보, 입법반영 노력 등에 대한 사항을 규정할 필요가 있음.

〈표 10〉 시·도 교육감의 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 관련 법률개정 의견(연구진)

현 행	개 정 안
〈신설〉	<p>제42조의2(교육감의 법률안 의견 제출 및 입법반영)</p> <p>①법 제42조와는 별도로 교육감은 단독 또는 다른 시·도교육감과 공동으로 해당 시·도의회별로 재적의원 2분의 1 이상의 동의를 받아 교육·학예와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 교육부장관을 거쳐 정부에 제출할 수 있으며, 교육부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>②교육부장관은 제1항에 따라 제출된 의견에 대해 제00조에 따른 교육지방분권 추진 위원회의 심의를 거쳐 타당성을 검토하고, 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 해당 교육감에게 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령 등에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.</p> <p>③관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 통보받은 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 교육부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 교육부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 교육감에게 지체 없이 통보하여야 한다.</p> <p>④그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

4. 교육정책 및 교육갈등 분쟁조정을 위한 교육정책 분쟁조정 제도 마련

- 교육부와 시·도교육청 간의 갈등 등 교육정책 및 교육갈등 분쟁조정을 체계적이고 조직적으로 수행하기 위해 교육분쟁조정기구와 교육갈등연구센터 설립 등 분쟁조정 제도를 마련할 필요가 있음(임동진, 김흥주, 2017).
- 연구 결과에 따르면, 갈등 중 교육적 피해 정도의 5점척도 기준 조사결과 학생인권조례가 4.00으로 가장 높고, 그 다음으로 학교폭력 학교생활기록부 기재 3.86, 국가수준 학업성취도 평가 3.83, 교원능력개발평가 3.70, 교장공모학교 운영 3.44, 자율고 지정 취소 3.40, 고교평준화지역 지정 3.34, 사학조례 3.32, 학교자치조례 3.25, 교권보호조례 3.24의 순으로 나타남.
- 바람직한 갈등해결방법에 대한 설문조사결과, 교육부와 시·도교육청 간 교육행정사무 및 권한의 명확화와 구체화(40.0%)가 가장 높고, 그 다음으로 교육에서의 정치적 중립성 확보 강화조치 개발(15.3%), 교육부와 시·도교육청 당사자 간의 협상과 타협(14.9%), 교육자체제

도 운영에서의 갈등에 대비한 법, 제도, 절차의 정비(11.3%), 교육부와 시·도교육청 간 법적 정례협의체 운영(7.2%), 교육행정에서의 지방이양사무와 위임사무의 재조정(4.5%), 교육 갈등관리 및 조정기구 설립과 그에 의한 중재(3.9%), 주민여론조사와 그 결과 반영(1.3%), 법적해결(1.3%)의 순으로 나타남.

- 이에 따라 “중앙과 지방 간 교육정책 갈등을 보다 명확히 예방하고 관리하기 위해 지방교육 차지에 관한 법률 제29조의2를 다음과 같이 신설하는” 입법방안을 제안함. 그리고 “중앙의 교육부와 시·도의 교육감과의 갈등을 방지하고 노출된 갈등을 효과적으로 해소하기 위해 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 근거하여, 대통령령으로 ‘중앙과 지방 간 교육정책 갈등 방지 및 해소에 관한 규정’을 제정하여 운영하도록” 함.

〈표 11〉 중앙과 지방 간 교육정책 갈등 관리 관련 법률개정 의견(김흥주·황준성 외, 2013)

현 행	개 정 안
〈신설〉	제29조의2(중앙과 지방 간 교육정책 갈등 관리) 교육부 장관은 교육감과의 교육정책 갈등을 방지·해소하기 위해 노력하여야 하며 이를 위해 관련 제도를 마련하고 운영하여야 한다.

- 설훈의원안(2016. 9. 21.)은 “교육 관련 분쟁의 특수성을 반영하여 「지방자치법」의 특례 사항을 「지방교육자치에 관한 법률」에 규정하여 교육 주체 간 분쟁의 예방과 합리적 해결을 도모하고자 하는” 목적으로 「지방교육자치법」 제42조의2부터 제42조의7까지 신설하는 입법 방안을 제안함.
- 특히 “교육부장관과 교육감이 사무처리에 있어서 의견을 달리하는 경우 행정협의조정위원회에 부의하여 결정할 수 있도록 하고, 그 구성에 교육감협의체가 추천한 인사가 과반수를 이루도록 하며, 교육부장관과 교육감이 자치사무인지 위임사무인지에 대하여 의견을 달리 하는 경우 행정협의조정위원회에 부의하여 결정할 수 있도록”(안 제42조의6 및 제42조의7 신설)하는 내용을 제안함.

〈표 12〉 교육정책 및 교육갈등 분쟁조정 관련 법률개정안(설훈의원안, 2016.9.21.)

현 행	개 정 안
〈신 설〉	제42조의2(자료제출) 교육부장관이 교육감에 대하여 서면 이외의 방법으로 자료를 제출할 것을 요구하면 교육부장관은 서면 요구서를 교부하여야 한다.
〈신 설〉	제42조의3(지도·조언) ① 교육부장관이 교육감에 대하여 서면 이외의 방법으로 지도·조언을 하는 경우, 교육감이 지도·조언의 취지와 내용을 기재한 서면을 요구하면 교육부

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p>	<p>장관은 서면 요구서를 교부하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 교육감이 지도·조언을 성실히 이행하지 않았다는 사유로 행·재정적으로 불이익한 처분을 하지 않아야 한다.</p> <p>제42조의4(시정명령 관련 협의 요구) ① 교육부장관이 교육감의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정하여 시정을 명하거나 명령이나 처분을 취소하거나 정지하는 경우, 교육감은 7일 이내에 교육부장관을 상대로 협의를 요구할 수 있다.</p> <p>② 교육감이 제1항에 따른 협의를 요구하는 경우 교육부장관의 명령이나 처분의 취소나 정지의 효력은 협의 종료 시까지 정지된다.</p> <p>③ 교육부장관은 제2항에 따른 협의 요구가 이루어지는 경우, 협의에 성실히 임하여야 한다.</p> <p>④ 교육감은 교육부장관의 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분에 관한 제2항의 협의가 종료된 후 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.</p> <p>⑤ 교육감이 제4항의 협의를 요구하지 않은 경우에도, 교육부장관의 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제42조의5(직무이행명령 관련 협의 요구) ① 교육감은 교육부장관이 법령에 따라 교육감의 의무에 속하는 국가위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리 하고 있다고 인정하여 이행할 사항을 명령하는 경우, 7일 이내에 교육부장관을 상대로 협의를 요구할 수 있다.</p> <p>② 교육감이 제1항의 협의를 요구하는 경우 교육부장관의 이행 명령의 효력은 협의 종료 시까지 정지된다.</p> <p>③ 교육부장관은 제2항의 협의 요구가 이루어지는 경우, 협의에 성실히 임하여야 한다.</p> <p>④ 교육감이 제2항의 협의를 요구하는 경우, 이행명령에 이의가 있으면 그 이행명령에 관한 협의가 종료된 후 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.</p> <p>⑤ 교육감이 제4항의 협의를 요구하지 않은 경우에도, 교</p>

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>육부장관의 직무이행명령에 대하여 이의가 있으면 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.</p> <p>제42조의6(행정협의조정위원회의 특례) 교육부장관과 교육감이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 「지방자치법」 제168조에 따른 행정협의조정위원회(이하 “행정협의조정위원회”라 한다)는 제42조에 따른 교육감 협의체가 추천한 인사가 과반수를 이루도록 구성한다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제42조의7(사무의 분별) ① 교육부장관과 교육감이 어떤 사무가 자치사무인지 위임사무인지를 둘러싸고 의견을 달리하는 경우, 행정협의조정위원회에 부의하여 결정한다.</p> <p>② 교육부장관은 행정협의조정위원회의 결정에 기속되며, 교육감은 행정협의조정위원회의 결정과 의견을 달리하는 경우 제42조의4제4항 및 제5항과 제42조의5제4항 및 제5항의 소송을 진행할 수 있다.</p>

○ “「지방자치법」 제168조에 따른 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 두는 위원회로 ① 기획재정부장관, 행정자치부장관, 국무조정실장 및 법제처장과 ② 안전과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람 ③ 그 밖에 국무총리가 위촉하는 사람 4명으로 구성하도록 하고 있음¹¹⁾”

- 현행 행정협의조정위원회 규정이 있지만 실제로 교육정책에 관련되어 장관과 교육감 사이에 갈등이 발생하였을 때 이를 이용하여 분쟁을 해결한 경우는 아직 한 건도 없음.
- 2016년 당시 교육부는 교육감과 교육부장관이 의견을 달리할 경우, 교육감과 교육부장관을 위원으로 포함하여 구성할 수 있으므로 위원회 구성원을 「지방자치법」과 별도로 정할 특별한 필요가 없고, 현행 법령상의 행정협의조정위원회의 기능으로도 사무의 분별에 대한 조정이 가능하다는 입장을 제시함.

11) 제168조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다. <개정 2011.7.14.>

② 행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2011.7.14.>

③ 행정협의조정위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 되고, 위원장은 제3호에 따른 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다. <신설 2011.7.14., 2013.3.23., 2014.11.19.>

1. 기획재정부장관, 행정자치부장관, 국무조정실장 및 법제처장
2. 안전과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람
3. 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 4명
- ④ 그 밖에 행정협의조정위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 국회교육문화체육관광위원회 검토보고(2016.11)는 “현행 교육부장관과 교육감의 사무의 권한 관계에 대하여 규정이 분명하지 않음에 따라 자치사무인지 또는 국가위임사무인지에 대하여 권한쟁의와 같은 분쟁이 발생하고 있고,¹²⁾ 사무의 구분에 따라서 자율적 업무수행이나 감독 권 행사 등에서 차이가 분명하므로 이를 행정협의조정위원회에 부의하여 지속력 있는 결정을 내리도록 하는 것에 대하여 검토할 필요가 있음.¹³⁾ 대체적인 분쟁처리기구를 통하여 무분별한 소송을 막고 합리적인 논의를 거쳐 행정부 내부에서 스스로 해결하는 자율적인 통제 기능을 강화할 수 있을 것¹⁴⁾”이라는 의견을 제시함.
- 설훈의원안(2016. 9. 21.)과 임동진·김홍주(2017)등의 의견을 종합하여, 교육부와 시·도교육청 간의 갈등 등 교육정책 및 교육갈등 분쟁을 조정하기 위하여 교육분쟁조정기구를 마련하고 이에 관한 연구를 효과적으로 수행하기 위한 분쟁조정 제도를 마련할 필요가 있음.

5. 교육감의 법령상 교육·학예에 관한 실효적 대표권 명시

- 김범주(2018)는 교육감의 지방자치단체 대표권에 관해 고찰하면서 법령상 교육감이 지방자치단체의 장에 해당하는지에 대하여 부정적 의견을 제시함. 그 근거로 지자체 장은 헌법기관이나 교육감은 법률에 근거한 기관으로 비헌법기관이라는 점, 그리고 법률은 지자체장 중 하나로 교육감을 열거하고 있지 아니하다는 점을 들었음. 또한 교육감이 지방자치단체의 교육사무를 통할하는 대표권을 가지고 있는지에 대해서도 부정적 의견을 제시함. 그 근거로 「지방교육자치법」이 한정하고 있는 교육감의 교육자치사무에 관한 대표권한을 넘어서는바 법의 성질에 반한다고 주장함.
 - 현행 「지방자치법」 제93조(지방자치단체의 장)는 “특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다”고 규정함.
 - 그리고 「지방자치법」 제101조(지방자치단체의 통할대표권)는 “지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다”고 규정함.
 - 그리고 「지방자치법」 제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) 제1항은 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”고 규정하고, 제2항은 “제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 규정함.

12) 1995년 전면 지방자치가 시행된 일반 지방자치단체와 달리 교육자치는 교육감 직선제가 도입된 2006년 말부터로 실시 기간이 짧아 사무의 구분 등에 있어서 갈등소지가 큼.

13) '교육부장관과 교육감의 사무와 권한에 관한 기본법 제정'을 위한 공청회에서 동일한 내용의 법률 규정이 필요하다는 의견이 개진되었음.

14) 허전(2014). 국가와 지방자치단체 간의 갈등 구조 및 그 해결시스템 모색. 헌법학 연구, 20(1), 485-498

- 현행 지방교육자치에 관한 법률에서는 다음과 같이 지방자치단체의 교육 및 학예에 관한 사항에 대해 규정하고 있음.

「지방교육자치에 관한 법률」

제3조(「지방자치법」과의 관계) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 "지방자치단체의 장" 또는 "시·도지사"는 "교육감"으로, "지방자치단체의 사무"는 "지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무"로, "자치사무"는 "교육·학예에 관한 자치사무"로, "행정안전부장관"·"주무부장관" 및 "중앙행정기관의 장"은 "교육부장관"으로 본다.

제3장 교육감
제1절 지위와 권한 등

제18조(교육감) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.
②교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

- 「지방교육자치법」 제18조에서 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 명시되어 있음. 그리고 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다고 명시되어 있음. 헌법 제118조 제2항에서도 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 되어 있고, 법률로 교육감의 선출에 관해 정하고 있음은 교육감도 지방자치단체의 장의 선임에 관한 위 헌법조항의 적용을 받는 것으로 해석할 수 있음. 따라서 일종의 특별지방자치단체의 장으로 볼 수 있음. 물론 임명제로 바뀐다면 자치단체장이라 할 수 없지만 현재와 같이 선출에 의한 직위라면 명백히 지방‘자치’단체장이라 할 수 있음. 따라서 교육·학예에 관한 대표권을 갖는다 할 것임. 그러나 김범주(2018)와 같은 문제제기를 해소하기 위해서는 「지방교육자치법」에 교육감의 교육 및 학예 사무에 관한 대표권 및 사무 총괄권을 명시하는 것이 필요함.

- 「지방교육자치법」 제3조(「지방자치법」과의 관계)는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 "지방자치단체의 장" 또는 "시·도지사"는 "교육감"으로, "지방자치단체의 사무"는 "지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무"로, "자치사무"는 "교육·학예에 관한 자치사무"로, "행정안전부장관"·

"주무부장관" 및 "중앙행정기관의 장"은 "교육부장관"으로 본다."고 규정함.

- 그러므로 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무의 총괄대표권은 교육감에게 있다고 해석됨. 그럼에도 불구하고 현행 「지방교육자치법」 제18조 제2항을 “교육·학예에 관한 사무 전반”이 아닌 “교육·학예에 관한 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등”에 대한 대표권으로 제한하여 해석하는 주장이 있으므로, 이를 명확히 하려는 것임.

〈표 13〉 교육감의 법령상 교육·학예에 관한 실효적 대표권 관련 법률개정 의견(연구진)

현 행	개 정 안
제18조(교육감) ① <생략> ②교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.	제18조(교육감) ① <생략> ②교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무 및 이로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.

6. 교육감의 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에서는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용하도록 되어 있고, 「지방자치법」에서는 다음과 같이 장관에게 이행명령권을 부여하고 있음.

「지방자치법」
제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령) ① 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있다. ② 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 행정대집행에 관하여는 「행정대집행법」을 준용한다. ③ 지방자치단체의 장은 제1항의 이행명령에 이의가 있으면 이행명령서를 접수한 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 이행명령의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

- 이에 대해 대법원(2015)은 교육공무원 징계사무의 성격, 권한의 위임에 관한 교육공무원법령의 규정 형식과 내용 등에 비추어 보면, 국가공무원인 도교육청 교육국장 및 그 하급자인 장학관, 장학사에 대한 징계는 국가사무이고, 그 일부인 징계의결요구의 신청 역시 국가사무에 해당한다고 보았음. 교육감이 소속 국가공무원인 교육국장 및 그 하급자들에 대하여 하는 징계의결요구 신청 사무는 기관위임 국가사무라 본 것임. 따라서 교육부 장관은 교육감에게 관련된 이행명령을 할 수 있는 것임. 그러나 장학관과 장학사 등이 과거에는 국가공무원이었으나 현재는 교육감 소속 지방공무원임. 따라서 이들에 대한 징계 등 인사사무는 국가사무가 아니고 지방사무로 볼 수 있음.
- 따라서 교육감 소속 교육공무원의 징계에 관한 사무, 징계의결요구 신청사무, 교육부장관의 교육감에 대한 감사권의 행사, 직무이행명령 등은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이라는 지방교육자치의 본질과 직결되는 문제이므로, 궁극적으로는 지방교육자치에 관한 법률의 개정을 통해 입법적으로 해결되어야 할 것임.

〈표 14〉 교육감 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화 관련 법률개정 의견(연구진)

현 행	개 정 안
제27조(직원의 임용 등) 교육감은 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙이 정하는 바에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 <u>처리한다.</u>	제27조(직원의 임용 등) 교육감은 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙이 정하는 바에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 <u>처리한다. 이 경우 국가 위임사무가 아닌 사항에 대하여는 「지방자치법」 제170조의 규정을 적용하지 아니한다.</u>

- 다만 입법적인 보완이 이루어지기 전이라도, 오늘날 지방교육자치의 특수성과 그 보장의 필요성을 인정한다면 현행 법령의 해석과 적용을 통해 지방교육자치의 활성화를 도모할 수 있을 것이라고 생각함. 교육감의 소속교육공무원에 대한 징계사무는 자치사무라고 해석되어야 함. 중앙정부의 교육감에 대한 시정명령, 직무이행명령, 감사권 등의 발동은 보다 엄격한 해석기준이 적용되어야 함(장경원, 2017).

VI 결론 및 제언

- 이 연구에서는 현행 교육자치제도의 문제점을 살펴보고 지방교육자치법을 중심으로 법령 개정 방안을 제시하였다. 여기서 다룬 사항으로는 교육감의 부교육감 1인 제청권 부여, 교육지방분권 추진 위원회 설치, 교육감 단독 또는 공동으로 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 신설, 분쟁조정 제도 마련, 교육감의 법령상 교육·학예에 관한 실효적 대표권 명시, 교육감의 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화 등이다.

- 덧붙여서 지방교육자치법이 아니라 선거법에서 다룰 사항이지만 18세 청소년의 교육감 선거 참여 보장에 대해서도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 현행 공직선거법 제15조 제2항의 규정상의 지방선거권 연령을 18세 이하로 하향조정하는 개선입법에 관한 논의가 진행 중임(김효연, 2018). 선거는 그 나라의 정책을 결정하는 데 직·간접적으로 영향을 주는 중대한 사안이다. 따라서 매우 신중하게 결정되어야 함. 그러나 선거권 연령을 몇 세로 할지에 관한 절대적 기준은 없음. 이것을 결정하기 위해서는 심리학적 측면에서의 발달단계상의 성숙도, 교육학적인 측면에서의 교육 또는 학력수준, 타법령규정과의 일관성, 사회적인 인식, 국제적 추세 등 다양한 요소를 고려해야 함.
 - 심리학적 측면에서의 성숙도와 교육학적인 측면에서의 교육 또는 학력수준은 선거와 관련된 정치적 판단능력을 가늠하는 잣대가 됨. 이미 학력수준은 해가 갈수록 높아지고 있음. 또한 초·중등학교에서는 학생자치회는 물론이고 자치법정 등 다양한 자치경험 또는 정치활동경험을 간접적으로 하고 있음. 작은 예로는 과거에는 담임교사에 의해 지명되던 학급회장도 학급별 선거를 통해 선출하는 등 정치적 체험활동에 매우 익숙해졌음. 또한 대중매체의 발달로 학생들이 다양한 통로로 정치적 사건들을 목격하고 이에 대해 관심을 갖게 되었음.
 - 일각에서는 선거권을 하향하는 것이 고등학교의 해당학생들의 학업을 방해한다는 주장도 있지만 오히려 교육기본법 등에서 볼 수 있듯이 교육의 기본적 목적 중에는 민주시민으로서의 소양을 키우는 것이 들어 있음. 또한 사회과목에서 정치 및 선거와 관련된 내용을 다루고 있으므로 직접체험의 교육적 효과가 오히려 크다고 볼 수 있음.
 - 타영역 법률과의 일관성 측면을 보면, 병역법은 제1국민역 편입연령을 18세로 하고 있고, 국가공무원법과 공무원임용시험령에서는 8급 이하 공무원의 경우 18세부터 응시할 수 있도록 허용하고 있음. 근로기준법에서는 18세 미만자를 “도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다”는 규정을 두고 있어 상대적으로 18세 이상은 가능한 것으로 되어 있음. 연장근로도 18세 이상에게만 허용하고 있음. 혼인적령도 18세 이상이고, 운전면허도 18세 이상, 주민등록발급은 더 낮은 17세, 유언가능 대상연령도 17세임. 이처럼 많은 법령에서 18세 이상은 사회경제적 활동을 할 수 있는 성인과 같은 사람으로 취급되고 있음. 그만큼 성숙한 판단능력을 갖고 있는 것으로 보는 것이라 할 수 있음.
 - 국제적 추세를 보건대, 2011년 기준으로 232국 중 92.7%(215국)가 18세 이하를 선거연령 하한으로 정하고 있고, OECD 34개국 중에서 선거권을 18세에게 주지 않는 나라는 우리나라와 일본 뿐임(국가인권위원회, 2013).
 - 이와 같은 상황을 고려할 때 선거권 연령을 하향하는 것이 필요함. 특히 18세인 사람은 일반적으로 고등학생 3학년 학생으로서 교육에 매우 긴밀히 관련되어 있음. 따라서 특히 교육감 선거권을 행사할 수 있도록 하는 것이 필요함. 요컨대, 공직선거법에서 선거권 하한을 18세로 하는 개정이 필요함.

토론
01

「교육 분권 관련 법률 정비 방안 모색」에
대한 토론문

김동석 (한국교원단체총연합회 정책본부장)

「교육 분권 관련 법률 정비 방안 모색」에 대한 토론문

김동석 (한국교원단체총연합회 정책본부장)

1. 지방 분권과 교육 분권 추진 현황

- 1991년에 30년 만에 부활해 실시된 ‘지방선거’와「지방교육자치에관한법률」제정 이후 지방자치시대가 확대되어 왔음.
- 문재인 정부는 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권을 보장하는 ‘지방분권 공화국’을 청사진으로 제시하면서 이를 실현하기 위해「중앙행정권한및사무등의지방일괄이양을위한물가안정에관한법률등66개법률일부개정을위한법률안(지방이양일괄법)」국회 제출(18.10.26), 재정분권 추진방안 발표(18.10.30) 등 지방분권에 속도를 내고 있음.
- 교육 분야에 있어서도 교육부와 시·도교육감협의회는 지난 해 8월, ‘교육자치정책협의회’를 구성해「교육자치 및 학교자율화 추진 계획(2017.8.27)」, 교육자치 정책 로드맵(2017.12.12.)을 발표했다.
- 또 법적 근거가 모호한 규제적 지침을 원칙적으로 폐지하고, 시·도교육청의 자율성 강화를 위한 법령 정비 방안 마련 추진과 국가교육위원회 설치 및 유·초·중등교육지방 이양과 연계하여 교육부 기능 개편도 고려하고 있음.
- 시·도교육감협의회는 올해 두 차례에 걸쳐「유·초·중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」을 학교현장에 보내 의견수렴을 하였고, 시·도교육청 자체평가 또는 평가지표 개발의 자율성 주장을 담은「시·도교육청 평가제도 개선안」을 마련 중임.
- 이 가운데「교육 분권 및 지방교육 자치발전 지원 사업」의 일환으로 한국교육개발원이 주관해 1차 포럼(‘교육 분야 지방분권 추진을 위한 법령정비 방안 모색’, 2018. 7.10(화), 국회입법조사처 대회의실), 2차 포럼(‘교육 분야 지방분권 추진을 위한 관련 법률의 일괄 정비 방안 모색’, 2018. 9.4(화), 우송대학교 솔브릿지국제경영대학 4층 강당) 개최를 통해「교육의 지방분권 추진에 관한 법률」 및 일괄 이양 7개 대상법률(「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「장애인 등에 관한 특수교육법」, 「사립학교법」, 「교육공무원법」, 「정부조직법」)에 대해 토론했음.
- 1, 2차 포럼에서 법률 수준에서 학교자율 보장을 다루는 것이 쉽지 않다는 점은 이해하지만 시·도교육감의 권한 강화만 보일 뿐 학교단위 자율운영을 위한 입법고려는 충분하지 않았다고 생각됨.

- 1,2차 포럼은 물론 3차 포럼의 발제자 및 토론자 대부분이「교육 분권」에 대한 기대 등 긍정적인 면으로 의견 개진이 이루어진다고 생각되는 바, 토론자는 교육 분권에 대한 우려와 고려사항을 중심으로 의견을 개진하고자 함.

2. 교육 분권 추진에 대한 기대와 우려

- 중앙정부의 획일적인 지시와 통제에서 벗어나 지역의 실정과 특성을 감안한 교육정책을 수립·반영하는 교육 분권과 교육자치의 취지와 방향성에서 일정부분 공감함. 교총은 1991년 지방교육자치법 제정 과정과 2008년 학교자율화 추진계획에 적극적인 활동과 찬성을 하였음.
- 그러나 교육 분권에 대한 교육현장의 우려와 문제점은 다음과 같음.
 - ① 상당수의 국민과 학교현장은 교육 분권에 대한 이해와 공감이 부족하고 그 진행과정을 제대로 알지 못하고 있음 : ‘교육 분권이 어떻게 추진되는가?’, ‘무엇이 바뀌는가?’, ‘무엇이 좋아지는지?’
 - 교육 분권을 마련·추진하는 ‘교육자치정책협의회’ 위원을 보더라도 균형적인 구성이라 보기 어려움(위원 14명 중 교육부장관과 시·도교육감(6명), 민간위원(7명) 중 교총 추천 인 사 미 포함)
 - ‘지방분권과 교육자치의 중착점은 결국 학교’이므로 교사는 물론 교장·교감·전문직 대표 등 다양한 의견 수렴 필요
 - ② 미국과 같이 나라도 크고 연방국가도 아닌 우리나라가 지방자치에 더해 교육 분권까지 하는 것이 타당한가? 이러다 18개의 교육부가 되는 것 아닌가?(1개의 중앙정부 교육부 + 17개 시·도교육청)
 - ③ 국민의 가장 큰 관심사인 유·초·중등교육의 국가 책임 약화 우려
 - ④ 국가적 통일성이 사라지고, 교육감의 이념과 철학, 지역의 재정자립도 등에 따라 교육재정, 학력, 교육과정 등 교육정책과 교육편차가 더 벌어지지 않을까?
 - ⑤ 가뜩이나 인사권, 재정권을 가져 막강한 교육감 권한만 더 커져 결국 학교현장은 변할 것이 없을 것이라는 전망
 - ⑥ 중앙정부-지방자치단체장-교육감간 의견차와 갈등 심화의 우려
 - 가뜩이나 교육감직선제이후 교육부 및 지방자치단체장과 교육감간의 갈등과 대립으로 학교현장의 혼란이 야기 되고 국민이 걱정이 증폭되었는데 이러한 현상이 더 심해지는 것은 아닌가 하는 의구심 존재
 - ⑦ 유·초·중등교육 지방이양으로 ‘국가직인 교원의 지방직화로 이어질 것’이라는 교직사회의 우려(시·도교육감협의회 - 부교육감 임명·제청권 및 장학관·교육연구관 특별채용권한 요구) : 이상봉 제주도의회 의원(더불어 민주당)은 11월 20일 제366회 도의회 제2차 정례회

제4차 본회의에서 이석문 제주도교육감을 상대로 한 교육행정질문을 통해 “제주의 만성적인 교원 부족 문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 제주특별법 특례를 활용한 '교원 지방직화'를 공론화해야 한다는 의견 제시”해 교직사회의 큰 불만과 우려를 불러일으킴.

3. 유·초·중등교육 지방분권에 대한 종합의견

□ 헌법상 교육은 국민의 의무이자 권리인 만큼 ‘교육은 국가사무’라는 원칙하에 교육부와 시·도 교육청 사무의 배분이 이루어져야 함. 즉, 교육은 국가사무임을 ‘일괄이양법’에도 명시하고, 교육부 권한의 무조건적인 완전 이양이 아닌 유·초·중등 국가사무를 책임지고 수행하도록 교육감에게 위임함을 명시해야 함.

- 교육은 국민의 권리 보장과 국가 발전을 위해, 국가가 책임을 갖고 수행해야 할 핵심 국정 분야임.

* 국가는 헌법, 교육기본법 등 법률에 따라 교육제도 전반에 대한 책임이 있음.

(헌법 : 국민 교육권 보장, 국가의 평생교육 진흥 책임 등 규정)

- 교육예산도 국가가 교육재원을 확보·배분하도록 하고 있음도 교육이 국가사무임을 반증하는 요소임.

○ 2018년도 교육부 예산 중 지방교육재정교부금과 유아교육지원특별회계를 통한 유아 및 초·중등교육 관련 시도교육청 교부 예산은 총 53조 4,506억 원에 달함.

○ 따라서 교육예산의 국가책임이 유지되는 가운데 교육이 지방사무로 규정할 경우 교육의 국가책임약화로 시·도교육 격차, 국가직인 교원 지방직화의 빌미가 될 우려가 있음.

□ 유·초·중등 교육의 지방분권으로 교육격차 심화, 교육의 국가책임성 약화가 이루어지지 않도록 제도적 장치 마련이 필요함. 교육은 국민의 큰 관심사이고 교육현안에 대해 교육부 등 국가적 공동 대응이 필요한 사안이 매우 많은 점 고려해야 함.

- 국가는 시도 간 교육격차 및 제도의 차이를 보완하고, 다른 부처 및 정책분야와 교육 부문 간의 연계·협력을 담당해야 함.

* 유·초·중등교육 지방이양이 되더라도 시·도교육청 차원에서 해결하고 대책을 마련하기에는 한계가 큰 교육정책이 상당 수 존재함.

(예 : ○○고교 시험문제 유출 의혹 사건, 섬마을 여교사 성폭행 사건, 사립유치원 감사결과 공개 등)

□ 시도별로 재정자립도와 교육수준(달성)의 정도가 다 다른데, 유·초·중등교육이 다 이양되면 그러면 앞으로 중앙정부 차원에서 통일적 교육의 실현과 차별의 해소를 위해 어떻게 정책 추진 및 제도의 실현이 가능한 지에 대한 의문에 답이 마련돼야 함. 나아가 현행 법령 상 지방자치와 관련하여서는 일반 행정자치와 교육자치의 통합을 지향하고 있는데, 이러한 법령상의 상반된 경향의 조정에 대해서는 어떻게 할 것인지, 나아가 지방행정자치와 교육자치의 통합의 요구는 더 거세질 것으로 예상되므로 그에 대한 대응은 누가, 어떻게 할 것인지 의문임.

□ 유·초·중등 교육의 지방분권이 ‘교육감 권한 강화’로 귀결되지 않고 학교의 자율운영 강화로 이어져야 함. 또 학교장의 권한과 책임 하에 학교운영이 이루어지되, 각 주체별 권한과 책무도 함께 고려돼야 함.

- 단위학교의 자치 보장과 관련하여, 중앙정부의 많은 교육권한을 시도교육청에 이관하는 경우, 학교단위의 자치를 보장하기 위하여 어떠한 교육권한을 학교장에게 위임 내지 이관할 수 있는지 이에 대한 원칙과 기준이 마련되어야 하며, 단위 학교의 재정자립을 위해 시도교육청은 어느 정도의 재정지원을 단위학교에 할 수 있는지도 제시돼야 함.

□ 정부가 추진 중인 ‘국가교육위원회’ 제도화가 실현될 경우 국가교육위원회와 교육부, 시·도교육청, 학교간 역할과 기능에 대한 법·제도·현실적인 정비를 고려한 교육 분권이 추진돼야 함.

□ 교육 분권 추진이 궁극적으로 국가교육력 약화, 지역교육 이기주의의 원인이 되지 않아야 하며, 무엇보다 전국의 유·초·중등교원은 교원지방직화의 단초로 이어지는 것에 대해 강력히 반대하고 있음을 강조함.

* 교총 실시 교원설문조사 결과(2017.6.13.~23 초·중·고교원 2077명 참여, 신뢰수준은 95%에 표본오차는 ±2.15% 포인트) : 교원 지방직화 반대 의견 압도적
교원 지방직화 반대(87.9%), 찬성(5.8%), 잘 모르겠다(6.4%)

4. 발제내용에 대한 검토의견

□ 지방분권 추진에 관한「지방교육재정교부금법」정비 방안 관련 의견

<p><발제 내용></p> <p>① 지방교육재정교부금법 개정 방안</p> <p>㉠ 특별교부금 3%→2%로 하향 조정 또는 특별교부금의 국가시책 사업 60% 하향 조정</p> <p>㉡ 일반회계로부터의 전입금으로 충당하는 세출예산 편성시 시·도지사와 협의 조항 삭제</p> <p>㉢ 지방교육재정교부금법 개정(시도의회 권한 제약 요소 제거)-시·도교육위원회가 지방자치단체일반회계 전입금에 의하여 편성된 세출예산을 감액하고자 할 경우 미리 당해 교육행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 협의 조항</p> <p>② 지방교육재정법 제정</p>
<p><검토의견></p> <p>□ 지방교육재정과 관련하여, 교육 분권이 본격적으로 시행이 되면 더 많은 예산이 소요될 가능성이 높음. 이런 차원에서 특별교부금 비율 하향을 재차 요구하고 국가시책사업 비율 하향을 요구하는 것으로 보임.</p> <p>□ 물론 유·초·중등의 지방이양에 따라 교육부 특별교부금의 비율과 국가시책 사업의 타당성 검토는 필요하나, 교육과정, 대입제도 개편, 학제개편 검토, 학생 안전 및 지진 등 국가재난 등 전국적 통일성을 위한 필요예산이 있는 바 특별교부금 축소에 대한 고민과 검토가 요망됨.</p> <p>□ 또한, 2017년 12월에 이미 특별교부금의 규모를 기존 4%에서 3%로 줄인지 1년도 안된 상태임도 감안해야 함.</p> <p>□ 교육재정의 일반자치로부터의 규제적 요소를 개선하기 위한 △일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산 편성 시의 시도지사 협의권 삭제, △시도의회의 시도교육위원회 권한을 제약하는 요소 제거는 고려해볼 사안이나 이로 인해 일반자치와 시·도의회와의 권한 다툼과 의견 차 발생도 우려됨.</p> <p>□ 「지방교육재정법」 제정 제안에 대해서는 구체적 내용과 실효성을 제시하지 않아 그 필요성에 선뜻 동의하기 어려움. 또한 그간 교육계 밖의 교육세 폐지 움직임을 교총을 중심으로 교육계가 저지해 온 역사를 볼 때 오히려 굽어부스럼을 만드는 것은 아닌 지 우려됨.</p>

□ 우선 추진대상「지방교육자치법」개정 방안 관련 의견

<p><발제 내용></p> <ol style="list-style-type: none"> ① 현행 부교육감 1인(또는 2인)을 2인(또는 3인)으로 증원하고, 교육감의 부교육감 1인 제정권 부여 ② 교육지방분권 추진 위원회 설치 ③ 교육감 단독 또는 공동으로 교육·학예에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 신설 ④ 교육정책 및 교육 갈등 분쟁조정을 위한 교육정책 분쟁조정 제도 마련 ⑤ 교육감의 법령상 교육·학예에 관한 실효적 대표권 명시 ⑥ 교육감의 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화 ⑦ 선거연령 18세 하향
<p><검토의견></p> <ul style="list-style-type: none"> □ 제시된「지방교육자치법」개정 방안 대부분이 교육감 권한 강화에 초점을 맞춰져 있는 반면 학교자율화 보장을 위한 법률 개정 조항은 찾아보기 어려움. □ 현행 부교육감 1인(인구 800만 명 이상이고 학생 170만 명 이상인 시·도는 2인)을 부교육감 2인(인구 800만 명 이상이고 학생 170만 명 이상인 시·도는 3인)으로 늘리고 교육감 1인의 제정권을 교육감에서 부여하는 방안 에 대하여 <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교현장은 부교육감의 임명권한을 누구 갖느냐 보다 현장을 이해하고 지원해 줄 교육전문가가 부교육감이 되길 원함. ○ 일반직 고위공무원이 모두 차지하고 있는 부교육감 자리 하나를 늘려 장학관·연구관으로 보임하자는 제안은 교육 계 입장에서 반대하기는 어렵지만, 국민의 시각에서 보면 ‘위인설관’ 등 과도한 요구라는 지적이 있을 수 있음. 오히려 현행 부교육감직에 교육전문직을 임명토록 노력이 수반되어야 함. ○ 막강한 인사권을 갖고 있는 직선교육감이 부교육감의 임명권마저 가진다면 선거과정의 보은인사나 코드인사 등 인사권 남용의 수단화가 될 우려가 있음. □ ‘교육지방분권 추진 위원회 설치’에 있어 교원 단체 대표의 참여 보장 필요 □ 교육감 단독 또는 공동으로 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 신설하는 안에 대하여 <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행「지방교육자치법」제42조(교육감협의체)에 따라 이미 교육감협의체는 지방교육자치 관련 법령의 개정 등에 관한 의견을 교육부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하고, 이에 대한 교육부장관의 통보의무까지 부여 하고 있는데 교육부를 배제하고 바로 시도교육감이 단독 또는 공동으로 교육관련 법령 개정안의 입법안을 제안 하는 개정안의 입법타당성에 대해 의구심을 갖게 함. ○ 그 필요성의 논거로 발제자께서는 제주특별자치법상 부여된 제주도지사의 중앙정부에 대한 법률안 제출 요청권을 들고 있으나 이는 타 사도의 일반자치단체장에게는 부여되지 않은 오직 제주도지사에게만 특별법의 형태로 부여된 것으로서 제주특별자치도에 한하여 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유 도시를 조성하고자 하는 등 특별법의 목적하에서 제한적으로 허용된 특칙임. ○ 따라서 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안이 비록 교육에 대한 전문적 영역에 대한 부분으로 인정한다 하더라도, 이미 시도교육감이 자치조례제정권을 통하여 교육 자치에 대한 입법적 수단을 가지고 있음을 살펴볼 때, 상위법령의 개정안에 대한 의견제출 및 입법반영 청구에 대한 규정이 별도로 필요한지는 재고할 필요가 있음. □ 교육정책 및 교육 갈등 분쟁조정을 위한 교육정책 분쟁조정 제도 마련에 대하여 <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육부와 시·도교육청의 갈등 분쟁조정을 위한 분쟁조정 제도 마련은 필요함. 중앙정부와 지방자치단체간 의견 차 발생 시에도 이를 협의·조정하기 위하여 지방자치법 제168조에 의거해 국무총리 소속으로 13인 이내의 위원 으로 구성된 행정협의조정위원회를 두도록 하고 있음. ○ 그러나 동법에는 ‘행정협의조정위원회 위원 중 시·도지사가 추천하는 인사가 과반수를 이루도록 구성하여야 한다’고 되어 있지 않음. 그럼에도 ‘교육부장관과 교육감이 의견을 달리할 때 행정협의조정위원회에 교육감 협의체가 추천한 인사가 과반수를 이루도록 구성한다’라고 하는 것이 타당한지, 과도한 주장은 아닌 지 우려됨. □ 특히, 선거연령 하향은 공직선거법 개정사항으로 국회 정개특위에서 논의되어질 사안으로 지방교육자치법 개정이나 지방분권과 연계시켜 발제 내용에 포함된 것은 납득하기 어려움. 참정권 확대라는 세계적 추세와 학생들의 자기의 사 결정권·인권을 존중한다는 점에서 국가·사회적인 선거연령 하향 논의는 필요함. □ 그러나 선거연령 하향은 만18세에 해당하는 고3 학생들에게 단지 투표장에서의 선거권 부여만이 아니고, 현행 공직선거법 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) 중 ‘미성년자의 선거운동 제한 규정’이 삭제됨에 따라 학교안팎에서의 선거운동과 정치활동이 허용이 되는 문제가 발생함.

- 이에 따라 학교·교실의 정치장화 등 우려와 부작용이 예상되므로 아래와 같이 선결과제를 제시함.
- ① “선거연령 하향을 통해 고 3학생에 대한 선거권 부여뿐만 아니라 학교내외에서의 선거운동 및 정당가입 등 정치 활동도 허용할 것인지에 대한 국민의 동의 필요
 - * 학교내외에서 특정후보 및 정당 지지, 반대 의사표시도 가능
 - ② 학생의 학습권·교사의 교권 보호 및 교실의 정치·선거장화 차단을 위한 관련 법률 개정 또는 마련
 - ③ 교원의 정치활동 허용여부도 함께 연계돼야 함.
 - * 고3학생들에게는 선거권 부여는 물론 정치활동을 허용하면서 교원들은 정치기본권을 주지 않는 것은 형평성 문제 발생, 또 문재인 정부 국정과제(공무원·교사 정치참여 보장)와도 배치
 - ④ 선거법 개정에 따른 학제개편과 민법 개정, 교육법 등 관련 법령 개정도 함께 논의
 - ⑤ 선거법 위반 시 처벌 문제 등 고교생 유권자 보호 방법 등 법작·제도적 장치 마련 필요(올해 교육감 선거에 초등학교생이 교육감후보 명함을 돌리다 제지를 받음)
 - * 공직선거법 제255조(부정선거운동죄) : 규정에 위반해 선거운동을 하거나 하게 한 자 등은 3년 이하의 징역 또는 600만 원 이하의 벌금에 처한다.

5. 마치며

- 지방분권과 교육자치가 시대의 흐름이지만 의무·보통교육의 전국수준 유지를 어렵게 하고, 지역간 교육격차나 교원의 지방직화를 가져올 교육 분권이 되지 않길 바람. 무엇보다 교육에 대한 국가의 의무가 약화되거나 지방에 떠넘기는 분권, 교육감 권한만 비대화되는 교육자치가 아닌 교육부와 시·도교육청, 학교간의 권한과 책임이 균형을 갖는 기회가 되길 기대함. 끝.

토론 02

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안에 대한 토론

김용남 (한국교육개발원 부연구위원)

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안에 대한 토론

김용남 (한국교육개발원 부연구위원)

1. 들어가며

지방분권은 정치적 분권, 행정분권, 재정분권으로 나누어 볼 수 있고, 정치적 분권과 행정분권의 토대가 바로 재정분권이다. 재정분권은 재정상의 의사 결정 권한과 책임을 중앙정부와 지방정부의 분담정도를 의미하는 것으로 지방정부의 재정에 관한 자율적 재량범위(세입과 세출의 크기) 또는 자율적 결정 정도(제량의 폭)와 관련이 있다. 지방정부에 세입과 세출과 관련한 재정 권한이 광범위 하세 배분되어 있고, 그 자율적 결정 권한을 실제로 행사할 수 있는 재량적 세입 및 세출 규모가 클수록 재정분권의 수준이 높다고 할 수 있다(윤영진, 2016: 59-61).

지방교육재정교부금제도는 내국세 법정교부율을 통한 지방교육재정 규모 확대, 안정적인 교육재원의 확보, 교육재정의 공평한 배분 등의 성과와 함께 국가 재정운영의 경직성 초래, 내국세 교부율의 이론적 근거가 부족, 경기변동 등에 따른 세입 변화에 대한 대응력 한계 등이 지적되기도 한다(송기창, 2017). 교육의 지방분권 수준 제고를 위해서 교육재정의 확보제도인 동시에 배분제도인 「지방교육재정교부금법」을 검토하고 정비 방안을 제안하는 것은 매우 타당하고 의미 있는 작업이라고 판단된다.

지방분권과 관련한 지방교육재정운용의 자율성 신장은 최근의 이슈만은 아니다. 이미 2004년 「지방교육재정교부금법」이 개정되면서 기존 실제 소요에 근거한 배분이 시·도교육청의 예산편성의 지침으로 작용하게 되는 문제점을 개선하기 위하여 일정한 기준이나 표준을 활용한 기준재정수요를 산정한 바 있다.

교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안에 대하여 발표자가 제시한 내용에 대하여 대부분 동의한다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 내용을 첨언하는 것으로 토론을 시작하고자 한다.

2. 발표문에 대한 의견

발표자는 우리나라 지방교육재정제도의 근간이 되는 지방교육재정교부금법을 지방분권의 관점에서 되짚어 보고, 지방분권을 위한 지방교육재정교부금법 정비 방안을 제안하였다.

첫째, 특별교부금 2%로 하향 조정 또한 특별교부금 국가시책사업 비중을 하향 조정을 제안하였다. 특별교부금은 지방교육재정교부금의 한 종류로써 “지역간 교육의 균형 있는 발전을 도모”하면서 국가적으로 장려해야 할 사업으로 전국에 걸쳐 지원해야 할 “특별한 재정수요가 있을 때 지원하는 교육 관련 국가시책사업을 수행”하기 위한 재원으로 다소 이중적인 성격을 지닌다(김용남 외, 2017). 보통교부금과 달리 교육부에서 용도를 지정하여 지방의 균형적인 교육발전을 목적으로 교부된다. 예측할 수 없는 특별한 재정수요 등에 충당할 목적으로 계상되고 집행과 사용내용에 대한 대통령 승인 등의 통제를 받지 않으므로 예산배분의 시기성을 극복하고 적시성과 시급성을 갖는 수요에 대처가 용이하다는 장점 또한 존재한다. 특별교부금에 대한 비판은 교육부의 과도한 재량성과 자금 운용의 불투명, 보통교부금과의 중복 지원, 대응투자 요구에 따른 교육감의 예산편성권 제약 등이다. 특히나 국가시책사업을 통하여 지방교육재정교부금의 일정 비율을 분할하여 국가주도사업에 투자하도록 강제하고 있으며, 사용 용도가 지정되고 사업 종료 후 정산하고 반납도록 하여 시도교육감의 재정운용의 자율성을 침해하고 있는 것도 사실이다. 국가시책사업은 전국에 걸쳐 시행해야 할 교육사업으로서 교부대상은 모든 유·초·중등정책사업을 포괄하여 12가지 항목으로 구성되어 있다. 이는 국가시책사업이 결국 교육부에서 실시하고 있는 모든 정책사업을 포괄할 수 있다는 의미로 해석된다. 2017년 특별교부특별교부금으로 국가정책사업을 시행하면서 목적교부금을 넘어서 특별교부금이 국고보조금처럼 성격이 변질되었다(송기창(2017)는 주장도 있지만 교육관련 국가시책사업을 수행함에 있어 국고보조금을 확보하기 어려운 상황에서 어쩔 수 없는 선택일 수 있다. 선언적 의미의 교부율 하향 조정이 아닌 초·중등교육에 있어서 국가의 역할과 기능을 고려하여 적정 규모에 대한 신중한 접근이 필요하다.

둘째, 일반회계 전입금 세출예산 편성 시 시·도지사와의 협의 조항을 삭제하도록 하는 것은 이미 늦었지만 시급히 해결해야 한다. 일반회계 전입금 성격은 교부금과 동일하다. 일반회계 전입금은 시·도의 교육에 대한 책임과 동시에 국세 지방세 자원 조정의 산물이다. 기준재정수입액에 포함되는 것으로 일반회계 전입금은 시도교육청의 추가 재원이 아니다. 또한, 일반회계 전입금 규모가 크면 교부금 규모는 감소하게 된다. 일반회계 전입금 중 법정이전수입 규모가 큰 서울(35%) 등 시지역 교육청에서는 평균 전체 예산의 23%에 대하여 시장과 협의를 해야만 하도록 규정하고 있다(반면, 도지역 교육청에서는 12%이다). 일반회계 전입금에 대하여 일반자치단체와 예산협의를 해야 한다면 교부금에 대하여 예산협의를 해야 하는 것과 다를 바 없게 된다.

셋째, 시도교육위원회에서 지방자치단체 일반회계 전입금에 의해 편성된 세출예산 감액 시 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다는 규정 개정 또한 앞의 사유와 동일한 이유로 개정이 필요하다.

3. 추가 논의를 위하여

재정분권을 제고하기 위하여 동법, 동법 시행령 및 시행규칙을 추가적으로 검토해 볼 것을 제안한다.

첫째, 동법 9조 제2항 및 제3항의 내국세 및 교육세의 정산규정¹⁾ 또한 검토가 필요하다. 「지방교육재정교부금법」의 예·결산 차액 정산 규정의 취지는 지방교육재정교부금의 신장을 기하려는 것이었고, 내국세와 교육세가 증강하는 상황에서는 정산분은 지방교육재정 규모 확대에 큰 기여를 한 것도 사실이다. 하지만 경제성장률이 정체되면서 내국세 결손으로 인한 감액 정산을 2015년 이미 경험했다(2015년 교부금 예산규모가 39조 4,056억원으로 2014년 예산 40조 8,681억원보다 1조 4,625억원 감소하였다). 정부는 부족분을 충당하기 위하여 2015년 「지방재정법」을 개정하여 지방채의 발행요건에 ‘지방교육재정교부금의 정산에 따른 교부금 차액의 보전’을 추가하였다. 교부금의 감액 정산은 지방교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 법정교부율을 규정하고 있는 교부금법의 취지와 어긋나는 것으로 볼 수 있다(송기창, 2017). 감액 정산은 하지 않도록 하고, 정산분이 일정 규모 이상일 경우 이를 지방채 상환을 위한 안정화기금에 투자하도록 한다거나 재정 부족으로 투자가 정체된 교육환경시설개선에 우선적으로 투자하도록 관련 조문을 개정하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 동법 시행령 또한 시행규칙 상의 기준재정수요액 일부 측정항목의 정산규정을 재검토할 필요가 있다. 동법 시행령 제4조제1항과 제2항에서 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(별표 1)과 자체노력의 정도에 따른 재정수요액(이하 자체노력수요) 산정 측정항목·측정단위 및 산정기준(별표 2)에 대하여 규정하고 있다. 시행령에서 교육행정경비 중 지방선거경비, 학교시설비 중 사립학교 이전 건축비 부족분 지원, 유아교육비 중 유아교육비·보육료 지원(유아교육지원특별회계 신설로 2019년 말까지 정지됨) 및 시행규칙에서 명예퇴직교직원인건비와 교육환경개선비 등이 정산을 해야 하는 기준재정수요액 측정항목이다. 이는 교부금법 제5조에서 제1항에서 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이를 총액으로 교부한다는 법 취지와 맞지 않는다. 재정운용의 효율성 측면에서 정산이 필요한 항목과 그렇지 않은 항목에 대한 재검토하여 정산이 필요 없는 항목은 제외하는 것이 필요하다.

셋째, 발표자도 언급하였지만 기준재정수요액 산정기준 세분화는 교육감의 예산편성권을 침해하는 기능을 하고 있다. 기준재정수요액은 측정항목에 단위비용을 곱하여 산정한다. 측정항목의 세부 내역은 교부금법 시행령에 규정되어 있고, 단위비용은 교부금법 시행규칙에 규정되어 있다. 측정항목을 어떻게 정하느냐에 따라 기준재정수요액 산정결과는 달라질 진다. 문제는 측정항목 설정에 따라 기준재정수요액만 달라지는 것이 아니라 시·도교육청의 예산편성 행태도 달라질 수 있고, 재정운용의 자율성 정도에도 영향을 줄 수 있다(송기창, 2017: 26)는 점이다.

학교급별 교육비차이도계수를 반영한 가중학생수에서 2001년부터 경상재정수요액(가중학생수 대신 인건비·기관운영비 및 학교운영비로 구분하여 소요액을 산정)과 사업재정수요액(고등학교 이하 각급학교의 신·증축사업비, 교육환경개선사업비, 교육정보화사업비, 교육과정개편 관련 사업비

1) 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다

및 그 밖의 사업에 소요되는 경비)에 대한 실 소요경비를 산정하여 교부하였다. 2005년 사업재정 수요나 실제 소요에 근거한 산정방식이 교육청의 재정운용의 효율성과 자율성을 저해한다는 비판에 따라 기준재정수요 측정항목을 교원인건비, 교원인건비가산금, 학교신설비, 재정결합보전, 학교운영비 및 그 밖의 경비로 단순화 하였다. 학교운영비 및 기타 경비는 학교급별 교육비차이도 계수로 산출하였다. 2005-2007년의 교육비차이도에 의한 배분은 (가중) 학생수를 기준으로 하였기 때문에 소규모학교가 많은 교육청에 불리하다는 비판에 따라 2008년부터 기준재정수요 측정항목을 확대하여 시도의 다양한 수요를 반영하여 균형배분을 실현하고자 했다(송기창 외, 2018: 28). <표 3>에서 2008년 이후 기준재정수요 측정항목 수가 지속적으로 증가한 것을 확인할 수 있으며, 특히 자체노력 수요 항목이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2005년에는 기준재정수요 측정항목이 5개에 불과했으나, 2013년에는 측정항목이 19개(소항목 수 42개), 로 늘었다. 2016년에 측정항목이 12개(소항목 수 35개)로 줄었으나 2017년에 다시 측정항목이 2개 더 증가하였다. 세분화된 기준재정수요 측정항목은 이것이 교부를 위한 소요산정임에도 불구하고 교육청 예산편성의 지침으로 작용하면서 시·도교육감의 예산편성권을 침해하게 되었다.

넷째, 2008년부터 신설된 기준재정수요액 항목 중 자체노력수요에 대한 재검토가 필요하다. 자체노력 수요와 관련하여 두 가지 문제점이 있다. 첫째는 자체노력 수요로 교부하는 재원 규모가 특정되지 않아서 교육부가 자의적으로 자체노력 수요 규모를 조정할 가능성이 있다는 점이며, 다른 하나는 교육부 시책사업을 위한 자체노력까지 포함하고 있다는 점이다. 포괄적인 재정수요를 산정하는 측정항목이 아니라 특정사업을 시·도교육청이 추진하도록 요구하는 측정항목이었다. 특정사업 측정항목은 교부금의 본질에 부합하지 않는다. 2017년의 중등직업교육 비중확대 지원은 재정 관련 자체노력이라고 보기 어렵고, 교육부 국가시책사업을 강제하는 수단으로 활용될 수도 있다(송기창 외, 2017).. 시·도교육청의 자구노력을 유도하는 수단이 필요하다면 자체노력 수요 측정항목은 교육재정 확보 및 운영을 위한 자체노력으로 한정하고 일정 규모로 제한하는 규정을 마련할 필요가 있다.

4. 나가며

교육의 지방분권을 재정분권, 특히 재정운용의 자율성 확대의 관점에서 논의하였다. 재정운용의 자율성 지표로 많이 활용하는 것이 재원사용면에서 자주권, 자율권을 나타내는 재정자주도이다. 재정자주도란 당해 시·도교육청의 전체 예산규모 중 자체수입과 지방자치단체 법정전입금, 지방교육재정교부금 등 시·도교육청이 재량권을 가지고 사용할 수 있는 예산 비율을 말하는 것으로 실질적인 자주재원 능력을 측정할 수 있는 지표이다. 일반자치단체의 2016년 재정자주도가 74.2%인 것에 비하면 지방교육재정은 81.6%로 높은 수준이다. 재정분권은 재정 자율성과 재정 책임성을 포함한다. 재정분권의 또 다른 한 축은 재정 책임성이다. 재정 책임성 제고를 위한 관련 법령 개정 관련 논의가 추가되기를 희망한다.

오늘 발표와 토론이 지방분권을 향한 의미 있는 시간이 되기를 기대하며 토론을 마칩니다.

참고문헌

- 김용남 외(2017). 특별교부금 국가시책사업 및 지역교육현안 수요사업의 변동추이 분석. 한국교육개발원.
- 송기창(2017). 지방교육재정교부금제도의 회고와 전망. 교육정책연구 1(2), 1-36.
- 송기창 외(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 윤영진(2016). 새지방재정론. 대영문화사.

토론 03

도대체 무엇을 위한 ‘개정’이며 ‘정비’인가?

김용일 (한국해양대학교 교수)

도대체 무엇을 위한 '개정'이며 '정비'인가?

김용일 (한국해양대학교 교수)

1. 지방교육자치법 우선 추진 대상 개정 방안에 대하여(김성기, 이덕난)

- 교육감의 부교육감 1인 제청권 부여: 매우 절충적이고 기회주의적인 구상으로 실익과 입법 가능성이 그리 높지 않다는 판단
- 교육지방분권추진위원회 설치: '대통령 소속'으로 할 경우 지방분권법에 따른 자치분권위원회 활동 등의 "실천적 의미"에 대한 면밀한 검토가 필요
- 교육감의 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 신설: 논의 생략
- 교육정책 분쟁조정 제도: 현 지방교육자치 발전 단계에서 '중앙과 지방 간 교육정책 갈등'은 "생산적인 정책 경쟁"으로 이해될 수 있음. 이에 '예방과 합리적 해결 내지 관리' 차원의 접근은 재고될 필요가 있음. 또 준사법권을 부여하는 기구 도입은 신중을 기해야 함(← 사분위, 학폭위 경험 반추)
- 교육감의 법령상 실효적 대표권 명시: 논의 생략
- 교육감의 징계재량권 강화: 그렇게 개정할 수 있으나 실익이 크지 않다는 판단

2. 지방교육재정교부금법 정비 방안에 대하여(하봉운, 김법연)

- 지방교육재정교부금법 개정
 - 특별교부금 하향 조정: 근거가 부족해 시류에 편승한 주장이라는 느낌
 - 전입금 세출예산 편성 시 협의 조항 삭제: 그런 쪽의 변화가 필요하지만, '교육의 지방분권 추진'의 범주에서 다루어져야 할 의제인지는 의문임
 - 시·도의회 권한을 제약하는 요소 제거: 상동(← '교육분권'이라는 맥락을 벗어난 용어 등 장의 낯설음!!)
- 지방교육재정법의 제정: 내용이 소략하여 뭐라 따로 의견을 제시하기 어려움

3. 나는 이런 류의 연구가 현 시점에서 어떤 의미를 지니는지 헤아릴 길이 없다.
연구진의 솔직한 답변을 듣고 싶다.

- 관료권력의 '시선돌리기'와 '시간끌기'의 방편으로 활용되고 있다는 판단임
 - 주무 장관을 기망하려는 각종 사업과 견제장치의 일환으로 이런 행태가 축적되어 이중권력 상태로 빠지게 됨(← 김상곤 장관의 낙마와 무관치 않다는 생각임)
- 내용의 평범함 내지 진부함으로 인해 '세금 낭비'라는 인상을 강하게 줌
 - 개혁성 결여, 입법전략 부재, 연구방법상의 흠결 등을 지적받아 마땅함
 - 게다가 연구의 목적이 무엇인지에 대해서도 회의적인 생각을 떨칠 길이 없음

토론 04

지방교육자치제도 발전을 위한 관련 법률 정비 방안 모색 토론편

김형기 (전라북도교육청 사무관)

지방교육자치제도 발전을 위한 관련 법률 정비 방안 모색 토론회

김형기 (전라북도교육청 사무관)

1. 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육재정교부금법」 정비 방안에 대한 토론

가. 특별교부금 내국세 부담률(20.27%)의 현행 3% → 2%로 하향조정 또는 특별교부금 사업 중 국가시책사업비 규모 현행 60% → 50%로 하향조정하자는 주장에 대한 토론 (→법 제5조의2(특별교부금의 교부))

- 특별교부금에 대한 중앙정부의 지나친 간섭이 교육 지방분권을 크게 훼손
- (국가시책사업 수요는 폐지) 교육 지방분권을 논하는 지금, 국가가 지방교육재정 예산을 가져다 ‘국가시책사업’을 추진하도록 허용하는 것 자체가 과거 중앙집권시대로의 회귀이며, 교육부에 특별교부금 지원결정에 대한 과도한 재량권을 부여한 것
 - 시도교육청으로 하여금 중앙행정으로의 종속화가 야기될 수 있어 지방 분권을 크게 훼손
 - 지방재정을 국가가 자의적으로 사용하는 것에 대한 통제 장치 마련 필요
 - 지역교육에 대한 책무는 초·중등교육법에 의해 시도교육감에게 있음
 - ☞ 문제 중의 하나는 정부가 특별교부금 사업시행 첫해에만 사업비를 교부하고 이후부터는 시도교육청이 부담토록 하여 시도교육청의 업무가중과 재정압박요인. 일시적 학교회계직원 양산, 누리과정 갈등과 같이 향후 사업비용 부담에 있어 갈등이 야기될 소지가 큼
- (지역현안수요, 재해수요에 한정할 필요) 기본적으로는 특별교부금 자체를 없애야하나, 지역구가 있는 국회의원들의 입장을 고려한다면 단기적으로는 지역교육현안수요, 재해수요의 용도로만 한정하고, 예산규모도 2018년도 수준이하로 낮출 필요
- (절감된 예산은 대규모 택지개발지구 학교설립비에 충당) 2018년도 특별교부금 규모(1조 3,838억원)를 내국세분 교부금(46조1,270억원)의 1%인 4,613억원 수준까지 축소하게 되면 보통교부금 규모는 내국세분의 2%(9,225억원) 정도가 증가하게 되어 현재 지역 최대 현안인 택지개발지구 학교설립 재원의 160% 정도까지 확보될 수 있음
 - 학교설립비 예산규모 추정 : 1조 5,659억원(2018년) → 2조 4,884억원(2020년) : 9,225억원↑

가-1. (토론자 제안) 지방교육재정의 배분과 관련, 특별교부금에 대한 중앙정부의 지나친 간섭을 제한할 필요가 있으므로 교부금법 제3조(교부금의 종류와 재원) 제2항, 제5조의2(특별교부금의 교부) 제1항을 다음과 같이 개정할 것을 요청한다.

☞ 제3조(교부금의 종류와 재원) ②보통교부금의 재원은 제2항 제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 99를 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항 제1호에 따른 금액의 100분의 1로 한다.

☞ 제5조의2(특별교부금의 교부) 제1항을 전부 삭제하고 다음과 같이 전부 개정한다.

①교육부 장관은 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있거나, 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인해 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때, 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때는 내국세분 교부금 재원의 100분의 1의 범위 내에서 특별교부금을 교부한다.

가-2 (토론자 제안). (우수한 지방자치단체의 선정 기준 및 선정방법) 중앙정부에의 연속을 방지하고 지방분권을 이루려면, 우수한 성과를 거둔 우수 지방자치단체에 대한 특별교부금 교부 근거를 삭제해야함

※ 교부금법 제5조의2(특별교부금의 교부) 제6항을 삭제할 것을 요청한다.

- (우수 지자체 선정의 자의성) **다양화가 강조되는 지방분권시대, ‘우수’하다는 판단근거는 누구를 기준으로 할 것인가?** 경우에 따라 중앙의 교육정책 논리를 시도교육청에 강요하는 수단으로 전락하고, 지방재정 분권을 크게 손상시킬 우려.

※ 단기적으로 꼭 지원하겠다는 항목이 있다면, 측정항목 명칭과 교부기준, 교부금액을 법률로 정해서 기준에 도달했을 때 교부가 가능케 하는 방안을 검토하거나, 시도교육감협의회 과반수 사전 동의를 전제로 한시적으로 허용하는 방안이 있음

나. 일반회계로부터의 (법정)전입금으로 충당되는 세출예산 편성시 미리 시도지사와 협의조항 삭제 주장에 대한 토론 (법 제11조(지방자치단체의 부담) 제6항) : “적극 찬성함”

다. 시도의회 의 권한을 제약하는 요소(지자체 일반회계 (법정)전입금에 의해 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 시도교육감, 시도지사와 협의해야 한다는 규정) 제거 주장에 대한 토론(법 제11조(지방자치단체의 부담) 제7항) : “제7항 전체를 삭제할 것을 요청”

라. (토론자 제안 ①) 지방교육재정(보통)교부금의 성격을 명확히 하여 지방재정 분권을 강화하려면 보통교부금의 성격에 대한 명문규정을 담을 필요가 있음

☞ 법 제5조(보통교부금의 교부) 제3항을 다음과 같이 신설할 것을 요청한다.

③ 제1항과 제2항에 의해 총액으로 교부된 보통교부금에 대해서는 지방분권에 입각한 재정운용의 자율성이 최대한 보장되도록 하여야 하고, 법률에 구체적 항목 등을 명시하지 않고는 별도 정산하지 않는다.

마. (토론자 제안 ③) 교육부가 시도별 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 지방교육재정(보통)교부금으로 교부하면서, ‘기준재정 수요액’ 산정시, 모든 산정기준의 검토 및 결정을 중앙정부의 일방적 권한으로 하고 있어 시도교육감이 참여할 수 있는 기회가 전혀 없으므로 지방교육 분권 취지에 맞지 않음. 향후 시도별 기준재정수요액 산정을 위한 측정항목과 측정단위 설정에 대해 시도교육감이 참여할 수 있도록 개편할 필요

☞ 법 제6조(기준재정수요액) 제2항을 다음과 같이 개정할 것을 요청한다.

② 측정항목과 측정단위는 교육부 장관이 시도교육감협의체와 협의하여 대통령령으로 정한다.

바. (토론자 제안 ②) 기준재정수요액 산정기준인 ‘측정항목’은 시도교육청에 대한 재정평가 수단으로 사용되어 중앙행정에의 연속을 부추길 수 있고 정부의 강력한 감독을 받게 될 여지를 남겨 주는 것으로 측정항목을 최소화하고 시도교육청 재정평가에 활용하지 못하도록 명문화할 필요

☞ 법 제6조(기준재정수요액) 제3항을 다음과 같이 신설할 것을 요청한다.

③ 기준재정수요액 측정항목수는 최소화해야 하며, 이를 지방자치단체 재정평가 수단으로 사용하는 등 지방 분권에 역행하는 방향으로 운영하지 않아야 한다.

사. (토론자 제안 ②) 지방교육재정 부담 주체의 불명확성을 제거할 필요가 있음. 대통령 공약사항으로 추진된 누리과정에 막대한 예산이 소요되는 문제로 정부와 시도교육감간 첨예하게 대립되는 갈등이 발생한 적이 있으나, 정부는 지방재정법 제21조(부담금과 교부금) 제2항에서 규정된 ‘국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.’는 규정에도 불구하고 정부는 그 사업비를 지방교육재정교부금에 포함해서 교부한 것이니 시도교육청 세출예산에도 추가 반영할 것을 강변하고 있어 시도교육청의 재정부담을 가중시키고 있으므로 교부금법상 이를 예방할 수 있는 항목을 별도로 신설할 필요

☞ 법 제6조(기준재정수요액) 제4항을 다음과 같이 신설할 것을 요청한다.

④ 대통령 공약사업을 기준재정수요액의 측정항목에 반영하는 경우에는 다른 비목을 감액하거나 손상시키지 않아야 하며, 국가수준에서의 지방교육재정교부금 총 재원 규모의 추가 확보를 통해서 국가가 재정을 부담함으로써 지방분권이 보장될 수 있도록 하여야 한다.

2. 교육의 지방분권 추진에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 개정 방안에 대한 토론회

가. 부교육감 임명제도 개선 : 토론자의 추가 견해를 밝힘

- 지방교육자치 강화를 위해 시도교육청으로 권한이양이 추진되고 있는 상황에서 교육감이 부교육감을 임명 추천권만 갖는 것은 지방교육자치의 침해소지가 큼
 - 교육감과 부교육감이 마찰을 일으켰을 때, 교육(행정)현장에 막대한 혼란을 초래했음
- (교육감에게 임명 제청권 부여) 시도지사에게 부단체장(행정부지사) 임명제청권을 주는 것처럼 시도교육감에게도 부단체장 추천권이 아닌 임명 제청권을 주는 것은 당연함(법률 제30조 제2항 개정 필요)
- (교육감 직접 임명권 부여 필요) <지방자치법 전부개정안> 발표(10.31)에서 시도부단체장 1명을 필요시 조례를 통해 자율적으로 둘 수 있게 한 것처럼, 지방교육자치법에서도 부교육감 1명을 추가 증원하고 교육감이 직접 임명할 수 있도록 해야 함

나. 교육지방분권 추진 위원회 설치 관련 : 토론자의 추가 견해를 밝힘

- (사무배분의 원칙과 기준의 법제화 필요) 발제자들께서는 교육부 장관과 시도교육감협의회장이 공동위원장이인 <교육지방분권 추진위원회>를 설치하여 지방분권을 체계적이고 지속가능하게 추진할 필요가 있다고 까지만 제안하셨는데, 토론자는 교육부와 시도교육감간의 <사무배분의 원칙>은 물론, <사무배분의 기준>까지 함께 법률에 담아야만 향후 상호간의 갈등과 분쟁을 최소화할 수 있다고 봄
- (사무배분의 기본 원칙) 사무배분의 원칙으로는 앞서 박경미 의원안을 참고해 봤는데, 너무 모호해서 보다 구체적인 열거가 필요함. 지방이양 사무배분은 우리 현행 헌법이 지자체 사무 권한에 관해 포괄적으로 규정하는 <전권한성의 원칙>과 <보충성의 원칙>을 적용하는 것이

바람직함. 곧 시도교육감의 사무는 법률에 의해 하나하나 한정적으로 열거하는 것이 아니라 특별한 규정이 없는 경우에는 주민복지사무는 지자체(시도교육감)의 사무 및 권한으로 추정하는 것이 마땅함.

- 그러므로 ‘유초·중등교육에 관한 사무는 별도로 정하는 교육부 장관의 사무 이외에는 원칙적으로 교육감의 사무’로 한다는 기본 조항을 사무배분의 기본원칙으로 법제화하여 교육부와 시도교육감간의 갈등과 분쟁을 최소화
- (사무배분의 기준) 현행 지방교육자치법 제20조(관장사무)에 명시된 시도교육감의 사무(17개)는 삭제하는 것이 바람직함. 그 대신 앞서 설명한 것처럼 교육부장관의 사무를 지방교육자치법에 구체적으로 열거하고, 마지막에는 ‘그 밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가수준의 지원이 필요한 사무’라고 정리할 필요가 있으며, ‘그 밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가수준의 지원이 필요한 사무’에 대해서는 ‘교육부 장관과 교육감협의회와의 협의를 거쳐 처리한다.’는 규정을 추가할 필요

다. <교육학예 사무에 관한 법령 개정안 의견제출 및 입법반영> 부터 <교육감의 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화> : “토론자도 모두 적극 찬성함”

라. (토론자 별도 제안) 학교설립과 폐지에 관한 사항은 교육감의 고유권한(법 제20조)이지만, 교육부의 학교설립안 중앙투자심사로 인해 제한을 받고, 결국 지역간-사회적 갈등문제로 까지 확대되고 있으므로 학생수 감소, 인구절벽시대를 맞아 실효성을 확보할 수 있는 입법이 필요

- (인구절벽 시대를 대비한 학교설립과 폐지에 대한 주민통제 방안을 입법할 필요) 소규모학교 통폐합은 구도심, 농산어촌 거주 사회적 약자를 고사시키고 신도심의 학교신설도 어렵게 하고 있는 현재의 zero-sum식 학교통폐합이 아닌 시도교육감 책임하에 충분한 지역주민 공론화를 통해 주민이 직접 의사결정할 수 있도록 하는 입법 필요(지방 분권시대에 적합)
- 인구절벽시대에는 인구 도시집중 심화, 빈부격차 심화, 신도심 학교신설 폭증, 구도심이나 농산어촌 학교에 대한 폐교압박 심화, 지역간-사회적 갈등 심화, 주민 집단민원 폭주가 예상됨
 - ☞ 안정적인 주민복지를 확보하기 위해서는 학교설립 또는 학교폐지에 대한 시도교육감의 법률적 권한을 실질적으로 보장할 수 있게 하는 입법이 반드시 필요
 - ☞ 중앙정부 차원에서 일률적으로 통폐합 기준을 정하여 제시하는 대신에 각 지자체의 학교가 지역주민, 학부모와의 충분한 논의과정을 거쳐 자율적 조정이 가능하도록 하는 법률 마련이 필요
 - ☞ (개발지역내 학교신설사업 중투심사 면제) 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제80조 제1항 제10호에 근거한 학교배치비율에 따라 확보한 학교용지에 일정규모의 공동주택 분양이 확정되어 학교를 신설하는 경우에는 중앙투자심사를 면제하는 규정을 신설할 필요, 또는 학교신설에 의한 학생배치시설은 중앙투자심사를 면제할 수 있도록 입법할 필요

※ 교육자치법을 보강하거나 지방교육재정법 제정을 검토

토론 05

「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정안에 대하여

황호영 (국가교육회의 교육비전특별위원회 위원
(사)새로운학교네트워크 이사장)

「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정안에 대하여

황호영 (국가교육회의 교육비전특별위원회 위원, (사)새로운학교네트워크 이사장)

1. 배경으로 제시한 두 가지 원칙(일괄법안 제정 이전의 지방분권 추진을 위한 개별 법률 개정 추진 필요, 단기간에 합의 가능성이 있는 지방분권 사항에 대한 우선 입법 추진)에 적극 동의함.

- 교육자치와 분권의 시대를 열기위해 국가교육위원회를 설치하고, 유초중등교육에 관한 교육부의 권한을 시도교육청과 단위학교로 이양하겠다는 문재인정부의 정책 방향에 따른다면 국가교육위원회의 설립과 맞물리게 「지방교육자치에 관한 법률」 등을 일괄법안 제정을 통해 전면 개정하는 것이 이치에 합당하다고 볼 수 있음.
- 그러나 전면 개정만을 기다리며 당장 개정이 가능한 법률안의 개정조치 미루는 것은 교육자치와 분권의 시대에 합당한 자세가 아님. 일괄법안 제정은 국가교육위원회 설립 이후에 하더라도 긴급한 개별 법령은 발 빠르게 개정하는 것이 필요함.

2. 각 개정 방안에 대하여

- 교육감의 부교육감 1인 제청권 부여
 - “부교육감 정원을 2명(예외: 3명)으로 증원하고, 그 중 1명은 해당 교육감이 지방공무원으로 임명하도록”하는 법률 개정을 추진할 필요가 있다는 의견에 동의함. 단, 시·도의 부시장·부지사의 경우 시·도지사의 제청으로 한다는 점을 고려하여, 기존 1명의 부교육감도 해당 교육감의 제청으로 대통령이 임명함이 적절하다고 볼 수 있음.
 - 아울러 현재 지방자치법 전면개정안이 발표된 상황, 이에 따르면 실질적 자치권 확대를 위해 부단체장, 시도 부단체장 직위 설치의 자율성을 강화하고 있음. 지방자치법 전면개정안의 입법 추이를 보면서 필요시 조례에 의해 부교육감 1명을 자율적으로 둘 수 있는 법 개정을 추진할 필요가 있음.

○ 교육지방분권 추진 위원회 설치

- “교육부는 시·도교육감협의체와 협력하여 「지방교육자치법」에 대통령 소속의 “교육지방분권 추진 위원회”를 설치하고, 교육의 지방분권을 보다 체계적이고 지속가능하게 추진하는 방안“을 추진할 필요가 있다는 의견에 원칙적으로 동의함. 단, 국가교육위원회 입법이 조기에 이루어진다면 교육자치, 분권 추진과 관련한 국가교육위원회의 기능과 역할 규정 여하에 따라 검토가 필요할 것임.

○ 교육감 단독 또는 공동으로 교육·학예 사무에 관한 법령 개정안 의견 제출 및 입법반영 신설

- “교육의 지방분권을 효과적으로 추진하기 위해서는 교육 및 학예에 관한 사항에 대하여 시·도교육감에게 중앙정부에 대한 법률안 제출 요청권을 부여하도록 「지방교육자치법」을 개정하는 방안”을 검토할 필요가 있다는 의견에 전적으로 동의함. 단, 구체안에 대해서는 국가교육위원회의 설립과 연계하여 검토할 필요가 있음.

○ 교육정책 및 교육갈등 분쟁조정을 위한 교육정책 분쟁조정 제도 마련

- “교육부와 시·도교육청 간의 갈등 등 교육정책 및 교육갈등 분쟁을 조정하기 위하여 교육분쟁조정기구를 마련하고 이에 관한 연구를 효과적으로 수행하기 위한 분쟁조정 제도를 마련”할 필요가 있다는 의견에 동의함. 단, 국가교육위원회의 기능과 역할 규정과 연계하여 검토해야 할 필요가 있음.

○ 교육감의 법령상 교육·학예에 관한 실효적 대표권 명시

- “교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무 및 이로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.”로 교육감의 총괄대표권을 명확히 하는 방안에 전적으로 동의함.

○ 교육감의 소속 공무원에 대한 징계재량권 강화

- “교육감의 소속 교육공무원의 징계에 관한 사무, 징계의결요구 신청사무, 교육부장관의 교육감에 대한 감사권의 행사, 직무이행명령 등은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이라는 지방교육자치의 본질과 직결되는 문제이므로, 궁극적으로는 지방교육자치에 관한 법률의 개정을 통해 입법적으로 해결되어야 할 것.”이나, “입법적인 보완이 이루어지기 전이라도, 오늘날 지방교육자치의 특수성과 그 보장의 필요성을 인정한다면 현행 법령의 해석과 적용을 통해 지방교육자치의 활성화를 도모할 수 있을 것”. “교육감의 소속교육공무원에 대한 징계사무는 자치사무라고 해석되어야 함. 중앙정부의 교육감에 대한 시정명령, 직무이행명령, 감사권 등의 발동은 보다 엄격한 해석기준이 적용되어야 함”이라는 의견에 전적으로 동의함.

3. 18세 청소년의 교육감 선거 참여 보장

- “지방교육자치법이 아니라 선거법에서 다를 사항이지만 18세 청소년의 교육감 선거 참여 보장에 대해서도 적극적으로 고려할 필요가 있다”는 제언에 전적으로 동의함. ‘교육감 선거에서는 일반 선거와는 달리 15세 이상 청소년의 선거 참여를 보장해야 한다’는 주장이 있을 정도로 교육감 선거에서 교육주권자로서의 청소년의 선거 참여 보장 문제가 그동안 당사자인 청소년은 물론 다양한 교육관계자들에 의해 적극적으로 요구되어 왔음.
- “18세 청소년의 교육감 선거 참여 보장’은 그간의 요구에 대한 최소한의 답이라 할 수 있음. 제언에서 밝히듯, 학력수준, 민주시민교육의 측면, 타영역 법률과의 형평성, 국제적 추세, 그 어떤 것을 보더라도 18세 청소년의 선거권 보장을 시급히 추진하는 것이 타당함.

4. 제언

- 교육부와 시도교육감협의회가 머리를 맞대고 보다 속도를 내어 폭넓은 제반 법령의 개정을 추진해야 함. 그럼으로써 교육자치와 분권의 시대가 왔음을 교육주체들과 시민들에게 실감케 하면서 교육자치와 분권의 시대를 여는 주체를 결집하고, 추진 동력을 강화할 수 있을 것임. 현재의 경색 상황이 지속된다면 교육자치와 분권 논의가 “그들만의 잔치”에 그치고, 국민적 관심에서 멀어지게 될 것임. 국가교육위원회 설립을 중심 지점으로 하여 교육부와 시도교육감협의회가 협력함으로써 광범한 교육주체와 시민의 참여를 통해 교육자치와 분권의 시대를 힘차게 열어가기를 기대함.
- “교육자치와 분권의 시대”의 본질은 국민의 교육주권을 온전하게 보장하는 것임. 따라서 미래 교육에 대한 국민적 합의를 이끌어내고 교육개혁의 청사진을 그리고, 지속적 교육개혁을 가능케 할 교육거버넌스 체제를 구축하는 것이 현재의 핵심 과제라고 생각함. 이를 위한 다양한 교육주체와 광범한 국민의 참여를 이끌어낼 수 있는 방안을 강구하는 것이 시급함. “법령의 개정” 문제에 깔려있는 국민의 교육주권의 문제를 제대로 드러내어 개방적, 전면적, 다양한 논의 방식을 마련하여, 교육주체와 국민의 참여를 보장하는 방안을 지금부터라도 관계 기관에서 교육시민사회 단체들과 함께 구상하여 마련하기 바람.

CRM 2018-184

교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제3차 포럼

발 행 2018년 11월
발 행 인 원장 반상진
발 행 처 한국교육개발원
주 소 충청북도 진천군 덕산면 교학로 7 (27873)
전화: (043) 5309-114
FAX: (043) 5309-819
<http://www.kedi.re.kr>
등록번호 1973년 6월 13일, 제16-35호
인 쇄 처 ㈜경성문화사
전 화 044-864-5577

본 내용의 무단 복제를 금함

