



---

◆시·도교육청 차원의 교육정책 개발 및 조정과  
교육행정의 과제

발표자 : 성병창(부산교대)

토론자 : 정재훈(충북대한국지방교육연구소)

차상철(전북교육정책연구소)

---

◀ 3 주제 ▶



2014년 한국교육행정학회 제171차 추계학술대회

교육정책 환경 변화에 따른 교육행정의 과제



● 발표 ① ●

## 시·도교육청 차원의 교육정책 개발 및 조정

성 병 창(부산교육대학교)

### I. 문제의 제기

국가수준에서의 교육 정책은 보편적인 교육 가치를 중시하고, 이를 바탕으로 기본적으로 일반적인 교육정책 구안을 통해 균형적인 국가발전을 도모하고자 하는 입장을 지니고 있다. 이에 반해 지역수준에서의 교육정책은 지역의 특수성과 차별성을 가지면서 지역주민의 교육적 요구를 적절하게 반영하여 지역교육발전을 도모하고자 하는 입장을 지닌다. 이러한 지역수준에서의 교육정책이 보다 원활하고 효과적으로 이루어지도록 하기 위한 제도가 바로 지방교육자치제도라고 할 수 있다. 그래서 대부분의 나라에서 교육발전을 위한 핵심적 교육제도로써 지방교육자치제도를 시행하고 있다.

우리나라 지방교육자치제도는 1949년 ‘교육법’이 제정·공포되고, 이에 따른 ‘교육법시행령’이 1952년에 제정·공포되면서부터 시작되었다. 그 당시 기초단위의 교육자치제가 시작되었으나 1961년부터 지방교육자치제도가 전면적으로 휴면기를 갖게 된다. 약 30년간 실질적인 지방교육자치를 시행해오지 못하다가 1991년에 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정·공포되면서부터 어느 정도 지방교육자치제의 모습을 갖추게 되었다. 그 후 지방교육자치는 계속적으로 이념과 정치적 성향 등이 다른 제도 추구자들 간에 갈등이 있어왔고, 이러한 갈등에 따라 여러 차례 제도적 변화를 겪게 된다. 이러한 변화를 통해 우여곡절 끝에 나타난 현행 제도의 기본 형태는 2006년 12월에 전면 개정된 지방교육자치에 관한 법률에 기초한다. 그리고 그 법률에 기본을 두고 2010년 6월 2일에 전국동시 지방선거에서 전국적으로 일제히 모든 지역의 교육감과 교육의원을 직접선거를 통해 선출하게 된다. 소위 말하는 민선1기의 교육감 시대가 열렸던 것이다. 물론 임기가 만료된 교육감에 대한 직접선거가 일부 지역에서 실시된 바 있지만, 전국 모든 지역이 일제히 교육감에 대한 직접선거가 이루어졌던 것은 역사적으로 처음 있는 일이었다. 그래서 2010년을 본격적인 민선교육감 시대라는 의미에서 ‘교육자치의 원년’이라고 말하기도 한다.

## ◀ 주제발표 ③ ▶

민선1기 교육감 시기에 여러 가지로 중앙정부인 교육부(그 당시에는 교육과학기술부이지만 편의상 교육부로 통일하여 아래에 사용하고자 한다)와 충돌을 하게 된다. 지역주민의 대표성을 지닌 교육감의 교육정책들에 대해 교육부가 상위교육법에의 위배 또는 교육현장 혼란 등의 여러 이유로 제동을 걸게 된다. 특히, 서울, 경기, 강원, 전남, 전북, 광주의 6개 지역의 교육감을 진보진영이라고 명하고, 이들의 교육정책과 대립각을 세우게 된다. 대표적으로 학생인권조례, 교육감의 학칙인가권 폐지, 시국참여교원의 징계와 직무이행명령, 자율형사립고 지정 취소 등이다. 서울의 경우를 예로 들어 간단하게 살펴보면, 서울시 교육청의 학생인권조례의 공포(2012.1.26)에 대해 교육부는 조례무효확인소송 및 변경 요청을 하였고, 서울시교육청은 이를 무시하고 1월 30일에 단위학교에 학칙개정지사를 내렸다. 이에 대해 교육부는 다시 1월 30일에 시정명령을 내렸고, 이에 대해 서울시 교육청은 대법원에 "정지처분 취소소송"을 청구하였다. 이러한 단순한 과정이 교육에서 중앙정부와 지방정부의 권한관계에 대한 합리적 논의과정으로 보기 보다는 힘겨루기(?)의 과정으로 비추어졌고, 심지어 보수와 진보진영의 논리 및 권력 다툼으로까지 번지게 되었다. 그리고 교육계에서도 잠복(?)되어있었던 이념 갈등을 유발하는 상황으로 이르게 된다. 이러한 갈등에는 여러 이유가 있을 수 있지만 중요한 것 중 하나는 중앙정부와 지방정부의 권한관계가 명확하게 규정되어오지 못했다는 것이다. 이에 대해 임현(2012, 331)은 갈등의 주된 원인을 현행 법령에 문제가 있다면서 다음과 같이 제시하고 있다.

현행의 법령은 실질적 의미에서 지방교육자치 실현하기에는 매우 소극적인 입법 태도를 취하고 있다고 평가할 수 있다. 무엇보다 교육사무의 상당부분이 중앙에 의해 주도적으로 수행되도록 권한이 인정되고 있으며, 이는 지방교육행정과의 갈등의 주된 원인이 되고 있다.

이러한 갈등을 해결하기 위해서는 임현(2012)은 교육사무에 대한 국가와 지방의 기능을 새로이 재정립하고, 중앙에 의해 기획되어야 하는 사무가 아니라면 대폭적인 권한의 지방 이양이 필요하다고 말한다. 그러나 법률적 권한관계에 대한 해결 없이 2014년에 교육의원 제도가 일몰제로 없어지면서 교육에서는 교육감만을 직접선거로 선출하는 전국적으로 교육감 민선2기의 시대를 맞이하게 된다. 교육감 민선2기는 1기의 시대보다 소위 진보진영이라 불리는 교육감이 17중에서 13곳을 차지하게 된다. 이러한 현상은 교육에서 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 이전보다 더욱 증폭되어질 것으로 예견된다. 국가의 총체적 발전을 위해서는 중앙정부와 지방정부의 교육협력은 더욱 강화되어야 할 것이다. 중앙정부와 지방정부 간에 어느 정도 권한과 기능의 재정립을 통해 사전에 갈등 요소를 막고, 동반자적 관계의 협력 모델을 구축하여야 할 것이다.

1980년 이후부터 대부분의 OECD국가들이 지방분권 개혁이 확대되고 있다. 지방, 학교,

학생의 요구에 부응하기 위해서는 지방교육행정의 최고 책임자인 교육감의 역할과 책임이 중요하다는 인식을 갖고 그 권한을 확대해나가고 있는 실정이다. 지방분권, 지방교육자치가 확대됨에 따라 종래와 같이 중앙정부의 관료적 통제는 한계를 가질 수 밖에 없다. 공교육 제도 운영에 있어 중앙정부와 교육감, 그리고 시도지사의 권한, 역할, 책임 범위 등이 보다 명료하게 설정될 필요가 있다. 특히 교육감은 국가의 교육정책을 지방에 실행하는 위계적 상하관계의 단순한 하급자로서가 아니라 중앙정부와 대등한 입장에서 지방의 특성과 요구에 맞게 교육정책을 개발, 실행해야하는 위치에 있다(박상완, 2013). 지역의 교육발전을 위해서는 지역의 특수성이 반영된 교육이 이루어져야 하고, 이를 위해서는 지역실정에 부합하는 다양하고 특색 있는 교육정책의 개발이 시도교육청의 주도로 수행될 때에 실질적 효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 한국교원단체총연합회(2012.11.2) 교육정책연구소의 조사에 의하면, 교원들은 교육감의 가장 중요한 자질로 '교육정책 조정과 추진 능력'을 제시하였다. 즉, 실질적 지방교육자치제도가 되기 위해서는 시도교육청 수준에서 교육감은 지역의 교육정책 개발과 조정의 역량이 보다 강화되어질 수밖에 없다는 것이다.

이러한 맥락에 근거해서 본 글의 목적은 시도교육청 수준에서 어떤 교육정책을 개발하고 어떤 식으로 조정할 필요가 있는 가를 살펴보고자 한다. 여기에서는 먼저 시도교육청 수준에서 어떤 내용을 주로 정책개발하고 있으며, 이러한 정책개발들을 어떤 방식으로 조정할 수 있는 지를 살펴보고자 한다. 다음으로 시도교육청 수준에서 성공적으로 정책개발과 조정을 하기 위해서 요구되는 기반 환경을 살펴보고자 한다. 이 글은 어떤 학설이나 논지를 제시하고자 하는 입장이 아니고 나름의 경험에 비추어 주장과 자료들을 정리하여 제시하고자 하는 입장이다.

## II. 시도교육청 차원의 정책 개발

정책개발은 대체적으로 정책분석과 본질적으로 유사하지만, 다루는 범위가 정책분석보다 더 포괄적이며, 주요활동으로는 목표설정, 자원할당, 효과성 평가를 포함한다. 목표설정은 정책을 수립하고 집행함으로써 달성하려고 하는 바람직한 최종 상태를 말하고, 자원할당은 목표달성의 방법과 관련된 활동들이 포함되며, 효과성 평가는 정책사업의 집행상황에 대한 끊임없는 평가가 요구되는 활동이다(이종렬, 1984). 이러한 점에서 시도교육청의 정책개발의 모습들은 주로 정책실행계획서 등에 나타난다. 최근에 교육감들이 새롭게 취임하게 됨에 따라 인수위원회의 보고서들이 발간되었다. 이러한 보고서는 각 시도교육청의 정책개발을 파악하는 데에 유용한 자료가 된다. 또한 교육감의 취임사 등을 통해 정책목표와 주요

● 주제발표③ ●

사업들을 파악할 수 있다는 점에서 정책개발의 형태 파악이 가능할 것이다. 이러한 점에서 먼저 시도교육청 교육감의 핵심공약 및 정책을 비교하여 살펴보고, 부산교육청을 중심으로 구체적으로 개발된 교육정책들을 살펴보고자 한다.

## 1. 시도교육청 정책 비교 분석

시도교육청 핵심 정책의 비교를 요약하여 표로 제시하면 다음의 <표 II-1>과 같다 (<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=talley1128&logNo=220021298282>). 이 자료에서 핵심공약 및 정책은 당선되었을 당시에 제시한 것들이다. 인수위과정을 거쳐 핵심공약 등이 변화된 경우가 있다. 파악이 가능하였던 경남과 제주를 변경하여 제시하였다. 그 외의 시도교육청의 경우에는 기존 자료에 근거해서 제시하였다. 이의 이유는 모든 시도교육청의 인수위원회 백서와 시도교육청 홈페이지에서 그 내용을 파악하기 어려웠기 때문이다. 정책비전의 부분은 인수위원회 백서와 교육청 홈페이지의 자료를 활용하였다.

<표 II-1> 시도교육청 정책 비전과 핵심 정책 비교

지역(성향)	정책 비전	핵심공약 및 정책	당선소감
서울(진보)	모두가 행복한 혁신미래교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교 확대</li> <li>· 자율형사립고 폐지</li> <li>· 무상 유아교육</li> <li>· 학생인권조례 정착</li> <li>· 민주시민교육 확대</li> </ul>	1기 진보교육감 때 시행된 혁신교육을 계승하겠다. 자율형 사립고 재지정평가 근본적 재검토하고 일반고 전성시대 열겠다.
경기(진보)	단 한명도 포기하지 않는 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 체험학습 무상화</li> <li>· '입시학원 일요 휴무제' 실시</li> <li>· 혁신학교 확대</li> <li>· 시간선택제 교사 도입 거부</li> <li>· 고교 성적 균등 선발제</li> </ul>	혁신교육은 새로운 희망, 경기도민이 열망하는 혁신학교에 대한 기대와 희망, 꿈을 이어나가겠다.
인천(진보)	모두가 행복한 인천교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교 수업료 면제</li> <li>· 중학교 무상급식 실시</li> <li>· 혁신학교 추진</li> <li>· 지필시험 단계적 폐지</li> <li>· 비정규직 고용 안정</li> </ul>	평준화 강화로 일반고 전성시대를 열고, 지역특성을 살린 국제, 문화, 생태형 교육혁신지구를 운영하겠다. 중고등학교 무상교육을 앞당기겠다.

■시·도교육청 차원의 교육정책 개발 및조성과 교육행정의 과제

		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비정규직 노동자 교육공무직제 도입</li> <li>· 학교인권조례 제정</li> </ul>	
대구(보수)	꿈·희망·행복을 가꾸는 대구교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 야외학습 사전안전영향평가제 의무화</li> <li>· 마이스터고 확대, 특성화고 지원 강화</li> <li>· 자유학기제 전면 실시</li> <li>· 교권 고문변호사제 도입</li> <li>· 교육국제화특구 확대</li> </ul>	바른 품성과 행복 역량을 갖춘 인재를 육성하겠다. 선생님이 더욱 존경받는 교육문화를 정착시키겠다. 지역소득 간 교육서비스의 상향평준화 정책도 추진하겠다.
광주(진보)	함께 배우고 나누는 행복한 광주교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교 무상급식</li> <li>· 혁신학교 확대</li> <li>· 민주시민교육 확대</li> <li>· 광주시민교육위원회 운영</li> </ul>	청렴과 혁신교육, 보편적 교육복지의 소중한 가치를 지키고 이를 더욱 확대시키는 데 온 힘을 다할 것이다.
대전(보수)	행복한 학교 희망의 대전 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공립형 대안학교설립</li> <li>· 유아교육비 지원 확대</li> <li>· 교원 승진제 개선</li> <li>· 유아-초등 연계 교육</li> </ul>	교육의 내용과 방법을 혁신해 앞서가는 교육, 창의인성교육으로 대전인재를 세계인재로 육성하겠다.
울산(보수)	희망과 감동을 주는 행복 울산교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학습클리닉센터 운영</li> <li>· 전문상담교사 확대</li> <li>· 중고생 교복 무상 지급</li> <li>· 마이스터고 및 특성화고 지원 강화</li> <li>· 울산외국인학교 설립</li> </ul>	재입기간 이룬 학생 성적 향상, 청렴교육 등을 계속 유지 발전시키겠다.
세종(진보)	새로운 학교 행복한 아이들	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교 무상교육</li> <li>· 혁신학교 추진</li> <li>· 친환경 학급급식지원센터 설립</li> <li>· 교복공영제 운영</li> <li>· 기숙형 캠퍼스 고등학교 설립</li> </ul>	전국 첫 기숙형 캠퍼스 고등학교와 세종형 혁신학교로 세종시를 세종교육특별시로 만들겠다. 초등학교 저학년 학습도우미와 선생님들이 수업과 생활지도에 전념할 수 있도록 하겠다.
강원(진보)	모두를 위한 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교 무상급식</li> <li>· 고교 평준화</li> <li>· 방과후학교, 교복비 지원</li> <li>· 무상 통학버스 운행</li> <li>· 학습협력교사 배치</li> </ul>	이번 선거에서 안전한 학교, 즐거운 공부, 돈안드는 교육 등 10대 약속 42개 정책을 공약했다. 아이들의 눈높이에 맞는 교육감이 되겠다.
충북(진보)	함께 행복한 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교 추진</li> <li>· 고입선발고사, 일제고사, 0교시 폐지</li> <li>· 시간선택제 교사 도입 반대</li> <li>· 교복 공영제 도입</li> </ul>	고입선발고사와 같은 불필요한 시험과 0교시와 같은 억지 공부를 없애고, 공부하는 방법 등을 시대에 맞게 바꿔나가겠다.

주제발표 ③

		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교 무상급식</li> </ul>	
충남(진보)	행복한 학교 학생중심 충남교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교평준화 확대</li> <li>· 고교 무상교육</li> <li>· 무상급식 확대</li> <li>· 혁신학교 추진</li> <li>· 교직원 전원 교육감 직접 고용</li> </ul>	모든 가치의 중심을 학생들에게 놓고 일하겠다. 아이들의 밝은 미래를 위한 일이라면 진보 보수 마다하지 않겠다. 교직원과 힘을 합쳐 공교육을 정상화시키겠다.
전북(진보)	가고싶은학교 행복한 교육공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학생인권교육센터 설립</li> <li>· 학교자치조례 제정</li> <li>· 고교무상급식</li> <li>· 현장체험학습비, 교복비 지원</li> <li>· 비정규직의 교육공무직 전환 특별법 제정</li> </ul>	전북을 혁신의 바람이 불어오는 대한민국 교육미래의 고향으로 만드는 데 최선을 다하겠다.
전남(진보)	더불어 배우며 미래를 일구는 인간육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교 확대</li> <li>· 온종일 보육센터 지원</li> <li>· 일제고사 폐지</li> <li>· 친환경 건강학교 설립</li> <li>· 에듀버스 운영</li> </ul>	안전한 학교 만들기, 행복한 학교 만들기, 작은학교 희망 만들기, 친환경건강학교 만들기, 교육공동체와 함께하는 민주적 학교만들기에 최선을 다하겠다.
경북(보수)	꿈과 재능을 키워 행복을 주는 명품경 북교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자율재능학교 지정 운영</li> <li>· 기초 기본학력 정착책임제 운영</li> <li>· 스마트교육환경 조성</li> <li>· 1학생 1동아리 1운동 1악기 지도</li> </ul>	교육 안전시스템 개혁, 교직원 인사제도 개혁, 교육정책 및 교육행정 개혁, 교수 문화 및 학습문화의 개혁, 교육시설학습자료 개혁을 실행하겠다.
경남(진보)	성찰, 소통, 공감으로 학 생을 중심에 두는 새로운 경남교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경남형 혁신학교 운영</li> <li>· 행복한 책임기 문화 조성</li> <li>· 폭력없는 공감학교 만들기</li> <li>· 교사 행정업무 획기적 감축</li> </ul>	아이를 중심에 두는 교육, 학교를 교육이 가능한 공간으로 만드는 교육, 권위와 불통을 버리고 소통의 민주적 교육청을 만드는 새로운 경남교육시대를 활짝 열어 나가겠다.
제주(진보)	배려와 협력 으로 모두가 행복한 제주 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고교체제 개편</li> <li>· 제주형 자율학교 혁신</li> <li>· 평화 인권교육 강화</li> <li>· 예체능 교육활성화</li> <li>· 교육과정 중심 학교조직 재편</li> </ul>	모든 정책수립과 교육행정의 중심에 아이들의 행복을 놓겠다. 교육행정, 학교현장을 지배했던 실적문화를 과감히 손질해 교사들이 오직 교육에만 집중할 수 있도록 하겠다.

시도교육청의 교육정책 비전을 대체적으로 살펴보면, '모두', '행복', '희망'이 핵심 키워드인 것으로 파악된다. 또한 핵심정책 또는 공약을 비교하여 살펴보면, 대체적으로 진보성향으로 분류된 교육감의 경우에는 '혁신학교', '무상급식', '평준화'를 주요 정책으로 제시

하고 있는 반면에 보수성향으로 분류되는 교육감의 경우에는 '현존하고 있는 교육활동들의 개선'에 주로 초점이 맞추어져 있다고 하겠다.

전반적인 경향을 보면, 다음과 같다.

첫째, 교육복지의 범위가 확장되어가는 정책들을 제시하고 있다. 친환경무상급식의 확대나 고등학교 무상교육 실시, 저소득층에 대한 체험학습비나 교복비 지원 등의 확대 정책을 들 수 있다.

둘째, 혁신학교의 도입과 확대 정책이다. 진보성향의 교육감으로 처음 당선된 곳들은 주로 혁신학교를 도입하여 운영하는 것으로 정책을 개발하고 있으며, 진보성향으로 계속 당선된 지역들은 혁신학교의 확대 또는 일반화의 정책들을 개발하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 교직원의 인사와 관련된 정책들을 개발하고 있다. 교직원 업무경감이나 비정규직의 고용안정 정책이나 시간선택제 제도의 도입 반대 정책 등을 주로 개발하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 교육프로그램의 개발과 관련된 정책들이 상대적으로 약하게 개발되고 있다. 교수학습이나 교육과정과 연계된 교육프로그램 개발 정책들은 보수성향의 교육감에서 부분적으로 발견되고 있으며, 다른 정책들에 비해 상대적으로 비중이 낮음을 알 수 있다.

## 2. 부산교육청 정책개발 내용

부산교육청 정책개발의 내용은 크게 두 부분으로 구분하여 살펴보고자 한다. 하나는 교육청 내부에서 정책개발과 관련된 조사를 통한 결과이고, 다른 하나는 교육감직 인수위원회에서 만든 보고서 내용이다. 이 둘을 제시하는 이유는 부산교육청 전체의 정책개발을 위해서 함께 공유하여야 할 내용이고, 내부자 관점과 외부자 관점의 차이를 파악해볼 수 있기 때문이다.

### 가. 교육청 내부 정책개발 내용

교육청 내부에서 조직정원 운용의 개선을 위해서 행정관리과의 주도로 한 작업 중 한가지로 교육수요의 변화와 전망을 파악하였다. 그 주된 내용은 향후 강화되거나 신설될 것으로 예상되는 업무, 유사·중복으로 조정이 필요한 업무, 축소·폐지될 것으로 예상되는 업무를 2014년 5월 중에 28개 기관(본청 부서 8, 직속기관 3, 도서관 3, 교육지원청 국별

◀ 주제발표 ③ ▶

10, 초등학교 2, 중학교 2)의 교직원을 대상으로 설문조사를 하였다. 설문조사의 형식은 자유기술형의 방법을 사용하였다. 결과적으로 제시된 내용들은 정확한 통계적 방법에 의한 것이 아니고 특정 숫자 이상의 기준을 제시한 것이 아니라 다른 내용에 비해 비교적 많은 빈도를 보인 것들이다. 그 결과는 다음의 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 교육청 내부 정책개발 조사 내용

구분	의 건	제출기관
가. 향후 강 (확대)될 업무	인성교육, 안전교육, 교육복지(다문화, 탈북학생 지원 포함), 초등 돌봄교실, 학교폭력예방, 학교비정규직, 급식관리, 학교스포츠클럽, 학생정신건강, 환경위생(실내공기질포함), 학업중단 숙려제, 석면관리, 보건교육, 성인지·성과결산, 부산과학체험관관련업무	본청
	문화예술, 유치원업무, 자유학기제, 독서교육, 학교비정규직, 도서관서비스, 학부모교육, 평생학습, 과학체험학습	직속기관
	스마트교육, 문화예술교육, 인성교육, 안전교육, 개인정보보호, 정보공개, 정보공시, 학생정신건강, 석면관리, 환경위생, 학교비정규직, 학원·교습소 지도점검, 평생교육시설·법인관리, 사립유치원 지도감독	교육지원청 및 학교
나. 새롭게 창 출·부 각 될 업무	유치원보건위생, 유치원성교육, 응급처치(심폐소생술교육), 안전관련업무, 대안학교	본청
	스마트교육, 다문화교육, 대학진학컨설팅, 유치원·보육시설 통합, 부산과학체험관, 안전관련업무	직속기관
	유치원보건위생, 학교보건, 어린이집보건, 응급처치교육, 시간제교사운영, 안전관련업무, 학교행정업무매뉴얼관리, 행정업무 선진화	교육지원청 및 학교
다. 유사·중복 으로 조정 이 필요한 업무	다문화, 탈북 대안학교 운영부서 변경 (학교폭력근절과→유아특수복지과), 4대교육비 온라인 신청업무 부서변경 (교육재정과→유아특수복지과 또는 평생교육체육과)	본청
	스마트교육통합(정책기획관, 과학직업정보과, 연구정보원, 남부지원청, 공리마루), 각종교실제 통합, 각종시험 부서 통합, 유치원지원부서 일원화 및 통합	직속기관
	학생정서행동특성검사 부서 변경 (현 학교보건팀→학교폭력근절팀), 공립고 시설사업 본청으로 이관, 수의계약현황 등 각종 공개업무 부담해소방안 연구	교육지원청 및 학교
라. 축소·폐지 될 것 으 로 예 상 되 는 업무	수학여행, 학교시설관리(아웃소싱확대, 시설관리직렬 감축), 학교운동부(엘리트체육→동아리체육)	직속기관

### 나. 교육감직인수위원회의 정책개발 내용

교육감직인수위원회는 지방교육자치에 관한 법률과 시도교육청 조례에 의해 민선2기 교육감부터 처음 설치운영하게 되었다. 인수위원회는 교육감의 임기동안 교육정책을 개발하는 주요 활동을 하게 된다. 다음의 내용은 부산교육감직인수위원회에서 개발한 교육정책의 내용들이다.

부산교육감직 인수위원회에서 제시한 부산교육의 체계도는 다음 <그림Ⅱ-1>과 같다.



<그림 Ⅱ-1> 부산교육청의 교육정책 기본 체계

각각의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 부산교육의 비전 : 모두에게 희망을 주는 부산교육

##### (1) 배경

- 모든 학생들이 즐겁게 공부할 수 없는 현실
- 성적 경쟁 지향의 교육으로 인해 비인격적인 학교문화

## ◀ 주제발표③ ▶

- 침해된 부산교육의 업그레이드 필요

### (2) 내용

- 학생 각자가 지니고 있는 꿈과 가능성을 발현시키는 교육
- 학생들간의 상호 존중과 협동정신을 키울 수 있는 교육
- 지쳐있는 교육주체들이 다시 활력을 찾을 수 있는 교육

## 2) 3대 정책 방향

### (1) 꿈을 키우는 신나는 교육

- 즐겁게 공부하며 창의적 사고력을 함양하는 교육
- 모든 학생들이 자신의 적성과 자질을 계발하는 교육

### (2) 감성을 가꾸는 건강한 교육

- 다양한 교육적 체험을 통해 학생들의 정서적 소양을 함양하는 교육
- 모든 학생들이 전인적 인격체로 성장하는 교육

### (3) 함께 만드는 행복한 교육

- 참여와 소통의 네트워크를 통해 교육공동체를 회복하는 교육
- 학생, 교사, 학부모 만족도를 증대시키는 교육

## 3) 부산교육의 기반

### (1) 안전한 교육환경

- 재난안전 컨트롤타워 설립·운영
- 분산된 안전관련 업무의 통합 및 위기대응 시스템 구축
- 몸으로 익힐 수 있는 안전 체험교육의 주기적 실행

### (2) 청렴한 교육행정

- 계약직 공무원 임용 등을 통한 감사관실 운영의 혁신
- 내·외부 고발자 보호, '교육비리 고발센터' 설치 등 청렴 관련 제도 강화
- 구매·계약제도, 인사제도, 사립학교 운영 개선을 통해 부패 유발 요인 제거

#### 4) 중점 추진과제

##### I-1. 부산형 혁신학교 도입·운영

###### (1) 추진 배경

- 성적 위주 경쟁교육에서 벗어나 나눔과 배려를 통한 협력교육으로의 전환이 필요
- 배움의 즐거움이 넘치는 교실수업, 소통과 배려, 민주적 자치공동체, 학교구성원의 자발성과 자율성에 기초한 학교 운영 등을 철학으로 하는 부산형 혁신학교의 필요성 대두

###### (2) 추진 내용

- (목적) 교육공동체의 자발성과 민주적 소통 및 협력 중심의 학교문화 혁신
- (기본방향) 다양하고 특성화된 교육과정 운영, 교육공동체의 자율성 확대, 참여·소통의 학교문화 조성, 미래사회 핵심역량 중심 교수·학습활동 다양화 추진
- (부산형 혁신학교 주요 과제) 새로운 학교문화 조성, 교사의 전문성 신장을 위한 학습공동체 형성, 학습자 중심 교육활동(교수·학습, 평가) 개선

##### I-2. 진로·직업 체험교육 내실화

###### (1) 추진 배경

- 학생들의 꿈과 끼를 키워주는 진로·직업체험의 공간이 절대 부족함.
- 학교와 진로진학상담교사를 지원하는 진로·직업체험지원센터 설립 필요

###### (2) 추진 내용

- 진로·직업체험지원센터 권역별 설치 : 5개 교육지원청별 각 1개 신설, 부지·시설 및 운영을 지자체, 지역의 유관기관 및 산업체와 연계하여 추진
- 맞춤형 진로·직업체험 프로그램 개발
- 중장기 사업으로 부산 'Hello Job' 설립 검토

##### I-3. 일반고·특성화고 지원 강화

###### (1) 추진 배경

- 학생들의 학력편차 심화 및 학습부진학생 증가, 학교생활 부적응 학생 증가 등 일반계 고등학교 교육여건이 갈수록 악화
- 부산 경제상황에 맞는 특성화고의 산업수요 맞춤형(학과개편, 체제개편, 교과목 시수 변화) 교육과정 편성

## ◀ 주제발표 ③ ▶

### (2) 추진 내용

- 정규교육과정 정상적 운영을 위한 여건 조성
- 일반고에 대한 행·재정적 지원 확대 및 학교 여건을 반영한 탄력적 재정 운용
- 부산지역 중소기업과 특성화고 간 일자리 협약을 통한 맞춤형 인력 양성으로 실무 능력과 현장 중심의 교육 운영 강화
- 교육과정 편성을 보통교과 비율을 축소하고 전문교과 단위수 확대
- 특성화고 취업지원 인력 배치

## II-1. 인성교육 강화

### (1) 추진 배경

- 학업 스트레스, 가정의 해체, 유해환경의 노출 등으로 인해 학생들의 정신건강이 심각한 위협을 받고 있으며, 청소년 자살률과 중도 탈락률도 꾸준히 늘어나고 있음
- OECD 국가 중 학생들의 행복지수가 최하위인 우리 학생들의 행복지수를 높이기 위해서는 인성교육을 대폭 강화할 필요성이 있음

### (2) 추진 내용

- 지역 사회 자원을 활용한 정서케어시스템 구축
- 정규 수업과 방과후 학교에서의 문예체 교육 확대
- 독서교육 활성화를 통한 정서적 소양 함양

## II-2. 체험중심교육 활성화

### (1) 추진 배경

- 유치원에 숲교육과 생태유아교육을 활성화하여 유아행복교육 실현
- 초등·중학교의 체험학습과 관련된 형식적인 절차를 간소화하고, 교사와 학생이 주도적으로 계획하고 실행할 수 있는 체험중심교육 방안 모색
- 학교 내에 다양한 체험 공간을 마련함으로써 체험중심교육 활성화 필요
- 체험중심의 수학여행을 활성화하기 위한 방안 모색 필요

### (2) 추진 내용

- 유치원 숲교육을 위한 교사 연수 및 운영비 지원
- 학급별, 동아리별 체험교육 지원 방안 실행
- 체험활동을 위한 시설 설치비 및 운영비 지원

- 「소규모 테마형 수학여행 지원단」 구성 및 운영

### II-3. 소외학생 배려 확대

#### (1) 추진 배경

- 매해 4천여 명에 이르는 학업중단 학생들을 끌어안을 수 있는 학교 필요
- 장애학생, 다문화 학생들을 위한 효과적 지원 방안 필요
- 세계화 시대에 필요한 공존과 소통, 관용의 태도 함양

#### (2) 추진 내용

- 학교부적응학생(중도탈락학생, 탈학교학생 등)을 대상으로 대안적 교육과정을 운영하는 공립형 대안학교 설립
- 특수학교 및 사회복지기관 연계 계절학교 운영 확대
- 학교순회 다문화 이해교육, 다문화 교육주간 운영

### III-1. 시민참여 교육행정

#### (1) 추진 배경

- 학생, 학부모, 교원들의 부산교육 정책에 대한 자문기능 강화 필요
- 교육공동체로서 시민들의 참여와 소통의 네트워크 구축 필요
- 교육감의 공약 이행을 교육주체들과 더불어 추진할 필요

#### (2) 추진 내용

- 주민참여예산제 운영 강화
- 교육감의 공약 이행, 부산교육 정책의 개발과 현안 문제에 대해 정보를 공유하고, 합리적 대안을 마련하기 위한 개방적 소통과 논의의 장 마련

### III-2. 교육복지 확대

#### (1) 추진 배경

- 전국 17개 시도 중 10개 시도에서 중학교까지 의무급식 시행하고 있음
- ‘의무교육은 무상으로 한다’는 헌법정신 실현(헌법 제31조 3항)
- 학부모 부담 경감, 소외계층 지원 강화를 위한 보편적 교육복지의 확대 필요

## ▶ 주제발표 ③ ▶

### (2) 추진 내용

- 2015년 중학교 1학년부터 의무급식 단계적 확대
- 급식전문가, 담당부서와 함께 의무급식 재원 마련 방안 및 운영을 협의하기 위한 T/F 팀 구성 운영
- 학교 현장에 적합한 효율적 학부모 지원 방안 마련 시행

## III-3. 교원업무시스템 개선

### (1) 추진 배경

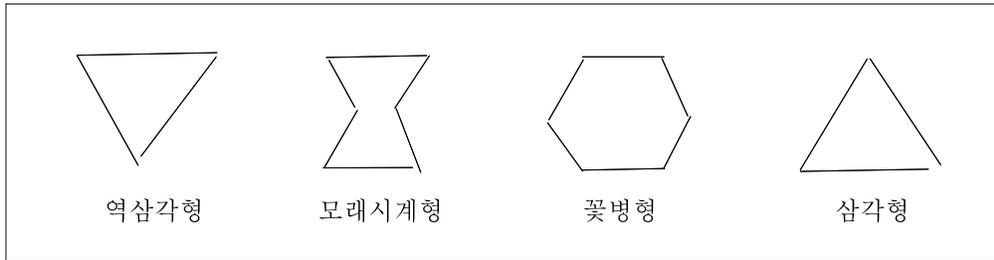
- 학교업무의 구조적 혁신(교원업무지원시스템)을 통한 교원업무 경감
- 선생님들이 공문처리 및 잡무에서 벗어나서 수업과 생활지도에만 전념할 수 있도록 함

### (2) 추진 내용

- 현행 주요 정책사업의 조정을 통한 교원 업무 경감
- 교육활동과 교무행정 업무를 분리하는 교원업무지원시스템을 보급하여 학교 조직 개편
- 교무행정업무 전담 인력의 단계적 확충 및 교무행정업무의 합리적 개선

## III. 시도교육청 차원의 정책조정

시도교육청 수준에서 각 시도별로 다양한 형태의 교육정책들이 개발되었음을 알 수 있다. 이러한 정책들은 집행과 실행과정에서 많은 어려움을 겪게 된다. 그 경우로는 중앙정부와의 협력관계가 유지되지 못할 경우, 지방자치단체와의 협조관계가 유지되지 못하는 경우, 그리고 지역시민들의 관심과 참여가 없는 경우 등을 들 수 있다. 첫 번째의 경우는 두 가지를 상정해볼 수 있다. 하나는 중앙정부와 지방정부의 역할분담의 명확화를 통해 정책의 조정이 가능할 것이고, 다른 하나는 주로 시도교육감협의회를 통해 시도교육청의 정책들을 공유하고 중앙정부와 협력적 또는 대립적 관계를 조정할 수 있다. 두 번째의 경우는 시도 지방자치단체장과 시도교육감 간에 교육행정협의회를 통해 상호 교육정책을 조정할 수 있다. 이와 더불어 시도의회와의 관계도 정책조정的重要 변수라 할 수 있다. 세 번째의 경우는 지역의 시민들을 교육정책 개발과 집행과정, 평가 등에 참여시키는 것으로 정책의 조정이 가능할 것이다. 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.



<그림 III-1> 교육행정기관 간의 관계 모형

### 1. 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담

과거에는 중앙-지방관계는 주로 '집권과 분권'이라는 틀에서 파악되어 왔지만 정부간의 상호의존관계가 강해지는 가운데, 조정과 통제의 메카니즘이 복잡하게 되고 '분리와 융합'의 개념이 대두되고 있다. 이는 오늘날의 정부에 있어서 행정기능을 명확하게 분리하는 것이 점점 더 어려워지고 있다는 것을 의미한다(심재승, 2013). 이러한 상황에서 명확한 역할 분담을 규정하지 않게 된다면 혼돈은 더욱 심해질 수 밖에 없고, 상대적으로 지방정부는 그 권한들이 약화되어질 수 있다.

교육행정조직을 크게 보면, 교육부-시도교육청-교육지원청의 관계로 파악해볼 수 있다. 이러한 관계를 모형으로 제시하면 <그림 III-1>과 같은 형태를 상정해볼 수 있다.

세로로 삼등분을 하면, 제일 위쪽이 교육부의 권한을 말하고, 중간 쪽이 시도교육청의 권한을 말하며, 제일 아래쪽이 교육지원청의 권한을 말한다. 역삼각형은 교육부-교육청-교육지원청의 순으로 권한이 집중되어 있는 모습이다. 이는 중앙집권형태에서 주로 나타나는 것으로 우리나라의 교육행정기관 간의 권한 관계를 나타낸다고 할 수 있다. 이와 반대의 삼각형은 교육지원청-시도교육청-교육부의 순으로 권한 집중 정도를 나타내는 모습이다. 이러한 모습은 주로 분권이 완전하게 이루어지는 형태에서 나타날 수 있는 모습이다. 모래시계형은 시도교육청의 권한이 상대적으로 가장 약한 모습이다. 마지막으로 꽃병형은 시도교육청 권한이 다른 교육행정기관에 비해 상대적으로 강한 모습이다. 각각의 형태는 상대적 장점과 단점을 지닐 수 있다. 현재의 지방교육자치제도가 현실적으로 성공적이기 위해서는 꽃병형으로 나아가야 할 것이다. 교육부와 교육지원청 보다 시도교육청의 권한이 강화되어질 수 있는 방향으로 나아가야지 실질적인 광역단위의 지방교육자치제도가 의미를 가질 것이다. 이러한 관계에서 그 권한을 재정립하는 작업이 요청된다.

정영수 등(2009)은 꽃병형에 가까운 모습으로 권한 배분을 제안하고 있다. 그들이 제안하고 있는 권한을 보면 다음과 같다.

교육부의 사무로 ① 기본 국가교육제도가 수립 및 법령 제·개정이 필요한 사항, ② 국

## ◀ 주제발표③ ▶

가 표준 또는 전국적으로 통일된 기준 설정이 필요한 사항, ③ 국가의 의무 이행에 관한 사항, ④ 학생의 보건과 안전에 관한 사항, ⑤ 지역 간 교육격차 해소 및 교육기회 형평성 확보를 위해 필요한 사항, ⑥ 국제법규 준수 또는 국제협력에 따른 정부의무 이행 사항, ⑦ 전국적 통계, 정보, 자료의 수집이 필요한 사항, ⑧ 국가 차원의 정책으로 추진되어야 할 사항, ⑨ 지방교육재정 지원 및 교육여건 확보에 관한 사항, ⑩ 교원 등 국가공무원의 정원관리에 관한 사항, ⑪ 유치중등교육의 발전을 위하여 시도가 요청하는 사항을 제안하고 있다. 이에 반해 시도교육청의 핵심 권한(기능)으로 ① 지역의 기본교육체제 수립 운영(제도, 기준, 기본방침, 절차, 요건, 원칙 등), ② 지역의 특성을 살린 교육발전 및 학교교육 지원계획의 수립과 시행, ③ 각급학교 및 기관·시설의 설립과 효과적 운영을 위한 지원, ④ 교원과 직원의 임용, 배치, 교육훈련 등 인적자원 개발 및 관리, ⑤ 학생의 권익과 복지 증진을 위한 제반 조건의 구축, ⑥ 교육예산의 적정한 편성 및 집행, ⑦ 교육여건의 확보 및 최적화를 위한 조치, ⑧ 학교의 활동에 대한 지도, 조정, 평가, 감사, ⑨ 주민들을 위한 평생교육 진흥, ⑩ 국가시책 추진에 대한 협조 및 지역교육발전을 위한 네트워크 촉진, ⑪ 주민에 대한 교육정책 바로 알리기 및 신뢰관계 형성, ⑫ 기타 법령과 조례에 의하여 규정된 권한과 의무를 제안하고 있다.

이와 같이 교육부와 시도교육청 간의 권한 관계를 명료화함으로써 불필요한 갈등을 방지하고, 교육정책의 조정 기능을 보다 강화할 수 있다는 것이다.

## 2. 교육감협의회를 통한 조정

우리나라 전국시도교육감협의회는 1991년 지방교육자체에 관한 법률이 제정되고 교육감이 선출되면서 임의기구로 운영해 오다가, 2008년 1월 법적 기구로 전환되었다. 1996년 협의회의 규약이 제정되면서 본격적인 활동이 전개되었고, 2007년 12월 21일 법정기구 전환에 따른 신 규약을 확정하고 임원을 선출하였고, 2008년 1월 25일 법정기구화 창립총회를 개최하고 설립취지문을 발표하였다. 그 기본 방향으로 '국가 교육정책을 바탕으로 우리나라 교육발전을 선도해 나가고', '학교교육의 변화와 혁신을 통해 새로운 교육을 실현하여 국민들에게 꿈과 희망을 주고자 하며', '중앙정부와 지방자치단체와의 확고한 협력과 공조체제를 구축하고 각 시도 간 정보 교환과 공동 현안에 대한 협의를 통해 지방교육의 균형 발전에 기여하고자 한다'는 것을 제시하였다. 협의회의 목적으로 "교육에 관한 시도교육청 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 교육의 발전을 도모하며 지방교육자치의 건전한 육성에 기여"하는 것이라고 하였다(이인희, 박수정, 나민주, 김용, 2009). 이러한 목적을 갖고서 사업을 제안하고 있는 데, 그 중 하나가 교육관련법규 및 기타 사항에 대해 정부 등의 기

관에 의견의 제출 사업을 제시하고 있다. 협의회의 방향과 목적 그리고 사업을 종합하여 볼 때, 시도교육청간에 공동으로 필요할 시에 정책을 개발하고 조율하여, 필요시 정책에 대해 교육부와 조정을 해나가고 하는 역할을 수행하고자 하는 것이다. 2기 민선교육감 시대는 교육감협의회의 역할이 더욱 강화될 것으로 예상된다. 그동안 시도교육감협의회 내에서 진보 교육감은 소수로 영향력이 작았다. 하지만 앞으로 다수가 되면서 그 목소리가 커질 가능성이 매우 높다. 실제 진보성향 교육감이 당선된 후에 이들은 "협의회의 위상을 높여 정부의 잘못된 정책에 대해 적극적으로 목소리를 내겠다"고 밝혔다(<http://chamstory.tistory.com/1662>). 또한 교육감의 권한과 역할이 점차 확대되고 이에 따라 교육감협의회의 역할도 증시될 것이다. 이러한 역할이 강화된 협의회는 시도교육청의 정책들 간의 조정 역할을 수행할 뿐 아니라 교육부와 정책들을 조정하는 역할을 수행하게 될 것이다. 이러한 점에서 전국교육감협의회는 시도교육청 간의 정책 조정 뿐 아니라 교육부와 정책 조정 기능을 주요하게 담당하게 될 것이다.

### 3. 지방교육행정협의회 등을 통한 정책 조정

현행 지방교육자치제 하에서 일반행정과 교육행정간의 교육협력을 위해 설치된 것이 지방교육행정협의회이다. 이는 지방교육자치제에 관한 법률 제41조에 근거하고 있다. 이 법에 근거하여 시도별로 지방교육행정협의회를 구성하여 운영하고 있다. 주로 다루어지는 심의내용들은 학교교육여건 개선, 도시개발 관련 계획, 교육환경 개선, 교육격차 해소, 우수인재양성 등이다(교육과학기술부, 2010,8). 지방교육행정협의회는 지방의 교육행정업무 갈등을 조정하는 것이 주요 역할이다. 교육자치와 일반자치 간의 연계협력을 활성화하는 역할도 가지고 있다. 그러나 단체장들의 관심 부족으로 운영 성과가 미미한 실정이다(신현석, 2011).

시도교육청 수준에서 교육정책의 개발 기능이 강화되면 될수록 지방자치단체와의 협력적 관계는 필수적이다. 지방자치단체의 경우에도 교육관련 업무를 주요 영역으로 추진하는 경우가 점차 늘어나고 있다. 선출직으로 시도지사는 교육과 관련된 시민들의 요구들을 충족시켜야 하는 정도가 점차 강해지고 있다. 시도교육감의 경우에는 지방자치단체의 재정적 그리고 행정적 지원 없이는 자체적으로 주요 정책을 전개해나가기 어려운 실정에 있다. 예를 들어, 무상급식을 시행하고자 한다면 지방자치단체의 재정적 협조를 구하지 않고는 불가능한 상황이다. 이러한 점에서 상호 정책들에 대해 실질적 조정의 역할을 해 나갈 수 있는 곳이 바로 지방교육행정협의회이다. 이 협의회를 통해 시도교육청의 교육정책들을 실정과 여건에 부합되는 조정 역할을 수행하게 된다. 즉, 시도교육청의 교육정책 개발들을 조

## ◀ 주제발표 ③ ▶

정하는 기제로서 지방교육행정협의회가 작동하게 된다.

한편, 시도교육청의 교육정책 개발에 주요하게 영향을 주는 기관이 바로 시도의회 내의 교육위원회이다. 교육관련 전문성이 담보되었던 교육의원제도가 일몰제로 사라지게 되면서 교육위원회 위원들은 전적으로 정당 소속의 의원들이다. 교육정책의 가치와 타당성에 근거를 두기 보다는 교육감과의 정치적 성향에 의해 대립 또는 협조 관계를 맺고 있는 것이 현실의 상황이다. 이러한 상황에서는 시도교육청 수준의 교육정책들이 합리성에 근거한 조정 기제로 작용하기 보다는 불합리성에 근거한 지원 또는 제약 기제로 작용하게 될 가능성이 높다. 즉, 특정 정치집단이 의회를 장악하고 있으면서 교육감과의 대립관계를 유지할 경우에는 시도교육청 수준에서의 정책 개발에 비합리적 제동을 걸 가능성이 매우 높다. 이럴 경우의 결과는 결국 교육수요자들에게 그 폐해로 작용하게 된다. 이러한 점에서 시도의회 내의 교육위원회 구성을 전면적으로 재검토하여야 할 것이다. 그 방향은 교육적 가치와 합리성이 지배하는 정책 조정 기제로 작용할 수 있어야 할 것이다.

### 4. 시민참여를 통한 정책 조정

시민참여를 통한 조정의 한 형태로 협력적 거버넌스를 상정해볼 수 있다. 단순한 시민의 참여적 거버넌스는 참여 주체들이 늘어남에 따라 정책 결정과 집행에 있어 책임의 소재가 불분명하다는 단점으로 인해 협력적 거버넌스가 보다 타당성을 지닌 진일보한 방식이다. 지방교육에서 협력적 거버넌스는 지방교육의 발전을 위하여 지역 수준의 정부, 지역주민을 포함한 각 행위주체들이 지방교육에 관한 정책의 모든 단계에서 단순한 참여와 타협을 넘어 상호협력과 의존성을 높이고, 서로 협력하여 문제를 해결해 나가고 책임을 지는 절차적 거버넌스의 한 형태라고 한다(신현석, 2011). 이러한 점에서 협력적 거버넌스를 통해 시민의 실질적 참여를 유도하고, 이를 통해 시도교육청의 정책들을 조정해나가는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 더욱이 교육정책에 대한 심의의결의 기능을 갖추고 있었던 교육의원 중심의 교육위원회 제도가 사라짐에 따라 이해관계와 전문성을 갖춘 지역 시민들의 참여가 보다 절실하게 요구되는 상황이다.

시도교육청 수준에서의 교육정책들에 대한 직접적인 수요자들은 학생과 학부모들이다. 이들의 관심과 기대를 반영하지 못하는 교육정책들은 실패할 가능성이 높다. 그동안 지역의 교육정책 개발이나 집행과정에 이들의 참여가 실질적으로 배제된 경우가 많았다. 시도교육청 수준에서 실정에 부합하는 교육정책을 전개하고 성공적으로 집행하기 위해서는 이들의 참여를 제도적으로 보장할 필요가 있다. 이를 위한 하나의 방안으로 '시민교육협의회'를 상정해볼 수 있다. 이 협의회는 단순히 교육정책에 대해 자문을 하는 성격이 아니라

교육정책의 동반자로서 함께 책임을 질 수 있도록 제도적 보장이 요구된다. 이 협의회를 통해 시도교육청 수준의 교육정책들이 실질적으로 조정되어질 수 있도록 한다는 것이다.

## IV. 시도교육청 정책개발과 조정 역할을 위한 행정 환경 조성

시도교육청이 자체의 역량으로 정책을 성공적으로 개발하고 조정하기 위해서는 다음과 같은 행정 및 기반 환경의 조성이 요구된다. 이 내용들을 결론에 대신하고자 한다.

### 1. 교육자치 가치의 정착화

시도교육청이 정책 역량을 갖기 위해서는 우선 지방교육자치제도가 가지고 있는 본질적 가치 특히, 교육자치의 가치들이 정착화되어 질 수 있는 환경의 조성이 요구된다. 지방교육자치제도는 <지방교육자치에 관한 법률>에 직접적으로 근거하고 있다. 현행 <지방교육자치에 관한 법률>의 제1조에 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정되어 있다. 이 규정에 의하면, 지방교육자치는 궁극적으로 지방교육의 발전을 도모하기 위한 제도이며, 교육의 자주성과 전문성 그리고 지방교육의 특수성을 살리기 위한 것이며, 이러한 목적들을 달성하기 위해 지방자치단체의 교육과 학예에 관한 사무를 관장하는 별도의 기관을 설치하여 조직 및 운영하는 것이라 할 수 있다. 즉, 지방교육의 발전을 도모하기 위해서 지방교육의 특수성을 살리고자 하는 것이 지방교육자치의 가치라고 한다면 그리고 이러한 가치가 제도화된다면, 자연스럽게 시도교육청 수준에서 자체의 정책 개발과 조정의 역량을 발휘할 수밖에 없을 것이다.

20여년 이상 지방교육자치제도가 시행되어왔고, 민선 2기의 시대에 접어들었지만 아직도 지방교육자치제도는 그 교육자치의 가치에 대해 논란이 있는 상황이다. 지방교육자치제도의 핵심 중 하나인 교육감 선거제도의 개편에 대해 계속적으로 논의되고 있고, 불편한(?) 의결기관과의 관계로 교육자치의 훼손이 일어나고 있는 실정이다. 그동안 지방교육자치제도의 발전은 교육자치의 본질적 가치보다는 사회적 또는 정치적 영향에 의해 '깎고 누비는' 과정을 거쳐 왔다(김용일, ). 교육자치의 본질적 가치에 근거를 둔 제도로 발전되지 않으면 계속적으로 시도교육청의 자체 정책 역량은 약화되어질 수 밖에 없다. 즉, 교육자치의 가치가 증시되는 지방교육자치제도가 되지 못할 경우에는 중앙정부로부터의 예측과

## ◀ 주제발표③ ▶

지방자치단체의 예산을 지방교육자치단체는 피하기 어렵게 되어 있다. 현재의 제도에서 많은 정책 부분들이 중앙정부에 행재정적으로 예산되어 있으며, 지방자치단체에도 법정전입금과 비법정전입금 등으로 예산되어 있는 상황이다. 이 상황에서 시도교육청은 중앙의 정책 사업 수행이나 집행, 그리고 지방자치단체의 요구 정책을 수행하는 데에 상당부분 시간과 에너지를 쏟을 수 밖에 없다. 시도교육청 자체의 정책 개발에 집중하고 집행하기 위해선 이러한 연결고리들이 어느 정도 해소되어야 한다. 그것은 바로 지방교육자치가 갖는 본질적 가치로서의 제도로 정착되는 것이다.

## 2. 교육감의 권한과 통제권의 실질적 확보

지방교육자치란 지역의 교육에 관해 그 지역이 책임을 지고 스스로 결정하고 일을 처리한다는 것을 의미한다. 그 지역이 책임을 지고 스스로 결정하는 데에 있어 집행기관이 바로 교육감이다. 교육감은 기본적으로 국가가 담당할 공교육에 대한 권한과 사무를 수행하고, 또한 교육감에게 자신의 자녀들의 교육을 위한 당사자(국민 및 학부모 등)들을 위해 공교육을 집행하는 당사자이다.

교육감의 권한은 현행 초중등교육법과 현행 지방교육자치에 관한 법률에 명시되어 있다. 초중등교육법에 교육감의 권한으로 공사립학교의 지도감독권, 교육과정과 교수학습방법에 대한 장학지도권, 관할 교육행정기관과 학교평가권, 사립학교 설립인가권 정도 제시되어 있다. 그리고 현행 지방교육자치에 관한 법률에서 교육감의 직무 권한으로 17가지를 명시하고 있다. 이러한 권한은 사실 관치시대의 교육법에 열거된 권한 사항에서 한 발짝도 벗어나지 못하고 있다. 교육위원회의 권한 사항 외에 몇 가지 더 열거되어 있어 권한이 막강한 것 같으나 사실은 모두 조례에 의거해야 하는 것으로 교육위원회의 통제를 받는 상황이다. 사실상 관치시대인 1960년대의 교육감의 권한 사항과 주민직선시대인 지금의 교육감의 권한 사항을 비교해보면, 과학과 기술교육의 진흥에 관한 사항이 추가되었을 뿐 아무런 차이가 없다는 것을 알 수 있다(이원근, 2007). 또한 주민 대표성 및 민주적 정당성 확보에도 불구하고 교육감의 권한은 1991년 당시와 크게 다를 바가 없다. 초중등학교의 국민공통교육에 관한 사항은 대부분 법령 사항으로 제정되어 있고, 국가 예산에 의해 집행되는 경우가 대부분이어서 자치입법권 및 자치재정권은 협소할 수 밖에 없다. 2008년 학교자율화 조치 이후 교육감의 권한을 형식적으로 강화하고 있는 것 같지만, 실질적 이양은 지도감독의 여지를 남기는 위임의 경우가 많다(고전, 2010).

주민직선제를 통한 교육감의 선출은 그 만큼의 주민대표성과 민주적 정당성을 갖게 되었고, 그에 부합할 수 있도록 교육에 대한 분권이 이루어져야 함에도 불구하고 여전히 중

양정부에 권한이 집중되어 있다. 현행 제도에서 교육감은 시도지사와 동등한 주민대표성을 갖게 되었다. 이는 교육과 학예에 관해서는 시도지사가 일반행정에 갖는 권한만큼 교육감도 가질 수 있고, 갖는 것이 보다 정당하다는 논리로 발전되어질 수 있다. 일반행정과 같이 중앙정부에서 지역으로 위임된 권한의 정도를 교육행정에서도 가져야 할 것이다. 즉, 지방교육자치체가 추구하고자 하는 분권이 그 만큼 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 교육감의 선출 방식의 변경은 그에 따른 권한과 책임도 달라져야 하는데, 전혀 변화가 없음을 알 수 있다. 이러한 교육감의 권한은 교육감이 임명제일 때와도 거의 동일하다. 물론 이전에 비해 각각의 사항 중에서 교육감에게 위임된 내용들이 실제적으로 많아졌다. 그러나 여전히 주민직선제에 부합할 정도의 권한 위임은 이루어지고 있지 못하다.

지방자치단체의 자치사무에 대한 입법방식에는 포괄주의와 위임방식이 있다. 포괄주의는 국가가 자신의 권한이라고 명시적으로 규정한 사항 외에는 전부 지방자치단체의 권한으로 인정하는 방식이다. 위임방식은 국가가 명시적으로 지방자치단체에 위임하는 사항에 한하여 지방자치단체가 권한을 행사하는 방식이다. 위임방식 입장이다더라도 교육과 학예에 관한 권한은 지방자치법에서 자치단체의 자치사무로 규정되어 있다. 그리고 교육에 관한 자치법이라고 할 수 있는 지방교육자치에 관한 법률은 헌법 제31조 4항의 교육의 자주성 보장이 지방교육자치의 헌법적 근거가 되며, 적어도 특별법 우선의 원칙에 따라 교육에 관한 지방자치단체의 권한은 지방자치단체의 고유한 권한으로 보아야 한다(정영수 외, 2009). 대체적으로 지방교육자치가 실현되기 위해서는 중앙정부의 권한을 지방정부로 대폭 위임하여야 한다는 주장을 주로 한다(김성열, 2013 ;노기호,2013). 즉, 법령을 통하여 지방(교육감)으로의 권한이관 사항을 규정하는 방식으로 추진하는 것이 보다 현실적으로 합당하다는 것이다. 이 논지(위임방식 입장)를 따른다고 하더라도 시도교육청 차원에서 교육감이 교육행위에서의 권한과 재량권이 보다 확대되어야 한다는 것이다. 보다 적극적으로는 현재의 법령체제를 보더라도 시도교육감의 교육에 대한 권한 행사는 합당한 것들이기 때문에 오히려 국가 또는 중앙정부 수준에서 지방교육에 대해 간섭이나 통제를 행하는 것은 타당하지 않을 수 있다는 것이다. 적어도 유치등 및 중등학교의 교육에 관한 권한이 궁극적으로 중앙정부와 지방정부 중 누구의 권한이나 하는 문제는 현행법 규정이나 법 이론상 지방자치단체의 자치사무로 보아야 할 것이다. 이는 지방의 초중등교육에 있어서 중앙정부의 행정적 관할보다는 교육감의 고유권한으로 보장되어야 한다는 논거가 된다.

지방교육에 대한 권한 위임의 확대이든 고유사무로서 고유권한의 강화이든지 간에 기존의 교육부와 교육감의 권한 체제의 재구조화가 필요하다. 지방의 교육자치 정신에 부합하고, 법리적 근거에 부합하기 위해서는 교육감의 초중등 교육에 대한 권한과 통제권의 확대와 더불어 강화되어야 한다. 그렇지 못하면 시도교육청은 교육정책의 독립성을 확보하지

## ◀ 주제발표 ③ ▶

못할 것이다. 교육부가 위임하는 사무를 수행하는 역할로 제한된 교육감은 지역의 특성이거나 지역민의 요구에 맞춘 독창적이고 다양한 교육정책을 수립하는 데 한계가 있을 수 밖에 없다(이성대, 2009). 이러한 점에서 지방교육분권에 부합하도록 교육감에게 안정적인 교육사무 권한 및 통제권을 부여할 필요가 있다.

### 3. 연구기능 확보

현재 우리나라 초중등교육에 관한 교육행정체제는 학교운영 권한은 지역교육청인 각 시도교육지원청에 이양되어 있고, 학교교육정책 수립 및 추진은 중앙정부인 교육부가 주도하고 있다. 시도교육청은 정책기능이 미흡하고, 교육부는 운영기능이 미흡하다는 것이다. 이로 인하여 지역에 있는 시도교육청은 지역에 관한 정책을 개발하지 못하고, 지역과 멀리 떨어져 있는 중앙정부의 정책을 수립하게 되며, 그 결과 지역의 시도교육청은 국가수준의 정책을 내리받아 추진하는 역할에 그치고 있는 실정이다(신상명, 2011).

이러한 문제 인식에 따라 시도교육청 수준에서 정책 개발의 기능을 확대하여왔다. 대표적으로 시도교육청 조직에 '정책기획관'실을 설치하여 운영해오고 있다. 또한 부분적으로 직속기관인 '교육연구(정보)원'에서 정책 개발의 기능을 수행하기도 한다. 그러나 이러한 기관들은 실질적으로 시도의 지역실정에 부합하는 지역교육정책을 개발하기 보다는 국가의 주요 정책 사업들을 관리하는 수준의 역할을 해오고 있는 실정이다. 지역의 교육정책을 개발하기 위해서는 단순한 정책개발부서의 설치가 중요한 것이 아니라 자체의 연구기능이 확보되어야 한다. 이러한 점에서 서울시와 경기도의 '중단연구'는 의미를 준다. 중단적인 교육자료의 확보를 통해 지역 자체의 정책을 개발하고자 하는 점에서 의의가 있다. 그러나 이러한 연구들은 주로 외부의 전문가들이 자료의 재가공을 통한 활용으로 연구를 수행한 결과들의 제시에거치는 경우가 많았다. 시도교육청 자체의 연구역량 또는 기능 강화와는 일정의 거리가 두어질 수 있다. 이에 시도교육청은 자체의 연구역량 및 기능을 강화하기 위해 '정책연구소' 또는 '교육연구원'을 설립하게 된다. 특히 경기도의 경우, 재단법인으로 독자적인 연구기능을 담당하는 '경기교육연구원'을 개원하여 운영하고 있다. 전북교육청 등에서는 교육정책연구소를 설립하여 지역교육발전을 위한 연구기능을 수행하고 있다. 이러한 연구원 또는 연구소가 교육청에 예속되지 않고 독자적으로 지역의 연구 기능을 충실하게 수행할 때에 그 지역실정에 부합하는 적합한 정책의 개발이 이루어질 수 있다. 이러한 점에서 시도교육청이 자체의 정책을 개발하고 조정하기 위해서는 자체의 연구기능을 담당할 수 있는 기관의 설치와 운영이 이루어져야 하고, 이들의 운영이 독자성과 안정성이 보장되어야 한다.

#### 4. 재정 운영의 자율성 보장

지역의 교육발전을 위한 자체의 교육정책을 개발하여 시행하고자 하여도 재정의 뒷받침이 없으면 성공하기 어렵다. 시도교육청이 창의성을 가지고 정책에 대한 핵심 역량을 개발하기 위해서는 재정적 자율성의 확보가 필수적이다. 시도교육청 자체의 정책 개발 권한이 충분히 주어진다고 하더라도 이에 상응하는 재원의 확충과 재정 운영의 자율성이 보장되지 않는다면 의미가 없을 것이다. 지역교육발전을 위해 아무리 훌륭한 계획을 수립하여도 결국 재정의 뒷받침되지 않는다면 사상누각에 불과하다. 그러나 현실은 정반대로 가고 있는 실정이다. 즉, 초중등교육에 대한 시도교육청의 권한을 강조해온 정부가 재정지원을 앞세워 오히려 교육의 중앙집권화를 강화하고 있고 교육자치에 역행한다는 지적이 있다. 또한 각 시도교육청은 지역의 교육재정 여건을 감안하지 않고 무리하게 중앙정부가 요구하는 국가정책사업에 대한 투자를 늘려 부작용도 적지 않게 나타나고 있다(세계일보 2011. 09. 29).

우리나라 시도교육청은 교육재정을 자율적으로 운영할 수 있는 재정규모나 체제를 갖추지 못하고 있고, 자율적인 재정운영을 위한 자체 역량도 미흡하다. 지역마다 약간의 차이가 있지만 세입 대비 지방교육채 비중이 높고, 지자체 전입금 비중이 낮으며, 세출 대비 학교 회계 전출금 비중이 낮고, 목적사업비 비중은 크기 때문에 교육청이 자율적으로 운영하기에는 취약한 재정구조를 가지고 있다(반상진,2009). 교육청이 자율적으로 운영할 수 없는 재정구조 속에서는 지역실정에 부합하는 독자적인 정책개발을 수행하기 어렵다. 지역교육의 다양성과 특성화에 부합하는 정책의 개발을 위해서는 현재의 경직성 재정구조를 탈피하여야 할 것이고, 재정지원의 총량이 현재보다 확대되어야 할 것이다.

최근 중앙정부로부터의 시도교육청 재정지원의 삭감과 재정 확보에서의 어려움을 시도교육청들이 겪고 있다. 또한 시도교육청의 총액인건비제로 인해 재정운영에서의 어려움이 가중되고 있는 실정이다. 이러한 재정 운영에서의 경직성과 어려움으로 인해 시도교육청 단위에서는 새로운 정책사업을 개발하기 보다는 기존의 정책사업을 줄여나가고 있는 실정이다. 부산교육청의 경우에는 2015년도의 예산부족으로 인해 기존의 정책사업 40%를 줄이고 있는 실정이다. 중앙정부에 전적으로 의존하고 있는 재정구조 속에서는 지방정부의 재정자립도는 낮을 수 밖에 없다. 지역의 재정자립도를 높이면서 자율적 운영이 보장될 때에 시도교육청은 자체 지역특성에 부합하는 정책들을 개발하고 집행할 수 있을 것이다.

### <참고문헌>

- 고전(2010). 지방교육자치제도 개정에 대한 논의. 지방자치법연구, 10(2).
- 교육과학기술부(2010). '자율'과 '책임'의 지방교육자치실현을 위한 지방교육자치 선진화 방안.
- 김성열(2013). 교육제도 운영의 통제권 배분 성과와 과제. 인문논총, 31집. 159-182.
- 노기호(2013). 지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구. 교육법학연구, 25(1). 103-127.
- 박상완(2013). 지방분권 개혁과 교육감의 역할과 책임-프랑스의 사례 연구. 한국교육 40(4), 155-186.
- 반상진(2009). 초중등학교 자율화에 따른 지방교육재정정책의 점검과 과제. 교육재정경제연구, 18(4). 89-117.
- 부산광역시 교육감직 인수위원회(2014). 활동보고서.
- 신상명(2011). 교육행정 지역화에 대한 요구와 대응 과제. 한국교육학회 2011 추계학술대회 발표원고.
- 신현석(2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색. 교육행정학연구, 29(4). 99-124.
- 심재승(2013). 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 관한 연구. 한국지방정부학회 2013 춘계 학술대회 발표논문집, 109-131.
- 오세희(2012). 교육행정의 지역화에 따른 시도교육청의 역할. 교육정책네트워크 이슈페이퍼. 한국교육개발원.
- 이인희, 박수정, 나민주, 김용(2009). 미국, 영국, 일본의 교육감 협의체 운영 사례 분석. 한국교육 36(2), 31-48.
- 이종렬(1984). 정책학원론. 서울 : 대왕사.
- 임현(2012). 교육감의 권한과 통제에 관한 법적 문제. 토지공법연구, 56집. 331-347.
- 정영수 외(2009). 중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안. 교육행정학연구, 27(1). 1-23.

● 토론 ① ●

## 「시·도교육청 차원의 교육정책 개발 및 조정」에 관한 토론

정재훈(한국지방교육연구소)

### 들어가며

우리나라에 지방교육자치제가 부활하여 뿌리를 내리기 시작한지도 20여년이 지났다. 하지만, 교육의원체도가 폐지되고, 일반자치와 교육자치의 통합과 교육감 직선제 폐지 논의가 제기되는 등 우리의 지방교육자치제도는 위기를 맞이하고 있다. 이러한 시점에서 외적 위기에 대응하고 지방교육자치제의 내실을 기하기 위해 지방교육자치제의 중추적 기관이라 할 수 있는 시·도교육청이 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하여 교육정책을 자체적으로 수립하고 추진할 수 있는 역량은 그 어느 때보다 중요한 의미를 가지고 있어 보인다.

교육정책의 개발이 국가 수준과 일반 지방자치단체 수준에서도 이루어 질 수 있기 때문에 발표자는 교육정책 실행에 관한 시·도교육청 차원의 노력을 개발과 조정으로 구분하고, (1) 시·도교육감의 정책 비전 및 공약을 통한 정책 개발 현황, (2) 전국 시·도교육감 협의회·지방교육행정협의회·‘시민교육협의회’를 통한 정책 조정 노력의 필요성, (3) 정책개발과 조정역할의 성공적 수행을 위한 행정 환경을 제시하고 있다.

지방교육자치제의 발전을 위해 교육부-시·도교육청-교육지원청 간 권한의 재구조화가 필요하며, 주민대표성과 민주적 정당성을 확보하고 있는 시·도교육감에게 보다 큰 권한이 위임되어야 하며 그 재량권도 확대되어야 한다는 발표자의 의견에 동의한다. 따라서 본 토론문은 발표자의 의견에 대한 비판 보다는 발표문을 읽으면서 토론자가 갖게 된 의문점과 우려, 그리고 토론자가 참여한 정책연구에 근거해 몇 가지 유의미한 자료를 부연 삼아 덧붙이고자 한다.

### 1. 정책개발 현황

발표자는 지난 지방선거를 통해 제기되었던 정책 비전, 핵심 공약 및 정책, 당선 소감

## ◀ 주제발표 ③ ▶

에 대한 분석을 통해 새로 출범한 민선 2기 시·도교육감들이 지향하고 있는 지방교육의 비전과 전략들을 제시해 주었고, 부산광역시교육청의 사례를 통해 정책개발에 대한 교육청 내부의 관점과 교육감직인수위원회의 관점을 보여주었다.

발표자의 분석에 따르면 지난 교육감선거에서는 교육복지의 확대, 혁신학교의 도입 및 확대, 교직원 인사 관련 정책 개발, 교육프로그램 개발에 대한 낮은 관심이라는 경향성이 있었다. 부산광역시의 교육감직인수위원회의 정책개발 내용을 보더라도, 부산형 혁신학교 도입·운영, 진로·직업 체험교육 내실화, 일반고·특성화고 지원 강화, 인성교육 강화, 체험 중심교육 활성화, 소외학생 배려 확대, 시민참여 교육행정, 교육복지 확대, 교원업무 시스템 개선이 포함되어 있는데, 이는 발표자가 제시한 경향성에서 크게 벗어나지 않는다.

지방교육자치제도는 지역의 특수성과 지역주민의 교육적 요구를 반영하여 지역교육의 발전을 도모하기 위해 도입되었다. 현실적으로 발견되는 교육정책의 동형화 현상은 교육권한이 중앙에서 지방으로 이행되는 과정에서 한시적으로 발생하는 문제일 수 있지만 어떤 의미에서 본다면 지방교육자치제의 본질을 훼손하는 것일 수도 있다고 생각한다. 발표자는 “시·도교육청 수준에서 각 시·도별로 다양한 형태의 교육정책이 개발되었음을 알 수 있다”고 언급하였는데, 과연 현재 공약을 통해 제시된 교육정책의 밑그림으로 유추해 보았을 때 지역적 특성과 차별성이 충분히 반영되고 있다고 생각하는지 궁금하다.

## 2. 정책조정 노력

발표자는 시·도교육청이 자체적인 교육정책을 수립하여 추진하는데 있어서 교육부, 전국 시·도교육감협의회, 교육위원회, 지방교육행정협의회를 통한 시·도청과의 협력적 관계 구축의 필요성을 강조하고 있다. 교육행정협의회는 활성화를 통한 시·도청과의 협력체제 구축, 전국 시·도교육감협의회를 통한 시·도교육청 간 정책 교류와 교육부와 의 정책조정도 그리 쉽게 이루어질 것 같지는 않다. 현장의 담당자들은 지방교육행정협의회에 상정되는 안건도 상징적이고 홍보성이 강한 안건이 많아 협의회가 형식적으로 이루어지는 경우가 많으며, 실질적인 연계·협력 체제 구축에는 역부족이라는 의견이 많기 때문이다.

전국 시·도교육감협의회는 시·도교육청 간 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 시·도교육청 간, 그리고 교육부와 교육정책을 조정하는 역할을 수행하고 있다. 격월로 총회를 개최하며 시·도교육청 수준에서 필요한 정책 안건들을 합의하여 교육부에 제안하고 있으나, 안건의 처리 현황은 아래 <표 1>에서와 같이 만족스럽지 못한 상황이다.

<표 1> 안전 처리 현황(나민주 외, 2013, p. 20)

구분	총	수용	부분수용	검토	수용곤란	기타
2012년	27건	10 (37%)	6 (22%)	3 (11%)	7 (26%)	1 (4%)

발표자는 시·도교육청 수준에서 지역주민들이 참여하는 교육행정은 마땅히 실현되어야 할 가치이기에 주민들의 참여를 제도적으로 보장하는 ‘시민교육협의회’를 제안하지만, 이것마저도 목소리 큰 소수의 주도로 주민 전체의 의사를 왜곡시키지는 않을까 염려가 앞선다.

### 3. 행정 환경

민선 2기 출범 후 불어진 자립형사립고의 지정과 폐지 관련 논쟁이 보여주듯, 교육부와 시·도교육청의 불분명한 권한배분으로 인해 분쟁의 소지가 있으며, 최근 누리과정 예산과 관련된 정부와 시·도교육감의 갈등 사례에서 볼 수 있듯이 예산은 시·도교육청 수준의 교육정책 개발과 추진에 있어서 한계로 작용할 가능성이 높아 보인다. 발표문에 나타난 시·도교육청의 현실도 그리 밝지만은 않은 것 같다. 부족한 지방교육재정, 재정운영의 자율성 부족, 전문성을 결여한 교육위원회가 지방교육자치체의 발전에 부정적인 요인이 되고 있다. 이러한 부정적인 요인을 제거하고 지방교육자치의 성숙을 위한 행정적 조건을 갖추는 것은 시·도교육청이 시·도의 특성에 맞는 교육정책을 수립하고 추진하는데 시급한 과제일 것이다.

발표자가 제시한 방안 중에 시·도교육청의 자체 연구기능의 확보의 필요성은 현재 교육부 정책중점 연구소의 전임연구원으로 일하고 있는 토론자에게 시사하는 바가 커 조금 자세히 언급하고자 한다. 교육 정책이 개발되고 추진되기 위해서는 현행 법제도에 대한 분석에서 새로운 정책을 위한 논거 마련 등 매우 치밀한 준비 과정을 거쳐야 한다. 교육청에 예측되지 않고 독자적으로 지역의 교육발전을 위해 연구할 수 있는 여건을 제공해야 한다는 것에 대해서는 전적으로 동의하며, 나아가 이러한 교육정책연구소들이 연구의 노하우와 결과를 공유하며 시·도교육청 수준의 정책 개발 활동에 효율성을 기할 필요가 있다고 생각한다.

더불어 지방교육자치체의 지속적 발전을 위해 이를 주도할 수 있는 전국 시·도교육감 협의회에 연구 및 정책 기획 기능을 강화할 필요가 있다. 또한 연구 기능 강화를 위해서

## ◀ 주제발표③ ▶

정부차원에서의 예산 지원도 필요하다고 생각한다. 일반행정의 경우 한국행정연구원과 별도로 한국지방행정연구원을 설치·운영하고 있다. 한국지방행정연구원은 정부와 지방자치단체의 출연금으로 운영되는데, 2013년 예산을 들여다보면, 정부출연금 23억 4천만 원, 지방자치단체 출연금 12억, 자체 수익금 43억 2천2백만 원을 포함하여 모두 81억4천 3백만 원 규모다(나민주 외, 2013, p. 112).

## 나가며

민선 교육감 시대에 접어들면서 교육 정책개발에 대한 주민들의 관심과 기대가 높아지고 있다. 지방교육자치제의 가장 중요한 가치인 지방교육의 특성을 살리기 위해서 시·도 교육청의 차원에서 어떤 노력을 어떻게 기울여야 하는지에 대한 구체적인 방향성을 제시해 준 발표자의 노고에 감사드린다. 시·도교육청의 정책 수립 역량이 실질적으로 강화되고 지역교육의 발전이라는 토대 위에 국가의 백년대계가 완성될 수 있기를 기대하며 토론을 마친다.

## <참고문헌>

나민주 외(2013). 전국 시·도교육감협의회 발전 방안 연구. 충북: 한국지방교육연구소.

【 토론 ② 】

## 민선교육감 시대, 시·도교육청 차원의 교육정책 변화와 과제

차 상 철(전북교육정책연구소장)

이 연구는 소위 민선 교육감 시대를 맞이하여 가치가 서로 다른 교육정책들이 충돌하면서 교육부와 시·도교육청 간에 갈등이 벌어지고 있는 현 상황에서 공교육 제도 운영에 있어 중앙정부와 교육감, 그리고 시·도지사의 권한, 역할, 책임 범위 등이 보다 명료하게 설정될 필요가 있다는 문제의식에서 출발하였다. 또한 이러한 맥락에서 시도교육청 수준에서 어떤 교육정책을 개발하고 어떤 식으로 조정할 필요가 있는지를 살펴보고 성공적인 정책개발과 조정을 위해 요구되는 기반 환경을 결론으로 제시하고 있다.

민선교육자치가 본격 시작되기 전 우리나라 교육은 중앙정부의 직접적인 통제에 의해 획일화 되어왔고, 교육정책은 주민들의 민의보다는 정치적 논리나 경제적 이해관계에 의해 좌우되었기 때문에 지방자치뿐 아니라 이와 연동된 교육자치라는 제도의 구현이 원초적으로 불가능했던 비민주적 역사를 가지고 있다(한국교육연구네트워크, 2014).

2014년 6월 교육감 선거를 통해 표출된 국민들의 민의는 이러한 공교육 제도의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 참여, 협력, 자치를 바탕으로 한 새로운 교육패러다임이 시대적 과제로 대두되어지는 시점에서 시·도교육청 차원의 교육정책 개발 및 조정 방안을 심도 있게 모색하는 것은 시의 적절하고 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

토론자는 연구자가 분석하여 제시한 시도교육청 차원의 정책개발 내용이나 정책조정 방안 그리고 성공적 정착을 위한 행정 환경조성 등에 대하여 대체로 동의한다. 따라서 이 글에서는 연구자의 주장에 이의를 제기하기보다는 지난 4년간 진행된 민선1기 교육감시대의 교육정책의 성과와 과제를 짚어보고 지방교육자치의 활성화를 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

## 1. 주민 직선 교육자치 4년의 교육정책 변화

2010년 6월 전국적 단위에서 최초로 주민 직선에 의한 교육감 선출이 이루어졌다. 이러한 주민 직선 교육자치는 각 지역에서 주민들의 민의를 반영한 교육정책이 수립되고, 교육행정과 학교운영에 교사, 학생, 학부모, 주민이 직접 참여하는 통로가 열렸다는 점에서 그 의미가 크다.

2010년 지방교육자치 선거는 진보주의 교육개혁과 시장주의 교육개혁이라는 두 개의 길이 국민들에게 제시되고 선택을 받는 과정이었다고 할 수 있다. 선거 후 2011년에는 혁신 학교와 창의경영학교, 체벌 금지와 간접 체벌 허용, 평준화 정책과 교과부의 저지 활동, 무상급식 실시와 오세훈 서울시장의 전면 무상급식 반대활동 등 교육정책을 둘러싼 치열한 가치 충돌이 전개되었다(한국교육연구네트워크, 2014).

이러한 과정을 거치면서 ‘경쟁과 차별’을 넘어 ‘협력과 지원’이라는 새로운 교육패러다임이 수립되었다. 보편적 교육복지 확대, 학생인권 보장, 인간의 존엄성과 민주시민교육, 미래 역량 교육, 학습복지의 실현 등 공교육의 근본적 가치가 의제로 제기되고 실천적 정책으로 구체화되었다. 이명박 정부의 특성화고 무상교육 실시, 박근혜 정부의 고교 무상교육, 반값 등록금 공약 등은 진보적 교육개혁의 흐름을 보수진영도 외면하기 어려운 상황이라는 것을 반증한다. 특히, 2014년 교육감 선거 결과는 신자유주의 교육개혁의 퇴조와 진보적 교육개혁의 진전을 보여주는 상징적 사건이라 할 수 있다.

분권과 참여는 지방자치의 기본 원리이다. 주민직선을 통해 당선된 교육감들은 기존에 비해 교육주체와 주민들의 참여를 제도화하고 지방교육의 특수성을 살리는 정책 개발과 공약 이행에 노력을 기울여왔다. 주민참여 예산제도, 시민감사관제 등 다양한 민관 거버넌스가 만들어진 것은 이러한 흐름에서 비롯되었으며, 시민참여의 확대는 투명행정의 확립과 민주주의의 성숙에도 기여할 것이다. 또한 전북을 비롯한 소위 진보교육감 진영에서 교육정책연구소를 설립하여 다양한 정책개발에 힘쓰는 것은 자연스럽게 교육청별 선의의 경쟁관계가 형성되고 상호 벤치마킹의 기회가 마련됨으로써 지방교육발전에 크게 기여하게 될 것이다. 전북의 어울림학교를 통한 농어촌학교 살리거나 원도심학교 살리기 정책 등은 중앙정부의 정책을 수동적으로 이행하는 방식을 벗어나 지방교육의 특수성과 현장의 적합성을 고려한 차별화된 정책개발의 한 사례이다.

## 2. 시도교육청 차원의 정책 개발 및 실행을 위한 과제

연구자는 각 시·도교육청별로 다양한 형태의 교육정책들이 개발되고 있으나 집행과 실행과정에서 많은 어려움을 겪게 된다며, 그 경우로는 1)중앙정부와의 협력관계가 유지되지 못할 경우, 2)지방자치단체와의 협조관계가 유지되지 못하는 경우, 3)지역시민들의 관심과 참여가 없는 경우 등을 들고 있다.

그러면서, 이에 대한 해법으로 1)의 경우는 중앙정부와 지방정부의 역할분담의 명확화와 시도교육감협의회를 통한 정책 공유와 조정 2)의 경우는 시도 지방자치단체장과 시도교육감 간에 교육행정협의회를 통한 정책 조정과 시도의회와의 관계 개선 3)의 경우는 지역의 시민들을 교육정책 개발과 집행과정, 평가 등에 참여시키는 협력적 거버넌스를 통한 정책조정을 제시하고 있다.

또한 연구자는 시도교육청이 자체의 역량으로 정책을 성공적으로 개발하고 조정하기 위해서는 1)지방교육의 특수성을 살리고자 하는 지방교육자치 가치의 정착화 2)교육감의 권한과 통제권의 실질적 확보 3)시도교육청 자체의 정책개발과 연구기능을 담당하는 기관 설치 운영 4)재정운영의 자율성 보장 등의 행정 환경 조성이 요구된다고 밝히고 있다.

토론자는 연구자의 문제의식과 해법 제시에 전적으로 동의한다. 다만, 그동안의 정책연구담당자로서 경험에 비추어 지방교육자치의 활성화를 위한 소건을 간략하게 제시하고자 한다.

## 3. 제언

지방교육자치가 활성화되기 위해서는 주민참여자치가 가능하도록 실질적인 법과 제도의 정비가 이루어져야 하며, 그 종착점은 학교현장이 민주적으로 운영되고, 지역주민의 자치권이 확대될 수 있는 시스템으로 구축되어야 한다. 이러한 관점에서 주민참여 자치를 보장할 수 있는 몇 가지 과제를 제안한다.

### 1) 중앙정부의 획일적 국가시책사업 대폭 축소

특별교부금은 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 교육부가 지방자치단체의 교육행정기관 또는 교육기관에 교부하는 교부금의 일종으로 회계연도 중에 발생한 특별한 교

## ◀ 주제발표 ③ ▶

육관련 국가시책사업수요, 지역현안수요, 재해대책수요 등에 대해 집행하는 예산이다(김민희·김지하, 2012). 그러나 현실은 특별교부금에 의한 중앙정부의 국가시책사업들이 지나치게 많고 시·도교육청을 통제하는 수단으로 작동하고 있어 지방교육자치를 심각하게 위협하고 있다.

법령상으로 보면, 지방자치법 제9조 2항과 지방교육자치에 관한 법률 제2조 및 제20조에 의거 교육·학예에 관한 사무는 시도교육감의 관장사무로 되어있으나 여전히 많은 부분에서 중앙정부의 지시와 감독 하에 대부분의 정책 사업들이 강요되고 있다. 각 시·도교육청은 중앙정부가 요구하는 국가시책사업에 대한 대응투자가 늘어나면서 정작 지방교육자치의 특수성을 살리는 시·도교육청 본연의 정책발굴과 사업추진에는 매우 어려움을 겪고 있다. 이러한 중앙정부의 정책사업 확대는 오히려 지방교육자치에 역행하는 결과를 초래하고 있다(김항윤, 2013).

이러한 모순을 해결하기 위해서는 중앙정부의 국가시책사업을 대폭 축소하고, 지방교육재정교부금의 법정교부율인 내국세 교부금 20.27%의 4%에 달하는 특별교부금의 상당부분을 보통교부금으로 전환하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

## 2) 실질적이고 포괄적인 권한 이양

지방교육자치에 관한 법률 제20조는 교육감의 관장사무를 명시하고 있으나, 각 항목별로 사무가 위임 사무인지 자치 사무인지를 명확하게 구분하지 않고 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체장 간 갈등의 주된 원인이 되고 있다. 수시로 발생하는 교육부장관의 직무이행 남용은 지방교육자치의 근본을 흔들고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 중앙정부는 지방분권축진에 관한 특별법을 제정하여 중앙정부의 권한을 지방으로 대폭 이양하기 위한 노력을 해왔다.

그러나, 교육과 학예에 관한 사무의 위임은 주로 실무적이고 행정업무 중심으로 위임이 이루어지고 있으며, 교육·학예에 관한 권한 이양은 매우 미흡하고 인색하다. 최근까지 교육분야의 권한이양 정도는 ‘지방분권축진에 관한 특별법(2013.8까지 유효) 제17조에 의거 대통령직속으로 설치된 지방분권축진위원회 활동결과’를 보면 매우 미흡한 상태를 알 수 있다.

- 교육부 해당 분야 시·도교육청 권한이양 추진현황(2012.12.31.현재, 단위:건수)

연도별 권한 이양	이양 결정	이양 완료	미이양	비고
2009년 이전	59	54	5	
2009	56	35	21	
2010	25	10	15	
2011	37	0	37	
2012	1	0	1	
<b>합 계</b>	<b>178</b>	<b>99</b>	<b>79</b>	

※ 자료출처 : 대통령직속 지방분권추진을 위한 추진위원회 홈페이지 자료

지방교육자치의 바람직한 방향은 교육감의 관장사무에 대한 중앙정부로부터의 실질적이고 포괄적인 권한 이양과 위임이 이루어져야 하며(전권환성의 원칙에 의거 배분, 자치 사무와 위임 사무의 범위를 명확히 구분), 지방의회가 중심이 되어 상호견제와 정책대안 기능을 수행할 수 있도록 법적 제도적 장치를 마련해야 한다. 중앙정부 권한 이양의 최종 목적지는 단위학교의 자주성과 지역주민의 자치권이 확대될 수 있도록 지원하는 방향으로 권한 이양이 되어야 한다(김항운, 2013).

교육과정의 자율권 확대, 자율형 공·사립고 지정 및 취소권, 국립대 부설 학교의 공립전환 또는 지도감독권 이양, 부교육감 임명제청권, 4급 정원 책정 승인권 등 다양한 과제들이 관련 법령 개정 등 후속 조치가 시행되지 않아 권한 이양이 이루어지지 않고 있어 조속한 후속 조치 시행이 요구된다.

### 3) 시·도교육청단위의 정책연구 기구의 설치와 네트워크 구축

2010년까지는 중앙정부에만 교육정책 연구기구가 설치되어 있었다. 이는 형식적으로는 지방교육자치가 이루어졌지만 내용을 담보할 수 없었음을 의미한다.

이러한 현상을 극복하기 위해 2011년 9월 전북에서 처음으로 교육정책연구소가 설립된 이래 전남, 광주에서 교육정책연구소가 설립되었고, 경기도는 재단법인 '경기교육연구원'을 설립하여 독자적인 정책 연구 기능을 수행하고 있다. 현재는 전국 대부분의 교육청에서 그 지역실정에 적합한 정책 개발을 위하여 교육정책연구소의 설립을 준비하고 있다.

## ◀ 주제발표③ ▶

앞으로 각 시·도교육청이 정책연구소를 설립하고 네트워크를 구축하여 공동연구 등의 정책 공조를 강화해나간다면 지역의 특수성과 교육현장성을 담보한 정책개발의 새로운 전기가 마련되어지고 지방교육자치가 한층 성숙되어 질 것으로 확신한다.

### 4) 지방교육재정의 안정적 확보

교육재정은 교육정책 추진의 핵심동력이다. 교육재정의 안정적 뒷받침 없이는 어떤 정책과 개혁도 추진될 수 없기 때문이다. 그러나 최근 지방교육재정의 난맥 속에서 정부가 취하고 있는 태도는 지방교육자치를 훼손하려는 의도가 아닌가하는 의구심마저 갖게 할 정도로 매우 우려할 만한 수준이다. 공공재로서의 교육의 역할을 다하기 위해서는 지방교육재정의 안정적 확보를 위한 정부의 근원적인 대책이 요구 되어진다

## <참고문헌>

- 김민희·김지하(2012). 지방교육재정 특별교부금 제도의 성과와 과제. 교육재정연구, 1-34.  
김민희 외(2014). 국가교육사업의 지방이양 실태 분석 및 개선방안. 한국교육개발원, 2-3.  
김향윤(2013). 차기정부에서의 바람직한 지방교육자치의 방향. 교육정책네트워크 정책제안서 원고.  
한국교육연구네트워크(2014). 새로운 사회를 여는 교육자치혁명. 도서출판 살림터, 5-41.