

주제발표 1

국가교육위원회 설치 이후 교육 거버넌스 변화 및 향후 과제

김 용(한국교원대학교)

I. 서 론

국가교육위원회(이하 “위원회”라 함) 설립은 지난 이십여 년 동안 교육계의 숙원이었다. 선거 시기에는 모든 유력 주자가 공약으로 내걸지만 당선 이후에는 설립에 소극적으로 변하는 흐름이 몇 차례 거듭되다가 문재인 정부 말에 비로소 관련 법률을 제정하고 2022년 7월 출범을 앞두고 있었다. 지루한 논의에 종지부를 찍은 셈이다.

위원회 설치는 교육 거버넌스 개편에 도화선이 될 것으로 예상되어왔다. 위원회가 설치되면 교육부와 사무 및 권한 경합이 이루어질 것이 예상되며, 이에 따라 교육부 개편 논의가 불가피할 것이다. 또, 위원회 설치 이전부터 추진되어 온 교육자치·분권이 가속화하여 교육부와 시·도교육청 간 관계가 변할 것으로 전망되었다. 교육부 개편은 대학교육 거버넌스 변화를 초래할 것도 분명해보였다. 이에 따라 제20대 대통령 선거 이후 교육정책의 핵심 사안 중 하나가 위원회에 관한 것이었다.

그러나, 위원회가 순항할지 여부가 매우 불투명해졌다. 위원회 설립은 크게 축하받아 마땅한 일이지만, 국회에서 여야 정당이 합의 처리하지 못하고 여당 단독으로 법률을 제정함에 따라 설립 이후 운영에 어려움이 조성되었다. 나아가 제20대 대통령 선거는 유례 없는 교육 무관심 선거로 치러졌고, 여야 유력 후보 누구도 위원회에 관한 언급을 하지 않았다. 대통령 당선자를 낸 국민의 힘에서는 위원회법 제정 과정에서 위원회를 자문기구로 설립하는 편이 바람직하다는 의견을 개진해왔기 때문에, 향후 위원회가 순조롭게 설치될 지조차 불투명한 상황이 조성되고 있다. 우여곡절 끝에 설치되더라도 위원회가 제 기능을 수행할 것을 기대하기는 어

려워졌다.

선거 과정에서 윤석열 당선자가 제출한 교육 공약은 매우 부실하였다. 공약만으로는 향후 5년 교육정책이 어떻게 전개될지를 가늠하기 어려운 상황이다. 다만, 선거 이후에 이주호 전 장관을 비롯한 유력 인사들을 통해서 교육정책에 관한 언급이 간헐적으로 이루어지고 있다. 그렇다고 이런 언급에 기대어 교육 거버넌스 개편 방안을 논의하기에는 위험이 따른다.

이 발표문에서는 선거 과정에서 제기된 교육 거버넌스 개편 관련 쟁점을 가볍게 확인한 후에, 위원회 설립 이후 유·초·중등교육사무의 교육자치·분권 촉진이라는 과제를 중심으로 논의를 집중한다. 사실 이 과제 역시 순탄하게 추진될지는 미지수이지만, 교육자치·분권에 관해서는 어느 정도의 사회적 합의가 존재하기 때문에, 적절한 방안을 찾을 수 있다면 정책 과제로 추진할 수도 있을 것이다.

II. 선거 과정에서 제기된 교육 거버넌스 개편 과제

20대 대통령선거 과정에서는 다음 세 가지 교육 거버넌스 개편 과제가 제기되었다.

첫째, 유보통합을 추진하기로 하였다. 이 과제는 윤석열 당선자는 물론 이재명 후보도 공약하였기 때문에, 향후 추진 가능성이 높아졌다. 유보통합은 유치원과 어린이집을 관할하는 정부 부처의 통합을 불가피한 정책 내용으로 포함하고 있으며, 보건복지부보다는 교육부 주도로 새로운 취학 전 교육 체제를 구축할 가능성이 크기 때문에, 교육정책의 과제가 된다.

둘째, 지방교육자치 제도의 변화가 예상된다. 윤석열 당선자는 교육감 주민 직선제를 개선할 것을 공약하였다. 사실 교육감 직선제는 이미 오래 전부터 정치권에서 재검토 대상이 되어 왔으며, 이 사안에 관하여 여야 정당 간에 의견은 어느 정도 근접해있다. 오는 6월 지방선거는 예정대로 치르겠지만, 그 후 제도 개편의 가능성이 있다.

셋째, 고등교육 운영 체제 개편 논의가 활발했다. 이주호 전 장관을 중심으로 규제 위주 대학정책을 혁파하기 위하여 교육부에서 대학 사무를 분리하여 총리실에서 관장하도록 하는 방안을 제안하고 있다(김철주 외,

2022). 대학정책, 학사제도, 대학재정 장학 등 교육부 고등교육정책실에서 관장해온 업무는 국무총리실 산하에 (가칭) 대학위원회를 신설하여 이관하고, 연구, 혁신, 평생교육 및 산학협력 지원 기능은 과기정통부로, 전문대학 지원 기능은 고용노동부로 이관하며, 대학입시정책은 국가교육위원회에서 관장하도록 한다는 것이다. 장기적으로는 산업경제정책과 과학기술정책, 그리고 대학의 연구, 혁신, 평생교육정책을 포괄하는 (가칭) 과학기술혁신전략부를 신설한다는 방침이다. 이것은 자연스럽게 교육부 개편으로 이어지는데, 동 보고서에서 교육부이 미래상을 명확히 밝히고 있지만, 유아교육과 보육, 초중등교육과 청소년정책 중심으로 교육부 사무를 재편하려는 구상으로 보인다.

이상의 세 가지 쟁점에 관하여 간단한 언급만이라도 남겨두고자 한다. 취학전교육은 자치사무 성격이 강하기 때문에 유보통합이 이루어진 후에 관련 사무는 자연스럽게 시·도교육청에서 관장하게 되겠지만, 차기 정부에서 유보통합을 추진하는 기간에는 교육부 내에 현재의 단일 과를 넘어선 통합 추진 사무 관련 조직을 구성할 필요가 있다.

지방교육자치 개편과 관련하여 교육감 주민직선제의 대안으로 러닝메이트제 또는 교육감 임명제 등과 같은 방안이 제안될 가능성이 있는데(최영출, 2015), 선출 제도 개선 그 자체보다는 약체화한 민주주의의 지역 없는 교육자치라는 현재의 교육자치(김용, 2021)를 개선하기 위한 방향을 설정하는 일이 중요해 보인다.

고등교육 체제 개편과 관련하여 대학과 연구개발, 산업과 고용 간의 관계를 밀착하는 방향의 제도 설계가 필요하며, 이와 동시에 지역 단위에서 대학과 산업, 지방행정기관과 시민사회의 결합력을 높여서 지역 속에서 대학이 역할을 찾도록 하는 방향의 노력이 필요하다.

앞에서 살펴본 어떤 변화든 결국 교육부 개편으로 귀결될 가능성이 있다. 발표문을 작성하고 있는 시점에서는 대통령직인수위원회 주변에서 과학기술과 교육을 결합한 부처를 만들자는 견해가 제기되고 있다. 이명박 정부의 교육과학기술부를 떠올리게 한다. 만약 대부처주의 행정조직 개편을 다시 추진한다면, 교육과학기술부 운영에 대한 평가를 다시 검토할 필요가 있다. 선행 연구(김근세, 유흥립, 송석휘, 박현신, 2014)에 따르면, 교육과학기술부 출범 이후 폭넓은 관점에서 정책 개발이 가능해지고, 정책 영역 간 연계가 강화되는 효과가 나타났지만, 내부 관리, 즉 행정 간소화

나 업무 과정 개선, 권한 위임, 관리 업무 감소 등 면에서는 부정적 결과가 나타났다. 대부처주의를 선택하는 경우 교육과학기술부 운영 경험을 세밀하게 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 학교교육 사무 지방 이양 방안

1. 배경

학교교육 사무에 대하여 지방 이양을 확대하여 교육자치·분권을 확대해야 한다는 방향에는 상당한 합의가 존재한다.¹⁾ 이명박 정부에서는 학교자율화 조치라는 이름으로 변화를 도모했으며, 문재인 정부에서는 이것을 국정과제로 설정하고, 「교육자치분권협의회」를 조직하여 교육분권을 추진해오고 있다. 정부 출범 초기 600여 개의 자치 분권 과제를 추출하여 400여 개의 사무를 이양하여 양적 측면에서는 상당한 성과를 거두었다. 그러나, 학교 현장에서 체감하는 교육자치 분권의 성과는 그다지 분명하지 않다. 교원들이 의미있게 생각하는 교육과정 운영과 교원 인사 면에서의 분권이 미진한 데 이유가 있는 것으로 보인다. 더 중요하게는 대통령 탄핵 상황에서 인수위원회를 운영하지 못한 해 정부를 출범하다보니 교육부와 교육청 간 관계를 전환할 방안에 관하여 충분히 논의하지 않은 상태에서 개별 과제 중심으로 자치 분권을 추진한 것도 원인이 된 것 같다.

한편, 2021년 7월 국가교육위원회 법률이 제정되고, 2022년 7월 시행을 앞두고 있다. 위원회는 사회적 합의에 기반한 교육비전, 중장기 정책 방향 및 교육제도 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립, 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등에 관한 업무를 수행하는 대통령 소속 합의제 행정기관이다. 위원회는 10년 단위 중장기 교육발전 계획을 수립하고 교육부는 단기적 정책 대응에 주력하는 것으로 역할을 분담하고 있지만, 현실적으로 위원회 설립 초기에는 위원회와 교육부 간에 정책 기획 경합이 발생할 가능성이 상당하다. 위원회가 10년 단위 교육발전 계획을 수립하는 과정에서 개별 사안에 관한 정책 대응이 필요할 것이고, 교육부로서는 현

1) 이 장의 주요 내용은 김용(2021). 국가교육위원회 설립 이후 전국시도교육감협의회 발전 방안. 전국시도교육감협의회 이슈페이퍼에 터한 것이다.

안에 적극 대응하지 않을 수 없다. 위원회가 교육부의 기획 활동에 제동을 걸 수는 있으나, 위원회의 역량으로는 현안 과제에 대한 신속한 대응을 할 수도 없고, 현안 대응 계획을 수립하기도 어렵다.

한편, 교육부와 시도교육청 간에도 정책기획 및 집행 경합이 발생할 가능성이 상당하다. 이미 대다수 시도교육청이 정책기획 활동을 강화하고 있는 상황에서 교육부의 교육청 간에 정책기획 경합이 불가피하며, 두 기관이 유사한 정책을 집행하는 과정에서 집행 경합이 발생할 가능성도 상당하다.

요컨대, 기존 <교육부-교육청> 간의 막연한 역할 정립이 위원회 출범 후에는 <위원회-교육부-교육청> 구조에서 역할 갈등이 한층 복잡화하고 자칫 교육거버넌스 구조에 대한 사회적 신뢰 위기를 초래할 수도 있다.

2. 교육부 권능 및 사무 재검토

<위원회-교육부-교육청> 구조를 안정화하는 데에서 중요한 변수 중 하나가 교육부의 권능과 사무를 재조정하는 것이다. 위원회법 제정 취지는 “위원회는 정책기획, 교육청은 정책집행”을 관장하는 기본 구조를 안정화하고자 하는 것이지만, 현재는 교육부가 정책기획과 집행 모두를 담당하고 있어서 교육부와 위원회 및 교육청 간에 사무 경합이 불가피하다.

「정부조직법」상 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육, 평생교육 및 학술에 관한 사무를 관장한다. 교육부는 3실 4국을 기간 조직으로 두고 있으며, 그 중 유초중등학교교육은 학교혁신지원실(학교혁신정책관, 교육과정정책관)이 주로 담당한다. 그러나, 교육복지정책국, 학생지원국, 평생교육국, 교육안전정보국 사업 중 상당수도 학교교육에 관한 것이다. 따라서, 학교교육 업무를 제외하면 교육부에는 고등교육정책실 정도가 남게 된다.

현재 교육부는 정책 기획은 물론 상당수 사업을 직접 집행하고 있다. 교육부 독자적으로 집행하는 사업²⁾ 외에도 국책연구기관 등에 위탁하고, 위탁 업무를 관리하는 방식으로 수행하는 사업³⁾도 상당수다. 일부 사업은

2) 예: 교원양성대학 소프트웨어교육 강화 지원 사업

3) 예: 인성교육 프로그램 인증(한국교육개발원 위탁), 농어촌 참좋은학교 공모전(공주대 중앙농어촌 교육지원센터 위탁), 교육기부 진로체험기관 인증(대한상공회의소 위탁)

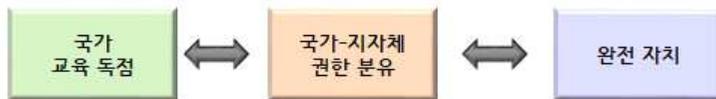
시도교육청에서 추진해도 무방한 내용으로 전개되고 있다.⁴⁾

이와 같은 현실을 개선하기 위하여 다음과 같은 방향의 변화를 도모해야 한다. 교육부는 집행 기능을 과감하게 축소해야 한다. 대신 각종 조사, 분석, 정보 산출 및 제공 업무는 대폭 강화해야 한다. 이와 같은 방향으로 교육부의 기능이 개편되면, 권한 이양 효과가 자연스럽게 발생하게 될 것이다.

3. 교육부 - 교육청 관계 변용의 재검토

우리나라의 현행 교육행정체계는 기본적으로 일본의 교육법제 위에서 성립했으며, 일본 교육법제는 독일의 교육법제 논리에서 비롯한 면이 적지 않다. 과거 독일은 교육 사무를 국가 사무로 규정하고, 다만 사무 집행 과정에서 지방자치단체에 책임을 부여했다. 독일에서 <교육 내·외사항 구분론>이 등장했을 당시, 내적 사항은 전적으로 국가 책임이며, 교육활동을 전개할 수 있는 시설 마련 등 외적 사항에 대해서는 국가가 지방자치단체에 이행 책임을 부과하였다(結城 忠, 2019). 우리나라는 국가의 학교 독점에서 시작하여 지방자치를 발전시켜오는 과정에서 국가로부터 지방자치단체로 사무 권한을 점진적으로 이양하는 방식으로 단체자치를 진전시켜오고 있다.

교육에 관한 국가와 지방자치단체 간 관계의 스펙트럼은 국가의 교육독점에서부터 완전한 지방자치에 이르기까지 넓게 펼쳐질 수 있으나 대개는 양 극단의 중간 어느 지점에 위치할 것이다.



[그림 1] 교육에 관한 국가와 지방자치단체 관계

즉, 국가와 지방자치단체가 사무와 권한을 분유하는 체제를 갖출 것이다. 선행 연구(조창현, 2002)는 사무 및 권한 분유 체제에서 중앙정부와 지방정부 간 관계의 기본 모형을 다음과 같이 설정하였다.

4) 예: 미래교육지구(미래형 교육자치 협력지구), 풀뿌리 교육자치 협력체계 구축 지원 사업

* 기준

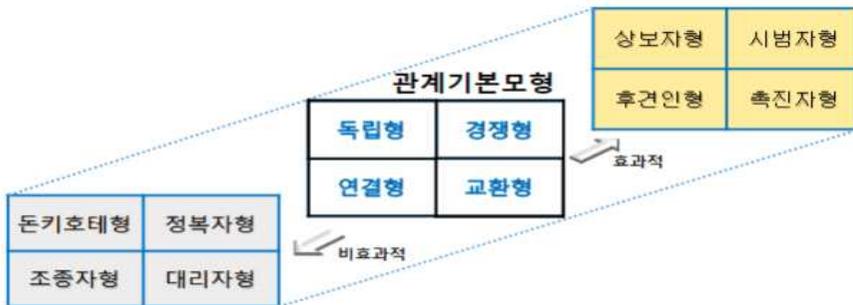
- 1) 사무 배분 구조
- 2) 국가와 지방자치단체가 서로에게 법적 권한 행사 가능 여부

		영역	
		분리	공유
권한	배제	1. 독립형	2. 경쟁형
	작용	3. 연결형	4. 교환형

[그림 2] 국가와 지방자치단체 간 관계 기본 모형

이 모형에서 독립형은 국가와 지방자치단체가 사무 영역이 분리되어 있으며 권한 행사도 상호 간 배제되어 있으므로 배타적이고 독립적인 관계에 있다. 경쟁형은 사무 영역을 공유하거나 그 영역이 중첩되는 가운데 상대방에게 권한을 행사할 수 없는 상황을 의미한다. 연결형은 사무 영역은 분리되어 있으나 두 주체 간 법적 권한이 미칠 수 있는 관계를 의미하며, 교환형은 사무 영역을 일정하게 공유하는 가운데 서로 권한을 행사할 수 있는 관계를 지칭한다.

그런데, 위와 같은 기본 모형은 정책 선택 또는 역사적 선택의 결과일 뿐, 넷 중 어느 하나의 효과성의 우위를 주장할 수는 없다고 한다. 각 모형은 모두 효과적으로 작동할 수도 있고 그 반대 경우도 존재한다. 교육행정학계의 한 선행 연구(조석훈, 2010)는 ‘효과성’을 법령과 지방교육자치제도의 취지에 따라 각기 담당하여야 할 역할과 책임을 서로 존중하면서 조화롭게 실현하는 정도로 규정하고, 다음과 같은 확장 모형을 제안하였다.



[그림 3] 교육 부문 국가와 지방자치단체 간 관계 확장 모형

확장 모형은 기본 모형이 효과적으로 작동하는 경우와 그렇지 않은 경우를 구분한 것인데, 각각은 다음과 같다(조석훈, 2010: 8).

<표 1> 교육 부문 국가와 지방자치단체 간 관계 확장 모형

기본모형	효과적인 모형	비효과적인 모형
경쟁형	시범자형(example) 서로 사무 영역이 중복되는 영역에서 서로에게 영향을 주는 시범자 역할 수행	정복자형(conqueror) 중복되는 사무 영역을 뺏어오는 정복자 역할에 빠짐
독립형	상보자형(complementary) 서로 조정된 분업계획은 없지만 결과적으로 보완적 의존관계 형성	돈키호테형(Don Quixote) 제각각 목표를 향해 나아감으로써 자원의 낭비를 초래
연결형	후견인형(guardian) 상대의 이익을 위하여 적절한 보호·지원 역할 수행	조종자형(manipulator) 자율성이 부족한 채 상대방으로부터 판단·통제·처벌을 받음
교환형	촉진자형(facilitator) 상호 견제와 균형을 통해 사무 수행의 효과성을 높임	대리자형(agent) 일방이 우위에 있고 상대방은 종속적인 입장에서 업무를 수행

그렇다면, 이상의 모형을 활용하여 한국의 지방교육자치 구조를 해석해보자. 법령은 교육에 관한 사무 관할을 국가와 지방자치단체에 병렬적으로 부여하고 있다. 현행 「교육기본법」은 국가 및 지방자치단체의 공동 관할 사무로 21가지를 열거하고 있다.⁵⁾

- 5) 1) 지역 간 교원 수급 등 교육여건 격차 해소(4-②)
- 2) 교육의 자주성, 전문성 보장, 지역 실정에 맞는 교육 실시(5-①)
- 3) 교육재정 확보(7-①)
- 4) 학교와 사회교육시설 설립 경영(11-①)

현행 법령은 지방자치권을 존중하고 있지만, 자치권은 ‘법령의 범위 안에서’ 제한을 받고 있다. 국가는 지방자치단체에 대하여 시정명령, 취소, 직무이행명령, 감사 등 권한을 행사할 수 있다. 반면, 지방자치단체는 권한쟁의심판 청구 등과 같은 소극적 방식으로 권한을 행사할 수 있을 뿐이다. 현재 한국의 교육 부문 국가와 지방자치단체 관계는 기본적으로 교환형에 해당한다. 다만 학교 현장에서는 교육부의 교육청에 대한 영향력이 과다하여 비효과적으로 작동하고 있다는 문제를 지적해왔다. 현실적으로 한국의 교육자치는 대리자 모형에 가까웠다고 할 수 있다.

근래 역대 정부는 대리자 모형을 촉진자 모형으로 전환하고자 노력해왔다. 즉, 가도한 중앙집권적 체제로는 국가 경쟁력 강화는 물론 행정 효율성을 제고하는 일이 불가능하다고 판단하여 인사권 위임, 중앙행정권한의 지방 이양, 지방 재정력 확충 및 불균형 완화 등 시책을 시행해 왔다(송기창, 2004). 그러나 시도교육청 평가 등과 같은 장치가 작동하면서 오히려 대리자 모형이 심화한 시기가 있었고, 여전히 특별교부금 제도 등을 통하여 대리자 모형이 작동하고 있는 것이 현실이다.

그동안은 교육에 관한 국가 사무와 자치 사무를 명확히 구분하는 방향에서 제도 개편을 추진해왔다. 연방국가의 경우 독립형을 기본 모형으로 상정할 수도 있지만, 한국의 현실에서는 연결형을 기본 모형으로 삼아야 할 것이다. 즉 국가와 지방자치단체의 구조를 교환형에서 연결형으로 바꾸자는 방향에서 논의를 전개할 필요가 있다. 연결형은 국가와 지방자치

-
- 5) 학교와 사회교육시설 지도·감독(17)
 - 6) 남녀평등정신 실현(17조의2-①)
 - 7) 학업, 연구, 시험 윤리의식 확립(17조의3)
 - 8) 학생의 존엄한 성(17조의4-①)
 - 9) 특수교육(18)
 - 10) 영재교육(19)
 - 11) 유아교육(20)
 - 12) 직업교육(21)
 - 13) 과학·기술교육(22)
 - 14) 학교체육(22조의2)
 - 15) 교육의 정보화(23)
 - 16) 학교 및 교육행정기관 업무의 전자화(23조의2)
 - 17) 학술문화 진흥(24)
 - 18) 사립학교 육성(25)
 - 19) 교육관련 정보 공개(26조의2)
 - 20) 학생 교직원 건강·복지(27조-①,②)
 - 21) 장학제도와 학비보조제도(28조-①)

단체의 사무 구분을 전제하지만, 지방자치단체의 사무 영역을 대폭 확대하여 국가 사무 영역에 비하여 지방자치단체 사무 영역이 더 넓은 상태를 지향해야 한다. 연결형의 효과적인 모형은 후견인형으로, 기본적으로 교육 사무를 지방자치단체가 책임있게 수행하되, 국가가 후견자로서 이를 지지하고 지원하는 입장에 설 것을 상정한 발전 모형이다.

이와 같은 변화를 도모할 때 한 가지 검토할 과제가 있다. 연결형을 기본 모형으로 삼는 경우, 국가와 지방자치단체 간 사무 구분이 전제 조건이 된다. 사무 배분, 즉 어떤 사무를 국가 사무로 볼 것인가, 자치 사무로 규정할 것인가라는 문제는 상대적인 것이라 할 수 있다. 즉 해당 국가가 처한 상황이나 추구하는 가치에 따라 배분 내용은 다를 수 있기 때문이다. 사무 배분은 선악의 문제가 아니며 가치와 판단의 문제에 가까우며, 도한 이해 관계의 문제이나 정치적인 문제에 가깝다고 할 수 있다(김병준, 2012: 358).

법원은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지, 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 사무인지의 여부나 그에 관한 경비 부담과 최종적인 책임 귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 할 것”이라는 일관된 판례를 제시하고 있으나, 이 기준 역시 비판 소지가 상당하다(김용, 2016).

우리나라는 포괄적 예시주의에 따라 사무를 배분하고 있다. 이것은 지방정부가 처리하는 사무 영역을 포괄적으로 규정하되 그 일부를 예시하는 방식이다. 그러나 이런 방식은 기본적으로 포괄적 배분 방식에 근거한 것으로, 어떤 사무가 국가사무이고, 어떤 사무가 자치사무인지에 대한 명확한 구별이 없어서 혼동이 야기할 소지가 상당하다. 또, 실질적 배분은 법령을 통해서 이루어지기 때문에, 개별 법령을 모두 살펴야 전체적인 사무 배분 구조를 확인할 수 있다(김병준, 2012: 363-366면).

앞에서 살펴본 것처럼, 교육 부문의 경우 개별 법령은 국가와 지방자치단체의 공동 책임을 명시하고, 실질적으로는 국가가 권한을 가지고 있어서 자치권 범위가 협소하다. 문재인 정부에서는 「유초중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」을 준비하여 사무 배분을 추진해왔다. 법안은 유초중등교육 사무는 원칙적으로 교육감 사무로 하되(9조), 10조 1항에서 교육

부장관의 관장 사무를 21가지로 열거하고 있다.⁶⁾ 이런 법안은 과거에 비하여 진전된 것이기는 하지만, 교육부장관의 권한이 여전히 포괄적으로 규정되어 있어서, 법률 시행 후에도 현장의 체감도가 높을지는 의문이다.

오히려 다음과 같은 변화를 도모할 필요가 있다. 우선, 개별 법령을 검토하여 국가와 지방자치단체로 표시된 공동 주어 형식의 조문을 대대적으로 정비하는 편이 바람직할 것이다. 이와 함께, 국가의 교육 기준 설정권 또는 교육제도 형성권은 보장하여야 하지만, 교원의 신분과 교육과정 관련 제도 정비를 통하여 현장의 체감도를 높이는 방안을 검토해야 한다. 교원을 지방직화하는 경우, 교육감의 인사권 발휘가 대폭 확대되고 이를 통하여 자치의 체감도가 높아질 것이다. 또, 국가교육과정을 존치하는 경우에도 국가교육과정을 학교교육과정의 하위 범주에 속하도록 하거나⁷⁾,

-
- 6) 1. 국가수준의 중장기 교육계획 수립
 2. 의무교육의 범위 및 대상 설정
 3. 국가차원의 무상교육 실시
 4. 유치원 및 초·중등학교 종류·단계 및 학교급별 수업연한 설정
 5. 고등학교 이하 각급 학교, 외국교육기관 및 외국인학교의 설립 기준 수립
 6. 국가교육과정의 연구·개발·수립
 7. 교과용도서 발행에 관한 기준 수립
 8. 학교생활기록 및 학생건강기록의 범위 설정
 9. 국가 수준의 학생 건강·안전 보장 및 재난 대응
 10. 국가 수준의 학생 학업성취도 평가계획 수립
 11. 학력 인정 기준 수립
 12. 국가 수준의 교육재정 확보 및 배분
 13. 국가 수준의 교육관련 통계 및 정보의 조사, 분석 및 공개
 14. 국가 수준의 국제적 교육협력 및 재외국민 교육 정책 수립·시행
 15. 국가 수준의 교육격차 해소 지원
 16. 교원의 자격, 임용, 보수, 연수, 신분보장, 징계 및 소청 등에 관한 사무
 17. 국립학교의 설립 및 운영에 관한 사무
 18. 국고보조사업, 국가시책사업 또는 국가위임사무에 대한 설정 및 평가
 19. 관계 중앙행정기관 등과 협력에 관한 사무
 20. 국가 수준의 교육·연구 활동 지원 기구 설치 및 운영에 관한 사무
 21. 그 밖에 교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가 수준의 지원이 필요한 사무
- 7) 영국에서는 학교 교육과정이 가장 큰 범주이며, 그 안에 국가 교육과정이 속한다.
1996 교육법, s 352

- (1) 모든 공립학교 교육과정은 아래를 포함하는 기초 교육과정을 구성해야 한다.
 - (a) 학교에 등록된 모든 학생을 위한 종교교육 조항(학교와 관계하여 적용되는 <1998 학교 표준과 프레임워크 법>의 Sch 19 조항에 부합하는)
 - (b) s. 353 요건을 충족하는 의무교육 단계 학교의 모든 학생을 위한 교육과정(국가 교육과정)
 - (c) 중등학교의 경우, 모든 등록 학생을 위한 성교육 조항
 - (d) 특수학교의 경우, 중등교육을 제공하는 학교의 모든 등록 학생을 위한 성교육 조항

국가교육과정의 성격을 일본의 학습지도요령 초기와 같이 지도 조언 성격으로 전환하는 경우, 교육과정 관련 사무의 자치권이 대폭 강화될 것이다.

4. 교육자치 확대 국면에서 별도의 중앙행정기관 설립 가능성 검토

교육부가 학교교육 관련 권한을 대폭 이양하여 교육청의 사무 관할권이 확대되는 경우에도 지역 간 교육 형평성 등 사유로 교육청이 공동 결정해야 할 사안이 발생할 수 있다. 예컨대, 대학입학전형에 활용하는 학생의 학교 기록 관리와 같은 사안은 공동 결정해야 할 것이다. 교육부에서 이와 같은 종류의 결정을 계속하게 되면, 교육자치 분권의 의미가 퇴색하기 때문에, 교육부가 아닌 별도 기구에 결정 권한을 부여해야 한다는 주장이 가능하다. 이 주장을 검토해보자.

교육부가 아닌 별도 기구를 중앙행정기관으로 설치할 수 있는 가능성을 먼저 검토해보자. 「정부조직법」은 중앙행정기관의 종류로서 부, 처, 청을 들고 있다(제2조). ‘처(處)’는 국민을 직접 상대하는 업무보다 행정각부에 공통적으로 필요한 자원인 인사, 홍보, 법제, 예산 등을 지원하는 기관이다(김명식, 2014: 165). ‘처’는 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하며 국무회의에 부의할 안건을 총괄하고 조정하는 국무총리의 직무를 보좌하는 기능을 수행하며, 법제처, 국정홍보처, 인사혁신처 등은 행정각부의 법제, 홍보, 인사 업무를 각각 지원하고 있다. 이렇게 본다면 학교교육에 관한 사안은 행정각부에 공통적으로 필요하거나 영향을 미치는 것이 아니기 때문에 ‘처’의 조직 성격과 부합하지 않는다.

한편, ‘청(廳)’은 행정각부의 소관 사항 중에서 내부의 보조기관이나 하부 조직으로 운영하기에는 규모가 크고 업무의 성질상 독립적으로 집행하는 곳이 더 효율적이라고 판단하여 설치하는 기구이다(김명식, 2014: 167). ‘청’은 각 부의 장에 속하며, 각부 장관은 부령을 통하여 당해 사무를 총괄 관장하는 한편 국무위원으로서 소속 청의 사무에 대한 정치적 책임을 진다. 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청,

기상청, 해양경찰청 등이 있다. 대다수 청은 「정부조직법」에 근거를 두고 있으나, 행정중심복합도시건설청과 새만금개발청은 개별 행정 작용법에 의하여 국토교통부장관 소속으로 설치되어 있다. 그러나 국민 전체에게 직접 영향을 미치지 않는 특정 지역과 관련한 사무를 중앙행정기관으로 설치한 것에 대하여 비판이 존재한다(김명식, 2014: 167).

가칭 「학교교육청」을 신설하는 방안을 검토해보자. 교육부장관 사무 중 ‘학교교육’ 사무를 분리하여 「학교교육청」에서 시행하도록 하는 경우, 상당수 사무가 국민을 직접 대상으로 하는 사무일 수는 있으나, 업무성질상 독립적으로 집행하는 것이 바람직한가라는 문제에 대해서는 의문이 제기될 가능성이 상당하다. 본래 시도교육 ‘청(廳)’은 국민에게 직접 작용하는 사무를 수행하는 기관으로 설립된 기관인데 「학교교육청」을 설립하여 학교교육청과 시도교육청을 병존하도록 하는 경우, 학교교육청이 시도교육청을 통할할 수 있는 구조가 형성된다. 이 구조 자체가 합리성을 결여하고 있거니와, 이렇게 구조를 변경하는 경우 기존 <교육부 - 교육청> 구조보다 <학교교육청 - 교육청> 구조가 바람직하다고 판단할 근거가 충분하지 않다. 이렇게 본다면 (가칭) 「학교교육청」을 중앙행정기관으로 설치하는 데에는 상당한 무리가 따를 것으로 보인다.

5. 과도기적 이행 과제

(가칭) 「학교교육청」과 같은 기관을 설치하지 않는 경우, 다음과 같은 과제를 과도기적으로 수행해야 한다. 과도기적 과제는 <교육부-교육청> 관계의 근본 전환을 위한 전제 조건을 형성하는 의미가 있다. 문재인 정부에서 이런 변화를 도모했다면 좋았겠지만, 원만히 이루어지지 않았으므로 차기 정부에서 착실히 이행할 필요가 있다.

가. 법률 정비

- 개별 법령을 검토하여 국가와 지방자치단체의 역할을 명확히 구분하는 작업을 수행해야 한다.

- 현 정부 기간 중 준비한 「유초중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」의 사무 배분 기준을 활용할 수도 있다.

- 결과적으로 국가와 지방자치단체가 병행 표기된 조문을 최소화해야 한다.

- 아울러, 개별 법령 중 <법률 → 대통령령 → 부령 → 자치법규>의 규정 형식을 취하고 있는 조문 중 가능한 것을 <법률 → 자치법규(조례)>로 전환하여 자치권을 확대해야 한다(이원근, 2007: 118).

- 위와 관련하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별법) 상의 교육 특례 조항을 확대 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 제주특별법이 <법률 → 자치법규> 위임 구조를 취하고 있다.⁸⁾ 이런 맥락에서 제주특별법상의 제주형 자율학교 규정⁹⁾을 전국에서 활용하는 방안의 가능성을 검토할 필요가 있다. 학교교육에서 분권의 효용을 실질적으로 체감할 수 있는 방안이다.

나. 교육부 역할 전환

- 교육부가 조사, 분석, 정보 제공을 중심으로 역할을 전환하게 되면 법령 정비 이상의 자치 분권 효과를 발생시킨다.

-
- 8) ○학교 설립시 시설 설비 기준을 조례로 정함
○취학 의무 이행과 독려에 관한 사항을 조례로 정함
○취학 의무 면제 또는 유예자의 재취학 기준을 조례로 정함
○재심청구 절차 등에 관한 사항을 조례로 정함
○조기진급, 조기졸업 등에 관한 사항을 조례로 정함
○통합 운영하는 학교의 시설 설비 교원배치기준 등을 조례로 정함
○학교운영위원회 위원 수를 조례로 정함
○학교발전기금 조성과 운용방법 등을 조례로 정함
○학교운영위원회 구성 운영을 조례로 정함
○학교운영위원 연수 등 사항을 조례로 정함
○중학교 입학 방법과 절차를 조례로 정함
○고등학교 입학 방법과 절차를 조례로 정함
○각종학교 수업연한, 입학자격, 학력인정 등을 조례로 정함
○외국인학교 설립기준, 교육과정, 수업연한, 학력인정 등을 조례로 정함
○대안학교 설립기준, 교육과정, 수업연한, 학력인정 등을 조례로 정함
○시정 명령 불이행시 제재 조치 기준을 조례로 정함
○초등학교·중학교 또는 고등학교에서 외국어교육을 위하여 필요한 경우 교육감은 도조례로 정하는 바에 따라 외국인을 기간제교원으로 임용할 수 있음
- 9) 제주자치도에 소재하는 국립·공립·사립의 초·중등학교는 도교육감의 지정을 받아 「초·중등교육법」 제8조, 제19조제4항, 제21조제1항, 제22조제2항, 제23조제2항, 제3항, 제24조, 제26조제1항, 제29조, 제31조, 제39조, 제42조 및 제46조를 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정(이하 “자율학교”라 한다)을 운영할 수 있다.

- <교육부 폐지론>은 현실 타당성은 별론으로 하더라도, 이익보다는 손해가 크다. 오히려 교육부를 존치한 상태에서 역할 전환을 촉진하는 편이 사회 전체적으로 바람직한 결과를 발생시킬 것이다.

- 영국 등 선진국가 교육 관련 중앙행정기관의 역할 수행을 면밀하게 검토하여 역할 전환의 모델을 설정하고, 교육부 인력을 연구 개발 역량을 갖춘 인력 중심으로 점진적으로 교체해가야 할 것이다.

다. 교원 및 국가교육과정 관련 제도 정비

- 현장 교원들이 자치 분권을 체감할 수 있도록 하기 위해서는 교원을 지방직화하고 국가 교육과정 관련 제도 정비가 불가피하다.

6. 교육 분권과 교육감협의회

국가교육위원회가 설립되고 교육부로부터 사무 및 권한 이양 또는 위임이 이루어지면, 시도교육청의 위상과 역할은 자연스럽게 제고될 것이다. 이 과정에서 자연스럽게 전국시도교육감협의회(이하 “협의회”라 함)의 역할 역시 제고될 것이다. 다만, 시도교육청 간에 (공동으로) 협력하여 수행할 사무가 발생하는 경우, 이를 협의회에서 관장할 것인지, 협의회 외의 별도 기관을 설립하여 관련 사무를 처리하도록 할 것인지는 구분하여 검토할 필요가 있다.

가. 협의회 외의 별도 기관을 설립하지 않는 경우

현재 상태에서 사무 이양을 점진적으로 소폭 확대하는 경우를 우선 검토한다. 교육부 사무 이양 수준 또는 교육사무의 자치사무화 수준에 따라 협의회 역할이 달라지겠지만, 협의회가 위상을 분명히 하고, 기구를 확대 개편하여 공동사무를 관장하게 될 것이다. 이 경우 협의회 명칭을 「전국 시도교육감회」로 변경하고, 현재 협의회 사무국을 「전국 시도교육감회 사무국」으로 명칭을 변경해야 한다. 명칭 변경은 대표성을 강화하는 효과를 발생시킨다.

아울러, 교육감회 설립 및 운영에 관한 법률을 제정하고, 이 법률에 근

거하여 교육감회를 법인으로 전환할 필요가 있다. 그런데, 교육감회를 법인으로 전환하는 데에는 검토할 과제가 있다(나민주, 김용, 박수정, 이인회, 2008: 39). 법인화에는 양면이 존재하기 때문이다.

법인화로 기대할 수 있는 효과가 있다. 법인을 구성하면 교육부로부터 이양 사무 중 공동 추진 사무를 교육감회가 주체가 되어 책임있게 추진할 수 있을 것으로 기대한다. 반면, 이양 사무는 기본적으로 지방 독자적으로 추진하는 사무로 전환되는 것인데, 공동 추진을 강조하면 지방교육자치 정신을 훼손할 가능성이 있다. 또한 교육감회의 결정에 각 회원(교육감)이 기속되며, 교육감은 교육감회와 지방의회의 이중 통제를 받게 된다.

교육감회를 법인으로 전환한 후에는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 교육감회를 수탁 기관으로 지정할 수 있을 것이다.

만약 교육사무를 자치사무화하거나 교육부 사무 상당 부분을 이양하는 경우, 교육감회는 기본적으로 독일의 주 교육부장관회의(Kultusministerkonferenz: KMK)와 유사한 기능을 수행하게 될 것이다. KMK는 주 정부 교육부장관들의 자발적 협력기구이자 조정 기관으로서, 입법 권한과 결정에 구속력이 없으며, 결정된 사항을 참고하여 각 주에서 독자적으로 주법을 제·개정한다. 재정적 영향을 미치거나 균일성과 이동성을 제공하는 등 사안은 만장일치로 결정하며, 장관 회의는 1년 4회 개최되며, 사무국이 총회를 준비한다. 사무국은 장관 회의에서 논의할 필요 없는 사소한 문제를 취급하기도 한다.

나. 협의회 외의 별도 기관을 설립하는 경우

협의회가 별도 기관을 설립하여 협력 사무¹⁰⁾를 공동 수행하는 경우를 검토해보자. 이 경우 협의회는 별도 설립 기관의 사실상 상급기관으로서 역할을 수행한다. 그러나, 별도 설립 기관이 집행 기관으로 자리를 잡게

10) '협력사무'나 '공동사무' 개념이 실무적으로는 활용되고 있으나 법적 근거는 없다. 공동사무는 사무를 수행할 주체가 독립적으로 처리할 사무가 아니라, 행정기관의 성격이 전혀 다른 기관이 협력하여 공동으로 처리해야만 그 사무의 성격상 법적 효과를 달성할 수 있는 사무이다. 일반적으로 '공동사무'는 국가와 지방자치단체, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 관계에서 활용된다. '협력사무'는 본래 특정 행정기관의 단독 사무임이 분명하고, 사무의 책임에 특정 행정기관에 귀속되지만, 업무 협조 등 상호 협력을 통하여 처리하는 사무이다. 만약, 교육자치가 진전되어 상당수 사무가 자치사무로 전환된 상황에서, 17개 시도교육청이 협력하여 수행할 사무는 협력사무의 성격을 지닌다(김원중, 2014; 김남철, 2017).

되면, 협의회는 느슨한 협의체로서의 성격만 지니게 될 가능성도 있다.

별도 설립 기관의 법적 성격에 관하여 세 가지 가능성을 검토할 수 있다. 첫째, 지방자치법 전부 개정 법률 제199조¹¹⁾의 특별지방자치단체를 상정할 수 있다. 그런데, 이런 경우는 별도 설립 기관이 지방자치단체로부터의 완전히 분리 독립되며, 현재 지방자치 구조에서 매우 어렵다. 별도 설립 기관이 교육청 위의 교육청이 될 우려가 있다. 둘째, 현행 지방자치법 제159조¹²⁾의 지방자치단체조합으로 설립하는 방안을 검토할 수도 있다. 상호 협력사무의 성격에 따라 조합 형태의 설립은 검토할 수 있을 것이다. 마지막으로, 시도교육감협의회 산하에 공동출연기관으로 재단을 설립할 수도 있다. 이 경우 교육감협의회가 재단의 상급 기관으로서 감독을 수행할 수 있게 된다.

IV. 맺으며: 국교위 설치 이후 교육자치 분권의 발전 전략

이상 서술한 내용을 중심으로, 교육자치 분권을 발전시킬 삼 단계 전략을 제안한다.

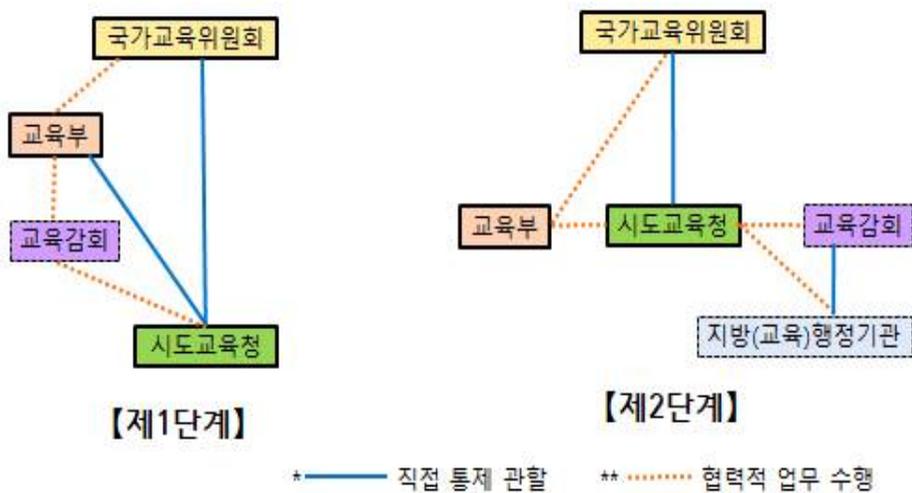
제1단계는 교육감회 중심의 행정사무 수탁 구조를 형성하는 것이다. 이 단계에서는 교육감회 관련 법률을 제정하고, 교육감회를 독립 법률에 의한 기구로 전환한다. 아울러, 「행정사무의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 개정하여, 교육감회를 수탁 기관으로 지정하고, 교육감회를 통한 협력사무 공동 수행 경험을 축적한다. 이 기간에 교육부는 조사, 자료 수립, 정보 산출 및 제공 중심으로 역할과 사무를 전환해야 한다. 국가교육위원회는 의미있는 사회적 협의를 통해서 조직 위상을 높이고 정책 기획 기능을 강화해야 한다.

11) 제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

12) 제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

제2단계는 교육자치·분권을 위한 법률을 정비하는 것이다. 사실 이 단계는 제1단계와 동시에 진행할 수도 있다. 법률 정비는 세 가지 대안을 검토할 수 있다. 첫째, 「유초중등교육의 지방분권에 관한 특별법안」을 제정하는 것이다. 둘째, 개별 법률의 공동 주어를 정비한다. 이 경우 학교교육에 영향이 큰 조문부터 정비한다. 마지막으로, 제주특별법상 특례를 전국 확대하는 방식의 법 개정을 추진한다. 어떤 방식으로든 법 개정 작업이 완료되면 교육사무를 자치사무로 전환하는 토대가 형성된다. 아울러, 이 단계에서 국가교육과정의 성격을 전환하고, 교원의 법적 지위를 변경하는 일이 동시에 추진되면 바람직하다.

제3단계는 교육감회 중심으로 자치사무를 운영한다. 제2단계 작업 완료 후 일정 기간 시행을 거쳐 모든 교육사무의 자치사무 전환을 추진하고, 교육감회는 독일의 KMK와 같은 기능을 수행하게 된다. 지방(교육)행정기관을 설립하여 시도교육청의 협력사무를 수행하고, 교육감회는 설립된 지방(교육)행정기관의 상급 기관으로 정치적 책임을 진다. 이상의 내용을 [그림 4]와 같이 정리할 수 있다.



[그림 4] 국가교육위원회 설립 이후 교육자치 분권 이행 모형

참고문헌

- 김근세, 유홍림, 송석휘, 박현신(2014). 대부처주의 정부기관의 효과 분석: 교육과
학기술부 공무원의 인식을 중심으로. 한국행정연구, 23(1).
- 김남철(2017). 국가와 지방자치단체 간의 공동사무. 지방자치법연구, 17(2).
79-110. 91-123.
- 김명식(2014). 행정조직법. 서울: 법우사.
- 김병준(2012). 지방자치론(수정판). 서울: 법문사.
- 김용(2016). 교육감이 수행하는 사무 구분에 관한 관례의 비판적 분석. 교육법학
연구, 28(4). 23-44.
- 김용(2021a). 약체화한 민주주의와 지역 없는 교육자치. 강수돌, 김용, 남미자,
박승열, 송기창. 자본과 국가권력을 넘어 교육자치의 새 길을 찾다. 서울:
학이시습.
- 김용(2021b). 국가교육위원회 출범 이후 전국시도교육감협의회 발전 방안. 전국
시도교육감협의회 이슈페이퍼.
- 김원중(2014). 지방자치상 공동사무의 인정 여부에 관한 검토. 지방자치법연구,
14(93). 389-408.
- 김철주 외(2022.03.11). 대학혁신을 위한 정부 개혁 방안(K-Policy Brief).
- 나민주, 김용, 박수정, 이인희(2008). 시도교육감협의회 역할 강화 방안. 한국지방
교육연구센터.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육
행정학연구, 22(4). 231-262.
- 이원근(2007). 초중등교육에 있어 중앙권한의 지방 이양과 역할 관계. 교육정책
쟁점과 과제. 한국교육개발원.
- 조석훈(2010). 교육 부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석. 교육행정학연구
28(3). 1-26.
- 조창현(2002). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 최영출(2015). 시도교육감 선출 제도의 주요 쟁점 도출과 향후 제도 개선 방향.
한국비교정부학보, 19(4). 31-60.
- 結城 忠(2019). ドイツの学校法制と学校法学. 東京: 信山社.