

서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1402호
2. 발 의 자 : 장우윤 의원 외 2명
3. 발의일자 : 2016. 08. 31.
4. 회부일자 : 2016. 09. 01.

II. 제안이유

- 서울특별시와 서울특별시교육청이 협력하여 수행하고 있는 ‘서울형혁신교육지구’의 원활한 추진을 위한 제도적 기반을 마련함으로써 일반자치와 교육자치의 연계성을 강화하고, 학교와 마을이 협력하는 미래지향적 교육공동체를 구성함으로써 모두가 행복한 서울교육 발전에 기여하고자 함.

III. 주요내용

1. 서울형혁신교육지구 사업의 범위를 정함(안 제3조).
2. 서울형혁신교육지구 지정, 운영 및 해지에 관하여 정함(안 제4조).
3. 서울형혁신교육지구운영 종합계획의 수립에 관하여 정함(안 제5조).
4. 서울형혁신교육지구 운영위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 정함(안 제7조 부터 안 제13조까지).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「지방재정법」
2. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 의안 별첨
3. 기 타 :
 - 입법예고(2016. 09. 06. ~ 09. 13.) : 의견 없음.
 - 토론회 개최(2016.10.24.) : 「서울형혁신교육지구 운영 및 제도적 지원에 관한 정책토론회」

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2016년 8월 31일 장우윤 의원 외 2명의 의원에 의해 의안번호 제 1402호로 공동발의 되어 2016년 9월 1일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시와 서울특별시교육청이 협력하여 수행하고 있는 ‘서울형혁신교육지구’의 원활한 추진을 위한 제도적 기반을 마련하고자 발의된 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 서울형혁신교육지구 운영 현황 및 제정 취지에 대한 검토

- ‘서울형혁신교육지구’(이하 ‘혁신교육지구’라 함)사업은 신뢰받는 공교육 혁신을 위해 교육청과 서울시, 자치구 및 민간이 참여하여 새로운 교육모델을 실현하고자 추진된 것으로, 2015년에 11개 자치구에서 시행되어 현재는 20개 자치구로 확대 운영되고 있습니다.¹⁾
- 혁신교육지구는 마을-학교 연계 지원사업, 청소년 자치·동아리사업, 민관학 거버넌스 운영 등을 필수과제로 추진되고 있으며 2015년 11월 2일부터 11월 18일까지 2015년 혁신교육지구에 대한 중간평가가 이루어졌고 2016년 11월 4일부터 11월 24일까지 2015년 혁신교육지구 및 2016년 혁신교육지구에 대한 종합평가가 실시되어 현재 이에 대한 최종 보고서가 작성 중에 있습니다.

[표] 혁신교육지구 운영 현황

	2015년 지정		2016년 지정		
	혁신지구형(7)	우선지구형(4)	혁신지구형(12)	우선지구형(4)	기반구축형(4)
자치구	금천, 은평, 도봉, 구로, 관악, 노원, 강북	종로, 서대문, 동작, 강동	기존7+ 서대문, 동작, 강동, 성북, 양천	기존1+ 강서, 동대문, 영등포	광진, 마포, 성동, 중구
필수과제	<ul style="list-style-type: none"> · 학급당 학생수 25명 이하 감축 사업(중학교) · 학교 마을 연계 방과후사업 · 일반고진로직업교육 지원사업 · 민관 거버넌스(지역교육공동체) 구축 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 민관 거버넌스(지역교육공동체) 구축 운영 · 학생의 자기주도적 프로젝트 지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교교육 지원사업 · 마을-학교 연계 지원사업 · 청소년 자치·동아리 지원사업 · 민관학 거버넌스 운영 · ※ '16년 지정 서울형 혁신교육지구 개선사항 - 필수과제 조정 - 사업비 : 혁신지구형 20→15억, 우선지구형 3→10억 		
운영예산(1개구당)	서울시 7.5억 교육청 7.5억 자치구 5억 (총 20억)	서울시 3억 교육청 5천 (3.5억)	서울시 5억 교육청 5억 자치구 5억 (총 15억)	서울시 3억 교육청 2억 자치구 5억 (총 10억)	교육청 1억 자치구 2억 이상 (총 3억 이상)
지정기간	2년(2015~2016년)		1년(2016년)		

※ 서대문, 동작, 강동구의 경우 2015년 우선지구형에서 2016년 혁신지구형으로 전환

1) 교육청「2017년 서울형혁신교육지구 지정 계획」(2016.9)과「2017년도 서울특별시교육비특별회계 예산안」에 따르면 교육청은 2017년도에 총 22개의 혁신교육지구를 지정·운영할 예정임.

- 이러한 혁신교육지구 운영과 관련해서 서울특별시의회는 지난 10월 24일 「서울형혁신교육지구 운영 및 제도적 지원에 관한 정책 토론회」를 개최하였고, 서울시와 서울시교육청에서도 동 사업의 안정적 정착을 위한 공동 대응의 필요성을 인식하고 제도적 기반마련에 공감대를 형성한바 있습니다.
- 그러나 법제처는 현행 혁신교육지구 지정·운영 및 평가와 같이 서울특별시장과 서울특별시교육감이 그 권한을 공동으로 행사하는 내용을 단일 조례로 규정할 수 있는지와 관련하여 현행 「지방자치법」 및 「지방교육자치에 관한 법률」 상²⁾ 시·도지사와 교육감은 각각 일반 사무와 교육·학예에 관한 사무를 총괄하고 그 범위에서 지방자치단체를 대표하며, 소관 사무에 관한 조례안의 제출, 재의요구 및 공포 등의 권한을 갖는다고 할 것이므로, 하나의 조례에 시·도지사와 교육감이 공동으로 행사하는 권한에 관한 사항을 규정하는 것은 소관 사무의 성격에 따라 시·도지사와 교육감의 역할을 독립적으로 규율하려는 「지방자치법」 및 「지방교육자치에 관한 법률」의 취지와는 상충되는 것으로 보인다는 의견을 제시한 바 있습니다.³⁾

금번 토론회에서도 현행 지방자치제도의 이원화로 인해 교육자치와 일반자치의 협력적 정책 추진에 있어서 법과 현실간에 간극이 발생하는 문제점을 인식하고 교육청은 운영에 관한 사항을 입법화하고, 서울시는 지원에 관한 사항을 입법화할 필요성이 있다는 의견이 제시된 바 있습니다.⁴⁾

- 따라서 동 조례안은 이원적 지방자치라는 테두리 안에서 혁신교육지구 사업의 원활한 운영을 위해 혁신교육지구 사업의 범위, 지정 및 운영에 관한 사항, 평가와 연장 및 지정해지, 종합계획의 수립 등 사업 수행의 효율성을 담보하기 위한 구체적인 준거 틀을 마련하고 있는바, 체계 및 제정 취지 면에서 타당한 입법으로 생각됩니다.

2) 「지방자치법」

제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.

② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

「지방교육자치에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 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.

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로 한다.

3) 법제처, 자치법규 지원사례(안건번호:의견15-0290), 2015. 11. 11 참고.

4) 이와 관련하여 행정자치위원회는 지난 12월 1일 김혜련 의원이 대표발의 한 「서울특별시 혁신교육지구 운영 및 지원에 관한 조례안」을 수정가결 하였음.

나. 주요조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 먼저 동 조례안은 총 16개의 본칙과 2개의 부칙으로 구성되어 있으며 구체적으로 안 제1조와 제2조는 조례제정의 목적 및 정의에 관한 총칙적 사항을 규정하였고, 안 제3조부터 제16조까지는 혁신교육지구 사업의 범위, 지정 및 운영, 평가, 연장 및 지정의 해지, 종합계획의 수립, 운영위원회의 설치 및 기능과 구성 등에 관한 개별적 사항들을 규정하고 있습니다.

동 조례안은 전체적인 조문별 체계와 구성면에서 법제처의 「자치법규 입안 매뉴얼」을 준수하였는바, 조례 제정에 있어 별도의 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

2) 혁신교육지구 지정권한의 명확화(안 제2조)

- 동 조례안 제2조제1항은 혁신교육지구를 교육감이 혁신교육지구 사업을 추진하기 위하여 지정한 자치구로 정의하고 있는바, 앞서 법제처 의견에서 살펴보았듯이 교육과 관련한 소관 사무가 교육감에게 있음을 명확히 하는 것으로 그 지정권한을 교육감의 전속적 권한으로 규정한 것이라는 점에서 적법하고 타당한 규정이라 하겠습니다.⁵⁾

3) 혁신교육지구 운영위원회(안 제7조~제13조)

- 동 조례안 제7조부터 제13조까지는 혁신교육지구 운영위원회의 설치, 구성 등에 관하여 규정하고 있는바, 동 위원회는 혁신교육지구 운영(안 제4조제4항), 혁신교육지구 해지(안 제5조제3항) 및 종합계획의 수립(안 제6조)을 위한 교육감과의 협의와 안 제7조제2항에서 규정한 사항을 수행하도록 하고 있습니다.⁶⁾

이와 관련하여 행정자치위원회에서는 지난 12월 1일 동 조례안에 대응하는 서울시의 「서울특별시 혁신교육지구 운영 및 지원에 관한 조례안」을 심의함에 있어 안 제5조부터 제10조까지 규정된 ‘혁신교육지구 지원위원회’(이하 ‘지원위원회’라 함)가 동 조례안의 운영위원회와 그 기능과 역할에서 충돌할 여지가 있다는 점

5) 김혜련 의원이 대표발의 한 「서울특별시 혁신교육지구 운영 및 지원에 관한 조례안」 제2조도 동일하게 규정하고 있음.

6) 제7조 ② 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 혁신교육지구 운영 지원체제 구축 및 발전 방향 협의
2. 서울특별시(이하 “시”라 한다)와 교육청 단위의 협력 사업 추진·조정 및 운영재원 확보방안 협의
3. 혁신교육지구 운영에 대한 모니터링 및 사업 점검
4. 그 밖에 혁신교육지구와 관련하여 교육감이 요구한 사항에 대한 협의

을 언급한 바 있습니다.⁷⁾

따라서 교육청은 혁신교육지구의 운영과 지원이 서울특별시교육감과 서울특별시장의 고유권한에 맞게 두 개의 조례로 구분하여 제정되는 점을 고려하여 운영위원회 구성시 지원위원회와 중복되는 인사의 위촉을 금지하고,

그 운영에 있어서도 지원위원회와 구별되는 독자적인 직무수행이 이루어질 수 있도록 이러한 사항을 교육규칙에 반영하여 혁신교육지구 사업의 효율적 관리를 도모해야 할 것으로 사료됩니다.

- 끝으로 동 조례안의 그 밖에 조문들은 상위법령 등에 위배되는 사항이 없고 교육청도 동 조례안에 대해 ‘이의가 없음’을 의견으로 제출한 바 있어(2016.10.18., 참여협력담당관-12952) 조례 제정에 별도의 문제는 없을 것으로 판단됩니다.

□ 이상으로 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

7) 「서울특별시 혁신교육지구 운영 및 지원에 관한 조례안」

제5조(혁신교육지구 지원위원회) 시장은 혁신교육지구 사업의 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 협의, 심의하기 위하여 서울특별시 혁신교육지구 지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 혁신교육지구 지원에 관한 중요 정책사항
2. 혁신교육지구 지원 제도 운영 및 개선에 관한 사항
3. 혁신교육지구 지원을 위한 평가에 관한 사항
4. 그 밖에 혁신교육지구 지원을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항

관계 법령

교육기본법

[시행 2016.8.30.] [법률 제14150호, 2016.5.29., 일부개정]

제4조(교육의 기회균등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.

제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다

지방자치법

[시행 2016.11.30.] [법률 제14197호, 2016.5.29., 타법개정]

제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.

② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

지방교육자치에 관한 법률

[시행 2016.12.13.] [법률 제14372호, 2016.12.13., 일부개정]

제1조(목적) 이 법은 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.