

서울특별시교육청 행정기구 설치 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제271호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2018. 12. 6.
4. 회부일자 : 2018. 12. 7.

II. 제안이유

- 학교 지원을 강화하기 위해 본청은 정책기획 중심으로 기능을 재조정하고 집행기능을 직속기관으로 이관하여 조직을 효율적으로 운영하고자 함.

III. 주요내용

1. 교육행정국의 분장사무 중 행정정보화 기획 및 총괄에 관한 사항을 행정정보화 기획에 관한 사항은 기획조정실로, 행정정보화 운영에 관한 사항은 서울특별시교육청교육연구정보원으로 이관(안 제7조, 제9조 및 제12조)
2. 교육정책국의 분장사무 중 문화·예술교육에 관한 사항과 민주시민교

- 육에 관한 사항을 평생진로교육국으로 이관(안 제8조 및 제8조의2)
3. 서울특별시교육청학교보건진흥원의 분장사무에 산업안전·보건에 관한 사항 신설(안 제23조)
 4. 서울특별시교육청학생교육원 분원 중 “가평영어교육원”을 “글로벌문화·언어체험교육원”으로 명칭 변경(안 별표 2)
 5. 한시기구인 교육공간기획추진단을 조직 재정비에 따라 폐지(조례 제 6677호 서울특별시교육청 행정기구 설치 조례 안 부칙 제2조 삭제)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」
2. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서(안건 참고).
3. 협의사항
 - 가. 규제심사 : 심사대상 규제사무 없음
 - 나. 부패영향평가 : 해당 없음
 - 다. 성별영향분석평가 : 해당 없음
 - 라. 기 타
 - 1) 신.구조문대비표 : 안건 참고
 - 2) 입법예고(2018. 11. 23. ~ 11. 29.) : 입법예고 결과 요약서(안건 참고)

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2018년 12월 6일 서울특별시교육감에 의해 의안번호 제271호로 제출되어 2018년 12월 7일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 학교 지원을 강화하기 위해 본청은 정책기획 중심으로 기능을 재조정하고 집행기능을 직속기관으로 이관하여 조직을 효율적으로 운영하고자 제출되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례안의 개정 취지에 대한 검토

- 금번 개정조례안은 본청과 교육지원청, 직속기관, 그리고 학교로 연결되는 교육행정 체계를 기능별로 세분하여, 본청의 경우 부서의 폐지·신설 및 기능 조정을 통해 정책기획과 연구·장학 중심으로 재편하여 컨트롤 타워 역할을 수행하도록 하고,

교육지원청에는 단위학교의 업무를 경감시켜주고자 학교통합지원센터를 설치하여 운영하고 직속기관은 사업별 집행사무 중심으로 고유기능을 강화해 나가려는 것입니다.

- 금번 조직개편은 조희연 교육감 2기 출범에 즈음한 첫 조직개편으로 본청의 슬림화를 통해 일선학교를 지원하려는데 주된 목적이 있는 바 그 취지면에서 별도 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

나. 조례안 제출과정에 대한 검토

- 동 개정조례안에 따른 교육청의 조직개편안과 관련하여 입법예고 기간 중 (2018.11.23.~11.29) 제출된 의견을 살펴보면, 총 275건 중 111건이 조직개편 자체를 반대하고 있고, 세부 의견으로는 교육정보화과 폐지 반대, 민주시민교육과와 학생생활교육과 통합 반대, 산업안전·보건에

관한 사항의 학교보건진흥원 이관 반대 등의 의견이 제출되었습니다.

[표3][입법예고 기간 중 제출된 의견: 275건]

연번	주요내용	건수	조치
1	조직개편안 폐지	111	미반영
2	교육정보화과 폐지 반대	90	미반영
3	산업안전·보건에 관한 사항 학교보건진흥원 이관 반대 학교급식과 또는 영양·식생활교육과 신설 요청 → 규칙사항	59	미반영
4	독서·인문사회교육 폐지 반대	8	미반영
5	민주시민교육과와 학생생활교육과 통합 반대	2	미반영
6	특수교육에 관한 사항 교육행정국으로 이관 요청	2	미반영
7	급식운영업무 학교보건진흥원 이관 반대 → 규칙사항	1	미반영
8	학교보건진흥원에 산업안전·보건지원에 관한 사항 신설 반대 급식운영업무 학교보건진흥원 이관 반대 → 규칙사항	1	미반영
9	교육공간기획추진단 기획시설추진담당을 층무과로 이관 요청 → 규칙사항	1	미반영

○ 한편 동 조직개편안과 관련한 유관단체의 의견을 살펴보면 서울특별시 교육청공무원노동조합(11.26)과 서울특별시교육청일반직공무원노동조합(11.26)의 경우 조직개편 반대성명서를 발표하는 등 조직개편의 철회·폐지를 주장하고 있는 반면,

교사를 중심으로 하는 서울교사노동조합(11.26)과 전국교직원노동조합 서울지부(11.27) 그리고 서울교육단체협의회(11.27)등에서는 금번 조직개편안에 대해 찬성하는 입장의 성명서를 발표한 바 있습니다.

이렇게 볼 때 동 조직 개편과 관련해서 이해집단간 의견이 충돌하는 양상을 보이고 있는 바, 동 조직개편의 원만한 추진을 위해서는 관련 주체의 충분한 의견수렴 과정이 꼭 필요했던 것으로 생각합니다.

○ 그러나 금번 조직개편의 진행상황을 보면 교육청에서 내부직원을 대상으로 한 의견수렴 결과도 충분히 반영되지 않은 것으로 보이고¹⁾, 각

1) 「조직개편 관련 부서 의견수렴 결과」(2018.10)에서는 동 개정조례안이 폐지하고자 하는 교육정보화과와 관련해서 행정정보와 교육정보 등 총괄적인 정보관리 업무를 전문적으로 담당할 수 있도록 교육정보화과를 확대 개편해야 한다는 의견이 제시되었으나 오히려 폐지되는 상황임.

직종간 침해한 입장차를 극복하기 위한 공청회 등 다양한 의견 청취 과정이 부족했던 것으로 사료되는바 이런 모습은 금번 조직개편의 명분을 약화시킨 것으로 생각됩니다.

또한 교육청이 발주한 「서울특별시교육청 조직진단 연구」 최종보고서가²⁾ 제출되기도 전에 금번 조직개편안에 대한 입법예고가 이루어졌는바, 이는 금번 조직개편이 시기에 쫓겨 급하게 이루어졌음을 방증한다 하겠습니다.

- 따라서 집행부에서는 부서간 통·폐합을 포함한 금번 조직개편이 시급하게 추진된 이유와 내외부구성원의 의견수렴 과정의 부족함에 대해 구체적인 설명이 필요할 것으로 사료됩니다.
- 다만 금번 조직개편과 관련해서는 향후 교육부의 권한이양 진행 정도에 따라 본청 조직의 확대 개편 역시 예상되고 있고,³⁾ 동 조직개편이 조희연 교육감 2기 출범을 즈음한 첫 조직개편으로 향후 수요변동에 따라 새로운 조직개편이 이루어질 수도 있다는 점에서 동 조례안 심의 시 이에 대한 종합적인 고려가 필요할 것으로 사료됩니다.

다. 조문별 검토

- 1) 행정정보화 관련 기능의 조정(안 제7조, 제9조, 제12조)
- 동 개정조례안은 현행 제9조의 교육행정국 소관의 ‘행정정보화 기획 및 총괄에 관한 사항’을(현행 교육정보화과 소관) 삭제하고, ‘행정정보화 기획에 관한 사항’은 안 제7조의 기획조정실로, ‘행정정보화 운영에 관한 사항’은 안 제12조 교육연구정보원으로 각각 이관하도록 규정하고 있습니다.
- 이는 기획업무와 운영업무의 이원화를 통한 고유기능별 업무 전문화를 꾀

2) 2018. 11. 30. 최종보고서 제출

3) 제2회 교육자치정책협의회 「교육자치 정책 로드맵」 심의·의결(2017.12.12.)

- 교육부와 시도교육청이 현장 의견수렴을 거쳐 공동 수립한 중장기 계획으로, 유.초.중등교육의 지방분권을 강화하고 학교 민주주의를 달성하는 것을 목표로 함.

할 수 있는 장점도 있으나 한편으로는 ‘학교 정보화 인프라 구축 사업’(학교 교육용 클라우드시스템 구축)의 사례에서 알 수 있듯이 IT분야와 같은 전문영역을 기획부서(교육혁신과)와 운영부서(교육정보화과)로 이원화할 경우 전문인력의 분산으로 오히려 업무 효율성이 떨어질 수도 있는 바 이에 대한 신중한 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.⁴⁾

- 따라서 교육청에서는 업무의 효율성과 일관성, 체계적 추진 측면에서 행정정보화 업무를 이원화하는 것이 과연 바람직한 것인지에 대해 상세한 설명이 필요할 것으로 보이고⁵⁾

이와는 별도로 현재 교육청 내에서는 전산직 홀대라는 문제또한 제기되고 있다는 점에서 이를 보완할 수 있는 구체적인 방안 또한 필요한 것으로 사료됩니다.

2) 교육정책국 소관 업무의 이관(안 제8조, 제8조의2)

- 동 개정조례안은 현행 조례 제8조의 교육정책국 소관으로 되어있는 ‘문화·예술교육에 관한 사항’과 ‘민주시민교육에 관한 사항’을 평생진로교육국으로 이관하도록 규정하고 있습니다.
- 금번 개정조례안중 ‘민주시민교육에 관한 사항’은 당초 평생진로교육국의 학교생활교육과 업무중 하나였으나, 지난 2015년 4월 2일 행정기구 설치 조례가 개정되면서 학교생활교육과 업무 중 학생자치활동, 봉사활동, 다문화교육지원 및 학생인권교육센터 업무는 교육정책국으로 이관되고, 학교폭력, 인성 및 생활지도, 학교상담지원, 대안교육 등 학생생활지도 관련 업무는 평생진로교육국의 학생생활교육과에서 담당하여 왔습니다.

4) 「조직개편 관련 부서 의견수렴 결과」에서도 이러한 문제점을 지적하였으며(29p 참고), 「서울특별시교육청 조직진단 연구」(충북대학교 산학협력단, 2018. 11. 30)에서도 통합관리가 필요하다는 의견이 제시되었음(132p 참고).

5) 서울특별시교육청 조직개편(안) 설명자료에(2018.12.6.) 따르면 2022년 정보종합센터 건립을 예정하고 있다고 밝히고 있다는 점에서 정보통신분야의 통합관리의 필요성도 인식하고 있음.

- 그러나 교육청은 금번 조직개편에서 교육정책국의 민주시민교육과 업무와 평생진로교육국의 학생생활교육과 업무가 중복된다는 점, 두 부서의 업무 모두 큰 틀에서 학생생활지도와 관련성이 있다는 점에 착안하여 이를 다시 통합하여 평생진로교육국 업무로 일원화하도록 개편안을 제출하였습니다.(가칭 ‘민주시민생활교육과’ 신설).
- 그러나 현재 민주시민교육의 중요성이 커지고 있고 교육부도 금년 초 부처내 민주시민교육과를 신설하는 등 민주시민교육의 독자성 확보와 이를 위한 계획 수립에 집중하고 있는 바,⁶⁾ 금번 통합이 각 고유기능별 독자성을 훼손하지는 않을지, 비대해진 민주시민생활교육과의 경우 조직운영의 비효율을 초래하지 않을지에 대해서도 충분한 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.⁷⁾

3) 산업안전·보건에 관한 사항(안 제23조)

- 동 개정조례안에서는 제23조제6호에 ‘산업안전·보건에 관한 사항’을 신설하여 기존의 평생진로교육국 체육건강과 소관의 급식운영 업무를 학교보건진흥원으로 이관하도록 규정하고 있습니다.

이는 고등학교 무상급식 확대에 따라 급식운영 업무가 확대될 것으로 예상하여 운영업무를 기획업무와 별도로 구별하여 운영하려는 취지로 이해됩니다.

- 그러나 현재 동 개정조례안에서 학교보건진흥원 업무로 명기한 ‘산업안전’의 경우 산업안전보건법에⁸⁾ 기초해 볼 때 교육청내에서는 구체

6) 한겨레, 교육부, 2022년 ‘민주시민교육’ 과목 개설 추진한다(2018.7.8.) 참고.

7) 「조직개편 관련 부서 의견수렴 결과」에서는 오히려 민주시민교육과의 정책기능 강화와 조직 확대를 의견으로 제시한 바 있음(52p 이하 참고).

8) 「산업안전보건법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2010. 6. 4.>

1. "산업재해"란 근로자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.
2. "근로자"란 「근로기준법」 제2조 제1항 제1호에 따른 근로자를 말한다.
3. "사업주"란 근로자를 사용하여 사업을 하는 자를 말한다.
4. "근로자대표"란 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합을, 근로자의 과

적으로 어떤 업무를 의미하는지 집행부의 구체적인 설명이 필요할 것으로 보이고

현재 '재난 및 안전관리 총괄·조정'에 관한 사항을 소관하고 있는 기획조정실 정책·안전기획관의 업무와 중복되는 것은 아닌지 업무구분의 기준과 업무이관에 따른 실익에 대해 교육청의 설명이 필요할 것으로 생각됩니다.

4) 한시기구 폐지와 지방공무원 인사 문제에 대한 검토

○ 동 개정조례안은 조례 제6677호의 부칙 제2조를 삭제하여 교육행정국 내에 한시적으로 설치해 운영하던 교육공간추진단을 폐지하고 있습니다.

당초 교육공간추진단은 현행 조례 제9조제9호의⁹⁾ '적정규모학교 육성 및 교육공간 기획·추진에 관한 사항'이 신설되어 학교지원과와 교육시설안전과에 분장되어 있는 사무를 통합 전담하기 위해 임시적으로 설치된 것으로 그 존속기간은 2019년 12월 31일까지였습니다.

○ 그러나 서울특별시교육청은 금번 조직개편에서 동 추진단의 업무가 조기에 안착되었다는 판단하에 동 추진단을 폐지하고 '적정규모학교추진'은 학교지원과로, '교육공간정책'과 '기획시설추진'은 교육시설안전과로 이관하는 내용의 조직개편안을 제출하였습니다.

○ 그러나 현재 소규모 학교 통·폐합 문제 등이 여전히 진행 중이고, 학교공간 재구조화나 신한옥형 교육시설 구축 등의 사업 역시 도입 초

반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.

5. "작업환경측정"이란 작업환경 실태를 파악하기 위하여 해당 근로자 또는 작업장에 대하여 사업주가 측정계획을 수립한 후 시료(試料)를 채취하고 분석·평가하는 것을 말한다.

6. "안전·보건진단"이란 산업재해를 예방하기 위하여 잠재적 위험성을 발견하고 그 개선대책을 수립할 목적으로 고용노동부장관이 지정하는 자가 하는 조사·평가를 말한다.

7. "중대재해"란 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심한 것으로서 고용노동부령으로 정하는 재해를 말한다.

9) 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」

제9조(교육행정국) 교육행정국장은 다음 각 호의 사항을 분장한다.

1. ~ 8. (생략)

9. 적정규모학교 육성 및 교육공간 기획·추진에 관한 사항

기라고 사료되는바 추진단의 업무가 조기에 안착되었다고 판단한 근거가 무엇인지 설명이 필요할 것으로 보입니다.

특히 「2019년도 교육비특별회계 예산안」에서는 동 추진단의 사업으로 디자인 정책모델 개발연구, 민간전문가 운영, 해외혁신 공간디자인 현장연수, 적정규모학교육성해외연수, 소통·어울림 교무행정실 사업 등의 사업에 271억 9천 7백만원을 편성하고 있는바, 동 추진단의 업무가 과연 안정권에 접어들었다고 볼 수 있는 지 세심한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

- 그 밖에 동 개정조례안의 시행일이 2019년 3월 1일라는 점에서 지방공무원 정기인사 일자 역시 3월 1일로 지연될 수밖에 없는 상황인바, 지방공무원의 승진, 휴직, 복직, 전보 등 인사행정에 차질이 생길 수 있는 바 이에 대한 후속대책 마련도 필요할 것으로 사료됩니다.

라. 조직개편에 대한 기타 의견

1) 학교통합지원센터 운영의 내실화

- 금번 조직개편의 주요 목적은 본청을 슬림화하면서 학교업무 중심의 지원을 위해 교육지원청에 학교통합지원센터를 설치함으로써 실질적인 학교자치를 구현하려는 것입니다.
- 그러나 현재까지 학교통합지원센터에 대한 세부적인 운영 계획이 명확히 제시되고 있지 못한 바, 향후 학교통합지원센터의 내실화를 위한 구체적인 계획을 조속히 수립함으로써 이로 인한 내적 혼란이 야기되지 않도록 노력해야 할 것으로 사료됩니다.

2) 특수교육 기능의 확대

- 특수교육과 관련해서는 최근 사회적 관심이 증가되고 있고 이에 따라 특수학교의 증설, 특수학급의 확대, 장애학생 폭행 예방 등에 대한 수요가 지속적으로 증가되고 있으나 금번 조직개편안에서는 이에 대한

충분한 고려가 이루어지지 않은 측면이 있습니다.

- 특수교육업무의 경우 조기교육의 중요성과 적극적·차별적 보상 등을 고려할 때 영·유아기 또는 초등학교부터 특수교육이 필요하다는 점에서 교육정책국으로의 업무 편제가 타당한 것으로 사료되나 금번 조직개편에서는 평생교육국(가칭)민주시민생활교육과에서 수행할 것으로 예상되고 있습니다.
- 그러나 이렇게 될 경우(가칭)민주시민생활교육과에는 특수교육, 특수교육지원센터를 포함하여 총 8개 팀이 운영될 예정에 있는 바, 통상적으로 1개과에 3팀으로 운영되는 것이 일반적임을 고려할 때 1개과에서 8개팀을 배치운영하는 것은 부서장의 업무 과중과 함께 지휘통솔범위의 초과로 업무효율이 매우 떨어질 것으로 사료됩니다.
- 이런 점에서 8개 팀으로 운영예정인 평생진로교육국의 '민주시민생활교육과'에 분장된 특수교육 관련 업무를 3개 팀으로 운영예정인 교육정책국 초등교육과로 이관하여 운영하도록 하고, 향후 추진할 조직개편시 교육정책국내에 별도로 특수교육과를 신설하여 운영하는 것에 대해서도 충분한 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.

이상으로 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

관계 법령

지방교육자치에 관한 법률

[시행 2018. 1. 1.] [법률 제11212호, 2012. 1. 26., 타법개정]

- 제30조(보조기관)** ① 교육감 소속하에 국가공무원으로 보하는 부교육감 1인(인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 시·도는 2인)을 두되, 대통령령이 정하는 바에 따라 「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다.
- ② 부교육감은 당해 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
- ③ 부교육감은 교육감을 보좌하여 사무를 처리한다.
- 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.
- ⑤ 교육감 소속하에 보조기관을 두되, 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정한 범위 안에서 조례로 정한다.
- ⑥ 교육감은 제5항의 규정에 따른 보조기관의 설치·운영에 있어서 합리화를 도모하고 다른 시·도와의 균형을 유지하여야 한다.

지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

[시행 2018. 2. 27.] [대통령령 제28679호, 2018. 2. 27., 일부개정]

- 제8조(실·국 등 기구의 설치)** ① 본청에 두는 실·국의 설치 및 그 사무 분장은 해당 시·도의 조례로 정하며, 실·국의 설치 기준은 별표 1과 같다.
- ② 본청에는 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따라 부교육감 직속으로 자체감사업무를 전담하여 수행하는 기구를 두어야 한다.
- ③ 제1항에 따른 실·국의 명칭과 사무 분장은 중앙교육행정조직과 지방교육행정조직 간의 연계성 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.
- 제9조(보조·보좌기관의 직급기준 등)** ① 본청에 두는 부교육감·실장·국장·과장 및 담당관 등 보조·보좌기관의 직급기준 등은 별표 2와 같다.
- ② 제1항에 따라 본청에 두는 보조·보좌기관의 직급 등은 해당 시·도의 교육규칙으로 정한다.
- 제10조(과·담당관 등의 설치)** 본청에 두는 과·담당관의 설치와 사무 분장 등에 관한 사항은 해당 시·도의 교육규칙으로 정한다.