서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	2326

2018년 3월 7일
행 정 자 치 위 원 회

1. 심사경과

가. 제 안 자 : 조규영 의원(찬성의원 9명)

나. 제 안 일 : 2018년 1월 25일

다. 회 부 일 : 2018년 1월 26일

라. 상 정 일 : 제278회 서울시의회 임시회 제3차 행정자치위원회
2018년 2월 27일 상정·의결(원안 가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자: 조규영 의원)

1) 제안이유

○ 서울형혁신교육지구사업의 안정화·지속화를 위해 '혁신교육지구 사업실태조사 및 성과조사(매2년)'를 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」 제6조(혁신교육지구운영 종합계획 수립)에 반영하는 것임.

2) 주요내용

○ 시장은 서울형혁신교육지구에 대한 평가를 위하여 혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과 분석을 할 수 있도록 규정함(안 제4조3항 신설).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

○ 본 개정조례안은 서울형혁신교육지구 사업의 안정적이고 지속적인 사업추진을 위해 시장이 서울형혁신교육지구 사업에 대한 실태조사 및 성과분석을 실시할 수 있도록 '제4조제3항'을 신설하고자 하는 것임.

현 행	개 정 안
제4조(서울형혁신교육지구 평가)① 시장은 서울형혁신교육지구 지원을 위하여 정기적으로 평가를 실시하여야 한다.	**제4조(서울형혁신교육지구 평가)**① (현행과 같음)
② 시장은 서울형혁신교육지구 평가시 구청장이 실시한 자체평가 후 교육감이 실시한 종합평가와 통합하여 실시할 수 있다.	② (현행과 같음)
〈신 설〉	③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 서울형혁신교육지구 평가를 위하여 혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과분석을 할 수 있다.

※ 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」제6조[1]는 종합계획을 4년마다 수립토록하고, 서울형혁신교육지구의 지정은 2년[2]으로 하고 있으나, 각 자치구별 평가가 제대로 이루어지지 않고 있어 이를 해소하고, 서울형 혁신교육지구의 발전과 지속성을 담보하기 위해 발의된 것으로 보여짐.

---

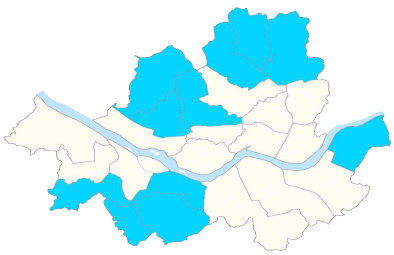
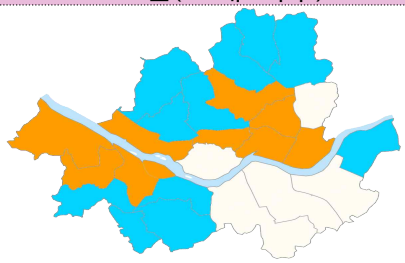
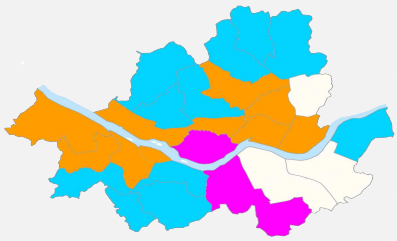
1) **「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」제6조(혁신교육지구운영 종합계획 수립)** ① 교육감은 혁신교육지구의 발전을 위하여 혁신교육지구 운영위원회의 협의를 거쳐 4년 마다 혁신교육지구종합계획(이하 "종합계획"이라고 한다.)을 세워야 한다.

2) **「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」제5조(평가, 연장 및 지정의 해지)** ① 교육감은 혁신교육지구 지정 2년차에 종합평가를 실시하여야 한다.

※ **용어의 정의** (「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」제2조)

- **서울형 혁신교육지구** : 교육감이 혁신교육지구 사업을 추진하기 위한 지정한 자치구
- **서울형 혁신교육사업** : 자치구가 해당 교육지원청과 공동으로 지역의 학생 학부모, 교원, 지역주민 등 교육주체와 민·관·학 거버너스를 구축하여 운영하는 사업

<서울형혁신교육지구 지정현황>

2015년(11개 지구)	2016년(20개 지구)	2017년(22개 지구)
		
강동구, 강북구, 관악구, 노원구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동작구, 은평구, 종로구, 서대문구	+ 강서구, 광진구, 마포구, 성동구, 성북구, 동대문구, 양천구, 영등포구, 중구	+ 서초구, 용산구

※ 서울형 혁신교육지구는 2017년 기준 강남·송파·중랑구를 제외한 총 22개 자치구가 지정되어 있으나[3], **서울형혁신교육지구 사업은 기존의 교육 및 복지사업과 중복 문제, 예산규모 대비 성과미흡, 거버넌스 운영 미흡으로 인한 사업주체간 불협화음 등이 지적**되고 있어, 실태조사와 성과분석을 통해 효과적으로 사업을 추진할 수 있는 방안모색에 도움이 될 것으로 사료됨.

○ 본 개정안은 서울형혁신교육지구 사업의 내실화 및 설치목적(공교육 혁신)[4]을 효과적으로 달성하기 위해 중간평가를 강화하려는 것으로, 권한이 상충되는 부분을 효율적으로 해소할 수 있는 방안을 통해 서울형혁신교육지구의 목표달성 및 운영의 내실화를 기하고, 운영상의 문제점 및 대안을 도출해 낼 수 있을 것으로 보여짐.

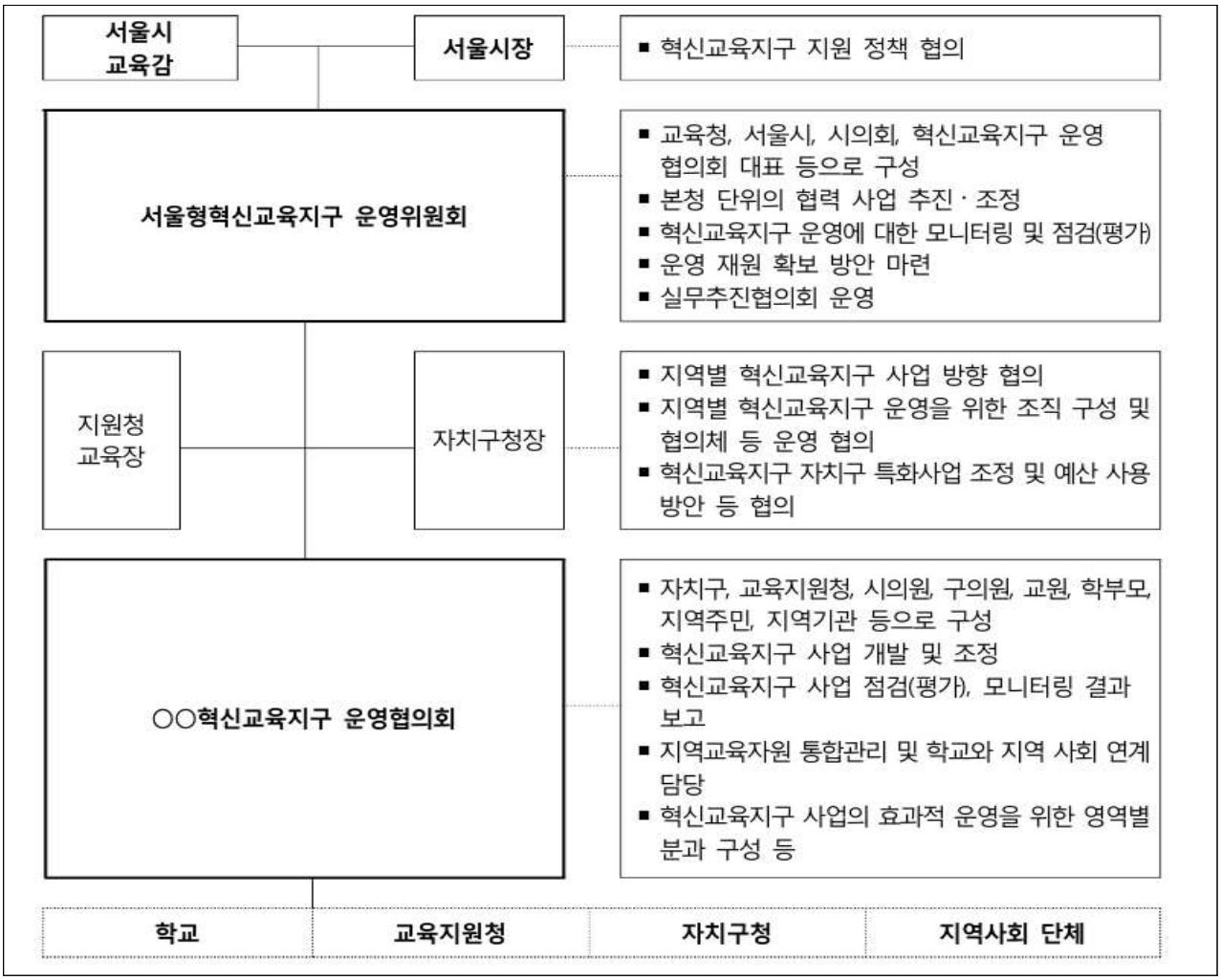
---

3) 강남, 송파, 중랑구의 경우 구청장의 서울형혁신교육지구 지정신청이 없는 상태임.

4) **2017년 서울형혁신교육지구 운영계획 (서울시교육청, 2017.2) 5p발췌**

서울형혁신교육지구의 개념 : <u>모두에게 신뢰받는 공교육 혁신을 이루기 위해</u> 교육청, 서울시, 자치구, 지역주민이 참여하고, 지역 사회와 학교가 협력하여 새로운 교육모델을 실현하도록 서울시와 교육청이 지정하여 지원하는 자치구

< 서울형혁신교육지구 사업 운영 추진 체계 >



※ 본 개정안의 내용인 '혁신교육지구사업 실태조사 및 성과조사'는 '주민의 복지증진에 관한 사무' 또는 '교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무'로 볼 수 있어 「지방자치법」에서 정하고 있는 지방자치단체의 사무 범위[5] 안에 있으며, 주민의 권리제한 및 의무부과[6]는 없음.

※ 본 개정안을 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계에서 보면, 시장과 교육감은 각각 일반사무와 교육·학예에 관한 사무를 총괄하고 그 범위에서 지방자치단체를 대표하고 있어 시장과 교육감 사이의 권한과 한계가 있다고 하겠음.

---

5) **「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위)**② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.
2. 주민의 복지증진에 관한 사무 5. 교육 · 체육 · 문화 · 예술의 진흥에 관한 사무

6) **「지방자치법」 제22조(조례)** 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

※ 서울형혁신교육지구의 추진경위

- 2012.07.09. 혁신교육지구 추진 **기본계획 수립**
- 2012.09.06. 혁신교육지구지정 - 구로구 금천구
  · 2013년 서울시교육청 30억(구로구, 금천구)
  · 2014년 서울시교육청 10억(구로구, 금천구)
- 2014.11.17. **상생과 협력의 글로벌 교육혁신도시 서울 선언**(교육감-서울시장 공동선언)
  · 혁신교육지구 통합 운영 방안 발표
  · 서울시 교육우선지구 11개 자치구 선정 운영(총예산 27억)
- 2015.03.16. 2015년 서울형혁신교육지구 운영 기본 계획
  · **11개 자치구** 선정, 혁신지구형(7개), 우선지구형(4개)
- 2016.02.15. 2016년 서울형혁신교육지구 운영 계획
  · **20개 자치구**, 혁신지구형(12개), 우선지구형(4개), 기반구축형(4개)
- 2016.11.29. 2017년 서울형혁신교육지구 운영 계획(**22개 자치구**, 신규-서초, 용산)

○ 다만, 시장이 교육혁신지구의 실태조사와 성과분석을 할 수 있는지 여부 및 조문의 중복성과 조례간 상충성에 대해서는 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

○ 첫째, 서울형혁신교육지구 사업은 공교육 혁신이 목적인 사업으로, 교육사무로 볼 수 있겠으며, 이에 따라 시장은 사업에 직접 참여하지 않고, 보조금 등 '지원'의 역할을 수행하고 있어, 실태조사 및 성과조사의 대상이 교육사무라는 점에서 교육감의 권한침해 소지는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 보여짐.

○ 입법자문결과 시장이 시행하는 실태조사 및 성과분석은 서울형혁신교육지구의 지원 및 사업의 목적달성을 위한 것이고, 법령에서 교육·학예에 대해 시장의 평가를 금지하지 않고 있어, 권한침해가 없다라는 의견(2건)과, 교육감의 권한침해 뿐만 아니라 행정력 낭비라는 의견(1건)도 있음.

< 법률 자문결과 >

자문내용 : 실태조사 및 성과분석 관련 시장이 교육감의 권한 침해 여부

자문 1	자문 2	자문 3
주체보다는 평가가 중요. 목적달성과 법령규정은 별개 ☞ **권한침해 없음.**	행정력 낭비, 교육자율성 침해 ☞ **교육감의 권한 침해**	교육·학예에 대한 자치단체장의 평가를 금지하는 법은 없음. ☞ **권한침해 없음.**

※ **현행 서울형혁신교육지구의 평가는 교육감이 '종합평가'를 실시**하도록 규정(「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」제5조)하고, 시장은 '지원을 위한 평가'를 교육감시 실시한 종합평가와 통합하여 실시할 수 있도록 규정(「서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례」제4조제2항)하여, 현 조례도 **시장이 직접적으로 서울형혁신교육지구의 '성과'평가를 하지 않도록 하고 있음.**

○ 둘째, 「서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례」(이하 '「본 조례」')제4조[7]는 혁신교육지구의 사업을 평가하도록 규정하고 있고, 본 조례 제4조제1항은 정기적 평가를 실시하도록 강행하고 있는바,

평가를 위하여 실태조사와 성과분석이 사전에 필수적으로 수반되어야 하므로 본 개정안에 따라 신설되는 '안 제4조제3항'이 「본 조례」제4조제1항과 내용상 중복될 소지는 없는지 살펴볼 필요는 있다고 하겠음.

입법자문결과 '실태조사 및 성과분석'은 '평가'의 선행되는 행위이나, 이 둘을 동일한 것으로 볼 수 없어 모두 개정이 가능하다는 의견임.

※ 「서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례」제4조(서울형혁신교육지구 평가)

① 시장은 서울형혁신교육지구 지원을 위하여 정기적으로 평가를 실시하여야 한다.

< 법률 자문결과 >

자문내용 : '본 조례 제4조1항'과 '개정안 제4조제3항'의 중복 여부

자문 1	자문 2	자문 3
실태조사 및 성과분석이 평가보다 좁은 개념으로 규정신설 가능 ☞ **중복되더라도 개정가능**	내용상 중복이나 제1항의 내용을 강화하는 것으로 ☞ **개정의 문제는 없음**	실태조사 및 성과분석은 평가에 포함되나 평가와는 별개 ☞ **중복되지 않음.**

7) **「서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례」제4조(서울형혁신교육지구 평가)** ① 시장은 서울형혁신교육지구 지원을 위하여 정기적으로 평가를 실시하여야 한다.

② 시장은 서울형혁신교육지구 평가시 구청장이 실시한 자체평가 후 교육감이 실시한 종합평가와 통합하여 실시할 수 있다.

○ 한편, 개정안은 실태조사와 성과분석의 주기가 명확하지 않아 주기를 조문에 표시하여야 할 필요는 없는지 살펴볼 여지는 있다고 하겠음.

※ 본 개정안의 제안이유에는 실태조사 및 성과조사를 매년 2년마다 하도록 괄호(“( )”)로 표시하고 있으나, 매 2년마다 실시하도록 하는 내용은 개정안에 반영이 되지 않음.

○ 또한 「본 개정안」과 같은 시기에 발의된 교육청 소관 조례인 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례 일부개정조례안」(발의자 : 조규영 의원)은 「본 개정안」과 실태조사와 성과분석의 ‘주체’만 상이할 뿐 같은 목적을 위해 같은 수단을 이행하도록 하고 있어, 서울시와 교육청이 통합하여 실태조사와 성과분석이 시행되지 않는 한 중복되는 조사와 분석으로 주민, 학교 등에 부담이 될 수 있다고 보여짐.

○ 결론적으로 본 개정안이 서로 다른 주체에게 같은 역할을 수행하도록 함에 따른 권한의 다툼이 발생할 소지는 있다고 하겠으나, 이는 평생교육국이 교육청과의 협력 및 사업추진 과정에서의 중복성 방지를 위한 노력을 통하여 해소해야할 것으로 사료되며, 본 조례의 입법취지 및 입법자문 결과의 해석상 교육감의 권한침해부분에 대한 대립된 견해(권한침해 없음 2, 침해 1) 및 조례 중복성에 있어서 개정에 문제가 없다는 측면을 종합적으로 감안하여야 할 것으로 사료됨.

서울특별시 서울형혁신교육지구 **지원**에 관한 조례 일부개정조례안	서울형혁신교육지구 **운영**에 관한 조례 일부개정조례안
제4조(서울형혁신교육지구 평가) ①·② (현행과 같음) ③ **시장은** 제1항 및 제2항에 따른 서울형혁신교육지구 평가를 위하여 **혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과분석을 할 수 있다.**	제5조(평가, 연장 및 지정의 해지) ① (현행과 같음) ② **교육감은** 제1항에 따른 종합평가를 위하여 **혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과분석을 할 수 있다.**

4. 질의 및 답변요지 : 생 략.

5. 토 론 요 지 : 없 음.

6. 심 사 결 과 : 원안가결(재석위원 6명, 전원찬성).

7. 소수의견의 요지 : 없 음.

8. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례 일부개정조례안

(조규영 의원 (대표)발의)

의안 번호	2326

발의년월일 : 2018년 1월 25일
발 의 자 : 조규영 의원 (1명)
찬 성 자 : 김용석(도봉), 문영민, 서윤기
이순자, 유광상, 김인호,
송재형 최판술, 김상훈 의원(9명)

1. 제안이유

○ 서울형혁신교육지구사업의 안정화·지속화를 위해 '혁신교육지구 사업 실태조사 및 성과조사(매2년)'를 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」 제6조(혁신교육지구운영 종합계획 수립)에 반영하는 것임.

2. 주요골자

가. 시장은 서울형혁신교육지구에 대한 평가를 위하여 혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과 분석을 할 수 있도록 규정함. (안 제4조 3항 신설)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 해당사항 없음
나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨).
다. 기 타 : 해당사항 없음

서울특별시조례 제　　호

서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 서울형혁신교육지구 평가를 위하여 혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과분석을 할 수 있다.

부　　칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신・구조문대비표

현 행	개 정 안
제4조(서울형혁신교육지구 평가) ①・②(생 략) <신 설>	제4조(서울형혁신교육지구 평가) ①・②(현행과 같음) ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 서울형혁신교육지구 평가를 위하여 혁신교육지구의 사업 실태조사와 성과분석을 할 수 있다.