

연구논문

지방교육행정기관 효율화 방안

오 세 희*
정 성 수**

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구분석의 틀
- IV. 지방교육행정기관의 현황 및 문제점
- V. 지방교육행정기관 효율화 방안
- VI. 결 론

〈요약〉

본 연구는 현행 지방교육행정기관을 정원, 조직, 기능 및 재정이라는 네 가지 측면에서 현황과 문제점을 살펴보고, 향후 지방교육행정기관이 교육행정 환경의 변화에 보다 더 효과적으로 대응할 수 있게 하기 위한 효율화 방안을 탐색하였다.

연구결과를 살펴보면 첫째, 현재 지방교육행정기관의 정원은 학생 수 감소 등과 같은 행정수요의 변화를 반영하고 있지 못하므로 조직 및 인력운영의 효율화를 위해서는 표준정원 산식의 개정 등과 같은 합리적인 정원 배치기준을 수립하여 지역간, 직급간 인력배치 불균형을 해소할 필요가 있다. 둘째, 지방교육행정기관의 조직은 현재의 관리중심에서 단위학교에 대한 실질적인 행정서비스 지원 중심으로 개편될 필요가 있는데, 이를 위해서는 학생수 및 인구수 등을 기준으로 조직을 재구조화해야 하고 소규모 지역교육청들은 과감하게 통합할 필요가 있다. 그러나 인력 및 조직 운영의 효율화를 위해서는 중앙정부의 기능이양 등에 따른 요인들도 고려되어야 할 것이다. 셋째, 지방교육행정기관간의 비효율적인 기능 분산으로 인한 문제들을 해결하기 위해서는 관련 법령에 따라 기관간에 권한과 책임을 명확하게 재설정하고, 자율성을 확대하여 스스로 정책역량을 강화해 나갈 수 있도록 해야 한다. 넷째, 지방교육행정기관의 재정운영 및 집행의 효율화를 위한 분석 및 평가를 강화하고 구조조정 등 자구노력을 강화하기 위한 지표의 활용이 요구된다.

[주제어: 지방교육행정기관, 시·도교육청, 지역교육청, 지방교육자치]

* 인제대학교 행정학과 부교수(shoh@inje.ac.kr)

** 인제대학교 교육대학원 전임강사(ssjung@inje.ac.kr)

I. 서론

이명박정부는 단위학교의 자율역량 강화 및 지방교육자치의 내실화를 위하여 학교자율화 추진계획과 지방교육행정기관의 개편을 추진하여 오고 있다. 학교자율화 추진계획은 교육과학기술부의 발표 이후 그 관련 내용들이 학교현장을 비롯한 교육계의 주요관심 사항으로 부각되면서 구체적인 연구들이 이루어져 오고 있으나(고 전, 2008; 정제영, 2008; 박상완, 2008), 지방교육행정기관의 개편과 관련하여서는 상대적으로 그 중요성에도 불구하고 논의가 활발하지 못한 것이 사실이다.

지방교육행정기관은 1991년 지방교육자치제의 시행과 더불어 지방교육활동의 주체가 되어옴에 따라 그 조직과 기능 및 역할, 재정이 확대되어 왔다. 특히 우리나라를 비롯한 세계 여러 나라들은 학교 교육력의 제고를 위하여 다양한 경제·경영원리들을 학교경영에 적용하고자 시도해 왔으며, 그 주요 핵심중의 하나가 단위학교의 자율성 증대이다. 그리고 이러한 단위학교의 자율성 증대를 위해서는 무엇보다 지방교육에 대한 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것이 요구되며, 이런 권한 배분 구조의 변화는 필연적으로 지방교육행정기관의 정원, 조직, 기능, 재정과 역할의 변화를 그 전제로 한다.

우리나라의 교육행정기관은 크게 중앙교육행정기관인 교육과학기술부와 지방교육행정기관으로 구분되며, 지방교육행정기관은 또 시·도교육위원회와 교육감으로 구성된 광역자치단체의 시·도교육청과 그 하급행정기관으로서 시·도교육청과 단위학교의 가교역할을 하는 지역교육청으로 구분할 수 있다. 그 동안 지방교육행정기관은 단위학교의 중심의 교육행정체제 개편이라는 논의를 바탕으로 전문화와 기획기능을 강화하면서 여러 차례에 걸쳐 개편되어 왔지만 여전히 교육행정 환경의 변화와 교육행정 수요의 증감 추세에 탄력적이고 능동적으로 대응하지 못하고 학교 수 및 학생 수의 변화에 따른 교육수요자의 요구에 부합하는 교육행정서비스를 제공하고 있지 못하다는 비판에 직면하고 있는 실정이다(정영수, 2008; 최영출, 2008; 김성열, 1998; 최준렬, 1998).

그렇지만 학령인구의 감소, 신도시로의 인구 유입 등 교육행정 환경의 변화에 따른 행정기관의 효율적 운영이 필요하게 되고, 전 국민의 교육에 대한 관심

과 다양한 요구, 단위학교의 자율역량 강화를 위한 학교자율화는 지방교육행정기관의 새로운 조직과 기능 수행을 요구하고 있다. 또한 지방교육행정기관은 지역적으로 다양하게 분출되고 있는 교육적 요구를 지역에서 수렴하여 계획을 세우고 집행을 해야 할 필요 역시 증대되고 있으므로 지방교육행정기관을 효율적으로 개편하여 변화하는 사회에 능동적으로 대처하고 다양한 교육적 수요를 충족시키는 교육행정체제로 나아가야 할 필요성을 증대시키고 있다.

따라서 본 연구에서는 현행 지방교육행정기관의 현황과 문제점을 정원, 조직, 기능 및 재정이라는 측면에서 분석하여 살펴보고 선행연구들을 토대로 교육행정 환경의 변화에 보다 더 효과적으로 대응할 수 있게 하기 위한 지방교육행정기관의 효율화 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방교육행정기관의 의의

교육행정기관은 교육과학기술부 및 시·도교육청, 지역교육청, 일선 학교 등으로 구성되며, 일반적으로 지방교육행정기관은 교육이 실제 이루어지는 단위학교를 제외한 시·도교육청과 지역교육청을 의미하는 것으로 교육자치와 밀접하게 관련되어 있다. 헌법 제31조에서는 교육자치의 실현을 위하여 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하고 하고 있으며, 교육기본법 제5조에서는 국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 정책을 수립·실시하여야 한다고 하고 있는데, 이는 또한 지방교육행정기관의 설치의 근거를 제시하고 있기도 하다. 즉 교육은 외부의 부당한 지배를 받지 않고, 주민의 적극적인 참여와 그 지역주민의 공정한 통제에 의해 실시되어야 하며(윤정일 외, 2008), 이는 중앙정부의, 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 고려한 지방교육자치가 이루어져야 함을 의미한다.

이러한 지방교육자치제의 이념을 실현하기 위하여 지방교육자치에 관한 법률

에서는 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 명문화하고 있다. 또한 지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정에서는 지방교육행정기관이라 함은 특별시·광역시 및 도의 교육·학예에 관한 사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권이 미치는 범위가 일정지역에 한정되는 기관으로서, 시·도교육청, 지역교육청, 직속기관, 소속기관 및 각급 학교를 말한다. 이중에서 본 연구의 대상인 시·도교육청은 교육감을 보조하는 기관 및 교육감 소속으로 설치된 기관을 말하며, 지역교육청이라 함은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군·자치구를 관할구역으로 하여 설치된 지방교육자치에 관한 법률 제36조 규정에 의한 하급교육행정기관을 말한다. 그런데 교육행정은 교육의 목적을 달성하기 위하여 필요한 조건, 즉 교육행정조직, 업무, 교육인사, 교육재정 등에 관한 제도를 확립하는 것으로 볼 때 지방교육행정기관은 지방의 교육행정을 위한 전반적인 조직과 구조로(김수영·전제상, 2008; 윤정일 외, 2008) 국가 또는 지방자치단체가 교육목적을 설정하고 그 목표달성에 필요한 인적·물적 조건을 정비·확립하고 목표달성을 위한 활동을 지도·감독하는 실천단위라고 할 수 있다.

2. 지방교육행정기관의 효율성

효율성이란 효과성(effectiveness)과 능률성(efficiency)을 동시에 표현하는 용어로, 가장 능률적인 방법으로 최대의 목표를 달성하는 것을 말한다(윤정일 외, 2008). 즉, 투입과 산출의 비율을 따지지 않고 목표의 달성 요인을 따지는 효과성의 개념과 최소한의 인적·물적 자원과 시간을 들여서 최대의 성과를 거두는 것을 의미하는 능률성을 합한 개념이라고 할 수 있다. 이와 같은 효율성의 개념을 앞에서 살펴본 시·도교육청, 지역교육청 등과 같은 지방교육행정기관의 의의에 맞게 적용해 볼 수도 있다. 즉, 지방교육자치에 관한 법률에서 밝히고 있는 지방교육행정기관의 정의 등에 비추어 볼 때, 지방교육행정기관의 효율성은 최소한의 정원과 조직으로 교육재정을 효율적으로 확보하여 사용하며, 최대한의 기능과 역

할을 수행하여 소기의 교육적 목표를 달성하는 것이라고 할 수 있다.

특히 최근 교육행정기관을 둘러싸고 있는 여러 가지 상황의 변화는 효율성의 문제에 보다 많은 관심을 가질 것을 요구하고 있다. 그것은 교육의 책무성에 대한 일반 사회인의 인식이 높아지고 있기 때문이며, 교육행정기관의 규모가 비대해지고 그 기능이 점차 복잡·다양해지고 있기 때문이다(윤정일 외, 2008). 하지만 지방교육행정기관과 같은 교육조직의 경우 효율성과 같은 경제성의 원리만을 지나치게 강조할 경우 교육의 본질이 손상될 수도 있음을 반드시 고려할 필요가 있다. 왜냐하면, 일반행정기관과 달리 교육행정기관은 교육의 본질상 그 성과가 장기간에 걸쳐서 나타날 수 있으며, 눈에 보이지 않아서 측정이 불가능한 무형의 산출이 유형의 산출보다 더 중요할 수도 있기 때문이다.

3. 지방교육행정기관의 정원, 조직, 기능 및 재정

1) 지방교육행정기관의 정원

지방교육행정기관의 정원¹⁾은 정원관리의 단위기관별로 직급을 정하여 책정하되, 관할지역의 교육행정수요 및 다른 시·도 교육청과의 균형 등을 참작하여 합리적인 직급체계를 이루도록 하여야 하며, 업무의 성질·난이도 및 책임도 등을 참작하여야 한다. 교육감은 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 교육과학기술부령이 정하는 바에 의하여 산정한 표준정원의 범위 안에서 정

〈표 1〉 시·도교육청 지방공무원 표준정원 산식

▶ 특별시·광역시

현정원에 대한 조정정원 + $(5.793702 \times \text{학교수 증감분} \times 0.6 + 0.1919011 \times \text{학급수 증감분} \times 0.4) \times 1.15 + 70.9 \times 2\text{국6과 지역교육청 증감분} + 57 \times 4\text{과 지역교육청 증감분} + 40.3 \times 2\text{과 지역교육청 증감분}$

▶ 도

현정원에 대한 조정정원 + $(5.022132 \times \text{학교수 증감분} \times 0.6 + 0.3594281 \times \text{학급수 증감분} \times 0.4) \times 1.15 + 61.6 \times 2\text{국6과 지역교육청 증감분} + 51.5 \times 4\text{과 지역교육청 증감분} + 31.6 \times 2\text{과 지역교육청 증감분}$

자료: 지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙(제3조제1항 관련) 별표 1.

1) 지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4장을 참고로 함

원을 책정하여야 하는데, 그 구체적인 표준정원 산정방식은 <표 1>과 같다. 다만 국가공무원인 교육전문직의 경우에는 매년 시·도교육청별로 소요인력을 교육과 학기기술부에 신청하면 행정안전부 및 기획재정부와 협의를 거쳐 정한다.

2) 지방교육행정기관의 조직

시·도교육청에 두는 실·국의 설치 및 그 사무분장은 지역내 인구 및 학생 수를 기준으로 당해 시·도의 조례로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 <표 2>와 같이 시·도교육청별로 2~5개의 실·국, 10~24개의 과·담당관으로 구성된다. 또한 부교육감과 기획관리실(국)은 공통필수기구로 두어야 하며, 그 외의 실·국 명칭과 사무분장은 중앙교육행정조직과 지방교육행정조직간의 연계성 등을 고려하여 합리적으로 정하도록 하고 있다.

〈표 2〉 시·도교육청의 실·국 및 과·담당관의 설치범위

구분		실·국의 수	과·담당관의 수
서울특별시교육청		4실·국 이내	16과·담당관 이내
부산광역시교육청		2실·국 이내	12과·담당관 이내
경기도교육청		5실·국 이내	24과·담당관 이내
광역시	인구 : 800만 이상 학생 : 160만 이상	3실·국 이내	13과·담당관 이내
	인구 : 400만 이상 학생 : 80만 이상	3실·국 이내	12과·담당관 이내
	인구 : 200만 이상 학생 : 40만 이상	2실·국 이내	11과·담당관 이내
	기타	2실·국 이내	10과·담당관 이내
도	인구 : 600만 이상 학생 : 120만 이상	3실·국 이내	13과·담당관 이내
	인구 : 300만 이상 학생 : 60만 이상	3실·국 이내	12과·담당관 이내
	인구 : 150만 이상 학생 : 30만 이상	2실·국 이내	11과·담당관 이내
	기타	2실·국 이내	10과·담당관 이내

주 1) 학생수는 각급학교의 당해연도 4월 1일 기준, 인구수는 주민등록표상의 당해연도 4월 1일 기준 인구수를 말하며, 학생수·인구수를 모두 충족하여야 함.

자료: 지방교육행정기관의 기구와 정원 기준 등에 관한 규정(제7조제1항 관련) 별표 1.

지역교육청 국·과의 설치, 국장·과장의 직급 및 그 분장사무에 관해서는 시·도의 교육규칙으로 정하되, 그 설치기준은 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 지역교육청 조직체계 분류 기준

구 분	국	과·담당관
인구 50만 이상, 학생 7만 이상	2국 이내	6과·담당관 이내
서울 중부교육청 경남 마산교육청	-	4과·담당관 이내
기 타	-	2과·담당관 이내

주 1) 학생수는 각급학교의 당해연도 4월 1일 기준, 인구수는 주민등록표상의 당해연도 4월 1일 기준 인구수를 말하며, 학생수·인구수를 모두 충족하여야 함.

자료: 지방교육행정기관의기구와정원기준등에관한규정(제11조 관련) 별표 4.

3) 지방교육행정기관의 기능

시·도교육청은 지방교육자치에 관한 법률 제1조에 따르면 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장한다. 이에 따라 시·도교육청의 기능은 초·중등 및 평생교육 지원과 관련되는 학무·장학 기능의 수행과 인사, 학교시설, 재무, 총무 등의 일반 학사·관리기능으로 구분할 수 있으며, <표 4>와 같은 세부 하위 기능들을 수행하고 있다.

〈표 4〉 시·도교육청의 기능

단위 기능		하위기능
학무 및 장학기능	초등교육	초등교육, 유아교육, 특수교육 등의 정책 기획
	중등교육	중등교육, 장학기획, 생활지도 등의 정책 기획
	평생교육	평생교육기획, 방과후교육, 특별활동, 평생교육지도
	과학정보	과학교육, 영재교육, 과학교육지원, 교육정보화 등
일반학사 및 관리기능	교원정책	초등인사, 중등인사, 교원연수 등
	학교운영지원	학교설립기획, 학교운영지원, 학생수용 등
	재무	경리, 예산, 재산관리, 계약관리, 법무 등
	총무	총무, 인사, 공무원단체, 국제협력 등
	기획관리	행정관리, 의회협력, 행정정보기획 등
	감사	감사, 공보 등
	혁신복지	혁신기획, 학교혁신, 교육복지지원 등
	학교체육보건	체육교육, 청소년, 학교보건, 학교급식 등
	교육시설	시설기획, 사학시설, 일반시설 관리 등

자료: 교육과학기술부(2008) 내부자료

지역교육청은 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 시·도교육청의 하급교육행정기관으로서, 유치원 및 초·중학교 운영에 관한 지도·감독과 조례·교육규칙이 위임한 사항을 주요 기능으로 하고 있다. 시·도교육청과 유사하게 학무·장학기능(초등, 중등, 평생교육)과 일반 학사·관리기능(보건급식, 관리, 경리, 시설)으로 구성되며, 그 구체적인 세부기능들을 제시하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 지역교육청의 기능

단위 기능		하위 기능
학무 및 장학기능	초등교육	초등교육, 유아교육 관련 장학
	중등교육	중등교육, 과학기술, 교육정보 관련 장학
	평생교육	평생교육지도·행정, 체육청소년, 사회교육 관련 장학
일반학사 및 관리기능	보건급식	학교보건, 학교급식 관련
	총무	총무, 감사, 혁신 관련
	경리	학교별 예산 관련
	시설관리	학교 및 청사시설 관련

자료: 교육과학기술부(2008) 내부자료

4) 지방교육행정기관의 재정

우리나라의 교육재정은 중앙교육재정과 지방교육재정, 학교교육재정으로 구분할 수 있는데, 일반적으로 지방교육재정은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 소요되는 경비를 조달하고, 조달된 경비를 지출하는 일체의 공공경제 활동이라 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 초·중등 교육을 관장하는 지방교육재정이 성격이나 규모 측면에서 중심을 이루고 있으며(박종렬·신상명, 2004), 지방교육행정기관이 이를 담당하고 있다.

지방교육재정은 교육의 특수성 등을 고려하여 일반지방재정과 는 별도로 지방교육비특별회계로 운영되고 있는데 그 재원은 국고부담과 지방부담으로 이루어져 있다. 또한 국고부담은 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성되어 있으며, 지방부담은 지방교육행정기관의 자체수입과 지방자치단체의 전입금으로 이루어져 있어, 그 구조가 복잡하다. 그러나 이러한 지방교육재정의 핵심은 지방교육재정의 대부분을 차지하고 있는 지방교육재정교부금이라 할 수 있다. 그러므로

지방교육행정기관의 효율화를 위해서는 지방교육재정의 효율화와 더불어 지방교육재정교부금의 배분기준 설정을 통하여 비용절감과 자구노력을 유도하는 기준으로 작용할 수 있는 여지에 대한 검토가 필요하다.

이상의 논의를 종합하면 중앙교육행정기관인 교육과학기술부는 교육에 대한 전반적 법·제도 및 정책수립, 교육재정의 확보와 배분을 담당하고, 세부적 업무는 시·도교육청과 지역교육청이 수행하는데 시·도교육청이 정책 및 사업기획을 주로 하는 반면, 지역교육청은 집행적 성격이 강하고 일선학교에 대한 직접적인 행정서비스를 제공한다. 이러한 관계를 구체적으로 제시하면 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 교육행정조직 체계

기 관	조 직	기 능	재 정
교육과학 기술부	4실 19국(관·단) 60과 9팀	- 교육정책 기획 - 인재개발정책 수립 - 평생직업교육정책 수립 - 각종 학술연구개발 등	- 지방교육재정 교부금 - 국고보조금
↓			
시도교육청	16개 시도교육청	- 초·중·등 교육기법 개발, 학업 장려 등 학무·장학 기획 - 지역별 과학·정보교육정책 운영 - 학교운영지원, 기획관리 기능 등	- 국고의존수입 - 자치단체전입금 - 자체수입
↓			
지역교육청	180개 지역교육청	- 학교별 학무·장학, 예산관리 - 보건급식, 시설관리 기능 등	- 시·도교육청의존수입 - 시군구 교육경비보조 - 자체수입
↓			
일선학교	40,248개 유치원, 초·중·고교, 평생교육기관 포함	- 초·중·등교육 - 지역 내 평생교육 등	- 교육청의존수입 - 시군구 교육경비보조 - 학부모지원비 등

4. 선행연구의 검토

최근 단위학교 중심 경영체제로의 전환과 중앙의 교육행정 권한을 지방으로 이양시키려는 개혁의 논의 속에서 시·도교육청 및 지역교육청의 역할과 기능에 대한 개편 논의가 이루어지고 있다(김민희, 2009). 그러나 그 동안의 지방교육행

정기관에 대한 연구는 거시적인 측면에서 중앙교육행정조직과 지방교육행정체제를 논의하면서 부분적으로 지방교육행정기관의 역할과 기능 및 관계에 관련된 연구들이 이루어져 왔다고 할 수 있다(이형행, 1994; 주삼환 외, 1997; 주철안, 2000; 이기우, 2001; 김홍주 외, 2005). 또한 시·도교육청과 지역교육청의 조직과 기능 등을 개별기관의 차원에서 분석하고 그 개편방안을 제시하는 연구들이 이루어져 왔다. 반면 지방교육재정과 관련하여서는 지방교육재정교부금의 배분방안 개선을 지방교육행정기관의 자율성과 효율성 제고와 연계한 연구들이 있어 왔다(김병주·박정수, 2006; 송기창, 2008).

먼저 시·도교육청의 관련된 연구들을 살펴보면 김성열(1998)은 지속적인 교육행정 수요에 대응하기 위해서는 지방교육행정기관 조직개편시 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교간의 계층별 기능 배분이 고려되어야 하며, 장학 및 단위학교의 자율성 확대를 위한 지원과 교육행정의 효율화 측면 등이 고려되어야 함을 지적하고 있다. 나아가 기존의 우리나라의 교육행정조직이 산업사회의 상황에서 정립된 과학적 관리 방식에 근거하고 있다면서 이제는 지식기반사회에서의 교육적 요구와 활동에 효과적으로 대처하기 위해 중앙교육행정조직 뿐만아니라 지방교육행정조직의 조직, 역할 및 기능의 재구조화 방향을 전체적인 측면에서 논의하고 또한 이를 법제화하기 위한 시도들이 있어 왔다(주철안, 2000; 윤정일, 2000; 정영수 외, 2009).

지역교육청과 관련하여서는 최준렬(1998)은 지역교육청은 교육행정의 최일선에서 학교를 지원하고 지도·감독하는 기관으로서 교육의 성패를 좌우할 정도로 그 기능이 중요하고 큼에도 불구하고 소홀히 다루어진 측면을 지적하면서 장학기능의 확대와 더불어 시·도교육청의 집행기능의 위임을 확대하고 그러한 방향으로의 조직 개편의 필요성을 제기하고 있다. 나아가 지역교육청은 시·도교육청과 학교간의 중간 전달의 기능 대신 학교의 교육활동을 지원하고 도울 수 있는 지원기관으로 변화되어야 한다고 하였다(최준렬, 2003). 유현숙(2002)은 서비스 개념을 도입한 행정체제 구축이라는 관점에서 지역교육청 개편을 논의하고 단기적으로는 지역교육청의 장학기능을 회복하고 장기적으로 지역별 교육 요구를 반영한 행정서비스 체제를 갖추는 방향으로 나아가야 한다고 하였다. 또한 김태완 외(2004)는 경북교육청의 조직진단 결과를 바탕으로 도교육청과 지역교육청의 업무

및 권한 적정화를 통해 지역교육청의 교수-학습지원의 기능을 증대할 것을 제안하면서, 지역교육청의 학교지원 체제 구축을 위해서는 정원, 조직, 기능 등에 대한 개편방안을 마련하여 단계적으로 추진해 나갈 필요가 있음을 지적하고 있다. 그리고 김홍주 외(2005)는 교육부, 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교의 교육행정체제를 종합적으로 논의하면서 특히 지역교육청에 대해서는 각급 학교의 교육활동에서 필요로 하는 사항을 전문적으로 지원하는 기관으로 혁신할 것을 제안하고 있으며, 최근에 최영출(2008)은 AHP 방법을 통하여 지역교육청의 기능을 분석하고 지역교육청의 향후 수행기능 및 조직개편 방향은 기본적으로 행정관리 비용을 줄이고 단위학교에 대한 지원기능이 강화될 수 있는 방안을 마련하여야 한다고 하고 있다.

나아가 지방교육행정기관의 자율성과 효율성의 증진을 위해서는 지방교육재정의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금을 보다 투명하고 예측가능한 행태로 배분하되(김병주·박정수, 2006), 지방교육행정기관의 효율성을 가져올 수 있는 배분기준의 마련이 필요(송기창, 2008)함을 제시하고 있다.

이러한 논의를 종합해 보면 시·도교육청과 지역교육청의 기능 및 구조 개편은 변화하는 단위학교의 자율성과 책무성 제고를 통한 학교 교육력의 제고와 다양한 교육행정 수요에 대응하기 위해 이루어져야 함을 알 수 있다. 그러나 그 동안의 연구들이 시·도교육청이나 지역교육청을 단위로 하여 개별적으로 이루어져왔고 그 방향들을 제시하는 측면이 있었다. 따라서 중앙정부의 권한을 지방으로의 이양 및 행정기관의 효율화라는 측면에서 시·도교육청과 지역교육청의 정원, 조직, 기능 및 재정을 연계하여 분석하고 그 효율화 방안을 제시함으로써 보다 체계적인 논의의 틀을 제시할 것으로 기대된다.

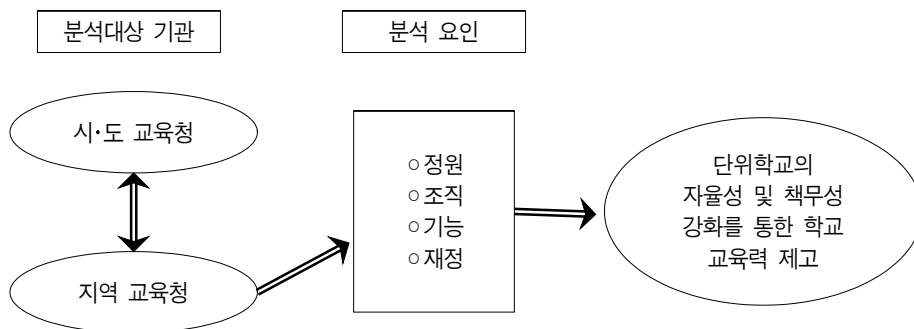
III. 연구분석의 틀

정부조직 개편 및 초·중등교육, 평생교육 등에 대한 국민들의 교육행정 수요의 요구 등 교육행정조직을 둘러싸고 있는 여러 가지 환경의 변화는 교육과학기술부 및 시·도교육청 등 교육행정기관이 보다 적극적으로 대응할 수 있는 인적·

물적 체제의 정비를 요구하고 있다. 이는 교육에 대한 관심과 교육행정기관의 역할과 기능에 대한 일반인들의 인식이 높아지고 있기 때문이기도 하지만, 앞에서 언급한 교육 관련 예산의 증대와 교육행정조직의 규모가 비대해지고 그 기능이 점차 복잡·다양해지는 있는 데에서도 찾아볼 수 있다. 그리고 이러한 행정기관을 대상으로 한 효율성 향상방안의 문제는 효율성 향상의 결정요인²⁾을 무엇으로 보느냐에 따라 그 방안이 결정될 것이다(최일문, 2006).

지방교육행정기관인 시·도교육청과 지역교육청의 효율화 방안을 통하여 궁극적으로 의도하고자 하는 것은 단위학교의 자율성과 책무성의 제고를 통한 학교 교육력의 강화와 교육행정 수요의 충족이라 할 것이다. 따라서 이러한 목표를 달성하기 위한 지방교육행정기관의 효율화 요인으로 정원, 조직, 기능 및 재정을 설정하고, 이에 대한 현황과 문제점을 검토한 후 그 효율화 방안을 제시하고자 한다. 이러한 논의를 위한 연구분석의 틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구분석 틀



2) 참고로 박연호(2003)는 전문인력, 전산화 조직개편, 업무량의 적정화, 예측가능성 향상 등을 제시하고 있으며, 박용치(2006)는 조직변수, 환경변수, 조직구성원변수, 관리정책 등을 제시하고 있다.

Ⅳ. 지방교육행정기관의 현황 및 문제점

1. 정원

16개 시·도교육청의 소속 공무원 정원은 본청, 지역교육청, 직속기관, 학교 등의 기관들을 모두 합쳐 지방직 65,477명, 국가직(교육전문직) 4,148명 등 총 69,625명이며, 이중 본청의 정원은 지방직 9,804명, 교육전문직 2,133명 등 총 11,937명이다. 이러한 정원은 학교수, 학급수, 지역교육청 수 등을 감안하여 <표 1>에 의한 표준정원을 산출, 시·도별 및 직급별로 책정된다. 총 180개인 지역교육청의 정원은 11,020명으로 일반직 6,170명(56%), 교육전문직 2,051(18.6%), 기능직 2,782명(25.2%), 별정직 17명으로 구분된다(교육과학기술부, 2008).

그러나 이러한 현행 표준정원은 지역교육청, 학교 및 학급 수를 기준으로 하고 있으나 학생 수를 직접 반영하지 않아 현실적인 행정수요 변화를 반영하기에는 한계가 있다. 이에 따라, 학생 수의 지속적인 감소에도 불구하고 지방공무원 수는 지속적으로 증가하는 경향이 있었다. 즉 2000년에서 2007년간 학생 수는 2.6%(221,180명) 감소하였으나, 시·도교육청 소속 지방공무원 정원은 오히려 11.1%(6,613명) 증가하는 것으로 나타났다(교육과학기술부, 2008). 특히 <표 7>에서 나타나 있듯이 광주·대전·울산·경기·제주를 제외한 11개 시·도는 학생수가 8%(53만 여명) 감소하였으나 정원은 오히려 11%(2,459명) 증가한 것으로 나타났다.

<표 7> 2000~2007년간 학생 수 감소 지역의 정원 증가 현황

구 분	서울	부산	대구	인천	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
학생수 감소	203,988	101,280	20,583	13,274	25,630	11,757	9,507	33,071	54,106	51,916	4,117
정원 증가	275	332	238	505	249	249	185	76	106	172	72

자료: 교육과학기술부 내부자료(2008).

이러한 학생 수 감소에도 불구하고 정원이 증가하는 것은 지방교육행정기관의 정원 운영이 학생 수 감소 등과 같은 행정수요의 변화를 반영하지 못하고 있음을 의미한다. 특히 통계청의 장래추계인구(2008)에 의하면 2007~2012년의 5년간 초·중등 학령인구는 2007년 7,900,000명에서 2012년 7,040,000명으로 10.9%의

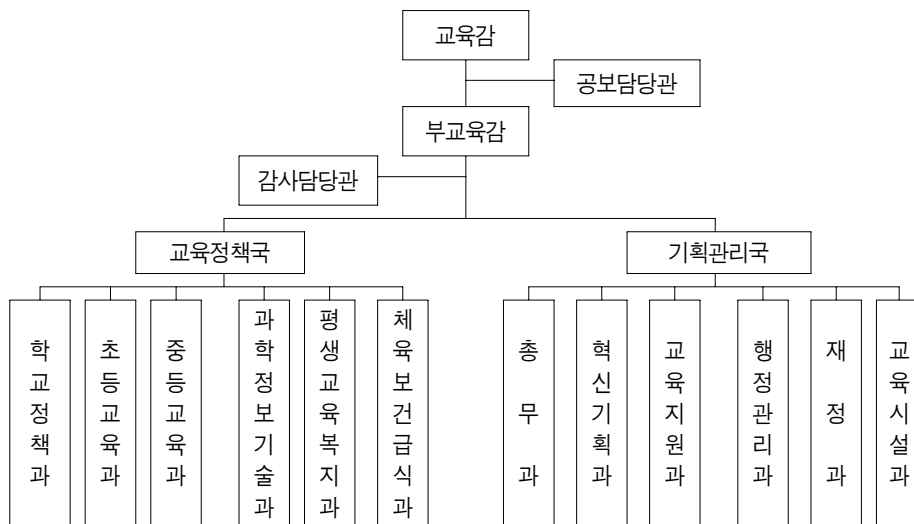
감소가 예상되며, 특히 같은 기간 동안에 초등학생은 2007년 3,912,000명에서 2012년 3,115,000명으로 20.4%의 대폭 감소가 예상되므로, 이러한 변화들이 지방 교육행정기관의 정원산정에 반영될 필요가 있다.

또한 지방교육자치의 내실화를 위하여 중앙교육행정기관인 교육과학기술부의 권한과 기능이 지방교육행정기관으로 이양되고 있는 반면에 지방교육행정기관의 정원 산정에 있어서는 이를 고려하는 어떤 요소도 없어 지방교육행정기관의 업무부담을 가중시키고 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다.

2. 조직

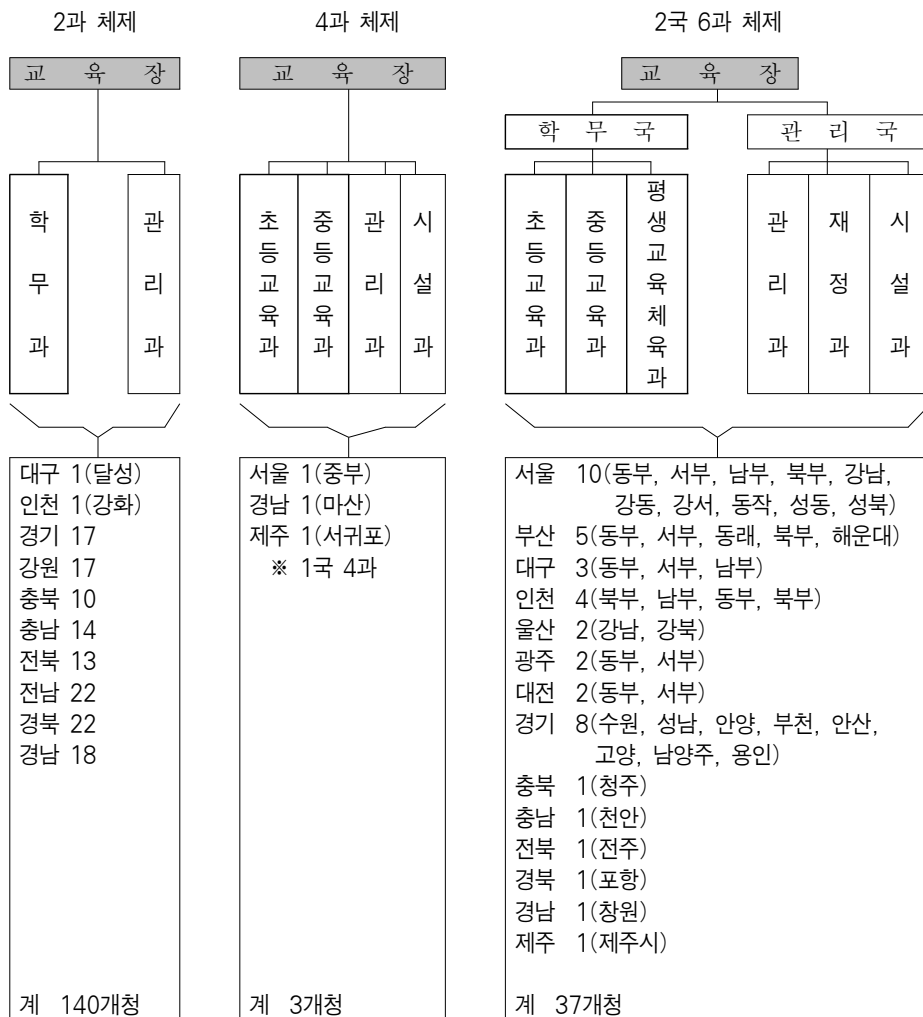
시·도교육청의 조직은 지역내 인구 및 학생 수를 기준으로 하는 <표 2>에 따라 서울시교육청은 4실·국, 경기도교육청은 5실·국, 제주도교육청은 특별법에 의해 3실·국을 두고 있으나 그 외의 13개 교육청은 2실·국 체제를 가지고 있다. 이러한 2실·국 체제는 크게 학무·장학기능을 수행하는 교육정책국과 관리기능을 수행하는 기획관리국으로 정형화되어 있다. 부산시교육청의 사례를 살펴보면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 시·도교육청 조직도 사례(부산시교육청): 2실·국 체제



지역교육청의 조직은 <표 3>에 정해진 인구 및 학생수를 기준으로 2국 6과, 4과 및 2과 체제의 3가지 조직형태로 유형화되는데, 180개 지역교육청 중 2국 6과가 37개(20.5%), 4과가 3개(2.2%), 2과가 140개(77.7%)로 2과 체제가 대부분이며, 이를 제시하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 지역교육청 조직 체계 현황



그러나 지역교육청 역시 학교 및 학생 수 감소 등 교육행정 수요 변화에도 불구하고 효율성이 부족한 소규모 지역교육청이 존치되고 있다. <표 8>에서 보

듯이 2과 체제를 가지고 있는 교육청들 중에서 학교 및 학생 수가 적은 소규모 지역교육청 5개(연번 1-5)와 관할하고 있는 학교 및 학생 수가 많은 교육청(연번 6-10)간을 비교해 보면 조직체제는 같은데 비해 담당하고 있는 학교 및 학생 수에 있어 불균형이 심하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 2과 체제 교육청의 학교 및 학생 수 비교

연번	시도	지역 청명	관할지역	면적(km ²)	조직 (국/과)	학교수 (유초중)	학생수 (유초중)	인구수(명)
1	경북	울릉	울릉군	72.78	2과	15	820	10,160
2	경북	영양	영양군	815.09	2과	20	1,449	19,052
3	경북	군위	군위군	614.15	2과	29	1,569	26,176
4	전북	진안	진안군	789.07	2과	38	1,920	30,513
5	전북	장수	장수군	533.64	2과	27	2,010	26,912
6	경기	의정부	의정부시	81.59	2과	113	59,797	422,500
7	경기	평택	평택시	452.20	2과	170	60,378	402,458
8	경기	시흥	시흥시	132.74	2과	106	62,652	390,564
9	경북	구미	구미시	616.25	2과	149	64,945	391,897
10	경기	화성	화성시, 오산시	1,338.33	2과	239	82,976	526,998

자료: 교육과학기술부 내부자료(2008).

그러나 이러한 논의는 인구수가 증가하는 지역에 대한 고려와 학교 및 학생 수 감소라는 행정환경의 변화와 더불어 지방분권에 따른 지방교육자치의 활성화를 위한 중앙교육행정기관의 기능의 이양과 역할의 증대를 간과한 측면이 있다. 또한 지역주민의 교육에 대한 관심이 증대됨에 따라 지방자치단체의 역할과 비중이 점차 중요해지고 있으므로 지방교육행정기관이 지역의 교육경쟁력을 강화해 나가기 위한 지방자치단체와의 인적·물적 자원의 동원을 위한 협력적 네트워크 구축에 대한 고려 역시 아울러 필요하다.

3. 기능

지방교육행정기관인 시·도교육청은 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하며, 지역교육청은 시·도교육청의 하급행정기관으

로서 유치원 및 초·중학교 운영에 관한 지도·감독과 조례·교육규칙이 위임한 사항을 주요 기능으로 하는데, 그 구체적인 기능은 앞의 <표 4>와 <표 5>에서 제시하고 있다.

따라서 현행 법령상으로는 지방교육행정기관이 지역수준에서 다양하고 창의적인 지방교육정책 구현이 가능하도록 하고 있으나, 현실적으로는 중앙정부인 교육과학기술부의 의존적 경향이 있고 현안 문제에 대한 대처능력과 주민 요구에 대한 대응성의 부족 등 문제점을 노정하고 있는 실정이다.

특히 교육문제에 대해서는 국민의 관심이 높아 주요 현안이 발생할 때 마다 국회나 언론 등으로부터 대책 마련 압력이 중앙정부에 집중되어 학교장의 권한과 책임 사항까지 개입하게 되는 결과를 초래한다. 또한 일반자치사무와 달리 교육에 관해서는 국가와 지방간 권한·책임의 배분기준이 불명확하고 중첩됨으로 인하여 시·도교육청이 정책주도성을 발휘하기 어렵게 한다. 나아가 시·도교육청 근무인력 구성과 충원의 폐쇄성 등으로 관리집행업무 치중하는 경향이 나타나게 됨으로써 중앙정부의 개입이 증가하고 시·도교육청은 정책 주도성은 약화되어 왔다(교육과학기술부, 2008). 따라서 새 정부 들어 학교자율화와 더불어 강력하게 추진되고 있는 지방교육자치의 내실화를 위한 교육과학기술부 기능의 슬림화 측면에서도 시·도교육청의 역량강화 대책은 필요하다.

지역교육청은 수차례 교육전문가 및 학교 현장으로부터 학교지원 중심으로 기능개편의 요구³⁾가 계속 제기되어 왔음에도 이에 대한 대응 노력이 부족하였다⁴⁾. 특히 지역교육청이 상급기관의 공문을 이첩하고, 형식적인 장학 등 관리·감독 중심의 업무수행에 따라 학교현장의 부담만 가중시키는 기관이라는 교육현장의 인식이 많은 실정이다(한국교육개발원, 2008). 또한 대부분의 지역교육청이 2과 체제(135개, 75%)로 되어 있어 기존의 관리·감독 기능 이외에 현장 및 전문가들이 요구하는 학생·학부모에 대한 진로지도·상담 지원, 교원에 대한 교수학습 지도·학교경영 지원 등 새로운 기능을 수행하기에는 어려운 구조를 갖고 있다.

3) 교육행정기관에 대한 교원 인식 조사(김홍주 외, 2005)에 의하면, 교원의 56%가 교육행정기관이 학교를 제대로 지원하지 못하고 있으며 학교 관리감독기능을 가장 중시하고 있다고 응답하였다

4) 지역교육청 기능개편 필요성에 대한 교육현장 설문조사 결과(한국교육개발원, 2008), 적절한 규모로 개편 76.2%, 수요자지원 중심 기능으로의 전환에 89.4% 찬성한 것으로 나타났다.

시·도교육청과 지역교육청간에는 또한 유·초·중학교와 고등학교 관련 업무의 분산으로 인한 비효율이 발생하고 있다. 즉 기본적으로 동일한 성격의 사무를 학교급별로 구분하여 중학교이하의 지역교육청, 고등학교는 시·도교육청⁵⁾에서 분담하는 것은 비효율적이라는 것이다. 또한 고등학교 관련 업무를 광역단위의 시·도교육청에서 수행함으로써 농어촌지역을 포함하고 있는 도교육청의 경우 접근성 문제로 인해 교육현장의 관리 및 지원에 있어 실효성이 떨어지는 경우도 발생한다. 따라서 교육행정서비스의 접점이 일선 학교인 점을 감안할 때, 학교를 직접 담당하는 지역교육청의 기능에 대한 강화가 필요하다.

4. 재정

지방교육재정의 중심은 지방교육재정교부금의 배분에 있다. 특히 2005년 지방교육양여금이 폐지되고 국세분 교육세가 전액 지방교육재정교부금에 통합 교부됨으로써 지방교육재정교부금의 배분, 특히 보통교부금의 배분이 곧 지방교육재정의 배분을 의미하게 되었다고 할 수 있다(김병주·박정수, 2006). 그러나 지방교육재정교부금이 각 시·도교육청으로 교부된 이후 사후관리가 미흡하여 교육재정이 효율적으로 집행되지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다(감사원, 2005).

이러한 문제점을 개선하기 위하여 지방교육재정교부금의 배분에 있어 지방교육재정 운용실적이 우수한 지방자치단체 대한 인센티브를 줄 수 있도록 2008년 2월 지방교육재정교부금법 시행령과 시행규칙이 개정되었다. 여기에 따라 지방교육행정기관의 단위학교에 따른 자율성 확대 및 건전재정 운영을 유도·촉진하기 위한 자체노력을 교부금 배분과정에 반영하도록 하고 있으며, 그 구체적 내용은 <표 9>와 같다.

5) 김홍주 외(2005)에 따르면, 시·도교육청 사무중 약 25%가 고등학교 관련 사무이며, 관련인력은 22%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 자체노력 정도에 따른 기준재정수요액 산정기준

측정항목	측정단위	산정 기준
학교기본 운영비 확대	학교기본 운영비	교육비특별회계에서 학교회계로 전출되는 금액
학교·학급 통·폐합 지원	학교수	교육과학기술부장관이 인정하는 통·폐합 학교 수
	학급수	교육과학기술부장관이 인정하는 감소 학급의 수
학교신설 민관협력 확대	절감액	교육과학기술부장관이 인정하는 학교의 신설비용 절감액

그러나 오히려 보통교부금의 배분은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부하는데, 기준재정수요액의 측정항목이 교직원수, 학생수, 학급수, 학교수 등을 기준으로 배분하는 항목이 많아 교육행정기관과 교육기관의 구조조정이나 효율화를 유도하지 못하고 있는 실정이다.

V. 지방교육행정기관 효율화 방안

1. 인력운영의 효율화

지방교육행정기관에 대한 기존의 선행연구들은 주로 기능과 조직에 중점을 두고 그 개편 방안들을 제시하고 있으나, 인력 운영에 대한 논의는 없었다고 해도 과언이 아니다. 그로 인해 학령인구의 감소에 따른 학생 수 감소와 같은 행정환경의 변화 및 이에 따른 교육행정 수요를 반영하지 않고 지역교육청, 학교 및 학급수를 기준으로 한 표준정원에 의한 인력운영에 따라 학생 수는 감소하는데 공무원 수는 증가하는 현상이 발생하고 있다. 이러한 인력운영의 비효율적인 측면을 완화하기 위해 교육과학기술부는 지난 해 시·도 교육감 소속의 지방공무원을 5% 감축하겠다는 계획을 발표한 바 있으며, 현재 이에 따라 시·도교육청은 인력감축을 진행하고 있다. 그러나 이러한 강제적인 5% 감축 방안은 정부정책에 의해 마지못해 하는 것으로 행정환경 및 교육행정 수요의 변화에 탄력적으로 대응하기 위한 인력운영의 효율화 방안으로서는 미흡하다. 따라서 조직 및 인력운

영의 효율화를 위해서는 표준정원 산식의 개정이 필요하다. 즉 기존의 지역교육청, 학교 및 학급 수 외에 학생 수 등을 반영하는 방법으로 변경하여, 단위학교를 위한 지원이 보다 많이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 지방교육행정기관의 기구와 정원 등에 관한 규정 시행규칙을 개정한다면 가능하다.

또한 인력운영의 효율화를 위해 시·도별로 합리적인 정원 배치기준을 수립하여 지역간·직급간 인력배치 불균형을 해소할 필요가 있다. 특히 지역교육청의 경우에는 <표 10>과 같이 유사한 행정수요를 가지고 있는 지역교육청간에 인력배치의 불균형이 크게 나타나고 이러한 경향은 학생 수 감소로 심화되는 경향이 있다. 그러므로 지역교육청의 경우에는 ‘동일 여건, 동일규모 조직·정원 배치 원칙’을 확립시켜 인력운영의 효율화를 도모해 나갈 필요가 있다. 나아가 시·도교육청별로 주어진 총정원 범위 내에서 본청, 지역교육청, 학교급별, 직급·직종간에 인력배치를 어떻게 할 것인가를 위한 기준을 마련하고 이를 설명할 수 있는 최적 배치 모델을 구안해 놓는다면(천세영 외, 2003), 객관적인 정원관리와 활용이 가능해 질 수 있을 것이다.

〈표 10〉 지역교육청간의 인력배치의 불균형 사례

지역교육청	인구	학생수	학교수	정원
군산교육청	263,213	33,732	132	79
경주교육청	272,206	33,343	131	61
성주교육청	45,466	3,737	40	47
강진교육청	41,575	3,664	39	35

자료: 교육과학기술부 내부자료(2008).

나아가 인력운영의 효율화를 위해서는 현재의 표준정원 산식에 학생 수를 반영하는 것 외에도 여러 가지 상황변수들을 고려하여 탄력적으로 운영할 수 있어야 한다. 예를 들어, 현 정부는 2008년 4월 15일 학교자율화 추진계획을 시작으로 학업성취 최저기준 설정 등과 같은 국가기준의 기획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도교육청으로 모든 권한을 이양한다는 자율화 방침을 내세우고 있다(정영수 외, 2009). 이에 따라 현재 중앙정부가 가지고 있던 권한들이 상당수 지방교육행정기관으로 이양되고 있다. 따라서 이와 같은 업무의 양과 범위 등과 같은 상황변수들이 표준정원 산식에 반영될 수 있도록 하거나 그렇지 않다면 별

도로 이를 반영할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

2. 조직의 재구조화 및 소규모 교육청 통합

지방교육행정기관 조직편제는 기본적으로 기능(교육활동 지원 기능별), 과정, 대상(교육활동 부문별) 등과 같은 준거를 토대로(김성열, 1998), 교육자치가 실시된 이래 변화를 거치면서 적용되어 오고 있다. 그리고 각 준거에 따라 편제된 조직은 각각 장·단점을 가지고 있으므로 상황과 여건에 따라 조직편제는 적절한 선택이 이루어져야 한다. 그런데 현재의 지방교육행정기관의 조직은 학교 및 학생 수 감소 등과 같은 변화를 반영하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 행정환경의 변화와 정부조직 개편 논의에서 합의하고 있는 ‘고비용·저효율’의 행정구조를 ‘저비용·고효율’의 조직으로 실현시켜 나가는 방향으로 지방교육행정기관의 재구조화가 필요하다. 특히 출산을 감소에 따른 학생 및 학교 수의 변화 등을 포함한 행정환경의 변화에 대응하고 교육행정의 수요자인 단위학교(학습자, 교원, 학부모 등)의 지원 기능을 강화하는 방향으로 지방교육행정기관의 조직을 재구조화하여야 한다. 즉 기존의 관리기능 위주에서 단위학교에 대한 행정서비스 지원 기능 위주로 조직으로 개편하여, 단위학교의 자율성과 책무성을 강화하도록 하여야 한다. 예컨대, 시·도교육청은 관리행정 위주의 기구 편성에서 정책 및 기획기능을 강화하고, 단위학교의 교수학습활동과 혁신을 지원하는 조직으로 전환하는 것이다.

나아가 지역교육청의 통합을 적극 추진하여야 한다. <표 8>에서 보았듯이 지역교육청간에 관할하는 학교 및 학생 수의 편차가 크고 또한 <표 11>에서 보듯이 직원 1인당 학생 수에 있어서도 불균형이 심하게 나타나고 있는 것을 볼 때 지방교육행정기관의 효율적 운영을 위한 소규모 교육청의 통합이 필요하다.

〈표 11〉 지역교육청(2과 체제) 직원 1인당 학생 수 비교

지역교육청	김해	화성	평균	영양	진안
직원 1인당 학생수	1,080	1,037	314	43	39

자료: 교육과학기술부 내부자료(2008).

우선적으로는 소규모 지역교육청의 통합기준은 지방자치법 제7조의 시단위의

기초자치단체 설치 기준을 고려하여 인구수는 5만명 미만인 동시에 학생 수 3천명 미만인 지역교육청을 고려해 볼 수 있으며, 이 경우 <표 12>과 같이 19개 지역교육청이 해당된다. 그 후에는 통합의 성과 등에 따라 통합 기준을 확대해 나갈 수 있을 것이다.

〈표 12〉 시·도별 소규모 교육청 현황

지역	인구 5만, 학생 3천 미만	인구 5만, 학생 5천 미만	계
경기	-	연천	1
강원	양구, 고성, 화천	영월, 인제, 정선, 횡성, 평창	8
충북	-	단양, 보은	2
충남	청양	-	1
전북	진안, 장수, 무주, 임실, 순창	-	5
전남	구례, 신안, 곡성	함평, 진도, 강진, 장성, 장흥	8
경북	울릉, 영양, 군위, 청송, 봉화	고령, 청도, 영덕, 예천, 성주	10
경남	의령, 산청,	함양	3
계	19개	19개	38

자료: 교육과학기술부 내부자료(2008)를 토대로 재구성.

그리고 지방교육행정기관의 효율화를 위하여서는 이러한 학생 수 및 학급 수의 감소라는 요인 외에 중앙정부의 권한 이양을 통하여 지방교육행정기관의 역할과 기능이 증대되고 있다는 측면 역시 고려되어야 한다.

3. 기능의 재조정 및 강화

지금까지 지방교육행정기관은 법령상의 규정과는 달리 중앙정부의 지시와 방침을 집행하는 것을 주된 기능으로 삼아왔다. 그러나 국가균형발전을 위한 지방분권의 확대로 지방교육행정기관의 기능과 역할 역시 증대될 수밖에 없다. 이를 위하여 먼저 지방교육행정기관은 초·중등교육법 및 지방교육자치에 관한 법률 등 각종 법령에 규정되어 있는 국가와 지방간의 권한과 책임의 명확화를 통하여 국가와 지방간 기능배분 기준과 원칙을 정립할 필요가 있다. 이에 따라 중앙정부인 교육과학기술부의 기능은 교육제도의 발전기획 및 기준제시 등 국가적 수준에서의 핵심과제에 초점을 두고 기타 지역별로 시행하는 것이 효율적인 교육정

책 기획 및 집행업무는 원칙적으로 시·도교육청에서 수행하도록 하여야 한다. 나아가 시·도교육청 수준에서도 조례·규칙의 제·개정 등을 통해 지역교육청과 각급학교간의 권한·책임을 명확히 하고 자율성을 확대하도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 시·도교육청의 정책역량을 강화해 나가야 한다. 지방교육자치에 관한 법률에 따르면 시·도교육청은 지방교육자치를 실현하기 위한 핵심적인 기관으로서의 역할과 기능을 수행하여야 한다. 따라서 시·도교육청은 지역수준에서의 국가 교육정책의 구체화, 지역의 교육발전 계획 수립 및 지역특성을 감안한 교육발전을 주도하여야 하므로 정책기획기능 중심으로 조직 및 기능을 재편한다. 그리고 정책기획역량을 제고하기 위하여 전문성이 요구되거나 효율적 정책수립을 위해 필요한 경우 개방형직위제도의 도입 확대⁶⁾ 등을 통하여 지방교육행정기관의 폐쇄성을 극복하고 조직의 활력을 제고해 나가야 하며, 현재의 고등학교 관련 집행업무를 시·도교육청에서 지역교육청으로 이관하여 수행하는 것을 적극 고려하여야 한다.

셋째, 지역교육청은 교육현장의 지원 기능을 강화해 나가야 하며, 이를 위해 지방교육자치에 관한 법률과 시행령에 교육장의 분장사무를 조정한다. 즉 지역교육청은 유치원, 초·중등학교 및 수요자 지원 중심으로 기능을 재편하여 학교 및 수요자에 대한 책무성을 강화해야 한다. 사실상 학교현장에 도움이 되지 않고 형식화된 지도·감독업무 등을 폐지하고 축소가 가능한 업무를 찾아내어 정리하도록 하여야 한다. 예컨대, 학교에 대한 종합감사를 폐지하여 사안감사 및 기획감사 중심으로 전환하는 것이다. 또한 혁신 업무 및 형식화된 지도감독 중심의 장학기능을 폐지하고, 일반적인 지도·감독기능(회계, 복무 등) 등을 최소화하고 학교경영 지원(Consulting), 교사 능력개발 지원(Coaching), 학생·학부모 상담(Counseling), 지역사회협력(Cooperation), 교육복지지원 강화 등의 수요자 지원기능을 수행하고 강화해야 한다.

넷째, 지방자치단체를 비롯한 지역사회와의 유기적 협조체제를 강화해 나가야 한다. 지방자치법 및 지방교육자치에 관한 법률에 따르면 지방 교육사무는 지방자치단체의 일반 행정사무와 유기적인 협의하에 수행되어야 하는 것이 적지

6) 지방공무원법 제29조의 4, 지방계약직공무원규정에 의거 개방형 직위 관련 규정을 두고 있으나 시·도교육청의 개방형직위 도입은 홍보·법무 등 전문가 1~2명 정도의 채용에 불과한 실정이다.

않다. 그럼에도 불구하고 행정기관이 분리 독립되어 있음으로 인하여 양자간의 협조가 잘 이루어지지 않고, 대립적인 문제에 있어서 통합과 조정이 어렵다. 특히 교육재정지원을 비롯하여 교육시설의 설치 및 관리, 지역 내의 교육정책의 수립과 집행 등에 있어서는 지방자치단체 및 관련기관, 그리고 지역사회의 협조가 필수적이다. 따라서 지방교육행정기관은 지방교육 발전을 위하여 자원동원력이 보다 큰 지방자치단체를 비롯하여, 관련기관 및 지역사회와의 연계를 강화해 나가야 한다.

4. 재정운영의 효율화

먼저 지방교육행정기관의 효율화를 위해서는 재정운영에 대한 투명성과 효율성을 제고해야 한다. 이를 위하여 교육과학기술부는 지방교육재정의 배분 및 집행에 관한 분석과 평가를 강화할 필요가 있다. 나아가 지방교육행정기관은 중기 지방교육재정계획과 연간계획과의 연계를 강화하고 내실있는 심사분석제도의 운영을 통해 효율적 예산편성을 도모해 나가야 한다.

또한 지방교육재정교부금의 배분과정에서 지방교육행정기관 및 교육기관의 자구노력을 유도하는 정책 기능을 강화하는 방안이 고려되어야 한다. 즉 교직원 수, 학생수, 학급수, 학교수 등을 기준으로 배분하는 경우 지방교육행정기관과 교육기관의 구조조정이나 효율화를 유도하지 못할 우려가 있으므로, 재정운영의 자율성과 건전재정 유도를 위한 자체노력 지표를 활용하여 지방교육행정기관의 효율화를 추진해 나가야 한다.

VI. 결 론

그 동안 우리나라의 지방교육행정기관은 확대되는 방향으로 개편되어 오다 IMF로 인해 구조조정을 통하여 잠시 규모의 축소를 단행 하였으나 그 이후에는 또 다시 확대되어 왔다. 그렇지만 행정기관은 행정을 둘러싼 환경과 그 수요가 변화된다면, 이에 대응하기 위하여 변화 방안을 모색하여야 한다. 지방교육행정

기관 역시 교육에 대한 정부정책 방향의 변화와 출산율 감소 및 경제 위기라는 상황에 직면하고 있다. 구체적으로 시·도교육청 및 지역교육청은 중앙정부의 권한 및 업무의 이양, 학교 및 학생 수 감소라는 변화에 직면하여 이에 대응한 정원, 조직, 기능, 재정운영의 변화가 불가피하게 요구되고 있다. 또한 교육자치의 내실화를 위하여 지방교육행정기관은 중앙정부의 규제나 감독에서 벗어나 지방의 실정과 특수성을 감안한 교육정책을 수립·집행할 수 있어야, 학생, 학부모, 교원 등 교육 수요자의 요구를 충족할 수 있도록 되어야 한다.

또한, 현재의 지방교육자치의 방향과 추세를 감안해 볼 때, 향후 지방교육행정기관이 각 시·도의 교육 및 학예에 관한 사무를 담당함에 있어서 중앙정부보다는 오히려 각 지방자치단체와의 유기적 협력이 더 필수적일 수 있다. 즉, 지방분권이 더욱 진전될수록 교육 관련 업무가 지방자치단체 업무와 통합될 것임을 감안한다면 지방교육행정기관의 정원, 조직, 기능 및 교육재정에 있어서 지방자치단체와의 조정과 협력 등과 같은 수평적 차원에서의 효율화 방안 역시 필요하리라 여겨진다.

그러나 지방교육행정기관은 아직까지 이러한 변화에 체계적으로 대응하지 못하는 조직 패러다임과 운영방식, 이를테면 정책역량이 취약하고 시·도교육청과 지역교육청간의 기능 배분원칙 및 지방자치단체와의 연계 미흡 등과 같은 문제점들이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 본 연구는 지방교육행정기관에 대한 정원, 조직, 기능 및 재정에 대한 현황과 문제점에 대한 분석과 검토를 통하여, 지방교육행정기관이 보다 효과적으로 행정환경의 변화와 교육수요자의 요구에 부응할 수 있도록 하는 효율화 방안을 제시하고자 하였다.

앞으로 지방교육행정기관의 역할과 기능이 중요하고 증대할 것은 분명하며, 국민 전체의 교육활동을 효과적으로 연계·지원하고 관리하는 방향으로 나아갈 것으로 기대된다. 따라서 이러한 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 교육행정기관은 거시적인 차원에서 중앙정부, 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교라는 연계 속에서 역할과 기능을 정립하고 이를 뒷받침하기 위한 정원과 조직을 갖추어야 하며, 이에 기반한 재정지원이 이루어져야 한다.

참고문헌

- 감사원.(2005). 2004 회계연도 결산 감사보고.
- 고 전.(2008). 학교 자율화 정책의 특성과 과제: 5·31 교육개혁에서 4·15 학교자율화 추진계획까지. 초등교육연구, 21(3): 199-221.
- 교육과학기술부.(2008). 내부자료.
- 김민희.(2009). 지역교육청 직무분석: 기능분석 및 재설계를 중심으로. 교육행정학연구, 27(1): 75-99.
- 김병주·박정수.(2006). 지방교육재정교부금 배분구조의 혁신방안. 교육재정경제연구, 15(1): 217-241.
- 김성열.(1998). 시·도교육청의 기능 및 구조 개편 방안. 교육행정학연구, 16(3): 28-60.
- 김성열·천세영·성기선.(2003). 공공기관 행정수요에 따른 정원산정 모형 탐색: 지방교육행정기관을 중심으로. 교육행정학연구, 21(2): 455-474.
- 김수영·전제상.(2005). 『신교육행정의 이해』. 경기: 양서원.
- 김태완 외.(2004). 경상북도 교육행정체제의 진단 및 혁신 방안. 한국교육개발원.
- 김홍주 외.(2005). 학교지원 중심체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신방안 연구. 한국교육개발원.
- 박상완.(2008). 자율화의 관점에서 본 초등교원교육의 진단과 과제. 2008년도 제53차 교원교육 학술대회 자료집.
- 박연호.(2003). 『행정학신론』. 서울: 박영사.
- 박용치.(2006). 『최신행정학원론』. 서울: 경세원.
- 박종렬·신상명.(2004). 『신교육행정학개론』. 서울: 형설출판사.
- 송기창.(2008). 국가 교육재원 배분과정의 효율화 방안. 교육재정경제연구, 17(1): 179-205.
- 윤정일.(2000). 중앙과 지방교육행정기관간의 기능 분담. 교육행정학연구, 18(4): 159-172.
- 윤정일 외(2008). 『교육행정학원론』. 서울: 학지사.
- 이기우.(2001). 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토. 한국지방자치학회보, 13(2): 67-81.
- 이정섭.(2005). 『지역교육청의 구조와 역할』. 단국대학교 교육대학원 석사학위논문.

- 이형행.(1994). 지방교육행정조직에 관한 연구. 연세교육과학, 43: 23-31.
- 정영수.(2008). 지방교육행정체제의 개편 방향. 정책자료집, 충북대학교 지방교육연구센터, 9-33.
- 정영수 외.(2009). 중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한배분 및 법제화 방안. 교육행정학연구, 27(1): 1-23.
- 정제영.(2008). 학교자율화의 쟁점과 주요 과제. 교육행정학연구, 26(2): 415-435.
- 주삼환·윤종건·정진환·김성열.(1997). 한국 교육행정 체제와 조직의 발전. 교육행정학연구, 15(1): 1-17.
- 주철안.(2000). 지식기반사회에서의 교육행정조직 재구조화에 관한 연구. 교육행정학연구, 18(2): 347-374.
- 최영출.(2008). 지역교육청 기능과 조직의 개편 방향. 정책자료집, 충북대학교 지방교육연구센터, 37-89.
- 최일문.(2006). 「조직 효율성의 결정요인에 관한 연구: 경기도 보건소를 중심으로」. 서울시립대학교대학원 박사학위논문.
- 최준렬.(1998). 지역교육청의 기능 및 구조 개편 방안. 교육행정학연구, 16(3): 61-88.
- _____.(2003). 지방교육행정체제의 지원기능 강화 방안. 지방교육행정시스템의 문제와 과제 세미나 자료집, 한국교육개발원, 49-66.
- _____.(2005). 학교혁신을 위한 교육행정기관의 역할. 지방교육경영, 9: 131-145.
- 한국교육개발원.(2008). 지역교육청 기능개편 필요성에 대한 교육현장 설문조사 결과
- 통계청. 통계정보시스템 <http://kosis.nso.go.kr/>