

서울특별시종로구 평생교육 진흥 조례안

검 토 보 고

서울특별시종로구 평생교육 진흥 조례안은 2007년 3월 9일 종로구청장으로부터 제출되어 동월 12일 당 위원회에 회부되었음.

I. 제정이유

- 구민의 평생교육 진흥을 도모하고, 평생교육 사업을 원활하게 추진하기 위하여 운영, 방법 등을 규정한 서울특별시종로구 평생교육 진흥 조례를 제정하여 평생교육의 법적·제도적 토대를 마련하기 위한 것임.

II. 주요골자

- 가. 구청장은 구민이 원하는 평생학습도시를 조성하고, 구민의 평생교육 기회를 확대하기 위하여 평생교육시설을 설치·운영할 수 있음 (안 제3조)
- 나. 평생교육 진흥에 관한 사항을 심의하기 위하여 구에 서울특별시 종로구 평생교육 협의회를 둠 (안 제5조)
- 다. 구청장은 구민의 평생교육 기회를 확대·제공하기 위하여 구에 서울특별시 종로구 평생교육센터를 둘 수 있음 (안 제13조)

III. 검토의견

1. 배 경

- 과학문명의 진화와 정보통신기술의 발달로 인한 지식의 폭증현상과 사회의 급속한 변동은 종전의 학교교육만으로는 현대사회의 급속한 변화에 적응하기 어렵게 되었고, 새로운 지식과 기술을 지속적으로 습득하고 새로이 출현하는 사회가치를 판단, 수용할 수 있는 사회교육 역량을 증대시키기 위해서는 전 생애에 걸친 다양하고 체계적인 학습과정을 통하여 가능하다는 점에서 “평생교육”의 중요성이 증대되고 있습니다.

- 평생교육이란 학교를 포함하여 모든 장소에서 개인적 및 사회적 삶의 질을 향상시키기 위하여 평생 동안에 걸쳐 이루어지는 모든 형태의 학습활동을 총칭하는 의미로서, 정부는 1999년 종전의 사회교육법을 평생교육법으로 전면 개정하여 평생교육을 “학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동”으로 정의하고(제2조), 평생교육 진흥에 대한 국가 및 지방자치단체의 책무(제9조)와 평생교육 정책수립 및 사업의 원활한 추진을 위한 추진체제를 강화하는 등 평생교육의 법적·제도적 기반을 마련한 바 있으며,
- 이는 지식정보의 양산에 따른 직업구조의 변화와 급격한 사회변동에 효과적으로 대처하고 지속적인 자기개발을 통한 자아실현과 삶의 질을 향상시키기 위한 다양한 평생학습 기회를 제공함은 물론, 학교교육의 기회를 놓친 사람에게 자기발전을 위한 기초교육의 기회를 제도적으로 보장함으로써 복지사회의 실현과 교육기회의 균등한 제공이라는 사회정의 측면에서도 매우 중요하다고 보겠습니다.

2. 관계법령 검토

- 평생교육법 제9조에 의하면 국가 및 지방자치단체는 이 법과 다른 법령이 정하는 바에 의하여 평생교육시설의 설치, 평생교육사의 양성, 평생교육프로그램의 개발 및 평생교육기관에 대한 경비보조등의 방법으로 모든 국민에게 평생학습의 기회가 부여될 수 있도록 노력하여야 하고(제1항), 그 소관에 속하는 단체·시설·사업장 등의 설치자에 대하여 평생교육의 실시를 적극 권장하여야 한다(제2항)고 규정하고 있는 바,

동 법 제10조에 의하면 평생교육의 효율적인 실시를 위하여 교육감 소속하에 평생교육협의회를 두도록 하고(제1항), 그의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 당해 지방자치단체로 정한다(제2항)고 규정하여 평생교육 실시주체를 시·도·광역시자치단체로 하고 있으며,

지방교육자치에 관한 법률 제2조, 제18조 및 제20조에 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 하고, 그 집행에 관하여는 교육감이 관장하도록 하고 있으므로 이에 따라 교육감이 제출한 서울특별시 평생교육협의회 설치조례 및 서울특별시 평생학습관 운영에 관한 조례가 제정된 바 있습니다.

- 한편, 지방자치법 제15조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것인 바, 상위법령의 명문규정이나 전체적 입법취지에 모순·저촉되지 아니하는 범위안에서는 조례를 제정할 수 있고 반드시 법령의 위임이 있어야 한다는 것은 아니므로,

지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 및 평생교육법 제9조·제11조·제15조 등 규정취지에 따라, 기초자치단체가 평생교육의 실시주체는 아니라 하더라도 지역 주민의 복지증진과 도시경쟁력 확보를 위해 평생교육 진흥을 도모하고 이를 적극 지원하기 위한 조례는 제정할 수 있는 것이며, 다만 새로운 입법조치가 필요한지의 여부에 대한 검토가 필요하다고 보겠습니다.

※ <대법원 판례> 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 그 법령이 전국에 걸쳐 동일내용을 규율하려는 취지가 아니고 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 법령에 위반되는 것은 아니라고 보아야 할 것이다. (대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244)

3. 입법의 필요성 여부

- 평생교육법 제2조에 의하면 평생교육이란 학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동이라고 정의하였는데, 피교육 대상자들이 주로 성인이고 생활을 중심으로 자발적으로 참여하며, 지역사회를 중심으로 이루어진다는 점에서 기초자치단체의 역할이 매우 중요하다고 보며,

특히 지역내 문화센터, 복지관, 자치센터 등 많은 평생학습시설이 기초자치단체의 시설들로서 사회의 변화와 주민의 요구에 적절하게 대응하여 언제, 어디서나 학습할 수 있는 환경을 제공하기 위해서는 기초자치단체의 적극적인 지원이 필요하다고 봅니다.

- 또한 평생교육은 개개인의 다양하고 자발적인 학습활동을 통해 사회변화에 능동적으로 대처하는 주민 역량을 개발할 수 있을 뿐 아니라, 지역문화 고양과 지역사회를 살리는 원동력으로 작용하는 기반이 되므로, 주민의 삶의 질 향상과 지역사회의 자생력 확보라는 측면에서도 기초자치단체의 적극적인 개입이 필요하다고 하겠으며,

이에 따라 많은 기초자치단체에서 지역주민의 학습을 통한 인적자원 육성·개발과 지역사회 발전을 위해 학교교육을 포함하여 시간적·공간적으로 도시 전체를 하나의 교육공간으로 조성하려는 “평생학습도시” 사업을 경쟁적으로 추진하고 있으며, 2006년 말 현재 서울시 4개 자치구를 포함하여 전국 57개 기초자치단체가 이미 평생학습도시로 지정되어 있고 서울시 2개구 등 10개 기초자치단체는 예비 지정된 상태로 있습니다. (별첨 자료참조)

- 평생학습도시란 지역사회 주민들의 지속적인 인적자원 개발을 위해, 언제 어디서나, 누구나 원하는 학습이 가능하도록 지역사회의 모든 교육자원을 상호 연계시킴으로써 지역주민의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 향상시키는 전략으로 1999년 경기도 광명시가 처음으로 평생학습도시를 선언한 이후, 2001년 정부차원에서 평생학습도시 지정 및 보조금 지원 등 평생학습도시 조성사업을 적극 권장, 추진하고 있는 바,

평생학습도시로 지정된다는 것은 지역적으로 주민에 대한 교육서비스가 우수할 뿐 아니라 대외적으로 명실상부한 교육도시로 인정받는다는 것을 의미하므로 우리 종로구의 지역여건상 시급한 사업으로 사료됩니다.

평생학습도시 지정을 받기 위해서는 이러한 교육여건을 갖추 수 있는 법적, 제도적 토대가 우선 선행되어야 하며 이에 따라 각 지방자치단체에서 조례 제정을 서두르고 있는 추세입니다. 참고로 서울시 자치구중 현재 6개구가 조례를 제정, 시행하고 있고 다른 자치구도 년내 제정을 위해 준비 중에 있는 것으로 파악되고 있습니다. (별첨 자료 참조)

4. 주요 검토사항

- 본 조례안은 총 18개 본칙과 부칙으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 평생교육 진흥 및 평생학습도시 조성을 위한 구청장의 임무와 평생교육시설 설치, 지원범위 등을 규정하고, 평생교육 진흥에 관한 전반적인 사항을 심의·의결하는 “평생교육 협의회” 및 사업추진 기구인 “평생교육센터”를 설치하고 그 운영에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

- 조항별 주요 검토사항을 말씀드리면,

가. 평생교육 시설의 설치·운영 : 안 제3조

평생교육 시설은 교육지원체제의 핵심조건으로서 학습효과를 극대화시키기 위해서는 시설의 확충은 물론 교육프로그램의 질과 여러 교육시설간의 유기적인 협력체계가 중요한 것인 바, 동사무소 기능전환으로 설치된 각 동의 주민자치센터와 사회복지관, 구민회관, 문화체육센터 등 평생교육을 위한 인프라는 상당히 갖추어졌으나 교육프로그램 및 활동이 생활 속의 변화로 연결되지 못하는 등 지역발전을 추구해갈 수 있는 생산적 학습이 되지 못하고 있다는 지적이 많으므로, 지역에 있는 모든 학습기회를 종합적으로 파악, 조정하고 지역 수요에 맞는 프로그램 및 정책 개발, 연구 등이 지속적으로 이루어 질 수 있는 시스템 구축이 필요하다고 사료됩니다.

나. 평생교육 협의회 설치, 구성 등 : 안 제5조~안 제7조

평생교육에 관한 기본계획 수립 및 평생교육단체 및 시설에 대한 지원 등 평생학습 사업의 효율적 실시를 위해 평생교육 협의회의 역할이 매우 중요하다고 봅니다. 다만 협의회 구성과 관련하여 전체 구성원 15명 중 위원장(부구청장)과 부위원장(주민생활지원국장)을 제외하고는 구의회 의원, 구 소속 공무원, 평생교육 관계자 등을 위촉하되 구체적 인원을 명시하지 않았는데, 평생교육 협의회 구성 목적과 기능에 비추어 외부 교육전문가를 과반수로 구성하여 전문가 중심의 협의회로 운영되어야 할 것으로 보며, 특히 사업추진 과정에서 지역내 여성학습자에 대한 적극적인 발굴과 지원이 이루어져야한다는 점에서 여성위원의 적극적인 참여가 필요하다고 봅니다. 참고로 종로구 여성발전기본 조례에 의하면 정책결정을 위한 각종 위원회 설치·운영시 위촉직 위원정수의 30% 이상을 여성으로 위촉하도록(제6조 제1항) 규정하고 있습니다.

다. 평생교육센터 설치, 운영 등 : 안 제13조~안 15조

평생학습도시 조성을 위해서는 시 사업 전반에 걸친 정책개발과 사업추진의 행·재정 업무를 담당하는 전담 지원부서와 전문적으로 평생학습도시 조성 사업을 실행하는 평생교육센터가 설치되어야 하는데, 우리구의 경우 현재 팀 규모의 전담 지원부서를 신설하여 기초적인 행정적 지원체계를 갖춘 상태라 볼 수 있습니다.

평생교육센터는 평생학습도시 정책 개발 및 연구, 교육프로그램 개발은 물론 평생교육 기관·단체 및 지역내 모든 교육자원과의 연계체계를 구축하고 주민자치센터, 문화센터, 복지관 등 개별 시설들에 대한 전문적인 지도 등 평생학습도시 조성사업의 중심기관으로 역할을 하게 되므로 향후 평생교육센터 설치시 상당한 전문인력이 필요할 것으로 보입니다.

이와 관련하여 안 제15조제1항에서 평생교육센터의 운영을 비영리법인 또는 학교법인에 위탁 운영할 수 있도록 한 것으로 사료되나, 전문계약직 및 지역 자원봉사자 등을 활용하여 지역내 다양한 분야의 사람들이 평생학습도시 사업에 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 것도 가능할 것으로 봅니다.

IV. 관계법령

○ 평생교육법(일부개정 2001. 1.29, 법률 제6400호)

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “평생교육”이라 함은 학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.
2. “평생교육단체”라 함은 평생교육을 주된 목적으로 하는 법인·단체를 말한다.
3. “평생교육시설”이라 함은 이 법에 의하여 인가·등록·신고된 시설과 학원 등 다른 법령에 의한 시설로서 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설을 말한다.

제8조 (평생교육시설 설치자의 역할) 평생교육시설의 설치자는 다양한 평생교육프로그램을 개발하여 지역사회주민을 위한 평생교육에 기여하여야 한다.

제9조 (국가 및 지방자치단체의 임무) ①국가 및 지방자치단체는 이 법과 다른 법령이 정하는 바에 의하여 평생교육시설의 설치, 평생교육사의 양성, 평생교육프로그램의 개발 및 평생교육기관에 대한 경비보조등의 방법으로 모든 국민에게 평생학습의 기회가 부여될 수 있도록 노력하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 그 소관에 속하는 단체·시설·사업장 등의 설치자에 대하여 평생교육의 실시를 적극 권장하여야 한다.

제10조 (평생교육협의회) ①평생교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 평생교육실시자 상호간의 협력증진을 위하여 교육감소속하에 평생교육협의회를 둔다.

②제1항의 규정에 의한 평생교육협의회의 조직과 운영등에 관하여 필요한 사항은 당해지방자치단체의 조례로 정한다.

제11조 (경비보조) ①국가 및 지방자치단체는 평생교육의 진흥에 필요한 경비를 보조할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 경비보조는 학습자에 대한 직접지원을 원칙으로 하여야 한다.

제13조 (평생교육센터등의 운영) ①교육인적자원부장관은 평생교육에 대한 연구, 평생교육 종사자에 대한 연수 및 평생교육에 관한 정보의 수집·제공등 평생교육센터의 기능을 수행하여야 한다.

②교육인적자원부장관은 교육·연구와 관련된 법인 또는 단체로 하여금 제1항의 규정에 의한 기능을 대행하게 할 수 있다.

③교육감은 관할구역안에서 지역주민을 대상으로 평생교육프로그램운영과 제1항의 규정에 의한 기능을 수행하는 평생학습관을 운영하여야 한다.

④제3항의 규정에 의한 평생학습관의 운영은 당해지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하되, 지역의 특성에 따라 평생교육시설등을 활용할 수 있다.

○ 지방자치법

第9條 (地方自治團體의 事務範圍) ①地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 처리한다.

②第1項의 規定에 의한 地方自治團體의 事務를 例示하면 다음 各號와 같다. 다만, 法律에 이와 다른 規定이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 住民의 福祉增進에 관한 事務

가. 住民福祉에 관한 事業

나. 社會福祉施設의 設置·운영 및 管理

다. ~ 차. (생략)

5. 教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 事務

가. 幼兒園·幼稚園·初等學校·中學校·高等學校 및 이에 準하는 各種 學校의 設置·운영·指導

나. 圖書館·運動場·廣場·體育館·博物館·公演場·美術館·音樂堂 등 公共教育·體育·文化施設의 設置 및 管理

다.~마. (생략)

第15條 (條例) 地方自治團體는 法令의 범위안에서 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다. 다만, 住民의 權利制限 또는 義務賦課에 관한 사항이나 罰則을 정할 때에는 法律의 委任이 있어야 한다.

○ 지방교육자치에 관한 법률

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.

제3조 (「지방자치법」과의 관계) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 “지방자치단체의 장” 또는 “시·도지사”는 “교육감”으로, “지방자치단체의 사무”는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무”로, “자치사무”는 “교육·학예에 관한 자치사무”로, “행정자치부장관”·“주무부장관” 및 “중앙행정기관의 장”은 “교육인적자원부장관”으로 본다.

제18조 (교육감) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

②교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

제20조 (관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
 6. 교육과정의 운영에 관한 사항
 7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
 8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
- (이하생략)

○ 서울특별시 평생교육협의회 설치 조례

제1조 (목적) 이 조례는 평생교육법 제10조의 규정에 의한 평생교육협의회 (이하 "협의회"라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다

제2조 (직무) 협의회는 다음 각호에 관한 사항을 관장한다.

1. 평생교육의 효율적 실시를 위한 협의 조정
2. 평생교육 실시자 상호간의 협력증진에 대한 지도조언
3. 평생교육의 진흥에 대한 협의
4. 기타 평생교육에 대한 중요사항으로서 위원장이 부의하는 사항

제3조의2 (지역평생교육협의회) ①지역평생교육의 효율적인 실시를 위하여 지역교육청 단위의 지역평생교육협의회(이하 "지역협의회"라 한다)를 둔다.

②지역협의회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

③위원장은 지역교육청 교육장이 되고, 부위원장은 위원중에서 호선한다.

④지역교육청 학무국장 및 관할 자치구청의 행정관리국장은 당연직 위원이 되고 기타위원은 다음 각호의 자에 대하여 교육장이 위촉한다.

1. 서울특별시의회의 의원
2. 서울특별시교육위원회 교육위원
3. 관내 평생교육기관(학원을 포함한다)의 대표자
4. 평생교육에 대하여 학식과 경륜을 갖춘 대학교수, 전문가
5. 기타 교육장이 필요하다고 인정하는 자

○ 서울특별시 평생학습관 운영에 관한 조례

제2조 (기능) 평생학습관은 다음 각호의 사항을 수행한다.

1. 평생교육에 대한 연구
2. 평생교육 종사자에 대한 연수
3. 평생교육에 관한 정보의 수집·제공 및 평생학습의 상담
4. 평생교육 프로그램의 개발·운영
5. 기타 평생학습에 관한 사항

자치구별 평생교육 운영현황

구 별	담당부서	팀구성	팀원수	조 례	운영중인 강좌
종로구	가정복지과	평생교육팀	팀원3명	진행중	종로아카데미운영예정
중 구	총무과	교육지원팀	담당1명	하반기	동국대,한양대위탁교육(직원)
용산구	주민생활지원과	여성정책팀	담당1명	하반기	
성동구	주민생활지원과	평생교육팀	팀원3명	3월상정	시민강좌운영예정
광진구	총무과	능력개발팀	담당1명	하반기	
동대문구	문화체육과	평생교육팀	팀원3명	5월상정	시민강좌운영예정
중랑구	문화체육과	평생교육팀	팀원3명	3월상정	시민강좌운영예정
성북구	으뜸교육도시 추진단	평생교육팀	추진단	조례제정	사이버외국어강좌운영 초등영어캠프(대학협약)
강북구	가정복지과	여성정책팀	담당1명	하반기	
도봉구	자치행정과	학교자치팀	담당1명	하반기	
노원구	교육진흥과	평생교육팀	전담과	하반기	시민교양대학운영 여성교양대학운영
은평구	사회복지과	평생교육팀	팀원3명	5월상정	주민자치대학운영 초등영어캠프(대학협약)
서대문구	주민생활지원과	평생교육지원팀	팀원3명	하반기	시민강좌운영예정
마포구	교육지원과	평생교육팀	전담과	4월상정	시민강좌운영예정
양천구	주민생활지원과	평생교육팀	팀원6명	조례제정	시민교양대학운영, 정책아카데미(대학협약) 평생교육센터운영
강서구	교육담당관	평생교육팀	1전담과	조례제정	구민아카데미운영 강서시민대학운영
구로구	가정복지과	평생교육팀	팀원3명	3월상정	주민자치대학운영
금천구	문화체육과	평생교육팀	팀원3명	하반기	영어캠프운영(대학협약)
영등포구	문화체육과	평생교육지원팀	팀원4명	조례제정	리더스아카데미운영 학교지원평생프로그램운영
동작구	주민생활지원과	평생교육팀	팀원2명	5월상정	시민강좌운영예정
관악구	기획예산과	평생교육팀	팀원5명	조례제정	관악시민대학운영 관악시민대학원운영 평생교육센터운영
서초구	문화행정과	주민자치팀	담당1명	하반기	
강남구	총무과	평생교육지원팀	팀원4명	하반기	시민강좌운영예정
송파구	가정복지과	여성정책팀	담당1명	하반기	
강동구	자치행정과	자치행정팀	담당1명	조례제정	강동평생아카데미운영 강동여성아카데미운영

전국 평생학습도시 지정 현황

지 역	계	기존 학습도시(지정연도)	'06년 신규 학습도시
서 울	4	관악구('04), 양천구('05), 성북구('05)	영등포구(강서구, 은평구)
부 산	2	해운대구('02)	연제구, (북구)
대 구	2	달서구('05), 동구('05)	-
인 천	3	연수구('03), 부평구('05)	남구
광 주	3	남구('05)	동구, 광산구
대 전	1	유성구('01)	(대덕구)
울 산	1	-	울주군, (중구)
경 기	9	광명시('01), 부천시('02), 이천시('04) 수원시('05), 구리시('05)	안산시, 용인시, 시흥시, 평택시, (과천시)
강 원	2	-	삼척시, 화천군, (춘천시)
충 북	4	청주시('04), 제천시('05), 단양군('05)	진천군
충 남	5	금산군('04), 부여군('05)	태안군, 아산시, 서산시
전 북	6	진안군('01), 전주시('04), 익산시('05)	김제시, 남원시, 정읍시, (완주군)
전 남	5	순천시('03), 목포시('04)	여수시, 광양시, 곡성군, (강진군)
경 북	2	칠곡군('04), 안동시	(경산시)
경 남	6	창원시('04), 거창군('03), 김해시('05), 남해군('05)	양산시, 하동군
제 주	2	서귀포시('03), 제주시('02)	-
합 계	57	33개	24개 (예비 10개)