「지방정부연구」 제20권 제2호(2016 여름): 393-414
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.2 (2016 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.2.17

교육자치의 제도개혁방향:
교육행정기관구성을 중심으로*

김 찬 동**
최 진 혁

국문요약

본 연구는 교육자치를 둘러싼 제도개혁의 갈등을 해소하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 일반행정과 교육행정과의 관계를 개념적, 역사적으로 분석하고 교육영역자치의 주요 논쟁점을 정리한 다음 주요 제도개혁 방안을 제시하고자 한다. 현재 지방자치발전위원회는 일반행정과 교육행정의 연계통합을 정책과제로 추진하고 있다. 교육계에서는 교육감선거를 지속하는 것이 교육자치라고 하고 있으나, 행정학계에서는 교육행정기관장의 선출을 선거로 하는 것은 지방자치의 본질은 아니라는 관점을 가지고 있다. 즉 지방자치의 본질은 국가로부터의 자치권을 지방정부가 가지는 것이지, 지방정부의 행정영역의 하나에 불과한 교육행정영역에 자치권을 부여하는 것이 아니라는 것이다. 어디까지나 지방정부의 자치권에서 파생되는 것에 불과하므로 교육행정기관은 일반행정기관으로부터 독립하거나, 선거를 해야 하는 것이 아니라고 본다. 교육자치는 교육자의 자치이고 학교의 자치이다. 이 관점에서 보면, 학교나 교사가 교육행정기관으로부터 지나친 규제나 통제를 받는 것도 교육자치에 반하는 것이다. 진정한 교육자치는 보충성의 원칙에 입각하여 광역계층보다는 기초계층에서 우선하여 실시해야 하는 것이고, 교육위원회는 집행체로서 성격을 가지고 지방의회가 의결체의 역할을 하도록 해야 한다는 것이다. 특히 광역계층에서는 교육위원회는 지방의회의 상임위원회로 있고, 교육감은 교육위원회에서 선출하거나 광역단체장이 지방의회의 동의로 임명하는 것이 지방자치의 본질에 부합한다는 것이다.

주제어: 교육자치, 교육행정기관구성, 제도개혁, 학교자치, 교육위원회

Ⅰ. 서론 : 문제제기

'교육감선거는 있는데, 교육위원회는 없다'라고 하는 문제제기에 대해서 어떻게 생각해야 할까? 일반적으로는 지방자치를 한다고 하면, 기관구성으로서 단체장(집행기관)과 지방의회(의결기관)를 선거로 선출해야 한다. 그렇다고 하면 교육분야의 지방자치도 단체장으로서의 교육감과 대의

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044643)
** 교신저자

기구로서의 교육의회가 있어야 하는 것인가 하는 의문을 갖게 한다.

이 문제에 대해서는 상당히 논란이 있는 분야이고, 이미 한국에서는 제도개혁의 방법론을 가지고 정치적 갈등이 첨예한 분야이다. 그래서 더욱 이론적인 정리가 필요하고 제도적인 인식이 제대로 되어 있어야 이 갈등을 풀어나갈 수 있는 실마리를 제공해줄 수 있을 것으로 본다. 즉, 교육자치에 대한 정확한 이론적 정리와 제도적 인식이 겸비된다고 하면, 인식의 오류로 인하여 무리한 주장이나 요구로 정치적 갈등과 국론분열로 이어지는 국정상의 낭비를 해소하고 진정한 공익을 담보한 교육자치를 지향하여 나갈 수 있지 않을까 한다.

교육계에서는 교육감은 있는데 교육위원회가 없고, 교육전문의결기관이 아닌 지방의회에 의하여 예산의 심의의결, 조례제안, 사무감사를 받고 있는 것은 지방교육자치가 아니라고 한다.

그리고 헌법에서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하고 있으니, 일반행정과의 통합을 해서는 교육자치의 가치이념이 보장되기 어렵다고 주장하고 있다.[1] 그래서 교육위원회를 다시 구성해야 하는 것이 아니냐고 주장한다.

반면 행정학계는 교육자치는 지방자치의 본질에서 바라보아야 하고, 그럼으로써 지방행정의 할거성과 중복성을 해소하며, 지역자치의 종합성을 확보하여 예산을 효율적으로 사용할 수 있을 것이라 본다.

그런 면에서 분권이 먼저이고 자치는 다양한 방식이 존재하는 것이라는 것이다. 이는 행정관료제의 기득권을 지키려는 입장이 아니라, 시민과 주민의 입장에서 이 문제를 합리적으로 풀어야 한다는 것에서 출발한다. 즉, 시민의 입장에서 공공성이 우선시되는 것이다.

또 국회에서의 논의를 통해 교육계와 지방자치학계가 이미 합의하여 교육의원제도를 폐지하고, 지방의회에서 통합하여 심의 의결하도록 제도를 개혁하였고, 교육감도 사실은 조만간 폐지하는 것을 합의한 제도약속이 있다는 입장이다(이기우, 2014).

2014년 6월말로 교육의원제도는 소멸하였고, 교육감만 남아있는 상태이다. 그래서 현재의 광역지방자치단체의 기관구성형태를 보면, 대의기구로서 지방의회가 있고, 집행기구로서는 시도지사와 교육감이 있는 상태이다.

다시 말해, 집행기구가 이원화되어 있는 것이다. 일반행정분야와 교육행정분야의 수장이 2명 존재하는 것이다. 이렇게 되면, 2개의 행정분야의 수장이 서로 지방정책에 대한 입장이 유사하거나 동일하면, 그다지 어려움은 없지만, 서로의 입장이 다르거나 대립적이면, 그 지역의 교육행정은 파행으로 치달을 가능성이 높고, 그 여파는 그대로 시·도민에게 미친다. 그리하여 신설학교가 제대로 운영하기 어렵다든지, 예산지원이 제대로 이루어지지 않는다든지, 교육시설의 불량한 상태가 지속된다든지, 평생교육과 학교교육, 방과후교육이 서로 엇박자가 난다든지 하는 정책비효율문제가 생길 수 있는 것이다. 또 이런 정책비효율문제가 발생하는데도 서로 정책책임을 전가하게 된다. 교육행정은 교육감이 담당하는 것이니까 시도지사는 관심을 덜 가진다든지, 평생교육을 위하여 교육감의 지원과 협력이 필요한데 독자적으로 시도지사가 사업을 벌이려하다 보니, 예산의 낭비와 중복이 생기기도 하는 것이다.

1) 최진혁, 2005 : 529-530 참조

그렇다면 교육영역의 제도개혁을 어떻게 해야 할 것인가? 어떻게 해야 이러한 제도개혁의 갈등을 해소할 수 있을 것인가? 우선 작금의 교육기관구성이 2014년 7월 이후 일몰법에 의해 사라진 교육위원회를 어떻게 할 것인가에 대한 논의이다. 기존의 지방의회의 교육위원회를 그대로 둘 것인가 아니면, 새로운 교육협의회를 도입해야 하는가의 논란이 있다. 본 연구에서는 교육영역의 지방자치의 기관구성이란 논점을 가지고 양자간의 관계를 검토하고, 교육위원회제도에 대하여 역사적으로 고찰한 후, 우리나라 교육영역의 지방자치기관구성의 바람직한 대안을 어떻게 설정할 것인가를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지방자치와 교육자치의 관계 검토

1. 지방자치의 기관구성과 교육영역의 자치

지방자치단체 혹은 지방정부의 구성방식에는 통합형과 분리형이 있다(한국지방자치학회, 2008 : 306). 통합형은 대의기구에 의하여 집행기구를 구성하도록 하여, 지방정부의 의사결정과 집행이 동질적 구성원에 의하여 통합적으로 이루어지는 운영형태이다. 반면, 분리형은 대의기구의 선출과 집행기구의 선출이 각각 선거에 의하여 이루어짐으로써, 두 기구가 상호 견제하도록 하고, 권력의 균형이 이루어지도록 한 운영형태이다. 분리형이 대두하게 된 것은 통합형으로 할 경우, 의원들의 지역적 이익을 우선하여 지방자치단체의 전체적인 공익이 저해되는 현상이 생겼고, 집행에서의 종합적 책임성을 누구도 지지 않는 현상이 발생하였다는데 있다. 따라서 집행기구의 단체장에게 집행에서의 종합적 책임성과 권한을 부여하여 지방정부의 정책운영의 책임성을 확보하도록 하기위한 제도적 진화의 결과라고 할 수 있다.

역사적으로는 고대 로마에서는 의회에 해당하는 원로원이 자치권을 가지고 도시자치를 수행하는 것이었고, 집정관은 임기 1년으로 임명하였다. 그러다가 로마의 카이사르와 옥타비아누스 이후에 종신집정관이 제도화되었다. 그러면서 집행권이 강력해지기 시작하였으며, 집정관의 최종 추인은 민회에서 이루어졌다. 따라서 자치권 내지는 통치권의 궁극적인 실체는 대의기구인 원로원이라고 해야 할 것이다. 그러다가 17,8세기의 프랑스나 19세기 독일, 일본의 절대왕정의 영향으로 왕정의 관료제가 형성되고, 20세기 행정국가, 복지국가화 현상으로 인하여 집행부의 수장이나 관료제의 권력이 점점 강력해지게 되었다. 의회에 대한 관료제의 우위현상이 나타나면서 지방자치단체에도 분리형이 확산되었다고 할 수 있다.

본 연구에서 논제로 삼고 있는 것은 이러한 일반적인 지방자치의 문제가 아니다. 교육분야의 영역에서 자치를 왜 해야 하는가의 문제이다.

자치의 내용 중에서 가장 기본적인 것 중의 하나가 교육이고, 창의성과 자율성, 다양성과 참여성이 무엇보다도 요구되는 것이 교육자치이다. 따라서 교육영역에 대해서 국가통제나 관료적 획일성으로 규제해서는 오히려 기계적이고 수동적인 인성의 인간형만이 양산될 것이다. 따라서 교

육영역의 자치는 근린생활영역에서부터 시작되어야 하고, 학교자치와 교사의 자율성이 생명이라고 할 것이다.

또, 교육분야의 자치는 일반적인 지방자치에 내재된 관계라고 해야 할 것이다. 즉 지방자치를 선행적으로 제도를 구축하고, 그 속에서 교육분야를 비롯한 도시계획분야, 치안분야, 소방분야, 복지분야 등의 지방자치를 어떻게 해야 할 것인가에 대한 '자치단체 내의 영역자치'를 어떻게 해야 할 것인가의 문제인 것이다. 교육분야이든 도시계획분야이든 치안분야이든 매우 전문성이 강한 분야이고 이 분야를 담당할 공무원은 이 분야의 전문적 지식을 가지고 경험을 가진 사람을 채용한다는 실적제(merit system)가 적용되어야 할 것이다. 그리고 이러한 전문분야의 운영에는 어느 정도의 자율성을 가지고 자주적으로 결정할 수 있어야 할 것이다. 또 당연히 이들 전문분야에서의 의사결정과정에는 공익과 공공성이 우선적인 기준이 되어야 할 것이므로, 정치적으로 중립적이어야 하고, 종교적으로도 인종적으로도 중립적이어야 할 것임은 물론이다.

논지의 핵심은 교육분야가 특별히 다른 분야에 비하여 가중적으로 전문성과 자주성, 정치적 중립성을 부여할 필요가 있느냐의 문제이고, 이를 어떤 방식으로 부여하느냐, 그리고 이에 대한 법제도적 보장을 어떤 방식으로 할 것이냐의 문제이다. 다음은 한국에서 어떤 역사적 궤적을 가지고 교육영역의 기관구성이 이루어졌는가를 살펴보자.

2. 교육자치 기관구성의 역사적 궤적

교육자치 기관구성의 형태는 교육위원 선거방식의 변화와 함께 이루어져 왔는바, 이를 일반행정과의 관계를 통해 다음과 같이 고찰해 볼 수 있다.

먼저, 1949년에 교육법(1949.12.31)이 제정되었다. 교육구설치에 관한 법령(1948)과 교육구회설치에 관한 법령으로 미국식의 교육구(school district)를 두어 교육자치를 시행하려 하였으나 미군정 종식으로 시행되지 못하고 1949년 제정된 교육법에 이 내용이 반영되어 17개 시교육위원회와 123개 교육구 교육위원회가 구성되었다. 시군단위에서는 초등교육을 담당하였고, 도청의 문교사회국에서 중등교육을 담당하였다. 시(서울특별시 포함)지역에서는 교육위원회가 합의제 집행기관의 성격을 띠었고, 군지역에서는 특별자치단체인 교육구를 두어 교육행정을 일반행정으로부터 독립하여 수행하도록 하여 구교육위원회는 의결기관으로의 성격을 띠었다. 도단위 교육위원회는 단체장의 자문기관 성격이었다(고전, 2003).

1962년에 교육법개정(1962.1.6)이 있었다. 5.16 군사혁명으로 특별지방자치단체였던 군교육구가 폐지되고 그 기능이 군에 통합되었다. 그리고 시교육위원회도 폐지되어 그 기능이 시에 통합되었다. 따라서 교육감이 담당하던 업무는 교육국장, 교육과장이 담당하게 되었다.[2] 1962년 개정교육법은 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 고려하여 서울특별시·도, 시·군에 교육 및 학예에

2) '도와 서울특별시의 행정기구에 관한 건'(각령 제233호, 1961.10.6) 제2조, 제3조는 도와 서울특별시에 교육국을 두어 교육, 교육공무원의 인사, 교육비, 특별회계의 관리와 집행, 교육과 문화시설의 관리, 과학, 기술, 체육, 출판, 저작권과 기타 문화학예에 관한 사무를 분장하도록 하였다.

관한 의결기관으로서 교육위원회를 두었다. 즉, 서울특별시·도 교육위원회는 당해 지방의회에서 선출한 3인의 위원, 문교부장관이 임명한 2인의 위원으로 구성하였다. 시·군교육위원회는 당해 지방의회에서 선출한 3인의 위원, 도지사가 임명한 2인의 위원으로 구성하였다. 그러나 당시 지방의회가 폐지되었으므로 지방의회가 구성될 때까지 특별시·도교육위원은 특별시장·도지사의 추천으로 문교부장관이 임명하였고, 시·군교육위원은 시장·군수의 추천으로 도지사가 임명하였다. 집행기관으로서 교육감은 폐지되었다. 따라서 교육행정은 일반행정에 통합되었다.

1963년 교육법개정(1963.11.1)이 있었는데, 제3공화국 정부가 교육자치의 중요성을 인지하여 그 실행을 위하여 1963년 11월 교육법이 개정되었다. 여기서 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서 시·도에는 합의제 집행기관인 교육위원회가, 시·군에는 독임제 집행기관인 교육장이 각각 구성되었다.

그리고 서울특별시와 부산시에는 교육위원회의 하급집행기관(교육청)을 둘 수 있도록 하였다(구교육법 제15조). 이 교육법개정은 교육행정의 독립성 여부를 놓고 하나의 타협책으로서 교육사무에 관하여 특별자치단체를 설립하지 아니하고 일반행정조직에 통합하도록 하되, 다만 그 집행기능을 시·도지사 등 지방자치단체의 장으로부터 독립시키는 제도로 변경하였다는 점이다. 즉, 교육위원회는 5명의 선출위원(지방의회 선출)과 2명의 당연직 위원(시·도지사, 교육감)으로 구성하였고, 시·도지사가 의장이 되었다. 교육감은 당해 교육위원회 추천에 의해 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 교육장은 교육감의 제청으로 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하였다.

그러다가, 1991년 지방교육자치에관한법률(1991.3.8)이 제정되었다. 이는 30년만의 지방자치의 부활과 함께 교육학예의 사무를 특별시, 직할시, 도의 사무로 하는 광역단위에서만 교육자치를 허용하였다. 그동안 합의제 집행기관인 교육위원회를 심의의결기관(위임형의결기관)인 교육위원회와 집행기관인 교육감으로 분리해왔었다. 즉, 교육위원회는 위임형 의결기관으로서 그 구성원인 교육위원은 당해 시·도의회에서 시·군 및 자치구의회가 추천한 자 중에서 무기명투표로 선출하되,[3] 그 정수의 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자로 하였다. 시·군 및 자치구의회의 교육위원추천은 2인으로 하되, 그 중 1인은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자이어야 하였다.

한편 교육위원 정수의 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력 15년 이상 있거나 양 경력을 합하여 15년 이상 있는 자로 하였다. 그리고 시·도의 교육학예사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두었는데, 교육감은 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출하되, 재적교육위원 과반수의 찬성을 얻어야 하며, 과반 득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수득표자를 당선자로 하고 다수 득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 하였다.[4]

---

3) 당시 교육위원 선출방식을 놓고 정치적 배경을 가진 지방의회의원들이 교육위원을 선출하는 데 대한 비판이 제기되었고 보다 교육수요자의 요구를 반영할 수 있는 선출제도를 모색해야 할 필요성이 요청되었다.

4) 그러나 교육감이 추천이나 출마의 과정없이 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출하되 재적 교육위원 과반수의 찬성을 얻어야 한다는 무등록, 무추천, 비공개의 선출방식(교황식 선출방식)과 이에 따른 금권타락선거에 대한 비판이 세게 일었다.

한편, 1997년에는 법을 개정하여 교육위원회는 학교운영위원회에서 선출한 선거인과 시·도에 조직된 교원단체에서 추천한 교원의 선거인으로 구성된 시·도교육위원선거인단에서 교육위원을 선출하였다. 교육위원 정수의 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 하였다. 교육위원회가 선출하던 교육감은 각급 학교에 설치된 학교운영위원회에서 선출한 선거인과 교육단체에서 추천한 선거인으로 구성된 교육감선거인단에서 무기명투표로 선출하도록 하였는데, 전체 교육감선거인 과반수의 찬성을 얻은 자를 당선자로 하였다. 과반투표자 없는 때에는 최고 득표자가 1인이면 최고 득표자와 차점자에 대하여, 최고 득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수 득표자를 당선자로 하고, 다수 득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 하였다.

그러나 선거인 수가 지나치게 적다보니 금품수수 등이 상대적으로 용이하여 공정선거를 해치게 되었고, 선거운동의 제한으로 후보자를 검증할 기회가 적었다. 또한 교원단체 선거인수가 학교운영위원회 선거인수 중 3/100으로 교원들의 참여비중을 매우 낮게 책정하여 교육의 전문성을 담보할 교사대표성이 매우 취약하였다. 따라서 교육의 전문성 확보의 어려움, 학교운영위원회 대표들의 주민대표성보다는 학교단위별 대표성이 부각되는 문제가 제기되었다.

따라서 학교운영위원회 구성원 전원을 선거인단(간접선거)으로 하는 교육감, 교육위원 선출시기(2000.3-2006.12)를 맞게 된다. 즉, 종전의 학교별 각 1인의 학교운영위원회선거인 및 교원단체 선거인을 선거인단으로 하였던 것을 교육위원, 교육감 선거인 증원을 위하여 학교운영위원회 구성원 전원을 선거인단으로 하였다. 학교운영위원회 구성의 일반적 비율은 학부모위원 40-50%, 교원위원 30-40%, 지역위원 10-30%로 하여 교원의 참여비율을 상향 조정하였다. 그러나 선거과정에서 학교운영위원 선출의 담합·불공정 사례 노출, 출신학교 편가르기에 의한 교단분열, 현직 교육감의 지위를 이용한 선거운동 등 위법행위 노출, 소수의 선거인단에 의한 주민대표성 논란에 대한 비판이 일었고,[5] 따라서 주민직선제로의 전환을 모색해야 한다는 의견이 대두되었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여, 2007년 지방교육자치에 관한 법률(2007.5.11.)에 의하여 주민직선제에 의한 교육감, 교육의원 선출시기(2007.1-2014.6.4)가 도입되었다.

2007년 지방교육자치에 관한 법률은 일반행정과 교육행정의 연계성을 확보하고 그동안 교육감, 교육위원선거제도의 문제점을 보완한다는 차원에서 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(교육위원회)를 두었다. 즉, 교육위원회를 지방의회의

---

5) 당시의 선거인단에 의한 간선제의 비판적 내용은 다음과 같다.
- 선거인단의 대표성 결여(주민대표성 미흡, 정당성 결여) : 학교운영위원회 위원이 교육감 선거인단을 구성하여 선출하게 됨으로 결국 교육감은 주민대표성이 상당히 취약한 것으로 드러남
- 학교의 정치화, 교직사회 분열 : 학교운영위원회 위원들이 투표권을 행사하게 됨에 따라 학교가 정치화되고 이에 따라 교직사회는 분열하게 됨
- 선거과열과 혼탁 : 금품살포, 이권약속, 결선투표시 후보자간 담합사례가 단골메뉴로 등장하여 선거가 과열, 혼탁양상을 보이게 됨
- 선거방식의 비합리성 : 선거운동기간이 짧고 선거운동방식을 제한하고 있어 후보자를 검증할 기회부족, 현직 공무원의 출마가 가능함으로 선거운동 기간동안 행정업무의 공백을 초래, 선거운동의 공정성에 시비가 제기됨

상임위원회로 전환하였다. 이 교육위원회는 시·도의회의원과 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 구성하되 교육의원이 교육상임위원회의 과반수 이상을 차지하도록 하였다.[6] 그리고 교육의원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거로 선출하도록 하였는데, 전체 교육의원정수는 77인, 교육위원회 위원 정수는 139인으로 하였다. 교육의원후보자는 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 하였다. 교육감도 역시 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출되도록 하였고, 교육감후보자는 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상이어야 하는 것으로 하였다.

그러다가, 2010년 지방교육자치에 관한 법률(2010.2.26)의 개정에 의해, 교육감후보자의 자격조건을 2014년 6월 30일이후부터는 폐지하기로 하였고, 교육의원 선거는 선거구 단위로 1명씩 선출하는 소선거구 주민직선제를 채택하되, 2010년만 선거를 실시하는 일몰법으로 하였다.[7]

3. 선행연구 검토

그동안 우리나라 교육자치에 관한 연구는 일반행정학자와 교육행정학자간에 교육자치를 어떻게 해석하느냐의 관점차이에 따라 다른 주장으로 나타났다. 즉, 전자는 교육자치의 이념을 지방분권, 지방자치의 큰 틀 속에서 효율성, 민주성을 강조하여 일반행정과 교육행정을 통합하는 방안을 제시한 반면, 후자는 교육행정의 독자성, 자주성, 전문성을 강조하여 교육행정을 일반행정에서 분리하여 독립하게 하는 방안을 강구하게 하였다(최진혁, 2005 : 530-532). 일반행정과 교육행정의 갈등관계는 교육법제정(1949년)시부터 교육위원회의 기관성격을 어떻게 할 것인가(의결기관, 자문기관)에 대한 논쟁으로 이어져 왔는데, 합의제 집행기관, 독립형 의결기관으로의 주장이 그것이었다.

이런 배경에서 일반행정기관과 교육행정기관과의 관계설정을 어떻게 할 것인가를 놓고 (각각의 의결기관과 집행기관의 상호 조합형태에 따라) 다양한 교육자치모형을 제시하여 왔다(김태완, 1997 : 50 ; 정윤길, 2000 : 257-260).

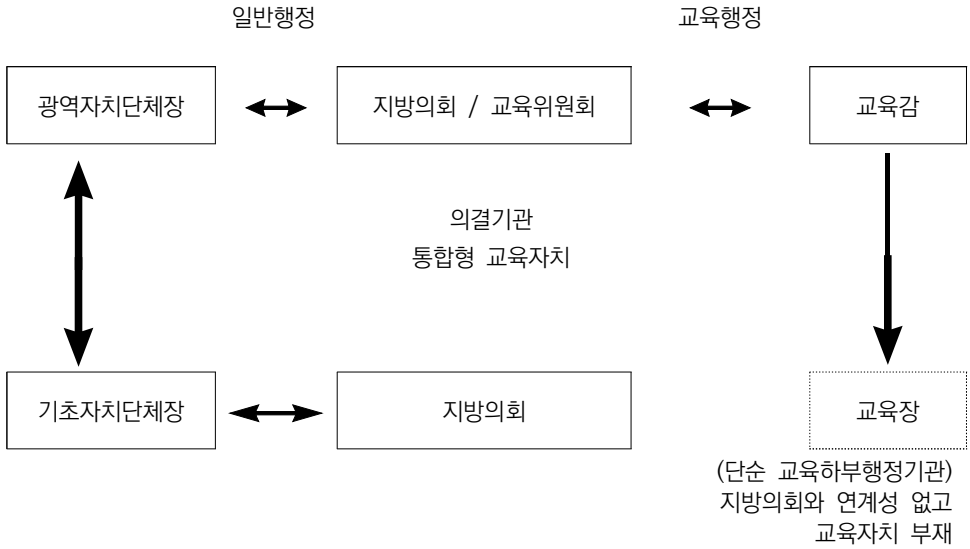
교육자치의 연구경향은 교육자치의 바람직한 방향을 제시하기 위한 것이 주가 되었는데 일반적으로 지방교육자치에 관한 법률을 중심으로 그 논의의 중점을 교육자치 기관구성형태, 일반행정과 지방행정간의 연계(일반지방자치기구와 지방교육자치기구의 일원화), 교육자치의 실시구역, 교육위원회의 성격, 교육위원의 선출, 교육감의 선출, 지방교육재정 등에 두었다(이일용, 1994 : 17-36).

---

6) 서울시의회 교육상임위원회의 경우 15인의 교육위원 중에서 교육의원이 8인, 시의원이 7인으로 구성하고, 교육의원과 교육감은 정치적 중립을 지키도록 하였다. 정당추천 안받는 교육감 후보들은 기호가 없어 투표용지 게재순위를 결정하는 추첨에 온갖 신경을 쓸 수 밖에 없다. 지역별로 정당이나 후보에 대한 선호도가 분명할 경우 교육감 후보들도 순서에 따라 '어부지리(漁父之利)'할 수 있는 가능성이 커졌다. 따라서 '로또'당첨으로 간주되었다.

7) 부칙 2조 2항 "제1항에 따른 교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원선거는 실시하지 아니한다."부칙 6조 사무의 승계에 관한 경과조치는 이 법에 따른 교육위원회의 안건, 회의록 및 그 밖의 일체의 사무 및 자료는 교육위원회의 유효기간 만료와 동시에 「지방자치법」 제56조에 따라 시・도의회 내에 설치되는 교육・학예에 관한 사무를 심사하는 상임위원회에 승계되는 것으로 되어 있다.

〈그림1〉 일반행정과 교육행정의 관계



그리고 교육감선거과정에서 나타난 문제점과 교육위원회와 시·도의회로 이원화된 의결기구에 따른 비효율적 행정의 문제점을 해결하고자 지방교육자치에 관한 법률 전부 개정 법률안을 제안하였다.[8)]

이후 지방교육선거를 통해 나타난 문제점을 해결하기 위한 연구가 교육계(고전, 2007 ; 송기창 외, 2009 ; 하봉운, 2010), 행정학계(최진혁외, 2010 ; 최영출외, 2011)에서 나오기 시작하였고, 특히 교육자치의 적정단위와 행정역할에 초점을 두어 연구하기도 하였다(최진혁·김찬동, 2011b).

4. 분석의 논점

그렇다면 어떻게 하는 것이 교육분야의 자치를 올바르게 설계하는 것이 될 수 있을까? 거기에는 적어도 교육자치에 대한 명확한 개념을 설정하고 그에 대한 합의가 전제되어야 할 것으로 본다. 이를 토대로 일반행정과 교육행정의 통합론(일원론), 분리론(이원론)의 바른 선택을 해야 할 것이며, 자치계층단위(광역, 기초)에 적절한 교육체제구성을 모색해야 할 것이다. 여기에서 교육위원회의 성격을 집행체기관으로 볼 것인가 의결체기관으로 볼 것인가에 대한 답을 찾아야 할 것이다.

이에 대한 답을 모색하기 위하여, 역사적으로 보면, 제헌헌법과 제5·6공화국 헌법을 만들면서 교육의 중요성을 강조하는 차원에서 교육을 받을 권리를 국민의 기본권의 하나로 인식하여 교육

8) 즉, ①교육위원회를 시·도의회내 상임위원회로 전환하고, ②교육감·교육의원을 주민직선제로 하며, ③교육감 사무의 위임·위탁대상을 확대하고, ④시·도교육청의 자율성을 확대하며, ⑤지방교육에 관한 협의기구를 마련하고, ⑥교육감선거를 지방동시선거로 연결하기 위해 교육감 임기 등에 대해 경과조치를 마련한 것이 그것이다(지방교육자치에 관한법률 전부개정법률안, 2005)(백원우의원 외 27인 발의).

의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 헌법조문(제31조 ④)으로 특별히 규정하였다.

다시 말해, 이는 국민의 권리인 것이지, 교육행정관료들의 권리가 아니라는 사실이다. 교육영역의 자치는 국민의 권리보장을 위한 제도가 되어야 하는 것이지 교육행정관료의 기득권을 확보하려는 수단이 되어선 안 된다는 것이다.

지방자치가 부활되어 시행된 지도 어언 25년이 되고 있지만, 여전히 지방자치단체는 지역정책에 대한 종합적 책임자가 없다는데 문제의 심각성이 있다. 국가위임사무에 의하여 국가가 권한을 가지고 지방을 통제하고 있고, 교육과학체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두도록 하고 있다(지방자치법 제121조). 지방자치법의 집행기관(제6장)의 한 절로서 교육과학 및 체육에 관한 기관이 있기에 이는 집행기관을 별도로 둔다는 의미이지 교육의회를 별도로 두어야 한다는 의미로 생각할 수는 없는 것이다. 그런 의미에서 일반행정과 교육행정을 통합하기 위한 제도적 개혁을 진행해 왔던 것이고, 이는 헌법과 지방자치법의 법정신에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

왜냐하면, 제도개혁 이전에는 교육위원회라고 하는 심의의결기구가 하나 더 있었으나 전심기관(前審機關)으로서의 기능을 수행하였을 뿐이고, 이에 관한 최종적 의결은 지방의회에서 관장하였기 때문이다.

광역계층에서 교육분야에도 지방자치를 실시해야 한다는 논리가 적용되어 교육의원선거를 직선으로 실시하였고, 이들과 지방의원으로 구성된 교육상임위원회를 지방의회에 두게 하였던 것이었다. 그러다가 교육의원 일몰제에 의해 교육의원선거가 사라지게 된 것이다. 이에 교육계에서는 교육위원회의 부활을 논의하고 있는 듯한데, 이에 대한 제도개혁의 논쟁점을 정리해두어야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 교육영역자치 제도개혁의 논쟁점

1. 일반행정과 교육행정의 통합론과 분리론 : 교육영역 기관구성의 방식

1) 교육자치 제도개혁의 딜레마 : 교육계와 행정학계의 논쟁

지방자치발전위원회의 교육자치제도 개혁논의가 딜레마상황에 부딪쳤다. 일반행정과 교육행정을 통합하라고 하는 임무가 주어져 있는데, 통합이 용이하지 않다[9]. 의결기구의 통합은 이루었지만, 집행기구의 통합에 대해서는 교육계와 교육행정관료들의 저항이 심할 것으로 예상되고 있다. 교육감과 시도지사간의 통합을 위하여 러닝메이트안, 공동등록안 등에 제안되었지만, 국회논의의 결정을 얻어내지 못하였다. 결국 엉거주춤하게 교육감에 대한 직선을 지난 6.4지방선거(2014)에 유지시키는 것으로 결정되었던 것이다. 결국 교육의원선거는 폐지된 채로 제도개혁이 중

9) 연합뉴스 2014.6.12

지되어 있는 것이다.

교육계는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 확보라는 헌법가치를 방패로 일반행정과 교육행정의 통합론에 반대하고 있다. 이에 대해 행정학계는 교육자치란 개념자체가 실체가 없는 개념이라고 하면서, 교육분권 논의가 미국에서 조금 있고, 교육"자율"논의가 있는데 이것은 '학교자치'의 논의에 해당한다. 학교자치는 교육청이 지나치게 간섭하지 말라는 뜻이다. 교사수업권과 학교운영의 자율성을 보장하는 것이 교육자치이다.

한국에서는 '교육자치권'을 요구하면서 매우 조작된(manipulated) 개념으로 사용하고 있다. 즉 원래 한국의 행정체제가 중앙집권적이고 정치개입이 우려되는 상황에서 '일반자치로부터 분리된 자치권'을 교육분야에서 확보해야 한다는 개념으로 사용하고 있는데 이런 분리된 자치권의 개념은 세계적으로 보편성이 있는 개념은 아니라는 것이다(이기우, 2014). 우리와 같이 중앙집권국가로서 위상을 갖고 있는 프랑스의 경우도 교육감은 국무회의에서 대통령이 임명하여 국가의 교육에 대한 책무를 하겠다는 의지를 밝히면서 일반자치로부터 독립적으로 위치하고 있지만 사실은 자치시대에 맞게 지방자치단체 중심으로 특히 기초단위에서는 학교장중심의 학교자치를 지원하기 위하여 정당색을 가진 자치단체장, 지방의회가 협력하여 통합적으로 운영되도록 하고 있는 것이다(Bouvier, 2007).

한국에서 유독 교육의 자치성, 전문성, 정치적 중립성을 추구하면서 헌법에 규정까지 한 것은 교육을 국가지대사로 여기는 문(文)의 나라로서의 역사와 전통, 그리고 스승을 존경하여 군사부일체라고 하는 유학적 전통에 기인하는 것이다.

그런데 현실에서는 교육자치란 개념을 교육행정청을 일반행정청으로부터 분리하여 독립성을 가지는 것을 교육자주성으로, 시장이나 도지사 혹은 정당으로부터 분리되어 있는 것을 정치적 중립성으로 이해하고 있는 것이 아니냐는 것이다. 또한 교육경력을 가진 사람이 관리해야 교육의 전문성이 있는 것이라는 논리로 왜곡한 것이다. 이러한 것은 "교육행정기관"의 '조직으로서의' 자주성이고 전문성이며 정치적 중립성이라고 할 수 있을지 모르지만, "국민의 권리로서 교육"의 자주성이나 중립성, 전문성에 해당하는 것은 아니다.

2) 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 오해

교육의 자주성은 학교의 자율성을 살리는 것이다. 결국 교육의 다양성을 살리는 것이고, 학교간 다양성과 경쟁을 하게 하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 교육행정청에 일반행정이 간여하지 말라는 것을 교육의 자주성으로서 개념변환을 시킨 것이다.

교육의 전문성은 '교사의 전문성'으로서 교사의 자격제나 교사의 지속적인 연수를 받도록 함으로써 교사로서의 질적 전문성을 높이는 것으로 파악해야 하는데, '교육경력 있는 자가 교육행정을 해야 한다'는 식으로 개념을 왜곡하고, 이것을 교육행정의 전문성이라고 하니, 이는 교육행정관리의 전문성을 의미하는 것에 해당한다. 오늘날 이러한 전문성은 모든 분야에서 요구하는 것으로서, 교육분야에만 유독 전문성이 요구되는 것은 아니다. 교육행정관리의 전문성과 교육의 전문성

은 구분해야 한다. 교육행정관리를 굳이 교육경력이 있는 사람이 하지 않아도 교육의 전문성은 확보할 수 있기 때문이다.

한국의 헌재판례에서는 교육자치를 기능자치로 이해하고 있으나 교육자치는 영역자치이기 이전에 "지방자치"이다. 지방자치의 주체는 교사가 아니라 "주민"이다. 헌재에서 교육의 자주성의 개념을 교육계의 영역자치로 이해하고 있는 것은 "지방자치"에 대한 오류라고 생각된다. 지방자치의 주체는 엄연히 주민인 것이다.

또한 한국의 헌법에서도 교육행정기관의 자치에 대해선 규정이 없다. 지방자치와 관련하여 단체의 장에게 권한을 주고 이에 대한 구체적인 것은 법률로 규정하게 해 둔 것이다. 그리고 지방자치법에서 교육과학체육분야에 대해서 별도의 법률과 기관구성을 하도록 하고 있는 것이다(지방자치법 제121조).

요컨대 교육자치라고 해서 교육행정기관의 자주성을 의미하는 것이 아니며, 헌법이 보장하고 있다는 교육의 정치적 중립성도 기능자치권을 교육행정기관에 부여하는 것이 아니라는 점이다. 교육자치는 주민에게 자치권을 부여하는 것이 제1원리이고, 정치적 중립성은 교과내용과 학교운영, 교육내용의 정파중립성을 의미하는 것이지 교육행정기관을 일반행정기관에서 분리하는 것만을 의미하는 것은 아니라는 점이다.

2. 교육위원회의 성격: 의결체인가 집행체인가

교육위원회제도가 의결체인가 집행체인가가 논점이라고 할 수 있다. 미국에서는 주지사의 집행체로서 위원회제 방식으로 운영하고 있는 것이다. 그럼에도 한국에서는 교육위원회를 의결체로 다시 되돌리려는 제안이 교육위원회의 부활논의라고 할 수 있다. 지방자치시대를 맞이하여 교육행정개혁을 시도한 것은 행정의 중복성과 낭비를 해결하려는 것이었다. 그리하여 지방의회가 있는데, 굳이 교육위원회라는 의사결정체를 두어서 한번 예산심의 의결한 것을 다시 지방의회에서 의결하는 중복성을 개혁하려는 것이었다. 그리하여 이 문제를 해결하기 위하여, 행정학계와 교육학계는 일반행정과 교육행정의 통합을 제도개혁의 요체로서 제안하였던 것이고, 이 개혁과정에서 교육계의 반발로 인하여 먼저, 지방의회와 교육위원회를 통합하는 것을 우선하고, 다음에 나머지의 통합을 하기로 예정하였던 것이라고 한다(이기우, 2014). 즉 이미 제도개혁의 역사성을 가지고 있고 역사적 제도개혁의 논리를 가지고 있다는 점이다.

이후의 교육자치에 대한 개혁논의들은 이러한 레일 위에서 이루어져야 하는 것이고, 이 레일의 종착점을 향하여 진전되어야 하는 것이다. 그 종착점은 지방자치시대에 지역자치의 종합적 책임성의 확보라고 할 수 있다. 즉 시장과 교육감이 이원화되어, 지역교육의 책임을 명확하게 지기 어려워졌다. 일반행정과 교육행정 간에 책임자가 다르니, 각각 따로 행정관리를 하고, 사업을 벌여서, 지역이나 학교의 입장에서는 각각 할거적으로 예산이 조각나서 집행되게 되어, 예산낭비가 심하다는 점이다. 그리고 학교와 지역, 주민의 필요에 즉시 대응해주지 못하고, 각각 자신의 법규만 따르려고 하니, 법규제약으로 인해 주민과 지역이 필요한 서비스에 현장성 있게 대응하지 못한다

는 점이었다.

그래서 일반행정과 교육행정을 통합하자는 레일이 이미 깔린 것이고, '지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법'에서는 통합하도록 규정하고 있는 것이다. 교육의원이 폐지되었으니 당연히 '의사결정체로서의 교육위원회'도 없어지는 것이 합당하다. 이 말은 교육의원으로 구성된 교육위원회가 없어지고, 지방의원들로 새롭게 구성하는 교육분야의 상임위원회를 만들 수는 있는 것이다. 혹은 교육문화위원회와 같은 방식으로 교육분야에 대한 심의의결권을 가지고, 조례제정권, 행정감사권 등을 가지는 위원회를 새롭게 만들 수는 있을 것이다. 다시 말해, 지방자치단체의 의사결정은 지방의회에서 지방의원들이 하는 것이다.

그렇다고 하면, 교육감은 집행체이다. 시장이 일반행정의 집행체이듯이 교육감은 교육영역의 집행체이다. 문제는 이 집행체가 선거를 통해, 독자적인 대표성을 가지고 있다는 점이 현재 '지방자치시대에 한국의 교육행정시스템'이 당면한 딜레마인 것이다. 지방자치법의 정신에 따르면, 자치교육행정시스템에 대한 제도개혁의 레일의 종착점으로서는 지방행정의 종합적 집행책임성을 시장에게 주는 것이고, 의사결정 책임은 지방의회(시의회)에게 주는 것이다고 할 수 있다.

혹자는 '지방교육행정협의회'를 별도로 만들어서 교육에 관한 전문가로 구성하여 전문성을 높이고 그 교육에 대한 심의의결 권한을 부여하는 것이 어떤가라고 제안하고 있다. 미국의 일부 주에서 하고 있는 것처럼 '교육위원회'의 성격에 맞게 권한을 부여하여 운영하면 어떤가라는 것이다. 이는 지방자치정부 구성에 대한 제도논리에 대한 오해에서 비롯된 잘못된 발상이라고 할 수 있다. 즉, 미국의 교육위원회는 집행체이다. 의사결정체가 아니다. 따라서 이미 한국에는 교육감이라고 하는 집행체가 있는데, 또 지방교육행정협의회에 집행에 관한 권한을 부여하는 것은 행정의 중복이고 행정력의 낭비이다. 지방교육행정협의회는 말 그대로 시도지사의 교육행정에 대한 사무와 교육감의 교육행정에 대한 사무 중 상호 협의해야 할 사안을 협의하는 모임으로 생각하는 것이 타당하다. 어디까지나 시도지사와 교육감이 집행의 책임권자이지 이 협의회에 권한을 부여할 수는 없다. 부여한다고 해도 권한을 이들이 행사하기 어렵다. 왜냐하면, 권한의 정당성이 약하기 때문이다.

만일 지방교육행정협의회를 구성할 때, 충분히 시도지사와 협의하고, 운영은 기존의 교육위원회가 갖던 권한과 기능을 독립적으로 갖게 하고 이들의 신분적 자격조건을 교육경력이 적당히 있는 자로 제한하여 전문성을 높이는 방법도 생각할 수 있을 것이다. 그러나 이렇게 하면, 지방의회에 설치된 교육위원회가 법제도적인 심의·의결권한과 교육에 관한 조례제정권한, 교육행정에 대한 감사권을 가진 의사결정체인데, 지방교육행정협의회로 인하여 지방의회가 들러리로 되게 만드는 것이다.

지금은 지방자치를 견고히 해야 할 시대적 요청이 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한을 어떻게 배정하는 것이 국익을 최대화할 수 있는 것인가에 대한 논의가 선결되어야 하고, 그 틀 안에서 교육에 대한 영역자치를 어떻게 할 것인가의 문제를 논의해야 하는 이유이다. 따라서 교육분야의 자치는 지방자치에게 우선성을 부여하는 제도개혁이 필요하다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 교육영역자치 제도개혁의 갈등해소방안

1. 광역계층의 교육영역자치 논의 중단

우선 교육영역의 제도개혁갈등을 해소해야 한다. 그 방법 중에 하나는 현재의 논의를 일시 중지하는 것이다[10]. 정치적인 힘겨루기로 이 제도개혁의 갈등을 풀 것은 아니다. 합리적이며 숙의적인 방식을 통하여 국정과 지방자치에서의 진정한 공익이나 공공성이 무엇인가에 대한 합의를 이루어 내는 것이 필요하다. 이러한 합의를 위해서는 기득권을 내려놓아야 한다. 그리고 국가 공동체 전체의 공익이란 무엇이며, 이 정책문제에서의 진정한 공공성은 무엇인가를 생각해야 한다. 기득권 시스템을 유지함으로써 얻은 공공성과 새로운 시스템으로 제도개혁을 통하여 얻을 수 있는 공공성을 비교형량해 보아야 할 것이다. 그리고 제도개혁으로 인하여 새로운 기득권이 생기는가에 대해서도 검토해야 할 것이다.

즉 제도개혁의 정책과정은 단순하게 이론적인 분석만이 아니라, 현실적인 이해관계의 변화를 초래하는 것이기에 여기에서도 진정한 공공성이란 무엇이며, 공익이 얼마나 발생하는가도 검토해야 하는 것이다.

제도개혁의 숙의기간에는 충분한 자료를 조사하고, 현장을 둘러보면서, 진정한 공공성이 무엇인가를 찾아내어야 한다. 그 점에서 교육영역의 자치를 어떻게 해야 할 것인가에 대한 논의과정에서 정치적 압력행위를 중지하는 것이 필요하다. 특히 교육영역의 지방자치를 어떻게 할 것인가에 대한 논의는 광역계층만에 한정시킬 것인가 기초계층에까지 확대할 것인가가 논점이다. 그 점에서 기초계층에 대한 교육자치도입에 대한 제도적 검토와 숙의기간을 설정하고 이 논의를 하는 동안은 광역계층에 대한 교육자치제도개혁의 논의를 일시 중지할 필요가 있다. 그래야 기초계층의 교육자치에 대한 충분하고도 위협받지 않는 논의가 가능할 것이다.

2. 기초계층의 교육영역자치 새로운 실시

지방자치를 재실시한지 25년이 되고 있지만, 아직 기초자치계층의 교육분야는 여전히 중앙집권적이고 통제적인 시스템이 잔존하고 있다. 1949년의 교육법에 의한 지방교육자치제도는 시군을 단위로 한 자치였다. 다시 말해 지방의 교육분야는 이미 기초계층에서 자치를 실시한 것이었다. 시에는 합의제집행기관으로서 교육위원회가 있었고, 군에는 교육구를 설치하여 의결기관으로서 구교육위원회와 집행기관으로서 교육감을 두어, 초등교육을 관장하였던 것이다. 서울시는 예외적으로 중등교육까지 관장하였고, 도에는 중등교육을 관장하는 자문기구로서 교육위원회를 두었던 것이다(표1 참조).

10) 2016년 현재의 시점에서는 언론이나 관련단체의 갈등표출이란 관점에서는 다소 소강상태에 있음. 그러나 대통령소속 지방자치발전위원회의 교육자치TF등에서는 논의는 지속되고 있음.

〈표 1〉 한국의 교육영역의 기관구성(1949년의 교육법에 의함)

	의결기구	집행기구	자문기구	비고
국가				
도			교육위원회 (중등교육)	
군/시	교육위원회(초등교육)	교육감(초등교육) / 교육위원회(합의제, 초등교육)		서울시[11] (중등교육)

이 〈표 1〉를 보면, 광역계층에는 교육위원회가 있었지만, 자문기구에 불과하였다는 것이다. 의결기구로서 교육위원회가 설치된 것은 기초계층이지 광역계층이 아니다. 서울시의 경우에도 교육위원회는 합의제의 집행기구이지 의결기구가 아니라는 점이다. 이 점은 교육분야의 자치라고 해서 의결기구로서 설치되는 것도 아니고, 교육감이 꼭 있어야 하는 것이 아니라는 점이다. 즉, 현재의 교육계의 지방자치에 대한 인식에는 상당한 정도의 왜곡과 오해가 들어 있는 것이다. 즉 현재의 교육계의 지방자치논의를 살펴보면, 광역계층을 선거로 교육감을 선출하는 것만이 지방자치이며 교육의 중립성과 자주성을 확보하는 것이라는 식의 논리를 펴고 있는데 이는 '자치의 계층에 대한 오해'에서 발생하는 것이라고 본다.

현재의 지방자치는 1961년의 지방자치를 중단한 것을 재도입하는 것이고, 기존에 도입되었던 자치의 시스템을 살펴본다는 의미에서도 현재의 교육계가 주장하는 식의 자치는 지방자치에 대한 일반론을 도외시한 주장을 하는 것이 아닌가 한다. 해외사례를 살펴보면 기초계층에서 교육분야의 자치를 하고 있는 것이고(미국의 경우), 기초계층에서 일반행정이 교육분야를 통합해서 자치를 하고 있는 것이다(영국의 경우, 단 비도시권의 경우는 카운티의회에서 담당). 프랑스의 경우도 기초계층에서 교육분야의 자치를 하고 있다. 3만 6천개의 코뮨이 있고, 코뮨교육구가 있는 것이다. 독일의 경우는 특이하게 주계층의 일반행정에서 교육분야를 통합해서 자치를 하고 있는 것이다.

〈표 2〉 기초계층 지방자치와 교육영역의 집행체의 해외사례종합

	계층	통합	분리
미국	기초		O
영국	기초(도시부) 광역(비도시부)	O	
프랑스	기초		O
일본	기초/광역		O

요컨대 해외사례를 보더라도 기초계층에서 교육분야의 자치를 도입하고 있는 것이고, 분리되어 있는 곳이 미국과 프랑스이고, 통합되어 있는 곳이 영국이다. 즉 분리냐 통합이냐의 문제는 기초계층에서의 문제라는 것이다. 다음으로 광역계층의 교육분야의 자치가 어떻게 되어 있는가를

11) 당시 서울시는 기초지방자치단체의 하나로 간주되었음.

정리해 보자, 미국은 통합되어 일반행정에서 처리하는 주가 70%이상이고, 영국이나 프랑스도 일반행정에서 통합해서 교육분야의 자치도 처리하고 있다는 점이다. 독일도 역시 주정부에서 일반행정에서 처리하고 크레이스(도)와 크레이스프레이에스타트(광역시)의 경우에 교육부의 하부에 지역교육청을 두는 방식이다(표 3 참조).

〈표 3〉 광역계층의 지방자치와 교육행정의 관계 종합

	계층	통합	분리
미국	광역(주)	O (37주)	O(14주)
영국	광역(도시부) 광역(비도시부)	O	
프랑스	광역(레지옹) 중역(데파르망)	O	*O (자문위원회성격)*
독일	광역(주)	O	

역사적인 과정이나 해외사례를 종합적으로 정리해보면, 기초계층에 교육분야의 자치도 도입되어야 하고, 교육분야를 분리할 것인가 통합할 것인가는 그 나라의 역사적 전통을 따르는 것으로 보인다. 한국의 경우에는 지방행정의 종합성과 융합형의 지방자치를 해왔다는 의미에서 일반행정에서 융합해서 자치를 하는 것이 바람직하다고 본다. 이 점에서 한국에 새롭게 도입될 기초계층에서의 교육분야의 자치도입은 1949년 교육법의 시스템을 그대로 부활시키는 방안을 제안하고 싶다. 이는 역사적으로 단절되었던 교육분야의 자치를 연속적으로 잇는다는 의미도 있고, 교육분야의 지방자치의 복원이라는 의미도 있다고 본다[12].

〈표 4〉 한국의 지방자치와 교육영역의 자치기구간의 새로운 관계

	의결기구	집행기구	자문기구	비고
국가				
도/ 특·광역시	도의회/ 특·광역시의회	도지사/특광역시장	교육위원회 (대학고등교육, 의회청문회, 위원은 교육장출신에 한정, 3-7인)	
군/시, 구	*군/시, 구의회*	교육장(초중등교육, 군수임명-의회동의, 교장출신) /*교육위원회(합의제, 초중등교육, 교장출신, 3인)*		30만이상규모의 시, 구 (고등교육)

교육분야의 자치는 기초계층에서는 기본적으로 통합적으로 운영한다. 그래서 의결기구로서 군

12) 물론 이 경우, 현재 작동하고 있는 광역계층의 교육감선거는 어떻게 할 것인가의 문제가 해결되어야 한다. 2015년도 11월 26일 교총의 교육감직선제위헌 헌법소원청구가 기각되었다. 이 점에서 광역계층의 교육감선거는 당분간 지속할 수밖에 없을 것으로 보이나, 기초계층의 교육자치의 도입논의는 자치의 본질 회복이란 관점에서 시작되어야 할 것이다.

과 시, 구의회에서 하고, 집행기구로서 군지역은 교육장을 군수가 임용한다. 도시지역에서는 합의제의 집행기구로서 교육위원회를 둔다. 어느 쪽이든지 교육장이나 교육위원회의 위원이 될 수 있는 것은 교육의 전문성확보란 차원에서 교장출신으로 제한한다. 이렇게 되면, 교육분야의 집행을 위해서 교육의 자주성을 확보할 수 있을 것이다. 정치적 중립성은 교육과정과 교육내용을 통하여 확보되는 것이다.

기초계층의 인구규모를 고려하여 인구 30만 이상의 시와 구에서는 고등교육에 대한 권한을 주어서 인구규모가 작은 군이나 시, 구와는 차별화를 둔다. 기초계층의 자치구가 227개이므로 교육장과 교육위원회의 수는 이와 유사한 수가 되게 될 것이다. 교육장의 선출은 군지역은 군수가 임명하고 의회가 동의하는 방식이고, 자격은 교장출신으로 한정한다(표4 참조).

시와 특광역시의 자치구의 경우에는 교육위원회를 합의제로 두는데, 위원들은 교장출신으로서 역시 시장이나 구청장의 임명으로 시구의회가 동의하는 방식이다. 한국적 현실과 맥락을 감안할 때, 시군구청장의 경우 비정당을 표방하고 출마한 경우에 한해서 이러한 임명방식을 허용하고, 정당표방으로 당선된 경우에는 광역의 교육위원회에서 의결하여 임명하도록 한다.

3. 기초계층 교육영역의 자율운영시스템 도입

교육분야의 자치를 도입한다는 것을 선거를 도입하여 그 대표를 선출한다는 개념으로만 이해하다보니, 현재 한국의 교육자치를 어떻게 해야 하는가에 대한 방향성정립에 혼란이 생긴 것으로 보인다. 교육분야에는 자율운영시스템을 도입하는 것이지 자치를 도입하는 것은 아니야 한다. 자치는 지방에 자치권을 부여하는 것이고, 이것은 지방주민들의 대표에 의한 지방정부운영을 의미하고, 이를 위해 주민대표기관인 지방의회를 설치하는 것을 의미한다.

지방행정의 종합성을 확보한 상태에서 지방행정의 컨트롤 타워로서 지방의회나 수장(시장, 군수, 자치구청장)이 있는 것이다. 지방정부로서 재정과 조직력을 종합적으로 사용하여 지방주민이 원하는 자치서비스를 제공하는 책임을 져야 한다. 그럼에도 불구하고, 교육분야나 경찰분야, 소방분야, 도시계획분야, 문화분야 등 각 분야마다 중앙정부부처가 예산과 법규를 가지고 통제하고, 지방정부의 각 담당국과를 일선집행기관 정도로 보고 있는 현재의 “할거적 중앙집권적 시스템”은 지방자치를 올무에 묶어두게 만든다. 이는 결국 지방행정에 대한 종합적 책임성을 갖지 못하게 하고, 책임도 지게 하지 못한다. 지역주민이 임기동안의 성과에 대하여 문책을 하지도 못하게 한다. 왜냐하면, 단체장에게는 한정된 일반행정분야의 권한만 있고, 각 분야별로는 기관위임사무에 의하여 말단집행기관의 권한밖에 없었던 것이기 때문이다.

지방자치는 종합적 책임성을 확보해야 한다. 중앙정부차원에서는 전문성의 확보를 위하여 할거적으로 나누어져있는 것이라도 지방정부에 와서는 종합적으로, 통합적으로, 융합적으로 지방의회나 수장(시장, 군수, 구청장)이 책임(responsibility)을 져야 한다. 그래야 지역에서 발생하는 위기에 대하여 책임을 물을 수 있고, 수장이나 지방의회는 자신의 지역의 문제를 해결하기 위하여 최선을 다해 직무를 수행할 것이다.

현재와 같이 할거화된 시스템 하에서는 수장이나 지방의회는 중앙정부 탓을 하기 바쁘다. 교육분야에 대해서도 시장, 구청장, 군수가 책임질 수 있도록 해주어야 한다. 그러면서도 교육분야의 행정에 대해서는 교장이나 교육장출신의 전문가들이 수행하도록 자율성을 부여해 주어야 한다. 그렇지만 그에 대한 전적인 책임은 수장이 지도록 하는 것이다. 그래야 지역에서 가용자원을 총동원하여 우수한 교육을 수행할 수 있는 환경을 만들어 낼 것이다.

현재와 같이 단체장과 교육감 혹은 단체장과 교육장이 이원화되어 있어서는 지역주민이 원하는 교육서비스를 제대로 받을 수 없다. 기초계층에서 교육분야의 자율운영시스템은 확보하되, 지방의회와 수장이 교육분야의 행정과 정책에 대해 책임질 수 있도록 해야 한다. 주민은 지방의회와 수장을 선거를 통해 통제하고 참여하여야 한다. 지방의회와 단체장은 주민들의 교육분야에 대한 참여를 활성화하도록 제도적 장치를 마련해야 하는데, 주민참여예산제도와 같이 주민참여교육예산제도, 주민참여 학교운영위원회 등을 통해 활성화하도록 노력해야 할 것이다. 이렇게 되면, 시군자치구계층에서 단체장은 관할구역내의 초중등학교의 학력이나 학습환경을 높이는데 가용한 자원을 총동원할 것이다. 그렇게 될 때 관할구역 내 종합행정으로서 자율과 자기책임을 다하는 지방자치의 본질이 확보되는 것이다.

4. 학교자치와 학교기관 형성의 자치권부여

교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성은 학교자치를 통하여 이루어져야 한다. 실제로는 학교운영의 자주성이 확보되어야 한다. 학교공동체를 구성하는 학부모와 교사, 그리고 지역주민들이 스스로 만들어가는 것이 학교자치이다. 여기서 주민자치와 지방자치의 풀뿌리가 학습되어지고 자치역량이 함양되는 것이다. 학교자치의 경험과 기반이 없는 상태에서 지방자치나 주민자치를 하려고 하니 형식적 자치와 명목적 자치에 그치는 것이다.

전문성은 교사의 전문성이다. 교사는 자격시스템에 의하여 전문성을 검증한 사람들이 교사가 되어야 하는 것이다. 교육행정의 전문성을 의미하는 것은 아니다. 전문성이란 채용방식과 관련된다. 공무원의 전문성이라고 할 때도 채용방식에서 실적제(merit system)를 의미하는 것이다. 이에 반대되는 개념은 엽관제(spoil system)이다. 따라서 교육의 전문성이라고 하는 헌법가치를 말하면서, 교육행정관리에 교육공무원들이 별도의 조직을 만들어서 하는 것이라고 하는 식의 개념왜곡 현상은 시정되어야 한다.

정치적 중립성도 마찬가지이다. 공무원은 정치적으로 중립성을 가지고 공무를 수행해야 한다. 법치행정을 해야 하는 것이지, 이익단체나 정당에 일방적으로 유리하게 행정관리를 해서는 안 된다. 시민에게 누구라도 공정한 행정집행을 해야 한다. 바로 이런 의미가 정치적 중립성인데, 교육행정을 선거로 뽑힌 단체장으로부터 독립된 새로운 단체장을 선거로 뽑는 것을 정치적 중립성이라고 주장하는 것은 기본적인 개념이해의 왜곡이다.

그렇다고 하면, 교육계의 주장들은 논거를 잃는다. 교육의 헌법가치들은 어떻게 실현해야 하는가? 바로 학교자치의 자주성, 교사의 전문성, 교육행정관리의 법치성을 의미하는 것으로 헌법의

교육에 관한 조항을 이해해야 한다.

현재는 주민들에게 학교기관형성의 자유권이 박탈되어 있다. 일정한 지역의 주민들이 학교설립의 권한이 자치권의 일종으로 부여되어야 한다. 그래서 학교설립의 자유권을 부여하고, 이에 대하여 일정한 기준을 통과하면 학교운영에 대한 보조금을 주어야 한다. 이러한 기초적인 자치권리에 대하여 교육행정이 중앙집권적인 규제와 통제를 하고 있는 행정통제적 패러다임을 개혁해야 한다. 주민자치적 패러다임에 입각하여 학교설립의 자유권을 주민과 시민들에게 돌려주어야 한다. 주민공동체와 지역공동체에 돌려주어야 한다. 그리고 행정은 최소한의 기준을 통과한다면, 학교에 대한 인가권을 부여하고, 필요한 예산지원을 의무적으로 하도록 해야 한다. 그래야 교육에서의 다양성이 보장되고, 지역에 부합한 교육을 할 수 있다. 글로벌한 경쟁력을 가진 인재들을 길러내는 자치권을 지역주민들에게 돌려주어야 한다. 국가의무교육이라고 하여 국가가 중앙집권적으로 통제하는 방식으로서는 창의적 인재를 길러내지 못하고, 창조경제를 이끌어갈 리더들을 길러낼 수 없다.

한국의 학부모들의 교육열은 세계적으로 탁월하다. 교육에 대한 시민들의 투자는 그 어떤 나라보다도 높다. 바로 이 열정을 자치적으로 발현할 수 있도록 해주어야 한다. 교육부를 중심으로 한 중앙집권적 시스템으로서는 주민들의 교육에 대한 열정과 투자를 왜곡시키기만 할 뿐이다. 주민들의 교육에 대한 자치의 열정을 살려주는 방향으로 교육영역의 지방자치제도가 설계되어야 한다. 보충성의 원칙에 따라서 제도를 재설계(re-design)해야 하는 이유이다. 그래야 진정한 교육자치가 터를 잡고 뿌리를 내릴 것이다.

V. 결론 : 진정한 교육자치란?

헌법에서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 규정하고 있다. 이것을 구현하는 방식은 지방자치라고 하는 보다 상위의 가치에 따라야 한다. 민주공화국에서 삼권분립과 지방자치는 민주주의를 확보하는 최소한의 제도적 장치이다. 따라서 지방자치의 실질화를 전제한 바탕 위에서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 논의를 해야지 이 가치가 지방자치라는 가치보다 더 우선하는 것은 아니다.

교육의 정치적 중립성은 시도교육감을 선거를 하여 선출한다고 해서 이루어지는 것은 아니다. 이미 공무원은 정치적 중립성의 의무가 있기에 시도지사가 정치인이 뽑힌다고 해도 공무원의 정치적 중립성이 보장되듯이 교육의 정치적 중립성도 법률적으로 보장될 수 있다.

교육의 전문성이라고 해서 일반 행정으로부터 분리되어서 따로 인사, 조직, 예산권을 가지는 것으로만 해석하는 것은 편향적이다. 교육의 전문성은 전문가가 교육을 해야 한다는 것으로 실적제(merit system)에 의한 교사의 선발로서 가능한 것이다. 공무원도 교육행정전문성을 가진 자를 실적제에 의하여 선발할 수 있다.

교육의 자주성이 지방자치단체로부터 분리되어 선거를 해야만 교육자치라고 하는 것은 교육분

야의 '폐쇄적 자치'만을 생각하는 개념이다. 당연히 지방자치의 틀 안에서 일반행정의 통제를 받아야 하는 것이다. 교육의 자주성은 학교의 자율성, 교사의 자율성을 의미하는 것으로 보아야 할 것이다. 다시 말해, 교육행정의 자치권을 시도지방자치단체로부터 독립하여 따로 선거하여 교육감을 뽑고, 인사조직예산권을 집권적으로(기초지방자치계층에 대하여) 가지는 것으로 해석하는 것으로 지방자치를 오해해서는 안 된다. 지방자치는 국가와 지방간의 관계에 관한 패러다임이다. 지방에 통치의 권한의 일부를 공유한다는 의미가 있다. 이것이 우선이다.

지방자치제도가 중단되었다가 지방자치를 재도입하면서, 여전히 중앙집권적이던 행정시스템을 그대로 존속시키려 하던 상황에서, 교육분야의 자치를 생각하다보니, 교육감과 교육위원을 선거로 선출하는 것이 교육자치의 실현이라고 오해를 해서 현재의 문제상황이 발생한 것이다. 오해를 벗어나야 하고 극복해야 한다. 교육분야의 자치는 국가와 지방간의 지방자치가 우선된 가치이고, 그 패러다임 하에서 교육분야의 전문성과 자주성, 정치적 중립성을 확보할 수 있는 방안을 제도설계해야 하는 이유이다.

교육분야의 자치에 관하여 생각한다면, 가장 먼저 주민생활과 가까운 기초자치계층에서부터 주민이 참여하는 자치제도를 도입하여야 할 것이다. 교육장의 선출에 주민의 선택권이 미치게 해야 하고, 이는 여러 가지 제도적 장치가 있을 수 있지만, '융합형 지방행정시스템'의 전통을 생각한다고 하면, 시군구청장에게 교육장을 임명하고, 시군구의회가 동의권 혹은 청문권을 가지도록 하는 방식이 현실적이라고 본다. 광역자치계층의 교육감은 시도지사가 임명하거나 시도의회가 동의권 내지는 청문권을 가지도록 하는 것이 종합적 지방자치의 책임성을 확보하는 방안일 것이다. 당연히 주민참여예산제와 같이 주민참여교육예산제도 도입되어서 주민이 참여하여 실질적으로 교육행정에 대한 정보를 공유하고 의사결정에 부분적으로 참여하며, 교육행정을 견제할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 한다. 학교의 학교운영위원회를 주민자치의 근본정신에 부합하게 제도설계하여야 할 것이다.

교육분야의 지방자치는 헌법적 가치일 수 있다. 그러나 지방자치를 하는 방식에는 다양한 방식이 있다. 교육감을 선거로 선출하는 것만이 교육분야의 지방자치라고 하기는 어렵고, 지방의회와 지방자치단체장을 통하여 임명된 교육감(의회의 동의, 자격제, 비정당조건)도 교육분야의 지방자치일 수 있다. 이 시스템 하에서도 교육의 전문성, 정치적 중립성, 자주성을 확보하도록 노력하여야 한다. 시도의회로부터 자치권을 시군구에 부여하여 주어서 특별지방자치단체를 구성하고, 이곳에서 세원, 교육위원, 교육장의 선거를 실시하는 것도 주민자치적 패러다임에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 교육감의 임명에 대한 거부감이 있다고 하면, 교육구의 자치를 도입함으로써 기초자치계층에서의 교육의 자주성을 확보할 수도 있다.

지방자치시대를 새로 연지 25년이 되고 있는데, 핵심적 논점은 중앙정부로부터 지방정부의 자치분권이다. 이를 위하여 시도광역정부에서는 교육감은 시도지사가 임명(의회동의전제)하는 것이 바람직하고, 교육자치를 한다고 하면, 그 실현계층은 기초자치계층이 합리적인 것이다.

참고문헌

고명석. (2014). 교육의원일몰제관련 교육위원회조직구성방안.「입법&정책」 제6호. 서울시의회.

김태완. (1991). 교육자치제도의 변천 과정과 문제,「교육학연구」 제21권 제1호.

이기우. (2014). 헌법과 지방교육기관의 구성. 지방자치발전위원회 소위원회 발제자료.

이일용. (1994). 교육자치제도의 개선논쟁점에 관한 연구.「교육학연구」 제32권 제1호.

이혜숙·김찬동·박은철·조혜진. (2008). 지방교육행정과 일반행정의 관계정립방안연구. 서울연구원. 1-126.

지방자치발전위원회a. (2014). 교육자치와 지방자치연계통합추진현황 및 향후계획

지방자치발전위원회b, (2014). 교육자치와 지방자치 연계통합(안)

정영주·나민주·최영출·김민희·박수정·이인희·김민성. (2008). 해외지방교육행정 개혁동향분석. 충북대학교한국지방교육연구소 연구보고서. 3-225.

정윤길. (2000). 지방교육자치제의 쟁점과 개혁방안.「아태공법연구」 제7집.

최영출. (2009). 주요OECD 국가들의 지방교육행정체제의 동향과 정책적 시사점.「한국비교정부학보」 제13권 제2호 1-24.

최영출·윤유진·이인희·김민희·연준모·하정윤·송근한. (2009). 해외지방교육행정체제에 관한 연구. 충북대학교한국지방교육연구소 연구보고서. 3-282.

최진혁. (2005). 우리나라 교육분권의 적정성 논의에 관한 연구.「한국사회와 행정연구」 제16권 제1호. 523-551.

최진혁·김찬동. (2011a). 한국교육자치의 개혁방향과 제도재설계. 서울행정학회.「한국사회와 행정연구」 제22권 제3호. 95-127.

최진혁·김찬동. (2011b). 분권형국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안: 교육자치의 적정단위와 행정역할을 중심으로.「한국지방자치학회보」 제23권 제3호. 69-100

최진혁. (2012). 우리나라 지방정부 기관구성의 시론(試論)적 접근. 서울행정학회 발표논문집.

한국지방자치학회. (2008).「지방의회의 이해」. 박영사.

Meny, Yves. (1995). "Modèle présidentiel et exécutifs locaux", Wahl Nicholas et Quermonne, Jean-Louis. La France Présidentielle / L`influence du suffrage universel sur la vie politique. Paris : Presses de sciences po.

Vasconcellos. Maria.(2004). Le système éducatif. Paris : La Decouverte.

www.education.gouv.fr 2014. 8.1

김찬동(金燦東): 동경대학교대학원(혼고) 법학정치학연구과에서 법학박사학위(분야:정치학)를 취득하였고(2004년, 논문제목: 行政責任の限界と政治行政システム), 서울연구원에서 약 11년간 연구위원으로 재직하였으며, 현재 충남대학교 자치행정학과 조교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야로는 지방자치, 지방행정, 도시정책 등이며, 작은정부론(2007, 공저), 주민자치의 이해(2015) 마을공동체복원을 통한 주민자치실현방안(2012), 정부합동평가의 서울시 대응방안에 관한 연구(2013), 통반장과 주민자치위원회혁신방안(2014) 등의 저서와 보고서가 있고, "주민자치의 제도설계"(2015), "근린생활 행정자치제도의 개혁방향(2015) 등의 논문을 발표하였다. 한국지방계약학회장(2016), 한국지방자치학회연구위원장(2016), 서울행정학회대외협력위원장(2015-2016), 한국도시행정학회학술위원장(2016), 대통령소속지방자치발전위원회TF위원(2016), 지방행정연수원논문지도교수(2015-1016), 대전광역시지방분권협의회위원장(2016) 등의 활동을 하고 있다(cdkim15@cnu.ac.kr).

최진혁(崔珍赫): 프랑스 파리 제I대학교(Université de Paris I : Panthéon-Sorbonne)에서 공법학박사학위(논문제목: Assemblées locales et autonomie locale en France et en Corée du Sud)를 취득하였고, 현재 충남대학교 자치행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 지방자치행정제도(지방의회, 자치단체장), 지방자치법(지방분권, 교육자치, 재정자치), 유럽지방행/재정(비교행/재정; 정부회계제도) 등이며, 「유럽연합의 행정과 정책연구」(2011), 「프랑스의 행정과 공공정책」(2008), 「지방의회의 이해」(2008), 「지방행정거버넌스」(2009) 등의 저서와, "21세기 지방자치의 현대적 경향: 영국과 프랑스의 지방자치의 진화"(2015), "지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제"(2015), "프랑스 지방행정체제개편: 자치단체 통폐합"(2011), "분권형 국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안"(2011), "국가와 지방자치단체간의 연계(협력)체제에 관한 연구"(2011), "지방행정체제 개편의 내용과 전망: 대안검토를 중심으로"(2009), "지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구: 프랑스사례를 중심으로"(2008) 등의 논문을 발표하였다. 한국지방자치학회 부회장(대전충남지방자치학회 회장), 한국행정학회 지방자치특별위원장, 한국정책학회부회장, 서울행정학회부회장, 한국지방정부학회 상임이사, 한국거버넌스학회 상임이사, 한국정부회계학회 회장, 한국유럽행정학회 회장, 한국지방재정학회 상임이사 등의 활동을 하고 있다(fpschoi@cnu.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 7. 21 / 심사개시일: 2016. 7. 27 / 심사완료일: 2016. 8. 17〉

Abstract

Institutional Reform Direction of Educational Autonomy: Focused on Government Constitution on Education Administration

Kim, Chan-Dong

Choi, Jin-Hyuk

The purpose of this study is to disentangle the conflicts for institutional reform of educational autonomy. Through a conceptual and a historical analysis of relationship between the general administration and the educational administration, the solutions to institutional reform of educational autonomy are suggested as follows.

The Presidential Committee on Local Autonomy Development(PCLAD) have propeled the linkage and integration of the general administration and educational administration. The educational academic circles asserts that the educational autonomy is to voting on election of the superintendent of education. But the public administration academic circles insist that it is not essential point of educational autonomy to vote the superintendent of education. In other word, the essence of local autonomy is the local government's right of self-government from the central government, not the educational administration's right of self-government from the local government. The educational administration's right of self-government is derived from the right of self-government of the local government. The educational right of self-government means the teacher's autonomy and school's self administration. The strong control of the educational administration to teachers and schools is contrary to the educational autonomy. The pure autonomy of educational domain is the elementary administrative tier's right of self-government. Also, the committee of education is the executive organization of the wide area's administrative tier. As a results, in the wide area's administrative tier the committee of education is located on the local council and the superintendent of education is elected by agreement of local council or by appointment of city mayor or governor of the province

Key Words: educational autonomy, government constitution on education administration, institutional reform, school's self administration, the committee of education