

2009년 8월
박사학위논문

지방교육자치제도에 관한 법률 분석

조선대학교 대학원

교육학과

정 혁

지방교육자치제도에 관한 법률 분석

An Analysis on the Law of Local Education Autonomy System

2009년 8월 25일

조선대학교 대학원

교육학과

정 혁

지방교육자치제도에 관한 법률 분석

지도교수 송 경 오

이 논문을 교육학 박사학위 신청 논문으로 제출함

2009년 4월

조선대학교 대학원

교육학과

정 혁

정 혁의 박사학위논문을 인준함

위원장	조선대학교 교수	_____ (인)
위원	조선대학교 교수	_____ (인)
위원	조선대학교 교수	_____ (인)
위원	조선대학교 교수	_____ (인)
위원	조선대학교 교수	_____ (인)

2009년 6월

조선대학교 대학원

목 차

Abstract

I. 서론	1
A. 연구 필요성과 목적	1
B. 연구 내용	4
C. 연구 방법	6
D. 용어 정의	7
II. 지방교육자치제도에 관한 이론적 고찰	9
A. 지방자치제도와 지방교육자치제도	9
B. 지방교육자치제도의 개념과 법적 근거	14
C. 지방교육자치제도의 이념원리	18
D. 외국의 지방교육자치제도	21
III. 지방교육자치제도의 전개과정과 영역별 개관	51
A. 지방교육자치제도의 전개과정	51
B. 지방교육자치제도의 영역별 개관	57
IV. 지방교육자치제도에 관한 법률 분석을 위한 기본틀	68
A. 지방교육자치제도에 관한 법률의 분석영역	69
B. 지방교육자치제도에 관한 법률의 분석차원	76
V. 지방교육자치제도에 관한 법률 분석	82
A. 목적 차원	82
B. 성격 차원	91
C. 기대효과 차원	99
D. 쟁점 차원	108
VI. 결론	127

A. 요약	127
B. 제언	129
참고문헌	140
부록	146

표 차 례

<표 II-1> 외국의 지방교육자치제도에 대한 시사점의 영역별 비교	50
<표 V-1> ‘지방교육자치에 관한 법률’에 대한 분석	83
<표 V-2> 2006년 시·도 교육비특별회계 결산자료	122
<표 V-3> 연도별 광주광역시 교육비특별회계 재원내역	124

그림 목 차

[그림 II-1] 미국의 지방교육자치제도의 구조.....	22
[그림 II-2] 영국의 지방교육청(LEA)의 역할	30
[그림 II-3] 프랑스의 지방교육자치제의 조직	34
[그림 IV-1] 기술적 정책분석 과정의 예	77

ABSTRACT

An Analysis on the Law of Local Education Autonomy System

Jeong Hyeok

Advisor : Prof. Song Kyoung-Oh, Ph.D.

Department of Education

Graduate School of

Chosun University

Together with the establishment of a local autonomy reflecting a local characteristic and diversity, there have been a lot of efforts to cultivate elites equipped with personality and creativity who can lead multiplied information-orientation society even in education with the progress in politics and society, In addition, people are demanding an educational institution guaranteeing local characteristics & autonomy and a local education autonomy system is gradually settling down onto the one in which autonomous educational activities and educational administration affairs can be executed by a district and school on their own. Looking back into the origin of local autonomy system, the local autonomy system has been developed up to the present with the organization of a local council in 1991 and execution of elections for the head of a local autonomous entity; similarly, a local education autonomy system has been also developing up to the present with the establishment of "Laws on Local Education Autonomy".

Such a local education autonomy system, with a close link with a

local autonomy system, has laid a legal foundation for carrying out local education autonomy system triggered by the organization of the board of education which took charge of elementary education by designating a city and county as a school administration unit on the basis of the education act which was provided on December, 1949 and first enforced in 1952.

Since then, this system has developed while tiding over continuous arguments of its abolition. On April, 1964, with the passing of a revision bill on education act which stipulates simultaneous execution of educational autonomy system both on the unit of city & province and city & county, a nominal education autonomy system was administered until 1980.

In the meantime, the birth of revised laws and the revision of local autonomy laws among the education act in April, 1988 brought about a legal basis and substantial local education autonomy system together with the local autonomy system came to be administered with the establishment & proclamation of "Act on Local Autonomy" in September, 1991, accompanied by the launching of each board of education on the basis of city and province. Afterwards, there was a partial revision of "Act on Local Education Autonomy" and through the process of the 17th whole revision in December, 2006 and the 13th partial revision in February, 2008, coming to the present. Until the present of 2009, laws have been revised according to the transitions of social environment and educational conditions. This study intends to do research on what the main controversial points of the revised law are and what the matters which are required more revision process are with great interest.

As mentioned above, there appear some limits to the stable

settlement of local education autonomy system despite the continuous efforts in a legal revision of the local education autonomy system as follows: First, there exists a limit in that just as the local autonomy system was achieved by influential politicians' political purposes in the midst of their interests, so this system was developed by a top-down system in the midst of the interest of educational administration based on a centralized authoritarian rule, not by voluntary participation of teachers, students, and their parents who were the subject of education.

Second, under the dynamic environment where residents' participating activities in administration have become active with the amplification of residents' demand for administration, a new local education autonomy system started to be administered together with the establishment of "Act on Local Education Autonomy." However, this system is exposing its institutional limit by defining its administrative boundary to the unit of city and province, which is far from the execution of the original function of local autonomy, or "meeting the public demand in the daily course of residents' living", except that the board of education, which is nothing more than a provisional deliberative body, was added to this system.

Third, as witnessed above, there have been 19 revisions including two-time whole revisions and 17-time partial revisions of "Act on Local Education Autonomy" in relation to the local education autonomy system.

In spite of such revisions of the proper law, there have continuously come about the revisional loop holes in election method of the members of the board of education and superintendent of education affairs and their positions alike. Thus, a lot of discussions are still

going on including the matter of scope extension to the basic unit of local education autonomy system which has been persistently raised after the first revision, the matter of allocation of educational administration, and local educational finance, etc.

Hence, this research is aiming at derive the points at issue regarding the current system through the legal analysis centering on the 19th revisions, in Feb, 2008 after the 17th whole revisions of "Act on Local Education Autonomy" , and its improvement plan.

This research-intended analysis sphere is as follows:

First, A matter of residents' direct election system—an election method of the members of the board of education and superintendent of education affair, which was a major matter of the 17th whole revision

Second, Its subsequent position of the members of the board of education and the scope extension of the local education autonomy system to a primary organization, which has remained unchanged due to several administrative and financial issues though there have been a lot of discussions since the first revision

Third, A matter of allocation of administration by the central administration subsequent to the revitalization of the local education autonomy system

Final, A matter of independent financial status for the local education autonomy system to be an authentic educational autonomy.

In handling these matters, this research aims at analyzing these from the angle of "purpose", "characteristic", "expectation effect", and "a point at issue", etc.

I. 서론

A. 연구 필요성과 목적

지방교육자치제도는 정치사회가 발달함에 따라서 자주성, 중립성, 전문성, 특수성, 민주성의 특성을 가지고 지역중심의 지방자치제도와 함께 발전하고 있다. 이러한 제도는 다원화된 정보화 사회를 이끌어 나갈 수 있는 개성과 창의성을 갖춘 인재를 양성하기 위한 것이며, 지역과 학교에 따라 자치적 교육활동과 교육행정 사무집행을 가능케 하는 국가적 차원의 장치이다.

지방교육자치제도는 지방자치제도와 밀접한 관련을 가지고 발전하였다. 1949년 제정된 ‘교육법’은 1952년에 처음으로 시행되었고, 시·군을 교육구로 하여 초등교육을 관장하는 교육위원회가 구성되었다. 이는 지방교육자치제를 시행할 수 있는 법적 근거 마련이 되었다(최용환, 2004). 1964년에 지방교육자치제도는 시·도 단위 및 시·군 단위에서 동시 실시하는 ‘교육법’ 개정안이 통과되면서 명목상 제도가 1980년까지 시행되었다. 1991년에는 ‘지방자치에 관한 법률’이 제정·공포 되면서, 각 시·도 교육위원회가 개원되었다. 이는 실질적인 지방교육자치제도의 시작을 의미한다. 그 후 ‘지방교육자치에 관한 법률’은 두 번의 전부개정(제6차 전부개정과 제17차 전부개정)과 열일곱 번의 일부개정을 거쳐 현재(제19차 개정: 2008년 2월 29일)에 이른다(<부록 I>참조).

지방교육자치제도의 발달과 더불어 관련 연구들도 꾸준히 진행되었다. 지방교육자치제도에 관한 대다수의 연구는 제도의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선점을 제시한다. 예컨대, 조창현(1999)은 ‘지방교육자치제도 개선방안 연구’에서 우리나라 지방교육자치제도가 일반행정으로부터 지나친 분리·독립으로 연계성이 상실되고, 의결권이 중복·이원화되어 행정력을 낭비하는 문제를 지적한 바 있다. 그는 개선방안으로 일반행정과의 통일성, 교육위원회의 합의제 집행기관으로 전환 등을 제시하였다. 이기우(2001) 또한 ‘한국지방교육자치제도 개선의 위한 연구’에서 지방교육자치제도의 의결권 중복·이원화, 일반행정으로부터 분리·독립, 지방교육재정 확보·배분에 대한 문제를 지적하였다. 의결권의 중복·이원화는 지방교육단체와 시·도의회 의결권의 중

복·이원화의 문제, 일반행정과 분리·독립은 지방교육단체와 일반행정의 연계성의 문제, 지방교육재정 확보·배분은 한정된 재정의 배분·확보의 문제 등을 제시하였다.

최근에 최호숙(2002)은 ‘우리나라 지방교육자치제도의 발전방안에 관한 연구’에서 지방교육자치제도가 시·도로 실시범위를 제한함으로써 오는 문제, 제도가 활성화 되면서 나타는 교육위원·교육감의 위상의 문제, 한정된 지방교육재정의 문제 등을 제기하였다.

그는 이러한 문제를 해결하기 위해서 지방교육자치의 범위를 기초자치단체까지 확대하고, 교육위원·교육감 위상을 확립하며 지방교육재정의 확보와 교육위원·교육감의 주민직선제 선출 등을 제시하였다.

지방교육자치제도에 관한 우리나라 선행연구의 또 다른 흐름은 지방교육자치제도의 필요성을 주민통제의 관점에서 강조한다. 이러한 연구들은 주로 지방교육자치제도에 관한 법률 제8차와 제13차 개정의 내용을 중심으로 수행되어졌다. 예컨대, 박정석(2000)은 ‘지역발전을 위한 지방교육자치제에 관한 연구’에서 지역발전과 교육 간의 관계에 주목하고, 교육을 통한 지역발전을 모색하였다. 지방교육자치제도의 발전을 위해서는 지방교육자치제도에 걸맞은 지역주민들의 의식개혁 및 교육환경의 개선작업이 필요하다고 제시한바 있다. 이재갑(2005)은 “지방교육자치제에 관한 연구: 주민참여와 통제의 관점에서”라는 연구에서 지방교육자치제도는 지역주민의 참여와 통제의 확대, 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 데에서 출발한다고 지적한바 있다. 또한, 지방교육자치제도에 대한 지역의 대표성 확대와 주민통제의 활성화에 대한 방안을 제시하였다.

지방교육자치제도에 관한 선행연구는 외국의 교육자치제도와 비교연구를 통해 우리나라의 발전된 모델을 제시하는 방향에서도 모색되었다. 이진규(2006)는 ‘한국 지방교육자치제도의 발전방안 모색’에서 지방교육자치제도의 변천과정과 미국·영국·프랑스·일본 등의 제도와 비교를 통해 지방분권 측면, 교육행정의 독립 측면, 주민참여와 통제의 측면, 전문적 관리 측면, 자주적 교육재정 측면 등의 모델을 개발한 바 있다. 한양희(2007) 또한 ‘지방교육자치제도의 개선방안에 관한 연구’에서 미국·영국·프랑스·일본 등의

제도와 비교연구를 통해 교육위원회의 성격과 위상, 교육위원과 교육감의 선출, 교육행정의 기능배분, 지방교육재원 등의 문제점과 이에 대하여 자격과 위상의 강화, 직선제 선출, 지방교육자치 중심의 기능배분, 지방교육재정의 독립 등의 개선방안을 제시한 바 있다.

요약하자면, 지방교육자치제도에 관한 우리나라 선행연구들은 중앙과 지방 교육기관의 기능배분에 대한 중앙집권화, 일반행정과 지방교육행정간의 연계, 의결권 이원화로 인한 행정의 비효율성, 자주적 교육재정, 교육감·지방위원회의 선출, 실시 범위 등에 대한 현실적인 문제들을 제시하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 방향에서 이루어졌다.

이렇듯, 지방교육자치제도 개선안에 대한 연구가 꾸준히 진행되어 오고 있음에도 불구하고 우리나라 지방교육자치제도는 여전히 법률 개정과정과 법률의 시행 상에서 계속되는 문제를 드러내고 있다. 구체적으로 살펴보자면, 첫째, 지방자치제가 중앙의 정치인들의 이해관계 속에서 정치적인 목적으로 시작되었다는 점이다. 지방교육자치제도가 교육의 주체인 교사, 학생, 학부모의 자발적 참여에 의해 시작된 것이 아니라 중앙집권적 교육행정의 이해관계 속에서 위로부터의 제도개선이 되었다는 점에서 그 한계가 있다. 둘째, 주민들의 행정수요가 증폭되면서 주민들의 활발한 행정참여 활동은 현재의 지방교육제도의 변화를 요구한다. 이러한 역동적인 환경변화는 ‘지방교육자치에 관한법률’의 제정과 함께 새로운 지방교육자치제도를 요구한다. 그러나 제도가 시·도 단위에 한정해서 실시함으로써 주민들에 대한 일상 생활상의 공공수요 충족이라고 하는 지방교육자치의 본래 기능수행과 거리가 멀어진(하종근, 1993) 문제를 나타낸다. 셋째, 우리나라의 ‘지방교육자치에 관한법률’이 두 번의 전부개정과 열 일곱번의 일부개정을 거치면서 어느 정도 주민통제에 대한 욕구가 반영이 되었다고 볼 수 있으나, 여전히 주민참여에 대한 일환인 교육위원과 교육감 선출방식과 교육위원회의 위상에 대한 문제점은 여전히 존재한다. 끝으로 우리나라 지방교육자치제도는 지방교육의 특수성과 자주성을 확보하기 위한 교육행정의 기능 배분과 교육재정의 독립에 있어서도 그 한계를 드러냈다.

현행 지방교육자치제도의 문제와 한계에도 불구하고, 지방자치제도와 관련

한 최근 연구들은 주로 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제16차 일부개정(2006년 2월 21일) 이후부터 제17차 전부개정(2006년 12월 20일)의 전까지의 내용을 중심으로 수행되어졌다. 그러나 제17차 개정에서는 선출방식이 직선제로 변화된 교육위원과 교육감의 선출에 대한 쟁점만이 있을 뿐 그 외에 제도가 행정과 재정상의 여건으로 인하여 개정되지 않는 사항이 여전히 남아있다. 대표적인 예로 지방교육자치제도의 기초단체까지의 범위확장에 관한 사항, 지방교육자치제도의 활성화에 따른 중앙으로부터 행정의 기능배분에 관한 사항, 그리고 법률에 개정에 따라 재정의 확보의 안정성 사항 등은 여전히 사회적, 학술적 검토가 요구되는 사안들이다. 따라서 제17차 개정 이후 최근 개정에 이르는 내용들을 엄밀히 검토할 필요가 있다.

제도는 문화, 정책, 법률 등을 포함한 추상적이고 포괄적인 개념이다. 제도를 보다 구체적인 내용과 법적 규범력을 가지고 드러낸 형태를 법률이라고 할 수 있다면(김미혜, 2007), 지방교육자치제도에 대한 분석은 관련 법률의 검토를 통해 보다 분명하고 명확하게 수행될 수 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 우선 지방교육자치제도의 이론적 고찰과 외국의 제도를 통해서 시사점을 도출하고자 한다. 이후 구체적이고 규범력이 있는 법률을 통해 우리나라 지방교육자치제도의 쟁점사안들을 분석하고, 제도에 관한 개선방안을 도출한다. 법률에 대한 분석은 신법우선의 원칙에 따라 최근에 개정된 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제19차 일부개정을 중심으로 수행한다.

B. 연구 내용

이 연구에서 이론적 고찰은 지방교육자치의 개념과 법적 근거, 이념원리를 살펴보고, 이를 근거로 하여 외국의 지방교육자치제도를 통하여 시사점을 도출하였다. 전개과정과 영역별 개관에서는 이론적 고찰을 근거로 한 전개과정과 영역별개관을 통해서 제도에 변화를 살펴보고, 이에 대한 법률 분석의 근거를 제시하였다. 기본 틀은 전개과정과 영역별개관을 근거로 분석을 하기 위한 분석영역과 분석차원을 도출하였다. 법률분석에서는 분석영역과 분석차원을 통해서 분석한 결과를 제시하였다. 결론에서는 본론의 내용을 요약하

고 쟁점 사항에 대한 개선방안을 제언으로 제시하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방교육자치제도에 대한 이론적 고찰에서는 지방교육자치제의 개념, 기본원리, 그리고 지방자치제도와 지방교육자치제도와 의 관계를 살펴본다. 또한, 외국에 대한 지방교육자치제도가 어떤 구성과 그 특징이 있는지 고찰하고, 고찰을 통하여 우리나라 지방교육자치제도가 발전할 수 있는 시사점을 제시하고자 한다. 지방교육자치제에 대한 전개과정에서는 발전과정을 시행기, 정체기, 실현기로 구분하고, 각 시기 별로 지방교육자치제의 기본구성과 교육위원 및 교육감을 중심으로 중앙과 시·도 교육청, 기초단위 교육청 간의 관계 등을 살펴봄으로써 법률적 분석의 토대를 마련하고자 한다.

둘째, ‘지방교육자치에 관한 법률’은 제1차에서 제19차에 개정에 이르고 있고, 이에 대한 열아홉 차례 개정되는 동안의 주요개정 사항이 무엇인가 대하여 고찰한다. 특히, 두 번의 전부개정이 이루어진 제6차(2001년 1월 28일)와 제17차(2006년 12월 20일)개정 중심으로 해서 전반기 개정, 중반기 개정, 후반기 개정으로 나누어 법률 개정과정을 살펴보고, 신법우선의 원칙을 적용하여 최근 개정된 제19차 개정을 중심으로 법률의 내용을 고찰한다.

셋째, 제도에 대한 구체적인 내용과 규범력을 갖는 것이 법률이다. 이러한 법률에 대한 분석 틀은 예측을 통해 과거의 시간에 의해서 야기된 미래의 변화에 적절하게 반응하고, 미래에 대하여 능동적으로 대처해 나갈 수 있는 정보를 얻기 위한 것이다. 이러한 분석 틀은 정책을 분석하는 모형들을 참고하여 구성하였다. 이를 위해, 분석의 틀을 영역과 차원으로 구분하여 지방교육자치제도에 관한 법률을 분석하였다. 분석 영역은 법률의 제17차 개정의 주요개정인 교육위원 및 교육감 선출방식, 교육위원의 위상, 교육자치의 범위, 행정의 배분, 재정독립 등 이고, 분석 차원은 목적, 성격, 기대효과, 쟁점 등이다.

넷째, 분석 틀을 이용하여 나온 결과는 첫째, 교육위원과 교육감 선출방식은 간접선거에 대한 문제점을 개선하고자 직접선거로 바뀌었다. 그러나 직선거를 치루면서 이에 대한 개선해야 할 사항들이 쟁점화 되었다. 둘째, 교육위원회의 위상은 의결·심의 이원화 문제의 해결로 상임위원회로 위상이 높아졌다. 그러나 결과적으로 위상의 개선점이 나타났다. 셋째, 지방교육자치의 범위는 경제성과 효율성 측면에서 시·도로 한정 했지만 점점 지방주민의 요구와 지방의 특수성의 반영하기에는 그 한계에 도달했다. 그래서 이에 대한 구체적인 논의가 필요하다. 넷째, 행정의 기능배분은 교육행정의 편의성만 강조한 중앙집권적 행정보다는 지방교육자치에 필요한 분권화된 행정체도가 필요하다. 또한 자주성 측면에서 개선점이 요구된다. 다섯째, 재정독립은 지금까지는 지방의 교육에 대한 재정이 안정적 수급을 위하여 국고에 대한 의존성이 높다고 할 수 있다. 그러나 지방의 특수성을 더 잘 반영하기 위해서는 지방의 재정의 독립에 대한 논의가 필요하다.

C. 연구 방법

이 연구는 지방교육자치제도에 관한 법률을 분석함으로써 현재 우리나라 지방교육자치제도의 현주소를 밝히고 쟁점사항들을 파악하며 나아가 개선방안을 제언하는 것이 목적이다. 이를 위하여 본 연구에서는 정책분석 유형 중 기술적 정책분석을 활용한다.

제도는 복합적인 사회규범체계이고, 법률은 규범력을 지니고 있다는 차이만 있을 뿐 모두 정책의 한 실현 형태로 볼 수 있다. 즉, “법률은 기조정책이며 정책의 도구”(강운원, 1988:247), “법률은 정책 자체의 표현이고, 정책 의지의 실현수단이며 정책의 지침”(최송화, 1988:82)라는 말에서도 알 수 있듯이 법률은 법의 형식을 빌려 나타낸 정책의 한 형태인 것이다. 따라서 법률분석을 정책분석의 틀을 빌어 분석하는 것은 충분히 타당하다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 이론적 근거 하에 본 연구에서는 지방교육자치제도에 관한 법률을 기존 정책분석의 관점을 활용하여 분석틀을 수립한다.

이 연구에서 활용하게 될 정책분석의 관점을 구체적으로 살펴보면, 정책분

석의 유형 중 기술적 정책분석 방법을 적용한다. 기술적 정책분석은 정책이 어떤 정책을 대상으로, 어떠한 목적 하에 실시하는지를 사실적 내용에 기반하여 분석하고, 정책집행 결과에 어떤 차이를 가져왔는지를 규명하는 정책 분석법이다(남궁근, 2008), 정태범(1999)은 기술적 정책분석이 정책과정의 절차와 내용을 설명하고 지식을 축적하여, 이를 통하여 어떤 정책활동 결과의 예측가능성을 높일 수 있다고 지적한 바 있다. 따라서 본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 지방교육자치제도에 관한 법률의 쟁점 사항들을 원인-결과과정 하에서 가장 적합하게 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

이 연구에서는 지방교육자치제도에 관한 법률을 분석하는데 기술적 분석방법을 적용하기 위하여 다양한 문헌들을 수집하였다. 우선, 이론적 고찰을 위하여 지방자치제도, 지방교육자치제도, 지방교육자치제도와 관련한 단행본 및 학위논문을 탐색하였다. 지방교육자치제도의 법적 근거는 관련된 법률인 헌법, 지방자치법, 교육기본법, 지방교육자치에관한법률 등과 신문, 인터넷 등을 참조하였다. 전개과정은 단행본, 학위논문, 학술논문을 중심으로 인용했고, 제도의 현황은 ‘지방교육자치에관한법률’을 참조하여 연구에 활용하였다. 분석대상인 지방교육자치제도에 관한 법률은 ‘지방교육자치에관한법률’에 대한 제1차 개정부터 제19차 개정의 주요내용과 개정이 필요한 내용들을 살펴보았다.

D. 용어 정의

1. 지방자치제도

지방자치제도는 일정한 지역을 기초로 한 지방자치단체가 국가의 일정한 감독아래 그 구성원인 지역주민들의 자유로운 의사에 따라 행정을 하는 것을 말한다. 또한 이러한 행정은 자신의 부담과 책임아래 지역 내의 공공사무를 지역주민 또는 대표를 통하여 스스로 처리하는 과정이라 할 수 있다.

2. 지방교육자치제도

지방교육자치제도는 지방분권을 통하여 주민 참여의식을 높이고 지방의 특수성에 맞는 적합한 교육정책을 실시함으로써 지방교육행정에 대한 교육의 자주성, 중립성, 전문성, 특수성, 민주성을 확보하려는 교육제도이다.

3. 교육위원회

교육위원회는 지방의회나 지방교육청에 대한 교육분야에 관련된 전문적 업무를 처리하기 위하여 구성하는 위원회를 말한다. 우리나라의 교육위원회는 교육에 대하여 교육·학문·예술 분야의 사무를 심사하고 의결하는 기관으로 지방의원과 선거로 선출된 교육의원으로 구성되어 있다.

4. 교육위원

교육위원은 교육위원회를 구성하는 위원을 말한다. 우리나라는 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 제17차 개정 이전에는 교육위원회를 구성하는 위원을 말했다. 그러나 제17차 개정 후 지방 시·도의회 의원으로 교육분과 위원회 소속 위원을 말한다.

5. 교육의원

교육의원은 우리나라에만 있는 교육위원으로 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제17차 개정 이후 교육경력 또는 교육행정경력을 지닌 자로서 주민의 보통·평등·직접·비밀선거의 규정에 따라 선출된 교육위원을 교육의원이라 한다. 지금은 제주특별자치도만 선출되어 활동하고 있다.

Ⅱ. 지방교육자치제도에 관한 이론적 고찰

‘지방교육자치제도’는 지방자치제도의 일환이므로 지방교육자치제도를 이해하기 위해서는 지방자치제도에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이 장에서는 지방자치제도에 대한 이해를 기반으로 지방교육자치제도의 개념, 법적 근거, 이념원리를 고찰한다. 이후 우리나라보다 앞서 지방교육자치제도를 실행하여 정착화시킨 외국의 사례를 살펴본다. 끝으로 이 장에서 시도한 이론적 검토를 토대로 우리나라 지방교육자치제도에 대한 시사점을 논의한다.

A. 지방자치제도와 지방교육자치제도

1. 지방자치제도의 개념과 이론적·법적 근거

각국의 지방자치제도는 지극히 다의적인 개념으로, 그 개념에 대한 일치된 견해는 없다. 이는 각국의 사회·정치제도의 역사적 발전과정과 현실적인 자치행정의 역사적 형태가 각각 다르기 때문이다(최창호, 1993). 유럽의 경우 영국 중심의 ‘주민자치’와 독일, 프랑스 중심의 ‘단체자치’라는, 두 가지 대립적인 유형으로 발전하여 왔다. 이 두 개의 지방자치유형은 근대지방자치의 개념형성에 결정적인 영향을 주었다. 이로 인하여 근대지방자치는 주민의 참여와 책임이라는 주민자치의 의미를 가지고 있으며, 중앙집권적 관료국가지향을 견제하기 위해 중앙이나 상급기관의 결정 또는 통제를 어느 정도 배제하였다. 또한 헌법이나 법률의 범위 내에서 지방자치단체가 행정사무를 처리한다는 단체자치의 의미를 내재하게 되었다(이동석, 2003).

다양하게 논의되고 있는 지방자치의 개념들을 종합하여 정리하면, “일정한 지역을 기초로 한 지방자치단체가 국가의 일정한 감독아래 그 구성원인 주민들의 자유로운 의사에 따라, 자신의 부담과 책임아래, 지역 내의 공공사무를 지역주민 또는 대표를 통하여 스스로 처리하는 과정”(천병태, 1996:44)이라는 것이 일반적인 정의이다. 현대적 의미의 지방자치란 일정한 지역공동체의 주

민이 자치단체에 참여하여 지역의 공동사무를 자기 책임 하에 스스로, 또는 대표자를 통하여 처리하는 정치분권화제도를 의미한다. 그러므로 지방자치는 중앙집권체제에 비하여 권력을 분화하고, 지방의회를 구성하여 주민통제를 실현시키며, 개인의 자유 신장을 도모할 수 있도록 민주적 의사결정을 할 수 있는 제도이다(임승빈, 2005).

2. 지방자치제도의 개념과 원리

중앙집권적 성장정책으로 인한 불균등한 지방성장의 문제, 지방의 특수성 및 다양성 등의 문제를 해결하기 위해 지방자치제도가 필요하게 되었다. 지방자치제는 주민들의 자유로운 의사에 따라, 자신의 부담과 책임아래 지역 내의 공공사무를 지역주민 또는 대표를 통하여 스스로 처리하는 것이라고 정의할 수 있다. 또한, 지방자치단체의 자치권이 과연 어디에 근거하는가의 문제는 지방자치의 본질에 직결되는 기본적 사항이다. 이에 대한 견해로는, 첫째, 지방자치단체의 자치권은 시대적인 배경과 요청에 따라 국가나 그 누구로부터 주어지는 것이 아니라 지방자치단체가 원래부터 가지고 있는 것으로 보는 고유권설(김병준, 2003), 둘째, 지방자치단체의 자치권은 국가의 승인 또는 위임에 의하여 비로소 발생한다고 보는 전래권설(유국환, 2006), 셋째, 지방자치단체의 자치권은 국가의 통치권에서 나오며 한편으로는 헌법에 지방자치의 규정을 둬으로써 지방자치제도가 보장된다는 견해인 제도적 보장설이 있다(이민준, 2004).

법적 근거로서 지방자치제도의 법원은 지방자치의 영역에서 행정권이 준수해야 할 법적 인식근거를 말한다. 법의 인식근거로서의 법원은 준수되어야 할 사항이며, 추상적으로 형식화된 것을 특징으로 하는 법규와 관련되어 있다. 자치제도의 법적 근거(헌법 제117조 제1항)의 내용은 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’는 규정이다. 이는 지방자치단체의 자치권의 본질이 무엇인가 하는 문제는 지방자치의 헌법적 보장의 내용 및 지방자치단체의 법적 지위 등을 이해하는 데에 있어서 기본방향을 설정해 주는 것

이며, 지방자치의 본질과 직결되는 가장 기본적인 사항이라고 할 수 있다. 이와 함께 ‘지방자치단체의 종류’, ‘지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항’은 법률(헌법 제117조 제2항, 동법 제118조 제2항)로 정하도록 하고 있다.

우리나라 헌법이 보장하고 있는 지방자치제도는 지역중심의 자치단체, 자치기능, 자치사무의 세 가지를 그 요소로 하고, 자치단체에는 의회와 집행기관의 이원적인 자치기구를 두는 자치단체와 주민자치의 혼합형이라고 볼 수 있다. 지방자치에 관한 현행 실정법으로는 지방자치법, 공직선거및선거부정방지법, 지방재정법, 지방교부세법, 지방교육자치에 관한 법률 등이 있다(허영, 2005).

지방교육자치제도는 지방자치제도의 일환에서 출발하였다. 지방자치제도란 불균등한 지방행정문제를 극복하고 지방의 특수성 및 다양성을 반영하기 위해 정치권력의 분권화, 지방의회의 구성, 주민의 직·간접 정치참여의 기회 확대, 다양한 민주적 의사결정과정 등을 기반으로 하여 개인의 자유 신장을 도모하고 주민복지를 극대화시키기 위한 제도이다. 지방교육자치제도 역시 불균등한 지방교육행정의 문제를 극복하고 지방의 특수성을 반영하기 위한 지방교육행정의 분권화, 지방교육의 의결기관인 교육위원회 및 집행기관인 교육감을 통한 지역주민의 의사반영과 다양한 민주적인 의사결정 등을 내용으로 주민복지를 극대화시키기 위한 제도라 할 수 있다.

이러한 사회적 배경 하에 지방자치제도와 지방교육자치제도는 불가분의 관계에 있다고 할 수 있으며 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 일반행정에서 중앙정부가 지방자치단체에 어느 정도 권한을 위임하고 그 집행에 자율성을 부여하느냐에 따라 교육행정에서의 중앙과 지방 간의 관계도 그 범주가 정해지게 된다(김용일, 2000). 교육행정의 경우 그 특수성을 인정하여 그 관계를 달리 설정해야 한다고 주장할 수 있겠으나, 행정 전반에 걸친 권력구조와 지도, 감독 관계는 오히려 일관성을 유지하는 것이 바람직하며 또 어느 정도 불가피하기 때문이다(황영숙, 2005).

둘째, 지방자치제도에 따른 주민들의 참여방식도 지방교육자치의 형태에 영향을 미친다(오예희, 2000). 일반행정에 대한 주민의 참여 방식에 따라 교

육행정에서 주민의 의사가 반영될 수 있는 정도가 달라질 수 있다. 예컨대 지방의회의원만 선거하는 경우와 지방자치단체의 장까지도 직접선거에 의해 선출하는 경우 지방교육행정에 주민들의 여론이 미치는 영향은 각각 다를 수밖에 없다(한양희, 2006).

셋째, 지방자치제도에서 주민대의기구와 지방자치단체장과의 관계가 어떻게 결정되느냐에 따라 지방교육자치 역시 직·간접적으로 영향을 받는다(김찬익, 2005). 의결기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키는 기관통합형으로 할 것인가 혹은 양 기능을 각각 다른 기관에 독립적으로 분리시킬 것인가에 따라 지방교육자치기구의 구성도 달라져야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체 공무원의 신분과 인사관리 방식도 지방교육행정기관에 그대로 적용되므로 밀접한 관련이 있다(김진영, 2006). 국가공무원과 지방공무원의 구성을 어떻게 할 것인가, 지방자치단체 직원의 채용, 승진, 전보에 있어서 자치단체장에게 어떤 권한을 설정할 것인가 등은 일반지방행정기관과 지방교육행정기관에 공통적으로 적용될 수 있는 인사제도 사항이다(한양희, 2006).

다섯째, 지방자치제도에 있어서 재원조달 및 재정운용의 자주성이 어느 정도 확보되어 있는지도 지방교육자치제도에 직접적인 영향을 미친다(김정남, 2004). 지방재정의 대부분을 지방세에 의존하느냐, 혹은 중앙정부로부터의 교부금이나 보조금에 의존하느냐는 지방자치단체의 교육비 부담능력을 결정짓을 뿐만 아니라 재정적 측면에서의 중앙의존도를 의미하므로 실질적인 지방자치 및 지방교육자치가 어느 정도 가능한지를 나타내는 지표가 된다(주삼환, 2006).

지방자치제도가 지방교육자치제도의 테두리를 결정짓는다는 현실적인 관련성을 무시할 수는 없지만 양자는 상호 긴밀한 연결 속에서 병행하여 이루어져야 할 것이다. 다만, 지방자치가 지방의 일반행정을 지방자치단체에 의하여 실현하는 것을 내용으로 하는데 비해, 지방교육자치는 지방의 교육행정을 교육의 민주성, 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 확보하기 위해 일반행정과 구별하여 실현하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치를 일반자치로, 그리고 지방교육자치를 교육에 관한 특별지방자치라고도 한다(김용일, 2000).

이와 같이 지방자치제도와 지방교육자치제도는 밀접한 관계를 가지고 있지만 지방자치단체의 교육행정기관과 일반행정기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 첨예하게 입장이 대립되고 있다. 한편에서는 “지방교육행정기관과 일반행정기관의 연계를 강화하거나 통합해야 한다는 주장, 완전히 분리·독립시켜야 한다는 주장, 지방교육자치를 지방자치의 틀 안에 두고 접근해야 한다는 주장 등이 대립되고 있으며 이들 입장 간의 견해차는 좀처럼 좁혀지지 않고 있다”(이동주, 2004:15). 이러한 논쟁은 다른 나라에서 찾아보기 힘든 것이며, 정권이 바뀌면 그 정권의 정책에 따라 새로운 교육정책이 등장하듯이 풀기 어려운 과제이다.

통합론을 주장하는 입장은 효율성과 책임성 또는 주민참여의 원리를 근거로 집행기구와 교육위원회의 통합방안 등을 주장하고 있다. 먼저 집행기구 통합방안은 현재처럼 교육감을 따로 선출하지 말고 광역자치단체 선거 시 시장이나 시·도지사과 교육부시장 및 교육부지사가 러닝메이트로 함께 출마하여 궁극적으로 지방교육과 지방행정을 통합하고자 하였다. 그리고 지방교육자치와 일반자치를 일원화하여 일반행정과 긴밀한 협조가 요구되는 학교설립, 학교신설 등 교육환경 개선의 효율성과 책무성을 제고하자는 것이다. 정치적 영향력이 있는 지방자치단체장이 교육을 책임지는 것이 교육에 대한 재정지원이나 시설확보 면에서는 바람직하다는 의견이 있으나 역으로 교육에 대해 정치적 영향을 줄 수도 있다.

분리론을 주장하는 입장은 교육위원회의 역할과 기능을 강화하는 것이 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 규정(헌법 제31조 제4항)하는 헌법정신에 부합되는 된다고 하는 주장이다. 이에 대한 근거로 첫째는 교육의 자주성과 정치적 중립성을 보장하기 위함이다. 교육이 본래의 목적에 준하여 운영되지 않으면 교육목적을 달성할 수 없으므로 교육행정을 일반행정에서 독립시켜 정치적 이용을 최대한 배제시킴으로써 교육에 대한 자주성과 중립성을 보장하는 데 그 의의가 있다고 하겠다. 둘째는 교육행정의 일반행정에 대한 특수성이다. 일반행정에서는 능률을 위한 행정강제의 수단으로서 행정목적의 달성이 가능하지만, 교육행정에 있어서는 행정강제 보다는 인격적 지도·조언이 주된 수단임에 특수성이 있으며 효과 면에 있어서도 일반행정에

비해서 좀 더 계속적이며 장기적인 특성을 지니고 있다. 셋째는 교육행정이 일반행정으로서서는 다룰 수 없는 전문성을 지니고 있기 때문이다. 교육행정의 전문성은 그 직무수행에 있어서 전문적인 지식과 일정기간의 경험을 갖춘 전문 인력을 확보하여 그들로 하여금 교육활동에 수월성을 추구해야 한다는 논리에서 전문성이 요구된다고 하겠다.

연계·협력론을 주장하는 입장은 지방교육자치의 틀 안에서 접근함으로써 지방교육자치의 본질적 요소인 교육사무의 지방분권, 주민참여 및 정치적 중립성이 우선적으로 강조되도록 하여야 한다는 주장이다. 지방교육의 자치 보다는 효율성과 경제성만을 너무 강조하여 지방교육청이 담당할 사무까지도 시·도지사에게 참여 권한을 부여함으로써 헌법에서 보장하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 대한 침해 우려가 있다고 할 수 있다.

이상에서 본 바 같이 지방자치제도와 지방교육자치제도는 본질적으로 밀접한 관계를 가지고 있으며, 지방교육자치제의 방향은 지방자치제의 구성과 형태에 따라 지대한 영향을 받게 된다. 그러나 지방교육자치제도는 지방의 교육행정을 교육의 민주성, 자주성, 전문성 및 정치적 중립을 확보하기 위하여 일반행정과 구별하여 실현하는 것이라고 한다면, 지방교육자치제도는 일반행정으로부터 독립적으로 분리하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 결론적으로 지방자치와 지방교육자치제도는 밀접한 관계를 갖고 서로 영향을 받으며, 지방교육행정과 일반행정으로 분류할 때는 독립적 분권으로 이해해야 할 것이다.

B. 지방교육자치제도의 개념과 법적 근거

지금까지 지방교육자치제도가 지방자치제도의 일환이라는 기본전제하에 지방자치제도의 이론 및 법적 근거와 지방교육자치제도 간의 관계에 대해 살펴 보았다. 다음으로는 이 연구에서 중심으로 삼고 있는 지방교육자치제도의 개념과 이 제도의 법적 근거에 대하여 고찰함으로써 지방교육자치제도에 대한 의미를 파악해보고자 한다.

1. 지방교육자치제도의 개념

지방교육자치제도는 지방자치제도와 같이 원칙적 준거의 토대 위에서 제도의 개념적 근거가 논의되어야 할 것이다. 이러한 준거가 되는 원칙으로서 주민자치의 원리, 지방분권의 원리, 교육의 특수성의 원리를 지방교육자치제의 준거 원리로 삼을 수 있다.

이러한 근거아래 지방교육자치제도가 무엇인가에 대해서는 논자(論者)에 따라 여러 측면에서 다양한 논의가 제시되고 있다. 첫 번째 견해는 지방교육자치제도란 교육의 특수성으로 인하여 중앙에서 지방 및 단위학교 수준에 이르기까지 교육행정을 일반행정으로부터 분리하고 독립시켜 민의에 따라 운영함으로써 교육의 자주성과 전문성, 그리고 정치적 중립성을 인정하는 제도이다(김영철 1999). 두 번째 견해는 지방교육자치제도란 국민의 기본권을 보장하기 위해 교육의 자주성과 전문성을 확보할 수 있도록 교육관계 당사자인 학생, 교원, 학부모, 주민이 학교교육을 자치적으로 운영해 가는 제도이다(손윤선, 1995). 세 번째 견해는 “교육에 대한 지방자치제도를 지방교육자치제도”라고 이해하는 견해이다(신현직, 1995:150). 이 견해는 교육행정을 환경, 교통, 도시계획, 위생, 복지 등과 마찬가지로 지방자치단체의 기능 중 하나로 본다. 따라서 지방교육자치제도는 지방자치단체가 지방의 교육사무를 국가나 다른 지방자치단체와 같은 외부의 간섭을 받지 않고 법령의 범위 내에서 주민의 의사에 따라 자율적으로 수행하는 것이라고 본다.

이러한 개념들을 검토해 볼 때 지방교육자치제도란 교육의 자주성·전문성·특수성을 바탕으로 지방교육자치단체가 독립성을 가지고, 운영에 있어서 민주성을 반영하는 제도라고 할 수 있다. 지방교육자치제도는 흔히 지방교육에만 해당하는 것으로 인식되고 있으나 중앙교육행정에도 적용될 수 있으며, 그 초점은 일반행정으로부터 분리·독립이라고 보아야 한다. 우선, 교육이 특정한 정권이나 개인을 위한 정치적 이념을 주입하거나 당리당략에 이용되지 않도록 하는 교육의 정치적 중립성 보장을 위해서 지방교육자치제도가 요망된다. 교육목표와 내용을 설정하고 교육활동을 지원하는 데에 일반행정으로부터 분리·독립된 교육정부체제를 유지함으로써 정치적 중립성을 보

장하려는 것이다. 아울러 교육행정은 “일반행정과 다른 전문성과 특수성을 가지고 있기 때문에 교육에 대한 전문적 소양과 지도능력이 있는 행정요원들에 의해서 독자적 방식을 통해 지원·관리되어야 한다는 관점에서도 교육행정은 자치를 인정할 필요성이 있다”(김신복, 2001:259-260)고 할 수 있다.

지방교육자치제도에 있어서 교육은 창의성과 다양성을 포함한 고도의 지적 활동이며, 성숙한 전문인들이 협동하여 수행하는 전문적 활동이며, 자율과 자기통제 및 공공적 활동으로서 사회전체의 이익에 봉사하는 것이다. 이런 교육의 정신을 지방교육행정을 통해 보장하고 교육의 본래 목적을 달성하기 위해 교육의 자주성, 민주성, 전문성, 특수성을 살리기 위한 제도가 지방교육자치제도라 할 수 있다.

2. 지방교육자치제도의 법적 근거

지방교육자치제도의 법적 근거는 헌법, 교육기본법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방자치법에 근거하고 있다. 첫 번째 지방교육자치제도의 근거로서 지방자치를 규정한 헌법에서는 제117조 제1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’, 제2항에서 ‘지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.’고 규정하고 있으며, 동법 제118조 제1항에서 ‘지방자치단체에 의회를 둔다.’, 제2항에서 ‘지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’고 규정하고 있다.

앞의 헌법 제117조와 제118조에서 지방자치제에 관한 규정만을 규정하고 있지만, 지방자치가 지방의 일반행정을 지방자치단체에 의해 실현·처리하는 것을 내용으로 하는 반면, 지방교육자치는 지방자치의 행정과 달리 교육·학예에 관한 사무를 자치적으로 실현·처리하는 것을 내용으로 하기 때문에 처리내용만 다를 뿐 자치에 관한 원리는 같으므로 지방교육자치는 지방자치의 규정이 준용되어야 한다.

따라서 헌법 제117조 제1항은 ‘지방교육자치단체는 주민의 교육·학예에

관한 사무를 처리하고 교육재산을 관리하여, 법령의 범위 안에서 지방교육자치체에 관한 규정을 정할 수 있다.’라고 하고, 동법 제2항에서 ‘지방교육자치단체의 종류는 법률로 정한다.’라고 해석되어야 하며, 헌법 제118조 제1항은 ‘지방교육자치단체의 의결기관인 교육위원회를 둔다.’, 제2항은 ‘교육위원회의 조직·권한·위원선거와 지방교육자치단체의 장인 교육감의 선임방법, 기타 교육자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’라고 해석되어야 할 것이다(이재갑, 2005).

두 번째 지방교육자치제도의 법적 근거는 헌법 제31조 제4항에서 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’라고 했고, 교육기본법 제6조 제1항에서 ‘교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.’고 규정하고 있다. 즉, 교육과 지방교육자치에 있어서 자주성·전문성·정치적 중립성이 보장되지 않고는 교육이나 지방교육자치가 어떠한 수단으로 이용되어서는 아니 된다고 해석되어야 할 것이다.

세 번째 지방교육자치제도의 법적 근거는 ‘지방교육자치에관한법률’ 제1조에서 ‘이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’라고 지방교육자치제의 목적을 규정하고 있다. 이는 지역사회가 각기 상이한 전통·여건·과제를 지니고 있어 지역적인 다양성을 띠고 있기 때문이다. 이러한 지역적인 다양성과 특수성을 반영하는 교육을 하기 위해서는 지방교육자치제가 필요하며, 또한 지역사회의 특수성, 자주성, 전문성 반영할 수 있는 기관의 설치와 조직 및 운영 등에 관한 사항이 필요하다고 해석되어야 할 것이다.

네 번째 지방교육자치제도의 법적 근거로서 지방자치법 제121조 제1항은 ‘지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.’라고 하고, 제2항은 ‘제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.’라고 규정하고 있다. 이는 지방자치단체

가 지방교육자치제를 별도의 기관을 두어 관련 업무를 시행하도록 하였고, 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감을 조직하고 운영할 수 있는 근거를 마련했다. 그러나 교육위원회의 일반사항에 대하여 의결권이 있지만 재정과 관련된 주요업무는 지방의회의 의결을 거치도록 하는 이중적인 심의·의결제도를 취하고 있다(조병호, 1986).

앞에서 살펴본 것과 같이 헌법, 교육기본법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방자치법은 지방자치제도의 법적 근거로서 지방교육자치제도가 좀 더 바람직한 방향으로 발전해 나갈 수 있는 근본이 되는 것이다.

C. 지방교육자치제도의 이념원리

지방교육자치제도의 이념원리란 지방교육자치제를 실시하는 근본적인 이유나 목적을 의미한다. 제도의 이념은 제도에 대한 규범력을 지니고 있는 법률에서 찾을 수 있으며 크게 자주성, 중립성, 전문성, 특수성, 민주성 등의 관점에서 볼 수 있다. 이는 ‘헌법’, ‘교육기본법’, ‘지방자치법’, ‘지방교육자치에 관한 법률’에서 지방교육자치제도에 대한 관련 법률이나 법률의 목적에서 계속 강조하는 사항이다.

지방교육자치제도는 교육목적을 달성하기 위한 방법과 수단이라 할 수 있고, 지방교육자치제도의 본질에 대한 근거는 헌법, 교육기본법, 지방자치법, 지방교육자치에 관한 법률에 포함되어 있다(주삼환, 2006). 이러한 법률들에는 지방교육자치제도를 시행하는 근거, 지방교육자치제도를 통해서 달성하고자 하는 목적과 이념원리를 다음과 같이 제시하고 있다.

헌법 제31조 제4항에서는 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성……법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’고 규정하였다. 이는 지방교육자치제도의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장의 이념과 하위법률 제정의 근거를 마련한 것이다.

교육기본법 제5조는 ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을…… 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.’고 규정하여 지방교육자치제도의 자주성과 전문성을 제시하고 있다. 동법 제6조는 ‘교육은 교육 본래의 목적에

따라 …… 정치적·과당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.’고 규정하여 지방교육자치제도의 중립성을 제시하였다. 동법 제7조는 ‘국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 …… 시책을 수립·실시하여 한다.’고 규정하여 지방교육재정에 대한 안정적 재정확보에 대한 규정을 제시하였다.

지방자치법 제121조는 ‘지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.’고 하여 지방자치단체가 지방교육자치를 위한 별도의 기관을 두어 관련 업무를 시행하도록 하였고, 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감을 조직하고 운영할 수 있는 규정을 제시하였다.

지방교육자치에관한법률 제1조는 ‘이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 ……’라고 규정함으로써 지방교육자치제도의 근본적인 목적을 규정하였다. 동법 제8조와 제22조는 교육의원과 교육감을 ‘주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출’하도록 하였다. 이는 지방교육자치제도에 있어서 주민통제와 참여에 해당하는 사항으로 민주성을 높이는 역할을 한다.

이 네 가지 법에서 지방교육자치제도의 근본이념에 해당하는 주요내용은 교육의 ‘자주성’, ‘정치적 중립성’, ‘전문성’, ‘지방교육의 특수성’, ‘민주성’이라는 것이다.

자주성의 원리 측면에서 보면, 자주성과 정치적 중립성은 서로 비슷한 것으로 묶어서 하나고 볼 수 있다. 지방교육자치제도는 일반행정으로부터 분리·독립되어야 한다는 것이고, 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위한 것이다. 교육은 본질적으로 가치 창조적 활동이고, 전문가가 수행하는 활동이기 때문에 간섭과 통제를 배제해야 한다. 즉 자율성과 중립성을 보장하여야 한다고 할 수 있다.

전문성의 원리 측면에서 보면, 전문성은 교육의 전문성과 특수성 때문에 이를 지원·조정해 주는 교육행정도 교육에 대한 식견을 갖춘 행정요원들에 의해서 관리·운영되어야 한다는 것이다. 교육의 전문성은 필연적으로 교육행정이 전문성을 요구한다. 교육이 합리적이고 효율적인 운영을 위해서 전문

적인 지식과 일정기간의 경험을 갖춘 전문인을 활용하여한다고 말할 수 있다 (김영식·최희선, 1992).

지방교육의 특수성 측면에서는 보면, 특수성은 지방교육행정이 중앙으로부터 분리와 지방주민이 지방교육에 대한 통제권 행사 또는, 주민참여 의한 교육행정으로 볼 수 있다. 그래서 특수성과 주민통제는 서로 비슷한 것으로 묶어서 하나로 볼 수 있다. 특수성과 주민통제는 민주주의 국가에서 모든 권한 국민으로부터 나오듯이 지방교육에 관한 권한도 지방 주민으로부터 나오는 것을 말한다. 교육에 관한 최종결정권·통제권도 국민에게 나오듯이 지방의 교육에 대한 결정권·통제권은 지역의 주민에게 있다. 이를 대표하는 것이 지방의 교육위원회이며, 정책의 결과와 의결을 하는 기관이다(주삼환, 2006).

민주성의 원리 측면에서 보면, 지방교육자치는 지방자치와 마찬가지로 “분권화를 통한 주민의 참여확대를 통하여 민주주의를 고무시키는 것”(김병준, 2003:10)이라 할 수 있다. 지방교육자치의 민주성이란 중앙정부의 획일적 지시와 통제를 지양하고 지방의 다양성과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책의 수립을 말한다. 이러한 정책의 집행절차에 있어서도 지역적 특성을 최대한 허용하고 최소한의 통일성을 유지하도록 하는 지방교육의 분권이 필요하다. 또한 지방교육자치는 지역주민의 의사를 존중하고, 일정한 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의·의결하는 것으로 지역주민의 참여와 통제를 통한 민주주의 실현하는 주민자치에 대한 사항이라고 할 수 있다. 다시 말해서, 지방교육자치는 지방의 교육정책이나 행정에서 주민 다수의 의견을 효과적으로 반영하여 교육민주주의의 실천을 자극하고 수호하는 역할을 한다. 특히, 이해당사자인 주민의 참여와 통제를 전제로 하고 있기 때문에 지방교육자치제도를 통한 민주주의의 실현이라고 할 수 있다.

이와 같이 법률을 통해 이념을 찾을 수 있듯이 지방교육자치에 대한 이념은 자주성, 중립성, 전문성, 특수성, 민주성이라 할 수 있다. 지방교육자치는 학생을 잘 가르쳐 교육의 목적을 달성하기 위한 근본적인 목적을 달성하고자 하는 수단이다. 이에 대한 이념으로 민주성과 특수성은 지방주민의 민의를 그 지방의 환경에 맞게 수용하여 행정을 할 수 있도록 하는 것이고, 자주성과 중립성은 교육에 대하여 일반행정과 정치로부터의 분리·독립을 의미한

다. 전문성은 일반행정과 비교할 때 필요성이 제기되어 교육경력이나 행정경력을 요구하는 것이다. 전문성은 효율성을 추구하는 것과 맥을 같이 한다. 즉 전문성과 효율성이 다 같이 목표달성을 위한 도구로서 관계를 이루고 있다(이재갑, 2005). 또한, 민주성은 주민의 의사를 반영하는 것을 기반으로 하고 있으며, 민주성을 기반으로 구성된 된 교육위원회는 집행기관인 교육감을 감독하여 공공성을 제고하는 역할을 담당한다고 할 수 있다.

D. 외국의 지방교육자치제도

지방교육자치제도의 발전방향을 모색하기 위해서는 이미 오래전에 지방교육자치제도를 실시하여 그들의 역사적·문화적 배경과 환경에 적합하게 제도를 운영하고 있는 외국의 사례를 고찰함으로써 그 시사점을 도출하고자 한다. 지방의 다양성과 특수성을 그 지역의 풍토에 맞게 반영하고 있는 미국, 영국, 프랑스, 일본의 지방교육자치제에 대하여 고찰해 보고자 한다. 미국, 영국, 프랑스는 근대국가 건설 이후 지방교육자치제도의 기틀을 잘 수립한 국가들이라는 점에서 우리나라에 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 일본은 우리나라처럼 중앙집권적 경향이 강함에도 불구하고 지방교육자치제도가 정착되어 발전하고 있는 것을 볼 때 의미 있는 함의를 줄 수 있을 것이다.

1. 미국의 지방교육자치제도

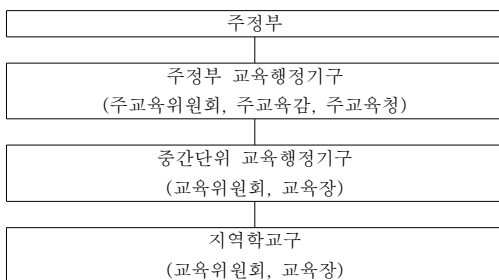
미국의 지방교육자치제는 주민자치의 원칙과 일반행정으로부터의 독립을 잘 실현시킨 형태의 지방교육자치제도를 실시하고 있다. 주정부가 1차적인 책임을 지고, 연방정부는 각종 전국적 수준에서의 교육정책 개발에 치중하고 있다. 그러나 1994년 Goals 2000-Educate America Act가 제정되면서 국가단위의 표준화(National standards)의 수립을 제안하였고, 2002년 모든 학교 학생들이 일정 수준의 읽기와 수리능력을 갖추도록 하기 위한 미교육부의 교육개혁인 No Child Left Behind Act of 2001 제정과 함께 국가단위의 표준화가

수립되면서 연방정부의 주도하에 계속해서 정책을 펼치고 있다(2005, 이상진). 그럼에도 불구하고 연방정부보다는 주정부가 지방교육자치제도에 대한 권한을 많이 가지고 있다. 이 연구에서는 미국의 주정부를 중심으로 한 지방교육자치제도를 살펴보고자 한다. 특히, 미국 지방교육자치제도의 체제 및 구조를 고찰한 후 미국의 지방교육자치제도의 특징에 대해 살펴본다.

a. 미국 지방교육자치제도의 체제 및 구조

미국에서는 주정부(State Government)가 교육에 관한 실질적인 책임과 권한을 가지고 있다. 주정부는 교육행정기관으로 주교육위원회(State Board of Education)와 주교육감(State Superintendent of Education, Chief State School Officer), 주교육청(State Department of Education)을 두고 있다. 또한, 지방정부 수준에서 군단위의 중간단위(Intermediate Units)와 기초단위의 지역학교구(Local School Districts)가 있다. 이에 대한 교육행정체계를 살펴보면 [그림 II-1]과 같다.

[그림 II-1] 미국 주 교육행정체계 구조



자료: 이상진(2005). 미국의 공교육행정체제와 우리나라의 지방교육자치. 교육인적자원부, p. 24. 수정함.

(1) 주(州)교육위원회

주정부의 교육권은 원래 주정부의 의회에 있으나 일반적으로 주의회로부터 교육에 관한 정책 및 입법권을 위임받은 주교육위원회와 같은 교육 전달 부서가 건국 초기 약 200년 동안은 없었다. 주교육위원회가 주차원에서 처음 설치된 곳은 1812년 New York주이다. 1900년까지 34개주가 주교육위원회를

설치하였으며, 1960년까지 50개 주 중 46주가 초·중등교육을 관장하는 교육위원회를 설치하였다(한국교육개발원, 1999).

주교육위원회의 위상은 각 주에 따라 다소 차이가 있지만, 대체로 주는 주의회에 대한 전문적 기능을 수행하면서 주의회가 위임한 범위 내에서 주의 교육정책을 수립하고 필요한 교육법을 만드는 일을 담당하는 합의제 집행기관의 성격을 지니고 있다(Edgar, 1982). 주교육위원의 역할은 각 주정부의 특성에 따라 다양하나, 기본적으로 주자치구역 내의 제반 정책을 수립하고 결정한다. 또한, 헌법과 주법이 부여하고 있는 범위 내의 책임을 수행하는 데 필요한 규칙과 조례를 제정하는 것이다. 대부분의 주교육위원회는 보통 초·중등교육을 담당하며, 일부 주에서는 지역전문대학 등에서 수행되는 직업, 성인교육을 담당하기도 한다. 주교육위원회는 초·중등학교에 대한 일반감독권을 행사하는 외에 주법의 범위 내에서 필요한 규정과 지침을 제정한다. 또한 주지사나 주의회에 필요한 입법을 건의하며, 주지사에게 교육 예산안을 제출하고, 교육감의 추천에 의해 주교육청 직원을 임명한다.

주교육위원회의 교육위원은 1998년 기준으로 32개 주에서 주지사가 교육위원을 임명하였고, 13개 주에서는 주민투표에 의하여 선출하였으며, 3개 주에서는 주의회가 임명하였다. 기타 다른 주는 주의회 임명과 선출을 혼합하는 방식을 취하고 있다. 대부분의 주교육위원들은 교육전문가들보다는 다양한 직업과 경력을 가진 일반시민으로 구성되어 있다. 최근에는 여성 또는 소수인종 출신의 교육위원들이 증가하는 추세이다. 주교육위원회는 대체로 7-15명의 위원으로 구성되며, 11명으로 구성되는 경우가 가장 많고, 임기는 4년이다. 주 교육위원들은 회의 참석수당을 지급받는 것 외에는 무보수로 일하며, 최소한 3개월에 한 번씩 회의가 열린다(이상진, 2005).

(2) 주(州)교육감

주교육감은 주에 따라 State Superintendent of Education, Commissioner of Education, Director of Education 등으로 불리고 있다. 주교육감은 헌법과 주법 그리고 주교육위원회에서 제정한 교육관련 법·규칙·조례를 집행하는 주의 최고 교육행정 책임자이다. 많은 경우 주교육감은 연방정부와의 관계를 기초

로 업무를 처리하며 교육경영에 관하여 중요한 위치를 차지하며, 주지사와 주의회에 대한 영향력 행사 등을 통하여 교육정책에 큰 영향을 미친다.(Guthire, J. and Reed, R., 1986). 또한 모든 주에서 교육감에 부여되고 있는 책임은 교육계획에 있어 통찰력 있고 효과적인 지도력을 발휘할 것과 최소한 초·중등교육의 질적 향상을 위한 교육목표와 정책의 우선순위를 정하는 데 기본적인 역할을 담당하도록 하고 있다. 주교육감의 권한과 위상 그리고 주교육위원회와의 관계는 주마다 다르다. 교육감은 통상 교육청의 수장이면서 또한 교육위원회의 수석 집행관으로서의 역할을 수행한다.

주교육감은 주지사가 임명하거나 주교육위원회가 선임하는 경우도 있고, 주민들이 직접 선출하기도 한다. 1988년 기준으로 23개 주의 교육감이 주교육위원회에 의해 선임되었고, 13개 주에서는 주지사가 임명하였으며, 14개 주에서는 주민투표에 의해서 선출되고 있는 바, 점점 주지사에 의한 임명 방식이 증가하고 있다(이상진, 2005). 주교육감의 자격은 대략 4년을 임기로 교육전문가를 임명 또는 선출한다. 교육감의 자격요건은 주에 따라 다르며, 선출과정 또는 임명과정 중 교육감으로서의 적임 여부를 판단한다.

(3) 주(州)교육청

주교육청은 교육감을 책임자로 하여 주교육위원회의 지휘 아래 운영되는 교육감과 교육위원회의 전문적 보조기관으로 집행 및 관리기능을 수행한다. 주교육청은 주의회에서 확정된 법률과 주교육위원회에 의해 제정된 규정, 정책을 시행할 책임을 진다. 전통적으로 주교육청은 각종 교육통계자료의 수집과 배포, 주 법률의 준수 여부 조사 등 소극적인 기능을 수행하여 왔으나, 지방교육에 대한 연방정부의 지원과 주정부의 역할이 확대된 1960년대 이후 주교육청의 인원과 기능이 점차 확대되고 있다.

주교육청은 교육수요자의 다양한 요구에 부응하여 교육 프로그램을 개발하고 실천한다. 또한 교육예산을 각 지역학교구에 배분하고 다양한 서비스를 지역학교구에 제공한다. 현재 많은 주의 교육청은 각종 인허가, 교사 자격기준 설정, 학생 운송 및 안전 관리, 연방 및 주정부 규정의 이행상황 감독, 특수한 학생(이중 언어 또는 장애학생 등)에 필요한 프로그램 개발, 기존 교육

프로그램에 대한 평가 및 보고서 발간 등의 임무를 담당하고 있다.

주교육청 조직은 주에 따라 매우 다양하며 하위조직 및 직원 수도 주의 규모에 따라 다르다. 대개 300명 미만의 소규모 조직으로 운영되는 것이 보통이나, 일부 큰 주(California, Michigan, New York, Texas 등)는 1,000명이 넘는 전문 행정직원을 보유한 방대한 조직을 운영하고 있다(이상진, 2005). 주교육청의 하부조직은 주마다 상이하나 행·재정, 교원, 수업, 직업·성인교육 등을 담당하는 부서를 두고 있으며 공립학교의 구조, 직원, 학생, 프로그램에 영향을 미치는 장학, 규제, 집행, 연구 및 지원 기능 등을 수행한다.

(4) 중간단위 교육행정기구

중간단위 교육행정기구 또는 지역교육사무소는 주와 지역학교구를 연결하는 중간적 위치에 있는 교육행정단위이다. 이러한 조직은 일반적으로 주의회에 설립되는 주교육부의 산하기구로서의 성격을 지니고 있다. 당초에는 주정부의 교육정책이 지역학교구에서 제대로 이행되고 있는지 감독하기 위한 기구였으나, 최근에는 소규모 학교구에 필요한 교육서비스를 제공하여 주는 기관으로 그 성격이 변화되었다. 이들 중간 교육구는 지방교육구간의 조정역할, 주와 지방간의 연계적 활동, 보충적 서비스, 주의 위임범위 내에서 지방교육구의 통제와 규제 역할 등을 담당하고 있다. 일반 장학지도에 대하여 주교육사무를 돕고, 학생수가 적어서 경제적으로 곤란한 지역교육구에 대하여 재정적 지원활동을 하며, 교육과정의 개발 및 보급, 재교육 등과 같은 영역에 대해서도 자문적인 봉사 역할을 담당하고 있다.

특히 장애인 교육프로그램을 개발하고 보급하며, 직업교육과 컴퓨터교육, 순회교사의 교육서비스가 중핵을 이루고 있다. 그리고 직업교육, 특수교육, 지역사회대학, 직업기술교육 등에 대한 프로그램의 개발과 교육지원의 업무를 담당하고 있다. 중간교육구는 27개 주에 존재하는데, 이 중에서 7개 주는 교육위원회가 없다. 중간학구 교육위원회를 갖고 있는 21개 주는 각기 다양한 교육위원 임명절차를 갖고 있는데 교육위원회에서 선출 또는 지역교육구의 교육위원회에 의한 선출 등이 있다(유연명, 2005).

(5) 지역학교구

미국의 모든 초·중등 공립학교는 지역학교구에 소속되어 있다. 학교구는 주 정부에 의하여 창설되는데, 주의회는 학교구의 관할구역을 변경하고 권한을 조정하며 심지어 학교구를 폐지할 수도 있다. 지역학교구는 상대적으로 적은 지역을 관할하며, 보통 한 지역 내의 학생을 위한 학교의 운영을 담당한다. 그러나, 지역학교구는 지역이 아닌 주정부의 기능을 수행하므로, 지역학교구의 정책은 반드시 주교육법에 의해 마련된 정책에 부합하여야만 한다. 지역학교구는 법에 의해 권한이 부여된 자치단체로서 부여된 권한범위 내에서는 고도의 재량을 부여받고 있다. 학교구는 자치마을, 자치시, 소방구, 위생구, 공원구, 기타 수많은 다른 지방정부기구와 함께 효과적인 공공서비스를 위해 필요한 기구로 간주되고 있다. 학교구 재정의 독립성 문제 등과 관련하여 학교구에 대한 독립적 지위부여 여부가 하나의 쟁점이 되어 왔다. 일부 정치학자들은 학교도 다른 정부조직과 마찬가지로 일반정부 조직 내에서 관리되어야 한다고 주장하고 있으나, 교육전문가들은 학교구는 예산편성권 및 과세권을 보유하고, 교육위원들이 지역주민에 의해 선출됨으로써 독립적이고 자주적으로 운영되어야 한다고 주장한다. 현재 90%이상의 학교구가 일반 지방자치단체로부터 독립적으로 운영되고 있으나, 일부 주(Hawaii, Maryland, North Carolina 등)는 예산안을 시의회에 제출하고, 교육위원도 시장이 선임토록 하는 등 종속적인 학교구제도를 운영하고 있다(고전·김이경, 2003).

적정 규모의 교육구에 대하여도 오랜 기간 동안 논쟁이 있어 왔다. 대규모 학교구는 행정비용을 줄일 수 있고, 다양한 분야의 고급인력을 교원 또는 직원으로 채용할 수 있다. 다양한 교육프로그램 운영할 수 있는 장점이 있으나, 상대적으로 지역주민이 교육에 참여할 수 있는 기회가 적어지는 단점이 있다. 그러나 대체적인 경향은 학교구가 통폐합되는 것이며, 1960년대 40,000여 개에 달하던 학교구 수가 2000년에는 약 15,000개 수준으로 줄어들었다.

b. 미국 지방교육자치제도의 특징

미국은 여러 민족으로 구성되어 있어 그 문화가 매우 다양하므로 지방교육

자치제도도 민족과 지역에 따라 매우 다양하다. 역사적으로 볼 때, 미국의 공교육은 청교도들이 신대륙에 정착하여 자기 마을에 학교를 세움으로써 시작되었다. 따라서 학교는 지방마다 주민들이 원하는 방식으로 다양하게 운영되었다. 이처럼 지방교육자치제도는 주에 따라 다르며, 또 동일 주 내에서도 지역에 따라 차이가 나는 경우도 있다. 미국에는 전국적으로 통일된 교육제가 없고, 모두 분권화되어 있다. 지방분권은 미국의 교육에 있어서 가장 큰 특색 중 하나로 각 주정부가 교육에 대하여 1차적인 책임을 지고 있다(Charle, 1986).

또한 미국은 독립하면서 연방제(聯邦制)를 채택하였지만 외교·국방 등 전체의 안위에 관한 사항을 제외하고는 많은 연방정부의 기능을 주(州)정부 수준에 담당하였으며, 교육의 기능도 법적으로 주정부에, 그리고 실질적으로는 주 내의 지방당국에 위임하고 있다(Richard, 1986). 이러한 교육의 기능을 위임하고 있는 주는 주마다 다양한 형태의 교육자치제를 실시하고 있으므로 교육위원회의 성격과 교육감의 역할을 일반적으로 판단할 수 없다. 이와 같이 미국의 교육자치제는 다양성이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

미국의 연방정부 교육성의 역할은 그리 크지 않다. 각 주의 교육과정, 교원 인사, 학교행정에 대한 연방정부의 직접적인 통제기능은 없으며, 연방정부는 각종 교육프로그램에 대한 재정 지원, 전국적 수준에서의 교육정책 개발, 통계자료의 수집·배포 등 주로 지원, 서비스 분야에 치중하고 있다. 연방헌법은 직접적으로 교육에 관한 언급을 하고 있지 않지만, 연방정부의 수정헌법 제 10조를 보면 ‘헌법에 의하여 합중국에 위임하지 않고, 또 주에 대하여 금지되지 않는 권한은 각각의 주 또는 국민에게 보유된다.’라는 포괄적인 유보 규정에 따라 당연히 교육에 대한 최고의 책임은 주(州)의 권한으로 간주되고 있다. 이에 따라 각 주는 공립학교 체계를 확립하는 책무를 지게 되었다(Stephen, 1984).

2. 영국의 지방교육자치제도

영국의 지방교육자치제도는 미국에서 실시하고 있는 지방교육자치제도의

근본이 된다. 지방분권이 중시되는 제도로 지방자치단체가 교육행정단위로 지방의회에 지방교육행정기능을 부여하고 있다. 교육위원회는 지방의회 상임 위원회에 일종으로 운영되고 있어 주민통제의 원리(주민자치의 원리)가 가장 충실한 국가이다. 그러나 1988년 Education Reform Act(ERA)가 제정되면서 지방교육청의 권한이 중앙정부와 단위학교로 이양되고 중앙집권적 교육통치 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 여전히 영국은 주민통제의 원리를 실현한 지방자치제도의 성격을 강하게 드러내고 있다.

a. 영국 지방교육자치제도의 체제 및 구조

영국¹⁾의 교육행정 조직체계로 중앙정부의 교육기술부(Department for Education and Skills: DfES)가 있으며, 지방교육자치제에 있어서 지방교육청에 관한 업무를 수행하는 지방교육청(Local Education Authority: LEA)이 있다. 지방교육청은 교육에 관한 법령에 의한 의무사항으로 교육위원회를 두고 있고, 교육위원회 산하에는 사무를 처리하기 위한 집행기관으로 교육장(Chief Education Offer) 또는 교육국장(Director of Education)을 두고 있다. 또한 단위학교에는 교육기술부와 지방교육청이 정한 규정을 벗어나지 않는 범위에서 독자적 재량을 발휘하는 학교운영위원회(School Governing Body)가 있다(박의수, 2006).

이와 같은 중앙정부 조직인 교육기술부와 지방정부의 교육조직(지방교육청, 지방교육의회, 교육장, 학교운영위원회 등)이 상호협력을 통하여 지방교육자치제를 운영한다.

(1) 지방교육청

지방교육청이 1902년 교육법에 의해 만들어지면서 영국의 교육자치제도가 시작되었다. 1944년 교원노조 등 사회운동의 발전을 기반으로 교육기회의 확대

1) 여기서 영국이라 하는 경우, 특별한 설명이 없는 한, 잉글랜드와 웨일즈, 그 중에서도 잉글랜드에 초점에 맞추어져 있다. 영국에서 교육 관련법이 만들어질 경우, 잉글랜드와 웨일즈에 적용되는 법과 스코틀랜드에 적용되는 법이 별개로 만들어질 만큼, 스코틀랜드는 전혀 다른 교육제도를 가지고 있다.

를 위한 사회적 요구가 급속히 확대되면서 그를 반영한 교육법이 개정되었고, 그 결과 지방교육청을 중심으로 중앙정부, 지방정부, 학교간의 파트너십 관계가 형성되었다. 그러나 1988년 개정된 교육개혁법(Education Reform Act: ERA)은 지방교육청의 권한을 극도로 약화시키는 대신에 학교운영위원회의 권한이 크게 강화하면서 현재에 이르고 있다(DES, 1977).

이와 같은 지방교육청은 지방의회 안에 교육위원회와 그 집행을 담당하는 행정기관을 포함하는 것으로 현재의 개념은 1996년 개정된 Education Act에 규정되어 있다.

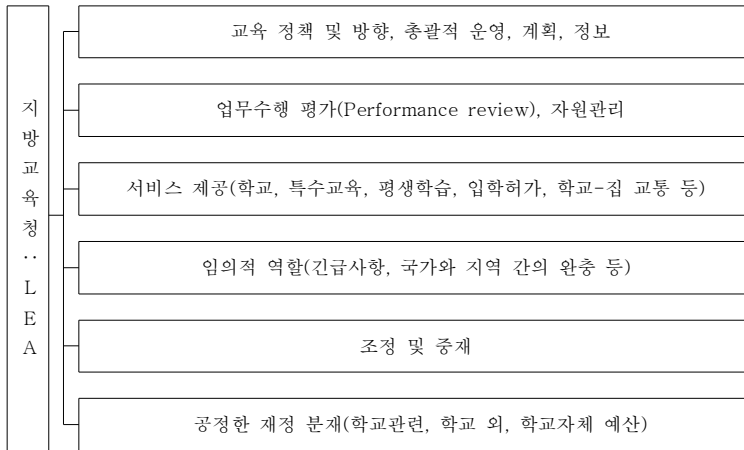
이러한 지방교육청의 특징을 살펴보면 다음과 같다(최상덕, 2005).

첫째, 지방교육청과 지방자치정부(Local Authority: LA) 통합되어 있다. 지방교육청과 지방자치정부 각각 의회에서 제정된 교육법과 지방정부법에 의해 의무를 부여받는다. 예를 들어, 지방교육청은 ‘지역사회의 영적, 도덕적, 정신적, 물리적 발전을 위해 기여해야 하는 의무가 있다(1996년 교육법 제13조).

또한 지방교육청이 지방의회와 분리된 행정조직이 아니고, 지방의회를 정점으로 행정기관이 그 안에 통합되어 있다. 지방의회가 지역주민들의 선거에 의해 선출되었기 때문에 민주적 정당성을 지니고 정책을 결정하고 행정을 집행한다. 결국 지방교육청과 지방자치정부에 부여된 법적 의무는 실제적으로 지방의회에 부여된 것으로, 지방의회는 그를 수행하기 위해 내각을 구성하고 집행체계를 감독하는 것이다. 이러한 관점에서 지방의회는 다목적 의회(Multi-Purpose Councils)라고 할 수 있다(Whitbourn, Mitchell & Morris, 2000). 다시 말해, 지방교육청은 그 지역의 지방의회와 완전히 통합되어 있기 때문에, 지방교육청이 있는 지방의회는 경우, 그 지방의회가 지방자치정부도 되고 동시에 지방교육청도 된다.

지방교육청의 역할은 크게 6가지로 구분될 수 있다. 이를 간단히 도표로 나타내면 [그림 II-2]와 같다(Whitbourn, Mitchell & Morris, 2000).

[그림 II-2] 영국의 지방교육청(LEA)의 역할



자료: 최상덕(2005). 영국의 교육자치제도의 역사적 변천과 현황. 한국교육. p. 300. 직접인용.

결론적으로, 지방교육행정은 지방자치행정에 완전히 통합되어 있다. 수석교육관(교육감에 해당)은 행정체계상 지방자치정부의 사무총장 관할인 집행체계의 일부 분인 교육국을 총괄하는 책임자이다. 따라서 지방자치정부를 교육위원회와 수석교육관이하의 집행기구로 협소하게 이해하는 것은 잘못된 것이다. 예를 들어, 지방교육청의 중요한 역할 중의 하나인 학교시설관리와 재정분배는 수석교육관의 책임이 아니고 지방정부 차원에서 통합하여 운영, 관리한다.

둘째, 지방자치정부의 경우, 크게 단층제(unitary authorities)와 중층제(two-tier authorities)가 혼합되어 있고, 각각에 따라 지방정부의 기능과 지방교육청의 영역이 달라진다. 단층제인 경우 주요 지방자치정부의 기능을 모두 수행한다. 반면에 중층제인 경우, 광역의회가 주로 교육, 사회복지, 전략적 계획, 쓰레기 수거 등의 기능을 담당하고, 기초의회는 주택, 환경관련 건강, 지역계획통제 등의 기능을 수행한다.

따라서, 지방교육청의 영역은 1996년 교육법 제12조에 의해 다음과 같이 4가지로 구분되어 정의될 수 있다. 중층제의 광역의회가 있는 County의 경우, 광역의회가 지방교육청이다. 단층제 지방자치정부의 경우(County들에 포함되지 않은 District), 지방의회가 지방교육청이다. 그리고 런던 구(Borough)는 그 의회가 지방교육청이다. 마지막으로 런던의 자치 시는 Common Council이 지방교

육청이 된다.

영국에서는 원천적으로 지방의회와 지방자치정부, 그리고 지방교육청간의 갈등이나 대립이 생겨나기 어렵다. 한마디로 지방의회를 중심으로 통합된 지방교육행정제도라고 할 수 있다.

(2) 교육위원회

교육위원회는 지방의회의 한 분과위원회(상임위원회)에 해당된다고 볼 수 있다. 지방의회 즉 지방교육청은 교육분야에 관한 전문적 업무처리를 위하여 교육위원회를 구성하고 있다. 교육위원회는 지방정부법에 의해 법적으로 보장받는 법정위원회인데, 위원정수는 약 20~40명이며, 임기는 4년이다. 그 정원에 있어서 50% 이상은 지방의원이 겸직하고, 정원의 50% 이내 범위 내에서 외부 전문가를 선임한다.

교육위원회 내에 여러 개의 소위원회를 두어 안전별로 심의·의결하고, 지방의회의 최종 의결을 거치지 않고 교육장이 이를 시행할 수 있는 선결처분권이 있다. 그 권한은 세입·세출 및 기채의 결정권 이외의 교육업무를 독자적으로 수행할 수 있는 권한이 있다(한국지방행정연구, 2004).

(3) 교육장

교육장은 지방교육당국에 따라서 교육국장이라고 불리기도 한다. 지방교육이 최고 관리자로 지방교육제도의 운영을 위한 총괄적인 행정책임자일 뿐만 아니라 지방의회의원이 과반수 이상인 교육위원회에 대해서도 책무를 지고 있다. 교육장이 자격기준은 일정한 규정이 없으나 대부분이 교육행정 분야의 전문가들이며, 대학의 학위소지자, 교육경력과 교육행정경력이 있어야 한다. 지방교육당국은 교육장 임명에 있어 사전에 교육기술부장관의 동의를 얻어야 한다. “교육사무국에 직제는 지방교육당국에 따라 다양하게 구성되고 있으나 대개 부교육장에 전문적인 영역의 전문가, 교육심리, 교육복지, 진로지도, 지역사회, 학교와 산업계와의 연계 등을 다루는 교육경력을 가진 교사 출신 공무원과 일반직 관료들로 구성되어 있다”(한양희, 2006:113).

(4) 학교운영위원회

영국의 학교운영위원회는 교육기술부와 지방교육청이 정한 규정을 벗어나

지 않는 범위 내에서 독자적인 재량권을 발휘하며, 단위학교 운영의 실질적인 권한과 책임을 지니고 있다. 이러한 학교운영위원회제도는 1902년 및 1944년 교육법에 의해 설치 운영되었고, 1986년 교육법에 의해 위원들은 교육과정, 성교육, 학교시설물 관리 등과 관련된 특별한 의무를 갖게 되었고 학부모에게 연례보고서를 송부하는 의무도 갖게 되었다. 1988년 교육개혁법에 의해 위원회의 권한과 의무는 다방면으로 강화 확대되었다. 특히 국가교육과정 수행에 대한 의무를 지방교육청과 함께 위원회에도 부여하였다. 1994년 1월 학교운영위원회는 법인체가 됨으로써 위원회의 활동이나 결정은 위원 개인에게 있는 것이 아니라 위원회 전체, 즉 법인에 귀속되게 되었다(유연명, 2005).

학교운영위원회는 학교의 유형과 학교의 규모에 따라 다양하게 구성되고 있으며, 규정한 책임 등도 다양하다. 위원회는 기업인, 금융인, 의사, 농부, 화가, 가정주부, 지방교육당국 인사 및 교사 등 다양한 인사들로 구성되고 위원 수는 학교규모에 따라 9~16명으로 구성되어 있다. 이들은 임명직과 선출직으로 구분된다. 대개의 경우 지방교육당국 인사는 임명직에 해당되며, 그 이외의 경우는 선출직이다. 학생수가 600명 이상인 학교의 경우 위원 수는 19명인데 학부모위원이 5명, 교장, 교사위원 2명, 교육청 임명위원 5명, 선출위원 6명으로 구성된다. 교장은 당연직 위원이며 모든 위원의 임기는 4년이고 재선출이 가능하다. 학교운영위원회의 기능은 교육과정의 심의 및 지원, 예산 관리, 교직원 임명·관리·해고, 정보의 제공, 학교안내 책자 및 연간보고서 발간, 장학검사 등이 있는데 장학검사는 의무적으로 4년마다 1회씩 받게 된다(한양희, 2006).

b. 영국 지방교육자치제도의 특징

영국의 교육은 전통적으로 교회를 중심으로 한 사학에 의존하면서 발전했다. 지방분권성이 강한 영국의 교육은 중앙 및 지방교육행정기관과 단위학교가 각각 책임을 공유하고 있다. 영국의 교육행정제도는 지역에 따라 차이가 있다. 즉, 영국 전체의 대학교육과 잉글랜드 교육의 최고책임자는 중앙정부의 교육

기술부장관이고, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 교육의 최고책임자는 각 주의 장관이다(European Centre for the Development of Vocational Training, 1990). 영국의 근대적인 공교육제도를 확립한 교육법 제정을 계기로 국가가 주도하게 되었다. 1944년 영국 학제의 기본 골격을 마련한 교육법은 공교육 제도를 확립했으며, 1960년대 종합중등학교제도의 도입으로 계층 간의 갈등이 줄어들고 교육기회가 상당히 균등해졌으며, 교육이 복지사회를 건설하는데 크게 공헌하게 되었고, 국가발전을 위해 과학기술교육이 강조되었다(이규환, 1984).

영국은 전통적으로 지방분권화 된 교육체제를 갖고 있었으므로, 중앙정부 차원의 통일된 교육목표나 교육과정의 설정이 불필요하였다. 그러나 무한한 국제경쟁시대에 지나친 분권주의는 교육의 효과성을 약화시켜, 결국 국가 경쟁력의 약화로 이루어진다는 생각이 점차 대두되어, 중앙정부 차원에서 교육을 통제하고 개혁하려는 움직임이 근래에 생기게 되었다.

그 결과, 1963년의 런던자치법, 1972년의 지방자치법, 1977년에는 정부차원에서 학교교육의 목표를 논의하게 되었으며, 1988년의 교육개혁법이 제정되어 교육과정과 평가제도에 대한 개혁이 추진되었으며, 전통적인 학교교육 불간섭주의를 지양하고 중앙정부가 국민교육과정의 범위를 법으로 정하는 권한을 갖게 되었다. 1992년에는 고등교육법이 고등교육의 효과성 향상을 목적으로 제정되어 오늘에 이르고 있다(백종억, 2002).

중앙정부 조직인 교육기술부에 대한 주된 임무는 국가수준에서 교육정책을 입안하고 조정하는 역할을 담당하고, 교육수준을 유지하고 향상시키기 위하여 지방교육당국에 자금지원을 하며, 이를 위해서 교육기술부장관에게 지방교육당국에 대한 지휘·명령의 권한이 주어졌다. 그러나 영국은 지방자치를 중요시 해오는 전통 때문에 지시나 통제보다는 협력과 상호보완적 관계로서 상호독립성과 자율성을 존중하며 협력과 지원을 담당하고 있다. 또한 고등교육기관의 연구소나 국립교육연구원을 통하여 교육정책과 행정에 관한 연구를 수행하며, 여러 관련기관에 교육과정의 개발과 공공시험에 관한 전문적인 연구가 이루어질 수 있도록 지원하고 있다.

그 밖에도 지방교육당국과 학교운영위원회 간에 권한의 행사나 임무수행에 관

한 분쟁이 있을 경우나 지방교육당국들 간에 책임소재에 대한 분쟁이 있을 경우, 또한 학교 성격의 변화나 학교건물의 확대와 관련하여 이의가 발생할 경우 장관은 그것을 중재하고 심판하게 된다(한양희, 2006).

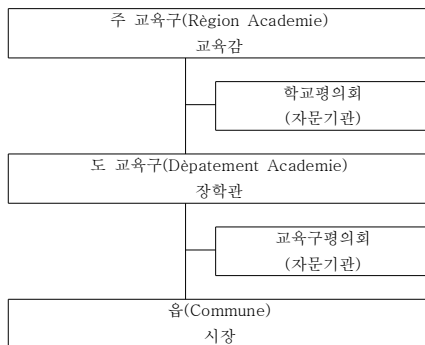
3. 프랑스

프랑스의 교육행정은 중앙집권적 교육행정체제로, 중앙과의 위계관계가 존속하면서 운영면에서 일반행정으로부터 분리·독립되고 교육이 전문성을 보장받는 제도이다. 전통적으로 지방분권적 교육행정체제인 미국과 영국의 제도와 비교하여 살펴볼 수 있다.

a. 프랑스 교육자치제도의 체제 및 구조

지방교육자치단체를 보면 먼저 주교육구에는 교육감과 자문기구로 학교평의회가 있고, 도교육구에는 장학관과 자문기구로 교육구평의회가 있다 이에 대하여 살펴보면 [그림 II-3]과 같다.

[그림 II-3] 프랑스의 지방교육자치의 조직



자료: 황재주(2003). 교육자치제의 개선에 관한 연구: 외국의 사례 비교를 중심으로. 동양대학교 교육대학원 석사학위논문. p. 42. 직접구조화.

(1) 주교육구(Règion Academie)

(a) 교육감(Recteur)

교육감은 각료회의를 거쳐 대통령이 임명하며 임기는 3년이다. 교육감은 주지사나 마찬가지로 고위공무원에 속한다. 교육감은 대부분의 경우 대학교수 가운데에서 임명되는데 국가박사학위 소지자여야 한다(서정화, 1999). 교육감은 관할 지역에서 교육부장관을 대신한다. 즉, 교육부장관으로부터 지시 받은 사항을 전달하고 수행하며 그 결과를 평가한다. 또한 관할 지역에 관한 각종 교육정보를 교육부장관에게 제공함으로써 교육부장관이 해당지역의 교육현실을 잘 이해할 수 있도록 지원하여야 한다. 다른 한편으로 교육감은 지방 분산과 지방분권의 원칙에 따라 정해진 범위 내에서 관할지역의 교육정책을 수립하고 시행할 수 있는 독립적인 권한을 가지고 있다. 여기에 우리나라와는 달리 관할지역의 고등교육의 수장 역할을 한다. 교육감은 고등교육의 우두머리로서 고등교육을 ‘사후적으로’ 감독한다(이순세, 2004).

교육감의 상부에 대한 책임은 크게 셋으로 나누어진다. 취학전교육과 초등교육 및 중등교육에 관련된 사항은 교육부장관으로부터, 고등교육에 관한 사항은 대학교육부장관으로부터, 그리고 성인교육과 청소년 및 체육에 관한 사항은 청소년·체육·여가부장관으로부터 각각 지시를 받는다. 교육감의 중요한 권한과 책임을 열거하면 다음과 같다(조병호, 1986).

- ① 중요한 교육행정관의 임용후보자를 교육부장관과 대학교육부장관에게 추천한다.
- ② 교육부와 대학교육부의 교육법령, 시책, 방침 등을 하급 행정기관에게 전달하고 그 실시사항을 감독한다.
- ③ 각종 심의회와 자문회를 주재한다.
- ④ 학구장학관의 추천에 의하여 공립초등학교 교원을 임명한다.
- ⑤ 각급 교육기관의 교직원에 대한 지도 감독을 한다.
- ⑥ 학구 내 국립대학을 대표한다.
- ⑦ 각종 검정시험을 시행한다.

(b) 학교평의회(Conseil Académique de l'Éducation Nationale: CAEN)

주교육청의 의견수렴 기구는 6-7개 정도가 있다. 이 중에서 우리나라 교육 위원회에 해당하는 교육청의 의견수렴 기관은 학교평의회이다. 학교평의회는 국가와 주의 교육정책에 대한 자문기관이다. 위원은 동 수의 세 그룹으로 구성되는데 첫 번째 그룹은 주 및 도 지방자치단체의 대표, 두 번째 그룹은 초 등 및 중등학교 및 교육행정기관대표, 세 번째 그룹은 수요자 대표(학부모 대 표, 지역 노조 대표, 지역 고용자 대표, 농업 종사자 대표)이다.

주교육위원회 의견수렴 기능이 적용되는 사안은 국가의 권한에 속하는 것과 주의 권한에 속하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 전자(前者)에는 고등학교, 특 수교육기관, 농업 및 해양교육의 교육구조, 이들 학교의 신설계획, 인력 배치, 양여금 배분(중학교의 시설투자를 위한 양여금은 도별로 배분됨), 교육활동 관련 지출예산(교육부가 담당하는 예산) 배분, 성인교육계획 등이 있으며, 후 자(後者)에는 교육계획과 교육투자계획, 각 학교에 대한 지원금 배정 등이 있 다.

의장은 사안에 따라 다른 사람이 맡는다. 즉, 국가의 권한에 속한 문제에 관 해 위원회가 열렸을 경우에는 주지사가 의장을 맡으며, 만약 지사가 결석한 경우 교육감이 대신 의장 역할을 맡는다. 그리고 주의 권한에 속한 문제에 관해 위원회가 열릴 경우에는 지방의회의 의장이 위원회의 의장을 맡으며 만 역 결석 시에는 해당 문제에 관련된 주지사의 행정자문관이 지사를 대신하여 의장 역할을 맡는다(이순세, 2004).

(2) 도교육구(Département Academie)

(a) 장학관(Inspecteur Dacadamie)

도교육청의 기관장의 교육청 장학관이다. 장학관은 교육감에게 교과활동에 관한 기술적 자문을 담당하는 교육청 장학관 가운데 교육부장관이 추천하여 대통령이 임명하며 임기는 4년이다. 장학관은 교육감으로부터 지시된 바를 시행하며 그 결과를 관내의 학교들에 관한 정보를 교육감에게 전달하여 교육 감이 교육현장을 잘 파악할 수 있도록 하여야 한다. 초등교육에 관하여 교육 감을 거치지 않고 교육부로부터 직접 지시를 받는다(한국교육개발원, 1999).

장학관은 도내의 모든 학교들의 교육활동을 행정적·교육적 차원에서 지원

하고 있는데, 특히 초등교육에 관하여는 교육부로부터 직접 위임을 받아 매우 폭넓은 권한을 가지고 있다 장학관의 권한은 다음과 같다(이순세: 2004).

- ① 초등교원 관리(임명, 전보, 승진, 휴가 등), 교육활동 감독, 학생 배치, 초등 학교 신설계획 검토를 담당한다.
- ② 학기 초에 중학교의 내부조직을 관장하고 일단 학기가 시작되면 수업시수 준수 여부 등 형식적인 감독기능만을 수행한다.
- ③ 주가 책임지고 있는 교육계획과 교육투자계획에 대한 의견을 제시한다.
- ④ 중학교 졸업 및 졸업장 발급, 교육감의 위임하는 범위에서 바칼로레아 시험²⁾, 주지사의 위임하는 범위 내에서 직업 적성자격증이나 직업교육 증서 취득 시험³⁾을 담당한다.
- ⑤ 학생 및 학교생활에 관련해서는 입학 및 퇴학, 출석, 진로결정 후 학생배치, 수학여행, 학교안전사고, 교육정책 시범 적용, 학교계획, 사회문화활동, 직업교육 및 도제교육 조직 담당한다.
- ⑥ 각급 학교에 교육시설의 이용, 학부모와의 관계, 학교의 사회·문화·경제적 후원자들과 관계 등과 관련하여 교육적 행정지원을 담당한다.
- ⑦ 주 지사가 위임한 범위 내에서 예산지출을 배정할 수 있다.
- ⑧ 사립학교 신설 허가 및 취소 권한, 사립학교의 행정적·교육적 통제권을 가진다.

(b) 교육구평의회(Conseils Departematraus de l'Education Nationale: CDEN)

도의 수준에서도 직업교육, 학교시설, 노사관계, 특수교육 등에 관련된 여러 개의 의견수렴기구가 있다. 이 중에서도 우리나라의 기초단체 교육위원회와 유사한 기능을 담당하는 곳은 교육구평의회이다. 이에 대한 구성위원과 그 기능을 보면 다음과 같다.

도의 교육구평의회 구성은 주학교평의회와 유사하다. 즉, 같은 수의 자치단

2) 바칼로레아(Baccalaureat)시험은 우리의 수능에 해당하는 것으로서 고등교육을 계속해서 받을 수 있는 자격을 부여하며, 하나의 학위처럼 취급된다.

3) 중학교를 졸업한 학생(15-16이상)중에서 희망하는 학생들로 직업고등학교로 진학하게 된다. 여기서는 2년간의 교육을 실시하는데, 직업적성자격증CAP(Certificat d'Aptitude Professionnelle: CAP)이나 직업교육 증서(Brevet d'etudes professionnelles: BEP)를 취득할 수 있다.

체 대표, 교육기관 대표, 교육수요자 대표로 구성된다. 의장은 사안에 따라 다른데, 국가의 권한에 속한 문제는 다를 때에는 도지사가 의장을 맡으며 그가 결석한 다음에는 장학관이 의장을 맡는다. 도의 권한에 속하는 문제를 다를 때에는 도의회(기초자치단체 의회)의 의장이 위원회 의장을 맡는다.

이 위원회에서 다루어지는 문제들은 국가의 권한에 관련된 것으로 각각의 초등학교 및 유치원을 어떤 읍이 책임질 것인가의 문제, 초등학교와 유치원 간의 교사배치, 초등학교 관련 각종규칙, 중학교 교육구조, 교육활동 관련 예산지출, 초등교사 주택수당 등의 문제가 있으며, 도의 권한에 관련된 것으로 통학시스템 조직, 중학교 교육투자계획, 중학교 예산지원 등이 있다.

b. 프랑스 지방교육자치제도의 특징

근대국가로서 중앙집권적 체제를 확립한 15세기 이래 프랑스는 종교전쟁, 절대왕정, 시민혁명, 왕정과 공화제의 뒤바뀜을 거치면서 오늘날에 이르기까지 중앙집권적 국가체제를 유지하고 있다. 이와 함께 입법부와 사법부에 대한 행정권의 우위는 또 하나의 권력구조상의 특징을 보여 준다. 1962년 개정된 제5공화국 헌법에 의해 대통령을 수반으로 하는 행정부의 우위성이 확인되었다(국회사무처 입법조사국, 1991). 중앙집권과 행정권의 우위를 고수해 온 국가체제는 1982년 사회당 출신 미테랑 대통령이 집권함으로써 비로소 지방분권화 정책을 시도하고 입법부의 위상을 강화시키려는 움직임을 보였다.

1982년 3월에 지방분권법으로 알려진 ‘읍, 도, 주 권리와 자유에 관한 법률’이 제정되어, 지방제도의 새로운 시대가 시작되었다. 즉, 이 법에 의해 프랑스의 지방자치단체는 읍, 도, 주이고 지방자치단체가 된다(조성일·안세근, 1988). 이러한 지방자치제와 더불어 지방교육자치도 발전했다.

프랑스의 교육제도의 기본적인 골격은 1789년의 프랑스 혁명에서 고취된 원칙을 바탕으로 정립되었다. 즉, ① 교육의 자유, ② 교육의 무상성, ③ 종교의 중립성, ④ 교육의 의무성, ⑤ 국가에 의한 자격증과 학위수여라는 일반원칙은 모든 수준의 학교에 적용되었다(백종억, 2000). 이러한 바탕 위에 일반행정제도의 경우처럼 교육행정도 중앙집권적 성격을 강하게 띠고 있었으나

오래 전부터 교육행정은 일반행정으로부터 독립하여 교육전문가들에 의해 자주적으로 운영되어 왔다. 그러나 1983년 미테랑 정부에 의한 지방자치제도의 입법화와 더불어 교육에 관한 분권을 도모하게 되었다(한양희, 2006).

프랑스의 교육행정조직으로는 중앙에 교육부가 있고, 지방에는 지방정부의 수준에 27개의 광역교육구와 96개의 도교육구가 설치되어 있다. 중앙교육부에는 교육부장관 아래 장학관과 심의기관인 국민교육심의회, 보통교육 및 기술교육심의회, 성인교육 및 청소년·체육심의회 등이 있고, 광역교육구에는 교육감과 자문기구로 학교평의회가 있다. 도교육구에는 장학관과 자문기구로 교육구평의회가 있다(황재주, 2003).

이러한 프랑스의 교육행정조직의 특징은 우리의 교육위원회제도와 같은 의결기구는 없고 중앙부에는 교육부에는 심의자문기구, 장학기구, 장학관제도를 교육구에는 학교평의회, 교육구평의회 등 자문기구를 두어 주민의 의견을 수렴하고 지방자치단체장으로부터 직접 시설·교구 지원 및 설비관리를 받는다.

4. 일본

일본의 지방교육자치제는 미국의 영향으로 지방분권이 중시되는 지방교육자치행정을 하고 있으나 각 단계별 교육행정기관 간의 연계성이 강조되고 합의제 집행기관인 교육위원회를 두고 있어 지방분권과 중앙집권적 교육행정이 잘 조화가 된 체계라 할 수 있다.

a. 일본 지방교육자치제도의 체제 및 구조

지방교육자치단체를 보면 광역단위의 都·道·府·縣과 기초단위의 市·町·村으로 지방교육자치제도의 범위가 광역단위와 기초단위까지 광범위하게 이루어지고 있다.

일본의 교육행정제도는 크게 중앙의 문부과학성과 지방의 교육위원회로 나뉘어 있다. 중앙정부의 교육행정기구인 문부과학성은 문부대신을 수장으로

하며, 학교교육, 사회교육, 학술 및 문화에 관한 국가의 행정사무를 담당하고 책임을 지는 기관이다(일본교육법학회 편, 1980).

일본의 지방교육행정은 일반행정조직을 기초로 하여 광역단위의 都·道·府·縣의 교육위원회와 市·町·村의 교육위원회의 2층 구조⁴⁾로 되어 있으며, 공립학교의 설립·관리, 교직원의 인사 및 연수, 아동 및 학생의 재학관리, 학교의 조직 편제, 교육과정과 학습지도, 학생지도 및 직업교육에 관한 사항을 담당한다. 즉 “교육위원회는 교육행정이 지방기본방침과 중요사항을 결정하고, 교육행정사무의 전문가인 교육장은 결정된 사항을 관리하고 집행·처리한다”(김남순, 1994:541-556).

지방교육자치단체를 보면 먼저 광역단위에는 都·道·府·縣(이하 도도부현)의 의회, 지사, 교육위원회, 교육장이 있고, 기초단위의 市·町·村(이하 시정촌)에는 교육위원회, 교육장 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 都·道·府·縣(광역단위)

(a) 의회

지방자치단체의 모든 사무는 지방의회가 의결하도록 되어 있다. 따라서 교육사무의 조례제정, 예산, 입학금, 수업료 등은 지방의회에서 의결한다. 즉, 도도부현 의회는 교육에 관한 조례의 제정·개폐, 교육관계 예산결정, 조례에서 정한 계약의 체결, 교육재산의 취득·처분, 교육관계 쟁송의 제기·화해·주선·조정 및 중재, 교육위원회의 선임, 파면의 동의 등을 그 권한으로 하고 있으며, 도도부현에 있어서 교육행정의 최종적인 의사결정기관으로서의 역할을 담당하고 있다.

4) 일본의 지방공공단체는 보통지방공공단체와 특별지방공공단체가 있다. 보통지방공공단체로는 광역단체인 도도현부(都道府縣)이 47개, 기초단체인 시정촌(市町村)이 3,218개가 있다. 특별지방공공단체는 특별구와 지방공공단체의 조합, 재산구 및 지방개발사업단 등으로 하고 있다. 지방공공단체는 아니지만 도도현부로부터 상당한 권한을 위임받아 준자치행정을 실시하고 있는 정령지정도시(政令指定都市)가 12개와 중핵시가 35개 지정되어 있다(고전·김이경(2003). 지방교육자치제도 진단연구. 한국교육개발원 연구보고 TR2003-8. 175).

(b) 지사

도도부현 지사는 대학에 관한 것, 사립대학교에 관한 것, 교육재산의 취득·처분, 교육위원회의 소관사항에 관한 계약체결권 이외에도 교육위원회의 소관사항에 관한 예산의 집행 등을 그 권한으로서 갖고 있을 뿐만 아니라 교육위원회의 임명권을 갖는 등 지방교육행정 전반을 총괄하는 역할을 담당한다.

(c) 교육위원회

일본 교육위원회법 제1조는 ‘공정한 민의에 의하여 지방의 실정에 맞는 교육행정을 행하기 위해’ 교육위원회를 설치할 것을 규정하고 있다. 그 근본 목적은 교육행정의 지방분권화, 교육행정의 주민통제, 그리고 교육행정의 일반 행정으로부터의 자주적 독립을 실현하려는 데 두고 있다. 이에 따라 일본에서는 도도부현 교육위원회와 시정촌 교육위원회를 두고 있다.

도도부현이 교육위원회의 위원은 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 얻어 선임한다. 이들의 임기는 4년이며 재임될 수 있다. 위원수는 5명인데, 위원 중에서 위원장을 선출하며 그 임기는 1년이다. 도도부현 교육위원회는 시정촌 교육위원회 상호간의 연락조정, 시정촌 교육위원회의 사무관리 및 집행에 대한 지도조언, 필요한 조치와 요구, 조사 등을 행할 수 있다. 교육위원회는 교육위원으로 구성된 합의제 집행기관이다.

도도부현 교육위원회의 권한을 자세히 살펴보면 다음과 같다(백종억, 2002).

- ① 시정촌 교육위원회 교육장의 승인
- ② 공립 소·중·고등학교 설립 및 학기 제정
- ③ 교직원에 대한 검정으로 교직원 면허장 발급
- ④ 교육지원 특정 정당의 지지·선동·금지 및 위반자의 처벌청구
- ⑤ 교과용 도서 채택에 있어서 시정촌 교육위원회와 학교장에게 지도·조언
- ⑥ 시정촌 의무학교의 학급아동수 기준과 학급편제 인가
- ⑦ 각종 진흥법에 따른 국고보조 신청 및 교부 등이다.

또한 도도부현의 교육위원회는 교육장 임명 시 문부대신의 승인을 얻고, 또한 시정촌의 교육위원회는 교육장 임명 시 도도부현 교육위원회의 승인을

언는 등 중앙정부에서 시정촌에 이르는 교육행정체계에 상당한 연계성을 유지하고 있다.

(d) 교육장

도도부현의 교육장은 임기는 4년이며 교육위원회에서 문부대신의 승인을 얻어 교육장에 임명한다. 교육위원회는 지방공공단체에 설치된 행정기관이며 교육장은 그 직원이므로, 그 자격은 지방공무원법으로 정하여 일반직 상급공무원과 동일하게 규정하고 있다. 그렇지만 급여, 근무시간 등의 근무조건에 있어서는 다른 일반직에 속하는 지방공무원과는 별도로 조례가 정해져 있다. 그리고 교육장은 교육경영 전문가, 교육에 관한 전문적 식견을 가지고 있는 동시에 행정적으로 통달한 자로 자격을 정하고 있다.

도도부현 교육장은 교육위원회의 지휘·감독 아래 교육위원회에 속하는 모든 사무를 관장하며, 교육장은 그 권한에 속하는 사무 일부를 시정촌 교육위원회의 교육장에 위임할 수 있다. 교육장은 사무국 직원(집행기관장)이 아니라 위원회의 직원이 된다. 그러므로 위원회의 사무를 관장하는 것은 위원장이 아니고 교육장인 것이다. 교육장은 집행기관인 위원회의 보조기관인 사무국을 통괄하는 것이며 이러한 의미에서 교육장은 보조기관으로서의 성격을 갖는다. 그 밖에 교육장의 직무권한으로는 사무국의 통괄 및 소속 직원의 지휘감독권 등의 일반적 권한 이외에 사무국 직원의 추천권, 교육기관 직원의 추천권, 현비 부담 교직원에 대한 임명 및 진퇴에 대한 조언권, 교장 및 교원의 채용·승인의 전형권, 지도주사 및 사회교육주사⁵⁾ 전형권, 공민관의 추천권 등의 인사에 관한 직무가 있다(이순세, 2004).

(2) 市·町·村(기초단위)

일본의 지방자치법에 따르면 학교 등의 교육에 관한 시설의 설치·관리 및 기타 교육에 관한 사무는 지방공공단체의 사무로 되어 있다. 따라서 시정촌의회는 교육관계 조례의 제정과 교육예산의 결정 등을 행하며, 시정촌의 장도 그의 집행기관으로서 중요한 역할을 수행하고 있다.

5) 교육위원회의 사무국에 교육장, 관리주사, 지도주사, 사회교육주사, 기타 직원 등이 있다.

(a) 교육위원회

시정촌의 교육위원회도 합의제 집행기관이다. 시정촌 의회나 시정촌 장도 지방공공단체의 교육사무 처리에 관한 권한을 가지고 있으나 특히 전문적으로 교육·학술·문화에 관련된 사무를 관리·집행하는 기관으로서 합의제 집행기관인 교육위원회가 설치되어 있는 것이다. 교육위원회의 선출방법은 시정촌의 장이 의회의 동의를 얻어 임명하고 임기는 4년이며 인구 규모에 따라서 3~5인으로 구성할 수 있다(한국교육개발원, 1999).

시정촌 교육위원회의 업무를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

- ① 학령부 작성과 취학의무의 유예, 면제 등에 관한 업무
- ② 교직원들의 특정 정당 지지, 선동 금지 및 위반자의 처벌 청구
- ③ 각종 진흥법에 따른 급부의 수령과 교과서 사용 관계를 도도부현 교육위원회에게 보고
- ④ 학교의 설립 및 관리
- ⑤ 교육직원의 인사
- ⑥ 교과서 업무

또한 시정촌 교육위원회 자격은 당해 지방공공단체장의 피선거권을 가져야 하며, 인격이 고결하고 교육, 학술 및 문화에 관한 식견을 가져야 한다. 그렇지만 위원은 교육행정 실제운영에 대해서 반드시 전문적 지식과 경험을 가질 필요는 없다.

(b) 교육장

시정촌의 교육장의 임기는 4년이며, 도도부현의 교육위원회의 승인을 얻어 교육위원회가 임명한다. 교육장의 자격은 지방자치단체의 조례로 규정하고 있으며, 반드시 교육위원임을 요구한다. 교육전문직인 사회교육주사에 대하여는 학력·강습·현장경험 등 법적자격 요건이 있지만 지도주사에 대한 일정한 자격기준은 없다. 민의의 반영을 도모하면서 교육행정정의 방침 또는 중요사항에 있어서 거시적인 판단을 행하는 곳은 교육위원회이며, 교육사무를 구체적으로 처리하는 곳은 교육장 및 사무국이다. 교육장은 교육위원회의 지휘·감독을 받아 교육위원회의 권한에 속하는 모든 사무를 처리하는 권한을

갖고 있다. 즉 교육위원회에 결정된 방침이나 사항에 근거하여 교육장이 그러한 것을 집행하고 있다. 그러나 교육장은 시정촌의 장과 같은 집행기관은 아니며 집행기관으로서의 교육위원회의 보조기관이다. 따라서 “위원회와 교육장간의 관계는 상사와 부하의 관계이며, 위원회는 교육장의 직무집행에 대하여 지휘, 명령, 감독을 행할 수 있다”(박은엽, 2005:32).

b. 일본 지방교육자치제도의 특징

일본의 교육행정은 중앙집권적 행정으로부터 출발한다. 중앙집권화 된 것은 1868년 메이지 유신으로 일왕에게 통치권과 공권력을 부활시켜 줌으로써 시작되었다. 유신정부는 봉건성을 불식시키고 근대화 작업을 성공적으로 수행하기 위해 중앙집권적인 통치방식을 취하였다. 근대화를 성공적으로 수행하는 데 있어 교육이 원동력이 될 수 있다고 생각한 유신정부는 이를 위해 초국가적인 중앙집권적 교육행정을 단행하게 되었다. 중앙집권적 교육행정을 실행하기 위한 수단으로는 교육규정의 명령주의 채택, 교육과정의 국가관리 주도, 사범학교제도의 확립 등을 조장하였다.

그러나 이와 같은 사정은 1945년 전후 지방자치의 본질에 입각해서 지방행정체도가 개혁됨으로써 교육행정제도 역시 일대 변화를 가져오게 되었다. 1946년에 미국교육사절단의 권유를 바탕으로 본격적인 지방자치행정과 지방교육자치행정이 미국인들에 의하여 추진되었다. 1947년에 일본 헌법 제92조의 규정에 의해서 ‘지방자치법’과 ‘교육기본법’이 제정되고, 1948년에는 ‘교육위원회법’이 공포되었다. ‘교육위원회법’ 제1조는 ‘교육이 부당한 지배에 복종하는 일 없이, 국민 전체에 대해 직접 책임을 지고 행하여야만 한다는 자각 아래, 공정한 민의에 의하여 지방의 실정에 맞는 교육행정을 수행하기 위해’ 교육위원회를 설치할 것을 규정하고 있다. 이와 같이 ‘교육위원회법’ 하의 교육위원회제도는 교육행정의 민중통제의 이념을 중핵으로 하여 교육행정의 지방분권화와 교육행정의 일반행정으로부터 분리·독립을 실현한다는 세 가지 근본이념에 바탕을 두었다(한국교육개발원, 1999). 따라서 일본에서 ‘교육위원회법’은 일본의 전통적인 지방교육행정의 조직 및 운영을 획기적으로 근대화

한 것으로서 일반지방자치와 더불어 지방교육자치제의 개혁에 중요한 의의를 갖는다.

이렇게 시작된 일본의 지방교육자치는 1956년 ‘지방교육행정 조직 및 운영에 관한 법률’이 새로 제정됨으로써 근본적인 개편을 초래하게 되었다. 지방교육행정 조직 및 운영에 관한 법률의 제정 목적은 교육행정과 일반행정의 조화, 교육의 정치적 중립과 교육행정의 일체성을 확립하려는 것이다.

이와 같은 일본의 지방교육자치제도는 지역주민인 비전문위원들로 구성된 교육위원회와 교육행정의 전문가인 교육장이 협력하여 주민이 교육에 관한 의사와 지역의 특성을 살려 교육행정을 자주적으로 수행한다. 뿐만 아니라 지역의 교육·문화 발전을 더욱 조장할 수 있다는 점에서 긍정적인 의견도 있다. 그러나 교육위원이 지방자치단체의 장에 의해 임명되고, 교육위원회의 예산에 관한 권한은 구법인 교육위원회법에 비하여 약해졌으며, 궁극적으로는 문부과학성→광역단위 교육위원회→기초단위 교육위원회라는 상하의 관계를 유발시키고 있다. 이에 대하여 중앙집권화가 진행되고 있다는 부정적인 반응도 적지 않다.

5. 시사점

위에서 살펴본 미국, 영국, 일본, 프랑스의 지방교육자치제도의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 미국은 전통적으로 주정부에 의한 지방교육자치를 하고 있으며, 영국은 중앙 및 지방 교육행정기관이 지방교육자치를 하고 있다. 프랑스와 일본은 중앙집권적인 지방교육자치를 행하면서 지방에 교육에 대한 자치권을 확대하고 있다. 이와 같이 각각 그 나라의 사회와 문화 환경에 맞게 발전되어 왔다. 예를 들어, 미국이 연방정부가 교육을 질을 높이고 기회균등을 실현할 목적으로 운영되는 전체적인 틀을 만들고, 주정부는 지방주민의 민의를 반영하는 지방교육을 실제적으로 담당하고 있다. 이렇듯이 합리적이고 민주적인 지방교육자치제도가 되도록 중앙정부와 지방교육자치단체 간에 권한과 역할을 배분하고 있다. 둘째, 미국이나 영국은 선거나 임명을 통해서, 프랑스와 일본은 임명을 통해서 지역주민의 교육 참여와 통제가 용이

하도록 운영되고 있음을 발견할 수 있다. 셋째, 주로 미국이나 영국의 경우를 보면, 지방교육자치제의 원리인 지방분권의 원리(민주성의 원리), 주민통제의 원리(특수성의 원리), 전문성의 원리, 자주재정의 원리(자주성의 원리) 등을 실현시키면서 지역의 학교교육은 지역의 특성과 주민의 의사 등이 반영될 수 있도록 하고 있다. 중앙의 통제보다는 지방교육행정이 자치적으로 이루어질 수 있도록 하고 있다. 넷째, 영국이나 미국은 주민의 민의를 최대한 반영하게끔 교육위원이나 교육감의 선출을 지역주민의 직·간접 선거에 의하도록 하고 있다. 독일이나 일본은 임명을 하고 있다. 이러한 각국의 교육공무원 선출 방식은 지방교육자치제도가 중앙정부의 획일적 통제에서 벗어나 교육에서 있어서 각 지방주민의 요구와 필요에 부합하는 독특한 교육을 운영함으로써 교육의 자주성을 확립하고자 노력에 맞춰 가고 있다.

물론 외국의 지방교육자치제도 역시 시대의 변천과 현실 여건의 변화에 따라 나라마다 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 그러나 우리나라 지방교육자치제도 보다 앞서서 수립되었고, 오랜 기간 시행착오를 거치며 발전한 외국의 지방교육자치제도는 아직까지 정착되지 못한 우리나라 지방교육자치제도의 현실에 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 아래에서는 지방교육자치제도의 주요 원리인 지방분권의 원리(민주성의 원리), 주민통제의 원리(특수성의 원리), 전문성의 원리, 자주재정의 원리(자주성의 원리) 등의 측면에서 외국의 지방교육자치제도가 우리나라에 어떠한 시사점을 제공할 수 있을지 살펴본다.

첫째, 외국과 비교해 볼 때 우리나라의 지방교육자치제도는 교육위원과 교육감 선거, 주민참여에 대한 주민통제 기능, 중앙행정의 기능배분을 통한 지방행정의 교육행정의 독립 등을 강화시켜야 할 필요가 있다. 외국의 지방교육자치제도는 중앙정부의 관련성에 따라 교육에 대한 실질적 기능상에서 차이가 있다. 미국은 지방자치이념에 따른 지방교육자치제도를 실현하고 있고, 영국, 프랑스, 일본은 중앙집권적 제도를 실현시키고 있으나 지방의 주민통제의 기능을 높이고 있고, 교육행정의 독립을 실현하고 있다.

예컨대, 미국은 50개 주의 자치정부를 가진 연방국이다. 전통적으로 주 중심의 일반자치의 원리가 반영된 지방자치를 하고 있으며, 이에 따른 지방교

육자치제도도 교육행정과 일반행정이 분리된 지방교육자치를 실시하고 있다. 주정부의 교육청, 그리고 지방정부의 교육행정기관으로 구성된다. 연방정부는 전국적 수준에서 교육정책을 개발·지원하고 서비스 분야에 치중하고 있다. 주 의회와 집행부는 지방교육에 관한 실질적인 책임과 권한을 가지고 있다. 지방정부의 교육행정기관은 대부분 학교의 실질적인 운영책임을 가지고 있다. 주민의 직선 또는 임명으로 선출된 교육위원이 지역학교구 내의 교육정책을 결정하며 상당히 세세한 분야까지 주민의 의견을 반영하고 있다.

영국도 전통적으로 지방자치가 활성화되었으며, 이를 토대로 지방정부와 지방교육청이 통합된 지방교육자치가 발전했다. 중앙정부 조직인 교육기술부의 주된 임무는 국가수준에서 교육정책을 입안하고 조정하는 역할과, 지방교육청을 중심으로 교육위원회, 교육장, 학교운영위원회를 통해서 지방교육을 담당하는 일이다. 그러나 중앙집권식 지방교육행정이 되면서 중앙과 지방의 협력을 도모하고, 상호보완적 관계로서 상호 독립성과 자율성을 존중함으로써 협력과 지원을 담당하고 있다. 영국도 지방주민에 의해서 선출된 교육위원의 의사와 학교운영위원회를 통한 학부모의 의사를 반영하고 있다.

프랑스와 일본은 효율성을 중시하여 중앙집권적인 지방교육자치를 하고 있다. 프랑스는 중앙정부의 교육부장관을 정점으로 해서 지방의 대학구를 중심으로 지방교육행정이 운용된다. 또한 각종 지방교육자치조직에 자문기관을 두어 지방의 민의를 반영하도록 하고 있다. 일본은 중앙정부의 문부과학성을 정점으로 광역단위와 기초단위로 나누어 지방교육자치를 하고 있으며, 각각에 교육위원과 교육장이 지방의 특수성을 반영하고 있다.

반면, 한국의 지방교육자치제도는 지방의 주민통제기능이 낮고 교육행정의 독립 실현이 부족하다. 또한 지방교육기관으로의 행정기능 분배나 이양이 충분하지 않아 중앙의 통제를 많이 받고 있다. 이는 지방교육자치가 지방자치와 함께 활성화되지 못함을 알 수 있다. 또한 교육위원과 교육감 선거에 있어서 학교운영위원회를 통한 간선제가 지방주민의 대표성의 문제, 각종 선거 부정 등의 문제를 극복하기 위해 법률을 개정하여 직선제로 실시하고 있으나 지역주민의 무관심으로 인한 문제점 등이 드러나고 있다.

따라서 우리나라의 지방교육자치제도도 외국의 제도를 참고하여 사회환경

과 교육환경에 맞는 교육의 자주성, 전문성, 분권화를 적용하는 제도가 되어야 한다. 중앙의 지시나 통제보다는 지역의 특수성을 잘 반영하고 독립성과 자주성을 보장하는 제도가 되어야 할 것이다. 또한 일반행정과의 협력과 상호 보완적 관계를 유지하며, 교육위원과 교육감 선거의 중요성을 홍보하여 지역주민의 요구를 보다 잘 반영할 수 있는 제도로 발전할 수 있게 지속적인 노력이 필요하다.

둘째, 외국의 지방교육자치제도는 교육전문가들에 의한 지방의 주요 교육정책의 결정 및 집행을 강조한다. 외국의 경우를 보면, 미국에서 교육감의 자격요건은 대체로 석사 이상의 학위 소지자로 교육적 경험과 지도성이 있는 자를 임명하도록 되어 있으며, 영국과 일본도 전문적 교육양성과 행정수행 능력이 있는 교육전문가를 요하고 있고, 프랑스의 대학구총장, 대학구시학관은 박사학위소지자로 구성하고 있다.

예컨대, 미국과 영국의 경우 교육행정의 전문가와 비전문가에 의한 행정이다. 교육위원회는 주로 비전문가에 의해 구성되고, 교육감과 교육장은 전문적인 행정가이다. 교육감은 교육경력 또는 대학원 이상의 학력과 석·박사 학위를 요구하고 있다. 교육위원회가 비전문가로 구성되는 것은 지방주민의 의사를 반영하고 의결하기 위한 노력이고, 교육감이나 교육장을 전문가로 구성하는 것은 그 집행에 있어서 전문성을 반영하기 위한 것이다.

일본의 경우 광역단위나 기초단위의 교육위원회는 교육의 비전문가로 구성되고 교육위원회 소관 사무의 직접집행기관인 교육장은 교육위원회가 문부와 학성의 승인을 받아 임명한다. 그리고 그 자격을 교육전문가로 한정하고 있다. 일본역시 지방주민의 민의를 반영하고자 하는 노력으로 교육위원을 비전문가로 구성하고 있으나, 집행에 있어서는 전문성이 필요하기 때문에 그 자격을 전문가로 한정하고 있다.

그런데 우리나라는 직선제로 선출할 교육위원의 자격은 교육경력과 교육행정경력이 10년 이상이거나 양 경력을 합하여 10년 이상이어야 하며, 직선제로 선출되는 교육감의 자격은 교육경력과 교육행정경력이 5년 이상이거나 양 경력을 합하여 5년 이상이어야 한다. 교육전문가에 대한 전문성을 많이 반영하고 있으나 민의를 반영하는 데에 일반인의 참여가 부족하다 할 것이다.

교육위원회의 의결에 있어서는 주민의 의사를 반영할 수 있고, 교육행정에서는 전문성을 반영하여 전문가에 의해 교육이 매우 강조되고 있다. 우리나라에서도 지방교육자치제도의 민의를 반영하기 위해서 일반인들의 교육위원 진출을 허용했으며, 동시에 전문성을 높이고자 노력하고 있다. 교육정책의 결정과정을 교육전문가의 손을 거치도록 장치를 마련하고 있다. 또한 교육에 종사하는 교육행정요원의 자질을 높이는 일과 이를 위한 양성·훈련체제를 구축하는 데에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

셋째, 외국은 지방교육자치제도 운영을 위한 교육재정이 안정적으로 확보되어 있어, 지방교육자치제의 운영이 독립적이다. 미국에 있어서 지방교육재정은 주정부와 지방정부가 부담하고, 영국의 경우 교육비는 중앙정부의 세금을 통하여 공공재원으로 확보하고 있다. 프랑스는 중앙정부가 대부분을 보조하고, 공립학교만 지방자치단체가 부담하고 있다. 일본은 중앙의 재정보조와 교육재정을 지방재정에 일원화하는 방식으로 전환하고 있다.

자세히 살펴보면, 미국의 경우 지방교육 재정은 주정부와 지방정부가 부담하고, 재정의 독립을 이루고 있다. 또한 지방교육구는 교육세의 과세권을 가지며 교육세는 재산세를 주요 세원으로 해 왔으나 세원의 편중을 막기 위하여 최근에는 점차 소득 및 기타 세원을 찾고 있다. 미국은 지방교육자치를 독립적으로 수행할 수 있도록 재정을 안정적으로 확보할 수 있는 과세권을 가지고 있다.

영국의 경우 지방교육재정을 중앙정부로부터의 국고보조와 지방교육 당국의 자체수입에 의해 충당하고 있다. 지방교육 재정은 전적으로 지방교육단체의 소관이며, 해당 지역 내 교육운영을 위한 예산편성과 징세권을 갖고 있다. 영국은 국고보조를 통해 많은 부분을 충당하고 있지만 지방교육단체는 독립성을 가질 수 있게 예산 편성과 징세권을 갖고 있어 안정성과 독립성을 같이 추구하고 있다.

프랑스와 일본의 경우는 지방교육재정의 대부분을 국가예산이나 중앙재정에서 보조 충당하고 있다. 재정의 독립성은 없지만, 그 운영에 있어서는 지방교육단체가 행하도록 하고 있다. 또한 재정의 확보에 있어서는 보다 안전성을 기할 수 있다.

우리나라의 경우 지방교육재원으로는 교육에 과한 특별부과금·수수료 및 사용료, 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등이 있다. 그러나 우리나라의 재정의 구조는 국고보조금이 대부분을 차지하고 있어 재정의 안정적 재원확보는 유지되나 재원독립과 운영의 독립에 어려움이 있다.

결론적으로, 비교한 외국의 경우 교육재정은 대부분 지방정부 또는 지방교육당국이 독창적인 확보와 운영을 하고 있으며, 재정에 관한 집행은 교육위원회에서 하거나 교육위원회의 의견을 청취하여 집행하고 있다. 앞으로 우리나라도 보다 나은 지방교육자치제도를 운영하기 위해서는 교육재원을 다원화시키고 충분한 재원을 확보할 수 있게 하며, 국고보조금의 비율을 낮추면서 안정적인 재원을 확보하기 위해 많은 정책적 노력이 요구된다.

이러한 외국의 지방교육자치제도에 대한 시사점을 정리하고, 각각의 나라에 따른 공통된 영역을 나누어 우리나라와 비교하여 살펴보면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 외국의 지방교육자치제도에 대한 시사점의 영역별 비교

나라 영역	미국	영국	프랑스	일본	한국
지방교육자치의 범위	주 중심으로 지방교육자치가 이루어지며, 기초단위까지 지방교육자치의 범위에 포함 함	중앙집권식 지방교육자치제를 시행하고 있으며, 기초단위까지 지방교육자치의 범위에 포함 함	대학구를 중심으로 중앙집권식 지방교육자치제도가 이루어지며, 기초단위까지 지방교육자치의 범위에 포함 함	중앙집권식 지방교육자치제도가 이루어지며, 기초단위까지 지방교육자치의 범위에 포함 함	중앙집권식 지방교육자치가 이루어지며, 시·군에서 실시하고 있고, 기초단위는 포함되지 않음
교육위원과 교육감의 선출	선출방식으로 직선제 선출과 선임형식을 선택함	지방의회에서 선출함	교육위원 및 교육감제도는 없으며 학구로 나누며, 행정책임자인 학장은 임명함.	중앙에서 임명함	주민직선제로 선출함
교육위원회의 성격과 위상	교육위원회는 주로 비전문로 구성되어 주민의 의사를 반영에 큰 비중을 두고 있음		-----	교육위원회는 주로 비전문로 구성되어 주민의 의사를 반영에 큰 비중을 두고 있음	교육경력이나 교육행정에 대한 경력을 요구하며 전문성을 강조하고 있음
교육재정	주정부와 지방정부가 재정을 부담하고 재정에 대한 과세권을 가지고 있어 독립적으로 재정을 운영할 수 있음	중앙의 국고보조와 지방교육당국의 자체 수입으로 충당하고 있으며, 재정의 편성과 징세권을 갖고 있음	국가 예산이나 중앙재정의 보조로 충당하고 있음	-----	국고와 지방재정으로 충당하고 있으나 국고 의존이 높음

Ⅲ. 지방교육자치제도의 전개과정과 영역별 개관

제도는 일시적으로 만들어지는 것이 아니라 오랜 세월 동안 많은 시행착오를 거치면서 성숙하게 되는 것이다. 우리나라 지방교육자치제도의 전개과정을 살펴보는 것은 제도의 전개과정상 어떠한 문제들이 발생하였고, 이러한 문제들을 어떻게 극복해 왔는지를 이해하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 현행 지방교육자치제도의 영역별 개관과 그에 대한 쟁점사항을 보다 정확히 이해하고 인식할 수 있게 하여 향후 지방교육자치제의 개선방안을 제시하는데 도움이 될 수 있다.

그런데 제도는 규범의 내용을 형식화하고 정리된 관습, 문화, 정책, 법률 등이 포함된 의미로 사용된다. 예를 들어 교육에 관련된 법률이나 교육정책의 내용은 집행 및 시행과정에서 발생하는 독특한 문화나 관습, 특성, 이미지 등을 포함하여 일컫는 추상적 의미가 있으며 광범위하다. 그래서 제도에 비해 구체적인 내용을 가지고 있으며 미시적으로 표현할 수 있고, 보다 강력한 권위와 규범력을 지닌 법률을 중심으로 전개과정과 영역별 개관을 고찰하고자 한다.

A. 지방교육자치제도의 전개과정

우리나라의 지방교육자치제도의 전개과정을 보면 광복 이후 1949년 미군정에 의한 지방자치법의 선포와 ‘교육법’의 제정으로 구체화되었으나 정부수립과 한국전쟁으로 실시가 지연되다가 1952년 ‘교육법시행령’이 제정·공포되면서 시·군 지역에 한정된 지방교육자치제도가 시작되었다. 그 후 5.16 군사정변을 계기로 중단되었고, 1964년 다시 시·도 단위의 지방교육자치제도가 실시되었으나 명목상 형태만 유지되었다. 1991년 ‘지방교육자치에관한법률’이 제정되면서 시·도 단위의 지방교육자치제도가 실시되었다. 이러한 전개과정을 조성일(1998)은 태동기와 실행기, 중단과 시련기, 부활과 활성기로 나누었고, 김홍주(1999)는 지방교육자치제도의 도입·시도기, 지방교육자치제도 유보기, 지방교육자치제도 실시기로 나누었다. 또한 윤정일(2002)은 준비기, 제1차 시행기, 시련기, 형식적 시행기, 제2차 시행기로 나누었다.

이와 같이 지방교육자치제도의 전개과정은 학자에 따라 다소 차이는 있어

도 3-5단계로 구분되어 논의되고 있는 경우가 일반적이다. 그러나 이는 명칭만 다를 뿐 구분의 준거는 대동소이하다. 이 연구에서는 지방교육자치제도가 우리나라 근대사의 커다란 변혁과 함께 제도에 변화가 생긴 것에 초점을 두어 제도 변화의 중심에 있는 법률의 제정 및 개정과 시행의 여부에 따라 크게 세 가지로 구분하였다. 첫째, 지방교육자치제도를 최초로 시작하는 과정으로 해방 후부터 5.16 군사정변까지를 교육법과 교육법시행령에 의한 제도의 시행 단계로 볼 수 있었다. 둘째, 5.16 군사정변 이후 제도는 국회와 지방의회의 중단으로 일반행정기구에 흡수·통합되었다가 교육법이 개정·공포됨으로써 다시 시작되었으나 명목상 유지만 되었다. 5.16 군사정변부터 ‘지방교육자치에관한법률’이 제정된 1991년까지의 이 기간을 지방교육자치제도의 정체(停滯) 단계라고 볼 수 있다. 셋째, 1991년 이후부터 현재까지는 1991년 ‘지방교육자치에관한법률’이 제정되고 실질적으로 시행되면서 진정한 의미의 지방교육자치제도 실천 단계라고 할 수 있다.

요약하자면, 이 연구에서는 지방교육자치제도의 전개과정을 지방교육자치제도의 시행기(해방 후~5.16 군사정변), 지방교육자치제도의 정체기(1962년~1991년), 지방교육자치제도의 실현기(1991년~현재)로 그 역사적 전개과정을 정리하였다.

1. 지방교육자치제도의 시행기(해방 후~5.16 군사정변)

근대적 의미에서 지방교육자치제도는 1945년 8월 15일 해방 이후 미군정이 실시되면서 일반행정예에 예속된 교육행정을 분리·독립시키려는 의도와 함께 미국식 민주정치사상과 교육체제의 영향을 받은 교육행정의 민주화를 추진하면서 시작되었다. 미군정 시대의 교육정책은 일제 식민시대의 교육제도를 제거하고, 개인의 존엄성과 자유를 기본원칙으로 하는 미국식 민주적 교육체제로 대체시키는 데에 목적이 있었다. 따라서 미군정 당국은 일본식 교육제도였던 중앙집권적인 교육행정을 지양하고 미국식 지방교육자치제도를 실행하고자 하였다.

미군정이 실시하려 했던 개혁과정 상의 특징은 다음과 같다. 미군은 미국

에서 실행하고 있는 지방분권적 교육행정을 우리나라의 중앙집권적인 교육행정에 적용하고자 이를 시정하려 했으며, 일반행정과 교육행정을 독립시키려 하였다. 또한 교육행정에 대한 정치적 중립성을 보장하여 교육의 자주성, 전문성, 특수성⁶⁾을 살리고, 중앙정부의 행정기능을 지방정부에 이양하는 지방분권화를 통해서 지방교육자치제도를 시행하려 하였다(한양희, 2006).

이러한 시각에서 1948년 8월 12일 ‘교육구의 설치에 관한 법령’을 공포하였다. 군정장관의 서명으로 동년 9월 1일부터 시행하려던 지방교육자치제와 관련된 법령에는 ‘교육구의 설립(군정법령 제216호)’, ‘교육구회의 설치(군정법령 제217호)’ 등이 있다. 이 법령들은 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립으로 미군정이 종식되어 실효되면서 실시되지 못하였다. 1949년 12월 31일 제정·공포된 교육법에 관한 규정에 이념이 반영되어, 1952년부터 시·군을 단위로 하는 지방교육자치제도를 시행하게 하였으며, 우리나라 지방교육자치제도의 기틀을 마련하였다.

미군정 법령에 따른 지방교육자치제도는 지방교육자치의 기본원리에 비추어 볼 때 각 지역단위별로 교육구회를 설치함에 따라 지방분권주의에 부응(지방분권의 원리: 행정단위제인 교육구회 설치)하고 있다. 주민이 교육구회의원을 선출하였다는 점에서 주민통제의 원리(주민참여의 원리: 교육구회 의원의 주민선출)에 부합된다고 하겠다. 일반행정으로부터 분리·독립된 교육행정을 지향(교육행정 독립의 원리: 내부행정과 교육행정의 분리)했을 뿐만 아니라 교육감제도를 설치하여 교육의 전문적 관리(교전문적 경영의 원리: 교육감제)를 보장하려 하였다고 볼 수 있다. 미군정 당국에 의한 군정법령이 우리나라 지방교육자치제도의 원리와 법제도 면에서 끼친 영향을 법제정과 법의 내용적 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 법제정적 측면에서는 “교육법 제정에 있어 지방교육자치를 규정하였고, 지방교육자치제도의 타당성을 제시”하였으며, 법의 내용적 측면에서는 “교육행정을 독립하게 하였고, 지방교육자치제도의 범위를 시·군으로 정했다”는 데에 의의가 있다(손윤선, 1995:42).

이러한 군정법령은 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립으로 미군정이 종식되면서 실효되어 실시되지 않았고, 교육법은 대한민국 정부수립을 한 다음해

6) 교육의 자주성, 전문성, 특수성은 ‘지방교육자치에관한법률’ 제1조에서 법률에 대한 목적으로 이를 강조하고 있다.

인 1949년 12월 31일 법률 제86호로 공포되었다. 제정된 교육법안에서 지방 교육자치제에 관한 규정을 살펴보면, 제2장 제1절 교육구, 제2절 시교육위원회, 제3절 도교육위원회, 제4절 중앙교육위원회, 제3장에 교육세와 보조금에 관하여 규정하였다. 1949년 제정된 교육법은 지방교육자치기관의 범위는 군을 단위로 교육구를 두었다. 이 교육법은 우리나라 교육의 기본법으로 획기적인 의의를 가지는 것이었으나, 지방교육자치제도에 관한 규정을 지방자치제도의 실시를 선행조건으로 하였기 때문에 지연되어 오다가 1950년 6.25 한국전쟁으로 지방교육자치제도의 실시는 교육법에 근거만 마련한 채 중단되었다.

이후 6.25 한국전쟁으로 인하여 뒤늦게 1952년 4월 23일 ‘교육법시행령(대통령령 제633호)’이 제정되고, 동년(同年) 4월 25일 일반행정에서 지방자치를 실시하기 위한 시·읍·면 의회의원 선거가 치러지고 난 후에야 지방교육자치제도가 진전을 보게 되었다. 동년 5월 24일에는 시·군 교육위원 선거가 이루어졌으며 6월 4일에는 부산시 교육위원회가 발족되었다. 이때 발족한 지방교육자치제도는 초등교육만을 관리하는 시·군 단위의 자치제도였으며, 중등교육은 그 자치권 범위 밖의 일반행정기관인 도지사 산하 문교사회국에서 관장하는 부분적인 지방교육자치제도의 형태였다. 그 후 행정구역의 변경으로 8개의 시교육위원회가 신설되었다. 1957년 7월에 실시된 한강 이북 지역의 지방의회 선거가 실시되어 수복지구를 제외하고 서울특별시를 비롯한 2개 시와 8개 군의 교육위원회가 선출되어 27개의 시교육위원회와 140개의 교육구로 도합 167개의 교육자치단체가 생기면서 역사적인 지방교육자치제가 실현되었다(김중후, 1981). 당시 교육법시행령의 내용을 간단히 살펴보면, 제1장 교육구와 교육위원회, 제2장 교육세와 보조금, 제3장 교원 관련 내용, 제4장 교육기관, 제5장 교과용도서와 교수용보조물 이용, 제6장 학교시설의 이용 등으로 구성되어 있다.

군교육구와 시교육위원회의 설치로 출발할 당시의 지방교육자치제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 시·군 단위의 지방교육자치제도의 경우 초등교육만을 관장하고 중등교육은 도청의 문교사회국에서 담당하는 불완전한 것이었다. 즉. “서울특별시교육위원회는 의무교육은 물론 중·고등학교 교

육까지도 관장할 수 있으나, 시·군에서는 의무교육인 초등교육만 담당하도록 하였다. 지방교육자치행정은 특별시를 제외하고는 시·군 지역에 한정된 것이며, 도는 지방교육자치체가 실시되지 못했다”(김성한, 2003:44-45).

둘째, 교육구와 시교육위원회의 교육위원은 성격상 현격한 차이를 보이고 있다. 교육구에 있어서는 집행기관인 교육감과 의결기관인 교육위원회가 분리되어 있었다. 그러나 서울특별시교육위원회나 시교육위원회는 교육위원으로 구성된 합의제 집행기관에 속한다. 즉, 교육감은 교육위원회의 지휘·감독 아래 특별시교육위원회와 시교육위원회의 사무를 처리하는 데에 그친다는 것이다.

셋째, 교육감이 교육위원을 겸직하지 않는 것을 들 수 있다. 집행기관인 교육감과 의결기관인 교육위원회를 겸직하지 못하게 하여, 독립된 기관으로서 그 기능을 최대한 살리고 겸직에 따른 문제점을 최소화하려고 노력하였다.

그러나 시험적으로 운영된 지방교육자치제도는 경험 미숙으로 인해 내무관료를 중심으로 지방교육자치제도의 폐지운동을 전개하였고, 1955년과 1956년에 폐지의 위기가 있었다. 이러한 폐지운동에 대해 문교부, 전국교육연합회, 대한교육연합회를 중심으로 지방교육자치제도 수호를 위한 운동을 다각적으로 전개하였다(손윤선, 1995). 이러한 지방교육자치제도는 폐지운동에 대한 수호 노력에도 불구하고 1961년 5.16 군사정변의 발발로 중단되었다. 정변 직후 각급 의회가 해산됨에 따라 교육위원회의 기능 역시 중단되었고 교육감제도만 존속하게 되었다. 1961년 9월 1일 공포된 ‘교육에 관한 임시특례법’(법률 제708호)에 의하여 교육감제도마저 폐지되자 시·도·군의 교육행정은 일반 행정의 업무로 흡수·통합되었다(김선정, 2006).

2. 지방교육자치제도의 정체기(1962년~1991년)

이 시기의 지방교육자치제도는 여러 번의 법 개정을 통하여 변화된 모습을 보였으며 대부분 지방자치의 실시를 전제하였기 때문에 1991년까지는 지방자치가 실시되지 못하여 변형된 지방교육행정이 이루어졌다는 점에서 지방교육자치제도의 정체기로 볼 수 있다. 1962년 교육법 개정을 통하여 특별시·

도·시·군에 의결기관으로서 교육위원회를 두도록 하였으나 지방자치 실시의 연기로 교육위원회의 의결권은 내무부장관이나 도지사에게 귀속되는 것으로 지방교육자치제도의 정체기는 시작되었다. 1964년 1월 1일부터 지방교육자치제도가 마침내 부활하게 되었다. 이 때 개정된 교육법의 특징을 살펴보면 다음과 같다(김성한, 2003).

첫째, 5.16 군사정변 이전의 지방교육자치제도는 시·군 단위의 기초단위로 하였지만, 그 이후의 법에서는 시·도 단위의 광역단위로 개편되었다. 둘째, 지방교육자치제도의 부활을 위하여 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로 서울특별시·직할시 및 도에는 교육위원회를, 시·군에는 교육장을 두어 그 사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하게 하였다. 셋째, 교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무장격인 교육감제를 부활하였다.

이 후 1968년과 1972년의 교육법 개정을 통하여 다소간의 변화가 있었지만 엄밀한 의미에서 편법이나 명목에 의한 유보된 형태의 지방교육자치제도가 제3공화국, 제4공화국, 제5공화국 동안 계속되었다. 제6공화국 출범과 함께 정부에서는 광범위한 여론수렴과 입법과정을 거쳐 1988년 교육법(1988.4.6 법률 제4009호)을 개정·공포하였다. “교육법 부칙 제3조에 의하면, 지방자치단체에서 선출하는 최초의 교육위원회 위원은 당해 지방의회의 최초 집회일로부터 1월 이내에 선출하며, 교육위원회에서 선출하는 최초의 교육장은 당해 교육위원회 최초의 집회일로부터 1월 이내에 선출하도록 되어 있었다”(한양희, 2006:23). 따라서 일반지방자치의 실시와 함께 교육위원회는 우리나라 최초로 기초단위의 교육위원회와 광역단위의 교육위원회가 구성되어 실시될 예정이었다. 그러나 일반지방자치를 하기 위한 지방의회가 끝내 구성되지 않아 지방교육자치제도는 시행되지 못하고 있다가 1991년에 교육법 개정 및 ‘지방교육자치에관한법률’이 제정되면서 위와 같은 지방교육자치제도는 시행도 해보지 못하고 결국 폐지되고 말았다.

3. 지방교육자치제도의 실현기(1991년~현재)

이 시기는 ‘지방교육자치에관한법률’이 정비되어 제정되면서 실질적인 지방

교육자치제도가 실현되고 정착되어 가는 기간이다. 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’(1991. 3. 8 법률 제4347호)이 새롭게 제정되어 진정한 지방교육자치제도 부활의 시대를 맞이하게 되었다. 이 법은 지방교육의 조직과 운영에 관한 사항을 별도로 규정으로 독립시킨 법으로 제1장 총칙, 제2장 교육위원회, 제3장 교육감, 제4장 교육재정, 제5장 지도와 감독에 대한 52개 조항의 법률과 부칙으로 구성되었다. 이러한 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 종전의 교육법에 규정되었던 지방교육자치 조항만을 별도로 분리하였다. 즉 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 별도로 규정함으로써, 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 하였다(주남규, 1997).

둘째, 지방자치단체의 교육, 학예에 관한 사무를 특별시, 직할시와 도의 사무로 하였다. 따라서 종전의 시·도와 시·군·구에서 실시하기로 하였던 지방교육자치제는 다시 시·도 단위에서만 실시하도록 하였다.

셋째, 심의·의결기관으로써 교육위원회(교육 또는 교육행정경력 15년 이상인 자)를 독립제 집행기관으로써 교육감(20년 이상의 교육경력자)을 두며 부교육감은 대통령이 임명한다는 것이다.

B. 지방교육자치제도의 영역별 개관

제도는 사회적 환경과 교육환경의 변화에 따른 법률을 개정하면서 변화하여 왔다. 변화의 결과로 현재의 상황은 어떠한가를 구체적으로 살펴보기 위해서는 제도의 구체적 내용인 법률을 통해서 지방교육자치제도를 영역별로 살펴보고자 한다. 먼저 제도의 현황을 볼 수 있는 최근의 법률에 대한 배경은 다음과 같다.

1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되면서 활성화되었으며, 법률은 두 번(2000년과 2008년)의 전부개정과 열일곱 번의 일부개정이 이루어졌다. 법률의 개정은 주민통제의 발달 과정이라 할 수 있다. 제도는 법률의

개정의 따라 변화되었다. 현행 지방교육자치제도는 제17차(2006년 12월 20일)전부개정을 기초로 현재 제19차(2008년 2월 29일) 개정을 기준으로 하고 있다.

현행 법률에서 지방교육자치의 범위는 광역단위 자치구조(특별시, 광역시, 도)를 취하고 있으며, 자치단체에는 의결기구로서 교육위원회와 집행기구로서 교육감이 있다. 형식상으로 최소한의 교육에 관한 입법기구로서 주민의 대표기구라고 볼 수 있는 교육위원회를 가지고 있으며 집행기구로서의 교육감을 가지고 있다. 이들 기관을 통하여 나름대로의 교육계획을 수립하고 하부교육청과 단위학교를 조직 구성하며 필요한 기구를 구성하여 인적·물적 배치를 하고 조성 및 통제를 하는 경영체제를 가지고 있다. 다시 말해서 교육위원회는 지방의 교육에 관한 주민의 대표기관으로서 지방의 교육관련 조례 등을 규정하는 입법기구이고, 교육감은 교육행정에 관한 지방의 수장으로서 지방교육을 대표한다. 이와 같은 제도를 구체적으로 법률에 의하여 그 영역별 개관을 살펴보고자 한다.

1. 지방교육자치제도의 영역별 개관

지방교육자치제도의 근거 법률은 ‘지방교육자치에 관한법률’, ‘교육기본법’, ‘지방자치법’이 있다. ‘교육기본법’, ‘지방자치법’을 기반으로 한 지방교육자치제도의 기본법인 ‘지방교육자치에 관한법률’은 신법우선의 원칙에 의하여 최근 개정된 제19차 개정 법률을 중심으로 살펴본다. 법률의 내용은 핵심 사항인 지방교육자치의 목적, 교육위원회, 교육감, 교육재정, 지방교육에 관한 협의 등을 요약하여 영역별 개관을 살펴보고자 한다.

a. 지방교육자치제도의 목적

‘지방교육자치에 관한법률’ 제1조에 ‘교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 …… 등에 관한 사항을 규정함

으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’고 하여 지방교육자치제도의 목적을 규정하고 있으며, 그 근거는 ‘교육기본법’ 제5조 ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하며 …… 실시하여야 한다.’에서 찾을 수 있다. 또한 ‘교육기본법’ 제6조 ‘ …… 정치적·과당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.’라고 하여 정치적 중립성을 규정하고 있다. 이는 교육의 전문성과 특수성을 감안하여 독자적이고 민주적으로 운영할 수 있는 근거가 되었으며, 일반행정으로부터 분리·독립되어 교육이 특정한 정권이나 개인을 위한 정치적 이념을 주입하거나 당리당략에 이용되지 않도록 하는 교육의 정치적 중립성을 보장을 위한 근거 규정이 된다. 또한 교육행정은 일반행정과 다른 전문성과 특수성을 가지고 있기 때문에 교육에 대한 전문적 소양과 지도 능력이 있는 행정요원들에 의해서 독자적 방식을 통해 지원·관리되어야 한다(김신복, 2001).

b. 교육위원회

교육위원회에 대한 법적인 근거규정은 ‘지방자치법’ 제9조 제2항에서 ‘지방자치단체의 사무범위에서 교육·체육·문화·예술에 관한 사무’를 규정하여, 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도 업무를 예시하고 있다. 이는 지방교육자치제도를 실시함에 있어서 어떤 사무를 실행할 것인가에 대한 규정의 근거를 마련한 것이다. 동법 제121조 제1항은 ‘지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.’라고 규정하여 교육감 및 교육위원에 대한 법적 근거를 마련하였다. 이에 따라 ‘지방교육자치에 관한법률’ 제4조는 ‘시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회를 둔다(이하‘교육위원회’라 한다)’라고 규정하여 특별시·광역시·도 사무로 하여 15개 시·도 교육위원회가 설치되었다. 그에 대한 내용을 보면 다음과 같다.

(1) 교육위원회의 권한

교육위원회의 시·도의 교육·학예에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위한 권한은 ‘지방교육자치에관한법률’ 제11조 제1항에 규정되어 있으며, 조례안, 예산안 결산, 기채안, 대통령령의 정하는 중요재산 취득·처분에 관한 사항 등 11개 사항을 명시하고 있다. 이 가운데 기금의 설치·운영에 관한 사항과 기타 법령 및 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본위원회의 의결로 본다. 단, 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, 지방자치단체의 일반회계와 관련된 사항을 의결할 때에는 교육위원회 위원장은 교육위원회가 의결하기 전에 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하‘시·도지사’라 한다)의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다.

(2) 교육위원회의 구성

시·도 교육위원회는 7인 내지 15인의 교육위원으로 구성하며, 시·도별로 교육위원회의 정수는 인구와 지역특성 등을 고려하여 다소 차이가 있다. 현재 교육위원수는 16차 개정과 비교했을 때 제주지역을 제외⁷⁾하고 15개 지역의 총 139명이다.

(3) 교육위원의 구성과 선출 및 자격

교육위원의 구성은 법률의 제17차(2006년 12월 20일) 개정되면서 바뀌었는데, 그 근거 규정은 ‘지방교육자치에관한법률’ 제5조의 교육위원회의 구성을 보면 알 수 있다. 그 내용은 ‘교육위원회는 시·도의회의원과 교원으로 근무한 10년 이상의 경력이 있는 자와 교육공무원으로 근무한 10년 이상의 경력이 있는 자로서 주민의 선거에 따라 선출된 의원으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다.’라고 규정되어 있다. 이는 주민의

7) 제16차 ‘지방교육자치에관한법률’의 개정 때 제주특별자치도를 위한 지방교육자치제에 관한 일부법률의 개정으로 인해 제주지역은 제외되었다.

선거를 통해 선출한 교육위원과 시·도의회의원을 교육위원으로 구성하고 교육위원이 과반수가 되게 하여 전문성을 강조하고 있다.

교육위원의 선출은 동법 제8조에서 ‘교육위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.’라고 규정하고 있다. 또한 교육위원의 임기는 4년으로 하고 있으며, 교육위원은 시·도의회의원의 지위와 권한을 갖는다. 교육위원의 자격은 동법 제10조에서 규정하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 시·도의회의원의 피선거권을 있는 자로서 후보자등록 신청개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이다. 그리고, 유아교육법의 규정에 따른 유치원, 초·중등교육법 및 고등교육법의 규정에 따른 학교에서 교원으로 근무한 10년 이상의 경력이 있는 자라야 한다. 또한, 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 교육공무원법의 규정에 따른 교육공무원으로 근무한 10년 이상의 경력이 있는 자이어야 한다.

C. 교육감(교육·학예·사무 대한 집행기관)

‘지방교육자치에관한법률’ 제18조에는 ‘시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.’고 규정하고 있다. 또한 ‘교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.’라고 해서 교육감 대한 법적인 규정을 하고 있다. 그에 대한 내용은 다음과 같다.

(1) 교육감의 관장사무

교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 주요사항을 집행하는 집행기관이다. ‘지방교육자치에관한법률’ 제20조는 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항, 교육규칙의 제정에 관한 사항, 교육과정의 운영에 관한 사항, 평생교육과 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항, 기채(起債)⁸⁾·차입금 또는 예산

외의 의무부담에 관한 사항 등 17개 사항으로 명시하고 있다. 또한 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행하고 있다.

(2) 교육감의 선출 및 자격

교육감의 선출은 교육위원의 선출과 같이 제17차(2006년 12월 20일) 개정으로 인해 바뀌었는데, 그 근거규정은 ‘지방교육자치에관한법률’ 제22조를 보면 알 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다. 또한 정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육감후보자는 ‘공직선거법’에 따른 선거권자의 추천을 받아 선거일 전 15일부터 2일간 시·도 선거관리위원회에 서면으로 등록신청을 하되, 그 추천 및 등록은 공직선거법의 후보자추천, 후보자등록의 규정, 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 규정을 준용한다. 교육감의 임기는 4년으로 하며, 교육감의 계속 재임은 3기⁹⁾로 제한하였다. 교육감후보자가 되고자 하는 자는 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자 등록신청 개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.¹⁰⁾ 또한 교육감후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록신청개시일 기준으로 동법 교육의원후보자 자격의 규정에 따른 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상이거나 양 경력을 합하여 5년 이상인 자이어야 한다.

8) 기채(起債): 국가나 기타 공공 단체가 자기의 채무로 공채를 모집하는 일을 말한다.

9) ‘지방교육자치에관한법률’ 제17차 개정안 제21조는 교육감의 중임제한을 ‘계속 재임이 3기에 한하도록 변경함이라고 제시하고 있다.

10) ‘지방교육자치에관한법률’ 제1조에 ‘교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 …… 목적으로 한다.’, ‘교육기본법’ 제5조 ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하며, …… 실시하여야 한다.’ 또한 ‘교육기본법’ 제6조 ‘…… 정치적·과당적 또는 개인적 편견을 전타하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.’라고 하여 교육에 대한 정치적 중립성을 강조하고 있다. 이러한 근거 규정에 따라 교육감후보의 자격을 제한한 것이다.

(3) 보조기관(부교육감)

교육감의 보조기관으로 교육감이 있으며, 이는 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제30조에 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 교육감 소속 하에 국가공무원으로 보하는 부교육감 1인(인구 800만 명 이상이고 학생 170만 명 이상인 시·도는 2인)을 두되, 대통령령이 정하는 바에 따라 ‘국가공무원법’ 제2조의 2 ‘특정직공무원’의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다라고 하였다. 또한 부교육감은 당해 시·도의 교육감이 추천하는 자를 교육과학기술부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하였다. 부교육감의 직무는 교육감을 보좌하여 사무를 처리하는 것이며, 1인 또는 2인을 둘 수 있다. 이에 대한 분장에 관한 사무는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 교육감의 ‘지방자치법’ 제111조 ‘지방자치단체의 장의 권한대행’에 관한 규정을 준하여 교육감의 권한대행·직무대리를 할 수 있다.

(4) 하급교육행정기관(지역교육청)

하급교육행정기관은 지역교육청으로 이에 대하여는 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제34조에 규정되어 있다. 그 내용을 보면 다음과 같다. 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상이 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관(이하 ‘지역교육청’이라 한다)을 두도록 되어 있다. 현재 179개 지역교육청에 대통령령으로 정한 교육장을 두고 장학관을 보하도록 하고 있다. 교육장은 시·도 교육·학예에 관한 사무 중 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·공민학교¹¹⁾·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독, 기타 시·도의 조례로 정하는 사무를 위임받아 수행한다.

11) 초등교육을 받지 못하고 학령을 초과한 사람에게 국민생활에 필요한 기초교육을 실시하는 곳이다.

d. 교육재정 및 지방교육에 관한 협의

지방교육자치제도가 실행되기 위한 중요한 것 중 하나인 교육재정은 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제36조에 규정되어 있으며 그 내용은 교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금 및 사용료, 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등이 있다. 교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금 및 사용료 내지 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 외의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입이 있다. 또한 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 두었으며, 국가는 교육보조비를 국가 예산의 범위 안에서 시·도 교육비를 보조하도록 했으며, 이에 관한 사무는 교육과학기술부장관이 관장하도록 하였다.

지방교육에 관한 협의는 지방교육자치제도의 문제와 사무를 효율적으로 처리하기 위한 것으로서 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제41조와 제42조에서 ‘지방교육행정협의회’와 ‘교육감 협의체’에 관하여 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 지방교육행정협의회는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 둔다고 하였으며, 이에 따른 구성·운영에 관한 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정하도록 하였다. 교육감 협의체는 교육감의 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있다고 하였다. 또한, 협의체를 설립한 때에는 협의체의 대표자는 이를 교육과학기술부장관에게 신고하여야 하며, 지방교육자치제도에 직접영향을 미치는 법령 등에 관하여 교육과학기술부장관을 거쳐 정부에 의견을 제시하도록 하였다.

2. 지방교육자치제도에 관한 법률의 최근 논의

‘지방교육자치에 관한 법률’은 제6차(2001년 1월 28일)와 제17차(2006년 12월 20일)의 두 번의 전부개정이 있었으며, 열일곱 번의 일부개정이 있었다. 그에 대한 최종적 결과물로 현재 제19차(2008년 2월 29일) 일부개정이 되었다. 사회환경과 교육환경의 변화에 따른 법률의 개정이 있었고, 이에 따라 제도가 변화하였음을 알 수 있다.

최근 개정된 법률인 제19차(2008년 2월 29일)¹²⁾ 일부개정은 제17차(2006년 12월 20일) 전부개정을 기초로 하고 있다. 그래서 제17차 개정의 배경을 살펴보면, 2001년 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 전부개정 이후 2004년 1월에 5년 한시법인 ‘지방분권특별법’을 공포하면서 ‘국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하였다. 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.’라고 하여 시대의 흐름을 반영한 법률개정을 하려고 하였다.

그러나 이는 교육학자 및 교육계 인사를 배제한 채 구성된 정부혁신 지방분권위원회로 일반행정학자만으로 구성된 지방분권전문위원회를 두어 지방교육자치제도에 대한 개선이라 할 수 없었다. 지방분권전문위원회는 정책토론회, 정책협의회, 공청회 등을 거쳐 지방교육자치제도 개선방안을 마련한 후 2005년 4월 19일 의원입법 형식으로 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정을 추진하였다. 개정안은 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하는 안과 교육의원·교육감을 주민직선제로 선출하는 안을 담고 있다. 이러한 개정안은 교육계의 반대로 국회 통과에 실패했다.

이후에 정부혁신지방분권위원회는 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 제주도를 국제자유도시로 육성하기 위한 제주특별자치도법을 공포하였다. 이에 대한 법률 제79조에 도의회에 교육·학예에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회로서 교육위원회를 두도록 규

12) 제18차(2007년 5월 11일)와 제19차(2008년 2월 29일)개정은 법률의 한글표기와 행정부서의 명칭변경에 관한 것이며, 실제로는 제17차(2006년 12월 20일)개정에 대한 내용이라고 할 수 있다.

정하였다. 2006년 9월부터 제주특별자치도에서만 도의회의원 4명과 별도선거구에서 선출된 도의회의원의 일종인 교육의원 5인으로 구성된 상임위원회로서의 교육위원회가 구성되어 주요의결사항과 조례안 예산안 및 결산 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수 그리고 기채안 등 예결위 등을 거쳐 본회의에 상정하고 있다(고전, 2007:200). 그러나 다른 시·도에서는 종전 규정에 의한 제5기 교육위원회가 출범하였다. 한편 교육감을 교육경력 또는 교육공무원 근무경력이 5년 이상인 자를 후보자로 하여 직선제로 선출하였다.

이는 정부가 2005년 11월 22일 국회에 제출한 ‘제주특별자치도법’ 제안 이유에서, ‘제주도자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축’하겠다는 의지를 표명한 바와 같이 제주특별자치도 교육자치제도가 실험적인 성격을 띠고 있는 것으로 이해될 수 있다(송기창, 2007).

2006년 12월 20일 제17차 전부개정이 이루어지면서 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하였으며, 교육의원과 교육감 선거를 직선제로 개정하였다. 이러한 법률개정에 따라 2007년 2월 14일 부산광역시를 시작으로, 울산, 충북, 충남, 경남, 전북, 서울, 대전 등이 교육감을 주민직선제로 선출하였다.

그러나 ‘지방교육자치에 관한 법률’에서 위임형 의결기구 형태의 교육위원회는 2010년 6월 30일까지 존속하게 하였다. 그리고 2010년 7월 1일부터는 모든 시·도의 교육위원회를 시·도의회의 상임위원으로 개편하도록 명시하였다. 2010년 동시 실시되는 지방의회의원 선거 및 지방자치단체장의 선거와 동시선거로 선출하며, 임기는 2010년 7월 1일부터 개시하여 2014년 6월 30일 만료하는 것으로 규정하였다.

교육감 선출에 있어서도 2006년 12월 법률 개정 이후 직선제로 선출된 교육감은 2010년 6월 30일까지 존속하도록 하였다. 2010년 동시 실시되는 지방의회의원 선거 및 지방자치단체장의 선거와 동시선거로 선출하며, 임기는 2010년 7월 1일부터 개시하여 2014년 6월 30일 만료하

는 것으로 규정하였다.

이와 같이 제17차 개정의 중심은 주민통제를 개선시키고자 하는 노력의 결과로 볼 수 있다. 기존의 학교운영위원회에 의한 교육위원과 교육감의 간접선거는 지역주민의 대표성 확보가 미흡하며, 선거과정에서 과별조성, 금품살포 등 선거후유증이 심각하게 제기되었다. 이를 극복하고자 선출방식을 주민직선제로 바꾸어 대표성을 확보하게 하였으며, 선거과정의 문제점도 다소 해결되었다고 볼 수 있다. 또한 2010년에 지방선거와 동시에 교육위원과 교육감을 선출하도록 하여 지역주민의 교육에 대한 관심과 지원을 유도할 수 있으며, 선거에 따른 행정적·재정적 부담을 감소시킬 수 있게 하였다.

IV. 지방교육자치제도에 관한 법률분석을 위한 기본틀

우리나라 지방교육자치제도는 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 개정되면서 본격적으로 발전되어 왔다. 제도는 법률화 통해(제도는 문화, 정책, 법률 등을 포함하는 추상적 개념이다) 구체적인 내용을 가지게 되고, 권위와 규범력을 행사하게 된다. 이러한 의미에서 김미혜(2007:18)는 “법률은 국민을 대표하는 국회의 입법을 의결한 것이며, 제도를 실현하고자 하는 데에 목표가 있다.”라고 밝힌 바 있다. 따라서 지방교육자치제도를 관련된 ‘법률’을 통하여 분석하는 것은 지방교육자치제도를 둘러싼 쟁점을 도출하고 개선방안을 보다 구체적이고 분명하게 파악할 수 있도록 돕는 것이다. 이러한 이론적 타당성에 근거하여 이 연구는 지방교육자치제도를 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 중심으로 - 특히, 신법우선의 원칙에 따라 최근 개정된 제19차 법률을 중심으로 - 법률의 의도, 성격, 기대하는 바, 쟁점사항 등을 분석하고자 한다.

이를 위하여 이 장에서는 우선 지방자치제도에 관한 법률을 분석하는 개념적 기본틀을 수립하고자 한다. 법률 분석을 위한 기본틀은 크게 법률의 분석영역과 분석차원으로 구분한다. 법률의 분석영역이란 법률의 특징과 원인이 되는 것을 의미하며 본 연구에서는 법률 개정의 주요 내용과 개정이 필요로 하는 내용들을 영역으로 나누었다. 법률의 분석 차원은 정책분석의 방법을 활용하여 구분하였다. 법률은 보다 엄격한 규범력을 지녔다는 차이가 있을 뿐 정책의 한 실현형태로 볼 수 있으므로 정책분석의 방법을 법률 분석에 활용하는 것은 타당하다고 할 것이다(김미혜, 2007).

정책 분석이란 문제를 해결하고 정치적 상황에서 활용될 수 있는 적합한 정보를 산출하여 원인과 결과를 탐색하는 과정이다. 이는 정책 문제에 대한 이해를 높이는 데 유용하게 사용될 수 있다. 특히, 정책 분석의 유형 중 정책의 원인과 결과를 체계적으로 식별하고 추론의 방법을 사용하여 탐구하는 ‘기술적 정책분석’은 정책과정의 절차와 내용을 설명하고, 지식의 축적을 통한 정책 활동 결과에 대한 예측가능성을 높일 수 있을 것으로 기대된다(남궁근, 2008).

따라서 이 연구에서는 기술적 정책 분석의 단계를 법률 분석의 차원으로 활용하여 지방교육자치제도에 관한 법률을 분석하고자 한다. 즉, 법률에 대한 목적과 성격을 밝히고, 그 에 대한 기대효과를 통하여 쟁점을 제시하며 이를 통하여 제도의 규범력을 갖고 있는 법률에 대해 분석하고자 한다.

A. 지방교육자치제도에 관한 법률의 분석 영역

법률의 분석영역이란 분석 대상인 제도나 정책의 구체적인 내용을 의미한다(2007, 김미혜). 이 연구의 대상이 되는 우리나라 지방교육자치제도에 관한 법률의 분석영역은 개정의 주요사항과 개정이 필요한 사항들을 의미한다. 우리나라의 ‘지방교육자치에관한법률’은 지금까지 열아홉 번의 개정이 있었으며, 그에 대한 결과인 제19차¹³⁾(2008년 2월 29일) 법률 개정이 이루어졌다(부록1 참조). 제19차까지의 주요 개정사항과 현재의 19차 개정 법률에 대한 주요사항 등을 살펴보면 크게 다섯 개 사항으로 주민통제를 위한 교육위원과 교육감의 선출, 그에 따른 교육위원의 위상, 지방의 특수성을 살릴 수 있는 분권, 제정 때부터 논란이 된 지방교육자치의 범위, 지방교육자치의 자주성을 강조하는 재정 등으로 나눌 수 있다.

따라서 이 연구에서는 지방교육자치의 범위, 교육위원과 교육감 선거, 교육위원회 성격과 위상, 교육행정의 기능적 배분, 교육재정 등을 분석의 영역으로 삼고자 한다. 영역의 내용은 제정 이후부터 개정의 논란이 되고 있는 지방교육자치의 범위, 제1차 개정(1991년 12월 31일)부터 지금까지 주민참여를 높이기 위한 수단으로 교육위원과 교육감 선출방식, 지역주민의 민의를 수렴하는 기관인 교육위원의 성격과 위상이 있다. 또한, 지방교육자치의 특수성을 살리기 위한 지방교육행정의 기능배분, 자주적인 지방교육자치기 되기 위한 재정의 독립이 요구되는 교육재정 등이 있다. 이러한 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

13) 제도에 대한 규범력이 있고, 구체적인 내용이 되는 것이 법률이다. 이러한 법률은 신법우선의 원칙이 적용된다. 그래서 최근 개정된 법률인 제19차 일부개정안 법률의 내용을 중심으로 연구하고자 한다. 제17차 이후 개정한 법률은 법률한글화와 행정부서의 명칭 변경만 있었고, 그 내용은 개정되지 않았기 때문에 제19차 개정을 제17차 개정을 준용하고 있다.

1. 지방교육자치의 범위

이 연구에서 첫 번째 분석영역으로 삼고자 하는 사항은 지방교육자치의 범위에 관한 내용이다. 현재 ‘지방교육자치에 관한 법률’에서 지방자치의 범위를 시·도로 한정하고 있다. 이는 기초단위까지 제도의 범위를 넓힘으로써 주민통제의 원리가 구현되고 주민참여가 높아지는 것을 제한하는 것이다. 이와 같은 문제는 제도의 제정부터 지금까지 지방교육자치제도의 원리인 주민통제의 원리에 어긋난다는 논란이 된 중요한 문제이다. 따라서 이를 분석영역의 하나로 선정하였다.

지방교육자치의 범위는 제정 이후 많은 논의가 있었다. 신중식(1994)은 지방교육자치가 지역의 특성이나 학교별 요구를 파악하고 이에 대한 효율적으로 대처하여 학교경영의 자율화에 적절히 대응하기 위해서는 기초단위의 범위까지 확대되어야 한다고 하였다. 김신복(1995)은 일반지방자치제도가 풀뿌리 민주주의체제인 기초단위의 자치를 인정하여 실행하고 있는 현실에 비추어 지방교육자치제도 역시 기초단위의 자치를 인정해야 한다고 주장했다. 김영철(1999)은 기초단위까지 지역주민의 의사를 반영한 지방교육자치를 구현하기 위해서 지방교육자치의 범위를 넓혀야 한다고 하였다. 이상진(2005)은 지방교육자치의 궁극적인 목적인 학교경영의 자율성을 최대한 구현하고, 풀뿌리 민주주의 이념을 구현하여 지방주민이 직접 체감할 수 있는 제도가 되기 위해서 기초단위까지 범위를 확장해야 한다고 하였다. 그러나 전문가들의 지적에도 불구하고 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제19차 개정은 제2조에서 범위를 시·도로 한정하여 기초단위의 지방교육자치는 소외되고 있다고 할 수 있다.

지방교육자치제도의 범위에 대한 확장은 주민통제의 원리로 보아 기초단체까지 확장하여 실행해야 함에도 불구하고 행정적·재정적 효율성에 대한 제고를 들어 현재까지도 시·도로 한정하고 있다. 또한 지방자치가 시·도뿐만 아니라 기초단체인 군까지 범위를 정하고 있는데, 이와 비교해 볼 때도 지방교육자치의 범위에 있어서 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 결론적으로, 기초단위까지 범위를 넓힘으로써 지역주민의 민의를 반영할 수 있는 주민통제의 원리를 최대한 구현하고 지역주민들이 피부로 직접 체감할 수 있는 제도가 될 수 있도록 논의되어야 할 시점이라고 할 수 있다.

2. 교육위원과 교육감 선거

이 연구에서 두 번째 분석영역으로 삼고자 하는 사항은 교육위원과 교육감 선거에 관한 내용이다. 현재 ‘지방교육자치에 관한 법률’에서 교육위원과 교육감 선거는 지역주민의 직접선거로 규정하고 있다. 기존 학교운영위원회의 간선제로 인한 주민에 대한 대표성 문제가 야기되었고 이를 개선한 것이 현 제도이다. 이는 법률 개정 전반에 걸쳐 중요한 이슈로 계속적으로 주민통제와 연관되어 개정되어 온 사항이다. 따라서 이를 분석영역의 하나로 정하였다.

지난 제1차(1991년 12월 31일) 개정부터 최근 제19차(2008년 2월 29일) 개정까지의 주요 개정의 목적은 주민참여의 강화에 있었다. 이에 대한 법률 개정의 주요 내용을 보면, 전반기 개정인 제1차 개정(1991년 12월 31일)에서는 교육위원회의 운영에 대한 효율성과 교육위원의 활동에 대한 지원체계를 강화하여 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모하고자 하였다. 제2차 개정(1995년 7월 26일)에서는 교육위원회와 교육감에 대한 경력 완화를 통해서 교육주체들의 의사를 충분히 반영하고 운영의 미비사항을 보완하고자 하였다. 제4차 개정(1995년 12월 29일)에서 교육위원과 교육감에 대하여 학교운영위원회에서 선출한 선거인과 교원단체에서 추천한 교원인 선거인으로 구성된 선거인단에서 선출하도록 하였다. 제5차 개정(1998년 6월 3일)에서는 교육위원의 선출권역은 인구수, 행정구역 등 생활권을 고려하여 2~7개로 구분하고 선출권역별 교육위원 정수는 최소 2인 이상으로 하였으며, 교육위원 1인당 인구수 등을 감안하였다.

중반기 개정인 제6차 개정(2001년 1월 28일)에서 교육위원 및 교육감 선거관리 사무를 중앙선거관리위원회에서 담당하도록 하였다. 제16차 개정(2006년 2월 21일)에 대한 주요 내용은 제주도가 제주특별자치도가 되면서 제주도에 한정하여 교육의원¹⁴⁾과 교육감을 공직선거법에 따라 주민의 직접선거에 의하

14) ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제17차 개정 이후 제5조 제1항에서 ‘교육위원회는 시·도의회의원과 제10조제2항(교육의원 후보자의 자격)의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 제8조(교육위원의 선출)의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다.’라

여 선출하도록 하였다.

후반기 개정인 제17차 개정(2006년 12월 20일)에서 교육위원과 교육감을 주민직선으로 선출하되, 교육위원의 경우 주민직선에 관하여 필요한 사항을 따로 법률로 정하도록 하고, 교육감의 경우 공직선거법에 관한 규정을 준용하도록 하였다. 최근의 제19차(2008년 2월 29일) 개정은 제17차 개정을 준용하고 있다.

법률 개정의 주요사항을 보면 교육위원과 교육감에 대한 선출방식이 시·도의회에서 추천하여 선출하는 방식과 교육위원회에서 무기명으로 선출하는 방식에서 출발하였다. 개정을 통해서 학교운영위원회의 간선제로 선출하도록 했고, 다시 이에 대한 개선으로 주민직선제로 바뀌었다. 이는 지방교육자치제에 지방주민의 참여 즉, 주민통제를 넓혀가는 과정으로 지역주민의 민의를 더 잘 반영하고자 하는 노력이었다. 또한 법률의 목적에서 밝혔듯이 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위한 노력의 과정이라 할 수 있다. 결론적으로, 교육위원 및 교육감 선거는 주민의 의사를 반영하는 주민통제의 중요수단으로 선출방식이 간선제에서 직선제로 바뀌는 중요한 시점이라 할 수 있어 이에 대하여 논의하고자 한다.

3. 교육위원회의 성격과 위상

이 연구에서 세 번째 분석영역으로 삼고자 하는 사항은 교육위원회의 성격과 위상에 관한 내용이다. 현재 ‘지방교육자치에 관한법률’은 교육위원회를 지역주민의 민의를 수렴하는 기구로서 성격 및 위상을 설정하여 그 중요성을 강조하고 있다. 이와 같이 지방교육자치가 활성화될수록 교육위원회의 역할은 강조되고 있으며, 특히 지방의 교육·학예에 관한 사항을 심의·의결할 수 있는 권한을 갖는 교육위원회는 그 중요성이 점점 더 증가하고 있다. 따라서 이를 분석의 주요 영역으로 삼을 수 있을 것이다. 이에 대한 법률의 개정 사항을 보면 다음과 같다.

전반기 개정인 제4차 개정(1995년 12월 29일)에서 교육위원 정수의 2분의

고 규정하였고, 여기서 교육경력이나 교육행정경력을 가진 자로 주민직선제로 선출된 의원을 교육의원이라고 지칭하고 있다.

1 이상은 경력요건을 갖춘 자이어야 하며, 교육위원이 특정지역에 편중되어 선출되지 않도록 시·도를 권역별로 구분하여 교육위원을 선출할 수 있도록 하였다. 또한 교육위원회 의사국이 교육위원 및 교육감 선출에 관한 사무를 관리하도록 하며, 대통령령이 정하는 바에 의하여 소견발표회를 개최할 수 있고, 선거공보를 발행·배포하도록 하였다. 제5차 개정(1988년 6월 3일)에서 교육위원회 정수를 기존 7인~25인을 7인~15인으로 축소·조정하고, 시·도별 교육위원 정수는 당해 시·도의 인구 등을 감안하여 정하도록 하였다. 중반기 개정인 제16차 개정(2006년 2월 21일)의 주요내용은 제주가 제주특별자치도가 되면서 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 도의회 내에 교육·학예에 관한 상임위원회를 설치하도록 하였다. 후반기 개정인 제17차 개정(2006년 12월 20일)에서는 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하였다.

법률의 개정에 대한 중요사항을 보면 교육위원회의 위상에 있어서 교육위원회는 시·도의회 전심기구인 위임형 심의·의결기관에서 시·도의회 상임위원회로 독립적 지위를 가지고 심의·의결할 수 있도록 하였다. 교육위원회에서 의결한 사항을 시·도의회 의결을 다시 거쳐야 했기 때문에 갈등의 문제가 야기되었다. 이러한 점을 감안하여 교육위원회를 시·도의회 내에 상임위원회로 격상시킴으로써 갈등 문제를 해결하고 효율적인 교육위원회 활동을 하고자 하였다. 또한 교육위원과 교육감의 자격에 대한 사항은 점점 완화하여 교육자나 행정가뿐만 아니라 교육활동 전반을 통합적·장기적 관점에서 선견지명을 가지고 교육사업을 구상해 나가는 교육전문가를 선출하고자 하였다. 결론적으로, 시·도의 교육·학예에 관한 사항에 대하여 독립성을 갖고 심의·의결하는 기관으로 그 중요성이 증대되고 있어, 이에 대한 논의가 필요하다 할 것이다.

4. 교육행정의 기능배분

이 연구가 네 번째 분석 영역으로 삼고자 하는 사항은 교육행정의 기능배분

에 관한 내용이다. 현재 ‘지방교육자치에관한법률’은 교육감에게 중앙의 행정
에 대한 위임을 규정하고 있지만, 법률과 지방행정은 중앙집권적인 행정으로
일관하고 있다. 이와 같은 문제는 법률과 법률의 대립의 문제로 지방교육자
치체도의 중요한 원리인 지방분권의 원리에 어긋난다는 문제를 야기하였다.
따라서 교육행정의 기능배분은 또 하나의 중요한 분석영역이 될 수 있을 것
이다. 이에 대한 법률 내용을 살펴보면 다음과 같다.

‘지방교육자치에관한법률’이 제정 때부터 국가행정사무 중 시·도에 위임하
여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하고 있다.
제19차 개정 법률도 제19조에서 국가의 교육행정 사무를 교육감에게 위임한
다고 규정하고 있다. 그러나 동법률 제30조 제2항 ‘교육감 밑에 필요한 보조
기관을 두되 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항 등은 대통령령으로 정
한다.’, 제32조에서 ‘교육감은 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통
령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.’고 규정하여
중앙집권적인 지방교육자치를 행하고 있다. 그러나 지방분권특례법(2004년 1
월16일)에서 획기적인 지방분권화 추진을 통하여 분권형 국가운영체제를 구
축함으로써 국가 및 지방자치단체의 총체적, 근본적 혁신과 지방의 활력 증
진을 그 제정 이유로 천명한 바 있다.

다른 분야와 마찬가지로 교육분야에서도 과감한 지방분권화의 필요성이 증
대되고 있으며, 교육과학부에서도 교육주체의 참여와 자율을 통한 참여교육
을 표방하고, 학교교육 관련 기능을 원점에서 재정립하여 관련 업무의 최대
한 지방 위임·이양 및 규제적인 법령과 지침의 정비를 발표한 바 있다. 아
울러 학교중심의 교육지원 시스템 구축, 교육주체들의 지역교육정책 참여로
인한 활성화 등 분권화·자율화에 바탕을 둔 정책기조를 제시한 바 있다(이
상진, 2005).

이와 같이 법률에서는 교육감에게 국가의 교육행정을 이양 및 위임하도록
규정하고 있으나 일부 규정에서는 아직까지도 중앙집권적 행정요소가 남아
있다. ‘지방교육자치에관한법률’의 목적인 교육의 자주성 및 전문성과 지방교
육의 특수성을 잘 반영할 수 있도록 하기 위해서는 교육행정의 기능배분이
잘 이루어질 필요가 있다. 결론적으로, 지방의 다양한 의견을 수렴하고 지방

주민을 위한, 지방주민에 의한 행정을 하기 위해서는 교육행정의 배분이 필요하다 할 것이다.

5. 교육재정

이 연구에서 다섯 번째 분석 영역으로 삼고자 하는 사항은 교육재정에 관한 내용이다. 현재 ‘지방교육자치에관한법률’에서 지방교육재정의 재원으로 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 지방교육재정교부금, 해당지방자치단체의 일반회계로부터 전입금, 기타 교육·학예에 속하는 수입 등을 규정하고 있다. 이는 지방교육단체가 주도적인 지방교육행정을 하기 위해서는 그에 따른 재정이 뒷받침되어야 한다. 그러나 현 법률은 재정에 대한 안정성은 있지만 재정의 독립성에 대한 문제를 야기하고 있다. 따라서 이 문제는 주요한 분석 영역이 될 수 있다.

이에 대한 법률개정에서 살펴보면, 전반기 개정인 제2차 개정(1995년 7월 26일)은 기금에 대한 설치·운영에 사항을 교육위원회 및 교육감의 관장사무로 하였다. 중반기 개정인 제8차 개정(2001년 12월 29일)에서 의무교육에 소요되는 경비의 일부를 지방자치단체에 부담시키기 위한 근거규정을 마련하기 위한 개정이 있었다. 제13차 개정(2004년 12월 30일)에는 지방교육재정의 안정적 확충을 위하여 의무교육에 관련된 경비를 교육비특별회계의 재원 중 교부금과 일반회계로부터의 전입금을 충당하도록 지방교육재정교부금법을 개정함에 따라 ‘지방교육자치에관한법률’을 개정하였다. 1991년 이후 지방교육자치제도를 실행하면서 지방교육양여금제도와 지방교육재정교부금을 총액교부금제도로 도입하여 지방교육자치단체의 교육재정 운영의 자율성을 확대하고 있다. 그러나 지방교육자치제도에 대한 재정은 국고의존도가 높아 그 자립도가 저조하다 할 수 있다. 다시 말해서 중앙정부의 의존하는 형태의 구조를 가지고 있고, 이는 교육부분의 지방자치단체장인 시·도 교육감이 지방교육의 특수성을 살리기 위한 사무 또는 사업을 추진하기에는 상당한 제약이 따를 수밖에 없다(김선정, 2006). 이에 대하여 지방교육자치제도의 자주성, 독립성을 높이기 위하여 교육재정에 대한 독립노력이 부단히 필요하다. 결론적으로, 제

도를 집행함에 있어 지방민의를 잘 반영하고 중앙으로부터 독립적인 행정을 행하기 위해서는 재정의 독립은 필수적인 것이라 할 수 있다.

B. 지방교육자치제도에 관한 법률의 분석차원

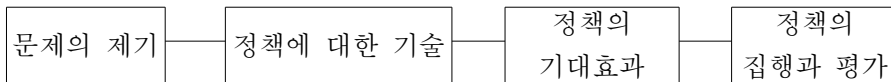
제도를 구체적·규범적으로 표현한 것이 법률이고, 이러한 법률은 정책의 보호장치로서 정책을 법의 형식으로 표현한 것이라고 볼 수 있다. 제도는 복합적인 사회규범체계이고, 법률은 규범력을 지니고 있다는 차이만 있을 뿐 정책의 한 실현형태로 볼 수 있을 것이다. 따라서 법률 분석을 정책 분석의 틀을 빌려 분석하는 것은 어느 정도 타당성을 지닐 수 있다. 이러한 이론적 근거 하에 본 연구에서는 지방교육자치제도에 관한 법률을 기존 정책분석의 틀을 활용하여 분석차원을 설계해 보고자 한다.

정책 분석은 “실재하는 문제들의 해결방안을 발견하기 위하여 고안된 탐구과정”(남궁근, 2008:4)이다. 정책분석의 유형은 크게 몇 가지로 구분할 수 있는데, 우선 규범적 정책분석의 방법은 정책결정자들이 그들의 판단력을 행사하는 데 있어서 판단의 기초를 높여줄 수 있는 정책의 가치분석적 방법이다. 또한 기술적 정책분석의 방법은 추론의 방법을 사용하여 신뢰성이 높고 보편성을 가진 지식을 탐색하는 것을 돕는다. 반성적 정책 분석 방법은 정책행위가 이미 취해지고 난 뒤에 정보를 창출하고 전환시키는 것으로서 계량적 정책분석가 집단이 주로 사용한다. 또한 정책행위가 시작되거나 집행된 이전에 정보의 창출과 전환이 이루어지는 예측적 정책 분석, 보다 포괄적인 형태로 정책행위가 취해지기 전과 후 양쪽에 걸쳐 정보의 창출과 전환을 다루는 통합적 정책분석이 있다.

이 연구는 여러 정책분석 방법 중에서 지방교육자치제도에 관한 법률분석을 위하여 기술적 정책분석을 적용한다. 기술적 정책분석은 정책이 어떤 정책을 대상으로, 어떠한 목적 하에 실시하는지를 사실적 내용에 기반하여 분석하고, 정책 집행 결과 어떤 차이를 가져왔는지를 규명하는 정책 분석법이다(남궁근, 2008). 정태범(1999)은 기술적 정책 분석은 정책과정의 절차와 내용을 설명하고 지식을 축적하여, 이를 통하여 어떤 정책활동 결과의 예측가

능성을 높일 수 있다고 지적한 바 있다. 따라서 본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 지방교육자치제도에 관한 법률을 둘러싼 쟁점 사항들을 원인-결과 의 프로세스 하에서 가장 적합하게 분석할 수 있을 것으로 기대된다(정태범, 1999). 예컨대 기술적 정책분석을 활용한 정책이나 제도, 혹은 법률의 분석은 [그림 IV-1]과 같은 분석의 요소들을 규명하는데 도움을 줄 수 있다.

[그림 IV-1] 기술적 정책분석 과정의 예



여기서 문제의 제기는 정책에 있어서 공공행위를 달성할 가능성이 있는 문제를 정의하거나 선정하고, 그 문제가 해결에 이르도록 하는 목표에 관한 정보를 주는 것이다. 또한 문제가 정의되는 방식에 따라 정책분석 해결방안을 탐색할 수 있는 기준이 된다. 정책에 대한 기술은 정책문제의 성격을 명확히 파악하고, 정책에 대한 상황을 면밀히 분석하는 것이다. 정책의 기대효과는 문제를 해결하고자 고안된 정책이 초래할 개연성이 있는 결과를 말하며, 문제가 대두된 상황에 관한 정보는 기대되는 정책결과에 관한 정보를 산출하는데 필수적이다. 정책의 집행과 평가는 정책을 집행하여 나타난 과거 또는 현재의 결과를 말하며, 관련된 정책의 목표, 목적의 달성에 기여한 정도를 나타내는 것이다. 또한 정책 문제가 대두되었을 때 그 개선방안을 예측할 수 있는 기초를 제공한다(최기봉, 2008).

따라서 이 연구는 위와 같은 기술적 분석방법인 정책의 목표나 해결방안이 되는 문제의 제기, 정책의 성격 규명과 상황을 분석하는 정책에 대한 기술, 정책에 대한 결과를 예견하는 정책의 기대효과, 목적의 달성 정도와 개선방안의 근거를 제시하는 정책의 집행 및 평가 등 네 가지 과정을 활용하여, 지방교육자치제도를 분석하는 차원을 법률에 대한 목표나 본질을 분석하는 ‘목적 차원’, 법률에 대한 성격을 규명하고 정보를 분석하는 ‘성격 차원’, 법률을 시행하였을 때 예측될 수 있는 ‘기대효과 차원’, 그리고 법률 시행에 따른 평가 혹은 집행에서의 장애요인에 관한 ‘쟁점 차원’으로 구분하는 분석틀을 수립하였다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 목적 차원

법률분석에서 목적 차원이란 법률에 대한 목표나 본질을 분석하는 것이다. 이는 정책분석에서 정책문제 또는 문제의 제기를 강조하는 바와 같다. 정책문제의 제기는 정책분석의 시작점과 시정되어야 할 목표를 의미하는 것으로 정책에 대한 목표나 정책문제의 본질이 무엇인가를 알려준다. 이러한 의미에서 남궁근(2008:5)은 정책문제나 문제의 제기란 “공공행위를 통하여 달성될 가능성이 있는 실현되지 않는 정책 또는 개선의 기회이다. 어떠한 문제를 해결할 것인가에 관한 지식은 문제의 선행조건에 관한 정보뿐만 아니라 그 정책이 달성될 경우 문제의 해결에 이르도록 하는 목표에 관한 정보를 필요로 한다. 정책문제에 관한 정보는 정책분석에서 핵심적인 역할을 수행하는데 그 이유는 문제가 정의되는 방식이 적절한 해결방안의 탐색을 좌우하기 때문이다”라고 그 중요성을 밝힌 바 있다.

또한 정책의 목적을 분석하는 것은 문제를 구성하고 있는 여러 요소들과 문제의 원인, 문제의 결과를 개략적으로 파악할 수 있고 문제의 발생원인과 상호관계를 알아낼 수 있으며, 정책문제에 대한 해결을 위한 도착 정도와 정책을 통해 실현하고자 하는 발전지향적 성격을 가지고 있다(최기봉, 2008). 백승기(2007:122)도 정책분석의 시작은 문제의 시발점과 그에 대한 해결가능성을 제시하고, “정책문제의 구성요소, 원인, 결과 등의 내용을 규정하여 무엇이 문제인지를 밝히는 것으로, 그 문제에 대한 잠정적인 진단을 내리는 과정이다.”라고 밝힌 바 있다.

요약하자면, 정책의 문제 규명은 정책분석을 시작으로 문제에 대한 정의를 내리고 정책문제가 제기되어 해결되어야 할 목표를 설정하며, 정책문제가 무엇인가 그 문제의 원인과 결과를 대략적으로 파악할 수 있으며, 발생원인과 상호관계를 알아볼 수 있게 해준다. 따라서 법률분석에서도 법률을 실행함에 있어 그 목적이 무엇인가, 법률이 시행되면 어떤 결과가 나타날 수 있는가, 법률을 실행함으로써 어떤 점을 개선할 수 있는지를 목적 차원에서 고찰할 수 있을 것이다.

2. 성격 차원

법률분석에서 성격 차원이란 해당 법률의 성격을 규명하고, 법률의 정보를 분석하는 것이다. 이는 정책분석에서 문제 제기 다음으로 정책문제의 성격을 규명하고, 정책의 정보를 얻기 위한 정책 기술 등을 분석하는 단계이다.

정책에 대한 기술은 정책에 대한 분석기준을 설정함으로써 정책목적을 명확히 하여 정책의 대안을 탐색하기 위한 기초를 만들 수 있다. 정책을 통해 실현하거나 달성하고자 하는 미래의 상태를 제시하고 목표달성을 위한 각종 정책수단을 강구할 수 있는 기본 자료가 된다(최기봉, 2008). 또한 정책에 대한 기술은 현재 실행이 되고 있는 정책이 무엇인지 법률과 행정법령, 사법판결 등을 통해서 알아보고, 정책의 대안을 탐색할 수 있는 근거를 제시하여 앞으로 달성하고자 하는 정책에 대한 기본 자료가 된다. 따라서 법률분석에서 성격 차원을 분석함으로써 목적 차원에서 밝힌 법률의 목적들이 어떻게 시행되고 있는가를 제도적 측면에서 살펴볼 수 있다. 법률의 목적을 달성하기 위해 사용된 정책의 수단을 파악함으로써 법률들이 어떠한 결과를 가져올 수 있을지를 잠정적으로 예측하는 데 도움이 되는 기본 자료가 될 수 있다.

3. 기대효과 차원

법률 분석에서 기대효과 차원이란 법률의 문제점을 해결하고자 개정 또는 시행되었을 때 나타나는 결과를 예측하는 것이다. 이는 정책분석에서 정책에 대한 기술 다음으로 기대되는 정책결과(기대되는 정책의 결과)와 예측(영향예측)을 통해 정책문제를 해결하고자 고안된 것으로 정책이 초래할 개연성의 결과를 분석하기 위한 것이다.

기대되는 정책결과는 문제를 해결하고자 고안된 정책이 초래할 개연성이 있는 결과를 말한다. 문제가 대두된 상황에 관한 정보는 기대되는 정책결과에 관한 정보를 산출하는 데 필수적이다. 그러나 때로는 그와 같은 정보가 불충분할 경우가 있는데 그 이유는 과거가 완벽하게 반복되지 않으며 미래의

형태를 결정하는 가치는 시간이 지남에 따라 변화하기 때문이다. 이러한 이유 때문에 분석가는 현재의 상황에 의해서 주어진 것이 아닌 기대되는 정책 결과에 관심을 가져야만 한다. 정책형성의 단계에서 선호된 정책들이 채택될 경우 발생할 수 있는 결과에 대한 정책관련지식을 제공한다. 또한 현존 정책과 제안된 정책이 초래할 결과를 추정하게 하며, 목표를 달성하는 데 있어서 발생 가능한 미래의 제약조건을 구체화시키고, 서로 다른 대안들의 정치적 실현가능성을 추정하게 한다(남궁근, 2008).

아울러, 정책의 기대효과는 앞에서 제시한 정책의 목적이나 특징들이 현 정책에 채택되어 집행 또는 구체화되었을 경우 나타나는 결과를 미리 예측하는 것이다. 이러한 방법은 과거의 역사적 경향을 현재와 미래로 연장시켜 그 경향이나 추세를 보고 기대효과를 예측할 수 있다. 또한, 원인과 결과 및 인과관계를 밝혀서 효과를 예측하거나, 예측자 자신의 통찰력이나 창조적인 시각력 등을 동원하여 예측하는 방법 등이 있다(최기봉, 2008)

요약하자면, 정책 분석에 있어서 기대되는 정책결과와 예측은 앞의 단계들이 정책에 채택되거나 집행되었을 때 발생하는 결과를 미리 예측하고, 목표를 달성하는 데 있어서 발생 가능한 미래의 제약조건을 구체화시키며, 서로 다른 대안들의 정치적 실현가능성을 높인다. 따라서 법률분석에서 기대효과 차원이란 법률이 시행되었을 때 그에 대한 원인과 결과를 예측할 수 있으며, 바람직하지 못한 결과가 예측되었을 때 법률이 더 효율적인 방향으로 나갈 수 있게 법률의 목적이나 특징을 수정할 수 있는 방향을 제시하는 역할을 수행한다.

4. 쟁점 차원

법률 분석에서 쟁점차원이란 법률에 대한 시행으로 인한 평가 또는 장애요인들에 대한 분석을 의미한다. 이는 정책분석의 마지막 부분으로 정책성과, 실행의 단계에서 정책의 도달정도, 규명 가능한 장애요인들을 분석하는 것이다.

정책성과는 관찰된 정책결과가 목표, 또는 목적의 달성에 기여한 정도를

말한다. 현실적으로 정책문제가 해결되는 경우는 드물다. 거의 대부분 재해결이 필요하거나 문제를 재구성해야 하거나, 전혀 해결이 안 되는 것들도 있다. 문제가 해결되었는지, 재해결되어야 하는지, 해결이 안 되었는지 알기 위해서는 관찰된 정책결과에 관한 지식이 필요하다. 또한 이러한 결과가 원래 문제를 대두하게 한 목표, 목적의 달성에 기여했는지 아는 것도 중요하다(남궁근, 2008).

규명 가능한 장애요인으로서는 어떠한 정책이든 정책집행을 방해할 수 있는 장애요인들이 있다. 특정한 정책집행 상의 장애요인들에 대한 적절한 규명은 다음에 무엇이 이루어져야 하는지를 논의하는 데 중요한 기준이 된다. 제도적 장애요인으로 정책집행의 1차적 장애는 어떤 정책이 기존의 사회제도 또는 정치제도와 갈등을 일으킬 때 발생한다. 둘째, 정책집행의 비용은 항상 잠재적 장애물로 인식될 수 있다. 비용은 대개 가용할 수 있는 자원보다 더 클 수 있으며 따라서 입안된 정책프로그램이 자원배분의 증가 없이 효과적으로 추진될 수 없는 상황이 발생한다. 셋째, 정책이 정당과 연계되어 정책집행에 있어서 장애요인이 될 수 있다(김정자, 1997).

정책성과나 규명 가능한 장애요인은 목적의 달성 정도를 알 수 있으며, 정책문제가 해결되는 정도에 대하여 살펴볼 수 있다. 또한 정책집행에 있어서 장애요인 규명함으로써 인해서 다음에 무엇이 이루어져야 하는지 논의할 수 있는 중요한 기준이 된다. 따라서 법률 분석에서 쟁점 차원은 해당 법률의 실행 전 그에 대한 기대와 실행 후 성과에 대하여 비교하고, 법률 시행이 실제 법률의 목적에 맞게 실행되었는지, 그리고 법률 시행과정 중 집행상의 문제점은 무엇인지를 고찰하는 것이며 이는 곧 법률의 개선에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있다.

v. 지방교육자치제도에 관한 법률 분석

앞 장에서는 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제19차 일부개정을 중심으로 정책분석방법 중 기술적 정책분석을 활용하여 법률 분석의 틀을 수립하였다. 법률 분석의 기본 틀은 분석영역과 분석차원으로 구분되며, 이 연구에서는 분석영역으로 지방교육자치의 범위, 교육위원과 교육감의 직선제, 교육위원회의 성격과 위상, 교육행정의 기능배분, 교육재정을 포함하였다. 분석차원은 목적차원, 성격 차원, 기대효과 차원, 쟁점 차원을 포함하였다. 본 장에서는 법률 분석의 기본 틀에 따라 우리나라 지방교육자치제도에 관한 법률을 19차 개정을 중심으로 <표 V-1>과 같은 분석결과를 제시하고, 이에 대해 구체적으로 설명한다.

A. 목적 차원

목적 차원은 지방교육자치제도의 분석 영역인 지방교육자치의 범위, 교육위원과 교육감의 직선제, 교육위원회의 성격과 위상, 교육행정의 기능배분, 교육재정 등을 분석한다. 분석의 목적차원이란 해당 법률의 ‘목표’와 ‘본질’을 의미한다.

1. 지방교육자치의 범위

지방교육자치의 범위는 제도가 실시되는 지역을 의미한다. 우리나라는 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제19차에서 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제2조에 따라 ‘……에 관한 사무는 특별시·광역시도 및 도(이하 ‘시·도’라 한다)의 사무로 한다.’고 규정한 바 있다. 이러한 범위 설정은 행정과 재정에 대한 효율성을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 즉, 우리나라가 지방교육자치제도를 실시할 행정적·재정적인 준비가 되어있지 않은 상태에서 경제적 효율성을 높이기 위해 지방교육자치의 범위를 시·도로 한정된 것으로 볼 수 있다.

<표 V-1> '지방교육자치에 관한 법률'에 대한 분석결과

분석영역	분석차원	목적차원	성격차원	기대효과차원	쟁점차원
지방교육자치의 범위	시·도로 한정함으로써 행정적·재정적 효율성을 바탕으로 자주성·전문성·특수성을 가진 지방교육자치에 이루어지도록 하는 데 목적이 있음	미국과 일본이 교육 자치의 범위를 기초 단계까지 확대하여 시행하는 데 비해서 행정·재정적 어려움 때문에 시·도로 한정하고 있음	미국과 일본이 교육 자치의 범위를 기초 단계까지 확대하여 시행하는 데 비해서 행정·재정적 어려움 때문에 시·도로 한정하고 있음	지방교육행정에 있어서 그 지휘체계가 효율적일 것임 그러나 주민들이 체감하는 행정으로는 한계가 있을 수 있음	지방자치의 형평성과 지역주민의 다양한 요구에 부응하는 교육자치제도 자체에 내재적 한계가 있음
교육의원과 교육감의 선출	선출제도의 간선제에 대한 문제 극복과 주민 자치의 원리, 보통선거의 원리, 주민통제의 원리가 반영된 선출방식 전환에 목적이 있음	주민의 대표성을 의심 받고 있는 간선제의 문제점을 극복하고자 주민직선제로 개정되는 특징이 있음	주민의 대표성을 의심 받고 있는 간선제의 문제점을 극복하고자 주민직선제로 개정되는 특징이 있음	간접선거의 문제는 극복될 수 있음. 그러나 직선제에 대한 문제점을 야기할 수 있음	간접선거의 문제는 극복할 수 있게 되었으나, 직선제로 인한 과다비용, 주민 무관심, 정치적 중립의 문제 등이 쟁점화 됨
교육위원회의 성격과 위상	행정의 이원화에 대한 갈등해소와 교육위원의 과반수 구성을 통해 자주성, 독립성, 전문성을 실현하는 데 목적이 있음	행정 이원화에 대한 갈등을 다소 해결할 수 있으며, 교육위원회 위상의 상승, 전문성·자주성·독립성을 반영하는 교육위원을 통한 발전에 그 특징이 있음	행정 이원화에 대한 갈등을 다소 해결할 수 있으며, 교육위원회 위상의 상승, 전문성·자주성·독립성을 반영하는 교육위원을 통한 발전에 그 특징이 있음	행정 이원화의 문제는 어느 정도 해소될 것임. 그러나 지방자치에서의 교육위원회의 위상은 높아졌지만, 그 자격 규정에 문제의 개연성이 있음	삼파기관에 대한 위상의 문제, 교육위원회의 직선제에 따른 자주성, 전문성, 중립성의 문제가 한계로 지적됨
교육행정의 기능배분	중앙집권적 지방교육 자치는 교육행정에 있어 통일된 정책수립, 강력한 교육행정, 능률적이고, 효과적인 행정 수행 등의 목적이 있음	중앙집권적 지방교육 자치는 중앙이 지방교육에 대해 강력한 통제를 발휘할 수 있다는 데 그 특징이 있음	중앙집권적 지방교육 자치는 중앙이 지방교육에 대해 강력한 통제를 발휘할 수 있다는 데 그 특징이 있음	지방교육행정의 계획 수립 및 추진에 대한 일관성 및 능률성, 효과성 등이 있을 수 있음. 그러나 지역주민을 위한 정책을 할 수 있는 행정에 한계가 있음	중앙집권적 지방교육 자치는 행정의 효율성을 갖고 있음. 그러나 지방주민의 요구를 수용하고 지방특색에 맞는 정책을 수행하기에는 어려움이 있음
교육재정	교육재정의 심의·의결의 이종화에 대한 개선과 교육재정의 안정적인 수급에 그 목적이 있음	교육재정의 심의·의결의 단일화를 통한 갈등의 해소와 국고에 의한 충당으로 안정적인 재정확보를 할 수 있음	교육재정의 심의·의결의 단일화를 통한 갈등의 해소와 국고에 의한 충당으로 안정적인 재정확보를 할 수 있음	교육재정에 대하여 효율성과 안정성을 추구할 수 있으나 법률을 보면 교육재정의 대부분이 국고에서 충당되고 있어 그 재정의 독립이 어려울 것으로 기대됨	지방교육재정의 재원 문제와 지방교육재정 자립도의 저조로 인해 지방교육자치제도의 운영에 제한이 따를 수 있음

구체적인 근거를 위해, 우선 이러한 규정의 출발부터 살펴보아야 하는데, 이 규정은 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되면서 교육법이 지방교육자치에 관한 사항들을 분리·독립하면서부터 시작되었다. 1991년 당시 지방교육자치의 범위는 시·도 단위 지방교육자치로서 교육·학예사무를 시·도의 사무로만 배분하였다. 이러한 범위의 설정은 지리적 조건, 인구와 면적, 행정의 능률성, 주민의 편의, 행정적·재정적인 자치능력 등을 고려한 것(박은엽, 2005)으로 볼 수 있다. 한양희(2006)는 지방교육자치 시행초기에 시·도로 범위를 한정함으로써 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위한 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사항을 효율적으로 실시할 수 있었다고 하였다.

지방교육자치의 범위를 시·도로 한정된 목적이 지방교육자치의 행정적·재정적인 효율성을 높이기 위한 것이라는 점은 지금도 유효한 주장으로 남아 있다. 즉, 교통 및 통신의 발달, 확대된 생활권, 사무처리 능력신장 등을 고려하여 자치의 범위는 여전히 시·도로 확대되어 있는 상황이다.

첫째, 기초단위의 지방교육자치가 실행함으로써 기관신설·운영에 따른 추가된 행정적·재정수요가 발생하고, 지역 간의 재정자립도 차이로 인하여 교육의 균형발전을 저해할 수 있는 어려움이 지적되고 있다(이상진, 2005). 이러한 문제점을 감안하여 예산과 집행을 효과적으로 통제하는 지방교육재정이 꼭 필요한 곳 쓰이고, 전문 인력이 필요한 곳에 배치할 수 있는 근거가 될 수 있다.

둘째, 기초자치단위의 지방교육자치 구성은 교육력의 낭비, 기초자치단체들 간의 재정력과 전문 인력의 격차에 따른 교육서비스 공급에 대한 지역 간 불균형 심화를 초래할 수 있다. 기초자치단위의 지방교육자치가 실현되면 이에 따른 막대한 재정이 소요될 것이다. 그리고 시·군·구 사이의 재정능력이 현저한 차이가 있고 실질적인 재정자립도가 지극히 낮은 현실을 감안할 때, 기초단위 교육자치가 교육의 지역 간 균형발전에 부정적 영향을 미칠 것(이상진, 2005)이라는 주장이다.

결론적으로, 지방교육자치의 범위에 대한 목적은 그 범위를 시·도로 한정함으로써 경제적·행정적 효율성을 추구하는 데에 있으며, 지방자치단체간 재

정과 전문 인력의 불균형을 해소하고 그 통제를 원활하게 하고자 하는 것이라고 볼 수 있다.

2. 교육의원과 교육감의 직선제

교육의원과 교육감 직선제는 기존의 선출방식인 간선제가 지역주민의 대표성과 선출에 관하여 많은 문제점을 드러냈기 때문에 이를 개선하고자하는 의도를 지닌다. 다시 말해, 지역주민의 대표성에 대한 개선이 직선제의 목적인다고 볼 수 있다. 이 부분과 관련한 법률적 제시를 살펴보면, ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제8조에 ‘교육의원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.’고 명시되어 있고, 제22조에는 ‘교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.’라고 규정하였다. 법률로 유추해볼 수 있는 교육위원과 교육감의 직선제에 대한 목적은 주민직선제로 변경함으로써 주민의 의사를 반영할 수 있는 주민 대표성과 정치적 중립성을 강화하고자 하는 것이다(김선정, 2006). 또한 직선제의 선출방식은 주민통제를 강화하여 지역주민이 지역교육에 대한 관심과 참여를 높일 수 있으므로 민주주의 기본정신에 충실한 방식이라고 할 수 있다(한양희, 2006).

교육의원과 교육감 선출방식이 주민직선제로 개정된 목적을 좀 더 구체적으로 분석하자면 첫째, 간선제가 야기한 문제를 개선하고자 하는데 있다. 2000년 3월 이후 교육위원과 교육감 선출방식은 초·중·고교 학교운영위원회 위원 전체로 구성되는 선거인단에 의한 선출방식이었다. 이는 지방의회에서 선출하거나 학교운영위원장과 교원단체 선거인단에서 선출하던 종전에 비해 개선된 것이다. 그러나 지역주민의 대표성은 여전히 미흡하였고, 선거과정은 금품·향응 제공, 비방·흑색선전 등 사회적 물의를 야기하였다. 직선제는 이러한 문제점을 개선하고자 하는 데에 목적이 있다.

둘째, 직선제의 장점인 주민통제와 주민참여가 실현됨으로써 교육의원과 교육감 선거에서 교육의 자주성과 민주적 정당성을 확보하는 데 있다. 간선제 선출방식은 지역주민의 의사를 효과적으로 반영하기에는 불충분한 것이었으며, 교육의 자주성과 민주적 정당성에 대한 요청 사이에서 조화를

피하기에는 부족함이 있었다(박의수, 2006). 또한 간선제 방식은 교원단체가 정치화됨으로써 정치적 중립성을 침해하였고, 교직사회의 이권 다툼을 유발해 분열을 초래하기도 하였다. 이러한 문제를 해결하고자 직선제로 개정하게 되었다.

셋째, 직선제는 헌법정신과 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 목적하고 있는 주민 자치의 원리, 보통선거의 원리를 실현하기 위한 것이다. 즉, 지방교육자치제의 원리인 분리·독립의 원리, 지방분권의 원리, 주민통제의 원리, 전문성의 원리 등을 충족시키고 선거의 공정성을 개선하기 위함이다. 비록 주민직선제는 비용이 더 든다고 할지라도 교육위원회의 주민대표성을 확보하고 선거인단의 규모가 작기 때문에 발생하는 비리와 담합 등의 문제를 해결할 수 있다.

넷째, 주민직선제의 목적은 지역 간의 다양성을 최대한 수용하고 지방주민들에게 교육활동에 대한 자율적 참여와 자치정신을 함양해 진정한 지방교육자치를 실현하는데 있다. 교원위원과 교육감 선거를 앞두고 후보자들이 자기 사람 심기에 열을 올리고 교원들의 특정 후보에 줄서기로 교육현장이 정치장화되고 있다. 또한 학교운영위원회의 본래 취지가 퇴색하고 선출과정부터 선거조적으로 이용되고 있어 문제점을 야기 시키고 있다(황영숙 2005). 이러한 문제점의 개선과 지방교육행정의 원활한 운영을 위한 것이다.

결론적으로, 교육의원과 교육감 직선제의 목적은 주민의 의사를 반영해, 주민의 대표성을 확보하고 주민의 참여를 유도하기 위한 것이다. 주민직선제는 과거 간선제로 인한 주민대표성 결여, 교원단체의 갈등, 혼탁한 선거 등을 개선하기 위한 것이며, 지역의 특수한 사항을 반영하고 주민통제의 원리를 잘 반영하고자 하는 목적으로 수립된 것이라 볼 수 있을 것이다.

3. 교육위원회의 성격과 위상

‘지방교육자치에 관한 법률’ 제 19차 개정에서는 교육의원에 대하여 주민이 직접 선출하는 직선제를 도입함으로써, 그에 따라 교육위원회의 성격과 위상에도 변화가 이루어졌는데, 그 목적은 교육위원회에 대한 자주성, 전문성, 중립성 신장으로 분석할 수 있다. 교육위원회의 성격과 위상에 관한 법률은 ‘지

방교육자치에 관한 법률’ 제4조 ‘…… 상임위원회를 둔다.’와 제5조 ‘…… 교육의 원이 과반수가 되도록 구성한다.’에서 찾아볼 수 있다. 이러한 법률의 목적은 기존의 중복된 의결권으로 인한 갈등으로 야기된 행정적·재정적인 문제를 해결하고 교육위원회의 자주성, 전문성, 중립성을 신장시키고자 함이다. 교육 전반에 관한 조례 및 교육재정에 관한 사항은 교육위원회의 의결로써 확정되는 것이 아니라 지방의회에서 최종적으로 심의·의결하게 되어 있었다. 이와 같이 이중적인 심의·의결로 인해 교육의 정치적 중립성이 저해되는 문제가 야기되었다(김선정, 2006). 이러한 문제를 해결하기 위해 상임위원회로 그 위상을 높여 교육위원회에 대한 자주성, 전문성, 중립성을 강화하고자 하는 것이다.

교육위원회의 성격과 위상을 개정된 목적을 좀 더 구체적으로 분석하자면 첫째, 교육위원회와 지방의회가 교육행정에 있어서 심의·의결이 이중화되면서 나타나는 행정적·재정적 낭비를 막고, 교육위원회의 의결권을 높여 자주성과 중립성을 강화하고자 하는 것이다. 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정·공포된 이후 법률에 의해 새롭게 구성된 시·도 교육위원회는 외형상 이전보다 권한이 강화된 지방교육자치체로 바뀌었다. 그러나 교육위원회는 교육·학예에 관한 사항을 심의·의결하고 있으나 최종적인 의결기관이 아닌 심의기관에 지나지 않았으며, 시·도의회는 의결에 앞서 미리 심의하는 전심(前審)기관 내지 하부심의기관에 지나지 않았다(한향희, 2006). 교육위원회는 지방议회의 의결을 거치도록 되어 있어 중복에 따른 행정과 재정의 낭비가 심하였고, 의사결정과정에서 기관 간의 갈등·대립으로 업무의 협력이 원활하게 진행되지 못하여 개정에 이르게 되었다. 이는 교육위원화가 심의·의결한 사항에 대해서 지방의회가 교육위원회의 결정을 존중해 줄 것이라 예측하며 시행하였으나, 실행 결과는 교육위원회와 지방의회가 교육에 대한 이중적인 심의·의결로 인하여 교육위원회와 지방의회 간의 상호 갈등과 반목으로 인한 행정적·재정적인 낭비가 되었다. 이러한 갈등과 행정적·재정적 낭비를 막고, 교육위원회의 의결권을 강화하고자 하는 데 그 목적이 있는 것이다.

둘째, 교육위원회의 구성이 일반의원과 직선제로 선출된 교육의원으로 구성하게 되었고, 교육의원을 일반의원보다 과반수로 함으로써 교육위원회의 전문성·자주성·주민의 대표성을 높이는 데 있다. 시·도의회는 교육·학예

에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회를 두도록 했으며, 교육위원회 구성은 일반의원과 직선제로 선출된 교육의원으로 구성하되 교육의원이 과반수가 되도록 하였다. 지방의회와 교육위원회의 의결권의 중복·이원화 따른 상호 갈등문제를 해결할 수 있을 것이며, 교육의원을 일반의원 보다 과반수로 구성함으로써 자주성·전문성의 원리를 실현할 수 있는 기반이 될 수 있을 것으로 기대된다. 이는 교육위원회가 일부사항에 대해서 지방의회의 본회의에 보고하지 않고 독자적으로 의결할 수 있고, 교육위원회의 주민대표성을 높였다고 볼 수 있다(송기창, 2007). 또한 교육위원회 위원 중 선거로 구성된 교육의원의 수를 과반수로 구성함으로써 자주성·전문성의 원리를 반영할 수 있는 지방교육자치제도가 되도록 하는 데에 목적이 있다.

결론적으로, 교육위원회의 성격과 위상에 대한 법률적 목적은 의결권의 이중성을 개선하고 교육위원의 위상을 높여, 교육위원회 위원 중 선거로 선출된 교육의원의 수를 과반수로 함으로써 교육위원회의 자주성·독립성·전문성을 높이고자 하는데 있다.

4. 교육행정의 기능배분

지방자치제도에 중앙의 행정이 지방에 이양되고 배분 되듯이 지방교육자치제도는 중앙의 교육행정이 지방에 기능배분을 통해서 지방교육자치단체에 이양되어 있어야 함에도 불구하고, 우리나라 현실은 지방교육자치에 대한 지방행정은 여전히 중앙집권적 지방행정으로 되어 있다. 이와 관련한 법률적 내용을 살펴보면, ‘지방교육자치에관한법률’ 제30조 제1항에서 ‘…… 대통령이 정하는……’, 제2항 ‘……대통령이 임명한다.’, 제32조 ‘대통령령 또는 조례가 정하는……’, 제34조 제2항, 제3항, 제4항 ‘…… 대통령령으로 정한다.’ 라고 규정하여 교육행정의 기능배분이 중앙집권적인 규정으로 되어 있음을 알 수 있다.

그렇다면, 왜 교육행정의 기능배분이 여전히 중앙집권적인 이유는 무엇인가. 이는 중앙집권적인 행정이 편의성과 신속한 통제에 익숙함 때문이라고 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보자면 첫째, 우리나라의 교육행정은 전통적으로 주민자치의 성격보다는 단체자치의 성격이 강하기 때문에 지방교육행정은 분

권적 행정보다는 중앙집권적 행정이라는 점을 꼽을 수 있다. 따라서 교육행정은 지방교육자치제의 실시에도 불구하고 중앙교육기관과 지방교육자치기관 사이에 권한과 기능·사무 배분에 있어 중앙집권적 경향이 나타난 것으로 보인다. ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제30조(보조기관), 제32조(교육기관 설치), 제34조(하급교육행정기관의 설치)와 ‘지방교육자치에 관한 법률시행령(행정기관 소속 위원회의 정비를 위한 평생교육법 시행령 등 일부개정령)’ 등에서 지방교육행정이 분배보다는 중앙의 통제 하에 이루어진 것을 알 수 있다.

우리나라는 교육행정 권한이 중앙정부로 집중되어 국가교육정책의 수립은 물론 인사, 재정, 교육과정, 시설 등의 주요 교육행정 사항들이 교육과학기술부 수준에서 결정되어 시행되고 왔다(한양희, 2006). 또한 지방교육자치가 실시되고 위임이 이루어지고 있지만 형식에 그치는 경우가 많았다. 그래서 우리나라의 지방교육자치는 상급기관 위주의 행정을 하고, 하급기관에 대해서는 지시와 감독 위주의 행정으로 편의성과 통일성을 강조하고 있는 것이다.

둘째, 중앙집권적 교육행정은 통일된 정책에 대한 강력하고도 신속한 행정의 집행이 이루어질 수 있으며, 중앙행정의 권한을 지방행정에 철저하게 반영하여 행정기능의 통일성을 확보할 수 있을 것으로 기대되어 왔다. 이는 행정기능의 전문화를 기함으로써 행정능률 향상을 기대할 수 있으며, 교육행정 간의 중복과 혼란 등을 회피할 수 있는 목적이 내재되어 있기 때문이다. 또한 중앙집권적 교육행정은 통일된 정책의 수행을 할 수 있고, 교육행정 계획수립과 추진이 일관성을 가질 수 있다는 잇점이 강조되어 왔다(황영숙, 2005). 이러한 교육행정은 강력한 행정의 능률성을 발휘할 수 있고, 효과적으로 지역 격차를 시정하는데 장점이 있다. 또한 교육행정조직에 갈등이 발생하였을 때 통합적인 조정이 가능하며, 행정기능의 중복과 혼란을 회피할 수 있다.

이를 종합하여 볼 때 현재 우리나라에서 교육행정의 기능배분에 대한 법률적 목적은 지방교육자치가 중앙집권적 교육행정을 함으로써 교육행정의 편의성과 능률성을 발휘하고, 교육행정의 통일된 정책수행을 통해 행정기능의 중복과 혼란을 피하기 위한 것이다.

5. 교육재정

진정한 지방자치가 이루어지기 위해서는 재정의 독립이 필요하다. 마찬가지로 지방교육자치제도도 지방의 특성에 맞는 지방교육자치행정을 이루기 위해 재정적 독립이 필요하다. 그러나 지방교육재정의 현실은 국고의존도가 높다. 따라서 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 내용들은 제36조 ‘…… 재원으로 충당한다.’, 제40조 ‘…… 정하는 바에 따라 부과·징수한다.’고 규정하면서 교육재정의 안정적 확보를 목적으로 수립되었음을 알 수 있다. 즉, 이러한 법률적 내용은 지방교육자치를 위한 재정에 대한 규정으로 교육·학예에 관한 경비에 대한 것이다. 재원은 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등이 있다. 지방교육자치에 대한 재원이 중앙재정과 지방자치단체로부터 마련되어, 안정적으로 재정을 확보할 수 있다.

교육재정과 관련한 법률적 목적을 좀 더 구체적으로 분석하자면 첫째, 법률은 지방교육자치와 지방교육행정에 대한 자율성을 신장하기 위하여 예산의 편성 및 제출, 예산안의 심의·의결, 특별부과금의 부과, 지방자치법의 준용 등을 명료화 하였고, 중앙재정의 지원은 지방교육행정의 재원이 안정적으로 조달할 수 있게 하였다. ‘지방교육자치에 관한 법률’의 개정으로 인해서 교육재정에 대한 규정이 명료화 되었으며, 안정적인 재정확보를 위한 규정을 마련하였다. 이는 교육위원회가 시·도의회에 교육·학예에 관하여 심사·의결할 수 있는 상임위원회로 구성되면서 법률 개정 전 지방의회와 교육위원회의 의결의 중복·이원화에 따른 예산 및 결산에 대한 갈등이 해소될 것으로 기대되며, 지방교육재정의 확보에 있어서도 그 안정성이 기대된다.

둘째, 지방교육자치와 지방교육행정에 대한 자율성을 신장하기 위하여 예산의 편성 및 제출, 예산안의 심의·의결, 특별부과금의 부과·특징, 지방자치법의 준용 등을 생략하고 명료화하였다. 교육위원회가 상임위원회로 구성되면서 의결권의 중복·이원화에 의한 규정들은 생략되었다. 예산 및 결산에 대한 갈등은 다소 해결될 것으로 보인다.

그러나 지방교육자치제도가 자주성과 특수성을 살리기 위해서는 무엇보다

도 지방교육재정의 독립이 이루어져야 한다. 지방교육재정은 일반지방재정으로 부터 지원받아야 하나 현실적으로 중앙재정에 의존하고 있다. 현재 지방교육자치기관은 재정에 있어서 징세권을 가지고 있지 않으며, 독자적 세원도 가지고 있지 않다. 이는 지방교육자치단체의 재정자립도는 매우 미미한 수준이며, 일반자치단체의 재정자립도에 비하여 뒤떨어져 있다. 이것은 지방교육자치단체가 일반행정 재정체계에 비해 훨씬 더 정부 간 재정관계에 의존하고 있음을 보여주는 것이며, 현실적으로 지방자치단체가 교육비특별회계로부터의 재원을 조달하는 비중은 매우 낮다(이동주, 2004). 지방교육자치제도가 자율성과 창조성을 갖고 행정을 하기 위해서는 지방재정의 독립이 꼭 필요하다.

교육재정은 교육에 필요한 경비를 조달·관리 사용하는 일체의 행위를 말하며, 주로 국고와 지방자치행정의 재정이 지방교육자치의 재원이 된다. 지방의 특성에 맞는 지방교육자치행정을 이루기 위해서 재정의 안정적인 조달이 요구된다.

B. 성격 차원

성격 차원은 지방교육자치제도의 분석영역인 지방교육자치의 범위, 교육의 원과 교육감의 직선제, 교육위원회의 성격과 위상, 교육행정의 기능배분, 교육재정 등을 분석한다. 법률의 성격차원 분석이란 해당 법률의 내용과 정보를 분석하는 것을 의미한다.

1. 지방교육자치의 범위

앞서 살펴본 바와 같이 지방교육자치의 범위를 시·도로 한정된 법률적 목적은 행정적·재정적인 효율성을 추구하고자 한 것이다. 외국 사례와 비교해 볼 때, 지방교육자치의 범위를 시·도로 한정된 것은 우리나라 지방교육자치제도만의 독특한 특징으로 볼 수 있는데 행정적 효율성에 바탕을 두고 지방교육자치의 범위를 제한한 것은 지역의 다양한 요구에 대응하기에는 한계가 있다(한양희, 2006).

지방교육자치의 범위에 관한 성격을 나타낸 법률적 내용을 살펴보면, ‘지방교육자치에관한법률’ 제2조는 ‘교육·학예사무의 관장을 시·도의 사무로 한다.’라고 규정하여 지방교육자치의 범위를 시·도에 한정하고 있다. 즉, 교육·학예사무를 시·도의 사무로만 배분하고 시·군 및 자치구 단위에는 시·도의 하급 행정기관으로 교육청을 설치·운영하도록 하는 것이다. 1988년 ‘교육법’에는 지방교육자치를 시·도와 시·군 자치구에서 동시에 실시하기로 하였으나 정치상황¹⁵⁾으로 인해서 실시되지 못하였다. 그러나 1991년 ‘지방교육자치에관한법률’이 시행되면서 시·도로 그 범위를 한정하였다. 이러한 법률적 변화는 종전 규정대로 지방교육자치를 실시할 경우, 교원 인사의 경직화를 초래 할 수 있으며, 상대적으로 그 수가 적은 지방교육자치단체를 일반행정기관의 수로 분리하여 실시할 때 소요되는 엄청난 예산이 소요될 것을 우려하여 기초단위를 제외한 것이다(김선정, 2006).

이러한 법률적 성격을 좀 더 구체적으로 살펴보자면 첫째, 행정기능은 각 지방자치단체의 규모, 행정과 재정의 능력, 인구수 등을 고려해 최소의 비용으로 최대의 효과를 도모하도록 하면서, 행정업무는 상급기관에 의해 종합·조정할 수 있도록 하였다라는 점을 특징으로 볼 수 있다. 또한 사무가 종합·조정되어 이루어지도록 하기 위해서 시·군 간의 연락·업무를 시·도가 수행하도록 하여, 주민참여의 원리·지방자치존중의 원리 등이 실현될 수 있도록 지방교육자치의 범위를 시·도로 한정하였다는 점도 흥미롭다. 이는 지방교육자치를 시·도 단위로 시행함으로써 행정적·재정적인 최소의 비용으로 최대의 효과를 도모하도록 하기 위한 것이다. 시·도에서 기초단위의 교육에 관한 업무를 관장하게 함으로써 업무처리에 통일성, 신속성을 가지고 처리할 수 있으며, 강력한 행정력을 발휘할 수 있을 것으로 기대한 것이다.

둘째, 우리나라는 지역현실에 맞은 지방교육자치의 실현을 위해 그 범위를 시·도 한정하여 행정적·재정적의 효율성을 추구하고 있다. 이는 미국·일본 등이 기초단위까지 지방교육자치를 실행하고 있는 것에 비교하여 볼 때 우리나라의 지방교육자치의 특징적 성격이라고 할 수 있다. 예를 들어, 미국은

15) 1988년 교원노조와 교장임기제, 특히 지방의회의 의원선거 등에 관한 사항에 관한 사항에서 여·야간 합의를 이루지 못함에 따라 지방자치와 지방교육자치는 유보되었다.

기초단위인 지역학교구에서 교육위원회와 교육감을 선출하여 지방교육자치를 실시하고 있고, 일본도 기초단위인 시·정·촌에서 교위원회와 교육장을 선출하여 지방교육자치를 실시하고 있다(백종억, 2002). 이에 비해 우리나라는 행정적·재정상의 경제적 효율성 때문에 지방교육자치의 범위를 시·도로 한정하여 실시하고 있는 것이다.

요약하자면, 현재 우리나라 지방교육자치제도에 관한 법률에서 밝히고 있는 지방교육자치의 범위에 대한 특징은 지방교육자치가 그 범위를 시·도 한정하여 행정기능이 각 지방자치단체의 규모, 행정과 재정의 능력, 인구수 등을 고려해 최소의 비용으로 최대의 효과를 도모하였다는 점이다. 또한 기초단위의 교육에 관한 업무를 시·도가 행하게 함으로써 통일성, 신속성을 가지고 강력한 행정력을 발휘할 수 있게 하였다. 그러나 지방자치가 지방의 주민의 의사를 반영하면서 발전하듯이 지방교육자치제도의 발전을 위해서는 지방교육자치의 범위에 대한 성격을 좀 더 논의할 필요성이 제기될 수 있다.

2. 교육의원과 교육감의 직선제

교육의원과 교육감의 선출 방식은 기존의 학교운영위원회 선거인단으로 하는 간선제에서 그 대표성에 대한 문제 제기과 선거에 대한 많은 문제가 있어 이를 해결하기 위하여 주민직선제로 바뀌었다. 이에 대한 특징은 선출방식의 변화로 인한 주민의 대표성과 주민참여의 확대라고 볼 수 있다.

지방교육자치제도에 관한 법률에서 교육위원과 교육감의 직선제에 관한 성격에 관한 내용을 살펴보면, ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제8조 제1항에 ‘교육의원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다’, 제2항에 ‘교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’고 규정하고 있고, 교육감선거는 동법 제22조 제1항에 의해 ‘주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다’, 그리고 교육감 선거에 관하여 제3항에서는 ‘이 법에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 변하지 않는 범위 안에서 ‘공직선거법’의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다’고 규정하였다.

이러한 법률적 특징은 학교운영위원회에 의한 간접선거에서 주민에 의한 직

접선거로 개정하였으며, 선출방법으로 교육의원은 법률로 규정하고 있고, 교육감 선거는 공직선거법을 준용하도록 하여 그에 대한 법적 근거를 마련하였다는 점에서 찾아볼 수 있다. 교육의원과 교육감의 선거인단이 획기적으로 증가함으로써 주민의 대표성을 제고할 수 있게 되어 주민들에게 학교나 교육에 더 많은 관심을 갖게 하고, 교육위원회가 이전까지와는 다르게 주민의 직접선거에 의해서 선출됨으로써 지방의회 의원과 동등한 책임과 권한을 자연스럽게 가질 수 있게 되었다(박의수, 2006). 또한 교육의원과 교육감의 직선제가 법률에 규정하고 법률과 공직선거법을 준용하는 것은 주민의 의사를 반영하는 주민통제를 강화하는 것이며, 법률로 규정함으로써 그 근거를 명시하여 지방교육자치를 활성화하고자 하는 것이다. 주민직선제는 주민의 참여를 유도하고 지방교육자치에 대한 관심을 유발할 수 있을 것이다.

법률적 성격을 좀 더 구체적으로 분석하자면 첫째, 간접선거는 교육위원회와 교육감 선거인단인 학교운영위원회 대한 주민의 대표성 문제가 야기되었으며, 이를 극복하고자 직접선거 방식으로 개정되었다는 특징이 있다. 간접선거는 주민대표성의 문제가 제기되어 왔다. 그래서 법률은 주민대표성의 확대와 간선제 보다는 민주적인 선출방식을 위해서 직선제로 개정이 되었다고 할 수 있다(전영석, 2004). 또한 교육의원과 교육감 선거를 주민의 보통·평등·직접·비밀선거를 할 수 있게 법률과 공직선거법에 준용하여 그 법적인 근거를 제시했다는 데 의의가 있다.

둘째, 직선제의 개정은 지역 교육행정의 책임자 선출에 지역주민들이 참여할 수 있는 기회를 확대하고자 하는 내용을 담고 있다. 주민직선제는 지역주민의 민의를 잘 반영할 수 있는 주민통제의 원리를 실현시킬 수 있으며, 풀뿌리 민주주의에 좀 더 다가가 지역주민이 피부로 느끼는 지방교육자치제가 되는 계기를 마련했다. 교육의원과 교육감의 직선제는 교원들의 집단이기주의에서 제기되는 여러 가지 요구들에서 교육의원이나 교육감을 자유롭게 할 수 있다. 또한 직선제는 선거과정에서 지방자치와 같이 주민을 위한 선거정책을 제시하여 지방교육 정책에 대한 담론이 형성될 수 있으며, 간선제에서 나타난 주민대표성의 문제, 불법과 타락선거의 문제, 선거인의 정당성의 문제 등 선거에서 나타나는 폐단이 최소화되도록 하는 선거가 될 수 있도록 하는

법률적 내용을 담고 있다.

결론적으로 교육위원과 교육감을 직선제로 선출하고자 하는 법률적 내용은 간선제에서 발생한 불법선거, 대표성 결여, 주민참여의 결여 등을 해결하고자 하는 의지이며, 법률로 이를 규정함으로써 지방교육자치를 활성화하고자 하는 특징을 지닌다. 또한 지역주민이 피부로 체감할 수 있고, 주민의 참여를 활성화하기 위한 개선점이라고 볼 수 있다.

3. 교육위원회의 성격과 위상

교육위원회의 성격과 위상에 관한 지방교육자치제도에 관한 법률의 특징은 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 위상이 높임으로써 자주성, 전문성을 강화한 점에서 찾아볼 수 있다.

지방교육자치제도에 관한 법률에서 교육위원회의 성격과 위상에 관한 성격을 나타내는 부분을 찾아보면, ‘지방교육자치에 관한 법률’은 교육위원회의 위상에 대하여 제4조에서는 교육위원회의 심의·의결하기 위하여 상임위원회를 둔다고 했으며, 제5조에서는 교육위원회는 일반의원과 직선제로 뽑는 교육위원으로 구성된다고 규정하고 있다. 이러한 법률적 내용은 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 그 위상이 높아졌으며, 교육위원회 위원 중 일반의원보다 교육위원의 수를 과반수로 함으로써 그 자주성·전문성·중립성을 강화하였음을 강조한다. 이는 교육위원의 위상을 법률로 규정하여 그 근거를 마련하였고, 교육위원회와 일반의회의 갈등과 반목을 감소시켜 교육위원회가 독립적인 교육행정을 수행할 수 있게 하였다. 또한 교육위원회의 성격은 교육위원회 중 교육의원에 대한 선출을 강화함으로써 행정에 있어서 자주성을 강화하고, 교육위원의 자격에 대한 강화는 전문성과 중립성을 강화한 것이다.

이러한 법률의 성격을 좀 더 구체적으로 살펴보자면 첫째, 교육위원회가 지방의회와 심의·의결에 대한 이중화로 인한 행정적·재정적 낭비가 축소되고, 심의·의결에 대한 어느 정도의 독자적인 의결할 수 있게 하였다는 특징이 있다. 기존에 교육위원회가 시·도의회 전심(前審)기구로서 위임형 심의·의결기구였으며, 교육·학예에 관한 기금의 설치·운영, 교육청 소관 중

요재산의 취득·처분 등은 교육위원회가 의결하며, 최종의결권은 시·도 의회에 있었다. 즉, 교육위원회의 의결은 지방의회로 이송되어 관련 분과위원회의 심의부터 다시 시작하게 되었다. 이원화된 의결기관은 심의·의결사항은 물론 보고·감사 등에 관한 업무 중복이 불가피하고 이로 인한 시간과 행정력 낭비, 일선교육기관에 업무부담 가중을 초래하였다. 의결기관 간의 갈등·대립이 발생하기도 하며, 교육위원회의 위상과 사기가 저하되어 그 기능을 무력화하는 결과를 초래하였다(임순이, 2004).

중전의 법률16)의 내용에서는 교육위원회가 교육·학예에 관한 독립적·최종적인 의결기구가 아니라 시·도의회 의결에 앞서 미리 심의하는 전심(前審)기관 내지 하부심의기관에 불과한 것이다. 이러한 점은 교육위원회의 사기를 떨어뜨리고, 교육행정의 효율성을 심각하게 저하시키는 것이다(한양희, 2006). 이를 개선하고자 법률은 교육위원회를 상임위원회로 위상을 높여서 심의사항에 대하여 본회의에 보고하지 않고 독자적으로 의결할 수 있도록 하였으며, 지방교육에 대한 주민대표성을 높였다는 특징이 있다.

둘째, 법률은 교육위원회가 시·도의회 의원과 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로 주민의 직접선거에 의해서 선출된 교육의원으로 구성하도록 하는 특징을 지닌다. 교육위원회가 직접선거에 의해 선출된 교육의원의 수를 과반수로 하여 교육의 고유의 권한을 행사할 수 있는 자주성과 교육의 중립성을 유지할 수 있게 하였다. 또한 교육의원의 자격은 후보등록신청 개시일 기산 과거 2년 동안 정당의 당원이 아니어야 한다고 하여 정치적 중립성을 강조하고 있다(고전, 2008). 또한 자격요건은 교육경력과 교육행정경력을 갖추도록 하여 전문성을 가지고 교육위원회를 운영할 수 있게 하였다.

요약하자면, 교육위원회의 성격 및 위상에 대한 법률적 내용은 교육위원회를 상임위원회로 그 위상을 높임으로써 개정 전 이중적 의결권에 대한 문제를 개선하였고, 교육에 대한 교육위원회의 주민대표성을 성장시켰다는 특징을 지닌다. 또한 교육위원회의 구성이 일반의원보다는 선거로 선출된 교육경력을 갖춘 교육의원을 과반수로 하여 자주성·전문성·특수성을 가지고 지방교육자치를 할 수 있게 하였다.

16) 이는 지방교육자치에관한법률 제16차 개정까지의 법률을 말하고 있다.

4. 교육행정의 기능배분

‘지방교육자치에 관한 법률’을 보면 법률 여기저기에서 중앙집권적인 요소를 담고 있다. 지방화시대에, 지방교육자치제도가 진정으로 지역주민에 대한 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 이에 대한 변화가 필요하다. 지방교육자치제도에 관한 법률에서 교육행정의 기능배분에 관한 성격을 나타내는 부분을 찾아보면, ‘지방교육자치에 관한 법률’은 제30조에서 제2항은 부교육감은 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하였으며, 제32조에서 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다고 하였다. 또한, 제34조에서 지역교육청의 관할구역과 명칭, 지역교육청의 교육장의 임명, 조직과 운영에 관한 사항을 대통령령으로 정하고 있다.

이러한 법률적 내용을 살펴보면, 첫째 교육행정의 기능배분에 있어 그 특징을 교육행정의 기능배분에 통일된 정책과 편의성을 위한 중앙집권적 지방교육행정이라고 볼 수 있을 것이다. ‘지방교육자치에 관한 법률’에서 볼 수 있듯이 부교육감의 임명이나 조례에 따른 교육기관 설치, 지역교육청의 임명과 운영에 대한 사항 등을 대통령이 임명하거나 대통령령으로 하도록 되어 있다. 이것은 중앙집권적인 지방교육자치의 대표적인 예라고 볼 수 있다.

둘째, 관련 법률은 우리나라의 교육에 대한 기능배분이 중앙교육기관과 지방교육자치기관 사이에 권한과 기능·사무 배분에 있어 중앙집권적 경향을 뒷받침해주고 있다. 지방교육행정에 있어서 조직과 기능·사무 배분이 주로 ‘지방교육자치에 관한 법률시행령’으로 정해지고 있어 조직 전반에 걸쳐 중앙의 통제 하에 이루어진다고 할 수 있을 것이다. 우리나라의 지방교육자치는 지방교육단체의 고유권한이 적고, 감독과 통제를 전제로 한 권한의 위임방식이다(황영숙, 2006). 중앙교육자치조직이 인사권과 재정권을 포함해 교육활동 전반에 대해 최종적인 권한을 가지고 있어 지방교육자치는 중앙의 의존도가 크다고 할 수 있다. 이는 국가가 위임한 사무에 관하여 시·도 교육감은 교육과학기술부 장관의 지시와 감독을 받고 있으며, 시·군 및 자치구 교육장은 시·도 교육감과 교육과학기술부 장관의 지휘·감독을 받도록 되어 있다는 것을 알 수 있다(곽현수, 2001). 또한 자치업무에 관하여도 상급 교육행정

기관은 하급기관에 대하여 보고·감사를 통하여 간접적인 통제를 할 수 있도록 되어 있다.

요약하자면, 법률에서 드러난 교육행정의 기능배분에 대한 성격은 중앙집권적 지방교육자치라는 점이다. 상급기관 위주의 행정을 하고, 하급기관은 지시와 감독 위주의 행정을 하도록 정해져 있는 것이다. 물론, 이러한 지방교육자치는 통일된 정책에 대한 신속한 행정집행이 이루어지며, 행정의 통일성을 확보할 수 있다. 모든 교육기관을 직접 또는 간접으로 관장하고, 지방행정은 중앙행정의 정책을 집행하고 중앙행정의 지시에 따라 각 급 학교를 운영·관장하게 된다. 중앙집권적 지방교육자치의 형식을 취하고 있기 때문에 지방교육행정은 지역의 특색을 살리는 사업을 구상하여 실천하기보다 시·도 교육청과 단위학교 사이에서 연락·조정 및 지도·감독 업무를 수행하는 행정의 틀을 마련하는데 그치고 있다(한양희, 2006).

그러나 지방교육자치제도가 발전하기 위해서는 교육행정의 배분과 이양이 필요하다. 지방의 특성에 맞고 그 지역주민을 위한 행정과 시대의 변화에 맞는 행정을 하기 위함과 그 지역의 특성과 주민의 민의를 잘 반영하기 위한 행정의 기능배분이 필요한 시점이라 할 수 있다.

5. 교육재정

‘지방교육자치에관한법률’을 살펴보면, 교육재정에 대한 법률이 존재하지만 전체적으로 보았을 때 재정의 독립이 많이 약하다는 것을 알 수 있다. 지방교육자치제도에 관한 법률에서 교육재정에 관한 성격을 나타내는 부분을 찾아보면, ‘지방교육자치에관한법률’에서는 개정 전에 규정되었던 예산의 편성 및 제출, 예산안의 심의·의결, 특별부과금의 부과·징수, 지방자치법의 준용 등이 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 통합되면서 생략되었다. 지방교육재정은 ‘지방교육자치에관한법률’ 제36조에서 제40조와 지방교육재정교부금법에 그 법적 근거가 있다. ‘지방교육자치에관한법률’ 제36조는 교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등 재원으로 충당한다고

규정되어 있다. 또한 지방교육재정의 세입구조를 살펴보면, 세입은 크게 국가 부담수입과 지방부담수입으로 대별된다. 이 중에서 국가부담수입은 교부금, 양여금, 국고지원금 등이 있고, 지방부담수입은 자체수입, 전입금 등이 있다. 지방교육재정이 안정적 수급이 될 수 있도록 법적으로 규정하고 있다.

이러한 법률적 내용으로 통해 볼 때, 우리나라 지방교육자치제도에서 교육재정의 특징은 원칙적으로 지방교육재정이 지방재정으로부터 지원 받도록 하고 있다. 또한 재정의 운영은 시·도의회에 예속되며, 운용과정에서도 교육전문성에 중점을 두고 있다. 재원을 확보하는 과정에서 응능부담의 원칙보다는 응익부담의 원칙을 강조하고 있고, 지출과정에서 공정정보다는 효율성에 우선순위를 두고 있다. 다시 말해서 납세자가 부담능력에 맞게 공평하게 과세를 해야 한다는 조세평등의 원칙 보다는 지역주민의 행정수요에 따라 행하는 지방자치단체의 행정서비스제공에 필요한 재원은 그 지역주민에 의해서 부담되어야 한다는 원칙을 강조하고 있다. 이는 지방교육자치에 관한 법률 제36조에서 그 재원들 중 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등의 규정을 보면 알 수 있다.

요약하자면, 법률에서 규정하고 있는 교육재정에 대한 성격은 지방교육재정이 안정적인 수급이 이루어지는 것을 강조한다. 또한 재정의 운영은 시·도의회에 예속되며, 운용과정에서도 교육전문성에 중점을 두고 있다. 그러나 현실적으로 교육재정은 재원의 대부분을 자치하고 있는 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등으로 지방교육재정을 충당하기에는 어려움이 있다. 그래서 지방교육재정은 국가의 보조로 지방교육재정의 대부분을 충당하여 재정의 안정성을 추구하고 있다.

C. 기대효과 차원

기대효과 차원은 지방교육자치제도의 분석영역인 지방교육자치의 범위, 교육위원과 교육감의 직선제, 교육위원회의 성격 및 위상, 교육행정의 기능배분, 교육재정 등을 분석한다. 기대효과 차원이란 법률이 적용되었을 때 나타나게 될 긍정적, 부정적 결과예측이라고 할 수 있다.

1. 지방교육자치의 범위 설정에 대한 기대효과

지방교육자치의 범위는 시·도로 한정함으로써 통일성·신속성이 있는 교육행정을 할 수 있다. 그러나 주민이 체감할 수 있는 교육행정이 되기에는 한계점을 가질 개연성이 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

지방교육자치의 범위에 대한 법률적 기대효과는 긍정적 기대효과와 부정적 기대효과 나누어 살펴 볼 수 있다. 긍정적 기대효과는 첫째, 현 ‘지방교육자치에관한법률’은 그 범위를 시·도로 한정함으로써 교육행정이 그 지휘체계에 있어서 효율적으로 관리할 수 있고, 전국 규모의 교육행정을 처리하는 데에 효율적으로 일을 처리할 수 있을 것이라는 점이다. 또한, 교육행정이 실행됨에 있어서 통일성, 기동성, 신속성을 띤 행정체계를 구축할 수 있을 기대하였다. 교육행정에 대한 내부의 갈등이 일어났을 경우에도 이를 효과적으로 처리하는 것을 기대할 수 있다. 만약, 지방교육자치의 범위가 기초단위까지 포함했을 때 지방행정의 효율성을 높이기 위해서는 중앙과 광역단위 교육청 및 시·군·구 교육청의 관계와 권한의 재정립이 필요하다(이상진, 2005). 즉, 지방의 교육행정의 효율성은 증가될 수 있으나, 전국 규모의 교육행정에서는 그 효율성이 떨어질 수 있다. 또한 교육행정의 내부 갈등이 일어났을 때 갈등 심화로 인한 행정소송이 증가할 염려가 있다. 그래서 시·도로 교육자치의 범위를 한정할 것이라 할 수 있다.

둘째, 지방교육자치의 범위가 시·도로 한정되면 지방교육자치를 기초단위까지 늘렸을 때 예상되는 재정적 부담을 축소할 수 있다. 교육행정구역 간의 재정적 격차가 클 때에도 이를 기초단위까지 효과적으로 균등화하여 실질적으로 재정자립도가 낮은 시·군·구는 지역 간 균형발전을 할 수 있으며, 교육자원의 최적 배분과 소요경비의 절약을 기할 수 있다. 교육인사는 지금의 시·도 내에서의 시·군·구 순환근무 원칙에 의해 원활한 인사교류가 이루어질 수 있으며, 교육의 균형적 발전을 기대할 수 있다. 만약 지방교육자치체가 기초단위까지 실시하면 신설해야 하는 교육청 및 교육위원회 건물과 기관 운영비를 지급하려면 한정된 재원 때문에 부득이 학교에 지급될 예산을 전용하게 되어 교육의 질적 저하를 가져오게 될 개연성이 있다(박은엽, 2005). 또

한 교육인사는 승진의 직제와 능력을 개발하기 어려워지고, 재정이 열악하거나 근무여건이 열악한 지역은 교원들이 근무를 기피하게 되는 등 교육적 불균형이 심화될 여지가 있다. 이를 방지하고자 시·도로 한정할 것이라 할 수 있다.

‘지방교육자치에 관한 법률’에서 범위를 시·도로 한정함으로써 예측할 수 있는 부정적 효과는 다양한 지방의 요구와 지방 주민들이 피부로 체감할 수 있는 지방교육행정의 실행에 대한 한계가 나타날 수 있다는 점이다. 지방자치제도가 활성화되고 있는 현 시점에서 지방교육자치의 시·도 한정은 교사, 학부모, 주민들로 하여금 지방교육자치제의 실시를 체감하게 하는 데에 한계가 있다. 그리고 지방교육행정은 풀뿌리 민주주의 이념을 구현하지 못하는 문제점이 야기될 수 있으며, 교육자치의 본질 왜곡, 주민들의 의사반영 곤란, 지방자치의 형평성 문제 등이 대두될 수 있다(이상진, 2005).

지방교육자치제도의 범위가 시·도로 한정함으로써 오는 행정적·재정적 장점에도 불구하고, 지방교육자치의 광역단위에서만 이루어지기 때문에 일선학교와 대부분의 주민들은 지방교육자치를 피부로 체감하지 못하고 있다. 지방교육자치제도의 기본원리인 주민통제의 원리와 지방분권의 원리가 확보되지 못하고 있다. 시·도 단위에서 교육위원과 교육감이 선출되기 때문에 기초단위 학교현장과 주민생활에 직결된 지방교육자치가 실현되지 못하고 있다고 할 수 있다(황영숙, 2005).

지방교육자치의 범위에 대한 기대효과는 범위를 시·도로 한정함으로써 전국규모의 교육행정의 효율성을 높고, 지방교육재정에 대한 예산을 효율적으로 집행할 수 있다. 그러나 지역주민의 다양성과 특수성을 반영하고 지역주민이 체감할 수 있는 교육행정으로는 그 한계점을 지닐 수 있다.

2. 교육의원과 교육감의 직선제 설정에 대한 기대효과

교육의원과 교육감의 직선제는 간선제의 문제점을 극복하고자 직선제로 개정하였다. 이에 대한 기대효과는 간선제에서 선출과정과 주민대표성의 문제가 어느 정도 개선될 것이나 직선제의 선출방식은 간선제 보다 재정적 부담이 커질 개연성이 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

교육의원과 교육감의 직선제에 대한 기대효과는 긍정적 기대효과와 부정적

기대효과 나누어 살펴 볼 수 있을 것이다. 긍정적 기대효과는 기존의 학교운영위원들이 선출하는 간접선거 방식에서 발생한 문제점들이 개선될 것이라는 점이다. 간선제는 선거인단의 규모가 작은 데에서 발생하는 비리와 담합 등의 문제, 선거인단의 주민대표성 결여, 학교의 정치화 및 교직사회의 분열 초래, 교원집단의 과도한 영향력 행사, 선거과열과 혼탁, 선거 방식의 비합리성 등을 초래했다. 이와 같은 교육의원 및 교육감 선거제도에서 나타난 문제점을 개선·보완하기 위해 직선제로 개선되었다. 이는 국민 참여를 본질로 하기 때문에 교육행정의 민주화를 실현시킬 수 있고, 지방교육자치의 본질과 이념에 보다 효과적으로 접근할 수 있는 선거방식이 될 것으로 기대된다.

반면, 교육의원과 교육감의 직선제에 대한 부정적 효과는 첫째, 주민직선제는 선거에 대한 비용은 늘어나겠지만 주민통제 원리의 가장 이상적인 반영으로, 주민대표성 확보에 매우 유리한 선출방식이 될 수 있다. 그러나 주민직선제에 의한 선출방식은 학부모가 아닌 일반주민들의 관심이나 인식이 매우 저조한 상태인 현실에 비추어 볼 때 투표율이 극히 낮을 수 있으며, 국회의원 선거구보다 큰 선거구로 말미암아 득표의 등가성(等價性) 논란이 제기될 수 있다. 또한 광범위한 선거구는 정당을 비롯한 기존 정치조직의 도움 없이는 선거활동이 사실상 불가능함에 따라 교육의 정치화, 즉 정치오염과 훼손이 불가피하여 헌법 제31조 제4항의 정신에 위배될 수 있는 개연성을 지니고 있다. 즉, 직선제의 장점인 주민통제와 주민대표성에 대한 확보 측면에서는 진전이 있겠지만, 재정적 측면에서 많은 비용이 들 수 있다(송기창, 2007). 또한 일반주민의 무관심이나 인식이 저조한 현실에서 투표율이 낮을 개연성이 존재하며, 광범위한 선거구는 정치적 도움이 필요하게 되어 정치적 중립성을 훼손할 위험성이 있다

둘째, 현재의 광역단위 교육자치제에서 지금의 제도를 전제로 한 직선제는 광역시·도지사 출마자 정도의 지명도가 있는 인물이거나, 정당의 배경과 뒷받침을 받는 후보가 아니면 출마할 수도 없는 상황이 될 것이다. 그렇게 될 경우 지방교육자치에는 본뜻이 없고, 좀 더 큰 정치적 위상 확보와 진출에만 관심 있는 사람들이 출마하게 될 개연성이 크다(이진규, 2006). 결국, 교육의원과 교육감에 대한 직선제는 주민의 무관심과 인식의 저조로 인해 인물의

지명도나 정당의 배경을 보고 선출할 가능성이 있다(고전, 2007). 이는 정치적 중립을 요하는 지방교육자치제도에 훼손할 염려가 있다. 또한 지방교육에 대한 관심보다는 정치적 위상 확보를 위하여 출마하게 될 가능성도 있다.

요약하자면, 교육위원과 교육감의 직선제에 대한 기대효과는 간선제의 주민의 참여와 대표성의 문제는 개선이 되나, 직선제에 따른 재정적 부담이 증가할 것이다. 또한 주민의 무관심과 인식의 부족으로 인한 정치적 중립성의 훼손 가능성도 있다고 할 수 있다.

3. 교육위원회의 성격과 위상 설정에 대한 기대효과

교육위원회에 대한 성격과 위상은 법률개정 후 긍정적인 면도 있으나 제도의 미비로 인한 문제들이 나타날 개연성이 있다. 이에 대한 기대효과는 교육위원회의 위상이 상임위원회로 높아지면서 자주성, 전문성이 크게 향상될 것으로 보인다. 그러나 교육위원회의 중립성은 약화될 개연성이 있다고 볼 수 있다.

우선, 교육위원회의 성격과 위상에 대한 긍정적 기대효과를 살펴보면, 교육위원회 위상에 대한 통합 또는 연계하는 방향으로 설정하여 현행 교육위원회의 권한을 유지하면서 시·도의회 상임위원회로 전환하였다. 이는 교육위원회의 위상이 높아져 교육위원회가 활동이 활발해지라고 본다. 교육위원회의 구성은 시·도의회 의원과 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 별도로 선출된 교육위원으로 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 구성하였다. 기존의 교육위원회가 위임형 심의·의결기구로써 이중적인 갈등이 해소되고 교육위원의 위상이 높아질 것으로 기대되며, 교육위원을 과반수로 함으로써 교육위원들의 활동이 크게 기대된다.

교육의 자주성이 보장되기 위해서는 교육행정기관에 의한 교육내용에 대한 부당한 권력적 개입이 배제되어야 한다고 강조하였듯이 의결기관의 자주성 및 전문성을 보장될 수 있는 상임위원회의 적극적 활동이 기대된다 할 것이다(고전, 2007). 또한 교육위원회의 구성이 교육의 전문성을 담보하기 위하여 교육경력을 가진 교육위원을 과반수로 하였기 때문에 교육위원회가 전문성을

발휘하는 데 좋은 여건이 될 것이다.

반면, 교육위원회의 성격과 위상에 대한 부정적 기대효과는 첫째, 교육위원회가 심의·의결 구조인한 문제점은 개선되나, 예산과 결산이 특별상임위원회에서 통제를 받음으로써 독자적인 의결권 행사가 제한 될 가능성이 있다. 교육위원회는 이중 또는 삼중의 심의·의결 구조로 인하여 야기되는 운영상의 비효율성, 의결기관의 중복과 이원화로 인한 지방교육청의 행정낭비와 행정부담의 증가 등의 문제에 대한 해결점을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 그러나 개정된 법률과 제주특별자치도의 교육상임위원회의 실태를 보면서 알 수 있듯이 교육위원회 위상은 상임위원회가 예산 및 결산에 대하여 특별상임위원회의 예산결산위원회의 통제를 받음으로써 독자적인 의결권 행사가 제한 될 수도 있다. 또한, 개정 전과 비교해 볼 때 오히려 교육위원회에 대한 행정적·재정적 지원이 줄어들 수 있는 가능성이 있다(고전, 2007). 이는 이중의 심의·의결에 대한 행정적·재정적 부담을 줄일 수 있을 것이며, 상임위원회로 위상이 높아지면서 독자적인 심의·의결권을 가질 수 있다. 그러나 개정 법률은 예산 및 결산에서 예산결산위원회의 통제를 받게 함으로써 재정에 대한 통제를 받을 수 있는 가능성을 남겼다.

둘째, 교육위원회 구성을 보면 교육위원이 아닌 일반위원의 자격을 종전과 달리 정당미가입자로 제한하지 않았고, 교육·학예에 대한 발의권자를 교육위원을 포함하여 시·도 교육위원회 위원이면 누구나 할 수 있도록 하여 자주성·전문성·중립성을 침해할 소지가 있다. 이는 일반위원이 발의권을 갖도록 함으로써 자주성의 침해 가능성이 있다. 더불어 교육위원회에 비전문가인 일반위원도 참여할 수 있게 함으로써 그 전문성이 약화될 수 있으며, 정치적 제한이 없는 일반위원이 교육위원회에 참여하게 함으로써 중립성도 약화될 수 있는 개연성이 있다. 이는 교육위원회에 참여하는 일반위원에 대한 정치적 중립성에 대한 규정이 마련되어 있지 않아 중립성과 자주성의 침해가 염려된다. 또한, 교육위원회는 지역의회의 일반위원과 직선제로 선출된 교육위원으로 구성된다. 그래서 교육위원은 교육·학예에 대한 전문적인 의정활동을 전개할 수 있을 것이다. 이에 비해 일반위원은 교육·학예에 대한 일반적인 의정활동을 할 개연성이 크다(송기창, 2007).

교육위원회의 성격과 위상에 대한 기대효과는 교육위원회가 상임위원회로 위상이 높아지면서 기존의 이중 또는 삼중의 심의·의결 구조로 인하여 야기되는 운영상의 비효율성의 문제는 해결될 것이다. 또한 교육위원회에서는 일반의원에 대비하여 전문성을 갖춘 교육의원을 과반수로 구성하도록 하여 자주성·전문성·중립성을 강화하도록 하였다. 그러나 교육위원회가 지방의 교육경력과 정치적 중립성의 제한이 없는 일반의원과 교육경력을 지닌 교육의원으로 구성됨으로써 자주성·전문성·중립성의 침해의 개연성을 가지고 있다.

4. 교육행정의 기능배분 설정에 대한 기대효과

교육행정의 기능배분은 ‘지방교육자치에관한법률’이 제정 이후 많이 논의되었지만 중앙과 지방의 교육행정에 대한 행정적·재정적 미비로 인해서 기능배분은 아주 미약하다. 그러나 지역주민의 특성에 맞는 효과적인 행정을 하기 위해서는 기능배분이 활발히 이루어져야 할 것이다. 교육행정의 기능배분에 대한 현재 법률적 내용은 중앙집권적인 지방교육행정은 효율적·통일적인 행정은 가능하나 국가의 균형발전과 지방교육발전을 저해할 수 있는 가능성을 내재하고 있다.

교육행정의 기능배분에 대한 긍정적 기대효과는 ‘지방교육자치에관한법률’과 현 제도를 보면 지방교육행정이 통일된 정책의 수행, 지방교육행정계획 수립과 추진의 일관성, 강력한 교육행정의 능률성, 효과적인 지역교육행정격차 시정, 교육행정간의 중복과 혼란 회피 등을 실현하는 데에 큰 장점으로 작용될 수 있을 것이다. 이는 지금까지 교육행정의 전통은 주민자치의 성격보다는 단체자치의 성격이 강하기 때문에 관치행정의 형태가 지배적이다(한양희, 2006). 이러한 중앙집권적 지방교육자치는 행정적·재정적 효율은 극대화할 수 있으며 행정의 집행에 있어서도 신속하고 강력하게 추진할 수 있을 것이다.

반면, 중앙집권적 지방교육행정이 계속된다면, 교육감은 지역주민들의 의사를 반영하기보다는 상급기관 위주의 행정을 하게 될 것이다. 하급기관에 대

해서는 지시와 감독 위주의 행정이 될 수 있으며, 관료적 행정을 답습함으로써 지방교육자치제의 실효를 거두지 못하게 될 수 있다. 지방교육자치는 스스로 다스리고 통제한다는 의미와 함께 외부로부터 지시나 간섭을 받지 않고 스스로의 일에 대해 독자적인 재량권을 행사하고 그 결과에 대한 책임도 스스로 진다는 의미를 가지고 있는 것이다(김선정, 2006). 중앙집권식 지방교육자치는 지방교육자치의 의미에서 벗어나는 행정행위가 될 것이며, 지방의 특성을 살리고 그 지역의 실정과 형편에 따라 규모와 조직구성 등에 융통성과 다양성을 반영할 수 없게 될 것이다.

둘째, 지역교육청이 가장 가까운 거리에서 학교에 행정지원하기보다는 법적 성격 자체가 시·도 교육감의 보조집행기관 격으로서 기획, 예산 등 여러 가지 점에서 독자적 기능을 발휘하기 어려울 수 있다(한양희, 2006). 부교육감의 임명에서도 볼 수 있듯이 지방분권적이라기보다는 중앙집권적이라고 할 수 있다. 이는 지방의 다양성과 특수성을 반영하는 지방교육자치의 기본원리인 주민통제의 원리에 어긋난 것이라 할 수 있고, 진정한 지방교육자치제도의 실효성에 좋은 영향을 줄 수 없다. 또한 중앙정부에 과도하게 권한이 집중되어 있기 때문에 간섭이나 통제가 지나쳐서 지방교육자치의 자주성 측면을 훼손할 수 있는 가능성이 있다.

셋째, 중앙집권적 지방교육행정은 지방의 특수성을 배제하고 획일적인 행정을 초래할 수 있으며, 지방교육단체의 창의성을 약화시키고 주민의 참여를 유도하기 어려울 수 있다(한양희, 2006). 세계화·정보화와 함께 다양한 주민들의 요구가 수용되는 지식기반사회를 맞아, 지방교육행정의 중앙집권적 행정은 국가의 균형발전과 교육발전을 저해할 수 있는 가능성을 내재하고 있다. 이를 극복하고 진정한 지방교육자치제를 이루기 위해서는 교육행정의 기능배분의 문제가 많이 논의되어야 할 것이다. 이는 지방교육자치에 있어서 상급기관의 행정기능이 하급기관에 대하여 지휘·감독하는 것으로부터 지도·지원하는 것으로 바뀌는 것이 중요하다. 이러한 것은 지방교육행정기관이 자율성과 창의성을 보장하는 것이기 때문이다(곽현수, 2001). 자율성과 창의성의 보장은 지역주민의 다양한 요구와 지역의 특수성을 수용하고 지방교육의 발전에 이바지할 수 있을 것이다. 그러므로 지방교육자치가 지방의 특수성을 배제한 기능배분이 될

경우 지방교육자치제도의 발전을 저해할 가능성이 있다.

교육행정의 기능배분에 대한 기대효과는 중앙집권적인 지방교육행정은 통일된 정책의 수행, 지방교육행정계획 수립과 추진의 일관성, 강력한 교육행정의 능률성, 교육행정간의 중복과 혼란 회피 등을 실현하는 데에 큰 장점으로 작용될 수 있을 것이다. 그러나 중앙집권적인 교육행정은 지방주민의 특수성과 다양한 요구를 수용하고, 자율성과 창의성을 가지고 독자적인 재량권을 발휘할 수 있는 교육행정을 하기에는 그 한계점을 지닐 수 있다.

5. 교육재정 설정에 대한 기대효과

현재 우리나라는 지방교육자치제도의 실시에도 불구하고 교육재정의 재원은 많은 부분을 국고에서 충당하고 있는 실정이다. 안정된 지방교육재정은 확보되나 지방교육이 지방의 특수성을 반영할 수 있는 기반이 약하여 지방교육자치제가 발전하는 데 저해요인이 될 가능성이 있다고 볼 수 있다.

교육재정에 대한 법률적 내용을 기반 해 볼 때, 긍정적 기대효과는 ‘지방자치교육에관한법률’에서 교육재정에 있어서 교육재원은 주로 지방자치단체의 일반회계로부터 전입금, 국가의 보조금, 특별부과금 등이 있다. 국가의 보조금보다는 지방자치단체의 전입금으로 충당하는 것이 지방교육자치가 활성화되기 위한 기본이라고 할 수 있다. 그러나 법률내용을 보면 지방교육재정은 주로 국가가 부담하게 되어 있고, 교육과학기술부의 통계17)에서도 지방교육재정의 대부분이 국고보조금으로 되어 있는 것을 알 수 있다. 이는 재정의 안정성을 확보할 수 있어 지방교육자치가 안정적으로 수행하게 할 수 있을 것이다. 지방교육재정은 중앙기관과 지방자치단체가 부담하고 있으며, 지방교육재정의 안전성을 위해서 지방자치단체가 부담하는 교육재원보다는 보다는 국가가 부담하는 지방교육재정이 많은 부분을 차지하고 있다.

교육재정에 대한 부정적 기대효과는 지방교육재정은 중앙정부로부터 확보되는 재원이 대부분을 차지하고 있어 안정적인 재원 확보는 가능하다 할 것

17) 교육과학기술부의 통계를 살펴보면 전국의 지방교육재정이 70%이상 국고보조로 충당되고 있음을 알 수 있다(교육과학기술부(2008). 2006 교육비특별회계 장별(가로) 세입결산액 현황. 교육과학기술부와 <표 V-2>참조).

이다. 그러나 중요한 교육제도의 상당수가 교육과학기술부장관이 관장하거나 통제하게 되어 지방교육재정의 자립도는 저조할 것으로 예상된다.

이는 지방교육자치제도의 자주성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 지방교육재정의 독립이 필요하다. 그러나 재정의 대부분은 국고로 충당되어 있어 재정의 재량권을 발휘하지 못하고, 그 자립도 매우 낮다고 할 수 있다. 이를 위해서 지방자치단체는 교육에 관련하여 자유로운 과세권 확보가 필요하다(윤상웅, 2008).

교육재정에 대한 기대효과는 지방교육재정에 있어서 교육재원은 주로 지방교육재정교부금, 국가교육비의 보조금, 특별부과금 등이 있어서 재원을 안정적으로 확보할 수 있다. 그러나 재정의 대부분이 국고부담으로 충당되기 때문에 지방교육재정에 대한 재량성, 독립성 등은 저조할 것이다.

D. 쟁점 차원

쟁점 차원은 지방교육자치제도의 분석영역인 지방교육자치의 범위, 교육의 원과 교육감의 직선제, 교육위원회의 성격과 위상, 교육행정의 기능배분, 교육재정 등을 분석한다. 쟁점 차원이란 법률의 시행으로 인한 평가와 장애요인 등에 대한 분석을 의미한다.

1. 지방교육자치의 범위를 둘러싼 쟁점

지방교육자치의 범위가 시·도로 한정되면 제기된 가장 큰 쟁점은 기초단체까지 교육에 대한 서비스가 제대로 이루어지지 않고, 시·도 이외의 지역은 지방교육자치제도에 대하여 무관심할 수 있다는 점이다. 즉, 시행범위의 시·도 한정 때문에 기초단체의 주민들의 일상생활과 지방교육행정의 유리현상이 나타났다고 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보자면, 첫째, ‘지방자치법’의 범위와 지방교육자치제도의 범위를 비교할 때 지방교육자치의 범위가 시·도로 한정된 것은 그 형평성에 있어서 문제가 제기된다. 즉, ‘지방자치법’ 제2조 제1항은 ‘지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.’라고 규정하였고, 1호와 2호에서 ‘특별시, 광역시, 도, 특별자치도와

시, 군, 구'의 두 가지로 구분하고 있다. 그리고 동법 제9조 제2항 5호는 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체 사무로 규정하고, 동법 제112조는 '지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.' 라고 규정하고 있다. 이와 같이 지방교육자치제도가 시·도로 한정된 것과 비교하여 볼 때 그에 대한 형평성이 문제가 된다.

둘째, '지방자치법'과 '지방교육자치에관한법률'의 규정을 비교하여 볼 때 지방주민이 피부로 체감하는 지방교육자치제도가 되기에는 한계점이 있다. '지방자치법'은 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 뿐만 아니라 시, 군, 구까지 교육·체육·문화·예술에 대한 사무를 행함에 있어 주민의 편의와 복리증진을 위해 노력해야 된다고 규정함으로써 지방자치의 범위를 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체까지 시행하고 있음을 알 수 있다. 그러나 '지방교육자치에관한법률' 제2조에서 '지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다.'라고 규정함으로써 지방교육자치제의 실시지역을 광역자치단체로 한정하고 있다. 그래서 일반지방자치와는 달리 지방교육자치는 광역단위에서만 실시하고 있고, 기초자치단체는 실시하지 못하고 있기 때문에 일선학교와 대부분의 지역주민들이 직접 피부로 체감하는 지방교육자치가 실시되지 못하고 있다. 또한 교육에 대한 공공서비스와 공공재를 충족하지 못하고 있어 지역교육자치제의 기본원리에 비추어 볼 때, 지방교육자치는 반드시 기초단위까지 시행하는 것이 타당하다고 하는 논쟁(한양희, 2006)이 생길 수 있다.

'지방자치법'과 '지방교육자치에관한법률'의 비교사항으로 이에 대한 의의는 지역의 다양성을 살리고 그 특수성에 부합되는 교육의 실시가 민주교육이라고 할 수 있다. 이것은 민주주의 원리가 획일성을 지향하는 것이 아니고 다양성을 토대로 하는 통일성을 지향하기 때문이다(박은엽, 2005). 이러한 관점에서 지방교육자치의 범위가 시·도로 한정하여 실시되었을 때 지방특성에 맞고, 주민의 의사에 기초한 교육행정을 실시하기에는 한계점이 있다. 또한 '지방자치법'은 시·도·군·구까지 그 범위를 정하고 있는데, '지방교육자치에관한법률'은 시·도만 한정하고 있어 그 범위에 대한 형평

성 문제가 제기되었다.

셋째, 광역단위에서만 실시되고 있는 지방교육자치는 지역주민들의 의사를 반영해야 하는 지방교육자치 본래의 취지를 제대로 구현할 수 없다. 실제로 1991년 진정한 지방교육자치제가 실시된 이후에도 교육 현장이나 주민생활과 직결된 지방교육자치가 이루어지지 못하고 있다. 지방교육자치를 실시함으로써 학부모와 지역주민의 교육행정에 대한 관심이 증대되고 있지만, 학교현장의 문제가 지방교육자치를 통해 개선되어야 함에도 불구하고, 광역단위의 지방교육자치 실시는 교사, 학부모, 지역주민들로 하여금 지방교육자치제의 실시를 체감케 하지 못하고 있다는 데에 그 문제점(김영철, 1999)이 지적되고 있다.

넷째, 지방교육자치의 범위를 시·도로 한정함으로써 인해서 주민의 참여가 저조하고 원거리 교육행정이 나타나고 있으며, 주민들의 일상생활과 지방교육행정의 유리현상이 나타나고 있다(김신복, 2001). 그리고 지역주민의 교육관심사를 반영해 내지 못하고 지역교육에 대한 책임이 구체적인 지방정치의 쟁점으로 부각되지 못하고 있다. 또한 교육 여건 개선을 위한 지방정부 및 주민들의 노력이 집결되지 못하고 교육발전을 통한 지방발전이 이루어지지 못하고 있다. 기초자치단체가 배제된 시·도 단위의 지방자치제 아래에서는 지방교육의 특수성, 다시 말해 주민통제가 어렵다고 할 수 있으며, 지방교육자치제도에 대한 실효성을 기대할 수 없다.

외국의 경우를 보면, 미국은 주 중심의 지방교육자치가 활성화 되었다. 또한 기초단위인 지역학교구에서 주교육법에 의해서 일정한 재량권을 갖고 지방교육자치를 실시하고 있다. 영국은 County와 District로 지방의회 중심하여 기초단위까지 지방교육자치를 실시하고 있다. 이렇게 지역의 사회·경제적 환경을 반영하고 지역주민의 의사를 반영과 지역주민이 체감하는 지방교육자치를 실시하고 있다. 지방교육행정의 관심과 주민통제의 입장에서 시·도 단위로 범의를 한정된 지방교육자치는 교사, 학부모, 주민 등으로 하여금 지방교육자치제의 실시를 체감하게 하는 데 한계가 있고 교육행정에 있어서 풀뿌리 민주주의 이념을 구현하지 못하고 있다고 할 수 있다(이상진, 2005). 생활권과 직결되는 시·군·구에서 지방교육자치제가 실시되지 않음으로써 지

방주민들은 지역사회 전체의 교육문제에 대하여 관심은커녕 이에 대한 인식조차 못하고 있는 실정이다.

결론적으로, 지방교육자치의 범위를 시·도 단위로 한정하는 것은 지방자치의 범위가 시·군·구로 되어 있어서 그에 대한 형평성의 문제가 될 여지가 있고, 지역주민이 피부로 느낄 수 있으며 의사를 잘 반영할 수 있는 범위가 아니라는 문제들을 중심으로 쟁점이 제기되고 있다.

2. 교육의원과 교육감의 직선제를 둘러싼 쟁점

교육의원과 교육감 선출에서 제기된 공통적인 쟁점은 직선제 준비의 미비로 인해서 주민의 무관심과 선거비용 등이다. 반면, 교육의원과 교육감 직선제는 각기 다른 쟁점사항들 역시 제기되고 있다. 따라서 본장에서는 교육의원과 교육감 직선제를 둘러싼 쟁점을 각각 구분하여 살펴본다.

a. 교육의원의 직선제

2000년 3월부터 시행한 교육의원의 직선제 선출방식은 초·중·고교 학교운영위원회 위원 전체로 구성되는 선거인단에 의한 선출방식이었다. 그러나 이러한 방식은 선거과정에서 금품·향응 제공, 비방·흑색선전 등 사회적 물의를 야기하거나, 지연·학연 등 파벌 조성과 선거 후유증을 초래하기도 하였다. 제도의 취지와 기능이 본질적으로 다른 학교운영위원회 위원의 선거참여로 인하여 학교운영위원회의 정치화가 문제점으로 지적되기도 했다(이상진, 2005). 이러한 문제가 제기되어 2006년 12월 21일 17차 개정이 이루어지면서 교육의원이 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하는 직선제로 바뀌었다. 교육의원의 선출은 2006년 7월 31일 ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법’에 의해 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하는 직선제로 선출된 바 있다. 교육의원의 직선제 선출은 제주도를 제외한 전국 15개 시·도에서 2010년 선출하기 위해서 준비 중이다.

그러나 제주특별자치도의 사례를 통해 보았을 때, 교육의원에 대한 직선제 방식은 주민의 무관심과 홍보부족, 선거구의 광역화에 의한 선거운동의 제약 등에 대한 문제 등이 쟁점으로 떠오르고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 지역주민들의 교육의원에 대한 이해가 부족하여 후보에 관심이 낮다는 문제가 있었으며, 지역 현안문제에 가려져 주민들의 관심을 끌지 못했다는 문제가 제기됐다(송기창, 2007). 또한 교육의원 후보를 특정정당 소속으로 오해한 결과인지 분명하지 않지만, 공교롭게도 5명의 교육의원 당선자중 4명이 기호 1번 후보였다. 제주 교육의원 선거는 지방의원 선거와 동시에 치러졌기 때문에 투표율이 떨어지는 문제는 없었지만, 다른 시·도의 교육의원 선거와 비교할 때 투표율이 낮았다. “제5기 교육의원 선거의 간선제로 치러진 전국 평균투표율이 86.9%임에 비해 직선제로 치러진 제주도 교육의원 투표율은 67.3%에 불과하였다. 경쟁률 면에서는 제주도를 제외한 지방의 제5기 교육의원 선거에서는 3.0:1이었으나, 제주도 교육의원의 경우 5명 선출에 14명이 입후보하여 2.8:1의 경쟁률을 보여 교육의원 선거의 경쟁률보다는 약간 낮은 수준이었다”(고전, 2006:148).

둘째, 교육의원의 선거구가 넓어 후보자를 알리기에 어려움이 있었고, 선거구가 좁은 일반의원과 선거비용은 동일하기 때문에 선거운동에 제약이 많았다(송기창, 2007). 지방의 일반의원 보다 선거구가 넓기 때문에 선거에 있어서 비용이 더 많이 소요될 수밖에 없다. 그래서 선거비용에 대한 부정적 면이 부각될 개연성이 있다. 일반의원보다 선거구가 넓기 때문에 직선제로 인한 교육감 선거에서 볼 수 있듯이 교육의원에 대한 홍보부족과 선거에 대한 인식의 부족과 무관심으로 선거의 참여율이 저조할 수 있다. 이는 지방교육자치의 주민참여와 주민통제를 침해될 가능성이 크다고 할 것이다. 또한 직선제에 대한 규정을 공직선거법이 아닌 법률로써 규정함으로써 인해서 교육감 선거의 공정성이 비교되는 문제가 될 개연성이 있다고 할 수 있다.

요약하자면, 제주특별자치도의 사례를 통해 볼 때, 교육의원의 직선제는 간선제의 문제점은 극복되었으나 주민의 무관심과 인식의 부족으로 인해서 선거 참여율이 저조하였고, 선거구가 일반의원의 선거구에 비교하여 넓기

때문에 선거의 제약이 있다는 쟁점들을 빚고 있다.

b. 교육감의 직선제

교육감의 선출방식이 간선제에서 직선제로 바뀌면서 간선제의 문제점은 해결되었으나 주민의 무관심과 홍보부족, 재정의 과다지출 등이 쟁점화되고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 교육감 선출은 지방주민의 무관심과 인식 부족으로 투표율이 낮아 나오는 결과가 나왔다. 교육감 선출은 2007년 이후 여덟 번의 교육감선거에서 대통령선거와 같이 치러진 울산(64.6%)·충북(61.3%)·경남(64.1%)·제주(60.9%)의 결과는 양호한 편이나, 단독으로 치러진 경우 그 투표율은 부산(15.3%)·충남(17.2%)·전북(21%)·서울(15.5%)등으로 평균 17.2%로 매우 낮게 나타났다. 이렇게 볼 때 낮은 투표율은 주민대표성의 문제와 직결되는 것이다(최택호, 2008). 이는 교육의 자치에 대한 불신으로 연결되었고, 이에 대한 원인으로서는 교육감의 직선제에 대한 홍보 부족과 교육감의 직선제의 의미에 대한 시민의식의 부족, 정치에 대한 무관심 등으로 볼 수 있다.

둘째, 교육감 단독선거의 경우 과도한 선거관리비용이라는 부담을 발생시켰다. 단독선거관리비용은 학교운영위원 간접선거에 비하여 30~40배에 이른다. 2008년 6월 이후 실시되고 있는 5개 지역의 주민직선제에 의한 교육감의 잔여임기가 1년 2~11개월로서 총선거비용 추정 예산은 총 1086억에 이른다. 동시선거가 실시된 울산·충북·경남·제주의 경우 선거관리비용의 절감이라는 문제는 해소되었지만, 동시에 일반선거의 정치적 영향을 다양한 측면에서 받게 된다. 우선 정당의 기호와 교육감 후보의 동일 숫자 기호 간의 혼돈을 들 수 있다. 교육감 후보를 정당추천후보 또는 해당 정당에 소속된 후보로 오인한다는 것이다. 동시에 후보자들 자신이 특정 정당과의 연계 및 연상을 시도하는 선거운동 행태까지 나타나기도 했다. 그 결과 정당추천을 배제한 지방교육자치법의 취지에 어긋난 왜곡된 투표 결과를 초래할 수 있다는 문제점(고전, 2008)도 있다.

이렇게 계속해서 치러지고 있는 교육감선거는 주민의 무관심과 인식의 부

족으로 인한 투표율의 저조라는 결과를 낳았으며, 선거비용이 간선제에 비교할 때 많은 비용이 지출됨을 볼 수 있었다(송기창, 2007). 이는 교육위원과 교육감의 주민직선제는 주민의 무관심과 인식부족이 큰 문제점으로 나타났다, 이로 인한 주민참여와 주민통제의 어려움이 발생하였다.

외국의 경우를 보면, 미국은 일찍부터 분권적 지방교육자치제도가 자리 잡고 있으나 교육위원과 교육감은 지역의 특성에 따라 주민직선제와 선임제로 선출하고 있으며, 영국은 지방자치가 발전한 국가로 중앙집권적 지방교육자치로 변화되어 가고 있지만 교육위원과 교육감은 지방의회에 선출한다. 또한 일본은 중앙집권적 지방교육자치로 교육위원과 교육감은 중앙에서 임명한다. 외국의 경우 사회적 환경과 지역 환경에 맞게 선출제도를 운영하고 있다. 우리나라는 간선제의 문제점을 극복하고자 교육위원과 교육감의 직선제를 도입하였다. 그러나 직선제는 지역사회의 무관심과 인식부족으로 인한 주민참여의 문제가 발생되었다.

요약하자면, 교육의원과 교육감 직선제에 대한 쟁점은 직선제의 실행으로 간선제의 문제점은 극복되었으나, 직선제에 따른 문제점이 발생하게 되었다. 문제의 중심은 지방교육자치에 있어서 교육의원 및 교육감의 역할은 매우 중요하고 그 권한과 영향력도 매우 큼에도 불구하고, 지역의 주민들은 이에 대한 인식의 부족과 무관심이 크다는 데 있다. 이로 인해서 주민통제나 주민의 참여는 낮을 수밖에 없다는 데 그 문제가 있다.

3. 교육위원회의 성격과 위상을 둘러싼 쟁점

일반의원과 교육의원으로 구성된 교육위원회의 선출은 ‘제주특별자치도 설치및국제자유도시조성을위한특별법’의해 제주도에서만 선출되었다. 그 외 지역은 15개 지역은 2010년 일반의원과 교육의원으로 구성된 교육위원회를 선출하기 위하여 준비 중이다. 제주도 운영사례에서 교육위원회의 성격과 위상에 대한 문제점들은 발견되었고, 특히 제주특별자치도에 교육위원회가 상임위원회로 전환되어 그 위상이 높아졌음에도 불구하고 전문성, 자주성, 중립성이 침해를 받는 등 문제가 야기되었다는 점이 지적되고 있다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 교육위원회의 위상과 관련된 쟁점은 독자적 의결권 행사의 한계와 위상 추락현상으로 볼 수 있다. 교육위원회의 위상과 관련하여 제주특별자치도의 경우를 보면, “교육위원회는 예산 및 결산에 대하여 특별상임위원회인 예산결산위원회의 통제를 받음으로써 독자적 의결권 행사에 한계를 보이고 있다”(고전, 2007: 212). 종래의 의사국¹⁸⁾이 전문위원실로 축소 개편됨으로써 교육위원회에 대한 행정지원이나 재정지원이 줄어들었다. 종전 의사국 직원의 정원은 11명이었으나, 교육정책자문위원 2명, 전문위원 1명을 포함해도 6명에 불과하다. 종전의 교육위원회는 비록 불완전하기는 했지만 법적으로 의결기관이었다. 그러나 교육상임위원회는 시·도의회의 하부전심기관에 지나지 않는다는 문제점이 있다(송기창, 2007).

또한 제주특별자치도에 시행되고 있는 교육위원회의 위상을 보면 독자적인 예산 및 결산을 하지 못하고 교육위원회에 속하는 전문위원실의 축소로 인해서 교육위원회의 기능을 수행에 문제점이 발생하였다. 이는 교육위원회가 상임위원회로 그 위상이 높아지면서 의사결정은 어느 정도 재량권이 보장되었지만 독자적인 예산 및 결산에 참여 하지 못함으로 인해서 교육위원회의 자주성을 침해할 문제가 발생하였다.

둘째, 교육위원회의 구성에 대한 쟁점은 교육위원회의 자주성에 대한 문제로 교육위원회의 구성의 중립성의 문제와 상임위원회의 통치기능 적합성 원칙을 위반하는 것으로 나타났다. ‘지방교육자치에관한법률’은 교육위원회를 구성함에 있어 종전과 같이 위원 과반수 이상이 교육경력자로 충원되도록 하는 시스템을 유지하여 교육의 정치적 중립성을 확보한다고 되어 있다¹⁹⁾. 그러나 교육위원회 구성은 교육의원이 아닌 일반의원의 자격을 종전과 달리 정당미가입자로 제한하지 않았으며, 교육의원을 반으로 줄인 것, 발의권자를 교육의원들을 포함하여 시·도의원이면 누구나 그 시·도의 교육·학예에 관한 법안을 발의할 수 있도록 함으로써 교육의원들의 발의 단계에서의 독자성을 부정하는 것으로 볼 수 있다는 문제점이 있다.

또한, 교육의원과 일반의원은 피선거권(10년 이상의 교육관련 자격 유

18) 교육위원회의 진행을 도와주고 일반사무를 처리하는 곳이다.

19) ‘지방교육자치에관한법률’ 제5조 ‘교육위원회의 구성’ 제1항에 규정되어 있고 제2항에는 별표로 각 시·도별 교육위원회 위원 정수와 교육의원 정수를 보여주고 있다.

무), 선거구와 유권자의 수, 업무 내용과 권한(교육·학예에 관한 정책의 수립·연구와 일반행정), 정치성 여부(정당가입 가능성) 등에서 서로 확연히 다르다. 그럼에도 불구하고 교육의원과 일반의원을 하나의 상임위원회에 혼합 구성하고 동일한 의결 및 표결권을 부여하여 헌법상 통치기능 또는 통치작용의 적합성 원칙을 위반하는 문제점이 있다(최낙철, 2008). 이는 교육위원회의 구성에 있어서 지방의회의 일반의원과 직선제로 선출된 교육의원으로 구성하되 과반수를 교육의원으로 구성하도록 하였다. 이는 전문성을 강화시키면서 교육기관만의 교육위원회가 되는 것을 방지하기 위한 것이었다. 그러나 이는 의도와는 다르게 일반의원과 교육의원 사이의 갈등 문제와 정치적 중립성의 문제를 야기했다.

셋째, 교육위원회의 전문성과 관련된 쟁점은 교육위원회의 구성에서 교육 경력을 묻지 않는 일반의원이 아무런 제한 없이 교육위원회의 위원으로 상임위원이 될 수 있다는 데에 있다. 교육위원회 전문성의 문제에 의하면, 일정한 교육관련 경력과 전문적 지식을 자격요건으로 하는 교육의원 이외에도 교육위원회 정원의 절반 정도가 교육관련 경력을 묻지 않는 각 정당 소속의 일반의원으로 될 수 있다. 이러한 것은 교육·학예에 관한 중요한 사항을 심의하고 의결하는 교육위원회에 아무런 제한 없이 일반 지방의회 의원이 상임위원으로 될 수 있도록 함으로서, 교육과 무관한 비전문가까지도 교육위원이 될 수 있도록 규정한 것이라고 볼 수 있다. 이는 교육의 전문성 보장 측면에서 반한다(최낙철, 2008)는 지적이 제기된다.

또한, 교육위원회 전문성에 관하여 제주특별자치도의 경우를 보면, 전문성은 교육위원들의 정책질의과정에서 드러났다. 그러나 교육 이외의 일반도정에 대한 이해 수준은 일반의원에 비해 낮다는 평가되었다. 교육의원의 질문은 교육과정이나 교사, 학생 등에 관한 정책에 집중되는 경향이 있지만, 일반의원의 경우 원론적인 문제 위주의 질의를 주로 하는 경향이 있다. 또한 조례안이나 예·결산안 심의에서는 일반의원과 교육의원 간 전문성의 차이를 찾아보기 어려우나, 정책질의나 행정감사의 경우에는 일반의원에 비해 교육의원의 전문성이 월등하게 높다는 문제점도 야기되었다(송기창, 2007). 이와 같이 교육위원회에 대한 교육의원과 교육위원인 된 지방의 일

반의원에 대한 전문성 결여의 문제점이 있다.

교육위원회의 구성하는 일반의원의 자격에 대한 교육경력 규정이 없다. 이는 교육의 비전문가의 교육위원회 활동을 의미하고, 교육의 전문성에 반하는 행위라 할 수 있다(최낙철, 2008). 또한 교육의원은 교육·학예에 관한 의정에는 적극적인 반면 일반의정에는 미숙함을 보였고, 일반의원은 일반의정에는 적극적인 반면 교육·학예에 관한 의정에는 미숙함을 보였다. 교육위원과 일반의원의 행정상의 준비부족으로 인한 미숙함이 나타났다.

넷째, 교육위원회의 중립성과 관련된 쟁점은 정당 소속의 일반의원이 어떠한 제한 없이 교육위원회 위원이 될 수 있어 교육위원회의 정치적 중립성이 침해되고 있다. 지방의회 하부 전심기관인 상임위원회는 정치적 중립성을 심각하게 침해하고 있다. 교육위원의 경우 후보자등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닐 것을 요구하여 정치적 중립을 담보하였으나, 이러한 제한이 무색하게도 교육의원 이외의 의원들은 아무런 제한 없이 정당 소속 의원들이 교육위원회의 상임위원이 될 수 있는 것이다. 결국 그 어느 곳보다 정치적 중립이 요구되는 교육위원회마저도 각 정당의 이해관계와 정략에 따라서 의사진행과 안건처리가 될 수밖에 없는 상황이 된 것이다. ‘지방교육자치에 관한 법률’은 지방교육을 지방의회에 예속시키고 있고, 교육위원회를 각 정당의 이해관계의 대변의 장으로 전략시킬 수 있으며, 교육위원회에서 교육위원들의 의사발의권마저도 원천적으로 제한하고 있는 것은 정적 중립성을 위반하는 것(최낙철, 2008)이라는 지적이 있다.

또한, 교육위원회 중립성에 관하여 제주특별자치도의 경우를 보면, 교육의원은 교육자적 양심에 따라 정책을 다루는 데 반해 일반의원의 경우 소속 정당과 지역구를 가지고 있어 교육적인 것보다는 정당의 정책을 반영하거나 지역구의 요구를 관찰하는 데 관심이 많았다. 또한 일반의원들은 교육위원회 참여가 다소 소극적이었다는 평이 있었다(송기창, 2007). 이와 같이 정치적 중립성에 대한 문제가 제기되고 있다.

교육위원회는 교육의 특수성 때문에 중립성을 요구된다. 그러나 교육위원회의 구성원 중 일반의원에 대한 정치적 중립에 대한 규정이 없다. 교육위원회가 정당의 이해관계와 정략에 따라서 의사진행과 안건처리가 될 수

밖에 없는 상황이 될 수 있다. 교육위원회의 중립성의 원리에 위배되는 행정행위가 나올 수 있다는 문제점을 야기 했다.

외국의 경우를 보면, 미국, 영국, 일본은 교육위원회는 주로 비전문가로 구성하여 주민의사 반영에 큰 비중을 두고 있다. 이는 주민통제의 부분을 중요시 한 것으로 볼 수 있다. 우리나라는 지방교육자치제도가 교육의원과 교육감을 직선제로 선출하고 지방교육자치제도의 실현하는 단계에 있어서 중립성·전문성·자주성을 중시하고 있다. 그래서 교육의원에 대한 중립성·전문성·자주성에 대한 침해는 지방교육자치제도의 실행에 장애를 발생할 수 있다.

요약하자면, 교육위원회의 성격과 위상에 대한 쟁점은 교육위원회가 그 구성에 있어서 일반의원과 교육의원으로 구성함으로써 교육경력이 없고 정치적 중립성에 관한 규정이 없는 일반의원에 대한 전문성과 중립성의 문제이다. 또한 일반 의정활동에 미흡함을 보인 교육의원의 준비부족으로 인하여 교육위원회의 자주성·전문성·중립성을 침해가 될 수 있다는 우려를 낳고 있다.

4. 교육행정의 기능배분을 둘러싼 쟁점

제1차 개정 이후부터 많은 쟁점이 되어왔으나 개정되지 않고 있는 사항 중 하나가 교육행정의 기능배분의 사항이다. 이와 관련한 쟁점은 우리나라 지방교육자치가 상급기관 위주의 행정으로 운영됨으로써 지역의 특성을 살리지 못하는 지방교육행정이 되고 있다는 점이다.

구체적으로 살펴보자면 첫째, 교육행정 계층 간 권한의 기능배분 및 이양에 따른 중앙정부, 시·도교육청과 시·군 및 자치구교육청의 자율성 보장의 문제가 제기된다. 교육행정의 전통은 주민자치의 성격보다는 단체자치의 성격이 강하기 때문에 관치행정의 형태가 지배적이다(한양희, 2006). 따라서 교육감은 지역주민의 의사를 반영하기보다는 상급기관 위주의 행정을 하고, 하급기관에 대해서는 지시와 감독 위주의 권위주의적이며, 관료적 행정을 답습함으로써 지방교육자치제도의 실효를 거두지 못하고 있다. 또한

지역교육청은 가장 가까운 거리에서 학교에 행정지원을 할 수 있는 기관임에도 불구하고, 현재 그 법적 성격이 시·도교육감의 보조집행기관 격으로서 기획, 예산 등 여러 가지 점에서 독자적인 기능을 발휘하기가 어렵다. 그래서 지역교육청은 지역의 특색을 살리는 사업을 구성하여 실천하기보다는 시·도교육청과 단위학교 사이에서 연락·조정 및 지도·감독 업무를 수행하는 행정의 틀을 벗어나지 못하고 있는 문제점이 있다.

이러한 중앙집권적 지방교육자치는 지방교육자치단체가 자신의 권한과 책임 하에서 교육관련 업무를 자치적·자율적으로 결정하거나 집행하지 못하고 있다. 또한 지방교육행정의 자치조직권이 거의 인정되지 않고 있으며, 많은 경우 중앙의 감독과 통제를 받고 있다. 그것은 권한과 책임이 지방자치단체에 적정하게 위임·이양되지 않았기 때문에 분권의 방식에 있어서 지방교육자치단체의 고유권한이 적고, 감독을 전제로 한 권한의 위임방식에 의존하기 때문이다(곽현수, 2001). 이와 같기 때문에 지방교육행정이 중앙기관으로부터 분리되어 자율성과 창의성을 발휘하고 지방주민의 요구를 수용할 수 있는 지방교육자치제도를 실행하는 데 한계가 있다.

둘째, 지방교육자치제가 실제로 이루어지기 위해서는 중앙정부가 관장해 오던 기능과 업무 그리고 권한을 지방교육행정기관에 대폭 위임해야 한다. 또한 지방교육행정기관에서는 일선학교에 관장업무가 과도하게 집권되어 있고, 지방교육행정기관에 대한 간섭이나 통제가 지나친 것을 볼 수 있다. 예를 들면 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제30조 제1항에서 교육감 소속 하에 국가공무원으로 보하는 부교육감을 두도록 하면서 그 임명 절차에 있어 교육감이 추천한 자를 교육과학기술부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 한 것은 지방분권적이라기보다 중앙집권적이라 할 수 있다.

이는 지방교육자치단체가 중앙교육기관의 권한이 지나치게 집중되어서 장관의 지시·명령·통제에 의존하는 경우가 많으며, 장관의 정책결정을 조정할 만한 제도적 장치가 미흡하여 장관의 경질에 따른 교육시책·정책의 변화가 빈번하다(황영숙, 2005). 또한 중앙기관의 과도한 지휘와 감독을 받고 있고, 지방교육행정업무에 대해 간섭이나 통제가 이루어지고 있다 그래서 업무의 기능배분이 형식적으로 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

셋째, ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제30조 제5항에서 ‘교육감 소속 하에 보조기관을 두되, 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정한 범위 안에서 조례로 정한다.’라고 한 것과 동법 제32조에서 ‘교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.’라고 규정한 것은 중앙과 지방의 기능배분이라는 관점에서 제고되어야 할 사항이다.

이는 지방교육행정에서 자율성을 갖고 처리해야 할 행정마저도 대통령령으로 제한하고 있어, 지방교육기관의 자주성을 침해하였다고 볼 수 있다. 또한 지방교육자치단체는 자신의 권한과 책임하에서 교육관련 업무를 자치적·자율적으로 결정하고 집행하지 못하며, 많은 경우 중앙의 감독과 통제를 받고 있다(황영숙, 2005). 그것은 권한과 책임이 지방자치단체에 적정 위임·이양되지 않았기 때문이다. 법률의 개정을 통해서 지방교육기관이 자율성을 갖고 지방교육자치를 할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

넷째, 시·군 및 자치구 교육청의 법적 지위를 격하시킨 것도 시정되어야 할 사항이다. ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제34조에 의하면 시·군·자치구 교육청은 종래의 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 독립제 집행기관에서 하급교육행정기관으로 전락함으로써 교육장의 지위는 시·도교육위원회의 분장 사무를 처리하는 하부집행기관으로 격하되었는 바 일반지방자치의 시·군 자치행정과의 균형을 위해서도 시정되어야 할 문제점(한양희, 2007)으로 지적되고 있다.

이는 교육주체의 참여와 자율을 통한 참여교육을 하기 위하여, 학교교육 관련 기능을 재정립하여 관련 업무를 최대한 지방에 위임·이양하고 구체적인 법령과 지침에 대한 준비가 필요하다(한양희, 2006). 이를 위해서 중앙정부가 관장해왔던 기능, 업무, 권한 등을 시·도교육청과 지역교육청에 대폭 위임하여 한다. 이렇게 함으로써 지방교육청이 자율성과 창의성을 가지고 지방주민을 위한 지방교육자치를 실현할 수 있을 것이다.

요약하자면, 교육행정의 기능배분에 대한 쟁점은 중앙집권적 지방교육자치로 인해 지방교육자치단체가 자신의 권한과 책임 하에서 교육관련 업무를 자치적·자율적으로 결정하고 집행하지 못하고 있다는 문제이다. 또한,

지방교육행정의 자치조직권이 거의 인정되지 않고 있으며, 많은 경우 중앙의 감독과 통제를 받고 있음으로 해서 지방교육자치단체가 자율성과 창의성을 가지고 지방주민의 민의와 지방의 특수성을 반영할 수 있는 교육행정을 실행하는 데 한계를 가지고 왔다.

5. 교육재정을 둘러싼 쟁점

지방교육자치의 성패는 교육재정의 자립도에 의해 결정된다고 할 수 있을 정도로 지방교육자치제도에 있어서 교육재정의 문제는 가장 중요한 관건이다. 이에 따라서 지방교육자치관한법률에서 교육·학예에 관한 경비, 의무교육경비, 교육특별회계, 교육비의 보조, 특별부과금의 부과·징수 등을 규정하고 있다. 그러나 현실에서는 여전히 지방교육비의 국고부담비율이 여전히 높아 지방교육재정의 독립성을 훼손하고 있으며, 교육자치제의 기본정신인 지방교육의 자율적인 운영이나 특성을 반영한 교육운영에 어려움을 겪고 있다. 지방교육재정의 독립성에 대한 문제는 법률에서 따로 규정하고 있지는 않고, 교육재정에 대한 재원만을 규정을 하고 있다. 그 내용은 교육재정이 국고가 많이 부담하고 있어 재정에 대한 수급은 안정성이 보장되나 독립성은 침해당함을 알 수 있다.

지방교육자치관한법률의 내용에서 교육재정과 관련하여 제기될 수 있는 또 다른 쟁점사항은 새로운 지방교육자치제의 실시가 지방교육행정기관의 조직을 확대시키고 업무를 증대시켰으나, 지방교육자치제 실시에 대비하여 지방교육양여금제도를 새로 도입한 것 이외에는 별다른 대책 없다는 점이다. 즉, 이전과 동일한 사용료, 수수료, 기타의 재산수입, 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금, 기타 수입 등으로 방대하게 증가된 지방교육재정을 충당하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 현행 ‘지방교육자치에관한법률’에서 교육재정에 관한 사항 모두 지방의회의 의결을 거치도록 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체로부터의 재정지원에 있어서는 거의 변동이 없는 상태에서 지방자치제를 실시한다는 명분으로 지방교육재정 운영의 자율성만을 억제하고 있는 것이

다. <표 V-2>²⁰⁾는 지방교육재원의 71.4%를 국가부담수입으로 되어 있고, 자체수입은 8.8%에 불과함에도, 예산 및 결산 안이 지방의회의 의결을 거치도록 규정함으로써 지방교육은 재정적 측면에서 자립성과 자율성을 동시에 상실하는 문제점(한양희, 2007)이 제기된다.

<표 V-2> 2006년 시·도 교육비특별회계 결산자료

(단위: 백만원)

구 분	국가부담수입	%	자체수입	%	계
서울특별시교육청	3,129,993	57.5	396,988	7.3	5,444,869
부산광역시교육청	1,631,380	72.7	125,737	5.6	2,242,946
대구광역시교육청	1,175,788	71.1	147,597	8.9	1,652,684
인천광역시교육청	1,191,396	65.4	213,753	11.7	1,822,613
광주광역시교육청	781,224	77.5	68,378	6.8	1,007,617
대전광역시교육청	676,785	71.0	87,897	9.2	953,426
울산광역시교육청	522,144	66.8	123,332	6.3	781,157
경기도교육청	4,410,146	64.5	638,580	9.3	6,837,246
강원도교육청	1,320,412	86.7	43,635	2.9	1,523,550
충청북도교육청	1,067,014	77.7	183,745	13.4	1,373,219
충청남도교육청	1,328,573	68.4	329,995	5.3	1,943,537
전라북도교육청	1,477,807	86.0	103,723	6.0	1,718,860
전라남도교육청	1,766,9000	88.3	122,932	6.1	2,001,952
경상북도교육청	1,916,660	79.1	262,009	10.8	2,422,981
경상남도교육청	2,041,032	80.9	199,333	7.9	2,524,343
제주특별자치도교육청	379,685	77.4	27,512	5.6	490,248
합계	24,816,903	71.4	3,071,055	8.8	34,741,256

자료: 교육과학기술부(2008). 2006 교육비특별회계 장별(가로) 세입 결산액 현황. 교육과학기술부 참조.

지방교육자치제도에 관한 법률적 내용에서 교육재정과 관련하여 제기될 수 있는 쟁점은 지방교육재정 구조의 문제와 지방교육재정자립도의 저조에 대한 문제로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다.

a. 지방교육재정 재원구조의 문제

지방교육자치제도에 관한 법률의 1차 개정 이후부터 쟁점화 되었던 문제 중 하나는 지방교육재정에 대한 재원구조에 대한 것이다. 첫째, 지방교육재정의 자립도는 낮고 국고에 대한 의존이 높다는 점인데, 이는 법률적 내용

20) 2006년도 통계라 그 한계가 있지만 전체적인 추이는 살펴 볼 수 있다.

의 한계에서 비롯된다. 즉, 1991년부터 실질적인 지방교육자치를 시행하면서 지방교육양여금제도와 지방교육재정교육부금을 총액교부제도로 도입하여 지방교육자치단체의 교육재정운영의 자율성을 확대하였다. 반대로 지방교육재정도 지방교육자치제도의 구조를 바꾸도록 압력을 가하는 요인으로 작용해 오기도 했다. 즉 지방자치단체의 교육투자를 유인할 수 있는 지방교육자치제도가 아니라는 관점에서 지방교육재정 확충을 위해서는 지방교육자치제도를 바꾸어야 한다는 주장이 그것이다. 지방교육재정 자립도가 저조하다는 것은 지방교육재정의 국고의존도가 높다는 것을 의미하며, 지방교육재정 확충의 필요성이 제기될 때마다 국가는 힘이 들 수밖에 없지만 국가재정의 사정은 교육재정만 배려할 수 있는 상황이 아니며 오히려 칸막이가 쳐져 있는 지방교육재정교부금과 지방교육양여금이 국가재정의 경직성을 초래할 뿐만 아니라 효율성을 떨어뜨리는 요인이 된다(박정수, 1998)는 점이 지적되어 왔다.

둘째, 지방교육재정을 통계로 살펴 볼 때 그 교육재정은 점점 증가하고 있고 이에 따라 국고의존 비율도 점점 증하고 있는 것을 볼 수 있다. 지방교육재정 세입은 2007년도 광주광역시특별회계²¹⁾의 경우 <표 V-3>에 서 보듯이 국고 부담금 78.9%, 지방자치단체 전입금 15.2%, 자체수입금 5.9%로 재원 중 대부분을 중앙행정에 의존하는 형태의 구조를 가지고 있다. 교육부문의 지방자치단체장인 시·도교육감이 ‘지방교육의 특수성을 살리기 위한 사무 또는 사업’을 추진하기에는 상당한 제약이 따른다. 다행히 2001년부터 국세인 교육세 중 지방세에 부가되던 교육세를 ‘지방교육세’로 개편함에 따라, 지방자치단체로부터 전입률이 증가되어 국가와 지방자치단체간의 재원부담 불균형이 다소 시정되어가고 있으나 지방교육재정으로 많이 부족한 현실이다.

이는 현재의 조세도와 재정구조에 의해서는 지방교육자치에 그 구조상 한계에 달해 있는 실정으로 바람직한 지방교육자치제가 실행되기 어려운 상황에 있는 것을 의미한다. 또한 교육비에 있어 국고의 비중이 높다는 것은 국가의 지방교육에 대한 통제가 강화되고 있다는 것을 의미하고 지방자

21) 전국 시·도 가운데 연구자와 가장 가까운 데에 있는 시를 임의로 정하여 자료를 선택했다.

치단체가 지방교육을 위해서 적극적인 기여를 하고 있지 못하다는 것을 의미한다(전영석, 2004). 광주시의 통계를 보면 알 수 있듯이 지방교육재정은 해마다 늘어나고 있고, 이에 대한 국가부담수입도 또한 늘어나는 것을 알 수 있다. 이는 국고의존도가 높다는 것을 의미하며, 지방교육재정 확충은 국가의 재정부담이 될 수밖에 없다. 이러한 구조는 지방교육재정의 독립성, 재량성, 자주성이 낮은 결과를 가져왔다.

<표 V-3> 연도별 광주광역시 교육비특별회계 재원내역

(단위: 백만원, %)

연도	합계 (100%)	국 가 부 담 수 입				지 방 부 담 수 입		
		계	교부금	양여금	국고지원금	계	자체수입	전입금
2001	785,725	539,867 (68.7)	428,367 (54.5)	103,873 (13.2)	7,627 (1.0)	245,626 (31.3)	127,778 (16.3)	117,848 (15.0)
2002	915,784	611,166 (66.7)	502,788 (54.9)	101,503 (11.0)	6,875 (0.8)	304,618 (33.3)	166,079 (18.1)	138,539 (15.1)
2003	961,078	683,619 (71.1)	561,232 (58.4)	109,770 (11.4)	12,617 (1.3)	277,459 (28.9)	133,377 (13.9)	144,082 (15.0)
2004	989,806	754,416 (76.2)	653,306 (66.0)	93,359 (9.4)	7,752 (0.8)	235,390 (23.8)	103,308 (10.4)	132,082 (13.3)
2005	1,001,137	722,740 (72.2)	718,167 (71.7)	-	4,573 (0.5)	278,397 (27.8)	129,290 (12.9)	149,107 (14.9)
2006	1,007,617	781,224 (77.5)	774,950 (76.9)	-	6,274 (0.6)	226,393 (22.5)	68,378 (6.8)	158,015 (15.7)
2007	1,016,611	801,780 (78.9)	792,249 (77.9)	-	9,540 (1.0)	214,831 (21.1)	60,022 (5.9)	154,809 (15.2)

자료: 광주광역시 교육청(2008). 교육비특별회계 세입·세출 예·결산. 광주광역시 교육청. 직접인용.

b. 지방교육재정자립도의 저조에 대한 문제

지방교육자치제도에 관한 법률의 1차 개정 이후부터 쟁점화되었던 또다른 문제 중 하나는 지방교육재정자립도의 문제이다. 첫째, 지방교육재정의 세원 구조는 매우 복잡하고, 세원이 다른 조세에 연계되어 있어 증액이 쉽지 않으며, 지방교육재정자립도가 저조할 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체 간 교육재원 확보책임의 한계도 불분명하다. 또한, 지방교육재정과 지방재정의 분리 운영으로 양 단체 간 협조와 지원도 용이하지 않다.

둘째, 지방교육재정에서 국가부담수입금은 점점 증가하고 있으며, 이에 따른 교육재정의 독립성은 점점 멀어지고 있다고 할 수 있다. <표 V-2>에서 각 시·도의 재정은 전체 71.4%가 국가부담수입이며, 자체수입은 8.8%이고, 그 외는 일반회계부담수입, 지방교육채, 기타 수입이 19.8%이다. 그리고 광역교육자치기관인 전국 시·도 교육청의 국가부담수입을 제외하면 자체예산비율은 28.0%이다. 이는 지방교육재정 중에서 국가부담이 크고, 자체수입의 확보가 어려움으로 인한 세수확보의 문제가 있다. 2002년부터 국가수입비율이 감소하는 것은 세제개편에 따라 지방세분 지방교육세가 신설되었고, 지방교육재정부담금법 개정으로 시·도세 전입금이 2005년부터 3.6%에서 5%로 사항되었기 때문이다. <표 V-3>에서 보면, 2006년도 광주광역시교육청의 교육재원구성비는 국가부담이 77.5%, 자치단체전입금 및 자체수입 등 지방부담이 22.5%이며, 국고부담구성비는 지방교육재정교부금 76.9%, 지방교육양여금 0%, 국고지원금 0.6%이다. 2007년 경우 세입재원 중 중앙정부에서 78.9%를 부담하고, 지방자치단체의 전입금 및 특별회계 자체수입 등 지방자치단체 자체부담은 불과 21.1%에 불과하다. 이는 정부의 많은 노력에도 불구하고 여전히 지방교육재원의 중앙의존도가 높음을 알 수 있다.

이는 최근에 들어서 전국적인 시·군 및 자치구의 교육경비 보조는 점점 늘어나고 있으나 그 보조의 정도가 지역 간 차이가 심하게 나타나서 재정배분의 문제점을 야기하고 있다(박순이, 2004). 또한 교육과학기술부와 광주광역시 통계를 보면 알 수 있듯이 지방교육재정에 대한 국가부담이 크고, 점점 국고부담율이 커져가고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 국가의 재정에 큰 부담을 주고, 경제성장 및 경기변동에 영향을 받을 경우 세수가 줄어 지방교육재정을 확보하는 데 큰 문제를 초래할 가능성이 크다고 할 수 있다.

외국의 경우를 보면 미국의 경우는 주정부와 지방정부가 재정을 부담하고 재정에 대한 과세권을 가지고 있어 독립적으로 재정을 운영할 수 있다. 영국은 국고보조금과 지방교육당국의 자체수입으로 충당하고 있으며, 제정의 편성과 징세권을 가지고 있어 재정에 대한 독립성과 자율성을 가지고 있다. 이와 같이 교육재정은 독립성과 자율성을 갖고 있어야 지방교육자치의 자주성·전문성·특수성의 원리를 반영하는 제도가 될 수 있다. 그러나 우리나라

는 지방교육자치의 재정의 대부분이 국고로 부담하고 있어 그 독립성과 자율성이 침해된다고 할 수 있다.

요약하자면, 현 지방교육자치제도에 관한 법률에서 제기될 수 있는 교육재정에 관한 쟁점은 지방교육재정의 세원구조는 매우 복잡하고, 세원이 다른 조세에 연계되어 있어 증액이 쉽지 않으며, 지방교육재정자립도가 저조하다는 점이다. 이러한 점은 법률의 내용에서 보듯이 지방자치단체의 전입금 보다는 국고에 의존하고 있다는 것을 알 수 있다. 현 법률의 한계는 지방교육재정의 안정성을 위협할 수 있는 요인 될 수 있다. 또한 재정의 국고부담 비율이 점점 늘어남에 따라 지방교육재정의 자주성, 재량성, 독립성을 크게 위협할 수 있을 것이다.

VI. 결론

A. 요약

현재 시행중인 지방교육자치제도는 1991년 3월 기초의회와 광역의회가 구성됨에 따라 교육위원이 선출되고 1991년 9월 ‘지방자치에관한법률’을 제정·공포하고 더불어 ‘지방교육자치에관한법률’을 별도로 제정·공포하게 되었다. 각 시·도 교육위원회가 개원됨으로써 지방자치제와 더불어 실질적으로 시행하게 되었다. 그 후 ‘지방교육자치에관한법률’은 제6차 개정(2001년 1월 28일)과 제17차 개정(2006년 12월 20일)등과 같은 두 번의 전부개정을 거쳐 최근의 제19차 일부개정(2008년 2월 29일)을 한 후 현재에 이르고 있다. 그러나 지방교육자치제도는 법률의 준비 부족과 그 시행에 있어서 문제점 등이 나타나고 있다.

이 논문에서는 최근 개정된 제19차 ‘지방교육자치에관한법률’에 대하여 좀 더 발전적인 방향을 제시하고자 법률분석을 해보았다. 이 연구가 탐색한 내용을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지역특성과 자율성이 보장된 교육제도가 요구되고 있으며, 지역과 학교에 따라 자치적 교육활동과 교육행정 사무를 집행할 수 있는 제도로 지방교육자치제도가 정착되어 가고 있다. 이러한 제도의 근원이 되는 ‘지방교육자치에관한법률’이 열아홉 번의 개정을 통해서 발전되었다. 그러나 법률 개정과정과 법률의 시행 상에서 계속적으로 문제를 보이고 있다. 지방교육자치제도가 교육의 주체가 되는 교사, 학생, 학부모의 자발적 참여보다는 위로부터의 제도 개선이 전개되었다. 주민의 행정수요가 증폭됨에 따라 주민의 행정참여를 지원하기 위한 방안으로 지방교육자치제가 실시되었으나, 주민에 대한 일상생활상의 공공수요 충족이라는 본래의 목적에서 벗어나 광역단위에 한정하여 지방교육자치제도를 실시함으로써 제도적 한계가 드러났다. 법률의 개정을 통하여 교육위원과 교육감선거를 통하여 주민통제의 원리를 실현하려고 했으나 선거와 그 위상에 대하여 문제점이 발생하고 있다. 지방교육의 특수성과 자주성을 확보하기 위한 교육행정의 기능배분과 교육재정의 독립에 대하여도 지방교육자치제도의 한계성이 나타나고 있다. 이러한 문제점에 대한

개선점을 살펴보았다.

둘째, 지방교육자치제도는 지역교육에 대한 균형발전을 위한 노력으로 지방의 특수성을 반영하기 위한 지방교육행정의 분권화, 지방교육의 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감을 통한 지역주민의 의사반영 및 다양한 민주적 의사결정 등으로 주민복지를 극대화하는 제도라 할 수 있다. 이러한 제도를 우리나라보다 먼저 시작해 그 나라의 교육환경에 맞게 적용한 미국, 영국, 프랑스, 일본의 지방교육자치제도를 통해 우리나라의 지방교육자치제도에 대한 시사점을 탐색하였다. 지방교육자치제도의 전개과정은 1945년 해방과 더불어 미군정시기에 시작하여 2009년 현재까지 제19차의 개정이 있었다. 이 연구에서 관심대상인 제19차 개정 내용을 분석하기 위해 분석영역과 분석차원을 기본 틀로 하는 법률분석을 시도하였다. 분석의 영역으로는 교육위원과 교육감 직선제, 교육위원회의 위상, 지방교육자치의 범위, 교육행정의 배분, 교육재정의 내용을 포함하였다. 분석차원은 정책분석모형을 활용하여 목적 차원, 성격 차원, 기대효과 차원, 쟁점 차원 등을 포함하였다.

셋째, 5개 분석 영역에 대한 4개 분석 차원을 기본 틀로 하여 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 목적 차원에서 볼 때, 교육위원과 교육감의 선출방식이 직선제로 바뀌면서 주민의 대표성이 부족한 간선제의 문제를 극복하고자 하였으며, 교육위원회의 위상확립은 기존의 중복된 의결권에 대한 갈등으로 나타난 행정적·재정적인 문제 해결과 교육위원의 자주성, 전문성, 중립성 신장에 있다. 지방교육자치의 범위를 설정한 목적은 행정적·재정적으로 효율적인 관리를 위한 것이고, 교육행정의 기능 배분의 목적은 교육의 특수성 반영과 행정에 대한 편의성 및 신속한 통제에 있다. 교육재정은 지방교육자치제도의 자주적이고 전문적인 행정을 위한 재원 마련이 시급하며, 그 재원의 안정적인 확보에 목적이 있다.

성격 차원에서 볼 때, 교육위원과 교육감의 선출방식은 지역교육행정책임자의 선출에 지역주민들이 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 그들의 의사를 반영할 수 있는 방안으로 주민직선을 위한 법적 근거를 마련하고자 하였다. 교육위원회의 위상은 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 되었으며, 교육위원의 직선제에 따른 자주성, 전문성 강조되었다. 교육자치의 범위는 외국과

비교했을 때 시·도로 한정하고 있는 특징이 있다. 교육행정 기능배분의 성격은 중앙행정이 통일성을 갖는 중앙집권적 지방교육자치제도라는 점이고, 교육재정의 성격은 외국의 지방교육재정이 독립적인 것에 비하여 우리나라는 교육·학예에 관한 지방교육재정의 대부분을 국고에서 교부받고 있다는 점이 다.

기대 효과 차원에서 볼 때, 교육위원과 교육감에 대한 직선제는 간선제의 주민대표성과 선출방식의 문제를 개선될 것이라고 보았다. 교육위원회의 위상에서는 시·도의회의 상임위원회 지정으로 위상이 보다 강화되고, 정치적 중립성과 전문성이 개선될 것이다. 교육자치의 범위는 기초단위까지 확대했을 때 오는 재정적 손실을 막으면서 효율적인 행정을 할 수 있고, 교육행정의 배분에서는 지방행정의 진행에 있어서 일관성과 통일성 있는 행정을 수행할 수 있을 것이다. 교육재정은 국고부담에서 대부분을 지원받고 있어 재정 확보는 안정적인 것이다.

쟁점 차원에서 분석해 보았을 때, 첫째 교육의원과 교육감의 직선제에서 행정적·재정적 비용의 효율성 문제가 제기되었고, 둘째 교육위원회의 위상이 상임위원회로 높아지면서 일반행정에 대하여 자주성, 전문성, 중립성 등이 강화되었지만 위원회의 구성에서 시·도의 일반의원과 직선제로 선출하는 교육의원과 의 비율이 거의 같아서 자주성, 전문성, 중립성의 문제가 야기되었다. 셋째 지방교육자치의 실시범위는 광역단위로 한정하여 지역주민들의 의사를 반영하는 지방교육자치의 본래 취지를 제대로 구현할 수 없는 문제가 발생했다. 교육행정의 배분은 중앙정부가 더 적극적인 배분을 요하며, 교육 재정적 측면은 재정의 독립성 문제가 나타났다.

B. 제언

‘지방교육자치에관한법률’ 제19차 개정에 대한 법률 분석을 시도한 이 연구의 결과들을 토대로 우리나라 지방교육자치제도의 개선을 위해 몇 가지 제언을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

‘지방교육자치에관한법률’은 제19차 개정 법률에 이어서 제20차 개정안

을 제출한 상태이다. 우리나라의 지방교육자치제도는 외국의 지방교육자치제도와 비교해 보면 많은 미비점을 보이고 있다. 이는 우리나라가 그동안 중앙집권적인 행정에 많이 익숙해져 있으며, 지방교육자치제에 관하여 지방주민들의 인식이 많이 부족하다는 것을 알 수 있다. 2010년 지방선거와 동시에 실시되는 교육위원과 교육감 직선제를 통해서 현재보다는 발전된 지방교육자치가 운영될 것이다. 그러나 ‘지방교육자치에관한법률’에 대한 제16차 개정 이후²²⁾ 실시된 교육감 직선제와 제주특별자치도에서 실시한 교육의원 직선제의 운영을 볼 때 교육의원 및 교육감 직선제에 관한 많은 논의를 통해 좀 더 실용적인 개선점을 찾을 수 있을 것이다. 또한 개정부터 논의되어 온 지방교육자치의 범위에 대한 문제는 기초단체까지 지방교육자치의 범위를 넓혀 지방주민이 지방교육자치제를 피부로 느낄 수 있고, 주민참여를 높일 수 있는 제도 개선에 대한 논의가 필요하다. 교육행정의 배분에 대한 문제는 지방주민의 민의를 수용하여 민주적인 행정을 만들기 위해 중앙으로부터 행정 이양이 필요하다. 지방교육재정에 대한 문제도 지방교육자치제도가 발전하기 위해서는 지방교육행정기관이 안정적인 재원을 확보할 수 있도록 법적 장치가 마련되어야 한다. 지방교육자치제도가 원칙에 충실한 제도가 되려면 이 논문에서 쟁점화한 사항들에 대하여 개선방안이 필요하다. 이에 대하여 좀 더 구체적으로 논의한다.

1. 지방교육자치의 범위에 대한 개선방안

기초단위에서 지방교육자치를 실시하지 않고 있는 것은 일반지방자치와 형평성에 맞지 않는다. 일반지방자치가 민주주의체제인 기초단위의 자치를 인정하고 있으면서 유독 지방교육자치만은 광역단위로 묶어두는 것은 경제적 효율성 논리 이외에는 근거가 희박하다.²³⁾ 그리고 이는 지방교육자치 이전에

22) 법률의 제17차 개정인 전(前)인 제16차 개정 때 제주도를 제주특별자치도로 지정하면서 주민의 직선제로 교육감과 교육위원이 선출되었다.

23) 지방자치의 범위는 시·도·군인 기초단위까지 이고, 지방교육자치는 시·도에만 한정하고 있다. 지방자치는 지방의 일반행정을 담당하고 지방교육자치는 지방의 교육·과학·기술·체육에 관한 교육전반에 걸친 사무를 관장하는 것이다.

지방자치의 사상적 지주인 지방분권과 주민통제에 관련된 것으로서 지방분권의 구조와 주민통제의 차원이 중앙-광역에만 존재하는 것과 중앙-광역-기초에도 존재하는 것과는 엄정한 차이가 있을 수밖에 없다. 그래서 기초단위로 지방교육자치를 확대하는 것은 일반자치를 주장하는 사람들이나 지방교육자치를 강조하는 사람들 양쪽의 지지를 비교적 골고루 받고 있다.

시·군·구 등 기초자치단체에서 실시하기 위해서는 지역자치단체와 함께 지역실정에 맞는 교육시설을 건설하고, 교육환경 조성사업에서 기초자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 권한이 부여받아 급식 등 교육 인프라를 직접 챙길 수 있어야 한다는 것이다. 이에 따라 발생될 수 있는 교육력 낭비, 지역 간 교육서비스, 공급 불균형 등의 문제점을 보완하기 위해서는 선행되어야 할 과제가 있다.

먼저 지역교육청의 기능과 역할이 변화되어야 한다. 지역교육청은 학교교육의 전반적인 지원기관으로서 기존의 초·중학교는 물론 고등학교 관련 지원업무까지 확대해야 한다. 이는 학교제도상의 문제와 교육과정운영 및 각종 자원 활용의 극대화를 위해 필요하다. 둘째, 현재의 일반행정단위를 기준으로 하는 시·군 단위 교육청을 지역 현실에 맞게 적절하게 재구조화해야 한다. 셋째, 교육자치제도의 궁극적인 목표가 학교자치에 있음을 고려하여 지역교육청의 교육위원회는 단위학교 운영과 직결되는 내용들을 단위학교와 직결되는 인사들에 의해서 조직·운영되도록 구성해야 할 것이다. 넷째, 기초자치단체 간의 재정력의 격차와 전문 인력의 부족 등과 관련된 지역 간 형평성 보장을 위한 특별대책 마련이 선행되어야 한다(김선정, 2006). 다섯째, 기초단위까지의 지방교육자치를 확대하기 위해서는 현재의 교육자치구역을 재조정해야 할 필요가 있다.

이렇게 기초단위까지 지방교육자치를 실시해야 함을 인식하고 공감하는 것으로는 아직까지 미흡하다. 기초단위 지방교육자치를 실시하기 위해서는 앞서 주장한 것과 더불어 제도와 법적인 측면의 발전 방향만을 볼 것이 아니고 그 지역의 특성에 맞는 지방교육자치가 필요하다. 기초단위 지방교육자치를 위해서는 그 지역에 맞는 제도, 재정의 독립, 행정적 지원, 제도의 홍보 등 많은 준비가 있어야 하며 그 지역 주민에 대하여 지방교육자치에 대한 인식의 변화를 유도해야 할 것이다.

2. 교육위원과 교육감 선출방식의 개선방안

교육위원의 선출방식에 대한 개선방안을 보면 다음과 같다. 교육위원의 선거는 제주특별자치도를 제외한 15개 시도에서 2010년 직선제 선거를 준비하고 있다. 지난 2006년 7월 31일 제주특별자치도에서 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하는 직선제로 선거를 한 바 있다. 제주특별자치도에 실시한 교육위원의 직선제에서 교육위원의 선거구가 넓어 후보자의 선거 운동의 어려움, 지역주민들의 교육위원에 대한 낮은 인식, 교육위원 선거의 문제점 등이 나타났다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 첫째, 지역주민의 교육에 대한 관심을 유도하기 위한 선출방식을 구상해야 한다. 선거관리비용을 줄이고 투표율을 높이는 데는 도움이 되겠지만, 교육에 대한 관심을 끌어내는 데 오히려 방해가 될 수 있다. 송기창(2007)은 어느 정도의 선거관리비용을 감수하면서, 교육에 대한 관심을 끌어내기 위해서는 교육위원과 교육감 선거를 지방선거보다 1주 내지 2주 앞서 실시하는 방안을 검토할 수 있을 것이라고 하였다. 이렇게 할 경우 동시실시에 따른 투표절차의 번거로움도 해결할 수 있으며, 지방선거에 앞서 실시하므로 교육문제를 먼저 생각할 수 있는 이점이 있다.

둘째, 교육감의 선출방식에 대한 개선점을 보면 다음과 같다. 교육감 선출은 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 2006년 12월 20일 개정된 후 현 2008년 11월 현재까지 여덟 번 치러졌다. 이후 대전·경기의 교육감 선출을 앞두고 있다. 지금까지 치러진 교육감 선거는 낮은 투표율, 선거비용 과다지출, 정치적 중립의 문제 등이 선출방식의 문제점으로 나타났다(진규수, 2007).²⁴⁾ 이를 해결하기 위해서는 교육관련 선거에 대한 관심을 제고해야 하며, 학교운영위원회를 비롯한 학교조직을 활용한 홍보도 효과적이라고 할 수 있다. 선거율은 15.3%의 저조한 성적이었지만 부산의 교육감 선거에서 선

24) 한국리서치의 충북 유권자(2천명) 여론조사와 경남일보의 경남 유권자(1천명여 명) 대상 조사 결과, 충북 유권자의 72.8%는 지지후보를 잘 모른다고 응답하였고, 경남 유권자의 67.4%가 지지후보에 대해 잘 모르겠다고 응답하였다: 진규수(2007). 대선에 가린 교육감 선거... 유권자무관. 한국일보. 11. 27. 기사 참조.

거관계기관들은 투표율을 높이기 위하여 시민을 상대로 캐치프레이즈를 공모하였다. 대형할인업체나 영화관 등과 제휴하여 투표참가자에게 할인쿠폰을 주었으며, 대형마트에 전광판을 설치하고 버스 및 지하철에 선거광고를 게재²⁵⁾ 하여 선거참여율을 높이기 위하여 노력한 바 있다(고전, 2008). 또한 선거비용을 줄이기 위해서는 동시선거를 추진하는 것도 좋은 방안이라 할 수 있다. 그러나 교육에 대한 관심보다는 시·도지사나 의원에 집중되어 오히려 교육감 선거의 무관심을 초래하거나 중립성이 저해될 수 있다. 또한 차후 많은 논의를 통해서 저비용 고효율의 선거를 할 수 있는 선거방식을 도출하여야 할 것이다. 아울러 정당 후보와의 혼돈을 줄이기 위해서 교육감 선거 시 투표용지에 사용할 기호를 ‘가나다’순으로 또한 후보자들의 특정 정당의 연계를 시도하는 선거운동을 제한할 필요가 있다.

교육감 직선제 선거는 2006년 법을 개정했고, 2007년 2월 부산광역시를 시작으로 지금까지 여덟 번의 선거가 치러졌다. 이 중에는 대통령 선거와 같이 치러진 선거와 단독으로 치러진 경우가 있었다. 동시에 치러진 경우는 선거비용의 절감과 투표율 60%대로 높은 편이었지만, 일반 선거의 영향을 받아 정치적 중립성이 흔들릴 수밖에 없었다. 단독선거일 경우 일반선거의 영향은 받지 않았지만 선거관리비용이 간접선거보다 많이 지출이 되었으나, 투표율이 15~20%로 낮아 주민의 대표성이 문제가 되어 지방교육자치제 자체에 불신을 낳을 수 있는 개연성이 있다. 이러한 문제는 교육의원 선거에서 언급되었지만 지역주민의 이해와 인식의 부족이 큰 원인이라고 할 수 있다. 또한 점점 더 늘어나는 단독선거의 비용문제도 무시할 수 없는 큰 문제이다. 이는 적극적으로 지역주민으로 하여금 지방교육자치에 따른 교육감 선거에 대하여 관심을 기울인 채 이해하고 인식할 수 있도록 계속 노력해야 한다. 선거 시 물론 평상시도 교육감의 주민직선제에 대한 이해와 인식을 높여야 한다. 교육감은 그 지역의 교육에 대하여 막중한 책임을 갖는 기관이며, 지역교육청 산하의 학교와 교직원을 책임지는 기관이다. 그런 중대한 책임을 갖는 자리임을 지역주민이 인식 및 이해하도록 해야 하며, 그 선거도 저비용 고효율의 효과를 거둘 수 있는 법률적 보완이 필요하다.

25) 전화 자동음서 메시지 발송, 포스터 제작, 홍보 비행선, 공명선거 거리음악회 등.

3. 교육위원회의 성격과 위상의 개선방안

교육위원회의 성격과 위상에 대한 개선방안은 교육위원회 위상, 교육위원회 구성, 교육위원회 전문성, 교육위원회 중립성으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

첫째, 교육위원회의 위상과 관련하여 제주특별자치도의 경우를 보면, 예산 및 결산에 대한 예산결산위원회의 통제로 인한 독자적 의결권 행사의 한계 문제와 의사국의 축소로 인한 교육위원회의 위상 추락현상 문제가 대두되었다. 먼저 예산결산위원회의 통제로 인한 의결권 행사의 한계에 있어서는 행정자치부 교육위원회(예비심사)→예결특위(종합심사)→본회의(심의·의결) 과정을 거치는 것이 합리적인 지방의회 운영의 일반적 절차라고 하면서 소극적인 입장을 취하고 있다. 그러나 고전(2007)은 행정자치부의 일반론은 교육위원회의 사전심의기구 위상의 근거로는 박약하다고 보았다. 기존의 교육위원회의 심의의결사항에서 전심사항과 전결사항을 구분한 만큼 조례에 있어서 의회운영위원회를 거치지 않을 사항과 예·결산에 있어서 예결위를 거치는지의 여부는 자치입법정책의 문제라 할 수 있다.

둘째, 교육위원회 구성에 대한 개선방안을 보면, 교육위원에 대한 구성은 선거로 선출하는 교육의원과 지방의원으로 구성되어 있으며, 교육경력자를 과반수로 유지하도록 하여 교육의원이 과반수를 차지하고 있다. 교육의원을 과반수로 하는 것은 정치적 전문성과 중립성을 확보하고자 하는 것이다. 교육이 특수한 성격을 지니고 있기 때문에 전문성이 필요하며, 이를 지원·조성해주는 교육에 대한 깊은 이해와 교육적 식견을 갖춘 사람에 의하여 관리·운영되어야 한다(최낙철, 2008). 교육위원회의 구성과 관련하여 제주특별자치도의 경우를 보면, 교육위원회는 9명이고, 이 중 교육의원은 5명으로 구성되어 있고, 도의원 4명이 교육위원회에 포함되어 있다. 이와 관련하여 전문성과 중립성 문제가 제기되고 있다.

셋째, 교육위원회 전문성의 개선방안은 다음과 같다. 교육의원 선출에 있어서 교육경력과 교육행정경력을 각각 10년씩 또는 양 경력을 합하여 10년의 경력이 있어야 한다고 하여 교육의 전문성을 함양할 수 있도록 하고 있

다. 그러나 시·도의회의원으로서 선출되는 교육위원회 위원은 교육의원 선출시 요구되는 선출규정에 대한 어떠한 규정도 없다. 다시 말해 교육에 대한 전문성이 문제의 소지가 될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교육의원과 그 외의 교육위원 간의 협력을 통하여 해결점을 찾아야 한다고 본다. 교육위원회의 전문성과 관련하여 제주특별자치도의 경우를 보면, 교육의원들의 정책질의과정에서 드러나는 교육 이외의 일반 도의정에 대한 이해수준은 일반의원에 비해 낮다는 평가가 있으며, 일반의원들의 교육전문성에도 문제가 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 문제에 대한 방안은 교육위원회의 교육전문성을 보완하기 위하여 교육의원 대 일반의원의 구성 비율을 현행 과반수인 5:4에서 과반수 이상인 6:3으로 바꾸어 전문성을 강조하고자 하는 방안, 교육의원만으로 교육위원회를 구성해야 한다는 방안, 일반의원으로 교육위원회에 배정된 한 의원은 교육의원을 비례대표로 선출해야 한다는 방안도 제기되고 있다(송기창, 2007). 그럼에도 불구하고 종전의 교육위원회보다 교육전문성은 떨어지지만 본회의에 참석하여 교육문제에 대한 협조를 구할 수 있고, 일반의원과 인간관계를 통해 교육문제를 설명할 수 있는 장점도 있다.

넷째, 교육위원회 중립성에 대한 개선방안은 다음과 같다. 교육의원후보자가 되고자 하는 자는 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 후보등록은 신청개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다고 하여 교육의원의 정치적 중립성을 규정하고 있다. 그러나 교육위원으로 선출되는 지방의 일반의원에 대하여는 정치적 중립성에 대한 어떠한 규정도 없다. 이로 인해 교육위원회가 특정 정당의 영향을 받을 수 있는 여지가 있다. 교육위원회 정치적 중립성은 교육이 정당이나 정파의 영향으로부터 자유롭게 그 본질적 목적에 충실하게 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 교육위원회의 정치적 중립성이 보장되지 않을 경우, 교육위원회는 특정 정당이나 정파의 이익을 대표할 수 있고, 이로 인해 특정 정치권력이 승인하고 요구하는 사상이나 지식만을 전달하는 기관이 될 수 있다. 송기창은 “교육위원회의 중립성과 관련하여 제주특별자치도의 경우를 보면, 교육의원들은 중립성을 지키는 데 반해 일반의원은 소속정당과 지역구의 요구를 관

찰하는 데 더 관심이 많았다”(2007:244)라고 언급한 바 있다. 이러한 문제는 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 비례대표제 방식을 도입하여 중립성을 보장할 수 있는 방향을 찾아야 할 것이다.

4. 교육행정에 대한 기능배분의 개선방안

우리나라 지방교육자치제는 주민자치의 성격보다는 단체자치의 성격이 강하기 때문에 교육감이 지역주민의 의사를 반영하기보다는 상급기관의 권한이 지나치게 집중되어서 하급기관에 대해서는 지시와 감독 위주의 권위주의적이다. 관료적 행정과 상급기관 장의 정책결정을 조정할 만한 제도적 장치가 미흡하여 빈번히 지방교육자치제도의 실효를 거두지 못하고 있다. 또한 지방교육자치제의 변천과정을 살펴보면 중앙이나 시·도 교육청 조직은 변화하는 상황에 대응하지 못하여 교육의 전문성과 특수성이 제대로 발휘되지 못하고 있다. 이와 같은 문제를 해결하려면 다른 분야와 마찬가지로 교육 분야에서도 과감한 지방분권화가 필요하다(이상진, 2005). 또한 교육과학기술부에서도 교육주체의 참여와 자율을 통한 참여교육을 표방하고, 학교교육 관련 기능을 원점에서 재정립하여 관련 업무의 최대한 지방위임·이양 및 규제적인 법령과 지침의 정비를 발표한 바 있다.

또한 실효성 있는 지방교육자치가 실현되려면 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권, 학사운영권 등의 과감한 지방위임 및 이양 등 교육부문에서의 지방분권화가 선행 또는 최소한 병행되어야 한다. 특히 자치입법권과 학사운영권은 스스로 결정할 수 있는 정책내용에 관한 것으로 우리나라의 법령이 법률→대통령령→부령으로 이어지는 지나치게 중앙집권적인 입법체계와 관행에 대한 과감한 인식전환을 필요로 하는 중요한 사항이다. 중앙→광역시→기초단위에 걸쳐 전반적인 정부권한 및 기능의 재분배, 재구조화가 요청되며, 특히 광역-기초단위 간의 재분배는 중앙정부가 주도하여 결정해 주는 관행을 지양하고, 지방의 특수성에 따라 시·도와 기초단위기구들이 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 다시 말하면 분권화 추진과정에서도 중앙정부가 획일적으로 설정해 주는 방식이 아니라 가능한 한 지방 스스로 결정

할 수 있는 틀을 만들어가는 분권화가 요청된다고 하겠다.

중앙의 교육과학기술부장관은 자신의 고유권한을 이양과 위임의 형태로 광역단위의 교육감과 교육위원회, 기초단위의 교육장과 교육위원회에 배분할 수 있는데, 중앙은 국가 차원의 교육사무와 국립학교에 관한 사무권한을 보유하고, 나머지 사무는 모두 지방으로 이양하도록 해야 한다. 교육과학기술부는 원칙적으로 교육기획과 정책개발 기능만을 관장하고, 나머지 지방의 특성에 따른 교육정책 결정 및 집행 업무는 시·도교육청과 기초단위의 지역교육청에 이양 및 위임하면서 각종 규제를 대폭 완화하여 일선 교육기관 및 교육행정 기관의 자율성을 최대한 보장해 주어야 한다.

5. 교육재정의 개선방안

지방교육자치제의 올바른 정착을 위해서는 그에 대한 재정적 독립이나 지원체계가 확립되어야 한다. 그러나 현실은 지방교육재정은 국고부담비율이 높고 지방교육재정의 충당에 있어서도 교육재정이 원활하지 않다. 또한 ‘지방교육자치에관한법률’에서 교육재정에 관한 사항은 지방의회의 의결을 거치도록 하여 지방교육재정 운영의 자율성이 억제되고 있다. 이에 대한 개선 방안으로 지방교육재정의 재원구조와 자립도에 대한 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정은 재정원칙에 입각하여 세원에 대한 세금부과 주체는 중앙정부보다 지방정부여야 한다. 이는 교육수요자의 선택을 확대해 주고 자율과 책임에 입각한 경쟁과 실험이 가능하도록 하는 것이다. 지방정부가 재원 조달과 세출활동의 주도적 역할을 할 때 국가재정 배분 측면에서 야기될지도 모르는 지역 간 불공평문제는 중앙정부단계에서 지방교육재정조정제도를 활용함으로써 해결이 가능하다.

초·중등교육을 담당하고 있는 지방교육재정의 확충은 일차적으로 재산과세의 강화를 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 왜냐하면 초·중등교육에 대한 질적 투자가 주민의 복지증진에 직접적인 영향을 줌으로써 지역의 재산가치 변화를 초래하기 때문이다. 그러므로 재산과세를 통해서 지방교육비를 조달하는 것은 수익자부담원칙에 따른 것이라고 할 수 있으며, 더 많은 재산을 보유

한 사람이 더 많은 비용을 부담한다는 관점에서 정부 재정세입의 근간은 조세 수입이므로 재원 마련도 일차적으로 조세수입의 확충을 통해서 이루어져야 할 것이다(김선정, 2006). 지방세를 통해서 지방교육재정을 확충하는 방안으로는 기존의 지방세를 확대하여 지방재정을 확충하고 그 확충된 재원의 일정비율을 교육에 활용하는 방안과 ‘지방교육세’를 강화하여 지방교육재정을 확충하는 방안을 생각할 수 있다.

또한 우리나라 지방교육세는 많은 부분이 간접세로 되어 있어, 지방교육의 상황과 관계없이 부과되고 있고 지역주민으로부터 교육에 대한 관심을 유도할 수 없다. 따라서 직접세로 교육세원을 개편하면서 소득에 과세를 하는 것이 교육세의 소득역진성을 시정하고 지역주민의 교육에 대한 관심과 참여를 유도할 수도 있다. 앞으로 진정한 지방교육자치제를 실현하기 위해서는 지방자치단체 및 지방교육자치단체에도 어느 정도의 과세권을 부여하여야 한다. 지역 조세부담자인 주민들의 합의에 의해서 도출된 ‘지방교육세’로 개편하여 지방자치단체나 지방교육자치단체가 자율성과 독자성을 갖고 지방교육자치행정을 시행할 수 있는 방안을 생각할 수 있다.

둘째, 지방교육재정자립에 관한 개선방안으로 다음과 같이 몇 가지 제안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 교육비 부담 및 교육재정 운영에 대한 지방정부의 역할이 제고되어야 한다. 중앙기관의 재정능력의 한계와 지방교육자치제도의 기초단위까지 확산을 고려하여 지방정부로부터의 교육재정 지원을 늘려 나가야 한다. 이는 지방자치단체의 교육에 대한 책무성을 높이고, 재원확보의 충족 및 재정운영의 효율성을 제고한다는 차원에서 정책적 의의가 크다고 하겠다. 둘째, 지방교육행정과 일반지방행정 간의 연계를 강화하여야 한다. 지방교육재정 운용의 행정적 효율성을 제고하고, 재정 협조를 유도하기 위하여 지방교육행정제도를 일반 지방자치단체와의 관계를 긴밀히 하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 따라서 지방자치단체장에게 지방교육에 대한 권한과 그에 따르는 책임을 질 수 있도록 해야 한다는 것이다. 권한에 따르는 책임의 의미는 지방교육행정과 일반지방행정 간에 보다 긴밀한 연계체제를 구축함으로써 지방교육재정의 재원확보와 재정운영의 효율성을 제고해야 한다는 것이다.

셋째, 하급 단위기관 교육재정 운용의 자율성이 확대되어야 한다. 교육재정

의 효율성 제고는 실제 제정을 운용하는 단위기관에 예산계획 수립이나 집행, 관련제도 개선 등에 있어 충분한 자율권이 부여될 때 가능하다. 따라서 교육 재정 배분은 가급적 총액기준으로 이루어져야 할 것이다. 상위기관은 교육사업에 대한 대강(大綱)의 틀만 만들어 놓고, 세부 집행계획은 하위기관의 자율에 맡기는 방향으로 재정운용이 이루어질 필요가 있다.

지방교육자치제도가 자율성과 독자성을 가지고 운영되기 위해서는 필요한 교육재원과 이를 독립적으로 운영할 수 있어야 한다. 지방재정의 안정적 확보와 더불어 재정의 자립도를 높임으로써 지방주민에게 지방의 특성에 맞게 교육행정을 시행할 수 있을 것이다.

지금까지 살펴 본바와 같이 지방교육자치에 대한 재정의 개선방안은 지방교육재정에 대하여 안전한 세원을 확보하여 튼튼한 재원구조를 만들고 재정자립을 통해서 지방교육자치제를 좀 더 발전적으로 시행할 수 있다는 것이다. 이와 더불어 지방교육의 재원은 먼저 다양한 재원을 통하여 재원을 안전하게 확보해야 한다. 물론 이에 지역사회와 주민의 동의 하에 그 지역에 맞는 재원을 확보해야 할 것이다.

지방교육자치제도는 많은 시행착오를 거쳐 오고 있다. 법률의 제정과 제도의 시행에 있어서 시행착오가 없을 수는 없다. 이를 최소화하면서 지방교육자치제도가 발전해야 한다. 지방교육자치제도가 진정으로 지방주민을 위한 지방교육자치제도가 되기 위해서는 많은 연구는 물론이고 이에 대한 많은 노력이 필요하다. 2010년 지방선거와 동시에 실시되는 개정된 법률에 의한 교육위원과 교육감 선거 직선제를 통해서 현재보다 발전된 지방교육자치제도가 실현되기를 바란다. 이를 위해서는 정부, 지방자치단체, 지방교육단체, 지방주민 등의 많은 노력이 요구 된다.

이 연구의 의의는 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 대하여 신법우선의 원칙에 따라 제19차 개정 이후 법률의 내용을 다루고 있고, 법률을 분석하기 위해서 정책분석방법 중 기술적 정책분석 과정을 활용하여 분석의 틀을 도출하였다. 이러한 분석은 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 주요 내용을 분석영역으로 하고, 기술적 정책분석을 활용하여 목적, 성격, 기대효과, 쟁점 등을 분석차원으로 활용하여 법률분석을 하였다는데 의의가 있다.

참고문헌

- 강운원(1997). 헌법재판에 의한 정책형성. **헌법논총**, 7, 30-50.
- 고 전(2007). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구. **교육행정학연구**, 25(3), 197-218.
- _____ (2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. **교육행정연구**, 25(3), 133-152.
- 고전·김이경(2003). 지방교육자치제도 진단연구. 한국교육개발원 연구보고.
- 교육과학기술부(2008). 2006 교육비특별회계 장르(가로) 세입 결산액 현황. 교육과학기술부.
- 국회사무처 입법조사국(1991). 주요국의 교육자치제도. 국회사무처.
- 곽현수(2001). 교육자치제의 발전방향에 관한 연구. 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 광주광역시교육청(2008). 교육비특별회계 세입·세출 예·결산. 광주광역시 교육청.
- 남궁근·이희선·김선호·김지원(2008). 정책분석론. 경기: 법문사.
- 김남순(1994). 지방교육자치제 연구. 서울: 배영사.
- 김병준(2003). 한국지방자치론. 서울: 법문사.
- 김미혜·정진경(2007). 사회복지정책분석론. 서울: 동인.
- 김선정(2006). 교육자치제의 강화방안에 관한 연구. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김성한(2003). 교육자치 정착을 위한 제도개선에 관한 연구. 충남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김신복(1995). 교육자치 문제있다. 서울: 대한교육연합회.
- _____ (2001). 지방자치와 교육자치. 한국교육개발원.
- 김영식·최희선(1992). 교육자치 발전방안. 교육개혁심의회
- 김영철(1999). 현행 지방교육자치제도 무엇이 문제인가?, **교육개발**, 117, 120-130.
- 김용일(2000). 지방교육자치의 현실과 이상. 서울: 문음사.
- 김정남(2004). 지방자치단체의 교육재정 지원 규모 및 효과적인 운영에 관한 연구. 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 김정자(1997). 사회적 정책분석모델에 관한 연구: 여성정책분석을 중심. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 김종후(1981). 교육자치제에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김진영(2006). 지방자치입법권의 통제에 관한 연구. 삼척대학교 산업대학원 석사학위논문.

- 김홍주(1999). 지방교육자치제도 재구조화 방안 탐색. **한국교육개발원**, 1-130.
- 박순이(2004). 우리나라 지방교육자치 발전방안에 관한 연구. 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박은엽(2003). 지방교육자치제도의 개선방안 연구: 기초교육자치 실시를 중심으로. 울산대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 박의수(2006). 지방교육자치제도에 관한 법적고찰. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 박정석(2000). 지방교육자치제의 발전연구. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 박정수(1998). 한국의 교육재원 조달구조에 관한 고찰. **공공경제**, 3(2), 150-160.
- 법률지식정보시스템(2008). 지방교육자치에 관한 법률. **법률지식정보시스템**.
<<http://www.likms.assembly.go.kr>>
- 백승기(2007). **정책학 원론**. 서울: 대영문화사
- 백종억(2002). **주요국의 교육행정제도와 교육개혁 동향**. 서울: 교육과학사.
- 서정화(1999). **주요 국가의 교육행정제도**. 한국교육개발원.
- 손운선(1995). **한국지방교육자치제의 발전연구**. 단국대 대학원 박사학위논문.
- 송기창(2007). 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가, **한국교육행정학회**, 25(2), 235-255.
- 신종식(1994). **한국교육행정의 자율과 통제에 관한 연구**. 서울: 법문사.
- 신현직(1995). **지방교육자치 합리화를 위한 방안**. 서울: 법제연구.
- 오예희(2000). **교육자치와 지방자치의 제도적 관계 연구**. 인천교육대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 유연명(2005). **한국 교육자치제도의 개선에 관한 비교 연구**. 한국교육원대학교 교육정책대학원 석사학위논문.
- 윤상웅(2008). **교육자치에 따른 지방교육재정 확보방안-충청남도를 중심으로-**. 충남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 윤정일 외(2002). **한국 교육정책의 쟁점**. 서울: 교육과학사.
- 이규환(1984). **선진국의 교육제도**. 서울: 배영사.
- 이기옥(1983). 한국행정 효율화 방안 모색(II). **사회과학논총**, 12, 171-203
- 이기우(2001). **한국지방교육자치제도 개선을 위한 연구**. 경성대학교 대학원 박사학위논문.
- 이동석(2002). **지방자치 발전방안으로서의 주민참여 연구**. 영남대학교 행정대학원 석

- 사학위논문.
- 이동주(2004). **우리나라 지방교육자치의 발전방향에 관한 연구**. 공주대학교 경영행정 대학원 석사학위논문.
- 이민준(2004). **지방교육자치의 현황과 지방분권의 과제에 관한 연구**. 한남대학교 대학원 석사학위논문.
- 이상진(2005). **미국의 공교육행정체제와 우리나라의 지방교육자치**. 교육인적자원부.
- 이순세(2004). **교육자치·일반자치 연계시스템 구축을 통한 교육자치 발전방안**. 성신여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 이재갑(2005). **지방교육자치제에 관한 연구: 주민의 참여와 통제의 관점에서**. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이진규(2006). **한국지방교육자치제도의 발전방안 모색**. 한국교육대학교, 교육정책대학원 석사학위논문.
- 일본교육법학(편)(1980). **교육의 지방자치**. 일본 총노동조합연구.
- 임순이(2004). **우리나라 지방교육자치 발전방안에 관한 연구**. 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임승빈(2005). **지방자치론**. 서울: 법문사
- 전영석(2005). **지방교육자치와 지방자치의 연계방안에 관한 연구**. 대전대학교 경영행정·사회복지대학원 석사학위논문.
- 정부(2006). **지방자치법 전부개정 법률안**. 정부.
- 정태범(1997). **교육정책분석론**. 서울: 원미사
- 조병호(1986). **한국교육자치제도 연구**. 서울: 교육과학사.
- 조성일(1988). **지방교육자치제도론**. 서울: 양서원.
- 조성일·안세근(1996). **지방교육자치제도론: 이론과 실제**. 서울: 양서원.
- 조창연(1999). **지방교육자치제도 개선방안 연구**. 교육부 지방교육자치제도 개선특별위원회.
- 주남규(1977). **지방교육자치제도의 문제점과 개선방안 연구**. 연세대학교 관리과학대학원 석사학위논문.
- 주삼환(2006). **지방교육자치와 대학자치**. 경기: 한국학술정보(주)
- 진규수(2007). 대선에 가린 교육감 선거. 유권자무관. **한국일보(11. 27)**.
- 천병태(1996). **지방자치법**. 서울: 삼영사.
- 최기봉(2008). **정책학개론**. 서울: 박영사.
- 최낙철(2008). **지방교육자치제도의 문제점과 발전 방안 연구: 지방교육자치에 관한 법**

- 를 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문.
- 최상덕(2005). 영국의 교육자치제도의 역사적 변천과 현황. 서울: 한국교육.
- 최송화(1998). 법과 정책에 관한 연구. *법학*, 26(4), 120-150.
- 최용환(2004). 지방교육자치제도의 개선방안. *사회과학논총*, 26(2), 209-225.
- 최창호(1993). 지방자치제론. 서울: 삼영사.
- 최택호(2008). 성공적인 교육감 직선의 조건, *대전일보*(11. 26), 23.
- 최호숙(2002). 우리나라 지방교육자치제도의 발전방안에 관한 연구. 공주대학교 경영행정대학원 석사학위논문.
- 하종균(1993). 지방자치에 있어서 교육행정에 관한 연구. *창원대학교 논문집*, 15, 1-25..
- 한국교육개발원(1999). 지방교육자치제도 재구조화 연구. *한국교육개발원 연구보고*, 99(9), 1-269.
- 한양희(2006). 한국지방교육자치제도의 개선방안에 관한 연구. *미래교육연구*, 13(2), 27-187.
- _____ (2007). 한국 지방교육자치제도의 개선방안에 관한 연구. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 한국지방행정연구(2004). 지방교육자치제도 개선방안 공청회(2004. 12). 한국지방행정연구회.
- 허영(2005). *한국헌법론*. 서울: 박영사.
- 황영숙(2005). 지방교육자치제도의 발전방향에 관한 연구. 창원대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 황재주(2003). 교육자치제의 개선에 관한 연구: 외국의 사례 비교를 중심으로. 동양대학교 교육대학원 석사학위논문.
- Allen C. and Daniel U. Levine(1985). *An Introduction to the Foundations of Education*(3th ed). Boston: Houghton Mifflin Company.
- American Youth Policy Forum (AYPF). (2002). *Rigor and Relevance : A new Vision for Career and Technical Education* . Executive Summary.
- Association Française des Administrateurs de l'Éducation(1987). *Le Système Éducatif et Son Administration*. Paris: ARAE.
- Bowman, A. O. & Kearney, R. C.(2002). *State and Local Government*. Houghton, New York: Houghton Mifflin Company.

- Campbell, R. F., Corbally, J. E. & Nystrand, R. O.(1983). *Introduction to Educational Administration*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Campbell, R. F., Cunningham, L. L.,Nystrand, R. O., and Usdan, M. D. (1980). *The Organization and Control of American Schools*(4th ed). Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Coble, C. R.(1986). *The Organization of American Education*. Paper presented at the United States–Japan Seminar on Science Education. Honolulu, HI. 14-20 September
- Department of Education and Science(1991). *Shooling in Modern European Society*. Oxford: Pergamon Press.
- DES(1977). *A New Partnership for our Schools(The Taylor Report)*. London: HMSO.
- Faminghetti, R.(1994). *The World Almanac and Book of Facts*. Englewood Cliffs. N. J.: Funk & Wagnalls Corporation.
- Gutek, G. L.(1988). *Education and Shooling in America*(2th ed). Englewood Cliffs. N. J.: Prentice–Hall.
- Guthire, J. and Reed, R.(1986). *Educational Administration and Policy*. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall.
- Johnson, J. A., Collins, H. W., Duppuis, V. L. and Johansen, J. H.(1988). *Introduction to the Foundations of American Education*.(7th ed). Goston: Allyn and Bacon, Inc.
- Holmes, B.(1985). *Equality And Freedom in Education*. London: George Allen & Unwin.
- Kirst, M. W.(1985). *Policy Perspectives: America 2000*. Washington, D. C.: U. S. and Row.
- Kowalski, T. J.(2003). *Contemporary School Administration: An Introduction*. (2nd ed). Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Knezevich, S. J.(1985). *Administration of Public Education*(4th ed). New York: Harper and Row
- Michaud, G. & Kimmer, A.(1990). *Le Nouveau Guide France*. paris: Hachette.

- Ministre de l' Education Nationale(1991). *Les Cycles à l'Ecole Primaire*. Paris: Hachette.
- Modbuscho(1992). *Monbuscho*. Tokyo: Ministry of Education, Science and Press.
- Morphet, E. L.(1982). *Educational Organization and Administration*(4th ed). Englewood Cliffs. N J: Prentice-Hall.
- Ornstein, A. C. & Levine, D. U.(2003). *Foundations of Education*(8th ed). New York: Houghton Mifflin Company.
- Postlethwaite, T. N.(1995). *International Encyclopedia of National Systems of Education*(2nd ed). New York: Elsevier Science Ltd., S.v. "United Kingdom", by W. D. Halls.
- Valente, W. D.(1987). *Law in the Schools*(2th ed). Columbus: Merrill Publishing Company.
- Wynn, R. D.(1986). *Organization of Public School*. New York: The Center for Applied Research in Education Inc.
- Knezevich, S. J.(1984). *Administration of Public Education*(4th ed). New York: Harper & Publishers.
- European Centre for the Development of Vocational Training(1990). *Structures of the Education and Initial Training Systems in the Member States of the European Community*. (ERIC, ED 346 327).
- Whitbourn. S., Michell, K. & Morris. R.(2000). *What is the LEA for?: An analysis of the functions and roles of the local education authority*. Berkshire: NFER.
- 文部省教育助成局地方果. 全國教育委員會一覽. 東京: 大藏省印刷局.
- 文部省大臣官房調査統計企劃科. 教育指標の 國際比較. 東京: 大藏省印刷局.
- 佐藤 全(1992). 若井 彌一 編著. 教員の人事行政. 東京: ぎょうせい.
- 戸畑忠政(1992). 江戸の教育と學問所. 東京: ふるさと歴史館.

부 록

[부록 I] ‘지방교육자치에 관한 법률’의 주요 개정내용

시대 구분	개정일자	주요 개정 내용
전반기 개정	제1차 개정 (1991. 12. 31 법률 제4473호)	·회기를 40일에서 50일로 연장(필요한 경우 10일 범위 내 연장가능)
	제2차 개정 (1995. 7. 26 법률 제4951호)	·교육위원회의 피선 경력연수를 15년에서 10년으로 하향조정 ·교육감의 피선 경력연수를 20년에서 15년으로 하향조정 ·초·중등학교의 학교운영위원회 설치근거 마련 (뒤에 초·중등교육법으로 이관)
	제3차 개정 (1995. 12. 29 법률 제5069호)	·초·중등학교의 학교운영위원회의 설치근거 마련 ·교육감의 국가위임사무의 해체 시 교육부장관에게 직무이행명령 및 행정대집행 권한 부여
	제4차 개정 (1997. 12. 17 법률 제5467호)	·교육위원 및 교육감 선출방법 개정(학교운영위원회 선거인과 교원 선거인) ·교육감의 피선 경력연수를 15년에서 5년으로 대폭 하향조정 ·국민학교를 초등학교로 명칭 변경
	제5차 개정 (1998. 6. 3 법률 제5546호)	·교육위원회 정수를 7-25에서 7-15인으로 축소조정 ·교육위원회 선출권역은 인구·행정구역 등 생활권을 고려하여 구분 ·교육감 및 교육위원으로 입후보하고자 하는 자에 대한 위탁금제도 도입
중반기 개정	제6차 개정 (2001. 1. 28 법률 제6216호) 전부개정	·학교운영위원 전원으로 교육위원·교육감 선거인단 구성 ·교육위원 및 교육감 후보자는 후보자 등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아니어야 하고, 교육경력 등을 가진 경우에는 후보자등록일을 경력환산의 기준시점으로 함 ·후보자등록일로부터 선거일 전일까지를 선거운동기간으로 하고 이 기간 동안 선거공보, 소견발표와 후보자 초청대담 및 토론회외에서는 일체의 선거운동을 금하며 선거운동기간 전에도 인쇄물·간행물 등을 통한 사전 선거운동을 할 수 없도록 함 ·교육감 후보자가 1인인 경우에도 투표자 총수의 과반수를 득표하여야 하며 당선인으로 결정하도록 규정 신설함

제7차 개정 (2001. 1. 29 법률 제6400호)	·정부조직법 중 개정법률에 의거 지방교육자치에 관한 법률 중 '교육부장관'을 '교육인적자원부장관'으로 개칭하고, 교육인적자원부에 차관보 1인을 두도록 함
제8차 개정 (2001. 12. 29 법률 제6533호)	·중학교 의무교육에 소요되는 경비의 일부를 지방자치단체에도 2004년 말까지 한시적으로 부담시킬 수 있는 근거 마련
제9차 개정 (2002. 1. 26 법률 제6626호)	·민사소송법 개정에 의한 준용규정의 수정
제10차 개정 (2004. 1. 20 법률 제7072호)	·부교육감이 교육감 권한을 대행할 경우(결위, 공소제기, 금고이상의 형, 입원, 출장, 휴가)대한 법률적 근거 마련
제11차 개정 (2004. 1. 20 법률 제7078호)	·검찰청법 개정에 의한 준용규정의 수정
제12차 개정 (2004. 1. 29 법률 제7120호)	·유아의 교육과 보호에 대한 공교육체계를 마련함
제13차 개정 (2004. 12. 30 법률 제7252호)	·지방교육재정교부금, 지방교육양여금을 지방교육재정교부금으로 개정함 ·중학교 의무교육에 관련되는 경비의 일부를 지방자치단체에 한시적으로 부담하도록 함 ·지방교육재정의 안정적 확충을 위하여 의무교육 관련 경비를 교육비특별회계의 재원 중 교부금과 일반회계로부터 전입금으로 충당하도록 지방교육재정교부금법을 개정함에 따라 동법을 개정함
제14차 개정 (2005. 1. 25 법률 제7340호)	·인구규모가 크고 교육행정 수요가 많은 시·도 교육행정 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 교육행정체계를 확립하기 위하여 부교육감을 인구 800만 이상이고 학생 170만 이상인 시·도에 있어서는 그 가운데 1인으로 하여금 특정 지역의 사무를 담당하게 할 수 있도록 함
제15차 개정 (2005. 12. 20 법률 제7773호)	·실·국장급 국가공무원의 활용과 고위공무원의 개방과 경쟁 촉진 ·보조기관의 직급제한 규정을 폐지하여 정부조직 관리의 유연성 및 탄력성을 높임

	제16차 개정 (2006. 2. 21 법률 제7847호)	·제주특별자치를 위한 지방교육자치제에 관한 일부 법률을 수정
후반기 개정	제17차 개정 (2006. 12.20 법률 제8069호) 전부개정	·교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환함 ·교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하게 함 ·교육감의 중임제를 제안하여 '계속 재임이 3기'에 하도록 변경 ·교육감과 시·도지사 사이에 '지방교육행정협의회'를 설치할 수 있도록 함 ·교육감 선거를 '공직선거법'적용에 관한 특례를 규정함
	제18차 개정 (2007. 5. 11 법률 제8423호)	·법률의 한글화, 어려운 법령 용어 순화, 한글맞춤법 등 어문 규범 준수, 정확하고 자연스러운 법 문장의 구성
	제19차 개정 (2008. 2. 29 법률 제8852호)	·대통령선거에 의해서 정권이 바뀌면서 중앙교육해당부서의 명칭변경으로 교육과학부를 신설하는 그 목적으로 함

출처: 법률지식정보시스템(2008). 지방교육자치에 관한 법률. 법률지식정보시스템.

<<http://likms.assembly.go.kr>>

저작물 이용 허락서

학 과	교육학과	학 번	20057573	과 정	석사, (박사)
성 명	한글 정 혁 한문 鄭 燮 영문 Jeong, Hyeok				
주 소	광주시 북구 중흥3동 144번지				
연락처	E-mail : yong-hyok@hanmail.net				
논문제목	한글 지방교육자치제도에 관한 법률 분석				
	영문 An Analysis on the Law of Local Education Autonomy System				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건 아래 -
조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함.
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집과 형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사 표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물 이용의 허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음.
7. 소속 대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

동의여부 : 동의(○) 반대()

2009년 8월

저작자: 정 혁 (인)

조선대학교 총장 귀하