

地方教育自治 合理化를 위한 法制整備方案

申 鉉 直*

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 教育自治와 地方自治의 關係 - 教育自治와 地方教育自治
- III. 教育委員會의 位相과 權限
 1. 自治團體에서의 一般行政機關과 教育行政機關의 關係
 2. 教育委員會의 位相과 權限
- IV. 教育委員의 資格, 定數와 選出方式
 1. 教育委員의 資格
 2. 教育委員의 定數
 3. 教育委員의 選出方式
- V. 教育監의 名稱, 資格, 選出方式과 權限
 1. 教育監의 名稱
 2. 教育監의 資格
 3. 教育監의 選出方式

* 啓明大學校 法科大學 教授

VI. 地方教育行政 財政上の 問題

1. 教育行政의 地方分權과 機關關係
2. 地方教育財政

VII. 教育自治의 實施範圍

1. 市·郡·區에서의 教育自治
2. 單位學校의 自治 - 學校運營委員會의 法制化

VIII. 맺음말

I. 문제의 제기

1988년 4월 지방자치법의 제정과 함께 지방자치의 시대가 개막되고 1991년 3월 地方教育自治에 관한法律(이하 地方教育自治法)이 제정되어 교육위원이 선출됨으로써 지방교육자치의 시대가 열렸다. 그러나 그 시행 초기부터 많은 문제점이 지적되어 법률 개정의 필요성이 제기되었으며, 이미 95년 7월 12일 야당의 원 96인의 개정안이 국회에 제출되었으나 7월 26일 일부개정이 이루어졌고, 교육개혁위원회의 개혁안은 8월 공청회에 붙여져서 10월 교육부의 개정안으로 국회에 제출되었다. 하지만 여전히 의견대립이 존재하고 정치적인 현안에 밀려 그 처리가 늦어지고 있는 듯하다.

교육개혁위원회가 제기한 주요쟁점으로는 교육위원회의 성격과 위상, 교육위원의 정수와 선출방법, 교육감의 선출방법, 교육행정의 지방분권, 지방교육행정의 조직과 인사, 지방교육재정 등으로 나타나고 있다.¹⁾ 그러나 여기에는 교육자치의 실시범위의 문제로서 시·군·구의 교육자치제의 문제와 단위학교에서의

1) 교육개혁위원회, 「지방교육자치제도 개혁방안」, 95.8.23, 8~11면.

학교운영위원회제도의 법제화의 문제 등이 빠져 있었다. 교육부의 개정안에서도 주로 교육위원회의 구성 및 선출방법과 교육감의 선출에 관한 것이 중심이 되어 있고 기타의 사항에 관해서는 내용이 미흡하다.

교육제도는 나라마다 다른 전통과 현실적 제도 및 교육의식을 갖고 있기 때문에 외국의 이론이나 입법례는 사실 큰 의미를 갖지 못하며,²⁾ 우리 나라에서는 지방자치제의 경험 부족 등으로 인하여 아직도 본격적인 학술 이론적 연구가 미흡하여³⁾ 현실적 입장에 따라 의견과 주장을 제시하는 수준을 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다.⁴⁾ 그 원인으로서는 지방교육자치의 합리화는 교육자치의 합리화로 부터 시작됨에도 불구하고 교육자치의 개념과 본질 및 지방자치와의 관계 등에 관한 법리적 해명이 불충분함에서 기인하는 요소가 많다고 하겠다.

아울러 우리의 현실에서 고려해야 할 요소로서, 선출방법에 있어 선거부정의 가능성과 선출된 대표자에 대한 불신 등으로 인하여 간접선거제에 대해서는 부정적인 성향이 강하다는 점과 함께 교육계의 부조리는 교육계의 폐쇄성과 무관하지 않다는 인식⁵⁾이 학부모와 지역주민의 참여폭을 넓혀야 할 필요성을 강조하고 있다는 점을 들 수 있다.

-
- 2) 외국의 입법례에 관해서는 교육개혁위원회, 상계서, 70~81면; 한국교원단체총연합회, 「교육개혁방안의 검토 및 대안」, 1995.7, 81~94면 참조.
 - 3) 교육자치관련 문헌연구 및 경험분석에 관해서는 김태완, 「교육자치제 종합연구」, 한국교육개발원(연구보고 RR 90-7), 1990.12, 24~31면 참조.
 - 4) 교원단체의 경우에는 교사의 권익 또는 교육민주화의 시각에서, 교육학계에서는 현실보다 이념에 집착하는 시각에서, 교육행정기관에서는 행정위주 내지 행정편의의 입장에서 등의 차이를 보이고 있고, 학부모나 지역주민의 의사나 이해는 제대로 반영되지 못하고 있는 실정이다. 김태완, 상계논문, 21~22면.
 - 5) 교육계의 비리는 교육행정제도가 다수의 교육적 이익을 위해서보다 소수의 이해관계를 반영하는 방식으로 분화되었거나, 교육행정체계가 규칙이나 정책을 집행하기 위해 필요한 정치적 사회적 정당성이나 지지를 얻지 못하거나, 이해관계를 추구할 수 있는 제도적인 통로나 기구가 형성되어 있지 못할 때 발생할 가능성이 높다고 한다. 한준상, 「교육계의 비리와 병리」, 임종철 외, 「한국사회의 비리」, 서울대학교 출판부, 1995. 93~94면 참조.

II. 教育自治와 地方自治의 關係 - 教育自治와 地方教育自治

지방자치제에 관해서는 헌법 제8장의 제117조, 제118조에 근거를 갖고 있으나, 교육자치에 관한 헌법상 명시적 규정은 없다. 그리하여 교육자치제의 의미에 관한 헌법론적 성격규명이 제대로 안되어 있는 상황에서, 지방교육자치제를 단순히 지방자치의 일환으로 이해하여 하위법률에 의해 처리되는 것으로 파악하기도 한다.⁶⁾

교육법 제14조제1항에서는 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하여 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한 기구와 시책을 수립 실시하여야 한다”고 규정함으로써 ‘교육의 자주성’이라는 교육자치의 원리가 지방자치단체뿐 아니라 국가 차원에서도 이루어져야 함을 명시하고 있다. 또한 현행 지방교육자치법의 규정은 과거의 교육법 제2~3장에 있던 것이 분리독립한 것으로서, 동법 제1조의 목적에서도 밝히고 있듯이 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여” 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무를 관장하는 “기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정”하기 위한 것이다.

위 법률들이 규정하고 있는 ‘교육의 자주성 내지 전문성’은 이미 우리 헌법 제31조제4항에서 명문화되어 있는 사항이다. 헌법 제31조제4항에서 ‘대학의 자율성 보장’이 명문화되기 전에도 헌법 제22조의 학문의 자유로부터 당연히 ‘대학자치제’를 헌법상 인정하는 데에 아무런 異見이 없었던 것처럼, 교육제도가 보장되고 그 지도원리가 제31조제4항의 교육의 자주성과 전문성인 이상 교육자치제가 동규정에 의해 헌법상의 제도보장으로서 인정됨에는 의문의 여지가 없는 것이다.⁷⁾

그런데 교육개혁위원회의 참고자료에 의하면, 교육자치제란 “교육활동의 특수성과 전문성에 대한 인식을 전제로 하고 지방교육행정의 조직과 운영 면에서 교

6) 이기우, “교육자치의 이해와 운영에 따른 방향의 모색”, 『교육자치』, 1992년 10월호, 교육자치발전연구원, 1992.10, 52면.

7) 줄고, “교육기본권에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 법학박사 학위논문, 1990.8, 149~151면 참조.

육의 자주성, 전문성, 주민자치, 지방분권의 원리 등을 보장하기 위한 교육의 통치제도”⁸⁾라고 하여 지방교육자치와 개념적으로 동일시하고 있다.

그러나 교육자치는 헌법 제31조제4항에 근거한 것으로서,⁹⁾ 헌법 제117조, 제118조에 근거한 지방자치와는 전혀 그 근거를 달리하는 것이다. 교육자치는 전국가적 차원에서 모든 교육관련기관에 해당되는 것이며, 지방자치단체가 사무를 처리함에 있어서도 교육에 관한 사무는 일반행정과 분리하여 별도의 기관에서 다루어야 한다는 것이 지방교육자치라 할 수 있다. 따라서 교육부가 전국적인 차원에서 국가사무로서 직접 다루거나 지방자치단체에 위임하여 다루는 모든 교육사무에는 ‘교육의 자주성과 전문성의 보장’이라는 교육자치의 제도원리가 적용되어야만 하는 것이 헌법원리다. 지방자치는 지역을 기준으로 하여 지역 내의 모든 사무를 종합적으로 처리하는 지역적 자치임에 비하여, 교육자치는 지역과 상관없이 교육이라고 하는 사무영역을 기준으로 하여 타 영역과는 다른 자주성과 전문성을 인정하여야 한다는 영역적 자치라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 지방교육자치는 교육자치가 지방자치라는 지역적 자치와 결합한 형태라 할 수 있고, 그러한 차원에서 지방교육자치의 법적 성질이 확인되어야 한다. 따라서 일단 국가권력이 지방분권적으로 지방자치단체에 배분되고, 그 지역 내에서 사무영역에 따라 권한이 기관배분된다고 보는 것이 옳을 것이다.

그러한 관점에서 지방자치법 제9조제2항제5호에서 ‘教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 事務’¹⁰⁾를 지방자치단체의 사무로서 인정하고, 동법 제6장(집행

8) 교육개혁위원회, 전개서, 82면. 여기서 ‘통치제도’라는 말은 영어의 Governance의 번역으로 교육학에서 일반적으로 사용되고 있는 듯하나, 우리말에서의 ‘통치’란 용어는 ‘권력적’인 개념이 포함된 것이기 때문에 비권력적이어야 할 교육영역에서는 적합하지 않으므로 ‘관리제도’라는 말로 바꾸는 것이 좋을 것이다.

9) 김철수 교수는 헌법 제31조제4항의 ‘교육의 자주성과 전문성’ 등이 제도보장으로서 교육자치를 규정한 것이라고 보면서, 그 내용으로서 “교육의 자주성·전문성을 확보하기 위해서는 교원의 교육시설설치자·감독권자로부터의 자유, 교육행정기관의 교육내용에 대한 권력적 개입의 배제가 확보되어야 하고, 지방교육의 자주성·특수성이 보장되어야 할 것”이라고 하고 있다. 동, 헌법학개론, 박영사, 1995, 540~541면.

10) 이에선 각급 학교의 설치·운영·지도, 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 지방문화재의 지정·보존 및 관리, 지방문화 예술의 진흥, 지방문화 예술단체의 육성 등이 예시되고 있다.

기관) 제5절(교육·과학 및 체육에 관한 기관) 제112조에서는 그러한 사무를 분장하기 위한 별도의 기관을 두되 그 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있는 것이며, 그 법률이 바로 地方教育自治法이다.¹¹⁾

요컨대 '教育自治'란 바로 교육의 자주성과 전문성을 보장하는 헌법상의 제도 보장이라 할 것이며, 지방교육의 특수성을 살리기 위해 그러한 교육자치를 지방자치단체의 수준에서 행하는 것이 바로 '지방교육자치'라 할 것이다. 따라서 교육자치와 지방교육자치를 동일시하거나 혼동해서는 안된다.¹²⁾

한편 이기우 교수는 교육사무의 성질상의 구분에 따라 학교를 설치하고 운영하며 교원을 확충하고 지원하는 등의 교육의 외부적인 여건을 형성하기 위한 외부적인 교육사무와 교육의 내용과 범위, 방법, 교과목의 운영, 학생의 평가와 시험 등 순수한 교육에 관한 사항인 내부적인 교육사무로 나누어, 후자는 국가의 목적과 밀접한 관계가 있고 전국적인 통일성이 요구되므로 국가의 업무에 속하고 지방자치단체의 업무는 주로 전자에 한정된다고 하면서, 그러한 외부적인 교육사무는 다른 일반 행정과 밀접한 관련하에서 종합적이고 유기적으로 수행되어야 할 사무이기 때문에 지방자치단체의 정치적 대표기관인 지방의회가 의사결정을 하고 집행기관인 지방자치단체의 장이 처리하는 것이 보다 적합하고 효율적인 경우가 많기 때문에 반드시 일반지방행정사무와 분리되어야 하는 것은 아니라고 하고 있다.¹³⁾

그러나 그러한 구별과 사무배분의 방식은 2차세계대전 전의 일본과 독일의 국가주의교육제도 하에서 교육의 내적사항을 국가가 독점하고 외적사항을 지방에 맡기는 형태를 취해왔던 데서 연유하는 것으로서 오늘날에는 교육에서의 국가사무와 자치사무의 구별기준으로는 타당하지 않다. 굳이 말한다면 외적사항은 조건

11) 여기서 지방자치법이 지방교육자치법에 대한 일반법이라 할 것이지만, 여기서도 사무권한 배분상의 약간의 문제가 있다. 즉 지방자치법에서는 '교육·과학 및 체육'에 관한 기관으로 하고 있는 데 비하여, 지방교육자치법에서는 '교육·과학·기술·체육 기타 학예'라고 함으로써 '기술과 학예'에 관한 권한분쟁의 소지가 있다.

12) 이기우 교수는 우리 나라에서는 교육자치의 개념이 명확히 정립되어 있지 않다고 하면서 통설이 교육자치를 지방교육자치로 이해하고 있어 "종합행정을 의미하는 지방자치와 부문행정을 의미하는 교육자치를 지방교육자치라고 하는 하나의 개념에 포함시킴으로써 내재적 모순을 포함하고 있다"고 비판하고 있다. 동, 전계논문, 50~51면.

13) 상계논문, 52면.

정비적 교육행정을 의미하고 내적사항은 교육내용행정의 대상이라기보다 단적으로 교육활동 그 자체를 의미한다고 본다.¹⁴⁾ 즉 교육의 외적사항에 관해서는 '일반행정으로부터의 교육행정의 자주성'이 보장되어야 하며, 내적사항에 관해서는 '교육행정으로부터의 교육활동의 자주성'이 보장되어야 하는 것이 교육자치라 할 수 있다. 따라서 전자의 필요성으로 인하여 지방자치단체에서의 일반행정과 교육행정의 구별 필요성은 분명 인정되어야 할 근거가 있는 것이다. 다만 그것이 반드시 전혀 별개의 기관에 분리독립되어야 하고 모든 권한이 교육행정기관의 전권사항으로 해야한다는 것을 의미하는 것은 아니다.

Ⅲ. 教育委員會의 位相과 權限

1. 自治團體에서의 一般行政機關과 教育行政機關의 關係

지방교육자치제의 기본원리로서는 지방분권의 원리, 주민참여(통제)의 원리, 일반행정으로부터의 분리독립, 전문적 관리의 원칙 등을 드는 것이 일반적이다.¹⁵⁾ 이 중에서 문제가 되는 것은 일반행정으로부터의 분리독립의 원리인데, 그것은 교육의 자주성과 전문성을 살리기 위해 정치적 중립성의 보장이 요청되는 것과 같은 차원에서 집권정치세력의 지배영역인 일반행정과는 다른 특수성이 확보되어야 한다는 점에서 나온다.¹⁶⁾

이와 관련하여 교육의 정치적 중립성을 이유로 하여 완전분리를 주장하는 견

14) 참고, 191면: 兼子仁, 「教育法(新版)」, 有斐閣, 1987, 352頁.

15) 김태완 교수는 '일반행정으로부터의 분리독립' 대신에 '일반행정과의 상호협력'을 들고, '전문적 관리' 대신에 '책무성의 확립'을 제시하고, '단위학교자치의 존중'을 추가하고 있다(동, 전계논문, 34~36면). "그 동안 지나친 교육의 자주성과 전문성의 강조로 말미암아 교육운영이 여타 일반행정 분야와 유리되어 운영됨에 따라 초래되었던 약화된 각종 지원체제를 강화하는 방향으로 나아가도록 하기 위해 '분리독립' 대신 '상호협력'을 제시하고 있지만 그것 또한 동일기관에의 '통합'이 아니라 '분리'를 전제로 한다는 점에서는 기본적으로는 같다고 할 수 있을 것이며, '단위학교자치의 존중'은 본질적으로 '지방교육자치'의 원칙이라기 보다는 '교육자치'에 필수불가결한 요소라 할 것이다.

16) 참고, 155~156면.

해들이 많은 것 같다.¹⁷⁾ 원래 교육의 정치적 중립성이란 정부권력의 교육지배를 방지하고 교육의 전문적 자주성의 보장을 위한 정책적 필요의 산물이라 할 수 있다. 그러나 국가주의적인 교육체제의 전통을 가진 과거의 일본과 독일이나 우리나라의 지금까지의 교육행정관행에서 보듯이, 국민교육이란 이름 아래 근대교육의 원칙인 진리의 상대성과 정치권력으로부터의 독립 내지 중립을 부정하고 정치적 당파의 교육지배를 배제한다는 명분 하에 도리어 교원과 학생의 정치적 기본권마저 배제한 채 중립자로 자처하는 국가권력의 일방적 지배를 관철시키는 원리로 악용되어온 것이 사실이다. 즉 교육의 정치화와 함께 진실로부터의 소외가 이루어지고 국민의 정치적 문맹을 창출해내고 있는 것이다.¹⁸⁾ 따라서 교육의 정치적 중립성이란 의미는 교육영역에서의 정당정치적인 대립갈등을 막아야 한다는 의미보다는 교육에 대한 여당정치적인 국가권력의 교육지배를 방지하여야 한다는 의미가 더 본래적인 것이다.

교육의 정치적 중립성에 대한 그러한 침해의 폐단을 방지하기 위해 영국에서는 교육행정의 지방자치, 프랑스에서는 교육행정의 교육전문적 자치, 미국에서는 공선제 교육위원회제도에 의한 일반행정으로부터의 독립 등을 통해 각기 중앙여당정치의 교육행정예의 直流를 체크하는 구조를 정비하고 있다.¹⁹⁾ 결국 교육행정이나 시민교육이 정파적인 지배를 받아서는 안되지만, 그렇다고 해서 그것이 완전한 탈정치화를 의미하는 것은 아니며 의회주의의 원리를 완전히 벗어날 수도 없는 것이다. 어차피 지방자치도 국회에서 제정된 법률의 범위 내에서 이루어질 수 밖에 없다는 점에서 한계를 갖고 있듯이, 지방교육자치제 또한 중앙의 정치권력의 직접 지배를 완화하기 위한 수단으로서 지방자치제가 갖는 의의와 결합되지 않을 수 없다.

따라서 지방자치단체에서의 교육자치는 일반행정으로부터의 완전한 분리독립을 절대원칙으로 하는 것이 아님은 명백하다. 기능적으로 지방자치단체의 일반행정과 밀접한 연관성을 가지지 않을 수 없는 교육행정의 수행에 있어, 직선제에 의해 중앙정치로부터의 독립성이 어느 정도 보장되고 있는 지방의회와 완전히 분리한 채 간선제로 구성되는 교육행정기관이 모든 권한을 독립적으로 행사하겠다는

17) 한국교원단체총연합회, 「교육개혁방안의 검토 및 대안」, 1995.7, 75~78면.

18) 堀尾輝久, 「現代教育思想構造」, 岩波書店, 1989, 135~143頁 參照.

19) 拙稿, 154면.

주장은, 위의 정치적 중립성의 문제와 관련하여서나 교육행정에의 통제장치가 미흡하다는 점에서나 현실적으로도 문제점을 안고 있다 할 것이다. 더구나 종래와 같이 지방자치제가 실시되지 않았던 상황에서 중앙정치권력이 지방자치단체의 장을 임명하던 시절에는 엄격한 분리가 요청되는 것이었음에 비하여, 지방자치제가 실시되고 지역주민의 직접선거에 의해 선출된 단체장이 행정을 책임지는 상황에서는 그 의미가 달라질 수 밖에 없다.²⁰⁾

2. 教育委員會의 位相과 權限

교육위원회의 위상은 지방의회와의 관계에서 문제가 되고 있는데, 현재의 쟁점은 교육 학예에 관한 조례 및 예산 등에 관하여 최종 의결권을 누가 갖는가의 문제로 나타나고 있다. 즉 지방교육자치에 관한 법률에서는 제13조제1항의 제4호 내지 제9호에 규정된 사항²¹⁾에 관해서는 교육위원회의 의결로 확정토록 하였으나, 제1호 내지 제3호에 규정된 사항(條例, 豫決算, 住民負擔 事項)에 관한 의결은 교육위원회의 전심을 거쳐 지방의회에서 최종 의결토록 하고 있다는 점이 문제가 되고 있는 것이다.

그리하여 지금까지 교육위원회는 정치적 조직인 시도의회의 교육·학예를 다루는 문교사회위원회의 전심절차 정도에 불과하게 되어 그 위상이 실추되고 일반 행정으로부터의 분리독립이라는 원칙에도 어긋날 뿐 아니라 중복적인 의결절차로 인하여 시간과 행정력의 낭비가 많다는 지적이 계속되어 왔다.

이와 관련하여 지방교육행정기관을 준자치단체로 인정하지 않은 것은 헌법상의 교육의 자주성과 전문성의 보장을 지방자치에 관한 규정 속에 조화시키지 못한 법률체계의 미비점이라고 하면서 특별법인화 하여야 한다고 하고 지방자치법이 지방의회만이 지방자치단체의 유일한 최고의 의결기관으로 규정하고(제35조) 단체장만이 대표통할권을 갖도록 한 것(제92조)은 모순이라는 주장이 있는

20) 김태완, "지방교육자치제도 무엇이 문제인가?", 「지방교육자치제도 무엇이 문제인가?」, 교육개혁위원회 제1차 정책토론회 자료집, 1995.8.3, 20~21면.

21) 기금의 설치·운용, 중요재산의 취득·처분, 공공시설의 설치·관리 및 처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 표기, 청원의 수리와 처리, 기타 법령과 시·도조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항.

데,²²⁾ 그것은 헌법의 직접적인 법률유보규정에 의해 만들어지는 지방자치제의 틀 속에서 지방교육자치제가 이루어진다는 기본전제를 오해하였거나 교육을 중심으로 국가권력체제 자체를 재구성해야 한다는 무리한 논리라 할 것이다.

한편 교육위원회를 지방교육의회로 파악하여 지방자치단체에 두개의 의회가 병존하는 것으로 보려는 입장이 있는데,²³⁾ 하나의 지방자치단체에서 집행기관은 두개 이상 있을 수 있으나 주민의 최고의사결정기구인 의회가 두개 이상 병렬적으로 존재할 수는 없을 뿐 아니라 명칭이 '위원회'로 되어 있는 것 자체가 '의회'가 아님을 의미하는 것이며, 교육위원회의 독립성의 정도는 본질적 내용침해가 아닌 국회의 입법형성권의 범위 내에 있다고 할 것이므로 반드시 지방의회와 동등한 지위가 전제된 것이라고 할 근거는 없다. 지방교육자치법 제2조의 "地方自治團體의 教育·學藝에 관한 事務는 特別市·廣域市·道の 事務로 한다"는 규정을 '시·도 교육감 및 교육위원회의 사무로 한다'는 의미로 해석하는 견해도 있으나,²⁴⁾ 그 규정은 행정기관이 아닌 행정주체를 규정한 것으로 그 사무주체가 광역자치단체만이 되며 기초자치단체는 제외됨을 의미하는 규정일 뿐이다.

시·도의 교육사무는 결국 지방자치단체의 사무의 일부를 이루므로 이에 대한 최종의 결정·책임은 주민의 정치적 대표기관인 지방의회에 있고 교육위원회의 의결의 민주적 정당성은 지방의회와의 관련 속에서 발전되어야 한다. 따라서 지방교육자치법 제13조제1항제1호 내지 제3호에 관한 최종 의결권을 지방의회가 갖도록 한 것은 지방의회의 최고의결기관성을 확인한 것이라고 할 수 있다.²⁵⁾ 동조항의 제4호 내지 제9호의 사항에 대한 교육위원회의 의결을 지방의회의 의결로 본다고 하는 규정은 그러한 의미에서 일관성을 갖고 있다고 하겠다.²⁶⁾

22) 이종재, "지방교육자치제 개선방안", 「지방화시대의 교육자치 무엇이 문제인가」, 한국교원단체총연합회 제25회 교육정책토론회 자료집, 1994.10, 26~27면.

23) 박윤훈, "교육위원회의 위상 어떻게 정립할 것인가에 대한 토론", 「지방교육자치제도 어떻게 정착시킬 것인가?」, 한국교육개발원, 1993.9.27, 52~53면; 허종렬, 「교육법 제 정비방안연구」, 한국교원단체총연합회 교육정책연구소, 1994.12, 84면.

24) 허종렬, 상개논문, 80면.

25) 이기우, 전개논문, 53면.

26) 허종렬, 전개논문, 81~82면에서는 동조의 해석과 관련하여 교육위원회를 위임형의 결기관으로 보는 것은 문리해석이며 목적론적 해석이 필요하다고 하면서, 지방의회가 전속적 권한을 갖는데 따른 당연한 주의규정이라 해석해서는 안되며 두개의 입법기관

현행법상 문제가 되는 의결절차의 복잡성과 그에 따른 문제점을 해소하기 위한 방책으로서 교육개혁위원회와 교육부의 개정안에서는 연계형 의결기관으로 하여 그 구성에서 지방의회의원의 겸직을 인정하되 지방의회에 교육 학예에 관한 별도의 상임위원회를 두지 않는 방안을 제시하고 있는데, 현실적인 대안이 될 수 있다고 생각된다.

여기서 문제의 본질은 현재의 교육자치제가 진정한 자치제의 틀을 갖고 있지 못하다는 데 있다. 자치단체의 장과 의회는 주민직선인데 비하여 교육감과 교육위원회는 간선제를 택하고 있음으로 인하여 기관구성의 정당성은 직선으로 구성된 지방의회에 의존할 수 밖에 없다는 점과, 교육자치기구는 광역자치단체의 수준에서만 이루어지고 있어 스스로 자치의 뿌리를 갖고 있지 못하다는 점에 있다. 따라서 근본적인 해결책은 진정한 교육자치제의 실시 즉 학교운영위원회를 진정한 학교자치기구로 제도화하고 시·군·구의 교육자치제를 실시하는 한편 교육위원을 주민직선으로 하는 것에서부터 마련되어야 할 것이다.

한편 지방의회와의 관계에서 구체적으로 문제가 되고 있는 것으로 지방의회의 감사조사권이 있다. 이에 대해 지방자치단체의 교육 학예에 관한 사항의 행정사무감사와 조사권은 교육위원회의 의결권과 관련하여 교육위원회에서 전담하도록 하자는 주장이 있는데, 그 논거로서는 그리함으로써 이중감사를 피할 수 있다는 것과 지방의회의 감사와 조사는 정치성을 띠어 교육의 자주성 확립이 어렵다는 것을 들고 있다. 그러나 지방의회의 감사조사권은 지방의회가 최고의결기관으로서의 고유권한이기 때문에 제한할 수 없을 뿐 아니라 일반회계에서 지원하는 교육비의 전출금에 대해서는 의회가 당연히 권한을 가져야 하기 때문에 인정되어야 하는 것이며, 그것은 일반행정으로부터의 분리독립의 원칙을 오해한 데서 비롯된 것이라 할 것이다.

이 있게 됨으로써 빚어질지도 모르는 권한 충돌의 소지를 미연에 방지하기 위한 보완 장치라고 하고 있으나, 그러한 해석은 우선되어야 할 체계적 해석을 배제한 것으로 목적론적 해석의 범위를 넘어선 것이라 할 것이다.

IV. 教育委員의 資格, 定數와 選出方式

1. 教育委員의 資格

教育委員의 資格에 관해서는 '學識과 德望이 높고 市·道議會議員의 被選舉權이 있는 者로서 政黨의 黨員이 아니어야 하며, 教育委員 定數의 1/2 이상은 教育 또는 教育行政의 經歷이 10년 이상 있거나 兩 經歷을 합하여 10년 이상이어야 한다'(제8조)고 하면서, 戒職금지에 관한 규정에서는 '國會議員, 地方議會議員, 國家公務員法과 地方公務員法上의 公務員, 助教授 이상의 대학교원, 私學法人의 任員 또는 經營者'를 제외하고 있으며, 당해 地方自治團體의 教育機關(教育行政機關, 教育研究機關, 教育研修·修鍊機關, 圖書館, 敎員, 學生福祉厚生機關 등을 포함)과 영리목적의 거래를 할 수 없고 이와 관련된 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없도록 하고 있다(제9조).

'學識과 德望'이라는 자격요건은 선언적 의미에 불과하므로 존치여부는 별다른 의미가 없고, 정당활동 경력에 대해서는 '선출일 1년전부터 정당에 가입한 사실이 없는 자'로 하자는 제안이 교육부의 개정안에 반영되어 있다(개정안 제11조). 그러나 우리의 정치현실을 볼 때 형식적인 정당원의 자격이란 중요한 의미를 갖는 것이 아닐 뿐 아니라 앞서 본 바와 같이 정치적 중립성의 의미를 이해할 경우 이를 굳이 확장하는 것은 미래지향적으로 볼 때에도 바람직하지 않다고 생각된다.²⁷⁾

'경력 10년 이상'의 요건은 과거 15년 이상으로 되어 있어 정년퇴직한 교원들로 구성되는 교육위원의 고령화의 문제점들이 지적되어 오면서 95년 7월 개정된 것이다. '교원의 戒職금지'의 요건은 교육현장의 교육전문가들을 배제하는 모순이 문제점으로 계속 지적되어 왔고, 교육부의 개정안에서 교원의 후보자격을 인

27) 외국의 경우에는 교육위원은 정당원이 아니어야 한다는 규정이 반드시 존재하는 것이 아니며 교원의 정당가입도 허용되고 있다. 일본의 경우에는 교육위원 중 과반수 이상이 동일정당 소속이어서는 안된다는 규정이 있을 뿐이다(일본의 교육행정 조직과 운영에 관한 법률 제4조제3항).

정하되 당선시 휴직토록 함으로써 해결하고 있다.²⁸⁾

또한 교육부 개정안에서는 새로이 '국가의 교육행정기관의 경력', '사회교육법 또는 학원의 설립운영에 관한 법률에 의해 주무관청에 등록된 사회교육시설, 학원 등에서 사회교육전문요원 또는 교원자격증을 소지하고 이를 경영하거나 이들 기관에서 근무한 경력', '한국교육개발원, 한국정신문화연구원 등 교육부장관이 인정하는 교육관련연구기관에서의 연구경력', '사립학교에서 사무직원으로 근무한 경력'까지 확장하고 있다(개정안 제11조). 여기서 지역사회의 교육에 직접적인 이해관계를 갖고 있는 사설학원이나 교육산업의 경영자 및 일정한 경우의 전과자에 대해서는 자격제한을 할 필요성이 지적되고 있다.

2. 教育委員의 定數

현행의 교육위원의 정수는 7인 이상으로 하되 특별시와 광역시는 자치구의 수로 하고 도의 경우에는 교육청의 수로 하도록 하여(동법 제4조) 현재 7~26명의 분포를 보이고 있어 지역별 격차가 심할 뿐 아니라 불합리하다는 지적이 많았다. 그리하여 교육부 개정안에서는 6~15인으로 하되, 선출직 위원의 정수는 결국 4~8인의 범위내에서 대통령령으로 정하고, 지방의회의원이 겸직하는 위원의 수는 선출직 위원 정수의 1/2이상으로 하되 선출직위원 정수 미만의 범위 내에서 대통령령으로 정한 기준에 따라 시·도의 조례로 정하도록 하고 있다(개정안 제4조).

28) 현행 지방교육자치법 제9조제1항의 교원의 겸직금지에 관한 헌법소원에 대한 헌법재판소의 결정은 우리의 법현실을 외면하는 사법부의 형식논리의 단면을 보여주는 좋은 예라 할 것이다. 동규정이 "단순히 겸직을 금지하는 것이 아니라 시행령 조항과 같이 입후보단계에서부터 해직을 전제로 하는 것이라면... 헌법 제37조제2항의 필요최소한의 제한원리에 어긋나는 것으로 볼 수도 있으나... 규정 자체에서는 겸직금지 이외에 입후보금지까지 포함하고 있지 않음이 법문상 명백하다"고 하면서 "입후보를 금지하고 있는 시행령 제3조제4호(해임증명서)가 헌법에 위반되는 지는 별론으로 하고" 동법 규정 자체는 위헌이 아니라고 하였다(현재 1993.7.29.선고. 91헌마69). 일본에서는 겸직금지의 대상으로서는 '지방자치단체의 장과 의회의원 및 집행기관의 각종 위원회의 위원, 기타 상근직원'에 한정하고 있다(지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률 제6조).

여기서는 선출위원의 수가 지나치게 적다는 문제가 있다.

3. 教育委員의 選出方式

교육위원의 선출방법은 현재 기초의회가 2인을 추천하면 광역의회가 무기명투표로 그 중 1인을 최종 선출하는 이른바 '二重間選制'를 채택하고 있다(동법 제 5조제1항). 선출방법에 관한 초기의 비판은 지방의회에서의 간접선거는 주민참여와 주민통제라는 자치제의 기본원리에 위반된다는 것이었으며, 광역의회 의원들은 정당추천을 받기 때문에 교육위원회의 정치적 중립성 유지에 문제가 생긴다는 것이었다. 또한 선출절차가 복잡하고 시간과 노력의 낭비가 심할 뿐 아니라 간선제에 따른 의회의원들의 매수 등의 비리의 가능성이 컸고 그것은 실제로 드러났었다.

이러한 문제들을 해결하기 위한 대안으로서는, 주민직선제를 채택하는 방안, 간선제를 유지하되 광역의회가 선출하거나 기초의회가 선출하는 방안 등이 제시되고 있으나, 대체적으로 보아 교육행정계나 한국교총에서는 간선제를 선호하고 학계 또는 전교조에서는 직선제를 주장하고 있다.

교육개혁위원회의 개혁안에서는 학교단위별로 설치 운영하게 될 학교운영위원회 대표들이 교육전문가 중에서 후보자를 추천하고 광역의회가 선출하는 방안을 제시한 바 있다. 광역자치단체뿐 아니라 기초자치단체에도 교육위원회를 설치하도록 하는 개정안을 제기한 야당안의 경우에는 각기 당해 지방의회에서 무기명투표로 선출하되 부단체장 1인을 당연직 교육위원으로 하도록 하는 방안을 제시하고 있다(개정안 제4조). 교육부의 개정안에서는 교육위원 선출인단에 의한 선출방안을 제시하고 있는데, 그 구성은 당해 교육위원 선출구에 속한 시·군·구별로 선출된 시·도의회의원 전원 및 시·군·구 의회의원 정수의 1/3과 당해 선거구 안에 있는 각 학교운영위원회 위원(학교운영위원회를 두지 않고 있는 사립학교 또는 소규모학교의 경우에는 학부모와 교원) 중에서 무작위추첨에 의해 선정된 1인으로 하도록 하고 있다(개정안 제7조제2항).

이에 관해서는 여전히 지방의회의원이 다수로 참여하고 있어 그 동안 지적되어온 부작용의 문제가 그대로 남아있을 뿐 아니라 학교운영위원회제도가 아직도 불명확한 현실에서 그 실현가능성에 관한 문제점들이 제기되고 있다. 결국 간접

선거제를 전제로 하는 한 선출인단의 구성방법은 지방의회 의원들과 학교운영위원으로 구성할 수 밖에 없기 때문에 여전히 문제는 해소되지 않는다. 따라서 교육위원은 주민직선으로 하는 것이 주민참여의 원칙에 가장 충실할 뿐 아니라 그 외의 대안이 없다 할 것이다. 일반 공직선거에서와 같이 후보자 기탁금제도까지 신설하고자 하는 상황에서 4개 지방선거에 덧붙여 하면 크게 어려울 것도 없다 할 것이며, 그렇게 함으로써 지방의회와의 관계에서 예측성을 탈피할 수 있는 명분도 가질 수 있고 교육감 선출에서 교육위원회의 직선제가 민주적 대표성을 가질 수 있게 되어 현재 쟁점이 되고 있는 여러가지 사안들이 동시에 해결될 수 있을 것이다.

덧붙여 교육부의 개정안에서는 기탁금제도를 신설하여 교육위원 입후보자는 시·도의원 입후보자와 같은 400만원의 기탁금을 내도록 하고 있으며, 당선된 경우에 한하여 그나마도 선출비용을 제외한 나머지 금액만 반환하도록 하고 있다(개정안 제5조제2항). 선출인단에 의한 간접선거라는 점에서 직선제인 다른 공직선거와 다르며, 더욱이 시·도의원 선거에서는 당선자 외에 후보자의 득표수가 유효투표 총수를 후보자수로 나눈 수의 1/2 이상인 경우에도 반환하도록 하고 있는 것(공직선거및선거부정방지법 제57조제1항제2호)과 비교하여 형평이 맞지 않는 것이다. 따라서 기탁금제도는 교육위원 직선제로 할 경우에만 실시하고 그 경우에도 시·도의원과 같은 수준의 반환조건으로 하여야 할 것이다.

V. 教育監의 名稱, 資格, 選出方式과 權限

1. 教育監의 名稱

우선 교육개혁위원회와 교육부의 개정안에 따르면 교육감의 명칭변경이 제시되고 있다. '관료적 뉘앙스'나 '보좌적 역할'을 담당하는 듯한 의미 때문이라고는 하지만, 오랜 관행으로 인하여 일반 국민에게는 그러한 의미는 이미 없을 뿐 아니라 1991년 현행법률의 제정시에도 교육감을 교육장으로 했다가 철회한 적이 있음을 고려할 때 도리어 잦은 명칭변경의 혼란만을 초래할 뿐이고, '관료적'이라거나 '보좌적'이란 의미는 실제 역할에 의해 개선되어야 할 사항이지 명칭으로 해결

될 문제가 아니다. 더구나 교육감을 교육장으로 교육장을 교육청장으로 한다고 하지만, 청장이란 용어가 도리어 더 관료적인 느낌을 주는 것이며, 나아가 명칭변경에 소요되는 행정과 예산의 낭비라도 줄이는 것이 나올 것이다.

2. 教育監의 資格

교육감의 자격으로서의 경력은 과거 20년으로 되어 있어 자격의 지나친 폐쇄성과 경력과다의 조건으로 인한 고령화의 문제들이 제기됨으로써 95년 9월의 개정에서 15년으로 축소됨으로써 해결되었다(동법 제32조). 그런데 그와 함께 과거 시·도의회위원의 피선거권이 있어야 한다는 요건이 시·도지사의 피선거권으로 고쳐졌는데 공직선거법상 양자의 차이는 없으므로 실질적인 의미는 없고 상징적인 위상의 제고라 할 것이다(동법 제16조제3항). 또한 제33조의2를 신설하여 겸직금지, 자격상실 및 구역변경으로 인한 경우의 퇴직규정을 마련하고 있다.

3. 教育監의 選出方式

교육감의 선출방식에 관하여 현행법 제28조에서는 '교육위원회에서 무기명투표로 선출하되 과반수의 찬성'을 얻도록 하고 '선출에 관하여 필요한 사항은 시행령으로 정하도록' 하고 있으나, 동법 시행령에서는 그에 관한 규정이 없다. 그리하여 그 동안의 선거에서는 소위 '교황선출방식'이라고 하는 비등락, 비추천의 방식으로 비공개적인 선거가 행해졌고, 그로 인하여 교육감의 자질을 객관적으로 검증할 기회조차 없었을 뿐 아니라 음성적인 선거운동으로 인한 각종 부조리가 만연했던 경험이 있다. 우선 그것은 선출에 관한 시행령을 마련하지 않은 정부에 책임이 있다 할 것이지만, 그에 관한 조례를 제정하지 않은 지방자치단체의 책임도 있다고 하겠다.

여기서 문제점은, 의결기관과 집행기관을 분리하는 기관대립형의 구조에서 의결기관인 교육위원회가 독임제 집행기관인 교육감을 직접 선출한다는 것은 기관분리 또는 기관대립의 정신에 위배된다는 점과, 그나마도 비등락 비추천의 방식으로 선출함으로써 지역주민의 여론을 반영조차 할 수 없다는 점이다. 소위 교황선출방식이 가장 민주적인 선출방식인 것처럼 오해되고 있으나, 종신직으로서 중

교적인 카리스마를 행사하여야 할 정신적 지주로서의 교황의 경우에는 그 선출과 정이나 지지도 등이 공개되지 않는 것이 바람직할 것이지만, 4년의 제한된 임기가 있고 인격자로서 추대되는 것보다 교육행정에 대한 정책대안과 능력을 가지고 적극적으로 그 책임을 수행하고자 하는 의지가 공개적으로 검증되어야 할 교육감의 경우는 전혀 다르다 할 것이다.²⁹⁾ 또한 명망있는 교육계 인사들이 체면 때문에 스스로 입후보하지 않을 것이란 우려들이 입후보등록제를 기피하는 명분으로 작용하고 있지만, 일반 주민들이 모르는 사이에 교육위원들간의 폐쇄적이고 음성적인 선거운동이 행해지는 우리 현실에서는 도리어 공개적인 입후보등록제가 더 바람직하다 할 것이다.

교육개혁위원회와 교육부의 개정안에서는 '교육감후보추천위원회'의 방식을 제시하고 있다. 그에 의하면 당해 광역자치단체의 장이 지명하는 2인, 당해 광역자치단체의 의회의장이 지명하는 1인, 당해 교육위원회 의장이 지명하는 1인, 교육부장관이 지명하는 1인으로 구성되는 교육감후보추천위원회가 2인 내지 5인의 후보를 추천하고 교육위원회가 무기명투표로 재적위원 과반수의 찬성으로 선출하는 방안을 제시하고 있다(동개정안 제32조).

그러나 이 경우에도 현실적으로 정당인이거나 정치적 입장이 분명한 시·도지사, 광역의회의장 및 교육부장관이 5명의 추천위원 중 4인을 추천하게 됨으로써 정치적 중립성이 침해될 가능성을 피할 수 없게 된다는 모순이 있을 뿐 아니라 국민의 공무담임권을 지나치게 제한하게 된다. 따라서 직선제로 구성되는 교육위원회에서 입후보등록제에 의해 선출하는 것이 현실적일 것이다.

VI. 地方教育行政 財政上의 問題

1. 教育行政의 地方分權과 機關關係

교육행정의 지방분권화가 이루어지고 있기는 하나 중앙정부의 기능과 권한이 지방으로 이양되는 정도가 아직 미흡하다는 지적과 함께 중앙정부와 지방교육행

29) 김태완, "교육감의 위상 및 선출방법 개선", 「교육자치」, 1992년 10월호, 95면 참조.

정당국의 기능 및 권한의 조정과 관련하여 지방분권의 적정수준이 논란의 대상이 되고 있다. 그럼에도 95년 7월의 법개정에서는 교육부의 감독권이 강화되는 경향마저 나타나고 있고, 교육개혁위원회나 교육부의 개정안에서는 대안을 제시하지 않고 있다.

우선 교육부장관의 지휘감독권이 지나치게 강력하다. 지방교육자치법 제50조(지휘 감독 등)에서는 지방자치법 제157조의 예에 따라 “교육감의 명령 또는 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 저해한다고 인정될 때” 교육부장관이 취소 또는 집행정지처분을 할 수 있도록 하고 있고, 그에 관한 이의제기권으로서의 대법원에의 제소권도 자치사무에 관해서만 인정하고 있다는 점에서 문제가 된다. 지방자치를 인정하는 이상 국가의 감독은 입법적 사법적 감독을 원칙으로 하고 행정적 감독은 국가전체적 입장에서 종합적 시책이 필요한 분야에서 비권력적인 지도와 협력의 관계에 그쳐야 하는 것이 일반적 이론이란 점에서 이는 시정되어야 한다. 따라서 적어도 법령위반의 경우를 제외하고 공익침해의 경우에는 취소 또는 집행정지처분권을 인정해서는 안되며, 대법원에의 제소권도 자치사무에 한정하지 않고 모든 사무로 확대하여 사법적 판단을 받도록 함이 타당할 것이다.

더구나 95년 개정에서는 제50조의2를 신설하여 “법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때”에는 교육부장관이 기간을 정하여 교육감에 대하여 직무이행명령을 할 수 있도록 하였고, 나아가 기간내에 이행치 않을 경우에는 당해 시·도의 비용으로 대집행하거나 행정 재정상 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 직무명령에 이의가 있을 때에 교육감은 대법원에 제소할 수 있고 집행정지결정을 신청할 수 있도록 하고 있다. 이는 94년 3월 지방자치법에서 제157조의2를 신설하여 추가한 사항을 그대로 원용한 것으로서 이미 위의 지휘감독권에 의해 충분히 목적달성이 가능함에도 불구하고 이를 신설한 것은 지방자치의 의의를 크게 위축하는 것이므로 폐지되어야 할 것이다.

지방교육행정의 조직과 관련하여, 과거 지방교육행정기관의 조직 및 정원결정을 대통령령과 교육부장관이 정한 기준에 따르도록 하거나(동법 제40조제4항) 교육기관의 설치 또한 대통령령에 의하거나 교육부장관의 승인을 받은 시·도 조례로 하도록 함으로써(동법 제41조) 지방교육행정의 자율성 신장과 활성화를 저해할 우려가 있었는데 95년 개정으로 “법령이 정한 범위 내에서 시·도 조례로”

하도록 개정한 것은 바람직한 것이다. 그러나 교육청의 국가공무원의 정원이 많다는 점(동법 제42조), 특히 부교육감이 국가공무원으로서 대통령에 의해 임명된다는 점(동법 제40조제1·2항)이 여전히 문제로 남아 있다. 부교육감은 국가공무원으로서 대통령이 임명하는 대신 지방의회의 동의를 받아 교육감이 임명토록 하는 것이 바람직할 것이다.

교육위원회와 교육감의 관계에서 교육감의 先決處分權(지방교육자치법 제39조제1항)과 提訴에 대한 執行停止效(동법 제38조제3항) 등에 관해서는 지방자치법 제100조의 일반행정의 경우와 동일하게 다루고 있어 문제가 되어왔다. 전자의 경우에 선결처분권의 행사요건으로 “교육위원회나 지방의회가 성립되지 아니한 때 또는 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 소집할 시간적 여유가 없는 때 또는 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때”까지 가능하도록 하고 있는데, 일반행정과는 달리 교육영역에서 그렇게 긴급하게 필요한 경우란 경험칙상 예상하기 어렵고 선결처분의 내용상의 제한조차 없다는 점, 의결이 지체된다는 것 자체가 그러한 긴급한 필요성을 인정하지 않는다는 뜻이 될 뿐 아니라 자치단체의 지역의 협소성이나 교육위원회의 정수에 비추어 소집할 시간적 여유가 없다는 것도 합리성이 인정되기 어렵다는 점에서 재고되어야 할 사항이라 할 것이다.³⁰⁾ 후자의 경우에도 행정쟁송제도와 균형의 고려할 때 지나치다는 비판이 이미 지방자치법 자체에서 논란되었던 사항인데, 94년 3월 지방자치법 제98조제3항과 제159조제3항의 개정을 통하여 지방의회에서 재의결된 사항에 대해 대법원에 제소할 자가 집행금지결정을 신청할 수 있도록 함으로써 해결하였고, 95년 7월 지방교육자치법 제38조제4항에 원용함으로써 해결하였다.

2. 地方教育財政

교육자치제의 실시와 더불어 교육부에서는 지방교육재정교부금을 도급방식으

30) 이상규, “법적 측면에서 본 지방교육자치의 문제”, 「교육자치제, 이대로 좋은가」, 한국교원단체총연합회, 제19회 교육정책토론회, 1992.6, 38~39면 참조. 95년 개정에서 사후승인을 받지 못할 경우 효력을 상실한다는 규정을 신설하였으나(동조 제3항), 원래 제2항에서 사후승인을 받도록 하고 있었기 때문에 당연한 것으로서 별다른 의미가 없다.

로 배분하고 지방교육양여금도 전전년도 인구수를 기준으로 자동배분함으로써 구체적인 지출예산은 시·도 교육청 및 교육위원회가 편성 심의하도록 자율성을 부여한 바 있지만, 지방교육비의 국고부담 비율이 여전히 지배적이어서 지방교육재정의 독립성 제고의 문제가 제기되고 있다.

그것은 서울과 부산을 제외한 시·도의 일반회계로부터의 전출금이 미미한 가운데 시·도의회가 지방교육 예결산에 대해서는 결정적인 권한을 행사하고 있기 때문에 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 부담과 권한간에 불균형이 있다는 지적이다. 더구나 지방교육예산의 심의·의결 절차가 지나치게 번거로와 원활한 재정운영을 저해한다는 것과, 시·군·구는 재정여력이 있어도 교육환경개선을 위한 재정지원이 불가능한 상황이란 문제가 제기되고 있다.³¹⁾

95년도 지방교육재정인 시·도교육비특별회계의 세입은 국가지원금인 국고로부터의 교부금과 양여금 및 보조금이 83.1%를 차지하고 시·도교육청의 자체수입금이 11.3%, 지방자치단체로부터의 전입금이 전체의 5.6%에 불과한 실정이다.³²⁾

기본적으로 지방자치단체의 재정자립도를 향상시키기 위한 국세의 지방세로의 대폭적인 이전과 함께 지방자치단체의 전입금을 늘이고 교육자치기구의 재정자치권을 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 구체적으로 지방교육재정교부금의 비율을 현행 내국세 총액의 11.8%에서 15%로 상향조정하는 방안이나 중앙정부가 직접 지출하는 교육재정(국고분)을 정부예산 대비 또는 GNP 대비 일정비율 이상 유지하도록 법제화하는 방안 등³³⁾과 같이 정부예산 중 교육부 일반회계의 비중을 높이는 방향이 바람직하며, 교육세율의 인상과 같이 국민의 조세부담을 늘이는 방안은 바람직하지 않다. 또한 지방교육재정교부금의 배분기준에서 기준재정수입액의 추정기준을 설정하고 시·도별로 일률적으로 적용되고 있는 기준재정 수입률 90%를 지역별 수입격차를 고려하여 차별화할 수 있어야 할 것이며, 양여금의 배분에서도 전전년도의 시·도별 인구비율에 의한 방식보다는

31) 그것은 대전에서 자치구가 학교급식비의 지원을 하려는 조례를 제정함으로써 야기된 바 있으며, 최근 교육부가 이를 인정하는 방향으로 나아가고 있는 점은 바람직하다 할 것이다.

32) 교육개혁위원회, 「신교육체제수립을 위한 교육개혁방안」, 1995, 121면.

33) 한국교원단체총연합회, 전게서, 59~61면 참조.

학생수나 교원수에 의하는 것이 형평성에 맞을 것이다.³⁴⁾

VII. 教育自治의 實施範圍

1. 市·郡·區에서의 教育自治

현재 지방자치단체의 종류로는 광역자치단체와 기초자치단체를 인정하고 있음에도 지방교육자치제는 광역자치단체의 수준에서만 인정함으로써 교육행정과 일반행정의 균형상의 문제를 야기하고 있다(지방교육자치법 제2조). 단위학교에서의 자치가 교육자치의 가장 기본적인 형태라는 점을 고려한다면, 그것은 결국 지방자치에 상응하는 수준에서의 교육자치조차도 인정하지 않는 것으로서 진정한 지방교육자치의 의미를 상실한 것이라 할 것이다.

그렇게 된 사유로서는, ①전국적인 표준교육 프로그램 정립의 어려움, ②교원 인사교류의 어려움, ③교육청 신설의 재정적 부담 및 운영의 어려움, ④지역간 재정자립도의 차이에 따른 교육격차를 통제하는 어려움 등이 제시되었다.³⁵⁾ 그러나 위에 열거한 사유들에서 ①의 문제를 들어 시·군·구에서의 자치제를 부인하는 것은 곧 교육자치제의 실시취지 자체와 모순되는 사고이며, ②의 문제는 일반적인 지방자치제에서 광역단체와 기초단체간의 권한 배분을 통한 해결방식과 마찬가지로 광역단위에서의 조정이 충분히 가능한 것이고, ③과 ④의 재정문제는 빠른 기간 내에 해결하여야 할 중앙정부 차원에서의 과제이지 기초단체에서의 교육자치를 아예 포기해야 할 이유가 될 수 없으며, 특히 ④의 교육격차 문제는 시·군·구에서의 교육자치 여부와 상관없이 이미 현실로 존재하고 있는 상황이라는 점에서 의미가 없다 할 것이다.

교육사무는 시·도단위보다는 시·군·구단위, 나아가 학교단위로 권한배분을 하는 것이 지방분권과 주민자치라는 교육자치의 원리에 더 부합되는 것이며,

34) 윤정일, "교육자치제와 지방교육재정의 문제", 「교육자치」, 1992년 9월호, 55~56면.

35) 김종철, "지방교육자치조직의 문제점과 개선방향", 교육자치에 관한 토론회(민주자유당), 1990. 8~17면.

더구나 교육개혁안에서와 같이 단위학교에서의 운영위원회제도를 도입하는 상황에서 볼 때 학교운영위원회와 광역자치단체의 교육위원회를 연결할 수 있는 기초자치단체에서의 교육자치제의 실시는 필수불가결한 것이라 할 것이다.

아울러 교육부 개정안에서는 고등학교의 운영과 관리에 관한 지도 감독사항을 교육장의 분장사무로 이관시키고 있지만(현행법 제44조 및 개정안 제48조), 여전히 시·군·구의 교육청의 조직과 운영에 관한 사항을 조례가 아닌 대통령령으로 정하고 있고 분장사무에 관한 사항마저 대통령령으로 정하도록 명시하였다는 데 문제가 있다(안 제47조제4항 및 제48조제2항). 어차피 시·도에서의 교육행정이 법령의 범위 내에 한정됨으로써 통제가 이루어지고 있고 그러한 범위 내에서 사무분장이 이루어진다는 점에서 굳이 이를 대통령령으로 통제할 필요는 없을 것이며 시·도 조례로써도 충분하다 할 것이다.

2. 單位學校의 自治 - 學校運營委員會의 法制化

교육자치는 무엇보다도 교육행정의 최소단위인 학교행정의 민주화 내지 참여의 보장으로부터 출발하여야 하며, 교육관계자의 참여를 배제한 교육자치란 개념상 성립될 수 없다.³⁶⁾ 학교자치란 지방교육자치에서의 교육위원회에 우선하여 단위학교에서 교육에 관한 자주적 결정권을 가짐을 의미한다.³⁷⁾ 공적 영조물로서의 법적 능력을 인정하지 않고 있는 독일의 경우에도 자치(Autonomie)는 아니더라도 활동자유영역(Freiheitsspielräume)으로서의 자주성과 자치행정 및 고유책임이 인정되고 있다.³⁸⁾ 단위학교에서의 자치조직으로서는, 학교관리자로서의 학교의 장, 교원회의, 학생회, 학교관리기구로서의 학교운영위원회 등을 들 수 있다.

현행 교육법 제75조에 의하면, 학교의 장의 임무는 '校務를 통할하고 소속직원

36) 졸고, 158~164면; 이기우, 전계논문, 55면.

37) 이에 관해서는 佐藤司, "學校自治基本的問題", 「教育法學課題」(有倉遼吉教授還歷記念), 1974 및 일본교육법학회 편, 「學校自治」, Eidell研究所, 1981 참조.

38) 학교의 법적 성격을 교육제도로서의 공적 성격과 공행정조직으로서의 이중적 성격을 인정하는 경우에도 이는 인정되고 있다. H. Heckel/H. Avenarius, *Schulrechtskunde*, 6 Aufl., 1986, SS 66~68.

을 감독하며 학생을 교육한다'고 규정하고 있는데, 거기서 '校務'란 '학교가 완수하여야 할 일의 전체(모든 학교업무)'가 아니라 '학교전체로서 이루어져야 할 일(전체적 학교업무, 즉 각 교사의 교육활동을 포함하지 않는다)'로 파악되어야 하며,³⁹⁾ 그것은 각 학교가 자치적으로 결정하여야 할 전교적인 학교운영사항에 지나지 않는다. 따라서 학교운영위원회의 도입을 통한 학교자치제의 실시에 대해 '교육의 전문성' 등을 이유로 한 부정적인 견해⁴⁰⁾는 설득력이 없다.⁴¹⁾

그 동안의 사친회, 육성회 등은 학부모로 하여금 정당한 교육주체로서의 지위를 보장하여 주지 못한 채 단순히 가족이기주의를 이용한 교육비의 부담주체로서의 지위만을 줌으로써 결국 교육부조리를 만연시켰고 학부모와 교사의 긴밀한 협조에 의해 수행되어야 할 교육이 촛지 등으로 왜곡되고 차단되는 결과만을 낳았으며, 정부는 교육예산과 재정의 기본 책무를 방기하는 수단으로 이용하였다는 비난을 피하기 어려웠다.

교육개혁위원회의 개혁안과 교육부의 시행안에 따라 학교운영위원회의 법적 근거로서 95년 지방교육자치법 제44조의2를 신설하였다. 원칙적으로는 교육법에 규정되어야 할 사항이지만, 지방교육자치법에 규정되더라도 현행과 같이 제3장 교육감 중 제3절 하급교육기관에 두는 것보다 제2절 보조기관 및 소속교육기관에 두는 것이 옳을 것이다. 또한 부칙 제5조에서는 그 구성시기를 대통령령으로 정하도록 하고 있지만 95년 6월에 개정된 동법 시행령에는 그에 관한 규정이 없는 실정이다. 교육부의 법률개정안에 따르면, 국공립의 초중고교에만 두도록 하고 시·도 조례에 의해 소규모학교는 두지 않을 수 있도록 하고 사립학교의 경우에는 정관으로 설치여부를 재량위임하고 있다. 아울러 그 기능 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도 조례로 정하도록 하고 있다(개정안 제49조).

교육부의 시행안에 의하면, 그 기능으로서 예결산, 선택교과 및 특별활동 프로그램의 선정, 학교현장 또는 학교규칙의 제정 등에 관한 심의, 교장(교사)추천위

39) 兼子仁, 전계서, 460~461頁.

40) 한국교총은 학교경영의 전문성 저하, 학교의 자주성과 정치적 중립성의 저해 등을 이유로 학교자치의 지향보다는 학교단위의 자율경영체제의 정착을 위한 여건조성의 차원으로 학교운영위원회를 도입해야 한다고 주장하고 있다. 동, 전계서, 17~20면.

41) 졸고, 160면.

원회의 구성과 운영, 학교발전기금의 조성 및 사용결정, 지역사회 기부금의 징수 및 관리, 방과후 교육활동의 실시여부와 비용의 결정과 징수 등에 관한 의결, 기타 학교운영에 관한 제반사항에 대한 자문 등을 부여하고 있다. 명실상부한 학교 자치기구로서 기능하기 위해서는 위의 심의권을 의결권으로 하고 자문권을 심의권으로 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 교육의 내용과 방법 및 학생평가 등에 관해서는 교사의 전문적 판단을 존중할 수 있도록 교원회의의 권한으로 하여야 할 것이다.

위원의 구성은 7~15인의 범위 내로 하되 비율은 학부모가 40~50%, 교원이 30~40%, 지역사회인사(교육행정기관, 교육전문가, 동문대표, 기업인 등) 10~30%로 하고 학교장은 당연직 위원이 되도록 하고 있다. 서구에서 발전되어 온 학교참가제도는 원칙적으로 교사 중심의 학교운영위원회에 부모와 학생의 참여를 보장함으로써 명실상부한 학교자치기구를 형성하였다는 점을 고려할 때, 구성 비율에 있어 교육의 자주성과 전문성을 고려하여 교사의 비율을 높여야 하고 학생대표의 참여를 보장하여야 할 것이다.⁴²⁾ 따라서 교사와 학부모의 비율을 각각 40%로 하고 기타 위원을 20%로 하되,⁴³⁾ 학교장과 학생회장은 당연직 위원으로 하여야 할 것이다.

위원의 자격에서 학부모위원은 정당인이 아니어야 하고 국가공무원법상의 공무원의 결격사유가 없어야 하며, 교사위원은 1년 이상 재직과 교육경력 5년 이상인 자를 원칙으로 하며, 교육행정기관의 인사를 제외하고는 2개교의 위원을 겸할 수 없도록 하고 있다. 학부모위원의 경우에 '학생의 부모'라는 직접적인 지위에서 나오는 것이므로 위의 자격요건이나 전과자 등의 제한은 바람직하지 않으며, 학교와 영리목적의 거래행위가 있는 자만 제외시키는 것이 바람직할 것이다.

위원의 선출은 학부모위원의 경우 학년별 또는 전체 학부모를 대상으로 가정통신문 등을 통해 사전안내하고 우편투표 등의 방법으로 직접 선거하거나 학부모회를 소집하여 학급별로 선출된 대의원들이 간접 선거하도록 하고 있고, 교사위

42) 프랑스의 중등학교에서는 교사 2/6, 학부모 1/6, 학생 1/6, 교장 등 교육행정이 1/6, 자치단체대표 기타 지역유지 1/6으로 하도록 하고 있고, 국민학교의 경우에도 학급부모대표 6인, 교사 6인, 아동대표 2인, 교장, 장학관, 자치단체대표 등으로 구성하도록 하고 있다. 兼子仁, 전게서, 308頁 참조.

43) 이에 관해서는 한국교총과 전교조의 의견이 일치하고 있다.

원의 경우에는 교원전체회의에서 정한 방법에 의해 교원전체회의에서 선출하며, 지역사회인사의 경우에는 학교장과 학부모위원 및 교사위원이 협의하여 선출하되 동문회, 교육행정기관의 장, 기업인단체의 추천을 받을 것을 권장하도록 하고 있다. 선출방법은 자주적인 학부모회와 교사회를 전제로 하여 학교규칙으로 명시하되 무기명비밀투표로 함이 적당할 것이다.

사학의 자주성과 관련하여 사립학교 학교운영위원회를 강제하지 않고 있지만, 사립학교 또한 공교육기관이라는 점⁴⁴⁾에서 헌법상의 이념인 교육자치가 실현되어야 할 뿐 아니라 실제 학교재정을 정부와 학부모에 의존하고 있다는 점에서 당연히 법적 강제가 필요하며, 소규모 학교의 경우에도 배제시켜야 할 이유가 없다 할 것이다.

VIII. 맺음말

교육개혁위원회에서 개혁의 기본원칙으로 제시되고 있는 사항으로서는, 교육 수요자인 학생 및 학부모의 필요와 요구를 반영하는 제도적 장치를 마련한다는 것, 지방자치단체의 교육지원에 대한 책임을 제고한다는 것, 지역의 특수성을 살리고 지역실정에 맞는 교육이 실천되도록 한다는 것, 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성을 보장한다는 것으로 되어 있다.⁴⁵⁾ 원론적으로는 전적으로 옳은 것이지만, 아직도 그것을 실현할 수 있는 구체적인 법제정비의 방안이 제시되지 않고 있거나 부족한 실정이다.

교육자치의 주된 내용인 교육의 자주성과 전문성의 보장원리가 자칫 교육기관이나 교육행정기관의 폐쇄성으로 귀결됨으로써 학생과 학부모 및 지역주민의 참여를 배제하고 그들의 이해관계가 반영되지 못하는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 단위학교에서 교육주체들에 의한 명실상부한 교육자치가 이루어질 수 있도록 법제화가 필요하며, 국가의 행정적 감독을 입법 및 사법적 감독으로 대체하고 지방의회에 의한 통제와 협조의 체제를 만들어 가는 것과 함께 주

44) 참고, "사립학교의 법적지위", 「사회과학논총」제8집, 계명대학교 사회과학연구소, 1989, 89~100면 참조.

45) 교육개혁위원회, 「지방교육자치제도 개혁방안」, 16~17면.

민자치의 원리에 충실할 수 있도록 교육위원의 직선제를 비롯한 선출제도의 개선을 하는 것이 시급하다 할 것이다. 아울러 지방자치단체나 교육청이 소유토지의 매각을 통해 재원을 마련해야 할 정도로 교육재정이 어려운 점이 학교의 설치나 폐지 또는 학교운영위원회의 기능 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 사실도 고려되어야 할 것이다.