

教育自治 活性化를 위한 法制研究

姜 鉉 哲*

차 례

- I. 서 론
- II. 교육자치제도의 의의
 - 1. 교육자치제도의 개념
 - 2. 교육자치제도의 기본원리
- III. 우리나라 교육자치제도의 전개과정
 - 1. 교육자치제의 연혁
 - 2. 교육자치제의 역사적 시사점
- IV. 교육자치제도의 실태와 문제점
 - 1. 시·도 교육위원회
 - 2. 시·도 교육감
 - 3. 학교운영위원회
- V. 교육자치제도의 개선방안
 - 1. 기본방향
 - 2. 지방의회와 교육위원회간의 갈등해소 방안
 - 3. 교육위원과 교육감의 선출방법개선
 - 4. 학교운영위원회의 활성화
 - 5. 교육자치의 실시범위의 확대
 - 6. 교육행정권한의 기능배분 및 이양확대
- VI. 결 론

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 서론

우리나라의 교육자치제는 1991년 제정된 지방교육자치에 관한 법률에 의하여 그 법적 기초를 마련하고 있으나, 여전히 많은 문제점을 노출하고 있다. 특히, 지방교육자치제는 의결기관의 분리와 집행기관간의 연계성 결여 등 다양한 문제점을 노정하고 있어 비판의 대상이 되고 있는 것 또한 사실이라 하겠다. 따라서 10여 년간의 지방교육자치제의 실시를 통하여 현실적으로 나타난 교육과 자치의 문제점을 보완하고, 이를 어떻게 법제화할 것인가를 연구하는 것은 의미있는 일이라 하겠다.

교육자치의 문제는 비단 교육의 문제가 아니라 우리나라 자치제도의 문제점과 함께 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 즉, 교육자치의 문제는 지방자치와의 상호관계를 어떻게 정립할 것인가의 근본적인 문제도 함께 제기되고 있다는 점에서 그 활성화를 위한 어려움이 있다고 하겠다. 이러한 관점에서 볼 때, 현실적인 교육자치의 어려움과 함께 법적 측면에 있어서 개선하여야 할 많은 사항들이 존재한다고 하겠다. 따라서 본 논문에서는 현실적인 측면을 고려하면서 법적 개선방안과 활성화 방안을 함께 다루고자 한다. 다만, 교육자치와 관련된 교육제정의 문제는 교육자치의 활성화와 밀접한 관련성을 가지는 것이지만, 한편으로는 법·제도적 측면에서 볼 때 또 다른 법적 문제라는 점에서 본 논문의 논의대상에서는 제외하고자 한다.

이에 먼저 교육자치제도의 의의와 연혁을 살펴보고, 지방교육자치의 제도적 장치로서의 교육위원회, 교육감, 학교운영위원회의 현황과 문제점을 살펴보고, 이와 관련된 개선방안을 종합적으로 검토해 보고자 한다.

II. 교육자치제도의 의의

1. 교육자치제도의 개념

교육자치제의 개념은 교육자치에 관한 제도적 관점에 따라 다양한 차이를 보이고 있다. 따라서 교육자치제도를 위한 연구의 출발점은 그 개념을 어떻게 정립하는가에 있다고 하겠다. 이러한 견해의 차이는 학문분야의 각 영역간의 관점의 차이에서 비롯되는 것으로 교육자치에 관한 학문적 관점보다는 현실적

인 이해관계에 기초하고 있다는 점에서 정확한 법·제도적 관점의 정립이 필요하다.1)

먼저 교육자치제는 헌법 제31조 제4항에서 규정한 “교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성”의 내용을 법제화하는 것을 그 본질적 내용을 하는 것으로 기본적으로 그 중심은 자치의 본질보다는 교육의 본질에 기반하여야 할 것이다. 이러한 점에서 교육자치의 개념을 “교육활동의 특수성과 전문성에 대한 인식을 전제로 하고 교육행정조직과 운영면에서 자주성·전문성·민주성 등을 보장하는 교육제도²⁾”라고 정의하는 것은 매우 타당하다고 생각된다. 즉, 교육자치란 본질적으로 국민의 기본권을 보장하기 위해 교육의 자주성과 전문성을 확보할 수 있도록 교육관계 당사자인 학생·교원·학부모·주민의 학교교육을 자치적으로 운영해 가는 제도를 의미하는 것이다. 하지만 현재 우리의 교육자치제는 지방교육의 특수성을 살리기 위해 교육자치를 지방자치단체의 수준에서 행하는 것으로 이를 ‘지방교육자치’라 하고 있다. 따라서 교육자치와 지방교육자치의 개념적 정의는 동일한 것이 아니지만, 법제화의 과정에 있어서 교육자치의 범위와 내용을 지방교육자치만으로 규범화하고 있으므로 교육자치에 관한 법적 내용은 지방교육자치에 한정되고 있다는 한계를 지닌다.

따라서 지방교육자치란 교육행정에 있어서 지방분권주의를 원칙으로 하고, 해당 지역의 교육·학예에 관한 사무의 자치권과 행정권을 가지고, 의결기관으로서의 교육위원회와 의결된 교육정책의 집행기관으로서의 교육감제를 설치하고 자주적인 재정권과 인사권을 통하여 교육의 자주성 및 지방교육의 특수성을 보장하려는 제도라고 할 것이다. 이는 지방자치단체의 일반행정과 교육행정을 구별하여야 함을 의미하는 것으로 교육자치의 개념적 본질은 ‘일반행정으로부터의 교육행정의 자주성’이 보장되어야 하며, ‘교육행정으로부터의 교육활동의 자주성’이 보장되어야 함을 의미하는 이중적 자치의 성격을 가지는 것이라 하겠다. 이러한 교육자치의 개념적 정의에 기초하여 교육자치의 본질을 살펴보고자 한다.

1) 교육자치제의 개념정의를 일반행정으로부터의 분리·독립으로 해석하려는 입장(신현직, 『교육법과 교육기본권』, 『지방교육자치 합리화를 위한 법제 정비 방안』, 청년사, 2003, 440면)과 지방교육자치를 전제로 지방교육행정의 자주성과 전문성을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것으로 해석하려는 입장(이기우, 『교육자치의 이해와 운영에 따른 방향의 모색』, 『교육자치』 1992년 10월호, 교육자치발전연구원, 50~51면)이 있다.

2) 신현직, 전게서, “교육자치의 법리와 실천방안”, 250면.

2. 교육자치제도의 기본원리

일반적으로 교육자치제의 기본원리는 지방분권의 원리, 자주성의 원리, 주민(참여)통제의 원리, 일반행정으로부터의 분리독립(자주성의 원리), 전문적 관리의 원칙 등을 들고 있다.³⁾

(1) 지방분권의 원리

지방분권의 원리는 중앙집권의 원리에 대립되는 개념으로써 중앙정부에 의한 획일적 지시와 통제를 지양하고, 지방의 실정과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책이 수립되어야 함을 의미한다. 또한 그 정책의 집행과정과 절차에 있어서도 지역의 특수성을 감안하여 지역간의 다양성을 최대한으로 허용해주고 최소한의 통일성을 유지하도록 함으로써 교육활동에 대해 지방주민의 자율과 자치정신을 신장하여야 한다는 것이다.

교육활동에 있어서 지방분권화는 정책집행과정에서 지방교육자치단체는 학교의 재량권을 인정하여 주고, 학교는 학부모와 학생의 권리를 최대한 보장하여 줌으로써 이들에게 참여를 통한 자치정신을 신장시켜주는 것을 의미한다.

(2) 자주성의 원리

자주성의 원리는 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시켜 자주적이고 독립적으로 운영될 것을 요구하는 것을 말한다. 교육행정이 일반행정에 예속되어 있으면 교육행정의 특수성과 독립성을 보장받을 수 없고, 교육의 본래의 목적을 달성하기 어렵게 되기 때문이다. 자주성의 원리에 있어서 교육의 정치적 중립성은 그 중요한 전제가 된다. 즉, 교육의 자주성과 전문성에 기한 정치적 중립성뿐만 아니라 집권정치세력의 지배영역인 일반행정과의 분리·독립을 통한 교육행정의 자주성 확보도 함께 그 전제가 되는 것이다.

헌법 제31조 제4항에서 규정한 “교육의 자주성 및 정치적 중립성”은 지방교육자치에 있어서도 당연히 인정된다고 하겠다.⁴⁾ 또한 교육법 제14조 제1항은

3) 김종철·이종재, 『교육행정의 이론과 실제』, 교육과학사, 1994, 209~210면; 남정걸, 『교육행정 및 교육경영』, 성원사, 1988, 84~86면; 조병효, 『한국교육자치제도연구』, 교육과학사, 1988, 55~62면.

4) 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 국가의 안정적인 성장발전을 도모하기 위해서는

“국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한 기구와 시책을 수립 시행하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이러한 헌법과 법률의 규정은 교육행정은 일반행정으로부터 독립 운영되는 것이 진정한 교육자치제임을 의미하는 것이다. 즉, 교육자치의 본질은 자주성의 확보를 통하여 자치단위의 독립기관에 의하여 이루어져야 함을 의미하는 것이라 하겠다.

(3) 주민통제의 원리

주민통제의 원리는 특정한 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의·결정해야 한다는 것으로 대의정치이념과 그 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 이는 일방적인 관료주의적 통제에서 탈피하여 교육에 대한 광범위한 민의를 수렴하여 교육정책의 결정과 집행과정에 반영할 수 있도록 한다는 점에서 민주성의 원리 또는 민주주의의 원리라고 할 수 있다.

교육현장에서 주민통제의 원리를 적용시키기 위해서는 지역사회 주민이 학교의 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있어야 할 것이다. 이는 교육행정과정에서 교육행정가의 관료적인 억압으로부터 벗어나 학교가 학생과 교사들에 의해 자율적으로 운영될 수 있도록 주민과 학부모들이 견제하는 것을 의미한다.

(4) 전문적 관리의 원리

전문적 관리의 원리는 교육의 특수성과 전문성으로 인하여 교육행정의 집행에 있어서는 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육적 식견을 갖춘 자들에 의해서 관리·운영되어야 한다는 것을 말한다. 교육의 전문성은 필연적으로 교육행정의 전문성을 요구하기 때문에 합리적이고 효율적인 교육운영을 위해서는 전문적인 지식과 경험을 갖춘 전문인력을 확보하여 그들로 하여금 교육활동을 관리·운영할 수 있도록 해야 할 것이다.

교육운영에 있어 전문적 관리가 필요하다는 것은, 첫째로 교육활동의 독자성 내지는 특수성을 지니고 있다는 점, 둘째로 고도의 지성을 토대로 하는 지적·기술적 수월성을 필요로 한다는 점 때문이다. 전문직은 고도의 지적 기술을 필요로 하고, 장기간의 준비교육과 현장교육을 필요로 하며, 광범위한 자

교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는데서 비롯된 것이다(헌재 1996. 4. 25. 94 헌마 119.).

을권을 행사하고 동시에 그에 대한 책임을 감당하며, 사회적 봉사기능을 수행하고 자치조직과 직업윤리를 가지고 있음을 의미하는 것으로 교직원사자와 교육행정담당자는 반드시 전문인으로서의 자질과 능력을 갖추어야 할 것이다.

Ⅲ. 우리나라 교육자치제도의 전개과정

1. 교육자치제의 연혁

우리나라의 교육자치제의 변천과정은 정치적 변화에 따라 그 성격과 내용이 달라져 왔으며, 일반적으로 태동기(1945. 8. 15.~1952. 4. 23.), 형성기(1952. 4. 23.~1960. 4. 19.), 반성기(1960. 4. 19.~1961. 5. 16.), 잠동기(1961. 5. 16.~1964. 1. 6.), 소생기(1964. 1. 6.~1980. 10. 27.), 회복기(1987. 10. 27.~현재) 등으로 구분하고 있다.⁵⁾

교육자치제는 해방 후 미군정 말기에 교육자치제도에 관한 법령이 기초되고, 1948년 8월 12일 ‘교육구령의 설치에 관한 법령’(군정법령 제217호)이 공포되었다. 이 법령은 1949년 12월 31일 제정된 교육법 제2장 교육구와 교육위원회에 관한 규정의 토대가 되었다. 그러나 교육자치에 관한 규정은 지방자치제의 실시를 전제로 한 것임으로 실시를 하지 못하였으며, 1950년 한국전쟁으로 인하여 연기되었다. 그러나 1952년 4월 23일 교육법시행령(대통령령 제633호)이 공포됨으로써 교육자치 시행의 법적 기초가 마련되었다.

우리나라 교육자치의 실질적인 시작은 1952년 6월 4일 부산시교육위원회와 한강 이남 지역의 시교육위원회 및 교육구교육위원회의 발족이었다. 이때에 발족한 교육위원회는 한강 이남의 17개시와 123개군에 국한되었다. 그 후 한강 이북 지역인 서울특별시를 비롯한 2개시와 8개군의 교육위원회가 구성됨으로써, 모두 27개의 시교육위원회와 140개의 교육구로 모두 167개의 교육자치단체가 생기게 되었지만, 5·16 군사쿠데타로 인하여 각급 교육위원회의 기능이 정지된 바 있다.

그러나 1963년 12월 16일(법률 제1282호) 교육법 중 개정법률과 개정교육법 시행령·교육위원회직제 등이 개정됨으로써, 서울특별시·부산시·각 도

5) 김남순, 『지방교육자치연구』, 배영사, 1994, 100면; 시대구분은 태동과 실행기, 중단과 시련기, 부활과 활성기의 3단계로 나누는 경우도 있다. 조성일·안세근, 『지방교육자치론』, 양서원, 1996, 141~182면.

에 교육행정에 관한 합의제 집행기관으로서 7명으로 구성되는 교육위원회를 두게 되었다. 교육위원회는 서울특별시장·부산직할시장·도지사 등 해당 지방자치단체의 장과 교육감을 당연직 위원으로 하고 나머지 5명은 지방의회에서 선출하게 되어 있었으나, 지방의외가 성립되기 전 과도조치로서 교육부 장관이 임명해 왔다. 그리고 교육위원회의 사무국장격인 교육감으로 하여금 소관사무를 위임처리하게 하였다.

이후 지방의회의원선거법이 공포됨에 따라 지방의회가 구성되었으며, 뒤이어 1991년 3월 8일자로 공포된 ‘지방교육자치에 관한 법률’(법률 제4347호)에서 지방교육자치제도의 개선을 위하여 교육법에 규정한 교육자치제의 내용을 분리·독립시키고, 일부 내용을 수정·보완하였다. 동법률은 기본적으로 교육자치제를 시·도단위로 실시하기 위하여 학예사무를 시·도 사무로만 배분하고, 시·군 및 자치구 단위에서는 시·도의 하급행정기관으로서 교육청을 설치·운영하도록 하였다. 또한, 동법 시행령(대통령령 제13356호)이 1991년 4월 23일 공포됨으로써, 1991년 8월 10일 시·군·구에서 추천한 자를 시·도 의회에서 222인의 교육위원을 선출하여 본격적인 지방교육자치의 시대가 열렸다.

2. 교육자치제의 역사적 시사점

광복 이후 미군정하에서 영향을 받은 우리나라의 교육자치제도는 입법과정에서의 진통과 실시과정에서의 논란, 군사정권에 의한 유지·부활의 역사를 거치면서 우여곡절 끝에 오늘에 이르고 있다. 교육자치제도의 역사적 전개과정은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 행정조직간의 기능배분에 있어서 중앙행정조직은 기획·조정·연구 및 배정 등에 있고, 지방교육행정조직은 구역내의 교육수요자의 다양한 욕구를 수용하여 구체적인 집행사무를 수행하는 것이 일반적이다. 그러나 지방교육행정이 과도한 중앙집권적인 체제를 유지함으로써 우리나라의 교육행정은 중앙정부의 지방교육행정기관에 대한 명령·통제기능이 과다하고 지방교육행정의 자율성은 미약하였으며, 지도·조언 및 지원보다는 지휘·지시 및 통제 위주의 행정체제를 유지하여 왔다.

둘째, 지방교육자치는 교육자치에 관한 국민적 관심의 부족과 전통적인 내무행정의 주도권 행사로 지방교육자치의 확고한 전통과 기반이 확립되지 못하

여 안정성이 결여되었고, 제도적으로 잦은 변동 등은 외적인 요인에 의한 형식적인 형태의 발전을 가져왔다.

셋째, 지방교육자치제도의 변천과정은 중앙과 시·도 중심의 변천 및 확충이었고, 기초단위 중심의 지방교육자치는 전혀 발전되지 못한 관심밖의 영역이었다. 이점은 기초단위에 정책적인 관심집중으로 지역특성에 맞는 교육활동을 전개할 수 있는 전문화된 인력의 확보가 자치의 중요변수인 재정의 확보로 다양한 교육·열린교육이 될 수 있다는 점에서 아쉬움이 남는다고 하겠다.

넷째, 교육위원과 교육장 및 교육감의 자격을 교육경력자로 제한함으로써 주민참여를 제한하였다는 점이다. 교육위원의 자격에 교육 또는 교육행정경력자를 정원의 1/2로 선출하여야 하며, 교육장과 교육감 자격에는 반드시 교육 공무원으로서의 교육 또는 경력을 요구하고 있어 교육자치가 ‘교원자치’ 또는 ‘교육전문가자치’가 됨으로써, 지역주민과 지역사회의 다양한 요구수렴과 참여로부터 분리되었다.

다섯째, 지방교육행정기관과 일반행정기관간의 유기적 협조체제의 결여이다. 교육자치를 위한 일반행정으로부터 교육행정의 분리·독립과정에서 교육행정기관과 일반행정기관간의 정치적 힘에 의한 지나친 할거주의가 만연되어 지역주민의 교육권이 보장되지 못하였다. 일반지방자치단체와 교육지방자치단체의 유기적인 협력과 지원체제구축으로 지역주민의 편의와 복리증진을 위한 노력이 이루어져야 함을 나타내는 것이라 하겠다.

IV. 교육자치제도의 실태와 문제점

1. 시·도 교육위원회

(1) 시·도 교육위원회의 운영실태

지방교육자치에 관한 법률 제3조 제1항은 “시·도의 교육·학예에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다”라고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 “교육위원회는 제5조의 규정에 의하여 선출된 교육위원으로 구성한다”라고 규정하고 있다.⁶⁾ 시·도 교육위원회는 교육위원회에 의장

6) 한편, 지방자치법 제112조에는 제1항에서 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다”라고 규정하고, 제2항에서 “제1항의

및 부의장 각 1인을 두도록 하며, 의장 및 부의장은 교육위원 중에서 무기명 투표로 선출하되, 재적교육위원 과반수의 득표로 당선된다. 임기는 2년이며, 의장은 교육위원회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 교육위원회의 사무를 감독한다. 교육위원회는 ① 지방교육자치에 관한 법률 제 13조 제1항에서 규정한 사항에 대한 심의·의결권,⁷⁾ ② 지방교육자치에 관한 법률 제24조에서 규정하고 있는 해당 지역의 교육·학예에 관한 행정사무 감사권·조사권 및 청원수리권 등의 권한을 가지고 있다.

교육위원은 각 학교별로 설치되어 있는 학부모와 지역이사 그리고 교사단체 대표로 구성된 학교운영위원회 선거인단전원이 권역별로 선출하되 학식과 덕망이 높고, 시·도회의위원의 피선거권이 있는 자로 후보자 등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자여야 한다. 그리고 교육위원 정수의 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상 있는 자로서 유효투표자수 가운데 다수득표자로 결정한다. 교육위원회는 교육감 또는 재적 교육위원 3분의 1 이상의 요구에 의하여 소집되며, 연간 60일의 범위내에서 정기회의와 임시회의를 소집하여 운영할 수 있다. 정기회는 매년 10월 20일 소집하여, 집행부 질문, 행정감사, 예산안 심의·의결 등의 활동을 한다.

(2) 시·도 교육위원회의 문제점

지방자치법 제35조는 지방자치단체의 모든 조례와 예산안 및 결산, 특별부담금 등에 대하여 지방의회가 자치입법권과 자치재정권을 행사하게 하고 있으며, 지방교육자치에 관한 법률 제13조도 이에 근거하여 부수적인 사항을 제외한 조례재정권과 예산안편성권 및 예산심의권을 지방의회가 최종적으로 행사하게 되어있다. 이는 교육에 관한 자치입법권과 자치행정권의 본래의 취지를 살리는 데에 불충분한 것으로 보인다.

현행 교육위원회는 기관분리형을 채택하고 있지만, 완전한 기관분리형 의결

규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고 규정하고 있다.

- 7) 교육위원회의 심의·의결사항은 다음과 같다. ① 시·도 의회에 제출할 조례안, 예산안 및 결산, ② 시·도 의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, ③ 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 중요재산의 취득처분, ④ 공공시설의 설치·관리 및 처분, ⑤ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, ⑥ 청원의 수리와 처리, ⑦ 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다.

기관이 아니라는 점에서 교육의 독립성과 정치적 중립성을 확보하는데 미흡한 점이 있다고 하겠다. 따라서 교육위원회가 명실상부한 시·도의 교육·학예에 관한 독립된 의결기관의 역할을 할 수 있도록 하여야 할 것으로 보인다.⁸⁾ 즉, 현행의 교육자치를 위한 교육위원회는 교육의 지역적 특수성을 확보하기가 어려울 뿐만 아니라 재정적 측면에 있어서도 지방자치단체나 중앙정부에 의존할 수밖에 없다는 점에서 많은 한계를 지니고 있으며, 교육위원의 선출에 있어서도 주민통제의 원리와 자주성 및 전문성의 원리를 확보하는데 많은 한계점을 가지고 있다.

2. 시·도 교육감

(1) 시·도교육감의 운영실태

지방교육자치에 관한 법률 제20조에 의하면 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다”라고 규정하고 있다. 따라서 시·도 교육감은 해당 지역의 교육활동과 관련된 사무를 책임지고 집행하는 기관으로서, 국가의 행정사무 중 교육·학예에 관한 사무로 시·도에 위임된 사무를 행하도록 되어 있다. 교육감은 각 학교별로 설치되어 있는 학부모와 지역인사 그리고 교사단체대표로 구성된 학교운영위원회 선거인단 전원이 선출하며, 선거인단의 과반수 이상의 득표를 얻어야 한다.⁹⁾ 교육감의 자격은 교육 또는 교육행정경력이 5년 이상 있는 자라야 한다. 교육감의 임기는 4년이며, 1차에 한하여 중임할 수 있다. 만약 교육감이 궐위된 때에는 20일 이내에 후임자를 선출하여야 하며, 그 임기는 전임자의 잔여임기 동안으로 한다.

교육감의 권한은 다음과 같다. ① 교육·학예사무에 관한 최종적 집행권, ② 교육·학예사무 통할권, ③ 교육·학예행정사무 집행권,¹⁰⁾ ④ 소속 공무원의

8) 허재욱, 『신교육법요론』, 형설출판사, 2003, 373면.

9) 당선인의 결정에 있어서는 과반수 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수득표자를 당선자로 하고 다수득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 한다. 또한 후보자 등록 마감시간에 후보자가 1인이거나, 후보자 등록 마감 후 선거일 투표마감 시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자가 1인이 된 때에는 투표를 실시하여 그 득표수가 투표자 총수의 과반수에 달하여야 당선인으로 결정한다.

10) 교육·학예행정사무 집행권의 구체적인 내용은 다음과 같다. ① 조례안의 작성, ② 예산안의 편성, ③ 결산서의 작성, ④ 교육규칙의 제정, ⑤ 학교 기타 교육기관의 설치, 이전 및

지휘·감독에 관한 권한, ⑤ 지방의회 출석·발언권, ⑥ 시·도의회 및 교육위원회 의결에 대한 재의요구 및 제소권, ⑦ 선결처분권, 등이 있다.

(2) 시·도교육감의 문제점

교육감의 지위는 일견 교육·학예에 관한 독립적 집행기관으로 볼 수 있으나, 현행 지방자치법상 지방자치단체의 통할 대표권은 해당 자치단체의 장만이 가지므로, 이에 예측될 수 있는 가능성이 많다는 점에서 교육감의 지위에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다. 또한 교육감의 선출에 있어서 기존의 소위 ‘교황식 선출방식’을 탈피한 진일보한 선출방식과 자격의 완화를 통하여 많은 문제점을 해결하였으나 여전히 교육감 선출에 있어서의 민주성과 자주성 및 전문성의 보완문제가 제기되고 있다.

특히, 부교육감제를 통한 중앙의 행정적 통제수단은 교육감의 독립성을 침해할 소지가 많다는 점에서 보완이 필요할 것으로 생각된다.

3. 학교운영위원회

(1) 학교운영위원회의 운영실태

지방교육자치에 관한 법률 제44조의 2는 “단위학교의 교육자치를 활성화하고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 국·공립의 초·중·고등학교의 학교운영위원회를 구성·운영한다”라고 함으로써 학교운영위원회의 구성 및 운영에 관한 법적 근거를 마련하였다. 학교운영위원회는 ① 학교운영에 관한 주요사항을 심의하며,¹¹⁾ ② 학교운영에 대한

폐지에 관한 사항, ⑥ 교육과정의 운영에 관한 사항, ⑦ 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, ⑧ 사회교육 기타 교육·학예진흥에 관한 사항, ⑨ 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항, ⑩ 학생통학구역에 관한 사항, ⑪ 기타 교육·학예의 시설·설비 및 교구에 관한 사항, ⑫ 재산의 취득·처분에 관한 사항, ⑬ 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, ⑭ 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항 등이다.

11) 학교운영위원회의 심의사항은 다음과 같다. ① 교육과정의 운영방법 및 교과용 도서 및 부교재의 선정, ② 정규학습시간 종료후 또는 방학중 학생의 교육활동 및 학생지도에 관한 사항, ③ 교복 및 체육복의 선정, 수학여행, 학생야영수련 등 학부모가 경비를 부담하는 사항, ④ 교육공무원법 제31조 제2항 내지 제4항의 규정에 의하여 교원(교장·교사)을 초빙할 경우 그 추천대상자의 선정, ⑤ 학교운영지원비, 교육비특별회계 등의 예산 및 결산, ⑥ 학부모, 학생, 지역주민으로부터 제출된 학교운영 등과 관련된 건의사항,

제안을 할 수 있으며, ③ 학교발전기금 등의 모금 및 관리를 담당한다.

이상과 같은 권한을 가지는 학교운영위원회는 폐쇄적인 학교교육에서 벗어나 교육의 주민자치를 실행하고 단위학교의 자율성을 확대하여 학교교육의 효과를 극대화하기 위해 마련된 것으로 다음과 같은 의의를 가진다고 하겠다.¹²⁾ 첫째는 학교운영과정이 공개됨으로써 교육운영의 투명성을 기할 수 있으며, 둘째는 학교의 참여운영을 통해 교육의 민주화를 도모하며, 셋째는 학교교육에 대한 교육소비자 및 지역사회의 요구반응을 통해 지역사회 교육공동체 의식을 고취할 수 있으며, 넷째는 학교교육에 대한 모니터링 기능의 제도적 정착을 통해 교육에 대한 책무성을 제고시킬 수 있다.

학교운영위원회의 위원은 7인 내지 15인의 범위안에서 학교의 규모 등을 고려하여 해당 학교의 학교운영위원회 규정으로 정하도록 하고 있다. 위원의 구성은 해당 학교의 학부모위원(40~50%), 교원위원(30~40%), 지역위원¹³⁾(10~30%)으로 구성된다.¹⁴⁾ 위원의 선출방법은 해당 학교의 장은 당연직 교원위원이 되며, 학교의 장을 제외한 교원위원은 교원전체회의의 직접투표에 의하여 교사 중에서 선출한다. 그리고 학부모위원은 학부모가 학부모 중에서 민주적 대의절차에 따라 선출하며, 지역위원은 학부모위원 및 교원위원이 협의하여 선출한다. 위원은 당원이 아니어야 하며, 국가공무원법 제33조의 공무원 결격사유에 해당되지 아니하여야 한다. 또한 교사위원은 해당 학교에 1년 이상 재직과 교육경력 5년 이상인 자를 원칙으로 한다. 위원의 임기는 2년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

(2) 학교운영위원회의 문제점

현재의 초·중등학교의 학교운영위원회는 자율성이 부족하고, 학부모의 참여가 미흡하며 학교의 자율적 자치가 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 이는 첫째, 학교운영위원회가 자생조직이 아닌 정부의 지시로 구성되었기 때문에 과

⑦ 기타 학교운영에 관한 위원들의 제안사항과 학교장이 심의 요청한 사항 등이다.

12) 유현숙, '학교운영위원회정착의 지름길', 『교육개발』 통권 제97호, 1995, 36~39면 참조.

13) 지역위원의 구체적인 범위는 해당 학교가 소재하는 지역을 일상생활의 근거지로 하는 교육행정에 관한 업무를 수행하는 공무원, 해당 학교가 소재하는 지역을 기업활동의 근거지로 하는 기업경영자, 해당 학교를 졸업한 자, 기타 학교운영에 이바지하고자 하는 자 등을 말한다.

14) 그러나 실업계고등학교 운영위원회의 경우에는 학부모위원 30~40%, 교원위원 20~30%, 지역위원 30~50% 범위안에서 그 구성비율을 정할 수 있다.

거 육성회의 인식을 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 학교운영위원회의 의사결정을 구속력이 없는 심의기관으로 정함으로써 학교운영위원회의 결정이 무시될 수 있다. 셋째, 현실적으로 학교운영에 관한 절대권한과 책임이 학교장에게 집중되어 있어 학교장에 의해 비민주적 독단적인 학교운영이 이루어진 경우, 교원·학부모·지역주민들의 요구가 학교운영에 반영되지 못하는 문제점이 있을 수 있으며, 학교장의 들러리로 전락할 우려가 있다. 넷째, 조직의 구성에 있어서 비교육전문가와 전문가적인 교사의 비율이 6:4에서 7:3정도로 구성하도록 되어 있어 학교교육의 실정에 맞지 않는 의사결정이 내려져 교육활동을 위축시킬 수 있으며, 교사에 대한 불신과 교권의 침해 및 교원의 사기저하를 초래할 수 있다. 다섯째, 학교운영위원회의 구성원이 7~15인으로 한정되어 선출되지 못한 다수의 학부모를 배제한 학교운영위원회가 운영됨으로써 학교공동체를 구축하려는 본래의 목적에서 벗어나 형식적으로 운영될 소지가 충분하다.

V. 교육자치제도의 개선방안

1. 기본방향

일반적으로 교육자치제는 교육행정의 지방분권을 통해 지역주민의 교육에 대한 참여를 보장·확대하고 지역의 특성에 적합한 교육정책을 강구하여 실시토록 함으로써 헌법이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하기 위한 제도이다. 이러한 점에서 볼 때, 교육자치제도는 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킨다는 점과 교육운영을 중앙의 행정통제로부터 분리·독립시키는 것을 의미한다. 또한 지방교육행정은 수직적 분권의 강화를 통해서 보다 체계화되어야 할 것이며, 중앙과 지방교육행정기관의 권한과 책임이 적절하게 배분되는 것이 매우 중요하다. 뿐만 아니라 지역적인 특수성과 지역주민의 요구사항이 일선 지역교육현장에 적절하게 반영되어야 할 것이다.

교육자치제는 교육의 본질을 추구하기 위하여 교육의 자주성과 독립성을 확보하고, 각 지방의 실정에 적합한 교육을 실시하기 위하여 중앙정부로부터 획일적인 통제와 감독을 지향하며, 교육의 효율성을 증진시키고 전문적인 교육행정의 민주화를 실현하기 위하여 교육에 관한 의사결정의 과정에서 지역주민을 적극적으로 참여토록 하기 위함이다.

2. 지방의회와 교육위원회간의 갈등해소 방안

지방교육자치에 관한 법률은 지방교육의 특수성을 살리고 지방교육발전에 이바지하기 위하여 제정되었으나, 법이 집행되면서 지방의회와 교육위원회간의 갈등이 상존하고 있어 그 운영에 있어서 많은 문제점이 제기 되고 있다. 따라서 교육자치의 활성화를 위해서는 제도적인 측면에서 지방의회와 교육위원회간의 권한배분에 관한 합리적인 방안이 검토되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 교육위원회에 독립된 심의·의결권을 확보하는 것이 필요하다고 생각된다.¹⁵⁾ 순수한 교육적인 전문사안에 대하여 교육외적인 부문과 상충되지 않는 교육·학예에 관한 조례안, 교육예산안은 교육전문가로 구성된 교육위원회 의결을 통하여 확립되는 것이 타당하다고 할 것이다. 다만, 조례안의 승인과 예산의 결산에 관한 사항에 대한 심의·의결권을 지방의회에 부여함으로써 지방주민의 대표자로서의 지방의회의 참여를 보장하는 것으로 충분하리라 생각된다. 이는 교육위원회의 교육자치의 활성화하고, 교육위원회의 과도한 의결권 행사에 대하여 제한적으로 지방의회가 견제권을 행사하게 함으로써 상호 사 무배분을 보완할 수 있을 것으로 생각된다.¹⁶⁾

이에 대하여 교육위원회를 완전 폐지하고 의결권을 지방의회에 귀속시키고, 자치단체장아래 교육부시장과 교육감을 두는 방안¹⁷⁾과 의결기관은 지방의회로 일원화하되, 교육집행기관은 지방자치단체와 분리하는 방안¹⁸⁾ 등이 논의되고 있으나, 이것은 교육자치의 근본이념에 어긋나는 것으로 교육의 자주성·정치적 중립성을 저해할 수 있다는 점에서 바람직하다고 할 수 없을 것이

15) 공법인인 지방자치단체의 한 기관인 지방교육위원회가 심의·의결한 사항을 같은 지방자치단체의 다른 한 기관인 지방의회가 다시 의결한다고 하더라도 지방교육위원회의 구성원 개인이나 기타 국민 개개인의 기본권까지 침해하는 것은 아니다. 현재 1995.9.28. 92 헌마 23·86(병합).

16) 이와 관련하여 교육위원회를 현재의 위임형 심의·의결기관에서 합의제 집행기관으로 하고, 지방의회로 지방교육 및 학예에 대한 심의·의결기능을 단일화하여 책임과 의무를 부과하도록 하는 안(교육개발원, “지방교육자치제도 재구조화 연구”, 1999, 265면)이 있으나, 이것은 교육위원회를 교육자치를 위한 심의·의결기관으로서의 기능을 약화시킨다는 면에서 동의하기 어렵다고 하겠다.

17) 김현소, ‘우리나라 지방교육자치제도의 개선방안’, 『한국행정논집』 제10집 제3호, 16~23면.

18) 이승중, “지방교육자치제의 발전방안”, 『지방행정연구』 제13집 제1호, 8~11면.

다. 뿐만 아니라 일반행정과 교육행정을 완전히 분리하여 각각의 의결기관과 집행기관을 두는 방안¹⁹⁾은 지방행정의 통합성과 일관성을 저해하고 두 의결기관간의 갈등과 교육에 대한 지원기피현상을 초래할 수 있다는 점에서 크게 바람직한 것은 아니라고 생각된다.²⁰⁾

둘째, 지방교육행정의 정치적 중립성 확보는 시급한 과제라고 하겠다. 지방자치는 필연적으로 정치적 성격을 띠게 된다는 점에서 지방의회의원에 의한 과도한 간여와 영향을 배제하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요할 것이다. 이는 교육위원회의 교육·학예에 관한 사항에 대한 심의·의결기능을 강화하여야 함을 의미하는 것이다. 예를 들면, 교육·학예에 관한 의결사항 중 재정적 부담을 요하는 사항이나 다른 분야와의 조정을 하거나 종합적인 검토가 필요한 사항은 지방의회의 의결을 거쳐야 하지만, 그 외의 사항 특히, 정치화를 배제되어야 할 순수 교육적 사항은 교육위원회의 심의·의결을 존중하는 것이 타당하다고 할 것이다.

셋째, 지방교육공무원의 성격을 국가공무원에서 지방공무원으로의 전환을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 부교육감을 비롯한 전체 지방교육을 담당하는 공무원을 지방공무원으로 전환하고 교육감에게 인사권을 부여하는 것이 바람직하다고 보여진다. 이것은 당위적인 문제로서 교육자치하에서 교육공무원의 법적 지위는 당연히 지방공무원이 되어야 할 것이다. 교육자치시대의 교원인사는 탄력성 있는 수급정책과 지역의 특수성에 맞는 근무·보수·연수 등 다양한 인사정책이 필요하며, 교원임용은 지역적 특성과 형편을 고려하여 임용권자인 시·도 교육감의 책임하에서 자율적으로 이루어지도록 하는 것은 바람직하다고 할 것이다. 다만, 교육감의 인사전횡을 방지하기 위하여 부교육감 및 주요직책에 대하여는 교육위원회의 사전 동의와 시장·도지사의 사후승인을 받도록 하는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다.

넷째, 교육행정에 대한 행정감사 및 조사권을 교육위원회의 관할사항으로 위임하는 것이 필요하다고 생각된다. 교육·학예의 특수성 인식과 특수한 사무를 분장케 할 별도의 기관을 설치한 취지에 따라 교육·학예에 관한 사무처리권한을 교육위원회가 실질적으로 가질 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

19) 김명환, “지방화 시대의 교육개혁 과제와 전략”, 『교육행정학연구』 제14집 제3호, 45~46면.

20) 교육개혁위원회, 『신교육체계수립을 위한 교육개혁보고서』, 1996, 678면.

3. 교육위원과 교육감의 선출방법개선

교육자치가 성공하기 위해서는 주민의 열성적인 지지와 참여 그리고 교육에 대한 주민 스스로의 통제가 무엇보다도 필요하다고 하겠다. 이를 위해서는 주민의 의견조사를 통해 교육과정에 반영하여야 할 것이며, 나아가 실제교육이 이루어지는 학교현장에 주민통제의 논리가 적용되어야 한다. 이것은 지역주민이 학교의 의사결정에 적극적으로 참여함으로써 지역주민이 교육행정과정에서 교육행정의 관료적 억압으로부터 벗어나 학교를 학생과 교사들에 의해 자율적으로 운영될 수 있도록 견제할 수 있어야 함을 의미한다.

이는 교육위원과 교육감선출은 지역주민이 직접 선출하는 것이 가장 민주적이며 바람직한 방법이라는 것을 의미한다. 하지만 현재의 교육위원과 교육감의 선출방식은 학교운영위원회 위원들이 투표권을 행사하는 간접선거의 방식이라는 점에서 문제점을 가지고 있다고 하겠다. 또한, 주민의 직접투표를 통한 선출은 정당의 개입을 최소화할 수 있을 것이며, 교육위원회와 교육감의 위상과 지위를 높여 지방의회와 시·도지사에 예속으로부터 보다 독립적인 기관으로서 활동할 수 있는 위상과 지위를 가질 수 있을 것이라 생각된다.²¹⁾

물론 교육위원과 교육감의 직접선거방식은 선거비용의 과다와 금품수수 등의 문제점과 부작용이 있을 수 있으나, 완전선거공영제의 실시를 통하여 비용을 절감하고 선거규제를 보다 엄격하게 한다면 선거에 의한 문제점과 부작용의 많은 부분을 해결할 수 있을 것이라 생각된다. 뿐만 아니라 현재 문제되고 있는 교육감과 교육위원회간의 갈등과 교육·학예에 대한 행정적 통할권에 대한 법적 논란 및 업무추진에 있어서의 혼란과 잡음의 소지를 없앨 수 있다는 장점을 지닌다고 하겠다.²²⁾

21) 광역단위의 교육감선출을 교육위원회가 선출하도록 하는 방안(교육개발원, 전거서, 267~269면)은 교육자치의 본질에 어긋나는 것이 아닌가하는 의문이 있다.

22) “비록 일부 교육당사자가 교육위원 및 교육감의 선거과정에서 배제되었다고 하더라도 이는 현실적인 여건 등을 고려한 것으로 정당화될 수 있을 뿐만 아니라 위와 같은 선거는 교육의 자주성을 구현하기 위한 한 방편에 불과한 것으로서, 그밖에도 교육정책의 결정 및 집행과정에서 의견제출 등 다양한 방법을 통한 참여에 의하여 교육의 자주성을 실현할 수 있는 길이 보장되어 있다고 할 것이므로 이 사건 법률조항으로 인하여 교육의 자주성이 침해된 것으로 볼 수 없다”라는 것이 우리 헌법재판소의 판례이다.

4. 학교운영위원회의 활성화

교육자치의 주민통제의 원칙을 확립하기 위한 학교운영위원회의 활성화 방안은 중요한 의미를 가진다고 하겠다.

첫째, 학교운영위원에게 제한적 의결권을 부여해야 한다. 학교운영위원들에게 안건의 내용에 따라 심의권과 의결권을 제한적으로 부여하는 것은 학교자치와 교육자치의 활성화를 위하여 반드시 필요한 제도적 장치라고 하겠다. 예를 들어, 교과서 선정 및 교육과정편성, 특별활동선정, 학칙의 제·개정 등 교육의 전문성을 요하는 안건에 대하여는 심의권만을 부여하되, 학교운영위원회회의의 예산편성 및 결산승인, 교복 및 체육복선정, 수학여행실시, 졸업앨범제작, 방과후 교육활동 등 학부모의 부담으로 이루어지는 부문은 의결권을 부여하는 것이 하나의 방법이 될 것이다.

둘째, 학교운영위원의 선출을 민주적 방법에 의하도록 하여야 한다. 특히, 학부모위원의 선출의 경우, 단서규정을 엄격히 적용하여 학부모전체회의에서 직접선출이 될 수 있도록 학교운영위원회의 규정을 정비하여야 할 필요성이 있다. 이는 학부모위원의 민주성과 대표성을 확립하는 중요한 근거로서 작용할 수 있을 것이다.

셋째, 학교와 학부모위원간의 문화적·정서적 대등관계를 유지하는 것이 필요할 것이다. 학부모위원은 학부모 전체의 대표자로서 학교에 재학하는 학생과 학교발전을 위한 환경조성에 일익을 담당한다는 점에서 민주적 의식의 전환이 선행되어야 할 것이다.

넷째, 학교운영위원의 교육적 전문지식함양을 위한 교육과 연수를 실시하여야 한다. 학교운영위원에게 학교운영의 실질적 참여를 통한 운영의 내실화를 도모하기 위하여 시·도 교육청 주관 교육과정운영 및 회계관련 주요사항들에 관한 교육과 연수를 실시함으로써 운영위원들의 전문지식함양에 노력하여야 할 것이다.

5. 교육자치의 실시범위의 확대

현재 지방자치단체의 종류로는 광역자치단체와 기초자치단체를 인정하고 있음에도 지방교육자치제는 광역자치단체의 수준에서만 인정함으로써 교육행정

과 일반행정의 균형상의 문제를 야기하고 있다. 단위학교에서의 자치가 교육자치의 가장 기본적인 형태라는 점을 고려한다면, 지방자치에 상응하는 수준에서의 교육자치를 인정하는 것이 진정한 의미의 지방교육자치를 의미한다고 할 것이다.

광역지방교육자치만을 인정한 논거로는 ① 전국적인 표준교육 프로그램 정립의 어려움, ② 교원인사고료의 어려움, ③ 교육청 신설의 재정적 부담 및 운영의 어려움, ④ 지역간 재정자립도의 차이에 따른 교육격차를 통제하는 어려움 등이 제시되었다.²³⁾ 그러나 위에 열거한 사유들은 그 논거에 있어서 부적절함을 나타내고 있다. 첫째, 전국적인 표준교육 프로그램 정립은 교육자치의 기본적인 사항이며, 교육자치를 위하여 반드시 정립하여야 할 국가적 과제라는 점에서 교육자치를 스스로 부인하는 것이라 할 것이다. 둘째, 인사고료의 문제점은 교육자치와 직접적인 관련성이 없는 것으로 기초지방교육자치를 시행하는 경우에도 인사고료는 현행과 같이 광역단위의 교료로 조정하는 것은 가능한 일이라 할 것이다. 셋째, 재정문제와 관련된 논거는 이미 현실에 존재하는 문제점으로서 교육자치의 확대와는 직접적인 관련성이 없는 문제라고 하겠다. 즉, 교육자치를 시행하기 때문에 재정에 문제가 제기되는 것이 아니라 교육재정의 확충에 원천적인 문제점이 상존하는 것으로 이는 국가와 국민 그리고 교육계가 함께 해결하여야 할 과제이지 교육자치를 미루는 이유로 활용되는 것은 본말이 전도된 것이라 할 것이다.²⁴⁾

교육사무는 본질적으로 시·군·구단위 나아가 학교단위로 권한배분을 하는 것이 지방분권과 주민자치라는 교육자치의 원리에 더 부합되는 것이다. 또한 교육개혁안에서와 같이 단위학교에서의 운영위원회제도를 도입하는 상황에서 볼 때, 학교운영위원회와 광역자치단체의 교육위원회를 연결할 수 있는 기초자치단체에서의 교육자치제의 실시는 필수불가결한 것이라 할 것이다.²⁵⁾ 즉, 기

23) 김종철, '지방교육자치의 문제점과 개선방향', 교육자치에 관한 토론회, 1990, 8~17면.

24) 신현직, 전계서, 457~458면.

25) 광역단위에서만 교육자치를 실시하고 있는 것에 대한 문제는 다음과 같이 제기되고 있다; "광역단위에서만 실시되고 있는 지방교육자치제는 지역주민의 의사를 반영한 교육자치의 취지를 제대로 구현할 수 없다. 실제로 지방교육자치 실시 이후에도 학교현장과 주민생활과 직결된 교육자치가 이루어지지 못하고 있다. 지방교육자치제 실시로 학부모와 주민의 교육행정에 대한 관심이 증대되고, 학교현장의 문제가 교육자치제를 통해 개선되어야 했음에도 불구하고, 광역단위의 교육자치제 실시는 교사, 학부모, 주민들로 하여금 지방교육자치제의 실시를 체감하지 못하게 하고 있다". 김영철, "현행 지방교육자치제도 무엇이 문제인가?", 『교육개발』 통권 117호, 한국교육개발원, 22~25면.

초단위의 교육자치의 실시는 교육자치제를 더욱 활성화시켜 대중의 교육복지증진을 높일 수 있게 해준다는 의미에서 필요한 것으로 받아들일 수 있다.²⁶⁾

따라서 기초단위의 교육자치는 ① 체감교육자치의 실현을 위해, ② 지역별·학교별 특성과 요구에 대응하는 자율학교경영체제확립을 위해, ③ 교육환경변화에의 능동적인 대응을 위해, ④ 일반자치와의 균형을 위해서 꼭 필요한 제도적 기초가 된다고 하겠다.²⁷⁾

6. 교육행정권한의 기능배분 및 이양확대

중앙과 지방의 교육행정권한의 기능배분은 중앙과 지방의 관계이론으로 볼 때, 동반자적 관계에 의한 수평적 정치경쟁관계를 유지하여 지방교육자치제의 본질을 보다 잘 구현하고 이를 위한 지방분권을 더욱 원만히 잘 구현할 수 있어야 한다는 전제를 가지는 것이지만 지방교육자치의 본질에 비추어 권한의 배분과 이양은 반드시 이루어져야 할 과제라고 하겠다. 즉, 지방교육에 있어 국민에 직결되고, 국민의 의사를 반영하고 일원적·종합적으로 처리될 수 있는 교육행정의 실시는 가능한 한 지방에 의해 행하게 하고 필요가 있을 경우에는 중앙정부가 이에 협력하도록 하는 것이 바람직한 자세라고 할 것이다.

교육 및 학예에 관한 구체적인 기능배분은 교육부가 원칙적으로 교육기획과 정책개발기능만을 관장하고, 나머지는 지방의 특성에 따른 교육정책결정 및 집행업무는 시·도교육청과 기초단위의 지역교육청에 이양 및 위임하면서 각종 규제를 대폭 완화하여 일선 교육기관 및 교육행정기관의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁸⁾

중앙의 교육부는 교육기획과 관련된 권한, 국가 전체적인 통계 혹은 정보생산과 보급, 평생교육이나 교육정보화 업무와 관련된 권한 등을 보유하고, 현재 고등교육기관에 대한 지원과 지도 및 감독권 중 공립고등교육기관에 대한 권한은 모두 광역단위의 지방으로 이양하고, 사립고등교육기관에 대한 관리·감독권은 민간기관에 위탁하는 것을 의미한다. 한편, 광역단위에서의 교육감은 광역단위의 지방차원에서 통일적으로 수행해야 할 유·초·중등교육에 대한 종합적인 교육계획을 수립하고, 광역차원에서 기초단위 교육자치구역의 교

26) 한국교육개발원, 전게서, 251면.

27) 자세한 것은 한국교육개발원, 전게서, 249~253면 참조.

28) 구체적인 사항은 한국교육개발원, 전게서, 269면 이하 참조.

육행정을 조정하며, 기초단위 지역간 균형교육발전에 필요한 조정과 지원권한을 가지도록 하며, 나머지 권한은 기초단위 교육감에게 이양하도록 한다. 기초단위의 교육자치기구는 유·초·중등학교에 대한 실질적인 지도·감독권을 가지고, 시·도로부터 위임받은 각종 교육행정사항을 집행하도록 한다.

VI. 결 론

이상에서 우리나라 교육자치제의 본질과 내용에 관하여 살펴보았다. 교육자치에 관한 다양한 의견은 본질적으로 우리나라 교육자치의 활성화를 위한 노력의 일환이라고 하겠다. 그러나 여전히 교육자치의 본질과는 거리가 먼 제도적 문제에 관한 논의에 머물고 있다는 아쉬움이 남는다. 법제의 정비를 통한 교육자치의 활성화는 현실적인 교육자치 활성화의 기초가 될 수 있다는 점에서 보다 빠른 시간안에 정비되어야 할 것으로 생각된다.

특히, 광역단위에 한정된 교육자치의 내용을 기초단위로의 확대를 통하여 보다 근본적인 교육자치의 기반을 마련하는 것이 시급하다고 하겠다. 또한 교육위원회와 교육감 등의 실질적 권한확보를 통한 교육자치의 내실화는 제도적 보완도 중요하지만 교육주체의 적극적인 노력이 따라야 할 것으로 생각된다. 또한 학교운영위원회가 실질적인 주민의 교육참여의 장으로서의 역할을 올바르게 수행할 수 있도록 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

뿐만 아니라 법제의 개선은 물론, 교육의 문제가 국가의 백년대계의 초석이 된다는 점에서 국가적 목표와 교육적 이상이 조화롭게 조정되고 구현될 수 있도록 노력을 함께 기울여야 할 것으로 생각된다.

주제어 교육법, 교육자치, 교육위원회, 교육감, 학교운영위원회

Study on Legal System of Educational Autonomy for Activity

Kang, Hyun-Cheol*

“Study on legal system of educational autonomy for activity” explain legal system of educational autonomy in Korea. Primary, explain concept and nature of educational autonomy for right of education. This concept and nature don't use in legal system but only pedagogic. Therefore, it's important to make a thesis and a limits of educational autonomy.

The second, in historical law explain in Korea about legal system of educational autonomy from 1945. The third, a table of contents is the actual conditions and problem of educational autonomy. This table include how guarantees right of the superintendent of education, the board of education and management committee in school include of the actual conditions and problem. The last, a table of contents indicates the solution of the actual conditions and problem.

In conclusion, this paper wrights how guarantees right of the superintendent of education, the board of education and management committee in school in legal system. Also, this subject use to how explain to be under discussion in legal system about educational autonomy.

KEY WORDS Educational Law, Educational Autonomy, the Board of Education, the Superintendent of Education, Management Committee in School

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D. in law