

신청기관 : 교육부

독일의 지방분권 및 지방교육자치에 관한 입법현황

이승미
법학박사

I. 들어가며

독일의 지방분권 및 지방교육자치의 기초가 되는 내용은 기본법(Grundgesetz) 제7조에 명시되어 있다. 동조 제1항은 “모든 학교제도는 국가의 감독 하에 있다”고 규정하고 있다. 이는 국가의 학교감독(staatliche Schulaufsicht)을 제도적으로 보장하는 내용으로, 학교감독의 주체인 “국가”는 원칙적으로 개별주(Länder)를 의미한다.^{01,02}

연방을 구성하는 16개의 개별주는 학교제도에 관하여 입법권한을 행사하며, 통상 개별주 헌법이 정하는 바에 따라 수업대상의 확정, 교육원칙에서부터 학교조직의 문제까지 광범위한 형성의 자유를 누린다.⁰³

한편 개별주는 지방자치단체 행정체계에 따라 광역자치단체((Land-)Kreis)와 그보다 하위의 기초자치단체(Gemeinde)로 나누어지며, 이에 속하지 않는 자치시(Kreisfreie Stadt)가 있다. 개별주는 입법권한을 행사하여 제정한 주 학교법(Schulgesetz)으로 광역자치단체, 기초자치단체, 자치시에 학교제도에 관한 책무(Aufgabe)를 배분하고, 학교감독을 시행한다.

이 글에서는 독일의 지방분권 및 지방교육자치에 관한 입법현황을 검토하기 위해 첫

⁰¹ Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 37. Edition(Stand: 15.05.2018), Art. 7 Rn. 15.

⁰² 2006년 연방주의개혁(Föderalismusreform) 이후 기본법 제23조 제6항 제1문이 학교교육에 관하여 개별주의 전속적 입법권한을 명시하고 있다. 예외적으로 교육제도의 이행능력을 국제적으로 비교하여 규명하는 경우나 이와 관련한 보고와 권고를 하는 경우에는 기본법 제91b조 제2항에 의하여 연방과 개별주의 협력이 가능하다. Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 2.

⁰³ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 3.

째로 기본법 제7조 제1항의 의미, 특히 “학교”, “학교제도”와 “학교감독”의 의미를 살펴 보고, 둘째로 개별주 학교법의 한 사례로서 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주의 학교법 내용 중 지방교육자치와 관련이 깊은 제5장까지 검토함으로써 학교감독의 주체인 “국가”로서 개별주 및 광역자치단체, 기초자치단체, 자치시의 “학교주체성 (Schulträgerschaft)”⁰⁴과 각각의 지방자치단체가 교육자치행정단위로서 지닌 권한 및 책임의 구체적인 내용을 파악하고자 한다.

II. 독일 기본법상 지방교육자치

1. 학교와 학교제도의 개념

독일 기본법상 학교는 “일정 기간 동안 고정된 장소에서 교사와 학생이 바뀌는 것에 관계없이 전달되는 방식으로 조직된 교육 및 수업시설이며, 다수의 일반교육 또는 직업교육 분야에서 큰 규모의 인적 집단을 계획적·방법적으로 지도함으로써 교육목적을 실현시키기 위해 마련된 시설”로 이해된다.⁰⁵ 즉, 학교는 시간적·제도적 요소로서 ‘특정한 사람에 관계없이 영속적으로 존재하는 시설’이어야 하고, 프로그램적 측면에서 ‘다수 분야에 관한 구조적이고 관련성 있는 학습프로그램’이 있어야 하며, ‘국가가 승인한 졸업과 증명서의 획득이 가능한 시설’이어야 한다.⁰⁶

학교의 개념에 관하여 구체적 사안을 살펴보면, 연방헌법재판소가 새로운 학교조직형태와 새로운 기술적 수업을 받아들여 라디오와 텔레비전을 통한 교육방송도 학교의 특징을 지니고 있다면 기본법 제7조 제1항의 적용범위에 속한다고 본 바가 있다.⁰⁷ 그러나 대학교(Universitäten und sonstige Hochschulen)⁰⁸와 유치원(Kindergärten), 시

⁰⁴ 문헌에 따라 “학교설립·운영주체”로 해석하거나(김봉철, 독일에서의 국가교육행정과 지방자치행정의 법적 거버넌스 - 학교교육에서의 국가의 교육고권과 지방자치단체의 자치행정권을 중심으로 -, 지방자치법연구 제15권2호, 한국지방자치법학회, 2015.6.), “학교의 법적 주체”로 해석하기도 한다(이시우, 독일에서 교육조례의 제정 및 한계에 관한 연구, 외국의 교육조례 사례 분석 및 시사점 전문 기간담회 자료집, 국회입법조사처(교육문화팀)·대한교육법학회, 2016.11.4).

⁰⁵ Heckel, Deutsches Privatschulrecht, 1955, 218. Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 7. 재인용.

⁰⁶ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 7.

⁰⁷ BVerfGE 83, 238 (340).

⁰⁸ BVerfGE 37, 314 (320). 연구·강의·학문·예술의 자유, 대학자치, 규칙제정권한, 독립적 법인격에 의해 학교와 구별된다. Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 8.

민학교(Volkshochschulen), 음악·무용·스포츠학교, 학원(Nachhilfeunterricht), 코란학교(Koranschulen)는 학교개념에 포함되지 않는다.⁰⁹ 반면 직업교육을 하는 시설(berufsbildende Ausbildungsstätten)은 학교의 개념에 포함되며, 의무교육인지의 여부나 학생의 나이는 학교의 개념과 관계가 없어 성인을 집중대상으로 한 야간학교(Abendschulen)와 단과대학(Kollegs)은 다른 조건들을 충족하는 한 기본법 제7조 제1항의 학교 개념에 포함된다.¹⁰

학교제도(Schulwesen)는 이러한 학교에서 교육자원을 중재하는 모든 시설의 총체이고,¹¹ 개별주의 감독 하에 놓인다.

2. 학교감독의 개념과 주체

기본법 제7조 제1항에 규정된 “국가의 학교감독”은 “학교제도의 조직, 계획, 운영, 감시를 위한 국가권한의 총체”이다.¹² 국가는 이와 관련하여 광범위한 결정권을 갖게 된다. 학교제도의 조직, 교육목적 확립, 학습계획과 학습방법을 국가가 결정할 수 있고,¹³ 구체적으로 공립학교의 설립, 변경, 폐교와 계획, 수업프로그램, 교육과정의 내용과 수업목표의 결정 등이 국가의 학교감독을 받는 사항에 포함된다.¹⁴ 학교감독은 “모든 학교제도”에 대한 감독이므로, 공립학교뿐 아니라 사립학교 역시 국가의 감독을 받는다.¹⁵

이러한 학교감독의 주체는 원칙적으로 개별주이다. 기본법 제28조 제2항이 지역사회의 모든 사무를 자체적인 책임 내에서 규율할 수 있는 권리를 개별주의 하위 행정 체계 단위인 기초자치단체에 보장하고 있어 학교감독에 대해서도 기초자치단체의 자치권이 인정된다.

학교감독은 법적 감독(Rechtsaufsicht), 전문감독(Fachaufsicht), 직무감독

09 다수의 학습분야를 포괄하고 일반교육을 지향하면서 맥락상 관련성 있는 수업프로그램이 없다는 점에서 학교와 구별된다. Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 8.

10 Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 9.

11 Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 7.

12 BVerGE 6, 101 (104); BVerwGE 18, 38 (39); BVerwGE 47, 201 (204); BVerwGE 94, 82 (84); BVerfGE 26, 228 (238); BVerfGE 34, 165 (182); BVerfGE 47, 46 (80); BVerfGE 93, 1 (21).

13 Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 12.

14 Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar GG der 82. Lieferung Januar 2018, Art. 7. Rn. 4.

15 Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 12.

(Dienstaufsicht)으로 분류된다.¹⁶ 법적 감독은 관련법규를 감독하고, 전문감독은 학습 계획과 학습자료계획, 일반지침이 준수되고 있는지의 여부, 수업이 이의 없이 진행되는지를 내용으로 한다. 교사에 대한 직무감독도 학교감독에 포함된다. 교사의 전문적·개인적 적합성도 학교감독의 범위에 속하며, 수업 중 교사의 행동이 교육고권적(schulisch-hoheitlich)인지의 여부, 종교적 세계관 중립 의무에 어긋나지 않았는지 여부도 포함된다.¹⁷

국가의 학교감독은 더 나아가 학교제도를 형성하고 방향성을 제시하는 조직결정권한과 내용결정권한의 형태로도 나타난다. 학교유형과 학교허가요건의 확정, 교육과정 및 수업 목표의 확립, 학교의 설치·변경·폐쇄에 관한 결정, 즉, 학교의 폐쇄·이전·통합·설치와 장소적 배분에 관한 결정이 학교감독의 대상에 포함되고, 학급규모 규정, 학교형태 변경에 관한 규율, 학교운영진의 고용결정 조정, 학교의무(Schulpflicht) 도입, 교육과정과 새로운 수업분야의 마련 및 교육내용에 관한 결정, 국가의 의무학교에서 종교에 관련된 사항의 처리, 수업에 사용되는 언어의 확정과 이와 관련하여 교사에게 요구되는 역량, 지침·학습계획에 따른 수업내용의 구성과 교육프로그램의 개발, 교과서 선별 등 학습교재의 검토와 허용, 학년도(Schuljahr)의 분할과 방학규칙 공포에 관한 규정 등이 학교감독의 내용에 속한다.¹⁸ 국가의 학교감독은 이처럼 구체적인 사례로 나타나게 되는데, 김나지움(Gymnasium) 상급과정(Oberstufe) 개혁 시행과 독립적인 상급과정학교의 설립, 외국어 교육의무 확정, 수학수업에서 집합론 도입, 장려과정(Förderstufe) 설치, 교복의 도입, 증명서와 성적배분에 관한 규정, 자의적 학교행사 개최 등이 그 예이다.¹⁹ 독일헌법재판소 재판부는 학교에서의 맞춤법개정 실행도 국가의 학교감독에 포함된다고 보았다. 반면 미취학아동의 의무언어수업(obligatorische Sprachförderung)은 기본법 제7조 제1항에 의한 학교제도에 대해 명확히 분절된다는 점에서 학교감독의 대상에 포함되지 않는다.²⁰

¹⁶ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 19.

¹⁷ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 19.

¹⁸ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 20.

¹⁹ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 20.

²⁰ Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 7 Rn. 20.

Ⅲ. 바덴-뷔르템부르크주 학교법 사례

1. 바덴-뷔르템부르크주 학교법의 구성

1990년 독일 통일조약²¹에서는 새로 편입된 구 동독지역 개별주에 대하여 학교제도를 새롭게 구성할 시한을 1991년 6월 30일까지로 명시했다.²² 이에 새로 편입된 개별주는 촉박한 시간과 부족한 물적·인적 자원의 한계 속에 학교법을 제정해야 했으므로, 서독 개별주의 학교법의 영향을 많이 받았다. 대표적인 사례가 작센(Sachsen)주의 학교법으로 바덴-뷔르템베르크 주의 학교법을 모방하고 있다.²³

동법은 총 12개의 장, 118개 조문으로 구성되어 있다. 학교제도(제1장), 학교(제2장), 학교의 설치와 유지(제3장), 학교감독(제4장), 교사·학교운영진·교사회의·학교회의·지역 학교행정(제5장), 학교생활과 일의 구성에 관한 부모와 학생직업교육 공동책임자의 협력·학생의 공동책임·주 학교자문위원회(제6장), 학생(제7장), 학비무료 및 교재 무료·교육보조금(제8장), 종교수업(제9장), 윤리수업 및 성별교육(제10장), 공립 기숙특수교육학교와 사립기숙특수교육학교(제11장), 부칙(제12장)의 내용을 담고 있다.

2. 학교제도

바덴-뷔르템베르크주 학교법 제1장의 학교제도는 기본법과 바덴-뷔르템베르크주 헌법에 의하여 학교가 위임받은 교육의 내용(제1조), 적용범위(제2조), 학교제도의 구성(제3조 내지 제15조), 학교 간 네트워크(제16조 내지 제18조), 학교제도의 보충과 개발에 관한 내용(제19조 내지 제22조)을 규정하고 있다.

이 중 제1조에서는 학교가 국가로부터 위임받은 내용이 기본법과 바덴-뷔르템베르크주 헌법에 근거하여 제정된 규칙으로 정해진다는 내용을 담고 있다. 특히 아동·청소년은 출신과 경제적 상황에 관계없이 재능에 상응하는 교육을 받아야하고, 국가와 사

²¹ Einigungsvertrag vom 31. August 1990(BGBl. 1990 II S. 889).

²² 김상무, 독일통일 이후 신연방주 교육체제 전환에 관한 연구 - 교육행정구조 개편·교육법 제정·교육제도 변화를 중심으로 -, 교육사상연구 제27권 제3호, 한국교육사학회, 2013.08., 104면; Hans-Werner Fuchs, Bildung und Wissenschaft seit der Wende - Zur Transformation des ostdeutschen Bildungssystems, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 1997, S. 146ff.

²³ 김상무, 위의 글, 104면.

회 및 그를 둘러싼 공동체 내에서 책임, 권리, 의무를 누릴 수 있도록 준비되어야 한다(동조 제1항). 이 학교법은 기초자치단체, 광역자치단체, 지역연합, 학교연합, 바덴-뷔르템베르크주가 운영하는 공립학교에 적용되며, 사립학교라도 명시적으로 규정된 경우 적용범위에 포함된다. 이외의 경우에는 사립학교법(Privatschulgesetz)이 적용된다. 행정학교(Verwaltungsschulen), 형 집행 중인 청소년(Jugendlicher)과 초기성인(Heranzwachsener)²⁴을 위한 학교, 건강상의 이유를 고려한 학교에는 이 학교법이 적용되지 않지만, 약사보조원과 노인돌봄을 위한 학교에는 적용된다(제2조).

학교제도는 다양한 학교로 구성되는데(제5조 내지 제15조), 주 문화부(Kultusministerium)는 주 의회의 동의를 요하는 법규를 통해 새로운 학교유형을 설치할 수 있다(제4조 제1항).²⁵ 학교의 종류가 다수인 경우에는 하나의 학교조직으로 묶인다(제16조). 제10조 내지 제14조의 학교종류²⁶와 직업훈련을 위한 김나지움, 그리고 이러한 학교에 설치된 특수교육센터와 상담센터는 학교유형에 부여된 책무의 수행과 공간적인 연결이 가능한 경우 하나의 학교로 묶인다. 근접한 공간에 있으면서 독립적인 학교들은 교육센터에서 교육적·조직적으로 협동한다(제17조 제1항). 교육센터에서의 협동은 법규정과 행정규정에 따라 특히 학습과목, 학습과정 및 학습자료와 수업자료를 선별하고, 참여한 학교들 사이의 소통을 촉진하기 위해 이루어진다. 이러한 협동은 학교의 종류를 초월한 교사의 충원, 행정사무의 공동집행, 학교시설의 공동이용을 용이하게 한다(동조 제2항). 주 문화부는 법규에 의하여 필요한 경우 교육센터의 설치·임무의 요건규정과 개별 학교들의 협력·협동규정을 공포할 수 있고(동조 제4항), 교육센터의 설치·변경·폐쇄에 대해 동법 제30조가 준용된다(동조 제5항). 학교는 지역적으로도 연결되는데, 교육센터에 포함되지 않은 학교시설이 가까운 지역에 있는 경우 교육학적 측면에서 협동하여야 하고, 이러한 협동으로 교육학적 조치의 조화를 도모하게 된다(제18조).

24 소년법원법(Jugendgerichtsgesetz) 제1조 제2항에 규정된 바에 의하면 14세 이상 18세 미만은 청년, 18세 이상 21세 이하는 초기성인으로 분류된다.

25 이 학교법 제4조에 열거된 학교의 종류는 Grundschule, Hauptschule, Werkrealschule, Gymnasium, Gemeinschaftsschule, Kolleg, Berufsschule, Berufsfachschule, Berufskolleg, Berufsoberschule, Fachschule, 특수교육센터, 상담센터이다. 바덴-뷔르템베르크주의 교육과정에 대한 자세한 내용은 Bildungswege in Baden-Württemberg – Abschlüsse und Anschulüsse Schuljahr 2018/2019, Baden-Württemberg Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, 2017.09. 참조.

26 Berufsschule(제10조), Berufsfachschule(제11조), Berufskolleg(제12조), Berufsoberschule(제13조), Fachschule(제14조).

3. 학교의 법적 지위

동법 제23조에서는 학교의 법적 지위(Rechtsstellung der Schule)에 관하여 규정하고 있다. 공립학교는 권리능력 없는 영조물이고, 공법적 권리관계(학교관계)에서 그 책무를 이행한다(동조 제1항). 학교는 동법이 정하는 바에 의하여 학교시설의 운영과 위임된 수업과 교육 책무에 필요한 조치를 해야 하고, 일반적·개별적 지역학교규칙(örtliche Schulordnung)을 공포할 수 있다(동조 제2항). 학교는 내부적 학교사무 영역에 관한 행정행위를 바덴-뷔르템베르크주 행정법 제17조 제4항의 하위 특별관청(untere Sonderbehörde)의 자격으로 할 수 있다(동조 제3항).

학교주체(Schulträger)는 학교명을 부여하고, 학교종류와 학교의 장소를 지정하며(제24조), 같은 장소의 다른 학교와 구별한다(동조 제1항). 학교감독청(Schulaufsichtsbehörde)²⁷은 학교가 이 법 제2조 1항에 의한 학교인 경우 목적이 있는 이름의 부여를 지시할 수 있다. 학교주체의 영역이 학교의 영역이 된다는 조문(제25조 제2항)이 이어지는데, 학교주체에 관한 구체적 규정은 제3장 제27조 이하에 규정되어 있다.

4. 학교주체

학교주체는 원칙적으로 물적 비용을 부담하는 자이고, 공립학교의 설치·유지할 권한과 책임이 있다(제27조 제1항 및 제2항). 기초자치단체, 광역자치단체, 주가 모두 각각의 요건 하에서 학교주체가 될 수 있다.

기초자치단체는 대부분의 학교에 대해 학교주체가 되며, 광역자치단체는 주 광역자치단체규칙(Landkreisordnung) 제2조 제1항의 요건²⁸ 하에 레알슐레(Realschule), 김나지움(Gymnasium), 게마인샤프츠슐레(Gemeinschaftsschule)와 특수교육센터, 상담센터의 학교주체가 될 수 있다. 또, 하나의 교육센터에 속한 학교 중 하나가 광역자치단체를 그 학교주체로 하는 경우 그 학교가 포함된 교육센터의 모든 학교에 대해 법적 주체가 될 수 있다. 나아가 하웁트슐레(Hauptschule)에 출석할 의무가 있는 학생에 대해 다

²⁷ 교육청으로 해석될 수 있다.

²⁸ 광역자치단체규칙 제2조 제1항 광역자치단체는 법률이 달리 정하지 않는 한 자신의 책임 하에 그 지역의 소속 이행능력 있는 기초자치단체의 책무를 초과하는 공적 책무를 관리한다. 광역자치단체는 전체 광역자치단체 또는 그 넓은 부분에 거주하는 주민에 대한 지원 및 보호에 대하여 책무가 제한된다.

수의 기초자치단체에 학교가 설치되어 있는 경우, 그리고 레알슐레(Realschule), 김나지움(Gymnasium), 또는 특수교육센터와 상담센터에 대해 최상위 학교감독청(oberste Schulaufsichtsbehörde)이 장소를 초월한 중요한 의미가 있다고 확인한 경우이거나 그러한 학교의 이행능력이 보장되지 않는다고 확인한 경우에도 광역자치단체가 기초자치단체 대신 학교주체가 된다(제28조 제2항). 광역자치단체와 시(Stadtkreise)는 직업능력 함양을 위한 유형의 학교와 이 학교의 특수교육센터 및 상담센터에 대해 학교주체가 된다(제28조 제3항).

주가 학교주체가 되는 경우는 기숙사가 있는 특별반형식(Aufbauform)의 김나지움, 예비대학(Kolleg), 기숙사가 있는 특수교육센터와 상담센터이며, 실험학교(Versuchsschule)와 특별한 특수교육적 특징이나 특별한 의미가 있는 학교, 그리고 이 요건에 부합하지 않더라도 주가 지금까지 유일한 학교주체였던 학교에 대해서는 주가 학교주체가 된다(제29조).

이 법이 정한 학교주체의 책무 또는 사무를 정리하면, 종일학교(Ganztagsschule)의 설치 신청(제4a조 제2항), 학생의 점심식사 준비 및 감독(제4a조 제4항), 계마인사프츠슐레(Gemeinschaftsschule)의 설치 신청(제8a조), 협력조직형식으로 학교감독청과 공동수업 추진(제15조), 학교실험(Schulversuch)의 동의(제22조 제2항), 학교이름의 부여(제24조), 학교영역 확정(제25조 제2항), 직업학교의 유형·분야·전문학급·학교관구 확정(제25조 제2항), 학교의 물적 비용 부담(제27조 제1항), 학교의 설치·변경·폐쇄(제30조), 지역학교개발의 신청(제30조 제2항 제1호), 학교운영진 임용 시 학교협의회와의 협동(제40조), 지역학교행정 관련사무(제48조), 중요 학교사무의 대리인(제49조), 학교목적 결정(제51조) 등 외부적 학교사무에 관한 전반적인 사항이 그 내용을 차지한다.²⁹

5. 학교감독

제4장의 제32조 내지 제37조는 학교감독(Schulaufsicht)³⁰을 규정하고 있다. 원칙적으로 국가의 학교감독은 전체 학교제도의 계획·운영·규칙·지원을 포함하고, 공립학교의 수

²⁹ 독일에서의 학교사무는 외부적 학교사무(äußere Schulangelegenheit)와 내부적 학교사무(innere Schulangelegenheit)로 구분되며, 학교주체로서 지방자치단체들은 외부적 학교사무를 수행한다. 김봉철, 위의 글, 91~92면.

³⁰ 맥락에 따라 “학교감독위원회”로 해석되기도 한다.

업과 교육에 관한 규정 및 그에 관련된 모든 사무, 학교에 관한 전문사무와 법적·행정적 사무에 관한 전문감독, 교장 및 교사에 관한 직무감독, 학교주체가 제36조의 의무사무를 이행하였는지에 관한 감독, 특별반형식의 김나지움·특수교육센터·상담센터로 구성된 학교기숙사에 관한 감독을 담당하고, 권고(Beratung)를 포함한다(제32조 제1항). 사립학교 역시 학교감독의 범위에 포함되며(동조 제2항), 학교전문사무에 관한 학교감독을 수행하는 때 전문주무감독청에 위임할 수 있다(동조 제3항).

학교감독체계의 가장 아래에 있는 하위 학교감독청(Untere Schulaufsichtsbehörde)은 국가학교청(Staatliches Schulamt)이다. 여기에서는 지역학교의 김나지움 상급단계(Oberstufe)를 제외한 나머지 전문감독, 학교장 및 교사에 대한 직무감독, 학교주체가 의무 사무를 이행하였는지에 대한 감독을 담당한다(제33조).

상위 학교감독청(Obere Schulaufsichtsbehörde)은 지방정부(Regierungspräsidium)이다. 여기서는 학교에 대한 전문감독, 학교장 및 교사에 대한 직무감독, 하위 학교감독청의 관할이 아닌 의무사무를 학교주체가 이행하였는지에 대한 감독, 하위 학교감독청에 관한 직무감독과 전문감독을 담당한다(제34조).

최상위 학교감독청(Oberste Schulaufsichtsbehörde)은 문화부이다. 여기서는 다른 감독청이 관할하지 않는 모든 사무를 담당한다. 또한 상위 학교감독청에 관한 전문감독과 학교정신적·학교교육적 직무에 관한 직무감독도 담당한다. 특히 학교종류에 따른 책무와 규칙, 교육계획과 학습계획 및 유예, 입학절차, 진급규칙과 시험규칙, 주를 제외한 학교위원회와 권한이 있는 자의 승인, 교사의 훈련·검증·재교육, 종교학(종교교육) 분야 교직시험을 위해 각각의 종교단체가 출제자의 한 사람인 위임인을 지명할 수 있는지 여부, 하위 및 상위 학교감독청의 책무, 방학규칙이 그 감독 하에 놓이고, 이를 위해 필요한 법규정이나 행정규정을 공포할 수 있다(제35조).

이외에 문화부에는 수업자료와 학습자료, 특히 교과서 사용을 허가할 권한이 있다. 허가요건으로서 수업자료와 학습자료가 기본법과 주 헌법, 주학교법에 예비된 교육목표와 합치되어야 하고, 교육계획 및 수업계획에 상응하는 목적과 내용, 그리고 적절한 언어적 해석에 부합하여야 하며, 내용과 언어형식이 연령에 맞아야 하고, 그림·도식·각각의 언어목표설정에 필요한 설비가 결합되어야 한다(제36조).

지방자치단체의 교육자치에 관한 내용은 아니지만, 동법 제5장에서는 교사, 학교운영진, 교사회의, 학교회의, 지역학교행정에 관한 내용을 두고 있다. 특히 학교운영진의 임용

시에 학교의 학교주체로서 지방자치단체는 학교회의(Schulkonferenz)와 협력하여야 한다 (제40조).

IV. 마치며

독일 기본법 제7조에 의하여 개별주가 전속적으로 갖는 교육고권은 그 주의 학교법의 규정에 따라 구체화된다. 사례로 든 바덴-뷔르템베르크주의 학교법은 학교주체로서 주-광역자치단체 또는 시-기초자치단체를 규정하고, 학교감독 역시 주 문화부-지방정부-학교감독청의 순으로 그 책무를 밝히고 있다.

개별주는 각각의 학교법을 통해 기본법이 보장한 막대한 형성권을 누리며 지역적 특성에 걸맞은 인재를 키워낼 환경을 조성하게 된다. 한편, 학생, 학부모, 교사의 회의 내지 협의회를 예비하여 참여를 보장한 학교제도, 다수의 학교로 구성된 교육센터와 지역네트워크, 학교연합에서부터 주 문화부협의회(Konferenz der Kultusminister der Länder in Bundesrepublik Deutschland; KMK)까지 종횡으로 관련자들이 만나 논의할 수 있는 수단이 마련되어 있어 각 주민과 기관 간, 기관과 기관 간 소통을 원활히 하고, 교육조건의 형평을 도모할 수 있을 것으로 보인다.

독일은 연방주의국가로서 개별주에 입법·행정·사법권이 보장되어 우리나라가 지향하는 지방분권과는 차이가 있다. 그러나 우리 「초·중등교육법」³¹이 아직 교육감에 지방교육행정에 관한 전속적 권한을 부여하고 있고, 지방분권의 강력한 요청에 따라 행정안전부가 2017년 10월 ‘자치분권 로드맵(안)’을 발표한 현재시점에서 독일의 개별주에 부여된 전속적 교육고권에 관한 기본법 제7조와 단위별 지방자치단체의 책무가 구체적으로 서술된 바덴-뷔르템베르크주의 학교법 사례의 검토가 약간의 의미가 있으리라 생각한다.

31 법률 제11384호, 2012.3.21., 일부개정, 2012.3.21. 시행.

참고문헌

Einigungsvertrag vom 31. August 1990(BGBl. 1990 II S. 889).

Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 37. Edition(Stand: 15.05.2018).

Hans-Werner Fuchs, Bildung und Wissenschaft seit der Wende – Zur Transformation des ostdeutschen Bildungssystems, Sringer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 1997.

Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar GG der 82. Lieferung Januar 2018.

Bildungswege in Baden-Württemberg – Abschlüsse und Anschlüsse Schuljahr 2018/2019, Baden-Württemberg Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, 2017.09.

김상무, 독일통일 이후 신연방주 교육체제 전환에 관한 연구 - 교육행정구조 개편·교육법 제정·교육제도 변화를 중심으로 -, 교육사상연구 제27권 제3호, 한국교육사상회, 2013.08.

김봉철, 독일에서의 국가교육행정과 지방자치행정의 법적 거버넌스 - 학교교육에서의 국가의 교육고권과 지방자치단체의 자치행정권을 중심으로 -, 지방자치법연구 제15권2호, 한국지방자치법학회, 2015.6.