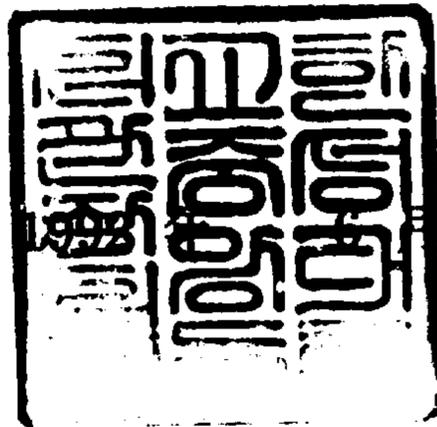


碩士學位論文

指導教授 金 璟 培

# 教師들이 知覺한 教育自治制에 관한 研究

— A Study on the System of Educational Autonomy Perceived by Teachers —



漢城大學校 行政大學院

教育行政 專攻

金 徹

指導教授 金 璟 培

# 教師들이 知覺한 教育自治制에 관한 研究

— A Study on the System of Educational Autonomy Perceived by Teachers —

위 論文을 教育學 碩士學位論文으로 提出함.

1992 年 6 月 日

漢城大學校 行政大學院

教育行政 專攻

金 徹

論 文 認 准 書

金 徹의 教育學 碩士學位論文을 認准함.

1992 年 6 月 日

審査委員長 \_\_\_\_\_ 印

審査委員 \_\_\_\_\_ 印

審査委員 \_\_\_\_\_ 인

----- 목 차 -----

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	3
3. 연구의 제한점 .....	4
II. 이론적 배경 .....	5
1. 교육자치제의 의의 .....	5
2. 교육 자치제의 변천 .....	11
3. 현행 교육자치제의 실태.....	23
III. 연구의 방법 및 절차 .....	37
1. 조사 도구 .....	37
2. 조사 대상 .....	37
3. 연구 절차 .....	39
4. 통계 처리 .....	39
IV. 결과 분석 및 해석 .....	40
1. 교육위원회 .....	40
2. 교육감 .....	57
3. 보조 기관 .....	60

4. 교육위원회의 권한 .....	62
5. 교육 재정 .....	70
6. 교육부의 지도와 감독 .....	73
V. 요약 및 결론 .....	77
1. 요약 .....	77
2. 결론 .....	79
참고문헌.....	82
영문 초록.....	86
부록	
설문지 .....	89

-- 표 목 차 --

< 표 2-1 >	미군정 말기의 교육부 기구.....	14
< 표 2-2 >	교육자치제 초기의 교육행정 기구.....	16
< 표 2-3 >	우리나라 지방자치와 교육자치제 연혁 .....	20
< 표 3-1 >	연구 절차 진도표.....	36
< 표 4-1 >	교육위원 선출방식 .....	38
< 표 4-2 >	교육위원의 수 .....	39
< 표 4-3 >	교육위원의 비경력, 경력 선출 .....	41
< 표 4-4 >	교육자치제 실시 범위 .....	42
< 표 4-5 >	대교육구제에 의한 교육자치제 실시를 해야 하는 이유....	43
< 표 4-6 >	소교육구제에 의한 교육자치제를 실시해야 하는 이유 ...	45
< 표 4-7 >	교육위원회의 성격 .....	46
< 표 4-8 >	교육위원의 임기 .....	47
< 표 4-9 >	교육위원들의 정치적 중립성에 대한 영향 .....	48
< 표 4-10 >	교육위원의 겸직 허용 범위 .....	50
< 표 4-11 >	교육감의 선출 방법 .....	51
< 표 4-12 >	교육감의 자격 .....	53
< 표 4-13 >	부교육감제도에 대한 찬성 여부 .....	54
< 표 4-14 >	부교육감의 선출 방법 .....	55
< 표 4-15 >	교육위원회의 회의 소집 .....	57
< 표 4-16 >	국민 재정부과에 대한 시도지사와 협의에 대한 문제 ....	58

〈 표 4-17 〉 시·도의회에서 수정·의결할 때 교육감의 의견을 들어야 한다는 문제 .....	59
〈 표 4-18 〉 교육규칙 제정 또는 개·폐하는 경우 교육부장관에게 보고하는 문제 .....	60
〈 표 4-19 〉 의결된 의안이 법령에 위반,공익을 침해되어 재의결을 요구하는 문제 .....	61
〈 표 4-20 〉 교육부가 교육감에게 대법원에 제소하는 문제 .....	63
〈 표 4-21 〉 교육부장관이 교육비 보조 사무에 대한 관장하는 문제 .	64
〈 표 4-22 〉 의무교육에 대한 경비는 국가에서 부담하는 문제 .....	66
〈 표 4-23 〉 교육부장관이 교육·학예에 대한 조언·지도·권고 및 자료 제출에 대한 요구 .....	67
〈 표 4-24 〉 국가의 위임된 사무에 대한 교육부장관의 지휘 감독에 관한 문제 .....	68

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성

현대 사회는 급격히 변화하고 있는데 우리나라의 교육행정은 사회변화에 따라 미흡하였으며 따라서 우리나라의 교육행정은 해방후 계속하여 교육부가 교육행정을 관장하고 중앙통제적 교육행정을 펼쳐온 것이다. 창의성과 다양성을 생명으로 하는 교육은 도덕적이며 지적 활동이기 때문에 외부의 지나친 통제와 간섭하에서는 진정한 교육이 이루어 질 수가 없는 것이다. 이러한 이유 때문에 교육은 조직과 운영면에서 민주성, 특수성, 전문성을 보장할 수 있는 제도를 교육자치제<sup>1)</sup>라 하며 교육자치제 실시의 필요성이 강조되어 왔다.

지방자치제도는 국민들이 참여하여 의사결정을 하고 그들의 의사를 최대한으로 반영시킬 수 있는 제도인 점에서 보면, 교육자치제도도 또한 교육부분에서도 참된 학교교육의 실현을 위해서라도 교육의 자주성과 민주성을 보장되어야 하며 교육의 자주성과 민주성 보장을 위해 지방교육 발전을 위해 불가피한 제도로 인식된다. 이점에서 교육자치제의 실시는 역사적 과정의 필연이라고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

8.15 광복이후 우리나라는 교육자치제도에 대한 관심이 생겨났고 미군정하에서 교육자치제도에 대한 관심이 높아졌으며 대한민국 정부 수립후에는

---

1) 김 동훈, "교육위원회와 교육장의 지위와 역할", 지방자치, 제15호, (서울: 현대사회연구소), 1989, p. 116.

2) 교육개혁심의회, "교육자치제 발전 방안 정책 연구", 1-3, 1986 p. 2

제도적 발전을 하기에 이르렀다. 1949년 교육법에 의하여 법제화된 교육자치제는 1952-1961년 사이에 주로 시·군 단위에서 시행되었다. 1961년의 5.16 군사혁명이후 잠시 중단되기도 하였으며 1964년 이후 교육법 개정으로 부활, 실시되어 과도적으로 운영되어 왔었다. 그것은 정부 수립이후 오늘날까지 끊임없이 우리나라의 교육행정제도가 교육자치제를 견지해 오고 있으나 지방자치제가 실시되지 못한 상황에서 시행되었기 때문에 교육자치제는 명실상부한 제도로써 기능화되지 못한 제도로 존재해 왔다.

6.29 민주화 선언으로 지방자치 실시·약속으로 1988년 4월 6일에 공포된 지방자치법과 1990년 12월 31일에 공포된 지방의회 의원 선출에 관한 법률 및 지방자치 단체의 장 선출에 관한 법률 등의 시행을 통해서 지방자치제의 부활로 그 시행에 옮겨졌다. 지방자치 시행과 궤를 같이 하여 지방 교육자치제(1991년 3월 6일)가 공포되고 동년 3월 26일을 기하여 시행을 보게 되었다. 이로서 지방교육자치는 법률에 의거하여 지방교육자치는 1991년 9월 2일 교육위원을 선출하여 교육자치제도의 고질적인 쟁점부분을 개선케 되었다.<sup>3)</sup>

그럼에도 불구하고 현행 교육자치제도는 여러가지 부분에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

즉, 교육위원이 정치적 견해를 달리가지고 있는 지방의회에서 선출되는 현행법이라는 점에서 교육의 정치적 중립성 보장이 어렵다는 점이며,

둘째, 시·도의 부교육감 임명을 대통령이 임명함으로써 시·도 의회에

---

3) 김 종철, “教育自治制의 역사적 의미와 과제”, 「교육월보」 제117호, (서울 : 교육부)1991. p. 28.

서 선출된 민선 교육감과의 행정상의 마찰이 일어날 소지가 있고, 또한 교육행정을 교육부가 지휘·감독·통제하려는 의미가 내포되어 있다.

셋째, 광역 교육자치인 시·도에만 실시하고 기초 교육자치인 시·군 및 자치구의 교육자치는 유보되어 있어 실질적인 교육자치가 시행되었다고 보기는 어렵다. 그리고 대통령이 부교육감을 임명함으로써 교육감의 부교육감에 대한 지휘권이 제대로 발휘될 수 있는지 의문시된다.

넷째, 교육감의 자격을 교육전문직 경력 20년 이상으로 제한함으로써 인재등용의 원칙에 위배되고 있는 점

다섯째, 지방교육 재정의 과도한 국고 의존 등 여러가지 문제점을 내포하고 있으며 4)

여섯째, 시·도의 교육·학예에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 두면서 조례·예산·결산 및 주민부담에 관한 의결은 지방의회에 두도록 하는 것은 지나친 시·도의 교육위원회가 지방 의회에 예속되도록 하는 등 여러가지 문제점을 내포하고 있다. 5)

이점에 기초하여 본 논문에서는 현행 교육자치제가 지닌 문제점을 분석하고 이에 대한 개선 방안을 모색하고자 하였다.

## 2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 교육자치제에 대한 이론적 고찰과 광주시에 소재하고 있는 국민학교, 중학교, 고등학교에 재직하고 있는 교사를 대상으로 설문을

4) 김 신복, "교육자치제 무엇이 문제인가?", 「새교육」 제425호, (서울, 대한교육연합회), 1990, p. 46.

5) 김 영식, "교육자치제에 드러난 문제점들", 교육복지신보, 제425호, (서울: 교육복지신보사), 1991.

통한 교육자치제에 대한 인식을 조사하여 교육자치제에 대한 개선점을 모색하고자 하였다.

첫째, 교육자치제에 대한 이론적 배경을 살펴봄으로써 교육자치제의 이  
념을 규명하고,

둘째, 교육자치제의 이론적 고찰을 통해 광주직할시에 근무하는 국민학  
교, 중학교, 고등학교 교사 집단을 중심으로 하는 다양한 계층의  
의견을 종합, 분석하여 교육자치제도의 개선 방안을 모색하고자 한  
다.

### 3. 연구의 제한점

본 연구의 방법에 있어서 다음과 같은 제한점을 갖는다.

첫째, 표집 대상을 전국적으로 실시하지 못하고 광주지역에만 국한시켜  
연구의 결과에 대한 일반화에 문제가 있다는 점.

둘째, 표집 대상이 교사들만 대상으로 하였기 때문에 교육 전문가, 행정  
가, 학부모, 시민이 느끼는 교육자치제에 대한 지각을 조사하지 못했기 때  
문에 일반화에 문제가 있으며,

셋째, 현행 교육자치제가 시행되고 있는 기간이 얼마되지 않아 이 시점  
에서 교육자치제에 대하여 발전 방안을 제시한다는 것이 그 나름대로 한계  
가 있어 일반화에 제한점을 갖게 된다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 교육자치제의 의의

#### 1) 교육자치제의 개념

지방교육행정은 교육의 자주성과 공정성을 확보하고 교육행정의 민주화와 지방분권화를 보장하기 위하여 교육자치제를 기본으로 삼고 있다. 따라서 교육자치제도는 민주주의 국가에서 민주주의 이념상 당연히 요청되는 지방자치를 바탕으로 이룩되는 것이다.

민주주의 국가의 주체인 주민의 자치를 의미하기 때문에 중앙행정 뿐만 아니라 지방의 행정에서도 주민의 자치가 요망된다. 그러므로 지방자치란 국가내의 일정한 지역을 토대로 하고 그 지역 주민을 구성원으로 하여 국가로부터 부여된 그 지방의 행정(公共事業) 능력을 갖춘 공공 단체(지방자치단체)가 독자적으로 수행하는 것을 말한다.<sup>6)</sup> 현대 민주주의 국가에 있어서 지방자치는 민주주의가 지방분권의 원리를 기초로 하여 성립되는 것이다. 따라서 지방의 공공사업으로서 교육사업에 관하여 민주화와 지방분권화를 적용한 것이 교육자치제라 할 수 있다.

우리나라의 경우는 서울특별시·직할시·도 교육위원회와 시·군의 교육장이 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 행정사무를 관장하고 있다. 이러한 교육자치제의 의의에 대해서는 국가 및 논자에 따라서 그 의미를 달리 규정·해석하고 있는 것이다. 金鐘喆은 교육행정에 있어서 지방분권의

6) 金明漢, “新刊 教育行政 및 經營” (서울: 형설출판사, 1988), p. 175.

원칙아래 교육에 관한 의결기관으로서의 교육위원회와 교육위원회의 사무장격으로 교육감제를 두고 민주적 통제와 전문적 지도간에 조화와 균형을 얻게 하며, 인사와 재정을 비롯하여 교육행정을 일반행정으로 분리·독립시킴으로써 행정제도 측면에서 교육의 자주성을 보장하려는 것이 교육자치제이다.<sup>7)</sup> 즉 한마디로 정의한다면 교육기관이 행하는 자치적 행정제도라고 할 수 있으며 <sup>8)</sup> 이러한 교육자치제에 대한 개념 정의는 교육행정이 교육의 목표달성에 기여하는 조장적 행정의 관점에서 본 것이라 하겠다. 한편 법규적 측면에서 교육자치제를 정의할 수 있는데 교육자치제도는 지방교육행정조직을 의미하는 것으로 헌법의 규정에 따라 지방 자치의 본능에 맞도록 구성·운영하는 것을 뜻한다.<sup>9)</sup>

우리나라의 경우 헌법 제 31조 4항에 “교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성을 보장한다”고 그 기본정신을 찾아 볼 수 있고, 교육법 제 14 조 제 1 항에 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시책을 수립, 실시하여야 한다”고 명문화하고 있다.

지방자치가 일정 지역을 단위로 주민들의 의사에 따라 구성된 단체에 의해서 그 지역의 정치와 행정을 독자적으로 수행하고 국가 또는 중앙 정부 통치권과 행정기능이 분배·위임되며, 단체의 구성과 운영에 주민들의 참여가 보장되어야 하듯이<sup>10)</sup> 교육자치도 역시 같은 원리에 기초를 두고 있다. 즉

7) 金 鐘 喆, “新訂 教育行政의 理論과 實際”(서울: 教育科學社, 1983), p. 176.

8) 白 賢 基, “教育行政學”(서울: 乙酉文化社, 1968), p. 138.

9) 文 敎 部, “教育行政과 教育法規”(서울: 文敎部普通教育局, 1982), p. 59.

10) 孫 在 植, “現代 地方 行政論”(서울: 博英社, 1983), pp. 27-28.

교육자치는 지방 분권과 주민 자치를 의미하는 두 요소를 동시에 포함하는 것으로 그 의미를 찾아볼 수 있다고 본다. 또 교육활동의 전문성과 특수성 때문에 교육행정을 정치, 종교, 일반 행정 등 타에 의한 종속관계에서 분리·독립시켜 복잡, 다양한 교육행정 기술을 쌓은 전문적 지도 역량을 지닌 인사들의 손으로 운영되어야 한다고 볼 수 있는데 이는 구체적으로 자주적, 전문적 관리인인 교육감 제도와 그 제도의 효율적인 운영을 의미하는 것이다.

결국 교육자치제는 교육행정을 일반행정으로 부터 독립시켜 교육·학에 관한 사무의 자치권과 행정권을 가지고 의결기관으로서의 교육위원회와 의결된 교육정책의 집행기관으로서의 교육감제를 설치하고, 자주적인 재정권과 인사권을 확립하여 주민의 참여와 전문적인 경영으로 교육행정의 제도 조직을 통해 교육의 자주성, 정치적 중립성을 보장하려는 제도적 장치라고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

## 2) 교육자치제의 기본 원리

학자에 따라 교육자치제의 기본원리를 다르게 표현하고 있는데 金 鐘喆은 지방 분권의 원리, 일반행정으로 부터의 독립의 원리, 주민통제의 원리, 전문성의 원리로 표현하고 있는데 이는 교육 본래의 목적을 달성하는데 있어서 정치적 부당한 세력이나 종교적 억압단체의 지배를 받지 않으며 어느 개인이나 특정 정당을 위하여 운영되지 않아야 한다는 것이다.<sup>12)</sup>

李 亨行은 지방 분권의 원리, 주민 통제의 원리, 교육행정의 독립의 원

11) 徐 廷華, “ 教育行政制度 改善 研究 ” ( 서울: 韓國教育開發院, 1980), pp. 74-75.

12) 金 鐘喆, 전계서, pp. 174-176.

리, 전문적 관리의 원리<sup>13)</sup>를 들고 있으며 白賢基는 교육자치제 원리를 교육 자치성의 원칙, 지방 분권주의의 원칙, 교육행정의 분리·독립의 원칙, 민주주의 원칙 등 4가지로 나누고 있다.<sup>14)</sup> 이상과 같이 학자들의 관점에 따라 교육자치제의 기본 원리가 서로 상이한 용어로 표현하고 있으나 본 연구에서는 지방분권의 원리, 주민통제의 원리, 일반행정으로 부터의 분리·독립의 원리, 전문적 관리의 원리, 자주적 재정의 원리로 구분하여 살펴보기로 하겠다.

첫째, 지방 분권의 원리이다.

민주국가에서는 일반행정에서와 같이 교육행정의 민주화가 요청되기 때문에 중앙정부에 의한 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책이 수립되어야 할 뿐만 아니라, 그 정책의 결정 과정과 절차에 있어서도 지역의 특성을 감안하도록 하여 지역의 다양성을 최대한으로 허용해 주고 최대한의 통일성을 유지하도록 함으로써 교육활동에 대해 지방주민의 자율과 자치정신을 신장해 나아가야 한다는 것이다.<sup>15)</sup> 이는 중앙집권의 원리에 반대되는 개념으로서 지방자치가 국가로부터 독립된 법인인 지방 자치단체가 행하는 행정이듯이 교육행정도 국가가 법인격을 부여한 법인으로서 지방교육 자치단체가 행정을 맡는 것을 의미한다. 이러한 지방교육 자치단체는 국가가 특정한 구역을 기초로 하여 법인격을 부여하였다는 점에서 단체자치라고 할 수 있으며, 이 단체자치는 의결기관으로써 교육감에 통해서 교육 행정을 수행하게 된다. 따라서 이와 같이

13) 李亨行, 전게서, p. 20.

14) 白賢基, 전게서, pp. 138-140.

15) 金信福, "지방교육행정제도에 관한 연구" (문교부 연구보고, 1981), p. 8.

교육행정이 단체 자치로써 교육위원회에 의하여 행하여지는 한 중앙정부와 상하의 관계도 있을 수 없으며, 또 국가의 행정기관과 각 지방자치 단체와의 사이에도 일반적인 지휘·감독 관계가 있을 수 없다.<sup>16)</sup>

이 원리는 우리나라 교육 자치제의 기본정신인 자율성 및 지방의 특수성을 신장한다는 것과 동일한 원리라고 할 수 있겠다.

둘째, 주민 통제의 원리이다.

이 원리는 주민들의 태도를 통하여 교육정책을 심의·의결 결정 한다는 것을 의미한다. 지방분권의 원리와 더불어 민주성의 원리라고도 할 수 있는 것으로 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 의결하고 궁극적으로는 대의 민주정치 이념과 상통하는 원리이다. 또한 관료적 통제를 배제하고 공정한 민의를 존중한다는데 의의가 있으며<sup>17)</sup> 구체적으로는 교육법 제 14조 1항과 교육위원회제도에 구현되어 있어 이것은 일반 주민의사가 널리 교육행정에 반영되어져야 한다는 것이다.

셋째, 일반행정으로 부터의 분리·독립의 원리이다.

교육은 인격적, 윤리적 작용을 통하여 인간형성을 도모해 나가는 것이다. 때문에 일반행정에서와 같이 권력적 강제보다는 인간형성을 위해서 교육행정이 독자적 사무를 수행해 나가야 한다. 그러므로 일반행정으로 부터의 분리·독립은 교육자치제 실현에 있어서 무엇보다 시급하다고 볼 수 있다. 이러한 교육행정의 특수성 때문에 요구되는 원리로 교육을 장기적, 범국민적 관점에서 정치적, 종교적, 인종적, 지방적 이해관계를 초월하여 영

---

16) 李 亨行, 상계서, p. 23.

17) 金 明漢, 전계서, p. 176.

위되어야 하며, 이를 위하여 특수한 조직과 전문적 인사를 갖추는 동시에 재정과 시설면에서도 독립된 방식에 의해 운영되고 지도되어야 한다.<sup>18)</sup>

교육법 제 5조는 “교육을 교육 본래의 목적에 기하여 운영 실시되어야 하며, 어떠한 정치적 파당적, 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다”고 규정하고 있다. 그러므로 교육행정과 일반 행정과 그 목적과 대상에 차이가 있으며 효과도 지속적이며 항구적인 교육의 특수성을 인정하고 교육의 독자성, 자주성을 유지하기 위해서는 교육행정이 일반 행정으로부터 분리·독립되어야 한다고 볼 수 있는데 이는 특히 교육재정과 교육인사 행정면에서의 독립이 포함되어야 함을 의미한다. 물론 교육행정과 일반행정을 서로 불가분의 관계에 있으므로 분리·독립을 강조한다 하더라도 양자간의 교류와 협력의 관계도 고려하여야 한다.

넷째, 전문적 관리의 원리이다.

헌법 제31조 4항에 ‘교육의 전문성이 보장되어야 한다.’고 규정되어 있듯이 전문적 관리의 원리는 교육의 전문성과 그것을 뒷받침하는 교육행정의 전문성 확립을 위하여 불가결의 원리라고 하겠다.

교육행정은 일반행정과 달리 업무의 독자성 내지 특수성이 있으며 고도의 지적, 기술적 수월성이 필요로 하기 때문에 전문적 관리가 요청되며<sup>19)</sup> 따라서 교육은 전문성과 특수성을 살리고 교육활동의 본질과 특성에 대한 이해를 가지고 복잡다기한 교육행정 기술면에 훈련을 쌓으면서 교육활동을 효과적으로 관리 할수 있는 전문적 지도 역량을 가진 인사들의 손으로 교육행정

18) 趙炳孝, 전게서, pp. 56-57.

19) 金鐘喆, “教育行政新講” (서울 : 세영사, 1985), pp. 385-386.

활동이 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 구체적으로 교육감제도를 비롯한 교육행정 전문직에 의한 행정과 그 효율적 운영을 말하는 것이라 하겠다.<sup>20)</sup>

다섯째, 자주적 재정의 원리이다.

교육재정은 교육활동의 기반이 되며 재정 자립도가 없다면, 교육의 자주성과 순수한 교육자치는 기대하기 어려우며 교육자치제에 기초하여 발전을 가속화하기 위해서는 무엇보다 교육자치단체가 안정적으로 자원을 확보할수 있는 가능한 제 방안을 강구해야 할 것이라고 하였다. 또한 교육법 14조 2항은 국가 또는 지방자치단체는 교육재정의 안정적 확보를 위한 적절한 시책을 강구 하여야 한다고 규정하고 있다. 교육 자치권 중에서 자치 입법권과 함께 중요한 것은 자주 재정권인데 그 내용은 예산 편성권, 과세 자주권, 기채 자주권이다. 헌법은 제117조 1항에 이를 명문으로 보장하고 있는데 헌법 제117조 1항은 '사무를 처리하고 재산을 관리하며'라는 기능의 표현속에 재정권을 인정하고 있다.<sup>21)</sup>

따라서 교육재정의 자주적 행사를 위해서는 교육자원의 확보, 교육재산의 취득, 처분권 및 예산의 편성, 집행권을 자주적 재정의 내용으로 한다.

20) 金 明漢, 前掲書, p.177.

21) 金 永喆, "지방교육재정의 확보", 새교육 372호(1985,10), p.59.

22) 朴 源永, "지방자치의 현대 헌법적 구조", 石堂論叢 制 7輯, 1983, pp.124-125 요약

## 2. 교육 자치제의 변천

우리나라의 교육자치제도를 역사적으로 살펴보는데 있어서 그 단계 구분은 보는 관점에 따라 매우 다양하다. 본 연구에는 김영식, 최희선<sup>23)</sup>이 구분한 교육자치제의 태동과 발족, 교육자치제의 중단과 부활을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 교육자치제의 태동과 발족

근대적 의미의 교육자치제도가 생겨난 것은 해방 후의 일이나 그 이전에도 교육자치에 대한 흔적을 찾아 볼 수 있다. 한국 교육자치제의 기원은 부락인의 필요에 의해서 스스로 설립 운영한 것이 특징이라 할 수 있다. 고구려의 경당이나 근세조선의 서당의 운영에서 볼 수 있다.<sup>24)</sup>

장구한 세월속에 서민까지도 포함한 초등교육기관인 서당은 지방에 따라 촌락의 유지가 서당계를 조직하여 교사를 초빙하고 집사를 선출하여 글방을 마련하고 재원은 염출하여 자치적으로 운영하였다. 이러한 자연 발생적인 교육자치제는 오래동안 국가의 법령 내지 행정밖의 일이었다.<sup>25)</sup>

일제하에서의 교육자치제는 강력한 통제하에서 교육내용, 장학, 입사, 재정 등 모든면에서 전제적인 집권아래 「朝鮮 學校 費令」<sup>26)</sup>에 의거하여 준 자치

23) 김 영식, 최 희선, “교육제도 발전론” (서울: 성원사, 1988), p. 342.

24) 李 浩盛, “教育自治制와 그 運營” (서울: 韓國教育文化協會, 1954), p. 25.

25) 韓 基彦, “韓國教育史”, (서울: 博英社, 1984), pp146-147.

26) 1920년(大正 9년) 7月制令 制14號 朝鮮 學校費令으로 공포, 同年 10月 1日 부터 시행함.

적 기능을 가졌을 뿐이며, 27) 만주등지에 집단적으로 이주한 한국인은 거류민단을 조직하고 자치적으로 운영하면서 자녀을 위하여 교사를 초빙하여 학교를 설립·운영하고 학사를 관리하기도 하였다.

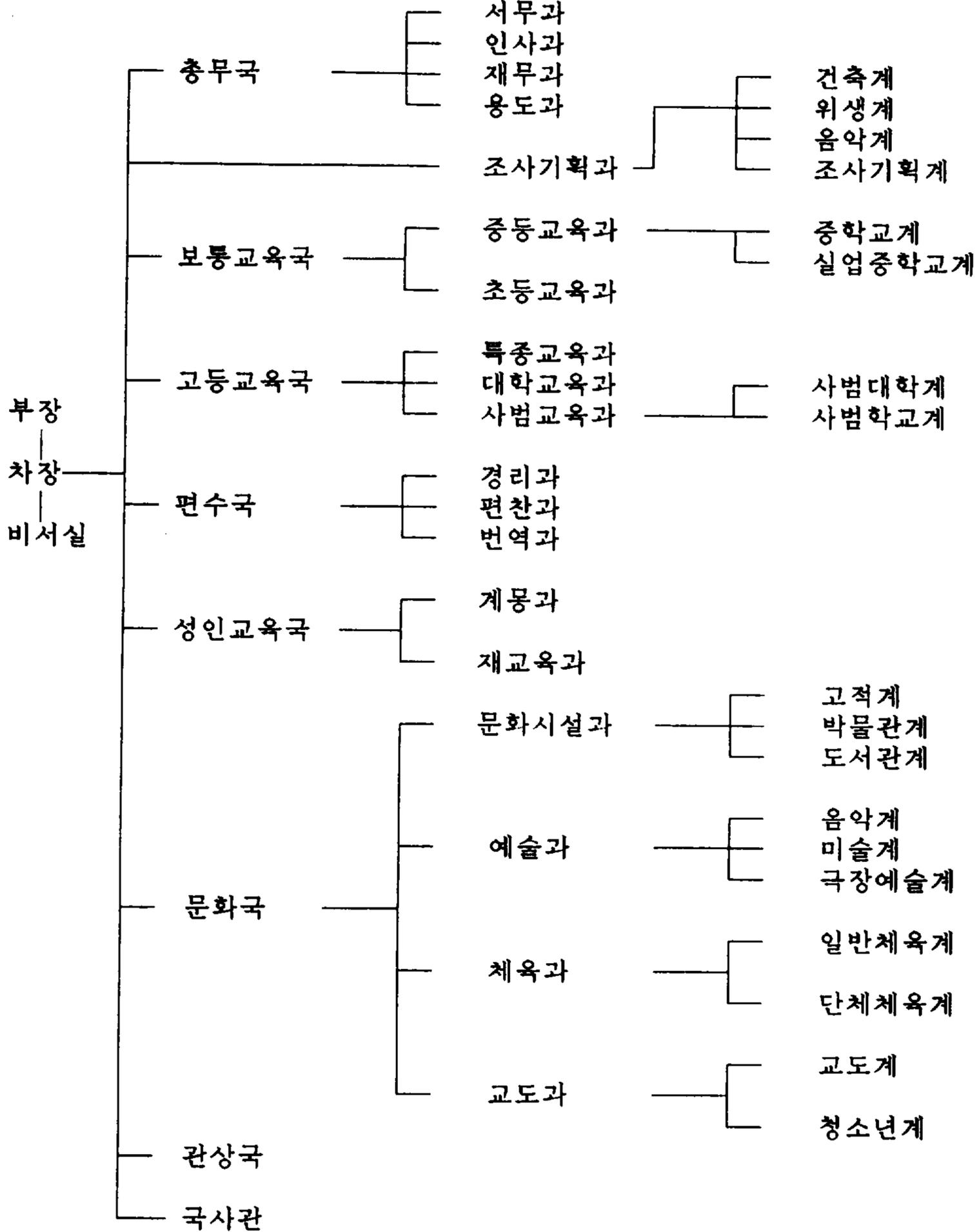
8.15 해방이후 미군정하의 교육부 고문들은 중앙집권적인 교육 행정체제를 개선하고자 1945년 9월에 자문 기관의 성격을 띤 한국 교육위원회(The Korean Committee on Education)를 조직하였다. 또한 내무부 산하의 학무국을 교육부로 군 내무과 산하의 학사계를 학무과로 승격시킴으로써 내무행정으로부터 교육행정의 독립을 시도하였다.

1948년 8월 12일 군정법령 제 216 호로 '교육구 설치', 제 217 호로 '교육구회의 설치', 제 218 호로 '공립학교 재정관리'를 각각 공포하여 동년 9월 1일 부터 시행하였다. 28) 이 군정법령은 실제로 시행되지는 못하였지만 정부수립 이후 교육자치제의 기초가 되었다. 참고로 미 군정하의 중앙교육 행정조직을 보면 <표 2 -1> 과 같이 7국 21과로 되어있다.

27) 蘇 權鎬, "우리나라 敎育自治制의 史的 考察", 고려대학교 석사학위 논문, 1975, pp.16-17.

28) 김창곤, "미 군정 법령이 한국교육 자치제에 미친 영향", 고려 대학교 석사 학위 논문, 1972, pp. 6-9.

<표 2-1> 미군정 말기 문교부 기구 (1946. 7. 10)



자료: 김종철, "교육행정의 이론과 실제" (서울: 교육과학사, 1988), p. 158.

1948년 정부수립후 문교부가 기구 조직을 마치면서 초안 작성에 들어간 교육법은 법률 제 86호로 1949년 12월 31일에 공포되었는데 이것은 교육자치제의 법적 근거를 마련해 준 우리나라 교육의 기본법으로서 커다란 의의를 가진 것이었으나 교육자치는 지방자치의 실시를 전제 조건으로 하였기 때문에 그 실시가 지연되었다.

교육법 시행령의 공포(1952. 4. 23)로 우리나라 교육자치제는 완전한 법적 근거가 마련되어 1952년 4월과 5월에 시·읍·면 의원 및 도의원 총선거로 동년 5월 24일에 각 군과 시교육 위원회 위원이 선출되고 6월 4일 군 교육구와 시교육 위원회가 발족됨으로써 교육자치제가 드디어 실현을 보게 되었다. 이때 발족한 교육자치제는 부분적인 형태로 실시되어<sup>29)</sup> 초등교육만을 관장하는 시·군 단위 자치제였으며 중등교육은 일반 행정기관인 도지사 산하 문교사회국에서 관장하였다. 즉, 소구역구제를 채택하여 군에는 군 교육구를 설치<sup>30)</sup> 의결기관으로 구 교육위원회를 두었고, 집행기관으로는 교육감을 두었다. 도에는 교육에 관한 도지사의 자문기관으로 도 교육위원회를 두었고 서울특별시와 그외의 시에는 시의회 의결기관으로, 시 교육위원회를 합의제 집행기관으로하고 사무장격으로 교육감을 두었다.

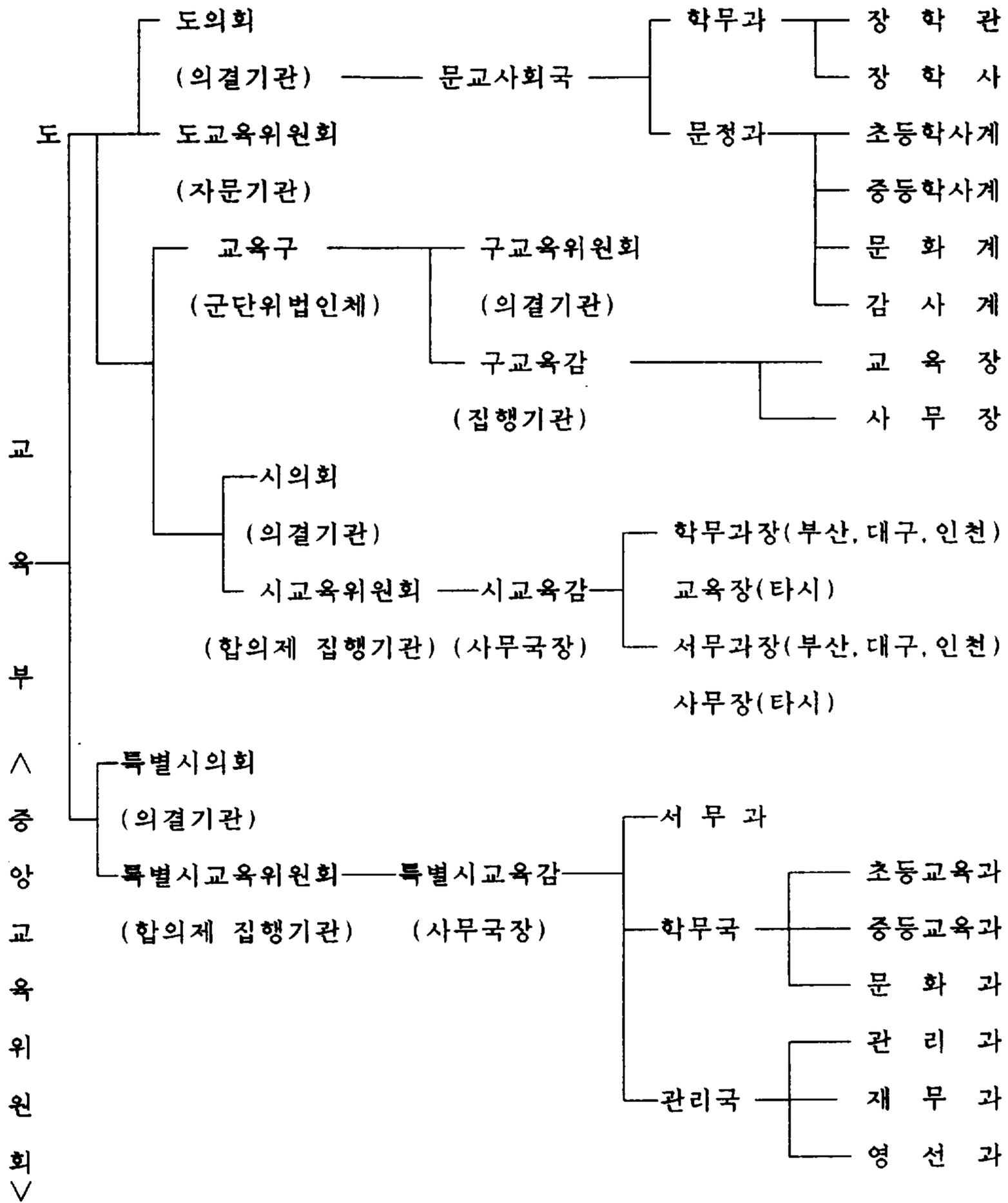
이러한 형태의 교육자치제는 1956년 전면적으로 실시 되었는데 교육자치제 초기의 교육행정 기구는 다음의 <표 2 -2>와 같다.<sup>31)</sup>

29) 한국교육개발원, " 의무교육 행정제도의 개선 방향 탐색 ", 1980, p. 26.

30) 이때의 군교육구는 "법인체"였다.

31) 白賢基, " 教育行政學 " (서울:乙酉文化社, 1961), p. 115.

< 표 2-2 > 교육자치제 초기의 교육행정 기구



(자료) 백현기, 「교육행정학」, (서울: 올유문화사), 1961. P. 115.

1961년 5.16 혁명이전까지의 교육자치제도는 여러가지 시행상의 문제점과 주민들의 지방자치 의식 부족으로 혼란을 가중시켜 왔고, 더군다나 교육자치에 대한 인식마저 없어 여러가지 논란을 가져왔으며 특히 내무행정에서 교육자치에 대한 폐지운동에 앞장섰다. 교육자치제에 대한 주된 폐지 이유로는 교육자치제는 ① 행정의 능률을 저하시키고 ② 재정의 낭비를 초래하며 ③ 우리나라의 실정에 맞지 않는다는 점에서 내무부측에서 내세운 이유였다. <sup>31)</sup>

한편 1960년 11월 3일 교육부는 교육자치제도 심의 위원회를 구성하여 위에서 언급한 시·군 단위 교육자치제에서 나타난 문제점을 개선해 그 대안으로 중교육구제, 대교육구제 등으로 개편하여 강화하는 쪽으로 내무부와 상반된 입장을 취했다. 그러나 이런 폐지운동과 교육부의 개편운동은 1961년 5.16 군사 혁명으로 인해 무위로 돌아갔다.

## 2) 교육 자치제의 중단과 부활

5.16 혁명은 국정전반에 걸쳐 큰변혁을 가져왔고 교육과 교육행정조직도 예외는 아니었다. 군사혁명위원회 포고령 제 4호 2항에 의거 국회 및 지방의회의 해산 조치가 단행되었고 각급 교육위원회 활동은 자연적으로 정지되었으나 문교부 훈령 제 77호의 시달에 따라 교육감이 교육위원회와 시의회의 의결을 요하는 교육감제도만이 존속되었다.

1962년 1월 6일 교육법이 개정되어 지방교육행정 조직에 개편이 단행되면서 교육구와 교육위원회는 폐지되고 교육행정은 다시 일반 내무 행정으로

---

32) 김 종철, 전계서, P.178.

흡수·통합되었다. 1962년 새로 개정, 공포된 교육법이 시·군 교육 행정기구는 시장·군수 산하의 교육과로 도와 서울시의 교육행정기구는 도지사와 서울시장 관할하의 교육국으로 개편·통합되도록 규정하고 있어<sup>33)</sup> 교육자치제는 일단 폐지되고 말았다. 즉 교육행정이 일반행정으로 흡수·통합되자 대한교육연합회를 비롯해 교육계는 교육자치제 부활운동이 전개되고, 그 노력의 결과<sup>34)</sup> 문교부와 내무부에 의해 교육자치제 실시를 위한 교육자치제심의 위원회가 1963년 10월에 구성되어 활동한 결과 1963년 11월 1일 법률 제 1435호로 공포됨으로써 1964년 1월 1일 교육자치제가 다시 부활되었으며 그 내용을 요약해 보면<sup>35)</sup>

첫째, 서울 특별시, 부산직할시, 각 도에 교육, 학교에 관한 합의제 집행기관으로서 7명으로 구성되는 교육위원회를 두었으며 교육위원회는 서울 특별시장, 도지사등 당해 지방자치단체의 장과 교육감은 당연직 위원으로 하고 나머지 5인은 지방의회에서 선출할 것이나 과도기적 조치로 교육부장관이 임명하도록 하였다.

당연직 위원을 제외한 교육위원의 임기는 4년이며 그들은 교육행정의 전문성과 교육의 정치적 중립을 보장하기 위하여 법정 자격을 구비하도록 하였다.<sup>36)</sup>

둘째, 교육위원회의 사무를 처리하기 위해 교육감을 두고 있다.

33) 1962년 1월 6일 교육법을 개정(법률 제955호) 교육구및 시교육위원회를 폐지하고, 지방의 교육·학예에관한 사무를 서울 시장, 도지사 또는 군수로 하여금 이를 관장하게 하고 교육자치제를 폐지함.

34) 김 규택, "한국정치동태론" (서울:일조각, 1981), p. 139.

35) 주 삼환, "새 교육자치제에 대한 논의의 발전 과제", 학교경영 제9호, (서울: 한국교육 생산성연구소, 1988), p. 61.

36) 한국교육문제 연구소, "文敎史", (서울: 중앙대학교 출판국, 1974) p. 328.

교육감은 학식과 덕망이 높은 자로서 교육 또는 행정경력이<sup>37)</sup> 있는 자 중에서 교육위원회의 사무를 처리 하기 위해 무기명 투표에 의하여 선임하고 그 선임된 자를 교육부장관 제청으로 대통령이 임명하게 되었으며 교육감은 실질적인 행정을 집행하게 되었다. 임기는 4년으로 중임이 허용되었다.

셋째, 시·군에서는 교육위원회의 하부기관으로 교육장을 두었다.

교육장은 교육 공무원법에 의한 법적 자격을 갖춘 자로서 교육위원회를 거쳐 교육부장관의 제청으로 대통령이 임명하게 하였다.

대구, 인천, 광주직할시에 있어서는 그 하부조직으로 관리과, 재무과, 학무과를 두었다.

넷째, 기타 시·군에는 관리과와 학무과를 두며 문화·체육에 관한 사무는 관리과 소관으로 하였다.

다섯째, 교육위원회나 교육감은 중요한 기본 재산 취득·처분에 관한 사항, 학교 기타 교육기관 및 문화·체육 시설에 설치·이전·폐지에 관한 사항 등 당해 자치단체의 일반회계에 관한 사항 등을 지방의회 의안으로 제출하고자 할 때 서울특별시, 부산직할시, 도지사, 시장 또는 군수에게 그것을 회부하여야 하며 자치단체의 장은 그 의안에 대하여 거부권을 행사할 수 있었다.

여섯째, 교육·학예에 요하는 경비는 교육·학예에 관한 재산수입, 국고에서의 교부금, 당해 지방자치단체의 일반회계로 부터의 전입금 등으로 충당하였다. 특히 국민학교 교원의 봉급 전액과 공립 중·고등학교 교원 봉급의 반액은 국고에서 부담하고 의무 교육비중 지방자치단체의 재원이 부족한

---

37) 경력이란 정규학교 교원으로 근무한 경력을 말하며 교육행정경력이란 국가 및 지방의 교육행정기관과 지방자치단체 또는 교육·학예에 관한 사무 관리에 종사한 경력을 말한다.

것은 국고에서 부담하기도 하였다.<sup>38)</sup>

이상과 같이 지방자치제도의 시대적 발전단계를 구분한 변천과정을 정리해 보면 < 표 2 -3>과 같다.

< 표 2-3> 우리나라 지방자치와 교육자치제 연혁 (48년 이후)

구 분	시 대	憲法制 · 改正	지방 자치	교육 자치
태동기 (45.8.15 -52.4.23)	제1공화국	제정 : 1948.7.17.	· 지방자치법제정으로 지방자치제 전면 도입 근거 마련 (1949.7.4) · 의회의결사항대행처리, 기초자치단체장을 의회구성시까지 임명제(49.12.15)	· 교육법제정(49.12.31) - 교육구와 교육위원회설치 근거 명문화 (제 2장) - 교육법 시행령 제정(52.4.23)
		1차 개정 : 1952.7.7.		
형성기 (52.4.23 - 60.4.19)	제 2공화국	2차 개정: 1954.11.29.	· 지방자치를 하기 위한 시·읍·면 의회 의원 선거	· 교육자치제 실시를 위한 시·군·구 교육위원회 의원 선거 (52.5.24) · 25개시와 123개교육구 교육위원회 발족(52.6.4) · 서울특별시를 비롯한 2개시와 8개군의 교육구 교육위원회 발족 (56.7) ※ 27개시와 140개의 교육구 교육위원회가 61.5.16일 까지 존속
반성기 (60.4.19 - 61.5.16)		3차 개정: 1960.6.15.	· 지방자치법개정으로 기초적 자치단체 뿐만아니라 광역자치 단체의 장을 직선제로 하여 자치권을 대폭확장(60.11.1)	· 교육자치제도 심의위위원회를 구성하여 대 교육구로, 소교육구로 할 것인가를 심의하였으나 군사혁명으로 기능 중지

38) 한국교육문제 연구소, 전계서, pp.327-328.

구 분	시 대	憲法 制 · 改 正	지 방 자 치	교 육 자 치
潛冬期 (61.5.16 - 64.1. 6)	제 3공화국	4차 개정: 1960.11.29.	· 국가재건비상조치 법 제20조에 의하여 자치단체의 장을 임 명제로 함	· 문교부훈령제7 7호에의거 교육 감제도만 존속 (61.5.22) -교육에 관한 임 시 특례법 제정 으로 교육위원회 의결을 요하는 사항을 교육감이 취급(61.9.1)
		5차 개정 : 1962.12.26.		· 지방교육행정 기구통합으로 서 울특별시와 각도 의 교육위원회를 폐지하고 교육국 신설 -시·군·구를 폐지하고 교육과 신설 · 교육계의 교육 자치제도 부활운 동및 사회각계의 호응으로 다시교 육법 제정(63.11 1)
蘇生期 (64.1.6- 80.10. 27)	제 4공화국	6차 개정 : 1969.10.21.	· 지방자치의 유보 및 논의 재개	· 시·도 교육위 원회제도실시 (64.1.1) -“대교육구제”지 방자치 실시 -합의제 집행기 관의 성격 -교육위원선출은 5인씩 시·도별 임명(63.12.31) -교육위원회의추 천에 의한 교육 감 임명(64.2.4)
		7차 개정 : 1972.12.27.		
	제 5공화국	8차 개정 : 1980.10.27.		

구 분	시 대	憲法 制 · 改 正	지 방 자 치	교 육 자 치
回復期 (80.10.27.- )	제 6공화국	9차 개정 : 1991.3.8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법제8장의 지방 자치에 관한 규정을 명문화</li> <li>-지방자치단체의 자치에 관한 규정 제정권(제117조제1항)</li> <li>-지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 함 (제117조 제2항)</li> <li>· 지방자치 전면 개정으로 지방의회 선거 및 자치단체장 선거 실시토록 함 (88.4.6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시·도, 시·군 구(자치구)별 교육위원회 설치 (88.4.6)</li> <li>-광역교육자치제 교육위원회에서 의결기관제</li> <li>-교육위원회 의원 선출은 간접 선거로 선출</li> <li>-교육감은 독임제 집행 교육기관으로 당해 교육위원회에서 선출(91.9.2)</li> <li>-부교육감 제도 도입, 대통령이 임명</li> </ul>

자료: 金 洋中, "교육자치제에 관한 一研究", 경남대학교 석사학위논문  
1989, pp. 34-35.

### 3. 현행 교육자치제의 실태

#### 1) 현행 교육자치제

1991년 지방교육자치제에 관한 법률이 개정되기 이전의 교육자치제도는 그 운영상 많은 문제점을 갖고 있으며<sup>39)</sup> 중요한 몇가지를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 교육위원회의 구조와 조직면에서 주민 대표성이나 성격, 역할, 기능 등이 불명료하고 그 하부조직은 교육활동에 대한 지원, 조장기능이 미흡하였다.<sup>40)</sup>

둘째, 중앙과 지방의 권한 배분에 있어서 중앙기관이 예산권과 인사권을 포함해 지방교육 행정은 자주성과 창의성이 없었다.<sup>41)</sup>

셋째, 교육감의 선출이 실제로는 중앙에서 내정되기 때문에 교육감이 중앙정부와의 관계에서 교육행정의 자주성과 독자성을 견제하기가 어렵고 정치적 중립성이 흔들릴 가능성이 많다.

넷째, 지방단체 의장의 거부권 행사는 교육위원회의 당연직 의장으로서 자신이 결정한 안건을 다른 기관의 권리 행사를 제한하는 것을 의미하였다.

다섯째, 인사 행정면에서 교육장과 교육 구청장의 서로 다른 자격기준의 적용으로 인사기준의 일관성이 없으며, 교육위원회와 그 하부조직의 전문적

---

39) 김충기, "교육자치의 활성화 방안" 「지방자치」 제15호 (서울: 현대사회연구소, 1989), P. 130

40) 서정화, 전계서, PP. 107-120.

41) 김충기, 상계서, P. 130.

관리기능이 미흡한 실정이었다.

여섯째, 지방교육 행정조직에 있어서 중요 직위를 국가 공무원으로 임용하고 있어 지방자치의 기본정신에 위배된다.

일곱째, 교육재정적인 면에서 교육재정 총 규모의 영세, 학생 부담에 대한 의존도 과중, 지방 교육재정 자립도 저조, 지방자치 단체로 부터의 전입금 빈약, 교육세 신설에 따른 교부금제도 폐지등이다.

이상과 같이 언급한 문제점을 보완하여 1991년 3월 8일 지방자치법 개정과 함께 교육법중 개정법률안의 국회 통과로 새로운 교육자치제도가 지방의회가 구성됨으로써 시·도 광역 지방 교육자치가 실시되고 있다.

따라서 여기에서 언급하자고 하는 현행 교육 자치제도는 지방자치제의 실시에 따라 개정된 법률 제 4347호 (1991.3.8)를 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방 자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예 (이하 교육·학예라 한다.)에 관한 사항을 의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다. 이는 집행기관인 교육위원회를 집행·의결기관으로 전환한 것이며 일반행정의 지방자치와의 연계를 강화하는 한편 시·도 교육위원회와의 중층 구조상의 불균형을 보완한 것이다.

둘째, 교육위원회의 교육위원 정수를 특별시 및 직할시는 지방 자치단체인 區(자치구)의 數로 하되, 교육위원 정수가 7 인 미만될 때에는 그 정수를 7 인으로 하고, 도는 제 43조에 의하여 설치된 교육청의 수로 하되 제주도는 7 인으로 한다. 이는 지역 주민의 인구 규모에 따라 정원을 조정하여

주민의 참여 기회를 종전보다 균등히 하여 주민의 대표성을 강화한 것이다.

셋째, 교육위원의 자격은 학식과 덕망이 높고 시·도 의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수의 2분의 1 이상을 교육 또는 교육행정경력이 15년이상 있거나 양 경력을 합하여 15년 이상이어야 하며, 교육위원은 명예직으로 하였고, 대학의 조교수이하 교육위원은 겸직을 금하게 하였다. 교육위원은 당해 시·도 의회에서 시·군 및 자치구의회의가 추천한 자 중에서 무기명으로 선출하되 그 정수 2분의 1 이상을 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자로 하여야 한다고 규정하고 있어 이는 교육행정의 정치적 중립성과 안정성을 보장하려는 것과 교육행정의 전문성을 확보하려는 것이다.

넷째, 교육위원회 의장및 부의장은 교육위원중에서 무기명 투표로 선출하되 재적 교육위원과 과반수 투표로 선출되며 의장의 임기는 2년이다.

다섯째, 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

여섯째, 교육감은 학식과 덕망이 높고 시·도 의회 위원의 피선거권이 있는 자로 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육 또는 교육 전문직 경력이 20년 이상이 있거나, 양 경력을 합하여 20년이상 있는 자이어야 하고, 교육감은 국회의원, 지방의회 의원 또는 기타 대통령령이 정하는 직을 겸할 수 없도록 하였다. 이는 실질적으로 교육·학예에 관해 지방 자치단체의 실질적 권한을 갖도록 하여 교육의 자주성과 교육행정의 전문성을 확보하려는 것이다.

일곱째, 교육감 밑에 국가 공무원으로 보하는 부교육감을 두되, 그 직무

는 대통령령으로 정한다. 부교육감은 당해 시·도 교육감이 추천한 자를 교육부 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 이는 교육감을 시·도의회에서 선출하기 때문에 어느 당파를 막론하고 교육은 정치적으로 영향을 받지않아야 한다는 점과 또한 교육행정의 전문성을 살리려고 한 것이라고 볼 수 있다.

여덟째, 교육감은 주민의 재정 부담이나 의무부과에 관한 조례안과, 지방 자치단체의 일반회계에 관한 의안을 교육위원회에 제출 또는 발의할 때 미리 특별시장, 직할시장, 도지사와의 협의하여야 하며, 시·도의회는 예산안을 수정, 의결할 때는 사전에 교육감의 의견을 들어야 한다. 이는 주민의 조세부담이 지역적으로나 국가적으로 차이를 고려한 조치로 볼 수 있으며 지방자치단체나 교육위원회 사이에 어느 일방적으로 제정하는 것보다는 서로의 의견을 존중하며 서로 협조하고 협력되어야 한다는 것을 의미하고 있다.

아홉째, 교육·학예에 관한 경비 교육에 관한 특별부가금, 수수료, 사용료, 기타 교육·학예에 관한 재산수입, 지방재정 교부금, 지방교육 양여금 및 당해 지방 자치단체의 일반회계로부터의 전입금 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다. 이는 지방교육자치제 실시와 관련해서 재정의 자립이라는 면을 고려할 때 교육·학예에 관한 경비를 확충하는 방안으로 바람직하다고 여겨진다.

열번째, 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타 의무교육에 관련되는 경비는 국가가 그 설치·운영하는 지방 자치단체가 부담한다. 그리고 지방 자치단체에 교육비 특별회계를 두며 국가는 예산의 법적 안에서 보조하고

그 보조에 관한 사무는 교육부 장관이 관장한다. 이는 의무교육에 관한 사무는 어느 시·도가 책임지고 독자적으로 수행할 성질의 것이 아니고 국가의 의무로서 모든 국민에게 공통된 기준에 따라 동일한 내용을 평등하게 교육하도록 하고 있기 때문이다.

## 2) 현행교육자치제의 문제점 분석

### (1) 교육 위원회의 구조와 조직의 문제점

1991년 3월 8일에 개정된 교육자치에 관한 법률에 의하면 우리나라의 교육위원회는 합의제 의결기관이다. 이는 개정전 교육위원회는 합의제 교육기관보다 진일보한 교육의 자주성, 독립성을 확보한 것이라고 할 수 있다.

그럼 과거의 교육위원회는 어떤 기능을 담당하고 있는가? 각 시·도 교육위원회의 수행기능은 다음의 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 국가 교육정책을 구체화 하고 지역 교육계획을 수립하는 기능, 둘째, 시·도 교육청의 능력과 관할권을 초과하는 업무를 처리하는 기능, 셋째, 교육부와 시·군 교육청 사이의 연락·조절 기능, 넷째, 시·군 교육청에 지도·감독 기능으로 볼 수 있다.

이러한 교육위원회에 대해 그 구조와 조직의 면에서 제기되는 문제점은 대체로 주민 대표성이나 성격, 구조, 역할, 기능이 불명료하고 그 하부조직은 교육활동에 대해 지원, 조장 기능이 미흡하다는 점이다. 또한 지역의 실정에 알맞는 교육행정, 변화하는 행정 수요에의 적응이라는 측면에서도 미흡하다.

### (2) 교육 위원회의 구성

지방 교육자치를 구성함에 있어서 어떠한 형태이건 지방의 교육정책을 결정하고 대표할 수 있는 주민자치의 형태를 취해야 하는 것은 당연한 논리이다. 이러한 주민 대표성은 선거법으로 나타난다.

선거법에는 직접선거와 간접선거가 있는데 교육위원 선출은 시·군·구(자치구) 기초의원들이 경력·행정경력이 있는 자를 과반수 추천하여 시·도의회에서 추천된 자를 2분의 1이상 경력 및 행정경력이 있는 자를 무기명 투표로 선출하는 간접선거 방식을 취하고 있다.

교육위원 수는 시·도 관할 교육청 수마다 1명씩 교육위원을 뽑고 교육위원 정수가 7인에 미만일 때에는 그 정수를 7인으로 정하였다. 이는 일괄적으로 규정되어 있는 교육위원 수에 대한 문제점을 보완하기 위한 것으로 사료된다. 또한 교육위원의 자격으로 학식과 덕망이 높은 자로서 지방의회의 피선거권이 있는 자로 정당의 당원이 아닌 자로 하였으며 의원 정수 1/2이상은 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자로 하여 특정 집단의 이익만이 반영되는 것을 금지하고 있다.

교육위원회 구성의 문제점은

첫째, 지방 교육자치 단위가 시·도에만 제한되어 있어 풀뿌리 민주주의를 구현 발전시키고, 지방자치와도 궤를 같이하기 위해서 시·도 및 시·군·구 단위에서도 교육자치가 실시되어야 한다는 것이다.

둘째, 교육위원회 선출에 있어서 시·군·구 의회에서 추천자 중에서 도의회가 투표로 선출하는데 시·군·구 의원 수준인 교육위원의 위상의 문제가 대두되고 있다.

#### (나) 교육 위원회의 역할과 기능

지방자치 단체는 단체의사를 의결하는 기관과 이를 집행하는 집행기관으로 구성되어진다. 의결기관과 집행기관을 단일기관에 귀속시키는 자치단체

구성형태를 기관 통합형이라고 하고 두 기능을 다른 기능에 분담·분리시키는 형태를 기관 독립형이라고 한다. 우리나라의 지방 자치단체는 기관 분리형 형태를 취하고 있다. 이와같이 지방자치 단체의 구성형태는 교육자치에도 적용되고 있다.

교육의 자주성, 전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치 단체의 교육·학예·기술·체육 기타 학예에 관한 중요 의결 사항을 의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다고 규정하고 있다. 이는 합의제 의결기관이었던 교육위원회가 의결기구화 되었음을 의미하고 있다.

그러나 실제로는 교육위원회의 교육·학예에 관한 사무를 보면 몇가지 문제점을 나타내고 있다.

첫째, 교육·학예에 관한 조례의 입법권, 예산안의 심의, 결산의 승인권 및 특별 부과금 등 제부과금 설치에 대한 의결권을 시·도 의회에 귀속시키고, 교육위원회는 위 사항에 대한 의안 제출권과 소속·기관·시설의 설치·운영 및 재산처분 등 집행 차원에서 제기되는 사항에 대해 의결권만을 부여함으로써 실질적인 수임형 의결기구가 아닌 합의제 의결기구를 탈피하지 못하고 있는 점이다.

둘째, 교육감에게 교육위원회에 의결권을 갖는 사항에 대해서 교육규칙을 제정할 사항에 대해서 교육규칙을 부여하고 있다. 즉 교육감은 조례안을 포함하여 교육위원회의 의결 사항에 관한 안건을 제출할 수 있고, 의회는 교육위원회가 제출할 예산안의 수정·의결하고자 할 때에는 미리 교육감의 의견을 듣도록 하며, 나아가 의회가 의결한 조례안에 대해서도 재의를 요구할 수 있으며, 법령에 위반된다고 판단되는 재의결 사항에 대해서도 대법원

에 제소할 수도 있다. 따라서 교육감의 재의 요구와 대법원 제소의 남용을 제도적으로 방지 못하는 한 교육감의 위력에 교육위원회의 기능은 약화될 수 밖에 없다.

## (2) 중앙과 지방 교육 행정의 문제점

중앙과 지방교육 행정기구 사이에 있어서의 기능과 책임의 배분에 있어서 김신복은<sup>42)</sup> 다음의 다섯가지로 분류하고 있다.

첫째, 전국적인·통합적인 교육정책 및 교육계획 수립, 둘째, 전국적으로 기준의 통일 또는 조정을 요하는 사무로 각 학교 교육과정 및 교과서 편찬 업무를 말한다. 셋째, 각 시·도의 구역을 넘는 광역적 행정 업무로서 전국 규모의 대회 개최, 국립 교육기관들의 설립·운영들의 업무, 넷째, 지방교육 행정기관의 지원과 능력으로는 효과적으로 수행하기 어려운 업무로서 각종 시험과 대학입학 학력고사 실시등이다. 다섯째, 지도·감독 기능으로 이는 가장 중요한 기능이다. 즉 시·도 위원회 및 고등 교육기관에 대해서 지휘·명령을 시달하고 보고와 현지 출장을 통해 지도·감독하는 기능이다.

따라서 지방 자치제도가 실시됨에 따라 중앙의 행정사무를 지방에 이양하게 되었다. 그러나 국가 조직 전체에서 볼 때 지방 자치단체는 국가 조직의 일부이므로 각기 지역특성에 맞는 교육행정을 해 나가되 완전히 분리·독립되어 독자적으로 교육행정을 해 나갈 수 없는 일이다. 선진 외국에서도

---

42) 김신복, "지방자치와 교육자치", 『교육행정학연구』 제 3권 제 1호, 1985. p.146.

교육의 수월성을 위하여 지방 상호간의 이중적·중복적 교육투자를 방지함으로써 교육행정의 종합성과 전체적인 교육성과를 높이는데 있어서 국가적 조정기능이 그 중요성을 인식하고 있으며 미국에서는 소규모 영세 지역에서 나타나는 교육의 낙후성을 막기 위하여 학교구를 통·폐합하여 광역화하는 추세이다. 그러나 현행 교육 자치제도를 중앙의 행정사무를 이양하지 않고 중앙 집권적 통제를 그대로 온전시키려는 점이 보이고 있다.

현행 교육자치법은 교육위원회에 대한 지도권, 보수징수권, 재의요구지시권, 대법원 제소 지시권, 권한쟁의 조정권, 부교육감 임명권, 지휘·감독권 등의 행사에 대한 행정적 통제 뿐만 아니라 대통령령 등의 법규·명령·제정을 통한 입법적 통제 그리고 지방교육 재정 교부금 및 지방교육 양여금의 배분을 통한 재정적 통제를 가할 수 있도록 하고 있다.

또한 교육감은 국가의 사무로서 위임된 사무에 관하여는 교육부장관의 지휘·감독을 받는다. 그 뿐만 아니라 교육부장관은 교육감의 命令·處分이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익에 저해된다고 인정될 때에는 시정을 명할 수 있고 그 명령·처분을 취소·정지할 수 있다. 그리고 교육감을 통제할 수 있는 부교육감을 대통령이 임명함으로써 인사권을 중앙에서 장악하려는데서 교육자치제의 독립권 및 행정 자주성의 문제가 대두되는 것이다.

### (3) 지방의회와 교육 위원회와의 문제점

91년 4월 6일에 각각 시·군·구 단위의 기초 의회와 특별시·직할시·도 단위의 광역의회가 구성됨으로써 본격적인 지방 자치제도가 실현되었고

92년 6월까지 도지사·시장·군수·구청장까지 뽑게 되면 명실 상부한 지방 자치 시대가 도래하게 된다. 이와 때를 같이하여 지방의 교육발전을 위한 지방 자치제도도 종전과 다른 시·도 단위의 교육위원회가 구성되고 92년 7월까지 교육감이 선출되면 지방자치 시대의 시작과 함께 지방의 교육자치도 새롭게 시작된다.

현행 지방교육 자치제의 법적 근거가 되는 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률에서 비교해 보면 몇가지 문제점을 찾아볼 수 있다.

첫째, 자치란 주민의 자치를 의미한다.

주민 자치란 주민들에 의해 주민을 위해 일할 대표를 선출하는 데서 출발한다. 주민들이 자녀를 잘 교육시킬 수 있는 교육 정책을 결정하고 재정 부담액을 결정할 주민의 대표인 교육위원을 선출함에 있어서 주민의 진정한 의사가 반영되지 않고 교육위원을 간접선거로 선출한다는 것은 주민자치를 외면한 교육자치는 진정한 교육자치가 될 수 없다.

둘째, 현행과 같이 지방의회 의원들이 간접 선거에 의해 선출될 때, 지방의회 의원들이 직·간접으로 정당에 기초를 두고 있기 때문에 선출과정에서 정당의 영향을 받음으로써 정치적 중립을 표방하는 교육자치제도의 기본 정신에 어긋날 수 있는 위험 소지가 있다.

셋째, 교육위원이 지방의회 의원에 의해 간접으로 선출될 때, 자질없는 교육위원 후보자들이 이권과 청탁운동을 하기 쉬워 결과적으로 학식과 덕망 있는 자가 선출되기 어렵고, 실제로 교육위원의 선출과정에서 염려한 사항들이 나타나 교육자치의 본질을 흐리게 하여 비난을 받기도 하여 교육위원의 자질에 대하여 문제점을 보여주기도 하였음은 주지의 사실이다.<sup>30</sup>

넷째, 현행 지방자치제도 하에서 자율적인 재정 운영이 어렵게 되어 있다. 그것은 시·도 의회가 교육 재정에 관한 사항의 최종 결정권의 갖고 있으며 교육감이 주민의 재정적 부담에 관한 조례안을 제출할 때 시·도지사의 의견을 들어야 하며 지방자치 단체에 교육재정을 의존하게 되었어서 재정 자율권은 제한을 받게 되어 있다.

#### (4) 지방 교육재정의 문제점

지방 교육자치제 실시와 관련해서 재정의 자립은 교육자치제 성패의 대전제라 할 수 있다. 재정의 자립은 재정 운영의 독자성, 자율성을 보장해 줄 수 있기 때문에 지방자치 단체별로 그 만큼 재정 지출 효과를 신장시킬 수 있게 된다. 그러나 지방자치 단체의 교육비 특별회계 중 중앙정부 부담 비율은 82% 수준에 달하고 있다. 이는 일반 회계의 경우 35% 수준과 비교하면 상대적으로 훨씬 높은 것이다. 우리나라 지방 교육재정의 자립도가 낮아 질 수 밖에 없는 것이다.<sup>43)</sup>

따라서 지방교육 재정의 자립도를 제고시켜야하나 현재와 같은 재정제도 하에서 용이한 것만 아니며 또 가까운 장래에 그것이 쉽게 해결되지 않으리라 판단된다. 근본적으로 국가의 조세체계의 개편이 이루어져야 하기 때문이다. 즉, 국세의 대부분이 지방세로 이양되어야 하나 현행 국세는 지역별로 심한 편재 현상을 나타내고 있어 조세 체계의 개편은 국가적·종합적인

43) 김동섭, “오점으로 얼룩진 교육위원선거”, 「지방자치 제 36호」, (서울: 현대사회연구소, 1991), p.258.

44) 공은배, “지방 교육재정 그 확보와 배분”, 「교육월보」, (문교부, 1991), p.156.

견지에서 점진적으로 이루어질 수 밖에 없다. 이러한 점에서 교육재정과 관련하여 개선되어야 할 사항은 크게 두가지라고 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

우선 무엇보다도 부족한 교육재원을 확보하기 위한 재원 발굴에 노력을 경주하는 일과 확보된 재정을 합리적으로 배분·활용하여 경비의 지출효과를 극대화 시키기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

산적해 있는 교육의 과제에 해결하고 앞으로 교육 발전을 전망할 때 막대한 추가 재정이 소요된다는 것은 재론의 여지가 없다. 교육자치와 관련하여 교육 재원의 확보는 누가 어떻게 확보할 것이냐가 중요한 관건이 된다고 볼 수 있다. 이는 기본적으로 교육이 국가의 사무인지 지방자치 단체의 사무인지 성격을 명확하게 설정하는 것과 관계되는 것이다.

국가인 중앙정부에서 재원 확보 방안을 적어보면

첫째, 교부금의 법정 교부율을 상향 조정하여야 하는데 현행 조세 부담율이 유지되는 한 경직적인 정부 세출구조 조정을 해야 교육비 확보가 가능하며,

둘째, 조세 부담율은 상향 조정하려면 추가 세수의 상당 부분을 국민의 추가 부담에 대한 설득력과 함께 교육비의 확보가 가능하며,

셋째, 정부의 세출 구조의 개편이 어렵다면 조세 재원의 확충을 보완하기 위한 노력 일환으로 교육 공채의 발행을 검토해 볼 필요가 있다.

한편 지방자치 단체도 교육에 대한 책무를 저야 할 것이다. 지금까지 교부세, 교부금 등의 지원을 받아 운영되기 때문에 재정력이 빈약하였다. 앞으로 지방정부도 자치 정부로서 교육에 대한 관심과 지원을 강화해야 할 것

---

45) 공은배, 상계서, p.157.

이다. 지방정부가 부담해야 할 교육비는 중등교원의 봉급의 부담, 학교용지를 확보·제공해야 하며 그러기 위해서는 자체재원을 확보하여야 할 것이다.

지방정부가 자체 재원을 확보하려는 방안을 들어 보면

첫째, 교육과 관련한 지방세 수입의 일정률을 교육비 특별회계에 전출하도록 법제화 할 필요가 있으며,

둘째, 물가안정 및 공정거래 협의 대상으로 지정되어 있는 입학금, 수업료의 책정은 자율화 시켜 재원을 확보할 필요가 있으며,

셋째, 택지개발, 아파트 단지 조성등의 특정지역 개발사업을 추진할때 세외 수입원을 개발하여 수익자에게 학교시설 부담금 부과 방안도 검토해 나가야 할 것이다.

마지막으로 교육재원의 확보 못지 않게 중요한 것이 그 효율적인 배분이다. 중앙정부는 교부금, 양여금 등의 배분에 형평의 원칙을 지켜 나가야 하지만 지방정부는 총괄 배분 받는 교육비를 당해 지역의 학교 교육여건은 물론 경제·사회적인 제반 특성을 고려하여 합리적으로 배분하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 연구의 방법 및 절차

교육의 자주성 및 전문성과 지방 교육의 특수성을 살리기 위하여 지방 자치단체의 교육·과학·기술 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영등에 관한 사항을 규정함으로써 지방 교육 발전에 이바지하고자 함을 목적으로 지방 교육자치제가 실시되고 있다. 따라서 지방 자치단체의 교육·학예에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 교육위원회를 구성하여야 한다. 이를 위한 지방교육자치에 관한 법률이 개정(1991.3.8일), 통과하여 동년 8월 20일에 교육위원을 선출하여 교육위원회를 구성하여 새로운 교육자치제가 실시하여 오늘에 이르르고 있다.

새로이 교육위원회가 구성됨으로써 실질적으로 교육자치가 이룩되고 있으나 시·군·구(자치구)의 기초 교육자치가 아니라 광역으로만 실시되어 학자에 따라 논란이 대두되어 교사들이 느끼고 있는 교육자치제를 설문 조사하여 교육자치제도가 지니는 문제점이 무엇인지 알아보하고자 하였다.

#### 1. 검사 도구

본 연구는 교사들이 현행 교육자치제에 대해 어떻게 지각하고 있는가를 분석하기 위해 사용된 검사도구는 전문가의 협조를 얻어 자작한 6개 분야 총 24 문항으로 구성된 설문지로 되어 있다.

#### 2. 조사 대상

본 연구의 표집 대상은 광주직할시에 재직하고 있는 국민학교, 중학교, 고등학교 남녀 교사 250 명에게 설문지를 배부하여 이를 224매 회수하였는데 이중 부실한 응답을 보인 24 매를 제외한 나머지 200 매를 본 연구의

표집대상으로 삼았다.

### 3. 연구 절차

본 연구를 실행하기 위하여 먼저 문헌연구를 시작하여 이에 관계되는 참고서적, 관계논문 등을 수집하고 여기에 맞는 연구방향과 연구문제를 제기하였다.

제기된 연구문제와 관계된 설문지를 수집하여 이에 맞는 대상을 정하여 설문지를 배부·회수하여 통계처리를 하였다. 이와 같은 통계 처리와 함께 뒷받침해 줄 결과 분석 및 논의에 들어 갔으며 이 연구의 결론을 내린 다음 논문작성을 실시하였다. 이상과 같이 연구의 절차를 좀 더 체계적으로 구체화시키면 < 표 3-1>과 같다.

< 표 3-1 > 연구 절차 진도표

年, 月 內容區分 時間	91.9		10月		11月		12月		92.1		2月		3月		4月		5月		
	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	
文 獻 研 究	←					→													
理 論 研 究			←					→											
研 究 方 向 設 定					←					→									
說 問 紙 作 成							←					→							
配 付  및 回 收												←			→				
統 計 處 理														←			→		
結 果 分 析																←			→
結 論																			←
論 文 作 成																			←

#### 4. 통계 처리

본 연구에서 사용된 통계 방법은 SPSS ( statistical package for the social sciences ) Program을 이용하여 전산 처리하였으며 본 연구의 통계 결과를 분석하기 위하여 사용한 통계적 방법은 다음과 같다.

국민학교, 중학교, 고등학교 집단간, 남 녀 집단간, 연령별 집단간의 차이를 알아보기 위하여  $\chi^2$  검증 ( Chi-square test )를 활용하였다.

## IV. 결과 분석 및 해석

본 연구는 크게 6개의 영역으로 구분되는데 첫째, 교육위원회 둘째, 교육감 셋째, 보조기관 넷째, 교육위원회의 권한 다섯째, 교육 재정 여섯째, 교육부의 지도와 감독으로 나누어 분석하였다.

### 1. 교육위원회

#### 1) 교육위원 선출 방식

교육위원 선출 방식을 알아본 결과 다음 <표 4-1>과 같다.

< 표 4-1 > 교육위원 선출방식

		문항	1	2	3	4
구	기부 채널	초 중 고	2명 ( 1.00 % )	8명 ( 4.00 % )	60명 ( 30.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		초 중 고	2명 ( 1.00 % )	14명 ( 7.00 % )	34명 ( 17.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		초 중 고	2명 ( 1.00 % )	8명 ( 4.00 % )	64명 ( 32.00 % )	6명 ( 3.00 % )
			$\chi^2 = 8.988$	df = 6		P > .05
구	상 업 채널	업 업	2명 ( 1.00 % )	16명 ( 8.00 % )	112명 ( 56.00 % )	4명 ( 2.00 % )
		업 업	4명 ( 2.00 % )	14명 ( 4.00 % )	46명 ( 23.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		$\chi^2 = 3.345$	df = 3		P > .05	
연 령 채널	연 령 채널	20 대	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )	10명 ( 5.00 % )	4명 ( 2.00 % )
		30 대	0명 ( 0.00 % )	8명 ( 4.00 % )	52명 ( 26.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		40 대	2명 ( 1.00 % )	10명 ( 5.00 % )	70명 ( 25.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		50 대	4명 ( 2.00 % )	8명 ( 4.00 % )	26명 ( 13.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	0명 ( 0.00 % )	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )
				$\chi^2 = 35.610$	df = 12	

교사의 근무처별과 성별에 따른 교육위원 선출 방식의 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 8.988과 3.345로 나타나 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 12.592와 7.815에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 연령에 따른 교육위원 선출 방식에 따른 차를 알아본 결과, 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 35.610으로 이는  $P = 0.001$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 32.909 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육위원은 당해 시·도에서 시·군·구(자치구)의회에서 추천한 자 중에서 무기명으로 선출하는데 대하여 근무처별로 보면 현행대로 선출해야 한다는 것이 6명(3.00%), 시·군·구 지역의 주민이 선출해야 한다는 것이 30명(15.00%), 시·군·구 지역의 교사들이 선출해야 한다는 것이 158명(79.00%), 기타 6명(3.00%)으로 나타났으며 성별로 보면 남자 112명(56.00%), 여자 46명(23.00%)이 시·군·구 지역의 교사들이 교육위원을 선출하여야 한다고 인식하고 있는 것으로 밝혀졌다.

따라서 대부분의 교사들이 교육위원 선출은 당해 시·도에서 시·군·구(자치구)의회에서 추천한 자 중에서 뽑지 말고 시·군·구 지역의 교사들이 직접 교육위원을 선출하기를 바라고 있음을 나타내 주고 있음을 보여주고 있다.

## 2)교육위원의 수

교육위원의 수에 대하여 알아본 결과 다음 <표 4-2 >과 같다.

< 표 4-2 > 교육위원의 수

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	초등	18명 ( 9.00 % )	38명 ( 19.00 % )	12명 ( 6.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		중등	4명 ( 2.00 % )	38명 ( 19.00 % )	8명 ( 4.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		고등	30명 (15.00 % )	12명 ( 6.00 % )	32명 ( 16.00 % )	6명 ( 3.00 % )
			$\chi^2 = 26.829$	df = 6	P > .05	
분	성별	남	26명 (13.00 % )	70명 ( 35.00 % )	36명 ( 18.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		여	26명 (13.00 % )	18명 ( 9.00 % )	16명 ( 8.00 % )	6명 ( 3.00 % )
			$\chi^2 = 9.780$	df = 3	P < .05	
분	연령별	20 대	8명 ( 4.00 % )	2명 ( 1.00 % )	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		30 대	20명 (10.00 % )	22명 ( 11.00 % )	14명 ( 7.00 % )	6명 ( 3.00 % )
		40 대	16명 ( 8.00 % )	44명 ( 22.00 % )	22명 ( 11.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		50 대	8명 ( 4.00 % )	16명 ( 8.00 % )	12명 ( 6.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		60 대	0명 ( 0.00 % )	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )
			$\chi^2 = 14.156$	df = 12	P > .05	

교사의 연령별에 따른 교육위원의 수의 적정에 대한 선출 방식의 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 14.156으로 나타나 이는 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 근무처별과 성별에 따른

교육위원의 수 선출 방식에 따른 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 26.829와 9.780으로 나타나 이는  $P = 0.001$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값 22.829 보다 크게 나타났으며 또한  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값 7.815보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육위원회의 교육위원 정수는 특별시 및 직할시는 교육자치단체인 구(자치구)의 수로 하되 교육위원의 정수가 7인에 미달될 때에는 그 정수를 7인으로 하고 도는 제 47조에 의하여 설치된 교육청의 수로 하되 제주도는 7인으로 한다에 대하여 교사들의 근무처별로 보면 현행 제도인 자치수에 따라 교육위원을 정한다는 것이 52명(26.00%), 특별시·직할시는 15명 이내, 도는 20명 이내가 적당하다고 88명(44.00%), 주민들의 비율에 따라 정해야 한다고 52명(26.00%), 기타 8명(4.00%)으로 나타나 교사들의 의견은 각 시·도 교육위원의 수는 15-20명 정도의 교육위원이 적당하다고 반응하고 있음을 보여주고 있다.

### 3) 교육위원의 경력, 비경력 선출

교육위원을 선출하는데 있어서 경력 또는 교육행정경력과 비경력의 비율을 1/2이상 선출하는 방식에 대해 알아본 결과는 다음 <표 4-3>과 같다.

< 표 4-3 > 교육위원의 비경력, 경력 선출

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	초등	6명( 3.00 %)	56명( 28.00 %)	8명( 4.00 %)	0명( 0.00 %)
		중등	0명( 0.00 %)	42명( 21.00 %)	8명( 4.00 %)	0명( 0.00 %)
		고등	16명( 8.00 %)	44명( 22.00 %)	18명( 9.00 %)	2명( 1.00 %)
			$\chi^2 = 11.185$	df= 6	P > .05	
부	성별	남	20명(10.00 %)	98명( 49.00 %)	14명( 7.00 %)	2명( 1.00 %)
		여	2명( 1.00 %)	44명( 22.00 %)	20명(10.00 %)	0명( 0.00 %)
			$\chi^2 = 8.594$	df= 3	P < .05	
부	연령별	20 대	2명( 1.00 %)	4명( 2.00 %)	8명( 4.00 %)	0명( 0.00 %)
		30 대	10명( 5.00 %)	44명( 22.00 %)	6명( 3.00 %)	2명( 1.00 %)
		40 대	8명( 4.00 %)	64명( 32.00 %)	10명( 5.00 %)	0명( 0.00 %)
		50 대	2명( 1.00 %)	30명( 15.00 %)	6명( 3.00 %)	0명( 0.00 %)
		60 대	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	4명( 2.00 %)	0명( 0.00 %)
			$\chi^2 = 23.824$	df= 12	P < .05	

교사의 근무처별에 따른 교육위원 선출하는데 있어서 경력과 비경력의 교육위원 선출 방식의 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 11.185로 나타나 이는 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 12.592에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 성별과 연령별에 따른 경력과 비경력 교육위원 선출 방식에 따른 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 8.594와 23.824로 이는 P = 0.5 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 7.815와 21.026 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 교육위원은 당해 시·도의회에서 무기명 투표로

선출하도록 규정하고 있는데 대하여 교사들의 지각은 현행 선출 방식대로 선출한다는 것이 22명(11.00%), 교육위원은 모두 경력, 교육행정경력이 있는 자증에서 선출해야 한다는 것이 142명(71.00%), 일정 비율로 비경력과 경력을 정해서 선출해야 한다는 것이 34명 (17.00%), 기타 2명 (1.00%)으로 나타났다. 이것은 교육의 특성상 교육은 전문직이므로 대부분의 교사들은 모두 경력 또는 교육행정 경력이 있는 자 증에서 선출하여야 한다는 것으로 볼 때 교육의 독립성, 자주성의 원칙에 비해볼 때 비경력 교육위원 선출은 재고되어야 한다는 것을 보여 주고 있다.

#### 4) 교육자치제 실시 범위

현행 교육자치제에 대한 교사들의 의식을 알아본 결과는 다음 <표 4-4 > 와 같다.

< 표 4-4 > 교육자치제 실시 범위

		문항	1	2	3
구	구분 차별	추진 여부	30명 ( 15.00 % ) 16명 ( 8.00 % ) 26명 ( 13.00 % )	40명 ( 20.00 % ) 34명 ( 17.00 % ) 48명 ( 24.00 % )	0명 ( 0.00 % ) 0명 ( 0.00 % ) 6명 ( 3.00 % )
			$\chi^2 = 5.497$	df = 4	P > .05
구	성 별	남 여	38명 ( 19.00 % ) 34명 ( 17.00 % )	94명 ( 47.00 % ) 28명 ( 14.00 % )	2명 ( 1.00 % ) 4명 ( 2.00 % )
			$\chi^2 = 7.617$	df = 2	P < .05
구	연 령 별	20 대	4명 ( 2.00 % )	8명 ( 4.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		30 대	12명 ( 6.00 % )	46명 ( 23.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		40 대	30명 ( 15.00 % )	52명 ( 26.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		50 대	22명 ( 11.00 % )	16명 ( 8.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )
			$\chi^2 = 16.638$	df = 8	P < .05

교사의 근무처에 따른 교육자치제에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 5.497로 나타나 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 9.488에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 성별과 연령에 따른 교육자치제에 대한 교사들의 지각의 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 7.617과 16.638로 이는  $P = 0.5$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 5.991과 15.507 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 현행 교육자치제는 시·도에만 실시되는 교육자치제(대교육구제)라고 할 수 있다. 시·군·구(자치구)의 교육자치제의 실시에 대하여 교사들은 현행대로 시·도 단위의 교육자치제(대교육구제)로 실시해야 한다는 것이 72명(36.00%)이며, 시·군·구를 기초로 한 교육자치제(소교육구제)로 실시해야 한다는 것이 122명(61.00%), 기타 6명(3.00%)로 나타났다.

이것은 대부분의 교사들은 시·군·구(자치구)를 기초로 한 교육자치제(소교육구제)를 실시해야 한다는 것을 보여주며 따라서 교육자치제(소교육구제)는 지역의 주민은 그들의 지역 주민의 대표를 통하여 교육정책을 의결하고 궁극적으로는 대의민주정치 이념을 뿌리내리는 것을 원하고 있으며 관료적 통제를 배제하고 공정한 민의를 존중하는데 의미가 있다고 할 수 있다.

5) 대교육구제에 의한 교육자치제

대교육구제에 의한 교육자치제를 실시해야 한다는 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-5 >와 같다.

< 표 4-5 > 대교육구제에 의한 교육자치제 실시를 해야 하는 이유

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	초등	14명( 12.50 %)	12명( 10.71 %)	12명(10.71 %)	0명( 0.00 %)
		중등	28명( 25.00 %)	12명( 10.71 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
		고등	12명( 10.71%)	2명( 1.79 %)	12명(10.71 %)	8명( 7.14 %)
			$\chi^2 = 22.137$	df= 6	P < .001	
구	성별	남	48명( 42.86 %)	12명( 10.71 %)	8명( 7.14 %)	4명( 3.57 %)
		여	6명( 5.36 %)	14명( 12.50 %)	16명(14.29 %)	4명( 3.57 %)
			$\chi^2 = 14.343$	df= 3	P < .01	
분	연령별	20 대	2명( 1.79 %)	0명( 0.00 %)	2명( 1.79 %)	0명( 0.00 %)
		30 대	16명( 14.29 %)	0명( 0.00 %)	10명( 8.93 %)	4명( 3.57 %)
		40 대	28명( 25.00 %)	10명( 8.93 %)	8명( 7.14 %)	4명( 3.57 %)
		50 대	8명( 7.14 %)	12명( 10.71 %)	4명( 3.57 %)	0명( 0.00 %)
		60 대	0명( 0.00 %)	4명( 3.57 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
			$\chi^2 = 19.385$	df= 12	P > .05	

교사의 연령별에 따른 대교육구제 (광역) 교육자치제에 대한 교사들의 시각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 19.385로 나타나 이는 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 근무처별과

성별에 따른 대교육구제(광역) 교육자치제에 대한 교사들의 지각의 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 22.137과 14.343으로 이는 근무차별이  $P = 0.001$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 22.457 과 성별에서  $P = 0.01$  수준에서 요구되는 11.345 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 대교육구제에 의한 교육자치제를 실시해야 하는 까닭으로는 소규모의 자치단체로는 행정 수요와 재정 능력 자립이 어렵기 때문이라는 것이 54명 (48.21 %), 소규모 자치단체로는 확대된 생활권에 대응하는 교통 통신의 수요에 부적당하기 때문이라는 것이 26명 (23.21 %), 행정 수요의 다양화, 고도한 행정 기술등의 요청에 의해서 소규모 자치단체로는 현대 행정 수요에 부족하기 때문에 라고 답한 것이 24 명 (21.42 %), 기타 8명 ( 17.14 %)으로 나타났다.

교사들은 대교육구제를 실시해야 하는 이유로 소규모 교육자치제로는 행정 수요및 재정 자립이 어려움기 때문이라고 주된 이유로 주장하고 있음을 보여주고 있다.

#### 6) 소교육구제에 의한 교육자치제

소교육구제에 의한 교육자치제를 실시해야한다는 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-6 >와 같다.

< 표 4-6 > 소교육구제에 의한 교육자치제를 실시해야 하는 이유

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	초등	28명( 20.00 %)	10명( 7.14 %)	2명( 1.43 %)	2명( 1.43 %)
		중등	42명( 30.00 %)	2명( 1.43 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
		고등	30명( 21.43 %)	10명( 7.14 %)	10명( 7.14 %)	4명( 2.86 %)
			$\chi^2 = 12.480$	$df = 6$	$P > .05$	
성별	남	66명( 47.14 %)	20명( 14.29 %)	10명( 7.14 %)	2명( 1.43 %)	
	여	34명( 24.39 %)	2명( 1.43 %)	2명( 1.43 %)	4명( 2.86 %)	
			$\chi^2 = 5.100$	$df = 3$	$P > .05$	
연령별	20 대	6명( 4.29 %)	0명( 0.00 %)	2명( 1.43 %)	0명( 0.00 %)	
	30 대	32명( 22.86 %)	6명( 4.29 %)	6명( 4.29 %)	6명( 4.29 %)	
	40 대	38명( 27.14 %)	14명( 10.00 %)	2명( 1.43 %)	0명( 0.00 %)	
	50 대	20명( 14.29 %)	2명( 1.43 %)	2명( 1.43 %)	0명( 0.00 %)	
	60 대	4명( 2.86 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	
			$\chi^2 = 11.962$	$df = 12$	$P > .05$	

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 소교육구제 교육자치제에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.480, 5.100, 11.962로 나와  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.592, 7.815, 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 소교육구제에 의한 교육자치제를 실시해야 하는 까닭으로는 지방의 교육적 특성을 살리기 위해서 라는 것이 100

명 (71.53 %), 교육의 정치적 중립성을 보장해야 한다는 것이 22명(15.72 %), 주민의 자치를 살리기 위해서 라는 것이 12 명 ( 8.57 %), 기타 6 명 ( 4.29 %)으로 나타났다.

이것은 교사들은 소교육구제 교육자치제를 실시해야 하는 까닭으로 지방의 교육적 특성을 살리기 위해서 라고 인식하고있다.

### 7) 교육위원회의 성격

교육위원회의 성격에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-7 >와 같다.

< 표 4-7 > 교육위원회의 성격

		문항	1	2	3
구	근무처별	초등	56명( 28.00 %)	12명( 6.00 %)	2명( 1.00 %)
		중등	50명( 25.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
		고등	64명( 32.00 %)	12명( 6.00 %)	4명( 2.00 %)
		$\chi^2 = 6.239$	df = 4	P > .05	
성별	남	남	114명( 57.00 %)	16명( 8.00 %)	4명( 2.00 %)
		여	56명( 28.00 %)	8명( 4.00 %)	2명( 1.00 %)
			$\chi^2 = 0.001$	df = 2	P > .05
연령별	연령	20 대	14명( 7.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
		30 대	50명( 25.00 %)	8명( 4.00 %)	4명( 2.00 %)
		40 대	66명( 33.00 %)	14명( 7.00 %)	2명( 1.00 %)
		50 대	36명( 18.00 %)	2명( 1.00 %)	0명( 0.00 %)
		60 대	4명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
				$\chi^2 = 5.431$	df = 8

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 소교육구제에 의한 교육자치제

에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 6.239, 0.001, 5.431로 나와  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 9.488, 5.991, 15.507 에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 현행 교육자치제가 위임형 의결기구라고 인식하고 있는 교사들은 170명 ( 85.00 %), 독립형 의결기구라고 인식하고 있는 교사들은 24 명 (12.00 %), 기타 6 명 (3.00 %)로 나타났다.

이것은 교육자치제 실시 이후 완전한 교육자치제가 실시되지 못하고 대 교육구제 (광역)에 의한 교육자치제가 실시되기 때문에 교사들은 독립형 의결기구가 되지 못하고 아직도 위임형 의결기구라고 인식하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 위임형 의결기관이라고 여기는 이유로는 교육부가 교육비 보조사무를 관장하고 있으며, 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언·권고·지도할 수 있으며 이를 위하여 자료제출을 요구할 수 있고, 국가의 위임된 사무에 대하여 지도·감독을 받을 수 있다는 조항이 교육자치법 제 48조 2항, 제 49조, 제 50조, 제 51조, 제 52조에 수록되어 있다.

#### 8) 교육위원의 임기

교육위원의 임기에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-8 >와 같다.

< 표 4-8 > 교육위원의 임기

		문항	1	2	3
구	근무처별	초등	16명( 8.00 %)	54명( 27.00 %)	0명( 0.00 %)
		중등	10명( 5.00 %)	40명( 20.00 %)	0명( 0.00 %)
		고등	12명( 6.00 %)	62명( 31.00 %)	6명( 3.00 %)
			$\chi^2 = 5.141$	df= 4	P > .05
성별	남	16명( 8.00 %)	116명( 58.00 %)	2명( 1.00 %)	
	여	22명( 11.00 %)	40명( 20.00 %)	4명( 2.00 %)	
			$\chi^2 = 8.774$	df= 2	P > .05
연령별	20 대	2명( 1.00 %)	8명( 4.00 %)	4명( 2.00 %)	
	30 대	6명( 3.00 %)	54명( 27.00 %)	2명( 1.00 %)	
	40 대	14명( 7.00 %)	68명( 34.00 %)	0명( 0.00 %)	
	50 대	12명( 6.00 %)	26명( 13.00 %)	0명( 0.00 %)	
	60 대	4명( 2.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	
			$\chi^2 = 29.882$	df= 8	P < .05

교사의 근무처별과 성별에 따른 교육위원 임기에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 5.141과 8.774로 나타나 이는 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 9.488과 5.991에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 연령에 따른 교육위원 선출 방식에 따른 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 29.882로 이는 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 15.507 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육위원의 임기에 대하여 2년이 좋다고 응답한 교사는 38 명 (19.00 %), 4년이 좋다고 응답한 교사는 156 명

(78.00 %), 8년이 좋다고 응답한 교사는 6명 (3.00 %)으로 나타났다.

이것은 대부분의 교사들은 4년의 교육위원 임기가 좋다는 반응으로 볼 때 현행 교육자치제에 의한 교육위원의 임기가 타당성있는 것으로 사료된다. 이는 교육위원의 임기가 짧으면 교육정책을 수립할 때 일관성을 가지고 수립할 수 없으며 또한 임기가 짧으면 교육위원을 선출하는데 있어서 자주 선출하여야 하며 국력의 낭비가 초래할 여지가 있으며 그렇다고 너무 임기가 길면 교육의 참신한 발전을 저해할 수 있는 것으로 여겨지기 때문이다.

### 9) 교육위원의 정치적 중립

교육위원들의 교육에 대한 정치적 중립성에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-9 >와 같다.

< 표 4-9 > 교육위원들의 정치적 중립성에 대한 영향

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	남성	0명 (0.00 %)	42명 (21.00 %)	28명 (14.00 %)	0명 (0.00 %)
		여성	0명 (0.00 %)	30명 (15.00 %)	20명 (10.00 %)	0명 (0.00 %)
		합계	2명 (1.00 %)	54명 (27.00 %)	24명 (12.00 %)	0명 (0.00 %)
			$\chi^2 = 2.381$		df = 4	P > .05
성	성	남	2명 (1.00 %)	92명 (46.00 %)	40명 (20.00 %)	0명 (0.00 %)
		여	0명 (0.00 %)	34명 (17.00 %)	32명 (16.00 %)	0명 (0.00 %)
		합계				
			$\chi^2 = 3.656$		df = 2	P > .05
연	연	20대	0명 (0.00 %)	8명 (4.00 %)	6명 (3.00 %)	0명 (0.00 %)
		30대	0명 (0.00 %)	48명 (24.00 %)	14명 (7.00 %)	0명 (0.00 %)
		40대	0명 (0.00 %)	58명 (29.00 %)	24명 (12.00 %)	0명 (0.00 %)
		50대	2명 (1.00 %)	12명 (6.00 %)	24명 (12.00 %)	0명 (0.00 %)
		60대	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)	4명 (2.00 %)	0명 (0.00 %)
		합계				
			$\chi^2 = 18.277$		df = 8	P < .05

교사의 근무처별과 성별에 따른 교육위원의 정치적 중립성에 대한 차를

알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 2.381과 3.656으로 나타나 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 9.488과 5.991에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 연령에 따른 교육위원의 정치적 중립성에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 18.277로 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 15.507 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교사들은 교육위원의 정치적 중립성에 전혀 영향을 받지 않을 것이라고 인식하는 교사는 2명 (1.00%), 우려할 정도로 상당히 영향을 받을 것이라고 인식하는 교사는 126명 (63.00%), 조금은 영향을 받을 것이라고 인식한 교사는 72명 (36.00%)으로 나타났다.

이는 교육위원의 자격에 대하여 교육위원은 학식과 덕망이 높고 시·도 의회의원의 피선거권이 있는 자 중에서 정당의 당원이 아니어야 한다고 규정하고 있음에도 불구하고 교육위원의 선출은 당해 시·군 및 자치구 의회에서 추천하여 교육위원을 선출하였기 때문에 당해 시·군 및 자치구 의원들이 정당에 관련이 있어 교육위원을 선출할 때도 정당의 입김이 상당히 작용되어 선출되었다.

따라서 교사들이 인식하기를 교육위원들이 정당에 직·간접으로 관련되었다고 보면서 교육의 독립성과 자주성에 우려하고 있음을 보여주며, 또 교육위원 선출할 때도 정당의 영향을 받았고 사회적인 물의도 일으켰던 도 주지의 사실이다.

10) 교육위원의 겸직 허용 범위

교육위원들의 교육에 대한 정치적 중립성에 대하여 교사들의 의견을 알본 결과는 다음 < 표 4-10 >과 같다.

< 표 4-10 > 교육위원의 겸직 허용 범위

		문항	1	2	3
구	근무처별	초등	36명 ( 18.00 % )	34명 ( 17.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		중등	12명 ( 6.00 % )	38명 ( 19.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		고등	44명 ( 22.00 % )	30명 ( 15.00 % )	6명 ( 3.00 % )
			$\chi^2 = 12.593$	df = 4	P < .05
성별	남	남	54명 ( 27.00 % )	76명 ( 38.00 % )	4명 ( 2.00 % )
		여	38명 ( 19.00 % )	26명 ( 13.00 % )	2명 ( 1.00 % )
			$\chi^2 = 2.736$	df = 2	P > .05
연령별	연령별	20 대	6명 ( 3.00 % )	8명 ( 4.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		30 대	32명 ( 16.00 % )	28명 ( 14.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		40 대	34명 ( 17.00 % )	18명 ( 9.00 % )	4명 ( 2.00 % )
		50 대	20명 ( 10.00 % )	18명 ( 9.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )
			$\chi^2 = 4.146$	df = 8	P > .05

교사의 성별과 연령별에 따른 교육위원 겸직에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 2.738과 4.146으로 나타나 이는 P = 0.05 수준 에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 5.991과 15.507에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 근무처에 따른

교육위원의 겸직에 관한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 12.593으로 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 9.488 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 대학의 조교수 이상은 겸직을 허용하는데 대하여 교사들은 교육의 전문성을 살리기 위하여 현행대로 허용해야 한다는 것이 92명 (46.00%), 형평의 원칙에 어긋나므로 허용해서는 안된다는 것이 102명 (51.00%), 기타 6명 (3.00%)으로 나타났다.

이것은 국회의원·지방의회 의원 또는 국가공무원법·지방공무원법 제 2조에 지정된 국가공무원, 지방공무원과 사립학교법 제 2조의 규정에 의한 사립학교 교원 및 사립학교 경영자를 제외하면서도 교육법 제 81조의 규정에 의한 대학·교육대학·방송통신대학·개방대학 및 이에 준하는 각종학교와 다른 법령에 의하여 설치된 대학의 조교수이상의 교원에 대해서 교육위원 겸직을 허용하는데 따른 교사들의 인식은 교육의 전문성을 살리기 위해서 필요하다는 의견과 형평의 원칙에 어긋나기 때문에 허용해서는 안된다는 의견이 비슷한 것으로 나타났다.

## 2. 교육감

### 1) 교육감의 선출

교육감의 선출에 대한 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-11 > 와 같다.

< 표 4-11 > 교육감의 선출 방법

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	초등	12명( 6.00 %)	8명( 4.00 %)	50명( 25.00 %)	0명( 0.00 %)
		중등	4명( 2.00 %)	2명( 1.00 %)	44명( 22.00 %)	0명( 0.00 %)
		고등	10명( 5.00 %)	8명( 4.00 %)	56명( 28.00 %)	6명( 3.00 %)
			$\chi^2 = 7.175$	df= 6	P > .05	
구	성별	남	14명( 7.00 %)	10명( 5.00 %)	108명( 54.00 %)	2명( 1.00 %)
		여	12명( 6.00 %)	8명( 4.00 %)	42명( 21.00 %)	4명( 2.00 %)
			$\chi^2 = 3.936$	df= 3	P > .05	
분	연령별	20 대	2명( 1.00 %)	4명( 2.00 %)	6명( 3.00 %)	2명( 1.00 %)
		30 대	6명( 3.00 %)	4명( 2.00 %)	50명( 25.00 %)	2명( 1.00 %)
		40 대	10명( 5.00 %)	10명( 5.00 %)	60명( 30.00 %)	2명( 1.00 %)
		50 대	8명( 4.00 %)	0명( 0.00 %)	30명( 15.00 %)	0명( 0.00 %)
		60 대	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	4명( 2.00 %)	0명( 0.00 %)
			$\chi^2 = 12.029$	df= 12	P > .05	

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 교육감의 선출에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 7.175, 3.936, 12.029로 나와 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.592, 7.815, 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육감의 선출은 현행 방식대로 교육위

원이 선출해야 한다는 것이 26 명 (13.00 %), 당해 시·도의 주민이 직접 선출해야 한다는 것이 18 명 (9.00 %), 당해 시·도의 교육위원회 산하 교원들이 선출해야 한다는 것이 150명 (75.00 %), 기타 6명(3.00 %)으로 나타났다.

이것은 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두는데 교육감은 당해 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하는 방법보다 교사들은 각 시·도의 교육위원들이 정당에 직·간접으로 관련이 되어 있어서 교육의 정치적 중립성과 교육의 독립성 및 교육의 자주성에 영향을 미치게 되는 요인으로 작용하기 때문에 당해 시·도의 교원들이 직접 교육감을 선출하기를 바라고 있음을 보여주고 있다.

## 2) 교육감의 자격

교육감의 자격에 대한 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-12 > 와 같다.

< 표 4-12 > 교육감의 자격

		문항	1	2	3	4
구	신규초등학교	선출대상	60명 (30.00 %)	6명 (3.00 %)	4명 (2.00 %)	0명 (0.00 %)
		선출대상	42명 (21.00 %)	6명 (3.00 %)	2명 (1.00 %)	0명 (0.00 %)
		50명 (25.00 %)	16명 (8.00 %)	10명 (5.00 %)	4명 (2.00 %)	
			$\chi^2 = 8.182$		df = 6	P > .05
성별	여성	선출대상	102명 (51.00 %)	18명 (9.00 %)	12명 (6.00 %)	2명 (1.00 %)
		선출대상	50명 (25.00 %)	10명 (5.00 %)	4명 (2.00 %)	2명 (1.00 %)
			$\chi^2 = 0.540$		df = 3	P > .05
연령별	20 대	선출대상	10명 (5.00 %)	4명 (2.00 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)
	30 대	선출대상	44명 (22.00 %)	6명 (3.00 %)	10명 (5.00 %)	2명 (1.00 %)
	40 대	선출대상	62명 (31.00 %)	12명 (6.00 %)	6명 (3.00 %)	2명 (1.00 %)
	50 대	선출대상	36명 (18.00 %)	2명 (1.00 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)
	60 대	선출대상	0명 (0.00 %)	4명 (2.00 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)
				$\chi^2 = 21.267$		df = 12

교사의 근무처별과 성별에 따른 교육감의 자격에 관한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 8.182와 0.540으로 나타나 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 12.592와 7.815에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 연령에 따른 교육위원 선출 방식에 따른 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 21.267로 이는  $P = 0.001$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값 21.026 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육감의 자격에 대한 교사들의 의견을 보면 현행대로 20년 이상인 자로 해야 한다는 것이 152명 (76.00%), 15년 이상 있는 자 중에서는 28명 (14.00%), 10년 이상 있는자 중에서는 16명 (8.00%), 자격을 제한하지 않는 것은 4명(2.00%)으로 나타났다.

이것은 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 집행하는 기관장으로서 교육경력 또는 교육행정경력이 있어야 한다는 것은 비교육경력자가 교육감이 되면 교육행정의 특수성에 비추어 볼 때 교육의 전문성을 살리지 못하고 교육의 질적 저하를 초래할 수 있으므로, 교육감은 교육경력이 20년 이상이어야 한다고 밝히고 있다.

### 3. 보조 기관

#### 1) 부교육감 제도

부교육감 제도에 대한 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-13 > 와 같다.

< 표 4-13 > 부교육감제도에 대한 찬성 여부

		문항	1	2
구	근무처별	찬성	16명 ( 8.00 %)	54명 ( 27.00 %)
		반대	8명 ( 4.00 %)	42명 ( 21.00 %)
			42명 ( 21.00 %)	38명 ( 19.00 %)
			$\chi^2 = 11.776$	df = 2 P < .01
성	별	남	48명 ( 24.00 %)	86명 ( 43.00 %)
		여	18명 ( 9.00 %)	48명 ( 24.00 %)
			$\chi^2 = 0.731$	df = 1 P > .05
연	령	20 대	8명 ( 4.00 %)	4명 ( 2.00 %)
		30 대	26명 ( 13.00 %)	36명 ( 18.00 %)
		40 대	24명 ( 12.00 %)	58명 ( 29.00 %)
		50 대	8명 ( 4.00 %)	30명 ( 15.00 %)
		60 대	0명 ( 0.00 %)	4명 ( 2.00 %)
				0명 ( 0.00 %)
			$\chi^2 = 5.435$	df = 4 P > .05

교사의 성별과 연령별에 따른 부교육감의 제도에 관한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 0.731과 5.435로 나타나 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 3.841과 9.488에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 근무처별에 따른 부교육감 제도 방식에 따른 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 11.776 로 이는  $P = 0.01$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값 5.991 보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 부교육감 제도에 찬성한다에 66 명

(33.00 %), 부교육감 제도에 반대한다가 134 명 (67.00 %)으로 나타났다.

이것은 부교육감을 대통령이 임명함으로써 민선으로 선출된 교육감과 불화를 가져올 수 있고 인사권을 정부가 장악하려는 의도가 있다는 데서 교사들은 교육자치제의 독립권 및 행정의 자주성의 문제가 있는 것으로 부교육감 제도를 반대하는 것으로 여겨진다.

## 2) 부교육감의 선출 방법

부교육감의 선출 방법에 대한 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 <표 4-14>와 같다.

< 표 4-14 > 부교육감의 선출 방법

		문항	1	2	3	4
구	선출 방법	선출하는 방법	12명 (12.34 %) 0명 (0.00 %) 8명 (8.16 %)	20명 (20.41 %) 0명 (0.00 %) 8명 (8.16 %)	20명 (20.41 %) 6명 (6.14 %) 22명 (22.45 %)	2명 (2.04 %) 0명 (0.00 %) 0명 (0.00 %)
			$\chi^2 = 6.074$		df = 6	P > .05
구	선출 방법	선출 방법	10명 (10.20 %) 10명 (10.20 %)	16명 (16.33 %) 12명 (12.24 %)	34명 (34.69 %) 14명 (14.29 %)	0명 (0.00 %) 0명 (0.00 %)
			$\chi^2 = 3.141$		df = 3	P > .05
구	선출 방법	20대	0명 (0.00 %)	2명 (2.04 %)	4명 (4.08 %)	0명 (0.00 %)
		30대	6명 (6.12 %)	6명 (6.12 %)	10명 (10.20 %)	0명 (0.00 %)
		40대	10명 (10.20 %)	16명 (16.33 %)	20명 (20.41 %)	2명 (2.04 %)
		50대	4명 (4.08 %)	4명 (4.08 %)	14명 (14.29 %)	0명 (0.00 %)
		60대	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)
			$\chi^2 = 3.537$		df = 9	P > .05

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 부교육감의 선출에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 6.074, 3.141, 3.537로 나와  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.592, 7.815, 16.919에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 부교육감의 선출은 시·도의회에서 선출해야 한다는 것이 20명 (20.40%), 교육위원회에서 선출해야 한다는 것이 28명 (28.57%), 교육감의 추천으로 교육위원회에서 선출해야 한다는 것이 48명 (48.98%), 교육감이 임명한다는 것이 2명 (2.04%)로 나타났다.

이것은 교육자치제의 본질인 교육의 독립성, 교육행정의 자주성으로 볼 때 대통령이 임명하는 것보다 당해 시·도의 교육감의 추천으로 교육위원회에서 선출하는 것이 바람직한 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 교육위원회의 권한

##### 1) 교육위원회 회의 소집

교육위원회 회의 소집 방법에 대한 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-15 >와 같다.

< 표 4-15 > 교육위원회의 회의 소집

		관항	1	2	3	4
구	근무처별	남자	20명 (10.00%)	4명 (2.00%)	46명 (23.00%)	0명 (0.00%)
		여자	8명 (4.00%)	0명 (0.00%)	42명 (21.00%)	0명 (0.00%)
		합계	18명 (9.00%)	8명 (4.00%)	52명 (26.00%)	2명 (1.00%)
			$\chi^2 = 6.015$	df = 6	P > .05	
구	성별	남자	32명 (16.00%)	6명 (3.00%)	94명 (47.00%)	2명 (1.00%)
		여자	14명 (7.00%)	6명 (3.00%)	46명 (23.00%)	0명 (0.00%)
			$\chi^2 = 1.346$	df = 3	P > .05	
구	연령별	20대	2명 (1.00%)	0명 (0.00%)	12명 (6.00%)	0명 (0.00%)
		30대	10명 (5.00%)	8명 (4.00%)	44명 (22.00%)	0명 (0.00%)
		40대	22명 (11.00%)	4명 (2.00%)	54명 (27.00%)	2명 (1.00%)
		50대	12명 (6.00%)	0명 (0.00%)	26명 (13.00%)	0명 (0.00%)
		60대	0명 (0.00%)	0명 (0.00%)	4명 (2.00%)	0명 (0.00%)
					$\chi^2 = 8.480$	df = 12

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 교육위원회 회의 소집에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 6.015, 1.346, 8.480으로 나와  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 12.592, 7.815, 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육위원회 회의 소집은 현행 교육자치제에 관한 법률에 의해서 소집해야 한다는 것이 46명 (23.00%), 교육위원회 의장만이 회의 소집을 해야 한다는 것이 12명 (6.00%), 교육위원회 의장과 교육위원 1/3 이상 요구에 의해 회의를 소집해야 한다는 것이 140명 (70.00%), 기타 2명 (1.00%)으로 나타났다.

이것은 교육감이 필요에 의하여 교육위원회 회의 소집을 언제든지 할 수 있는 것이 아니라 교육위원회 의장이 교육위원 1/3 이상의 찬성으로 교육위원회 회의를 소집해야 한다는 것은 교육감과의 형평의 문제보다 교육위원회

의 위상과 교육자치제에 대한 본질에 문제라고 여기는 것으로 교사들은 인식하고 있는 것으로 나타났다.

## 2) 조례, 일반회계에 관한 의안 제출

국민 재정 부담이나 의무부과에 관한 조례, 일반회계에 관한 의안을 제출에 관한 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-16 >와 같다.

< 표 4-16 > 국민 재정부과에 대한 시도지사와 협의에 대한 문제

		문항	1	2	3
구	근무처별	초·중·고교	34명 (17.00%) 40명 (20.00%) 36명 (18.00%)	36명 (18.00%) 10명 (5.00%) 38명 (19.00%)	0명 (0.00%) 0명 (0.00%) 6명 (3.00%)
			$\chi^2 = 12.241$	df = 6	P > .05
구	성별	남	70명 (35.00%) 40명 (20.00%)	60명 (30.00%) 24명 (12.00%)	4명 (2.00%) 2명 (1.00%)
			$\chi^2 = 1.408$	df = 3	P > .05
구	연령별	20대	12명 (6.00%)	2명 (1.00%)	0명 (0.00%)
		30대	30명 (15.00%)	26명 (13.00%)	6명 (3.00%)
		40대	40명 (20.00%)	42명 (21.00%)	0명 (0.00%)
		50대	24명 (12.00%)	14명 (7.00%)	0명 (0.00%)
		60대	4명 (2.00%)	0명 (0.00%)	0명 (0.00%)
			$\chi^2 = 12.449$	df = 12	P > .05

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 국민 재정의 부담이나 의무부과에 관한 조례, 일반 회계에 관한 의안을 제출하고자 할 때 시·도지사와 협의해야 한다는 것에 대하여 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.241, 1.408, 12.449로 나와 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.592, 7.815, 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육감과 교육위원회 의장은 시·도지사  
 사와 협의해야 한다는 것이 당연하다는 의견이 110명 (55.00%), 바람직하  
 지 않다는 의견이 84명 (42.00%), 기타 6명 (3.00%)으로 나타났다.

이것은 교사들이 시·도지사과 교육감, 교육위원회 의장은 국민의 재정  
 부담 즉 국민의 담세 능력과 지방 교육문제를 고려해야 한다는 것을 인식  
 하고 있다고 볼 수 있다.

### 3) 예산안의 수정

시·도의회에서는 제안된 의안중 예산안을 수정 의결하고자 할 때에는  
 미리 교육감에게 의견을 들어야 한다는 것에 대하여 교사들의 의견을 알아  
 본 결과는 다음 < 표 4-17 >와 같다.

< 표 4-17 > 시·도의회에서 수정·의결할 때 교육감의 의견을 들어야 한다  
 는 문제

		문항	1	2	3
구	구분 별	초·중·고 학생	56명 ( 28.00 % ) 48명 ( 24.00 % ) 52명 ( 26.00 % )	14명 ( 7.00 % ) 2명 ( 1.00 % ) 26명 ( 13.00 % )	0명 ( 0.00 % ) 0명 ( 0.00 % ) 2명 ( 1.00 % )
		$\chi^2 = 9.399$		df = 4	P > .05
		성 별	남 여	108명 ( 54.00 % ) 48명 ( 24.00 % )	24명 ( 12.00 % ) 18명 ( 9.00 % )
구 분	연 령 별	20 대	8명 ( 54.00 % )	6명 ( 3.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		30 대	42명 ( 21.00 % )	18명 ( 9.00 % )	2명 ( 1.00 % )
		40 대	68명 ( 34.00 % )	14명 ( 7.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		50 대	34명 ( 17.00 % )	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		$\chi^2 = 7.865$		df = 8	P > .05

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 시·도의회는 제출된 의안중 예산안을 수정·의결할 때에는 교육감과 미리 의견을 들어야 한다는 것에 대하여

교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 9.399, 1.591, 7.865로 나와  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 9.488, 5.991, 15.507에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 예산안을 수정·의결하고자 할 때 교사들은 바람직하다는 의견이 156명 (78.00%), 바람직하지 않다 라는 의견이 42명 (21.00%), 기타 2명 (1.00%)으로 나타났다.

이것은 교사들이 인식하고 있는 것은 교육위원회에서 예산안을 수정·의결할 때에는 교육감과 협의를 해야하는 것이 바람직하다고 여기고 있다.

#### 4) 교육규칙에 대한 상부의 보고

교육감은 교육규칙을 제정 또는 개·폐하는 경우 공포 예정 15일 전에 교육부장관에게 그 전문을 첨부하고 보고하여야 한다는 것에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-18 >와 같다.

<표 4-18> 교육규칙 제정 또는 개·폐하는 경우 교육부장관에게 보고하는 문제

		문항	1	2	3
구	근무처별	제정	48명 (24.24%)	18명 (9.09%)	4명 (2.02%)
		개·폐	46명 (23.23%)	4명 (2.02%)	0명 (0.00%)
	합계	56명 (28.28%)	16명 (8.08%)	6명 (3.03%)	
		$\chi^2 = 5.465$	df = 4	P > .05	
성별	남	98명 (49.49%)	28명 (14.14%)	6명 (3.03%)	
	여	52명 (26.26%)	10명 (5.05%)	4명 (2.02%)	
		$\chi^2 = 0.581$	df = 8	P > .05	
연령별	20대	8명 (4.04%)	4명 (2.02%)	2명 (1.01%)	
	30대	48명 (24.24%)	10명 (5.05%)	4명 (2.02%)	
	40대	62명 (31.31%)	16명 (8.08%)	4명 (2.02%)	
	50대	28명 (14.14%)	8명 (4.04%)	0명 (0.00%)	
	55대	28명 (14.14%)	8명 (4.04%)	0명 (0.00%)	
	60대	4명 (2.02%)	0명 (0.00%)	0명 (0.00%)	
		$\chi^2 = 3.756$	df = 8	P > .05	

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 교육규칙을 제정 또는 개·폐하는 경우 공포 예정 15일 전에 교육부장관에게 그 전문을 첨부하고 보고하여야 한다는 것에 대하여 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 5.465, 0.581, 3.756으로 나와 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 9.488, 15.507, 15.507에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 그 전문을 공포 예정 15일 전에 교육부장관에게 보고하는 것이 당연하다는 것이 150명 (75.00%), 보고하지 않아야 한다는 것이 38명 (19.00%), 기타 10명 (5.00%)으로 나타났다.

이것은 교사들이 인식하고 있는 것은 교육감이 교육규칙을 제정 또는 개·폐하는 경우에는 교육부가 상급 기관이므로 그 전문을 보고해야 한다는

것이 당연하다고 인식하고 있음을 보여주고 있다.

5) 교육위원회에 대한 재의결 요구

교육감은 시·도 의회 또는 교육위원회의 의결이 법령에 위반하거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때 재의를 요구하여야 한다는 것에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-19 >와 같다.

< 표 4-19 > 의결된 의안이 법령에 위반, 공익을 저해되어 재의결을 요구하는 문제

		문항	1	2	3
구	근무처별	초·중·고	60명 ( 30.30 % ) 44명 ( 22.22 % ) 56명 ( 28.28 % )	8명 ( 4.04 % ) 6명 ( 3.03 % ) 18명 ( 9.09 % )	2명 ( 1.01 % ) 0명 ( 0.00 % ) 4명 ( 2.02 % )
			$\chi^2 = 3.891$	df = 4	P > .05
구	성별	남	110명 ( 55.56 % ) 50명 ( 25.25 % )	18명 ( 9.09 % ) 14명 ( 7.07 % )	4명 ( 2.02 % ) 2명 ( 1.01 % )
			$\chi^2 = 0.937$	df = 2	P > .05
부	연령별	20 대	10명 ( 5.05 % )	4명 ( 2.02 % )	0명 ( 0.00 % )
		30 대	44명 ( 22.22 % )	14명 ( 7.07 % )	4명 ( 2.02 % )
		40 대	74명 ( 37.37 % )	6명 ( 3.03 % )	2명 ( 1.01 % )
		50 대	32명 ( 16.16 % )	4명 ( 2.02 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	0명 ( 0.00 % )	4명 ( 2.02 % )	0명 ( 0.00 % )
			$\chi^2 = 17.148$	df = 8	P < .05

교사의 근무처별과 성별에 따른 시·도 의회 또는 교육위원회의 의결이 법령에 위반하거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때 재의를 요구하여야 한다는 것에 대하여 교사들의 의견에 관한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 3.891, 0.937로 나타나 이는 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 9.488과 5.991에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 연령별에 따른 재의를 요구하여야 한다는 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 17.148로 이는 P = 0.05

수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값 15.507보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교사들은 교육감은 현행대로 당연히 재의를 요구하여야 한다는 것이 160명 (80.00%), 재의를 요구해서는 안된다는 것이 32명 (16.00%), 기타 6명 (3.00%)으로 나타났다.

이것은 의결된 의안이 법령에 위반하거나 공익을 현저히 저해한다고 판단된다고 여길 때 교사들도 교육감은 당연히 재의를 요구해야 한다는 것으로 인식하고 있음을 보여주고 있다.

#### 6) 교육감의 대법원에 대한 제소

교육감은 재의결을 요구한 의안을 시·도 의회 또는 교육위원회에서 전과 같이 의결하면 교육부장관에게 보고하고 이를 대법원에 제소하도록 요청 받은 경우에는 대법원에 제소하여야 한다는 것에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-20 >와 같다.

< 표 4-20 > 교육부가 교육감에게 대법원에 제소하는 문제

		문항	1	2	3
구	구분 별	초·중·고 교원	44명 ( 22.22 % ) 40명 ( 20.20 % ) 26명 ( 13.13 % )	26명 ( 13.13 % ) 10명 ( 5.05 % ) 44명 ( 22.22 % )	0명 ( 0.00 % ) 0명 ( 0.00 % ) 8명 ( 4.04 % )
		$\chi^2 = 17.786$		df = 4	P < .001
		성 별	남 여	82명 ( 41.41 % ) 28명 ( 14.14 % )	46명 ( 23.23 % ) 34명 ( 17.17 % )
		$\chi^2 = 3.549$		df = 2	P > .05
년 령 별	연 령 별	20 대	0명 ( 0.00 % )	12명 ( 6.06 % )	2명 ( 1.01 % )
		30 대	34명 ( 17.17 % )	24명 ( 12.12 % )	4명 ( 2.02 % )
		40 대	52명 ( 26.26 % )	28명 ( 14.14 % )	2명 ( 1.01 % )
		50 대	24명 ( 12.12 % )	12명 ( 6.06 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	0명 ( 0.00 % )	4명 ( 2.02 % )	0명 ( 0.00 % )
				$\chi^2 = 15.149$	

교사의 성별과 연령별에 따른 교육감은 재의결을 요구한 의안을 시·도 의회 또는 교육위원회에서 전과 같이 의결하면 교육부장관에게 보고하고 이

를 대법원에 제소하도록 요청받은 경우에는 대법원에 제소하여야 한다는 것에 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 3.549, 15.149로 나타나 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 5.991, 15.507에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 교사의 근무처별에 따른 대법원에 제소하여야 한다는 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 17.786으로 이는  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값 18.465보다 크게 나타나 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교육감은 당연히 대법원에 제소해야 한다는 것에 110 명 (55.00%), 교육감은 재의결하였다면 제소하지 않아야 한다는 의견이 80 명 (40.00%), 기타 8 명 (4.00%)으로 나타났다.

이는 교사들은 재의결하였다면 대법원에 제소하여야 한다는 의견이 약간 앞섰으나 별 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 젊은 교사들은 재의결이 되었다면 대법원에 제소를 해야 한다는 것은 교육자치에 어긋난다는 경향을 보여주고 있다.

## 5. 교육 재정

### 1) 교육비에 관한 사무

교육부가 지방교육자치단체에 교육비를 보조하는데 관한 사무는 국가에서 관장하고 있는데 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 <표 4-21>와 같다.

< 표 4-21 > 교육부장관이 교육비 보조 사무에 대한 관장하는 문제

		문항	1	2	3	4	5
구	관장하는 문제	남자	6명 (3.03 %)	22명 (11.11 %)	36명 (18.18 %)	2명 (1.01 %)	2명 (1.01 %)
		여성	0명 (0.00 %)	20명 (10.10 %)	28명 (14.14 %)	2명 (1.01 %)	0명 (0.00 %)
			10명 (5.05 %)	22명 (11.11 %)	44명 (22.22 %)	2명 (1.01 %)	2명 (1.01 %)
			$\chi^2 = 4.590$		df = 8	P > .05	
부	관장하는 문제	20대	12명 (6.06 %)	43명 (23.23 %)	68명 (34.34 %)	2명 (1.01 %)	4명 (2.02 %)
		30대	4명 (2.02 %)	18명 (9.09 %)	40명 (20.20 %)	4명 (2.02 %)	0명 (0.00 %)
			$\chi^2 = 3.474$		df = 4	P > .05	
부	관장하는 문제	20대	0명 (0.00 %)	2명 (1.01 %)	10명 (5.05 %)	0명 (0.00 %)	2명 (1.01 %)
		30대	4명 (2.02 %)	12명 (6.06 %)	42명 (21.21 %)	4명 (2.02 %)	0명 (0.00 %)
		40대	8명 (4.04 %)	34명 (17.17 %)	36명 (18.18 %)	0명 (0.00 %)	2명 (1.01 %)
		50대	4명 (2.02 %)	12명 (6.06 %)	20명 (10.10 %)	2명 (1.01 %)	0명 (0.00 %)
		60대	0명 (0.00 %)	4명 (2.02 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)
			$\chi^2 = 20.020$		df = 16	P > .05	

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 교육부가 지방교육자치단체에 교육비를 보조하는데 관한 사무는 국가에서 관장하고 있는데 대하여 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 4.590, 3.473, 20.020 으로 나와 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 15.507, 9.488, 26.296에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 국가의 교육·학예에 관한 경비에 대한 사무는 국가에서 현행대로 한다는 것이 16명(8.08%), 시·도 교육감이 관장한다가 64명(32.32%), 시·도 교육위원회에서 관장한다가 108명(54.54%), 시·도의회에서 관장해야 한다가 6명(3.03%), 기타 4명(2.02%)으로 나타났다

이것은 교육부가 교육자치단체에 보조하는 교육경비를 교육부가 관장하

지 말고 각 시·도 교육위원회에 이양되기를 바라고 있음을 보여주고 있으며 또한 교육비를 보조하는 이유로 중앙에서 권장한다는 것은 중앙정부가 지방의 교육자치단체를 통제하기 위한 수단으로 지각하고 있다.

## 2) 의무교육에 관한 경비

의무교육에 관한 사무는 국가에서 권장하고 있는데 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-22 >와 같다.

< 표 4-22 > 의무교육에 대한 경비는 국가에서 부담하는 문제

		문항	1	2	3	4
근 무 처 별	초등		64명( 32.00 %)	4명( 2.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
	중등		44명( 22.00 %)	6명( 3.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
	고등		64명( 32.00 %)	12명( 6.00 %)	2명( 1.00 %)	2명( 1.00 %)
			$\chi^2 = 3.971$	$df = 6$		$P > .05$
성 별	남		116명( 58.00 %)	14명( 7.00 %)	2명( 1.00 %)	2명( 1.00 %)
	여		56명( 28.00 %)	8명( 4.00 %)	0명( 0.00 %)	2명( 1.00 %)
		$\chi^2 = 0.818$	$df = 3$		$P > .05$	
연 령 별	20 대		12명( 6.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	2명( 1.00 %)
	30 대		46명( 23.00 %)	14명( 7.00 %)	2명( 1.00 %)	0명( 0.00 %)
	40 대		76명( 38.00 %)	14명( 7.00 %)	2명( 1.00 %)	0명( 0.00 %)
	50 대		34명( 17.00 %)	4명( 2.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
	60 대		4명( 2.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)	0명( 0.00 %)
			$\chi^2 = 15.546$	$df = 12$		$P > .05$

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 의무교육에 관한 교원의 보수와

기타 의무교육에 관련되는 경비에 대한 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 3.971, 0.818, 15.546으로  $P = 0.05$  수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.592, 7.815, 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 교사들의 의견을 살펴보면 의무교육에 관한 모든 경비는 국가에서 전액 부담해야 한다가 172 명 (86.00 %), 지방 교육 재정 부담금으로 한다가 22 명 (11.00 %), 당해 시·도의 주민이 부담한다가 2 명 (1.00 %), 기타 2 명 (1.00 %)으로 나타났다.

이것은 의무교육에 관한 모든 경비는 지방교육재정 교부금법에 정해진대로 국가에서 부담해야 한다는 것을 교사들이 인식하고 있음을 보여주고 있다.

## 6. 교육부의 지도와 감독

### 1). 교육부장관의 지도 조언

교육부장관은 교육감에게 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언, 지도, 권고 및 자료 제출을 요구할 수 있는데 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-23 >와 같다.

< 표 4-23 > 교육부장관이 교육학예에 대한 조언, 지도, 권고 및 자료 제출에 대한 요구

		문항	1	2	3	4
구	근무처별	초·중·고교	18명 (9.00 %)	10명 (5.00 %)	38명 (19.00 %)	4명 (2.00 %)
		대학	16명 (8.00 %)	2명 (1.00 %)	32명 (16.00 %)	0명 (0.00 %)
			12명 (6.00 %)	12명 (6.00 %)	48명 (24.00 %)	8명 (4.00 %)
			$\chi^2 = 6.707$		df = 6	P > .05
구	성별	남	32명 (16.00 %)	18명 (9.00 %)	80명 (40.00 %)	4명 (2.00 %)
		여	14명 (7.00 %)	6명 (3.00 %)	38명 (19.00 %)	8명 (4.00 %)
			$\chi^2 = 3.509$		df = 3	P > .05
구	연령별	20 대	2명 (1.00 %)	2명 (1.00 %)	10명 (5.00 %)	0명 (0.00 %)
		30 대	22명 (11.00 %)	4명 (2.00 %)	28명 (14.00 %)	8명 (4.00 %)
		40 대	16명 (8.00 %)	16명 (8.00 %)	50명 (25.00 %)	0명 (0.00 %)
		50 대	6명 (3.00 %)	2명 (1.00 %)	26명 (13.00 %)	4명 (2.00 %)
		60 대	0명 (0.00 %)	0명 (0.00 %)	4명 (2.00 %)	0명 (0.00 %)
					$\chi^2 = 15.334$	

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 교육부장관은 교육감에게 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언, 지도, 권고 및 자료 제출을 요구할 수 있는데 대하여 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 6.707, 3.509, 15.334으로 나와 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 12.592, 7.815, 21.026에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 현행대로 교육부장관이 해야한다가 46명 (23.00 %), 시·도의 지방자치단체의 장이 해야한다가 24명 (12.00 %), 시·도의 교육위원회에서 해야한다가 118명 (59.00 %), 시·도의회에서 해야한다가 12명 (6.00 %)으로 나타났다.

이것은 교육부장관이 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며 이를 위하여 필요할 때에는 교육감에 대하여 자료의 제출을 요구하는 것보다 시·도교육위원회에서 해야하는 것이

좋다고 교사들은 인식하고 있음을 보여주고 있다.

## 2) 교육부장관의 지휘 · 감독

교육감은 국가의 위임된 사무에 관하여는 교육부장관의 지휘 · 감독을 받으며, 회계 감사 및 시정 · 명령 처분을 취소하거나 그 집행을 정지할 수 있는데 대하여 교사들의 의견을 알아본 결과는 다음 < 표 4-24 >와 같다.

<표4-24> 국가의 위임된 사무에 대한 교육부장관의 지휘 감독에 관한 문제

		문항	1	2	3
구	근무처별	취직이	48명 ( 24.00 % )	22명 ( 11.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		취직안	36명 ( 18.00 % )	14명 ( 7.00 % )	0명 ( 0.00 % )
			50명 ( 25.00 % )	30명 ( 15.00 % )	0명 ( 0.00 % )
			$\chi^2 = 0.688$		df = 2
					P > .05
성	별	남	84명 ( 42.00 % )	50명 ( 25.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		여	50명 ( 25.00 % )	16명 ( 8.00 % )	0명 ( 0.00 % )
			$\chi^2 = 1.709$		df = 1
					P > .05
연	령	20 대	10명 ( 5.00 % )	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		30 대	32명 ( 16.00 % )	30명 ( 15.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		40 대	56명 ( 28.00 % )	26명 ( 13.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		50 대	32명 ( 16.00 % )	6명 ( 3.00 % )	0명 ( 0.00 % )
		60 대	4명 ( 2.00 % )	0명 ( 0.00 % )	0명 ( 0.00 % )
					$\chi^2 = 6.943$
					P > .05

교사의 근무처별, 성별, 연령별에 따른 국가의 위임된 사무에 관하여는 교육부장관의 지휘 · 감독을 받으며, 회계 감사 및 시정 · 명령 처분을 취소하거나 그 집행을 정지할 수 있는데 대하여 교사들의 지각에 대한 차를 알아본 결과 실제로 얻어진  $\chi^2$ 의 값이 각각 0.688, 1.709, 6.943으로 P = 0.05 수준에서 요구되는  $\chi^2$ 의 값이 각각 5.991, 3.841, 9.488에 미치지 못하므로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 교사들은 교육자치에 어긋나므로 조항이 취소해야 한다가 134 명 (67.00 %), 국가의 위임된 사무이므로 교육부장관이 해야한다가 66 명 (33.00 %)로 나타났다.

이것은 국가의 지나친 지휘나 감독 및 회계 감사, 시정 명령등은 중앙정부가 지방자치단체의 자주성 및 지방 교육자치의 행정의 독립성을 보장하려는 것이 아니고 계속적으로 예속 또는 통제하려는 의도가 있다고 보며, 교육자치 및 더 나아가 주민의 자치를 부분적인 자치만 실시하려는 것이 아닌가 교사들은 인식하고 있다.

## V. 요약 및 결론

본 연구의 주된 목적은 현행 지방교육자치에 대한 교사들의 지각을 구명하고자 하였다. 이에 대한 요약 및 결론 사항은 다음과 같다.

교육자치제에 대한 이론적 고찰을 통해 교육의 특수성과 전문성에 대한 인식을 토대로, 교육행정에 있어서 자주성을 보장하고 정치적 중립성을 확보하려는 제도적 장치라고 규정하였다.

본 연구의 표집 대상은 광주시내에 소재해 있는 국민학교, 중학교, 고등학교에 재직하고 있는 남녀 교사 250명에게 설문용 배부 수집하여 통계 처리하였다. 설문 조사 통계 처리는 SPSS (statistical package for the social sciences)를 이용하여 집단간의 차이를  $X^2$  검증(Chi-square test)으로 각 집단간의 유의 수준을 알아보았다.

### 1. 요약

그 결과, 첫째, 교육위원을 선출하는데 있어서 교사들은 교육 경력이나 교육 행정 경력 20 년이상인 자로서, 광역의회에서 선출하는 것을 지양하고, 당해 시·도 교사들이 직접 교육위원을 뽑기를 바라고 있다. 그 이유로는 교육위원을 선출할 때 시·군·구(자치구) 의회 의원 및 광역의회 의원들이 정당에 직·간접으로 영향을 받아 교육위원으로 선출되었다고 인식하고 있으며 또한 교육의 정치적 중립성에 대한 보장이 의문시 여기고 있으며, 특별시, 직할시의 교육위원의 수가 인구가 많음에도 불구하고 교육위원

이 7명 정도 밖에 되지 않아 교육위원회 구성이 용이하지 않을 뿐더러 소위원회 구성 및 회의면에 있어서 심도있는 논의 자체가 쉽지 않을 것이라는 의견이 대두되어 왔다. 때문에, 교사들은 인구비례에 따라 교육위원의 수가 조정이 되기를 인식하고 있다.

또한 현행 교육자치제에 대한 교사들의 인식은 아직도 독립형 의결기구가 아닌 위임형 의결기구라고 여기고 있다. 이는 소교육구제에 의한 교육자치제가 아닌, 광역 교육자치제가 실시되기 때문이며, 현행 교육자치법은 교육위원회에 많은 제약을 주고 있다고 인식하고 있기 때문이다.

둘째, 교육감의 선출에 있어서 현행 교육자치법에 의한 교육감의 자격에 동의하면서도 시·도의 교육위원회에서 무기명으로 선출하는 것보다 교사들은 당해 시·도의 교원들이 직접 선출하기를 바라고 있다.

셋째, 부교육감제도는 대통령이 임명하는 것 보다는 당해 시·도의 교육위원회에서 교육감의 추천으로 선출하는 것이 바람직하다고 여기고 있다.

이것은 교육감과 부교육감의 인사상의 위계문제와 교육행정을 통제하려는 의도가 있지 않나 하는 의구심을 갖고 있으며 교육자치제의 독립성과 행정의 자주성에 침해되지 않을까 하는 우려 때문에 교사들은 부교육감제도에 민감한 반응을 보이고 있다.

넷째, 교육위원회의 권한은 시·도의 지방자치단체나 교육부에 의해 많은 제약을 받고 있다. 이는 국민의 조세부담과 공익을 현저히 저해할 때를 제외하고 지방의 특수성을 고려하여 교육위원회에 많은 자율성을 보장해 주어야 한다는 것이 교사들의 공통된 인식이었다.

다섯째, 지방 교육자치단체의 재정은 국가의 예산 범위안에서 보조하여 주되 지방 교육재정 교부금 법의 교육비 특별회계를 두어 지방의 교육특성에 맞도록 국가에서 간섭하지 않는 방향에서 예산을 편성하고, 자율적으로 운영하도록 하여야 한다고 인식하고 있다.

여섯째, 교육부장관의 중앙집권적 통제 조항을 과감히 대폭 수정하여 지방교육자치단체의 당해 교육행정 사무를 주민의 의사에 따라 처리할 수 있는 즉, 교육의 자주성과 독립성을 보장해 주는 것이야말로 진정한 교육자치의 이룩된다고 교사들은 인식을 하고 있다.

## 2. 결 론

본 연구에서 얻어진 결과의 결론 사항은 다음과 같다.

첫째, 교육위원회를 구성하는데 있어서 교육위원 선출은 필요불가분의 관계라고 할 수 있다. 따라서 교육위원의 선출은 당해 시·도의 교사들이 직접 선출되도록 요구하고 있다. 그것은 교육위원을 선출하는데 있어 정당의 입김과 선출과정에서 잡음등으로 여러가지 문제를 일으켜 국민들의 시선이 좋지않게 여론이 형성되었다. 이는 교육의 특성상 교육의 정치적 중립성 및 자주성 또한 교육의 전문성에 비추어 볼 때 상당한 긍정성이 있다고 여겨진다.

둘째, 교육감의 선출에 있어서 교사들은 학식과 덕망이 있는자로, 정당의 당원이 아닌자 중에서 교육경력 또는 교육전문직원 경력이 20년이상이거나 양 경력을 합하여 20년 이상이어야 하는 것에 인식을 같이 하면서도 교육위원회에서 선출하는 것보다는 당해 시·도의 교원들이 선출하는 것이 바

람직하다고 느끼고 있다.

셋째, 현행 교육자치에 관한 법률에 의하면 부교육감을 대통령이 임명하도록 되어 있는데 교사들은 부교육감제도를 반대하는 경향이 많으며 부교육감제도를 두더라도 교육감의 추천으로 교육위원회에서 선출하는 것이 바람직하다고 여기고 있는 것으로 밝혀 졌다. 이것은 교육감은 교육위원회에서 선출하고 부교육감은 대통령이 임명함으로써 인사상의 위계 질서에 대한 문제점과 교육 행정을 통제하려는 의도가 있어 교육자치제의 독립성과 행정의 자주성에 침해되지 않을까 하는 우려 때문에 부교육감제도는 교사들이 민감한 반응을 보이고 있다.

넷째, 교육위원회의 권한은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사항을 심의·의결한다. 그러나 국민재정부담이나 의무부과에 대한 조례, 일반 회계에 관한 의안 제출, 예산안의 수정, 교육 규칙을 재정, 개·폐하는 경우 그 전문을 보고하는 문제, 재의결한 법안에 대하여 대법원에 제소당하는 문제 등 많은 제약이 따르고 있다. 그러나 이러한 제약은 지방의 특수성을 고려한 자율성이 보장되어야 완전한 교육자치가 실현된다는 견해도 있다.

다섯째, 교육·학예에 관한 경비는 교육비특별회계를 두고 있으며 또한 국가는 예산의 범위안에서 시·도의 교육비를 보조하고 있다. 그러나 교육·학예에 관한 경비는 국가에서 보조하더라도 지방교육자치단체에 어느 일정 정도의 교부율을 정하고 지방의 특성에 맞게 예산을 편성 운영되도록 하는 것이 교육자치의 정착화를 이루는 길이며 성패를 좌우하는 것이라고 인식하고 있다.

여섯째, 교육부장관은 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언,

권고, 지도·감독, 시정·취소 또는 정지처분을 할 수 있다. 이러한 조항에 대하여 시·도의 교육위원회에서 자치권을 행사할 수 있도록 대폭적으로 위임해주는 것도 바람직하다고 교사들은 인식하고 있다. 사실 교육부장관의 중앙집권적 통제와 감독보다는 지역내의 교육행정 사무를 주민의 의사에 따라 처리할 수 있도록 하여야 하며 구속력을 갖는 법조항과 규칙은 자주성과 독립성을 제한하는 것이라고 생각한다.

-- 참 고 문 헌 --

- 교육개혁심의회, 「교육자치제 발전방안 정책연구」, 1-3, 1986.
- 강영삼, 「지방의회와 교육위원회, 그 자율과 협력」, 교육부, 1991.9.
- 공은배, “지방교육재정 그 확보와 배분”, 「교육월보」 제 117호, 1991.9.
- 김규택, 「한국정치동태론」, 서울:일조각, 1981.
- 김동섭, “오점으로 얼룩진 교육위원 선거”, 「지방자치」 제 36호, 서울:현대 사회 연구소, 1991.9.
- 김동훈, “교육위원회와 교육장의 지위와 역할”, 「지방자치」제 15호, 서울:현대 사회 연구소, 1989.
- 김명한, 「新刊 教育行政 및 經營」, 서울:형설출판사, 1988.
- 김미선, “한국 교육자치제도의 발전방안에 관한 연구”, 서울:세종대학교 대학원 석사학위 논문, 1991.
- 김신복, “교육자치제 무엇이 문제인가?”, 「새교육」 제 425호, 서울:대한교육 연합회, 제 425 호, 1990.
- 김신복, “지방자치와 교육자치”, 「교육행정학 연구」 제 3권 제 1호, 교육행정학 연구회, 1985.
- 김신복, “지방교육행정제도에 관한 연구”, 「문교부 연구보고」, 1981.
- 김양중, “교육자치제에 관한 일 연구”, 마산:경남대학교 석사학위논문, 1989.
- 김영식, “교육자치제에 드러난 문제점들”, 교육복지신보 제425호, 서울:교육복지신보사, 1991.

- 김영식·최희선, 「 교육제도 발전론 」, 서울: 성원사, 1988.
- 김영찬, “ 한국 교육자치법제에 관한 연구 ”, 서울: 고려대학교 교육대학원 석사학위논문, 1988.
- 김영철, “ 지방교육재정의 확보 ”, 「새교육」 제 372호, 1985.
- 김종철, “ 교육자치제의 역사적 의미와 과제 ”, 「교육월보」 제 117호, 교육부 1991.
- 김종철, 「新訂 教育行政의 理論과 實際」, 서울: 교육과학사, 1983.
- 김창근, “ 미 군정 법령이 한국교육자치제에 미친 영향 ”, 고려대학교 석사학위 논문, 1972.
- 김충기, “ 교육자치제의 활성화 방안 ”, 「지방자치」 제15호, 현대사회연구소, 1989.
- 김필수, “ 우리나라 교육자치제의 발전방향에 관한 연구 ”, 서울: 건국대학교 교육대학원 석사학위논문, 1990.
- 남창복, “ 한국 교육자치제의 발전 방안에 관한 연구 ”, 서울: 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1989.
- 문교부, 「教育行政과 教育法規」, 문교부 보통교육국, 1982.
- 박원영, “ 지방자치의 현대 헌법적 구조 ”, 「석당논총 제 7집」, 1983.
- 백현기, 「教育行政學」, 서울: 울유문화사, 1968.
- 서정화, 「教育行政制度 改善 研究」, 서울: 한국교육개발원, 1980.
- 소권호, “ 우리나라 교육자치제의 사적 고찰 ”, 고려대학교 석사학위논문, 1975.

- 손성희, “ 교육자치제에 대한 요구 성향 비교 연구 ”, 서울: 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1989.
- 손재식, 「 現代 地方行政論 」, 서울: 박영사, 1983.
- 송향섭, “ 教育自治制의 理論的 研究 ”, 서울대학교 석사학위논문, 1965.
- 은태연, “ 교육자치제의 자주성 분석 ”, 전남대학교 교육대학원 석사학위 논문, 1990.
- 이보령, “ 지방교육자치시대의 행정구조와 기능 ”, 「교육월보」제 117호, 문 교부, 1991. 9.
- 이상덕, “ 교육자치 실시에 따른 지방교육행정의 발전방안에 관한 연구 ”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1990.
- 이형행, “ 教育自治制의 意義와 本質 ”, 「교육행정학 연구」 제 3권 제 1 호, 1985. 12.
- 이호성, 「 교육자치제와 그 운영 」, 서울: 한국 교육 문화협회, 1954.
- 전성덕, “ 교육자치제의 실태와 발전방향 ”, 부산대학교 행정대학원 석사 학위논문, 1991.
- 주삼환, “ 새 교육자치제에 대한 논의의 발전과제 ”, 「학교경영」제 9호, 서울: 한국 교육 생산성 연구소, 1988.
- 조병효, “ 한국 교육자치제도 연구 ”, 부산대학교 박사학위논문, 1986.
- 한기연, 「 한국교육사 」, 서울: 박영사, 1984.
- 한국교육개발원, 「 의무교육 행정제도의 개선 방향 탐색 」, 1980.
- 한국교육문제연구소, 「 文敎史 」, 서울: 중앙대학교 출판국, 1974.

- Chon, E., *The Economics of Education*, Cambridge, Mass : Ballinger, Publising Co., 1979.
- Dent, H.C. Dent, *Education in England and Wales* London : Hodder and Stoughton, 1977.
- Hill, Dilys M. *Democratic Theory and Local Government*. London : Gerge & Unwin LTD., 1974.
- Keesecker, Ward W., *State Board of Education and Chief State School Officers : Their Status and Legal Powers*. Washington, D.C. : U.S. GPO., 1950.
- King, E. *Other Schools Ours*, London : Holt, Rinehart and Winston, 1979. Peterson, A.D.C. " Education in the 1980 : England and Wales", *Comparative Edcation* Vol. 16. no 3., 1980.
- Knezevich, Stephen J. *Administration of Public Education*. 3rd ed. New York : Herper & Row, Publisher, 1975.
- Morphet, Edgar L. et. al. *Educational Organization Administration : Concepts, Practices, and Issues*. 4th ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1982.
- U.S. Department of Health, Education and Welfare *Progress of Education in the United States of America 1976-1977 and 1977-1978*.
- Will, Robert F. *state Education : Structure and Organization* Washington, D.C. : U.S. GOP, 1964.

# A study on the System of Educational Autonomy Perceived by Teachers

by Kim, Chul

Directed by Professor Kim, keoung-bae

Dept. of Educational Administration

Graduate School of Administration

Han Sung University

## ( Abstract )

The local educational autonomy in our country can be said to have been enforced to now since the 1945 liberation. Although it has a relatively long history, our educational autonomy is to be said to have been enforced formally in a condition of not enforcing local autonomy before it was revised. According to the request of the times and people's desire, educational autonomy with local autonomy was also amended in 1991 and the new system of educational autonomy has been enforced from then to now.

So, this study intends to investigate the right direction and the plan of improvement for the system of educational autonomy by examining how teachers recognize educational autonomy as the local educational autonomy is enforced.

This study applied to the male and female teachers serving in elementary schools, middle schools, and high schools in Kwangju city. The questionnaires were distributed to them and then gathered. And using the SPSS(statistical package for the social sciences) program, the study examined the meaningful level between each group by  $\chi^2$

test(Chi-square test) of the difference between groups.

The results of the study are summarized as following.

First, in the enforcement of the system of educational autonomy, the election of members of a local school board is necessary. The election of them is desired to be elected directly by the teachers in that city or province than by the assembly of a wide area and it is recognized they are to be elected by the ratio of population. And it is perceived that the present system of educational autonomy is not a independent legislative organ but a mandatory one. The reason of this is believed as following: the basic principle is violated by enforcing the educational autonomy of a wide area but not that of a small one; and the law about the present educational autonomy has many constraints.

Second, the election of the superintendent of education is also required not by the electional way by a local school board but by the direct election by the teachers in that city or province. And that of the vice superintendent of education is more desired to be elected by the educational superintendent's recommendation in a local school board than to be appointed by President. This shows most of teachers recognize that the past electional way checks the independence and autonomy of the educational administration and that these have an intention to control education and matters in terms of personnel and administrative hierarchy with the superintendent and the vice superintendent of education.

Third, teachers have generally recognized that a lot of autonomy must be guaranteed in a local school board with considering the peculiarity of a country unless the power of a local school board violates public interests and the law. Then many constraints about the power of a local school board is specified as the laws in the local autonomous body or the education department in that city or province.

Fourthly, they have recognized that the finances of the body of

local educational autonomy must be supported within the scope of a national budget but the autonomy which will make up, operate and execute a budget with the local educational character must be assigned.

Fifthly, they have believed that the autonomy and independence must be guaranteed in order to deal with the local educational administration according to the population's thought by revising resolutely the article of the centralized control in the education department and also that the real educational autonomy will be accomplished only when the political neutrality in education is ensured.

## 부 록

설문지

### 현행 교육자치제에 대한 교사들의 지각에 관한 연구 조사

안녕하십니까 ?

바쁘신 업무중에 본 연구를 위해 시간을 할애해 주신 선생님께  
감사드립니다.

본 설문지는 1991년 3월 8일에 개정되어 30년만에 지방교육자  
치제가 부활되어 실시되고 있습니다. 선생님께서 느끼시는 교육  
자치제를 분석하여 그에 따른 개선방안을 제시하기 위한 것입니  
다. 바쁘시겠지만 평소에 생각하시고 느끼시는 바를 솔직히 응답  
해 주시기 바랍니다.

이 설문은 본 연구외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것입  
니다.

감사합니다. 1992. 2.

한성대학교 행정대학원 교육행정전공

연구자 : 김 철

## I . 인적 사항

※ 다음 각 항의 해당란에 V표를 하여 주십시오

### 1. 근무처별

\_\_\_\_\_ (1) 국민학교                  \_\_\_\_\_ (2) 중학교                  \_\_\_\_\_ (3) 고등학교

### 2. 성 별

\_\_\_\_\_ (1) 남 자                  \_\_\_\_\_ (2) 여 자

### 3. 연 령

\_\_\_\_\_ (1) 20대                  \_\_\_\_\_ (2) 30대                  \_\_\_\_\_ (3) 40대

\_\_\_\_\_ (4) 50대                  \_\_\_\_\_ (5) 60대

## Ⅱ. 설 문

※ 다음 설문을 두루 살피시고 가장 바람직하다고 생각되는 번호의 \_\_\_\_\_ 위에 V 표를 해 주시고, 해당 사항이 없으면 '기타 \_\_\_\_\_' 친 부분에 그 내용을 간략하게 적어 주십시오.

1. 교육위원의 선출은 당해 시·도에서 시·군·구(자치구) 의회에서 추천한 자 중에서 무기명 투표로 선출하고 있습니다.

교육위원 선출 방식에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행 선출방식제도가 바람직하다.
- \_\_\_\_\_ ② 시·군·구 지역의 주민들이 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 시·군·구 지역의 교원들이 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

2. 시·도의 교육위원의 수가 자치구 수에 따라 7명에서 30명 이상이 됩니다.

교육위원 수의 적정 수준에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행제도인 자치구 수에 따라서 교육위원 수를 정한다.
- \_\_\_\_\_ ② 특별시, 직할시는 15명 이내, 도는 20명 이내가 적당하다.
- \_\_\_\_\_ ③ 주민들의 비율에 따라 정해야 한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

3. 교육위원은 경력 또는 교육 행정경력이 있는 자를 1/2 이상 선출되도록 하고 있습니다.

교육위원 선출에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행선출 방식대로 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ② 교육위원은 모두 경력, 교육행정경력이 있는 자 중에서 선출 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 일정 비율로 비경력과 경력을 정해서 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

4. 현행 교육자치제는 시·도에만 실시되는 대교육구제입니다.

시·군·구(자치구)의 교육자치제의 실시에 대하여

\_\_\_\_\_ ① 현행대로 시·도 단위의 교육자치제 ( 대교육구제 )로 실시한다.

\_\_\_\_\_ ② 시·군·구를 기초로 한 교육자치제 ( 소교육구제 )를 실시한다.

\_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

5. (4)번 문항에서 1번을 답한 이유는 ?

\_\_\_\_\_ ① 소규모의 자치단체로는 행정수요와 재정능력 자립이 어렵기 때문에

\_\_\_\_\_ ② 소규모 자치단체로는 확대된 생활권에 대응하는 교통·통신의 수요에 부적당하기 때문에

\_\_\_\_\_ ③ 행정수요의 다양화, 고도한 행정 기술등의 요청에 의해서 소규모 자치단체로는 현대 행정수행에 부족하기 때문에

\_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

6. (4)번 문항에서 2번을 답한 이유는 ?

\_\_\_\_\_ ① 지방의 지역적 특성을 살리기 위하여

\_\_\_\_\_ ② 교육의 정치적 중립성을 보장하기 위하여

\_\_\_\_\_ ③ 주민의 자치를 살리기 위하여

\_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

7. 현행 지방교육자치에 관한 법률은 학자에 의하면 교육위원회의 성격이 위임형 의결기구, 독립형 의결기구라 주장하고 있습니다.

이점에 대하여

\_\_\_\_\_ ① 위임형 의결기구이다.

\_\_\_\_\_ ② 독립형 의결기구이다.

\_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

8. 현행 지방교육자치에 관한 법률에의하면 교육위원의 임기는 4년입니다.

교육위원의 임기에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 2 년      \_\_\_\_\_ ② 4 년      \_\_\_\_\_ ③ 8 년  
\_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

9. 교육위원들이 정당에 직·간접으로 관여되어 있습니다.

교육의 정치적 중립성에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 전혀 영향을 받지 않을 것이다.  
\_\_\_\_\_ ② 우려할 정도로 상당히 영향을 받을 것이다.  
\_\_\_\_\_ ③ 조금은 영향을 받을 것이다.  
\_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

10. 교육위원은 교육법 제 81조에 규정에 의해서 겸직을 허용하지 않고 있습니다. 그러나 대학의 조교수 이상은 겸직을 허용하고 있습니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 교육의 전문성을 살리기 위해 현행대로 허용해야 한다.  
\_\_\_\_\_ ② 형평의 원칙에 어긋나기 때문에 허용되어서는 않된다.  
\_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

11. 교육감의 선출은 당해 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하되, 재적과반수 교육위원들의 찬성을 얻어야 합니다.

교육감의 선출에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행 방식대로 교육위원들이 선출한다.  
\_\_\_\_\_ ② 당해 시·도의 주민들이 직접 선출한다.  
\_\_\_\_\_ ③ 당해 시·도의 교육위원회 산하 교원들이 선출한다.  
\_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

12. 교육감은 교육경력 또는 교육행정경력이 20년 이상이 있거나 양경력을 합하여 20년 이상 있는 자 이어야 합니다.

교육감의 자격에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행 20년 이상 있는 자 중에서 자격을 준다.
- \_\_\_\_\_ ② 15년 이상 있는 자 중에서 자격을 준다.
- \_\_\_\_\_ ③ 10년 이상 있는 자 중에서 자격을 준다.
- \_\_\_\_\_ ④ 자격 제한을 두지 않는다.
- \_\_\_\_\_ ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

13. 교육감법에 국가공무원으로 보하는 부교육감을 두되 그 직급은 대통령령으로 정하고 있습니다.

부교육감제도에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 찬성한다.                      \_\_\_\_\_ ② 반대한다.

14. 반대한다면

- \_\_\_\_\_ ① 시·도에서 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ② 교육위원회에서 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 교육감의 추천으로 교육위원회에서 선출한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 교육감이 임명한다.

15. 교육위원회 회의 소집은 교육위원 1/3 이상의 요구에 의하여 소집됩니다.

그러나 교육감은 필요에 의하여 언제나 소집할 수 있습니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행 교육자치제에 관한 법률에 의하여 준한다.
- \_\_\_\_\_ ② 교육위원회 의장만이 하도록 해야 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 교육위원회 의장과 교육위원 1/3 이상 요구에 의하여 소집한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

16. 교육감과 교육위원회 의장은 국민 재정의 부담이나 의무부과에 관한 조례,

일반회계에 관한 의안을 제출코자 할 때 시·도지사와의 협의해야 합니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 당연하다.
- \_\_\_\_\_ ② 바람직하지 않다.
- \_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

17. 시·도 의회는 제출된 의안중 예산안을 수정·의결하고자 할 때에는 미리 교육감의 의견을 들어야 합니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 바람직하다.
- \_\_\_\_\_ ② 바람직하지 않다.
- \_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

18. 교육감은 교육규칙을 제정 또는 개·폐하는 경우 공포 예정 15일 전에 교육부장관에게 그 전문을 첨부하고 보고하여야 합니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 교육감은 교육부가 상급 기관이므로 당연히 해야 한다.
- \_\_\_\_\_ ② 보고하지 않아야 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

19. 교육감은 시·도 의회 또는 교육위원회의 의결이 법령에 위반하거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때 재의를 요구하여야 합니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 교육감은 현행되로 당연히 재의를 요구해야 한다.
- \_\_\_\_\_ ② 교육감은 재의를 요구하지 않아야 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

20. 재의결을 요구한 의안을 시·도 의회 또는 교육위원회에서 전과 같이 의결하면 교육감은 교육부장관에게 보고하고 교육감은 교육부장관으로 부터

제소하도록 요청받은 경우에는 대법원에 제소하여야 합니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 교육감은 당연히 대법원에 제소해야 한다.
- \_\_\_\_\_ ② 교육감은 재의결이 되었다면 대법원에 제소하지 않아야 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 기타 \_\_\_\_\_

21. 국가의 교육비 보조 사무는 교육부장관이 관장하고 있습니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 교육부장관이 현행대로 관장 한다.
- \_\_\_\_\_ ② 시·도 교육감이 관장한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 시·도 교육위원회에서 관장한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 시·도 의회에서 관장한다.
- \_\_\_\_\_ ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

22. 현행 지방교육자치에 관한 법률에 의하면 의무교육에 관한 교원의 보수와 기타 의무교육에 관련되는 경비는 국가에서 부담하고 있습니다.

이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 국가에서 전액 부담한다.
- \_\_\_\_\_ ② 지방교육 재정 부담금으로 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 당해 시·도의 주민의 부담으로 한다.
- \_\_\_\_\_ ④ 기타 \_\_\_\_\_

23. 교육부장관은 교육감에게 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언, 지도, 권고 및 자료 제출을 요구할 수 있습니다. 이점에 대하여

- \_\_\_\_\_ ① 현행대로 교육부장관이 하여야 한다.
- \_\_\_\_\_ ② 시·도의 지방자치단체의 장이 하여야 한다.
- \_\_\_\_\_ ③ 시·도의 교육위원회에서 하여야 한다.

----- ④ 시·도의 의회에서 하여야 한다.

24. 교육감은 국가의 위임된 사무에 관하여는 교육부장관의 지휘·감독을 받으며, 회계 감사 및 시정·명령 처분을 취소하거나 그 집행을 정지할 수 있습니다.

이점에 대하여

----- ① 지방교육자치의 기본 원리에 어긋나므로 조항이 취소되어야 한다.

----- ② 교육부장관은 당연히 국가의 위임된 사무이므로 현행대로 행사하여야 한다.

----- ③ 기타 -----

- \* 끝까지 시간을 할애해 주시어 대단히 감사합니다. \* -