

碩士學位論文
指導教授 曹 点 煥

現行 教育自治制의 問題點과 그 改善方案에 관한 研究

A Study on the Problems and the Improvement Schemes
of Current Educational Autonomous System

1992年

漢城大學校 行政大學院

教育行政學科

教育行政專攻

張 用 培

碩士學位論文
指導教授 曹 点 煥

現行 教育自治制의 問題點과 그 改善方案에 관한 研究

A Study on the Problems and the Improvement Schemes
of Current Educational Autonomous System

위 論文을 教育學 碩士學位 論文으로 提出함

1992年 11月 日

漢城大學校 行政大學院

教育行政學科

教育行政專攻

張 用 培

張用培의

教育學 碩士學位 論文을 認准 함

1992年 12月 日

審査委員長

金 環 培



審査委員

李 溶 傑



審査委員

曹 吳 煥



目 次

I. 緒 論	4
1. 研究의 必要性 및 目的	4
2. 研究의 內容 및 方法	4
3. 研究의 範圍	5
4. 研究의 制限點	6
II. 理論的 背景	7
1. 教育自治制의 意義	7
2. 地方自治와 教育自治의 關係	14
3. 地方議會와 教育委員會와의 關係	17
4. 우리나라 教育自治制의 變遷過程	21
5. 現行 教育自治制의 主要內容	26
III. 新·舊 教育自治制의 比較·分析	28
1. 舊 教育自治制의 分析	28
2. 新 教育自治制의 分析	40
3. 新·舊 教育自治制의 比較	49
IV. 現行 教育自治制의 問題點	52
1. 行政的 側面에서의 問題點	52
2. 法制的 側面에서의 問題點	58

V. 現行 教育自治制의 改善方案	64
1. 民意에 의한 教育自治制度	64
2. 自主的 財政의 運營	70
VI. 要約 및 結論	73
1. 要約	73
2. 結論	75
參考文獻	77
英文抄錄	81

表 目 次

〈 표 1 〉 教育委員 選出過程	18
〈 표 2 〉 議案의 處理過程	19
〈 표 3 〉 先決處分 흐름도	20
〈 표 4 〉 서울특별시·부산직할시 教育委員會 機構	34
〈 표 5 〉 대구·인천직할시·道教育委員會 機構	34
〈 표 6 〉 제주도 教育委員會 機構	35
〈 표 7 〉 地方教育行政 體系	36
〈 표 8 〉 新·舊 教育自治制의 比較	49
〈 표 9 〉 地方教育財政의 財源 現況	57

I. 緒 論

1. 研究의 必要性 및 目的

教育自治制는 教育의 分權化와 주민자치를 통하여 지방교육의 육성, 교육의 民主性 提高, 教育행정 的 자율성, 教育운영의 專門化 및 教育의 自主性을 확보하려는 제도이다. 그러나 실질적으로 지방자치제가 실시되지 못한 실정에서 우리나라 지방교육자치제 역시 명실상부한 제도로서는 미흡한 점이 적지 않다.

제6공화국에 들어와 민주화의 열풍과 더불어 지방자치제도 및 교육자치제도와 관련된 諸 法律이 개정되는 등 현행의 교육자치제도가 시행되고 있으나, 과도기적인 형태를 면치 못하고 있다.

이러한 실정에서 우리나라 교육자치제도의 시대적인 변천과정과 신·구 교육자치제도의 분석, 문제점 규명과 그 개선방안 모색의 필요성에서 본 주제를 연구의 과제로 설정하였다. 이에 대한 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 교육자치제의 본질을 규명한다.

둘째, 지방자치와 교육자치와의 관계 및 지방의회와 교육위원회와의 관계를 살펴본다.

셋째, 신·구 교육자치제를 비교·분석하고 그 차이점을 추출한다.

넷째, 현행 교육자치제의 문제점을 규명하고 그 개선방안을 모색한다.

2. 研究의 內容 및 方法

본 주제에 대한 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 관련 문헌을 통해 교육자치제의 본질과 원리를 규명하고, 교육에 관

한 제 법규를 통해 교육자치제의 법적 근거 및 중앙교육집권제와 지방교육
분권제와의 관계를 살펴 보았다. 또한 지방의회와 교육위원회와의 관계 및
현행 교육자치제의 문제점을 분석하였다.

둘째, 관련자료를 통해 우리나라 교육자치제도의 변천과정을 검토하고, 신
·구 교육자치제도를 비교·분석하여 그 개선방안을 모색하였다.

셋째, 교육자치제의 이론과 실제상의 모순점을 규명하고 그 해결방안을 강
구하였다.

本 研究는 문헌연구로서

첫째, 관련문헌·학술서적·선행연구논문 등을 분석하고, 헌법·교육법·교육
법시행령·지방자치법·교육자치법 등을 검토하였다.

둘째, 관련문헌과 서적을 통해 교육자치제의 의의와 기본원리 등 그 본질
을 규명하고자 하였다.

셋째, 우리나라 교육자치제의 시대적 변천과정과 내용을 현행 제도와 비교
검토하여 개선점을 찾아 보고자 하였다.

넷째, 발견된 문제점과 시사점을 근거로 그 개선방안을 모색하고자 하였
다.

3. 研究의 範圍

본 연구의 범위는 胎動期(1945~1952), 形成期(1952~1962), 沈滯期(1962
~1980), 回復期(1980~현재)에 한정하여 고찰하였다.

新·舊 교육자치제의 비교·분석은 1991년 3월 8일 地方教育自治에 관한 法
律(교육자치법, 법률 제4347호)의 공포 이전과 이후의 교육자치제를 대상으
로 하였다. 즉 教育行政의 地方分權, 教育行政에의 住民參與, 教育行政의 自
主性和 專門性 및 自主的 財政에 관한 교육자치의 조직과 운영에 대하여 비
교·분석하고 문제점을 추출하여 현행 교육자치제의 문제점을 行政的 側面과
法制的 側面에서 개선방안을 모색하여 보았다.

4. 研究의 制限點

첫째, 본 연구는 문헌연구에 한정 하였으므로, 교육담당자 및 교육행정 전문가들의 견해는 제시하지 못했다.

둘째, 현행 법령에 의하면 교육자치제는 지방자치제 실시를 전제로 하는데, 현실적으로 완전한 지방자치 실시와 실질적인 교육자치가 실현되지 않는 상황에서 그 발전방안을 논한다는 것은 나뉠대로의 한계가 있다.

셋째, 여기서 제시하는 개선방안은 실증적으로 분석 연구된 것이 아니므로 그 완전성에서 한계를 지닌다.

Ⅱ. 理論的 背景

本章에서는 教育自治制의 이론적 고찰을 위해 教育자치제의 의의, 教育자치제 도입배경, 지방의회와 教育위원회의 관계, 教育자치제의 변천과정, 현행 教育자치제의 이론과 실제에 대해서 논의하고자 한다.

1. 教育自治制의 意義

1) 教育自治制의 概念

교육에 관하여 법률적 측면에서 살펴보면 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’¹⁾ 라고 한 것과 ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시책을 수립·실시하여야 한다.’ ‘국가 또는 지방자치단체는 교육재정의 안정적 확보를 위하여 적절한 시책을 강구하여야 한다.’²⁾ 라고 규정한 것을 볼 때, 교육의 자주성을 확보하고 정치적 중립성을 보장하며 전문성과 특수성 신장을 위한 教育자치제 실시의 法的인 根據는 이미 마련되어 있는 것이다.

교육행정에 있어서 지방분권의 원칙 아래 교육에 관한 의결기관으로써의 教育위원회와, 教育위원회의 사무장격으로 또는 이미 의결된 교육정책을 집행하는 집행기관으로서의 教育감제를 두고, 자주적 통제와 전문성간에 조화와 균형을 얻게 하며, 인사와 재정을 비롯한 教育행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킴으로써 행정제도면에서 교육의 자주성을 보장하려는 것이 교육

1) 憲法 제 31조 제 4항

2) 教育法 제 14조 제 1,2항

자치제이다.³⁾

지방자치는 지방주민의 투표 결과로 구성된 지방의회에서 지방행정 목표설정과 목표수행 과정의 관리 및 제반 비용의 지방주민 부담을 그 내용으로 하듯이⁴⁾ 교육자치 역시 같은 원리에 기초를 두고 있다.

따라서 교육자치란 교육행정에 있어서 지방분권주의를 원칙으로 하고, 교육행정을 일반행정으로부터 분리 독립시켜, 교육·학예에 관한 사무의 자치권과 행정권을 지방교육자치단체가 가지고 있는 제도이다. 즉 교육자치제는 議決機關으로서의 교육위원회와 의결된 교육행정의 정책 집행기관인 교육감제를 설치하고, 자주적인 재정권과 인사권을 확립하여 주민의 참여와 전문적인 경영으로 제도 조직을 통해 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하려는 제도이다.⁵⁾

2) 教育自治制의 原理

교육자치제를 실시하는데 있어 哲學的 根底가 되는 기본원리는 학자에 따라 그 見解를 약간씩 달리 하나 커다란 개념에 있어서는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

교육자치제의 원리로서 金種喆은 ‘地方分權의 原理, 주민참여의 원리, 일반행정으로부터의 분리·독립의 原理, 전문적 관리의 원리’⁶⁾를 들고 白賢基는 ‘교육 자주성의 원칙, 지방분권주의의 원칙, 교육행정의 분리·독립의 원칙, 민주주의의 원칙’⁷⁾을 제시했으며, 趙炳孝는 ‘지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육행정 독립의 원리, 전문적 경영의 원리, 자주적 재정의 원리’⁸⁾

3) 金種喆, 「교육행정의 이론과 실제」, (서울: 교육과학사, 1988), P.176.

4) 김경태, 「교육자치제의 발전방안에 관한 연구」, 석사학위 논문, (연세대학교 교육대학원, 1989), P.4.

5) 조병효, 「한국교육자치제도 연구」, (서울: 교육과학사, 1988), P. 24~26.

6) 金種喆, 「전계서」, P.174~175.

7) 白賢基, 「교육행정학」, (서울: 을유문화사, 1961), P.138~140.

를 꼽았다.

그 밖의 다른 학자들이 제시한 교육자치의 원리들도 用語와 내용 설명에서 약간의 차이가 있을 뿐 전체적으로 유사한 개념의 원리들을 들고 있다.

여기서는 여러 원리들과 脈絡을 같이 하는 비교적 객관적인 원리로 地方分權의 原理, 住民參與의 原理, 教育自主性の 原理, 專門的 管理의 原理를 들어 記述하고자 한다.

(1) 地方分權의 原理

教育法 제 14조 제 1항에 ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라, 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시책을 수립·실시하여야 한다.’ 라고 明示했고, 지방자치법 제 1조의 目的에는 ‘이 법은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며, 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함을 그 목적으로 한다.’ 라고 하여 교육행정에 있어서 지방분권화의 근거를 뒷받침 하고 있다.

중앙정부에 의한 획일적 통제와 비민주성을 지양하고, 교육행정에 있어서 민주화를 이루려는 것은 시대적 요청인 동시에, 다양성을 바탕으로 한 지역적 특수성을 살리며, 지역주민의 교육활동을 통해 자율적 민주정신을 함양하는데 큰 의의가 있는 것이다.

중앙집권으로 인한 權限의 집중에서 오는 획일화와, 통제 및 권위주의를 예방하고, 지역사회의 주민이 스스로 그 지역의 특수성을 감안하여, 지역의 발전과 개인의 능력을 신장함으로써 민주주의에 입각한 주민자치에 의한 지방분권적 교육행정이 이룩될 수 있는 것이다.⁸⁾

8) 조병효, 「전거서」, P.55~62.

9) 白賢基, 「전거서」, P.138.

(2) 住民參與의 原理

교육자치제가 민주주의를 그 기반으로 하고 있다는 것은, 국가기관이나 관료에 의해 집행되는 一般行政(官治行政)과는 달리, 교육행정이 지역주민의 참여에 의해 집행되어야 함을 意味한다.

주민참여의 원리는 지방분권의 원리와 더불어 민주성의 兩大支柱로써, 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 결정하는 것을 의미하며 궁극적으로는 代議민주정치의 이념과 상통하는 것이다. 이 원리는 관료적 통제를 배제하고, 공정한 민의를 존중한다는데 그 의의가 있다.¹⁰⁾

이러한 민주주의의 원리에 비추어 볼 때, 주민이 직접 선거한다든가 또는 公選된 기관에 의해 選任되는 기관을 중심으로 운영되어야 한다.¹¹⁾

헌법 제 117조 제 1항에 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.' 고 했고 同法 제 118조 제 1,2항에서는 각각 '지방자치단체에 의회를 둔다.' '지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.' 라고 했으며, 또 교육법 제 14조 제 1항에는 '국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육정책을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시설을 수립·실시하여야 한다.' 라고 함으로써 그 지역의 교육에 관한 정책의 결정과 운용을 공정한 민의에 따르도록 하였다.

그러나 우리나라 현행 교육자치제도가 교육위원을 지역주민의 直選으로 뽑는 것이 아니라 지방의회 의원에게 의해 間選을 하기 때문에, 진정으로 공정한 민의를 반영할지 의문시 되고 있다.¹²⁾

교육목적을 달성하기 위해 주민의 참여에 의한 공정한 민의가 반영되려면 직선의 교육위원에 의해 구성된 교육위원회에서 결정된 정책이, 교육에 대한

10) 金種喆, 「전계서」, P.101.

11) 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」, (서울: 법문사, 1982), P.73.

12) 朱三煥, 「전계서」, P.57~58.

전문성을 가진 행정가와 교원에 의해 집행되며, 그 지역의 교육에 대하여 관심이 높은 주민(교육위원회)에 의해 감시되고 통제됨으로써 교육자치에 대한 주민참여의 원리가 실현될 것이다.

(3) 教育自主性の原理

헌법 제 31조 제 4항에 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’ 와 교육법 제 14조의 규정은 교육행정이 중앙집권행정으로부터의 自治 즉 지방교육자치의 근거가 되는 것이다.

다시 말해 교육자치는 일반행정의 예속에서 벗어나, 교육행정의 제도와 운영면에서 자율성존중의 원리를 살리는 것이 곧 교육자치제의 핵심이요, 본질적인 특성임을 강조하는 것이라고 볼 수 있다.¹³⁾

교육활동은 정치·경제·사회·문화 等 여러 분야에 걸쳐 외부환경과 긴밀한 관계를 맺지 않을 수 없다. 그 반면에 나름대로의 특수성과 독자성을 가지고, 교육 본래의 목표를 가지며, 자율성과 자주성이 확보되어야 한다. 따라서 교육활동은 정치적으로나 종교적 또는 다른 목적을 위한 도구나 수단이 되어서도 안된다.

교육활동은 사회 전체의 공동목표를 추구해야 하며 보편타당한 共有의 이익을 위해 봉사해야 하므로, 그 공공성과 공익성이 강조된다. 교육자치제는 지역의 공정성과 공익성뿐만 아니라 국가적인 차원의 공공성과 공익성과도 균형있는 조화가 필요한 것이다.¹⁴⁾

이와같은 공공성과 공익성을 일반성이라고 한다면, 교육활동의 특수성이 있기 때문에 자율성과 자주성은 보장되어야 한다. 이는 자기규율과 자기통제를 의미하는 것으로써 외부의 어떤 권위나 제재의 개입 없이 자기결정에 의

13) 김필수, 「우리나라 교육자치제의 발전 방향에 관한 연구」, 석사학위 논문, (전국대학교 교육대학원, 1990), P.22.

14) 김경태, 「전제서」, P.8.

해서 생각하거나 행동하는 것을 의미하며, 자신의 행위를 지배하는 원리·규범·규칙을 자신이 선택하고 결정하는 것을 뜻한다.¹⁵⁾

따라서 교육자치제의 자주성의 원리에 立脚하여 고려할 점은 국가적 전체 사회의 공동이익을 추구하는데 위배되지 않으면서, 교육의 현실적·외적인 측면에 구애되지 않고, 공교육제도의 원칙(교육의 기회 균등)에 부합되며, 교육의 운영체제(교사의 자질, 교육경비의 규모, 교육의 경영방식) 등의 제반 현실적인 면에서 교육자치의 자주성 원칙이 고려¹⁶⁾ 되어야 하는 것이다.

(4) 專門的 管理의 原理

교육의 전문적 관리의 원칙이란 교육활동의 전문적 속성과 특수성에 입각하여 교육행정은 교육과 교육에 관한 행정에 전문적 소양과 기술을 소유한 전문가에 의해 운영되어야 한다는 것이다.¹⁷⁾ 즉 교육활동의 본질과 특수성에 비추어 이 분야에 대한 깊은 이해를 가지고 복잡다기한 교육행정 기술면의 혼란을 쌓음으로써, 교육활동을 효율적으로 관리할 수 있는 전문적 지도역량을 가진 인사들의 손으로 교육행정 활동이 이루어 져야 한다는 것이다.

교육에 있어서의 전문성이란 교육장제도는 물론, 교육행정 전문직에 의한 행정을 포함하며, 첫째, 업무의 독자성 내지 특수성, 둘째, 고도의 지적·기술적인 수월성의 요건을 갖추어야 한다.¹⁸⁾

교육행정의 전문성은 교육의 전문성과 불가분의 관계에 있으며, 교육활동의 특수성을 전제로 교육행정의 특수성을 인정하는데서 비롯된다.¹⁹⁾ 교육행정에 관한 임무 내지 역할을 효율적으로 수행하기 위하여, 교육행정가는 교

15) 김종철, 「교육자치제의 본질과 발전 방향」, 제29회 교육논단, (서울: 대한교육연합회, 1985), P.3~13.

16) 박태수·정일영, 「교육행정의 자율화 방안」, (서울: 한국교육개발원, 1986), P.36.

17) 이윤권, “교육자치제에 관한 제도적 연구”, 석사학위 논문, (경남대학교 교육대학원, 1990), P.7.

18) 김종철, 「교육행정 신강」, 상계서, P.385~386.

19) 이형행, 「신교육 행정론」, (서울: 문음사, 1989), P.16.

육활동에 관한 지식·방법·기술을 이해하고 활용할 수 있는 전문적 능력뿐만 아니라, 인사 및 재정, 인화 조성과 동기화 능력을 포함하는 인간적 기술과 교육 내외의 전체적 상황을 판단하고 통찰하며, 의사결정을 효율적으로 수행할 수 있는 觀念的 技術을 구비하여야 한다.²⁰⁾

고도의 지성, 장기간의 직전교육과 계속적인 훈련, 일정한 자격요건, 고도의 자율성과 사회적 책임성 등에서 출발한 봉사성, 고도의 직업윤리, 전문적 단체 等 여러가지 요건을 지주로 하여 교육의 전문성 관리는 성립되는²¹⁾ 것이다.

우리나라의 경우 교육자치제의 본질에 비추어 교육행정의 전문화는 계속 추진해 나가야 할 과제이다.

3) 中央集權과 教育自治

중앙집권이란 하나의 공동사회에서 이루어지는 기능 내지 활동 중에서 가능한 한 많은 부분을 중심부에서 집중적으로 행하고자 하는 모든 志向을 의미하며, 현대는 급속한 과학 및 교통수단의 발달과 전국적 공동체에 바탕을 둔 新中央集權化 경향이 先進諸國에서 대두되고 있는 실정²²⁾이다.

지방자치제마저 불완전한 우리나라 현실에서 완전한 교육자치제를 기대하기는 어렵다. 우리나라의 현실은 중앙과 지방교육행정기구 사이에 있어서 機能과 책임의 배분이 중앙집권적 경향인데, 이것은 중앙집권적 행정의 傳統, 남북분단 등의 환경과 관료제의 속성에 의한 행정 능률주의, 자치적 훈련의 미흡에서 오는 자율에 따른 책임의 회피 等 여러 요인이 복합적으로 작용²³⁾

20) 대한교육연합회, (서울: 새교육, 1985. 10), P.50. 재인용

21) 金洋中, 「교육자치제에 관한 연구」, 석사학위 논문, (경남대 교육대학원, 1990), P.27.

22) 조석준 外, 「지방행정론」, (서울: 한국방송통신대학 출판부, 1983), P. 5~9.

23) 오세일, 「교육자치제의 발전방안에 관한 연구」, 석사학위 논문, (인하대학교 교육대학원, 1988), P.25.

해 온 것으로 보인다.

중앙과 지방의 관계에서 중앙집권의 정도가 심하고, 지방분권이 미약하여, 교육부는 국가 고유의 업무뿐만 아니라 교육위원회와 교육청에 속하는 예산권과 인사권을 장악함으로써²⁴⁾ 지방교육 행정관서의 자주성과 창의성을 위축시키고 있다. 전국에 걸쳐 점차적으로 교육감이 민선에 의해 선출되나 (충북, 경남, 제주, 충남, 전북, 서울 등), 현실적으로는 중앙집권으로 인한 문제점은 계속 남는다.

첫째, 전문성이 결여된 책임자에 의한 교육자치 능력의 한계, 둘째, 미세한 부분까지 교육법과 시행령에 의한 통제로 지역적인 특수성의 무시, 셋째, 하급교육 자치기구에 대한 지나친 지휘 감독권 등을 들 수 있다.²⁵⁾

점진적으로 시행되어 가는 우리나라 교육자치제는 중앙행정부의 통제를 점차 축소하고, 기초자치단체인 市·郡·區를 중심으로 한 실질적인 권한과 조직인사권을 부여함으로써 교육의 자율성을 최대한 보장하되, 교육부는 지방자치단체간의 균형 발전을 위한 지원과 조절 및 국가 전체의 교육계획과 정책수립의 기능만 수행토록 해야 할 것이다.

2. 地方自治와 教育自治의 關係

일반적으로 自治(Self-Governing)란 말은 자기 일을 제 스스로 처리하는 것을 뜻하지만 행정적인 의미를 가질 때는, 국가의 산하에 있는 단체가 自己의 이름으로 그 단체에 관하여 국가로부터 위임받은 사무를 수행하는 것²⁶⁾을 말한다.

自治란 개인 또는 단체가 他人이나 외부로부터의 간섭을 배제하고 自律的

24) 교육법, 「別表 2」 교장·교감 자격 기준

25) 朱三煥, 「교육자치제와 교육의 자율화 문제」, (서울: 새교육, 1990. 4), P. 59~60.

26) 양주동 外, 「대국어사전」, (서울: 현문사, 1981), P. 1729.

으로 사무를 처리해 나간다는 의미이며 행정법상의 자치는 국가사무의 분리 원칙에 의한 분배형식을 말하는 것이다.²⁷⁾

국가의 행정은 국가 그 자체의 기관에 의하여 직접 行하는 국가행정 또는 官治行政과, 지방자치단체로 하여금 일정한 범위의 업무를 스스로 통치하게 하는 地方自治行政으로 구분할 수 있으며, 그것은 성질상 中央行政의 연장이라고 할 수 있지만 행정의 주체가 지방단체이므로 地方自治이다.

지방자치는 동시에 일정한 區域 안에서 이루어지는 것이며, 구체적으로는 지방주민이 직접 또는 간접으로 자기의 機關을 선출하며, 자기의 업무에 관하여, 자기의 책임하에 수행하는 것을 말한다.²⁸⁾

지방자치의 기초 위에 民主主義가 발전해 온 것은 영국과 미국을 비롯해 이미 선진 제국의 공통적 사실인데, 이러한 지방자치에 입각한 민주정신을 A. D. Tocqueville은 그의 「미국의 민주주의」라는 저술에서 지방자치제도야말로 자유로운 국민의 힘이라고 하며, 지방자치제도와 자유와의 관계는 학교와 학문과의 관계와 같다고 했다.

또 G. Bryce도 지방자치는 민주주의의 원천일 뿐만 아니라 민주주의의 학교²⁹⁾라고 설파했다. 그러므로 민주주의를 이념으로 하는 대부분의 국가에서 지방자치제를 택하는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

지방자치의 본래의 뜻이 ‘지방의 일을 스스로 다스린다’는 것이며, 여기서 지방의 일이란 지역의 문제, 지역의 행정, 지역의 정치를 일컫는 말이다. 또 스스로 다스린다는 말은 자기의 일을 남의 제약을 받지 않고, 자기의 意思와 힘으로 독립적이고 자율적으로 처리한다는 의미이다.³⁰⁾

그러므로 지방자치란 지방자치단체의 정치와 행정을, 그 단체의 주민 또는 주민의 대표자를 통하여 자주적으로 처리 하는 것을 뜻한다. 다시 말해서 ‘지방자치란 一定한 地域을 기초로 하는 團體가, 자기의 事務인 지역의 行

27) 尹世昌, 「行政法」, (서울: 박영사, 1979), P.425. 재인용

28) 趙錫俊, 「전개서」, P.1~2.

29) _____, 「전개서」, P.3.

30) 趙炳孝, 「전개서」, P.23.

政을, 그 지역 주민의 의사에 따라서, 자기의 기관과 財源에 의하여 독자적으로 수행하는 行爲'³¹⁾ 라고 할 수 있다.

따라서 지방자치의 요건을 갖추려면 1) 일정한 지역과 그 지역내의 주민을 기초로 하는 공공단체가, 2) 그 지역내의 행정사무를 자기의 實務로 하여, 3) 단체 자신의 권능과 책임하에, 4) 주민이 부담한 조세를 주종으로 한 자주적인 재원을 가지고, 5) 주민이 선정한 자신의 기관에 의하여, 6) 단체구성원인 주민의 의사에 따라서, 7) 표현하고 실천할 수 있어야 한다.³²⁾

지방자치의 테두리 안에서의 교육자치는, 교육의 自主性 및 專門性과 지방교육의 特殊性을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 學藝에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와, 그 조직 및 운영 등을 심의의결하기 위하여 별도의 기구를 설치한다³³⁾고 함으로써 교육자치제와 지방자치제는 서로 밀접한 관계를 가지고 있다.

그러므로 교육자치단체가 수행하는 教育 其他 學藝에 관한 사무가 완전히 지방의회로부터의 분리 독립을 의미하는 것이 아니라 교육위원회는 그 지방의회의 권한과 책임을 분담하는 기관으로써 서로 협조하고 존중하는 협력자적인 관계가 되는 것이다.

따라서 교육자치제는 교육의 본래 목적을 달성하기 위하여 교육의 자주성을 보장하고 교육행정의 민주화를 실현하며 그 전문성과 특수성을 살리기 위한 제도로써, 일정한 지역인 교육구와 그 교육구내의 주민을 기초로 하는 교육자치단체가 (公法人), 교육구내의 교육·학예에 관한 업무를 자기의 업무로 하여, 교육자치단체 스스로의 기능과 책임하에 (自治權 - 독자적 기능과 중앙 감독의 제한), 주민이 부담한 조세를 주종으로 한 자주적 재원을 가지고 (教育財政의 자주성과 독자적 예산회계), 주민이 선정한 자신의 기관에 의하여 (독자적인 교육행정기관, 의결기관, 자주조직권), 교육자치단체 구성원인

31) 孫在植, 「현대 지방행정론」, (서울: 박영사, 1985), P.27.

32) 金哲洙, 「헌법학 개론」, (서울: 법문사, 1981), P.674. 재인용

33) 地方教育自治法, 제 1조, 제 3조.

주민의 의사에 따라서 (주민의 교육행정 참여와 교육행정 통제) 執行하고 실현하는 것이다.³⁴⁾

결국 교육자치제는 주민자치를 기본으로 하는 민주주의 이념에 바탕을 둔 것이며, 민주주의는 그 뿌리라는 지방자치에 의해 달성 가능한 것이다. 그러므로 완전한 민주주의를 이루기 위해서는 지방자치제가 확립되어야 하고, 튼튼한 지방자치의 토대 위에 교육의 자주성 확보, 교육행정의 민주화, 교육의 전문성과 특수성을 보장할 수 있는 교육자치제의 실시가 이루어져야 한다고 하겠다.

3. 地方議會와 教育委員會와의 關係

지방자치의 産室이라 할 수 있는 지방의회는 一定地域을 단위로 하는 주민들의 의사에 따라 구성된 단체로써, 그 지방의 공공업무를 독자적으로 수행하게 된다. 지방자치단체의 教育 기타 學藝에 관한 사무도 본질적으로 지방자치단체 업무중의 일부로써 그 전문성과 특수성을 확립하기 위해 지방교육자치제를 실시하는 바 지방의회는 지방교육자치의 구성과 형태에 매우 밀접한 관계를 유지하고 있다.

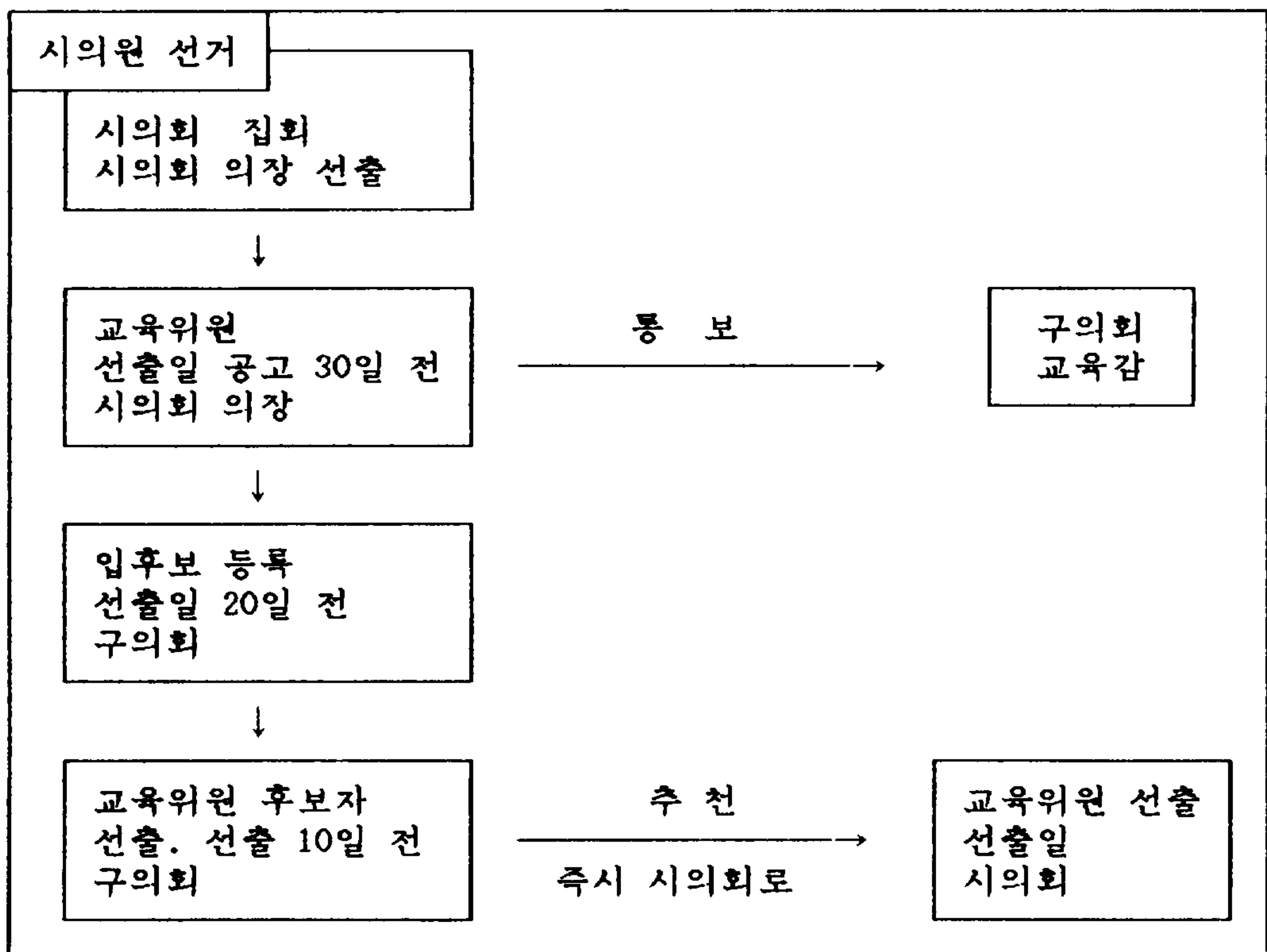
교육자치법 제5조 教育委員의 選出규정에 의하면 ‘첫째, 교육위원은 당해 시·도의회에서 시·군 및 자치구의회가 추천한 자 중에서 무기명투표로 선출하되, 그 정수의 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자 이어야 한다. 둘째, 시·군 및 자치구의회의 교육위원 추천은 2인으로 하되, 그중 1인은 교육 또는 교육행정경력이 있는자 이어야 한다. 셋째, 특별시 및 직할시 교육위원의 선출은 자치구 의회에서 추천한 자 중에서 자치구별로 1인씩 선출하되 교육위원 정수에 미달된 경우에는 미달된 수의 교육위원은 자치구의회의 추

34) 徐廷華, 「교육행정제도 개선 연구」, (서울: 한국교육개발원, 1980), P.74~75.

천에 관계없이 선출한다. 넷째, 도교육위원의 선출은 교육청이 관할하는 지역의 시·군 의회에서 추천한자 중에서 교육청마다 1인씩 선출한다. 다만, 선출된 교육위원의 수가 정수에 미달된 경우에는 미달된 수의 교육위원은 시·군의회의 추천에 관계없이 선출한다. 다섯째, 교육위원의 임기만료로 인한 새로운 교육위원의 선출은 교육위원 임기만료일 전 30일부터 10일까지 실시한다.’고 되어 있다. 즉 교육위원회 구성원인 교육위원의 선출이 지방의회와 밀접한 관계가 있는 것이다.

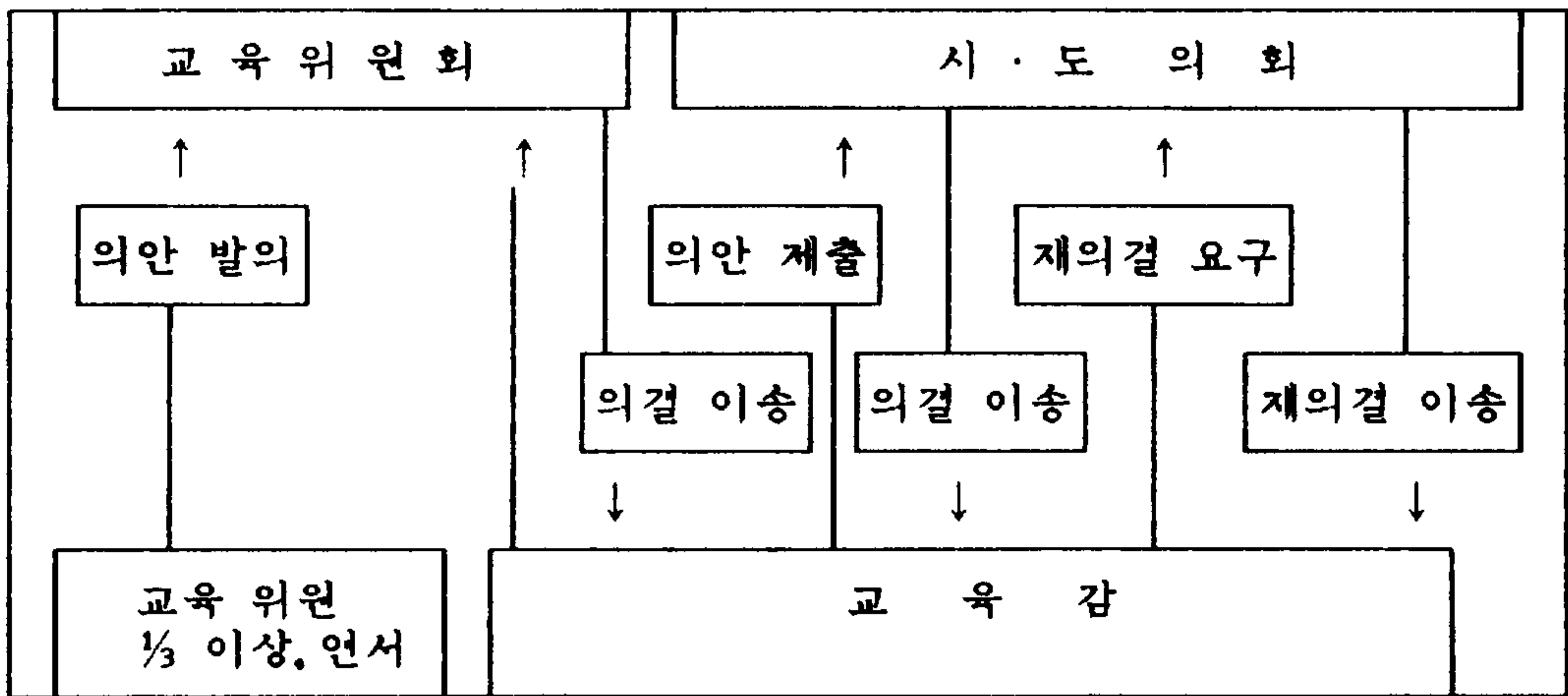
참고로 서울의 地方議會와 教育委員會와의 상호 관계를 圖示하면 다음과 같다.³⁵⁾

< 표 1 > 教育委員 選出過程



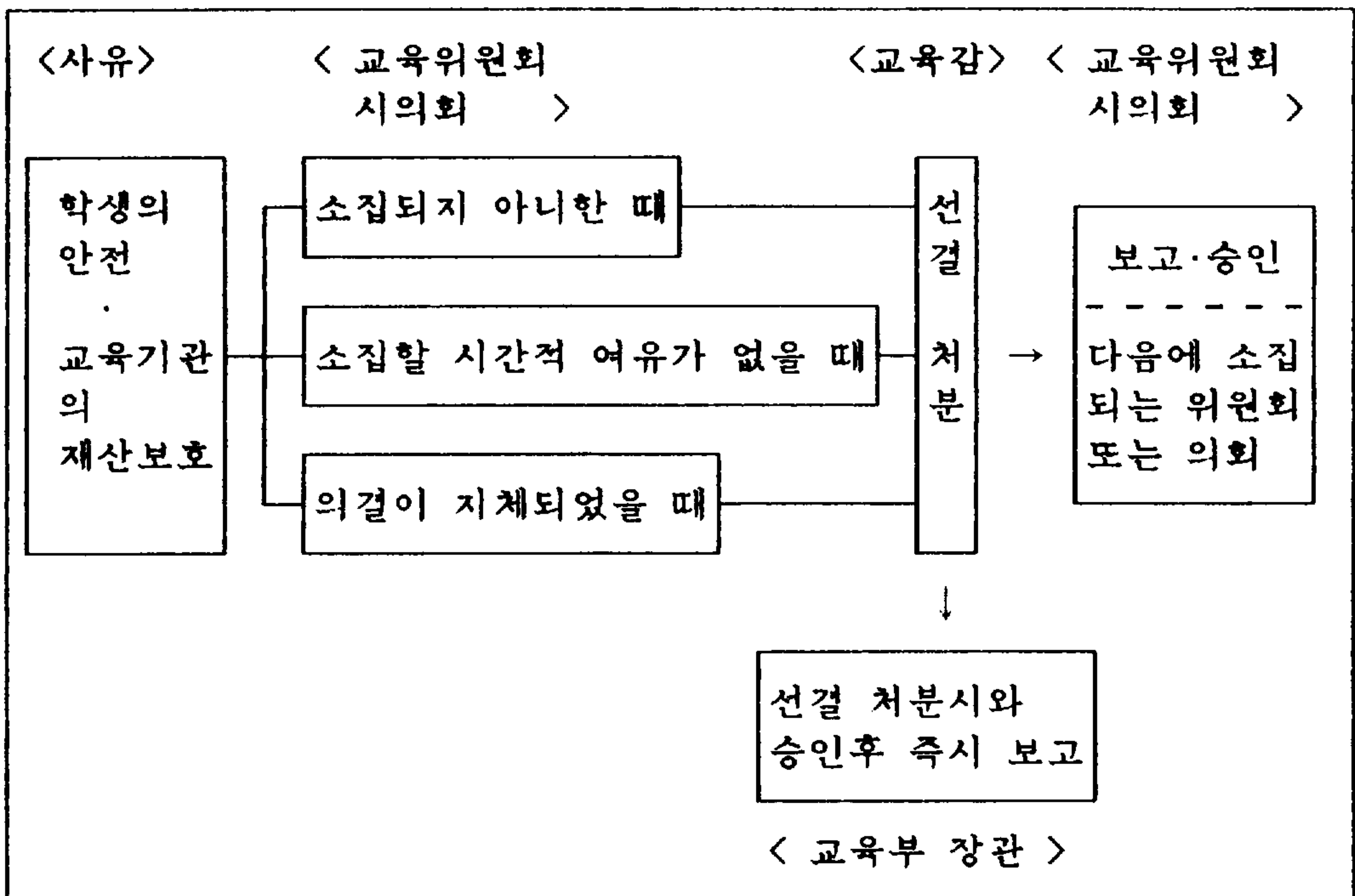
35) 서울특별시 교육청 기획감사담당관, 「서울의 교육자치 안내」, (서울: 문성경인 주식회사, 1991), P.6~17.

〈 표 2 〉 議案의 처리 과정



동법 제14조 議案의 移送규정에 의하면 ‘첫째, 교육위원회에서 의결된 의안은 의장이 이를 5일 이내에 교육감에게 이송한다. 둘째, 교육감은 제1항의 규정에 의하여 이송된 의안으로서 시·도의회 의결을 필요로 하는 의안은 이를 시·도의회에 제출한다. 셋째, 시·도의회는 제2항의 규정에 의하여 제출된 의안중 예산안을 수정의결하고자 할 때에는 미리 교육감의 의견을 들어야 한다. 넷째, 시·도의회 의장은 제2항의 규정에 의하여 제출된 의안이 의결된 때에는 이를 5일 이내에 교육감에게 이송하여야 한다. 다섯째, 제4항의 규정에 의하여 이송된 의안중 조례안은 교육감이 대통령령이 정하는 바에 의하여 15일 이내에 이를 공포하여야 한다.’고 되어 있다.

〈 표 3 〉 先決 처분 흐름도



위의 그림에 例示한 바와 같이 지방의회와 교육자치제가 매우 긴밀한 관계에 있지만, 그 歷史가 日淺한 우리나라의 교육자치제가 가지는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지방의회에 매우 의존적으로 독립성의 결여. 둘째, 그 조직상에서 지방의회에의 예속. 셋째, 정당원인 지방의회의원으로 정치적 영향의 우려 等 地方議會에 종속적이 될 수 밖에 없는 현 여건으로는 완전한 교육자치의 실현이 어려운 형편이다.³⁶⁾

지방의회와 지방교육자치의 관계에 있어서 教育 기타 學藝에 관한 완전한 독립성을 보장하기 위해서는 주민의 직접선거에 의한 교육위원의 선출, 주민의 직접 참여에 의한 교육조례와 규칙 제정, 교육재정의 자립, 교육지원단체의 운용 等이 필요한 것이다.

36) 朱三煥, 「전계서」, P.57~58.

4. 우리나라 教育自治制의 變遷過程

本節에서는 시대별 변천의 概況만 서술하고, 구체적인 교육자치제 변천내용에 관해서는 章을 달리 해 제 3장에서 詳述하고자 한다.

우리나라 교육자치제의 변천과정에 대한 단계의 설정은 학자에 따라 그 견해를 약간씩 달리 하고 있으나, 거의가 歴史的인 고찰로써 1945년 해방 이후 미군정시를 起點으로 삼고 있다.

김종철은 교육자치제의 변천과정을 제 1단계(8·15 해방 이후 교육자치제도의 발족에 이르는 시기), 제 2단계(교육자치제도의 발족 이래 1961년 5·16에 이르는 시기), 제 3단계(5·16 이후 제3공화국 발족 때 까지의 시기), 제 4단계(제3공화국 발족 이후 현재까지)로 구분³⁷⁾ 하고 있으며 조병효는 胎動과 實現期(1945. 8. 15~1961. 5. 16) 및 試鍊과 復活期(1961. 5. 16~1964 이후)로 大別³⁸⁾ 하고 있다. 또 지방자치제를 중심으로 구분한 이기옥은 發芽期(1945. 8. 15~1960. 4. 19), 開花期(1960. 4. 19~1961. 5. 16), 試鍊期(1961. 5. 16~1980. 제 5공화국 이전), 回復期(1980. 제5공화국 이후 현재)로 나누었고³⁹⁾ 김창곤은 準備期(1945. 8. 15~1949. 12. 31), 着根期(1950. 1. 1~1961. 5. 16), 試鍊期(1961. 5. 16~1964. 2. 6), 過渡期(1964. 2. 6~현재)로 설명⁴⁰⁾ 하였다.

그러나 이들 시기적 구분은 지방자치제를 중심으로 볼 것인가 아니면 교육자치제를 중심으로 볼 것인가에 따라서 학자들의 관점이 다소 다를 뿐 큰 윤곽은 크게 벗어나지 않는다.

여기서는 教育自治制를 중심으로 胎動期 (1945~1952), 形成期 (1952~

37) 金鐘喆, 「교육행정의 이론과 실제」, 「전계서」, p.176~180.

38) 趙炳孝, 「전계서」, P.71~76.

39) 이기옥, 「한국행정 효율화 방안 모색 - 지방자치 시행전략」, (서울: 한양대학교 사회과대학, 1983), P.173. 재인용

40) 金昌坤, 「우리나라 교육자치제의 발자취와 교련의 역할」, 새교육, (서울: 대한교육연합회, 1985.10), P.60~70. 재인용

1962), 沈滯期 (1962~1980), 回復期 (1980~현재) 로 구분하여 그 변천과정을 敘述코자 한다.

1) 胎動期の 教育自治制

胎動期(1945~1952)의 교육자치제는 8·15 광복 이후 美軍政期에 태동하였다고 할 수 있다.

당시 우리나라는 사회 전 분야에 걸쳐 민주주의를 적용하려는 노력이 팽배하였는데, 교육행정에 있어서도 민주적 제도의 요청이 대두됨에 따라서, 미국의 교육위원회 제도를 이식하여 교육자치제를 창설하려고 하였다.

미 군정에 의해 규정된 교육자치제에 관한 법령 「教育區 設置에 關한 法令」은 공포된지 3일만에 1948년 8월 15일 정부 수립으로 시행되지 못했으나, 대한민국 정부 수립 이후 새로 제정된 교육법 제 2장 교육구와 교육위원회에 관한 규정의 기초가 되었다.⁴¹⁾

헌법적 근거에 의한 지방자치법(1949. 7. 4. 법률 제 32호)의 제정과 1949년 11월 국회를 통과하여 同年 12월 31일 법률 제 86조로 공포된 교육법에 의해, 지방자치제도가 전면 도입되는 듯 했으나, 당시 사회의 불안과 6·25의 발발로 1952년 4월까지 그 실시가 지연되었다. 그러나 우리의 헌법에 기초하여 제정된 이 교육법은 우리나라 교육에 관한 최초의 기본법으로서 그 의의가 있는 것이다.

2) 形成期の 教育自治制

形成期(1952~1962)의 교육자치제는 교육법의 교육구(제1절), 교육위원회

41) 안규, 「한국 교육자치제에 관한 연구」, 서울교육대학 논문집, (서울: 서울교육대학, 1970), P.156~157. 재인용

(제2절), 도교육위원회(제3절), 중앙교육위원회(제4절) 및 교육세와 보조금(제3장) 등 교육자치제에 관하여 규정되어 있었으나 그 실시는 지방자치제의 실시를 전제로 하는 것이었기 때문에 그 실시를 보지 못하다가 1952년 4월 23일 교육법 시행령(대통령령 제 633호)이 공포 됨으로써 완전한 法的인 근거가 마련되게 되었다.

이 교육법 시행령의 공포로 同年 5월 24일 각 郡의 교육구와 시의 교육위원회 위원이 선출되고 그 해 6월 4일 群교육구와 시교육위원회가 발족됨으로써 역사적인 교육자치제도의 실현을 보게 되었다. 그러나 6·25 동란으로 사회의 불안과 치안 사정으로 인해 1957년에 가서야 그 해 7월에 실시된 지방의회 선거에 의해, 서울특별시를 비롯한 2개시와 8개군에서 교육위원이 선출되어 27개의 시교육위원회와 140개의 교육구로 도합 167개의 교육자치단체가 생겨 났으며 이 교육자치단체는 1961. 5·16 때까지 계속되었다.⁴²⁾

교육위원회는 區·郡·面의회에서 선출한 1명의 선출직 위원과 당연직 위원인 군수로서 구성되고 군수가 의장이 되었다. 이 교육위원회는 條例의 제정, 예산심의, 교육세의 부과·징수, 교육기관의 설치 및 폐지, 교육감의 추천 등을 담당하였다. 이 시기의 교육감은 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명하여 교육구를 대표케 되어 있었다.

그 후 4·19혁명이 일어나면서 탄생된 제2공화국은 민주주의 이념과 제도에 입각한 교육자치법을 개정하여 기초적 자치단체뿐만 아니라 광역자치단체의 장까지 직선제로 하여 자치권을 대폭 확대하려고 하였다.

이 시기에는 사회 전반적인 정치와 사회정세의 불안으로 교육의 정치적 중립을 지키기가 어려울뿐만 아니라, 군과 시교육위원회의 2중적인 성격문제, 교육재정의 불안, 자질이 부족한 교육위원과 교육감, 과다한 교육구, 연계성 없는 초중등교육계획 등의 문제를 내포하고 있었다.⁴³⁾ 또한 완전자치제를 지

42) 김종후, 「교육자치제에 관한 연구」, 석사학위 논문, (서울대학교 행정대학원, 1981), P.51. 재인용

43) 김종철, 「교육행정의 이론과 실제」, 「전계서」, P.178.

향한 전면적인 개편이 시작되었고, 교육구의 통·폐합, 교육자치단체 기구의 축소와 조직의 간소화 등의 논란 및 선거구의 규모에 대한 審議가 있었으나 1961. 5·16혁명이 일어나면서 국회와 지방의회가 해산되어 교육자치제는 모든 기능이 정지되었다.

3) 沈滯期의 教育自治制

沈滯期(1962~1980)의 교육자치제는 매우 격동기라고 할 수 있다.

1961. 5·16혁명 직후에 국회는 물론 지방의회의 기능이 정지되고, 국가재건비상조치법 제 20조에 의해 모든 자치단체의 장은 임명제로 바뀔과 동시에, 문교부는 동년 5월 22일 훈령77조로 교육위원회의 기능을 정지시켰으며, 그 해 9월 1일에 교육에 관한 임시특례법을 공포하여 교육위원회의 기능을 교육감이 행하도록 명문화 함으로써 사실상 교육위원회의 설치근거는 없어졌다. 同年 10月에는 행정기구심의위원회의 건의로 지방행정기구가 개편되면서 교육감제도마저 없어지고 내부행정에 통합되고 말았다.⁴⁴⁾

제3공화국이 수립되자 문교부는 1963년 12월 26일 지방교육행정기구의 개편을 실시 하였는데, 교육법이 개정된데 이어 同年 12월 31일 시·도별로 5명씩의 위원을 임명하여 이들이 추천한 교육감을 임명함으로써 교육자치제는 폐지된지 2년 5개월만에 부활하였다. 그러나 지방자치제가 실시되지 않은 관계로 편법에 의한 지방교육자치제일 뿐 명목적인데 불과하였다.⁴⁵⁾

4) 回復期의 教育自治制

44) 강주석, 「한국의 교육자치제도에 관한 연구」, 석사학위 논문, (원광대학교 교육대학원, 1988), P.26.

45) 김동길 外, 「교육자치제 개선 방안」, (서울: 대한교육연합회, 1985), P.33~35. 재인용

回復期(1980~현재)의 교육자치제는 민주·정의·사회복지의 구현을 국정지표로 삼고 출발한 제5공화국으로부터 교육자치제가 부활하여 불완전하게나마 시행되고 있는 오늘날 까지라 할 수 있다. 그당시 개정헌법에는 지방자치의 활성화를 위해 제 8장에 지방자치에 관한 조항을 두었는데, 그 내용은 지방자치단체는 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있으며(제 118조 제 1항), 지방자치단체의 종류는 법률로 규정한다(제 119조 제 2항) 고 하였다.

1981. 11. 9. 대통령령 제 10631호에 의해 국정지표의 효율적 추진체제를 구축하기 위한 지방자치단체의 조직·정비·방침에 따라 서울특별시와 부산직할시의 교육위원회에 부교육감을 두도록 하였다.

지방자치제 실시 연구위원회 규정(1985. 3. 대통령령 제 11662호)에 따라 지방자치제에 대한 검토가 활성화 되면서, 교육자치제도도 대한교육연합회와 교육개혁심의회 등이 제안한 교육자치제 실시 방안 등을 검토한 결과, 제6공화국에 들어 교육법 개정 법률안을 마련하게 된 것이다.

개정된 교육법률안은 국회의 의결을 거쳐, 1988. 4. 6에 공포하여 同年 5월 1일 부터 시행토록 되어 있으나 지방자치단체별로 지방의회가 구성될 때까지는 종전의 규정에 의하도록 되어 있어, 현재는 과도기적 형태로 조직 운영되고 있는 실정이다.

이 시기에 특기할 일은 교육재정 분야에서 수익자 부담에 의한 후원회비·육성회비 등의 교육재원 뿐만 아니라, 교육세의 부과와 지방교육재정교부금법의 수정으로써 공교육재원의 안정적 확보에 대한 의지를 보였다.

아직 광역자치단체까지는 실시되지 않았으나 시·군·구를 기초로 한 지방자치의 실시로, 지방교육위원 선출과 위원회가 조직되어 활동하고 있으며, 市·道교육위원회의 교육감이 점차적으로 선출되고 있다. (충북 91.12.3 , 경남 91.12.7 , 제주 92.2.10 , 충남 92.7.10 , 전북 92.8.6 , 서울 92.8.26)

5. 現行 教育自治制의 主要 內容

구 교육자치제에서는 市·道단위에만 교육위원회가 있고, 그 교육위원회가 합의제 집행기관이었으나, 신 교육자치제(개정된 교육법, 법률 제4347호)에서는 시·도뿐만 아니라 시·군에도 교육위원회를 두고, 합의제집행기관이 아닌 의결기관화 하였으며, 시·도와 시·군의 長을 교육장으로 통일하였다.⁴⁶⁾

신 교육자치법에서 규정하고 있는 교육자치제의 주요골자는 다음과 같다.

1) 실시지역⁴⁷⁾

시·군 및 자치구의 기본단위와, 특별시·직할시·도의 광역단위 동시 실시

2) 교육위원회 및 교육위원(교육자치법 제3조~8조)

- ① 성격 : 의결기관
- ② 조직 및 구성 : 시·도(9人~15人), 市·郡 및 자치구(5人~7人)
- ③ 위원선출 : 당해 지방자치단체의 지방의회에서 선출
- ④ 임기 : 4년
- ⑤ 위원의 자격 : 학식과 덕망이 높은 자로서 非정당인이어야 하고, 위원의 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는자로 한다.
- ⑥ 의결사항 : 지방의회에 제출할 조례안, 예산안 및 결산, 특별부금·사용료·수수료 등의 부과와 징수에 관한 사항으로서, 교육장은 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안과, 지방자치단체의 일반회계와 관련된 의안을 교육위원회에 제출하고자 할 때에는 미리 지방자치단체의 장과 협의하여

46) 오태웅, 「교육자치제 실시에 대한 교원의 의견조사 분석」, 석사학위논문, (홍익대학교 교육대학원, 1990), P.15.

47) 윤정일, 「교육자치제 실시방안」, 「교육자치제 이렇게 실시하자」, (한국교육단체총연합회, 교육정책 공청회, 1990.6), P.10.

야 한다.

3) 교육장 (교육자치법 제26조~32조)

- ① 성격 : 집행기관
- ② 선출 : 당해 교육위원회에서 선출
- ③ 임기 : 4년 (1차에 한하여 중임)
- ④ 자격 : 학식과 덕망이 높은자로서 정당인이 아니며, 교육경력 또는 교육전문직경력이 20년 이상인 者이어야 한다.
- ⑤ 부교육장(교육자치법 제40조) : 시·도에서는 일반직 국가공무원 중에서 문교부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고, 시·군 및 자치구에서는 장학관 또는 일반직 지방공무원 중에서 당해 교육장이 임명한다.

4) 지방교육재정 (교육자치법 제45조~46조)

교육에 관한 특별부과금, 수수료, 사용료 기타 재정수입과 지방교육재정교부금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금과 기타수입이다.

Ⅲ. 新·舊 教育自治制의 比較·分析

本章에서는 舊 教育自治制(1991.3.8. 지방교육자치법 공포 이전 교육법의 관련규정)와 新 教育自治制를 教育自治制의 基本原理에 입각하여 比較·分析 해 보고자 한다.

1. 舊 教育自治制의 分析

1963년 11월 1일 교육법의 개정으로(법률 제1435호) 1964년 1월 1일을 기 해 교육자치제가 부활되었고, 1988년 4월 6일에 다시 개정·공포되어 전면적인 교육자치제가 실시될 때까지는 서울특별시·부산직할시·도 단위의 大교육구제를 골격으로 한 교육자치제도에는 큰 변경 없이 시행되어 왔으며¹⁾ 그 제도의 내용은 대체로 다음과 같다.²⁾

첫째, 서울특별시·직할시 및 각 도에 교육행정에 대한 합의제 집행기관으로 교육위원회를 두고, 당해 교육자치단체내의 교육·학예에 관한 업무를 관장한다.

둘째, 교육위원회는 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육·과학·체육에 관한 사무를 관장하며, 교육감으로 하여금 소관사무를 위임처리하게 한다.

셋째, 교육감은 교육위원회에서 선임 추천한 자를 문교부장관이 제청하여 대통령이 임명하게 된다. 교육감은 교육위원회의 사무를 관장하며, 실질적으로 행정을 집행하게 된다. 부교육감은 교육감을 보좌하는데, 서울특별시와 부산직할시를 제외한 각 교육위원회에는 부교육감을 두지 않는다.

넷째, 서울특별시와 부산직할시에는 교육구청을 두며, 교육구청장은 국민

1) 조병호, 「전게서」, P.76.

2) 김종철, 「교육행정의 이론과 실제」, 「전게서」, P.181~182.

학교와 중학교를 관장한다. 교육구청에는 학무과와 관리과를 두고, 시·군에는 교육위원회의 하부기관으로 교육장을 둔다.

다섯째, 교육위원회와 교육장은 중요한 기본재산의 취득·처분에 관한 사항, 학교, 기타 교육기관과 문화·체육시설의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항, 사용료, 수수료, 분담금과 주민의 재정적 부담에 관한 사항, 기타 당해 자치단체의 일반회계와 관련되는 사항을 지방의회에 의안으로 제출하고자 할 때에는 서울특별시·부산시장·도지사 또는 시장·군수에게 그것을 회부하여야 한다. 또 이들은 그 의안에 대하여 거부권을 행사할 수 있다. 다만 지방의회 구성 이전에는 문교부장관의 승인을 요한다.

여섯째, 교육·학예에 요하는 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료, 기타 교육·학예에 관한 재정수입, 지방교육재정교부금, 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 및 기타 교육·학예에 속하는 수입 등으로 충당한다.

1) 地方分權

교육법 제15조의 規程에 의하면 ‘교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서 서울특별시·부산시·도에는 교육위원회를, 시·군에는 교육장을 둔다. 다만 대통령령으로 정하는 바에 의하여 2이상의 시·군에 하나의 교육장을 둘 수 있다. 교육위원회와 교육장은 교육·학예에 관하여 당해 지방자치단체를 대표한다. 서울특별시와 부산시에 있어서는 대통령이 정하는 바에 따라 교육위원회의 하급집행기관을 둘 수 있다.’³⁾ 고 하여 교육자치단체의 계층을 2층제로 하고 있지만, 실은 시·도 단위를 위주로 한 대교육구제이었다. 1986년 현재 교육위원회의 수는 13

3) 시험용6법편찬위원회, 「司法·三級시험용6법」, (서울: 국민서관, 1977), P.431.

개이고, 교육장 수는 120개이며, 교육구청 수는 10개이었다.⁴⁾

위임된 사무에의 지휘·감독에 관하여, 同法 제31조에서는 ‘교육위원회가 국가의 사무로서 위임된 사무에 관하여는, 서울특별시·부산시·도에 있어서는 문교부장관이, 시·군에 있어서는 제1차로 당해 교육위원회, 제2차로 문교부장관의 지휘·감독을 받는다.’고 했고, 또 교육위원회 및 위원장의 명령 또는 처분의 취소·정지에 관하여 동법 제32조에서는 ‘교육위원회 또는 교육장의 명령 또는 처분이 법령에 위반되거나 부당하다고 인정할 때에는, 서울특별시와 부산시·도에 대하여는 문교부장관이, 시·군에 대하여는 당해 도교육위원회가 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 다만, 당해 명령 또는 처분이 국가의 위임사무가 아닐 때에는 위법한 경우에 한한다.’⁵⁾ 고 함으로써 문교부와 교육위원회 간의 기능을 배분하여 놓았다. 그러나 위임에 관한 규정의 내용에 있어서는 여전히 주요 권한이 중앙에 집중되어 있고, 기능과 책임의 배분에 있어 중앙집권적 경향을 나타내고 있다.⁶⁾ 지방분권이 미약하여 문교부는 국가 고유의 사무뿐만 아니라 교육위원회와 교육청에 속하는 사무까지 관장하며, 특히 예산권과 인사권을 중앙이 장악함으로써 지방교육행정관서의 자주성과 창의성을 위축시키고 있다.

2) 住民의 參與

교육법 제2장 교육위원회 편에서는 주민을 대표하는 교육위원회의 구성과, 위원의 자격 및 활동과 운영에 관하여 규정하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여, 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로서 서울특별시·부산시·도에 교육위원회를, 시·군에 교육장을 두는데, 다만 대통령령으로 정하는 바에

4) 조병효, 「전개서」, P.78.

5) 시험용6법편찬위원회, 「전개서」, P.433.

6) 김영식·최희선, 「교육제도 발전론」, (서울: 성원사, 1988), P.407.

의하여 2이상의 시·군에 하나의 교육장을 둘 수 있고, 교육위원회와 교육장은 교육·학예에 관하여 당해 지방자치단체를 대표한다고 하였다.(동법 제15조)

교육위원회는 당해 지방의회에서 선출하는 5인의 위원과 당해 지방자치단체의 장 및 교육감으로서 조직한다.(동법 제16조) 선출위원의 임기는 4년으로 중임할 수 있으며, 그의 자격은 학식과 덕망이 높은자로서 교육 또는 교육행정경력이 있는자로 당해 지방의회 의원의 피선거권이 있는자로 하였다.(동법 제18조) 또한 교육위원은 국회의원·지방의회의원·공무원·당해 교육위원회의 감독에 속하는 사립학교 교원과, 사립학교 법인의 임원 또는 사립학교 경영자를 겸할 수 없을 뿐만 아니라, 정당 또는 기타 정치단체에 참여하거나 가입하지 못하며, 당해 지방자치단체 및 교육기관과 관계있는 영리사업에 종사할 수 없다.(동법 제19조)

교육위원회는 의장 1인을 두되, 의장은 당해 서울특별시·부산시장·도지사가 되고, 당해 교육위원회의 회의를 주재한다.(동법 제25조) 교육위원회는 의장이 필요하다고 인정할 때, 또는 교육위원 3인 이상의 요청이 있을 때 의장이 소집하며, 의사는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 교육위원 정수의 과반수의 찬성으로 결정한다.(동법 제26조)

교육위원회와 교육장은 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장한다. 그 관장사무의 내용은 교육·학예에 관한 條例의 제정, 또는 改·廢案의 제출 및 학교 기타 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항 등 18개의 사항이다.(동법 제24조)

교육위원회는 그 사무를 처리하기 위하여 교육위원회에 교육감을 두고, 대통령령으로 정하는 바에 의하여 부교육감을 둘 수 있다. 교육감은 학식과 덕망이 높고, 교육 또는 교육행정경력이 있는자 중에서 당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하며 그 임기는 4년이다. 교육감은 교육위원회의 사무장격으로 소속직원 및 기관을 지휘·감독하고, 소

송과 재산등기에 있어서는 당해 교육위원회를 대표하며, 문교부장관으로부터 위임된 권한을 집행한다.⁷⁾

교육장은 따로 법률로 정하는 자격기준에 해당하는자 중에서 교육감의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.(동법 제33조)

3) 教育의 自主性

교육위원회는 당해 지방의회에서 선출하는 5인의 선출위원과 당연직위원인 지방자치단체의 장 및 교육감으로 조직한다.(동법 제16조) 교육위원회는 의장 1인을 두되 의장은 당해 서울특별시장·부산시장·도지사가 되며, 의장은 당해 교육위원회의 회의를 주재한다.(동법 제25조) 그리고 교육위원회 또는 교육장이 교육법 제30조 각항에 해당하는 사항을 지방위원회의 의안으로 제출하고자 할 때에는, 당해 지방자치단체의 장에게 회부하여야 하고, 그 의안을 회부받은 서울특별시장·부산시장·도지사 또는 시장과 군수는 그 안이 부적당하다고 인정할 때에 이를 거부할 수 있다.(동법 제30조)

또한 교육·학예에 요하는 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료 기타 교육·학예에 관한 재산수입·지방교육재정교부금·당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당하며(동법 제68조), 의무교육에 종사하는 국민학교 교원의 봉급 전액과, 기타 의무교육에 관련되는 경비에 대하여는 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의하여 국가가 부담하고, 공립의 중·고등학교 및 실업고등전문학교와 전문학교 교원의 봉급 반액은 국고가 부담하며, 국고부담 이외의 봉급은 그 설치·경영하는 지방자치단체의 부담으로 하되, 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의하여 부담한다.(동법 제69조) 그러므로 일반행정의 교육행정에 대한 영향력은 매우 크다고 할 수 있다.

7) 金洛煥, 「한국교육행정론」, (서울: 교학사, 1976), P.120. 재인용

당시 교육자치제도에 있어서 교육위원회는 합의제 집행기관이고, 교육장은 단독제 집행기관이며, 지방의회를 의결기관으로 하되 지방의회가 구성될 때까지는, 교육·학예에 관하여, 시·군의회 의결을 요하는 사항은 당해 도교육위원회의, 또 서울특별시·직할시·도의회의 의결을 요하는 사항은 문교부장관의 승인을 얻어 실시함으로써, 지방자치단체장의 영향력이 매우 커서 교육자치제의 자주성에 문제가 있다⁸⁾고 할 수 있다.

교육자치제도의 장학행정조직 및 내용과 운영을 보면 일반행정과 별개로 독립되어 있지 않고 연관되어 있으며, 서울특별시·직할시 및 각 도에는 교육행정에 관한 합의제 집행기관으로서 교육위원회가 당해 지방자치단체내의 교육·과학·체육에 관한 사무를 관장하고 있다. 뿐만 아니라 교육위원회는 당해 지방자치단체를 대표하며, 교육감과 법령으로 정한 하부조직의 설치 및 교육감 사무의 일부를 위임 전결처리하고 있다.⁹⁾

시·도에 있어서의 장학행정은 학무국의 기구를 통하여 운영되고, 당해 시·도교육위원회의 학무국장·초등교육과장·중등교육과장 및 과학기술과장은 장학관으로 補하며, 사회체육과가 있는 곳은 과장을 일반직이나 장학관으로 보하고 있다. 시·군교육청에 있어서는 학무과장을 장학관으로 보하고 과장 아래 초등교육계·중등교육계·사회체육계를 두어 장학사를 배치하여 관할학교의 지도·감독과 교직원·학생 및 교육내용에 대한 지도조언을 담당하고 있다.¹⁰⁾

다음 表는 각 市道교육위원회의 기구이다.¹¹⁾

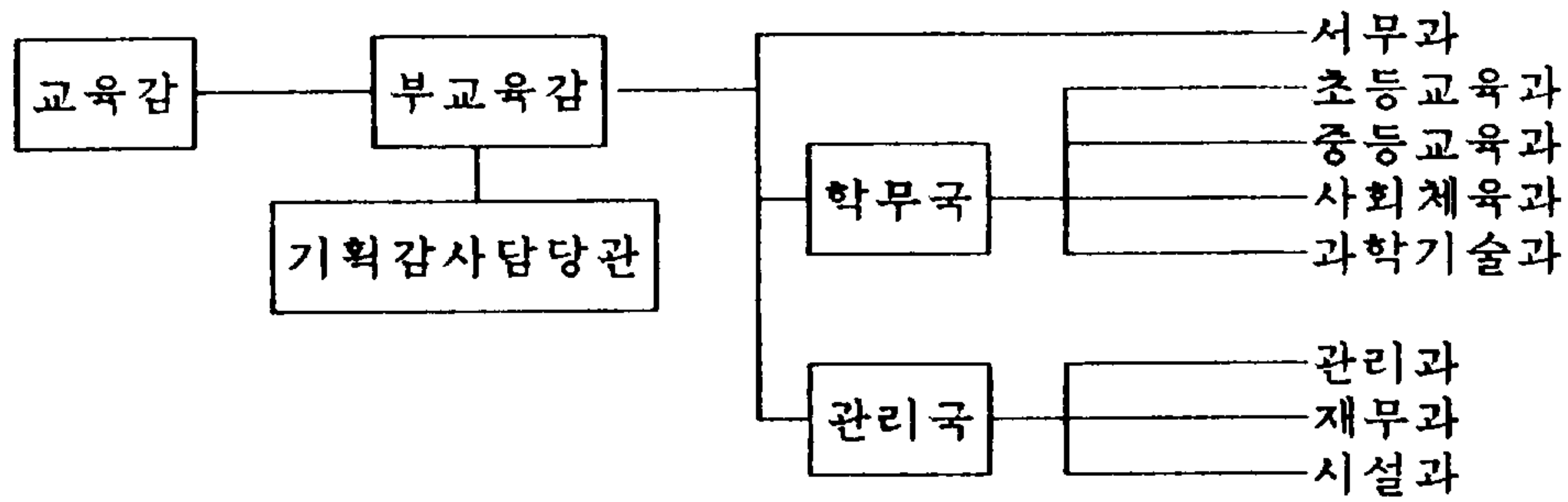
8) 조병효, 「전개서」, P.84.

9) 이형행, 「신교육행정론」, (서울: 문음사, 1990), P. 250~251.

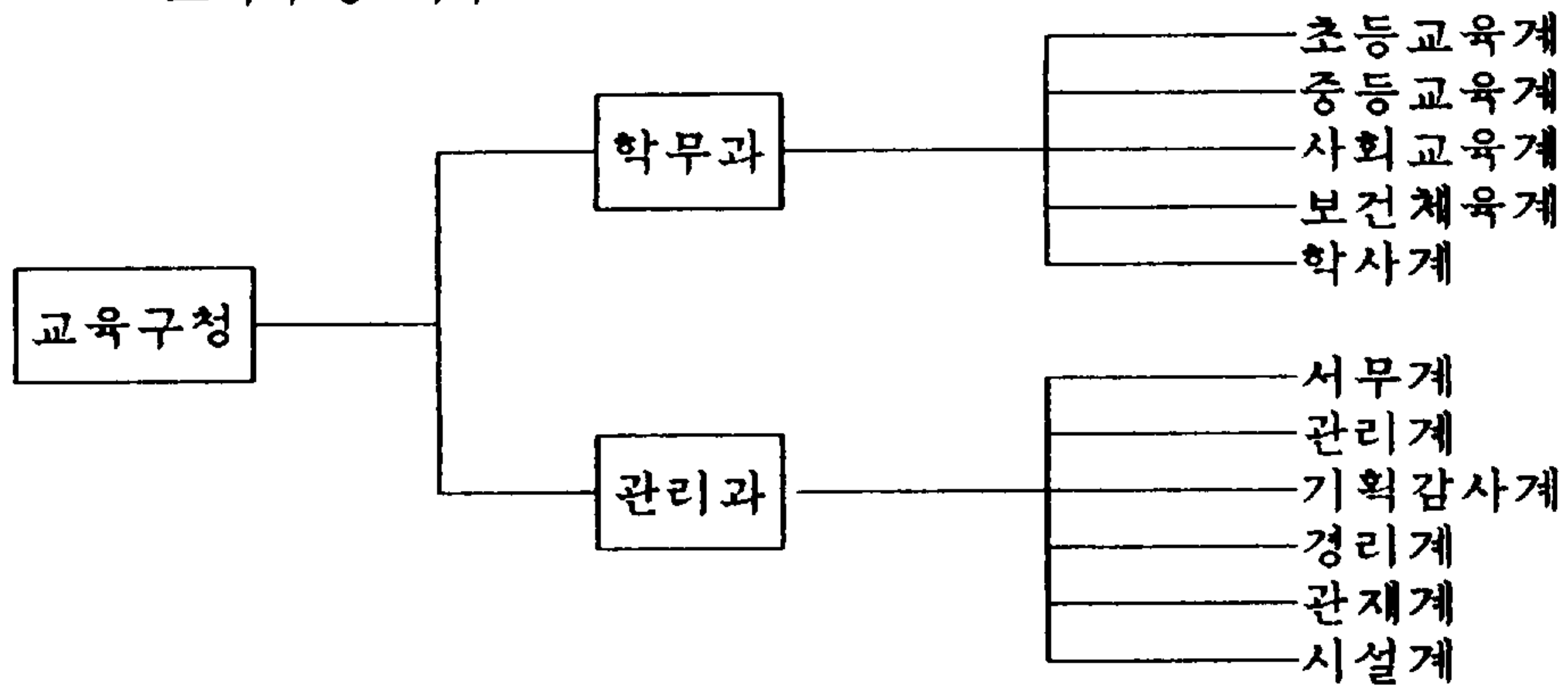
10) 조병효, 「전개서」, P.86.

11) <자료> 서울특별시·직할시·도의 교육위원회 직제 (1984.4.6 개정 대통령령 제 11401호), 재인용.

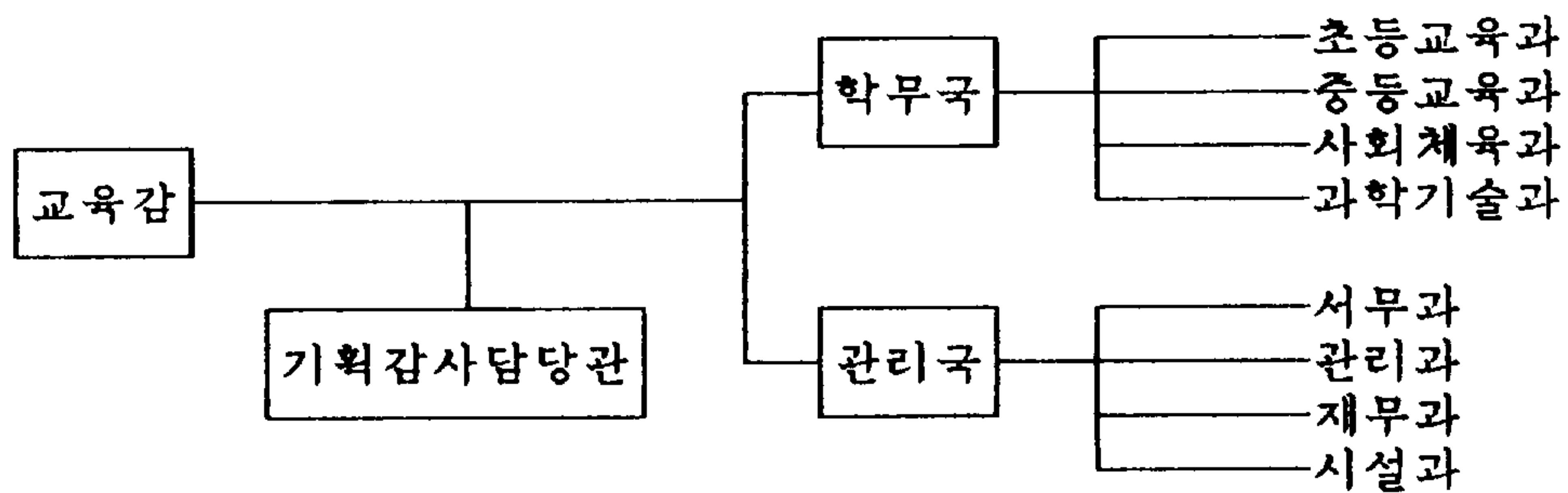
< 표 4 > 서울특별시 및 부산직할시 교육위원회 기구



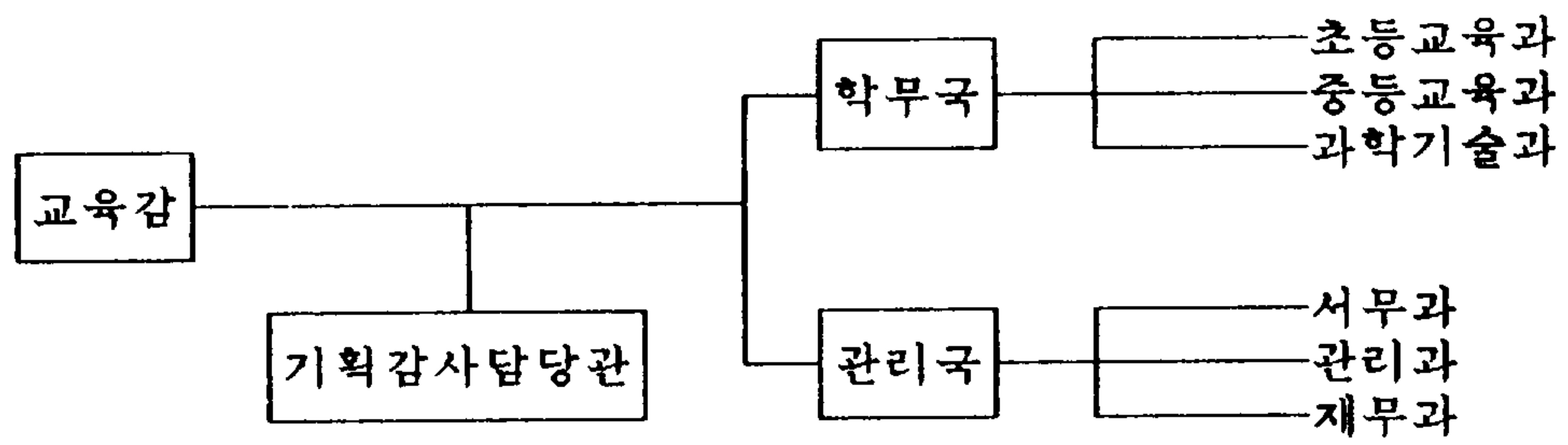
교육구청 기구



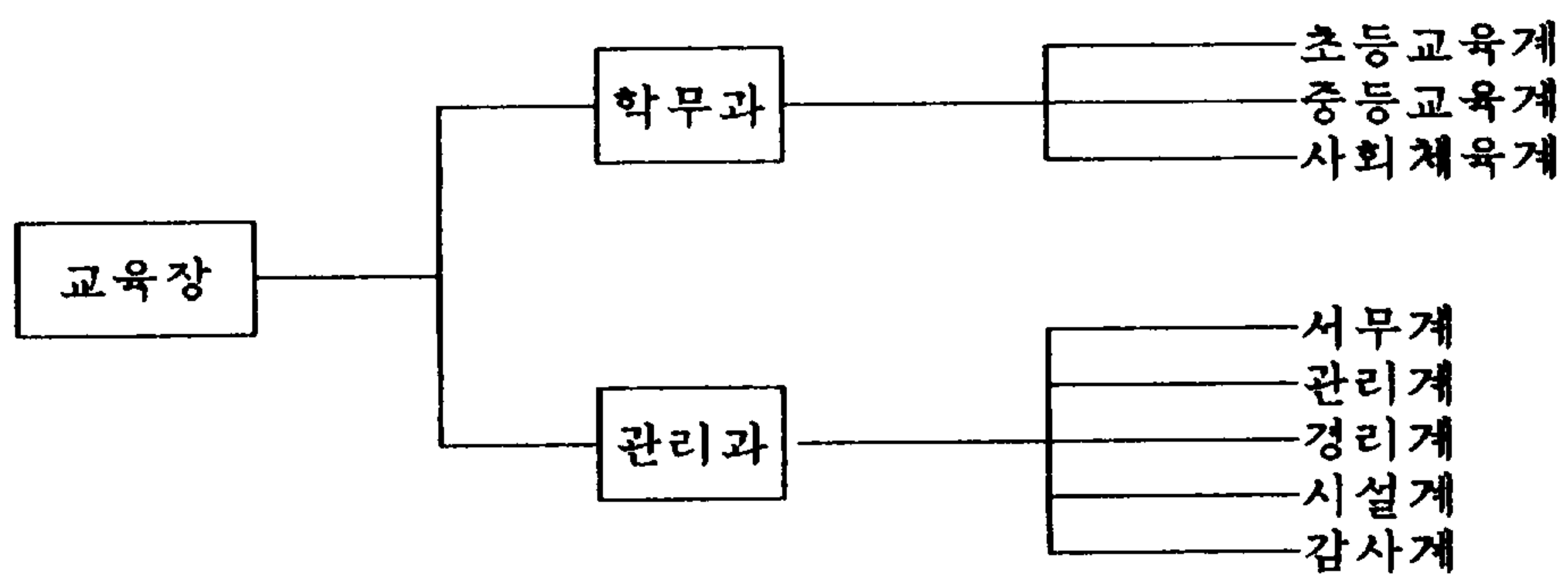
< 표 5 > 대구직할시·인천직할시·도교육위원회 기구



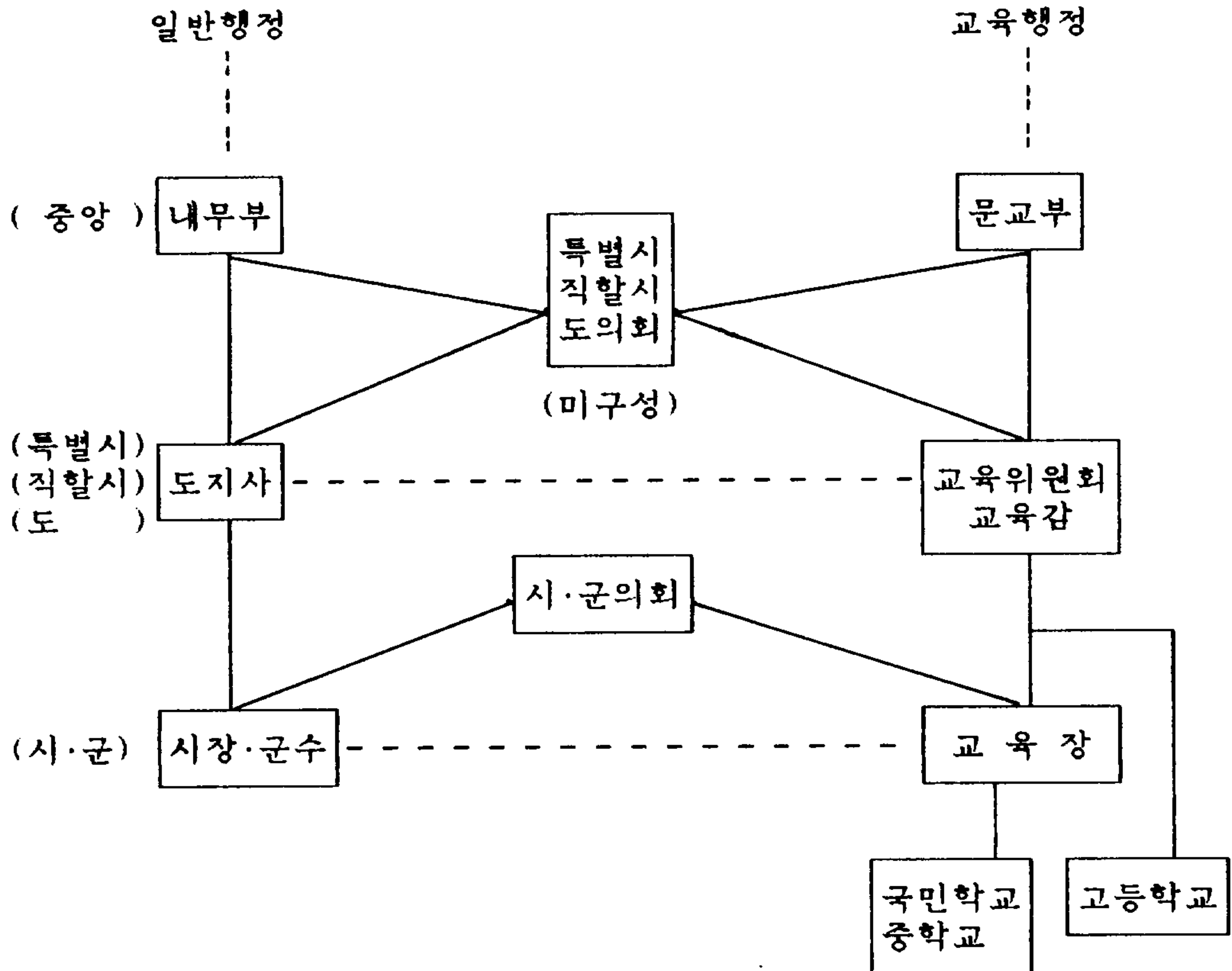
< 표 6 > 제주도 교육위원회 기구



각 시·군 교육청 기구



< 표 7 > 지방교육행정체계 (1984. 11. 9. 개정)¹²⁾



4) 專問的 管理

교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 교육위원회에 교육감을 두는데, 교육감은 학식과 덕망이 높고, 교육 또는 교육행정경력이 있는자 중에서 당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 교육장은 따로 법률이 정하는 자격기준에 해당하는자 중에서 교육감의 추천에 의하여, 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.(교육법 제33조)

교육공무원법 제9조 別表에 규정된 교육전문직의 자격기준은 다음과 같다.

12) 이형행, 「전계서」, P.253.

13) 법제연구원, 「문교법전」, (서울: 교육사, 1985), P.589~590. 재인용

(1) 교육장의 자격기준

첫째, 행정 고등고시 합격자로서 4년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는者. 둘째, 대학·사범대학·교육대학 (이들과 동등 정도의 각종학교를 포함) 졸업자로서 7년 이상의 경력이나, 2년 이상의 교육 경력을 포함한 7년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자. 셋째, 2년제 교육대학 또는 전문대학 (이들과 동등 정도의 각종학교를 포함) 졸업자로서 9년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 9년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자. 넷째, 고등학교 졸업자 또는 이와 동등 이상의 경력을 가진자로서 12년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 12년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자. 다섯째, 장학사·교육연구사 또는 국민학교 이상의 학교 교장으로서 5년 이상 근무한 경험이 있는자 등을 들었다.

(2) 장학관 및 교육연구관의 자격기준

첫째, 대학·사범대학·교육대학 졸업자로서 7년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 7년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자. 둘째, 2년제 교육대학 또는 전문대학 졸업자로서 9년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 9년 이상의 교육행정경력 또는 교육경력이 있는자. 셋째, 행정고등고시 합격자로서 4년 이상의 교육경력이나 교육 행정경력 또는 교육연구경력이 있는자. 넷째, 2년 이상의 장학사·교육연구사의 경력이 있는자. 다섯째, 11년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 11년 이상의 교육연구경력이 있는자. 여섯째, 박사학위를 소지한者로 한다.

(3) 장학사 및 교육연구사의 자격기준

첫째, 대학·사범대학·교육대학 졸업자로서 5년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 5년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자. 둘째, 9년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 9년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자로 하였다. 그리고 교원을 전문직으로 임용할때에는 다음에 해당하는者이어야 한다.(교육공무원 인사관리규정 제13조. 문교부훈령 제363호)¹⁴⁾ 첫째, 교장·교감 또는 그 자격증 소지자. 둘째, 정부·시·도·대한교육연합회·교육연구기관, 또는 공공단체 등에서 공인하거나 입상한 연구실적이 있는자로서 교육경력이 10년 이상인 者. 셋째, 훈장·포장 또는 대통령표창을 받은자로서 교육경력이 5년 이상인 者. 넷째, 박사 또는 석사학위 소지자로서 교육경력이 3년 이상인 者. 다섯째, 재외국민교육기관에 파견되어 3년 이상의 근무경력이 있는 者 등이다.

교육위원회와 교육장의 소속공무원 가운데 교육전문직은 1986년말 현재 교육위원회의 경우 18%, 교육청의 경우 23.6%에 불과한데 비하여, 교육위원회의 일반직은 40%, 교육청의 일반직은 44.9%를 차지하고 있어서 일반직의 구성비율이 매우 높다고 할 수 있는데, 이러한 인적구성이 지방교육과 행정의 전문적관리를 원활히 하는데 하나의 제약요건이 된다.¹⁵⁾

따라서 국가공무원을 지방교육행정기관에 배치하는 문제와 관리직 위주의 인사행정은 지방교육 발전을 위하여 해결할 문제이며, 지방교육행정기관에 근무하고 있는 일반직 공무원에 대하여도 자격기준을 명시하고 그 전문성을 높이는 노력이 필요하다.

5) 自主的 財政

교육재정의 확보에 관해 교육법 제68조의 규정에서는 ‘교육·학예에 要하는

14) _____, 「전계서」, P.608~609. 재인용

15) 김영식·최희선, 「전계서」, P.410.

경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료 기타 교육·학예에 관한 재정 수입, 지방교육재정교부금, 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다.’고 하였다. 의무교육에 종사하는 국민학교 교원의 봉급 전액과 기타 의무교육에 관련되는 경비에 대하여는 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의해 국가가 부담하며, 공립중학교·고등학교 및 실업고등전문학교·전문학교 교원의 봉급 반액은 국고가 부담하며, 그 이외의 봉급은 지방자치단체의 부담으로 하되, 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의하여 부담한다.(동법 제69조)

지방자치단체의 교육·학예에 관한 경비를 支辨하기 위하여, 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.(동법 제70조) 국고는 서울특별시·부산시·도 또는 시·군의 교육비에 대하여 보조해야 하며, 도는 시·군에 교육비에 대하여 상당한 보조를 할 수 있고(동법 제71조), 국고의 교육경비 보조에 관한 사무는 문교부장관이 掌理함으로써(동법 제72조), 지방교육재정은 그 수입원인 지방교육재정교부금의 교부율이 불안정하고, 국고에 대한 의존도가 높아, 교육세의 과세 等 스스로의 재정확보방안이 강구되어야 할¹⁶⁾ 문제점으로 제기되고 있다.

교육재원의 확보는 나라마다 고심하는 문제이기 때문에, 또한 교육재정을 획득하는 방법도 다양하다. 그 중요한 것을 들면 조세를 통한 일반재정의 증액, 교육기금의 설치운영, 수수료·사용료의 징수, 교육공채의 발행, 교육에 산의 법제화, 교육비 전액의 국고부담제, 보조금제도의 활용, 목적세로서의 교육세 부과, 특별부과금의 제도화, 교육평형교부금제도의 실시, 후원회, 사친회, 육성회, 기성회제도의 활용, 기부금제의 양성화, 지불보증제도(Voucher System)의 활용¹⁷⁾ 등을 들 수 있는데, 우리나라의 여건과 각 지방자치단체의 형편을 참작하여 적절히 적용하여야 할 것이다.

교육재산의 취득 및 처분에 있어서 교육위원회와 교육장은 당해 지방자치

16) 조병호, 「전개서」, P.94.

17) 김종철, 「교육행정학신강」, 「전개서」, P.254.

단체의 교육·학예에 관한 교육법 제24조 9항에서부터 16항까지의 사무를 관장하는데, 기본재산의 취득 및 처분에 관한 사항, 학교 기타 교육기관과 문화·체육시설의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항, 사용료·수수료·분담금과 주민의 재정적 부담에 관한 사항 및 기타 당해 자치단체의 일반회계와 관련된 사항 等に 대하여는 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 의회가 구성될 때까지는 문교부장관의 승인을 얻어야 한다.(동법 제30조)

지방자치법 제19조에는, 기본재산·중요재산 등의 취득·처분에 관해 지방의회의 의결사항으로 규정해 놓았고, 지방자치단체의 세입·세출의 예산을 편성해 년도 개시전에 지방의회의 의결을 거쳐야 하며(지방자치법 제136조), 또한 출납폐쇄 후 결산서를 작성, 증빙서류를 첨부하여, 차기 정기의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.(동법 제144조)

예산편성절차가 중앙에서 하달된 예산편성지침과 기준에 따라 細分·경직된 품목별 예산제도(급여, 사용료, 수수료, 비품 等)가 시행되고 있어, 교육재정운영이 지나치게 획일적·중앙집권적이며, 하부기관에 재정상의 자율권이 거의 부여되어 있지 않고, 예산집행과정에서 있어서도 지역의 특수성이나 자율성이 배제되어 費目間 조정이 어려워 비효율성을 초래하는 경우가 많았다.¹⁸⁾

그러므로 지방교육재정의 主수입원인 지방교육재정교부금 교부율의 안정 等으로 스스로의 재정확보가 아쉽고 예산편성과 집행과정에서도 획일성과 중앙집권성을 탈피하여, 지역의 특수성에 맞게 자율적으로 이루어져야 할 것이다.

2. 新 教育自治制度의 分析

本節에서는 1991년 3월 8일 법률 제4347호로 제정 공포된 지방교육자치법

18) 서정화, 「교육행정제도의 발전」, (서울: 교육개발원, 1989), P.150~152.

의 주요내용을 교육자치제 기본원리의 측면에서 분석하고자 한다.

1) 地方分權

교육자치제는 지방교육자치가 핵심이니만큼, 각 지역의 여건과 특수성을 살려 교육행정을 펴나갈 수 있도록 그 권한과 업무를 적절히 委讓하여야 한다.

지방분권의 큰 要諦는 인사권과 재정권에 있어서의 분권화라고 할 수 있으나, 개정된 지방교육자치법상에서도 그의 완전한 실현이 이뤄졌다고 하기가 힘들다.

먼저 인사권에 관한 지방교육자치법 제40조의 규정에서는 '교육감 밑에 국가공무원으로 補하는 부교육감을 두되, 부교육감은 당해 시·도교육감이 추천한자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.'고 하였다. 또 동법 제41조에서는 '교육감은 그 소관업무의 범위안에서 필요한 때에는 대통령 또는 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 의하여 교육기관을 설치할 수 있으며, 이때에는 교육부장관의 승인을 얻어야 한다.'고 했고, 동법 제42조 공무원의 배치에 관한 규정에는, 교육감의 보조기관과 교육기관 및 하급 교육행정기관에는 당해 시·도의 교육비특별회계가 부담하는 경비로서 지방공무원을 두되, 그 정원은 법령과 교육부장관이 정한 기준에 의하여 시·도의 규칙으로 정한다고 하였다. 동법 제50조에서는 교육감의 지휘와 감독에 관하여 '교육감은 국가의 사무로서 위임된 사무에 관하여는 교육부장관의 지휘·감독을 받는다. 교육부장관은 교육감의 명령 또는 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 저해한다고 인정될 때에는 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고, 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 그 명령 또는 처분을 취소하거나 그 집행을 정지할 수 있다.'고 함으로써, 교육자치제 실시 이후에도 시·도교육청의 조직·정원·사무집행에 관해서는 중앙정부가 강력하게 통

제할 수 있는 장치를 마련해 놓고 있는 것이다.

교육재정에 관한 규정 교육자치법 제45조에서는 ‘교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료, 기타 교육·학예에 관한 재정수입, 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다.’ 또 동법 제47조에서는 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다고 함으로써, 교육재정운용의 재량권은 어느 정도 확보하였다고 할 수 있다.

지방분권에 있어 가장 큰 진전은, 교육재정의 배분방식을 개선한 점이라고 하겠다. 즉 교육자치제 실시와 더불어 교육부에서는 지방교육재정교부금을 도급방식으로 배분하고, 지방교육양여금도 전전년도에 인구수를 기준으로 자동배정함으로써, 구체적인 지출예산은 시·도교육청 및 교육위원회가 편성·심의하도록 자율성을 부여하였다.¹⁹⁾

결국 교육행정에 있어 교육재원의 자립도는 낮지만, 재정운용의 재량권은 어느 정도 확보되었다고 할 수 있다. 그러나 인사 및 조직운영에 있어서의 자율성은 아직도 중앙으로부터의 통제가 잔존하고 있다고 할 수 있다.

2) 住民參與

교육의 민주화란 교육의 주체인 학생·부모·교사의 의사에 따라, 그 교육주체를 위하여 교육하는 것을 의미하는 것으로서, 학생의 학습권, 교사의 교육권, 학부모의 학생보호권인 3요소가 주체가 되어, 교육이 국가나 지방자치단체의 통제로부터 벗어날 수 있도록 보장되어야 진정으로 주민참여에 의한

19) 김신복, 「교육자치제 이대로 좋은가」, 「교육행정측면에서 본 교육자치제 평가」, (한국교원단체총연합회 교육정책자료, 1992.6), P.10~12.

20) 金在仁, 「교육자치 무엇이 문제인가」, 「교육위원의 선출 및 학부모의 참여문제」, (한국교원단체총연합회 교육정책자료, 1990.2),

교육자치가 이뤄질 수 있는 것이다.

주민의 의사를 대변한다는 교육위원과 교육감의 선출방법에 있어 많은 문제점이 제기되고 있으나, 그 문제점에 관하여는 다음 제3절에서 고찰하기로 하고, 여기서는 교육자치법상 교육위원, 교육감, 교육위원회들의 선출조직·운영·임무·자격·의결 및 의결사항 등의 조항을 검토하고자 한다.

교육위원은 당해 시·도의회가 시·군 및 자치구의회가 추천한자 중에서 무기명투표로 선출하되, 그 정수의 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는자로 하며, 市·郡 및 자치구의회의 교육위원 추천은 2인으로 하되, 그중의 1인은 교육 또는 교육행정경력이 있는자로 한다. (교육자치법 제5조) 임기 4년인 교육위원의 자격은, 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는자로서, 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상있거나, 양 경력을 합하여 15년 이상인자 이어야 한다. (동법 제8조) 교육위원은 국회의원, 지방의회의원, 국가공무원 및 지방공무원, 사립학교 교원, 사립학교를 설치 경영하는 법인의 임원 또는 그 경영자 등을 겸직할 수 없다. (동법 제9조) 교육위원회는 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 동법 13조 1~9항의 사항을 심의·의결하며, 의결된 의안은 의장이 5일 이내에 교육감에게 이송한다. (동법 제14조)

임기 4년인 교육감은 당해 교육위원회에서 무기명투표에 의한, 재적 교육위원 과반수의 찬성으로 선출(동법 제28조)되며, 그 자격은 첫째, 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는자로 정당원이 아니며, 둘째, 교육경력 또는 교육전문직의 경력이 20년 이상 있거나, 양 경력을 합하여 20년 이상인 者로 한다. (동법 제32조) 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에 위임하여 행하며(동법 제26조), 교육·학예에 관한 조례안의 작성, 예산안의 편성, 결산서의 작성 등 동법 제27조 17개항의 사무를 관장한다.

교육위원을 직선제로 하지 않고 간선제를 채택한 이유는, 인력과 예산의 낭비를 방지하고, 지방의회와 관련을 맺음으로써 지방의회로부터 적극적인 지원을 얻고자 하는 것이 목적이었으나, 간선제로는 교육위원회를 지방의회에 예속시키게 되고, 정치가 교육에 간섭하게 되는 구실을 제공하게 될 것²¹⁾이라는 우려를 낳게 한다.

선거에서의 과열경쟁, 낭비 풍조, 정당 개입 가능성 등 직접선거의 폐해를 줄이기 위해 간접선거제를 택하였다고 보나, 현재 間選에 의해 선출하는 교육위원 제도로서는 주민의 관심과 참여가 미약해, 바람직한 교육의 방향을 조정하는 주민참여에 의한 민중통제의 기능을 기대하기가 어려우므로, 주민의 직접선거를 통해 교육위원을 선출함으로써 주민의 의사가 충분히 반영되도록 하여야 할 것이다.

3) 教育의 自主性

교육의 자주성에 대한 전제는, 지방의 특수성을 감안하여 지방교육자치단체로 하여금 자율적으로 그 지역의 실정에 맞게 교육행정을 실시한다는 것을 말한다.

개정된 교육자치법상에 일일이 열거한 교육위원의 수, 선출방법, 회의일수, 사무조직에 대한 규정과 그밖에 시·도부교육장을 일반직 국가공무원으로 대통령이 임명하도록 한 것은 중앙집권적이고 획일적인 것으로 자주정신에 어긋나는 것이며, 하급교육자치에 대한 상급기관의 지나친 지휘·감독권도 자주성을 저해하는 것이라고 할 수 있다.²²⁾

의안처리에 있어서 교육위원회가 의결한 사항은 교육감에게 이송하고, 교육감은 이송된 의안이 시·도의회 의결을 필요로 한다고 인정될 때에는 이

21) 윤정일, 「전계 논문」, P.21.

22) 주삼환, 「교육자치제 어떻게 실시돼야 하나」, 「교육자치제와 자율화 문제」, (한국교총, 새교육, 1990.4), P.56~58.

를 시·도의회에 제출하여야 하는데, 시·도의회 의장은 이 의안이 의결된 때에는 5일 이내에 교육감에게 이송하여야 하되, 이송된 의안 중 條例案은 대통령령이 정하는 바에 의하여 15일 이내에 이를 공포하여야 한다.(교육자치법 제14조)

교육감은 시·도의회 또는 교육위원회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때에는 이를 교육부장관에게 보고하고, 15일 이내에 재의를 요구할 수 있다. 교육감이 교육부장관으로부터 재의 요구를 하도록 요청받은 경우에는 그 시·도의회 또는 교육위원회에 재의를 요구하여야 한다.(동법 제38조) 교육감은 교육위원회 또는 시·도의회 의결사항 중 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서, 교육위원회 또는 시·도의회가 성립되지 아니한 때와 소집할 여유가 없을 때, 또는 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있으며, 이때에는 다음에 소집되는 교육위원회 또는 시·도의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다.(동법 제39조)

교육감은 그 소관사무의 범위안에서 필요한 때에는, 대통령령 또는 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 의하여 보조기관 및 하급교육행정기관을 설치할 수 있으며, 교육부장관의 승인을 얻어야 한다. 이때에는 당해 시·도의 교육비특별회계가 부담하는 경비로서 지방공무원을 두되, 그 정원과 자격에 대한 기준은 교육부장관이 정한 교육규치에 의한다. 그밖에 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육감의 보조기관과 교육기관 및 하급교육행정기관에 국가공무원을 둘 수 있다. 하급교육행정기관인 교육청의 관할구역·명칭·교육장·장학관 등 조직과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.(동법 제41~43조)

교육부장관은 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 교육감에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다. 교육감은 국가의 사무로서 위임된 사무에 관하여는 교육부장관의 지휘·감독을 받으며, 교육부장관은 교육감의 명령 또는 처분이

법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 저해한다고 인정할 때는 서면으로 시정을 命하고, 또는 처분을 취소하거나 그 집행을 정지할 수 있다.(동법 제49~50조)

이상에서 살펴 본 바와 같이 그 지역의 특수성에 맞게 자주성을 신장시키는 조항보다는, 중앙통제에 의한 지방자치단체에의 지휘·감독으로 말미암아, 교육의 독자성을 유지하는데 많은 어려움이 있다고 생각된다.

4) 專門的 管理

교육자치제는 교육행정에 있어서 그 전문성과 민주성을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 기본원리이므로 교육행정의 전문성 신장은 필수적인 과제라고 할 수 있다.

교육부직제에서 室·局·과장 등을 전문직으로서 교육경력과 교육행정경력이 있는자를 배제하고, 독자성과 전문성을 고려하지 않은채, 교육에 관한 주요 결정권자의 자리에 일반직으로 보임한다는 것은 타당성이 결여되어 있다고 할 수 있다.²³⁾

교육전문직으로서 교육감과 교육장은 그 자격기준에 따라 間選으로 선출된다. 장학관·교육연구관·교장·교감·장학사·교육연구사 등 현실적으로 한정되어 있는 전문직에 관하여 관련법에는 다음과 같이 규정되어 있다.

장학관·교육연구관은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만 지방자치단체에 근무하는 장학관과 교육연구관의 경우에는 당해 특별시·직할시·도교육감의 추천이 있어야 한다. 교장은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 교장의 전보는 교육부장관이 행한다.(교육공무원법 제29조) 교감·장학사·교육연구사 등은 교육부장관이 임용한다.(동법 제30조)

23) 오상도, 「교육자치제 어떻게 실시되어야 하나」, 「교육행정의 전문성 확보」 (한국교총, 새교육, 1990.4), P.94.

교육전문직원의 자격기준은 다음과 같다.²⁴⁾

(1) 獎學官·教育研究官

- ① 대학·사범대학·교육대학 졸업자로서 7년 이상의 교육경력이나 2년 이상의 교육경력을 포함한 7년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자
- ② 2년제교육대학 또는 전문대학 졸업자로서 9년 이상의 교육경력이나 2년 이상의 교육경력을 포함한 9년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자
- ③ 행정고등고시 합격자로서 4년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자
- ④ 2년 이상의 장학사·교육연구사의 경력이 있는자
- ⑤ 11년 이상의 교육경력이나 2년 이상의 교육경력을 포함한 11년 이상의 교육연구경력이 있는자
- ⑥ 박사학위를 소지한자

(2) 獎學士·教育研究士

- ① 대학·사범대학·교육대학 졸업자로서 5년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 5년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자
- ② 9년 이상의 교육경력이나, 2년 이상의 교육경력을 포함한 9년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는자

일반직공무원이 교육정책을 수립·결정하고 행정을 주관함으로써 교육을 위한 행정이라기 보다는 관리를 위한 행정이 중심을 이루어 왔다는 비판을 면

24) 교육공무원법, 별표, (1992.5.31. 법률 제4376호)

키 어렵다. 따라서 교육의 전문성에 대한 저해요인을 교육부직제 개편에 반영하여 교육의 독자성과 전문성을 높여야 할 것이다.

5) 自主的 財政

교육자치란 교육행정이 일반행정으로부터 분리·독립됨과 동시에, 지방교육이 중앙교육으로부터 분리·독립되는 것을 말하며, 이를 위해서는 인사권과 재정권의 확보가 보장되어야 실질적으로 실효를 거둘 수 있는 것이다.²⁵⁾

교육재정에 있어서 자주적 재정의 원리를 구현하기 위해서는 재정정책의 계획·결정·집행·평가의 전 과정에 걸쳐 지역사회주민들의 대표성을 갖춘 교육위원들로 구성된 교육위원회에 자율성과 자주성이 갖춰져야 한다.²⁶⁾

교육위원회는 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사항을 심의·결정하는데, 그 중에는 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산, 특별부과금, 사용료, 수수료, 분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항과, 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, 주요재산의 취득·처분에 관한 사항 등이 있다.(교육자치법 제13조) 또한 교육감은 예산안의 편성, 결산안의 작성, 재산의 취득·처분에 관한 사항, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, 기채·차입금 또는 예산외의 의무부담에 관한 사항, 기본재산과 적립금에 관한 사항 등 교육·학예에 관련된 사무를 장리한다.(동법 제27조)

교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료 기타 교육·학예에 관한 재산수입, 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 기타 교육·학예에 관한 수입으로 충당한다.(동법 제45조) 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타 의무교육

25) 윤정일, 「교육자치 무엇이 문제인가」, 「교육재정자립과 운영의 자율성」 (한국교원단체 총연합회 교육정책연구, 1990.2), P.54.

26) 신세호, 「교육자치제 종합연구」, (한국교육개발원, 1990), P.115.

에 관련되는 경비는 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의하여 국가가 부담하고, 의무교육 이외의 교육에 관련되는 경비는 국가와 그 설치·운영하는 지방자치단체가 부담하며, 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.(동법 제46~47조) 국가는 예산의 범위안에서 시·도의 교육비를 보조하며, 국가의 교육비보조에 관한 사무는 교육부장관이 장리한다(동법 제48조) 고 규정하였다.

현행 지방교육재정은 지방자치단체별로 교육비특별회계제도에 의해서 운영되고 있다. 이 중에서 국고가 부담하는 교부금 및 보조금의 비중을 보면 시·도와 시·군 교육비특별회계를 모두 합하여 전국 평균 지방자치단체에서 부담하는 재원의 27%에 지나지 않으며, 특별시·직할시의 자립도도 낮은 편이지만 특히 도의 경우에는 14%(1989년 현재)로 아주 낮은 실정이다.²⁷⁾

우리나라 현행 지방교육재정의 자주성에 대한 입법적장치는 비교적 보장되어 있다고 하나, 그 재원조달에 있어서 영세성을 면치 못하고 있는 형편이며, 낮은 지방교육재정교부금과 교육부장관의 장리사항으로 되어있는 교육비보조에 관한 사무 등이 자주적재정에 대한 제약점이라고 할 수 있다.

3. 新·舊 教育自治制의 比較

< 표 8 >

구 분		舊 教育自治制度		新 教育自治制度	
		市·郡·區	市·道	市·郡·自治區	市·道
교 육	설치 및 구성	미구성	7인 (당연직 2인 포함)	5~7인 (인구 7만 기준)	서울 15인 직할시·도 11인 제주도 9인

27) 공은배, 「교육자치제 어떻게 실시돼야 하나」, 「교육자치제를 위한 교육재정 운영」, (한국교총, 새교육, 1990.4), P.42.

위 원 회	성 격	독임제 집행 기관	합의제 집행 기관	의 결 기 관
	권 한	교육장 단독 집행	교육·학예에 관한 사항 합 의 집행	◦ 교육·학예에 관한 사항의 의결 ◦ 조례안, 예·결산 심의 등은 지방의회 의결
	의원 선출	미 구 성	지방의회에서 선출(대통령령 에 규정)	당해 지방의회에서 선출
	의원 자격	.	◦ 교육 또는 지방행정 경력이 있는 자 ◦ 지방의회 의원 피선거권자	◦ 교육위원 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상 있는 자 ◦ 지방의회 피선거권자 ◦ 정당인이 아닌 자
	의원 임기	.	4년(중임가능)	4년
	의 장	.	◦ 당해 지방자치단체장(당연직) ◦ 교육감은 집행 책임자	◦ 당해 교육위원회에서 무기명 투표로 선출 (의장 1인 부의장 1인)
교 육 장	성 격	독임제 집행 기관	일종의 사무처 리 기관	독임제 집행기관
	자 격	법률이 정하는 자격기준에 해 당하는 자	◦ 학식과 덕망이 높은 자 ◦ 교육 또는 교육행정경력이 있는 자	◦ 학식과 덕망이 높은 자 ◦ 지방의회의원 피선거권자 ◦ 정당인이 아닌 자 ◦ 교육 또는 교육행정경력이 20년 이상인 자
	선 출	교육감의 추천 문교부장관 제 청 대통령이 임명	교육위원회 선 출 문교부장관 제청 대통령이 임명	당해 교육위원회에서 선출
	임 기	4 년	4 년	4 년 (1차 중임 가능)
	부교육장		대통령령으로	대통령령으로 정하는 바에

		정하는 바에 의해 부교육감 을 둘 수 있다	의해 국가공무원으로 교육감 이 추천하여 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명
교육의 자주성 및 전문성	교육위원회 와 지방자치단 체와의 관계	- 교육위원회 의장은 교육법 제30조에 해당하는 의안을 발의한 때에는 이를 의결하기 전에 지방자치단체장의 의견을 들어야 함 - 교육장은 위 議案을 교육위원회에 제출하고자 할 때 사전에 지방자치단체의 장과 협의 - 지방단체장은 당해 지방교육위원회의 당연직 의장	- 교육위원회 조직이 지방의회에 의해 구성됨 - 교육위원회는 교육자치법 제13조 조례안, 예·결산안, 재산처분과 공과금 부과징수에 관한 사항 등은 지방의회의 前審機能을 수행
	교육전문직 의 자격기준	교육장, 장학관, 교육연구관, 장학사, 교육연구사 등은 이수학력에 따라 각각 5년에서 12년 정도의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자	교육장의 규정이 삭제되고 그외는 동일
자주적 재정	교육재정의 확보	- 주민의 권리·의무와 관련되는 조례안, 예·결산안, 기타 공과금의 부과·징수에 관한 사항은 문교부장관 또는 시·도교육위원회의 승인 - 지방자치단체는 교육·학에 에 관한 경비를 조달하기 위해 교육비특별회계를 두 며, 국고는 시·도 또는 시· 군의 교육비에 대하여 보조 할 수 있음	- 교육감은 교육·학예에 관한 사항중 주민의 재정적 부담 과 일반회계에 관련된 사항 은 미리 시장·도지사와 협 의함 - 시·도의 교육·학예에 관한 경비의 운영을 위해 당해 지방자치단체에 교육비 특 별회계 설치 - 국가는 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조
	교육재산의 취득·처분	문교부장관 또는 교육위원 회의 승인	교육위원회 심의 지방의회 의결
	예산 편성 및 결산	- 문교부장관의 승인 ※지방의회 구성 때 까지	- 교육위원회는 시·도의회에 제출할 예·결산 및 공과금 부과와 징수에 관한 사항의 심의 - 지방의회 의결

Ⅳ. 現行 教育自治制의 問題點

本章에서는 1991년 9월 2일 민선교육위원으로 구성된 교육위원회가 출범한 지 1년여가 지나면서 나타난 교육자치제상의 문제점과 예견되는 문제점을 중심으로 논의하고자 한다.

1. 行政的 側面에서의 問題點

1) 教育自治機構의 構成과 機能

지방자치법 제5조의 규정을 보면, 교육위원은 당해 시·도의회에서 시·군 및 자치구의회가 복수추천한 후보중에서 무기명투표로 선출하고, 정수의 1/2 이상은 15년 이상의 교육 또는 교육행정경력이 있어야 한다고 하였다.

그러나 이러한 선출방법이 間選으로 주민의 의사를 충분히 반영하지 못하며, 게다가 불미스런 잡음으로 교육위원의 자질문제까지 논란이 되고, 특히 시·군·구의회에서 압도적인 다수로 추천한 후보가 탈락되고, 그렇지 못한 후보가 선출될 가능성 등은 지역주민의 대표성을 의심스럽게 할 소지가 있겠다. 뿐만 아니라 선출과정에서 정치권의 입김이 강하게 작용할 수 있는 것은 교육의 정치적 중립성을 위협하는 요소라고 할 수 있다.¹⁾

지방교육자치법 제28조에서는 교육감을 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출한다고 했는데, 이것은 소위 敎皇선출방식으로 교육위원들이 선출대상자의 경력·인품·소견 등을 충분히 알 수 없고, 오히려 훌륭한 인품을 갖춘 인사가 외면하는 경향이 있다.²⁾

1) 유기동, 「교육자치 이대로 좋은가」, 「교육자치 보완입법을 서두르자」, (한국교총 교육정책연구소, 1992. 6), P.50.

2) 우리교육, 「비리로 얼룩진 교육감선거」, (우리교육, 92.10), P.56~57.

교육위원과 교육감을 지방의회에서 간선에 의해 선출하므로 현재의 교육위원회는 지방의회와의 관계에서 연속성을 면치 못하고, 또 기능면에서도 가장 중요한 조례와 예산을 심의·의결하는데 교육위원회는 前審權만 가지고 있어, 여기서 심의·의결한 조례나 예산안을 지방의회의 분과위원회에서 다시 심의한다는 것은 불합리하므로, 본회의에 바로 상정하여 심의·의결하도록 해야 한다³⁾ 는 지적을 받는다.

교육자치법 제13조 2항에는 교육위원회에서 심의·의결한 9개사항중 시·도의회에 제출할 조례안, 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분, 기타 법령과 시·도조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등은 시·도의회가 의결한 것으로 본다고 규정하였다. 이것은 지방교육자치의 자율성을 위해 바람직하다고 볼 수 있으나, 그밖의 시·도의회에 제출할 예산·결산안, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 중요재산의 취득과 처분, 법령과 시·도조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의포기, 청원의 수리와 처리 등 교육위원회가 심의·의결한 사항도 지방의회의 조례와 상충되지 않는다면, 지방자치단체의 교육비지원 부분 등이 지역주민의 직접적인 추가부담을 초래하지 않을 때에는 교육위원회의 의결을 수용해야 할 것이며, 장기적으로는 교육위원회의 기능을 독립형 의결기관화해야 할 것이다.

2) 教育行政의 組織과 運營

교육자치제의 기초가 되는 철학은 교육의 특수성·자주성 및 정치적 중립성을 보장하기 위해 일반행정으로부터 분리·독립되어야 하는 원리와, 주민들의 의사에 따라 교육이 운영되고 통제를 받아야 된다는 원리가 핵심을 이룬다. 진정한 민의에 의한 교육자치행정이 이룩될 수 있는가에 대하여는 앞서

3) 김신복, 「전계 논문」, P.18~19.

교육위원과 교육감의 선출 및 교육위원회 구성과 기능에서 논의한 바 있다.

前節 신 교육자치제의 진단에서 서술한 바 있으나, 교육행정이 일반행정으로부터 분리·독립하기 위해 전제된 교육의 자주성과 전문성을 위한 교육행정의 조직과 운영상의 예상되는 문제점은 다음과 같다.

신 교육자치제에서는 교육위원의 반수 이상을 교육(교육행정)경력자를 선출토록함으로써 집행기구 뿐만 아니라 의결기구의 구성에 있어서도 일반인에 의한 통제의 원리 보다는 전문성의 원리를 우선하고 있다. 또 교육감의 자격 요건에도 지방교육행정책임자로서의 높은 전문성을 요구하고 있다. 이러한 제도적 장치들은 지방교육 운영을 전문화하는데 기여하였다고 하겠으나, 정작 교육자치법에 규정된 교육위원회의 심의·의결사항들을 보면 대부분이 재정 및 시설의 관리에 관한 것들이며, 교육의 전문성과 관련된 것은 거의 없다.(교육자치법 제13조) 물론 다른 법령과 조례로 교육위원회의 권한에 속하는 사항을 별도 선정할 수 있겠지만, 교육자치의 기본법에서 교육위원회의 기능속에 교육의 본질에 관한 사항을 제외한 것은 불합리하다⁴⁾ 고 본다.

동법 제42~43조의 규정에는 당해 시·도의 교육비특별회계가 부담하는 경비로써 지방공무원을 두되, 그 정원은 법령과 교육부장관이 정한 기준에 의하며, 또한 교육기관 및 하급교육행정기관에 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다고 했다.

교육위원회의 조직과 운영면에서, 구 교육자치제하에서는 시·도지방자치단체장이 당해 교육위원회의 당연직 의장이었으나(구 교육법 제25조), 개정된 지방교육자치법에서는 지방자치단체장이 당해 교육위원회에서 제외하여 독자성을 유지하도록 하였다. 이러한 경우에 교육행정과 일반행정기관과의 관계가 소홀해져 교육·학예에 관한 사항에도 영향이 있겠지만, 특히 사회교육과 체육, 학교시설과 교육기관의 부지 확보 등에서 실무적인 어려움이 생길 수 있다.

4) _____, 「상계 논문」, P.14~15.

3) 地方行政機關의 人事

인사권의 자율성 확보는 교육자치의 실현을 위한 핵심적인 요건이다. 따라서 중앙정부는 지방인사행정에 대한 관여범위를 가능한 한 축소하되 전국적인 균형과 안배를 고려하면서 전문성을 제고하는 방향으로 지도·조정과 지원 및 통제가 필요하다.⁵⁾

교육자치제의 실시와 더불어 교육계에서 우려하고 있는 관심사중의 하나는, 시·도간에는 물론 시·군·구 간에도 인사교류가 막히지 않겠느냐 하는 점이다. 그와같은 인사관리상의 할거주의(Parochialism) 내지는 배타성을 통제해야 한다는데 대하여는 대부분 공감하고 있지만, 이와 관련하여 명백한 원칙이나 제도적인 방안이 제시되고 있지 않아 불안을 자아내고 있다. 심지어는 앞으로 국·공립 초·중등교원을 지방공무원화 하지 않을 것인가, 그런 경우에 임명권자를 누구로 할 것인가 등의 문제도 예상할 수 있다.⁶⁾

교육행정조직에 있어서 전문성 신장은 중앙의 교육부만이 아니라 지방교육위원회와 교육청 단위에도 반드시 반영되어야 한다. 그런데 이들 기관의 직위에 따른 직무분석 없이 거의 획일적으로 업무내용과 성격이 전문직에 가까운 부서까지도 일반직으로 보임되어 있을 뿐만 아니라, 일반직공무원 밑에 학력·경력 및 연령 등에 있어서 선배적인 전문직을 예속시키는 경우로 인하여, 심리적이고 현실적으로 전문직의 사기를 저하시키는 문제가 제기되고 있다.⁷⁾

교육은 고도의 전문성을 요하는 활동이므로, 그 운영과 행정도 전문가들에 의해 수행되도록 교육행정기관을 일반행정으로부터 분리시키고, 독자적인 인

5) _____, 「지방인사행정 발전을 위한 중앙정부의 역할」, (중앙공무원교육원, 1991, 심포지움 보고서), P.3~5. 재인용

6) _____, 「지방자치 무엇이 문제인가」, 「전계 논문」, P.13.

7) 오상도, 「교육자치제 어떻게 실시돼야 하나」, 「교육행정의 전문성확보」 (한국교총 교육정책연구소, 1990. 2), P.46.

사관리 체제를 확립하는 것이 필요하다. 교육부로부터 일반직공무원의 일방적인 교육청에 대한 교체임용이 아니라, 일정기간 동안 상호파견 또는 전보하는 형식으로 인사교류를 실시함으로써 전문성을 침해하지 않으며, 자율성을 제고하는 대책이 강구되어야 한다.

4) 地方教育 財政

지방교육자치의 실현을 위해서는 세입을 자체 재원으로 확보하는 것이 최선이지만, 그것이 불가능한 경우에도 재정운용의 자율성은 확보되어야 한다.

1991년 현재 지방자치단체로부터의 교육비특별회계 전입금은 지방교육재정 총액의 5.5%에 불과하며, 서울특별시와 부산직할시를 제외한 시·도의 경우는 전입금이 거의 없는 실정이다.⁸⁾

우리나라 지방교육재정의 자립도는 23.4%이며, 76.6%를 중앙정부에 의존하고 있다. 따라서 지방교육재정의 자립이 없는 교육자치는 재정지원을 통한 중앙정부의 통제와 감독을 수반할 수 밖에 없다.⁹⁾

우리나라 지방교육비 특별회계의 수입중 가장 큰 몫을 차지하는 것은 국고에 의해 지원되고 있는 지방교육재정교부금이며, 이 외에도 보조금과, 지방정부로부터의 전입금이 있으나 그 비중은 매우 빈약한 실정인데, 이러한 국고의존재원을 제외한 나머지는 자체수입원이라 할 수 있는 사용료(입학금·수업료), 수수료(인세·증지수입 등)와, 그 밖에 자체 관유물재산의 매각·임대 등으로부터의 수입이 포함된다.

다음 표는 지방교육재정의 재원현황이다.

8) 김신복, 「교육자치제 이대로 좋은가」, 「전계 논문」, P.24~25.

9) 유기동, 「교육자치제 이렇게 실시하자」, 「재정·인사교류를 고려하여 점진적 실시를」, (한국교총 교육정책연구소, 1990. 6), P.50.

< 표 9 > 지방교육재정의 자원현황 ¹⁰⁾

(단위: 백만원)

11)

구 분	1975	1980	1985	1990	1991
계	245,232	1,224,448	2,772,353	5,023,490	6,724,800
사용료·수수료	46,013 (18.8)	198,376 (16.2)	452,571 (16.3)	562,049 (12.2)	616,200 (9.2)
재 산 수 입	1,266 (0.5)	5,263 (0.4)	16,340 (0.6)	53,484 (1.2)	10,500 (0.2)
지방교육재정교부금	180,727 (73.7)	899,705 (73.5)	2,083,373 (75.1)	3,447,825 (72.7)	3,916,600 (58.2)
보 조 금	1,216 (0.5)	10,173 (0.8)	9,102 (0.3)	37,323 (0.8)	370,000 (5.5)
전 입 금	6,019 (2.5)	25,904 (2.1)	54,399 (2.0)	321,846 (7.0)	372,500 (5.5)
기 타	9,991 (4.0)	85,027 (7.0)	156,568 (5.7)	198,331 (4.2)	1,436,000 (21.4)

주: 1) 기타수입에는 지방교육채, 잡수입, 이월 등이 포함됨.

2) () 안의 숫자는 구성비임.

※ 地方教育財政 交付金 ¹²⁾

1. 법적 근거: 이전의 의무교육재정교부금법과 지방교육교부세법을 통합하여 1972. 1. 1.을 시행일로 하여 운영되고 있는 지방교육재정교부금법.
2. 주요내용: 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함)을 설치·운영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모할 것을 목적으로 한다.

이제까지 지방교육재원에 관하여 논의하였으나, 이 밖에 지방교육재정 운용상의 문제점도 대두되고 있다. 신세호는 「한국 교육자치제 종합연구」에서 재정운용의 통제기구 및 통로의 부재, 교육재정 집행권의 부재, 지방정부의

10) 문교부, 「문교통계연보」, 해당년도. 재인용

11) 한국교육신문사, 「'92한국교육연감」, (서울:선경시스템, 1992), P.66.

12) 신세호, 「한국교육자치제 종합연구」, (한국교육개발원, 1990), P.112~113.

교육재정 지원 의욕의 부족, 담세능력에 근거한 재정의 취약성, 지역별 재정 자립도의 불균형, 지방정부와 교육자치기구 간의 수직·수평적 행정협력체제의 미흡, 단위학교별 교육재정 운영의 자율성 무시¹³⁾ 등의 문제점을 들었다.

교육의 질을 높이기 위하여 지방교육재정의 확충은 시급한 당면과제이며, 낮은 공교육비 수준, 열악한 시설과 환경 등 교육여건의 개선을 위하여 지방교육세 신설, 지방재정에서 교육비특별회계의 전출비율 법정화, 지방교육재정교부금 교부율의 상향조정, 지방교육양여금의 재원확충 등 획기적 조치로 교육비를 상향해야 할 필요가 있다.

교육인구의 급격한 증가와 타 분야의 급속한 발전에 비하여 상대적 낙후성을 면치 못하고 있는 현실에서, 교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 장치가 요구된다.

2. 法制的 側面에서의 問題點

현재 시행되고 있는 지방교육자치제의 문제점을 법적인 측면에서 접근하기 위하여, 먼저 이와 관련된 제법규의 관련조항을 살펴 보고자 한다.

헌법 제31조 4항에서는 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’고 했고, 동법 제117조 1항에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’고 함으로써 지방교육자치의 뜻을 간접적으로 시사하고 있다. 또 교육법 제6조에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 이 법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여, 학교 기타의 교육시설을 설치·경영하며, 모든 교육기관을 지도·감독한다.’고 했으며 동법 제14조 1항에서는 ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한

13) _____, 「상계서」, P.115~129.

기구와 시책을 수립·실시하여야 한다.’라고 하여 우리나라 교육자치제의 기반을 상정하고 있다.

1991년 3월 8일 법률 제4347호로 공포·시행되고 있는 지방교육자치에 관한 법률(교육자치법) 제1조에서 ‘이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여, 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지 함을 목적으로 한다.’고 했고, 제2조에서 ‘지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 특별시·직할시·도의 사무로 한다.’고 규정하였다. 또 동법 제3조 1항에서는 ‘시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여, 시·도에 교육위원회를 둔다.’고 하였으며, 동법 제8조와 32조에서는 교육위원과 교육감의 자격기준이 명시되어 있는 바, 각각 시·도교육위원의 피선거권이 있는자로서 정당원이 아니며, 상당한 교육 및 교육행정경력을 요구했고, 그에 걸맞는 학식과 갖춘자라고 하였다.

원래 교육활동은 비권력적이고 용역 제공적인 성질의 것이기 때문에, 공권력의 행사를 주된 수단으로 하는 일반행정과는 성질을 달리 하는 것이고, 바로 이러한 성질상의 차이가 교육자치를 통한 교육의 독자적 관리를 불가피하게 하는 요인이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

결국 교육자치제는 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보함으로써 아동의 학습권, 교원의 교수권, 학부모의 교육권을 효과적으로 보장하려는 법적인 장치인 바, 그 취지에 따라 여기서는 지방자치기관 간의 문제(교육위원회와 지방의회), 교육청과 지방의회 간의 업무집행에 관한 문제, 지방교육자치에 대한 국가의 지도·감독문제에 대하여 살펴 보고자 한다.

14) 이상규, 「교육자치제 이대로 좋은가」, ‘법적 측면에서 본 지방교육자치의 문제’, (한국교총 교육정책연구소, 1992. 6), P.32.

1) 地方教育自治機關 間の 問題

지방자치단체에 있어서 교육·학예에 관한 사무는 일반행정기관이 아닌 특별기관에서 관할하는 바, 그것은 지방교육자치제도의 양대 지주라 할 수 있는 심의·의결기관으로서의 교육위원회와 집행기관으로서의 교육감이라는 특별기관이다. 교육위원회와 교육감은 서로 자치단체의 별개 기관이긴 하나, 지방교육자치법에서는 자치단체기관 상호간의 견제를 도모하는 입장에서 이들 두 기관 사이에 상당한 관련성을 부여하고 있다.¹⁵⁾

두 기관 사이의 관계를 지방교육자치법의 규정을 중심으로 살펴보면 ① 교육위원회는 교육감에 대하여, 교육감의 권한에 속하는 중요사항의 의결권(교육자치법 제13조), 지방의회에 제출할 조례안의 의결권(〃), 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 의사결정권(동법 제3조)과 기타 교육감의 권한 행사를 재심 및 수정의결 등을 통하여 견제한다.(동법 제14조) ② 교육감은 교육위원회에 대하여, 교육위원회의 임시회 소집요구권(동법 제15조), 교육위원회의 의안발의권(동법 제21조), 법령 또는 조례 등의 교육규칙 제정·공포권(동법 제35조), 시·도의회 또는 교육위원회의 의결에 대한 재의 및 제소권(동법 제38조) 및 선결처분권(동법 제39조)을 가진다.

위와같은 교육위원회와 교육감의 상호 견제관계에서 다음과 같은 법적인 문제점을 상정할 수 있다.

첫째, 동법 제39조에서는 ‘교육감은 교육위원회 또는 시·도의회 의결사항 중 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 교육위원회 또는 시·도의회가 성립되지 아니한 때, 소집할 시간적인 여유가 없을 때, 또는 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있다.’고 교육감의 先決處分權에 대하여 규정하고 있다. 그 선결처분의 경우는 「교육위원회 또는 시·도의회가 성립되지 않은 때」, 「소집할 시간적인

15) _____, 「상계 논문」, P.37.

여유가 없을 때」, 「의결이 지체되어 의결되지 아니한 때」로 되어 있는데, 이러한 조항은 교육자치를 형식적으로 시행하려는 의도적 저의가 빚어낸 결과이며, 의사결정기관 즉 교육위원회보다는 집행기관 즉 교육감의 우위를 위한 발상으로, 이것은 행정 주도의 중앙집권적 사고방식에서 연유된 것이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

지방(교육)자치단체 지역의 협소성이나 통신수단의 발달 등으로 교육위원회나 시·도의회가 성립되지 않는 경우가 일반적으로 납득하기 힘들고, 또 의결이 성립되지 않는다거나 지체된다는 것은 그만큼 불필요하거나 불급한 사항이라고 판단되기 때문에, 교육감 1인에 대한 결정을 주민의 대의기관인 교육위원회나 시·도의회 의결에 앞서 우선시키는 것은 모순이라고 할 수 있으며, 선결처분에 대한 내용상의 제한이나 사후의 규제조치가 없는 것은 운영상에 논란의 여지가 많을 것이 예상된다.

둘째, 동법 제38조에서는 ‘교육감은 시·도의회 또는 교육위원회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 저해한다고 판단될 때에는 이를 교육부장관에게 보고하고, 그 의결사항을 송부받은 날로부터 15일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 교육위원회에서 전과 같이 재의결하면 그 의결사항은 확정되나, 재의결한 사항이 법령에 위반된다고 교육감이 판단할 때에는 이를 교육부장관에게 보고하고, 재의결된 날로부터 15일 이내에 대법원에 제소할 수 있는데, 이때 제소된 의결안의 효력은 대법원의 판결이 있을 때까지 정지된다.’라고 규정되었다.

이는 私인에 대한 행정구제제도인 행정소송의 경우와도 현저히 균형을 잃는 것이라고 아니 할 수 없다.¹⁷⁾

교육감의 대법원 제소에 의한 執行停止效는 자치단체 의결기관議決의 효력을 지나치게 제한함으로써 지방자치의 취지에 어긋나는 문제점으로 지적되고

16) 이행원, 「교육자치 이대로 좋은가」, 「교육자치, 중앙집권적 사고방식 탈피가 급선무」, (한국교총 교육정책연구소, 1992.6), P.60.

17) 이상규, 「전계 논문」, P.40.

있다.

2) 教育委員會와 地方議會 間の 問題點

지방교육의 자주성과 특수성 및 전문성과 정치적 중립성을 보장하며, 일반 행정기관과는 별도로 교육·학예에 관한 사무를 관할하기 위하여 제도적으로 마련한 것이 특별기관으로서의 교육위원회와 교육감이다.

그러나 교육위원을 선출하는 문제와, 교육위원회를 조직하는 절차가 모두 지방의회의 절대적인 영향을 받게되어 있으며, 의결사항에 대한 교육위원회와 지방의회와의 기능과 업무수행에 있어서 교육의 자주성과 특수성 및 전문성을 저해할 우려가 있다.

교육자치법시행령 제5조는 시·군·구의회가 선출하여 시·도의회에 추천하는 교육위원후보를 2명으로 하고, 그중 1명은 교육경력 15년 이상인 전문가이어야 한다고 규정하였으며, 시·도의회는 교육위원정수의 반 이상은 교육경력자로 선출해야 한다는 의무규정을 명문화하여 놓고 있으나, 만일에 추천후보로 등록한 후보중에 교육경력자가 1명도 없을 때, 또는 교육경력자가 단 1명만 일 때에는 투표를 통해 추천을 하는가의 여부 등 세부적인 사항도 명시해야 할 문제가 있는 것이다.¹⁸⁾

또한 자치단체의 보통의사기관인 시·도의회 의원은 그 의원선거의 후보 등록에 있어서 정당추천제가 인정됨으로써 그 의원은 정당원이 될 수 있도록 하고(지방자치법 제33조), 시·도의회 의원이 됨에 있어서는 일반적인 피선거권 외에 따로이 특별한 전문적인 지식이나 교육에 대한 경력을 필요로 하지 않은 것 등은 특별기관인 교육위원회와 구별되는 점이다. 그럼에도 불구하고 특별의사기관인 교육위원회의 성격을 보편적으로 구성된 시·도의 보통의사기관의 前審機關化 하는 것은 헌법 제31조에도 위배되는것이다.¹⁹⁾

18) 이행원, 「전계 논문」, P.61~62.

당적을 가지며 교육에 대한 전문적 지식이나 경험이 없는 의원으로 구성된 시·도의회는 전심기관으로 교육위원회의 기능을 약화시켜 놓은 지방교육자치법 제13조는 헌법정신에 비추어 개정해야 할 것이다. 또한 교육이나 교육행정경력이 있는자로 하여금 어떻게 교육위원의 정족수를 채울 수 있는가의 문제도 한 과제이다.

3) 地方教育自治에 對한 國家의 指導와 監督

교육자치법 제5장은 「지도와 감독」이라고 하여, 교육부장관에 의한 지도와 자료제출 및 지휘·감독, 그리고 교육·학예에 관한 자치사무의 감사에 대해 규정하였다. 그러나 이러한 권력적 감독은 구체적인 법률의 규정을 근거로 한 합법성의 감독으로 간주할 것이며, 일반적인 공익성의 감독을 뜻하는 것은 아니고, 조례준칙의 시달과 같은 방법에 의한 지도나 감독은 원칙적으로 없는 것이라 할 수 있다.¹⁹⁾

주민자치에 의한 교육의 자주성과 지역적 특수성 및 교육행정의 정치적 중립성을 이룩하려는 것이 교육자치제이며 이러한 제도를 인정한 이상, 국가의 강력한 지도·감독은 교육행정의 중앙집권화를 초래하여, 지방교육자치제를 위축시키고 주민의 참여의욕을 저해할 우려가 있다. 그러므로 그 감독은 입법적·사법적인 감독을 원칙으로 하고, 행정편의적 감독은 지양하되, 전 국가적이고 종합적인 국가정책 또는 교육시책에서 비권력적인 지도와 협력관계분야의 행정에 국한해야 할 필요가 있다.

19) 이상규, 「전개 논문」, P.42.

20) _____, 「전개 논문」, P.45.

V. 現行 教育自治制의 改善方案

본장에서는 전장에서 논의된 여러 문제점을 중심으로 첫째, 주민의사에 따른 교육자치제의 조직과 운영은 어떻게 이루어져야 하는가, 둘째, 자주적인 교육재정의 운영은 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 두 가지 관점에서 그 개선방안을 모색하고자 한다.

1. 民意에 의한 教育自治制度

1) 教育自治組織의 構成

교육자치제를 실시하는 목적은 교육의 민주화를 위한 것이다. 교육의 민주화란 교육이 민주적으로 이루어지는 것을 말하며 그것은 곧 교육주체의 의사에 따라, 교육주체를 위하여, 교육주체에 의해 교육이 이루어지는 것이다.

현행 교육자치제 하에서는 특별기관으로서 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감이 교육자치제의 양대 지주이다. 그러나 교육위원회와 교육감 제도가 교육의 주체인 학생의 학습권, 교사의 교수권, 학부모의 교육권을 위하여 충분히 그 역할을 다 하는가¹⁾에는 많은 문제점을 가지고 있다.

우선 교육위원을 지방의회에서 1·2차 間選에 의해 선출함으로써 교육의 정치적 중립성이 위협을 받을 수 있고, 교육위원 선출이 다수당의 전리품이나 개인의 이권으로 간주될 수 있으므로 지방교육자치의 의지를 저해 하기도 한다.

교육위원은 그들을 선출해 준 지방의회 의원들과의 관계유지에 신경을 써야 하고, 더구나 예산의결 절차 등 재정적 지원을 받아야 하는 입장에서는

1) 김재인, 「전계 논문」, P.34.

교육위원회가 지방의회의 종속적 관계에 놓일 수가 있다.²⁾ 그것은 교육의 자율성과 자주성을 손상시키는 결과를 가져오게 될 것이므로 결국 교육의 주체에 역기능으로 작용할 여지가 있다.

그러므로 주민자치의 원칙에 입각해 지방교육행정의 자주성을 유지하기 위하여는 교육위원을 주민의 직선에 의해 선출하는 것이 옳다고 생각한다. 교육위원의 선출을 직선이 아닌 지방의회의 의원들에 의해 간선으로 선출하는 한 교육의 자주성과 정치적 중립성 유지의 어려움은 물론, 교육과 지역사회를 연결하는 교육자치의 역할과, 교육이 행정과 정치의 도구와 수단으로 악용되는 것을 근본적으로 방지하기가 어려울 것³⁾ 이기 때문이다.

교육위원을 주민의 직선에 의해 선출함으로써 주민자치, 지방분권, 자주성 존중의 원리에 의해 구성된 교육위원회를 통하여 주민은 애항심으로 자치정신과 협동정신이 함양되고, 자기 고장의 교육에 대한 관심도를 높일 수 있다고 본다.

교육위원과 교육감의 자격기준(교육자치법 제8조, 제32조)을 더욱 강화하여 교육의 전문성과 정치적 중립성을 높여야 한다고 생각한다. 교육감의 선출은 소위 교황선출 방식을 개선하여 주민자치정신에 따라 후보등록제를 통한 입후보, 추천, 추대 등 교육위원회에 소정의 증빙서류를 구비하여 공개 선출방식⁴⁾ 을 도입함으로써 소신과 덕망을 갖춘 인사가 당선될 수 있도록 해야 한다. 후보자의 인품, 경력, 소신 등에 관한 정보가 자세히 공개되었을 때 지역주민과 교육위원들이 올바르게 판단할 수 있기 때문이다.

2) 教育自治組織의 機能

2) 윤정일, 「교육자치제 이렇게 실시하자」, 「전개 논문」, P.21.

3) 이행원, 「전개 논문」, P.63.

4) 유기동, 「전개 논문」, P.50~51.

주민직선에 의해 선출되고, 교육에 대하여 전문지식을 갖춘 위원들로 구성된 교육위원회의 기능은 그에 걸맞게 형식적이 아닌 실질적인 의결기관으로서의 역할과 기능을 다 해야 한다.

따라서 지방의회의 교육·학예에 관한 조례안의 의결권은 교육위원회에 부여하고, 교육행정당국에 대한 감독·조사·청원심사 및 교육에 대한 발의권도 교육위원회가 가져서 교육위원회의 위상을 강화·향상시켜야 할 것이다.

교육위원회의 권한에서 지방의회에의 제출법안은 상임위원회를 거치지 않고 본회의에서 직접 처리하며, 교육·학예에 관한 조례안은 원칙적으로 교육위원회가 의결해야 될 것이다. 예산안의 경우 지방의회는 지방자치단체 교육비지원부분과, 지역주민들에게 새로운 의무나 직접적인 추가부담을 주는 사항에 국한하여 심의·의결하고, 지방교육재정교부금이나 지방교육양여금 등 중앙정부에서 부담하는 부분은 교육위원회에 위임하여 심의·의결토록 해야 한다.⁵⁾

교육과정 편성에 관한 사항은 고도의 전문성을 요하는 것이므로, 교육위원회는 다만 지역주민의 교육적 요구와 의견을 수렴해 그 의견서를 제출하여 국가적이고 종합적인 교육과정 편성에 반영하도록 교육과정을 심의·검토하는 전문기구를 별도로 운영하는 것이 바람직하다.

교육위원회는 교육행정 조직과 운영, 지방교육행정기관의 인사 및 지방교육 재정에 관해 지역의 특수성을 감안하여 독자적인 영역을 가져야 한다. 교육위원회가 지방의회에 예속되어서도 안되지만 서로 자기 중심적 주장만 펴서도 안되며, 상호 협조적인 자세로 운영해 나아가야 한다.⁶⁾

조직과 운영면에서 교육위원회의 구성에 시장·도지사가 제외됨으로써 일반 행정 기관과의 공식적인 교류창구가 아쉬운 실정이다. 따라서 일반행정 기관과 교육위원회 사이에 일정수준의 직급(예를 들어 부시장·부지사·부교육감)

5) 김신복, 「교육행정측면에서 본 교육자치제평가」, 「전계 논문」, P.19~20.

6) 최희선, 「교육자치 발전을 위한 상호 이해와 협조」, (한국교총 정책연구소, 1992. 6), P.68~69.

으로 교육행정협의회를 공식화하여 운영함으로써 사회교육과 체육, 학교시설과 복지확보 등에 관해 실무적인 협조로 업무상의 연계관계가 이루어져야 할 것이다.⁷⁾

교육위원회와 지방의회는 모두 지방교육의 발전을 위한 수단적 위치에 있다는 인식으로 구성원들의 교육에 대한 식견과 자세가 필요하다. 이러한 문제는 교육위원의 선출에서 자격을 엄밀히 하고 이를 주민의 직선방식을 택함으로써 어느 정도 해결될 수 있을 것이다.

현행 교육자치법 제13조는 교육위원회를 시·도의회에 전심기관으로 기능을 약화시켜 놓았는데 이것 또한 개정할 필요가 있다. 즉 ‘시·도의회에 제출할 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항’에 관하여 교육위원회는 시·도의회에 前審機關으로서의 기능만을 수행하고 있는데 교육의 전문성을 고려하여, 교육에 관한 조례의 제정 또는 개폐, 예산의 의결이나 결산보고의 접수 및 특별부과금 등 부과와 징수에 관한 종국적 의결기능도 교육위원회에서 수행하여야 할 것이다.⁸⁾ 또 동법 제38조는 교육감의 시·도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소권을 인정하고, 동법 제39조와 지방자치법 제100조 1항은 교육감의 선결처분권을 인정하고 있다. 이것은 민의에 의해 구성된 의사결정기관인 교육위원회 보다 집행기관인 교육감을 우위에 두는 발상으로 민주정신에 위배되기 때문에 관계조항의 개선·보완이 요구된다. 교육감이 주민의 직선에 의해 구성된 교육위원회에서 민의를 대변하여 선출되었다고 하여도 의결기관(의회 기능로서의 교육위원회)보다 집행기관(행정 기능으로서의 교육감)의 권한을 우위에 놓았다는 것은 민주주의정신에 비추어 부당하다고 하겠다.⁹⁾

현행의 간선에 의한 교황선출 방식으로 선출한 교육감의 권한으로서 자치단체의 의사기관인 교육위원회 의결효력을 지나치게 제한하는 것은 교육자치

7) 김신복, 「전계 논문」, P.22.

8) 이상규, 「전계 논문」, P.40.

9) 이행원, 「전계 논문」, P.60.

의 취지에 어긋나므로 그 관련법규를 개정해야 될 것이다.

3) 教育自治에 대한 自主性 確立

지방교육자치법 제5장은 '지도와 감독'이라고 되어 있다. 지방자치단체가 정부(교육부)로부터 교육·학예에 관한 사무에 대하여 지도·감독을 받는다고 되어 있는데, 이것은 주민자치를 기초로 하는 민주주의 원리에도 부합하지 않는다고 하겠다.

국가의 강력한 후견적 감독은 지방교육자치행정을 약화시키고, 중앙집권을 강화하는 결과를 초래한다. 그렇기 때문에 국가의 사무로서 위임된 사무가 법령에 위배되고 현저히 부당하여 공익을 저해한다고 할지라도 그 감독은 입법·사법적 감독을 원칙으로 하고, 행정적 감독은 국가 전체의 입장에서 종합적 시책이 필요한 분야에의 비권력적인 지도와 협력관계에 그쳐야 한다.¹⁰⁾

지방교육자치단체에 대한 감독의 기능은 입법과 사법을 통하여 수행하는 것이 타당하겠지만 1차적으로 주민에 의한 감독과 감시가 중요하리라 생각한다. 교육주체로서 학습권자인 학생, 교수권자인 교사, 교육권자인 학부모 등의 교육에 대한 관심집단과, 교육의 관련단체를 포함한 지역주민들이 '지방교육자치주민협의회'를 조직하고 일정범위의 권한을 부여함으로써 교육자치단체의 교육·학예에 관한 사무에 대하여 조언 또는 권고할 수 있도록 한다. 그렇게 함으로써 주민의 교육적인 욕구를 충족하고, 그들의 의견을 수렴하며 교육에 있어서 지역의 특수성을 살릴 수 있을 것이다.

국가의 강력한 중앙집권적 지도와 감독을 배제하고, 주민자치정신에 입각하여, 지역주민의 감시하에 교육의 전문가들로 구성된 교육자치단체 조직이 자율적으로 운영될 때 교육의 자주성은 확립될 수 있다고 본다.

10) 이상규, 「전계 논문」, P.44.

4) 教育行政人事의 專門性 提高

인사의 자율성 확보는 교육자치의 실현을 위한 핵심적인 요건이다. 따라서 중앙정부는 지방인사행정에 대한 관여범위를 가능한 한 축소하되 전문성을 높이는 방향으로 나아가야 할 것이다.

정부조직법 제2조 6항은¹¹⁾ 교육부 교육담당관에게 교육전문직을 보임하도록 하였다. 이제까지 중앙의 교육부 인사정책이 일반공무원에 편중해 보임되어 왔기 때문에 교육을 위한 행정보다는 관리를 위한 행정이 중심을 이루어 왔다. 그러므로 교육부의 교육정책입안 및 결정에 관련된 중요직책에 전문직인 교육공무원의 보임이 확대되어야 한다고 생각한다.

중앙의 교육부 뿐만 아니라 교육위원회와 교육청 단위의 기관에도 업무내용과 성격이 전문직에 가까운 부서 까지도 획일적인 직제에 의하여 일반직으로 보임되어 있는 실정이므로 개선할 필요성이 있는 것이다.

교육자치의 정신을 살려 교육청에 두는 중앙공무원의 정원을 최소화하고, 지방공무원의 비율을 높이되 전문성원리에 입각하여 교육부와 인사교류를 제도화 하도록 한다.¹²⁾ 여기에는 지방공무원법의 개정으로 일반행정기관과 보조를 같이 해 독자적인 직급체제를 수립해야 할 것이다. 즉 교육부로부터의 일방적인 교체임용이 아니라, 쌍방간에 일정기간 상호파견 또는 전보하는 형식으로 인사교류를 실시해야 한다.

교육위원회에 부교육감을 국가공무원으로 보하도록 하고, 보조기관으로서 지방공무원을 두도록 하였는데 앞으로는 교육감의 임명 또는 교육위원회의 의결을 거치도록 하는 것이 지방교육자치제도에 합당할 것이다.

11) 교육법전 편찬회, 「교육법전」, (법제연구원, 1992. 3), P.111.

12) 김신복, 「전계 논문」, P.23.

2. 自主的 教育財政의 運營

지방교육자치제를 실시함에 있어 가장 중요한 문제는 첫째, 지방교육재정의 재원확보로 자립도를 향상시키고 둘째, 지방교육재정에서의 재정운영의 자율성 확립이며, 이 두 문제가 교육자치제에 있어서 교육재정운영의 성패를 좌우한다고 할 수 있겠다.

1) 教育財政의 財源確保

(1) 교육자치조직의 기능으로는 방대한 교육재정(세입과 세출을 포함)을 사실상 감당하기가 어렵다고 본다. 그러므로 지방정부와의 긴밀한 연계를 가지고 운영해야 할 것이다.

여기에는 교육사업도 지방자치단체의 중요한 업무중의 하나라는 인식을 갖고, 지방정부가 지방교육에 대한 재정적인 지원에 적극 협력토록 해야 하는 제도적 조치가 필요하다. 이를 위해서는 국세 중 지방세화 할 수 있는 세원은 지방으로 이양하여 지방재정 자립도를 높여주며, 지방정부의 예산에서 교육재정을 실질적으로 지원하도록 헌법, 교육법, 교육자치법 또는 각 지방의 조례에 설정하여 교육에 대한 지방자치단체의 책임과 역할을 명백하게 해야 할 것이다.¹³⁾

지방세원이 교육재정을 뒷받침 한다면 그 지방세의 납세자인 지방주민의 교육에 대한 관심도 높아질 것이다.

(2) 교육자치는 주민참여에 의한 주민통치를 기본원리로 하고 있다. 따라서 교육재원도 주민에 의해 확보되어야 한다.

13) 윤정일, 「교육자치제 이렇게 실시하자」, 「전계 논문」, P.27~29.

교육자치제 아래에서 지방교육에 대한 이해를 높이고 재원을 보다 안정적으로 확보하기 위해서는 공식적인 기구를 통하여 재원을 확보하는 노력과 병행하여, 민간기구의 교육에 대한 자발적인 참여를 유도함으로써 이들을 통한 교육재원 확보방안이 강구되어야 할 것이다.¹⁴⁾

교육활동에 대하여 국민의 자발적인 참여를 권장하고, 그 지역의 기업이나 학부모의 기부금, 성금 및 찬조금 등을 공식 재원화할 수 있는 방안도 모색해야 한다.

(3) 지방교육재정교부금 중 보통교부금의 교부율을 적정수준 인상하고, 특별교부금의 교부율을 당해년도 경상교부금의 10%로 법제화하여 지방교육재정에 특별한 수요가 발생했을 때 이를 지원할 수 있는 특별재원으로 활용토록 한다.

또한 지방교육재정교부금을 지방자치단체의 의 자체 재원에 의해 대치할 수 있는 방향으로 전환해야 하는 바, 1990년 현재 8:2로 되어 있는 국세와 지방세의 비율을 조정하여 지방세의 비중을 높여야 될 것이다.¹⁵⁾ 아무리 지방교육재정교부금법에 의해 교육재원이 충당되었다 하여도 의존재원의 비중이 높다는 것은 결국 지방교육과 관련된 과업과 사무에 있어서 중앙의존행정을 초래하게 될 것이기 때문이다.

2) 教育財政 運營의 自律性

지방교육자치제의 실현을 위해서는 세입을 자체재원으로 확보하는 것이 최선이지만, 그것이 가능치 않더라도 그 재정운용의 자율성은 확보되지 않으면

14) 윤정일, 「교육재정 자립과 운영의 자율성」, (한국교총 정책연구소, 1990.2), P.53.

15) 신세호, 「전거서」, P.131.

안된다. 그러기 위해서는 교육위원회의 자치재정권을 확대하는 방향으로의 개선이 필요하다.

1991년 교육자치제 실시와 더불어 교육부에서는 지방교육재정교부금을 도급방식으로 배분하고, 지방교육양여금도 전전년도 인구수를 기준으로 자동배분함으로써, 구체적인 지출예산은 시·도교육청 및 교육위원회가 편성·심의하도록 자율성을 부여하였다.¹⁶⁾ 그러나 실질적으로는 지방의회가 전면적이고 세부적인 예산심의권을 행사함으로써 지방교육 재정운영의 자율성을 저해한다고 할 수 있다.

더욱이 현재 지방자치단체가 교육에 대한 자원부담은 거의 하지 않으면서, 국고지원으로 확보된 지방교육자치단체의 교육예산에 대하여 지방의회가 삭감한다는 것은 교육의 전문성과 자주성을 침해하는 것이다.¹⁷⁾

중앙으로부터의 자원배분에 통제가 해소되었으므로 그 교육재정의 운영에 있어서도 교육자치단체의 자주적인 재정의 집행과 평가가 보장되도록 법률과 제도적 장치가 마련되어야 한다. 주민의 대의기관인 교육위원회에서 교육재정에 관련된 모든 사항 즉 예산 및 결산, 공과금의 부과와 징수, 기타 재산과 시설의 관리 및 처분에 관한 사항에 자주적인 심의·의결권을 가질 때 명실상부한 교육자치제가 확립될 것이다.

16) 김신복, 「전계 논문」, P.10.

17) _____, 「상계 논문」, P.25.

VI. 要約 및 結論

본 연구는 현행 교육자치제의 문제점과 그 개선방안에 주안점을 두어 추진하였다. 이에 대한 요약·결론 사항은 다음과 같다.

1. 要約

1. 지방자치제의 본질은 주민자치의 원리에 입각한 민주정신에 있다. 지방자치란 지역사회의 주민들이 자주적 의사에 의하여 지역의 문제와 행정사무를 합리적으로 처리할 수 있게 하는 것이며, 교육자치란 지역주민의 의사에 의해 구성된 교육위원회에서 그 지역의 교육·학예에 관한 자주적행정 및 재정활동을 말한다.

우리나라 헌법·교육법·교육자치법 등 관련법규에는 지방자치단체는 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한 기구와 시책을 수립·실시함으로써, 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 보장한다고 하였다.

2. 교육자치제의 기본원리로서 본 연구에서는 지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육자주성의 원리, 전문적 관리의 원리로 파악하였다.

우리나라의 교육자치제는 1948년 8월 15일 정부수립 이후 사회적환경과 정치적영향으로 태동기·형성기·침체기·회복기를 거치면서 발전되어 왔다고 할 수 있다.

3. 구 교육자치제는 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위해 교육·학예에 관한 사무를 관장하고 집행하는 기구로서 특별시와 각 시·도에 교육위원회를 두고 시·군에 교육장을 두었다. 교육위원회는 의결권이 없는 합

의제이며, 의결기관인 지방의회가 구성되어 있지 않고, 그 직무를 문교부장관의 승인하에 실시하였다.

지방자치단체의 장이 당연직 교육위원으로서 교육위원회 의장직을 겸한 결과 교육행정의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성을 보장받기 어렵고, 또한 교육위원회의 구성에 주민대표성에 대한 문제가 있다.

4. 신 교육자치제는 교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고, 지방자치단체의 교육·학예에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 두었으며, 교육위원의 선출과 교육위원회의 구성에 주민참여에 대한 배려가 있었으나 2중 간선제에 따른 문제가 제기되었다.

교육위원은 명예직으로 정당원이 아닌자로서 교육 및 교육행정경력이 20년 이상인 자를 위원정수의 1/2이상으로 하는 등 교육의 전문성과 정치적 중립성을 위한 규정을 두었으나 교육감의 선결처분권과, 대법원에서의 제소로 집행권 지효를 갖는 부당성이 제기되었다.

지방교육의 자주적 재정을 위해 교육부에서는 지방교육재정교부금을 도급식으로 배분하고 교육위원회의 예산편성·심의에 어느 정도 자율성을 부여하였으나, 실질적으로는 지방의회가 예산심의권을 행사함으로써 재정운영에서의 자주성 문제가 제기되었다.

5. 현행 교육자치제의 개선방향으로는 민의에 의한 교육자치제도와 자주적 재정의 운영이 중요하다고 하겠다. 교육자치제의 근간이라 할 수 있는 교육자치조직(교육위원회와 교육감)의 구성과 기능, 그리고 교육자치에 대한 자주성 확립 및 교육행정인사의 전문성 제고가 논의되었다.

교육재정의 재원확보를 위해 국세의 지방세화, 지방교육재정교부율의 인상, 주민의 자발적 참여에 의한 교육비재원 확충 및 지방교육재정의 집행과 평가 등 그 운영에 자율성이 필요함을 논의하였다.

2. 結 論

첫째, 현행 교육자치제는 교육위원회가 의결기관으로서 지방의회와 일반행정기관으로부터 독립되어 있고 지방교육에 관한 중요정책을 심의·의결하며, 이를 교육감이 집행토록 하였다. 지방자치단체의 장을 교육위원 내지 의장직을 제외시킴으로써 종래제도에 비해 지방교육행정의 자주성은 보장되게 되었다. 그러나 일반행정기관과의 업무 협조를 구해야 할 입장이기 때문에 부단체장(부지사, 부교육감)급의 지방교육행정협의회(가칭)와 같은 협의체 운영이 필요하다.

둘째, 교육자치제의 주민참여를 유도하기 위해서는 현행의 2차간선제도보다는 주민 직선을 통한 교육위원 선출방식이 타당하다. 이는 정치적 중립성 보장뿐만이 아니라 法制정신에도 타당하다.

셋째, 현재의 지방의회가 가지고 있는 교육·학예에 관한 조례안 의결권, 교육행정당국에 대한 감독·조사·청원심사권, 교육에 대한 발의권, 예산 심의의결·결산권 등을 교육위원회 권한으로 이관시켜야 할 것이다.

넷째, 교육위원회 의결이 지체 되었을 때 교육감의 선결처분권과, 교육위원회 의결안을 교육감이 대법원에 제소함으로써 집행정지효력을 갖는 법률조항 등은 시대성과 민주정신에 맞게 재조정해야 될 것이다.

다섯째, 교육의 중앙집권화는 지방교육자치행정을 약화시키고, 중앙집권을 강화하는 결과를 가져오고 위임된 사무가 법령에 위배되고 현저히 부당하여 공익을 저해한다고 할 때에만 입법·사법적 감독을 원칙으로 하되, 행정적 감독은 국가 전체의 입장에서 비권력적인 지도와 협력관계에만 그쳐야 한다.

주민자치정신에 입각하여 교육자치단체가 지방의 교육·학예에 관한 사무를 자율적으로 운영할 때 교육의 자주성은 이룩될 것이다.

여섯째, 교육자치 실현을 위한 인사의 자율성 확보를 위해 중앙정부는 지방인사행정에 대한 관여범위를 가능한 축소하되 전문성을 제고토록 해야 할

것이다. 중앙의 교육부 뿐만 아니라 교육위원회와 교육청 단위의 기관에도 그 업무 내용과 성격이 전문직에 가까운 부서까지 획일적으로 일반직이 보임되어 있는데, 전문성의 원리에 기초하여 독자적인 직급체제를 수립해야 할 것이다.

일곱째, 지방정부의 재정자립도를 높여주고 재정적 지원을 제도화하기 위해 헌법·교육법·교육자치법·지방자치법 등 관련법규에 교육에 대한 지방자치단체의 책임과 역할을 명백히 해야 할 것이다.

교육활동에 대한 국민의 자발적인 참여를 권장하고 그 지역의 기업이나 학부모의 기부금, 성금 및 찬조금 등을 공식 재원화하는 동시에, 장기적으로는 지방교육재정교부금을 지방세원화 하여 지방정부의 재정자립도를 높여야 한다.

주민의 대의기관인 교육위원회의 자주재정권을 확보함으로써, 교육재정에 관한 사항의 자주적인 심의·의결권과 자율적인 집행 및 평가가 보장되도록 법률적·제도적 장치가 마련될 때 교육자치제는 결실을 얻을 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 강신태, 「행정학 개론」, (서울: 한국방송통신대학 출판부, 1983)
- 강주석, 「한국의 교육자치제도에 관한 연구」, 석사학위 논문, (원광대학교 교육대학원, 1988)
- 공은배, 「교육자치제를 위한 교육재정 운영」, (한국교총, 새교육, 1990.4)
- 김경태, 「교육자치제의 발전 방안에 관한 연구」, 석사학위 논문, (연세대학교 교육대학원, 1989)
- 김동길 외, 「교육자치제 개선방안」, (서울: 대한교육연합회, 1985)
- 김보현.김용래, 「지방행정의 이론과 실제」, (서울: 법문사, 1982)
- 김신복, 「교육행정 측면에서 본 교육자치제 평가」, (한국교총 교육정책연구소, 1992)
- 「교육자치제 무엇이 문제인가」, (한국교총 교육정책연구소, 1990)
- 「교육자치 이대로 좋은가」, (한국교총 교육정책연구소, 1992)
- 「지방 인사행정 발전을 위한 중앙정부의 역할」, (중앙공무원교육원 심포지움 보고서, 1991)
- 김양중, 「교육자치제에 관한 연구」, 석사학위 논문, (경남대학교 교육대학원, 1990)
- 김영식.최희선, 「교육제도 발전론」, (서울: 성원사, 1988)
- 김제인, 「교육위원의 선출 및 학부모의 참여 문제」, (한국교총 교육정책연구소, 1990)
- 김종철, 「교육자치제의 본질과 발전 방향」, 제29회 교육논단, (대한교련, 1985)
- 「교육행정의 이론과 실제」, (서울: 교육과학사, 1988)
- 「교육행정학 신강」, (서울: 세영사, 1991)

- 김종후, 「교육자치제에 관한 연구」, 석사학위 논문, (서울대학교 행정대학원, 1981)
- 김창곤, 「우리나라 교육자치제의 발자취와 교련의 역할」, (대한교련, 새교육, 1985. 10)
- 김낙운, 「한국교육 행정론」, (서울: 교학사, 1976)
- 김필수, 「우리나라 교육자치제의 발전방향에 관한 연구」, 석사학위 논문, (전국대학교 교육대학원, 1990)
- 김철수, 「헌법학 개론」, (서울: 법문사, 1981)
- 대한교육연합회, 「교육자치제 개선방안」, (서울: 대한교련, 1985)
- 박동서, 「한국행정론」, (서울: 법문사, 1978)
- 백헌기, 「교육행정학」, (서울: 을유문화사, 1961)
- 박태수.정일영, 「교육행정의 자율화 방안」, (서울: 한국교육개발원, 1986)
- 서울시교육청 기획감사담당관, 「서울의 교육자치 안내」, (서울: 문성경인주식회사, 1991)
- 서정화, 「교육행정제도 개선 연구」, (서울: 한국교육개발원, 1980)
- 「교육행정제도의 발전」, (서울: 한국교육개발원, 1989)
- 손성희, 「교육자치제에 대한 요구성향 비교 연구」, 석사학위 논문, (연세대학교 교육대학원, 1989)
- 손재식, 「현대 지방행정론」, (서울: 박영사, 1985)
- 신세호, 「교육자치제 종합연구」, (한국교육개발원, 1990)
- 안 규, 「한국교육자치제에 관한 연구」, 서울교육대학 논문집, (서울: 서울교육대학, 1970)
- 양주동 외, 「대국어사전」, (서울: 현문사, 1981)
- 오상도, 「교육행정의 전문성 확보」, (한국교총 교육정책연구소, 1990)
- 오세일, 「교육자치제의 발전방안에 관한 연구」, 석사학위 논문, (인하대학교 교육대학원, 1988)

- 오태웅, 「교육자치제 실시에 대한 교원의 의견조사 분석」, 석사학위 논문, (홍익대학교 교육대학원, 1990)
- 우리 교육, 「비리로 얼룩진 교육감 선거」, (우리 교육, 1992. 10)
- 유기동, 「교육자치 보완입법을 서두르자」, (한국교총 교육정책연구소, 1992)
- 「교육자치제 재정·인사교류를 고려하여 점진적 실시를」, (한국교총 교육정책연구소, 1990)
- 윤세창, 「행정법」, (서울: 박영사, 1979)
- 윤정일, 「교육자치제 이렇게 실시하자」, (한국교총 교육정책공청회, 1990)
- 「교육재정 자립과 운영의 자율성」, (한국교총 교육정책연구소, 1990)
- 이기옥, 「한국행정 효율화방안 모색 - 지방자치 시행전략」, (한양대학교 사회과대학, 1983)
- 이보령, 「지방교육자치제의 활성화 방향」, (서울: 교육월보, 1992. 1)
- 이상규, 「법적 측면에서 본 지방교육자치의 문제」, (한국교총 교육정책연구소, 1992)
- 이윤권, 「교육자치제에 관한 제도적 연구」, 석사학위 논문, (경남대학교 교육대학원, 1990)
- 이행원, 「교육자치, 중앙집권적 사고방식 탈피가 급선무」, (한국교총 교육정책연구소, 1992)
- 이형행, 「신교육행정론」, (서울: 문음사, 1989)
- 조병효, 「한국 교육자치제도 연구」, (서울: 교육과학사, 1988)
- 조석준 외, 「지방행정론」, (서울: 한국방송통신대학 출판부, 1983)
- 주삼환, 「교육자치제와 교육의 자율화 문제」, (서울: 새교육, 1990. 4)
- 최병위, 「한국 교육자치제도에 관한 연구」, 석사학위 논문, (연세대학교 교육대학원, 1988)

최창호. 정세욱, 「행정학」, (서울: 법문사, 1981)

최희선, 「교육자치 발전을 위한 상호 이해와 협조」, (한국교총 교육정책연구소, 1992)

D. Waldo, 「The Study of Public Administration」, (New York: Random House, 1955)

※ 關聯 參考法典 및 資料

憲法

教育法

地方教育自治에 關한 法律

地方自治法

教育公務員法

政府組織法

文教統計年譜

ABSTRACT

A Study on the Problems and the Improvement Schemes of Current Educational Autonomous System

Jang, Yong Bae

Department of Educational Administration

Graduate School of Administration

Han Sung University

This study emphasized on the problems and the improvement schemes of current educational autonomous system. The conclusions are as follow.

First, in current educational autonomous system, the Educational Board is independent from local assembly and general administrative body as a legislative organ. It deliberates and decides major policies on local education, and has a superintendent for an executor. By excluding educational board member or chairman from the head of local autonomous group, independence of local educational administration is ensured compared to other systems in the past. But as he should seek for cooperation with general administrative body, a kind of council, i.e., the Council of Local Educational Administration (tentative) is necessary on deputy group leader (deputy governor, deputy superintendent) level.

Secend, to induce participation of people into the autonomous system, direct election is more appropriate than current 2-time indirect one

for selecting board members. This is also proper in securing political neutrality let alone in the spirit of legislation.

Third, voting right for educational, art & science regulations, supervising/investigating right on educational administration, initiative for education, and voting/settling right for budget that current local assembly has should be transferred to the Educational Board.

Fourth, superintendent's priority when there is a delay in the Board decision, or the law in which a superintendent should bring a lawsuit to the Supreme Court to abolish a Board decision should be readjusted in step with time and democracy.

Fifth, centralization of education weakens local autonomous administration and makes centralization stronger. Therefore, in principle, it should give legislative, juridical supervision only when there's hinderance in public interests, and violation or evident unfairness in the affairs commissioned to cause at the same time, administrative supervision must not go beyond non-authorative guidance and cooperative relationship in terms of the nation.

Educational democracy will be accomplished when autonomous groups operate the educational, art & science affairs of the local by themselves based on their spirit of autonomy.

Sixth, to secure personnel self-regulation for educational autonomy, the central government should minimize its involvement in personnel management of the local as possible, and promote specialty instead. As the work and its characteristics in nearly professional departments are made in general uniformly for the Educational Board and the Office of

Education as well as the Ministry of Education, original classification must be established based on specialty.

Seventh, in order to make local governments be more financially independent and to systematize financial support, local autonomous groups' responsibilities and roles about related laws/regulations (constitution, educational law, law of educational autonomy, and law of local autonomy) need to be obvious.

While encouraging voluntary national participation in educational activities and officially utilizing funds from local companies or parents of students, in the long term, local tax revenue so that they should heighten the financial independence of local government.

Educational autonomy shall be succeeded only when the Educational Board, a representative organization of local people, is secured of the right of independent finances, and when there are legislative, institutional devices made to ensure autonomous execution and evaluation as well as independent deliberating/voting rights on educational finances.