

教育自治와 地方自治의 連繫性

—自治機構 構成上의 爭點을 中心으로—

金 信 福*

〈目 次〉	
I. 序 論	V. 公布된 地方自治法의 骨子 와 意義
II. 理論的 關係	VI. 새 教育自治制의 爭點과 課 題
III. 關係上의 基本爭點	VII. 結 論
IV. 過去 教育自治制에서의 關係	

〈要 約〉

이 연구는 教育自治制가 갖추어야 할 條件과 地方自治制와 關連하여 提起될 수 있는 爭點들을 살펴보고 그것들을 중심으로 우리나라의 過去 및 現行 教育자치제를 검토하게 될 것이다. 兩者間의 關係에 있어서 基本爭點으로는 住民의 參與方式, 두 지방자치단체간의 關係, 지방자치단체의 階層, 自治區域 등에 초점을 두고 분석하였는데 우리나라 教育자치제의 變遷과정을 살펴봄으로써 귀중한 示唆를 얻을 수 있었다.

현행 教育자치제는 地方行政으로부터 分離·獨立의 원리와 住民統制의 원리를 具現하는데 未洽하며 教育위원회의 지방의회에 대한 隸屬性, 市·道 教育감과 지방자치단체장과의 關係 斷切, 教育위원선출제도상의 문제점 등 여러가지 脆弱性을 안고 있다. 앞으로 教育자치제의 적용범위를 점차 擴大하면서 地方自治와 關係도 獨立성과 連繫性을 조화시켜 나가기 위한 개선노력이 요망된다.

I. 序 論

1985년에 정부가 地方自治制 實施研究委員會를 구성하여 준비작업에 착수한 이래 실로 6년여가 경과한 1991년 3월 26일에야 市·郡·區의 지방의회 의원선거가 실시됨으로써 地方自治制의 첫단계에 접어들었다. 이로써 지난 2월 7일 국회를 통과한 「地方教育自治에 관한 法律」도 그 부칙규정에 따라 이 날부터 발효되어 地方自治와 教育自治는 함께 착수되기에 이르렀다.

* 서울대학교 行政大學院 教授

이처럼 地方自治制와 거의 동시에 教育自治制를 실시하게 됨으로써 양자간의 관계에 있어 여러가지 問題點과 葛藤이 생길 소지를 안고 있다. 지방자치가 제대로 정착되지 않은 상태에서 教育自治制까지 한꺼번에 실시되어 試行錯誤와 混濁이 생길 우려가 더 높다는 것이다. 무엇보다도 실제운영측면에서 連繫를 강화하기 위한 구체적인 장치가 마련되어 있지 않은 상태에서 相互協力 強化를 위한 行・財政的인 노력도 현재까지는 별로 없기 때문이다.

물론 그 동안에 地方自治制 및 教育自治制의 실시방안에 관해서는 각각 많은 기초연구들이 수행된 바 있다. 우선 政府側만 하더라도 內務部와 教育部에 각각 「實施企劃團」이 설치되어 구체적인 시행방안들을 수립해 왔으며 報告書들도 많이 간행된 바 있다. 또 地方行政研究院과 韓國教育開發院 등 政府出捐機關에서 여러차례에 걸쳐 세미나를 개최하는 등 많은 연구가 이루어져왔으며 地方自治協會, 教育行政學研究會 등에서도 지방(교육)자치문제에 큰 관심을 표명해 왔다.

그러나 教育自治制에 관한 지금까지의 논의는 주로 그 實施單位, 교육위원의 選出方式, 教育自治機構의 구성과 기능 등에 치중해 왔으며 지방자치와의 連繫性에 관한 관심과 연구는 별로 없었다고 하겠다. 따라서 이 연구는 앞으로 教育自治制가 효율적으로 정착될 수 있도록 地方自治와의 連繫를 강화하기 위한 방안을 모색하는데 目的이 있다.

본다 구체적으로 이 研究에서는 우선 教育自治制가 갖추어야 할 조건과 地方自治制와 관련하여 제기될 수 있는 爭點을 살펴보고 그것들을 중심으로 우리의 過去 및 현행 제도를 검토하게 될 것이다. 즉 의결기구인 地方議會와 教育委員會간의 連繫, 집행기관인 시·도 교육감과 自治團體長과의 連繫, 財源擴充面에서의 連繫 등이 어떻게 되어 있는지를 분석하고 그에 따른 문제점과 개선방향을 도출하고자 한다.

이 연구는 文獻調査와 關係자료 분석에 주로 의존하되 관계자들과의 面談도 병행하였다. 우선 教育自治와 地方自治의 概念的 意義와 理論的 關聯性에 관해서는 國內外의 文獻과 先行研究報告書들을 종합하여 정리하였으며 現況과 問題點을 파악함에 있어서는 關係法規와 行政資料는 물론 선행연구들을 많이 참조하였다. 地方自治와 教育自治의 連繫強化方案에 대해서는 지방교육청 관계자들과의 面談을 통해서 그 妥當性을 검토하였다.

Ⅱ. 理論的 關係

教育自治와 地方自治가 어떤 관련성을 가지고 있으며, 地方自治制의 실시 類型과 方式이 教育自治에 어떻게 영향을 끼칠 것인가에 관해서는 지금까지 별로 다루어지지 않고 있다. 여기서는 양자간의 概念的 關聯性을 살펴본 후에 地方教育自治를 실시함에 있어 제기되는 論爭點(issue)들을 분석해 보고자 한다.

일반적으로 우리가 쓰는 教育自治制라는 概念은 사실상 地方教育自治制를 의미하는 경우가 많으며, 여기에는 地方自治와 教育自治라는 두 가지 概念이 복합되어 있는 셈이다. 따라서, 우선 두 概念이 본질적으로 무엇을 의미하는지를 살펴보고, 이어서 地方自治制와 教育自治制의 관계를 검토해 보고자 한다.

1. 地方自治의 本質

地方自治의 概念은 관점에 따라 다양하게 정의되고 있으나 기본적으로 地方의 公共事務를 自律적으로 처리한다는 뜻이다. 여기서 自律(autonomy)의이라는 의미는 외부의 간섭이나 영향을 받지 않고 스스로의 결정에 따라 다스리되, 그 결과에 대해서도 책임을 지는 것을 말한다. 즉 地方自治란 일정지역을 단위로 住民들의 意思에 따라 구성된 團體에 의해서 그 지역의 政治와 行政을 獨自적으로 수행하는 行爲라고 할 수 있다.

地方自治가 가능하기 위해서는 國家 또는 中央政府로부터 統治權과 行政機能이 分配·委任된 自治團體가 구성되어야 하며, 아울러 그 단체의 구성과 운영이 住民들의 參與가 보장되어야 한다. 흔히 전자를 團體自治, 후자를 住民自治라 하는데, 이 두 가지는 地方自治의 本質的인 要素로 지적되고 있다.¹⁾

地方自治의 필요성, 내지 효용은 여러 가지가 있겠지만 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째는, 地方自治가 民主政治 실현에 기여하는 점이다. 민주주의와 地方自治가 필연적인 相互依存關係를 가지는 것은 아니라는 주장도 있지만, 地方自治는 민주정치 要件으로 간주되고 있다. 특히, 地方自治는 주민들의 自治能力을 배양해주는 訓練場의 역할을 한다. 이러한 관점에서 일찌기 Bryce는 地方自治를 민주주의의 源泉이며 가장 좋은 學校라고 그 政治的 意義를 강조한 바 있다.²⁾

1) 孫在植, 現代地方行政論(서울: 博英社, 1983), pp. 27-28.

2) James Bryce, *Modern Democracies*, Vol. 1(New York: Macmillan, 1971), p. 133.

둘째로, 地方自治는 行政의 效率性과 對應性(responsiveness)을 높이는데 기여한다. 中央政府에 의해서 전국적으로 劃一的인 指示와 基準을 적용하는 것이 아니라 각 지역의 與件과 特殊性을 감안하여 行政을 수행하게 되므로 높은 效率性을 기대할 수 있다. 또한, 중앙과 지방간에 적절한 機能分擔이 이루어지므로 重複에서 오는 非能率을 해소하게 된다. 뿐만 아니라, 지역 주민들의 希望과 行政需要를 쉽게 수렴해서 반영할 수 있으므로 行政의 對應性이 높아지며 주민들의 지방행정 과정에 대한 參與와 統制가 확대됨으로써 行政의 責務性(accountability)도 제고될 것이다.

반면에 地方自治가 가지는 逆機能的 側面도 무시할 수 없다. 우선 行政機能이 분산되어 같은 업무를 각 지방정부에서 별도로 수행하는 데서 오는 非能率을 감소해야 할 것이며, 자칫 地域間的 割據主義(parochialism)와 對立이 심화되고 地域 發展의 不均衡이 촉진될 가능성이 있다. 또한, 잦은 선거로 인한 예산 지출과 에너지 소모도 무시할 수 없다.

2. 教育自治의 意義

教育自治는 教育의 專門性과 特殊性을 감안하여 獨自의이고 民主的으로 운영함을 말한다. 教育自治는 흔히 地方教育에만 해당되는 것으로 인식되고 있으나 中央教育行政에도 적용될 수 있으며, 그 초점은 一般行政으로부터의 分離, 獨立이라고 보아야 할 것이다. 우선, 교육이 특정한 정권이나 개인을 위한 政治的 理念을 注入(indoctrination)하거나 黨利黨略에 이용되지 않도록 하는 教育의 政治內 中立性 보장을 위해서 教育自治가 요망된다. 교육목표와 내용을 설정하고 교육활동을 지원하는데 一般行政으로부터 分離, 獨立된 教育行政體制를 유지함으로써 政治的 中立性을 보장하려는 것이다. 아울러 教育行政은 一般行政과 다른 專門性과 特殊性을 가지고 있기 때문에, 教育에 대한 專門的 素養과 指導能力이 있는 行政要員들에 의해서 獨自의인 방식을 통해 지원, 관리되어야 한다. 이러한 관점에도 教育行政은 자치를 인정할 필요가 있다.

教育自治가 실현되는 경우에 기대되는 효과는 앞에서 지적한 바와 같이 教育의 自主性과 專門性이 신장된다는 점을 들 수 있지만 教育行政을 一般行政으로부터 분리, 독립하는 데서 오는 問題點도 없지 않다. 즉, 行政機能의 統合性을 저해하여 一貫性을 유지하기 어렵게 하고 教育行政의 偏狹性을 조장할 우려가 있다는 점이다. 결국 教育自治의 認定 與否는 이러한 問題點과 效果를 비교하여 어떤 쪽에 더 큰 가치와 비중을 두느냐에 달려 있다고 하겠다.

3. 지방教育自治의 要件

地方教育自治制(Local Autonomy System in Educational Administration)가 명실상부하게 실현되기 위해서는 다음 몇 가지 要件이 구비되어야 한다.³⁾ 첫째로, 一定한 地域과 住民을 기초로 하는 自治權이 있는 法人組織(corporate entity), 즉 地方自治團體가 설치되어야 한다. 이러한 公法人은 獨自的인 權利義務의 主體가 되고 일정한 범위 내의 統治權을 가진다.

둘째로, 그 지역 내의 教育行政事務 처리에 있어 代表性和 고유한 領域이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 일반행정으로부터 분리, 독립되어 教育行政만을 專擔하는 組織이 있어야 하며, 그 存立日의과 관련된 固有事務가 부여되지 않으면 안 된다.

셋째로, 地方教育行政의 自律性이 보장되어야 한다. 中央政府의 권한과 기능은 대폭 委任해야 하며, 특히 機關委任事務뿐만 아니라 團體委任事務의 확대가 도모된다. 아울러 中央으로부터의 指示, 監督을 최소화하고 自律的으로 統制하도록 해야 할 것이다.

넷째로, 獨自的인 財源 및 財政運用의 自主性이 확보되어야 한다. 機關委任事務의 처리에 소요되는 經費는 전액을 國庫에서 부담하는 것이 원칙이지만 固有事務나 團體委任事務는 自主的인 財源으로 수행될 수 있어야 하며, 獨自的인 教育豫算會計를 인정하는 등 財政運營의 裁量權이 부여되어야 한다는 것이다.

마지막으로, 그 지역 住民들의 教育行政에 대한 參與와 統制가 制度化되어야 한다. 주민들이 선출한 代議機構에 의해서 教育行政의 主要指針이 결정되고 집행결과를 평가, 감독할 수 있어야 한다.

4. 地方自治制와 地方教育自治

실질적인 地方自治가 이루어지려면 위에서 열거한 諸般 與件이 갖추어져야 하는데, 이는 地方自治制의 類型 및 實施方式과 불가분의 관계에 있다. 일반 政治行政 분야에서 地方自治가 확립되는 정도는 教育自治의 실현에 지대한 영향을 미친다.

우선, 일반행정 분야에서 中央政府가 地方自治團體에 어느 정도 權限을 委任하고 執行에 自律性을 부여하느냐에 따라, 教育行政에 있어서의 中央과 地方間

3) 金甫鉉·金庸來, 地方行政의 理論과 實際(서울: 法文社, 1981), pp. 71-73에 제시된 地方自治의 成立要件을 참조한 것임.

의 關係도 그 테두리가 정해지게 된다. 教育行政의 경우에 特殊性을 인정하여 그 關係를 달리 설정해야 한다고 주장할 수는 있겠지만, 행정 전반에 걸친 權力構造와 指導, 監督關係는 오히려 一貫性을 유지하는 것이 바람직하고 또 어느 정도 불가피하기 때문이다.

다음으로 地方自治에 따른 住民들의 參與方式도 教育自治 形態에 영향을 미친다. 즉, 一般行政에 대한 住民의 參與 및 統制方式에 따라 教育行政에 住民의 意思가 반영될 수 있는 정도가 달라지게 된다. 예컨대, 地方議會議員만 주민들이 선거하는 경우와 地方自治團體의 長까지도 直接選舉에 의해 뽑는 경우에 지방교육행정에서 주민들의 輿論이 영향을 미치는 정도는 각각 다를 수밖에 없다.

또, 地方自治制에서 住民代議機構와 地方自治團體長과의 關係가 어떻게 설정되느냐에 따라 教育自治 역시 직접·간접으로 영향을 받게 된 것이다. 기본적으로는 議決機能과 執行機能을 단일기관에 귀속시키는 機關統合型으로 할 것인가, 혹은 兩機能을 각각 다른 機關에 분리시켜 담당하게 할 것인가에 따라 教育自治機構의 구성도 달라져야 할 것이다. 權力構造의 상대적인 비중에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라 地方教育自治團體의 구성 모델을 제시해 주기도 하기 때문이다.

그 밖에 地方自治團體 公務員의 身分과 人事管理方式도 지방교육행정기관에 대부분 그대로 적용될 것이므로 밀접한 관련이 있다. 國家公務員과 地方公務員의 구성비율을 어떻게 할 것인가? 地方自治團體 직원들의 採用·昇進·轉補에 있어 自治團體長에게 어느 정도 權限이 委任되는가? 근무조건과 보수의 기본 구조는 어떻게 설정할 것인가? 등은 일반 지방행정기관과 지방교육행정기관에 공통적으로 적용되는 人事制度上的 결정 사항들이다.

마지막으로, 地方自治에 있어서 財源調達 및 財政運用의 自主性이 어느 정도 확보되어 있는 지도 教育自治에 직접적인 영향을 미친다. 地方財政의 대부분을 地方稅에 의존하느냐 혹은 中央政府로부터의 交付金이나 補助金에 의존하느냐는, 地方自治團體의 教育費 擔當能力을 결정지을 뿐 아니라 財政的 側面에서의 中央依存度를 의미하므로 실질적인 地方(教育)自治가 어느 정도 가능할 것인가를 나타내는 指標가 된다.

Ⅲ. 關係上的 基本爭點

地方自治制는 위에서 살펴본 바와 같이 教育自治의 類型設定 및 運營에 큰

영향을 미친다. 여기서는 몇가지 가능성을 감안하면서 地方自治와 教育自治의 關係를 설정함에 있어 제기될 수 있는 基本的인 爭點(issue)들을 검토해 보고자 한다.

1. 住民의 自治參與

地方教育自治의 理念속에는 앞에서 언급한 바와 같이 住民參與 및 統制의 原則이 포함되어 있다. 즉, 그 지역 주민들로 하여금 그들의 意思에 의해 代表를 選출하도록 하고 스스로 教育政策을 수립, 집행하게 하자는 것이다. 전국적으로 劃一的인 政策과 統制를 적용하기 보다는 住民들의 意思가 반영되고 지역 實情에 맞는 教育을 실시하려는 취지이다. 우리 教育法에도 “民意에 따라 각기 實情에 맞는 教育行政을 하기 위하여 필요 적절한 機構와 施策을 수립, 실천해야 한다”고 규정되어 있다.⁴⁾ 그러나 住民自治의 범위와 형태를 어떻게 할 것인가는 여러가지 代案이 있을 수 있다.

住民이 地方自治行政에 참여하는 方法에는 直接參政制度와 代議制에 의한 間接參政制度가 있으나, 直接參政에는 현실적인 限界가 있기 때문에 보편적으로 間接參政制度로 운영되고 있다. 그러나, 間接參政制度는 주민들이 選舉時期에 自己意思를 표명하고 선거가 끝난 후에는 代表(議員 등)의 의사에 따를 뿐, 설사 그들 대표의 政策이나 行政內容이 住民들의 意思에 반하더라도 다른 統制方法이 없게 되는 등의 問題點이 있다. 이러한 缺點을 보완하기 위해 미국, 캐나다, 일본, 필리핀 등에서는 住民發案(initiative), 住民投票(referendum), 住民召喚(recall) 등 直接參政의 通路를 제도화하고 있다.⁵⁾

教育自治에 있어서도 같은 論理가 적용된다. 각 市·道의 教育委員을 地方議會에서 選출하게 되면 住民의 教育行政에 대한 參與形態는 ‘間接의 間接’ 방식에 지나지 않게 된다. 그러므로, 教育自治制에 있어서 이러한 參政形態가 바람직한 것인지 아니면 최소한 間接參政, 즉 教育委員을 住民들이 직접 選출하는 방식이 더 바람직한지에 관한 근본적인 검토가 있어야 할 것이다.

이와 관련하여 教育界의 일부에서 제기된 바 있는 職能代表制 教育委員 문제도 고려될 수 있다. 즉, 教育委員 중 일정수를 現職敎員들이 選출하게 하거나 그 지역 敎職團體 대표가 當然職 教育委員이 되도록 하는 방안이다. 이는 교육

4. 教育法 第4條.

5. 地方自治制實施研究委員會, 地方議會와 自治團體長 및 住民과의 關係(未刊行油印物, 1985).

위원의 專門性을 높일 수 있음과 동시에 직접선출방식에 의한 代表性을 확보할 수 있다는 잇점이 있다.

또한, 住民들이 地方教育行政에 직접 참여할 수 있는 制度的 裝置의 마련도 검토되어야 할 것이다. 예컨대, 일정수 이상의 住民들이 教育政策案을 직접 제안할 수 있는 住民發議(initiative)制度를 채택한다면, 地方教育政策의 수립과정에 住民들의 參與機會를 확대하도록 諮問委員會制度를 활성화는 방안 등이 여기에 해당한다.

2. 두 地方自治團體間的 關係

地方自治團體는 그 組織과 機能이 포괄적·종합적인 一般地方自治團體와, 특수적·부분적 기능을 수행하는 特別地方自治團體로 대분할 수 있다. 特別地方自治團體에는 住民을 構成員으로 하는 것과 一般地方自治團體를 構成員으로 하는 것의 두 가지 종류가 있는데, 美國이나 日本의 特別區(special district)는 전자의 예이고, 地方自治團體들의 組合은 후자의 예이다. 우리나라의 경우에 道·市·郡 등은 一般地方自治團體이며 市·郡組合은 特別地方自治團體에 속한다.

우선 여기서 제기될 수 있는 問題點은 住民을 構成員으로 하는 地方自治團體를 二重으로 둘 필요가 있는가 하는 문제이다. 一般自治團體와 똑같은 住民을 構成員으로 하는 特別自治團體를 별도로 構成하는 경우에 특정한 行政需要에 가장 부합하는 組織을 구성·운영할 수 있고 行政機能 및 行政要員들의 專門化에 기여한다는 잇점이 있다. 반면에 별도의 特別地方自治團體 설치는 동일한 行政區域에서 行政機能 相互間에 統一성과 統合성을 저해하고 割據主義(parochialism)를 유발하기 쉬우며, 住民들에 의한 效果의인 統制가 어렵다는 등의 問題點을 안고 있다.

이러한 관점에서 과연 각 行政區域마다 별도의 教育自治機構를 둘 필요가 있는지에 관해서 疑問이 제기될 수 있으며, 실제로 5·16혁명 직후에 한때 地方의 教育行政組織을 一般地方自治團體에 統合시킨 적도 있었다. 현재에도 內務行政分野의 일부에서는 統合하는 편이 效率的이라는 생각을 가지고 있는 것 같다.

그러나, 앞에서 살펴본 바와 같이 教育行政은 自治의 必要性이 절실한 분야인 만큼 豫算節約이라는 이유만으로 一般行政組織과 教育行政組織은 통합하게 되면 矯角殺牛의 愚를 범하게 될 것이다. 정부수립 이후 지금까지도 유독 教育行政은 特別地方行政機關 형태가 아닌 별도의 地方自治機構를 설치하여 自主性을 부여해 온 것은 教育이 高度의 專門性을 요할 뿐만 아니라 政治의 中立性

〈表 1〉 特別地方行政機構의 現況

類 型 別	計	1 次 (都單位)	2·3 次 (市郡邑面)
計	7,374	482	6,982
租稅行政(國稅·關稅)	186	12	174
公安行政(警察·檢察·消防·教導)	4,140	336	3,804
現業行政(遞信·專賣·鐵道·調達)	2,380	13	2,367
勞動行政(勞動)	57	19	38
其他行政(統計·氣象·出入國·檢疫國土管理·兵務·保勲等)	611	102	509

註：1990년 12월 31일 현재임.

資料：『總務處年報』, 1991.

이 보장되어야 하고 가장 民主的인 行政方式이 요망되는 분야이기 때문이다.

현재도 모든 地方行政機能이 一般地方自治團體로 일원화되어 있는 것은 아니다, 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 각 분야별로 설치된 特別地方行政機關은 3천개 이상에 달하고 있다. 이러한 기관들은 特殊專門分野의 業務이면서도 전국적인 統一性이 요청되기 때문에, 中央政府가 직접 관장하는 것이 바람직하다고 판단하여 각 部處의 直轄機關으로 각 地域에 설치한 機關들이다. 따라서, 教育行政組織을 一般地方自治團體에 흡수·통합한다는 발상은 教育의 政治的 中立性은 물론 教育行政의 特殊性·專門性과 國家的인 統合性까지도 부인하는 입장인 것이다.

3. 地方自治團體의 階層

地方自治團體의 階層은 각국의 政治形態, 領土의 面積, 人口, 歷史的 傳統 등에 따라 다양한 형태를 띠고 있다. 가장 많이 볼 수 있는 것은 二層制(two tier system 또는 double deck system)이나 單層制, 三層制, 기타 多層制를 택하고 있는 나라도 있다. 또, 동일한 國家內에서도 地域에 따라 階層數에 차이를 두는 경우가 많다.⁶⁾ 二層制가 널리 채택되고 있는 것은 地方自治行政機能을 基礎的 自治團體와 廣域的 自治團體에 각각 분담시킴으로써 民主性과 能率性을 조화시킬 수 있기 때문이다. 우리나라의 현행 地方自治團體의 階層도 이러한 二層制를 채택하고 있는 셈이다.

그러나, 우리의 경우 特別市와 直轄市는 道와 市의 機能을 함께 가진 單層構造로 되어 있다. 이들 大都市에는 下部組織으로 區廳이 설치되어 있으나 自治

6) 상세한 소개는 孫在植, 前掲書, pp. 64-69 參照.

團體가 아닌 執行機關이기 때문이다. 이와 같은 관계는 地方教育行政機關의 경우에도 마찬가지로서 大都市의 教育區廳은 執行機關에 불과하여 豫算編成權 등이 부여되지 않았던 것이다.

4. 自治區域

地方自治團體의 區域이란 自治權이 미치는 地域的 範圍를 말하며, 그 地域住民은 당연히 構成員이 된다. 한편, 行政區域은 국가나 지방자치단체의 行政便宜를 위하여 설정한 管轄區域으로서, 自治區域과 일치시킬 필요는 없지만 重複되는 경우가 많다.

行政區域은 行政機能의 種類別 特殊性을 감안하여 설정되는 것이 바람직하다. 國土開發行政, 公安行政, 租稅行政, 勞動行政 등의 행정 서비스망과 적절한 行政單位가 서로 一致하기 어렵기 때문이다. 진술한 特別地方行政機關들의 行政區域이 서로 달리 설정되어 있는 것도 그러한 特殊性을 반영한 것이다.

自治區域의 설정에 있어서는 地理的 條件, 人口와 面積, 行政의 能率性, 住民의 便宜, 行·財政的인 自治能力 등을 광범하게 고려해야 한다. 따라서, 같은 地方自治團體라 하더라도 서로의 特殊性을 감안하여 自治區域을 달리 할 필요가 있을 것이다. 또한, 여러가지 社會·經濟的 與件과 行政需要가 현저하게 變化되면 自治區域이나 行政區域도 조절되어야 한다.

최근의 추세를 살펴보면 交通·通信의 發達과 事務處理能力의 伸張으로 行政에 있어서 指導·監督의 대상, 즉 統率의 範圍(span of control)가 점차 확대되는 기향이다. 이로 인해서 地方自治에 있어서도 이른바 新中央集權化(new centralization)現狀과 行政區域의 廣域化, 大規模化 추세를 나타내고 있다. 新中集權化란 中央政府의 社會福祉的 機能 擴大, 地方自治團體에 대한 財政支援과 行政關與의 증가 등의 종래의 地方分權化와 반대되는 경향을 가리킨다. 우리나라에서는 아직 地方分權化가 제대로 이루어지지 않았었기 때문에 눈에 띄게 그러한 기향이 나타나지 않고 있지만, 行政區域을 廣域化하는 방향으로 조정해야 할 필요성은 꾸준히 제기되고 있다. 특히, 농어촌지역의 경우 人口의 계속적인 감소와 도로망의 확충, 통신 수단의 보급 등 行政與件이 현저하게 달라지고 있어 行政區域의 廣域化가 충분히 가능한 실정이다.

教育行政에 있어서도 여건의 變化는 大同小異하므로, 自治區域 내지 行政區域의 廣域化 可能性을 신중하게 검토해 보아야 할 것이다. 현재도 特別市와 直轄市의 경우에는 몇 개 區를 통합한 地域을 教育行政의 管轄區域으로 하고 있다.

Ⅳ. 過去 教育自治制에서의 關係

우리나라의 教育自治制는 해방후인 美 軍政期부터 검토되어 法令을 작성했을 정도로 상당히 오랜 歷史를 가지고 있다. 政府樹立 이후 지금까지 教育自治制의 發達過程을 그 基本構造와 地方自治機構와의 關係에 초점을 두고 概觀해보면 다음과 같다.⁷⁾

1. 第1, 2共和國

대한민국 정부수립과 함께 憲法은 地方自治에 대한 제도적 보장을 확고히 하였다. 헌법적 근거에 의하여 地方自治法(1949. 7. 4 法律 第32號)이 제정됨으로써 地方自治制를 전면 도입하였으나, 麗·順叛亂事件, 國內政治의 不安 및 6·25 動亂 등으로 1952년 4월까지 全面實施가 미루어 졌다.

1949년 11월 國會를 통과하여 12월 31일 法律 第86條로 공포된 教育法은 우리 教育의 基本法으로서 劃期的인 意義를 가진 것이었으나 教育自治制에 관한 규정은 地方自治制의 실시를 선행조건으로 하였기 때문에 보류되다가 1950년 6·25事變으로 더욱 지연되었다.

教育法 第2章에는 郡單位로 하는 教育區를 두고, 道와 特別市에 教育委員會를 설치할 것을 규정하고, 中央에는 中央教育委員會를 두어 民意를 듣는 諮問機關으로 할 것을 규정하였다.

教育法施行令(大統領令 第633條)이 공포되어 教育自治制 시행의 法的 基礎가 마련된 것은 1952년 4월 23일 이었다. 6·25동란중의 국내 치안사정으로 한수이남에만 教育自治制가 실시되고 한수이북은 1957년 7월에 들어서 실시되었지만 종래 시장, 군수관장하에 있던 내무행정에서 벗어나 독자적으로 독립 발족하였다. 이 때 발족한 教育自治制는 初等教育만을 관리하는 市·郡單位 自治制였으며, 中等教育은 그 自治權의 범위밖의 一般行政機關인 道知事 산하 文教社會局에서 관장하는 部分的 教育自治制의 형태였다.

이 시기의 教育自治制에서는 郡교육구와 시교육위원회가 서로 다른 구조와 성격을 지녔다. 그것은 당시 一般行政의 地方自治가 道와 市·邑·面單位로 이루어지고 있어서 市에는 市議會라는 의결기관을 두고 있었기 때문에 市教育委

7) 金鍾喆·金信福·李宗宰, 地方自治制 實施에 대비한 地方教育行·財政發展方案에 관한 研究(1985年 學術研究助成費에 의한 研究報告書), pp. 56-61.

員會를 議決機關으로 할 수 없다는 점이 작용한 것이다.

敎育區는 郡을 단위로 하였으며 法人性格을 지니고 있었다. 郡敎育委員會는 의결기관이며, 敎育監은 執行機關의 역할을 맡았다. 敎育區는 일차로 道知事, 이차로 文敎部和 內務部の 감독을 받아 구역내의 일체의 사무를 담당했다.

敎育委員會는 區內 邑·面議會에서 1명씩 선출한 選出職 委員과 當然職 委員인 郡守로서 구성하고 郡守가 의장이 되었다. 敎育委員會는 조례의 제정, 예산 심의, 교육세 등의 부과·징수, 교육기관의 설·폐지, 교육감의 추천 등을 담당했다. 區敎育監은 敎育委員會의 추천으로 大統領이 임명하며 敎育區를 대표하게 되어 있었다.

市單位는 郡單位와 다르게 敎育區가 아니라 合議制 執行機關으로서 敎育委員會를 두었다. 議決機關은 地方議會인 市議會이었으나 特別市 敎育委員會는 文敎部 長官의 감독을 받았고, 市敎育委員會는 1차로 도지사, 2차로 文敎部 長官의 감독을 받았다. 敎育委員會는 市議會에서 선출한 9명의 選出職委員과 當然職인 市長으로 구성되었으며 市長이 議長이 되었다. 敎育委員會의 擔當事務는 郡敎育委員會와 거의 같았으나, 다만 豫算編成과 執行事務만 달랐다. 市敎育監의 추천과 임명은 郡敎育監과 같았으나 敎育監은 郡의 경우와는 달리 代表權이 없이 敎育委員會의 감독을 받아 사무를 관리하는 事務長의 役割을 맡았다.

2. 軍事政權期

1961년 5·16 軍事革命이 일어나 國會와 地方議會가 해산되었고, 國家再建非常措置法 第20條에 의하여 모든 自治團體의 長은 任命制로 바뀌었다. 뿐만 아니라 文敎部 訓令 第20號(1961년 5월 22일)에 따라 敎育監만이 존속되었으며, 敎育委員會의 議決을 요하는 사항은 敎育監이 취급하게 되었고, 이는 法律 第708號 第8條에 의하여 敎育에 관한 臨時特例法으로 明文化 하였다. 그리고 閣令 기233호(1961년 10월 6일)의하여 地方敎育行政機構를 정리·통합함으로써, 地方敎育行政은 서울특별시와 각도의 敎育委員會가 없어지는 반면에 敎育局을 신설하고, 市·郡敎育區는 市·郡에 편입하여 敎育課를 두고, 敎員人事行政에 관한 일체 사무를 관장하였던 것이다. 따라서 敎育委員會가 가졌던 自治議決權과 豫算審議權은 地方行政機關에서 강약하게 되었다.

이와 같이 敎育自治를 폐지하게 된 배경에는 과거의 고질적 부패와 구악의 일소를 혁명공약으로 내세운 5·16혁명 정권 지도자들이 敎育委員 및 敎育監의 무능과 허다한 부패상을 일소하고, 地方行政力의 強化와 財政의 節約을 기본으

로 하여 行政의 效率化를 기하고자 한 데에 있었다.

3. 第3共和國 이후

第3共和國이 수립되자 文敎部는 1963년 12월 26일에 地方教育行政機構의 개편을 실시 하였는데, 教育法이 개정된 데 이어 동년 12월 26일에 教育委員 5명씩이 市·道별로 임명되고, 1964년 1월 6일 教育委員會가 教育監을 추천하여 2월 6일에 임명함으로써 教育自治制는 폐지된지 2년 5개월만에 부활되게 되었다.

따라서 서울특별시, 부산시, 각도에 教育行政에 관한 合議制 執行機關으로서 7명으로 구성되는 教育委員會를 두었으며, 教育委員會는 서울특별시장, 도지사 등 10명 이하 地方自治團體의 長은 당연직 위원장, 教育監은 당연직 위원으로 하고 나머지 5인은 地方議會에서 선출하도록 규정되어 있었으나 地方議회가 성립되지 않는 지역의 과도기적 조치로 文敎部長官이 임명하도록 하였다. 當然職委員을 제외한 教育委員의 임기는 4년이며, 그들은 教育行政의 專門性과 教育의 政治的 中立性을 보장하기 위하여 法定資格을 구비하도록 하였다.

教育委員會는 당해 地方自治團體의 교육 과학, 기술, 예술, 체육, 출판, 기타 문화행정에 관한 사무를 관장하며 教育監으로 하여금 소관사무를 처리하게 되어 있었다.

教育監은 教育委員會에서 무기명 投票에 의하여 선임, 추천한 자를 文敎部長官의 제청으로 大統領이 임명하게 되었으며, 教育委員會의 사무를 관장하여 실질적으로 行政을 집행하게 되었다.

市·郡에서는 教育委員會의 하부기관으로서 教育長을 두는데, 이는 教育公務員去에 의한 법정자격을 갖춘 자 중에서 教育委員會를 거쳐 文敎部長官의 제청으로 大統領이 임명하였다.

教育委員會나 教育監은 중요한 基本財産의 취득·처분에 관한 사항, 教育機關 및 文化·體育施設의 설치·이전·폐지에 관한 사항, 기타 教育機關 및 사용자·수수료·분담금과 주민의 財政的 負擔에 관한 사항, 당해 自治團體의 일반회계에 관한 사항 등을 地方議會에 의안으로 제출하고자 할 때에 서울특별시장, 부산시장, 도지사 또는 시장, 군수에게 그것을 회부하여야 하며, 이들은 그 議案에 대하여 拒否權을 행사할 수 있었다.

한편, 教育財政에 관하여는 교육, 학예에 관한 財政收入, 국고에서의 交付金, 당해 地方自治團體의 一般會計로부터 轉入金 등으로 충당하였다. 즉 自體收入과 國庫補助에 의존하게 되었는데, 특히 국민학교 교원의 봉급전액과 공립중고

등학교 교원 봉급의 반액은 國庫에서 부담하기로 하였다.

특히, 義務教育財政交付金法(1958)과 地方教育交付稅法(1963)의 제정으로 地方教育財源의 안정적인 확보가 가능하게 되었으며, 1968년에 전자는 內國稅의 11.5% 해당액을, 후자는 내국세의 1.43%를 각각 義務教育財源 및 中等教育財源으로서 교부하도록 제도화함으로써 地方教育財政의 확충에 기여하였다. 그러나 1971년에 이 두 법을 地方教育財政交付金法으로 통합하여 내국세의 12.98%, 즉 1.통교부세 11.8%, 특별교부세 1.18%를 초·중등의 명확한 구분없이 일괄 교부하게 하였다.

1930년에 출범한 第5共和國에서는 地方自治의 활성화를 위하여 憲法 第8章에 地方自治에 관한 사항을 삽입하였다. 그 내용을 보면 地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 관리하며 法令의 범위안에서 自治에 관한 규정을 제한할 수 있으며(제118조 제1항), 地方自治團體의 종류는 法律로 규정하도록 하였다(제118조 제2항).

특히 地方自治團體에 議會를 두며(제119조 1항), 地方議會의 조직, 권한, 의회선거와 地方自治團體의 長의 선임방법, 기타 地方自治團體의 조직과 운영에 관한 사항은 法律로 정하도록 하였다(119조 2항).

한편, 教育自治에 관련된 사항은 1982년 3월 20일, 法律 第3,540號로 개정된 教育法 第14條에 「國家와 地方自治團體는 教育의 自主성을 확보하며, 공정한 民意에 따라 각기 實情에 맞는 教育行政을 하기 위하여 필요적절한 機構와 施策을 수립, 실시해야 하며 教育財政의 안정적인 확보를 위하여 적절한 施策을 강구해야 한다」고 규정되어 있다. 이는 教育自治制의 실시를 법적으로 뒷받침하고 있는 것이다.

第5共和國 출범이후 정부·여당에서는 광범한 輿論收斂 및 立法過程을 거쳐 1988년 4월 6일자로 教育法을 개정·공포하였는데, 同法 제2장은 教育自治制의 전면실시를 위한 구체적인 自治機構形態를 규정하고 있다.

즉 市·道와 市·郡·自治區에 공히 議決機關으로서 教育委員會를 두되 教育委員은 모두 당해 地方議會에서 선출하며, 獨任制 집행기관인 道教育長은 당해 教育委員會에서 선출하도록 규정한 것이다. 그러나 개정된 教育法의 教育自治관련 조항들은 地方議會가 구성되면서 발효되도록 규정하고 있기(부칙 제3조 1항) 때문에 1991년 3월 까지 舊教育法의 적용을 받아 왔다.

V. 公布된 地方自治法の 骨子와 意義

1991년 2월 7일 152회 임시국회에서 의결·공포된 地方教育自治에 관한 法律(이하 教育自治法이라 함)이 지방의회의원 선거일인 3월 26일부터 發效되고 있는 바, 그 主要內容과 意義를 살펴보면 다음과 같다.

1) 地方自治團體의 教育·학예에 관한 사무는 市·道の 사무로 하되 그 사무의 일부를 1개 또는 2개 이상의 시·군·자치구를 관할구역으로 하는 下級教育行政機關에 배분할 수 있도록 한다(제 2조). 이로써 그동안 논란의 대상이 되었던 教育自治制 실시지역단위는 廣域單位에만 실시하는 것으로 一段落된 셈이다.

한편 下級 地方教育行政區域은 시·군·구 자치구역단위가 아닌 현행 教育廳 단위로 유지키로 함으로써 教育廳의 명칭이 달라지게 된 것이다. 이는 앞으로 基礎自治單位까지 教育자치제를 실시하는 경우에 教育自治區를 廣域化할 수 있는 가능성을 제시하고 있다고 하겠다.

2) 市·道の 教育·학예에 관한 重要사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 教育委員會를 둔다(제 3조). 종래의 시·도 교육위원회는 合議制 執行機關으로서 機關統合型에 속하는 반면에, 이제는 의결기관이 되고 교육감은 獨任制 집행기관이 되어 機關分立型을 채택한 셈이다.

3) 교육위원회의 교육위원 定數는 특별시 및 직할시의 경우 自治區의 수로 하고, 道の 경우는 교육청의 수로 하되 最少定數는 7인으로 한다(제 4조).

이에 따라 전국에 시·군·자치구의 總數는 260개이고, 教育(區)廳 수는 179개인데 비해서 교육위원은 224명으로 조직된 셈이다. 이는 광역지방의회(시·도) 의원 총수 866명의 1/4 정도에 불과한 수이다. 과거의 試案에서는 시·군·자치구의 數에 1/4을 더한 數(上限 40명)로 되어 있었다.

4) 教育委員은 시·군·구 의회가 선출한 2인(1인 教育·행정경력 15년 이상인 자) 중에서 教育(行政)經歷이 있는 자라야 한다(제 5조). 이러한 교육위원 선출방식은 시·군·구 단위에 教育자치제를 실시하지 않는 상황에서 그 나름대로 住民代表性을 확보하고 選別機能을 강화하려는 제도적 장치라고 하겠다. 또 반수 이상을 教育행정(경력)자로 선출하게 함으로써 一般人에 의한 統制(Layman Control)의 원리보다는 專門性의 原理를 강조한 것이다. 교육위원 전원은 지방의회가 선출하게 함에 따라 當然職 教育委員(시장·도지사, 교육감)

制는 없어진다.

(1) 교육위원은 시·도의회 의원의 被選舉權이 있는 者로서 정당의 黨員이 아니어야 하고, 명예직으로 하되 대학의 교원을 제외한 初中等敎員과 私立學校의 經理者 및 私學法人 임원은 교육위원직을 겸할 수 없다(제8~9조). 교육위원이 黨籍을 갖지 못하게 한 것은 政治的 中立性을 확보하기 위한 것이나 實效性이 疑問視된다.

(2) 교육위원회는 시·도위원회에 제출할 “條例”, “豫算案 및 決算”, “특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 賦課와 徵收에 관한 사항”을 의결한다. 그리고 기본재산·적립금·중요재산·공공시설 등의 설치(취득)·관리·처분 등 여섯가지 사항에 관해서는 教育委員會의 議決을 시·도의회가 의결한 것으로 본다(제13조 ①②항).

같은 시·도를 자치구역으로 하는 議決機構인 지방의회와 교육위원회 사이의 권한 및 역할의 配分을 규정한 것이다. 최종의결기구를 시·도의회로 하면서 교육위원회에 상당한 정도의 實質的인 議決權을 부여하고 있다. 그러나 가장 중요한 立法權(조례 제정권한)과 豫算審議·確定權을 지방의회가 철저히 행사한다면 교육위원회의 自治權이 크게 制約을 받지 않을까 하는 우려도 있다.

(3) 「주민의 財政的 負擔이나 義務賦課에 관한 조례안」이나 「지방자치단체의 一般會計와 관련되는 사항」을 교육위원회에 提出하거나 發議된 때에는 교육감 혹은 교육위원회 의장은 미리 시장·도지사의 의견을 들어야 한다(제13조 ③④항).

이때에는 시장·도지사가 교육위원회의 當然職 議長이었으나 이제는 교위에 전혀 참석치 않게 됨으로써 행정적 협조와 지원을 소홀히 하지 않을까 우려되기도 한다. 또 주민부담과 관련되는 議案은 시장·도지사와 사전협의하는 것이 당연하지만 行政的 非效率性과 遲延을 가져올 가능성이 있다.

(4) 교육감은 당해 교육위원회에서 無記名投票로 선출하여 임기는 4년으로 하고 1次 重任할 수 있다. 교육감은 黨員이 아니어야 하며 교육 또는 교육전문직 경력이 20년 이상인 자라야 한다(제32조).

교육감의 選出方法과 任期는 종래의 교육감에 準하고 있으나 새 資格要件은 교육에 전문적 경력을 필수요건으로 하고 있다. 교육감은 추천이나 출마의 과정이 1~3차 투표를 통해 제적의원 과반수의 찬성을 얻은 사람을 당선자로 결정하게 된다.

(5) 副教育監은 당해 시·도 교육감이 추천하여 교육부장관의 提請으로 국무

총리를 거쳐 대통령이 임명하는 국가공무원이다(제40). 그러나 교육자치법에 의해 최초로 선출된 교육감의 任期滿了日까지는 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다(부칙 제 4 조).

부교육감은 一般職 公務員이나 獎學官 중에서 임명할 수 있도록 複數職級으로 대통령령에 규정될 전망이다. 選出職 교육감의 첫 임기동안 부교육감을 중앙에서 임명하도록 한 것은 지방자치단체 부시장·부지사의 선출방식과 균형을 맞추면서 교육자치제가 定着될 때까지 교육행정의 統合性(一貫性)확보를 위한 중앙정부의 統制채널(channel)로 삼으려는 취지인 것 같다.

1) 시·도의 下級教育行政機關으로서 1개 또는 2개 이상의 시·도·구를 관할지역으로 하는 教育廳을 두되 教育長은 獎學官으로 보한다(제43조). 교육장은 중학교 이하 각급 학교의 운영·관리에 관한 지휘·감독사무를 시·도로부터 직접 맡아 分掌한다(제44조).

教育長의 地位는 종래 교육법에 의해 교육·학예에 관해서는 당해 지방자치단체를 대표하고 예산을 편성·집행하며 교육규칙을 제정할 수 있었던 獨任制 執行機關으로 부터, 종래의 대도시 教育區廳 성격으로 변하게 되었다. 教育區廳長은 교육장으로 명칭이 달라지면서 장학관으로 補하게 되었다. 그리고 고등학교 운영에 대한 지휘·감독은 계속해서 시·도 教育廳에서 직접 맡게 되었다.

11) 교육·학예에 관한 經費는 地方財政交付金, 地方教育讓與金, 지방자치단체 예산회계부서의 轉入金, 기타 수수료, 사용료 등의 수입으로 충당한다(제45조). 義務教育에 관련되는 경비는 國家가, 그 외의 교육에 관련되는 경비는 국가와 지방자치단체가 부담한다(제46조). 이러한 재원부담 조항은 종류와 가능성을 제시하고 있을 뿐 구체적인 義務條項은 찾아볼 수 없다. 教育稅 財源을 확충하여 신설한 지방교육양여금은 시·도의 인구비율에 따라 自動的으로 配分하여 讓與함으로써 각 시·도와 재정운영상 자율성을 확대하고 있다.

12) 교육부장관은 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 대하여 助言·勸告·指導·資料의 提出을 요구할 수 있으며(제49조), 교육부장관은 교육감의 불법적인 명령·처분을 시정하도록 명하거나 집행정지·취소할 수 있다(제50조). 교육부장관은 국가의 위임사무에 관해서는 指導·監督, 자치사무에 관해서는 報告를 받거나 監査할 수 있다. 이밖에 地方教育行政機關의 組織 및 定員 결정에 있어서는 대통령령과 교육부의 기준에 따라야 하며 국가공무원을 배치할 수 있다. 또 교육기관을 설치할 때에는 교육부장관의 承認을 얻어야 한다(제41~42조). 이처럼 교육자치제 실시에도 불구하고 시·도의 제반업무에 대해서 교

육부가 지도·감독 및 統制를 할 수 있는 法的 根據를 명시해 놓고 있는 것이다.

VI. 새 教育自治制의 爭點과 課題

地方教育自治에 관한 法律'이 공포되어 市·郡·自治區 議會議員 選舉와 함께 발효됨으로써 1985년부터 시작된 教育自治制 실시방안에 관한 各界의 제안과 논란은 一段落 되었다. 이제 관심의 초점은 앞으로 실시될 教育自治制가 과연 問題點이나 副作用 없이 소기의 성과를 거둘 것인가에 집중되어 있다. 그와 관련하여 여기서는 教育自治制의 주요 爭點을 중심으로 각각의 肯定的·否定的 側面을 고찰해 보고자 한다.

1. 自治團體의 階層과 自治區域

教育自治法의 第2條에서 '地方自治團體의 教育·學藝에 관한 事務'라고 규정함으로써 教育自治制의 실시지역을 廣域單位로 한정하고 있다.

教育自治制를 市·郡·自治區까지 실시하는 것이 바람직한가에 관해서는 그동안 많은 논란이 있었다. 學界와 教育界에서는 두 單位에서 모두 실시해야 한다는 의견이 강했던 데 비해서, 政府에서는 그에 따르는 財政所要와 行政의 非效率性을 감안하여 基礎單位까지 擴大實施는 곤란하다는 입장을 보였다. 두 입장을 모두 그 나름의 타당성이 있지만 長期的으로는 여건이 조성되면 廣域單位뿐만 아니라 基礎單位까지 擴大實施해야 한다는 데 공감대가 형성된 것 같다.

擴大實施의 時期에 관해서는 教育政策諮問會議에서는 2001년부터, 韓國敎員團體總聯合會에서는 1995년부터 확대할 것을 요구하고 있다.⁸⁾ 특히 韓國敎總에서는 향후 확대실시의 시기를 附則 등의 형태로 규정해야 한다고 주장해 왔다. 이런 관점에서 볼 때 教育自治法이 市·郡·區까지의 擴大實施 여부에 관해 아무런 언급이 없다는 점에 대해서는 아쉬움이 있다.

어쨌든 이러한 問題點이 있음에도 불구하고 이번에 실시될 教育自治에 거는 기대는 매우 크다. 우선 市·道單位의 教育自治制를 실시하는 과정에서 제기되는 問題點과 副作用에 대한 제도적인 보완을 기대할 수 있으며 教育財政 형편도 앞으로 꾸준히 개선될 것이다. 따라서 풀뿌리 民主主義 理念에 따른 명실상부한 教育自治制 실현을 위해 與件을 조성하고 단계적인 준비작업을 추진해 나

8) 韓國敎員團體總聯合會, 教育自治制 改善方案(政策研究 第49輯), 1990.11, p.5.

길 것이 요망된다.

2. 地方議會와 教育委員會의 關係

教育自治法은 市·道 教育委員會를 당해지역의 교육·학예에 관한 중요사항의 審議·議決機關으로 규정하고 제13조에서 의결사항을 아홉가지로 열거하고 있다. 그 중에서 시·도의회에 제출할 ‘條例案’, ‘豫算案 및 決算’, ‘특별부과금·사용료·수수료·부담금 및 납입금의 賦課와 徵收에 관한 사항’을 제외한 여섯 개항에 대해서는 教育委員會의 議決을 시·도의회가 의결한 것으로 본다고 규정하고 있다.

지금까지 合議制 執行機關으로 운영되고 있는 市·道 教育委員會를 議決機關으로 전환한다는 기본방침은 오래전에 확정된 것이었지만, 그 성격을 獨立型으로 할 것인가 委任型으로 할 것인가에 관해서는 논란이 계속되어 왔다. 獨立型이냐 하다는 주장속에는 教育自治의 정신에 비추어 教育委員會는 地方議會로부터 分離·獨立된 대등한 권한을 갖는 議決機關이어야 한다고 본다. 반면에 委任型일 수밖에 없다고 주장하는 측에서는 교육·학예에 관한 결정도 본디 地方議會의 權限인데 그 일부를 특별위원회격인 教育委員會에 委任하여 결정하게 하는 형태로 본다.

○ 역시 두 주장이 모두 일리가 있지만 教育自治機構가 一般自治機構에 제출할 건건을 의결하도록 규정한 것은 教育自治의 本質에 비추어 불합리하다고 아니할 수 없다. 물론 어떤 自治區域에서 최고의 권위를 갖는 議決機構가 地方議會인 것만은 사실이지만, 教育·學藝에 관한 사항은 실질적인 의결권을 教育自治機構에 위임하는 것이 教育自治의 취지에 부합한다는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 이번 教育自治法이 교육·학예에 관한 몇 가지 사항들에 대해서 教育委員會 의결을 市·道議會가 의결한 것으로 看做하도록 규정한 것은 매우 타당한 조치라 하겠다.

그러나 教育委員會가 의결한 조례안과 예산안의 最終 審議·決定權限을 地方議會가 갖도록 한 것은 법 논리상 당연할지 모르지만 앞에서 지적한 바와 같이 教育自治의 理念에 비추어 아쉬움이 있다. 따라서 教育委員會가 의결한 條例案은 그 부분의 조례와 모순되지 않는다면 地方議會의 議決로 간주하도록 규정할 필요가 있다. 豫算案의 경우도 地方議會의 교육위원회 소관 예산심의는 地方自治團體의 교육비 지원사항과 지역주민의 직접적인 부담을 가져오는 사항에 국한해야 할 것이다.

우리의 현실에서 豫算의 확보여부는 특정한 政策이나 事業의 死活을 결정짓는 요인이다. 그러므로 豫算權은 自律性を 보장하고 명실상부한 自治를 이룩하기 위해 핵심적인 요건이다. 최근에 地方教育自治의 실현을 위해 教育部에서는 交付金을 도급방식으로 배분하고 일정한 공식에 의해 讓與金을 자동배분하는 등의 조치를 취하고 있다. 이번 教育自治法이 第14條 3항에서 ‘教育委員會가 의결한 예산안을 修正議決하고자 할 때는 미리 教育監의 의견을 들어야 한다’고 규정된 것은 教育自治의 精神을 존중한 것으로 높이 평가할 만하다. 그러나 한걸음 더 나아가 教育委員會의 예산을 地方議會에서 심의할 때는 地方教育稅의 세율과 세율 결정, 教育費 特別會計에 대한 진출금, 초·중등학교의 용지 및 사립교육시설에 대한 지원 등 住民負擔事項과 自體支援項目에 국한하도록 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

3 教育委員 選出과 住民參與

각 市·道 教育委員會의 教育委員 定數는 특별시 및 직할시의 경우 自治區의 數로 하고, 道の 경우는 教育廳의 數로 하도록 教育自治法에 규정되어 있다. 그러므로 教育委員會의 最小定數는 7인 이상으로 한다. 教育委員은 市·군·자치구 의회가 추천한 자중에서 당해 市·道 議會가 선출하되 그 정수의 2분의 1 이상은 教育 또는 教育行政經歷이 15년 이상인 자여야 한다. 모든 教育委員은 市·도의회 의원의 被選舉權이 있는 자로서 政黨의 黨員이 아니어야 한다는 것 등이 주요 내용이다.

教育委員을 주민들이 直接選舉하게 할 것인가, 間接選舉가 바람직한가에 관해서도 많은 논란이 있었다. 教育自治法이 間選制를 채택한 배경에는 直選을 하는 경우에 人力과 豫算이 많이 소요되고 選舉運動이 과열되기 쉬우며 地方自治機構와의 관계가 斷絶되어 협조와 지원을 얻기 어려울 것이라는 고려가 깔려 있다. 사실 市·道 教育委員을 직선하게 되면 선거비용 등에만도 막대한 費用이 소요될 것이며 住民들의 意思를 충실히 반영할 수 있는 人士보다는 知名度가 높은 人士가 선출될 가능성이 농후하다.

그러나 다른 한편, 政黨公薦을 통해 구성되는 市·도의회가 교육위원을 선출하는 과정에서 政治의 影響이나 情實이 개입될 여지가 많다는 점을 우려하지 않을 수 없다. 물론 教育委員의 資格要件 중 하나로서 政黨의 黨員이 아니어야 한다고 규정되어 있지만 그것은 별로 實效性이 없는 조항이다. 政黨의 幹部로 활약하던 사람도 교육위원 선거 직전에 黨籍을 떠나면 그만이기 때문이다.

이와 관련하여 교육위원 정수의 반 이상을 오랜 教育(行政)經歷者로 하고 各市·郡 議會에서 복수추천하도록 한 것은 教育委員들의 專門的 資質을 높이고 정치적 성향을 감소시키는데 크게 기여할 것으로 판단된다. 왜냐하면 各市·郡·區 議會議員選舉에는 공식적으로 정당공천이 금지되어 있으며, 다른 지역에서 추천될 교육위원 후보자들과의 均衡을 고려한다면 資質이 아주 낮은 사람을 추천하지는 않을 것이라고 보기 때문이다.

또 이러한 上向式 間接選舉 方式은 基礎自治團體 차원에서는 教育自治制를 실시하지 않는 데서 오는 住民意思 반영의 제약을 완화시키고 지역적으로 균형 있는 代表性을 확보함으로써 參與機會를 골고루 부여한다는 이점이 있다.

4. 中央과 地方과의 關係

地方教育自治가 실질적으로 이루어지려면 中央政府가 관장해 오던 機能과 業務, 그리고 權限을 대폭 地方教育行政機關에 委任하지 않으면 안된다. 그동안 教育部는 다른 부처들과 마찬가지로 계속해서 業務의 委讓을 확대해 왔으며 教育自治制 실시를 계기로 그러한 權限委任과 統制緩和措置가 더욱 현저하게 이루어질 것으로 기대된다. 실제로 地方에 대한 教育財源의 交付 및 配分에 있어서는 앞에서 언급한 바와 같이 教育部의 關與를 대폭 축소하고 각 教育委員會가 自律的으로 운영할 수 있게 하였으며, 人事에 있어서도 부교육감을 제외하고는 教育監에게 임용권을 부여함으로써 地方教育自治의 여건을 조성해 왔다.

그러나 이번 教育自治法에 규정된 몇 개 조항은 계속해서 中央政府의 統制意圖를 명시적으로 나타내고 있다. 우선 教育監 산하 보조기관 및 教育廳의 설치·운영에 관한 사항은 大統領令 등으로 정하게 되어 있고 教育監이 教育機關을 설치하고자 할 때는 教育部長官의 승인을 얻어야 한다. 또 地方教育行政機關 및 教育機關에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 國家公務員을 둘 수 있게 하였다. 이밖에도 教育部長官은 教育監에 대해서 指導 또는 勸告, 資料提出을 요구할 수 있다. 위임한 國家事務에 대해서는 指導·監督을 행하고 시정을 명하거나 집행을 취소 또는 정지할 수 있으며 自治事務에 대해서도 報告를 받거나 監査를 할 수 있도록 규정하고 있다.

이처럼 中央政府의 統制手段을 존치시키고 있는 것은 그 나름대로 필요성을 수긍할 만하다. 教育은 상당한 정도의 國家的 統合性이 요청되는 영역이므로 教育自治制가 실시된다고 해서 지역마다 無制限의 自律權을 인정할 수는 없다. 各市·道 教育委員會나 教育監이 割據主義(parochialism)에 입각하여 教育課程

을 편성하고 行·財政을 운용한다면 큰 혼란과 낭비를 면치 못할 것이다. 따라서 國家的인 次元에서 어느 정도의 一貫성과 均衡을 유지할 수 있도록 최소한의 基準을 설정하여 指導·助言하고 그 執行結果를 報告받거나 監督해야 할 필요성이 인정되는 것이다.

그러나 教育自治法에 나타난 統制裝置는 지나치게 광범하고 그 정도가 심하다고 하기 않을 수 없다. 어떻게 보면 權限과 業務를 教育監에게 인정하는 대신에 統制機能은 오히려 強化된 느낌도 있다. 특히 앞으로 教育委員 및 教育監을 地方議會에서 직접 또는 간접으로 선출하게 되므로 法的 統制手段을 명시적으로 규정할 측면도 있는 것 같다.

앞으로 地方自治 및 教育自治가 시행초기의 混亂과 試行錯誤를 극복하고 安定的 軌道에 오르게 되면 이러한 中央政府의 統制는 점차 완화 내지 제거되어야 할 것이다. 自治는 스스로 다스리고 統制하도록 하는 데 참뜻이 있기 때문이다.

VII. 結 論

教育自治制의 성공적인 실현을 위해서는 일반지방자치와의 連繫를 확보하는 것이 중요한 요건이 된다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 우선 교육자치제가 갖추어야 할 조건과 地方自治制와 관련하여 제기될 수 있는 爭點들을 추출하였으며, 그것들을 準據로 삼아 교육자치제의 실체를 분석해 보았다.

教育自治와 地方自治와 關係에 있어서 기본경점으로는 住民의 參與方式, 두 지방자치간의 관계, 지방자치단체의 階層, 자치구역 등에 초점을 두고 분석하였는데 우리나라 교육자치제의 역사적 변천과정을 살펴봄으로써 귀중한 示唆點을 얻을 수 있다.

새 교육자치제는 市·道 행정구역에 맞추어 廣域單位에만 실시하고 주민들의 참여방식을 “間接的 間接” 방식에 국한 함으로써 풀뿌리 민주주의 이념을 실현하는데 未洽한 상태이다. 그리고 條例制定과 豫算審議 등에 있어 교육위원회의 최종결결권을 제한함으로써 지방의회에 대한 예속 내지 갈등관계를 우려케 하고 있다.

지방의회와 교육위원회는 상호간에 機能을 적절히 분담하고 서로의 權限을 존중하는 관계에 있어야 한다. 지방의회의 住民代表性과 교육위원회의 교육에 대한 專門性을 조화시킬 수 있는 連繫方案이 모색되어야 할 것이다.

우선 지방의회가 교육·학예에 관한 條例案·豫算案을 심의·의결함에 있어서는 교육위원회의 의견을 최대한 受容하여 심의의 범위와 한도를 스스로 제한하여야 할 것이며 예산의 경우 限度額만을 정해주는 包括豫算方式의 채택이 바람직하다.⁹⁾

組織 및 制度的 次元에서는 市·道와 시·도 교육청간의 교육행정협의회(假稱) 설치운영, 시장·도지사과 교육감간의 業務協議 制度化, 시·도교육청의 재정조직 補強, 包括的 協助義務의 法制化 등이 요망된다.

教育財政 측면에서의 連繫強化를 위해서는 우선 지방정부의 추가적인 자원확충이 先行되지 않으면 안된다. 이를 전제로 歲入의 일정부분을 교육부문에 배분하는 財源配分 準則을 설정할 필요가 있다. 특히 학교용지의 확보, 사회교육 시설, 체육·청소년 관계시설의 설치·운영에 소요되는 예산은 지방자치단체가 부담하도록 法制化 할 필요가 있다.

9) 韓國行政學會, 地方自治와 教育自治의 連繫強化方案(1990年度 學術研究助成費에 의한 研究報告書), 1991.2.