

## 일반지방행정과 지방교육행정의 관계

### The Relation between Provincial Governor and School Superintendent

이 기 우\*

Lee, Ki-Wu

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 지방교육행정기관의 현행법상의 위상
- III. 일반 지방행정기관과 지방교육행정기관의 관계에서 나타나는 문제점
- IV. 지방자치단체의 일반지방행정과 지방교육행정의 관계개선 방안
- V. 결 론

시·도의 집행기관이 지방자치단체장과 교육감으로 이원화되어 관할의 중복, 책임의 회피, 교육역량의 분산 등의 문제점이 나타난다. 또한 양자가 정책적인 견해를 달리하는 경우에 갈등과 마찰이 발생할 수도 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 이원적인 조직상의 구조자체를 전환해서 일원적인 시스템을 도입하는 것이 바람직하다. 지방행정과 지방교육행정을 이원적으로 구성해야하는 헌법적인 요구는 근거가 희박하다. 헌법 제31조 제4항이 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 주로 교육자나 학교에 관련된 것뿐이고 지방교육행정기관의 조직원리와는 직접적인 상관관계가 없다, 지방자치단체의 교육행정기관을 지방자치단체장의 보조기관으로 전환하고 그 수장을 지방자치단체장이 임명하는 방안이다. 만약 교육계의 반발로 현재와 같은 이원적인 체제를 유지하고자 한다면 양자를 기능적·재정적으로 완전히 분리하여 책임성을 제고하는 방안을 채택하여야 한다. 기능의 중복을 없애고, 교육행정기관의 일반행정기관에 대한 재정의존성도 폐지해야 한다. 이러한 개선방안은 우리의 행정풍토에 친숙하지 않고, 일반지방행정기관과 유기적인 협조관계를 형성하는 데는 한계가 있다. 절충적인 방안으로 일반지방행정과 지방교육행정을 분리하는 이원적인 방식을 채택하면서도 지방자치단체장과 교육감을 러닝메

\* 인하대학교 법학전문대학원 교수

논문 접수일: 2011. 8. 10, 심사기간(1차): 2011. 8. 11 ~ 2011. 9. 29, 게재확정일: 2011. 9. 29

이트로 하여 공동으로 출마하게 하는 방법이다. 이는 선거과정에서 공동등록과 공동선거 운동을 통해서 지방자치단체장과 교육감사이에 정책적인 연대를 형성하여 협조관계를 조성할 수 있도록 하자는 것이다. 교육감을 지방자치단체장의 보조기관으로 하고 지방자치단체장이 임명하도록 하는 것이 바람직하나 교육관계자들의 반발이 심할 것으로 예측된다. 이에 차선으로 러닝메이트제를 적극적으로 활용해 볼 수 있을 것으로 본다.

□ 주제어: 교육자치, 일반행정과 교육행정, 교육감의 위상, 러닝메이트

The provincial government(Shi·Do) administration in Korea has dual structure. One is the provincial Governor who is general office and another one is superintendent who is specifically responsible for school affairs. Due to the dual structure occur a lot of problems like overlapping of jurisdiction, evasion and shift of responsibility, and problems of polarizing in educational issue. In addition, conflict can occur when there is lack of consent for the policies between two offices.

The first solution is to reform the structure substituting monolithic structure for dual structure. Specifically, the superintendent becomes assistant organization for the provincial governor and let the provincial governor appoint the superintendent. It is fundamental remedy for the problems, but there are many opposites who worry about the reform.

The second solution for the problems is to sustain dual structure with sharply divided function and responsibility between the two. Each should be financially and functionally independent. It would help reducing overlapping in functions and decreasing superintendent's financial dependence on general office. However, this solution is hard to be actualized. Because administrative cultural atmosphere in Korea is not familiar with it, people won't easily accept it. Also, it is not easy to sustain mutual collaboration between two.

The last solutions is to maintain dual structure and compensate the system with joint-candidacy for provincial governors and superintendent(a kind of running mate) in provincial election. It means there is joint-register in election so that provincial governor and superintendent can make policy coalition and sustain its collaboration. This is not the best solution, however, considering harsh opposition, utilizing running mate system is the most adjustable.

□ Keywords: school superintendent, educational autonomy,  
educational administration

## I. 서론

최근에 지방자치단체의 일반행정기관과 지방자치단체간의 갈등관계가 적지 않게 표출되고 있다. 예컨대, 서울시에서 무상급식의 실시여부를 둘러싸고 서울시장과 서울시의회가 극단적으로 대립을 보이다가 결국, 시의회가 의결한 조례안에 대해 서울시장이 소송을 제기하였다. 서울시장의 주민투표발의에 대해 교육감이 권한쟁의심판을 헌법재판소에 제기하고 주민투표 효력정지 가처분을 신청하는 등 양자간의 갈등이 매우 첨예하게 표출되었다. 또한 경기도에서도 학생인권조례의 제정을 둘러싸고 도지사과 교육감간의 갈등이 있었으며, 도청에 교육관련사무 처리를 위한 교육국을 설치하여 교육감과 심각한 갈등을 겪기도 하였다. 이러한 문제들은 외국에서는 찾아보기 어려운 갈등이다. 교육사무를 시·도의 사무로 규정하고, 교육사무를 처리하기 위하여 도지사와는 별개로 교육감을 지방교육행정기관으로 설치하고 있는 현행 제도로부터 파생되는 문제이다.

지방자치단체의 일반행정과 교육행정의 관계를 어떻게 할 것인지에 대해서는 근본적으로 시각을 달리하는 두 가지 입장이 극단적으로 대립하고 있다(박정수, 2000, 238-242). 그 중간에 여러 가지의 다양한 절충적인 방안이 주장되고 있다(김용, 2010, 17). 한편에서는 교육감을 시도지사와는 완전히 별개의 독립된 기관으로 존치하고 그 권한을 강화하여야 한다는 입장이 있고, 최소한 현재 교육감의 지위와 신분은 유지해야한다는 입장을 하나의 극으로 한다(김종철, 1985, 10). 다른 한편으로는 교육감을 시·도지사의 보조기관으로 하고, 시·도 지사가 임명하도록 해야 한다는 방안이 주장된다(이기우, 1998, 186). 그 중간적인 방안으로 교육감의 자율적인 지위를 보장하되 선임방식으로 지방자치단체장과 러닝메이트로 출마하도록 하는 것이 바람직하다는 방안도 주장된다(최영출, 2011, 41).

양자의 관계를 논의하기 위해서는 현행처럼 교육감을 시·도지사와는 별도의 행정기관으로 두고 자율성을 보장하는 현행 제도하에서 양자간의 관계를 개선하는 방안을 생각할 수 있다(이원론적 개선방안). 또 다른 한편으로 양자를 하나의 기관으로 통합하여 개편하는 경우에 양자의 관계를 설정하는 방안(일원론적 개선방안)을 생각할 수 있다. 우선 현행법제하에서 지방교육행정기관의 위상을 살펴본다. 이어서 현행 제도하에서 일반지방행정기관과 지방교육행정기관간에 나타나는 문제점을 살펴본다. 다음으로 양자의 관계를 개선하기 위한 방안을 제시하기로 한다.

## II. 지방교육행정기관의 현행법상의 위상

### 1. 지방교육행정기관의 법률적 근거

지방자치단체의 교육행정기관에 대해서는 먼저 지방자치법에 그 근거규정을 찾을 수 있다. 지방자치법 제121조 제1항은 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”라고 규정하고 동조 제2항은 “제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고 규정하고 있다.

체계적으로 보면 “제6장 집행기관”을 규정한 부분에서 “제5절 교육·과학 및 체육에 관한 기관”이라는 표제하에서 지방자치단체의 교육행정기관을 규정하고 있다. 지방자치단체의 장과는 별도의 기관이 관장하는 사무는 교육·과학 및 체육이다. 이 기관의 조직과 운영에 대해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있는데 이에 해당하는 법률이 지방교육자치에 관한 법률이다.

지방교육자치에 관한 법률은 제2조에서 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(...)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(...)의 사무로 한다”라고 규정하고 있다. 이는 지방자치법상의 교육·과학·체육 외에 기술·학예를 추가하여 확대하고 있다. 이에 지방교육행정기관의 사무범위를 해석을 통하여 규명할 필요가 있다.

지방교육자치에 관한 법률에서는 지방자치단체의 교육행정기관으로 교육위원회와 교육감을 두고 있다. 교육위원회에 대해서는 제4조에서 “시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(...)를 둔다.”라고 규정하고 있다. 지방자치법 제121조에서 규정한 지방자치단체의 교육행정기관은 집행기관임에도 불구하고 이에 따라 제정된 지방교육자치에 관한 법률에서 지방자치단체의 의결기관 내지 주민대표기관에 관하여 규정하는 것은 체계적으로 맞지 않는 규정이라고 할 수 있다. 다만 2010년 2월 26일 개정된 지방교육자치에 관한 법률 부칙에서 교육위원회에 관한 규정은 2014년 6월 30일까지 유효한 것으로 규정하고 있다. 이에 따라 교육위원회와 지방교육위원의 선거에 관한 규정 등은 2014년 7월 1일부터 효력을 상실하게 된다. 그렇게 되면 체계적인 측면에서 문제는 없어진다.

교육감에 대해서는 지방교육자치에 관한 법률 제18조에서 “① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다. ②교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.”라고 규정하고 있다. 이에 의하면 교육감은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 집행기관임과 동시에 법률적인 대표기관이

된다. 종합적으로 보면 지방자치단체(시·도)의 행정기관의 수장으로 지방자치단체장과 교육감이 병존한다. 말하자면 지방자치단체안에 두 개의 행정청이 존재하는 것이 된다.

지방행정체제개편에 관한 특별법 제40조 제1항은 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 지방교육행정기관의 교육감의 지위를 어떻게 할 것인지에 대한 방향성을 입법적으로 제시한 규정이라고 볼 수 있다.

## 2. 지방교육행정기관에 대한 헌법적인 근거

지방교육행정기관인 교육감을 지방자치단체의 일반행정기관으로부터 분리해서 별도로 설치하는 것이 단순히 입법정책의 문제인지 아니면 헌법상의 근거가 있는 것인지가 문제된다. 만약 교육감을 지방자치단체의 일반행정기관과 분리하여 독립적으로 설치하도록 하는 것이 헌법상 근거를 가진 것이라고 한다면 교육행정기관과 일반지방행정기관의 통합을 규정하고 있는 지방행정체제개편에 관한 특별법 제40조는 헌법에 위반된다는 결과가 된다.

일부의 학자들은 헌법 제31조 제4항을 지방교육행정기관의 존립근거라고 주장한다(허종렬, 1997, 104). 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 규정하고 있다. 그중에서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 이른바 교육자치의 근거가 되고 이에 따라 지방자치단체의 교육행정기관은 지방자치단체의 장과는 별도로 분리하여 설치하여야 한다는 것이다.

### 1) 입법자의 해석

법률은 헌법을 해석하고 구체화하는 기능을 가지고 있다. 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성에 대해서 교육기본법은 다음과 같이 규정하고 있다. 교육기본법은 제5조에서 “① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 제1항 후단의 지역실정에 맞는 교육은 교육사무의 분권화를 규정하고 있을 뿐이고 지방교육행정기관을 분리·독립하여 설치하라는 의미는 포함하지 않고 있다. 또한 헌법상의 교육의 자주성과 전문성을 되풀이하고 있는 것에 불과하다. 오히려 제2항에 주목할 필요가 있다. 교육의 자주성과 전문성을 학교운영의 자율성 즉, 학교자치와 결부해서 논의하고 있다는 점이다. 입법자들은 교육의 자주성과 전문성을 지방자치단체의 교육행정기관과 연계를 짓기 보다는 학교의 자율성으로 해석하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 학교운

영과정에 교직원·학생·학부모·지역주민의 참여를 보장하고 있다. 이 조항도 또한 학교의 자율성의 주체를 명백히 하고 있다는 점에서 교육의 자주성과 전문성이 “학교자치”를 의미한다는 것을 간접적으로 시사하고 있다고 볼 수 있다.

또한 정치적 중립성에 대해서 교육기본법은 제6조에서 “① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다. 이 또한 지방교육행정기관의 별도 설치에 관한 근거라기보다는 교육을 정치적, 파당적 목적에 이용하는 것을 금지한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 입법자들은 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 지방교육행정기관의 분리와 독립을 뒷받침하는 근거로 보고 있는 것은 아니라고 볼 수 있다.

## 2) 헌법재판소의 입장

헌법재판소는 다음과 같이 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 지방교육행정기관의 구성에 어느 정도 영향을 미치는 것을 인정하고 있다.

“지방교육자치도 지방자치권 행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다. 이러한 ‘이중의 자치’의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다. 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것이다. 민주주의의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, 지방자치의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, 교육자주의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다.”(헌법재판소 2003. 3. 27. 2002헌마573)

그러나, 동일한 사건에서 헌법재판관 다수의 견해<sup>1)</sup>는 다음과 같이 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 지방교육행정기관의 구성에 직접적인 관련성이 희박하다는 의견을 피력하고 있다.

“지방교육자치제 하에서 교육위원의 활동의 핵심은 직접적인 교육활동이 아니라, 교육활동에 대한 행정·재정·기술상의 지원이기 때문에 교육위원에게 요구되는 교육의 전문성은 매우 높은 수준의 것이라고 할 수는 없다. 또한 교육위원회가 순수하게 교육 또는 교육행정에 관한 사항만을 다루는 기관이 아니라, 그것들과 관련된 정치적, 경제적, 사회적 제반 문제들을 같이 다루는 기관이라는 점을 감안하면, 오히려 교육 이외의 다양한 분야의 전공자들이 참여할 수 있도록 하여야 할 필요가 있다.”

### 3) 비판적 검토

헌법 제31조 제4항이 규정한 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성은 지방교육행정기관의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 의미하는 것이 아니라 교육자체에 대한 것이란 점에 주목하면서 그 의미를 찾아야 한다(이기우, 2001, 75). 교육의 교육행정으로부터 자주성과 전문성, 정치적인 중립성을 어떻게 보장할 것인가가 중심적인 문제가 된다(신현직, 2003, 131).

교육의 자주성은 기본적으로 교육의 내용이나 방법에 대한 외부의 간섭을 배제하여 교육의 전문성을 실현하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 이점에서 교육의 자주성에서 가장 중요한 의미를 가지는 것은 전통적으로 교사의 자율성 내지 형성의 자유를 의미한다고 볼 수 있다. 오늘날 교육의 내용이나 방법은 개별학교에 있어서 거버넌스 형태로 결정되어지므로 교육의 자주성은 궁극적으로 교사의 자율성을 넘어 학교의 자율성을 의미하는 것으로 해석할 수 있다<sup>2)</sup>. 이를 위해서 학교에 대한 관료주의적 획일적 간섭을 배제하는 것에 그 중점이 놓여 있는 것이라고 볼 수 있다. 만약 교육의 자주성을 교육행정기관의 구성에까지 확대하여 생각하게 된다면 이는 지방교육행정기관뿐만이 아니라 중앙정부의 교육행정기관에도 적용되며, 나

1) 이 사건에서 헌법재판소는 교육위원회위원 중 다수를 교육경력자로 선임되도록 규정하는 지방교육자치에 관한 법률의 위헌성 여부에 대해서 재판관 4인은 합헌이라는 의견이고, 재판관 5인은 위헌이라는 입장이었다. 위헌이라는 주장이 다수였지만 위헌결정 정족수인 6인에 미달하여 합헌이라고 결정을 하였다.

2) 독일에서 교육자치는 학교자치(Schulautonomie)라는 의미라는 의미를 가진다(조상식, 2010, 56). 또한 “교육자치(Pädagogische Autonomie)”는 주로 교사의 형성의 자유 내지 교사의 자치라는 의미로 사용된다(Bast, 2000, 62).

아가서 입법기관에까지 확대해서 적용되는 결과를 초래할 수 있다. 이런 논법에 따르면 교육에 관한 법률을 정당이 관여하는 국회가 제정하면 안되고, 교육부도 정당이 관여하여 선출하는 대통령 산하에 두어서는 안된다는 논리가 된다(정세욱, 1999, 32). 만약 교육의 자주성을 이렇게 과도하게 해석하게 되면 교육행정은 민주적인 통제도 받지 않는 무정부주의적 영역으로 된다.

교육의 전문성도 마찬가지이다. 교육의 전문성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 교육을 담당하는 교사가 전문성을 가져야 하고, 또한 전문성을 가진 교사가 외부기관(특히 교육행정청)의 간섭에 휘둘러서는 안된다는 의미를 가진다. 따라서 이는 지방교육행정기관의 구성과는 무관한 내용이다. 교사의 자격제도나 자격의 갱신제도 등은 교육의 전문성을 보장하기 위한 수단으로 볼 수 있다. 교육의 전문성은 단순히 교육행정의 전문성을 의미하는 것이 아니다. 만약 교육의 전문성이 행정기관의 전문성을 의미한다면 교육행정보다도 훨씬 더 전문성을 요하는 분야가 적지 않다. 그러한 분야의 행정기관이 모두 분리·독립되어야 하다면 지방행정 내지 국가행정의 종합성은 해체되고 전문화를 빙자한 행정기관의 파편화를 초래할 것이다.

교육의 정치적 중립성도 마찬가지로 교육의 자주성 내지 교육의 전문성을 정치적인 측면에서 표현한 것이라고 볼 수 있다. 교육이 특정 정파의 정치적 목적을 달성하는 방편으로 되어서는 안 되며, 교육의 고유한 목적에 이바지 하여야 함을 의미한다. 학생들에게 특정 정파의 이념을 강요하거나 정치활동에 학생을 동원하여서는 안된다는 것을 의미한다. 이는 지방교육행정기관의 구성과는 무관하며 교사나 학교의 교육활동에 정치권력이 개입하는 것을 배제하는 것을 말한다. 일부의 학자들은 교육의 정치적 중립을 보장하기 위해서는 지방교육행정기관의 구성에 정당이 관여해서는 안되며 정당개입이 허용되는 지방자치단체의 장과는 별개로 분리하여 별개의 기관으로 구성해야 한다고 주장한다. 그렇다면 중앙정부의 교육행정기관도 마찬가지로 논리가 적용되어 교육행정청은 정당관여가 허용되는 대통령과 별개 기관으로 구성해야 한다는 논리가 되고 정당이 관여하는 국회도 교육법제 등을 심의·의결해서는 안된다는 결과를 초래한다<sup>3)</sup>.

3) 만약 교육의 정치적 중립을 교육행정기관에 대한 정당 등 모든 정치적 영향력의 배제라고 본다면 교육감이나 교육위원의 선거자체가 교육의 정치적 중립과 양립한다고 보기 어렵게 된다. 왜냐하면 선거야말로 가장 정치적인 행위이고 교육의 정치화를 가져올 우려가 있기 때문이다. 그렇게 되면 정당뿐만 아니라 정치적 성향을 띤 모든 사회단체도 교육행정이나 선거과정에서 개입하는 것을 배제하여야 한다는 논리가 된다. 만약 정당은 배제하고 정치적 성향의 사회단체는 허용한다면 정당에 대한 차별대우가 되어 평등의 원칙에 저촉하지 않는지의 문제가 등장할 수 있다. 교육감, 교육위원의 선거과정에서 정당을 배제하더라도 정치적 성향은 배제하기 어렵다는 정치적 중립의 허구성이 주장되고 있다(최진혁/김찬동, 2010, 33; 하봉운, 2010, 63) 참조.



이상의 논의를 종합해보면 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 교육행정기관을 일반지방행정기관으로부터 분리하여 독립적인 행정기관으로 설치하여야 한다는 근거로 보기는 어렵다는 결론이 된다<sup>4)</sup>. 지방교육행정기관을 일반지방행정기관과 분리하여 설치하고 운영할 것인지 여부는 단순한 입법정책의 문제이지 헌법적인 문제는 아니라고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 일반 지방행정기관과 지방교육행정기관의 관계에서 나타나는 문제점

#### 1. 양자의 관계에서 나타난 몇 가지 문제 사례

##### 1) 법정전입금 전입문제

이명박 서울시장은 2004년 법정전입금을 교육특별회계로 전입을 미루고 2004년 11월22일 서울시의 법정전입금 지급의무가 없다는 내용의 권한쟁의심판을 헌법재판소에 제출했다가 각하되었다(2005. 12. 22. 2004헌라3). 이에 서울시는 2005년 12월에 전입금을 지급했다. 지방교육재정교부금법 제11조가 문제의 대상이 되었다<sup>5)</sup>.

4) 이러한 필자의 주장에 대한 비판이 적지 않게 제기되고 있다(송기창 2004, 248-251; 인주열, 2005, 200-227; 허종렬, 1997, 95-124; 표시열, 2010, 145-167 참조). 특히 송기창 교수는 필자의 주장에 대해서 교육의 자주성은 교육자의 자율성뿐만 아니라 교육행정기관의 자율성도 의미한다고 비판하며(p.249), 교육의 전문성은 교육행정청의 전문성도 의미한다고 하며(p.251), 중앙도 지방도 정치세력이 교육을 좌우해서는 안된다고 하면서 교육에 정치적인 생명을 거는 것이 바로 교육의 정치적 중립성을 해하는 것이라고 비판한다(p.251). 송교수는 교육행정기관이 일반행정기관으로부터 독립되어야 학교의 자율성, 교육자의 자율성이 보장된다는 전제에서 출발하고 있으나 양자간의 인과관계를 인정할 수 없으며 현실에서 다르게 나타날 수 있음을 간과하고 있다. 또한 교육행정의 전문성이 곧 교육행정기관의 독립을 의미하는 것은 다른 행정분야의 전문성이 그 독립을 의미하는 것이 아니라는 면에서 설득력을 갖기 어렵다. 또한 교육의 정치적 중립성을 정치세력의 배제를 의미한다면 교육정책에 민주적 정치과정 자체를 부정하는 논리로 이어질 수 있다는 점에서 문제가 있다고 본다.

5) 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담) ① 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금, 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금,

또한 유사한 사례로 도의 학교용지부담금은 '학교용지확보 등에 관한 특례법'에 따라 학교 용지 실 매입액의 1/2을 도 일반회계에서 부담해야 한다. 학교용지부담금이 있어야 학교 신설, 교실 확충 등 교육환경 개선 사업을 추진할 수 있다. 도가 부담을 꺼리는 경우가 나타난다. 실제로 1996년~2008년까지 학교 용지 확보를 위해 법적으로 경기도가 부담해야 하는 총 부담금은 약 1조9000억원, 이 중 경기도는 예산부족 등의 이유로 7000억원 가량만 납부했다<sup>6)</sup>.

## 2) 경기도 교육국 설치 논란

경기도는 2009년 8월 25일 글로벌시대의 교육복지 및 지식경쟁력 강화 등을 위해 광역자치단체로는 처음으로 교육국 설치를 위한 '경기도 행정기구 및 정원조례 일부 개정안'을 지난 1일부터 열고 있는 경기도의회 제243회 임시회에 제출했다. 경기도의회는 2009년 9월 15일 오전 제243회 임시회 제4차 본회의를 열고 재석 101명 중 찬성 89명, 반대 12명으로 경기도 산하 교육국을 신설하는 내용이 담긴 '경기도 행정기구 및 정원조례 일부개정조례안'을 의결했다. 이에 대해서 교육감과 교육단체들은 교육자치를 침해하는 것이라며 강하게 반발하였고 교육감은 조례에 대해 대법원에 제소를 하였다. 경기도는 교육국을 평생교육국으로 명칭을 변경하는 조례안을 도의회에 제출하고 도의회에서는 이를 수용하여 조례안을 통과시켰다. 이에 교육감은 대법원에 제소를 취하하였다.

수업료 및 입학금 등으로 충당한다.

② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다.

1. 지방세법 제260조의3의 규정에 의한 지방교육세에 해당하는 금액
  2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
  3. 서울특별시세 특별시세 총액(지방세법 제6조 제1항 제2호의 규정에 의한 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(지방세법 제6조 제2항 제2호의 규정에 의한 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도는 도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액
- 6) 교육청과 도청간의 6년간 갈등이 있는 후에 2011년 7월 4일 김문수 경기지사와 김상곤 경기도교육감, 허재안 경기도의회 의장, 도의회 김유임 학교용지분담금 실무협의회 위원장이 도의회에서 '학교용지매입비 분담을 위한 공동 협력문'에 날인, 합의사항을 공표함으로써 일단락되었다. 이 합의에 따라 도는 '학교용지 확보 등에 관한 특례법'에 의거, 지난 1999년부터 오는 2016년까지 매입했거나 계획된 669개 학교의 용지매입비 중 도교육청에 전출하지 않은 분담금(50%) 규모를 1조9천277억원으로 결정, 전액 지급기로 했다.

### 3) 서울시 무상급식 논란

서울시 교육감은 전면적인 무상급식을 주장하고, 이에 대해서 시장은 이를 반대하는 가운데 서울시의회가 전면 무상급식을 내용으로 하는 조례안을 심의 의결하고, 시장이 재의를 요구하자 시의회는 이를 재의결하였다. 시장은 이 조례가 법률에 위반된다는 이유로 대법원에 제소를 하였다. 이와는 별도로 시민들은 서명을 통하여 주민투표를 청구하였고, 서울시장은 주민투표를 발의하였다. 이에 대해서 서울시 교육감은 주민의 청구에 의한 주민투표발의가 교육감의 관할을 침해하는 것이라고 하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 제기하였다. 이는 서울시장과 서울시의회간의 갈등으로 볼 수도 있으나 서울시장과 서울시 교육감간의 갈등에서 비롯된 것이라고 볼 수 있는 측면도 있어서 매우 복잡한 양상을 가지고 있다.

## 2. 교육감과 시·도지사간의 관계에 나타나는 문제의 원인

### 1) 관할의 중복으로 인한 문제

서울시와 서울시 교육청의 경우 학교급식에 대한 지원업무는 시장과 도지사 모두에게 중복적으로 부여되어 있어 서로 경쟁적으로 지원을 강화하려는 경향을 보일 수도 있으나 반대로 서로 책임을 회피하고 상대방에게 전가시킬 우려도 있다. 서울시의 경우를 보면 무상급식의 방향은 교육감이 결정하고, 비용부담은 서울시장에 대부분 떠맡는 경우가 생길 수도 있다는 점에서 무책임을 초래할 우려도 있다. 경기도의 경우 교육국을 설치하겠다는 발상이 나온 이유도 교육사무의 상당한 부분, 특히 평생교육이나 교육지원 사업이 도지사의 권한으로 되어 있기 때문이다. 예를 들어 문화재나 박물관과 관련된 청소년 및 성인에 대한 교육 등이 이에 속한다. 농업과 관련된 청소년의 체험학습은 학교교육의 연장으로서 실시할 수도 있지만 농업진흥이나 도농간의 주민교류차원에서 실시될 수도 있는 것이다. 또한 체육에 관련된 사항도 시나 도차원에서 실시하는 체육대회, 예컨대 시민체육대회, 도민체육 대회도 지방자치법이나 지방교육자치에 관한 법률에 따르면 교육청 소관사무로 볼 수도 있게 되는 등 관할이 불분명하여 혼선이 발생할 우려가 있다.

주민의 입장에서 보면 지역의 교육문제를 해결하는 것이 중요한 것이지 어느 행정기관이 이를 해결하는지가 중요한 것은 아니다. 지방교육문제에 관한 관할이 중복되다보니 일부사무는 경쟁적으로 수행하게 되고 일부사무에 대해서는 서로 처리를 미루게 된다. 또한 일반지방행정기관과 지방교육행정기관은 서로 책임을 떠넘김으로써 책임의 소재가 불분명하게 되는 문제가 발생할 수 있다<sup>7)</sup>.

## 2) 재정무책임의 문제

지방교육회계는 일반지방자치단체의 회계와 독립한 특별회계로 구성되어 있다 그럼에도 불구하고 지방교육재정은 교육기관 자체수입과, 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 구성된다. 지방교육재정수입의 대부분은 중앙정부로부터 이전 재원인 지방교육재정교부금이 차지한다. 일반지방자치단체로부터 전입한 법정전입금과 비법정전입금이 다음을 차지하고, 지방교육청의 자체수입은 10%도 되지 않는다. 그렇다면 지방교육자치는 재정적인 측면에서 본다면 10%자치도 되지 못한다. 중앙정부와 지방교육청의 관계에 있어서 중앙정부에 대한 교육의존도가 지나치게 높은 것도 문제이지만, 지방자치단체 내부에서도 시·도로부터 전입금에 의존하는 비중이 높은 편이다. 그러다보니 교육청에서는 지방자치단체로부터 전입금이 충분하지 않아 지방교육의 발전을 꾀하기 어렵다고 하며, 시청과 도청의 입장에서는 교육에 대한 권한은 없으면서 돈만 낸다는 생각을 가지게 된다. 지방자치단체장들이 법정전입금의 전입을 미룬 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 지방교육청은 대부분의 예산을 중앙정부와 일반지방자치단체에 의존한다고 볼 수 있으며, 이는 결국 남의 돈으로 살림을 산다는 것을 의미한다. 지방자치단체장과 교육감 사이에 지방교육재정책임을 서로 떠넘기는 무책임성이 발생할 수 있으며 책임의 부재로 인한 예산절감 동기를 발견하기 어렵게 된다. 서울시에서 무상급식을 둘러싼 논쟁도 교육재정책임의 불명확으로 야기되는 대표적인 사례 중의 하나라고 볼 수 있다.

## 3) 지방교육역량의 분산의 문제

지방교육사무는 지방자치단체의 다른 사무로부터 엄격하게 분리되어 있는 것이 아니라 유기적인 관계를 가지는 경우가 많다. 지방교육사무의 중심을 이루는 학교도 지역사회로부터 격리된 섬이 아니라 지역사회와 밀접한 연계성을 맺고 있다. 예컨대 학생들의 통학문제는 지방자치단체의 교통정책에 있어서 중요한 부분을 이룬다. 도로의 설치 및 관리와 학생의 통학로는 분리해서 생각하기 어렵다. 또한 학교부지의 선정은 지방자치단체의 도시계획과 분리해서 생각할 수 없다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 장으로서 교육에 관한 권한이 없다 보니 도시계획을 함에 있어서 학교부지의 선정에 충분한 고려를 하지 않는 경우가 발생한다. 학교의 위치가 부적절하여 학생들이 불편을 겪게 될 수 있고, 학교의 설치가 절실하게 필요

7) 교육감은 지방자치단체장이 지원을 해주지 않아 지역교육을 발전시키기 어렵다고 하고, 지방자치단체장은 지방교육을 발전시키려고 해도 권한이 교육감에 있으므로 어떻게 해볼 수가 없다고 회피하는 현상이 나타난다.

한 곳에 학교용지를 확보하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 도청이 관리하는 각종 문화시설과 학교교육의 유기적인 연계도 어렵게 되며, 지방자치단체가 주관하는 각종의 체육활동이나 문화행사를 교육에 충분히 활용하고 상호 유기적인 협조를 어렵게 하는 경우가 발생한다.

지방행정과 교육행정의 연계성 내지 협력체제의 결여는 지방의 교육역량을 저하시킨다는 데 문제가 있다(김병준, 1996, 444). 지방교육발전을 위해서는 교육과 관련된 모든 지역자원과 역량을 유기적으로 결집시킬 필요가 있으나 지방교육행정기관과 일반행정기관이 서로 분리되면 자원이 분산되는 결과를 가져올 수 있다. 또한 지방행정을 수행함에 있어서도 교육에 대한 고려가 빠지다 보니 지방정책의 추진에 있어서 종합적인 배려가 결여되기 쉽다. 예컨대, 주거단지를 개선함에 있어서 교육환경과 학교교육의 질적 향상에 대한 프로그램을 도입하기가 어렵게 되어 지역발전계획은 핵심이 빠진 것이 되고 만다. 물론 교육청과 긴밀하게 협조하여 추진할 수도 있겠으나 교육감과 지방자치단체장이 정치적인 성향을 달리하는 경우에는 협조자체가 어렵게 될 가능성이 있다.

#### IV. 지방자치단체의 일반지방행정과 지방교육행정의 관계개선 방안

지방행정기관과 지방교육행정기관과의 관계를 어떻게 형성할 것인지에 대해서는 여러 가지 해결방식이 있을 수 있다. 대부분의 선진국에서는 지방교육행정기관을 지방행정기관의 한 부분으로 보고 지방교육기관의 수장을 지방자치단체장의 보조기관으로 하고 있다. 독일이나 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등이 이에 속한다. 이렇게 하면 관할의 중복으로 인한 문제나 교육역량의 분산문제, 재정무책임성에 대한 문제를 상당한 수준 극복할 수 있다. 소수이긴 하지만 국가에 따라서는 지방교육행정기관을 일반행정기관으로부터 완전히 독립시켜 지방교육행정기관이 교육사무만 전담하도록 하고 있다. 예컨대, 스위스나 미국의 대다수 지방자치단체가 이러한 지방교육행정체제를 갖고 있다.

어떤 입법례를 따를 것인지에 대해서는 절대적인 기준이 있는 것은 아니다. 그 나라의 역사적인 배경이나 행정문화, 행정풍토 등이 중요한 역할을 하게 된다. 이를 무시하고 어떤 제도를 무리하게 도입하거나, 각 제도의 제도적인 취지를 무시하고 절충적인 형태로 양자의 관계를 설정하게 되는 경우에는 오히려 부작용이 나타날 수 있음을 유의할 필요가 있다. 이에 현행제도의 선례가 된 미국의 교육구(school district)제도나 스위스의 학교자치단체(Schulgemeinde)의 제도적 함의를 살펴보고 우리에게 적합한 것인지, 제도개선의 방향을

모색해 보고, 이어서 대부분의 선진국에서 채택하고 있는 지방교육행정기관의 보조기관화에 대해서 살펴보기로 한다.

## 1. 지방교육행정기관을 분리해서 설치하는 경우(이원론)의 개선방안

### 1) 입법례와 제도적 특징

#### (1)외국의 입법례

미국의 학교구제도는 지방교육행정기관을 지방자치단체와 별개로 구성하는 것이 대부분이다. 미국은 주정부가 교육에 대한 최고·최종 책임을 가지며(연방수정헌법 제10조) 주별로, 지방자치단체별로 다양한 지방교육행정제도가 형성되어 있다. 지방교육행정뿐만 아니라 하수도, 전력, 소방, 홍수통제, 대중교통, 지역개발, 관개, 공동묘지관리 등 많은 행정사무가 각각 일반지방행정과는 별도 기관에 의해 수행(adhocracy)되는 경향이 있다.

미국은 주단위에서 주교육위원회를 설치하여 운영하고 있다(위스콘신주는 제외). 주교육위원회는 주의회의 위임을 받아 초·중등교육, 직업교육 및 고등교육에 이르기까지 교육에 관한 총체적 책임을 수행하는 기능을 한다. 주교육위원회의 교육위원 수는 주에 따라 매우 다양하며 주에 따라 주민직선, 주지사임명 또는 당연직 교육위원이 있다(김병주, 2003, 148). 주교육감은 주민이 직선하는 곳도 있지만 주교육위원회나 주지사가 임명한다(하봉운, 18). 지방자치단체수준에서 교육행정기관은 지방자치단체와는 별개의 학교구로 구성된다. 이에는 지역학교구교육위원회(Local Board of Education)을 둔다. 교육위원은 주민직선(대부분 비정당 기반)이 많으나 지방자치단체장이 일부 또는 전부를 임명하는 곳도 있다(예: 뉴욕주). 교육위원회의 권한은 조례 제정권, 조세징수권, 교육감·학교행정가·교원 등 임명권, 교육정책 개발, 교육프로그램 결정 등이다. 교육위원회의 위상은 합의제 집행기관과 최종의결기관으로서의 성격을 동시 가진다고 볼 수 있다. 학교구에는 또한 지역교육감(Local Superintendent)을 둔다. 지역학교구 교육위원회에서 공모하여 채용하고, 경우에 따라 중간해고가 가능하다. 따라서 교육감은 교육위원회에 대한 종속적 지위와 제한적 역할에 그친다.

스위스에서는 학교교육을 위하여 일반지방자치단체인 정치적 지방자치단체(Politische Gemeinde)와는 별도로 학교지방자치단체(Schulgemeinde)를 따로 두고 있는 곳이 많다. 한 개의 지방자치단체 안에 여러 개의 학교지방자치단체를 두고 있는 경우도 있으며, 반대로 여러 개의 지방자치단체에 하나의 학교지방자치단체를 두고 있는 경우도 있다. 물론 양자가 일치하는 경우도 있다. 스위스의 학교지방자치단체는 정치적 지방자치단체와는 별개의 독립

된 지역사단법인으로서 지위를 가진다. 학교지방자치단체의 주민들은 직접 선거를 통하여 학교의회(Schulrat 또는 Schulpflege)를 구성한다. 선거는 종종 학교지방자치단체주민총회(Schulgemeindeversammlung)에서 실시되기도 한다. 학교의회는 그 위원 중에서 위원장(Schulratspräsidenten 또는 Schulpflegepräsidenten)을 선출한다.

스위스에서는 정치적 지방자치단체와 학교지방자치단체를 통합하여 단일지방자치단체(Einheitsgemeinde)로 할 것인지 아니면 기존의 분리체제를 유지할 것인지에 대해 많은 논란이 있어 왔다(Blansjaar, 2005, 5; Galliker, 2004, 36). 칸톤 글라루스(Glarus)에서는 2011년 1월 1일부터 학교지방자치단체를 폐지하고 단일지방자치단체로 통합하기로 했다. 칸톤 쾰리히(Zürich)에서는 학교지방자치단체의 숫자가 해마다 줄어들고 있다. 칸톤 생 갈론(St. Gallen)에서는 2007년에 지방자치단체통합법이 제정되고 2009년에 지방자치법 개정으로 학교지방자치단체와 정치적 지방자치단체를 통합하는 법적 근거가 마련되었다(Wikipedia).

## (2) 역사적, 문화적 배경과 제도적 특성

미국이나 스위스에서 학교지방자치단체가 일반지방행정기관으로부터 분리되어 설치된 것에는 미국의 경우 일반 지방자치단체가 생기기 이전에 이미 학교의 설치·운영을 위한 구역이 먼저 생겨난 것에 연유한다. 또한 종합행정보다는 행정업무마다 별개의 행정기관을 설치하는 행정문화적인 요인도 작용하였다. 그리하여 미국에서는 학교행정뿐만 아니라 묘지, 하천관리, 위생, 상수도 등 개별사무마다 별개의 행정기구를 설치해왔다. 스위스에서는 지방자치단체의 규모가 매우 작아서 한 개의 학교를 운영하기 위해서는 여러 개의 지방자치단체구역을 통할하는 학교지방자치단체를 별도로 설치할 필요가 있었다. 또한 지방자치단체가 너무 큰 지역에서는 하나의 일반 지방자치단체안에 여러 개의 학교지방자치단체를 설치할 필요가 있었다.

교육지방자치단체는 정치적 지방자치단체와는 조직상으로는 물론 재정상으로도 정치적 지방자치단체와는 분리되어 있다. 학교지방자치단체는 자신의 고유한 세원을 가지고 있으며 재정적인 자기책임성을 가지고 있다. 오늘날 학교지방자치단체를 정치적인 지방자치단체와 통합을 하려고 하는 중요한 이유 중의 하나가 주민들이 정치적 지방자치단체와 학교지방자치단체에 각각 별도로 세금을 내는 것을 부담스러워하는 것에 기인한다. 주민들은 한곳에 세금을 내는 것으로 단순화하는 것을 선호한다고 한다.

## 2) 일반행정과 지방교육행정의 관계개선에 관한 시사점

### (1) 사무배분의 명확화

지방교육과 관련된 사무 중 일부는 교육행정기관의 소관으로 되어 있고, 일부는 일반지방행정기관의 소관으로 되어 있다. 또한 양자에 모두 중복된 사무도 적지 않다. 이는 법률조문의 내용에서 유래한다. 지방교육자치에 관한 법률 제121조는 교육행정기관의 사무를 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무”라고 규정하고 있고, 지방교육자치에 관한 법률 제2조는 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무”라고 규정하고 있다. 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률에서 지방교육행정청의 관할사무를 서로 다르게 규정하는 것도 문제이지만, 특히 문제되는 것은 지방교육행정기관의 관할범위가 지나치게 광범위하게 규정되어 있다는 점이다. 예컨대 지방자치단체의 교육에는 학교교육뿐만 아니라 성인교육, 일반청소년교육, 방재교육, 위생교육, 정보교육 등 광범위한 범위에 걸친다. 지방자치단체의 거의 모든 기능이 교육과 무관하지 않다고 볼 수도 있다. 교육을 넓게 해석하는 경우에 일반지방자치단체가 수행하는 대부분의 사무에 지방교육행정기관이 관할하는 것으로 해석될 우려가 있으며, 이는 제도의 취지나 현황과도 맞지 않게 된다. 이에 지방교육행정기관의 교육사무는 엄격하게 학교교육에만 한정하는 것이 바람직하다. 또한 과학과 체육도 학교교과과정으로서 과학과 체육을 의미하는 것으로 해석하여야 한다. 지방자치단체의 일반행정을 수행하는 모든 학문적인 뒷받침은 과학과 밀접한 관계가 있다. 이를 모두 교육사무라고 하면 지방행정은 교육행정에 종속되는 결과를 가져온다. 따라서 과학도 학교과학으로 한정시켜야 한다. 체육도 마찬가지이다. 주민들의 생활체육까지 모두 지방교육행정기관의 사무로 하는 경우에 지방교육행정기관으로서의 감당할 능력도 없게 되고, 학교에 특화된 부서가 성인들까지 총관하는 업무를 수행하게 되어 부적절하다. 지방교육자치에 관한 법률에 규정된 기술도 학교교육에 관련된 기술에 한정된다고 보아야 한다. “그 밖의 학예”도 학교교육과 관련된 범위내로 한정하여 해석하여야 한다. 그렇게 본다면 학교 밖의 교육, 과학, 체육 등은 일반지방행정의 관할에 속한다고 보아야 한다.

### (2) 지방교육예산의 자립성과 책임성 강화

지방교육재정을 위하여 교육특별회계를 설치한 것임에도 불구하고 지방교육재원의 대부분을 중앙정부와 일반지방행정기관에 의존하는 것은 지방교육행정기관의 자율성의 현저하게 약화시키고, 책임성을 실종시킬 우려가 있다. 지방자치가 재정자치를 의미하듯이 지방교육자치도 재정적인 자주성과 책임성을 기본으로 해야 한다. 지방교육사무의 수행에 소요되는 비



용은 원칙적으로 지방교육행정기관의 자체수입으로 충당하도록 하여야 한다. 현재처럼 일반 지방행정기관이 법정전입금을 교육특별회계로 전입하도록 하는 제도나 비법정전입금도 지방교육행정기관의 의존성만 조장한다. 이에 재정책임성과 자율성을 명확히 하기 위해 전입금제도를 폐지하는 것이 바람직하다. 대신에 지방교육재정수요를 충당하기 위한 세원을 창설할 필요가 있다. 그것이 교육특별계제도의 취지를 살리는 길이기도 하다.

### (3) 교육권한과 책임의 일치

학교교육에 관한한 이를 위하여 설치된 지방교육행정기관에서 전담하도록 하여야 한다. 일반 지방행정기관은 지방교육사무에 관여할 수 없도록 하는 것이 지방교육행정기관을 일반 행정기관으로부터 분리시키는 근본취지라고 볼 수 있다. 예컨대, 학교급식이나 학교체육 등에 대해서는 지방교육행정기관이 업무를 처리해야하고 책임도 져야 한다. 일반지방행정의 입장에서도 재정책임만 지고 업무수행에는 관여할 수 없게 되는 구조는 피해야 한다. 자원낭비와 무책임성을 유발할 수 있기 때문이다. 일반지방행정이 교육사무에 관여하고자 한다면 학교 밖의 교육과 관련하여 자신이 스스로 결정한 교육정책을 실현하기 위한 것에 한정하여야 한다. 따라서 일반지방행정이 권한은 행사하지 못하면서 비용만 부담하도록 규정하고 있는 학교급식법 등 각종 관련된 교육법규는 개정되어야 한다.

### (4) 관계개선의 한계

지방교육행정기관의 자율성과 책임성을 명확히 하는 개선방안은 지방학교교육의 책임소재를 명확히 하며, 지방자치단체간의 경쟁을 통한 교육의 질적 개선에 이바지할 수 있는 측면이 있다. 하지만, 지방교육에 관련된 자원을 집결시키고, 유기적으로 투입하는 정책과는 거리가 멀다. 이는 제도설계상 극복할 수 없는 한계로 지적하지 않을 수 없다. 현행 지방교육자치에 관한 법률 제41조는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다.”라고 규정하고 이에 대해서는 조례로 정하도록 하고 있으나 지방교육행정기관의 분리로 인한 태생적인 문제점을 극복하는 것에는 한계가 있다<sup>8)</sup>. 이점에서 종합행정으로서 지방교육행정을 수행하고자 하는 입장에서 지방교육행정기관과 일반지방행정의 통합이 거론된다.

8) 연계 협력하여야 할 사항에 대한 구체적인 사무의 예시는 김홍주, 2008. 26-30 참조

## 2. 지방교육행정기관을 일반행정의 보조기관으로 설치하는 경우(일원론)

### 1) 입법례와 제도적 특징

독일의 교육사무는 내부적 교육사무(Innere Schulangelegenheiten)와 외부적 교육사무(Äußere Schulangelegenheit)로 구분되며 이에 따라 각각 관할행정청이 달라진다. 전자에 속하는 것으로 교육 및 훈육에 관한 사항, 교사에 관한 사항 등 교육의 내용적인 측면에 대한 것으로 국가(州)의 교육행정청(학교감독청)에서 관할한다. 이에 대하여 후자는 학교건물의 신축 및 관리유지, 교육기자재 및 학습자료(교과서 등)의 지원, 관리인력 등을 의미하며 학교운영자로서 지방자치단체의 교육부서에서 담당을 하게 된다.

바덴-뷔르템베르크주의 경우 교육행정청은 3단계로 이루어진다. 최고 교육행정청은 주지사가 된다. 주지사 소속하에 문화청소년스포츠부(Ministerium für Kultus, Jugend und Sport)장관이 교육사무를 총괄한다.

문화청소년스포츠장관의 하급기관으로 관구(Regierungsbezirk)를 두고 그 장인 관구장(Regierungspräsident)소속하에 제7국이 학교와 교육을 담당하며 주된 기능은 학교감독이다. 하급학교감독청으로는 관구별로 광역지방자치단체인 크라이스(군청)이나 독립시의 시청이 된다. 이들은 하급교육행정청은 국가사무로 학교감독사무를 수행한다.

지방자치단체는 학교의 운영자(Schulträger)로서 외부적인 학교사무를 관장한다. 기초지방자치단체(Gemeinde)의 교육행정기관을 살펴보면, 권한은 외부적 교육사무("äußere" Schulangelegenheiten)를 담당한다. 학교의 설치, 인적, 물적 설비, 재정지원 등을 담당하나, 다만, 교사급료는 주정부 소관이다. 교육의결기관은 지방의회이다. 일반적으로 교육상임위원회가 설치되며 여기에는 전문가의 참여가 가능하다. 교육집행기관은 지방자치단체장으로서 일반적인 보조기관으로 학교·청소년·스포츠국(과)에서 담당한다.

독일의 지방교육은 기초지방자치단체의 사무로 되는 것이 일반적이며 특수학교 등은 광역지방자치단체인 크라이스(Kreis)에서 관할한다. 지방교육행정기관을 별도로 구성하지 않고 지방자치단체의 행정기관의 보조기관으로 설치되며 교육사무는 일반행정사무의 하나로 처리된다. 바덴뷔르템베르크주에서는 학교운영자로서 지방자치단체는 지방자치행정의 기관으로 학교자문회(Schulbeirat)구성한다. 학교자문회는 학교의 조직, 시설, 학교의 신설 및 폐교, 교사의 신축 및 증축, 예산 등 모든 중요한 학교관련 사무에 관해서 보고를 받고 또한 경우에 따라서는 필요한 제안을 하기도 한다. 학교자문위원회는 시장, 군수 등 단체장, 지방의회의원, 다양한 학교의 대표로서 교장이나 교사, 학교대표, 종교단체의 대표, 직업학교가 참여하는 경우에는 학생들의 직업교육에 관한 대표자가 포함된다.

## 2) 일원적인 지방행정체제의 구축을 통한 개선 방안

지방교육행정은 지방자치단체의 다른 사무와 밀접한 관계를 맺고 있는 만큼 일반지방행정과 유기적인 관계를 조직상으로 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방교육행정을 다른 일반행정의 분야와 마찬가지로 지방자치단체의 장을 정점으로 하는 일관된 조직체제로 편성할 필요가 있다. 지방교육행정만 따로 분리해서 처리할 수 없다면 지방교육행정을 포함한 종합행정이 지방차원에서 이루어지도록 하여야 한다. 지방교육행정기관을 지방자치행정의 한 분야로 편입하여 보조기관화 함으로써 다른 사무와의 연계성을 지방자치단체장을 매개로 확보할 수 있게 된다. 즉, 지방자치단체장이 교육사무의 수행을 다른 사무와 조정, 연계, 협조를 명할 수 있도록 함으로써 교육을 다른 사무와 유기적인 연계하에서 수행할 수 있도록 하고, 지방자치단체장과 교육감이 서로 정책적인 노선을 달리함으로써 야기될 수 있는 문제를 원천적으로 해결할 수 있게 된다.

이러한 일원적인 지방행정체제를 구축하기 위해서 반드시 시·도의 교육청을 폐지하거나 시·도 교육감제도를 없앨 필요는 없다. 현재 교육청을 그대로 두고, 교육공무원체제를 유지한다고 하더라도 시·도교육청을 지방자치단체의 한 부서(외청)로 인정하면 될 것으로 본다. 지방교육행정기관의 장을 지방자치단체의 장이 임명할 수 있도록 하고, 지휘통제권을 부여하는 것으로도 충분하다고 본다. 지방자치단체의 장이 지방교육에 대해서도 최종적인 책임을 다하도록 함으로써 관할 중복으로 인한 무책임성을 극복할 수 있고, 지방자치단체장과 교육감의 정책적인 대립과 갈등도 극복할 수 있게 된다<sup>9)</sup>. 지방행정의 종합성이나 책임성을 확보하고 교육감 선거에 교육계가 정치적으로 휘둘리는 경향을 완화시키는데 상당히 이바지 할 것으로 보인다.

시·도지사가 누구를 교육감으로, 어떤 교육적 성과를 내는지 여부는 주민들이 시·도지사를 정치적으로 평가함에 있어서 중요한 부분을 차지할 것이므로 자신과 정책방향을 같이하는

9) 이러한 필자의 주장에 대해서 고전교수는(고전, 2010, 19)는 헌법재판소판결을 인용하여 헌법적인 문제가 있다는 지적을 하고 있다. 헌법재판소는 “지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것이다. ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다.”라는 견해를 밝혔다. 그러나 헌법재판소 결정은 당해 사건의 주문에 대해서만 구속력이 있으며, 다른 사건에 대해서는 효력을 미치지 않을 뿐만 아니라 바뀔 수도 있다. 만약 헌법재판소의 판결이 옳다면 국회에서 교육법을 제정하고 대통령이 교육부장관을 임명하는 것도 위헌이라는 결론이 되어 타당성이 없다.

최고의 인선을 하려고 노력하게 될 것이다. 또한 교육청은 그대로 유지될 것이므로 교육직렬이 보장되므로 일반직에 의한 교육행정의 흡수라는 우려도 근거가 없는 것이다. 다른 행정 분야에 있어서도 순환보직의 문제가 많이 지적되고 있지만 교육행정에 대해서 교육행정직을 유지하고 교육청의 인사를 교육행정직으로 보하도록 하는 것으로 교육행정의 전문성을 보장하는 데는 지장이 없을 것으로 본다.

교육감을 임명하는 경우 정치적 중립성을 해할 우려가 있다는 주장이 있을 수 있으나 교육행정이 정치바람을 가장 많이 타게 하는 제도가 교육감직선이라는 점을 감안하면 교육감을 시·도지사가 임명하는 제도는 교육계 전체가 정치바람에 직접 부딪히는 것을 막고 완충시키는 방안이라고 볼 수 있다. 지방의 교육역량을 결집하고, 지방교육에 대한 총체적인 책임을 시·도지사에게 물음으로써 정치적인 책임을 명백히 할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

이 제도의 단점으로 교육감이 되려는 자들이 지방자치단체장에게 줄서기 현상이 나타날 것이라는 지적이 있을 수 있으나, 지방자치단체장이 주민의 정치적인 평가를 고려해야 하므로 최선의 인물을 선택하려는 노력을 할 것이고 큰 우려는 없을 것으로 본다. 지방자치단체장의 자의적인 인선을 줄이고 줄서기의 폐단을 완충하는 방안으로 시·도지사가 지방의회의 동의를 받아 임명하도록 하는 방안도 생각할 수 있으나 반드시 필요한 절차는 아니라고 본다.

### 3. 시·도지사과 교육감 선거연계(동반출마)를 통한 개선방안(절충론)

시·도교육청에 대해서는 현재처럼 별개의 지방교육행정기관으로 유지하여 일반지방행정기관과 이원적인 조직체계를 유지하면서 교육감의 선거방식을 바꾸는 방안을 생각할 수 있다. 시·도지사가 출마를 하면서 교육감 러닝메이트를 지정을 해서 주민의 선택을 받도록 하는 제도이다. 임명제는 지방자치단체장이 선거로 당선된 후에 교육감의 인선을 맡기는 것에 비하여 러닝메이트제도는 입후보단계에서 교육분야를 함께 책임을 질 후보자를 미리 선정하도록 하여 주민들이 투표의 기준으로 삼을 수 있도록 하자는 취지의 방안이다. 교육감을 임명하는 방안이 임명받은 교육감과 임명권자인 지방자치단체장의 교육정책에 대한 평가를 4년 후의 선거에서 총체적으로 평가하는 것에 비하여 러닝메이트제도는 지방자치단체장의 입후보자를 교육감 후보자와 연계해서 주민들이 직접선택을 하도록 함으로써 교육감 직선제와 교육감 임명제의 절충적인 선임방안이라고 볼 수 있다<sup>10)</sup>(이기우, 2008, 21; 최진혁/김찬동, 2010,

10) 세종시의 교육감 선거와 관련하여 공동출마(등록)형 주민직선제를 2012년 선거와 2014년 선거에서 한시적으로 적용하고 그 후는 다른 지역과 차별적으로 적용할지 여부를 결정하지는 안도 제기되고 있다(최영출 2011, 41).

42). 이 방안은 교육전문가를 추대해서 러닝메이트로 출마하는 제도이므로 학식과 덕망이 높은 분들도 선거에 의한 상처를 덜 받고 거론될 수 있고, 교육의 이념적인 성향에 어느 정도 완충적인 여과장치가 될 수 있다. 다만, 한편으로 교육감으로 지명을 받은 러닝메이트가 지방자치단체장 선거운동에도 함께 뛰어들게 됨으로써 교육행정에 대한 정치바람이 커질 수 있다.

## V. 결 론

지방자치단체의 일반행정과 지방교육행정간의 이원적인 구조로 인한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 이원적인 조직상의 구조자체를 전환해서 일원적인 시스템을 도입하는 것이 가장 근원적인 방안이라고 할 수 있다. 지방행정과 지방교육행정체제를 이원적으로 구성해야하는 헌법적인 요구는 앞에서 살펴본 것처럼 근거가 희박하다. 헌법 제31조 제4항이 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 주로 교육자나 학교에 관련된 것뿐이고 지방교육행정기관의 조직원리와는 직접적인 상관관계가 없다, 그렇다고 하여 교육행정기관을 일반행정과 분리하여 이원적으로 구성해야하는 사물적인 필연성이나 요구도 존재한다고 보기는 어렵다. 다른 나라의 입법례를 살펴보다도 지방교육행정기관을 일반 행정기관으로부터 분리하여 독립적으로 운영하는 나라도 있지만 양자를 일원적으로 운영하는 나라가 훨씬 더 많다. 지방교육행정기관을 별도로 설치하고 있던 나라인 미국이나 스위스에서는 기본적으로 지방행정기관의 관할 구역과 지방교육행정기관의 관할 구역이 일치하지 않는 경우가 많다. 또한 이들 나라에서 적지 않은 지방자치단체들이 오늘날 지방교육행정기관과 일반지방행정기관이 통합하여 단일지방자치단체로 전환하고 있음을 보면 양자간의 일원화는 하나의 시대적인 흐름으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 유독 한국에서 일원적인 지방행정체제를 도입하기 어려운 것은 교육에 관계된 인사들이 기득권의 상실을 우려하여 거세게 반발을 하고 있기 때문이다. 하지만 이들의 반발은 대부분의 교육종사자들과는 직접적인 이해관계가 없음에도 불구하고 감정적인 측면이 강하다. 일반교사들의 경우에는 지방행정과 교육행정의 관계에서 일원적인 방식을 취하거나 이원적인 방식을 채택하는데 직접적인 영향을 받는 것은 거의 없다. 현재 교육청에 근무하는 공무원들의 지위나 신분에도 직접적인 영향을 미치지 아니한다. 물론 교육직 공무원을 일반부서로, 일반공무원을 교육직으로 발령하는 경우에는 문제가 생길 수 있으나 현재처럼 교육청근무 공무원을 교육직으로 유지하는 한 직접적인 이해관계는 미치지 아니한다. 교육감으로 진출하려는 일부의 교육계 인사가 이해관계를 가질 수

있으나 주민직접 선거대신 단체장이 임명을 한다고 하더라도 그 자격요건에 교육전문성을 요구하면 교육전문가들의 교육감 진출의 기회에 있어서 현재와 크게 달라질 것도 없다. 중요한 것은 지역교육발전을 위한 지방교육자원을 결집시키고, 교육에 대한 정치적인 책임을 명확히 하여 지역교육을 발전시키는 방안이 무엇인지를 찾는 데서 문제해결의 실마리를 찾아야 한다.

일원적인 지방교육체제를 채택하는 경우에는 현재 지방교육행정기관이 안고 있는 중복관할의 문제, 재정무책임성의 문제, 자원결집의 문제 등은 상당한 부분 해소할 수 있다. 만약 교육관계자들의 반대로 인하여 이원적인 체제를 그대로 유지해야 한다면 완전히 다른 각도에서 접근을 해야 한다. 우선 일반행정기관과 교육행정기관의 관할과 책임을 명확히 구분하는 것으로부터 출발하는 것이 필요하다. 또한 재정수입과 지출도 명확하게 하여 지방교육행정기관은 일반지방행정과는 별도로 독자적인 수입을 확보하도록 하는 것이 필요하다. 지방행정과 교육행정간의 대립과 갈등을 극복하고 협조체제를 구축하기 위해서는 현재처럼 지방교육행정협의회를 설치하는 것만으로는 양자간에 발생하는 문제를 해결하는데 한계가 있다. 이원체제를 유지하면서도 협조체제를 강화하는 방안으로는 교육감의 선임과정에서 일반행정과의 연계를 강화하는 것이 좋은 방법이 될 수 있다. 지방자치단체의 장 후보자가 추대하는 자를 당해 지방자치단체의 장과 동반하여 출마하도록 하고 주민이 직접 선택하는 방안을 생각할 수 있다.

## 【참고문헌】

- 고전, 2010. 교육감선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단연구, 교육법 연구 제22권 제2호, 1-22
- 김병준, 교육자치와 지방자치, 한국행정학회 1996년도 동계학술대회 논문집(Ⅱ) 1996.12, 441-448
- 김병주, 2003. 한미지방교육자치제도 비교, 비교교육연구 제13권 제1호, 141-168
- 김용, 2010. 교육자치의 운영제도, 자치제장, 교육감, 지방의회, 교육위원회의 관계, 교육비평 27호, 10-22
- 김종철, 1985. 교육자치제의 발전방향, 교육행정학연구 제3권제1호, 1-14
- 김홍주, 2008. 교육자치의 과거와 현재, 그리고 미래 구상, KEDI Position Paper
- 박정수, 2000. 교육자치행정 일원화 대 이원화, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2000.6, 237-251
- 송기창, 2004. 지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 대한 비판적 고찰, 교육행정학연구, Vol. 22 No.4, 231-262
- 신현직, 2003. 교육법과 교육기본권, 청년사
- 이기우, 1998. 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도, 한국지방자치학회보, 제10권 제3호, 165-188
- 이기우, 2001. 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토, 한국지방자치학회보, 제13권 제2호, 67-81
- 이기우, 2008. 러닝메이트제 도입 고려 필요, 지방행정 Vol. 57, No. 660, 15-22
- 인주열, 2005. 교육자치에 관한 헌법적 고찰, 법조 2005.7, 200-227
- 정세욱, 1999. 교육자치행정조직에 관한 연구, 사회과학논총, 제15집, 17-40
- 조상식, 2010. 독일의 지방자치, 교육비평 제27호, 54-60
- 최영출, 2011. 세종특별자치시 교육청의 조직 및 교육감 선출방안, 충북대학교 한국지방교육연구소가 주관한 제4차 교육발전포럼 자료집, 세종특별자치시 교육자치 문제와 과제
- 최진혁/김찬동, 2010. 분권형국가운영체제를 위한 교육선거(교육감·교육의원)의 개선방안:교육자치의 적정단위와 행정역할을 중심으로, 한국지방자치학회 지방선거제도개선 제2차토론회 자료집, 12-44,
- 표시열, 2010. 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점, 교육법연구 제22권 제1호, 145-167
- 하봉운, 2008. 미국의 교육자치제도, 교육위원회와 교육감을 중심으로, 교육정책포럼, 176권, 15-21

- 하봉운, 2010, 교육감·교육의원 선거평가와 지방교육자치의 발전 방향, 한국지방자치학회 지방 선거제도개선 제2차 토론회 자료집, 47-72
- 허종렬, 1997. 지방교육자치에 관한 법률 개정법률안의 쟁점과 대안, 한국교육법연구, 제3집, 95-124
- Bast, Roland, 2000. Pädagogische autonomie, Bochum
- Blansjaar, Katarina, 2005, Viele arbeiten lieber getrennt als gemeinsam, Zürcher Unterländer Donnerstag, 17. Februar 2005, 5
- Galliker, Hans-Rudolf, 2004. Schule und politische Gemeinde unter einem Dach, kommunalmagazin2/2004, 36-39
- Wikipedia, Schulgemeinde, <http://de.wikipedia.org/wiki/Schulgemeinde>(2011.8.2 검색)