

지방교육자치제의 발전방안

Strategies for the Development of Local Educational Autonomy

이 승 중 (서울대학교 사회교육학과 교수)

- I. 서론
- II. 지방교육자치란 무엇인가
- III. 지방교육자치의 현황과 문제점
- IV. 발전방안
- V. 결론

Abstract

There have been much discrepancies among the suggestions for the development of local educational autonomy in Korea, which have mainly been originated from misunderstandings of the concept of local educational autonomy. In this regard, this study, based on the assumption that local educational autonomy should be carried out as a part of local autonomy as a whole, proposes several improvement strategies for local educational autonomy. They include integrating the local administrative apparatus for education with the general local administrative body, extending the decentralization of educational affairs, activating the school autonomy, and making the local government responsible for the general public.

I. 서론

1991년에 이르러 지방자치가 재개되면서 일반지방자치와는 별도로 분리·독립형의 지방교육자치제가 시행되어 왔다.¹⁾ 즉, 지방교육행정을 수행하기 위한 기구로서 별도의 의결기관인 교육위원회와 별도의 집행기관인 교육감을 두고 있는 것이다. 그러나 이러한 지방교육자치제의 시행과정에 있어 교육감 및 교육위원의 선출과정에서의 잡음, 일반지방자치와 지방교육자치와의 연계부족에 따른 비능률 등 많은 문제점이 노정되면서 지방교육자치제의 개선요구가 접고되어 왔다.

그리하여 지금까지 교육위원회의 위상과 구성, 교육감의 선출, 지방교육자치의 시행단위, 지방교육행정기관의 구조, 지방교육재정, 학교운영위원회 등의 문제를 중심으로 지방교육자치제의 개선을 위한 다양한 논의와 주장이 제기되어 왔다. 그러나 다양한 외양과는 달리 지방교육자치의 개선에 관한 논의는 기본적으로 일반지방자치기구와 지방교육자치기구를 현재처럼 이원화할 것인가 또는 일원화체제로 통합할 것인가라는 문제로 요약된다(김재웅, 1998). 이 문제에 대하여 교육학계는 대체로 헌법 제31조 4항이 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하기 위하여는 지방자치단체의 교육사무를 지방자치단체의 일반행정기관으로부터

1) 일반적으로 지방교육자치를 교육자치로 줄여 부르는 경향이 있다(김신복, 1985). 그러나 김재웅(1998)이 지적하듯이 교육자치는 교육활동상의 자율성 보장으로서 반드시 지방교육자치에 한하는 것은 아니므로 지방교육자치와 교육자치를 개념상 구분할 필요가 있을 것이다. 한편, 교육자치라는 개념이 자치 교육행정기관의 일반행정으로부터의 독립이나 교육자치를 연상케한다는 우려에서 자치교육이라는 개념을 쓰는 경우도 있다(김병준, 1998).

터 분리·독립된 별개의 교육행정기관이 처리해야 한다고 주장하면서 지방교육행정기구의 독립성을 더욱 강화하고자 한다(김종철 외, 1985). 반면, 행정학계를 중심으로 일각에서는 지방교육자치는 전체 지방자치의 일환으로 수행되는 것이라며 분리·독립에 반대하는 입장을 취한다(김병준, 1998; 정세욱, 1996). 중간적인 입장도 관찰된다. 예컨대, 교육부 지방교육자치제도 개선특별위원회(1999)가 제시한 합의제 집행기관안은 기본적으로 일반지방행정기관과 지방교육행정기관과의 연계성을 증대시키면서도 지방교육행정기관의 독립성을 보장하려는 입장을 취하고 있다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 이렇듯 상충하는 의견은 근본적으로 지방교육자치에 관한 이해의 차이에서 연원하는 것이며, 따라서 지방교육자치의 발전방향과 관련한 이견 해소를 위하여는 우선적으로 지방교육자치에 대한 적절한 이해노력이 선행되어야 한다.

이러한 문제의식에 입각하여 본 논문은 먼저 지방교육자치의 무엇인가를 밝히고, 이에 기초하여 현행 지방교육행정체제의 현황과 문제점을 살핀 다음, 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 지방교육자치란 무엇인가?

지방교육자치의 무엇인가에 대한 이해를 위하여는 먼저 지방자치의 무엇인가에 대한 이해가 필요하다. 지방자치란 일정한 지역의 주민들이 스스로 또는 대표(지방자치단체)를 통하여 지역의 공공사무를 자율적으로 처리하는 제도이며(최창호, 1995: 44), 지방분권과 참여 및 정부의 제충중립성을 그 본질적 요소로 포함한다. 여기에서 지방자치의 본질적 요소로서 세가지 항목을 제시하는 데에 대한 설명이 필요하다. 일반적으로 지방자치의 기본요소는 분권과 참여로 규정되고 있다. 그러나 사회의 이질적 계층구성을 고려한다면(Dahl, 1982), 분권과 참여 외에 기득권층에 대한 정부의 중립을 추가요소로 포함할 것이 요구된다(이승중, 1996). 이때 정부의 중립성이란 정부가 특정계층에 대하여 편파적으로 대응하지 않는다는 점을 가리키는 것인 바, 실제적으로는 기득권층의 영향력에 대한 정부의 자율적 대응을 강조하기 위한 개념으로서 Gurr와 King(1987: 57)이 제시한 제2유형의 자율성에 관련되는 것이다.

지방교육자치란 기본적으로 지방자치의 일환으로 수행되는 것으로서 교육사무에 대한 지방자치의 성격을 갖는다. 그러므로 교육자치란 일정한 지역의 교육사무를 지역의 주민들이 스스로 또는 대표를 통하여 자율적으로 처리하게 하는 제도로서 이해된다(조성일·안세근, 1996: 27). 이와 같이 지방교육자치를 교육사무에 대한 지방자치로 이해할 때, 지방교육자치의 본질적 구성요소 역시 교육사무분야에 있어서의 지방분권, 주민참여 및 정부의 중립성이라 할 수 있을 것이다. 요컨대, 대상사무의 종류만이 다를 뿐, 지방교육자치 역시 기본적으로 지방자치와 차이가 없는 것이다. 다만, 교육사무의 특수성 및 중요성을 고려하여 일반지방자치와 별도의 취

급을 하고 있을 뿐이며, 따라서 이같은 별도의 취급은 어디까지나 지방자치라는 틀 안에서 고려 되는 것이 마땅하다(교육부, 1999).

그러나 실제에 있어서 지방교육자치가 무엇인가에 대하여는 관점의 차이를 보인다. 대개의 경우 지방교육자치가 지방교육사무에 대한 지방의 자율적 처리제도라는 원론적 개념정의에는 동의하면서도 지방교육자치를 구성하는 본질적인 요소가 무엇인가에 대하여는 다른 각도에서 파악하고 따라서 다른 처방을 제시하고 있는 실정이다.

1. 교육행정기관의 자치로 보는 관점

교육계를 중심으로 편만하여 있는 이 견해는 지방교육행정기관의 독자성을 강조하면서 “일반 지방행정기관과 지방교육행정기관과의 관계”를 중심으로 지방교육자치를 규정하려 한다(옹정근, 1993). 물론 이러한 관점에서도 지방교육자치가 일반지방자치의 부분으로서 수행되는 점이 정면으로 부정되지는 않는다. 그리하여 지방교육자치제의 기본원리로서 분리·독립, 전문적 관리와 함께 지방분권 및 주민통제가 제시되기도 한다(김영식·최희선, 1988). 그러나 이러한 견해를 주창하는 집단의 주요 관심은 어디까지나 교육의 특수성 고려에 경도되어 있으며 따라서 다른 것에 우선하여 지방교육행정기관의 분리·독립을 강조하게 된다.²⁾ 구체적으로, 이들은 지방교육자치의 목적이 교육의 자주성, 전문성, 중립성의 보장에 있으며 이러한 목적달성을 위하여는 분리형이 유리한 제도임을 주장한다(조성일·안세근, 1996; 김신복, 1985). 대체적으로 이들의 견해는 지방교육행정의 분리독립을 통하여만 교육의 자주성, 전문성, 중립성이 담보될 수 있다는 점, 교육은 교육전문가에 의하여 수행되는 것이 바람직하다는 등의 논리에 의하여 지지되고 있으나, 종종 교육자 이외의 참여를 배제하는 경향을 띄면서 영역이기주의의 모습을 보이기도 한다.

지적할 것은 앞에서 제시하였듯이 지방교육자치의 본질은 중앙으로부터 지방으로의 교육분권, 그리고 교육활동에 대한 주민참여에 있는 것이며, 교육행정의 일반행정으로부터의 독립에 있지 않다는 점이다. 그럼에도 불구하고 이들의 견해는 마치 양 기관간의 분리통합문제가 지방교육자치의 핵심적 사안인 것처럼 호도함으로써 양 영역간의 필요한 연계를 차단할 뿐만 아니라, 결과적으로 교육계의 불필요한 독자적 영역의 구축수단으로 오용될 우려가 있다는 점에서 비판의 소지가 있다.

생각컨대, 교육의 자주성, 전문성, 중립성은 기본적으로 교수·학습현장에서의 자주성, 전문성, 중립성을 의미하는 것이라 할 때(이기우, 1997; 김재웅, 1998) 과연 일반지방행정과 지방교육행정과의 분리·독립이 그와 같은 목표가치들과 유의미한 관계에 있는가에 대하여는 회의적일

2) 그리하여 조성일·안세근(1996: 27)은 지방교육자치를 교육·학예에 관한 사무에 대한 지방의 자율적 처리로 이해하면서도 그 본질적 요소로서는 일반행정으로부터 분리·독립과 지방분권을 제시하고 있는 모순을 보이기도 한다.

수 밖에 없다. 아울러, 일반지방행정과 지방교육행정간의 분리여부는 어디까지나 지방교육자치의 목적달성이라는 평가기준에 의하여 판단될 문제라는 점에서 이들의 견해를 그대로 수용하기는 곤란하다.

2. 교육주체의 자치로 보는 관점

앞의 견해와 대비되는 것으로서 지방교육자치를 “지방”의 자치라는 관점에서가 아니라 교육현장에서의 “교육주체의 자치”로서 파악하는 관점이 있다. 예컨대, 이기우(1997, 1998)는 지방교육자치를 교육의 주체가 교육행정기관의 획일적인 규제와 간섭으로부터 독립하여 법규의 범위내에서 자기책임하에 교육을 하도록 보장함으로써 교육의 목적을 달성하기 위한 제도로서 이해하고 있다.³⁾ 이러한 입장에 따르면 지방교육자치란 결국 교육현장에 있어서 교육주체에 대한 교육활동상의 자율성을 보장하기 위한 제도 즉, 학교자치와 다름 아니며 따라서 “교육주체(또는 단위학교)와 교육행정기관과의 관계”를 기초로 지방교육자치를 파악하게 된다.⁴⁾

이러한 입장은 지방교육자치의 궁극적 지향점으로서의 교육현장에 있어 자율성 보장에 적절히 비중을 두게 된다는 점 외에도 지방교육자치와 본질적 연관이 적은 지방교육행정기관과 일반지방행정기관과의 분리·독립문제를 부차적인 문제로서 파악하게 된다는 점에서 평가받아야 한다.

지적할 것은 이러한 견해는 기본적으로 교육자치를 “기능적 자치”(또는 영역적 자치)로 파악하는 것으로서 지역적 자치의 성격을 갖는 지방교육자치와는 차원을 달리하는 개념이라는 점이다. 즉, 기능적 자치로서의 교육자치는 지방자치의 실시여부와 상관없이 교육행정기관과 교육주체와의 관계에서 검토될 수 있는 사안이라는 것이다. 이는 예컨대, 대학자치가 지방자치와 무관히 거론될 수 있다는 사실에서도 확인된다. 물론 이러한 의미의 교육자치는 중앙 뿐만 아니라 지방에서도 시행되는 것이라는 점에서 지방교육자치와 무관한 것은 아니다. 그러나 기본적으로 이와 같은 교육자치의 주 관심은 교육의 기능적 자치에 있으며, 교육사무의 지방적 처리에 있지 않다는 점에서 동일시되기 어려운 측면이 있다. 또한 이와 같이 지방교육자치를 기능적 자치차원에서 파악할 경우, 교육주체의 자율성 내지는 참여문제가 부각되는 대신 지방자치의 또 다른 핵심요소인 지방분권문제나 정부의 중립성 문제가 소홀히 다루어질 우려가 크므로 전폭적으로 수용하기 어렵다.

3) 초기에 이기우(1997)는 교육주체를 교사에 한하였다가 후에(1998) 학생, 학부모로 확장하는 변화를 보이고 있는 바, 교육활동이 교사, 학생, 학부모, 또는 지역주민간의 상호작용이라는 점을 생각할 때, 올바른 관점의 변화라 하겠다.

4) 이기우(1998)에 있어서 교육자치란 학교자치에 다름 아니며, 지방교육자치의도 구분되는 개념이다. 이와 유사하게 김재웅(1998) 역시 교육자치를 지방교육자치와 구분하여 사용한다. 다만, 김재웅은 교육주체를 단위학교의 교사, 학생, 학부모 뿐만 아니라 학교, 지방정부, 중앙정부를 포괄하여 제시함으로써 교육자치와 학교자치를 구분하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 생각컨대, 기능적 자치(또는 영역적 자치)로서의 교육자치는 학교에서의 교육활동만을 포함하는 것은 아니며 학교 밖, 중앙 및 지방차원의 교육활동에 공히 적용되는 것이므로 이기우의 경우와 같이 학교자치와 동일시하는 것은 한계가 있다할 것이다. 따라서 김재웅과 같이 영역적 자치 개념으로서 교육자치라는 용어를 사용하되, 지방차원에서의 교육자치에 대하여는 지방교육자치, 단위학교에서의 자치에 대하여는 학교자치라는 용어를 사용하는 것이 개념상 혼란을 막는 조치가 될 것이다.

3. 지방자치의 일환으로 보는 관점

앞의 두 견해는 지방교육자치에 대한 적실한 이해와는 거리가 있다. 즉, 전자는 지방교육행정 기능과 일반지방행정기능의 분리·독립에, 후자는 교육행정기관의 간섭으로부터 교육활동의 독립성 보장에 초점을 둠으로써 지방교육자치 역시 지방자치제도의 부분이라는 점을 간과하고 있는 것이다. 요컨대, 두 견해 모두 지방교육자치를 지방자치의 틀 안에서 접근하지 않음으로써 지방교육자치의 본질적 요소인 분권, 참여 및 중립성의 일부 또는 전부를 소홀히 취급하게 되고 결국 지방교육자치의 바람직한 발전을 저해하고 있는 것이다.⁵⁾

이러한 한계를 극복하기 위하여는 지방교육자치를 지방자치의 틀 안에서 접근함으로써 지방교육자치의 본질적 요소인 교육사무의 지방분권, 주민참여 및 정부의 중립성이 균형되게 강조 되도록 하여야 한다. 즉, “교육자치”의 지방적 성격에 초점을 맞춤으로써 교육의 특수성 뿐만 아니라 지방자치의 기본요소인 분권과 참여와 계층중립성을 동시에 고려할 수 있어야 한다. 그리고 이 경우 지방교육자치는 “중앙과 지방과의 관계, 행정기관과 교육주체와의 관계 및 정부와 기득권층에 대한 관계”에 비중을 두고 파악하게 된다. 참고로 이상에서 논의한 지방교육자치에 대한 세가지 관점을 비교하면 <표 1>과 같이 요약될 수 있다.

<표 1> 지방교육자치에 대한 세가지 관점의 비교

	교육행정기관의 자치	교육주체의 자치	지방교육자치
강조측면	일반행정기관과 교육행정기관간 관계	교육행정기구와 교육주체간 관계	중앙-지방관계, 교육행정 기관과 교육주체와의 관계 및 정부-기득권층의 관계
지향방향	교육영역의 독자성 (교육자자치)	교육주체의 자율성	교육의 자율성 지방자치 발전
일반-교육관계	분리독립	통합	통합
교육의 특수성	매우 강조	강조	강조
분권의 성격	기능분권	기능분권	지역분권, 기능분권
주요 참여자	교육자	교육주체	교육주체 및 주민
처방	일반-교육행정의 분리·독립	교육현장의 자율성 보장	교육의 지방분권, 교육현장의 자율성, 정부의 중립성

4. 종합

이상에서 살펴본 바와 같이 지방교육자치의 발전을 위한 처방간의 현격한 차이는 기본적으로

5) 전자는 세가지 문제 모두를, 후자는 분권과 정부의 중립성 문제를 소홀히 하게 된다.

지방교육자치에 대한 이해의 혼란에서 비롯되는 바가 크다. 지방교육자치에 대한 이해의 혼란상은 이기우(1997)의 지적과 같이, 예컨대 상당수의 교육단체나 교사들이 교육주체와 단위학교의 자율성과 참여를 주장하면서도 교육행정기관의 분리·독립을 주장하고 있는 현상에서 단적으로 확인된다. 그렇기 때문에 지방교육자치에 관하여 보다 합의된 정책방향의 도출을 위하여는 먼저 지방교육자치에 대한 적실한 이해가 선행되어야 하는 것이다.

이와 관련하여 본 논문은 지방교육자치가 지방자치의 일환으로 수행되는 것으로 이해하여야 함을 제시하였거니와, 기존의 지방교육자치에 관한 논의에 대하여 본 논문이 제시하는 바는 다음 두가지로 요약된다. 첫째, 지방교육자치의 본질에는 일반지방행정과 지방교육행정간의 분리·독립이 포함되어 있지 않다는 점이다. 즉, 지방교육자치는 지방자치의 일환으로 수행되는 것이며, 따라서 특별한 사유가 없는 한 일반지방사무와 지방교육사무는 통합지방행정기관에 의하여 수행되어야 한다는 것이다. 둘째, 지방교육자치의 목적달성을 위하여는 일반지방행정과 지방교육행정간의 분리·독립보다는 교육분야에서의 지방분권과 참여, 그리고 정부의 중립적 행동이 강조되어야 한다는 점이다.

이하에서는 이러한 논의를 바탕으로 현행 분리형 지방교육자치제의 문제점을 진단하고 이에 기초하여 지방교육자치제의 개편방향을 제시하고자 한다.

III. 지방교육자치의 현황과 문제점

1. 현황

현행 지방교육자치제는 지방자치법 제112조 1항의 “지방자치단체의 교육, 과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다”라는 조항에 근거하여 일반지방행정기관으로부터 독립된 분리형 지방교육행정체제를 유지하고 있다. 아울러 동 조항에 따라 제정된 지방교육자치에 관한 법률 제2조에 의하여 지방교육자치는 시·도수준에서 시행되고 있다. 그러므로 시·군·구 단위에 설치되어 있는 교육청은 자치기관이 아니며 시·도교육청의 하부행정기관일 뿐이다.

지방교육자치의 행정기구는 일반지방자치가 대립형을 채택하고 있는 것과 마찬가지로 의결기관으로서의 교육위원회와 집행기관으로서의 교육감을 병설하고 있다. 단, 교육위원회는 교육·학예에 관한 사무에 대한 의결권을 지방의회로부터 위임받아 처리하는 형태로 설치되어 있다. 그러나 조례, 예·결산, 주민부담 사항 등 교육사무 일부에 대한 최종의사결정권은 지방의회가 행사하므로 지방교육사무에 대한 의결기관은 사실상 이원화되어 있으며, 따라서 교육위원회 위상의 재정립이 필요한 실정이다. 이에 대하여 교육위원회의 의결기능을 지방의회로 이관하고 교육감과 기구를 합하여 합의제 집행기관으로 하자는 안(교육부, 1999), 교육위원회를 독립형

의결기관으로 하여 지방의회의 간여를 배제하자는 안(교육계), 교육위원회를 지방의회에 편입시켜 지방의회가 교육의결기능을 전적으로 행사하게 해야 한다는 안 등이 대립되고 있다(정세욱, 1996).

교육위원과 교육감은 지방교육자치에 관한 법률 및 교육위원 및 교육감 선출규정 및 시행규칙에 의거, 시·도별 선거인단을 통하여 간접선출된다. 교육위원 정수의 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력 10년 이상인 후보자 중에서 시·도별, 권역별로 선출하며, 교육감은 교육경력 혹은 교육행정경력 5년 이상인 후보자 중에서 선출하고 있다. 시·도별 선거인단은 학교운영위원회 대표로 구성된 학교운영위원선거인단(100%) 및 교원단체가 추천한 교원대표로 구성된 교원단체선거인단(3%)으로 구성된다. 구체적으로, 학교운영위원회 선거인단은 학교운영위원회(10명 이상 초중고)의 대표 1인(교원이 아닌 학부모 또는 지역인사)으로 구성하고 있으며, 교원단체선거인단은 교총대표로 하고 있다.⁶⁾

한편, 교육감의 보조기관으로 16개 시·도교육청이 있고, 하부행정기관으로는 시·군·구 단위의 지역교육청이 180개가 있으며, 시·군·구 교육장은 임명제로 운영되고 있다.

2. 문제점

전체적으로 볼 때, 지방교육자치제는 오늘에 이르기까지 교육감 및 교육위원 선출방식의 변화를 제외하고는 교육의 자주성, 전문성, 중립성을 표방하면서 기본적으로 분리독립성을 유지해오고 있다. 그러나 이러한 지방교육자치제는 지방자치행정의 종합적 효율화 측면에서나, 교육주체의 실질적인 자치보장 측면에서나 문제점이 많아 개선이 요구된다. 현행 지방교육자치제는 다음과 같은 문제점을 노정하고 있는 바, 이들 문제는 대체적으로 분리형 지방교육행정체제를 유지하고 있다는 점으로 환원된다.

1) 지방교육자치제의 시행목적 달성 곤란

현행 분리형 지방교육자치는 진정한 의미의 지방교육자치와는 거리가 먼 제도로서 교육행정기관의 자치 내지는 교육자치치를 보장할 수는 있어도 지방교육자치제의 궁극적 지향인 교육현장의 자율성을 보장하지 못하는 파행적인 제도이다. 서두에서 살펴본 바와 같이 지방교육자치란 지방의 교육사무를 지역주민들이 스스로 또는 대표를 통하여 자율적으로 처리하게 하는 제도인 바, 이는 궁극적으로 교육성과의 제고를 위하여 교육활동의 이해관계자인 교사, 학생, 학부모, 또는 주민이 자율적으로 교육(교수·학습)활동을 수행하도록 보장하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 현행 지방교육자치제는 마치 일반행정과 교육행정간의 분리독립이 교육현장의 자율

6) 과거 교육위원은 시·군·구 지방의회에서 2배수로 추천하여 광역지방의회에서 선출하도록 하였고, 교육감은 교육위원회에서 교황선출 방식으로 선출하다가, 선출을 둘러싼 비리과 비능률 등의 이유로 1997년 12월 17일 이후 현재와 같이 개정되었다.

성을 보장하는 것처럼 호도하면서 실제로는 교육행정기관 내지는 교육자집단의 독자적 영역만을 강화하도록 운영되고 있다는 점에서 비판받아야 한다.

분리독립형의 현행 지방교육자치제가 타당하지 않음은 교육기능을 지방자치기능의 일환으로 규정하고 있는 지방자치법(제112조 제1항)을 보더라도 명백하다. 그럼에도 불구하고 교육행정의 분리를 인정하는 경우에는, 복지, 환경, 건설 등 여타 지방행정기능을 일반자치단체로부터 분리·독립시키지 않을 이유가 없게 되며 그렇게 되면 지방자치행정이 편린화됨으로써 기능통합에 기초한 지방행정의 종합적 효율화 역시 기대할 수 없게 될 것이다. 요컨대, 지방자치의 틀 밖에서 사고됨으로써 교육현장의 자율성강화와는 무관하게 일반자치단체로부터 지방교육행정기관의 분리독립만을 담보할 뿐인 현행 지방교육자치제는 개편되어야 한다.

2) 일반지방행정과 지방교육행정간의 연계 단절

현행 분리형 지방교육자치는 일반행정과 교육행정간의 연계를 단절시킴으로써 교육에 대한 일반행정으로부터의 행·재정적 지원노력을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 구체적으로, 교육재정 지원을 비롯하여 학교부지확보, 학교주변정화, 교육시설의 설치 및 관리 등에 있어서 일반행정의 적극적 지원을 기대하기 어려운 형편이다(박영희 외, 1991). 이러한 문제는 대전시 유성구에서 학교급식을 둘러싸고 일어났던 논란에서 확인된 바 있다. 현재는 이 문제가 제도적으로 해결되도록 변화되었으나 기본적으로 교육에 대한 책임이 단체장에 있지 않은 한 여타 교육문제에 대한 일반지방자치단체의 자발적·지속적 지원노력은 여전히 기대하기 어려운 실정이다.

이와 같이 지방차원에서의 교육행정과 일반행정간의 단절은 특히 자원동원력이 가장 큰 자치단체장의 교육에 대한 자발적 지원의사를 원천적으로 질식시키게 된다는 점에서 문제가 크다. 열악한 교육환경이 우리 교육의 중대한 문제점으로 지속적으로 지적되고 있는 상황을 고려한다면 더욱 그러하다. 그러나 만일 교육이 교육에 대한 유권자의 높은 관심을 의식하지 않을 수 없는 자치단체장의 책임하에 있게 된다면 자치단체장의 관심에 따라 지방자치단체의 교육에 대한 관심과 노력의 증대가 이루어질 수 있을 것이며 이에 따라 교육환경의 획기적 개선도 기대해볼 수 있을 것이다. 이렇듯 단체장의 지원문제에 관한 한, 현재의 제도는 지방교육자치제 실시 이전 단체장이 교육위원회의장직을 겸할 때에 비하여서도 후퇴된 상태라 할 것이다.

3) 의결권의 이원화에 따른 비효율

현행 분리형 지방교육자치는 지방교육사무에 대한 의결권의 이원화에 따라 교육행정의 비효율을 초래하고 있다. 즉, 현재 교육위원회는 교육학예에 심의·의결기능을 행사하고 있으나 최종의결기관이 아니며, 핵심사무에 대하여 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있어 이에 따른 행정력 낭비가 심할 뿐 아니라 의사결정과정에서의 기관간의 갈등·대립으로 인한 업무 비효율도 심한 형편이다. 물론 중요재산의 취득·처분 등 교육위원회에서 최종의결토록 되어있는 사안도

있기는 하지만(지방교육자치에 관한 법률 제13조 제1항 4-9호), 이 역시 교육위원회의 의결을 지방의회의 의결로 의제하는 것일 뿐, 최종결정권은 지방의회가 갖고 있는 것인 만큼 불필요한 의결권의 분산으로 인한 비효율의 문제는 여전히 남게된다. 교육계 일각에서는 교육위원회가 의결한 사항을 지방의회에서 재의결하는 것은 교육의 자주성·전문성 침해라는 지적을 제기하기도 하지만, 지방의회의 대표성이 교육위원회의 그것보다 일반적이라는 점을 고려할 때 그대로 수용하기 어렵다.

4) 유사·중복기능의 분리수행으로 인한 비효율

현행 분리형 지방교육자치제는 일반지방행정과 유사한 기능을 지방교육행정기관으로 하여금 분리수행하게 함으로써 행·재정적 자원의 낭비를 초래하고 있다. 특히 서무, 시설관리, 재정관리 등은 고유한 교육업무로 보기 어려움에도 불구하고 별도의 조직과 인력을 보유함으로써 자원의 낭비를 초래하고 있다. 조직과 인력의 중복보유 뿐만 아니라 일반행정과의 협조가 필요한 관련 기능의 수행에 있어서도 기관의 분리·독립에 따라 상호협조가 미흡하여 업무비효율을 초래하는 경우가 적지 않다. 구체적으로, 학생생활지도, 기능경기대회참가, 청소년직업교육, 공공도서관 운영, 청소년교육시설관리, 학교주변환경정화, 체육시설관리, 학교신설부지 선정 및 시설결정, 건축협약, 교육재정지원, 학자금지원 등의 업무는 어떠한 형태로든 일반행정과의 관련성이 깊은 업무임에도 불구하고 양 기관간의 연계성이 확보되지 않아 효과적 수행이 어려운 형편이다(박영희 외, 1991).

5) 기초단위에서의 지방자치 수행곤란

지방자치란 기본적으로 주민에 근접한 행정을 근간으로 하는 것이므로 자치의 기본단위는 기초단위이어야 하며 광역단위는 어디까지나 이차적·보완적이어야 함에도 불구하고, 기초단위로 시행되고 있는 일반지방자치와는 달리 지방교육자치를 광역단위로 시행함으로써 교육활동에 대한 주민의 직접 또는 간접적인 참여와 통제를 곤란하게 할 뿐 아니라 교육현장(특히 학교)에의 주민접근을 방해하고 있다. 뿐만 아니라 현행 광역단위의 지방교육자치는 기초단위에서의 일반행정과 교육행정과의 연계를 제약하고 있다. 즉, 일반지방자치는 기초단위로 시행하고 있음에도 불구하고 지방교육자치는 광역단위로 시행함으로써 기초단위에서의 일반행정과의 협의를 위하여는 광역단위의 교육행정기관을 경유하여야 하는데 따른 행정력 낭비가 발생하고 있는 것이다.

이와 같이 광역단위의 지방교육자치를 시행하게 된 논거로서 기초수준에서의 지방교육자치 시행에 따른 비용부담 등이 제시되어 왔으나, 이는 어디까지나 분리형의 지방교육행정기관의 설치를 전제로 한 것이라는 점이 지적되어야 한다. 나아가서 이미 180개 기초단위에 교육청이 설치되어 있는 상황을 고려한다면 분리형을 폐지하고 기초단위의 지방교육자치를 시행하더라도 지금에 비하여 비용부담이 더 축소될 수도 있음도 아울러 지적되어야 한다.

6) 기타

위에서 제기한 문제외에 지방교육행정기관의 분리·독립문제와는 차원을 달리하는 문제로서 교육업무의 지방분권 미흡에 따라 실질적인 지방교육의 자치가 어렵다는 점, 학교운영위원회의 설치에도 불구하고 그 작동을 위하여 필요한 단위학교차원의 자치체제 구축을 위한 노력이 소홀하다는 점, 사립학교가 사실상 공적 교육체제의 부분으로서 기능하고 있는 현실에도 불구하고 공립학교에 대하여 의무화되어 있는 학교운영위원회를 사립학교에 대하여는 임의화하고 있는데서 확인되듯이 교육기득권층의 이익이 과잉보호되고 있다는 점 등을 추가적인 문제점으로 지적할 수 있다.

이상에서 보았듯이, 현행 분리형 지방교육자치체제는 교육의 자주성, 전문성, 중립성을 보장하는 체제이기 보다는 교육행정기관 또는 교육자집단의 자율성 강화에만 유리한 제도로서 교육발전 측면에서 뿐 아니라 전체 지방자치의 발전의 측면에서 보더라도 많은 문제를 안고 있다. 분명한 것은 전체 지방자치의 틀 안에서 볼 때, 교육행정기관의 분리독립이나 교육자의 자치가 지방교육자치를 시행하는 목적은 아니라는 점이다. 따라서 지방교육자치의 개편방향은 분리적 시각을 탈피하여 교육현장 또는 교육주체의 자율성을 강화하는 방향으로 재정향되어야 하는 것이다.

IV. 발전방안

위에서 현행 지방교육자치제의 문제점을 살펴보았는 바, 이러한 문제점을 해소하기 위하여는 일차적으로 일반행정기관과 교육행정기관을 통합하여 일원화할 것이 요청된다. 통합만으로도 많은 문제가 해소될 수 있기 때문이다. 그러나, 양 자치기구의 일원화가 지방교육자치의 정상화를 위한 방안의 전부는 아니다. 일원화가 지방행정과 지방교육행정간의 “수평적 연계”의 문제는 해결하지만, 지방교육행정의 “수직적 분권화”, “주민참여” 그리고 기득권에 대한 지방정부의 중립성”의 문제는 해결할 수 없기 때문이다. 즉, 앞에서 제시한 바와 같이 지방교육자치는 지방자치의 일환으로 수행되는 것이라는 점을 고려할 때, 교육행정의 분권화, 교육활동에 대한 주민참여의 확장, 지방정부의 기득권집단에 대한 중립성을 위한 조치가 추가적으로 필요하다.

1. 일반지방자치기구와 지방교육자치기구의 일원화

지방교육자치의 발전을 위하여는 기본적으로 일반지방행정기구와 지방교육행정기구를 통합·일원화함으로써 일반지방자치와 지방교육자치간의 수평적 연계를 강화하여야 한다. 이는

지방교육행정기관의 분리·독립이 지방교육자치의 필요조건이 아니라는 점, 및 분리체제로 인하여 많은 문제점이 노정되고 있다는 사실을 감안할 때 당연한 귀결이라 하겠는 바, 양 기관의 일원화에 따라 행·재정·인력자원의 효율적인 운용, 지방자치단체장의 교육에 대한 관심과 지원노력의 유도, 주민통제의 강화를 통한 보다 책임있는 교육활동의 전개 등이 가능해 질 수 있을 것이다.

이에 대하여 일원화하는 경우에는 교육의 전문성이 침해받게 될 우려가 있을 것이라는 문제 제기가 있을 수 있겠다. 그러나 지방교육자치의 핵심활동인 교수학습활동은 교육전문가로 하여금 전담하게 하는 것이 타당하지만, 직접적인 교육활동이 아닌 교육활동에 대한 행정, 재정, 기술 상의 지원기능은 원칙적으로 교육전문가가 전담해야만 하는 것은 아니라는 점이 지적되어야 한다. 교수학습 외의 분야에서 교육자는 이미 독점적 전문가가 아니며 다른 분야의 전문가와의 협조가 오히려 요청될 것이기 때문이다(김재웅, 1998). 이와 관련, 미국의 학교구 이사회 구성원의 대다수는 교육전문가가 아니라 교육에 관심있는 학부모라는 사실은 우리에게 좋은 시사를 제공해 준다(Christensen, 1995: 297).

구체적인 일원화방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 현행의 독립적인 교육위원회를 폐지하고 시도지방의회의 분과위원회로서의 교육위원회를 설치하여 이원화된 지방교육사무에 대한 의결기능을 일원화한다. 단, 통합에도 불구하고 교육전문가의 교육의사결정에의 참여보장을 위한 조치를 아울러 마련할 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 교육위원 중 일정 수 이상을 교육전문가로 충원하도록 한다. 교육전문가인 교육위원의 정수는 지방의원정수와는 별도로 하고,⁷⁾ 이들의 선출은 학교운영위원회위원 전원으로 구성된 선거인단을 통하여 하도록 한다. 또한 후술하는 바와 같이 기초단위의 지방교육자치를 시행하는 한편, 기초지방의회에도 일정 수의 교육전문가를 별도정원으로 지방의회에 편입시켜 교육전문성이 의사과정에 반영되도록 한다.

둘째, 교육감은 학교운영위원회 위원 전원을 선거인단으로 구성하여 선출하고 일반행정과의 연계를 고려하여 단체장이 임명하도록 한다. 이에 대하여 일각에서 연합후보제(running mate)방식이 제기되기도 하나 교육의 정치적 중립성 확보차원에서 바람직하지 않다고 본다.⁸⁾

셋째, 일반행정기관과 교육행정기관을 통합하여 중복·불필요한 조직 및 인력을 정비하고, 관련기능의 통합에 따른 업무시너지효과를 기하도록 한다. 구체적으로, 일반지방행정기관과 중복되는 지방교육행정기관의 기능(예, 시설, 총무, 관재)은 일반지방행정기구와 통폐합하고, 직접적인 교육지원기능은 통폐합에서 제외하여 교육감의 전속으로 한다.

강조할 것은 이같은 내용의 일원화 주장이 지방교육자치를 폐지하지는 것이 아니라 불필요한 부분의 이원화를 막는 동시에 지방교육행정이 지방자치의 일환으로서 수행되게 함으로서 보다

7) 현재의 교육위원회 정수를 그대로 인정하면 될 것이다.

8) 이와 같이 지방자치기구와 교육자치기구를 통합하는 경우, 교육감 및 교육위원의 선출방식은 단체장의 임명제, 또는 직선제가 원칙이 되어야 할 것이다. 그러나 교육계의 정서, 학교자치의 활성화 측면을 고려할 때, 학교운영위원회를 통한 선출이 바람직하다고 사료된다. 아울러 학교운영위원회 대표권의 등가성 및 대표권의 정당성 확보를 위하여 학교운영위원회 전원을 선거인단에 포함하도록 한다.

진정한 의미에서의 지방교육자치를 시행하고자 하는 것이라는 점이다.

2. 교육의 지방분권 강화

지방교육행정의 수직적 분권의 강화가 이루어져야 한다. 지금은 중앙으로 부터 지방으로의 교육분권이 미흡할 뿐만 아니라 그나마 광역단위의 지방교육자치에 그치고 있어 지역실정에 맞는 창의적이고 효율적인 지방교육자치행정이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제가 있음에도 불구하고 그간 지방교육자치에 대한 논의가 일반행정과 지방행정간의 수평적 관계에 경도되어 온 것은 본말이 전도된 것이다. 그러므로, 일반지방행정기구와 지방교육행정기구와의 일원화에 더하여 중앙정부로부터 지방자치단체, 광역자치단체로부터 기초자치단체, 지방자치단체(광역 및 기초)로부터 학교로의 수직적 분권이 이루어져야 한다.

세분화해서 논의하자면 첫째, 중앙으로부터 지방으로의 교육분권이 강화되어야 한다. 집행사무는 원칙적으로 지방에 이양되어야 하며 중앙은 지도, 지원, 조정역할에 전념하여야 한다.

둘째, 지방교육자치를 기초단위로 확대시행하여야 한다. 기초단위의 지방교육자치가 필요한 논거로는 중층제를 통한 광역적 통합과 지역적 적실성의 조화가 가능한 점, 기초지방교육자치를 시행할 경우, 일반자치와의 자치수준의 일치로 양 자치기능간의 연계가 원활해질 것이라는 점(박영희 외, 1991),⁹⁾ 기본적으로 교육서비스는 노동집약적 기능으로서 규모의 경제를 기대하기 힘든 기능분야로서 가급적 하위단위로의 분권이 바람직하다는 점(Stein, 1980) 등을 들 수 있다. 물론 일원화에 따른 추가비용이 문제시될 수 있으나 양 기관의 일원화에 따라 상당한 비용절감이 가능할 뿐 아니라, 현재에도 대부분의 시군에 교육청이 설치되어 있는 실정이므로 추가비용이 크지 않을 것이라는 점이 정당하게 평가받아야 한다.

3. 학교자치의 활성화

교육활동의 자주성, 전문성, 중립성의 보장을 통하여 교육성과를 제고하기 위하여는 교육의 지방분권에 더하여 교육현장의 자율성을 최대한 보장하여야 한다. 그러나 기초단위에까지 지방교육자치가 확대되더라도 지방정부가 교육현장에 대한 통제를 강화하면 지방교육자치의 궁극적 목표인 교육현장의 성과제고는 기대하기 어렵게 될 것이기 때문이다. 이때 교육현장은 학교 뿐 아니라 학교 밖의 교육현장을 포괄하는 것이다. 그렇지만, 국가나 지방자치단체의 교육활동에서 학교가 차지하는 비중이 압도적으로 크다는 사실을 감안할 때(조성일, 안세근, 1996: 15), 특히 단위학교의 자율성 보장이 중요하다. 이와 같이 단위학교에 대한 자율성 보장의 필요

9) 같은 지방자치의 일환으로 수행되는 것임에도 불구하고 교육자치만을 광역단위로 시행하는 것 자체가 논리적으로 모순이다.

성은 일반지방행정에서 일선행정기관은 시·군 단위이지만, 지방교육행정에 있어서 실질적 일선행정기관은 단위학교라는 점에서 그 타당성이 인정된다(이기우, 1998).

단위학교의 자율권 보장은 교육주체의 자발적 참여에 기초한 학교자치가 확립되도록 하기 위한 일차적 조건이다. 자율성이 결여된 상황에서는 참여의 실익이 없기 때문에 참여가 위축되고, 이에 따라 학교단위의 자치가 활성화되기는 어려워질 것이다. 그러나 단위학교의 교육활동에 대한 교육행정기관의 간섭 축소 즉, 자율권 보장이 학교자치를 위한 필요충분조건은 아니다. 학교자치의 확립을 위하여는 자율권 보장과 함께 교육현장에서의 교육주체의 능동적 참여를 위한 민주적 제도의 구축이 필요하다.

대안으로는 우선 학교운영위원회를 개선하여 학교자치의 구심점이 되도록 하여야 한다. 현행 학교운영위원회는 형식적 운영, 교장과의 알력, 실질적 권한의 미흡, 참여 부족, 과도화, 사립학교의 임의참여 등 여러 가지 문제를 노정하고 있기는 하지만 일정한 개선의 노력을 통하여 학교자치의 구심점이 되도록 할 가능성이 있다는 데 주목해야 한다. 구체적으로 교사회, 학생회, 학부모회를 법정 자치기구화하고 이들의 대표로 학교운영위원회를 구성한 다음, 이들에 의하여 단위학교의 자치적 운영이 이루어지도록 하여야 한다. 교장은 학교관리의 책임자로서 학교운영위원회장을 담당하도록 함으로써 학교운영위원회의 운영을 활성화하는 동시에, 교장의 전횡을 제어하기 위하여 교장의 보직제 및 초빙제를 제도화할 것이 요청된다.

4. 지방교육행정의 중립성 확보

아무리 교육의 지방분권이 이루어지고, 학교운영위원회를 통한 교육주체의 교육참여가 이루어지더라도 교육분야에 대한 기득권 집단의 이기적 영향력을 적절히 제어하지 못한다면 지방교육자치는 자칫 일부 기득권 집단의 추가적 이익확보를 위한 도구로 전락하게 된다. 이러한 측면에서 지방교육자치가 교육주체 일반, 그리고 나아가서 모든 주민의 이익을 위한 것이 되도록 필요한 정책적 노력을 기울여야 한다. 이는 곧 정책의 형평성 차원이 중시되어야 함을 의미하는 것인 바, 이를 위하여 다음 몇가지 조치가 필요하다.

첫째, 사립학교에도 공립학교와 마찬가지로 학교운영위원회 설립을 의무화하여야 한다. 사립학교에 대하여 국고 지원이 이루어지고 있고, 공사립을 막론하고 공통의 학사기준이 적용되고 있는 현 상황에서 사립학교에 대한 예외를 지나치게 인정하는 것은 결국 기득권집단에 대한 편애일 뿐이라는 점이 강조되어야 한다.

둘째, 단위학교에서의 교육활동의 자주성, 전문성, 중립성이 지켜지지 않는 이유 중의 하나는 교장충원제도의 불합리 때문이라는 점이 인식되어야 한다. 교장은 교육계에서의 또 하나의 기득권 집단으로서, 이들에 대한 과보호는 지방교육자치에 대한 중대한 장애가 될 수 있다. 구체적으로 교장의 임명제를 폐지하고 학교운영위원회에서 초빙한 복수의 교장후보 중에서 교육감이 임명하도록 한다. 아울러 교장이 되기 위한 수단으로서의 교사의 계급화를 방지하기 위하여 봉직

기간 기준에 의한 수석교사제를 실시하고 이들을 교장초빙 후보자군으로 지정하여 유능한 교사가 교장으로 봉직할 수 있는 기회를 확대한다. 교장의 기득권 집단화를 방지하기 위하여 교장은 보직제로 운영한다. 즉, 교장이 퇴임 후에는 교사로 계속 근무할 수 있도록 제도화하는 것이다.

셋째, 앞에서 제기한 바와 같이 학교운영위원회 위원 전원을 교육감 및 교육위원 선거인단으로 구성하는 것도 정부의 계층중립성을 높이는 방안으로서 중시되어야 한다. 현재는 학교운영위원회 대표 1인만을 선거인단에 포함시키고 있는 바, 이는 형평성 또는 대표성 차원에서 문제가 있기 때문이다. 아울러 교원단체 대표를 교육감 및 교육위원 선거인단에 포함시키는 것도 교사대표가 이미 학교운영위원회에 참여하고 있는 상황에서 바람직하지 않다.

V. 결론

지금까지 본 논문은 지방교육자치가 지방자치의 일환으로 수행되는 것이라는 전제하에 지방교육자치에 대한 개념화를 시도한 다음, 이에 기초하여 지방교육자치의 발전방안으로서 일반지방행정기구와 지방교육행정기구의 일원화, 교육의 지방분권 강화, 학교자치의 활성화, 지방교육행정의 중립성 확보 등을 제시하였다.

돌이켜 보건대, 지금까지 지방교육자치체의 개선을 위하여 적지 않은 대안이 제시되었으나, 예외없이 양 기관간의 일원화 여부가 핵심적 논쟁거리였다. 이와 같이 일원화문제가 교육자치 관련 논의에서 핵심적 위치를 점해 온 배경에는 본문에서 논의한 바와 같이 기본적으로 교육계를 중심으로 한 분리·독립체제의 주장과 지방교육행정기관의 분리·독립이 지방교육자치의 발전을 저해하게 된다는 주장간의 현저한 인식차이가 자리잡고 있었다. 이와 관련하여 본 논문은 분리·독립의 주장이 지방교육자치와는 본질적인 상관관계에 있지 않음을 밝히고자 하였다. 아울러 그렇게 함에 있어서 본 논문은 논란이 되고 있는 일반지방행정과 지방교육행정과의 분리·통합문제와 함께 교육의 지방분권, 교육주체의 참여, 지방정부의 계층중립성 문제를 다룸으로써 보다 포괄적 시각에서의 문제접근이 유용함을 제시하고자 하였다. 특히 지방교육자치가 궁극적으로 교육현장에서의 성과제고를 지향하는 것임을 감안하여, 향후의 지방교육자치 개선을 위한 연구는 교육현장으로부터 교육행정기관으로의 배향적(backward) 접근방법을 구사할 필요가 있음을 제시하고자 하였음을 부언해 둔다.

끝으로 언급할 것은 본 논문이 제시한 바는 현재까지 수립된 공식적 지방교육자치 개선대안인 합의제 집행기관안에 정면으로 배치되는 것이라는 점이다. 그러나 분명 합의제 집행기관안은 지방교육자치발전을 위한 바람직한 대안이 될 수 없다. 합의제 집행기관안은 지방교육자치

관대립형을 기관통합형으로 전환시키려는 미봉책에 불과한 것으로서, 여전히 본 논문에서 제기하고 있는 분리형 체제하에서의 문제점을 피할 수 없는 대안이기 때문이다. 이와 관련하여, 본 논문은 지방교육자치가 지방자치의 전체 틀 안에서 수행되는 것이라는 인식하에서 합의제집행기관안이 일원화안으로 이행될 필요가 있음을 제시한 것이라 하겠다.

【 참고문헌 】

- 교육부, "지방교육자치제도 개선방안 연구", 지방교육자치제도개선 특별위원회, 1999.
- 교육부, "지방교육자치제도 정착을 위한 종합대책연구", 지방교육자치발전연구위원회, 1992.
- 국회사무처 입법조사국, 주요국의 교육자치제도. 국회 입법참고자료 279호, 1991.
- 김병준, "자치교육제의 개선방안", 한국지방자치학회 주최 「지방자치경찰제와 자치교육제의 개선방안 세미나」 발표 논문, 1998.
- 김신복, "지방자치와 교육자치", 「교육행정학연구」 3/1, 1985.
- 김영식·최희선, 「교육제도발전론」, 서울: 성원사, 1988.
- 김재웅, "교육자치의 의미와 전망: 지방교육자치제도를 중심으로", 「교육원리연구」 3/1, 1998.
- 김종철·김신복·이종재, "지방자치제 실시에 대비한 지방교육행·재정발전에 관한 연구", 1985.
- 박영희·김신복·오연천·이승중·정세욱, 「지방자치와 교육자치의 연계강화방안」 한국행정학회, 1991.
- 오대영, "달라진 시도교육감, 교육위원 선출방식", 지방자치 2월호, 1998.
- 옹정근, "한국교육자치제의 발전과정 연구", 단국대 박사학위 청구논문, 1993.
- 이기우, "교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도", 한국지방자치학회보 10/3, 1998.
- 이기우, "지방교육자치제도의 개선방향", 사회와 교육 24집, 1997.
- 이승중, "한국의 지방행정론 교과서에 대한 평론: 새로운 내용체계의 모색", 「한국행정학보」 제30권 제3호, 1996.
- 정세욱, "지방자치의 일환으로서의 교육자치", 한국지방자치학회 주최 「지방교육자치제도 개선방안」 공청회 발표논문, 1996.
- 조성일·안세근, 「지방교육자치제도는: 이론과 실제」, 양서원, 1996.
- 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1995.
- Christensen, Terry, *Local politics: Governing at the grassroots*, CA: Wadsworth Publishing co.1995.
- Dahl, Robert A., *Dilemmas of pluralits democracy*, New Haven: Yale Univ. Press, 1982.
- Gurr, Ted and Desmond King, *The state and the city*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Stein, Robert M., "Functional intergration at the substate level: A policy approach", *Urban Affairs Quarterly* 16/2, 1980.