

21세기를 대비한 교육자치계층 개편방향

Modelling A New Educational Autonomy Structure for the 21st Century

.....

전 영 평 (대구대학교 자치행정학과 교수)

.....

- I . 들어가는 말
- II . 교육자치계층의 현황과 문제점
- III . 교육자치계층 개편의 필요성과
관점의 정립
- IV . 교육자치계층의 설계
- V . 대안의 문제점 및 해결방안
- VI . 결론:2계층 자치의 실시와
향후 평가기준의 모색

Abstract

The quality of education will determine the level of a knowledge-based society which will prevail in the 21st century. As a trial to make Korean society, competent knowledge-based society, this study looks into the problem of the existing educational autonomy structure and suggests the alternative structural model of educational autonomy. Instead of the present centralized administrative structure under the Department of Education, the alternative educational autonomy structure includes 2-layer autonomy structure which combines local administration structure and educational administration structure into a integrated local public administration structure under the control of local government. This study also reviews the possible merits and shortcomings of the chosen alternative and sets some criteria to evaluate the effectiveness of the alternative when it is implemented in the real world.

I. 들어가는 말

정보 통신 기술의 발전과 더불어 21세기는 지식 기반 사회(knowledge-based society)로 변모하게 될 것이며(교육부, 1998), 지식 기반 사회는 결국 그 사회의 교육의 질적 수준에 의해 좌우될 것이다. 교육의 질적 향상이 있기 위해서는 지식 기반 사회의 형성에 영향을 미치는 많은 요소들—교과 개편, 교육 시설, 학교 행정, 학교자치, 교육 자치, 교원 양성, 교육 지원, 지역 사회와 학부모 참여, 교육 비리 제거 등—이 교육 현장의 창의력, 자율성, 경쟁력을 고양시키는 방향으로 변화될 필요가 있다. 이런 관점에서 볼 때 교육 개혁을 수행하는 일은 사회 각 주체들의 각성과 아울러 종합적인 협동적 노력이 요구되는 분야라 할 수 있다.

그런데 우리의 교육 현실은 고도의 지식 기반 사회로 이행하는 데 필요한 종합적 협동을 도출하기 어려운 여건에 놓여있다. 이러한 현실적 어려움은 단지 교육 재정 부족과 같은 금전적 문제에서 비롯되는 것만은 아니다. 교육의 질적 향상을 억압해 온 가장 큰 장애물 중의 하나는 권위적이고 불합리한 교육 제도와 교육 행정인 것이기 때문이다.(전영평, 1998). 만일 우리가 현재의 불합리한 교육 제도와 행정을 개혁하여 교육 현장의 자율성을 확보하고 유기적인 교육 지원 체제를 수립할 수 있다면, 그것의 효과는 수조의 예산을 투자해서 얻을 수 있는 가치보다 더 크게 나타날 수도 있다. 불합리한 제도를 그대로 두고 교육 투자를 증진시킬 경우에는 그 투자

의 상당 부분은 손실 비용이 될 뿐이다.

이 연구는 교육 개혁을 달성하기 위한 하나의 방편으로서 교육 행정 제도의 개편을 논의하는데 그 의의를 두고 있다. 이 연구의 초점은 현재의 교육부 중심의 집권적인 교육 행정 체제를 개편하여 지방 자치 단체로 일원화시켜 행정 자치와 교육 자치의 명실 상부한 결합 가능성을 타진하고 그에 따른 합리적인 교육 자치 계층을 재설계하는 데 맞추어 지고 있다. 논의의 순서는 1) 교육 자치 계층의 현황과 문제점, 2) 교육 자치 계층 개편의 필요성과 관점의 정립, 3) 교육 자치 계층의 설계, 4) 2계층의 실시와 향후 평가 기준에 대한 고찰이 될 것이다.

Ⅱ. 교육자치계층의 현황과 문제점

1. 교육 자치계층의 의미와 현황

교육 자치 계층에 대한 논의를 시작하기 전에 알아야 할 점은 교육 자치 계층의 조정 문제가 교육 자치의 본질과 조화되어야 한다는 것이다. 즉, 교육 자치 활성화가 전제되지 않는 교육 자치 계층의 조정은 거의 의미가 없다는 점이다(김재웅, 1998). 이런 점에서 교육 자치는 정책 사상에 해당되며, 자치 계층 조정문제는 그것을 달성하기 위한 정책수단으로서의 의미를 갖는다(Majone and Wiildavsky, 1979). 그러나 교육 자치 계층은 변화는 다시 정책 사상에 다시 영향을 주는 것이기 때문에 교육 자치와 자치 계층의 조정 문제는 상호 연관적으로 진화하게 된다는 점을 염두에 두고 문제에 접근해야 할 것이다(전영평, 1998).

교육 자치 계층은 교육 자치 실현을 위해 설정된 교육 행정 계층을 의미한다. 따라서 교육 자치가 충분히 실현되고 있지 않은 현재로서는 교육 자치 계층은 설계 상의 개념으로 이해될 필요가 있다. 우리나라의 교육 자치 계층은 기초자치계층, 광역자치계층으로 구분될 수 있다(김태완, 1999). 기초 자치 계층에는 시·군·구 교육청 관할구가 해당되며, 현재 총 180개의 기초 자치 관할구가 존재한다. 광역자치계층에는 특별시 및 광역 시도 교육청의 관할구가 해당되며, 현재 16개의 광역자치 관할구가 존재하고 있다(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주). 특기할 것은 지역 교육청의 전체 숫자(180개)가 시·군·구의 전체 숫자(232개) 보다 적다는 점이다. 이는 지역 교육청의 경우 학교, 학생 수의 불균등한 분포로 인해 교육청의 관할구가 일반 행정 자치 구역보다 커졌기 때문이다. 현재의 교육 관할구의 실태와 인원은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 현행교육행정 구조 및 인원: 지역교육청수 현황

(1998. 4. 1 현재)

(단위: 청)

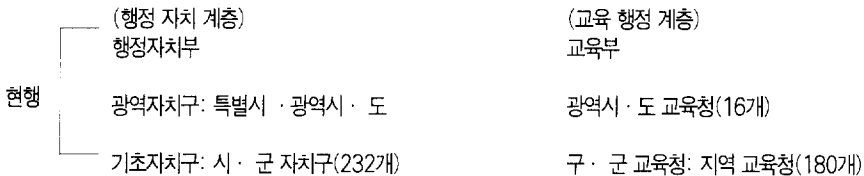
구분	지역교육청수	시·군·구수	강원	17(1)	18
서울	11(11)	25	충북	11(0)	11
부산	6(6)	16	충남	15(0)	15
대구	4(3)	8	전북	14(0)	14
인천	4(3)	10	전남	22(0)	22
광주	2(2)	5	경북	23(0)	23
대전	2(2)	5	경남	20(0)	20
울산	2(2)	5	제주	3(1)	4
경기	24(7)	31	합계	180(38)	232

주: 1998. 4. 1 현재, 지역교육청수의 ()안은 통합교육청수임.
 경기도(7) : 안산시와 시흥시, 동두천시와 양주군, 구리시와 남양주시, 안양시와 과천시, 군포시와 의왕시, 오산시와 화성군, 하남시와 광주군

강원도(1) : 속초시와 양양군
 전남도(1) : 여천시와 여천군
 제주도(1) : 서귀포시와 남제주군

2. 현행교육행정 계층의 문제점

현행 교육 행정 계층은 교육부, 광역 계층(광역교육청 수준), 기초 계층(지역 교육청 수준)으로 계층화되어있으며, 일반 행정 자치 계층은 행정자치부, 광역시·도, 기초자치단체(시·군·구)로 계층화되어 있다. 양 계층을 대비시켜 고찰하면 아래와 같다.



일반 행정 자치 계층과 교육 행정 계층이 불일치함으로 인하여 나타나는 구조적 측면의 특성으로는 첫째, 행정 자치와 교육 행정이 같은 지역에서 이원화되어 운영된다는 것 둘째, 행정 자치는 기초 단위까지 시행되는 반면 (2계층 자치: 광역과 기초에서의 단체장, 의원 선출), 교육 행정은 광역단위에서만 자치가 이루어지고 있다는 것(1계층 자치: 광역수준에서만 교육위원, 교육감 선출), 셋째, 만일 기초 단위까지 교육 자치를 시행하더라도 행정 자치구와 교육 자치구의 수가 일치하지 않는 문제가 발생하게 된다는 것, 넷째, 교육 자치가 광역 수준에서만 일어나기 때문에 지역 교육청(기초 단위)이 광역 교육청에 의해 지시·통제되고 있다는 것을 들 수 있다.

이렇게 행정 자치 계층과 교육 자치 계층이 분리된 상태에서 과거 수십 년간 교육부와 교육

청 중심의 집권적 교육 행정이 시행됨으로 인해 발생된 역기능과 병리로 지적되고 있는 것을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 교육 행정 계층은 실질적인 교육 자치 계층 개념과는 동떨어진 중앙집권적 교육 행정 체제로 변질되었으며, 현재의 교육 자치는 지방 교육 행정 조직이 지방 자치 단체와 독립되어 운영되는 것을 의미하는 것으로 곡해되고 있다.

둘째, 현행 교육 계층은 공동체 중심, 단위 학교 중심의 교육 자치를 실현하기에 부적합하다는 것이다. 교육부-교육청-지역 교육청으로 이어지는 집권적 교육 계층은 행정 통제적 계층으로 경화되어 교육 현장의 자치(교수-학습 자치는 물론, 교육 현장의 교육 과정의 자치)를 어렵게 하고 있다는 지적이 있다.

셋째, 현행 교육 계층은 지방 자치 단체에서 발생하는 교육 수요를 효과적으로 수용할 수 없다는 것이다. 교육부 중심의 교육 행정은 일반 자치 단체의 행정과 별도로 운영되고 있는 데, 이로 인하여 지방 자치 단체장 또는 지방 자치 단체는 해당 지역에서 발생하는 교육 행정 수요와 주민 수요를 반영하는 데 제약을 받고 있다는 것이다.

넷째, 현행 제도하에서는 같은 지역에서 교육 행정과 일반 행정이 분리되어 운영되어 있기 때문에 지방 자치 단체장이나 자치 단체가 자발적으로 지역의 교육 투자나 교육 개선에 적극적인 관심을 표명하지 못하고 있다(김재웅, 1998).

다섯째, 특히 막대한 예산이 들어가는 교육 시설 부문은 지방자치단체의 시설 부분과 유기적인 연관성을 가지고 있음에도 불구하고 이원적으로 운영되고 있어 문제가 되고 있다. 이로 인해 정부의 예산 인력 낭비, 계획 및 시설의 질 저하, 교육 수요와는 왜곡된 시설 투자 이 발생하고 있다는 비판에 직면하고 있다.

여섯째, 교육 행정의 상당 부분은 일반 행정 영역에서 담당해도 된다는 지적이 있다. 즉, 특별한 전문성을 요구하는 직책을 살리는 범위 내에서 나머지 기능은 일반 행정 조직에 편입되어도 문제가 없을 것이라는 지적이 있다(김재웅, 1998). 실제로 교육청의 행정 인력을 보면 교육 전문직(교육자 보직)에 비하여 교육행정직 또는 일반 행정직의 비중이 훨씬 높다(〈표 2〉 참조).

일곱째, 교육 자치의 일환으로 도입된 선출 방식의 교육 위원회가 활성화되지 못하는 가운데, 그 기능이 지방 자치 단체의 의회와 중복되고 있다는 점이다.

위에 적시된 문제점이 시사하는 바는 교육부에 의한 교육 자치의 수행은 관행적 한계는 물론 구조적 한계로 인해 심각한 위기에 봉착하고 있다는 것이다. 이로 인해 행정 자치구에 통합된 형태의 교육 자치 방안은 기존의 방식에 대한 강력한 대체 방안으로 검토될 수 있는 기회를 갖게 되었다.

〈표 2〉 시·도교육청별 정원 현황

구분	지방직	국가일반직	국가전문직	합계
서울	7,369	3	401	7,773
부산	3,578	3	214	3,795
대구	2,473	3	152	2,628
인천	2,661	3	132	2,796
광주	1,452	3	115	1,570
대전	1,536	3	114	1,653
울산	1,263	3	85	1,351
경기	7,390	3	382	7,775
강원	3,758	3	279	4,040
충북	2,828	3	194	3,025
충남	4,231	3	243	4,477
전북	4,110	3	255	4,368
전남	5,055	3	317	5,375
경북	5,436	3	345	5,784
경남	5,343	3	319	5,665
제주	1,141	3	92	1,236
합계	59,624	48	3,639	63,311

Ⅲ. 교육자치계층 개편의 필요성과 관점의 정립

1. 교육부 주도의 교육 개혁의 한계

교육 자치 계층을 개편하고자 하는 논리는 현재 교육부 중심의 교육 행정이 드러낸 다음과 같은 한계와 밀접한 관련을 가지고 있다.

무엇보다도 교육 현장이 교육 행정에 억눌려 자발성과 창의성을 잃어가고 있다는 점이다. 현재의 교육부 중심의 집권적 교육 행정 체제의 가장 큰 문제점은 교육 자치의 핵심인 교육 현장의 자율적 운영을 어렵게 한다는 데 있다. 피교육자인 학생들과 학부모들은 거의 수동적으로 교육 기관과 교육행평가, 교사의 처분에 따라가고 있는 가운데, 교육자들은 상부로부터의 행정적 통제와 지시에 따라 타율적으로 움직이고 있다. 교육청 중심의 학교 통제는 현장 교육자의 교권과 자율성을 심각하게 침해할 뿐 아니라, 교육자의 인격적 지위마저 위태롭게 하고 있다. 실제로 교육 현장에서 교육에 전념해야 할 교육자들이 각종 규제와 의무 부여에 따른 잔무 증가 때문에 육체적, 정신적으로 시달리고 있을 뿐만 아니라, 권력적 통제하에서 상시적 무력감, 소외

감에 빠져들고 있다.

또한, 교육부의 집권적 행정은 교육 자치의 의미를 실종시키고 있다. 대부분의 선진국의 경우, 행정 자치와 교육 자치, 그리고 경찰 자치 등이 같은 지역에서 이루어지고 있다. 이는 주민의 수요에 맞는 공공 서비스는 그 지역에서 자율적으로 결정되는 것이 바람직하다는 지방 자치의 정신과 부합된다. 그러나 우리의 경우에는 어렵사리 행정 자치가 이루어지긴 하였으나, 아직 까지 교육 자치에 대한 인식을 제대로 못하고 있다. 즉, 지방 자치 시대에 맞는 교육 자치는 교육위원 선거, 교육감 선거, 학교운영위원회 구성으로만 구성되는 것으로 잘못 이해되고 있다는 것이다. 실제로 지방의 교육청은 교육부의 지휘·감독 하에 막강한 권한을 가지고 학교를 통제하고 있다. 이러한 가운데 교육 자치의 원래 의미는 교육부와 교육청의 감시 하에 일사불란하게 통제되는 교육 행정으로 오해되고 있다. 셋째, 교육부 주도적 교육 개혁에 한계가 나타나고 있다. 교육부는 자신들이 입안한 개혁안을 끊임없이 교육청에 내려보내고 이를 통해 교육 개혁을 집행하는 방식을 취하고 있다. 교육부가 마련한 교육 자치 방안으로 주목할 만한 것은 학교운영위원회 의무화, 교육 위원 간선제 선출, 교육감 선출제, 교장 초빙제 등을 들 수 있다. 그런데 이러한 일련의 교육 자치 개혁 방안들이 지역 현장에서 많은 문제와 저항에 부딪히고 있다. 넷째, 현재의 교육 자치는 행정적 자치 기구(시·도)와 이원적인 구도로 운영되고 있기 때문에 자치 단체장과 교육감, 교육위원, 지방의원간의 갈등 소지가 되고 있다. 갈등의 양상은 시장과 교육감의 역할 구도에서 오는 갈등, 교육위원과 시의원과의 역할 갈등, 교육청의 예산 수립, 심의 집행 과정에서 자치 단체장, 자치 단체 의원, 교육감, 교육 위원간의 마찰 등으로 나타난다.

이외에도 교육부의 집권적 교육 행정은 지방 교육청에 대한 주민 통제 부족 및 주민에 대한 반응성 부족, 교사의 권익을 보장할 수 있는 민주적 의사 결정 단위 부재, 정권 이데올로기의 주입 수단화, 교사들의 자율적 교육권 부족, 학생들의 의사 결정 참여권, 수업권 무시, 사교육비 및 촌지 관행의 존속, 학교 운영위원회 유명 무실화, 사립학교 재단의 전횡과 비리의 존속, 교육 개혁 운동에 대한 교육 기득권 세력의 반발, 교육 재정 운용에 대한 집권적 통제와 같은 문제점들을 노정 하여 왔다는 지적을 받고 있다.

교육 자치 계층을 조정하고자 하는 논의는 바로 이러한 교육부 주도의 교육 개혁의 한계를 극복할 수 있는 대안을 모색하고자 하는데 의의가 있는 것이다.

2. 교육 자치 계층 조정의 필요성

교육 자치구를 어떻게 조정하고 설계해야 교육 자치의 효율성과 합리성을 극대화할 수 있을 것인가는 결코 쉽지 않은 과제이다. 현재의 교육 자치 계층은 광역 수준에서는 광역 행정 구역과 일치하고 있다. 그러나 기초 자치구는 교육적 특성(예:초·중등 학교 분포의 불균등성, 학생 수)에 따라 통합된 곳이 많기 때문에(특히, 광역시도의 교육구청의 경우) 교육청 수와 일반 기초 자

치단체의 수가 일치되지 못하고 있다(예: 대구광역시의 경우 일반 행정은 1 광역시, 8개 구군으로 구성되어 있으나, 교육청은 대구시 교육청과 4개 지역 교육청으로 구성되어 있다). 행정자치구와 교육관할구간의 이러한 불일치는 교육 자치의 범위를 둘러싸고 중요한 논쟁을 불러일으킬 수 있다. 그리고 이러한 논쟁의 핵심은 1) 교육 자치의 필요성을 인정하는가, 2) 필요성을 인식한다면 교육 자치를 어느 수준까지 확대할 것인가, 3) 교육자치를 시행한다고 할 경우, 현재와 같이 교육부 산하 조직 형태를 유지하면서 교육 자치 제도 실시할 것인가, 아니면 행정 자치 단체(즉 지방 자치 단체)에 통합된 형태의 교육 자치를 실행할 것인가 하는 물음과 직결되어 있다.

먼저, 교육 자치의 필요성에 대한 인식은 국민적인 공감대를 이루고 있다고 보아야 한다. 소수 교육 기득권자와 교육 행정가들의 반발이 예상되기는 하지만 교육 자치의 필요성과 확대에 대한 여론의 지지는 확실한 것으로 보인다.

둘째, 교육 자치를 어느 수준까지 확대할 것인가에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 있다. 그러나 한국 교육의 문제점이 교육 현장(즉, 학교)의 자율성을 억압하는 집권적이며, 권위적인 교육 행정에서 비롯되고 있다는 것을 부인할 수 없을 것이다. 교육 자치의 핵심은 교육 현장 중심적 자치(학교 자치)를 달성하는 것이라는 점에서, 교육 자치 계층의 확대 논의가 진행될 필요가 있다. 극단적인 교육 자치 계층의 확대는 단위 학교별 자치를 실현하는 것이다(이 경우 지역 교육청은 없어지거나, 필요한 몇 가지 기능만 수행하도록 하면 된다). 이외에도 몇 개의 학교를 연결시킨 형태의 기초 자치 계층도 생각해 볼 수 있다. 가령, 5개의 초등학교를 묶는 자치 계층을 설정하고 학부모, 교사, 지역민, 지역 행정가 등이 참여하는 형태의 학교이사회를 설치하여 이들이 기존 교육청의 기능을 수행하도록 할 수도 있다. 그러나 자치 계층을 늘일수록, 그리고 하위 자치구가 많아질 경우 지역 정치의 영향 및 수준 저하로 교육 자치의 본질이 왜곡될 가능성이 커질 우려가 있다(Segal, 1997).

셋째, 현실적으로 볼 때 지금의 교육 자치 계층 확대 여부 문제는 '기존의 교육부 중심의 교육청 운영을 지방 자치 단체의 일부 기능으로 이관하여 운영하도록 하는 것이 지방 자치의 취지에도 맞고, 주민 중심적 서비스 제공의 취지에도 맞으며, 한 지역 두 행정 체제로 인한 비효율과 낭비, 그리고 혼란을 방지하는 데 기여할 것이다'라는 타당성 있는 도전과 직접적으로 결부되어 있다. 또한 '교육 행정 분야가 과연 교육부 중심적 체제를 유지해야만 할 정도로 일반 행정과 구분되는 특별한 전문성이 있는 분야는 아니다. 일반 행정에 통합되어 운영될 경우도 별 문제 없을 것이다'라는 도전에도 일리가 있다는 점을 인정해야 한다.

넷째, 그렇다면 기존 교육부 중심의 교육 행정 체제를 유지하면서 교육 자치를 수행할 수 있는 방법은 있는가. 이에 대한 답변은 쉽지 않다. 그러나 분명한 것은 현재의 교육부 집권적 행정 체제는 교육 현장의 자치를 도출하는 데 실패하였다는 것이다. 교육부가 교육 자치를 위해 그동안 노력해 온 점은 인정된다. 그러나 그들은 그들의 좋은 의지(?)를 실현하는 방법을 집권적 지시 통제적 방법을 사용하는 바람에 실패한 것 같다(즉, soft ware는 upgrade 되어 가는 데, hardware는 upgrade가 안되는 상태). 그렇다면 이러한 집권적 통제 체제에 길들여진 하부 교

육청의 행정 메커니즘을 개선하여 사용할 것인가. 아니면 새로운 제도적 편성을 통해 특별한 자극이 작동할 수 있도록 할 것인가. 교육청을 일반 자치행정 기구에 편입시키는 방법을 바로 이러한 특별한 자극을 행사하는 것이 된다.

3. 개선을 위한 관점의 설정

교육 자치 계층을 조정하는 문제는 교육 자치 개혁에 대한 근본적인 시각 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 교육 자치 계층에 대한 본격적인 조정 방안을 제시하기에 앞서 필자는 교육 자치 개혁에 대한 관점을 1)교육 자치 도입에 대한 입장과 2)교육자치 계층 조정 필요성이라는 두 가지 기준을 토대로 분류하고자 하였다. <표 3>은 교육 자치 도입을 긍정적으로 생각하느냐 아니면 부정적으로 생각하느냐와 교육 자치 계층 조정의 필요성을 인정하는가, 인정하지 않는가에 따른 4가지 유형- 즉, i)hardware적 접근, ii)software적 접근, iii)hardware and software적 접근 iv) 접근 불가의 교육 자치 개혁의 관점을 보여주고 있다.

먼저 hardware적 접근은 교육 자치 개혁을 추진함에 있어 교육 자치의 내용보다는 교육 자치와 관련된 행정 구조 변경에 관심을 갖는 접근을 의미한다. 예를 들면 이 관점은 교육청의 조직의 개편, 조직의 통합, 기능 축소, 분권적/집권적 구조화 등에 관심을 두게 된다. Software적 접근은 교육 자치 개혁을 추진함에 있어 교육 자치 행정의 구조는 그대로 둔 채, 교육 자치의 내용을 변경하는 데 관심을 갖는 접근이다. 예를 들면 이 관점은 학교 자치의 실현 방안 개발, 학교운영위원회 활성화 방안, 교장 교사 초빙제, 교육감 교육위원 선출, 전교조 대책, 교장 보직제 등과 같은 프로그램적 개혁을 시도하는 입장이다. 현재의 교육부가 시도하려고 하는 교육 개혁은 바로 software적 관점을 대표한다.

〈표 3〉 교육 자치 개혁 접근법 구분

		교육 자치 계층 조정 필요성	
		인정	불인정
교육자치 도입	긍정	hardware and software적 접근	software적 접근
	부정	hardware적 접근	접근 불가

Hardware and software적 접근은 교육 행정 계층의 구조적 조정과 함께 교육 자치와 관련된 프로그램을 변경하는 관점을 의미한다. 마지막으로 '접근 불가' 관점은 교육 자치 개혁에 대한 아무런 변화를 바라지 않는 현상유지적 관점으로서 이러한 관점으로는 교육 자치에 대한 어떠한 논의도 필요하지 않게 된다.

이상과 같은 4가지 관점 중에서 어떤 관점이 현재 상황에 필요한 것인가에 대해서는 보는 사

람에 따라 논란의 여지가 있게 된다. 그러나 앞서 논의와 관련하여 생각할 때 분명한 것은 교육부 주도의 교육 개혁이 한계에 와있으며, 그러한 개혁의 한계에는 현재의 집권적 교육 계층이 크게 기였한다는 것이다. 따라서 교육 자치 계층의 조정에 대한 논의는 이제 매우 필요한 일이 되었으며, 이에 발맞추어 교육 자치 개혁의 프로그램도 변화될 필요가 있다. 결국, 교육 자치 개혁을 위해 현재 필요한 관점은 hardware and software적 접근이 된다.

IV. 교육자치계층의 설계

교육 행정 계층과 일반 행정 계층의 불일치에서 오는 구조적 문제점과 집권적 교육 행정으로 인한 문제점을 해결하는 하나는 방식은 교육 자치와 행정 자치를 통합하여 운영하는 것이다.⁶⁾

1. 세 가지 대안 : 1자치 계층, 2자치 계층, 3자치 계층

이러한 인식에 근거하여 현재 고려해 볼 수 있는 교육 자치 계층 조정 방안은 다음과 같은 3가지 형식이다.

제1안은 광역 수준의 교육청은 자치 행정 단체와 통합하여 운영하되, 지역 교육청은 광역 교육청의 지시 통제를 받는 하위청으로 유지하는 방법이다. 즉 하나의 교육 자치 계층만을 인정하는 방법이다. 이 방안이 시행될 경우 우리가 기대할 수 있는 장점으로는 (1)행정 자치와 교육 자치의 통합 실시가 (행정 통합 운영)가능하다는 점 (2)시장, 도지사 및 시, 도 교육감 책임 하에 반응성 있는 교육 행정이 가능하다는 점 (3)시도의 계획과 유기적으로 연관된 교육 계획의 수립이 가능하다는 점, (4)교육부 중심의 집권적 행정의 부조리 개선 가능하다는 점, (5)인원 및 기구 통합으로 예산 절감이 가능(재정 통합 운영)하다는 점, (6) 광역 교육청의 교육청을 통합하는 관계로 지역 교육청의 숫자를 증가시키지 않고도 자치가 가능하다는 점, (7)지방 자치와 교육 자치를 통합하는 강력한 논리를 수반하면서도 변화에 대한 저항 극소화할 수 있다는 점을 들 수 있다.

6) 일본의 경우에는 교육 자치 계층은 2계층으로서, 도도부현에 소속된 도도부현 교육위원회와 시정촌에 소속된 시정촌 교육위원회로 구성되어 있으며, 영국의 경우에는 교육 행정이 일원화되어 일원화되어 중앙집권적 구조를 가지면서도 교육 행정의 자주성을 보장하는 구조로 이루어졌다. 미국의 경우에는 연방정부(교육부)는 교육에 대한 재정지원과 연구 지원만을 하며(10개 지역청 운영), 교육에 관한 모든 책임은 주정부의 관할 사항임. 주정부는 교육행정 사무에 관하여는 입법기관인 교육위원회와 집행기관인 교육국 및 교육감제를 두고 있으며, 하위 단위로는 중간학교(Intermediate School District: County 수준)와 지역학교(Local School District: 기초단위)를 두고 있음. 지방정부의 학교구는 주정부와는 다른 수준의 교육 예산을 편성, 집행할 수 있을 뿐만 아니라, 교육비 재원에 총당할 지방세 액을 결정할 수도 있다. 그리하여 지방교육에 관한 한 자치단체장에 종속되지 않고 독립된 행·재정권을 행사할 수 있다(연방 참가-주 관리-지방운영의 구조 형성).

제2안은 광역 수준의 교육청은 자치 행정 단체와 통합하여 운영하며, 지역교육청은 기초 자치 단체와 통합하여 운영하는 방안이다. 즉, 교육 자치 계층을 2개로 유지하는 방식이다. 이 방안을 시행할 경우 우리가 기대할 수 있는 장점으로는 (1)행정 자치와 교육 자치의 통합 실시 가능(행정통합운영) (2) 광역 차원은 물론 시군구의 차원에서도 자치단체장과 교육장 책임 하에 반응성 있는 교육 행정 구현 가능, (3)시·도 및 시군구의 계획과 유기적으로 연관된 교육계획의 수립가능, (4)교육부 중심의 집권적 행정의 부조리 개선 가능, (5)인원 및 기구 통합으로 예산 절감 가능(재정통합운영) (6)기초 계층까지 교육 자치를 실시함으로써 진정한 의미의 지역 중심적, 주민 중심적 교육 자치 구현 가능하다는 점을 들 수 있다.

제3안은 광역 수준의 교육청과 지역 교육청을 자치 행정 단체와 통합하여 유지하면서 단위 학교 수준의 교육 행정 자치를 인정하는 방법이다. 즉, 3단계 교육 자치 계층을 두는 방식이다. 이 방안의 장점으로는 (1)행정 자치와 교육자치의 통합 실시 가능(행정통합운영), (2)광역 차원은 물론 시군구 차원에서 자치단체장과 교육장 책임 하에 반응성 있는 교육 행정 구현 가능, (3)시·도 및 시·군·구의 계획과 유기적으로 연관된 교육계획의 수립가능, (4)교육부 중심의 집권적 행정의 부조리 개선 가능, (5)인원 및 기구 통합으로 예산 절감 가능(재정통합운영), (6)학교 공동체 주도적인 교육 자치를 구현 가능하다는 것을 기대할 수 있다.

2. 제2안의 선택: 2자치 계층 방안의 선택

교육 자치 계층의 조정은 1)교육의 자주성, 중립성, 전문성을 보장하고, 2)지역 일반 행정으로부터 최대한 지원을 이끌어 낼 수 있어야 하며, 3)구조의 조정으로 상당한 이득을 얻을 수 있어야 하며, 4)주민의 참여와 학교 현장의 민주성 도출을 용이하게 하는 것이어야 하며, 5)주민 대표와 학교운영위원회에 의한 통제가 용이하도록 하여야 하며, 6)현실적으로 수용 가능한 대안을 선택하는 방식으로 진행되어야 한다. 그런데, 제1안의 경우에는 광역 수준에서만 일반 행정과 교육 행정을 통합하게 됨으로 인해 기초 교육 자치를 구현하지 못하는 반쪽의 개혁이라는 비판을 면치 못한다. 뿐만 아니라, 기초 교육청이 광역 교육청의 행정적 하위 기관이 되기 때문에 광역적 수준에서 집권적이며 하향적인(top-down)교육 행정이 발생할 수 있는 소지가 있다. 이렇게 될 경우 자칫하면 광역 교육청이 '작은 교육부'가 되어 상향적(bottom-up)인 의사 소통을 무시하게 될 수도 있다. 제3안은 이상적으로는 가장 바람직한 대안이기는 하지만, 현실적으로 볼 때 학교 수준의 행정 자치까지 한꺼번에 확보하기는 어려울 것으로 보이며, 시행하더라도 학교 민주화와 주민 참여가 어느 정도 제도화된 후에 라야 가능할 것으로 판단된다.

제2안의 경우는 행정 자치와 교육 자치의 통합 모형으로 통합의 논리와 명분이 분명하며, 현실적인 수용 측면에서도 저항이 극소화될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 체제가 잘 운영되기 위해서는 보완돼야 할 사항이 많을 것으로 보이며, 대안을 관철시키는 과정에서 저항을 극복하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

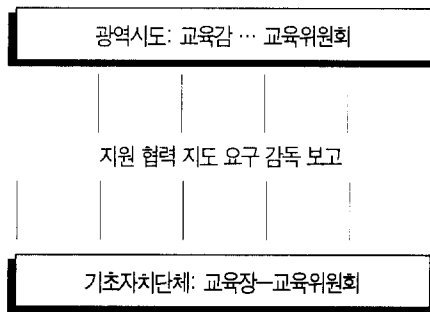
V. 대안의 문제점 및 해결 방안

제2안을 선택할 경우에는 어떤 문제점이 예상되며, 그 문제점은 어떻게 해결할 것인가. 문제점은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데, 그 첫째는 대안 설계상의 문제, 둘째는 대안의 운영과 정에서 발생하는 문제이며, 셋째는 대안을 관철시키는데 있어 발생하는 문제이다.

1. 설계상의 문제

교육 자치 계층을 재설계 할 경우에 나타나는 문제 중의 하나는 광역 교육 자치와 기초 교육 자치가 확정될 경우, 양자간의 권한과 책임, 기능을 어떻게 배분할 것인가 하는 것이다. 이에 대한 해결 방안으로 광역 수준에는 학교운영위원회에 의해 선출된 교육감(부시장급, 시장예우)과 교육위원회 설치(시의회에 설치; 시의원 예우)를 설치하는 것이다. 또 기초 수준에는 학교운영위에서 선출된 교육장(부구청장급, 구청장 예우), 교육위원회 설치(구의회에 설치; 구의원 예우)하는 것이다. 이에 따라 광역과 기초의 상호 작용 관계는 아래의 <그림 1>과 같이 설정된다.

<그림 1> 광역 계층과 기초 계층의 상호작용



이러한 계층 구분에 따라 광역 계층은 기초 계층에 대하여 지원, 협력, 지도, 요구, 감독 기능을 수행하며, 기초 계층은 필요한 업무의 협조와 요구, 그리고 보고의 기능을 수행하게 된다. 물론 양 계층간의 이러한 관계는 양자간의 상호 존중과 교육 자치의 본질적 기능을 침해하지 않는 범위에서 설정되는 것이다.

한편, 2계층 자치에 따른 광역과 기초 계층간의 업무 배분은 다음과 같은 형식이 되는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 즉, 광역 자치 계층은 교육 정책 및 제도 연구 업무, 장학 업무(특히 고등학교), 광역 차원의 교육 시설 계획 및 집행, 기초자치구에 대한 교육 지원 업무 기능 담당, 교육 행정에 주민 참여 활성화하는 업무를 담당하여야 할 것이며, 기초 자치 계층은 관내 학교에 대한

장학 업무, 학교 자치 조사 및 지원 업무, 광역 교육청에서 위임받은 교육 정책 집행, 관내 학교 지원(예 학교 급식), 학부모의 학사 참여 확대 방안 연구 및 실시하는 것을 주요 임무로 하게 된다.

2. 대안 운영상의 문제

2계층 자치를 운영하는 과정에서 예상할 수 있는 문제로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 정치적 오염 가능성이다. 지역 중심의 교육 자치 행정이 이루어 질 경우 가장 우려되는 것은 지방 정치인의 교육 행정 개입이다(Segal, 1997). 이들의 개입으로 인해 지방 선거와 맞물린 교육 행정의 파행이 우려된다. 또한 정치 지향적 단체장과 지방 의원, 그리고 이기적인 지역 토호들이 교육 행정에 개입하여 개인적 생색내기, 각종 이권 청탁, 그리고 부정 부패의 대상으로 교육 행정을 타락시킬 수도 있다. 이를 위한 해결 방안으로는 교육감과 교육위원의 자율성 확보(즉, 학교운영위원회에 의한 선거), 광역 및 기초 교육청의 정보 공개 및 투명한 운영 확보, 시민단체, 지역 언론, 학부모 단체 등에 의한 외부 통제의 공식화, 비교육자들의 교육 행정 진출 차단의 제도화 등을 고려할 수 있다.

둘째, 일반 행정의 우선 현상으로 인해 교육 행정이 왜소화될 가능성이 있으며, 교육 행정직이 비전문직화될 가능성도 있다. 특히 광역시·도의 경우, 일반 행정 부문(특히 경제, 건설 행정)이 시·도 단체장 및 의원들의 우선적인 관심 대상이 됨으로 인해 교육 행정은 우선 순위에서 밀려날 가능성 크다. 이는 선거와 맞물릴 경우 더욱 더 그 가능성이 크다. 또 비전문가인 행정가들이 교육 행정직을 지속적으로 잠식해갈 수도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교육 예산 및 인력을 고정적으로 확보하며, 교육위원을 지방 의원을 편입시켜 교육 분과를 전담하게 하며, 교육감에 대한 예우와 지위를 시장과 거의 동등한 수준으로 상향조정하며, 교육 행정 분야에 교육 전문직 할당제를 실시하는 것이 필요할 것으로 보인다. 셋째, 광역 자치구가 기초 자치구를 지배하는 현상이 발생할 수 있다. 광역자치단체와 기초 자치 단체간의 관계는 상하적 관계에 놓여 있기 때문에 교육 행정 분야에서도 이에 따른 간섭과 지배를 받을 가능성이 크다. 이 경우 교육 자치의 본질적 의미가 크게 손상되기 때문에 광역과 기초간의 공식적 관계 설정이 엄격하게 규정될 필요가 있다. 즉, 기초 자치 단체의 교육 행정 분야에 대한 자율성을 법적으로 엄격히 확보시켜 주는 일이 필요하다. 넷째, 기초 자치 단체의 통제로 학교 지배 현상이 발생할 수 있다. 즉, 광역 계층과 기초 계층에서 발생하는 지배 현상이 기초 계층과 학교간에 발생할 수도 있다. 이에 따라 학교 자치를 실질적으로 보장하는 공식적인 안전판적 장치가 도입될 필요가 있다. 다섯째, 현행 교육청의 재정과 일반 자치 단체의 재정이 통합될 경우 자치 단체가 운용하게 되는 교육 재정의 규모는 엄청나게 늘어날 전망이다(40-50% 증가). 자치 단체 재정에서 교육 재정이 차지하는 비율이 클 경우 생겨날 수 있는 역기능은 크게 두 가지이다. 하나는 교육 재정을 일반 재정으로 전용하여 운용하는 경우이며, 다른 하나는 교육 재정을 운용하는 과정에서 부조리가 발생하는 경우이다. 교육 재정이 일반 재정으로 전용될 경우 지역의 교육 여건

은 더욱 열악해 질 것이며, 자치 단체 공무원들의 부조리한 교육 재정 운용은 교육 투자의 왜곡 현상과 각종 비리 관련 잡음을 끊이지 않게 할 것이다.

이를 방지하기 위해서는 교육 재정의 할당 운영, 교육 관련 재정과 사업의 투명성 확보하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

3. 대안 관철 과정에서 발생 가능한 문제

일반 행정 분야와 교육 행정 분야를 통합하여 지방 자치 단체 행정으로 일원화하는 일은 엄청난 변화이다. 게다가 광역계층 뿐만 아니라 기초 계층까지 교육 행정자치를 인정하는 일은 획기적인 사고의 전환을 요구하는 것일지도 모른다. 따라서 이러한 구조적 변화에 대한 반발과 저항이 매우 클 것으로 보인다.

특히, 교육부의 경우 광역교육청과 기초 교육청에 대한 행정권을 지방자치단체에 이양해야할 입장에 처하기 때문에 계층 조정에 대한 극심한 저항을 할 것으로 보인다. 교육부뿐만 아니라 교육청의 경우에도 교육감과 교육장, 그리고 교육 행정직 공무원들의 기득권 상실 우려에 따른 반발이 예상된다. 또한 교육 행정 관련 이해 당사자인 국회 교육위원회, 지역 교육위원회, 그리고 교육 행정직 진출을 노리는 교사들의 집단적 반발도 예상할 수 있다. 이러한 다양한 주체들의 반발을 무마하기 위해서는 공청회, 토론회 실시, 여론조사, 시민단체 설득, 학부모 설득, 구조 변경에 따른 이익에 관한 집중 홍보, 언론 설득이 필요할 것으로 보인다.

Ⅵ. 결론 : 2계층 자치의 실시와 향후 평가기준의 모색

이 연구의 결과는 현재 도입가능하며 바람직한 교육 자치 계층으로 2계층 자치안을 선택하는 것을 지지하고 있다. 광역 수준과 기초 수준에서 교육 행정과 일반 행정을 통합하여 자치행정단체에 기구를 설립하는 방안이다. 이 대안이 조속히 시행되기 위해서는 2계층 자치는 동시에 구현되어야 한다. 시간을 두고 광역에서 기초로, 혹은 기초에서 광역으로 확대한다는 제안도 있을 수 있으나, 시간적 간격을 두고 실시할 경우 반발에 부딪혀 철회될 수도 있는데 그렇게 되면 이 정책의 효과는 거의 기대할 수 없게 될 것이다. 따라서 2계층 자치 안은 전면 실시를 하는 편이 정책을 관철시키고 그 효과를 확보하는데 유리할 것이다. 또한 자치 계층 조정의 궁극적인 목표는 단위 학교 자치, 주민 참여적 교육을 실현한다는 데 있으므로 기왕에 정책을 수립하는 마당에 기초까지 실시하여 그 장단점을 파악한 뒤 문제가 있으면 보완하는 것이 좋을 것이다. 보다

구체적인 방법론상의 실행 계획으로는 i)자치 계층 변경에 대한 정부 발표, ii)여론의 수렴 및 언론에 대한 설명회 실시, iii) 정책 홍보 실시, iv) 정책 집행시 발생하는 문제에 대한 보완 조치 마련의 순으로 진행하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 마지막으로 자치 계층이 조정된 이후에는 그 효과를 평가하는 일이 중요하다. 자치 계층 조정의 효과를 평가하기 위해서는 평가 기준이 필요한데, 그 평가 기준이 될 만한 요소는 다음과 같은 가치 기준을 포함해야 할 것으로 보인다.

1. 참여

교육 자치가 제대로 실현되기 위해서는 교육과 관련을 갖는 당사자들(학부모, 학생, 교사, 교장, 지역 인사, 시민단체)이 학교 운영에 참여를 증가시켜야 한다(이기우, 1999; 안승문, 1999). 참여의 자발성과 적극성의 정도를 측정하는 지표의 개발은 교육 자치의 성과를 평가하는 하나의 중요한 기준이 된다.

2. 교육 민주주의

교육 현장은 반드시 의사결정에 있어 민주주의적 제도를 도입할 수 있어야 한다(전영평, 1998; 백종섭, 1999). 교사, 학부모, 학생, 시민 단체 등이 얼마나 학교(재단)운영에 관한 정보에 자유롭게 접근할 수 있는가의 정도, 학교 내 의사 결정 구조의 민주화 정도를 측정할 수 있는 지표의 개발을 통해 교육 자치의 성과를 평가할 필요가 있다.

3. 교육의 질 향상

아무리 훌륭한 제도 개편도 궁극적으로 교육의 질 개선에 도움이 못되면 공리 공론에 그칠 뿐이다. 변화된 제도는 반드시 학생들의 자발성과 창의성을 개발하는 데 도움을 주어야 하며, 사회인으로서 질서 의식과 책임 의식의 고양, 교우 간 협동 의식, 상호 존중 의식을 함양시키지 못하면 그만이다. 따라서 자치 계층의 변화가 교육의 질에 어떠한 영향을 주었는가 하는 것을 평가하는 일이 매우 중요한 과제가 된다.

4. 현장 적합성

제도의 개혁은 지나치게 이상적이거나 과격한 것이 될 경우에는 실패하게 된다. 제도 수용자

의 능력과 성향은 물론, 교육 현장의 실상을 감안한 기구 개편 논의가 바람직한 이유가 여기에 있다(전영평, 1998). 따라서 교육 현장 종사자들이 자치 계층 조정에 대하여 얼마나 호응을 받는가를 측정하여 정책에 반영하는 일이 중요하다.

5. 능률

새로운 제도 개혁은 과거의 제도보다 비용이 덜 들든지, 효과가 더 크든지 하는 것을 입증할 수 있어야만 여론의 호응을 기대할 수 있다. 자치 계층의 조정으로 인한 비용의 감소와 편익의 증가를 구체적으로 입증하는 일이 필요하다.

【 참고문헌 】

- 교육부, 「교육비전 2002: 새 학교 문화 창조」, 1998.
- 교육부, 교육 개혁 추진 성과. 김재웅. 교육자치의 의미와 전망: 지방교육자치제도를 중심으로. 「교육원리연구」 3(1), 1988.
- 김태완, 지방교육자치제도 개선의 방향, 한국지방행정연구원 발표자료, 1999.
- 백종섭, 교육행정기구의 재구조화 포럼, 한국지방행정연구원 발표자료, 1999.
- 안승문, 학교자치의 과제와 방향, 한국지방행정연구원 발표자료, 1999.
- 이기우, 교육자치제도의 확대에 대한 시대적인 요청, 한국지방행정연구원 발표 자료 1999.
- 전영평, 김영삼 정부의 교육 개혁 정책: 평가와 과제, 「한국행정논집」 10(3), 1999.
- Lydia Segal, "The Pitfalls of Political Decentralization and Proposals for Reform: The Case of New York City Public Schools," *Public Administration Review*, vol.57 no.2, 1997.
- Majone, G. and Wildavsky, A., *Implementation as Evolution*, Pressman and Wildavsky. Implementation, 3rd ed. Berkeley: University of California Press, 1979.