

지방교육자치의 실태와 개선방안

박 정 수

서울시립대학교 교수

I. 문제의 제기

우리나라 지방교육자치에 관한 법률 제 1조에 의하면 「교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다」고 하여 일반지방자치와 이원화된 지방교육자치단체의 설치를 규정하고 있다. 교육자치라는 이름 하에 일반지방행정

으로부터 분리하여 시행되고 있는 현행 지방교육자치제도는 지방행정의 효율성 측면에서나, 교육주체의 실질적인 책임 정보장 측면에서 문제점이 많다는 지적이 일고 있다.¹⁾

1998년 대통령이 시도지사에게 치안과 교육에 관한 권한을 부여하고 교육자치제를 확대·강화하는 방안을 강구하도록 지시한 이후 교육자치의 재구조화에 대해 상당히 많은 논의가 있어 왔다. 우선 교육부의 지방교육자치제도개선 특별위원회(1998)와 한국교육개발원(1999)은 광역단위의 합의제 집행기구

1) 이승중 외(1999) 참조.

로 교육위원회를 개편하는 방안과 기초단위의 지방교육자치제를 확대 실시하는 방안을 골자로 한 개선안을 도출하였다. 공청회에서는 기초자치단체 수준까지 교육자치를 확대하는 원칙에는 별 이의제기가 많지 않았으나 광역단위의 교육감선출방식과 교육위원회의 성격규정, 광역단위와 기초단위와의 관계, 각 단위에서의 교육자치와 일반자치와의 관계, 기초단위의 구역설정방법, 중앙과 지방간 그리고 광역과 기초간 권한분배에 대해서는 다양한 의견들이 표출되어 합의된 안을 찾기 어려웠다.

그러나 이러한 보고와는 달리 기초자치단체 수준까지 교육자치를 확대하는 원칙에 대해서도 교육학자와, 경제학자 및 행정학자를 중심으로 한 효율성과 책임성을 강조하는 전문가의 견해가 첨예하게 대립되고 있어 교육자치의 재구조화가 크게 진척을 보이지 못하고 있다. 교육계에서는 기본적으로 기초교육자치의 성격을 특별지방자치단체화하여 교육위원회를 독립형 의결기관화하고 교육장을 독립제 집행기관으로 설정하는 방안을 제시하고 있는 반면 다른 한편에서는 기초단위에서 교육자치와 일반자치의 단절이 심화되는 것은 바람직하지 않으며 광역단위와 기초단위에서의 조직원리가 이분화되는 문제를 지적하고

있다.

실제로 교육자치와 지방자치의 재구조화문제는 이론적인 논거가 명쾌하여 한쪽이 옳고 다른 쪽이 그르다는 이야기를 할 수 있는 사안이 아니다. 이는 정책적인 선택의 문제이며 역사적이고 문화적인 배경을 가진 복잡한 주제임에 틀림없다. 따라서 일각에서는 치안과 교육자치의 문제에 대하여 국민투표에 붙여 이를 선택하도록 하자는 견해도 나오고 있는 실정이다.

본 고에서는 지방교육자치제도의 개혁이야말로 여러 분야의 교육개혁방안 중에서도 가장 중요한 과제라고 보고 지난 수년간의 교육개혁을 위한 국가적인 노력에도 불구하고 아직까지 우리의 학교현장이 바뀌지 못하는 것은 이제까지 지방교육자치제도의 근본적인 개혁을 실행에 옮기지 못했기 때문이라는 점에서 지방교육자치 재구조화에 대한 논제를 풀어나가기로 한다. 먼저 지방교육자치제도 재구조화의 논리를 효율성과 책임성 또는 주민통제의 원리 측면과 교육행정의 자주성과 전문성 측면에서 살펴본다. 이어서 현행 교육자치행정의 문제점을 지적하고 이어서 교육자치 재구조화방안에 대해 살펴보기로 한다. 마지막으로 교육자치 재구조화를 위한 재정개혁과제 및 실천방안에 대해 논의하기로

한다.

II. 지방교육자치 재구조화의 논리적 근거

지방교육자치제도란 ‘지방자치에서 추구하는 지방분권의 이념과 주민통제라는 민주주의 이념을 교육행정체계에 구현하기 위해 운영되는 제도’라고 한다. 이는 주민에 대해 책임을 지는 지방자치와 교육의 특성을 살리기 위한 교육자치가 결합되어 지방교육자치제도가 됨을 의미한다. 지방자치법 제1조에 의하면 지방자치법의 목적을 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 국가의 민주적 발전을 기하는 것으로 규정하고 있다.

지방자치란 일정한 지역 주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가의 일정한 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여(책임성) 스스로 또는 그 대표자를 통하여 결정하는 것(자율성)이라고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때 지방교육자치의 개념도 자율성과 책임성으로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 일정한 지역의 주민들이 자신들에게 적합한 교육서비스를 자율적으로 공급하

고(자율성), 그에 소요되는 경비를 스스로 부담한다(책임성)는 것이다.

교육, 특히 초·중등교육은 대표적인 지방공공재 중의 하나라고 할 수 있으며, 이러한 관점에서 오늘날 대부분의 국가에서 정도의 차이는 있으나 교육의 지방분권화를 실시하고 있다. 즉, 교육서비스는 중앙집권화된 획일적인 공급보다 지방자치단체의 자율과 책임에 입각한 분권화된 공급이 바람직한 재화이며, 여기서 교육서비스 공급의 지방분권화, 즉 지방자치의 필요성이 시작되는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 교육서비스공급의 지방분권화가 과연 어느 정도나 필요한가 하는 것은 나라의 크기, 그리고 지역간의 선호의 다양성의 정도에 따라 다르게 나타날 수밖에 없다. 미국과 같이 주에 따라 인종이나 종교가 크게 차이나는 경우와, 우리나라와 같이 전통적으로 일원적이고 동질적인 선호체계를 지니는 경우 교육서비스에 있어서 지방분권화의 바람직한 수준은 차이가 날 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

지방교육사무를 특별시·광역시 및 도의 사무로 규정한 「지방교육자치에 관한 법률」(제2조)에 의하면 우리나라 지방교육자치는 일단 지방자치의 개념에서 시작한다고 할 수 있다. 그런데 교

육의 지방자치제를 제도화함에 있어 전문성과 자주성을 강조하여 별도의 교육자치단체를 설립하고 교육비특별회계를 설치하도록 하여 일반행정으로부터 분리·독립시킴으로써 다른 국가에서 유사한 예를 찾아보기 어려운 특수한 형태의 지방교육자치제가 형성되게 되었다. 아마도 OECD 회원국 중에서 일반행정과 교육행정이 완전히 분리된 유일한 사례가 미국의 학교구일 것이다. 미국의 경우 건국 초기에는 교육이 정부에 의해 공급된 것이 아니라 지역주민이 필요에 의해 학교를 설립하여 자녀들을 교육시켰으며, 그 비용은 각자 보유하고 있는 재산에 비례해서 분담하였다. 그것이 미국에서 오늘날 일반행정조직과는 다른 교육행정조직(학교구)을 형성하고 그 비용은 주로 재산세에 의해서 부담하게 되는 기원이 되었다고 할 수 있다.²⁾ 미국의 경우 현재 8만여개의 지방자치단체가 공존하며 이 중 일반지방행정을 담당하는 시군구(townships, cities)는 3만5천여개에 불과하며 학교구가 1만4천여개, 나머지 2만8천여개는 모두 특별기능에 따른 특별행정기관(special district)이라는 점에서 독특한 행정구조를 지닌다.

그러나 우리나라의 교육자치단체는 미국의 학교구와 비교하여도 근본적인 차이가 있는데 미국의 학교구에는 과세권이 있는데 비해 우리나라의 교육자치단체에는 과세권이 없다는 점이다. 지방자치단체가 주민들로부터 조세를 징수하는 권한이 있다는 것은 그 단체의 재정활동에 대해 주민들에게 책임을 진다는 것을 의미한다. 그런데 우리나라의 교육자치단체는 주민들로부터 조세를 징수할 수 없어 재정운영에 대해 주민들 앞에서 책임질 필요가 없다. 우리나라의 교육재원은 대부분 중앙정부가 국민으로부터 징수하므로 국민에 대한 책임은 중앙정부에 있으며, 그 책임을 완수하기 위해 중앙정부는 교육자치단체의 행·재정운영에 깊이 관여할 수밖에 없다. 즉, 책임성에 대한 깊은 고려 없이 교육의 자주성·전문성에 입각한 일반행정으로부터의 독립성만 강조하다보니 교육자치단체의 재정운영에 대한 책임성이 결여되고 궁극적으로는 자율성에 제한을 받을 수밖에 없는 교육부 중심체제가 되고 있다.

우리나라의 독특한 체제라고 할 수 있는 교육투자 조달주체(국가)와 집행주체간(교육청)의 괴리는 교육투자의 효율성

2) Evans, Murray, Schwab(1995) 참조.

관점에서 중요한 시사점을 던져 준다. 경제적 효율성의 관점에서 보면 교육투자의 한계비용이 한계이익과 같아지도록 하는 것이 가장 바람직한 자원배분 방식이다. 그런데 우리나라의 경우 한계재원조달에 대한 정치적 부담은 거의 전적으로 중앙정부가 부담한다. 지방자치단체도 부분적으로 교육비 조달의 책임이 있기는 하나 시·도 전입금에 대한 정책결정은 중앙정부 차원에서 이루어지고, 학부모 부담인 수업료 등에 대한 결정에도 중앙정부가 깊이 관여하고 있다. 지자체는 지방교육에 대한 의사결정에 영향력을 발휘할 수 없으며, 지방교육에 대한 책임을 직접 부담하지 않아도 된다는 점에서 법정전입금 이외의 교육비 투자는 거의 하지 않으며, 심지어 법정전입금의 전입조차도 마지못해 이행하는 경향이 있다. 따라서 교육투자를 증대하느냐 아니냐에 대한 결정은 중앙정부와 국민간의 의사결정에 의해 이루어진다고 할 수 있으며, 이에 대한 정치적 책임은 전적으로 중앙정부가 진다고 할 수 있다. 그러므로 중앙정부는 자신이 부담하는 정치적 책임에 부응하여 교육투자가 효율적으로 활용되도록 노력하여야 하며, 따라서 지방교육운영에 깊이 관여할 수밖에 없는 것이다.

중앙정부가 지방교육에 관여하는 방법은 성과관리(output management)와 투입관리(input management)로 구분할 수 있다. 성과관리란 교육투자의 집행을 담당하는 기관에 자율성을 부여하고 집행성과를 평가하여 교육성과가 나쁜 단체에 상대적으로 불이익이 돌아가도록 하는 것으로 집행의 분권화의 장점을 살리면서 집권적인 재원조달의 장점도 살릴 수 있는 효율적인 방법이라고 할 수 있다. 성과가 나쁜 단체에 대한 불이익은 인사상의 불이익과 재정상의 불이익으로 구분할 수 있다. 그런데 우리나라의 경우 지방교육자치단체의 인사측, 지방교육위원 및 교육감 선출에 중앙정부가 전혀 영향력을 발휘할 수 없게 되어 있다. 뿐만 아니라 지방교육자치단체에 대한 중앙정부의 재정지원도 대부분 지방교육재정교부금과 양여금으로 법률에 의해 배분방식이 정해져 있어 중앙정부의 자의적인 배분이 어렵다. 그러므로 현 체제하에서 성과관리는 거의 불가능하다고 할 수 있으며, 중앙정부의 지방교육에 대한 관여는 투입관리에 집중될 수밖에 없다.

투입관리란 지방교육운영에 대해 중앙정부가 지침·규정(mandates) 등을 통해 직·간접적으로 사전에 규제·관

리하는 것으로, 지방교육자치단체의 자율성을 저해하고 획일적인 교육운영을 초래하게 된다. 이는 궁극적으로 지역 특성에 맞는 다양한 교육서비스 제공, 지역간 경쟁을 통한 효율적인 프로그램 운영 등 교육의 지방분권화에 따른 긍정적 효과를 억제하는 결과를 가져온다. 교육계에서는 지방교육자치단체의 교육 운영에 대한 자율성을 제고하여 효율적인 집행이 이루어지도록 하여야 한다는 주장을 제기하고 있으나 이는 ‘성과관리의 부재’와는 양립할 수 없는 주장이다. 효율적인 성과관리 체계가 정립되지 않은 상태에서 교육자치단체에 자율성을 부여하면 재정운영의 효율성을 제고하기 어렵고 자칫하면 도덕적 해이(moral hazard)를 초래할 가능성이 있기 때문이다. 이것은 곧 다른 공공서비스와 관련하여 독립적인 교육공급자의 입장에서 이를 수요하는 주민이 최적수준의 교육서비스수준보다도 더 많은 교육서비스를 공급하고 수요하게 되는 결과를 초래하게 되고 이는 도덕적 해이 현상에 다를 아니다. 과세권이 없이 교육서비스를 공급하는 입장에서는 그 부담에 대해 자신들과 직접적인 연계가 이루어지지 않으므로 가능하면 많은 재원을 확보하려는 인센티브를 갖게되는 것이다.

III. 현행 교육자치제도의 문제점

현행 교육자치의 특징은 크게 광역에서만 실시되고, 교육자치단체와 일반자치단체가 완전 분리 운영된다는 두 가지로 요약된다. 전국 16개 시도에 주민간선방식으로 선출된 교육위원회와 교육감이 구성되어 기초단위 및 단위학교까지의 교육행정·재정업무를 관할하고 있으며 일반자치단체는 지역 교육자치제도의 형태, 운영에 하등의 권한을 갖지 못한 채, 단지 지방교육재정의 일부를 전입금 형식으로 보조하고 있는데 그치고 있다. 지방자치란 지방의 구성원인 주민들이 자신들에 관련된 사무를 자기 책임 하에 처리하는 것이라 할 때, 교육자치란 교육활동의 이해관계자인 교사, 학생, 학부모가 교육활동(교수-학습)을 자신들의 책임 하에 처리하도록 하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 교육자치는 교수 학습이 실제로 이루어지고 있는 현장인 단위학교에서의 자치를 말하는 것이며, 이를 위해서는 단위학교가 교육행정관청의 간섭을 받지 아니하고 교육에 관하여 독자적인 의사결정을 할 수 있는 범위가 확대되어야 한다는 점이 핵심이다. 현행 교육자치는 진정한 의미의 교육자

치와는 거리가 먼 개념으로서 지방교육행정기관의 분리·독립에 기초한 교육행정체의 자치 또는 교육자 자치의 성격을 갖는 파행적인 제도라는 비난을 면하기 어렵다. 현행 분리형 지방교육행정의 논거로서 교육의 자주성, 전문성, 중립성이 표방되고 있으나 교육의 자주성, 전문성, 중립성이 지방교육행정체의 분리·독립을 통하여서만 이루어지는 것은 아니다. 지방자치의 기능의 일환으로 교육기능을 규정하고 있는 지방자치법(제112조 제1항)을 보더라도 지방교육행정 역시 일반 지방행정의 틀 속에서 이해되는 것이 타당하다. 만일 교육행정의 분리를 인정한다면 복지, 환경, 건설 등 여타 지방행정 기능을 분리·독립시키지 않을 이유가 없게 되며 그렇게 되면 지방자치는 유명무실해지고 지방행정은 편린화·비효율화됨으로써 기능통합에 기초한 지방행정의 종합적인 효율화도 기대할 수 없게 될 것이다.

지방교육행정에 있어서는 자주성, 전문성, 중립성 못지 않게 주민대표에 의한 책임성의 확보가 중요할 것인 바, 지방교육행정에 대한 책임성 역시 주민의 직접적인 지지를 얻은 지방정부가 지는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 현행 교육자치제는 지방자치의 틀 밖에서 사

고되고 있으며, 따라서 교육행정체의 분리·독립에 치중할 뿐, 진정한 교육자치를 위한 교육현장에 대한 분권이나 교육주체의 참여확대를 위한 노력은 미흡한 것이 사실이다. 현행 교육자치는 일반행정과 교육행정간의 연계를 단절시킴으로써 교육에 대한 일반행정의 행·재정적 지원노력을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 이는 지방에서 단체장의 자원동원력이 가장 높다는 점을 고려할 때 심각한 문제라 하겠다. 교육재정지원을 비롯하여 학교부지확보, 학교주변정화, 교육시설의 설치 및 관리 등에 있어서 일반행정의 적극적 지원을 기대하기 어려운 실정이다. 만일 교육이 단체장의 책임 하에 있게 된다면 유권자의 교육에 대한 관심과 열의가 높기 때문에 지방자치단체의 교육에 대한 관심배가를 기대할 수 있다. 이러한 점에서 현재의 상태는 교육자치제 실시 이전 단체장이 교육위원회 의장직을 겸할 때에 비하여서도 후퇴된 상태라 볼 수 있다.

현행 교육자치는 의결권의 이원화에 따라 교육행정의 비효율을 초래하고 있다. 현재 교육위원회는 교육 및 학예에 심의·의결기능을 행사하고 있으나 최종의결 기관이 아니며, 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있어 중복에 따른 행정력

낭비가 심할 뿐 아니라 의사결정과정에서
서의 기관간의 갈등·대립으로 인한 업무
비효율이 심하다. 교육계 일각에서는 교
육위원회가 의결한 사항을 지방의회에
서 재의결 하는 것은 교육의 자주성·전
문성 침해라는 지적을 제기하기도 한다.

현행 교육자치는 유사한 기능을 분리
수행함으로써 행·재정적 자원의 낭비를
초래한다. 일반행정과 유사한 기능을 수
행하는 인력과 조직을 별도로 보유함으
로써 인력과 재원의 낭비가 초래되고 있
다. 특히 서무, 시설관리, 재정관리 등은
교육에 고유한 업무로 보기 어려움에도
불구하고 별도의 조직과 인력을 보유함
으로써 자원의 낭비를 초래하고 있다.
기타 일반행정과의 협조가 필요한 관련
기능의 수행에 있어서도 기관의 분리·독
립에 따라 상호협조의 미흡·지연에 따른
업무비효율의 문제도 지적된다. 구체적
으로 학생생활지도, 기능경기대회참가,
청소년직업교육, 공공도서관 운영, 청소
년교육시설관리, 학교주변환경정화, 체
육시설관리, 학교신설부지선정 및 시설
결정, 건축협약, 교육재정지원, 학자금지
원 등의 업무는 어떠한 형태로든 일반행
정과의 관련성이 깊은 업무임에도 불구
하고 양 기관간의 연계성이 확보되지 않
아 효과적 수행이 어려운 실정이다.

현행 광역교육자치는 주민의 참여와
통제, 기초단위에서의 일반행정과의 연
계를 곤란하게 한다. 지방자치는 기본적
으로 주민에 근접한 행정을 근간으로 하
는 것인 바, 일차적 지방행정단위는 기
초자치단체이어야 하며 광역자치단체는
어디까지나 이차적 자치기관이어야 한
다는 점에서 광역자치체제는 한계가 있
다. 현행 교육자치는 주민과의 접근성이
약한 광역단위에서만 이루어지고 있어
교육활동에 대한 주민의 직접 또는 간접
적인 참여와 통제를 곤란하게 할 뿐 아
니라 학교현장에 접근하기가 어려운 실
정이다. 광역단위의 교육자치는 통솔의
범위가 지나치게 넓고, 획일적 교육행정
의 폐단을 초래한다. 광역단위에서 시행
하고 있는 현행 교육자치는 기초단위
에서 시행되고 있는 일반지방자치계층과
부합하지 않는 바, 이에 따라 기초단위
에서 일반행정과 교육행정과의 연계가
어렵다. 광역단위 교육자치제 하에서 기
초단위에서의 일반행정과의 협의는 광
역단위를 경유해야하고 이에 따른 행정
력 낭비가 발생하고 있다.

이상의 현행 교육자치제도의 문제점
을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 같은 관찰구역을 관장하는 두
개의 자치기구가 존재함으로 인해 일부

기능이 중복될 수밖에 없으며, 이는 재정적 비효율을 초래한다. 또한 지방의회 의 위임을 받은 지방교육위원회의 의결 기능이 지방의회와 중복되는 경우가 있어 두 번의 의결과정에서 비효율이 초래된다는 문제도 지적되고 있다.

둘째, 지방자치단체의 교육투자를 저해한다. 앞서 언급한 바와 같이 교육비 증가에 대한 정치적 책임은 모두 중앙정부가 부담하며, 교육재정운영에 대해서 지자체가 영향력을 발휘할 수 없으므로 지자체는 교육에 대해 관심을 기울이지 않게 된다. 지자체의 교육에 대한 권한과 책임이 거의 전무하여 지자체가 지역의 주요 공공재인 교육발전에 관심을 갖고 자발적으로 투자할 유인이 없다.

셋째, 보다 중요한 문제는 교육자치와 일반자치의 분리가 교육투자에 대한 성과관리를 할 수 있는 책임성확보메커니즘을 만들지 못하는 중요한 요인이 되고 있다는 점이다. 행·재정의 지방분권화가 이루어지고 자치단체의 장에 대한 인사권이 중앙정부에서 주민에게로 이동되면 중앙정부의 교육자치단체 행·재정운영에 대한 성과관리 기능이 주민에게 이전되어 주민에 의한 통제·관리가 이루어져야 한다. 그런데 현행 교육자치단체 구성방법을 보면 교육위원회 및 교

육감을 학교운영위원회 위원으로 구성된 선거인단에서 선출하도록 되어 있어 대부분의 주민은 이에 대해 무관심할 수밖에 없으며, 교육수혜자인 지역 주민에 의한 통제 및 감시가 소홀히 되고 있다. 반면 일반 자치단체장 및 지방의회 의원은 주민의 직선에 의해 선출되며, 일반 자치단체는 교육뿐만 아니라 다른 기능도 수행하고 있으므로 재원배분에 있어 한계비용을 고려할 수밖에 없어 재정운영에 있어 효율화를 기하고 도덕적 해이를 방지할 수 있다.

IV. 교육자치 재구조화를 위한 정책과제

1. 기본방향 및 외국사례

논리적으로 볼 때 ‘지방교육자치’란 자율성과 책임성을 바탕으로 한 ‘지방자치’와 일반행정으로부터의 분리를 의미하는 ‘교육자치’의 결합이라고 할 수 있다. 그러므로 지방교육자치의 구성요소, 즉 지방교육을 담당하는 단체의 자율성과 책임성 그리고 교육의 자주성과 전문성을 살리기 위한 독립성은 각각 나름대로 중요한 의미를 가지고 있으며, 그 중 어느 하나를 강조하고 다른 것을 소홀히

하다보면 ‘지방교육자치제’를 통해 얻고자하는 바를 얻을 수가 없게 된다. 지방의 자율성과 책임성에 대한 고려를 소홀히 한 채 교육의 자주성과 전문성을 지나치게 강조하면 지방교육자치에서 ‘지방자치’의 의미가 퇴색된다. 한편 자율성과 책임성을 지나치게 강조하다보면 교육의 전문성과 자주성을 훼손하는 결과를 초래할 수도 있다.

그러므로 이 네 가지 요소가 적절히 조화를 이룰 수 있는 지방교육자치제도를 모색하여야 한다. ‘지방자치’와 ‘교육자치’가 수평적으로 결합되어 세 가지 구성요소를 조화시킨 대표적인 예가 교육행정만을 담당하며 과세권을 보유한 미국의 학교구라고 할 수 있다. 그러나 특수한 역사적 배경을 갖고 있는 미국을 제외한 다른 선진국들 중에서는 이와 같은 사례를 찾아보기 어려운 이유를 생각해 보아야 할 것이다. 미국의 경우에도 주에 따라 다양한 형태를 취하고 있지만 대부분 기초자치단체 수준에서 학교구가 일반자치단체와 분리되어 있으며, 주 단위에서는 교육행정(일반적 감독)은 주 교육청에서 담당하되 예산의 편성은 주 정부, 심의는 주의회에서 담당하고 있다. 한편 지방자치의 개념을 기본으로 하여 지방자치단체에 자율성과 책임성을 부

여하고 동시에 교육위원회 등을 도입하여 교육의 자주성과 전문성을 배려한 예는 쉽게 찾아볼 수 있다. 일본의 경우 교육행정조직은 문부성과 지방의 도도부현, 시정촌 및 각급 교육위원회로 구성되어 있다. 이 중 문부성은 교육에 관한 전국적인 계획 수립과 조정, 재정지원 등의 업무를 담당한다. 지방교육행정기관의 업무는 교육위원회와 지방자치단체로 이원화되어 있는데, 교육위원회는 학교의 조직편제, 교과과정, 교재 및 교직원 인사 등 주로 학사업무와 사회교육, 학술 및 문화에 관한 업무를 담당하고 예산의 조정, 집행 등 교육재정운영은 지방자치단체에서 담당한다. 지자체 장이 교육예산을 편성할 때에는 교육위원회의 의견을 들도록 되어 있으나, 교육위원은 지자체 장이 지방의회의 동의를 받아 임명하므로 일본의 ‘교육자치’는 ‘지방자치’의 틀 내에서 운영된다고 할 수 있다.

영국의 경우 광역에는 지방교육행정기관이 없고 기초단위의 교육행정업무도 일반자치단체에 통합되어 운영된다. 기초단위 지자체의 하부조직형태로 LEA (local education administration)이 편제되며, 지방의회산하의 위임형집행기구로 교육분과위원회가 구성되는바 구

성원의 60%는 지자체와 지방의회대표, 40%는 시민대표로 구성된다. 교육부는 단위학교와 LEA에 대한 평가(OFSTED) 및 재정지원(FAS)을 담당하고 있으나 단위학교의 책임과 권한이 막강하다.

프랑스의 경우 광역과 기초단위 모두에 교육청과 교육위원회가 설치되어 있으나, 교육행정에 관한 주요 책임과 권한은 교육부장관의 지휘를 받는 교육감에 있고 교육위원회는 국가와 지방정부의 교육정책에 대한 자문기구의 성격을 지닌다. 교육위원회는 광역, 기초의 모든 지자체, 학교, 수요자 대표 각각 1/3씩 구성되며 일반지자체와는 명시적인 수평적 업무분담을 통해 상호 강력히 연계되어 있으며 긴밀한 협조체계를 유지하고 있다. 교육청이 학사업무를 전담하고 일반 지자체는 교육계획과 교육투자계획을 통해 학교 시설에 관한 전반적인 투자계획을 수립·집행하고(교육감, 교육위원회는 의견수렴기구), 평생교육을 담당하며 필요재원을 내무부로부터 교부금의 형태로 지원 받고있다. 학교신축 등 지역의 투자계획에 있어 교육부장관은 교원배치권한을 통해 간접적 견제권을 행사하며 장학제도를 통해 학교교육의 질관리에 직접적 권한을 행사하

고 있다.

이상의 각 국 경험을 통해 시사받는바는 교육자치와 일반자치와의 연계강화에는 다양한 모형이 존재하며 교육행정기관과 일반지자체간의 수평적 업무분장이 통합의 전단계 대안이 될 수 있다는 것이다. 우리나라 교육자치 재구조화의 궁극적인 목적이 단위학교 자율성의 강화, 효과적인 주민과 수요자의 통제를 통한 교육성과의 제고라고 할 때 단기적으로 학교시설투자에 관한 일체의 기능을 포함한 전체 교육예산의 편성을 일반지자체가 담당하는 대안을 검토할 수 있으며 이를 위해서는 교육재정교부금의 일정부분(경상교부금의 사업재정수요)을 지방교부세로 통합하고 이를 기준재정수요로 산정하는 방식을 취할 수 있을 것이다.

우리나라도 지방교육자치단체와 일반자치단체의 재정과 시설부문이 통합될 경우 지방자치단체의 교육담당기구는 최소한의 수준으로 주어진 국가교육목표를 넘어서는 지방교육목표를 설정하고, 국가교육목표와 지방교육목표를 달성하기 위하여 학교교육을 지원하고 관리·감독하는 형태가 된다. 만약 국가교육목표가 상당히 구체적으로, 그리고 높은 수준으로 책정되면 국가교육목표와

차별화된 지방교육목표를 설정하기 곤란하므로 국가교육목표는 가능한 한 최소한으로 설정하여야 한다. 지방교육목표를 교과과정에 대한 목표와 교육환경에 대한 목표로 구분한다면, 교육의 자주성·전문성을 고려하여 전자는 주로 교육전문가들로 구성된 교육자치단체나 지자체의 교육담당기구에서 전담하는 것이 바람직하며, 후자는 교육전문가들로 구성된 교육담당기구와 지방자치단체가 공동으로 목표를 설정하고, 상당한 수준의 재원조달에 대해서는 지자체가 책임을 지는 방식으로 역할을 분담하여야 할 것이다.

단위학교는 학부모, 교사와 아울러 주민의 의사를 반영하여 학교교육을 직접 관장한다. 교과과정 등은 상위단체에서 결정되더라도, 교수방법, 학급의 구성, 학교운영비의 사용 등에 대해서는 단위학교의 자율성이 최대한 보장되어야 하며, 학교운영위원회의 역할이 제고되어야 한다. 학부모는 각 단체에 대해 의사를 표명하여 교육에 반영되도록 하여야 한다. 학교단위의 경우 학교운영위원회를 통하여 주민의 의사를 반영할 수 있다. 교육자치단체에 대해서는 역시 학교운영위원회를 통하여 교육위원 및 교육감 선출시 의사를 표명할 수 있다. 이 때

주민이 표시하는 의사는 주로 지방교육목표의 적절성 및 달성 정도에 대한 의사표시라고 할 수 있다. 또한 지방자치단체장 및 지방의회 선거에서는 지방자치단체가 교육에 대한 주어진 역할을 제대로 하고 있는가를 평가하여 의사를 표명하게 되는데, 이는 주로 해당 지역의 교육환경에 대한 평가가 될 것이다. 마지막으로 국가 차원의 선거과정에서 국민들은 국가교육목표의 적절성 및 성과에 대한 의사표시를 할 수 있을 것이다.

2. 교육자치 재구조화를 위한 재정개혁과제

지방교육자치제도의 성공적인 개혁을 위해서는 물론 교부금을 통해 조정을 하겠지만, 지방의 최소한의 교육재정자립이 필수적이다. 지방분권적 교육체제의 시행을 위해서는 최소한의 지방교육재정 자립이 필수적이며 이를 위해서도 교육재정권과 교육행정권의 일반 지방행·재정과 긴밀한 연계강화가 필요하다. 지방으로부터의 교육실험을 통한 학교정상화는 사교육비의 문제 및 21세기 창의적인 신지식인의 공급에도 필수적인 과제이기 때문이다. 재정자립도가 높은 7대 도시부터 지역책임 방식의 새로

운 교육자치제도를 시행하되, 다음의 재정개혁을 통해 지역의 재정기반이 확충되는 대로 기타 지역으로 확대 실시하는 것이 필요하다.

중앙정부의 교육재원은 내국세 수입의 13%, 의무교육교원의 인건비 등으로 구성되는 지방교육재정교부금과 교육세 수입으로 구성되는 지방교육양여금이 대부분을 차지한다. 그러므로 재원조달 및 이전체계의 개편은 궁극적으로 지방교육재정교부금과 지방교육양여금제도, 즉 교육세 제도의 개편을 의미한다.³⁾ 이들 제도의 개편방안을 모색함에 있어 고려하여야 할 원칙 및 그 원칙에 따른 개편 방향은 다음과 같다.

첫째, 교육재정에서 차지하는 지자체의 역할을 제고하기 위해서는 중앙정부의 지방교육비 지원 중 일부를 지방자치단체에 지원하여 지자체로 하여금 교육자치단체와 합의하여 교육에 사용하도록 하여야 한다. 이 원칙은 지방교육세의 신설을 통해 어느 정도 단초가 마련되었다고 하겠다.

지방교육재정개혁에 있어 고려해야 할 두 번째 원칙은 성과관리의 강화이다.

앞서 언급한 방법으로 지자체의 교육에 대한 책임성을 제고함으로써 어느 정도 교육재정 운영의 효율성을 도모할 수 있을 것으로 기대되나 그것만으로는 부족하며, 지방교육비의 절반이상을 교육자치단체에 직접 지원하며, 또한 지자체에도 상당부분의 교육비를 지원하는 중앙정부로서는 지자체 및 교육자치단체의 교육 행·재정 수행 성과를 직접 관리하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

아울러 지방소득세 및 보유과세인 재산세 등 지방세를 상향조정하여 지방정부의 교육재정기반을 획기적으로 강화하는 한편, 이에 상응하는 수준의 국세를 감축하는 방안이 필요하다. 주택, 토지 등 보유재산에 대한 과세는 교육의 지방공공재적 성격에 비추어 볼 때 응의 과세의 성격이 강하며 현재의 실효부담 수준이 지나치게 낮다는 점에서 지방교육의 활성화를 위해 현재의 수준보다 대폭 상향조정될 필요가 있다. 물론, 지방의 경제력이 취약하여 자체 재정확충이 곤란한 지역에 대해서는 현재와 같은 형태의 재정지원을 계속하여야 할 것이다.

일반지방재정과 지방교육재정을 통합

3) 이미 현행 교육세의 이원화 즉, 지방교육양여금과 지방교육세로 나누고 지방교육세에 50% 탄력세율제도를 도입하며 이 부분에 대해서는 기준재정수입안정시 표준세율을 적용하는 지방교육재정교부금법 및 교육세법개정안이 급변 정기국회에 상정되어 있다.

되거나 긴밀히 연계되는 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 일반지방재정과 지방교육재정이 통합되는 경우 현재 학교실패의 원인으로 꼽히는 획일적인 공급자 중심의 교육에서 수요자 중심의 교육, 창의적인 열린 교육이 가능할 수 있다. 그러나 이를 위해서 무엇보다 중요한 전제는 지방재정의 충실화 및 확충이 선행되어야 하며 기관간의 통합이 물리적인 통합에서 화학적인 통합이 이루어질 때까지 일정기간동안 잠정적인 하나 교육재정의 하한을 보장하기 위한 회계상의 경계(fire wall)의 유지가 필요할 것으로 판단된다. 분권화된 지방교육과 상향식 학교예산제도가 정착되고 학교간의 경쟁이 본격적으로 이루어지게 되면 우리의 고질적인 학교실패문제 및 과도한 사교육 투자문제의 해결이 실마리를 찾을 수 있을 것으로 기대된다. 21세기 인적자원의 경쟁력을 확보하기 위해서는 이해관계자들의 참여한 대립속에서 방향성을 상실한 지방교육자치재구조화가 진지한 토론과 공론화과정을 통한 합의의 도달과 적극적인 추진을 이루어내야 할 것이다.

참고문헌

- 국중호, 『지방재정과 교육재정의 통합방안』, 한국조세연구원, 1998.
- 박정수, 「교육재정체계 개혁방안」, 『지방행정연구』, 제13권 제1호, 1999.
- 박정수·안종석, 『교육재정의 구조와 재원확충방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 안종석, 「교육재정의 개편방안」, 『지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안』, 한국조세연구원, 2000.
- 이승종 외, 『지방교육행정체제의 개편방안』, 한국지방행정연구원, 1999.
- 하연섭, 「지방교육자치제도 개선방안」, 교육부 지방교육자치제도개선 특별위원회, 1998.
- 한국교육개발원, 『지방교육자치제도 재구조화방안탐색』, 1999.
- Evans, W. N., S. E. Murray and R. M. Schwab, "Towards Increased Centralization in Public School Finance," presented at the National Tax Association Seminar, 1995