

# 교육감 및 교육위원회의 법적 지위에 관한 법제연구

강 현 철\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 지방교육자치와 교육행정기관의 본질

1. 지방교육자치제도의 변천
2. 각국의 지방교육자치제도
3. 지방교육자치의 본질
4. 교육자치의 기본원리
5. 소 결

### III. 교육감·교육위원회의 법적 지위

1. 교육감의 법적 지위
2. 시·도 교육위원회의 법적 지위
3. 개정 『지방교육자치에 관한 법률』에 대한 평가

### IV. 결 론

\* 한국법제연구원 연구위원, 법학박사

## I. 서론

우리나라에 있어서 지방교육자치의 문제는 그 본질적 접근에 있어서 많은 논란을 제기하고 있다. 이는 자치의 문제를 지방자치의 문제로 볼 것인가, 또는 지방교육행정기관의 자치로 볼 것인가, 교육담당기관인 학교자치의 문제로 볼 것인가의 제도본질론적 관점에서 출발하는 철학적·이념적 문제로 나타나고 있다. 하지만 이러한 자치의 문제를 제도본질론에서만 접근하는 것은 이론적 관점의 타당성과 일관성을 유지할 수 있지만, 현실적인 사회적 이해관계를 적절히 조정하고 균형을 유지하는 관점에서는 매우 부족한 결과를 도출하는 경우로 나타나기도 한다. 이러한 관점에서 지방교육자치의 문제는 본질적인 제도의 변화과정을 거치면서도 그 논란에 대한 적절한 사회적 타협점을 찾는 것에서는 많은 어려움이 있다. 이에 지방교육자치에 관한 제도적 변화의 내용과 그 타당성에 대한 검토를 통하여 적절한 지방교육자치의 정착의 방향성을 새롭게 검토해보고자 한다.

최근의 지방교육자치에 관한 제도적 변화의 핵심적 내용은 교육감과 교육위원의 직선제 도입과 교육위원회의 상임위원회화로 나타나고 있다. 이는 시도의회와 교육위원회의 의결기관 이원화에 따른 이중 심의·의결, 감사 등 행정력의 낭비를 제거하고, ‘학교운영위원회 위원’ 선거인단에 의한 교육감·교육위원 간선에 따른 주민대표성 미흡 및 선출과정에서 발생하는 선거부정·비리 등의 문제점을 해소하기 위하여 『지방교육자치에 관한 법률<sup>1)</sup>』이 전면개정되어 2007년 1월 1일부터 시행<sup>2)</sup>되면서 본격적인 사회적 관심으로 나타나고 있다. 2007년 2월 14일 최초로 부산시 교육감이 직선제로 선출된 후 2008년 10월 현재 충청도·경남도·울산시·제주도·충남도·전북도·서울시 교육감이 주민직선으로 선출되었다. 이는 교육감 선출 규정은 공포한 날로부터 시행한다는 부칙규정에 따른 것이며, 본격적인 직선제에 따른 교육감과 교육위원선거는 2010년

1) 전부개정 2006.12.20 법률 제8069호.

2) 개정내용에 관한 비교 검토의 자세한 사항은 황해봉, 개정 지방교육자치법의 평가와 앞으로의 과제, 한국법제연구원, 2007. 3., 34면 <붙임 1> 참조.

지방자치선거와 동시에 하도록 하고 임기 역시 교육위원은 2010년 8월 31까지, 교육감은 2010년 6월 30일까지로 하여 임기에 따른 조정을 거치도록 규정하였다.

<표, 07-08년 교육감 직접선거결과3>

선거지역	선거일	투표율	전체유권자	투표자
부산시 교육감	2007. 2.14	15.3%	2,849,049명	437,274명
경남도 교육감	2007.12.19	64.1%	2,416,351명	1,549,070명
울산시 교육감	2007.12.19	64.6%	806,423명	521,216명
충북도 교육감	2007.12.19	61.3%	1,146,102명	702,593명
제주도 교육감	2007.12.19	60.9%	414,022명	252,111명
충남도 교육감	2008. 6.25	17.2%	1,546,694명	265,583명
전북도 교육감	2007. 7.23	21.0%	1,425,092명	299,336명
서울시 교육감	2008. 7.30	15.4%	8,084,574명	1,251,218명

\* 경남, 울산, 충북, 제주는 17대 대통령 선거와 동시에 치러짐.

이러한 직선제 교육감의 선출과정을 살펴보면, 대통령선거와 동시에 치러진 경우를 제외하고, 교육감 단독의 직접선거라는 한계를 가진다고 할지라도 사상최저의 투표율을 기록하고 있음을 알 수 있다. 이에 대하여 교육감의 주민대표성 문제와 교육자치의 미성숙 등의 근거로 활용하면서 지방교육자치의 제도적 근간에 대한 의문을 제기하는 견해가 있다. 하지만 이것은 2007년 12월의 선거결과에서도 볼 수 있듯이 교육감과 교육위원 직선이 2010년 지방선거와 동시에 선거될 경우 현재 문제되고 있는 투표율의 문제와 주민대표성의 문제는 많이 불식될 수 있음을 보여주는 것이며, 현재의 교육감 단독선거에서 나타나는 낮은 투표율과 주민의 무관심의 문제는 제도정착기의 과도적이고 일시적인 현상임을 알 수 있다. 하지만 여전히 지방교육자치와 관련하여 교육감과 교육위원의 직선제에 대하여는 학계는 물론 관련전문가들과 교육계에서도 많은 제도적

3) 중앙선거관리위원회 선거정보([http://www.nec.go.kr/new\\_info/election/calendar/](http://www.nec.go.kr/new_info/election/calendar/)).

논란이 제기되고 있으며, 교육위원회의 상임위원회의 문제는 그 제도적 장점에도 불구하고 꾸준히 교육계를 중심으로 교육자치의 본질론에 적합한 것인가에 대한 논란이 제기되고 있는 것이 사실이다. 이에 지방교육자치의 본질론을 중심으로 교육감과 교육위원의 법적 지위에 대한 사항을 검토하고 비교제도론적 관점과 그 동안의 논쟁을 분석하여 그 제도적 타당성에 대하여 다시 한 번 재검토해보고자 한다.

## II. 지방교육자치와 교육행정기관의 본질

### 1. 지방교육자치제도의 변천

우리나라의 지방교육자치제의 변천과정은 정치적 변화에 따라 그 성격과 내용이 달라져 왔으며, 일반적으로 태동기(1945. 8. 15-1952. 4. 23.), 형성기(1952. 4. 23.-1960. 4. 19.), 반성기(1960. 4. 19.-1961. 5. 16.), 잠복기(1961. 5. 16.-1964. 1. 6.), 소생기(1964. 1. 6.-1980. 10. 27.), 회복기(1987. 10. 27-현재) 등으로 구분하고 있다<sup>4)</sup>. 지방교육자치제는 해방 후 미군정 말기에 교육자치제도에 관한 법령이 기초되고, 1948년 8월 12일 ‘교육구령의 설치에 관한 법령’(군정법령 제217호)이 공포되었다. 이 법령은 1949년 12월 31일 제정된 교육법 제2장 교육구와 교육위원회에 관한 규정의 토대가 되었다. 그러나 지방교육자치에 관한 규정은 지방자치제의 실시를 전제로 한 것임으로 실시를 하지 못하였으며, 1950년 한국전쟁으로 인하여 연기되었다. 그러나 1952년 4월 23일 교육법시행령(대통령령 제633호)이 공포됨으로써 교육자치 시행의 법적 기초가 마련되었다.

우리나라 교육자치의 실질적인 시작은 1952년 6월 4일 부산시교육위원회와 한강 이남 지역의 시교육위원회 및 교육구교육위원회의 발족이었다. 이때에 발족한 교육위원회는 한강 이남의 17개시와 123개 군에 국한되었다. 그 후 한강 이북 지역인 서울특별시를 비롯한 2개시와 8개 군

4) 김남순, 지방교육자치연구, 배영사, 1994., 100면; 시대구분은 태동과 실행기, 중단과 시련기, 부활과 활성기의 3단계로 나누는 경우도 있다(조성일·안세근, 지방교육자치론, 양서원, 1996., 141-182면).

의 교육위원회가 구성됨으로써, 모두 27개의 시교육위원회와 140개의 교육구로 모두 167개의 교육자치단체가 생기게 되었지만, 5·16 군사쿠데타로 각급 교육위원회의 기능이 정지된 바 있다. 그러나 1963년 12월 16일(법률 제1282호) 교육법 중 개정법률과 개정교육법 시행령·교육위원회직제 등이 개정됨으로써, 서울특별시·부산시·각 도에 교육행정에 관한 합의제 집행기관으로서 7명으로 구성되는 교육위원회를 두게 되었다. 교육위원회는 서울특별시장·부산직할시장·도지사 등 해당 지방자치단체의 장과 교육감을 당연직 위원으로 하고 나머지 5명은 지방의회에서 선출하게 되어 있었으나, 지방의외가 성립되기 전 과도조치로서 교육부장관이 임명해 왔다. 그리고 교육위원회의 사무국장격인 교육감으로 하여금 소관사무를 위임처리하게 하였다.

이후 지방의회의원선거법이 공포됨에 따라 지방의회가 구성되었으며, 뒤이어 1991년 3월 8일자로 공포된 『지방교육자치에 관한 법률』(법률 제4347호)에서 지방교육자치제도의 개선을 위하여 교육법에 규정한 교육자치제의 내용을 분리·독립시키고, 일부 내용을 수정·보완하였다. 동 법률은 기본적으로 교육자치제를 시·도 단위로 실시하기 위하여 학예사무를 시·도 사무로만 배분하고, 시·군 및 자치구 단위에서는 시·도의 하급행정기관으로서 교육청을 설치·운영하도록 하였다. 또한, 동법 시행령(대통령령 제13356호)이 1991년 4월 23일 공포됨으로써, 1991년 8월 10일 시·군·구에서 추천한 자를 시·도 의회에서 222인의 교육위원을 선출하여 본격적인 지방교육자치의 시대가 열렸다.

그러나 제도의 시행과정에서 교육위원·교육감 선거가 과열·혼탁해지고 각종 선출관련 비리가 노정됨으로써 1997년 12월 17일 선거인단에 의한 교육위원·교육감 간선 및 선거운동의 원칙적 금지를 골자로 하는 법개정이 이루어졌다. 즉, 학교운영위원회에서 선출한 선거인과 교원단체에서 추천한 교원인 선거인으로 구성되는 선거인단에서 교육위원과 교육감을 선출하도록 하고(같은 법 제5조, 제28조), 교육위원회 의사국이 교육위원과 교육감의 선출사무를 관리하되 선거공보의 발행·배포와 소견발표회의 개최 이외에는 일체의 선거운동을 금지하여 그 위반시에 형벌

에 처하도록 하였다(같은 법 제5조의3, 제5조의4, 제28조제3항, 제53조). 한편, 교육위원과 교육감의 주민대표성을 제고하기 위하여 2000년 1월 28일<sup>5)</sup> 학교운영위원회 위원전원으로 선거인단을 구성하도록 선거인을 대폭 증원하였고(같은 법 제62조제1항), 교육위원과 교육감의 후보자 검증기회를 확대하기 위하여 소견발표회와 선거공보 이외에 언론기관 등 초청대담·토론회까지 허용하였으며(같은 법 제83조), 선거운동의 정의를 명확히 하여 “선거에 관한 단순한 의견의 개진·의사의 표시·입후보와 선거운동을 위한 준비행위”는 금지대상에서 배제하였다(같은 법 제77조단서).

이상과 같은 변화의 과정을 거친 『지방교육자치에 관한 법률』은 지방균형발전정책의 일환으로 제정된 『지방분권특별법』 제102조제2항에서 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다”라고 규정함으로써 정부혁신지방분권위원회 주도로 ‘지방교육자치제도 개선방안’이 제시되었는 바<sup>6)</sup>, 이를 근거로 교육감과 교육위원을 주민직선으로 선출하는 현행 법률개정안이 2006년 12월에 통과되어 현재 시행되고 있다.

## 2. 각국의 지방교육자치제도

외국의 지방교육자치제도는 각국의 역사적·문화적 배경과 환경에 따라 다양한 형태로 운영되고 있다. 미국은 제2차 세계대전 이후 철저한 주민자치의 원칙과 일반행정으로부터의 독립형태의 교육자치를 실시하고 있고, 영국은 지방자치단체가 교육행정단위로 지방의회에 지방교육행정 기능을 부여하고 있고, 교육위원회는 지방의회 상임위원회의 일종으로 운영되고 있어 주민통제의 원리에 가장 충실한 국가이며, 일본의 교육행정체제는 지방분권이 중시되나 교육행정의 안정과 각 단계별 교육행정기

5) 법률 제6216호.

6) 이 보고서에서는 주민자치보장과 전문적 관리보장이라는 관점에서 교육위원회는 시도의회로 통합하고, 별도의 교육위원은 주민직선하고, 교육감은 주민직선으로 하며, 기초자치는 시행하지 않되 기초자치단체장에게 교육시설, 교육환경조성사업을 자체적으로 추진할 수 있는 권한을 부여하는 것을 주된 골자로 하고 있다.

관간의 연계성이 강조되고, 교육위원회는 합의제 집행기관으로서의 성격을 가지고 있다.

(1) 미 국

미국은 연방수정헌법 제10조의 포괄적 유보규정에 따라 주정부가 교육의 기본단위이며, 주의회가 교육에 관한 최종권한을 보유하고 있다<sup>7)</sup>. 즉, 교육사무를 지방자치단체의 사무가 아니라 주정부의 사무로 하고 있는 것이 미국 지방교육자치제의 특징이라고 할 수 있다. 이에 따라 각 주는 공립학교 체제를 확립하여야 하는 책무<sup>8)</sup>를 지게 됨에 따라 지역학교구의 교육행정을 주정부의 완전한 관할아래 두고 있으며, 학교구의 개·폐 또는 분할권, 학교구의 자율권 부여범위결정권, 재정통제권 등이 주정부의 전권사항으로 되어 있다<sup>9)</sup>. 따라서 주교육위원회는 주의회의 지침에 따른 제한된 심의·의결기관으로서 예·결산, 조례안 등에 대한 최종의결권은 주의회가 가지고 있다. 그러나 최근에는 연방정부의 교육에 관한 관여가 점차 확대되고 있으며, 특히 공교육 분야는 재정과 권리보호·복지 등에 관한 사안과 맞물려 연방정부가 차지하는 비중이 점차 확대되고 있다<sup>10)</sup>.

일반적으로 주는 주소속기관·중간기관 및 지방기관의 3단계로 초·중등교육체계의 조직과 행정을 마련하고 있다<sup>11)</sup>. 따라서 지방교육구는 주교육기관과 중간 교육기관과 같은 주의 기관에 속하므로 주의회의 결정에 종속하며, 지방교육구의 관리운영기구를 일반적으로 지방교육위원회(local boards of education)라 부른다. 주의 하위기관으로써 지방교

7) Stephen J. Knezevich, Administration of Public Education, Harper & Row Publishers(New York), 1984., p.201.

8) Stephen J. Knezevich, *op. cit.*, p.221.

9) 교육판례중심의 미국의 교육법제에 관하여는 George Johnson 저, 안기성 외 공역, 미국의 교육법제, (주)청암미디어, 1999. 참조.

10) Thomas J. Sergiovanni, et. al., Education Governance and Administration, Allyn & Bacon (Boston), 1999., p.271.

11) 17개 주는 2단계, 32개주는 3단계 구조이며, 하와이 주만 중앙집권화 되어 있다 (National Education Association, Journal on State School Systems Development 참조).

육위원회는 주의회가 위임하거나 양도한 권한만을 이행한다.

주교육위원의 선출방식<sup>12)</sup>은 Alabama주 등 13개 주에서는 주민이 직접선거에 참여하는데, 이중 7개 주에서는 후보의 정당을 표시하도록 하고 있다. 3개 주에서는 주민의 대표에 의한 간접선거가 이루어지고 있으며, Connecticut주 등 31개 주에서는 주지사가 교육위원을 임명하고 있다. 당연직 위원으로만 구성되는 주가 2개이며, 위스콘신주에는 교육위원회가 없다. 교육위원의 임기는 주로 4-6년이며, 위원장은 교육위원회에서 투표로 결정하고 임기는 1년인 경우가 대부분이지만, 주지사가 당연직 위원장이 되는 경우도 있다. 교육위원의 자격기준은 대부분 교육경력을 포함하며, 해당 주에 거주하는 교육행정전공의 석사학위 이상을 기본요건으로 하고 있다<sup>13)</sup>.

주교육감(Superintendent of Public Instruction, Superintendent of Education)은 교육위원회에 의하여 채용되어 교육위원회의 지시·감독을 받는 사무처리 책임자로서 주교육위원회가 위임한 사무를 처리한다. 주교육감은 주의 공무원으로서의 지위가 인정되는 경우도 있지만, 일반적으로는 지방학교구의 단순한 피고용인으로서 교육감의 의무 역시 지역의 학교위원회와의 계약에 의해 규정된다<sup>14)</sup>. 주교육감의 선출방식은 일리노이 주 등 27개 주에서는 교육위원회에서 선출하는데, 이 경우 정치와의 관계에서 덜 파당적이고, 유권자의 직접선택보다 더 유능한 인물을 선택할 수 있는 장점이 있는 것으로 나타나고 있다. 아리조나 주 등 18개 주에서는 주민직선에 의해 주교육감을 선출하는데, 주민의 요구를 직접 수용할 수 있는 장점이 인정되며, 이 경우 13개 주에서는 후보의 정당표시제를 실시하고 있다. 켄터키 주 등 5개 주에서는 주지사가 주교육감을 임명하는데, 주교육감이 주지사의 강력한 정치적·행정적 뒷받침을 받을 수 있는 장점이 있는 것으로 나타나고 있다. 주교육감의 임기는

12) 미국 각주의 주교육위원 및 주교육감 선출방법에 관한 구체적 사항은 이병렬, 지방교육자치와 일반지방자치의 관계정립 방안 연구, 영남대 박사학위논문, 2005., 93면 표 24) 참조.

13) 조성일·안세근, 전계서, 200면.

14) 교육감이 공무원이 아니라는 판례 : Board of Education of Graves County v. De Weese, 343 S.W.2d 598(Ky. 1961); Main v. Evase, 257 p.917(Mass. 1964).



주로 4년이며, 대부분의 주에서 교사경력 또는 교육행정경력이 있거나 석·박사학위소지자로 자격제한을 두고 있다. 일부 주에서는 일정한 연령이나 주시민권을 요건으로 하는 경우도 있다<sup>15)</sup>.

앞에서 살펴본 것과 같이 미국의 지방교육자치제도는 기초단위의 교육 자치에 의의를 두고 있는 바, 우리나라의 일반자치제도와 같은 행정구조적 논의는 매우 부적절한 것이다. 주에 있어서 교육위원회는 주의회가 정한 교육에 관한 세부정책을 결정하는 합의제 집행기관으로서의 성격이 강하지만, 대도시 기초교육구와 지방도시의 소규모 기초교육구에 있어서도 차이를 보이고 있다. 즉, 대도시 기초교육구는 시장이 교육위원회 위원 또는 교육장을 임명하고, 예산도 시에 의존하는 등 일반지방자치에 지방교육자치가 예측되어 있는 경우가 많으며, 기타 지방도시 등 다른 지역은 지역주민이 교육위원을 선출하고, 독자적인 예산편성과 징세권을 갖는 등 일반지방자치와 독립된 지방교육자치가 운영되는 경우도 있다.

## (2) 영국

영국의 교육행정조직은 크게 중앙정부조직인 교육과학성, 지방교육행정을 담당하는 교육위원회, 학교교육을 담당하는 학교운영위원회 및 학교장으로 나눌 수 있다. 영국에서는 일반적으로 지방의회(Council)에 지방교육행정의 책임이 주어져 있으며<sup>16)</sup>, 중앙정부인 교육과학성의 통제와 지시를 받고 교육행정은 일반행정에 통합되어 일원화되어 있다. 지방교육청은 학교가 모든 학생들을 위하여 교육의 기회를 제공할 수 있는 충분한 수, 인력과 시설을 갖추고 서로 다른 연령·능력 및 태도 그리고 서로 다른 재학기간을 고려하여 바람직한 것일 수 있는 다양한 교육 및 훈련을 제공할 것을 보장하고 있다. 이것은 경제적 환경 또는 인구변화에 따라 학교의 설립, 변경 또는 폐쇄를 포함한 학교교육 전체조직을 운

15) 황성순, 교육위원·교육감 선출제도의 개선방안, 한국교원대학교 석사학위논문, 2003., 40-41면.

16) ①잉글랜드 지방의 지방교육청은 주의회이다. ②잉글랜드의 구의 지방교육청은 구의 회이다. ③런던자치구의 지방교육청은 자치구의 회이다. ④런던시 지방교육청은 런던시 회의회이다. ⑤웨일즈지방의 지방교육청은 주의회이고, 특별시 지방교육청은 특별시의 회이다(Education Act, 1996, s12.)

영하여야 하는 것을 의미하는 것이다<sup>17)</sup>.

영국은 1998년 『교육 및 고등교육법』(Teaching and Higher Education Act; THEA)의 규정에 따라 잉글랜드와 웨일즈에 ‘교육위원회’(General Teaching Council; GTC)를 설립하였다. 교육위원회는 공공의 이익을 위하여 ①교육의 기준 및 학습의 질을 향상시키는 데 이바지 하고, ②교원들 사이의 직무기준을 유지하고 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 교육위원회는 지방의회의 한 분과위원회로 교육에 관한 권한을 위임받아 업무를 수행하는 대의기관이지만 그 구성과 역할에 있어서 국가에 의한 통제가 허용된다는 점에서 자율성에 있어서는 상대적으로 약화되어 있다<sup>18)</sup>. 따라서 교육위원회는 독립된 위원회가 아니라 교육에 관한 권한을 위임받아 의결권을 행사하는 위임형 의결기관의 성격을 지닌다. 교육위원회 1/2 이상은 지방의회 의원으로 임명하고 나머지는 교육의 전문성과 특수성을 살리기 위해 외부인사를 위촉·임명하여 교육위원회를 구성한다. 교육위원의 임기는 4년으로 무보수 명예직이며, 교육위원회 산하의 업무를 처리하기 위하여 집행기관인 교육국(Education Department)을 두고 있으며, 그 장이 교육담당관(chief education officer)이다.

교육담당관은 전체 교육청의 업무와 관내 교육업무에 관하여 교육위원회에 책임을 진다. 교육감은 교육위원회가 중앙정부의 교육과학성 장관과의 협의를 거쳐 임명한다. 교육감 자격에는 엄격한 기준이 없지만 대학을 졸업한 자로서 지방교육행정기관에서 일한 경험이 있는 자가 주로 임명되며, 보통 다년간의 교육경력이 있는 전직 교사가 교육청의 관료로 일하다가 승진임명되는 것이 통상적이다. 교육감의 임기는 교육위원회가 결정한다<sup>19)</sup>.

### (3) 일 본

17) N. Harris, Education, Law and Diversity, Hart Publishing, 2007., p.93.

18) N. Harris, Education, Law and Diversity, p.111.

19) 조형섭, 우리나라 교육위원·교육감 선출제도의 개선방안 연구, 중앙대 석사학위논문, 2004., 42-43면

일본은 지방자치의 틀 속에서 교육위원회를 운영하며, 지방의회에서 교육·학예에 관한 조례제정 및 예산의결권을 지니지만, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 교육행정의 집행과정 및 실질적인 운영을 통하여 보장되고 있다. 교육위원은 지방의회의 동의를 얻어 자치단체장이 임명하는 것이 특징이다. 일본의 지방교육행정체도는 도·도·부·현의 교육위원회와 시·정·촌의 교육위원회의 이중구조로 되어 있으며, 지방자치단체의 교육위원회의 사무를 담당하기 위하여 교육위원회가 임명하는 교육장을 두고 있다<sup>20)</sup>.

교육위원회는 합의제 집행기관으로서 교육의 지방분권화와 교육행정에 대한 주민통제의 원리에 근거하고 있다. 교육위원회는 원칙적으로 5인의 위원으로 조직되지만 인구규모와 지방공공단체의 상황에 따라 조례를 제정하여 6인 또는 3인의 위원으로 구성할 수 있다<sup>21)</sup>. 교육위원은 지방공공단체의 장이 의회의 동의를 얻어 임명하고, 그 자격은 해당 지방공공단체장의 피선거권을 가진 자로서 인격이 고결하고, 교육·학술 및 문화에 관한 식견을 가진 자로 규정하고 있다<sup>22)</sup>. 교육위원의 임기는 4년이며, 재임이 가능하고<sup>23)</sup> 정당가입은 가능하지만 교육위원 정수의 과반수가 동일정당 소속 위원이 될 수 없다는 것이 교육위원회 구성의 제약조건이다<sup>24)</sup>. 교육위원회는 위원 중에서 위원장을 선출해야 하며, 임기는 1년으로 재임이 가능하다<sup>25)</sup>.

교육장은 위원장을 제외한 위원 중에서 교육위원회가 임명하며, 임기는 교육위원의 재임기간으로 한다<sup>26)</sup>. 교육장은 교육위원회의 지휘·감독하에 교육위원회의 권한에 속하는 사무를 담당한다<sup>27)</sup>. 이를 위하여 교육위원회내에 사무국을 두며, 교육장은 사무국의 사무를 총괄하고 소속 직

20) 일본 지방교육자치제에 관한 사항은 日本教育法學會, 自治・分權と教育法, 講座 現代教育法3, 三省堂(東京), 2001. 참조.

21) 『지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률』(1956. 6. 30 법률 제163호) 제3조.

22) 같은 법, 제4조제1항.

23) 같은 법, 제5조.

24) 같은 법, 제4조제3항.

25) 같은 법, 제12조.

26) 같은 법, 제16조.

27) 같은 법, 제17조.

원을 지휘·감독한다<sup>28)</sup>. 이와 같이 일본의 교육위원회는 심의·의결권 행사와는 관계없이 교육사무의 집행기능을 담당하고 있으며, 실제 업무는 교육장이 총괄하지만 원칙적으로 교육위원의 합의체인 교육위원회가 교육장과 사무국을 지휘·감독하고 있는 합의제 집행기구의 성격을 갖고 있다. 특히, 1999년 『지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률』의 개정 이후 지방분권개혁의 흐름 속에서 교육장 선출에 있어서 상위 교육행정 기관 승인제가 폐지됨으로써 각 교육위원회가 사무국의 장을 스스로 임명하도록 함으로써 교육행정의 분권화를 시도한 것은 일본 지방교육행정 체제의 중요한 변화라고 할 수 있다<sup>29)</sup>.

#### (4) 독일

독일 기본법 제7조제1항은 “모든 학교제도는 국가의 감독을 받는다”라고 규정하고 있지만, 독일의 연방적 구조와 문화고권에 따라 주를 의미하는 것으로 주의 학교감독은 협의와 광의의 이중적 의미를 가지고 있다<sup>30)</sup>. 협의의 학교감독은 국가의 학교행정청이 행사하는 학교의 대내외적인 업무에 관한 감독권능을 의미하며, 광의의 학교감독<sup>31)</sup>은 협의의 의미에 학교의 조직·계획 및 운영에 관한 국가의 권한과 의무를 포함하는 의미이다. 하지만 최근의 경향은 각 주의 관련 입법들에서 전통적인 학교고권에 대한 국가의 영향력은 감소하는 반면에 개별 학교들의 학교프로그램을 통한 교육적 자율영역으로 확대되는 경향을 보이고 있다<sup>32)</sup>.

독일의 교육관련 행정기관인 학교감독청(Schulaufsichtsbehörden)은 교육고권을 가진 주(Länder)와 지방자치단체의 일반행정조직으로 구성되어 있다. 따라서 통상적으로 최고의 학교감독청은 각 주의 교육담당 장관이 되며, 중간 학교감독청으로는 지역정부, 하위학교감독청으로는 기초자치단체 행정부가 맡는다. 따라서 지방교육자치기관에 관한 특별한

28) 같은 법, 제18조·제20조.

29) 이병렬, 전계논문, 77면 참조.

30) 이시우, EU 교육법제에 관한 연구(II)-독일-, 한국법제연구원, 2007., 28면.

31) 광의의 학교감독의 의미를 특히 학교고권(Schulhoheit)이라고 한다(이시우, 전계서, 28면).

32) H. Avenarius, Ein Führung in das Schulrecht, Darmstdt, 2001., S. 36ff. 참조.

규정이 없는 한 지방의 학교설립주체의 법률적 대표기관과 행정기관이 지방교육자치기관이 된다. 즉, 지방교육자치는 학교설립주체 즉, 지방자치단체의 전체 행정의 구성부분을 형성하며 지방교육자치기관은 지방자치단체 행정청으로서 지방자치법의 원칙과 규정들에 따라 임무를 수행한다. 이러한 관점에서 독일의 교육법제에 있어서 학교는 실질적 자치행정기관<sup>33)</sup>(Schulische Selbstverwaltung) 또는 기능적 학교자치기관으로 인정<sup>34)</sup>하고자 하는 견해들이 주장되고 있다.

이러한 학교자치의 관념은 민주주의, 관용, 투명성 및 공개성의 정신에 입각한 교육이념에 비추어 헌법상 국가의 학교감독권이나 민주주의 원리에 어긋나지 않는 범위와 교사의 교육의 자유와 조화를 이루는 범위내에서 입법자가 입법형성권을 통해 참여제도를 구체화하고 단위학교의 자율적 기능을 확장해나가는 것이 독일에서의 기본방향으로 자리잡고 있다<sup>35)</sup>. 물론 여전히 학교의 법적 주체는 국가 또는 지방자치단체이며, 학교문제에 관한 궁극적인 책임도 국가나 지방자치단체가 지고 있지만, 단위학교의 자율성 확대는 학교법제의 기본적인 추세이며, 학교에 대한 감독권의 행사도 과거의 input 중심의 통제형식에서 output 중심의 통제형태로 변모하는 추세에 있다고 할 것이다<sup>36)</sup>.

### 3. 지방교육자치의 본질

교육감과 교육위원의 선출과 소속 등에 관한 사항은 지방교육자치의 운영과 집행에 관한 사항이지만 본질적으로는 지방교육자치를 바라보는 법리적 관점의 차이에서 출발하고 있다. 즉, 지방교육자치의 본질적 구성요소인 지방분권·교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 어떻게 자리

33) Deutscher Bildungsrat, Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart, 1970.; H. J. Reeb, Bildungsauftrag der Schule, 1981.

34) 2002년 8월 Nordrhein-Westfalen주 학교발전법에서는 6년간 한시적으로 주내의 일부 학교에 자치기능을 부여하는 내용을 담아 시행하고 있기도 하다(이시우, 전게서, 17면 참조).

35) H. Avenarius/H. Heckel, Schulrechtskunde, 7. Aufl., Neuwied 2000., S.117 참조.

36) 이시우, 전게서, 19면 참조.

매김하는 것이 제도적 본질론과 철학에 보다 적합한 것인가에서 출발한 것으로 이에 따른 제도적 본질의 구체적 발현형태가 곧 교육감과 교육위원의 선출 및 지위와 연결된다고 하겠다.

종래의 일반적 견해를 보면, 교육행정에 대한 지방자치의 문제 즉, 지방정부가 중앙으로부터 독립하여 지역적인 교육사무를 자기책임하에 수행하는 제도의 문제로서 이는 그 방법상의 차이가 있을 수 있으나, 당연한 제도적 장치의 일환으로 이해되고 있다<sup>37)</sup>. 반면에 교육행정의 자치에 관하여는 이를 교육행정기관의 자치로 보는 입장, 교육주체의 자치로 보는 입장, 지방자치의 일환으로 보는 입장이 있다<sup>38)</sup>.

#### (1) 교육행정기관의 자치로 보는 입장

지방교육행정기관의 독자성을 강조하면서 ‘일반지방행정기관’과 ‘지방교육행정기관’과의 관계를 중심으로 지방교육자치를 규정하려는 입장이다. 지방교육자치에 관한 전통적인 견해로서 지방교육자치를 지방교육행정기관을 지방자치단체의 일반행정기관으로부터 분리하고 독립시켜 운영하도록 하는 것이라고 이해하고 있다<sup>39)</sup>. 특히, 교육행정과 관련된 인사와 재정의 자율성을 의미하는 것으로 보는 견해로서 교육은 교육전문가에 의해 수행하는 것이 바람직하며, 교육자 이외의 참여를 배제하는 경향을 보이고 있다.

#### (2) 교육주체의 자치로 보는 입장

지방교육자치를 교육주체의 자기결정으로 보는 입장으로서 교육주체가 형성하는 공동체 단위인 학교를 중심으로 논의하는 견해이다<sup>40)</sup>. 이 견해에 따르면 교육자치란 학교의 운영과 교육문제를 그 구성원인 교육주체들이 교육청이나 행정청의 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 해결해 나가는 학교자치를 의미하게 된다. 이는 교육현장에 있어서 교육주체의 활동의 자율성을 보장하고자 하는 것으로 교육주체와 교육행정기관과의

37) 황해봉, 전계논문, 10면 참조.

38) 이승중, 지방교육자치의 본질, 지방행정 04년 5월호, 16면 이하.

39) 윤정일, 지방교육재정의 문제점과 그 개선안, 교육행정연구 제9권 제1호(1991), 39면.

40) 이기우, 지방자치이론, 학현사, 318면.

관계를 기초로 지방교육자치를 파악하는 것으로서 독일의 학교자치(Schulautonomie)의 개념과 유사하게 지방교육자치를 좁게 해석하는 입장이다.

### (3) 지방자치의 일환으로 보는 입장

지방교육자치를 지방자치단체의 기능의 하나로 이해하는 입장으로서 지방자치단체가 지방의 교육사무를 국가나 다른 지방자치단체와 같은 외부의 간섭을 받지 않고 법령의 범위내에서 주민의 의사에 따라 자율적으로 수행하는 것이라고 본다<sup>41)</sup>. 이 견해는 교육분권은 중앙으로부터 하위정부로, 지방정부로부터 교육현장으로의 교육권한 이양이 추진되어야 하고 일반행정기관과 지방교육행정기관과의 연계 내지 통합성이 강조되며, 지방교육행정에 있어서 사회적 형평성에 대한 고려가 확대되도록 지역에서 소외층에 대한 교육권 강화에 대한 정책배려가 이루어져야 한다는 것이다<sup>42)</sup>.

## 4. 교육자치의 기본원리

일반적으로 교육자치제의 기본원리는 지방분권의 원리, 자주성의 원리(일반행정으로부터의 분리독립), 주민(참여)통제의 원리, 전문적 관리의 원칙 등을 들고 있다<sup>43)</sup>.

### (1) 지방분권의 원리

지방분권의 원리는 중앙집권의 원리에 대립되는 개념으로써 중앙정부에 의한 획일적 지시와 통제를 지양하고, 지방의 실정과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책이 수립되어야 함을 의미한다. 또한 그 정책의 집행과정과 절차에 있어서도 지역의 특수성을 감안하여 지역간의 다양성을 최대한으로 허용해주고 최소한의 통일성을 유지하도록 함으로써 교육활동

41) 이승중, 지방자치론, 박영사, 2003., 318면.

42) 이승중, 전개논문, 20면 이하.

43) 김종철·이중재, 교육행정의 이론과 실제, 교육과학사, 1994, 209-210면; 남정걸, 교육행정 및 교육경영, 성원사, 1988, 84-86면; 조병효, 한국교육자치제도연구, 교육과학사, 1988, 55-62면.

에 대해 지방주민의 자율과 자치정신을 신장하여야 한다는 것이다.

교육활동에 있어서 지방분권화는 정책집행과정에서 지방교육자치단체는 학교의 재량권을 인정하여 주고, 학교는 학부모와 학생의 권리를 최대한 보장하여 줌으로써 이들에게 참여를 통한 자치정신을 신장시켜주는 것을 의미한다.

## (2) 자주성의 원리

자주성의 원리는 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시켜 자주적이고 독립적으로 운영될 것을 요구하는 것을 말한다. 교육행정이 일반행정에 예속되어 있으면 교육행정의 특수성과 독립성을 보장받을 수 없고, 교육의 본래의 목적을 달성하기 어렵게 되기 때문이다. 자주성의 원리에 있어서 교육의 정치적 중립성은 그 중요한 전제가 된다. 즉, 교육의 자주성과 전문성에 기한 정치적 중립성뿐만 아니라 집권정치세력의 지배영역인 일반행정과의 분리·독립을 통한 교육행정의 자주성 확보도 함께 그 전제가 되는 것이다.

헌법 제31조 제4항에서 규정한 “교육의 자주성 및 정치적 중립성”은 지방교육자치에 있어서도 당연히 인정된다고 하겠다<sup>44)</sup>. 또한 교육법 제14조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한 기구와 시책을 수립 시행하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 교육내용과 교육기구가 교육전문가에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제의 배제를 의미하지만, 공교육제도에 대한 합리적 범위내에서의 국가적 감독을 그 기본전제로 하는 것이다<sup>45)</sup>.

## (3) 주민통제의 원리

주민통제의 원리는 특정한 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육

---

44) “헌법 제31조가 보호하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 국가의 안정적인 성장발전을 도모하기 위해서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것”(헌재 1996. 4. 25. 94 헌마 119).

45) 권영성, 헌법학 원론, 법문사, 2008., 266면 참조.



정책을 심의·결정해야 한다는 것으로 대의정치의 이념과 그 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 이는 일방적인 관료주의적 통제에서 탈피하여 교육에 대한 광범위한 민의를 수렴하여 교육정책의 결정과 집행과정에 반영할 수 있도록 한다는 점에서 민주성의 원리 또는 민주주의의 원리라고 할 수 있다.

교육현장에서 주민통제의 원리를 적용시키기 위해서는 지역사회 주민이 학교의 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있어야 할 것이다. 이는 교육행정과정에서 교육행정가의 관료적인 억압으로부터 벗어나 학교가 학생과 교사들에 의해 자율적으로 운영될 수 있도록 주민과 학부모들이 견제하는 것을 의미한다.

#### (4) 전문성의 원리

전문성의 원리는 교육의 특수성 성격과 전문성으로 인하여 교육행정의 집행에 있어서는 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육적 식견을 갖춘 자들에 의해서 관리·운영되어야 한다는 것을 말한다. 교육의 전문성은 필연적으로 교육행정의 전문성을 요구하기 때문에 합리적이고 효율적인 교육운영을 위해서는 전문적인 지식과 경험을 갖춘 전문인력을 확보하여 그들로 하여금 교육활동을 관리·운영할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 교육정책의 수립이나 그 집행을 교육전문가가 담당하거나 최소한 전문가의 참여하에 이루어져야 함을 의미한다<sup>46)</sup>.

교육운영에 있어 전문적 관리가 필요하다는 것은, 첫째로 교육활동의 독자성 내지는 특수성을 지니고 있다는 점, 둘째로 고도의 지성을 토대로 하는 지적·기술적 수월성을 필요로 한다는 점 때문이다. 전문직은 고도의 지적 기술을 필요로 하고, 장기간의 준비교육과 현장교육을 필요로 하며, 광범위한 자율권을 행사하고 동시에 그에 대한 책임을 감당하며, 사회적 봉사기능을 수행하고 자치조직과 직업윤리를 가지고 있음을 의미하는 것으로 교직원과 교육행정담당자는 반드시 전문인으로서의 자질과 능력을 갖추어야 할 것이다.

46) 권영성, 전계서, 266면.

## 5. 소 결

이상에서 살펴본 바와 같이 지방교육자치는 본질론적 관점에 있어서 지방분권·주민참여 및 교육의 특수성 등에 기초한 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성에 따라 실현할 것인가의 문제임을 알 수 있다. 이와 관련하여 우리 헌법재판소는 “지방교육자치는 민주주의·지방자치·교육자주라고 하는 세 가지 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야 하므로 지방교육자치기관의 구성에 있어 이 가운데 민주주의의 요구만을 절대시하는 것은 헌법적으로 허용될 수 없다<sup>47)</sup>”라고 판시한 바 있다. 즉, 교육적 가치의 이념적 구현을 위하여 적절한 이념적 균형관계의 유지가 중요하며, 특정한 사회적 이익단체의 이익을 수렴하는 방향으로 전개되어서는 아니된다는 의미로 이해할 수 있다. 따라서 지방교육자치와 관련된 제도적 장치의 문제는 이념적 문제에 기초하고 있으나, 특정한 제도의 절대적 가치기준에 따라 결정되는 것이 아니라 ‘교육’의 문제를 완성하기 위한 사회적 합의의 결과물로서의 제도적 장치를 의미하는 것이라 하겠다.

따라서 주민참여를 위한 직접선거가 민주적 원칙에 합당하다고 하여 절대선의 제도적 장치가 아니며, 교육전문가의 참여가 전문성의 원칙에 합당하다고 하여 전문가만의 참여를 보장하는 이념적 기초가 되는 것은 아니라고 하겠다. 즉, 현실적인 실현가능성의 문제와 본질적인 철학의 문제를 적절한 기준과 원칙에 따라 사회적 공감대를 형성하고 이에 따른 각 주체간의 운영의 묘를 잘살려나가는 노력이 필요함을 의미하는 것이라 하겠다. 이러한 관점에서 우리나라에 있어서 교육감과 교육위원의 선출과 지위에 관한 법제적 논의를 진행해보고자 한다.

## Ⅲ. 교육감·교육위원회의 법적 지위

### 1. 교육감의 법적 지위

47) 헌재 99헌바113 2000.3.30.

(1) 시·도교육감의 운영실태

『지방교육자치에 관한 법률』 제18조제1항은 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다”라고 규정하고 있다. 따라서 시·도 교육감은 해당 지역의 교육활동과 관련된 사무를 책임지고 집행하는 기관으로서, 국가의 행정사무 중 교육·학예에 관한 사무로 시·도에 위임된 사무를 행하도록 되어 있다. 또한 같은 조 제2항은 “교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다”라고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 제20조에서는 “국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다”라고 규정하여 교육감의 업무를 명확하게 규정하고 있다.

교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다. 교육감후보자가 되고자 하는 자는 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 하며, 후보자 등록신청 개시일을 기준으로 같은 법 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상 있는 자이어야 한다(같은 법 제24조). 교육감의 임기는 4년으로 하며, 교육감의 계속 재임은 3기에 한한다(같은 법 제21조).

교육감은 교육·학예에 관하여 ㉠조례안의 작성 및 제출에 관한 사항, ㉡예산안의 편성 및 제출에 관한 사항, ㉢결산서의 작성 및 제출에 관한 사항, ㉣교육규칙의 제정에 관한 사항, ㉤학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항, ㉦교육과정의 운영에 관한 사항, ㉧과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, ㉨평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항, ㉩학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항, ㉪학생통학구역에 관한 사항, ㉫교육·학예의 시설·설비 및 교구(敎具)에 관한 사항, ㉬재산의 취득·처분에 관한 사항, ㉭특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, ㉮기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항, ㉯기금의 설치·운용에 관한 사항, ㉰소속 국가공무원 및 지방공

무원의 인사관리에 관한 사항, ④그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항에 관한 사무를 관장한다.

## (2) 시·도교육감의 법적 지위

『지방교육자치에 관한 법률』에 따른 시·도교육감의 법적 지위는 해당 지역의 교육·학예에 관한 독립적 집행기관으로서의 지위를 가지고 있다. 따라서 교육감은 교육과 학예에 관한 시·도의 사무를 집행하는 특별행정기관으로서의 성격을 가진다<sup>48)</sup>. 하지만 현행 지방자치법상 지방자치단체 자치권은 국가의 주권과 마찬가지로 포괄성을 띠는 것<sup>49)</sup>으로 자치단체의 통할 대표권은 해당 자치단체의 장만이 가지므로, 자치단체장인 시·도지사는 자치단체내에 있어서 모든 사무에 관한 관할권을 가지는 것이며, 교육감은 교육과 학예라는 예외적인 부분의 집행행위에 관하여 위임받은 사항을 독립적으로 수행하는 지위에 있다. 하지만 실질에 있어서 교육과 학예에 관한 사항과 관련하여 자치단체의 장과 교육감이 충돌하는 경우에는 권한배분의 문제가 발생하는 것이 사실이다. 특히, 교육감 직선제는 교육감의 주민대표성을 강화하는 측면에서 더욱 강력한 권한행사의 주체라는 점에서 시·도지사과 교육감이 교육문제에 있어서 충돌할 경우 그 권한관계에 있어서 매우 심각한 장애가 초래될 수 있다는 점에서 많은 검토가 필요할 것으로 보인다.

실질적으로 지방선거와 동시에 치루어지는 선거에 있어서 시·도지사과 교육감이 서로 상이한 정치적·교육적 관점을 가지고 있는 경우에 있어서 교육감의 집행행위에 대한 정치적 충돌은 쉽게 예상할 수 있는 부분이라 하겠다. 이와 반대로 같은 정치적·교육적 관점을 가지는 경우에 있어서는 자치단체장에 예속된 집행기관으로 전락할 수 있는 문제점이 여전히 상존할 수 있을 것이다. 물론 교육·학예에 관한 집행부분은 일반행정과는 분리된 전문적이고 독립적인 영역에 해당되고, 교육관련행정은 보다 장기적인 집행계획에 따라 이루어진다는 점에서 그 권한관계를

48) 허종렬·고전·정순원, 개정 지방교육자치법의 문제점과 개선방안, 한국교원단체총연합회·전국교육위원협의회, 2007.12., 29-30면 참조.

49) 최봉석, 지방자치의 기본원리, 한국법제연구원, 2008., 40면 이하 참조.

명확히 하는 것이 필요할 것으로 보인다. 따라서 교육의 전문성과 독립성의 관점만을 강조하거나, 지방자치단체의 권한만을 강조하기 보다는 조례 등 규범적 기준을 통하여 적절한 권한배분을 통한 조정이 필요할 것으로 보인다.

## 2. 시·도 교육위원회의 법적 지위

### (1) 시·도 교육위원회의 운영실태

『지방교육자치에 관한 법률』 제4조는 “시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 “교육위원회”라 한다)를 둔다”라고 규정하고 있다<sup>50)</sup>. 교육위원회는 시·도의회위원과 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다(제5조제1항). 교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 ㉠조례안, ㉡예산안 및 결산, ㉢특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, ㉣기채안(起債案), ㉤기금의 설치·운용에 관한 사항, ㉦대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항, ㉧대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, ㉨법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, ㉩청원의 수리와 처리, ㉪외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항, ㉫그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항을 심사·의결한다.

교육의원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하며<sup>51)</sup>, 임기는 4년이다<sup>52)</sup>. 교육의원 후보자가 되고자 하는 자는 시·도의회위원의 피

50) 한편, 지방자치법 제112조에는 제1항에서 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다”라고 규정하고, 제2항에서 “제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고 규정하고 있다.

51) 최초로 선출되는 교육의원은 『공직선거법』 제203조제1항에 따라 2010년에 실시되는 지방의회의원선거 및 지방자치단체 장의 선거와 동시선거로 선출하며, 임기는 2010년 7월 1일부터 개시하여 2014년 6월 30일로 만료된다.

52) 현행 교육위원 임기는 2010년 8월 31일까지이지만 개정법률에 따라 2달의 임기가 줄

선거권이 있는 자로서 후보자등록 신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다. 교육의원 후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록 신청개시일을 기준으로 ㉠교육경력 : 『유아교육법』 제2조제2호의 규정에 따른 유치원, 『초·중등교육법』 제2조 및 『고등교육법』 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육 시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력, ㉡교육행정경력 : 국가 또는 지방자치 단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 『교육공무원법』 제2조제1항제2호 또는 제3호의 규정에 따른 교육공무원으로 근무한 경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다.

<표. 각 시·도별 교육위원회 위원 및 교육의원 정수>

시·도	교육위원회 위원 정수	교육의원 정수
서울특별시	15인	8인
부산광역시	11인	6인
대구광역시	9인	5인
인천광역시	9인	5인
광주광역시	7인	4인
대전광역시	7인	4인
울산광역시	7인	4인
경 기 도	13인	7인
강 원 도	9인	5인

어떻게 되었다.

시·도	교육위원회 위원 정수	교육의원 정수
충청북도	7인	4인
충청남도	9인	5인
전라북도	9인	5인
전라남도	9인	5인
경상북도	9인	5인
경상남도	9인	5인
계	139인	77인

※ 제주도는 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 별도로 구성됨.

## (2) 시·도 교육위원회의 법적 지위

지방자치법 제35조는 지방자치단체의 모든 조례와 예산안 및 결산, 특별부담금 등에 대하여 지방의회가 자치입법권과 자치재정권을 행사하게 하고 있으므로, 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 전환하도록 한 것은 지방자치의 측면에서는 그 타당성을 인정받을 수 있다. 하지만 교육의 전문성과 정치적 중립성이라는 측면에서는 오히려 많은 의문점을 가지는 것으로 보인다. 반면, 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 전환됨으로써 주민대표성을 강화하고 지방자치단체장에 대한 직접적인 견제기능을 확보했다는 점에서는 오히려 긍정적인 측면이 있다. 다만, 이러한 기관통합형이 교육에 관한 자치입법권과 자치행정권의 본래의 취지를 살리는 데에 불충분한 것으로 보인다.

이는 이전의 교육위원회의 법적 지위를 기관분리형으로 보고, “완전한 기관분리형 의결기관이 아니라는 점에서 교육의 독립성과 정치적 중립성을 확보하는데 미흡한 점이 있고, 따라서 교육위원회가 명실상부한 시·도의 교육·학예에 관한 독립된 의결기관의 역할을 할 수 있도록 하여야

할 것으로 보인다”<sup>53)</sup>는 완전분리형을 주장하는 견해에 비추어 볼 때에는 오히려 교육자치에 역행하는 방향으로의 법률개정이라는 비판을 받기에 충분하다고 하겠다. 즉, 교육자치를 위한 교육위원회가 교육의 지역적 특수성을 확보하기가 어려울 뿐만 아니라 재정적 측면에 있어서도 지방자치단체나 중앙정부에 의존할 수밖에 없다는 점에서 많은 한계를 지니고 있으며, 교육위원의 선출에 있어서도 주민통제의 원리와 자주성 및 전문성의 원리를 확보하는데 많은 한계점을 가질 것이라는 견해는 충분히 청취할만한 의견이라고 보여진다.

다만, 교육위원회의 지방의회의 상임위원회 전환은 주민대표성과 통제의 측면에서는 약화되었다는 의견에 동의하기 어려운 측면이 있다. 이는 그 동안의 교육위원회가 교육주체들과 주민들에 대하여 상대적으로 교육 전문가들만의 폐쇄적인 운영을 하였다는 점에서 운영과 참여의 묘를 잘 살릴 수 있다면 의미있는 제도적 장치로 기능할 수 있을 것으로 보인다. 또한, 교육위원회의 상임위원회 전환의 문제를 지방분권의 원리와 일반 행정으로부터 독립의 원리에 위배된 것으로 보는 견해<sup>54)</sup>에 대하여는 동의하기 어렵다. 이는 오히려 지방분권의 본질론에 적합한 제도적 장치를 마련한 것이며, 독립성과 관련된 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 보기는 어려울 것이다. 이와 관련하여서는 교육위원회에 최종적 의결권을 부여하여 이중 심의·의결과 이중감사의 문제를 해결하고자 하는 방안이 오히려 지방자치의 자치고권과 관련된 본질에 벗어난 견해라고 할 것이다.

### 3. 개정 「지방교육자치에 관한 법률」에 대한 평가

이상에서 살펴보았듯이 지방교육자치제도의 방향과 내용은 교육자치과 지방자치의 조화와 균형속에서 올바른 교육을 위한 제도적 장치를 어떻게 구체화할 것인가에 대한 논의에서 출발하고 있다. 이러한 점에서 개정 법률의 주요 내용을 중심으로 지방교육자치의 정착과 운영을 위한 올바른 방향과 그 내용을 살펴보려고 한다.

53) 허재욱, 신교육법요론, 형설출판사, 2003., 373면.

54) 허종렬·고전·정순원, 전계보고서, 28-29면 참조.



(1) 상임위원회로서의 교육위원회의 법적 지위와 권한배분의 명확화

『지방교육자치에 관한 법률』은 지방교육의 특수성을 살리고 지방교육 발전에 이바지하기 위하여 제정되었지만, 『지방자치법』은 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하기 위하여 제정되었다는 점에서 각각의 운영목적과 법적 지위에 있어서 차이가 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 교육위원회의 상임위원회로의 전환은 각각 그 장단점이 있다. 하지만 관련 법률이 시행되면서 지방의회와 교육위원회간의 갈등이 상존하고 있어 그 운영에 있어서 많은 문제점이 제기 되고 있었다는 점에서 교육자치의 제도적인 측면에서 지방의회와 교육위원회간의 권한배분에 관한 합리적인 방안이 검토되어야 할 것으로 보인다.

상임위원회인 교육위원회에 독립된 심의·의결권이 인정된다는 점에서 전문성의 문제를 확보할 수 있다면 매우 의미있는 제도적 전진으로 보인다<sup>55)</sup>. 즉, 교육적인 전문사안에 대하여 교육외적인 부문과 상충되지 않는 교육·학예에 관한 조례안, 교육예산안을 교육전문가와 주민대표인 지방의회 의원으로 구성된 교육위원회 의결을 통하여 확립된다는 점에서 전문성과 주민대표성을 갖출 수 있는 장점을 지닌다고 하겠다. 이는 교육위원회를 통하여 지방교육자치의 활성화와 교육위원회의 과도한 의결권행사에 대하여 제한적으로 지방의회가 균형을 유지하게 함으로써 상호 사무배분을 보완할 수 있을 것으로 생각된다<sup>56)</sup>.

그 동안 교육위원회에 관하여는 교육위원회를 완전 폐지하고 의결권을 지방의회에 귀속시키고, 자치단체장 아래 교육부시장과 교육감을 두는 방안<sup>57)</sup>과 의결기관은 지방의회로 일원화하되, 교육집행기관은 지방자치

55) 공법인인 지방자치단체의 한 기관인 지방교육위원회가 심의·의결한 사항을 같은 지방자치단체의 다른 한 기관인 지방의회가 다시 의결한다고 하더라도 지방교육위원회의 구성원 개인이나 기타 국민 개개인의 기본권까지 침해하는 것은 아니다(헌재 1995. 9. 28. 92 헌마 23·86(병합)).

56) 이는 교육위원회를 위임형 심의·의결기관에서 합의제 집행기관으로 하고, 지방의회로 지방교육 및 학예에 대한 심의·의결기능을 단일화하여 책임과 의무를 부과하도록 하는 안(교육개발원, 지방교육자치제도 재구조화 연구, 1999, 265면)의 의견을 일부 수용한 것으로 보인다.

57) 김현소, 우리나라 지방교육자치제도의 개선방안, 한국행정논집, 제10집 제3호, 16-23면.

단체와 분리하는 방안<sup>58)</sup>, 일반행정과 교육행정을 완전히 분리하여 각각의 의결기관과 집행기관을 두는 방안<sup>59)</sup> 등이 심도있게 논의되었던 바, 완전예속형은 교육자치의 이념을 저해할 수 있고, 완전분리형은 지방자치의 이념에 반한다는 점 등이 비판의 대상이었다. 따라서 교육위원회의 상임위원회로 전환한 이번 법률개정은 일견 교육자치와 지방자치의 이념을 현실적인 관점에서 적절한 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 다만, 교육의 정치적 중립성이라는 관점에 있어서의 후퇴는 교육감 직선제와 맞물려 더욱 크게 부각되고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 교육의 정치화와 지방자치단체에의 예속화를 최소화하기 위한 교육위원에 대한 법적 지위와 권한을 보다 명확히 하고, 교육위원으로 참여하는 교육전문가의 전문적 노력이 더욱 필요한 것이 현실이다.

결론적으로 시·도의회내 교육관련 상임위로 통합되는 개정법률은 일견 교육위원회의 자주성을 약화시킨 것으로 볼 수도 있으나, 시·도의회의 의사결정에 직접적으로 어떠한 영향력도 행사하지 못하고 상호갈등관계만을 유지하던 교육계가 적어도 과반의 상임위원의 확보를 통해 상임위 중심으로 운영되는 시·도의회에서 상대적인 우위를 차지하면서 시·도의회에서 시·도지사에게 대한 질의와 요구, 특별위원회 및 본회의에 참여 등을 통하여 교육에 대한 의회차원의 간여와 견제를 할 수 있는 긍정적인 효과를 가진다고 하겠다<sup>60)</sup>.

## (2) 교육감·교육위원 직선제에 관한 검토

교육감·교육위원 직선제의 문제는 그 동안 교육감·교육위원 선출에 있어서 민주성과 주민대표성의 문제제기에 대한 대안으로 채택된 제도적 장치이다. 종전의 『지방교육자치에 관한 법률』은 교육감·교육위원선거에서 선거공보의 발행·배포와 소견발표회의 개최 이외에 일체의 선거운동을 금지하거나 교육위원 및 교육감의 선거인단을 학교운영위원회 위원

58) 이승중, 지방교육자치제의 발전방안, 지방행정연구, 제13집 제1호, 8-11면.

59) 김명환, 지방화 시대의 교육개혁 과제와 전략, 교육행정학연구, 제14집 제3호, 45-46면.

60) 황해봉, 전개논문, 21-22면.

전원으로 하는 간접선거로 진행하였다. 이는 교육의 자주성과 전문성을 강조한 나머지 주민의 참여에 대해서는 소극적이었으며, 선거인단에 의한 교육감·교육위원 간선제도는 주민대표성의 문제는 물론 소수의 선거인단에 대한 선출과정에서 발생하는 선거부정·비리 등으로 실질적인 선거인의 의사왜곡현상 등의 문제점이 나타났었다.

이러한 교육감·교육위원 직선제의 도입은 지방자치차원에서 자치권의 통합을 주장하는 통합론자들과 교육의 자주성·전문성을 강조하는 교육계의 분리·독립론자들간의 첨예한 이론적·현실적 주장과 대립이 있었으나, 개정안의 도출이나 결과에 있어서 양자간의 적절한 절충과 타협이 이루어진 결과라고 평가되고 있다<sup>61)</sup>. 비교법적인 관점에서 볼 때도 교육자치를 일반행정으로부터 완전 분리·독립하여 운영하는 경우는 찾기 어려우며, 지방자치와 연계된 주민참여형 교육자치를 통한 교육의 자주성과 전문성 확보의 문제로 귀결된다는 점에서 교육정책의 의사결정의 주체를 주민에게 돌려줌으로써 주민통제의 원리에 부합하도록 한다는 점에서 의의를 가진다고 하겠다. 이는 향후 중앙정부의 시·도교육감 통제장치로서의 재정통제와 평가의 강화는 물론 교원평가 및 평준화 정책에 대한 주민의 요구를 정치적 판단에 따라 대응하여야 할 것으로 보인다.

다만, 그 동안 선거결과에서 나타나듯이 교육감과 교육위원의 직선제는 교육의 정치화를 심화시키고, 중장기적인 교육적 판단에 따른 정책의 집행이 아니라 교육감과 교육위원의 정치적 입장과 의견에 따른 정책적 변화를 수반한다는 점에서 지방자치와의 연계성을 강화하는 방안에 대한 심도있는 논의를 전개할 필요성이 있을 것으로 보인다. 특히, 기초자치단위의 교육자치의 유보현상은 직선 교육감과 임명직 교육장과의 연속적 관계를 강화하고 교육권력의 집중화와 통제수단의 부재라는 문제를 유발할 수 있다는 점에서 적절한 견제와 균형의 제도화와 정책적 장치가 필요할 것으로 보인다.

61) 황해봉, 전계논문, 28면; 정병익, 참여정부의 지방교육자치제도 개편안 형성과정 연구, 연세대 석사학위논문, 120면.

### (3) 기초지방교육자치의 활성화 문제

사실상 지방교육자치의 핵심은 광역단위의 교육자치행정의 문제가 아니라 단위학교와 기초자치단체의 지역교육·학교교육의 자율성 문제와 깊은 연관을 가지고 있다. 하지만 현실적으로 기초지방교육자치의 실시가 유보됨으로써 각 지방과 단위학교에 대한 주민의 직접적인 의사형성과 참여에 대한 정책적 지원과 제도적 관심을 유발하지 못하는 문제로 나타나고 있다. 『지방분권촉진에 관한 특별법』 제6조제2항은 “국가는 . . . . . 사무를 배분하는 경우, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 교육에 관한 사무는 가장 지역주민과 밀접한 관련이 있는 사무라는 점에서 지역과 단위학교의 교육내용의 자율성과 성과반영에 대한 평가와 검증에 관한 구체적인 교육과정에 관한 사안은 기초단위의 지방교육자치의 필요성을 강조하게 된다.

이러한 관점에서 볼 때, 교육과정이나 교원의 인사·장학 등 학무행정에 관련된 사무는 광역단위의 교육자치가 담당하지만, 학교의 설립·폐지, 학교설비의 설치·유지, 통학로의 안전, 통학구역 등 교육환경의 개선과 같은 사무는 기초단위의 교육자치로 처리하는 것이 바람직할 것으로 보인다<sup>62)</sup>. 즉, 교육사무는 본질적으로 시·군·구단위 나아가 학교단위로 권한배분을 하는 것이 지방분권과 주민자치라는 교육자치의 원리에 더 부합되는 것이다. 또한 교육개혁안에서와 같이 단위학교에서의 운영위원회제도를 도입하는 상황에서 볼 때, 학교운영위원회와 광역자치단체의 교육위원회를 연결할 수 있는 기초자치단체에서의 교육자치제의 실시는 필수불가결한 것이라 할 것이다<sup>63)</sup>. 즉, 기초단위의 교육자치의 실시

62) 황해봉, 전계논문, 32-33면.

63) 광역단위에서만 교육자치를 실시하고 있는 것에 대한 문제는 다음과 같이 제기되고 있다; “광역단위에서만 실시되고 있는 지방교육자치제는 지역주민의 의사를 반영한 교육자치의 취지를 제대로 구현할 수 없다. 실제로 지방교육자치 실시 이후에도 학교현장과 주민생활과 직결된 교육자치가 이루어지지 못하고 있다. 지방교육자치제 실시

는 교육자치제를 더욱 활성화시켜 대중의 교육복지증진을 높일 수 있게 해준다는 의미에서 필요한 것으로 받아들일 수 있다<sup>64</sup>). 따라서 기초단위의 교육자치는 ①체감교육자치의 실현을 위해, ②지역별·학교별 특성과 요구에 대응하는 자율학교 경영체제 확립을 위해, ③교육환경변화에의 능동적인 대응을 위해, ④일반자치와의 균형을 위해서 꼭 필요한 제도적 기초가 된다고 하겠다<sup>65</sup>).

#### IV. 결 론

이상에서 2006년 12월 개정된 『지방교육자치에 관한 법률』의 주요내용인 교육감·교육위원직선제의 문제와 교육위원회의 상임위원회 전환에 대한 개정내용의 타당성과 앞으로의 방향성에 대하여 검토하였다. 하지만 이 개정법률에 대한 교육계의 견해는 상당히 부정적인 것이 사실이다<sup>66</sup>). 뿐만 아니라 이 법률개정의 내용은 사실상 교육자치제의 폐지라는 관점에서 헌법 제31조제1항이 보장하는 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성의 위반여부를 판단하기 위하여 헌법소원을 제기하였다<sup>67</sup>). 이러한 관점은 그 동안 지방교육자치를 교육적 관점에 한정된 좁은 의미의 교육자치만을 의미하는 것으로 이해함으로써 실질적인 주민참여를 통한 자치의 본질적 목적을 달성하는 데에는 소극적이었다는 점을 간과한 것이라 보여진다.

먼저 그 동안 교육의 자주성과 전문성의 문제에 따라 교육자치의 문제를 교육의 관점에서만 바라보던 정책적 결정의 문제를 지방자치의 문제

---

로 학부모와 주민의 교육행정에 대한 관심이 증대되고, 학교현장의 문제가 교육자치제를 통해 개선되어야 했음에도 불구하고, 광역단위의 교육자치제 실시는 교사, 학부모, 주민들로 하여금 지방교육자치제의 실시를 체감하지 못하게 하고 있다”(김영철, 현행 지방교육자치제도 무엇이 문제인가?, 교육개발(한국교육개발원), 통권 117호, 22-25면).

64) 한국교육개발원, 전개서, 251면.

65) 자세한 것은 한국교육개발원, 전개서, 249-253면 참조.

66) 허종렬·고전·정순원, 개정 지방교육자치법의 문제점과 개선방안, 한국교원단체총연합회·전국교육위원협의회, 2007.12.

67) 2007. 3. 20, 2007헌마359, 지방교육자치에 관한 법률 제4조 등 위헌확인 헌법소원 심판청구사건.

와 연계하여 제도화하였다는 점에서 긍정적 효과를 기대하게 한다. 특히, 교육위원회의 상임위원회 전환은 그 동안 교육위원회의 애매한 법적 지위를 주민의 대표기관인 지방의회와 동격의 법적 지위를 부여하게 함으로써 큰 의미가 있을 것으로 보인다. 또한, 지방자치에의 교육위원의 참여라는 관점에서 정치적 관점에서의 결정보다는 교육의 전문적 의견을 통한 지방자치단체장의 의견개진과 견제가 가능하다는 점에서 교육계의 노력이 필요한 부분이라고 하겠다.

하지만, 교육감과 교육위원의 직선제로의 전환은 주민참여와 대표성의 강화라는 측면에서 긍정적이긴 하지만, 여전히 교육의 정치화의 문제와 중장기 교육정책의 수립에 장애요인으로 기능할 수 있다는 점에서 우려의 목소리가 있다. 이를 위한 제도적·정책적 보완이 필요할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 기초단위의 지방교육자치의 활성화는 광역단위의 정치화에 따른 문제점을 보다 완화할 수 있는 좋은 제도적 장치로서 기능할 수 있을 것이라는 점에서 적극적인 검토가 필요할 것으로 생각된다. 즉, 기초단위의 자치화의 강화와 광역단위의 정책적 집행력의 확보라는 기본적 관점에 따른 지방교육자치의 방향성을 정립하는 노력이 무엇보다도 중요한 것이라 생각된다. 이러한 점에서 광역단위에서 이루어지는 교육행정기관의 자치의 문제는 지방자치와 연계된 재정과 집행력 확보에 중점을 두는 것이 보다 바람직 할 것으로 보인다.

**주제어** 교육권, 지방교육자치제도, 지방교육자치에 관한 법률, 교육감, 교육위원회

## 참 고 문 헌

- 고 전, 지방교육자체에 관한 법률 관련 헌법소원 분석, 교육법학연구 제 19집 제2호, 2007. 12.
- 교육개발원, 지방교육자치제도 재구조화 연구, 1999.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008.
- 김남순, 지방교육자치연구, 배영사, 1994.
- 김명환, 지방화 시대의 교육개혁 과제와 전략, 교육행정학연구, 제14집 제3호
- 김영철, 현행 지방교육자치제도 무엇이 문제인가?, 교육개발(한국교육개발원), 통권 117호.
- 김종철·이종재, 교육행정의 이론과 실재, 교육과학사, 1994.
- 김현소, 우리나라 지방교육자치제도의 개선방안, 한국행정논집, 제10집 제3호
- 남정걸, 교육행정 및 교육경영, 성원사, 1988.
- 신현직, 교육법과 교육기본권, 청년사, 2003.
- 송기창, 지방교육자치제의 발전을 위한 과제, 교육정치학연구 제15집 제 1호, 2008.6.
- 윤정일, 지방교육재정의 문제점과 그 개선안, 교육행정연구 제9권 제1호, 1991.
- 이병렬, 지방교육자치와 일반지방자치의 관계정립 방안 연구, 영남대 박사학위논문, 2005.
- 이승중, 지방자치론, 박영사, 2003.
- \_\_\_\_\_, 지방교육자치의 본질, 지방행정 04년 5월호
- \_\_\_\_\_, 지방교육자치제의 발전방안, 지방행정연구, 제13집 제1호
- 이시우, EU 교육법제에 관한 연구(II)-독일-, 한국법제연구원, 2007.
- 정순원, 헌법상 교육자치의 법리와 지방교육자치법의 입법과제, 교육법연구 제19권 제2호, 2007.12.

- 정병익, 참여정부의 지방교육자치제도 개편안 형성과정 연구, 연세대 석사학위논문
- 정종화 편, 유럽연합국가들의 교육제도, 법문사, 1997.
- 조병효, 한국교육자치제도연구, 교육과학사, 1988
- 조성일·안세근, 지방교육자치론, 양서원, 1996.
- 조형섭, 우리나라 교육위원·교육감 선출제도의 개선방안 연구, 중앙대 석사학위논문, 2004.
- 최봉석, 지방자치의 기본원리, 한국법제연구원, 2008.
- 표시열, 교육법-이론·정책·판례-, 박영사, 2008.
- 한국교육행정학회, 교육법론, 2002.
- 한양희, 한국 지방교육자치제도의 개선방안에 관한 연구, 원광대 박사학위논문, 2006.
- 황성순, 교육위원·교육감 선출제도의 개선방안, 한국교원대학교 석사학위논문, 2003.
- 황해봉, 개정 지방교육자치법의 평가와 앞으로의 과제, 한국법제연구원, 2007. 3.
- 허재욱, 신교육법요론, 형설출판사, 2003.
- 허종렬, 개정 지방교육자치법의 위헌요소검토, 교육법학연구 제19호 제2호, 2007.12.
- 허종렬·고전·정순원, 개정 지방교육자치법의 문제점과 개선방안, 한국교원단체총연합회·전국교육위원협의회, 2007.12.
- 헌법재판소, 지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계, 2006.
- 小川正人, 教育行政における地方自治論の總括-教育委員會制度と國・自治体關係をめぐって-, 日本教育經營學會紀要44, 日本教育經營學會, 2002.
- 日本教育法學會, 教育改革と地方分權, 日本教育法學會年報29, 有斐閣(東京), 2000.
- 日本教育法學會, 自治・分權と教育法, 講座 現代教育法3, 三省堂(東京), 2001.



Anne Ruff, Education Law-text, cases & material, Butterworths (London), 2002.

George Johnson 저, 안기성 외 공역, 미국의 교육법제, (주)청암미디어, 1999.

National Education Association, Journal on State School Systems Development.

N. Harris, Education, Law and Diversity, Hart Publishing (Oregon), 2007.

M. Imber · T. van Geel, Education Law, LEA(New Jersey), 2000.

Stephen J. Knezevich, Administration of Public Education, Harper & Row Publishers(New York), 1984.

Thomas J. Sergiovanni, et. al., Education Governance and Administration, Allyn & Bacon (Boston), 1999.

Education Act, 1996

Board of Education of Graves County v. De Weese, 343 S.W.2d 598(Ky. 1961)

Main v. Evase, 257(Mass. 1964)

Deutscher Bilungsrat, Strukturplan für das Bilungswesen, Stuttgart, 1970.

H. Avenarius, Einführung in das Schulrecht, Darmstdt, 2001.

H. Avenarius/H. Heckel, Schulrechtskunde, 7. Aufl., Neuwied 2000.

H. J. Reeb, Bildungsauftrag der Schule, 1981.

[http://www.nec.go.kr/new\\_info/election/calendar/](http://www.nec.go.kr/new_info/election/calendar/)

<http://www.klaw.go.kr/>

<http://www.ccourt.go.kr/>

<http://www.kfta.or.kr/>

## Study on legal status in superintendent of education affairs and a board of education

Kang, Hyun-Cheol\*

This study was performed to suggest legal status in superintendent of education affairs and a board of education. The educational autonomy system is based on the independence and professionalism of education in Constitution. Local educational autonomy law introduced in 1991, and try to review and amend it for resolving the problem of system. In Dec. 2006, it is amended for resolving the problem of local educational autonomy system, so that, it is the problem of duplicate consulting council and authority of audit and so on.

It's amendment is not for guarantee of the educational autonomy, but for the efficiency of administration. So it is short for resolving of the essential problem in educational autonomy. It is important for ensuring educational autonomy of guarantee the right to autonomous legislation and it need to another amendment for them.

Development of local educational autonomy system are as follows; We should establish the relationship between educational administration and independent-professionalism-impartiality of education. It is necessary to come to an agreement the means for realizing the independence, the professionalism and the political impartiality of education. Last, because the local residents was indifferent to the direct election of superintendent and members of board of education should be reexamined.

<b>Key Words</b> right to education, local educational autonomy system, local education autonomy law, educational autonomy, superintendent of education affairs, a board of education
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

\* Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph.D. in Law