

| 교육행정 연구레터 |

교육행정학 연구와 연구자를 만나다

[교육행정 연구레터]는 교육행정학과 교육행정 연구를 대중과 연구자에게 소개하고자 기획하였습니다.
소석논문상 수상작을 비롯하여 주목되는 교육행정 연구를 소개하고, 연구자의 삶을 만나고자 합니다.

- 한국교육행정학회 학술편찬위원회

발행처 한국교육행정학회(keas1967.com) / 주소 (04156) 서울특별시 마포구 독막로 331, 9층 902호(도화동, 마스터즈타워빌딩) 사단법인 한국교육행정학회 사무국
발행인 김도기 / 편집인 박수정 / 편집팀 김제현, 김어진, 유나은, 박민우 / E-mail keas1967@daum.net

학회의 활동사항 및 학술대회 개최, 학회관련 업무는 홈페이지(<http://www.keas.1967.com>)를 통해서 확인하실 수 있습니다.

1호는 2023년 소석논문상 수상논문과
고전 교수님을 소개합니다.

| 논문정보 |

고전(2021). 지방분권법상 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력 의무 규정등의 타당성과 입법 과제. 교육행정학연구, 39(4), pp. 131-155

| 저자정보 |



고전 제주대학교 교수
현 한국교육학회 부회장(2023-2024)
전 한국교육행정학회 회장(2021)
전 제주대학교 부총장(2021-2022)
전 대한교육법학회 회장(2009-2010)
저서 『한국교육법학』 『일본교육개혁론』

연구 이야기

국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력은 타당한가?

1. 이 논문을 쓴 계기, 그리고 어쩌다 ‘교육자치’는 통폐합해야 할 국정 목표가 되었나?

이 연구의 목적은 지방분권법상(현 지방분권균형발전법) 국가에게 교육자치와 지방자치를 통합토록 노력할 의무를 부과하고 교육자치의 근거 규정을 특별법으로 옮겨온 규정에 대하여 그 타당성을 검증해보자 것에 있다. 의의는 지방자치계가 끊임없이 제기하고 있는 교육자치 통합 시도에 대한 교육학계의 반론이며 제시하는 입법과제는 그 대안이라고 할 수 있다.

저자가 이 주제를 써야 했던 계기는, 1949년 교육법을 통해 교육위원회 및 교육감을 중심으로 출범한 지방교육자치체가 백척간두의 위기에 있음에도, 교육행정학계의 관심이 낮아 주의를 환기시키기 위해서였다. 백척간두라 함은, 2014년부터 지방의회 통합형 교육위원회(16개시도 교육의원제 폐지, 제주도 2026 일몰 예정)로 독자적 전문적인 심의·의결기구 없이 교육감이라는 집행기구만 존재하는 반쪽 지방교육자치체가 작금의 현실이 되고, 이제는 교육부가 대통령 지시 한마디에 교육감 직선제 마저 시·도지사 러닝메이트·임명제로 추진하고 있음이다.

교육위원회를 폐지한데 이어서 교육감 임명방식을 도입한다는 것은 교육자치 75년의 역사를 왜곡하는 것이며 교육자치 보장의 헌법정신과 직선제를 선호하는 국민정서에도 맞지 않다.

〈표 1〉 교육자치제도 개선 및 지방자치 통합 노력 의무 규정의 왜곡 변화 과정

정부·법률·위원회명	교육자치개선 및 통합의무 규정등	특징 및 제도변화
[노무현 정부] 지방분권특별법(04.1.16.) 지방분권추진을 위한위원회	지방분권추진과제(특별지방행정기관정비등) 제10조 ② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.	- 교육자치제도 개선방향 - 제주특별법(2006.2.21) - 제주도교육의원 주민직선 - 교육감직선제(2007.2./12)
[이명박 정부] 지방분권촉진에관한 특별법 (08.5.30.) 지방분권촉진위원회	지방분권추진과제(특별지방행정기관정비등) 제11조 ② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련...	- 교육자치제도 개선방향 (노무현 정부 때와 동일)
지방행정체제 개편에 관한 특별법(10.10.1.) 지방행정체제개편추진위원회	통합지방자치단체특례등(지방분권의 강화) 제40조(교육자치와 자치경찰) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.	- 지방자치 교육자치 통합 - 교육자치 실시 근거 규정 - 지방자치 연계·통합방안 - 교육의원직선제(2010.6.2.)
[박근혜 정부] 지방분권 및 지방행정체제에 관한 특별법(13.5.28.) 지방자치발전위원회	지방분권추진과제(특별지방행정기관정비등) 제12조 ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다	- 교육자치제도개선방향 삭제 - 연계·통합방안 - 교육의원일몰제 (2014.6.30.)
[문재인 정부] 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(18.3.20.) 자치분권위원회	- 규정은 위와 동일 - 교육감협의회에서 통합추진 노력의무의 부당성을 지적하고 연계·협력으로 할 것을 요구하였으나 실패 - 기습적 제주특별법 개정(22.4.20) 교육의원 일몰제	- 교육자치정책협의회(김상곤) - 교육자치강화추진단(교육부) - 교육기본법개정(자주성 보강) - 정략개정 희생-제주교육의원
[현 정부] 지방자치분권 및 지역균형발전 에 관한 특별법(23.6.9) 지방시대위원회	- 권인숙의원 문제제기(법사위)-교육자치헌법위반 (통합→연계·협력(교육감협안)필요-재논의 요구 - 교육위원회 의견조치 배제 행안위원장 의견접수 거부 - 행안부차관-2010년 이후 국가정책기조 인양 오류진술	- 행안위의 합의통과 논리 10여년간 지속된 국가정책 교육위원회 공식의견 불인정 ※ 학계 통설 및 판례 부인

2. 어떤 판단 기준에서 교육자치의 통폐합 및 근거 이동 규정은 타당하지 않은가?

이 문제의 판단 기준은 학계에 따라 다소 차이가 있다. 교육행정학계는 헌법의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장 조항을 들어 기본적으로는 별도기관으로 하되 지자체와 연계·협력은 필요하다는 입장이다. 지방자치학계는 헌법의 지방자치에 바탕을 둔 교육감제이므로 통합행정(시도지사 임명제등)으로 가자는 것이다. 헌법학계는 교육의 자주성 제도보장론을 따르면서도 기본적으로 입법정책적(국회소관) 문제라고 보며, 헌법재판소도 같은 입장이다. 교육법학계의 통설은 교육자치의 근거는 헌법조화론적(헌법 31+117,8)으로 해석해야 하고, 제도를 폐지할 것이 아니라 보완(교육의원제 부활 및 교육감 직선제의 개선)이 필요하다는 입장이다.

교육자치를 지방자치에 통합시킨다는 것은 곧 지방교육자치제를 폐지한다는 것과 같은 의미이며, 이는 헌법의 체계적 정당성을 훼손하는 규정이다. 특히 '교육자치에 대하여 별도로 정한다' 지방분권법상의 규정은 1949년 교육법과 1991년 '지방교육자치법'에 이르는 '75년 교육자치제의 역사성'을 완전히 부정하는 것이다. 5년 한시법에 교육자치 근거 설정은 어불성설이다.

여기서 작금의 [통합노력 및 근거규정 별도 신설] 규정에 까지 이른 것은 일단의 지방자치법학자들에 의한 왜곡된 개정 과정이 있었다는 사실을 기억해야 한다. 원래 노무현 정부에서 [지자체의 교육자치에 대한 책무를 높이고 지역주민의 참여를 보장]하고자 했던 규정을 이명박 정부에서 [국가의 통합노력 의무 규정과 별도 법률제정 근거 규정]으로 왜곡시켜 했던 것이다. 현재의 교육감 러닝메이트 추진 역시 일반자치로의 통합행정을 주창하는 이들 통합론자에 의해 시도되고 있으며, 위의 특별법상 대통령 특별위원회가 계속 그 역할을 맡아왔다. 그러나 이 규정 등장 후 10여 년간의 국가의 '노력 의무'를 이행을 검토한 결과, 그 실질적인 성과나 추진 의지도 없다는 점에서 이 규정은 법적 구속력이 없는 노력 규정으로 이미 사문화(死文化)된 규정임을 확인하였다. 이 대통령자문기구에 포진한 다수의 지방자치관련 관변 학자들의 생각일 뿐, 주무 부서인 교육부와와 내부 조율도 안된 안들이 제안되고 수정되는 과정을 반복하였을 뿐이다(위원회에 제출된 송기창, 고전, 김용 등의 반대 의견 및 논평에 대하여는 본 논문의 각주 24 참조).

한마디로 이 논문의 결론은 [통합 노력의무와 교육자치 근거 규정]은 교육자치제가 헌법정신의 제도보장책임을 망각한 기획 입법이며 한시적 특별법에 교육자치의 근거법을 만들려는 것으로서 규범적 타당성도 체계적 정당성도 없는 것으로, 75년 교육자치 제도사에 역행한다.

이처럼 특별법을 통해서 이후 교육자치를 새롭게 기획하려는 의도가 가능했던 것은, [교육자치]라는 명확한 법적 근거가 헌법, 지방자치법, 교육기본법에 명시되지 않았기 때문이다. 지난 문재인 정부하에서 교육기본법 개정(2021.9.24.)을 통해서 ‘국가의 지자체의 교육에 관한 자율성 존중 의무’를 신설하고, 지방교육자치제에 대한 보다 직접적인 근거(관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육정책 마련 의무)를 좀 더 보강하였으나 여전히 ‘교육자치’ ‘학교자치’라는 용어는 직접 규정하지 않아 여전히 입법적 불비 상태이다.

문재인 정부하에서 교육부장관(김상곤)이 시도교육감들과 [교육자치정책협의회]를 만들고 교육부 내에 [지방교육자치강화추진단]을 두었고, 교육감협의회에서는 분권특별법의 통합규정을 연계·협력으로 개정 제안했으나 결국 개정에는 이르지 못하고 현 정부에서 다시 등장했다.

현행의 지방분권균형발전법을 국회 행안위에서 논의할 때, 권인숙의원이 문제의 심각성을 지적하였으나 행안부차관은 통합이 마치 지난 10년간의 국정기조인 양 보고했고, 김도읍 행안위원장은 교육위원장의 의견을 위원회의 공식의견으로 접수하지 않고 대안상정해 통과시켰다.

3. 현시점에서 문제해결을 위한 입법과제는 무엇이 있겠는가?

첫째, 현재 지방분권균형발전법상 ‘통합’은 ‘연계·협력’으로 개정하여 균형을 회복토록 한다.

국가에게 통합 노력 의무를 지우는 것은 각 정권의 교육정책을 헌법정신보다 우위에 놓는 것이며 75년 교육자치 제도사와의 단절을 의미한다. 노무현정부 하에서 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 교육자치제도 개선 방향을 제시하는 정도가 5년 한시적인 특별법에는 부합하는 방식이다.

둘째, 지방분권균형발전법상 ‘교육자치 실시 근거’ 규정은 교육기본법으로 이동시킨다.

교육자치 실시 근거 규정을 한시특별법에 둔 취지는 새로 통합된 형태의 지방자치 일환으로서 교육자치제를 그 법에 새로 규정하겠다는 입법 의도이며, 현 지방교육자치법의 부정이다. 교육자치제도는 교육제도의 기본 원칙을 정한 교육기본법에 규정함이 타당하고, 국가교육위원회 및 지방교육자치제, 학교운영의 자율성 보장 및 지역주민의 참여 보장과 동시에 규정한다.

〈표 2〉 교육자치 헌법 정신을 반영한 교육기본법 개정안 및 주요 의미

2018년 교육기본법	교육기본법 개정안	주요 의미
제5조(교육의 자주성 등) ①국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 정책을 수립·실시하여야 한다. ②학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.	①...교육활동 및 교육행정의 전 영역에서 교육의 자주성과... 보장하여야 하며, 국가교육위원회 및 지방교육자치제도의 구성과 운영에 관하여는 법률로 정한다. ②교육행정기관은 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, ...지역주민등이...참여할 수 있도록 보장하여야 한다. ③학교에는 학교운영위원회, 교사회, 학생회, 학부모회를 두고 그 구성 및 운영에 관해서는 법률로 정한다. ④대학운영의 자율성은 최대한 보장된다.	- 교육활동과 교육행정 - 국가교육위원회 설치 - 지방교육자치제도보장 - 학교운영참여보장의무 - 학교채무성 보완필요 - 학교운영위원회법제화 - 교사회 법제화 - 학부모회 법제화 - 대학운영 자율성 보장

셋째, 장기적으로는 헌법을 통해 교육자치 보장 조항을 설치하는 것이 근본 해결책이다.

헌법 개정의 기회가 될 경우, 교육활동 및 교육행정에서 중요한 헌법적 가치인 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 유지하기 위한 제도보장책으로서 교육자치에 관한 사항을 규정하는 것이 근본 해결책이다. 교육자치를 학교 교육활동 중의 운영 원리로 삼고, 국가와 지방자치단체는 유·초·중등학교 및 대학과 교육행정기관에 대하여 학교 및 대학운영의 자율성과 지역교육의 특수성을 보장(학교자치, 대학자치, 지방교육자치)하는 내용으로 헌법에 규정되어야 한다.

〈표 3〉 교육자치제 등을 반영한 현행 헌법 제31조에 대한 개정안 및 주요 의미

현행 헌법	헌법 개정안	주요 의미
⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.	⑤ 국가와 지방자치단체는 국민의 학습의 자유와 권리 보호를 위하여 적절하게 역할을 분담하고 상호간 협력하여야 하며, 학교와 교육행정기관 및 대학에서는 부당한 간섭을 배제하고 교육자치를 보장하여야 하며, 가정교육, 학교교육, 사회교육 등 평생교육을 진흥하기 위한 시책을 수립·시행하고 필요한 재원을 확보하여야 한다.	- 역할분담과 상호협력 - 학교교육자치(사학) - 지방교육자치 - 대학자치의 보장 - 평생교육 진흥 의무 - 필요 재원확보 의무



▲ 2021년 제주대에서 개최된 한국교육행정학회 연차학술대회

연구자 이야기

나의 교육행정학 연구 소회기

그 시작 : 교육감 인사권에 휘둘린 초등학교 교장이셨던 아버지의 소망

시골 출신의 교육학도가 한번쯤 생각하는 행정고시(교육)의 진로는 나도 예외가 아니었다. 그 공부 경험 덕에 대학원 진학시 교육행정, 나아가 교육법 논문을 쓰게 되었다. 어르신께서 나에게 고시를 권하셨던 이유는 교장 인사 때마다 심히 부당하다며 교육감에게 쓴소리를 하시던 모습에서 이미 알고 있었다. 어르신의 바람에 부흥못한 나에게 “사람은 서울로, 말은 제주로라고 했는데 서울로 대학을 보내놔더니 처자식을 데리고 제주로 낙향한 녀석”이라며 서운해 하시다 눈을 감으셨다. 당신 아들이 대한교육법학회 회장을 지낸 것도 그러려니 하셨다. 이후 한국교육행정학회 회장과 두 학회에서 학술상을 받은 것도, 그리고 당신 아들이 제주대학교에서 받아주질 않아서 무연고 대구교대를 빙빙 돌아 제주교대에 입도하여, 결국 통합 후 제주대학교 부총장을 지내며 결국 ‘본향회귀’의 꿈을 이룬 모습도 보지 못하셨다. 어머니 생전에 제주도 구경을 몇 번 시켜드린 것이 본향 회귀를 결행한 불효자에겐 위안의 추억일 뿐이다.

수학과정 : 이형행·허영교수님, 그리고 대한교육법학회 동학들

연세대학에서는 이형행 교수님으로부터 학자의 자세와 처신을 넘치게 배웠다. 석·박사논문을 지도해주시며 교육자치의 중요성에 대하여 무척 강조하셨고, 나의 선행연구의 천착과 엄격한 인용 습관은 그분의 지도 덕분에서 비롯된 것이다. 물론, 그분이 즐겨 쓰시던 병거지 모자도 은연 중에 유산으로 물려받아 이제는 목스카프와 함께 나의 트레이드 마크가 되었다. 지도하시는 과정에서 부족함이 많은 제자였으나 넉넉히 풀어주시고 지켜봐 주신 지도 교수님께 감사할 따름이다.

수원대학의 강인수 전 부총장님과 이화여대의 고 백명희 교수님은 교육법 연구에 길을 터주시고 학위 후 강의의 연을 열어주신 분으로 평생 감사할 따름이다. 나의 법적 소양은 연세대 허영교수님의 헌법론과 기본권론에 기초한 것으로, 2022년 12월에야 『한국교육법학』 책을 들고 찾아 뵙고 인사를 올렸다. 나로서는 제자로서 평생의 ‘작은 업(業)’을 이룬 순간이었다.



▲ 10년전 일시 귀국하신 이형행 지도 교수님과 함께

교육행정 및 공법을 전공하는 대한교육법학회 동학들은 나에게 많은 지적 자극을 주었고, 그분들 덕분에 연구가 충분치 못한 중에도 교육법전문가라는 대접을 받아왔다. 물론, 대학교수 임용 때에는 대놓고 “당신 전공은 교육행정이 아니라 교육법이잖소”라고 말하는 교육재정 전문가도 있었다. 대학 갈 준비를 무척 서둘렀던 한국교육개발원 시절이었지만 공개발표만 전담으로 하다가 입사동기들 중에서 거의 막차로 지방교대에 내려간 긴긴 세월은 인생 수학의 과정이었다(이 이야기는 한국교육개발원 동문문집에 게재한 적이 있는데, 고전교수 네이버 카페 <https://m.cafe.naver.com/ca-fe/kojeon>에서 참고 하시길). 그러나 이를 계기로 경상도 지역의 교육행정 동학들과 교류하는 좋은 경험을 쌓기도 했다. [이 세상에 의미없는 경험은 없다!]. 위의 교육재정 전공한다는 분의 기

찍는 말이나 연구업적을 별 것 아닌 것으로 취급하는 교수채용 관행 또한 나의 교수생활과 대학행정가로서 역할 수행에 반면교사가 되었다. [연구결과로 어필하는 것이 가장 신사적이다!]

나의 관심사 : 교원정책론, 교육자치론, 일본교육개혁과 교육법

교원의 법적 지위에 관한 박사학위를 쓴 이유로 개발원에서는 주로 교원정책을 담당하였다. 『한국교원과 교원정책』(2002, 하우)은 교원정책으로 펴낸 최초의 단행본이라고 한다. 지방교육자치제도 주제는 교육행정의 코어 주제인 만큼 끊임없이 논의해 왔다. 사실 2007년부터 시작된 교육감 직선제를 2022년까지 빠트리지 않고 분석하고 마지막이 될 그 다섯 번째 논문을 금년에 탈고하여 기고했다. 나는 제주특별자치도에 2005년에 입도하여 특별자치법 주민선거부터 참여했고 이 주제도 줄곧 다루었으며, 일몰제 강행을 막기 위한 지역사회 논설에도 필을 보태고 있다. 교육의원 헌법소원과 일몰제의 부당성은 학술지에서도 지속적으로 다루어왔다.

혹자는 나를 일본교육 전문가로 알고 있을 터인데, 2001년에 2년 동안 동경대학에 연구조교수로 연구한 결과를 바탕으로 『일본교육개혁 흑·백서』(2003)와 『일본교육개혁론』(2014)을 출간했기 때문일 것이다. 사실은 『일본교육법학』(2019)을 펴내기 위한 여정이었다고 할 수 있다. 우리에게 익숙한 교육행정 및 교육자치 4대 원리의 연원을 찾아서 동경대학 도서관을 뒤져가며 발표했던 글이 『한국 교육행정·교육자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여』(교육행정학연구 36(2), 2018)인데 내가 가장 공들였고 손이 많이 갔던 논문이다. 4대 원리를 정리한 김종철 교수에 앞서 백현기 교수가 『교육행정학』 저서를 용기있게 출간한 사실을 기억해야 한다.

연구자로서 남은 계획 : 독자와의 약속 『학교자치 시대의 권리장전』(2028)

지난 2022년 『한국교육법학』(박영사)를 출간하여 연구자로서 결과를 나뉘 일단락 지었다. 스승에게서 배우고, 동료들과 나누며, 후학들을 가르치며(學者3樂) 쌓아온 나뉘대로의 교육법론을 모아 편찬한 것인데, 20여 년의 강의록과 30여 년 간의 연구물을 기반으로 5년여 집필 끝에 출간했다. 후학들에게 길잡이가 될 만한 역할은 할듯한데, 올 겨울에 틈틈이 다시 교정을 보니 옥에 티들이 적잖게 보여서 개정판의 기회가 된다면 독자들에게 면책을 받고 싶다.

한국연구재단이 작년에 신청한 마지막 인문저술 사업 『학교자치 시대의 권리장전』을 선정해 주어서 이를 위해 남은 시간을 보낼 계획이다. 정년 때에는 출판하여 학생, 학부모, 그리고 현장 교사들에게 내가 공들여 공부한 교육당사자의 권리·의무·책임을 좀 더 쉽게 풀어주는 [권리장전론]을 전해주고 싶다. 쉬엄쉬엄 지낸다는 진갑 넘은 나이에 마지막 욕심을 낸 이유이다.

무엇 때문에 공부하는지도 모르고 대학 박사과정까지 오고나서야 정체성 혼란을 겪는 학생들이 없게, 학부모로서 자식교육에 인생을 바친 투자를 하고 있으니 교육의 모든 문제에 관여권이 있다며 담임에게 기본상해죄를 남발하는 학부형이 없게, 그리고 그 기본상해죄에 못이겨 교직을 떠나거나 생을 마감하는 교사가 없게 하는 것……. 너무 원대한 꿈인지도 모르지만, 우리가 공부하고 연구하는 궁극의 이유를 곰곰이 생각해 보면 독자들도 공감하리라고 본다.

이 글이 학술위원회에서 요청한 [교육행정학자로서의 삶에 대한 회고기] 취지에 맞는 글이 되었는지는 모르겠으나, 나 나뉘으로는 30여 년의 연구자 생활을 통해서 논문을 통해서 내 뜻을 가장 신사적인 방식으로 남기고자 노력했다. 이번에 이렇게 과분한 상을 나에게 주셨으니, 어르신께서 내 이름을 [높이 새기라는 뜻(高鑄)]으로 지어 과분한 기대를 하셨음에도, 학술상 심사위원들께서 미력한 논문을 평가해 주심에 감사할 따름이다. 어느 분의 표현대로 너무 늦게 받은 학술상이어서 후학들에게 민폐가 된 것도 같으나, 교육법을 본업으로 오랫동안 연구해온 나로서는 고향에서 인정받은 것 같아 감회가 깊었고 마음의 빛을 청산한 기분이었다.

보여드리고 고하고 싶은 두 어르신 모두 가시고 안계시지만, 내가 길러낸 제자와 부양한 자식들에게 연구자로서 부끄럽지 않은 여생을 마무리하는 것으로 나의 책무를 다하고자 한다.