

一般行政과 教育行政의 關係研究

李 杭 柁*

目 次

- I. 序 論
- II. 行政機能의 變遷과 原因
- III. 教育行政의 分離運動
- IV. 集權主義와 分權主義의 效率性 論爭
- V. 結 論

I. 序 論

각 국가는 독특한 형태의 일반행정 및 교육행정 체도를 가지고 있다. 일반행정은 공권력을 통하여 막강한 영향력을 행사할 수 있는 반면, 교육행정은 권력을 가지고 있지 않는 봉사체제에 불과하다. 양자간의 역학관계가 상호 협력적일 때에는 교육활동은 활기를 띠지만, 격절하지 못할 때 그 활동은 위축된다.

본 研究의 目的은 일반행정과 교육행정의 관계를 역사적 변천과정을 통하여 조명하고 행정체도의 발달, 일반행정으로 부터 교육행정의 분리운동 및 집권주의와 분권주의 등의 理念性 및 效率性에 대한 논쟁들을 고찰하여 보려는 데에 있다.

본 연구의 방법은 관련 문헌과 연구보고서들을 종합 검토하는 文獻的 接近에 의하여 수행되었다. 본 연구는 행정체도에 대한 검토대상이 주로 영국, 불란서, 독일, 미국 및 한국 등의 민주국가로 제한하였기 때문에 이 논문에 제시된 내용이 모든 국가의 교육현실을 반영한 것으로 볼 수 없는 한계를 가지고 있다.

* 교육대학원

II. 行政機能의 變遷과 原因

역사적 경험을 통하여 민중이 자각한 것은 절대왕정이나 전체주의체제가 국가와 국민 어느편에 계도 발전적인 제도가 되지 못한다는 것이었다. 개인 혹은 특정집단의 권력장악을 제도적으로 막아보려는 생각은 Locke나 Rousseau의 정치사상과 더불어 1748년 Montesquieu의 「法の精神」 등에 힘입어 국가와 권력을 분립하여 보려는 의식을 촉진하였다. 1689년에 영국에서는 국왕이 의회의 충고와 지도하에 국가를 통치한다는 조건아래 William과 Mary가 왕위를 계승하였다. 이같은 무혈 名譽革命(Glorious Revolution)은 왕이 아닌 의회가 영국정부에 있어서 최상급 기관이 된다는 점에서 매우 중요한 사건이었다고 말할 수 있다. 특히 Locke의 사상은 자국의 국민 뿐만 아니라 타국에도 엄청난 영향을 미쳤다. 그는 政府가 인간의 생활과 자유 그리고 사유재산을 보호하기 위하여 세워져야 하며, 만일 정부가 개인의 생활과 자유와 사유재산권을 침해하거나 피통치자의 동의가 없는 법으로 국민의 권리를 침해할 때는 국민은 정부를 교체하는 절차를 취할 수 있다고 하여 권력독점에 대한 부당성과 권력의 한시적 성격을 분명히 하였다.¹⁾

불란서는 구라과 제국중 가장 심각한 정치과동에 휩싸인 나라의 하나였다. Montesquieu는 그의 저서 「法の精神」에서 정부의 권력은 立法, 司法 및 行政으로 구분하고, 각 부서는 자기 영역에서의 활동에 대한 책임을 져야하며 다른 두 부서의 권력남용을 점검해야 한다고 주장하였다. 그의 사상은 구라과 뿐만 아니라 아직 불안정한 상태에 있는 미국의 지도층에 지대한 영향을 미쳤다. 또한 Rousseau는 그의 「社會契約論」에서 국가사회의 중요성을 강조하고 민중의 의지에 반하는 행동을 하는 통치자에 대해 격한 항의를 하였다. 특히 1789년 불란서 人權宣言에 포함된 억압에 대한 저항권은 그 이후 불란서에 수차례 걸친 혁명의 불씨가 되었다고 말할 수 있다. 국가 權力分立의 기틀은 혁명과 피의 투쟁을 통하여 구체화 되기 시작하였으며 이러한 정치의 사상적 변화기류는 각 국가에서 권력을 분립시켜 상호 견제와 균형을 유지하도록 하려는 차원으로 발전하게 되었다. 바로 이러한 사상운동에 기초하여 三權分立이라는 근대국가의 권력체제를 갖추게 된 것이다.²⁾

구라과에서 민족별 국가가 형성되면서 대두된 문제의 하나는 國事를 담당하는 전문인력에 관한 것이었다. 16세기 중엽이후의 유럽은 정치적으로는 민족적 절대 군주국가의 생성 발달기였으며, 경제적으로는 중상주의 시대였다. 프랑스, 스페인, 영국등은 영토확장을 통하여 자국의 발전율도도하려고 하였던 민족국가였다. 英國에서는 1714년 George I세가 즉위하면서 責任內閣制가 비

1) James Bowen, *A History of Western Education* Vol.3 (Britain: Methuen & Co., 1981), pp.168~202.

2) *Ibid.*

로소 실현되었지만 행정공무원의 기용은 여전히 政治的 情實主義(political patronage)에 의하여 이루어 졌다.³⁾ 불란서에서는 1789년 프랑스 혁명으로 절대왕정이 무너지고 1795년에 공포된 헌법은 입법부에서 선출된 5명의 執政官으로 執政府를 구성하고 행정권을 행사토록 하였으나 1799년 나폴레옹의 구테타로 붕괴되고 말았다. 1869년 제3공화국의 行政府는 公共事業省, 農業省, 勞動省, 郵政省, 教育·藝術省 등이 설치되었고 1910년에는 軍需省등 4개성이 추가되었다.

그러나 獨逸은 민족국가적인 결성이 이루어 지지 못하였으며, 다른 나라와 경쟁하기 위해서는 특별한 관리능력을 확보할 필요성을 느끼게 되어 행정관료를 양성하기 시작하였는데 그 부산물이 官房學(Kameralwissenschaft : cameralism)이다. 이 제도는 16세기 중엽부터 18세기 말에 이르는 동안 독일과 오스트리아에서 발달한 정책학이며 절대주의 국가의 행정사상이다. 이 제도는 정치적으로는 警察國家 체제하의 절대주의적 지배과정 속에서 이루어진 것이며 사회적으로는 영국의 중상주의나 프랑스의 중농주의에 대항하는 독일적 변형인 것이다. 관방학의 근본 사상은 이른바 행복 촉진주의적 복지국가관에서 나온 것이었다. 이러한 역사적 발전과정에서 얻어진 국가의 주요기능에 대한 인식변화는 다음의 몇가지로 구분할 수 있다.⁴⁾

첫째, 행정에 있어서 自主的 機能을 획득하려는 것이었다. 복지국가의 실현을 위해서는 행정은 정치권력으로 부터 독립하여 자주성을 발휘할 수 있어야 한다는 사상은 1800년대의 행정기능에 대한 새로운 개념이 된 것이다. 이 당시 까지도 행정은 독립적인 기능을 발휘하지 못하고 정치, 경제, 군사 및 종교의식 속의 일부분으로 간주되었다. 독립된 행정부서의 발전과정은 각 국가들이 더욱 효율적으로 자국의 인간과 자원을 관리할 필요성을 자각하게 되면서 부터이다. 어드미니스트레이션(administration)이라는 용어가 서구제국에 나타나게 된 것도 17세기 절대왕정하에서 공적행정과 왕의 사적행정을 구분하게 되면서 부터이다. 현대적 의미의 행정은 현대국가(nation state) 탄생 이후부터, 즉 교회가 국가에서 부터 분리되고, 절대군주로 부터 권력이 국민에게 넘어오게 되면서 부터라고 말할 수 있다.

세계 1,2차 대전을 전후하여 대부분의 국가들은 자국의 효율적인 관리를 위하여 정부의 기능을 분리·전문화하기 시작하였다. 아울러 각 국가들은 행정업무를 전문적으로 수행할 수 있는 관료의 필요성을 자각하고 유능한 인재를 발탁할 수 있는 인사제도를 개선하기 위한 노력을 전개하였다. 특히 국가제도는 과업의 능률적 수행을 위하여 官僚制에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 이른바, 오늘의 미국, 영국 및 일본 등의 官僚制가 있기까지는 情實主義, 獵官主義 등을 극복해야 하는 어려움이 있었다. 국민의 정치의식이 발달한 국가에서는 행정이 정권교체에 영향을 받지 않고 계속적으로 그 기능을 발휘할 수 있기를 원한다. 행정이 정치권력에 예속된 국가에서는 진정한 민주주의를 할 수 없기 때문이다.

3) Donald J. Kingley, *Representative Bureaucracy* (Ohio: Antioch Press, 1944), p.34.

4) Gerald E. Caiden, *Public Administration* 2nd ed. (Pacific Palisades, Calif.: Palisades Publishers, 1982), pp.30~31.

들께, 행정을 법률 집행하거나 의사결정 기관이 위임한 사항을 執行하는 일을 주요기능으로 파악하려는 입장을 들 수 있다. 영국의 情實主義나 미국의 獵官主義가 극복되기 이전까지의 사상은 행정의 기능이 법에 의하여 위임된 사항을 집행하는 기관정도로 파악하는 경향이 짙었다. 공행정을 법의 집행에 관련하여 파악하려는 의식은 현재에도 독일, 일본 및 한국의 행정학 분야에서 일부 학자들에 의하여 주장되고 있는 바 三權分立 控除說, 國家目的實現說, 法函數說 및 行政過程說 등이 그 실례들이다.

공행정의 체계적인 연구는 Prusia에서 정부관사 지원자들을 공무에 종사시키기 위해서 훈련을 하게 된 때부터라고 볼 수 있다. 이들은 주로 정부의 공식적인 기구와 그들의 기능을 연구하고 정부관사의 업무, 행동윤리 등의 훈련에 치중하였다. 관방학의 전통은 20세기까지 계속되었고 20세기에 들어와서는 법률위주의 경향이 가미되었다. 이렇게 발달하게 된 관방학은 이념상으로 자유주의 또는 사회주의자의 지지를 상실하게 되고, 公法을 강조하는 官僚行政으로 대치하게 되었다.

지금까지 주로 국가의 주요기능으로써 국가에서 행정의 독자적인 역할을 확보하기 위한 운동의 원인과 결과들을 개괄하였다. 20세기 이전의 국가행정은 법이 정해주는 데에 따라, 다시 말해서 위임된 사항을 집행하는 성격이었다고 말할 수 있다.⁵⁾

세번째, 행정기능을 변화시킨 또하나의 요인은 行政官僚들의 影響力 身長에 기인한 것이라 말할 수 있다. 다시 말해서, 현대 행정은 그 기능을 법 또는 위임된 사항을 집행하는 기관일 뿐만 아니라 국가의 重要 政策決定의 過程에 깊숙히 介入한다는 것이다. 일반 국민은 국제정치나 사회변동 등에 대한 깊은 지식이 결여되어 있거나 이와같이 난해한 문제들에 깊은 관심을 가지고 있지 못하다. 더욱이 입법권을 가지고 있는 국회의원들도 대부분 비전문가들로 구성되어 있어서 합리적인 의사결정을 하지 못할 가능성이 높다. 그러나 행정관료는 전문교육과 훈련 등 해당분야에 대해 어느 사람보다 깊은 지식을 가지고 있기 때문에 이들의 의견은 매우 중요한 것으로 간주되어야 하며 이들의 의견이 국가 계획에 포함되도록 여건을 조성할 필요가 있다는 것이다. 사실 대부분의 국가에서 행정은 집권 정치세력의 의사결정기구가 독점하였던 政策決定 기능까지도 담당하기 시작하였다. 그러므로 현대 행정은 現狀維持, 秩序維持, 統制 등의 안정유지자로서의 기능만이 아니라 변화를 스스로 유도하는 변화담당자로서의 기능까지를 포함하여 행정의 기능을 이해하여야 한다는 것이다. 이와 같이 행정의 적극적 기능을 강조하는 입장은 發展行政論 (Development Administration)에 잘 나타나 있다.⁶⁾

대체로 현대사회는 행정국가 체제에 돌입하였다고 말할 수 있다. 여기서 행정국가란 삼권등 행정을 가장 중요한 것으로 간주하여 행정활동에 대한 기능의 量的 擴大, 質的인 變化 및 權力의 強化 등을 정당화하는 것을 의미한다. 이러한 현대행정이 채택된 시기는 국가에 따라 일치하지

5) 手島孝, 「現代行政國家論」(東京: 勁草書房, 1969), p.9.; 田中二郎, 「行政法總論」(東京: 有斐閣, 1975), p.22. 참조.

6) Gerald E. Caiden, *op cit.*, pp.51~56.; George F. Gant, *Development Administration* (Wisc.: Univ of Winsconsin, 1979), pp.18~24.

않으나, 영미는 대체로 19세기 후반부터가 이에 해당되며 날이 갈수록 행정권이 강화되고 있음을 볼 수 있다. 한국과 같은 신생국의 경우는 제2차대전이 끝난 1945년 8.15 독립이후가 태동기였다면, 행정제도가 구체화되기 시작한 것은 1950년 6.25 이후라고 말할 수 있다.

근대화의 개념이 반드시 민주주의나 代議政治와 같은 특정한 정체나 이념과 연결되는 것은 아니다. 그러나 근대화의 과정에 있는 사회의 공통적인 특징중의 하나는 獨裁體制나 寡頭體制로부터 어떤 형태로든 大衆社會(mass society)로 진전해 간다는 점이다. 이러한 대중사회에서는 정책 결정에의 효과적인 민중참여의 범위가 광범위할 수도 있고 비교적 소규모의 엘리트 집단의 지배로 극히 제한될 수도 있는 것이다. 특히, 구미 선전국과 일본 등 민주적 정치체제는 代表性, 實務性, 牽制와 均衡 등을 안정되게 유지하기 위한 메카니즘(mechanism)이 확립되어 있다고 볼 수 있다. 최고 지도자와 집권정당의 지위는 국민의 지지를 받는 한 인정되는 일시적·조건부적인 것이며, 여론을 존중하고 계속해서 대표성 여부를 검증받도록 되어 있다. 정부는 어느 특정집단의 이익이 아니라, 국민의 공공이익을 추구해야 하며 다수의 의견과 입장을 수렴하여야 할 책임이 있다. 정치체제는 대체로 上下院制, 정부내의 權力分立, 地方自治制 등에 의해서 상호간에 제재와 균형이 이루어 지도록 되어 있고 정당을 비롯한 각종 結社나 조직의 구성이 인정되어 각계의 여론을 표출하도록 되어 있다.

모든 국가는 자국의 방위와 복리를 위하여 관료제에 기초한 정부를 기지고 있다. 권력분립의 형태는 자국의 국민의식의 성장도에 따라 발전되며 그 기능을 역할분담하는 방식 역시 시대적 변천에 따라 변화하고 있다. 미래사회는 技術變動에 대한 적응능력을 얼마만큼 획득할 수 있는냐에 의하여 결정되어진다고 볼 때 행정체제가 어떻게 변화되어야 할 것인가에 대해 전에 없었던 노력을 요청받고 있다. 관료제에 기초한 관리체제는 변화에 적절히 적응하지 못하므로 새로운 형태의 관리방식, 예컨대 Adhocracy와 같은 이론이 도입되어야 한다는 주장이 이미 70년대 초에 여러 학자들에 의하여 제시되기 시작하였다.⁷⁾

행정부서의 기능은 그 나라의 문화적 배경에 따라 다양한 형태를 취하고 있다. 대중사회로 변환되지 못한 全體主義 國家는 내면적으로 일당독재 정치를 하며 정부는 그 정치체제를 유지하기 위한 수단으로서의 역할을 담당한다. 따라서 행정부는 국민의 요구보다는 정치 주체세력의 요구에 따라 그 기능을 발휘하게 된다. 정치국의 의사결정을 위한 정보는 정부의 분업화된 기구별 소수 엘리트들에 의하여 제공된다. 행정 엘리트는 黨性 혹은 忠誠心을 인정받는 자들을 분야별로 교육하여 이들 중에서 선발·기용한다. 전체주의 국가에서 행정은 국민의 봉사자라기 보다는 정치 권력의 시너로 그 역할이 왜곡되며, 행정의 기능은 곧 집권자의 의지에 따라 움직일 때 효율적인 것이라 판단하게 된다. 국가계획에 행정관들의 참여기회는 극히 제한적이고 상부의 정보는 철저히 차단되기 때문에 자신들이 수행하는 일의 목적도 알지 못할 때가 많다.

7) Stephen P. Robbins, *Organization Theory* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1983), p.210.

民主國家의 行政은 국민을 위한 봉사가 그 역할이며 또 이를 위해서 정치적으로 엄정한 중립을 지킨다는 것이 전체주의 국가의 行政에 대한 개념과 다른점이라고 말할 수 있다. 자유 민주주의 정치체제를 가진 국가라 할지라도 역사적 배경과 여건에 따라 다양한 행정체제를 구성하고 있다. 서구 선진국들의 官僚制 역시 약간씩 다르기는 하겠지만 일반적인 특성을 들어 본다면 다음과 같다.⁸⁾

① 근대화된 정치체제에 있어서 公務(public service)는 그 임무가 정책결정자들의 정책을 집행하는 것으로 이해되고 있으므로 대규모의 복합적인 수단의 성격을 띤다. 다시 말해서 그것은 구조적 요건과 형태면에서 Weber가 말하는 이념형 관료제의 속성을 내포하고 있는 것이다. 정치와 행정의 완전히 분리되어 있는 것은 아니지만 관료제는 정치과정의 수단적 장치로서 인식된다. 그러나 선진국에 있어서도 관료제는 정책결정 과정에 참여하는 경우가 많음을 도외시 할 수 없다.

② 이들 국가의 관료제는 고도로 전문화 내지 특수화되어 있다. 선진국의 경우 정부기능이 확대되어 거의 모든 영역을 포괄하고 있으므로 각 분야의 전문가가 공직에 임용되고 있는 것이다. 분야별 특수화된 정부업무를 성공적으로 수행하기 위해서는 전문적인 자격요건이 요청된다.

③ 선진제국의 관료제는 눈에 띄게 전문직화되어 있다. 국민은 공직을 하나의 직업으로 보고 있다. 공직이 전문직화됨에 따른 장점도 있지만 관료적인 자기방어 경향이 나타나기 쉽다는데 유의하여야 할 것이다. 이러한 官僚行態는 역기능적·병리적인 방향으로 영향을 미치며 밖으로 나타나지 않더라도 잠재적으로 작용하고 있다.

④ 정치권력과 정통성 사이에는 높은 상관관계가 있으며 국민국가에 대한 국민적 일체감이 이를 뒷받침하고 있다. 이러한 체제하에서는 권력과 정통성간에 장기적인 갈등이 나타날 가능성이 별로 없으며, 권력관계가 정치영역 밖으로 제외되기 보다는 대부분 정당화 되어 버리기 때문에 능률성이 높다고 할 수 있다.

⑤ 국민의 정치체제에 대한 관심이나 관여는 광범위하지만, 이것이 꼭 일반시민들이 정치적 의사결정에 적극적으로 참여하는 것을 의미하지는 않는다.

Ⅲ. 教育行政의 分離運動

공동생활을 위한 제도, 공무수행 및 자원 등이 일반 복지와 공공의 이익을 위해서만 사용되도록 하려는 노력은 고대에서부터 있었음을 관찰할 수 있다. 公共行政은 공공의 행정이라 공공을 위한 행정(Public administration should not be considered administration of the public but administration

8) Stanley Rothman, et al., *European Society and Politics* (St. Paul: West Publishing Co., 1976), pp.168~170.

for the public)이라는 사상은 새로운 것이 아니다.⁹⁾ 이러한 사상은 Hammurabi 법전과, 孔子의 文獻 및 Cicero의 公務(De Officiis) 등에 이미 언급되어 있다.

教育制度를 強化하려는 思想은 우매한 민중을 각성시켜 이들로 하여금 정치적 권리를 확보토록 하려는 투쟁사와 맥을 같이 하고 있다. 새로운 제도가 확립되는 이면에는 新·舊 思想의 교체기에 겪는 갈등과 대결이 숨겨져 있다. 르네상스가 금욕주의의 속박에서 해방되어 인간중심주의(homocentrism)를 표방하고 중세의 봉건제도와 교권의 속박에서 벗어나 고대 그리스·로마의 인간정신을 부활시켜 보려고 하는 운동인 반면, 종교개혁은 교권이 아닌 성서를 신앙의 규범으로 삼아 현실세계에서 인간의 삶과 신과의 관계를 재발견 혹은 재해석 하려는 것이었다. 이런 사상은 교회뿐만 아니라 사회제도를 전반적으로 개혁하려는 것이었다. 이런 신사상은 교회 뿐만 아니라 사회제도를 전반적으로 개혁하려는 의욕을 신장시켰다. Luther나 Calvin과 같은 개신교 주의자들의 사상은 일반민중의 넓은 지지를 받았으며 소수 특권층의 전유물이었던 권력에 대하여 평등론적 논쟁에 불을 붙이는 계기가 되었다.

18세기의 啓蒙主義 사상은 우매한 민중이 자각하지 않고서는 사회정의를 실현할 수 없다는 생각아래 인간이 모든 전통의 구속에서 벗어나 선입견에 구애됨이 없이 사고하며 기존의 모든 제도에 대해 비판할 수 있는 능력을 신장시켜 사회를 개혁하여 보려는 운동이었다. Locke는 그의 「政治論(Two Treatise of Government, 1690)」에서 시민적 자유주의자 입장에서 개인의 자유와 종교적 관용의 敎理를 강력히 옹호하는 한편 Filmer와 Hobbes를 반박함으로써 명예혁명을 이론적으로 정당화 시켰다. 당시 Filmer는 神이 Adam에 父權을 수여하였다고 보아 이 부권이 왕의 지배권으로 발전하였다고 함으로써 絕對王政의 正當性을 합리화시키려 하였는데, Locke는 칼빈주의(Calvinism)의 입장에 동조하여 인간의 자유평등을 부르짖어 절대왕정을 반박하였다. Montesquieu는 그의 「法의 精神(De l'esprit des lois, 1748)」에서 프랑스 18세기 중엽을 휩쓴 앙글로마니아(Anglomania)의 한 사람으로 영국의 정치제도를 모범으로 하여 三權分立說, 입헌군주제도론 등을 제시하여 그의 주장은 프랑스 혁명의 사상적 토대를 만드는데 공헌하였다. 혁명의 시작과 더불어 그의 정치 사상은 현실에 옮겨져 정부형태에 있어서 삼권분립의 기틀을 다지게 하였다. 계몽기의 사상가로서 Rousseau는 그의 초기 저서인 「人間不平等 紀元論(Discours sur l'origine de l'inegalite parmlies hommes, 1755)」에서 인간의 불평등, 노예상태 등의 존재이유를 사유재산의 인정과 그것을 인정하는 사회체제에 있다고 보아 욕구와 만족이 조화된 自然狀態와 대비함으로써 사회악을 고발하였다. 그리고 그의 「社會契約論(Contract scoial, 1762)」은 입법권에 우위를 두는 인민주권사상을 확립하여 자기계약의 이론과 철저한 법치주의의 제도아래 이상적인 공화제를 실현하는 일이야말로 인간을 권력의 노예상태로 부터 구원하는 필수요건으로 보았다.¹⁰⁾

9) Gerald E.Caiden, *op cit.*, p.7.

10) James Bowen, *op.cit.*, pp.172~202.

國民教育이 국가의 의무임을 강조한 Luther의 영향에 힘입어 독일을 위시한 구라파 제국, 북구 스칸디나비아 지역에 무수히 많은 초·중등 학교가 설립되면서 교육에 관한 행정업무를 전담하는 기구들도 자연스럽게 늘어나게 되었다.

교육사업이 국가주도로 넘어가면서 구라파의 각 국가들은 교육을 관리하는 全擔部를 정부안에 두게 되었다. 그러나 그 수준은 아주 유치한 단계로서 오늘날의 교육행정 제도와는 비교가 되지 않는 것들이라고 말할 수 있다. Prusia는 다른 나라에 앞서 국가관리하의 교육제도를 구체화한 나라이다. 1717년 초두에 Frederick William I 세는 義務的 無償教育을 요청하는 칙령을 제정하여 학교건설, 교사봉급, 수업료 징수, 기타 납부금, 정부 보조금에 관한 사항을 규정하였다. 1763년에는 국내 개량정책의 일환으로 프리시아 學校法을 발표했다. 이 법규는 아동의 의무교육, 충분한 수학기간의 유지, 교사의 훈련과 봉급, 교과목과 교수법을 규정한 것이었다. 주변국가들은 프리시아의 초등 및 중등교육기관과 더불어 敎師 養成所 등의 교육제도를 확립하는 이상적인 모형으로 간주·모방하였다. 교육이 국가사업으로 추진되면서 이에 관련된 업무를 전담하는 부서의 수와 업무량이 급증하였으며, 관방학에서 훈련을 받은 전문요원들을 정부의 각 부서에서 근무하게 하는 것과 같이 교육분야에서도 전문인력의 필요성을 자각하게 되었다.

19세기는 國家主義가 구라파 사회를 지배하는 시대였다. 국가는 전제사회내에 있는 유력한 여러 집단중에서 가장 큰 집단이라는 뜻이며, 물리적 강제력을 의미하기도 한다. 근대를 특징지우는 커다란 현상은 민족단위의 독립국가가 형성된 점이다. 즉, 17세기와 18세기에는 확연한 영토와 경제적·군사적 자원을 가진 국가가 일반적인 형태를 갖추게 되어 유럽의 국가주의가 성취되었다. 그리하여 이들 민족국가들은 군사적·경제적으로 치열한 경쟁을 벌였고 이와같은 경쟁에서 살아 남기 위해서는 국가살림을 효율적으로 관리할 필요성을 자각하게 된 것이다.

프랑스 정부는 이 시기 까지도 국민을 교육시킬 체계를 수립하지 못하였다. 18세기 초기까지 대부분의 학교들은 카톨릭 교회의 후원과 통제하에 있었다. 그러나 혁명 이후 革命議會는 교육의 국가적인 체계 및 그 실행 가능성에 많은 관심을 보였다. 다수의 학교가 Jesuit파에 의해 억압당하고 있는 것에 반기를 들고 교권제도에 대신하는 학교제도의 필요성을 자각하여 1792년에 국가의회의는 종교기관의 교회학교를 폐쇄하고 국가가 운영하는 학교를 세워야 한다는 법안을 통과시켰다. Condorcet 案으로 알려진 이 법안에 의하면 모든 어린이에게 無償이며 의무적이고 보편적인 公務育制度를 국가가 직접 책임질 것을 규정하고 있다. 그러므로 프랑스에서 교육행정을 본격적으로 시작한 시기는 바로 이때부터라고 말할 수 있다.

프랑스 혁명의 여파로 유럽제국에 국가주의적 교육이 만연했을 때 敎育行政도 자연적으로 정부의 영향에 따라 국가적 행정노선을 따르게 되었다. 나폴레옹이 프랑스 대학교에 초등에서 대학 수준의 교육기관을 관장토록 했을 때, 프랑스 교육은 확고한 국가주의적 전환의 발판을 마련하였다. 이러한 국가조직이 지방행정에 따라 전문학교로 세분되자, 그러한 학교들은 중앙으로부터 통제를 받았다. 그러나 결과적으로는 나폴레옹의 맹목적·國粹主義的 통치방식은 敎育을 政權

維持의 수단으로 생각하여 교육이 가지고 있는 본질적인 사명을 위태롭게 하는 맹점을 남겼다.¹¹⁾

프랑스와 독일은 18세기에 있어서 교육제도상 많은 공통점을 가지고 있다. 두나라는 각종 사상 운동의 직접 영향권안에 있었고 서로간에 많은 것을 주고 받았다. 이 두 나라는 그들의 학교를 국유화하는 데 주의를 집중했는데 세기말에 와서 프랑스에서는 자유주의자들이 세력을 잡게 된 데 비해서 독일에서는 보수세력이 승리를 거두게 되었다. 프러시아는 나폴레옹에 패배한 이후 교육에 있어서 자유주의적 경향을 드러내기 시작하였다. 그 결과 프러시아의 초등교육은 세계에서 가장 진보된 교육방법으로 평가되어 1820년대와 1830년대에는 주변국 뿐만 아니라 아직 불안정한 상태에 있는 미국까지도 이 제도에 깊은 관심을 갖도록 하였다. 그러나 교육의 자유주의적 경향은 오래가지 못하고 비엔나회의 후 얼마 안가서 폐지되는 위기를 맞게 되었다. 오스트리아와 프러시아에서의 보수적 반동이 강화되자 프리드리히 빌헬름 3세는 민주적 원리로부터 자기 감독하에 행하는 종교적이며 귀족적인 교육제도를 재건하기 시작했다. 文敎部는 內務部로 옮겨져 종교 교육 및 보건을 담당하는 부서로 흡수되고 말았다. 프리드리히 빌헬름 3세는 교육을 사회개혁의 수단으로 보지 않고 인민으로 하여금 주어진 위치에서 충실히 자기 임무를 수행하고 왕에게 충성을 다하는 국민을 양성하는 수단으로 생각하였다. 프러시아는 1830년에 복선형 교육제도가 수립되었고 보수적 반동세력의 교육장악은 빌헬름 4세까지 계속되었다.¹²⁾

英國은 대륙보다는 약간 늦었지만 17세기 초반기에 이미 200개 이상의 文法學校와 Oxford 및 Cambridge 대학이 설립되었다. 국가의 교육에 대한 관심은 높은 편이었으나 장기적인 계획이나 재정지원 등은 극히 낮은 수준이었다.¹³⁾ 1856년에 文敎部에서 각급 학교에 대한 국가보조비 지급에 관한 업무를 관장하게 되기 이전까지는 주로 기독교단체와 자선단체 등의 후원에 의하여 보통 교육이 이루어져 왔다. 文敎部가 본격적으로 교육에 관한 일을 추진하기 전까지는 교육행정은 일반행정과 특별한 구분없이 이루어졌고 여왕이 임명한 시학관들에 의하여서 교육기관은 감독을 받기도 하였다. 보관된 기록들에 의하면 1833년에 정부에서 교육에 관련한 재정을 확보하기 시작하였고, 1870년에 학교위원회(School Boards)가, 그리고 1899년에 교육위원회가 생겼으나 그 기능은 유명무실 하였다. 영국의 현대교육은 1944년 버틀러 법(Butler Act)의 제정을 그 시점으로 한다. 이 법에 의하여 1945년에야 비로소 진정한 의미의 교육행정을 전담하는 장관이 임명되었다¹⁴⁾

영국에서 국민의 행정에 대한 참여와 개입은 매우 높은 편이며 그중에서도 교육행정에 대한 국민의 참여와 관심은 지나칠 정도이다. 영국에서 교육관리의 특징은 일종의 동반자관계(partnership)라고 할 수 있다. 즉, 교육사업을 위해 정부와 敎育 科學省(Department of Education

11) Harry G. Good; *A History of Western Education*, James D. Teller 3rd ed. (N.Y.: Macmilan Publishing Co., 1970), pp.323~332.

12) 韓基彦, 敎育哲學 및 敎育史(서울: 良書院, 1988), pp.139~144.

13) James Bowen, *op cit.*, pp.129~130.

14) Davis Nice, *et al.*, *Education and the Law* (Harlow: Councils & Education Press, 1986), pp.2~3.

& Science) 및 地方教育當局(Local Education Authority)과 각계 학교간의 협력관계는 다른 나라에서 찾아보기 어려운 실례이다. 지방수준에서의 교육행정의 책임은 지방교육당국, 즉 군과 대도시권의 評議會(council)에 귀속된다. 이 평의회는 지방자치단체의 최고기관으로 주민의 선거로 선출되는 의원으로 구성되는 의결기관인 동시에 집행기관이다. 따라서 교육행정의 측면에서 이 평의회가 지방 교육당국이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

美國에 있어서 국민교육의 이념은 1776년에 영국으로부터 독립을 선포하는 과정에서부터 읽을 수 있다. 1800년 까지도 미국은 구라파 수준의 교육제도를 갖지 못했다. 연방헌법이 교육에 관한 규정을 두고 있지 않으므로 교육은 각 주의 소관업무였다. 1870년부터 1890년 사이에 연방의 각 주들중 절반만이 義務教育에 관한 조항을 가지고 있었으나 그 이후 대부분의 주들은 이제도를 받아 들었다.

이 당시 연방을 구성하는 14개 주 중 단지 5개 주만이 州憲法에 교육에 관한 조항을 두고 있었다. 연방정부의 1785년의 Northwest칙은 이 지역의 보통교육기관에 대한 재정지원에 관한 것으로 미국의 교육에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 1862년에는 농업, 공업 및 군사과학 교육의 진흥을 위한 모릴법(Morill Act)이 통과되어 연방정부는 교육에 대한 활동에 다소 적극성을 보이기 시작하였다. 교육에 대한 국민의 관심이 높아짐에 따라 1867년에 비로소 연방정부내에 교육에 관한 업무를 관장하는 부서가 설치되었으나 여전히 낙후된 교육제도를 개선하지는 못하였다. 세계 제1차 대전시 군대 징병통제는 미국인들에게 많은 충격을 주었다. 문맹과 낮은 학업성취 능력으로 인해 능률적인 군사업무를 수행하는데 엄청난 어려움을 겪는 미국은 교육에 대한 무관심 혹은 무성의하였던 국가에 대해 격렬한 비판을 가하였다. 국가는 교육을 위한 국고보조에 관한 법률을 종교적 및 인종문제 등으로 인하여 통과시킬 수 없었으나 세계 제2차 대전후에 國家防禦法(National Defense Act)이 통과됨에 따라 교육에 대한 국고보조금을 지급할 수 있는 발판을 마련하였다. 그러나 1940년대에 이르러서 미국은 경제발전에 힘입어 각주의 교육제도에 혁신적인 변화가 일어났으며 국민의 교육에 대한 높은 관심에 힘입어 질적인 면에서 구라파를 능가하는 수준에 도달하게 되었다.

미국의 教育行政은 각주에 따라 다르기 때문에 일정하지는 않으나 대체로 教育活動에 관한 自律性을 인정하면서 재정적으로는 연방정부와 협력하는 형식을 취하고 있다. 1965년의 初·中等教育法(The Elementary & Secondary Education Act)과 高等教育法(The Higher Education Act)등의 통과로 중앙정부가 어느정도 지방자치단체에 대한 영향력을 행사할 수 있는 기틀을 마련하였다. 연방정부에는 그동안 내각수준에 해당하는 기구가 없어 DHEW(Department of Health, Education and Welfare)가 교육사업을 전담하였으나 1980년에 이 부서가 분리되어 教育部(Department of Education)가 신설되고 연방정부의 한 부처로서 교육에 관한 영향력을 행사하게 되

15) 崔熙善 外, 「先進國의 教育管理 및 教育課程編制·運營體制」(서울: 성원사, 1991), pp.110~114.

었다. 그러나 교육개혁을 위한 중앙정부의 개입방식은 교육자치기구에 대한 勸告 및 助力의 水準에 있으며 자치단체는 이 정도의 개입을 적당한 것으로 인식하고 있다.

韓國에서 정부 조직법에 의하여 교육행정을 전담하는 기구가 만들어진 것은 1948년이다. 즉 文敎部는 대한민국의 중앙행정조직의 일부분으로 교육·과학·기술·예술·기타 문화 제반에 관한 사항을 관리하는 기관으로 발족하게 되었다. 한국의 문교부는 설치된 초기부터 일반행정에 종속되어 독자적인 활동을 전개하는데 많은 한계를 가져왔다. 특히 1961년의 5·16군사혁명 정권으로부터 제5공화국 까지는 법에 규정된 地方自治制度가 권력에 의하여 무시됨에 따라 교육자치제도는 외형만을 갖추고 있었으며 교육제도 개선을 위한 노력이 양적인 수준에서만 전개되었음을 부인하기 어렵다. 구헌법에도 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 규정이 있었다.¹⁶⁾ 교육의 자주성은 일반행정에의 예속을 방지하여 교육의 독자적 정책수립과 행정을 보장하기 위한 것이며, 전문성은 교육활동에 있어서 교육자들의 전문적 판단과 결정이 존중되어야 한다는 것이며, 정치적 중립성은 교육이 정치적 파당이나 한시성을 지니고 있는 정권의 지배로부터 교육이 보호되어야 한다는 것이었지만 이 헌법규정은 현재까지는 선언적 의미에 지나지 않았다.¹⁷⁾

교육행정에 대한 최고 책임자인 文敎部 長官은 국민보다는 집권정당에 충성할 것으로 보이는 인사가 등용되었으며 지방교육기관의 최고 책임자인 敎育監도 외형적으로는 지방의회의 선출방식을 취하고 있지만 지방의회가 대부분 친여적 인물로 구성되어 있으므로 그 선출과정은 요식행위에 불과한 것이었기 때문에 사실상 일반행정에 기술적¹⁸⁾ 및 재정적으로 예속을 면치 못하였다.

1991년 지방자치제도가 부활되면서 각급 지방의회를 구성하기 위한 위원선출이 직선제에 의하여 시행되었고 이어서 지방의회의원들에 의하여 교육위원 선출이 있었다. 자치제에 대한 인식과 혼란이 부족한 현실에 비추어 교육행정이 자주적이며 창조적인 역할을 수행할 수 있을지 그리고 교육행정이 一般行政과의 從屬的인 關係에서 얼마만큼 벗어날 수 있을 지 아직 명확한 설명이 불가능한 시점이라고 말할 수 있다.

IV. 集權主義와 分權主義의 效率性 論爭

중앙집권과 지방분권을 구별하는 기준은 중앙정부의 지방정부에 대한 통제력의 범위·정도와 이에 대응하는 지방정부의 자주성의 범위·정도에서 구할 수 있다. 현대 국가에 있어서 집권과 분권의 정도는 실질적으로 상대적 관계에 있으며 양자의 거리는 연속선상의 양극점 사이에 있는

16) 현행 헌법31조 4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”로 되어 있다.

17) 金鍾喆, 「教育行政의 理論과 實際」(서울: 교육과학사, 1982), pp.170~174.

18) 여기서 “기술적”이라는 용어는 눈에 보이지 않게 교육제도를 장악하였다는 의미로 사용하였음.

것이다.¹⁹⁾ 중앙정부의 통제력과 이에 대응하는 지방정부(지방자치단체)의 자주성을 기준으로 하여 중앙정부가 보다 광범위한 통제권을 가지는 것이 국가와 국민을 위해 더 효율적으로 기능할 수 있다는 가정하에 행정상 모든 권한을 중앙정부가 보유하여야 한다는 사상을 執權主義라 한다.

分權主義는 지방정부가 자주적으로 행정상 권한을 가지는 것이 국가와 국민을 위해 더 효율적으로 기능할 수 있다는 가정하에 행정상 상당한 권한을 중앙정부로부터 위임받아 이를 행사하여야 한다는 사상이다. 지방자치단체가 보다 강한 자주성을 가지는 경우란 역사적 발전단계에 따르면 비교적 안정된 국가들에서 가능할 뿐 첫단계에서부터 발전되는 경우는 많지 않다. 그 이유는 대부분의 경우 중앙정부가 공권력에 입각하여 法人格을 인정한 지방정부에 자치권을 부여한다는 것이 쉬운일이 아니기 때문이다. 미국을 위시한 영국, 일본 등은 지방자치 단체가 보통지방행정 기관으로서의 역할을 수행하고 중앙의 위임사무를 처리하는 분권주의를 택하는 나라들이다.

중앙집권과 지방분권은 국가체계의 성격이나 기능과 관련성이 있다. 역사적으로 보아 중앙집권은 절대주의 체제의 강화, 관료제의 확대, 지방자치에 대한 제약 등과 관련하여 중앙의 의사 내지 이해관계에 우선할 때 촉진된다. 그러나 국민의 의식이 성숙하여 평등과 자주성을 주장하는 요구의 확대, 현대사회의 다원주의적 특성으로 인해 중앙의 획일적인 통제에 저항, 조직의 규모의 비대화로 인하여 중앙통제의 비능률성, 지역의 특수성을 감안하여 실정에 맞는 행정을 할 필요성 등은 분권주의를 촉진하는 요인들이다.²⁰⁾

집권주의와 분권주의는 각각의 장점과 단점을 가지고 있다. 金圭定²¹⁾은 이들의 장·단점을 다음과 같이 요약하고 있다.

* 中央執權의 長短點

(1) 長點

- ① 국가안보를 확보하고 경제발전을 강력히 추진할 수 있다.
- ② 행정의 통일성·능률성을 보장할 수 있다.
- ③ 중앙정부나 최고관리층의 주요정책을 효과적으로 수행할 수 있다.
- ④ 인적·물적 자원의 최적활용을 기할 수 있다.
- ⑤ 대규모의 광역적인 국가적 사업을 추진할 수 있다.

(2) 短點

- ① 지역적 특수성이 무시되어 획일화의 폐단을 초래할 우려가 있다.
- ② 중앙정부의 부담과증으로 행정능률의 저하를 초래할 수 있다.

19) James Fesler, "Centralization and Decentralization", in D.L.Sills (ed.), *Encyclopedia of the Social Sciences* (N.Y.: Macmillan Book Co., 1968), p.370.

20) 白完基, 「行政學」(서울: 박영사, 1991), pp.276~279; 金圭定, 「行政學原論」(서울: 법문사, 1990), pp.393~394. 俞焮, 「行政學原論」(서울: 법문사, 1990), pp.251~254.

21) 金圭定, 上揭書, pp.399~400.

- ③ 행정구역의 확대로 자치의식이나 공동체 의식이 희박하게 된다.
- ④ 민주통제가 약화되어 관료주의와 전체적 경향을 초래하기 쉽다.
- ⑤ 중앙정부의 감독·통제의 강화로 사무처리가 복잡하게 된다.

* 地方分權의 長短點

(1) 長點

- ① 행정에 대한 민주통제와 민의의 반응을 강화할 수 있다.
- ② 지역실정에 맞는 행정이 가능하다.
- ③ 참여와 정치훈련으로 민주적 정치의식 수준을 높일 수 있다.

(2) 短點

- ① 국민전체의 복지향상을 위한 사회입법이 어려워 진다.
- ② 급증하는 행정수요에 대비하는 재원의 확보가 곤란하다.
- ③ 행정사무가 중복되기 쉽고 행정의 전문화가 곤란하다.

일반적으로 集權化 形態는 현대의 복지행정의 발전과 불가분의 관계를 가진 것으로 본다. 집권화는 강력한 업무 추진력과 효율성을 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 행정 기술의 전문화를 실현하는 데에도 효과적이라는 장점을 가지고 있다. 아울러 집권화된 중앙기관을 통하여 지역의 균형적 발전을 도모하고 국가발전을 위한 통합적 조정능력을 행사할 수 있다. 반면에 과도한 집권화는 지방정부 및 하급기관의 자립성과 창의력을 박탈하고 지방적 특수성을 소홀히 하며, 민주주의 이념에 대립되는 독재체제가 나타날 우려가 있다. 뿐만 아니라 집권화 형태는 행정부서의 관료주의의 병폐라고 말할 수 있는 形式主義가 만연하여 국가발전을 저해한다는 것이다.²²⁾

한편 권한을 지방 또는 하부기관에 위양 분산시키는 分權化 形態는 지방의 특수성을 반영할 수 있고, 지방민의 자주성과 창의적 활동을 조장하며 민주주의 사회를 실현하는 발판이 된다는 장점이 있는 반면 중요한 정책수립을 위한 의사결정과정의 복잡하여 효과적인 계획이나 복지정책을 실행하는데 비능률적이며, 중앙부서의 기능악화로 국가이익과 발전을 위한 조정 및 감독 등이 어려운 단점을 가지고 있다.

이렇듯 집권주의와 분권주의는 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 어떤 제도가 더 효과적이라고 말할 수 없는 어려움이 있다. 각 국가는 역사적·문화적 배경, 국민의 의식수준 등에 따라 다양한 형태의 행정제도를 발전시키고 있다. 美合衆國은 독립시기부터 각 주가 독립된 법률체제를 가진 극도로 분권주의적인 국가이다. 그러나 지나친 분권주의가 가진 병폐를 극복하고 균형적이고 효율적인 국가관리를 위해서는 중앙정부의 기능을 어느정도 강화하여야 한다는 생각에서 분권주의 국가들은 權力의 再調整(readjustment of power) 현상, 다시 말해서 新中央執權(new

22) 金雲泰, 「行政學 原論」(서울: 박영사, 1981), p.368.

centralization) 현상이 나타나고 있다. 미국은 이미 연방정부의 기능을 강화하는 작업이 상당한 수준에 이른 것으로 평가되고 있다. 이와는 대조적으로 극도로 중앙집권적 통치체제를 가지고 있던 동구의 구 공산권 국가들은 지방 분권주의적 경향이 확산되고 있다.²³⁾

이론상으로는 중앙집권과 지방분권의 단점들을 극복하고 양자의 장점을 살릴 수 있는 절충적 체도를 상정할 수는 있다. 그 실례로써 適度執權, 다시 말해서 집권주의와 분권주의 사이에 적도의 균형점(optimal balance)을 찾아야 한다는 견해가 제시되고 있으나 아직까지 구조와 권력배분에 대한 구체적인 방안들은 제시되지 않고 있다.²⁴⁾

행정체도는 크게 각나라의 정부구조의 틀 안에서 만들어지는 것이기 때문에 교육제도 역시 국가행정의 형태에 따라 결정된다. 즉, 집권주의 국가에서는 教育行政이 중앙 집권주의를 따르게 되며 분권주의 국가에서는 교육행정은 지방분권주의를 채택하게 된다. 교육 이튼가들은 教育에 있어서의 分權主義, 즉 教育自治制를 선호하는 경향이 짙다.²⁵⁾ 교육자치는 두가지 뜻으로 해석된다.²⁶⁾ 첫째는, 교육이 일반행정에 예속되지 않고 자주적으로 정책의 수립 및 집행할 권리를 갖는다는 의미로 해석하는 것이다. 교육체제는 권력기관이 아닌 봉사기관이기 때문에 정치권력이나 행정력에 매우 취약한 특성을 가지고 있다. 교육행정이 정치권력이나 일반행정의 劃一主義와 專制主義에 예속될 때 자주적이고 전문적인 활동이나 정치적 중립을 지키기 어렵게 된다는 것이다. 따라서 국가는 교육의 본래목적 달성을 위해서 교육행정에 대한 자치권을 인정해야 한다는 것이다.

두번째는, 교육자치를 교육행정에 있어서 분권주의로 파악하는 견해가 있다. 교육에 있어서의 집권주의는 하위체제에 충성과 순종을 미덕으로 받아 들이도록 하며 異論과 批判은 이단시되어 민주시민으로서 요구되는 개성·인격·창의성·능력있는 인간을 육성하려는 인간교육이 어렵게 된다. 즉, 교육활동의 공공적 성격때문에 당연히 국가의 공권적 규제와 관여 혹은 적극적 조장을 받아야 하지만 중앙이 지나치게 공권적 입장에 서게 될 때 교육행정은 중앙집권적이고 관료 통제적인 형태로 변화하게 된다는 것이다.

김신일²⁷⁾은 교육자치의 당위성을 자주성·전문성·정치적 중립성·지역성 및 주민참여로 요약하고 있다.

첫째, 教育의 自主性은 일반행정에의 예속을 방지하여 교육의 독자적 정책수립 및 행정을 보장하기 위한 것이다. 즉, 정치, 경제, 종교, 군사 등의 지배에서 벗어나 교육의 본질을 실현하도록

23) 趙炳孝, 「韓國教育自治制度 研究」(서울: 교육과학사, 1986), pp.18~21.

24) 金種喆, 前掲書, pp.58~59.

25) 이러한 주장의 근거들은 다음의 자료를 참조하기 바람.

教育學 研究, 제29권 제1호, 1991년 6월: 제주대학교 교육대학원, "教育自治制 實施에 따른 學校 經營組織의 改編方案", 1990.7.

26) 김신일, "教育自治制의 當爲性과 現實", 교육연구 제29권 1호, 1991.6, pp.11~13.

27) 趙炳孝, 前掲論文, pp.47~49.

보장하려는 정신이다. 교육의 일반행정에 대한 예속은 행정, 인사, 재정에 있어서 타부문의 뒷전으로 밀리는 결과를 가져올 우려가 있기 때문에, 독자적 행정체계와 재정체계를 갖출 필요가 있다는 것이다.

둘째, 專門性은 교육의 전문성·자율성을 확보하기 위한 것이다. 즉, 전문성을 띄고 있는 교육 활동에 있어서 전문가인 교육자들의 판단과 결정이 존중되어야 한다는 것이다.

셋째, 정치적 중립성은 교육이 정치적 파당이나 한시성을 지니고 있는 정권의 지배로부터 보호하여 교육의 정치적 도구화를 막아야 한다는 것이다.

넷째, 住民參與는 각 지역의 주민들이 자녀교육을 담당하고 있는 학교의 설립·유지·운영에 관한 결정에 대표자를 참여시켜 자신들의 주장을 반영시키자는 것이다.

김신일은 교육자치의 당위성은 크게 보면 민주화의 실현과 동시에 교육본질의 실현을 위하여 필수적이라는 데에 근거를 두고 있으므로 이것은 시대적 요청이라고 지적하고 있다.²⁸⁾

教育自治制에 대한 여러가지 批判이 있음을 부인키 어렵다. 趙炳孝²⁹⁾는 교육자치제에 대한 보편적인 비판을 다음과 같이 기술하고 있다. 교육자치제는 행정기능의 분산으로 비능률적이며, 지역간의 割據主義(paochialism)와 대립, 그리고 지역발전의 불균형이 촉진될 가능성이 있고³⁰⁾, 끝으로 기구의 팽창으로 재정의 낭비를 초래한다는 것이다.

教育自治制에 대한 反對論은 여러가지 측면에서 제기되고 있다. 모든 행정영역중에서 교육행정이 특별한 자주권을 가져야 한다는 것은 일반행정가들에게는 설득력이 낮은 주장이다. 그 이유는 국가행정의 모든 분야가 독특한 활동분야가 있으며 어느정도 독자성을 유지할 필요가 있지만 교육행정에만 특별한 자주성을 부여해야 한다는 것은 이치에 맞지 않다는 것이다. 또한 교육자치가 가능하려면 지방정부의 재정자립이 전제되어야 하는데 지방별 자체 교육재원을 확보하는데 더 많은 제도정비와 준비기간이 필요하다는 것이다. 그리고 교육자치를 성공으로 이끄는 데 있어서 가장 중요한 열쇠를 쥐고 있는 교육자들의 전문성 수준과 자율역량이 아직은 낮은 수준이라는 것이다. 끝으로, 지역주민이 대표를 선출하여 교육에 관한 사항을 전문적이며 책임감있는 의사결정과 감독의 기능을 발휘할 수 있도록 의식수준이 성숙한 상태에 있다고 보기 어렵다는 것 등이 반대론의 요지이다.³¹⁾

교육자치제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 이 제도의 본질을 위태롭게 하는 요인들을 우선적으로 해결하기 위한 지역적 및 국가적 정책들이 구체화되어야 할 것이다. 또한 교육자치제도에 대한 경험이 부족한 현실에 비추어 제도의 집행에 있어서 나타나게 될 시행착오 혹은 비생산적인

28) 김신일, 前揭論文

29) 趙炳孝, 前揭書, pp.49~52.

30) 국가적 이해보다는 지역적 이해를 더 강하게 반영하게 되어 교육행정의 본래목적이 왜곡될 가능성이 있다.

31) 김신일, 前揭論文, pp.16~18. 및 김태완, "교육자치제도의 변천과정과 문제", 教育學研究 제29권 1호, 1991년 6월, pp.21~27.

소모를 줄이기 위해서는 이미 자치제도에 깊은 역사를 가지고 있는 나라들의 실증적 자료와 경험들을 철저히 검토해야 할 것이며, 아울러 이분야에 대한 보다 조직적인 연구가 수행되어질 필요가 있다고 본다.

지방정부의 행정권과 지방 교육행정기관의 관계는 당분간 과거와 같은 지배성에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 1991년 3월 8일에 개정된 교육법에 의하면 교육위원회가 최종 의사결정기구가 되지 못하고 있는 것이 그 이유에 해당된다.³²⁾ 재정적 및 구조적 지배요소들은 교육의 자율성을 저해할 수도 있다는 관점에서 이분야에 대한 대 지역민 홍보교육도 아울러 마련되어야 할 것이다.

V. 結 論

역사적 경험을 통하여 민중이 자각한 것은 절대왕정이나 전체주의는 국가와 국민 어느편에도 발전적인 제도가 되지 못한다는 것이었다. 개인 혹은 특정집단의 권력독점을 제도적으로 막아보려는 사상은 權力分立을 통하여 相互牽制와 均衡을 유지하도록 하려는 것이었다. 공행정제도는 진보적 사상가들의 노력과 민중의 제동에 힘입어 오랜 투쟁의 역사를 통하여 이루어진 것이다. 세계 양 대전을 전후하여 대부분의 국가들은 자국의 효율적인 관리를 위하여 정부의 기능을 전문화하기 시작하였다. 대체로 현대사회는 행정국가체제로 돌입하였다고 말할 수 있다.

국가주도의 교육행정이 시작된 시기는 종교개혁 이후 Luther나 Calvin 등의 개혁주의자들의 사상을 국가가 받아들여 독일을 비롯한 구라파 제국에서 공교육제도가 점진적으로 확립되기 시작하면서 부터이다. 그러나 현대에 이르기까지 교육행정은 일반행정에 예속되어 있어서 번번히 권력의 희생물이 되어왔으며 자주적으로 교육에 대한 계획이나 정책을 수립할 수는 없었다. 교육자치제도의 채택여부는 해당국가가 집권주의적 정부를 가지고 있는가 혹은 분권주의적 정부를 가지고 있는가에 의하여 결정된다. 영국, 미국, 일본 등이 분권주의 체제를 운영하는 반면 불란서와 동구 사회주의 국가들은 집권주의적 행정체제를 운영하고 있다. 집권주의와 분권주의는 각각의 장점과 단점을 가지고 있어서 어느것이 더 효율적인 것이라고 말하기 어려운 문제이다. 美國과 같은 고도의 분권주의 국가는 중앙정부의 무기력한 기능을 회복하기 위하여 권력을 중앙으로 가지고 오히려 新集權主義를 지향하는 반면 고도의 집권주의 국가는 중앙정부의 권력독점으로 인한 독재국가화 및 행정부의 형식주의 병폐를 극복하기 위하여 新分權主義를 지향하고 있다.

英國은 교육자치에 대한 주민참여가 광범위하게 이루어지며 일반행정 기관과 교육행정 기관간의 관계는 협력적인 것으로 평가되고 있다. 日本 역시 교육의 자주성을 확보하여 주는 방향으로

32) 현행교육법에 의하면 교육위원은 당해 지방자치단체의 지방의회에서 선출하도록 되어 있고 교육위원회에서 의결한 사항은 직접 집행되는 것이 아니라 지방의회에 제출하는 것으로 되어 있다.

행정부는 협력하고 있다. 美國의 教育행정은 각 주에 따라 다르기 때문에 일정하지 않으나 대체로 教育활동에 관한 자율성을 연방정부가 인정하면서 재정적으로는 주정부와 협력하는 형식을 취하고 있다. 教育개혁을 위한 중앙정부의 개입방식은 教育자치기구에 권고 및 조력의 수준에 있으며 자치단체는 이 정도의 개입을 적당한 것으로 인식한다.

규모가 작은 국가는 집권주의적 행정방식에 의해 공공제도를 효율적으로 운영할 수 있음에도 불구하고 한국이 教育자치제를 강행하려고 하는 이유는 독재정권과 행정부의 횡포로 부터 教育제도를 보호하여 보려는 경향에서 나온 것이라 말할 수 있다. 한국의 헌법에도 教育의 自主性·專門性 및 政治的 中立性은 법에 의하여 보장된다는 조항이 있었다. 그러나 教育자치는 教育의 자주적이고 전문적인 활동은 일반행정기관의 기술적 개입에 의하여 위축되었고, 教育을 특정 정치 집단의 정권유지 수단으로 이용하려는 기술적 통제를 받아왔다. 教育행정의 책임자인 문교부 장관은 국민보다는 집권정당에 충성하는 인사가 기용되었고 지방교육기관의 책임자인 教育감을 선출하는 지방의회가 대부분 집권정당인으로 구성되어 있으므로 그 선출과정은 요식행위에 불과한 것이었다.

1991년 3월 8일에 개정된 教育법에 의하여 教育자치제가 부활되었고, 1991년 현재 教育자치제를 운영하기 위한 教育위원이 간접선거에 의하여 구성되고 있으나 教育委員會가 지방교육을 위한 최종 意思決定機關이 되지 못하고 있는 현행 법제도는 여전히 教育행정이 일반행정의 종속에서 벗어나지 못하고 있는 실정을 보여주는 것이다. 이상적인 인간을 육성하기 위한 教育의 근본목적이 실현될 수 있는 教育체제를 구축하기 위해서는 이 분야에 대한 연구활동과 촉진운동에 적극적인 참여와 노력이 필요한 것으로 생각된다.

Summary

A Study of the Relationships between Public Administration and Educational Administration

Lee Owan-chung

Educational autonomy is considered to be significant so that educational activities fully function as their purposes require. The aim of this study is to clarify the relationships between public administration and educational administration by reviewing historical and institutional changes. Various kinds of literature have been examined and reorganized under three sub-headings: Changes in institutional functions and the causes of change; The independence of educational administration; The debate on the effectiveness of centralization and decentralization.

What people have realized throughout history was that absolute authority or autocracy is not helpful to either people or states. The ideas for prevention of a monopoly of powers by a particular man or a particular group resulted in the conclusion that there should be separation of the powers of government, so that each segment may be held in check and balance. The institution of public administration is the result of progressive thinkers and of the long-suffering struggles of an awakened people. Since the two great wars, most states began to modernize the functions of government for its efficient management by professionalizing each area. This might be called the advent of the modern administrative state.

Educational administration under the control of government dates back to the era of religious reformation, when the states had accepted the ideas of Luther and Calvin and when governments had increased the institution of public education in Germany and other European countries. As most states, however, had subordinated educational administration to public administration, there was no autonomy to provide planning or policy making for the achievement of true educational purposes.

Educational autonomy is utterly up to the style of each government. Britain and the U. S.A. are states which adopted a decentralized system of government, while France and some Socialist Countries have adopted a centralized system. Both centralization and

decentralization have advantages and disadvantages. Highly decentralized countries, such as the U.S.A, are heading toward centralization so as to get over the weakness of the Federal Government. This is called the 'new centralization'. On the contrary, highly centralized countries, such as eastern socialist countries are directed toward decentralization, so that they may prevent the monopoly of power of a central government or dictatorship. This is called a 'new decentralization'.

Educational autonomy is realized by advanced political ideas. Under a dictatorship, the educational system is merely the maid of power. In underdeveloped countries, the abuse of power in public administration is a hindrance to educational autonomy.

Small sized countries are said to be able to manage their governments effectively under centralization. However, it appears that the political change from centralization to decentralization in Korea is due to the strong opposition to dictatorship. Though the constitution had long urged the protection of autonomy, professional activity and political neutrality in education, it was no more than lip-service. In 1991, local councils and boards of education have been organized under the new decentralization law. Under present law, public administration is still in a superior position to educational administration.

Educational administration has many burdens to carry out: It has to sponsor the renovation of educational systems inwardly, and it has to inspire the modification of institutional absurdities outwardly.