

현행법 하에서의 교육감사체계와 교원의 법적지위*

A Study on a Auditor System of the Educational Administration and the Legal Status of Teachers.

조 재 현(Cho Jae Hyun)**

ABSTRACT

The corruption of the educational world is pervasive and the result of it is particularly shocking. The pattern of corruption has many kinds of different behavior. Corruption in admission, personnel policy and involved in authority and duty. The corruption of the educational administration has diverse cause, we could hardly stamp out it. So it would be the best way that we have control over the educational administration by the internal and external auditor system, and we have to guarantee the legal status of teachers in the long term. There are the auditing institutions, National Assembly, the Board of Audit and Inspection, the Ministry of Education as a internal auditor system that control over the educational administration. It becomes more and more important for the educational world to keep the guarantee the legal status of teachers. Ultimately the exposing corruption of the educational world and restoration of trust in the school would be come true by the good relationship of teacher and student. It is a good thing and desirable result that recently a several new bill is proposed, trying to guarantee the legal status of teachers.

Key words: the corruption of the educational world, auditor system of the educational administration, corruption in admission, internal auditor system, external auditor system, the legal status of teacher, the exposing corruption of the educational world

1. 들어가며

교육과 관련한 비리는 다른 분야의 비리보다도 훨씬 큰 사회적 충격을 야기하고 국가경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용한다.¹⁾ 올해 초 충남교육청의 장학사 시험과 관련된 비리사건이 터졌고, 최근에는 서울의 국제중학교 책임자가 입시비리와 관련된 일로 잘못된 선택을 한 사건이 있었다.

우리 헌법은 문화국가·민주국가·사회국가에서 차지하는 교육의 중요성을 감안해서

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음. 그리고 2013년 6월 28일 2013년 행정학 공동학술대회 제5분과(주제: “법철학적 관점에서 본 교육환경의 개선방향”)에서 발표된 논문입니다.

** 동아대학교 법학전문대학원 교수

1) 교육비리근절을 위한 제도개선 추진 로드맵: 교육과학기술부 시안, 2010, 1면.

‘배우는 것’을 모든 국민의 권리로 규정하고, 국민교육이 가정과 국가의 공동책임임을 명백히 밝히고 있다.²⁾ 이처럼 우리 헌법에서 교육관련 규정을 명백히 보장하고 있는 이유는 교육이 가지는 문화국가의 실현이라는 가치와 민주주의 정착에 이바지 한다는 기능 외에도 능력에 따른 균등한 교육을 통해서 직업생활과 경제생활영역에서 실질적인 평등을 실현함으로써 헌법이 추가하고 있는 사회국가적 이상에 보다 가까이 가게 한다는 교육이 갖는 헌법적 의의와 기능 때문이다.³⁾

기본적으로 한 나라의 교육제도는 국가의 역할에 따라 좌우된다. 우리 헌법도 교육의 근간이 흔들리지 않도록 헌법 제31조에서 명시적으로 정하면서, 교육제도를 입법자의 입법형성권에 위임하는 교육제도 법률주의를 채택하고 있다. 입법자가 법률로 정하게 되는 교육관련 사항은 학교교육, 평생교육 등 교육제도, 교육제도의 운영과 관련한 사항, 교육재정에 관한 사항, 교원의 지위에 관한 사항 등이다.⁴⁾ 입법자는 교육과 관련하여 취학의 기회 평등, 영재교육뿐만 아니라 평균인의 교육, 교육의 자유, 교육시설의 기회균등, 교육기관의 자유와 교육환경의 조성 등 전 방위적인 측면에서 교육의 자유의 실현을 위한 입법책임이 있다. 그 때문에 교육영역에서의 부정적 현상이 나타난다면, 국가는 자신의 책임으로부터 결코 자유로울 수 없다.

우리 사회에 만연한 부패현상 중에서도 특히 교육비리라는 말은 전혀 새롭지 않다. 그 범위도 교육의 특정부분인 입시 등의 분야에 국한된 것이 아니라 교육과 관련한 전 방위적 부패현상으로 나타나며, 교육계의 가장 큰 고민거리로 자리잡고 있다. 교육비리의 원인으로 심리적 요인뿐만 아니라 사회규범부재로 인한 불안문화만연, 물신주의, 한탕주의, 상대적 박탈감 및 냉소주의 등 사회문화적 유발요인 등도 지적된다.⁵⁾ 국가는 지속적으로 이러한 교육부패현상의 근절을 위해 노력 중이다. 하지만 근시안적이고 미봉책에 불과한 대책만으로는 교육비리의 해결은 기대할 수 없다. 교육비리현상의 근절을 위한 궁극적 해결책을 기대하면서, 이하에서는 교육비리의 일반적 현상, 교육기관의 자체적 노력, 제3자에 의한 교육행정 감사체계, 교원의 법적 지위의 확보방안에 관하여 논한다. 교육비리의 해결을 위한 실효적 방안으로서 자체감사를 포함한 교육행정감사권 한과, 궁극적 교육부패해소방안의 출발점으로서 교원의 법적 지위의 확보에 관하여 살펴본다.

2) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2013, 446면.

3) 헌법 제31조 제1항.

4) 헌법 제31조 제6항.

5) 이기중, “교육비리의 심리, 사회문화적 유발요인 및 개선방향”, 『지방자치』 통권 262호, 2010. 7, 54-56면.

II. 교육행정감사체계의 발동요인으로서 교육비리 현상

1. 입시비리

교육비리 현상은 유형화 할 수 없을 만큼 다양하다. 그 중에서도 입시비리는 대표적인 교육관련부패의 유형이다. 입시비리는 대학운동부 부정입학 사례 등 주로 대학입시와 관련하여 문제되었으나, 최근에는 고등학교 입학전형이 외국어고등학교, 과학고등학교, 국제고등학교와 같은 특수목적 고등학교와 자율형 사립고등학교 등으로 다양화되면서 신입생 선발과정에서의 비리현상은 대학입학의 영역을 벗어나기 시작했다. 2009년에는 글로벌 인재양성이라는 기치를 내걸고 2곳의 국제중학교가 개교를 하면서 중학교 입시가 언론과 세인의 관심을 끌었다. 새롭게 개교한 서울의 두 국제중학교 ‘추첨전형’ 논란이 되었다.⁶⁾ 국제중의 학생선발과정은 서류심사, 면접을 거쳐 최종당락은 추첨을 통한 방식으로 과도한 경쟁을 막아보려는 고려가 작용하였지만, 추첨과정이나 사회적 배려 대상자 입학전형의 악용 등으로 물의를 빚고 있다. 최근의 국제중 입시비리가 그 대표적인 예이다.

2. 인사관련비리

올 초에는 충남교육청의 장학사 입시비리문제가 터졌다. 충남교육청뿐만 아니라 서울교육청의 하이힐사건도 인사와 관련된 대표적 사건이다. 장년의 여성 장학사들이 새벽까지 술좌석을 가지다가 사소한 말다툼 끝에 한사람이 다른 사람을 하이힐로 폭행한 사건은, 서울시 교육청 장학사 1명이 교사 2명으로부터 장학사 선발시험에 합격시켜주는 대가로 금품을 수수한 것과 관련된 것으로 그 전모가 밝혀지면서, 장학사 입시비리문제가 도마 위에 올랐다. 그 이후 장학사 선발과 관련된 또 다른 비리가 적발되었다.⁷⁾ 이는 장학사, 장학관 등 전문직에게 부여되는 인사상의 특혜 때문에 교사들이 장학사가 되기 위해 치열하게 경쟁해야만 하는 현상 때문이다. 교육행정기관이 향유하는 막강한 권력과 인사상의 특혜, 교육행정기관의 고유한 기능이 단위 학교에 대한 규제와 간섭에 초점이 맞추어져 있기 때문에 일선 학교나 교사들은 상급 교육행정기관의 눈치를 살펴야 하고, 교육부나 교육청으로부터 하달되는 지시사항과 공문처리에 시간과 노력을 투자하는 교육계의 일반화된 관행이⁸⁾ 이러한 현상에 대하여 원인을 제공하고 있다.

6) 강태중, “‘추첨’은 공정하지 않다? 통속적 비판에서 벗어나자”, 『신문과 방송』 458호, 2009. 2, 134면.

7) 이성호, “교육계의 비리: 원인 분석과 근절방안”, 민본 21 교육비리 및 교육관료주의 척결을 위한 정책토론회, 2010, 3면.

8) 이성호(주 7), 4면.

그 밖에 인사관련 비리의 유형으로는 담임배정, 부장선정과정, 초빙교사 초빙문제, 국립학교 채용과정, 연구시범학교 선정관련, 근평점수관련, 연구대회 관련, 교생실습교·교생지도교사 선정관련 등의 형태가 문제되고 있으며, 그 중에서도 교사채용과 관련한 교육비리가 가장 큰 문제⁹⁾라는 지적도 있다. 이러한 인사관련 비리의 대부분의 경우 금품수수¹⁰⁾와 관련된다.

3. 직무관련 비리

직무관련비리는 주로 직무관련금품수수행위, 각종 업체와 교제 및 프로그램 선정과정에서의 금품수수 현상 등이 주류를 이룬다. 감사원의 감사결과보고서¹¹⁾에 의하면 직무관련 금품수수로 학부모연수과정 부당운영 및 강사비 횡령, 창호교체 공사업무 부당처리, 축구부운영에 대한 지도감독의 부적정, 선수스카우트 대가 금품수수 등이며, 각종 업체와 교제, 프로그램 선정과정에서의 금품수수현상을 보면 어린이신문선정 강매, 특정우유급식업체 선정, 학교급식업체 선정, 수학여행과 수련회 활동장소선정, 방과 후 특기적성업체 선정, 방과 후 특기적성 강사선정, 영어교재 선정, 정보화기기와 소프트웨어 선정, 컴퓨터 교육 업체 선정, 부교재 선정관련, 도서관 도서선정관련, 각종 프로그램 선정, 공사업체선정, 앨범선정, 교복선정 등과 관련된다.¹²⁾ 교육과학기술부의 시안에서도 직무관련 학교비리의 실태로 각종 특별활동행사, 수학여행, 현장학습, 방과 후 학교 업체 및 강사선정과 관련된 금품수수, 학교급식이나 입시 기타 납품업체와 관련된 금품수수, 운동부운영¹³⁾과 관련된 금품수수 등 이와 유사한 형태로 나타난다.

Ⅲ. 청렴한 교육환경을 위한 교육행정감사시스템의 구축

1. 교육행정감사의 의의

(1) 교육행정감사의 개념

교육행정이란 교육목표를 달성하기 위하여 교육목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 교육과정과 프로그램을 개발하고, 또 이를 위한 인적 물적 자원을 지원하고, 이 과정을

9) 송창섭, “교육당국·재단·업자 3자가 공범”, 『한국논단』 제76권 제1호, 1995, 134면.

10) 이부영, “민선교육감 체제의 전망과 과제; 교육비리 문제: 내가 경험한 교육비리”, 『교육비평』 제28권, 2011, 110-111면.

11) 감사원, 감사결과보고서-교육비리 등 특별점검, 2012. 5.

12) 이부영(주 10), 110-111면.

13) 교육과학기술부 시안, 2면.

지도하는 봉사활동이라고 정의하고 있다.¹⁴⁾ 감사란 일반적으로 어떤 조직체의 업무에 대하여 그에 관하여는 제3자가 적부를 검토 비판하는 행위를 말한다.¹⁵⁾ 교육행정감사란 중립적 위치에 있는 제3자가 교육행정과 관련하여 수행하고 있거나 수행한 업무를 조사 판단하여 그 업무가 올바른 방향으로 수행되도록 확인·평가 및 그 결과를 전달하고, 정보·통제·조정하는 체계적인 과정이라고 정의할 수 있다.¹⁶⁾

(2) 교육행정감사의 목적

일반적으로 공공감사는 행정시책의 철저한 실현을 목표로 행정의 능률성을 추구하고, 회계질서의 적정 및 개선을 기하며, 공무원의 기강유지를 도모를 그 목적으로 한다. 그리고 국가나 지방자치단체의 행정의 효율적인 수행지원을 목표로 국가나 지방행정의 적정성을 확보하고, 국민이나 주민의 복지향상을 위한 시스템을 구축하는데 그 목적이 있다.¹⁷⁾ 공공감사에관한법률 제1조에서는 자체감사의 목적과 관련하여 “이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

2. 교육행정감사의 유형

교육행정감사의 종류는 감사주체, 감사수행시기, 감사실시 장소, 감사의 범위 및 피감기관의 수, 감사의 내용 및 판단기준, 감사실시시기의 주기성 등에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다.¹⁸⁾ 감사주체에 따라서는 외부감사와 내부감사로, 감사방법에 따라 서면감사·실지감사·사이버감사, 감사시기에 따라 사전감사·사후감사, 감사기준에 따른 구분으로 합법성감사·성과감사, 감사실시주기에 따라 정기감사·수시감사, 감사사항이나 감사범위와 관련하여 종합감사·부분감사·발체감사·전면감사·특정사항감사·계통감사·특별감사 등으로 구분할 수 있다.¹⁹⁾

우리 현행법 하에서 감사체계와 관련하여 의미가 있는 구분으로는 감사주체에 따른

14) 김형관/이은구/손희권, “교육행정감사제도 효율화 방안 연구”, 교육인적자원부, 2001, 6면.

15) 조규승, “지방교육행정기관의 자체감사제도의 발전방안”, 전북대 교육대학원 석사학위논문, 2008. 8, 6면.

16) 김형관/이은구/손희권(주 14), 7면. ; 금동락, “지방교육기관 행정감사 기능의 문제점과 개선방안 연구, - 경상북도교육청을 중심으로 -”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012. 12, 5면.

17) 백연기, “시·도교육청 자체감사기구 일원화 개편에 관한 인식 조사연구. - 전라남도교육청을 중심으로 -”, 2012. 2, 8면.

18) 김형관/이은구/손희권(주 14), 9면. ; 금동락(주 16), 8면 이하.

19) 조규승(주 15), 10면 이하; 김형관/이은구/손희권(주 14), 9면 이하; 금동락(주 16), 9면 이하.

구분이라 할 수 있다. 우리의 감사체계는 크게 감사기관에 의한 감사, 자체감사, 감사청구에 의한 감사로 구분할 수 있다. 감사기관에 의한 감사는 통상 외부감사로 칭한다.²⁰⁾ 자체감사는 감사의 주체가 피감사기관 내에 속해 있는 경우이며, 내부감사라고 한다.²¹⁾ 감사청구에 의한 감사는 국회감사청구제도, 국민감사청구제도, 주민감사청구제도 등이 있다.

(1) 감사기관에 의한 감사

감사기관에 의한 지방교육행정기관의 감사로는 감사원의 감사, 국회의 국정감사, 교육부의 감사, 지방의회의 행정사무감사 등이 있다.

1) 감사원 감사

감사원법 제25조 제1항에 의하면 감사의 개념을 회계감사와 직무감찰로 정하고 있다. 회계감사란 회계담당자 이외의 제3자가 정식으로 공권을 가지고 어떤 조직의 회계장부 및 기타 증거자료를 검토·검증하는 행위를 말한다. 감사원은 필요적으로 국가·지방자치단체·한국은행·지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인·다른 법률에 따라 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 사항의 회계를 검사한다. 그 밖에 선택적 감사사항도 감사원법에서 정하고 있다.²²⁾ 직무감찰이란 행정기관의 사무와 소속공무원의 직무를 감사하는 것을 말한다.²³⁾ 감사원은 정부조직법 및 그 밖에 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무, 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무, 감사원의 감사대상이 되는 회계사무와 직접 또는 간접으

20) 조규승(주 15), 10면; 김형관/이은구/손희권(주 14), 9면; 금동락(주 16), 9면.

21) 조규승(주 15), 10면; 김형관/이은구/손희권(주 14), 9면; 금동락(주 16), 9면.

22) 제23조(선택적 검사사항) 감사원은 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검사할 수 있다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체 외의 자가 국가 또는 지방자치단체를 위하여 취급하는 국가 또는 지방자치단체의 현금·물품 또는 유가증권의 출납
2. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부(交付)하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계
3. 제2호에 규정된 자가 그 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 다시 교부한 자의 회계
4. 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계
5. 제4호 또는 제22조제1항제3호에 규정된 자가 출자한 자의 회계
6. 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계
7. 「민법」 또는 「상법」 외의 다른 법률에 따라 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가 또는 지방자치단체에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체 등의 회계
8. 국가, 지방자치단체, 제2호부터 제6호까지 또는 제22조제1항제3호·제4호에 규정된 자와 계약을 체결한 자의 그 계약에 관련된 사항에 관한 회계
9. 「국가재정법」 제5조의 적용을 받는 기금을 관리하는 자의 회계
10. 제9호에 따른 자가 그 기금에서 다시 출연 및 보조한 단체 등의 회계

23) 조규승(주 15), 26면.

로 관련이 있는 직원의 사무, 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무를 감찰한다.

2) 중앙부서 감사

주무부장관, 안전행정부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체 및 시·도교육청에 대하여 감사를 실시할 수 있으며, 이들 기관이 실시하는 감사의 종류로는 정부합동감사, 시도종합감사, 특정감사, 복무감사 등이 있다.²⁴⁾

교육부의 행정감사는 각급 행정기관 또는 그 하급 기관의 업무시행을 조사하여 정책의 전 단계에서의 적정한 운영여부와 공무원의 기강상태를 파악하고 그에 대한 시정 또는 개선책을 마련하는 작용이다.²⁵⁾ 교육부는 민법의 규정에 의하여 교육부장관이 주무관청이 되는 비영리법인의 설립 및 감독 권한이 있으며, '교육부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙'²⁶⁾ 제8조²⁷⁾에 의하여 감독권을 행사할 수 있다. 그리고 '교육부와 그 소속기관 직제'²⁸⁾에서 감사관 제도를 두고 있다. 감사관은 행정감사제도의 운영 및 감사계획을 수립하고 조정하며, 교육부와 그 소속기관, 소관 공공기관·단체, 지방교육행정기관 및 각급 학교에 대한 감사를 실시한다.²⁹⁾ 교육부의 시·도교육청에 대한 감사는 '지방자치단체에 대한 행정감사규정'에서 정하고 있으며, 감사주체가 교육부라는 점일 뿐 지방행정기관에 대한 감사는 자체감사로서 성격을 가질 수 있다.

24) 지방자치단체에 대한 행정감사규정 제3조.

25) 조규승(주 15), 28면.

26) [시행 2013.3.23] [교육부령 제1호, 2013.3.23, 타법개정].

27) 제8조(법인사무의 검사·감독) ① 주무관청은 민법 제37조의 규정에 의하여 법인사무의 검사·감독을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 법인에게 관계서류·장부 기타 참고자료의 제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 법인의 사무 및 재산상황을 검사하게 할 수 있다.

28) [시행 2013.3.23] [대통령령 제24423호, 2013.3.23, 제정].

29) 제8조(감사관) ① 감사관은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

② 감사관은 다음 사항에 관하여 차관을 보좌한다.

1. 행정감사제도의 운영 및 감사계획의 수립·조정
2. 교육부와 그 소속기관, 소관 공공기관·단체, 지방교육행정기관 및 각급 학교에 대한 감사
3. 다른 기관에 의한 교육부와 그 소속기관, 소관 공공기관·단체, 지방교육행정기관 및 각급 학교에 대한 감사 결과의 처리
4. 소속 공무원의 재산등록 및 심사
5. 공직기강 확립 및 진정·비위에 관한 사항
6. 청렴도 향상 및 제도 개선
7. 민원업무의 총괄·처리 및 제도 개선
8. 사립 고등교육기관의 회계 운영 지원 및 자체감사제도의 시행 지원
9. 상시감찰 활동계획의 수립·추진
10. 그 밖에 장관이 감사에 관하여 지시하는 사항의 처리

3) 국회의 국정감사

국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 감사를 실시할 수 있다. 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조에 의하면 지방행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 감사원법에 의한 감사대상기관은 국회의 국정감사대상이 된다.³⁰⁾ 교육부의 소관에 속하는 사항에 대한 감사는 국회 교육문화체육관광위원회에서 관할한다.³¹⁾ 국회 교육문화체육관광위원회는 교육행정 전반에 대한 감사를 실시하는 대표적인 외부통제에 의한 감사유형이며,³²⁾ 특히 지방자치단체에 대한 국회의 국정감사는 기본적으로 지방자치단체의 부정이나 비리를 밝혀내는 강제적·통제적 성격이 강하다는 점³³⁾이 특색이다.

4) 지방의회의 행정사무 감사

지방자치단체에 대한 감사에는 중앙정부, 감사원, 주무행정기관에 의한 감사 외에도 지방정부에 의해서도 이루어진다. 지방정부에 의한 감사는 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 감사³⁴⁾, 지방의회의 행정사무감사, 지방자치단체의 자체감사 등이 있다. 지방 교육행정에 대한 전형적인 외부통제로는 지방의회의 행정사무감사이다. 지방자치법 제41조에서 지방의회에 행정사무감사 및 조사권을 규정하고 있다. 동법 시행령 제42조에서는 행정사무 감사 또는 조사의 대상 기관으로 해당 지방자치단체, 해당 지방자치단체의 소속 행정기관과 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 기관 등으로 규정하고 있다.³⁵⁾

30) 제7조(감사의 대상) 감사의 대상기관은 다음 각호와 같다.

1. 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 국가기관
2. 지방자치단체중 특별시·광역시·도. 다만, 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한다.
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회
4. 제1호 내지 제3호외의 지방행정기관·지방자치단체·감사원법에 의한 감사원의 감사대상기관. 다만, 이 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우에 한한다.

31) 국회법 제37조 제1항 제6호.

32) 조규승(주 15), 35면.

33) 박명흠, “우리나라 지방의회 행정사무감사의 실태 및 개선방안”, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표문, 2010, 2면.

34) 지방자치법 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. ② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

35) 지방자치법 시행령 제42조(행정사무 감사 또는 조사의 대상 기관) ① 감사나 조사의 대상 기관은 다음 각 호와 같다. 1. 해당 지방자치단체, 2. 법 제113조부터 제116조까지의 규정에 따른 해당 지방자치단체의 소속 행정기관과 법 제117조와 제120조에 따른 하부행정기관, 3. 법 제121조에 따라 설치된 교육·과학 및 체육에 관한 기관, 4. 해당 지방자치단체가 설치한 법 제146조에 따른 지방공기업, 5. 법 제104조제2항과 제3항에 따라 위임·위탁된 사무(지방자치단체에 위임·위탁된 사무는 제외한다)를 처리하는 단체 또는 기관. 다만, 본회의가 특히 필

지방의회에서 실시하는 행정사무감사는 집행기관에 대한 견제기능을 수행하고 있으나, 제도상의 미비로 제대로 기능을 발휘하지 못하고 있다는 점이 지적되고 있다. 중복 감사, 전문성부족, 감사시기의 부적절성, 대상사무의 불명확성, 감사기법의 미숙 등이 그것이다.³⁶⁾ 실제로 감사대상기관을 선정하는 과정은 평소 관례를 존중하고 있으며, 조례에 규정되어 있는 행정기관을 선정해서 지난해 감사를 실시했던 감사대상기관을 중심으로 감사계획서 작성하는 실정인데, 본회의 의결을 거쳐 감사대상기관으로 선정할 필요성 등이 요구되고 있다.³⁷⁾

그럼에도 불구하고 여전히 지방의회는 교육행정에 대한 감사는 교육청의 주요사업, 예산 및 재정운용 등에 대한 중요한 통제장치로서 기능을 수행한다. 감사기간도 연장하여 시도의 경우 10일에서 14일로, 시군 및 자치구의 경우는 7일에서 9일로 연장하였다.

(2) 자체감사

공공감사에 관한 법률 제2조에 의하면 "자체감사"란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다고 규정하고 있고, 공공감사기준 제2조에 의하면 "'자체감사'라 함은 법에 의하여 감사원의 감사를 받는 기관·단체의 장(정부투자기관의 경우 감사)이 당해 기관·단체, 그 하급기관·단체 또는 산하기관·단체 등에 대하여 실시하는 감사를 말한다."고 규정하고 있다. 자체감사제도는 각 집행기관이 해당기관 또는 그 하급기관 대하여 실시하는 감사를 말하는 것으로, 각 집행기관의 업무와 운영실태를 조사하여 정부의 시책과 방침이 하부 행정조직에 정확히 침투되어 효율적으로 집행되고 있는가를 검토하여 불합리한 점을 시정하고 행정운영의 적정화와 예산의 효율적 사용 및 그 개선을 기함과 동시에 공무원의 기강유지를 도모하는데 목적을 두고 실시하는 감사이다.³⁸⁾ 공공감사에관한법률 시행령 제10조에서 자체감사의 종류는 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사의 5종류를 정하고 있다.

감사원 감사나 교육부 등 중앙정부에서 지방행정기관에 대하여 실시하는 감사는 중앙집권 체제하에 지방에 대한 통제의 수단으로 기능하는 측면이 있다. 감사원과 중앙정부에서 실시하는 감사는 범국가적 차원과 거시적인 관점에서 감사를 하고 구체적이고

요하다고 의결하는 경우만 해당한다. 6. 「지방공기업법」 제77조의3에 따른 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 또는 출연법인 중 지방자치단체가 4분의 1 이상 출자하거나 출연한 법인. 다만, 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우에 지방자치단체의 출자 또는 출연에 관련된 업무·회계·재산에 대하여만 실시한다.

36) 김인룡/김용민, "지방의회의 행정사무감사 개선방안에 관한 연구", 한국거버넌스학회보 제13권 제1호, 2006, 84면.

37) 박명흠(주 33), 8-11면.

38) 서윤정, "교육행정기관의 자체감사제도 발전방안에 관한 연구", 공주대 경영행정대학원 석사학위논문, 2003. 2, 14면.

세부적인 사항은 그 업무를 가장 잘 알고 있는 당해 기관에서 감사를 하게 함으로써 과도한 시간과 인력의 낭비를 줄일 필요가 있다.³⁹⁾ 특히 지방교육자치 실시 이후 일선 학교에 대한 자율성과 책무성이 증대되고 교육행정에 있어서도 복잡화 다양화가 이루어졌다. 이런 변화에 따른 환경에 부응하고 외부감사의 비효율성을 제거하기 위하여 지방교육행정기관의 자체 감사기능을 확대하고 강화할 필요성이 대두되었다.⁴⁰⁾ 대체로 시도교육청에서는 고등학교를, 지역교육청에서는 초중학교에 대한 감사를 실시하고 있다. 지역교육청 감사운영의 실태를 보면 감사요원이 별도의 선발공무원이 아닌 내부 공무원에서 충원되기 때문에 독립된 감사기관에 의한 공정한 감사를 기대하는 데는 한계가 있다.⁴¹⁾

자체감사의 성공적 정착에 있어서 자체감사기구들에게 주어지는 신분상·조직상의 독립성은 필수적인 전제이다. 하지만 현행 지방교육자치단체의 자체감사기구들이 안고 있는 조직상의 문제 중 가장 중요한 것은 그들의 업무가 누구의 눈치도 보지 않고 신분상 완전한 독립성을 보장받은 상태에서 업무수행을 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 점이다. 자체감사요원의 업무수행이 피감사기관과의 이해관계 속에서 이루어져서는 안 됨에도 불구하고 그들 사이에 일정한 이해관계나 친분관계를 가지고 있다는 점이 가장 근본적 문제라 할 수 있다.⁴²⁾ 그렇기 때문에 행정감사규정이나 지방자치법, 자체감사규칙에 감사의 독립성을 명문화할 필요성이 있으며, 교육청 감사기구는 기관장 직속으로 개편해야 하고, 장기적으로 별도의 독립감사기관의 설치, 감사부서의 책임자를 개방형으로 임용한다든지, 감사부서의 장에게 감사요원 임명권을 부여하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.⁴³⁾

(3) 감사청구에 의한 감사

교육행정도 우리 법체계상의 감사청구제도에 의한 감사대상이 된다. 국회법에 의한 국회감사청구제도, 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률에 의한 국민감사청구, 지방자치법상의 주민감사청구 등이 그것이다. 국회법 제127조 제1항에 의하면 국회는 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 그리고 19세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 대통령령으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있으며,⁴⁴⁾ 지방자치단체의

39) 이환범/이차진, “지역교육청의 자체감사 성과 개선방안”, 『한국지역혁신논집』 제3권 제3호, 2008, 35면.

40) 조규승(주 15), 39면.

41) 이환범/이차진(주 39), 32면.

42) 조규승(주 15), 86면.

43) 조규승(주 15), 94면.

44) 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률 제72조 제1항.

19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다.⁴⁵⁾

3. 교육행정감사와 교육환경의 개선

감사는 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성, 국민에 대한 책임성을 확보하는데 이바지함을 그 목적으로 하고 있다. 향후 모든 면에서 고도의 발전을 이룰 것으로 전망되는 미래의 교육비전과 과제를 구상하고, 수요자의 요구에 부응하는 현장의 능력과 좋은 교육프로그램이 현장에서 적용될 수 있도록 미래지향적인 감사가 이루어질 필요가 있다.⁴⁶⁾ 예방감사의 도입을 통해 각종 부패와 비위를 사전에 차단할 필요성이 있다고 주장⁴⁷⁾되는 이유도 그 때문이다. 감사의 기능이 사후적 통제기능뿐만 아니라 사전 예방적 지도기능이 있다고 설명⁴⁸⁾하는 것이 일반적이다. 감사는 기 수행된 행정행위에 대한 결과를 판단하는 역할도 수행하지만 과거 감사결과에 대한 처리 등을 감안하여 잘못된 행위에 대한 경각심을 주어 사전에 동일한 과오를 반복하지 않도록 하는 예방적 기능을 수행하기 때문에, 행정행위의 적법성·효율성·효과성·능률성·시의성 등 행정행위의 제반사항을 검토하여 그 결과 잘못이 나타나면 행정적·재정적·신분적 조치를 하는 등 관련 공무원에게 불이익을 줌으로써 행정행위 당사자인 공무원은 이러한 불이익을 받지 않기 위하여 관련규정을 준수하고 최선의 방법을 선택하게 된다는 것이다. 이처럼 관련 공무원에게 심리적 압박을 가하여 부정행위 등을 하지 못하도록 하는 것이 감사가 가지는 예방적 효과⁴⁹⁾ 및 기능이다.

감사가 갖는 통제적 기능 및 예방적 기능에도 불구하고 현행 교육행정감사체계에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 감사원에 의한 감사, 교육과학기술부의 감사, 국무총리실 등 상급기관 종합감사와 부분감사, 국회의 국정감사, 지방의회감사 등으로 동일하거나 유사한 감사대상에 대하여 수차례의 과도한 중복감사가 이루어지고 있어 행정력의 낭비가 초래되고 있다는 비판이⁵⁰⁾ 그것이다. 그리고 중앙정부에 의한 지방자치단체에 대한 감사의 문제점으로는 중복감사의 문제뿐만 아니라 지방의 자율성이 훼손된다는 지적도 있다.⁵¹⁾ 하지만 감사중복체계를 굳이 부정적으로 볼 필요는 없다. 감사중복시스템

45) 지방자치법 제16조.

46) 금동락(주 16), 43면.

47) 조규승(주 15), 96면.

48) 금동락(주 16), 7-8면.

49) 백연기(주 17), 18면.

50) 조규승(주 15), 83면.

51) 안성민, “지방의회 행정사무감사의 실태 및 개선방안”, 한국지방정부학회 학술대회 자료집,

이 성공적으로 운영된다면 그것은 국정전반에 걸친 부패청산과 국가기능의 자정 시스템으로 역할수행에 오히려 순기능으로 작용할 수 있기 때문이다. 그 중에서도 국민감사 청구는 국민의 신문고로서 역할과 참여민주주의의 이념을 실현하는 수단으로 평가되기도 한다.⁵²⁾ 감사중복의 문제를 해결하려는 입법적 노력도 있다. 지방자치법 제171조의2 제1항에 의하면 감사원 감사 등이 실시된 사안에 대하여는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등의 경우를 제외하고는 주무부장관이나, 안전행정부장관 또는 시·도지사는 종전의 감사결과를 활용하도록 하고 있다. 지방자치단체에 대한 행정감사규정 제6조에서 감사계획 등을 협의함에 있어서 안전행정부장관은 주무부장관에게 감사중복 여부 등을 검토하여 의견을 제시할 수 있으며, 제16조에서는 지방자치법 제171조의2 제1항 중복감사 금지규정을 구체화하고 있다.⁵³⁾

결국 교육행정감사의 운영과 관련해서는 행정사무감사가 가지는 한계를 준수하면서, 감사제도 운영상의 문제점들을 개선하려는 노력이 필요하다. 외부전문가의 참여 등에 의한 감사의 객관성 확보라든지, 감사의 상시적 운영체계의 도입가능성 검토 등이 그것이다. 공공감사에관한법률 제27조에서도 참여감사의 일환으로 감사기구의 장은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있도록 규정하고 있다. 교육행정감사가 가지는 정책결정능력의 향상, 공직기강의 확립, 행정의 통제, 행정개선, 지도적·예방적·보호적 기능과 역할 등이 경시되거나 무시되어서는 안되기 때문이다.

그럼에도 불구하고 교육영역에서 부패현상의 완전한 근절은 여전히 기대하기 어렵다. 교육환경의 개선을 위한 장기적인 관점에서의 노력은 우리 헌법에서 정하고 있는 교원의 법적 지위의 보장에서 찾아야 할 것으로 보인다.

IV. 교육비리 근절을 위한 궁극적 목표로서 교원의 법적 지위 보장

교육영역에서 기능의 회복은 교육환경의 변화에서 찾아야 한다. 교육행정에 대한 사전적·사후적 통제기능을 수행하는 행정감사제도 궁극적으로 교육환경을 변화시키기에 는 어려움이 있다. 교육환경의 변화의 중심적 역할을 수행하는 자는 교육의 핵심 주체라고 할 수 있는 교원이다. 그렇기 때문에 교육영역에서 부패현상을 방지하기 위해서는

2010, 12면.

52) 조재현, “국민감사청구제도에 관한 고찰”, 『공법학연구』 제7권 제1호, 한국비교공법학회, 2006. 2, 312면.

53) 제16조(중복감사 금지) 법 제171조의2제1항에서 “새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 새로운 증거 또는 사실이 발견된 경우
2. 감사 증거서류 등이 위조·변조되었음이 증명된 경우
3. 감사결과에 영향을 미칠 만한 중요한 사항이 누락된 경우

궁극적으로 교원의 법적 지위를 보장하는 것에서부터 시작해야 한다.

1. 교원의 의미와 교원지위 법정주의

교육공무원법 상 교육공무원이라 함은 교육기관에 근무하는 교원 및 조교, 교육행정 기관에 근무하는 장학관, 장학사, 교육기관이나 교육행정기관에 근무하는 교육연구관 및 교육연구사 등을 포함하는 개념이며,⁵⁴⁾ 교원은 교사, 수석교사, 교장, 교감 등을 말한다.⁵⁵⁾ 그 중에서도 학교교육의 핵심 주체는 교사라 할 수 있다. 교육의 목적은 학교 교육의 분야에서뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서도 항상 강력히 실현 되어야 하지만, 오늘날의 교육은 주로 조직화·제도화된 공교육기관인 학교에서 이루어 지는 학교교육이 그 중심을 이루고 있고, 학교교육의 수행자가 바로 교원이다.⁵⁶⁾ 교사는 전문지식을 갖고 능동적으로 학생을 교육하는 위치에 있다. 세계화정보화로 새로이 도래하고 있는 지식기반사회에서 학교교육도 변화하여야 하는데, 그 핵심과제는 교사의 새로운 역할과 변화에서 찾아야 한다.⁵⁷⁾ 교육의 질은 교사의 질을 능가하지 못한다는 명제⁵⁸⁾는 교사의 역할의 중요성을 알려주는 중요한 척도라고 할 수 있다.

교원은 교육공무원으로서의 지위, 근로자와 전문가로서 지위⁵⁹⁾를 가진다. 교원의 지위를 본질적 지위와 수단적 지위로 구분하고, 본질적 지위인 인격자 내지 전문가로서의 지위를 법으로 정할 경우, 인격자로서의 지위는 법으로 강제되기 부적당하므로 법적 지위의 내용적 기초는 당연히 교육전문가로서의 지위보장에 있다는 견해⁶⁰⁾가 있다. 그 밖에도 교원의 지위를 교직적·사회적·경제적·법적 지위 등으로 구분하는 견해도 보이지만, 우리 현행법에서는 모든 영역에서의 교원의 권리와 의무관계를 규정하고 있으므로, 교원의 경제적·사회적·인격적·전문가로서의 지위를 포괄하는 개념으로 법적 지위라는 개념을 사용할 수 있다. 교원의 법적 지위는 교원의 법적 권리가 최대한 보장되고, 교원들이 그들의 책임과 의무를 다 할 때 향상되고 강화되며, 교원의 법적 지위는 국가발전 및 사회발전을 위해 존중되어야 한다는 것이 교직사회의 일관된 주장이다.⁶¹⁾

우리 헌법 제31조 제6항에서는 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 …… 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”라고 하여 교육제도·교원지위 법정

54) 교육공무원법 제2조.

55) 초·중등교육법 제19조 제1항 제1호.

56) 헌재 1991. 7. 22. 89헌가106

57) 표시열, “21세기 교사의 법적·사회적 지위”, 『한국교사교육』 제17권 제1호, 한국교원교육학회, 2000. 6, 120면.

58) 엄상현, “교원으로서의 강사의 법적 지위 검토-정부제출(2011. 3. 25.) 고등교육법 일부개정 법률안을 중심으로”, 『교육법학연구』 제23권 제2호, 2011, 82면.

59) 표시열(주 57), 122면 이하.

60) 고전, “교사의 법적 지위에 관한 연구”, 『교육법학연구』 제9호, 1997, 173-175면.

61) 위미숙, “교원의 권리와 의무에 관한 분석적 연구”, 『교육행정학연구』 제23권 제1호, 2005, 210-211면.

주의를 교육에 관한 기본원칙으로 선언하고 있다. 이 때 교원의 지위에 관한 ‘기본적인 사항’이라 함은 다른 직종의 종사자들의 지위에 비하여 특별히 교원의 지위를 법률로 정하도록 한 헌법규정의 취지나 교원이 수행하는 교육이라는 직무상의 특성에 비추어 볼 때, 교원이 자주적·전문적·중립적으로 학생을 교육하기 위하여 필요한 중요한 사항이라고 보아야 한다.⁶²⁾ "교원의 지위"란 교원의 직무의 중요성 및 그 직무수행능력에 대한 인식의 정도에 따라서 그들에게 주어지는 사회적 대우 또는 존경과 교원의 근무조건·보수 및 그 밖의 물적급부 등을 모두 포함하는 의미이다. 따라서 헌법 제31조 제6항은 단순히 교원의 권익을 보장하기 위한 규정이라거나 교원의 지위를 행정권력에 의한 부당한 침해로부터 보호하는 것만을 목적으로 한 규정이 아니고, 국민의 교육을 받을 기본권을 실효성 있게 보장하기 위한 것까지 포함하여 교원의 지위를 법률로 정하도록 한 것이다.⁶³⁾

교육기본법 제14조 제1항에서 학교교육에서 교원의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다고 규정하고 있다. 교원지위향상을 위한 특별법에서는 제2조에서는 교원에 대한 예우를, 제3조 제1항에서는 교원 보수에 대한 특별한 우대의무를 규정하고 있다. 동법 제3조 제2항에서는 사립학교 경영자는 교원의 보수를 국공립학교 교원의 보수 수준으로 유지하도록 정하고 있다. 교육관련 법령에서는 교원의 불체포특권도 규정하고 있다. 교원은 현행법인인 경우를 제외하고는 소속 학교의 장의 동의 없이 학원 안에서 체포되지도 않는다.⁶⁴⁾

2. 교원의 법적 지위의 내용

(1) 교원의 신분상의 지위

교육공무원법에서는 교원의 임용·보수·연수 및 신분보장 등에 관하여 규정하고 있다. 교육공무원법은 교사, 수석교사, 교장, 교감 등의 자격을 정함과 함께 임용의 원칙으로 자격 및 능력제를 규정한다. 교원임용의 기본원칙으로는 교육공무원법과 관계법령에서 정하는 교원으로서의 자격을 갖춘 모든 사람들에게 능력에 따른 균등한 임용을 보장하되⁶⁵⁾, 재교육성적, 근무성적, 그 밖에 실제 증명되는 능력에 따라 임용⁶⁶⁾하는 실적주의를 취한다. 승진도 경력평정, 재교육성적, 근무성적, 그 밖에 실제 증명되는 능력에 의하는 것을 원칙⁶⁷⁾으로 하며, 이를 위하여 별도로 교육공무원승진규정을 마련하고 있다. 교원의 법적 지위의 보장을 위하여 교육공무원법에서는 교권의 존중과 신분보장 규정

62) 헌재 2006. 2. 23. 2005헌가7 등.

63) 헌재 1991. 7. 22. 89헌가106.

64) 교원지위향상을 위한 특별법 제4조.

65) 교육공무원법 제10조 제2항.

66) 교육공무원법 제10조 제1항.

67) 교육공무원법 제13조.

을 두고 있다. 교권은 존중되어야 하며, 교원은 그 전문적 지위나 신분에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 않는다. 교육공무원은 형의 선고나 징계처분 또는 법에서 정하는 사유에 의하지 않고는 본인의 의사에 반하여 강임·휴직 또는 면직을 당하지 않으며, 권고에 의하여 사직을 당하지 않는다.⁶⁸⁾ 아울러 누구나 인사·조직·처우 등 각종 직무조건과 그 밖에 신상문제에 대하여 인사담당이나 고충의 심사를 청구할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 처분이나 대우를 받지 않는다.⁶⁹⁾ 우리 헌법재판소도 “교원의 지위에 관한 ‘기본적인 사항’이라 함은 다른 직종의 종사자들의 지위에 비하여 특별히 교원의 지위를 법률로 정하도록 한 헌법규정의 취지나 교원이 수행하는 교육이라는 직무상의 특성에 비추어 볼 때, 교원이 자주적·전문적·중립적으로 학생을 교육하기 위하여 필요한 중요한 사항이라고 보아야 하므로 입법자가 법률로 정하여야 할 기본적인 사항에는 무엇보다도 교원의 신분이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 최소한의 보호의무에 관한 사항이 포함된다.”⁷⁰⁾고 판시하고 있다. 교육공무원법에서는 교원의 정년도 62세까지 보장하고 있다.

(2) 교원의 경제적 지위

“교원의 지위”란 교원의 직무의 중요성 및 그 직무수행능력에 대한 인식의 정도에 따라서 그들에게 주어지는 사회적 대우 또는 존경과 교원의 근무조건·보수 및 그 밖의 물적 급부 등을 모두 포함하는 의미이다. 교육공무원의 보수는 자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정하도록 하고 있다.⁷¹⁾ 교원의 경제적 지위에는 보수 등의 물적 급부뿐만 아니라 퇴직 후의 사회보장적 혜택의 마련도 그 내용으로 하고 있다. 우리 헌법재판소도 “현대 민주주의 국가에 이르러 사회적 법치국가이념을 추구하는 자유민주국가에서 공직제도란 사회국가의 실현수단일 뿐 아니라, 그 자체가 사회국가의 대상이며 과제라는 점을 중요시하게 되어, 모든 공무원들에게 보호가치 있는 이익과 권리를 인정해 주고, 공무원에게 자유의 영역이 확대될 수 있도록 공직자의 직무의무를 가능한 선까지 완화하며, 공직자들의 직무환경을 최대한으로 개선해 주고, 공직수행에 상응하는 생활부양을 해 주고, 퇴직 후나 재난, 질병에 대처한 사회보장의 혜택을 마련하는 것 등을 그 내용으로 한다.”⁷²⁾고 판시하고 있다. 그리고 교육관계법상 교원의 지위에 관련된 규정들은 종합하면 현행 교육법제는 공적인 제도보장으로서 교육을 담당하는 교원은 그 소속을 묻지 아니하고 일반국민에 대한 봉사자로 보고 있고, 교육의 전문성과 관련하여 공·사립학교 교원을 가리지 아니하고 동등한 처우를 하도록

68) 교육공무원법 제43조.

69) 교육공무원법 제49조.

70) 헌재 2006. 2. 23. 2005헌가7 등.

71) 교육공무원법 제34조.

72) 헌재 2010. 7. 29. 2008헌가15.

규율하고 있기 때문에, 사립학교 교원이나 공무원은 일반 국민을 위해 봉사한다는 면에서 같다고 할 수 있다. 그 때문에 사립학교 교원이나 공무원은 연금법상의 급여에 있어서도 기본적인 취지와 구조 등이 동일하다고 한다.⁷³⁾ 따라서 사립학교 교원 또는 사립학교 교원이었던 자가 재직 중의 사유로 금고 이상의 형을 받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 퇴직급여 및 퇴직수당의 일부를 감액하여 지급하도록 한 구 '사립학교교직원 연금법'이 헌법상 재산권 내지 평등권을 침해하는 것이라는 취지의 헌법불합치결정을 하였다.⁷⁴⁾

(3) 교원의 교육활동의 보장

교원은 교육의 주체로서 업무의 공공성, 전문성, 자율성이 존중되고 이를 보장할 필요가 있다. 교육기본법 제14조 제1항은 교원의 전문성 존중, 교원의 지위 우대에 관하여 규정하고 있다. 교원은 일반 근로자들과는 달리 교육을 할 권리라고 하는 교육권⁷⁵⁾을 갖는 사람으로서 직무수행에서 직무의 자주성이 보장될 때 비로소 창의적으로 학생을 지도할 수 있다.⁷⁶⁾ 우리 헌법은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 교육의 이념적 기초로서 보장하고 있다. 이는 교육이 외부세력의 부당한 간섭으로부터 영향을 받지 않고, 교육자 내지 교육전문가에 의해 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것으로,⁷⁷⁾ 교원의 자주성과 전문성의 강화가 기본적으로 전제되어야 한다. 전문가로서의 지위 강화는 교원의 양성, 자격, 임용제도와 직접적으로 관련된다. 전문직으로서 지위는 교사의 연수 및 승진체제의 개선으로 강화된다. 가장 근본적인 문제로 교사의 자주성, 전문성을 위해 교재선택, 교과과정의 다양화와 정책에의 참여, 교육내용 및 방법의 자주성 등을 보장하는 것이다.⁷⁸⁾ 그리고 교사들이 전문가로서 교육을 제대로 수행하기 위해서는 열악한 교육환경의 개선이 필요하다. 학습 환경, 근무조건의 개선, 학생상담, 생활지도, 업무기획 부분에 지급되는 수당의 인상, 교원들의 연구토론의 활성화 등이 고려되어야 하고, 교원 1인당 학생 수를 낮출 필요가 있으며, 교원노동조합에도 관심을 기울이는 등 전반적인 교육 환경개선 등이⁷⁹⁾ 필요하다.

73) 헌재 2009. 7. 30. 2007헌바113. 사학연금법상 연금제도는 공무원연금법상 연금제도와 그 적용 대상이 서로 달라 각각 독립하여 운영되고 있을 뿐 동일한 사회적 위험에 대비하기 위한 하나의 통일적인 제도라고 할 것인바, 사학연금법상 각종 급여는 모두 사회보험에 입각한 사회보장적 급여로서의 성격을 가짐과 동시에 공로보상 내지 후불임금으로서의 성격도 함께 가지고, 특히 퇴직연금수급권은 사회보장적 급여인 동시에 경제적인 가치가 있는 권리로서 헌법 제23조에 의하여 보장되는 재산권으로서의 성격을 지닌다.

74) 헌재 2010. 7. 29. 2008헌가15.

75) 조재현, “자치입법권의 한계와 학생인권조례”, 『법과 정책』 제18권 제2호, 제주대학교 법학연구소, 2012. 8, 592면.

76) 헌재 1991. 7. 22. 89헌가106.

77) 헌재 1996. 4. 25. 94헌마119.

78) 표시열(주 57), 141면.

79) 표시열(주 57), 142면.

최근에는 교원지위향상을 위한 특별법 일부개정 법률안 및 교육기본법 일부개정 법률안이 국무회의를 통과했다. 교원의 정신적 스트레스 및 피해에 대한 치유를 지원하고 교육활동을 보호할 수 있는 법적 근거의 마련을 그 내용으로 하고 있다. 구체적 내용을 보면 교원지위향상을 위한 특별법의 제명을 ‘교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법’으로 개칭하고, 교원신분뿐만 아니라 교육활동의 보호기능도 포함하고 있다. 교육활동 침해 행위로 피해를 입은 교원의 치유를 지원하도록 교원치유센터가 도입되며, 교육활동 침해가 있는 경우, 보호조치를 하고 그 결과를 지체 없이 관할교육청에 보고하도록 하는 보고의무를 도입하는 것을 그 내용으로 한다.⁸⁰⁾ 정부안 외에도 2013. 7. 3. 과 7. 4.에 현영희 의원과 서상기 의원이 각각 대표발의 한 교원지위향상을 위한 특별법 일부개정법률안이 현재 국회 소관위 심사 중이다.

3. 교원의 법적 지위의 보장강화

교원의 법적 지위의 강화와 관련하여 법체계상의 문제점을 지적할 수 있다. 교원의 법적 지위의 보장은 교육공무원법, 교원지위향상을 위한 특별법, 초·중등교육법, 공무원연금법, 사립학교법, 사립학교교직원연금법, 교육공무원승진규정 등 관계법령이나 규정 에 의하여 보장되고 있다. 이와 관련하여 우리 현행 관계법령 체계는 교원의 지위에 관한 단일법전을 두지 않고 수 개의 법률에 관련조항을 복잡하게 분산 규정함으로써 많은 문제를 야기하고 있다는 지적이 있다. 교원지위에 관한 조항들이 분산되어 규정됨으로써 통일적이며 합리적인 교직원 및 법 논리에 따른 교원의 법적 지위 부여를 불가능 하게 한다는 것이다. 법률간 또는 법률 상호간의 체계적 정당성 및 논리적 타당성을 상실할 우려가 있으며, 교원지위의 헌법정신을 올바르게 구현할 수 없는 구조라는 것이다.⁸¹⁾ 규범중복의 예로는 교육공무원법 제34조, 교원지위향상특별법 제3조의 보수규정, 교원지위향상특별법 제4조, 교육공무원법 제48조, 사립학교법 제60조의 불체포특권 등에 관한 규정이며, 그 밖에 사립학교 교원의 신분규정의 문제점 등이 지적된다. 사립학교 교원의 신분에 대한 직접적 규정은 없기 때문에 국공립학교 교원에 관한 국가공무원법을 준용하도록 하고 있는데, 사법상 계약의 자유에 해당하는 사립학교 교원의 근무관계 등을 공법상 특별권력관계에 가까운 국공립학교 교원과 동일하게 규정하는 것은 사립학교법 자체의 존재 의의를 상실토록 할 우려가 있으므로, 사립학교 교원의 신분상 특징에 근거하여 합리적으로 법적 지위를 부여하는 단일법전의 필요성이 있다는 주장이다.⁸²⁾ 이러한 주장은 현행법이 취하고 있는 규정형식에 대한 지적으로 설득력이 있어 보인다. 예컨대, 사립학교법 제52조의 “사립학교 교원의 자격에 관하여는 국·공립학교

80) 교육부 보도자료 5. 14.

81) 서정화 외 4인, “사립학교원의 법적 지위 및 인사관리에 관한 법적 고찰”, 『교육법학연구』 제20권 제2호, 2008, 58면.

82) 서정화 외 4인(주 81), 62면.

교원의 자격에 관한 규정에 의한다”라든지, 사립학교법 제53조의2 제2항, 제53조의4, 제55조와 같은 교육공무원법 준용규정 등은 고려할 필요가 있다.

다음으로 교원이 근무하게 되는 학교환경의 사회적 분위기의 회복을 통한 교원의 지위강화가 절실히 요구된다. 교원, 학생, 학부모, 교육행정기관 등 교육공동체 구성원간의 신뢰회복이 필요하며, 교원 스스로도 학생으로부터 스승으로서의 사회적 지위 회복이 교원의 지위강화를 위한 필수적 전제조건이다.

V. 맺으며

교육영역에서의 비리는 다양한 형태로 전방위적으로 나타난다. 교육영역에서 비리를 근절하기 위한 하나의 수단으로서 교육행정에 대한 감사제도는 사후적 또는 사전 예방적 통제수단으로서 그 기능과 역할을 수행하고 있다. 교육행정에 대한 감사제도로는 감사기관에 의한 통제, 자체감사제도, 감사청구에 의한 감사제도 등이 있으며, 구체적으로는 감사원 감사, 국회의 국정감사, 교육부의 감사, 지방의회의 행정사무감사, 교육청 자체감사, 국회의 감사청구, 국민감사청구, 주민감사청구 등이 있다. 이러한 감사제도는 중복감사의 문제, 감사의 운영상의 문제점 등이 지적되고 있다. 그렇지만 중복감사의 문제를 반드시 부정적으로 볼 필요는 없으며, 체계적인 감사시스템에 의해 감사가 수행된다면, 사회정화작용에 기여하는 감사제도의 의의를 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 중복감사를 피하려는 입법적 노력도 보인다. 실제로도 감사처리결과를 보면 감사의 사후적·사전 예방적 통제기능을 충분히 발휘하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 교육비리의 완전한 근절은 어렵다. 궁극적으로는 교육영역에서의 사회적 기능회복은 교육환경의 변화에서 찾아야 한다. 교육환경의 변화는 교육영역의 핵심적 주체인 교원의 법적 지위를 보장하는 것에서부터 시작해야 한다. 교육관련법령에서 교원의 법적 지위의 보장을 위한 많은 노력이 보인다. 향후 지속적인 논의과정을 거쳐서 그 교원의 법적 지위와 관련하여 제기되고 있는 비판을 수용하면서 교원의 법적 지위를 강화하려는 노력이 있어야 할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- 강태중, “추첨’은 공정하지 않다? 통속적 비판에서 벗어나자”, 『신문과 방송』 458호, 2009. 2
- 고전, “교사의 법적 지위에 관한 연구”, 『교육법학연구』 제9호, 1997
- 김인룡/김용민, “지방의회 의 행정사무감사 개선방안에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보 제 13권 제1호, 2006
- 김형관/이은구/손희권, “교육행정감사제도 효율화 방안 연구”, 교육인적자원부, 2001
- 박명흠, “우리나라 지방의회 행정사무감사의 실태 및 개선방안”, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표문, 2010
- 백연기, “시·도교육청 자체감사기구 일원화 개편에 관한 인식 조사연구. - 전라남도교육청을 중심으로 -”, 2012. 2
- 서윤정, “교육해정기관의 자체감사제도 발전방안에 관한 연구”, 공주대 경영행정대학원 석사학위논문, 2003. 2
- 서정화 외 4인, “사학교원의 법적 지위 및 인사관리에 관한 법적 고찰”, 『교육법학연구』 제20권 제2호, 2008
- 송창섭, “교육당국·재단·업자 3자가 공범”, 『한국논단』 제76권 제1호, 1995
- 안성민, “지방의회 행정사무감사의 실태 및 개선방안”, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2010
- 엄상현, “교원으로서의 강사의 법적 지위 검토-정부제출(2011. 3. 25.) 고등교육법 일부개정법률안을 중심으로”, 『교육법학연구』 제23권 제2호, 2011
- 이기중, “교육비리의 심리, 사회문화적 유발요인 및 개선방향”, 『지방자치』 통권 262호, 2010. 7
- 이부영, “민선교육감 체제의 전망과 과제; 교육비리 문제: 내가 경험한 교육비리”, 『교육비평』 제28권, 2011
- 이성호, “교육계의 비리: 원인 분석과 근절방안”, 민본 21 교육비리 및 교육관료주의 척결을 위한 정책토론회, 2010
- 이환범/이차진, “지역교육청의 자체감사 성과 개선방안”, 『한국지역혁신논집』 제3권 제3호, 2008
- 위미숙, “교원의 권리와 의무에 관한 분석적 연구”, 『교육행정학연구』 제23권 제1호, 2005
- 조규승, “지방교육행정기관의 자체감사제도의 발전방안”, 전북대 교육대학원 석사학위논문, 2008. 8
- 조재현, “국민감사청구제도에 관한 고찰”, 『공법학연구』 제7권 제1호, 한국비교공법학회, 2006. 2
- 조재현, “자치입법권의 한계와 학생인권조례”, 『법과 정책』 제18권 제2호, 제주대학교 법학연구소, 2012. 8
- 표시열, “21세기 교사의 법적·사회적 지위”, 『한국교사교육』 제17권 제1호, 한국교원교육학회, 2000. 6
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2013
- 감사원, 감사결과보고서-교육비리 등 특별점검, 2012. 5.
- 교육비리근절을 위한 제도개선 추진 로드맵: 교육과학기술부 시안, 2010

투고일자 : 2013. 08. 17

수정일자 : 2013. 09. 11

게재일자 : 2013. 09. 23

국문초록

현행법 하에서의 교육감사체계와 교원의 법적지위

조재현(동아대학교)

교육과 관련한 비리는 다른 분야의 비리보다도 훨씬 큰 사회적 충격을 야기하고 국가경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 교육의 특정부분인 입시 등의 분야에 국한된 것이 아니라 교육과 관련한 전방위적 부패현상으로 나타난다. 교육비리의 원인으로 심리적 요인뿐만 아니라 사회규범부재로 인한 불안문화만연, 물신주의, 한탕주의, 상대적 박탈감 및 냉소주의 등 사회문화적 유발요인 등도 지적된다. 국가는 지속적으로 이러한 교육부패현상의 근절을 위해 노력 중이다. 하지만 근시안적이고 미봉책에 불과한 대책만으로는 교육비리의 해결은 기대할 수 없다. 교육비리현상의 근절을 위한 궁극적 해결책을 기대하면서, 이 논문에서는 교육비리현상의 근절을 위한 방안으로 교육기관의 자체적 노력, 제3자에 의한 교육행정 감사체계, 교원의 법적 지위의 확보방안 등에 관하여 살펴본다. 교육행정에 대한 감사제도로는 감사기관에 의한 통제, 자체감사제도, 감사청구에 의한 감사제도 등이 있으며, 구체적으로는 감사원 감사, 국회의 국정감사, 교육부의 감사, 지방의회의 행정사무감사, 교육청 자체감사, 국회의 감사청구, 국민감사청구, 주민감사청구 등이 있다. 이러한 내부 및 외부감사시스템에도 불구하고 교육영역에서의 사회적 기능회복은 교육환경의 변화에서부터 찾아야 한다. 교육환경의 변화는 교육영역의 핵심적 주체인 교원의 법적 지위를 보장하는 것에서부터 시작해야 한다. 교육관련법령에서 교원의 법적 지위의 보장을 위한 많은 노력이 보이며, 이러한 지속적인 논의과정을 거쳐서 교원의 법적 지위를 강화와 함께 교육영역에서의 신뢰회복을 위한 초석을 마련해야 한다.

주제어: 교육비리, 교육행정감사, 입시비리, 자체감사, 외부감사, 교원의 법적 지위, 교육비리척결