

2007년 제1차 교육정책포럼

지방교육자치의 실험 : 전망과 과제

일 시 : 2007년 3월 9일(금) 14:30

장 소 : 한국교원단체총연합회 대회의실

후 원 : 한국교원단체총연합회

한국교육행정학회

교육정책포럼 준비위원

- 회 장: 정영수(충북대)
- 부 회 장: 김명수(교원대)

[학술위원회]

- 위 원 장: 임천순(세종대)
- 부위원장: 조동섭(경인교대)
- 위 원: 강병운(대교협)
김병찬(경희대)
김인희(교원대)
박선형(조선대)
석성환(영신여고)
송기창(숙명여대)
양정호(성균관대)
오현석(서울대)
전제상(경주대)
정우탁(UNESCO)
최준규(가톨릭대)
하봉운(경기대)
허종렬(서울교대)

- 사무국장: 김 용(청주교대)
- 간 사: 박영상(청주교대)





초대의 말씀

무릇, 법은 새로운 시대를 열어가기 위하여 마련되고 개정되는 것입니다. 이러한 이유로 새로운 법을 마련하고 정책을 공포하는 일은 마땅히 국민 모두에게 새로운 희망과 기대를 불러 넣어주는 것이어야 할 것입니다.

지난 해 연말 개정된, 지방교육자치법이 새해부터 시행되고 있습니다. 이 법률이 시행됨에 따라 막연한 기대가 없는 것은 아니지만, 지방교육자치가 또 하나의 정책 실험의 무대에 던져져 있다는 우려를 간과할 수 없습니다.

실상, 아직도 지방교육자치에 대한 역사적, 학문적, 실제적 논쟁이 그치지 않고 있습니다. 주요 논쟁의 하나는 과연 이 법률이 시행됨으로써 교육계에 희망을 주고, 지방장관이 소신껏 교육발전을 위해, 힘을 집결시켜 나갈 수 있는지 하는 것이며, 다른 하나는 지금까지 교육계가 겪어 왔던, 교육자치의 중요성에 대한 역사적 인식과 경험을 외면할 만큼, 현재 시행되는 법률이 그토록 정당하다는 것인지 하는 것입니다.

금번, 한국교원단체총연합회의 후원으로 마련한 교육정책 포럼의 장에서 잠복, 또는 간과되어 있는 지방교육자치법의 의미와 가치들을 드러내고, 새 시대를 열어가기 위한 열린 담론을 전개하기를 원합니다.

이제, 지방 교육의 발전을 위해 염원하는 우리 모두는, 교육의 정치적 수단화, 예측화를 예방하고, 교육발전의 잠재역량을 극대화할 수 있는 제도적 방안을 찾아 나서야 하겠습니다.

2007년 3월

한국교육행정학회 회장 정 영 수(충북대)



프로그램

[개회식] 14:30~14:45

사회: 김용(본회 사무국장, 청주교대)

개회사: 정영수(본회 회장, 충북대)

환영사: 윤종건(한국교총 회장, 한국외대)

[주제 발표 및 토론]

사회: 임천순(본회 학술위원장, 세종대)

주제발표 14:45~15:15

‘지방교육자치의 실험: 전망과 과제’ / 송기창(숙명여대)

토론 15:15~16:10

주삼환(충남대)

이기우(인하대)

조흥순(한국교총)

김진성(서울시의회)

김장중(인간교육실현학부모연대)

[패널토론: 질의 및 응답] 16:10~17:00

[폐회] 17:00

폐회사: 김명수(본회 부회장, 한국교원대)

목 차

주제발표

송 기 창 3

토 론

주 삼 환 33

이 기 우 33

조 흥 순 45

김 진 성 51

김 장 중 57

주 제 발 표

참여정부 지방교육자치 실험의
전망과 과제

발표자 : 송 기 창(숙명여자대학교 교수)

참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제

송 기 창
(숙명여자대학교 교수)

I. 서 론

‘지방자치와 교육자치의 연계성 강화’를 선거공약으로 내걸었던 참여정부는 정부혁신지방분권위원회를 통해 교육자치제를 교육정책 과제가 아닌 지방분권 과제의 일환으로 다루어왔다. 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회를 통해 지방분권 로드맵을 발표하였고, 2004년 1월 5년 한시법인 「지방분권특별법」을 공포하면서 ‘특별지방행정기관의 정비 등’을 규정한 제10조 제2항에서 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.”고 천명하였다.

교육인적자원부장관과 교육학자 및 교육계 인사를 배제한 채 구성된 정부혁신지방분권위원회는 일반행정학자만으로 구성된 지방분권전문위원회를 두고 교육자치제 개선과제를 다뤘다. 지방분권전문위원회는 정책토론회, 정책협의회, 공청회 등을 거쳐 교육자치 개선방안을 마련한 후, 2005년 4월 19일 의원입법 형식(열린우리당 백원우의원 대표발의)으로 「지방교육자치에 관한 법률」(이하, 「지방교육자치법」) 개정을 추진하였다. 개정법률안은 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하는 안과 교육감·교육의원을 주민직선으로 선출하는 안을 담고 있었다. 그러나 「지방교육자치법」 개정법률안은 교육계의 반대에 부딪쳐 국회 통과에 실패하였다.

한편, 정부혁신지방분권위원회는 2005년 5월 20일 제주도를 국제자유도시로 육성하고 이상적 분권모델로 발전시킨다는 내용을 담은 ‘제주특별자치도 기본구상안’을 발표하면서 교육자치제도, 지방경찰제도를 최대한 조례로 위임하여 다른 자치단체와는 차별적으로 먼저 제도를 도입할 수 있도록 자치 조직권과 인사권을 강화하겠다고 밝혔다. 이에 따라 정부는 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, ‘제주특별자치도법’)을 공포하고, 제79조에 도의회에 교육·학예에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회로서 교육위원회를 두도록 규정하였다.

「지방교육자치법」 개정안의 통과가 늦어지자 2006년 9월부터 제주특별자치도에서만 도의회 상임위원회로서의 교육위원회가 구성되고, 다른 시·도에서는 종전 규정에 의한 제5기 교육위원회가 출범하였다.

시·도의회 상임위원회 형태의 교육위원회 제도에 대하여 교육계 내부에서도 찬반이 갈리는 상황이었기 때문에, 당시 교육계의 정서는 제주특별자치도 교육위원회의 운영상황 추이를 지켜보아가면서 보다 시간을 가지고 교육자치제도 개선방안을 모색하고자 하였다. 정부는 2005년 11월 22일 국회에 제출한 「제주특별자치도법」 제안 이유에서, ‘제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축’하겠다는 의지를 표명하였기 때문에 제주특별자치도 교육자치제도가 실험적인 성격을 띠고 있는 것으로 이해하였다.¹⁾

그러나 그러한 교육계의 기대는 오래 가지 못했다. 2006년 9월 19일 국회 교육위원회 위원장과 여야간사가 정기국회중 「지방교육자치법」을 중점적으로 다루기로 합의하였고, 9월 20일에는 시민단체들이 ‘지방교육자치법개정네트워크’를 결성하였으며, 10월 24일 당정간에도 정기국회에서 개정 「지방교육자치법」을 처리하기로 합의하였다(정병익, 2007: 63-65). 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하는 「지방교육자치법」 개정안은 교육계 다수의 반대 속에 2006년 12월 7일 국회 본회의에 통과되어 2006년 12월 20일 공포되었고, 개정법률에 의해 2007년 2월 14일 부

1) 이러한 취지에 대하여는 국회 행정자치위원회 수석전문위원 검토보고서(2005.11, p.33)에도 다음과 같이 나타나 있다. “사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 비교적 강한 제주도가 분권모델의 선도지역으로 적합하다고 보아, 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하려는 논의가 진행되어 왔음.”

산광역시 교육감이 주민직선에 의해 선출되었다.

현행 위임형 의결기구 형태의 교육위원회 제도는 「지방교육자치법 개정법률」 부칙 제2조 경과조치 규정에 따라 2010년 8월 31일까지 존속하게 되었지만, 2010년 9월 1일부터는 제주특별자치도 교육위원회의 운영결과와 관계없이 모든 시·도가 교육위원회를 시·도의회 상임위원회 형태로 개편하게 되었다. 또한, 학교운영위원으로 구성된 선거인단에 의해 선출된 교육감은 2009년 6월 30일까지 순차적으로 사라지고, 2010년 7월 1일부터는 모든 시·도가 교육감을 주민 직선에 의해 선출하게 되었다.

당초 교육계가 기대하였던 시·도의회 상임위원회 형태의 교육위원회에 대한 제주특별자치도의 실험은 법적으로 무의미해졌지만, 교육위원회가 시·도의회 상임위원회로 이행하는 데 3년여의 시간이 남아있고, 2007년 12월 대통령 선거를 앞두고 있기 때문에 교육위원회의 위상과 교육의원 및 교육감 선거제도에 대한 변화 가능성은 현실적으로 얼마든지 열려 있다.

교육감과 교육의원에 대한 주민직선은 교육계가 찬성 입장을 표명해왔으므로 개정 「지방교육자치법」에 대한 논란은 교육위원회의 성격으로 모아진다. 그러나 교육감과 교육의원 선거방식은 교육위원회제도와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에, 이 연구에서는 논란이 되고 있는 시·도의회 상임위원회 형태의 교육위원회제도뿐만 아니라 교육감 및 교육의원 주민직선제도에 대하여도 그 운영 실태를 분석한 후, 법적·제도적 과제를 탐색하고자 한다.

Ⅱ. 교육상임위원회 운영 및 교육의원·교육감 주민직선 실험

1. 제주특별자치도의 교육상임위원회 운영 실험

제주특별자치도의회는 2006년 7월 1일 개원했지만, 교육상임위원회는 4명의 일반의원으로 위원회가 구성되고, 5명의 교육의원은 9월 1일부터 임기를 시작하였다. 입장에 따라 교육상임위원회 운영에 대한 평가는 달라질 수 있기 때문에 다양한 인사(전문위원실 직원, 교육청 관계자, 교육위원회 소속 교육의원 및 일반의원)를 전화로 면담하고, 웹사이트에 올려진 회의록을 분석하였다. 이하의 내용은 면담 내용과 회의록 분석 결과를 연구자가 정리한 것이다.

우선, 교육위원회의 위상과 관련한 의회내 갈등이 상존하고 있다는 점이다. 교육의원도 도의회 의장이 될 수 있도록 해야 한다는 주장과 함께, 교육위원회의 교육의원들은 일반의원에 비해 대표성이 크므로 교육위원회를 일반 상임위원회로 두기 보다는 의장 직속의 특별상임위원회로 해야 한다는 주장이 교육의원들로부터 제기된 바 있다. 규정상으로는 교육의원과 일반의원이 동등한 지위로 되어 있으나, 현실적으로는 지역대표성이 일반의원보다 큼에도 불구하고, 교육의원은 의장 피선거권이 없고, 지역행사에서 의전순위가 밀리는 경우도 빈발하고 있었다. 지역구 행사에 의원을 초청할 경우 지역구 일반의원, 비례대표 의원, 교육의원 순으로 우선순위가 정해지는 경우가 많다는 것이다. 이에 교육의원들은 교육의원 예우에 관한 조항을 새로이 제정하여 일반의원보다 의전순위를 우위에 놓아야 한다고 주장한 바 있다.

상임위원회 운영과 관련된 문제도 제기되었다. 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있다는 「제주특별자치도법」 제45조의 규정에 따라 현재 상임위원회별로 2명의 정책자문위원을 두고 있는 바, 다른 상임위원회는 6명의 의원으로 구성되어 있으나, 교육위원회는 9명의 의원으로 구성되어 있기 때문에 정책자문위원을 추가 배치해야 한다는 것이다.

교육의원들이 도의회 상임위원회로서의 교육위원회의 위상과 위임형 의결기구로서의 교육위원회 위상에 대한 혼동으로 교육위원회에 부교육감이 업무보고하는 대신 교육감이 업무보고할 것을 요구하는 진풍경도 연출되었다.

한편, 교육의원 선거는 지방선거와 동시에 실시되었지만 5기 교육위원회의 임기가 2006년 8월말에 만료되는 관계로 일반의원의 임기는 7월 1일부터 시작된 데 반해 교육의원의 임기는 9월 1일에 시작되었다. 교육의원이 임기를 시작한 9월에는 이미 원 구성이 완료된 상태였으므로 교육위원회 몫의 운영위원은 교육의원 출신이 아닌 일반의원 출신의 전임 교육위원장이 이미 차지하고 있었다. 이에 교육의원들은 현임 교육위원장에게 운영위원직을 양도하거나, 운영위원회 정수를 7명에서 8명으로 늘려서라도 교육의원이 운영위원회에 참여하는 길을 열어달라고 요구하고 있으나 받아들여지지 않고 있다.

교육의원들은 일반의원들로부터 따돌림을 당하기도 한다고 한다. 정책을 보는 관점의 폭이 좁은 경우도 있고, 교육청이나 교장 출신 의원의 경우 교육계에 대하여 자유롭지 못한 경우도 드러나고 있다. 교육의원들은 정치적으로 중립적일 수 있으나, 교육계에 대하여는 중립적이지 못하다는 비판도 제기되고 있다. 또한, 교육감

선거 등을 의식한 나머지 교육의원 상호간에 견제가 심한 것도 문제점으로 지적되고 있다. 교육위원회를 운영하는 과정에서 교육의원과 일반의원 사이에 큰 의견충돌 사례는 없었던 것으로 알려지고 있다. 일반의원들이 교육의원의 나이와 전문성을 배려하여 교육의원의 의견을 존중하기 위해 노력하고 있기 때문이라는 분석이 있다.

교육의원도 교육외의 도정에 대한 질의를 할 수 있기 때문에 다른 의원들도 교육에 대한 질의를 할 수 있도록 되어 있다. 이에 따라 교육의원이 아닌 의원들도 교육의원과 중복적으로 교육청에 자료를 요청하는 경우가 발생하여 교육청 업무를 가중시키는 사례가 발생하기도 하였다. 교육의원들이 교육외의 일반도정에 대한 질의는 수준이 떨어진다는 평가도 있다. 제주특별자치도 의원 수가 19명에서 41명으로 늘었는데 의원수가 지나치게 많기 때문에 교육청에 요구하는 자료도 많아져 업무부담이 늘었다는 비판도 제기되고 있다.

일반의원들은 교육위원회에 배정되는 것을 원치 않는 경향이 있다. 이런 경향 때문에 제주도의 경우 2명의 부의장이 모두 교육위원회에 배정되어 있다. 지역구 차원에서 다룰 교육문제가 많지 않아 생색이 나지 않고, 교육의원들이 고령인 데다가 교육자 출신이기 때문에 대하기가 어렵다고 본다는 것이다. 도의원 중에는 교육의원의 제자도 여러 명 있다고 했다.

교육위원회에 배정된 일반의원들은 교육에 대한 이해가 부족하기 때문에 질의에 매우 조심하는 경향이 회의록에 나타나고 있으며, 기본적인 개념에 대한 이해 부족으로 평생교육의 대상에 학생들이 포함되는 지에 대한 질문이나 사이버가정학습 콘텐츠개발이 무엇이나는 질문과 같이 매우 사소한 질문도 제기되고 있다. 예결위원회에서는 학교회계의 회계연도가 3월 1일부터 다음 해 2월말까지라는 교육청 간부의 답변에 대하여 진위여부를 따지는 소동이 벌어지기도 했다. 교육의원의 질문은 교육과정이나 교사, 학생 등에 관한 정책에 집중되는 경향이 있지만, 일반의원의 경우, 원론적인 문제 위주의 질의를 주로 하는 경향이 있다. 학력문제, 교원노조 문제, 교원의 책무성 문제 등과 같은 원론적인 질문에 대해 질문의 깊이가 없다는 평가가 있는가 하면,²⁾ 교육의원들이 하지 않는 원론적인 질문도 필요하다는 평가도 있다.

2) 예컨대, 관내 고등학교의 명문대 진학률을 높이려는 요구로 교육청 관계자를 당황스럽게 한 적이 있으며, 여러 명의 교사가 담당하는 교과목의 경우 담당교사가 공동으로 시험문제를 출제를 하는 것이 좋겠다는 매우 신선한(?) 제안을 했다가 이미 그렇게 하고 있다는 답변에 머쓱해진 적도 있었다.

전문위원실 인사의 증언에 의하면, 조례안이나 예·결산안 심의에서는 일반의원과 교육의원간 전문성의 차이를 찾아보기 어려우나, 정책질의나 행정감사의 경우에는 일반의원에 비해 교육위원의 전문성이 월등하다고 했다.

예산부서 직원들은 15명의 예결위원회에 3명의 교육위원(교육의원 2명 포함)이 참여함에 따라 종전에 비해 수월하게 예결위 심사를 받을 수 있었다고 한다. 그러나 교육청 직원들이 보기에는 일반의원들의 경우 교육위원회 참여가 소극적인 경향이 있다고 증언하고 있다.

교육위원을 주민직선에 의해 선출하였기 때문에 종전보다 교육위원회에 힘이 실리고 있다는 평가도 있다. 그러나 교육위원은 교육자적 양심에 따라 정책을 다루는데 반해 일반의원의 경우 소속 정당과 지역구를 가지고 있어서 교육적인 것보다는 지역구의 요구를 관철하는 데 관심이 많다고 한다.

교육위원의 지역구가 일반의원의 지역구보다 5~9배 넓음에도 불구하고 의정활동비는 동일하여 지역구 관리에 어려움을 겪고 있다는 주장도 있다. 지역구가 넓기 때문에 일반의원과 달리 자투리 시간을 이용하여 지역구 행사에 참여하기 어렵고, 지역구 사정을 파악하기도 어렵다는 것이다. 지역주민들도 일반의원은 알고 있으나 교육위원에 무관심한 경우가 많아, 교육의원보다는 행정시장이나 도의원을 통해 교육청에 교육관련 민원을 해결하려는 경우가 많다는 것이다. 교육위원의 지역구가 일반의원 5~9명의 지역구와 중복되기 때문에 교육위원과 일반의원간에 동일한 지역구의 교육문제에 관해 경쟁적 관계가 형성되기도 한다. 지역구 일반의원이 교육의원에게 민원을 부탁하는 경우도 간혹 있으나, 교육의원 입장에서는 다른 지역구 의원을 의식하여 드러내놓고 해결하기도 어렵다고 한다. 교육위원과 일반의원의 선거구 차이는 교육위원의 위상에 대한 갈등과 함께 선거구의 형평성에 대한 논쟁도 상존하고 있다.

교육위원의 경우 소속 정당이 없고, 계속 교육위원회만 소속되기 때문에 일반의원과의 어울릴 기회가 부족하여 의원간의 인간관계에 어려움이 있을 수 있다는 지적도 있었다. 교육위원회 소속 일반의원의 증언에 따르면, 교육위원들이 학사에 대한 전문성은 확실히 높은 것이 사실이지만, 예산이나 일반 행정업무에 대한 전문성은 일반의원에 비해 떨어지는 측면이 있다고 했다. 그러나 교육위원들이 모두 초선이기 때문에 생길 수 있는 현상일 수 있다는 의견을 덧붙였다.

제주특별자치도의회 연간회기가 130일인데, 교육위원회의 경우 소관업무가 적어서 60여일 분량밖에 안 된다는 지적도 있다. 2007년 예산규모를 보면, 제주도교육

청 예산이 4,980억원으로 제주도청 예산 2조 3,130억원의 21.5%지만, 제주도교육청의 업무는 일상적인 단순업무가 많아 교육위원회 심의 안건이 다른 위원회 심의안건보다 적어 위원회간 업무가 불균형하다는 것이다.

교육위원회의 교육전문성을 보완하기 위하여 교육의원 대 일반의원의 구성비율이 현행 5:4에서 6:3으로 바뀌어야 한다는 주장하는 인사가 있는가 하면, 교육의원만으로 교육위원회를 구성해야 한다는 주장도 있다. 일반의원으로 교육위원회에 배정된 한 의원은 교육의원을 비례대표로 선출해야 한다는 주장도 하고 있다. 한 교육의원의 증언에 따르면 종전의 교육위원회보다 교육전문성은 떨어지지만 본회의에 참석하여 교육문제에 대한 협조를 구할 수 있고, 일반의원과의 인간관계를 통해 교육문제를 설명할 수 있는 장점이 있다고 했다.

종전의 교육위원회에 비해 교육위원을 지원하는 행정조직이 줄어들어 교육위원의 활동이 많이 위축되고 있다는 평가도 나오고 있다. 2개 과를 가지고 있던 의사국 조직이 하나의 전문위원실(전문위원 1, 자문위원 2, 행정직 3)로 축소됨에 따라 예산지원과 행정지원에 어려움을 겪고 있다는 것이다.

2. 교육의원과 교육감 주민직선 실험

제주특별자치도 교육의원 선거가 2006년 5월 31일 지방선거와 동시에 치러졌다. 많은 기대 속에 교육의원 주민직선이 이뤄졌지만 많은 문제점도 노정하였다. 제주 교육의원 주민직선 과정에서 드러난 가장 큰 문제점은 선거구가 넓어 후보자를 알리기에 어려움이 있고, 선거구가 좁은 일반의원과 선거비용은 동일하기 때문에 선거운동에 제약이 많았다는 것이다. 또한, 지역주민들이 교육의원에 대한 이해가 부족하여 후보에 관심도가 낮았다는 문제도 지적되었고, 교육문제야말로 지역주민의 최대관심사라는 교육자치 통합론자들의 주장³⁾과 달리 교육문제가 지역현안문제에 가려져 주민들의 관심을 끌지 못했다는 문제도 지적되었다.

3) “오늘날 교육문제는 지방자치단체의 가장 중요한 문제이고 주민들의 가장 큰 관심사의 하나임에도 불구하고 어느 누구도 정치적으로 책임지는 자가 없이 교육관료들의 관리에 맡겨져 있다.” “지방 주민들의 최대의 관심사가 교육서비스에 있다면 지방정치인은 당연히 지방교육의 발전에 정치적인 생명을 걸 것이고 그 성과가 지방정치인을 평가하는 중요한 기준이 될 것이다.”(이기우, 2001)

<제주도 “교육의원도 뽑는데…”> 지방선거에서 제주도에 한해 처음 교육의원의 투표가 실시되지만 유권자들의 무관심으로 후보자들이 속앓이를 하고 있다. ‘제주 특별자치도 특별법’에 따라 지방선거에서 제주지역은 학교운영위원들이 뽑았던 교육의원을 19세이상 유권자들이 직접 선출한다. (중략) 교육의원 선거는 제주시 2명, 북제주군, 서귀포시, 남제주군 등에서 각각 1명씩 선출한다. 하지만 상당수 유권자들이 교육의원 선거 실시 자체를 모르고 있는 실정이다. 이는 교육의원 후보의 경우 정당 공천이 배제돼 ‘나홀로 선거전’에 뛰어 들어야 하는데다 도교육청과 선관위의 홍보 부족도 한 몫하고 있다(서울신문, 2006.5.1)

<“교육의원이 뭐예요?”… 유권자 절반이 ‘부동층’> 교육의원 후보에 대한 무관심은 여전했다. 아직도 유권자의 절반은 해당 지역구에 출마하는 교육의원 후보들을 모르는 것으로 나타났다. 제민일보가 중앙여론조사기관인 케이엠조사연구소에 의뢰, 지난 22·23일 이틀간 교육의원 5개 선거구의 여론조사를 실시한 결과 후보자를 모른다는 응답과 지지후보가 없다는 부동층이 절반에 달했다. (중략) 교육의원에 대한 홍보가 미흡한데다, 유권자들도 도의원 후보에 비해 상대적으로 교육의원에 관심을 보이지 않으면서 교육의원 주민선출의 취지가 퇴색할 우려를 낳고 있다(국민일보, 2006.5.25).

<선거 코앞 “교육의원 후보는 누구야?”> 지방선거가 엿새 앞으로 다가온 가운데 도지사·도의원 선거에만 초점이 맞춰지면서 교육의원 후보에 대한 무관심이 심각하다. (중략)교육의원 선거는 도의원 선거구에 비해 5~7배나 넓은 지역에서 선거운동을 벌여야 하는 데 반해 교육현안이 제주특별자치도나 국제자유도시 추진, 감귤 및 관광 등 지역의 다른 현안에 가려지면서 유권자들의 관심을 얻지 못하는 실정이다. (중략) 심지어 일부 후보들은 “교육의원은 정당 공천을 배제했는데도, 기호를 보고 특정 정당 소속으로 오해하는 경우가 많다”며 “유권자들이 투표하는 당일해야 교육의원 선거를 알게 되고, 지지하는 정당과 같은 기호에 투표하게 되면 큰 실수를 저지르게 된다”고 호소했다(한겨레, 2006.5.26).

교육의원 후보를 특정정당 소속으로 오해한 결과인지 분명하지는 않지만, 공교롭게도 5명의 교육의원 당선자중 4명이 기호 1번 후보였다. 제주 교육의원 선거는 지방의원 선거와 동시에 치러졌기 때문에 투표율이 떨어지는 문제를 고민할 필요는

없었다. 그러나 다른 시·도의 교육위원 선거와 비교할 때 투표율이 낮았던 것은 사실이다. 제5기 교육위원 선거의 전국 평균 투표율이 86.9%임에 비해 제주 교육위원 투표율은 67.3%에 불과하였다. 경쟁률 면에서는 제5기 교육위원 선거에서는 3.0:1(가장 높은 곳 충북 4.1:1)이었으나, 제주도 교육위원의 경우 5명 선출에 14명이 입후보하여 2.8:1의 경쟁률을 보여 교육위원 선거의 경쟁률보다는 약간 낮은 수준이었다(고전, 2006: 148).

2007년 2월 14일에 주민직선으로 치러진 부산시 교육감 선거도 제주 교육위원 선거와 비슷한 문제점을 드러냈다. 정당조직의 기반이 없는 상황에서 단기간에 선거운동을 하는 데 어려움이 있었고, 교육감 직위에 대한 일반인의 이해가 부족하여 주민의 관심을 이끌어내는데 어려움을 겪었다. 또한 과도기적으로 교육감 선거가 단독으로 치러진 탓에 투표율이 매우 저조하였다. 투표율은 15.3%였으며, 당선자의 득표율은 33.8%(전체 유권자의 5.16%)였다.

<교육감 직선제 ‘빨간불’> “거리의 플래카드를 보니 교육감 선거를 하는가 본데 설대목으로 바뀐 시기여서 관심밖입니다.” 오는 14일 첫 주민 직선제로 치뤄지는 부산교육감 선거가 무관심, 무휴(설대목 투표), 무쟁점, 무경쟁(후보자간) 등의 4무(無)선거로 전략해 사상최저 투표율이 우려되고 있다. 부산에서 극히 낮은 투표율로 당선될 경우 향후 다른 지역으로 이어질 교육감 직선에도 악영향을 미칠 가능성이 높아 부산시 선관위가 온갖 방법을 동원해 홍보에 주력하고 있지만 분위기는 별로 뜨지 않고 있다(문화일보, 2007.2.12).

<부산교육감 선거 투표율 왜 낮았나… 뚜렷한 쟁점없이 주민 무관심> 첫 주민 직선으로 뽑는 부산시교육감 선거가 15%대의 낮은 투표율을 기록하자 교육 당국은 당혹감을 감추지 못했다. (중략) 5명의 후보가 열띤 선거전을 펼쳤지만 뚜렷한 쟁점이 없었던 것이 주민들의 무관심을 초래했다는 지적이 나오고 있다. 또 후보자가 정당 공천을 받을 수 없었기 때문에 정당의 조직력을 동원할 수 없었던 것도 낮은 투표율의 이유로 제기됐다(국민일보, 2007.2.15).

<‘교육감 직선’ 투표율 15%가 남긴 숙제> 14일 치러진 부산시교육감 선거는 사상 첫 주민 직접선거였다는 의미보다 초라한 투표율(15.3%)이 더욱 부각됐다. 부산 시민 10명 중 8.5명이 선거와 교육에 관심이 없었다는 것을 보여 줬기 때문이다.

(중략) 공식 선거운동은 고작 14일이었다. 정책과 후보를 평가하기에는 시간이 너무 짧았다. 지금까지 접한 정치권 선거와 달리 출마 후보의 면면은 유권자에게 낯선 얼굴이었고 직선제 변경 사실조차 모르는 시민이 부지기수였다. 선거운동 기간에 후보들이 개개인의 공약보다 교육감 직선제 홍보에 열을 올린 이유가 여기에 있다. 유권자의 인식 또한 문제였다. 시민들은 “왜 우리가 교육감을 뽑느냐”며 선거의 당위성을 느끼지 못했다. 교육에 관심이 많은 학부모들의 참여도 저조했다. 이번 선거의 유효투표수는 43만4600여 표. 100만 명으로 추정되는 부산지역 학부모의 절반 이상이 투표하지 않았다는 계산이다. “학부모들의 무관심이 선거운동의 가장 어려운 점이였다”는 선거캠프 관계자의 말은 이번 선거의 문제점을 단적으로 보여 준다(동아일보, 2007.2.16).

주민들의 선거에 대한 무관심 때문에 투표율이 낮고, 선거운동에 어려움이 있었다는 문제외에도 교육의 정치적 중립성을 해칠 수 있는 문제도 노출되었다. 일부 후보자들이 특정 정당의 내천설(內薦說)을 흘리는가 하면 일부 시민단체가 특정 후보를 공개적으로 지지해 물의를 빚었다는 것이다.

<부산교총, 정당·시민단체 선거개입 중단 촉구> 부산교총(회장 조금세)은 15일 성명을 내고, 부산시교육감 선거가 공정하게 치러질 수 있도록 정당 및 시민단체는 선거 개입을 중단하라고 촉구했다. 부산교총은 “다음달 14일 주민직선으로 실시되는 부산시교육감 선거와 관련, 일부 후보자들이 특정 정당의 내천(內遷)설을 흘리는가 하면 일부 시민단체가 특정 후보를 공개적으로 지지하는 것은 교육의 정치적 중립성을 훼손하는 행위로 즉각 중단돼야 한다”고 주장했다(한국교육신문, 2006.1.22).

<‘주민직선 교육감’ 취지 살려야(사설)> (전략) 주민직선제라는 이유로 선거과정에서 후보자별로 사용할 수 있는 선거비용 규모가 천문학적으로 늘다보니 후보자의 인물보다는 경제력에 따라 빈익빈 부익부가 드러날 수밖에 없는 결과를 초래한다는 문제점을 드러냈다. 뿐만 아니라 선거 인력운영에 있어서도 일부에서 정치권 줄 대기를 시도하는가 하면, 시민·사회단체와 정당들은 이번 선거를 통해 일정 지분을 차지하기 위하여 조직적으로 개입하는 등의 모습도 보이는 등 많은 문제점이 드러났다(한국교육신문, 2007.2.19).

Ⅲ. 지방교육자치 실험 결과에 대한 논의

1. 지방교육자치 실험을 보는 관점

지방교육자치 실험은 그것을 바라보는 관점에 따라 각각 다르게 평가될 수 있다. 지방교육자치의 성격을 어떻게 규정하느냐에 따라 지방교육자치 실험을 바라보는 관점이 달라질 수 있을 것이다. 지방교육자치의 성격은 논자에 따라 여러 가지로 구분할 수 있겠지만, 크게 보면 지방교육자치를 ‘교육의 지방자치’로 보는 통합론적 관점과 ‘지방의 교육자치’로 보는 분리론적 관점으로 구분할 수 있다.

통합론적 관점을 가진 사람들은 지방교육자치의 근거를 「지방자치법」 제112조라고 주장한다. “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”고 규정하면서 별도의 “기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 규정했기 때문에 「지방교육자치법」은 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 집행기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항을 정하는 법률이라는 논리다.⁴⁾

그러나 분리론적 관점은 지방교육자치의 근거를 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 규정한 헌법 제31조 제4항이라고 주장한다. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 했기 때문에 「지방교육자치법」은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하기 위한 법률이라는 논리다.

교육·과학·체육에 관한 집행기관으로서 별도의 기관을 규정한 「지방자치법」 제112조는 1988년 4월 6일 개정 당시에 새로이 추가된 조항이다. 그런데 같은 날 동시에 개정된 구 교육법은 제15조⁵⁾에서 의결기관으로서 교육위원회의 설치를 규정하고 있다는 문제점이 있다. 「지방자치법」 제112조는 1986년 10월 10일 정부가 「지

4) 통합론자들이 주축이 되어 제정한 「지방분권특별법」 제10조 제2항은 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.”라고 규정함으로써, 지방자치단체가 아닌 별도의 지방교육을 관장하는 실체(교육지방자치단체)가 있음을 인정하는 오류(?)를 범하였다.

5) 구 「교육법」(일부개정 1988.4.6, 법률 제4009호) 제15조 : 교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 특별시·직할시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군 및 자치구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)에 교육위원회를 둔다.

「지방자치법」 개정안을 제안할 때 포함시켰던 조항이다. 1986년 제안 당시에는 교육법 제15조에서 의결기관이 아니라 집행기관으로서 시·도 교육위원회를 규정하고 있었기 때문에 「지방자치법」 제112조와 모순되지 않았다.⁶⁾ 그러나 1988년에 개정된 구 교육법 제15조는 의결기관으로서의 교육위원회를, 제38조⁷⁾는 집행기관으로서의 교육장을 규정하였기 때문에 「지방자치법」 제112조는 당연히 삭제되었어야 했다. 1988년 교육법 개정법률안을 심의하는 과정에서 당시 문교공보위원회 전문위원은 「지방자치법」 개정법률안 제112조가 집행기관만 규정하고 별도의 의결기관에 대한 규정을 하고 있지 않아 수정이 필요하다는 심사의견을 제시하였으나(국회 사무처, 1988), 반영되지 않았다.⁸⁾ 「지방자치법」 제112조가 삭제되지 않는 상황이라면 교육위원회와 지방의회의 관계를 규정하는 조항이 「지방자치법」에 추가되었어야 했다. 법 개정과정의 흐름으로 존치되고 있는 조항을 근거로 통합론을 주장하는 것은 전혀 설득력이 없어 보인다.

교육위원회를 교육상임위원회로 전환한 지방교육자치 실험은 「지방자치법」 제112조로부터 출발했다 해도 과언이 아니다. 112조는 교육에 관한 의결기관의 존재를 무시하면서 집행기관의 존재만을 인정하고 있다. 따라서 112조를 고수하기 위해서는 의결기관으로서의 교육위원회는 없어져야 할 존재라는 것이다. 교육상임위원회 실험은 교육위원회 운영에 관한 실험이 아니라 지방교육자치 의결기관의 폐지를 목적으로 하고 있다.

교육의원 및 교육감 주민직선제도는 통합론자들에게 내키지 않는 제도였다. 의결기관 통합에 대한 유화책으로 도입된 교육의원 및 교육감 주민직선제는 분리론적 관점에서 시행되고 있는 실험이다. 통합론적 관점에서 보면, 종전 교육자치에 대하여 주민대표성 부족을 문제 삼은 결과로 얻은, 원치 않았던 부산물이다. 의결기관

6) 이기우 교수는 구 「지방교육자치법」에 심의·의결기관이라고 규정한 교육위원회에 대하여도 집행기관이라고 주장했다. “「지방자치법」 제112조와 본 조항을 연관지어서 생각해보면 교육 및 학예에 관한 의결기관은 지방의회이며 교육위원회는 지방교육사무에 관한 집행기관에 속한다. 교육위원회는 집행기관에게 위임된 의사결정권한 중에서 제8조 제1항에 규정된 사항을 결정하는 집행기관의 일부라고 할 수 있다.”(이기우, 2001: 69)

7) 구 「교육법」(일부개정 1988.4.6, 법률 제4009호) 제38조 : ①시·도와 시·군 및 자치구에 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서 교육장을 둔다. ②교육장은 교육·학예에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 통할한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

8) 1988년 「지방자치법」 개정당시 제112조의 정부안은 “①지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사항을 분장하게 하기 위하여 집행기관을 둔다. ②제1항의 규정에 의한 집행기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”로 되어 있었다. 내무위원회 법안심사소위원회가 대안을 마련하는 과정에서 ‘집행기관’이 ‘기관’으로 수정되었다.

통합을 달성한 통합론자들의 다음 표적은 교육의원 및 교육감 주민직선제 폐지에 모아질 것이다.

분리론적 관점에서 보면 교육감은 교육·학예에 관한 집행기관이다. 그러나 통합론적 관점에서 보면 교육행정기관의 장이다. 집행기관내에 다양한 일반행정기관과 교육행정기관이 있고, 일반행정기관에 장이 있듯이 교육행정기관에도 장인 교육감이 있다는 논리다.⁹⁾ 이러한 주장이 가능한 것은 현행 법령에 표현상의 일관성이 없기 때문이다. 「지방교육자치법」 제18조 제1항은 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.”고 규정하였음에도 불구하고, 「지방교육재정교부금법」 제5조 제2항, 제5조의2 제2항·제4항, 제11조 제4항·제5항, 제13조는 시·도 교육감을 ‘시·도의 교육행정기관의 장’으로 지칭하고 있다.¹⁰⁾ 또한, 시·도 교육감 소속 기관 직제와 정원 기준 등을 규정한 대통령령 명칭이 「지방교육행정기관 직제」, 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 잘못 표현되고 있으며, 교육인적자원부령 중에서도 「지방교육행정기관 재정투·융자사업 심사규칙」, 「지방교육행정기관예산성과금운영규칙」 등은 잘못된 명칭이다.¹¹⁾ 「초·중등교육법」 제9조 제2항에서도 ‘시·도 교육감’을 ‘지방교육행정기관’으로 잘못 지칭하고 있다.

그러나 「제주특별자치도법」 제95조 준용규정에서는 지방자치법상 시·도지사, 지방자치단체의 장은 도교육감으로 본다고 규정하고, 「지방재정법」 제10조에서도 교육·과학 및 체육에 관한 사항 또는 교육비특별회계에 관하여는 ‘지방자치단체의 장’ 또는 ‘시·도지사’는 ‘교육감’으로 본다고 규정함으로써 교육감이 지방자치단체의 장과 동격임을 나타내고 있다.

지방교육자치의 기반을 공고히 하기 위해서는 법령에서 사용하는 용어를 우선

-
- 9) 「지방자치법」 제6장(집행기관)은 제1절 지방자치단체의 장, 제2절 보조기관, 제3절 소속행정기관, 제4절 하부행정기관, 제5절 교육·과학 및 체육에 관한 기관으로 구성되어 있으나, 「지방교육자치법」 제3장의 제목은 집행기관이 아니라 교육감이며, 제1절 지위와 권한 등, 제2절 보조기관 및 소속교육기관, 제3절 하급교육행정기관으로 되어 있어 미묘한 차이가 보인다. 지방자치법상 보조기관은 집행기관이지만, 지방교육자치법상 보조기관은 교육감의 보조기관이다.
- 10) 「지방교육재정교부금법」에서는 1971년 제정당시부터 교육행정기관의 장이란 표현을 쓰고 있는데 이는 지방교육자치의 관점에서 보면 매우 잘못된 표현이다. 종전의 「의무교육재정교부금법」과 「지방교육교부세법」은 ‘교육위원회’(당시에는 합의제 집행기관)로 적절히 표기하고 있었다.
- 11) 이외에도 여러 법령에서 시·도 교육감을 지방교육행정기관의 장으로 잘못 표기하고 있다. 「국가공무원법」 제2조의2, 「직업교육훈련촉진법」 제19조, 「교원자격검정령」 제9조, 「교육인적자원부와 그 소속기관 직제」 제7조, 「국가공무원총정원령」 제2조, 「사무관리규정」 제43조, 「직무분석규정」 제2조, 「학점인정 등에 관한 법률 시행령」 제2조, 「교위공무원단 인사규정」 제9조 등

정비할 필요가 있다. ‘지방교육행정기관’은 ‘교육지방자치단체’로, ‘지방교육행정기관의 장’은 ‘시·도교육감’ 또는 ‘교육지방자치단체의 장’으로 통일시켜야 할 것이다.¹²⁾ 용어가 통일되면 교육의원 및 교육감 주민직선에 대한 시비도 사라질 수 있을 것이다.

2. 지역주민의 최대 관심사는 교육?

통합론자들은 교육이야말로 지역주민의 최대 관심사이기 때문에 지방자치단체장과 지방의회 의원 선거에서 정치적 생명을 걸고 후보자들이 교육에 관한 공약을 할 수 있어야 한다고 주장했다.

그러나 제주 교육의원 선거과정과 부산 교육감 선거과정을 보면 지역주민들은 교육에 대하여 관심이 별로 없었다. 제주 교육의원 선거의 경우 지역 현안에 밀려 교육문제는 전혀 주목을 끌지 못했다. 부산 교육감 선거의 경우 투표율은 15.3%에 불과하였다. 한 신문이 분석한 바에 의하면, 지역주민은 고사하고 교육문제에 대하여 직접적인 관심이 있을 것으로 추정되는 학부모의 절반도 투표하지 않았다는 것이다. 부산지역 투표자수는 44만여명에 불과하기 때문에 학부모의 수를 100만명으로 추정할 때 불과 44%만이 투표했다는 결론이다. 학부모 외의 주민들도 일부는 투표했을 것이므로 학부모의 투표율은 높게 잡아도 30%대일 것이다.

지방선거와 동시에 교육의원 및 교육감 선거가 이뤄질 경우 투표율은 올라가겠지만, 지역주민의 관심이 시·도지사나 시·도의원에 집중되기 때문에 오히려 교육에 대한 무관심이 적나라하게 드러날 가능성이 높다.

제주 교육상임위원회 운영과정에서도 교육에 대한 무관심은 그대로 드러나고 있다. 교육의원에 대하여 지역주민들이 무관심할 뿐만 아니라 교육위원회는 가장 기피하는 상임위원회라는 것이다. 도의원들이 교육상임위원회를 기피하는 이유는 두 가지인 듯하다. 하나는 교육문제가 지역주민의 관심사항이 아니기 때문에 지역구 관리에 도움이 안 된다는 것이며, 다른 하나는 교육문제에 대하여 전문성이 없기 때문에 자신감이 없다는 것이다.

적어도 현재까지의 지방교육자치 실험 결과는 교육이 지방 정치인의 최대 관심

12) 교육지방자치단체를 지방교육자치단체로, 교육지방자치단체의 장을 지방교육자치단체의 장으로 표현하는 방안도 검토할 수 있지만, 교육지방자치단체가 지방교육자치단체보다 일반지방자치단체와의 관계를 명확히 나타내주는 장점이 있다.

사실지는 몰라도 지역주민의 최대 관심사는 아니었음을 말해준다. 따라서 교육을 근거로 지방 정치의 책임을 묻는 것은 의미를 찾기 어려워 보이며, 이러한 주장이 통합 논리의 하나로 제기되는 것은 타당하지 않았음을 알 수 있다. 교육의 전문성, 정치적 중립성을 훼손하면서까지 지방자치단체 장이나 지방의원들에게 교육에 관한 권한을 부여할 필요가 없음이 입증된 것이다.

3. 주민대표성과 교육전문성의 혼동

교육상임위원회 운영 실험과 교육의원 및 교육감 선거 실험의 기저에는 주민대표성을 확보하겠다는 의지가 포함되어 있는 것으로 보인다. 교육계가 주민대표성에 집착한 것은 교육자치에 대하여 ‘교육자자치’라는 비판이 쏟아졌고, 주민대표성이 부족하다는 이유로 교육위원과 교육감의 지위를 흔드는 상황이 계속되었기 때문이다. 그러나 주민대표성과 교육전문성은 상보적 관계이기 때문에, 주민대표성을 강조하면 교육전문성이 약화되고, 교육전문성을 강조하면 주민대표성이 약화되는 사태를 초래할 수 있다는 문제가 있다.

제주특별자치도 교육상임위원회의 경우, 주민대표성과 교육전문성의 조화를 실험하는 제도였으나 교육전문성에 대한 문제가 노출되었다. 우선, 교육위원회에서 의안을 심의할 때 교육전문가적 시각보다는 지역주민의 이해관계를 반영하려는 정치적 시각이 빈번하게 나타나고 있고, 교육전문성을 대표하는 교육의원들도 지역구 관리에 신경을 많이 쓰고 있는 것으로 드러났다.

교육의원과 교육감을 주민직선으로 선출할 경우, 선거과정에서 후보자의 교육전문성에 대한 평가가 제대로 이뤄질 수 있을 것인지에 대한 의구심이 있어 왔다. 제주도와 부산시의 경우 교육의원과 교육감 선거과정에서 교육전문성보다는 대중적 이미지와 인지도가 크게 작용한 것으로 평가된다.

주민대표성을 강조하면 할수록 교육위원회와 교육감의 존재의의는 약화된다는 문제점이 있다. 제주도에서는 이미 교육의원제도를 없애고 일반의원만으로 교육상임위원회를 구성해야 한다는 주장이 제기되는가 하면, 교육의원제도를 존치하되 주민이 직선하지 말고 비례대표로 뽑아야 한다는 주장도 제기되었다. 부산교육감 선거를 계기로 교육감의 자격을 제한한 「지방교육자치법」이 평등권을 침해한다는 헌법소원이 제기되었다(동아일보, 2007.1.31). 교육의원과 교육감의 자격기준에서 교육

경력이 제외되어 누구나 교육위원과 교육감에 입후보할 수 있게 한다면 교육자치의 존재의의는 사라지고 만다. 교육계가 주민대표성을 확보하는 교육위원과 교육감 직선제는 쟁취했지만, 교육위원과 교육감의 자격기준 폐지에 대한 도전은 더욱 격화될 전망이다.

교육전문성이 도전을 받는 이유 중의 하나는 교육전문성 지표로 교육경력이나 교육행정경력을 활용하는 데 있다. 교육기관이나 교육행정기관에 근무했다는 이유만으로 교육전문성이 있다고 보는 데는 무리가 있다는 것이다. 따라서 교육전문성 지표인 경력을 보완하는 지표로 학력을 요구하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다고 본다.

주민대표성을 강화한다는 논리가 교육위원회에 일반의원이 참여해야 한다는 것처럼 인식하고 있으나, 주민대표성은 교육위원이나 교육감 선출과정의 문제며, 교육위원회를 구성하는 방법은 별개의 문제다. 시·도의회 소속의 교육상임위원회 위상을 받아들인다해도 본회의에서 다시 한 번 거르는 절차가 있기 때문에 교육상임위원회를 교육위원만으로 구성하는 것이 전혀 문제가 되지 않는다고 본다. 대통령이 대표성을 가지고 있는 상황에서 굳이 교육부장관이 주민대표성을 가질 필요가 없는 것과 마찬가지로 시·도의회가 대표성을 가지고 있다면 교육상임위원회는 교육전문성만 가지고 있다 해도 크게 문제될 것이 없다는 것이다. 주민대표성과 교육전문성의 혼란은 교육계가 지방교육자치제의 원리로 주민통제의 원리와 전문적 관리의 원리를 동일한 비중으로 강조해온 데서 초래된 측면도 있다.

4. 이중의결의 해소와 길도는 교육정책

제주도 교육청의 일반행정직들은 대체로 교육상임위원회에 대하여 긍정적인 시각을 가지고 있는 것으로 평가된다. 그들은 긍정적 평가의 근거로 종전의 이중의결 절차가 해소되어 업무부담이 줄어들었고 신속한 업무처리가 가능해졌다는 점을 들고 있다.

그러나 교육전문직들의 생각은 약간 차이가 있는 것 같다. 종전의 교육위원회에 비하여 정책질의가 전문적인 것보다는 원론적인 내용에 집중되는 경향이 있어 길도는 경우가 많다고 평가하고 있었다. 교육위원의 지역구가 일반의원의 지역구와 중복되는 경쟁구조 때문에 교육의원들도 교육전문가적 시각보다는 지역구의 이해

관계를 반영하려는 시각에서 접근하는 경우가 많아 교육사업이 왜곡될 수 있다는 우려도 제기되었다. 또한, 이중의결 절차의 해소로 업무가 줄었다는 평가에 대해서도 이견이 있었다. 종전의 경우 교육위원회에서 심도있는 심의가 이뤄졌기 때문에 교육관광위원회 심의는 원안통과가 많아 큰 부담이 아니었지만, 현행 교육상임위원회에서는 종전 교육위원회 대신 심도있는 심의가 이뤄지기 때문에 업무부담에 별 차이가 없다는 것이다.

교육청 입장에서는 종전의 교육위원회가 없어짐으로써, 교육계의 시각에서 교육청이 꼭 추진해야 할 정책에 대해 지지해줄 버팀목이 없어지는 결과가 되었다는 평가도 있다. 꼭 추진해야 할 정책이 교육위원회에서 부결되는 사례가 나타나기도 하고, 좀더 심도있는 심의가 필요한 사항임에도 심의가 걸리는 경우도 있다는 것이다.

이중의결 절차가 초래된 것은 교육위원회 때문이 아니라 교육위원회가 설치되었음에도 불구하고 별도의 교육상임위원회를 고집한 시·도의회 때문이며, 교육위원회를 설치한 이유는 업무의 신속한 처리를 위한 것이 아니라 의사결정의 질을 높이기 위함이었다는 점을 고려한다면, 이중의결 절차의 해소를 교육상임위원회제도의 도입 내지는 유지근거로 삼는 것은 논리적 오류라 할 수 있다. 교육위원회를 교육상임위원회로 전환하지 않더라도 종전의 시·도의회 교육관련 상임위원회를 폐지하면 이중의결 절차는 해소되며 업무의 신속성은 달성할 수 있다. 따라서 교육상임위원회제도 도입과 유지의 근거로 이중의결 절차 해소를 든다면 문제를 초래한 원인이 시·도의회에 있음에도 불구하고 교육위원회에 있는 것처럼 전가하는 결과가 된다는 점을 유념해야 한다.

5. 교육상임위원회의 위상 추락

제주특별자치도 교육상임위원회 사례에서도 극명하게 드러나는 것은 교육위원회의 위상 추락 현상이다. 종래의 의사국이 전문위원실로 축소 개편됨으로써 교육위원회에 대한 행정지원이나 재정지원이 줄어들었다. 종전 의사국 직원의 정원은 11명이었으나, 교육정책자문위원 2명, 전문위원 1명을 포함해도 6명에 불과하다.

종전의 교육위원회는 비록 불완전하기는 했지만 법적으로 의결기관이었다. 그러나 교육상임위원회는 시·도议회의 하부전심기관이다. 제주특별자치도의회 다른 상

임위원회와 비교하면 교육상임위원회의 기능이 조례가 아니라 「제주특별자치도법」에 규정되어 있다는 점이 다를 뿐이다. 조례가 아니라 법률에 소관사항이 규정되어 있다고 해서 다른 위원회보다 특별한 지위를 가지고 있는 것은 아니다.

상임위원회 구성상 정원이 다르다는 점, 상임위원장은 상임위원 중에서 본회의에서 선출하지만, 교육위원회의 위원장은 교육위원회에서 무기명투표에 의하여 선출한 후, 본회의에 보고하는 점, 상임위원장은 본회의의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있으나, 교육위원회 위원장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다는 점 등은 다르다. 그러나 다른 상임위원회 의원 수에 비해 교육상임위원회 의원 수가 2~3명 많음에도 불구하고 정책자문위원 수는 2명으로 동일하여 특별한 지위를 인정받고 있지 않다.

당초에 교육계가 검토했던 교육상임위원회 방안은 교육의원만으로 교육위원회를 구성하되, 교육위원회를 독립적으로 두지 않고 시·도의회 상임위원회로 두는 안이었다. 교육의원만으로 교육위원회를 구성한다해도 시·도의회에 부속되기 때문에 헌법 제31조 제4항에서 규정한 교육의 자주성과 정치적 중립성이 훼손될 수 있다는 우려가 제기되었는데, 교육위원회를 일반의원과 교육의원으로 섞어서 구성한 결과 교육의 전문성마저 흔들리는 결과를 낳았다.

IV. 지방교육자치 실험의 전망과 과제

1. 지방교육자치 실험의 전망

제주특별자치도에서 시행되고 있는 교육상임위원회 실험은 성패와 관계없이 심각한 문제를 낳을 것이다. 제주특별자치도의 상황이나 여건이 다른 15개 시·도와 너무 다르기 때문에 성공할 경우에도 다른 시·도에서 성공적일 것이라고 단정하기 어렵고, 실패할 경우에는 제주도 교육의 실패를 가져와 제주도민에게 상처를 줄 것이기 때문이다. 제주특별자치도 교육관계자들에게서 교육상임위원회제도가 교육의 질이나 의사결정의 질을 높이는 데 유용한 제도라는 증언을 확보할 수 없었다. 증언은 심의·의결 절차와 형식에 집중되었다.

교육의원과 교육감 직선에 대해서는 향후 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이

더 부각될 가능성이 높다. 교육행정에 대한 통제 방법을 중심으로 우리나라의 지방 교육자치제의 변천과정을 분석해보면, ‘교육행정관료에 의한 관료적 통제’에서 ‘교육전문가에 의한 전문적 통제’로 이행하였다가 교육의원 및 교육감 주민직선제에 따라 ‘교육전문가에 의한 정치적 통제’로 바뀌었다. 교육의원과 교육감은 특정정당의 기반을 가지고 있지 않고, 정치적 중립성을 표방하고 있지만, 주민직선에 의해 선출된다는 점에서 기본적으로 정치적일 수밖에 없다. 주민직선에 의해 선출된 교육의원과 교육감은 교육전문가지만, 이들의 활동논리는 전문적이기보다 정치적인 가능성이 높다는 것이다.

교육의원과 교육감의 정치적 행태가 부각될 경우, 교육의 정치적 중립성 논리는 퇴색될 것이며, 이는 교육의원과 교육감에 대한 정당 공천 논란으로 확대될 것이다. 또한, 교육의원과 교육감의 정치적 부각은 교육의 전문성에 대한 도전으로 이어져 자격제한 폐지 논란으로 이어질 가능성이 높다. 결국, 교육의원과 교육감 주민직선제는 비례대표 방식에 의한 교육의원 선출과 교육위원회의 일반상임위원회 전환(교육의원 분리 선출제도 폐지), 그리고 시·도지사 러닝메이트에 의한 교육감 선출 주장으로 귀결될 가능성이 높다.

교육의원과 교육감에 대한 주민직선제는 교육위원회를 교육상임위원회로 전환하는 데 대한 유화책으로 도입된 제도다. 그러나 교육의원에 대한 주민직선제는 표의 등가성과 주민 대표성의 문제를 안고 시작된 것이기 때문에 어떤 방식으로든 후퇴할 가능성이 높다. 교육위원회의 일반상임위원회 전환 논의가 이뤄질 경우, 합의제 집행기관을 설치하여 현행 교육위원회 최종의결사항에 대한 심의를 맡기는 문제도 논의될 가능성이 높다.

2. 지방교육자치 실험의 과제

교육의원과 교육감에 대한 주민직선제에 문제가 있는 것이 사실이나, 현재로서는 주민직선을 포기할 수 있는 상황이 아니다. 이는 교육의원과 교육감 주민직선제를 기본 바탕으로 하여 지방교육자치제를 재구조화해야 한다는 의미다.

첫째, 선거구별로 일정 정원의 교육경력자와 비경력자를 할당하여 교육의원 주민직선을 유지하면서 시·도의회로부터 독립하여 주민직선 교육의원만으로 교육위원회

를 구성하는 방안이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장을 위한 최선의 대안이다. 선거구별로 일정 정원의 교육경력자와 비경력자를 할당하는 방식의 주민직선 교육의원만으로 교육위원회를 구성하되, 그대로 시·도 특별상임위원회로 남는 방안은 차선책일 수 있다. 교육의원은 현행대로 교육경력자를 대상으로 주민직선에 의해 선출하되, 교육위원회에 배정되는 일반의원도 교육경력이 있는 비례대표의원으로 제한하는 방안도 검토할 수 있으나, 현행 교육의원 주민직선제의 문제가 해결되는 것은 아니다. 비례대표 만으로 교육위원회를 구성하는 것은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 방안이 아니다.

둘째, 교육감에 대한 주민직선은 유지하되, 교육감의 자격기준에 대한 재검토가 필요하다. 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력 5년은 교육전문성을 입증하기 어려운 기준이다. 어떤 기관에 몇 년간 근무했다는 이유만으로 전문성을 입증하기 어렵다. 근무경력이 전문성의 필요조건은 될 수 있어도 충분조건은 될 수 없다는 것이다. 경력기준을 강화하고 학력기준을 보완하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있다.

교육감을 시·도지사의 러닝메이트로 선출하는 방안은 교육자치의 완전 포기를 의미하므로 절대 받아들일 수 없는 방안이다. 시·도지사 러닝메이트 방안의 기저에는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 교원의 자주성·전문성·정치적 중립성으로 해석하는 입장이 있다.¹³⁾ 교육이냐 교원이냐는 한 글자 차이지만 내용은 전혀 다르다. 교육은 교원만으로 이뤄지는 활동이 아니다. 학생과 교원뿐만 아니라, 교육과정 선정·조직과 교육행정 지원이 필수적이다. 교육과정 선정·조직과 교육행정 지원, 교육정책 결정 및 집행 과정에도 자주성·전문성·정치적 중립성이 요청되는 것은 당연하다. 헌법 제31조 제4항에서 교원과 교육을 혼동한 것처럼 호도하고 교육자치를 학교자치로 환원하여 교육자치의 본질을 흐리는 것은 철저히 차단해야 할 것이다.

13) 이 입장에 대한 비판은 2004년 12월에 발표한 필자의 논문을 참고할 것.

V. 결 론

보는 관점에 따라 지방교육자치 실험에 대한 평가는 달라질 수 있다. 필자는 절차적 정당성을 결여한 참여정부의 지방교육자치 실험 자체에 대하여 부정적인 시각을 가지고 있다. 지방교육자치는 중요한 교육정책임에도 불구하고 지방분권정책에 포함시켜 교육학자를 배제한 채 일반행정학자 중심으로 논의를 진행했고, 교육계의 반대에도 불구하고 정치논리로 밀어붙였기 때문이다.

교육계는 17대 대통령 선거과정에서 유력 후보가 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 지방교육자치제를 공약하도록 요구하고, 지방교육자치제가 새 정부의 최우선 개혁과제로 다뤄질 수 있도록 노력해야 한다.

어떤 제도라도 비판에서 자유로울 수는 없다. 지방교육자치제를 비판하는 논리로 지방자치제를 비판한다면 지방자치제도 비판에서 자유롭지 못하다. 불완전한 사람이 만든 제도를 불완전한 사람이 운영하는 만큼 비판의 여지는 없을 수 없다. 따라서 비판의 타당성은 비판하는 사람의 동기에 대한 분석을 통해 평가되어야 한다.

지방교육자치를 비판하는 동기가 정말로 지방교육의 질적 개선에 있다면 겸허하게 수용하기 위한 노력이 필요할 것이다. 그러나 지방교육을 지방정치가의 권한 확대와 권력 연장 수단으로 보는 관점에서 지방교육을 비판한다면 수용을 재고해야 한다. 시·도지사 선거는 깨끗한데, 시·도교육감 선거는 오염되었다든지, 시·도청 공무원들은 청렴한데 시·도교육청 공무원들은 부패했다든지, 시·도 의회는 잘 운영되는데, 시·도 교육위원회는 문제가 있다든지, 시·도 의원들은 배경으로부터 자유로운데 시·도 교육위원들은 교육계로부터 부자유스럽다든지 하는 등의 이분법적인 비판은 배격되어야 한다. 문제는 참여정부의 지방교육자치 실험의 동기가 일반 지방자치단체는 선하고 교육 지방자치단체는 악하다는 선입견을 바탕으로 출발했다는 데 있다.

대한민국 헌법에서 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장해야 한다고 천명한 분야는 교육밖에 없다. 지방교육자치에 대한 논의는 헌법 제31조 제4항에서 출발해야 하고, 모든 논의는 헌법 제31조 제4항에 비추어 평가되어야 한다. 이해관계가 얽힌 복잡한 문제일수록 상식으로 돌아가 해법을 모색하는 것이 유용한 경우가 많다. 경제부처 장관에 경제전문가를 임명하는 것이 옳은지, 경제를 모르는 정치인을 임명하는 것이 옳은 지, 대학 교무처장에 일반행정직을 보임하는 것이 옳은 지, 교수

출신의 교육전문가를 보임하는 것이 옳은지, 교육정책을 결정할 때 교육전문가로 구성된 위원회가 타당한지, 정당 배경을 가진 정치인으로 구성된 위원회가 타당한지 상식적으로 판단해볼 일이다.

-
- 고전(2006), “제5기 교육위원 선거결과 및 쟁점 분석,” 교육행정학연구, 제24권 제3호.
국회 사무처(1988), 제138회 국회 문교공보위원회 제2차 회의록, 1988.1.25.
국회 행정자치위원회 수석전문위원(2005), 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안 검토보고서.
송기창(2004), “지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰,” 교육행정학연구, 제22권 제4호.
이기우(2001), “지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토,” 한국지방자치학회보, 제13권 제2호.
정병익(2007), “참여정부의 지방교육자치제도 개편안 형성과정 연구,” 연세대학교 교육대학원 석사학위 청구논문.

토 론

주 삼 환 (충남대학교 교수)

이 기 우 (인하대학교 교수)

조 흥 순 (한국교원단체총연합회 사무총장)

김 진 성 (서울시의회 의원)

김 장 중 (인간교육실현학부모연대 이사)

지방교육자치제는 헌법정신과 원칙에 충실해야 - “참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제”에 대한 토론 -

주 삼 환
(충남대학교 교수)

먼저 발표자의 상세한 입법과정 제시와 새로운 제도에 의한 구체적인 현상 분석을 포함한 성실한 논문에 토론자는 감탄하지 않을 수 없다. 특히 “다양한 인사(전문위원실 직원, 교육청 관계자, 교육위원회 소속 교육의원 및 일반의원)를 전화로 면담하고, 웹사이트에 올려진 회의록을 분석”하고 지방 신문 기사까지 확인하는 연구 자세는 연구자들이 본받아야 할 자세라고 본다. 기왕이면 구체적인 연구방법(면접자 수, 구조적, 비구조적 등 면접방법, 회의록 수 등)을 제시했으면 더 좋았을 것 이라고 생각된다. 그리고 발표자의 대부분의 논문 내용에 토론자도 대체로 의견을 같이 한다는 점을 밝히면서 몇 가지 의견을 제시한다.

첫째, 주제에서 “참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제”에서 ‘실험’이란 단어에 놀라지 않을 수 없다. 토론자는 이 제목을 보자마자 섬뜩한 느낌을 가졌었다. 이 제목이 학회에서 주어진 제목인지, 발표자가 정한 제목인지, 아니면 참여정부가 사용한 용어인지 발표문에는 언급이 없지만 이 ‘실험’이란 용어가 학회에서 공식적으로 사용되었다는 사실은 우리나라 교육, 우리나라 교육행정과 교육정책에서 큰 문제가 아닐 수 없다. 이에 대한 분명한 해명이나 언급이 있어야 할 것이다. 참여 정부(토론자는 이 용어 자체를 쓰고 싶지 않지만)가 교육과 지방교육자치를 ‘실험’의 대상으로 삼고 있다면 아주 큰 문제이고, 정부가 실험을 하고 있지 않은데 발표자가 임의로 ‘실험’이라는 용어를 썼다고 해도 문제이다. 이에 대한 토론이 있어야 할 것이다.

둘째, 새로운 제도 시행의 전과 후에 나타난 구체적인 현상과 현실을 중심으로 연구하는 것도 중요하지만 무엇이 우리나라 **헌법정신**에 맞고 **교육자치제의 원리와 원칙**에 맞느냐의 기준과 관점에서 연구하는 것이 더 중요하다고 봐야 한다는 것이다. 헌법정신과 교육자치제의 원칙에 맞는다면 기대한 현상이 일시적으로 나타나지 않는다고 하더라도 참고, 기다리고, 일관되게 밀고 나가야 할 것이다. 교육자치제의 원리와 헌법정신은 (1) 자주성의 원리, (2) 전문성(전문적 관리)의 원리, (3) (정치적) 중립성의 원리, (4) 지방분권(지방 교육의 특수성)의 원리, (5) 주민(민중) 통제의 원리로 압축될 수 있을 것이다. 새로운 지방교육자치제가 이러한 원리와 원칙에 어느 정도 적합하고 어느 정도 훼손하고 있는느냐의 관점과 기준에 의하여 먼저 검토하고 나서 그 다음에 현상과 현실의 문제를 다루는 것이 중요도로 봐서 순서일 것이다.

이런 다섯 원리 중에서 (1), (2), (3)이 교육의 특수성으로 유사하게 묶을 수 있고 (다른 분야의 자치를 안 하면서 특수하게 교육자치를 해야 하는), (4)와 (5)가 국민의 참여에 기본 권한에 해당하는 것으로 서로 유사한 것(일반자치와 공통되는 것)으로 묶을 수 있을 것이다. 이 다섯 원리 중에서 대표적인 것이 ‘전문적 관리’와 ‘민중통제’이다. 민중통제에 뿌리를 둔 것이 교육위원회이고, 전문적 관리에 근거를 둔 것이 교육감이다. 그런데 여기서 전문적 관리보다 민중통제가 우선한다는 점이다. 전문적 관리와 민중통제가 충돌할 때는 **민중통제가 우선한다**. ‘통제’와 ‘관리’에서 ‘통제(Control)’가 ‘관리(Management)’의 상위 개념에 해당한다. ‘교육전문가에 의한 전문적 통제’, ‘교육전문가에 의한 정치적 통제’ 등의 ‘전문가 통제’라는 말은 적절치 못하고 위험하기까지 하다고 본다. 전문가는 시야가 좁고 전문적 무능을 범하기 쉽기 때문이다. 교육은 국민의 것이고, 교육에 관한 권한도 (전문가에게 있기 전에) 국민에게 있는 것이다. 민주주의 국가에서 모든 권한은 국민으로부터 나오므로 교육에 관한 권한도 국민에게 있는 것이다. 그런데 국민은 교육에 대한 전문가가 아니다. 비전문가인 국민이 교육을 통제하기 때문에 교육에 대한 민중통제(People control)를 ‘비전문가 통제(Lay control)’라고 하는 것이다. 국민(주민)에 뿌리를 두고 있는 것이 ‘교육위원회’이고 교육위원회가 지방교육자치의 교육을 통제하게 되어 있는 것이다. 그래서 교육위원회는 비전문가이어도 되고, **교육위원이나 교육위원의 자격 제한을 하는 것이 오히려 위헌의 소지가 있다**. 선거권이 있는 국민이라면 누구나 민중통제를 위한 교육위원 피선거권이 있어야 하는 것이 원칙이라고 토론자는 보는 것이다. 민중통제의 원리에서 볼 때 교육위원은 주민의 대표

성이 중요하다. 교육위원회는 주민의 대표성이 우선하는 것이지 교원의 대표성이나 교육행정가의 대표성이 중요한 것이 아니다. 교육위원을 교육경력자로 제한하는 것은 민주통제의 원리에서 볼 때 문제이다. 현재 **일반의원**과 **교육위원**으로 구분하는 것도 잘못된 것으로 본다. 교육위(의)원은 민주통제의 원리에 충실하려고 주민에 의한 교육위(의)원 **직접선거**를 시도한 것으로 보아야 할 것이다.

민주통제의 통제 속에는 전문가인 교육감 선택권까지 포함시키는 것(합의제 집행기과)이 옳다고 본다. 다시 말하면 **교육위원회에서 교육감을 선발하는 것이다.** 교육감까지 주민으로부터 권한을 직접 받아올 경우(주민이 직접 선거할 경우) 집행기관인 교육감이 의결기관, 통제기관인 교육위원회와 대등한 권한을 가지고 있어 충돌하기가 쉽다고 보는 것이다. 대신 통제기관으로서의 교육위원회의 책임을 엄중하게 하여야 한다.

민주통제의 원리에 충실하려면 우리나라의 교육자치제가 기초단위까지 내려가야 하는데 이번에는 이슈가 되지 않아 이 논문에서는 다루지 못한 것 같다. 만일 아예 기초단위의 교육자치를 안 하려면 하급기관인 시·군·구교육청을 따로 둘 필요는 없다고 본다. 시·도교육청으로 합쳐도 아무런 불편이 없을 것으로 본다. 교통 통신의 발달로 지역적 고려는 큰 의미를 갖지 못하기 때문이다.

편법보다는 차라리 잘못된 원칙이라도 어떤 원칙을 세우고 이를 지키려고 하는 것이 낫다고 보는 것이다. 지금까지 우리나라 지방교육자치는 원칙이 없이 편법과 타협으로 일관되어 왔다는 것이 더 큰 문제이다. 원칙이 잘못되었으면 원칙만 고치면 되는데 원칙이 없다면 무질서로 얼룩지게 되는 것이다. 혼란스러울 때일수록 원칙이 있어야 하고 원칙에 충실해야 한다.

헌법에서 ‘교육의 전문성’이라고 하는 것을 ‘**교육위(의)원의 전문성**’으로 축소하여 생각하는 것은 오해라고 본다. ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’은 개인 사람에게 해당하는 것이기도 하지만 ‘지방교육자치단체’의 정체성에 해당하는 것으로 봐야 한다. 이 정체성에 의하여 지방교육자치가 성립되어 지방교육위원회와 지방교육청이 탄생하게 된다는 말이다. 이를 축소 적용하여 **교육위원까지 교육경력의 전문성을 요구하는 것은 헌법정신이라고 보지 않는다.**

전문적 관리에 해당하는 교육감은 비전문 통제기관이 아니고 전문적 집행기관이기 때문에 **교육감의 자격 기준을 높여 더 전문성을 확보해야 한다는 것은 발표자와 같은 생각이다.** 미국처럼 교육감에게 자격증을 요구하고, 자격증 소지자 중에서 선발하거나 선거하게 하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 교육위원의 자격제한

은 없애 원칙대로 비전문가도 될 수 있도록 하여 교육위원의 자격 제한을 없애고 대신 교육감의 자격은 고도로 높이는 것이다. 헌법의 나머지 부분 “대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”에 의하여 대학자치의 근거를 헌법에서 제시하고 있다고 보아 우리나라 교육은 초중등교육의 ‘지방교육자치’와 대학교육의 ‘대학자치’의 양대 자치로 교육자치를 하게 되었다고 토론자는 보는 것이다. 그래서 지방교육자치와 대학자치를 교육부가 지시하고 감독하고 통제하는 것은 잘못이라고 보는 것이다. 문제는 “---법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 하였는데 하위 법률들이 모두 ‘보장’하는 것이 아니라 ‘제한’하고 ‘통제’한다는 데에 하위 법률들의 위헌성의 여지가 있다는 것이다. **지방교육자치법을 포함한 모든 하위 법률들은 위헌심판을 받을 필요가 있다고 본다.**

셋째, 교육의 **정치적 중립성**을 어느 정도 보장할 것인가도 문제이다. 교육위원이나 교육감을 선거하는 자체가 이미 정치성을 띄고 있다고 본다. 교육위(의)원이 정당 배경을 가진 것만 가지고 교육의 정치적 중립성을 훼손했다고 볼 것인가의 기준에 대하여도 헌법기관의 유권해석이 있어야 할 것이다. 그러나 교육에 관한 의결기관 자체를 정치적인 지방의회에 예속시킨 것은 분명히 위헌의 소지가 있다고 본다. 교육에 관한 주요 정책결정이 정치적으로 이루어질 것이기 때문이다.

넷째, 교육자치제에서 중요한 것은 제도와 법률의 문제도 있지만 **사회, 문화의 요인**이 크게 작용할 수 있다는 점이다. 외국에서 잘 운영되는 제도와 법도 우리나라에서는 사회, 문화의 요인 때문에 잘 맞지 않는다는 점이 이를 뒷받침하고 있다. 외국에서는 정치성을 가진 일반행정의 주지사가 교육감과 교육위원을 임명해도 교육자치가 잘 이루어지고 있으며 그런 나라에는 ‘교육자치’라는 용어 자체가 없어도 교육은 자주성과 전문성에 의하여 자치가 잘 이루어지고 있는 것이다. 우리나라 국민들에게 교육에 대한 열과 관심이 높으면서도 교육감과 교육위원 선거에 무관심으로 나타나는 것도 이런 사회 문화에서 그 원인을 찾아야 할 것이다. 제도개선과 법률 개정 때에도 항상 우리나라의 사회 문화적 측면을 고려해야 할 것이다.

다섯째, **지방분권(지방의 특수성)의 원리**에서 볼 때 이렇게 저렇게 지방교육자치에 관한 법률을 고쳐도 교육자치가 잘 이루어지지 않고 문제만 발생하는 것은 **중앙집권의 획일적인 교육부의 통제**에 있다는 것이다. 지금과 같은 중앙통제의 체제에서는 법률 몇 조문 고치는 것으로는 아무런 의미를 갖지 못한다는 것이다. 지방교육자치를 해서 아이들에게 무엇이 달라지겠는가? 돈과 사람, 교육과정과 교과서, 대학입시가 다 중앙에서 결정되는데 지방에서 무엇이 달라지고 학생들의 교

육과 학부모의 이해관계에 달라질 것이 무엇이 있겠는가? 그러니까 학부모와 국민이 지방교육자치에 무관심으로 대응하는 것이다. 이런 법률 개정은 교육감이나 교육위원 하고 싶은 어른들에게나 깊은 관심의 대상이 될 것이다. 앞에서 말한 대로 헌법의 하위법률들이 헌법정신을 ‘보장’하는 쪽으로 획기적으로 바뀌거나 아예 하위법률 자체를 모두 없애고 각 지방마다 자기들에게 필요한 법률을 제정해서 쓰도록 해야 할 것이다. **지방교육자치법이 지방교육자치를 못하게(제한, 통제) 하고 사립학교법이 사립학교를 모두 없애는 기능을 하고 있는 현상이 우리나라에서 벌어지고 있는 것이다.**

여섯째, 정치가와 일반행정학자나 행정가들이 집요하게 새로운 지방교육자치의 입법과정을 거치는 동안 토론자 자신을 포함한 교육행정학자나 학회가 과연 이에 잘 대처하고 대응했느냐에 대한 **반성**을 하게 된다.

일곱째, 교육의원에 대한 기본적인 사항이라도 교육행정학회에서 **연수프로그램**으로 제공하는 것을 고려할 필요가 있다. 비상식적인 교육의원을 비난하는 것으로 그치지 말고 교육적으로 유리하게 정책결정을 하도록 안내하는 역할을 학회가 하는 것도 좋을 것이다. 비전문가인 교육의원이 비전문적으로 행동하고 지역구의 이익을 대변하려고 하는 것은 너무나 당연한 일이고, 그것이 오히려 선불리 아는 얼치기 전문가보다 교육적으로 더 유리할 수도 있다.

앞으로 교육행정 학자와 학회는 교육자치의 원칙을 제시하고 원칙에 의한 대안을 제시해야 할 것이다. 발표자의 성실한 연구와 발표에 다시 한 번 더 치하하고 토론을 마치고자 한다.

"참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제"에 대한 토론 요지

이 기 우
(인하대학교 교수)

기초지방정부는 배제시키고 피선거권과 선거권을 제한하여 별도의 지방교육기관을 구성하는 한국의 기존 지방교육자치제도는 이론적인 타당성여부를 떠나 결과적으로 지방교육문제를 결정함에 있어서 지방의 주권자인 주민을 배제시키고 이른바 교육전문가들의 독과점 이익을 옹호하는데 기여를 해왔다고 볼 수 있다. 한국에서 "교육자치"논쟁에서 이론적인 논쟁은 표면적인 이유에 불과하고 그 바탕의 본질에는 교육권력의 독과점을 보장하려는 세력과 지방교육권을 주민에게로 환원시키려는 세력간의 논쟁이라고 볼 수 있다.

독일 교육자치이론을 체계화한 가이슬러(Georg Geibler)는 교육자치의 문제는 교육의 모든 것이라고 할 정도로 중요시 했으나 한국처럼 지방교육행정기관의 구성방식을 교육자치의 문제로 다루고 있는 나라는 전세계에서 한국을 제외하고는 없다. 세계의 모든 나라에서 교육자치의 문제를 현장학교나 교육주체인 교사, 학부모, 학생의 자율성을 교회나 독재정당, 교육행정청으로부터 방어하여 학생들의 자유로운 인격을 형성하도록 하려는 이론으로 구성되는데 비하여 유독 한국의 "교육자치"이론은 교육행정기관의 독립에 초점이 맞추어져 있다는 점에서 매우 특이하며 세계 학설사에 유래가 없다.

가이슬러의 표현대로 교육자치가 교육관련 학문의 모든 것이라면, 방향이 잘못된 한국교육자치 논쟁은 한국교육의 모든 것을 잘못 이끌 수 있는 위험성을 지

닌 교육관련 학문의 근본적인 문제이다. 교육자치에 관한 본질적이고 이론적인 문제는 적지 않은 글과 논평을 통하여 지적했기 때문에 여기서는 생략하기로 한다.

2006년 12월 7일 국회에서 통과된 지방교육자치법 개정안 기존의 지방교육행정체제가 주민을 배제시켜 교육전문가의 독과점이익을 보장하여 지방교육의 의사결정을 왜곡시키기 때문에 이를 시정하기 위한 것이었다.

기존의 지방교육행정제도는 다음과 같이 중층적인 주민배제장치를 갖고 있었다.

지방교육기관인 교육감이나 지방교육대표기관인 교육위원의 피선거권을 교육 혹은 교육행정경력자들에게 한정시킴으로써 교육비경력자이지만 주민이 입후보하여 교육공직을 담당할 수 없도록 하여 교육경력자들에게 독과점이익을 보장하였다. 주민을 배제하기 위한 첫 번째 관문이었다. 교육감이나 교육위원의 피선거권제한을 통하여 피선거권을 제한하여 주민들이 보다 유능한 교육책임자를 선택할 수 있는 가능성을 차단시켜 주민을 소외시켰다.

또한 주민의 교육대표기관인 교육위원회 교육위원 선거와 교육감선거에서 일반 주민의 선거권을 제한하여 배제시키고 학교운영위원들이 선거권을 독점함으로써 지방적인 차원에서 주권자인 주민을 배제시키고 교육단체나 교육이해당사자들이 선거권을 독과점하였다(이중적 주민배제).

또한 지방의 교육문제가 도시계획이나 청소년 복지, 지역문화, 지역사회 등과 밀접한 관계가 있음에도 불구하고 이를 관할하는 행정청을 교육정책결정과정에서 배제함으로써 교육행정에 칸막이를 둘러치고 교육권력자들이 독과점하여 왔다. 일반 주민의 관심과 이익을 대변하는 지방의회나 일반지방행정기관이 배제됨으로써 주민의 일반적인 관심이 교육행정에 반영되지 못하였다(삼중적인 주민배제).

또한 대부분의 선진국은 지방교육을 기초지방정부가 책임을 지고 있는데 비하여 유독 한국은 광역지방정부만 교육행정권을 갖도록 하고 있다. 주민에 가까운 정부인 기초지방정부로부터 교육행정을 배제시키고 주민의 구체적 관심이 지방교육에 실현되기 어렵게 만들고, 교육문제를 추상화시켜 결과적으로 주민의 참여를 배제시키고 있다(사중적인 주민배제).

또한 먼 거리에 있는 중앙정부가 교육에 대한 대부분의 중요한 결정권을 가지고 있어서 주민들의 다양한 교육적 수요를 무시하고 획일적인 교육정책을 전국적으로 강요하고 있다(오중적인 주민배제).

주민에게 교육에 대한 결정권을 돌려주기 위해서 이번 입법에 반영된 것은 극히 일부부분뿐이지만 주민의 교육주권회복을 위한 발걸음을 옮기기 시작했다는 점에서

무척 다행스럽다고 본다. 1999년 지방교육자치에 관한 법률이 개정된 후 최초의 개혁사례라는 점에서 앞으로의 입법정책에 이정표를 제시하는 일대 사건이라고 본다.

이하에서는 송기창교수님의 논문을 중심으로 몇 가지 논평을 하고자 한다. 먼저 송기창 교수님께서서는 저와 의견은 많이 달리하지만 학문적인 열정과 진지성, 성실성을 가지고 일관되게 이론을 주장하고 있는 것에 대하여 경의를 표한다.

I. 서론부분에 대한 논평

1. 송교수님께서서는 서론에서 지방교육자치문제를 교육정책과제나, 지방분권과제인지 의문을 제기하고 있는데, 이는 지방교육행정기관의 구성에 관한 문제이기 때문에 교육에 관한 지방분권권의 문제로 파악하는 것이 타당하다고 본다. 다만, 대상이 교육이라는 점에서 교육정책의 일환이기도 하다고 본다.

2. 제주특별자치도의 문제를 실험적 성격이라고 보고 결과가 나온 후에 전국적인 확산을 주장하시나 제주특별자치도의 설치의 실험지역이라기보다는 선도지역으로서 의미를 가지는 것으로 보아야 한다. 교육문제 외에도 주민소환제도 등도 제주도에 도입한 이후 다른 지역에 곧바로 도입한 사례가 있다.

3. 송교수님께서서는 이 논문에서 "교육계 반대", "교육계 인사" 등 "교육계"라는 표현을 18번이나 사용하고 있는데 누구를 의미하는지 분명하지 않다. 같은 교사들이나 교육공무원들 중에도 생각이 다양하다는 점을 확인할 수 있었는데 이를 무시하고 "교육계"에 속하는 사람들이 모두 일치하여 개정법률을 반대하는 것처럼 표현하는 것은 사실에 부합하지 않을 수 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

Ⅱ. 교육상임위원회에 관련된 부분에 관한 논평

4. 송기창교수님께서서는 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 한 것에 대한 문제점으로 지방의회의장 피선거권, 의전, 교육감 혹은 부교육감 업무보고, 일반의원 으로부터 따돌림.... 등을 들고 있다. 현장인사들을 직접 면접하시는 등 성실하고 진지하게 연구하였음을 높이 평가하고자 한다. 다만, 이번 개정 법률의 문제점이 지적하신 문제 정도라면 처음 우려하였던 것에 비해서는 매우 사소한 것이며, 앞으로 운용과정에서 얼마든지 극복할 수 있는 문제들이며 교육의원들의 자질향상과 능력을 향상시키면 해결할 수 있을 것으로 보이는 문제들이라 본다.

5. 송교수님은 "교육위원회에 배정된 일반의원들은 교육에 대한 이해가 부족하기 때문에 질의에 매우 조심하는 경향이 회의록에 나타나고 있으며, 기본적인 개념에 대한 이해 부족으로 평생교육의 대상에 학생들이 포함되는 지에 대한 질문이나 사이버가정학습 콘텐츠개발이 무엇이라는 질문과 같이 매우 사소한 질문도 제기되고 있다."라고 하여 전문성부족을 문제점으로 지적하고 있으나 관점을 달리하면 비로소 주민의 눈높이 수준에서 지방교육문제를 논의하기 시작했다는 점에서 매우 긍정적인 평가를 할 수도 있다. 주민이 알아듣지도 못하는 전문용어로 주민생활문제를 결정하는 것은 주민을 지방자치로부터 배제시켜 전문가 독점을 초래할 우려가 크므로 주민의 눈높이에서 문제를 논의해야 한다고 본다.

6. 송교수님은 선거구 넓음, 의정활동비 과소, 교육의원에 무관심 등의 문제를 지적하고 있으나 본질적인 문제는 아니며, 교육의원의 자질과 능력에 대한 회의로 볼 수 있는 여지가 있다.

7. 송교수님은 "제주특별자치도의회 연간회기가 130일인데, 교육위원회의 경우 소관업무가 적어서 60여일 분량밖에 안 된다는 지적도 있다"고 문제점으로 지적하고 있으면서 지원인력 줄어 교육의원활동 위축이라는 지적을 동시에 문제점으로 제시하고 있으나 양자는 모순된 지적이라고 본다.

Ⅲ. 교육위원 주민직선에 관한 부분에 대한 논평

8. 교육문제가 지역현안문제에 가려져 주민들의 관심을 끌지 못했다는 것을 곧바로 직선제의 문제점으로 보는 것은 무리가 있다. 교육위원후보자가 교육문제를 부각시켜 선거의 참여를 끌어내지 못했다는 것을 의미할 뿐 교육문제가 중요하지 않은 것으로 연결시키면 논리의 비약이라고 볼 수 있다.

9. 선거구 넓은 문제는 교육의원후보자들 간에는 같은 여건이므로 문제없다고 본다. 또한 대표의 등가성의 문제도 교육의원은 일종의 직능대표에 해당되므로 차별에 합리적인 이유가 있다고 볼 수 있으므로 큰 문제는 없다.

참고로 미국 지방의원의 선거에 있어서 일부는 소선거구에서, 일부는 중선거구에서, 일부는 지역전체에서 선출하는 혼합선거구제도를 채택하고 있는 지방자치단체가 많지만 대표의 등가성에 관한 문제를 제기하는 경우는 없다. 일반 주민대표끼리도 선거구를 달리할 수 있는데 하물며 전문가만을 선출하기 위해 별도로 교육의원 선거구를 설치하는 것은 나름대로 충분한 이유가 있다고 볼 수 있다.

10. 송교수님께서 “제5기 교육위원 선거의 전국 평균 투표율이 86.9%임에 비해 제주 교육의원 투표율은 67.3%에 불과하다”고 투표율을 단순 비교하는 것은 재고되어야 한다. 주민일부선거인 기존의 선거방식과 주민전체선거를 단순히 투표율로 비교하는 것은 방법론적으로 적합하다고 보기 어렵다.

11. 부산시 교육감 선거에서 투표율은 15.3%였으며, 당선자의 득표율은 33.8%(전체 유권자의 5.16%)에 불과하여 투표율이 저조한 것을 문제점으로 지적한 것에 대해서는 전적으로 공감한다. 이에 중앙선거관리위원회의 반대에 불구하고 지방선거와 함께 실시해야한다는 주장을 하여 입법에 반영시켰다. 투표율저조는 과도기적 현상이기도 하고, 홍보부족도 있지만, 교육문제를 지역현안으로 부각시키고 주민의 관심과 참여를 이끄는 데 성공하지 못한 입후보자들의 능력문제도 있다고 본다.

IV. 실험결과에 대한 논의부분에 대한 논평

법률만 만들어지고 전면적인 실시는 되지 않고 있다. 부산에서는 교육감 선거만 있고 교육위원회의 지방의회 상임위원회화는 아직 실시되지 않고 있다. 제주도에서는 교육상임위원회만 구성되었을 뿐 교육감 주민직선은 실시되지 않았다. 두 가지가 모두 실시된 경험을 우리는 갖고 있지 못하므로 개정된 지방교육자치에 관한 법률의 결과나 효과를 경험적으로 평가하는 것은 아직 시기상조라고 볼 수 있다.

12. 송교수님은 “지방교육자치의 성격은 논자에 따라 여러 가지로 구분할 수 있겠지만, 크게 보면 지방교육자치를 ‘교육의 지방자치’로 보는 통합론적 관점과 ‘지방의 교육자치’로 보는 분리론적 관점으로 구분할 수 있다.”고 주장하여 마치 두 주장이 모두 성립할 수 있는 것처럼 주장을 하고 있으나 본질적인 문제가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

지방교육행정기관의 구성방식에 대한 통합론적 관점과 분리론적 관점의 차이는 “교육자치”의 본질에 관한 논쟁이 아니라는 점을 명백히 할 필요가 있다.

스위스와 같이 정치적 지방자치단체(Politische Gemeinde)와 별개 법인으로 교육 지방자치단체(Schulgemeinde)가 분리되어 있는 경우에도 후자를 교육에 관한 지방 자치로 파악하지, “교육자치”문제로 파악하는 견해는 없다¹⁾.

자치의 주체를 누구로 보느냐의 문제에 달린 것이다. 지방자치는 결정의 주체를 주민에서 찾으려는 것이다. 지방교육문제를 주민이 단일기관을 통하여 결정하든지, 아니면 별개의 기관을 통해서 결정하든지 궁극적으로 주민의 자기결정, 즉 교육에 관한 지방자치를 실현하기 위한 방법상의 차이에 불과하다.

지방의 “교육자치”에 중점을 두고 논의하게 되는 경우에는 전혀 다른 문제에 봉착하게 된다. 지방정부마다 고유한 교육자치제도를 갖게 되면 교육이 이루어지는 현장의 자치 즉, 학교자치, 학부모자치, 교사자치, 학생자치를 의미하게 되어 자치의 주체가 완전히 달라지게 되므로 지방정부의 교육행정기관의 구성과는 무관한 문제가 된다.

1) 스위스의 경우는 최근에 주민투표를 통하여 양자를 통합해 가는 추세에 있다.

13. 지방교육제도의 법적인 근거에 관한 문제에 관하여:

헌법은 지방교육기관의 분리, 통합과는 무관한 중립적인 내용을 가지고 있음을 명백히 하고자 한다.

분리론은 헌법 제31조 제4항이 규정하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 근거로 하고 있으나 이 조항은 지방교육기관의 분리나 통합이론과는 무관하다.

헌법 제31조 제4항은 적용범위에 제한이 없으므로 지방교육뿐만 아니라 중앙교육에도 적용된다²⁾. 만약 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립이 기관분리를 명한다면 지방교육기관뿐만 아니라 중앙정부의 교육관련기관에도 마찬가지로 적용되어야 한다. 그렇다면 국회의 교육심의회, 대통령의 교육관여 등도 위헌이라는 결론으로 부당한 결과가 초래한다. 이는 대의정치를 근본적으로 부정하는 결과를 가져오며 민주주의 이론과 양립할 수 없다.

헌법 제117조는 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다. 교육사무도 법률에 특별한 규정이 없는 한 교육사무는 지방자치단체의 사무라고 해석된다.

결국 지방교육기관구성을 별도로 하는지 여부는 입법정책적인 문제이지 헌법상 분리, 통합에 대한 지침이 있는 것은 아니다(입법재량의 문제). 다만 원칙-예외의 관계(Regel-Ausnahme-Verhältnis)에서 분리를 하는 것은 예외적인 경우이고 통합이 원칙인 것으로 파악된다(왜냐하면 다른 사무는 모두 지방자치단체기관에서 처리하고 교육만 다르게 규정하고 있기 때문이다). 따라서 예외에 대한 필요성 내지 필연성에 대한 입증책임은 예외를 주장하는 쪽에서 부담해야 한다. 따라서 분리를 해야만 하는 이유를 주장하는 쪽에서 충분히 설득력 있는 근거를 제시해야 하고 그것을 논리적으로 입증하여 이를 반대하는 쪽을 설득시켜야 한다. 만약 충분한 설득을 하지 못한다면 원칙론에 따라 통합하는 주장이 채택되어야 한다.

지방자치법 제112조와 지방교육자치에 관한 법률의 관계를 따지는 것은 실질적인 의미는 없으며 지방교육행정기관에 관한 지방교육자치에 관한 법률이 특별법으로서 우선적 효력을 가지므로 결국 입법자의 입법정책 내지 입법재량의 문제에 불과하다는 결론이 된다.

2) 헌법 제31조 제4항은 다음과 같다.

“교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”

교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립을 규정하고 있지 **지방교육**과 **중앙교육**의 구별을 의식하지 않고 있다.

14. 용어문제가 아니라 지방자치의 본질과 주민복리 적합성의 문제가 중요

송교수님은 “‘지방교육행정기관’은 ‘교육지방자치단체’로, ‘지방교육행정기관의 장’은 ‘시·도교육감’ 또는 ‘교육지방자치단체의 장’으로 통일시켜야 할 것”이라는 주장을 하고 있으나 어느 용어를 사용하더라도 통합 내지 일원화의 문제는 여전히 상존하며 그 장과 위원을 어떻게 선임할 것인지의 문제는 입법정책으로 결정할 문제이다. 이는 지방교육행정의 본질에 대한 이해를 바탕으로 하고 있다. 어떻게 하는 것이 주민의 교육복지를 향상시킬 수 있는지의 관점에서 논의되어야지 용어문제로 돌릴 것은 아니다.

15. 투표율을 좌우하는 것은 교육문제에 대한 주민의 관심과 논쟁을 끌어내는 교육의원 입후보자, 교육전문가들의 능력의 문제로 보아야 하며, 그 책임을 주민에게 돌리는 것은 주민에 대한 원망 내지 주권자에 대한 힐책으로서 민주주의 국가에서는 상상하기 어렵다.

지방문제를 이슈화하여 주민의 참여를 이끌어내는 일반지방지방선거가 우월하기 때문에 선거도 함께하고 의사결정도 함께 하자는 것이다.

16. 송교수님은 “주민대표성과 교육전문성은 상보적 관계이기 때문에, 주민대표성을 강조하면 교육전문성이 약화되고, 교육전문성을 강조하면 주민대표성이 약화되는 사태를 초래할 수 있다는 문제가 있다”.... “주민대표성을 강조하면 할수록 교육위원회와 교육감의 존재의의는 약화된다는 문제점이 있다.”고 주장하며 전문성으로 대표성을 대체 내지 보완하려는 시도를 하고 있다. 이는 전문가에 대한 직접적 통제(직접민주제도) 혹은 간접적 통제(대의민주제도)를 실현하기 위한 민주주의원리와 양립하기 어려운 이론으로 민주주의 국가에서는 깊은 숙고가 필요한 주장이다.

17. 교육의원을 비례대표로 선출할 필요라든지, 교육감이나 교육의원의 피선거권 제한이 합헌성에 문제가 있다는 주장은 충분히 검토의 가치가 있다고 본다.

V. 전망과 과제에 관련된 부분에 대한 논평

18. 송교수님은 “교육위원과 교육감 직선에 대해서는 향후 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 더 부각될 가능성이 높다.” 고 예측을 하고 있는데 대해서는 전적으로 공감을 한다.

교육위원과 교육가의 주민직선이 최선이라고 생각하지는 않으며 다른 좋은 방법이 있으면 얼마든지 바꿀 수 있다고 본다. 전국의 모든 지방정부가 동일한 선거방식을 획일적으로 가져야 하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 지방마다 다양한 제도의 도입도 가능하다고 본다. 예컨대 교육감에 대해서는 주민직선, 러닝메이트 주민직선, 단체장에 의한 추대 등 다양한 방식을 생각해 볼 수 있으며 교육위원에 대해서도 주민직선, 비례대표나 일반상임위원회화, 혹은 독일의 전문가참여형식의 교육상임위원회참여로서 교육전문가 참여 등이 검토될 수 있다. 위협의 분산을 위해서도 조례에 의한 선거방식의 다양화는 매우 추천할 만하며 지방자치의 원리에 부합한다.

다만, 어느 경우이든 주민을 배제시키고 학운위위원으로 구성되는 선거인단에 의한 기존의 선거보다는 훨씬 진일보한 제도라고 본다.

19. 송교수님은 “선거구별로 일정 정원의 교육경력자와 비경력자를 할당하여 교육의원 주민직선을 유지하면서 시·도의회로부터 독립하여 주민직선 교육의원만으로 교육위원회를 구성하는 방안”을 최선이라고 제안하였으나 지역교육문제를 지역사회의 제반문제로부터 고립시킬 우려가 있는 위험이 있는 제안이라고 본다. 교육은 지역의 정치, 경제, 사회, 문화를 떠나서 독자적으로 행해질 수도 없고, 해서도 안 된다는 점을 상기할 필요가 있다. 차선의 방안으로 제안한 교육의원만으로 구성하는 방안도 교육상임위원회의 지방의회에서 고립을 초래할 것이기 때문에 채택하기에 부적합하다.

20. 교육감 피선거권제한을 강화하자는 제안은 주민직선의 취지와도 맞지 않으며, 교육전문가의 부당한 특혜로 독과점이익을 강화하는 결과를 초래하므로 평등선거에 위배될 우려가 있고, 주민의 선택가능성을 미리 협소하게 만들기 때문에 바람직하지 않다.

송교수님은 러닝메이트직선제를 반대하고 있으나 전문가를 추대하기 위한 제도로 매우 바람직하다고 본다. 보다 바람직하기는 교육전문가를 단체장이 추대하여 교육책임을 맡기고, 그 성과에 대한 정치적 책임은 단체장이 부담하는 제도가 가장 바람직하며, 대부분의 국가에서 그렇게 하고 있다.

Ⅶ. 결론적인 논평

지방교육행정체제를 어떻게 가져갈 것인지, 지방교육기관의 구성을 어떤 방식으로 선임할 것인지를 결정함에 있어서 가장 먼저 고려해야 하고, 동시에 최종적인 판단의 기준이 되는 것은 주민의 교육적 수요를 가장 잘 충족시키는 제도가, 선임 방식이 무엇인지이다. 주민의 의사가 가장 잘 반영될 수 있고, 주민의 지방교육기관에 대한 통제를 가장 잘 보장해 줄 수 있는 제도여야 한다. 지방교육문제는 주민들이 주거지를 결정하는데 가장 많은 영향을 갖는 문제이기 때문에 지역간 경쟁을 통하여 상생적인 발전을 가져오도록 하는 제도의 도입이 필요하다. 지방교육행정기관이 존립하는 목적은 주민의 교육복지를 최대한 달성하기 위한 것이다. 주민복리를 떠나서 지방교육기관은 존립할 이유가 없다. 이에 주민의 의사와 복리에 민감하고 기반을 둔 제도가 무엇인지를 판단해서 지방교육제도를 채택하여야 한다.

결코 조직화된 집단이익이 주민전체의 복리를 희생하여 독과점이익을 누리도록 제도설계를 해서는 안 된다. 지방교육기관을 구성함에 있어서 주민들 모두가 ‘우리의 교육감’, ‘우리의 교육위원’으로 받아들일 수 있도록 해야 한다. 그런 의미에서 교육감이나 교육위원을 주민직선으로 선출하도록 한 것과 교육위원회를 지방의회의 상임위원으로 한 것은 주민의 자결권강화라는 측면에서 타당한 방향이라고 볼 수 있다. 하지만 주민직선만이 유일한 방안은 아니며 예를 들어 교육감을 단체장과 러닝메이트로 출마할 수 있도록 하고 이에 대한 주민직선을 하도록 하는 방안, 주민직선 단체장이 교육책임도 지도록 하고 그 책임 하에 지방교육기관을 구성하도록 하는 방식도 도입할 수 있는 방안이라고 본다. 더구나 개정법에서 피선거권 제한의 범위를 그대로 유지한 것은 결국 타협의 산물로서 주민의 지방교육자결권을 제한하는 제도를 유지하고 있는 셈이다.

더구나 모든 선진국에서 도입되고 있는 기초지방정부의 교육책임을 이번 개정안

에서 반영하지 못한 것은 매우 유감스러운 일이라고 할 것이다. 가까운 정부인 시·군·자치구가 주민들의 구체적인 생활문제로서 교육문제를 다루지 못하고 먼 정부인 시·도 의 관할로서 묶어둠으로서 지방교육문제를 주민들의 실제생활욕구로부터 유리시켜 추상화시키고 있으며 교육책임을 분산시켜 무책임한 지방교육행정을 조장하기 때문이다.

마지막으로 한국의 교육관련학계가 "교육자치"문제를 더 이상 지방교육행정기관 구성문제에 집착하여 교육자치의 본질적인 문제에서 벗어나지 말고, 제대로 된 교육자치 논쟁, 즉 교육주체인 교사, 학부모, 학생과 그 공동체인 학교의 자율성 보장의 문제에 집중하여 관료적 획일주의로부터 학생들의 자유로운 인격실현을 위한 진정한 교육자치제도의 도입과 정착에 앞장 설 것을 제안하고자 한다.

'참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제' 토론문

조 흥 순

(한국교원단체총연합회 사무총장)

발제문에 대한 논의를 시작하며

송기창 교수님의 발제문을 읽어본 저의 첫 느낌은 한 마디로 '시원함'이었습니다. 지난 4년간 참여정부가 지방교육자치제도와 관련하여 전개하였던 많은 정책들을 접하면서 말하고 싶었던, 분개하였던 그리고 지금도 걱정스러워 하는 부분을 발제자께서 하나하나 가감 없이 제대로 짚어 주셨기 때문입니다.

또한, 발제문은 지방교육자치와 관련하여 법적·제도적 논의뿐만 아니라 주요 쟁점과 관련된 이론적·현실적 사항들까지도 상세하게 제시하고 있는 바, 지방교육자치제도 개편을 둘러싼 전반적인 이해 수준을 높이는데 많은 도움을 주고 있다고 생각합니다. 특히, 발제문은 작년 9월부터 시행되고 있는 제주특별자치도의 통합 운영 사례를 들어가면서, 개정 지방교육자치에 관한 법률이 갖고 있는 법적·제도적 문제점들 그리고 앞으로 교육계 특히 교육행정현상에 가져올 현실적 문제점들을 잘 정리하고 계십니다. 발제문을 보면 왜 참여정부가 무리수를 뒤 가면서 까지도 통합을 추진하고 있는지 안타까움과 함께 그 무리수로 인하여 우리 교육 전반이 교육적 원리에서 벗어나 힘의 논리, 정치적 논리에 의해 좌지우지될 밖에 없는 현실이 안타까울 따름입니다.

본 토론문은 발제자께서 제시한 대개의 내용들에 있어 입장을 같이 한다는 전체

아래에서, 일부 쟁점이 될 수 있는 내용 또는 본 토론자가 다시금 강조하고자 하는 사항에 대한 의견을 피력하는 방법으로 진행하고자 합니다.

헌법이 보장하는 제도적 보장으로서 지방교육자치제도

발제자께서는 지방교육자치제도의 근거가 지방자치법 제112조가 아닌 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 명시하고 있는 헌법 제31조 제4항임을 역설하셨습니다. 이것은 아래에서 제시할 헌법재판소 판례에서도 명시되어 있듯이 틀림없는 사실입니다. 즉, 지방교육자치제도는 단순히 지방자치법 제112조가 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 집행기관을 둘 것을 규정하고 있기 때문에 도입된 것이 아니라, 그 이전에 헌법이 우리 국가·사회를 유지하고 발전시키는 본질적 제도의 하나로 상정하고 있는 것입니다. 이는 통합론자들이 강조하는 지방자치법 제112조가 추가되기 이전부터 지방교육자치제도는 비록 불완전하나마 시행되고 있었음에서도 알 수 있는 것입니다.

한편, 아래의 헌법재판소 판례문들은 지방교육자치제도의 헌법적 가치와 함께 개정 지방교육에관한법률이 갖는 위헌성을 보여주기에 충분합니다.

- 지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다(헌법재판소 2000.3.30. 99헌바113).
- 지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다고 할 것이다. 지방교육자치의 기본원리로는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙 등을 드는 것이 보통이다. ... 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있고, 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사

무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 제도보장으로서의 교육자치와 지방자치를 규정하고 있다(헌법재판소 2002.3.28. 2000헌마283·778(병합)).

이와 같이 헌법재판소는 지방교육자치를 헌법상 제도보장으로 인정함과 아울러, 지방교육자치의 성격을 지역자치로서의 지방자치와 영역자치로서의 문화자치의 복합적인 것으로 확인해 주고 있습니다. 또한, 그 원리의 중요한 하나로서 ‘일반행정으로부터의 독립’과 ‘전문적 관리의 원칙’을 제시하고 있는 것입니다. 이러한 헌법재판소의 판례만을 보더라도, 지방교육자치제도를 폐지하거나 그 본질을 침해하는 행위는 헌법에 반하는 것으로 어떠한 경우에도 용인될 수 없으며, 시·도교육위원회를 지방의회에 흡수·통합하고자 하는 시도는 ‘일반행정으로부터의 독립’ 또는 ‘전문적 관리의 원칙’이라는 지방교육자치제도의 기본원칙에 반하여 영역자치로서의 문화자치 부분을 유명무실하게 하는 위헌적 작태임이 분명함을 말씀드립니다.

지방교육자치제도가 지향해야할 모습

사실, 개정 지방교육자치에관한법률은 말할 것 없거니와 개정전의 법률도 우리 현실에 맞는 지방교육자치제도를 정착시키기에는 많은 제한점이 있던 것이 사실입니다. 이것은 발제자께서 지적하고 있는 것과 같이 지방자치법 제112조가 교육에 관한 의결기관의 존재를 무시하면서 집행기관의 존재만을 규정하고 있으며, 이와 연동되어 현행 관계법령들이 시·도교육감을 집행기관 또는 교육행정기관의 장으로 혼란스럽게 규정하고 있음과 무관하지 않다고 할 것입니다.

그런데 본 토론자는 지방교육자치에관한법률은 개정전이나 개정 이후에나 똑 같이 동일 지방자치단체 내에서의 복수기관주의를 채택하고 있는데, 이러한 구조 자체로는 시·도교육위원회의 완전 독립형 의결기구화를 비롯한 지방교육자치제도의 온전한 정착에 일정 한계가 있을 수밖에 없다고 봅니다.

이와 관련하여 본 토론자는 차제에 완전한 지방교육자치제도의 실현을 위하여 보다 적극적인 제도 개선의 노력이 요구된다고 생각합니다. 구체적으로 지방교육자치단체를 지방자치법 제2조 제3항에 근거하여 특별지방자치단체화 하는 방안을 본

격적으로 검토하고 이를 실현할 필요가 크다고 봅니다. 즉, ‘지방자치법’ 및 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 다시금 전면 개정하여, 현재와 같이 교육감과 교육위원회가 일반 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육·기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관으로서의 불완전한 위상이 아니라, ‘지방자치법’ 제2조 제3항이 규정하고 있는 “지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 별도의 특별지방자치단체”로 그 법적 위상을 재정립하는 방안을 마련하여야 한다고 생각합니다.

이것은 1963년 개정 교육법 이전의 구 교육법이 시·군 단위로 일반 자치단체와는 다른 별도의 공법인으로서 교육구를 두도록 하였던 것 그리고 외국 예로서 미국이 school district 제도를 운영하고 있음을 고려할 때, 현실적으로 불가능한 것만은 아니라고 봅니다.

이러한 지방교육자치기관의 특별지방자치단체화 즉, 교육구 신설과 관련하여 한국교총은 수년 전부터 광역단위 교육구의 경우 특별시·광역시 및 도의 행정구역과 동일하게 설치하고, 기초단위 교육구는 현행 시·군·구 교육청 관할구역을 기초로 하면서도 인구수, 학생수, 학교수 등을 고려하여 일반 행정구역과 달리 조정하는 방안을 제시하고 있음을 말씀드립니다.

잘못된 실험 그러나 그 결과마저 기다리지 못한 조급함의 원인

발제자가 지적한 것과 같이 제주특별자치도에서 시행하고 있는 교육상임위원회 실험은 그 자체에 있어서 많은 문제점을 갖고 있는 것이었습니다. 실패할 경우 제주특별자치도의 교육 전반에 있어 치유하기 어려운 많은 문제점을 노정시킬 수밖에 없는 위험천만한 것이며, 비록 성공적인 결과를 내놓는다고 해도 제주특별자치도라는 특수성으로 인해 그것이 기타 시·도에도 같은 성공적 효과를 가져올 것이라는 기대 자체가 불가능한 것이기 때문입니다. 그럼에도 불구하고, 정부 여당은 제주특별자치도 교육계의 강력한 우려와 반대 속에서도 이를 밀어붙이기식으로 시행하여 오늘에 이르고 있습니다.

물론 제주특별자치도의 예를 전국적 시행을 위한 사전 예비 실험 수준으로 그 의미를 격하시킬 수 있는 것만은 아닙니다. 그렇지만 여기서 지적하고자 하는 것은 기왕에 제주특별자치도가 앞서서 제도 시행에 들어갔다면, 비록 불완전하나마 새로운 제도의 장단점을 미리 점검할 수 있는 기회가 됨에도 그 기회를 무시하면서까

지 법률 개정을 서두른 것은 큰 잘못이라는 것입니다. 특히, 2006년 12월 법 개정을 통해 개정된 통합체제의 시행은 2010년에서나 비로소 시작된다는 점을 고려할 때 더욱 아쉬운 부분이며, 그 저의까지도 의심케 하는 부분입니다.

불완전한 제도 도입에 따른 문제점 그리고, 이를 계기로 계속될 흔들기

사실, 전술한 것과 같이 문화적 자치로서 교육자치의 속성을 고려한다면, 이미 헌법재판소가 판시하였듯이 지방교육자치제도는 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있는바 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피한 것(헌법재판소 2000.3.30. 99헌바113 판례집 12-1, 368-369)입니다. 이러한 관점에서는 오히려 기존의 간선제가 더욱 합당한 것일 수 있다는 것입니다.

그럼에도 불구하고, 한국교총을 비롯한 교육계가 교육감, 교육위원 직선제 요구를 수용하고 함께 그 필요성을 주장했던 것은 시·도교육위원회의 독립성을 지키기 위한 의미가 컸던 것입니다. 즉, 통합론자들이 기존의 교육자치제도를 ‘교육자치’가 아닌 ‘교육자자치’라고 하면서 교육감 및 교육위원들의 주민대표성에 대해 강한 문제제기를 하면서 통합을 주장함에, ‘민주성·주민대표성’ 그리고 ‘전문성’이라는 대립적 가치에 있어서 전문성의 저해를 감수하면서까지 주민대표성을 확보하고자 했던 것입니다.

이렇게 볼 때, 주민직선제 도입에는 절대적 전제가 있었던 것입니다. 시·도교육위원회의 일반의회로의 통합을 저지하여 기본적 전문성만큼은 유지한다는 것이 그것이었습니다. 그런데 주민직선제 도입을 통해 민주성·주민대표성의 한계 문제가 해소되면 통합을 주장할 주요 명분을 잃게 되는 통합론자들은 이와 같은 전제도 무시한 것입니다. 즉, 기존 제도가 갖고 있던 문제점 해소를 통한 지방교육자치제도의 정착과 발전의 기회마저 통합론자들은 허용치 않은 것입니다. 이렇게 보면 통합론자들은 지방교육자치제도의 발전보다는 통합을 통한 자신들의 이익에 더 집착한 것이 아닌가하는 의구심을 받기에 충분합니다.

한편, 발제문에 나와 있듯이 준비되지 않은 상태에서의 교육감 주민직선제의 시행은 적지 않은 문제점을 드러냈습니다. 또한, 개정 법률이 규정하고 있는 교육의원 선출 방법은 제주도 사례에서 볼 수 있듯이 더욱 큰 문제점을 갖고 있는 것이 사실입니다. 이는 결국, 발제자가 말씀하신 것과 같이 교육의원과 교육감 주민직선제는 비례대표 방식에 의한 교육의원 선출과 교육위원회의 일반상임위원회 전환(교육의원 분리 선출제도 폐지), 그리고 시·도지사 러닝메이트에 의한 교육감 선출 주장으로 귀결될 가능성이 높음이 사실입니다. 즉, 통합론자들의 지방교육자치제도 흔들기는 끝이 아니고 아직 진행 중임을 우리 교육계는 경계하지 않으면 안 될 것입니다.

글을 맺으며 : 되돌릴 시간은 충분하다

발제자가 말씀하신 것과 같이 최대 쟁점 사항인 시·도교육위원회가 시·도의회의 상임위원회로 변환하는 2010년 9월 1일까지는 아직 3년여의 시간이 남아있습니다. 또한, 금년 12월에는 대통령 선거가 있기 때문에 교육위원회의 위상을 비롯한 지방교육자치제도의 재변화 가능성은 매우 크다고 할 것입니다.

이제, 우리 교육계도 지방교육자치제도에 대한 비판에 소극적으로 대응하는 자세에서 벗어나, 시·도교육위원회의 위상을 과거의 위임형 심의·의결기구가 아닌 독립형 의결기구로 전환하거나, 차제에 전술한 것과 같이 교육구를 특별지방자치단체로 설립하는 등의 보다 적극적이고 공세적인 입장을 견지하는 것이 필요하다고 생각합니다. 그런 의미에서 오늘의 이 자리는 그 시작점이 될 수 있는 중요한 자리라고 생각합니다.

아울러 오늘 논의하고 있는 지방교육자치제도 문제를 이번 대선의 주요 이슈화 시키는 물론 지방교육자치제도 강화를 이룰 수 있는 후보를 전 교육계가 힘을 합해 교육대통령 이름으로 당선시킬 수 있는 운동도 필요한 것이 아닌가 조심스럽게 제안하며 토론을 마치고자 합니다. 감사합니다.

교육자치와 지방자치, 궁합을 맞추는 방법은 없는가

김진성

(서울시의원, 전 구정고 교장)

지난해 말 국회는 여야 합의로 지방교육자치법 개정안을 통과시켰다. 지금의 교육자치는 주민자치가 아닌 교육자 자치이기 때문에 국민의 교육주권을 보장해야 한다는 것이 법 개정의 취지로 알고 있다. 교육감과 교육위원 주민직선제를 도입하고, 교육위원회를 지방의회의 특별상임위원회로 한다는 것이 주요 골자다. 지금 교육계 일부에서는 교육위원회를 독립형 의결기구로 해야 한다는 주장과 함께 지방의회에 통합에 반대하고 있으나 주민직선에 대해서는 대체로 동의하는 것 같다.

송기창 교수의 발표문을 읽고 받은 느낌은 송교수의 교육에 대한 열정과 의지를 엿볼 수 있어 마음 든든함과 동시에 다른 한편으로는 우리 교육계의 저변에 깔려 있는 패배주의와 피해의식의 한 단면을 보는 것 같아 씁쓰레한 마음을 금할 수가 없었다. 교육을 걱정하기보다 교육위원회의 위상을 더 걱정하는 것 같은 느낌도 받았다.

송교수는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 전가보도처럼 내놓고 있다. 이러한 논리로 무장하고 살아온 지난날의 나의 모습을 보는 것 같아 쓴 웃음이 나온다. 미래에 있을지도 모를 정치적 외풍을 걱정하고 이에 대비하는 것은 매우 바람직한 일이다. 그러나 이에 앞서 오늘의 학교현장이 어떤가를 먼저 살펴보는 것이 좋겠다. 현재 초중고 각급학교는 교내에 휘몰아치고 있는 정치 바람에 교실이 붕괴되고 교무실이 붕괴되고 있다. 이에 대한 분석부터 시작해야 하지 않을까. 교육의

자주성·전문성·정치적 중립성이라는 이름으로 어설픈게 창문을 닫아걸었더니 창문 틈으로 찬바람이 들어와 방안이 다 식어버렸다.

현재의 교육자치제는 교육의 정치적 중립성을 지키기에 그렇게 무력하고 취약할 수가 없다. 오늘의 학교 현장은 날이 갈수록 정치장화 되고 이에 따라 학교붕괴 현상이 심화되고 있다. 학교 내에 불고 있는 정치적 바람을 외면하고 침묵하는 것이 정치적 중립성은 아닐 것이다. 우리 헌법이 선언한 <교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성> 보장은 이론과 구호가 아닌 정치적 결단과 뒷받침 없이는 불가능하다. 현행 교육자치제 아래서 대다수 교육감과 교육위원회가 교사들의 정치세력화를 구경만 해왔다. 이를 어쩔 수 없는 일로 받아드리고 있었다. 오히려 이런 현상에 동조해온 면도 있다. 정말 우리가 교육전문가로 자처하면서 이런 상황을 만들어놓고 이 시기에 교육의 자주성 전문성 특히 정치적 중립성이란 레퍼토리를 불러낼 수 있을까.

교육자치의 지방자치와의 통합을 둘러싸고 이상한 기류가 흐르는 것을 발견했다. 첫 번째, 시도 교육위원회의 전직 교육위원과 현직 교육위원과는 의견의 차이가 크다는 것을 알았다. 현직 교육위원 대다수가 교육위원회의 시도의회 통합에 반대 입장인데 반해 전직 교육위원은 찬성하는 사람이 많았다. 두 번째, 교육계 인사들이 대체로 반대 입장인데 반해 학부모들은 대체적으로 이를 지지하고 있다는 사실이다. 여기서 교육 공급자와 수요자간의 의견 충돌이 일어난다. 세 번째는 교육학자들은 반대편에 선 사람이 많으나 그 목소리는 여린데 비해 이를 지지하는 행정학자나 경제학자들의 목소리는 매우 높다는 사실이다. 이는 무엇을 의미하는가.

현행 지방교육자치법은 교육감 교육위원 선거는 시 도지사, 시장 군수 및 광역기초의회 의원선거에 적용되는 <공직선거법>의 적용을 받지 않는데다가 헌법이 보장한 참정권, 평등권, 국민의 알 권리를 침해하고 있어 위헌적 요소를 담고 있기 때문에 토론자는 헌법재판소에 위헌소송을 제기한 바 있다. 토론자는 <지방교육자치법>을 <교육감 교육위원 당선보장을 위한 특별조치법>이라고 불렀다. 이 법 아래서는 학교는 정치장이 되고 교육감 교육위원 입후보자는 범법자가 될 수밖에 없으며, 교단은 학연과 지연으로 갈라지고 관권 개입으로 교육계는 오염되고 황폐화되기 마련이다. 지금 우리가 걱정해야 할 것은 학교가 정치 바람에 휩쓸리지 않고 교사들이 본연의 임무에 충실히 근무할 수 있게 하느냐 하는 것이다.

교육자치의 가장 이상적인 방법은 각 시도에 맡겨 그 지방 실정에 맞게 실시하는 것이다. 교육위원회를 독립형 의결기구로 하든지, 위임형 의결기구로 하든지 합

의제 집행기구로 하든지 각 시도에 맡기면 된다. 교육감도 임명제로 하든지 주민 직선으로 하든지 시·도지사 러닝메이트로 하든지 맡길 일이다. 그것이 교육자치 정신에 맞는 입법 태도일 것이다.

그러나 정치권은 이를 현 정치구도로 보아 현실화하기가 어려워지자, 차선책으로 교육위원회를 지방의회의 특별상임위원회로 하고 교육감 교육위원 주민 직선제를 제주도 방식을 택한 것으로 보인다. 송교수는 교육감을 시·도지사의 러닝메이트로 선출하는 방안은 교육자치의 완전 포기를 의미하므로 절대 받아들일 수 없는 방안이라고 하면서 시·도지사 러닝메이트 방안의 기저에는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 교원의 자주성·전문성·정치적 중립성으로 해석하는 입장이라고 설명하고 있는데 동의하기 어렵다. 이 제도를 채택한다고 해서 송교수가 걱정하는 교육과정 선정·조직과 교육행정 지원, 교육정책 결정 및 집행 과정에 문제가 발생하는 것은 아니며 이는 별개로 다룰 문제다. 교육에 대한 국민적 관심을 높이고 범국민적 참여를 통해 교육문제를 해결해 나갈 수 있다고 본다.

2007년 2월 14일에 주민직선으로 치러진 부산시 교육감 선거에서 교훈을 찾아야 한다. 사상 최저 투표율을 기록했다. 투표율 15.3%에 당선자 득표율 33.8%이기 때문에 전체 유권자의 5.16%의 지지를 얻어 교육감에 당선된 것이다. 부산 교육감 선거에서 선거를 치르는데 드는 비용을 계산하면 투표 1장에 4만원이 들었다고 한다. ‘교육감 직선’ 투표율 15%와 유권자 5.16% 지지 당선이 남긴 숙제는 무엇인가.

교육의 자주성 전문성 정치적 중립성이란 벽을 쳐놓고 정당의 접근을 막으면서 행해지는 이런 선거는 교육자만의 이벤트로 끝날 공산이 크다. 국민의 관심을 끌고 책임정치를 위해서도 교육정책이 정치권의 최대 역점 사업으로 부각되어야 한다. 그래야 교육이 살고 나라가 산다. 정당마다 교육정책이 있고 이는 국민들의 최대 관심사이다. 한국의 교육위기는 교육의 정치적 중립성이라는 해석을 잘못해서 나온 결과인지도 모른다. 현재의 상황에서 교육감과 교육위원의 정책 구상이 정책화 될 수 있는가. 어떤 방법으로 이를 구체화시킨다는 말인가. 우리가 교육전문가이니까 행정적 재정적 지원만 하라는 논리가 먹혀들어가는 세상이 아니다. 지난날 교육전문가들이 많은 노력을 했으나 국민들은 학교를 신뢰하지 않고 교육정책은 끝없이 표류하고 있다. 발상의 대전환이 필요한 때다. 이런 상황에서 앞으로 교육감 선거가 충북을 비롯하여 줄을 잇고 있다. 사상 최저의 투표율 아래서는 현직 교육감과 전교조 같은 조직이 결정적으로 유리하여 선거는 선거로서의 의미를 상실하고 만다.

새 제도도 많은 문제가 있는 것은 사실이다. 이를 보완하는 방안을 강구해야 할 것이다. 오해되고 왜곡되어있는 부분도 있는 것 같다. 송교수님의 발표 내용을 보면서 이를 지적하고자 한다.

첫째, 교육자치가 지방자치 통합함으로써 교육의 자주성과 전문성 정치적 중립성이 훼손되지 않겠느냐 하는 것이다. 교육감과 교육위원을 교육경력 등을 감안한 일정 자격자로 제한하여 직선하기 때문에 전문성 확보에는 큰 문제가 없다고 본다. 부산교육감 선거를 계기로 교육감의 자격을 제한한 「지방교육자치법」이 평등권을 침해한다는 헌법소원이 제기되었다고 한다. 교육위원과 교육감의 자격기준에서 교육경력이 제외되어 누구나 교육위원과 교육감에 입후보할 수 있게 한다면 교육자치의 존재의의는 사라지고 만다. 자격 제한을 하지 않는다면 시도 지사에게 맡길 일이지 굳이 별도의 교육자치를 해야 할 의미를 상실하기 때문에 부당하다. 교육감의 교육경력 5년을 15년으로 고치는 것이 좋겠다.

둘째, 개정법은 교육의 정치적 중립성을 지나치게 적용함으로써 헌법상 국민의 참정권을 제한하고 있다. 본래 정치적 중립이란 학교 수업현장에서의 문제이지 정책 심의에서 문제되는 것이 아니다. 현재도 국회와 시 도의회에서 당적을 가진 의원이 교육관련 정책을 다루고 법과 조례와 예산을 심의 결정하고 있는데 이를 두고 정치적 중립성을 해친다는 사람은 없다. 그렇다면 교육감 교육위원을 예외로 해야 할 이유도 없다. 그러나 우리의 지난날 정치풍토로 보아 특정 정파가 교육을 당리당략 차원에서 악용할 소지가 있다고 하면 어느 정도의 제약은 있을 수 있다고 본다.

교육감 교육위원선거에서 입후보 당시 과거 2년간 무당적을 자격요건으로 한 것은 일종의 공민권 제한으로 위헌적 요소를 지녔다 할 것이다. 형법이나 국가보안법상 사형수도 사면 복권되면 공직선거에 입후보할 수 있는데 이는 지나친 제한이 아닐 수 없다. 입후보 당시 당적을 가지지 않으면 충분하다고 본다. 대학 교수의 경우 정당 가입이 허용되는데 당적 교수는 출마할 수 없고 무당적 교수는 출마할 수 있다는 논리가 과연 타당한 것인가.

셋째, 새 제도아래서의 교육위원의 위상이 현재보다 격하되는 것이 아니냐 하는데 대해 많은 우려를 하고 있는 것처럼 생각된다. 현재의 교육위원회의 기능은 시도의회 전심(前審)기관에 불과하다. 엄격히 말하면, 시도의회 상임위원회(서울의 경우, 교육문화위원회)의 전심(前審)기관이다. 교육위원회에서 통과된 조례와 예산안이 시도의회 교육상임위원회에서 다시 심의되고 결정된다. 따라서 교육위원

회의 심의가 큰 의미가 없다. 교육위원회에서 수정 통과된 교육청의 안건이 시도의회의 교육상임위원회에 와서 뒤집어지기도 하고 때로는 이를 시도 교육청이 작용하여 원점으로 되돌릴 수도 있다. 새 제도 아래서는 조례와 예산안을 시도의회의 교육상임위원회에서 처음부터 다루기 때문에 이러한 일은 있을 수 없다.

시도의회에 교육 전문가가 다수 포진하게 되면 교육 예산 확보를 비롯한 정책 개발이 더욱 활발해질 것은 뻔한 일이다. 교육문제는 교육만의 문제가 아니다. 교통, 경찰, 보건, 의료, 건축, 도시 계획, 환경 등과 맞물려 함께 풀어야 할 성질의 것이다. 새 제도 아래서는 교육의원은 이런 문제도 간여하게 된다. 회기도 교육위원회보다 배 이상 늘어나고 처우도 향상된다. 따라서 교육의원의 위상은 더 격상된다고 보는 것이 옳다.

넷째, 교육의원 선거를 어떻게 할 것인가 하는 것이 문제다. 지역구 직선을 할 경우 서울의 경우 교육의원 지역구 선거구가 일반 시의원 선거구보다 12배가 되는 광역선거구가 된다. 헌법재판소는 국회의원 선거구를 획정함에 있어 선거인수가 3배 이상이 되면 위헌이라는 판례를 남겼기 때문에 앞으로 이러한 교육의원 선거는 할 수 없을 것이다. 표의 등가성(等價性)의 문제가 위헌이라는 것이다. 그렇다고 하면 무슨 방법이 있는가. 직선제 비례대표로 선출하는 방법밖에 없을 것 같다.

각 정당이 현재 당적을 가지지 않은 교육경력자중에서 학식과 덕망이 있는 인사를 발굴하여 추천하면 된다. 정당 추천이 교육의 정치적 중립성을 해치지 않겠느냐는 반론이 있을 수 있으나 대법원의 대법관이나 헌법재판소 재판관 추천도 실제로 정당 추천이 있는데 이를 두고 정치적 중립 운운 하는 일은 없다. 오히려 각 정당은 좋은 교육 정책을 개발하기 위해 더욱 노력할 것이고 정당 지지도를 높이기 위해 우수 인사 확보에 최선을 다 할 것이다 비례대표 선출은 지역구 득표율에 의해 의석수를 배분하는 것이 아니라 비례대표 의원 그 자체에 대해 투표하는 것이다. 평소 정치적으로는 A당을 지지하는 사람도 교육은 따로 생각하여 B당에서 추천한 인사가 마음에 들면 그 곳에 투표할 수 있게 하면 되는 것이다. 비례대표로 교육의원을 뽑는 제도를 도입하면 학교현장에 부는 정치바람도 잠재우고, 지연 학연의 풍토도 개선하고, 여야가 초당적으로 교육문제를 풀어갈 수 있다는 장점도 있다.

끝으로 몇 가지 언급하고자 한다. 송교수가 조사한 바에 의하면, 제주도의 경우 교육위원회는 가장 기피하는 상임위원회라고 하는데 서울의 경우는 교육문화위원회가 최고 인기 위원회로 선호도가 제일 높다. 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 보건사회, 건설, 도시관리, 교통위원회보다 더 선호한다. 문화 때문이 아니라 교육과

관련 맺고 싶어 하기 때문이다.

교육청 입장에서는 종전의 교육위원회가 없어짐으로써, 교육계의 시각에서 교육청이 꼭 추진해야 할 정책에 대해 지지해줄 버팀목이 없어지는 결과가 되었다는 평가도 있다. 꼭 추진해야 할 정책이 교육위원회에서 부결되는 사례가 나타나기도 하고, 좀더 심도있는 심의가 필요한 사항임에도 심의가 결도는 경우도 있다고 하는데 나의 경험으로는 수긍하기 어려울 뿐만 아니라 그 판단 기준은 무엇이며 누가 그런 판단을 하느냐가 문제가 된다. 좀 더 교육수요자 입장에서 교육계가 마음의 문을 열어야 한다고 생각한다.

미완성 교향곡인 「지방교육자치법」을 위하여*

김 장 중

(인간교육실현학부모연대 이사)

I. 들어가는 말

작년 9월 제주특별자치도(이하 ‘제주도’) 도의회에 교육상임위원회(이하 ‘교육위’)가 설치되어 주민이 직접 뽑은 ‘교육의원’이 활동을 시작하였다. 또 12월 7일 국회를 통과한 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 ‘지방교육자치법’)에 따라 주민직선에 의한 부산광역시교육감(이하 ‘부산교육감’) 선거가 지난달 14일 치러졌다.

비록 일부 지역에 국한된 것이고, 관점에 따라 그 평가는 다소 다를 수 있겠지만, 전체 주민이 참여하는 ‘진정한 지방교육자치제’가 시작되었다는데 큰 의의가 있다.

한편, 제주도 교육위 운영은 전국의 이목을 집중시키고 있으며, 지극히 낮았던 부산교육감 선거의 투표율(15.3%)은 주민직선제에 대한 기대감을 일순간 무너뜨리기도 했다.

이런 상황에서 지방교육자치에 대한 현실 문제를 진지하게 분석하고, 건전한 담론을 형성하기 위해 한국교육행정학회가 마련한 이번 정책포럼은 시의적절하고 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 특히 두 지역의 선거과정에서 나타난 문제의 분석은 물론, 관계자들의 증언과 여러 자료 검토를 통해 현재 진행되고 있는 우리나라 지방교육자치의 수준과 현주소를 생생하게 밝혀준 발제 자료는 장차 제도 개선에

* 이 내용은 단체의 공식적인 의견이 아닙니다.

큰 기여를 할 것으로 본다. 좋은 연구를 해주신 송기창 교수님께 감사드린다.

토론자는 지난해 7월 실시된 제5대 교육위원선거를 직접 치러본 입장에서 송 교수의 현상분석에 대해 많은 부분을 동의한다. 하지만, 논의의 핵심이라고 할 수 있는 ‘독립적 의결기구형 교육위원회’에 대해서는 견해를 달리한다. 이 부분은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 특히 ‘교육의 전문성’ 문제가 핵심이기에, 토론자는 여기에 대해 집중적으로 의견을 제시하고자 한다. 아울러 아직은 미완(未完)인 지방교육자치법을 위해 몇 가지의 제도 개선을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 발제자의 ‘독립적 의결기구형 교육위원회’ 주장에 대한 반론

1. 발제자의 시각과 ‘독립된 교육위원회’ 구상

발제자는 지방교육자치법이 교육계를 배제하고 개정된 것에 대해 많은 유감을 표시하고 있다. 또 제주도와 부산의 경우 부정적인 사례가 많음을 지적하면서, 교육의 전문성이 담보되는 교육자치제를 강력히 염원하고 있다. 특히 12월 실시될 대통령선거 등 앞으로의 정치지형에 따라 상당한 변화가 있을 것이라고 예상하고 있다.

발제자는, ‘독립된 교육위원회’가 최선의 대안이라고 주장하였다. 그리고 ‘시·도의 회 특별상임위원회’로 남는 방안은 차선책이며, ‘비례대표만으로 교육위원회 구성’은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 방안이 아니라고 보았다.

발제자가 구상한 교육위원회(안)는

- 시·도의회로부터 독립된 의결기구인 교육위원회로서
- 주민이 직선한 교육위원으로 구성되며
- 교육위원은 교육경력자와 비경력자를 일정 정원으로 할당하는 것이다.

2. 발제자 주장과 근거

1) 지역주민이 교육에 무관심하다

“제주 교육의원 선거과정과 부산교육감 선거과정을 보면 지역주민들은 교육에 대하여 관심이 별로 없었다”

“교육의 전문성, 정치적 중립성을 훼손하면서까지 지방자치단체장이나 지방의원들에게 교육에 관한 권한을 부여할 필요가 없음이 입증된 것”

2) 주민대표성 강조는 교육전문성을 약화시킨다

“주민대표성과 교육전문성은 상보적 관계이기 때문에, 주민대표성을 강조하면 교육전문성이 약화되고, 교육전문성을 강조하면 주민대표성이 약화되는 사태를 초래”

3) 직선제는 정치적으로 흐르게 만든다

“주민직선에 의해 선출된 교육의원과 교육감은 교육전문가지만, 이들의 활동논리는 전문적이기보다 정치적인 가능성이 높다”

“의안을 심의할 때 교육전문가적 시각보다는 지역주민의 이해관계를 반영하려는 정치적 시각이 빈번하게 나타나고 있고, 교육전문성을 대표하는 교육의원들도 지역구 관리에 신경을 많이 쓰고 있는 것으로 드러났다”

3. 발제자의 주장에 대한 반론

1) 지역주민은 최대 관심사는 역시 교육문제다

지역주민들이 교육에 무관심하다는 발제자의 해석은 잘못되었다. 주민의 최대 관심사는 교육과 지역경제발전이라는 것은 누구나 다 아는 사실이다.¹⁾ 교육선거가 주민의 관심이 적었던 이유를 제대로 밝혀야 한다.

1) 지난해 5·31지방선거 때도 자치단체장이나 지방의원 후보들이 수많은 교육공약을 제시했다. 모두들 ‘교육지사(시장)’나 ‘교육시장(군수, 구청장)’ 그리고 ‘교육의원’이 되겠다고 목소리를 높였다. 교육이 국민의 최대 관심사이자 지방자치의 핵심이라는 사실은 이것만으로 충분히 입증된다.”

김장중(2006), “지방교육자치와 교육위원선거”, 자유주의연대 주최 「교육자치 실천을 위한 정책토론회 자료집」(2006.7.5)

주민참여가 저조한 것은 교육에 대한 관심 부족이라기보다는, 교육기관이 주민들로부터 외면을 받은 결과라고 본다. 지금까지 교육계 외부로부터 신선한 요소가 들어오기 어렵도록 짜여진 ‘폐쇄적 투입기능’은, 주민참여 곤란 → 주민대표성 부족 → 감시와 견제장치 미흡으로 이어져 교육감과 교육위원을 주민으로부터 멀어지게 만들었다. 이에 따라 지역주민과 교육자치기관이 따로 노는 ‘유리(遊離) 현상’이 발생하고, 상호 활발한 의사소통이 부족했기 때문이다. 그 결과 교육행정이 주민의 요구를 따라가지 못하는 ‘부적응’ 내지는 ‘발달 지체’ 현상을 보이기도 한다.

이는 자치단체장이나 지방의회가 교육감과 교육위원회보다 주역주민의 교육적 요구에 더 민감하게 반응하고, 지방교육에 대한 의제설정과 교육혁신에 더 적극적으로 움직이는 것에서도 확인된다.²⁾ 주민과는 ‘가까이하기에는 너무 먼’ 교육계가 내부 문제(교원인사 등)에만 관심을 두는 동안, 정작 중요한 교육과제는 지자체에게 선수를 빼앗기고 있는 상황이 아닌지 냉정하게 생각해 봐야 한다.

한편 교육에 대한 국민의 관심이 지나치게 ‘내 아이’ 중심이라는 것도 중요한 변수다. 자녀가 다니는 학교와 국가교육정책(특히 입시)에만 관심이 집중돼 있다. 학부모는 자녀의 담임 - 학교 - 국가(교육부) - 지역(교육청) - 지방(시도교육청) 순으로 관심의 우선순위를 가진다. 따라서 직접적인 관심의 영역 밖에 있는 교육감이나 교육위원이 나(우리)에게 무엇을 해주고, 어떻게 하는지를 잘 모르기 때문에 관심이 없는 것이다. 대한민국 탄생 후 지난 60년 동안 ‘중앙집권적 국가교육’과 ‘교육계만의 교육행정’을 해온 결과다.

교복값 문제만 보자. 교육위원과 교육계가 리더십을 발휘해서 지역단위에서 힘을 합치면 능히 해결할 수 있다.³⁾ 나라 전체가 슬렁대고 중앙정부가 이 문제를 해결 하겠다고 나서는 게 과연 제대로 된 것인가?

주민들이 교육자치에 관심을 가지도록 하기 위해서는 초중등교육에 대한 국가의 관여를 줄이고, 지방과 지역단위로 교육에 대한 더 많은 권한과 자율성이 주어져야

2) 지역마다 경쟁적으로 일어나는 특목고 유치활동이나 지자체에서 예산을 투입하여 기숙학사를 운영하며(전북 순창군), 도시에서 학원강사를 초청하여 특강을 여는 사례가 바로 그것이다.

3) 서울 강남교육청 관내 중학교장들은 5월까지 교복착용을 연기하기로 협의하여 실천하고 있다.

한다. 또 주민들의 현실 교육문제(예: 과밀학급 해소, 농어촌 소규모학교 살리기, 학력 향상)에 교육계가 더 집중해야 한다. 특히 기초단위부터(지역교육청 차원) 교육자치가 더 필요하다.

2) 주민대표성을 강조해도 교육전문성이 훼손되지 않는다

주민대표성과 교육전문성은 비례 관계나 상보적 관계가 성립되지 않는다. 주민대표성을 강조해도 교육전문성이 약화되지 않으며, 그 반대도 성립되는 것이 아니다.

만일 발제자의 주장대로 그런 관계가 성립된다면, 교육전문성을 가진 인사가 주민의 선택을 받아 교육감이나 교육의원이 되었다면 어떻게 설명할 것인가?

문제는, 진정으로 교육에 대한 전문성을 가진 유능한 인사가 주민의 절대적인 지지를 받아 교육자치기관으로 진입할 수 있게 하는 방안을 만드는 일이다.

3) ‘정치적 행위’가 교육전문성 발휘에 지장을 주지 않는다

정치학자 D. Easton이 설파한 것처럼 정치가 “가치의 권위적 분배”하는 것이라고 한다면, 교육정책결정과 그 실천도 예외일 수는 없다. 주민에 의해 뽑힌 대표라면 주민의 의견을 수렴하고 대변하며, 설득과 이해관계를 조정하는 정치적 행위를 적극적으로 해야 한다. 의안 심의 때 주민의 이해관계를 반영하고 지역구 관리에 신경을 쓰는 것은 잘못된 행태가 아니라, ‘교육정치인’인 교육감과 교육의원이 당연히 해야 할 책무다. 이를 외면하면서 전문가적으로 판단하고 행동함은 과연 어떤 것인가? 또 전문가의 견해대로 따르는 것이 가장 좋은 결과(교육적 효과)를 가져오는가?

교육부문이 가장 높은 정치성을 요구할 수도 있다. 인간과 사회 형성에 기여하기 위해 무형의 서비스를 제공하는 교육이 오히려 가장 정치적인 행위이기 때문이다.

‘정치적 행위’가 교육전문성 발휘에 지장을 준다는 논리는 ‘정치적 중립 유지’와 ‘정치적 행위(활동)’에 대한 오해에서 비롯된 것으로 보인다.

Ⅲ. 교육자치의 주민대표성과 전문성의 조화 문제 : 헌법적 가치의 해석과 실현

1. '교육권 실현'에 대한 이념의 해석 문제

일부 교육학자들은 온전한 지방교육자치를 위해서는 “교육계 출신에 의한, 교육 대의기구가 필요하다”고 주장한다. 발제자도 이 같은 맥락에서 ‘독립된 교육위원회’의 필요성을 역설해 왔다. 이런 논리라면 ‘교육국회’도 만들어야 한다.

그리고 이 같은 주장에서는 항상 금과옥조처럼 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장’을 규정한 헌법 제31조 제4항을 내세우고 있다. 그러나 이 조항은 교육이 ‘교육자들만의 전유물’이라고 단정한 것이 아니고, 교육권의 바람직한 실현을 위해 이러한 가치들이 구현되어야 함을 선언한 것이다.

따라서 지방교육자치제(특히 의회 구성방법에 대한) 논의의 핵심은 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’에 대한 해석의 차이라고 할 수 있다. 아울러 이러한 헌법적 가치를 어떻게 하면 원활하게 구현할 것인가가 가장 중요한 과제인 것이다.

우리 헌법은 국민의 개별적 기본권으로서 제31조에 ‘교육을 받을 권리’를 명시하였는데, ‘능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리’(제1항)라는 교육의 기회균등이 그 핵심을 이루고 있다. 그러나 이러한 교육의 기회균등은 기본권주체의 노력만으로는 불가능하기에 그 실효성을 높이기 위해 ‘가정과 국가의 교육책임’(제2항, 제3항, 제5항)을 강조하고, ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성 보장’(제4항) 등 합리적인 교육환경조성에 노력하고 있는 것이다.⁴⁾

따라서 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’은 교육권의 실현, 즉 ‘교육을 받을 권리’를 어떻게 하면 잘 구현할 수 있을까하는 실효성 확보의 구체적 수단의 다른 표현이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 허영 교수는 교육기관의 자유, 교육의 자유, 교육환경의 자유로 구분하고 있다.(허영: 432-433)

‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’에 대한 저명한 헌법학자들의 견해를 종합하여 정리하면 아래와 같다.⁵⁾

4) 허영(2006), 『한국헌법론』, 박영사, 428.

5) 김철수((2006), 『헌법학개론』, 박영사, 834-845, 허영(2006): 430-433, 성낙인(2004), 『헌법학』, 법문사, 501-502.

구 분	김철수 교수	허영 교수	성낙인 교수
교육의 자주성	-교원의 교육시설 설치자, 감독권자로부터 자유 -교육내용에 대한 권력적 개입의 배제	-교육기관 운영의 자주적 결정권(국가나 설립자에 대한 자유) -교육내용과 교육방법에 관한 자주적 결정권(확일성 배제)	-교육내용과 교육기구가 교육자에 의해 자주적으로 결정 -합리적 범위 내에서만 공권력 개입
교육의 전문성			교육의 특수성에 비춰 교육정책의 수립집행은 교육전문가가 담당하거나 적극적 참여
교육의 정치적 중립성	특정한 세계관 강요 또는 특정한 정치 세력에 영합하는 교육을 방지하기 위해 특별히 보장	-교육을 정치의 목적으로 악용하지 못하도록 함 *교원이 정치 목적으로 학생을 지도 선동할 수 없도록 규정(교육기본법 제14조 제3항)	-국가권력, 정치세력, 사회세력의 압력에서 벗어남 -교원의 정치활동 금지와 노동운동을 위한 집단행동 금지

위와 같이 ‘교육의 자주성’은 교육내용, 교육방법 등에 대해 국가권력이나 외부세력으로부터 자유로우면서도 교육자의 자주적인 결정권을 보장하는 것을 의미한다.

‘정치적 중립성’은 어린 학생들에게 특정한 세계관(개인의 편견 포함) 또는 사상을 주입·전파하거나, 정치적 목적으로 이용하지 못하도록 예방하기 위한 것을 말한다. 특히 허영 교수는 “교육환경이 정치적 공해로부터 해방되어야 한다. (...) 지식의 전달을 본질로 하는 교육의 광장은 정치의 비무장지대이다.”라고 밝히고 있다.(허영: 433) 따라서 의사결정의 정치성이나 결정의 ‘정치적’ 의미까지 배제하라는 것은 아니며, 교육정책결정에서 정당을 배제한다거나 정책수행 과정에서 정치적 행위를 해서는 안된다는 의미가 아니라고 할 수 있다.

2. 교육의 전문성에 대한 검토

앞에서 검토한 것처럼, 교육의 자주성과 전문성은 교사나 교육당국 마음대로 하라는 의미가 아니고, 교사나 교육당국만이 하라는 것도 아니다. ‘교육의 자주성·전

문성·정치적 중립성'은 수확권과 교육권(성낙인: 501)을 잘 실현하기 위한 헌법적 가치이자 수단인 것이다. 특히 교육의 전문성'은 “교육의 특수성에 비추어 교육정책의 수립 및 집행은 교육전문가가 담당하거나 적극적으로 참여”(성낙인: 501)하는 것을 의미한다.

그렇다면 교육전문성이란 과연 무엇인가?: 교육전문성이 수업전문성이나 교육행정과 경영의 전문성이라고 한다면, 유사 교육기관 등에서 일정 경력을 갖춘 사람도 전문가로 인정해야 한다. ‘교육자치’는 결코 ‘교육자 치(教育者 治)’가 아니다. 교수학습의 전문성을 교육정책 결정이나 교육행정의 전문성과 혼동해서는 안 된다.

전문성이란 ‘상당 기간 동안 축적된 경험’과 ‘업무의 성공적 수행결과’가 어우러져서 객관적으로 평가받은 것을 의미한다. 교육전문가는 교육에 대해 식견이 있는 사람이라고 해석함이 타당할 것이며, 교육전문성은 교육정책 결정과정에서 항상 교육적인 고려를 하고 판단을 해야 함을 강조한 것으로 봐야 할 것이다.

따라서 교육전문성이라고 하여 교육정책 결정과정에서 교육계 인사(교원과 교육행정가)로만 특별히 한정해야 한다는 아전인수식 해석을 해서는 안 될 것이다. 지금까지 전문성이라는 미명하에 교육위원을 선출했으나, 그 결과는 교육위원의 고령화 가속, 선거부정과 비리 증가, 집행기관 통제기능 미약, 교육재정의 파탄 상황으로 나타났다⁶⁾ 교육정책결정권까지 교육계가 독점해야할 이유는 없으며, 교육전문가의 독점과 전횡으로부터 지역주민에게 교육권을 돌려주려는 노력이 필요하다.

객관적이고 합리적 타당성을 담보하지 못하는 경력만으로 전문성을 내세울 수 있는 것은 아니며, 단지 10년 이상 교직이나 교육행정직에 근무했다고 해서 전문성을 갖추었다고 보는 것도 무리다. 학계, 특히 대학에서 전문적으로 연구하시는 분들이 이런 식으로 강변하고 상황을 오도하면 지금까지 누려온 권위는 물론 자신의 전문성마저 의심을 받게 된다.

발제자도 경력기간만으로 전문성의 기준을 삼는다는 점에 문제를 제기했으며, 그 보완책으로 학력을 추가할 것을 신중히 검토할 필요가 있다고 하였다. 훌륭한 경력

6) 제5대 교육위원의 평균 연령이 60.6세이며, 선거 때 도와준 것을 빌미로 서울시 교육위원회에 금전을 요구한 사례도 최근에 보도되었다. 한편 전북교육청에서는 교사임용 심사위원으로 응시자의 아버지인 학교장이 선임되어 문제를 일으켰으며, 방만한 교육재정 운영으로 인해 시도 교육청은 2조원의 부채를 지고 있는 실정이다.

과 높은 학력은 유권자가 투표할 때 고려할 중요한 요소인 것은 분명하다. 하지만, 주민에 의한 선거를 통해 공직에 들어오는 경우 이런 장벽을 든다는 것은 어불성설이며, 선거권자인 주민을 무시하는 소치다. 헌법소원이 제기된 것은 지극히 당연한 결과다. 기관 내에서 승진 가산점으로 이런 것을 일부 반영함이 적절하다.

IV. 제도개선을 위한 구체적 대안

지방교육자치제는 교육의 전문성이 최대한 보장되는 동시에 주민대표성이 확보되는 방향으로 만들어지도록 함께 지혜를 모아야 할 것이다. 토론자는 ‘지방교육자치법’이 아직은 미완성이라고 보며, 다음과 같은 개선안을 제안한다.

1. 교육감후보 자격기준을 경력 10년 이상으로 강화하자

진정으로 교육의 전문성이 보장되려면, 교육행정을 총괄하는 집행기관의 장인 교육감의 경륜과 경영능력이 탁월해야 한다. 아울러 직선제에 따른 선거부담(과다한 선거비용, 선거운동의 어려움 등) 감소하는 방향으로 제도가 개선되어야 할 것이다. 올해 실시될 3개 시도교육감 선거의 추이와 결과를 면밀히 검토하여 개선안을 낼 필요가 있다

2. 교육위원의 자격기준을 폐지하자

교육위원의 1차적인 역할은 주민들을 대표하고, 집행기관(교육감)을 견제하는 것이다. 이러한 역할을 가장 잘 수행할 수 있는 사람이 누구인가는 지역주민이 판단하도록 해야 한다. 특히 의회 심의·의결사항 중 본회의에 이송하지 않고 교육위 의결로 종결하는 사항들⁷⁾은 대부분 다양한 분야의 전문성을 필요로 한다. 하지만 이

7) 기금의 설치·운용, 중요재산의 취득·처분, 공공시설의 설치·관리 및 처분, 예산의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력 등으로 지방교육자치법 제11조에 열거되어 있음.

런 사항들을 다룸에 있어서 왜 ‘교육전문성’이 특별히 요구되는지를 쉽게 이해할 수 없다. 오히려 이 사안들은 예산회계 및 재정, 관재(管財), 시설, 법률, 인사 및 조직, 갈등관리, 경영 등의 전문성을 가진 사람이 다루는 게 타당하지 않을까? 이러한 전문가들이 곧 주민 가운데 있지 않는가.

단지 10년의 교육경력이 주민의 교육의사를 잘 대변하고 집행기관을 효과적으로 통제할 수 있는 능력을 구비했다고는 볼 수 있는가? 집행기관이 아닌 주민통제가 필요한 의회가 그 기능을 제대로 발휘되기 위해서는, 다양한 분야의 전문성을 갖추고 주민의 진정한 지지를 받는 인사가 많이 진출해야 한다.

작년 11월 미국지방선거에서 샌프란시스코 교육위원으로 선출된 제인 김 씨는 29세의 변호사로 한인 당선자 가운데 최연소자였다. 그는 14세부터 노숙인을 위한 비영리기관에서 일하면서 노숙인과 소수계 인종의 권익 향상을 위해 노력해 왔으며, 대학 졸업 후 차이나타운에서 청소년 프로그램 디렉터로 6년간 봉사한 경력을 가진 사람이다.

땡 잡는 게 매고, 검은 고양이든 흰 고양이든 공간을 잘 지키는 고양이가 최고가 아닌가. 교육계가 진정으로 교육전문성을 원하고 자신이 있다면, ‘교육경력이 전문성’이라는 하는 가식적인 허울을 벗고 계급장을 댄 상태에서 당당하게 주민의 심판을 받아야 한다.

3. 교육의원 선거방법과 선거구 획정을 합리적으로 하자

현행 지방교육자치법 제8조 (교육위원의 선출)는 “①교육위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다. ②교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”라고만 되어 있다. 그리고 <별표>로 시도별 교육위 위원 정수와 교육의원 정수만 명시하고 있다. 교육의원 선거구는 어떻게 나눌 것이며, 어떤 방법으로 선출할 것인지 규정되어 있지 않다.

특히 발제자도 지적하였지만, 지역구로 선출할 경우 교육위원의 선거구가 너무 넓어⁸⁾ 직무수행의 효율성 문제⁹⁾가 있다. 또 선거구가 수 개의 기초자치단체에 걸

8) 현재 교육위원의 선거구(2-4인 선출)는 상식적으로 생각하는 것보다 훨씬 넓고 복잡하다. 도(道) 규모의 선거구도 여럿인데, 경기 제6선거구(의정부, 남양주, 연천을 포함한 경기북부 지역)와 경북 제1선거구(의성, 안동, 울진을 포함한 경북북부 지역)는 각각 9개 시군에 걸쳐 있다. 특히 경북 제1선거구의 면적은 9,195km²로, 충북(7,431km²)이나 전북(8,051km²)보다 넓고, 충남(9,598km²)에 버금갈 정도다.

쳐 있으므로 다른 선출직 공무원과의 위상 및 마찰, 갈등은 토론자가 지난해 8월 이미 예견한 바 있다.¹⁰⁾ 제주도의 경우 29개 선거구(읍면동 단위)에서 뽑힌 지역구 도의원의 평균득표수는 3,661표(최저 2,359~최고 7,048표)인데 비해, 5개 선거구에서 선출된 교육의원의 평균득표수는 22,641표(최저 16,889~최고 40,178표)로 6.18배의 차이를 보였다. 특히 도의원 최저득표자와 교육의원 최고득표자의 차이는 무려 17배나 되었다.

교육의원의 선거구가 획정되어 지역대표성을 가질 경우, 동급인 시도의원 뿐만 아니라 국회의원이거나 지자체장과의 위상은 물론 경쟁, 대립, 갈등, 마찰, 표의 등가성 등 복잡한 문제가 분명히 발생할 것이다. 따라서 이러한 문제를 극복하면서 민주성과 전문성 및 정치적 중립성, 직무의 능률성을 만족시킬 수 있는 새로운 방안이 필요하다.¹¹⁾

토론자는 시·도의회 교육상임위원회 소속 교육의원(정수의 1/2) 선출방법을 ‘헌법재판관 선임방식’¹²⁾과 유사하게 할 것을 제안한다. 교육전문성을 가진 일종의 비례대표를 공정하고 균형 있게 충원하는 방식이다. 이 방법은 주민들이 직선한 시·도지사와 교육감, 그리고 시·도의회가 각각 1/3씩 교육의원 후보를 추천하고, 시·도의회 인사청문회를 거쳐 본회의 의결로 선출하는 것이다. 아울러 임기 4년인 교육의원은 추천 주체로부터 영향력을 가급적 적게 받도록, 지방선거 실시 후 2년이 경과한 때에 추천 및 선출하도록 한다.

전남 제4선거구는 목포시를 비롯하여 6개 군이 포함되어 있으며, 특히 완도, 진도, 신안군은 흑산도를 비롯한 수많은 섬으로 구성돼 있다. 한편 강원 제3선거구는 영동지방 전부를 포함하고 있는데, 최북단 고성 명파초등학교에서 최남단 삼척 오저초등학교까지는 직선거리로 200km 정도다. 이는 서울에서 군산, 김천, 안동까지의 거리와 비슷하다.

- 9) 경북 제1선거구 출신의 어떤 교육위원은 하루에 자동차 유류비로만 10만원을 지출했다고 한다. 교육위원들이 제대로 일을 하기 위해서는 위원의 활동 범위와 난이도(예를 들면 선거구의 면적, 학교수, 지역교육청수, 도서벽지 등)에 따라 의정활동비 등을 차등적으로 지원하는 방안도 검토해야 한다.
- 10) 교육의원은 시·도의원과 동급이지만, 직선제를 할 경우 그 득표수는 시·도의원과 현저히 차이가 나게 된다. 나아가 시장·군수·구청장은 물론 국회의원보다 더 많은 득표를 하고, 어떤 경우는 도지사에게 버금갈 정도가 되는 상황이 생길 수도 있다. 국회의원보다 희소성이 있고 더 많은 득표를 할 경우, 교육의원의 위상은 물론 그 역할 및 예우와 관련하여 다른 선출직 공무원과 여러 가지 갈등상황이 발생할 소지가 있다.
김장중(2006), “교육자치발전과 제5대 교육위원회에 대한 기대”, 한국교총 주최 「교육자치 발전 토론회」(2006.8.29) 자료집, 72.
- 11) 이하 내용은 김장중, 위의 글 72-73 참조함.
- 12) 헌법재판관(임기 6년)은 9인으로 대통령이 임명하는데, 그 중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명하도록 하고 있다(헌법 제111조).

이렇게 되면 주민들로부터 직접 평가를 받는 세 주체는 보다 유능한 교육의원 후보를 찾기 위해 노력할 것이므로, 교육위원의 전문성을 담보할 수 있다. 또 직선에 의해 선출된 주체들로부터 추천을 받은 후, 의회에서 청문과 선출절차를 거치게 됨으로써 대표성과 민주성도 어느 정도 충족된다.

아울러 이 제도는 일반 시·도의원과 교육위원의 역할분담을 통해, 각각의 전문성과 책무성을 확보하는 장점을 살릴 수 있다. 일반 시·도의원은 자신의 선거구 주민들과 항상 접촉하여 교육적 요구를 수렴하고 제안함으로써 주민(지역)대표성이 갖는다. 이에 비해 교육위원은 선거나 지역구 민원 등 정치적 부담에서 벗어나 자신의 교육전문성을 최대한 발휘할 수 있을 것이다.

4. 의안 발의 요건을 완화하자

지방교육자치법(제13조 제1항)에 따르면 교육위원의 의안 발의는 지방자치법에서 규정(제58조 제1항)한 것과 동일하게 “재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의”하도록 되어 있다. 국회의원이 “10인 이상 찬성으로 의안을 발의”(국회법 제79조 제1항)하도록 한 것¹³⁾을 볼 때, 시도위원의 재적인원에 비해 지나치게 발의 요건이 엄격한 편이다.

국회법은 개정하면서 지방자치법을 그대로 둔 것은 입법의 미비이므로, 지방의회 의원들도 직무활동 활성화를 위해 의안 발의 요건을 낮추어야 한다. 국회의원이 재적의원 약 30분의 1 정도의 찬성으로 발의할 수 있으므로, 지방의회의 경우는 10분의 1 또는 3인 이상으로 발의할 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 기초자치단체(또는 지역교육청) 단위의 교육자치도 실시하자

주민의 교육적 요구를 보다 가까이에서 수렴하여 교육문제를 지역단위에서 해결하고, 교육에 대한 주민의 관심과 참여를 높이기 위해서 반드시 필요하다.

13) 국회가 종전에 의원 20인 이상 찬성으로 의안 발의를 하던 것을 ‘의원발의 입법의 활성화’를 기하기 위해 국회의원 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있도록 의안발의 요건을 완화한 바 있다. (2003.2.4, 법률제6855호, 국회법 일부개정)

V. 맺는 말

제주도와 부산의 새로운 교육자치제 시도에서 여러 가지 부작용과 문제가 드러나고 있지만, 여기서 나오는 생생한 경험은 교육자치발전에 크게 기여할 것이다. 새로운 제도를 전국적으로 동시에 시행하는 것보다 일부 지역에서 단계적이고 점진적으로 적용하는 것은, 많은 혼란과 사회적 비용을 줄일 수 있는 장점이 있기 때문이다. 특히 현실 분석에 입각한 귀중한 자료와 전문가들의 분석은, 지방교육자치에 대한 문제점을 조기에 발견하고 합리적인 대안 마련에 유용하게 활용될 것이다.

아직도 미완성 상태로 진행되고 있는 지방교육자치제가 보다 완전한 제도가 되기 위해서는, 다양한 대안이 객관적으로 비교되고 평가되어야 한다. “교육감을 시·도지사의 러닝메이트로 선출하는 방안은 교육자치의 완전 포기를 의미하므로 절대 받아들일 수 없다”는 식의 접근보다는, 모든 가능성을 열어놓고 지혜를 모으는 과정이 필요하다. 이렇게 될 때 보다 합리적이고 다수가 공감하는 대안이 탄생할 수 있으며, 우리 교육을 살리고 키울 수 있기 때문이다.

‘교육자만의 교육자치’를 강조하는 일부 교육계 인사들을 볼 때, 국가운영의 원리나 정책과 행정과정에 대한 폭넓은 이해가 부족한 것처럼 느껴진다. 이제는 지방교육자치를 실시함에 있어서 교육계만의 어색한 독주(獨奏)를 넘어 전체 주민과 함께 하는 멋진 교향곡이 되어야 할 것이다.

제35대 학회 임원진 구성

□ 회장단

- 회 장 : 정영수(충북대)
- 부회장 : 김명수(교원대, 차기 회장)
- 감 사 : 양성관(건국대), 김순남(KEDI)

□ 이사회

● 당연직 : 29명

강길수, 김영식, 이 중, 신극범, 윤형원, 김운태, 김재범, 신철순, 정태범, 김명한, 남정걸, 이형행, 강영삼, 윤정일, 신중식, 곽영우, 최희선, 한경수, 김신복, 주삼환, 이종재, 서정화, 노종희, 강무섭, 강인수, 정진환, 박종렬, 정영수, 김명수

● 선임직 : 39명

강병운(대교협)	공은배(KEDI)	김광조(교육인적자원부)	김남순(조선대)
김성렬(서원대)	김영식(대교협)	김영철(KEDI)	김인희(교원대)
김재웅(서강대)	김태완(계명대)	김혜숙(연세대)	박세훈(전북대)
박영숙(KEDI)	박재윤(KEDI)	성기옥(서울시 교육연수원)	
송광용(서울교대)	송기창(숙명여대)	신재철(전남대)	신현석(고려대)
엄상현(교육인적자원부)		유현숙(KEDI)	이군현(국회의원)
이윤식(인천대)	이일용(중앙대)	이현청(호남대)	임연기(공주대)
임용순(강원대)	임천순(세종대)	정일환(대구가톨릭대)	조홍순(한국교총)
주철안(부산대)	진동섭(서울대)	천세영(충남대)	
최열근(한국교육삼락회)		최준렬(우석대)	표시열(고려대)
한유경(이화여대)	허병기(한국교원대)	허종렬(서울교대)	

□ 분과 위원회

위원회 구분	위원장	부위원장	위원
기획위원회	진동섭 (서울대)	송기창 (숙명여대)	허병기(교원대), 신현석(고려대), 주철안(부산대), 박재윤(KEDI), 이윤식(인천대), 정일환(대구가톨릭대), 이일용(중앙대), 임연기(공주대), 조동섭(경인교대), 박영숙(KEDI), 엄상현(교육인적자원부)
학술위원회	임천순 (세종대)	조동섭 (경인교대)	강병운(대교협), 허종렬(서울교대), 송기창(숙명여대), 김병찬(경희대), 양정호(성균관대), 최준규(가톨릭대), 박선형(조선대), 김인희(교원대), 정우탁(UNESCO), 하봉운(경기대), 전제상(경주대), 석성환(영신여고), 오현석(서울대)

□ 분과 위원회

편집위원회	허병기 (교원대)	김성열 (경남대)	김재웅(서강대), 오영재(고려대), 최준렬(우석대), 박종필(제주대), 한유경(이화여대), 남수경(강원대), 김남순(조선대), 신상명(경북대), 손희권(명지대), 나민주(충북대)
국제 학술위원회	신현석 (고려대)	김이경 (KEDI)	손경애(서원대), 백정하(대교협), 고전(대구교대), 백성준(직능원), 최준규(가톨릭대), 천세영(충남대), 한유경(이화여대), 양정호(성균관대), 하봉운(경기대), 양성관(건국대), 박소영(KEDI)
홍보· 규정위원회	주철안 (부산대)	김재웅 (서강대)	박기용(교육인적자원부), 최영표(동신대), 신상명(경북대), 조홍순(한국교총), 김순남(KEDI), 박영숙(KEDI), 서영범(울산교육청), 이재기(대교협), 오영재(고려대), 우정기(경성대), 양성관(건국대), 전제상(경주대), 정연한(교육혁신위)
재정· 기금위원회	유현숙 (KEDI)	천세영 (충남대)	김병주(영남대), 백일우(연세대), 강병운(대교협), 윤용식(대구교육청), 정금현(교육인적자원연수원), 정제영(교육인적자원부), 류재경(벽성대), 조남두(신구대), 신정철(서울대), 임용순(강원대)
학술 편찬위원회	이윤식 (인천대)	박세훈 (전북대)	김병찬(경희대), 김동석(한남대), 이석열(남서울대), 반상진(전북대), 조석훈(청주교대), 현경석(한서대), 정수현(서울교대), 이명균(한국교육정책연구소), 신봉섭(혜천대학), 김갑성(KEDI)
정책 연구위원회	정일환 (대구 가톨릭대)	박영숙 (KEDI)	김병찬(경희대), 김정희(대구가톨릭대), 하봉운(경기대), 박상완(부산교대), 박선형(조선대), 이차영(한서대), 백정하(대교협), 조석훈(청주교대), 정택희(KEDI), 양정호(성균관대), 박종필(제주대), 나민주(충북대), 손희권(명지대), 고전(대구교대), 남수경(강원대)

□ 특별위원회

위원회 구분	위원장	부위원장	위 원
부회장 선출 관리위원회	공은배 (KEDI)	강병운 (대교협)	진동섭(서울대), 이일용(중앙대), 주철안(부산대), 정일환(대구가톨릭대), 최준규(가톨릭대)
윤리위원회	이일용 (중앙대)	최준규 (가톨릭대)	김성렬(서원대), 성기욱(서울교육연수원), 표시열(고려대), 박재윤(KEDI), 송광용(서울교대), 백일우(연세대), 주철안(부산대)
특별사업위 원회	임연기 (공주대)	최준렬 (우석대)	신현석(고려대), 김성열(경남대), 정수현(서울교대), 신상명(경북대), 양정호(성균관대), 손희권(명지대), 하봉운(경기대), 박선형(조선대), 최준렬(우석대), 박세훈(전북대), 현경석(한서대)

□ 사무국

- 사무국장 : 김 용(청주교대)
- 총무간사 : 박영상(청주교대)
- 편집간사 : 김정희(대구가톨릭대)

한국교육행정학회
2007년 제1차 교육정책포럼 자료집

2007년 3월 8일 인쇄
2007년 3월 9일 발행

발행처/ 한국교육행정학회
발행자/ 정 영 수
편집인/ 임 천 순

361-712 충북 청주시 흥덕구 수곡동 135
청주교육대학교 본부동 327호
(한국교육행정학회 사무국)
Tel: 043-299-0696, Fax: 043-299-0697
E-mail: kssea1@hanmail.net
Homepage: www.kssea.or.kr
