

2014년 한국교육행정학회
제 170 차 춘계학술대회

한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

일 시 2014년 4월 26일(토) 09:00~17:00

장 소 경희대학교(서울) 오비스홀 111호

주 최



한국교육행정학회



경희대학교 교육대학원

학술대회 준비위원

* 회 장 : 박세훈(전북대학교)

* 부회장 : 김성열(경남대학교)

[학술위원회]

* 위 원 장 : 주철안(부산대학교)

* 부위원장 : 김병찬(경희대학교)

* 위 원 : 김갑성(한국교원대학교)

김민조(청주교육대학교)

박소영(숙명여자대학교)

백정하(대학교육협의회)

변기용(고려대학교)

이덕난(국회입법조사처)

이태상(상지대학교)

하봉운(경기대학교)

* 사무국장 : 정재균(전북교육정책연구소)

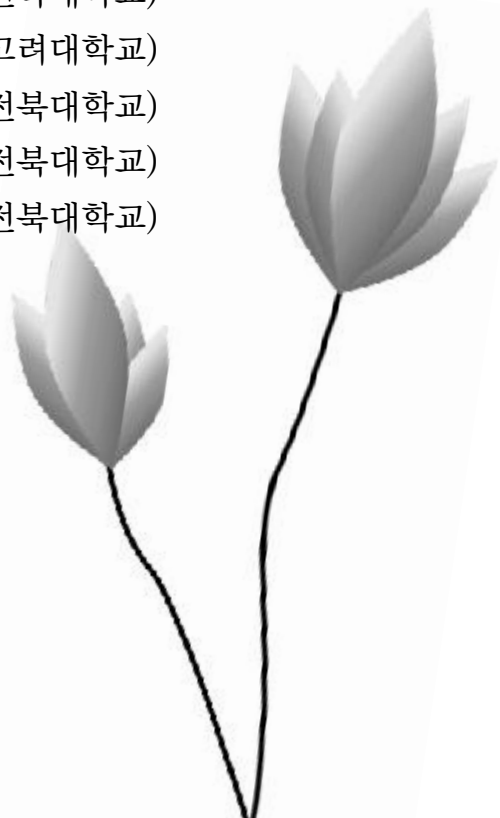
* 총무간사 : 정석우(전북대학교)

* 편집간사 : 김진미(고려대학교)

* 행사준비 : 정재안(전북대학교)

정희종(전북대학교)

김새롬(전북대학교)



초대의 글



회원 여러분 안녕하십니까? 청마의 기상을 품고 시작했던 갑오년도 벌써 일사분기 끝을 향해 힘차게 달리고 있습니다. 회원 여러분들의 건승과 가정의 행복을 기원합니다. 4월 26일에 있을 춘계 학술대회에 여러분을 초대하고자 합니다.

특히 이번 춘계 학술대회 주제는 **“한국 교육자치제의 성찰과 미래 방향 탐색”**입니다. 주지하는 바와 같이, 6.4 지방 선거를 앞두고 정치권을 중심으로 교육자치제를 바꾸려는 움직임이 있었습니다. 지방선거가 있을 때마다 교육자치제는 일반행정으로의 통합 공세에 시달려야만 했습니다. 교육자치제는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하고, 지방 교육발전에 이바지해야 할 지방교육 거버넌스 구조의 본질임에도 불구하고, 지금까지 교육자치제를 논의하는데 교육계의 주장과 목소리는 외면되고 우여곡절의 역사를 거쳐 오늘에 이르고 있습니다.

우리 학회는 1985년과 1989년 두 차례에 걸쳐 교육자체제의 발전방향과 교육자체제에 대비한 학교경영의 방향을 주제로 학술대회를 개최한 바 있습니다. 4반세기만에 우리나라의 교육자치제가 걸어진 험난한 궤적을 되돌아보고 앞으로의 발전방향을 탐색하는 뜻깊은 학술대회를 마련하였습니다. 바쁘시겠지만, 부디 참석하시어 교육자치제를 바로 세우는 의미있는 논의의 자리를 빛내주시기 바랍니다.

‘기조강연’을 맡아주신 송기창 교수님, ‘교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향’을 발표해주실 신현석 교수님, ‘교육부와 시도교육청의 관계분석 및 미래 방향’을 발표해주실 정기오 교수님, ‘한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향’을 발표해주실 김용일 교수님 ‘한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향’을 발표해주실 고전 교수님께 깊이 감사드립니다. 그리고 각 주제의 토론을 맡아 수고해주실, 이기우 교수님, 김찬기 박사님, 임연기 교수님, 김경희 교수님, 신상명 교수님, 김신호 교육감님, 이명주 교수님, 윤명화 의원님과 사회를 맡아 수고해주실 주철안 교수님과 김재웅 교수님께도 감사드립니다. 종합토론을 맡아 주실 강인수 부총장님과 학술대회 준비로 수고하신 주철안 위원장님과 김병찬 부위원장님, 정재균 사무국장을 비롯한 사무국 식구들께도 심심한 사의를 표합니다.

마지막으로 이번 학술대회 공동 주최자로 물심양면으로 많은 도움을 주신 경희대학교 교육대학원 관계자 여러분에게도 깊이 감사드립니다.

2014년 4월 26일

한국교육행정학회장 박 세 훈

축 사



안녕하십니까? 한국교원단체총연합회 회장 안양옥입니다.

오늘 ‘한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색’이라는 주제로 춘계학술대회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다. 오늘 이 뜻 깊은 자리를 마련하신 한국교육행정학회 박세훈 회장님과 학회 관계자 여러분, 그리고 참석하신 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

한국의 교육자치제는 한국교총과 숙명적인 인연을 맺고 있는 제도라고 할 수 있습니다. 한국교총은 교육자치제 도입 단계부터 현재에 이르기까지 끊임없이 교육자치제 수호활동을 펼쳐 왔습니다. 1949년 제정된 교육법에 지방교육자치의 제도적 기틀을 규정하고, 1952년 시·군단위의 지방교육자치, 1964년 시·도단위 교육자치제 시행을 위해, 그리고 1991년 새로운 지방교육자치 실시를 법제화하기 위해 끊임없이 노력해왔습니다. 그동안 여러 차례에 걸쳐 정치권·행정계통으로부터 일반행정으로의 통합과 예측 시도가 있어왔고, 한국교총은 그때마다 전국 교원의 총의를 모아 강력한 대응활동으로 교육행정의 전문성을 강화하는 동시에, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 헌법정신을 구현하고자 했습니다.

하지만 한국교총의 이러한 노력에도 불구하고, 오랜기간 유지되어 왔던 교육자치제의 본질적 기능은 사실상 정지되어가고 있습니다. 지난해 국회 정개특위에서 지방교육자치 선거제도 등이 논의되어, 한국교총 등 교육계의 총력 노력으로 교육감 후보의 교육경력 요건 3년 유지는 이뤄졌지만, 끝내 교육자치의 근간이자 한 축을 이루고 있던 교육의원제도 일몰제를 폐지하는 데까지는 이뤄내지 못했습니다. 독립제 교육집행기관인 교육감에 대응하여 균형과 견제를 담당할 별도의 의결기관인 교육위원회가 없는 교육자치의 모습은 명목만 있는 사실상 유명무실화된 것이라 할 수 있습니다. 더 나아가 일반자치 우위론자 및 행정계통에서는 일반자치와 교육자치의 연계·협력을 넘어서서 통합까지 내다보고 있으며, 교육계의 반대에도 불구하고 교육위원회의 여타 상임위원회로의 통합을 진척시키고 있습니다. 이렇게 되면, 각 당의 당론에 따라, 또 경제적 효율성에 따라 시도교육이 좌지우지되는 상황이 발생함으로써 교육의 전문성과 정치적 중립성은 크게 위협받게 될 것이 자명합니다.

금년 6.4 전국동시지방선거 이후에는 비교육경력자의 교육감 탄생, 시·도의회 교육위원회의 여타 위원회와의 통합, 교육전문가가 대폭 축소된 시·도의회 위원회 구성 등이 현실화될 것입니다. 교육자치제의 헌법적 가치 복원을 위한 교육계의 의지와 실천적 활동이 중요한 시점입니다. 학교현장의 실천적 경험 및 교육의 기본원리에 따라 교육문제가 논의되고, 지방교육자치제가 교육전문가에 의해 이뤄질 수 있는 토대를 마련하기 위해 교육계의 총의를 모아야 할 것입니다.

오늘 한국교육행정학회의 학술대회는 지방교육 발전을 위한 지방교육 거버넌스 구조에 대한 본질적 가치를 찾고, 미래의 교육자치 연구에 대한 비전을 제시하는 자리로서 큰 의미를 지니고 있다고 봅니다. 부디 이러한 노력을 기울이는 가운데 교육자치의 성숙된 연구풍토를 공고히 다지는 기반을 구축할 수 있기를 바랍니다. 그리고 오늘 이 자리가 우리나라 지방교육자치제가 제대로 된 모습으로 착근하여 나갈 수 있도록 힘을 모음에 있어서도 유용한 자리가 되기를 진심으로 바랍니다. 귀한 자리를 마련해주신 한국교육행정학회 관계자 여러분께 다시 한 번 감사의 인사를 드립니다. 감사합니다.

2014년 4월 26일

한국교원단체총연합회 회장 안 양 옥

학술대회 일정



09:00-09:40	등록 및 접수	
		사회: 정재균(사무국장)
09:40-10:00	개회사: 박세훈(전북대, 한국교육행정학회 회장)	
	축사: 경희대학교 부총장, 안양옥(한국교원단체총연합회 회장)	
		사회: 주철안(부산대)
10:00-10:30	【기조강연】 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향	
	• 발표: 송기창(숙명여대)	
10:30-11:30	【1주제】 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향	
	(발표 : 20분, 토론 각각 10분, 청중토론 10분)	
	• 발표: 신현석(고려대)	
	• 토론: 이기우(인하대), 김찬기(전 전남대 사무국장)	
11:30-12:30	【2주제】 교육부와 시도교육청의 관계 분석 및 미래 방향	
	(발표 : 20분, 토론 각각 10분, 청중토론 10분)	
	• 발표: 정기오(한국교원대)	
	• 토론: 임연기(공주대), 김경희(성신여대, 전서울시부교육감)	
12:30-13:30	점심시간	경희대내(푸른솔식당)
		사회: 김재웅(서강대)
13:30-14:30	【3주제】 한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향	
	(발표 : 20분, 토론 각각 10분, 청중토론 10분)	
	• 발표: 김용일(한국해양대)	
	• 토론: 신상명(경북대), 김신호(대전시교육감)	
14:30-15:30	【4주제】 한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향	
	(발표 : 20분, 토론 각각 10분, 청중토론 10분)	
	• 발표: 고 전(제주대)	
	• 토론: 이명주(공주교대), 윤명화(서울시의회 교육위원회 부위원장)	
15:30-16:30	종합토론	좌장: 강인수(수원대)
16:30-17:00	폐회식	사회: 정재균(사무국장)
	(전임회장단 감사패 전달)	

기조강연 ●●

한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 송기창(숙명여대 교수)	1
--	---

주제발표 ●●

【1주제】 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향	
발표	신현석(고려대 교수) 31
토론	이기우(인하대 교수) 63
· 김찬기(전 전남대 사무국장, 현 The K 경주호텔 대표이사)	73
【2주제】 교육부와 시도교육청의 관계 분석 및 미래 방향	
발표	정기오(한국교원대 교수) 79
토론	임연기(공주대 교수) 89
.....	김경화(성신여대 교수) 94
【3주제】 한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향	
발표	김용일(한국해양대 교수) 101
토론	신상명(경북대 교수) 116
.....	김신호(대전광역시교육감) 122
【4주제】 한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향	
발표	고 전(제주대 교수) 127
토론	이명주(공주교대 교수) 157
.....	윤명화(서울시의회 교육위원회 부위원장) 161

기조강연

한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향
송기창(숙명여대 교수)

기조강연

한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향

송기창(숙명여대 교수)

I. 서론

제헌국회가 교육법을 제정하면서 가장 논란이 되었던 주제는 학제와 지방교육자치제였다. 처음에 6-4-2-4제로 정했던 학제는 공포한지 3개월 만에 6-4-3-4제로 바꾸는 혼란을 겪었고, 다시 1년 만에 현재의 6-3-3-4제로 개정하여 오늘에 이르고 있다. 물론 학제 개편논의가 여러 번 있었으나, 1951년 개정 「교육법」(법률 제178호, 1951.3.20.)에서 확정된 학제의 골격은 계속 유지되고 있다.

그러나 지방교육자치제는 도입 당시부터 많은 논란이 있었다. 당시 내무부측은 지방행정의 종합성을 이유로 교육구제의 시행을 저지하려 하였고, 교육감의 설치도 강력히 반대하였다. 시와 특별시에 교육비 특별회계를 두는 것은 중앙부처마다 재무부를 만드는 것과 같다고 하면서 재정권이 내무부장관에게 있음을 강조하였고, 예산 절약을 위해서도 교육구의 분리는 있을 수 없다고 하였으며, 또한 교육구가 분리되면 군수 아래에 있는 읍·면장이 교육세 징수에 협조를 하지 않을 것이고, 그렇게 될 경우에 교육재정에 막대한 지장이 있을 것이라고 하였다(송기창, 1996). 우여곡절 끝에 「교육법」이 통과되었으나, 「교육법 시행령」 제정과정에서도 많은 진통이 있어서 교육법이 통과된 지 2년 만에 지나서야 지방교육자치제도가 시행되었다.

제1기 교육자치제는 출범하자마자 공격의 대상이 되었다. 1953년 1월 개최된 전국 도지사 회의, 5월 20일 지방자치제 실시 1주년 기념대회, 6월 1일에 개최된 전국도지사 회의에서 교육구 폐지를 주장하였고, 1955년 5월에는 내무부가 지방자치법 개정시안을 마련하면서 교육감 폐지를 시도하였고, 11월에 이르러 일부 지방의회로부터 교육구청 폐지 운동이 일어났다. 1956년 10월에 이르러서는 정부기구의 간소화를 논의하면서 또 다시 교육자치제를 폐지해야 한다는 주장이 나왔고, 1958년 7월 교육세법안의 국회 상정을 앞두고 내무부는 다시 교육자치제 폐지를 주장하였다. 출범 후 네 차례에 걸친 폐지 주장에도 견뎌내던 교육자치제는 1961년 5.16에 의해 지방자치제와 함께 폐지되는 운명을 맞이하였다(송기창, 1996).

4 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

지방자치와 달리 교육자치는 폐지된 지 2년 만에 부활되었고, 적어도 형식상으로는 1964년부터 제2기 교육자치가 실시되었다. 형식상의 교육자치가 실시되는 동안에도 교육자치 폐지 주장은 계속되었다. 1981년 교육세법 제정을 논의하는 과정에서 재산세에 교육세를 부가하는 방안이 나오자 내무부는 교육자치와 일반자치의 분리를 이유로 반대하였으며, 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정과정에서는 교육자치 자체를 반대하던 입장을 바꿔 교육위원회의 의결기관화를 반대하는 대신 합의제집행기관화를 주장하였다.

1991년 3월 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정된 후, 출범한 제3기 교육자치제도 순탄하지 않은 것은 마찬가지였다. 위임형 의결기관 형태로 출범한 교육위원회 구성을 위한 교육위원 선출과정에서 잡음이 많이 발생하였고, 교육위원회를 운영하는 과정에서 시·도의회와 마찰이 잦았다. 1995년 5.31 교육개혁안의 후속대책의 일환으로 교육재정 GNP 5%를 확보하는 과정에서 지방세의 일부를 교육재원으로 이전하는 조건으로 교육자치와 지방자치의 연계협력 문제가 거론되었고, 2001년 지방세분 교육세를 지방교육세로 개편하는 과정에서도 지방교육에 대한 일반자치단체의 연계협력이라는 논리가 개입되었다.

‘지방자치와 교육자치의 연계성 강화’를 선거공약으로 내걸었던 참여정부는 교육계 인사를 배제한 채, 정부혁신지방분권위원회를 통해 교육자치제 개선이라는 명분을 내세워 2006년 12월, 교육위원회를 시·도의회 상임위원회로 개편하고, 시·도교육감을 주민들의 직접 선거로 선출하는 내용을 골자로 하는 개정 「지방교육자치에 관한 법률」을 통과시키게 된다. 그러나 교육의원제는 계속 논란의 대상이었고, 교육감 직선제는 계속 공격의 대상이었다. 개정 법률이 통과된 지 4년 만에 본격 도입된 교육의원제는 한번만 시행하고 4년 후에는 폐지하기로 법률을 다시 개정하는 입법기관의 자기모순적 행태를 속수무책으로 받아들인 결과, 폐지가 기정사실화되고 있으며, 교육감 주민직선제는 교육감 자격기준 폐지로 교육자치의 본질에 대한 혼미 속에 보궐선거부터 교육경력 또는 교육행정경력을 3년 요구하는 것으로 봉합했지만, 대세는 교육감직선제의 폐지 내지 교육감제도의 폐지 쪽으로 치닫고 있다.

주민직선에 의한 교육의원제 폐지와 제2기 교육감 선출을 앞두고, 그동안 한국 교육자치제가 흘러온 과정을 성찰해보고, 이를 바탕으로 미래를 전망한 후, 앞으로 교육자치제가 나아가야 할 방향을 제시하는 것은 매우 의미 있는 작업이 될 것이다.

II. 한국교육자치제도의 과거에 대한 성찰

1. 한국교육자치제도의 변천과정¹⁾

가. 교육위원회 및 교육감 위상의 변천과정

1) 1949년 교육법 적용기(1952.5~1961.5)

1949년 제정된 「교육법」에 따라 1952년 5월 교육위원 선거를 거쳐 그해 6월 출범한 교육위원회는 행정수준에 따라 다양한 형태를 띠고 있었다. 「교육법」 제정과정에서 동일 구역에 지방자치단체와 교육자치단체를 동시에 둘 수 없다는 ‘1구역 1자치단체’의 원칙 때문에 논란을 빚었고, 논란 끝에 절충안으로 합의한 것이 이미 지방자치단체가 있는 구역(도, 특별시, 시, 읍·면)에는 의결기관으로서의 교육위원회를 두지 않고 당시 지방자치단체가 아니었던 행정구역인 군지역에만 의결기관으로서의 교육위원회를 둔다는 것이었다.

절충의 결과로 나타난 교육위원회의 구조는 매우 복잡한 양상을 띠고 있었다. 군에는 교육자치단체로 교육구를 두고, 교육구에는 의결기관으로서 구교육위원회를, 집행기관으로서 교육감을 두었다. 교육구는 군내의 초등교육을 관장하도록 하였으므로 군지역 초등교육의 경우 완전한 분리·독립 형태의 교육자치를 경험한 셈이었다.

시의 경우에는 이미 지방자치단체가 있었으므로 별도의 교육구를 둘 수 없었다. 교육에 관한 의결기관은 시의회였으며, 시교육위원회는 집행기관, 즉 합의제 집행기관 성격을 띠고 있었다. 시교육위원회에도 교육감을 두고 있었으나, 시교육감은 집행기관이 아니라 시교육위원회의 사무를 대행하는 사무장 성격이었다. 시교육위원회는 시의 초등교육만을 관장하였다.

교육자치제 도입 당시 중등교육은 도에서 관장하고 있었고, 도는 지방자치단체였으므로 중등교육을 관장하는 교육구를 둘 수 없었다. 시와 마찬가지로 합의제집행기관으로서의 도교육위원회를 둘 수 있었으나, 당시 내무부의 반대로 합의제집행기관 대신에 심의기관으로서의 도교육위원회를 두게 되었다. 중등교육에 대한 의결기관은 도의회, 집행기관은 도지사였고, 도교육위원회는 도지사의 심의기관에 불과하였다. 따라서 도내 중등교육은 도지사의 관할 하에 있었고, 중등교육은 도교육감 대신에 도지사가 임명한 교육국장이 관장하는 구조였다.

특별시의 경우 시와 비슷했지만, 동일한 구조는 아니었다. 시와 마찬가지로 특별시에

1) 이 부분은 임연기 등(2010)의 지방교육행정체제 선진화 방안(한국교육행정학회 연구보고서)의 내용 중 연구자가 공동연구자로 참여하여 집필한 내용 중 일부를 요약·보완한 것임.

6 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

도 합의제집행기관으로서 특별시교육위원회를 두었고, 사무장으로서 교육감이 있었다. 물론 의결기관은 특별시의회였다. 특별시교육위원회가 시교육위원회와 다른 점이 있다면 초등교육은 물론 중등교육도 관장했다는 점이었다.

요컨대, 교육위원회가 군지역에서는 의결기관, 시와 특별시지역에서는 합의제집행기관, 도지역과 중앙에서는 심의기관이었고, 교육감은 군지역에서는 집행기관, 시와 특별시지역에서는 사무장이었고, 도지역에는 교육감이 없었다. 따라서 1949년 「교육법」에 의한 교육자치는 초등교육의 자치였고, 시·군단위 교육자치였다(특별시의 경우 예외적으로 중등교육도 교육자치 대상이었음). 이 교육자치는 1952년 6월 시작하여 1961년 5·16에 의해 중단되었고, 법적으로는 1961년 12월까지 유지된 것으로 볼 수 있었다.

2) 교육자치 폐지 시기(1961.5~1963.12)

5.16 이후 혁명정부는 교육위원회의 기능을 정지하고 교육자치제를 폐지하는 등 일련의 교육개혁 조치들을 단행하는데, 이를 법제화한 것이 1962년 1월 6일(법률 제955호) 개정된 「교육법」이었다. 이는 지방의 교육자치기관인 종전의 교육구 및 시교육위원회를 폐지하고 지방의 교육·학예에 관한 행정사무는 서울특별시·시장·시장 또는 군수로 하여금 이를 장리케 함으로써 교육자치제를 폐지하는 것을 골자로 하는 것이었다. 다만, 중앙교육위원회는 종전과 마찬가지로 유지되었으나, 1961년 9월 1일 제정된 「교육에 관한 임시특례법」 제2조 규정에 의하여 중앙교육위원회가 구성될 때까지 문교재건자문위원회가 그 기능을 대신하였다.

개정 「교육법」은, 집행기관은 통합하는 대신 의결기관은 유지하도록 규정하고 있었다. 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 서울특별시, 도, 시와 군에 교육 및 학예에 관한 의결기관으로서 교육위원회(의장은 호선)를 두도록 하였다. 교육위원회가 의결기관으로 규정되어 있었지만, 교육위원회의 의결은 당해 지방의회의 권한을 배제하지 아니한다고 규정함으로써 지방의회와 대등한 의결기관은 아니었다(지방의회가 구성될 때까지 그 의결을 요하는 사항은 「교육법」과 「지방자치법」에 규정된 감독청의 승인을 얻어 실시하도록 하였다). 법률상 의결기구라 명시되어 있을지라도 시·도교육위원회는 시·도지사, 시·군교육위원회는 시장·군수의 관할 하에 있었기 때문에 실제로는 교육위원회가 심의기관 내지는 자문기관 역할을 했던 것으로 이해된다. 교육부가 발행한 교육50년사 부록에 의하면, 교육구를 폐지하는 대신 시·군교육위원회는 1961년 10월 28일에 설치되었으며, 시·도교육위원회는 1962년 11월 3일 구성된 것으로 나타난다.

3) 형식적 교육자치 시기(1964.1~1991.6)

1962년 12월 26일 헌법이 개정되어 헌법상 교육의 자립성과 정치적 중립성을 보장받

게 됨에 따라 지방교육행정을 일반행정기관으로부터 분리·독립하여 교육자치제를 실시할 수 있게 되었고, 1963년 11월 1일 「교육법」이 개정됨에 따라 1964년부터 교육자치를 실시하게 되었다. 중앙교육위원회는 종전과 같이 1972년말까지 유지되었다.

교육자치제의 부활을 위하여 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로서 서울특별시·부산시 및 도에 교육위원회를, 시 및 군에 교육장을 두어 그 사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하게 하였다. 지방교육에 관한 의결기관은 시·도의회 또는 시·군의회였으나, 지방자치가 실시되지 않음에 따라 시·군의회 기능은 시·도교육위원회가, 시·도의회 기능은 문교부장관이 대행하였다. 시·도교육위원회는 종전의 특별시·시교육위원회처럼 합의제집행기관의 위상을 갖게 되었고, 시·군의 교육장은 종전의 교육감과 같이 집행기관으로서 위상을 가지게 되었다. 교육위원회와 교육장은 교육·학술에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하였다. 한편, 교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 교육위원회에 교육감을 두었다.

4) 실질적 교육자치 시기(1991.6~2010.6)

지방자치가 실시됨에 따라 「교육법」에 규정되어 있던 지방교육자치 및 지방교육 관계조항을 분리하여 독자적인 법률로 「지방교육자치에 관한 법률」(1991.3.8 법률 제4347호)이 제정되었고, 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 설치하도록 하였다. 또한, 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두도록 하였다.

결과적으로 교육위원회는 합의제 집행기관 성격에서 위임형 의결기관 성격으로 바뀌었고, 교육감은 합의제 집행기관이었던 교육위원회의 사무장 성격에서 독립제 집행기관 성격으로 바뀌었다.

5) 교육자치 일부 폐지기(2010.7~2014.6)

2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」 개정[법률 제8069호, 2006.12.20, 전부개정]은 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위한 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 두도록 하고, 시·도의회위원과 교육위원으로 교육위원회를 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 하였다. 교육감의 성격은 변화가 없었고, 다만 학교운영위원회에 의한 간선제에서 주민직선제로 변화되었을 뿐이다. 2010년 7월 이후 교육자치 의결기관이었던 교육위원회가 시·도의회에 통합되고, 집행기관인 교육감만 분리된 채로 남아 있게 되었다.

6) 교육위원회 폐지기(2014.7~)

2006년말 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 2010년 7월부터 교육위원회가 시·도의회 교육상임위원회로 개편되도록 예정된 가운데 다시 2010년 2월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육의원 주민직선제를 2014년 6월말까지 유지하는 이른바 교육의원 일몰제를 규정함에 따라 2014년 7월부터 교육의원제가 폐지될 예정이며, 교육의원이 폐지될 경우, 「지방교육자치에 관한 법률」에 규정되어 있는 교육위원회 및 교육위원 관련 조항들은 삭제될 예정이어서 「지방교육자치에 관한 법률」에는 교육감에 관한 규정만 남게 되어 법률의 존폐마저 문제가 될 것으로 예상된다.

<표 1> 교육위원회와 교육감의 성격 및 위상의 변천

	구분	의결기관		심의기관	집행기관		비고
		법률 규정	실제 운용			사무장	
'52- '61	교육구(군)	구교육위원회	좌동	-	교육감	-	유·초등교육
	시	시의회	좌동	-	시교육위원회	교육감	유·초등교육
	도	도의회	좌동	도교육위원회	도지사	-	중등교육
	특별시	특별시의회	좌동	-	특별시교육위원회	교육감	유·초·중등교육
	국가	국회	좌동	중앙교육위원회	문교부장관	-	
'62- '63년	시·군	시·군의회(미구성)/ 시·군교육위원회	좌동	-	시장·군수 (교육과장)		
	특별시·도	시·도의회(미구성)/ 시·도교육위원회	좌동	-	특별시장·도지사 (교육국장)		
	국가	국회	좌동	중앙교육위원회(문 교재건자문위원회)	문교부장관		
'64- '90년	시·군	시·군의회(미구성)	시·도교육위원회	-	교육장	-	유·초·중교육
	시·도	시·도의회(미구성)	문교부장관	-	시·도교육위원회	교육감	고교교육
	국가	국회	좌동	중앙교육위원회 (‘73년 폐지)	문교부장관		
'91- '10년	시·도	시·도의회(중요사항) /시·도교육위원회 (기타사항)	좌동	-	교육감		유·초·중등교육
	국가	국회	좌동		교육부장관/ 교육인적자원부장 관		
'10- '14년	시·도	시·도의회 (교육위원회)	좌동	-	교육감		유·초·중등교육
	국가	국회	좌동		교육과학기술부장 관 / 교육부장관		
'14년 -	시·도	시·도의회	좌동	-	교육감		유·초·중등교육
	국가	국회	좌동		교육부장관		

7) 종합

앞의 <표 1>에서 보는 바와 같이, 교육위원회의 위상은 독립형 의결기관(1950년대의 구교육위원회), 합의제 집행기관으로서의 교육위원회(1950년대의 특별시·시교육위원회, 1964년 이후의 시·도교육위원회), 위임형 의결기관으로서의 교육위원회(1991년 이후의 시·도교육위원회)를 거쳐 시·도의회 상임위원회로서의 교육위원회로 변화를 겪었으며, 교육자치기관으로서의 교육위원회는 2014년 7월부터 폐지될 예정이다.

교육감의 경우에는 독립제 집행기관(1950년대의 구교육감, 1964년 이후의 시·군 교육장)에서 사무장(1950년대의 특별시·시교육감, 1964년 이후 1991년까지의 시·도교육감)으로 위상의 변화가 있었으나, 1991년 이후 독립제 집행기관의 위상을 유지하고 있다.

다만, 제주특별자치도의 경우, 현재까지 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 규정된 교육자치 관련 규정의 변화가 없기 때문에 2014년 6월 지방선거 이후에도 일반의원과 주민직선으로 선출된 교육의원에 의해 구성되는 교육상임위원회가 유지된다. 참여정부가 제주특별자치도를 먼저 교육상임위원회로 개편한 후, 나머지 시·도의 교육위원회를 교육상임위원회로 개편하려는 전략은 그대로 적중하였으나, 제주도의 교육위원회는 유지되고 나머지 시·도의 교육위원회는 폐지되는 운명이 되었다.

나. 교육위원 및 교육감 선출제도의 변천과정

1) 최초 교육자치 실시기의 교육위원 및 교육감 선출(1952.6~1961.5)

1949년 「교육법」에 의하면, 구교육위원회는 군수와 구내 각읍·면의회에서 1인씩 선출한 위원으로써 조직하고, 특별시 또는 시의 교육위원회는 시장(특별시장 포함)과 시의회(특별시의회 포함)에서 선출한 10인의 위원으로써 조직하도록 하였다. 도교육위원회는 도내 각교육구 및 시교육위원회에서 1인씩 선출한 위원과 도지사가 선임한 3인의 위원으로써 조직하였다. 중앙교육위원회는 교육에 이해가 깊고 학식 덕망이 높은 30인의 위원으로써 조직하며, 위원은 특별시와 도의 교육위원회에서 각 1인씩 추천한 자와 문교부장관이 제청한 자를 국무회의의 의결을 경하여 대통령이 위촉하였다.

교육위원은 지방의회(구교육위원은 읍·면의회, 특별시·시교육위원은 특별시·시의회, 도교육위원은 구·시교육위원회)에서 무기명투표로써 선거하되, 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성투표로써 당선을 결정하고, 3분의 2이상의 득표자가 없는 때는 2차투표를 행하며, 2차투표에도 3분의 2이상의 득표자가 없는 때는 다수득표자 2인에 대하여 결선투표를 행하여 다수득표자를 당선자로 하고, 결선투표에 있어서 동점인 경우에는 추첨에 의해 결정하도록 하였다.

교육위원은 지방의회의 의원, 국회의원, 국가공무원(시장 제외) 또는 지방공무원을 겸할 수 없고, 명예직이었다. 만21세에 달한 자로서 6개월 이래 동일 교육구의 구역내에

10 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

주소를 가진 자는 그 소속한 교육구의 교육위원의 선거권이 있으며, 교육위원 선거권이 있는 자로서 만25세 이상이 된 자는 교육위원 피선거권이 있었다.

교육구와 특별시·시교육위원회에 두는 교육감은 「교육공무원법」의 정하는 자격을 가진 자로서 교육위원회의 추천으로 도지사와 문교부장관(특별시교육감은 문교부장관)을 경유하여 대통령이 임명하였다. 「교육공무원법」(1953.4.18 제정, 법률 제285호) <별표 3>에 의하면, 교육감의 자격기준은 ①7년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 가진 자, ②고등고시(행정과 제4부) 합격자로서 3년 이상의 교육 또는 교육행정경력이 있는 자, ③대학(사범대학을 포함) 졸업자로서 5년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 가진 자 등이었다.

2) 교육자치 폐지기의 교육위원 선출(1962.1~1963.12)

서울특별시와 도 교육위원회 위원은 지방의회에서 선출한 3인, 문교부장관이 임명한 2인으로 구성하고, 시·군교육위원회는 지방의회가 선출한 3인과 도지사가 임명하는 2인으로 구성하도록 하였다. 그러나 지방의회가 구성되지 않았으므로 지방의회의 선임 또는 추천을 요하는 특별시·도 교육위원은 서울특별시시장 또는 도지사의 추천으로 문교부장관이, 시·군교육위원은 시장 또는 군수의 추천으로 도지사가 임명하였다.

교육위원의 자격기준은 고등학교 졸업자 또는 동등 이상의 학력을 가지고 5년 이상 교육 또는 교육행정경력을 가진 자로 하였으며, 국회의원, 지방의회의원, 기타 공무원, 사립학교법인의 임원, 사립학교교원 및 정당당원은 교육위원을 겸할 수 없도록 하였다.

교육자치 폐지기에 교육위원 자격기준에 교육(행정)경력이 포함되었다는 것은 아이러니 한 것이지만, 교육위원을 의결기관의 일원이 아니라 심의기관의 일원으로 간주했던 것으로 본다면 이해될 수 있다.

3) 형식적 교육자치기의 교육위원 및 교육감 선출(1964.1~1991.5)

1964년부터 1990년까지 형식적 교육자치가 실시되던 시기의 교육위원·교육감·교육장 선임방법은 1950년대 교육자치 실시 시기의 것과 대동소이하나 자격기준이 구체화되었다.

교육위원회는 당해 지방의회에서 선출하는 5인의 위원(선출직 교육위원)과 당해 지방자치단체의 장 및 교육감으로써 조직하였다. 선출직 교육위원은 학식과 덕망이 높은 자로서 교육 또는 교육행정 경력이 있고, 당해 지방의회의원의 피선거권이 있는 자라야 했으며, 국회의원·지방의회의원·공무원(대학의 교원은 제외), 당해 교육위원회의 감독에 속하는 사립학교교원과 사립학교법인의 임원 또는 사립학교경영자를 겸할 수 없었고, 정당 또는 기타 정치단체에 참여하거나 가입할 수 없었으며, 당해 지방자치단체 및 교육기관과 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 지방자치단체 및 교육기관과 관계 있는 영리사업에 종사할 수 없었다.

선출직 교육위원은 지방의회에서 단기무기명투표로써 선거하도록 했고, 재적의원 3분의 2 이상 출석과 출석의원 과반수의 찬성투표로써 당선인을 결정하되, 출석의원 과반수의 득표자가 없거나 득표자가 동수인 때에는 2차 투표를 행하고, 2차 투표에 있어서도 출석의원 과반수의 득표자가 없을 때에는 다수득표자를 당선인으로 결정하고, 득표수가 동수일 때에는 추첨으로써 당선인을 결정하도록 하였다. 교육위원 선출을 위한 지방의회를 3차 소집하여도 재적의원 3분의 2에 달하지 못한 때에는 그 과반수의 출석으로써 선출하도록 하였다. 교육위원의 선거는 임기만료 전 20일 이내에 행하되, 선거일은 당해 지방의회의장이 정하여 선거일 20일전에 공고하도록 하였다.

교육감은 ‘학식과 덕망이 높고 교육 또는 교육행정경력이 있는 자’ 중에서 당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명한다고 규정함으로써 교육감의 자격기준에 ‘학식과 덕망’이 포함되었다. 종전 규정과 비교하면 교육경력 또는 교육행정경력의 최저연수가 삭제된 것이다.

시·군에 두는 독임제 집행기관으로서의 교육장은 따로 법률로 정하는 자격기준에 해당하는 자 중에서 교육감의 제청으로 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 하였다. 여기서 말하는 법률은 「교육공무원법」을 지칭하며, 「교육공무원법」(법률 제1463호, 1963.12.5) 제6조와 <별표 4>의 교육장 자격기준에 의하면, 교육장은 ①종전의 고등고시행정과 제4부 합격자로서 3년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ②대학졸업자로서 5년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ③고등학교 졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력을 가진 자로서 10년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자라야 하였다. 종전과 비교하면, 교육경력과 교육행정경력에 교육연구경력이 추가된 것이다.

이후 교육감의 자격기준은 1988년 교육법이 개정될 때까지 변함이 없었으나, 교육장의 자격기준은 「교육공무원법」 개정(법률 제2367호, 1972.12.16)으로 약간의 변화가 있었다. 교육대학·초급대학·실업고등전문학교 또는 전문학교(이들과 동등정도의 각종 학교를 포함)졸업자로서 7년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자와 장학사·교육연구사 또는 초등학교 이상의 학교교장으로 5년 이상 근무한 경력이 있는 자가 추가된 것이다.

1981년 11월에 개정된 「교육공무원법」(법률 제3458호, 1981.11.23)은 교육장의 자격기준을 ①행정고등고시 합격자로서 4년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ②대학·사범대학·교육대학(이들과 동등정도의 각종학교를 포함)졸업자로서 7년 이상의 교육경력이나 2년 이상의 교육경력을 포함한 7년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ③2년제 교육대학 또는 전문대학(이들과 동등정도의 각종학교를 포함)졸업자로서 9년 이상의 교육경력이나 2년 이상의 교육경력을 포함한 9년

12 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ④고등학교 졸업자 또는 이와 동등 이상의 경력을 가진 자로서 12년 이상의 교육경력이나 2년 이상의 교육경력을 포함한 12년 이상의 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ⑤장학사·교육연구사 또는 초등학교 이상의 학교교장으로서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자로 조정하였다.

4) 지방의회·교육위원회에 의한 교육위원·교육감 선출(1991.6~1997.12)

「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제4347호, 1991.3.8)에 따라 교육위원 및 교육감 선출방법에 변화가 있었다.

교육위원은 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수의 2분의 1이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상 있거나 양경력을 합하여 15년 이상 있는 자이어야 했다. 1995년 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제4951호, 1995.7.26) 제32조는 교육위원의 자격을 학식과 덕망이 높고 당해 시·도의원 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아닌 자로서, 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양경력을 합하여 10년 이상 있는 자로 개정하여 경력 연수를 5년 낮췄다.

교육위원은 국회의원·지방의회의원, 국가공무원 및 지방공무원과 사립학교교원(조교수 이상의 대학교원 제외), 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임원 또는 사립학교경영자를 겸할 수 없도록 하였다. 또한, 교육위원은 당해 지방자치단체의 교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 교육연수·수련기관, 도서관, 교원·학생복지후생기관등을 포함)과 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없었다.

교육위원은 당해 시·도의회에서 시·군 및 자치구의회가 추천한 자중에서 무기명투표로 선출하되, 그 정수의 2분의 1이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자이어야 하며, 시·군 및 자치구의회의 교육위원 추천은 2인으로 하되, 그중 1인은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자이어야 했다. 특별시 및 직할시 교육위원의 선출은 자치구의회에서 추천한 자중에서 자치구별로 1인씩 선출하되 교육위원 정수에 미달된 경우에는 미달된 수의 교육위원은 자치구의회의 추천에 관계없이 선출하였다. 도교육위원의 선출은 지역교육청이 관할하는 지역의 시·군의회에서 추천한 자중에서 교육청마다 1인씩 선출하였다. 다만, 선출된 교육위원의 수가 정수에 미달된 경우에는 미달된 수의 교육위원은 시·군 의회의 추천에 관계없이 선출하였다.

교육감 선출에 관한 규정도 약간의 변화가 있었다. 「지방교육자치에 관한 법률」 제28조는 교육감의 선출에 관해 규정하였는 바, 교육감은 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출하되, 재직교육위원 과반수의 찬성을 얻어야 하며, 과반 득표자가 없을 때에는 2

차 투표를 하고, 2차 투표에도 과반 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1인이면 최고 득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수 득표자를 당선자로 하고 다수득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 한다고 규정하였다.

교육감의 자격은 ‘학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육경력 또는 교육전문직원 경력이 20년 이상 있거나, 양 경력을 합하여 20년 이상 있는 자이어야 한다’고 규정하였으며, 교육감은 국회의원·지방의회의원 또는 교육위원 기타 대통령이 정하는 직을 겸할 수 없도록 하였다. 「지방교육자치에 관한 법률 시행령」 제16조는 ‘대통령령이 정하는 직’을 ‘「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 및 「사립학교법」 제2조의 규정에 의한 사립학교의 교원, 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임원, 그리고 영리를 목적으로 하는 단체의 임·직원’으로 규정하였다.

1995년 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제4951호, 1995.7.26) 제32조는 교육감의 자격을 “학식과 덕망이 높고 당해 시·도의원 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아닌 자”에서 “학식과 덕망이 높고 당해 시·도지사 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아닌 자”로 개정하였으며, 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 15년 이상 있거나 양경력을 합하여 15년 이상 있는 자로 개정하여 경력 연수를 5년 낮췄으며, ‘교육전문직원경력’을 ‘교육공무원으로서의 교육행정경력’으로 바꿨다.

5) 학교운영위원회에 의한 교육위원 및 교육감 선출(1997.12~2006.12)

1997년 12월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제5467호, 1997.12.17)은 교육위원과 교육감 선거방식을 대폭 변경하였다. 교육위원회가 선출하던 교육위원과 교육감을 학교운영위원회 선거인과 교원단체선거인으로 구성된 교육위원선거인단과 교육감선거인단에서 무기명투표로 선출하도록 하였다.

교육감의 경우, 전체 교육감선거인 과반수의 찬성을 얻은 자를 당선자로 하도록 바꾸었다. 과반 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수 득표자를 당선자로 하고, 다수 득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 하도록 하였다.

학교운영위원회선거인은 대통령이 정하는 일정규모 이상의 학교마다 1인으로 하되, 「초·중등교육법」 제31조제3항의 규정에 의한 당해 학교의 학부모대표 또는 지역사회인사 중에서 선출하고, 교원단체선거인 수는 학교운영위원회선거인 총수의 100분의 3으로 하였다. 학교운영위원회선거인의 선출과 교원단체선거인의 추천은 교육위원·교육감 선출 일공고일부터 교육위원·교육감 선출일 20일 전까지 하여야 하며, 교육위원·교육감 후보

14 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

가 되고자 하는 자는 선출일 20일 전까지 교육위원회 의사국에 등록하여야 하고, 교육위원·교육감의 임기만료로 인한 교육위원·교육감의 선출은 교육위원·교육감 임기만료일 30일 내지 10일 전에 실시하도록 규정하였다.

교육감의 자격은 학식과 덕망이 높고 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 한다는 규정은 동일하나, 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 '15년 이상 있는 자'에서 '5년 이상 있는 자'로 개정되었다.

2000년 1월 개정[법률 제6216호, 2000.1.28]에서는 교육감이 겸직할 수 없는 직에 사립학교법인의 임원을 추가하고, 교육감이 당선 전부터 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일 전일에 그 직에서 해직되도록 하였으며, 교육위원 및 교육감 후보자는 후보자등록일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아니어야 하고, 교육경력 등을 가진 경우에는 후보자등록일을 경력환산의 기준시점으로 하였다.

또한, 종전에는 학교별 각 1인의 학교운영위원회선거인 및 교원단체선거인으로 선거인단을 구성하던 것을 앞으로는 교육위원·교육감 선거인 증원을 위하여 「초·중등교육법」 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회의 구성원 전원으로 교육위원·교육감 선거인단을 구성하도록 하였고, 교육위원당선인 결정시 등록일부터 선거일투표 마감시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록무효로 인하여 위원정수미만인 때에는 투표를 실시하지 아니하고 후보자 전원을 당선인으로 결정하는 등 무투표당선에 관한 규정을 신설하였고, 교육감 후보자가 1인인 경우에도 투표자총수의 과반수를 득표하여야만 당선인으로 결정하도록 하는 규정을 신설하였다. 교육위원·교육감의 후보자가 없거나 당선인이 없는 등 재선거사유 발생시 재선거를 실시하도록 하는 규정을 신설하고, 선거의 연기, 선거의 일부무효로 인한 재선거, 천재·지변 등으로 인한 재투표에 관한 규정을 신설하였다. 선거의 효력 또는 당선의 효력에 관하여 이의가 있는 관계인은 선거소청을 제기하고 그 결정에 대하여 불복하는 때에는 선거소송 또는 당선소송을 제기할 수 있도록 하였다.

6) 주민직접선거에 의한 교육의원 및 교육감 선거(2007.1~2014.6)

2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」이 전부개정(법률 제8069호, 2006.12.20)됨에 따라 교육위원회는 시·도의회 내 상임위원회로 전환되고, 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하게 되었다.

교육의원후보자가 되고자 하는 자는 시·도의회위원의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 하며, 후보자등록신청개시일을 기준으로 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 했으나, 2010년 2월 개정에서 정당원 제한 기간이 1년으로, 교육경력 또는 교육행정경력 기준이 5년으로 완화되었다. 2010년 2월 개정에서 교육감후

보자의 자격도 정당원 제한 기간이 1년으로, '교육공무원으로서의 교육행정경력 5년 이상'이 '교육행정경력 5년 이상'으로 완화되었다.

교육의원선거에 관하여는 「정치자금법」 중 지역구 시·도의회의원 선거에 적용되는 규정을, 교육감 선거에 관하여는 「정치자금법」의 시·도지사 선거에 적용되는 규정을 각각 준용하도록 함으로써 음성적 선거비용 모금 등을 제한하며, 교육감후보자의 경우 후원회를 지정하여 후원금을 모금할 수 있도록 하였다.

교육의원 선거에 관하여 「공직선거법」 중 지역선거구 시·도의회의원에 관한 규정을 준용하도록 하고, 교육감 선거에 관하여는 「공직선거법」의 시·도지사에 관한 규정을 준용하도록 함에 따라 교육감 후보자등록을 신청하는 자는 등록신청 시에 5천만원의 기탁금을, 교육의원 후보자등록을 신청하는 자는 등록신청 시에 3백만원의 기탁금을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하도록 되었으며, 선거구선거관리위원회는 기탁금에서 부담하는 비용을 뺀 나머지 금액을 선거일후 30일 이내에 기탁자에게 반환하되, 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 기탁금 전액, 후보자가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 반환하도록 되었다.

정당은 교육의원·교육감 선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 정당의 대표자·간부 및 유급사무직원은 특정 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)를 지지·반대하는 등 선거에 영향을 미치기 위한 선거관여행위를 할 수 없으며, 그 밖의 당원은 소속 정당의 명칭을 밝히거나 추정할 수 있는 방법으로 선거관여행위를 할 수 없고, 후보자는 특정 정당을 지지·반대하거나 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방(당원경력 표시 포함)할 수 없도록 되었다.

교육의원 및 교육감 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하되, 교육의원·교육감선거에서 해당 지방자치단체의 교육의원이나 교육감이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 예외로 하였다.

7) 주민직접선거에 의한 교육감 선거(2014.7~)

2010년 2월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 교육의원제가 폐지됨으로써 2014년 6월 지방선거에서 교육의원선거 자체가 없어지게 되었고, 교육감후보자의 자격기준에서 정당원 제한 기간이 1년은 유지되었으나, 교육행정경력이 삭제됨으로써 교육경력이나 교육행정경력이 없는 교육감이 가능하게 되었다.

그러나 2014년 2월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육감후보자의 자격기준으로 '교육경력 또는 교육행정경력 3년 이상'을 다시 규정함으로써 2014년 6월 지방선거

16 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

이후에 치러지는 교육감보궐선거나 2018년 6월 지방선거에서는 무경력자 교육감은 불가능하게 되었다. 다만, 2014년 6월 지방선거에서 무경력자로서 교육감에 당선된 사람은 4년간의 교육감경력이 교육행정경력으로 인정되기 때문에 계속 교육감후보로 입후보할 수 있을 것이다.

다만, 제주특별자치도의 경우, 현재까지 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 규정된 교육자치 관련 규정의 변화가 없기 때문에 2014년 6월 지방선거와 그 이후에도 교육감후보자의 자격기준으로 요구했던 ‘교육경력 또는 교육행정경력 5년 이상’도 그대로 유지된다.

<표 2> 교육위원과 교육감의 자격기준 및 선출방법의 변천

시기	행정구역	교육위원/교육의원		교육감/교육장	
		자격기준	선출방법	자격기준	선출방법
'52.5- '61.5	교육구(군)	지방의원 피선거권이 있는 자(6개월 이내 동일 구역내에 주소를 가진, 만25세 이상이 된 자)	교육구내 각읍·면의회에서 1인씩 선출한 자와 군수(당연직)	「교육공무원법」의 정하는 자격을 가진 자 [①7년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 가진 자, ②고등고시(행정과 제4부) 합격자로서 3년 이상의 교육 또는 교육행정경력이 있는 자, ③대학(사범대학을 포함) 졸업자로서 5년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 가진 자]	교육위원회의 추천으로 도지사나 문교부장관을 경유(특별시교육감은 문교부장관만 경유)하여 대통령이 임명
	시		시의회에서 선출한 9인 과 시장(당연직)		
	특별시		특별시의회에서 선출한 9인과 특별시장(당연직),		
	도		도내 각교육구 및 시교육위원회에서 1인씩 선출한 자와 도지사가 선임한 3인	-	-
	중앙	교육에 이해가 깊고 학식 덕망이 높은 자	30인 : 특별시와 도의 교육위원회에서 각 1인씩 추천한 자와 문교부장관이 제정한 자를 대통령이 위촉	-	-

시기	행정구역	교육위원/교육의원		교육감/교육장	
		자격기준	선출방법	자격기준	선출방법
'61.6- '63.12	시·군	고등학교졸업자 또는 동등이상의 학력을 가지고 5년이상 교육 또는 교육행정경력을 가진 자	지방의회가 선출한 3인과 도지사가 임명하는 2인	-	-
	특별시·도	교육에 이해가 깊고 학식 덕망이 높은 자 * 중앙교육위원회 기능을 임시적인 문교재건자문위원회가 대행	지방의회에서 선출한 3인, 문교부장관이 임명한 2인	-	-
	중앙	교육에 이해가 깊고 학식 덕망이 높은 자 * 중앙교육위원회 기능을 임시적인 문교재건자문위원회가 대행	특별시와 도의 교육위원회에서 각 1인씩 추천한 자와 문교부장관이 제정한 자를 국무회의의 의결을 경하여 내각수반이 위촉	-	-
'64.1- '91.2	시·군	-	-	「교육공무원법」의 교육장 자격기준 : ① 종전의 고등고시 행정과 제4부 합격자로서 3년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ② 대학졸업자로서 5년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자, ③ 고등학교 졸업자 또는 이와 동등이상의 학력을 가진 자로서 10년 이상의 교육경력이나 교육행정경력 또는 교육연구경력이 있는 자 * 이후 약간의 변화 있었음.	시·도교육감의 제청으로 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명
	시·도	선출직 교육위원은 학식과 덕망이 높은 자로서 교육 또는 교육행정 경력이 있고, 당해 지방의회의원의 피선거권이 있는 자	당해 지방의회에서 선출하는 5인의 위원(선출직 교육위원)과 당해 지방자치단체의 장 및 교육감	학식과 덕망이 높고 교육 또는 교육행정경력이 있는 자	당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명
	중앙	교육에 이해가 깊고 학식 덕망이 높은 자 * 72년까지 유지	특별시와 도의 교육위원회에서 각 1인씩 추천한 자와 문교부장관이 제정한 자를 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 위촉	-	-

18 ❖ 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색

시기	행정구역	교육위원/교육의원		교육감/교육장	
		자격기준	선출방법	자격기준	선출방법
'91.3- '97.12	시·도	학식과 덕망이 높고 시·도의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상 있거나 양경력을 합하여 15년 이상 있는 자 *95년 이후 10년 이상	당해 시·도의회에서 시·군 및 자치구의회가 추천한 자중에서 무기명투표로 선출하되, 그 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자이어야 하며, 시·군 및 자치구의회의 교육위원 추천은 2인으로 하되, 그중 1인은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자	학식과 덕망이 높고 시·도의원 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육경력 또는 교육전문직원 경력이 20년 이상 있거나, 양경력을 합하여 20년 이상 있는 자 *95년 이후 시·도지사 피선거권이 있는 자로 경력 15년 이상	당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출
'97.12 - '06.12		학식과 덕망이 높고 시·도의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양경력을 합하여 10년 이상 있는 자 *00.1 비정당인 기간 2년 필요	학교운영위원회 선거인과 교원단체선거인으로 구성된 교육위원 선거인단에서 무기명투표로 선출 *00.1 학교운영위원회의 구성원 전원으로 교육위원 선거인단을 구성	학식과 덕망이 높고 당해 시·도지사 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니며, 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양경력을 합하여 5년 이상 있는 자 *00.1 비정당인 기간 2년 필요	학교운영위원회 선거인과 교원단체선거인으로 구성된 교육감선거인단에서 무기명투표로 선출 *00.1 학교운영위원회의 구성원 전원으로 교육감 선거인단을 구성
'07.1- '14.5	시·도	시·도의원 피선거권이 있는 자로서 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있는 자 *10.2 정당원 제한 기간이 1년으로, 교육경력 또는 교육행정경력 기준이 5년으로 개정	주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출	시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양경력을 합하여 5년 이상 있는 자 *10.2 정당원 제한 기간이 1년으로, 교육경력·교육행정경력 5년 이상으로 개정	주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출
'14.6	시·도	-	-	시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자	주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출

시기	행정구역	교육위원/교육의원		교육감/교육장	
		자격기준	선출방법	자격기준	선출방법
'14.7-	시·도	-	-	시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력·교육행정경력이 3년 이상 있는 자	주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출

2. 한국교육자치제도의 쟁점

한국교육자치제도의 변천과정을 분석해볼 때, 교육자치제도를 도입하고 폐지하고 부활하고 확대하는 과정에서 논란이 되었던 쟁점을 요약하면 교육감 및 교육위원의 자격, 교육감 및 교육위원 선출방법, 교육위원회의 성격 및 위상 등 3가지였다. 이들 쟁점은 지방교육자치의 법적 근거에 대한 혼동과 지방교육자치의 본질에 대한 혼란으로 귀결된다.

가. 지방교육자치의 법적 근거

먼저, 지방교육자치의 법적 근거를 헌법 제31조제4항으로 보느냐, 「지방자치법」 제121조로 보느냐의 문제이다. 헌법 제31조제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 되어 있으며, 「지방자치법」 제121조는 교육·과학 및 체육에 관한 기관을 규정한 조항으로 “① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다. ② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 되어 있다. 따라서 쟁점은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 법률이 「교육법」(1991년 3월 7일까지) 또는 「지방교육자치에 관한 법률」이나(1991년 3월 8일 이후), 아니면 「지방자치법」 제121조제2항에 의한 「교육법」 또는 「지방교육자치에 관한 법률」이냐로 모아진다.

그러나 「지방교육자치에 관한 법률」 어디에도 「지방자치법」과 관련성을 규정하고 있지 않다. 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조에는 “이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정함으로써 헌법 제31조 제4항의 ‘교육의 자주성과 전문성’ 용어를 명시하고 있다(송기창, 2004). 지방자치법 제121조의 위임에 의하여 제정된 법률이 아니라는 것이다.

또한, 지방교육자치를 규정한 「교육법」은 1949년 12월 제정되었고, 교육·과학 및 체육

에 관한 기관을 규정한 「지방자치법」은 1988년 4월 6일에 개정된 법률이라는 점이다. 1988년에 「지방자치법」이 전부개정되어 제112조에 교육·과학 및 체육에 관한 기관을 규정하기 전까지는 「지방자치법」에 ‘교육·과학 및 체육에 관한 기관’을 규정한 조항이 없었다. 1988년 4월 6일 「지방자치법」이 개정되는 날 당시 개정된 「교육법」 제15조는 “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.”고 되었다.

1988년 이전에 지방자치는 실시되지 않았어도 교육자치는 합의제집행기관 형태로 실시되고 있었다. 「교육법」에서 교육위원회를 의결기관으로 규정하자 서둘러 「지방자치법」에 교육위원회를 집행기관으로 규정하는 조항을 슬그머니 끼워넣은 것이다. 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. 당시 내무부가 제안한 「지방자치법」 개정안에는 제112조가 “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 수정되었을 뿐이다(송기창, 2004).

당시 문교공보위원회 전문위원이 「지방자치법」 개정법률안 제112조가 집행기관만 규정하고 별도의 의결기관에 대한 규정을 하고 있지 않아 수정이 필요하다는 심사의견을 제시하였으나, 이는 「교육법」이 「지방자치법」 제112조의 위임에 따라 제정된 법률로 오해한 것이다. 「지방자치법」에 교육·학예에 관한 의결기관 조항을 추가하자고 제안할 것이 아니라 「교육법」 제15조와 모순되는 지방자치법 제112조를 삭제해야 한다고 주장했어야 한다.

또 하나의 문제는 1991년에 「교육법」의 교육자치 관련 조항을 분리하여 별도의 법률인 「지방교육자치에 관한 법률」을 제정하면서 「교육법」 제15조를 가져오지 오지 않고 「지방자치법」 제112조를 그대로 가져와 제1조에 “이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정”한다고 명시함으로써 잘못된 「지방자치법」 개정을 정당화시켜 주는 결과가 되었다.

이때 불합리하게 개정된 조항을 근거로 교육자치 폐지론자들은 교육위원회의 의결기능을 부정하게 되고, 헌법재판소가 교육자치의 근거를 헌법 제31조제4항이라고 판결을

해도(헌재2002헌마573), 이를 부정하고 「지방자치법」 제121조라고 우기는 것이다. 급기야는 「지방교육자치에 관한 법률」에 의결기관으로 규정된 교육위원회를 집행기관이라고 주장하기 위하여 “모든 의사결정을 의결기관이 하는 것은 아니며 집행기관도 일정한 범위 내에서 의사결정권이 부여되어 있다”(이기우, 2001: 69)고 의결(議決)을 의사결정(意思決定)의 줄임말로 오해하는 경우까지도 있었다. 요컨대, 「지방자치법」 개정과정에서 슬그머니 끼워 넣은 조항이 이제 와서는 교육자치의 본질을 왜곡하는 근거로 주장되는 안타까운 일이다.

나. 지방교육자치의 본질에 대한 혼란

현행 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조는 “이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 따라서 지방교육자치제도란 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관을 별도로 설치하여 조직 및 운영함으로써 지방교육의 발전을 도모하는 제도”라고 정의할 수 있다. 지방교육자치제도의 1차적 목표는 교육의 자주성 및 전문성, 지방교육의 특수성을 살리는 것이며, 궁극적인 목적은 지방교육의 발전을 도모하는 것이고, 이러한 목표와 목적을 달성하기 위한 수단은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관을 별도로 설치하여 조직·운영하는 것임을 알 수 있다(송기창, 2008).

「지방교육자치에 관한 법률」에 지방교육자치의 목적을 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리는 것이라고 천명하고 있기 때문에 지방교육자치의 본질이 헌법 제31조 제4항과 무관하다고 말하는 사람은 없는 듯하다. 다만, 헌법 제31조제4항에서 언급한 “교육”의 자주성·전문성·정치적 중립성이 “교육행정”의 자주성·전문성·정치적 중립성과 어떠한 논리적 관계를 가지는지에 대해서는 교육자치 옹호론과 폐지론 사이에 견해차이가 존재한다.

헌법재판소는 교육의 자주성을 “교육이 정치권력이나 기타의 간섭 없이 그 전문성과 특수성에 따라 독자적으로 교육 본래의 목적에 기하여 조직·운영·실시되어야 한다는 의미에서의 교육의 자유와 독립을 말한다”고 밝힌 바 있으며, 교육의 전문성을 “교육자 내지 교육전문가에 의하여 교육이 주도되고 관할되는 것”으로 정의한 바 있다(송기창, 2008). 정치적 중립성에 대하여, 허종렬(2007: 134)은 정치세력이 교육내용과 활동에 개입하여서는 안 된다는 측면과 교육자 혹은 교육전문가가 학생에게 정치적으로 어느 한 쪽에 편향된 교육을 하여서는 안 된다는 측면을 의미한다고 주장하였고, 안기성(1995:

33-34)은 입법학적 관점에서 헌법의 ‘교육의 자주성’ 조항을 해석하면서 이는 종래의 내무행정이나 경찰행정으로부터 교육행정의 독립을 의미하는 것으로서 교육의 정치적 중립성, 즉 파당성의 금지와 같은 맥락에서 이해되어야 한다고 주장함으로써 교육의 정치적 중립성을 교육의 자주성에 포함될 수 있는 개념으로 보았다. 이러한 관점에서 본다면 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조에서 교육의 정치적 중립성을 언급하지 않았다고 해서 교육의 정치적 중립성이 지방교육자치의 본질과 무관하다고 단정할 수는 없다.

반면, 교육자치 폐지론자로 알려진 이기우(2001: 74-77)는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 대하여 달리 해석하고 있다. 교육의 자주성이란 교육의 내용, 방법을 교육자가 스스로 정할 수 있고 행정권력에 의한 간섭의 배제를 의미하므로, 교육의 자주성이 곧 교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리하여야 한다는 근거는 되지 못한다고 주장하며, 교육의 전문성이란 교육에 대해 전문적인 지식과 능력을 갖춘 자가 교육을 담당해야 한다는 것을 의미하며, 교육행정청의 전문성을 의미하는 것이 아니라면서 교육행정청이 모두 교육전문가로 구성되어 있다고 하더라도 교육전문가로 구성된 교육행정청이 일선교사의 교육활동을 획일적으로 통제하는 경우에는 그 교사의 전문성은 발휘될 수 없고 심대한 침해가 받게 된다고 주장한다. 또한, 교육의 정치적 중립도 교육이 정치적인 목적으로 이용되어서는 안 된다는 것을 의미할 뿐, 교육행정의 정치로부터의 단절을 의미하는 것은 아니라고 주장한다.

쟁점은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장해야 한다는 헌법조항의 의미가 교육행정의 자주성·전문성·정치적 중립성도 보장해야 한다는 의미를 포함하는지 여부다(송기창, 2008). 교육자치 옹호론에서는 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장을 위하여 당연히 교육행정의 자주성·전문성 및 정치적 중립성도 보장되어야 한다고 주장하는 반면, 교육자치 폐지론에서는 교육행정의 분리·독립이 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장과 관계가 없거나 오히려 장애가 될 수 있다고 주장한다.

그러나 그동안 교육계는 교육행정의 분리·독립이 어떠한 기제를 통해 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성 보장에 작용하는지 입증하는 데 성공하지 못했다. 이는 교육위원회를 집행기관으로 할 것인지, 의결기관으로 할 것인지, 교육자주성을 우선할 것인지, 지방행정의 종합성을 우선할 것인지, 교육전문성이 우선인지, 주민대표성이 우선인지를 결정하는 데 있어서 가장 근본이 되는 문제였다. 교육자치의 본질에 대한 혼란은 교육위원회의 성격 및 위상을 점점 약화시키는 원인이 되었으며, 급기야 교육위원회 폐지로 연결되었다. 교육자치의 본질에 대한 모호성은 교육감 및 교육위원 자격 및 선출제도를 설계함에 있어서 교육전문성 강화보다는 주민대표성 강화에 초점을 두게 했으며, 교육자치의 본질 추구보다는 선거부정 최소화에 중점을 두는 결과를 초래하였다.

3. 한국교육자치제도에 대한 반성

한국교육자치제도는 1949년 입법과정에서 치열한 논쟁 속에 탄생하였으나, 출범 이후 60년 이상 폐지 논란을 거치면서 당초 제도의 취지가 상당히 약화되었다. 앞 절에서 밝혔듯이, 지방교육자치의 법적 근거에 대한 명확한 입장을 확립하지 못했으며, 지방교육자치의 본질에 대한 혼란이 교육행정학계 내에서 조차 정리되지 못했다. 교육위원 및 교육감 선출제도에 매몰된 채 교육자치의 본질에 대한 혼란을 극복하지 못했다.

교육계가 교육자치에 대해 무관심하고 대응이 미온적인 이유로는 다음 몇 가지로 정리한 바 있다(송기창, 2008). 첫째, 지방교육자치를 둘러싸고 너무 오랫동안 논란을 벌여온 결과, 지방교육자치 독립, 통합 어느 쪽으로든 확정되었으면 좋겠다는 지방교육자치에 대한 피로 현상이다. 둘째, 지방교육자치를 시행해본 결과, 현행 지방교육자치 구조와 운영에 문제가 많았으므로 개선이 필요하다는 교육자치 개선론이다. 셋째, 지방자치가 확대됨에 따라 지방교육자치도 일반 지방자치에 통합하여 운영하는 것이 좋겠다는 일반자치 통합론이다. 넷째, 교육자치 구조가 어떻게 설정되든 관심이 없다는 교육자치 무관심론이다. 다섯째, 중요한 것은 실질적인 학교자치를 실현하는 일이라는 학교자치 우선론이다.

이러한 교육자치에 대한 무관심은 교육자치제도에 대한 실증적인 연구에 대한 무관심으로 이어졌다. 교육자치 폐지를 주장하는 일반 행정학자들은 행정학의 각 전문영역에서 교육자치 문제를 다루면서 폐지를 줄기차게 주장해온 반면, 교육자치를 연구하는 교육행정학자는 몇 명 되지 않아서 학문적으로 대항하는 데 한계가 있었다. 또한 교육학의 학문 성격상 현실적인 정치나 행정에 참여하는 것보다 학문적 관심이 교육계 내로 국한되는 경향이 있었고, 결과적으로 교육행정학자의 정치역량을 키우는 데 실패한 측면이 있었다. 교육자치 관련 정부 위원회에 교육행정학자의 참여가 미흡했고, 결과적으로 일반 행정학자 시각으로 교육자치제가 끌려갈 수밖에 없었다.

한편, 교육자치 이론과 현실 사이에 괴리 현상도 발생하였다. 교육자치 담당자(교육위원, 교육감) 양성에 대하여 교육행정학계가 관심을 가지지 못한 결과, 정작 교육자치를 담당하는 교육위원과 교육감들은 교육의 전문성이 높지 못하다는 비판에서 자유롭지 못했고, 정치적 중립성을 주장하면서도 자신들은 정치적 행보를 계속하였다. 교육의원이나 교육감 중에는 교육자치제도를 시도의원이나 시도지사로 올라가기 위한 사다리로서 여기는 현상도 나타났다.

역사적으로 볼 때, 교육자치제도를 폐지해야 한다는 외적인 도전에 넘어가지 않은 이유 중의 하나는 적어도 1990년 이전까지는 교육자치를 둘러싸고 교육계의 이해관계와 교육행정가들의 이해관계가 일치했다는 점이다. 시행되지 않은 교육자치제도를 설계했

던 1988년 교육법 개정과정에서 교원들의 이해관계와 교육부 관료들의 이해관계가 나뉘지기 시작했다. 한국 교총이 나서서 교육감의 자격기준에서 교육행정경력을 제외함으로써 교원 출신만 교육감이 될 수 있도록 하였고, 부교육감도 교원 출신만 할 수 있도록 추진하였으나 국회 심의과정에서 교육행정직도 보임할 수 있도록 복수직화되었다. 즉, 교육경력에 집중한 나머지 교육자와 교육행정가의 분리를 초래하였다. 이후 교육자치방어를 위하여 교육계가 역량을 결집하는 데 실패하였고, 한국교총과 전교조로 교원단체가 분리되면서 교육계 내에서도 이해관계가 대립됨으로써 교육계가 교육자치에 대한 일관된 입장을 견지하지 못했다.

III. 한국교육자치제도에 대한 미래 방향

1. 한국교육자치제도에 대한 전망

2006년말 지방교육자치제도의 골격이 바뀐 후, 필자는 다음과 같이 향후 지방교육자치제의 변화를 전망한 바 있다(송기창, 2007).

“2006년말에 개정된 지방교육자치법은 이미 시행에 들어갔고, 교육감 임기가 끝나는 순서대로 교육감 주민직선도 계속될 것이다. 그러나 ①교육위원과 교육감 직선에 대해서는 향후 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 더 부각될 가능성이 높다(중략).

교육위원과 교육감은 특정정당의 기반을 가지고 있지 않고, 정치적 중립성을 표방하고 있지만, 주민직선에 의해 선출된다는 점에서 기본적으로 정치적인 수밖에 없다. ②주민직선에 의해 선출된 교육위원과 교육감은 교육전문가지만, 이들의 활동논리는 전문적이기보다 정치적인 가능성이 높다는 것이다. ③교육위원과 교육감의 정치적 행태가 부각될 경우, 교육의 정치적 중립성 논리는 퇴색될 것이며, 이는 교육위원과 교육감에 대한 정당 공천 논란으로 확대될 것이다. 또한, ④교육위원과 교육감의 정치성 부각은 교육의 전문성에 대한 도전으로 이어져 자격제한 폐지 논란으로 이어질 가능성이 높다. 결국, 교육위원과 교육감 주민직선제는 ⑤비례대표 방식에 의한 교육위원 선출과 교육위원회의 일반상임위원회 전환(교육위원 분리 선출제도 폐지), 그리고 ⑥시·도지사 러닝메이트에 의한 교육감 선출 주장으로 귀결될 가능성도 높다.

교육위원과 교육감에 대한 주민직선제는 교육위원회를 교육상임위원회로 전환하는 데 대한 유화책으로 도입된 제도였기 때문에 ⑦교육위원과 교육감에 대한 직선제 자체는 쉽게 바뀌지 않을 것이다. 그러나 ⑧교육위원에 대한 주민직선제는 표의 등가성과 주민 대표성의 문제를 안고 시작된 것이기 때문에 어떤 방식으로든 변화가 불가피할 것으로 예상된다. ⑨교육위원회의 일반상임위원회 전환 논의가 이뤄질 경우, 아예 합의제 집행기관을 설치하여 현행 교육위원회 최종결사함에 대한 심의를 맡기는 문제로 귀결될 가능성도 있다.

한편, 교육상임위원회의 위상 제고와 관련된 논의도 활성화 될 것이다. 현재는 제주특별자치도 교육상임위원회가 고립된 상태지만 ⑩나머지 15개 시·도에도 교육상임위원회가 구성될

경우 교육위원들의 연합된 목소리가 한층 강화될 가능성이 크다는 것이다. 교육상임위원회가 시·도의회 특별상임위원회로 위상을 높일 가능성이 있으며, 어떤 방식으로든 현행 운영과 정상의 문제점은 일부 개선될 것으로 전망된다.”

*원문자는 나중에 삽입한 것임,

총 10가지를 전망했는데, 7가지(①, ②, ③, ④, ⑥, ⑦, ⑧)는 완벽하게 들어맞았고, 한 가지(⑤)는 완전히 들어맞은 것은 아니지만 큰 흐름상으로 틀린 것은 아니며, 또 한 가지(⑩)는 예측과 달리 교육위원들이 무기력하여 연합된 목소를 내지 못하였으므로 예측이 빗나갔다. 마지막 한 가지(⑨)는 아직 가능성이 남아 있으므로 전망이 들어맞을지 여부를 두고 볼 일이다.

교육자치 의결기구의 폐지는 교육자치 집행기구의 개편을 가속화 할 가능성이 크다. 2014년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정과정에서 교육감의 자격기준을 상징적으로 부활시켰지만 교육경력 또는 교육행정경력 3년이 교육전문성을 담보하는 기준이 될 수 있는지에 대한 실효성 논란으로 이어지면서 결국 경력기준 폐지 쪽으로 결말이 날 가능성이 크다. 다만, 현행 교육감제도를 폐지하고 시·도부지사 형태로 개편하는 것은 교육계마저 이념논쟁에 휘말릴 가능성이 있어서 결정하기가 쉽지 않을 것이다.

결국, 교육자치의 형식적인 골격을 유지하면서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 지키는 길의 하나로 2007년에 전망했던 바와 같이, 합의제 집행기구 형태로 교육위원회를 설치하고, 현행 「지방교육자치에 관한 법률」에서 교육위원회 최종의결사항으로 규정한 사항에 대한 심의를 맡기는 문제를 검토하게 될 것이다. 이 경우 교육감은 당연히 교육위원으로 참여하게 될 것이며, 교육감 및 교육위원 선출 또는 임명제도를 둘러싸고 또 한 차례의 격돌이 불가피할 것이다. 또한, 교육위원 및 교육감의 교육경력 기준은 강화될 것이며, 정당원 제한규정도 유지될 것으로 전망된다. 그러나 이러한 제도는 현실적으로 정당간 정치적 이해관계가 달라서 여야간 합의가 쉽지 않을 것이다. 아쉬운 점은 교육자치제도 논의가 이미 교육계의 손을 떠난듯하다는 점이다.

2. 한국교육자치제도의 바람직한 방향

교육자치제도의 본질인 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 적어도 교육자치 의결기관은 존치되어야 했다. 완전한 독립형 의결기관은 기대하기 어렵지만, 적어도 시도의회 교육상임위원회 형태의 교육위원회는 유지되었어야 한다. 교육위원 선거제도에 문제가 있었다면, 교육계가 교육의 정치적 중립성을 한발 양보하여 직능비례대표 형태로라도 별도의 교육경력 시도위원이 선출되어 교육의 자주성과 전문성을 확보할 필요가 있다. 따라서 향후 교육계가 교육상임위원회제도와 교육의원제도 부

활에 모든 역량을 집중할 수 있기를 기대한다.

교육감의 경우, 주민직선의 문제도 모두 외면하기 어려운 만큼 교육경력 및 교육행정 경력 기준을 강화하고(2014년에 개정된 3년에서 10년 정도로 조정), 정당원 제한 규정(1년)을 유지한 채로, 교육계 인사와 학부모를 선거권자로 하는 제한적 주민직선제를 검토할 필요가 있다. 일반 지역주민들은 교육에 대한 관심이 적으며, 교육 전문성에 대한 판단능력도 부족할 수 있으므로 주민대표성보다는 교육전문성을 강조하는 제한적 주민직선제를 제안하는 것이다.

향후 교육감제 개편을 추진할 경우, 합의제 집행기구 형태로 교육위원회를 개편하고, 현행 「지방교육자치에 관한 법률」에서 교육위원회 최종의결 사항으로 규정한 사항에 대한 심의를 맡기면서 교육감은 임명제나 시도의회 선출방안 등이 논의될 수 있으며, 이때는 교육위원을 어떻게 선출하느냐가 관건이 될 것이다. 그러나 이는 교육자치의 본질로부터 많이 이탈한 제도로 바람직한 대안이 아니다.

참고문헌

- 국회사무처(1988), 제138회 국회 문교공보위원회 제2차 회의록, 1988.1.25.
- 송기창(1996). “교육자치와 일반지방자치의 역사적 관계 고찰,” 교육행정학연구 제14권 제4호.
- 송기창(2004). “지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰,” 교육행정학연구. 22(4).
- 송기창(2007). “참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가,” 교육행정학연구. 25(2).
- 송기창(2008). “지방교육자치제의 발전을 위한 과제,” 교육정치학연구. 15(1).
- 송기창(2010). “지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제,” 교육정치학연구. 17(4).
- 안기성(1995). “교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학,” 교육법학연구. 7.
- 이기우(2001), “지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토,” 한국지방자치학회보, 13(2).
- 임연기 외(2010). 지방교육행정체제 선진화 방안, 한국교육행정학회.
- 허종렬(2007). “개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토,” 교육법학연구. 19(2).

1주제

교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향

발표: 신현석(고려대 교수)

토론: 이기우(인하대 교수),

김찬기(전 전남대 사무국장,

현 The K 경주호텔 대표이사)

【1주제】

교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향

신현석(고려대 교수)

I. 서론

세계역사에서 1960년대는 정치적으로 탈냉전의 서막을 알리고, 경제적으로 본격적인 후기 산업사회에 접어들게 되었으며, 사회문화적으로 다양한 가치의 폭발과 함께 탈근대화 현상이 본격적으로 나타나게 된 시기였다. 이 현상의 핵심적인 키워드는 복잡성과 다양성의 증가였다. 사회현상이 복잡해져서 정책과 제도운영에서 탈권위화가 추동되고, 복잡한 조직의 등장은 경영관리의 다양한 패러다임의 출현을 야기하였다. 사회와 조직의 기본 단위로서 인간의 행동이 다양하게 표출되는 것은 환경의 변화를 선도하는 아방가르드와 구조적 변화에 적응하는 과정에서 각 방면에서 새로운 시대적 조류를 창출해냈다. 다양한 가치가 거침없이 표출되는 다원주의 사회에서 인간행동은 이제 더 이상 하나의 주류적 패러다임으로 설명할 수 없게 되었고, 이에 따라 사회현상을 보다 실질적으로 설명할 수 있는 대안적 패러다임과 이론들이 사회과학계를 지적으로 풍부하게 만들었다. 이제 사회현상은 하나의 학문, 한 가지 관점으로 기술하고 설명·예측하기 힘들게 되었고, 학문간 협동적 접근을 넘어 융복합적으로 봐야 다양성을 이해할 수 있게 되었고 새로운 것이 보이는 시대가 되었다. 바야흐로 복잡한 사회현상을 보다 본질에 가깝게 이해하고 관찰하기 위해서는 다양한 관점을 바탕으로 한 통합적·종합적 접근이 반드시 필요하게 되었다.

사회현상으로서 교육자치는 대단히 복잡한 현상이다. 교육자치가 시대적 환경의 변화에 따라 점점 복잡해지는 경로를 밟아왔다는 것은 정부수립이후 교육자치제의 역사적 변천과정을 통해 알 수 있다(송기창, 1996). 교육자치가 이렇게 복잡해지는 현상은 환경의 변화에 부합하기 위하여 교육자치에 관한 정책 및 제도 그 자체가 수시로 변경되는 과정에서 나타났는데, 여기서 환경의 변화에 부응하기 위한 교육자치의 복잡한 변화는 1991년 지방교육자치제의 실행 이후 대부분 일반자치와의 관계 속에서 비롯되었다. 즉, 교육자치는 폐쇄적인 교육 공간을 넘어 또 다른 그러면서 연관되어 있는 일반자치와의 상대적인 관계 속에서 복잡한 변화의 양상을 띠게 되었다는 것이다. 이로써 교육자치는

이제 더 이상 교육(적) 현상이 아니며 사회현상이고, 일반자치와 복합적인 관계를 형성하게 되어 다양한 접근과 관점에 의한 현상 분석과 설명이 필요하게 되었다. 실제로 1991년 이후 20년에 걸쳐 지방교육자치에 관한 연구경향을 분석한 결과, 교육자치는 특정 학문의 연구 프레임에 의해서 연구될 수 있는 독자적인 학문분야가 아니고 다양한 학문의 관점과 논리에 의해 연구될 수 있는 분야로 밝혀졌다(박수정 외, 2011).

본 연구는 교육자치의 독자적인 현상이나 제도를 분석하는 것이 아니라 교육자치와 일반자치의 관계를 분석하는데 초점을 맞춘다. 사회현상으로서 교육자치와 일반자치의 관계는 관계를 보는 다양한 시각이 존재한다. 선행연구들로부터 확인된 교육자치와 일반자치의 관계는 대체로 법규적 관계, 정치적 관계, 행·재정적 관계 등 사회현상의 가장 빈번한 주류적 관계로 압축하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 교육자치와 일반자치의 법규적 관계를 분석하는 연구들은 헌법과 각종 법령과 규칙상에 언급된 교육자치와 일반자치의 명시적인 관계를 논리적으로 규명하고자 한다(이기우, 2002, 2011; 송기창, 2004; 허종렬, 2007). 둘째, 교육자치와 일반자치의 정치적 관계를 분석하는 연구들은 주로 교육행정과 일반행정의 내재화된 가치와 이념과 제도적 대안에 대한 집단적 주장에 따른 관계를 상론한다(신현석·이은구, 1997; 김용일, 2009; 송기창, 2010). 셋째, 교육자치와 일반자치의 행·재정적 관계를 분석하는 연구들은 주로 교육자치와 일반자치 간에 실제 발생하는 상호작용(지원 혹은 연계·협력 등)에 의한 결과로 나타나는 행정적·재정적 관계 실태를 조사한다(송기창, 1997; 하봉운, 2009; 이인희 외, 2011; 이선호 외, 2013).

이상의 연구들은 교육자치와 일반자치의 관계 현상이 다양하게 표출된다고 할 때 둘 간의 법규적, 정치적, 행·재정적 관계에 초점을 맞추어 분석한다. 그러나 관계 현상을 분석하는 것은 그 현상 자체가 교육자치와 일반자치라는 고유 현상의 2차적 응용 현상을 대상으로 하기 때문에 쉬운 일이 아니다.

실제로 이러한 관계 분석이 각기 고유한 접근 관점과 분석 틀에 의해 이루어질 때 간혹 선행 연구들이 간과하고 있는 것은 교육자치에 대한 개념의 의미와 범위를 분명하게 설정하지 않고 분석을 하고 있다는 것이다. 교육자치는 보통 중앙수준의 교육자치와 지방수준의 교육자치를 포함하고 있고, 일반자치와의 관계도 서로 독자적인 영역을 구축하고 있는 분리·독립된 관계를 전제로 하고 있는 것인지 아니면 일반자치 안의 특수한 자치를 전제로 하고 있는 것인지 불분명한 경우가 있다. 따라서 교육자치와 일반자치의 관계를 분석하고자 할 때 선행적으로 해야 할 것은 우선 교육자치의 개념과 범위를 확정하고, 관계의 범주를 분명하게 설정하는 것이다.

교육자치와 일반자치의 관계를 분석함에 있어서 관계의 범주를 정한 후 관계 현상의 분석 관점에 따라 분석 준거를 설정하고 준거에 따라 분석을 진행해야 한다. 관계 현상을 접근 관점에 따라 분석의 요점도 없이 망라적으로 분석하고, 치밀하지 못한 성긴 귀

납법적 논리적 추론을 통해 문제와 개선방안을 제시하는 연구는 탈맥락적인 문제 진단과 논리비약적인 대안을 제시하는 함정에 빠지기 십상이다. 따라서 교육자치와 일반자치의 관계를 분석하고자 할 때는 특정의 관점에서 어떤 준거를 적용할 것인지 목표 대상을 분명히 설정하는 것이 중요하다.

마지막으로, 교육자치와 일반자치의 관계를 분석한 선행 연구들에서 아쉬운 것은 각 분석의 관점에서 최선의 분석과 이에 따른 문제와 개선 방안을 도출·제시하지만 관점의 통합을 통한 문제의 진단과 대안의 개발이 미진하다는 것이다. 다양한 관점은 다원주의 사회에서 교육자치와 일반자치의 복잡한 관계 현상을 조망하는데 필요하지만 관점들의 통합을 통한 접근 없이는 응용 현상으로서 관계 문제에 대한 실효성 있는 근본적인 처방은 쉽지 않다. 왜냐하면 각각의 관점은 독자적인 패러다임에 따라 타 관점과 상호 배타적인 관계 속에서 풍선효과적인 처방으로 끝날 가능성이 높기 때문이다. 따라서 교육자치와 일반자치의 관계를 분석하고자 할 때는 관점들을 통합적인 분석이 필요하며, 대안도 이러한 관점에 제시될 필요가 있다.

이러한 필요에 따라 본 연구는 교육자치와 일반자치의 관계를 다양한 각도에서 분석·진단하고, 이러한 관계의 통합적 분석을 통해 얻은 결과를 통해 연계협력의 실질화를 도모할 수 있는 방안을 도출·제안하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 개념과 분석 관점을 밝히고, 도출된 분석 틀에 따라 관계 현상을 분석·진단한다.

II. 이론적 배경

1. 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 개념적 이해

탐구의 대상으로서 교육자치와 일반자치의 관계를 보다 명확하게 분석하려면 먼저 두 개념이 역사적 발전과정으로부터 어떻게 생성되었고 변화되어왔는지 살펴보고 그 개념의 용법에 따라 관계의 의미와 범위를 확정하는 일이 중요하다. 우리나라의 교육자치는 1949년 제정된 교육법에 교육자치의 제도적 기틀을 규정하고(태동기), 이승만 정부 시기인 1952년 내무행정으로부터의 독립된 시·군 단위의 교육자치제를 실시하였으며(형성기), 1960년 윤보선 정부와 4·19혁명 그리고 이듬해 5·16 군사정변을 통해 교육자치제도의 확대, 개편, 폐지의 단계를 거치면서 결국 내무행정에 통합되었다(시련기). 그 이후 교육자치는 제3공화국 수립과 함께 1964년 문교부 장관이 임명하는 시·도 단위 교육위원과 교육위원 추천 및 문교부 장관 제청에 따라 대통령이 임명하는 교육감으로 구성되

는 교육자치제도가 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’(1991.3.8. 법률 제4347호)이 제정·발효될 때까지 장기간 유지되었다(과도기). 1991년 동 법률의 발효에 따라 실시된 교육자치는 1961년 중단되었다가 부활된 일반자치 혹은 지방자치와 함께 새롭게 출범하였으며, 제도적으로 일반자치와 마찬가지로 의결기관과 집행기관이 별개로 존재하는 기관분립형이면서 일반 지방자치와 구분되는 지방교육자치제의 모습으로 시작하였다(정착기).¹⁾

1991년 이전의 교육자치가 중앙수준에서 교육행정의 내부행정으로부터의 독립과 중앙의 교육통치로부터의 지방교육의 자율권 확보가 관심의 대상이었고 논의의 초점이었다고 한다면,²⁾ 1991년 이후 교육자치는 실질적으로 지방교육자치를 의미하며 지방수준에서 일반자치와의 관계가 핵심 사안으로 등장하였다. 비록 교육자치와 일반자치는 동일한 출발선 상에서 분리된 채 제도적으로 시작되었지만 지방자치단체장의 지방교육에 대한 관여와 책임의 부재 및 교육위원회와 지방의회의 권한 중복 등으로 불거진 지방교육자치의 비효율성이 문민정부 교육개혁위원회(1996.8.20)에 의해 지적되면서 교육자치제는 일반자치와의 ‘분리 대 통합’논쟁이 촉발되는 계기를 맞게 되었다. 그리하여 1991년 이후 4번에 걸친 교육감 간선제 실시에 따른 교육감 선출을 둘러싼 비리와 갈등의 발생과 지방교육행정의 비효율성 문제가 여론을 주도하면서 참여정부 당시 2006년 지방교육자치법 개정에 따라 2007년부터 교육감 선출이 직선제로 이루어졌고, 교육위원회는 시·도의회 상임위원회로 변경되었다. 실제로 2010년 전국 동시 지방선거를 통해서 주민투표로 교육감 및 교육의원이 선출되고, 교육위원회는 위임형 의결기관에서 시·도의회 내 상임위원회로 격하되었다. 특히, 이명박 정부 당시 2010년 지방교육자치법 개정에 따라 교육의원 일몰제에 의해 2014년 6월부터는 교육위원회 구성 의무 규정이 사라지게 되어 교육위원회는 일반 시·도원으로 구성된 교육위원회 혹은 통합된 다른 이름의 위원회로 존재하게 되었다. 이처럼 1991년 이후 교육자치와 일반자치의 관계는 2007년을 기점으로 분리로부터 통합으로 기우는 모습을 보여주고 있으며, 그 시작은 교육위원회의 통합으로부터 교육감 선출의 통합을 통해 지방교육자치의 일반자치로의 통합을 모색하는 단계로 진행되고 이에 대한 교육계의 저항과 반대 의견이 팽팽하게 대립되고 있는 정치적인 갈등 양상으로 전개되고 있다.

1) 이러한 시기 구분은 김종철 외(1989), 윤정일 외(1994) 등에서 찾아볼 수 있다.

2) 물론, 여전히 중앙과 지방의 교육자치권을 둘러싼 논쟁은 현재진행형이다. 우리나라 교육자치제의 역사를 통해서 볼 때 교육자치제의 태동기와 형성기 및 시련기 초반에 기초단위까지 교육자치제를 실시하려는 움직임이 있었으나 국가중심주의 교육 전통 하에서 지방의 교육자치가 중앙 정부의 통제와 간섭으로부터 자치권을 확보하는 것은 힘들었다. 특히, 이승만 정부 하에서 기초단위의 교육자치가 실시되었음에도 불구하고 정권 유지를 위하여 정치적으로 교육자치를 이용한 것은 교육자치가 제도적으로 실행되더라도 지방의 교육자치권 행사는 쉽게 보장되는 것이 나라는 것을 알 수 있다. 이러한 중앙과 지방의 교육자치권 논쟁은 진정한 의미의 지방교육자치제가 실시된 1991년 이후 지금에 이르기까지 계속되고 있다. 이와 관련된 현황과 쟁점은 신현석(2010)을 참조할 것.

이상 교육자치의 제도적 역사적 변화과정을 통해서 볼 때, 개념적으로 교육자치는 크게 세 가지 수준에서 논의될 수 있다. 첫 번째로 교육자치는 중앙수준에서 교육에 대한 결정 및 집행 권한이 내무행정으로부터 분리·독립하는 것을 의미한다. 1961년 9월 ‘교육에 관한 임시 특례법’에 따라 시·군의 교육행정은 시장·군수 산하의 교육과에 편입되었고, 시·도에서는 시장·도지사 산하의 교육국으로 편입됨으로써 내무행정에 통합된바 있다(남정걸, 1995: 89). 물론, 이는 3공화국의 수립과 함께 1964년 과도기 형태의 도 단위 교육자체제가 실시되면서 폐지되었다.

둘째, 교육자치는 지방분권 및 주민통제의 가치를 실현하기 위해 중앙의 교육통제로부터 벗어나 지방교육 자치기구가 지방의 특색에 부합하는 교육에 대한 결정 및 집행을 해나가는 것을 의미한다. 이때 교육자치는 지방교육자치를 의미하며, ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제정에 따라 1991년부터 명목상 중앙의 교육행정체제와 분리되는 지방교육행정체를 통해 독립적으로 지방교육과 학예에 관한 사무를 관장해 시행되어 오고 있다. 실질적으로는 교육감 간선제 시기(1991~2006) 동안 중앙 관료의 부교육감 임명 등을 통해 중앙과 지방의 교육행정은 긴밀하게 유착되어 왔다. 그러나 교육감 주민 직선제 선출 이후에는 소위 진보 교육감의 당선으로 중앙 교육부와 지방의 교육자치 권한을 둘러싼 갈등이 빚어지고 있다.

셋째, 교육자치는 일반(지방)자치와 분리·독립적으로 지방교육행정 사무를 결정하고 집행하는 제도나 행정체제를 의미한다. 이때 교육자치는 마찬가지로 지방교육자치를 의미한다. 교육자치와 일반자치는 대의적으로는 지방분권과 주민통제의 현대 민주주의 통치이념을 공유하지만, 그럼에도 불구하고 교육자치가 일반자치로부터 분리·독립되어야 한다고 주장하는 근거로 헌법 제31조 4항의 “교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성”이 자주 언급되고 있다(김홍주, 2014: 67-71; 윤정일 외, 2004: 38-50). 즉, 교육 활동은 인간의 사고와 태도를 지배하는 기본권 보장의 자주적 행정 대상이기 때문에 파당적 견해가 개입되거나 정파적 협상으로부터 자유로운 엄정한 정치적 중립성을 견지할 필요가 있으며, 교육의 내용과 방법의 적용에 따라 인간의 성장과 발달이 개인의 장래는 물론 국가의 미래를 좌우할 수 있기 때문에 교육적 전문성에 근거한 체계적인 관리가 필요하다는 것이다.

이와 같은 교육자치의 세 가지 의미 해석을 통해서 볼 때, 본 연구의 주제인 ‘교육자치와 일반자치의 관계 분석’에서 교육자치는 ‘지방교육자치’를 의미하며 일반자치는 ‘지방자치’를 의미하는 것으로 본다. 따라서 교육자치와 일반자치의 관계는 엄밀하게 말하면 ‘지방교육자치와 지방자치’의 관계이며, 지방교육자치를 대표어 혹은 축약어로 교육자치라 표현한 것이다.³⁾ 따라서 본 연구는 교육자치의 세 번째 의미인 지방교육자치의

3) 오늘날 대부분의 학자들은 지방교육자치를 교육자치로 줄여서 사용하고 있으며, 교육자치는

제도적 구성물인 교육감과 교육위원회로 대변되는 지방교육행정제도 혹은 지방교육행정체제가 지방행정체제와 어떤 관계를 형성하고 상호작용하고 있는지 그리고 그 결과는 어떠한지를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 관계 현상과 분석 관점

현재 교육자치와 일반자치의 관계는 구조적으로 의결기관이 **통합**되고 집행기관이 **분리**되는 형태로 되어 있다. 즉, 의결기관은 교육자치의 교육위원회가 일반자치 지방의회의 상임위원회로 설치되어 있어 외형적으로 통합된 모습을 띠고 있다. 그러나 집행기관은 지방자치단체장과 교육감 모두 주민 직선에 의해 선출되지만 지방행정과 지방교육행정은 법률적으로 그 기능이 분리된 구조를 갖고 있다.⁴⁾ 그러나 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제41조에 의거 양 기관장은 협의로 지방교육행정협의회를 설치·운영할 수 있도록 되어 있으며, 교육자치와 일반자치의 연계·협력을 도모하기 위해 각각 담당 부서를 설치하고 교육협력관계 운영을 통해 다양한 교육협력사업을 추진하고 있다. 재정적으로도 일반자치단체는 교육자치단체에 대해 법규와 조례에 따라 전입금과 경비보조를 할 수 있도록 되어 있다.

전국적으로 교육자치(기구)와 일반자치(단체)간의 교육 연계·협력은 다음과 같은 방식으로 이루어진다(이인회 외, 2011: 9-10). 첫째, 교육협의체를 운영하는 방식으로 양 기관에서 책임 있는 자리에 있는 사람들이 함께 모여 교육관련 사무를 협의하여 처리할 수 있도록 협의체를 구성·운영하는 것이다. 둘째, 교육협력관계를 운영하는 것으로 양 기관간 교육에 관한 의견을 조정하고 상호협력을 이끌어내기 위하여 교육청 소속 공무원들이 교육협력관(또는 교육기획관)이라는 이름으로 시·도청에 파견·근무하게 하는 것이다. 셋째, 교육지원에 관한 조례를 제정하여 지방자치단체가 교육협력사업의 근거를 마련하고 사업을 추진하는 것이다. 넷째, 교육위원회가 일반의회 상임위원회의 하나로 통합되면서 교육위원회의 제반 사무를 지원하기 위해 교육청에서 파견·전출하는 공무원과 사무직원으로 구성되는 지원조직을 제도적으로 설치하는 것이다. 이 지원조직은 교육자치와 일반자치단체간의 교육협력을 이끌어내는 새로운 창구 역할을 담당하고 있다.

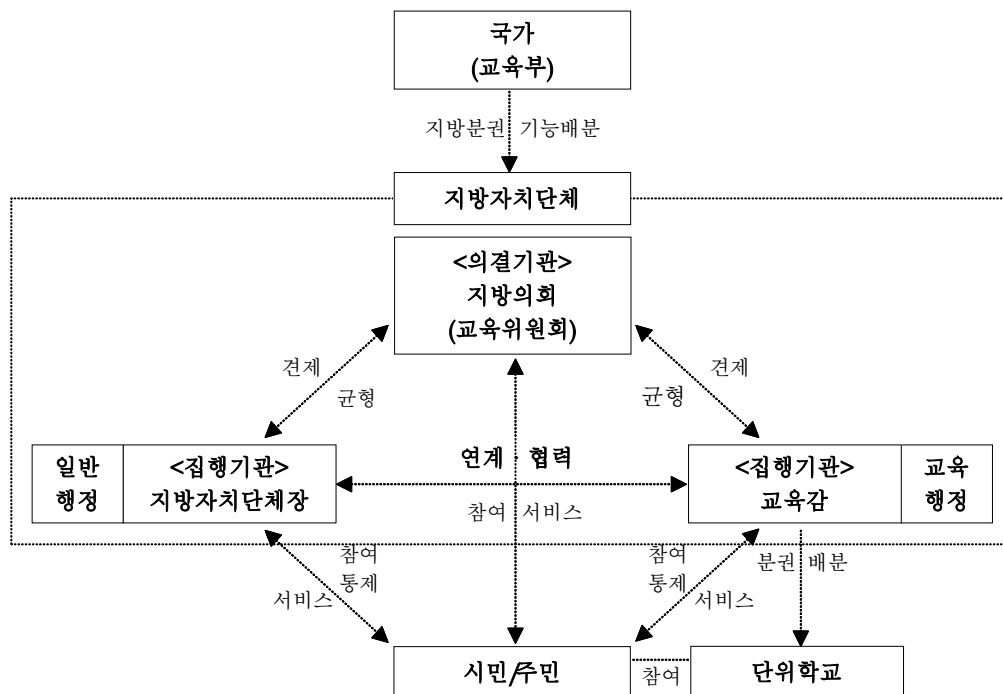
한편, 교육자치와 일반자치가 제도적으로 집행기관이 분리되어 있지만 행·재정적 측

곧 지방교육자치를 의미하는 용어로 쓰는 경향이 있다. 혹자는 일반자치라는 말 대신 ‘지방자치’라고 하고, 지방자치의 상대어로서 교육자치와 지방자치의 관계를 살펴보기도 한다(김용일, 2009).

4) ‘지방자치법’ 제9조 2항에 따르면, “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”는 지방자치단체의 사무이나, 동법 제112조에 의하면 “교육·과학 및 체육”에 관한 사무는 별도의 기관을 두어 처리하도록 하고 있다.

면에서 연계·협력하도록 법규적 근거가 마련되어 있다. 그러나 실제로 양자 간에 교육 협력이 행해지고 있어서 외견상 관계 현상은 건전한 것으로 보이지만 협력과정에서 소통이 원활하지 못하고 자치단체장이 소극적인 경우 실효성을 거두기 힘든 면이 있다. 특히, 교육감 직선제를 둘러싼 선거 방식의 문제점, 직선제 도입 이후 늘어나는 비리 교육감의 증가, 일반 지자체의 교육자치에 대한 일방적 재정지원 구조에 따른 불만 등으로 인해 교육자치와 일반자치 간의 갈등이 증폭되고 있다. 급기야 지방교육자치의 효율성 증대를 위해 교육감 직선제를 시·도지사 러닝메이트제 혹은 임명제 등 교육자치를 아예 지방자치에 통합하자는 논의가 계속 주창되어 오고 있다(최영출, 2010). 결국, 한편으로 행·재정적으로 교육자치와 일반자치간에 연계·협력이 진행되고 있지만, 여전히 제도적으로는 교육자치의 실현을 위한 양자 간 분리와 지방교육자치의 효율성 증진을 위한 양자 간 통합을 둘러싼 갈등의 불씨는 내재되어 있는 상태이다.

이상과 같이 교육자치와 일반자치 간의 관계는 구조적으로 명확해 보이지만 현상적으로 나타나는 관계는 매우 복잡적이고 다양하다. 이러한 관계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림1] 교육자치와 일반자치의 관계

주: 이인희 외(2011: 7)의 표를 본 연구의 취지에 맞게 재구성하였음

교육자치와 일반자치의 관계를 역사적으로 고찰하고 현재 나타나고 있는 현상을 관찰해보면 서론에서 밝힌 것처럼 그들 간의 관계는 법규적 관계, 정치적 관계, 행·재정적 관계 등 세 가지로 압축할 수 있다. 이들 관계 현상을 이론적으로 분석하는 관점은 각각 법규해석적 관점, 정치학적 관점, 행·재정 실태 분석적 관점 등 세 가지로 제시할 수 있다. 이들 관점은 접근의 학술적 근거에 따라 고유한 방식으로 교육자치와 일반자치의 관계 현상을 분석하고 진단하며 각각의 학문적 특성이 내재되어 있다. 관점들은 각각의 분석의 초점에 따라 분석 내용을 설정하고 관계 분석을 통해 생성되는 주요 쟁점을 파생한다.

첫째, 법규해석적 관점은 교육자치와 일반자치의 관계를 관련 법규에 근거해서 해석하고 추론하는 법리적 공방을 통해 규명하고자 한다. 교육자치와 일반자치의 법규적 관계는 법규에 의해 생성된 선언적 관계이며, 실제에 적용된다는 의미에서 이론적 관계이다. 법규적 관계는 행정행위적 성격보다는 법규해석적 성격이 강한 우리나라 (교육)행정의 전통에서 법규에 근거한 제도의 설계와 행정 추진이 중요하기 때문에 자치제도와 행정의 독립변수적인 역할을 한다. 따라서 관계에 대한 법규의 내용이 명확하지 않을 경우 필연적으로 관계는 지방자치의 법리 해석을 둘러싼 갈등으로 이어질 가능성이 매우 높다. 이에 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 법규해석적 관점의 연구들은 교육자치의 준립 근거와 현 법령 구조에서 교육자치의 독자적인 존재 가능성 그리고 관할 사무에 대한 법률 해석 등을 집중적으로 분석한다(송기창, 1997, 2004; 이기우, 2002, 2011; 윤정일 외, 2004; 하봉운, 2006; 허종렬, 2007; 표시열, 2010; 조석훈, 2010).

교육자치와 일반자치의 법규적 관계의 궁극적인 지향점은 분리와 통합이다. 즉, 교육자치의 이상론자들은 교육자치와 일반자치의 완전 분리를 선호하고, 지방자치의 현실론자들은 이들 간의 완전 통합을 주장한다. 그러나 분석 대상으로서 법규적 관계는 법규의 내용이 다의적으로 해석될 수 있기 때문에 그리고 법규적으로 명시된 내용이 실제에서 다르게 나타나기 때문에 항상 논란과 논쟁의 대상이었다. 이는 역사적으로 교육자치와 일반자치의 관계가 제도적으로 완전 분리와 완전 통합 사이를 오고 가고 있는 것으로부터 잘 알 수 있다(송기창, 1997). 현재의 지방자치제도가 1991년 성립된 이래 교육자치와 일반자치의 의결기구의 연계형 분리, 집행기구의 분리라는 분리지향적 관계였으나, 2014년부터 교육위원회 및 교육의원 제도가 폐지됨에 따라 의결기구가 통합되고 집행기구는 분리되어 있는 중도적인 상태로 관계가 당분간 유지될 예정이다.

둘째, 정치학적 관점은 교육자치와 일반자치의 관계를 지방교육의 주도권을 누가 장악하느냐를 둘러싼 집단 간의 이해관계와 주장 논리 분석을 통해 관계를 규명하고자 한다. 교육자치와 일반자치의 정치적 관계는 분리와 통합을 주장하는 집단들의 서로에 대한 합리적 비판으로 가장한 손익계산에 의한 권력관계이다. 따라서 교육자치와 일반자

치의 분리와 통합을 둘러싼 법리 공방은 자연스럽게 이들을 옹호하는 집단 간의 논쟁과 정치적인 실력행사로 나타나기 마련이어서 자연스럽게 이해관계에 따라 정치적 관계로 변환되는 모습을 보여준다. 교육자치와 일반자치의 정치적 이해관계는 관련 법규에 의해 실행되는 행정 및 재정관련 각종 지원 및 협력 활동의 질과 효용 가치를 결정하는데 중요한 매개변수로서 기능한다. 즉 교육자치와 일반자치 간의 소통과 타협이 원활하여 협력적인 관계가 형성되면 양자 간의 지원 및 협력 활동이 좋은 사례로 평가받을 수 있지만, 갈등관계를 보일 경우 지원 및 협력 활동은 좋은 결과를 야기하지 못하게 되는 것이다(이인회 외, 2011). 대체로 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 정치학적 관점의 연구들은 지방교육자치의 권력관계 분석, 분리·통합의 쟁점 분석을 통한 선호 가치의 주장, 타협적 관계 모색을 통한 대안 탐색 등의 주제를 탐구한다(신현석·이은구, 1997; 송기창, 2004, 2010; 이기우, 2001, 2002; 윤정일 외, 2004; 이혜숙 외, 2008; 김용일, 2009; 조석훈, 2010; 조동섭, 2010; 성수자, 2010; 이인회 외, 2011).

교육자치와 일반자치의 정치적 관계의 궁극적인 지향점은 갈등과 타협이다. 교육자치 혹은 일반자치 어느 한 쪽의 법리적 논거와 추구하는 가치의 고수를 통해 상대방 법리 해석과 주장을 비판하고 자신의 분리 혹은 통합의 관점을 주장하는 경우 **갈등**이 유발된다. 자신의 주장과 배치되는 정치권의 움직임과 정부의 제도 개선이 시도되는 경우에는 집단적 저항을 의사로 표현하거나 실력행사에 돌입하기도 한다. 한편, 교육자치와 일반자치의 갈등은 합리적 논쟁으로 해결될 수 없는 것이며 이는 지리한 소모전으로 이어져 집단 간 분열을 초래하여 비생산적이므로 **타협**을 모색하는 방향도 있다. 타협을 강조하는 연구들은 교육자치와 일반자치의 처해 있는 현실을 수용하고 상호이해를 추구하는 중재안 혹은 타결책을 제안한다(조석훈, 2010; 조동섭, 2010; 이인회 외, 2011). 교육자치와 일반자치의 소모적 논쟁을 지양하고 타협을 강조하는 대안들은 헌법정신에 충실한 적절한 조화와 균형(조석훈, 2010), 협력을 위한 행정적인 제도의 설계 및 운용(이인회 외, 2011), 협력적 거버넌스의 구축(조동섭, 2010; 성수자, 2010; 양승실 외, 2010; 신현석, 2011) 등 다양하게 제안되고 있다.

셋째, 행·재정실태 분석적 관점은 교육자치와 일반자치의 관계를 행정적 협조 상황과 재정지원 활동 실태를 사실에 근거하여 조사·분석하여 규명하고자 한다. 교육자치와 일반자치의 행·재정적 관계는 양자 간의 행·재정 측면에서의 연계·협력 행위적 관계이며, 법규에 명시된 이론적 관계를 직접 실천하는 것이기에 실제적 관계라 할 수 있다. 행·재정적 관계는 법규적 관계의 영향과 정치적 관계의 매개적 작용에 의해 좌우되기 때문에 종속변수적 역할을 하게 된다. 종속변수로서 교육자치와 일반자치의 행·재정적 관계는 현 상황에서 이루어지는 관계의 결과가 실효성이 있는 것인지에 대한 해석과 관계 개선을 위한 제언으로 설명되기 때문에 결과에 대한 판단이 중요하다. 이러한 판단과

제언의 제시는 다시 피드백되어 법규적인 관계와 정치적인 관계를 논의하는 전거로 활용되기도 한다. 대체로 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 행·재정실태 분석적 관점의 연구들은 지방자치단체와의 교육 연계·협력 추진체계의 운영실태 분석, 교육·협력사업의 분석 및 평가, 교육지원 규모 및 성과 분석 등을 집중적으로 분석한다(송기창, 1997; 김홍주 외, 2006; 이혜숙 외, 2008; 하봉운, 2009; 하봉운·양선아, 2005; 하봉운 외, 2006; 박수정·김용, 2009; 이인희 외, 2011; 이선희 외, 2013).

교육자치와 일반자치의 행·재정적 관계의 궁극적인 지향점은 실태 분석을 통해 관계의 실효성 여부에 따라 회의론과 효용론으로 나뉜다. 교육자치의 일반자치에 대한 행·재정적 관계의 회의론은 현재와 같은 집행기관이 분리된 지방자치제도 하에서는 양자간 연계·협력에 대해 미온적이어서 제도적 장치가 충분히 활용되지 못하고 있다는 입장이고, 재정지원 및 지출의 미비와 임의성 문제로 재정 운용이 비효율적이라고 주장한다(이승중, 1999; 이기우, 2001; 이인희 외, 2011). 이러한 회의론자들은 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 교육자치의 일반자치로의 통합이 불가피하다는 것이다. 한편, 교육자치의 일반자치에 대한 행·재정적 관계의 효용론은 비록 양자간에 집행기관의 구조적인 분리로 인한 연계·협력이 원활하지 않은 부분이 있으나 행정적인 협조와 교육협력사업이 잘 이루어지는 우수사례도 발견되고 있다는 것이다(하봉운 외, 2006; 이인희 외, 2011). 또한, 교육재정의 운용 측면에서 지자체의 전입금과 경비보조 지원을 통해 교육환경을 개선하고 교육협력사업을 지속할 수 있어 오히려 교육투자를 확대하는 효과와 재정 투자의 실질적 효과를 높일 수 있다는 입장이다(윤정일 외, 2004; 김민희, 2011). 효용론자들은 한 발 더 나아가 지자체의 교육투자에 대한 법적 근거를 마련하는 등 일반회계로부터의 교육재정 확충이 안정적으로 확보될 수 있도록 적극적인 방안 마련이 필요하다고 주장한다(양승실 외, 2010: 304; 이선희 외, 103).

지금까지 교육자치와 일반자치의 관계를 분석하는 세 가지 관점 - 법규해석적 관점, 정치학적 관점, 행·재정 실태 분석적 관점 - 의 분석 초점, 분석 내용 그리고 파생된 주요 쟁점을 비교하는 표로 나타내면 다음과 같다.

<표1> 교육자치와 일반자치 관계 분석의 관점 비교

관점	분석 초점	분석 내용	주요 쟁점
법규해석적	선언적 관계, 이론적 관계로서 법규적 관계	■ 교육자치의 존립 근거에 대한 헌법적 해석 ■ 교육자치의 독자적인 존재 가능성에 대한 법률 해석 ■ 관할 사무에 대한 법규 해석	분리론 대 연계·통합론
정치학적	권력관계, 손익관계로서 정치적 관계의 갈등과 타협	■ 교육자치의 권력관계 분석 ■ 분리·통합의 쟁점 분석을 통한 선호 가치의 주장 ■ 타협적 관계 모색을 통한 대안 탐색	갈등론 대 타협론
행·재정 실태 분석적	행위적 관계, 실제적 관계로서 행·재정적 관계	■ 교육 연계·협력 추진체계의 운영실태 분석 ■ 교육·협력사업의 분석·평가 ■ 교육지원 규모 및 성과 분석	회의론 대 효용론

III. 관계의 분석 틀

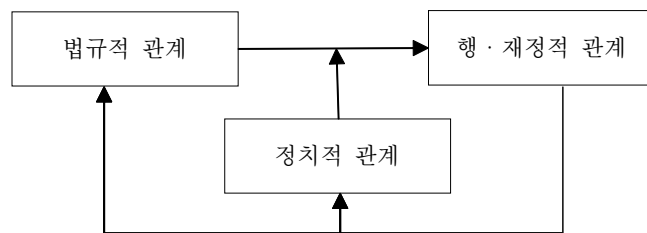
본 연구는 교육자치와 일반자치의 관계를 선행 연구의 고찰을 통해 법규적 관계를 중심으로 연구하는 법규해석적 관점, 정치적 관계를 중심으로 분석하는 정치학적 관점, 행·재정적 관계를 위주로 탐구하는 행·재정 실태 분석적 관점으로 나누어 살펴볼 수 있음을 밝혔다. 지금까지의 선행 연구들은 교육자치와 일반자치의 관계를 개별적인 관점에서 분석하거나 여러 관계를 관점이나 분석 틀에 의해 분류하지 않고 전체적인 현황과 문제점 그리고 개선방안을 두루 망라해서 보는 관점을 취했다. 이는 정책연구보고서에서 흔히 탐구되는 방식으로 교육행정학 연구동향에서 꽤 많은 비중을 차지하고 있다.⁵⁾ 이에 본 연구에서는 각각의 관점에서 분석할 때 집중해야 할 관계 현상의 초점과 내용을 밝혀 쟁점을 도출하고 이에 대한 해결 과제를 종합적으로 밝히고자 하였다.

본 연구에서 각 관점의 분석 대상인 교육자치와 일반자치의 관계는 상호배타적으로 격리된 상태의 병렬적인 관계 혹은 개별적인 관계로 존재하지 않는다. 이론적 배경에서

5) 신현식 등(2009)은 ‘교육행정학연구’ 학술지를 대상으로 1983년부터 2008년까지 교육행정학 연구동향을 분석한 결과 ‘실태 분석 및 개선방안’을 목적으로 하는 연구가 전체 연구의 81.52%를 차지하고 있다고 밝혔다. 이러한 연구들은 실제적인 연구로서 현장성은 인정되지만 이론의 개발 및 검증은 물론 분석 모형의 개발을 통한 실제의 과학적인 분석과 체계적인 적용에 난점을 갖고 있다는 점에서 연구로서의 가치와 실제의 세밀한 적용가능성 측면에서 미흡하다는 평가를 받고 있다.

살펴보았듯이 법규적 관계는 정치적 관계나 행·재정적 관계와 독립적으로 일어나는 현상이 아니며 서로 연결되어 있거나 복합적인 현상으로 나타나기도 한다. 정치적 관계나 행·재정적 관계도 마찬가지이다. 그렇다고 체제론적 관점에서 법규적 관계는 정치적 관계를 야기하고, 정치적 관계는 다시 행·재정적 관계의 직접적인 동인으로 나타나는 인과적 선후관계로 나타나지도 않는다. 이러한 체제론적 관점에서 세 가지 관계 현상은 기계적으로 투입, 과정, 산출의 요소로 분류되기 때문에 관계의 복합적인 상호작용의 측면이나 매개 작용을 통한 역동적인 요소간의 관계를 설명하는데 한계를 드러내기 때문이다. 또한 체제의 구성요소로 세 가지 관계를 보게 되면 각각의 관점에 의한 관계는 경계 자체가 불분명하여 실제로 관계 현상 자체가 중첩되어 나타나는 현상을 간과하게 된다.

이에 본 연구에서는 교육자치와 일반자치의 관계를 보다 실제적으로 이해하고 분석하기 위해 두 가지 전략적 접근을 취한다. 첫째는 관계 현상의 방향과 실제의 관계로서 법규적 관계와 행·재정적 관계를 직접적인 영향 관계로 보지 않고, 법규적 관계는 정치적 관계에 의해 매개되어 실천적 단계인 행·재정적 관계에 이르는 것으로 본다.⁶⁾ 이는 법규해석적인 (교육)행정의 전통 하에서 법규의 신설 및 폐지에 따라 행정 및 재정 이 운용되는 우리의 상황에서 정치적인 변수가 직·간접적으로 영향을 미치는 우리의 행정 문화·풍토와 경험을 반영한 것이다. 마찬가지로 교육자치와 일반자치의 실제적인 결과로서 행·재정적 관계의 성과와 문제점들은 피드백되어 법규적 관계와 정치적 관계의 재구성에 영향을 미친다. 이러한 관계의 순환구조는 모두 우리의 고유한 역사와 문화적 환경에 터해 반복과 변화를 거듭하면서 정형화된다. 이러한 방식으로 교육자치와 일반자치의 관계를 이해하기 위한 개념 틀을 그림으로 제시하면 다음과 같다.



[그림 2] 교육자치와 일반자치의 복합적 관계 흐름 개념도

6) 물론, 교육자치와 일반자치의 관계를 분석·고찰하기 위한 많은 선행연구들은 명시적으로 법규적 관계와 정치적 관계의 상호작용 혹은 정치적 관계의 매개 작용으로 행·재정적 관계가 야기된다고 설정한 경우는 없다. 그러나 적지 않은 선행 연구들에서 이러한 관계를 복합적으로 탐구한 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다(송기창, 2004, 2010; 이기우, 2001, 2002, 2011; 윤정일 외, 2004; 박수정·김용, 2009; 김용일, 2009; 조석훈, 2010; 조동섭, 2010).

둘째는 교육자치와 일반자치의 복합적 관계 흐름에 따라 각 관점에서 관계 현상을 분석하고자 할 때 분석 준거⁷⁾를 명확히 설정하여 해당 관점에서의 독립적인 분석을 실시할 뿐 아니라, 결합된 관계의 분석을 병행하고 각 관계가 파생한 다양한 쟁점들을 해소하여 긍정적인 피드백으로 전환시켜 서로 윈윈할 수 있는 상생적 관계로의 발전가능성을 통합적인 관점에서 살펴보는 것이다. 이는 교육자치와 일반자치의 실제적 관계를 선순환 구조로 전환하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 이러한 방식으로 본 연구에서 교육자치와 일반자치의 관계 현상을 분석하기 위한 분석 틀을 선행 연구를 고찰한 결과인 <표2>를 참고하여 제시하면 다음과 같다.

<표2> 교육자치와 일반자치 관계의 분석 틀

관점	분석 준거	분석 내용	주요 쟁점 현상
법규해석적	법규적 관계의 명확성	■ 교육자치의 존립 근거에 대한 헌법적 해석 ■ 교육자치의 독자적인 존재 가능성에 대한 법률 해석 ■ 관할 사무에 대한 법규 해석	분리 대 연계·통합
정치학적	소통과 협력의 충실성	■ 교육자치의 권력관계 분석 ■ 분리·통합의 쟁점 분석을 통한 선호 가치의 주장 ■ 타협적 관계 모색을 통한 대안 탐색	갈등 대 타협
행·재정 실태 분석적	연계·협력의 실효성	■ 교육 연계·협력 추진체계의 운영실태 분석 ■ 교육·협력사업의 분석·평가 ■ 교육지원 규모 및 성과 분석	회의 대 효용
통합적	상생적 관계로의 발전가능성	■ 다양한 쟁점의 해소방안	쟁점 해소 방안의 통합가능성

IV. 교육자치와 일반자치 간의 관계 분석 및 진단

1. 법규적 관계 분석 및 진단

법규적 관계 분석 및 진단은 전술한 바와 같이 교육자치와 일반자치의 관계를 관련

7) 분석 준거에 대한 자세한 설명은 4장에서 제시된다.

법규에 근거해서 해석하고 추론하는 분석 및 진단이다. 법규적 관계 분석 및 진단을 위해 먼저 교육자치의 존립 근거에 대한 헌법적 해석을 분석하였다. 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 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이에 대하여 헌법재판소(이하 헌재)는 이 두 규정이 제도보장으로서의 교육자치와 지방자치를 규정하고 있다고 명시적으로 판결하였다. 헌재는 현행 지방교육자치제도의 헌법적 근거는 헌법상 보장되고 있는 지방자치제도의 이념과 함께 헌법 제31조 제4항의 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”는 규정에서 찾을 수 있다(헌재 2002. 8. 29: 헌재 2008. 6. 26)고 판결하였다. 나아가 지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다(헌재, 2002. 3. 28)고 해석하였다. 헌법은 일반자치와 교육자치의 근거를 제시하고 있지만 분리 대 연계·통합 문제에 대한 분명한 규정을 두고 있지는 않다.

교육자치의 독자적인 존재 가능성은 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 근거하고 있다. ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제1조는 “이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있어 교육자치의 독자적인 존재 가능성을 분명하게 규정하고 있다. 헌재(2000. 3. 30)는 지방교육자치가 “‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다(헌재, 2000. 3. 30)”고 판결하여 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 규정될 교육자치제도의 방향을 제시하고 있다. 이러한 헌재의 판결은 교육자치와 일반자치가 완전히 통합되거나, 완전히 분리되어서는 안 되는 입장이라고 해석(이기우, 2001)할 수도 있다.

다만, 헌재는 일반자치와 교육자치의 분리 대 연계·통합 문제에 대해서는 현행 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 규정하고 있는 의결기구의 통합 규정과 교육위원 선출 규정이 헌법이 보장하는 기본권을 침해하지 않는다고 판결하였다. 헌재의 이러한 결정은 우선, 헌법소원 청구요건을 결하여 각하한 것임을 유의(표시열, 2010)하더라도, 헌재는 “시·도

의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하는 교육위원회는 학생, 학부모에 대한 직접적인 교육행위의 주체가 아니므로, 그 설치·구성 및 운영에 관한 규율이 학생의 교육을 받을 권리, 학부모의 교육을 시킬 권리를 침해할 수 없고”, “교사의 교육을 할 권리는 헌법상 보장되는 기본권이라 보기 어려울 뿐만 아니라”, 관련 법률 조항이 “교사의 어떠한 권리도 침해할 수 없다”고 판결하고 있다(헌재 2009. 3. 26). 이러한 헌재의 해석과 판결에 근거한다면, 일반자치와 교육자치의 분리론과 통합론은 모두 각기 다른 관점에서의 논리적인 ‘주장’이지, ‘헌법’에 근거한 ‘법규적 관계’라고 보기는 어렵다. 결국, 헌재는 일반자치와 교육자치의 분리와 통합 문제에 대한 입법기관의 재량을 상당한 폭으로 허용하고 있다고 해석된다. 다만, 통합론에서는 이를 통합 가능성을 암시(이기우, 2001)하고 있다고 해석하고, 분리론에서는 이를 반대로 해석할 여지를 주고 있다.

‘지방교육자치에 관한 법률’, ‘지방교육자치에 관한 법률 시행령’, ‘지방교육재정교부금법’, ‘지방교육재정교부금법 시행령’, ‘학교급식법’, ‘학교급식법 시행령’, ‘평생교육법’, ‘평생교육법 시행령’ 등 법령에 근거하여 일반자치와 교육자치의 관할 사무를 분석하면, 교육청은 유·초·중등교육 분야에서 주도적이고 중심적인 역할을 수행하지만, 지방자치단체는 보조적이고 지원적 역할을 수행하도록 되어 있다. 하지만, 평생교육진흥사업에 관한 주요 책임은 지방자치단체장에게 주어졌다고 할 수 있으며, 교육청은 지원 역할을 수행하도록 규정되어 있다. 현행 법령에는 교육청은 고등교육기관에 관한 권한과 역할이 부여되어 있지 않다. 하지만, 지역인적자원개발을 위해서는 ‘산학협력을 통한 인적자원개발의 질 제고’가 필수적인 요건이기에 지방자치단체는 초·중등교육에 대한 지원만이 아니라 고등교육기관과의 협력이 가능하고 필요한 사무라고 할 수 있다. 실제로 일부 지방자치단체에서는 지역 내 고등교육기관과 협력하여 지역주민을 위한 ‘사이버시민대학’ 등 다양한 고등교육 수준 평생교육 프로그램을 운영하고 있다(안선희·노명순, 2007: 안선희 외, 2009: 115-119).

<표3> 유·초·중등교육 분야 지방자치단체와 교육청 역할

구분	교육자치(교육청) 주도적 중심적 역할 수행		일반자치(지방자치단체) 보조적 지원적 역할 수행	
	시·도교육청 (교육감)	지역교육청 (교육장)	시·도(지사) (광역자치단체)	시·군·구 (기초 자치단체)
학교 교육	●교육·학예에 관한 사무 전반을 총체적으로 관장 ●예산 편성·집행과 초·중등교육 정책 수립, 인사 관련 권한 보유 ●학교급식시설 관리·운영, 학교급식 직영 전환 ●교육청 세출예산 편성에 대한 협의권 ●평생학습 관점 학교 교육 개선 지원 ●고등학교에 대한 지도·감독 ●지방교육행정협의회 구성·운영 협의	●시·도 교육·학예에 관한 사무 중 위임받아 분장 ●공·사립의 유치원, 초·중학교에 관한 지도·감독 ●그 외 조례로 정한 사무	●공립학교 설치·운영, 교육환경 개선을 위한 법정·비법정 전출금 부담 ●교육비 특별회계 전출금으로 충당되는 교육청 세출예산 편성에 대한 협의권 ●초·중등학교에 대한 교육경비보조사업(교육지원사업) ●지방교육행정협의회 구성·운영 협의 ●평생학습 관점 학교 교육 개선 지원 ●청소년 지원 사업	●교육감의 권한에 속하는 사무의 일부를 위임받아 수행 가능 ●고등학교 이하 각급 학교에 교육경비 보조 가능 -교육격차 해소와 우수인재 양성 주력 -유치원, 초·중학교 위주 교육경비 지원 -교육환경 개선과 학교교육 질 향상, 사교육비 경감을 위한 보육, 방과 후 학교, 영어교육 지원 등 ●청소년 지원 사업
학교 급식	●학교급식 직영 전환 ●학교급식위원회 설치·운영 ●학교급식시설 관리·운영	●교육감의 권한을 위임받아 업무 수행 ●유치원, 초·중학교 급식관리	●학교급식 행·재정적 지원, 필요 시책 강구 ●학교급식지원심의위원회 설치·운영	●학교급식 행·재정적 지원 강구 ●학교급식지원심의위원회 설치 ●학교급식지원센터 설치·운영

<표4> 평생교육 분야 지방자치단체와 교육청 역할

구분	교육자치(교육청)		일반자치(지방자치단체)	
	역할 축소, 지원적 역할 수행		역할·책임 확대, 주도적 역할 수행	
	시·도교육청 (교육감)	지역교육청	시·도(지사) (광역자치단체)	시·군·구 (기초 자치단체)
평생 교육	•시·군·구 평생학습관 등의 설치·운영 •평생교육시설 관할권 : 지정, 인가 취소 등 -다만, 사내대학형태의 평생교육시설은 교육과학부장관 인가 •평생교육시설 행정처분권 •문자해득교육프로그램 설치·운영 또는 지정 •경과조치: '08.4.18 법 시행 전부터 수행해온 평생교육 관련업무 계속수행	•교육감 권한을 위임받아 업무수행	•평생교육진흥정책의 수립과 추진 •평생교육진흥사업을 실시 또는 지원 •평생교육활동 지도·지원·연수 •평생교육 진흥 위해 학습자에게 직접 경비보조 가능 •정보화 관련 평생교육의 진흥 •소속직원의 학습휴가 및 학습비 지원 •문자해득교육의 실시 노력 •능력측정검사를 통한 자격 인정 가능	•시·군·자치구 평생교육협의회 설치·운영 •평생학습도시 추진(교육과학부 지정·지원) •평생학습관 설치·지원
인적 자원 개발	•지역인적자원개발시책을 수립·시행함에 있어서 지방자치단체의 장에게 의견개진		•국가 시책과 지역 특성을 고려하여 인적자원개발에 필요시책 강구, 정책 추진, 지원 제공 •지역인적자원개발협의회 구성·운영 •지역인적자원개발 사업 자체 평가 •인적자원개발정책책임관터 지정	

주 : 안선희·노명순(2007: 195), 안선희 외(2009: 115-119)를 일부 수정.

전술한 바와 같이, 교육자치와 일반자치의 법규적 관계의 궁극적인 지향점은 분리와 통합이다. 즉, 교육자치의 이상론자들은 교육자치와 일반자치의 완전 분리를 선호하고, 지방자치의 현실론자들은 이들 간의 완전 통합을 주장한다. 그러나 헌법은 일반자치와 교육자치의 분리 대 연계·통합 문제에 대한 분명한 규정을 두고 있지는 않기에 분석 대상으로서 법규적 관계는 법규의 내용이 다의적으로 해석될 수 있으며, 법규적으로 명시된 내용이 실제에서 다르게 나타나기 때문에 항상 논란과 논쟁의 대상이 되어 왔다.

현행 '지방교육자치에 관한 법률' 등 교육자치 관련 법령들은 교육자치와 일반자치의 관할 사무에 대해 대체로 분명한 규정을 두고 있다. 지방교육자치 관련 법령은 이러한 과정이 분리나 통합이 아니라 연계·협력 차원에서 이루어지도록 규정하고 있다. 교육자치기구인 교육청은 유·초·중등교육 분야에서 주도적이고 중심적인 역할을 수행하지만,

일반자치기구인 지방자치단체는 보조적이고 지원적인 역할을 수행하도록 되어 있다. 평생교육진흥사업에 관한 주요 역할과 책임은 반대로 규정되고 있다. 문제는 이러한 분명한 규정에도 불구하고, 교육자치기구인 교육청과 일반자치기구인 지방자치단체가 모두 유·초·중등교육과 평생교육 분야에서 역할을 수행할 수 있도록 허용하고 있다는 점이다. 따라서 집행 권한을 가진 교육감과 시·도지사의 판단과 의지에, 협력의 정도와 수준에 따라 교육사업에서 연계·협력이 잘 이루어지거나, 혼선이나 갈등이 발생할 여지를 모두 가지고 있다. 교육자치와 일반자치의 분리와 통합이라는 쟁점에도 불구하고 현행 법령이 교육자치와 일반자치의 완전한 분리나 통합이 아닌 의결기구의 통합과 집행기구의 ‘연계·협력’을 규정하고 있기에 현상적으로는 유기적인 협력과 집행과정의 갈등 가능성을 모두 안고 있다. 이러한 상태에서 법령의 명확성과 무관하게 법령 개정을 통한 ‘분리’나 ‘통합’ 추진 주장도 지속적으로 제기될 것으로 판단된다.

2. 정치적 관계 분석 및 진단

정치학적 관계 분석 및 진단은 교육자치와 일반자치의 관계를 지방교육의 주도권을 누가 장악하느냐를 둘러싼 집단 간의 이해관계와 주장 논리 분석을 통해 관계를 규명하고자 한다. 전술한 바와 같이 대체로 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 정치학적 관점의 연구들은 지방교육자치의 권력관계 분석, 분리·통합의 쟁점 분석을 통한 선호 가치의 주장, 타협적 관계 모색을 통한 대안 탐색 등의 주제를 탐구한다(신현석·이은구, 1997; 송기창, 2004, 2010; 이기우, 2001, 2002; 윤정일 외, 2004; 이혜숙 외, 2008; 김용일, 2009; 조석훈, 2010; 조동섭, 2010; 성수자, 2010; 이인희 외, 2011).

이명박정부의 학교자율화 조치로 인한 교육감의 권한 강화와 2010년 6월 2일 지방동시선거로 인한 주민직선제 도입 이후 지방교육의 주도권을 장악하기 위한 정치적인 활동이 확대되고 있다. 현행 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제18조에 규정한 바대로 교육감은 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관”으로서, “교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.” 동법 제20조에 근거하여 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 전반을 총체적으로 관장하며, 예산 편성·집행과 초·중등교육 정책 수립, 인사 관련 권한을 보유·행사하고 있다.

이러한 법률 규정에 의해서 대통령의 소속 정당과 중앙정부(교육부)의 이념, 정책방향과 관계없이 시·도의 교육·학예에 관한 사무에 관한 총체적이고 전반적인 권한을 가지고 교육정책을 집행하고 있다. 이러한 관계는 일반자치, 즉 시·도지사와의 관계에서도 동일하게 적용된다. 특히, 교육자치와 일반자치의 관계에서 정치적 주도권 다툼은 유·초·중등교육 분야에 관한 한 교육집행기관인 교육감이 법령에 근거한 주도권을 지니고

있다고 할 수 있다. 교육정책을 둘러싼 이러한 주도권 다툼은 주로 무상급식 등 교육복지정책 및 관련 예산 편성의 문제, 학생인권조례 문제, 지방자치단체(경기도)의 교육조직(교육국) 설치 등을 둘러싸고 전개되어 왔다.

이러한 교육자치와 일반자치 간의 정치적 주도권 다툼 과정에서 결정적인 변수는 지역 여론의 향방과 시·도의회 구성이었다. 여론의 향방은 지방선거 과정에서 결정적으로 작용하게 된다. 그 결과 선거를 통해 교육감과 시·도지사의 정치적인 성향이 일치 또는 반대 여부가 결정되고, 시도의회의원의 소속정당 분포가 결정된다. 교육감과 시·도지사의 정치적인 성향이 일치할 경우에는 정치적인 협력이 확대되지만, 다르거나 반대일 경우에는 정치적인 갈등과 대립이 증가하게 된다. 선거 이후 교육자치와 일반자치 간의 정치적 주도권 다툼과 갈등과정에서 결정적인 변수는 시·도의회의원의 소속정당 분포라고 할 수 있다.

서울시와 경기도에서 교육자치와 일반자치 간의 정치적 주도권 다툼이 발생한 경우 시·도의회의 다수당이 지지하는 교육감 또는 시·도지사가 주도권을 지니게 된다. 이 때 시·도의회의 다수당은 시·도의회의 조례의 제정권과 예산 심의권을 활용하여 지지하는 교육감 또는 시·도지사의 정치적인 주도권 확보와 권한 행사를 지원하게 된다. 교육자치와 일반자치의 정치적 관계는 결국, 시·도의회의 조례의 제정권과 예산 심의권을 활용한 정치적인 실행 행사에 의해 판가름이 나게 된다.

교육자치와 일반자치의 정치적 관계에서 드러나는 분리론과 통합론이 지향하는 선호가치는 분명하게 차이가 있다. 분리론은 대체로 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 교육적 타당성을 선호한다(이일용, 2010; 송기창, 2010; 표시열, 2010; 임연기, 2010). 통합론은 행정의 통일성, 행정의 효율성(능률성), 주민 대표성, 교육감 후보요건과 선거과정을 정당에 개방하자는 개방성, 교육에 대한 민주적인 통제와 책무성 등을 지향하고 있다(이기우, 2001; 김태수, 2003; 송기창, 2010; 표시열, 2010). 하지만, 교육자치와 일반자치의 정치적 관계에서 드러나는 분리론과 통합론이 지향하는 선호 가치의 차이는 별다른 의미가 없다. 각각 헌법정신에 부합하며, 논리적이며, 교육적으로 타당하다고 주장하더라도 그 주장 중 하나만이 옳다고 단정할 수 없는 것이 정치적인 현실이자, 법률적인 현실이다.

교육자치와 일반자치의 정치적 관계는 분리론과 통합론이 지향하는 선호가치의 차이보다 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 선호하는 이념과 가치 차이에 의해 좌우된다. 교육자치와 일반자치의 정치적 관계에서 분리론과 통합론이 지향하는 선호가치의 차이는 지방교육자치제도의 변경 과정에서 중요하게 드러난다. 전술하였듯이, 이 과정에서 교육자치 혹은 일반자치 어느 한 쪽의 법리적 논거와 추구하는 가치의 고수를 통해 상대방 법리 해석과 주장을 비판하고 자신의 분리 혹은 통합의 관점을

주장하는 경우 **갈등**이 유발된다. 자신의 주장과 배치되는 정치권의 움직임과 정부의 제도 개선이 시도되는 경우에는 집단적 저항을 의사로 표현하거나 실행행사에 돌입하기도 한다. 하지만, 일상적인 시기의 교육자치와 일반자치의 정치적 관계는 교육감, 시·도지사, 시·도회의의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 선호하는 이념과 가치 차이에 의해 좌우된다.

결국, 교육자치와 일반자치의 갈등을 해결하는 방안은 크게 두 가지 접근이 가능하다. 첫째는 교육감, 시·도지사, 시·도의회 간의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 선호하는 이념과 가치 차이를 그대로 인정하며, **타협**을 모색하는 접근이 있다. 전술한 바와 같이, 타협을 강조하는 측에서는 교육자치와 일반자치가 처해 있는 현실을 수용하고 상호이해를 촉구하는 중재안 혹은 타결책을 제안한다(조석훈, 2010; 조동섭, 2010; 이인회 외, 2011). 교육자치와 일반자치의 소모적 논쟁을 지양하고 타협을 강조하는 대안들은 헌법정신에 충실한 적절한 조화와 균형(조석훈, 2010), 협력을 위한 행정적인 제도의 설계 및 운용(이인회 외, 2011), 협력적 거버넌스의 구축(조동섭, 2010; 성수자, 2010; 양승실 외, 2010; 신현석, 2011) 등 다양하게 제안되고 있다. 이러한 접근 방법은 대체로 분리론을 주장하는 교원단체와 교육학계에서 내놓고 있다.

교육자치와 일반자치의 갈등을 해결하기 위한 두 번째 접근 방법은 교육감 선출방법 변경을 통한 것이다. 2013년 10월에 전국시도지사협의회(2013.10.16.)가 개최한 토론회에서 김민배 인천발전연구원장은 “교육사업 추진에 대한 지방자치단체와 교육청의 이분화로 인해 중복행정으로 인한 낭비 및 교육분야 투자와 재원 확보의 어려움, 지출에 있어서 역할 및 책임이 분산되고, 교육분야 과제에 대한 종합적이고 체계적인 대응을 하기 어려워질 뿐만 아니라, 그 결과에 대한 책임소재를 따지기 힘들게 만드는 문제를 야기한다”고 주장하였다. 송영길 인천시장은 현재의 교육감 직선에 따른 제도적·현실적 문제점을 지적하면서 교육의 독립성과 민주적 정당성을 조화할 수 있는 방안의 모색이 필요하고, 그 대안으로 러닝메이트제의 도입이나, 시도의회 또는 교육계의 통제를 가미한 임명제 등의 대안을 제시하였다. 교육감 선출방법 변경을 통한 교육자치와 일반자치의 갈등 해결은 대체로 통합론을 지향하는 정치권과 행정학계 등에서 제시되고 있다.

이러한 분석에 근거한다면, 소통과 협력의 충실성이라는 분석준거는 실제 정치과정에서 달성하기 어려운 것이라고 할 수 있다. 다만, 현행 교육감 선출방식을 유지하는 상태에서는 소통과 협력의 충실성이라는 분석준거는 선거를 통해 교육감, 시·도지사, 시·도의회 간의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 동일하거나 유사한 경우에는 실현될 가능성이 있으나 그러하지 못한 경우에는 당위적인 지향으로 남을 뿐 실제로 정치적으로 실현되기는 어렵다고 분석할 수 있다.

3. 행·재정적 관계 분석 및 진단

행·재정적 관계 분석 및 진단은 교육자치와 일반자치의 관계를 행정적 협조 상황과 재정지원 활동 실태를 사실에 근거하여 조사·분석하여 규명하는 것이다. 전술한 바와 같이 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 행·재정실태 분석적 관점의 연구들은 지방자치단체와의 교육 연계·협력 추진체계의 운영실태 분석, 교육·협력사업의 분석 및 평가, 교육지원 규모 및 성과 분석 등을 집중적으로 분석한다(송기창, 1997; 김홍주 외, 2006; 이혜숙 외, 2008; 하봉운, 2009; 하봉운·양선아, 2005; 하봉운 외, 2006; 박수정·김용, 2009; 이인회 외, 2011; 이선희 외, 2013). 전국적으로 교육자치(기구)와 일반자치(단체)간의 교육 연계·협력은 네 가지 방식으로 이루어진다(이인회 외, 2011: 9-10). 첫째, 교육협의체를 운영하는 방식이다. 둘째, 교육협력관제를 운영하는 것이다. 셋째, 교육지원에 관한 조례를 제정하여 지방자치단체가 교육협력사업의 근거를 마련하고 사업을 추진하는 것이다. 넷째, 교육위원회가 일반의회 상임위원회의 하나로 통합되면서 교육위원회의 제반 사무를 지원하기 위해 교육청에서 파견·전출하는 공무원과 사무직원으로 구성되는 지원조직을 제도적으로 설치하는 것이다. 2011년 현재 교육자치와 일반자치의 협력관계 현황은 <표1>과 같다.

<표5> 교육자치와 일반자치의 협력관계 현황(2011년 현재)

협력 방식	해당 시·도
지방교육행정협의회	서울, 부산, 대전, 울산, 강원, 경북, 경남, 전북, 제주
교육협력관제	서울, 대구, 인천, 광주, 충북, 충남, 제주
교육지원을 위한 조례 제정	경기, 서울, 인천, 대전, 충북, 경남, 전남, 대구
교육위원회 지원조직	16개 시·도 법정기구로 설치
교육협력 담당 부서 설치	16개 시·도 모두 설치·운영

주: 이인회 외(2011)을 참고하여 본 연구자가 작성하였음.

이러한 여러 가지 교육 연계·협력 추진체계에서도 지방자치단체의 교육지원이 안정적으로 이루어지기 위해서는 조례의 제정과 그에 근거한 지원이 필수적이다. 이러한 교육지원 조례는 2005년 경기도가 12월 처음 제정하여 2006년 서울과 충북으로 확대되었으며, 2007년에는 대전과 인천, 2008년에는 경남과 전남, 2009년에는 대구로 확산되었다(이인회 외, 2011: 18-19). 2012년 현재 전국의 9개 시·도(광역자치단체)에서는 교육지원 조례를 제정하여 운영하고 있다(이선희 외, 2013: 28). 교육지원 조례의 주요 내용은 교육지원 조례의 목적, 기본계획 수립, 예산 지원, 예산규모 및 소요경비 부담, 교육지원사업의 평가관리, 교육지원 협의기구 설치, 교육협력관 파견 요청 등으로 구성되어 있다(이

인회 외, 2011: 19).

이선희(2013)의 연구에 따르면, 2012년의 지방자치단체 교육지원 투자규모는 총 1조 9,435억원으로 전년 대비 3,275억원(20.3%) 증가하였다. 성질별로 살펴보면 경상비가 1조 3,833억원(71.2%)으로 가장 많고, 시설비 4,115억원(21.2%), 인건비 1,487억원(7.7%) 순으로 나타났다. 전년과 비교하여 경상비의 투자규모(3,869억원)와 비중(9.5%p)이 모두 증가한 반면, 인건비의 경우 투자규모는 증가(123억원)하였으나 비중은 다소 감소($\Delta 0.8\text{p}$)하였으며, 시설비는 투자규모($\Delta 717\text{억원}$)와 비중($\Delta 8.7\text{p}$) 모두 감소한 것으로 조사되었다. 2012년의 지원활동 내용을 조사한 결과, 가장 많은 비중을 차지한 사업은 급식지원이었다. 급식지원에 총 9,467억원을 투자하여 전체 지원사업 중 48.7%를 차지하였는데, 이는 전년 5,957억원 대비 11.8%p가 늘어난 것이다. 다음으로 교육환경시설개선(4,046억원, 20.8%), 교육과정·프로그램운영(3,741억원, 19.2%)의 순으로 나타났는데, 2011년과 비교하여 이들 사업이 전체 사업에서 차지하는 비중이 다소 축소된 것으로 나타났다. 그러나 이들 3개 사업이 차지하는 비중은 90.1%로 전년보다 늘어난 것으로 분석되었다. 사실상 급식지원으로 인해 지방자치단체의 공약이행 등을 위한 독자적인 투자 방향 및 계획들이 잠식당하고 있다고 해석할 수 있다(이선희, 2013).

교육·협력사업, 교육재정지원을 종합적으로 분석·평가하면, 먼저 성과 측면에서는 지방자치단체 교육지원 투자규모는 지속적으로 확대되고 있으며, 그에 따라 교육복지는 점차 확대되고, 교육시설의 개선이 이루어졌으며, 교육프로그램 지원이 보다 더 이루어지고 있다고 할 수 있다. 하지만 지방자치단체 교육지원이 합리적으로 이루어지고 있거나, 정치적인 합의에 따라 원활하게 이루어지고 있다고 하기는 어렵다는 점이 한계로 드러난다. 특히, 가장 큰 비중을 차지하고 있는 급식 지원 비중 확대는 일부 교육감의 정치적인 지지 확보를 위한 정책이 행·재정적 관계에 영향을 미친 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이러한 교육자치(기구)와 일반자치(단체)간의 교육 연계·협력은 교육감, 시·도지사, 시·도의회 간의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 동일하거나 유사한 경우에 더욱 확대·강화되는 경향이 있다. 하지만, 교육감, 시·도지사, 시·도의회 간의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 다르거나 반대일 경우에는 교육자치(기구)와 일반자치(단체)간의 교육 연계·협력은 원활하게 진행되지 못한다. 그런 의미에서 행·재정적 관계는 법규적 관계의 영향과 정치적 관계의 매개적 작용에 의해 좌우되기 때문에 종속변수적 역할을 하게 된다.

전술한 바와 같이, 교육자치와 일반자치의 행·재정적 관계의 궁극적인 지향점은 실태 분석을 통해 관계의 실효성 여부에 따라 회의론과 효용론으로 나뉜다. 교육자치의 일반자치에 대한 행·재정적 관계의 회의론은 현재와 같은 집행기관이 분리된 지방자치제도

하에서는 양자 간 연계·협력에 대해 미온적이어서 제도적 장치가 충분히 활용되지 못하고 있다는 입장이고, 재정지원 및 지출의 미비와 임의성 문제로 재정 운용이 비효율적이라고 주장한다(이승중, 1999; 이기우, 2001; 이인회 외, 2011). 교육자치의 일반자치에 대한 행·재정적 관계의 효용론은 행정적인 협조와 교육협력사업이 잘 이루어지는 우수 사례도 발견되고 있으며(하봉운 외, 2006; 이인회 외, 2011), 교육재정의 운용 측면에서 지자체의 전입금과 경비보조 지원을 통해 교육환경을 개선하고 교육협력사업을 지속할 수 있어 오히려 교육투자를 확대하는 효과와 재정 투자의 실질적 효과를 높일 수 있다는 입장이다(윤정일 외, 2004; 김민희, 2011). 효용론자들은 한 발 더 나아가 지자체의 교육투자에 대한 법적 근거를 마련하는 등 일반회계로부터의 교육재정 확충이 안정적으로 확보될 수 있도록 적극적인 방안 마련이 필요하다고 주장한다(양승실 외, 2010: 304; 이선희 외, 2013). 효용론은 대체로 교육학계의 주장이라고 할 수 있다.

이러한 연계·협력의 실효성에 대한 회의론과 효용론은 통합론과 분리론으로 대별되지만 양자 모두 순환론적인 오류를 범하고 있다. 회의론은 교육자치와 일반자치의 분리로 인해 효과가 미흡하고 통합되면 더 큰 효과가 나타난다는 입장이며, 효용론은 교육자치와 일반자치의 분리 상태에서 이러한 성과를 거두었기에 분리가 효용적이라는 것이다. 하지만, 회의론은 과거 지방교육자치가 실시되지 않던 '시련기'의 교육재정 확충 미흡 등 문제를 보지 못하고 있다. 효용론은 자신들이 주장하는 성과가 분리론의 성과라기보다는 지방자치제도와 교육자치제도의 실시, 특히 시·도지사과 교육감의 주민직선제도로 인한 교육정책의 사회적 쟁점화와 경쟁적인 교육공약 제시 효과라는 점을 간과한 측면이 있다. 또한 효용론은 의도와는 달리 의결기관의 통합이 가져오는 긍정적인 측면이 있을 수 있음과 아울러 교육자치와 일반자치의 연계·협력이 더욱 강화된 교육감 선출방식이나 교육자치와 일반자치의 통합 상태가 더욱 연계·협력의 실효성을 높일 수 있다는 점을 간과하고 있다.

결국, 교육자치와 일반자치의 행·재정적 관계는 피드백을 통해 교육자치와 일반자치에 관한 정치적인 관계와 법규적인 관계 개선에 크게 기여하지 못한 채 악순환하고 있는 측면이 있다. 하지만, 이러한 순환논리의 오류와 영향관계에서의 악순환, 분리론과 통합론 사이의 갈등에도 불구하고 교육자치와 일반자치의 연계·협력은 점차 빈번해지고, 자치단체의 교육재정과 교육복지 부문 투자는 확대되고 향상되어 가고 있다. 이러한 긍정적인 변화는 교육자치와 일반자치의 서로 윈윈할 수 있는 상생적 관계로 발전할 수 있는 가능성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 분리론과 통합론 주장의 논리적인 오류와 악순환에도 불구하고, 민주주의 체제에서의 선거와 정치를 통해 교육자치와 일반자치의 실제적 관계를 선순환 구조로 점차 전환시키려는 노력은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

4. 관계의 통합적 분석 및 진단

지금까지 교육자치와 일반자치의 세 가지 관계를 법규해석적 관점, 정치학적 관점, 행·재정실태 분석적 관점에서 분석했을 때, 결과적으로 법규적 관계는 분리론 대 연계·통합론, 정치적 관계는 갈등론 대 타협론, 행·재정적 관계는 회의론 대 효용론으로 쟁점화된다는 것을 알 수 있었다. 그리고 각 쟁점들에 대한 해소 방안은 자신이 고수하는 쟁점 논리에 터한 해결책을 담고 있으며, 이러한 쟁점들에 대한 대안들은 진단을 통해 특별한 전환의 계기가 없는 한 교육계와 일반 행정계의 ‘분리 대 통합’을 둘러싼 이분법적 갈등으로 회귀하고 있다는 것을 알 수 있었다.

교육자치와 일반자치의 다양한 관계로부터 파생된 쟁점과 그 해소 방안들은 관계의 구별을 통해 분석되었지만 이들 관계는 다시 종합적으로 분석될 필요가 있다. 물론, 이때 종합적인 분석은 단순히 ‘부분의 종합’으로서의 관계에 대한 분석이 자칫 환원론적 논리의 오류⁸⁾에 빠질 수 있기 때문에 본 연구에서는 단순 ‘종합’의 발전적(혹은 미래지향적) 개념으로서 통합적인 관점에서의 분석으로 변환된다. 통합적 관점의 분석 준거는 교육자치와 일반자치 관계의 ‘상생적 관계로의 발전가능성’이다. 이는 통합적 관점의 미래지향성을 반영한 것으로 정치적 갈등으로 표출되는 쟁점의 포용을 통한 해소 전략이자 미래 발전적 관계의 표징으로서 의미를 갖는다.

이러한 통합적 관점의 분석 준거에 따라 법규적, 정치적, 행·재정적 관계에서 파생되는 쟁점들에 대한 해소 방안을 분석해보면 바람직한 기준 도달에 미흡하다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 법규적 관계의 쟁점인 분리론 대 연계·통합론은 각각 교육자치와 일반자치의 분리 및 종속적 연계 혹은 완전 통합을 명시해야한다는 분파적 입장으로 귀결되기 때문에 통합적 분석의 준거인 ‘상생적 관계로의 발전가능성’에 미치지 못하고 있다. 정치적 관계의 쟁점인 갈등론과 타협론 역시 권력관계의 차이에 의한 갈등의 정당화와 갈등을 해소하기 위한 여러 타협적 방안들을 제시하지만 미래지향적 상생관계에는 못 미치고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 행·재정적 관계의 쟁점인 회의론 대 효용론은 각각 연계·협력의 비실효성에 따른 통합론으로의 회귀와 분리를 전제로 한 지원확대의 필요성과 실효성을 주장함으로써 근본적으로 상생적 관계를 상정하지 않고 있거나 이기적인 상생관계를 상정하고 있는 것으로 보인다. 이러한 통합적 관점에서 분석 준거를 적용하여 판단해볼 때, 각 쟁점의 해소 방안들은 교육자치와 일반자치의 상생적 관계로의 발전가능성에 이르지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

8) 개념적으로 부분들의 합은 종합이고 종합은 부분들로 구성되어 있기 때문에 부분들을 분석하는 것과 종합적으로 분석하는 것은 결국 같은 것을 분석한다는 의미에서의 환원론적 논리의 오류를 말한다.

통합적 관점에서 세 가지 관계의 분석으로부터 나타난 쟁점들의 해소 방안을 준거에 의해 분석한 결과 만족할만한 기준에 이르지 못했다는 것은 또 다른 쟁점을 유발한다. 과연 “각 관계의 쟁점 해소방안들이 융합되어 통합적 관점의 분석 준거를 충족시킬 수 있는 통합적 방안이 가능한가?” 말이다. 이는 다른 표현으로 교육자치와 일반자치의 상생적 관계로의 발전가능성에 이를 수 있는 통합적 방안이 개발될 수 있느냐에 대한 질문이다. 여기서 통합적 방안은 각 쟁점에서 제시된 방안 혹은 대안을 발전적으로 통합할 수 있어야 하며, 현재의 방안들이 안고 있는 진영 논리의 편협성을 극복하면서 그 논리를 더 높은 차원에서 표용하고 융화시킬 수 있어야 한다. 물론, 본 연구에서는 통합적 방안이 가능하다는 입장 하에 그것의 의미와 필요성이 정당화 될 수 있는 근거를 다음의 세 가지로 정리하여 제시하고자 한다.

첫째, 교육자치와 일반자치의 관계가 상생적 발전가능성을 지향하는 통합적 관계로 형성되기 위해서는 양자의 정치적 지분에 대한 갈등을 넘어 지방교육자치의 본질에 대한 합의가 전제되어야 한다. 이 본질은 교육자치에 대한 분리와 통합의 작용-반작용 관계가 변증법적으로 합일되는 지점을 가리키는 좌표이자 작용과 반작용의 또 다른 수준의 새로운 지향점이다. 그것은 “상생동반성장을 위한 지방교육의 발전적 생태계 확립”이다. 지방교육자치는 중앙으로부터 종속되지 않은 지방적 삶이 허용되고(지방분권), 그 삶의 행태를 그 지역의 주민들에 의해 다스려질 수 있다(주민통제)는 가능성을 제도적으로 열어 놓은 것으로 지역에 살고 있는 사람들의 이야기에 관한 것이다. 따라서 지방교육자치는 지방분권과 주민통제를 둘러싼 법규적 해석과 정치적 권력관계 그리고 제도운행을 둘러싼 기능적 배분 문제 이상의 의미를 갖는다. 지방적 삶에서 교육이 갖는 의미는 지역 생태계가 활성화되고 미래의 발전을 기약할 수 있게 만드는 자양분이자 지역 주민들의 소중한 일상이다. 따라서 교육자치와 일반자치의 지향점은 이 생태계가 보전되고 선순환적으로 지속적인 발전이 가능하도록 도와주어야 하는 것이고, 이를 위해 양자가 상생의 관계 속에서 동반성장할 수 있는 제도적인 관계를 협동적으로 모색해야 하는 것이다.

둘째, 통합적 방안은 교육자치와 일반자치의 법규적 관계의 명시가 행·재정적 실재에서 왜곡되지 않고 일관성 있게 이어질 수 있도록 정치적 매개변수의 부작용을 최소화하는 방식으로 마련될 필요가 있다. 종래에는 이러한 관계가 서로 연계되지 않고 상호 배타적으로 혹은 독립적으로 분석되거나 아니면 두 가지 이상의 관계가 함께 논의되더라도 분리되어 설명되는 한계가 있었다. 그러나 이들은 서로 긴밀하게 연결된 관계이며, 그 관계는 마치 이론(법규적 관계)이 실재에 적용되는(행·재정적 관계) 과정과 흡사하다. 이 과정에서 중요한 것은 매개변수로서 정치적 관계의 작용이다. 즉, 정치적 관계가 갈등을 조장하는 방식으로 형성되느냐 아니면 긍정적 소통을 통해 협력을 이끌어낼 수 있

도록 작용하느냐에 따라 이론과 실제의 관계는 달라질 수 있다. 통합적 방안은 이와 같이 관계의 역동적인 흐름 속에서 정치적 관계가 후자처럼 작용할 때 이론과 실제의 일관성과 정합성이 극대화될 수 있을 것이다.

셋째, 통합적 방안은 관계 흐름의 실제 결과로서 행·재정적 관계로부터 파생된 장단점들이 법규적 관계와 정치적 관계로 피드백되어 반영될 수 있는 제도 발전의 선순환적 메커니즘 확보 차원에서 개발될 필요가 있다. 종래의 쟁점 해소 방안들은 행·재정적 관계의 결과적인 판단 즉, 회의론과 효용론에 따른 분리와 통합 주장을 되풀이할 뿐 세부적인 결과들을 법규적 관계와 정치적 관계의 개선을 위해 생산적으로 활용하지 못하고 근시안적이었다. 이는 근본적으로 지방교육자치에 대한 통합적 관점의 본질과 증거에 대한 인식이 전제되지 않았기 때문이다. 통합적 방안에서는 행·재정적 관계의 결과들이 단순히 이전 관계에 참고를 위해 피드백 되는 것이 아니라 기존의 관계를 개선·발전시키는 용도의 능동적인 피드백(proactive feedback)을 염두에 둔다. 이러한 피드백은 통합적 방안이 교육자치와 일반자치의 관계를 선순환시키는 메커니즘으로서 기능하게 될 것이다.

V. 결론

본 연구는 교육자치와 일반자치의 관계를 법규적, 정치적, 행·재정적 관계로 나누어 그 현상을 각각 법규해석적, 정치학적, 행·재정실태 분석적 관점에서 분석·진단하고, 이러한 관계의 통합적 분석을 통해 얻은 결과를 통해 연계협력의 실질화를 도모할 수 있는 방안을 도출·제안하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 개념과 분석 관점을 밝히고, 도출된 분석 틀에 따라 관계 현상을 분석·진단하였다.

본 연구에서 통합적 분석 관점의 준거로 설정된 '상생적 발전가능성'은 단순히 다양한 쟁점의 해소방안들을 분석하기 위한 도구적 역할에 그치지 않고 쟁점의 통합적 방안에 대한 필요를 바탕으로 교육자치와 일반자치간 바람직한 관계의 지향점으로서 기능한다. 따라서 본 연구에서는 통합적 관점의 분석 준거로서 교육자치와 일반자치의 상생적 발전가능성을 높이고자 통합적 방안 마련을 위한 미래 방향을 결론으로 제시하고자 한다.

첫째, 교육자치의 개념에 대한 해석을 미래지향적인 제도 운영의 관점에서 합의하여 명확하게 하는 것이 필요하다. 교육자치의 개념에 대한 법규적 해석의 차이는 양자의 관계에 대한 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률의 해석과 헌법 제31조의 조문 해석에 대한 관점의 차이에서 비롯되고 있다(이기우, 2001; 송기창, 2004). 법해석학적 측

면에서 관점의 차이는 각각 해석의 정당화를 위한 교육논리와 행정논리의 대립된 설명에 기반하고 있기 때문에 양자 모두 타당성이 인정된다. 법규와 실제 간의 괴리가 존재하는 현실에서 양자가 모두 수긍할 수 있도록 철학적으로 관계의 본질을 밝히거나 법규상의 진실성을 밝히는 것은 현재로서는 불가능해 보인다. 그럼에도 불구하고 교육자치의 개념을 해석적으로 명확하게 해야 할 필요는 실제에서 교육자치가 제도적으로 운영되는 과정에서 현재의 정치적 갈등구조를 넘어서 미래의 상생적 협치구조로의 제도변화가 공생의 길이기 때문이다. 역사적 제도주의의 새로운 관점에서 이러한 제도변화는 항상 갈등구조를 내포하고 있는 교육자치제도의 경로의존성에 대한 양자의 탈맥락적 의지와 아이디어 창안을 통한 변곡의 계기를 마련하고자하는 공동의 노력에서 비롯될 수 있을 것이다.

둘째, 지방교육자치의 본질에 대한 합의를 전제로 교육자치와 일반자치의 파트너십 인정과 공동의 노력의 통해 갈등 해소를 통한 연계·협력의 진정성이 확보될 수 있어야 한다. 교육자치와 일반자치의 법규적 관계 분석이 합리적인 법논리적 해석을 통해 관계의 성격을 둘러싼 갈등을 해소하려한다면, 정치적 관계 분석은 정책의 제도화 과정에서 권력관계에 따라 발생하는 갈등을 연계·협력의 강화로부터 찾으려고 한다(배웅환, 2005; 조동섭, 2010; 이인회 외, 2011). 그동안 언제나 연계·협력을 가로막는 장벽은 집단 간 관심의 차이에 따라 발생하는 정치적 이해관계였다. 이러한 갈등에서는 지방교육자치에 대한 관점의 차이를 전제로 정치적 지분 싸움으로 변질되기 일 수였다. 이에 따라 ‘누구를 위한 교육자치인가’라는 중심 논제는 도외시한 채 ‘누가 무엇을 어떻게 할 것인가’에 대한 소유권 분쟁과 영역 다툼으로 일관되었다. 이런 관점에서 교육자치와 일반자치의 연계는 동등한 수평적 연계가 아니라 종속적 연계를 염두에 두고 있으며, 실질적인 협력으로 이어지지 못하였다. 따라서 현재 양자간 연계·협력이 소모적인 정치적 정쟁을 해소할 수 있는 대안으로 인정되고 있는 만큼 이의 여건 조성을 위해 무엇보다 필요한 것은 지방교육자치의 본질에 대한 규명과 합의이다. 지방교육자치의 본질은 ‘상생동반성장을 위한 지방교육의 발전적 생태계를 확립하는 것’이다. 이러한 본질은 지방교육자치의 지방분권과 주민통제라는 원리의 일반성과 추상성과 구별되는 미래지향적 방향을 염두에 둔 것이다. 이를 통해 교육자치와 일반자치는 수평적 파트너십을 형성하고 정치적 이해관계의 범위를 넘어 구조적으로, 실천적으로 진정성 있는 연계와 협력이 가능하도록 현실화해나가야 할 것이다.

셋째, 연계·협력을 중심으로 한 별도의 실질적 협력적 거버넌스의 제도적 구축과 실천이 필요하다. 현재 교육자치와 일반자치의 제도적 관계는 의결기관의 통합과 집행기관의 분리로 되어 있지만 지방교육행정협의회, 교육협력관 제도, 교육전문위원 파견제도, 주민의 평생학습 지원을 위한 업무협조 등 양자 간 연계·협력을 도모할 수 있는 체

계를 갖추고는 있다. 그러나 양자간 입장의 차이 때문에 연계·협력을 위한 제도적 장치를 충분히 활용하지 못하고 있는 실정이다(박수정·김용, 2009; 이인회 외, 2011: 24-25). 양측 모두 연계·협력에 대한 미온적인 태도 때문에 지방교육행정협의회의 경우 협의 안건을 발굴하는데 어려움을 느끼고 있고, 교육협력관은 교육자치와 일반자치단체간 교육협력의 조정자로서 역할을 제대로 할 수 없는 여건이다.⁹⁾ 따라서 양자간 연계·협력의 실적은 있지만 실질적인 연계·협력이 이루어지지 못하고 있다. 보다 실효성 있는 연계·협력이 이루어지기 위해서는 법규적, 정치적, 제도적 보완의 삼박자가 필요하다. 법규적으로 현재 지방교육자치에 관한 법률에서 협의회 설치와 구성·운영에 관한 조례 제정을 협의 하에 하도록 하고 있으나 이를 동 법률과 지방자치법에 의무 조항으로 명확히 하고, 그 구체적인 사항은 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 제도적으로는 연계·협력이 필요한 업무를 발굴하여 행정부지사와 부교육감을 공동위원장으로 하는 실질적 협치기구로 운영하고, 업무에 따라 양측에서 파견된 직원들로 하여금 협력이 필요한 분장된 사무를 처리하도록 한다. 기구의 명칭도 지방교육자치의 본질에 부합하도록 단순한 행정 협의 수준을 넘어 지방교육발전을 위한 협의체라는 의미의 '교육발전협의회'로 개칭하는 것이 바람직해 보인다. 물론, 이러한 법규의 개정과 제도의 개선을 통한 실질적 협력적 거버넌스의 제도적 구축과 실천은 물리적 통합을 넘어 서로 지방교육의 발전을 위한 협력적 동반자로서 인식을 공유하고 공생적 관계로서 화학적 결합이 조성될 때 더욱 의미가 있을 것이다.

넷째, 교육자치와 일반자치의 상생적 발전가능성을 높이기 위하여 재원의 안정적 확보와 효율적 활용을 위한 협력적 교육재정 시스템을 가동할 필요가 있다. 지방교육자치의 본질인 상생동반성장을 위한 지방교육 생태계 확립은 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 법규의 명확한 제정과 협력적 거버넌스의 제도적 구축만으로 확립되지 않는다. 절대적으로 본질 구현을 위한 적합한 제도 운영과 적절한 교육 프로그램 개발 및 적용을 위해서는 안정적인 재원의 확보와 효율적인 활용이 필요하다. 지방교육재정의 안정적인 재원 확보는 중앙정부의 이전수입 총량을 각종 세제제도 개편을 통해 어느 정도 높이는 선에서 고정시키고 현재 약 20% 수준에 머물고 있는 지방자치단체 이전수입과 자체 수입의 절대 비중을 늘려나가는 것이 장기적으로 지방교육자치의 정신을 구현하는데 필요하다. 물론, 자체 수입의 원천 발굴이 용이하지 않은 상황이고, 지방자치단체 법정 전입금의 조달 비율이 다르고 조달 시점이 원활하지 않으며, 비법정전입금과 교육경비보조가 자치단체장의 교육에 대한 인식과 정치적 성향 그리고 자치단체의 재정규모에 따라

9) 교육협력관계는 경기도청이 교육지원과제를 추진하기 위해 교육정책 자문인력을 경기도 교육청에 요청하면서 2003년 처음 한시적으로 설치된 이래, 2011년 현재 전국 7개 시·도에서 운영되고 있다. 그러나 그동안 이 제도를 운영해왔던 부산, 대전, 경기, 충남 등은 업무추진 상의 이해 갈등 등으로 더 이상 운영되지 않고 있다.

전입금 규모가 다르기 때문에 어려운 것이 사실이다(양승실 외, 2010: 237). 그러나 지방 교육자치의 본질 구현을 위해 교육자치와 일반자치의 상생적 발전가능성을 높일 수 있는 자원 확보와 활용은 공동의 관심사이기 때문에 통합된 협치기구(예: 교육발전협의회) 산하의 별도 실무조직을 통해 협의되고 공유되어야 할 중대한 사안이다. 이러한 소통기구에서의 협의를 통한 합의적 결정이 실효성을 갖기 위해서는 비법정전입금과 교육경비보조의 지원 및 지원 비율의 법정화, 지자체의 일방적 재정지원구조의 협력경비구조로의 전환을 통한 상대적 박탈감 해소, 협력예산의 확보와 편성 및 집행에 대한 합법적 절차 마련 등이 전제되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김민희(2011). 지방자치단체 교육비 지원 사례 분석. 한국자치행정학보, 25(3), 223-244.
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 '이상'. 서울: 문음사.
- 김창곤(1985). 우리나라 교육자치제의 발자취와 교련의 역할: 교육자치제의 방향과 과제. 새교육, 제372호, 60-70.
- 김태수(2003). 일반자치와 교육자치와의 관계 및 그 정립방안의 검토. 한국사회와 행정연구, 14(2), 137-160.
- 김홍주·이석희·서영인(2006). 지방교육 발전을 위한 시·도교육청과 시·도청 간 연계협력 체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김홍주(2014). 한국 교육자치 실현의 정도와 사도. 교육개발, 41(1), 66-72.
- 남정걸(1995). 교육행정 및 교육경영. 서울: 교육과학사.
- 박수정·김용(2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 교육행정학연구, 27(4), 353-378.
- 박수정·박선주·박진영(2011). 지방교육자치 연구경향 분석(1991-2010). 교육행정학연구, 29(2), 261-288.
- 성수자(2010). 지방교육 거버넌스 구축 방안에 관한 연구. 대전대학교 박사학위 논문.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반자치의 역사적 관계 고찰. 교육행정학연구, 19(3), 104-153.
- 송기창(1997). 교육자치와 일반지방자치의 발전적 관계 정립방안 연구. 성곡학술문화재단 연구보고서.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구, 22(4), 231-262.
- 송기창(2010). 지방교육자치 구조개편의 정치학적 쟁점과 과제. 교육정치학연구, 17(4), 121-145.
- 신현석(2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. 교육행정학연구, 28(4), 351-380.
- 신현석(2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계방향 탐색. 교육행정학연구, 29(4), 99-124.
- 신현석·박균열·전상훈·주휘정·신원학(2009). 한국 교육행정학의 연구동향 분석: 교육행정학 연구를 중심으로. 교육행정학연구, 28(4), 23-56.
- 신현석·이은구(1997). 지방수준에서의 'GOVERNANCE' 문제와 교육. 교육정치학연구, 4(1), 43-71.
- 안선희·노명순(2007). 지방교육자치제도 변화에 따른 서울시 교육협력사업 발전방안 연구. 서울시정개발연구원.
- 안선희·이종태·김영호·심완섭(2009). 화성시 교육발전 중·장기 종합계획. 화성시.

- 양승실 외(2010). 지방교육 행·재정체제 선진화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 윤정일·송기창·조동섭·김병주(1994). 교육행정학 원론. 서울: 학지사.
- 윤정일·조석훈·윤홍주(2004). 지방교육자치제쟁점 분석 및 개선방안. 한국교원단체총연합회.
- 이기우(2001). 지방교육행정기관과 일반행정기관과의 관계에 대한 비판적 검토. 한국지방자치학회보, 13(2), 67-81.
- 이기우(2002). 지방자치단체의 교육행정기관과 일반행정기관과의 관계. 한국교육법연구, 6·7, 53-72.
- 이기우(2011). 일반지방행정과 지방교육행정의 관계. 지방행정연구, 25(3), 35-58.
- 이선호·김지하·임후남·김민희·오범호·천세영(2013). 지방자치단체 교육지원활동 특성 분석 연구. 한국교육개발원.
- 이승중(1999). 지방교육자치제의 발전방안. 지방행정연구, 13(1), 1-16.
- 이인희·하봉운·이혜정·김숙이(2011). 교육자치와 일반 자치단체 간 협력 강화 방안 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 이혜숙·김찬동·박은철·조혜진(2008). 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구. 서울시정개발연구원.
- 임연기(2010). 지방교육행정체제의 발전방향에 대한 교육행정 전문가의 인식 분석. 교육행정학연구, 28(4), 139-162.
- 전국시도지사협의회(2013.10.16.). 일반행정·교육행정 연계방안 모색 토론회. 보도자료.
- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 교육행정학연구, 28(4), 43-61.
- 조석훈(2010). 지방교육행정체제의 관계 구조 분석. '지방교육행정체제 선진화 방안' 세미나 자료집, 한국교육행정학회 자료집, 17-50.
- 최영출(2010). 교육감선거제도의 개선방안. '교육감·교육의원선거의 실태와 개선방안' 토론회 자료집. 사회통합위원회·한국지방자치학회.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본 가치와 주요 쟁점. 교육법학연구, 22(1), 145-167.
- 하봉운(2006). 경기도 교육협력(지원)사업 조례 제정 방안 연구. 교육행정학연구, 24(1), 225-246.
- 하봉운(2009). 기초자치단체 교육지원의 현황 분석과 향후 과제: 경기도 31개 시·군 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 16(1), 107-133.
- 하봉운·양선아(2005). 경기도 교육협력사업 평가 연구: 농어촌 소규모 학교 살리기 지원 사업을 중심으로. 한국교육, 32(3), 85-108.
- 하봉운 외(2006). 2005년도 경기도 교육지원사업 평가 및 향후 추진방향 수립을 위한 연구. 경기도.
- 허종렬(2007). 개정 지방교육자치법의 위헌요소 검토. 교육법학연구, 19(2), 127-150.

헌재 2000. 3. 30. 99헌바113, 판례집 12-1, 359.

헌재 2002. 3. 28. 2000헌마283, 판례집 14-1, 211.

헌재 2002. 8. 29. 2002헌마4, 판례집 14-2, 233, 240.

헌재 2008. 6. 26. 2007헌마1175, 판례집 20-1하, 460.

헌재 2009. 3. 26. 2007헌마359, 판례집 21-1상, 637.

토론

지방행정기관과 지방교육행정기관의 관계에 관한 토론요지

이기우(인하대 교수)

I. 서론

지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 논쟁이 해방된 이후 현재까지 60여년간 지속되고 있다. 교육행정의 역사는 지방교육행정의 분리론과 통합론의 논쟁의 역사라고 할 정도로 뿌리가 깊다.

우선 교육자치의 개념조차도 명확하지가 않다. “교육자치”라는 개념은 다른 나라에서도 존재하는 보편적인 개념이 아니라 우리나라에서 특정목적을 위해 조작된 개념이기 때문에 그 의미에 대해서도 극단적인 대립이 있다. 여기서는 먼저 교육자치의 개념에 대한 논쟁을 살펴본다. 다음으로 지방교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리시켜야 한다는 주장의 논거를 살펴본다. 분리론은 헌법 제31조 제4항을 논거로 하고 있으므로 이를 중심으로 살펴본다. 통합론은 먼저 분리론의 논거가 되는 헌법 제 31조 제4항이 지방교육행정기관의 구성과는 관계가 없다는 주장과 분리로 인한 폐단이 분리로 인한 장점보다는 훨씬 크다는 주장에 근거해서 지방교육행정기관과 일반행정기관의 통합을 주장한다. 이에 양 주장의 논거를 살펴보고, 양주장의 타당성을 검토해 본다.

II. 쟁점

1. 교육자치의 개념에 관한 논쟁

교육자치가 무엇을 의미하는지에 대해서 견해가 일치하지 않는다. 우리 헌법은 교육자치라는 개념을 사용하지 않고 있다. 그렇다고 하여 교육자치라는 개념이 외국에서도 널리 사용되는 일반적인 개념도 아니다. 지방교육자치에 관한 법률도 지방“교육자치”라는 말을 사용하기는 하지만 그 개념에 대해서는 밝히지 않고 있다.

교육자치제도의 의미에 대한 첫 번째 견해는 주로 교육학계를 중심으로 주장되어 온 개념이다. 교육행정의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하기 위한 일반행정으로부터 분리·독립과 교육의 지방분권과 주민참여를 통한 중앙으로부터 자치를 요소로 하는 제도라고 이해한다. 이는 중앙과 지방의 일반행정기관으로부터 분리·독립된 교육행정기관을 구성하고 운영하는 제도를 의미하는 것이 된다. 교육자치를 이와 같은 이중적인 의미로 이해하는 견해는 한국을 제외하고는 찾아보기 어려운 독특한 견해이다.

다음으로 교육자치를 학교의 자치 내지 자율이라는 의미로 이해한다. 즉, 학교가 교육행정기관으로부터 간섭받지 않고 자주적으로 정치적 중립을 지키면서 전문성을 가지고 학생을 교육하는 제도를 의미한다. 이는 독일어권에서 일반적으로 사용하는 교육자치(pädagogische Autonomie)의 개념이라고 볼 수 있다. 교육자치라는 개념에 자치주체가 명확하지 않기 때문에 학교자치(Schulautonomie)라는 개념을 더 많이 사용한다.

셋째로, 교육의 지방분권 내지 교육에 대한 지방자치라는 개념으로 사용할 수 있다. 이는 미국에서 많이 사용하는 개념(Decentralization in Education)이다. “경찰자치” 혹은 “자치경찰”이 경찰의 분리·독립이 아니라 경찰의 지방분권을 의미하는 것과 마찬가지로 “교육자치” 또는 “자치교육”도 교육에 대한 지방자치를 의미하는 것으로 본다.

교육자치라는 개념이 정립된 것도 아니고, 세계적인 보편성이 있는 것도 아니므로 보편적인 논의를 위해서는 모두가 공유할 수 있는 개념을 찾을 필요가 있다. 교육자치를 학교자치라고 보는 견해는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하는 헌법 제 31조 제4항에 가장 근접한 개념이라고 할 수 있다. 다만, 여기서 다루려는 지방행정기관과 지방교육행정기관의 관계와는 직접적인 관련이 없기 때문에 여기서는 더 이상 언급하지 않는다.

첫째 견해와 셋째 견해는 교육에 대한 지방자치를 논의하고 있다는 점에서 공통점을 가진다. 차이점은 첫째 견해가 지방교육행정기관의 구성방식을 일반행정으로부터 분리·독립을 개념요소로 하는데 비하여 셋째 견해는 지방교육행정기관의 분리·독립여부를 문제 삼지 않고 교육행정의 지방분권을 교육자치로 본다. 양 견해의 차이는 지방교육행정기관의 구성방식에 있다. 혼동을 피하면서 객관적인 논의를 전개하기 위해서는 서로 상반된 의미를 가진 “교육자치”라는 개념 대신에 양 견해가 같은 의미로 이해하는 “지방교육행정기관”이란 개념을 사용하기로 한다.

여기서 논의하려는 교육자치와 일반자치의 통합 대 분리 문제는 결국 지방교육행정기관과 일반행정기관의 통합 혹은 분리에 관한 논쟁으로 보면 오해의 소지를 줄일 수 있고 혼동을 피할 수 있다.

2. 지방교육행정기관 분리론(이원론)의 논거

지방교육행정을 일반행정과 분리시켜야 한다는 학설은 주로 교육학계를 중심으로 주장되어 왔다. 물론 교육학자 중에서도 이에 찬성하지 않는 학자도 있다.

지방교육행정기관 분리론은 주로 헌법 제31조 4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 근거로 하고 있다. 첫째로, 헌법이 보장하는 '교육의 자주성'이 교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리시키는 근거로 주장된다. 교육의 특수성을 보장하고 그 자주성을 보장하기 위해서는 일반행정기관으로부터 독립된 별개의 행정기관이 교육사무를 처리하여야 한다는 것이다. 특히 인사와 재정의 분리와 독립이 없으면 일반행정에 교육행정이 예속된다고 한다.

둘째로, 헌법이 보장하는 '교육의 전문성'이 교육행정기관 분리의 근거 주장되고 있다. 즉 교육의 전문성과 특수성 때문에 이를 지원하고 조성해 주는 교육행정도 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육행정식견을 구비한 요원에 의해서 운영·관리되어야 한다는 것이다. 즉, 교육행정은 고도의 전문성을 요하기 때문에 일반행정청으로 하여금 교육사무를 처리하게 할 수 없고 전문지식을 구비한 별도의 교육행정청이 독립하여 처리하여야 한다는 것이다.

셋째로, 헌법이 보장하는 '교육의 정치적 중립'이 지방교육행정기관의 분리에 대한 근거로 주장된다. 특히 정당에 의해 지방교육행정기관의 구성이나 운영에 영향을 받아서는 안된다는 것을 강조한다. 정당의 공천을 받아 구성되는 지방자치단체의 장이 지방교육행정기관의 구성이나 운영에 영향을 미쳐서는 안된다는 논리이다.

넷째로, '지방교육의 특수성'이 교육행정을 일반행정으로부터 분리시키는 근거로 제시된다. 이는 교육사무를 분권화함으로써 지방의 특성과 이해관계를 반영하도록 한다는 의미이다. 즉, 지방교육행정을 국가교육행정으로부터 독립시킴으로써 지역특색을 교육행정에 부각시킬 수 있도록 하자는 것이다. 이는 교육에 대한 지방자치를 설명한 것이지 분리론의 논거라고 보기는 어렵다.

3. 지방교육행정기관 통합론(일원론)의 논거

통합론은 먼저 분리론이 주장하는 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성, 정치적 중립성, 전문성이 지방교육행정기관의 구성과는 아무런 관계가 없다는 점을 지적한다. 즉, 지방교육행정기관을 일반 행정기관으로부터 분리하고 독립시켜야 한다는 주장이 헌법적 근거가 없다고 한다. 또한 양기관을 분리·독립하는 경우에 부작용이 크며 통합하는 경우에 긍정적인 효과가 크다는 점을 논거로 한다.

먼저 교육의 자주성은 교육의 주체인 학교나 교사가 교육행정청의 지나친 간섭을 받지 않고 다양한 교육적인 구상을 실현할 수 있도록 하자는 취지로 이해한다. 교육행정기관을 분리·독립시킨다고 하더라도 교육행정청의 학교에 대한 간섭이 줄어들다는 것은 경험칙과 맞지 않다는 점을 지적한다. 분리론은 학교와 교사의 자율성을 의미하는 교육의 자주성을 교육행정기관의 자주성으로 잘못 해석하고 있다고 비판한다. 이는 학교자치의 근거이지 교육행정기관 자치를 의미하는 것이 아니라는 것이다.

다음으로 교육의 정치적 중립성은 교육이 특정정권의 파당적 이익을 위해 이용되어서는 안된다는 것을 의미한다. 교육의 정치적 중립을 위해서는 학교와 교사의 자율성이 중요한 것이지 교육행정기관의 구성방식과 직접적인 관계가 있는 것은 아니라고 주장한다. 이는 학교자치의 정치적 측면을 표현한 것이지 교육행정기관의 구성과는 관계가 없다는 것이다.

다음으로 교육의 전문성도 교육행정기관의 전문성이라기보다는 교육을 담당하는 교사의 전문성이라는 점을 강조한다. 헌법이 보장하는 교육의 전문성은 교육행정의 전문성이 아니라 교육담당자의 전문성을 의미한다는 것이다. 오늘날 행정의 전문성은 다른 행정에도 요구되며, 교육에 특유한 것은 아니라는 것이다. 헌법이 특히 교육의 전문성을 요하는 것은 교육의 질적 보장을 위해서는 아무에게나 교육을 맡겨서는 안되며, 교육적 전문성을 지닌 교사에게 맡기고 상식에 근거한 교육행정청이 교사의 전문적 영역에 과도하게 개입해서는 안된다는 것으로 역시 학교와 교사의 자율성의 다른 표현이라고 본다. 지방교육행정기관의 구성과는 직접적인 관계가 없다는 것이다.

다음으로 지방교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리함으로써 야기되는 부작용이 매우 크다는 점에서 양기관의 통합을 주장한다. 먼저 지방교육은 일반행정과 격리된 것이 아니라 상호 긴밀한 연관을 가지고 있음에도 불구하고 양기관을 분리함으로써 서로 협력이 이루어 지지 않고, 갈등이 심화될 수 있다는 점을 든다. 특히 일반행정기관과 교육행정기관이 교육적인 견해를 달리하는 경우에는 행정의 원만한 수행이 어렵고 기능이 마비될 수도 있다는 점을 든다. 예컨대 학교부지의 선정은 일반행정기관의 도시계획과 상호 연계되며 통학로 정비도 일반행정기관의 도로 교통행정과 연계되어 상호간의 협력과 지원없이 어렵다. 그럼에도 불구하고 양기관을 분리하는 경우에 학교는 동네속에서 격리된 섬으로 존재하게 된다는 점이다. 또한 일반행정기관과 지방교육행정기관간의 교육에 대한 업무의 중복으로 예산의 낭비와 무책임성을 야기한다는 점을 들고 있다. 또한 지역발전을 시키는데 있어 학교가 중심적인 위상을 갖고 있음에도 불구하고 양기관이 분리되어 칸막이가 형성되어 종합적인 교육발전과 지역발전을 달성하기 어려운 점도 지적되고 있다. 그에 비하여 양기관을 분리함으로써 얻게 되는 실익은 별로 없다는 점을 든다.

Ⅲ. 평가적 의견

1. 지방교육행정기관의 헌법상 위상과 체계정합성

헌법은 교육감이나 지방교육행정기관에 대해서 명시적인 언급을 하지 않고 있다. 지방자치에 관련된 헌법상의 규정은 헌법 제117조와 제118조이다. 헌법 제118조 제1항은 지방자치단체의 기관으로 지방의회를 두도록 하고 있다. 제118조 제2항은 “…… 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 규정하고 있다. 헌법이 지방자치단체의 기관으로 헌법이 명시적으로 언급하고 있는 것으로는 지방의회와 지방자치단체의 장에 관한 것이다. 교육감은 헌법상 보장되는 지방자치단체의 기관은 아니다. 헌법이 예정한 지방자치단체의 기관은 의결기관으로 지방의회를, 집행기관으로 지방자치단체의 장이다.

지방교육자치에 관한 법률 제18조 제1항은 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다”라고 규정하고 있다. 그 밖에 교육에 관한 교육감의 위상을 지방자치단체의 장과 유사하게 규정하고 교육행정에 관한 지방자치단체장의 관여를 배제하고 있다는 점을 종합적으로 보면 교육감을 지방자치단체의 교육행정에 관한 최고 집행기관으로 보고 있는 것으로 보인다. 이에 따르면 지방자치단체에는 두 개의 집행기관이 존재하게 된다. 일반사무에 대해서는 지방자치단체장이 집행기관이 되고, 교육사무에 대해서는 교육감이 집행기관이 된다. 이로써 지방자치단체의 집행기관은 두 개가 된다. 몸통은 하나인데 머리가 두 개가 된다. 정상적인 기관조직원리와 합치되지 않는다.

헌법 제118조에서 지방자치단체의 집행기관으로 지방자치단체의 장만을 규정하고 있는데 법률로 교육감을 지방 교육사무에 대한 집행기관의 장으로 규정하여 지방자치단체장의 권한을 지방교육사무로부터 배제한 것이 헌법이 설계한 지방행정기관의 체계에 부합하는지 여부에 대한 의문이 제기된다.

2. 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성과 지방교육행정기관의 구성

교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성은 모든 선진국에서 교육의 기본원리로 받아들이고 있다. 하지만 이것 때문에 지방교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리·독립시켜야한다는 논리로 연결시키는 주장은 대한민국을 제외하고는 찾아보기 어렵다. 따라서 분리론의 논거는 일단 보편성이 없는 이례적이고 독특한 주장이다.

다음으로 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성의 보호 대상은 교육을 담당하는 학

교와 그 구성원인 교사, 학부모, 학생 등이라고 볼 수 있다. 보호의무의 주체는 교육행정청이 된다. 그런데 분리론은 교육의 자주성과 정치적 중립성, 전문성의 보호대상을 교육행정기관이라고 봄으로써 보호의 대상과 보호의무의 주체를 혼동하고 있는 것이다. 만약 분리론처럼 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성의 보호대상을 교육행정청이라고 보면 교육행정청은 누구의 간섭도 받지 않고 독립하여 학교와 교사에 대한 간섭을 할 수 있게 되어 오히려 교육의 자주성, 정치적 중립성, 전문성을 해하는 결과를 초래한다. 따라서 분리론의 주장논거는 자기모순을 범하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

만약 분리론의 주장이 맞다고 한다면 국가의 교육기관에도 같은 원리가 적용되어야 한다. 왜냐하면 헌법 제31조 제4항은 일종의 제도적 보장으로서 지방자치단체뿐만 아니라 국가에도 적용되는 조항이기 때문이다. 그렇다면 교육부장관을 대통령이 임명하는 것도 교육의 정치적 중립성과 자주성, 전문성을 해한다는 것이 된다. 또한 국회가 교육에 대한 법률을 제정하고 예산을 심의하는 것도 마찬가지로 헌법 제31조 제4항에 반한다는 것이 된다. 국가교육기관에 대해서는 침묵을 하면서 유독 지방교육행정기관에 대해서만 분리와 독립을 주장하는 것은 설득력이 없다. 만약 국가기관에 대해서도 같은 논리를 주장한다면 대통령의 최고 국정통할권과 국회대표성의 일반성을 부정하는 것이 된다.

3. 입법자의 입법재량과 지방교육행정기관의 구성

앞에서 논의한 것처럼 지방교육행정기관을 일반 지방행정기관으로부터 분리시켜야 한다는 주장의 헌법적 논거는 찾기 어렵다. 지방교육행정기관을 어떻게 구성할 것인지는 입법정책의 문제이다. 외국의 입법례를 살펴봐도 다양한 제도를 가지고 있다.

지방자치단체에 교육감과 지방자치단체장이 두 개의 집행기관이 되어 서로 칸막이 행정을 하는 것은 어느 모로 보아도 득보다는 실이 현저하게 많다. 문제를 해결하기 위한 근본적인 방안은 두 개의 집행기관을 하나로 통합하는 방안이다. 즉, 대부분의 국가들이 채택하고 있는 것처럼 지방자치단체의 교육행정기관을 지방자치단체의 외청으로 설치하거나 지방자치단체의 보조기관으로 하도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다.

2013.5.28 제정된 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 제2항에서 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정한 것은 지방교육행정기관의 구성에 관하여 해방이후 지금까지 지속되어온 60년간의 교육논쟁을 입법적으로 정리하여 종지부를 찍은 것이라고 볼 수 있다.

IV. 교육자치의 실시단위의 문제점과 개선방안

지방교육자치에 관한 법률 제2조에 따라 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 된다. 이에 따라 지방교육행정기관은 광역지방자치단체인 시·도 단위에만 설치되고, 기초지방자치단체인 시·군·자치구에는 설치되지 않는다. 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관(교육장)을 두고 있지만 이는 시·군·자치구의 기관이 아니라 시·도의 기관인 교육감의 하급행정기관에 불과하다.

개인의 능력을 보완하여 자기를 실현하도록 돕는 공동체는 여러 개가 중층적으로 존재할 수 있다. 이들 공동체 중에서 어떠한 공동체가 개입하여야 하는지의 문제는 자의적으로 결정되는 것이 아니고 근접성의 원칙에 의하여 정해진다. 가까운 거리에 있는 공동체가 개인이 필요로 하는 것을 보다 잘 알 수 있으며 개인의 관심사에 보다 잘 부응할 수 있다. 또한 개인은 가까이 있는 공동체에 대하여 보다 많은 참여와 영향력의 행사가 가능하며 이를 통하여 자기결정과 자기책임의 정도가 증대한다. 가까이 있는 공동체가 그 구성원의 복리를 충족시킬 수 없는 경우에 비로소 먼 거리에 있는 공동체가 그 사무의 관할을 갖게 된다. 공동체상호간의 관할의 우선순위는 개인과 공동간의 "근접성"에 의하여 정해진다. 즉 공간적, 사물적(事物的)으로 먼 거리에 있는 공동체는 가까운 공동체에 대하여 보충적으로 관할권을 갖는다. 보충성의 원칙은 중앙집권적인 국가나 전체주의 국가처럼 위에서 아래로 국가를 구성하는 것이 아니라 아래에서 위로 국가공동체를 구성하는 조직원칙이라고 할 수 있다. 보충성의 원칙은 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 있어서도 마찬가지로 인정된다. 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무를 국가의 사무로 배분하는 것은 보충성의 원칙에 위반된다.

지방교육사무를 처리함에 있어서도 시·도가 교육사무를 처리하다 보니 지역이 너무 광범위하여 지역적인 특성을 살리는데 지장을 초래하고 있다. 교육사무를 모두 광역사무로 한다는 것은 지방자치의 이념인 '주민에 가까운 행정'의 이상에 반한다. 또한 시·군·자치구의 교육사무를 전반적으로 박탈한 것은 이들 지방자치단체의 자치권에 대한 지나친 침해가 되어 헌법의 지방자치에 대한 보장과 합치되지 아니한다. 주민들의 입장에서 본다면 자신과 멀리 떨어진 시·도전체의 교육문제보다는 매일 접하는 지역내에서의 교육문제에 대한 관심이 훨씬 높다. 그럼에도 불구하고 교육사무를 모두 광역사무로 규정하는 것은 교육문제를 주민으로부터 격리시키는 결과를 초래한다.

기초지방자치단체는 교육여건의 개선을 위하여 아무리 의지와 능력을 구비하고 있어도 교육사무에 대한 권한이 없기 때문에 외부에서(국가나 시·도) 자신의 문제를 해결해

주기를 기다릴 수밖에 없게 된다면 이는 더 이상 자치가 아니다. 오히려 기초지방자치 단체의 자치권을 박탈함으로써 타치(他治)를 강요당하고 있는 셈이다.

시·군·자치구 단위에 182개의 지역교육청이 설치되어 있어 유치원, 초등학교와 중학교 등에 관한 사무를 관장하고 있으나 독립된 의사결정능력이 없고 시·도 교육청의 하급기관이다. 기초단위의 주민의 교육복지에 기여하기 보다는 상급관청인 시·도교육감의 지시에 익숙하다. 단위학교의 입장에서 보면 도교육청으로부터 직접 지시를 받고 또한 지역교육청으로부터 간섭을 받기 때문에 이중적인 간섭을 받는 것이 된다.

기초지방자치단체로서는 독자적으로 주민의 교육복지를 향상시키기 위한 사업을 하려고 해도 권한상의 문제로 어렵게 되어 있다. 그렇다고 지역교육청과 협력해서 교육사업을 전개하려고 해도 지역교육청이 시·도 하급기관에 불과하여 독자적인 의사결정권이 없어 어렵다. 또한 지역교육청의 장인 교육장은 주민의 교육복지에 대해서 직접 책임을 지는 것도 아니고 시·도 교육감에게 책임을 지므로 주민의 교육복지향상에 직접적인 동기를 갖기 어렵다.

또한 교육권한을 광역단위에 집중시킴으로써 시·도 교육감의 권한이 지나치게 비대하여 권력의 남용과 부패의 위험이 상존한다. 교육청 직원과 교사에 대한 방대한 인사권, 시·도 예산에 버금가는 예산, 각종 학교건축과 학원단속에 관한 권한 등이 교육감 한 사람에게 집중되어 많은 문제의 온상이 되고 있다.

입법례로 보더라도 대부분의 선진국에서는 기초지방단위에서 교육에 대한 지방자치를 실시하고 있으며 이를 우리의 광역단위에서만 하도록 한 나라는 찾아보기 어렵다.

기초지방자치단위에서 교육에 대한 지방자치를 실시하여야 한데 대다수의 논자들이 찬성하고 있는 것으로 보여진다. 하지만 이를 어떻게 할 것인지에 대해서는 교육행정기관을 별도로 구성해야한다는 이원론과 시와 군, 자치구단위로 시장과 군수, 구청장이 교육에 대한 책임을 지고 그 산하에 지방교육행정기관을 구성하도록 해야한다는 일원론의 대입이 시도 단위의 교육행정청과 지방행정청의 관계처럼 타협점을 찾지 못하고 있다. 이러한 견해의 대입으로 인하여 기초지방단위에서 교육의 지방자치를 실시하는 데는 한결음도 나아가지 못하고 있다. 교육자치논쟁이 기초단위의 교육 지방자치를 실현하는데 걸림돌이 되고 있다. 그러는 사이에 교육행정은 추상화되고 획일화되어 지역실정에 적합한 다양성과 지방간의 경쟁을 통한 혁신과는 거리가 멀어지고 있다. 더구나 교육감의 적선으로 교육의 정치화, 이념화는 지방교육을 황폐화시키고 있다,

우리나라의 기초지방단위는 외국에 비하여 수십배 큰 편이다. 외국의 광역지방자치단체 수준이다. 그럼에도 불구하고 기초지방자치에서 교육에 관한 지방자치를 하고 있지 않다는 것은 교육에 관한 풀뿌리자치를 포기하고 있는 것이고, 지방자치의 본질과 교육의 다양성과 자율성의 원리에 반한다고 하지 않을 수 없다. 교육에 대한 주민결정과 교

육의 다양성과 창의성, 혁신을 강화하기 위해서는 시·도단위의 교육행정은 물론이고 기초단위의 지방교육자치를 하루빨리 복원시켜야 한다. 사실 풀뿌리 지방자치를 실현하기 위해서 지금의 시군, 자치구도 단위가 너무 크다는 점을 감압하면 지방교육자치를 포함한 지방자치의 단위를 읍과 면, 동 수준으로 실시단위를 하향조정해야 할 것으로 본다. 그래야 선진국에서 실시하고 있는 풀뿌리 지방자치단위와 유사한 수준이 될 수 있는 것이고, 주민근접자치를 실현하기 위한 지방자치의 이상에도 부합할 것으로 보인다.

V. 결론

현재 지방교육문제를 해결하기 위한 가장 시급한 과제는 광역위주의 획일화된 자치대신에 기초단위의 지방교육을 복원하여 교육문제 해결을 위한 다양한 실험과 혁신을 통하여 교육의 다양성과 창의성을 신장시키도록 하는데 있다. 기초교육자치를 실현하는데는 대다수의 논자들이 동의를 하면서도 교육기관구성방법에 대한 일원론과 이원론의 대립으로 추진동력이 고갈되고 있다.

또한 시도의 교육행정청과 지방행정기관간의 관계를 어떻게 할 것인지에 대한 논쟁도 해방이후 60년간 논쟁을 해 왔으나 해결의 실마리가 보이지 않는다. 지방행정기관과 교육행정기관을 통합하여 일원화하는 논리가 절대적으로 틀렸다고 하거나 위헌口이나 위법이라고 말할 근거는 앞에서 논의한 것처럼 없다. 많은 나라에서 교육의 자주성과 정치적 중립성, 교육의 전문성을 주장하면서도 지방교육행정을 지방행정에 포함시켜 일원적으로 운영하고 있으며 큰 문제도 없다. 또한 극히 일부이긴 하지만 미국이나 스위스의 일부 지방(이들은 기초지방자치를 중심으로 교육행정을 따로 설치하거나 통합하여 설치하고 있다)에선 교육행정기관을 따로 구성하여 별도로 운영하는 곳도 있다. 교육행정을 이원적으로 설치하는 것이 많은 문제점을 가지고 있지만 절대적으로 안된다고 얘기하기도 어렵다.

그렇다고 해서 더 이상 논쟁만 하고 있을 수는 없다. 지방교육행정의 기관구성방식을 전국적으로 통일적으로 획일화시킬 필요는 없다. 오히려 지방자치의 원리인 위험의 분산과 정책경쟁의 원리에서 보면 지방교육행정기관의 구성방식을 지방의 자율에 맡김으로써 불필요한 탁상논쟁에 종지부를 찍고 지역마다 자기결정으로 그 지방에 맞는 제도를 선택할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 지방교육행정기관을 어떻게 설치할 것인지 여부를 지방자치단체의 조례로 정하도록 함으로써 지역간의 정책경쟁과 위험분산, 혁신을 통한 교육의 다양성과 제도발전을 가능하도록 물꼬를 터주는 것이 현실적인 해결방안이 된다고 본다. 만약 이원론을 채택한 지방에서 성과를 낸다면 다른 지방에서 이를 따라

할 것이고 반대로 일원론에 따르는 지방에서 더 많은 성과를 낸다면 다른 지방에서도 이를 채택할 것이다. 이원론과 일원론의 중간지점에 수많은 개선방안들이 실현될 수 있는 기회를 갖게 될 것이다.

일원론과 이원론 어느 주장이 나온지에 대한 검증된 경험을 갖지 못한 채 어느 하나의 방식을 전국적으로 실시하려는 획일적인 발상이야말로 반자치적인 발상이고, 교육의 획일화를 초래하는 반교육적인 발상이라고 하지 않을 수 없다. 어쩌면 반민주적인 전체주의적인 발상이라고 부르는 것이 보다 적합할 수도 있을 것이다.

지방교육행정부의 구성방식에 관한 학설의 통일을 현실적으로 가져오는 것이 불가능하다면 지방마다 다양한 제도를 채택하도록 하여 경험을 통한 이론의 검증을 가능하도록 하고 위험을 분산하는 것이 바람직하다.

무엇보다도 지방교육자치를 한다면 이를 다른 나라의 국가단위에 해당하는 시·도에 서만 실시하고 주민근접생활공간인 기초단위에서 실시하지 않는 것도 또한 반자치적인 발상이라고 하지 않을 수 없다. 기초단위의 지방교육자치를 실현하는데 걸림돌이 되는 이원론과 이원론의 대립도 앞에서 제안한 제도의 다양화를 통하여 현실적인 극복이 가능하다.

이제 논의의 초점을 일원론과 이원론에 두기 보다는 양자의 주장이 다 실현될 수 있도록 지방을 향하여 선택의 기회를 부여하여 지방마다 정책경쟁을 가능하도록 하고, 이를 통하여 지방자치의 이상, 교육의 다양화와 창의성을 실현하도록 하는데 지혜를 모을 때가 되었다.

토론

교육자치와 일반자치의 관계분석 및 미래방향

김찬기(전 전남대 사무국장, 현 The K 경주호텔 대표이사)

1. 일반자치와 교육자치의 관계분석의 방법에 대하여

이 연구는 교육자치 연구의 키워드를 <복잡성과 다양성>에서 찾고 있다. 따라서 교육자치라는 사회현상을 연구하기 위해서는 학문간 협동적 접근을 넘어 융복합적으로 봐야 가능하다고 하면서 다양한 관점을 바탕으로 한 통합적, 종합적 접근이 필요함을 강조하고 있다.

그러한 관점에서 선행연구의 검토를 통한 법규해석적 관점, 정치학적 관점, 행정적 실태분석적 관점을 통한 현황분석을 하고 주요쟁점을 제시하고 있다. 마지막으로 통합적 관점에서 다양한 쟁점해소를 통한 문제해결 가능성을 제시한다. 이를 통해 이론과 실제의 정합성 분석, 갈등해소를 통한 연계협력의 진정성 확보, 협력적 동반자 관계의 정립, 상생동반성장을 위한 지방교육 생태계 확립의 가능성을 탐색하는데 의의가 있다. 일반자치와 교육자치의 관계를 하나의 관점이 아니라 다양한 관점에서 분석하고 통합적으로 바라봐야 한다는 연구자의 시각은 복잡한 사회현상의 하나인 <지방교육자치>를 보는데 매우 유용하다고 할 수 있다. 다만 분석하는데 있어서 지방이라는 측면, 교육이라는 측면, 자치라는 측면에 대한 검토가 추가되었으면 한다.

2. 통합적, 종합적 접근방법의 추가적 탐색에 대하여

연구자가 제시하는 3가지 방법, 즉 법규적 측면, 정치적 측면, 행정적 측면의 관계분석의 현황, 분석, 쟁점 등에 대한 토론은 다른 분에게 미루고 본 토론자는 행정학을 전공하고 교육실무에서 일한 경험을 바탕으로 몇 가지에 대하여 언급하고자 한다.

첫째, 연구자가 교육자치를 복잡한 사회현상으로 보고 이를 연구하기 위해서 통합적이고 종합적인 접근이 필요하다고 하면서도 접근방법으로 제시한 세가지 방법은 기존의 선행 연구에서 활용하는 방법론에 너무 의존한 것은 아닌가 하는 아쉬움을 갖게 한다. 일반적으로 행정학에서 지방자치를 바라보는 관점은 <민주성과 효율성>의 관점에서 보

고 있다. 그러한 관점에서 일반 행정학적 측면에서는 일반자치와 교육자치의 통합을 주장하고 있다고 본다. 그러나 이러한 관점은 교육의 본질과 특수성을 무시한 관점이라고 할 수 있다. 교육자치를 바라볼 때에는 민주성과 효율성에 더하여 교육의 <전문성>을 추가하여야 한다고 본다. 따라서 근본적으로 교육자치가 지향하는 이념에 대한 분석이 추가되었으면 하는 의견이다.

둘째, 법규적 측면에서의 분석은 교육자치와 일반자치와의 관계를 너무 실정법적인 테두리안에서 접근하는 연구방법이 아닌가 생각되어 진다. 물론 교육자치도 헌법과 실정법의 테두리안에서 해석되어야 마땅하지만 현실적으로 통합과 분리의 주장들이 제기되고 있는 상황에서는 좀 더 큰 틀에서 법적 미비점을 보완하고 법제정의 방향성을 제시하는 수준이 되어야 하지 않을까 한다. 교육자치를 제도형성이라는 측면에서 보면 신제도주의에서 주장하는 거래비용분석등의 방법론을 원용하는 것도 하나의 좋은 접근방법이 되지 않을까 한다.

셋째, 정치학적 접근에서는 주요쟁점을 갈등론과 타협론으로 제시한 것은 매우 적절한 분석으로 여겨진다. 교육자치에 대한 일반행정을 전공하는 학자들과 교육학을 전공하는 학자들간의 주장들이 현실적으로 어떻게 제도화되는지에 대한 연구가 필요하다고 본다. 다만 지금까지 교육자치의 과정을 기술적으로 분석하는 것을 넘어서서 그러한 제도화과정에서 정치적으로 어떤 집단간에 권력관계가 어떠한 맥락에서 상호 타협이 이루어졌는가에 대한 심층연구가 이루어져 이를 바탕으로 우리나라의 교육자치의 미래 방향을 제시되도록 하여야 하지 않을까 한다.

넷째, 행재정적 접근은 일반자치와 교육자치의 분리를 전제로한 상황에서 일반자치와 교육자치의 협력방안을 제시하고 있다. 현재 의결기구가 통합되고 집행기구만 분리되어 있는 시점에서 다양한 협력방안의 모색은 필요하고 이에 대한 연구자의 분석은 매우 유용하다고 본다. 그러나 이러한 다양한 협력방안은 과도기적인 방안으로 교육자치의 미래 지향점으로는 부족하다는 느낌을 지울 수 없다. 협력이라는 것은 서로 호혜적인 측면에서 상호 도움이 전제될 때 이루어 진다. 현재 연계, 협력추진방안은 일반자치로부터의 재정지원과 교육자치로부터의 일반적 교육복지증진이라는 측면에서의 협력이 강하다. 따라서 이러한 관계가 지속되려면 일방적인 협력관계가 아니라 쌍방적인 협력관계를 이룰 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다.

3. 결론에 대신하여

일반자치와 교육자치의 관계분석의 기초는 교육의 본질을 살리는데 어떠한 방법이 효율적인지에 대한 고민에서 출발해야 한다고 생각한다. 교육자치라는 것도 교육의 본질

을 살리는데 효율적인 제도를 찾는 것을 출발점으로 해야 한다는 것이다. 미래지향적 제도선택론적 으로도 결국에 살아남는 제도는 사회조직학적 적소(niche)에 맞는 제도인 것이다. 즉 생존하는 모든 제도는 그 당시의 의식수준과 문화여건에 맞는 것이며 그렇지 않을 경우 쇠퇴하거나 변질되는 것이다. 현재 시점의 교육자치는 의결기구의 완전통합과 집행기구의 분리이다. 그러한 관점에서 일반자치와 교육자치의 관계를 분석하는 방법론으로서도 이론적이나 당위론적인 논의나 주장에서 한걸음 더 나아가 제창된 제도가 어떠한 모습으로 작동되는가 하는 실증적인 연구가 더욱 필요한 시점이라고 생각되어진다. 즉 교육의 본질을 실현하기 위해서는 통합론보다는 분리론적 접근이 교육의 본질에 더욱 적합하다는 주장속에서 의결기구 통합, 집행기구 분리라는 과도기적인 현재의 틀이 현실에서 어떻게 작동하고 효과를 나타내고 있는지 실증적인 연구가 뒷받침되어야 한다.

다음으로는 교육자치가 완성되기 위해서는 지방의 중앙으로부터의 독립이 이루어짐과 동시에 지방에서 일반행정으로부터의 독립이 이루어 져야 한다. 그러기 위해서 현재 확립된 권한의 배분뿐만 아니라 재정의 독립을 이루어야 한다. 현재 중앙으로부터의 재정 독립은 상당부분 이루어져 있으나 지방차원에서 재정의 독립은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 미래의 교육자치와 일반자치의 관계정립을 위해서는 중앙차원에서 충분한 교육재정의 확보가 이루어지거나 지방차원에서 지방세의 분할 등을 통한 재정지원의 독립을 통해 교육자치의 독립적 기반을 확고히 하고 일반자치와 교육자치의 협력관계는 그러한 바탕위에서 지방특성에 맞는 교육자치의 방향을 제시하고 교육의 본질에 맞는 교육정책이 실현될 수 있는 방향에 대한 협력관계가 모색되어야 진정한 교육자치가 실현되었다 할 것이다.

2주제

교육부와 시도교육청의 관계 분석 및 미래 방향

발표: 정기오(한국교원대 교수)

토론: 임연기(공주대 교수), 김경희(성신여대 교수)

【2주제】

교육부와 시도교육청의 관계 분석 및 미래 방향

정기오(한국교원대 교수)

I. 서 론

지난 10년간 교육부와 시도교육청간의 관계는 혼란과 갈등 속에서 점점 악화되어 왔다. 교육감이 교육부장관의 정책에 반대를 하고 독자적인 정책을 취하거나 이에 대해 장관이 소송을 제기하여 패소하는 등 장관과 교육감의 관계에서 과거에 없던 갈등들이 생겨나고 그러한 과정에서 교육에 관한 중앙정부의 기능과 지방자치단체의 권능에 대한 혼란과 의문이 깊어져 왔다.

교육부와 시도교육청간의 관계가 혼란해지는 것은 오랜 권위주의적 행정관행에서 법률에 의한 행정 원칙에 따르는 법치행정으로의 이행 과정에서 생겨나는 과도적인 현상이다. 그러한 혼란은 법치행정의 기준이 되어야 할 교육과 교육행정 관련 법률들 자체가 가진 내용적 모호성, 이러한 법률들을 집행하는 공무원들의 나태함, 장관과 교육감 학교장 등 교육행정책임자 들의 역량부족 이 세 가지로 인해 초래된다. 바꾸어 말해 입법자들, 교육행정공무원, 교육계 리더들 모두가 이러한 혼란을 초래한 원인 제공자라는 것이다.

교육의 자주성 전문성 정치적 중립성은 우리 헌법이 규정하는 교육과 교육행정의 기본원리이다. 교육부와 시도교육청간의 관계가 혼란해지면서 급기야는 헌법이 요구하는 이러한 기본원리가 위협에 직면하는 지경까지 이르게 되었다. 이 글은 교육부-교육청 관계를 4가지 정도의 관점으로 나누어 그 혼란상과 혼란의 원인 그리고 그 혼란이 야기하는 위협을 진단하고 마지막으로 그러한 혼란 해소를 위한 방안을 제시하려 한다.

II. 교육부-시도교육청의 관계

1. 중앙과 지방의 관계

비록 우리 헌법이 그 제8장에 2개 조문을 두어 지방자치를 보장하고 있으나 우리나라의 법제는 매우 불완전하다. 불완전하다 말하는 이유는 <헌법>과 <지방자치법> 등 관련 근본법제 어디에도 국가 즉 중앙정부가 침범할 수 없는 지방자치단체의 고유한 영역을 보장하지 않고 있기 때문이다. 헌법 제117조는 지방자치단체가 "법령의 범위 안에서" 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정한다. 이는 역으로 국회와 대통령 뿐 아니라 특정 부처 장관조차도 장관으로서 부령을 제정하여 지방자치단체의 사무에 개입할 길이 열려있음을 말한다. 지방자치단체장과 지방의회는 이러한 부령에 대항할 수 없다.

진정한 <자치>란 그 자치 영역에 그 보다 상위의 권력이 개입할 수 없는 한계가 그어져 있을 때 비로소 시작된다. 자연인이나 사법인의 경우 헌법의 기본권 규정들에 의하여 이러한 영역이 확고하게 정립되어 있으며 그렇기 때문에 사적(私的)자치가 보장되어 있다 말하는 것이다. 반면 지방자치단체에게는 이러한 영역이 보장되어 있지 않다. 영미 등 서구의 지방자치단체들은 그 단체설치의 근거가 되는 자치헌장(charter)에 의해 이러한 영역을 보장 받는다. 자치헌장자체가 헌법 보다 하위이지만 법률보다는 상위의 규범으로 간주되기 때문에 법률, 대통령령, 부령 등으로 자치헌장의 자치영역을 침해하는 것에 한계가 그어지는 것이다. 우리나라의 지방자치법은 물론이고 교육자치에 관한 법률도 이러한 영역을 전혀 설정하지 않고 있으며 그 결과 국회 대통령 장관 등은 법률, 대통령령, 부령 제정을 통해 지방자치단체의 사무에 간섭할 수 있다.

우리나라 행정법 이론에 오랫동안 지방자치단체의 <고유사무> 개념이 확립되어 논의되고 있으나 이 고유사무란 단지 "주민의 복리에 관한 사무" 라는 헌법 117조의 지방자치단체의 사무 내용을 지칭하는 기술적(記述的) 개념일 뿐 국가가 침범할 수 없는 자치의 고유영역으로 이해되고 있지 않으며 국가가 국민의 복지에 관한 정책을 관할하고 있는 한 국가기관들은 주민의 복리에 관한 법률이나 대통령령 부령을 얼마든지 제정하여 왔다. 바로 이러한 이유로 우리나라에서는 국가와 지방간의 질서가 헌법과 법률에 따라 설정된 질서에 따르지 못하고 국가기관과 지방자치단체장이나 지방의회 간의 정치적 역학관계에 의해 좌우되어 왔다. 국가와 지방간의 관계가 정치적 권력관계에 따라 좌우되는 경향은 교육자치 영역에서 그 부작용을 심하게 드러낸다. 교육부로 대표되는 중앙권력과 교육감-지방의회로 대표되는 지방권력 간의 갈등이 바로 그것이다.

현실의 정치권력관계는 여러 가지 요인에 의해 좌우된다. 직선에 의해 선출된 임기제 교육감은 교육부 장관에 비해 정치적으로 유리한 입지에 선다. 대통령의 임명에 의해 수

시로 교체되며 국회의 강력한 통제를 받는 장관은 교육감에 비해 정치적으로는 매우 취약하다. 이렇게 교육행정 영역에서 현실의 정치권력관계는 장관에게 더 없이 불리하다.

중앙과 지방의 관계에 관한 근본질서가 헌법과 법률 보다는 현실 정치에 의해 좌우되는 것은 헌법이 규정하는 <교육의 정치적 중립성>에 대한 직접적 위협으로 등장하고 있다. 주민 직선제에 의한 교육감 선출은 이른 바 <선거>가 교육정책에 막바로 영향을 미치게 되는 결과를 낳았으며 선거에 의해 교육정책이 좌우되는 것 자체가 교육의 정치적 중립성에 대한 직접적 위협일 수밖에 없다.

법치주의와 민주주의의 상호관계는 근대 헌정제도의 출현 이래 헌법학자들의 주요 논의의 주제였다. 정기적으로 선거에 의해 권력이 교체되고 선거로 표출된 여론에 의해 정책변동이 상례화 되는 선거민주주의 체제 아래서 권력이 법률의 지배에 따라야 한다는 법치주의는 이른 바 정치적 중립성이 필요한 영역에 대한 강력한 보호 장치의 역할을 한다. 민주주의의 과잉에 대한 견제 장치로서 법치주의의 기능은 명료하고 투명한 헌법과 법률 질서가 있을 때 비로소 가능해진다. 그런데 우리나라의 지방교육자치와 지방교육에 관한 법률 들은 이러한 투명성 명료성이 결여되어 있다. 결과적으로 정치적 힘을 배경으로 가진 시도교육감과 시도교육청이 정치적 힘을 갖지 못한 교육부장관과 교육부보다 현실적인 우위에 설 수 밖에 없으며 일시적으로 정치력을 다소 확보한 장관이 있게 되면 이에 대해 저항하는 기회를 엿볼 수밖에 없다. 이명박 정부 하의 이주호 장관이 일부 교육감 들과 대립한 것은 이러한 배경 하에서 온전히 설명될 수 있다.

2. 교육부장관과 교육감의 법적 관계

탈권위주의 시대의 행정각부 책임자 중 하나일 따름인 교육부 장관이 정치력으로 무장된 교육감에 맞서려면 오직 법률에 따른 권한에 의지할 수밖에 없다. 그런데 현재 우리나라 교육행정이 지닌 중요한 문제점 중 하나는 초중등교육법, 사립학교법, 학원의 설치운영 및 과외교습에 관한 법률 등 지방교육 관련 주요 법률들이 교육행정에 관한 법정 권한을 처음부터 장관이 아닌 교육감에게 직접 부여하고 있다는 점이다. 이들 법률들은 공립학교의 설치와 운영상 지도감독, 사립학교 및 그 학교법인의 설립과 지도 감독, 학원 및 과외교습에 관한 권한 들이 모두 교육부장관이 아닌 교육감의 권한으로 명시하고 있다. 심지어는 장학지도의 권한도 교육부장관이 아니라 교육감에게 부여하고 있다.(초중등교육법 제7조)

이러한 현행 교육법제는 몇 가지 점에서 우리나라 교육행정에 대한 일반인들의 인식과 크게 다르다. 그 첫째는 교육부장관에게 공사립 초중등교육, 학원 및 과외교습에 관한 실정법상의 권한이 거의 없다는 점이다. 즉 교육부 장관은 앞서 지적한 것처럼 정치

적 힘에 있어 교육감에 크게 못 미칠 뿐 아니라 법률상으로도 지방교육에 대한 권한이 거의 없어 전반적으로 교육감에게 대항할 수 없다는 것이다. 이런 점에서 보면 현재 교육부 장관이 초중등교육 영역에서 입안하고 실행에 옮기는 대부분의 정책들이 처음부터 법적 권한이 없는 상태에서 법률로 부여된 교육감의 교육행정 권한을 침해하고 있는 상황이다. 교육부 장관이 교육감을 상대로 소송을 제기하고 패소를 하는 근본 원인이 여기에 있다. 과거 60-70년대 행정부 주도의 권위주의 행정 체제 하에서 문교부 장관이 교육행정권의 수장으로서 리더십을 행사하던 시기와 지금의 민주화된 법치행정 체제 하의 교육행정은 전면적으로 달라졌으며 과거와 같은 문교부장관의 권한은 이미 법적으로도 사라졌다. 현재 교육부 장관과 교육부 공무원들은 온전히 허상 속에서 지방교육과 학교 정책을 다루고 있다.

둘째로 지적할 점은 교육감의 지위가 지방자치단체의 기관이기 이전에 국가행정관청의 성격이 더욱 강하다는 점이다. 앞서 언급한 공립학교의 설치와 운영상 지도감독, 사립학교 및 그 학교법인의 설립과 지도 감독, 학원 및 과외교습에 관한 권한 등은 자치단체의 사무가 아니며 국가법률에 의한 법률집행의 권한이다. 즉 이들 권한을 행사하는 교육감은 자치단체기관이 아닌 국가기관의 지위에 서게 되는 것이다. 그렇기 때문에 실정법의 규정에 따르는 한 지방의회는 이러한 교육감의 국가법률집행 권한을 존중해야 하며 이에 대하여 직접 간섭할 수 없다.

셋째로 교육감이 법률이 부여한 권한을 행사하는 한 교육부 장관은 그러한 교육감의 권한 행사에 대해 취소 정지 수정지시 등의 직접적인 감독권을 가지고 있지 않다는 점이다. 교육감과 의 관계에서 교육부장관의 권한은 지극히 제한적이다. 초중등교육법 제23조 제2항에 의거 교육과정의 기준과 내용의 기본적인사항(교육과정 고시)을 정하지만 엄밀히 말해 이는 교육감이 아닌 <학교>에 부과되는 구속이다. 결국 장관이 교육감이나 교육청에 대해 행사하는 학교법제상의 권한은 초중등교육법 제9조 제2항이 규정한 교육청평가권이 거의 유일하다.

요약컨대 우리가 법률에 의한 행정 원칙을 고수한다면 현행 학교법제상 초중등 학교에 관한 교육행정권은 거의 국가기관으로서의 교육감에게 주어져 있으며 교육부장관은 별로 권한이 없다. 이는 교육부 장관이 초중등교육에 지배적인 영향력을 행사하는 듯이 여기는 대부분의 국민, 공무원들의 상식적인 관념과 철저히 배치된다. 적어도 학교법제상 교육부장관은 무력하기 짝이 없으며 국가 교육행정권의 중추는 교육감에게 있다.

3. 공무원 관계

교육부와 교육청의 관계를 구성하는 또 다른 요인은 공무원상호간의 관계이다. 먼저

교육공무원, 행정직 국가공무원, 행정직 지방공무원의 3집단이 교육부와 교육청의 관계 속에서 검토될 수 있다.

첫째로 공립학교 교사 교감 교장 장학사 장학관 교육연구사 교육연구관으로 구성된 교육공무원들이 모두 <국가공무원>이라는 점을 주목해야 한다. 이는 <국민교육>을 국가의 역할로 상정한 근대 서구유럽의 <국민교육체제>의 직접적인 산물이다. 국민교육의 미션을 담당한 <교사>로 표상되는 교육직 공무원들은 근대관료제의 관료와 함께 국민 국가의 첨병이었다. 우리나라에서조차 이제는 1970년대까지의 과거 유물이 되었지만 역사적으로 교육부 장관은 이러한 미션단 성격의 교육공무원에 마치 교황처럼 그 정점에 서 있었다. 미션 중심의 국민교육체제 하에서 교육부장관이 교황에 비유된다면 교육감은 대주교 교육장은 주교와 같은 지위에 있었다.

모든 교육공무원의 인사권은 법률상 대통령과 교육부장관에게 주어져 있다. 그러나 교육청 소속의 교육공무원에 대한 교육부장관의 인사권 대부분이 실제로는 대통령령에 의해 교육감에게 모두 위임되어 있다. 즉 국가기관으로서의 교육감에게 <기관위임>되어 있으며 교육감은 비록 위임된 권한이라 하나 교육공무원에 대한 인사권의 주체이다. 교육부 장관은 직접 교육공무원에 대한 인사권을 행사하지 못하며 단지 위임자-수임자 관계에서 교육감의 인사권행사를 지도 감독할 수 있을 뿐이다.

둘째로 교육청에 배치된 국가직 행정공무원의 성격 문제가 있다. 교육청에 국가직 공무원이 배치되는 논리적 근거는 바로 교육감이 지닌 국가기관으로서의 지위에 있다. 국가공무원이 배치되어 국가법률을 집행하는 교육감을 보조할 필요가 있는 것이다. 과거 90년대까지는 교육청의 과장급까지 국가공무원이 배치되어 교육부장관은 이들에 대한 인사권을 행사함으로써 교육감과 교육청에 영향력을 행사할 수 있었다. 그러나 현재 대부분의 교육청에서 국가공무원은 부교육감만이 남았으며 국과장급은 지방공무원으로 전환되었다.

셋째로 교육청 행정사무직의 대부분인 지방공무원은 문자 그대로 자치단체 소속의 공무원이며 이들에 대한 인사권은 전적으로 교육감에게 귀속된다. 이들은 지방공무원이면서도 학교지도감독 등 교육감이 행사하는 교육행정권 행사를 보조하고 있다.

한편, 공무원관계 속에서 교육부와 시도교육청 관계를 보고자 할 때 주목해야 할 점은 중앙부처 공무원들이 수행하는 대표(representation)이다. 정책기능의 중심이 행정부로 옮겨진 현대 행정국가에서 행정공무원들이 국회의원과 같은 지역대표기능을 수행하는 경향이 있다는 점은 잘 알려진 행정학이론이다. 우리나라 행정에서 각 시도의 지역이익을 중앙정부 내에서 정책적으로 반영하기 위한 대표기능을 그 지역 출신의 공무원들이 수행하는 것 역시 공공연히 알려진 사실이다. 과거 90년대 중반까지 교육부와 교육청 상호간의 공무원관계에서는 이러한 부처공무원의 지역대표기능이 비대해 있었다.

교육부 공무원의 주축이 교육청 공무원 10년 이상 거친 후 그들 중에서 충원된 지역공무원 출신으로 구성되었기 때문이다. 1995년 5.31 교육개혁 이후 교육부는 행정 고등고시 출신이 다수를 차지하게 되었으며 이들은 교육청을 거치지 않고 처음부터 교육부 공무원으로 충원되었기 때문에 지역대표의식이 희박하고 국가이익 중심의 정책마인드를 가지고 있다.

행정고등고시 출신이 교육부 공무원의 중추를 이루게 되면서 교육부의 조직과 기능은 방향하게 된다. 현실적으로 초중등 교육행정이 철저히 교육감의 권한과 지역의 이해관계 중심으로 운용되고 있는 상황에서 과거 교육부의 기능은 각 시도의 지역 이해관계를 상호조절하고 이를 중앙행정무대에서 대표하는 것을 중심으로 수행되어 왔다. 그런데 1995년 5.31 교육개혁이후 행정 고등고시 출신을 중심으로 교육개혁의 실행작업이 강화되면서 교육부의 조직과 기능에 혼돈과 방황이 시작된다. 법제면 또는 행정 현실면에서 장관의 권한과 기능이 거의 무력한 상황에서 국가적 과제인 교육개혁을 추진한다는 것은 불가능하다. 그래서 교육개혁 실행의 책임을 진 교육부는 지방교육에 대한 각별한 영향력 수단을 추구하게 된다. 시도교육청평가가 바로 그것이며 더구나 교육청평가 결과를 재정지원과 연계시키면서 영향력 극대화를 추구하게 된 것이다. 교육청평가는 직접선거로 선출되는 교육감에게는 사실 큰 영향을 미치지 못하나 교육청 소속의 공무원들에게는 그 영향을 미치게 된다. 즉 교육부공무원-교육청공무원 관계를 지배하는 주요 요소가 된 것이다.

4. 국가재정과 지방교육재정

교육부와 시도교육청관계는 이제 재정지원과 연계된 교육청평가에 의해 주로 규정된다. 법치행정의 원칙 하에서는 교육부가 철저히 무력한 조직일 수밖에 없다. 선거로 선출된 교육감과의 관계에서 행사할 수 있는 법정권한이 거의 없기 때문이다. 지방교육행정을 지배하는 원리는 이제 법률에 의한 행정의 원리에서 평가에 의한 행정으로 바뀌어버렸다. 평가에 의한 행정에 있어 핵심 장치는 지방교육재정교부금 중 교육부장관이 지정하는 목적을 위해 교부되는 특별교부금이다. 이 특별교부금의 일부를 교육청평가 결과에 따라 차등 배분함으로써 교육부는 시도교육청에 대한 영향력을 다소나마 회복하게 되었다.

원래 지방교육재정교부금은 지방자치단체의 교육재정재원으로서 중앙정부의 국가예산회계의 통제 절차 밖에 있다. 그 대부분을 차지하는 보통교부금은 재원배분공식에 따라 자치단체에 배부된 뒤 각 자치단체의 지방재정통제 절차에 따라 교육비특별회계 예산으로 편성되어 사용되는 것이다. 그러므로 이에 대하여도 교육비특별회계예산편성권을 가

진 교육감이 교육부 장관에 비해 절대적인 우위의 권한을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 교육재정재원인 내국세 10000분지2027의 4%를 특별교부금으로 차등배분할 수 있는 교육부장관의 권한은 만만한 것이 아니다. 이것만이 교육감-교육청에 비해 절대적으로 열위에 있는 교육부장관의 영향력의 토대가 되고 있으며 교육청평가를 교육부가 전가의 보도처럼 여기는 이유가 바로 여기에 있다.

평가와 재정지원의 연계는 법정권한이 없어 무력한 교육부가 효과적으로 교육개혁을 추진하기 위한 장치로 도입하였지만 이를 더욱 효과적으로 사용한 것은 시도 교육청이다. 교육부는 사실상 교육청만을 평가하지만 관할하는 모든 학교를 대상으로 평가권을 행사하게 된 것은 교육감이다. 그 결과 <평가>가 교육행정 수단으로 사용되기 시작하면서 이미 비대한 교육감의 권력이 더욱 강화되었다.

Ⅲ. 교육부-교육청 관계의 균형추로서 학교장의 지위

앞 장에서 4가지로 나누어 분석한바 교육행정에 있어서 교육부와 시도교육청의 관계는 철저히 교육감과 교육청 쪽에 그 무게 중심이 쏠려 있으며 교육부장관은 거의 권한이 없다. 이러한 권한 배분의 불균형은 대통령령에 의해 교육감이 장관으로부터 위임받아 교원들에 행사하는 인사권에 의해 더욱 철저히 교육감 쪽으로 심화된다. 여기에 교육청에 의한 학교평가, 단위학교재정지원 등의 지원 통제 수단이 더해지면서 교육감은 지방권력의 중심으로 등장하였다.

이렇게 교육감을 중심으로 구성된 교육부와 교육청의 관계에 있어 균형추가 될 수 있는 요소의 하나가 바로 학교장에게 달려 있다. 초중등교육법상의 많은 권한은 교육부장관도 아니고 교육감도 아닌 바로 <학교장>에게 직접 수권되고 있다. 바로 이 때문에 교육부 시도교육청 간의 관계에서 학교장과 교장단체가 균형추 역할을 할 수 있다.

교장은 교사 교감과 함께 교원의 일종이기 때문에 그가 행사하는 초중등교육법에 의거해 교장이 행사하는 권한의 본질은 "학생을 교육"하는 <교육권>이다. 교육감에게는 이러한 교육권이 없으며 교육감이 행사하는 권한의 본질은 교육행정권이다.

학교장의 법률상 지위는 국민을 대표하는 국회가 법률을 통하여 학교장에게 직접 부여한 것으로서 다음 초중등 교육법상 조문 및 법규상 권한과 같이 장관 교육감 교육장 등 교육행정관청도 침해할 수 없는 학교장에 고유한 독립된 권한이다. 따라서 국가 법규가 직접 교장에게 수권한 이들 권한의 행사에 있어서는 교육감도 이에 간섭할 수 없음이 원칙이다.

초·중등교육법 第20條(敎職員の 任務) ①교장은 교무를 統轄하고, 소속 敎職員을 指導·監督하며, 학생을 敎育한다
 ②교감은 교장을 보좌하여 교무를 관리하고 학생을 敎育하며.....
 ③敎師는 法令이 정하는 바에 따라 학생을 敎育한다
 ④行政職員등 職員은 교장의 命을 받아 學校의 行政事務와 기타의 事務를 담당한다

기타 초·중등교육법규에 의한 학교장의 독립된 권한에 속하는 사항의 사례

■ 초·중등교육법

- ☐ 학교규칙 제정 ☐ 학생의 징계 ☐ 학교생활기록부 작성·관리
- ☐ 학년제외의 제도 채택 ☐ 조기진급·조기졸업의 인정

■ 초·중등교육법시행령

- ☐ 업무분장 ☐ 보직교사의 증치
- ☐ 산학겸임교사·강사·명예교사의 임용 ☐ 수업일수 지정·감축
- ☐ 복식학급 편성 ☐ 임시휴업 실시
- ☐ 복수 학과·학급의 병합 수업 ☐ 교외체험학습허가
- ☐ 수업 시·중 시각 지정 ☐ 수료·졸업 인정
- ☐ 학습부진아 판별·교육 ☐ 입학·편입학·재입학·퇴학·전학·휴학의 허가
- ☐ 고등학교 입학전형 실시(고등학교장)

■ 교과용도서에 관한 규정

- ☐ 2종도서의 선정

1. 학생교육권자인 학교교원의 대표

초·중등교육법 제20조 제1-3항이 “학생을 교육”이라고 표현하는 학생교육권은 오로지 교사 교감 교장 즉 교원에게만 부여되어 있다. 이들 교장 교감 교사의 학생교육권 간에는 서로 우열 또는 상호 배제의 관계가 있는 것은 아니며 학생교육권은 이들 3자에게 공동으로 귀속된다. 따라서 단위학교교육과정을 결정하고 운영하는 것도 이들 3자 간의 공동 작업이 될 수밖에 없다.

대 학부모, 대 지역사회, 또는 대 교육청 등 대외적으로 학생교육권자의 공동체로서 교장 교감 교사 즉 학교교원 전체를 대표하는 것은 교장이다. 초·중등교육법이 직접 이를 명시하지는 않지만 대내적으로 “교무를 통할”(상기조문 제1항 첫 단)하기 때문에 대외적으로도 학교장이 당해학교 교원의 학생교육권행사를 대표하는 것이다.

한편, 장관이나 교육감은 교원이 아닌 행정관청으로서 원칙적으로 교육권을 가지고 있지 않다. 바꿔 말하면 장관이나 교육감이 직접 학생교육에 개입하려면 별도의 법률조문에 이를 허용하는 구체적인 근거가 있어야 한다. 예를 들어, 학생의 성취도평가 역시 “학생교육”의 일부이기 때문에 장관이 이를 실시하려면 동법률의 “第9條(評價) ①교육과학기술부장관은 學校에 在學중인 學生의 學業成就度を 測定하기 위한 評價를 실시할 수 있다.”라는 조문상의 근거가 필요한 것이다. 교육감의 경우에는 이러한 법률조문상의

별도 근거가 없다. 따라서 교육감이 독자적으로 학생의 학업성취도를 측정한다면 이는 행정관청의 모든 행정상 행위에 법률상의 근거를 요하는 법치주의행정의 원칙을 벗어나는 것이다.

2. 학교 고유사무로서의 교무와 교무 통할권

학교의 사무에는 교육기능에 따른 학교의 고유사무와 상급관청으로부터 위임된 위임 사무가 있다. 자율성을 지닌 조직체에서 이러한 구분이 생겨나는 것은 당연한 것이다. 교장 교감 교사들이 법률에 따라 학생을 교육하는 과정에서 직접적인 교수활동(teaching)외에 이를 성공적으로 수행하기 위하여 뒤따르는 수많은 다른 일이 있다. 이를 초·중등교육법은 “교무”라는 용어로 표현하고 있다.

이러한 <교무>는 단위학교에서 교장 교감 교사가 “학생을 교육”하는데 당연히 수반되는 학교고유의 본질적인 일이다. 이러한 일들을 기획하고 조직하는 일, 실행을 조정하고 점검하는 일 등 최고 관리자(top management)로서의 직무를 학교장이 수행하는 것이다.

이들 교무는 초·중등교육법에 의하여 정의된 학교의 고유사무이며 그 통할권이 처음부터 학교장의 권능으로 주어진 것이기 때문에 교육공무원법 등 다른 법률에 의하여 장관 또는 교육감에게 주어진 행정권한이 학교장에게 위임되어 행사되는 권한이나 사무와는 명백히 구별되어야 한다.

3. 교직원 지도감독권

초·중등교육법 제20조는 학교장에게 소속 교직원에 대한 지도 감독권을 부여하고 있다. 이 지도 감독권 역시 초·중등교육법의 목적이 공교육을 담당하는 학교제도를 규정하는 것이며 그 핵심제도인 학교를 정의하는 과정에서 학교장에게 주어진 이상, 다음 소절에서 말하는 장관이나 교육감으로부터 위임 받아 행사하는 행정상의 지도 감독권-즉 노동관계 측면에서 보면 사용자를 대리하는 지위에서의 지도 감독권과는 성격이 다르며, 초·중등교육법에 의한 학교장의 고유권이다.¹⁾ 예를 들어 공무원의 신분상 의무를 규정하는 법률인 국가공무원법 교육공무원법과 대통령령인 공무원복무규정에 따른 복무의

1)이 점에 관하여 우리나라 대법원은 대단히 중요한 판례 하나를 내놓고 있다: “교원의 지위에 관련된 사항에 관한 한 헌법 제31조 제6항이 근로기본권에 관한 헌법 제33조 제1항에 우선하여 적용”된다(대법원 2006.5.26. 선고 2004다62597 판결). 이 판례가 언급한 헌법 31조 제6항은 다음과 같다: 헌법 제32조 ⑥學校教育 및 平生教育을 포함한 教育制度와 그 운영, 教育財政 및 敎員의 地位에 관한 基本的인 사항은 法律로 정한다.

무의 준수를 감독하는 공무원감독 상의 권한은 이들 인사법규상의 감독권이며, 이 감독권과 초중등교육법이 부여하는 소속 교직원에 대한 지도 감독권은 동일한 것이 아니다.

IV. 미래의 발전방향

현재 교육부 교육청 관계의 특징은 교육감에게 집중된 법정권한으로 인해 교육부의 교육정책기능이 무력화되어 있는 것에서 찾을 수 있다. 교육감의 "제왕적 지위"로 인해 교육감선거가 이상 과열되어 온갖 부작용이 생기는 것, 무력한 교육부가 교육개혁추진 등 국가정책의 추진을 위해 그 무력한 상태를 타개하려는 과정에서 <법률에 의한 행정>이 아닌 <평가에 의한 행정>을 추구하는 비정상적인 행정 방식에 과잉 의존하는 것 등 여러 가지 부작용이 나타나는 근본 원인이 교육감의 비대한 권한에 있다. 이를 법치행정의 원칙에 입각한 공개적이고 투명한 교육행정으로 정상화시키려면 다음과 같은 몇 가지 발전적 개혁을 시도할 필요가 있다.

- ① 교육부장관의 법정 권한을 보강해야 하며 특히 장학지도 권한을 부활하고 교육부장학진을 계선조직 아닌 참모조직으로 재구축해야 한다. 인사권 등 교육감에 위임된 장관의 권한을 일정한 절차를 거쳐 회수하는 감독장치를 두어야 한다.
- ② 시군구 기초단위 교육자치를 즉시 시행해야 한다. 이 조차 시행하지 않으면서 단위 학교자치를 추진하는 것은 순서가 잘못된 것이다. 교육감은 국가기관의 성격에 부합하게 학교감독과 장학지도를 책임지는 임명제 교육감으로 전환한다.
- ③ 교육감 협의회처럼 학교장단체를 법정화하고 학교장의 권한을 스스로 지킬 수 있도록 제도적으로 보장해야 한다. 공립학교교원들의 신분은 국가공무원과 지방공무원으로 나누어 이원화하며 교육감의 인사권은 지방공무원에 한한다.
- ④ 지방교육재정교부금 중 포물러 방식으로 단위학교재정으로 직접 배분 가능한 부분은 전자계정을 통해 교육부에서 단위학교로 직접 배분해야 한다.

토론

교육부와 시·도교육청의 관계 분석 및 미래방향에 대한 토론

임연기(공주대 교수)

I

발표요지는 4장 ‘미래의 발전방향’에 축약되어 있다. 교육부와 교육청의 관계를 장관과 교육감의 권력 관계라는 시각에서 설명하고, 이에 기초하여 해결책을 제안하고 있다. 교육부와 교육청의 핵심 문제를 ‘교육부의 교육정책 기능 무력화’라고 규정하고 그 원인을 교육감에게 집중된 법정 권한으로 보고 있다. 그리하여 장관의 법정 권한을 보강하고 교육감의 법정 권한을 축소해야 한다고 주장하고 있다.

장관의 권한을 보강하기 위하여 교육부의 장학지도 기능의 부활, 국가직 교육공무원의 인사권 행사, 포물러 방식에 의한 단위학교 예산 직접 배분 등을 제시하였다. 이와 함께 교육감의 권한을 축소시키기 위하여 선출방법을 직선제에서 임명제로 전환, 기초 수준 교육자치제 도입, 학교장단체 법정화와 학교장의 권한 보강 등을 제시하였다.

II

교육부와 교육청 간의 관계를 성찰하고, 미래 방향을 탐색하는 데 있어서 교육행정기관과 단위학교와의 관계를 함께 조망하려는 시도는 중요한 발상이라고 생각한다. 학교장이 교육감의 비대해진 권한을 견제하는 장치로서 기능할 수 있다는 기대감에서라기보다 교육행정기관의 존재이유를 단위학교와의 관계에서 찾을 수 있기 때문이다. 학교 없는 교육행정기관을 상상해보라.

우선 교육행정기관과의 관계 속에서 학교가 어떤 곳인지 알아보자. 교육행정기관의 업적과 성과는 학교와 교실의 변화, 궁극적으로는 학생의 변화에서 확인할 수 있다. 변화가 가장 필요한 곳은 교육행정기관보다는 교사와 학생 간의 상호작용이 이루어지는 배움터인 교육현장이다. 그런데 교육행정기관의 정책 엘리트가 교육 변화에 대한 편중된 권한을 가진다. 이들은 다양한 정보와 자원을 지배하고 언론과 정치 지도자에게 쉽

게 접근할 수 있다. 중앙이 지방보다 한 수 위에 있다. 그러나 정책 엘리트의 통찰력과 의지에도 불구하고 교사들의 열정과 헌신, 학교장의 지도력이 동반되지 않는다면 교육행정기관의 산출물은 실질적으로 책상 위의 공허한 전시 행정 자료에 불과하다. 교육행정기관이 학교 현장과 함께 가야 하는 이유이다. 중앙보다는 지방이 유리한 위치에 있다. 중앙과 지방 교육행정기관은 각기 나름대로 강점과 특성을 가지고 있음을 알 수 있다.

교육행정기관과의 관계 속에서 학교의 독특한 특성에 대해 깊이 있는 이해가 필요하다. 몇 가지 특성을 예시해 보겠다. 첫째, 학생들의 변화는 교육행정기관의 조급함과 달리 더디게 점증적으로 나타난다. 중앙이든 지방이든 선거체제 속에서 교육행정기관의 존재감을 보여주기에 충분한 시간적 여유가 없는 편이다. 둘째, 학교에서 무엇이 잘못되었으며 그것을 어떻게 고쳐야 하는지에 대한 의견은 입장이 서로 다른 경우가 많다. 교육행정기관은 정치적 집단의 입장을 살피지 않을 수 없는데, 교육을 보는 관점이 정당간에 첨예하게 대립된 우리 상황에서 선거 결과에 따라 정책의 일관성이 지켜지기 어렵고, 중앙과 지방간의 갈등이 불가피 할 수 있다. 셋째, 학교는 자체적으로 과거보다 교수-학습과정에서 더욱 다양하고 강력한 변화 요구에 직면해 있다. 외부 교육행정기관의 요구에 순응할 수 있는 여력이 점점 줄어들고 있다. 넷째, 학교는 교육행정기관과 물리적으로 분리되어 있으며, 특히 교실은 문을 닫는 순간 교사의 자율권이 어느 정도 보장되는 곳이다. 교육행정기관이 강제하는 변화가 학교 구성원들이 수용할 수 있는 범위를 벗어난 것이라면 상징적으로 순응하든지, 하는 척하고 시간을 보내든지, 전혀 따르지 않을 수도 있다.

이와 같은 특징을 갖는 학교를 실질적으로 지원하고 도움을 주는 곳으로서 교육행정기관은 점차적으로 분산된 관리체제로의 이행을 지향해야 한다고 생각한다. 각급 교육행정기관과 단위학교가 가지고 있는 특성과 강점 그리고 잠재적 역량을 최대한 살리는 방향으로 나아가야 한다. 교육부는 국가 수준에서의 표준을 설정하고 국가적 이슈에 대처해야 한다. 중앙정부가 광범위한 영역에 걸쳐 세세하고 경직적인 지침을 내려 보낸다면 지방과 단위학교의 창조성과 자발성은 살아나기 어렵다. 지방과 단위학교에 더 많은 자율성이 주어져야 한다. 한국교육행정학회 회원들이 중앙, 지방 그리고 단위학교 간의 바람직한 관계에 대한 반응을 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 조사 시기는 교육부 장관과 진보 교육감 간의 정책갈등이 노골화된 이후이다.

<표 1> 중앙, 지방, 단위학교 간의 바람직한 관계

구분	명(%)			
	대학교원 연구소연구원	초중등교원 교육전문직	일반직	전체
중앙정부의 통제 강화	2(2.4)	4(4.6)	1(4.2)	7(3.6)
지방교육행정기관의 권한 확대	11(13.3)	12(13.8)	1(4.2)	24(12.4)
학교운영의 자율성 증진	70(84.3)	71(81.6)	22(91.7)	163(84.0)
계	83(100.0)	87(100.0)	24(100.0)	194(100.0)

출처: 임연기(2010). 149.

표에서 알 수 있는 바와 같이 중앙정부의 통제 강화가 필요하다는 반응은 3.6%, 지방의 권한 확대가 필요하다는 반응은 12.4%, 단위학교의 자율성 증진이 필요하다는 반응은 84.0%를 나타냈다. 배경변인별로 의미 있는 차이는 나타나지 않았다. 중앙보다는 지방, 지방보다는 단위학교의 권한 확대가 절실히 요구되고 있다는 점을 시사 받을 수 있다.

우선 중앙과 지방과의 관계는 중앙의 획일적 통제와 관여를 지양하고 지방의 실정에 맞는 교육운영을 위하여 지방분권의 원리가 적용되어야 한다. 지방분권이 제대로 추진되지 못한 이유는 여러 가지로 설명되고 있지만 그 중에 중요한 이유로서 지방분권 정책의 목표가 불분명한 채, 모종의 막연한 이데올로기로서 분권화가 추진되었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 지방분권 모형은 각 나라마다 상이한데, 우리가 지향하는 지방분권 모형이 무엇인지 불분명하다는 것이다.

지방분권 모형은 권한의 배분 정도, 기능의 분리 정도의 조합에 따라 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 지방분권 모형은 분권의 정도에 따라 분권이 아주 약한 유형으로부터 아주 강한 유형까지 다양한 형태로 구분할 수 있다. 지방의 권한이 미약하고, 중앙과 지방의 기능이 정책결정과 정책집행으로 명확하게 구분되어 지방이 통치주체로 인정받기 어려운 유형을 중앙 지배적 분권모형이라고 명명할 수 있다. 반면에 분권의 가치가 충실히 반영되어 지방의 권한이 강하고 기능이 명확하게 분리되어 중앙으로부터 불필요한 간섭이나 통제를 받지 않는 유형으로서 이상적 분권모형이 있을 수 있다.

우리는 중앙 지배적 분권모형과 이상적 분권모형의 중간 단계에 와 있다고 판단된다. 중앙과 지방간 권한 배분은 비교적 잘 되어 있으나 기능이 중첩 또는 공유되고 있는 상태이다. 중앙과 지방이 권한을 행사하고 기능을 수행함에 있어서 충돌과 갈등이 불가피하여 협상의 소지가 발생하고 있다. 이른바 협상적 분권모형의 초기수준에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 분권화를 진전시키려면 단계적으로 기능의 중첩을 완화 또는 해소시키는 노력이 필요하다.

아울러 우리가 협상적 분권모형에 와 있다고 인식함으로써 중앙과 지방간의 정책갈등을 자연스러운 현상으로 간주하고 이에 적합한 정책의 추진이 필요하다 하겠다. 정책기능의 중첩으로 인한 문제를 해소하기 위하여 중앙과 지방간의 정기적이고, 깊이 있는 협의가 필요하고 때로는 중앙의 정책을 지방이 선택적으로 수용하는 것을 허용하기도 해야 할 것이다. 이는 지방 간 경쟁하고 그 선택에 대해 책임을 지는 교육자치의 근간으로 작용할 수 있다.

지방교육행정체제 역시 수직적으로 광역 수준의 시·도 교육청과 기초 수준의 교육지원청으로 중층화된 구조를 가지고 있다. 시·도 교육청과 교육지원청의 기능과 역할을 조정하여 중첩을 없애는 것이 각 기관의 존립을 가능하게 하는 요체라고 본다. 지역 교육청을 교육지원청으로 개칭하면서 기초 수준의 교육지원청은 학교현장을 지원하는 기능을 수행하는데 중점을 두고 있다. 그동안 지역교육청이 시·도교육청의 연락소에 불과하다는 오명을 벗어나 독자적 기능을 수행할 수 있는 계기가 되어야 할 것이다. 아직은 시기상조이지만 언젠가는 기초수준에서의 교육자치가 도입되어야 한다고 본다. 선행적으로 교육지원청의 역할과 기능이 확고하게 정립되어야 하고, 지방 교육자치 역량이 성숙되어야 하며, 정치권에서의 행정단위 개편 논의가 정리되어야 한다.

지방교육행정기관과 학교와의 관계에서도 동일한 원칙이 적용되어야 한다. 지방에 더 많은 권한이 부여되어야 한다는 주장은 지방의 실정에 따른 독자적 정책기능을 인정하는 측면도 있지만 단위학교의 자율성 신장을 보장하기 위한 조건으로서의 의미가 강하다는 점을 인식해야 한다. 단위학교 수준에서 교육적 필요를 진단하고 이에 적합한 서비스를 제공할 수 있도록 단위학교에서의 자율권이 보장되어야 하고, 지방교육행정기관은 단위학교의 자율적인 활동들을 장려하고 지원하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

특히 교육지원청이 단위학교의 교육에 활력을 불어 넣으려면 단위학교와 중첩된 기능보다는 보완적 기능을 수행하는 데 초점을 두어야 한다. 단위학교에서 할 수 없고, 단위학교에서 하는 것보다 더 잘 할 수 있는 기능을 수행해야 한다. 그리하여 학교가 교육지원청을 돕는 것이 아니라 진정 교육지원청이 학교를 돕는 관계로 변화되어야 한다.

단위학교 내에서도 마찬가지이다. 학교행정가와 교사 간의 분권이 필요하다. 학교행정가와 교사가 하는 일이 중첩되면 교사가 행정을 지원하고 교사의 본연의 업무인 교과를 가르치고 학생을 지도하는 일은 뒷전으로 밀리게 된다. 단위학교의 자율성이 중요하다 하지만 실질적인 교육 서비스는 교실에서 일어난다는 점을 유념해야 한다. 교사의 자발성과 창조성을 불러일으킬 수 있는 행정환경을 조성할 필요가 있다.

요컨대, 교육부와 시·도교육청 간의 관계는 협상적 분권모형의 초기 단계에서 다시 중앙 지배적 분권 모형으로 회귀하기 보다는 각급 행정기관의 기능 조정을 통해서 단계적으로 수평적, 대등 모형으로의 이행을 지향해야 한다고 생각한다. 이것이 헌법에 명시된

교육의 자주성과 전문성을 보장하는 길이라고 확신한다.

참고문헌

임연기(2010). 지방교육행정체제의 발전방향에 대한 교육행정 전문가의 인식 분석. 교육행정학연구, 28(4), 139-162.

토론

「교육부와 시도교육청의 관계 분석 및 미래 방향」 토론

김경희(성신여대 교수)

□ 발표자는 다년간 교육행정 경험을 해박한 지식으로 녹여 교육부와 시도교육청의 관계를 현장감있게 분석하고 있어 독창성이 돋보인다. 한편, 교육행정학계 논의와는 다른 주장을 펼치고 있어 논란거리를 제공하고 있다. 중앙-지방과의 관계는 재원과 권한이 중앙에 집중되고 지방의 중앙의존도가 높아 지방정치는 중앙정치의 대리인이거나 종속 관계로 진단하는 것이 통례였다. 그리하여 지방교육자치도 지방분권 차원에서 시도교육청 자기결정권을 강화하는 '자유도 확대 노선'과 스스로 처리할 수 있는 사무를 넓히는 '소관사무 확장 노선'이 학계주장의 요체였다.

발표자는 이와는 정반대의 진단과 창발적인 개혁방안을 펼치고 있다. 작금의 교육부와 시도청의 관계를 혼란과 갈등상태로 진단하고, 그 주된 원인을 교육감에게 집중된 법정권한으로 인해 교육부의 교육정책기능이 무력화되어 있는 것에서 찾고 있다. 교육감의 권한이 비대해져 "제왕적 지위"로 상승됨에 따라, 교육부가 교육개혁추진 등 국가정책의 추진 동력을 확보하기 위해서 <법률에 의한 행정>이 아닌 <평가에 의한 행정>을 추구하는 비정상적인 행정 방식에 과잉 의존하는 행태를 보이고 있다고 평가한다. 아울러 법치행정의 원칙에 입각한 공개적이고 투명한 교육행정으로 정상화시키기 위한 개혁적인 방안을 네 가지를 제시하고 있다. 미래 발전과제로 ①교육부장관의 법정 권한을 보장해야 하며 특히 장학지도 권한을 부활하고, 인사권 등 교육감에 위임된 장관의 권한을 일정한 절차를 거쳐 회수하는 감독장치를 구축, ②시군구 기초단위 교육자치 시행해야 하고, 교육감은 국가기관의 성격에 부합하게 학교감독과 장학지도를 책임지는 임명제 교육감으로 전환, ③ 학교장단체를 법정화하고 학교장의 권한을 스스로 지킬 수 있도록 제도적으로 보장하며, 공립학교교원들의 신분은 국가공무원과 지방공무원으로 나누어 이원화하며 교육감의 인사권은 지방공무원에 한정, ④지방교육재정교부금 중 포물러 방식으로 단위학교재정으로 직접 배분 가능한 부분은 전자계정을 통해 교육부에서 단위학교로 직접 배분 등이다. 발표자가 제시한 개혁 방안 하나 하나가 많은 논란을 야기하는 쟁점과제이기에 개혁방안에 대한 논의보다는 국가(교육부장관)와 지방교육자치단체(교육감)의 관계와 학교장 권한에 대하여 집중하여 토론코자 한다. 아울러 발표자의

주장과 달리 판단하는 내용을 중심으로 논의를 전개코자 한다.

□ 중앙과 지방의 관계- 국가는 포괄적 지도감독권을 보유

발표자는 중앙권력과 교육감·지방의회로 대표되는 지방권력 간의 갈등의 원인을 정치적인 역학관계에서 찾고 있다. 즉 직선에 의해 선출된 교육감은 임명제 교육부 장관에 비해 정치적으로 유리한 입지에 서고, 대통령의 임명에 의해 수시로 교체되며 국회의 강력한 통제를 받는 장관은 교육감에 비해 정치적으로는 매우 취약하다고 진단하고 있다. 이는 지방자치 개념을 정치적 의미 자치(주민자치)로 한정하여 파악한 것이다. 지방자치의 개념을 법적 자치(단체자치)로 파악할 필요가 있다. 우리나라는 대륙법계 전통에 의해서 단체자치에 입각하고 있으며, 내용상으로는 주민자치 요소를 가미하고 있기 때문이다(홍정선, 2013)

토론자는 이명박정부 시절에 대폭 증가한 장관-교육감간의 법적 분쟁은 위임사무와 고유사무(자치사무)에 대한 구분이 명확치 않아 권한 범위를 놓고 다툼이 증가한 것으로 본다. 자치사무는 장관의 간섭 없이 교육감 자기책임 하에 처리 할 수 있어 국가로부터 합법적 통제는 받지만 사전·사후적인 합목적성 통제는 받지 않아 국가와 대등한 법적 지위를 갖고 처리된다. 이에 반해 위임사무는 사무 자체는 국가에 귀속되지만 사무 수행이 교육청(교육감)에게 위임된 사무이기에, 합법성뿐 만이 아니라 합목적성의 통제도 받는 하급행정기관으로서 법적 지위를 갖는다. 사무 수행 시에는 국가의 지휘감독을 받으며 위임사무를 해태할 경우는 국가는 직무이행명령도 할 수 있고, 기간 내에 집행하지 않을 경우는 대집행도 할 수 있다. 따라서 교육감이 수행하는 사무가 고유사무인지 아니면 위임사무인지 구분은 장관과 교육감간의 권한 다툼을 막는 주요한 준거임에도 불구하고 불명확하며 모호한 경우가 많다. 예컨대, 교사 채용·징계 등 교원인사에 관한 분쟁이 많은데 이는 교원인사사무가 국가위임사무인가 아니면 자치사무인가 하는 해석 차이에서 기인한다.

또한 헌법과 지방자치법에 따라 지방자치단체는 별개의 법인격을 지니는 법적 독립성에도 불구하고 국가로부터 감독과 통제를 받는다. 국가 전체차원에서 통일성을 기하고 지역 간 불균형을 시정하기 위해서 일정 한도 내에서 국가가 지방자치단체의 자치사무에 대해서 관여가 인정된다. 구체적 지도감독 수단으로 지방자치법에 지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원(제166조), 국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독(제167조), 위법·부당한 명령·처분의 시정명령(제169조), 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(제170조), 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사(제171조), 지방의회 의결의 재의와 제소(제172조)를 규정하고 있다. ‘지방교육자치에 관한 법률’에 의해서 지방자치법을 준용

하고 있기에 교육감과 교육부장관 간의 관계에서도 동일하게 적용된다. 이처럼 교육부장관 법적·행정적으로 교육감 권한에 관여할 수 있는 지도감독권을 보유하고 있어서, 교육감이 장관에 비해 상대적 우위에 있다고 단정할 수는 없다고 본다.

□ 초·중·등 교육 사무에 관한 법적 권한- 교육부장관은 포괄적인 권한 행사

발표자는 현행 학교법제상 초·중·등 학교에 관한 교육행정권은 거의 국가기관으로서의 교육감에게 주어져 있으며 교육부장관은 별로 권한이 없다고 주장한다. 대부분의 국민들의 상식과 달리 학교법제상 교육부장관은 무력하기 짝이 없으며 국가 교육행정권의 중추는 교육감에게 있다고 진술하고 있다.

그러나 토론자가 실시한 설문조사에 의하면 지방교육자치 수준을 평균 2.6(5점 척도)으로 평가하여 초·중·등 교육에 대한 교육감들의 권한은 낮은 것으로 당사자들은 인식하고 있었다(김경희 외, 2011). 그 이유로는 시도교육감들은 정원·인사·재정 등 조직운영에서 재량권이 적고, 교육정책결정권이 교육부에 집중되어있으며, 지방교육재정의 과도한 중앙정부 의존을 주된 요인으로 응답하였다.

법령상으로도 교육부 장관은 초·중·등교육에 포괄적인 권한을 지니고 있다. 유·초·중·등교육에 관한 중앙정부의 권한을 크게 분류하면 첫째, 유·초·중·등교육에 관한 정책 수립·지원·조정·평가 및 관련 제도·기준·관리에 관한 권한, 둘째, 유·초·중·등교원 정책의 수립 및 관련 양성 및 인사제도 운영에 관한 권한, 셋째, 교육자치제도 및 지방교육행정기관의 관리 및 기구·정원·재정 관련 정책 수립 및 제도 운영에 관한 권한으로 나눌 수 있다. 나아가 국가는 단위학교에 대해 포괄적 지도·감독권을 행사할 수 있으며, 행정규칙을 하달해서 이에 불응 시에는 행정제재를 가할 수 있는 반면에, 단위학교는 세세한 부분까지 간섭을 받으며 자율성이 침해되더라도 이에 대해 별다른 대책을 강구하기 어려운 실정이다. 지난 정부시절에 초·중·등교육법 제 7조를 개정하여 장학지도권을 시도교육감에게 이양하였어도 교육부장관은 교육기본법 제 17조에 의거하여 단위학교를 지도할 수 있다. 실제로 최근에 교육부는 경남의 한 학교를 특별 감사한 바 있다. 오히려 교육부의 일선학교 운영까지 관여하는 것이 시·도교육청의 관할권을 침해하고 나아가 학교의 자율성 침해했다는 주장도 가능한 것이다.

□ 학교장의 지위-학교장의 권한은 미미

발표자는 학교장은 법률상 장관·교육감·교육장 등 교육행정관청도 침해할 수 없는 학교장에 고유한 독립된 권한이 존재하고, 장관이나 교육감이 직접 학생교육에 개입하

려면 별도의 법률조문에 이를 허용하는 구체적인 근거가 있어야 한다고 진술하고 있다.

현행 초·중등교육법 제20조는 ‘교장은 교무를 통괄하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다’고 교장의 책무를 추상적·포괄적으로 규정하고 있다. 또한 개별법령상 단위학교장에 다양한 사무에 권한을 부여하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 단위학교의 권한은 매우 제한적이라고 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 교육부의 권한과 시도교육감의 권한이 포괄적인 형식으로 규정되어있어, 결국 상위기관의 포괄적 지도감독권 및 장학지도권에 근거해서 행정규칙이나 행정지도형식으로 규제 및 관여가 가능하기 때문이다. 이는 국·공립학교의 법적 성격을 ‘권리능력이 없는 공법상 영조물’로 보아 권리능력은 학교를 설치 및 관리하는 국가나 지자체에 귀속되고 학교 자체는 위임받은 교육행정사무를 수행하는 행정기관으로 보는 법리에 근거한다. 따라서 상급교육기관과의 불필요한 마찰의 소지를 없애고 단위학교의 자율성을 확보하기 위해서는 학생 교육에 관한 직접적 서비스 제공에 실질적으로 요구되는 핵심 권한들은 법률로서 명확히 규정하는 방안이 요청된다고 볼 수 있다.

□ 고유사무를 확대하려는 시도교육청의 노력과 단위학교 자율성 증대 필요

시도교육청(교육감)은 지방교육자치를 논할 때 일반자치(시도)로부터는 분리·독립을 강하게 주장하지만 존립사무를 확충하려는 지방분권 노력은 상대적으로 부족하다. 존립사무는 시도교육청이 하나의 행정주체로서 존립하고 활동하는데 필요한 재정적, 인적 수단을 갖추기 위한 행정사무를 말한다. 중앙정부의 간섭을 배제하여 지방교육의 문제를 자기책임 하에 스스로 처리하기 위해서는 자신의 고유한 권리와 자기사무를 처리하는데 필요한 재정을 주민에 부담시킬 권능(재정고권)이 있어야 한다. 그런데 인사와 재정에 자기결정권과 자기책임성하에 처리할 수 있는 토대가 매우 취약하다. 교원신분을 교직사회의 정서만을 의식하여 국가공무원 신분으로 계속 유지할 때는 교원관련 사무는 국가 위임사무가 될 수밖에 없고, 이는 국가로부터 사전·사후적인 통제가 불가피하여 교육청의 자기결정권을 제한할 것이다. 또한 지방교육재정 조달 있어서도 2012년 결산기준으로 자체 세입이 11.5%에 불과하고, 중앙정부 이전수입이 71.7%에 이르러 재정의 자립성이 매우 취약하다. 앞으로 고교무상교육이 실시되면 그동안 주된 자체 재원이 없어져 자체수입비율이 1%이하로 떨어져 시도교육청 재정의 외부의존도는 더욱 심화되어 재정고권은 약화될 것이다. 교원의 지방화가 되지 않고 자주적 재원확보 방안 마련에 힘쓰지 않으면 국가재정으로 국가 위임사무를 처리하는 국가대리 기관으로 전락하고 종속관계는 심화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 인사와 재정에 관련된 사무의 자립기반을 확보하려는 노력이 요구된다.

끝으로 토론자는 교육자치의 중요한 가치가 단위학교의 자율과 책무성 제고에 있음을 환기시키고자 한다. 학교 운영의 자율성 보장을 명문화하여 학교의 자율적 결정권을 강화해야 한다. 현 법체계에 따르면, 학교는 정부 및 지자체로부터 위임받은 교육사무를 수행하는 '하급행정기관'에 불과한 상태이다. 학교가 말단 교육행정기관으로서 기능하는 것이 아니라, 교육활동과 운영의 주체로서 자율적인 교육기관의 위상과 기능을 가지도록 법적 보장이 필요하다.

참고문헌

- 김경희·김연천·하연섭·박수정(2011). 교육행정권한의 재배분과 법령정비연구, 교육과학기술부 정책연구보고서
- 김용(2014). 국가의 지방교육행정기관에 대한 감독관련 법률 국제비교, 한국교육법학회 2014 비교법국제학술대회 자료집, 1-15
- 이기우·하승수 (2007). 지방자치법. 서울: 대영문화사.
- 홍정선(2013). 신지방자치법 제2판, 서울: 박영사.
- 한국교육개발원(2013). 2013 지방교육재정 종합보고서, 기술보고 TR2013-74

3주제

한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향

발표: 김용일(한국해양대 교수)

토론: 신상명(경북대 교수), 김신호(대전광역시교육감)

【3주제】

한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향

김용일(한국해양대 교수)

I. 서 론

이번 학술대회를 기획한 측으로부터 요청받은 글의 주제는 “한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향”이다. 그런데 이 제목을 접하고 논의를 어떻게 전개해야 할지 상당히 조금 막막했다. 먼저 ‘미래 방향’이 ‘한국 교육감의’에 걸리는 말이라는 것은 알겠는데, 그렇다면 “한국 교육감의 미래 방향”이 무슨 뜻인지 한참 생각해야 했다. 그러다가 학술대회 초대의 글의 “발전 방향”에서 힌트를 얻어 ‘교육감제도의 발전 또는 변화 방향’ 쪽으로 받아들였다. ‘교육감의 역할 분석’이란 표현도 쉽게 다가오질 않았다. 이리저리 궁리1) 하다 ‘역할’의 사전적 의미부터 살펴보기로 했다.

역할의 사전적 의미는 “일정한 자격으로 자신이 하여야 할 맡은 바의 일”(Daum 한국어사전) 또는 “소임, 구실”(이희승 편저 국어대사전, 3판)이다. 백과사전에는 “주어진 사회적 위치나 지위에 따라 한 개인에게 기대되는 행동을 뜻하는 사회학 용어”(브리태니커, <http://100.daum.net/encyclopedia/>)로 정의되어 있다. 그런 점에서 교육감의 역할은 “교육감 자격(위상)으로 맡은 바의 일(소임)” 정도로 이해할 수 있을 것이다. 이에 이 글에서는 ‘교육감의 역할 분석’을 (1)교육감의 위상과 (2)교육감의 관장사무(권한 포함) 등을 살펴보는 작업으로 한정하였다.

이러한 고민을 거쳐 마련한 이 글은 다음과 같은 순서로 전개된다. 본 서론에 제II절에서는 우리나라 교육감의 역할 변천 과정을 개관한 뒤 현 교육감의 역할을 들여다보고 있다. 여기서는 교육법과 지방교육자치에관한법을 관련 연혁법령 등을 주된 분석 자료

1) 그러는 가운데 구글 검색을 통해 Meador의 ‘교육감의 역할’(The role of a superintendent of schools)이란 자료를 접할 수 있었다. 생각의 진전을 위해 옮겨보면 다음과 같다. “1. 교육위원회의 연락책(liaison), 2. 교육구의 지도자(district leader): 부교육감, 교장, 교감, 교사, 보조 교사, 일반직원 등의 지도자, 3. 재정 관리자(manages finance), 4. 학교운영 관리자(manages daily operations), 5. 교육구의 로비스트(Lobbies for the district): 지역사회와의 관계 정립, 미디어와의 협력, 다른 교육구와의 관계 형성, 정치인들과의 관계 형성 등”(http://teaching.about.com/od/admin/a/Superintendent-Of-Schools.htm)

로 삼았다. 제Ⅲ절에서는 교육감제도의 개편 가능성을 가늠해보고, 교육감제도의 미래 변화 모습을 전망하고 있다. 여기서는 특별히 현행 교육감 주민직선제의 대안으로 거론되어온 제도 개편안을 집중 검토하고 있다. 제Ⅳ절 결론에서는 이상의 논의를 종합 정리한 다음, 교육감제도의 변화 방향에 대한 필자 나름의 견해를 피력하면서 글을 맺고 있다.

II. 한국 교육감의 역할 변천 과정과 현황

1. 한국 교육감의 역할 변천과 그 의미

한국의 지방교육자치제도는 미군정기에 미국으로부터 수입되었다. 1948년 8월 12일 군정장관 단의 명의로 공포된 ‘교육자치 3법’이 그 모태였는데, 미국 측은 이 세 개의 군정법령에 담긴 입법 취지가 대한민국 정부 수립 후 제정된 교육법에 그대로 반영될 수 있도록 각별히 신경을 썼다. 그 결과가 바로 교육법(1948. 12. 31 제정, 법률 제86호) 제2장(교육구와 교육위원회)과 제3장(교육세와 보조금)의 내용이다. 뒤에서 자세히 살펴볼 것이지만, 이 법률에서 교육감은 기본적으로 교육구의 집행기관 또는 특별시 또는 시 교육위원회의 사무장의 역할을 부여받고 있다.

미국에서 교육위원회의 역할과 교육감의 역할이 명확히 구분되기 시작한 것은 19세기 말엽부터다. 취학아동수의 급격한 증가로 학교행정이 복잡해짐에 따라 둘 사이의 역할 분화가 시작된 것이다. 이 과정에서 교육행정 전문가로서 교육감의 권한이 강화되고, 주민들로 구성된 교육위원회는 주(州)의 법률에 따라 지방교육을 통치하고 교육감을 고용·해고하는 권한을 갖게 되었다.(김용일, 2009: 29-131 참조) 여기에서 보듯 우리가 모델로 한 미국의 교육감제도는 전문성을 일차적인 존립근거로 하는 집행기관의 위상을 지니고 있었다.

가. 교육법 제정에서 법적 효력 정지 시기

그러면 이제 우리나라 교육감의 역할 변천 과정에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 하자. 교육법 제정 당시 교육감제도는 크게 두 종류로 설계되어 있었다. 하나는 교육구에 두는 교육감이고, 다른 하나는 특별시 또는 시 교육위원회에 두는 교육감이다. 광역 단위의 교육감제도에 익숙한 지금으로서는 매우 생소하지만, 앞서 언급한 ‘교육자치 3법’을 모태로 한 것으로 1952년 4월 23일 교육법시행령(대통령령 제633호)이 의결·공포됨

으로써 명실상부한 법적 기반을 갖추게 된다.

이 법령에 기초하여 동년 1952년 6월 6일 교육감이 선임되는데, 교육감을 추천할 시 · 구교육위원회 교육위원 선출²⁾은 이보다 열흘 남짓 앞선 5월 24일에 이루어졌다. 이렇게 전란 중에 처음으로 실시된 지방교육자치제도(지방자치 포함)에 대해 “이승만 대통령이 대통령 중심제와 직선제 관철의 정치적 기반 구축을 위해 강행하였다”(김용일, 2009: 433-444 참조)는 평가가 일반적이다. 어쨌든 이것이 우리나라 최초의 교육감제도였는데, <표 1>은 교육구의 교육감의 역할을 정리해놓은 것이다.

<표 1> 교육구의 교육감의 역할 분석

구 분	교육법상의 해당 조문	비 고
위 상	- 교육감: 교육구의 집행기관 (제29조 교육구에 교육감을 둔다. 교육감은 교육공무원법의 정하는 자격을 가진 자로서 구교육위원회의 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명한다.) cf. 구교육위원회: 교육구의 의결기관	교육구를 법인으로 하고, 초등학교를 설치 경영하게 함
관장사무	제30조 교육감은 교육구를 대표하며 구의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리하고 집행하되 그 내용은 다음과 같다. 1. 교육구의 경비로서 지급할 안전집행과 일반사무처리 2. 구교육위원회의 의결을 요하는 안건의 의안제출과 그 의결사항의 집행 3. 교육구재산과 기타 교육시설의 관리 또는 감독에 관한 사항 4. 교육내용에 관한 사항 5. 교과용도서에 관한 사항 6. 교원의 임면 기타 인사에 관한 사항 7. 취학에 관한 사항 8. 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항	

다음으로 특별시 또는 시의 교육위원회에 두는 교육감이다. 교육구의 교육감과 달리 그 위상이 교육위원회의 지휘 감독을 받아 주어진 업무를 수행하는 기능에 한정되어 있음을 알 수 있다. 요컨대, 교육위원회의 사무장의 자격으로 교육법 제43조에 명기된 사무를 담당하는 기관인 것이다. 이렇게 제도가 설계된 근본적인 이유는 교육구와는 달리 특별시 또는 시의 교육위원회에 법인격이 부여되어 있지 않을 뿐만 아니라 교육위원회가 의결기관이 아니라 합의제 집행기관이기 때문이다.

2) 당시 교육감은 임명제인 반면, 교육위원은 선출제(간선제)였다. 교육법 제20조에서 “구교육위원회는 군수와 구내 각 읍면의회에서 1인씩 선출한 위원으로써 조직한다”고 하고, 위원 선출 방법을 교육법시행령에 다음과 같이 정해놓고 있다. “제4조 구교육위원회위원(이하 구위원이라 칭한다)은 구내 각 읍면의회에서 무기명투표로써 선거한다.”

<표 2> 특별시 또는 시 교육위원회의 교육감 역할 분석

구 분	교육법상의 해당 조문	비고
위 상	- 교육감: 교육위원회의 사무장(집행기능) (제42조 특별시 또는 시의 교육위원회에 교육감을 둔다. 교육감은 교육공무원법의 정하는 자격을 가진 자로 특별시 또는 시의 교육위원회의 추천으로 특별시교육위원회교육감은 문교부장관을, 시교육위원회교육감은 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명한다.) cf. 특별시 또는 시의 교육위원회: 합의제 집행기관 (제33조 <중략> 특별시교육위원회는 문교부장관의, 시교육위원회는 제1차로 도지사, 제2차로 문교부장관의 지휘감독을 받아 특별한 규정이 없는 한 그 구역내의 교육학예에 관한 사무를 장리한다.)	# 교육위원회 구성: 시장(특별시장 포함)과 시의회(특별시의회 포함)에서 선출한 10인의 위원으로 조직
관장사무	제43조 교육감은 특별시 또는 시의 교육위원회의 지휘감독을 받아 특별시 또는 시의 교육위원회의 사무를 처리하되 그 내용은 다음과 같다. 1. 특별시 또는 시의 교육위원회의 의결을 요하는 안건의 의안제출과 그 의결사항의 집행 2. 교원의 임면 기타 인사에 관한 사항 3. 교육내용에 관한 사항 4. 교과용도서에 관한 사항 5. 취학에 관한 사항 6. 기타 법령 또는 조례로 위임된 사항	

다른 한편, 1961년 5.16 군사구테타 이후 5월 22일 문교부는 “각급 교육위원회 운영에 관한 훈령”(문교부 훈령 제77호)으로 교육위원회의 기능을 정지시키고, 교육위원회의 의결을 요하는 사항은 교육감이 취급토록 한다. 같은 해 10월 6일 “도와 서울특별시의 행정기구에 관한 건”(각령 제223호)에 의거하여 지방교육자치제를 폐지하는 길을 열어놓는다. 이 조치가 이듬해 1월 6일 교육법 개정(법률 제995호)에 반영되는 한편, 2월 1일 교육에관한임시특례법의 발효로 교육행정은 일반행정에 병합된다. 이후 1963년 11월 1일 교육법 개정(법률 제1435호)으로 교육위원회(시·군에는 교육장)가 합의제집행기관으로 부활되면서 “교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 교육위원회에 교육감을 두는” 등의 변화를 겪게 된다.(김용일, 2009: 444-448 참조) 이 때 역시 교육감은 법적으로 합의제 집행기관인 교육위원회의 사무장 역할을 맡게 된다.

나. 지방교육자치에관한법률 제정 이후 시기

1991년 3월 8일 지방교육자치에관한법률 제정 직전에는 법령에 교육감이 아니라 교육장이란 명칭이 사용되었다. 종전의 교육감을 교육장으로 바꿔 시·도(정수는 11인)와 시

· 군·자치구(정수는 5인에서 7인)에 두도록 하였기 때문이다. 1988년 4월 6일 교육법 개정(법률 제4009호)에 따른 것으로, 이때 교육장은 독립제 집행기관의 위상을 지니고 있었다. 그러나 지방자치 실시의 연기로 그 효력을 발휘하지 못하다가 지방교육자치에 관한법률 제정을 거치면서 그 내용이 대폭 변경되어 오늘에 이르게 된다.(김용일, 2009: 456 참조)

그런 점에서 지방교육자치에관한법률의 제정·공포는 우리나라의 지방교육자치사에서 일대 전환점이라 할 수 있다. 우리의 지방교육자치가 지금과 같은 제도의 골격을 갖추어 실제로 실시되는 길을 터주었기 때문이다. 요컨대, 교육·학예에 관한 독립제 집행기관으로서 교육감 그리고 심의·의결기관으로서 교육위원회라는 기관 대립형 제도의 기본 틀이 마련된 것이다. 이후 주민직선제 도입 등 교육감 선출방식이나 교육위원회 구성 방식 등에 있어 많은 변화가 있었지만, 이 기본 틀을 유지한 채 교육감의 역할 등이 설계되었다.

이상에서 우리는 교육감의 역할이 고정불변의 어떤 것이 아니라 제도를 둘러싼 환경 변화에 따라 얼마든지 변화할 수 있다는 사실을 알 수 있었다. 그 위상만 놓고 보더라도 교육구의 집행기관, 합의제 집행기관인 교육위원회의 사무장, 독립제 집행기관의 대표 등 많은 변화를 겪어왔다. 관장사무 또한 그 위상의 축소 또는 확대에 따라 그 내용을 달리했다. 이렇게 한국 교육감의 역할 변천사는 향후 이 제도가 어디를 갈 것인가를 가늠하는데 있어 귀중한 상상력을 제공하고 있다.

2. 현 교육감의 역할과 주민직선제의 의의

현행 교육감의 위상은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 독립제 집행기관이다. 교육·학예에 관한 한 시·도지사로부터 완전 분리·독립적인 지위를 갖고 있으며, 시·도의회(교육위원회)와의 관계에서는 집행기관으로서 <표 3>에 제시되어 있는 사무를 독자적으로 관장하고 있다. 그런 점에서 현행 지방교육자치제도는 시·도의회(교육위원회)와 교육감 간의 기관 대립형 제도 설계 방식을 취하고 있다 할 것이다. 앞에 살펴본 것처럼 이 기본틀은 1991년 3월 8일 지방교육자치에관한법률이 제정된 이래 단 한 번도 바뀌지 않았다.

<표 3> 현 교육감의 역할 분석

구 분	지방교육자치에 관한 법률상의 해당 조문
위 상	- 교육감: 독립제 집행기관 (제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다. ② 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.) cf. 교육위원회: 시·도회의의 ‘특별한 상임위원회’ → 시·도회의의 일반 상임위원회
관장사무	제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다. 1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항 2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항 3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항 4. 교육규칙의 제정에 관한 사항 5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항 6. 교육과정의 운영에 관한 사항 7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항 8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항 9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항 10. 학생통학구역에 관한 사항 11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(敎具)에 관한 사항 12. 재산의 취득·처분에 관한 사항 13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항 14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항 15. 기금의 설치·운용에 관한 사항 16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항 17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

이렇게 보면, 지방교육자치에관한법률 제정 이후 교육감제도에 있어 가장 큰 변화는 역시 주민직선제가 도입되었다는 점이다. 2006년 12월 법률 개정을 거쳐 종전의 다양한 형태의 간선제에서 주민직선제가 도입된 것이다(뒤의 <표 4> 참조). 이러한 선임제도의 변화는 교육감으로 하여금 주민대표성을 갖추게 하여 시·도지사는 물론 교육부로부터의 분리·독립성을 한층 강화시키는 결과를 가져왔다. 요컨대, 주민직선제 도입이 직접적인 것은 아니지만 교육감의 위상을 제고시키는 효과를 톡톡히 내게 된 것이다.

이런 점을 확인할 수 있는 상징적인 변화 가운데 하나가 바로 한층 강화된 교육감의 의제 설정 기능이라 할 수 있다. 주민직선제 실시 이후 교육감들이 전국적인 수준의 교육의제 설정자 또는 주도자로서의 역할을 수행하는 모습을 자주 볼 수 있다. 무상급식, 고교평준화 확대, 혁신학교, 교사처벌 등에 대한 매우 엄격한 접근 등이 그 대표적인 예다. 이른바 ‘진보교육감’이 중심이 되고 있음을 알 수 있는데,³⁾ 해당 의제를 둘러싸고 빚어지는 교육부 및 시·도지사와의 갈등 또는 불협화음은 지방교육 정치·행정의 민주

화 차원에서 생산적으로 수용해야 할 문제로 보인다.

Ⅲ. 교육감제도의 개편 가능성과 미래 전망

1. 교육감제도 개편의 정치학

앞에서 살펴본 바와 같이 현 교육감제도는 시·도지사로부터 분리·독립되어 교육·학예에 관한 최종 권한과 책임을 지는 명실상부한 독립제 집행기관이다. 이와 같은 위상은 1991년 3월 8일 지방교육자치에 관한 법률 제정 때 이미 그 틀이 마련되었다. 그런데 2006년 12월 법률 개정으로 주민직선제가 도입됨으로써 특별히 시·도지사와의 관계에 있어 교육감의 위상이 한층 강화시켰다. 과거 간선제 시절 시·도지사에게 비해 상대적으로 취약했던 주민대표성까지 완벽하게 갖추었기 때문이다.

<표 4> 교육감 선출 관련 제도 변천과정(1991~현재)

구 분	선출방식	선거권자	후보자격		비 고
			교육경력	정당경력	
1991~1996년	간선제	교육위원회	20년 이상	비정당원	4년 중임
1997~1999년	간선제	학교운영위원 및 교원단체 선거인단	15년 이상	비정당원	4년 중임
2000~2006년	간선제	학교운영위원 전원	5년 이상	2년간 비정당원	4년 중임
2007~2014년	직선제	주민 일반	5년 이상*	1년간 비정당원	4년 (3선 제한)

* 2010년 2월 법률 개정으로 경력 제한 규정이 폐지되었다가 2014년 2월 정개특위의 개정 입법을 거쳐 3년으로 부활됨. 다만, 올 6월 선거는 경력제한 없이 실시하고 그 이후부터 적용하기로 함

- 3) 다른 각도에서 보면, 이는 현행 제도가 권력의 수직적 차원(교육부장관과 교육감)은 물론 수평적 차원(시·도지사과 교육감)에서 정치-행정권력의 부조응(mismatch)을 가능성을 열어놓고 있기 때문에 나타나는 현상이다.[이에 관한 자세한 내용은 김용일·임재훈(2012)의 연구보고서 참조] 이와 관련하여 지방교육자치에 관한 법률 “제5장 지방교육에 관한 협의”의 조문들도 눈여겨볼만하다. 그 내용은 크게 두 가지로 하나는 교육감과 시·도지사간의 권한(력)의 수평적 관계를 원활하기 위해 “지방교육행정협의회의 설치”(제40조)를 정한 것이고, 다른 하나는 교육감들 간의 교류와 협력 그리고 협의를 위한 “전국적인 교육감 협의체 설립”(제42조)을 정해놓은 대목이다. 특히 전자의 내용은 권력의 수평적 차원의 부조응으로 인해 발생하게 된 문제 상황을 해결하기 위해 마련한 제도적 장치로 이해할 수 있다.

그러면 어떠한 과정을 거쳐 교육감 주민직선제가 도입되었던 걸까? 결론부터 말하자면, 교육감 주민직선제 도입은 매우 드라마틱한 정치과정의 산물이다. 잘 알고 있는 바와 같이 주민직선제는 교육위원회를 시·도의회로 통합시킬 정도로 교육자치와 일반자치의 통합론자들의 목소리가 높은 시점에 도입되었다. 교육감의 경우 당시 강하게 형성되었던 제도 통합의 기조 내지 분위기와는 달리 일반자치의 집행기관인 시·도지사로부터 분리·독립성을 강화하는 방향으로 제도화된 것이다.

다른 무엇보다 교육위원회를 시·도의회로 통합하기 위해 정치적 타협을 할 수밖에 없었던 당시의 입법 환경 때문이다. 그만큼 제도 통합을 반대하는 세력이 상당하고 또 무시할 수 없었던 것이다. 이러한 상황에서 교육위원회를 시·도의회로 통합하는 대가로 내놓았던 ‘떡’은 크게 두 가지였다. 하나는 교육위원회를 그냥 시·도의회의 상임위원회로 하지 않고, 그 위상을 ‘특별한 상임위원회’로 높여 놓은 것이다. 이렇게 해서 조례 제정권, 예결산 의결권 등을 제외한 나머지 대부분의 관장사무에 대해 본회의를 대신해서 최종 의결권을 가지게 된 것이다.

다른 하나는 조금 복잡한 두 측면이 결합되어 독립형 집행기관인 교육감 주민직선제 도입으로 귀결된다. 먼저 교육계의 보수세력의 통합 반대에 부딪혀 교육감을 독립형 집행기관으로 그대로 두는 ‘당근’을 제시한다. 제도 통합이 아니라 지방교육행정체제의 효율성, 통합성 등을 기하려는 것이 자신들의 목적이라는 점을 어필하고자 했던 것이다. 다음으로 교육계의 진보세력을 달래기 위해 교육감과 교육의원 모두 주민직선제로 선출하겠다는 카드를 뽑아든다. 제도 통합에 목적이 있다면,⁴⁾ 이런 선택을 할 수 있겠느냐는 호소였던 셈이다.

이렇게 보면, 현행 제도의 골격을 마련한 1991년 이후 교육감제도 개편은 선출방식의 변화로 집약되어짐을 알 수 있다. <표 4>에서 보듯 간선제 시절 여러 차례의 변화가 있었지만, 특별히 2006년 12월 법률 개정을 통한 주민직선제 도입은 교육감의 위상을 변화시키는 분기점이라 할만하다. 그 자체로 교육·학예에 관한 독립제 집행기관으로서의 위상이 달라진 것은 물론 아니다. 그러나 시·도지사로부터 분리·독립된데 더하여 이제 대표성까지 갖추게 됨으로써 실질적인 위상 제고가 이루어진 것이다. 이러한 변화가 제도 통합론자들이 헤게모니를 쥐고 있던 상황에서 이루어졌다는 사실이 매우 이채롭다.

4) 사실 이 때문에 당시 행정학계 등에서 다수파였던 제도 통합론자들은 제도 통합에 대해 다음과 같이 극력 반대 입장을 표명한 바 있다. “... 교육감 직선제의 도입은 일반자치와 지방자치의 연계 강화라는 궁극적인 목표와는 정반대 방향으로 나아가는 방안이다. 교육감 직선제가 도입되면 실질적, 상징적 차원에서 일반자치와 교육자치의 분리가 제도화된다. 따라서 시·도교육감에 대한 주민직선제는 전면 재검토해야 하는 방안이다.”(하연섭, 2005. 4. 14: 32)

2. 교육감제도 개편의 가능성과 역할 변화 전망

그러면 이제 교육감제도 개편의 가능성과 그에 따른 교육감의 역할 변화에 대해 생각해보기로 하자. 사실 이는 교육감제도를 둘러싸고 앞으로 전개될 매우 복잡한 정치과정에서 대한 정교한 검토가 필요한 작업이다. 우선 교육의원선거 일몰제에 따른 후속조치를 둘러싸고 전개될 정치과정을 생각해볼 수 있다. 교육위원회가 종전의 ‘특별한 상임위원회’ 지위를 상실함에 따라 제도 설계의 균형 회복 차원에서 교육감의 위상 등에 대한 재검토 가능성이 한층 높아졌다. 이럴 경우 교육위원회의 위상에 맞춰 교육감의 위상을 격하시키는 방향의 접근이 이루어질 공산이 크다.

그러나 결론부터 말하자면, 교육감제도 개편 여부는 이번 전국동시지방선거 결과에 크게 좌우될 것이라고 보는 게 타당하다. 현 집권 여당이 압승을 할 경우 선출제도 개편 논의가 당분간 잠잠해질 것이다. 그러나 그 반대이거나 박빙일 경우 주민직선제 폐지 논의가 아주 거세게 대두될 가능성이 높다. 선거 결과에 따라 선출제도 개편 논란을 시작으로 제도 개편 움직임이 본격화되는 수순인 셈이다. 이러한 판단은 교육감 주민직선제 실시 이후 현 집권 여당이 보여준 행보, 즉 주민직선제 개편 당론 확정을 근거로 한 것이다.

교육감 주민직선제 개편론이 처음 고개를 들게 된 직접적인 이유는 낮은 투표율과 선거비용 문제였다. 그러나 이것 말고도 2006년 12월 도입된 교육감 주민직선제가 제도 설계의 균형을 해치는 요소로 작용하고 있다는 점이 주민직선제 개편론 대두의 기본 토양으로 작용해왔다. 게다가 2009년 4월 8일 경기도 선거에서 이른바 ‘진보교육감’이 탄생하면서 당락의 유불리 차원에서 주민직선제에 대한 찬반이 갈리는 상황⁵⁾이 조성된다. 그러다가 2010년 6월 전국동시지방선거 결과 서울, 경기를 비롯한 6개 시·도에서 이른바 ‘진보교육감’이 등장하자 현 집권 여당은 주민직선제 폐지를 당론⁶⁾으로 더 공고히 하게 된다.

당연한 얘기지만, 주민직선제가 유지될 경우 교육감제도 개편의 가능성이나 역할 변화는 거의 없다고 보아도 좋을 것이다. 그러나 교육감 선출방식이 변화할 경우 그 위상

5) 이러한 상황은 2008년 7월 30일 서울시 교육감 선거 직후 이미 조성되었다고 할 수 있다. 보수진영을 대표하는 공정택 후보(49만9254표)가 진보진영의 주경복 후보(47만7201표)를 불과 2만2053표 차이로 따돌리는 박빙의 승부가 펼쳐졌기 때문이다. 이에 다음날 당시 한나라당 제6정조위원장 나경원 의원은 언론사와의 인터뷰에서 “이번 정기국회에서 시·도단체장과 교육감 러닝메이트제도를 추진할 예정”이라는 방침을 밝힌다.

6) 오래 전부터 현 집권 여당이 제도 통합론을 당론으로 해왔다는 사실을 상기할 필요가 있다. 전통적인 행정의 종합성과 효율성 추구에 더하여 국가의 교육재정 책임을 떠려는 시장주의적 접근에 따른 것이었다. 여기에 당락의 유불리와 같은 정략적 판단이 더해지자 교육감 주민직선제 폐지가 당론으로 확고하게 자리 잡게 되었다.

등 교육감의 역할 변화는 필연적이다. 때문에 그간 거론되어온 교육감 선출제도 개편 논의에 주목하지 않을 수 없다. 현행 교육감 주민직선제와 대립각을 세우고 있는 대안에 대한 검토가 필요하다는 뜻인데, 여기서는 시·도지사 임명제, 시·도지사와의 러닝메이트제를 중심으로 교육감제도의 미래를 전망해보고자 한다.

가. 시·도지사 임명제

여러 방법이 가능하지만, 주민직선제를 폐지하고 교육감을 시·도회의의 동의를 얻어 시·도지사가 임명하자는 방안이 자주 거론되었다. 이 경우 교육감의 위상은 시·도의 교육·학예를 관장하는 ‘특별한 국(局)’ 내지 부단체장으로 격하되고, 그 역할 또한 대폭 축소될 것이다. 물론 ‘특별한 국’의 위상을 지니게 될지 현재로서는 장담하기는 어렵다. 통합 당시 시·도의회 내의 ‘특별한 상임위원회’의 위상을 지녔던 교육위원회가 또다시 일반 상임위원회로 격하된 상태이기 때문이다.

제도 설계 내용에서 알 수 있듯이 이는 교육자치와 일반자치의 통합을 주장하는 사람들이 가장 선호하는 개편안이다. 이미 통합된 교육위원회에 더하여 집행부인 교육감을 시·도지사의 보조기관화 함으로써 두 제도를 완벽하게 통합할 수 있기 때문이다. 흡수·통합된 교육위원회에 위상에 맞춰 교육감제도 설계의 균형 또한 자동적으로 확보되는 셈인데, 이 방안의 실현 가능성에 대해서는 일찍이 다음과 같이 분석한 바 있다.

“...장점에도 불구하고 아주 매력적인 대안이라고 보기는 어렵다. 거센 정치적 반발을 불러와 그 실현 가능성이 떨어지기 때문이다. 바로 이러한 점 때문에 2006년 12월 주민직선제 도입 당시에도 일찌감치 논의의 대상에서 제외된 바 있다. 2009년 4월 7일 정희수 의원이 대표 발의한 법안 역시 임명제를 골자로 한 것이었는데, 2010년 2월 10일 여야 합의로 ‘대안 반영 폐기’되어 심사보고서조차 남기지 못하였다. 그러나 이 법률안이 제출된 맥락을 생각해 보면, 그리 간단히 치부될 문제는 아니다. 일단 논의의 물꼬가 트이면, 파괴력이 만만치 않을 수도 있다.”(김용일, 2012: 67)

‘파괴력이 만만치 않을 수도 있다’고 한 데 대해서는 조금 설명이 필요하다. 주민직선제를 폐지시키기 위해 과도한 선거비용 등으로 인한 금품수수 등 선거비리 문제를 치고 들어올 가능성을 염두에 둔 것이다. 향후 개정 입법 과정에서 여건이 조성되기만 하면 ‘교육감 주민직선제를 할 능력이 없으니 임명제로 가자’는 주장이 거세게 대두될 가능성이 있다는 뜻이다. 그러나 야권의 거센 반발이나 예견되는 여론 등을 종합적으로 고려해볼 때, 시·도지사 임명제는 그 실현 가능성이 그리 높은 방안이라고 보기 어렵다.

나. 시·도지사와의 러닝메이트제

이 개편안을 주장하는 사람들은 (1)교육감 선거비용 절감과 (2)교육감과 시·도지사간의 권력의 부조응 문제 해소 등을 명분으로 내세우고 있다. 그러나 정당 차원의 선거 결과 유불리에 대한 판단과 함께 정당인 등의 교육감 진출 여부 등이 제도 개편을 이끄는 주요한 힘으로 작용하고 있는 게 사실이다. 이 때문에 러닝메이트제는 유력한 제도 개편안으로 검토되어 왔는데, 바로 같은 이유로 반대에 부딪힐 공산이 큰 방안이기도 하다. 교육감의 위상이 교육부시장(지사)로 격하되고 그 역할 또한 축소될 수밖에 없는 이 개편안에 대해 다른 곳에서 다음과 같이 평가한 바 있다.

“... 러닝메이트제는 기본적으로 주민직선제를 부정하는 것이 아니다. 그런 점에서 타협의 여지도 많고 실현 가능성도 상당하다. 제도 통합을 주장해온 사람들은 시·도지사 임명제가 최선이지만, 러닝메이트제를 차선택으로 고려할 수 있다는 입장을 취해왔다. 정당에 의해 선정된 교육감에 대한 시·도지사의 통제력이 생기면서 제도 통합의 효과를 누릴 수 있기 때문이다. 그러나 바로 이러한 점 때문에 임명제보다는 덜하지만, 이 또한 교육자치의 분리·독립을 주장하는 사람들의 반발을 피하기 어려운 게 사실이다.”(김용일, 2012: 69)

이 밖에도 확대된 간선제, 조례에 의한 선택제, 공동등록제 등이 거론되어 왔다. 확대된 간선제는 교육위원회 위상을 시·도의회로부터 분리·독립 종전의 형태로 되돌리고, 선거인단을 늘려 간선제로 하자는 것이다. 그러나 이는 2006년 12월 여야합의에 의해 마련되고 2010년 2월 여야가 재차 추진한 제도를 부정해야 한다는 점에서 실현 가능성은 그리 높지 않다.⁷⁾ 조례에 의한 선택제는 이상에서 살펴본 개편안들 가운데 하나를 시·도 조례로 선택할 수 있도록 하자는 것으로, ‘전국적인 통일’ 등을 중시하는 문화 내지 관습이 큰 장애물이다. 공동등록제는 러닝메이트제에서의 교육감 후보자 ‘정당 추천’에 대한 부정적인 여론을 피해보자는 변형된 러닝메이트제로 그 실현 가능성은 앞에서 검토한 바와 같은 수준이라 할 수 있다.

7) 이러한 개편안에 대해서는 특히 교사들의 선호도가 높게 나타난다. 부산지역 초, 중, 고등학교에 재직중인 교원 1,000명을 대상으로 한 다음의 여론조사도 그런 점을 잘 보여주고 있다. “현행 일반 유권자들이 모두 참여하는 직선제가 바람직하지 않다는 의견이 63.8%로 매우 높고, 바람직하지 않다는 응답자(638명)가 제시하는 개선방안은 ‘초, 중, 고 학부모와 교직원만 참여하는 제한적인 직접선거’가 75.4%로 가장 높게 나타났다. ... 또 현행 직선제 외에 바람직한 방식이 무엇이냐는 물음에 대해 75.4%가 제한적 직접선거를 선택한 것이다. 이것 말고도 ‘시장후보와 연계러닝메이트로 모든 유권자가 참여하는 직접선거’ 13.1%, ‘별도의 선거 없이 시장이 임명’ 2.6%로 나타났다.”(균형발전지방분권 부산시민연대, 2013. 12. 28: 3-4)

III. 결 론

이상의 고찰에서 우리는 다음 몇 가지 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 교육감의 역할은 이 제도를 둘러싼 환경 변화에 따라 얼마든지 변화할 수 있다는 사실을 알 수 있었다. 그 위상만 놓고 보더라도 교육구의 집행기관, 합의제 집행기관인 교육위원회의 사무장, 독립제 집행기관의 대표 등 많은 변화를 겪어왔다. 관장사무 또한 그 위상의 축소 또는 확대에 따라 그 내용을 달리했다. 둘째, 지방교육자치에관한법률에 따라 현 제도의 골격이 마련된 이후 교육감제도와 관련하여 가장 큰 변화는 2006년 12월 주민직선제가 도입되었다는 점이다. 이로서 교육감이 주민대표성을 갖추게 됨으로써 그 위상을 한층 제고시키는 효과를 거두게 되었다.

셋째, 교육감 주민직선제 도입이 매우 드라마틱한 정치과정의 산물이라는 점이다. 제도 통합론자들의 힘이 강하던 시점에 거꾸로 시·도지사로부터 분리·독립성을 강화하는 방향으로 제도화되었다는 뜻인데, 교육위원회를 시·도의회로 통합하려는 목적을 달성하기 위해 주민직선제가 정치적 타협책으로 활용되었기 때문이다. 넷째, 교육의원선거 일몰제 시행과 더불어 교육위원회가 종전의 '특별한 상임위원회' 지위를 상실함에 따라 제도 설계의 균형 회복 차원에서 교육감의 위상 등에 대한 재검토 가능성이 한층 높아졌다. 이 경우 교육위원회의 위상에 맞춰 교육감의 위상을 격하시키는 방향의 접근이 이루어질 것으로 전망된다.

다섯째, 그러나 역시 교육감제도 개편과 관련하여 결정적인 변수는 올 6월의 전국동시지방선거 결과라 할 수 있다. 현 집권 여당의 정치세력이 압승을 할 경우 선출제도 개편 논의가 당분간 잠잠해질 것이다. 그러나 그 반대이거나 박빙일 경우 주민직선제 폐지 논의가 아주 거세게 대두되고 그 결과에 따라 교육감의 역할이 변화될 가능성이 높다. 물론 그렇다고 해서 주민직선제 폐지가 쉽다는 얘기는 아니다. 제도 개편론자들이 유력한 대안으로 검토해온 시·도지사 임명제나 시·도지사와의 러닝메이트제 역시 거센 반발에 직면할 공산이 크기 때문이다.

이러한 고찰 결과를 바탕으로 교육감제도 개편 논의와 관련한 필자 나름의 생각을 정리하면서 글을 맺고자 한다. 다른 무엇보다 “이 제도가 무엇을 위한 것인가”에 대한 근본적인 물음에 충실하였으면 하는 바람이다. 교육자치와 일반자치를 ‘통합할 것인가 분리할 것인가’, ‘주민직선제를 폐지할 것인가 말 것인가’ 등의 문제가 중요하지 않다는 얘기가 아니다. 그러나 그것은 수단에 대한 논란에 불과하다. 우리가 정면으로 마주하고 고민해야 할 물음은 그러한 변화가 “지방교육 정치-행정의 민주화”(제도의 중간 목표)와 “보통교육 단계의 교육기본권 확충”(제도의 궁극적인 목표)에 얼마나 기여할 수 있는가 하는 점이라 할 것이다.

수단에 관한 논란만 무성하고 정작 관심을 가져야 할 제도의 목표에 대한 논의가 실종된 현실을 경계할 필요가 있다. 이런 관점에서 보면, 현행 교육감제도는 당분간 그대로 존치시키는 게 좋다는 게 내 생각이다. 기본적으로는 제도의 안정성을 확보하는 한편, 신념에 기초한 주장이 아니라 시간을 두고 제도의 공과에 객관적인 평가에 근거해서 대안을 모색하는 게 정도이기 때문이다. 특히, 주민직선제를 흔들어 자신들의 구상 내지 이해를 관철시키려는 힘이 지나치게 강한 현실을 우려하지 않을 수 없다.

2006년 12월 주민직선제가 도입되면서 전문성을 일차적인 존립근거로 하는 교육감제도에 대표성을 과도하게 강화시켰다. 그런 점에서 현 교육감제도는 분명 '과잉 설계'된 제도이다. 그렇지만 현재와 같은 조건에서 주민직선제는 특별히 지방교육 정치-행정의 독점구조를 깰 수 있는 거의 유일한 선택지라 할 수 있다. 교육위원회가 시·도의회로 통합되고, 교육의원제도가 없어져 정당기반 교육의회가 구성되는 마당에 자칫 잘못하다간 지역에 따라 지방교육자치도 일당 독재(점) 상태에 빠져들 공산이 크기 때문이다.

참고문헌

- 고전(2011. 12. 16). 교육감 선출제도 개선을 위한 입법 방안(정책연구용역보고서). 국회 입법조사처.
- 고전(2014. 3. 20). 교육감·교육의원 선거관련 국회 개정안 논의. 한국정당학회·국회 입법조사처·국회지방자치포럼·의회발전연구회. 6·4지방선거의 쟁점과 정당정치(세미나 자료집), 27-61.
- 권혁운(2011). 교육감 직선제의 쟁점과 개선방안. 한국교육정치학회. 교육정치학연구. 18(2), 33-56.
- 균형발전지방분권 부산시민연대(2013. 12. 28). 교육감 및 교육의원 선출제도개선에 관한 설문조사 보고서[(주)다산리서치)].
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 '이상'(개정증보판). 서울: 문음사.
- 김용일(2011). 교육감 주민직선제의 정치학. 우리교육. 246(겨울호), 70-81.
- 김용일(2011. 3. 24). 진보교육감 시대, 지방교육 정치-행정 권력의 충돌. 국회의원 김상희·전국교육자치특별위원회·한국교육연구네트워크. 지방교육자치시대, 진단과 과제(토론회 자료집), 1-10.
- 김용일(2012). 교육감 주민직선제 개편 관련 개정 법률안 비교 연구. 대한교육법학회. 교육법학연구. 24(3), 53-77.
- 김용일(2013). 교육의원선거 일몰제 도입에 관한 비판적 고찰. 한국교육정치학회. 교육정치학연구. 20(2), 1-20.
- 김용일(2013. 11. 28). 2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가? - 입법과제를 중심으로. 국회의원 도종환 외. 지방교육자치법 개정 토론회 자료집, 1-8.
- 김용일(2014. 1. 7). 지방교육자치제도 개선 방안. 국회 정치개혁특별위원회. 지방교육자치선거제도 개선에 관한 공청회(제2차 공청회 자료), 25-32.
- 김용일·임재훈(2012). 중앙과 지방 교육행정 당국 간의 갈등 해소 방안 연구. 광주광역시교육청 연구용역보고서.
- 송기창(2008. 8). 교육감 직선제에 대한 평가, 아직 이른다. 국회의원 조전혁·자유교육연합. 「교육감 선거제도」 이대로 좋은가(지방교육자치법 수정·보완을 위한 공청회 자료집), 5-21.
- 송기창(2009). 현행 교육감 직선제에 대한 평가와 개선과제. 한국교육개발원 (OR-2009-4).
- 음선필(2011). 교육감 선임방식에 관한 헌법원리. 대한교육법학회. 교육법학연구. 23(2), 107-131.
- 이덕난·이정진(2011. 9. 9). 주요국의 교육감 선출제도 및 시사점. 국회입법조사처. 이슈와 논점. 291.

- 이병도(2008. 7. 3). 충남교육감 선거 사례로 살펴본 주민직선제 교육감 선거의 문제점과 개선 방안. 국회의원 안민석. 교육감 선거, 이대로 좋은가(정책간담회 자료집), 1-7.
- 조인식(2013. 3. 8). 교육감 선거제도의 쟁점과 과제. 국회입법조사처. 이슈와 논점. 317.
- 하연섭(2005. 4. 14). 지방교육자치제도 개선방안에 대한 의견. 국회의원 백원우. 지방교육자치제도 개선을 위한 공청회 자료집, 29-32.

토론

“한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향”에 대한 토론

신상명(경북대 교수)

○ 시작하며

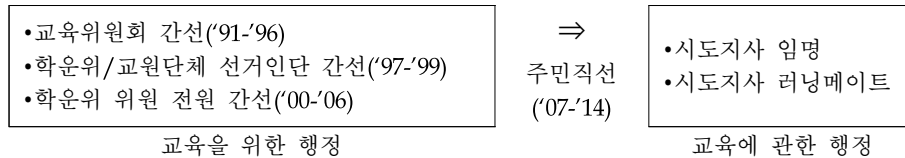
- 발표자는 우리나라 교육감의 역할을 제도의 변천과정에서 의미를 분석하고, 이를 바탕으로 교육감제도의 미래 방향을 정치적 관점에서 전망하고 있음. 이러한 역사적 관점과 정치적 관점은 그동안 우리 교육행정학계가 간과하고 있던 의미 있는 시각을 제시하고 있어서, 앞으로 교육감제도와 관련된 학문적 논의에 많은 기여를 할 것으로 보임.
- 그러나 정작 토론자는 이러한 역사적 시각이나 정치적인 관점에 대한 안목이 부족하여, 발표된 글에 대한 직접적인 논의를 하기가 어려워서, 대신에 발표자가 제시한 역사적, 정치적 측면의 분석을 바탕으로 토론자가 생각하는 행정적, 정책적인 측면의 의견을 제시하는 수준에서 토론해 보고자 하니, 양해해 주시기를 부탁드립니다.

○ “교육에 관한 행정” 시대의 도래

- 발표자의 결론을 보면 현재의 교육감 주민직선제도가 과잉 설계된 점이 분명하다고 하면서도, 현재의 상황에서는 유일한 선택지라고 말하고 있음. 참으로 사려 깊은 결론이면서도 동시에 참으로 슬픈 결론이기도 함. 분명히 문제를 인식하고 있으면서도 바꾸자고 나서지 못하는 심정이 그대로 느껴짐.
- 이런 안타까운 모습은 발표자가 제시한 정치적인 관점에서 뿐만 아니라 행정적인 관점에서도 볼 수 있는데, 예를 들면, 작금의 상황은 “교육을 위한 행정”으로부터 “교육에 관한 행정”으로 변하고 있다고 볼 수 있음. 교육행정을 일반 행정의 일부분으로 간주하는 “교육에 관한 행정”에서는 교육행정을 국가 통치권의 한 부분으로 해석하며, 국가 통치권을 입법, 사법, 행정으로 나누어 교육행정을 일반 행정의 하

위역역으로 간주하고 있음.

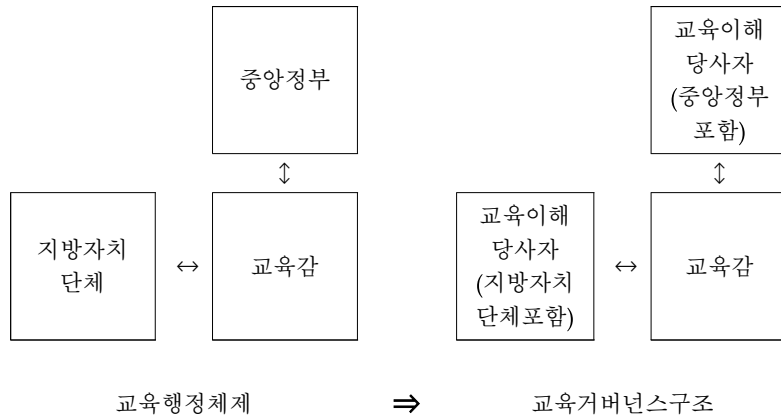
- 교육감 선출 제도의 변천과정에서도 이러한 모습을 살펴 볼 수 있음.



- 교육관련 이해당사자로 구성된 과거의 간접선거 제도로부터 시도지사가 임명하거나 러닝메이트화 하자고 주장하는 요즈음의 시대와의 중간지대에서 주민직선제는 “교육에 관한 행정”으로 넘어가는 길목에서 방파제 역할을 하고 있으므로, 문제점을 알고 있으면서도 끝까지 사수하자고 발표자가 제안한 것으로 보이며, 토론자도 이에 전적으로 동의함.

○ “교육행정체제”에 대한 오해

- 발표자는 교육감 주민직선제도가 드라마틱한 정치과정의 산물이라고 설명하면서, 지방자치단체의 의회로 교육위원회를 흡수하면서 타협책으로(당근책으로) 만들어진 제도라고 설명하고 있는데, 이런 설명을 듣고 보면에 기초해 보면 참으로 어이없는 제도라는 생각이 들기도 하고, 고래싸움에 등 터지는 건 결국 학생들이라는 생각도 듦.
- 토론자가 행정적 관점에서 이를 보면 여전히 “교육에 관한 행정”과 “교육을 위한 행정”으로 일반 행정과 교육행정 간의 헝거루기로 보이는데, 이런 다툼이 벌어지고 있는 작금의 상황은 어찌보면, 우리 스스로 ‘교육행정체제’의 개념을 위계적인 정부 구조 틀 속에서만 설정함으로써, 우리 스스로를 일반행정과 교육행정의 단순 이원론에 가두어 놓은 것은 아닌지 반성해 볼 필요가 있음
- 예를 들면, 헌법에 제시된 교육의 자주성을 말할 때 우리는 흔히 일반 행정으로부터 교육행정의 독립을 말하는 경우가 많으나, 교육은 정부가 독점할 수 있는 것이 아니며, 또 독점해서도 안 되는 것이므로, 교육의 자주성을 얘기할 때 일반 행정과 교육행정의 관계만을 고려하는 하는 것은, 우리 스스로 교육의 자주성에 대한 잘못된 개념을 가지고 있는 것으로 볼 수 있음.



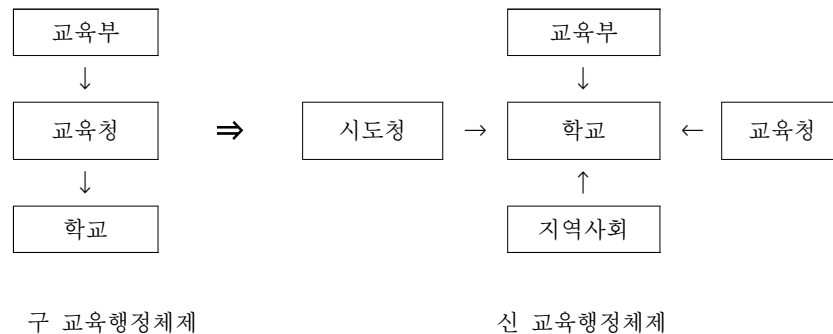
- 지금까지의 단힌 생각을 “교육행정체제”라고 한다면, 열린 생각은 “교육거버넌스구조”라고 부를 수 있을 것임. 따라서 교육감을 시도지사가 임명한다든지, 아니면 선거 때 러닝메이트로 한다든지 하는 발상은 교육을 지방정부기관이 독점해야 한다는 생각이며, 이는 과거의 위계적인 교육행정체제로부터 비롯된 오해로 볼 수 있음.

○ 교육감의 역할 변화 필요

- 발표자는 결론에서 교육감의 역할은 이 제도를 둘러싼 환경변화에 따라 얼마든지 변화할 수 있다는 사실을 알 수 있었다고 기술하고 있는데, 이는 교육감의 역할을 현재의 역할로 지나치게 고착시켜 생각할 필요가 없다는 말로 이해되며, 토론자도 발표자의 이런 의견에 전적으로 동감함.
- 현재의 교육행정 중층구조 속에서 교육감에게 주어진 거대 역할은 시대적 환경에 변화에 맞추어 재설정할 필요가 있으며, 특히 현재 교육감 선거방식을 놓고 정치적인 힘겨루기를 하는 이유는, 교육감의 역할과 위상이 과도하게 주어져 정치적으로 탐나는 자리가 되었다는 것을 반증해 주고 있으므로, 교육감의 역할을 정치적인 자리보다는 교육 전문적인 자리로 환원시킬 필요가 있다고 봄.
- 무엇보다도 현재의 상황은 중앙집권적인 구조에 있는 교육행정체제 속에서 교육부가 가지고 있는 과도한 권력이 다음단계인 시도교육청으로 권한 위임(empowerment)되고 있는 상황이라고 볼 수 있는데, 이러한 권력이 그 다음 단계로 진행되지 않고 현재는 교육감 수준에서 머물고 있는 상태이며, 이러한 중간 머물 현상이 교육감 권한

을 과도하게 증대시켜 정치적 다툼으로 번지게 하는 요인이 되고 있음.

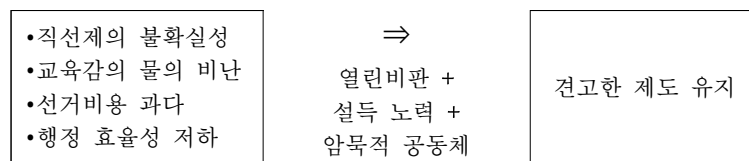
- 그러므로 현재 교육감에게 과도한 권력이 주어지는 중간 머뭇 현상을 하루 빨리 해소하고, 단위 학교로의 권한 이양이 이루어져야 할 것임. 동시에 정부기관만의 통치가 아닌 지역사회의 교육관련 이해 당사자들과 네트워크를 형성하여 독점적 지배가 아닌 협치(協治)가 이루어지는 신교육행정체제를 형성해야 할 것이며, 이러한 경우 교육감의 역할은 학교를 감독하는 기능으로부터 학교네트워크 망의 코디네이터로서의 역할로 변화할 것임.



○ 교육감 선거 제도의 정당성 확보

- 발표자는 이글의 결론에서 수단에 관한 논란만 무성하고 정작 관심을 가져야 할 제도의 목표에 대한 논의가 실종된 현실을 경계할 필요가 있다고 충고하고, 현행 교육감제도는 당분간 그대로 존속시키는 게 좋다는 의견을 제시하고 있는데, 이를 위해서는 현행 제도의 정당성을 확보하는 일이 필요하다고 판단됨.
- 본래 제도는 정당성이 확보되어야 존속할 수 있는데, 정당성이란 그 정당성을 제시하는 사람 개인을 만족시키는 것이 아니라, 다른 사람들에게 받아들여지게 하려는 노력을 말하는 것임. 따라서 제도란 공공의 비난을 받도록 항상 열려 있어야 하는 것이며, 제도가 공공의 토론 과정에서 경험적 자료나 이론을 통해 방어할 수 있을 때, 최고의 정당성을 갖는 제도로 존립할 수 있는 것임. 그러므로 교육감 직선제에 대한 일각의 반박과 논란은 이 제도의 유지를 위한 토대로 생각하고 이론과 경험적 근거를 통해 교육행정이 “교육에 관한 행정”으로 전략되지 않도록 해야 할 것임.

- 또한 제도는 모든 사람을 만족시킬 수는 없으며, 아무리 완벽히 설계된 제도라고 해도 실행과정에서 외부 환경적 요소들에 의해 본의 아닌 결과를 초래하기도 하므로, 제도는 모두 불확실성을 전제로 하는 것임. 하지만 이러한 불확실성 속에서 우리는 제도의 '정당성'을 확보해야 된다는 것임. 즉, 다른 사람이 이 제도를 받아들일 수 있도록 노력을 해야 하는 것임.
- 정책의 정당성을 받아들이는 증거로 '합리성'을 들 수가 있는데, 내용적으로 합리적인 행동이란 가장 잘 검증된 이론에 의존하는 것으로, 인간의 능력에 한계가 있고 시간 및 가용자원의 제약을 받으며 결정이 이루어진다는 점에서 완전한 내용적 합리성에 의해 정책의 정당성을 확보하기는 쉽지 않은 것임. 반면 절차적 합리성은 정책문제에 내재된 불확실성이 정책결정의 절차 속에서 해소할 수 있는 경우를 말하며, 의회절차, 투표절차, 행정절차 및 재판절차와 같은 공공적 토론을 제도화하는 장치가 이에 해당됨. 따라서 이러한 절차적 합리성을 확보하기 위해서 '비판의 제도화', '절차의 공개성', '절차의 공평성', '절차의 적절성'을 전제해야 함.
- 하지만 이와 같이 정책의 정당성을 확보하기 위한 다양한 절차들도 애로사항들을 극복할 수 있는 최선의 방법은 아니며, 단지 최악의 선택은 회피할 수 있게 해줄 뿐임. 여기서의 핵심은 정책의 선택이 특정 정치인이나 집권당의 정치 색깔에 의해 독단적으로 이루어져서는 곤란하다는 점임. 따라서 우리는 정책의 유지를 위한 정당성을 확보하기 위해 암묵적인 하나의 공동체를 형성해야 하고, 이를 위해서 교육감 직선제도는 공공의 비판을 받도록 열려있어야 함. 이러한 과정을 통해 제도의 정당성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 어떤 비판도 견디어 낼 수 있는 견고한 제도로 유지될 수 있을 것임.



교육감 선거 제도의 정당성 확보 기제

○ 마치며

- 정치적인 식견이 부족한 토론자가 보기에 교육감과 관련된 현재의 논란은 다분히 정치적으로 보임. 그런 면에서 볼 때, 발표된 글에서 정치적인 시각으로 분석한 내용들은 토론자로 하여금 많은 생각을 하게 해 주었음. 특히 슬픈 결론이라고 생각될 정도로 문제를 알고 있으면서 유지해야 한다고 결론짓는 것은 정치적 접근의 한 단면을 보는 것 같았음.
- 그동안 우리 교육행정학계는 교육감의 역할과 위상에 대해 다양한 의견을 표출해왔으며, 그런 다양한 의견이 교육행정을 더욱 발전시킬 것으로만 생각해 왔으나, 결과는 참담한 현실이 되어 돌아오고 있음. 그동안 교육감 선거 제도는 문제가 생길 때마다 문제를 방지한다는 명목으로 변경되더니 어느새 인가, 우리의 손에서 떠나 남의 수중에 들어가 있는 꼴이 되고 있음.
- 토론자의 아둔한 머리로 생각해 볼 때, 그 원인은 제도라는 것이 본래 확실한 것이 존재할 수 없는 데 불구하고 우리는 그동안 확실한 제도를 찾아만 다녔지, 우리에게 필요한 제도를 다른 사람들에게 이해시키고 설득하려 하지 않았기 때문이라는 생각이 듦. 동시에, 부족한 점이 있더라도 우리에게 필요한 제도라면, 열린 비판을 수용함과 동시에 우리가 서로 암묵적으로 용인하고 힘을 합쳐 견고함을 쌓아가야 하는데, 우리 교육행정학계는 그동안 그러한 공동체를 형성하는데 있어서 상대적으로 미약했던 것으로 느껴져 아쉬움.

토론

‘한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향’에 대한 토론

김신희(대전광역시교육감)

존경하는 교육행정학계 학자님들과 대한민국 교육 발전을 위하여 의미 있는 토론을 하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 또 평소 존경하는 김용일 교수님의 높은 경륜과 학덕에서 비롯된 훌륭한 주제발표 말씀을 듣고 토론자로 참여하게 된 것을 영광으로 생각합니다.

오늘 김용일 교수님께서 주제발표하신 ‘한국 교육감의 역할 분석 및 미래 방향’이란 논문은 조사와 분석 그리고 논리와 대안 제시 차원에서 볼 때, 깊은 성찰과 고뇌의 산물이라 아니할 수 없습니다. 저도 과거에 이와 유사한 주제를 가지고 글을 쓴 적이 있기 때문에, 김용일 교수님의 논문에 깊은 관심을 가지고 처음부터 끝까지 정독했습니다. 교수님의 논문을 읽으면서 많은 것을 다시 한 번 생각하게 되었고, 그 내용의 많은 부분에 공감하면서 감히 토론의 말씀을 몇 가지 드리고자 합니다.

김용일 교수님께서 먼저 ‘교육감의 역할 분석’을 하시면서 교육감의 지위와 권한에 한정지어 조명하셨고 교육감 역할의 변천 과정에 대해 개관하셨습니다. 그러나 논의의 초점을 미래 교육감의 역할과 불가분의 관계에 있는 교육감 선거제도에 두고 많은 부분 할애하고 있기 때문에, 본 토론자도 교육감 선거제도에 대한 논의에 충실하고자 합니다. 근자에 교육감 선거제도와 관련한 토론회가 수차례 있었던 바, 저는 김용일 교수님의 주제발표 내용을 포함한 교육감 선거제도에 대하여 일반적이고 포괄적 차원에서 토론하겠습니다.

첫째, 주제발표에서 분석된 바와 같이, 그 동안 우리는 대통령 임명제, 교육위원회 간선제 (교향선출방식), 선거인단 (학교운영위원) 간선제, 주민직선제 (2007년 이후~) 등 모든 선거제도를 경험했습니다. 차이가 있을 뿐 모든 선거제도는 각기 장단점을 다 가지고 있으며, 항상 명답은 있으며 정답은 없다는 사실도 확인했습니다.

둘째, 우리는 2006년 12월 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정 이후 현행 주민직선제 선거를 딱 두 번밖에 해보지 않았습니다. 그런데 또 바꾸자고 야단들입니다. 2006년 법률 개정 당시에는 현행 주민직선제만이 왕도라고 정치권과 교원단체들이 한 목소리로 주장했습니다. 그 때 목청 높여 소리치던 분들 다 어디로 가셨습니까? 그때그때 시류에 따라

혹은 정권의 입맛에 따라 조변석개하면 안 됩니다. 미국의 대통령선거법은 1845년 의회에서 제정된 이래 ‘승자독식제’가 갖는 많은 문제점에도 불구하고 169년 동안이나 존속하고 있습니다. 특정 정파의 진영논리나 유불리를 따지지 말고 오직 국가의 장래를 위해 초정권적 차원에서 가장 이상적이고 우리 현실에 맞는 선거제도를 택해서 오래 지켜져야 합니다.

셋째, 헌법 제31조에 명시된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 등 헌법정신을 훼손하거나 교육자치가 일반자치에 종속되는 그 어떤 선거제도도 안 됩니다. 오늘날 대한민국 교육이 세계 속에 우뚝 서 이 만큼 발전한 것도 헌법정신을 지키고 교육자치가 일반자치로부터 분리·독립돼있기 때문입니다. 다른 선진국들의 범례 벤치마킹 너무 좋아하지 말아야 합니다. 벤치마킹이란 최고 잘 해봐야 2등이며, 결국 패배로 가는 지름길입니다. 현재 우리나라가 세계 242개국 (국제법상 국가로 인정받는 나라 수) 중 모든 영역과 분야에서 10위권 안에 들어 있다면 선진국 중의 선진국 일 텐데, 언제까지 열등의식과 피해의식에 젖어 선진국 타령만 할 것입니까? 오히려 모든 교육제도와 정책을 우리가 선도적으로 창조하여 세계의 트렌드를 주도해야 하지 않겠습니까?

넷째, 최근 거론되는 러닝메이트제, 공동등록제, 정책연대제, 시·도지사 또는 시·도의회 임명제 등은 헌법정신을 훼손할 뿐 아니라 교육자치가 일반자치에 종속될 소지가 큼니다. 혹자들은 과도한 선거비용 부담으로 인한 부작용을 우려하는 데 그것은 시·도지사의 경우와 마찬가지로 사안입니다. 또 일반자치단체장과의 갈등을 걱정하며 위 제도들 중 하나를 도입하면 갈등의 해소뿐 아니라 더 많은 지원을 받을 수 있다는 주장을 하는 데, 이는 어불성설이며 갈등은 어떤 경우에도 있기 마련입니다. 만일 교육감 선거제도의 변경으로 교육자치가 일반자치에 통합되거나 종속되면 지금까지 독립되었을 때와는 달리 인사권, 행정권, 재정권이 비교육적으로 행사될 우려가 크며, 교육예산 투자가 더욱 열악해질 가능성이 높습니다. 누가 뭐래도, 모든 권력은 국민으로부터 나오기 때문에 민주적 교육자치에 힘을 실어줄 수 있는 현행 주민직선제가 교육감의 자율권 행사에 도움을 주며, 외부 세력의 교육에 대한 부당한 간섭도 배제할 수 있다고 봅니다.

다섯째, 현행 주민직선제는 여타의 교육감 선거제도 보다 헌법정신을 존중하고, 주민대표성을 담보하며, 민주적 지방교육자치 실현에 기여한다는 차원에서 가장 설득력이 있습니다. 주민직선제에 대하여 교육감들 누구도 반대하지 않으며 교직원들 또한 크게 잘못됐다고 보지 않습니다. 현행 주민직선제를 유지하되 문제점을 보완하여 발전시키는 것이 바람직합니다. 앞으로 교육 또는 교육행정 경력 5년 조항을 환원시켜 교육감 후보의 자격요건을 강화하고, 대통령과 국회의원 등 여타 선출직과의 형평성을 고려하여 교육감의 임기를 4년 중임제로 개선하며, 필요하다면 교육감 선거 시기를 따로 설정하여 타 선거의 영향을 받지 않도록 하는 것도 고려해 볼 수 있습니다.

여섯째, 교육감선거 비용문제를 원천적으로 해결하려면 헌법 제116조 제1항과 제2항에 명시된 '선거공영제'를 정부가 철저히 이행하도록 하면 됩니다. 헌법은 제116조 제1항에 '선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되 균등한 기회가 보장되어야 한다'라고 하면서, 제2항에 '선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다'라고 규정하여 선거공영제를 선거운동의 기본원칙으로 하고 있습니다.

그러나 현재도 법정 선거비용의 대부분을 보전해주고 또 시·도지사의 경우에 준하여 교육감도 합법적으로 후원회를 결성하여 후보등록 이후 모금을 할 수 있기 때문에 선거비용 부담에 크게 문제가 없습니다. 2010년 1월 25일 공포된 '정치자금법 일부개정법률(법률 제9975호)'에 의하면, 정치자금법 제6조 제6호에 지방자치단체장 선거의 후보자는 후보자 등록 후 후원회를 가질 수 있도록 하고 있습니다. 또 정치자금법 제12조 제1항 제6호에 연간 모금할 수 있는 한도액을 법정 선거비용 제한액의 100분의 50에 해당되는 금액으로 한정하고 있습니다. 참고로 국회의원 후보자는 예비후보자 등록 후부터, 대통령 후보자는 그 이전부터 후원회를 가질 수 있도록 열어 놓고 있습니다.

4주제

한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향

발표: 고 전(제주대 교수)

토론: 이명주(공주교대 교수)

윤명화(서울시의회 교육위원회 부위원장)

【4주제】

한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향

고 전(제주대 교수)

I. 서론

1. 문제 상황

오는 2014년 6월 4일 지방선거에서는 제주특별자치도를 제외한 16개 시·도에서는 교육의원 선거가 치러지지 않을 예정이다. 지난 2010년 지방교육자치법 개정예 따라 교육위원회 제도는 6월 30일을 끝으로 폐지하는 것으로 되었기 때문이다. 그 결과 선출된 지방의원들로 지방의회 상임위원회인 교육위원회는 구성될 것이며, 교육위 배정을 예정한 교육계 비례대표에 관한 논의도 없기 때문에 교육전문가의 지방의회 진출 보장(교육위원회 위원의 과반수)은 폐지되고 일반 상임위원회화 될 것이다.

지방교육자치법 부칙 제2조(유효기간 등)

- ① 제2장(교육위원회), 제24조제2항(교육감후보 자격) 및 제7장(교육의원 선거)은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다.
- ② 제1항에 따른 교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원선거는 실시하지 아니한다.
- ③ 제24조제2항(교육감 후보 자격-5년의 교육·교육행정경력)은 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육감선거부터 적용하지 아니한다.

당시 여야가 새로이 도입할 교육의원제에 대하여 도입은 하되 1회에 한하여 그만둔다는 식의 이러한 결정을 한 것은 그 만큼 정치적 합의가 어려웠음을 반증한다. 새로이 도입하는 제도를 한 번만 하자는 것은 출발부터 확신할 수 없는 제도라는 것을 자인하는 것이자, 합의라기보다는 갈등의 연장이자 잠정 보류를 의미했다. 야당으로서는 정권 창출 후 재론의 가능성을 믿었겠지만 뜻대로 되지는 않았다.

언론은 이를 ‘교육의원 일몰제(日沒制)’라 칭하였는데, 통상 일몰제란 당초의 개설 목적을 달성하기 어려운 제도나 법률을 일정 기한 도래시 자동 폐지하는 방식으로 급작스

런 도입에 따른 충격을 완화할 목적으로 설정하는 개혁 예고 및 준비 유예 기간이라 할 수 있다. 그런데 교육의원제도가 없어야 할 규제도 아니었으며 새로운 교육의원 제도의 도입에 일몰제를 붙였으니 적절치 못한 비유였다고 하겠다.¹⁾

역대 국회 회기마다 난제였던 교육자치 개정 문제는 정치개혁특별위원회(이하 ‘정개특위’라 함)에 이관되어 2013년 12월부터 기한을 연장해가며 2월말까지 논의되었으나 정작 교육의원 제도에 관하여는 본격 논의하지도 못하고 끝났다.²⁾ 다만, 제주특별자치도의 경우에는 제주특별자치도특별법에 근거하여 교육자치를 실시하고 있으므로 오는 6월에 유일하게 교육의원 선거를 실시하게 될 예정이다.

2. 교육의원 폐지·유지안의 논거와 선행 연구 개관

지방교육자치제에 관련하여 법률개정의 핵심 논점은 물론 교육감 직선제의 유지 여부였지만, 그 논란에 가려 교육의원제 유지 여부는 주목을 끌지 못했다.

과거 국회에서 논란과정에서 드러났듯이 찬성과 반대, 그리고 특정안에 대한 선호도는 집단에 따라서 다양하게 나타났다. 여당과 일반 행정계는 시·도지사 임명제와 교육의원제 폐지를, 야당 및 교육계는 교육감 및 교육의원 직선제 유지를 지지하는 상황이 지속되었다.

그런데 눈여겨보아야 할 것은 이른바 일몰제를 규정한 2010년 2월 18일 통과된 위원회 대안에서는 교육위원회제 규정을 폐지(교육의원 일몰제)하고자하는 이유를 밝히고 있지 않다는 점이다. 즉, 제안 이유서는 단지 “교육의원직선제의 경우 1회에 한해 실시하도록 하려는 것임”이라 기술했고, 주요 내용에서도 “교육위원회 설치 및 교육의원 선거 등에 관한 규정은 2014년 6월 30일까지 효력을 갖는 것으로 규정”하여 단순 입법 예고만을 표기했다.

이 당시 위원회 대안은 그간 제안된 15개의 개정안을 종합 수렴한 안이었는데, 이들 중 교육위원회 및 교육의원제도를 직접다룬 것은 이시중 의원안과 김영진의원안이었다. 그리고 이곳에서도 폐지보다는 전원 교육의원화 및 오히려 별도의 교육위원회 부활 제안을 담고 있었다. 이러한 가운데 교육의원 선거의 폐지 결정은 뜻밖의 일이었고 교육계에서는 ‘교육자치의 조종(弔鐘)’이 울린 것이라 개탄해 했다.

사실 교육의원제도는 2006년 12월 지방교육자치법 개정으로 도입되었으나, 그 시행은 2010년으로 예정되어 있었다(제주도의 경우는 2006년 도입). 이에 대하여 제18대 국회에

1) 금번의 개정을 요구했던 교육의원등을 포함한 교육계도 ‘교육의원 일몰제 폐지’를 주장했는데, ‘교육의원제 폐지 반대’가 더 설득력 있는 표현이었다고 본다.

2) 주지된 바와 같이 유일한 법개정 성과는 ‘교육감 후보자 경력요건 완화(5년→3년) 및 가로형 순환배열 투표용지 방식 도입’(2014.2.6 국회통과)에 불과하였다.

서는 교육위원의 표의 증가성 문제를 두고 개선 방안이 제안되었는데 이시종 의원안과 김영진 의원안이 교육계의 의사를 대변하는 것이었다.

김영진 의원은 표의 증가성과 교육위원의 독자적 의안발의 불가능 문제 점등을³⁾ 들어 교육위원회를 지방의회내 교육위원회로 두되, 소속 위원을 별도의 선거구를 통해 전원 교육위원으로 선출(79명에서 139명으로 확대하고, 과반수 이상은 교육경력자 할당)하자는 개선 방안을 제출했었다(2009.12.8).

이보다 앞서 이시종 의원등은 2006년 12월 20일 개정으로 도입된 주민직선형 교육감 제 실시 결과에 대하여 “직선제 문제점이 종전 간선제의 문제점보다 훨씬 더 크고 심각하다고 판단됨으로 시·도교육감 및 교육위원의 선출방식을 현행직선제를 폐지하되, 과거 간선제보다 확대하여 학부모, 교직원, 교육청 직원, 학교운영위원회 위원, 사립학교재단이사장·이사 등 교육관계자 전원에 의한 직선제로 전환하고, 시·도의회 내 상임위원회에 통합되어 있는 교육위원회는 종전처럼 별도의 시·도교육위원회를 설치하도록 한다”는 취지로 개정안을 제출(2008.11.19)하기도 했다.⁴⁾

이러한 부활에 관한 주장은 최근 19대 국회에서 일몰제 폐지를 주장하는 4개의 법안에서도 드러났는데, 유성엽의원 등은 교육의 전문성 보강 차원에서 교육의원 수를 2/3으로 확대하는 방안을 주창했고, 박인숙 의원은 교육의원 현행 유지 방안을, 도종환 의원은 현행 유지에 후보자격을 확대(사립학교 사무직 및 교육연구기관 경력, 학운위 경력 포함)하는 방안을, 그리고 김성주 의원 등은 시·도 단위 오픈리스트(Open List)방식을 제안 했는데, 대체로 교육의원 일몰제가 헌법정신을 훼손 할 수 있다는 이유를 들었다.

교육의원 폐지제 및 부활제의 찬성 논거 및 제도의 장단점은 다음과 같다.

- 3) 교육의원 1인당 인구수는 2009년 인구수를 기준으로 서울특별시 1,254,000여명, 경기도 1,635,000여명으로 국회의원 1인당 인구수인 서울특별시 209,000여명, 경기도의 224,000여명의 각각 6배, 7.29배에 이르며 광역의원 1인당 인구수인 서울특별시 104,000여명, 경기도 105,000여명의 각각 12배, 15.57배에 달해 표의 증가성에 심각한 문제를 야기하고 있음. 또한, 교육위원회에서 심사·의결할 의안은 교육감이 제출하거나 시·도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하도록 되어 있는데, 이에 따르면 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시를 제외하고는 교육위원으로 구성된 독자적인 교육의안을 발의하는 것마저 불가능하여 교육자치의 기능을 훼손할 가능성이 매우 높다고 보았다.
- 4) 제안서는 법정선거비용(720억원 추산)의 과다로 인한 주민세금부담의 과중, 투표율의 극심한 저조로 인한 대표성 결여, 2007년 2월 부산시교육감 선거투표율 15.3%, 2008년 6월 충남도교육감 선거투표율 17.2%, 2008년 7월 서울시교육감 선거투표율 15.4%, 정당개입의 개연성 및 진정한 일꾼보다는 정치바람에 의한 부적격자의 당선 가능성, 교육정책의 질과 수준의 저하 등 많은 문제를 가져다 줄 것으로 전망했다. 또한 후보예상자들이 교육현장을 찾기보다는 교육과 무관한 일반인들의 체육대회나 이벤트성 행사장에 참석해 얼굴 알리기에 전진함에 따라 자치의 본질이 심각하게 훼손되는 상황으로 치닫고 있다고 주장했다.

<표 1> 교육의원 폐지제 및 부활제의 장단점 비교

방안	찬성 논거 및 제도 장점	예상되는 문제점
【교육의원 폐지제】 2010년 법개정 시행 일반 행정계 중론 현 자치단체장 지지	- 일반의원과의 표등가성 문제 해소를 위하여 필요 - 교육의원 감소로 인한 절세 및 일반의원 확대 활용 - 일반의원과 교육의원간 갈등 소거	- 교육의원등 교육계의 반발 지속 및 심화 - 일반의원의 주민대표성만으로는 교육감의 교육행정에 전문적인 견제가 곤란함 - 지방교육자치 헌법정신에 부합하지 않고 제도의 구성 원리에 위반된다는 비판
【교육의원 유지제】 국회 4개 개정안 교육계의 중론 현 교육의원 지지	- 교육입법 현안에 대한 전문적인 심의와 정치적 영향으로부터 배제된 자주적 활동 - 지방교육자치 헌법정신 및 제도 구성의 원리에 부합함 - 일반행정에 대한 교육전문성 보완 및 교육감의 독주에 대한 견제 역할 가능	- 동일 지방의원으로서 일반의원과의 표의등가성에 있어서 심각한 불균형 문제 발생 - 일반의원보다 최소 5-6배 이상 넓은 지역의 교육민의를 대변해야하는 비효율성 - 지방의회내 일반의원에 비하여 활동상의 제약(상임위원회 활동 한정, 교섭단체활동 제한, 의장 당선가능성 희박)

한편, 교육감 선거 제도에 관한 연구나 세미나는 활발하게 진행된 반면, 교육의원에 대한 관심은 상대적으로 미약했다. 특히 교육위원회 존폐 자체에 대한 연구는 찾아보기 힘들다. 그만큼 제도 자체의 필요성이 부정되지는 않았다 할 수 있다. 최근들어 지방의회 통합형 교육위원회 운영 성과에 관한 몇몇의 연구들이 나타나고 있는데 제도의 유지 여부를 판단하는데 중요한 척도가 될 수 있을 것이다.

백혜선(2014: 182)은 “제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구”에서 “의정활동 평가 결과가 모든 영역에서 절반 이상의 긍정적인 반응을 보인다는 것은 현행 교육위원회 운영 면에서나 교육위원의 의정활동 영역 모두에서 지방의원 못지 않은 역량을 발휘하고 있을 뿐만 아니라 교육에 대한 현안을 쟁점화하고 지역민과 일반의원들이 함께 참여함으로써 시스템을 구축하여 교육정책의 방향을 전환시킬 정도의 성과를 보인다는 점에서 현행 제도의 강점이고, 2014년부터 시행될 교육의원 일몰제에 대하여 58.5%가 반대하고 있을 뿐만 아니라 제주의 교육의원제도의 향방에 대해서도 60.1%가 현행제도를 존속할 것을 희망하고 있다”고 보고했다.

김용(2013: 175,200)은 또 “지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석”을 통해서 “지방위원의 교육전문성에 대한 문제제기는 점차 약화되고, 정치적 중립성의 개념은 명확하지 않으며, 교육위원의 민원해결 활동이 강화되고 있고, 적극적 정책행위자·주창자로서 활동하며, 지방의원간 갈등과 협동이 공존하며, 스스로 견제력에 의문을 제기한다”고 진단했고, 교육의원 일몰제의 도입이 원칙의 천명이나 실증분석을 거치지 않은 정치적 영향에 따른 것이므로 일몰제의 시행을 보류할 필요가 있다고 제언했다.

지충남·선봉규(2013: 259)은 “통합형 교육위원회의 의정활동에 대한 평가: 광역 시도

교육위원회를 중심으로” 연구결과를 통해 교육의원은 본회의 및 교육위 출석, 예·결산심의 등 8개 지표에서, 그리고 비교육의원은 조례 발의 및 가결 등 4개 지표에서 우수하였다고 보고하였다. 교육의원들은 교육 부문에서는 전문성을 갖추고 있었지만, 법제화에서는 취약점이 있음을 지적하면서도, 지방교육의 전문과 특수성을 고려한다면 일몰제를 재고할 필요가 있다고 지적했다.

이상철·주철안·윤은미(2013: 1)는 부산광역시의회 교육위원회를 대상으로 한 “시·도교육위원회 소속 의원의 의정활동 분석”에서 “지방의원의 직업관련 상임위 배제를 규정하고 있는 지방자치법 및 관련 조례와 헌법상 정치적 중립성을 훼손하는 사례가 있으며(현재의 교육위원회에 배속된 일반의원 중에는-인용자 주), 출석률, 입법활동, 예·결산심의, 주민대표, 사정감사 등 모든 영역에서 교육의원이 시의원보다 적극적인 의정활동을 수행하고 있다”고 진단하면서 “교육의원제의 존속 및 독립된 교육위원회의 의결기관화 및 교육의원 정수 확대” 등을 제언했다.

김찬기(2013: 179)는 “지방교육자치이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증연구”에서 “교육의원 일몰제는 찬반 의견이 갈리고 있지만 자주성과 전문성 측면에서 교육의원 제도는 유지가 필요하다. 교육의원을 없애고 일반의원으로만 구성하는 것은 비록 분권성과 민주성을 높이는데 기여하겠지만 교육의 전문성과 교육행정의 자주성과 정치적 중립성이 훼손될 소지가 크다는 점을 우려하고 있다”고 지적했다.

김용일(2012: 1,16)은 “교육의원선거 일몰제 도입에 대한 비판적 고찰”에서 “일몰제 도입의 발단은 2006년 12월 교육감은 그대로 놔둔 채 교육위원회만을 시·도의회로 통합한 미봉적 조치에서 있었고, 교육의원과 시·도의원간의 표의 등가성 문제를 아예 교육의원선거를 하지 않음으로써 벗어나고자 하는 형국이다”라고 진단하면서, “어떤 필연성 내지 정당성을 지니고 있다기보다 교육자치와 일반자치의 통합을 위한 일련의 정치과정에서 돌출한 ‘부산물’에 지나지 않는다”고 지적했다.

장윤아·고범석(2012: 455)은 “교육위원회와 교육의원 제도에 관한 연구”에서 “교육자치의 축으로서 교육위원제가 정치적 판단에 의해 폐지가 결의된 바 이에 대한 합당한 이유를 발견할 수 없는데 결과적으로 주민직선의 교육의원제도의 폐지는 교육이 다시 정치에 예측되는 상징적 변화로 판단된다”고 보고했고, “발전 방향을 찾기 위해서는 교육의원 제도 변화가 구체적으로 어떠한 효과를 발휘했는지 실증적인 연구가 뒤따라야 할 것이다”고 강조했다.

신하영·이미영(2012: 61,83)은 “교육위원회의 참여적 의사결정 특징 분석”에서 “일반의원과 교육의원은 교육동동체 이해관계로서 관련성은 공통적으로 가지나 교육정책 결정을 위한 전문성의 확보와 발휘에 교육의원의 변별적 특징이 있었고, 교육의원들은 장기적 교육정책을 추진하며 회의참여시 교육정책결정을 확실히 하기위한 참여적 의사결정

자로서 신뢰성을 보였다”고 보고하면서, 교육의 자주성·전문성·중립성을 담보하는 주체로서 교육의원제와 독립된 교육위원회의 필요성을 강조했다.

정일환·정현숙(2003b: 255)는 “경부지역의 교육자치활동 분석”에서 “지방교육자치에서 지역의 교육학예에 대한 심의의결기구인 교육위원회가 지방의회의 권한과 중복되어 중심축으로서 역할을 다하지 못하고 있다”고 진단하고, 당시 지방의회의 전심기구였던 교육위원회를 기관 분립형으로 개편하는 것이 바람직하다고 보았다.

3. 분석 목적 및 방법

이 발제문은 제주특별자치도를 제외한 16개 시·도에서 2014년 7월 1일 적용되는 교육의원 일몰제 적용에 따라 지방의회 교육위원회가 ‘교육의원 과반수형’에서 ‘전원 일반의원형’으로 구성 방법이 전환되는 것을 문제 상황으로 설정하고, 현행 교육위원회의 역할을 진단 평가하고 그 미래 방향을 탐색하고자 작성되었다.

우선 판단의 준거로서 교육위원회제의 법적 근거와 구성 원리를 규명하였고, 법적으로 규정된 위원회의 권한에 대하여 진술했다.

규범적 정당성 측면에 있어서는 통합형 교육위원회에 대한 헌법재판 판례를 통하여 검토하였고, 법제의 사실적 실효성 차원에서 통합이후 운영 성과 및 관계자 인식 분석 결과를 검토하였다. 교육위원회의 교육감과 비교되는 자치입법 활동에 대하여는 발의된 조례 안건에 대한 조사를 통하여 조사하였다. 전국의 교육위원회 활동을 개인이 짧은 시간에 분석하는 것은 어려웠으므로 교육위원회 운영성과 및 인식에 대해서는 선행연구 결과를 재검토하는 방식을 취하였다.

미래 방향은 향후 대두될 ‘일반의원형 교육위원회’에 대한 규범적 정당성 문제, 제주특별자치도 특례를 인정한 이원적 운영 문제, 국회에 제출된 교육의원 개정 입법안의 전도, 그리고 지방교육자치 개악과 개선의 책임론에 대하여 언급했다.

II. 판단의 준거 : 교육위원회제도의 법적 근거·구성 원리·권한

1. 위원회 설치의 법적 근거

교육자치는 교육당사자들에 의한 자주적인 의사결정과 참여를 의미하며(정재황, 1998: 308) 지방교육자치는 자치영역을 중앙·지방·학교로 나눌 때 지방단위의 교육자치를 지칭한다. 지방자치라는 지역적 자치와 교육자치라는 영역적 자치를 결합한, 즉 지방분권(단

체자치)과 주민통제(주민자치)를 기반으로 한 ‘행정자치’를 교육의 특수성을 기초로 한 ‘전문자치’와 결합시킨 제도이다(신현직, 1995: 155 및 200헌마283). 국가의 통치구조에 따라서는 교육구를 설치하고 일반행정으로부터 독립시켜 주민참가를 강조하는 미국형 교육위원회제, 문화적 지역자치 정신에 입각하여 대학구에 따르는 전문적 교육자치인 프랑스형 대학구제 등 다양하다(兼子 仁, 1978:349).

개념적으로 교육의 특수성에 입각한 ‘교육자치’는 이 제도가 지향하는 이념적 가치라면, 지방자치는 교육자치를 실시하는 방법적 틀이라 할 수 있다. 그리고 모든 교육 및 교육행정활동에 있어서 전문적이고 지역적인 교육자치를 포함하는 개념이다(고전, 1998: 125).

사실, 교육자치라는 용어는 헌법에 직접 규정되어 있지 않으나 헌법 제31조 제4항(교육의 자주성·전문성·보장 법률유보)⁵⁾에서 찾는 것이 교육학계 및 헌법학계의 통설적 견해이다. 법률로는 1997년 12월 13일 제정된 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등)⁶⁾에서 찾고 있으며, 이는 지방교육자치법 제1조(목적)⁷⁾에 연계되어 반영되어 있다.⁸⁾ 일부 학자들은 그 헌법적 근거를 지방자치 조항(117, 118조)에 찾고, 지방자치법 제9조 제2항 제5호(교육·학예의 지자체 사무규정)와 제112조(관련 별도기관의 설치근거)에 근거하여 지방교육자치법이 제정된 것으로 해석한다.⁹⁾

그런데 통합론자들에 의하여 이러한 지방교육자치에 대한 법적 근거가 매우 우려스럽게 난해해 지고 있다는 점을 주목해야 한다. 즉, 지난 노무현정부에서는 교육자치 개선을 위하여 ‘지방분권특별법’(2004.1.16)과 후속 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’(2008.2.28)은 지방교육에 대한 주민 참여를 확대하는 방향¹⁰⁾을 규정한 바 있다. 그러나 이후 지방행

5) 교육의 자주성과 정치적 중립성 보장은 1962년 헌법개정에서, 교육의 전문성 보장은 1980년 개정에서 추가된 사항임.

6) 교육기본법 제5조(교육의 자주성등) ①국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

7) 지방교육자치법 제1조(목적) 이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

8) 교육기본법 및 지방교육자치법의 모태가 된 제정 교육법(1949.12.31) 역시 제14조에서 “국가와 지방공공단체는 교육의 자주성을 확보하며 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 정책을 수립·실시 하여야 한다”고 규정하였고, 제2장 교육구와 교육위원회(제15조-제67조) 제3장 교육세와 보조금(68조-제72조)를 두고 있었다.

9) 위의 견해는 지방교육자치제도를 교육자치의 이념에서 출발시키지 않고 자치행정의 특수분야로 좁혀 이해할 때는 일견 타당한 면이 없지 않으나, 지방교육자치에 대한 본질적인 이해 방식이라고는 할 수 없다. 이는 교육기본법 제17조에 “국가 및 지방자치단체는 학교 및 사회교육시설을 지도·감독한다”고 하여 교육에 대한 사무가 지방자치단체만의 고유사무라 보기 어려운 점이 있고, 지방자치단체의 사무범위에 관한 지방자치법 제9조 제2항의 단서조항(법률에 다른 규정이 있는 경우 예외)의 취지를 볼 때도 그러하다. 고 전, 앞의 논문, 127면

10) 구 지방분권특별법 §10(특별지방행정기관의 정비등)②국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권

정체제 개편에 관한 특별법(2010.10.1)에서는 공론화 과정도 없이 통합론자들의 의지대로 “교육자치와 지방자치 통합을 국가의무화”하는 규정으로 전환했다. 이어 급기야 분권촉진법을 통합한 ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’(2013.5.28)에서는 특별지방행정기관의 정비에 노골적으로 이 통합 규정을 반영했다. 이 법은 또 교육자치의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다(§12④)고 하여 헌법과 교육기본법에 근거한 지방 교육자치제도가 마치 금번의 특별법에 근거한 것인 양 기술하기도 했다. 교육자치의 법적 근거를 훼손시킨 용렬한 술책이다.

지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제12조(특별지방행정기관의 정비)

② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.
 ☞ 통합론자의 의도

한편, 헌법재판소는 지방교육자치제도의 헌법적 본질에 대하여는 ‘이중의 자치’ 입장을 표명하여 “민주주의·지방자치·교육자주”간의 조화를 주문하고 있다. 헌법재판소는 선거운동의 과도한 제한의 위헌성을 다룬 사건(99헌바113)에서 국민주권·민주주의 원리는 그 작용영역, 즉 공권력의 종류와 내용에 따라 구현방법이 상이할 수 있다고 전제한 뒤, 교육부문에 있어서의 국민주권·민주주의의 요청도 문화적 권력이라고 하는 국가교육권의 특수성으로 말미암아 정치부문과는 다른 모습으로 구현될 수 있다고 보았다. 따라서 지방교육자치도 지방자치권 행사의 일환으로서 보장되는 것이므로 중앙권력에 대한 **지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로** 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다고 보았다. 이러한 ‘이중의 자치’의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하며, 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 한다는 논거이다. 따라서 ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한 다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육·문화분야

한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다
 구 지방분권촉진법 §11(특별지방행정기관의 정비등)②국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선 방안을 마련하여야 한다.

관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다는 입장이다(2000헌마283·778, 2002헌마573, 2003헌바84 인용).

과거 지방의회로 분리 운영될 당시의 교육위원회의 법적 성격에 대하여는 특별행정기관설, 하급지방행정기관설, 독립형 의결기관설, 위임형 의결기관설 등이 존재하지만, 이미 지방의회에 통합되었으므로 그 독자성 수준을 논의하는 것은 무리이다.

다만, 교육위원회의 법적 성격을 어느 것으로 결정할 것인지는 시대적, 사회적 상황과 교육자치에 대한 주민의 참여수준과 권리의식, 그리고 자치행정의 역사와 문화를 고려하여 결정하여야 할 입법위임 사항이고 헌재판례¹¹⁾도 이에 따르고 있다. 즉, 통합을 할 것인지 분리 운영을 할 것인지는 근본적으로는 입법형성권에 의한 정책적 결정 사항이라고 할 수 있고, 적정 절차를 거쳤다면 적법하다 할 것이다.

그러나 지방교육자치를 제도보장론에 기초하여 이해한다 하더라도 교육에 관한 전문적이고 정치적으로 중립적인 집행기관을 설치하거나 집행과정상의 합의성만으로는 충분치 못한 것이다. 즉 자치의 본질적 요소는 집행과정보다는 그 집행이 가능하게 하는 의사결정과정상의 문제, 즉 전 구성원들의 의사에 자치에 있다고 볼 때 교육위원회의 자치 입법권의 행사여부는 중요하다는 지적(허종렬, 1998: 26,27)¹²⁾은 기관이 성격 설정시 유의하여 고려해야 한다. 또한 집행기구인 교육감의 선출방법에 따른 전문성의 확보 및 민주적 정당성 수준과도 연동하여 고려하지 않으면 안된다. 이것이 헌재가 말한 이중자치의 정신을 살리는 길이기도 하다.

결론적으로 교육위원회 제도의 헌법적 기초는 교육자치 정신을 포함한 헌법 제31조 제4항, 지방자치를 규정한 117조, 지방의회를 규정한 제118조를 들 수 있다.

교육의 자주성을 규정한 제5조 제1항은 보다 직접적인 지방교육자치제에 관한 근거조항이며, 이에 따라 지방교육자치법이 제정되어 있고, 교육위원회는 이에 따르고 있다. 물론, 7월 1일 본 규정이 삭제된다면, 이후는 제주특별자치도를 제외한 16개 시·도의 교육위원회는 지방자치법의 의회규정을 따르게 될 것이다.

지방교육자치법 제4조(교육위원회의 설치)

시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 "교육위원회"라 한다)를 둔다.(유효기간 2014.6.30) ☞ 삭제 예정

제주특별자치도법 제79조(교육위원회의 설치)

제주자치도는 지방자치법 제56조의 규정에 불구하고 도의회에 교육·과학·기술·체육 그 밖의

11) 헌법재판소는 지방자치단체의 기관 내부에서의 의사결정과정의 형태결정은 입법위임사항으로 보았다. 92헌마23·86(병합).

12) 정재황(1998: 310)은 별도의 교육자치단체를 두지 않는다하여 교육자치가 실현되지 않는 것은 아니나, 교육자치기관에 실질적인 자주결정권 등이 주어지지 않는다면 교육자치라고 볼 수 없다고 지적한다.

학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회(이하 "교육위원회"라 한다)를 둔다. ☞ 유지되고 있음

2. 위원회 구성의 원리

교육위원회 구성의 원리는 지방교육자치제도의 원리 범위 내에서 구성되는 것은 당연한 이치이다. 교육행정학계에서 지방교육자치제의 원리는 지방분권, 주민통제, 자주성 존중, 전문적 관리의 원리로 통상 일컬어지고 있다.¹³⁾ 지방분권의 원리와 주민통제의 원리는 지방자치의 이념 및 연원(단체자치와 주민자치)과 관련된 원리이고, 자주성 존중의 원리와 전문적 관리의 원리는 교육자치의 이념 및 특수성(교육의 자주성과 전문성)을 바탕으로 한 것이다. 자주성 존중 원리는 특정 정파나 종교, 이데올로기에 구애됨이 없이 교수자와 학습자간의 인격대 인격의 만남을 통한 자기완성에 목표를 둔 자발적 활동이라는 교육활동의 속성에 근거 한다. 전문적 관리란 전문적 교육활동을 조성·지원하는 교육행정이 고도의 교육적 식견을 갖춘 요원에 의해서 운영되는 것을 말한다(고전, 2006b: 71).

그러나 최근 이들 전통적인 교육자치의 원리에 지방자치와의 연계를 강조하는 차원에서 '능률성의 원리'가 주된 원리로 자리잡게 되었다. 행정의 능률성의 도모 차원에서 전면적 지방분권보다는 적도(適度; optimal balance) 집권의 재조정을 강조하기도 한다. 지방자치법의 목적 조항¹⁴⁾ 역시 민주성과 능률성의 공동 추구를 규정하고 있다.

지역주민의 교육에 관한 공감대를 형성하기 위해 주변인(Laymen)에 의한 통제방식과 교육의 전문성을 보장하기 위한 전문가(Professional)에 의한 관리방식도 병행되어야 한다. 심의 의결기관인 교육위원회의 구성은 주민대표성을 확보하는 차원에서 '주민통제의 원리'가 보다 강하게 작용하는 한편, 집행기관인 교육감의 선출에는 '전문적 관리의 원리'의 중요성이 상대적으로 부각된다. 또한 교육자치와 일반자치 간의 관계 설정에 있어서 분리·독립의 측면보다는 연계·협력이 강조되고 있는 것도 이와 무관하지 않으며, 지방의회 통합형 교육위원회 제도나 지방교육행정협의회 신설 등은 이와 관련된 변화들이다(고전, 2007b: 199,200).

그러나 교육위원회 구성에 있어서 대표성과 전문성의 비중문제는 교육위원회의 성격

13) 이는 원로 교육행정학자 김종철(1982: 174)이 주장한 지방분권, 민중통제, 일반 행정으로부터의 분리 독립, 전문적 관리의 원리 제시로부터 설정된 것으로 그는 교육위원회와 교육감 제도를 둘 것과 교육행정사무의 지방분권적 처리와 일반 행정으로부터 분리 독립된 자주적 운영 및 교육행정요원의 전문화 등을 필수요건으로 제시하였다.

14) 지방자치법 제1조(목적)'이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

(의결기관 혹은 집행기관)이나 지방의회 및 교육감과의 위상관계 설정에 따라 다양한 선출방법(간선제, 직선제, 직능대표제 등)이나 자격조건(교육 및 교육행정경력 등)을 통하여 반영될 것이다. 따라서 교육위원회 구성에 있어서 설정할 수 있는 위의 원리들은 기구구성의 기본원칙 내지 전제로서 기구구성의 특성을 파악하는 준거라 할 수 있으며 실제 운영면에 있어서는 각 시대·사회의 지방자치 및 교육자치 관련 환경(행정권한의 배분 정도, 자치의 역사, 자치의식 및 행정관행, 교육관 등) 변인에 의해서 다양한 형태로 나타날 수 있는 것이다.¹⁵⁾

이런 관점에서 보면 주민통제와 전문적 관리간의 균형은 형량적 균형이 아닌 질적, 상황적 균형이라 할 수 있으므로 대표성을 높이면 전문성이 낮아지고 전문성을 중시하면 대표성이 약화되는 식의 논리 전개나 대표성과 전문성의 균형을 위해 형량적 배분을 포괄적으로 강제하는 방식은 한계가 있다. 교육위원 1/2이상을 10년 이상 교육경력자로 자격제한 한 결과 70% 이상의 경력자로 교육위원회가 구성된 실제는 그 예다(고전, 1998: 134).

한편, 일본의 경우에도 흔히 일반자치에 통합되어 있고, 교육위원 역시 수장에 의하여 추천 임명되고 있는데 교육위원회의 구성 원칙으로 독립성을 강조하고 있다. 즉, 일본의 교육위원회는 그 제도의 구성 원칙으로 독립성, 합의제, 주민통제를 들고 있는데, 수장(首長; 지사·시장·정장·촌장 등)으로부터 독립성을 갖는 다는 것(수장으로의 권한 집중을 막는 중립적·전문적 행정 운영의 원칙), 합의제란 다양한 배경의 위원들 간의 합의를 통해 의사결정을 하는 것, 주민통제는 주민에 의한 의사결정을 말한다. 이는 교육위원회 제도 판단의 준거이기도 하고 독립성의 근거이기도 하다.(고 전, 2014: 27)

3. 위원회의 법적 권한 및 기능

교육위원회는 시도 교육·학예에 관한 사항을 심사·의결하는 권한을 갖는데, 조례안, 예산안, 특별부과금등 부과·징수, 기채안에 관련 된 사항이 그것이다.

지방교육자치법 제4조(교육위원회의 설치)

시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 "교육위원회"라 한다)를 둔다.

지방교육자치법 제11조(교육위원회의 의결사항) 유효기간(2014.6.30)

① 교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다.

15) 같은 뜻으로 이차영(1997:150)은 교육자치제도의 운영구조는 그에 영향을 미치는 조건들의 특성을 고려하여 상황 적응적으로 고안되어야 한다고 보았고, 민주적 통치와 전문적 관리의 균형이라는 기본원리를 제시하고 있다.

- 1.조례안 2.예산안 및 결산 3.특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항 4.기채안(起債案)
- 5.기금의 설치·운용에 관한 사항 6.대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항 7.대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항 8.법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항 9.청원의 수리와 처리 10.외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항 11.그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항
- ②제1항제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다.
- ③교육위원회 위원장은 교육위원회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 의결할 때에는 의결하기 전에 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 의견을 들어야 한다.
1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안
 2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항

그러나 일정사항(제5호-11호) 사항은 본회의 의결로 본다는 점에서 최고 의결기구로서 기능하기도 한다. 지방의회 통합형 교육위원회가 되면서, 교육위원회의 관할 사항은 교육감이 집행하는 교육과 학예에 관한 업무로 한정되었다. 그 결과 사회체육에 관한 사항이나 공립대학등에 관한 사항은 다른 위원회에서 다루고 있다(제주특별자치도의 경우 국제학교 역시 환경위원회에서 다루었다).

한편, 지방의회의 의정활동을 평가하는 선행 연구 등에서는 의회의 기능에 비추어 평가하기도 한다. 연구자가 어떤 기능을 중시하느냐에 따라 달라질 수 있는데 일반적으로 대표적인 기능으로 입법, 의결, 감시, 주민대표 기능으로 구분한다. 구체적인 평가지표를 선행연구(지충남·선봉규, 2012: 23)에서 인용하면 다음과 같다.

<표 2> 교육위원회 의정활동 평가지표

평가분야	분류	의회기능	평가 지표
원내활동	회의록	입법기능(2개)	조례발의(정량), 조례 가결율(정량)
		의결기능(8개)	본회의·상임위 출석여부(정량), 발언횟수(정량), 발언내용(정성): 단순의견제시·질의응답·정책대안·집행부견제·정책심의
			예산 심의(정량) 결산 심의(집행부의 시인 및 이행조치(정성))
		감시기능(2개)	감사 지적(정량), 이행조치 처리 여부(정성)
		주민대표 기능(2개)	청원 접수(정량), 처리 내역(정량)

자료: 지충남 외(2011:150)을 인용한 지충남·선봉규(2013:243)에서 재인용

주: 연구자에 따라서는 예결산 심의를 입법기능 또는 감시기능으로 분류하기도 한다.

김용(2013:178)은 이를 적용하여 교육위원회가 회의, 조례 제·개정, 행정사무감사, 예결산 심의, 청원활동을 통하여 집행부를 견제하고 행정의 적정성을 감독하며, 주민의사를 수렴하고, 정책을 제안하는 역할을 한다고 보았다.

정일환·정현숙(2003: 34,35)도 교육위원회의 권한을 의결권(앞의 11조), 행정감시권(행정사무감사 및 조사권), 선거권(의장, 부의장, 소위원회 구성 선거), 청원수리권 등으로 구분하기도 했다.

Ⅲ. 현행 교육위원회 법률과 제도 운영에 대한 진단

1. 법제정 측면: 통합형 교육위원회에 대한 규범적 정당성

1991년 제도도입 이후 교육위원의 경우는 교육계 인사를 대상으로 별도의 ‘위임형 심의·의결기구’를 두었다는 점에서 전문적 관리 원리에 보다 치중하였다고 할 수 있으나, 최종적인 의사결정은 주민대표성에 기반한 지방의회 본회의에 맡겨졌다는 점에서 양 원리간의 조화도 시도한 것으로 판단된다.

그리고 2010년 ‘지방의회 통합형 교육위원회’의 경우에는 지방의회에 통합되었다는 점에서는 기본적으로 주민 대표성 원리에 보다 근접하였고, 과반수를 교육경력자로 할당하였다는 점에서 전문적 관리 원리와의 조화를 꾀한 것이었다.

<표 3> 교육위원 및 교육의원 선임방법 및 자격요건의 변화

시기	선 임 방 법 및 후보 자격 요건	특이 사항
제1,2기교육위원 (91.9-98.8)	시군구의회에서 2배추천 → 시·도의회에서 선출 학식과 덕망, 비정당원, 교육경력자우선당선제	교육경력15년→10년(2기)
제3기교육위원 (98.9-02.8)	교육위원 선거인단구성(학교운영위원97%, 교원단체추천선거인 3%), 기탁금제 신설(600만원)	자격요건등은 2기와 동일
제4,5기교육위원 (02.9-10.8)	교육위원선거인단(학교운영위원 전원) ※제주특별자치도 2006년 교육의원주민직선	15개시도·제주도 이원화
교육의원 (10.9-14.8)	교육의원 주민직선, 학식과 덕망 조항 삭제, 비정당원 1년 완화, 교육경력 5년 완화	출범 당시부터 일몰제

이보다 앞서 2006년 12월 20일 법개정을 통하여 독립된 기관으로 운영되던 각 시도 교육위원회가 각 시도의회의 하급 전심기관인 상임위원회로 통합된 것에 대하여는 헌법 소원이 있었다(2007헌마359). 즉, 청구인(교육위원, 중학생, 고교교사, 학부모, 전국시도교

육위원협의회)은 법 개정으로 인하여 청구인들에게 헌법상 보장되는 전문적이고 자주적이며 정치적으로 중립적인 교육을 받을 권리를 침해하고, 교육위원과 일반 시도의회의원의 선출 과정과 권한의 행사에 있어서 유권자의 투표가치를 합리적 이유 없이 차별하여 평등권과 선거권을 침해하는 동시에 교육위원과 그 예정자의 평등권과 공무담임권을 침해하고 있다고 2007년 3월 20일 헌법소원심판을 청구하였다.

이에 대하여 헌법재판소는 “심판대상조항이 교육의원선거의 선거권자가 될 청구인들의 선거에 있어서의 평등권을 침해하는지 여부는 심판대상조항에 따라 교육의원 선거에 관한 구체적인 법률규정이 새로 마련되는 경우 그 선거법 관계규정과 종합하여 살펴보아야 확정할 수 있을 것이므로, 심판대상조항에 따른 **교육의원 선거에 관한 구체적인 법령이 아직 제정되지 아니한 이 사건에서는, 기본권침해의 현재성이 인정되지 아니한다.**”고 보았고, “시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심사·의결하는 기관인 **교육위원회**는 학생, 학부모에 대한 직접적인 교육행위의 주체가 아니므로, 그 설치·구성 및 운영에 관한 규율인 심판대상조항이 학생의 교육을 받을 권리, 학부모의 교육을 시킬 권리를 직접 침해할 수 없고, 그러한 권리와 간접적, 사실적인 관련성만을 지니고 있을 뿐이므로, **학생과 학부모인 청구인들의 위 기본권에 관하여는 심판대상조항과의 자기관련성 및 직접성을 인정할 수 없다.**”는 이유를 들어 각하 결정하였다(2009. 3. 26. 2007헌마359)

이보다 앞서 행해진 전심기관에 불과하던 과거 교육위원회에서 의결한 사안에 대하여 다시 지방의회에서 최종 의결토록 한 방식에 대하여도 헌법소원(1995. 9. 28. 92헌마23·86병합)이 있었는데 이를 통하여 교육위원회의 기능 상정의 헌법적 기준에 대한 현재의 입장을 확인할 수가 있다. 즉, 청구인들은 “교육·학예에 관한 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 종국적 의결은 당해 시·도 의회가 관장하도록 규정하고 있고 당해 교육위원회는 고도의 정치 지향적인 집단인 시·도 의회의 전심기관의 불과하므로 시·도 주민의 교육 대의기관으로서의 특별의결기관인 교육위원회를 둔 취지에 어긋나고, 따라서 이 사건 법률조항은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장한 헌법 제31조 제4항에 위반하는 규정이다”고 헌법소원을 제기하였다.

이에 헌법재판소는 “지방의회는 지방자치의 근본이념인 주민자치를 구체적으로 실현하기 위하여 헌법이 규정한 지방자치단체의 의결기관이므로 지방교육자치법이 지역주민의 대표로 구성되는 지방의회가 그 지역의 교육·학예에 관하여 주민의 권리·의무에 관계되는 주요한 사무처리에 관하여 최종적으로 의결을 하도록 규정하고 있는 것은 주민자치의 원리에 따른 것이다”고 인정하였다.

이어 “교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성은 교육의 공공성과 민주적 통제를 전제로 하여 인정되어야 할 것이며, 특히 정치적 중립성은 교육의 권력으로부터의 상대적

독립을 뜻하는 것이어야 하지 절대적 의미의 정치적 중립을 의미하는 것은 아니다. 이러한 견지에서 시·도의 교육·학예사무를 관장, 처리하는 기관의 설치에 있어서 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성의 보장은 대외적으로 교육에 관한 전문적이고 정치적으로 중립적인 집행기관을 둠으로써 달성되는 것이고, 지방자치단체의 기관 내부에서의 교육에 관한 의사결정과정을 어떻게 할 것인지의 여부는 교육에 관한 지방자치단체의 의사를 합리적으로 결정하도록 하기 위한 문제로서 입법부에 위임된 사항이다. 또한 하나의 자치단체에 종국적 의사결정능력을 갖는 두 개의 의결기관을 두는 것은 그 유례를 찾아보기 어려울 뿐만 아니라 논리적으로 모순이며, 지역주민에게 서로 다른 두 개의 대표기관에 의해 권리의 제한이나 의무가 부과되므로 지방행정기능의 종합성 및 일반행정과의 조화를 저해하여 교육기능과 다른 지방행정기능간의 상충 또는 비합리성을 표출시킬 우려가 있다.”고 하면서 청구를 각하 판결(1995. 9. 28. 92헌마2386병합)을 하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 헌법재판소는 지방교육자치제도의 헌법적 본질을 “민주주의·지방자치·교육자주의 공동 추구”에 설정하고 있으며, 기관의 설치에 있어서 헌법 31조 4항의 정신은 교육에 관한 전문적이고 정치적으로 중립적인 집행기관(독임제 교육감제)의 설치로 달성된 것이며, 자치단체 의결기관의 설치방식을 입법재량 사항으로 판시(92헌마2386)한바 있다(두 개의 의결기관 병존의 비합리성 주장).

역설적으로 위임형이 입법 정책적 문제라면 독립형 역시 마찬가지이며, 헌법 적합성의 판단은 구체적 보장 수준 및 침해 상황에 달려있다고 본다. 당시 먼저 통합형 교육위원회제를 도입·실시한 제주특별자치도의 경우를 미루어 볼 때, 개정 직전의 교육위원회 역시 기관만 따로 두었을 뿐, 그 기능에 있어서 지방의회의 전심기관에 지나지 않았고, 금번의 개정으로 그 기능이 현저히 약화되었다고는 할 수 없다(오히려 교육의원 개인의 영향력은 증대 된 것으로 평가되고 있다). 교육위원회의 구성에서 교육전문성을 담보하기 위한 교육경력자 우선 할당제의 취지 역시 통합된 상임위원회로서의 교육위원회 구성에서 교육의원을 과반수 할당하는 방식으로 유지되었다(15개시도의 경우 87.1%, 제주도의 경우 55.5% 차이는 있음). 결국, 독립기관이 아닌 통합형 자체가 헌법이 예고한 교육자치 및 지방자치의 기본정신을 개정 전보다 훼손하였다고는 보기 어렵다고 판단된다(고전, 2006b: 205).¹⁶⁾

생각건대, 지방자치단체의 기관 내부에서의 교육에 관한 의사결정과정을 어떻게 할 것인지의 여부는 교육에 관한 지방자치단체의 의사를 합리적으로 결정하도록 하기 위한

16) 연구자가 2007년 7월에 제주자치도의회 의원을 상대로 한 지방교육자치에 관한 의견조사 결과에 따르면, 지방의원 가운데 “한국의 교육자치 상황을 고려한 입법 정책으로 합헌이라고 본다”에 반응한 비중은 78.9%로 나타났다. 교육위원회에 소속 일반의원 4명은 전원 합헌이라고 생각한 반면, 교육의원 5명중 2명은 위헌이라고 보아 대조를 이루었다. 교육의원을 제외한 나머지 일반의원 29명중 6명(20.7%)만이 위헌이라고 보아 통합형의 합헌성을 인정하는 것이 지방의원의 견해의 주류를 이룬 것으로 보인다(고전, 2007a:13).

문제로서 입법부에 위임된 사항이라는 헌법재판소의 결정은 지금까지의 판례와 일관된 견해이며 나아가 의회통합형으로 할지 기관 분리형으로 할지 역시 기본적으로 입법 재량에 속한다고 본다.

다만, 교육에 관한 전문적이고 정치적으로 중립적인 집행기관(독임제 교육감제)의 설치로 교육의 자주, 전문, 중립성의 헌법정신이 달성되었다고 보는 관점은 과도한 것이라고 본다. 앞서 지적된 대로 자치의 본질적 요소는 집행과정보다는 그 집행이 가능하게 하는 구성원의 의사 자치를 가능케 하는 의사결정과정에 있는 만큼, 교육위원회의가 자치 입법권을 행사할 수 없는 구조라면 불완전한 자치라 하겠다.

2. 위원회 역할 측면: 조례제정·예결심의·행정사무감사·청원 활동

연구인력과 시간의 제약상 위원회의 역할에 대한 실증적 분석은 최근의 선행 연구의 결과를 비교 분석하는 방식을 취하였다. 지충남·선봉규(2013)는 2010년 구성이후 6개 시도 교육위원회의 전반부 2년간의 활동을 14개 지표로 분석하였고, 김용(2012)은 2개 시도교육위원회를 대상으로 2010년 이후 활동을 회의, 조례 제·개정, 행정사무감사, 예결산 심의, 청원으로 나누어 분석했다. 이상철등(2013)은 부산광역시 교육위원회의 성실성, 입법활동, 예결산심의, 주민대표활동, 사정감사로 나누어 보고했다. 신하영·이미영(2012)은 서울시 교육위원회의 경우를 대상으로 관련성, 전문성, 신뢰성 영역으로 나누어 7,8대(200-2012) 교육위원회 기간에 걸쳐 조사하였다. 본 보고에서는 공통으로 추출되는 조례 제정, 예결심의, 행정사무감사, 청원활동, 기타 회의활동으로 나누어 살펴보도록 한다.

가. 조례제정

조례제정은 교육위원회의 가장 본질적인 기능으로서 그 전문적 활동성을 평가하는 준거가 된다. 예상대로 조례 발의자는 집행기구인 교육감의 경우가 월등히 많아 교육의원 발의는 교육위원회 발의 건수의 1/4 수준인 23.7%에 머물렀다. 지역에 따라 편차가 있어 경기도가 가장 높은 49.0%, 광주광역시가 뒤이어 43.6%를 기록하여 교육감과 거의 대등한 자치입법 활동을 한 것으로 나타났다. 반면, 강원도는 7.4%, 경북은 10%에 불과하였다. 충남, 대전, 울산, 충북, 전북, 전남, 대구, 경남 등도 10%대에 머무는 저조함을 보였다.

<표 4> 17개 시·도교육위원회 소관 조례 제정 현황(2010.7.1-2014.4.15 현재)

지역	발의건	교육감발의	의원발의	기타발의건수	비고
강원	94	86	▼7(7.4%)	1	도지사
경기	155	79	▲76(49.0%)		
경남	71	58	13(18.3%)		
경북	100	90	10(10.0%)		
광주	140	78	61(43.6%)	1	주민발의
대구	96	80	16(16.7%)		
대전	71	62	9(12.7%)		
부산	100	67	33(33.0%)		
서울	159	113	46(28.9%)		
세종	53	42	11(20.8%)		
울산	79	68	11(13.9%)		
인천	102	75	27(26.5%)		
전남	125	105	20(16.0%)		
전북	128	108	20(15.6%)		
제주	97	61	35(36.1%)	1	청원
충남	108	95	13(12.3%)		
충북	124	104	19(15.3%)	1	충북의회의장
계	1,802	1,371(76.1%)	427(23.7%)	4	

앞서 소개한 교육위원회 활동을 분석한 선행 연구들의 결과는 같은 교육위원회내 의원간의 차이를 보여준다. 지충남·선봉규(2013: 246)는 6개 교육위원회 총 80건 조례 발의 건수 중 교육의원은 1인당 평균 2.5건인데 비해 비교육의원(일반 지방의원)은 3.0건으로 양집단간의 차이가 있었고, 가결률에 있어서도 비교육의원 쪽이 상대적으로 높았다고 보고했다.¹⁷⁾

김용(2013:186)은 2개 시도의 통합형 교육위원회의 특징으로 교육위원회 전체 혹은 교육위원이 중심이 되어 조례를 발의하는 경우 많다는 점을 지적했다.

이상철 등(2013: 13)은 부산의 경우 교육의원이 시의원에 비해 상당히 적극적으로 의안을 발의하고, 내용 역시 지역교육 재정, 균형발전, 독서교육, 다문화교육 등 다양한 반면, 시의원은 회계 및 건설분야에 관한 의안이 높았다고 보고했다.

신하영·이미영(2012: 77)은 서울시의 경우 제출된 17건의 조례¹⁸⁾는 첨예하게 논의되고

17) 연구자는 교육의원들이 교육관련 전문지식이 있지만, 법제내용과 절차를 활용하지 못하여 비교육의원보다 가결률이 낮은 것으로 추정하고 있다. 조례 제정률이 높은 것을 두고서도 전문성을 강조하는 교육학계의 주장은 논리적 타당성이 약하다고 했다. 그러나 첨예한 대립을 보이는 교육현안 관련 조례를 제안하는 쪽이 교육의원의 경우가 많은 점도 가결률 및 제정률을 떨어뜨린다는 점에서 단순 결과로 전문성의 필요성을 부정하는 과도한 해석이다.

있던 문제들이나 학교 내부적인 문제들을 해결하기 위한 것들과 학생과 교사 및 지역과 관련된 문제들이 많았다고 보고했다.

<표 5> 학생인권, 장학, 무상급식, 급식지원, 교권 관련 현행 조례 및 규칙 현황

구분	영역분류									
	학생인권		장학		무상급식		급식지원		교권	
지역	조례	규칙	조례	규칙	조례	규칙	조례	규칙	조례	규칙
강원			6	5						
경기	○	○	4	5			○	○		
경남			5	3			○	○		
경북			5	3			○			
광주	○	○	3	1	○		○		○	○
대구			5	4			○			
대전			4	3			○			
부산			3	3			○			
서울	○		2	1	○				○	
세종			2				○	○		
울산			1							
인천			3	1	○				○	
전남			5	2	○					
전북	○				○				○	
제주				2	○	○				
충남			2	2					○	
충북			2	2	○					
계	4	2	52	37	7	1	8	3	5	1

※ 현행 법규명을 대상으로 키워드 검색한 결과이며, 나온 결과임

※ 조례명이 '급식지원'이더라도 무상급식을 규정하고 있을 수 있음

※ 교권의 경우 교권보호위원회 설치와 관련한 내용은 포함되지 않음

한편, 대부분의 조례들은 학교와 교육청 조직 및 인사와 관련된 내용을 포함하는 경우가 많으며, 최근 관심을 끌었던 학생인권, 장학, 급식, 교권과 관련된 조례의 분포는 <표 5>와 같다.

이른바 진보적 교육감이 선출된 지역의 경우 관련 조례 제정 활동이 활발함을 살펴볼 수 있다. 경기도의 학생인권 조례는 많은 논란을 일으켰으나 상위법인 초·중·등교육법 시행령에 신체적 고통을 주는 징계, 이른바 체벌을 금지하는 데 영향을 미치기도 했다.

18) 혁신학교, 학생인권옹호, 학교폭력 가해학생 조치, 국가수준 학업성취도, 교권보호, 학교 성과급 제도, 사립학교 수수료, 사립학교 시설 개방, 저소득층 지원, 주민참여예산제 등이다.

그러나 법령에서 개념 규정하지 않은 체벌 금지를 조례로 규정한다거나 초·중등교육법에 언급된 바 없는 학부모회 및 직원회의의 권한에 대하여 조례(광주광역시 학교자치 조례 등)가 역할분담을 규정한 것은 위임입법의 범위를 넘어 섰다는 논란을 일으키기도 했다. 그러나 좀 더 적극적으로 보면, 지방교육자치를 단순한 행정자치에서 학교자치 나아가 생활자치로 논의를 확대하는 긍정적 기여도 했다.

나. 예결심의

지충남·선봉규(2013: 256)는 6개 교육위원회에서 교육위원의 예산심의 평균은 4.7건, 비교육위원은 2.7건이고, 결산심의에서도 교육위원은 평균 38.3건이고, 비교육위원은 28.4건으로 교육위원의 활동이 더 활발하다고 진단했다. 특히 교육감과 사전조율을 거치는 예산안 심의보다는 결산 심의(성과평가, 불용액 등)가 훨씬 활발했다.

김용(2013: 188) 역시 2개 시도 교육위원회에서는 예산집행의 적정성에 대하여 적극 발언하며, 때로는 특정 학교에 대한 지원을 통제하는 역할도 하였다.

이상철 등(2013: 14)은 부산 교육위원회의 경우 교육위원은 93·34건 지적인 반면, 시의원은 54·0건으로 교육위원이 상당히 적극적이고 지적인 사업 범위도 다양했다.

신하영·이미영(2012: 79)은 서울교육위원회의 경우 예산에 관한 질문은 학교 사정에 대한 이해나 경험이 있어야 되는데 구체적인 질문이 자주 생략되는 경우가 있다고 보고했다.

다. 행정사무감사

지충남·선봉규(2013: 256)는 6개 교육위원회에서 교육위원은 평균 59.5건을, 비교육위원은 47.5건을 지적했다. 이행조치 역시 교육위원(37건)이 비교육위원(32.4건) 보다 많아 활발한 감사활동을 보였으나 이행조치를 확인은 다소 소홀했다고 지적했다.

김용(2013:187)은 2개 시도 교육위원회에서 2011년 303건(전년도 251건), 130건(전년도 122건)으로 증가했는데, 의원이 관여도가 높은 부분만 집중 보는 경향이 있어서, 중복 감사가 되기도 하고, 상임위에서 건의한 사항에 대한 확인 방식도 있었다.

이상철 등(2013: 17)은 부산 교육위원회의 경우 교육위원 평균 100.3건, 시의원 평균 57.0건으로 교육위원이 상당히 적극적으로 교육청 사업을 지적했고, 지적 사업이 더 다양하고 교육현안과의 관련성도 높은 것으로 분석했다.

신하영·이미영(2012: 81,82)은 구체적으로 감사기능에 대하여 언급하지는 않았으나 서울교육위원회의 경우이 지역구의 이권이 개입된 안건을 집중적으로 다루었고, 교육위원들이 교육적 선택과 장기적 안목을 보였다는 점에서 교육위원회의 관련성과 신뢰도를

높였다고 분석했다.

라. 청원활동

지충남·선봉규(2013: 257)는 6개 교육위원회에서 주민과의 소통을 의미하는 주민들의 청원은 그 자체가 낮아 총 8건에 불과했다. 원인으로 의원 1인 이상의 소개를 받아 서면으로 제출하여야 하는 절차의 복잡성이나 법적 구속력 결여를 지적했다.

김용(2013: 189) 역시 A시는 3건, 수리되었으나 1건은 부결되고 2건은 폐기되었고, B는 청원이 전무하였다고 보고했다.

이상철 등(2013: 15)은 청원활동에 대하여 분석하지는 않았으나 시정질의와 5분 발언을 ‘주민대표 활동’으로 보고 교육의원이 시의원에 비해 적극적으로 활동하였고, 내용 역시 제한적인 시의원에 비하여 학교급식, 교육청 평가결과, 업무경감, 입시대책, 학습선택권 조례 등 지역주민의 관심사를 주로 다루었다고 분석했다.

마. 기타 회의활동 및 종합 논의

교육위원회 위원들의 회의 활동과 관련하여 지충남·선봉규(2013: 256)는 본회의 출석율은 교육의원 92.1%, 비교육의원 89.7%였고, 본회의 발언은 교육의원은 평균 11.9건, 비교육의원은 19.8건으로 보고했다. 상임위원회 출석률은 교육의원 95.6%, 비교육의원 87.2%로 더 차이가 났고, 발언 횟수는 교육의원이 평균 322건, 비교육의원이 215건으로 교육의원이 활발했다. 그러나 단순발언이 많은 문제점도 지적되었다.

김용(2013: 199)은 2개 시도 교육위원회에서 교육행정기관의 견제와 감시자로서 역할에 국한하지 않고 적극적 정책 행위자, 정책 주창자로서 의사표현을 하였다고 보고했다. 그러나 교육청에 대한 견제력에 대하여 교육의원들은 전반적으로 현재의 의회가 너무 무기력하다는 사실을 지적하기도 했다고 보고했다.

이상철 등(2013: 11)은 부산 교육위원회의 경우 교육의원의 출석률은 평균 99.2%로 시의원 평균 78.6%를 훨씬 앞서 적극적인 의정활동을 하는 것으로 분석보고 했다.

3. 법제 인식 측면: 교육위원회 관계자들의 인식 분석

교육의원 일몰제에 대하여 찬반 의견은 확연히 갈리고 있다. 당사자인 교육의원들이 가장 극렬하게 반대를 표명하였고, 일반 지방의원들의 경우 지방의원 수 확대에 대한 기대를 안고 일몰제를 지지하는 양상이다. 일반자치와의 통합론 쪽은 제도 유지를 반대하고, 교육위원회 분리를 원하는 쪽은 교육의원제 유지를 지지한다.

<표 6> 교육의원제에 대한 유지 및 폐지 집단의 분류

집단	대표 집단	의견 표출
유지 지지론	· 교육의원(전국교육의원총회:대표 최홍이 의원) 전교조, 한국교총, 62개 교육시민단체 · 야당중심 국회의원(교육감 교육의원 주민직선 지지) · 교육학, 교육행정학, 교육법학계의 분리론 지지자	· 헌법소원 및 효력정지 가처분신청(2014.2.10) · 토론회 및 성명서 · 개정법안 국회 제출
폐지 지지론	· 일반지방의원(지방의원 수 확대에 긍정적 기대) 지방자치단체장 협의회, · 여당중심 국회의원(교육감 임명, 교육의원 폐지 지지) · 행정학, 지방자치학, 행정법학계의 통합론 지지자	· 비례대표방식 일부지지 · 각종 토론회 및 성명서 · 정개특위 논의 배제
입장 유보론	· 교육부 및 장관 : 정책은 준비하나 입장표명은 유보 · 교육감 : 보수와 진보진영에 따라 민감도 차이 · 교육의원중 교육감 혹은 지방의원 출마 고려자 · 교육학회등 학술단체나 연구기관의 입장표명 없음	· 유지와 폐지에 따라 자 신 및 조직에 미치는 영향을 고려하여 입장 유보

한편, 백혜선(2014)은 타시도에 비하여 먼저 2006년부터 교육의원제도 및 통합형 교육위원회제도를 실시하고 있는 제주특별자치도에서 관계집단에 관한 설문조사¹⁹⁾를 실시하였다. 우선, 타 상임위원회 소속 지방의원들은 이중감사와 이중심의 해소등 전반적으로 위임형 교육위원회보다 통합형 제도에서 상당한 성과를 체감한 것으로 보고했다. 피감 기관인 교육행정가들도 이중성은 해소되었다고 절반(49.7%)은 반응했다. 반면, 교육의원은 5명중 4명은 '도청과의 협력관계'는 좋아졌다고 보았으나, '교육청과의 협력관계'에 대해서는 5명중 3명이 긍정하지 않았다. 교육행정가들(77.2%)은 '견제와 감시기능'이 강화되었다고 체감한다는 보고였다. 다음의 교육의원과의 면담 내용(백혜선, 2014: 138.139)은 도청의 협력관계의 일단을 보여주고 있다.

“현행 교육위원회에서, 그것도 교육의원들이 도청 업무에 관여를 하고 있다는 것은 종전에는 꿈도 꾸지 못한 일입니다. 종전 교육위원회제도가 퇴직 교육계의 전유물로 여겨지는 경향이 있어 주민들의 호응이나 관심을 받지 못했지만, 이제는 교육의원 뿐만 아닐 일반의원이 함께 배속되어 일정 부분 시너지 효과를 보기도 합니다. 소규모학교 통폐합의 문제도 교육의원만으로는 절대로 도지사의 지원을 끌어내는데 한계가 있을 것입니다. 결국 해당 지역구 의원이 불을 지피고 이에 대하여 교육적 차원과 행정적 차원의 해결방안을 동시에 제시함으로써 교육청이나 도청에 대하여 ‘이거 해내라’, ‘저거 해내라’하고 요구를 하게 되자, 아예 제주 역사상 최초로 도지사가 교육과 마을 살리기의 문제를 접근하였고, 교육청은 당초의 정책 기조를 전면 취소하기에 이른 것 입니다. 이런 대단한 성과는 결국 현행 제도의 성과라고 할 것입니다(도의회 B교육의원, 2013. 10. 6).”

교육위원회의 입법활동, 주민통제기능, 주민대표기능 측면 등에서의 의정활동에 대한

19) 도내의 지방의원(21, 5명은 교육의원 전원), 학부모(119), 교원(178, 교장교감 12포함), 교육행정가(167, 교육청 교육전문직과 일반직), 일반행정가(81)등 총 566건을 분석했다.

인식 조사 결과는 다음과 같다(백혜선, 2014: 170).

“입법활동에서는 교육위원들의 성과가 두드러졌으며(60.9%긍정), 위상 면에서도 긍정적(61.1%) 이지만, 교육사안에 대한 의정활동에 정당의 영향력이 다소 나타나고 있어(특히 당론 결정사안) 교육위원의 진보와 보수 성향과 맞물려서 영향을 받았다(10인 발의정족수는 문제 안됨).

주민통제기능으로서 교육위원회는 도청과 교육청 두 기관에 대한 재정 관련한 견제 기능을 통하여 교육위원의 권한과 위상을 강화시켰고, 행정사무감사를 통한 감시와 견제 기능은 각 집단에서 높이 평가되었다(교육전문가인 교육위원은 교육에 대한 원론적·각론적인 접근을 했고, 일반의원들은 지역구 현안을 비롯하여 정책적 예산 심의에 강점을 보임으로써 다른 두 성격의 의원들의 역량이 조화를 이뤘다).

주민대표 측면에서 교육위원회는 도정질문 및 교육행정질문을 했는데 각 집단이 높게 평가했다. 특히 학부모(81.4%)와 타 상임위원회 소속 일반의원(100%)들의 긍정적인 답변이 많았다는 점에서, 주민대표의 기능을 잘 수행했다. 특히 본회의장에서 이루어지는 교육감 및 도지사에게 대한 질문은 지역 방송으로 생방송과 재방송이 거듭되는 과정에서, 인지도를 높이고 존재감을 알리게 되는 결과로서, 교육위원의 새로운 활동 영역이 되었다. 교육위원들은 교육에 대한 각종 쟁점들을 도출해냄으로써 각종 언론 매체를 통하여 토론회나 방송 대담 등 활동을 활발히 하여 교육계뿐만 아니라 도민 전체에 대하여 쟁점 사항에 대한 관심을 유도해냈고, 그 결과 정책의 방향을 전환시킬 정도의 역량을 보여주고 있다는 점은 높이 평가할 수 있다.

현행 교육의원 일몰제에 대하여는 교육위원회가 유지될 필요가 있고, 선임방식은 직선제를 보다 선호한 것으로 나타났다(백혜선, 2014: 171).

“교육경력자의 특별한 교육전문성을 요구하면서 교육위원이 존속되어야 한다는 의견이 60% 가까이 나왔다. 또한 교육의원 일몰제가 적용될 경우에는 현재와 같이 교육상임위원회 형태로 설치되어야 하며, 현행 제도에서는 교육위원의 권한과 역할이 강화되어야 한다는 의견이 다수 나왔다. 또한 제주의 교육의원 선거 방식에 대한 선호도에서는 평균적으로 54.5%가 찬성의견을 보이고 있는 반면에 교사들의 경우 확대된 교육관계자 직선제를 선호하는 의견이 49.4%나 나왔다(후략)”

IV. 미래 방향

1. ‘전원 일반의원형’ 교육위원회에 대한 규범적 정당성 논의

최근 교육의원 일몰제의 시행에 따라 도입될 ‘전원 일반의원형 교육위원회’에 대하여는 교육의원들을 중심으로 헌법소원을 제기(2014.2.10)한 바 있다. 즉, “교육의원 일몰제를 명시한 지방교육자치법 부칙 조항은 헌법이 규정한 교육의 자주성·전문성·공무담임권 등 권리를 침해한다”며 헌법소원을 제기했다. 현재는 2014년 3월 11일 청구시킨 도

과²⁰⁾를 이유로 이를 '각하' 결정하였다.

비록 본안 심리가 되었다 하더라도 그간의 헌법재판소의 논지(지방자치단체의 기관 내부에서의 교육에 관한 의사결정과정을 어떻게 할 것인지의 여부는 입법부 위임사항이라는 입장)가 반복되었을 것이다. 또한, 교육의 자주·전문·중립성이 교육감 직의 설치로 충족되었다고 보는 헌법재판소의 입장에서는 '전원 일반의원형' 교육위원회에 대한 위헌 주장이 받아들여질 가능성은 높지 않았으리라고 본다.

다만, 헌법재판소가 또 다른 재판에서 확립한 원칙인 이중자치론이나 민주주의·지방자치·교육자주 라는 헌법적 가치 존중이라는 관점에서 보았을 때, 교육감 직만을 두는 것으로 충분조건이 완성되었는가에 대하여는 여전히 의문이 남는다. 또한 교육위원회 구성의 원리 측면에서 본다면 교육자치에 관한 의결기구인 교육위원회의 구성을 지방의원들로만 구성하는 것은 의결기능에 전문적 관리 원칙을 완전히 배제하고 주민통제의 원리에만 치중하였다는 점에서 한계가 있음은 자명하다.

이는 선거방법과 관련하여 헌법재판소 판례(99헌바113)가 지적한 바대로 '민주주의'의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원(교육의원도 마찬가지로-인용자 주)을 정치기관(국회의원·대통령등-지방의원도 마찬가지로-인용자 주)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성하는 방식에 해당하기 때문에 헌법정신과 조화되기 어렵다.

2. 이원제 실시의 전망 : 제주도 '교육의원 과반수형' 특례의 의의

앞선 유성업의원 안과 마찬가지로 박인숙의원 및 도종환의원 안은 전국 17개 지방자치단체 중 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 15개 시에 관한 개정안만을 상정하고, 관련 특별법에 대한 개정안에 대한 논의가 부족하였다는 점은 문제점으로 지적할 필요가 있다.

제주특별자치도의 교육자치에 대하여는 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(2006.2.21제정, 2006.7.1 시행)에 별도의 교육자치에 관한 장(제10장; 79조-104조)을 두고 있다(교육자치는 경찰자치와 함께 양대 자치). 이는 15개 시·가 2010년부터 교육의원제도를 시행한 것보다 4년 앞서 시행된 것이었다. 지방의회 내 통합형 교육위원회 제도 역시 4년 앞서 도입되었다. 이후, 2010년 2월 26일 지방교육자치법 개정에서 교육의원 일몰제를 도입하면서, 특별법으로 되어있는 제주특별자치도의 실시에 대하여는 언급을 하지 않았으므로 적용이 배제된 것이다.

20) 그 사유가 있음을 안 날부터 90일 내에 또는 그 사유가 발생한 날부터 1년 내에 청구해야 하는데, 해당 부칙의 시행일은 공포일인 2010년 2월 26일이므로 청구기간이 도과하여 부적법하다고 판시했다.

최근 제주특별자치도 의회 선거구 획정 관련 특별위원회에서 교육의원제 폐지를 일반 지방의원 선거 지역구의 재획정 문제와 연관시켜 논의가 잠시 있었으나, 특별법에 근거한 제도의 존폐를 위원회에서 다룰 수 없다는 입장에 따라 제주특별자치도에서의 교육의원 제도의 유지 여부는 도지사의 법안제출이나 국회의 제주특별자치도법 개정의 향방에 따라 다시 흔들릴 수도 있다. 그러나 2006년 선도적으로 '지방의회 통합형 교육위원회 제도'를 시행하고, 특별자치를 표방한 제주도의 설치정신에 따라 그 경험을 바탕으로 미래의 방향을 가늠해 보는 것도 차선택이라고 본다.

그러자면 제주특별자치도에서의 '교육의원 포함형' 구성과 그 외 지역의 '전원 일반의원형' 구성방식의 비교는 이제 본격화 되었다고 할 수 있다. 연구자들이 여기에 착안하여 운영성과를 실증적 결과에 더해 내놓아야 판단이 가능해 질 것이다.

한편, 특별자치시로 출범한 세종특별자치시의 경우 교육위원회를 과도기적으로 기존의 지역의원 5인(새누리당 3인, 민주당 2인)으로 구성하여 2014년 지방의회 구성시까지 유보하고 있는 바, '전원 일반의원형'을 먼저 시행한 사례가 되었다.

3. 일몰제 폐지 국회 제출 개정 법률안의 전도

현재 19대 국회에 제출되어 있는 교육의원 제도와 관련한 개정안은 네 건이다.

제19대 국회에 제안된 지방교육자치법 개정안(교육의원 관련)

- ① 유성엽 의원 대표발의('13.3.20)
 - 교육의원 및 교육위원회 일몰제 규정 폐지 (교육의원 2/3 확대)
- ② 박인숙 의원 대표발의('13.7.4)
 - 교육의원 및 교육위원회, 교육감후보자 자격요건 일몰제 규정 폐지)
- ③ 도중환 의원 대표발의('13.11.8)
 - 교육의원·교육감 후보자의 교육경력 범위 확대 방안 제안
- ④ 김성주의원 대표발의('14.2.19)
 - 교육의원선거를 시·도 단위로 묶어 개방하는 오픈 리스트(Open List)방식

① 교육의원 2/3 확대 방안(유성엽의원등, 2013.3.20) : 개정안의 핵심은 교육의원제도를 유지시킴과 더불어(일몰제 폐지) 그 수는 2/3으로 늘려 교육전문성을 보강하자는 취지이다(2013.3.20).²¹⁾ 기존 139명 중 77명이었던 교육의원이 95명으로 18명 증원되는 방식이다. 이에 따른 시·도의회별 전체 교육위원회 위원 정수에는 변동이 없으며 시·도별

21) 개정 취지는 “일몰제는 헌법 제31조 제4항에 명시된 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 침해하는 것으로 올바른 교육자치를 실현하기 위한 교육계의 오랜 노력과 시대적 흐름에 역행하는 것이다”

의회 교육위원회의 시·도의회 의원과 교육위원의 월정수당 및 의정활동비²²⁾ 또한 동일하므로 추가 재정소요는 없다고 보았다.

② 교육의원·교육감 현행 유지 방안(박인숙의원등, 2013.7.4) : 개정안의 핵심은 부칙의 교육감후보자의 자격 및 교육의원선거 일몰 규정을 삭제하여, 교육감후보자의 자격을 유지하고 통합형 교육위원회 설치 및 교육의원선거 제도를 지속하는 것이다(2013.7.4).²³⁾ 이에 따른 추가재정 소요액은 2014년 283억원을 비롯하여 향후 5년간 총 597억원으로 추정되는 것으로 보고했다.

③ 교육의원·교육감 자격확대 방안(도종환의원등, 2013.11.8) : 개정안의 핵심은 한시적 규정(일몰제)을 삭제하고, 교육의원 후보자의 자격에 사립학교법 사무직원 경력(교육감 후보자의 경우엔 제외), 교육연구기관 근무 경력 및 학교운영위원회의 위원 경력을 포함 하도록 하여 인정 범위를 확대하는 것이다(2013.11.8).²⁴⁾

④ 교육의원 시·도 단위 오픈리스트(Open List)방식 도입(김성주의원등, 2014.2.19) : 개정안의 핵심은 일몰제 규정을 삭제하여 교육의원제도를 유지하여 교육의 자주성, 전문성 보장, 헌법정신을 확보하고, 현행 시·군·구 단위 선거구를 시·도 광역단위로 확대하는 한편 후보자는 시·도 선거권자(500-1000)의 추천을 반드시 받도록 하는 것(Open List 방식)이다(제안된 총 교육의원 총수(제주도 제외 77명으로 기존과 동일)(2014.2.19).²⁵⁾ 이는 전문성 높은 교육위원의 교육위원회 입성기회를 확대하고 유권자의 참여를 제고하며 선거비용의 효율성을 제고한다는 취지이다.

이들 방안이 국회에서 어느 정도 논의될지 의문이나 안을 검토하면 다음과 같다.

① 유성엽 의원안 평가 : 전문적 견제에 충실한 제안이나 정치적 고려 필요

현재 교육위원회 소속 위원수가 서울(15인), 경기(13인), 부산(11인), 기타 시·도가 7-9명인 상황 하에서 많게는 2명, 적게는 1명이 증원되는 방식이어서 큰 증원은 아닌 것으로 판단되나, 각 지방의회의 활동시 교육의원만의 교섭단체 활동이 제한될 수 있는 현 상황에 비하여 교육계의 의견을 결집하는 데는 긍정적으로 작용할 것이다. 동 법안은

22) 행정안전부에 따른 시·도의회 의원의 2012년 평균 월정수당은 3,259만원이고, 의정활동비 기준액은 1,800만원임.

23) 개정취지는 “교육경력과 관련한 교육감후보자의 자격, 통합형 교육위원회 및 교육위원의 폐지는 헌법 제31조 제4항에 명시된 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 침해하는 것으로 이는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 확보를 통해 교육자치의 본질을 회복하려는 교육계의 지속적인 노력은 물론 시대적 요구에도 역행하는 것이다”

24) 개정 취지는 “교육의원 일몰제는 교육자치제의 근간을 훼손시킴으로써 헌법상 보장된 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 저해하는 것이다”

25) 개정취지는 “현행의 교육위원회 및 교육의원 제도가 2014년 6월 30일로 효력을 상실하게 됨에 따라 헌법에 보장된 교육의 자주성과 전문성을 확보하기 위하여 제도적 개선방안 마련이 필요하다”

지방의원 몫으로 할당되었던 과반수 미만의 교육위원회 소속 위원 중 1-2명을 교육위원으로 할당하는 방식이므로, 자연히 이들 물러나는 지방의원을 감소하지 않는다면, 교육의원 수만을 순수 증가(전체 의원수중 1-2명 증가)를 예상할 수 있다(일반 지방의원을 줄이는 문제는 지역구의 조정을 필요로 한다는 점에서 사실상 기대하기 어려운 방식이다). 교육의원수만 별도로 늘린다면 재정소요가 추가된다. 교육위원회에 의한 전문적 통제의 필요성과 연계하여 설계한 방안이라고 본다.

② 박인숙의원 안에 대한 평가 : 교육계의 의사를 반영한 입장

제도 시행 1회에 머문 교육의원제도를 또다시 폐지하는 것이 적절하지 않으므로 최소한 한 차례 이상의 경험을 토대로 그 제도의 존폐를 결정지어야 한다는 교육계의 여론과 교직원단체의 요구를 수용한 개정안이다. 유성엽의원등의 개정안과의 차이점은 부처조항의 완전한 삭제를 통하여 교육의원 수를 현행대로 과반수로 한정한 대신에 교육감 후보에게 요구되는 5년의 교육 및 교육행정 경력에 관한 자격요건은 유지하는 것으로 제안하고 있다. 과반수 이상의 교육전문성을 갖춘 교육의원들에 의하여 교육위원회가 의사결정을 한다 하더라도, 예결위원회 및 운영위원회와 본회의를 거치는 동안 주민통제의 원리에 충실한 일반 지방의원에 의한 통제가 가능하다는 관점이며, 적어도 지방교육행정에 있어서 주된 주관자인 교육감 후보에게는 교육 및 교육행정에 관한 최소한의 전문성을 요구할 필요가 있다.

③ 도종환 의원안에 대한 평가 : 교육관련 구성원의 참여기회 확대

이 발의한 법안 역시 현행 지방교육자치제의 틀을 유지하는 것을 기본으로 한 개선안으로서 일몰제가 가져올 교육자치제의 근간 훼손과 헌법 정신(교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성)의 저해를 해소한다는 입장의 제안이다. 특징은 사립학교 사무직원 경력(교육감은 제외), 교육연구경력, 학운위 위원 경력 등을 후보자 경력 요건에 포함시키고, 비정규직 근무경력의 포함 가능성을 열어 교육관련 구성원들이 참여기회를 확대한 점이라 할 수 있다. 다만, 교육과 관련한 여러 경력을 포괄적으로 수용하면서도, 정작 학교현장 교사들의 교육의원 진출을 가로막는 사직서의 요구조항을 대학교수와 마찬가지로 휴직등으로 완화시키는 조치는 포함하지 못했다.

④ 김성주 의원안에 대한 평가 : 후보난립과 가로열거형 순환배열 방식의 미고려

일몰규정의 삭제 개정이 갖는 의의는 교육의원제 유지 방안과 동일하다. 오픈 리스트 방식은 과거의 지역구 중심의 선출(선거구별 1인 선출)에서 광역단위의 인물 선거(시도선거구별 전위원 선거)라는 전환을 의미하는데, 지역의 대표라기보다는 교육영역의 대표라는 취지를 살리는데 유리한 제도이다. 다만, 유권자의 입장에서 보면 소선거구 때 보다는 많은 후보 중에서 선택해야하는 어려움(전체적으로는 후보자가 감소하겠으나)이 발생할 수 있다. 이 방안의 경우에는 로또선거의 폐해를 없애기 위해 도입된 가로열거

형 순환배열방식이 효과를 거두기 위해서는 일정 지역구별로 투표용지상의 후보 배열을 순환방식으로 하여야 한다. 이미 2월 6일에 이 방식의 개정이 되었다는 점에서 이를 감안하지 않은 제안이 된 점은 흠결이다.

4. 지방교육자치제 개악(改惡) 및 개선(改善)의 책임론

우선 입법부인 국회의 책임을 이야기 하지 않을 수 없다. 지방교육자치제는 현재 16개 시도에서 지방의회 의결기구의 구성에 교육의 전문성 반영이 어려운 구조로 결론이 나서 개선이 안된 상황이다. 17대, 18대 국회에 이어, 19대에서도 지방교육자치제에 대한 논란은 처음부터 다시 반복되었고, 정개특위라는 정치적 타협을 모색하였으나 실패로 끝났다(일몰제의 경우 모색 자체가 시도되지 않았다는 것이 정확한 표현이다). 이후 교육문화체육관광위원회의 위원들이 이미 제안되어 있는 개정안을 어떻게 논의해 갈지는 미지수이다. 어떻든 정치적 타협점을 모색하여야 할 국회가 제 역할을 다하지 못하고 능장 의결로 선거일정에 차질을 빚기도 했다.²⁶⁾

정부 역시 여느 때와는 달리 정부 입법안을 제출하지 않고 소극적으로 임하였다. 정부가 여야의 입장차이가 분명한 상황에서 양쪽으로부터 공격을 받을 개정안을 제출하기를 꺼리는 것은 당연한 결과이다. 2010년 법 개정 직후 이명박 정부는 지방교육자치제도를 개선하기 위해 여러 학회에 연구를 발주하고 나름의 노력을 하기도 하였으나 결론적으로는 세종특별자치시에 교육감 공동등록형 주민직선제를 도입하려다 실패한 해프닝으로 마감되었고,²⁷⁾ 이후 교육위원회 정책은 언급되지 않았다.

다음으로, 선거방법에 관한 문제는 교육감만큼 논란이 되지는 않았으나 같은 지방의원으로서 몇 배의 관할 지역의 차이가 수배 나고, 시도지사나 시도의원 선거에 가려 주목받지 못한 교육의원 선거의 문제점에 대하여 선거관리의 당사자로서 선거관리위원회에 일정 책임을 묻지 않을 수 없다. 조직과 정당 관여가 없이 후보자 가족중심의 선거 운동에 내몰리는 부작용에 대하여 관심을 가져야 했다. 즉, 선거를 해본 사람이라는 누구나 느꼈던 선거홍보 문제, 입후보 하였다면 누구나 느끼는 과도한 선거비용 문제를 선관위가 방지하였고, 정치권은 뒤늦게 선관위를 질책했다.

또한, 정책의 결정에 '보이지 않은 손' 역할을 해온 전문가와 당사자이면서 소외된 교

26) 금번 개정시 교육감 후보 교육·교육행정 경력 3년 요건의 적용 결정이 늦어진 바람에 구법에 의해 며칠전 예비등록한 후보를 보호해야 한다는 명분하에 2014년 6월 4일 선거에는 적용되지 못하는 상황이 벌어졌다. 정치권의 안이한 입법활동을 여실히 보여주었다.

27) 정부는 2011년 공법학회, 교육행정학회, 비교교육학회에 교육감 관련 연구주제를 발주(KEDI 주관)하기도 했으나 논의의 간극을 좁히기보다 각자의 학문 영역별 입장에서 정리하는 수준이었고, 2011년 9월 16일에 개최된 정책포럼에서는 공법학회 연구결과인 “공동등록형 주민직선제”가 합동연구의 결론처럼 비쳐지기도 했다.

원집단은 대안의 마련에 실제제도에 대한 검증을 통하여 책임있는 제안을 하지는 못하였다는 점에서 논의의 책임분담에서 자유로울 수 없다. 특정안의 파수꾼 역할을 자청하는 대학의 교수나 본인의 당선 가능성에 더 무게를 두고 극단의 방안을 오가는 후보 및 단체장 들의 모습은 결코 책임있는 연구자 및 대표의 모습은 아니었다.

그나마 최근들어 교육위원회의 성과에 대한 실증적인 연구가 개별 연구자에 의하여 점차 증가하고 있는 상황은 희망적이다. 효율성을 앞세운 통합론의 논리에 대하여 지나치게 고답적이고 공허한 「교육의 자주성·전문성·특수성」만을 반복하여 온 것은 아닌지 교육계와 연구자들은 뒤돌아 볼 일이다. 일반 행정계에 교육전문가가 다룰 수바에 없는 ‘교육과정 행정의 존재’를 좀 더 적극적으로 설명할 필요가 있다.

원고를 마감할 무렵, 한국교육개발원의 기관지 「교육개발」 봄호(41(1))가 배달되어 왔다. 오랫동안 지방교육자치제를 연구해오고 현재의 ‘교육의원’ 아이디어도 제안한 바 있었던 김홍주 박사의 글(“한국교육자치 실현의 정도(正道)와 사도(邪道)”; KEDI, 72)이 실렸다. 그의 언급으로 오늘의 발제문을 마감할까 한다.

“(제도에) 문제가 있다면 폐지하는 게 능사가 아니라 합리적 대안을 모색하는 것이 우선되어야 한다. …(중략)… 한국교육 현대사에서 통합론은 교육자치의 건전한 발전을 지원하기보다는 오히려 집단 간 갈등 조장으로 국민 분열을 가중시켜 국력 낭비만 초래하였을 뿐 교육은 물론 정치적으로도 전혀 실익이 없었음을 상기할 필요가 있다.”
(그 주창자들이 교육감에 당선된 예도 없었다-인용자 주)

참고문헌

- 고 전(2014). 일본교육개혁론. 서울: 박영story.
- 고전·음선필·이덕난·정재훈(2013). 교육감 선거제도 개선방안 분석. 한국지방교육연구소.
- 고 전(2010). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의. 지방자치법연구, 10(2). 65-90.
- 고 전(2007a). 지방교육자치에관한법률 관련 헌법소원 분석. 교육법학연구, 21(1). 1-25.
- 고 전(2007b). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구. 교육행정학연구, 25(3). 197-218.
- 고 전(2006a). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구. 24(3). 142-164.
- 고 전(2006b). 학교행정의 이해. 대구: 정민사.
- 고전·김이경(2003). 지방교육자치제도 진단 연구. 한국교육개발원(TR-2003-8).
- 고 전(1998). 교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제 분석. 교육정치학연구, 5(2). 123-150.
- 김영환(2011). 헌법상 지방교육자치제도의 기본원리. 대학과 국가의 책임. 2011년 한국 공법학회 추계국제학술대회(2011.10.7) 자료집, 2011. 189-219.
- 김 용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. 교육행정학연구, 31(3). 175-203.
- 김용일(2013). 교육의원 선거 일몰제 도입에 관한 비판적 고찰. 교육정치학연구, 20(2). 1-20.
- 김용일(2010). 교육의원 선거 관련 법률 개정 과정 분석 연구. 교육행정학연구, 28(4). 187-207.
- 김종철(1982). 교육행정의 이론과 실제. 서울: 교육과학사.
- 김찬기(2013). 지방교육자치이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증연구:전라북도의 지방교육자치제 변화와 관련하여. 박사학위논문. 서울대학교행정대학원
- 김홍주·고전·김이경(2008). 지방교육분권 성과 분석 연구. 한국교육개발원(RR-2008-10).
- 박재운(1989). 교육법 제15조(교육위원회의 설치) 해석-교육통치론적 관점에서-. 교육법학연구, 2(1). 23-62.
- 백혜선(2014). 제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구. 박사학위논문. 제주대학교 대학원.
- 신하영·이미영(2012). 교육위원회의 참여적 의사결정 특징 분석. 교육정치학연구, 19(4). 61-87.
- 신현직(1990). 교육기본권에 관한 연구. 서울대 법학박사 학위논문.
- 안주열(2005). 교육자치에 관한 헌법적 고찰. 법조. 200-227.
- 이상철·주철안·윤은미(2013). 시·도 교육위원회 소속 의원의 의정활동 분석 -부산광역시의회 교육위원회 의원을 중심으로-. 교육행정학연구, 31(3). 1-24.
- 이주희(2008). 시·도 교육위원회의 법적 문제점에 대한 고찰. 한국지방자치학회 학술대

- 회자료집. 551-573.
- 이차영(1997). 지방교육자치제도의 기본원리와 운영구조. 교육정치학연구, 4(1). 119-156.
- 이형행·고전(1999). 교육행정론 -이론·법제·실제-(개정판). 서울: 양서원.
- 장윤이·고명성(2012). 교육위원회와 교육의원 제도에 관한 연구. 교육종합연구, 10(4). 433-458.
- 정순원(2007). 헌법상 교육자치의 법리와 지방교육자치의 입법 과제. 교육법학연구, 19(2). 103-26.
- 정일환·정현숙(2003a). 교육위원회의 의정 활동 분석 -대구 및 경북을 중심으로-. 교육학논총, 24(1). 27-54.
- 정일환·정현숙(2003b). 경북 지역의 교육자치 활동 분석. 교육행정학연구, 21(3). 255-78.
- 정재황(1998). 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구, 16(2). 교육행정학연구. 286-335.
- 조재현(2013). 교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구. 공법학연구, 14(1). 101-131.
- 지충남·선봉규(2012). 통합형 교육위원회의 기능 수행 결과 분석: 시·도 교육위원회 회의록 분석을 중심으로. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 지충남·선봉규(2013). 통합형 교육위원회의 의정활동에 대한 평가: 광역 시·도교육위원회를 중심으로, 지방정부연구, 17(1). 233-263.
- 최홍이(2011). 교육자치에 역행하는 행위, 갑론을박: 교육감 직선제 폐지 반대. 국회보. 118-119.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. 교육법학연구, 22(1). 145-168.
- 허종렬(1998). 교육자치제 정착을 위한 입법과제. 국회교육개혁발전연구모임.

兼子 仁(1978). 教育法(新版). 東京: 有斐閣.

教育委員会制度について http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm

토론

"한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향"에 대한 토론

이명주(공주교대 교수)

I. 들어가며

"한국 교육위원회의 역할 분석 및 미래 방향"에 대한 주제 발표는 교육위원회의 폐지(일몰제)에 따른 교육의 자주성과 전문성의 훼손, 교육행정의 비전문화 우려의 현실에서 시의 적절한 연구로 생각되며, 발제자는 교육위원회가 "교육위원 과반수형"에서 "전원 일반의원형"으로 구성방법이 전환되는 것을 문제 상황으로 설정하고 현행 교육위원회의 역할을 진단 평가하고 그 미래방향을 탐색하였다.

발제자는 교육위원회 설치의 법적 근거, 교육위원회 구성의 원리, 교육위원회의 법적 권한 및 기능을 판단의 준거로 설정하고 법제적 측면에서 통합형 교육위원회에 대한 규범적 정당성, 교육위원회의 역할 측면에서 조례제정·예결심의·행정사무감사·청원활동, 법제인식 측면에서 교육위원회 관계자들의 인식을 분석하였다. 그리고 이를 토대로 미래의 바람직한 방향을 제시하였다.

발제자가 교육자치의 분야에서 그 동안 심층적인 연구를 수행하여 온 만큼 대부분 공감하고 동의한다. 이에 토론자도 발제자의 내용을 토대로 교육위원회가 전원 일반의원형으로 구성되어 역할 수행을 할 경우 규범적 정당성 측면, 역할과 인식 측면에서 교육 현장에서 예견되는 문제점을 중심으로 소견을 제시하고 제언코자 한다.

II. 교육위원회 법률 제도, 역할 관련

1. 일반의원형 교육위원회의 규범적 정당성 측면

일반의원형 교육위원회는 헌법에 보장된 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성, 그리고 교육기본법에 보장된 교육의 자주성을 크게 훼손하고 있으며 교육자치 원리의 측

면에서 볼 때도 전문적 관리의 원리를 위배하고 있다. 이것은 과거 교육위원회에서 의결한 사안에 대하여 다시 지방의회에서 최종적으로 의결토록 한 방식과 각 시도 교육위원회가 각 시도 의회의 상임위원회로 통합된 것보다도 가장 법 정신에 역행하는 제도로 교육현장을 파행적으로 이끌어 갈 공산이 크다.

그럼에도 불구하고, 2006년 12월 20일 법개정을 통하여 독립된 기관으로 운영되던 각 시도 교육위원회가 각 시도의 하급 전심기관에 불과하던 상임위원회로 통합된 방식, 과거 교육위원회에서 의결한 사안에 대하여 다시 지방의회에서 최종 의결토록 한 방식, 그리고 교육의원 일몰제의 시행에 따른 전원 일반의원형 교육위원회에 대한 방식에 대한 헌법소원이 잇따라 각하 결정되었다. 어떤 방식으로 하든 이것은 기본적으로 입법 재량에 속한다는 헌법 재판소의 결정을 부인할 수 없다. 또한 지방자치단체 내에서 교육에 관한 의사결정이 입법부에 위임된 사항이고 입법 재량에 속한다고 볼 때 교육자치의 기본정신을 훼손한 결정으로 보기 어렵다. 이에 더 이상 헌법소원 등 소모적 논쟁은 피하고 헌법에 보장된 교육의 자주성과 전문성, 그리고 교육자치의 전문적 관리가 이루어질 수 있도록 규정을 만드는 학계의 노력이 요구된다.

2. 교육위원회의 역할 측면

발제자는 교육위원회의 역할과 관련하여 조례 제정·예결 심의·행정 사무감사·청원활동에 대한 진단을 하였다. 발제자의 연구결과를 보면 교육의 전문적 관리와 집행기관에 대한 견제를 위해 교육위원의 존재가 얼마나 중요한가를 잘 알 수 있다. 전문적 관리의 원리가 소멸된 전원 일반의원형 교육위원회로서 역할을 할 경우 예견되는 문제를 생각해 보자

첫째, 예산편성에의 왜곡 우려성이 있다. 교육에 전문성이 없는 전원 일반의원형 교육위원회에서 교육 학예에 관한 부분을 심의할 경우 교육적 판단보다는 개인적, 정치적 판단을 할 우려가 있으며 이로 인해 학교 교육력 약화가 심히 우려된다. 교육경력자가 아닌 8개의 일반 시·도위원을 상대로 교육에 대한 관심도와 이해정도를 조사한 결과 학교 회계제도와 시설관리는 상대적으로 높은 관심도와 이해정도를 나타낸 반면, 교육과정 운영과 장학, 교원의 자질과 역할, 학교 운영 구조 등은 관심도와 이해정도가 상대적으로 낮았다.

이것으로 보아 교육 예산 심의에서 교육의 본질과 왜곡된 예산편성 및 의사결정이 이루어질 가능성이 크다. 예컨대, 일반행정에서와 같이 가시적이고 결과가 바로 나타나는 분야에 대한 예산편성 집종의 우려가 있다. 더 나아가 이권에 개입하여 학교장에게 특정 시설 설치의 요구를 할 가능성도 있고 특정 업자를 소개하는 사례까지 나타나게 될

수도 있다.

둘째, 인사행정의 왜곡 및 교육 공동체 문화의 해체 우려다. 시·도 의원들이 교육에 대한 실제적인 의결권한을 갖고 있기 때문에 교육감은 의원들에게 종속되지 않을 수 없으며 의원들이 요구하는 청탁과 요구 등 갖가지 제안을 외면할 수도 없을 것이다. 의원들은 교육장, 직속기관장의 임명과 학교장의 전보와 전직 심지어는 특정 교사의 임지 지정까지 관여하게 될 우려가 있다. 이와 함께 교원들은 승진과 전직, 전보에서 소속 교육청의 공식적이고 정상적인 절차와 방법을 통하기 보다는 지역의 영향력 있는 시·도 의원을 찾아다니고 관계형성을 함으로서 교육 공동체 안에서 이루어지던 모든 교육활동이 정치집단과의 이해관계 속에서 이루어짐으로서 교육공동체 해체 현상이 나타날 가능성이 크다.

셋째, 교육감(집행기관)에 대한 견제기능도 약화된다. 과거에 교육경력자가 50%이상 포함되므로써 행정사무 감사 등을 통해 집행기관에 대한 견제기능을 충실히 해왔다. 견제기능이 충실했던 이유는 교육의원이 교육경력자로서의 전문성 외에도 교육계에 동기. 선후배, 과거 직장동료 등으로 형성된 인맥을 통하여 학교현장의 실태를 파악할 수 있었고 현장과의 잦은 소통을 통해 현장교육 문제해결을 위한 대안을 도출할 수 있었다. 하지만 전원 일반의원형 교육위원회의 상황에서는 교육감에 대한 견제는 물론 현장과의 소통이 원활하지 않아 청원활동도 줄어들 것이다.

넷째, 조례제정에 대한 한계를 지적하지 않을 수 없다. 교육환경의 변화와 지방교육의 특성을 살린 교육을 위해 새로운 조례 또는 규칙제정의 필요성은 증가 될 것이다. 최근에 학생인권, 무상급식과 급식지원, 교권관련 조례제정은 이를 반증한다. 앞으로도 다문화 교육, 선행학습과 사교육, 방과후 학교 교육 등 많은 조례 제정을 필요로 할 것이다. 조례는 교육행정의 안정성과 일관성, 공정성과 효율성 확보를 위한 최소한의 규범으로 지역교육실정에 맞는 조례발의 및 제정을 위해서는 교육위원의 참여가 필수적으로 요구된다.

3. 교육위원회에 대한 인식 측면

발제자의 연구 결과를 통해 알 수 있듯이 교육위원회의 운영 및 활동성과에 대해 교육위원회 위원, 교육청 공무원 등 모두 긍정적인 반응을 보이고 있다. 발제자의 연구 외에도 “교육위원의 역할 및 활동성과에 대한 교육행정가, 교사, 학부모의 인식”(이명주)에 관한 연구 결과를 보면 세 집단 모두 매우 긍정적인 반응을 보이고 있다. 교육수혜자, 교육 관련자들이 교육의원제 유지를 지지하고 원하고 있는 것이다.

Ⅲ. 몇 가지 생각과 제언

무엇보다도, 현실적으로 법과 제도개선을 통해 향후 교육의원제도를 현행과 같이 할 수 있도록 부활하는 노력을 해야 한다. 제주도의 “교육의원 과반수형” 특례가 시행되고 있기 때문에 이를 확대하는 방안도 강구할 수 있다. 교육의원제도가 아니더라도 과거와 같이 교육계인사를 중심으로 별도의 위임형 심의·의결기구인 교육위원회를 두는 방안도 고려할 수 있다. 이것은 정책결정에의 참여가 관련성(이해관계정도)과 전문성(의사결정에의 기여정도)에 의해 이루어진다는 논리에도 맞는다. 최종 의사결정이 주민대표성에 기반한 지방의회에 맡겨짐으로서 전문적 관리의 원리와 주민통제의 원리를 동시에 조화시킬 수 있는 방안이기도 하다. 이를 위해 학계와 교원 및 교원단체, 정치인, 시민단체의 법 개정을 위한 노력이 요구된다.

또한 교원의 정치참여를 통한 교육의 자주성과 전문성 확보이다. 현재와 같은 정치상황에서 교원이 시·도 의원에 출마할 경우 공천도 어려울 뿐만 아니라 조직도 돈도 없어 수년간 지역에서 정치활동을 한 지역인사를 이길 수 없다. 이것은 마치 마을에서 고양이와 지내던 개가 정글 속에서 호랑이, 사자와 동거하며 싸워야 하는 상황과도 같다. 이에 따라 교원단체, 교원노조와 같은 교직단체 중심으로 정치에 뜻을 가진 교원을 대상으로 시도의원 등 정치참여를 유도하는 방안도 강구할 수 있다. 교원정년퇴직자나 명예퇴직예정자를 또는 교육정치에 뜻있는 인사를 발굴하여 해당 시도에서 출마토록하고 교원들의 단합된 힘으로 집중 지원하여 당선시키는 일이다. 이것이야말로 헌법에 보장된 교육의 자주성과 전문성을 지켜내는 최후의 보루가 될 수도 있을 것이다. 이것은 교원이 정치참여 할 수 있는 제도 개선이 우선되어야 할 것이다.

일반의원형 교육위원회가 존속될 때 30년 후의 교육현장의 모습을 그려보았는가? 헌법에 보장된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 완전히 훼손되고 교육행정은 더욱 비전문화 되고, 교육력은 약화되며, 학교 교육 공동체의 해체 현상이 일어날 것이다. 나아가 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”는 홍익인간의 교육이념마저 흔들리게 될 것이다.

그동안 교육자치에 관한 법률이 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 훼손하는 쪽으로 개정되면서 현장교원들과 학계는 제대로 저항한번 못하고 여기까지 밀려왔고 급기야는 전원 일반의원형 교육위원회가 되었다. 지금부터 교육의 자주성과 전문성 보장을 위한 교육자치개선을 위한 법 제도개선 추진위원회를 구성하여 조직적, 계획적인 연구활동, 홍보활동, 투쟁활동을 통해 우리의 교육자치를 수호해야 할 것으로 본다.

토론

서울시의회 교육위원회 4년의 소회

윤명화(서울시의회 교육위원회 부위원장)

모든 이슈의 중심에 서 있었던 8대 서울시의회 그 가운데 교육상임위원회는 지난 4년 정치의 최 일선에 있었다.

1. 교육위원회 입성은 하늘의 별따기?

교육위원회 배정은 국회의원의 입김까지 작용되었다.

어렵고도 어렵게 들어간 교육위원회 갈등 시작, 선출직 시의원과 교육위원.

교육위원내 진보와 보수, 선출직 진보와 보수 바람잘 날 없었던 4년 기간이었다.

위원장선출시 교육위원과 선출직 시의원 줄다리기.

2. 무상급식과 혁신학교, 학생인권조례, 영혼 국제중 감사건 으로 바람잘날 없던 교육위원회

그 사이 일어난 광노현 교육감사임과 문용린교육감의 등장으로 정책의 급변.

◆무상급식-보편적 복지의 시작, 오세훈 서울시장 사퇴 박원순시장 으로 정치의 판도를 바꿈.

◆학생인권조례-시민과 종교, 학교가 서로 반목, 갈등하면서 광노현교육감사퇴 문용린 교육감으로 바꾸면서 학생인권조례를 학교폭력의 주범으로. 유명무실하게 만들

◆혁신학교-경기도 김상곤 교육감 성공정책, 서울에서 부진, 문용린 교육감 혁신학교 축소.

◆영혼 국제중-삼성이재용 아들의 사배자 입학 사회 이슈. 국제중에 대한 새로운 시각

◆채동욱 아들 청와대관련, 서초구청, 강남교육청, 나이스 문제까지 일파만파

3. 4년 임기 교육청 인사제도 아직도 깜깜

4년 동안 정책의 지적, 조례의 심위, 예산 문제에 대해서는 개념을 세웠지만 전문가로서의 척도 아직은 부족. 가장 큰 이유 교육청의 인사제도에 대한 개념을 못세운다. 조직 구성에도 교육감의 의도나 정무적 판단에 대한 이해가 어려웠다.

4. 들리는 소문 교육청내도 마피아?

공무원세계와 대기업에 줄을 서거나 승진을 위한 챙기기 들었으나 교육계에도 존재한다는 것을 알았다. 00대학 선.후배출신들간의 관계는 이미 교육청 안팎에서 공공연한 소문이다.

5. 교육위원 정치적 중립은 허상

4년 내 보수와 진보로 나뉜 피투성이 전쟁. 진보교육감의 중심정책 예산이 보수의원들에 의해 터무니없이 깎였다. 교육감 특별교육교부금, 혁신학교 예산 50%가 삭감되는 상황.

후반기 보수 교육감 혁신학교 설치축소, 학생인권조례개정 등에서 보수교육위원의 지나친 감싸기

6.부익부, 빈익빈

열심히 일하는 교육위원과 회의 참석하지 않는 교육위원, 조례 단 1건도 발의하지 않고 시정 질문, 행감등에 다 안다는 핑계로 소임을 다하지 않는 위원.

7.교육자치 독립에는 깊이 공감

중립성에 의문이 가고 교육위원회 의사가 줄다리기 행태로 가는 것에 회의적임. 교육자치 독립성 . 교육비례확장, 선출 고려한다면 선거구 조정등 구체적인 대안 필요. 교사의 정치 참여 보장 되어야한다고 봄

제42대 한국교육행정학회 임원

가. 회장단

회 장 : 박세훈(전북대학교)
 부 회 장 : 김성열(경남대학교)
 감 사 : 김민조(청주교대), 주영효(동국대)

나. 이사회

<당연직 위원 33명>

김영식	신극범	김윤택	김재범	신철순	정태범	김명한
남정걸	이형행	강영삼	윤정일	신중식	곽영우	최희선
한경수	김신복	주삼환	이종재	서정화	노종희	강무섭
강인수	정진환	박종렬	정영수	김명수	신재철	송광용
임연기	허병기	이윤식	박세훈	김성열		

<선임직 위원 47명>

강경석(인하대)	고 전(제주대)	김경희(성신여대)	김남순(조선대)	김도기(교원대)
김민희(대구대)	김병주(영남대)	김병찬(경희대)	김수영(강릉영동대)	김이경(중앙대)
김인희(교원대)	김재웅(서강대)	김혜숙(연세대)	김홍주(KEDI)	김희규(신라대)
나민주(충북대)	박남기(광주교대)	박선형(동국대)	박영숙(KEDI)	반상진(전북대)
송경오(조선대)	송기창(숙명여대)	신상명(경북대)	신재흡(한성대)	신정철(서울대)
신현석(고려대)	엄상현(단국대)	우명숙(교원대)	유현숙(KEDI)	유평수(전주대)
염민호(전남대)	이일용(중앙대)	임천순(세종대)	전제상(공주교대)	정기오(교원대)
정성수(대구교대)	정수현(서울교대)	정일환(대구기톨릭대)	정제영(이화여대)	정희욱(목포대)
조동섭(경인교대)	주철안(부산대)	진동섭(서울대)	천세영(충남대)	최준렬(공주대)
홍창남(부산대)	한유경(이화여대)			(가나다 순)

다. 분과위원회 구성

분과	위원장	부위원장	위원
기획·홍보 위원회	김병주 (영남대)	김 용 (청주교대)	김민희(대구대), 김순남(KEDI), 남수경(강원대), 박상완(부산교대), 박진형(영산대), 이차영(한서대), 장수명(교원대), 차성현(KEDI), 한신일(성균관대)
학술위원회	주철안 (부산대)	김병찬 (경희대)	김갑성(교원대), 김민조(청주교대), 박소영(숙명여대), 백정하(대교협), 변기용(고려대), 이덕난(국회입법조사처), 이태상(상지대), 하봉운(경기대)
편집위원회	신현석 (고려대)	정성수 (대구교대)	김용련(외대), 남수경(강원대), 박균열(KEDI), 박수정(충남대), 염민호(전남대), 오세희(인제대), 이수정(단국대), 정동욱(서울대), 조석훈(가천대)
국제학술 위원회	신정철 (서울대)	송경오 (조선대)	고장완(성균관대), 고전(제주대), 김달효(동아대), 박애리(송실대), 박주호(한양대), 양성관(건국대), 엄문영(KEDI), 오범호(경남대), 주현준(대구교대)
학회발전 위원회	김이경 (중앙대)	정제영 (이화여대)	강일영(오송중), 김원태(군산교육청), 김용련(외대), 나민주(충북대), 유길환(진주교대), 정수현(서울교대), 조동범(부경대), 최준렬(공주대)
규정위원회	조동섭 (경인교대)	박선형 (동국대)	김수영(강릉영동대), 김숙이(충북대지방교육연구센터), 김현진(국민대), 손희권(명지대), 이명주(공주교대), 정희옥(목포대), 황준성(KEDI)
재정·기금 위원회	신상명 (경북대)	전제상 (공주교대)	김도기(교원대), 김성기(협성대), 김왕준(경인교대), 우명숙(교원대), 이승일(전북교육청), 이원근(대교협)
학술편찬 위원회	정일환 (대구카톨릭대)	이일용 (중앙대)	노종희(전 한양대), 서정화(전 홍익대), 임천순(세종대), 김명수(전 교원대), 박재윤(KEDI), 박종렬(전 경북대), 정영수(전 충북대)
윤리위원회	반상진 (전북대)	홍창남 (부산대)	김순남(KEDI), 김희규(신라대), 오현석(서울대), 윤홍주(춘천교대), 이석열(남서울대), 조홍순(광주여대)
정책연구 위원회	김경희 (성신여대)	우명숙 (교원대)	박인심(서울여대), 박호근(한체대), 송선영(대교협), 신인수(전주대), 유현숙(KEDI), 이병환(순천대), 장덕호(상명대), 채재은(가천대), 최정윤(KEDI)
부회장선출 위원회	신재흡 (한성대)	유평수 (전주대)	권동택(교원대), 박종필(전주교대), 배상훈(성균관대), 신봉섭(나사렛대), 이인희(제주대), 장환영(동국대)
소석논문상 위원회	정태범 (전 교원대)	강영삼 (전 국민대)	강무섭(강남대), 노종희(전 한양대), 강인수(수원대), 신중식(전 국민대), 이종재(전 서울대), 주삼환(전 충남대), 박선형(동국대)

라. 사무국(010 - 7544 - 1137)

사무국장: 정재균(전북교육정책연구소 011-721-9257)

총무간사: 정석우(전북대학교 010-7544-1137)

편집간사: 김진미(고려대학교 010-4713-6843)