

2021년 한국교육행정학회 연차학술대회
지방교육자치 30년 평가와 전망

기획주제 3

교육감 제도의 성과와 발전 과제

발표 김규태(계명대학교)
토론 김왕준(경인교육대학교)

교육감 제도의 성과와 발전과제

김규태(계명대학교)

I. 들어가며

1991년에 지방교육자치제가 도입되었고, 2007년부터는 주민에 의한 교육감 직선제가 시행되면서 지방교육의 수장인 교육감이 교육과정, 인사, 시설 및 재정에 대한 사무를 자기 결정과 책임 하에 실시하는 지방교육자치의 시대가 본격화되었다. 교육감의 직선제는 국가의 지방자치단체에 대한 권한 위임과 이양의 대폭 확대와 함께 교육부 장관과 교육감의 권한 쟁의와 정책 갈등이 발생하는 원인이 되었다. 2007년 이후 진보 진영의 교육감 당선은 이러한 갈등이 심화되는 촉발제가 되었다. 이로 인해, 국가와 교육감 간의 갈등은 그동안 사문화된 직무이행명령과 시정명령 등 국가의 지방교육에 대한 감독권 행사가 실질화되는 계기가 되었다. 아울러 교육감 직선은 지역교육 발전을 위한 정책 매니페스트보다는 보수와 진보 진영 간 대결 구도가 강화되는 계기도 되었다. 이러한 과정 속에서 지방교육을 대표하는 교육감의 지위, 권한 및 사무에 대한 연구 활동도 활성화되었다. 본 발표문은 지방교육자치에 따라 교육감이 수행하는 권한과 사무에 대한 교육감의 지위와 그에 대한 통제, 교육감 당선자 특성과 선거제도의 문제, 지방교육자치 이후 교육감과 관련 당사자들 간의 관계, 즉 국가, 일반자치단체, 주민 등과의 갈등 관계 규명을 통해 교육감 제도의 공과를 평가해 보고자 한다. 아울러 교육감 직선 이후 증가된 학술적 연구 동향과 후속연구를 제언해 보고자 한다.

II. 교육감의 지위와 권한

1. 교육감의 지위

우리나라의 헌법은 지역 주민의 주권을 보장하는 지방자치를 보장하고 있다. 지방자치는 일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여, 국가의 일정한 감독 아래 그 지역의 공동문제를, 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것이다(김철수, 2015). 또한 지방자치는 일정한 지역적 사무를 지역주민의 의사에 기하여 국가로부터 독립된 지역적 단체가 법인으로서 자주적으로 처리하는 것이다(김동희, 2021). 따라서 지방자치는 주민자치와 단체자치를 실현하는 것이라 할 수 있다(허영, 2021).

지방자치단체는 일정한 지역을 기초로 하고 국가로부터 자치권을 부여받아 지방적 사무를 그

권한과 책임 하에 처리하는 법인격을 지닌 주체를 말한다(권영성, 2010). 헌법 제117조에는 지방자치의 핵심요소인 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권 등을 규정하고 있다. 지방자치단체는 법인격이 있는 권리 주체임과 동시에 국가영토의 일부를 그 구역으로 하는 지역단체로서 그 권능을 헌법에 의하여 보장받고 있다(이주희, 2010; 장경원, 2017).

지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통괄하며, 소속지원을 지휘·감독하지만, 국가사무를 수입 처리하는 경우에는 국가의 지방행정기관의 지위에 서게 된다(김남진, 김연태, 2021). 이와 같이 교육감은 지방자치단체에 속한 교육·학예에 관한 자치사무를 수행하는 행정기관인 동시에 국가의 위임사무를 수행하는 하급행정기관으로서의 지위를 갖는다(최봉석, 2015). 다시 말해, 교육감은 하나의 지방자치단체의 장으로서 대표권을 가지며(김범주, 2018), 의결기관(국회, 지방의회 등)과 국가가 의결하였거나 위임한 사무를 통괄하는 독립형 집행기관의 지위를 갖는다(성낙인, 2021; 안주열, 2015).

2. 교육감의 권한

교육감의 권한은 지방교육자치에 관한 법률(법률 제17954호, 2021. 3. 23), 초·중등교육법, 교육공무원법 등 여러 법령에서 포괄적으로 규정되어 있다. 본고에서는 이들 모든 권한 및 사무들을 지방교육자치에 관한 법률, 초·중등교육법과 초·중등교육법시행령, 교육공무원법 등에 제시한 것들을 분석할 것이다. 이들 법규들에서 제시되고 있는 교육감의 권한들은 교육·학예에 관한 사무를 포함하여 교육과정 편성 운영, 소속 공무원 임용 및 지휘·감독, 교육재정 편성 운영, 교육시설 설립 운영, 교육규칙 및 의회에 대한 재의/제소 및 선결처분권 등을 들 수 있다.

우선, 지방교육자치에 관한 법률에 규정된 교육감 권한과 사무를 제시하면 다음과 같다. 교육감은 지방자치단체의 사무로 인한 소송이나 등기 등에 대한 대표권(제18조)을 갖는다. 교육감은 학교설립, 예산 편성 및 운영, 교육과정 편성 운영, 공무원 인사관리 등 교육과정, 시설, 예산, 인사 등에 대한 자치사무 관장(제20조), 교육규칙 제정(제25조), 사무의 권한 위임 및 위탁(제26조) 등에 대한 권한을 지니고 있다. 교육감은 소속 공무원 지휘 감독(제27조), 공무원 임용 및 배치(제33조), 예산 편성 및 운영(제4장), 교육기관 및 행정기관 설치·운영(제32조) 등 인사, 예산 및 시설 등에 대한 권한을 갖는다. 교육감은 시도 의회 의결에 대한 재의 및 제소(제28조), 선결처분권(제29조), 의안 제출권(제29조의 2) 등 지방의회 등에 대한 권한을 갖는다. 교육감은 4년간의 임기와 3회까지 재선될 피선출권(제22조)을 갖는다.

한편, 교육감은 초·중등교육 관련 권한들을 행사할 수 있는데, 이것들은 초·중등교육법 및 동시행령에 명시되어 있다. 교육감은 학교 설립·인가(초·중등교육법 제4조, 제12조), 공립·사립학교의 지도·감독(동법 제6조), 장학지도(동법 제7조), 교육행정기관 및 학교 평가(제9조), 지역 교육과정 편성 운영(동법 제23조), 학교 통합 운영(동법 제30조), 특수목적고등학교 지정 및 취소(초·중등교육법시행령 제90조), 특성화고등학교 지정 및 운영(동시행령 제91조), 자율형 사립고등학교 지정 및 취소(동시행령 제91조3), 자율형 고등학교 지정 및 고시(동시행령 제91조4), 자율학교 지정 운영(동시행령 105조), 교육감 소속 교육전문직원 임용(교육공무원법 제58조) 등이 있다.

3. 교육감의 사무

교육감이 관장하는 사무는 자치사무와 위임사무이다. 자치사무는 자치단체의 존립의 목적에 속하고 자기의 책임과 부담으로 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 말한다. 한편 위임사무는 그 성질상 국가에 속하는 사무나 다른 광역지방자치단체의 사무이지만, 법령에 의하여 지방자치단체에게 그 수행이 위임된 사무를 말한다(김범주, 2018; 안주열, 2015; 최봉석, 2015).

<표 1> 교육감의 수행 사무

구 분	자치사무	위임사무
자율적 업무수행	재량권 부여가 포괄적이고 넓음	재량권 부여가 미약함
비용부담	지방자치단체	위임기관(국가)
감독권 행사	합법적 감독	합법적, 합목적적 감독
지방의회의 관여	자치사무 전반에 대한 관여	국회(시·도의회)가 감사하기로 한 사항을 제외하고 가능
조례의 대상	조례 제정, 개폐의 대상임	조례의 대상이 아님
배상책임	지방자치단체	국가(판례는 지방자치단체도 인정)

출처: 김규태, 김창우(2016)

지방교육자치가 실시되고 있지만 교육감은 교육부에서 위임한 많은 사무들을 수행해왔다. 하지만, 국가는 지방교육자치의 확대를 위해 여러 측면에서 국가의 교육에 대한 권한을 지방에 대폭 이양하였다. 노기호(2016)는 지방 교육권한의 배분은 법령을 통하여 이양되는 것이 타당하다고 하였다. 최근 교육부는 2021년 4월 21일에 유·초·중등교육과 관련한 지역교육정책에 대해서는 시도교육청이 일차적인 권한과 책임을 가진다는 원칙을 존중하여 법률적 근거가 없거나 모호한 규제적 지침을 폐지하는 등 법령을 통한 권한 이양을 단행하였다. 한 예로, 문재인 정부는 2017년부터 2019년까지 131개 권한배분 정비과제 131개 중에서 124개를 법률 개정과 폐지 등을 통해 이양하였다. 그 주요 사항은 자율학교의 지정 및 운영에 필요한 사항을 정하는 권한을 교육감에게 이양, 2) 초빙교사의 임용 요청 세부사항 결정 권한을 임용권자에게 이양, 3) 지방공무원 자율 결정 정원 직급 상향(5→4급), 4) 교육장 및 국장급 이상 장학관 징계권 이양, 5) 보통교부금 비율 확대(96→97%)(특별교부금 4→3%), 6) 교부금 재원을 상향 조정(내국세 총액의 1만분의 2,027→2,046→2,079) 등에 해당된다(교육부, 2021. 4. 22).

4. 교육감 권한에 대한 통제 주체와 기제

교육감은 자기책임성과 전권한성에 입각하여 합법적이고 합목적적으로 자신의 사무를 수행한다. 그러나 지방자치단체가 법이 정한 범위를 재량권을 일탈 남용하거나 위법한 행정행위를 행하는 경우에는 지방자치단체에 대한 국가의 통제를 받아야 한다(장경원, 2017). 헌법에서 명시된 국

가기관은 국회, 행정부, 사법부, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회 등에 해당된다. 또한, 지방자치단체를 통제할 수 있는 지방 의결기관인 지방의회와 투표, 주민소환, 민원 및 소송 등을 통한 주민들이 통제할 수 있다.

교육감은 <표 2>와 같이 행정부, 국회, 사법부, 헌법기관, 지방의회, 지역주민 등에 통제를 받는다. 국회는 지방자치단체에 대한 간접적 관여로 입법과 예산심의, 국정조사나 국정감사 등을 통해 교육감을 통제할 수 있다. 사법부는 정부와 지방, 또는 당사자들의 소송이나 법률심판 등을 통해 간접적으로 지방자치단체에 대해 관여하고 있다. 반대로 교육감은 국가 및 지방자치단체(일반)가 위법할 경우 법원에의 소송, 헌법재판소에 권한쟁의 신청을 통해 권한을 보호받을 수 있다(김규태, 2012).

교육부는 지도 및 조언, 행정감사, 교육청 평가, 시정명령 및 직무이행명령, 행정소송 등의 제도적 수단을 통해 공식적으로 교육감을 통제할 수 있다. 이중 지도 및 조언, 행정감사, 교육청평가는 일상적인 행정 통제라면, 행정기관의 위법이나 부당한 사안에 대한 통제 수단인 시정명령과 직무이행명령 등은 특별한 상황에 발하는 통제 수단이라고 할 수 있다. 시정명령은 교육감의 사무에 있어 자치사무에 관한 것이든 위임사무에 관한 것이든 구별하지 않는다. 시정명령의 요건은 지방자치단체장의 명령이나 처분이 자치사무에 관한 것이면 위법한 경우에만 해당하고, 위임사무인 경우이면 그밖에도 부당한 경우도 포함한다(김남진, 김연태, 2021). 한편, 취소정지권(取消停止權)은 감독기관의 시정명령을 정해진 기간 내에 이행하지 않을 때에 당해 명령이나 처분을 취소나 정지할 수 있는 권한을 말한다. 이는 형성적인 행정행위로서 당해 지방자치단체의 기관의 별도의 취소나 정지처분이 없이도 위법한 명령이나 처분의 효력을 직접 상실하게 한다. 그 대상은 자치사무와 위임사무 모두 해당한다(김동희, 2021). 한편, 직무이행명령은 교육감이 법령에 의하여 그 의무에 속하는 위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때 교육부장관이 그 이행을 명령하는 수단이다(김동희, 2021). 직무이행명령이 발하여지는 요건은 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무 또는 시·도 위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때 발하여진다.

헌법기관으로 감사원은 교육감의 행정에 대한 감사로, 선거관리위원회는 공직선거법 준수 여부로, 국민권익위원회는 교육감에 대한 청렴도 평가, 부패 신고 접수 및 처분 등으로 통제할 수 있다. 또한, 지방자치단체의 의결기관인 지방의회도 교육감에 대한 조례 및 규칙 등 입법을 통해, 그리고 예산 심의, 조사 및 감사 등을 통해 교육감을 통제할 수 있다. 아울러, 지역 주민들도 주민투표, 주민소환, 민원 및 부패 신고, 소송 및 수사 의뢰(고발) 등을 통해 교육감을 통제할 수 있다.

<표 2> 교육감에 대한 국가, 지방 및 주민의 통제 방식

구분		입법적 관여	사법적 관여	행정적 관여
국가	입법부	*법률제정 *예산심의 *국정감사 및 조사		
	사법부	법원	*소송, 행정심판 *대법원권한사건	
		헌법재판소	권한쟁의심판	
	행정부	교육부		*조언, 지도감독, 감사 *교육청 평가 *예산편성집행지침 *조직정원승인 *행정명령(시정명령, 직무이행명령 등) *행정소송
		국민권익위원회		부패신고 및 처분 청렴도 평가
	헌법기관	감사원		*회계/직무감사 등
		선거관리위원회		*지방자치단체장 선거 관리 및 위반
지방	지방의회	*조례 및 규칙제정 *예산심의 *감사 및 조사		
	지방자치단체			*지방예산 및 의안 협의
	주민	*주민투표 *주민소환 *청원 등	*소송 *고발	*민원 *부조리, 부패신고

III. 교육감의 선출

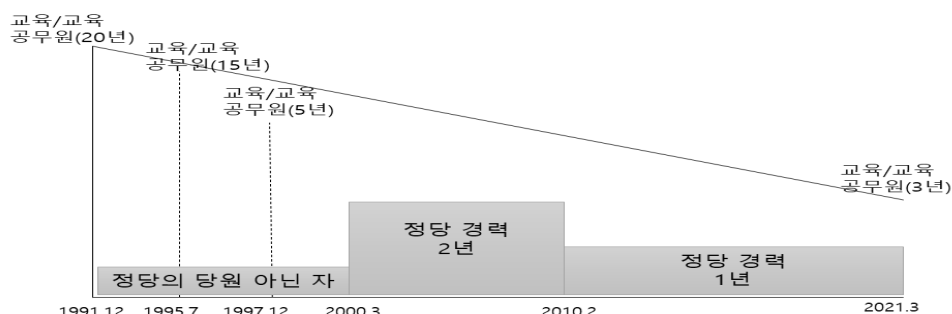
1. 교육감 선출 방법과 입후보 자격

교육감 선거는 1991년 이전에는 중앙정부 임명, 1991년부터는 교육위원회에서, 1997년부터 학교운영위원회 선거인 및 교원단체 선거인에 의해, 2000년부터는 학교운영위원회전원 선거인단을 통한 간선제로 실시돼 왔다. 2007년에 학교운영위원들의 선거인단으로 한 간선제에서 주민 직선으로 선출로 바뀌었고, 2010년부터는 지방선거와 동시에 선출되고 있다.

교육감 입후보 자격은 크게 피선거권 및 정당 당원 경력과 교육 또는 교육행정 경력 등 두 가지로 구분된다. 피선거권과 정당 당원 경력을 보면, 교육자치제가 시작된 1991년부터 2000년까지는 피선거권이 있고 정당의 당원이 아닌 자이었다가, 2000년부터 2010년까지는 피선거권이 있고 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자로, 2010년부터 현재까지는 피선거권이 있고 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자로 규정하면서, 정당 가입 경력이 점차 완화되었다. 반면, 교육경력 또는

교육행정경력 차원을 보면, 1991년부터 1995년까지는 교육경력 또는 교육전문직원경력이 20년 이상 있거나, 양경력을 합하여 20년 이상 있는 자를, 1995년부터 1997년까지는 15년으로, 1997년부터 2021년 3월 교육자치법 개정 전까지는 5년으로 줄어들었다가, 2021년 4월 이후 현재까지 3년으로 줄어들었다.

이러한 교육감 자격의 변화는 정당인의 입직의 문을 열어 주었고, 교육전문가가 아닌 사람의 입직의 길을 넓혀 주었다는 결과를 초래했다. 이는 헌법에서 규정한 교육의 정치적 중립성과 교육의 전문성 차원에서 상충된 모순을 보여준다. 교육의 정치적 중립성 차원에서 보면, 정당 및 정치 경험이 있는 자들이 교육감이 될 수 있는 문을 넓혀주어 정당의 정견이나 정치가 교육에 개입될 가능성을 높여주었다. 반면, 교육의 전문성 측면에서는 초·중·등 교육 현장에 대한 이해가 부족한 비전문가도 교육감이 될 수 있는 길이 열린 것으로 해석될 수 있다.



[그림 1] 교육감 입후보 자격 변화

<표 3> 교육감 선출 방법 및 교육감 자격의 변천

구분	선출방법	자격	관련 법령
1991.12 - 1995. 7	교육위원회	- 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육전문직원 경력 20년 이상이거나 양 경력 합산 20년 이상	지방교육자치에관한법률(법률 제4473호, 1991. 12. 31.)
1995. 7 - 1997. 12	교육위원회	- 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육공무원 경력 15년 이상이거나 양 경력 합산 15년 이상	지방교육자치에관한법률(법률 제4951호, 1995. 7. 26)
1997. 12 - 2000. 2	학교운영위원회와 교원단체 추천 선거인단	- 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육공무원 경력 5년 이상이거나 양 경력 합산 5년 이상	지방교육자치에관한법률(법률 제5467호, 1997. 12. 17)
2000. 3 - 2006. 12	학교운영위원회의 구성원 전원	- 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육공무원 경력 5년 이상이거나 양 경력 합산 5년 이상	지방교육자치에관한법률(법률 제6216호, 2000. 1. 28.)
2007. 1 - 2010. 2	주민직선	- 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육공무원 경력 5년 이상이거나 양 경력 합산 5년 이상	지방교육자치에 관한 법률(법률 제8069호, 2006. 12. 20.)
2010. 2 - 2021.3	주민직선	- 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육공무원 경력 5년 이상이거나 양 경력 합산 5년 이상	지방교육자치에 관한 법률(법률 제10046호, 2010. 2. 26.)
2021. 3 -	주민직선	- 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자 - 교육 또는 교육공무원 경력 3년 이상이거나 양 경력 합산 3년 이상	지방교육자치에 관한 법률(법률 제17954호, 2021. 3. 23.)

2. 당선된 민선 교육감의 성향

민선교육감은 2007년부터 선출되었지만¹⁾, 본고에서는 <표 4>에서 제시한 것과 같이 2010년부터 지방선거와 동시에 선출된 당선인들을 중심으로 분석할 것이다. 우선, 5회 지방선거부터 7회 지방선거까지 재선된 교육감들은 광주, 강원, 전북 교육감 등 3명이었다. 5회와 6회 지방선거에서 당선된 교육감들은 대구, 울산, 전남, 경북 교육감 등 4명이었으며, 6회와 7회 당선된 교육감은 서울, 부산, 대전, 세종, 경기, 충북, 충남, 경남, 제주 교육감 등 9명이었다. 이렇게 볼 때 교육감은 현직 교육감으로 재직하면서 지역 주민들에 대한 인지 선호도 등에서 유리하여 재선 경향이 높다고 볼 수 있다.

연령별로 보면, 5회 지방선거에는 50대 7명, 60대 8명, 70대 1명이었던 것이 7회 지방선거에는 50대 4명, 60대 12명, 70대 1명으로 60대 이상의 교육감이 증가하였다. 이는 교육감으로 재선 또는 3선을 한 교육감으로 인한 경향으로 보여진다. 성별로 보면 2010년 5회 지방선거에서 당선된 부산시 교육감(임혜경)과 2018년 7회 지방선거에서 당선된 대구시 교육감(강은희)과 울산시 교육감(노옥희) 등 세 명이었다.

정치적 성향으로 보면, 5회 지방선거에서는 보수 성향을 지닌 교육감(이하 보수)이 10명, 진보 성향을 지닌 교육감(이하 진보)이 6명, 6회 지방선거에서는 보수 4명, 진보 13명, 7회 지방선거에서는 보수 3명, 진보 14명으로 2014년 이후로는 지방교육은 진보 입장의 교육정책이 우세했다고 볼 수 있다.

직업 약력으로 보면, 5회 지방선거에서는 교수 또는 총장 출신 교육감이 8명, 초중등 교육 및 교육행정 경험이 있는 교육감은 전교조 출신 4명, 장학관 출신 4명이었으며, 6회 지방선거에서는 교수 및 총장 출신 7명, 장관 출신 1명, 장학관 출신 1명, 전교사 교사 출신 8명이었고, 7회 지방선거에서는 교수 및 총장 출신 4명, 장관 출신 2명, 장학관 출신 1명, 전교조 교사 출신 10명 등이었다. 이렇게 볼 때 초중등 교육의 경험이 있는 교육감들은 5회 8명(보수 4, 진보 4), 6회 9명(보수 1, 진보 8), 7회 11명(보수 1, 진보 10) 등으로 증가하였고, 교수 및 총장은 5회 8명, 6회 7명, 7회 4명으로 감소하였고, 장관 출신은 6회 1명에서 7회 2명으로 증가하였다.

1) 2010년 지방선거 이전 선출된 민선교육감들은 부산교육감(설동근, 2007), 경남교육감(고영진, 2007), 서울교육감(공정택, 2008), 충남교육감(오제직, 2008; 김종성, 2009), 경기교육감(김상곤, 2009), 경북교육감(김영우, 2009) 등이 있다.

<표 4> 직선제 교육감 성향

지역	5회 지방선거(초대 민선 교육감) 2010.7.1. - 2014.6.30						6회 지방선거(2대 민선 교육감) 2014.7.1. - 2018. 6. 30.						7회 지방선거(3대 민선 교육감) 2018.7.1. - 2022.6.30					
	당선인	성별 (연령)	정치 성향	직업 /약력	초·중·등 교육 경험	수사 구속 여부	당선인	성별 /연령	정치 성향	직업 /약력	초·중·등 교육 경험	수사 구속 여부	당선인	성별 /연령	정치 성향	직업 /약력	초·중·등 교육 경험	수사 구속 여부
서울	박노현	남(55)	진보	교수	×	○	조희연	남(57)	진보	교수	×	×	조희연	남(61)	진보	재선	×	○
부산	임혜경	여(62)	보수	장학관	○	○	김석준	남(57)	진보	교수	×	×	김석준	남(61)	진보	재선	×	×
대구	우동기	남(58)	보수	대학총장	×	×	우동기	남(62)	보수	재선	×	×	강은희	여(53)	보수	장관	×	○
인천	나근형	남(70)	보수	교장	○	○	이창연	남(60)	진보	교사	○	○	도성훈	남(57)	진보	교사	○	○
광주	장희국	남(59)	진보	교사	○	×	장휘국	남(63)	진보	재선	○	×	장휘국	남(67)	진보	3선	○	○
대전	김신희	남(57)	보수	교수	×	×	설동호	남(63)	보수	대학총장	×	×	설동호	남(67)	보수	재선	×	×
울산	김복만	남(62)	보수	교수	×	×	김복만	남(66)	보수	재선	×	○	노옥희	여(60)	진보	교사	○	×
세종	-	-	-	-	-	-	최교진	남(60)	진보	교사	○	×	최교진	남(64)	진보	재선	○	○
경기	김상곤	남(60)	진보	교수	×	×	이재정	남(70)	진보	장관	×	×	이재정	남(74)	진보	재선	×	×
강원	민병희	남(56)	진보	교사	○	×	민병희	남(60)	진보	교사	○	×	민병희	남(64)	진보	3선	○	×
충북	이기용	남(65)	보수	교육장	○	○	김병우	남(56)	진보	교사	○	×	김병우	남(60)	진보	재선	○	○
충남	김종성	남(60)	보수	교육국장	○	○	김지철	남(62)	진보	교사	○	×	김지철	남(66)	진보	재선	○	×
전북	김승환	남(56)	진보	교수	×	×	김승환	남(60)	진보	재선	×	×	김승환	남(64)	진보	3선	×	×
전남	장만채	남(52)	진보	대학총장	×	○	장만채	남(56)	진보	재선	×	×	장석웅	남(63)	진보	교사	○	×
경북	이영우	남(64)	보수	교육국장	○	×	이영우	남(68)	보수	재선	○	×	임종식	남(62)	보수	교육국장	○	×
경남	고영진	남(63)	보수	대학총장	×	○	박종훈	남(53)	진보	교사	○	×	박종훈	남(57)	진보	재선	○	×
제주	양성언	남(68)	보수	교장	○	×	이석문	남(55)	진보	교사	○	×	이석문	남(59)	진보	재선	○	×

이상에서 분석한 교육감 당선인 성향은 선행연구에서 분석된 교육감 입후보자나 당선인 성향 분석 결과와 그 맥을 같이한다. 양은택, 김왕준(2018)은 2014년과 2018년 교육감선거 입후보자의 특성을 비교 분석하였는데, 입후보자의 평균 연령이 높아졌고, 여성 입후보자와 당선자가 증가했고, 현직 또는 전직 교수 경력 입후보자수와 당선자가 받았으며, 현직 교육감의 재선이 많았음을 제시했다. 고전(2018)은 2014년 대비하여 2018년 당선자 특성을 분석하였는데, 진보와 보수 비율이 14:3으로 2014년보다 심화되었고, 12명 현직 교육감이 당선되었고, 전교조 출신이 10명이었다는 점을 밝혔다. 정재요(2018)은 2018년 교육감 당선인 선거공약에서 보수와 진보 모두 신자유주의적 교육관이 기각되고 고유한 진보주의 이념이 내재되어 있다고 보았다. 서현진(2019)도 2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구에서 대통령 등과 같은 정치적 선거와 비슷한 이념적 대립이 강한 진보와 보수 공약이 많았다고 제시했다.

3. 교육감 선출 관련 이슈들

교육감의 선거제 문제에 대한 선행연구들은 고비용 선거, 낮은 투표율, 부패 및 인사권 비리, 정치적 중립성 유지 어려움, 보수와 진보 성향의 지자체 단체장 연계 협력 미비 등을 열거한다. 광창신(2013)은 선거비용 모금이나 후원회 비활성화로 인한 고비용 선거, 투표용지 기호효과 문제, 법적으로는 정당의 후원을 받지 않지만 실제 선거에서는 진보와 보수 정당의 관여를 통한 정치적 중립성 훼손, 교육감과 시도지사 간의 다른 정치적 성향으로 인한 갈등과 마찰 등을 제시했다. 윤상호, 허원제(2014)는 교육감 직선제의 문제점으로 지역주민의 인지도 부족으로 인한 무관심 선거, 과도한 선거비용에 따른 비리 발생, 지자체장과의 이념대립으로 인한 갈등, 교육전문성 검증의 미약, 정당 및 교원단체(교원노조)의 정치적 영향으로 인한 교육의 정치적 중립성의 침해 등을 지적했다. 장지현(2014)은 2010년 1월부터 2013년 5월까지 신문기사에 대한 네트워크 분석을 통해 교육감의 성향차이로 인한 시도와의 충돌, 선거비용과 관련한 부패, 인사권 비리, 정치적 중립성, 교육의 자주성 문제의 혼란, 직선제로 인한 진보, 보수로의 갈등 문제 등으로 제시했다. 최영출(2015)도 장지현(2014)의 연구결과를 인용하여 이들 문제에 대한 심도 있는 논의를 실시했다. 정승윤(2017)은 낮은 투표율, 교육감 선거 이해 부족이나 후보자에 대한 감감이 선거, 민의의 반영 정도가 낮은 투표결과 등을 제시했다.

실제 교육감 선거 과정 또는 이후 선거 이권이나 인사부조리, 그리고 선거법 위반 등으로 구속되거나 경찰 및 검찰에 고소 및 기소를 받은 교육감은 <표 5>에서와 같이 5회 지방선거 4명, 6회 지방선거 2명, 7회 지방선거(현직) 2명이었다. 이밖에도 여기서는 언급하지 않지만, 공직선거법 위반, 뇌물수수 혐의, 친인척 비리, 인사비리, 납품비리, 청탁금지법 위반 등으로 언론에 보도되거나 실제 경찰 및 검찰의 수사를 받은 교육감들에 대한 보도가 많은 것도 사실이다. 이러한 측면에서 교육감 선거 및 재직 과정에서 청렴도 평가나 도덕적 책무를 강화하는 방안을 강구 실시할 필요성이 있다.

<표 5> 직선 교육감의 기소 및 구속 현황

구분	교육감	수사/기소/구속	비리/혐의
5회 지방선거	서울	구속	공직선거법 위반
	인천	구속	뇌물수수
	충남	구속	교육전문직 시험문제 유출
	전남	구속	뇌물수수
6회 지방선거	인천	구속	뇌물수수
	울산	구속	뇌물수수
7회 지방선거	서울	기소	해직교사 불법 채용(공수처)
	대구	벌금선고	공직선거법 위반(80만원)

Ⅳ. 교육부장관, 시도지사, 교육감, 학교법인 간의 갈등 사례

교육감은 교육부, 국회, 시도지사, 시도의회, 학교법인, 주민들과의 협력을 통해 지역교육을 수행한다. 하지만 직선제 교육감이 선출된 2007년 2월 이후 교육감과 교육부, 지방자치단체와 의회, 학교법인과 권한 및 사무에 따른 다양한 갈등이 생겼고, 이에 따른 행정적·입법적·사법적 관여(통제)의 사례가 발생되었다. 아래에서는 교육감 관련 당사자들 간의 갈등 사례와 그 특징을 살펴보고자 한다.

1. 당사자 간 갈등 사례

가. 교육부장관과 교육감 간의 갈등

교육부장관과 교육감의 갈등 사례들은 이명박, 박근혜 대통령 등 보수정권이 집권한 시기(2010년에서 2015년 사이)에 진보교육감 사이에 발생했다. 그 사례들은 교원능력개발평가 미 실시(전북 교육감 ↔ 장관), 국가 수준 학업성취도 평가 미 실시(경기, 전북교육감 ↔ 장관), 시국 선언 교사 징계 보류(경기 교육감 ↔ 장관), 자율형 사립고등학교 인가 취소(전북, 서울시 교육감 ↔ 장관), 학생인권조례(경기교육감 ↔ 장관), 교육공무원 특별채용(서울시 교육감 ↔ 장관), 교권조례(서울시 교육감 ↔ 장관), 학생생활기록부 학교폭력사항 기재(전북, 경기, 강원 교육감 ↔ 장관) 등을 들 수 있다. 이들 사례 중에서 본고에서는 교원능력개발평가, 시국 선언 교사 징계 보류, 자율형 고등학교 인가 취소, 학생생활기록부 학교폭력사항 기재 보류 등에 대한 갈등 사례를 중심으로 살펴보고자 한다²⁾.

교원능력개발평가 미 실시

2010년 7월 김승환 전라북도교육감은 ‘교원능력개발평가제’는 “교원 줄세우기이며, 교원들에게 불필요한 스트레스를 준다”는 이유로 이를 폐지하고 대안으로 수업평가를 골자로 하는 ‘자율적

2) 본고에서 제시된 갈등 사례에 대한 세부 내용은 김규태, 김창우(2016) 참조

교육평가'를 도입하기로 해 교육과학기술부와 쟁점을 야기했다. 2011년 4월 교육과학기술부는 전라북도과 강원도교육감에게 교원능력개발평가 미준수에 따른 시정요구를 하였고 이에 불응한 전라북도교육감을 2011년 7월 직무유기로 검찰고소하였다. 이에 전라북도 교육감은 직무이행명령이 불합리하다고 소송을 제기하였고, 2013년 5월 대법원은 직무이행명령이 적법하다고 판결하였다.

시국 선언 교사 징계 보류

2009년 6월 전교조 교사들이 서울 경운궁 대한문 앞에서의 시국선언으로 교육과학기술부는 해당 교사들을 중징계 하라고 경기도교육감에게 지시하였다. 그러나 김상곤 경기도교육감은 시국선언 교사의 징계 조치 결정을 대법원 판결 후로 미뤄 교육과학기술부에 의해 직무유기로 검찰고소를 당했다. 2011년 직무유기로 고소된 경기도교육감은 무죄 선고를 받았다(정영오, 2011). 경기도교육청은 시국선언교사에 대해 교육과학기술부의 권고한 중징계 대신 경징계를 하였으며, 교과부 장관은 최초로 '직권취소'를 하였다. 이에 교육과학기술부는 경기도교육청에 직무이행명령을 하였으며, 또한 직무 유기로 검찰에 고발하였다. 2013년에 대법원은 교사 징계사무는 국가 위임사무이며, 장관의 직무이행명령은 정당하나, 교육감 또한 징계를 사법적 판단 이후로 미루어 직무유기에 해당하지 않는다고 판결하였다.

<표 6> 교육부장관과 교육감 간의 주요 갈등 사례

사 안	관련교육감	내 용	관여 방법
2007년 민선교육감 선출된 이전에는 국가 및 일반자치단체 등과의 갈등과 관여 사례는 없었음			
시국선언 교사 징계보류	경기교육감	전교조교사 시국선언(2009. 6. 18 1차, 2009. 7. 19 2차)	
		경기도교육감 시국선언교사 징계 거부: 사법적판단이후로 결정 (2009. 11. 1)	
		교과부 직무이행명령(2009. 11. 3)	행정적 관여
		교과부 직무유기 고발(2009. 11. 9)	사법적 관여
		서울고법(2심): 교육감 직무유기가 아님으로 결정(2011. 1. 6)	
		경기도 교육감 시국선언교사 경징계(2011. 6. 16)	
		교과부 시정명령(2011. 6. 16): 중징계 요구	행정적 관여
		교과부 경기도교육청 경징계 의결요구 직권취소(2011. 7. 4)	행정적 관여
		교과부 시국선언교사 중징계 의결요구 직무이행명령 시달(2011. 7. 11)	행정적 관여
		교과부 직무유기 대법원 고발(2011. 7. 18)	사법적 관여
교원능력 개발평가	전북교육감	대법원 판결(2013.6.27) - 교사 징계 사무는 교육부 위임사무임, 교육부장관 이행명령 정당, 그러나 교육감 또한 징계를 사법적 판단이후로 미루어 직무유기에 해당하지 않음	
		전북교육감 교원평가 거부(2010. 7. 13)	
		교과부 직무이행명령(2011. 3. 15)	행정적 관여
		교과부 직무유기 고발(2011. 7. 21)	사법적 관여
자율형사립 고등학교 인가 취소	전라북도 교육감	교원 등의 연수에 관한 규정 개정(2012. 9. 28)	입법적 관여 (행정입법)
		대법원 판결(2013.5.23) - 직무이행명령 적법	
		전라북도교육감 도내의 자율형 사립고 인가취소 추진(2010. 8. 9.)	
		교육부 인가취소에 대해 취소하라는 시정명령 (2010. 8. 23 / 2010.9. 12)	행정적 관여
		교육감 권한쟁의 심판청구(2010. 9. 13)	
		자율형 사립고와 법적 분쟁에서 패소(2010. 11. 23) - 교육감의	

사 안	관련교육감	내 용	관여 방법
		재량권의 한계 일탈로 위법	
		교육부의 법령개정(2011. 6. 7) - 초·중등교육법 시행령 개정, 자율형 사립고 인가 취소 시에는 교육부장관과 협의해야 한다.	입법적 관여 (행정입법)
	서울시 교육감	교육부의 법령개정(2014. 12. 9) 초·중등교육법 시행령 개정, 자율형 사립고 인가 취소 시에는 교육부장관의 동의를 받아야한다.	입법적 관여 (행정입법)
		서울시교육감 자율형사립고 6곳 지정 취소 결정(2014. 10. 31)	
		교육부 시정명령(2014. 10. 31) 교육부는 인가취소에 대해 직권 취소 (2014. 11. 18)	행정적 관여
		교육감 대법원에 교육부장관 직권취소 처분 취소 소송 제기 (2014. 12. 2)	
학교생활 기록부에 학교폭력 사항 기재	전라북도 교육감 / 경기도 교육감	교육부의 법령개정(2014. 12. 9) 초·중등교육법 시행령 개정, 자율형 사립고 인가 취소 시에는 교육부장관의 동의를 받아야한다.	입법적 관여 (행정입법)
		교육부, 학교폭력 예방을 위한 방법으로 학교생활기록 작성 및 관리지침 시달(2012. 1. 27)	
		전라북도 / 경기도 교육감 학생인권 침해 우려로 반발(2012. 5. 9 / 2012. 8. 9)	
		학교생활기록부에 학교폭력 사항 반드시 기재하도록 안내(2012. 8. 9)	행정적 관여
		교육부 전라북도, 경기도에 대한 특정 감사 실시(2012. 8. 23) 및 시정명령 / 직권취소	행정적 관여
		교육감, 직권취소 취소 청구 소송 제기(2012. 8. 29)	
		교육부는 전라북도교육감 직권남용으로 검찰고소(2013. 4.)	사법적 관여
		대법원은 학생부 기재 감독권한은 교육부에 있고, 교육부사무로 판결(2014. 2. 27)	

출처: 김규태, 김창우(2016), pp. 187-190.

자율형 사립고 인가 취소

전라북도교육감은 2010년 8월 9일 법정부담금의 납부가 불확실하고, 고교평준화 정책에 부정적인 영향을 미치며, 불평등 교육을 심화시킨다는 이유로 자율형 사립고등학교 인가 취소를 결정하였다. 이에 2010년 8월 23일과 9월 12일 교육부는 전라북도교육감이 자율형 사립고등학교 인가를 취소한 것은 재량권을 현저히 일탈·남용한다고 판단하고 자율형 사립고등학교 인가 취소를 취소하라는 시정명령을 내렸다. 하지만 전라북도교육감은 2010년 9월 13일 교육부의 시정명령은 헌법상 지방자치단체의 자치권과 헌법상 자주적·전문적 교육을 실현하기 위한 교육감의 권한을 침해하는 것이라 이의를 제기하고 권한쟁의 심판청구를 하였다(광주고등법원 선고 2010누1632, 2011. 1. 24). 한편 자율형 사립고등학교 인가 취소를 당한 학교 측은 전라북도교육감을 상대로 인가 취소에 대한 취소 소송을 제기하였다. 전라북도교육감의 자율형 사립고등학교 인가 취소에 대해 전주지방법원은 전라북도교육감이 내세우는 취소사유인 법정부담금 납부 불확실성 등의 사유가 존재하지 않고, 공익상의 필요가 있어야 하는데 오히려 자율형 사립고등학교 인가 취소로 인해 받게 되는 학교 측의 불이익 등이 막대하여 교육감의 취소 처분은 재량권의 한계를 일탈한 것으로 위법하다 판단하여 지정취소처분을 취소하였다(전주지방법원 선고 2010구합223, 2010. 11. 23).

전라북도교육감과 학교 측의 법정 분쟁이 학교 측의 승리로 끝나자 전라북도교육감의 권한쟁의 심판청구도 각하되었다(광주고등법원 선고 2010누1632, 2011. 1. 24; 헌법재판소 선고 2010헌라4, 2011. 8. 30). 이에 교육부는 자율형 사립고등학교로 지정된 학교의 안정적인 운영을 위하여 5년마다 해당 학교의 운영 성과를 평가하고 교육부장관과의 협의 등의 절차를 거쳐 교육감이 그 지정을 취소할 수 있도록 초·중등교육법 시행령(2011)을 개정하였다. 또한, 교육부는 초·중등교육법 시행령(2011) 제91조의3(자율형 사립고등학교)을 신설하여 교육감의 재량적 판단만으로는 자율형 사립고등학교를 지정·취소할 수 없도록 법으로 명시하였다.

학생생활기록부 학교폭력사항 기재 거부 및 보류

교육부는 2012년 1월 27일 학교폭력을 예방하기 위한 방법으로 학교폭력과 관련된 학생의 징계 등의 해당내용을 졸업 후 10년간 학교생활기록부에 유지하도록 하는 학교생활기록 작성 및 관리지침(학교생활기록부 작성 및 관리 지침, 2012)을 시달하였다. 그러나 전라북도교육감과 경기도교육감은 이에 대한 시행을 거부 또는 보류하였다. 2012년 8월 9일 교육부장관은 학교폭력 가해학생에 대한 조치사항을 학교생활기록부에 반드시 기재하도록 시·도교육청에 재 안내하였다(교육과학기술부, 2012d). 이에 경기도, 전라북도, 강원도 교육감은 학교생활기록부에 학교폭력 관련 내용을 기재하는 것을 보류하거나 거부하였고, 이에 교육부는 2012년 8월 23일부터 9월 13일까지 경기도교육청, 전라북도교육청, 강원도교육청을 특정 감사하였다(교육과학기술부, 2012f). 경기도·전라도·강원도 교육감은 초·중등교육법에 의거하여 학교의 지도·감독의 권한은 교육감에게 있으며, 학교생활기록부 기재에 관한 지도·감독 역시 그 권한이 교육감에게 있는 자치사무라 강조하였다. 교육부는 학교생활기록부와 관련된 규칙, 지침, 훈령 등을 국가인권위원회의 권고 사항별로 수정·보완하여 다시 교육청 및 일선 학교에 시달함으로써 학교생활기록부에 학교폭력과 관련된 사항을 기재하도록 하였다(교육과학기술부, 2012d). 또한 교육부는 2012년 8월 경기도교육감의 학교생활기록부 학교폭력 내용 기재 보류를 두고 시정명령과 직권취소를 하였다. 이에 경기도교육감은 2012년 8월 29일 시정명령 및 직권취소 처분과 관련하여 대법원에 교육부장관의 직권취소 취소청구 소송을 제기하였다(경기도교육청, 2012b). 교육부는 2012년 9월 특정 감사를 받은 교육감들에게 학교생활기록부에 학교폭력 관련 내용을 기재하지 않은 교사, 학교장, 교육청 직원 등을 징계하라고 시달하였다. 그러나 경기도교육감 등이 이를 따르지 않자 2013년 4월 직무이행명령을 시달하였다. 이후 교육부는 2014년 2월 졸업생부터 학교폭력 가해 사실의 학교생활기록부 기록 보존 기간을 졸업 후 5년에서 2년으로 줄이고, 졸업사정위원회에서 기재사항 삭제 여부에 대한 심의를 요청할 경우에는 학교폭력대책자치위원회에서 가해자가 반성하고 행동변화를 보였는지를 판단해 졸업 후 삭제할 수 있게 했다. 이후 교육부장관은 2013년 전라북도교육감을 직권 남용으로 검찰에 고소하였다. 그리고 교육감이 제기한 교육부의 직권취소에 대한 취소 청구 소송은 대법원에서 학생부 기재는 국가사무이고 그 감독 권한은 국가에 있다고 판결하였다(대법원 2014.2.27. 선고 2012추183).

나. 일반자치단체의 장과 교육감 간의 관계

지방자치단체를 대표하는 교육감과 지방자치단체의 장과 관계를 살펴보면 지방교육자치에 관한 법률 제1조 “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.”의 법률 목적과 같이 교육감은 교육에 있어 자주성 및 전문성을 가진 독립된 기관을 의미하며, 이러한 교육행정기관장인 교육감은 지방자치단체장과 동등한 관계로 볼 수 있다. 단지 사무에 관한 규정에 교육감은 교육, 학예, 체육과 관한 사무를 관장하도록 하고 있을 뿐이다.

헌법재판소 판례에 따르면 지방교육자치는 교육자치라는 영역적 가치와 지방자치라는 지역적 가치가 결합한 형태로서, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행해는 것이다(헌법재판소, 2002. 3. 28, 2000헌마283). 다시 말해 지방교육자치는 지방자치권 행사의 일환으로서 보장되는 것으로 중앙권력에 대한 지방적 가치로서의 속성을 지닌다(헌법재판소, 2000. 3. 30, 99헌바113). 이런 점에서 교육감은 교육 및 문화 등의 특수 영역에 대한 별도의 국가기관이며, 이에 따라 일반자치단체와는 독립된 기구로서 보아야 한다.

지방재정교부금법, 지방재정교부금법시행령에 지방자치단체장 및 기초자치단체장은 교육청 및 단위학교로 전입금을 교부 할 수 있으며, 교육감은 세출예산 편성시 지방자치단체로부터의 전입금과 관련하여 지방자치단체장과 협의를 해야 한다. 더욱이 이러한 지원 사항은 강제 사항이 아니며 지방자치단체장의 의지에 따라 달라질 수 있는 ‘자율선택 사항’이다. 또한 지방자치단체의 교육경비보조에관한규정에는 단위학교로 직접 교부된 전입금에 대해 지방자치단체장 및 기초자치단체장은 단위학교장으로부터 사용내역에 대해 보고를 받고, 감사를 할 수 있도록 하였다. 이는 교육의 자주성을 해칠 수 있는 우려를 안고 있다. 만약 교육감이 시행하고자 하는 사업 중 지방자치단체의 전입금이 필요한 사업은 지방자치단체장과 협의를 해야 하는데 원만한 협의가 없을 시 쟁점사항이 될 수 있으며, 이로 인하여 교육감이 추진하고자 하는 사업은 지연 혹은 폐기될 수 있기 때문이다. 그 예로서 본고에서는 서울특별시장과 서울시 교육감 간, 충북 도지사와 충북 교육감 간의 무상급식 갈등을 들 수 있다(김규태, 김창우, 2016).

서울특별시장과 서울시 교육감과의 갈등

2010년 6월 서울시교육청 박노현 교육감 공약의 하나로 대두되었다. 오세훈 서울시장의 이에 반대함으로써 교육감과 지방자치단체장의 쟁점으로 유발되었다. 서울시 지방의회의 경우 서울시 예산 심의 과정에서 무상급식과 관련된 예산 편성을 요구하게 되고 상황이 불리해진 서울시장의 주민투표를 강행함으로써 서울시장직까지 사퇴하게 된다.

충북도지사와 충북교육감 간의 무상급식 갈등

2011년 3월, 충북 지역은 전국 최초로 초·중·특수학교 학생의 전면 무상급식정책을 이끌어 냈으나, 2016년 학교무상급식 예산분담률을 놓고 기나긴 갈등 상황을 야기하여 충북도교육청 개청

이후 사상 처음으로 준예산 체제까지 가게 되었다. 이는 민선 5기 충북도지사 이시중(진보 성향) - 민선 5기 충북도교육감 이기용(보수 성향) 체제에서 민선 6기 충북도지사 이시중(진보 성향) - 민선 6기 충북도 교육감 김병우(진보 성향) 체제로 변함에 따른 갈등 양상을 보였다(명주영, 2018: 2-3).

다. 교육감과 학교법인 간의 갈등

2019년 진보교육감들은 해운대고, 안산동산고, 경희고 등 자사고 등에 대해 지정 취소를하였다. 이에 자사고 법인은 법원에 효력정지 가처분 취소 소송을 하였고, 법원은 이를 인용하였다. 자사고의 일반고 전환을 위해 교육부장관의 초·중등교육법 시행령 개정을 통해 외국어고, 국제고 등 특목고와 자사고 설립 근거를 삭제하였다(2025년부터 일반고로 전환하는 것으로 법규정). 이에 자사고 법인은 이에 대해 헌법소원 등을 제기하였으며, 이 과정에서 자사고는 자사고 취소 처분에 대해 모두 승소하였다. 이 사례에서는 진보교육감이 결정한 자사고 취소 결정에 대해 교육부는 자사고 등의 일반고 전환 정책과 관련 시행령 개정 등 행정적 관여로 진보교육감의 조치를 지지한다. 이것은 보수 정권에서 진보교육감에 대한 시정명령, 직무이행명령 등의 발동과는 대조적인 조치이었다.

<표 7> 교육감과 학교법인 관계

사 안	관련교육감	내 용	관여 방법
자사고 지정 취소	서울시, 경기도, 전라북도, 부산시 교육감	전국 24개 자사고 재지정 평가(2019. 1)	
		해운대고, 안산동산고 지정 취소(2019. 6), 경희고 등 서울 8곳 지정 취소(2019. 7)	
		자사고 법인의 법원에 효력정지 가처분 취소 소송 및 인용 (2019. 8)	사법적 관여
		교육부, 2025년 자사고 외국어고 국제고 일괄 폐지(일반고 전환) 발표(2019. 11)	행정적 관여
		외국어고, 국제고 등 특목고, 자율형 사립고, 공립고 등 고교 서열화와 사교육 심화 부작용 등으로 해당 설립 근거 삭제(초·중등 교육법시행령 개정) (2020. 2. 28)	입법적 관여 (행정입법)
		자사고 법인 등 헌법소원 제기	
		해운대고 등 10개교 등 자사고 지정 취소 처분 소송에서 승소 (2020. 12 - 2021. 7)	사법적 관여

2. 갈등 원인과 과정

교육감은 지방자치단체의 자기결정과 책임 사무인 자치사무를 수행할 뿐만 아니라 수권자의 위임과 위탁을 받아 수행하는 위임사무를 담당하고 있다. 교육감은 자치사무에 대해서는 적법성을, 위임사무에 대해서는 적법성과 함께 합목적성 등에 대한 국가의 관여를 받을 수 있다. 교육

감은 국가와의 원만한 협력 관계를 유지하면서 적법하며 합리적인 교육행정을 펼쳐야 한다. 하지만, 주민직선에 의한 교육감 선출 이후 교육감 관련 당사자들 간의 권한 갈등이 이어지고 있다.

교육감 관련 당사자들 간의 갈등 원인은 보수와 진보의 가치 충돌, 자치사무와 위임사무의 해석 차이, 사안에 대한 기속행위와 재량행위에 대한 해석 차이 등에 해당된다(김규태, 김창우, 2016). 우선, 보수와 진보라는 교육이념과 가치 충돌의 예는 고교 평준화 유지(진보)와 자사고 확대 정책(보수)의 정책 차이로 인해 발생한 자사고 지정 취소 사례에서 찾을 수 있다. 또한, 서울과 충북에서의 급식 관련 쟁점도 보수 시장과 도지사, 진보 교육감 간의 정책 갈등에 의해 발생한 문제로 보여진다.

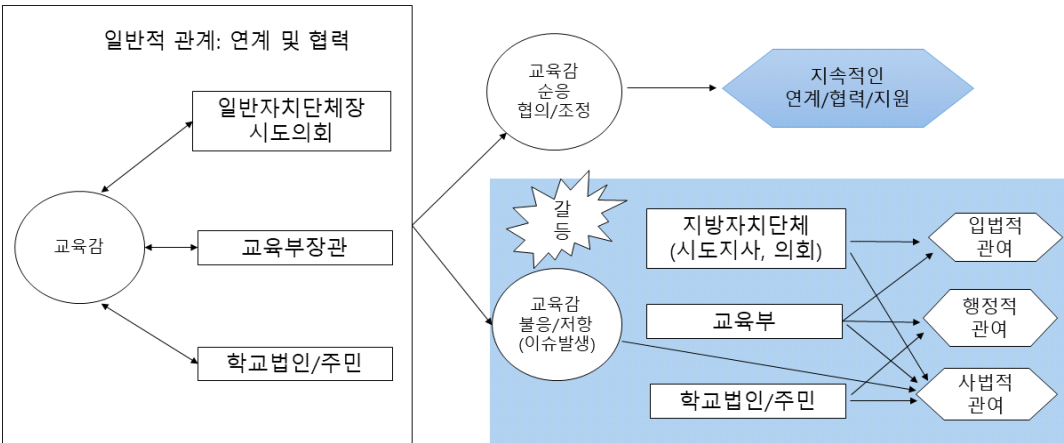
둘째, 교육부장관과 교육감 간의 갈등은 자치사무이며 위임사무인지, 기속행위인지 재량행위인지에 대한 사안에 대한 해석 차이에 의해 발생되었다. 이것은 학교생활기록부 기재에 관한 지도·감독은 지방자치단체에 있다는 진보교육감들과 국가위임사무라고 하는 교육부장관 간의 갈등이었으며, 대법원은 국가 위임사무로 판결하여 이 사안의 쟁점은 일단락되었다. 반면, 경기도교육감의 시국 선언 교사 징계 보류에 대한 교육부의 직권 취소 사례에서는 소속 공무원 인사와 징계에 대한 사무가 교육감에 있음으로 시국 선언 교사에 대한 대법원 판결이 있기까지 징계를 보류한 것은 직무유기가 아니라고 판단하여 교육감 자치사무에 대한 지나친 국가의 관여도 볼 수 있다.

셋째, 교원능력개발평가와 같이 법규정 상 “교육감은 … 할 수 있다”라고 규정한 재량행위 사항에 대한 해석 차이로 갈등이 발생되었다. 대표적인 사례로 교원능력개발평가의 미 실시 사유가 교육감의 재량행위라고 주장하자, 법적 규정을 “… 해야 한다”라는 기속행위로 바꾼 것을 들 수 있다. 아울러 교육감의 재량행위 규정에 해당되는 사항에 대해 교육부는 관련 시행계획과 공문을 발송하여 영으로 수속된 재량행위로 만들든지, 또는 소송 등을 통해 국가위임사무임을 확인하는 방식으로 갈등을 해결하였다.

갈등 발생과 해결 경로는 [그림 1]에서와 같이 사안마다 차이가 있지만 대체적으로 갈등 사안에 대한 정책 결정(교육부 또는 교육감) → 쟁점 발생(불응, 저항 등) → 행정적 관여(시정명령, 직무이행명령, 직권취소 등) → 검찰 고발(교육부), 소송 및 권한쟁의(교육감), 민원 및 소송(학교법인, 주민 등) → 사법적 관여 또는 입법적 관여(시행령 등 법령 개정) 등 과정으로 진행되었다.

갈등 해결 방식은 [그림 2]와 같이 교육부는 행정적, 입법적, 사법적 관여를, 지방자치단체는 입법적 및 사법적 관여를, 학교법인과 주민들은 행정적, 사법적 관여를 활용하여 갈등을 해결하였다. 교육부는 교육감에 대해 시정명령, 직무이행명령, 직권취소, 교육부 감사와 같은 수단으로 교육감에 대해 행정적 관여를 하였다. 그리고 교육부는 행정적 관여로 쟁점사안이 해결되지 않으면 2차적으로 교육감에 대해 직무유기 고소와 같은 사법적 관여나 시행령 또는 규칙이나 규정 등을 개정하여 교육감의 재량행위를 기속행위로 변경하거나 자치사무를 국가 위임사무로 바꾸는 입법적 관여를 하였다. 지방자치단체는 지방의회를 통한 조사나 감사, 조례 개정이나 주민투표(서울시 급식 문제 해결 방법) 등을 통한 입법적 관여나 행정소송 등과 같은 사법적 관여를 활용하였다. 반면 교육감은 이슈가 발생하면 불응 또는 저항하다가 교육부의 행정적·사법적·입법적 관여가 진행되면 헌법재판소에 대한 권한쟁의 심판 청구, 법원에의 시정명령, 직무이행명령 등에 대한 취

소 소송 등으로 국가 및 지방자치단체의 관여를 저항하였다. 교육부나 지방자치단체의 법규나 조례가 제정되면 이에 순응하는 경향을 보였다. 학교법인은 행정소송 등을 통해 교육감 처분 취소 소송 등 사법적 관여를 하였고, 주민들은 민원이나 감사 청구 등 행정적 관여나 민사/행정 소송 등을 통해 사법적 관여 방식을 활용하였다.



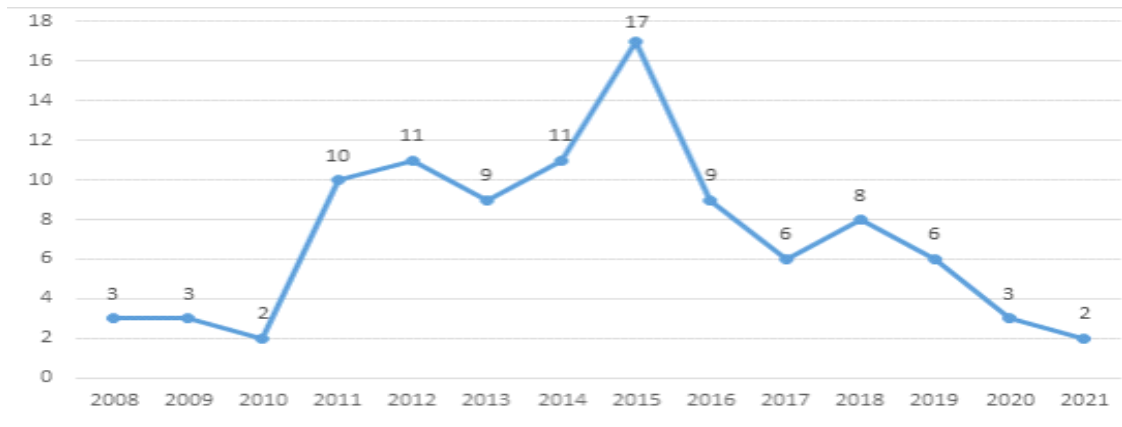
[그림 2] 교육감 관련 당사자 간 갈등 및 해결 방법

V. 교육감에 관한 연구 동향과 성찰

1. 국내 연구동향

교육감 관련 연구동향 분석을 위하여 저자는 학술연구정보서비스(www.riss.kr)을 통해 학술논문 원문이 제공되는 등재후보지 이상 학술논문을 검색하였다. 논문 검색은 주민직선제가 실시된 2007년부터 2021년 9월 30일까지 탑재된 논문들에 대해 교육감(342편 검색), 지방교육자치+교육감(165편 검색), 지방자치단체+교육감(87편 검색), 지방자치+교육감(165건), 지방교육행정+교육감(115건) 등으로 키워드 분석하여 논문 리스트를 확보하였다. 교육감 관련 논문인지에 대해 논문을 대조하여 최종 분석 대상으로 100편이 선정되었다. 선정된 논문에 대해 연도별, 학술지별, 논문주제별로 분석하였으며 그 결과는 다음과 같다. 교육감 관련 논문으로 확인된 논문 100편을 분석하였다(이들 논문 목록은 부록 참조).

교육감 관련 연구는 연도별로 보면 [그림 3]과 같이 직선제가 도입된 2007년부터 2010년까지는 3편 내외이었다가 2010년 전국 동시 교육감 선거 이후, 그리고 앞에서 살펴본 교육부장관과의 갈등 사례가 빈번한 해인 2011년부터 증가하다가 2015년에 정점에 이르렀고, 이후 차츰 감소하고 있는 추이를 보이고 있다.



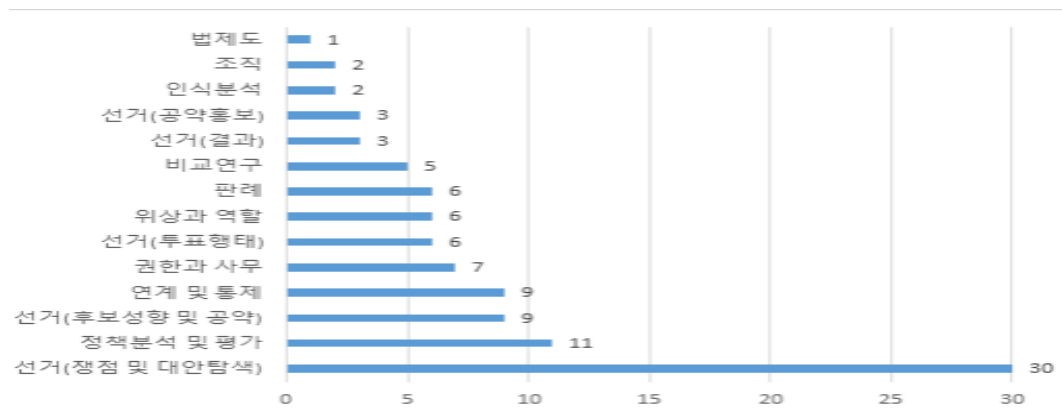
[그림 3] 교육감 관련 논문 출판연도별 현황

교육감 관련 논문이 게재되는 학술지는 주로 교육법학연구(14편), 교육정치학연구(7편), 법학연구(6편), 한국지방학회보(5편), 지방자치법연구(4편) 등의 순으로 많았는데, 주로 교육감 관련 법제나 관련 정책 이슈를 다루는 논문이 많았을 것으로 판단된다.

<표 8> 교육감 관련 논문 게재 학술지 현황(2007년 - 2021년 9월)

논문편수	학술지(등재후보지 이상)
14	교육법학연구
7	교육정치학연구
6	법학연구
5	한국지방자치학회보
4	지방자치법연구, 한국교육
3	한국비교정부학보, 행정판례연구
2	교육문제연구, 교육비평, 교육재정경제연구, 교육행정학연구, 법과 정책연구, 비교교육연구, 세계헌법연구, 지방정부연구, 지방행정연구, 토지공법연구, 한국과 국제정치, 홍익법학
1	교육종합연구, 21세기 정치학회보, 강원법학, 국가법연구, 다문화교육연구, 도시행정학보, 민주법학, 법제연구, 법조, 법학논집, 사회과학연구, 서울법학, 수산해양교육연구, 아시아교육연구, 인문사회21, 입법학연구, 정치정보연구, 정치커뮤니케이션연구, 커뮤니케이션학연구, 한국교육학연구, 한국데이터분석학회, 한국도서관정보학회지, 한국인사행정학회보, 한국자치행정학보, 한국지방자치연구, 한국컴퓨터정보학회논문지, 한국콘텐츠학회논문지, 한국행정연구, 행정법연구, 현대정치연구

교육감 관련 논문 주제들을 보면 [그림 4]와 같다. 논문 주제들은 교육감 선출 관련 쟁점과 대안(30편), 교육감 관련 정책분석 및 평가(11편), 교육감 후보 및 공약 분석(9편), 국가 및 지방자치단체의 교육감과의 연계와 통제(9편), 교육감의 권한과 사무(7편), 교육감 선거의 투표 행태(6편), 교육감의 위상과 역할(6편) 등으로 주로 교육감 선거와 정책 이슈와 쟁점 분석이 주류를 이루었다. 이는 이들 논문이 법제, 자치행정, 정치 관련 학술지이라는 점에서 입증된다고 볼 수 있다.



[그림 4] 교육감 관련 논문 주제 현황(N= 100)

2. 국외 사례

교육감 연구에 대한 외국 논문들을 몇 가지 제시하며 국내 교육감 연구 주제의 다변화를 위한 제언을 해 보고자 한다. Kowalski와 Brunner(2011)는 교사-학자, 경영자, 민주적 리더, 응용사회과학자, 의사소통자의 역할과 함께 여성과 흑인 교육감의 특성과 입직 상황 등을 분석했다. Björk, Browne-Ferrigno와 Kowalski(2018)는 교육감이 CEO와 팀리더로서의 역할에 대해 분석했다. Sharp(2012)는 1989년부터 2010년까지 교육감이 의회 등을 대상으로 단체교섭자로서의 역할을 수행한 것을 분석했다. Brunner와 Kim(2010)은 여성 교육감에 대한 신화와 오해 사항에 대해 다루면서 남자 교육감보다 교육과정이나 수업에 대한 개발 및 집중 등에 대해 보다 성과를 높일 수 있음을 주장했다. Wilhite, Schilling, Brierton와 Tomal(2018)은 학교 거버넌스, 학교법, 수업지도성, 자원관리, 비전 리더십, 변화 리더십, 의사소통, 전략적 기획, 학교데이터관리, 지역사회 관계, 다양한 학습전략, 협업 등 교육감이 지녀야 하는 핵심역량을 제시했다. 이는 국내 교육감이 그 직무를 수행함에 있어 필요한 역량에 대한 연구에 대한 시사점을 한다. Hart(2018)는 교육감이 직무수행에 있어서 딜레마에 직면할 때 의사결정에 영향을 미치는 합리적, 그리고 직관적 요인들이 무엇인지를 분석했다. 이는 국내 교육감의 의사결정 유형과 주요 결정 변인 등에 대한 연구를 시사한다. Lefdal와 De Jong(2019)은 교육감들이 경험하는 스트레스의 원인과 그것을 대처하는 방법 등에 대해 분석했다. Klocko, Justis와 Kirby(2019)는 교육감들이 복잡하고 어려운 상황과 기간 중에 끈기를 발휘하면 회복탄력성을 통해 강직한 리더십(leadership tenacity)를 발휘할 수 있음을 실증했다.

3. 시사점

국내 교육감 연구는 교육감 관련 선출과 권한 등에 대한 법제도와 정책 집행에 대한 이슈 분석 등이 주류를 이루고 있다. 하지만, 외국의 몇 가지 사례를 제시했지만, 교육감의 개인적, 사회적 특성, 교육감의 역량과 역할, 여자 교육감의 리더십과 그 성과, 교육감의 의사결정과 스트레스

및 리더십 등 다각적인 연구 주제로 연구가 이루어지고 있다는 점에서 국내 교육감 연구의 외연 확대가 절실히 요청된다고 할 것이다.

VI. 교육감 제도의 발전 과제

교육감 제도는 헌법에 보장된 지방교육자치를 구현하는 수단으로 작용해왔다. 무엇보다도 교육감 제도는 주민자치와 단체자치를 통해 교육·학예에 대한 사무에 대한 자주성을 확보하는 기제로 작용하고 있다. 둘째, 교육감 제도는 일반행정의 관점이 아닌 교육의 원리와 방법으로 교육의 전문성을 실현하는 영역으로 자리매김했다. 셋째, 교육감 제도는 지역 교육을 위한 자치사무와 함께 국가의 권한에 대한 실질적 이양을 촉진한 계기로 작용했다. 넷째, 교육감 제도는 지방자치단체의 연계 및 협력, 지역 단체들의 지원과 협력을 넓히는데 역할을 담당했다. 이러한 성과에도 불구하고 교육감 제도는 몇 가지 문제점이 파생되고 있고 이에 대한 발전 방안 모색이 필요하다.

1. 교육감 제도의 발전과제

가. 교육의 자주성 및 정치적 중립성 확보를 위한 정책 선거 및 홍보 강화

교육감의 후보 자격에 있어 정당 당원이 아닌 자에서 과거 1년 동안 정당 당원이 아닌 자로 완화되면서 전·현직 국회의원이나 장관들의 교육감에의 입직이 가능해졌고, 정당 추천은 받지 않지만 사전 선거운동, 후보 간 단일화 등 정치적 선거 양상을 보이고 있다(윤상호, 허원제, 2014; 장지연, 2014). 그동안 학자들은 교육감의 직선제 문제를 최소화하도록 시도지사-교육감 러닝메이트제, 공동등록제, 제한적 주민직선제 등 여러 대안을 제기되고 있지만 이에 대한 실현가능성은 낮아 보인다(곽창신, 2013; 최영출, 2015). 이러한 측면에서 교육감 선거는 주민직선을 통해 선발하여 교육의 자주성을 확보하면서도 정당 추천이나 보수와 보수의 진영 싸움을 종식하고 지역교육의 현안과 발전을 위해 교육공약에 대한 전문가 평가를 통한 공영 방송이나 개인 SNS/유튜브를 통한 정책 홍보를 강화하는 것을 제고해 볼 필요가 있다.

나. 보수 및 진보 정책을 포용하는 선거 메니페스토(manifesto) 평가 실시 및 공개

교육감 직선제는 선거 공약이나 교육정책에 대한 평가의 장이 아닌 보수와 진보 진영 싸움의 장이 되어버렸다. 또한, 교육계의 보수와 진영 단체들의 후보 경쟁의 터가 되어 버렸다. 또한 투표 기호의 선택에 따라 당선도 가능한 로또 선거가 되었다. 교육감 선거는 교육전문성을 발휘하여 지역교육을 이끌 수 있는 교육리더는 누구인지, 우리 지역 아이들과 주민들을 위해 필요한 교육정책은 어떠한 것들이 있는지, 그로 인해 지역 학교가 어떻게 변화할 것인지에 대한 담론의 장이 될 필요가 있다. 이를 위해서는 보수 정책도 진보 정책이 아닌 진정한 지역교육의 실천을 위

해 모든 것을 포용할 수 있는 선거 공약을 제시했고, 실현가능한 매니페스토를 제시했는지 전문가 및 주민 평가를 통해 공영방송이나 선관위 홈페이지 등에 게재함으로써 정치 이념 진영 싸움의 장보다는 공약 및 정책 선거로의 전환을 도모할 필요가 있다.

다. 지역교육을 위한 교육감의 전문성 강화를 위한 사전 연수제 도입

교육감 입후보자의 자격 중 교육경력이 3년으로 낮아지면서 유치중등 분야의 미경험자나 교육 전문성을 갖추지 못한 대학 총장이나 교수들의 교육감 입직이 가능해졌다. 교육감 선거 때마다 “교육감 후보 중 전현직 교수 47%... 폴리페서의 교두보 됐냐(교수신문, 2018. 4. 23.)”, 교육감 선거는 “폴리페서’ 교두보?”(문화일보, 2018. 6. 5.) 등 기사가 도보된다. 교육감으로 선출된 총장이나 교수들 중에는 유치중등 관련 분야를 전공하거나 교육분야 연구기관이나 도의회 활동 경험이 있다. 하지만, 교육 분야가 아닌 전공이나 관련 단체에서 수행한 경력이 전부인 교육감 입후보자들도 존재한다. 이러한 측면에서 교육감에 입직하려는 비교육 분야 후보자들에 대해 교육학 분야 석박사 과정 이수나 입후보 자격 연수 과정(예: 국가 또는 시도교육청 연수과정 등)을 개설하여 이수하도록 함으로서 교육감으로서 갖추어야 할 전문성을 신장할 필요가 있다. 을 이수하거나 교육감 입후보를 위한 사전 연수과정을 이수하는 자에게 입후보 자격을 부여하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

라. 교육감의 도덕적 리더십 강화를 위한 공영 선거 도입 검토

직선 교육감이 되려면 재력이 필요하다!? 막대한 선거비용을 소화할 필요가 있는 자리인 것은 틀림없다. 선거 과정에서 소요되는 선거 비용을 충당을 위해서는 후원회 등 선거 관여자들의 도움을 받아야 한다. 이로 인해 당선 이후 선거 이권과 인사권 부정, 공직선거법 위반 등으로 검찰 고발과 기소와 실형을 받음으로 교육감직을 상실하는 경우가 종종 발생하고 있다. 이러한 측면에서 교육감 선거는 선거 비용과 이권을 최소화할 수 있도록 일정 부분 선거비용을 국비로 지원하는 공영선거제를 도입할 필요가 있다. 또한, 교육감 선거는 주민에 대한 선거 홍보를 위해서 교육정책 TV 토론회를 2회에서 4회 이상으로 실시하고 지나친 선거운동이나 비용 발생을 최소화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마. 국가와 지방자치단체 연계 및 협력 촉진을 위한 법규 규정의 명확화

교육감의 주민 직선으로 진보교육감의 대거 진출에 따라 교육과정, 인사, 재정, 시설 등 교육감의 권한 행사에 따라 보수 정권과의 마찰과 갈등이 발생하였다. 최근 진보 정권이 집권함에 따라 진보 교육감이 다수인 상황에 마찰은 일어나지 않았지만 자사고 정책에 따른 학교법인과의 갈등 양상을 보이고 있다. 이러한 갈등 양상의 원인은 여러 가지이겠지만, 교육감 사무의 범위와 규정에 대한 불확정 개념 또는 판단여지가 내재된 법규정에 의해 비롯된 것이었다. 이러한 측면에서

국가와 지방자치단체 등의 권한과 관계에 대한 법규 및 지침 등에 대한 권한 주체와 범위 및 방법 등에 대한 명료화 작업이 요청된다.

바. 교육감의 제왕적 권한 행사 견제를 위한 주민통제 강화

교육감은 지역 소재 교직원의 인사권, 막대한 교육예산 편성 및 집행, 학교 설치 및 폐지, 교육과정 편성 운영 등 막강한 권한을 견제 장치 없이 권한 행사를 할 수 있다. 물론 교육부나 시도 의회의 통제가 가능하나 특정한 사안에 대해서만 행사되고 있다. 이러한 측면에서 교육감은 제왕적 권력을 휘두르는 교육소통령이라고도 불리운다(동아일보, 2019. 7. 11). 이러한 점에서 교육감은 시장과 군수에 대한 인사권이 없는 시도 지사보다 막강한 인사권 행사가 가능하고, 교육감 취임 이후에는 교육청 주요보직 및 교육장 임명을 두고 자기 사람 심기나 보은 인사의 단행 등 인사 비리가 빈번히 발생되고 있다. 아울러 선거 이권을 가진 업체 등 입찰 과정에서의 개입 등으로 회계 비리도 일어나고 있다. 이러한 교육감의 권한 일탈이나 남용을 방지하기 위해서는 무엇보다도 주민자치를 대표하는 시도 의회의 견제 활동 강화가 무엇보다도 요청된다. 그리고 비리 교육감에 대한 주민소환제 실시를 위한 투표 요건 완화, 시도의회에 대한 주민감사제 신설 등을 통한 주민통제를 강화할 수 있다.

사. 교육장에 대한 대폭적인 권한 이양과 공모제 도입

교육감의 제왕적 권력 행사를 제한할 수 있는 또 다른 대안은 교육장에게 유·초·중학교 및 지역 평생교육 권한을 대폭 이양하여 교육감의 권한 분산하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 아울러 교육장의 임명도 교육감 임명제에서 교육장 공모제로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 교육장 공모제는 교육 여건과 요구가 다른 시와 군 지역에 대한 이해를 가진 교육전문가가 3개년 발전계획과 성과관리에 대한 제안을 하고 이를 지역주민과 교직원들이 참여해 후보 2인을 선발하고 교육감이 최종 후보 선택하는 것으로 실시될 수 있다. 이는 무엇보다도 기초자치단체 수준까지의 교육자치가 확대 적용되는 효과를 거둘 것으로 기대된다.

아. 교육장 선거제 도입 검토

교육감의 제왕적 권한 행사를 견제할 수 있는 또 다른 대안은 광역자치단체의 장과 기초자치단체의 장에 대한 주민선거를 별도로 치르는 일반자치단체의 선출 방식과 같이 지방교육자치단체도 광역자치단체의 장인 교육감과 기초자치단체의 장인 교육장을 별도로 선출하는 것도 고려될 수 있다. 현재는 교육정책 및 고등학교 과정은 교육감이, 지역 초중학교는 교육장이 교육권한을 행사할 수 있도록 되어 있지만 교육감이 교육장을 임명하는 체제에서는 시와 군 수준의 지방교육자치의 실현을 보장할 수 없다. 교육장까지 선거를 하면 교육은 정치적 선거판이 된다거나, 시장·군수 등에 비해 관장 사무가 교육에 한정되어 있어 선거비용이 클 수 있다는 점, 시군의 재

정자립도가 낮다는 점 등 교육감 선출이 어려운 측면도 존재한다. 하지만 국가 및 지방자치단체의 재정 교부 방식을 개편하여 시와 군의 재정 상황을 고려하여 직접 교부하거나 재정 지원 및 보조를 하는 방안 등을 범국가적 차원에서 고민한다면 실현 가능한 방안 도출이 가능할 것이다.

2. 교육감 연구에 대한 제언

교육감 연구는 학술연구정보서비스(RISS)에서 2007년 이후 등재후보지 이상 논문이 400여개 논문이 검색되지만, 중복 등 검증 결과 100개의 교육감 논문이 있는 것으로 확인되었다. 교육감 관련 논문은 2007년 민선 교육감 선출 이후 증가하기 시작했다. 하지만 교육감에 대한 연구에 있어서 교육행정 전공 분야의 학술지보다는 일반 행정 및 정치학 분야의 논문이 우세하였다. 이들 교육감 학술논문은 교육감 선거, 권한 및 사무, 공약 및 후보자 성향, 교육감 권한 행사의 이슈들에 초점을 두었다. 하지만 앞에서 살펴본 외국 논문 사례들은 교육감의 역할, 개인 및 심리적 특성, 리더십, 여자 교육감, 리더십, 스트레스 등 다양한 주제와 방법으로 접근되고 있었다. 이러한 측면에서 국내 교육감 연구는 교육감 개인의 심리적 특성과 역량, 의사결정 등 연구 주제의 외연 확대가 요청된다. 다시 말해, 교육감 연구는 제도 및 정책 등 거시적 수준에서 교육감의 역량, 스트레스와 같은 심리적 특성, 리더십 및 의사결정 영향 요인 등으로 주제가 다양화될 필요가 있다.

Ⅶ. 나아가며

교육감의 제도는 교육·학예에 관한 사무에 대한 주민자치의 실현을 통해 교육의 자주성 및 전문성을 보장하는데 기여했다. 특히 교육감의 직선제 이후 국가의 교육 권한의 대폭 이양으로 교육감의 지역주민의 요구와 필요에 맞는 지역교육정책을 펼치는 성과는 높이 평가될 점이다. 하지만 교육감 직선제는 교육경력과 정치경력의 완화로 비교육전문가들인 정치인이나 대학교수들의 교육감으로 진출한 경우가 많았다. 진보교육감의 대거 선출됨으로서 교육계는 진보와 보수의 선거판, 진보와 보수의 정책 차이로 장관과 교육감, 교육감과 학교법인 등 정책당사자들 간의 갈등으로 상당한 사회적 갈등과 비용을 초래한 것도 사실이다. 아울러 고비용 선거에 따른 선거 이권과 인사부조리 등으로 고소·수사·기소·구속 등 불명예를 갖게 된 교육감들도 많았다.

교육감 직선제는 주민자치와 단체자치를 구현할 제도라는 점에서 지속 유지될 필요가 있을 것이다. 그럼에도 교육감 직선제의 문제를 최소화할 수 있도록 제도적 및 정책적 대안을 마련하여 교육감 직선제의 보완이 필요하다. 우선, 교육의 자주성 및 정치적 중립성 확보를 위해 교육감 공약 및 정책에 대한 TV 토론회 증가 및 홍보를 강화할 필요가 있다. 둘째, 보수 및 진보 정책을 포용하는 선거 매니페스토를 활성화하도록 공약 평가 결과를 공영방송이나 선관위 등에 공개하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 셋째, 지역교육을 위한 교육감의 전문성 강화를 위해 입후보자에 대한 학교 교육과정 및 교육행정 등에 대한 사전 연수 또는 현직 연수를 강화할 필요가 있다.

넷째, 고비용 선거와 선거 이권과 비리 방지하고 교육감의 도덕적 리더십 강화를 위해 선거공영제 도입이 필요하다. 다섯째, 국가와 지방자치단체 연계 및 협력을 촉진하여 정책 및 사회적 비용을 최소화하도록 갈등 원인이 되고 있는 법규 규정의 명확화를 도모할 필요가 있다. 여섯째, 교육과정, 인사, 재정, 시설 등 교육감의 제왕적 권한 행사 견제를 위해 주민통제 강화, 교육장에 대한 대폭적인 권한 이양과 공모제 및 선거제 도입 등을 적극 검토할 필요가 있다.

교육감 직선제는 학술적 연구를 촉진하는 계기가 되었다. 하지만 국내 교육감 연구는 주로 일반 행정 및 정치 분야 학술지 논문들이 다수를 차지했고, 교육감 선거 제도, 교육감 권한과 사무, 교육감 정책결정과 쟁점 분석 등 거시적, 제도적 수준에 국한되고 있었다. 하지만 외국에서 수행된 교육감 연구 사례에서 비추어볼 때 교육감의 역할, 개인 및 심리적 특성, 리더십, 여자 교육감, 리더십, 스트레스 등 다양한 주제와 방법으로 외연 확대가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 고전(2019). 2018 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 교육법학연구, 31(1), 1-25.
- 교육부(2021. 4. 22). 교육자치 강화 및 학교자율화를 위한 유초중등교육 권한 시도교육청에 배분 박차. 교육부 보도자료.
- 권영성(2010). 헌법학원론(개정판). 파주: 법문사.
- 김규태(2012). 교육책무성: 이론·정책·제도. 서울: 원미사.
- 김규태, 김창우(2016). 교육감론. 파주: 양서원.
- 김남진, 김연태(2021). 행정법 II (25판). 파주: 법문사.
- 김동희(2021). 행정법 II (26판). 서울: 박영사.
- 김범주(2018). 교육감의 지방자치단체 대표권에 관한 고찰. 교육법학연구, 30(2), 19-42.
- 김철수(2015). 헌법개설(14판). 서울: 박영사.
- 노기호(2016). 국가와 지방자치단체 간의 교육권한 배분 및 관계 정립에 관한 연구. 법과 정책연구, 16(3), 207-239.
- 성낙인(2021). 헌법학(21판). 파주: 법문사.
- 안주열(2015). 교육감의 법적 지위에 관한 고찰. 국가법연구, 11(1), 1-21.
- 양은택, 김왕준(2018). 2014년과 2018년 교육감선거 입후보자 특성 비교 분석. 교육정치학연구, 25(3), 267-297.
- 윤상호, 허원제(2014). 교육감 선출제도의 문제점과 개선방향: 교육감 직선제를 중심으로. 한국경제연구원.
- 이주희(2010). 지방자치법 이론과 운영. 파주: 서강출판사.
- 장경원(2017). 교육자치와 국가의 감독권. 서울법학, 24(4), 135-161.
- 정승윤(2017). 현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 법학연구, 58(1), 33-78.
- 정재요(2018). 2018년 교육감 당선인 선거공약에서의 진보와 좌파 이념. 교육사상연구, 32(4), 171-193.
- 최석봉(2015). 교육에 관한 국가와 지방자치단체의 권한. 행정판례연구, 20(1), 231-278.
- 최영출(2015). 시도교육감 선출제도의 주요쟁점 도출과 향후 제도 개선 방향. 한국비교정부학보, 19(4), 31-60.
- 허영(2021). 헌법이론과 헌법(9판). 서울: 박영사.
- 장지현(2014). 신문사설에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석. 한국자치행정학보, 28(1), 75-93.
- Björk, L. G., Browne-Ferrigno, T., & Kowalski, T. J. (2018). Superintendent Roles as CEO and Team Leader. Research in Educational Administration & Leadership, 3(2), 179-205.
- Brunner, C. C., & Kim, Y. L. (2010). Are women prepared to be school superintendents? An essay on the myths and misunderstandings. Journal of Research on Leadership Education, 5(8), 276-309.

- Hart, W. H. (2018). Is It Rational or Intuitive? Factors and Processes Affecting School Superintendents' Decisions When Facing Professional Dilemmas. *Educational Leadership and Administration: Teaching and Program Development*, 29(1), 14-25.
- Klocko, B. A., Justis, R. J., & Kirby, E. A. (2019). Leadership Tenacity and Public-School Superintendents. *Journal of Leadership Education*, 18(1), 1-13.
- Kowalski, T. J., & Brunner, C. C. (2011). The school superintendent: Roles, challenges, and issues. *Educational Leadership Faculty Publications*. Paper 43. http://ecommons.udayton.edu/eda_fac_pub/43
- Lefdal, J. & De Jong, D. (2019). Superintendent stress: Identifying the causes and learning To cope. *AASA Journal of Scholarship & Practice*, 16(3), 55-81.
- Sharp, W. L. (2012). The Role of the Superintendent and School Board in Collective Bargaining: 1989-2010. *Educational Research Quarterly*, 35(4), 32-56.
- Wilhite, R. K., Schilling, C. A., Brierton, J., & Tomal, D. R. (2018). Superintendent Core Competencies. *Lutheran Education Journal*, Winter 2018, 16-26.

부록

교육감 관련 학술논문 목록 (2007-2021.9, 연도순)

- 박종렬, 노상욱(2021). The strengthening of democratic control over the authority of the superintendent of education in the Corona era. 韓國컴퓨터情報學會論文誌, 26(6), 145-154.
- 김여선, 김대영(2021). 제주특별자치도 이석문 교육감 2기 교육정책 평가. 한국교육학연구, 27(1), 91-117.
- 함승환, 이승현(2020). 교육감 선거와 ‘인정의 정치’: 어떤 후보자가 ‘다문화’ 공약을 제시하는가?. 다문화교육연구, 13(2), 57-79.
- 성병창(2020). 교육감과 지방의회 관계의 정치성. 教育政治學研究, 27(4), 205-226.
- 명주영(2020). 학교무상급식정책을 둘러싼 충북도지사와 충북도교육감 간의 갈등 분석. 教育政治學研究, 27(1), 149-179.
- 박종렬, 노상욱(2019). 지방교육자치제도의 실질화를 위한 교육감 권한의 개편에 관한 소고. 법학연구, 73(-), 119-143.
- 고전(2019). 2018 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 教育 法學 研究, 31(1), 1-25.
- 이인수(2019). 패러독스 관점에서 본 교육의 정치적 중립성과 교육감 선거제. 한국교육, 46(1), 73-110.
- 함승환(2019). 정당 없는 정당효과?: 교육감 선거 후보자의 당선경쟁력 결정요인 재검토. 지방정부연구, 23(1), 325-342.
- 이준한(2009). 2010년 지방선거와 교육감 및 교육의원선거의 동시실시에 따른 효과 예측. 韓國地方自治學會報, 21(3), 101-118.
- 서현진(2019). 2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구. 한국과 국제정치, 35(2), 75-111.
- 김범주(2018). 교육감의 지방자치단체 대표권에 관한 고찰. 教育 法學 研究, 30(2), 19-42.
- 조홍순(2018). 교육감선거제 변화의 신제도주의적 분석. 인문사회 21, 9(4), 457-472.
- 강우진, 배진석(2018). 2018년 교육감 선거의 투표행태 결정요인에 대한 분석. 한국과 국제정치, 34(4), 89-121.
- 양은택, 김왕준(2018). 2014년과 2018년 교육감선거 입후보자 특성 비교 분석. 教育政治學研究, 25(3), 267-296.
- 정재요(2018). 2018년 교육감 당선인 선거공약에서의 진보와 좌파 이념. 教育思想研究, 32(4), 171-193.
- 조용완(2018). 광역자치단체장 및 교육감 후보자들의 도서관 관련 공약 분석. 한국도서관정보학회지, 49(1), 149-171.
- 김영식, 이호준(2018). 교육감 직선제가 단위 학교회계에 미치는 영향 분석. 教育財政 經濟研究, 27(1), 99-119.
- 박대권, 이인수, 이예슬(2018). 교육부와 시·도 교육청 간의 정책 갈등에 대한 패러독스 분석: 자율형 사립고등학교 정책을 중심으로. 教育政治學研究, 25(3), 237-265.
- 김학성(2017). 교육감선출과 지방의회 일치형 교육위원회제도에 대한 비판적 연구. 江原法學, 50(-), 319-348.
-

- 정승윤(2017). 현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 법학연구, 58(1), 33-78.
- 장경원(2017). 教育自治와 國家의 監督權. 서울법학, 24(4), 135-161.
- 정희근, 김 훈(2017). 학생인권 및 교권보호 조례의 법적 쟁점에 관한 일고찰. 土地公法研究, 79(-), 649-673.
- 박재윤. (2017). 職務履行命令의 適法성과 限界 -대법원 2015. 9. 10. 선고 2013추517 판결 및 2013추524 판결-. 행정판례연구, 22(1), 221-260.
- 이호용(2017). 학교생활기록부 작성에 관한 사무의 법적 성질 - 대법원 2014. 2. 27. 선고 2012 추183 판결 -. 法曹, 66(1), 515-539.
- 김용(2016). 교육감이 수행하는 사무 구분에 관한 판례의 비판적 분석. 教育 法學 研究, 28(4), 23-44.
- 노기호(2016). 국가와 지방자치단체간의 교육권한 배분 및 관계 정립에 관한 연구. 법과 정책연구, 16(3), 207-239.
- 김달효(2016). 교육감 주민직선제 존속의 합당함에 관한 조명. 教育政治學研究, 23(4), 1-16.
- 김혜연, 김성열(2016). 교육감 선출제도의 쟁점 분석-헌법재판소의 결정례를 중심으로-. 教育 法學 研究, 28(3), 25-53.
- 최영출(2016). 시도교육감 선출제도 대안유형과 판단기준. 한국비교정부학보, 20(2), 47-73.
- 최철호(2016). 교육감 선출방식에 따른 광역자치단체장과의 법적거버넌스-일본 법제를 참고하여 -. 法學研究, 24(1), 303-323.
- 최우용(2016). 지방교육자치에 관한 중앙정부와 지방정부의 권한 분쟁과 갈등해소 방안에 관한 연구. 지방자치법연구, 16(1), 147-178.
- 조성규(2016). 지방교육자치의 본질과 교육감의 지위. 행정법연구, -(46), 217-241.
- 정한중(2016). 허위사실공표죄와 허위사실적시 명예훼손죄 해석의 문제점 -조○○ 서울시교육감 항소심 판결을 중심으로-. 法學研究, 26(2), 85-119.
- 김창우, 김규태(2015). 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 학부모와 교원의 인식 분석. 教育政治學研究, 22(1), 1-27.
- 김경희(2015). 교육감에 대한 장관 감독권의 한 · 일 간 비교. 한국교육, 42(1), 225-248.
- 고대훈, 최영 (2015). 온-오프 미디어간 의제 공유와 역동성: 2014년 서울시교육감선거를 중심으로. 커뮤니케이션학연구, 23(2), 71-98.
- 박지영, 박한우(2015). 의미망 분석을 통한 페이스북 대중여론의 역동성 분석: 서울 교육감 선거를 중심으로. Journal of the Korean Data Analysis Society, 17(3), 1557-1571.
- 김원중(2015). 지방자치와 교육감 선거제와의 관계 검토. 지방자치법연구, 15(2), 197-219.
- 박명호, 이익주(2015). 한국형(型) 교육감 선임제도의 모색을 위한 시론(試論). 정치정보연구, 18(1), 215-237.
- 임종수(2015). 지방교육의 자주성,전문성 구현과 교육감 선출제도. 홍익법학, 16(3), 587-610.
- 이종근(2015). 헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제(諸)대안의 적실성 검토. 教育 法學 研究, 27(3), 151-184.
- 정일화, 정지욱(2015). 교육감 직선제 위헌확인 심판청구의 쟁점 고찰. 教育 法學 研究, 27(2), 57-85.

- 최영출(2015). 시도교육감 선출제도의 주요쟁점 도출과 향후 제도 개선 방향. 한국비교정부학보, 19(4), 31-60.
- 노기호(2015). 지방자치단체장과 교육감의 연계,협력 방안. 법과 정책연구, 15(3), 911-942.
- 이현수(2015). 광역단체장과 교육감의 교육사무집행상 분쟁해결기제. 教育 法學 研究, 27(3), 185-207.
- 장귀덕, 김왕준(2015). 지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부 장관의 갈등 조정에 관한 연구. 教育 法學 研究, 27(3), 209-238.
- 최봉석(2015). 教育에 關한 國家와 地方自治團體의 權限. 행정관례연구, 20(1), 231-278.
- 김성기(2015). 평생교육법상 교육감과 지방자치단체의 권한 연구. 教育 法學 研究, 27(3), 31-52.
- 안주열(2015). 교육감의 법적 지위에 관한 고찰. 국가법연구, 11(1), 1-21.
- 김종철(2015). 공선법상 낙선목적 허위사실공표죄 와 당선무효강제규정의 위헌성 - 소위 조희연 교육감 사건 제 심 판결을 중심으로 -. 法學研究, 25(2), 181-215.
- 김창우, 김규태(2014). 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 국가의 관여 방식과 기제에 관한 쟁점 분석. 教育政治學研究, 21(3), 1-27.
- 고전 (2014). 2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 教育 法學 研究, 26(3), 1-25.
- 장지현(2014). 신문사설에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석. 한국자치행정학보, 28(1), 75-93.
- 주철안(2014). 현행 교육감 선거 및 교육상임위원회제도 진단 및 개선연구. 水産海洋教育研究, 26(1), 22-33.
- 서현진(2014). 동시 선거로 실시된 2014년 교육감 선거의 유권자 투표 행태에 관한 연구. 현대정치연구, 7(2), 35-65.
- 장승진(2014). 2014년 교육감선거의 투표선택과 (유사) 분할투표. 21세기 정치학회보, 24(3), 395-414.
- 장은주(2014). 정치 양극화 시대, '진보교육감'으로 성공하기. 교육비평, -(34), 161-170.
- 이일용, 장승혁(2014). 6.4 교육감선거의 법적 쟁점 및 입후보자 특성 분석. 教育 法學 研究, 26(3), 163-192.
- 김용일(2014). 교육감의 역할과 향후 변화 전망에 관한 연구. 教育問題研究, 27(4), 149-172.
- 김용(2014). 민선교육감 제1기의 평가와 제2기의 과제. 교육비평, -(34), 10-22.
- 최봉석(2014). 職務履行命令의 取消. 행정관례연구, 19(2), 125-170.
- 육동일(2013). 교육감 선거제도 개선으로 교육자치 바로 세워야. 韓國地方自治學會報, 25(1), 223-226.
- 곽창신(2013). 시,도 교육감 선출제도 개선방안 탐색. 地方行政研究, 27(3), 263-287.
- 김혜숙, 장덕호, 조석훈, 홍준현, 김종성(2013). 교육감 선출제도에 관한 연구. 사회과학연구, 24(3), 135-159.
- 안철현(2013). 교육감 선출제도 논쟁 분석과 대안 모색. 韓國地方自治學會報, 25(3), 233-253.
- 최영출(2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. 한국비교정부학보, 17(2), 243-261.
- 채우석(2013). 지방자치단체의 교육자치권에 대한 중앙정부의 규제와 협력. 지방자치법연구, 13(3), 63-82.

- 박상완. (2013). 지방분권 개혁과 교육감의 역할과 책임. 한국교육, 40(4), 155-186.
- 박주형, 정제영, 이주연(2013). 학교폭력 사안의 학교생활기록부 기재에 관한 법적 쟁점 분석. 教育 法學 研究, 25(1), 129-150.
- 곽노현(2013). 곽노현 교육감 사건 헌법재판소 결정에 대한 재심청구서. 민주법학, 0(51), 427-452.
- 권동택, 최봉섭(2012). 영국 교육감 제도의 특징과 시사점. 比較教育研究, 22(1), 25-43.
- 김철우(2012). 교육자치기관장 선출제도 국제비교연구: 지방교육자치이념의 구현정도를 중심으로. 한국인사행정학회보, 11(1), 151-174.
- 박세훈, 조미애, 김가인(2012). 교육감 및 교육의원 선출제도의 쟁점과 발전 과제. 교육종합연구, 10(3), 145-164.
- 송기춘(2012). 교육감 직선제 대안에 대한 헌법적 검토. 法學論集, 16(3), 79-126.
- 육동일(2012). 지방자치와 교육자치의 연계를 위한 교육감 선거제도 개선에 관한 연구. 한국지방자치연구, 14(2), 129-159.
- 윤성현(2012). 지방교육자치제와 교육감 직선제의 헌법학적 재검토. 世界憲法研究, 18(1), 91-123.
- 음선필(2012). 지방교육자치시대의 교육감 선임방식 -정당배제형 직선제를 위한 변론(辯論)-. 홍익법학, 13(1), 101-144.
- 임현(2012). 교육감의 권한과 통제에 관한 법적 문제. 土地公法研究, 56(-), 331-347.
- 김경희, 박수정(2012). 학교자율화에 대한 교육감과 학교장의 인식 분석. 地方行政研究, 26(1), 249-270.
- 최영출, 김민희, 박수정, 오세희(2012). 일반시민 인식분석을 통한 교육감 선출제도 개선방안 탐색. 도시 행정 학보, 25(3), 243-271.
- 홍완식(2012). 교육감 주민소환제 도입에 관한 입법과정 고찰. 입법학연구, 9(1), 73-91.
- 고전(2011). 일본의 교육장 제도의 특징과 시사점. 比較教育研究, 21(5), 83-104.
- 박진우(2011). 교육감 직선제 도입에 따른 제 문제의 해결방안에 관한 연구. 世界憲法研究, 17(1), 175-197.
- 음선필(2011). 교육감 선임방식에 관한 헌법원리. 教育 法學 研究, 23(2), 107-131.
- 이상철(2011). 교육감 주민직선제 주요 쟁점과 향후 과제: 2010년 전국동시 교육감 선거결과를 중심으로. 教育問題研究, 0(41), 247-274.
- 최진혁, 김찬동(2011). 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안. 韓國地方自治學會報, 23(3), 69-100.
- 송기창, 박소영(2011). 2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. 教育行政學研究, 29(2), 239-260.
- 김경희, 김대욱, 오대영(2011). 지방교육자치 권한에 대한 시·도지사와의 교육감의 인식차이분석. 韓國行政研究, 20(3), 201-230.
- 최영출, 박수정, 김민희, 오세희(2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. 지방정부연구, 15(1), 51-73.
- 김민희(2011). 시·도교육감 소속 직속기관 정원관리 실태 분석 및 개선방안. 教育財政 經濟研究, 20(3), 135-161.

- 조성규(2011). 지방교육자치의 본질과 지방교육행정기관의 구성. 지방자치법연구, 11(4), 303-335.
- 정성호(2010). 6.2 지방선거에 나타난 TV토론 포맷에 관한 연구 - 광역단체장과 교육감 후보 TV 토론회를 중심으로. 정치커뮤니케이션 연구, 0(19), 233-283.
- 고전(2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. 教育 法學 研究, 22(2), 1-22.
- 이인회, 박수정, 나민주, 김용(2009). 미국, 영국, 일본의 교육감 협의체 운영 사례 분석. 한국교육, 36(2), 31-48.
- 이상철(2009). 교육감 주민직선제 쟁점 및 과제 분석. 아시아교육연구, 10(2), 1-25.
- 장성호(2009). 교육감선거의 매니페스토 실현방안. 한국콘텐츠학회논문지, 9(2), 301-308.
- 고전(2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 教育行政學研究, 26(2), 133-152.
- 강현철(2008). 교육감 및 교육위원회의 법적 지위에 관한 법제연구. 법제연구, -(35), 337-370.
- 조석훈(2008). 교육감 선거 관련 「공직선거법」 준용 관계 분석. 教育 法學 研究, 20(1), 185-204.
-

토론 3

교육감 제도 평가에 대한 토론

김왕준(경인교육대학교)

교육감 제도 평가에 대한 발표자의 논문은 교육감의 지위, 권한, 사무와 통제와 관련하여 헌법과 법령을 철저히 분석하고, 이와 관련하여 최근의 변화를 분석하여 교육감 제도에 대한 이해의 폭을 넓혀 주었습니다. 교육감 제도 평가에서 이 논문은 제도상의 변화가 지방교육자치의 실제에 어떠한 영향을 주었는지를 고찰하여 향후 개선방향과 방안을 제시하여 실제의 개선에 기여할 것으로 기대합니다.

교육감의 입후보 자격과 관련하여 정당 가입 기간과 교육 관련 경력의 완화 결과 정당인이 입직할 수 있는 기회를 확대하고 비교육전문가의 진출 기회를 확대하여, 교육의 정치적 중립성과 전문성 차원에서 문제가 될 수 있다는 발표자의 지적에 대해 전적으로 동의합니다. 발표자료의 <표 3>에서 보는 바와 같이 매 선거 때마다 입후보 자격을 점차 완화한 것을 확인할 수 있습니다. 이와 관련하여 교육감 입후보 자격을 완화하기 위한 입법 과정에서 자격요건 완화가 가져올 수 있는 부정적 영향에 대한 충분한 논의와 공감대가 부족한 것으로 보입니다. 정당가입 이력이나 교육관련 경력은 교육감의 업무수행과 관련하여 가장 객관적인 지표임에도 불구하고 이를 고려하지 않고 관련 규정을 개정한 것으로 보입니다.

당선된 민선 교육감의 성향을 분석하여 비교한 <표 4>에서 직업/약력과 초중등교육관련 경험을 제시하였는데 이 부분에 대한 논의가 필요해 보입니다. 대학교수나 총장의 경우 사실상 초중등교육과 거의 관련 없는 분야의 전공자들도 상당히 많은데 대학(학교)에 근무한다는(또는 근무했다는) 사실로 교육감의 자격을 부여하거나 또는 자격을 갖추었다고 사회적으로 공인하는 문제도 향후 심도있게 검토할 필요가 있습니다. 교육감은 교육에 대한 이해와 대규모 조직을 관리할 수 있는 역량이 있어야 합니다. 대학의 교수는 특성상 특정 분야를 깊이 있게 전공한 자들로서 교육감에게 필요한 교육에 대한 일반적인 지식이나 이해와 무관한 전공들이 더 많다고 볼 수 있습니다. 따라서 대학 교수들이 일반적으로 교육에 대한 이해(특히 초중등교육에 대한 이해) 수준이 높다고 인식하는 것은 타당하지 않을 수 있습니다.

발표자께서는 교육부장관, 시도지사, 교육감, 학교법인 간의 갈등 사례를 제시하고 이러한 갈등이 어떻게 해소 되었는지는 분석하여 제시하였습니다. 또한 갈등 해결과 관련된 현행 제도를 분석하여 기술하였습니다. 교육감 제도의 개선과 관련하여 이 문제는 좀 더 근원적인 차원에서 살펴볼 필요가 있습니다. 자칫하면 이러한 갈등의 원인이 지방교육자치 또는 교육감의 권한 설정에

관한 문제로 오해될 수 있기 때문입니다. 이러한 오해는 교육감과 관련된 갈등이나 비리 등의 문제에 대한 해결책이 지방교육자치의 폐지 논리로 연결될 수 있습니다. 국가기관의 권한 행사와 관련하여서 민주국가의 가장 기본적인 통제 원리는 견제와 균형입니다. 따라서 국가와 지방, 입법부와 사법부, 행정부와 입법부, 행정부와 사법부 사이의 견제와 이에 따른 갈등은 이미 예견된 것이라고 볼 수 있습니다. 또한 이러한 견제와 갈등을 통해서 보다 합리적인 정책 대안이 수립되고 집행될 수 있습니다. 국가기관 사이의 갈등은 실제로 시도교육감보다는 시도지사와 관련된 일들이 더 많을 것입니다. 토론에서 강조하고 하고자 하는 것은 이러한 문제가 교육감 제도의 문제라기보다는 일반적인 국가행정의 문제로 보는 것이 타당하다는 것입니다.

발표자께서 교육감 제도의 발전과제로 제시한 방안들에 대해서 대체적으로 동의하지만, 다음의 사항에 대해서는 좀 더 세밀한 검토가 필요합니다. 첫째, 지역 교육을 위한 “교육감의 전문성 강화를 위한 사전 연수제 도입”의 경우 상당한 이견이 존재할 수 있습니다. 우선 다른 선출직 공무원에게는 요구되지 않는 특정 프로그램이나 학력을 요구하는 것이 현실적으로 가능할지 의문입니다. 또한 교육감을 위한 특정 프로그램이나 교육과정을 설계하는 것 자체가 어려울 수 있습니다. 교육감 입후보자의 자질은 특정 프로그램의 이수나 학력보다는 선거과정에서 후보자간 또는 토론 등을 통해 검증될 수밖에 없을 것 같습니다.

둘째, “국가와 지방자치단체 연계 및 협력 추진을 위한 법규 규정의 명확화”와 관련하여서 법규 범의 특성상 해석이 필요한 부분은 불가피하나 최대한 명확히 하여야 하는 것은 당위적인 명제입니다. 다만 발표자께서 근거로 든 진보교육감과 보수정권, 보수교육감과 진보정권 등의 갈등은 법규명의 추상성에 기인하기보다는 근본적인 신념이나 가치관의 문제로 볼 수 있습니다. 또한 이러한 갈등은 그 자체로써 교육의 근본(바람직한 교육의 방향과 방법)에 대해서 검토할 수 있는 계기가 될 수 있는 매우 중요한 기회일 수 있습니다.

마지막으로, “교육감의 제왕적 권한 행사 견제를 위한 주민통제 강화”와 관련하여, 교육감이 예산, 인사, 시설 등 다양한 분야에 권한을 가지고 있는 것은 법령에 정해진 것이고, 이와 관련하여 효과성과 능률성의 관점에서 이를 재분배하거나 통제기제를 개선하는 것은 타당할 것입니다. 다양한 견제 장치가 효과적으로 작동될 수 있도록 지속적인 관심과 제도개선이 필요하다는 발표자의 논지에는 전적으로 동의합니다. 다만 법령상 규정된 권한 그 자체 때문에 “제왕적 권력”을 행사한다고 하는 것은 다분히 특정 목적을 가진 선동적인 해석으로 오해될 수 있습니다. “제왕적 권력”이라는 용어를 사용하는 순간 “무엇인가 문제가 있다”라는 함의가 있기 때문입니다. 대규모 조직의 장에게는 이를 유지하고 발전시키기 위해 필연적으로 많은 권한을 부여할 수밖에 없고 이를 견제하기 위한 여러 장치를 두고 있습니다. 지방교육의 발전을 위해서 향후 논의나 연구의 방향은 추상적인 수준에서 권한이 많으니 문제이고 해결책은 권한을 재배분해야 한다는 논의보다는 보다 구체적인 수준에서 어떤 권한이 왜 문제이고 이를 어떻게 재배분하거나 통제할 수 있는지로 발전할 필요가 있습니다.

2021년 한국교육행정학회 연차학술대회
지방교육자치 30년 평가와 전망

기획주제 4

교육위원회 제도 및 교육의원 제도의 평가

발표 김 용(한국교원대학교)
토론 박호근(한국체육대학교)

교육위원회 제도 및 교육의원 제도의 평가

김 용(한국교원대학교)

1. 개요

제정 당시 「지방교육자치에 관한 법률」(1991.3.8.)은 무려 22개 조항을 교육위원회의 조직과 권한 등을 규율하는데 할애했다.¹⁾ 반면, 현행 개정 법률 제2장은 여전히 교육위원회라는 제명으로 존재하지만, 2014년 6월 30일로 효력을 상실한 조항들뿐이라서, 교육위원회 관련 규정은 존재하지 않는 셈이다. 물론, 실체로서 교육위원회가 여전히 존재하지만, 이는 지방교육자치법상의 조직이 아니라 「지방자치법」상의 상임위원회로서 존재하는 것이다. 이 법률에서 교육위원회를 상임위원회로서 반드시 설치하도록 규율하고 있지 않기 때문에 교육위원회라는 위원회는 언제든 사라질 수도 있다. 다만, 특별자치도인 제주도에서는 여전히 교육의원과 지방의원으로 교육위원회를 구성하여 운영하고 있다.

통상 지방교육자치란 의결기관으로서의 교육위원회와 집행기관으로서의 교육감이라는 두 개의 지주를 중심으로 구성되는 제도라는 사실을 상기하면, 현행 지방교육자치 제도는 상당히 설명하기 어려운 형태를 띠고 있는 셈이다. 조금 더 심각하게 문제를 바라볼 수도 있다. 지방교육자치를 둘러싸고 견해의 차이가 있지만, 교육학계의 다수설은 헌법 제31조 제4항에 근거하여 지방교육자치의 정당성 또는 필요성을 설명해왔다. 통설과 같이 지방교육자치제도를 헌법 상의 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하는 제도로 이해하는 경우, 달리 말하여 지방교육자치제도를 헌법상의 제도 보장으로 이해하는 경우 현재 우리는 위헌 상태의 제도를 운영하고 있다고 할 수 있다. 어떤 시각에서 보면 이미 사라져버린 교육위원회를 평가하는 일이 무슨 의미가 있는 것이며, 도대체 무엇을 말할 수 있을 것인가라는 생각까지 하게 된다.

눈을 외국으로 돌려보면, 다소간 위안거리를 얻을 수도 있다. 무릇 지방교육자치제이란 미국에서 발생하여 한국과 일본에 수출된 것이다. 근래 이 세 나라의 교육위원회의 현실을 살펴보면, 교육위원회의 위기가 단지 한국만의 현상이 아님을 알 수 있다. 미국의 대도시를 중심으로 여러 지역에서 교육위원회의 권한을 약화시키면서 자치단체장이 교육에 강력한 영향력을 행사하는 사례를 볼 수 있다. 종래 교육위원회가 행사하던 권한을 자치단체장이 ‘인수(take over)’하여 단체장

1) 이 발표문은 다음 다섯 편의 발표자의 기존 저술에 상당 부분 의존했음을 밝혀둔다. 김용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. 교육행정학연구 31(3). 175-203; 김용(2014a). 교육위원회 개편 전후의 운영과 성과에 관한 교육위(의)원 인식 비교. 청주교육대학교 대학원 교수 논문집, 19. 225-240; 김용(2014b). 지방의회 통합형 교육위원회 개편 이후 운영 및 그 성과에 대한 교육위원회 위원 및 교육청 관계자의 인식. 청주교육대학교 연구보고서; 김용(2018). 교육위원회 제도의 성과와 과제. 나민주 외. 한국지방교육자치론. 서울: 학지사. 113-144; 김용, 임희경(2021). 지방의회 통합 이후 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석(작업중 원고).

스스로 교육에 영향력을 행사하는 현상은 더 이상 신기한 일이 아니다. 일본에서도 비슷한 일이 벌어지고 있다. 이미 십수 년 전부터 일본에서는 교육위원회와 연관되는 단어의 상위에 ‘형骸化(形骸化)’가 자리를 잡았고, 하시모토 도루(橋本 徹) 오사카 지사(현 시장)와 같이 교육위원회를 약화시키면서 단체장이 교육에 직접 영향력을 행사하는 사례가 계속해서 늘고 있다. 위임형 심의·의결 기구였던 한국의 교육위원회와 합의제 행정위원회인 일본의 교육위원회를 평면에 두고 비교하기는 쉽지 않지만, 일본의 교육위원회는 무책임하다거나 무기력하다는 등의 평가를 받아왔으며, 급기야 2014년에는 교육위원회의 가장 중요한 권한이던 교육장 임명권을 박탈하여 단체장이 교육장을 임명하도록 법률이 개정되었다. 바야흐로 교육위원회 시련기의 한복판에 서 있다고 할 수 있다.

이 글에서는 지방교육자치의 부활·실시 이후 30년이 흐른 시점에서 교육위원회가 어떻게 변화해 왔으며 현재는 어떤 상태인지, 그동안 어떤 쟁점이 제기되었으며 어떤 성과를 남겼고, 새롭게 제기되는 과제는 무엇인지를 논하고자 한다. 또, 현재 제주도에 유지되고 있는 교육의원 제도의 운영 실태를 평가한다.

2. 변천 과정

가. 성격

지방교육자치제도 실시의 모태가 된 제정 「교육법」(1949.12.31.)에서는 기초지방자치단체에 교육구를 설치하고, 교육구에 의결기관으로서 교육위원회를 두도록 규정하였다(제19조). 1961년 군사 쿠데타로 지방교육자치제도가 잠시 폐지되었다가 형식상으로 부활했을 당시에는 광역지방자치단체(시·도)에 집행기관으로서의 교육위원회를 두도록 했다(1963.11.1. 개정 교육법 제15조). 이후 1980년대 말에는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 모두에 의결기관으로서 교육위원회를 두도록 하였다(1988.4.6. 개정 교육법 제15조). 이처럼 지방교육자치제도가 본격적으로 시행되기 이전에 교육위원회의 성격은 몇 차례 변화하였으며, 이는 교육위원회의 위상을 어떻게 설정하여야 하는가라는 문제를 둘러싸고 여러 가지 견해가 혼재하고 있었음을 보여준다.

그러나, 1991년 지방교육자치제도가 본격적으로 실시된 이후 교육위원회는 “시·도의 교육·학예에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위한 기구로서” 설치되었다(제정 교육자치법 제13조). 다만, 일부 사항에 대해서는 교육위원회의 의결을 시·도회의의 의결로 간주하였으나, 일부 사항에 대해서는 교육위원회의 의결을 거쳐 최종적으로 시·도회의에서 의결할 수 있도록 하여서 교육위원회는 전심형(前審型) 심의·의결기구로서의 성격을 가지고 있었다. 2006년 법 개정으로 교육위원회가 시·도회의의 상임위원회로 전환된 이후까지도 이런 성격에는 변화가 없었다.

나. 구성 방식

교육위원회의 구성 방식은 교육위원의 자격과 교육위원의 선출 방식, 그리고 교육위원의 규모 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 교육위원의 자격

제정 「교육법」에는 구(區) 교육위원에 관하여 “군수와 각 읍·면 의회에서 1인씩 선출한 위원으로 조직한다.”는 규정(제20조)만을 두고 있었을 뿐, 교육위원의 자격에 관하여 별도의 제한을 두지 않았다. 당시는 교육위원회 구성에서 민중 통제 원리를 강조하였음을 알 수 있다. 제정 교육자치법에서는 교육위원회 구성에서 민중 통제 원리에 전문적 관리 원칙을 부가하였다. 교육위원은 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 사람으로서 정당의 당원이 아니어야 하며 교육위원 중 1/2 이상은 15년 이상의 교육 또는 교육행정 경력이 있는 사람으로 구성하도록 한 것이다(제8조). 이 규정은 정당 가입 여부와 교육 또는 교육행정 경력을 교육위원의 자격요건으로 설정한 것인데, 전자는 지방교육자치의 원리 중 교육의 정치적 중립성과, 후자는 전문적 관리와 결부된 것임을 알 수 있다.

이후 법률 개정 과정에서 정당 가입 여부와 경력 요건은 몇 차례 변화하였다. 먼저, 정당 가입 제한 요건을 살펴보면, 법 제정 당학교운영위원회 위원 전원을 선거인단으로 구성하여 교육위원을 선출하면서부터는 시에는 정당에 가입되어 있지 않지만 하면 되었으나,²⁾ 이후 후보자 등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닐 것이 요구되어 정당 가입 제한 기간이 확대되었으며(2000.3.1.), 이후 정당 가입 제한 기간은 1년으로 축소되었다(2010.2.26.).

한편, 교육의 전문적 관리 원칙에 입각하여 교육자치법 제정 당시에는 위원의 1/2 이상을 15년 이상의 교육이나 교육행정 경력을 가진 사람으로 구성하도록 하였으나, 필요 경력 기간은 계속 축소되었다. 다만, 모든 교육위원에게 일정한 경력을 요구하게 되었다. 학교운영위원 선거인과 교원위원 선거인으로 교육위원 선거인단을 구성하여 교육위원을 선출하기 시작하면서부터는 15년에서 10년으로 필요 경력 기간이 줄었으며(1997.12.17.), 학교운영위원회 위원 전원을 선거인단으로 구성하여 교육위원을 선출하면서부터는 모든 교육위원에게 10년 이상의 경력을 요구하였다(2000.3.1.). 이후 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 전환하면서, 한시적으로 존재하였던 교육의원에게는 5년의 교육 또는 교육행정경력을 요구하였다(2010.2.26.). 교육위원회 구성에서 전문적 관리 원칙은 계속해서 완화되어 온 것을 알 수 있다.

2) 교육위원 선출 방식

교육위원 선출 방식은 지방의회에서 선출하던 방식에서 학교운영위원회를 중심으로 선거인단을 구성하여 선출하는 방식, 이후 주민 직접 선거로 교육의원과 지방의원을 선출하여 교육위원회를 구성한 방식 등으로 변화하였다.

교육자치법 제정 당시에는 기초의회에서 2명의 교육위원 후보자를 추천하되, 반드시 1명은 교육 또는 교육행정 경력자를 추천하도록 하고, 광역의회에서 추천된 후보자 중에서 무기명투표로 교육위원을 선출하되, 1/2 이상은 교육 또는 교육행정 경력을 가진 사람을 선출하였다. 당시 교육위원 선출과 관련하여, 정당에 소속된 지방의원이 교육위원을 선출함에 따라 정치적 중립성이 훼손되며, 선출 과정에서 금품 수수와 같은 비리가 나타났음을 비판적으로 평가한 견해가 있었다(김남순, 1995). 이와 함께 교육계 외부에서는 교육위원회 구성에서 대표성에 문제가 있다는 비판

2) 후보자 등록일 기준인지 선거일 기준인지, 아니면 취임일 기준인지가 법령에는 나타나있지 않았으나, 법 해석상 취임일을 기준으로 볼 수 있을 것이다.

이 강력하게 제기되었다(이기우, 2001).

이후 선출 과정에서 비리 문제를 예방하고 대표성을 강화하기 위하여 교육위원 선거인단을 구성하여 교육위원을 선출하게 되었다. 1995년 교육개혁 과정에서 제안된 학교운영위원회의 조직정착과 학교자치와 교육자치의 유기적 연계를 도모하고자(고전, 2003) 학교운영위원회에서 선출한 선거인단과 교원단체 선거인으로 시·도 교육위원 선거인단을 구성하여 무기명 투표로 교육위원을 선출하도록 법률이 개정되었다(1997.12.17.). 학교운영위원 선거인은 학교마다 학부모대표나 지역사회인사 중 1인을 선출하여 구성하였으며, 교원단체 선거인은 학교운영위원 선거인 총 수의 100분의 3을 정원으로 하여 시·도에 조직된 교원단체에서 추천한 사람으로 구성하였다. 이 선거 방식은 단 한 차례만 활용되었으며, 곧 학교운영위원 전원을 선거인단으로 하여 교육위원을 선출하는 방식으로 전환되었다(2000.3.1.). 선거인단 규모가 확대되면서 선거 운동 방식으로 선거공보와 소견 발표회, 언론기관 등 초청 대담 토론회 등이 활용되기 시작하였다. 이런 선출 방식은 교육관계자들에게 교육자치제도에 대한 이해를 제고하는 효과를 거두는 한편, 학교운영위원회의 정치화(고전, 김이경, 2003), 그리고 선거 과정에서 심화된 교육계의 분열과 같은 역기능도 발생시켰다고 평가된다(송기창, 2005).

이후 교육감 주민 직선제 도입과 함께 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 전환하는 내용의 법률 개정이 이루어지면서(2006.12.20.) 시·도의원과 교육의원으로 교육위원회를 구성하되, 양자 모두 주민이 직접 선출하게 되었다. 이런 방식에 따라서 일반행정학계에서 제기해온 교육위원회 구성에서의 대표성 문제는 완전히 해소되었으나, 막대한 선거 비용 조달이나 정당과의 관계 등 문제가 새롭게 제기되었다.

3) 교육위원 규모

교육자치법 제정 당시에는 특별시와 직할시는 자치구의 수만큼, 도는 교육청의 수만큼 교육위원을 두되, 7인을 최저한도로 정하여 7인~25인으로 교육위원회를 구성하였으나, 이후 개정 법률에서는 7인~15인으로 교육위원 규모를 축소하였다(1998.6.3.) 2006년 개정 법률에서는 지방의원과 교육의원으로 교육위원회를 구성하였으며, 2014년 7월 이후 제주도를 제외한 각 시·도 의회에 지방의원만으로 교육위원회가 구성되어 있다. 시기별 교육위원 규모를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육위원 총 수³⁾

구분	제1대	제2대	제3대	제4대	제5대	통합형 교육위원회	제1기 지방의회 흡수형 교육위원회
활동기간	1991.9~ 1994.8	1994.9~ 1998.8	1998.9~ 2002.8	2002.9~ 2006.8	2006.9~ 2010.6	2010.7~ 2014.6.	2014.7~현재
교육위원 총 수	224	235	146	146	146	139(77)	134(5)

* 괄호 안은 교육의원 수

3) 이 글에서는 교육위원회가 지방의회의 ‘특별한’ 상임위원회로서 운영되었던 시기(2010.7~2014.6)는 ‘통합형 교육위원회’로, 지방의회의 일반상임위원회로 전환된 시기(2014.7~)는 ‘지방의회 흡수형 교육위원회’로 명명한다.

다. 구성의 실제

<표 2>⁴⁾는 제1~5대 교육위원회의 구성 현황을 보여준다. 연령을 중심으로 보면 60대 이상 교육위원이 과반수를 차지하고 있음을 알 수 있고, 교육 또는 교육행정 경력자는 꾸준히 70% 이상을 점하고 있음을 확인할 수 있다. 여성과 청장년층의 비율은 매우 낮은 수준에 머물렀다.

<표 3> 제1~5대 교육위원 현황

(단위: 명), ()은 비율

구분	여성위원	30대	40대	50대	60대 이상	재선위원	3선 이상	교육·교육행정경력
제1대 (‘91.8) 224명	8 (3.5)	6 (2.7)	20 (8.9)	72 (32.1)	129 (56.3)	-	-	160 (71.4)
제2대 (‘94.8) 235명	7 (2.9)	3 (1.3)	26 (11.1)	61 (25.9)	145 (61.7)	54 (22.9)	-	165 (70.2)
제3대 (‘98.8) 146명	2 (1.3)	4 (2.7)	20 (13.7)	49 (33.6)	73 (50.5)	43 (29.4)	9 (6.1)	106 (72.6)
제4대 (‘02.7) 146명	5 (3.4)	2 (1.37)	29 (19.8)	29 (19.8)	86 (58.9)	38 (26.0)	18 (12.3)	118 (80.8)
제5대 (‘06.7) 146명	자료 미 확보							

2010년 6월에는 주민들이 지방의원과 교육의원을 선출하여 교육위원회를 구성하였다. 지방의원은 전반기와 후반기 각각 2년씩 상임위원회를 바꾸었다. 교육의원만을 분석하면 <표 3>과 같다.

<표 4> 통합형 교육위원회(2010.7~2014.6) 교육의원 현황

()은 비율

구분	성별		연령			
	남	여	30대	40대	50대	60대 이상
인원 82명	81 (98.8%)	1 (1.2%)	-	4 (4.9%)	23 (28.0%)	55 (67.1%)

2014년 6월에는 지방의원만으로 교육위원회를 구성하였다. 전반기(2014.7~2016.6)를 기준으로 각 시·도 교육위원회 위원 현황을 정리하면 <표 4>와 같다.

4) 제1대~제4대 구성 현황은 고전(2003: 49)의 자료를 그대로 활용한 것이다. 제5대 구성 현황은 자료를 확보하지 못하였다.

<표 5> 제1기 지방의회 흡수형 교육위원회 전반기(2014.7-2016.6) 교육위원회 위원 현황
()은 비율

구분	정당			성별		연령			
	새누리당	새정치 민주연합	기타	남	여	30대	40대	50대	60대 이상
인원	69 (51.5)	54 (40.2)	11(5) (8.3)	113 (84.3)	21 (15.7)	2 (1.5)	35 (26.1)	71 (53.0)	26 (19.4)

* 괄호 안은 교육의원 수

** 30대 의원 수에는 20대 의원 1명이 포함되어 있음.

라. 권한

교육위원회의 권한은 그다지 변화가 없이 유지되었다. 교육자치법 제정 당시 교육위원회는 아래 사항을 심의·의결할 수 있는 권한을 가지고 있었다.

1. 시·도의회에 제출할 조례안
2. 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산
3. 시·도의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항
4. 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분
5. 중요재산의 취득·처분
6. 공공시설의 설치·관리 및 처분
7. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외 의무부담이나 권리의 포기
8. 청원의 수리와 처리
9. 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항

이후 다음 사항이 심사·의결 사항으로 추가되었다.

1. 기채안
2. 기금의 설치·운영에 관한 사항
3. 외국의 지방자치 단체와의 교류·협력에 관한 사항

이 가운데 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수, 기채안은 교육위원회에서 심사·의결한 후 최종적으로는 시·도의회가 의결하도록 하였으며, 나머지 사항은 교육위원회 의결을 시·도 의회 의결로 간주하였다.

마. 활동

교육위원회는 다양한 활동을 통하여 주민들의 의사를 집약하여 시·도교육청에 전달하고, 교육청과 산하 기관의 각종 사업에 대하여 견제와 감시하는 역할을 하였다. 교육위원회가 성숙함에 따라서 교육위원회의 활동에 내실을 기하게 되었다. 시·도 교육위원회에 따라 활동에 다소간 차이가 있을 수 있다. 이 절에서는 제8대(2010.7~2014.6)와 제10대 전반기(2018.7~2020.6) 서울특별시의회와 충청북도 교육위원회의 활동을 중심으로 교육위원회의 활동을 개관한다.

1) 회의

교육위원회의 가장 중요한 활동을 각종 회의를 통하여 이루어진다. 교육위원들은 각종 회의에 참여하거나 회의를 주관하기도 하는데, 그 중 가장 중요한 것은 본회의와 상임위원회이다. 제8대 서울시의회 교육위원회는 전반기 2년간 의사진행일 수가 36일이었으나, 제10대 의회 전반기에는 의사진행일 수가 45일로 늘어났다. <표 5>는 제8대 서울시의회 교육위원회에서 처리한 의안을 개관한 것이다.

<표 6> 제8대 서울특별시의회 교육위원회 처리 의안 개관

구분	조례안	동의 승인안	건의 결의안	의견청취	청원	예산· 결산안	기타
건 수	132	31	10	4	5	49	20

교육위원회의 회의는 다양한 기능을 수행한다(김용, 2013). 첫째, 교육위원들은 시민의 대표로서 교육행정기관에 대한 견제와 감시를 통하여 집행부의 방침에 제동을 걸며 지방교육행정의 민주성과 타당성을 제고한다. 둘째, 지방교육의 향방에 관하여 다양한 의견이 존재할 수 있기 때문에, 교육위원들은 서로 다른 입장에서 토론을 통하여 교육정책의 방향을 정립한다. 셋째, 교육위원들은 교육청을 견제하고 감시할 뿐만 아니라 교육청의 사업 계획 수립이나 집행에 도움이 될 수 있는 정보를 제공한다. 넷째, 주민들의 의사를 교육청에 전달하여 교육정책에 반영되도록 한다.

지방의회에 완전 통합된 이후, 교육위원회 회의에서 나타나는 두드러진 경향 중 하나는 지역구 민원 관련 발언이 상당히 늘어나고 있다는 사실이다. 또, 교육청과 지방자치단체 간의 협력을 유도하는 발언 역시 증가하였다.

2) 조례 제·개정

조례는 지역 주민들의 의사를 정립한 자치법규로서, 조례를 제정하거나 개정하는 일은 교육위원들이 수행하는 매우 중요한 과업이다. 서울시 교육위원회의 경우 4년 간 총 132건의 조례안을 처리하였는데, 제출된 조례안을 형식적인 논의를 거쳐 원안을 그대로 처리하기보다는 교육위원 상호간의 치열한 토론을 통하여 수정안을 제안하도록 하기도 하고, 때로는 제출된 조례 제·개정안을 보류하거나 폐기하기도 하는 등 조례 제정 과정에서 위원 간의 상호작용이 활발하였다. 교

육위원회를 구성할 때 다양성이 심화되는 정도와 조례 심사 밀도는 상당히 높은 수준의 상관 관계를 나타내는 것으로 보이는데, 위원 간의 시각의 차이가 조례 심사 과정에 반영되기 때문이다.

서울시 교육위원회는 활동 기간 중 조례의 제정 및 개정에 눈부신 활동을 보였는데, 서울시의회의 모든 상임위원회 가운데 으뜸이라는 평가를 받을 정도였다. <표 6>은 서울시의회 교육위원회의 조례 심사 실적을 보여준다.

<표 7> 제8대 서울시의회 교육위원회 조례 심사 실적

구분	제정	전부 개정	일부 개정	폐지	계
건 수	17	6	31	3	57

그런데, 교육위원회의 조례 제·개정 활동은 해가 갈수록 활발해지고 있다. 제8대 서울시의회 전반기에 위원회의 조례 제정 발의는 15건에 그쳤으나, 제10대 의회 전반기에는 31건으로 두 배 이상 늘었다. 충청북도 교육위원회도 제8대 전반기에는 조례 제정이 14건에 불과했으나, 제10대 의회 전반기에는 52건으로 세 배 늘었다.

특히 주민들의 요구가 집약된 사안에 대하여 조례를 제정함으로써 행정청이 주민 의사를 반영하여 교육행정을 집행할 수 있는 법적 기반을 마련해주었다. 아래는 제8대 및 제10대 서울시의회 교육위원회에서 제정한 특색있는 조례들이다.

- 서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례(제8대)
- 서울특별시 교권 보호와 교육활동 지원에 관한 조례(제8대)
- 서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례(제8대)
- 서울특별시 교육감 소속 학생인권 옹호관 운영 조례(제8대)
- 서울특별시 교복 나눔 운동 활성화 조례(제8대)
- 서울특별시 교육청 방사능으로부터의 안전한 식재료 공급에 관한 조례(제8대)
- 서울특별시 사립학교 투명한 운영에 관한 조례(제8대)
- 학교 석면 안전관리에 관한 조례(제10대)
- 학생 비만 예방교육 지원에 관한 조례(제10대)
- 학교 공문서 감축에 관한 조례(제10대)
- 사물인터넷 기반 교육환경 조성 및 인재 양성에 관한 조례(제10대)
- 소아·청소년 당뇨병 환자 지원에 관한 조례(제10대)
- 초등학생 청소년 생존 수영교육 지원 조례(제10대)

충청북도교육위원회 역시 특색있는 조례를 상당수 제정하고 있다. 아래는 제10대 전반기 의회 중 제정된 특색있는 조례이다.

- 학생선수 학습권 보장 및 인권보호 조례

- 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례
- 학교 먹는물 관리 조례
- 미세먼지 관리 조례
- 교복지원 조례
- 어린이 놀 권리 보장 조례
- 지역 향토사 교육 활성화 조례

3) 행정사무감사

행정사무감사는 지방 감사 체계의 일환으로 주민의 대표 기관인 의회가 지방행정의 책임성과 투명성을 확보하기 위하여 집행부의 사무 집행에 대한 감독권을 행사하는 활동이다(이규환, 2001:240). 교육위원들은 행정사무감사를 ‘의정 활동의 꽃’이라고 부를 만큼 애착을 가지고 준비한다. 사실상 교육위원들의 거의 모든 활동은 행정사무감사에 맞추어진다고도 할 수 있다. 행정사무감사는 1년에 1회 이루어지며, 대략 열흘 내외의 기간에 교육청과 산하 기관의 활동을 점검하며 시정 또는 건의 활동을 한다. <표 7>은 제10대 전반기 서울시의회와 충청북도의회 교육위원회 행정사무감사 현황을 나타낸다.

<표 8> 서울시의회·충청북도의회 교육위원회 행정사무감사 현황

	활동	2018	2019		활동	2018	2019
서울시	시정요구	264	222	충청북도	시정요구	113	519
	건의	73	103		건의	232	
	기타	322	177		기타	-	-
	총	659	502		총	345	519

제10대 의회 전반기 행정사무감사 결과를 제8대 의회 전반기 결과와 비교하면 행정사무감사가 매우 활성화했음을 알 수 있다. 서울시 교육위원회의 경우 2010년과 2011년에는 시정요구가 각각 97건과 110건이었지만, 2018년과 2019년에는 264건과 222건으로 두 배 이상 크게 늘었음을 확인할 수 있다. 시정요구와 건의, 그리고 기타를 합하여 행정사무감사에서 지적 또는 논의된 사안의 총 수는 2010년 251건, 2011년 303건이었으나, 2018년 659건, 2019년 502건으로 상당히 늘었다. 충청북도 마찬가지로 2010년 122, 2011년 130건에서 2018년 345건, 2019년 519건으로 감사 지적 건수가 매우 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

행정사무감사에서 지적한 내용 중 집행기관에 대한 견제와 감시 기능을 성실히 수행하고 있는 내용도 상당수 확인할 수 있다. 서울시 교육위원회의 행정사무감사에서 논의된 주제 일부를 소개한다.

- 방과후학교 자유수강권 불용액 최소화
- 성적 우수 학생 선별하여 방과후학교 우열반 진행한 학교에 대해 행정처분 요구

- 특성화학교 입학생 감소에 따른 장기 대책 수립 요구
- 상도유치원 붕괴 사고에 대한 철저한 조사와 진상 규명
- 숙명여고 사태 재발 방지 대책 요구
- 학생 배정 연구 용역 결과 활용 시행
- 시간제 초등돌봄전담사 교통 보조비 문제 해결
- 교육장 임기 1년 6개월 이상으로 연장 요구

충청북도 교육위원회에서 다루어진 행정사무감사 시정·개선 요구사항을 살펴보면 견제와 감사의 기능을 상당히 구체적으로 수행하고 있는 것으로 보인다.

- 각종 위원회 운영 관련 법정 성별 비율 준수, 특정 위원 중복 위촉 개선 요구
- 학생수련원 현대화 사업계획과 다르게 집행한 경위 조사 및 의회 권한 침해 예방 촉구
- 성희롱 고충심의위원회 관련 내·외부 위원 비율 조정
- 학교장 및 기관장의 과도한 출장 자제 관련 요구
- 특별교육재정수요지원비 집행의 연도말 집중 집행 개선 요구
- 교육감 공약사항 추진 요구

교육경력이 없는 지방의원들이지만, 상임위원회 활동을 하면서 교육에 대한 이해를 높이고, 보통사람(layman)의 시각에서 문제를 제기하고 있음을 알 수 있다.

4) 예·결산 심사

예·결산 심사는 의회가 집행부의 정책 과정에 참여하는 수단이며, 행정 서비스의 적절성과 재정 구조를 종합적으로 평가하는 중요한 정책 도구이다(이영희, 이명균, 2010: 200). 교육위원회는 사업의 우선 순위와 타당성 등을 중심으로 예산 집행의 적정성 등에 대하여 의견을 제출하며 집행부와 재정 집행 방침을 확정해 간다. 의원들은 예·결산 심의에서 특히 전문성을 발현하는 것으로 보이며, 사업의 우선 순위나 타당성 등을 중심으로 예산 집행의 적정성에 대하여 의견을 제출한다. 또한 예·결산 심의는 가장 강력한 견제와 감시의 영역이기도 하다.

5) 청원

청원은 지역 주민이 시정에 관한 희망이나 개선 사항을 의원 1인 이상의 소개를 받아 서면으로 제출하는 제도이다. 의회는 청원을 통하여 주민의 어려움을 듣고 이를 해결하기 위하여 주민 대표로서의 기능을 수행한다(지충남, 선봉규, 2012: 65). 서울시 교육위원회는 제8대 의회 기간 중 5건, 제10대 전반기 중에는 아파트 단지 내 중학교 설립에 관한 청원 두 건이 접수되었다. 충청북도 교육위원회에 접수된 청원은 없었다. 청원 제도를 활용하는 사례가 많지 않음을 알 수 있다.

6) 기타

교육위원회는 이상 열거한 일반적인 활동 외에 시기별로 특별한 활동을 통하여 주민들의 의사를 수렴하고 집행부에 그 내용을 전달하거나 집행부의 활동을 견제하고 감시한다. 서울시 교육위원회의 경우 특별히 관심을 가지고 대응할 필요가 있는 의제에 대하여 교육위원회 내에 특별위원회를 구성하여 주민들의 의사를 수렴하고 집행부에 이를 전달하였다. 특별위원회는 회의를 개최하거나 안건을 처리하고, 간담회나 토론회, 또는 현장 방문 활동을 전개하였다. 아래는 서울시 교육위원회에 한시적으로 활동하였던 특별위원회이다. 아래는 제8대 서울시의회 교육위원회에서 구성된 특별위원회이다.

- (1) 친환경 무상급식 지원 특별위원회
- (2) 부모교육과 행복 가정 네트워크 특별위원회
- (3) 강남·북 교육격차 해소 특별위원회
- (4) 학교폭력 대책 특별위원회
- (5) 사립학교 투명성 강화 특별위원회

이밖에 공청회나 토론회, 세미나를 수시로 개최하기도 하였는데, 이런 활동 역시 논란이 되는 사안에 대하여 주민의 의사를 확인하고 수렴하기 위한 활동의 일환이었다.

3. 현황

가. 구성

2021년 11월 현재 각 시·도의회 의 상임위원회로서 교육위원회가 설치되어 있다. 다만, 제주도의 경우는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라서 종래의 교육의원 제도가 존치되어 있으며, 교육의원과 지방의원으로서 ‘특별한’ 상임위원회로서 교육위원회를 구성하여 운영하고 있다. 제주도를 제외한 16개 시·도에서 교육의원 제도가 폐지됨에 따라 교육위원회 위원 수는 감소되었다. 정당에 소속한 지방의원들이 교육위원회에 참여함에 따라서 교육위원회의 구성은 다양한 양상을 띠게 되었다. <표 8>은 제10대 지방의회 교육위원회 후반기(2020.7~현재) 구성 현황을 정리한 것이다.

<표 9> 제10대 지방의회 후반기 교육위원회 구성 현황(2021. 11 기준)

구분	정당별			성별	
	더불어민주당	국민의 힘	기타	남	여
서울	12	1	0	12	1
부산	6	1	0	5	2
대구	1	4	0	4	1

구분	정당별			성별	
	더불어민주당	국민의 힘	기타	남	여
인천	6	0	1	7	0
광주	6	0	0	4	2
대전	4	1	0	3	2
울산	4	2	0	3	3
세종	4	1	0	3	2
강원	6	3	0	7	2
경기	25	1	0	18	8
경남	6	3	1	8	2
경북	1	7	1	8	1
전남	9	0	1	8	2
전북	6	0	1	5	2
충남	6	1	0	5	2
충북	6	1	0	7	0
제주	2	1	1(5)	3(5)	1
계	110	27	6(5)	110(5)	33

* 괄호 안은 교육의원 수임.

** 광주시는 교육문화위원회, 세종시는 교육안전위원회, 경기도는 교육기획위원회와 교육행정위원회
위원을 표시함.

나. 운영

모든 시·도의회 교육위원회에서 2-마에서 소개한 활동, 즉 회의, 조례 심사, 예·결산 심사, 행정사무감사 등의 기본적인 활동이 진행되고 있다. 그러나, 시·도에 따라서 교육위원회의 활동에는 상당한 차이가 나타난다. 매우 기본적인 활동만을 수행하는 교육위원회가 있는가 하면, 간담회나 정책 토론회는 물론 현안에 대한 기자회견이나 시위 활동에 참여하는 경우도 나타나고 있다. 아래는 서울시의회 교육위원회의 특별한 활동(2014.7~2015.7)을 정리한 것이다.

- 세계시민교육을 위한 서울시의 역할 전문가 간담회
- 민주시민교육 어떻게 할 것인가 정책 토론회
- 교육 안전 기본 조례안 제정 관련 공청회
- 학교 밖 청소년 지원, 교육의 대안에서 세상의 대안으로 토론회
- 안전한 영·유아급식 식재료 품질 기준 마련을 위한 토론회
- 교육공무직 영영사 처우 개선 관련 간담회
- 자사고 지정 취소 관련 기자회견
- 안전, 안심 학교 급식을 위한 공동 기자회견
- 동구학원 감사원 감사 촉구 관련 기자회견
- 국회 누리과정 예산 심의 관련 보육 예산 국고 지원 촉구 기자회견
- 고등학교 무상교육 대통령 공약 이행 촉구 기자회견
- 초·중·고 교육재정 파탄 관련 청와대 앞 시위

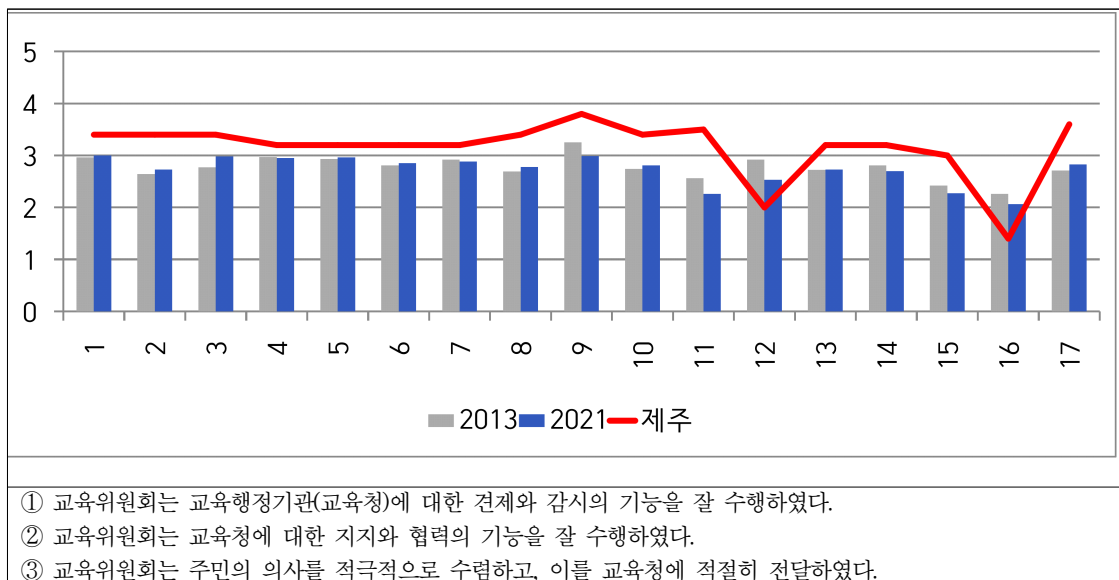
4. 평가

시·도교육청에서 대 의회 업무를 담당하는 공무원들을 대상으로 교육위원회 활동을 평가하였다. 지방의회 통합형으로 운영되던 2013년과 지방의회에 완전 흡수된 이후 교육위원회 운영을 평가하였다. 설문문항은 <표 9>와 같다.

<표 10> 교육위원회 운영 및 활동 성과에 대한 교육청 관계자 대상 설문 문항

대 항목	소 항목	설문 문항
교육위원회 운영	운영 일반	- 교육위원 활동과 주민 대표성 - 소속 정당에 따른 운영 차이 여부 - 교육위원의 교육 전문성 - 불필요한 사업 예산 요구
교육위원회 활동 성과	성과 개관	- 교육청에 대한 견제와 감시 기능 - 교육청에 대한 지지와 협력 기능 - 주민의사 수렴 및 전달 기능
	활동별 성과	- 조례 제·개정 - 행정사무감사 - 예·결산심사 - 민원 전달 - 회의 중 발언
	통합형 개편 후의 변화	- 일반자치와의 연계, 협력 확대 - 의안 처리 속도 개선 - 위원회의 전문성 제고 - 교육청에 대한 간섭 축소

[그림 1]은 2020년 조사 결과를 2013년 조사 결과와 비교한 것이다.



- ④ 교육위원회는 조례의 제·개정 심의 과정에서 조례의 타당성을 제고하기 위하여 노력하였다.
- ⑤ 교육위원회가 행정사무감사를 통하여 지적한 문제는 교육행정을 개선하는 데에 도움이 되었다.
- ⑥ 교육위원회가 예·결산 심사 과정에서 지적한 문제는 재정 운용의 타당성과 효율성을 제고하는 데에 도움이 되었다.
- ⑦ 교육위원들이 교육위원회나 본회의 발언 등을 통하여 제기한 문제는 교육청의 각종 정책을 평가하고 개선하는 데에 도움이 되었다.
- ⑧ 교육위원들이 전달한 각종 민원은 주민의 요구를 교육행정에 반영하는 데에 도움이 되었다.
- ⑨ 소속 정당에 따라 교육위원 사이에 교육위원회에 임하는 자세나 성향 및 이념적 지향 등에 차이가 있었다.
- ⑩ 교육위원들은 주민의 대표로서 교육위원회에서 활동할 수 있는 주민 대표성을 갖추고 있다.
- ⑪ 교육위원회 의원들은 주민의 대표로서 교육위원회에서 활동할 수 있는 교육 전문성을 갖추고 있다.
- ⑫ **교육위원들은 지역 민원을 이유로 불필요한 예산이나 사업을 요구하였다.**
- ⑬ (중전의 위임형 의결기구였던 교육위원회[제1기] 또는 특별한 상임위원회로서의 교육위원회[제2기]와 비교할 때), 일반자치와 연계 협력이 확대되었다.
- ⑭ (중전의 위임형 의결기구였던 교육위원회[제1기] 또는 특별한 상임위원회로서의 교육위원회[제2기]와 비교할 때), 교육의안 처리 속도가 빨라졌다.
- ⑮ (중전의 위임형 의결기구였던 교육위원회[제1기] 또는 특별한 상임위원회로서의 교육위원회[제2기]와 비교할 때), 교육위원회의 전문성이 높아졌다.
- ⑯ (중전의 위임형 의결기구였던 교육위원회와[제1기] 또는 특별한 상임위원회로서의 교육위원회[제2기] 비교할 때), **교육청에 대한 간섭이 줄었다.**
- ⑰ 교육위원회 활동은 교육청에서 수행하는 각종 정책과 사업의 질을 제고하는 데에 도움이 되었다.

[그림 1] 교육위원회 운영 및 활동 성과에 대한 교육청 관계자 인식 비교(2013, 2020년)

조사 결과에 따르면, 17개 문항 중 11번, 15번, 16번 3개 문항은 전국 평균적으로 부정에 가까운 견해(2.50 미만)를 보이는 것으로 나타났다. 이 중 2개(11번, 15번) 문항이 교육위원회의 전문성과 관련된 문항인 점을 염두에 두었을 때, 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도가 지역 교육의 전문성에 별다른 기여를 하고 있지 못하는 것은 아닌지 심층 분석할 필요가 있다.

한편 제주도의 경우 12번 문항과 17번 문항을 제외한 모든 문항에서 전국 평균을 웃도는 결과를 보였다. 이중 12번은 부정문항으로, 점수가 낮을수록 긍정해석이 가능하다는 점을 고려했을 때, 16번 문항만 전국 평균보다 낮은 것으로 이해할 수 있다. 16번 문항의 경우에도 교육청에 대한 간섭 문항인데, 이는 의결기관의 집행기관에 대한 과도한 간섭문제로 해석할 수 있으나, 견해에 따라서는 오히려 의결기관의 집행기관에 대한 견제 기능과 관심도가 높은 긍정적 측면으로도 바라볼 수 있다.

제주도와 전국 평균 간 가장 큰 차이를 보이는 다섯 개 문항은 ‘의결-집행 기관 간 협력(2번)’, ‘정치적 중립성(9번)’, ‘의회의 전문성(11번, 15번)’, ‘정책과 사업의 질 제고(17번)’와 관련된 문항인데, 이들 모두 헌법과 지방교육자치에 관한 법률 등에서 명시한 지방교육자치의 핵심 가치와 밀접한 연관을 맺는 점을 고려했을 때, 현재 운영되고 있는 형태의 교육위원회에 시사점을 제공할 수 있는 단서라고 할 수 있다.

5. 쟁점

교육자치법 제정 당시의 교육위원회와 2021년 현재의 교육위원회는 매우 다른 형태와 성격을 지닌 것이 되었다. 과거의 교육위원회에 대하여 제기된 많은 문제 제기와 쟁점 가운데 상당 부분은 이제는 의미가 없는 것이 되었다. 그러나, 과거에 제기된 쟁점 가운데 일부는 현재의 교육위원회를 이해하고 평가하는 데에 여전히 의미가 있는 것도 있다. 이 절에서는 과거에 제기된 쟁점 가운데 현재의 교육위원회를 분석하거나 평가하는 데에도 여전히 유효한 쟁점을 중심으로 논의한다.

첫째, 교육자치법 제정 이후 줄곧 제기된 쟁점은 교육위원회의 성격을 둘러싼 것이었다. 교육위원회는 전심형 의결기구로 운영되었으나 교육위원들과 교육계는 독립된 의결기구로 전환하여야 한다는 입장을 전개한 반면, 지방의원들은 교육위원회를 폐지하고 지방의회의 상임위원회로 전환하여야 한다는 입장을 나타냈다. 결국, 교육위원회는 4년 간의 ‘특별한’ 상임위원회를 거쳐 현재는 ‘보통’ 상임위원회로 전환되었다. 지금 와서 생각해보면, 초기에 전심형 기구로서 교육위원회를 설계한 것은 교육에 대한 전문적 관리와 민중 통제의 요구의 조화를 도모하기 위한 것이었다고 해석할 수 있다. 즉, 전문성을 지닌 사람을 과반수로 하여 교육위원회를 구성하고, 교육위원회가 전문성을 발휘하여 의안을 심사·의결하면, 대부분 그 결과를 존중하되, 일부 의안에 대하여는 종합행정의 필요상 시민들의 입장에서 한 차례 더 심사하여 심사·의결의 타당성 또는 합리성, 민주성을 제고하고자 한 것으로 이해할 수 있다. 따라서, 이런 제도는 교육위원과 지방의원 간의 상호 존중과 상호 보완을 전제로 하여 운영될 수 있었다. 그러나, 현실에서는 두 주체가 조화로운 공존을 도모하기보다는 서로 간에 힘을 앞세우고 상당히는 불필요한 대립을 초래하여 제도에 함축된 정신이 현실에서는 잘 구현되지 않았다.⁵⁾

둘째, 교육위원회의 성격과 직결된 문제는 교육위원의 자격에 관한 것이었다. 교육위원회 구성에서 전문적 관리와 정치적 중립성을 중시하는 입장을 반영하여 제도 초기에는 교육위원 과반수를 정당에 가입하지 않고, 15년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 갖춘 사람들로 구성하도록 하였다. 이후 정당 불가입과 일정 기간 이상의 교육(또는 교육행정) 경력이라는 자격 요건은 모든 교육위원에게 요구되었다. 그러나, 교육위원회 구성에서 대표성(representativeness) 요건을 강화하여야 한다는 주장이 줄곧 제기되었고, 대표성과 전문성이라는 요건은 상당한 정도는 상충 관계(trade-off relation)에 놓일 수밖에 없기 때문에, 대표성 요건이 강화되는 만큼 전문성 요건은 약화되었다. 교육의원 제도가 존재할 때까지는 앞의 자격 요건이 요구되었으나 지방의회의 상임위원회로 전환된 이후로는 자격 요건이 사라졌다.

교육위원회 구성에서 전문성과 정치적 중립성을 중시하여야 한다는 견해에 대하여는 이견이 존재하였다. 교육위원회 구성에서는 대표성이 중요한 것이지 전문성이나 정치적 중립성은 의미가 없는 것이라는 견해가 그것이다(이기우, 2001; 김용일, 2009). 교육위원회 제도의 원형인 미국의 교육위원회 제도를 중심으로 생각하면 이런 견해가 타당하지만, 한국은 한국 나름대로의 교육위원

5) 송기창(2015)은 향후 합의제 집행기구 형태의 교육위원회 안이 현실화될 가능성을 전망하고 있다. 즉 종전에 교육감이 수행하던 기능을 교육위원회가 담당하고, 교육감은 교육위원회의 사무장 역할을 하는 방식, 즉 일본의 교육위원회와 유사한 형태로 재편될 것이라는 전망이다.

회 제도를 운영할 수 있는 것이고, 앞에서 말한 전심형 의결기구로서 교육위원회를 설계한 이상 전문성을 자격 요건에 포함한 것은 나름의 의미가 있다고도 볼 수 있다. 다만, 교육위원회 구성에서의 전문성을 교육(또는 교육행정) 경력으로 단순히 치환해버린 것에 대해서는 성찰이 필요해 보인다. 실무적으로 ‘경력’ 외에 전문성을 담보할 수 있는 외적 요건이 무엇이 있을까를 생각하면 대안적인 생각을 하기가 쉽지 않은 것도 사실이지만, 경력의 길고 짧음이 전문성의 정도를 의미하는 것은 아니다. 더 나아가, 교육을 둘러싸고 다양한 견해가 존재할 수 있으며, ‘전문성’이란 다양한 입장에서 숙의할 때 나타날 수 있는 것이기도 하다. 즉, 전문성은 대표성과도 연관된 것이다. 과거 교육위원회 구성을 보면 교육위원 다수는 60대 이상 교장 경력을 지닌 남성이었다. 이 경우 젊은 세대, 교사 또는 학부모나 학생, 여성의 시각은 충분히 논의되지 못할 가능성이 상당하다. 교육위원회 구성에서 나타난 위원들의 획일성은 대표성이라는 견지에서도 문제가 있는 것이었지만 전문성이라는 견지에서도 문제가 있는 것이었다. 그 결과 제도 초기 교육위원회 활동은 시민들은 말할 것도 없고 학교 관계자들에게도 효능감을 발생시키지 못했다. 그나마 2000년대 들어 전교조 출신 교육위원들이 탄생하면서 교육위원회 활동의 일부가 외부로 알려지기 시작하였는데, 이는 교육위원 구성의 변화에서 비롯된 결과라고 평가할 수 있다.

한편, 정당 가입 요건은 교육위원회 구성에서 정치적 중립성을 담보하기 위하여 요구되었다. 헌법상 규정된 교육의 정치적 중립성 규정이 그대로 교육위원회 구성에서도 적용된 것이다. 이에 대하여 교육의 정치적 중립성은 교육위원회 구성과 관계가 없다는 비판이 제기되었지만(이기우, 2001; 김용일, 2009) 교육의원 제도가 사라질 때까지 정당 가입 여부는 교육위(의)원의 중요한 자격 요건이 되었다. 그런데, 이 문제와 관련해서는 매우 복잡한 쟁점이 존재하는 것이 사실이다. 교육위원회 구성에서 정치적 중립성 요건이 필요한가 여부에 관한 논의를 시작하기 전에 ‘정치적 중립성’ 또는 ‘교육의 정치적 중립성’이라는 개념 자체가 불확실하다. 정치와 관련된 일체의 논의를 삼가는 것이 중립인가(이른 바 ‘noninvolvement로서의 중립’)? 불편부당한 것을 중립으로 보는 경우(이른 바 ‘impartiality로서의 중립’), 무엇이 ‘불편부당한’ 것인가? 사실상의 ‘불편부당’은 존재할 수 있는가? 이런 질문은 여전히 명확하게 해명되지 않은 채로 남아있다. 더 나아가, 본래 교육의 정치적 중립성이라고 할 때, 중립을 지켜야 하는 주체는 교육행위자인 교사뿐만 아니라 오랫동안 교육을 부당하게 지배해 온 국가도 포함된다. 그러나, 오늘날 국가는 중립성을 판단하는 ‘객관적인 심판자’로 시나브로 자리를 이동하고 오로지 교사에게만 중립을 요구하는 것이 현실이다. 비슷한 맥락에서, 지방교육행정기관의 활동 자체에 상당한 정치적 성격이 나타나는데, 지방교육행정기관의 활동의 정치성에는 눈을 감은 채로 교육위원회 구성의 정치적 중립성만을 요구하는 것이 어떤 의미가 있는지 의문이다. 또, 교육위원회 구성에서 정치적 중립성 요건을 인정하는 경우에도 문제는 남는다. 일정 기간 정당에 가입하지 않을 것을 ‘정치적 중립성’을 나타내는 징표로 치환하고 있는데, 어제까지 특정한 정당에 가입해 활동하던 사람이 교육위원이 되고자 탈당한다고 해서, 그의 정치적 입장에 어떤 변화가 생기는가? 더 나아가 정당에 가입하지 않았다고 하는 사실만으로 정치적으로 ‘중립적인’ 판단을 할 수 있다고 보장할 수 있는가? 실제로 2010년부터 2014년까지 정당에 가입하지 않은 교육의원과 정당에 가입한 지방의원으로 구성된 교육위원회의 운영을 관찰하면, ‘정치적인’ 사안을 둘러싸고 교육의원 역시 지방의원과 매우 유사한 행태를 보

이는 것이 관찰된다(김용, 2013). 교육의원들도 자신 나름의 정치적 입장을 가지고 있고, 그에 따라 행동하는 것이다. 지난 시기의 교육위원회 운영은 교육위원회 구성에서의 정치적 중립성 요건과 관련하여 이런 복잡한 쟁점을 남겼다.

셋째, 위와 관련하여 교육위원회의 구성 방식은 여전히 논의의 대상이 되고 있다. 특히 지방의회의 상임위원회로서 운영되고 있는 현재의 교육위원회의 대안 관련 논의가 계속되고 있다. 고전(2014)이 잘 지적하고 있듯이, 사실상 현재는 교육위원회 제도를 둘러싸고 일종의 정책 실험 상황에 있다고 할 수 있다. 16개 시·도와 제주도의 교육위원회 구성이 다르기 때문이다. 백혜선(2014)은 제주도 교육위원회 운영을 실증적으로 분석하여 입법 활동이나 주민대표 기능 등 면에서 교육의원들의 성과가 두드러졌음을 보고하였다. 또, 지충남과 선봉규, 2013)는 2010년 7월부터 2년간 운영된 통합형 교육위원회 전반기 활동을 분석하여 예결산 심의와 본회의 출석 및 발언 등 면에서 교육의원이 지방의원보다 우수하였음을 보고한 일이 있다. 이상철 등(2013)도 부산시 교육위원회 사례 연구를 통하여 지방의원에 비하여 교육의원이 입법 활동, 예결산심사, 주민 대표 등 여러 가지 면에서 우수한 의정 활동을 보이고 있다는 결과를 발표하였다. 송기창(2015)은 이런 실증 연구 결과를 바탕으로 향후 교육상임위원회제도와 교육의원 제도를 부활하여야 한다고 강력하게 제안하였다. 반면, 대통령 소속 지방자치발전위원회는 2014년 12월 발표한 ‘지방자치발전종합계획’에서 교육자치와 지방자치의 연계·통합 방침을 공식화하였다.

이 점에서 제주도 교육의원 제도 운영에 대해서는 심층 검토가 필요하다. 현재 제주특별자치도에만 존재하는 교육의원 제도는 교육 전문가들로 하여금 교육청에 대하여 전문적 감독을 수행할 목적에서 운영되고 있다. 그런데, 제주도의회 교육의원 선거 과정에서 여러 가지 문제가 표출되면서, 교육의원 선거 제도 개편, 나아가 교육의원제를 폐지해야 한다는 주장까지 제기되고 있다.

송기춘(2021)은 제주도 교육의원 선거의 특징을 다음과 같이 요약하고 있다. 첫째, 장기간 교육 경력을 가진 사람, 특히 초·중등학교 교장 또는 교감 경력자가 주로 입후보한다. 대학교원을 포함하여 초·중등교육 이외 분야에서 활동하는 사람이 입후보하는 경우는 찾아보기 어렵다. 둘째, 선거가 거듭될수록 현직 교육의원의 우위가 눈에 두드러진다. 제7대 전국동시지방의원 선거에서 이 경향이 특히 심했는데, 전체 5개 선거구 중 4개 선거구에서 후보자가 1명뿐이었으며, 이 중 3개 선거구는 현역 교육의원이 출마하여 무투표 당선되었다. 3선 제한이 있는 교육감과 달리 교육의원은 연임을 계속할 수 있으므로, 무투표 당선이 일반화할 가능성도 없지 않다. 셋째, 교육의원의 연임이 확대된 결과로서 교육의원의 고령화 경향이 강화하고 있다. 교육의원 입후보자가 대부분 교육계에서 정년을 한 사람이고, 이런 경력이 없는 사람은 지지 기반이 약하기 때문에 입후보를 포기하는 경향이 있다. 따라서 특별한 변화가 없으면 고령화 추세가 한층 심해질 가능성도 있다. 넷째, 남성만 선출되고 있다. 더 구체적으로는 여성 교육의원 입후보자를 찾아볼 수 없다.

이와 같은 선거 결과가 교육의원 선거 제도와 관련이 있다는 주장이 제기되고 있다(송기춘, 2021). 우선, 현직 교원이 공직선거에 입후보하는 일이 쉽지 않다. 현행 공직선거법은 국가공무원, 지방공무원, 사립학교 교원이 후보자가 되려면 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다고 규정하고 있다(제53조). 대학 교원은 그렇지 않다. 또, 교육의원은 국가공무원, 지방공무원, 사립학교 교원 등 직을 겸할 수 없다(지방자치법 제35조 제1항, 제주특별법 제67조). 결과적으로 초·중

등학교 교원이 교육의원 선거에 출마하고자 하면 그 직을 그만두어야 하는데, 이는 현직 교원의 입후보를 가로막는 결정적 장애 요인이 되고 있다. 교육의 전문성을 확보하기 위하여 교육의원 제도를 운영하고 있는데, 현행 선거 제도가 전문가의 출마를 사실상 배제하고 있는 것은 모순이다.

이와 함께, 도의원 선거구에 비하여 교육의원 선거구가 지나치게 넓다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 제주도의회 의원 정수는 43명이다. 이 가운데 지역 선거구 의원 정수는 31명, 비례대표 의원 정수는 7명이며, 교육의원 정수는 5명이다. 결과적으로 교육의원은 지방의원 6명의 선거구를 무대로 삼아 선거 운동을 펼쳐야 한다. 이처럼 선거구가 넓고 유권자가 많은 지역에서 단기간에 선거 운동을 전개하기 위해서는 두터운 조직과 상당한 액수의 선거 경비를 조달할 수 있어야 한다. 결과적으로 교육의원 입후보자가 극히 제한되게 된다.

이와 같은 문제의식에서 교육의원 자격 요건의 위헌 여부를 확인하는 헌법소원이 제기되었다(헌재 2020.9.24. 선고 2018헌마444 결정). 헌법재판소는 이 사건을 심사하면서 교육의원 입후보자에게 교육경력 5년 이상을 요구하는 것은 “교육의 전문성이 담보된 교육의원이 교육위원회의 구성원이 되도록 하여 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하면서도 지방자치의 이념을 구현하기 위한 것으로서, 청구인들이 공무담임권을 지나치게 제한하여 입법 형성권의 범위를 현저히 벗어났다거나 필요한 정도를 넘어 청구인들이 공무담임권을 침해하는 것이라 볼 수 없”고 “교육의원이 되고자 하는 사람에게 5년 이상의 교육경력 등을 요구하는 것은, 교육전문가가 교육·학예에 관한 중요 안건을 심의·의결할 수 있도록 하여 교육의 전문성을 확보하고, 교육이 외부의 부당한 간섭에 영향 받지 않도록 교육의 자주성을 달성하기 위한 것”이라고 판단하였다. 또 “교육전문가에 의한 참여 보장의 범위나 교육 전문가의 구체적이고 세부적인 자격 요건은 입법자의 폭넓은 재량이 인정되는 영역으로서, 입법자는 교육의 전문성이라는 교육자치의 이념적 기초가 충실하게 실현될 수 있도록 합리적인 범위에서 경력 요건과 교육 전문가의 참여 범위를 정할 수 있”으며, 5년 이상의 교육 경력을 갖추도록 하는 것은 비합리적 경력 요건을 설정한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

헌법재판소가 현행 선거 방식을 합헌으로 결정했음에도 불구하고, 현행 제도가 최선인가에 대해서는 여전히 논란이 상당하다.

6. 성과

제도의 이상적인 모습으로 이해되었던 교육위원회가 사라진 마당에, 교육위원회의 성과를 논하기가 주저되는 것이 사실이다. 이 점을 전제로 하고 몇 가지의 성과를 살펴보고자 한다.

첫째, 교육행정기관에 대한 견제와 감시 기능을 주로 하는 기관으로서 교육위원회는 지방교육행정의 민주성과 합리성을 제고하는데 일정한 역할을 하였다. 교육위원회 제도가 운영되기 시작할 무렵에는 교육위원 스스로의 역할에 대한 자각도 충분하지 않고 교육행정기관도 교육위원회의 의의를 충분히 인식하지 않았기 때문에 교육위원회 제도의 본래 의의가 충분히 구현되지 않았던 것도 사실이지만, 제도를 운영하면서 교육위원 스스로의 자각이 높아지고 교육행정기관 역

시 교육위원회로부터의 견제와 감시가 교육행정 운용에 상당한 도움이 된다는 사실을 인식하게 되었다. 또, 교육위원들이 주민들의 의사를 수렴하여 전달하고, 전문적 식견을 발휘하여 지방교육행정에 기여하면서 지방 수준의 교육행정의 민주성과 합리성이 제고되었다.

둘째, 교육위원회는 지방교육행정기관에 대한 견제와 감시뿐만 아니라 후원과 지지 역할도 상당히 전개하였다. 교육위원회는 지방의회와 전심형 의결기구로서의 위상을 지니고 있었고, 교육위원들은 교육청에 대한 견제와 감시자로서의 자각뿐만 아니라, 일반행정으로부터 교육을 보호하고 진흥하기 위한 역할을 해온 것도 사실이다(김용, 2013). 예산을 편성할 때 지방교육에 투입할 예산을 가급적 많이 확보하고자 교육청과 협력하여 노력해온 것이 사실이며 지방교육을 진흥하기 위한 조례를 제정하는 등 지방교육 발전을 위하여 교육위원들이 앞장 선 것도 사실이다.

셋째, 교육위원회는 주민들의 의사를 수렴하여 전달하는 활동을 충실히 수행하여 지방교육행정에 대한 주민 참여와 통제를 강화하였다. 교육위원들은 주민들의 요구 사항을 수렴하여 조례를 제정하거나 개정하는 일에 상당한 노력을 기울였다. 교육위원회 활동이 계속되면서 제정되는 조례가 확대되고 조례 개정을 통하여 주민들의 의사를 더 직접적으로 교육행정에 반영하고자 한 것은 교육위원회의 주민 의사 수렴 기구로서의 성과를 보여준다. 또, 교육위원회에서는 주민 청원에도 적극 대응하고자 하였고, 교육위원회가 종종 활용한 공청회나 각종 조사 활동은 교육에 대한 주민 참여를 제고하는 긍정적 결과를 낳았다. 그러나, 이런 일이 모든 교육위원회에서 활성화된 것은 아니며, 일부에서 모범적으로 이루어진 것이어서 향후 더 확대될 필요가 있다.

넷째, 교육위원회는 지방교육 거버넌스 주체 간 조정 기구로서의 역할을 원만하게 수행해오고 있다. 교육자치가 진전되는 과정에서 지방교육행정기관과 교육부, 지방교육행정기관과 지방자치단체, 그리고 시·도교육청과 지방의회 사이에 종종 갈등이 빚어졌다. 이 과정에서 교육위원회는 갈등 주체 사이에 타협을 이끌어내는 조정 기구로서의 면모를 과시하였다. 경기도 등 여러 지역에서 교육재정 부담금 전출을 둘러싸고 교육청과 시·도청 사이의 갈등이 고조될 때, 교육위원회는 조례를 제정하여 양자 간의 갈등을 해소하였다(김용, 이차영, 고 전, 2013). 서울시의 경우는 자율형 사립고등학교 지정 해제를 둘러싸고 교육부와 서울시교육청이 갈등을 빚을 때 교육위원회에서 공청회를 개최하는 등 타협점을 모색하기 위한 계기를 마련하기도 하였다. 이런 움직임은 교육위원회가 지방교육 거버넌스 구조에서 윤활유와 같은 역할을 할 수 있음을 보여준다.

7. 과제

지방교육자치제 부활 이후 한국의 교육위원회는 그 구성뿐만 아니라 성격까지도 상당히 변화하였다. 현재의 상태도 변화가 마무리된 것은 아니며 또다시 변화될 가능성이 있으니, 김용일(2009)의 지적처럼 한국의 교육자치제도는 여전히 ‘깎고 누비는’ 과정에 있다고 할 수 있다. 변화의 과정에서 과제를 정립하고자 할 때는, 이 제도가 탄생한 시점에서의 제도의 의의를 새삼 상기하면서 새로운 방향을 모색하는 것도 좋은 방법이다.

미국의 교육위원회 제도는 작은 규모의 지역 주민들이 촌락의 학교를 공동 소유하고 공동으로 운영하며 마을 아이들의 교육에 필요한 갖가지 일을 공동으로 부담하고자 하는 정신이 제도화된

학교 회의(school meeting)에서 시작되었다. 주민들은 학교 회의를 통하여 학교교육과 관련하여 각자의 이익이나 요구와 마을 전체의 공적 이익이나 요구를 함께 조정하였다. 주민들은 공동으로 소유하고 운영하며 더불어 책임을 지는 학교를 통하여 자신들의 미래 세대를 기르고, 학교교육을 통하여 마을을 더 좋은 사회로 만들어나가고자 하였다. 학교는 배움의 장이고 배움(學)은 조상과의 연계와 친구와의 교류를 지원하는 교사들의 노력을 표상한 글자라는 사실이 알려주는 것처럼, 학교라는 공간은 현재 세대와 미래 세대를 연결하는 공간으로서의 의미를 지녔다(佐藤學, 2000). 이런 맥락에서 교육위원회라는 공간은 현재의 사회·정치와 미래의 사회·정치를 연결하는 기능을 하며, 교육위원회는 현재 세대가 아니라 미래 세대의 민의(民意)를 반영하며 미래 세대에 대하여 책임을 지는 기구이다.

요약하면, 교육위원회는 교육에 관한 민의(民意)를 수렴하고 이것을 중심으로 견제와 균형, 또는 후원과 지지의 형식으로 지방교육행정기관의 활동에 참여하는 기구이다. 그런데, 민의란 것이 완전한 것이 아니며, 또 언제든 변용될 가능성이 있다는 사실을 염두에 두고, 몇 번이고 논의를 거듭하면서 교육행정의 대상이 되는 미래 세대의 이익에 부합하도록 검토히게 결정하여야 한다. 또, 현재 세대는 논의하는 과정에서 교육에 대한 이해를 심화하고 미래 세대에 대한 책임을 다할 수 있는 마음을 기를 수 있어야 한다. 이것이 교육위원회의 역할이다. 주민의 대표로 뽑힌 단체장이나 지방의원이 현재 세대의 이익을 중심으로, 자신들이 민의의 대변자인양 독단적으로 임하지 않아야 한다는 사실을 경고하는 것이다. 자신들은 현재 세대의 민의를 얻었는지언정, 교육은 미래에 깊은 영향을 미치고, 현재는 목소리가 작은 미래 세대의 민의야말로 진정으로 반영되어야 하는 민의이기 때문이다.⁶⁾ 이런 입장을 중심으로 몇 가지 과제를 제안해보고자 한다.

첫째, 한국의 지방교육자치제도는 ‘너무 강한 집행부’와 ‘너무 무기력한 교육 의회’라는 특징을 나타내왔다(2009: 35). 그동안 교육 경력을 가지고 정당에 소속되지 않은 사람들로 교육위원회를 구성했을 때에는 교육을 속속들이 알며 정파적 시각에서가 아니라 중립적으로 교육행정기관을 견제할 수 있으리라는 기대가 존재하였으나, 지방의원만으로 교육위원회가 구성된 현재에는 ‘전문적’인 사항에 대하여 의회가 어느 정도 견제할 수 있을 것인지, ‘정치적인’ 시각에서 견제를 하여 지방교육을 어렵게 하지는 않을 것인지를 관찰할 필요가 있다. 아울러, 한국의 특수한 정치 상황을 염두에 둘 필요가 있다. 서울이나 수도권과 같이 여당과 야당이 함께 지방의회를 구성하는 경우는 그나마 견제가 가능하지만, 영·호남과 같이 의회에 대한 사실상 일당 지배가 이루어지고 있는 경우에는 견제가 유명무실한 경우도 있다. 지역의 정치 상황을 염두에 두고 교육위원회의 견제력을 파악하고 개선하기 위한 노력이 필요하다. 이런 관점에서 다음과 같은 노력에 힘을 기울일 필요가 있다.

교육위원들이 교육위원회의 의의를 자각하여야 한다. 비록 지금은 지방의회에 통합되었지만 20여 년이나 지방의회와는 독립된 교육위원회를 운영해왔던 데에는 나름의 정신 또는 의미가 있었음을 자각하고 위원 개개인이 교육위원회의 의의를 어떻게 구현할 것인가에 대하여 깊이 숙고하고 실천할 필요가 있다. 전문적인 연구 기관이 위원들의 노력을 지원할 수도 있을 것이다. 한국 지방교육연구소와 같은 기관에서 교육위원 연수 프로그램을 기획하여 운영하는 방안을 검토할

6) 일본 고베대학의 山下晃一(야마시타 고우이치) 교수와의 면담에서 상당한 도움을 입었다.

수도 있다. 시민단체가 교육위원회 활동을 모니터링하여 그 결과를 계속 발표하는 것도 교육위원의 활동을 지원하는 방안이 될 수 있을 것이다. 마지막으로, 교육위원의 활동을 지원하기 위하여 정책보좌관 제도를 도입하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다.

둘째, 교육위원회의 정신을 생각하면, 교육위원회가 교육위원만의 회의 공간이 아니라 주민들의 속의 민주주의의 장이 되어야 한다. 교육위원회의 활동이 강화되면서 공청회나 토론회 등 주민들의 의사를 수렴하기 위한 활동이 활발해진 것은 사실이지만, 교육위원회가 진정한 의미의 속의 공간이 되었다고는 할 수 없다. 물론, 이것은 교육자치의 실시 범위와 직결되는 문제이다. 현재와 같이 광역 단위에서 교육자치를 실시하는 경우에는 미국의 초기 학교회의와 같은 형태의 운영을 기대하기에 어려움이 있다. 그러나, 현재의 상황에서도 교육위원회가 ‘학교 만들기’와 ‘지역 만들기’를 연결하려는 노력을 하여야 한다. 교육위원회가 교육과 마을을 살리는 지역 차원의 자주적인 움직임을 만들어내기 위하여 무엇을 할 것인가를 숙고하고 실천할 필요가 있다.

셋째, 교육위원회가 지방의회에 완전 통합된 이후 새로운 과제가 제기되고 있다. 지방의원만으로 운영되고 있는 지방의회 상임위원회로서의 교육위원회는 과거 교육의원과 지방의원으로 구성된 지방의회의 특별한 상임위원회로서의 교육위원회에 비하여 가시적인 발전을 보이고 있다. 의사 진행 일수가 늘었고, 조례 제·개정 발의 역시 증가하였다. 행정사무감사에서 지적하는 사항의 수 역시 상당히 늘었다. 이와 같은 사실은 교육위원회가 과거에 비하여 성실하게 또는 적극적으로 운영되고 있음을 의미한다.

그런데, 이런 발전을 교육위원회 구성의 변화와 결부지어 해석하는 데에는 신중할 필요가 있다. 이런 변화를 보인 사실을 다른 관점에서 해석할 여지가 충분하기 때문이다. 우선, 지방의회 운영이 거둬되면서, 지방의회 스스로 성숙도를 더해가는 면이 있다. 이미 민선 7기 지방의회를 운영하고 있는데, 1기 지방의회에 비하면 여러 가지 면에서 지방의회 운영이 성숙해지고 있으며, 이것이 의정활동의 양적 지표로 나타나고 있을 가능성이 있다. 실제로 서울시의회의 의사 진행 일수를 비교한 <표 10>에서 이와 같은 사실을 확인할 수 있다.

<표 11> 서울시 의회 의사진행일수 변화

지방의회	제1기	제2기	제3기	제4기	제5기	제6기
의사진행일수	351	502	458	503	385	1351

한편, 지방의회 운영이 활발해지고 있다는 사실과 그 사실을 어떻게 해석하는가는 별개의 문제라는 사실에 주목할 필요가 있다. 일반적으로, 지방의회의 의사진행 일수가 늘고, 행정사무감사에서 지적하는 내용이 많아진다는 것은 지방의원들이 지방교육행정기관의 활동에 대하여 더 면밀히 감시하고, 더 밀도 있게 견제하는 것으로 이해할 수 있다. 또, 교육조례가 점점 늘어난다는 사실은 법치주의 영역이 확장된다거나 조례에 의하여 보장을 받는 행정 행위가 늘어난다는 사실을 의미한다.

그런데, 행정사무감사에서 의원들이 지적하는 것이 모두 의미가 있는 것은 아니다. 어떤 지적은 말 그대로 견제와 감시 기능을 훌륭하게 수행하여 지방교육행정기관이 사무 처리를 개선하는

데 상당히 기여할 수 있는 것도 있지만, 어떤 지적은 공익과 무관하거나 합리성을 결여한 것일 수도 있다. 따라서, 행정사무감사에서 지적이 늘었다는 사실이 반드시 바람직한 것은 아니다. 이런 문제는 조례 제정 증가에서 더 분명하게 드러난다. 국회의원들이 법률 제·개정을 많이 할수록 의정활동을 잘 했다고 평가받는 것처럼, 지방의원 역시 조례 제정 활동으로 평가를 받는다. 이런 분위기에서 점점 조례가 늘어나고 있다. 그런데, 상당수 조례는 학교교육에 의미있는 변화를 촉진하기보다 오히려 학교에 불필요한 행정 부담을 가중시키기만 한다. 조례 영역에서도 법화(法化) 현상이 분명해지고 있다(김용, 2017). 급증하는 조례가 학교교육에 끼치는 영향에 대해서는 심층 분석이 필요하다.

한편, 2020년 조사에서는 지방의원들의 지역 민원 관련 활동이 상당히 활발해지고 있음을 확인하였다. 선행 조사 연구(김용, 2013)에서도 이미 지방의원과 교육의원을 가리지 않고, 지역 주민의 요구를 교육청에 전달하려는 의지가 상당함을 보고하였다. 이번 조사에서는 그 정도가 더 심화하고 있음을 알 수 있었다.

그런데, 지역 민원 관련 활동은 지방교육행정기관이 미처 챙기지 못하고 있는 주민들의 절실한 요구를 의원이 전달하여 교육행정의 민주성과 타당성을 제고할 수 있다는 의의를 갖는 한편, 지역 주민, 더 정확하게 표현하면 몇몇 유권자의 작은 이익을 앞세워 공익을 손상하는 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 검토가 필요하다. 이미 많이 알려진 사례이지만, 사립 유치원 관계자들이 지방의원에게 민원을 제기하여 초등학교에 공립 유치원을 병설하려는 교육청의 사업을 무산시키는 경우도 종종 나타난다. 아파트 단지에서 그리 멀지 않은 곳에 학교가 있음에도 불구하고, 아파트 단지 내에 학교를 신설해줄 것을 요구하는 주민 민원을 교육청에 전달하고, 교육청의 대응을 요구하는 경우도 있다.

지방의원의 지역 민원 관련 활동이 교육행정의 합리성에 어떤 영향을 끼치는가에 대해서 더 깊이 있는 분석이 필요하다.

마지막으로, 교육청에서 대 의회 업무를 수행하는 공무원들은 교육의원과 지방의원으로 구성된 과거 교육위원회에 비하여 지방의원만으로 구성된 현재의 교육위원회 운영을 더 긍정적으로 평가하고 있다. 교육청 공무원들은 현재의 교육위원회가 과거 교육위원회에 비하여 견제와 감시 기능을 잘 수행하면서도 교육청에 대한 지지와 협력 역시 원만하게 이루어지고 있다고 평가하였다. 그들은 지방의회에 완전 통합된 교육위원회가 주민 의사를 수렴하여 교육청에 전달하는 일을 더 잘 한다고 평가했다. 또 지방의회의 핵심 활동이라고 할 수 있는 행정사무감사, 예·결산 심사, 조례 제정 활동에 대해서도 각각이 교육행정을 개선하고, 교육재정 운용의 타당성을 제고하며, 교육행정의 법치주의를 구현하는 데 긍정적으로 작용한다고 평가하였다. 요컨대, 앞에서 지적한 교육위원회 운영의 '가시적 성과'가 내실을 갖추고 있다고 결론내릴 수 있다.

그런데, 이와 같은 성과를 교육위원회 구성의 변화에서 비롯한 문제로 해석하는 데에는 신중할 필요가 있다. 이번 조사에서는 교육의원과 지방의원으로 구성된 제주특별자치도 교육위원회 운영이 나머지 16개 시·도교육위원회 운영에 비하여 높은 평가를 받고 있다는 사실도 확인했다. 제주특별자치도 교육위원회는 다른 시·도 교육위원회에 대하여 교육청에 대한 견제와 감시, 지지와 협력 기능을 더 잘 수행했고, 행정사무감사, 예·결산 심의, 조례 제정 등 활동에서도 높은 평가를

받았다. 반면, 제주도의 지방의회 교육위원이 지역 민원을 이유로 불필요한 예산이나 사업을 요구한다거나, 교육청에 대하여 간섭하는 사례는 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 설문에 응답한 제주도교육청 공무원이 많지 않기 때문에, 이 결과가 통계적 유의성을 갖춘 것은 아니지만, 직관적으로 보면 제주도 교육위원회의 활동을 상대적으로 긍정적으로 평가할 수 있다. 물론, 이 결과만을 가지고 종래의 교육의원 제도를 유지하는 편이 지방교육행정에 바람직하다는 결론을 내릴 수도 없다.

8. 맺으며

한국의 교육자치가 ‘여전히 낡고 누비는 과정에 있다’는 지적(김용일, 2009)은 교육자치 연구의 필요를 웅변하는 것이다. 교육위원회만 해도 지방의회에서 교육위원을 선출하던 시기, 교육경력을 가지고 정당에 소속되지 않은 위원들로 교육위원회를 구성한 시기, 교육의원제도를 운영한 시기, 지방의원만으로 교육위원회를 구성한 시기 등 다양한 경험을 하였다. 그동안 교육자치와 관련한 논쟁은 교육자치를 옹호하는 쪽이나 폐지하자는 쪽 모두 일종의 도그마에 사로잡힌 논쟁을 하였다고 할 수 있다. 다양한 교육위원회 운영의 실재를 실증적으로 검토하면서 어떤 형태의 운영이 ‘지방 교육의 발전’(송기창, 2005) 또는 ‘교육권의 보장’(김용일, 2009)에 가장 기여하는가를 확인하면서 제도의 개선을 도모할 필요가 있다. 교육학계 일부에서는 교육위원회의 상임위원회 전환을 일종의 ‘패배’로 인식하면서 교육위원회에 관한 논의는 종결된 것처럼 생각하는 경향이 있는 것도 사실이지만(송기창, 2021), 이제부터 본격적인 논의는 시작이라는 자세를 갖는 편이 좋을 것이다. 특히 지난 30년 간의 경험을 통하여 교육위원회의 실재가 완전히 바뀌었고, 따라서 두 가지의 경험을 모두 할 수 있었기 때문에 가정에 입각한 논의가 아니라 실재에 근거한 분석이 가능하게 되었다는 사실은 연구에 축복과도 같은 것이다. 지난 30년 간의 교육위원회 경험에 대한 실증적인 연구야말로 향후 교육위원회 제도를 어떻게 설계하고 운영할지에 대한 가장 강력한 지침을 제공할 것이다.

참 고 문 헌

- 고전(2003). 교육위원 선출 방법의 적합성 분석. 교육행정학연구 제21권 제4호. 45-68.
- 고전(2014). 교육위원 일몰제의 규범적 타당성 진단 연구. 교육법학연구 제26권 제2호. 1-25.
- 고전, 김이경(2003). 지방교육자치제도의 진단 연구. 한국교육개발원.
- 김남순(1995). 지방교육자치제도의 발전적 개선 방향. 교육행정학연구 제13권 제4호. 95-124.
- 김용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. 교육행정학연구 제31권 제3호. 175-203.
- 김용(2014a). 교육위원회 개편 전후의 운영과 성과에 관한 교육위(의)원 인식 비교. 청주교육대학교 대학원 교수논문집, 19. 225-240.
- 김용(2014b). 지방의회 통합형 교육위원회 개편 이후 운영 및 그 성과에 대한 교육위원회 위원 및 교육청 관계자의 인식. 청주교육대학교 연구보고서.
- 김용(2017). 법화사회의 진전과 학교 생활세계의 변용. 교육행정학연구 35(1). 87-112.
- 김용(2018). 교육위원회 제도의 성과와 과제. 나민주 외. 한국지방교육자치론. 서울: 학지사. 113-144.
- 김용, 이차영, 고전(2013). 지방교육자치 활성화 방안 연구. 경기도교육청
- 김용, 임희경(2021). 지방의회 통합 이후 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석(작업중 원고).
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 이상. 서울: 문음사.
- 백혜선(2014). 제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증 연구. 제주대학교 대학원 교육학박사학위논문.
- 서울특별시의회(2014). 제8대 서울특별시의회 의정백서.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반지방자치의 역사적 관계 고찰. 교육행정학연구 제14권 제4호. 104-153.
- 송기창(2005). 지방교육자치제도의 개선 방향. 올바른 지방교육자치제도 확립을 위한 공청회 자료집.
- 송기창(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구 제33권제2호. 105-127.
- 송기창(2021). 법과 제도 측면에서 본 제3기 지방교육자치제의 회고와 과제. 2021년 한국교육정치학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회·한국교육행정학회 연합학술대회 발표논문.
- 송기춘(2021). 제주특별자치도 의회 교육위원 선거 제도의 법적 문제점과 개선 방안. 교육법학연구 33(1). 1-36.
- 이규환(2001). 한국지방행정론 -이론과 실제-(수정판). 서울: 법문사.
- 이기우(2001). 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토. 한국지방자치학회보 제13권 제2호. 67-81.
- 이기우(2014). 지방행정기관과 지방교육행정기관의 관계에 관한 토론 요지. 2014년 한국교육행정학회 제170차 춘계학술대회(한국 교육자치제도에 대한 성찰과 미래 방향 탐색) 토론문.
- 이상철, 주철안, 윤은미(2013). 시·도교육위원회 소속 의원의 의정 활동 분석-부산광역시의회 교육위원회 의원을 중심으로-. 교육행정학연구 제31권 제3호. 1-24.

이영희, 이명균(2010). 지방의회 의정활동 평가: 성남시 광주시 하남시를 중심으로. 한국정책과학회
보. 14(2). 179-209.

佐藤学(2000). 「学び」から逃走する子どもたち. ブックレット./손우정,김미란(역)(2003). 배움으로부터
도주하는 아이들. 서울: 북코리아.

토론 4

“교육위원회 제도 및 교육의원 제도의 평가”에 대한 토론

박 호 근(한국체육대학교)

1. 논문에 대한 평가

- 교육(자치)에 대한 전문가답게 교육위원회 제도와 교육위원(교육의원) 제도를 제도사적으로 체계적으로 고찰한 매우 우수한 논문임.
- 본 논문을 통해서 30여 년 동안 걸어온 우리나라의 지방교육자치 제도사를 일괄할 수 있었음.
- 그에 대하여 상당한 감사함을 표함.

2. 본문 중에서 수정되어야 할 내용

- (139쪽) “학교운영위원회 위원 전원을 선거인단으로 구성하여 교육위원을 선출하면서부터는 모든 교육위원에게 10년 이상의 경력을 요구하였다(2000.3.1).” → 교육위원의 1/2이상은 10년 이상의 교육(행정) 경력을 가진 자(경력직)로 선출하였고, 그 나머지는 비경력자로 선출하였음(2002년 교육위원 선거제도 참고).

3. 본문 중에서 빠진 내용

- 8대와 10대를 비교함 → 8대(2010.7-2014.6), 9대(2014.7-2018.6), 10대(2018.7-2022.6)를 비교했으면.
- (142쪽) 제8대 및 제10대 서울시의회 교육위원회에서 제정한 특색 있는 조례들 중에서. 서울특별시 학생인권 조례[서울특별시조례 제5247호, 2012. 1. 26., 제정] [시행 2012. 1. 26.] 생략

4. 생각나는 일들

- 국정교과서 반대 시위
- 누리과정 예산 국가가 부담하라(유치원(교육부 관할) 예산뿐만 아니라 어린이집(보건복지부) 예산(2,350억?)까지 교육청이 부담하라). → 그 예산이면 학교 노후교실 교체(1학교당 약 1억 8천만 원)하고도 남을 예산임.); 교육자 출신보다는 일반 정치인 출신 시의원들이 더 적극적인 이슈 파이팅

- 2016년 촛불시위
- 비정규직(교육공무직) 성토대회: 비정규직 처우개선 투쟁(영양사 vs 영양교사, 사서 vs 사서교사) → 자격수당 1인당 5만 원, 기타 × 비정규직 인원수 = 약250억 증액 등
- 교육의원 vs 시의원으로 구성된 교육위원회 평가; 세월이 갈수록 높아가는 의원 수준
- 서울형 혁신교육지구 사업 확대(1개 자치구당 15억: 서울시 7.5억, 서울시교육청 7.5억 → 서울시 5억, 서울시교육청 5억, 자치구 5억); 당초 3개 자치구 → 10개 자치구 → 24개 자치구
- 최순실 딸 부정입학 사건
- 강동구 둔촌주공아파트 재건축에 따른 2개 초등학교 휴교 및 학생 이전에 따른 교실 증축, 체육관 신설 투쟁(7.5억+25억=32억 5천)
- 사학비리: 은평구 소재 ○○사립고등학교 4년째 무교장 문제 해결
- 둔촌주공아파트 재건축에 따른 석면 감시단 활동
- 최근 기초 및 광역의원들의 조례발의 건수: 대폭적으로 증가, 생활밀착형 조례 제정 건수 늘어(우수조례 심사위원 활동)
- 서울특별시 인성교육진흥조례 발의 차단(인성교육진흥법 관련) - 업자들의 음모
- 끊임없는 민원; 1일 평균 30여 개 - 의원에게도 휴식권 보장(출·퇴근길 3분을 제대로 못 쉬어)
; 건전한 민원(지역문제 해결) vs 청탁성 민원(승진(교육장, 교장직), 전보, 징계 후 복직, 업자들) vs 악성 민원(영업정지 해결, 메이저급 병원 응급실, 특실, 유치장....)
- 50여 일 간의 행정사무감사와 예·결산 심사: 천정까지 쌓이고, 바닥에 또 쌓이는 행정 사무감사 자료들과의 전쟁, 라꾸라꾸 침대, 쌓이는 양말

5. 향후 개선되어야 할 제도

- 유·초·중등 현직교원의 입후보권 보장(사직 후 출마가 아니라 당선 후 휴직 제도로) → 현행 제도는 유·초·중등 현직교원에게는 사직을, 대학교원에게는 휴직을 하도록 되어 있어 평등권 침해(위헌 요소); 강민정 국회의원 개정안 발의
- 지방의원 정책보좌관계 도입(국회의원은 9명 vs 지방의원은 0명, 국회의원 1명+보좌진 9명=10명, 국회의원 300명×10명=3,000명이 486조 예산 심사 vs 106명이 42조 심사. 1인당 1,600억(국회) vs 3,900억(광역의회) 심사
- 지방의원 후원회 제도 마련(블랙머니 안 받게)

6. 더 고민해야 할 부분

- 광역 수준의 교육자치→기초 단계까지 확대되는 교육자치를 주장; 지방자치와 지방교육자치를 통합하려고 하는 정치인들(주류; 특히 시장·군수·구청장 및 기초자치단체장 출신 국회의원들) vs 분리·독립을 주장하는 교육계; 누가 이길 것 같은가? → 지방의원 연합 워크숍 분위기는?(단결, 단결, 단결...); 결국 힘의 싸움(Power Game) → 지방교육자치의 미래는?

2021년 한국교육행정학회 연차학술대회
지방교육자치 30년 평가와 전망

기획주제 5

지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가

발표 김민조(청주교육대학교)
토론 이인회(제주대학교)

지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가

김민조(청주교대)

요 약

본 발표문은 지방교육자치와 학교자치의 관계를 분석하고 평가하는데 초점을 둔다. 지방교육자치와 학교자치는 교육분권화 정책의 구체적인 현상이라는 점에서 교육분권화 관점에서 접근하였다. 발표자는 지방교육자치와 학교자치 모두 ‘학생들의 의미있는 성장’에 궁극적인 목적이 있으며, 이런 점에서 실제 교육활동이 이루어지는 학교수준의 교육자치는 중앙(지방)정부와 상위교육행정기관 중심의 시혜적 관점이 아닌 학교교육의 맥락에서 그 자체로 정당성을 갖는다는 관점에서 출발하였다. 연구질문은 세 가지이다. 첫째, 한국 분권화 정책의 이념적 근거는 무엇인가? 둘째, 한국 학교자치 수준 및 실태는 어떠한가? 셋째, 한국 지방교육자치와 학교자치의 성과와 발전과제는 무엇인가?

[주제어] 지방교육자치, 학교자치, 교육분권화

1. 서 론

본 발표문은 지방교육자치와 학교자치의 관계를 분석하고 평가하는데 초점을 둔다. 지방교육자치와 학교자치는 교육분권화 정책의 구체적인 현상이라는 점에서 교육분권화 관점에서 접근하였다. 발표자는 지방교육자치와 학교자치 모두 ‘학생들의 의미있는 성장’에 궁극적인 목적이 있으며, 이런 점에서 실제 교육활동이 이루어지는 학교수준의 교육자치는 중앙(지방)정부와 상위교육행정기관의 시혜적 관점이 아닌 학교교육의 맥락에서 그 자체로 정당성을 갖는다는 관점에서 출발하였다.

지방교육자치는 1991년 <지방교육자치에관한법률>이 제정되어 그 법적 근거를 마련하였고 2007년 민선교육감 시대가 시작되고 지방교육 정책이 독자적으로 개발 실행되는 등 새로운 전기를 맞이하고 있다. 한편 1995년 김영삼정부는 지방교육자치를 넘어 단위학교수준 교육자치를 전면에 내세우면서 학교운영위원회의 도입을 제안하였다. 그러나 2000년대 전후로 학계에서 교육자치는 주로 지방 수준에서 논의되고, 학교수준에서는 자치라는 용어보다는 학교자율화, 학교책임경영제, 학교자율경영이 보다 많이 언급되었다. 최근 2010년대를 거치면서 학교자치 관련 조례 제정(예를 들어, 전라북도교육청, 광주광역시교육청, 경기도교육청 등)¹⁾ 뿐만 아니라 학교자치에 대한 이론적 논의(예

1) 광주광역시(2013년)와 전라북도(2017년)에서 학교자치 조례를 제정하였으나 대학원에서 무효확인을 받은바 있다(대판 2016. 12. 19., 선고 2013추 36; 대판 2017. 1. 25., 선고 2016추5018)(김용, 2012:44)

를 들어, 김용, 2021; 정재균, 김정아 외, 2012; 조상식, 2020; 홍섭근, 김인엽 외, 2020) 등 학교자치에 대한 정책적 노력과 이론적 담론이 본격화되고 있다. 특히 문재인 정부는 ‘교육민주주의 회복 및 교육자치 강화’를 국정과제로 제시하면서 민주적 분권화 체제 형성을 강조하고 있다(정설미, 정동욱, 2020:138). 교육부와 전국시도교육감협의회는 2017년 교육자치 정책 로드맵을 제시하였는데, 그 목적은 지방교육 분권화와 학교민주주의(학교자치) 달성이라고 밝혔다(교육부, 전국시도교육감협의회, 2017). 학교자치는 최근 학교민주주의와 연계되어 논의되거나 동일시되고 있다.

지방교육자치와 학교자치는 대표적인 교육분권화 현상이다. 교육분권화는 대체로 교육에 대한 공식적 권한 또는 통치권자의 위치를 특정 수준에서 다른 수준으로 이동하는 것을 의미하고, 그 양상은 국가마다 학교마다 다양한 요인들이 의해 굉장히 넓게 분포되고 있다. 일부는 교육사무를 하급단위로 이전하는 수준인 데 반해, 어떤 교육분권화 형태는 교직원 채용, 교육과정 채택, 재정적 차원의 의사결정 등과 같이 상당한 수준의 재량권을 가질 수 있도록 공동체와 학교에 권력을 이양하는 형태도 있다(Arenas, 2005:583). 이에 교육분권화 논의는 지방교육 또는 학교교육(어떤 영역)에 대한 권한(통제권, 권력, 의사결정권)을 중앙-지방-학교 중 누가 가져야 하는가 또는 가지고 있는가라는 문제가 중요한 쟁점이 된다. 특히 학교자치의 맥락에서 학교교육에 대해 누가 의사결정권을 가지는가? 혹은 학교구성원이 학교교육에 대한 의사결정권을 가지고 있는가라는 질문 또한 제기된다. 따라서 이들 질문들을 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가의 맥락에서 주요 연구질문으로 삼았다. 이와 더불어 교육분권화는 그 추진배경, 목적, 논리적 근거 등에 따라 효율성의 가치와 결합되기도 하고, 민주주의 가치와 결합되기도 한다. 즉 어떠한 가치와 결합되고 강조되느냐에 따라 실제 구현되는 지방교육자치와 학교자치의 관계 뿐만 아니라 그 성격과 형태는 달라진다. 이러한 점에서 본 연구는 교육분권화의 이념적 근거 탐색을 출발점으로 삼았다.

본 원고는 교육분권화의 관점에서 지방교육자치와 학교자치의 관계를 분석하고 평가하는 데 목적을 둔다. 우선, 교육분권화의 개념과 이념적 근거, 교육분권화의 양상과 성격, 학교자치의 개념과 이론적 모형 등을 탐색하였다. 이를 바탕으로 연구의 분석 틀을 구안하고 한국의 지방교육자치와 학교자치와의 관계 분석 및 평가의 준거로 활용하였다. 본 연구의 연구 질문은 크게 3가지이다. 첫째, 한국의 교육분권화 정책의 이념적 근거는 무엇인가? 둘째, 한국의 학교자치 수준 및 실태는 어떠한가?, 셋째, 한국의 지방교육자치와 학교자치의 성과와 발전과제는 무엇인가?

II. 이론적 배경

1. 교육분권화의 이념적 근거와 양상

가. 교육분권화의 개념과 이념적 근거

분권화는 한 극단에 있는 집권에서 또 다른 극단에 있는 분권으로 가는 것을 지칭하는 것으로, 절대적인 개념이기 보다는 상대적인 개념이다. 또한 국가와 학문분야에 따라 분권화의 의미는 매우 다의적으로 사용된다. 국가별로 경제적 효율성 극대화, 정치적 민주화, 현대사회의 구조적 패러

다임 변화에 대한 대응 등 상이한 맥락 속에 추진되면서 다양한 형태를 보인다(이중수, 1998:170). 또한 지방정부론에서는 정부조직간의 관계로서, 조직이론에서는 내적 현상을 설명하는 것으로 이해되고 구체적인 정책을, 또는 넓은 의미의 이념으로, 과정으로, 또는 최종결과물로 이해되기도 한다(김익식, 1999:1377). 이때 분권화는 잠재적 영향력까지 포함하는 자율성과는 달리 공식적 권한에 관련된 것으로, 분권화가 많이 이루어진다고 해서 많은 자율성을 갖는 것은 아니다(오세덕, 1968:11).

교육분권화 역시 그 개념을 정의하는 데 있어 많은 복잡성을 드러낸다(Mwinjuma, Hamzah 외, 2015). 교육분권화는 교육영역에서 일반적으로 권한을 이양하는 것(McGinn, Welsh, 1999), 책임이 위임되는 것(Walberg, Paik 외, 2000), 권력과 권한을 이동하는 것(Mwinjuma, Hamzah 외, 2015), 의사결정권과 책임, 사무를 이전하는 것(Hanson, 1998, Bandur, 2012:34에서 재인용) 등 다양한 의미로 설명된다. 즉 권력, 권한, 책임, 의사결정권, 사무 등을 한 곳에서 다른 곳으로, 중앙에서 보다 낮은 수준으로 이동하는 것을 포괄하는 개념이다. 이때 중앙정부에서 지방정부(또는 교육행정 기관)로, 직접 학교수준으로 이동하기도 하고 민간부문으로 이동하기도 한다.

교육분권화는 국가별로, 학교별로 다양한 요인에 의해 굉장히 다양한 양상을 보이는데, 이것은 이를 뒷받침하는 이념적 근거와 관련된다. 이들 이념적 근거는 크게 신자유주의(neo-liberalism), 포퓰리즘(populism), 참여 민주주의(participatory Democracy) 등 3가지 관점을 들 수 있다(Arenas, 2005:584).

우선, 신자유주의는 1990년대 초 영미국가를 중심으로 거의 30여년간 전세계적으로 확산되어 국가적 혹은 초국가적 교육이념으로 강력하게 자리잡고 있다(박휴용, 2018:230). 신자유주의자들은 개인의 자유를 보장하고 개인의 자유를 제약하는 국가의 권력을 제한하는 가장 효과적이고 경제적 전략이 시장의 보이지 않는 손이라고 여겼다. 이러한 맥락에서 강력한 지방정부와 민영화를 지지하고 이를 통해 개인에게 선택권을 제공하는 시장의 힘을 지지한다(Arenas, 2005:585). 신자유주의 교육정책은 일반적으로 1) 민주적, 효율성, 책무성, 2) 지역사회의 필요에 보다 잘 대응, 3) 학교개혁의 효과성 제고와 교사, 학부모, 교육공동체 구성원의 권한 강화, 4) 경쟁을 통한 학교의 질 개선과 교사의 월급을 위해 활용가능한 재정 확대 등과 같은 가치와 지향을 추구한다(Astiz, Wiseman 외, 2002:70). 한편 신자유주의적 담론은 진보주의적 교육정책과 신자유주의 철학이 결합된 양상을 보이면서, 표면적으로는 진보주의 철학의 언어를 차용하면서 본질적으로는 기술적이고 도구적인 목표를 견지하고 있다(Yates & Collins, 2010; Biesta, 2010; 박휴용, 2010:237에서 재인용). 교육분권화 차원에서 추진된 공립학교 민영화, 지역과 학교에 보다 많은 재정적 자율권 부여, 사립학교 공영화(예를 들어, 바우처, 사립학교 차트스쿨) 등이 신자유주의 이념에 기반한 교육정책이고, 교육재정의 감축, 교육의 효율성과 질 제고, 학교간 경쟁 유도 및 학교교육의 질 제고를 추구한다(Arenas, 2005). 대표적으로, 미국의 차트 스쿨, 뉴질랜드와 호주의 자율경영학교(self-managing school), 영국의 교부금 학교(grant-maintained schools)를 들 수 있다(Arenas, 2005:586).

포퓰리즘²⁾과 참여민주주의는 대의제 민주주의에 대한 비판 속에서 직접 민주주의의 이상을 실

2) 진태원(2013:183)은 국내에서 포퓰리즘이라는 용어가 주로 대중영합주의, 대중선동주의와 같은 부정적인 의미로 사용되고 있고, 주로 보수적인 정치가들 및 언론에 의해 양당이나 시민사회단체를 공격하기 위한 부정적인 용법으로 사용되고 있는데, 이는 매우 협소하고 부적절하다는 점을 밝히고

현하기 위하여 등장한 두 가지 변형체이다(김일영, 2007:30). 포퓰리즘은 중앙정부의 정치적 경제적 차원의 지배를 거부하고 민의에 의한 직접적인 권한의 행사를 지지하고, 지역이 집단으로 목소리를 낼 수 있는 권리의 부여를 기본 가치로 한다(Arenas, 2005:585). 즉 인민(민중, 국민, 대중)에 대한 호소와 엘리트에 대한 공격을 공통 주제로 삼으며, 정치의 인민의 의사를 가능한 한 직접적으로 반영해야 한다고 주장하는 이념이다(정병기, 2020:93-94). 교육에 대한 포퓰리즘적 관점은 지역 사회의 경험과 지식을 가치롭게 여기고 학교의 목적과 활동에 대한 지역의 독특한 선호와 적극적 학부모 참여를 포함하여 강력한 지역 통제를 주장한다(Arenas, 2005:585).

참여 민주주의는 작업장 수준으로까지 시민의 참여를 확대시키거나 자발적 결사체와 매개집단을 보다 많이 만들고 공공영역에서의 교화된 시민들간의 토론과 심의를 통해 결론을 도출하는 방향으로 문제를 해결하려고 한다(김일영, 2007:30). 또한 직접 민주주의, 일터 민주주의의 이상과 결합되어야 한다는 구체적인 실천적 당위성을 그 명칭내에 함축하고 있다(정원규, 2005:295). 모든 이해관계자들이 의사결정에 참여해야 한다고 보고, 학교구성원들에게 의사결정과정 과정에 동등한 참여를 보장하는 것이 노동으로부터의 소외를 방지하도록 돕고 권위주의를 완화한다고 보았다(Arenas, 2005:589). 조직은 외부통제로부터 자율성을 가져야 하며, 이상적 조직은 수평적이고 평평한 조직이고, 이상적인 갈등 해결 방식은 대화, 토론, 설득, 상호조정이라고 본다(박상완, 2014:105). 참여 민주주의는 학부모와 지역사회 구성원의 참여를 포함하여 학교의 주요 행위자들의 강력한 집단적 참여를 지지한다(Arenas, 2005:589). 참여 민주주의와 포퓰리즘은 SBM을 포함하여 여러 대중이 학교교육에 참여하는 모델의 이념적 근거로 작용한다.

나. 교육분권화의 성격과 양상

교육분권화는 교육에 대한 권한과 권력이 이동하는 현상을 설명하는 것으로, 이동하는 권한의 성격에 따라 그 유형이 구분되기도 한다. 분권화의 성격은 대체로 분산, 위임, 이양, 민영화(Davies, 1990; Gamage, 2006; Hanson, 1997; McGinn, Welsh, 1999)등으로 구분된다. 분산은 권한의 이동이 아닌 사무업무를 조직내 다른 단위로 이전하는 것(Hanson, 1997) 또는 규칙의 집행을 위한 권한의 이동으로 보기도 한다(McGinn, Welsh, 1999). 사무분산은 일반적으로 지방정부의 자율성 확대보다는 중앙정부의 업무부담 경감을 목적으로 한다(정설미, 정동욱, 2020:142). 위임은 어떤 업무과 기능을 수행할 권한을 하부단위에 부여하지만 하부단위가 최종적인 책임을 지는 것이 아니다(Gamage, 2006:13). 이처럼 위임은 상부기관에서 규정한 정책 틀 내에서 의사결정이 이루어지고 언제든지 그 권한을 상부기관이 다시 가져갈 수 있다(김민조, 2007:11). 이런 점에서 어떤 일이 잘못 되면 업무를 위임한 상급자 또는 교육부장관이 그에 대한 최종적인 책임을 진다(Gamage, 2006:13; McGinn, Welsh, 1999:18). 이양은 논리적으로 위임 다음 단계로서, 학교자율경영 혹은 자치학교 모델이 학교에 권한을 이양함으로써 학교를 자율적으로 혹은 자치적으로 운영하는 형태이다(Gamage, 2006:13). 이때 일반적으로 지방정부가 독자적으로 시장(市長)과 의회를 선출하고 세금을

있다. 한편 정병기(2020)은 대중인기영합주의를 포퓰리즘(Popularism)이라고 규정하면서, 포퓰리즘은 그 본래적 의미를 찾아가야 한다고 밝히고 있다. 이러한 주장을 바탕으로 본 글에서는 대의제 민주주의에 대한 비판속에서 등장한 직접 민주주의의 한 예로 설명하고자 한다.

직접 징수하며, 투자 결정에 독립적인 권한을 가지고 공공서비스 전반을 책임지는 것을 의미한다(Ozmen, 2014; 정설미, 정동욱, 2020:142에서 재인용). 마지막으로 민영화는 사적 단체 혹은 개인에게 권한을 이전하는 것을 의미한다(McGinn과 Welsh, 1999:10).

분권화의 양상은 대체로 이동하는 권한의 성격에 따라 조직적 분권화와 정치적 분권화(Brown, 1990:36), 행정적 분권화와 정치적 분권화(Bimber, 1993), 행정적 및 관료적 분권화와 정치적 및 민주적 분권화(Gamage, 2006) 등 구분하여 제시하기도 한다. 우선, 조직적 분권화, 행정적 분권화, 행정적 및 관료적 분권화는 동일선상에 있는 형태로, 중앙행정기관이 가지고 있던 사무나 행정권을 일선행정기관으로 분산 또는 위임하는 것을 의미한다. 관료적 분권화는 경영전략의 하나이고, 상층부에서 정치적 권력을 가지고 기획, 경영, 재정, 여타 활동에 대한 책임과 권한은 정부의 하위 단위 혹은 준자율적 기관으로 분배된다(Fiske, 1996:9-10, 김민조, 2007:25에서 재인용). 지방정부가 행정적 자율성을 더 많이 가질수록 교육정책을 기획하고 관리하는 데 보다 많은 자율성과 책무를 가진다(정설미, 정동욱, 2020:140). 그러나 의사결정권은 위임의 성격으로 제한적으로 이루어지기 때문에 관계자들이 의사결정에 참여할 실질적인 권리를 보장하기에 한계를 가진다(Gamage, 2006). 한편 정치적 분권화, 정치적 및 민주적 분권화는 중앙정부가 가지고 있는 통제권을 지방자치단체에 위임 또는 이양하여 지방자치단체가 보다 많은 자치권을 가지는 것을 의미한다. 정치적 및 민주적 분권화는 시민참여와 주권 확대를 위한 하나의 정치적 과정으로, 시민들이 민주적으로 선출한 대표자가 교육정책 결정에 참여할 기회를 갖는다는 점에서 민주주의와 밀접한 관련을 가진다(김민조, 2007; 정설미, 정동욱, 2020). 정책 형성 및 프로그램 집행에 관련된 사람들이 이와 관련한 사항을 결정하는 데 공정하게 참여하는 것을 의미한다(Brown, 1990, Gamage, 2006:25에서 재인용).

이상의 논의를 바탕으로 교육분권화의 이념적 근거와 양상을 제시하면 다음 [표 1]과 같이 정리할 수 있다. 양 극단에 집권과 분권을 위치시키고 이전되는 권한의 성격에 따라 분산, 위임, 이양, 민영화를 배치하였다. 민영화는 이양과는 달리 사적 기관 또는 개인에게 권한이 이전된다는 점에서 이양과 민영화는 모두 권한을 이양한다는 점에서 동일선상에 배치하되, 그 의미에 있어서는 차별성을 가진다. 권한의 성격을 중심으로 교육분권화의 양상과 이념적 근거를 위치시킨다면 분산과 위임은 행정적 분권화와 위임과 이양은 정치적 분권화와 연계된다고 볼 수 있다. 다만, 민영화는 정치의 영역이기보다는 시장의 영역에서 접근하는 것이 보다 타당한 것으로 판단된다. 한편 교육분권화의 이념적 근거와 관련하여 업무의 효율화에 초점을 신공공관리 접근과 권한의 민간부문 이양에 초점을 둔 자율경영학교 등을 추진하는 신자유주의는 분산에서부터 민영화까지 그 스펙트럼을 넓게 분포하고 있는 것으로 보았다. 한편 포폴리즘과 참여민주주의는 사람들에게 인민 또는 시민의 참여와 직접 민주주의를 전제하고 있다는 점에서 권한의 위임과 이양의 선상에 위치하는 것으로 보았다.

2. 학교자치 개념과 이론 모형

가. 학교수준 분권화로서 학교자치의 개념

학교수준 분권화는 교육사무가 하부행정기관 또는 학교로 분산되거나 이를 넘어 교육에 대한 권한과 책임이 지방수준 또는 단위학교로 위임 또는 이양되는 것을 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 학교로 이전되는 권한의 성격과 이념적 근거에 따라 학교수준 분권화 모델은 학교자율경영제(SBM), 자율경영학교(self-managing schools) 혹은 자치학교(self-governing schools) 등³⁾으로 구분될 수 있으며, 각 모델들은 집권과 분권의 연속선 상의 어느 위치에 자리잡는다.

학교자율경영제는 통상적으로 학교자율성을 중요한 요소로 설명하는데(David, 1989:50), 학자들에 따라 중앙 또는 지방수준에서 단위학교로 이전되는 권한의 성격을 위임으로 규정(Lindquist, Mauriel, 1989; Murphy, Beck, 1995:13에서 재인용; David, 1989)하기도 하고, 이양수준까지 확장하여 논의(Mojkowski, Fleming, 1988; Reitzug, Capper, 1996)하기도 한다. 또 다른 중요한 요소는 학교위원회(School Council)의 설치이다. 학교위원회는 학교자율경영제와 참여적 의사결정 실행을 위한 실질적인 기제로서 작동함을 전제한다. 이런 점에서 학교자율경영은 거버넌스 구조의 변화로 설명되지만, 학자들에 따라 참여적 경영전략의 예로 설명하기도 한다. 학교위원회의 유형은 위원회의 기능과 주요 행위자를 기준으로 크게 행정적 통제(학교장이 주요 인물), 전문가 통제(교사), 지역사회 통제(학부모와 지역사회인사), 균형적 통제(학교장, 교사, 그리고 학부모 공동) 등 4가지 유형으로 설명된다(Leithwood, Menzies, 1998; Arenas, 2005:593에서 재인용). 학교장 통제의 경우 학교위원회는 학교장에 대한 자문기구로서 그 역할을 수행한다. 이처럼 학교위원회가 설치된다 하더라도 학교위원회가 가지는 권한의 정도는 상황에 따라 자문기능에서 심의, 의결기능까지 넓은 스펙트럼을 가진다.

자율경영학교는 호주의 콜드웰과 스프링크스가 처음 제기하였고 학교선택, 학교간 경쟁, 그리고 학생수에 따른 학교재정 배분과 결부되어 시행되고 교사의 자율성을 내세우지만, 중앙정부의 교육재정 감축을 감추고 교사들에게 학교운영에 대한 책임을 전가하는 기제로 활용되었다(김용, 2019:42). 자율경영학교의 주요 목적은 학교구성원들간의 실질적인 협력관계를 형성하고, 보다 효율적이고 효과적인 학교를 만들기 위한 학교개선이다(Gamage, 2006). 단위학교로의 권한 이양은 법에 의해 뒷받침되고, 학교에 설치된 학교(운영)위원회가 이양된 권한을 행사한다. 학교장은 업무를 실질적으로 실행하는 행위자이지만, 학교 관료제의 가장 꼭대기에는 학교(운영)위원회가 존재하고 학교장과 협력적 관계를 형성한다. 이처럼 학교(운영)위원회는 단순 자문기구에서 민주적인 통치기구로의 전환을 통해 실질적인 기능을 수행하고 위원들은 선거를 통해 선출되며 각 집단의

3) 연구자들에 따라 SBM은 이전되는 권한의 성격에 따라 다양한 스펙트럼을 보이고 있다. Gamage(2006)은 1985년 당시 초기 미국 SBM은 주로 권한의 위임에 초점을 둔 한편 호주의 모델이 보다 효과적인 모델이라는 점에 주목하고 권한 위임을 넘어 권한 이양 모델로서 SBM 수정 이론을 제시하고 있다. 발표자가 해석하기에 SBM 수정이론은 호주의 self-managing school을 의미하는 것으로 판단된다. 한편 연구자들에 따라 self-governing school 역시 자율경영학교와 동일시하거나 국내 학자의 자율경영학교로 번역사용하기도 한다. 발표자는 경영하다(manage)와 통치하다(govern)는 그 의미를 구분하여 사용할 필요가 있다고 보았고, self-managing은 경영전략의 하나로, self-governing은 거버넌스의 문제로 규정하는 것이 타당하다고 보았다. SBM의 경우 국내에서 초기 논의에서는 대체로 학교단위 책임경영제라는 용어가 많이 사용되었고 주로 책임이 강조되었다. 이후 자율이라는 개념에 결과에 대한 책임을 포함하고 있고 실질적인 자율이 보장될 때 책임이 수반될 수 있다는 점이 학자들에서 언급되면서 학교자율경영이라는 용어가 보다 많이 통용되고 있는 것으로 보인다. 이에 본 발표문에서는 SBM은 학교자율경영으로, self-managing school은 자율경영학교, self-governing school은 자치학교로 명명하였다.

대표성을 가지게 된다.

자치학교는 집권과 분권의 스펙트럼에서 분권에 가장 가까이 있는 형태로서, 자율경영학교와 마찬가지로 단위학교로의 권한 이양을 전제로 한다. 교사, 학부모, 학생, 지역사회 인사들의 대표들이 민주적으로 선출된 학교(운영)위원회가 학교조직구조의 꼭대기에 존재한다(Gamage, 2006:32). 이때 학교장은 일상적인 학교경영 업무와 학교(운영)위원회에서 결정한 정책과 의사결정 사항의 집행에 대한 책임을 가진다.

이 글에서는 Gamage(2006) 논의를 중심으로 학교자치 개념을 정리하고자 한다. Gamage(2006)는 초기 학교자율경영제(SBM)은 권한의 위임과 결합된 형태이고, 수정된 학교자율경영(self-managing schools), 자치학교(self-governing schools)는 권한의 이양과 결합되어 집권과 분권의 양극단에서 분권에 가장 가까이 있는 형태라고 설명한다. 이들 학교수준 분권화 모델은 모두 학교장, 교사대표, 학부모대표, 학생대표로 구성된 위원회를 운영하고 있다. 그러나 위원회는 이동하는 권한의 성격, 추구하는 가치와 결합하여 다양한 유형으로 나타난다.

이상의 논의를 바탕으로 교육분권화의 이념적 근거와 양상, 그리고 학교수준 분권화의 유형을 결합하여 제시하면 [그림 1]과 같다. 학교자치 개념은 느슨한 용어로 접근한다면, 학교수준 분권화 모델인 학교자율경영, 자율경영학교, 자치학교를 모두 포괄하는 우산과 같은 개념으로 볼 수 있다. 그러나 자치학교 모델에 터하여 보다 엄밀하게 접근한다면 학교자치는 법률에 의해 단위학교로 권한을 이양하고 이양된 권한은 학교장에 집중되는 것이 아니라 학교구성원의 대표들로 구성된 학교(운영)위원회가 가진다. 학교장은 학교(운영)위원회에서 결정한 정책과 의사결정사항을 집행하고 일상적인 학교업무를 수행하는 경영자 역할을 수행하고, 학교(운영)위원회와의 협력적 관계 형성을 전제한다. 더 나아가 학교자치는 신자유주의 가치와 결합되어 민영화의 한 형태로 이양이 이루어지고 있는 자율경영학교 모형과는 달리 참여적 민주주의 가치와 결합되어 학교구성원의 실질적인 학교교육 참여, 민주주의 가치를 구현하는데 관심을 기울이는 모델로 정리할 수 있다.

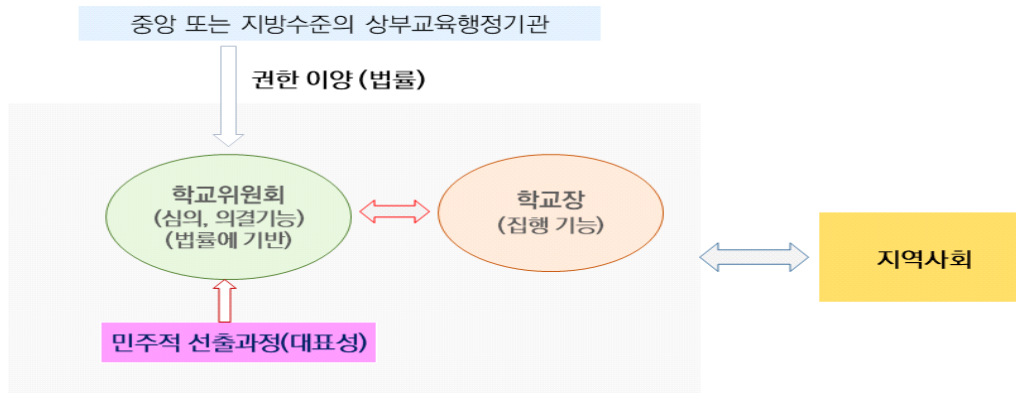


[그림 1] 교육분권화와 학교수준 분권화 정책 유형

나. 학교자치의 이론 모형

분권화는 수직적 차원과 수평적 차원 모두 일어난다는 점에서(Gamage, 2006:15), 학교자치 이론 모형은 대내적 수평적 구조 뿐만 아니라 학교와 상급교육행정기관과의 관계, 즉 대외적, 수직적 구조를 포괄적으로 논의하는 것이 필요하다(김용, 2021).

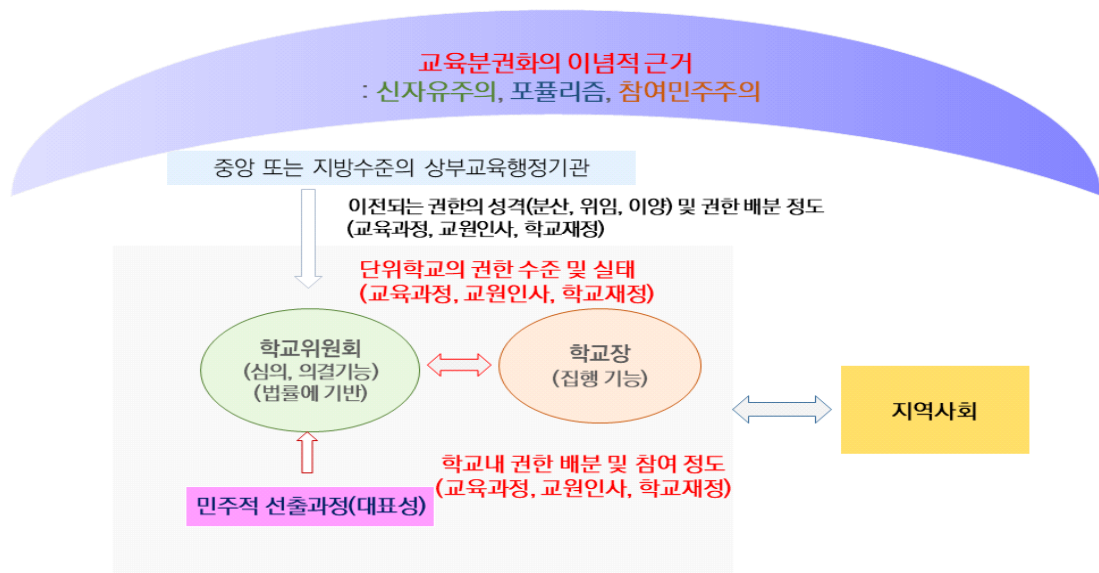
학교자치의 이론적 모형은 자치학교 모델에 기반하여 탐색하였다. 우선, 중앙 또는 지방수준에서 단위학교로의 권한 이양을 전제로 한다. 단위학교로 이양된 권한은 법률에 기반하며 중앙 또는 지방에서 그 권한을 회수할 수 없고 단위학교가 학교교육활동에 대해 책임지는 실질적인 단위가 된다. 둘째, 교사, 학부모, 학생, 지역사회 인사 등으로 구성된 학교(운영)위원회의 의무적 설치가 법에 의해 뒷받침된다. 이때 학교(운영)위원회가 학교의 실질적인 통치기구로 그 역할을 수행하며, 학교장은 일상적인 학교업무를 수행함과 더불어 학교위원회에서 결정한 사항을 집행하는 행위자로 존재한다. 학교위원회 위원들은 각각 교사, 학부모, 학생, 지역사회 인사를 대표하는 사람들로, 민주적인 선거 과정을 통해 선출된다. 학교장은 연례보고서를 작성하여 준비하고 학교위원회는 학교공동체와 상위교육행정기관에 대한 책무성을 가진다. 참여민주주의 가치를 기반으로 소통, 대화, 상호조정 등을 통해 학교내 의사결정을 수행하고 교사, 학부모, 지역사회 구성원들은 학교교육활동에 대한 충분한 지식과 전문성을 갖추고 의사결정 과정에 참여한다. 이때 학교구성원들간의 협력적 거버넌스 형성을 핵심적 요소로 삼는다. 이상의 논의를 바탕으로 학교자치의 이론 모형을 제시하면 다음 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 학교자치의 이론 모형

3. 연구의 분석 틀

본 발표문은 교육분권화의 관점에서 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가하는데 목적이 있다. 우선, 교육분권화의 이념적 근거와 양상에 대한 이론적 탐색, 학교자치의 개념과 이론적 모형을 탐색하고 이를 바탕으로 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가를 위한 연구 틀을 정리하여 제시하면 다음 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 연구의 분석 틀

우선, 교육분권화의 이념적 근거가 지방교육자치와 학교자치의 형태에 중요한 요인으로 작용한다고 보고, 한국의 교육분권화 정책에서 나타나는 논리와 가치를 우선적으로 분석하였다. 신자유주의, 포퓰리즘, 참여민주주의에 대한 이론적 논의를 통해 각 이념별로 중요하게 언급되는 핵심 키워드를 추출하고 이를 바탕으로 한국의 교육분권화 정책의 이념적 근거를 탐색하였다. 신자유주의는 시장, 선택, 참여, 수요자와 공급자 등 시장 개념을 토대로 교육부문에 적용되고 있다. 교육부문에 신자유주의 이념은 민주성, 효율성, 책무성, 지역사회의 필요, 효과성, 교육공동체 구성원의 권한 강화, 질 개선 등으로 제시된다. 포퓰리즘과 참여민주주의는 직접 민주주의의 이상을 실현하기 위한 것으로, 민의, 대중, 인민, 참여, 민주주의, 학부모 참여 등이 중요한 키워드로 등장한다. 참여민주주의는 더 나아가 일터 민주주의, 작업장 민주주의, 대화와 타협, 상호조정, 수평적 관계 등을 보다 강조하고 있다.

둘째, 학교자치 차원에서 단위학교의 권한 수준 및 실태, 학교내 권한 배분 및 참여 실태를 분석하였다. 1991년에 이르러 지방교육자치제도가 본격적으로 시행되면서, 교육부문에 국가와 지방자치단체의 관계를 새롭게 조명하게 되었다(조석훈, 2010:2). 단위학교의 권한 수준 및 실태는 단위학교의 장이 학교교육활동과 관련하여 행사하는 권한을 중심으로 그 실태를 분석하였다. 이때 지방교육자치와 학교자치 모두 ‘학생들의 의미있는 성장’이 궁극적인 목적이라고 볼 때, 권한 배분 실태는 학교교육활동을 중심으로 접근하는 것이 타당하다고 보았다. 이와 더불어 학교내 권한 배분 양상을 분석하기 위하여 단위학교 차원의 주요 행위자인 학교장-교사-학부모-학교운영위원회의 권한관계를 탐색하였다. 이때 권한 영역은 학교자율경영제에서 대체로 언급되는 교육과정, 교원인사, 학교재정 3가지 영역에 초점을 두었다.

III. 한국에서 교육분권화 정책의 전개 과정

1. 지방교육자치제

한국에서 교육분권화는 지방교육자치제, 교육분권, 교육규제개혁, 학교운영위원회, 자율학교, 학교자율화 정책과 제도를 통해 제안·추진되고 있다. 지방교육자치제는 1991년 “교육의 자주성 및 전문성을 신장하고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모”라는 목적을 내걸고 본격적으로 시작되었다. 당시 제정·공포된 <지방교육자치에관한법률>은 그 실시단위를 광역단위로 한정하고 교육위원회는 위임형 의결기관으로, 교육감은 집행기관으로 규정하였다. 1991년 이후 현재까지 36차에 걸친 개정이 있었으며(송기창, 2021a:127), 주로 교육위원회와 교육감의 지위와 선거제도를 중심으로 이루어졌다.

교육위원회는 시도의회와 독립된 위임형 의결기관으로 출발하여 2010년 7월 과도기적으로 교육의원제 기반 시도의회 교육상임위원회로 개편되었고 2014년 6월부터 시도의회 통합형 교육위원회로 개편되었다. 교육위원의 자격과 선출방법은 교육 또는 교육행정경력이 15년에서 10년, 다시 5년으로 완화되었다. 한편 정당원 제한 기간이 2년에서 1년으로 완화되었다. 선출방법은 지방의회 간선제에서 학교운영위원 선거인단에 의한 선출방법으로 개편되었고 주민직선 교육의원제로 바뀌었고 현재 교육위원회제는 폐지된 상황이다.

교육감은 1991년부터 독임제 집행기관의 지위를 계속 유지해오고 있다(송기창, 2021a:132). 교육감 역시 교육위원의 자격과 선출 방법과 거의 유사한 개편 과정을 거쳐왔는데, 교육 관련 경력이 20년에서 5년을 완화되었다. 그리고 경력기준이 폐지되었고 2014년 선거 이후 다시 3년으로 강화되었다. 이때 주목할 점은 교육 관련 경력에서 일반직 교육행정경력까지 경력 산정에 포함되게 되었다는 점이다. 현재 교육감 선출방법은 해당 교육위원회의 선출, 학교운영위원 선거인단에 의한 선출을 거쳐 주민직선(2007-현재)으로 정착되었다.

1991년 지방교육자치제 도입 이후 중앙정부의 소속 기관 내지는 하급행정기관에서 벗어나 지방자치권의 주체로서 지위를 인정받게 되었고 지방자치단체의 의사결정 및 집행주체가 주민직선 방식에 의해 구성되자 지방자치단체가 책임을 보고해야 할 대상도 지역주민으로 바뀌게 된 것이다(조석훈, 2010:2).

<표 1> 지방교육자치제 개편의 주요 내용

연도	내용
1991년	지방교육자치에 관한 법률에 의해, 시도교육위원회(심의의결) 집행기관으로서 시도교육감협의회 위상 정립
1995년	교육개혁위원회가 지방교육자치제도 개선 추진
1997년	학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 교육감 선거인단에 의한 간선제 적용
2000년	학교운영위원회 전원을 선거인으로 하는 직선제 전환
2010년	주민직선제 교육감제 도입(2007년 부산시교육감, 2009년 경기도교육감)
2014년	교육의원제 폐지

출처: 한은정, 정미경 외, 2019:26.

2. 교육에서 지방분권과 학교자치 정책

지방교육자치제가 도입 실시되면서 국가와 지방자치단체와의 관계는 지방교육자치 실현의 핵심 관심사가 되고 있다. 지방교육자치는 지방분권이 뒷받침될 때 실질적인 의미를 가질 수 있다는 점에서 역대 중앙정부는 교육에서 지방분권을 중요한 과제로 추진하였다.⁴⁾

김영삼정부(1993년~1998년)는 민주화와 국정투명화를 국정 과제로 핵심 키워드로 설정하면서, 신한국창조, 깨끗한 정부와 튼튼한 경제, 건강한 사회, 통일된 조국, 세계화를 제시하였다(노승용, 이은국 외, 2017:48-49). 1995년 교육부 업무계획에서 창의적인 학교운영과 학교별 특성화가 가능하도록 학교장에게 재량권을 부여하여 교육과정 운영의 자율성과 학사운영의 자율성을 확대한다고 밝혔다(교육부, 1995, 김민조, 2007:43에서 재인용). 당시 교육개혁위원회는 획일적 교육에서 다양화 교육, 교육공급자 편의 위주의 교육에서 소비자 선택의 교육, 규제위주의 교육에서 자율과 책무성에 바탕을 둔 교육, 수월성과 보편성간의 조화, 시간과 공간의 제약을 받지 않는 학습환경 조성 등을 교육개혁의 기본방향으로 설정하였다(교육개혁위원회, 1995:7). 특히 학부모와 지역사회를 교육수요자로 규정하고 학교간 경쟁을 통한 학교교육의 질 제고를 강조하였다. 구체적으로“초·중등 교육의 자율적 운영을 위한 학교공동체 구축”을 표명하고 교육자치의 핵심 주체를 시도교육청에서 단위학교로 전환하고, 단위학교의 교육자치 실현의 차원에서 학교운영위원회의 도입, 학교장 초빙제와 교사 초빙제의 시범실시를 제안하였다(교육개혁위원회, 1995). 그 외에도 지방교육자치제 개선, 초중등학교의 혁신, 학교단위의 자율권 확대, 학교교육의 개방화 체제 구축, 교육규제완화 등이 개혁방안으로 제안되었다.

김대중정부(1998년~2003년)는 외환위기 속에서 민주주의와 경제발전의 병행 실천이라는 국정철학 아래 경제정의, 외환위기 극복, 구조조정을 국정 핵심키워드로 삼고, 국민적 화합정치, 민주적 경제발전, 자율적 시민사회, 포괄적 안보체계, 창조적 문화국가를 제시하였다(노승용, 이은국 외, 2017:50). 정부기능의 민간이관, 지방이양 확대 및 일선기관 정비, 정부조직 및 인사관리에 기업경영방식 도입, 교육부분의 효율성 제고 및 교육자치기반 조성 등을 100대 국정과제로 선정하였다(노승용 외, 2017:52). 1999년 <중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률>⁵⁾을 제정하여 중앙권한의 지방이양을 추진하였고, 교육분권을 본격적으로 추진하였다(김홍주, 고전 외, 2008). 중앙행정권한은 2000년 2건, 2001년 94건, 2002년 240건이 지방이양을 완료하였다(참여정부 국정홍보처, 2008:425). 지방이양추진위원회는 교육분야에서 교(원)장자격 인가 추천 검정, 교사자격증 박탈, 교사자격증 재교부 및 정정, 특수목적 고등학교 지정 고시 등 11개 사무를 지방으로 이양 완료하였다(나민주, 고전 외, 2018:19, 85). 당시 새교육공동체위원회와 교육인적자원정책위원회는 초중등교육의 자율성과 다양성 확대, 자율학교 정책이 추진되었고, 학교단위로의 권한 이양과 책무성 강화 등을 제안하였다(김용, 2019).

4) 김민조(2007)에 따르면, 교육개혁심의회가 1987년 교육행정의 자율화 차원에서 학교단위 책임경영제 강화가 제안되었는데, 학교단위 책임경영제는 당시 교육과정 운영상의 자율권 확대, 도급경비제 확대 실시, 자율적 평가체제 확립 등을 담고 있다. 이후 교육정책자문회의는 1991년 민주적 학교문화 조성이라는 목적 하에 학교단위 자율 행정을 확대하고 민주적 의사결정 풍토를 확인하는 방안을 제안하였다.

5) 본 법률은 지방분권촉진에 관한 특별법 제정에 의해 2008년 8월 자동폐기됨.

노무현정부(2003년~2008년)는 경제정의, 지방분권, 혁신, 국정운영시스템 개선을 국정과제 핵심 키워드로, 참여민주주의, 국가 균형발전, 정부혁신, 동반성장론 등을 새로운 국정과제로 제시하였다(안병영 외, 2007; 노승용, 이은국 외, 2017:53에서 재인용). 지방분권의 획기적인 추진, 참여와 자치를 통한 교육공동체 구축을 100대 국정과제로 선정하고, 중앙의 기능과 권한의 획기적인 지방이양추진과 단위학교의 참여와 자치 확대를 표명하였다(참여정부 대통령직인수위원회, 2008). 참여정부는“자율과 분권의 지방화시대”라는 기치 아래 지방분권추진 로드맵을 통해 주요 과제 20개를 선정하고 지방분권 5개년 종합 실행계획을 통해 47개 분권과제를 발표하였다(김홍환, 정순관, 2018:5). 교육분야에서는 교육감과 시·도지사 사이에 지방 교육관련 업무 협의를 활성화하기 위하여 지방교육행정협의회를 조례로 설치하게 하였다(참여정부 국정홍보처, 2008:427). 중앙행정권한은 2003년 164건, 2004년 204건, 2005년 436건, 2006년 43건, 2007년 124건(2017년 12월 현재) 등 총 971건을 이양완료하였다(참여정부 국정홍보처, 2008:426). 그 결과 교육인적자원부 소관 자율학교 지정, 중고교 보직교사 정원 승인 등의 사무를 이양하였다(나민주, 고전 외, 2018:19). 노무현 정부의 교육혁신위원회는 참여와 자치를 통한 교육개혁, 학교단위 중심의 자율적인 학교혁신 등을 제안하였다(김용, 2019).

이명박정부(2008-2012)는 성장, 실용, 친서민, 친기업을 국정과제 키워드로 제시하고, 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가를 국정 지표로 제시하고 지방분권 확대와 학교교육의 자율성을 국정 전략으로 수립하였다(노승용 외, 2017:39-54). 100대 국정과제 등을 발표하면서 지방분권을 국정과제의 하나로 제시하고 2008년 <지방분권촉진에 관한 특별법>을 제정하였다(김홍환, 정순관, 2018:5). 지방분권촉진위원회는 2009년 중앙권한 지방이양 대상 사무로 확정하였는데, 11개 부처 333개 단위사무 중 교육과학기술부 소관에 해당하는 9개 기능 27개 단위 사무이다(나민주, 고전 외, 2018:19). 한편 교육과학기술부는 학교현장의 자율성을 제약하는 교육관련 규제를 철폐하고 교육의 자율과 자치의 밑바탕을 마련하고 학교교육의 다양화를 유도하는데 목적을 두고 학교자율화 계획을 발표하였다(교육과학기술부, 2008). 구체적으로 학교장과 시도교육감이 학교와 지역의 실정에 맞게 자율 결정하도록 하고, 교사와 학부모, 지역사회가 참여하는 학교단위의 자율경영 구조를 갖추도록 하고, 내부의 자율통제 기능 강화를 통해 책무성을 확보한다는 점을 밝히고 있다. 학교자율화 과제는 1단계로 2008년 4월 중에 학교현장의 자율성을 제한하는 29개 교과부 학교규제 지침을 즉시폐지하고, 2단계로 유아 및 초·중등교육의 13개 업무 관련 교과부장관 권한을 교육감(9개 법령 개정) 이양을 추진하고, 3단계로 학교자율화 방안 시안을 발표한 뒤 2009년 6월 11일 학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 방안을 확정 발표하였다(오세희, 장덕호 외, 2010:8-9).

박근혜정부(2013~2016)는 성장, 행복, 경제를 국정과제 키워드를 중심으로 경제부흥, 국민행동, 문화융성, 평화통일기반 구축 등을 국정과제로 하였다(노승용 외, 2017:55-56). 100대 국정 과제 중 지역균형발전, 지방분권과제를 제시하였는데, 지방분권과제는 <지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법> 제정을 통해 구체화하였고 이의 추진을 위한 지방자치발전위원회를 설치하였다(김홍환, 정순관, 2018:5). 이러한 교육분야에서는 교장 등의 임용 및 전보에 관한 기능, 학교급식관리·운영 기능 등을 지방이양 대상사무를 목록화하였으나 모두 이양되지는 않았다(나민주, 고전 외,

2018:20).

문재인정부(2017~ 현재)는 5대 국정 목표로 국민이 주인인 정부, 더불어 잘 사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도를 설정하였다(문재인정부 국정기획자문위원회, 2017). 고르게 발전하는 지역의 전략 중 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권의 하위 과제로 획기적인 자치 분권 추진과 참여의 실질화, 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권, 교육 민주주의 회복과 교육자치 강화, 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성 등을 제시하였다(김홍환, 정순관, 2018:5). 교육부와 전국시도교육감협의회는 2017년 제1차 교육자치정책협의회를 개최하고, 학교자율화의 궁극적인 목적은 교육혁신에 있다는 점을 공유하였다. 교육부는 18년부터 교육현장에 부담이 되는 규제적 지침을 우선 정비하는 한편 법령 정비의 계획을 마련하는 방안을 추진한다고 밝히고 있다(교육부, 2017). 교육부와 전국시도교육감협의회는 학교민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵을 제안하였다. 이들은 중앙과 지방의 권한 중복과 학교의 자발적 교육활동에 한계가 있다고 지적하면서, 교육부와 시도교육청이 역할을 재정립하고 공동으로 학교 민주주의를 실현하는 개선방향을 제안하였다(교육부, 전국시도교육감협의회, 2017).

교육부는 법형식과 별개로 학교의 운영·교육활동과 관련된 의사결정에 직간접적으로 영향을 미치는 법령, 지침, 사업 등 모든 정책을 대상으로 법률적 근거가 모호한 규제적 지침을 원칙적으로 폐지하고, 학교운영과 교육활동, 시도교육청의 자율성을 제한하는 제도를 개선하고, 학교의 자발적 운영과 교육활동 보장을 위해 시도교육청의 규제적 지침을 폐지하고 단위학교로 권한을 재배분한다고 밝히고 있다(교육부, 전국시도교육감협의회, 2017). 교육부 권한 배분 우선정비 과제 이행 현황(2021. 3. 31)에 따르면, 1차 우선정비과제 중 73개가 완료되었고 2개로 중장기 이행중이고, 2차 우선정비과제 중 33개가 완료되었고 중장기이행은 3건이다(교육부, 2021). 이와 관련하여 교육부는 학교 및 시도교육청 자율성 확대를 위해 교육부의 지침, 사업 등을 폐지한다고 밝히는 한편 해당 지침, 사업 등의 실시여부는 시도교육청에 있다는 점을 밝히고 있다. 3차 우선정비 과제 중 18개가 완료되었고 2개가 이행중이다.

마지막으로 지방교육자치와 관련하여 교육부의 정책 중에서 미래형 교육자치 협력지구(미래교육지구)에 주목할 필요가 있다(박수정, 2021:358). 미래형 교육자치 협력지구 사업은 지방정부와 시도교육청간 협력적 거버넌스에 기반하여 추진된 혁신교육지구를 지원하는 교육자치 사업으로 시행하다가 2020년부터 전환된 것이다(박수정, 2021). 2021년 미래교육지구 사업 공모계획(교육부, 2021)에 따르면, 지속가능한 지역교육협력체계 구축, 혁신교육 확산, 지역특성에 맞는 사업개발 등을 제안하고 있다. 이처럼 교육자치를 둘러싼 생태계는 더욱 복잡해지고 역동성이 더해지고 있는 상황이다.

IV. 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가

1. 한국 교육분권화 정책의 이념적 근거

지방교육자치제도가 실시되고 여러차례 제도적 차원의 변화이 이루어진 한편 지방교육자치를

강화하기 위해 교육분권 정책들은 지속적으로 추진되어오고 있다. 자치와 민주주의 가치가 노무현 정부와 문재인정부에서 상대적으로 부각되고 있기는 하지만 대체로 역대 정부들은 공통적으로 자율성, 민주성, 효율성, 분권, 참여 등을 핵심가치로 내걸었다.⁶⁾

김영삼 정부는 교육부문에서 공급자와 수요자라는 구도를 전면에 내걸고, 시장원리에 따라 교육 수요자의 선택권 보장과 학부모의 학교참여 확대를 강조하였다. 이와 더불어 교육의 자율성과 책무성이 보다 강조되었다. 또한 규제완화 차원에서 정부와 시장, 공급자와 수요자라는 구도가 교육부문에서는 주로 상위교육행정기관과 하급교육행정기관 또는 학교간의 관계에 적용되는 특징을 보였다(이종태, 이화진 외, 1997:35). 이와 관련하여 김용(2019)은 1990년대 중반 등장한 학교자율운영은 신자유주의 학교변화 정책의 패키지로 해석하였다. 김대중정부는 민주주의를 국정철학으로 내걸었지만 공공부문의 효율성과 투명성을 향상시키기 위하여 시장원리와 경영기법을 적극적으로 도입하였다고 평가받고 있다(임도빈, 2008; 권오성 외, 2012:22에서 재인용)는 점에서 교육분권화 정책의 이념적 근거는 이전 정부와 큰 차별성이 없는 것으로 해석된다. 노무현정부는 역대 정부 중에서 국가 균형발전이라는 차원에서 지방분권 정책을 적극적으로 추진하였으며, 참여민주주의 가치를 전면에서 내세우고, 참여와 자치를 통한 교육공동체 구축을 100대 국정과제로 제시하는 등 자치와 민주주의 가치를 실현하려고 시도한 것으로 해석된다. 이명박정부는 역대 정부 중에서 학교자율화 정책을 3단계에 걸쳐 추진하는 등 가장 적극적으로 학교자율화 정책을 추진하였다. 당시 교육과학기술부가 추진한 학교자율화 정책은 주로 불합리하고 비효율적인 교육관련 규제 철폐, 행정절차 간소화 등을 강조하고, 단위학교장, 교육수요자 입장에서 재정비한다고 밝히고 있다는 점에서 학교구성원의 실질적인 참여보다는 학교운영의 효율성, 책무성을 보다 강조한 것으로 해석된다. 문재인 정부의 교육자치분권 정책과 추진 중인 법률안의 기본 이념 등을 살펴보았을 때, 폴뿌리 민주주의, 학교자치, 학교민주주의 등 민주주의(민주성)의 가치를 교육분권화에 타당성을 부여하는 주요 근거이자 동시에 궁극적인 지향점으로 인식하고 있는 것으로 보인다(정설미, 정동욱, 2020:146).

이들 역대 정부들은 대체로 효율성, 책무성, 자율, 민주주의 등을 교육분권화 정책 추진의 맥락에서 중요한 가치로 표방하였다. 이와 관련하여 <자유전쟁>의 저자인 조지 레이코프의 논의에 눈을 돌려보고자 한다. 조지 레이코프는 인지언어학자로서 <코끼리는 생각하지마>라는 저서로도 유명한 학자이다. 그는 <자유전쟁>에서 자유개념을 둘러싼 진보와 보수의 두 가지 해석이 있음을 주장한다. 진보와 보수 모두 미국사회에서 자유 개념을 강조해왔지만 사실 각자 두 개의 다른 도덕적 정치적 세계관에 기반을 두고 있어 용어만 동일할 뿐 그 의미는 엄청난 차이가 있을 수 밖에 없다는 것이다. 레이코프의 해석을 염두에 둘 때, 교육분권화 정책에서 역대정부들이 공통적으로 강조해 온 자율성, 민주성, 효율성, 분권, 참여, 자치 등이 동일한 의미를 담은 동일한 용어로 해석하는 것은 유보하는 것이 필요해 보인다. 이에 대한 보다 심층적인 연구를 제안한다.

이러한 판단유보를 염두에 두고서, 조금 더 들여다보면 김영삼정부와 이명박정부에서의 자율은 시장화의 가치를 반영한 용어로 보이며 민주성을 내세우고 있지만 대체로 실질적인 민주주의 실현보다는 경영전략의 맥락에서 주목하고 있는 것으로 해석된다. 한편 노무현정부와 문재인 정부

6) 역대정부에 대한 정치적 평가들(예를 들어, 권오성, 서용석 외, 2012; 강준만, 2011)을 보면, 김대중 정부와 노무현정부 모두 신공공관리를 행정개혁의 주요 기제로 활용하였으며 이명박정부와 더불어 포퓰리즘 정부로 평가하면서 정부의 이념적 색깔에 큰 차별성이 없다고 보는 입장도 있다.

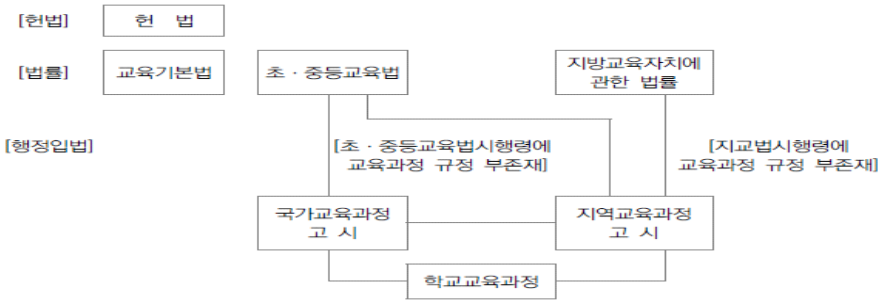
모두 국정철학 및 국정과제 등에서 참여민주주의와 자치를 표방하고 있으며 특히 문재인정부의 경우는 학교민주주의를 내걸고 있는 상황에서 참여민주주의에서 강조되고 있는 작업장 민주주의, 일터 민주주의를 지향하는 것으로 해석된다. 그러나 그 실현 정도는 지켜봐야 할 것이다.

2. 학교자치 수준 및 실태 분석

가. 단위학교의 권한 수준 및 실태

학교자치 수준 및 실태 분석은 교육행정기관에서 중앙 및 지방정부에서 단위학교로 어느 정도 권한을 위임 또는 이양하고 있는가를 넘어 실질적인 교육활동의 장인 단위학교의 관점에서 학교교육활동을 중심에 두고 단위학교의 권한 수준 및 실태를 탐색하는데 초점을 둔다. 이를 위하여 학교교육과정, 교원인사, 학교재정 관련 법규와 구성원들의 인식 조사 결과를 자료의 원천으로 삼았다.

학교교육과정은 <초중등교육법>제 23조, <지방교육자치에관한법률> 제20조, 국가교육과정 고시, 지역교육과정문서에 기반을 둔다. <초중등교육법> 제23조에 따르면, 학교는 교육과정을 운영하여야 하고, 교육부장관은 학교교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다.⁷⁾ <지방교육자치에관한법률> 제20조 제6호는 교육감의 관장사무의 하나로 교육과정의 운영에 관한 사항을 제시하고 있다. 박창언(2013)은 교육과정의 지방자치 관련 법적 근거와 체제를 다음 [그림 5]와 같이 제시하고 있는데, 학교교육과정은 국가교육과정과 지역교육과정의 기준의 범위 내에서 편성·운영되어야 한다. 이때 지역교육과정은 다시 국가교육과정의 기준을 준수하여야 한다. 그동안 국가교육과정과 학교교육과정의 이원화로 양자의 중간 지점에 위치하는 지역교육과정의 중요성과 필요성이 상대적으로 부각되지 않았고 시도교육청이 교육과정에 대한 자율권을 효율적으로 행사하지 못하고 있다는 비판속에 최근에는 지역교육과정 담론이 활발하게 형성되고 있다(박승열, 2021:19).



[그림 4] 교육과정의 지방자치 관련 법적 근거와 체제

출처: 박창언(2013). p. 89.

7) 이에 대한 사항인 교육부장관에서 국가교육위원회의 권한으로 개편되어 2022년 3월 25일 시행예정임.

학사일정과 관련하여 <초중등교육법> 제24조는 학교의 학년도, 수업 방식 등을 규정하고 있다. 이와 관련하여 학교장은 교육상 필요한 경우 원격수업, 학교밖에서 이루어지는 활동을 할 수 있다고 규정되고 있지만 이 경우 수업운영에 관한 사항은 교육부장관이 정하는 범위에서 교육감이 정한다고 명시하고 있다. 학기운영에 관하여 학교장이 정하는 날까지를 1학기 종료일로 한다(<초중등교육법시행령> 제44조). 또한 학교장이 천재지변, 연구학교 운영 등 교육과정의 운영상 필요한 경우 수업일수를 10분의 1의 범위에서 줄 수 있다(<초중등교육법시행령> 제45조). 학교의 장은 교육과정의 운영상 특히 필요한 경우에 2개 학년 이상의 학생을 1학급으로 편성할 수 있다(<초중등교육법시행령> 제46조). 학교장은 학교휴업일을 정할 수 있는데, 학교운영위원회의 심의 또는 자문을 거쳐 정하도록 되어 있다(<초중등교육법시행령> 제47조). 학교장은 교육상 필요한 때에 학년 또는 학과 등을 달리하는 학생을 병합하여 수업할 수 있고, 방송프로그램을 활용할 수 있고, 정보통신매체를 이용한 수업을 운영할 수 있고, 보호자의 동의를 얻어 교외체험학습을 허가할 수 있다. 수업시종은 학교장이 정한다(<초중등교육법시행령> 제49조). 교과용 도서와 관련하여 학교에서 사용할 교과용도서는 학교장이 선정하고, 학교장은 교과용도서를 선정하려는 경우 미리 소속 교원의 의견을 수렴한 후 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다(<교과용도서에관한규정제3조). 인정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 선정·신철할 수 있는데, 학교의 장은 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 동법 제40조에 따라 교육부장관의 권한은 교육감에게 위임되어 있다. 서울시 공립고등학교 학교장을 대상으로 교육과정영역에 대한 학교의 자율성 정도를 조사한 결과 선택형 교육과정 편성 및 운영(평균 4.09점), 과목별 수업시수 조정(평균 4.05점), 수업운영방식 결정(평균 4.14점) 등 대체로 평균 4.0 이상의 응답을 보여 학교의 자율성을 어느 정도 확보하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다(김성식, 김준엽 외, 2019:244-246).

학교교원은 국가공무원이고 학교교원에 관한 사항은 거의 대부분이 법령으로 규정되고 있다. <행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정> 제17조, <교육공무원임용령> 제3조에 의거하여 대통령이 가지는 교육공무원에 관한 인사권은 교육부장관에게 위임되고 동법 제22조에 의거하여 교육부장관은 교원자격기준 등에 관한 권한을 교육감에게 위임하고 있다. 이에 교장으로 임명하는 임용권을 제외한 교장의 임용은 대통령이 교육부장관에 위임하였다. 동법 제3조의 2에 따라 교장 및 원장의 전보, 교감·원감·수석교사 및 교사의 임용권은 교육부장관에 재위임되었다. 사실 학교의 장이 행사하는 교원인사권은 크지 않은 상황이다. 학교교원인사와 관련하여 학교의 장은 복무관련, 교원업무 조직 및 업무 분장, 보직교사의 종류 등에 관한 권한을 가진다. 학교(국·공립)의 장은 학교(국·공립)의 장은 학교운영위원회의 심의를 거쳐 같은 초·중등교육법 제21조제1항에 따른 교장자격증을 받은 사람 중에서 공모를 통하여 선발된 사람을 교장으로 임용 요청할 수 있다(<교육공무원법> 제29조의 3). 학교장은 해당학교에 교원을 전보시켜 줄 것을 임용권자에게 요청하거나 해당 학교에 근무 중인 교원을 그 교원의 동의를 받아 다른 기관으로의 전보 유예를 임용권자에게 요청할 수 있다(<교육공무원임용령> 제13조3). 학교장은 초빙교사를 임용요청하고자 하는 때에 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다(<교육공무원임용령> 제12조의7). 수석교사의 수업시간수를 해당 학교별로 교사 1인당 평균수업시간수의 1/2로 경합하되, 학교 여건 등을 고려하여 조정할 수 있다

(<교육공무원임용령>제9조의8). 기간제 교원의 임용권은 <교육공무원법>제32조 및 <교육공무원임용령>제13조에 따라 학교장에게 위임되어 있다. 서울시 공립고등학교 학교장을 대상으로 교원인사 영역에 대한 학교의 자율성 정도를 조사한 결과, 교사전입요청 및 전보 유예(평균 3.51점), 교원업무 조직 및 업무 분장(평균 4.15점), 교원평가 및 성과급 배분(평균 4.00점)으로 교사 전입요청 및 전보 유예에 관한 사항에 대해서는 학교의 자율성 정도가 상대적으로 보통수준의 응답을 보였다(김성식, 김준엽 외, 2019:244-246).

단위학교는 2001년부터 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교회계를 설치하여야 한다. 학교회계제도는 하나의 통합된 세입재원을 토대로 학교장 책임하에 교직원 등의 예산요구를 받아 단위학교의 우선순위에 따라 자율적으로 세출예산안을 편성하고 학교운영위원회의 심의를 거쳐 집행하는 제도이다(송기창, 2021b:53). 학교재정 측면에서 2001년 3월부터 학교회계제도가 시행되기에 이르렀다. 도입 초기에 학교회계제도는 품목별 예산제도와 현금주의 단식부기 회계제도로 운영되었으나, 2010년부터 민간부문의 성과주의를 공공무분에 반영한 사업별 예산제도와 발생주의 복식부기 회계제도가 도입되었다(송기창, 2021b:54). 학교회계제도 도입 이후 학교회계 세입차원에서 교육비특별회계로부터의 전입금이 주요 원천이다. 최근 주목할 점은 대체로 공립학교 목적사업비 비중은 낮아지는 추세라는 점(송기창, 2021b:62)에서 학교회계의 자율성이 확대되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

학교장은 회계연도마다 학교회계 세입세출예산안을 편성하여 회계연도가 시작되기 30일전까지 학교운영위원회에 제출하여야 한다. 이때 학교는 학교회계의 예산편성에 대한 자율권을 가지지만 <학교회계 예산편성기본지침>, <학교회계 세출예산 집행지침> 등에 상세하게 관련 사항들을 규정하고 있고, 그 기준범위내에서 학교장이 자율적으로 예산을 편성할 수 있다. 그리고 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 학교운영위원회에 제출하여야 한다. 서울시 공립고등학교 학교장을 대상으로 학교예산 영역에 대한 학교의 자율성 정도를 조사한 결과, 학교예산편성(평균 4.14점), 용역 및 입찰 결정(평균 4.06점) 등의 응답을 보여 학교의 자율성을 어느 정도 확보하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다(김성식, 김준엽 외, 2019:244-246).

마지막으로 교육부장관과 교육감이 학교에 대한 평가권을 가지고 있는 상황에서 학교의 자율성을 보장하기 위한 제도적 장치들이 마련되어 있다하더라도 실질적으로 그 의미를 담보해낼 수 있을지에 대한 좀더 들여다볼 필요가 있다.

이렇게 볼 때, 학교교육활동에 관한 학교(학교장)의 권한은 대부분 중앙교육행정기관과 지방교육행정기관이 정한 기준 범위내에서 행사되고 있는 위임권한의 특성을 보인다. 그럼에도 특정지역의 특정학교급에 국한된 조사결과이기는 하지만, 대체로 학교장은 학교의 자율성 정도가 어느 정도 확보되고 있다고 인식하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 아마 중앙집권적 국가로서의 성격이 강한 국가로서의 특성을 가진 역사에서 볼 때, 상대적인 인식의 결과로 보여진다. 향후 학생들의 교육활동을 위해 학교가 가질 수 있는 독자적인 권한의 범위를 어느 정도 수준으로 설정하는 것이 타당한가에 대한 보다 심층적인 연구가 필요해 보인다. 이것은 학교가 자치의 단위로서 그 정당성을 가지는가에 대한 논의와 연계되어야 할 것이다.

나. 학교내 의사결정권 배분 및 의사결정과정 참여

단위학교의 권한 수준 및 실태를 분석에 따르면, 단위학교가 가지는 권한은 대부분 학교장의 권한으로 규정되고 있다. 학교자치 이론 모형에서 학교운영위원회는 단위학교 자치기구로서, 학교교육에 대한 주요 사항들을 의사결정하는 실질적인 의사결정자로 자리한다. 한편 학교장은 학교운영위원회 결정사항을 집행하고 일상적인 학교업무를 수행하는 행위자로서 역할을 수행한다. 이때 학교운영위원회와 학교장간의 파트너십이 중요한 요소가 된다. 또한 학교운영위원회를 구성하는 위원들은 각 집단을 대표하는 사람들로서, 민주적인 선거과정을 통해 선출된 사람들로서 학교교육에 대한 충분한 지식과 정보를 갖추고 있는 것으로 기대된다.

현재 단위학교에는 학교운영에 관한 사항을 심의·의결하는 기능을 수행하는 학교운영위원회를 의무적으로 설치하도록 법적으로 규정되어 있다(<초·중등교육법 제2조>). 이때 의결기능은 학교발전 기금 조성·운영에 관한 사항에 국한되어 있는 상황이다. 학교운영위원회의 구성은 학부모위원, 교원위원, 지역위원으로 구성되고, 구성비율은 일반초중등학교의 경우 학부모위원이 가장 많은 비율을 차지한다. 학교운영위원회 위원들은 학부모 전체회의, 교직원 전체회의에서 학부모위원과 교원위원을 투표로 선출하도록 규정되고 있다. 지역사회인사는 학부모위원과 교원위원의 추천으로 교원위원과 학부모위원의 무기명투표로 선출한다. 이처럼 학교운영위원회 위원 선출은 민주적 선거과정을 통해 선출되고 있다. 학교운영위원회의 심의 영역은 <초·중등교육법> 제32조에 명시되어 있는데, 학교현장 및 학칙의 제정 또는 개정, 학교의 예산안 및 결산, 학교교육과정의 운영방법, 교과용 도서 및 교육자료의 선정, 학부모 부담 경비, 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간 중의 교육활동 및 수련활동, 공모교장의 공모방법, 임용, 평가 등, 초빙교사의 추천, 학교운영지원비 조성·운영 및 사용, 학교급식, 대학입학특별전형 중 학교장 추천, 학교운동부 구성·훈련, 학교운영에 대한 제안 및 건의사항이다. 이와 관련하여 학교현장에서 학교운영위원회 운영 과정은 교장 주도, 비전문주의, 행정업무중심 심의, 보고와 설명 위주, 그들만의 리그 등을 언급하면서 위원의 대표성과 전문성 차원의 문제가 제기되고 있다(김병찬, 2007). 경북지역 초등학교의 학교운영위원회 실태 분석에 따르면, 학부모위원으로서 학교일에 대해 전문성을 발휘하기 어려워 학교의 의견대로 통과되는 경향 보였다(김숙희, 정성수, 2016). 이렇게 볼 때, 제도적으로 학교운영위원회의 설치가 법적으로 뒷받침되고 위원들의 선출이 민주적 선거과정을 통해 이루어지고 명확히 심의사항들이 규정되고 있음에도 불구하고 학교운영위원회의 형식적 운영에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며 학교자치기구로서 실질적인 역할에 대한 의문이 제기되고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 최근 단위학교들은 학교다모임, 학생다모임 등 대의제 기구가 아닌 직접민주주의를 실현하려는 움직임과 학교운영위원회 대표성 확보 차원에서 교사회, 학부모회, 학생회 등의 법제화 등이 제기되고 있는 것으로 보인다.

학교내 의사결정과정을 좀더 들여다보면, 학교내에서 교육과정 영역에 대한 의사결정시 학교장이 주로 고려하는 주체는 교육과정 편성 및 운영은 부장교사를 주로 고려한다는 응답이 각각 44.3%로 가장 많았으며, 수업운영 방식 결정은 일반교사를 주로 고려한다는 응답이 각각 63.9%로 가장 많았다(김성식, 김준엽 외, 2018 :246-247). 교사의견 반영과 관련하여 학교교육목표 설정,

교수학습자료 선정, 수업운영 방식 결정, 교육과정 편성 및 운영에 대해 의견을 조사한 결과, 학교 교육목표 설정은 긍정적인 답변인 60.20%, 교수학습자료 선정은 83.78%, 수업운영 방식 결정은 85.30%, 교육과정 편성 및 운영 72.67%, 교원업무 조직 및 업무분장은 58.92%로 나타났다(김자영, 전경희 외, 2019:72). 학교내에서 교원인사 영역에 대한 의사결정시 학교장이 주로 고려하는 주체는 교원업무 조직 및 업무 분장이 경우 부장교사를 주로 고려한다는 응답이 39.0%로 가장 많았으며, 교원평가 및 성과급 심사에서는 일반교사를 주로 고려한다는 응답이 53.1%로 가장 많았다. 이외에 교사 전임요청 및 전보유예의 경우 교감이 25.9%로 가장 많았다(김성식, 김준엽 외, 2018:246-247). 교사의견 반영과 관련하여 교원업무 조직 및 업무 분장에 대해 조사한 결과, 교원업무 조직 및 업무분장은 58.92%로 나타났다(김자영, 전경희 외, 2019:72). 학교회계 예산편성은 행정 실장이 주로 책임과 권한을 가지며 교사들은 재무회계업무에 대한 경험이 없거나 적기 때문에 예산편성과 예산집행 과정에 소극적으로 참여하는 경향이 있다(송기창, 2021b). 학교내에서 학교재정 영역에 대한 의사결정시 학교장이 주로 고려하는 주체는 학교예산 항목 편성의 경우 55.8%로 부장교사가 가장 많았고 용역 입찰과 같은 업무는 행정직 공무원인 경우 69.9%가 많았다(김성식, 김준엽 외, 2018:246-247). 교사의견 반영에 대한 학교예산 편성의 경우를 조사한 결과, 학교예산 편성은 62.54%이 긍정적인 답변을 하였다(김자영, 2019:72).

V. 지방교육자치와 학교자치의 성과와 발전과제

1. 성과

가. 1차적 성과 : 지방교육자치와 학교자치는 발전적 진화를 하고 있는가 ?

지방교육자치와 학교자치는 발전적 진화를 하고 있는가라는 질문에 대해 긍정적인 답을 하기가 주저되는 것이 사실이다. 그럼에도 중앙집권적 교육체제의 전통이 강한 한국에서 진행되어온 교육 분권화 수준은 제한적인 수준이기는 하지만 분명 그 성과가 있는 것으로 보인다.

1991년 지방교육자치제가 본격적으로 실시되고 역대정부는 (학교현장의 체감도는 낮은 등 한계가 있는 상황이지만) 지방교육자치제 개선, 교육분권, 학교운영위원회 도입, 학교자율성을 저해하는 규제 완화 및 폐지, 최근의 학교자치 정책 로드맵까지 지방교육자치를 강화하기 위한 정책들을 지속적으로 추진해오고 있다. 특히 주민직선에 의한 교육감 선거제도는 (여전히 사회적, 교육적 맥락에서 논쟁점이 되고 있지만) 중앙정부의 교육정책을 지방에서 '단순히' 집행하는 것에서 벗어나 지역의 요구와 특성을 고려한 지방교육정책을 개발하고 시행하는 중요한 전환점을 제공하였다. 최근의 교육자치 논의는 혁신학교의 등장, 민선교육감의 등장과 신자유주의적 학교자율경영 논의에서 탈피하려는 움직임과 연결되고 있다(박수정, 정바울, 2020). 즉 교육부와 시도교육청간의 단순한 사무 기능을 이전하는 문제를 넘어 교육자치의 궁극적인 목적인 학교교육활동을 중심에 두고 이를 실현하기 위한 중앙-지방-단위학교로 이어지는 실질적인 권한 배분, 학교자치, 학교민주주의 담

론으로 확장해가고 있다. 이러한 점에서 교육자치는 발전적 진화를 하고 있는 것으로 보인다. 이것은 교육분권화의 이념적 근거가 역대정부를 거쳐오면서 자율과 자치, 민주성, 참여의 키워드가 더욱 강조되고 있는 맥락과도 연계되는 것으로 보인다. 이와 맥을 같이 하여 중앙-지방-학교간의 권한배분, 학교내 권한배분 및 참여 확대 등이 진행되어온 역사는 충분히 인정할 만한 가치가 있는 것으로 보인다.

그럼에도 어떤 영역에 대해 어느 정도의 권한을 중앙-지방-학교가 가져야 하는지, 현재와 같은 지방교육자치제는 타당한 것인지, 학교자치가 현실적으로 실현가능한지 또는 필요한지, 지역교육과정의 개발은 학교교육과정 편성 운영에 또 다른 제약을 제공하는 것은 아닌지, 교원의 지방직화는 교원 신분의 안정성 문제를 넘어 교육형평성 문제를 초래하게 되지 않는지, 주민참여예산제도는 학생들의 교육활동에 기여할지 등 많은 쟁점들이 제기된다. 이것 자체가 지방교육자치와 학교자치가 발전적 진화의 결과로 볼 수 있지 않을까 싶다.

나. 궁극적 성과 : 지방교육자치와 학교자치는 학생들의 성장에 기여하고 있는가 ?

지방교육자치와 학교자치의 궁극적인 목적은 학생들의 의미있는 성장에 있다는 점에서 그 성과 역시 학생들의 성장에 초점을 두고 논의되는 것이 필요하다. 2007년 주민직선에 의해 선출된 민선 교육감 시대가 시작되면서 이전과는 다른 양상이 나타나기 시작하였다. 특히 2009년 경기도교육청 보궐선거를 통해 당선된 김상곤 교육감은 무상급식, 혁신학교 정책 등 지방의 독자적인 교육정책으로 전면에 내걸었다. 실제 추진과정에서 많은 논란과 진통이 있었지만 무상급식과 혁신학교 정책은 성공적으로 지역의 교육정책으로 안착하였다. 경기도 혁신학교 정책은 그 성과가 인정되면서 2010년 교육감 선거에서 타시도 교육감의 핵심적인 교육공약으로 자리잡기도 하였다. 현재는 대부분의 시도교육청에서 혁신학교 정책이 추진되고 있다. 혁신학교 정책을 둘러싸고 여전히 많은 쟁점이 있는 상황이라는 하지만 대체로 하급행정기관으로서의 학교의 정체성을 교육기관으로서의 학교로 그 정체성을 전환하는 중요한 계기를 제공해 주었다는 점은 부인하기 어려울 것으로 보인다. 이러한 일련의 과정들을 따라가보면 지방교육자치는 학생들의 의미있는 성장을 이끌어내는 데 어느 정도 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 다만, 학생들의 의미있는 성장을 무엇으로 볼 것이냐는 많은 논쟁의 여지가 있는 상황이다.

혁신학교가 추구하는 가치와 이를 구성하는 각 지역마다 조금씩 차이를 보인다. 경기도교육청은 2009년 혁신학교 정책이 추진된 이후 지속적으로 그 철학과 운영 모델을 변화시켜오고 있다. 서울시교육청은 초기 철학을 그대로 유지해오고 있으며, 전북교육청의 경우에도 한차례 변화 과정을 거쳤다. 이들 지역들의 혁신학교 정책이 추구하는 기본가치로 민주성, 전문성, 자율과 창의, 자발과 참여, 소통과 협력 등이 제시되고 있다(최창의, 박현숙 외, 2017). 한편 경기도교육청은 민주적 학교운영체제 구축, 윤리적 생활공동체 형성, 전문적 학습공동체 형성, 창의적 교육과정 실현을 혁신학교 핵심과제로 제시하고 있다. 혁신학교는 자치와 자율, 민주성 등을 중요한 가치로 제시하고 있다는 점에서 최근의 학교자치 담론의 주요한 배경이 되고 있는 것으로 판단된다. 혁신학교 정책은 혁신교육지구 사업으로 이어지고 다시 마을교육공동체 정책으로 연결고리를 가지면서 지역의

교육력을 회복하는 것으로 이어지고 있다. 이것은 결과적으로 학생들의 성장에 기여한다는 지향을 반영하고 있다는 점에서 지방교육자치와 학교자치의 성과로 인정될 수 있다.

그러나 지방교육자치와 학교자치가 학생들의 학업성취에 실질적인 기여를 하는가라는 질문에 명확한 답을 하기는 어려운 상황이다. 이에 대한 연구가 축적되지 않은 상황으로 이호준 외(2018) 연구에 주목할 필요가 있다. 이들은 학교자율화 정책에 따른 학교 자율성 변화 및 성취도 제고 효과를 분석하였는데, 학생 관리 영역에서의 학교자율성의 확대는 학업성취 수준을 높이는 것으로 보고하고 있다. 의사결정의 하위 영역별로 학업성취도 향상 효과는 차이를 보이는 것으로 나타났다. 향후 이에 대한 보다 진전된 연구들이 보다 축적될 필요가 있다.

2. 발전 과제

가. 단위학교는 학교교육을 위한 '충분한' 권한을 가지고 있는가? 학교운영위원회는 실질적인 학교통치기구로서 그 역할이 기대되고 그리고 그 역할을 수행하고 있는가?

지방교육자치와 학교자치는 단위학교의 교육활동 보장과 학생들의 의미있는 성장을 궁극적인 목적으로 지향한다고 할 때, 권한의 이전은 단위학교가 학교교육을 위해 '충분한' 권한을 가질 수 있도록 단위학교로 위임 또는 이양되는 것이 필요하다. 그러나 그동안 교육분권 정책은 주로 교육부가 교육행정권한을 시도교육청으로 위임 또는 이양하는데 주로 초점을 두고 이루어져 오면서 단위학교로의 권한 이전에 대한 논의는 부족하였다. 이와 더불어 단위학교가 실질적인 교육기관으로서 그 기능을 수행하기 위해서는 이전되는 권한의 성격이 어떠하여야 하는지에 대해 시도교육청과 단위학교간에 문제의식을 공유하고 합의점을 도출해 나가는 것이 필요하다. 학교자치의 이념적 모형이 권한 이양을 전제하고 있다는 점에서 이러한 논의과정의 필요성은 더욱 큰 것으로 보인다. 더 나아가 지방교육자치와 학교자치의 이념적 근거를 보다 명확히하고 이를 바탕으로 교육분권화 정책의 지향을 만들어가는 것이 필요하다.

이런 점에서 교육부와 전국시도교육감협의회가 제안한 교육자치 정책 로드맵에 주목할 필요가 있다. 교육자치 정책 로드맵은 학교 교육과정 및 교육활동의 자율성, 학교운영의 자율성과 관련한 권한 배분 우선 과제를 제안하고 있다. 학교의 자발적 운영과 교육활동 시도교육청의 규제적 지침을 폐지하고 단위학교로 권한을 재배분하는 것을 명시적으로 밝히고, 교육부-시도교육청-학교로 이어지는 권한배분 및 법령 정비를 2단계의 핵심 내용으로 삼고 있다. 또한 학교운영의 자율성을 침해하는 교육부 차원의 지침, 계획, 사업 등을 폐지하되, 해당지침, 사업 등의 실시 여부는 시도교육청에 있다는 점을 밝히고 있다. 이에 권한 위임 또는 이양이 시도교육청 차원에 머물러 있는 것은 아닌지 심층적으로 검토하고 단위학교의 자율적인 교육활동을 적극적으로 조성할 수 있도록 단위학교로의 권한 위임 및 이양이 추진되어야 할 것이다. 단위학교로 위임 또는 이양된 권한을 통해 학교자치의 본질적인 의미가 구현되기 위해서는 학교내 의사결정의 민주화 뿐만 아니라 학교구성원의 실질적인 학교교육 참여, 학교운영위원회의 본질적인 의미를 탐색하고 개선해 나가는 것이 필요하다.

나. 학교자치는 학교자율경영, 학교민주주의와 동일시되어도 되는가 ?

학교자치 개념은 1995년 학교운영위원회 설치가 제안되면서 단위학교 수준의 교육자치 맥락에서 논의가 출발하였지만 학교자치 개념에 대한 본격적인 논의는 이루어지지 않았다. 2007년 민선 교육감이 들어서고 혁신학교 운동과 더불어 문재인정부의 교육분야 국정과제로 학교자치라는 키워드가 전면에 등장하면서 교육현장에서 학교자치 담론이 본격화되고 있다(김용, 2021:60).

최근의 학교자치 담론은 이론적 맥락에서 출발하였다기 보다는 교육현장의 필요 속에서 대두된 경향을 보이며 이 과정에서 학교자치 개념이 다양한 개념과 혼재된 양상을 보이고 있다. 가장 대표적인 개념적 혼재는 학교자율경영, 학교민주주의와 학교자치간에 나타나고 있다. 이와 관련하여 남미자(2021:101)는 엄밀히 같은 개념이라고 볼 수 없다는 점을 밝히면서, 이들간 개념과 의미 사이의 유사성과 차이, 그리고 관계성을 고찰하는 것이 필요하다는 점을 밝히고 있다.

학교자율경영은 국내에서 1995년을 기점으로, 학교운영위원회 도입을 계기로 많은 연구와 논의가 이루어졌다. 그 과정에서 국내 연구자들은 국외 학자들의 논의를 바탕으로 학교자율경영의 개념과 모형을 탐색하였다. 이들 학자들의 개념 정의를 살펴보면, 대체로 상위행정기관으로부터 단위학교의 자율성 확대에 주목하고 이때 단위학교의 자율성은 주로 권한의 위임에 초점을 두고, 자율성에 따른 단위학교의 책임을 강조한다. 이와 더불어 학교운영위원회와 학교자율경영체를 동일시하는 학자들도 존재하였다. 학교자율경영은 학교경영전략으로서 학교자율성과 참여적 의사결정을 구성요소로 하지만 기본적으로 효율성과 책무성을 중심에 둔다. 남미자(2021)는 2008년 당시 학교자율화 정책에서 강조되었던 것은 자율과 책무라는 기제를 통하여 효율적으로 관리하고 성장시키고자 했던 신자유주의적 접근이었다고 설명하면서, 개별학교에서 지역의 맥락, 학생의 특성에 맞는 자율적이고 자치적인 학교운영과 차별되어야 한다고 밝히고 있다.

최근 많이 논의되고 있는 학교자치 개념을 살펴보면, 민주성이라는 키워드가 좀더 부각되고 있는 점을 제외하면 학교자율경영 개념과 거의 유사한 것을 확인할 수 있다. 앞서 개념적 논의에 비추어 본다면, 학교자치 또는 자치학교는 단위학교로의 권한 이양을 전제하고, 이러한 권한은 학교장이 아닌 학교장, 교사, 학부모, 학생들로 구성된 위원회가 최고 의결권을 가지고 학교장과 협력적 관계 속에서 의사결정이 이루어진다는 점을 강조한다. 이와 더불어 학교운영에 대한 책임을 지는 형태로서, 효율성 가치보다는 민주적 가치를 보다 중심적 가치로 간주한다. 따라서 학교자치 개념은 학교자율경영 개념과 차별화되는 것이 필요하며, 현재의 학교자치 개념은 본질적인 의미에 부합하는 방향으로 수정되는 것이 필요하다.

최근들어 학교자치와 학교민주주의를 동일시하는 경향을 보이는데, 백병부 외(2019)의 논의를 흥미롭게 들여다봐야 할 것으로 생각된다. 학교민주주의는 학교교육과 관련된 주요 행위자들간의 관계성에 주목한다. 특히 학교내 학교구성원간의 관계성에 주목하고 이들간의 민주적 관계에 기반한 교육활동과 의사결정에 주목한다. 이러한 점에서 학교자치와 학교민주주의는 동일시되기 어렵다.

<표 5> 국내의 학교자율경영, 학교자치, 학교민주주의 개념적 의미

학교자율경영 (국내연구자들)	학교자치	학교민주주의
- 교육행정기관이 가지고 있던 권한을 단위학교로 위임하거나 이양하는 것을 전제로 하고 단위학교내에서 의사결정권과 집행과정상의 권한 배분방식과 관련된 것(김성열, 2001) - 학교교육의 전반적인 의사결정권한을 단위학교 위임 또는 이양함으로써 그에 따른 책무성을 단위학교에 부여하여 학교교육의 질 향상(박세훈, 2000) - 상급관청의 의사결정 권한을 단위학교로 이양, 그 권한을 공유를 통해 학습자의 요구를 적절히 충족시킬 수 있도록 자율적으로 의사결정을 하게 함으로써 학교교육의 효율성을 높여 학교가 책무성을 다하도록 하는 경영체제(이순형, 1998)	- 단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고 학교구성원들이 교육운영과 관련된 일을 자주적으로 결정하고 실행하며, 또한 그 결과에 책임지는 것(정재균 외, 2012) - 학교구성원들이 당해 학교의 교육적 과업을 자주적으로 결정하고 실행하며 결과에 책임지는 것 (이명균, 2004) - 학교가 학교교육과 학교운영에 관한 권한을 갖고 학교구성원이 민주적 절차와 방법으로 교육과정과 학교운영체계를 구성하는 과정에 참여하며 그 결과에 책임을 발휘하도록 선도 협력·지원하는 것(세종교육청) - 단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 학교구성원들이 교육운영과 관련된 일을 자주적으로 결정하고 실행하며, 또한 그 결과에 책임을 지는 것 (전북교육청)	- 학교의 모든 영역, 즉 학교시설과 조직 및 구조, 교육과정, 교육방법, 학교생활, 학교문화, 교육주체들 사이의 관계 설정 등에서 자치와 민주시민교육의 이념이나 원리가 구체화되고 제도화되도록 하는 것 (장은주 외, 2015; Apple and Beane, 2015, 백병부 외, 2019:157에서 재인용) - 아래로부터 의견을 모아 의사를 결정하는 구조이며, 학교장과 교육부 중심의 권위주의가 아닌 학생, 교사, 학부모의 공화관계를 바탕으로 민주적으로 의견이 수렴되는 과정 (오동석, 2015)
자율성, 책무성, 권한 강화, 참여	자율성, 책무성, 민주성	관계성, 민주성

현시점에서 학교자치 담론은 ‘제한적’인 학교자치에 머물고 있다는 점을 명확히 할 필요가 있으며, 이때 ‘제한적’이라는 의미가 과도기적 맥락으로 설명하여야 할지, 국가와 지방자치단체가 설립한 공적기관으로서 학교가 가지는 존재론적 특성에서 비롯될 수 밖에 없는 것인지에 대한 논의도 필요해 보인다. 또한 교사회, 학생회, 학부모회의의 법제화가 논의되고 있지만 대체로 현 시점에서 논의되는 학교자치 담론은 대체로 학교문화 차원의 민주주의적 접근을 넘어서지 않는 상황이다.

다. 지방교육자치와 학교자치는 절대 선인가 ? 교육형평성 이슈

교육분권화는 경제발전을 가속화하고, 경영 효율성을 높이고, 재정적 책임을 재분배하고, 권력 분배를 통해 민주화를 높이고, 중앙의 권력을 상쇄하고, 교육의 질을 개선하는데 목적을 둔다 (Hanson, 1997; Kaewkumkong, 2021). 교육분권화는 중앙집권적 교육통제체제를 가진 국가에서 대체로 선택한 것으로 인식된다. 교육분권화는 교육체제의 능률 향상, 책무성 보장, 민주적 참여 보장, 지역사회의 필요 대응, 학교혁신, 책임과 재정 부담 완화 등에 대한 믿음을 가지고 이루어지고 있

다(김민조, 2007:151). 지방교육분권은 지방주민의 교육적 편의 증진, 교육행정의 현지성 확보, 시간과 경비 및 주민과의 의사소통 장애 제거, 행정능률 향상, 다양한 교육 유도, 창의적인 교육 운영, 지방교육의 발전에 기여 등으로 그 가치로 설명하고 있다(김홍주, 고전 외, 2008:23). 교육과정, 수업활동, 특별 프로그램 및 자원 활용에 대한 의사결정을 개선하는 결과를 가져오며, 직원들의 사기 및 헌신을 통해 소속감 및 주인의식을 강화하며, 교육과정에 학부모 및 지역사회 참여를 극대화하고 이를 통해 학교와 지역사회의 관계를 재편하며 학생들의 성취도 및 동기를 향상시킨다(NCREL, 1993, 박종필, 신현석, 2000:182에서 재인용). 이처럼 교육분권화는 대체로 중앙집권적 교육체제가 가진 경직성, 비효율성 등을 개선하는 전략으로, 특히 한국처럼 중앙집권적 전통이 강한 국가에서는 '선행' 그 자체로 여겨져왔다.

그럼에도 우리가 주목해야 할 지점은 지역과 학교의 역량에 따라 학교교육의 질이 달라질 수 있고 그 결과 학생들이 경험하는 교육의 질에 격차가 발생할 수 있다는 점이다. 학생이 가정배경에 따라 겪는 교육격차 문제를 넘어 다니는 학교에 따른 교육격차를 경험하게 될 가능성이 있다는 점이다. 최근 학교마다 차별적으로 나타나고 있는 교육혁신 사례, 교사들의 자율성과 주도성 정도를 주목해서 볼 필요가 있다. 서울, 경기를 제외하고 교육재정의 안정성을 확보하기 어려운 상황에서 지역간 교육자원의 불평등 문제, 교사의 질의 격차(주로 상위권 학생들이 서울, 경기지역으로 임용시험을 치루고 있는 상황들), 이러한 문제들을 염두에 둔다면, 지방교육자치와 학교자치의 수준에 대한 보다 체계적인 논의가 필요하다. 그리고 학교자치는 학교구성원들의 역량 개발이 같이 담보되지 않고서는 심각한 교육격차 문제를 초래할 수 있다는 점을 유념하고 이에 대한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강준만. (2011). 포퓰리즘 공화국: 한국 정치의 비밀. 인물과사상, 37-58.
- 교육개혁위원회. (1995). 세계화정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(참고 자료). 대통령자문 교육개혁위원회.
- 교육과학기술부. (2008). 학교자율화 추진계획 발표. 보도자료.
- 교육부, 전국시도교육감협의회. (2017). 학교민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵.
- 교육부. (2017). 교육자치와 학교자율화를 위한 첫걸음 내딛다. 보도자료.
- 교육부. (2021). 교육부 권한배분 우선정비과제 이행현황.
- 권오성, 서용석, 허준영 (2012). 역대정부의 국정기조 비교 분석 연구. 한국행정연구원.
- 김민조. (2007). 공립초등학교 통제체제 변화의 특성 분석: 서울지역을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김성식, 김준엽, 곽현석. (2019). 서울교육중단연구 9차년도 기초분석 보고서. 서교연 2018. 서울교육 중단연구보고서. 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소.
- 김성열. (2001). 학교단위 책임경영제의 성공조건에의 설계. 교육행정학연구, 19, 109-130.
- 김용. (2012). 교육개혁의 논리와 현실. 파주: 교육과학사.
- 김용. (2019). 학교자율운영 2.0. 학교개혁의 전개와 전망. 서울: 살림터.
- 김용. (2021). 학교자치의 개념 정립의 과제-독일 학교자치론 전개 과정의 교훈을 중심으로. 교육행정학연구, 39(2), 43-68.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한 배분의 측정. 한국행정학회, 24(3), 1373-1398.
- 김일영. (2007). 신자유주의적 포퓰리즘과 진보정치 10년. 철학과 현실, 26-39.
- 김자영, 전경희, 이정연, 박미희, 최보미(2019). 경기학교교육실태조사 중학교 연구 기초분석 보고서 (1). 기술보고 2019-03. 경기도교육연구원.
- 김홍환, & 정순관. (2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 지방행정연구, 32(1), 3-34.
- 김홍주, 고전, 김이경. (2008). 지방분권 성과 분석 연구. 연구보고 RR 2008-10. 한국교육개발원.
- 나민주, 고전, 김성기, 차성현, 이수경(2018). 지방분권 강화에 따른 지방교육자치 정착을 위한 과제. 한국지방교육연구소.
- 남미자(2021). 교육자치와 학교민주주의- 삶과 교육의 자치, 생태적 학교민주주의의 가능성. 교육자치의 새방향: 형식적 민주주의에서 실질적 민주주의로. 2021년 심포지엄 자료집. 경기도교육연구원.
- 노승용, 이은국, 김보은. (2017). 국정과제관리시스템 개선방안. 한국정책학회.
- 문재인정부 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 박상완. (2014). 지방분권과 교육. 경기도: 한국학술정보.
- 박종필, & 신현석. (2000). 학교단위책임경영제의 배경이론과 미국에서의 운영 실제 고찰:-한국에서의 제도 정착을 위한 탐색. 비교교육연구, 10, 177-214.
- 이종태, 이화진, 류방란, 오진석, 강태중. (1997). 학교의 자율성 신장을 위한 교육개혁 과정 고찰:

- 학교운영위원회와 교육규제 완화를 중심으로. RR97-13. 한국교육개발원.
- 박세훈. (2000). 단위학교책임경영제의 조건과 성과에 관한 연구. 교육행정학연구, 18, 33-68.
- 박수정, 정바울(2020). 학교자치 진단 지표 및 진단 도구 개발. 수탁연구 CR 2020-20. 한국교육개발원·충남대학교.
- 박승열. (2021). 교육자치와 교육과정. 교육자치의 새방향: 형식적 민주주의에서 실질적 민주주의로. 2021년 심포지엄 자료집. 경기도교육연구원.
- 김숙희, & 정성수. (2016). 초등학교 학교운영위원회의 운영 실태 및 특성 분석. 지방교육경영, 19(1), 22-47.
- 박창언. (2013). 교육과정의 지방자치를 위한 국가 권한의 문제와 과제. 교육과정연구, 31(1), 79-102.
- 박휴용. (2018). 신자유주의적 교육 거버넌스의 탄생과 확산. 열린교육연구, 26, 229-256.
- 백병부, 이수광, 이병희, 남미자, 장은주, 이형빈(2019). 학교민주주의 개념과 실행 조건 연구. 경기도교육청, 경기도교육연구원.
- 김병찬. (2007). 학교운영위원회제도의 명(明) 과 암(暗): 초등학교 학교운영위원회 운영 과정 사례 연구. 교육행정학연구, 25(4), 185-214.
- 송기창. (2021a). 한국 지방교육자치제의 회고와 전망. 지방교육자치제의 회고와 전망. 2021년 한국 교육정치학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회·한국교육행정학회 연합학술대회 자료집.
- 송기창. (2021b). 교육자치와 교육과정 교육자치의 새방향: 형식적 민주주의에서 실질적 민주주의로. 2021년 심포지엄 자료집. 경기도교육연구원.
- 오동석. (2015). 일제고사 거부와 학교민주주의. 민주법학, 59, 211-238.
- 오세덕. (1968). 분권화의 변수와 그 측정에 관한 연구. 사회과학논총, 4, 7-26. 경희대학교 사회과학대학.
- 오세희, 장덕호, 정성수, 김훈호, 남형우. (2010). 학교자율화 정책의 학교현장 영향 조사. 교육과학기술부.
- 이명균. (2002). 초·중등학교의 법적 성격과 자율 구조 분석. 교육법학연구, 14(2), 81-112.
- 이명균. (2004). 학교자치론에 기초한 교사회, 학부모회 법제 개편 방안 연구. 교육법학연구, 16, 185-212.
- 이순형. (1998). 학교단위 책임경영제에 관한 연구-미국의 경우를 중심으로. 교육행정학연구, 16, 330-354.
- 이종수. (1998). 분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석. 한국정치학회보, 32(2), 169-190.
- 전라북도교육청. (2019). 학교자치 활성화 기본 계획.
- 정병기. (2020). 포퓰리즘의 개념과 유형 및 역사적 변화: 고전 포퓰리즘에서 포스트포퓰리즘까지. 한국정치학회보, 54(1), 91-110.
- 정설미, & 정동욱. (2020). 교육의 지방 분권화와 공공가치, 그리고 민주주의 교육 재고찰. 교육행정학연구, 38(5), 137-165.

- 정원규. (2005). 민주주의의 두 얼굴: 참여 민주주의와 속의 민주주의. *사회와 철학*, (10), 281-329.
- 정재균, 김정아, 송재혁. (2012). 학교자치 운영 모델 개발. 전라북도교육연구정보원 교육정책연구소.
- 조상식. (2020). 속의민주주의 관점에서 학교자치와 학교민주주의에 대한 이해. CP 2020-06. 이슈페이퍼 2호. 교육정책네트워크·한국교육개발원.
- 조석훈. (2010). 교육 부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석. *교육행정학연구*, 28, 1-26.
- 진태원. (2013). 포폴리즘, 민주주의, 민중. *역사비평*, 182-217.
- 참여정부 국정홍보처. (2008). 참여정부 국정운영 백서 4. 사회.
- 참여정부 대통령직인수위원회. (2008). 참여정부 국정비전과 국정 과제. 대통령직인수위원회.
- 최창의, 박현숙, 손동빈, 박일관, 오윤주, 오재길. (2015). 시도교육청 혁신학교 정책 비교 연구-경기·전북·서울을 중심으로-. *기본연구* 2015-08. 경기도교육연구원.
- 한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균. (2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구. RR 2019-02. 한국교육개발원.
- 홍관석. (1999). 학교단위 책임경영체제의 모형개발과 실천전략. *교육행정학연구*, 17, 1-24.
- 홍섭근, 김인엽, 김요섭, 류광모. (2020). 교육자치 시대 학교자치의 성과와 과제. *현안보고* 2020-04. 경기도교육연구원.
- Arenas, A. (2005). Decentralisation of education policies in a global perspective. In *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research* (pp. 583-598). Springer, Dordrecht.
- Astiz, M. F., Wiseman, A. W., & Baker, D. P. (2002). Slouching towards decentralization: Consequences of globalization for curricular control in national education systems. *Comparative Education Review*, 46(1), 66-88.
- Bandur, A. (2012). Decentralization and school-based management in Indonesia. *Asia Pacific Journal of Educational Development* (APJED), 1(1), 33-47.
- Bimber, B. (1993). *School Decentralization: Lessons from the Study of Bureaucracy*. Distribution Services, Rand Corporation.
- Brown, D. J. (1990). *Decentralization and school-based management*. Psychology Press.
- David, J. L. (1989). Synthesis of Research on School-Based Management. *Educational leadership*, 46(8), 45-53.
- Davies, Lynn. (1990). Equity and Efficiency? School Management in an International Context. The Falmer Press.
- Gamage, D. (2006). Professional development for leaders and managers of self-governing schools. Springer Science & Business Media.
- Gorge Lakoff 저, *Whose freedom?* 나익주 역(2009). 자유전쟁. 서울 : 프레시안북.
- Hanson, E. M. (1997). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of educational administration*. 36(2), 111-128.
- Kaewkumkong, A., & Jaiborisudhi, W. (2021). Educational decentralization policies in Thailand

- and South Korea: A comparative study. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 42(1), 165-170.
- McGinn, N., & Welsh, T. (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?*. UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Mojkowski, C., & Fleming, D. (1988). *School-Site Management: Concepts and Approaches*. Rhode Island Educational leadership Academy, Cranston. EA 020 875.
- Murphy, J., & Beck, L. G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. Corwin Press, Inc., 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91320-2218.
- Mwinjuma, J. S., Hamzah, A., & Basri, R. (2015). A review of characteristics and experiences of decentralization of education. *International Journal of Education and Literacy Studies*, 3(1), 34-41.
- Reitzug, U. C., & Capper, C. A. (1996). Deconstructing site-based management: Possibilities for emancipation and alternative means of control. *International Journal of Educational Reform*, 5(1), 56-69.
- Walberg, H. J., Paik, S. J., Komukai, A., & Freeman, K. (2000). Decentralization: An international perspective. *Educational Horizons*, 153-164.

토론 2

“지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가”에 대한 토론

이인희(제주대학교)

1. 들어가며

길지 않은 시간에 우수한 원고를 준비하신 발표자의 노고와 고심, 그리고 학술적 성과물에 감사를 드린다. 토론자는 발표문 전반부의 논리적 구조와 연구 분석 틀을 지지하며, 분석 틀에 따른 후반부의 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석과 평가, 그리고 성과와 발전과제에 대하여 대부분 동의한다. 다만 토론자의 역할을 다하기 위하여, 연구 분석 틀에 대한 몇 가지 의견과 논의의 확장을 기대하는 차원에서 제언을 드리고자 한다.

2. 발표문에 대한 토론

가. 교육분권의 개념과 관련하여

“분권은 근본적으로 단일한 개념으로 이해되기 어렵다고 보고 있다”(Lauglo, 1995; 박상완, 2013: 103에서 재인용). 이러한 맥락에서 토론자는 2가지 문제를 제기하고자 한다.

첫째, Lauglo(1995)는 교육분권화의 근거로서 정치적 논리와 교육의 질과 효율성 확보라는 논리 2가지를 주장하고 있는데 발표자는 전자를 중심으로 [그림 3]의 분석 틀을 도출하였다. 학교자치의 측면에서 볼 때는 후자의 중요성이 보다 드러나는데도 불구하고 전자에 초점을 둔 이유가 있는가? 또한 후자의 논리를 교육분권화의 근거에 포함하여 학교자치의 이론 모형을 보완할 수 있지 않을까 생각한다.

둘째, 분권화의 개념은 국가마다 다르게 사용되고 있지만 일반적으로 사무의 위임 등을 의미하는 행정적 분권과 실질적인 권한의 재분배를 의미하는 정치적 분권으로 구분된다(김민희 외, 2018: 28). 그러나 발표문에서는 행정적 분권을 교육분권화 양상의 하나인 ‘분산’의 개념으로 함의하고 있는 듯하다. 이로 인해 발생하는 문제점은, 학교자치와 관련한 교육지원청의 위상이 부각되지 않고 그 역할과 기능이 다루어지지 않을 뿐만 아니라 본청을 중심으로 한 정치권 분권만이 교육분권화로 강조되거나 단순화된다는 것이다. 2010년 이래 학교교육을 중심한 교육지원청의 조직과 기능에 대한 학술적 성과는 상당히 축적되어 왔다(이재덕 외, 2018). 최근 들어서는 각 시도마다 학교자치를 지원하는 교육지원청의 조직과 기능을 혁신적으로 변혁한 실제(조직 재구조

화, 기능 개편, 학교지원센터 설치 등)가 많으며, 교육부의 혁신교육지원청 시범사업도 추진되고 있는 상황이다.

나. 교육분권화의 이념적 근거의 스펙트럼

발표자가 교육분권화를 뒷받침하는 이념적 근거로 제시한 3가지 관점(신자유주의, 포퓰리즘, 참여 민주주의) 이외에 다른 근거는 없을까? 여러 가지 관점이 있을 수 있겠지만 정치적 논리 차원에서 그동안 교육학계에서도 논의해온 공동체주의 관점을 포함할 수 있지 않을까싶다. 그 이유 가운데 하나는 발표자의 명확한 주장처럼 “실제 교육활동이 이루어지는 학교수준의 교육자치는 중앙(지방)정부와 상위교육행정기관의 시혜적 관점이 아닌 학교교육의 맥락에서 그 자체로 정당성을 갖”(발표문 167쪽)고 출발하기 때문이다. 또 다른 이유는 제시된 3가지 관점으로는 학교자치(또는 지방교육자치)의 본질과 실체를 담아내기 어려운 측면이 있기 때문이다.

공동체주의는 신자유주의에 대한 거부 또는 반발로부터 재등장한 것으로, 신자유주의와 참여 민주주의에 대한 제3의 대안으로 여겨지고 있다(심정보, 2008). 공동체주의는 공동체를 강조하기 때문에 기본적으로 지방자치 및 지방교육자치와 조우하며, 사회적 연대의 중요성을 역설하고 그 와해의 위험성을 환기시키는 데 기여하였다. 공동체주의의 주요 가치는 자유, 포용, 배려와 협력, 정의, 공동선, 공동체성, 공유 등으로 나타난다. 공동체주의 관점에서 학교는 배움공동체, 생활공동체, 공간공동체이며 전문적 공동체이기도 하다. 이러한 관점에서의 학교자치는 단위학교 안에서 서로의 ‘다름’을 인정하면서도 ‘함께’라는 의식을 공유하는 ‘옴’들의 기능적 조화와 균형에 바탕을 둔다(신현석, 2004). 나아가 공동체주의는 단위학교 차원에서의 학교자치의 성과와 경계를 넘어 지역의 교육력 향상이라는 공동/전체의 목적을 향해 학교 간, 학교급 간의 상호 협력을 유인한다.

다. 학교수준 분권화 모델의 또 다른 예시

발표자는 학교수준 분권화 모델을 학교자율경영제(SBM), 자율경영학교(self-managing schools), 자치학교(self-governing schools)로 구분하고 있다. 발표자의 관점과 구분의 기준에 크게 무리가 없다고 생각하지만, 각 모델들을 집권과 분권의 연속선상에 위치할 경우 [그림 1]의 오른쪽 분권의 극점에 더 다가간 모델은 없을까?

제도권 밖에서 모델을 찾을 경우 참여 민주주의가 옹호하는 섬머힐(Summerhill)에 뿌리를 둔 자유학교(free school)형 대안학교 모델¹⁾이 있다. 그리고 제도권 안에서는 미국의 차터스쿨을 고려할 수 있지 않을까. 차터스쿨은 학부모의 선택권 측면에서 볼 때 신자유주의적이지만, ‘학교로 이전되는 권한의 성격’으로 볼 때는 제도권 차원에서 자치학교보다 [그림 1]의 오른쪽 극점에 더 가까운 모델이다. 특히 차터스쿨의 유형 가운데 ‘자유학교의 이념을 이어받은 공립학교 모델’을 또 다른 학교수준 분권화 모델로 고려할 수 있다.²⁾ 초·중등교육법(제60조의 3)과 동법 시행령(제76조,

1) Sudbury Valley School, Waldorf School처럼 학교장이 없는 학교자치 모델, Freinet School과 같이 학교운영위에 교사보다 학생의 수가 많도록 구성하는 모델, [그림 2]에서 ‘민주적 선출과정’이 학교장에 영향을 미치는 (또는 결정하는) 모델 등.

2) 토론자의 이러한 제안은 논의의 확장을 위한 시도이며, 발표자의 연구 분석 틀을 지지하는 편에 있음.

제91조)을 일부 개정하면, 우리나라의 토양에서도 차터스쿨에 가까운 대안교육 중학교와 대안교육 특성화고등학교의 색다른 학교자치를 생각해 볼 수 있지 않을까 한다.

라. 학교자치 수준 및 실태 분석과 관련하여

발표자는 교육분권화 관점을 중심으로 연구 분석 틀을 도출하고 지방교육자치와 학교자치의 관계를 의미 있게 분석하였다. 그러나 분석 틀이 가지는 논리적, 제한적인 특성 때문에 학교자치 수준과 실태를 분석하는데 몇 가지 한계가 드러나 보인다.

첫째, 학교자치의 실태를 분석하는데 활용한 자료가 특정 지역에 편중된 한계도 있지만, 학교 현장에서 실천되고 있는 학교자치의 영역들이 충분히 포함되었는가 하는 것이다. 연구 분석 틀이 교육분권화를 기반으로 구안되었기에 학교자치에 대한 수준과 실태에 대한 분석도 ‘법규’·‘권한’과 ‘의사결정’에 초점이 맞추어져 있다. 나아가 이러한 분석도 학교교육과정, 교원인사, 학교재정에 관한 ‘영역별 자치’에 한정되어 있어, 최근에 추진되고 있는 공간혁신과 관련한 시설 영역 등은 제외되었다.

둘째, 학교자치의 실태 분석은 학교현장에서 실천되고 있는 작금의 학교자치의 실재를 담아내고 있는가 하는 것이다. 김성천(2021)에 의하면, 학교장과 관련한 법적 권한이라는 문제를 벗어날 때 학교자치는 누구로부터의 자치(autonomy from)가 아니라 무엇을 위한 자치(autonomy for)가 될 수 있다. 제한된 연구 분석 틀로는 학교구성원의 자치에 기반을 둔 ‘학교공동체의 자치’라는 측면이 드러나지 않는다. 예를 들어, [그림 2]의 학교자치 이론 모형에서 ‘민주적 선출과정’이후 학교자치의 ‘일상적인’ 실체가 일정한 기준에 따라 평가되어야 하지 않을까 싶다.³⁾ 교사들은 자치 영역 가운데 교육과정의 자치를 꿈(?)꾼다. 한편, 학교자치의 꽃은 학생자치라고 주장도 있으며, 최근 들어 공동체의 구성원으로서 학부모의 자치가 강화되고 있다(이인희, 현길아, 2021). 이러한 학교자치의 역동적인 실체가 분석되고 평가될 필요가 있지 않을까. 그리고 학교자치의 실태를 분석하고 실재를 평가하기 위해서는 발표문에서 분석 자료로 사용한 관련 법규와 구성원의 인식조사 이외에도 다양한 자료와 여러 가지 연구방법론이 활용될 필요가 있다.

이에 토론자는 학교자치 개념을 학교자율경영 및 학교민주주의의 개념과 차별화하여 본질적인 의미에 부합하는 방향으로 수정하는 것이 필요하다는 발표자의 주장에 동의한다. 특히 학교자치의 이론 모형이 다각적으로 연구될 필요가 있다. 나아가 지방교육자치도 이러한 학교자치의 본질을 촉진하는 방향으로 학교자치와의 관계성을 형성해 나가야 한다. 이러한 맥락에서 김홍주, 고전, 김이경(2008: 145)이 제시한 지방교육분권 성과 분석 기준의 하나인 “교육분권의 목적 달성”⁴⁾이라는 가치는 아직도 유효하다. 그리고 박수정, 정바울(2020)이 연구, 개발한 종합적인 학교자치 진단 도구⁵⁾는 학교자치의 실재에 대한 분석 틀로 유용할 듯하다.

3. 제언하며

3) 각주 4를 참조함.

4) 제시된 4가지 준거는 다음과 같음: 교육의 민주성 제고, 지방교육의 자율성, 다양성, 창의성 제고 및 특수성 반영, 교육행정의 전문성 제고, 학생·학부모의 편익성 제고.

지방교육자치 시행 30주년을 맞아 진행되는 오늘의 학술대회는 지난 30년의 지방교육자치에 대한 평가만을 위한 자리가 아니라 미래의 방향을 전망하는 자리이기도 하다. 이에 토론을 마무리하면서 2가지를 제언한다.

첫째, 토론자는 “지방교육자치와 학교자치의 궁극적인 목적은 학생들의 의미있는 성장에 있다”(발표문 584쪽)는 발표자의 주장에 동의한다. 그리고 학교가 교육행정기관의 무게 중심에서 교육기관으로 전환된 위상의 변화를 고려할 때, 향후에는 지방교육자치와 학교자치의 관계를 분석하고 평가하는 접근방식도 달라져야 할 것이다. 교육분권화 관점에서 접근할 경우, 학교자치는 교육분권화의 마지막 단계처럼 비추어지기 쉽고 자칫 학교자치가 지방교육자치에 종속될 우려도 있다. 사실 교육분권화는 꾸준히 진행되고 있으나 단위학교의 필요에 의해 요구된 것이라기보다는 정부의 로드맵에 의해 이루어져 온 경향성이 강하다. 따라서 향후 지방교육자치와 학교자치의 관계성에 대한 논의는 재개념화된 학교자치의 본질과 목적을 발현하는 방향에서 지방교육자치와의 관계를 분석하고 평가하는 상향식 접근으로 이루어져야 하지 않을까 한다. 이러한 관점으로 접근할 때 현재 학교현장에서 진행되고 있는 학교자치의 다양한 실험과 실제들의 가치가 드러나고 학교자치의 진화는 지속될 것으로 기대된다.

둘째, 지방교육자치와 관련하여 기초자치단체 수준에서 추진되고 있는 교육자치의 새로운 모델과 읍면동 생활권 단위에서 진행되고 있는 학교-마을 연계의 마을교육자치는 주목할 만한 최근의 변화라고 할 수 있다. 시흥시는 지난 11월 2일 「시흥시 교육자치 지원 조례안」을 입법예고하였다. 이 조례는 “시흥시와 시흥시 교육지원청, 관내 학교, 학생 및 마을 주민이 유기적으로 협력하는 교육자치를 구현함으로써 시흥시 학생과 청소년이 지속가능한 생명도시, 미래사회를 살아가는데 적합한 역량을 키우고 건강한 시민으로 성장할 수 있도록 지원함을 목적으로 한다.”(제1조 목적) 또한 이 조례안은 학교와 마을 구성원의 자발성과 민주성을 기반으로 한 마을교육자치회의 구성과 운영에 대한 근거를 제시하고 있다. 이러한 움직임은 마을교육공동체 운동과 교육부 미래혁신교육지구 사업을 바탕으로 시흥시뿐만 아니라 순천시, 서울시 도봉구 등 전국에 교육거버넌스의 흐름을 형성하고 있기도 하다. 따라서 향후 지방교육자치의 논의는 보다 풍성해 질 것으로 기대되며, 학교자치와 관련해서도 자치의 생태계 안에서 학교(자치)가 마을교육자치와는 어떠한 관계를 형성해 나갈 것인가 하는 숙제도 풀어야 할 것으로 전망된다.

마지막으로 연구 분석 틀을 종합적으로 도출하여 지방교육자치와 학교자치의 관계를 분석하고 평가함으로써 학술적 논의의 기반을 탄탄하게 마련해 주신 발표자의 노고와 전문적 역량에 다시 한 번 감사드린다. 더불어 디지털 대전환의 시대를 맞아 학교자치와 지방교육자치의 또 다른 발전에 대한 향후 30년에 희망찬 기대를 가져본다.

참 고 문 헌

- 김민희, 김민조, 김정현, 박상완, 박소영(2018). 한국의 지방교육자치. 서울: 학지사.
- 김성천(2020). 미래교육을 위한 학교자치 방향과 과제. 2020 제주 교육자치 분권 추진을 위한 토론회 자료집, 1-31.
- 김홍주, 고전, 김이경(2008). 지방교육분권 성과 분석 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 박상완(2013). 지방분권과 교육. 경기: 한국학술정보.
- 박수정, 정바울(2020). 학교자치 진단 지표 및 진단 도구 개발. 한국교육개발원·충남대학교.
- 시흥시 교육자치 지원 조례안(2021.11.2.)
- 신현석(2004). 교육공동체의 형성과 발전: 동·서양 공동체론으로부터의 시사. 교육행정학연구, 22(1), 135-156.
- 심성보(2008). 민주화 이후의 공동체 교육. 서울: 살림터.
- 이인희, 현길아(2021). 제주형 혁신학교의 미래지향적 교육패러다임 모색. 교육과학연구, 23(2), 1-38.
- 이재덕, 황준성, 백승주, 김혜진, 김홍주(2018). 교육자치 강화에 따른 지방교육행정기관의 학교 지원 기능 강화 방안 연구. 충북: 한국교육개발원.