

2021년 한국교육행정학회 연차학술대회

지방교육자치 30년 평가와 전망

2021. 11. 27.(토) 9:30 ~ 18:00

제주대학교 아라컨벤션홀(아라캠퍼스) / 온라인 Airmeet 플랫폼

“이 발표논문집은 2021년도 정부 재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음.” (NRF-2021S1A8A4A01076676)



주최



한국교육행정학회

주관

교육부 정책중점연구소
kle! 한국지방교육연구소
KOREA LOCAL EDUCATION INSTITUTE



제주대학교
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

후원



한국연구재단
National Research Foundation of Korea

존경하는 한국교육행정학회 회원 및 학술대회 참가자 여러분

안녕하십니까?

한국교육행정학회는 코로나-19 팬데믹이라는 미증유(未曾有)의 사태 속에서 2021년 연차학술대회를 온라인 학술대회로 진행합니다. 올해는 지방교육자치제가 시행된지 30주년을 맞이하는 해입니다. 이번 학술대회는 지방교육자치 시행 30주년을 기념하기 위해 ‘지방교육자치 30년: 평가와 전망’이라는 주제로 진행됩니다.

1992년 지방교육자치가 도입된 이후 교육감 직선제와 같은 변화들이 나타났습니다. 이런 변화 속에서 지방교육 자치에 대한 다양한 의견들이 등장하였고 지방교육자치에 대한 논의는 현재 진행형입니다. 지난 30년 동안의 지방교육자치의 주요 변화를 평가하고 향후의 방향성을 모색해야 한다는 것을 교육행정학자로서 절실하게 체감합니다. 교육 체제의 새로운 틀을 구안하고 새로운 변화에 대응할 수 있는 해안을 마련하는 것이 교육행정학회의 사명이자 몫이기 때문입니다.

제4차 산업혁명과 디지털 대전환, 코로나-19로 인해 급변하는 환경 속에서 지방교육자치의 과거, 현재, 미래에 관한 진지한 고찰은 한국교육행정학회의 책무라고 생각합니다. 이에 교육행정학자들이 한자리에 모여 지방교육자치에 대한 이해와 경험을 공유하고, 뉴노멀시대에 지방교육자치를 평가하고 전망하는 학술토론의 장을 마련하고자 합니다. 부디 참여하셔서 대한민국 교육행정과 지방교육자치가 나아가야 할 미래 방향을 치열하게 논의해 주시기를 부탁드립니다. 이번 연차학술대회가 학회원들과 함께 지방교육자치의 새로운 지향점을 제시할 수 있는 공론의 장이 될 수 있기를 소망합니다.

연차학술대회 개최에 뜻을 모으고 후원해 주신 한국연구재단 이광복 이사장님, 한국지방교육연구소의 나민주 소장님, 그리고 제주대학교 송석연 총장님께도 감사를 드립니다.

교육행정학회 임원진은 한마음으로 최선을 다해 회원님들을 모실 수 있도록 만반의 준비를 다 하겠습니다. 회원님들 모두 건강 잘 유지하시고 학회 당일 온라인 학술대회장에서 꼭 뵈실 수 있기를 기대하겠습니다.

(사) 한국교육행정학회 제49대 회 장 고 전

학술대회 프로그램 전체일정

일정		발 표 및 내 용		비 고	
1부 자유주제 발표	9:00~ 9:30	등 록		- 온라인 링크 ①~④ - 동시간 대 네 개 세션 운영	
	9:30 ~ 10:50	① 학교행정 분야 자유주제발표 사회자: 홍창남 (부산대 교수)			
		② 대학행정 분야 자유주제발표 사회자: 백정하 (대학교육협의회)			
		③ 교육정책 분야 자유주제발표 사회자: 김민희 (대구대교수)			
		④ 기관세션: 한국지방교육연구소 사회자: 이정미 (충북대학교 교수)			
10:50 ~ 11:00		휴식 시간			
2부 분과위원 회 자유발표	11:00 ~ 12:30	① 연구방법론위원회 사회자: 송경오 (조선대 교수)		- 온라인 링크 ①~④ - 동시간 대 네 개 세션 운영	
		② 미래학교연구위원회 이화여자대학교 미래교육연구소 시융합교육연구지원센터 (공동주최 세션) 사회자: 정제영 (이화여대 교수)			
		③ 신진학자지원위원회1 사회자: 정수현(서울교대 교수)			
		④ 신진학자지원위원회2 사회자: 엄문영(서울대 교수)			
12:00~13:00		점심시간 및 이사회		온라인 링크 ⑤	
3부 연차학술 대회 주제 발표	13:10~ 13:40	개회사 고 전 (본 학회 회장, 제주대학교 부총장) 환영사 제주대학교 총장 축 사 제주도의회 의장 기조강연: 김성열 (경남대 교수, 본회 제43대 학회장) - 지방교육자치제도의 성과와 전망 -		- 사회자: 이호준 (청주교대 교수) - 온라인 링크①	
	13:40~ 14:20	주제1: 지방교육자치제의 제도사적 평가 발표자: 김병주 (영남대 교수) 토론자: 박수정 (충남대 교수)		- 사회자: 김이경 (중앙대 교수) - 온라인 링크①	
	14:20~ 15:00	주제2: 지방교육자치제의 목적 달성의 평가 발표자: 나민주 (충북대 교수) 토론자: 황준성 (KEDI 연구위원)			
	15:00~ 15:40	주제3: 교육감제도의 평가 발표자: 김규태 (계명대 교수) 토론자: 김왕준 (경인교대 교수)			
	15:40~ 15:50	휴식시간			
	15:50~ 16:30	주제4: 교육위원회제도 및 교육의원제도 평가 발표자: 김 용 (한국교원대 교수) 토론자: 박호근 (한국체대 교수)		- 사회자: 박상완 (부산교대 교수) - 온라인 링크①	
	16:30~ 17:10	주제5: 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가 발표자: 김민조 (청주교대 교수) 토론자: 이인희 (제주대 교수)			
	17:10~ 17:40	종합토론 좌 장: 박선형 (동국대, 본학회 부회장) 토론자: 전제상 (공주교대, 한국교원교육학회장) 하봉운 (경기대, 한국재정경제학회장)		온라인 링크①	
4부 총회	17:40~ 18:00	(사) 한국교육행정학회 총회 - 소석논문상 시상 - 주삼환교육리더십상 시상 - 송공패, 공로패, 학위취득기념패 시상		- 사회자: 이호준 (청주교대 교수) - 온라인 링크①	

[기조발표] 지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과, 그리고 과제	7
발표 : 김성열(경남대 교수)	
[기획주제 1] 지방교육자치제의 제도사적 평가	33
발표 : 김병주(영남대 교수)	
토론 : 박수정(충남대 교수)	
[기획주제 2] 지방교육자치제의 목적 달성 평가:	63
교육의 자주성, 전문성, 지역특수성은 신장되었는가?	
발표 : 나민주(충북대 교수)	
토론 : 황준성(한국교육개발원 선임연구위원)	
[기획주제 3] 교육감 제도의 성과와 발전과제	103
발표 : 김규태(계명대 교수)	
토론 : 김왕준(경인교대 교수)	
[기획주제 4] 교육위원회 제도 및 교육의원 제도의 평가	139
발표 : 김 용(한국교원대 교수)	
토론 : 박호근(한국체대 교수)	
[기획주제 5] 지방교육자치와 학교자치의 관계 분석 및 평가	169
발표 : 김민조(청주교대 교수)	
토론 : 이인회(제주대 교수)	

2021년 한국교육행정학회 연차학술대회
지방교육자치 30년 평가와 전망

기조발표

지방교육자치제 발전 : 제도의 정착과 성과, 그리고 과제

발표 김성열(경남대학교)

지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과, 그리고 과제¹⁾

김성열(경남대 교육학과)

목차

- I. 문제의 제기
- II. 지방교육자치제도의 변화와 정착
- III. 지방교육자치제도의 성과
- IV. 지방교육자치제도의 성과와 과제
- V. 맺음말
- [참고문헌]

I. 문제의 제기

금년 2021년 지방교육자치제가 현재의 모습으로 부활되기 시작한지 30년이 되는 해이다. 지방교육자치제는 1949년 교육법의 제정으로 도입·실시되었다. 1961년에 5·16 군사 쿠데타로 폐지되었다가 2년 만에 부활되었다. 하지만 지방자치가 실시되지 않았기 때문에 시·도회의의 기능을 그 당시 문교부장관이 대행하는 등 지방교육자치제는 형식적으로 운영될 수밖에 없었다. 1991년부터 지방자치가 본격적으로 실시되면서 교육법에 포함되어 있던 지방교육자치 관련 조항이 「지방교육자치에 관한 법률」로 독립적으로 제정되었고, 지방교육자치제는 그 이전에 비해 보다 정형(定型)화된 모습을 갖추게 되었다.²⁾ 이에 따라, 교육제도 운영에 관한 국가의 권한이 지속적으로 지방으로, 그리고 지역 주민에게 분산되어 왔다(김홍주, 2008; 김홍주 등, 2008). 예컨대, 현행 교육 관련 법령에 명시되어 있는 교육감과 지방의회 권한은 교육부의 권한이 부분적으로 지방으로 이양되어 왔음을 보여준다.³⁾ 그리고 교육감이 대통령에 의한 임명제에서 교육위원 또는 교육감

1) 이 글은 한국교육개발원의 2018년 이슈페이퍼 7호로 발간된 것(2018년 11월)과 김성열·김성식·김영식·김용·오범호·오상철·한송이(2020). 광복 75년 교육법 제정 70년 한국교육의 성취와 발전 과제(교육부 정책연구과제 보고서, 한국교육학회)의 일부 내용을 약간 수정한 것임.

2) 지방교육자치제도의 변천에 관해서는 한국교육행정학회 2104년 연차학술대회에서 발표한 송기창(2014), ‘한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향’ 참조.

3) 그러나 일부에서는 ‘확대된 주민대표성과는 무관하게 교육감 권한은 20년간 제자리걸음’을 하고 있

선출선거인단 등에 의한 간선제를 거쳐 현재 주민들에 의한 직선제로 변화한 것은 교육제도 운영의 통제권이 부분적으로 주민들에게 배분되어 있음을 말해준다. 현 정부가 들어선 이후 교육부와 시·도교육감협의회가 공동으로 교육에 관한 권한을 지방으로 이양하는 것을 내용으로 하는 지방교육 분권 일괄법안 제정을 위하여 노력해 왔다. 하지만 이 정부가 임기를 마칠 때까지 어려울 것 같다.

이러한 교육제도 운영에 대한 통제권 분산의 흐름에 맞추어 그것을 내실화하거나 성과를 분석하는 연구들이 지속적으로 다양하게 이루어졌다.⁴⁾ 이들 연구들은 주로 중앙정부와 시·도교육청 간 교육제도 운영에 대한 일반적인 권한 배분의 현황과 법령의 정비 및 개편 방안 등을 핵심으로 다루고 있다. 특히, 교육부 정책중점연구소인 충북대학교 지방교육연구소에서는 출범이후 지방교육자치제도의 발전과 관련하여 여러 연구들을 수행하였는데, 최근에는 ‘지방교육자치제의 성과와 과제’(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015), ‘지방자치 발전 연구’(나민주·이수경·전제상·차성현·엄문영·장우천, 2017), ‘교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제’(나민주·하봉운·김민희·이덕난·이수경, 2017) 등의 연구 과제를 수행하였다. ‘지방교육자치제 성과 연구’는 교육감제도, 교육위원회제도, 교육행정기관 운영, 지방교육재정 운용, 지방교육에 관한 기능배분과 협력 체계 등의 측면에서 성과를 분석하고 발전과제를 제시하였다. ‘지방자치 발전 연구’는 지역특성을 반영한 지방교육자치 발전방안, 지방교육발전을 위한 협력적 거버넌스 발전방안, 지방교육자치 역량강화를 위한 발전 방안, 주민참여를 통한 지방교육자치 발전방안, 지방교육의 책무성 확보를 통한 지방교육발전 방안 등을 제시하고 있다. ‘교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제’연구에서는 교육자치와 분권의 성과와 한계를 분석하고, 교육분권의 절차와 방법을 실현 가능한 방안과 지방교육행정의 운영과 재정에서 교육자치와 분권의 내실화를 위한 과제를 탐색하였다.

지방교육자치제도는 현실 속에서 계속적으로 변화·발전해 왔다. 시·도교육청의 위상이 지방교육 발전의 주체로 강화되는 방향으로 변화해 왔다. 지역주민이 교육감에게 지방교육행정의 성과에 대하여 책임을 물을 수 있도록 교육감선거제도는 변화해 왔다. 지방교육자치제는 중앙정부와 시·도교육청 간에 정책 협의를 강화하고, 시·도교육청 간에도 공동의 문제를 협의하고 그 결과를 기반으로 중앙정부에 의견을 제출할 수 있는 장치를 갖추는 방향으로 진화했다. 시·도와 시·도교육청은 분리·독립되어 있으면서도 연계·협력하는 제도적 장치들이 만들어지고 있다.

다는 비판을 하기도 한다(고전, 2011).

- 4) 현 문재인정부 출범 이전에 이루어진 대표적인 연구로는 김홍주(1999)의 “교육행정권한 배분에 관한 연구”, 박재윤 등(2004)의 “교육부문 행정권한 위임 및 이양실태 조사 연구”, 김홍주 등(2005)의 “학교지원 중심체제 구축을 위한 교육행정체제 혁신 방안”, 정영수 등의 연구(2008), 김홍주 등의 연구(2008), 김찬기의 연구(2013), 한국교육연구네트워크(2014)의 연구 등을 들 수 있다. 정영수 등(2008)의 연구는 지방교육자치 내실화를 위한 권한 배분의 준거를 설정하고, 권한 재조정 및 책무성 확립을 위한 관련 법령의 개편안과 그 추진 전략을 제시하였다. 김홍주 등(2008)의 연구에서는 지방교육분권의 개념과 논리를 분석하고, 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률 등 지방자치 및 지방분권, 행정권한 위임 및 위탁 등에 관련한 법령 실태와 문제, 지방교육분권의 성과 등을 분석하여 그 개선안을 제시하고 있다. 김찬기(2013)는 전라북도라는 지역에서 지방교육자치 이념이 구현되는 정도와 그것이 2010년 지방교육자치제 변화 이후에 변화된 정도, 그리고 그 변화에 영향을 미친 요인을 탐색하였다. 한국교육연구네트워크(2014)에서는 진보교육감 4년의 성과와 과제를 다루고 있다.

이 글에서는 지방교육자치제의 변화와 진전이라는 문제의식에서 교육제도 운영 및 교육정책 추진과 관련하여 지방교육자치제의 성과를 확인하면서 해결해야 할 과제를 탐색하였다. 이를 위해 지방교육자치제에 관하여 지금까지 이루어진 선행연구를 분석·활용하는 문헌연구에 주로 의존하였다. 우선, 이 연구는 지방교육자치제도가 현재의 모습으로 정착되는 과정을 개괄하였다. 다음으로 지방교육자치제의 성과를 선행연구들에 근거하여 확인하고 지방교육자치제의 발전이라는 관점에서 몇 가지 해결해야 할 과제들을 탐색하였다. 이 글은 이후에 이어지는 기획주제발표 논문들을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

II. 지방교육자치제도의 변화와 정착

지방교육자치제가 이념적으로 ‘정형(定型)’인 형태로 처음부터 존재해 온 것은 아니다. 1990년대 이전만 하더라도 형식적인 수준에 머물러 있었다. 이렇게 형식적으로 실시되고 있던 지방교육자치제는 1991년 3월 8일 법률 제4347호로 제정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의하여 새롭게 탄생하여 이후 보다 이상적 형태에 가까운 지방교육자치제로 변화되었다.⁵⁾ 「지방교육자치에 관한 법률」은 제정 이후 큰 골격을 유지한 채 그 동안 몇 차례에 걸쳐 개정되어 오늘에 이르고 있다. 지방교육자치제의 현재까지의 변화를 주요 구성요소를 중심으로 서술하면 다음과 같다.

1. 지방교육자치제의 실시단위

- 5) 지방교육자치제는 몇 가지 원리에 의하여 설계·구성되고 있다고 얘기된다. 지방교육자치의 원리는 김종철이 제기한 지방분권, 주민통제, 일반행정으로부터의 독립(또는 자주성 존중), 전문적 관리가 가장 대표적인 것으로 여겨지고 있다(노종희, 2002). 많은 연구자들이 그 원리를 받아들이면서 관련 논의를 전개하는 근거로 사용하고 있고, 많은 교육행정학 개론서에서도 이와 같은 지방교육자치의 원리가 거의 대동소이하게 제시되고 있다. 이러한 지방교육자치제의 구성 원리들은 지방교육자치제도의 변화를 설계하고 평가하는 데 준거로서 중요하게 작용해 왔다고 할 수 있다(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015). 다른 한편으로 지방교육자치의 거의 모든 이슈와 논란과 밀접하게 관련되어 있고, 사안에 따라 매우 민감한 주제가 되기도 한다. 지방교육자치제의 원리가 전술한 네 개 원리를 기본으로 하여 오랫동안 고수되어 왔으나, 환경의 변화에 따라 여전히 시대적 적합성을 가지고 있는지 재검토하고 재정립할 필요가 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 나민주 등은 이러한 주장을 분석하여 정리하였다. 이들의 분석에 의하면, 지방교육자치의 원리를 재검토할 필요성과 새로운 원리에 대한 주장이 이미 1990년대에 나타났는데, 1997년 이차영은 권한의 수직적 분배에 대하여 ‘적도분권(適度分權)’을, 권한의 수평적 분배에 대하여 ‘일반행정과의 구분 및 협응(協應)’, 교육사무의 처리방식에 대하여 ‘민주적 통치와 전문적 관리’로 제시하였다. 신현석과 이은구도 1997년 지방교육자치를 지역주민의 입장에서 본다면 ‘주민참여를 위한 민주성’, ‘주민에 대한 책임성’, ‘교육행정의 능률성’이라는 이념적 정향성을 갖는다고 주장하였다. 한편 이들은 법률적으로는 헌법 제31조의 제④항에 규정된 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성’이 지방교육자치의 원리로서 교육학계에서는 인정되고 있으나, 일반행정학계에서는 이를 교사 내지 교육활동을 규율하는 원리라고 주장하면서 지방교육자치에 적용되는 원리로 인정하지 않는 경향이 있다고 보았다. 또한 헌법재판소가 지방교육자치와 관련된 판결문에서 자주 언급하는 ‘민주주의, 지방자치, 교육자주의 조화’(예, 헌재 2000. 3. 30. 99헌바113)가 지방교육자치의 원리로 인용되기도 한다. 이종재는 2010년 전통적인 원리에 대한 재검토가 필요하다고 하면서, 지방분권은 ‘다층적 분권(중앙-지방-학교)’으로, 분리·독립의 폐쇄적 체제에서 ‘개방과 협조체제’로 수정 의견을 제시하였다. 특히 1950년대의 지방교육자치에 대한 경험을 토대로 한 일반행정으로부터의 분리·독립 원리는 협력과 소통의 시대를 맞아 시대적합성을 재검토할 것을 주장하였다(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015).

「지방교육자치에 관한 법률」 제2조에서는 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육·기타 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다고 규정하고 있다. 그리고 같은 법률 제4조에서는 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심의·의결하기 위하여 시·도에 상임위원회를 둔다고 규정하고 있다⁶⁾. 이는 지방교육자치제의 실시 단위가 특별시·광역시·도 등 광역자치단위라는 것을 말해준다. 이러한 지방교육자치의 실시단위는 지방자치가 시·군·구 등의 기초자치단위까지 실시되고 있는 것과는 대조적이다(김성열, 2006.9.5).

지방교육자치의 실시 단위와 관련해서는 상반되는 주장이 제기되었다. 한편에서는 교육에서의 풀뿌리 민주주의를 실현하고, 지역주민으로 하여금 지방교육자치의 실시 효과를 체감하도록 하기 위해서는 기초단위까지 지방교육자치를 실시해야 한다고 주장하기도 하였다(김홍주, 2004). 그러나 다른 한편에서는 지역의 특수성이나 교육적 이해관계가 기초단위의 지방교육자치를 실시해야 할 정도로 다르지 않다는 근본적 이유와 함께 기초단위까지 지방교육자치를 확대하는 데에는 막대한 규모의 재정이 추가적으로 소요된다는 현실적 걸림돌을 근거로 현행 광역자치단위의 지방교육자치를 지지하였다(김성열, 2006.9.5). 특히, 이들은 단위학교 자치기구로서 학교운영위원회가 본래적 아이디어를 실현할 수 있도록 운영된다면 지방교육자치제의 실시단위를 기초단위까지 확대하지 않고도 주민들의 지방교육자치 실시의 체감정도를 높이고, 단위학교 수준에서 지역주민의 교육에의 참여와 통제라는 지방교육자치제의 정신을 실현할 수 있을 것이라고 주장해 왔다(김성열, 2015).

현재에도 지방교육자치 실시 단위에 대해서 논란이 완전히 사라진 것은 아니다. 이러한 주장들 중 어느 하나는 정부가 바뀔 때마다 정부의 성격에 따라 더욱 세(勢)를 얻기도 하고 그렇지 않기도 하면서 지속되고 있다(김성열, 2006.3.28). 하지만 광역 지방자치단위와 기초 지방자치단위를 통합하여 새롭게 획기적으로 개편하지 않는 한, 광역자치단위의 지방교육자치제는 지속될 것으로 전망할 수 있다.

2. 교육위원회 구성의 전환 : 위임형 의결기관에서 지방의회의 일반 상임위원회로.

1991년 이후 위임형 의결기관으로서의 교육위원회는 2006년 말 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 2006년 12월부터 시·도의회 특별위원회 성격의 교육상임위원회로 개편되었다. 다시 2010년 2월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」이 교육의원 주민직선제를 2014년 6월말까지 유지하는 이른바 교육의원 일몰제를 규정함에 따라 시·도의회는 특별한 상임위원회로서 교육위원회는 2014년 7월부터 폐지되었다. 다만, 제주특별자치도의 경우, 현재까지 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 규정된 지방교육자치 관련 규정의 변화가 없기 때문에 2014년 6월 지방선거 이후에도 일반의원과 주민직선으로 선출된 교육의원에 의해 구성되는 교육상임위원회가 유지되고 있다. 7)

6) 이 조항은 2014년 6월 30일까지만 유효하였다.

7) 제주특별자치도의 교육의원제도와 관련해서는 현행 제도가 위헌이라는 헌법소원이 청구되었지만 각하되었다. 이와 관련해서는 고전(2021), 송기춘(2021)을 참고할 것.

지방교육자치제도가 변화해 오는 과정에서 교육위원회의 위상이 논란이 되었다. 이는 ‘이중 또는 삼중의 심의·의결구조로 인하여 야기되는 운영상의 비효율성’과 ‘의결기관의 중복과 이원화로 인한 지방교육청의 행정력의 낭비와 행정부담의 증가’, ‘지방의회의 의결사항 중 교육관련 사안에 대한 교육적 고려의 미흡’ 등이 종종 지방교육자치제의 문제점으로 지적되었기 때문이었다(김성열, 2006. 9.5). 이러한 문제점을 극복하는 방안으로 교육관련 심의·의결기관을 지방의회로 일원화하는 방안이 설득력을 얻었다(김성열, 2006.9.5). 이제 위임형 의결기관이었던 교육위원회가 폐지되어 의결기관이 지방의회로 통합됨으로써 이러한 문제점이 해결되었다고 할 수 있다. 그리고 주민통제는 더욱 강화되었다고 할 수 있다.

교육위원회가 지방의회의 일반 상임위원회로 전환되면서 교육위원회를 구성하는 지방의원은 2014년 전국 동시지방선거 이전과 같이 교육과 관련한 특별한 자격제한을 받지 않는다. 과거에는 일정기간 이상의 정당 당원이거나 일정기간 미만의 교육 관련 경력을 가진 자는 교육의원이 될 수 없었다. 이는 지방교육자치제의 중요 구성 축인 교육위원회를 구성하는 원리에 대한 인식의 전환이 있었음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 과거에 교육위원회를 별도의 기관으로 구성하거나 교육위원 자격 제한을 두었던 것은 교육활동의 특수성에 비추어 그것의 운영에 관여하는 사람들은 교육을 이해하고 그것을 효율적으로 관리 운영할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 전문적 관리의 원리를 존중하는 것이라고 할 수 있다(2006.3.28.). 그런데, 전문적 관리의 원리는 교육에 관한 의회의 구성에서 고려되어야 할 원리라기보다는 집행기관의 구성에서 존중되어야 할 원리로 생각하는 인식의 전환이 있었다고 할 수 있다(김성열, 2006.3.28.). 지방교육자치제는 교육의 전문성을 명분으로 행해질 수 있는 교육전문가들의 독선을 보통사람들이 통제(layman control)하는 제도라는 것이다.

교육위원이 존재하던 시절에도 선출방식은 간선에서 직선으로 전환되었다. 교육위원의 선출방식은 1991년 당시에는 시·군·구의회에서 복수추천한 자 중 1인을 시·도의회에서 선출하는 이중 간선제였다(2006.3.28.). 이 방식은 직접선거에 따른 과열과 혼탁, 그리고 빈번한 선거로 인하여 초래되는 행·재정적 부담과 낭비를 막기 위하여 채택된 것이었다(2005.7.11.). 그러나 2중 간선제는 제1, 2기 교육위원 선출과정에서 극명하게 드러났듯이 오히려 로비에 의한 부정과 담합이라는 문제점을 낳았다(2006.3.28.). 이러한 문제점을 해결하기 위하여 문민정부는 1997년 12월 각 학교에서 학교운영위원회에서 1인씩 선출한 학부모 또는 지역사회인사인 학교운영위원회선거인(학교운영위원회가 구성되지 아니한 사립의 학교의 경우에는 학부모대표)과 교원단체에서 추천한 교원인 교원단체선거인으로 구성되는 시·도 교육위원 선거인단에서 교육위원을 선출하도록 하였다(2006.3.28.). 국민의 정부는 2000년 1월에 학교운영위원 전원을 시·도 교육위원 선거인단이 되도록 관련 법률을 개정하였다. 2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」이 전부개정(법률 제8069호, 2006. 12. 20)됨에 따라 교육의원은 주민직선으로 선출하게 되었다. 주민직선은 비록 비용이 든다고 할지라도 주민대표성을 확보하고 선거인단의 규모가 작은 데서 발생하는 비리와 담합 등의 문제를 해결할 수 있다(2005.7.11.). 뿐만 아니라, 교육위원회 구성과정에 작용하는 교원집단의 과도한 영향력을 해소하여 지방교육자치가 교원들의 자치로 왜곡될 수 있는 여지를 차단할 수 있다(2006.3.28.). 또한 제주특별자치도를 제외하고는 교육의원을 따로 두지 않고 있다. 이러한 제도

변화는 의회의 구성과 의원의 선출에서 무엇보다도 주민통제의 원리를 중시했음을 보여주는 것이라고 할 수 있다(김성열, 2006.12.16.).

3. 교육감의 지위와 자격 그리고 선출방식

가. 시·도교육청의 구성

시·도교육청이 시·도청과 따로 있듯이 지방교육자치와 일반 지방자치는 분리되어 있다. 지방교육행정이 일반 행정으로부터의 분리·독립의 원리와 전문적 관리의 원리를 준거로 지방교육자치제도가 설계되었기 때문이라고 할 수 있다. 일반 행정으로부터의 분리·독립의 원리는 교육활동의 특수성을 인정하고 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위해서 교육행정은 일반 행정으로부터 벗어나야 한다는 것이다. 교육정책의 향방을 정하는 것은 주민의 의사를 기반으로 해야 하지만, 교육활동을 지원하기 위한 정책의 집행과 관리는 전문성을 요구하는 일이라는 것이다(김성열, 2006.12.16.). 많은 사람들은 교육행정이 일반 행정의 한 부분으로 예측되어 있는 한 교육행정의 독자성과 특수성은 보장받기 어렵다고 일반적으로 인식한다. 또한, 전문적 관리의 원리는 교육의 전문성과 특수성 때문에 이를 지원·조성해 주는 교육행정도 그러해야 한다는 인식이 보편적이다(김성열, 2006.12.16.). 교육계를 중심으로 많은 사람들이 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 행정기술을 갖춘 요원들에 의해서 교육활동이 효율적으로 관리 운영될 수 있어야 한다고 생각한다. 현행 시·도교육청 제도는 바로 이렇게 보편적으로 받아들여지고 있는 교육행정의 일반 행정으로부터의 분리 독립과 전문적 관리의 원리를 실현하는 제도라고 할 수 있다(김성열, 2006.12.16.).

나. 교육감의 지위

시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다(「지방교육자치에 관한 법률」 제18조). 교육감은 또한 교육·학예에 관한 소관사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다. 그리고 중앙정부에서 위임한 교육·학예에 관한 사무를 집행한다.

또한 교육감은 집행기관으로서 소관 사무를 관리하고 집행하는 소관사무 관리·집행권을 갖고 있고, 이를 위하여 소속공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하는 소속 공무원의 지휘·감독권을 갖는다(「지방교육자치에 관한 법률」 제27조). 교육감은 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관이나 소속교육기관, 또는 하급교육행정기관에 위임할 수 있고(「지방교육자치에 관한 법률」 제26조 ①항), 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 해당 지방자치단체의 장과 협의하고 구·출장소 또는 읍·면·동(특별시·광역시 및 시의 동을 의미)의 장에게 위임할 수 있으며, 이 경우 교육감은 당해사무의 집행에 관하여 해당 지역의 장을 지휘하고 감독할 수 있다(「지방교육자치에 관한 법률」 제26조 ②항).

입법과 관련한 권한으로는 교육감은 지방의회 의결에 대한 재의요구권을 가지고 있으며(「지방

교육자치에 관한 법률」 제28조), 긴급 상황에서의 선결처분권과(「지방교육자치에 관한 법률」 제29조 ①항)과 같은 조례제정에서의 권한과 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 교육규칙을 제정할 수 있는 규칙제정권을 갖는다(「지방교육자치에 관한 법률」 제25조 ①항).

다. 교육감의 자격

시·도의 교육·학예에 관한 사무를 관장하고 집행기관으로서 교육감의 자격은 여러 차례 변화해 왔다. 1991년 당시의 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 학식과 덕망이 높고 시·도의원의 피선거권이 있는 자로서 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 20년 이상이거나 양 경력을 합하여 20년 이상인 자로 규정되었다. 문민정부는 경력 연수의 지나친 강화가 교육감의 고령화를 초래하고 있다는 비판을 받아들여 1995년에는 경력 연수를 15년으로, 다시 1997년에는 5년으로 축소 조정하였다.⁸⁾ 그리고 피선거권의 자격을 시·도의회의원의 피선거권에서 시·도지사의 피선거권이 있는 자로 하였다(김성열, 2006.3.28.).

2010년 2월 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 교육감후보자의 자격기준에서 정당원 제한 기간이 1년은 유지되었으나, 교육공무원으로서의 교육행정경력 제한이 없어져 일반직 공무원들의 교육행정 경력도 인정됨에 따라 교원출신이 아닌 교육부나 교육청에서 근무한 일반직 공무원들도 자신들의 교육행정경력으로 교육감 출마가 가능하게 되었다. 그리고 2014년 6월 이후부터는 교육감 경력 자격 기준의 삭제가 부칙으로 제정되어 교육경력이나 교육행정경력이 없는 교육감이 가능하게 되었었다.

그러나 2014년 2월 재개정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육감후보자의 자격기준으로 ‘교육경력 또는 교육행정경력 3년 이상’을 다시 규정함으로써 2014년 6월 지방선거 이후에 치러지는 교육감보궐선거나 2018년 6월 지방선거에서는 무경력자 교육감은 불가능하게 되었다. 다만, 2014년 6월 지방선거에서 무경력자로서 교육감에 당선된 사람은 4년간의 교육감 경력이 교육행정경력으로 인정되기 때문에 계속 교육감후보로 입후보할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 사례는 나타나지 않았다. 교육감 자격요건 중 경력사항은 이렇게 교육 또는 교육전문직으로서 교육행정경력 또는 양 경력을 합하여 20년 이상에서부터 시작하여 3년으로 축소 조정되었다. 그런데 제주특별자치도의 경우, 현재까지 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”에 규정된 교육자치 관련 규정의 변화가 없기 때문에 2014년 6월 지방선거와 그 이후에도 교육감후보자의 자격기준으로 요구했던 ‘교육경력 또는 교육행정경력 5년 이상’도 그대로 유지되고 있다(김혜연·김성열, 2016).

8) 이러한 자격규정에 대하여 학식과 덕망이 있는 것으로 충분하다는 견해, 요구 경력 연수를 10년으로 낮추자는 견해, 25년 이상으로 강화하자는 견해, 교육행정경력도 포함시키자는 견해, 보통교육분야의 경력자로 한정하자는 견해 등 다양한 의견이 제시되었었다.

<표 II-1> 교육감 자격요건의 변천

년도	교육경력 등	정당원 경력 등	기타 요건
1991년 법률 제4347호	교육경력 또는 교육전문직원 경력이 20년 이상 혹은 양 경력을 합하여 20년 이상	정당원이 아닌 자	학식과 덕망이 높고 시·도 의회의원의 피선거권이 있 는 자
1995년 법률 제4951호	교육경력 또는 교육공무원으 로서의 교육행정경력이 15년 이상 혹은 양 경력을 합하여 15년 이상	종전과 동일	학식과 덕망이 높고 시·도 지사의 피선거권이 있는 자
2000년 법률 제6216호	후보자등록일 기준 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교 육행정경력이 5년 이상 혹은 양 경력을 합하여 5년 이상	후보자등록일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자	종전과 동일
2010년 법률 제10046호	후보자등록신청개시일 기준 교육경력 또는 교육공무원으 로서의 교육행정경력이 5년 이상 혹은 양 경력을 합하여 5년 이상 ※부칙 제2조①항에 의해 일 몰·폐지	후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원 이 아닌 사람	시·도지사의 피선거권이 있는 사람
2014년 법률 제12394호	후보자등록신청개시일을 기준 으로 교육경력 또는 교육행정 경력이 3년 이상, 혹은 합한 경력이 3년 이상 있는 사람	종전과 동일	종전과 동일

※출처 : 김해연·김성열(2016). 교육감 선출제도의 쟁점 분석.

교육감의 자격요건으로서의 경력 연수의 축소 조정은 교육감을 더 이상 단순히 교육자거나 행정가가 아니라, 교육활동 전반을 통합적·대국적·장기적 관점에서 파악하며, 선견지명을 가지고 교육 사업을 구상해 나가는 교육정치가로서 인식하기 시작했다는 것을 의미한다고 할 수 있다(2005.7.11.). 그러나 교육감 자격기준에서 이렇게 교육경력 또는 교육행정 경력을 완전히 폐지하지 않고 유지하는 것은 집행기관을 구성할 때 전문적 관리의 원리를 여전히 고려하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다(김성열, 2006.12.16.).

라. 교육감의 선출방식

교육감의 자격 못지않게 중요한 것이 선출방식이다. 1991년의 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 교육감은 입후보의 절차 없이 무등록·무추천의 방식으로 교육위원회에서 선출하도록 규정되었다. 이 방식은 이른바 ‘얼굴 없는 선거’로서 실질적인 교육감후보들로부터 포부와 소신을 듣는 것과 그들에 대한 여론검증의 기회를 박탈하였다. 뿐만 아니라 형식상으로만 후보자가 없을 뿐이지 실제로는 후보자가 있어서 음성적 선거운동으로 오히려 선거과정에서 비리와 타락이 더욱 조장된다는 점 등이 문제점으로 지적되었다(김성열, 2006.3.28.).

문민정부는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 교육위원 선출방식과 마찬가지로 1997년 각 학교 학교운영위원회에서 1인씩 선출한 학부모 또는 지역사회인사인 학교운영위원회선거인(학교운영위원회가 구성되지 아니한 사립의 학교의 경우에는 학부모대표)과 교원단체에서 추천한 교원인 교원단체선거인으로 구성되는 시·도 교육위원 선거인단에서 교육감을 선출하도록 하였다(김성열, 2006.3.28.). 국민의 정부는 1998년에 교육감후보의 기탁금제도를 도입하였고, 2000년 1월에는 학교운영위원 전원을 시·도 교육위원 선거인단이 되도록 「지방교육자치에 관한 법률」을 개정하였다. 또한 소견발표와 선거공보 이외에는 전혀 선거운동을 할 수 없도록 했던 것을 언론기관 및 단체가 후보자를 초청하여 후보자에 대한 대담·토론회를 개최할 수 있도록 하였으며, 선거관리업무를 중앙선거관리위원회 이하 각급 선거관리위원회에서 담당하도록 하였다(김성열, 2006.3.28.).

2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」이 전부개정(법률 제8069호, 2006. 12. 20)됨에 따라 교육감을 주민직선으로 선출하게 되었다. 주민직선은 지역교육운영의 책임자 선출에 지역주민들이 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 그들의 의사를 반영할 수 있는 방안으로서 당연한 제안이라고 할 수 있다(김성열, 2006.12.16.). 주민들이 지역교육운영의 책임을 진 사람에게 잘못을 직·간접으로 따져 볼 수 있는 기회를 가지지 못한다면 이는 주민통제의 원리라는 지방교육자치제의 본래적 의미를 실현하지 못하는 것이라고 할 수 있다. 교육감의 주민직선은 주민통제의 원리에서 볼 때 당연한 것이지만, 다른 한편으로 교원들의 집단이기주의에서 제기되는 여러 가지 요구들에서 교육감을 자유롭게 만들었다고 할 수 있다(김성열, 2006.12.16.).

<표 II-2> 교육감 선출방식의 변천

시기	선출방식	선거인단 구성 방식	당선방식
1991.3- 1997.12 법률 제4347호	교육위원에 의한 선출	교육위원(교육위원은 시·도의회에서 시·군 및 자치구의회가 추천한 자중에서 무기명투표로 선출하되, 그 정수의 2분의 1이상은 교육 또는 교육행정경력이 있는 자이어야 함)	재적 교육위원의 과반수의 찬성을 얻어야 당선. 과반득표자 없을 시 2차 투표, 이후에도 과반득표자 없을 시, 최고득표자 1인일 경우 최고득표자와 차점자에 대해, 2인일 경우 최고득표자들에 대해 결선투표 진행. 단, 다수득표자가 2인 이상일 경우 연장자가 당선됨
1997.12- 1999.12 법률 제5467호	학교운영위원회와 교원단체 대표 선거인단에 의한 선출	학부모 대표나 지역인 중 1인씩 구성된 학교운영위원회 선거인단 + 교원단체 추천의 교원대표. 단, 교원대표의 수는 학교운영위원회 선거인 총수의 3% 이내여야 함	선거인단의 과반수의 찬성을 얻어야 당선. 단, 과반 득표자가 존재하지 않을 경우 종전의 결선투표 계승.
2000.1- 2000.12 법률 제6216호	학교운영위원회 위원 전원에 의한 선출	「초·중등교육법」 §31에 의거한 학교운영위원회 위원 전원	종전과 동일. 단, 후보자가 1인일 경우 투표자 총수의 과반수를 득표하여야 당선.
2007.1- 법률 제18069호	주민직선제	일반 주민들의 보통·평등·직접·비밀선거	다수 득표자

※ 출처 : 김혜연·김성열(2016). 교육감 선출제도의 쟁점 분석.

교육감 선출방식의 이러한 변화는 각 선출방식이 안고 있는 문제점을 해결하기 위한 것이었다. 현행 주민직선에 의한 교육감 선출은 이전 선출제도가 안고 있던 문제들을 크게 해결하면서 간접선거에 의한 선출보다는 주민통제의 원리를 실현한다는 점에서 높게 평가받고 있다고 할 수 있다(김혜연·김성열, 2016). 하지만 이 제도도 선거비용의 과다, 정치적 중립성 훼손, 조직 선거의 가능성 등의 문제점을 안고 있는 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제가 최소화되도록 하는 선거제도의 구상이 요구됨은 두말할 필요가 없다(김혜연·김성열, 2016). 또한, 다른 한편에서는 일반 지방자치와 교육지방자치의 연계와 협력, 시·도지사와 교육감의 협력관계를 조성하기 위해서는 교육감의 주민직선제를 폐지하고 시·도지사임명제를 해야 하거나 주민직선제를 하더라도 공동등록제⁹⁾ 또는 런닝메이트제를 도입해야 한다는 주장이 제기되고 있기도 하다.

4. 지방교육행정협의회 및 교육감협의체의 제도화

「지방교육자치에관한법률」 제41조는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다.”라고 하여 지방교육행정협의회의 설치를 규정하고 있다.¹⁰⁾ 각 시·도는 2007년 제주특별자치도를 시작으로 지방교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례를 제정하였다. 지방교육행정협의회 설치·운영은 시·도지사와 교육감, 시·도청과 시·도교육청의 협력관계를 단순한 친분관계를 넘어서서 제도적 관계로 공식화한 것이라고 할 수 있다.

그리고 현행 「지방교육자치에 관한 법률」¹¹⁾에서는 교육감은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있도록 하였다. 이에 따라 교육감들은 시·도교육감협의회를 구성하여 운영하고 있다. 시·도교육감협의회는 시·도교육청 간 정보 교환 및 교류, 교육 관련 사항의 공동 개발 및 연구, 시·도교육청 공동 현안에 대한 협의 및 연구, 지방교육자치 발전을 위한 정책 연구, 교육 관련 법규 및 기타 사항에 대하여 정부·국회 등 관련 기관에 의견 제출, 시·도교육청의 국제교류 협력사업 지원, 기타 협의회의 목적을 달성하기 위해 필요한 사업 등을 수행하도록 되어 있다.

9) 교육감 후보를 공동 등록하자는 제안도 나오고 있다. 이에 대하여 고전(2011)은 ‘공동등록’이라는 용어는 “행정계와 교육계의 입장이 확연하게 다르고 이렇다 할 대안을 내놓지 못한 상황에서 주민직선의 유지라는 기본 틀과 교육의 정치적 중속을 우려한 고심 끝에” 만들어 낸 것이라고 해석하면서, “정당정치에 대한 혐오가 극에 달한 현 시점에서 시기적으로 자연스럽지 못한 방향제시”라고 비판하고 있다.

10) 지방교육자치에 관한 법률 제41조는 지방교육행정협의회의 설치를 규정하고 있다. ① 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다. ② 제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.

11) 제42조(교육감 협의체) ① 교육감은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있다. ② 제1항의 규정에 따른 협의체를 설립한 때에는 당해 협의체의 대표자는 이를 지체 없이 교육부장관에게 신고하여야 한다. ③ 제1항의 규정에 따른 협의체는 지방교육자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 교육부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다. ④ 제1항의 규정에 따른 협의체의 설립신고와 운영 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

III. 지방교육자치제도의 성과

금년으로 30주년을 맞는 지방교육자치제는 크게 만족스럽지는 않다고 할지라도, 그 이전에 형식적으로 실시되었던 명목상의 지방교육자치제에 비해 몇 가지 측면에서 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다(김홍주 등, 2008; 김성열, 2013).¹²⁾

1. 국가의 교육제도 통제권의 분산과 지방의 자율성 증대

지방교육자치제의 실시 자체가 교육제도에 대한 국가의 통제권을 분산시키는 기반을 형성하고, 시·도교육청이 주민들의 교육적 의사에 부응하여 해당 지역의 교육을 운영할 수 있는 자율성을 부분적으로 신장하는 데 기여하였다고 평가받고 있다. 교육부가 가지고 있던 권한들을 점차적으로 시·도교육청으로 위임하거나 이양하려고 노력하고 있고, 인사·재정·조직 관리 부문은 아직 충분하지 않지만 그래도 시·도교육청의 권한이 점차 증대하고 있기 때문이다(김성열, 2013). 시도교육청들은 과거와 달리 중앙정부의 획일적인 통제에서 벗어나 해당 지역의 특성과 주민들의 의사를 반영하여 특색 있는 교육정책을 펼쳐 나갈 수 있게 되었다(김성열, 2013;). 여러 연구들(김홍주 등, 2008; 나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015)은 충분히 만족스럽지는 않더라도 교육제도 운영에 대한 국가의 통제권의 지방분권화가 어느 정도 이루어지고 지방의 자율성이 증대되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

2. 주민 의사 기반 교육행정의 활성화

교육감은 자신을 선출한 주민들을 위하여 일을 하며 소속 공무원들로 하여금 지역의 주민들의 의사를 경청하고 존중하도록 독려하고 있다고 할 수 있다(김성열, 2013). 교육감 선출제도가 간선에서 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하도록 변화한 것, 교육감에 대한 주민 소환권 제도의 도입¹³⁾ 등을 통하여 국민이 교육제도의 운영의 책임을 지고 있는 사람에게 공적(公的) 책임을 물을 수 있는 절차를 확립하였기 때문이다(김성열, 2006.9.5.).

김홍주 등의 연구(2008: 150)에 의하면, 관련 공무원들은 ‘교육청은 학생·학부모의 요구에 민감히 반응해 왔다’에 3.96, ‘교육청의 주민의견 수렴활동이 활발해졌다’에 3.70의 반응을 보였다. 반응 항목 중 1, 3위를 차지하였다. 나민주 등의 연구(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015)도 지역주민들의 의견이 시·도교육청의 정책에 반영되고 있다고 긍정적으로 평가하였다. 한국교육연구네트워크(2014: 6)는 “주민 직선 교육자치는 단지 교육감을 주민들이 직접 선출했다는 데만 의미가 있는 것이 아니다. 각 지역에서 주민들의 민의를 반영한 교육정책

12) 이 부분의 서술은 특별히 주(註)를 달지 않는 한 필자의 글(2013)을 여러 선행 연구들을 활용하여 재구성·수정한 것임.

13) 「지방자치법」(제20조)는 ‘주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.’고 정하고 있다. 「지방교육자치에 관한 법률」(제24조의 2)도 ‘주민은 교육감을 소환할 권리를 가진다.’고 규정하고 있다.

이 수립되고 집행되었다는 점, 교육행정과 학교 운영에 있어서 교사, 학부모, 학생, 주민이 직접 참여하는 통로가 열렸다는 점에 의미가 있다.”고 평가하였다.

3. 주민의 참정권 확대

지방교육자치제도의 변화와 발전은 교육에 대한 보통사람들의 참정권을 확대하였다(김성열, 2013). 교육위원회 제도를 지방의회의 일반 상임위원회로 개편하고 제주도를 제외한 지역에서 의원의 자격제한을 폐지한 것, 교육감의 자격 요건에서 교육 관련 경력요건도 계속하여 완화되어 온 것 등은 이전과는 달리 보다 많은 사람들이 지역수준에서 교육정책 결정에 참여하거나 교육정책을 결정할 수 있는 지위로 진출할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 이는 관련 공무원들이 ‘주민의 지방교육행정 참여 기회가 확대되었다’에 3.57의 반응을 보이는 데서도 확인 할 수 있다(김홍주 등, 2008: 150).¹⁴⁾ 나민주 등의 연구(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015:)도 지방교육자치의 가치 실현에 대한 인식조사를 통하여 지방교육자치제도는 해당 지역 교육 운영에 대하여 주민들의 관심과 참여가 증대하고 있음을 밝히고 있다.

4. 교육에 대한 지역주민의 관심 증대

현행 지방교육자치제는 지역주민들로 하여금 지방교육에 대하여 이전보다 훨씬 더 많은 관심을 갖게 만들었다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다(김성열, 2013). 예컨대, MB정부 이후에 중앙정부와 시·도교육청 사이에 일어난 갈등사례들은 역설적이게도 지역 주민들로 하여금 지방교육자치제에 더 관심을 가지게 만들었다고 할 수 있다. 특히, 교육감 선거 자체가 지역사회의 이슈로 등장하면서 이를 계기로 주민들은 지역교육의 중요한 문제들에 대하여 점차 관심을 가지게 되었다(김성열, 2013).

김홍주 등의 연구(2008)에 의하면, ‘주민들의 지방교육행정에 대한 관심이 높아졌다’에 3.25의 반응을 보였다. 교육감 선거는 ‘교육감은 무엇을 하는 사람이나’, ‘교육감은 도지사과 어떻게 다른가’등 초보적인 수준에서나마 주민들 사이에 지역의 교육에 관한 관심을 불러 일으켰고, 교육감직(職)에 대한 논의를 공론화하는 계기를 마련하였다. 나민주 등의 연구(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015: 281)에 의하면, 시·도교육청 소속 공무원, 현직 교원, 학부모를 대상으로 ‘거주 지역 교육감에 대한 관심 증가’, ‘거주 지역 교육위원회에 대한 관심 증가’에 대하여 응답자(856명)의 과반이 넘는 53.2%가 ‘동의한다’고 응답하였다. 또한 교육관련 공약과 정책에 대한 관심도 상당히 증가하였다.

교육감에 대한 주민의 관심은 선거를 거듭함에 따라 지역교육의 문제에 대한 관심으로 점차 확대되어 나아갈 것이다.

14)이는 반응항목 12개 중 5위였다(김홍주 등, 2008 :150)

5. 시·도와 시·도교육청 간 협력의 증대

“한 아이를 키우기 위해서는 온 동네가 나서야 한다.”라는 외국의 속담은 마을을 넘어 광역 자치단체 수준에서도 유효하다. 시·도교육청은 시·도와 협력하도록 제도적으로 정해 있다. 각 시·도는 교육협력과 관련하여 지방교육협의회 설치·운영에 관한 조례를 제정하고 있다.

<표Ⅲ-2>시·도교육청별 지방교육행정협의회 관련 조례 제정 현황

시·도명	조례명	제정연월일
서울특별시	서울특별시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2007.12.20
부산광역시	부산광역시 교육행정협의회 조례	2007.10.31
대구광역시	대구광역시 교육행정협의회 설치·운영 조례	2012.02.29
인천광역시	인천광역시 교육행정협의회 설치·운영 조례	2011.07.18
광주광역시	광주광역시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2010.01.01
대전광역시	대전광역시 교육행정협의회 구성·운영 조례	2010.11.01
울산광역시	울산광역시 교육행정협의회 조례	2010.12.31
세종특별자치시	세종특별자치시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2012.11.12
경기도	경기도 교육행정협의회 설치·운영 조례	2011.01.10
강원도	강원도 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2007.12.21
충청북도	충청북도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례	2015.03.27 ¹⁵⁾
충청남도	충청남도 교육행정협의회 구성·운영 등에 관한 조례	2015.10.30 ¹⁶⁾
전라북도	전라북도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례	2007.12.31
전라남도	전라남도 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2011.12.30
경상북도	경상북도 교육행정협의회 조례	2008.07.14
경상남도	경상남도 교육행정협의회 운영 조례	2008.01.10
제주특별자치도	제주특별자치도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례	2007.08.06

※ 출처: 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 자치법규 검색자료를 활용한 나민주 등(2015)에서 재인용·재구성

이들 교육행정협의회에 관한 조례는 시·도지사 및 시·도교육감이 공동의장으로 하여 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 해당지역의 다양한 교육에 관한 사항을 협의·조정하도록 규정하고 있다.

한편, 정부는 2016년 「지방교육재정교부금법 시행령」상의 교육정책협의회 설치 근거조항을 삭제하고, 그 기능을 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 지방교육행정협의회로 통합하였다. 이는 지방교육재정에 관한 국민적 관심이 증대되고 있음에도 불구하고 시·도교육청과 일반자치단체 간

15) 충청북도는 지방교육행정협의회를 설치하는 조례를 제정하기 전에 충청북도 교육발전협의회 설치 및 운영에 관한 조례를 먼저 제정하였다(2006. 11. 17)

16) 충청남도는 충청남도 교육행정협의회 구성·운영 등에 관한 조례를 제정하기 전인 2011년 3.30에 충청남도 교육발전협의회 설치 및 운영에 관한 조례를 제정하였다.

예산이나 정책에 대한 연계·협력이 미흡했던 점을 개선하기 위한 것이었다. 「지방교육자치에 관한 법률」과 「지방교육재정교부금법 시행령」에 각각 규정되어 있는 ‘지방교육행정협의회’와 ‘교육정책협의회’를 통합한 것은 시·도교육청과 일반자치단체 간 예산 및 정책 협력을 강화하는 효과를 낳고 있다.

또한 각 시·도는 다양한 명칭으로 여러 교육 사업을 지원하는 조례를 제정하고 있다. 2018년 현재 교육지원 조례를 제정하고 있지 않은 시·도는 없다. 기초자치단체들도 마찬가지이다. 다만 교육지원에 관한 포괄적 명칭으로 조례를 제정하거나 지원 분야를 드러내는 명칭으로 조례를 제정하느냐에 차이가 있을 뿐이다(국가법령센터 자치법규 검색 자료). 이들 조례는 광역자치단체장이나 기초자치단체장들이 해당 지역 교육에 관한 지원을 하도록 규정하고 있고, 실제로 광역자치단체장이나 기초자치단체장들이 교육에 대한 관심을 가지고 다양한 지원을 하게 만들고 있다.¹⁷⁾

IV. 지방교육자치제도 발전을 위한 과제

1. 국가와 지방자치단체의 명확한 권한 관계 설정

지방교육자치제의 실시는 교육이 국가의 일임과 동시에 지방의 중요한 일임을 확인시켜 주고 있다. 「교육기본법」에서는 여러 조항에서 교육에 대한 책임이 국가와 지방자치단체 있음을 선언하고 있다. 예컨대, 교육의 자주성 등을 규정한 제5조 제①항에서는 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.”라고 정하고 있다.

지방교육자치제 실시이후, 특히 교육감을 주민직선으로 선출한 이후에 교육제도 운영을 둘러싸고 중앙정부와 시·도교육청이 종종 대립하고 갈등하는 사례가 증대하고 있다. 예컨대, 최근 몇 년 동안 중앙정부와 시·도교육청 사이에 벌어졌던 자사고 지정 취소 논란과 누리과정예산편성 논란을 그 대표적인 사례로 들 수 있다. 이러한 논란과 갈등은 우리 사회가 국가기구로 교육제도를 운영할 때 중앙정부와 지방이 권한을 어떻게 나누어 가져야 하는지에 대하여 명확하게 규정하고 있지 않은 데서 기인한다. 실제로 여러 법령에서 국가와 지방자치단체가 공동으로 책임져야 한다는 식으로 규정하고 있다. 이는 교육사무는 국가와 지방자치단체가 서로 적절하게 함께 수행해야 한다는 것을 의미한다고 하겠다(김성열, 2013).

이러한 점에서 볼 때, 지방교육자치제의 진전과 발전을 위해서는 무엇보다도 교육제도 운영에서 국가와 지방자치단체의 권한을 명확하게 구분하는 것이 필요하다. 특히, 금년 2021년 7월 국회에서 국가교육위원회 설치 법안이 통과된 만큼 국가와 지방자치단체의 권한 관계를 명확하게 하는 것이 더욱 필요하다. 몇 년이 지난 연구이지만, 김홍주 등(2013: 160)의 연구에서도 중앙과 지방 간 교육정책 갈등을 최소화 하려면 국가사무와 지방사무의 명확한 구분과 실행이 필요하고

17) 송기창 등이 한국교육개발원의 위탁으로 작성한 2017년 교육재정백서는 지방자치단체로부터 지원 받은 재정에 관한 내용을 포함하고 있다(송기창 등, 2018)

이러한 필요에 대해 관계 공무원도 동감하고 있는 것으로 보고하고 있다. 특히 이러한 필요는 교육부 공무원(5점 척도 기준으로 4.04)-시·도교육청 공무원(3.88)-교원(3.87)-학부모(3.74)의 순으로 나타나 무엇보다도 이를 주관하는 교육부 공무원의 필요 의식이 강한 것으로 나타났다(김홍주 등, 2013).

이러한 필요의식의 보편화로 보면 국가기구로서 교육제도가 가지는 성격을 명확하게 하여 중앙정부의 권한을 명확하게 함과 동시에 지방교육 분권의 원칙을 재설정하여 교육제도 운영에 대한 시·도교육감의 권한도 명확하게 하여야 한다. 달리 말하면, 교육에 있어서 전국적으로 통일을 기해야 하는 국가사무를 명확하게 규정하고 이를 기준으로 전국적으로 통일을 기해야 함에도 불구하고 과도하게 분권화된 부분은 관련법 개정을 통하여 이양된 권한을 중앙정부에 되돌려야 할 것이다(김홍주 등, 2013: 191-202). 예컨대, 교육부는 공교육으로 정착되지 않은 유아교육, 지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육 분야, 국가교육목표에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화하는 방향으로 역량을 집중해 나가야 한다(김성열, 2008).

2. 교육행정체제의 지방분권화의 확대

각 지방이 국가의 획일적 통제에서 벗어나 해당지역의 초·중등교육을 활성화하는 주체로서 제대로 역할을 수행하려면 교육에 대한 통제권의 핵심인 조직권·인사권·재정권 등의 지방으로의 분산은 아직도 충분하지 않으므로, 교육감의 조직 자율권·정원 운영 자율성·재정 운영 자율성 등이 확대되어야 한다(김성열, 2013). 물론, 교육부가 필수기구의 설치를 제외하곤 자원을 효율적으로 관리하고 행정서비스를 극대화하기 위하여 지방교육행정조직의 관리권을 시·도교육청으로 점차 이양해 가고 있는 것은 사실이다. 하지만, 시·도교육청이 점점 다양해지고 있는 행정수요와 급속한 교육환경의 변화에 능동적으로 시의 적절하게 대응하고, 지역적 특성을 살려 교육행정 수요자에 대한 서비스의 제공체제를 효율화하기 위해서는 지방교육행정조직을 보다 더 자율적으로 구성·운영할 수 있도록 해야 한다. 예컨대, 부교육감과 실·국장이나 과장에 대한 현행 직급기준이 과연 지방교육자치제의 정신을 실현하고 있는지를 적극적으로 검토하고, 만약에 그렇지 않다면 직급기준과 그것의 규정방식을 개선해야 한다(김성열, 2013).

다른 한편으로 지방교육재정의 자율성 확대와 관련해서는 해결해야 할 쟁점이 적지 않다. 그 중 하나가 지방교육재정교부금 사용에서 시·도교육청 자율성이다. 현재 시·도교육청은 예산편성에서 매우 높은 자율성을 가지고 있다. 정부가 시·도교육청으로 배분하는 지방교육재정교부금을 산정할 때는 다양한 변수들을 고려하지만 배분된 재정을 어떻게 사용할 것인가에 대해서는 중앙정부가 지침을 내리지 않기 때문이다. 그러다 보니 교육감들은 국가적 수준의 교육정책 과제에 예산을 우선 편성하기보다는 교육감의 공약 사업에 예산을 먼저 편성하는 경향이 강하다(김성열, 2013). 지난 박근혜정부시기에 전국적으로 벌어졌던 무상급식 예산편성이 먼저냐 누리과정 예산편성이 먼저냐 논쟁도 이러한 데서 기인하였다.

지방교육자치제는 국가의 교육정책과제를 지역적 수준에서 특성을 반영하여 보다 효율적으로

추진하는 것도 그 내용으로 한다는 점에서 교육감은 중앙정부의 교육정책과제와 지방정부의 교육정책 추진을 위한 예산편성에서의 균형을 잡아야 할 것이다. 문재인 정부 출범 이후 추진하고 있는 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정이 향후에 성공적으로 이루어진다면 국가와 시·도교육감 간 갈등과 대립은 최소화되거나 해소될 수 있을 것이다(황준성·장덕호·오동석·정필운, 2018).

3. 시·도교육감협의회의 활성화 및 권한의 확대

시·도교육감협의회는 설치 초기에 비하여 지방교육발전을 위해 점차적으로 역할을 강화하고 있지만, 조직과 인력, 예산이 부족하여 기대되었던 협의회의 본래 기능과 역할을 제대로 수행하지 못했다는 비판을 받고 있다(나민주·이수경·전제상·차성현·엄문영·장우천, 2017). 특히, 전국 시·도지사협의회와 비교해 볼 때, 시·도교육감협의회의는 그 조직과 인력, 예산은 미흡한 실정이며, 연구 및 정책 개발 기능이 미흡하여 교육현안 및 내외 환경 변화에 적극적이며 효과적으로 대응하지 못하고 그 역할도 중앙정부의 교육정책에 대한 개선요구 수준에 머물고 있다는 것이다(나민주·이수경·전제상·차성현·엄문영·장우천, 2017).

중앙정부와 시·도교육청이 지방교육과 지방교육행정의 발전을 위하여 보다 협력하려면 전국시·도교육감협의회를 활성화하고 실질화해야 한다. 전국시·도교육감협의회의가 지방교육자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 교육부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있지만, 교육부장관도 지방교육자치에 직접 영향을 미치는 법령 등을 제정할 때에는 전국시·도교육감협의회와 협의하도록 할 필요가 있다.

또한 교육자치정책협의회도 활성화되어야 한다. 2018년 4월 「교육자치정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」에 의하여 교육자치정책협의회가 설치되었다. 교육부 장관과 교육감협의체의 대표자가 공동의장이 되는 이 위원회에서는 교육부장관과 교육감협의체가 협력하여 교육자치를 종합적으로 심의·조정한다. 교육자치정책협의회도 활성화될 때, 교육·학예 분야의 지방분권, 학교 민주주의 등 교육자치를 종합적·체계적으로 추진할 수 있고, 교육부와 시·도교육청 사이의 갈등과 대립도 최소화되고 원만하게 해결할 수 있을 것이다.

4. 중앙정부와 시·도교육감 간 갈등 조정을 위한 국무총리 산하의 교육행정협의조정위원회 설치

국무총리 산하에 교육행정협의조정위원회를 설치하는 것이 필요하다. 일반 지방자치의 경우에는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다고 되어 있다(「지방자치법」 제 168조). 행정협의조정위원회와 같이 교육행정협의조정위원회를 제도화한다면 교육자치정책협의회와 더불어 중앙정부와 시·도교육청 사이의 권한을 둘러싼 분쟁이나 정책을 둘러싼 갈등을 관리하고 최소화하거나 해소해 나갈 수 있다.

5. 교육감의 권한에 대한 견제와 균형을 위한 지방의회 권한의 확대

지방의회의 권한이 현재보다 더 확대되어야 한다(김성열, 2013). 지방의회 제도는 교육제도 운영에 대한 주민의 통제권을 강화할 수 있는 제도적 장치이다. 하지만 교육감의 교육정책 추진에 대하여 지방의회가 견제할 수 있는 권한은 아직까지는 제한적이다. 현재 지방의원들은 예·결산심의를 통하여 교육감을 충분히 견제하지 못하고 있다는 지적을 받고 있고, 정책질의를 통한 교육감의 교육정책에 대한 견제 또한 효력이 미약한 게 현실이다. 지방의회의 교육감에 대한 견제 권한이 현재보다 더 확대되어야만 보다 효율적으로 주민의 교육에 대한 의사를 대변할 수 있게 되고, 교육제도에 대한 주민 통제를 강화할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

6. 지방자치단체와의 연계·협력의 활성화

최근에 울산록 시·도교육청과 시·도 사이에 연계·협력 관계가 공고화되고 시·도 등 일반자치단체로부터 지원이 증대되고 있다. 물론 시·도에 따라서는 때로 연계·협력이 원활하게 이루어지지 않는 경우도 발생한다. 지방선거과정에서는 광역 수준이든 기초 자치단체 수준이든 간에, 지방자치단체장들이 교육의 진흥을 위한 공약을 교육감 공약 못지않게 내세우는 경우에 갈등이 일어나기도 한다.

지역의 교육이 발전하려면 시·도교육청과 시·도 사이에 연계·협력이 활성화되어야 한다. 무엇보다도 시·도지사과 시·도교육감 사이에 현재 구축되어 있는 지방교육행정협의회를 활성화해야 한다(김성열·김홍주, 2015). 지방자치단체에서는 시·도교육청이 수행하는 고유의 역할과 기능을 존중하고, 시·도교육청에서도 지방자치단체에 대하여 개방적인 자세를 가져야 한다(박수정·김용·이인회, 2008).

다음으로, 시·도지사과 기초자치단체장들은 현재 이루어지고 있는 다양한 재정지원사업을 지속적으로 유지하며 확대해야 한다. 다만, 시·도교육청의 사업을 침해할 정도에 이르지 않도록 적절하게 조정하여야 한다(나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석, 2015).

7. 주민의 지방교육자치에 대한 관심의 지속적 유지 및 제고

지방교육자치제도를 발전시키려면 주민 스스로가 교육과 교육제도 운영에 관심을 가져야 한다는 점이다(김성열, 2016). 이제는 동시 지방선거에 의하여 교육감이 선출되기 때문에 교육감 선거가 분리·독립되었던 이전에 비하여 투표율이 높아지고 있다. 전국동시지방선거에 의하여 교육감을 선출하기 때문에 교육감 선출 투표율은 문제가 된다고 할 수 없다. 교육감 후보자에 대한 관심이 도지사 후보자만큼 높으냐가 문제이다. 그러나 여전히 시·도지사 선거만큼 교육감 선거에 대한 관심이 높지 않은 것이 현실이다. 아무리 제도적으로 교육제도에 대한 통제권이 분산되어

18) 지방교육자치제와 관련해서는 중앙과 지방의 관계에 초점을 맞춘 연구가 활발하지만, 견제와 균형이라는 관점에서 시·도교육감과 지방의회의 관계에 대한 논의는 소홀한 편이라고 할 수 있다.

있다고 할지라도, 그것이 곧바로 주민의 통제권 행사로 이어지지는 않는다. 지방교육자치제에 의한 국가 교육통제권의 분산은 교육에 대한 주민통제의 원리를 실현하는 필요조건에 불과할 뿐이다. 지방교육자치제가 교육제도 운영에 대한 주민의 민주적 통제를 실현하는 진정한 장치가 되기 위해서는 지역주민들의 관심과 적극적인 참여가 요구된다. 칼 포퍼가 민주주의라는 제도는 요새(要塞)와 같아 잘 싸여 지기도 해야 하지만, 그것을 운영할 사람들이 적절히 배치되어야 성공할 수 있다고 얘기했듯이, 민주주의 원리와 절차를 터득한 사람들이 적절한 관심을 가지고 참여해야만 지방교육자치제가 성공할 수 있기 때문이다(김성열, 2016).

V. 맺음말

제도는 현실 속에서 움직인다. 현실은 고정되어 있지 않다. 시간의 흐름에 따라 변화한다. 변화가 클 수도 있고, 작을 수도 있을 뿐이다. 제도는 현실의 변화에 따라 바뀌게 마련이다. 물론, 제도 자체의 관성이 제도의 변화를 더디게 할 수도 있다. 그리고 그 제도에 의하여 이익을 보는 집단은 자신들의 이익을 축소하는 제도 변화를 싫어하고 반대한다. 또한 제도를 둘러싸고 있는 현실의 변화는 이전의 장점으로 여겨졌던 제도의 특성을 결함으로 여기게 만들기도 한다. 물론 그 반대의 경우도 성립할 수 있다(김성열, 2006.12.16.).

현행 지방교육자치제도를 둘러싸고 있는 현실은 변화하고 있다. 주민들은 해당 지역의 교육에 대하여 점차 관심을 증대시키고 있고, 자신들의 의사를 교육에 반영시키려는 움직임을 강화하고 있다. 주민들은 더 이상 교육을 지원하고 진흥하는 것이 전문가들만의 몫이 아님을 점차 경험을 통하여 깨닫고 있다. 교육은 모두의 몫이라는 것을 절감하고 있다. 그래서 지방자치단체로 하여금 보다 더 지역 교육에 관심을 가지고 투자를 하도록 요구하고 있다. 지방교육의 진흥을 위해서는 일반 지방자치와 지방교육자치제 사이에 긴밀한 연계와 협력관계의 강화가 필요하다. 지방화와 지방자치의 진전은 교육을 진흥하는 것이 국가의 책무만이 아니라, 지방자치단체의 중요한 책무임을 우리로 하여금 깨닫게 하고 있다. 지방화는 해당지역이 주체적 역량을 기반으로 해당지역의 문제를 해결하고, 발전을 주도하는 것이다. 지방자치제도는 지방화의 제도적 기반이고, 지역주민의 경쟁력은 그것의 인적 기반이다. 지역주민의 경쟁력은 지역주민의 학습의 총량에 비례한다. 지방화의 진전은 교육의 진흥을 위하여 투자의 증대와 더불어 효율적인 제도 운영을 요구하고 있다(김성열, 2016).

이러한 현실의 변화는 지방교육자치제도를 변화·발전시키는 힘으로 작용하여 현행 제도를 만들었다. 위임형 의결기관이던 교육위원회를 폐지하고 지방의회에 통합하여 특별한 상임위원회를 거쳐 일반 상임위원회로 변화시켰다. 제주특별자치도를 제외하고는 교육위원을 따로 선출하던 제도도 폐지되었다. 이제는 지방의회 의원들이 교육관련 경력을 가지지 않았다고 하더라도 교육위원이 된다. 지방교육자치제도는 의회의 수준에서 보통사람들이 교육제도 운영을 통제하는 제도로는 방향으로 변화되어 왔다. 교육감의 자격과 선출방식도 현실의 변화를 반영하고 있다. 교육감은 교육관련 경력을 가진 교육행정가라기보다는 교육정치가라는 인식이 확산되어 왔다. 그렇지만

교육을 잘 이해하고 있어야 한다는 것이다. 이를 반영한 것이 교육감 자격기준에서 교육 관련 경력을 최소화한 것이다. 교육감을 주민직선으로 선출하는 것은 교육제도 운영의 책임을 지고 있는 사람에게 지역주민들이 직접 책임을 물을 수 있는 공적 절차를 확립한 것이다. 집행기관을 분리한 것은 교육제도 운영을 일반 행정으로부터 분리·독립하고, 전문가들에게 맡기기 위한 것이다. 우리 사회에는 교육제도 운영은 일반 행정으로부터 분리되어야만 교육의 특수성과 정치적 중립성을 확보할 수 있다는 생각이 널리 퍼져 있다. 그렇지만 일반 행정과는 유기적으로 연계·협력해야 한다는 생각도 강하다. 이를 반영한 것이 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위한 지방교육행정협의회이다. 지방교육자치제도는 국가기구로서 교육제도 운영에 관한 권한을 지방으로 적절하게 이양하거나 위임하는 것을 내용을 하고 있다. 시·도교육감들은 지방교육의 공동 관심사를 협의하고 중앙과도 협의할 수 있어야 한다. 이를 위한 것이 시·도교육감협의회와 교육자치정책협의회이다(김성열, 2016).

지방교육자치제도는 진전·발전되어 오는 과정에서 성과를 거두기도 했지만 여전히 해결해야 할 과제를 안고 있음을 알 수 있었다. 지방교육자치제도는 무엇보다도, 교육제도에 대한 국가의 통제권을 분산시키는 기반을 형성하고, 시·도교육감이 해당 지역의 교육을 운영할 수 있는 자율성을 부분적으로 가질 수 있게 함으로써 시·도교육감이 주민들의 교육적 의사에 부응한 교육정책을 추진할 수 있게 하였다. 지방교육자치제의 진전은 교육에 대한 보통사람들의 참정권을 확대하였고, 지역주민들로 하여금 지방교육에 대하여 이전보다 훨씬 더 많은 관심을 갖게 만들고 있다. 그러나 지방교육자치제는 중앙과 지방 사이에 교육정책 추진을 둘러싼 갈등을 낳고 있기도 하다. 이를 해결하기 위해서는 국가기구로서 교육제도 운영에 대한 권한 배분을 중앙정부와 시·도교육청 사이에 명확하게 해야 한다.¹⁹⁾ 그래야만 교육에서의 지방분권을 적절하게 추진할 수 있다. 시·도교육청과 중앙정부와의 갈등을 적절하게 관리하고 조정하기 위하여 국무총리 산하에 교육행정조정협의회를 제도화해야 한다. 또한 전국시·도교육감협의회는 행정적 차원을 넘어서서 연구에 기반을 두고 중앙정부에 대응할 수 있어야 한다. 교육감의 직선제는 주민통제의 원리라는 관점에서 지속되어야 한다. 다만 주민통제의 원리를 실현하는 교육감 직선제를 유지하면서도 교육의 정치적 중립성을 확보하는 제도적 장치를 마련할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 교육은 시·도교육청만의 일이 아니다. 그렇기 때문에 교육행정이 일반 행정과 분리·독립하여 이루어진다고 하더라도 일반 행정과 연계하여 협력해야 하고, 이러한 점에서 시·도지사와 협의가 잘 이루어질 수 있도록 지방교육행정협의회를 활성화해야 한다. 지방자치제도를 발전시키는 데에는 제도적 발전도 이루어져야 하지만 주민들의 관심과 역량이 중요하다. 제도적 완전성은 지방교육자치제 발전의 필요조건이고, 충분조건은 지역주민이 지방교육자치제를 운영할 수 있는 역량이기 때문이다(김성열·김홍주, 2015).

지방교육자치제는 교육제도 운영에 대한 국가의 통제권을 적절하게 지방과 주민에게 이양하여 교육제도의 운영을 민주화하는 것을 그 요체로 한다(김성열, 2016). 그리고 그것은 지방마다 지역적 특성과 주민의사에 기반을 두고 특색 있는 교육의 자율적 실시를 가능하게 하여 교육을 효율화하는 제도이기도 하다. 물론 교육제도 운영에 대한 통제권을 중앙과 지방 사이에 어떻게 배분

19) 어떤 학자들은 이를 적도집권(適度集權)의 원리로 표현하기도 한다.

하는 것이 민주적으로 적절한가는 여전히 논란거리라고 할 수 있다. 중앙정부는 국가기구로서 교육제도가 국가만이 아니라 지방과 개인들에게 중요한 기능을 수행함을 떠올려야 한다. 따라서 일부 시·도교육청이 정부의 교육정책 추진방향과 다소 어긋난 교육정책을 추진한다고 하여 이전 정부가 지방의 권한을 약화시키는 조치를 강구했던 것은 성급하였다고 할 수 있다. 시·도교육청도 교육제도가 국가기구로서의 성격을 가지고 있음을 고려해야 한다. 교육제도 운영에 대한 권한의 민주적 배분에 의해 지역 교육이 중앙의 통제에서 보다 자율적이어야 하는 근본적 이유를 잊어서는 안 될 것이다. 그것은 교육제도 운영에 대한 주민통제를 가능하게 하여 교육정책 추진 과정에서 지역 특성과 주민의 의사를 반영하고, 자율적으로 그리고 창의적으로 교육을 실시하기 위한 것임을 명심해야 할 것이다. 교육통제권의 지방으로의 분산과 행정체제의 분권화를 내용으로 하는 지방교육자치제는 교육감의 특정 정치적 이념을 펼치기 위한 것이거나 무조건적으로 중앙과 차별적인 교육정책을 추진하기 위한 것이 아니다. 시·도교육감은 지역주민의 교육적 의사를 반영한 교육정책을 추진하는 자율성에서 교육제도 운영에 대한 통제권 행사의 의미를 찾아야 할 것이다(김성열, 2016). 이것이 바로 진정한 지방교육자치제라고 할 수 있다. 이렇게 생각한다면, 현재 중앙정부와 시·도교육청 사이의 갈등, 시·도와 시·도교육청 사이의 갈등은 생각보다 쉽게 풀어나갈 수도 있을 것 같다.

사족(蛇足)이지만, 한 가지 첨언한다면, 지방교육자치제도를 발전시키려면 주민 스스로가 교육과 교육제도 운영에 관심을 가져야 한다는 점이다(김성열, 2016). 이제는 동시 지방선거에 의하여 교육감이 선출되기 때문에 교육감 선거가 분리·독립되었던 이전에 비하여 투표율이 높아지고 있다. 전국동시지방선거에 의하여 교육감을 선출하기 때문에 교육감 선출 투표율은 문제가 된다고 할 수 없다. 교육감 후보자에 대한 관심이 도지사 후보자만큼 높으냐가 문제이다. 그러나 여전히 시·도지사 선거만큼 교육감 선거에 대한 관심이 높지 않은 것이 현실이다. 아무리 제도적으로 교육제도에 대한 통제권이 분산되어 있다고 할지라도, 그것이 곧바로 주민의 통제권 행사로 이어지는 않는다. 지방교육자치제에 의한 국가 교육통제권의 분산은 교육에 대한 주민통제의 원리를 실현하는 필요조건에 불과할 뿐이다. 지방교육자치제가 교육제도 운영에 대한 주민의 민주적 통제를 실현하는 진정한 장치가 되기 위해서는 지역주민들의 관심과 적극적인 참여가 요구된다. 칼 포퍼가 민주주의라는 제도는 요새(要塞)와 같아 잘 싸여 지기도 해야 하지만, 그것을 운영할 사람들이 적절히 배치되어야 성공할 수 있다고 얘기했듯이, 민주주의 원리와 절차를 터득한 사람들이 적절한 관심을 가지고 참여해야만 지방교육자치제가 성공할 수 있기 때문이다(김성열, 2016).

참 고 문 헌

- 고전(2021). 제주특별법상 교육의원 피선거 자격제한 기각결정(2018헌마444)에 대한 판례 분석. **교육법학연구**. 제33권 제2호.
- _____(2011). 교육감 공동등록제 제안을 어떻게 해석할 것인가. **한국교육학회 뉴스레터**, 47(3), 9-16.
- 교육과학기술부(2008. 4. 15). **학교자율화 추진계획 발표**. 보도자료.
- _____(2009. 6. 11). **학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안**. 보도자료.
- 김민희·김민조·김정현·박상완·박소영(2018). **한국의 지방교육자치**. 서울: 학지사.
- 김성열 (1993). 1980년대 교사주도 교육민주화 운동 주도교사들의 정책주장과 논리 연구. 박사학위 논문. 서울대학교.
- _____(2005. 7.11). 지방교육자치제도, 어떻게 개선할 것인가. 교육에서 희망을 찾는 국회의원모임. 지방교육자치제 개선에 관한 공청회 발표문.
- _____(2006. 3.28). 지방교육자치제도 : 쟁점과 대안. 교육과 시민회의·바른교육권실천행동·인간교육실현학부모연대. 학생과 학부모의 교육권 실현을 위한 지방교육자치제도 개혁 방안 정책 토론회. 배재학술지원센터 세미나실. 2006. 3.28
- _____(2006. 9.5). '지역주민과 지방교육행정체제'에 대한 토론회. 이주호의원실·전국 시도지사협의회·전국 시도의회 의장협의회. 지역주민의 요구에 부응하는 교육자치제도 재정립방안 모색을 위한 지방교육자치에 관한 법률 개정안 공청회. 국회의원회관 소회의실. 30-39. 2006.9.5
- _____(2006.12.16). 현행 지방자치제도의 개선: 개정법률(안)의 선택. 대한교육법학회 제44차 정기 학술대회 개정 지방교육자치법의 내용과 쟁점, 향후 전망, 1-35. 서울: 한국교육개발원 제1회의실. 2006.12.16.
- _____(2007). 교육민주화의 재음미: 교육제도의 민주적 통제를 중심으로. **교육사상연구**. 21(3). 41-63.
- _____(2008). 학교자율화 추진계획, 쟁점과 과제. **교육개발**, 35(2), 24-29.
- _____(2013). 교육제도 운영의 통제권 배분 성과와 과제: 박근혜정부 이전을 중심으로. **인문논총**, 31, 159-182.
- _____(2015). 학교운영위원회 성과와 전망. 한국교육행정학회 제173차 춘계학술대회 5.31 교육개혁과 단위학교 자율경영, 17-47. 5월 9일. 서울: 성균관대학교 600주년 기념관 6층 첨단 강의실.
- _____(2016). 지방교육자치제: 정착과 성과 그리고 과제. 한국교육정치학회 추계학술대회 지방교육자치의 미시정치학: 현황과 과제, 11-41. 11월 4일. 경남: 인터내셔널호텔 본관 2층 로망스홀.
- 김성열·김성식·김영식·김용·오범호·오상철·한송이(2020). 광복 75년 교육법 제정 70년 한국교육의 성취와 발전과제. 한국교육학회.
- 김성열·김홍주(2015). 지방교육자치제의 성과와 과제. **인문논총**. 37권. 73-105.
- 김용(2008). 새 정부의 교육행정권한 배분 방침에 관한 소고. **교육비평**. 24권. 85-96.

- 김찬기(2013). 지방교육자치 이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증 연구. 박사학위논문. 서울대학교.
- 김혜연·김성열(2016). 교육감 선출제도의 쟁점 분석-헌법재판소의 결정례를 중심으로. **교육법학연구**, 28(3), 25-53.
- 김홍주(1999). 교육행정권한 배분에 관한 연구. **한국교육**, 26(1), 273-329.
- _____(2004). 기초단위 교육자치 도입 방안 고찰. **한국지방자치학회보**, 16(1), 163-183.
- _____(2008). 학교자율화 추진계획, 그 명과 암. **교육개발**, 35(2), 16-23.
- _____(2005). 학교중심 지원체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신 종합방안. 학교운영·교육행정체제 혁신방안 2차 공청회 학교중심 지원체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신 방안, 3-70. 2월 1일. 대전: 대전광역시교육청 대강당.
- 김홍주·고전·김이경(2008). **지방교육분권 성과 분석 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 김홍주·황준성·임소현·임동진(2013). **중앙과 지방간 교육정책 갈등 해소 방안 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·서재영·송기창·최원석(2015). **지방교육자치제의 성과와 과제**. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 나민주·이수경·전제상·차성현·엄문영·장우천(2017). **지방자치 발전 연구**. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 나민주·하봉운·김민희·이덕난·이수경(2017). **교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제**. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 노종희(2002). 지방교육자치제의 개선방안. **교육행정학연구**, 20(2), 55-76.
- 박수정·김용·이인희(2008). **교육행정과 일반행정의 협력체계 연구: 교육행정협의회를 중심으로**. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구센터.
- 박재운·유상덕·김성호·정준현·송요원(2004). **교육부문 행정권한 위임 및 이양실태 조사 연구**. 서울: 교육인적자원부.
- 송기창(2008). 교육과학기술부 권한의 시·도교육청으로의 이관, 쟁점과 과제. **교육개발**, 35(2), 30-38.
- _____(2014). 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향. 한국교육행정학회 제170차 춘계학술대회 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색, 3-27. 4월 26일. 서울: 경희대학교 오비스홀 111호.
- _____, 김병주·김용남·나민주·남수경·엄문영·오범호·우명숙·윤홍주·이선호(2018). **2017 교육재정백서**. 충북: 한국교육개발원.
- 정기오(2014). 교육부와 시도교육청의 관계 분석 및 미래 방향. 한국교육행정학회 제170차 춘계학술대회 한국 교육자치제에 대한 성찰과 미래 방향 탐색, 79-93. 4월 26일. 서울: 경희대학교 오비스홀 111호.
- 정영수·표시열·김인희·박수정·이인희(2008). **지방교육자치 내실화를 위한 관련 법령 개편 연구**. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구센터.
- 정영수·표시열·김인희·박수정·이인희(2009). 중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화

- 방안. **교육행정학연구**, 27(1), 1-23.
- 조석훈(2010). 교육부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석. **교육행정학연구**, 28(3), 1-26.
- 김언순·김용·성기선·성열관·심정보·이수광·이용환·이윤미·이형빈·하봉운·한만중(2014). **새로운 사회를 여는 교육자치 혁명: 진보교육감 4년, 성과와 과제**. 서울: 살림터.
- 황준성·장덕호·오동석·정필운(2018). 교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정 방안, 교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제1차포럼 교육 분야 지방분권 추진을 위한 법령 정비 방안 모색, 33-52. 7월 10일. 서울: 국회입법조사처 대회의실.
- Peters, R.S.(1997). **윤리학과 교육**[*Ethics and Education*]. (이홍우 역). 서울: 교육과학사. (원전은 1966에 출판)
- Strike, K.A. & Haller, E.J. & Soltis, J.F.(1996). **학교행정의 윤리적 쟁점**[*Ethics of School Administration*]. (김성열·김기민·곽창신·장한기 공역). 서울: 교육과학사. (원전은 1985에 출판)

2021년 한국교육행정학회 연차학술대회
지방교육자치 30년 평가와 전망

기획주제 1

지방교육자치제의 제도사적 평가

발표 김병주(영남대학교)
토론 박수정(충남대학교)

지방교육자치제의 제도사적 평가

김병주(영남대학교)

I. 들어가는 말

지방교육자치제는 법령이 허용하는 범위 안에서 중앙정부와 시·도의 간섭 없이 주민의 의사에 따라 자율적으로 교육정책의 결정과 교육행정의 집행을 할 수 있도록 하는 제도이다. 이는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법 제31조 4항을 실현하기 위한 것이다. 주민 직선에 의해 선출된 교육감은 교육에 관한 전문성을 바탕으로 현업에 종사하는 주민들을 대신하여 교육·학예에 관한 권한을 행사하며 지방교육자치를 이끈다. 마찬가지로 주민들의 직선에 의해 선출하는 시·도의원들로 구성된 광역지방의회(교육위원회)는 조례 제정권, 예·결산 심의권, 감사권 등을 통하여 교육감의 권한 행사를 견제한다.

1991년 지방자치와 함께 지방교육자치가 실시된 지 어느덧 30년이 지났다. 사실 우리 나라의 지방교육자치제는 교육법 제정에 의해 1952년부터 시작되었다. 1949년에 제정된 「교육법」 제2장(교육구와 교육위원회)에 근거하여 1952년 5월 교육위원 선거가 실시되고 6월에 교육위원회가 출범하였다. 그러나 교육위원회가 독립형 의결기관이 되지 못하고 교육구라는 위임형 의결기관의 형태로 귀결된 불안정한 출발이었다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018). 초기의 교육자치는 1961년 5.16으로 인해 폐지되었고, 2년 만에 부활하여 1964년부터 대통령이 교육감을 임명하고 시·도지사가 교육위원회 위원장을 맡는 형식적인 교육자치로 운영되었다. 1949년 교육법이 제정된 이후 교육자치가 실시되지 않은 기간은 짧았던 셈이다.

1991년에 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 교육자치법)의 제정과 함께 교육위원과 교육감을 선출하는 실질적인 교육자치가 시작되었다. 2010년부터 교육감 직선제 전면 실시, 2014년부터 교육위원회(교육의원제) 폐지 등 큰 변화를 맞이하였지만, 1991년에 시작된 현재의 교육자치가 가지는 의미는 매우 크다. 과거 못 살던 시절, 교육자치가 뭔지 모르던 시절의 교육자치가 아니고, 대통령이 교육감을 임명하던 형식적 교육자치가 아닌, 주민들이 교육감과 교육위원들을 선출하는 실질적인 교육자치가 실시되었기 때문이다. 물론 2006년까지는 학교운영위원회 위원들에 의해 교육감과 교육위원을 선출하다가 교육감 직선제가 2007년부터 단계적으로, 2010년부터 전면 실시되었지만, 간선이었던 직선이었던 지역 주민들에 의해 교육감과 교육위원을 선출한다는 의미는 매우 컸다.

1991년 교육자치제가 실시된 이후 교육자치를 구성하는 핵심 요소인 교육감과 교육위원의 선출방식과 교육위원회의 성격과 위상은 지방선거를 전후하여 4~5년마다 법률개정을 통해 변경되

었다. 2006년 12월 전면 개정된 교육자치법은 교육감을 주민 직접선거에 의해 선출하도록 하고, 교육위원회를 구성하는 교육의원 또한 주민들의 투표를 통해 선출하게 하였다.

2010년 2월 교육자치법은 2014년 6월 지방선거부터 교육경력이나 교육행정경력이 없는 사람도 교육감에 입후보할 수 있도록 하였고, 교육의원 및 별도의 교육위원회를 폐지하기로 하였다. 특히 교육행정의 자주성과 전문성을 내세우는 교육계와, 행정의 효율성을 주장하는 일반행정계의 상이한 시각이 첨예하게 대립되는 가운데, 각각 2010년 10월과 2013년 5월에 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 일반자치와 교육자치의 통합을 위한 법적 근거로 활용되고 있다.

이와 같이 지방자치제도의 잦은 변경과 일반자치와 교육자치의 통합론의 제기로 지방교육자치제의 근간이 뒤흔들리며 제도의 내실화와 안착이 방해받는 상황이 현재까지 반복되고 있다. 이제 실질적인 교육자치 30년을 맞아 지난 시기를 되돌아보면서 지방교육자치제의 제도사적 평가를 하는 것은 의미있는 것으로 판단된다.

II. 지방교육자치의 역사

지방교육자치제가 처음 도입된 것은 1952년이지만, 형식적 교육자치기를 거쳐 현재와 같은 실질적 지방교육자치제가 이루어진 것은 1991년 이후이다. 따라서 여기서는 1991년 이후 지방교육자치의 시기를 송기창(2015)의 분류를 약간 변형하여 실질적 교육자치제 도입 시기(1991.7~2010.6),²⁰⁾ 교육자치 일부 폐지기(2010.7~2014.6), 교육위원회 폐지기(2014.7~)로 구분하여 정리한다.

1. 실질적 교육자치제 도입 시기

1991년부터 실질적 지방자치가 실시됨에 따라, 교육법에 규정되어 있던 지방교육자치 및 지방교육 관계 조항을 분리하여 독자적인 법률로 교육자치법이 제정되었다. 이 법률에서는 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 교육위원회를 설치하도록 하였고, 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 교육감을 두도록 하였다. 실질적 교육자치제 실시전 교육위원회는 교육감과 시·도지사를 당연직 위원으로 하고 시·도지사가 위원장을 맡는 합의제 집행기관이었으나, 교육자치제가 실시되면서 교육위원회는 별도의 교육위원들을 선출하여 구성하는 위임형 의결기관으로 성격이 바뀌었다. 교육감은 교육위원회의 사무장에서 독립적인 집행기관으로 바뀌게 되었다.

1991년 교육자치제 실시 초기에는 각 기초의회에서 2인씩 추천된 후보를 대상으로 시·도의회에서 교육위원을 선출하고, 교육위원으로 구성된 교육위원회에서 교육감을 선출하였다. 각 기초의

20) 송기창(2015)은 이 시기를 실질적 교육자치 시기로 분류하였으나, 교육감이 간선에 의해 선출되었고, 2007.1.1 부터 교육감 직선제가 시행되었다는 점에서 여기서는 실질적 교육자치제 도입시기로 명명한다.

회에서 추천하는 후보중 1인은 교육 또는 교육행정경력 15년 이상인 자로 하도록 하였으며, 시·도의회에서 최종 선출하는 교육위원의 과반수는 교육 또는 교육행정경력 15년 이상인 자로 하도록 하였다. 이를 통해 1기(91.9~95.8)와 2기(95.9~98.8) 교육위원과 교육감이 선출되었다.

그러나 기초의회와 광역의회에서 단계적으로 교육위원을 선출하는 데 따르는 잡음과, 소수의 교육위원으로 구성된 교육위원회에서 교육감을 선출하는 문제, 교육위원과 교육감의 주민 대표성에 관한 문제 등으로 인하여 1998년부터는 학교위원회 선거인단을 별도로 구성하여 교육위원 및 교육감을 선출하도록 하였다. 학교운영위원회 선거인단은 학교별 학교운영위원회 대표 1인(단 학교운영위원회가 설치되지 않은 경우 학부모 대표 1인)과 교원단체 대표 3%로 구성하였다. 이를 통해 3기(98.9~02.8) 교육위원과 교육감이 선출되었다. 한편 1999년부터 사립학교에도 자문기구로서의 학교운영위원회가 설치되도록 의무화되자, 4기 교육위원부터는 학교운영위원회의 구성원 전원으로 선거인단을 구성하여 교육위원과 교육감을 선출하게 하였다. 이를 통해 4기(02.9~06.8)와 5기(06.9~10.8) 교육위원과 교육감이 선출되었다.

2. 교육자치 일부 폐지기

지방의회에 의한 이중 간선에 의해 교육위원을 선출하고 교육위원회에서 교육감을 선출하는 방식에서, 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단을 통해 교육위원과 교육감을 선출하는 방식으로 변경되었다 하더라도 교육위원과 교육감의 주민 대표성에 대한 문제제기는 여전히 이어졌다. 이에 2006년 12월 교육자치법의 개정으로 교육감의 선출방법은 주민의 보통·비밀·평등·직접선거에 따라 선출하는 주민직선제로 변경되었고, 2007년부터 결위되는 교육감의 잔여임기를 대상으로 보궐선거가 진행되었으며, 2010년 6월부터 모든 시·도의 교육감과 교육의원이 직선제로 선출되었다.

한편 집행기관으로서의 교육감을 견제하는 기구로서 교육위원회의 구성은 크게 변화되었다. 1991년 교육자치제 도입 초기에는 교육감을 선출하는 권한을 포함하여, 시·도의회에서 위임된 교육·학예에 관한 의안에 대해 여러 가지 의결권한을 행사하였다. 1998년부터 학교운영위원회 위원들에 의해 선출된 이후에도 그러한 권한은 변함이 없었다. 그러나 2006년 12월 법률 개정을 통해 시·도의회와 별도로 존재하던 교육위원회를 폐지하고, 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사하기 위한 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 두도록 하여 2010년 지방선거부터 적용하였다. 교육위원회의 구성은 시·도의회 의원과 교육의원으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 하였다.

동 개정 법률에 따라 2010년 지방선거에서 주민 직선에 의해 교육의원을 별도로 선출하였고 시·도의회 상임위원회 성격의 교육위원회가 구성되었다. 집행기관인 교육감의 성격은 종전과 다름이 없었다.

3. 교육위원회 폐지기

2006년말 개정된 교육자치법에 의해 2010년 7월부터 교육위원회가 시·도의회 교육상임위원회로 개편되도록 예정된 가운데, 2010년 2월 법률 개정을 통해 교육의원 주민직선제를 2014년 6월 말까지만 유지하는 교육의원 일몰제를 규정함에 따라 2014년 7월부터는 교육의원제가 폐지되었다. 교육자치법에서도 별도의 의결기관으로서 교육위원회 관련 규정이 삭제되었다. 이로써 교육과 학예에 관한 별도의 의결기관이었던 교육위원회가 폐지되었고, 교육과 학예에 관한 의결권은 시·도의회에 통합되었다. 현재는 전국 17개 시·도의회 교육 및 학예에 관한 상임위원회 명칭이 모두 교육위원회로 명명되어 있어서 종전의 교육상임위원회와 구분되지 않지만, 「지방자치법」 제56조 제1항에 의해 조례로 둘 수 있는 상임위원회로서의 교육위원회는 언제든지 명칭이 바뀔 수 있다는 점에서 교육자치를 위한 의결기관이라 보기 어렵다(윤정일 외, 2015).

한편 제주특별자치도는 예외적으로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1절(교육위원회 설치 및 구성), 제2절(교육의원), 제3절(교육위원회) 제63조~제73조에 의해 교육위원회의 설치에 관련된 내용을 규정하여 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심의·의결하고 있다.

우리 나라 지방교육자치 변화의 핵심사항을 정리하면, 합의제 집행기관(1964년 이후 시·도교육위원회)이었던 교육위원회는 위임형 의결기관(1991.7~2010.6), 시·도의회 상임위원회(2010.7~2014.6)로의 변화를 거쳐, 교육자치를 위한 의결기관으로서의 교육위원회는 2014년 7월부터 폐지되었다. 합의제 집행기관으로서의 교육위원회 사무장 역할에 불과하던 교육감은 1991년 실질적 교육자치의 실시 이후 독임제 집행기관의 성격과 위상을 유지하고 있다.

첫째, 교육위원회는 1991년 이후 위임형 의결기관으로서의 정체성을 유지하였으나, 시·도의회 이중의결의 비능률성이라는 비판을 넘지 못하고, 교육의원제라는 과도기적 실험을 통해 시·도의회 교육상임위원회로 개편되었다가, 결국 시·도의회에 통합되고 말았다. 위임형 의결기관을 거쳐 독립형 의결기관을 지향했던 교육계의 시도는 실패하고 오히려 교육위원회의 폐지로 귀결되었다.

둘째, 교육감제도는 계속 유지되어 왔으나, 그 성격은 합의제 집행기관인 교육위원회의 사무장에서 독임제 집행기관으로 정체성을 확고히 하는 데 성공하였다.

셋째, 교육감과 교육위원의 교육경력 및 교육행정 경력 기준은 간접선거에서 직접선거로 선출 방식이 변화하면서 15~20년에서 점점 낮아져서 현재는 상징적으로 교육감 3년만 남아 있을 뿐이다. 간접선거에서 도입되었던 ‘학식과 덕망’이라는 기준도 직접선거로 전환되면서 폐지되었으며, 간접선거제도에서 강화되었던 정당 제한기준도 2년에서 1년으로 완화되었다. 결국 주민직선제는 교육감의 자격기준을 완화를 압박하는 수단으로 작용해온 셈이다. 교육감의 자격기준을 강화하기 위해서는 직선제보다 간선제가 더 유리하다고 볼 수 있다.

넷째, 교육감은 교육위원회가 선출하여 대통령이 임명하는 방식에서 교육위원회가 선출하는 방식, 선거인단 선출방식을 거쳐 주민직선제로 정착되었으나, 교육감을 시·도의회에서 선출하는 제도를 운영한 적은 없었다(송기창, 2015).

III. 지방교육자치의 원리와 이념: 평가 준거

지방교육자치의 제도사적 평가를 하기에 앞서 우선 그 근거가 되는 원리와 이념을 정리할 필요가 있다. 지방교육자치의 원리는 제도를 설계하는 기반이자 제도의 평가 기준이 된다. 또한 지방교육자치의 거의 모든 이슈와 논란과 밀접하게 관련되어 있고, 사안에 따라 매우 민감한 주제가 되기도 한다(나민주 외, 2018).

지방교육자치의 원리는 김종철(1988)이 제기한 ①지방분권, ②주민통제, ③일반행정으로부터의 독립(또는 자주성 존중), ④전문적 관리가 가장 대표적으로 제시되고 있다. 여러 연구자들이 그 원리를 받아들여 관련 논의를 전개하는 근거로 사용하고 있고(김신복, 2001; 노종희, 2002), 교육행정학 개론서에서도 이와 같은 지방교육자치의 원리가 거의 대동소이하게 제시되고 있다(윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주, 2008). 주민통제는 대표성 내지 민주성, 전문적 관리는 전문성과 동일하게 이해된다(나민주 외, 2018).

이 중에서 지방분권과 주민통제는 일반자치에서도 동일하게 나타나는 원리이며, 지방교육자치에서 가장 중요한 원리는 자주성과 전문성이다(나민주 외, 2018). 교육감 직선제는 교육자치의 대표성을 강조한 것이고, 교육자치와 일반자치 분리의 근거는 전문성에서 찾을 수 있다.

이러한 맥락에서 헌법 제31조 제4항에 규정된 '교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성'은 지방교육자치의 원리로서 교육학계에서는 널리 인정되고 있으나(송기창, 2004; 현재 2002. 3. 28. 선고, 2000헌마283·778(병합) 판결), 일반행정학계에서는 이를 교사 내지 교육활동을 규율하는 원리라고 주장하면서 지방교육자치에 적용되는 원리로 인정하지 않는 경향을 보인다(이기우, 2001). 헌법재판소의 지방교육자치제도에 대한 입장은 99헌바113 판례(2000.3.30.판결)에서 확립되었다. 지방교육자치는 '민주주의·지방자치·교육자주'라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 고루 만족시킬 수 있어야 헌법적으로 허용될 수 있다는 것이다(고전, 2017).

1962년 헌법 개정 당시에 대한교육연합회가 교육자치를 헌법상으로 보장받기 위하여 교육의 자주성 및 정치적 중립성을 포함시켜 줄 것을 요구한 사실에서 본다면, 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성은 당시 시행하고 있었던 교육자치를 헌법적 수준에서 보장한 것이라고 할 수 있다. 헌법에 따라 교육의 자주성·전문성을 보장하기 위하여 지방교육의 자주성·특수성이 보장되어야 하고, 이를 위하여 교육자치 내지 지방교육자치를 인정하여야 하는 것이다(김영환, 2011).

이러한 맥락에서 지방교육자치의 원리가 김종철(1988)이 제시한 4개 원리를 기본으로 하여 오랫동안 유지되어 왔으나, 시대적 적합성을 재검토하고 재정립할 필요는 있다. 이종재(2010)는 전통적인 원리에 대한 재검토가 필요하다고 하면서, 종래의 '지방분권'은 '다층적 분권(중앙-지방-학교)'으로, '분리·독립의 폐쇄적 체제'는 '개방과 협조체제'로 수정 의견을 제시하였다. 특히 1950년대의 지방교육자치에 대한 경험을 토대로 한 '일반행정으로부터의 분리·독립' 원리는 협력과 소통의 시대를 맞아 시대 적합성을 재검토할 것을 주장하였다. 고전(2010a)은 '민주성'과 '능률성'을 수정 원리로 제시하였고, 한국교육행정학회 회원을 대상으로 지방교육행정에서 중시해야 할 가치를 조사한 결과에서는, '책임성', '자주성', '전문성', '민주성'의 순으로 높게 나타났다(임연기, 2010). 그러나 결국 어떠한 논의에서도 자주성과 전문성, 정치적 중립성이라는 기본 이념은 변하지 않는

것을 볼 수 있다.

IV. 지방교육자치제의 제도사적 평가

지방교육자치제는 교육의 자주성과 전문성을 보장하고, 자율적인 교육활동을 전개할 수 있도록 중앙과 일반행정으로부터 분리·독립하여 자치적으로 교육행정을 실시하는 제도이다. 자치적인 교육행정을 실시하기 위해 주민 직선으로 선출된 교육감은 교육에 관한 전문성을 바탕으로 현업에 종사하는 주민들을 대신하여 교육·학예에 관한 권한을 행사하며 지방교육자치를 이끈다. 마찬가지로 주민 직선에 의해 선출 및 구성된 시·도의회(교육위원회)는 조례 제정권, 예·결산 심의권, 감사권 등을 통하여 교육감의 권한 행사를 견제한다. 따라서 지방교육자치제를 구성하는 핵심 요소는 교육감 선출과 권한, 의회(교육위원회) 선출 및 구성 방식과 권한, 중앙으로부터의 독립, 일반행정으로부터의 독립 네 가지라고 볼 수 있다. 여기서는 지방교육자치의 4가지 원리, 즉 지방분권, 주민통제, 자주성 존중, 전문적 관리에 근거하여 지방교육자치의 네 가지 핵심요소를 중심으로 논의코자 한다.

1. 교육감의 선출과 권한

1991년부터 실질적 지방자치가 실시됨에 따라 교육법에 규정되어 있던 지방교육자치 및 지방교육 관계 조항을 분리하여 독자적인 법률로 교육자치법이 제정되었다. 이 법률에서는 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육감을 두도록 하였다. 교육자치제 실시전 교육위원회는 교육감과 시·도지사를 당연직 위원으로 하고 시·도지사가 위원장을 맡는 합의제 집행기관이었으나, 교육자치제가 실시되면서 교육위원회는 별도의 교육위원들을 선출하여 구성하는 위임형 의결기관 성격으로 바뀌었다. 교육감은 교육위원회의 사무장에서 독립적인 집행기관으로 바뀌게 되었다.

1991.3.8 제정 이후 교육자치법이 지금까지 37 차례나 개정된 데서 미루어 짐작할 수 있듯이 교육감 선출방식은 여러 차례 개정되었다. 1991년 교육자치제 실시 초기에는 각 기초의회에서 2인씩 추천된 후보를 대상으로 시·도의회에서 교육위원을 선출하고, 동 교육위원으로 구성된 교육위원회에서 교육감을 선출하였다. 각 기초의회에서 추천하는 후보중 1인은 교육 또는 교육행정경력 15년 이상인 자로 하도록 하였으며, 시·도의회에서는 교육관련 경력자를 1/2 이상 선출하도록 하였다. 이를 통해 1기(91.9~95.8)와 2기(95.9~98.8) 교육감이 선출되었다.

1기와 2기 교육감 시기의 지방교육자치제는 형식적 교육자치 시기에서 실질적 교육자치 시기로 넘어왔다는 데 큰 의의를 갖는다. 교육감은 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서 교육·학예에 관한 소관사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

교육감은 제정 교육자치법(1991.3.8.)에 따라 교육·학예에 관한 조례안의 작성, 예산안의 편성, 결산서의 작성, 교육규칙의 제정, 학교 기타 교육기관의 설치·이전 및 폐지, 교육과정의 운영, 과

학·기술교육의 진흥, 사회교육 기타 교육·학예진흥, 학교체육·보건 및 학교환경 정화, 학생 통학구역, 교육·학예의 시설·설비 및 교구, 재산의 취득·처분, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금, 기채·차입금 또는 예산외의 의무부담, 기금의 설치·운용, 소속국가공무원 및 지방공무원의 인사관리, 기타 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항의 사무를 관장한다.

조례안, 예산안 및 결산서의 작성 또는 편성에 “제출”에 관한 문구가 추가되고, 사회교육이 “평생교육”으로 변경된 것을 제외하고는 교육감의 관장사무는 지방교육자치제 실시 이후 변함이 없다. 교육감은 명실상부 교육과 학예에 관한 각 시·도를 대표하고, 지역주민을 대신하여 일반 행정으로부터 독립된 교육행정 관련 업무를 자치적으로 수행하게 된 것이다.

다만, 1기와 2기의 교육감이 주민통제의 원리에 따라 지역주민을 대표할 수 있느냐에 대해서는 끊임없는 논란이 이어졌으며, 이는 학교운영위원회 선거인단에 의해 선출되는 3기, 4기, 5기를 거쳐 주민 직선에 의한 교육감 선출제로 이어지게 하였다.

소수의 교육위원으로 구성된 교육위원회에서 교육감을 선출하는 데 따르는 주민통제 또는 대표성의 문제는 1997.12.17 교육자치법 개정으로 인해 학교별 학교운영위원회 대표 1인(단 학교운영위원회가 설치되지 않은 경우 학부모 대표 1인)과 교원단체 대표 3%로 구성된 선거인단을 통한 선출로 해결하고자 하였으나, 소수에 의한 교육감 선출의 문제는 여전하였다. 1999년부터 사립학교에도 자문기구로서의 학교운영위원회가 설치되도록 의무화되자, 2000.3.1 교육자치법의 개정을 통해 학교운영위원회 위원 전원으로 교육감 선거인단을 구성하도록 하였다. 특히 선거인단의 규모가 제법 커지자 교육자치법의 전부 개정을 통해 제6장(교육위원 및 교육감 선출)을 추가하고 중앙선거관리위원회가 교육감 선거의 선거사무를 통할·관리하도록 하였다.

그러나 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단을 통해 교육감을 선출한다 하더라도, 학교대표 1인으로 구성된 선거인단에 비하여 10배 정도의 인원이 늘어난 것에 불과하여 여전히 주민통제 원리의 입장에서 교육감의 주민 대표성에 대한 문제제기가 이어졌다.

이에 2007.1.1 교육자치법의 개정으로 교육감의 선출방법은 주민의 보통·비밀·평등·직접선거(제22조)에 따라 선출하는 주민직선제로 변경되었고, 2007년부터 께워되는 교육감의 잔여임기를 대상으로 보궐선거가 진행되었으며, 2010년 6월부터 모든 시·도의 교육감이 직선제로 선출되었다. 이후 2014년과 2018년의 지방선거에서 교육감을 주민 직선으로 선출하였다. 이 시기부터 교육감의 선출은 교육자치법이 아닌 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용하게 되었다(교육자치법 제22조 제3항). 이로써 교육감은 명실상부 주민을 대표하는 주민통제 원리의 이념을 반영하게 되었다. 물론 헌법 제31조 제4항에 의해 정치적 중립성을 유지해야 하는 교육감의 특성상, 직접선거 제도 자체에 의해 야기되는 다양한 문제 제기를 피할 수는 없었다.

2007년부터 2009년 6월까지 께워된 교육감에 대해 주민직선제에 의한 선출 방식은 초기의 매우 낮은 투표율로 비판을 받았다. 그러나 이는 비공휴일에 교육감에 대해서만 투표한다는 방식에 의해 예견된 것이었다. 교육감 직선제의 낮은 투표율에 대한 비판은 지방선거와의 동시 선거로 높아짐에 따라 해소되었다.²¹⁾

21) 교육감 단독 선거로 실시된 최초의 부산교육감 선거(2007.2.14)의 투표율이 15.3%에 머물렀고, 2008년 2009년에 있었던 몇 건의 교육감 선거 역시 12~21%(다소 높았던 경우는 국회의원 보궐선거와의 동시선거)에 불과했다. 반면, 2007년 대통령 선거(2007.12.19)와 동시에 실시된 울산, 충북,

교육감 주민직선제는 지방교육자치의 핵심이고, 현 상황에서 교육에 대한 주민의 주권과 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 지킬 수 있는 최선의 제도로 평가되기도 한다. 특히, 1991년 이후 이중 간선 방식에서 출발하여 학교운영위원회를 통한 간선 방식을 거쳐 주민직선제로 발전해온 역사적 전개과정이 큰 의미를 가진다는 주장도 있다. 주민직선제 도입이후 교육감들의 정책개발과 현장 중심의 교육행정에 대하여도 긍정적으로 평가한다.

한국교총은 2014년 8월 14일 교육감 주민직선제가 정치선거화 되어서 헌법정신에 위배된다는 취지하에서 위헌소송을 제기하고, 임명제 수용론까지 제기하였다. 교육감직선제는 헌법 제117조 제1항에 규정된 지방자치와 민주성에만 치우친 제도로 헌법 제31조 4항에서 규정한 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’이라는 고귀한 헌법가치를 훼손한다는 것이 주된 주장이다. 선거 자체가 고도의 정치행위이고, 정당의 조직과 자금을 지원받는 정치선거와 달리 교육감선거는 후보자가 홀로 광역단위의 선거를 치를 수밖에 없어 진영논리나 선거운동가와 정치세력의 개입이 불가피하다는 것이다. 그리고 교육자치법에 ‘정당의 선거관여행위 금지’ 등을 명시하고 있으나, 현실은 그렇지 못하다는 것이다. 또한, 헌법재판소 판결결과 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야 하는데, 주민직선제는 민주주의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육감을 정치기관(국회의원, 대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성하는 것이어서 헌법적으로 허용될 수 없다는 주장을 폈다. 그러나 헌법재판소는 이를 수용하지 않았다(나민주 외, 2018).

행정계를 중심으로는 주민직선제를 폐지하고 시·도지사 임명제를 도입할 것을 주장하면서, 임명제의 효율성을 그 논거로 들기도 하였다. 특히 폐지론자들은 주민직선제로 인하여 선거과정에서 보수와 진보진영 정치권을 대리하듯 교육계가 이념적·정치노선적 대립(보편적 복지와 선택적 복지 등)을 보이거나 막대한 예산이 소요되는 포퓰리즘적 선거공약(무상급식 및 무상교육 대상의 확대)이 난무하여 정치판화되어가고 있다고 비판한다. 그 결과가 선거후 후보사퇴 및 매수와 관련된 선거비리와 구속으로 이어지고 있다는 사례를 들어 교육감 직선제 자체가 문제의 원인이라고 주장한다(나민주 외, 2018). 그러나 교육감 주민직선제가 선거부정의 원인이 되고 있다는 주장에 대하여는 오히려 선거법 위반 입건 비율은 교육감보다 국회의원의 경우가 많다는 주장도 제기되었다. 즉, 국회에 보고된 교육부자료에 따르면 2007년 도입 후 47번의 교육감 선거에서 당선 무효형은 3건이며, 선거법위반 재판은 총 8건(17%)인 반면, 19대 국회의원 300명중 입건은 79명(26.3%)이었다는 것이다(한겨레21, 2015.5.26.).

1991년 이후 교육감의 법적 권한에는 커다란 변화가 없었으나 주민직선제 도입과 더불어 교육감의 직무수행은 권한 수행의 중점이 ‘관리·유지 행정’에서 ‘정책 개발 행정’이라는 이른바 ‘공약 행정’의 성격을 두드러지게 나타내었다. 그 결과 입후보자들은 지역의 교육현안을 선거공약으로 내걸고 당선되었고, 당선 후에는 정책개발과 관련 예산을 확보하기 위한 노력을 경주하는 등, 그 어느 때 보다도 지역유권자를 향한 ‘자치’행정을 하게 되었다. 지역의 학부모와 학생의 입장에서 관련 정책을 입안하는 경향이 두드러져 수요자 중심의 행정에도 기여하였다. 현장학교 중심의 혁

경남, 제주 교육감 선거의 투표율은 평균 62.7%로 높게 나타났고, 처음으로 지방선거에 동시 실시된 2010년의 투표율은 54.5%, 이어서 2014년에 56.8%로 유지되었다. 낮은 투표율의 문제는 지방선거와 동시실시로 해결된 것이다(나민주 외, 2016).

신학교 정책은 학부모들로부터 많은 호응을 얻어 2014년 교육감 선거 공약의 대세를 이루기도 하였다.

무엇보다 중요한 것은 지역의 실정에 맞는 교육적 성과들이 두드러지게 나타났다는 점이다. 지역의 실정에 맞는 지역화 교육과정의 개발, 거의 모든 시·도에서의 무상급식 실시, 지역주민과 함께 참여하는 안전한 학교 만들기, 학교장의 책임 경영 확대를 통한 학생맞춤형 교육활동 지원, 교육지원청 기능 개편을 통한 학교현장 지원 강화, 마을교육공동체 및 지역별 미래교육지구 운영 등 교육자치를 통해 지역의 실정에 맞는 적절한 교육정책의 실현과 그 성과들이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 주민참여예산제 등을 통해 지역의 교육정책과 행정에 주민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대한 것도 매우 중요한 성과중의 하나이다.

한편 전문성과 전문적 관리의 원리에서 볼 때 교육감은 교육 및 학예에 대해 충분한 식견을 가진 사람이어야 한다. 이러한 측면에서 1991.3.8. 교육자치법 제정 당시 교육감의 입후보 자격기준은 교육경력 20년 이상인 자였다. 그러나 지나치게 높은 교육관련 경력의 요구는 헌법상 기본권인 평등권과 공무담임권을 침해하고 있다는 문제제기에 따라 1995.7.26 교육자치법 개정으로 15년으로, 1997.12.17 법률 개정으로 5년으로, 다시 2014.2.13 법률 개정으로 3년으로 낮춰졌다.

문제는 부칙 조항에서 나타났다. 2010년 교육감 직선제의 전면 시행에 앞서 2010.2.26 개정된 교육자치법의 부칙 제2조 제3항에서 교육감 입후보 자격으로서의 교육관련 경력 5년 이상 조항인 법률 “제24조 제2항은 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육감선거부터 적용하지 아니한다.”고 규정한 반면, 교육관련 입후보 자격요건을 3년 이상으로 낮춘 2014.2.13 교육자치법의 부칙 제1조(시행일)에서는 “이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제24조제2항의 개정규정은 2014년 7월 1일부터 시행한다.”고 규정한 것이다.

결국 2014년 6월 4일 치러진 지방 선거에서는 교육감 입후보자의 교육관련 자격 요건에 관한 규정은 잠시 사라지게 되었다. 2014년 교육감 선거에서는 교육관련 경력이 없어도 교육감 입후보가 가능한 상황이 되고 만 것이다. 다행히 선거결과 당선자 중 무경력자는 없었다. 주민직선제 하에서 후보자의 자격요건 요구는 교육자치제도 원리인 주민통제 이외에 전문적 관리 원리간의 조화를 도모한 것이다. 주민직선제를 유지하는 한, 교육감이 확보한 민주적 정당성은 다른 어떤 선출방식보다 높다 할 것이다.

교육감 입후보자의 교육관련 경력요건의 적정 연한을 정하기는 쉽지 않다. 그러나 교육계의 수장으로서 최소한의 경력요건은 반드시 필요하다는 것이 교육계의 주장이다. 헌법재판소에서도 교육감 선거시 5년 교육경력 요건에 대한 헌법재판 판결(2009.9.24, 2007헌마117, 2008헌마483·563병합)을 통해, 교육사무의 고도의 전문성 요구에 따라 요구되는 요건으로서 공무담임권 등 기본권의 본질적 내용을 침해할 정도의 과도한 것은 아니라고 보았다.

입후보자에게 요구되는 비정당원 요건은 헌법 제31조 제4항에서 규정한 정치적 중립성이라는 공익우선으로 타당하다. 헌법재판소에서도 판결(2008.6.26, 2007헌마1175)을 통해 2년의 비정당원 요건은 그 입법 목적이 정당하고, 후보자 역시 사전에 교육감 선거를 예견할 수 있으며, 교육의 정치적 중립성 확보라는 공익이 개인의 당적 포기에 따른 불이익보다 크다고 보아 공무담임권

침해 및 평등권 침해주장을 기각했다.

2014년부터 제주도를 제외하고 교육의원제가 일반 지방의원으로 대체된 상황에서 교육행정기관의 수장인 교육감에게 요구되는 교육전문성(3년 이상의 교육관련 경력 요건) 및 정치적 중립성(1년 이상의 정당 비가입 요건)에 관한 후보자 조건은 교육자치를 위한 최소한의 필요조건이라 할 수 있다.

2. 의결기관의 구성과 권한

1991년부터 지방교육자치가 실시되면서 교육감을 견제하는 기관으로서의 교육위원회는 별도의 교육위원들을 선출하여 구성하는 위임형 의결기관이었다. 1991년 교육자치제 실시 초기에는 각 기초의회에서 2인씩 추천된 후보를 대상으로 시·도의회에서 교육위원을 선출하는 이중간선제가 실시되었다. 각 기초의회에서 추천하는 후보중 1인은 교육 또는 교육행정경력 15년 이상인 자로 하도록 하였으며, 시·도의회에서는 이들중 교육관련 경력자를 1/2 이상 선출하도록 하였다. 이를 통해 1기(91.9~95.8)와 2기(95.9~98.8) 교육위원이 선출되었다.

1기와 2기 교육위원회 시기의 지방교육자치제는 형식적 교육자치 시기에서 실질적 교육자치 시기로 넘어왔다는 데 큰 의의를 갖는다. 교육위원회는 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. 여기서 제4호~제9호에 관한 교육위원회의 의결은 시·도의회가 의결한 것으로 본다: 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 예산외 의무부담이나 권리의 포기, 8. 청원의 수리와 처리, 9. 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항.

이러한 교육위원회의 심의·의결 사항은 2000.3.1. 법률 개정에 의해 “4. 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분”이 삭제되는 대신, “4. 시·도의회에 제출할 기채안”, “5. 기금의 설치·운용에 관한 사항”, “10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항”이 추가된 것 이외에는 변한 것이 없다. 비록 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 그리고 기채안 앞에는 “시·도의회에 제출할”이라는 수식어가 붙기는 했지만, 교육위원회는 집행기구로서의 교육감을 “전문적”으로 견제할 수 있었다. 다만 핵심사항에 대해서는 시·도위원회의 전심기관에 불과하다는 비판과, 이중간선에 의해 선출된 교육위원이 지역주민을 대표할 수 있느냐에 대해서는 끊임없는 논란이 이어졌다. 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 주민대표성에 문제가 있다는 비판이 강력하게 제기되었다(이기우, 2001).

교육위원 선출 과정에서 비리 문제를 예방하고 대표성을 강화하기 위하여 교육위원 선거인단을 구성하여 교육위원을 선출하게 되었다. 1995년 교육개혁 과정에서 제안된 학교운영위원회의

조기 정착과 학교자치와 교육자치의 유기적 연계를 도모하고자(고전, 2003) 학교운영위원회에서 선출한 선거인단과 교원단체 선거인으로 시·도 교육위원 선거인단을 구성하여 무기명 투표로 교육위원을 선출하도록 법률이 개정된 것이다(1997.12.17.). 학교운영위원 선거인은 학교마다 학부교대표나 지역사회인사 중 1인을 선출하여 구성하였으며, 교원단체 선거인은 학교운영위원 선거인총수의 3%를 정원으로 하여 시·도에 조직된 교원단체에서 추천한 사람으로 구성하였다. 이 선거방식은 단 한 차례만 활용되었으며, 사립학교에도 자문기구로서의 학교운영위원회 설치가 의무화되자 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 교육 관계자들에게 교육자치제도에 대한 이해를 제고하는 효과를 거두는 한편, 학교운영위원회의 정치화(고전, 김이경, 2003), 선거 과정에서 심화된 교육계의 분열과 같은 역기능도 발생시켰다(송기창, 2005). 학교운영위원회 선거인단에 의해 3기, 4기, 5기 교육위원회가 구성되었다.

학교위원회 선거인단을 통한 교육위원의 선출 방식 역시 소수에 의한 교육위원 선출과 그에 따른 주민 대표성의 문제는 여전하였다. 이에 2007.1.1 교육자치법의 개정으로 주민의 보통·비밀·평등·직접선거(제22조)에 따라 “한시적으로” 교육위원을 선출하는 주민직선제로 변경되었고, 2010년 한 차례 교육위원을 주민직선에 의해 선출하였다. 교육위원 주민 직선제 도입과 함께 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 전환하는 내용의 법률 개정이 이루어지면서(2007.1.1.) 주민직선에 의한 시·도의원과 교육위원으로 교육위원회를 구성하였다. 시·도의회와 별도로 존재하던 교육위원회를 폐지하고, 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사하기 위한 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 두도록 하였다.

교육위원회의 구성은 시·도의회 의원과 교육위원으로 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 규정하였다. 동 개정 법률에 따라 2010년 지방선거에서 주민 직선에 의해 교육위원을 별도로 선출하였고 시·도의회 상임위원회 성격의 교육위원회가 구성되었다. 그리고 2010년 2월 법률 개정을 통해 2014년 7월부터는 교육의원제가 폐지되고 교육자치법에서 별도의 의결기관으로서 교육위원회 관련 규정이 삭제되었다. 이로써 교육과 학예에 관한 의결권은 시·도의회에 통합되었다. 한편 제주특별자치도는 예외적으로 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제6장(교육자치)에 의해 아직도 교육위원을 선출하고 있다. 이런 방식에서의 변경에 의해 일반행정학계에서 제기해온 교육위원회 구성에서의 주민대표성 문제는 해소되었으나, 막대한 선거 비용 조달이나 정당과의 관계 등 문제가 새롭게 제기되기도 하였다.

1991.3.8 제정 교육자치법은 22개 조항을 교육위원회의 조직과 권한 등을 규율하는 데 할애하였다. 반면, 현행 교육자치법에는 관련 내용이 삭제되었다. 교육위원회가 존재하기는 하지만, 이는 교육자치법상의 조직이 아니라 「지방자치법」상의 상임위원회로서 존재하는 것이다. 이 법률에서 교육위원회를 상임위원회로서 반드시 설치하도록 규율하고 있지 않기 때문에 교육위원회라는 상임위원회는 언제든 사라질 수도 있다.

통상 지방교육자치란 의결기관으로서의 교육위원회와 집행기관으로서의 교육감이라는 두 개의 축을 중심으로 견제와 균형을 유지하며 운영되는 제도라는 사실을 상기하면, 현행 지방교육자치

제도는 균형을 상실한 셈이다. 지방교육자치를 둘러싼 교육학계의 다수설은 헌법 제31조 제4항에 근거하여 지방교육자치의 정당성과 필요성을 설명해왔다. 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하기 위한 제도로 지방교육자치제도를 이해할 경우 자주성과 전문성의 측면에서 한국교총의 주장대로 위헌 상태의 제도를 운영하고 있다고도 할 수 있다(나민주 외, 2018).

교육의 정치적 중립성의 입장에서 볼 경우, 현재의 의결기관의 구성에 대한 평가는 엇갈린다. 교육위원회가 정당에 가입한 시·도의회 의원들로 구성되어 있기 때문에 교육의 정치적 중립성이 심각하게 훼손된다는 입장과, 그렇지 않다는 입장이다. 초기 교육자치제 실시 당시에는 정당에 가입되어 있지 않지만 하면 교육위원 입후보가 가능했으나, 이후 후보자 등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닐 것이 요구되어 정당 가입 제한 기간이 확대되었으며(2000.3.1.), 다시 정당 가입 제한 기간은 1년으로 축소되었다(2010.2.26.). 물론 현재의 시·도 의원들은 당연히 무소속 의원을 제외하고는 정당에 가입되어 있다.

한편, 교육의 전문적 관리 원칙에 입각하여 보면, 의결기관으로서의 현 시·도의회(교육위원회)는 문제가 있다. 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 있으며, 이는 결국 최종적으로 교육의 전문적 관리의 원칙을 훼손하는 결과를 낳았다.

1991년 교육자치가 실시될 당시 교육과 학예에 관한 의결기관은 별도로 구성된 교육위원회였으나 현재는 시·도 의회가 유일한 의결기관이 되었다. 이는 일반자치와 교육자치를 분리한 것과 배치되는 것이다. 지난 30년간 교육위원회의 위상은 위임형 의결기관에서 ‘폐지’라는 급격한 변화 국면을 맞았다. 1991년 부활된 지방교육자치는 교육위원회의 위상을 ‘위임형 심의·의결기구’로 하였다. 교육학계에서는 시·도의회와의 중복 심의, 최종적 의결기능의 제한 등을 이유로 교육위원회를 독립형 의결기구화 내지 합의제 집행기구화를, 일반행정학계에서는 비효율성 제거와 통합론 등을 이유로 통합형 의결기구화를 주장해왔고, 간선제 방식을 통한 교육위원회 구성에 대해서도 논란이 있었다.

2006년 말 법률 개정을 통해 교육위원회는 시·도의회의 상임위원회로서 통합형 의결기구로 변화하고, 교육위원은 교육의원으로 명칭이 변경되면서 교육감과 마찬가지로 주민직선제가 적용되었다. 이에 따라 2010년 6. 2 지방선거를 통해 전국적으로 82명의 교육의원이 선출되고, 7월 1일자로 시·도의회 상임위원회로서의 교육위원회가 최초로 출범되었으나, 선거가 시행되기도 전인 2010년 2월 법률 개정으로 소위 ‘교육위원회 및 교육의원 일몰제’가 규정되었고, 현행 법률에 의

하면 교육위원회 구성과 교육의원 선출이 더 이상 불가능하게 되었다.

교육위원회의 위상에 대하여 독립형 의결기구로의 전환 또는 최소한 이전의 위임형 의결기구로 돌아가자는 의견(김용일, 2010)과, 교육의원만으로 구성되는 교육상임위원회로 개편하자는 의견(송기창, 2010)이 제기되었다. 그러나 2014년 지방선거에서 교육위원회가 폐지된 상황에서 그에 대한 논의의 실효성이 미약하였다.

이제는 제주특별자치도에서만 교육의원제가 존재하고 있을 뿐, 16개 시·도에서는 시·도의회 의원으로 구성된 교육상임위원회가 구성되어 교육감에 대한 의결기관 역할을 수행하고 있다. 고전(2014)은 전원 일반의원형 교육위원회 제도가 교육자치와 지방자치의 조화와 균형 관점에서 흠결이 있고 교육감의 전문적 견제가 어렵다는 점을 강조한다. 송기창(2015)은 교육계가 교육상임위원회제도와 교육의원제도 부활에 모든 역량을 집중할 필요가 있으며, 교육상임위원회의 부활을 전제로 직능비례대표 형태의 교육의원제 도입을 적극 검토할 것을 주장하고 있다.

지방교육자치에서 의결기구의 미비는 지방교육자치 자체를 위협하는 요인이다. 집행기관의 존재만으로는 자치의 구현을 논하기 불가능하고, 집행기관의 통합으로 나가는 수준이 될 수도 있다. 시·도의회 상임위원회로 전면 전환된 교육위원회(2010~2014)의 활동과 평가, 시·도의회 의원으로 구성된 교육상임위원회(2014~현재)의 구성과 활동에 대하여 체계적인 분석을 통해 교육위원회의 부활을 위한 근거 마련이 필요하다.

3. 중앙정부와의 관계

교육자치는 중앙으로부터의 분리독립과 일반행정으로부터의 분리독립을 기본으로 한다. 그러나 그렇다고 하여 중앙으로부터 완전하게 독립적이어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 교육자치 실시이후 교육부장관과 교육감 간에 정책노선의 차이로 인하여 갈등을 빚었던 사안이 적지 않다. 특히 교육감의 정책입안 및 입법활동(조례 제출 및 규칙제정)이 중앙의 교육행정기관인 교육부의 기본 정책과 상충될 경우 기관분쟁 및 입법분쟁으로 이어지기도 하였다. 자율형 사립학교 인허가에서의 장관의 관여문제, 교원평가 및 학교평가 지침의 이행 문제 등이 그것이다.

실제로 초·중등교육법 및 시행령은 정책 및 업무 수행의 공동주체로서 ‘장관과 교육감’을 동시에 설정하는 경우도 적지 않으며, 포괄적 장학지도권이 교육감에게 이관되어 있지만, 국가정책의 필요상 교육부의 일반 교육정책을 통하여 영향을 미칠 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 장관의 업무와 교육감의 업무에 대한 관할권 및 상호협의 부분을 명확히 할 필요가 있다.

1991년 3월 8일 교육자치법 제정당시 이중 간선에 의한 주민대표성에 비하면 주민직선이라는 커다란 민주적 정당성의 변화가 있었지만, 교육감의 17개 권한에는 큰 변화가 없다. 주민대표성의 확대에 비례하지 못한 교육감의 권한 규정은 교육부장관 나아가 시·도지사와의 갈등을 낳는 원인이 되기도 한다. 교육감은 교육자치법에 규정된 17가지 직무권한을 갖고 있으나, 초·중등학교의 국민공통교육에 관한 사항은 대부분 법령사항으로 제정되어 있고, 국가예산에 의하여 집행되는 경우가 대부분이어서 자치입법권 및 자치재정권은 협소할 수밖에 없다. 2008년 4·15 학교자율화 조치 이후 교육감의 권한이 강화되기는 했지만, 현행 초·중등교육법 상의 교육행정권한은 이

양보다는 지도·감독 여지를 남기는 위임의 경우가 많다. 또한, 경우에 따라서는 교육부장관과 교육감의 공동업무(제7조의 교육과정운영 및 교수·학습방법 관련 장학지도권)로 규정되어 있어서 교육감과 장관의 갈등이 증가하는 원인이 된다(고전, 2010a).

우리나라는 헌법에 의해 교육제도의 법정주의를 택하고 있다. 헌법에 근거하여 제정된 「교육기본법」, 「초·중등교육법」에 의해 국민들은 교육을 받을 수 있는 권리가 부여된다. 헌법 제31조 제1항에 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”라는 규정에서의 교육은 공교육을 의미한다. 이는 협의로는 국·공립학교에서의 교육을 지칭하며, 광의에서는 국가수준에서 제도와 법률을 통한 관리와 통제가 이루어지는 모든 교육을 의미한다. 공교육의 제공자는 국가이며, 그 비용은 국민의 세금으로 조성된 공비이다. 국가의 교육 권한이란 넓은 의미로는 국가에게 헌법상 부여한 교육을 할 자격 및 지위를 말하고, 좁은 의미로는 국가가 의도한 법률효과를 낼 수 있는 교육과 관련된 행동을 할 수 있는 범위를 지칭한다. 협의의 교육권한 측면에서 보면, 교육관련 사무를 수행하는 각각의 기관 간에 발생하는 권한 범위의 충돌 문제가 발생할 수 있다(조성규, 2016).

지방교육자치제 실시 이후 불거진 교육부장관과 교육감간 갈등의 기저에는 갈등의 대상이 되는 사무의 처리 권한이 누구에게 있는가가 명확하지 않은 데 그 원인이 있다(김용, 이차영, 2012). 교육감으로서의 자신의 사무 범위를 적극적으로 해석하고자 하기 때문에 그 사무를 자치사무로 보려는 경향이 있다. 교육부에서는 교육감의 해당 사무 처리 방향이 장관이나 교육부의 입장과 어긋날 경우에 그 사무를 위임사무라고 주장하는 경향이 있다. 위임사무일 경우 중앙정부의 개입과 간섭이 자치사무에 비해 훨씬 폭넓게 인정될 수 있다. 법적으로 사무 처리 권한이 명확하게 규정되어 있는 경우, 그것이 위임사무인지 자치사무인지 판단하기 어렵지 않지만, 실제로는 모호한 경우가 많아서 분쟁의 원인이 된다. 자치사무와 위임사무는 국가 감독권의 강약과 재정부담의 귀속 등 현실적·기술적 이유 등으로 구분되지만, 국가와 지방 모두 교육의 공공성 제고에 목적을 두고 집행하는 기관이라는 점에서 양자를 구별하기는 쉽지 않다. 특히 우리나라는 1991년 이전까지 중앙집권적인 지방행정제도를 오랫동안 유지해왔기 때문에 자치사무와 위임사무의 한계 구분이 더 어렵다.

이러한 문제와 갈등을 해소하기 위해서는 전국적으로 통일된 기준을 설정함과 동시에 사무와 권한을 구분하는 기준과 원칙을 상세하게 구분할 필요가 있다. 사무와 권한에 대한 모호한 기준으로 인해 발생하는 교육부와 교육감의 갈등 해결의 지방교육자치의 발전을 위해 해결해야 하는 중요한 과제의 하나이기 때문이다.

그럼에도 현행 우리나라 교육법제는 국가사무와 지방사무 구분의 규범적 의의와 필요성에 대한 인식이 부족하다고 보인다. 이는 교육사무의 수행과 관련하여 현재의 여러 가지 법적 갈등과 문제의 원인이 되고 있는 바, 지방교육자치의 규범적 본질에 대한 고려 하에서 입법적 정비의 필요성이 크다(조성규, 2016).

교육부와 교육감의 불명료한 권한 배분은 갈등을 불러일으킬 수 있으며 궁극적으로는 교육자치단체의 책임있는 정책 개발 및 운영에 장애가 된다. 또한, 교육감이 주민이 체감할 수 있는 정책을 발굴하여 책임감 있게 시행하기 위해서는 교육부로부터 충분한 권한이 이양되어야 한다. 지

방교육자치의 시행을 계기로 상당한 권한이 교육청에 이양되었지만 여전히 많은 권한들이 교육부로부터 위임되는 형태로 남아 있다. 그러므로 교육감의 권한을 명확히 하고 보다 많은 실질적인 권한이 지방으로 이양되는 방향으로 지방교육자치제도가 발전하여야 한다.

4. 일반자치단체(시·도)와의 관계

1991년 지방교육자치가 실시되면서 교육자치는 지방자치와 분리되어 실시되고 있다. 이는 시·도지사와 교육감을 분리하여 선출하는 데서 출발하였다. 시·도지사와 교육감을 견제하는 기관으로서의 시·도의회와 교육위원회도 분리하여 운영되었다. 2010년부터 일부, 2014년부터 완전히 교육위원회가 폐지됨에 따라 교육자치의 입장에서 다소 후퇴되는 양상을 보이고는 있지만, 시·도지사와 교육감의 분리를 통한 교육자치 업무의 수행은 지속되고 있다.

교육감 선거방식이 간접선거에 주민직선으로 민주적 정당성을 확보한 것은 가장 큰 성과였다. 통치기관에 부여되는 법적 권능은 그 기관이 확보한 민주적 정당성에 비례한다는 헌법적 원리에 비추어 볼 때, 현재 주민직선으로 당선된 교육감의 민주적 정당성은 시·도지사와 함께 같은 날 같은 주민으로부터 선택받았다는 점에서 시·도지사의 그것과 동일하다 할 수 있다. 실제로 1991년 교육자치 실시 이전에 교육감과 시·도지사(서울특별시장 제외)는 공무원보수규정에 의해 동일하게 “차관급 봉급을 받는 자”였다. 1991년 지방자치와 교육자치 실시 초기에 시·도지사는 주민직선에 의해, 교육감은 간선에 의해 선출되면서 시·도지사와 교육감의 위상에 차이가 발생하였고, 이는 간접적이고 지속적으로 교육감과 시·도지사의 관계에 부정적인 영향을 미쳤다.

교육감과 시·도지사는 교육에 관하여 협력이 필요하다. 현재, 공식적인 협력기구인 ‘지방교육행정협의회’의 활동을 보다 내실화하고 실질화하는 것도 중요한 과제이다. 주요 문제점으로는 두 기관간의 입장차이가 있다는 점(교육청은 재정지원 요구로 적극적인 반면, 시·도청은 소극적이라는 점), 기존의 지원조례 및 협력체제와 중복이 있다는 점(각종 교육지원조례 및 지자체 파견 교육협력관계 등), 두 단체장이 협의할 수 있는 회의안건 발굴의 어려움(교육청 단독안건 경향, 실무안건 곤란 등), 회의 안건에 대한 실질적 협의의 곤란성(공개회의로서 안건 설명 경향), 임기중단 및 보궐선거로 인한 회의개최 연기상의 문제 등도 지적되었다(박수정, 김용, 2009).

향후 보다 바람직한 협력관계를 위한 활성화 방안으로 단체장의 보다 적극적인 협력마인드의 전환과 교육감의 적극적인 태도와 리더십, 실질적 협의를 위한 실무 및 사전협의회 활성화, 학부모·기업체·교육전문가의 참여보장, 전문적 협의를 위한 지역교육전문가로 구성된 교육정책자문기구의 활용, 그리고 법규적으로는 지역실정에 부합한 자율적 운영을 위해 협의체의 설치·운영의무를 임의규정화 등(박수정, 김용, 2009)을 들 수 있다.

지방교육자치와 지방자치의 분리는 지방교육에 대한 안전장치이다. 지방교육의 특수성을 살리는 것이 좋지만 지나치게 지역 간 불균형이 생기는 것은 바람직한 현상이 아니다. 우리나라의 경우에는 지방이 독자적 생존공간이 아니기 때문이다. 자신이 성장하고 교육받은 지역에서만 사는 것이 아니기 때문에 지방의 특수성이 지나치게 강조될 경우 국가적 통합성을 저해할 수 있다는 문제도 고려되어 한다. 헌법 재판소가 고심 끝에 판시했듯이, 교육 자치와 관련하여 민주주의의

요구(주민 대표성)를 절대시하거나, 지방자치의 요구(지방자치단체장의 권한 확대)를 절대시 하거나, 교육자주의 요구(완전한 분리 독립)를 절대시 하는 것은 바람직하지 않다. 현행 지방 교육 자치의 구조는 오랜 기간의 연구와 타협과정을 거쳐 형성된 것이다. 세월이 흐른 뒤에는 타협 당시의 사정을 모르는 인사들이 문제가 있다고 주장할 수 있지만, 제도의 변경을 시도한다 해도 문제의 본질이 바뀐 것은 아니므로 거의 똑같은 타협의 과정을 거칠 수밖에 없을 것이다(송기창, 2004). 오랜 기간 유지되어 온 제도를 쉽게 평가하여, 문제가 있으니 근본적으로 바꾸자고 주장하는 것은 정착된 제도의 영향력을 과소평가하는 것이다(송기창, 2004).

그동안 지방교육자치제를 이끌어온 제도원리의 하나인 자주성 존중의 원리는 곧 ‘일반 행정으로부터 교육행정의 분리·독립의 원리’로 이해되어 왔다. 실제로 교육·학예에 관한 업무가 지방자치단체의 고유업무이면서도 별도기관을 설치하여 시·도교육청을 설치함에 따라 시·도지사는 교육에 관여할 일도 책임도 없었던 것이다. 이러한 분리·독립의 관계에 대하여 일반 행정계에서는 연계·협력의 필요성을 꾸준히 제기해왔으나 정작 두 기관의 연계·협력체제가 입법화 된 것은 2006년 12월의 지방교육자치법 개정을 통해 지방교육행정협의회의 설치가 규정화되면서였다.

교육감과 시·도지사간의 교류와 협력을 내실화하기 위하여 만들어진 이 기구가 출현한 것은 같은 날 법 개정에서 지방의회 통합형 교육위원회(교육의원제-2010년 도입)와 균형을 맞추기 위하여 도입된 교육감 직선제의 도입이 직접적인 계기가 되었다. 즉, 교육감은 주민직선으로 될 경우 민주적 정당성의 확보 측면에서 시·도지사와 동일한 대표성을 갖게 되고 지역 현안에 대하여 양 기관장이 협력하여야 할 명분과 필요성이 제기되었던 것이다(나민주 외, 2018).

지방교육행정협의회 관련 조례의 제정은 교육감 직선제가 전국적으로 실시된 2010년까지 더디게 제정되었으나 교류와 협력의 장으로서 나름의 역할을 하였다. 이 협의회의 출범에 따른 성과로는 양자간의 협의가 정기적·의무적·법적 근거를 갖는 공식적인 협의의 장으로서 기능하였다는 점(협의의 제도화), 교육청과 지방자치단체의 상호이해가 증진되고 공통의 관심사가 확대 된 점(협의 횟수와 내용 증대), 지방자치단체로부터 비법정 전입금 지원등 교육경비 지원이 확대 된 점(단체장의 지원 결단), 교육청을 통한 지방자치단체의 교육관련 사업을 효율적으로 수행한 점(인재양성·영어교육·저소득층 교육지원 등), 지방교육행정협의회를 통해 지역교육행정협의회 구성을 촉진한 점(교육장과 시·군·구단체장간 협의회), 지역언론 및 지방의회, 학부모·시민단체들이 양자간 교육협력을 촉진한 계기가 되기도 했다(박수정·김용, 2009). 일단 일반자치와 교육자치의 공식적인 협력기구인 ‘지방교육행정협의회’의 활동을 보다 내실화하고 실질화 하는 것도 중요한 과제이다.

V. 지방교육자치제의 발전 과제

지방교육자치제를 구성하는 핵심 요소는 교육행정을 집행하는 집행기구로서의 교육감 선출과, 집행기구에 대한 견제장치로서의 독립된 의결기관에 구성에 있다. 여기에 중앙과 일반행정으로부터의 완전한 독립이 필요하다. 지방교육자치제의 발전과제도 바로 여기에서 찾을 수 있다.

지방교육자치제를 통하여 교육에 관한 권한을 중앙정부로부터 지방교육자치기구로 이양하려는 가장 큰 이유는 주민과 더욱 가까운 곳에 교육과 관련한 의사결정기구를 마련함으로써 지역의 실정에 맞고 주민이 체감할 수 있는 교육정책을 발굴·시행하는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 지역의 실정에 맞는 교육에 대한 주민의 체감도 향상이다. 주민이 교육행정에 충분히 참여하고 있다고 느끼는 만큼, 자주성과 전문적 관리를 핵심으로 하는 지방교육자치의 당위성은 제고된다.

지방교육 자치행정에 대한 주민의 체감도를 높이는 핵심은 전문가에 의한 관리이다. 이는 집행기관으로서의 교육감과 의결기관으로서의 의회(교육위원회)가 전문가로 구성되어야 함을 의미한다. 비록 충분하지는 않지만 교육감은 교육 또는 교육행정경력 3년이라는 입후보 자격요건에 의해 전문성을, 주민 직선에 의해 대표성을 확보한다.

그런데 교육감의 주민직선에 대해서는 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 더 많이 부각되었다. 교육감이 특정정당의 기반을 가지고 있지 않고, 정치적 중립성을 표방하고 있었지만, 주민직선에 의해 선출된다는 점에서 기본적으로 정치적인 수밖에 없다(송기창, 2007). 주민직선에 의해 선출된 교육감은 교육전문가지만, 이들의 활동논리는 전문적이기보다 정치적이었으며, 교육감의 정치적 행태가 부각되면 될수록 교육의 정치적 중립성 논리는 퇴색되는 양상이었다. 교육감의 정치성 부각은 교육의 전문성에 대한 도전으로 이어져 자격제한 폐지 논란으로 이어져 2014년 교육감 선거의 경우 잠시 교육경력이나 교육행정경력 제한없이 치러지는 결과를 낳았다. 교육위원의 경우에는, 표의 등가성과 주민 대표성의 문제로 인하여 교육상임위원회 폐지로 이어졌다.

교육자치 의결기구의 폐지는 앞으로 교육자치 집행기구의 개편 논의와 연결될 가능성이 크다. 2014년 교육자치법 개정과정에서 교육감의 자격기준을 상징적으로 부활시켰지만, 교육경력 또는 교육행정경력 3년이 교육전문성을 담보하는 기준이 될 수 있는지에 대한 논란은 완전히 사라진 것이 아니라 일시적으로 보류된 것에 불과하다.

교육감 주민직선제가 거듭될수록 교육감들의 정치화는 가속화될 것으로 전망되며, 교육감들이 정치화되면 될수록 교육감 주민직선제에 대한 비판이 커질 것이며, 교육자치를 수호하기 위한 근본적인 대책이 나오지 않는 한, 교육감 직선제 폐지 논의가 축적되면 어느 날 갑자기 교육감 주민직선제가 폐지되고, 교육감 임명제로 변화될 가능성도 배제하기 어렵다(송기창, 2015).

지방교육자치제도의 역사적 고찰을 통해서 볼 때, 2014년에 교육자치법을 개정하면서 교육자치제도의 본질인 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보하기 위하여 적어도 교육자치 의결기관은 존치되어야 했다. 완전한 독립형 의결기관은 기대하기 어려웠겠지만, 적어도 교육자치법에 근거한 시·도의회 교육상임위원회 형태의 교육위원회라도 유지되었어야 했다. 교육의원 선거제도에 문제가 있었다면, 교육계가 교육의 정치적 중립성을 한발 양보하여 직능비례대표 형태로라도 별도의 교육경력자 시·도의원이 선출되어 교육의 자주성과 전문성을 확보할 필요가 있다.

그러나 현실은 그렇게 되지 않았을 뿐만 아니라 교육자치의 폐지 쪽으로 한걸음 더 나아간 셈이다. 2014년 12월 8일에 지방자치발전위원회가 국무회의 심의·의결을 거쳐 발표한 ‘지방자치발전 종합계획’의 8대 핵심과제 중에 ‘교육자치와 지방자치 연계·통합 노력’이 들어 있으며, “국민적 합의를 거쳐 헌법과 관련 법률의 입법취지에 부합하도록 교육감 선출방식을 개선하되, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보 강화와 병행을 추진한다”고 명기되어 있다. 특히 「지방자치분권

및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) 제2항에서는 ‘국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.’고 천명함으로써 교육자치의 근거인 헌법 제31조 제4항에서 규정한 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 부정하고, 교육자치법을 무력화시키고 있다.

지방교육자치의 본질을 회복하기 위해서는 독립된 의결기관으로서의 교육위원회가 설치되든지, 최소한 교육상임위원회제도와 교육의원제도의 부활이 필요하다. 필요하다면 교육상임위원회의 부활을 전제로 직능비례대표 형태의 교육의원제 도입을 적극 검토할 필요가 있다(송기창, 2008). “전원 일반의원형 교육위원회 제도는 헌법재판소가 확인하고 학계의 통설로 되어 있는 교육자치와 지방자치의 조화와 균형 관점에서 흠결이 있고, 교육감의 전문적 관리에 대한 견제가 어렵고, 교육의원제의 사실적 실효성에 대한 연구 성과가 속속 보고되었다는 점에서 재론의 여지가 충분히 있다....교육의원제에 대해서는 실증적 검증과 재개정 논의가 필요하다.”(고전, 2014: 23),

교육감 주민직선제의 경우에는 정당원 제한 규정(1년)을 유지하면서 교육경력 및 교육행정경력 기준을 10년 이상으로 조정할 필요가 있다. 경력기준 강화는 교육자치의 존재 이유이고, 경력기준 완화 내지 폐지는 교육자치 폐지의 근거로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 궁극적으로는 교육계 인사와 학부모를 선거권자로 하는 제한적 주민직선제도 검토할 필요가 있다(송기창, 2008). 일반 지역주민들은 교육에 대한 관심이 적으며, 교육 전문성에 대한 판단능력도 부족할 수 있으므로 주민대표성보다는 교육전문성을 보완적으로 강조하는 제한적 주민직선제가 현실적으로 필요하다고 보는 것이다.

무엇보다 교육자치의 기본이념이 법률적으로 명문화되도록 하는 것이 필요하다. 장기적으로는 미래 헌법 개정시 교육자치에 관한 규정을 포함시키고, 교육자치법의 개정을 통하여 중앙·지방·학교단위의 교육자치를 보다 입법 체계화할 필요가 있다. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은, 국가의 안정적인 성장·발전을 도모하기 위해서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향 받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 교육자치가 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이라고 보는 헌법정신(헌재 2001.11.29. 2000헌마278)이 지켜질 수 있도록 우리 모두의 힘을 모아야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강인태, 현승아(2020). 제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점 개선 과제에 대한 고찰, 지방자치법연구, 20(3), 209-240.
- 강현철(2008). 교육감 및 교육위원회의 법적 지위에 관한 법제연구. 법제연구, 35.
- 고전(1997). 한국의 교육법 연구동향 연구. 교육법학연구, 9, 54-78.
- 고전(1998). 교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제 분석: 민주성과 전문성 면에서 본 제1·2·3기 교육위원회, 교육정치학연구, 5(2), 123-150.
- 고전(2006a). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구, 24(3), 141-164.
- 고전(2006b). 한국의 교육법 연구동향 연구(II). 교육법학연구, 18(2), 1-28.
- 고전(2007a). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구, 교육행정학연구, 25(3), 197-218.
- 고전(2007b). 지방교육자치에 관한 법률 관련 헌법소원 분석, 교육법학연구, 19(2), 1-25.
- 고전(2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구, 26(2), 133-152.
- 고전(2010a). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구, 교육법학연구, 22(2), 1-22.
- 고전(2010b). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의: 민주주의, 지방자치, 교육자주 및 제도 원리 관점. 지방자치법연구, 10(2), 65-90.
- 고전(2011). 교육감 선출제도 개선을 위한 입법 방안, 국회입법조사처,
- 고전(2014a). 2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석, 교육법학연구, 26(3), 1-25.
- 고전(2014b). 교육의원 일몰제의 규범적 타당성 진단연구, 교육법학연구, 26(2), 1-25.
- 고전(2015). 지방교육자치에 관한 법률·헌법·지방자치법 간의 체계 및 관계에 대한 토론, 교육자치와 지방자치의 연계·통합(대한교육법학회 학술대회자료집(2015.5)), 67-75.
- 고전(2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. 교육법학연구, 29(1), 1-30.
- 고전(2021). 제주특별법상 교육의원 피선거 자격제한 기각결정(2018헌마444)에 대한 판례 분석. 교육법학연구, 33(2), 1-25.
- 고전, 김이경(2003). 지방교육자치제도 진단 연구, 한국교육개발원(TR2003-8).
- 고전, 음선평, 이덕난, 정재훈(2014). 교육감 선거제도 개선 방안 분석, 한국지방교육연구소.
- 권영성(2009). 헌법학원론. 서울: 법문사.
- 권영주(2011). 지방자치역량 및 지역 리더십: 일반자치와 교육자치의 기관구성을 중심으로. 지방행정연구, 25(3), 3-34
- 금창호, 이지혜(2015). 일반자치와 교육자치의 연계·협력방안. 지방행정연구, 29(4), 3-25.
- 금창호, 유은정(2010). 일반자치와 교육자치의 연계확대 방안. 한국지방행정연구원.
- 김경희, 김대욱, 오대영(2011). 지방교육자치 권한에 대한 시·도지사 교육감의 인식차이분석. 한국행정연구, 20(3), 201-230.
- 김병준(2012). 지방자치론[수정판]. 파주: 법문사.
- 김성천(2021). 교육자치 시대의 교육행정기관의 역할. 월간 공공정책, 192, 17-19.

- 김수연(2015). 지방교육자치의 헌법적 의미. 국가법연구.
- 김승훈(2011). 「지방교육자치에관한법률」의 변화과정에 따른 관련 쟁점의 추이 분석, 교육정치학 연구, 18(2), 133-162
- 김신복(1991). 교육자치와 지방자치의 연계성: 자치기구 구성상의 쟁점을 중심으로. 행정논총, 29(2), 서울대 한국행정연구소, 78-100.
- 김신복(1998). 교육의 통치 및 교육자치제, 교육학대백과사전(서울대학교교육연구소), 709-716.
- 김영환(2011). 헌법상 지방교육자치의 기본원리. 공법연구, 40(2), 103-132.
- 김용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. 교육행정학연구, 31(3), 175-203.
- 김용(2014). 일반자치와 교육자치의 통합논리와 대응. 2014 한국교육학회 연차학술대회.
- 김용, 이차영(2012). 지방교육 거버넌스 주체 간권한 배분관계 외 합리화 방안연구. 서울특별시교육청 정책연구보고서.
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 이상(개정증보판). 서울: 문음사.
- 김용일(2010). 교육의원 선거관련 법률 개정 과정 분석연구, 교육행정학연구, 28(4), 187-207.
- 김용일(2016). 지방교육자치 시대의 국가의 역할. 2016년 한국교육사상학회 연차 학술대회 자료집. 7-17.
- 김용철(2008). 현행 지방교육자치제도의 쟁점 및 개선 방안. 한국정책과학학회보, 12(4), 347-366
- 김재선(2016) 지방교육자치의 보장과 교육분권. 진정한 지방교육자치 보장을 위한 입법갈등 해소방안에 관한 연구: 국 핵심교육과정에 관한 중앙과 지방의 입법갈등 논의를 중심으로. 대한교육법학회 제30주년 기념학술대회(제89차 정기학술대회).
- 김재호, 이원상(2014). 지방교육자치기관으로서 교육위원회에 관한 소고: 현행 교육위원회제도의 폐지를 중심으로. 지방자치법연구, 14(1), 3-36.
- 김종철(1982). 교육행정의 이론과 실제. 서울: 교육과학사.
- 김종철(1989). 한국교육정책연구. 서울: 교육과학사,
- 김찬동, 최진혁(2016). 교육자치의 제도개혁방향: 교육행정기관구성을 중심으로. 지방정부연구, 20(2), 393-414
- 김철수(2009). 헌법학신론. 서울: 박영사.
- 김태수(2003). 일반자치와 교육자치와의 관계 및 그 정립방안의 검토. 한국사회와 행정연구, 14(2).
- 김홍주, 고전, 김이경(2008). 지방교육분권 성과 분석 연구. 한국교육개발원(RR2008-10).
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018). 한국 지방교육자치론, 학지사.
- 나민주, 김성기, 이현국, 이수경, 장우천(2019). 「지방교육자치에 관한 법률」 개정방안. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서.
- 나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 강현, 차지철, 채민수, 박성지(2015). 지방교육 자치역량 강화방안 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서.
- 나민주, 최원석, 서재영, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2016). 지방교육자치의 성과와 과제. 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 나민주, 하봉운, 김민희, 이덕난, 이수경(2017). 교육자치 및 분권의 성과와 향후과제. 충북대학교 한

국지방교육연구소 연구보고서.

- 노기호(2015)., 지방자치단체장과 교육감의 연계·협력방안, 법과 정책연구, 15(3), 911-941.
- 류시조(2017). 지방분권법상의 지방자치와 지방교육자치 통합의 문제에 관한 소고: 교육감을 매개로 한 지방자치와 교육자치 연계·통합 논의를 중심으로. 공법학연구, 18(1), 33-55.
- 박성우(2021). 또 무혈입성? 전국 유일 교육의원은 왜 ‘계류’ 취급받나. 제주의 소리(2021.7.24).
- 박수정(2012). 지방교육자치의 연구 성과와 과제. 교육연구논총, 33(1), 119~139.
- 박수정, 김용(2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 교육행정학연구, 27(4), 353-378.
- 박수정, 김용, 이인회, 박지영(2009). 교육행정과 일반행정의 협력체제 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 박수정, 박선주, 박진영(2011). 지방교육자치 연구경향 분석(1991~2010). 교육행정학연구, 29(2), 261-288.
- 박종렬, 노상욱(2019). 지방교육자치제도의 실질화를 위한 교육감 권한의 개편에 관한 소고. 법학연구, 19(1), 119-143.
- 박종훈(2014). [교육감 선거 찬성] 직선제는 교육자치의 꽃망울. 월간 공공정책, 110, 20-23.
- 박호근(2013). 제18대 국회의 지방교육자치에 관한 법률 개정 과정의 정치적 역동 분석, 교육정치학연구, 20(2), 103-127.
- 배순기(2005). 지방자치와 지방교육자치의 제도적 관계에 관한 연구. 한국자치행정학보, 19(3), 49-74.
- 백성준(2010). 지방교육자치 선거의 교육경제학. 한국교육재정경제학회 2010년도 연차학술대회 자료집, 95-114.
- 백현기(1958). 교육행정학. 서울: 을유문화사.
- 백혜선(2014). 제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구, 제주대학교 대학원 교육학 박사학위논문.
- 서보국(2012). 지방교육자치에 관한 법제의 변화. 한국지방자치법학회 20주년 기념 학술자료집, 109-123.
- 서보국(2021). 지방교육자치에 관한 법제의 변화와 한계 및 발전방향. 지방자치법연구, 21(3), 117-138.
- 서영인(2007). 노무현 정부의 「지방교육자치에 관한 법률」 개정 과정에서 나타난 쟁점분석. 교육정치학연구, 14(1), 147-172.
- 성낙인(2016). 헌법학, 서울: 법문사.
- 성병창(2011). 현행 지방교육자치제도의 주요 쟁점 탐색. 지방교육경영, 15(3), 20-45.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반지방자치의 역사적 관계 고찰. 교육행정학연구, 14(4), 104-153.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구, 22(4), 231-262.
- 송기창(2007). 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가. 교육행정학연구, 25(2), 235-255.
- 송기창(2008a). 현행 교육감 직선제에 대한 평가와 개선과제. 한국교육개발원 정책연구. 보고서. 한

국교육개발원.

- 송기창(2008b). 지방교육자치제의 발전을 위한 과제, 교육정치학연구. 15(1).
- 송기창(2009). 현행 교육감 직선제에 대한 평가와 개선과제, 한국교육개발원(OR2009-4),
- 송기창(2010a) 지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제, 교육정치학연구, 17(4), 121-145.
- 송기창(2010b). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. 교육재정경제연구, 19(4), 233-256.
- 송기창(2010c). 현행 교육감 직선제에 대한 평가와 개선과제. 한국교육개발원.
- 송기창(2010d). 벼랑 끝에 몰린 교육자치제 교육계가 살려야, 새교육. 666호(2010년 4월호).
- 송기창(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2), 105-127.
- 송기창(2019). 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰. 교육정치학연구, 26(4), 1-28.
- 송기창, 박소영(2011). 2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. 교육행정학연구, 29(2), 239-260.
- 송기춘(2021). 제주특별자치도 의회 교육의원 선거제도의 법적 문제점과 개선방안, 교육법학연구, 33(1), 1-36.
- 송정인, 이용환(2013). 지방교육자치 담론분석. 교육연구, 36, 91-114.
- 신현석(2014). 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향. 교육행정학연구, 32(2), 27-59.
- 신현직(1988). 교육자치의 법리와 실천방안, 사회과학논총(계명대사회과학연구소), 6, 1-12.
- 신현직(1990). 교육기본권에 관한 연구, 법학박사학위논문, 서울대학교.
- 신현직(1999). 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리, 교육법학연구, 11, 155-167.
- 안양옥(2014). 헌법소원 통해 교육감 직선제 존폐 결정해야. 월간 공공정책, 110, 23-26.
- 양승미, 최승원(2017). 지방자치와 기초교육자치 관계에 대한 연구. 이화여자대학교 법학논집, 22(1), 235-266.
- 엄기형(2004). 교육자치제도의 개선 방안 검토. 지방교육 자치제도 개선을 위한 교육감 선거제도 개선 방안 토론회 자료집. 구논회 의원실. 2004.9.17.
- 유길한(2008). 지방교육자치에 대한 정책 논증: 교육위원회 운영과 교육감 직선제 개선의 정당성, 초등교육연구, 21(1), 97-121.
- 육동일(2013). 교육감 선거제도 개선으로 교육자치 바로 세워야. 한국지방자치학회보, 25(1), 223-226.
- 윤성현(2012). 지방교육자치제와 교육감 직선제의 헌법학적 재검토. 세계헌법연구(국제헌법학회), 18(1), 91-123..
- 윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주(2015), 교육행정학원론(제6판), 서울: 학지사.
- 음선필(2012). 지방교육자치시대의 교육감 선임방식: 정당배제형 직선제를 위한 辯論. 홍익법학, 13(1), 101-144.
- 이기우(2001). 지방교육행정기관과 일반행정기관과의 관계에 대한 비판적 검토. 한국지방자치학회

- 보, 13(2), 67-81.
- 이기우(2002). 지방자치단체의 교육행정기관과 일반행정기관과의 관계. 한국교육법연구, 6·7, 53-72.
- 이기우(2004). 지방교육자치제도 개선방안. 지방교육자치제도 개선 토론회. 정부혁신지방분권위원회. 2004.10.20.
- 이기우(2007). 한국지방교육자치제도의 개정과 향후과제: 주민의 자결권을 중심으로. 지방자치법연구, 7(2), 27-53.
- 이기우(2008). 교육감 주민직선제의 문제점과 대안의 모색, 지방교육자치법 수정·보완을 위한 공청회, 교육감 선거제도 이대로 좋은가. 국회의원 조전혁.자유교육연합.
- 이기우(2011). 일반지방행정과 지방교육행정의 관계. 지방행정연구, 25(3), 35-58.
- 이기우(2013). 교육자치의 기본이념과 주요과제. 자치발전. 2013.6. 22-28
- 이상철, 주철안, 윤은미(2013). 시·도교육위원회 소속 의원의 의정활동 분석: 부산광역시의회 교육위원회의원을 중심으로. 교육행정학연구, 31(3), 1-24.
- 이세정(2012). 국가의 교육권한과 지방교육자치단체장의 교육권한과의 충돌과 조정, 한국교육법연구, 9(1), 127-151.
- 이승종(1999). 지방교육자치제의 발전 방안. 지방행정연구, 13(1), 1-16.
- 이인회·하봉운·이혜정·김숙이(2011). 교육자치와 일반 자치단체 간 협력 강화 방안 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 이일용(2006). 교육정치학의 지식구조와 범위. 교육정치학연구, 13(1), 7-29.
- 이일용(2011). 지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안. 한국교육문제연구, 29(2), 59-81
- 이일용, 김정희, 양성관(2010). 교육자치와 일반자치의 수직적·수평적 연계의 문제점과 개선방안, 한국교육정치학회 학술대회 논문집, 41-99.
- 이종재(2010). “한국지방교육의 진단과 발전과제”(한국지방교육연구센터편:2010): 11-34.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오(2012). 한국교육행정론. 서울: 교육과학사.
- 이차영(1997). 지방교육 자치제도의 기본원리와 운영구조: 주장의 끝과 이론의 시작. 교육정치학연구, 4(1), 126-31.
- 이혜숙·김찬동·박은철·조혜진(2008). 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구. 서울시정개발연구원.
- 임연기(2010). 지방교육행정체제의 발전방향에 대한 교육행정 전문가의 인식 분석. 교육행정학연구, 28(4), 139-162.
- 장윤이, 고명성(2012). 교육위원회와 교육의원제도에 관한 연구, 교육종합연구, 10(4), 433-458.
- 정순원(2007). 헌법상 교육자치의 법리와 지방교육자치법의 입법과제, 교육법학연구, 19(2), 103~123.
- 정영수, 장덕호(2010). 교육자치기구 및 선출제도의 문제점과 개선 방향, 한국교육정치학회 학술대회논문집, 4-38.
- 정재황(1998). 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구, 교육행정학연구, 16(2), 286-335.
- 정종섭(2009). 헌법학원론. 서울: 박영사.

- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 교육행정학연구, 28(4), 43-61.
- 조성규(2011a). 지방교육자치의 본질과 지방교육행정기관의 구성. 지방자치법연구, 11(4), 303-335.
- 조성규(2011b). 지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계. 지방자치법연구, 11(2), 35-67.
- 조성규(2016). 지방교육자치의 본질과 교육감의 지위: 교육감과 교육부장관의 법적 관계를 중심으로. 행정법연구(46), 217-241.
- 조재현(2013). 교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구: 교육자치기관의 독립성, 전문성, 민주적 정당성과 교육감 및 교육위원의 자격요건을 중심으로. 공법학연구, 14(1), 101-131.
- 조한유(2011). 한국 교육 자치에 대한 정치학적 분석과 평가. 동국대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문.
- 지방자치발전위원회(2014). 지방자치발전종합계획 보도자료(2014.12.8.).
- 지충남, 선봉규(2013). 통합형 교육위원회의 의정활동에 대한 평가: 광역 시도교육위원회를 중심으로. 지방정부연구, 17(1), 233-263.
- 최영출(2010). 교육감선거제도의 개선방안. '교육감·교육의원선거의 실태와 개선방안' 토론회 자료집. 사회통합위원회·한국지방자치학회.
- 최용환(2014). 지방자치단체의 기능재정립 : 지방교육자치를 중심으로, 2014 경인행정학회 추계학술대회, 171-191.
- 최준렬(2012). 지방교육자치의 선진화. 교육연구, 27(1), 공주대학교 교육연구소. 43-59.
- 최진혁(2015). 교육자치의 재구조화를 통한 교육선거의 개선방안. 자치발전. 42-50.
- 최진혁, 김찬동(2011). 한국 교육자치의 개혁방향과 제도재설계. 한국사회와 행정연구, 22(3), 95-121.
- 주소영(2021). 지역 간 교육성과의 차이와 지방교육자치. 2021년도 (사)한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집, 663-690.
- 표시열(2008). 교육법. 서울: 박영사.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요 쟁점. 교육법학연구, 22(1), 145-167.
- 표시열(2013). 지방자치와 교육자치의 연계방안. 자치발전. 2013.6. 36-43.
- 하봉운(2010). 교육감 교육의원 선거평가와 지방교육자치의 발전 방향. 한국지방자치학회 토론회, 47-72.
- 하봉운(2020a). 교육자치분권의 성과와 과제. 교육비평, (45), 102-123.
- 하봉운(2020b). 새해 지방교육자치의 전망과 과제. 월간 공공정책, 171, 21-23.
- 한국교원단체총연합회(2007). 한국교총60년. 한국교원단체총연합회.
- 한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균(2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구연구보고 RR 2019-02. 한국교육개발원.
- 허종렬(2007). 개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토. 교육법학연구, 19(2), 127-150.
- 홍영철(2020). 교육의원 헌법소원 경과와 의미. 제주교육의 미래를 위한 토론회: 교육의원 제도에 대한 고찰(전교조 제주지부외 주최 토론회 자료집), 26-27.
- 황해봉(2007). 개정 지방교육자치법의 평가와 앞으로의 과제. 「Issue Paper」 07-1, 한국법제연구원.

“지방교육자치제의 제도사적 평가”에 대한 토론문

박수정(충남대 교수)

1. 지방교육자치제에 대한 제도사적 평가

- 이 글은 한국 지방교육자치제에 대한 제도사적 평가를 시도함. ‘제도사적 평가’에서 ‘제도’는 정책으로 추진되고 법령으로 명문화 및 지속된 결과, 국민들이 ‘지속적으로 유지되는 안정적인 체계’를 의미함. 이러한 제도의 역사적 측면에 대한 접근을 ‘제도사’라 할 것이며 ‘제도사’적 평가 혹은 제도‘사적’ 평가가 되었든 이에 대한 일련의 평가를 기대하게 됨.
- 이러한 점에서 ‘제도’, ‘제도사’ 제도사적 평가’에 대한 개념 규정과 연구 범위 설정이 필요함.
 - 이 글에서 1991년 이후를 ‘실질적 교육자치제 도입 시기’(1991.7~2010.6), ‘교육자치 일부 폐지기’(2010.7~2014.6), ‘교육위원회 폐지기’(2014.7~)로 구분하여 정리한 것은 새로운 시도로 보이며, 제도적 측면에서 타당성이 있다고 생각됨. 단 교육자치 일부 폐지기는 지방의 회와의 통합형 교육위원회를 의미하여 의미가 드러나는 명칭인지 재고가 필요함. 잠시나마 주민직선 교육의원제를 운영했던 시기라는 점은 의미가 있음.
- 한국 지방교육자치제에 대한 제도사적 평가를 위해 이 글은 지방교육자치의 원리와 이념을 분석하고, 지방분권, 주민통제, 자주성 존중, 전문적 관리(지방교육자치의 원리)에 근거하여 교육감의 선출과 권한, 의회(교육위원회) 선출 및 구성 방식과 권한, 중앙으로부터의 독립, 일반행정으로부터의 독립(지방교육자치의 구성 요소)을 논의하였음.
- 후자의 네 가지 요소에 대하여 전자의 네 가지 원리에 비추어 분석하였는데, 전체적인 평가 결과를 일목요연하게 파악하기는 다소 어려움. 또한 사안에 따라 다른 평가를 내릴 수 있는데, 예컨대 전문적 관리(전문성으로 이해)는 교육감 자격으로 보면 낮은 수준이나 일반행정으로부터의 독립에서 보면 높을 수 있음. 종합적이면서도 다면적인 평가가 필요해 보임.
 - 지방분권, 민주성, 자주성, 전문성, 그리고 언급하지 않았지만 정치적 중립성 등의 원리는 그 의미가 변화되고 있다고 생각됨. 예컨대 민주성(대표성)은 교육감 주민직선으로 충족된 것이 아니라 좀 더 적극적인 의미의 주민참여가 요구되고 있음. 일반행정으로부터의 독립은 지방과 지방교육의 발전과 상생을 위한 교육행정과 일반행정의 연계와 협력으로 변화될 수 있음.

2. 지방교육자치 30년? 교육자치 30년?

- 1949년 교육법에 명시되어 1952년에 실시되기 시작한 한국의 지방교육자치제는 1991년 지방교육자치에 관한 법률 제정으로 실질적인 교육자치가 시작되었다고 평가됨. 올해 시도교육감협의회를 중심으로 '교육자치 30년'을 기념하는 각종 행사들이 이루어지고 있는데, 법령으로 규정한 '지방교육자치'라는 표현을 사용하지 않는다는 점, 지방교육자치의 역사를 단 30년이라고 오인할 수 있다는 점에서 엄밀한 시각이 필요함.
 - 참고로 지방자치는 '지방자치 부활 30년'이라는 표현을 사용하며, 이는 지방자치법에 '주민직선에 의한 지방의회 구성'을 명문화한 1991년을 기점으로 함. 우리는 어떠한 의미에서 1991년을 실질적인 지방자치의 기점으로 보는지(대통령의 교육감 임명제 및 시도지사의 교육위원회 위원장 폐지 외에), 지방교육자치 초기 10년간(1952~1961)은 무시해도 되는 시기인지 분석과 논의가 필요함.
- 지방교육자치의 법적인 측면은 사실상 2006년 교육감 직선제 도입과 2010년 교육의원제 폐지 외에는 큰 변화가 없다고 할 수 있음. 교육감 직선제의 문제점이 노출되고 전문적인 의결기관의 결여가 큰 문제로 지적되었지만, 제도적 측면의 변화는 답보 상태임.
 - 교육감 직선제가 촉발한 교육감에의 권력 집중(집행기관 비대화), 정치화(선거와 정책), 전문성 약화는 현재의 지방교육자치 구조에 대한 문제의식을 가져옴. 또한 혁신교육지구로 시작된 기초자치단체와 교육청의 실질적인 연계 협업 경험, 마을학교와 마을교육공동체의 부상은 지금과 같은 지방교육자치 제도로는 지방과 지방교육을 살리기 어렵다는 인식을 낳고 있음.
 - 지방교육자치 제도에서 문제가 있는 사항의 개선, 그리고 지방교육의 발전을 위해 새롭게 제도화할 사항에 대한 본격적인 검토가 학계에서 이루어져야 할 것임.

3. 지방교육자치 연구가 필요하다

- 앞으로 치밀하게 연구될 필요가 있는 사항들
 - 일반자치와 교육자치의 통합을 위한 법적 근거로 활용되고 있는, 각각 2010년 10월과 2013년 5월에 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」: 지방교육자치제와 배치됨에도 이 조항이 유지되고 있고, 이 조항대로 지방교육자치제를 변경하려는 시도가 수면 위에 부상하지 않으며, 시도교육감협의회와 교육청의 대응이 없음.
 - 국가교육위원회 설치 후 지방교육자치: 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률이 2021년 7월 20일 제정되어 2022년 7월 21일 시행될 예정임. 사회적 합의에 기반한 교육비전, 중장기 정책 방향 및 교육제도 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립, 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속 국가교육위원회를 둠.

이에 교육부의 역할이 조정될 것이며, 앞으로 교육청 및 시도교육감협의회와의 관계 설정을 주시할 필요가 있음.

- 교육상임위원회 활동 평가 : 2014년부터 운영된 지방의원 구성 교육상임위원회(지역에 따라 명칭, 범위 상이)의 활동에 대한 면밀한 분석과 평가가 필요함. 비전문성과 정치성(역기능)이 예상되지만 순기능이 있다면 무엇인지도 확인이 필요함. 교육의원을 선출하고 교육위원회를 운영하는 제주도 사례에 대한 연구(2020년)에서 그 평가가 좋은 것은 아니었음. 어떠한 의결기관의 형태가 필요하고 효과적인지 학계에서 의견을 모으고 제안할 필요가 있음.
- 지방교육행정협의회 운영 평가 : 2006년 법률로 의무화된 직후 실시된 초기 연구(2009년) 외에 연구가 미진함. 현재 17개 광역 단위에서 제정된 조례의 내용과 실제 운영에 대한 분석이 필요함. 또한 기초 단위에서의 협의회 운영을 실제 측면에서 접근할 수 있음. 교육감협의회와 함께 법률에 명시된 지방교육행정협의회가 과연 그 의도를 달성하고 있는가는 연구할만한 대상임.
- 2020년 1월 12일 전부개정된 지방자치법 : 일반자치로 표현되는 지방자치는 전부개정을 통해 새로운 변화를 시도하였음(2022년 1월 13일 시행). 지방교육자치에 관한 법률의 전부개정(제도적 변화)을 시도하는데 참고할 수 있으며, 지방자치의 새로운 시도와 동향에 대해서도 주시할 필요가 있음.

○ 지방교육자치 연구 및 신진 연구자 참여 활성화

- 토론자가 2011년부터 2020년까지 10년간 지방교육자치 연구물(학술논문)을 수집한 결과 150편 정도였고, 2010년대 후반 들어 연 10편 이내로 눈에 띄는 감소세를 보이고 있음. 또한 교육행정학연구에 지방교육자치 논문의 발표 빈도가 현저히 낮아짐. 지방교육 발전을 위한 중요한 제도인 지방교육자치를 연구하는 연구자층, 그리고 관련 연구의 확대를 기대함.

기획주제 2

지방교육자치제의 목적 달성 평가: 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성은 신장되었는가?

발표 나민주(충북대학교)

토론 황준성(한국교육개발원 선임연구위원)

지방교육자치제의 목적 달성 평가: 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성은 신장되었는가?

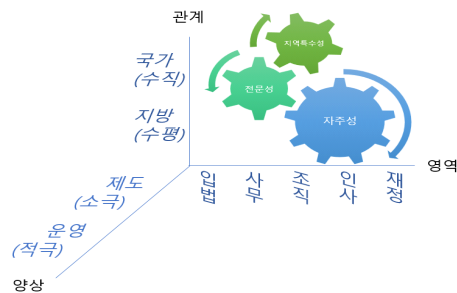
나민주(충북대 교수)

1. 서론

지방교육자치제의 목적에 관해서는 다양한 논의와 법규정이 있다. 1991년에 지방교육자치제가 시작될 즈음 지방교육자치제를 실시해야 하는 이유로는 교육의 자주성과 정치적 중립성 보장, 교육행정의 전문성 추구, 현장요구의 민감반응성, 지역주민의 참여와 책임이 제시되었다(윤형원, 1991: 2-3). 지방교육자치제의 원리에 관한 학설은 헌법학계, 지방자치학계, 교육법학계, 교육행정학계 등에 따라 약간씩 차이가 있고, 최근에는 교육자치의 기본원리에 대한 검증과 보완도 이루어지고 있으나, 교육행정학계의 통설은 지방분권, 민중통제, 일반행정으로부터 분리·독립, 전문적 관리의 네 가지이다(고전, 2018). 지방교육자치제의 헌법상의 기본원리로는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성과 지방자치의 민주성과 지방분권이 있고, 교육기본법에는 자주성, 전문성, 정치적 중립성 이외에 주민참여, 지역적합성이, 지방자치법에는 민주성, 지방균형발전, 능률성이 명시되어 있다(김영환, 2011), 헌법재판소에서는 민주주의·지방분권·교육자주의 조화를 강조하고 있다. 이러한 원리들은 지방교육자치제도 설계의 기반이자 평가기준이 된다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 27-28). 그런데 지방교육자치제에 관한 가장 직접적인 근거법률인 ‘교육자치법’ 제1조에서는 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성”을 살리고, 궁극적으로는 “지방교육의 발전”에 기여하는 것을 그 목적으로 명시하고 있어서 지방교육자치제의 목적 달성을 평가하기 위한 핵심적인 질문은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 교육의 자주성이 신장되었는가? 둘째, 교육의 전문성이 신장되었는가? 셋째, 교육의 지역특수성은 신장되었는가? 이 글에서는 세 가지 질문을 중심으로 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성의 개념과 평가준거를 정리하고, 지방교육자치제의 목적이 달성되고 있는지를 평가하기로 한다. 이를 위해서 지방교육자치제에 관련된 선행 연구와 논의를 포괄적으로 수집하여 분석·분류·종합하면서 지방교육자치제 발전과 연구를 위한 새로운 관점, 방향, 과제를 탐색하기로 한다.

지방교육자치제의 목적 달성 평가의 대상은 크게 영역, 관계, 양상의 세 가지 측면으로 구분할 수 있다([그림 1] 참조). 첫째, 자치의 영역과 내용은 국가에 따라 역사적으로도 매우 다양하나, 기본적으로 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권, 자치사법권을 포함한다(김병준, 2014). 지방교육자치제의 경우에는 자치적 입법과 사무, 조직, 인사, 재정이 핵심내용이 될 수 있다. 둘째, 지방교육자치제는 수직적 혹은 수평적 관계의 측면을 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로

지방자치는 중앙-지방, 지방-지방, 의회-집행부, 정부-주민의 관계(김순은, 2015: 62) 측면에서 평가할 수 있고, 교육자치-일반자치 관계도 중요하다. 셋째, 자치의 양상 측면에서는 법령, 구조 등 제도적인 규범적 타당성뿐만 아니라, 실제 운영의 과정이나 절차, 성과와 관련된 사실적 실효성 측면을 종합적으로 분석할 필요가 있다(고전, 2010; 김순은, 2015). 제도가 자치실현을 위한 최소한의 소극적 요건이라면, 실제 운영에서 적극적으로 자치를 실현하고 있는가도 중요하다. 다만 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성별로 구현되는 상황은 위 세 가지 측면들이 서로 다르게 나타날 수 있다.



[그림 1] 지방교육자치제 목적 달성 평가의 세 가지 측면

II. 교육의 자주성은 신장되었는가?

1. 지방교육자치제에서 교육의 자주성이란 무엇인가?

교육의 자주성은 교육행정의 핵심원리의 하나로서 헌법, 교육기본법, 교육자치법, 사립학교, 국가교육위원회법 등 관련법령에 명시적으로 규정되어 있다.²⁾ 교육은 본질적으로 가치창조적 활동이

- 1) 지방교육자치제를 가장 협의로 보면, 교육제도의 운영에서 중앙정부(교육부)와 지방정부(시·도교육청)의 권한 관계, 시·도지사와 교육감의 관계, 시·도청과 교육청의 관계, 지방교육행정에 대한 주민 참여를 규정하는 제도(김성열, 2018: 1) 혹은 당해지역의 교육·학예에 관한 사무를 일반 행정조직과 구별되는 별도의 기구를 설치·조직하여 운영토록 하는 제도(권영성, 2010: 276)로 규정할 수 있고, 지방교육자치 관련법령, 교육감제, 교육위원회제, 지방교육행정기관 운영, 지방교육재정, 지방교육자치와 일반지방자치의 관계 등이 그 핵심내용이라 할 수 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).
- 2) 예컨대 헌법 제31조 제4항 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.” 교육기본법 제5조 제1항 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.” 사립학교법 제1조 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 높임으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.” 교육자치법 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.” 국가교육위원회법 제1조 “이 법은 국가교육위원회를 설치하여 교육정책이 사회적 합의에 기반하여 안정적이고 일관되게 추진되도록 함으로써 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하고 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

기 때문에 교육의 자주성을 보장해야 하고, 자주성을 확보하기 위하여 교육은 정치권력이나 기타 외부세력의 간섭 없이 그 전문성과 특수성에 따라 교육 본래의 목적에 기하여 독자적으로 조직·운영·실시되어야 한다(김영환, 2011: 123). 교육 자주성의 분야는 교육내용, 교육기구, 조직·운영·실시 등이고, 교육 자주성의 주체는 교원, 교육전문가, 구성원, 교육기관, 사립학교, 대학, 교육관리기구 등이다(손희권, 2004).

교육의 자주성은 지방교육자치제의 근간을 이루는 헌법적 가치일 뿐만 아니라 교육분야에서 누가 통치(governance)해야 하는가에 대한 지침을 제공하는 역할도 한다. 교육의 자주성에 대한 해석에 따라 지방교육자치제의 구조가 달라질 수 있다(손희권, 2004: 90). 교육 자주성의 핵심은 교육에 대한 외부집단의 부당한 개입의 배제라 할 수 있다. 교육에 부당하게 개입해서 안되는 집단은 외부세력, 행정권력, 정치권력 등으로 표현되어 왔다. 교육 자주성의 1차적 향유자는 교원이나, 교육행정가도 2차적 향유자로 인정되며(김영환, 2011: 123), 교육자와 교육전문가의 자주성으로서 교육과 외부세력과의 관계에서 자율성, 특히 교육내용과 교육기구의 자기결정권을 의미한다(김찬기, 2013: 25).

지방교육자치제에서 교육의 자주성은 교육이 정치권력이나 기타의 간섭 없어야 한다는 의미에서의 교육의 자유와 독립으로 규정되고,³⁾ 교육이 그 본질을 추구하기 위하여 일반행정에서 분리·독립되고 정치와 종교로부터 중립성을 유지해야 한다는 것으로 장기성, 개별성, 공공성과 같은 교육활동의 특수성에 기인하며 교육행정의 독자성과 특수성을 수반한다(윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주, 2015: 29).

한편, 헌법상 교육의 자주성의 주체를 교원, 학교로 보고 교육자치를 학교자치로 치환 혹은 한정하자는 주장(김찬동, 최진혁, 2016 등)도 있으나, 이는 현재 판례나 교육자치법의 명문 조항에 비추어 볼 때 잘못된 것이다. 교육 자주성의 주체를 교원으로 한정하는 것은 교육자치가 교육자의 자치가 되어서는 안 된다는 현재 판례에 부합하지 않고, 교육의 자주성이 자칫 교육자의 독단으로 오해될 수 있다는 위험성을 내포하고 있다(김찬기, 2013: 24). 교원의 교육의 자유는 교육의 자주성 이외에 학문의 자유, 교사의 교육권이 결합된 것이기도 하다(조석훈, 2020: 435-436). 교육의 자주성은 교육행정기관에 의한 간섭 배제 측면 뿐만 아니라 교육행정기관이 중앙정부나 지자체로부터 갖는 자주성도 포함한다(고전, 2017: 22).

최근에는 학교자치가 다양한 맥락에서 강조되고 있는데, 정책적, 사회운동적 슬로건으로서의 학교자치와, 법제적 측면에서의 학교자치는 명확하게 구분할 필요가 있다. 법이론적 측면에서 교육의 자주성이란 교육현장에 있는 교육당사자인 학생·교원·부모·주민이 학교교육을 자치적으로 운영하는 ‘학교자치’에 불과하다는 주장은 교육자치제의 본질을 위태롭게하는 발상이다(안주열, 2005). 참고로 영국의 교육자치 역사에서 학교자치론은 지역교육청을 폐지하고, 결과적으로 중앙집권화를 초래하는 정치적 수사 혹은 논리로 활용된 바가 있고(김용, 2019),⁴⁾ 우리나라에서도

3) 현재 2002.3.28. 2000헌마283·778(병합) 지방교육자치에 관한 법률 제62조 제1항 위헌확인

4) 1980년 후반 대처 정부에서 신자유주의를 기반으로 학교자치운영 정책을 채택하였다. 학교장이 지역 교육청의 통제에서 벗어나 학교장과 학교운영위원장이 학교재정을 직접 통제할 수 있도록 한 것이다. 이는 한편으로는 학교의 자율성을 강화하고 정부 규제를 해체하는 탈규제 정책이었으나, 다른 한편으로는 지방정부(특히 Local Education Authorities)의 학교통제를 약화하는 대신 중앙정부의 학교통제를 강화한 집권화 정책이었다(김용, 2019: 146-147).

1990년대 들어서 신자유주의 아이디어와 함께 학교자치의 개념을 이용하여 교육의 자주성, 정치적 중립성을 단위학교에만 한정시키고 교육자치제를 폐지하려는 움직임이 나타났다(이동엽, 2010). 학교는 현행법상 권리주체로서의 성격이 미흡하므로⁵⁾ 학교가 법인격을 갖는 권리와 의무의 개별주체로 법제화될 때 학교자치의 법적 의미는 완성될 수 있다. 학교자율화나 규제완화는 학교자치와 그 법제적 의미에서 상당한 차이가 있다.

또한 교육행정기관의 독립성 자체가 헌법상 교육자치로부터 직접 보호되는 것이 아니고(조성규, 2011a), 교육자치는 누구로부터의 자치인지를 본질로 하는 지방자치와 달리, 무엇에 대한 자치를 본질로 하는 것으로 주체의 자치가 아니라 영역의 자치이며(조성규, 2011b), 교육행정청이 교육의 자주성의 주체가 될 수 없다(김수연, 2015)는 의견이 있다. 그러나 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성에는 지방교육의 지방행정권력 내지 지방정치세력으로부터의 자주가 포함되어 있고(음선필, 2011), 교육의 자주성 보장은 일반행정기관에 대해서도 요구되므로 지방교육행정기관을 일반지방행정기관에 완전통합하는 것은 교육자치의 본질을 침해할 우려(조성규, 2011a: 60-61)가 있다. 또한 기관자치와 주민자치라는 지방자치의 핵심요소 측면에서 기관자치 없이 교육자치를 논하는 것을 실효성이 없으므로 교육자치의 주체에 지방교육행정기관을 포함시키는 것은 당연하다.

지방교육자치제에서 교육의 자주성 신장 여부는 중앙정부, 지방행정기관(시·도지사), 지방의회(시·도의회)와 관계 측면에서 교육에 대한 간여 정도와 자율성을 통해 평가할 수 있다. 구체적으로는 교육분권 및 교육감에 대한 권한 이양; 지방교육에 대한 중앙정부의 규제완화(김홍주, 고전, 김이경, 2008: 145); 조직, 인사, 재정 등 지방교육행정의 자율성; 교육감 및 교육위원회의 설치 및 구성, 선출방식; 일반자치와 교육자치의 관계 측면에서 교육청에 대한 지방자치단체, 지방의회의 행정적, 재정적 간여(김찬기, 2013: 50) 등을 통해 평가할 수 있다.

2. 지방교육자치제에서 교육의 자주성은 신장되었는가?

가. 교육 분권 및 규제

1991년 지방교육자치제 실시 자체가 이전에 비해 교육제도에 대한 국가 통제권을 분산시키는 기반이 되었고, 시·도교육청이 주민의사와 지역실정에 따라 지방교육을 운영할 수 있는 자율성을 신장시키는 데 기여하였다(김성열, 2018: 16). 지방교육자치제 실시 이후 중앙정부와의 관계에서 시·도교육청에 대한 권한 이양 및 분권이 지속적으로 추진·확대되어 왔다. 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」 제정 이후 지방교육분권이 본격적으로 추진되었고,⁶⁾ 2008년

5) 법제적 측면에서 국·공립학교는 공법상의 영조물이자 교육부 또는 교육감에 속하는 조직으로서 행정의 일부를 담당하고, 사립학교는 특허기업이자 사인위탁을 받아 행정의 일부를 담당하는 것으로 해석되어 왔다(정필운, 2018; 한정민, 2015).

6) 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」이 제정된 이후 지방분권을 위한 정부기구인 김대중 정부의 지방이양추진위원회, 노무현 정부의 「지방분권특별법」(2004.1.)에 의한 정부혁신지방분권위원회, 이명박 정부의 「지방분권촉진에 관한 특별법」(2008.2.)에 의한 지방분권촉진위원회, 박근혜 정부의 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(2013.5.)에 의한 지방자치발전

교육과학기술부(현 교육부)는 “학교자율화 추진계획”을 통해 초·중등교육분야는 학업성취도 최저 기준과 같은 국가기준설정 등 계획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도로 이양하는 것으로 하였다(나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경, 2018). 이에 따라 초·중등 학교제도 운영, 교육과정 및 교수-학습 운영, 학생지도 및 학사 운영 등의 부문에서 많은 권한이 교육감에게 이양 혹은 위임되고, 교육기본법, 초·중등교육법의 제·개정을 통해 많은 조항에서 교육제도 운영에 대한 국가와 교육감의 권리와 의무를 동등하게 하거나 확대하였다(김성열, 2018: 16).

2008년 실시된 관련공무원 인식조사에 의하면, 지방교육자치제 실시 이후 학사운영(3.77), 인사(3.77), 교육시설 및 환경(3.76), 학교제도 및 정책(3.69), 교육과정 및 교수학습(3.69), 교육재정(3.66) 전반에서 지방분권의 긍정적 성과가 있었다(김홍주, 고전, 김이경, 2008). 최근 지방교육자치 관련 업무에 종사하거나 연구에 참여 경험이 있는 전문가 델파이 조사에서도 지방교육자치의 성과로 가장 많이 언급된 것이 권한 배분이었고, 다음은 교육감 직선제, 지역 특수성, 주민참여 등의 순이었다(한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균, 이슬아, 2019: 93-94). 그러나 교육분권의 내용이 이양(devolution)보다는 위임(delegation)⁷⁾ 형태가, 의사결정권보다는 집행단계의 자율권 행사와 관련된 사항이 많았고, 법령보다는 행정 명령이나 지침에 의해 권한 이관이 이루어졌으며(김홍주, 고전, 김이경, 2008), 행정권한 중첩과 충돌, 기관위임 중심의 행정권한 배분, 개별 법령 중심 권한과 사무이양 추진 등이 한계점으로 지적되었다(나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경, 2018).

한편 2007년 교육감 직선제 이후 시·도교육청이 국가교육정책을 전달받아 집행하는 수동적 입장에서 벗어나 능동적이고 독자적인 교육정책을 추진하면서 상당한 갈등이 발생하고 소송도 다수 진행되었다.⁸⁾ 이 과정에서 지방교육관련법령상 권한주체가 모호한 점이 교육부와 시·도교육청 간의 갈등을 유발하는 요인으로 작용하였고, 교육자치 강화를 위한 지방교육행정의 권한과 사무 배분의 원칙과 기준의 정립과 이를 반영한 관련법령 정비의 필요성이 대두되었다(나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경, 2018). 그런데 교육부와 시·도교육청 간의 갈등사례는 역설적으로 지역주민의 지방교육자치제에 대한 관심을 촉진시켰다(김성열, 2018: 21). 학부모, 교직원, 교육청직원들은 시·도교육감-지사 간, 그리고 시·도교육감-교육부 간의 정책상 이견 표출에 대해서 지방분권화 과정에서 나타나는 자연스러운 현상(5점 척도에서 각각 3.59, 3.56)으로 인식하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).

위원회, 문재인 정부의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2019.12.31.)에 의한 자치분권위원회로 변화되어 왔다.

- 7) 지방분권화는 그 범위와 대상에 따라 분산, 위임, 이양으로 구분된다(윤홍주, 2003: 175-176). 분산(deconcentration)은 권한의 이전 없이 하급기관으로 업무만 이관되는 것으로 하급기관의 재량권에 대한 제약이 크다. 위임(delegation)은 의사결정권한과 관리권한을 이전하는 것으로 권한위임받은 기관의 행위에 대한 책임은 중앙정부에 있다. 이양(devolution)은 지방자치단체가 중앙정부로부터 법적, 재정적으로 자율적이고 독립적인 형태로 전환되는 것이다.
- 8) 학교생활기록부 지침 개정, 교원능력개발평가제 추진계획 제출, 교사에 대한 징계, 자율형 사립고 지정 등에 대한 소송에서 대법원은 교육감의 정책 재량권보다는 교육부장관의 지도·감독권, 시정 명령, 직권 취소, 직무이행명령을 우선하여 판결하였다. 또 경기도, 서울시, 전라북도의 학생인권조례에 대한 소송에서 자치입법권과 국가의 교육형성권을 둘러싼 법적 쟁점이 부각되었고, 이 조례안의 의결 무효를 다투는 과정에서도 대법원은 교원지위 등 관련사항을 국가사무로 판정하였다(조석훈, 2020: 70-83).

현 정부 출범 이후에는 교육자치, 교육분권이 대폭 강화되었다.⁹⁾ 교육부와 전국시·도교육감협의회 공동으로 교육자치정책협의회를 구성하여 로드맵¹⁰⁾을 발표하였다. 교육부·시·도교육청 권한배분은 교육자치 정책 로드맵 수립을 전후로 크게 3차에 걸쳐 추진되었다.¹¹⁾ 1999년 「중앙행정 권한 지방이양촉진 등에 관한 법률」 제정 이후 지난 박근혜 정부까지 지방으로 이양된 교육부 소관 사무는 총 141개이고, 문재인 정부에서는 교육자치정책협의회를 통해 126개 우선정비과제를 중심으로 권한을 대폭 이양하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 정부별 교육사무 지방이양 추진내용

정부	이양사무 개수	주관 기관	주요 영역
김대중	11개	지방분권추진위원회	- 교장자격 인가 추천검정 교사자격증 박탈 등
노무현	29개	정부혁신지방분권위원회	- 자율학교 지정, 중·고교 보직교사 정원승인 등
이명박/ 박근혜	101개	지방분권추진위원회/ 지방자치발전위원회	- 고등학교 입학전형 실시지역 지정, 학교시설사업에 관한 사무 등
문재인	126개	교육자치정책협의회	- 법적 근거모호한 규제적 지침 폐지, 3차에 걸쳐 우선정비과제 발굴

출처: 나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경(2018: 6)을 수정·보완함

이러한 일련의 과정에서 교육분권의 원칙과 방향, 국가사무와 자치사무의 구분 등 지방교육자치에 관한 논의가 구체화되고 법제화도 추진되었다. 교육자치 정책 로드맵에서는 교육부·시·도교육청 권한배분을 위한 우선과제정비의 방향으로 보충성·현장성, 국가책임 적정화 등을 제시하였다.¹²⁾ 이와 함께 추진된 교육일괄이양법률(안)에서는 현지성 원칙, 보충성 원칙에 기반하여 유·초·중등교육에 관한 사무는 기본적으로 교육감의 사무로 천명하고, 열거주의 원칙을 적용하여 제10조 제1항에서는 교육부장관의 소관사무를 19개로 열거하고 있다.¹³⁾ 교육감은 소관사무의 수행에

9) 문재인 정부는 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을, 이를 위한 실천전략으로 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권을 선정하여 지역분권과 주민자치를 강력하게 추진하였다. 세부 추진 과제로 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’, ‘지방재정자립을 위한 강력한 재정분권’, ‘교육민주주의 회복 및 교육자치 강화’를 제시하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).

10) 교육자치정책 로드맵에서는 기존의 교육자치는 법령상 권한 관계가 모호하고, 법·제도, 계획·사업, 성과관리 등 과정을 교육부가 주도하여, 시·도교육청과 역할·기능이 중복되며, 학교의 자율적 운영, 교육과정과 교육활동에 대한 권한의 제약으로 유연하고 민주적인 학교 문화 확산에 한계를 지닌다는 공동의 문제의식을 바탕으로 교육자치를 위한 개선방향을 설정하였다.

11) 교육자치 및 학교자율화 추진 계획 수립(2017.8.)에서는 현장 체감도가 높은 3대 즉시 이행과제(초·중등 재정지원사업 전면개편, 학교운영 자율화 확대, 시·도교육청 운영 및 평가 자율화)를 발굴하여 교육현장에 부담이 되는 각종 규제적 지침을 우선정비하였다(유경훈, 황준성, 강주영, 나민주, 하봉운, 김미리, 2020). 교육자치 정책 2차 로드맵(2017.12.)에서는 법률적 근거가 모호한 규제적 지침을 원칙적으로 폐지하고, 학교와 시·도교육청의 자율성을 제한하는 제도를 개선하기 위해 1차 우선정비과제(교육부 75개, 시·도교육청 8개)를 선정하였다. 또 2차 우선정비과제(제3차 교육자치정책협의회, 2018.12.)에는 총 40개 과제(교육부 36개, 시·도교육청 4개)가 포함되었다(유경훈, 황준성, 강주영, 나민주, 하봉운, 김미리, 2020). 이러한 우선정비과제는 대부분 이행되고 장기과제만 소수 남아있다.

12) 보충성·현장성은 교육부는 시·도교육청과 학교가 교육정책과 교육활동에 대해 일차적인 권한과 책임을 가진다는 점을 존중한다는 것이고, 국가책임 적정화는 교육에 대한 국가의 책무성이 요구되는 최소한의 범위 내에서, 예컨대 국가 교육 표준, 미래교육 전략·방향, 교육격차, 안전, 갈등관리 등에 대해 중앙정부가 역할을 수행한다는 것이다.

서 전권한성을 가짐으로써 국가사무와 지방사무를 명백히 구분하였다(황준성, 장덕호, 오동석, 정필운, 2018). 이때 교육부장관·교육감의 공동사무 존치여부는 큰 논쟁사항이었다(나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경, 2018). 최근 제정된 국가교육위원회법은 그 소관사무로 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립, 국가교육과정의 기준과 내용의 고시 등, 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등을 명시하였다.

나. 조직, 인사, 재정

자치적인 조직과 인사는 지방교육자치 구현을 위한 실질적인 수단이다. 지방교육행정기관의 조직 설치와 정원 구성은 대통령령과 교육부령으로 규정되어 있으나, 자율영역이 확대되어 왔다. 지방교육행정기관의 조직 및 정원관리에는 개별승인제가 적용되다가 1998년에 지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정이 제정되면서 기준정원제(총정원제)가 도입되었다. 2004년에는 표준정원제, 그리고 2013년 이후에는 총액인건비제가 적용되고 있다(나민주, 하봉운, 이현국, 하정운, 차지철, 심현기, 장우천, 2021).¹⁴⁾

총액인건비 제도는 지자체(지방교육행정기관)가 기구·정원 운영에 수반되는 인건비성 경비의 한도 내에서 인력의 규모와 종류, 기구의 설치, 인건비 배분 등 조직과 인사, 보수 측면의 자율권 행사를 확대한 조직관리제도이다. 총액인건비 제도에서 교육청 소속 지방공무원의 직급별 정원책정권 등 중앙통제가 폐지되고, 시·도교육감이 다양한 교육여건 및 행정수요 등을 감안하여 인건비 예산범위 내에서 자율적으로 지방공무원 총 정원과 직급별 정원을 결정하도록 하였다. 또 법령상의 기구설치 기준(과단위 기구정수제)을 국단위 기구정수제로 변경하여 ‘과’ 단위 행정기구도 자율적으로 설치 가능함에 따라 조직과 정원, 보수 등을 자율적으로 운영할 수 있게 되었다. 과단위 기구정수제가 국단위로 조정되고, 지방공무원 정원 자율결정 범위도 5급 이하에서 4급 이하로 확대되었다.

총액인건비제와 조직·인사에서 자율권 확대는 시·도교육청이 자율적으로 조직을 운영할 수 있는 제도적 기반을 확대하였고, 자치조직권 강화에 기여하였다. 그러나 본청의 실·국 설치기준, 3급 이상 정원책정에 대한 교육부의 승인권, 본청 및 보조·보좌기관의 직급기준, 부교육감 임용권 등에 대한 자율권 확대 요구가 있고,¹⁵⁾ 다른 한편으로는 상위직 공무원 중심의 정원 확대, 조직기구 팽창, 교육행정기관위주 증원 등의 한계도 나타나고 있다(나민주, 하봉운, 이현국, 하정운,

13) 동 법안 제9조(사무배분의 기본원칙) ① 교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 하되, 제10조 제1항 각호에 해당하는 사무는 교육부장관의 사무로 한다. ② 교육감은 자기의 권한 및 책임 하에 종합적으로 해당 사무를 처리한다.

14) 일반 지방자치단체 정원관리제도는 개별승인제(1987년 이전), 기준정원제(1988), 표준정원제(1997), 총액인건비제(2007), 기준인건비제(2014)로 변화되어 왔다(나민주, 하봉운, 이현국, 하정운, 차지철, 심현기, 장우천, 2021: 16-27, 43-74).

15) 교육행정기관에 속하는 공무원은 교육공무원과 일반직공무원으로, 해당 인사 관련 법령에 각각 적용된다. 지방교육행정기관 조직 설치 및 사무분장은 시·도 조례로 정할 수 있으나, 설치 규모에 대한 기준은 따로 제시하여 그 범위 안에서 이루어질 수 있고, 인사에서는 총액인건비제를 통해 인력 규모의 총정원에 대한 권한은 대통령과 교육부장관에게 있다.

차지철, 심현기, 장우천, 2021: 170-183).

지방교육재정교부금법에 의해 내국세의 일정률을 지방교육재정으로 확보하는 방식은 지방교육의 자주성을 보장하는 가장 중요한 장치이다. 내국세 교부금 재원은 1991년 내국세의 11.8%에서 2020년 20.79%까지 확대되었다.¹⁶⁾ 그런데 2000년대 들어서 교육투자 확대의 당위성에 대한 공감대와 범정부적 공동노력이 급격하게 와해되었고, 지방교육재정 내국세 일정률 확보방식에 대해서 재정당국을 중심으로 끊임없이 비판과 문제가 제기되고, 재정 칸막이에 따른 비효율성 제거를 위한 일반 지방재정과 통합, 학생 수 감소에 따른 확보율 축소를 위한 시도가 지속되고 있다(나민주, 2021).¹⁷⁾ 그러나 학생 수가 줄어든다고 당연히 교육재정을 감축해야 하거나 감축할 수 있는 것은 아니다.¹⁸⁾ 교육재정 배분구조 측면¹⁹⁾ 이외에도 대규모 신규 교육수요²⁰⁾가 급증하고 있고, 미래교육을 위한 학생당 교육비용도 대폭 증가²¹⁾하고 있기 때문이다.

지방교육재정 배분에서는 1991년부터 지방교육자치단체의 재정운영의 자율성을 보장하기 위하여 종래의 항목별 배분에서 학교급별 교육비차이도를 적용한 가중학생수에 따른 총액배분으로 변화되었다. 그러나 지역간 형평성 문제가 대두되어 1996년에는 경상재정수요와 학생수용시설재정수요로, 2001년에는 경상재정수요와 사업재정수요로 구분하였고, 2005년부터는 소요경비산정과 지역별·학교급별 차이도계수에 의한 배분으로 변경되었다. 2008년부터는 자체노력수요를 반영하기 시작하였고, 2011년 이후에는 측정항목 수가 더욱 증가하였다(송기창, 2021). 또 국가시책사업을 재정수요 측정항목에 포함시키거나 정책유도성 자체노력 항목이 증가되기도 하였다. 이러한 지방교육재정 배분에서 산정기준의 지나친 세분화와 국가시책성 항목 추가는 총액교부에 의한 지방교육재정운영의 자율성을 약화시켰다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018: 46).

2018년부터는 특별교부금 비율이 내국세분 교부금의 4%에서 3%로 축소되고 보통교부금 비율

16) 그러나 2001년 11.8%에서 13.0%로, 2008년 유아교육지원과 방과후학교지원 국고사업의 지방이양에 따라 교부율이 19.4%에서 20%로 증가한 것을 제외하면 대부분 국세-지방세 구조개편과정에서 교부금 증가없이 교부율만 변경된 것이다(송기창, 2021: 34). 국가재정에서 지방교육재정이 차지하는 비율(당초예산 기준)은 2016년 10.5%에서 2021년 9.6%로 감소하였다(나민주, 2021: 10).

17) 심지어 감사원에서조차 학령인구 감소를 이유로 소규모학교 통·폐합, 지방교육재정에서 학생수 반영 비율 제고를 권고해왔고, 기획재정부 등 관련기관과 협의하여 내국세 20.79% 일정비율로 고정되어 있는 교부율을 학령인구 감소, 세수 증가 등에 맞추어 조정하는 방안을 권고한 바 있다(감사원, 2020).

18) 과묵한 탓인지 “인구가 감소하므로 국가예산규모를 줄여나가야 한다.”거나, “인구감소 지자체에 대해서는 국고지원규모를 대폭 감축해야 한다.”는 주장이나, 이를 지속적으로 이슈화하는 경우는 찾아보기 어렵다. 지방교육재정 감축분만큼 정세액을 줄여서 국민조세부담을 낮추는 것이 아니라면, 결국은 국가재정지출의 우선순위의 문제가 된다. 학생 수 감소에 따라 교육재정을 축소해야 한다는 주장은 학생교육보다는 다른 부분이 더 우선순위가 높다는 것이고, 특히 학생 수 감소에 따른 지방교육재정의 교부율 축소 주장은 자녀를 위한 교육지출보다는 부모와 전 국민을 위한 복지·경제예산을 확대해야 한다는 것과 다를 바 없다.

19) 예컨대 지방교육재정교부금 기준재정수요액 산정에는 30여개가 넘는 측정항목(소항목)별로 학생 수 이외에 학교, 학급, 교원, 직원, 계층, 건축, 토지, 증축 등 다양한 측정단위가 적용되고 있다(송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선희, 2018: 30-37).

20) 그동안 지방교육재정에서 영유아보육, 고교무상교육 확대 등 수조원 대의 추가 재정소요를 발생하였고, 앞으로 시행될 고교학점제 등 새로운 교육정책도 마찬가지이다.

21) 예컨대 향후 10년 동안 학생 수가 40% 감소하더라도 학생당 교육(소요)비용이 2배가 되면 교육재정규모는 오히려 20%가 증액되어야 한다.

이 높아져 상대적으로 지방교육재정의 자율규모가 확대되었다. 그러나 특별교부금에 대해서는 불투명한 운영, 보통교부금과 중복성에 대해서 여전히 논란이 되고 있고, 국가시책사업의 불규칙한 사업계획 수립 및 통보 지연, 시·도 예산편성지침과의 불일치, 사업비 지원시기의 부적절성, 시·도교육청에 대한 대응투자 요구 등도 지방교육재정의 자율성을 저해하는 요인이 되고 있다(김지하, 김용남, 이선호, 김민희, 오범호, 송기창, 2016).

지방교육재정과 일반지방재정의 관계는 분리를 원칙으로 하되, 연계를 확대하는 방향으로 변화되어 왔는데,²²⁾ 지방교육재정에 대한 일반지자체의 법적 책임이 확대되면서 그 영향력도 증가되었다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 244-248). 일반지자체의 법정전입금은 원래 교육예산으로 사용하도록 징수된 것이나, 일반 지자체 예산에 편입되었다가 다시 전입되면서 적기전입이 문제가 되었으나, 관련법령 개정을 통해서 해결되었다. 그런데 교육감은 시·도 일반회계전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 당해 지방자치단체장과 지방교육행정협의회를 통해 협의해야 하고, 시·도의회에 예산을 제출할 때 시·도지사의 의견을 첨부해야 하는 것도 문제다(송기창, 2021).

광역 및 기초 자치단체의 다양한 교육경비보조사업이 확대·시행되면서 지방교육재정의 확대에 일정 부분 기여하였으나, 재정지원 수준을 넘어서 시·도교육청 사업과 교육·학예사무의 본질적인 부분마저 침해하고 있다는 지적과 우려가 높아져왔다. 시·도교육감에게 과세자주권이 없는 것은 교육재정의 자주성의 근본적 한계로 작용하고 있다. 교육재원 조달권한이 없는 시·도교육청은 항상 재정압박을 받을 수밖에 없고, 한편으로는 재정보호과정에서 책임이 없어서 효율적 재정운용을 위한 적극적인 동기가 부족하여 재정을 방만하게 운영할 가능성도 있다(나민주, 2021: 15).

다. 교육감 및 교육위원회

의결기관과 집행기관은 지방자치의 핵심 필수요소이다(김병준, 2014). 1991년 지방교육자치제 출범 시에는 시·도광역단위에 교육위원회와 교육감을 모두 두면서 기관분리형²³⁾으로 출발하였다. 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도의회와는 별개로 교육위원회를 설치하였고, 교육위원은 시·군·구의회에서 2인씩 추천한 자 중에서 시·도의회에서 무기명투표로 지역별로 1인씩 선출하였다. 그런데 교육위원회 의결사항 가운데 조례안, 예산안 및 결산, 사용료·수수료 부과 및 징수는 시·도의회에서 다시 최종의결하도록 되어 있어서 교육위원 선출에서 이중간선 문제와 교육위원회 성격에서 의회의 전심기관 정도에 지나지 않는다는 비판을 받았다. 또 교육청에 대한 이중적인 감사와 조사를 둘러싼 갈등도 있었다. 이에 대해 교육계에서는 독립형 의결기구화 혹은 합의제 집행기구화를 요청하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).²⁴⁾

22) 5·31 교육개혁안에 따라 교육재정 5% 확보정책이 1996년부터 시행되면서 일반자치단체의 지방교육재정 책임이 확대되었다. 시·도세 전입금, 학교용지부담금이 추가되어 일반회계 전입금이 확대되고, 교육경비보조 제도가 도입되었으며, 교육세를 부과하는 지방세원이 추가 혹은 인상되었다.

23) 지방정부의 구성형태에는 의결기관과 집행기관의 관계를 중심으로 기관통합형, 기관분리형, 절충형으로 구분되는데, 우리나라의 일반 지방자치는 기관분리형 강시장제라 할 수 있다(김병준, 2014: 172).

1997년 교육자치법 개정으로 교육감 및 교육위원을 학운위에서 선출한 자와 교육단체에서 추천한 교원으로 구성된 시·도별 선거인단에서 선출하도록 함에 따라 이에 대한 지방의회의 권한은 약화되었다. 그러나 2006년 말 교육자치법 개정으로 교육위원회는 시·도의회 내 상임위원회로 전환되고, 교육위원을 교육의원으로 명칭을 변경하고 교육감과 마찬가지로 주민직선으로 선출하도록 하였다. 또 2010년 교육자치법 개정으로 제2장 교육위원회가 삭제되고, 교육위원회 및 교육의원 일몰제가 적용되어 2014년 7월부터 교육자치법에 의한 교육위원회 제도는 완전히 폐지되었다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).²⁵⁾

독자적인 의결기구의 미비는 지방교육자치제 자체를 위협하는 요인(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 37)으로서 교육의 자주성은 크게 훼손되었다. 교육위원회 제도 폐지 초기에는 시·도의회에 위원회의 하나로서 교육위원회 명칭이 유지되었다. 그러나 2016년 7월 광주광역시의회가 그 명칭을 교육문화위원회로 변경하였고, 2021년 현재 교육위원회 명칭을 유지하고 있는 시·도의회는 14개이고, 세종특별자치시의회는 교육안전위원회로, 경기도의회는 도교육청 남부청사 사무소관의 교육기획위원회와 북부청사 사무소관의 교육행정위원회로 구분되어 있다(송기창, 2021: 19). 그동안 폐지된 교육위원회제에 대해 기존 위임형 의결기구로 복구, 교육의원만으로 구성되는 교육상임위원회 부활, 합의제 집행기관으로 부활 등 많은 논의가 있었다(김용일, 2010, 고전, 2014, 송기창, 2021 등).

교육감 선출방식은 1991년 이전에는 교육위원회 추천, 교육부장관 제정, 대통령 임명방식이었으나, 지방교육자치제 실시 이후 교육위원회에서 무기명 투표로 과반수 득표자 선출방식으로 변화되었다. 이후 교육감 선임방법은 1997년 교육감 선거인단 구성 간접선거(학운위 선거인 97%, 교원단체추천 선거인 3%), 2000년 학운위 위원 전원으로 구성된 선거인단 간접선거, 2007년 주민직선으로 변화되었다. 교육감 직선제 실시는 교육감의 주민대표성, 민주적 정당성을 확대하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).

1991년 교육자치법에서 교육감은 교육·학예 대표권을 인정받고, 시·도지사로부터 비교적 독립적인 지위를 보장받고 있었다.²⁶⁾ 그런데 교육감의 지방교육 통할대표권이 법률에 명문화되어 있지 않다. 현행 지방자치법 제101조(지방자치단체의 통할대표권)는 “지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.”고 규정하고 있으나, 교육자치법 제18조(교육감) 제2항은 “교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.”고 되어 있을 뿐이다. 현재에도 교육·학예에 관한 대표권을 실질적으로 시·도교육감이

24) 교육자치법(제24조)에서 지방자치법을 준용하여 교육위원회가 교육청 행정사무 감사 및 조사권을 갖고 있었으나, 지방자치법 시행(제17조의3)에서는 교육·과학 및 체육에 관한 기관의 감사 및 조사권이 시·도의회에 있고 편의상 교육위원회에서 실시하고 지방의회에 보고로 같음하게 되어 있으나, 지방의회 본회의 의결이 있을 경우 특정에 대한 감사 및 조사를 할 수 있다고 단서조항이 있었다.

25) 제주특별자치도의 경우에는 제주특별법에 의해 2006년 7월부터 교육의원 제도가 시행·유지되고 있다. 제주도의 교육위원회는 지방의회의 상임위원회로 교육의원 5명과 제주도 도의회의원 4명으로 구성되었다.

26) 다만 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안과 지자체 일반회계 관련사항을 교육위원회에 제출할 때는 미리 시·도지사와 협의하도록 하는 등 최소한의 관계만 유지하였고, 2006년 말 교육자치법 개정으로 교육감과 시·도지사 사이에 지방교육관련 업무협의를 활성화하기 위하여 지방교육행정협의회를 조례로 설치하도록 하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).

행사하고 있으나, 교육·학예사무를 총괄하거나 대표한다는 명시적 규정이 없다(나민주, 김성기, 이현국, 이수경, 장우천, 2019: 114; 황준성, 2020: 41).

라. 법령체계 및 일반자치와의 관계

지방교육자치제의 잦은 변화과정에서 관련법령의 체계와 내용이 제대로 정비되지 못하고 상당히 혼란스러운 상황이다. 교육위원회제 관련 장이 모두 삭제되었고, 지방자치법을 지방교육에 준용한 내용이 많다. 교육자치법만으로는 지방교육자치제 전반을 제대로 이해하기 어렵고, 외관상으로도 난잡하다. 현행 「교육자치법」은 「지방자치법」을 교육청에 적용한 수준이라 볼 수 있어서 사실상 「지방자치법」을 교육분야에 적용한 것일 뿐, 교육분야 고유영역에 대한 자치법이라 보기도 어렵다(나민주, 김성기, 이현국, 이수경, 장우천, 2019).

관련법간 관계도 문제이다. 지방자치법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정한 법이므로 지방자치에 관한 일반법이라고 할 수 있다. 교육자치법은 지방자치단체의 교육·학예사무의 관장기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항 등 교육자치에 관한 사항을 정한 법이다. 따라서 지방자치법과 교육자치법은 일반법과 특별법의 관계에 있다(김영환, 2011: 114). 그런데 지방분권법(제12조 제2항)에서는 이전 법을 그대로 승계하여 교육자치에 관한 특별법으로 교육자치법과 정면 배치됨으로써 혼란을 야기하고, 교육자주라는 헌법적 가치를 부인한 반(反)헌법적 규정을 그대로 유지하고 있다(황준성, 2020).²⁷⁾

지방교육자치제에서 교육의 자주성을 위협하는 가장 큰 요인은 일반자치와 교육자치를 통합하려는 시도이다. 지방행정과 교육행정의 통합은 주민의 지방교육행정에 대한 자결권을 확대하고, 다른 한편으로 지방교육행정에 대한 정치적 책임을 명백히 할 수 있다는 주장(이기우, 2007)이 있으나, 교육자치를 일반 지방자치로 흡수통합하는 것은 국가기능의 효율성, 편의성만을 지나치게 고려한 것으로 지방교육자치의 개념에 대한 이해 부족과 헌법상 보장되는 교육기본권 및 기본권 보장원리와 교육자치와의 관련성을 외면한 것이다(안주열, 2005).

우리나라 지방교육자치 역사에서 교육자치를 폐지하고 일반자치에 통합하려는 시도는 끊임없이 있었다. 해방 이후 시작된 내무부와 문교부 간의 논쟁 가운데 상당 부분은 지금까지 이어지고 있고, 최근에는 논의과정에서 교육계의 의견은 무시되거나 논의참여(관련위원회 구성 등)마저 봉쇄되기도 하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018).²⁸⁾ 이번 정부에 들어

27) 「지방자치 분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(약칭 지방분권법) 제12조에서 ‘특별지방행정기관의 정비 등’이라는 제목 아래에 제2항과 제4항에서 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”, “교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 각각 규정하고 있다. 이것은 지난 2004년 제정되었던 「지방분권특별법」이 제10조 제2항에서 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.”는 규정, 2010년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제40조 제1항에서 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.”는 조항을 승계한 것으로 지방교육자치제도의 세 가지 헌법적 가치 중 민주주의와 지방자치만을 강조하고 교육자주를 배제한 것이다(황준성, 2020: 39-40).

서 대통령소속 자치분권위원회에서는, 이전의 위원회와 달리 소관과제에서 ‘교육자치와 지방자치의 통합’ 대신 ‘교육자치와 지방자치의 연계·협력’을 자치제도 분과위의 소관업무로 하고 있다.

일반 자치분야에서는 교육감 선출방식, 집행기관 통합, 재정 통합 등의 다양한 형태로 통합 주장을 반복적으로 제기하여 왔는데(이승중, 김대욱, 김윤지, 2021), 최근에는 재정 통합에 집중하고 있는 모양새이다.²⁹⁾ 교육자치와 일반자치의 연계와 협력은 양자의 독자성과 상호존중이 전제될 때 가능하다. 교육자치와 일반자치를 통합하려는 소모적인 시도를 지양해야 할 것이다(나민주, 2021). 그런데 2021년 전면개정된 「지방자치법」에서는 지역여건에 따라 주민투표로 단체장 선임방법 등 자치단체 기관구성 형태를 선택할 수 있도록 하였다. 지방자치에서는 지역별로 자치기관 구성의 다양화가 실행되면,³⁰⁾ 교육자치기관 구성에도 영향을 줄 가능성이 있어서 그 동향을 예의주시하고 대응방안을 미리 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. 교육의 전문성은 신장되었는가?

1. 지방교육자치제에서 교육의 전문성이란 무엇인가?

교육의 전문성은 교육행정의 핵심원리로서 교육활동은 전문적 활동이기 때문에 교육활동의 관리 역시 교육활동의 본질과 교육의 특수성을 이해하고, 필요한 이론과 기술을 습득한, 충분한 훈련을 받은 전문가가 담당해야 한다는 것이다. 전문성에는 첫째, 업무의 독자성 혹은 특수성, 둘째, 고도의 지성을 바탕으로 하는 지적·기술적 수월성이 포함되어 있다(윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주, 2015: 30). 교육의 전문성은 교원의 전문성과 교육행정의 전문성을 핵심으로 한다(김찬기, 2013: 23). 교원은 교육 전문성의 일차적 향유주체로서 교육과정 운영, 생활지도 등 교육활동에서 요구되는 전문적 능력을 보유해야 한다. 교육의 전문성은 교육 그 자체뿐만 아니라, 교육활동을 지원하는 교육행정에서도 요구된다(김영환, 2011: 124).

지방교육자치에서 전문성 보장은 교육정책이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나 적어도 교육전문가의 참여하에 이루어져야 함을 의미한다(고전, 2017: 22). 교육의 전문성은 교육의 자주성과 더불어 교육제도를 운영하는 헌법상 원칙이고, 교육자치법에서는 여기에 지역특수성을 더하여 지방교육자치제의 목표로 명시하고 있다. 헌법재판소는 지방교육자치제에서 교육의 자주

28) 그 결과 교육계의 의견 청취 없이 만들어진 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제2항(교육자치와 일반자치의 통합 노력)이 여전히 살아있다.

29) 지방교육재정과 지방재정의 통합을 통해 지방교육재정에 대한 투자가 향상되고, 교육재정운영이 효율적인 것이라는 주장은 현재의 일반 지방자치단체의 지방재정 건전성, 자립도 문제를 간과한 것이다. 오히려 단체장의 선심성 사업에 대한 투자가능성을 높이고, 궁극적으로는 교육투자의 본질적 가치를 훼손하여 교육의 안정성과 질적 수준을 위협할 가능성이 크다(나민주, 2021).

30) 자치분권위원회의 자치분권 시행계획(2021)에서도 지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법 제정을 통해 지역별로 자치기관 구성을 주민투표를 통해 선택할 수 있도록 할 예정이다. 그동안 집행기관-의결기관 분리형 이외에 단체장중심, 단체장 권한 분산형, 책임행정기관형, 위원회형 등으로 자치기관 구성을 다양화하는 방안이다.

성은 외부세력의 부당한 간섭을 받지 않는 것으로 규정하고, 교육의 전문성을 교육전문가의 주도 내지는 참여로 보고 있다(조석훈, 2020: 46). 교원의 교육활동을 직·간접적으로 지원하고, 교육정책의 기본방향을 결정하고 집행하는 교육행정은 일반행정과 다른 특수한 원리에 입각해야 하므로 교육행정가의 전문성이 중요하다. 교육행정은 교육전문가가 담당하거나 적어도 그들의 참여하에 이루어야 한다(권영성, 2010).

한편, 교육관련경력 및 비정당원 입후보자 요건에 대해서 민주성 원칙에 위배된다는 주장이 있고, 주민직선제 이후 입후보자 자격요건을 폐지하자는 의견도 있다. 그러나 현재판례들에서는 교육·교육행정경력이 고도의 전문성 요구에 따른 요건으로 공무담임권 과도하게 침해하는 것이 아니고, 비정당원 요건은 교육의 정치중립성 확보라는 공익우선 측면에서 타당하고 보았다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 94-96). 지방교육자치에서 주민자치라는 민주주의적 요청만을 철저하게 관철하는 것은 민주주의, 교육자주, 지방분권의 균형 측면에서 반드시 바람직하다고 보기 어렵다(김영환, 2011: 118-119). 현행 법체계상 교육감 선임방식의 결정은 입법 재량에 속하므로 지방교육자치제에서 후보자 자격요건, 입후보방식 등 선거의 기본원칙과 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 조화를 꾀하되, 부득이 우선순위를 결정해야 할 때에는 후자를 우선하는 것이 타당하다(음선필, 2011). 교육자주성, 전문성, 정치중립성의 핵심내용을 침해하면서 선거의 기본원칙을 보장할 수는 없다.

또한 교육감선거제 자체가 교육의 정치적 중립성을 위반한 것이라는 주장까지 있으나, 교육의 정치적 중립성은 정당정치 제도와 특정 정치세력의 영향력으로부터 배제라는 의미(정지욱, 정일화, 2020)로 좁게 해석해야 한다. 교육의 정치적 중립성은 정치적 무당파성, 정치적 압력 배제, 권력으로부터의 독립, 교원의 정치적 중립, 교육의 정치 불간섭 등을 내용으로 하나, 교육내용에서도 정치적 요소를 배제하려는 것은 아니다(음선필, 2011). 학교교육에서 정치체계, 선거 등에 관해 교육하고, 학생회장 선출 등을 위한 선거와 같은 활동을 통해 민주시민을 양성하는 것은 당연하다. 또 한정된 자원의 획득과 공정한 배분을 위한 광의의 정치(행위)가 교육행정 실재에서 나타나는 것도 지극히 정상적인 것이다. 이러한 광의의 정치 개념을 기준으로 교육의 정치적 중립성 위반을 논하는 것은 넌센스이다.

교육감직선제 실시를 전후하여 시장·도지사 후보자와 교육감 러닝메이트제, 공동등록제와 같은 교육감 선출방식 변경 제안이 급증하기도 하였다. 그러나 교육감 선출과정에서 정당과 선거권자 중 누가 더 큰 결정권을 갖게 되는가의 측면이 중요하다(음선필, 2012). 선거과정에서 정당이 제도적으로 참여하게 되면 선거과정의 주도권은 당연히 정당이 쥐게 마련이다. 우리나라의 정당정치 현실을 고려할 때, 정당이 주도적으로 교육감선거에 개입하는 대안은 교육의 정치적 중립성 뿐만 아니라 자주성, 전문성을 훼손할 가능성이 매우 크다(기현석, 2011). 이와 관련하여 교육의 정치적 중립성을 교육자치법에 명시하고, 교육감선거에서 후보자의 특정 정치이념 표방 제한, 언론의 정치적 중립성 준수 등 관련 조항을 보강할 필요가 있다는 의견(정지욱, 정일화, 2020)도 있다.

지방교육자치제에서 교육의 전문성 신장 여부는 교육감 및 교육위원회의 구성 및 자격; 교육정책 결정이나 집행에서 교육경력의 중요성 및 교육전문가의 참여; 교육행정조직에서 교육전문가의 위상(김찬기, 2013: 48); 교육행정 현장공무원의 전문성; 지방교육 행정관리역량(김홍주, 고

전, 김이경, 2008: 145); 혹은 교육행정기관 직원인사제도; 지방교육 자치역량 강화노력 등을 통해 평가할 수 있다.

2. 지방교육자치제에서 교육의 전문성은 신장되었는가?

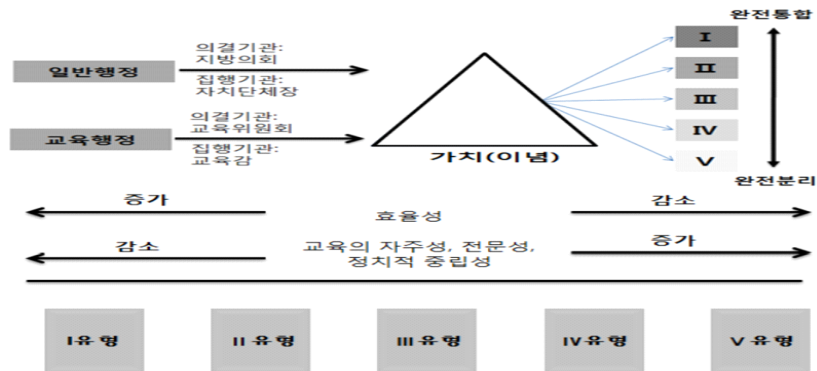
가. 교육감 및 교육위원회

지방교육자치제에서 교육감 및 교육위원 자격은 교육의 전문성 보장을 위한 특별한 조치이다 (윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주, 2015: 30). 교육감 후보자격요건에서 교육관련경력은 크게 약화되어 왔다. 1991년 제도 출발 시에 학식·덕망, 비정당원, 교육·교육전문직경력 20년 이상이었던 것이 교육·교육전문직경력 1995년 15년 이상, 1997년 5년 이상으로 축소되었고, 2010년에는 교육 및 교육행정경력 5년 이상으로 변경되었다. 2014년에는 경력요건이 폐지되었다가 같은 7월부터는 다시 3년 이상으로 부활되었다. 2000년에는 2년간 비정당원으로, 2010년부터는 1년간 비정당원으로 조정되었고, 2007년부터는 학식·덕망 요건이 삭제되었다(송기창, 2021).

1991년 지방교육자치제에서는 교육위원회 구성에서 전문적 관리와 정치적 중립성을 중시하여 교육위원 과반수가 교육·교육행정경력 15년 이상, 비정당인, 학식과 덕망을 요건으로 하였다. 교육·교육행정경력 1995년부터 10년 이상으로 축소되고, 2010년에는 교육의원제로 변경되면서 다시 5년 이상으로 축소되었고, 2014년부터는 교육의원제가 폐지되었다(송기창, 2021). 교육위원(교육의원)의 자격요건은 주민대표성을 강화해야 한다는 주장에 따라 점차 약화되고, 교육의원제가 존재할 때까지는 유지되었으나, 지방의회 상임위원회로 전환되면서 자격요건이 아예 없어졌다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 133).

지방교육자치제 시행 초기에 전심형 기구로서의 교육위원회제는 교육에 대한 전문적 관리와 민중통제의 요구를 조화시키기 위한 시도로 볼 수 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 132-133). 전문성을 지닌 인사를 과반수로 교육위원회를 구성하고, 교육위원회가 전문성을 발휘하여 의안 심사 등을 의결하면, 지방의회에서는 그 결과를 존중하되, 종합행정과 일반시민의 관점에서 최종의결하여 민주성을 제고하도록 한 것이다. 이러한 제도는 교육위원회와 지방의회 간에 상호 존중과 보완을 전제로 운영될 수 있으나, 현실에서는 상호 대립과 갈등으로 제대로 구현되지는 못했다.

지방교육자치제도에서 교육행정의 집행기관(교육감), 일반행정의 집행기관(자치단체장), 교육행정의 의결기관(교육위원회), 일반행정의 의결기관(지방의회)의 관계는 완전통합형(I유형)에서 완전분리형(V유형)까지의 연속선상에 다양한 유형으로 구분할 수 있다([그림 2] 참조). 각 유형에 따라 주민대표성, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 효율성 등의 가치가 실현되는 정도가 상이하게 나타나는데, 완전분리형으로 갈수록 교육의 자주성과 전문성은 신장될 수 있다(김혜숙, 김종성, 장덕호, 조석훈, 홍준현, 2011: 36-37). 독립된 교육위원회의 폐지는 교육의 자주성과 전문성의 약화를 의미한다.



[그림 2] 가치 실현 정도에 따른 지방교육자치제도의 구조 유형

출처: 김혜숙, 김종성, 장덕호, 조석훈, 홍준현(2011: 36)

독립된 교육위원회는 폐지되기 이전까지 교육행정기관에 대한 견제와 감시 기능을 담당하였다. 교육위원들은 주민의사를 수렴하여 전달하고, 전문적 식견을 발휘하여 지방교육행정의 민주성과 합리성 제고에 일정 부분 기여하였다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 137-140). 또한 예산확보나 조례제정 등을 통해 일반행정으로부터 교육을 보호하고 진흥하는 역할을 하였고(김용, 2013), 교육청과 교육부, 시·도지사, 지방의회 사이에 갈등이 있을 때, 조례 제정, 공청회 등을 통해 지방교육 거버넌스 주체간 조정기구로서의 역할도 담당하였다(김용, 이차영, 고전, 2013).

시·도의회 상임위원회 형태의 교육위원회에서 시·도의원은 교육전문가가 아니므로 일반행정의 관점에서 교육사업의 특수성을 간과하기 쉽고, 정파적 관점에서 간섭이 있을 경우에 교육 비전문가들의 결정은 지방교육행정의 위축을 가져올 가능성도 있다(김창수, 2016: 184-185). 한편으로는 지방교육행정에 대한 전문적 견제도 어려워졌다.³¹⁾ 시·도교육청별 학교자치 조례, 교육지원 조례, 교육진흥 조례 등은 거의 모든 지역에서 제정되고 있는데 지난 몇 년간 제·개정된 시·도교육청별 교육관련 조례를 보면, 법 명칭이나 내용의 동형화가 상당 부분 나타나고 있는 것(나민주, 차지철, 장우천, 오혜근, 유호준, 2019)은 시·도의회(교육위원회)의 교육자치에 관한 입법역량 한계의 단면을 보여주고 있다.

지방교육자치제의 쟁점에 관한 의견조사(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018)를 보면, 교육감 후보 교육·교육행정경력 강화(4.28, 5점 척도)에 대해 가장 동의도가 높았다. 다음은 교육감 후보 정당가입 금지(4.25), 교육의원 별도 선출(4.07)의 순이었고, 교육감 직선제 유지(3.59)에 대해서도 동의도가 높았다([그림 3] 참조).

31) 참고로 제주특별법(제65조부터 제67조)에 따라 유지·운영되고 있는 제주도의 교육위원회는 운영 면에서나 교육위원의 의정활동 영역 모두에서 지방의원 못지않은 역량을 발휘하고 있고, 교육에 대한 현안을 쟁점화하고 지역민과 일반의원들이 함께 참여함으로써 시스템을 구축하여 교육정책의 방향을 전환시킬 정도의 성과를 보인다는 평가를 받은 바 있다(고전, 2016). 교육위원들이 교육과정이나 교사, 학생 등에 관한 정책에 집중하는 반면, 일반의원들은 교육에 대한 심층적 이해가 부족하여 원론적 문제위주 질의, 학사관련 개념에 관한 기초적인 질의를 많이 하였다(송기창, 2007: 243-244).



[그림 3] 지방교육자치제의 쟁점에 관한 인식(학부모, 교직원, 교육청직원)

출처: 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018: 287)

나. 교육행정 직원인사

교육행정의 대상인 교육활동은 전문적인 활동이므로 이에 대한 지원조장적 기능을 가진 교육행정직원에게도 전문성이 필요하고, 일반자치와 구분되는 교육자치의 측면에서도 전문적 자치역량을 확보할 필요가 있다. 교육행정공무원은 시·도교육감 소속으로 지방교육행정기관이나 공립의 유·초·중등학교 및 특수학교에 근무하는 일반직 공무원이다.³²⁾ 그런데 교육행정공무원의 임용과정에서 별도의 양성과정이나 프로그램이 없고, 가장 많은 수를 차지하는 행정직렬의 경우 자격증 제도도 없다. 선발과정에서 자격요건이 지방공무원과 동일하여 ‘교육’과 ‘행정’을 공부하지 않아도 교육행정공무원에 임용될 수 있다. 현재 9급 공무원시험과목은 교육행정공무원의 전문적 기반을 확보하기 어렵고, 다른 공무원 직렬과의 차별성도 없다.³³⁾ 가장 시급하게 요구되는 것은 신규임용제도 개선이다.³⁴⁾

또 임용 이후 연수과정에서도 연수내용과 담당직무와의 연계성 미흡, 형식적인 의무연수, 세부 직무별 전문연수 부족 등이 문제로 지적되어 왔다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014: 137-145). 최근 고학력자의 입직이 늘고 대학원 수학동기가 높아짐에 따라 교육행정공무원의 석사 학위 취득도 늘어나고 있다. 그런데 상당수가 교육행정이 아닌 분야에서 전공을 이수하여 ‘교육 행정’ 분야의 전문성 신장에는 기여하지 못하고, 오히려 일반 지자체 행정직과 같은 지식, 기술, 태도를 갖게 되는 아이러니한 현상도 나타나고 있다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014).

교육전문직³⁵⁾의 경우, 그 역할과 직무, 자격기준 등이 명확하지 않고, 실제 수행하는 직무와 업무는 소속(근무)기관에 따라 다양하며, 전문성을 충분히 발휘하기 어려운 상황이다. 교육전문직의 역할과 직무에 관한 명확한 법령 규정은 없고, 법적 자격기준도 학력과 경력을 중심으로 설정되

32) 교육행정공무원은 크게 행정, 기술, 관리운영 직렬로 구분된다. 직렬별로는 교육행정이 가장 많은 인원을 차지하고, 사서, 전산이 그 다음을 차지한다. 기술은 시설관리, 운전, 조리, 시설이 많은 편이며, 관리운영은 적은 편이다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014).

33) 신규임용 시험과목으로 최근 교육학 등 과목이 선택과목으로 일부 추가되었으나, 국어, 영어, 한국사가 필수이고, 사회, 과학, 수학 등 고교과목을 선택하도록 하고 있어서 교육행정공무원이 갖추어야 할 최소한의 전문적 역량을 확보하기 어렵다.

34) 시·도지사 소속의 지방공무원과 입직단계에서부터 차별화하는 것은 지방교육행정공무원의 존재근거가 될 수 있고, 교육행정 업무를 전문적으로 수행하는 데에도 도움이 될 것이다. 교육행정 전문성을 확인·함양할 수 있는 과목위주로 교육행정공무원의 신규임용과 연수 체계를 대폭 개편할 필요가 있다.

35) 교육감소속 교육전문직은 교육행정기관에 근무하는 장학사(관), 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 교육연구사(관)으로 2012년 교육공무원법 개정 이후 2013년부터 지방직으로 전환되었다.

어 있다. 교육전문직 임용과정에서는 특별한 양성과정이나 프로그램, 자격증 제도는 없고, 지역별로 서류전형, 필답고사(기획력·논술평가), 심층면접, 현장실사 등 다단계 전형으로 선발하고 있다. 교육전문직 임용예정자를 대상으로 직무연수가 있는데, 연수기간이 2개월 이내로 짧고, 연수내용이 교육전문직원이 수행해야 할 역할을 제대로 반영하지 못하고 있다. 임용 이후에도, 교원과 같이 일정기간 연수이수가 의무화되어 있지 않고, 전문성을 지속적으로 개발할 수 있는 연수체계도 미흡하다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014: 90-98).

교육전문직원의 직무수행과정에서 전문가로서의 역할이나 업무 비중이 낮고, 잡다한 행정사무 위주의 직무수행으로 과중한 업무에 시달리고 있다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014: 84-87). 또한 교육전문직원 임용 이후 교감, 교장 등 학교 관리직으로의 전직이 허용되어 교육전문직원이 학교 관리자로 승진하거나 교장의 근무기간을 연장하는 수단으로 활용되고, 교육전문직원의 전문성 부족과 직업적 정체성을 확보하지 못하는 부작용을 초래하고 있다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014: 111-112).

최근 몇 년만 보더라도 시·도교육감소속 교육행정직 공무원은 2015년 63,102명에서 2021년 66,497명으로 5.4%가, 교육전문직은 4,529명에서 5,662명으로 25.0%가, 그리고 교육공무직은 141,335명에서 168,216명으로 19.0%가 증가하였다(<표 2> 참고). 반면 초·중등교원(정규)은 같은 기간 386,862명에서 380,998명으로 1.5%가 감소하였는데, 초·중등교원(정규) 수 대비 교육전문직, 교육행정공무원, 교육공무직의 수를 합한 인원의 비율(D/E)은 46.4%에서 56.9%로 10.5%p가 증가하였다.³⁶⁾

<표 2> 지방교육분야 교육행정직, 교육전문직, 교육공무직 및 교원 현황(2015-2021)

연도	지방공무원(정원)		교육공무직(현원)		정규직 합계 (D= A+B+C)	교원 (정원)			비율 (D/E)
	교육행정직 (A)	교육전문직 (B)	무기계약직 (C)	전체 (기간제 포함)		초중등 정규 교원 (E)	정규교원 전체 (유치원 기타 포함)	전체 (기간제 포함)	
2015	63,102	4,529	111,783	141,335	208,966	386,862	442,644	489,515	46.4
2016	62,902	4,566	115,751	138,586	206,054	386,937	444,486	491,152	47.4
2017	62,751	4,598	115,354	137,803	205,152	386,014	444,554	492,187	47.3
2018	64,055	4,875	125,527	142,302	211,232	386,721	446,286	496,263	50.3
2019	65,035	5,183	139,507	167,748	237,966	384,294	441,965	496,504	54.6
2020	65,870	5,500	141,847	167,195	238,565	382,577	440,505	498,281	55.7
2021	66,497	5,662	144,533	168,216	240,375	380,998	438,865	500,859	56.9

출처: 나민주, 하봉운, 이현국, 하정윤, 차지철, 심현기, 장우천(2021: 94, 116)을 발췌·보완·재구성

주: * 교육행정직 및 교육전문직은 교육부 학교정책과 정현원통계; 교육공무직원은 교육부 교육공무근로지원팀 자료; 교원은 한국교육개발원 교육통계서비스 자료

** 교육행정직, 교육전문직, 교원은 정원 기준(휴직자 포함, 퇴직자 제외), 교육공무직원은 현원 기준

*** 지방공무원은 매년 12월 31일(2021년은 6월 30일), 교육공무직원과 교원은 매년 4월 1일 기준

**** 지방공무원은 정무직 교육감 제외, 별정직, 연구직, 전문경력관, 의회사무처 직원은 포함; 교육공무직원은 국립학교 소속 직원 제외

36) 참고로 지난 10년간(2010-2019) 국가공무원 인력규모의 변화를 보면, 국가직 전체는 8.49%, 국가직 중 일반행정직은 8.81%가 증가하고, 지방직 전체는 21.6%, 일반지방분야는 23.5%, 교육행정분야는 13.1%가 각각 증가하였다(나민주, 하봉운, 이현국, 하정윤, 차지철, 심현기, 장우천, 2021).

교육청, 교육지원청, 직속기관, 그리고 단위학교에서 교원, 교육전문직, 교육행정공무원, 교육공무직 등이 함께 근무하고 있으나, 교육행정공무원과 교육공무직의 임용 및 연수 등 인사에서는 교육과 교원, 학교 등에 관한 기본적인 학습과 준비가 미흡한 상황이고, 교원과 교육전문직은 교육행정의 원칙과 기준, 절차와 적용방법에 관한 충분한 이해와 역량이 부족한 상황이다. 또 교원, 교육전문직, 교육행정공무원, 교육공무직이 함께 학습할 수 있는 기회 역시 거의 없다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014: 156-158). 이는 지방교육을 담당하는 핵심구성원간에 상호 이해와 공감대 형성을 저해하고, 상호 불필요한 오해, 불신, 때로는 반목을 야기하는 근본요인이 되고 있는 것으로 보인다. 각종 교육과 연수와 직장내 학습공동체 등에서 교원과 함께 학습할 수 있는 기회를 제공함으로써 학교구성원으로서 소통과 협력을 촉진하고, 교육행정공무원, 교육전문직, 교육공무직의 선발, 연수 등 인사제도를 전반적으로 개선할 필요가 있다.

다. 지방교육 자치역량

지방교육자치제도가 본격적으로 도입·실시되면서 지역주민의 지방교육에 대한 요구가 다양해지고 기대수준은 점차 높아지고 있다. 지역별 특성과 여건에 맞추어 지방교육의 질적 수준을 높이고 지역발전을 도모하기 위해서는 지방의 자율권과 자치권이 강화되는 것은 물론 그에 상응하는 자치역량을 갖추는 것이 중요하다. 특히 지방교육정책의 기획과 실행에 있어서 중앙정부에 의존도를 낮추고 지역 실정에 맞는 교육정책을 창의적으로 수립하고 실행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014). 교육전문직 및 교육행정공무원 인식조사에 의하면, 개인차원의 지방교육 자치역량 가운데 현재 보유도가 낮은 항목은 성과관리, 정책기획 및 추진, 조직관리, 정보화관리, 팀조직 역량 등이었다(나민주, 박상완, 박수정, 정재훈, 최수영, 2014: 60).³⁷⁾

시·도교육청별로 교육정책의 개발·평가·환류를 위한 역량강화를 추진하고 있다. 2010년 교육감직선제의 전면실시를 기점으로 지방수준의 교육정책개발이 활발해지고 정책연구수요가 크게 증가하면서 이를 전문적으로 지원하기 위한 교육정책연구기관(부서)가 지역별로 설치·운영되고 있다. 2013년 경기교육연구원이 재단법인으로 설립되었으며, 2018년까지 14개 시·도교육청에 교육정책연구소(원)이 설립, 운영되었다. 2019년 조직개편을 통하여 울산, 대전, 충남에도 교육정책연구소가 설립되어 17개 시·도교육청 모두 연구소를 설립하였다. 현재 17개 교육정책연구소와 참교육연구소, 한국교육연구네트워크가 '교육정책연구소네트워크'를 구성, 운영하고 있다. 교육정책연구기관들은 대부분 정책연구 수행, 중단연구 실시 및 분석을 하고 있고, 일부 연구소는 교사학습연구년제, 연구학교 등의 업무를 수행하고 있다(나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천, 2019: 63-65).

37) 교육행정공무원의 경우 직급별로 중요도와 수행도 차가 큰 역량요소를 분석한 결과, 5급 이상, 6급은 모두 전문지식 및 지적자질, 문제해결을 위한 전략적 사고 및 대안개발, 리더십, 다양한 이해관계자의 의견을 조정, 통합, 협상하는 능력을 중심으로 역량을 강화할 필요성이 있고, 6급의 경우는 업무 분석 및 기획 능력에 대한 개발도 필요한 것으로 나타났다(서재영, 박수정, 박상완, 나민주, 2016: 176).

전국시·도교육감협의회는 지방교육자치의 확립과 발전에 기여하기 위해 교육감 상호 간의 교류·협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 설립된 협의체로서 2006년 법정기구화³⁸⁾ 이후 비교적 짧은 역사에도 불구하고 지방교육자치의 중추적 역할을 담당해오고 있다. 그러나 성격이 비슷한 일반행정분야의 대한민국시·도지사협의회나 고등교육분야의 한국대학교육협의회 등과 비교하였을 때, 인력 및 재정, 기능 등에서 다소 열악한 상황에 있다(나민주, 박수정, 하봉운, 차지철, 2019). 최근 협의회의 조직과 인력을 확대·강화하였는데([그림 4] 참고), 사무국 인원은 2012년 3명에서 2021년 22명, 3개과, 2개팀으로 크게 확대되었고(<http://www.ncge.or.kr/>), 총회, 실무협의회의, 교육정책팀, 교육자치팀을 중심으로 교육자치포럼, 정책토론, 설문조사, 교육현안대응 및 정책의제발굴 등을 추진하고 있다.



[그림 4] 전국시·도교육감협의회 조직도

IV. 교육의 지역특수성은 신장되었는가?

1. 지방교육자치제에서 교육의 지역특수성이란 무엇인가?

지방교육자치제의 궁극적 목적은 지역별 특수성을 살려서 지역의 여건과 환경, 수요와 요구를 반영하고 지역실정에 맞는 교육을 실시하고, 지역주민의 교육기본권을 보장하며 지방교육을 발전시키는 데 있다. 지방교육자치제에서 교육의 지역특수성은 교육자치법, 교육기본법에 “지방교육의 특수성을 살리기 위하여” “지방교육의 발전에 이바지” 혹은 “지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시” 등으로 명시되어 있고,³⁹⁾ 지방교육자치제의 헌법상 원리인 민주성,

38) 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되고 교육감이 선출되면서부터 운영을 시작하였고, 1996년 11월 협의회 규약을 제정하여 임의기구로서 본격적인 활동을 시작하였으며, 2006년 12월 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정으로 교육감 협의체 설립에 관한 조항이 신설되면서 법정기구의 위상을 갖게 되었다(나민주, 정재훈, 김용, 박수정, 이인희, 2013).

39) 교육자치법 제1조에서는 이 법이 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다. 또 교육기본법 제5조 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.”고 규정하고 있다.

주민참여, 지방분권, 지역균형발전 원리와도 관련되어 있다(김찬기, 2013: 21). 지방교육자치제에서 지역교육의 특수성은 헌법상 지방자치의 제도보장과 연계되어 있다. 지방자치, 지방분권은 지역 간 차이를 감안하고 지역의 특성을 반영하자는 취지로서 자치입법, 자치조직, 자치행정, 자치재정 등 지방교육자치의 제반 영역에 지역별 특수한 상황이 반영되어야 한다는 것이다(고전, 2017: 22-23).

지방교육자치제에서 교육의 지역특수성 신장 여부는 지역특성을 충분히 반영한 교육 및 교육 행정을 시행하고 있는가; 지역실정을 반영한 특별한 교육(정책, 행정, 활동이나 내용 등)이 증가하였는가; 지방의 자율적인 교육 및 행정 혁신, 자치법규 제정이 증가하였는가; 학생, 학부모, 지역사회의 교육적 요구와 필요를 적극 반영하였는가; 학생, 학부모, 지역사회의 의견 및 여론 수렴, 교육행정 참여기회가 확대되었는가; 학생, 학부모의 교육 및 행정 서비스 만족도가 높아졌는가(김홍주, 고전, 김이경, 2008: 145; 김찬기, 2013: 50-51), 다른 한편으로는 지역특수성이 관련법령·정책·제도에 제대로 반영되고 있는가; 지역특수성을 발현할 수 있는 외부적, 내부적 여건은 충분히 갖추어져 있는가 등을 통해 평가할 수 있다.

2. 지방교육자치제에서 교육의 지역특수성은 신장되었는가?

가. 주민의사기반 교육행정, 주민참여의 확대

우리나라의 지방자치는 단체자치에서 점차 주민자치를, 제도적 자치에서 실질적 자치를 강조하는 방향으로 성숙·심화되고 있다. 지방교육자치를 통해 지역특수성을 반영하여 지방교육을 발전시키기 위해서는 지역교육(행정)서비스의 직접적 당사자인 학생, 교원, 학교, 학부모, 지역주민 등의 참여가 활성화되어야 하고, 지역주민의 참여 확대 및 촉진을 위한 제도와 노력이 필요하다. 그동안 조례 개폐 청구, 주민참여예산, 학생청원, 지방 옴부즈맨, 행정정보공개와 같은 행정참여 제도가 도입·확대되었고, 최근에는 지역단위 교육공동체, 지역교육 NGO 활성화, 주민소모임 활성화가 적극 추진되고 있다(나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천, 2017: 146-183; 나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천, 2019: 67).

시·도교육청들의 주요추진과제(2015-2017) 텍스트 빈도분석 결과에 의하면, 민주, 소통, 지역, 참여, 시민과 같이 주민참여와 연관된 키워드들이 상위빈도 5순위 내에 있다. 모든 교육청이 주민참여예산제 운영 확대를 추진하였고, 시민참여 교육정책(광주 등), 학부모·시민 감사참관인제 운영(대전), 서울교육 상상원탁 활성화(서울) 다양한 사업을 통해 주민참여 활성화를 도모하였다(나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천, 2017: 28).

또한 지역사회와의 협력을 활성화하고 지역차원의 교육거버넌스를 구축·강화하기 위한 제도와 노력도 확대되었다. 일반자치와 연계·협력은 지방교육행정협의회 설치·운영(2006년 이후), 교육협력관제도 운영(2005년 경기도), 교육지원조례 제정(2006년 서울), 교육지원사업 추진 등을 통해 지속적으로 확대되어 왔다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 257-275). 시·도교육청은 조직 개편을 통해 지방자치단체, 유관기관, 지역주민과의 교육정책소통과 협력 기능 강

화를 위한 전담부서를 더욱 강화하고 있다.⁴⁰⁾

지방교육자치제의 성과에 대한 학부모, 교직원, 교육청직원의 인식조사에 의하면, 교육공약 및 정책에 대한 관심 증가(3.76)를 가장 높게 평가하고 있고, 교육행정에 대한 주민참여 증대(3.69), 주민들의 의사수렴 및 정책 반영 경향 증가(3.65)의 순이었다([그림 5] 참조). 지역 실정에 적합한 정책의제의 발굴·실행(3.56)도 긍정적으로 평가되고 있어서 교육청들이 지역적 특성과 요구를 기반으로 한 교육발전을 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 교육관련 공약이나 정책에 대해 지역 사회 관심이 증가하고, 교육행정에 대한 주민참여가 늘어나고, 주민들의 의사수렴과 정책반영이 확대되고 있는 것은 지방교육자치제의 본질 측면에서 매우 중요한 성과라 할 수 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018: 282-283). 2019년 말 EBS가 학부모, 학생을 대상으로 설문조사한 결과에서는 교육자치 이후 교육청이 변화하고 있는지에 대해서 ‘큰 변화가 있다’ 6.4%, ‘변화가 있다’ 60.0%였고, ‘별로 변화가 없다’ 1.8%, ‘변화가 없다’ 31.8%로 긍정적 답변이 우세하였다(2021.1.8. YouTube 업로드).



[그림 5] 지방교육자치의 성과에 관한 인식

출처: 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018: 283)

나. 지역교육정책 및 교육아젠다

주민직선으로 선출된 교육감들은 지역주민의 의사를 적극 수렴·반영하고, 교육행정과 학교운영에서 교사, 학부모, 학생, 주민의 직접 참여를 확대하였다. 또 이전의 중앙정부 정책집행위주의 소극적, 수동적 관점에서 벗어나 시·도교육청이 자체적으로 혁신학교, 무상교육, 학생인권, 학교지원, 학교자치 등 새로운 교육정책·의제를 적극적으로 도입·확대·확산하였다(김성열, 2018: 19-23).

지역특성이 반영된 교육(정책·행정)은 시·도교육청별로 매년 수립하는 주요업무계획, 중장기적인 교육발전계획, 인력운용계획, 재정투자계획 등을 통해 확인해 볼 수 있다. 시·도교육청의 3개년의 주요업무계획(2015-2017)을 보면, 교육청별로 지역교육에 대한 비전 제시 및 교육발전 계획 수립을 위해 체계적이고 다양한 노력을 기울이고 있고, 교육정책 아젠다를 설정할 때, 지역특성을 반영하려는 경향을 보였다. 예컨대 “지역특색을 살리는 학교 만들기”(경남), “지역 및 학교 실정에 맞는 교육과정 특성화 지원”(대구), “지역사회, 유관기관과 연계한 안전관련 교육 및 지도”

40) 예컨대 경기교육청은 지방자치단체, 의회와의 연계·협력 강화를 위해 교육협력국을 신설하였고, 지역주민과 민·관 교육 협치체제 구축을 위해 인천교육청은 마을교육지원단을, 광주교육청은 시민참여담당관을 설치하였다. 특히 교육협력관은 지방행정과 교육행정 양 기관 간 교육에 관한 지원과 협력을 추진하고 서로 각자 교육정책에 대한 의견을 조정하기 위해 교육청 소속 공무원이 교육협력관 이름으로 시·도청에 파견근무하는 방식으로 서울, 대구, 인천, 대전, 세종, 충남, 경남, 전남 등에 설치되어 있다(나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천, 2019: 52-55).

(충남), “자유학기제 활성화 지원을 위한 지역사회협업체제 구축”(인천), “지역사회와 연계한 동아리 운영”(강원) 등이다(나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천, 2017: 23). 2010년 이전에 수행된 연구(김홍주, 고전, 김이경, 2008)에서 지역특성이 반영된 지방교육자치는 찾아보기 힘들다고 평가된 것과 비교하면 적지 않은 변화가 있다.

주요업무계획을 구체적으로 보면, 교육청별로 중시하는 교육정책 아젠다에서는 공통점이 많으나 다양성도 일부 나타났다. 시·도별 주요업무계획(2015-2017) 중점과제 키워드 빈도분석(나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천, 2017: 19-20) 결과에 의하면, 시·도별로 빈도수가 높은 상위 5순위 단어에 총 52개의 키워드가 포함되었는데, 이 중 안전과 건강이 6개 시·도교육청에 공통적으로 포함되었고, 행복은 4개 지역에서 공통적으로 나타났다. 안전, 건강, 행복은 시·도교육청들 최근 공통적으로 중시하는 주제였다. 반면에 문화, 성장 등 8개 키워드는 2개 지역에서만, 교육과정, 핵심역량, 전인교육 등 35개 키워드는 각각 특정 시·도교육청에서만 나타나 시·도교육청별 정책 아젠다의 특수성, 다양성을 보였다([그림 6] 참고).⁴¹⁾



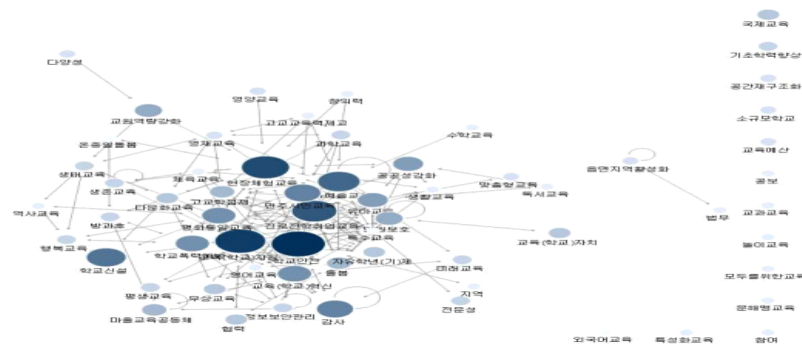
[그림 6] 시·도교육청 주요업무계획 세부과제 워드클라우드(2015-2017)

출처: 나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천(2017: 20)

시·도교육청의 중기기본인력운용계획(2019-2023)을 텍스트 분석한 결과에서도 교육청별로 공통점이 나타났으나, 차이점도 보였다. 학교안전, 교육(학교)지원, 진로진학취업교육, 문화예술교육, 현장체험교육, 평화통일교육 등이 상위 10순위 키워드로 분석되었고, 교육(학교)지원, 현장체험교육 등의 연결중심성이 높았다([그림 7] 참고). 추가로 TF-IDF⁴²⁾를 실시한 결과, 지역별로 특색있는 키워드들이 상당수 발견되었다. 예컨대 서울교육청에서는 고교학점제, 미래교육, 생존교육, 소규모학교 등이, 부산교육청에서는 독서교육, 드론교육, 영양교육 등이, 대구교육청에서는 과학교육, 학교자치, 전문성, 정보보안관리 등이, 경기교육청에서는 공감, 과학교육, 노동 등이, 강원교육청에서는 문해맹교육, 바탕교육, 소규모학교, 토론 등이, 전북교육청에서는 거버넌스, 마을교육공동체, 외국어교육 등이 특색으로 나타났다(오혜근, 2020).

41) 지역별로 빈도가 높은 키워드를 구체적으로 보면, 예컨대 시지역 중 서울에서는 교육행정, 안전, 교육활동, 시민, 공교육이, 대구에서 역량, 통합, 소통, 행복, 문화가, 광주에서는 학교, 봉사, 체험, 참여, 정보가 높은 빈도를 보였다. 도지역 중 강원에서 교육행정, 공감, 신뢰, 민주, 잠재력이, 경남에서는 건강, 지역, 행복, 안전, 공감이, 충남에서는 공감, 소통, 성장, 상생, 인권이 상대적으로 높은 빈도를 보였다.

42) TF-IDF(Term Frequency-Inverse Document Frequency)는 각 단어의 중요도를 계산하기 위하여 단어의 빈도와 역 문서빈도를 계산한 값이다. 어떤 단어에 대한 중요도는 그 단어가 문서에 나온 횟수(Term Frequency)에 비례하고, 그 단어가 들어있는 모든 문서의 총 수(Document Frequency)에 반비례한다(오혜근, 2020: 55).



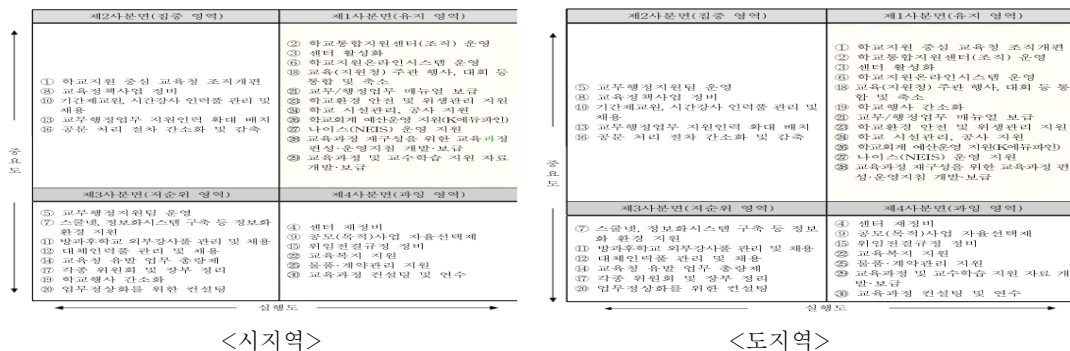
[그림 7] 시·도교육청 중기기본인력운용계획(2019-2023): 연결중심성 분석 결과

출처: 오혜근(2020: 46)

다. 학교지원과 교육지원청 개편

학교지원 강화는 거의 모든 교육청에서 핵심 교육정책으로 자리잡고 있다. 교육청들은 인력운영 지원, 교육과정 운영 지원, 교무-행정 업무 지원, 교무-행정업무 간소화 및 효율화 등을 추진하고 있다. 그러나 세부적인 학교지원 요구나 방식은 지역별로 차이가 있고, 추진방식 역시 교육청별로 상당한 차이가 있다. 예컨대 학교지원을 위한 조직체제는 본청이나 교육지원청 내 학교지원센터 설치, 본청 혹은 교육지원청 내 교무행정지원팀 설치, 업무지원 통합포털시스템 구축, 교육지원청 전반의 학교지원 기능 강화 등으로 매우 다양화되고 있다(나민주, 박상완, 이정미, 김민희, 장덕호, 박소영, 김지연, 오혜근, 2021).

시·도교육청별로 실행중인 학교지원정책의 내용에서도 상당한 차이를 보인다. 참고로 시지역과 도지역에서 실행도와 중요도가 모두 높은 1사분면에서 나이스(NEIS) 운영 지원, 교육과정 재구성을 위한 교육과정 편성·운영지침 개발·보급, 학교회계 예산운영 지원(K에듀파인) 등 대부분의 항목이 공통이나, 시지역에서는 교육과정 및 교수학습 지원 자료 개발·보급이, 도지역에서는 학교지원중심 교육청 조직 개편이 포함되었다. 다른 사분면에서는 시·도지역 간에 상당한 격차를 보였다([그림 8] 참고).



[그림 8] 학교지원정책 중요도-실행도 분석: 시지역과 도지역

출처: 나민주, 박상완, 이정미, 김민희, 장덕호, 박소영, 김지연, 오혜근(2021: 59, 61).

교육지원청 개편 역시 대부분의 교육청에서 중점적으로 추진하고 있는 정책과제이다. 2010년 이명박 정부는 ‘학교자율화 추진계획’의 일환으로 선진형 교육지원청 기능 및 조직 개편을 단행한 바 있다. 지역교육청을 교육지원청으로 명칭을 변경하고, 교육지원청의 단위학교 및 교육수요자에 대한 현장지원 기능 강화, 단위학교 효과적 지원을 위해 특정사무와 관련한 거점 교육지원청 운영 등을 추진하였다.⁴³⁾ 그러나 몇 년이 지나지 않아 교육지원청 기능 및 조직이 개편 이전으로 환원된 경우가 많았다.⁴⁴⁾

최근 진행되고 있는 교육지원청 개편은 2010년 정책과 학교지원 강화라는 지향점을 공유하고 있으나, 추진방식은 현장중심(Bottom-up) 혹은 교육청중심(Middle down) 접근이라 할 수 있다. 시·도교육청별로 추진 혹은 지향하고 있는 교육지원청의 기능과 역할, 성격과 조직은 상당한 차이가 있다. 교육지원청을 폐지하고 학교지원센터로 전환하려는 지역이 있는가 하면, 교육장 공모제 혹은 직선제, 권한 위임, 재정 배분 등을 통해 교육지원청을 강화하려는 경우도 있다.⁴⁵⁾ 학교, 학생, 교원 등의 규모와 지리적 여건 등에서 지역별 차이가 교육지원청 개편방식에 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

라. 조직 및 인력 운용

지방분권과 교육자치의 강화에 교육환경에 대응하여 시·도교육청들은 조직개편을 실시하고 있다. 그 공통점으로 개편목적이 대내·외 환경 변화에 따른 대응력 강화, 단위학교 지원중심으로의 행정체제개편에 있고, 본청조직의 정책 및 기획기능 강화, 교육지원청의 단위학교 현장지원기능 강화, 직속기관의 전문화와 업무수행체제 개선 등을 추진하고 있는 것이다(나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천, 2019). 그러나 구체적인 국·과 명칭과 조직 편제는 지역별로 점차 다양해지고 있다([그림 9] 참조). 예컨대 새로 신설된 국의 명칭은 기획국, 정책국, 정책기획국, 학교정책국, 미래교육국 등 교육청별로 서로 다르다.

43) 세부 추진내용은 기능 개편과 조직 개편으로 구분할 수 있다(나민주, 김왕준, 박수정, 오세희, 우명숙, 이덕난, 정재훈, 하정운, 2013). 기능 개편의 주요 내용은 본청-지원청간 역할 재정립, 본청-지원청간 합리적인 업무 재배분, 교육지원청의 교육수요자 및 현장지원 기능 강화 등이다. 조직 개편의 주요 내용은 교육지원청 체제 정비, 권역별 기능거점형 운영, 지역 특성에 맞는 다양한 조직개편 모형 등이다

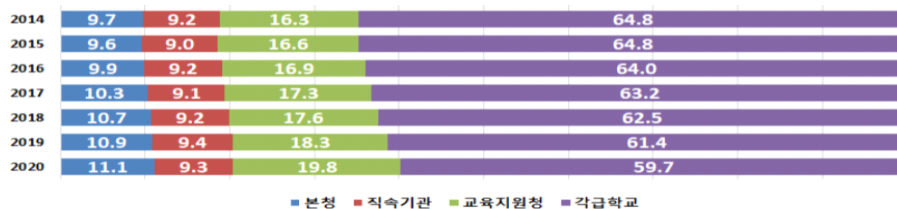
44) 조직 개편 및 운영의 혼란, 현장지원 미흡, 교육지원청 위상 약화가 문제로 지적되었고, 구성원의 이해와 지지 부족, 법적 근거 및 체제 미비 현장지원 전문 인력 및 자원 부족이 원인으로, 그리고 하향식 정책추진방식, 현장지원/교육자치 역량부족, 조직 구성원 및 문화의 이질성이 근본적인 원인으로 분석되었다(나민주, 김왕준, 박수정, 오세희, 우명숙, 이덕난, 정재훈, 하정운, 2013).

45) 참고로 박삼철, 김민희, 김왕준, 김종환, 박선행, 최준열(2017)은 기능과 역할 측면에서 교육지원청의 성격을 중개인, 지점(Branch), 사업소, 서비스센터로 구분하였다. 나민주, 김왕준, 박수정, 오세희, 우명숙, 이덕난, 정재훈, 하정운(2013)은 교육지원청의 기능 및 위상을 하급감독청, 현장지원센터, 하급행정기관, 자방교육발전구심체, 지역교육책임기관으로 구분하였다.



[그림 9] 도지역 교육청 조직도(A, B지역 사례)

시·도교육청별 인력운용 양상도 서로 달라지고 있다. 예컨대 교육감 소속 지방공무원(일반직, 교육전문직)의 본청-교육지원-직속기관-각급학교 간 배치치인원의 비율은 상당한 변화가 있다. 전국적으로 보면, 단위학교의 비중은 감소하고 있고, 본청과 교육지원청 비중은 증가하고 있다([그림 10] 참고).⁴⁶⁾ 그러나 2018-2019년도를 비교하면, 인력이동(증감)은 다음과 같이 4가지 유형으로 나타났다(나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천, 2019: 69-75). [본청/학교 감소, 지원청/직속기관 증가] 서울, 대구, 세종, 강원, 충북, 경북(6개); [본청/지원청 증가, 직속기관/학교 감소] 부산, 인천, 광주, 충남, 전북, 전남, 제주(7개); [행정기관(본청/지원청/직속기관) 증가, 학교 감소] 대전, 경남(2개); [기타] 본청 증가, 지원청/직속기관 유지, 학교 감소(울산), 지원청만 증가, 그외 감소(경기). 설치되는 직속기관의 유형, 기관명, 기관별 기능과 역할, 조직 등도 매우 다양하다.



[그림 10] 교육감 소속 지방공무원(일반직, 교육전문직) 기관별 정원 비율(2010-2020)

출처: 나민주, 차지철, 장우천, 오혜근, 유호준(2019)

마. 정원 및 재정 배분기준

지방교육자치제에서 인력, 재정과 같은 교육자원 배분 시 지역특수성을 적절히 고려하여 지역별 교육수요와 교육여건을 반영해야 한다. 교육감소속 지방공무원(일반직, 교육전문직) 정원배정에서는 총액인건비 산정을 위한 투입변수로 공립학교 수, 국·사립학교 수, 학급당 학생 수, 신설학교수요 가중치, 학교 수 증감, 학급 수 증감, 학생 수 증감 등을 활용하여 지역별 교육행정수요를 산출하였다. 그러나 지역간 불균형, 비효율적 인건비 집행 등이 문제로 제기되고 있다. 교육행정수요를 계량화하는 대리변수를 다양화할 필요가 있다. 예컨대 차상위계층 학생 수, 특수·장애 교육수요, 교육복지수요, 농어촌 지역/읍면지역 등 지역특성을 반영하는 변수를 확대하고, 최근

46) 교육감 소속 지방공무원 중 각급학교 정원의 비중은 2014년 64.8%에서 2020년 59.7%로 감소하고, 같은 기간 본청은 9.7%에서 11.1%로, 교육지원청은 16.3%에서 19.8%로 증가하였다((나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천, 2019).

중시되는 교육행정수요인 안전, 민원, 학교자치(혁신교육 등), 교육복지(다문화, 돌봄, 교육소외계층 등) 등에서 측정가능한 데이터를 발굴·활용할 필요가 있다(나민주, 하봉운, 이현국, 하정윤, 차지철, 심현기, 장우천, 2021: 183-185).

또한 지방교육재정교부금제에서 특별교부금 배분시 지역교육현안수요를 별도로 산정하고 있으나 사업선정 등 운용에서 투명성 확보가 요청되고 있고(송기창, 우명숙, 윤홍주, 이선호, 2019), 보통교부금 배분기준에서도 지역특수성을 반영하는 데는 한계가 있다.⁴⁷⁾ 예컨대 보통교부금 수요측정항목인 학교·학교당 경비, 학생당 경비, 교육과정운영비 등은 학교의 소재지역이나 학생의 경제여건 등에 따라 차이가 크나, 측정단위로는 학교, 학생, 학급 수를 단순 적용하고 있다. 동일한 교육서비스를 제공하기 위한 비용은 지역별로 차이가 있으므로 지역특성을 반영하여 가중치(예컨대 가중학생수)를 적극 활용할 필요가 있다. 근본적으로는 동일한 교육행정서비스 제공을 위해 필요한 인력·재정소요나 지역별로 차등적인 교육행정서비스를 제공하기 위한 인력·재정수요는 지역특성에 따라 차이가 있으므로 동일서비스 제공시 필요(인력·재정)산정지수를 개발·적용하는 것이 바람직하다.

V. 결 론

지방교육자치제의 가장 중요한 목적은 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성을 살려서 지방교육을 발전시키는 데 있다. 이 글에서는 1991년 지방교육자치제가 본격적으로 실시된 이후 이러한 목적이 달성되어 왔는지를 교육자치의 영역, 관련주체간 관계, 제도와 운영의 양상 측면에서 그 신장 여부를 중심으로 평가하였다.

첫째, 교육의 자주성 신장 측면에서 큰 진전이 있었으나, 근본적인 장애물 혹은 지뢰가 있다. 교육자치제 실시 이후 중앙정부(교육부)로부터 시·도교육감으로 교육분권 및 규제완화가 지속적으로 확대되어 왔다. 1999년 이후 범정부차원의 권한이양, 2008년 이후 교육부의 학교자율화 추진계획 등을 통해 교육제도 및 운영에 관한 지방분권과 권한위임이 실행되었다. 2007년 교육감 직선이후 갈등과 소송, 문재인 정부 출범 이후 교육자치정책협의회의 교육자치정책로드맵 등을 통해서 사무배분의 원칙과 기준에 관한 논의가 구체화되었는데, 국가사무와 지방사무를 구분하되, 유·초·중등교육사무는 원칙적으로 교육감 소관사무로 하고 교육부장관 소관사무를 열거하는 방식으로의 방향 대전환이 있었다. 2013년 총액인건비, 과단위 설치, 4급이하 정원 자율결정 등 지방교육행정기관의 조직과 인사에 대한 자율권이 꾸준히 확대되었다. 교육재정 내국세 일정을 확보 및 총액교부, 특별교부금 비율 축소 등을 통해 재정적 자율권도 신장되었다. 그러나 교육일괄이양법률(안) 등 교육분권관련법령이 제정되지 못하였고, 국가교육위원회 출범 이후 동위원회-

47) 지방교육재정 보통교부금 배분 시 기준재정수요를 교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교 시설비, 유아교육비, 방과 후 학교사업비, 재정결합보전, 자체노력 수요 등으로 영역화하고, 교육복지지원비의 측정항목으로 지역간 균형교육비, 계층간 균형교육비를 활용하며, 학교소재 행정구역 면적, 도서·벽지 소재학교의 학생 수, 교육취약계층 학생 수를 측정단위로 적용하고 있다.

교육부장관과 교육감 간의 권한 및 사무 배분의 정교화가 필요한 상황이다. 실·국 설치기준, 3급 이상 정원책정, 보조·보좌기관 직급기준, 부교육감 임용 등 조직과 인사에 관한 자율권 확대요구도 있다. 지방교육재정배분에서 산정기준 세분화, 특별교부금 중복성 등에 따른 자율권 약화, 세출예산편성, 교육경비보조 운영과정에서 일반 지자체의 과도한 간섭, 과세자주권 부재 등도 자율성 침해요인들이다. 지방교육자치제 출범시에는 의결기관(교육위원회)과 집행기관(교육감)이 모두 있었으나, 2006년 교육위원회제 폐지로 교육의 자주성이 크게 훼손되었다. 교육자치법과 지방자치법은 특별법과 일반법의 관계에 있으나, 장 삭제, 준용 규정 등으로 교육자치법의 체제와 내용이 난잡하다. 무엇보다도 지방분권특별법의 일반자치와 통합노력 규정, 자치분권위 위주의 지방자치발전계획 수립·추진, 일반자치계의 반복적인 통합시도는 교육의 자주성과 지방교육자치제의 근간을 위협하는 요인이다.

둘째, 교육의 전문성은 제도적으로 점차 약화되어 왔는데, 전문적 교육자치역량 성숙을 위한 지속적 노력이 필요하다. 교육감 및 교육위원의 자격요건은 교육전문성의 법적 보장장치이나, 교육·교육행정경력연수는 지속적으로 축소(교육감의 경우 20년→3년)되어 왔다. 교육위원(교육의원)이 포함된 교육위원회제 역시 폐지되어 일반인으로 구성된 시·도의회(상임위원회)로 통합되었다. 전문적 관리보다 민중통제만을 중시하는, 일반인에 의한 의결기구로의 일원화는 교육감에 대한 전문적 견제, 교육사업의 특수성을 반영한 자치입법, 교육의 정치적 중립성 확보에 한계를 보여주고 있다. 전국시·도교육감협의회 기능 강화, 시·도교육청별 교육정책연구기관 신설을 통해 지방교육에 대한 권한과 책임을 다할 수 있는 자치역량 제고노력이 강화되고 있다. 한편 교육감소속 교육전문직, 교육행정직, 교육공무직의 수는 크게 증가하여 2021년 현재 24만여명, 초·중등교원 대비 56.9%에 달한다(기간제 제외). 그러나 이들의 선발, 자격, 연수 등 직원인사에서 교육의 전문성을 확보·제고할 수 있는 제도적 장치가 매우 미흡하다. 지방교육 자치역량 강화를 위해서는 교원을 포함하는 매우 이질적인 집단구성을 극복하고 전문적 역량 제고와 협업 촉진을 위한 제도적, 실제적 노력이 필요하다.

셋째, 지역특수성 신장 측면에서 제도, 법령, 정책 등 다양하고 적극적인 노력이 확대되어 왔다. 참여예산제, 조례개폐 청구권 등 학생, 학부모, 주민의 의사를 기반으로 하는 교육행정, 주민참여 확대를 위한 제도가 확산되었고, 지역사회와 협력, 지역차원의 교육거버넌스 구축을 위한 노력도 강화되어 왔다. 시·도교육청의 변화에 대한 지역주민의 인식도 긍정적이다. 교육감 직선제 이후 지역주민의사 수렴·반영, 교원·학생·학부모의 교육행정참여가 더욱 확대되었고, 혁신교육, 무상급식, 학교지원 등 새로운 교육정책도 도입·확산되어 왔다. 시·도교육청별 주요업무계획, 중기기본인력운용계획 등에서 지역특성을 반영한 교육아젠다를 특화하기 위한 노력이 나타나고 있다. 학교지원, 교육지원청 개편은 모든 교육청의 공통관심사가 되고 있는데, 지역별 추진내용, 추진방식, 요구사항 등을 상당한 차이가 있다. 본청, 교육지원청, 직속기관의 조직 및 편제, 인력운용 양상, 기관별 기능 및 역할 등도 지역별로 차이가 크다. 총액인건비 및 지방교육재정교부금 바분시 지역별 교육수요 차이를 반영하고 있으나, 대리변수 다양화, 가중치 활용 등 지역특수성을 더욱 적극적으로 반영할 수 있는 제도적 개선 노력이 필요하다.

지금까지 살펴본 바와 같이 지방교육자치제는 제도와 운영, 수직적 수평적 관계, 그리고 입법,

사무, 조직, 인사, 재정 측면에서 다양한 변화를 보이면서 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성 신장에서 상당한 성과와 한계를 동시에 보여주었다. 지방교육자치제를 통해서 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성을 신장하고 궁극적으로 지역교육의 발전을 도모하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 교육의 자주성과 전문성을 보장하기 위해서 헌법에 교육자치를 명문화하고, 교육자치법, 자치분권특별법 등 관련법령을 전면적으로 정비한다. 교육감 및 교육위원회 제도에 관한 논쟁과 소송 과정에서 제도적 보장 여부가 핵심쟁점이었고, 헌법 조항은 교육자치제의 근간이 되었으며, 헌법재판소(판례)가 지방교육자치제의 정당성을 인정하는 최후의 보루 역할을 담당했다고 볼 수 있다. 헌재가 제도적 보장으로 인정하고 있는 지방교육자치제를 명확하게 보호하기 위해서는 헌법에 지방교육자치제도를 법률로 보장하도록 개정해야 한다(황준성, 2020: 36-38; 허종렬, 2018). 또 지방분권특별법 제12조 제2항 교육자치와 지방자치의 통합노력을 삭제하고, 교육자치법이 명실상부한 체제와 내용을 갖추도록 전면개정하며,⁴⁸⁾ 지방교육분권특별법(일괄이양법) 제정을 추진한다. 이를 추진·실현하기 위해서는 시·도교육감협의회와 교육부 간의 공동노력과 협업이 필수적이고, 이와 더불어 교원단체, 교육학회 등 교육계 전반, 시민단체 등이 서로 긴밀하게 연대·협력하는 것도 중요하다. 한편, 교육자치와 일반자치의 연계, 혹은 통합이 지방분권위의 소관사무로 되어 있는 것은 지방교육자치제의 위협요인이다. 지방교육자치제는 교육부 이외 행정안전부, 기획재정부, 감사원, 국회 등의 다양한 부처와 기관이 관련되어 있으므로 국가수준에서 지방교육자치제 발전에 관한 사항을 국가교육위원회 사무로 명시할 필요도 있다.

둘째, 교육계가 교육자치 및 지방자치 제도의 발전논의에 주도적으로 적극 참여해야 한다. 지방교육자치제는 교육의 전문성, 특수성을 출발점으로 하고 있다. 지방교육정책 및 의사결정과정에서 전문성을 지닌 교원, 교육전문직, 교육행정직 등의 적극적인 참여를 통해서만 지방교육의 자주성과 지역적 특수성을 살리고 지방교육을 발전시킬 수 있다. 지방교육에 관한 입법, 조직, 재정 운영의 전 과정에서 일반자치와 다른, 교육분야의 전문성이 충분히 발현되어야 지방교육자치제의 규범적, 실증적 필요성 및 타당성이 완성될 수 있다. 그러나 지방교육자치제 변화과정에서 중요한 시점마다 교육계가 무관심으로 혹은 미온적이나 수동적으로 대응한 적이 많았고(송기창, 2008), 그때마다 지방교육자체제에서 교육의 전문성과 자주성 보장요소는 퇴보하였다. 특히 「지방분권특별법」, 「지방분권촉진에 관한 법률」, 「지방행정체제개편에 관한 법률」, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등과 같은 특별법을 계속 제정하여 「지방자치법」을 안정적으로 정착시키려는 노력을 기울인 행정안전부 등 일반 지방자치계와 비교해본다면, 지방교육자치의 안정적 정착을 위하여 교육부와 교육계가 기울인 노력은 너무 미미했다(송기창, 2021: 7-8). 지방교육자치제, 그리고 이와 관련된 지방자치제 발전방안에 논의에서 시·도교육감협의회, 교원단체 등이 교육자치의 핵심주체로서 책임의식을 갖고 더욱 적극적으로 쟁점과 대안을 평가하고, 국가 및 지방 차원에서 법·제도적 논의과정에서 의견을 개진해야 한다.

48) 참고로 「교육자치법」이 교육분야 고유영역에 대한 자치법이 되기 위해서는 「지방자치법」에서 다루지 않는 교육고유사무에 대한 내용을 포함할 필요가 있다. 장기적으로는 중앙단위의 교육자치와 지방단위의 교육자치(지방교육자치), 그리고 단위학교에서의 교육자치(학교자치) 및 대학에서의 교육자치(대학자치)로 영역을 구분하여 교육자치를 포괄적으로 다루는 입법방안도 검토할 필요가 있다(나민주, 김성기, 이현국, 이수경, 장우천, 2019).

셋째, 지방교육자치제에 관한 인식 제고와 홍보를 위한 노력을 확대한다. 지방교육자치제에 대한 인지도⁴⁹⁾ 특히 일반국민과 학부모의 교육권한배분 추진에 대한 인지도⁵⁰⁾는 상대적으로 낮은 편으로 적극적인 홍보가 필요한 상황이다. 지방교육자치에 관한 교원, 학부모, 학생, 지역주민의 이해와 인식을 제고하기 위한 노력이 중요하다. 이를 위해서는 교육감협의회를 주축으로 학회, 연구기관 등이 공동작업을 통해 지방교육자치(성과) 연례보고서를 매년 발간하고, 지방교육자치 30년사, 지방교육자치백서 등을 통해 지방교육자치제 발전을 위한 이슈⁵¹⁾를 주도해야 한다. 또 전국시·도교육감협의회 혹은 한국교육개발원 등에서 매년 정기적으로 교육자치에 관한 인식, 성과, 만족도, 요구도를 정례 여론조사하여 발표하고,⁵²⁾ 시·도교육청 등에서는 그 결과를 관련 정책에 반영할 필요가 있다. 이를 전문적으로 지원할 수 있는 지방교육전문(연구)기관들을 설립·운영하여 정책 연구 및 조사, 자료 및 행정정보 관리, 각종 평가, 공동사업 추진지원 등을 담당하도록 하는 방안도 필요하다(나민주, 박수정, 하봉운, 차지철, 2019). 한편으로 교육관련 당사자들의 이해도 제고를 위해서는 지방교육자치제의 개념과 원리, 쟁점사항 등에 관한 명확한 합의와 지방교육자치 관련용어의 정비⁵³⁾도 필요하다(송기창, 2008).

마지막으로 지방교육 자치역량 강화를 위한 노력이 무엇보다도 중요하다. 한 국가의 지방자치제도와 지방분권 수준은 정치, 경제, 행정, 사회문화 측면에서 다양한 요인들의 영향을 받는데, 지방의 자치역량 또한 분권화에 영향을 주고 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018). 지방교육자치가 본격적으로 시작된 이후 주로 제도적, 정책적, 재정적 측면에서 지방교육자치제의 정착과 발전을 위해 노력해왔고, 이를 개선하기 위한 많은 논의도 있었다. 그러나 제도 및 법령의 개선, 기관 역할 및 기능 재정립, 재정 확충, 연계 및 협력 강화와 같은 방안만으로는 지방교육의 질적 수준을 높이는 데는 한계가 있다. 지방교육을 담당하고 있는 구성원의 역량강화(capacity-building)와 문화 및 풍토의 조성에 더욱 관심을 기울일 필요가 있다(나민주, 정재

49) EBS가 2019년 말에 학부모, 학생을 대상으로 설문조사를 보면, 교육자치 개념에 대해 ‘알고 있다’가 40.4%로 ‘모른다’ 59.6%에 비해 낮았다. 교육자치 위한 조건으로 ‘교육자치에 대한 인식 제고’가 58.4%로 가장 높았고, ‘교육청의 자치 역량 강화’ 43.8%, ‘교육자치 법령 정비’ 26.8%, ‘교육부 권한 배분’ 24.6%의 순이었다. EBS “미래교육 플러스-교육, 자치를 논하다! 1부- 교육자치, 왜 필요한가? (2021.1.8. YouTube 업로드).

50) 교육부의 권한 및 사무를 시·도교육청 또는 학교로 배분하는 추진하는 노력을 하는 것에 대해 교육기관 종사자의 81.0%가 인지하는 것으로 나타난 반면, 일반국민(46.0%)과 학부모(53.0%)의 인지 비중은 상대적으로 낮았다(문화체육관광부 · 지방교육자치강화추진단, 2020: 11).

51) 예컨대 교육의 자주성, 전문성 보장을 위한 교육위원회 부활 및 성격, 기초 혹은 중역단위 교육자치제, 교육감 교육·교육행정관련 경력기준 강화, 교육감 선거제, 지방교육일괄이양법 제정, 교육자치법 전면 개정, 교육자치 헌법 명시, 지방교육자치제와 학교자치, 학생 수 감소와 지방교육재정 내국세 일정률 확보 등이 그 예이다.

52) 최근 교육감협의회는 설문조사, 온라인토론회, 교원단체 및 학부모단체 연합포럼 등 교육자치 30주년 행사를 진행하고 있고(<http://www.ncge.or.kr/>), 교육부 · 전국시 · 도교육감협의회 · 혁신교육지방정부협의회 · 국가교육회의는 2019 대한민국 교육자치 컨퍼런스를 개최하기도 하였다.

53) 예컨대 지방자치와 교육자치를 구분할 때, 일반자치단체와 교육자치단체, 지방자치단체와 지방교육자치단체를 사용하고, ‘지방교육행정기관’은 ‘지방교육자치단체’로, ‘지방교육행정기관의 장’은 ‘시·도교육감’ 또는 ‘지방교육자치단체의 장’으로 통일시키며, 시·도의 일반 사무를 담당하는 법인체인 ‘시·도’와 구분하여 시·도교육감이 대표권을 가지는 시·도의 교육사무를 담당하는 법인체 명칭을 ‘시·도교육구’ (가칭)로 지칭할 필요가 있다(송기창, 2021: 46-47). 보통자치와 특별자치의 구분(김병준, 2014: 147-156) 측면에서 일반자치를 보통자치로 명명하여 교육자치와 구분하는 것도 방안이다. 다만, 이 글에서는 현행 법령, 선행문헌과 일관성을 고려하여 위 용어들을 엄격하게 구분하여 반영하지는 않았다.

훈, 박상완, 박수정, 최수영, 2014). 특히 교육감소속 공무원의 선발, 임용, 연수 등의 인사제도 전반을 지방교육 자치역량 강화에 초점을 맞추어 개선해야 한다. 또한 지역별로 다양하고 특수한 지방교육행정수요를 분석·관리하기 위한 자치역량, 특히 정보 및 자원 관리역량을 강화하고 필요한 데이터기반행정시스템을 적극 구축·활용해야 한다. 지방교육 및 정책 환경변화와 교육행정수요에 대한 지역별 분석과 관리, 그리고 적절한 대응이 필요하다(나민주, 차지철, 장우천, 오혜근, 유호준, 2019).

지방자치나 지방분권, 지방교육자치제 그 자체가 선이나 궁극적 목적이 될 수는 없다. 지역주민을 위한 지방교육의 다양성과 질적 수준을 높이고, 교육기본권을 보장하는 것이 지방교육자치제의 궁극적인 목적이자 존재이유라 할 수 있다(나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창, 2018). 제도는 사회 조직의 운영 및 구성원의 행동과 의식에 영향을 주고 일정한 한계를 부여하지만, 동시에 사회구성원들이 그것을 어떻게 이해하고 어떤 생각을 공유하느냐에 따라 구현되는 실제 양상이 달라지고, 제도 자체도 변화될 수 있다. 지방교육자치제를 통해 교육의 자주성과 전문성을 보호·신장하기 위해서는 제도의 타당성, 정당성에 관한 규범적 논리와 법적 기반을 공고히 하는 것과 더불어 실제 운영을 통해 성과와 실효성을 뒷받침할 수 있는 실증적 자료와 사례를 확보하는 것이 중요하다.⁵⁴⁾ 자치의식과 적극적 권한 행사를 통해 교육의 전문성이 발현되고 지역적 특수성이 신장되는 지방교육자치제, 그리고 지역단위에서 자기결정권과 자기책임성이 균형을 이루어 지방교육에 대한 권한과 책임을 다할 수 있는 지방교육자치제가 될 수 있도록 교육계 전체가 노력해야 할 것이다.

54) 리얼미터, 한국갤럽 등에서는 광역자치단체장 직무수행평가를 정례적으로 실시하고 있다. 참고로 리얼미터 2021년 4월 광역단체장 평가에서 전국 시·도지사의 평균 긍정평가는 45.6%로, 부정평가는 40.9%로, 전국 교육감 전체의 평균 긍정평가는 38.5%로, 평균 부정평가는 41.1%로 집계되었다. 올해 9월 조사에서는 시·도지사 평균 긍정평가 44.8%, 부정평가 42.1%, 시·도교육감 평균 긍정평가 38.7%, 부정평가 40.6%였다(<http://www.realmeter.net/>).

참 고 문 헌

- 감사원(2020). 지방 교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태. 감사보고서.
- 고전(2007). "지방교육자치에 관한 법률" 관련 헌법소원 분석. 교육법학연구, 19(2), 1-25.
- 고전(2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. 교육법학연구, 22(2), 1-22.
- 고전(2016). 제주특별자치도의 교육자치 10년, 특별했는가? 교육자치 10년의 성과와 과제, 5-34.
- 고전(2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. 교육법학연구, 29(1) 1-30.
- 고전(2018). 한국 교육행정·교육자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여. 교육행정학연구, 36(2), 1-30.
- 고전(2021). 대한민국 교육자치 70년, 응답하라 1949. 교육정책포럼, 통권340권, 4-8.
- 권영성(2010). 헌법학원론. 법문사.
- 기현석(2011). 교육감 선출제도의 대안별 적실성에 관한 연구. 공법연구, 40(2), 77-101.
- 김병준(2014). 지방자치론, 수정판. 법문사.
- 김성열(2018). 지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과, 그리고 과제. 한국교육개발원·교육정책네트워크.
- 김수연(2015). 지방교육자치의 헌법적 의미. 국가법연구, 11(1), 1-19.
- 김영환(2011). 헌법상 지방교육자치의 기본원리. 공법연구, 40(2), 103-132.
- 김용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. 교육행정학연구, 31(3), 175-203.
- 김용(2019). 학교자율운영 2.0: 학교개혁의 전개와 전망. 살림터.
- 김용, 이차영, 고전(2013). 지방교육자치 활성화 방안 연구. 경기도교육청.
- 김찬동, 최진혁(2016). 교육자치의 제도개혁방향: 교육행정기관구성을 중심으로. 지방정부연구, 20(2), 1-22.
- 김혜숙, 김종성, 장덕호, 조석훈, 홍준현(2011). 지방교육자치제도 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 김홍주, 고전, 김이경(2008). 지방교육분권 성과 분석 연구. 한국교육개발원.
- 나민주(2018). 지방교육재정분권의 현황과 과제. 교육재정경제연구, 27(1), 27-45.
- 나민주(2021). 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제. 교육재정경제연구, 30(3), 1-22.
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018). 한국 지방교육자치론. 학지사.
- 나민주, 김성기, 이현국, 이수경, 장우천(2019). 지방교육자치에 관한 법률 개정방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 김왕준, 박수정, 오세희, 우명숙, 이덕난, 정재훈, 하정운(2013). 교육지원청 기능개편 실태분석. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 박상완, 이정미, 김민희, 장덕호, 박소영, 김지연, 오혜근(2021). 학교지원기능 강화를 위한 지방교육행정 혁신 방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 박수정, 하봉운, 차지철(2019). 지방교육자치 전문연구기관의 설립 필요성과 가능성 탐색. 한국콘텐츠학회논문지, 19(12), 141-150.
- 나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천(2019). 지방분권시대 지방교육행정기관의 역할 및

조직발전 방안. 한국지방교육연구소.

나민주, 전제상, 엄문영, 차성현, 이수경, 장우천(2017). 지방교육자치 발전 연구. 한국지방교육연구소.

나민주, 정재훈, 김용, 박수정, 이인희(2013). 전국 시·도교육감협의회 발전 방안 연구. 한국지방교육연구소.

나민주, 정재훈, 박상완, 박수정, 최수영(2014). 지방교육 자치역량 강화방안. 한국지방교육연구소.

나민주, 차지철, 장우천, 오혜근, 유호준(2019). 지방교육 정책환경 변화에 따른 지방교육행정수요 탐색 연구. 한국지방교육연구소.

나민주, 하봉운, 이현국, 하정운, 차지철, 심현기, 장우천(2021). 지방교육행정기관 총액인건비 제도의 성과와 과제. 한국지방교육연구소.

나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경(2018). 지방교육자치 강화를 위한 권한 및 사무 배분 방안 연구. 전국시·도교육감협의회-교육부-한국지방교육연구소.

문화체육관광부·지방교육자치강화추진단(2020). 교육자치 변화에 대한 국민 인식도 조사 결과보고서.

박수정(2014). 한국 지방교육자치 연구: 동향과 전망 학지사.

백규호(2016). 헌법 제31조 제4항 "교육의 전문성"의 해석과 법률유보의 한계성, 교육법학연구, 26(2), 69-99.

서재영, 박수정, 박상완, 나민주(2016). 지방교육행정공무원의 역량 요구 분석: 중요도-수행도 분석을 중심으로. 교육행정학연구, 34(3), 159-180.

손희권(2004). 교육의 자주성에 관한 헌법재판소 판례 분석. 교육행정학연구, 22(3), 89-108.

송기창(1996). 교육자치와 일반지방자치의 역사적관계 고찰. 교육행정학연구, 14(4), 104-153.

송기창(2007). 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가. 교육행정학연구, 25(2), 235-255.

송기창(2008). 지방교육자치제의 발전을 위한 과제. 교육정치학연구, 15(1), 33-55.

송기창(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2), 105-127.

송기창(2018). 지방교육자치의 내실화를 위한 교육재정의 회고와 전망. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집, 41-59.

송기창(2019). 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰. 교육정치학연구, 26(4), 1-28.

송기창(2021). 법과 제도 측면에서 본 제3기 지방교육자치제의 회고와 과제. 한국지방교육연구소 포럼 자료.

송기창, 김병주, 김민희, 윤홍주, 이현국, 김용남(2020). 지방교육재정 중장기 전망과 운용방향 연구. 한국교육개발원.

송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수정, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.

송기창, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2019). 지방교육재정교부금 교부기준 개선방안 연구. 한국교육개발

원.

안주열(2005). 교육자치에 관한 헌법적 고찰. 법조, 54(7), 200-227.

오혜근(2020). 지방교육행정수요 분석: 교육감 당선인 핵심공약과 중기기본인력운용계획을 중심으로. 충북대 석사학위논문.

유경훈, 황준성, 강주영, 나민주, 하봉운, 김미리(2020). 교육자치 및 학교 민주화 실현을 위한 중장기 종합발전계획 수립 연구: 2020 교육자치정책로드맵(안) 수립을 중심으로. 한국교육개발원.

윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주(2015). 교육행정학 원론, 제6판. 학지사.

윤희원(1991). 교육자치제의 쟁점과 개선방안. 교육행정학연구, 9(1), 1-10.

윤홍주(2003). 지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제. 교육행정학연구, 21(3), 169-190.

음선필(2012). 지방교육자치시대의 교육감 선임방식: 정당배제형 직선제를 위한 변론. 홍익법학, 13(1), 101-144.

이기우(2007). 한국지방교육자치제도의 개정과 향후과제. 지방자치법연구, 7(2), 27-53.

이동엽(2010). 지방교육자치 교육위원회제도의 변화과정 분석: 역사적 제도주의 관점에서. 연세대 석사학위논문.

이승종, 김대욱, 김윤지(2021). 지방자치론: 정치와 정책, 제4판. 박영사.

정지옥, 정일화(2020). 헌법 제31조 제4항에 기반한 지방교육자치제 개선방안. 교육법학연구, 32(1), 137-164.

조석훈(2020). 학교와 교육법, 제3판. 교육과학사.

조성규(2011a). 지방교육자치의 본질과 지방교육행정기관의 구성. 지방자치법연구, 11(4), 303-335.

조성규(2011b). 지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계. 지방자치법연구, 11(2), 35-67.

하봉운(2020). 교육자치분권의 성과와 과제. 교육비평, 45, 102-123.

한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균, 이슬아(2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구. 한국교육개발원.

허종렬(2007). 개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토. 교육법학연구, 19(2), 127-150.

허종렬(2018). 교육헌법 개정 논의의 흐름과 쟁점 검토: 헌법 제31조와 제22조의 개정안을 중심으로. 교육법학연구, 30(2), 211-258.

황준성(2015). 중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구. 교육법학연구 27(1), 245-269.

황준성(2020). 지방교육자치제도 관련 법령의 쟁점 및 개선 방안. 교육행정학연구, 38(1), 29-51.

황준성, 임소현, 고전, 이덕난(2014). 지방교육자치법규 입법현황 및 개선방안 연구. 한국교육개발원.

황준성, 정필운, 이덕난(2017). 교육분야 개헌의 과제와 방향. 한국교육개발원.

토론 2

「지방교육자치제의 목적 달성 평가: 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성은 신장되었는가?」에 대한 지정토론문

황준성(한국교육개발원)

I. 시작하며

먼저, 오늘과 같이 귀한 자리에 함께 할 수 있는 기회를 갖게 되어 개인적으로 매우 기쁘게 생각합니다. 다만, 존경하는 나민주 교수님의 글에 대한 토론이라고 하니 걱정과 부담이 큰 것도 사실입니다. 나민주 교수님의 글을 다 읽고 든 첫 생각의 단어는 ‘서사시’였습니다. ‘지방교육자치 30년: 평가와 전망’이라는 본 학술대회의 주제에 딱 맞는 한 편의 서사시를 읽은 것 같았습니다. 학술대회 발제문이라는 제한된 틀 속에서 이렇게 많은 쟁점과 내용들을 이 발제문 이상으로 꼼꼼하게 정리해서 제시할 수 없을 것이라고 생각합니다. 그런 점에서 저 또한 다시 한 번 공부의 시간이 될 수 있었음에 감사드립니다. 교수님의 발제문 전반에 대해 입장을 같이 한다는 전제 아래에서 그래도 토론자로서의 소임을 다하기 위하여 강조할 것은 다시 한 번 강조해보고, 궁금한 것은 질문하면서 토론자의 생각을 간단히 덧붙여 보고자 합니다.

II. 지방교육자치제 목적 달성 평가의 세 가지 측면

발제문은 지방교육자치제의 지난 30년 역사가 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성을 얼마나 어떻게 신장시켜왔는가를 살핌에 ‘영역’, ‘관계’, ‘양상’의 세 가지 관점을 사용하고 있습니다. 제도 자체 또는 제도가 가져온 성과 등을 분석함에 이와 같은 기준 및 틀을 설정함은 분석을 용이하게 할 뿐 아니라 분석 결과를 쉽게 이해할 수 있도록 해준다는 점에서 독자들에게도 매우 중요하다고 생각합니다. 그런 점에서 더 많은 분석 기준이 있었으면 하는 욕심을 갖게 되기도 합니다. 이와 같은 욕심 측면에서 ‘직접적 성과, 간접적 성과 또는 부수효과’라는 관점을 같이 사용했다면 하는 생각을 해봤습니다. 이것이 발제자께서도 고민하신 듯한 ‘상황’이라는 또 다른 요인 과도 연결 지을 수 있는 고리가 아닐까 하는 생각이 들었습니다.

III. 교육의 자주성 신장 측면

교육의 자주성 측면과 관련하여서는 정말 쟁점이 많은 것 같습니다. 저는 많은 쟁점거리 중에

서도 ‘교육의 자주성의 주체’와 관련해서 우리 학회원들의 생각은 어떨까 궁금합니다. 발제문에도 잘 제시되어 있는 것과 같이 그 주체를 누구로 보느냐에 따라 학교자치, 교육자치 등의 의미가 얼마든지 달라질 수도 있기 때문입니다. 관련하여 확실한 것은 교육 자주성의 핵심은 외부집단의 부당한 개입 배제이며 이 외부집단에는 정치권력, 행정권력이 대표적인 예라는 것 그리고, 현재 교육 자주성의 주체로 교원이나 학교는 상수로 보고, 교육행정기관의 포함여부가 다소 논란이 있지만 다수는 포함되는 것으로 본다는 점도 같습니다. 그렇다면 일반국민 또는 지역주민은 주체로 봐야 하는지, 외부집단으로 봐야하는지요? 혹시 질문이 잘못된 것은 아닐지도 우려되지만, 궁금함이 있습니다.

그밖에 교육의 자주성 측면과 관련해서는 「지방교육자치에 관한 법률」의 전면 재개정, 교육위원회의 부활, 실질적인 자치입법권·자치조세권 및 재정권 등이 가능하도록 하는 특별자치단체화 등의 필요성에 대한 논의가 꾸준히 이어졌으면 하는 말씀을 드립니다. 참! 최근에 자치조직권과 관련하여 제가 관심을 갖고 있는 것 중 하나는 하급교육행정기관의 법적 지위를 갖고 있는 교육지원청 문제인데, 교육지원청의 설치와 관련하여 관할구역과 명칭까지도 지역에서 스스로 정하지 못하고 대통령령으로 규정하고 있습니다. 이러한 문제도 같이 관심을 가져주시면 감사하겠습니다.

IV. 교육의 전문성 신장 측면

교육의 전문성 문제는 지방교육자치제 관련 선거 조항에 대한 다수의 헌법재판소 판례에서 엿볼 수 있듯이 결국 민주성과의 ‘균형’ 문제라고 할 것입니다. 그리고 그 균형추는 고정불변의 것이 아니라 상황에 따라 특히 국민들의 공감대에 따라 변화할 수밖에 없는 것이라고 봅니다. 그리고 발제문에도 언급하고 있듯이 교육의 전문성과 관련해서는 지방교육자치제의 이런저런 측면에서 오히려 약화되고 있음이 사실입니다. 이와 관련하여 지방교육자치제의 본질적 부분이 훼손되지 않기 위한 교육 전문성의 최소 수준은 어디까지인지를, 특히 각종 자격요건 관련 규정을 중심으로 보다 심도 있게 논의할 필요가 있을 것입니다.

또한, 발제자께서 지방교육 자치역량을 제고하기 위한 노력이 필요하다고 강조하심에 저도 동의합니다. 특히, 자치법규를 실효성과 타당성있게 제정할 수 있는 자치입법 역량 그리고, 교육의 실질적 내용에 있어서 지역 교육과정을 실효성 있게 운영할 수 있는 교육과정 역량의 신장을 위한 다양한 노력과 지원이 필요하다고 생각합니다.

V. 교육의 지역특수성 신장 측면

교육의 지역특수성은 절차적으로는 학생·학부모를 비롯한 지역 사회의 교육적 요구를 수렴하고 반영할 수 있는 기제의 확보 정도 그리고, 결과적으로는 지역사회의 요구가 해당 지역의 교육행정·제도·법제 그리고 교육과정에서 현실화되어 있는 정도 등을 통해서 확인할 수 있을 것입니다. 그리고 발제문에 나와 있는 것처럼 나름의 성과가 있었음도 사실입니다. 그런데 이러한 교육

의 지역특수성이 과연 지난 30년 동안 정말 유의미하게 신장된 것인지, 그 신장은 지방교육자치제의 직접적 성과인지, 그리고 지금과 같이 반에 반토막짜리 제도(광역만의 자치, 교육위원회도 폐지된 현실, 독자적인 법인격도 심지어는 교육 일반에 대한 대표권도 법적으로 확보하지 못한 자치)로 교육의 지역특수성에 대한 의미있는 변화를 기대하는 것 자체가 욕심은 아닌지 고민되는 부분이 있는 것도 사실입니다.

이와 관련하여 지방교육자치제도가 우리 국가와 지역사회에서 보다 실효적으로 운영될 수 있도록 지속적인 제도 개선 노력이 필요할 것입니다. 그리고 이와 같은 맥락에서 기초자치단체 수준에서도 교육자치제를 운영한다거나 아니면 2000년대 초반에 논의가 있었던 중역단위 수준의 지방교육자치제로 전환하는 방안을 검토해볼 필요가 있을 것입니다. 특히, 현재의 광역 단위 자치의 경우는 일반지방자치단체와의 관할지역 중첩 문제와 함께 지역밀착형 생활자치가 이루어지기에는 규모가 크기 때문에 교육자치가 아닌 교육정치의 장이 될 수밖에 없다는 지적을 직시하여 광역과 기초 중간 수준에서의 특별지방자치단체로서의 법적 성격을 갖는 독립적인 지방교육자치제도의 실시를 검토해볼 수 있을 것입니다.

VI. 맺으며

발제자께서 향후 지방교육자치제를 통해서 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성을 신장하고 궁극적으로 지역교육의 발전을 도모하기 위해서 필요한 노력으로 제시하신 것들, 구체적으로 법에 교육자치를 명시하는 것을 포함한 관련 법령의 전면적 정비, 교육계의 적극적인 참여, 인식 제고와 홍보를 위한 노력, 지방교육 자치 역량 강화 등은 그 하나하나가 모두 정말 중요하다고 하지 않을 수 없습니다. 그 중에서도 저는 교육계 특히 학교의 적극적인 참여가 중요하다고 생각합니다. 사실, 학교의, 학교 구성원들의 지지를 받지 못하는 지방교육자치제도는 사상누각에 불과합니다. 물론 조금씩 달라지고는 있지만 학교 구성원들의 지방교육자치제에 대한 인식, 공감, 참여 등의 정도가 아직 높지 않은 것이 현실일 것입니다. 그 원인을 분석하고 대책을 마련하는 것 또한 우리들의 일일 것입니다.

이와 같은 맥락에서 작은 것 하나부터라도 지방교육자치제가 학교 현장에, 국민·지역주민들에게 보다 실질적인 의미로 다가갈 수 있도록 할 필요가 있을 것입니다. 그런 의미에서 오늘의 발제문도 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성”신장에 대한 분석을 넘어 “지방교육 발전”에 대한 논의로 이어졌다면 더 좋았을 것 같다는 생각을 해봅니다. 발제자께서도 서론에서 제시한 것과 같이 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조도 동법의 제정 목적을 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성”을 살리는 접근을 넘어서 궁극적으로는 “지방교육의 발전에 기여하는 것”으로 제시하고 있음과도 관련이 됩니다.

사실, 엄밀한 의미에서는 “교육의 자주성, 전문성, 지방교육의 특수성 신장”은 지방교육자치제의 궁극적 목적이 아닌 중간 목표, 또는 과정 및 매개 변인에 해당한다고 볼 수 있기 때문입니다. 물론 이 경우, ‘지방교육의 발전’이 무엇인가 개념화하는 것부터 쉽지 않은 일이지만, 그럼에도 불구하고 지방교육자치제가 지금보다 더 많은 학교 현장 및 지역 주민들의 호응 속에서 발전

해 나가기 위해서는 학자들이, 학교 구성원들이, 그리고 지역주민들이 생각하는 ‘지방교육의 발전’에 대한 논의도 함께 있어야 할 것이라고 생각합니다.

또, 같은 맥락에서 헌법재판소가 이중의 자치를 이야기 하면서 중앙권력에 대한 지방적 자치와 함께 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성이 중요함을 강조하였는바 여기서 ‘문화적’이라는 단어의 의미를 다시금 생각할 필요가 있을 것입니다. 아직은 거칠지만 우리의 지방교육이 지역과 동떨어진 것이 아니라 지역 속에서의 삶과 연계된 배움을 그리고 지역 속에서 학생의 성장과 그 성장을 통한 지역의 사회·경제·문화가 지속 가능성을 가질 수 있는 생태계를 키워나가는 것도 지방교육의 발전의 한 모습이 아닌가 싶습니다. 그리고 지방교육자치제는 이것을 가능하게 하는 제도적 보장이 되어야 하는 것이 아닐지 생각해봅니다.

감사합니다.