



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

제주특별자치도의회 교육위원회
구성·운영에 관한 실증연구

제주대학교 대학원

교육학과

백혜선

2014년 2월

제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구

지도교수 고 전

백 혜 선

이 논문을 교육학 박사학위 논문으로 제출함

2013년 12월

백혜선의 교육학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

제주대학교 대학원

2013년 12월

The Analysis on the Operation of Local Board of
Education in Jeju Special Self-Governing Provincial
Council

Supervised by professor Ko, Jeon

Baek, Hye Sun

A thesis submitted for doctorate of education

2013 12.

This thesis has been examined and approved

DEPARTMENT OF EDUCATION
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

<국문초록>

제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구

백 혜 선

제주대학교 대학원 교육학과

지도교수 고 전

본 연구는 전국에서 최초로 운영된 제주특별자치도의회 통합형 교육위원회제도가 어떤 구성·원리로 지방교육자치의 선도적 모델로서 헌법이 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 얼마나 구현하고 있는가? 종전 위임형 교육위원회제도와 비교하여 어떤 변화가 있었는가? 교육위원회의 구성·운영 원리와 이에 따른 의정활동은 어떠한가? 등을 분석하여 주민직선제에 의하여 선출된 주민대표기구로서의 성과에 대한 진단을 함으로써 현행 교육위원회제도가 함의하는 시사점을 도출하고 향후 제도 개편의 방향타를 제시하는 것이다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 선행 연구를 고찰하고, 회의록, 신문기사 등에 나타난 의정활동 등을 분석하며, 관계 집단과의 설문조사와 면담 조사를 실시하여 현행 교육위원회제도의 운영과 의정활동 성과에 대한 인식 등을 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전문적 관리의 원리, 주민통제의 원리 및 자주성의 원리를 구성·운영 원리로 하는 교육위원회제도는 헌법이 보장하는 교육의 자주성을 실현하는 구체적인 제도로서 교육에 대한 대의기관 내지 대의기구로서 작동하고 있다. 또한 교사 및 교육행정의 전문성을 강조하여 교육정책의 수립과 집행은 교육전문가가 담당하게 하고 있다. 교육의 정치적 중립성을 구현하기 위하여 교육의원후보자에게 과거 정당경력을 부분 제한하고 있지만, 2014년도부터 정당 제한 요건을 1년으로 축소하고 교육관련 선거제도에 정당이 개입할 수 있는 장치가 마련되어 정치적

중립성이 약화되고 있다.

둘째, 제주특별자치도의회 8대와 9대에서 교육의원 선거 과정과 통합형 교육위원회제도의 운영 행태를 보면, 기존 연구들 속에서 제기된 현행 제도의 문제점들이 제주의 경우에는 상당부분 해소되었음은 물론이고 종전 위임형 교육위원회제도의 문제점이었던 이중심의 및 이중감사의 문제도 충분히 해소되었다는 점에서 현행 제도의 강점을 논할 수 있다.

셋째, 현행 제도의 성과와 평가에 대한 설문조사와 면담조사를 한 결과는 (1) 위임형 교육위원회제도보다 현행 지방의회통합형 교육위원회제도가 교육자치의 취지에 더욱 적합하며 그 기능도 더 강화된 것으로 나타났다. (2)현행 교육위원회제도에서, 소관사무를 도지사의 교육 관련사무까지 확대하고, 교육의원선거제도는 시·도별로 다른 선출제도를 원하는 것으로 나타났다. (3)교육위원회의 의정활동에 대하여, 전문성·입법활동·주민통제기능·주민대표기능 측면에서 역량을 발휘하여 긍정적인 평가를 보이는 것으로 나타났다. (4)교육의원 일몰제에 대하여 반대하는 경향이 있고 제주의 교육의원제도는 현행제도를 존속할 것을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

연구 결과를 바탕으로 내린 결론은, 첫째, 현행 통합형 교육위원회제도는 헌법이 보장하는 교육의 자주성을 실현하는 교육에 대한 주민 대표성을 지닌 대의기구로서, 교육 전문가에 의한 전문적 관리에 의해 집행부 대한 견제와 통제의 기능을 수행하고 있다. 둘째, 현행 교육위원회제도가 지방의원서의 지위와 권한이 상대적으로 강해졌다. 이중감사와 이중심의의 문제를 해소하고, 예산결산심의, 지방자치단체 소관의 조례 제정, 도정질문 등을 통하여 지방자치단체에 대한 견제와 포괄적인 통제기능을 함으로써 종전과 다른 차별적인 기능을 하게 되었다. 셋째, 교육 선거에 대한 정당의 관여에 대하여 부정적이므로, 교육 선거에 정당의 개입 시도에 대해서는 경계해야 할 것이다. 넷째, 교육의 전문적 통제 측면에서 교육위원의 일정 교육 관련 경력은 필요하며, 교육위원을 제외하나 모든 집단이 대선거구제에 찬성을 하고 있다는 점에서 향후 정당 중심의 지역구 선거 방식을 벗어나 직능별 선거체제로 정비하는 것에 대한 논의가 필요하다. 다섯째, 지역의 특성에 적합한 선출 제도를 마련할 수 있는 방안이 요구된다. 여섯째, 교육감이라는 집행기관에 상응하는 대의기관으로서의 교육위원회가 전문성을 갖추고 감

시와 견제를 하기 위해서는 교육의원 일몰제는 제고되어야 한다. 일곱째, 제주특별자치도는 고도의 자치권을 가졌기 때문에 제주특별자치도의회 교육위원회의 성과를 부각시켜 교육의원 일몰제 도입 논란에 대한 대응 논리를 개발해야 할 것이다. 여덟째, 교육의원 존속 시 지방의회 내 교육의원의 권한과 역할을 강화하여 지방자치단체의 교육 관련 사무까지 소관업무로 포괄할 수 있도록 의사 결정력을 키워야 할 것이다. 아홉째, 학부모들이 교육위원회제도에 대한 체감도를 높일 수 있는 방안이 요구된다.

본 연구의 결론을 태도로 다음과 같이 제언한다. 첫째, 현직교사의 진출을 제도적으로 허용하는 제도개선이 이루어져야 하며, 특히 제주특별법 제도개선을 통하여 현직 교사의 휴직 조항을 신설할 수 있도록 논의가 필요하다. 둘째, 교직이나 교육행정직 경력만으로 한정된 교육 관련 경력의 범주를 확대하여 교육 연구 관련 경력이나 학교운영위원회 경력, 교육관련 단체 활동 등에 이르기까지 유권자가 교육에 대한 관심을 가질 수 있도록 교육 관련 경력 확대에 대한 논의 절차가 필요하다. 셋째, 교육위원회 의정활동에서 정당의 영향력을 줄이고 교육의원의 권한과 기능을 재조정할 수 있도록 교육위원회 의정활동에 대한 특화된 연구가 요구된다. 넷째, 교육관련 선거제도가 지역의 특성에 적합한 제도를 지역민의 손으로 다듬어갈 수 있도록 다양화하는 것에 대한 폭넓은 담론이 필요하다.

주요어: 지방의회 통합형 교육위원회제도, 교육의원 직선제, 제주특별자치도의회 교육위원회

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적.....	1
2. 연구의 문제 및 내용.....	8
3. 연구의 방법 및 제한점.....	9
II. 이론적 배경	12
1. 지방교육자치와 교육위원회제도의 의의 및 법적 근거.....	12
2. 교육위원회제도의 변천과정 및 통합형 교육위원회제도 도입.....	23
3. 교육위원회제도의 구성·운영 원리 및 쟁점 분석.....	41
4. 선행연구의 분석.....	67
III. 제주특별자치도의회 통합형 교육위원회 구성 및 운영 분석	85
1. 구성 현황 및 특성.....	85
2. 운영 현황 및 특성.....	90
3. 문제점 분석.....	121
IV. 교육위원회제도에 대한 관계집단 인식 조사	132
1. 조사 및 연구 설계.....	132
2. 인식 조사결과 분석.....	135
3. 소결.....	167
V. 결론	173
1. 논의.....	173
2. 결론 및 제언.....	178

참고문헌	190
ABSTRACT	201
부록	205
1. 제주특별자치도의회 교육위원회제도에 관한 설문	205
2. 면담조사 질문지	211

표 목 차

<표 II-1> 지방의회에 대한 교육위원회의 유형별 비교	23
<표 II-2> 미군정 ‘교육자치 3법’ 주요내용	25
<표 II-3> 초기 교육위원회 조직 현황(1952~1963)	26
<표 II-4> 지방교육자치제도 과도기의 교육위원회 관련 교육법 개정 내용	28
<표 II-5> 교육위원 정수(1991년)	29
<표 II-6> 「지방교육자치에관한법률」 개정에 따른 교육위원회 제도 주요 변천사	32
<표 II-7> 2005년 각 법안의 주요 내용	33
<표 II-8> 17대 국회에서 교육위원회 관련 발의 현황(2006년 개정 이후)	35
<표 II-9> 18대 국회에서 교육위원회 관련 의안제출 현황(2010년 개정 이전까지)	36
<표 II-10> 공청회 토론자별 진술 내용	38
<표 II-11> 「지방교육자치에관한법률」 일부개정법률안 개정 과정	39
<표 II-12> 19대 국회 「지방교육자치에관한법률」 개정안 발의 현황	40
<표 II-13> 교육위원회 관련 헌법재판소 청구 개요	51
<표 II-14> 각 시·도별 교육위원회 구성 및 교육위원장 현황	53
<표 II-15> 「지방교육자치에관한법률」의 교육의원 직선제 관련 규정	55
<표 II-16> 선거구제에 따른 주요 내용 비교	57
<표 II-17> 2010년 교육감 및 교육의원선거 투표용지 게재순위별 당선 현황	59
<표 II-18> 각 시·도별 국회의원·시도의원·교육의원 정수	60
<표 II-19> 교육의원 선출제도의 대안들	61
<표 II-20> 지방교육자치제와 교육위원회 관련 법제처 해석 개요	64
<표 II-21> 선거운동 관련 법률 개정 현황	66
<표 II-22> 지방교육자치에 관한 연구동향(2010년~2013년 8월 현재)	69
<표 II-23> 2006년 법률 개정 이전의 박사학위논문에서 나타난 교육위원회제도 현황(1)	83
<표 II-24> 2006년 법률 개정 이전의 박사학위논문에서 나타난 교육위원회제도 현황(2)	84

<표 III-1> 제9대 제주특별자치도의회 상임위원회 구성 현황	86
<표 III-2> 교육의원 직선제 주요 규정	87
<표 III-3> 교육의원 선거 후보자 현황	89
<표 III-4> 의정활동 영역	90
<표 III-5> 교육위원회 의정활동현황 비교	91
<표 III-6> 제9대 제주특별자치도의회 교육위원회 조례 제·개정현황	92
<표 III-7> 제9대 제주특별자치도의회 조례안 처리 상황	96
<표 III-8> 제9대 제주특별자치도의회 교육청 예산 심의현황	98
<표 III-9> 제9대 제주특별자치도의회 교육청 예산시설 관련 사업비 증액 현황 ..	102
<표 III-10> 제9대 제주특별자치도의회 교육행정질문 현황(교육위원회 소속 의원)	107
<표 III-11> 제9대 제주특별자치도의회 교육행정질문 현황(일반의원)	108
<표 III-12> 제주특별법에 명시된 교육자치 관련 특례 현황	110
<표 III-13> 제9대 제주특별자치도의회 도정질문 요지	111
<표 III-14> 감사위원회 관련 5단계 제도개선 제출사항	113
<표 III-15> 제9대 제주특별자치도의회 특위 활동 현황	118
<표 III-16> 제9대 제주특별자치도의회 연구모임 활동 현황	119
<표 III-17> 제9대 제주특별자치도의회 교육위원회 5분 자유발언 현황	120
<표 III-18> 원내 교섭단체 관련 규정 개정 현황	122
<표 IV-1> 설문지 배포 및 회수 현황	132
<표 IV-2> 조사 대상의 인구사회적 특성	133
<표 IV-3> 설문조사 영역 및 문항	134
<표 IV-4> 종전 위임형교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회와의 비교(직업별) ..	136
<표 IV-5> 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(직업별)	140
<표 IV-6> 제주특별자치도의회 교육위원회 의정활동에 대한 인식(직업별)	145
<표 IV-7> 일몰제에 대한 인식(직업별)	151
<표 IV-8> 종전 위임형교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회와의 비교(연령별)	156
<표 IV-9> 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(연령별)	157
<표 IV-10> 제주특별자치도의회 교육위원회 의정활동에 대한 인식(연령별)	159
<표 IV-11> 일몰제에 대한 인식(연령별)	160

<표 IV-12> 종전 위임형교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회와의 비교(거주지별) …	162
<표 IV-13> 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(거주지별) ……………	164
<표 IV-14> 제주특별자치도의회 교육위원회 의정활동에 대한 인식(거주지별) …	165
<표 IV-15> 일몰제에 대한 인식(거주지별) ……………	166

그림 목 차

[그림 I-1] 연구방법 개요 ……………	10
[그림 II-1] 합의제 집행기관 ……………	20
[그림 II-2] 독립형 의결기관 ……………	21
[그림 II-3] 위임형 의결기관 ……………	21
[그림 II-4] 지방의회 통합형 의결기구 ……………	22

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

민주주의 국가들은 국정의 민주화와 생활 속의 민주주의 실천, 민주시민으로서의 권리주장과 의무이행의 책임강조, 민주시민의 자질과 역할 강화, 지역과 계층간 불균형과 지역격차 해소, 건전하고 유능한 민주적 정치지도자의 육성, 획일적이고 경직된 국민 의식구조를 다원적·민주적으로 개선(최봉기, 2002; 정현숙, 2004 재인용)하기 위하여 각기 지역의 특성을 반영한 지방자치를 실시하고 있다.

사회 각 분야의 풀뿌리 민주화의 열풍과 더불어 중앙집권화된 권력체제를 분산하기 위한 지방자치제도가 도입되어 관련 법률과 제도들이 마련되었지만 사회에 뿌리내리기 위한 제도 정비는 아직도 현재진행형이다. 정치권은 지방자치제도를 통하여 지역의 특수성을 반영하고 제반정책 결정에 있어 지역의 의견 청취 절차를 거치며 사회 전반의 분권을 실현하고자 논의하고 있지만 재정분권이 실현되지 않은 한계를 드러내고 있다. 반면에 주민참여예산제나 시민 감사관제 등을 비롯하여 여러 영역의 거버넌스를 구축함으로써 지방자치가 지역에 뿌리내릴 수 있는 제도들이 마련되고 있다.

지방교육자치제는 1952년 최초로 시·군 단위의 교육자치를 실시된 이후 관련 법령들이 수차례 개정되어 오다가 1991년 3월 8일 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정·공포됨으로써 광역지방의회 의원들에 의한 간접선거로 교육위원들이 선출되면서부터 본격적으로 시작되었다. 즉, 일정한 지역의 교육사무를 지역의 주민들이 스스로 또는 그 대표를 통하여 자율적으로 처리하는 제도(조성일·안세근, 1996; 권영주, 2011)이자, 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킨다는 교육자치와 교육운영을 중앙의 행정 통제로부터 분리·독립시킨다는 지방자치라는 두 가지 가치를 기본으로 하는 교육제도(윤정일 외, 2002: 375-376)가 시행되었다.

그러나 일반행정에 있어서 기초단위까지 지방자치가 실시되는 것과 달리 교육자치는 광역단위 차원으로 이루어지고 있으며 교육행정기관과 일반행정기관 간의 관계조

차 제대로 설정되지 못하고 있다. 「지방교육자치에 관한 법률」은 수차례 개정의 과정을 거치면서 교육위원과 교육감 선출방식을 비롯하여 자격 요건과 위상 등이 변화되어 초기의 유형은 사라졌다.

지방교육자치제 변화 과정의 특징은 관련법이 개정될 때마다 진통을 겪으면서 논란과 쟁점들이 맞섰다는 데에 있다. 이러한 교육자치를 둘러싼 논란에 대하여 김 용(2011: 90)은 “헌법상의 교육제도 운영 원리에 대한 해석과 교육자치의 원리에 대한 이해의 차이에서 비롯되었다”고 설명하고 있다. 즉, 헌법상의 교육의 자주성과 전문성, 그리고 정치적 중립성에 대한 해석 방식과 무엇을 교육자치의 원리로 삼아야 할 것인가가 논란의 출발점이라는 것이다.

이런 논란 속에서 교육학계와 행정학계가 주도적으로 제도의 향방에 대하여 대립적인 입장을 견지하고 있어서, 주민자치의 관점에서 출발점도 같고 그 맥락도 유사한 교육자치와 지방자치는 20여년이 지난 오늘날에 이르러서는 서로 다른 정착 과정을 밟아가고 있다. 특히 시·도지사가 교육에 관여하는 폭이 넓어지면서 교육에 대한 권한을 확대하고 있으며, 지방분권을 확립한다는 명목으로 전국 시·도지사협의회에서는 지속적으로 교육자치와 일반자치를 일원화하는 것을 의제로 채택¹⁾하여 행정학계를 중심으로 꾸준한 연구가 이루어지고 있다. 이에 따라 일반행정분야는 상대적으로 형식적인 체제를 갖추어 놓은 상태인데 비해, 교육자치는 아직까지 외향조차 명확히 구비하지 못한 상황에서 표류(정현숙, 2004: 1)하고 있는 실정이다.

교육자치에 관한 쟁점의 한 가운데에는 교육감 선거과정에서 간선제와 선거인단 구성으로 인한 폐해가 나타남에 따라, 지방의회와 교육위원회의 이중심의 및 감사로 인한 비효율성의 논란, 일반자치와 교육자치 간의 소통의 부재, 재정에 대한 자치권 논란 등 시행과정 상의 문제점들이 부각된 것이다. 게다가 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장을 강조하는 교육계와 지방자치행정의 종합성과 효율성을 주장하는 일반행정계의 시각이 첨예하게 대립하고 장기화되면서, 결국 이런 문제점들이 지방교육자치제도의 착근과 목적 달성에 장애가 되고, 나

1) 전국 시·도지사협의회 지방분권특별위원회(공동위원장 이기우·안희정)는 2013년 10월 16일 ‘지방행정과 교육행정의 효율적 연계방안’이라는 주제로 권역별 토론회에서 ‘교육자치는 주민의 가장 큰 관심사이자 지방분권의 한 축을 담당하는 분야’라면서 실질적 연계의 중요성을 강조하고 있지만, 결국 일반행정에서 교육분야를 지방분권의 하나로서 관장하겠다는 의지를 내비치고 있는 것과 다르 않다.

아가 단위학교에서의 자율성 신장에도 제약요인으로 작용(한양희, 2006: 4)한다는 비판이 일었다.

이에 문민정부는 교육개혁위원회를 중심으로 교육위원회에 대한 일반의회의 통합을 논의하였고, 국민의 정부 시절에는 교육자치의 구조를 재편하는 논의도 있었지만 모두 무산되었다. 참여정부가 들어서면서 2003년 지방분권 로드맵이 발표되었고, 2004년 「지방분권 특별법」을 공포하여 지방교육에 대한 지방행정기관의 권한과 책임을 강화하고 지방교육에 대한 주민의 참여를 확대하는 내용을 골자로 교육자치제도의 개선을 천명하게 되었다.

또한 제주를 지방분권의 모델로 삼기 위하여 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘「제주특별법」’이라 한다)을 공포하여 교육위원회를 지방의회에 통합하게 되었다. 한편, 다른 시·도에서는 「지방교육자치에관한법률」 개정안의 통과가 늦춰지자 종전 규정에 의하여 교육위원회가 구성되었던 반면에, 2006년 9월 제주에서는 도의회 상임위원회의 형태로 같은 해 7월부터 제5기 교육위원회가 출범함으로써 우리나라에서 최초로 주민직선제를 통한 지방의회 통합형 교육위원회라는 제주발 교육자치 모델이 시범적으로 운영되기 시작하였다.

한편 지방의회 통합형 교육위원회에 대해서는 교육계 내부와 행정학계 사이의 의견 차이가 증폭되는 가운데, 「제주특별법」을 제정하여 교육자치제도를 개선하고자 하는 정부의 의도²⁾를 뒷받침할 수 있는 실험모델 결과가 제대로 나오기 전인 2006년 12월 6일 「지방교육자치에관한법률」 개정안이 교육계 다수의 반대에도 불구하고 국회 본회의에서 통과되었다. 이에 2010년도 지방선거에 의하여 ‘교육위원’이라는 용어는 역사 속으로 사라지고 의회에 통합된 교육위원회제도가 운영하게 되었다. 즉, 교육 및 교육행정경력 10년의 전문성과 입후보 당시 과거 2년간의 무당적을 요건으로 정치적 중립성을 확보하여 별도의 주민 직선제에 의해 선출됨으로써 교육의 자주성을 보장하는 ‘교육의원’이 탄생하게 되었다.

즉, 2010년 6월 2일 지방선거는 교육감 및 교육의원 선거가 최초로 주민직선에 의하여 선출됨으로써 한국 교육자치사에 혁명적인 변화가 이루어진 날(황혜성,

2) 정부가 국회에 제출한 「제주특별법」의 제안이유에 의하면 ‘제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치 재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치결찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모형을 구축한다’고 밝히고 있다.

2012: 1)로 기록된다. 이는 그간 교육계가 숙원하던 주민의 대표성을 담보하는 주민직선제가 시행됨으로써 민선 교육감의 출범과 더불어 교육에 대한 대의기관을 주민직선으로 선출했다는 의미에서 명실상부한 교육자치의 틀이 될 수 있다고 미리 광과례를 올린 것이다. 이에 대하여 고 전(2007a: 21)은 “최대 현안인 교육위원회의 성격 및 위상 문제는 주민직선제로 주민대표성이 강화된 만큼, 과거 교육위원회의 권한에 변화를 주는 것이 최우선의 과제이므로 제주특별자치도의 시행착오를 15개 시·도로 반복해서는 안 된다고 하면서, 통합형의 운영이 합헌적 방식으로 인정하는 한, 최우선 과제는 교육위원회의 의사결정력을 향상시키는 것이고, 교육위원회 위원의 전원 교육의원으로서의 구성방안, 교육위원회의 특별위원회화 등에 대하여 논의할 필요가 있다”고 밝혔다.

그러나 2010년 교육의원 주민직선을 치루기 위한 선거구획정과 관련한 법률개정이 미룰 대로 미루어지다가 차기 지방선거를 앞둔 직전인 2009년 말에 이르러서야 「지방교육자치에관한법률」 개정을 둘러싼 국회의원들 간의 논란이 시작되었다. 특히 교육의원의 거대 선거구에 따른 과도한 선거비용과 주민의 관심 부재 등이 논의되면서 교육감 러닝메이트와 교육의원 선거 무용론들이 제기되었다. 그러나 각 정파의 정치적 판단에 의해 교육의원제 폐지가 결의(장윤아·고명석, 2013: 455)되어, 개정법률의 부칙에 제주특별자치도만 현 체제를 유지하도록 예외조항을 남김으로써 교육의원 선거는 차기 지방선거를 마지막으로 하고 ‘2014년 교육위원회 일몰제’를 전제로 해당 법률이 개정되었다.

교육의원제도 일몰제 규정에 의하여 향후 지방의회의 교육위원회는 존치 자체여부가 불확실하며, 정치인들의 손에 지방교육의 결정권을 쥐어주게 된다는 점에서 앞으로 지방교육자치에 상당한 갈등과 변화가 예견되고 있다. 특히 지방교육자치에서 의결기구가 미비되었다는 것은 지방교육자치 자체를 위협하는 요인으로서 집행기관의 존재만으로는 자치의 구현을 논하기 불가능하고 집행기관의 통합으로 나가는 수순(박수정, 2012: 133)임을 우려하고 있을 정도로 2014년 지방선거 이후의 지방교육자치의 행방은 현재로서는 실체를 파악하기 어려운 상태이다.

당초 지방의회 통합형 교육위원회제도에 대한 반대 논리는, 지방의회라는 정치단위의 조직에 정치적 중립성을 견지하는 교육위원회가 통합됨으로써 정당의 정치논리에 휘말려 정치적 중립성을 훼손할 우려가 있고, 교육위원회가 교육의원

과 지방의원이 함께 배정됨으로써 교육의원들이 독자적으로 의안을 발의할 수도 없으며, 교육 전문성이 부족한 지방의원들은 교육사안에 대하여 제대로 의정활동을 펼칠 수 없을 것이라는 것이었다. 또한 국회의원 선거구보다도 넓은 선거구지만, 선거비용은 지역구 의원에 수준으로 한정되고, 선거운동도 언론 토론 등으로 한정되어 지역민들에게 인지도도 떨어져서 정당 기호의 영향을 받는 일종의 ‘문지마 투표’나 ‘로또 선거’³⁾가 된다는 문제점이 지적되었다.

한편, 2010년부터 전국 시·도교육감협의회에서는 지방분권의 기치 아래 교육자치와 일반자치의 일원화를 주장⁴⁾하고 있고 행정학과와 교육학계가 서로 논리적인 대립 양상을 보이기도 하지만, 적어도 지방교육자치제라는 전제에 대해서는 암묵적인 동의가 되어 있다. 다만, 지방교육자치 구현을 위한 체계를 어떻게 할 것인가에 대한 대립적인 의견만 있다는 점에서, 제도 자체에 대한 분석은 물론 현재 운영 상황을 고찰하는 작업은 시사하는 바가 클 것이다.

그간 교육위원회제도를 둘러싼 쟁점들은 기관 구성 및 운영의 원리인 전문적 관리의 원리, 주민통제의 원리, 자주성의 원리의 설계방식에 따라 합의제 집행기관, 위임형 의결기관, 독립형 의결기관, 지방의회 통합형 교육위원회로 구분되어 논의되고 있다. 특히 최근 교육의원 일몰제 시행일이 다가오면서 이와 관련된 연구가 많이 수행되고 있는데, 본 연구에서는 교육위원회가 통합되기 이전과 이후의 연구와 교육의원 일몰제와 관련된 연구로 구분하면 다음과 같다.

첫째, 지방의회 통합 이전의 형태인 위임형 교육위원회와 합의제 집행기관 및 독립형 교육위원회제도에 관한 연구들이 있다. 독립형 교육위원회제도는 지방교육자치를 형성하는 핵심 요소이자 제도가 추구하는 본질이나 이념이 달성되는 곳이 바로 교육위원회라는 점에서 지방의회로부터 분리·독립되어 교육에 관한 최종 심의·의결기관이 될 것을 주장하고 있다(안세근, 1993). 반면에 위임형 교육위원회가 안고 있는 지방의회와 교육위원회 간의 의결권 중복과 이원화는 해소되기 위하여 합의제 집행기관으로 할 것을 주장(이기우, 2001)들이 있다. 특히,

3) 2010.6.1. 문화일보, ‘깜깜이·문지마·로또선거’...“제도개선 필요”목소리에서 유권자를 모르고 하는 교육의원 선거를 블라인드 투표라고 칭하고 있다.

4) 2012년 10월 전국 시도지사협의회에서는 지방분권과제 추진을 제도적으로 의무화하는 방안의 하나로써 ‘교육자·교육행정자 중심의 지방교육자치를 교육수요자 중심의 교육자치로 개선하기 위하여 지방자치와 교육자치를 일원화해야 한다’고 공동선언문을 발표한 바가 있다.

이병렬(2005)의 경우, 의결기관간의 연계방안으로서 독립형과 연계형, 제2의 안으로 나누어 제시하고 있는데, 교육의원은 지방의원 선거와 동시에 교육의원 선거 권역별로 지역주민 직접선거로 선출하며, 지방의원의 정원 외에 별도의 정수로 선출하되, 교육의 전문성과 정치적 중립성을 갖도록 교육관련 일정 경력과 비정단인 등의 자격요건을 제시하는 방안과, 지방의회의 상임위원회로 정수의 절반은 지방의원으로 하고 나머지는 일정 자격요건을 가진 교육의원으로 하는 연계형 상임위원회 방안과, 제3의 방안으로 시·도교육위원회의 의결을 지방의회의 의결로 간주하는 근거를 마련하여 실질적인 최종 의결기관으로 기능을 강화하는 방향을 제시하고 있다. 지방교육자치 시행 초기에 관련 연구들은 교육위원회와 지방의회의 구조화에 대한 연구들이 주를 이루었는데, 주로 문헌 연구를 함으로써 현실에 착근하지 못하고 이론적으로 제안하는 정도에 머무르는 한계가 있다.

둘째, 지방의회 통합 이후의 형태인 통합형 교육위원회에 관한 연구들은 정치적 중립성의 문제 등을 비롯한 운영상의 문제에 대한 연구들이 수행되었다. 허원기(2007)는 교육위원회제도의 모형을 제시하였는데, (1)독립형 의결기관, (2)지방의회의 전심기관 역할을 벗어나 최종 의결권을 가진 절충형 의결기관, (3)교육자치를 지방자치에 예속시키면서도 교육자치의 본질을 최대한 살려나가기 위한 방안으로 통합형을 제시하고 있다. 또한 전문가의 전체적인 경향에 대한 인식 조사(이 강, 2007)를 하거나 관계자 설문조사(홍성원, 2010)를 통하여 구체적인 대안을 제시하기도 하였다. 또한 기초단위의 교육자치를 주장(조한유, 2011)하거나, 지방교육자치기구의 개편에 대한 실증 연구(김찬기, 2013)를 통하여 통합형 교육위원회에 대한 인식조사를 하는 등, 이전과는 다른 다양한 연구 방법을 통하여 현행 제도에 대한 체계적인 분석과 대안을 제시하고 있다.

셋째, 최근의 가장 쟁점이 되고 있는 교육의원 일몰제와 관련하여서는, 자치의 기본이 의결기관인 교육위원회를 폐지하는 것은 교육자치에 반하므로 교육위원회를 일반의원으로 대체하는 것은 교육자치제도의 정합성의 문제가 있다고 주장하는 목소리도 있다(최진혁, 2010). 또한 2010년 지방선거를 앞두고 시간에 쫓겨 정치적 흥정의 산물이 된 교육의원 일몰제에 대하여 ‘깊고 누빈’ 법률 개정 과정의 결과라고 비판하기도 했다(박호근, 2013). 뿐만 아니라 실제 회의록에 나타난 교육위원회 활동에 대하여 교육의원과 비교교육의원 간의 비교 분석(지충남·선봉

규, 2013; 이상철 외, 2013)을 통하여 일몰제 적용의 문제점을 지적하거나, 의정 활동 분석을 통하여 현행 제도의 유지를 주장하거나 독립된 교육위원회 제도(신하영·이미경, 2012)를 주장하고 있다. 김혜숙 외(2011)는 3개 지역의 관계자와 설문조사와 면담을 한 결과 일몰제를 폐지하여 현행 선거제도를 유지하며, 장기적으로 교육의원 선출을 학부모와 교원전체의 제한적 직선제를 제안하고 있고, 교육위원회도 교육의원만으로 구성하여 정당의 영향력을 배제하고 장기적으로 독립형 의결기구화할 것을 검토할 것을 제안하고 있다.

그러나 그간의 선행연구들은 이론적 검토, 혹은 질문지를 통한 선호도 수준의 조사나 회의록 분석을 통한 의정활동 분석을 하고 있지만, 교육위원회제도의 근본적인 쟁점에 대한 전반적인 실증 분석이나 합의를 도출해 내지는 못하고 있다.

지방교육자치제는 내재된 문제점으로 인하여 그 원리나 본질에 반한 제도를 채택하거나 수정·폐지될 수 있는 일시적인 제도가 아니다. 오히려 현행 교육위원회제도를 둘러싼 쟁점들은 지방교육자치에 대한 이해부족이나 운영상의 문제점에서 기인한다고 할 것이다. 특히 시행 이전에 예견된 문제들이 시행 과정에서 어떤 양상으로 도출되고 있는지, 아니며 우려에 불과한 것인지에 대하여 살펴보는 과정이 필요할 것이다. 따라서 교육위원회 구성 및 운영의 원리는 무엇이며, 그 논거에 따라 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도가 종전의 위임형 교육위원회제도와 비교하였을 때 지방교육자치의 취지에 부합하여 잘 운영되고 있는가? 현행 교육위원회제도가 어떤 기능과 역할을 수행하였으며, 그 결과 교육자치의 이념과 가치를 제대로 구현하였으며 이에 따라 실제 의정활동을 통하여 과연 긍정적인 성과를 내고 있는가? 라는 문제를 제기할 수 있다.

즉, 통합형 교육위원회제도가 지방교육자치 본래의 취지나 목적에 부합하게 구현되고 있는지에 대한 평가는 교육자치제의 현 주소를 이해하며 향후 지방교육자치제 개편논의에 대한 앞으로의 방향을 제시할 수 있을 것이다. 즉, 통합형 교육위원회제도의 운영상에 나타나는 문제점들을 도출해냄으로써 앞으로의 교육사무에 대한 대의기관으로서의 위상을 강화하고 역할을 발전시킬 수 있는 길을 제시할 수 있을 것이다.

특히 전국에서 최초로 시행되었고 현재의 제도로서는 전국에서 유일하게 남게 되는 제주특별자치도의회 통합형 교육위원회의 정책자문위원직을 수행하면서 내

부자의 입장에서 전반적인 운영 현황을 분석하고 실증적인 정보를 제공한다는 점에서, 본 연구의 결과가 향후 제도 존립의 논거를 마련하고 향후 전국적인 제도 개선 논의에 대한 정보를 제공할 수 있다는 데에 의의를 둘 수 있을 것이다.

이에 본 연구의 목적은 선행연구에 나타난 이론적 토대에서 제주특별자치도의 회 교육위원회제도 운영 성과 등을 분석함으로써 교육자치의 취지에 적합한 제도운영이 되고 있는지를 확인하고, 지방교육자치제의 이념을 구현하기 위한 선출방안과 개선방안과 향후 교육수요자의 기대에 부응할 수 있는 교육위원회제도의 방향을 제시하는 데에 있다.

2. 연구의 문제 및 내용

가. 연구 문제

연구의 목적을 달성하기 위한 연구 문제를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 판단의 준거로서 교육위원회의 구성·운영 원리는 무엇인가?

둘째, 제주특별자치도의회 교육위원회 운영의 주요 특성 및 문제점은 무엇인가?

셋째, 종전 및 현행 교육위원회제도에 대한 관계 집단의 인식은 어떠한가?

넷째, 교육위원회의 의정활동 및 일몰제에 대한 관계 집단의 인식은 어떠한가?

나. 연구의 내용

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음을 연구의 내용으로 한다.

첫째, 교육위원회제도의 구성 및 운영 원리에 입각하여 교육위원회제도의 역사적 변천과 현황, 제기되는 문제, 법적 근거에 대하여 고찰한다. 현행 제도에 이르기까지 변천과정 속에 나타난 제도의 이해를 통하여 현행 제도를 바라보는 것이 미래의 제도 및 개선방안을 마련하는 데에 시사점을 제공할 수 있다.

둘째, 지방교육자치제의 쟁점에 대하여 교육자치와 일반자치와의 관계를 분

리·독립의 이원론과 연합·통합의 일원론 간의 논의되는 사항, 교육위원회를 둘러싼 관련 쟁점으로서 지방의회와의 관계·운영상의 문제점과 선거제도와 관련한 쟁점 사항, 헌법재판소의 교육위원회 관련 판결 사항과 법제처의 질의회신답변에 나타난 논란 사항을 정리함으로써, 제도적·실제적 현황을 통한 교육위원회의 개선사항들을 도출해낸다.

셋째, 2006년도부터 선형적으로 제주특별자치도의회에서 교육위원회제도가 시행되었고, 현재는 2기에 이르기까지, 시행 초기에 나타났던 쟁점들이 2기 시행에 어떤 형태로 변화되고 어떠한 문제점들이 나타나고 있으며, 제도가 정착되고 있는지를 탐구한다. 또한 상임위원회와 지방의원으로서의 의정 활동 상황과 교육위원회 내 교육의원과 일반의원간·타 상임위원회와 교육위원회 간의 여타 활동 등을 비교함으로써 현 제도 하에서의 교육위원회의 역량을 탐색한다.

넷째, 종전 및 현행 제도의 성과와 운영상의 문제점과 향후 제도의 방향에 대한 인식을 검토하기 위하여 관련 집단에 대한 설문조사를 분석한다. 실증적 자료를 확보하기 위하여 제주특별자치도에 거주하는 학부모, 교원, 교육행정가, 일반행정가, 지방의원을 대상으로 집단별, 연령별, 거주지별 요구를 파악한다. 또한 의정활동의 주체가 되는 의원들과 면담조사를 통하여 설문조사로는 파악하기 어려운 맥락이나 세밀한 부분에 대한 구체적인 자료를 수집하고 검토한다.

3. 연구의 방법 및 제한점

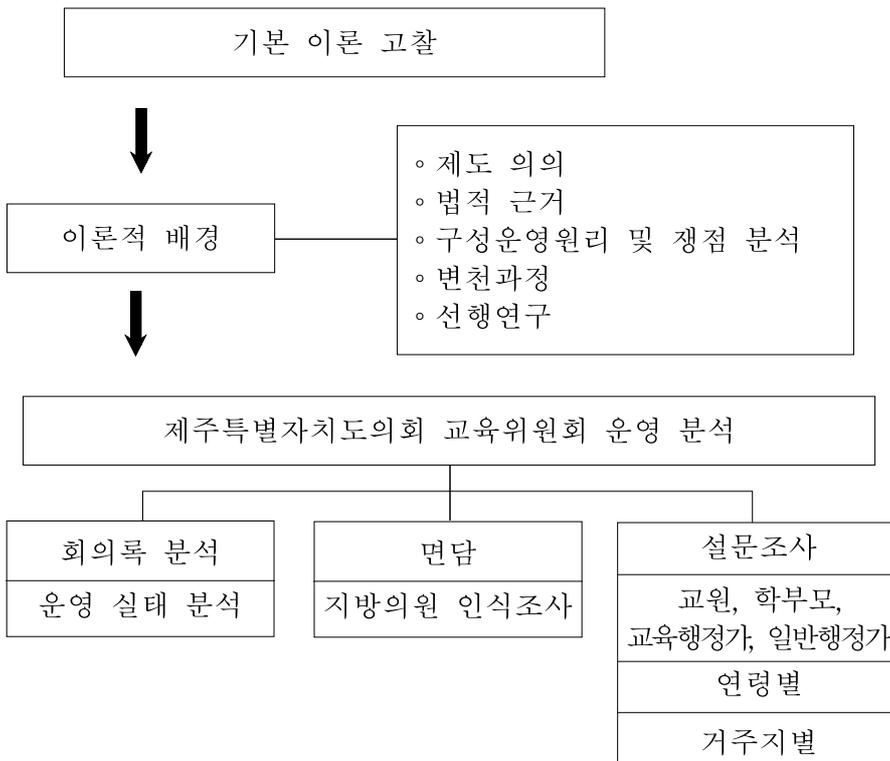
가. 연구의 방법

본 연구에서 사용한 연구 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구를 통하여 지방교육자치제의 이론적 배경과 변천과정 등에 대하여 고찰함으로써 논의의 방향과 범위를 명확히 하였다. 관련 저서와 선행 연구물, 각종 통계자료, 판례, 세미나자료, 행정보고 자료, 기타 언론보도자료 등을 수집·분석함은 물론, 실제 활동상황을 파악하기 위하여 지방의회와 국회의 회의록

을 분석하였고 관례분석을 통해 법 개정에 따른 사법부의 인식 등을 조사하였다.

둘째, 질적연구방법인 면담 조사를 통하여 지방의원의 의견을 청취하였고, 실증적 조사연구를 통하여 교육청의 지방의원, 교육행정직, 일반공무원, 교사, 학부모를 대상으로 교육위원회제도의 쟁점에 대한 관계집단 인식조사를 실시하였다. 연구 방법을 도식으로 제시하면 [그림 I-1] 과 같다.



[그림 I-1] 연구방법 개요

나. 연구의 제한점

본 연구는 다음과 같은 제한점을 가지고 있다

첫째, 본 연구는 제주특별자치도의회 교육위원회 정책자문위원으로 활동하면서, 교육위원회 운영의 내부에 대한 다양한 자료와 내부 현황에 대하여 기술하고 있다는 점에서, 공식적으로 회의록에 나타나지 않는 의회의 운영상 나타나는 문

제나 일반의원과의 갈등 및 집행기관과의 보이지 않는 갈등과 통제 방식에 대하여 세밀히 분석해 낼 수 있는 이점이 있다. 그러나 교육위원회의 내부자로서 공적 관찰자의 입장을 견지함에도 불구하고 의정활동 개개 사안에 대한 사적 관찰자의 입장이 다소 들어갈 수 있어서 교육위원회의 운영에 대한 인식을 실증적으로 분석하는 데에 다소 제한이 있다.

둘째, 본 연구에 나타난 교육위원회 운영에 관한 사항은 제주특별자치도의회 교육위원회로 한정하였기 때문에 운영 상황이 반드시 다른 시·도의 사례로 준용하기에는 무리가 있다. 또한 제주특별자치도의회의 교육위원회와 다른 시·도의 교육위원회 간에 근거 법령이 구별되며, 내용면에서도 다소 차이를 보이고 있을 뿐 아니라, 시행기간 역시 차이가 나며, 앞으로 개정 법률에 의하여 교육위원회제도의 존립 자체에서도 차별화되고 있다는 점에서 제주특별자치도의회 교육위원회제도를 통하여 앞으로의 방안을 논의하는 차원의 연구는 가능하지만, 전국적으로 일반화하는 데에 제한이 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

지방교육자치의 핵심이 되는 교육위원회제도가 앞으로 어떻게 나아갈 것인지, 무엇을 위해서 시행되어야 하는지에 대한 합의를 찾기 위하여 다음과 같이 교육자치의 본질을 탐색하고, 이에 따른 교육위원회제도의 의의와 법적 근거를 고찰한다.

1. 지방교육자치와 교육위원회제도의 의의 및 법적 근거

가. 지방교육자치의 본질

지방교육자치가 지향하는 기본가치이자 본질적 요소는 헌법 제31조제4항에 근거하여 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성으로 규정할 수 있다.

1) 교육의 자주성

헌법재판소는 “교육의 자주성이란 교육이 정치권력이나 기타의 간섭없이 그 전문성과 특수성에 따라 독자적으로 교육 본래의 목적에 기하여 조직·운영·실시되어야 한다는 의미에서의 교육의 자주와 독립을 말한다”라고 정의(헌재 2002.3.28. 2000헌마 283·778(병합))하고 있다. 이것은 교육의 특성에서 자연스럽게 도출되는 내용을 헌법에 명시한 것으로써, 교육은 특성상 피교육자에 적합하여야 하고 고도의 정신적 능력과 가치관이 요구되므로 행정청에서 이를 획일적으로 통제하려고 하는 것은 타당하지 못하다는 판단이 이면에 깔려있다(이재희, 2011: 30).

헌법 제31조제4항에 명시된 교육의 자주성 보장의 근본 취지에 대하여, 다수설의 입장은 교육의 자유와 교육자치를 보장하는 근거조항이라는 보고 있는 반면에, 소수설은 교육법관계의 당사자, 특히 교원의 인권 혹은 직권으로서의 교육의 자유를 보장하는 것이라고 한다(헌법재판소, 2003: 239-240). 표시열(2008: 131)도 교육의 자주성 조항이 결코 교육자치제를 반드시 실시하라는 명령을 담고 있지는 않지만 교육자치

제는 교육의 자주성을 실현하기 위한 방법의 하나로 입법자가 형성한 것(이재희, 2011: 32)이라고 다수설을 뒷받침하고 있다.

2) 교육의 전문성

교육의 전문성에 관한 사항은 1980년 제8차 개정헌법에서 추가된 조항이다. 헌법재판소는 “교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것”(헌재 1992.11.12. 89헌마88)이라고 입장을 명백히 밝히고 있다.

교육위원선거에서 교육경력자 우선 당선제를 명시한 종전의 「지방교육자치에 관한 법률」 제11조의 경우 과잉금지의 원칙에 반하지 않는다는 심판(헌재 2003.3.27., 2002헌마573)에서 밝히고 있듯이 헌법에서 말하는 교육의 전문성은 교사의 교육에 대한 전문성으로부터 교육행정 측면에서 교육행정가의 전문성까지 아우르고 있다.⁵⁾

반면에 교육의 전문성이 헌법이 지방자치제도를 보장하고 있지 않다고 이견을 보이는 학자들이 있는데, 이기우(2001: 64)는 “헌법이 보장하는 교육의 전문성이란 교육에 대해 전문적 지식과 능력을 갖춘 자가 교육을 담당해야 한다는 것을 의미하고 이는 교육의 질적 수준을 보장해야 한다는 의미로 해석되어야 하며, 교육자의 전문성을 존중하고 보장함으로써 교육의 질적 수준을 보장해야 한다.”고 했다. 그리고 “전문성을 이유로 교육행정의 일반행정으로부터 분리와 독립을 주장하는 견해는 헌법이 보장하는 ‘교육자의 전문성’을 ‘교육행정청의 전문성’으로 잘못 해석하고 있다”고 주장하기도 했다(이기우, 2001: 64-65; 이재희, 2011: 34 재인용).

그러나 헌법의 규정은 교육이 다른 지방행정과는 차원이 다른 특수성을 가지고 있다는 데에서 연유하기 때문에 ‘교육자의 전문성’으로만 바라보는 것은 지나치게 협소하게 해석하는 것이다. 또한 교육의 전문성으로서 공교육제도 속에서 교육의 지침과 제정, 정책 등에 관리하여, 궁극적으로 교육을 받을 권리를 보장하는데 기여해야 하는 교육행정기관에도 요구된다(이재희, 2011: 34)는 점에서 교육행정의 원리 역시 전문성의 틀 속에서 이해되어야 할 것이다.

5) 교육경력이 교육전문성을 보장하는가에 대하여 서로 통치 가능한 개념인가 등에 관한 복잡한 문제를 제기할 수 있으며 이와 같은 문제 제기는 대단히 바람직하며, 논의의 여지가 충분하다는 김용(2012: 104)의 설명처럼 지금까지 교육 및 교육행정경력으로 한정되었던 부분을 확대할 수 있도록 공론화과정이 있어야 할 것이다. 가령 미국에서 교육감에게 박사학위를 요구하고 있으며, 교육위원의 경력을 같은 경력으로 인정하도록 법이 개정된 점을 미루어봤을 때에도 앞으로 충분히 논의의 여지가 있다.

3) 교육의 정치적 중립성

헌법 제31조제4항의 교육의 정치적 중립성에 대한 규정은 1962년 12월 26일 제5차 개헌에서 명문화된 것이다. 음선필(2012: 116)은 “우리의 역사적 경험의 산물”이라고 하면서, “교육의 정치적 중립성은 교육의 자주성을 정치적 역학관계에서 구체화하는 것으로서 … 행정권력 내지 국가권력 등 외부세력으로부터 교육의 자율성을 확보할 뿐 아니라 정치적 영역에 개입하지 않아야 함을 요구한다.”라고 설명하고 있다. 이는 우리 사회의 과도한 정치화의 경향을 주목하면서 “정치세력이 교육계를 통하여 정치적 기반을 확대하고자 하고, 또한 교육계 역시 정치적 진출의 기회를 확보하려는 하는 경향을 주목해야 한다”는 점에서 헌법에 명시된 교육의 정치적 중립성이 교육행정 영역을 포함하고 있음을 밝히고 있다.

교육의 정치적 중립성 보장은 정치적 세력이 교육 내용과 활동에 개입하여서는 안 된다는 점과 교육자 혹은 교육전문가가 학생들에게 정치적으로 어느 한 쪽에 편향된 교육을 해서는 안 된다는 점으로 구분할 수 있다. 헌법재판소는 교원과 교육위원의 겸직 금지와 관련하여 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장을 위하여 인정되는 합리적인 제한”이라고 판시하고 있다(헌재 1993.7.29. 91헌마69).

반면에 「지방공무원법」 제57조에는 공무원의 정당이나 정치단체활동을 금지하면서 같은 법 제3조제3항에 지방의회의원이나 선거로 취임하는 지방자치단체의 장은 예외로 하고 있는 반면, 교육의원이나 시·도교육감의 정당관련 활동을 금지하는 것은 헌법 제31조제4항의 기본이념 중에서도 교육의 정치적 중립성과 관련된 사항들이 지방교육자치의 흐름 속에 중요시됨과 동시에 또한 쟁점의 중심에서 있다고 할 것이다.

최근 정치권의 시각은 교육의 정치적 중립성의 본질을 약화시키는 경향이 있다. 교육감 및 교육의원후보자에 대한 정당관련 자격조항과 관련하여 입후보일로부터 과거 2년간 비정당원 경력⁶⁾이 2010년 관련 법 개정과 함께 1년으로 줄어들었다. 특히 행정학계에서 주장하는 교육감 선출을 러닝메이트로 하거나, 지방자치단체장의 교육부지사로 임명하는 방식이나, 교육감과 지방자치단체장의 공동등록제로 선출하는 방안들

6) 이에 대하여 이재희(2011: 37)은 교육정책은 정치의 핵심적인 문제이며 오늘날 선거에서 정당이 차지하는 역할까지 고려한다면 지방교육자치를 구성하는 요소로서의 교육의 정치적 중립성은 더욱더 정치의 교육적 중립성과는 구별되는 개념으로 파악할 것을 주장하고 있다. 즉, 정치적인 수밖에 없는 행정가에게 정치적 중립을 요구하는 것은 헌법의 “교육의 정치적 중립성”이 요청하는 것이 아니라 “정치의 교육적 중립”을 의미하는 것이라고 주장하고 있다.

이 논의되고 있다. 교육의원제도에 대하여 주민직선제를 폐지하여 정당비례제나 일반 지방의원만으로 구성하는 방안 등이 대표적으로 교육의 정치적 중립성을 악화시키는 방향으로 정치권에서 교육을 이끌어가고 있는 사례들이다. 음선필(2012: 118)은 교육감 선거와 관련한 정치적 중립성 보장을 다음과 같이 주장하고 있다.

… 선거과정에서 정당의 참여를 합법적으로 허용한다면 교육감 후보자는 특정 정당의 교육정책을 선호하고 그 정당과의 유대관계를 중시함으로써 결국 교육의 정치적 중립성을 침해할 가능성이 매우 크기 때문이다. 교육감 선거에서 나타난 정치적 현상을 근거로 정치적 중립성을 지키기가 곤란하다고 하여 아예 이를 배제해도 무방하다는 주장은 용납될 수 없다고 본다. 우리의 교육현실과 정치현실을 고려한다면, 교육의 정치적 중립성은 여전히 규범으로서의 구속력을 갖고 있다고 보아야 할 것이다.

나. 교육위원회제도의 의의

대의제 민주주의는 대표에 의한 의사표시와 그들의 절대권력의 형성과 권력남용을 방지하는 제도의 탐색(부광진, 2009: 93)이라는 점에서, 교육위원회제도는 교육·학예에 관한 대의제 민주주의를 실현하는 핵심 제도이다. 지방교육자치제의 필요성과 독립형 교육위원회제도의 의의를 종합하여 정리하면 다음과 같다(노종희, 2005: 464-465; 한양희, 2006: 21 재인용; 이동엽, 2010: 15-16).

첫째, 교육·학예에 관한 지역주민의 대표로서 민주적 대의기관이다. 의사결정과정에서 주민의 요구와 의견을 반영해야 한다. 특히 교육정책에 대하여 교육 수요자나 공급자와의 의견이나 유권자로서의 지역의 민원과 상충할 경우 이에 대하여 필요 사항을 민감하게 받아들여 조율함으로써 정책 결정과정에 반영한다.

둘째, 교육감에 대한 대립기관으로서 견제와 감시의 역할을 한다. 지방의회가 지방자치단체에 대한 편향적이고 독단적인 행정을 견제와 감시를 하는 것처럼, 교육위원회는 교육감으로 하여금 민주적인 교육행정을 하도록 전문적인 견제를 함으로써 정책 운영의 균형을 이루도록 한다.

셋째, 교육은 특정 정당의 당리당략의 수단으로 이용되어 정치의 도구가 되어서는 안 되고 특정 세력이나 종파로부터 부당한 압력을 받지 않도록 교육의 정치적 중립

성을 엄중하게 유지하도록 한다.

넷째, 교육은 대한 특정 경력을 가진 전문가들이 포함된 교육위원회는 교육·학예에 관한 의사 결정의 합리성을 추구한다. 교육은 고도의 지적인 활동이어서 외부의 지나친 간섭이나 획일적 통제보다는 합리적인 의사 결정과정을 추구해야 한다는 점에서, 교육에 대한 전문가들이 참여해야 한다는 점을 전제한 의사결정기관이다.

즉, 교육위원회는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 실현하기 위한 상징적 제도로서 지방교육자치제의 한 축으로 자리하고 있다.

다. 법적 근거

1) 지방교육자치제의 법적 근거

헌법, 교육기본법과 「지방교육자치에 관한 법률」에 나타난 우리나라 지방교육자치의 법적 근거를 살펴보면 다음과 같다.

가) 헌법적 측면

교육자치의 법적 근거를 헌법 제31조제4항의 해석상, 헌법상 제도보장이 된다는 견해와 헌법상 제도보장이 아닌 법률에 의한 정책제도라고 보는 견해로 나뉘어진다⁷⁾.

우선, 법률정책적 제도로 보는 입장은 “교육자치를 인정하든 인정하지 않든 교육에서의 자주성은 인정되어야 하기 때문에 헌법 제31조제4항의 교육의 자주성이 교육자치의 근거가 되는 것이 아니라고 보면서 교육자치는 헌법상의 제도가 아니라 법률정책적인 제도(이기우, 2010b: 59-66; 이재희, 2011: 25 재인용)⁸⁾”라고 본다. 또한 정종섭(2007: 957)은 대학자치는 헌법상 명문의 규정이 있기 때문에 보장이 되지만, 교육자치는 명문의 규정이 없어서 헌법상의 제도라고 보기 어렵다고 주장하고 있다.

7) 정순원(2007: 108)에 의하면 헌법학자들 간에도 견해가 다르게 나오는데, 김철수(2007: 834-835)헌법상 제도보장설을, 정종섭(2007: 827)은 법률정책적인 제도라고 각각의 저서에서 밝히면서, 헌법에 명문의 규정이 없는 기본권(예컨대, 부모의 교육권, 알권리 등)이라도 헌법상 보장되는 기본권이 있다는 점에서 명문의 규정만으로 헌법상의 권리 유무를 판단하는 것은 헌법의 기본권체계에 대한 이해가 부족한 것이라고 주장하고 있다.

8) 정영수 외(2008: 69-70)는 헌법적 근거 부정설에 대하여 “교육의 자주성은 좁게는 학교 단위에서의 교육의 자치 내지 교사의 교육의 내용이라는 담고 있지만, 넓게 보며 교육행정이 일반행정이 다른 특수성을 가지므로 교육행정 차원에서의 교육자치도 내포된 개념으로 해석되며, 특히 우리나라의 그동안 경험으로 보아 교육행정의 자주성없이 학교단위의 교육자치를 기대할 수 없는 것은 자명한 일”이라고 밝히고 있다.

이처럼 법률정책적 제도로 보는 경우에는 제도를 폐지하더라도 위헌의 문제가 발생하지 않는다. 즉, 현재의 「지방교육자치에 관한 법률」에 근거하여 교육행정기관을 일반행정과 분리하여 별도의 기관으로 하고, 주민의 직선에 의하여 교육감을 선출하는 것도 입법의 사안이며, 현재 시행되는 지방교육자치제도 자체가 입법자의 입법재량권에 속하는 사안이라는 것이다.

한편, 헌법상의 제도보장⁹⁾이라는 견해는 헌법 제31조제4항에 의하여 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 제도 그 자체라 할 수 없고 교육에 관한 제도 보장의 지도 원리로 보아야 한다는 입장이다(신현직, 2003: 39-41). 헌법에 나타난 지방교육자치의 법적 근거를 살펴보면, 우선, 헌법재판소는 지방교육자치에 대하여 지방자치와 교육자치의 이중적 자치라는 측면에서 보고 있다. 헌법재판소는 2000년 당시 교육위원의 선거에서 일체의 선거운동을 금지한 것에 대하여 헌법 제11조의 평등권 침해라는 것에 대한 판결(2000.3.30. 99헌바113)에서 지방교육자치의 헌법적 본질과 관련하여 다음과 같이 명시하고 있다.

“... 지방교육자치제도 지방자치권 행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다. 이러한 ‘이중의 자치’의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다...”

즉, 지방교육자치는 헌법 제117조제1항의 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”는 규정에 근거한 지방자치에 의한 지역적 자치와 헌법 제31조제4항의 규정에 근거하여 교육자치에 의한 영역적 자치가 결합된 형태로, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다.

헌법재판소(2000.3.30. 99헌바113)는 앞의 판결에 이어서 다음과 같이 지방교육자치의 헌법적 본질에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

9) 조성규(2011a: 53)는 지방교육자치에 있어서는 ‘교육’자치에 대한 헌법적 고려 하에서 교육에 대한 ‘지방’의 자치는 그 효율성 및 정책적 측면에 대한 고려의 여지가 보다 넓게 허용될 수 있다고 할 것이며, 이는 지방교육자치제도의 제도적 형성에 있어 기본적 출발점이자 방향성이 된다고 설명하고 있다.

“... 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야 하는 것이다. ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다.”

즉, 지방교육자치의 헌법적 본질은 국민주권주의 내지 민주주의의 구현이라 할 수 있고 국민주권주의에 따라 공권력(국가의 교육입법권, 교육행정권, 교육감독권, 지방자치권 등)의 구성·행사·통제시 국민적 정당성을 기반으로 하여야 한다(표시열, 2010: 148)는 것을 명시하고 있다. 다만, ‘민주주의·지방자치·교육자주’라는 헌법적 가치는 동일한 지향점을 가지고 있지만 경우에 따라서 상호 모순과 갈등 관계에 있을 수도 있다는 점에서, 자치의 본질인 민주주의의 요청이 있을 경우 지방자치영역과 교육자치영역이 상이할 수도 있고¹⁰⁾, 지방교육자치에서 요구되는 헌법적 가치가 충돌하는 경우¹¹⁾ 특정 가치에 대한 제약도 헌법적으로 허용될 수 있는 것으로 보고 있다.

즉, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 것은 헌법 제31조제1항의 국민의 교육 받을 권리를 보장하기 위함이며, 교육자치는 교육의 자주성과 전문성을 보장하기 위한 제도보장으로 교육자치의 헌법적 근거가 되는 것이다(정순원, 2007: 109).

나) 법률적 측면

헌법에 근거한 이중적 자치, 지방자치와 교육자치의 결합에 있어서, 교육자치의 법률적 뿌리가 「교육기본법」에 있다면 지방자치의 법률적 뿌리는 「지방자치법」

10) 헌법재판소(2000.3.30. 선고 99헌바113 전원재판부), “국민 주권의 원리는 공권력의 구성·행사·통제를 지배하는 우리 통치질서의 일종인 지방자치권과 국가교육권(교육입법권, 교육행정권, 교육감독권 등)도 이 원리에 따른 정당성 기반을 갖추어야만 한다. ... (중략) ...교육부문에 있어서의 국민주권·민주주의의 요청도, 문화적 권력이라고 하는 국가교육권의 특수성으로 말미암아, 정치부문과는 다른 모습으로 구현될 수 있다.”

11) 헌법재판소(2006.2.23. 자 2003헌바84. 전원재판부), “지방교육자치가 갖는 특수한 헌법적 의의로 인해 민주주의가 가능한 한 최대한 구현되는 것을 이상으로 하는 지방의회의원이나 지방자치단체장 선의 경우와는 달리 교육위원이나 교육감 선거의 경우에는 ‘교육의 자주성 및 전문성’의 요청이 동시에 고려되어야 할 요소라는 점과 그러한 요청이 민주주의 요청에 대한 제약적 성격을 내포할 수 있음을 천명하고 있다 할 것이다.”

에 있다고 할 것이다. 즉, 두 뿌리로부터 나와 구체화된 법률이 바로 「지방교육자치에 관한 법률」이며, 이는 「지방자치법」의 특별법의 성격을 띠고 있다.

영역적 자치로서 교육자치의 뿌리인 「교육기본법」에는 제5조제1항에 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다”라고 교육의 자주성이 명시되고 있다. 또한 같은 법 제6조에는 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 어떠한 정치적·과당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다”라고 교육의 정치적 중립성의 방향을 제시하고 있다.

지역적 자치로서 지방자치는 「지방자치법」을 근간으로 한다. 헌법 제117조와 제118조에 근거한 「지방자치법」 제121조제1항에 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”라고 명시되어 있다. 또한 같은 법 제2항에는 기관의 조직과 운영에 관한 사항은 법률에 위임하여 교육·학예에 관한 사무도 지방자치단체의 사무 범주에 담고 있다. 여기서 지방교육자치를 둘러싼 쟁점요소가 바로 ‘별도의 기관을 둔다’는 점인데, 교육·학예에 관한 사무가 일반 행정과 교육행정이 분리되어 운영되고 있는 근거가 되고 있다. 결국 지방교육자치가 지방자치의 범주 내에서 허용되는 제도임을 전제한 「지방자치법」의 특별법의 성격을 가진 「지방교육자치에 관한 법률」을 직접적인 근거로 삼고 있다.

이에 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조에는 “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 명시함으로써 지방교육자치의 법적 근거를 제시하고 있다.

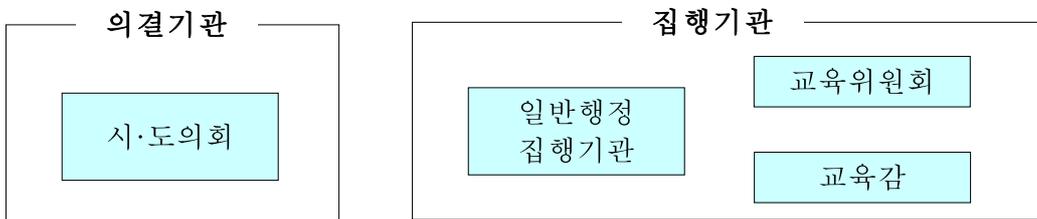
2) 교육위원회제도의 법적 근거

가) 교육위원회의 위상

교육위원회제도는 지방교육자치단체에 대한 자주적 의사결정기구로서의 위상을 가지는데, 일반자치에 대한 대의기관인 지방의회와 교육자치에 대한 대의기관인 교육위원회 간의 관계에 따라 합의제 집행기관, 위임형 의결기관, 독립형 의결기관, 지방의회 통합형 의결기구로 분류할 수 있다.

(1) 합의제 집행기관

합의제 집행기관으로서의 교육위원회는 집행기관임과 동시에 지방교육에 관한 사항을 심의·의결하는 대의기구가 된다. 이 제도는 교육정책결정의 민주화와 교육행정의 계속성과 안정성을 가져올 수 있는 장점이 있는 반면에 정책결정이 지연되어 시간과 경비의 낭비는 물론 주민대의기구에 의한 감시 및 통제기능이 약화되는 문제점이 있다(배순기, 2005: 56). 과거 오랫동안 시행해온 유형으로서 행정의 능률 향상을 중요시하는 실제 교육행정의 담당자들이 선호하는 방안이지만, 정작 교육위원회 사무의 성격과는 일치하지 않는다. 이를 살펴보면 [그림 II-1] 과 같다.

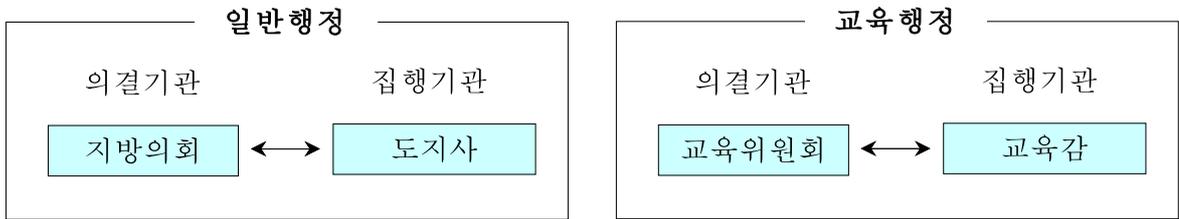


[그림 II-1] 합의제 집행기관

출처: 표시열(2002: 37)에서 인용

(2) 독립형 의결기관

독립형 의결기관으로서의 교육위원회는 지방의회와 동등한 입장에서 ‘교육의회’로서의 역할과 권한을 가진다는 것을 의미한다. 즉, 교육위원회는 해당 지방의 교육·학예에 관한 일체의 사무를 관장하는 의결기관이고 교육감은 단독집행기관으로 하여 주민참여와 통제에 의한 교육행정에 대한 집행기관이 되어, 교육의 정치적 중립성을 보장받고 교육행정의 자주성과 전문성을 살릴 수 있다는 긍정적 측면이 있지만, 지방행정의 통합성과 일관성을 저해하고 잘못하면 교육위원회와 지방의회 간 갈등과 반목으로 교육에 대한 지원기피 현상을 초래하는 부정적 측면이 있다(조성일·안세근, 1998: 90). 이를 살펴보면 [그림 II-2] 과 같다.



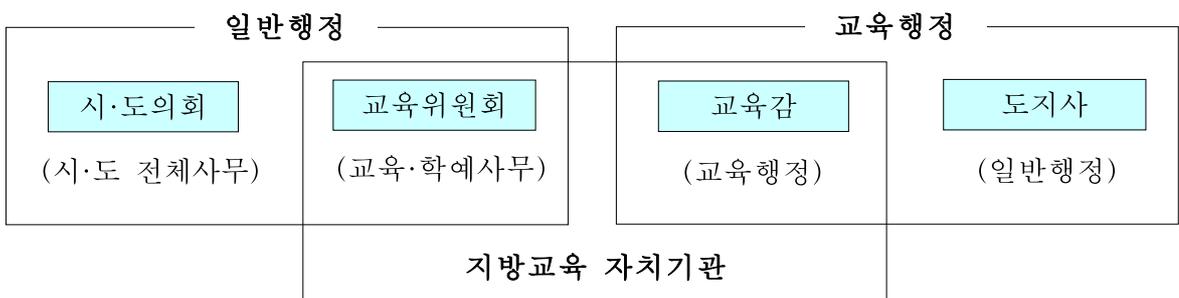
[그림 II-2] 독립형 의결기관

출처: 배순기(2005: 57)에서 인용

(3) 위임형 의결기관

위임형 의결기관으로서의 교육위원회는 주민의 대표기관인 지방의회가 해당 지방의 교육·학예에 관한 최종 의결기능과 권한을 가지는 반면에, 교육사무의 특수성을 인정하여 지방의회의 사전 심의기구에 해당한다.

위임형 의결기관은 지방교육자치를 지방자치의 일환으로 보고 지방행정의 종합성과 통합성을 강조하는 동시에 교육의 특수성과 고려할 수 있는 긍정적 측면도 있지만, 교육위원회와 지방의회 간의 기능 중복과 중첩된 의결로 시간과 인력의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 두 기관 간의 갈등은 지방교육행정이 일반행정에 예속당하게 하는 부정적인 측면이 있다(배순기, 2005: 57). 이를 살펴보면 [그림 II-3] 과 같다.

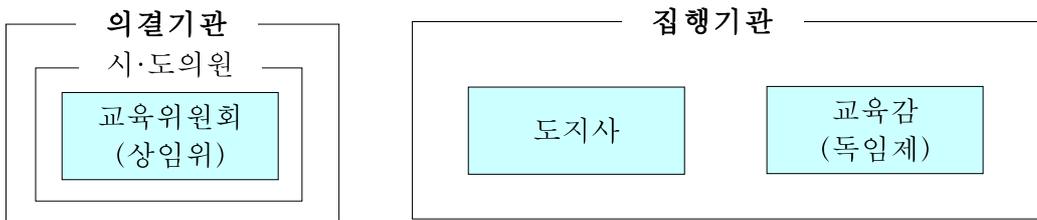


[그림 II-3] 위임형 의결기관

출처: 배순기(2005: 57)에서 인용

(4) 지방의회 통합형 의결기구

지방의회 통합형 의결기관으로서의 교육위원회는 시·도의회에 교육·학예에 관한 사항을 심사·의결하는 하나의 상임위원회로서 교육자치와 일반자치 간의 권위가 상호 중첩¹²⁾되어 있는 현행 제도를 의미한다. 이를 살펴보면 [그림 II-4] 과 같다



[그림 II-4] 지방의회 통합형 의결기구

현행의 상임위원회 형태의 교육위원회는 교육위원의 전문성과 일반의원이 포함됨으로써 주민 통제가 일면 강화되었고, 그간 교육위원회의 과도한 의결권 행사에 대하여 재정과 입법에 관한 사항에 대하여 지방의회의 권한을 강화함으로써 지방의회와의 사무배분에 있어 절충적인 제도라고 할 것이다.

「지방교육자치에관한법률」은 지방교육의 특수성을 살려 지방교육 발전에 이바지 위한 위한 것이고, 「지방자치법」은 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하여 국가를 민주적으로 발전시키기 위하여 제정되었다는 점에서 각각의 목적과 법적 지위에 있어서 차이가 있으므로 교육위원회가 시·도의회의 상임위원회로 전환하는 것은 교육자치와 지방자치의 이념을 현실적인 관점에서 융합한 적절한 대안이 될 수 있다(황해봉, 2007: 27; 홍성원, 2010: 73 재인용).

나) 지방의회 통합형 교육위원회제도의 법적 지위

「지방교육자치에관한법률」에 의하여 시·도의회에 교육·학예에 관한 사무를 심

12) 김태수(2010: 403)는 일반자치와 교육자치가 동시에 실시되는 경우의 관계를 세 가지의 이념형으로 구분하였는데, 두 자치가 분리되어 관계와 권위가 독립적인 분리권위형, 권위가 상호 중첩되어있고 관계가 상호 협동적인 중첩 권위형, 교육자치가 일반자치에 종속적인 관계에 있는 포괄권위형으로 나눈 바가 있다.

사·의결하기 위하여 상임위원회 형태로 교육위원회를 구성하게 된다. 교육위원회에는 지방의원과 교육경력 및 교육행정경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 위원회 구성의 과반수(제10조제2항)로 이루어진다. 이에 따라 교육의원은 지방의원과 동등한 지위와 권한을 행사할 수 있어서 본회의의 의결과정에 참여함은 물론 각종 의회 내의 권한 행사가 가능함으로써 주민의 대표성을 가진 지방의원의 일원으로서 활동하게 되었다.

교육위원회의 권한 면에서도 재정과 입법에 관한 사항을 제외하고는 전결기관의 역할을 여전히 수행하고 있다. 즉, 교육위원회가 심사·의결하는 조례안, 예산안 및 결산, 기채안 등은 본회의로 부의되는 사전 심사기구의 역할을 하지만, 그 나머지 의결사항은 교육위원회의 의결을 시·도회의의 의결로 본다(제11조제1항 및 제2항)는 규정에 따라 지방의회 내에서도 독자적인 권한 행사는 이루어지고 있다.

〈표 II-1〉 지방의회에 대한 교육위원회의 유형별 비교

	합의제 집행기관	독립형 의결기관	위임형 의결기관	지방의회통합형의결기구
지방의회와의 관계	의결(지방의회)	기관독립단독의결	기관 연계 의결	하나의 상임위원회 ¹³⁾
의결기구	지방의회	교육위원회	교육위원회(전심) 지방의회(최종)	교육위원회(일부 전결기능) 지방의회(최종)
집행기구	교육위원회	교육감	교육감	교육감
기능	집행기능 위주	독립의결	위임의결	상임위원회
구성	소수로 하되 추천·선임·임명	주민직선	의결기능에 맞춤	주민직선
외국사례	일본	미국	영국	
기타	1991년 이전에 시행	교육계 주장	1991년부터 2006년	현행제도

출처: 배순기(2005)의 내용을 재구성함.

2. 교육위원회제도 변천과정 및 통합형 교육위원회제도 도입

가. 교육위원회 제도 변천과정

13) 김희곤(2002: 286)에 의하며, 상임위원회는 의회의 내부조직으로서 본회의 기능의 일부를 분담하는 기관이며 본회의에 있어서 심의의 예비적, 전문적, 기술적인 심사기관인 것이다. 그러므로 위원회는 그것 자체로서 의회와 떨어진 독립의 의사결정기관은 아니며 대외적으로는 어떠한 효력도 갖지 않으며 위원회의 심사의 결과를 다시 본회의에서 심의하여 의결할 때 비로소 의회의 의사결정으로 효력을 발휘한다.

본 연구에서는 교육위원회제도에 초점을 맞추어 지방교육자치의 전개과정을 지방교육자치 시도기(1945. 8. 15~1961. 5. 16), 지방교육자치 형식적 시행기(1961. 5. 16~ 1991. 3. 8), 지방교육자치 실질적 시행기(1991~2006)로 나누어 변천과정을 고찰하기로 한다.

1) 지방교육자치 시도기(1945. 8. 15~1961. 5. 16)

해방 이후 1948년 8월 정부수립 때까지 38선 이남의 총독부 권한을 이양받은 미군정은 우리나라의 교육정책을 수립하는 과정에서 ‘한국의 교육은 매우 중앙집권화되어 왔고 통제되어 왔다(정태수, 1992: 91)’라고 파악하였는데, 이때부터 학무국의 미국인들의 시각은 일제강점기의 중앙집권적인 교육제도를 지양하고 분권화된 교육자치제를 실행하는 데에 초점이 맞추어졌다.

미군정 말기에 군정장관이었던 단(William F. Dean)소장은 일본의 교육자치제도에 관한 규정을 초안한 바가 있었던 암스트롱(Herbert. C. Armstrong)을 초빙하여 법안을 초안하게 한 결과, 1948년 8월 12일 「교육구령 설치에 관한 법령」을 공포하였는데, 여기에는 법령 제217호에 따른 「교육구회의 설치」, 법령 제216호에 따른 「교육구의 설치」와 법령 제218호에 따른 「공립학교재정경리」 등 교육자치행정 조직의 근간을 이루었다(조성일·안세근, 1998: 139). 미군정법령은 교육구를 별도의 특별자치단체로 설정하여 교육자치를 실시할 예정이었지만 미군정의 종식되어 폐기되었다. 일제식 중앙집권적, 전제적 교육행정을 지양하여 민주적인 교육행정의 기초를 구축하였는데, 행정조직에 있어서는 일반행정기구에 속했지만 기능면에서는 가능한 독립시키려고 노력하여 교육자치제도의 초석을 다졌으며, 이후에 계속되는 교육자치제도 관련 법규 제정의 기초가 되었다고 할 것이다.

1948년 대한민국 정부가 수립된 이후 「교육법」이 제정·공포되어 교육자치의 법적 기초를 마련하게 되었지만, 지방의회가 구성되지 않아 그 당시 바로 발족되지 못했고 1950년 6. 25전쟁으로 시행이 연기되고 말았다. 「교육법」에서 교육위원회는 시·도교육위원회와 중앙교육위원회로 구분하고, 군 단위의 교육구 교육자치제를 표방하였는데, 교육구의 의결기구로 구교육위원회를 두었고, 집행기관으로 구교육감¹⁴⁾

14) 고 전(2011: 29)에 따르면, 구교육감과 시교육감 모두 당해 교육위원회의 집행기관으로 교육공무원법(1953.4.18)제6조에 “1.7년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 가진 자 2. 고등고시(행정과 제4부) 합격자로서 3년 이상의 교육 또는 교육행정경력이 있는 자 3. 대학(사범대학을 포함) 졸업자로서 5년 이상의 교육 또는 교육행정경력을 가진 자”라고 자격조항이 규정되어 있다.

을 두고 군 단위에서만 초등교육 사무에 관한 의결기관으로 규정함으로써 교육위원회에 대한 논란의 소지가 되었다¹⁵⁾. 다만 부분적으로나마 종래의 내무행정 예속으로부터 탈피하여 우리나라에 독자적인 교육자치 시대를 연 의미있는 발전이었다고 평가되고 있다(홍성원, 2009: 20).

〈표 II-2〉 미군정 ‘교육자치 3법’ 주요내용

법령	조문	내용	참고
제 216호 (교육구의 설치)	제1조 (목적)	·각 도내에 교육구 설치 ·교육구내에 교육구회 설치, 각 구내의 공립학교 관리 및 재산 유지	행정대상은 공립 학교로만 국한
	제2조 (교육구설치)	·서울시·부(현재의 시), 군, 울릉도로 하고 교육구는 독립적 단위임을 인정	당시 행정구역과 동일
	제3조 (경과조치)	·현행법령, 규칙, 지침, 통첩으로서 이 법령과 저촉되는 부분을 폐지	
	제4조(발효)	·공포와 동시에 발효함	
제217호 (교육구회 실시)	제1조 (목적)	·교육구회는 구내의 구민을 대표하는 지방교육행정기관 ·국가·도·시의 공인을 받은 대표기관이며, 법률·규칙 및 정책의 지배를 받음	
	제2조 (구회의원)	·의원정수: 9인 ·8명은 선출, 1명은 당연직 의원(해당 행정기관장) ·교육감: 참석권만 있고 의결권 없음 ·선거규칙: 문교부장이 제정 ·선출방식: 선거인에 의한 선출 ·임기: 4년(2년마다 선거) ·지원: 문교부장 지시로 의원에게 소요경비를 포함한 교육구회 참석비용 지급 ·권한: 교육정책수립, 교육감임명, 규칙제정, 세금부과 ·교육감 지: 당해 교육구의 수석행정기관으로서 교육구의 정책과 업무 수행	독립의결기구인 교육 위원에 해당
	경과조치	·이 법령 시행 전의 시·군 교육직무는 교육구로 이관되며 이후에는 교육구가 당해 교육사항을 전적으로 담당함.	
	시행일	·공포 즉시 효력 발생 ·교육구회 의원은 법령 시행 100일 이내에 선거로 선출	
제218호 (공립학교 재정경리)	목적	·남한의 공립학교를 당해 교육구의 재원과 국가재원으로 유지하고 구의 부족한 재정은 국고금으로 평등하게 보충함 ·학부모에 대한 강제적 기부 요구를 지양하며 징세기관을 통한 교육구내 교육재정을 확보 ¹⁶⁾	

출처: 전재문(2000: 29), 주남규(1997: 40), 김혜숙 외(2011: 23)를 재구성함.

한편 역사상 처음으로 시행된 교육자치제는 경험미숙으로 인하여 안팎으로 비판을

15) 이동엽·김혜숙(2011: 95)은 다원화된 교육위원회의 기능에 대하여 성격이 다른 교육위원회의 존재로 인해 공규업무의 일관성 및 능률성에 많은 문제를 야기하게 되었다고 설명하고 있다.

16) 용정근(1993: 30)은 교육재정에 있어서 각종법령을 개정 또는 제정하여 초등교육재원의 안정적인 확보에 중점을 두었고 토지세를 교육비로 이전시키도록 함으로써 교육재정을 위한 세입조정의 계기를 마련해 주었으며, 미군정 말기에 공립학교별 교육구내 지원과 국고로 유지하며 구내의 부족 재원을 국고금으로 충당함으로써 재원의 수요와 균형을 유지토록 하겠다는 기본정책 방향을 세운 것을 획기적인 일이었다고 설명하고 있다.

받았는데, 내무부 관료¹⁷⁾들을 중심으로 교육자치제 폐지론이 제기됨에 따라, 문교부¹⁸⁾ 및 대한교육연합회 등을 중심으로 교육행정을 일반 내무행정으로부터 분리시키고, 교육의 자주성을 수호(허원기, 2007: 65)하여 일부 나타난 문제점을 개선하여 더욱 강화하자는 주장이 었갈렸다.

〈표 II-3〉 초기 교육위원회 조직 현황(1952~1961)

특징	구교육위원회	시교육위원회	도교육위원회
성격	·의결기관 ·집행기관: 교육감(특별지방자치단체)	·합의제집행기관 ·의결기관으로 시의회 구성	·심의(자문)기관
구성	·당연직위원 : 군수 ·위원:읍면의회에서 1인씩 선출 ·임기:4년 ·의장: 군수	·당연직위원:시장 ·위원:시의회에서 선출 ·임기: 4년 ·의장: 시장	·시·군교육위원회에서 선출 ·도지사가 선임한 위원(3인) ·임기: 4년 ·의장: 위원 중에서 선출
소관 범위	·초등학교 지도·조언	·특별시: 초·중등지도조언 ·시: 초등학교 지도조언	·초·중등학교 지도조언
기능	·조례, 예산, 교육세 등의 부과 징수, 학교 설폐 등 의결	·조례, 예산, 교육세 등의 부과 징수, 학교 설폐 등 장리	·중등교육
재정	·의무교원 봉급 전액 ·국가보조금 ·도의 보조금 ·자체수입: 교육세, 수수료, 재산수입 등 교육구에 속하는 수입, 특별부과금	의무교원 봉급 전액 ·국가보조금 ·도의 보조금 ·자체수입: 교육세, 수수료, 재산수입 등 교육구에 속하는 수입, 특별부과금	
예산 편성 절차	·예산 의결하면 교육감이 편성·집행	·예산을 편성하여 시장에서 송치 ·시장 또는 의회가 예산조정시 교육위원회 의견을 들어야함 ·의회의 예산 의결시 해당 교육위원회 배당	
지휘·감독	·1차 : 도지사 ·2차 : 문교부장관·내무부장관 (재정에 한함)	·1차 :도지사 ·2차 :문교부장관	
교육감	·교육구를 대표, 구의 사무와 법령에 의한 위임사무 관리·집행 ·집행기관장	·교육위원회의 사무국장 ·교육위원회의 지휘·감독을 받아 사무를 처리	·교육감은 없음 ·실질적인 집행권은 도지사 산하의 문교·사회국장

출처: 서정화 외(1985: 37), 노종희(2001: 51), 이재갑(2005: 71) 재구성함.

17) 이재갑(2005: 70)은 내무부와의 갈등에 대해서 말하기를, ‘교육법 제16조에 “내무부장관의 지휘감독은 재정에 관한 사항에 한한다”라는 명문 규정이 있음에도 불구하고 그 범위를 넘어서 재정 뿐만 아니라 인사권까지 장악하는 결과가 발생되었고, 문교부 장관의 명령이 중간기군인 도단계에서 재검토되는 등 갈등이 초래되었는데 그 이유는 시 및 도교육위원회는 예산 의결권이 없기 때문이었다.

18) 용정근(1993: 47)은 “문교부의 1960년대 방침을 ‘교육자치강화’로 설정하여 교육행정의 지방분권화와 민주화를 실현하기 위해 교육공무원의 인사권, 교육구·시도교육위원회 위원 선거일 공법권, 초·중·고등학교 유지법인의 인사권 등을 지방자치단체에 이관하였다.”고 밝히고 있다.

2) 지방교육자치 형식적 시행기(1961. 5. 16~1991. 3. 8)

1961년 5월 16일 군사혁명위원회 포고령 제4호제2항에 따라 국회와 지방의회가 해산되어, 1961년 12월 31일 국가재건최고회의에서 교육자치제 폐지 법안을 통과시키고, 1962년 2월 1일부터 ‘교육에 관한 임시 특례법’이 발효됨으로써 사실상 교육자치는 완전히 폐지되었다.

그런데 1962년 1월 6일 법률 제995호로 교육법이 개정되어 교육감제도마저 폐지되자 대한교육연합회를 중심으로 헌법 제16조제3항을 ‘교육의 자주성과 정치적 중립성을 보장하기 위하여 교육행정은 내무행정에서 분리되어야 하며, 교육제도는 법률로서 정한다.’로 개정해 줄 것을 국가재건최고회의의 헌법심의회위원에 건의하는 등 교육자치제 부활 운동을 벌였다. 물론 건의안이 헌법에 그대로 반영되지는 않았지만, 1962년 12월 개정 헌법 제27조에 ‘교육의 자주성·정치적 중립성은 보장되어야 한다.’는 조항이 추가되었다. 이 조항은 폐지된 교육위원회제도가 다시 도입될 수 있는 근거를 마련했을 뿐만 아니라 향후 교육자치제도 폐지 세력에 대응할 수 있는 근거조항이 되었다(이동엽, 2010: 80).

교육자치 부활의 기초가 된 1963년 개정 교육법의 가장 큰 특징은 문교부안을 반영하여 교육위원회를 시·도 단위로 설치하였고, 내무부의 의견을 따라 교육위원회를 합의제 집행기관으로 하였다. 결국 미군정 교육자치 3법과 제헌국회의 교육법 제정시 존재했던 교육구 제도 및 독립된 의결기관으로서의 교육위원회제도는 폐지되어 집행기관화하였기 때문에 교육자치제도는 의사결정권을 상실한 반쪽짜리 교육자치제도가 되고 말았다(이동엽, 2010: 97).

1988년 4월 6일 법률 제4009호로 개정된 교육법 제15조에 교육자치의 전면실시를 위한 실시 단위 조항이 구체적으로 명시되었지만, 교육위원회는 일차적 의결기관이었을 뿐 당해 교육·학예에 관한 최종의결권은 지방의회가 가지는 위임형 심의·의결기관의 성격을 가졌지만, 지방의회가 구성되지 못했다는 기본 시행 요건이 마련되지 못하여 제 구실을 하지 못했고 과도기적 형태를 띠었다고 볼 수 있다.

〈표 II-4〉 지방교육자치제도 과도기의 교육위원회 관련 교육법 개정 내용

구분	1962. 1. 6 (법률 제955호)	1963. 12. 16 (법률 제1582호)	1988. 4. 6 (법률 제4009호)
실시 범위	·특별시, 직할시, 도, 시, 군	·시·도의 광역단위 실시 ·초·중등교육 함께 관장	·시·도의 광역, 시·군·구의 기초단위 동시 실시
성격	·교육·학예에 관한 위임형 의결기관(지방의회가 최종 의결기관) (지방의회가 구성되지 않아 내무행정에 귀속)	·각 시·도에 합의제 집행기관으로 교육위원회 7명씩 구성	·교육·학예에 관한 중요사항을 의결하는 위임형 의결기관
의원 정수·선출 방법	·특별시·직할시·도 교육위원(5인) ·지방의회 선출 3인 ·문교부장관 임명 2인 (지방의회 미구성으로 시장·도지사 추천으로 문교부장관 임명)	·지방의회 선출 5인 ·지방자치단체장 및 교육감 당연직 (지방의회 미구성으로 문교부장관 임명)	·지방의회에서 선출 ·서울(15인), 직할시 및 도(11인), 제주도(9인) ·시·군·구의 경우 인구 7만초과(7인), 7만이하인 경우(5인)
의장		시장·도지사	교육위원 중 호선
자격	·고졸 이상 ·5년이상 교육·교육행정경력자	·학식과 덕망이 있는자 ·교육관련 경력 소지자 ·지방의회의원 피선거권자	·학식과 덕망이 높고 지방의회의원 피선거권이 있는 자로 정당의 당원이 아니어야 함.

출처: 이재갑(2005: 90) 재인용함.

3) 지방교육자치 실질적 시행기(1991~2006)

1991년 3월 8일 법률 제4347호로 가결 공포됨에 따라 지방교육자치제도 시도기로부터 30여 년이 지난 후에야 이중간선 방식에 따른 제1기 교육위원회가 구성된다. 모두 224명의 교육위원이 선출되어 이 중에 교육 및 교육행정경력이 15년 이상인 자는 150명으로 전체의 67%를 차지하였는데, 이로서 실질적인 의미의 광역단위의 교육자치제가 30여년 만에 부활하게 된 것이다.

교육위원은 지방의회에서 간접선거 방식으로 선출되었는데, 정수는 7인의 하한선을 두고서 특별시와 직할시는 자치구의 수만큼으로 하고 제주도는 7인으로 하며, 도는 시·군·자치구 의회가 추천한 2인 중에서 시·도의회가 교육청의 수만큼을 선출하되¹⁹⁾, 정수의 2분의 1이상은 교육 또는 교육행정 경력 15년 이상인 자로 하여 임기 4년의 명예직으로 하였다(〈표 II-5〉 참고). 또한 교육위원의 자격은 학식과 덕망이 높은 자로서 시·도의회의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상인 자로 자격을 강화하였다(〈표 II-6〉 참고).

19) 용정근(1993: 98)은 시·군·구의 교육위원 추천방식에 대하여 '지방교육자치제를 실시하지 않은 시·군·자치구가 대신에 지역별 교육위원을 안배하여 전체 주민의사를 교육시책에 반영시키고자 한 노력한 의미를 알 수가 있다.'고 설명한 바가 있다.

겸직조항과 관련하여서 교육위원은 국회의원, 지방의회의원, 공무원, 사립학교 경영자 등 법률이 정하는 직을 겸할 수 없으며, 교육기관이나 교육행정기관 등과의 영리를 목적으로 거래를 할 수 없도록 규정하여 직권 남용이나 불공정 거래를 예방한 조치가 마련되었다(옹정근, 1993: 98).

교육감은 집행기관으로 규정하고 교육위원회에서 무기명 투표로 선출되는데, 교육위원 중 상호 호선하다는 규정이 없었으나 통상 교육위원 가운데 과반수 득표자가 나올 때까지 하는 이른바 교황식 투표로 진행되었다(고 전, 2011: 34). 교육감의 자격은 교육위원의 자격보다 더욱 강화되어 교육 또는 교육전문직원 경력이 20년 이상이거나 양 경력을 합하여 20년 이상인 자로 하였다.

〈표 II-5〉 교육위원 정수(1991년)

시·도별	시·군·자치구	교육청수	교육위원정수	시·도의원정수	교육위원 정수
계	206	179	224	866	
서울	22	9	22	132	·특별시·직할시 :자치구의 수 (7인 하한)
부산	12	4	12	51	
대구	7	2	7	28	
인천	6	2	7	27	
광주	4	2	7	23	
대전	5	2	7	23	
(소 계)	(56)	(21)	(62)	(284)	
경기	36	26	26	117	·도 :시·군 교육청의 수 (제주도 7)
강원	22	18	18	54	
충북	13	11	11	38	
충남	20	15	15	55	
전북	19	15	15	52	
전남	27	23	23	73	
경북	34	25	25	87	
경남	29	22	22	89	
제주	4	3	7	17	
(소 계)	(204)	(158)	(162)	(582)	

출처: 옹정근(1993: 97) 재인용함.

1995년 7월 25일 법률 제4951호인 「지방교육자치에 관한 법률」 제2차 개정 에 따라 제2기 교육위원회가 구성되는데, 이 당시의 가장 큰 쟁점은 교육위원 정수의 2분의 1 이상을 10년 이상으로 하고, 교육감의 경력도 15년 이상으로 하향 조정하게 되었다.

한편, 1991년부터 지방교육자치제가 실시된 이후 지방교육을 일반행정에 통합하려는 시도들이 그 이전보다 가시적으로 나타나기 시작하였다. 문민정부는 교육개혁위원회를 설치하여 1997년 교육자치제 개편을 시도하였으나 교육계의 반발로 실패함에 따라, 1997년 12월 17일 법률 제5467호인 「지방교육자치에 관한 법률」 제4차 개정에 따라 교육감 및 교육위원 선출 방식을 종전의 이중간선에서 각급학교에 학교운영위원회가 설치된 점에 주목하여 학교운영위원회 대표자와 교육단체에서 추천한 선거인으로 구성된 선거인단에 의하여 제3기 교육위원회가 구성되었다.

1998년 6월 3일 법률 제5546호인 「지방교육자치에 관한 법률」 제5차 개정에서는 교육위원의 정수를 7인에서 15인으로 축소 조정하고, 교육위원의 특정지역 편중을 방지하기 위하여 인구수, 생활권 등으로 고려하여 전국 57개 권역별로 교육위원의 정수를 구체적으로 규정하고, 후보난립 문제를 해결하기 위하여 기탁금 제도를 도입하였는데, 교육위원은 600만원, 교육감은 3,000만원으로 하여 일정 수 이상을 득표하지 못한 경우 되돌려 받지 못하도록 하였다. 이때부터 전국 57개 권역에서 2~4인씩 선출되는 교육위원의 총수는 146명으로 축소·조정되었다(허원기, 2007: 70).

학교운영위원회가 선출하는 선거인은 1997년 공립학교에 의무적으로 설치되고 1999년 사립학교에 설치됨에 따라 학부모 대표나 지역인 중 1인씩 선출하고 교육단체에서 추천하는 선거인은 학교운영위원회 선거인 총수의 3%로 규정하였다. 교육감의 자격 요건도 15년으로 낮추게 된 반면에 교육위원의 자격은 교육 또는 교육행정 경력 10년 이상을 요건으로 함으로써 교육의 전문성에 있어서 집행기관인 교육감보다도 의결기관인 교육위원의 전문성을 강조하고 있다.

2000년 1월 28일 법률 제6216호로 이루어진 「지방교육자치에 관한 법률」 제6차 개정에서는 교육위원의 주민대표성을 제고하기 위하여 교육위원 및 교육감 선거인을 증원하고 후보자의 검증기회를 확대하기 위하여 소결발표회와 선거공보 외에 후보자 초청회답과 토론회를 허용하는 등, 교육감 및 교육위원 선거 관련 전면 개정되었다.

선거인단은 학교운영위원회 구성원 전원으로 확대하였는데, 학부모위원은 40~50%, 교원위원은 30~40%, 지역위원 10~30% 정도였으며, 상대적으로 적은 비율을 차지했던 교원의 참여비율을 상향조정하였다(권영창, 2005: 18).

또한 「공직선거및선거부정방지법」에 규정된 각종 선거 관리 사항을 교육자치법에 적용하여 재선거나 재투표 사유를 구체적으로 명시(제120조 내지 제123조)하는 등

결정과 당선 무효, 재선거에 관한 사항을 구체적으로 명시하였다. 교육위원 후보 자격은 후보자 등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아니어야 하고, 교육경력 등을 가진 경우에는 후보자 등록일을 경력환산의 기준시점(제60조 및 제61조)하였다.

제4기 교육위원회 선거 이후에 2005년 국회에 선거제도 개선을 위한 개정안들이 발의되었지만 개정안 합의를 보지 못하고 그대로 제5기 교육위원회가 선출되었지만, 선거인단의 대표성이 결여되고 학교의 정치화로 인한 교직사회의 분열, 금품살포, 이권약속, 경선투표 시 후보자간 담합사태가 단골메뉴로 등장하여 선거가 과열, 혼탁양상을 보여 선거운동의 공정성 시비가 제기됨으로써 주민직선제로 전환할 필요가 있다는 의견이 대두되었다(권영창, 2005: 19).

한편, 2006년도에 제주특별자치도에서는 주민직선제에 의한 교육의원 선거가 시행되어 전국에서 최초로 5명의 교육의원이 선출되었다. 뿐만 아니라 2005년 8월 4일 지방자치법이 개정되면서 교육위원의 경우 무보수 명예직을 원칙을 하였지만 교육의원이 지방의원과 같은 지위와 권한을 가지게 됨으로써 유급화²⁰⁾가 되었다.

그러나 교육위원회제도는 형식적인 교육자치제도의 단계를 벗어났지만 독립적인 의사결정권이 보장되지 못한 채 사전 심사를 하는 일종의 자문기관과 독립 의결기관의 중간적 성격을 가진 모호한 조직이 되었다(이동엽, 2010: 99).

나. 통합형교육위원회 제도 도입

참여정부는 2004년 1월 16일에 지방분권특별법을 제정함에 따라 정부혁신지방분권 위원회에서는 교육위원회는 시도의회로 통합하되, 별도의 교육위원은 주민직선하고, 교육감은 주민직선으로 하며, 기초자치는 시행하지 않되 기초자치단체장에게 교육시설, 교육환경조성사업을 자체적으로 추진할 수 있는 권한을 부여하는 것 등 지방교육자치제도 개선방안을 제시하였다(황해봉, 2007: 8).

정부의 입장이 표명되자 국회 내에서도 정부의 개선방안에 대한 찬·반 의견들이 나오게 되었고 이어 여러 단체들의 입장을 대변하는 법안들의 발의가 이어져 각기 입장에 따라 여러 안들이 제안되었다.

20) 지방의회 의원의 회기 수당은 월정수단으로 전환하고, 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있게 됨으로써, 2006년 주민직선으로 선출된 제주특별자치도의 교육의원들은 월정수단의 지급 기준과 조례에서 정한 기준에 따라 처음으로 유급화가 되었다.

〈표 II-6〉 「지방교육자치에 관한 법률」 개정에 따른 교육위원회제도 주요 변천사항

구분	제1기 교육위원회	제2기 교육위원회	제3기 교육위원회	제4기 및 제5기 교육위원회	지방의회 통합형 교육위원회
시기	1991.3~1995.8	1995.9~1998.8	1998.9~2000	2000.1~206	2006 개정
성격	지방의회의 위임형 심의·의결기관	좌동	좌동	좌동	지방의회 내의 상임 위원회로 삼사의결기구
설치수	15개	16개(97.7.15 울산 추가)	16개	16개	16개
설치단 위	시·도의 자치구 및 교육청 단위	좌동	시·도의 57권역		16개 시·도단위
정수	·정수하한 7명 (7~26명, 총224명) ·지방자치단체 폐 지·분 합으로 조정 가능	·정수 하한 7명 사도의 자치구 수 또는 교육청 수를 기준 으로 시도별로 7~25 인(총 235명)	·시·도의 인구지 역, 특성을 감안하 여 시·도별 7~15 인(총 146명)	좌동	·시·도별 7~15인 (총 139명) ·시·도의원과 교육 의원으로 구성하되, 교육의원이 과반수 ·교육의원만 교육 및 교육행정 경력 10년 이상 혹은 양 경력을 합하여 10년이상
자격	·위원정수의 1/2 이상은 교육행정 경력 15년 이상	·위원정수의 1/2 이상은 교육행정 경력 10년 이상	좌동	좌동	
임기	4년	4년	4년	4년	4년
선출	·이중간접선거 ·기초의회 추천 2인 중 광역의회에서 무기명투표로 1인	좌동	·선거인단간접선거 ·학교운영위원회 대표, 교원단체 대표 등 선거인단이 선출	·학교운영위원 전 원으로 구성된 선 거인단이 선출	·주민직선선출
당선자 결정	·당선예정자: 재적의원 과반수출석 출석의원 과반수 득표자(미달시 다득표자로 선출) ·당선자: 예정자 중 경력자가 2분의 1이상 이며 결선투표제 과반수 미만득표자(경력자)	좌동	·유효득표의 다수 득표자 ·동수자 연장자 순 ·경력자 2분의 1 미달시경력자 중 경력자 순으로 총원		
기탁금	없음	없음	신설(600만원)		
교육감 선출	·교육위원회가 선출 ·교육행정경력 20년 이상	·좌동 ·교육경력 15년 이상	학운위 대표, 교원단체 대표 등 선거인단 ·교육경력 5년 이상	·학운위 전원 구 성된 선거인단 선출 ·교육경력 5년 이상	·주민직선제 선출 ·교육경력 5년 이상

출처: 김홍주(1999: 87), 이재갑(2005: 105), 고 전(1998: 137)의 내용을 재정리함.

교육위원회 설치·운영과 관련되어서는 독립형 의결기구로 하는 방안과 시·도의
회로 완전히 통합하는 방안이 쟁점을 이루었지만 교육계의 반발로 교육위원회를 지
방의회로 통합하되, 당초 정당에서 교육위원을 공천하고 지방선거의 정당득표율에 따
라 당선자를 결정하는 정당명부 비례대표제 도입은 폐기되었고, 결과적으로는 시·도
의회에 통합하여 하나의 상임위원회로 구성하되 교육의원을 별도로 선출하며, 교육위

원회의 과반수를 구성하는 일종의 특별한 상임위원회로 절충함으로써, 일반행정과의 연계를 강화하는 주장에 손을 들어 주게 되었다.

선출방식을 주민직선제로 한 것은 지금까지의 교육감 및 교육위원 선거 과정에서 과열선거로 인하여 선거부정이나 교육관련 이해집단이 학교운영위원회에 전략적으로 들어가는 식의 과열 현상은 물론 학교운영위원회의 역량에 따른 대표성의 문제 등, 즉 주민대표성의 논란이 끊이지 계속된 결과로 주민직선제가 채택하여 민주적 대표성을 강화하는 방향으로 정리되었다(〈표 II-7〉 참고).

〈표 II-7〉 2005년 각 법안의 주요 내용

	교육위원회 성격	선출방식	자격	기타
현행제도	·위임형 의결기관	학교운영위원회위원 전원에 의한 선거인단 투표		
정부혁신지방분권위원회 방안	시·도의회와 특수한 상임위원회 형태로 일원화	·위원 정수의 과반수는 교육전문가 위원으로 하고 나머지는 일반 광역의원으로 구성 -교육전문가위원은 교육전문가 중에서 주민직선으로 선출	현행과 같음	지방교육행정협의회 설치
백원우 안	시·도의회와 상임위원회로 전환	주민직선제	현행과 같음	지방교육행정협의회 설치
이군현 안	현행과 같이함	주민직선제	교육감 경력을 5년에서 10년으로 강화	
김영숙 안	분리·독립 강화	선거인단을 교직원과 학부모전체로 확대	교육감 경력을 5년에서 10년으로 강화	
구노회 안	현행과 같이함	선거인단을 학교운영위원회에서 교원 및 교육행정직원, 학부모전원으로 확대 전환	교육위원의 경력제한을 10년에서 5년으로 완화	
이주호 안	시·도의회와 특수한 상임위원회 형태로 일원화	·교육위원 직선제 전환 ·교육감은 임명제·러닝메이트제·주민직선제 중 시·도조례로 정함.	현행과 같음	

출처: 국회의안정보시스템

여러 논란 끝에 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 가는 방향으로 법 개정이 된 배경에 교육위원회가 교육관료나 교원의 기득권을 유지하기 위한 체제로 인정되어 시민단체로부터 지지를 받지 못한 데에 연유하고 있다. 이에 대하여 송기창(2010: 135)은 “정부혁신지방분권위원회의 한 인사가 끊임없이 교육자치제의 부정적

인 측면을 부각시킨 결과…… ‘소수의 교육전문가들이 교육권력을 장악하기 위하여 고안해낸 편협한 제도로서 세계적으로 유례를 찾기 어려운 기이한 제도’, ‘교육 관료주의의 팽창’, ‘퇴임 교육관계자들을 위한 양로원’, ‘교육권력을 소수의 교육관계자들에게 독과점시키고 있는 비민주적인 제도’ 등으로 비하(이기우, 2003: 13-14)한 것이 시민단체에 먹혀들었던 것으로 보인다”고 설명하면서 “교육상임위원회안을 관철하는 대가로 교육계가 요구하던 교육감 및 교육의원 주민직선제를 혁신위가 수용하면서 교육상임위원회 안을 반대하는 교육계의 힘이 많이 약해진 것도 사실이다”라고 당시의 정치학적 구도를 설명하고 있다.

12월 7일 제262회 국회 정기 본회의에서 의결되어 공포된 제8069호 「지방교육자치에관한법률」 개정법률안을 보면, 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하여 지방의원의 지위와 권한을 가지며, 의원 및 교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의해 선출되며, 의원의 발의 및 제출은 교육감이 제출하거나 시·도의회 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하게 되었다. 특히 ‘교육의원’라는 용어가 최초로 등장하여 시·도의회 하나의 상임위원회로서 ‘통합형 교육위원회’²¹⁾가 탄생하게 되었다.

이에 대한 국회교육위원회 임중호 전문위원의 검토보고서에서는, “…헌법재판소가 교육자치에서 요구되는 교육의 자주성에 대한 요청과 민주적 정당성에 대한 요청 사이의 조화를 꾀하기 위한 것이라는 이유로 합헌을 내린 바가 있을 뿐만 아니라, 이중심의회와 이중 감사에 따른 행정력 낭비와 소모적 갈등의 문제를 해결하고, 주민대표성 및 주민에 대한 책임성 확보 측면에서 현재의 간선제보다는 직선제가 바람직하다는 판단을 하여 의결을 하게 되었다.”라고 교육위원회의 상임위원회화를 뒷받침하였다.

17대 국회에서 2006년 「지방교육자치에관한법률」 개정이후에 교육위원회 관련한 개정안 4개가 발의되었다. 이시종의원 발의안의 확대된 간선제 선출방식에 대한 제안 이유를 보면, 교육선진국가에서 임명제 또는 간선제가 채택되는 것이 세계적인 추세이고, 직선제 이후 출마예상후보자들의 행보가 교육과 무관한 일반인들의 체육대회나 이벤트성 행사장에 참석하여 얼굴알리기에 전전하고 있고, 교육관계자들과의 교육에 대한 토론과 연구는 사라지고 일반 주민들의 민원성 요구와 공약 만들기에 연연하는

21) 백혜선(2008)은 2006년부터 먼저 시행된 제주특별자치도의회 교육위원회의 형태에 대하여 ‘통합형 교육위원회’라는 명칭으로 처음 사용했다.

등 교육자치의 본질이 심하게 훼손되고 있다는 것이다. 게다가 직선제 법정비용 추산액이 720억원에 달하여 주민세금부담이 과중하며, 후보예상자들이 정당과의 내밀한 관계를 맺으려고 노력하고 정치바람에 의한 부적격자의 당선 가능성이 높으며 결국 교육정책의 질과 수준의 저하 등 많은 문제점을 가져올 것으로 전망하고 있었다.

나머지 이상민위원의 발의안과 이영주위원의 발의안은 주민직선제를 전제로 한 개정안을 내고 있고, 이주영위원의 경우 정당과 교육 선거 간의 혼선을 배제하기 위하여 투표용지에 사용할 기호는 일반의원 선거방식과 달리 ‘가’, ‘나’, ‘다’ 등으로 표시하고 투표용지에 게재할 후보자의 순위는 추첨에 의하여 결정하도록 개정안을 제출하였지만 17대 국회가 종료되면서 자동 폐기되었다(〈표 II-8〉 참고).

〈표 II-8〉 17대 국회에서 교육위원회 관련 발의 현황(2006년 개정 이후)

일시	발의자	제안이유	주요내용	선출방식
07.7.16	이시종 외 15인	·직선제로 인하여 후보예상자들이 교육현장보다는 행사에 참석하여 얼굴 알리기에 진전하고, 일반 주민의 민원성 요구와 공약만들기에 연연하는 등 교육자치의 본질이 심각하게 훼손되는 상황. ·직선제 실시로 720억원 법정선거비용 과다로 주민세금부담 과중	·기존 학운위 전원의 선거인단에 의한 간선제로 환원 ·초중등학교의 교직원, 학부모, 학교운영위원, 재단이사 등 교육관계자 전원의 직접 선출방안 검토	확대된 간선제
‘07.9.13	이시종 외 17인	·교육의원후보자가 정당의 당원이 아닐 것을 요구하는 것은 교육의 정치적 중립성을 위해 국민의 정치적 자유를 과도하게 침해하는 것으로 헌법상 과잉금지원칙에 위반됨.	·교육의원 후보자가 되고자 하는 자는 후보자 등록신청개시일부터 과거 1년동안 정당의 당원이 아닐 것	직선제
‘07.12.13	이주영 외 13인	·교육의 자주성과 전문성을 보장하고 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 주민직선으로 선출되는 교육감 및 교육의원선거에 정당은 후보자를 추천할 수 없도록 함.	·투표용지에 사용할 기호는 후보자의 순위에 따라 가, 나, 다 등으로 표시하고 투표용지에 게재할 후보자의 순위는 추첨에 의함.	직선제

출처: 국회의안정보시스템

18대국회가 개원하여 2010년 개정이 되기까지 정부안까지 포함하여 교육위원회 관련 의안 7건이 접수되었다. 17대 국회에서 개정안을 발의한 바가 있었던 이시종 의원은 확대된 간선제를 주장하였고, 덧붙여 교육위원회를 별도의 독립된 교육위원회로 전환할 것을 제시하였다. 나머지 6개의 개정 발의안은 모두 직선제를 고수하고 있고, 안민석위원의 발의안과 조전혁위원의 발의안 및 정부안은 선거용지 표기 방법 개선을 제안했으며, 박주선 의원 발의안은 교육위원 경력을 교육행정경력에 포함시키는 사항을 신설한 것으로 차후 2010년 개정안에 이 사항이 반영되었다(〈표 II-9〉 참고).

〈표 II-9〉 제18대 국회에서 제출된 교육위원회 관련 의안제출 현황(2010년 개정 이전까지)

일시	발의자	제안이유	주요내용	산출방식
'08. 8. 5	안민석 등 12인	·교육의 정치적 중립성은 정당의 후보공천을 배제하는 것으로 충분함. ·동시선거에서 동일 기호 배정후보가 모두 당선하는 현상을 개선하기 위하여 선거 기호방식을 차별화 ·주민직선제에 따라 피선거권 제한의 문제	·교육감·교육위원 후보자 자격 중 과거 2년간 정당가입 경력이 없는 자를 예비후보자등록신청개시일 이후 정당의 당적을 보유한 자에게 후보자격 제안 ·투표용지를 가,나,다 순으로 ·교육감 후보경력조항 삭제	직선제
'08. 11. 19	이시종 외 9인	·직선제 문제점이 중진 간선제 문제점보다 심각하여 직선제를 폐지하고 확대된 간선제 실시 ·교육위원회를 과거의 별도 교육위원회로 전환	·시·도의회 내 상임위원회에서 별도의 시·도교육위원회로 전환 ·선거인단: 학부모 등 교육관계자 전원	확대된 간선제
'09. 5. 8	박주선 외 11인	·기존 교육위원이 4년 임기로 시·도교육청의 교육정책 수립, 예산편성 및 집행 등을 감사·견제하는 역할을 하는 등 교육분야의 전문성이 인정	·교육위원 후보자 자격에 시·도의회의 교육위원회위원경력을 삽입	직선제
'09. 9. 18	김성조 외 17인	·교육위원회의 사무직원에 대한 지방의회 의장의 인사권 독립을 보장함과 동시에 지방자치발전에 기여하고자 함.	·교육위원회 사무에 대한 지원 관련하여 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천에 따라 당해 지방의회의 의장이 임명하도록 함.	직선제
'09. 9. 11	정부안	·교육의원선거 관련 규정 ·교육의원 소환과 퇴직 사유를 정함	·교육의원 주민소환제 도입 ·겸직금지 의무 위반·자동퇴직 요건 ·교육의원선거구획정 ·현직 공무원의 입후보 제한 ·투표용지를 가, 나, 다 등으로 표기 ·공직선거법·정치자금법 중요 규정	직선제
'09. 9. 22	조전혁 외 11인	·교육감·교육의원선거는 정당 후보자외의 투표에 영향을 줄 것으로 예상, 투표용지는방사형 표시	·교육감 투표용지에 대한 별표 신설	직선제
'09. 12. 8	김영진 외 20인	·교육의원 정수가 축소되어 표의 등가성 문제 야기 ·교육위원회는 교육의원만으로 구성, 독립적 지위 확보하여 교육자치의 최소한의 여건을 마련	·교육경력자가 2분의 1 이상 별도선출 ·교육의원 정수를 77명에서 139명으로 확대, 교육위원의 선거구 단위로 2~4명 선출	직선제
'10. 1. 8	김춘진 외 11인	·2010년 교육의원은 정당추천비례대표로 선출 ·비례대표여성후보자 의무추천제도 도입	·정당이 교육의 전문성을 고려한 비례대표교육의원후보자 추천 ·정당비례추천시 100분의 50을 여성 추천	정당비례추천

출처: 국회의안정보시스템

2006년 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정된 이래 제출된 8개의 개정법률안은 국회에서는 당장 2010년 6월 2일에 실시되는 지방선거에서 교육의원 주민직선제 실시를 위한 선거구 획정에 대한 논의와 함께 계속 미루어 버렸다.

정부는 2010년 6월에 실시될 전국 동시 지방선거 중 교육의원 선거와 관련하여 2009년 9월 11일에 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정법률안에 대한 노재석 수석전문위원의 검토보고를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 시·도교육위원회의 구성 시 교육의원이 과반수가 되도록 규정을 삭제하고 있는데, 당초 입법취지가 불명확해질 수

있으므로 현행 조항을 유지하는 게 적절하다. 둘째, 교육의원 주민소환 규정은 교육감에 대한 주민소환제 도입방안과 함께 논의되어야 한다. 셋째, 시·도선거구 간 인구 편차가 크므로 표의 등가성 문제를 해결할 방안이 필요하다(국회 제258회 임시회 회의록: 71-73)고 밝히고 있다.

이에 대하여 교육과학기술위원회 위원들은, ‘정당공천을 배제하기 위하여 직선제를 실시하면 선거제앙을 불러올 것’, ‘서울의 경우 국회의원은 10만 명의 대표성을 교육의원은 많은 경우 140만 명 당 1명이 나오게 되는 게 위헌 소지가 없는가?’, ‘교육의원은 권한이 훨씬 더 작은 사람들이 대표성은 훨씬 더 넓은 지역의 대표를 해서 들어가게 되고, 경력 10년까지 못 박아 놓으면 선거자금을 조달하거나 할 방법도 없고 상임위 이동권한도 없다.’, ‘서울에 기존 선거구가 3, 4, 5개구여서 선거단위를 하나씩 만들었는데, 왜 흠뜨려가지고 바꿔버리니까 구단위 대표성도 없고 교육청 단위 대표성을 가지도록 한 것도 아니다.’라는 발언을 하였다.

그러나 교육과학기술위원회의 법안심사소위원회가 내놓은 개정 방침은 우선 교육감, 교육의원 후보자의 교육경력을 폐지하고, 정당추천에 의한 비례대표교육의원을 도입하고 후보자의 출마 전 정당경력 제한을 2년에서 6개월로 감축하며, 교육의원에 대한 주민소환제를 도입하며 교육감 후보자의 후원회제도를 운영하는 등의 내용이 포함되어 있다. 개정안에 대하여 이군현 한나라당 의원은 “교육경력 삭제는 최소한의 교육전문성을 무시하는 처사”이며 “당적 보유 기간을 단축한 것도 정당인의 선거운동을 가능하게 하는 것으로 헌법에 보장된 교육의 정치적 중립성을 훼손하는 행위”라고 비판하였고, 진보신당도 “교과위의 교육자치법 개정안은 헌법에 명시된 교육의 전문성·자주성·정치적 중립성이 훼손될 여지가 있고 풀뿌리 교육까지 다양한 인물들의 설익은 경연장으로 만들려고 한다”고 주장하기도 했다(한겨레신문, 2009. 12. 30).

교육단체들도 일제히 논평을 발표하여 개정안을 즉각 철회할 것을 요구하였다. 한국교원단체총연합회는 성명을 내고 ‘교과위의 결정은 헌법적 가치를 무시한 위헌적 야합’이라고 비판하였고, 전국교직원노동조합도 ‘교육자치의 기본정신과 교육의 정치적 중립성을 말살하는 최악의 개정’이라고 하며 ‘교육의원이 되기 위해서는 정당에 줄을 대지 않고서는 불가능한 구조를 만들 것이며, 교육을 정쟁과 당파 싸움의 공간으로 만들 가능성을 열어 준 것’이라고 비판하였다. 반면에 학교를 사랑하는 학부모모임(학사모)은 ‘교사나 교수 경력자에게만 교육감 및 교육의원 출마 기회를 주는 것

은 바람직하지 않다는 측면에서 교과위의 법률 개정은 당연하다'고 환영(한국일보, 2009. 12. 30.)하는 다른 입장의 목소리도 나왔다. 또한 교육과학기술위원회는 제285회 폐회중 임시회를 개최하여 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정법률안에 대한 공청회²²⁾를 개최하였는데, 각각의 진술에 대하여 다음 <표 II-10>에서 정리하였다.

<표 II-10> 공청회 토론자별 진술 내용

	정당경력 삭제	교육경력 삭제	교육의원 선거	기호 문제	주민 소환제	후원회 제도
한계갑	·헌법재판소의 2년 제한 조항은 정치적 중립을 위한 최소한의 장치라는 기각 결정 참고할 것	·교육의 전문성이 상당히 심각하게 침해될 소지 ·헌법재판소는 최소한의 전문성을 유지하기 위한 장치라고 판례	·정당추천 비례대표제에 반대 ·정당 추천되면 정치적 중립성이 위협을 받아서 교육자치의 백지화라고 해석	·이름 표기 적정함	·주민의 권리확보를 위해 필요함	
김용일	·지방선거에서 지역구 선거 공천에 탈락한 인사에 대한 자리 마련의 방편으로 쓰이지 않을까 우려	·국회처럼 보좌관이 확보되어 의정지원 시스템이 구축되지 않은 상태에서 경력 폐지는 교육자치의 전문성 약화시킴	·정치적 정당성을 무시하고 졸속처리 ·정당명부에 의한 비례대표제는 국민의 교육에 대한 선택권을 제한하는 결과를 가져올 것임.		찬성	·시급 도입
이기우	·당선된 다음에 정당을 탈퇴하도록 요구하는 것도 가능	·피선거권을 제한하는 것은 특정 이익집단을 보호하기 위한 칸막이를 쳐서 주민의 선택의 폭을 좁히는 결과		·기명제는 선진적임		
이경자		·자격조건을 없애는 것에 환영	·비례대표제 환영			반대
박경양	·어쨌든 상관없음	·직선제를 전제로 주민의 판단할 수 있도록 자격제한 폐지	·정당비례대표제는 교육정책이 정치적 이해관계에 따라 훼손 우려 ·정당 줄서기 현상 우려			
박석균			·정수를 139명으로 환원하여 표의 증가성 문제를 다소 완화시키는 방법			

출처: 제285회 국회 교육과학기술위원회회의록 제8호의 내용을 재정리함.

개정안 처리는 2010년 2월 10일이 교육과학기술위원장 대안으로 원안가결되었다.

주요 내용은 우선, 교육의원 소선거구 직선제는 이번 선거 한 번에 하되, 2014년 6월 30일까지만 효력을 갖는 것으로 명시하였다. 후보자 자격요건은 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상이거나 양 경력을 합하여 5년 이상인 자로 통일하였고 현재 시·도교육위원회의 교육위원이었거나 교육위원으로 재직 중인 사람에 대해 교육의원 후보자로서의 경력을 인정하도록 특례를 주었으며, 과거 정당원 경력 제한을 후보

22) 임해규의원은 국회에서 공식적인 절차로 하지 않은 것도 사실이고, 중요한 사안이고 여러 교육계의 요청도 있어서 공식적인 공청회를 하는 것은 상당히 의의가 있다고 발언하면서, 선거에 관련된 것은 여야 간에 합의해서 처리를 해야지 표결처리를 할 수 없다는 입장을 밝혔다.

자 등록신청 개시일로부터 2년에서 1년으로 완화하였다.

2010년 2월 18일 국회 전체회의에서 재석 221석 중 148명 찬성으로 통과된 개정법률은 2월 26일 공포됨으로써 부칙 제2조 교육위원회 및 교육의원 선거는 2014년 6월 30일 임기만료에 의하여 ‘일몰제’가 적용되어 주민직선제에 의한 교육의원 선거는 제주특별자치도를 제외한 나머지 16개 시·도에서는 2010년 6월 2일 단 일회로써 폐지의 길을 걷게 되었다.

〈표 II-11〉 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정조례안 개정 과정

쟁점	현행법	정부 수정안	국회교육과학기술위 법안소위의 수정안	최종 개정안
선거방식	주민직선	주민직선	정당추천 비례대표	주민직선
교육경력	·교육감 5년 ·교육의원 10년 이상	현행	교육감·교육의원 모두 교육경력 삭제	·교육의원 및 교육감 경력 일치시켜 5년으로 완화 ·교육위원·교육의원은 교육 의원후보자로서의 경력 인정 특례
정당경력	·교육감 2년 ·교육의원 2년 ·무당직자만입후보	현행	·교육감 6개월 이상 무당직자 ·교육의원은 삭제	·교육감·교육의원 정당경력 제한을 1년으로 완화 (2014년부터 미적용)
후원회	없음	현행	교육감은 설치 가능	교육감만 설치 가능
주민소환제	없음	교육의원만 대상	교육감 대상	교육의원·교육감 대상

출처: 국회 교육과학기술위원회회의록의 내용을 재정리함.

2010년 법 개정안이 의결된 당일 서울신문 사설에서는 ‘여·야의 대립이 심해지자 골치아프다며 얼렁뚱땅 내놓은 방안’이며, “교육의원은 있어도 그만, 없어도 그만인 자리가 아니다. …교육국회의원이다. 국회가 당리당략에 따라 간선→직선→비례대표→일몰제로 가며 오락가락해도 되는 자리가 아니란 얘기다. … 정치권의 욕심 탓이다. …교육의원에게서 정치색을 빼는 작업을 처음부터 다시 시작하라”는 주장도 있었던 반면에, 그 다음 날 문화일보 사설에서 “4년 후 일몰제로 불합리·비효율을 연장할 일이 아니라 당장 폐지하여야 한다.”는 비판도 나왔다.

그러나 고 전(2010a: 79)은 금번 개정에 대하여 “여야는 단계적 조정 및 폐지 방식으로 의견 절충을 보았으나 이후 법 개정의 불씨는 여전하다는 점에서 원칙에 충실하지 못한 미완의 개정이라 할 수 있다. 다만, 제반 선거과정에서의 불합리하거나 불명확한 부분을 개선한 점은 평가받을 만하다. 공직선거법 및 정치자금법 준용의 규정

및 정치적 중립성 및 퇴직사유 등을 명확히 하고, 주민소환제도를 적용하여 책무성을 강화하였으며, 막대한 교육감 선거 비용과 관련해 후원회 제도를 전격 도입한 점 역시 의미있는 진전이였다”고 했다²³⁾.

19대에서는 앞서 논의한 교육관련 단체들의 재개정 요구가 계속되는 가운데, 2013년 3월 20일 유성엽의원 외 11인의 이름으로 개정안을 제출하였는데, ‘헌법 제31조제4항을 침해하는 것이고 그간 올바른 교육자치를 실현하기 위한 교육계의 오랜 노력과 시대적 흐름을 역행하는 것’이어서, 부칙에 규정된 교육감 후보자 자격제한을 없애고 교육위원의 일몰제 규정을 삭제하며, 교육위원 정수를 교육위원회의 3분의 2가 상향 조정하는 것을 내용으로 하고 있다(〈표 II-12〉 참고).

〈표 II-12〉 19대 국회 교육위원 일몰제 관련 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안 발의현황

일시	발의자	제안 이유	주요내용
'13. 3. 20	유성엽 외 11인	·2010년 개정법에 의하여 교육위원회가 2014년 6월 30일을 기하여 일몰제를 시행하게 되는데, 이는 헌법제31조제4항을 침해하는 것이고, 올바른 교육자치를 실현하기 위한 교육계의 오랜 노력과 시대적 흐름에 역행하는 것임. ·교육위원회 일몰 규정을 삭제하여 교육위원회 및 교육위원 설치와 운영을 지속하고, 교육위원의 정수를 상향 조정하여 교육·학예에 관한 전문성을 강화함으로써 바람직한 지방교육자치의 실현과 이를 통한 우리나라 교육발전에 기여하려는 것임.	·교육위원회 구성에서 교육위원이 3분의 2가 되도록 함. ·교육위원회 폐지 관련 유효기간인 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육위원선거는 실시하지 않는다는 조항을 삭제
'13. 7. 4	박인숙 외 10인	·제주도를 제외하고 통합형 교육위원회를 폐지하는 것은 헌법 제31조제4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 침해하는 것으로 교육자치의 본질을 회복하려는 교육계의 지속적인 노력은 물론 시대적 요구에도 역행. ·교육감은 독립제 기관의 장으로 전문적 식견일 발휘되도록 현행 후보 자격을 유지하고, 통합형 교육위원회 설치 및 교육위원 산체제를 지속하여 올바른 지방교육자치의 실현 및 교육발전에 기여하려는 것	·부칙에 명시된 교육위원 일몰 조항과 교육감 자격제한 철폐를 삭제
'13. 11. 8	도종환의원 외 10인	지난 2010년 2월 개정된 법률 제10046호(2010.2.26.) 부칙 규정에 따라 현행 교육위원회 및 교육위원에 관한 규정이 2014년 6월 30일자로 효력을 상실하게 됨. 이는 교육자치체의 근간을 훼손시킴으로써 헌법상 보장된 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 저해하는 것임.	·교육위원회 및 교육위원 제도를 현행대로 유지하도록 그 한시적 규정을 삭제 ·교육위원 후보자의 자격에 「사립학교법」에 따른 시무직원 경력 교육연구기관 근무 경력 및 학교운영위원회의 위원 경력을 포함

출처: 국회의안정보시스템

23) 고 전은 또한 법 개정에 대하여, “여야는 단계적 조정 및 폐지 방식으로 의견 절충을 보았으나 이후 법 개정의 불씨는 여전하다는 점에서 원칙에 충실하지 못한 미완의 개정이라고 할 수 있다”고 차후 재개정의 필요성을 남겨두었다.

또한 7월 4일 제출한 박인숙의원 외 10인의 의원의 개정안에 따르면, 현행법 부칙 제2조에 있는 교육감 후보자의 자격 및 교육의원선거 일몰 규정을 삭제하여 단순한 교육정책 집행자가 아닌 지방교육 정책을 결정·집행하는 독립제 기관의 장으로서 전문적 식견이 발휘도록 현재와 같이 교육감후보자의 자격을 유지하고 통합형 교육위원회 설치 및 교육의원선거 제도를 지속할 것을 골자로 하고 있다. 11월에 제출한 도종환의원의 개정안에서는 교육위원회를 현행대로 존속시키며, 학교운영위원회와 교육연구기관의 근무 경력 등 교육경력의 범위는 확대하는 것으로 내용으로 하고 있다.

교육의원 일몰제와 관련된 3개의 법안들을 보았을 때, 일몰제 폐지의 논거로서 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 침해’를 들고 있으며, 교육위원회를 존치하되 유성업의원안은 교육의원 비율을 과반수에서 ‘3분의 2 이상’으로 조정하고 있으며, 교육의원 후보자 자격 모두 현행대로 존치하되 도종환의원의 개정안에서는 교육 관련 경력의 범위를 확대하고 있다.

교육위원회제도의 변천과정을 통하여 몇 가지 시사점을 도출하면, 첫째, 지방교육자치제가 헌법에 명문 규정을 두지 않았지만, 교육 기본권의 차원에서 제도적으로 보장되고 있기 때문에, 헌법 조항에 없다는 이유로 지방교육자치의 헌법적 근거를 부정하는 것은 타당하지 않고, 둘째, 지방교육자치제도의 운영에 대해서는 광범위한 입법재량권이 인정되고 있기 때문에, 지방교육자치의 초기 단계에서 교육위원회는 합의제 집행기관이었고, 이후 학교운영위원회 등으로 구성된 선거인단에 의한 위임형 의결기관이 되었고, 현재는 주민직선제의 의해 선출되는 교육위원과 일반의원이 포함되는 지방의회의 상임위원회 형태의 의결기구로 작동하는 등 여러 가지의 유형으로 운영된 것이다. 셋째, 교육위원회에 대한 제도 변화의 과정은 제도 운영 자체에 대한 연구를 바탕으로 논의된 것이 아니라 정치권의 이해 관계에 따라 정쟁화되는 경향이 있다고 할 것이다.

3. 교육위원회제도의 구성·운영 원리 및 쟁점 분석

교육위원회제도의 구성·운영 원리를 논거로 하여 제도 운영의 타당성을 논할

수 있으며, 제도에서 파생되는 쟁점들을 파악함으로써 실제 운영에 대한 평가를 할 수 있다는 점에서 구성·운영 원리와 쟁점 사항을 분석하고자 한다.

가. 구성·운영 원리

고 전(1998: 131)에 따르면, 지방분권의 원리와 자주성 존중의 원리가 지방교육 자치기관이 갖는 권한의 위임과 이양의 범위를 설정하는 준거가 되고 민중통제의 원리와 전문적 관리의 원리는 권한 부여의 정당성 및 특수성의 근거가 된다. 여기에서는 교육위원회의 구성·운영 원리를 전문적 관리의 원리, 주민통제의 원리, 자주성의 원리로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 전문적 관리의 원리

전문적 관리의 원리란 교육의 전문성 확보는 교육활동을 담당하는 교육전문가에 대한 자격규범을 통하여 시도될 수 있으며 교육활동에 대한 조성 및 지원체제라는 교육행정활동을 담당하는 교육행정가에 대한 자격규범에 의하여 보장된다(고 전, 1998: 133). 교육위원회제도에 있어 전문적 관리의 원리는 우선, 교육의원 선임방식 등에서 논의될 수 있는데, 첫째, 지방의회에서 교육위원을 선출하여 교육위원회를 구성하는 방법, 둘째, 주민직선제를 도입하는 방안, 셋째, 정당별 비례대표에 의하여 교육위원을 선출하는 방안, 넷째, 학교운영위원회 전원 등 확 대한 선거인단에 의한 선출방안, 다섯째, 시도의회의 지방의원으로부터 교육상임위원회를 구성하는 방안 등이 제기되고 있다.

또한 교육의원 자격요건으로 교육경력 또는 교육행정경력을 요구하고 있는 것에 대하여 헌법재판소는 “시·도의회 상임위원회로 설치되는 교육위원회의 구성원인 교육의원들은 합의제 기관의 구성원이라는 점에서 개개인의 교육감에 준하여 실체적 교육에 관한 의견을 갖출 것이 요구되는 것은 아니다”라고 판시하면서 교육위원회에 시·도의회 일반의원이 절반 가까이 참여하고 있음을 고려하였을 때 지나치게 과중한 제한이라 보기 어렵다고 판시(2007헌마117)한 바가 있다. 결국 2010년 개정 「지방교육자치에 관한 법률」에 의하여 교육의원후보자와 교육감의 경력조항을 일치시켜 5년으로 완화하였으며 더불어 시·도 교육위원

경력과 재직 교육위원에게도 교육의원 후보자로서의 경력을 인정²⁴⁾하고 있다.

또한 자격 요건과 관련하여 일정 기간의 경력 그 자체가 능력의 구비를 보장하는 것은 아니므로 교육위원의 경우 현행 교육경력 및 교육행정경력 10년을 유지하되 교육행정학 석사를 요구하거나, 교육감의 경우에는 교육경력을 10년으로 상향조정하면서 교육행정학 박사학위를 요구하거나 교육경력 20년 이상의 행정학 석사를 요구하는 방안이 검토되어야 한다는 주장(송기창, 2007: 252)도 있다.

그러나 주민직선제 실시 이후 교육위원의 전문성과 교육위원회 소속 일반의원의 교육에 대한 전문성 격차, 혹은 일반인과의 전문성 격차의 논의가 제기되어 교육위원회에 교육위원의 비율을 현행 절반 이상에서 3분의 2이상으로 늘리거나 구성원 전체를 교육위원으로만 해야 한다(홍성원, 2010)는 주장도 있다.

또한 학교운영위원회 운영의 역사가 길어지면서 학교운영위원들 사이의 교육경력 보장을 요구하면서 교육 선거의 자격 규정의 폭을 넓혀 학교운영위원회의 경력이나 교육 관련 단체의 경력, 유아교육전문가, 대안교육기관 경력자 등 관련 경력이 광범위하게 인정되어야 한다는 것이다. 이는 학부모들의 교육열, 대졸 학력자 양산 등에 따라, 현재 교육제도에 관해서는 일부 교육 및 교육행정경력자만의 전유물이 될 수 없다는 입장에서 교육수요자의 권리를 주장하는 견해²⁵⁾이다.

또한 주민이 직접 교육감이나 교육의원에 대하여 직접 업무상의 책임을 묻는 주민소환제도²⁶⁾는 물론 주민들이 직접 주요 교육정책을 제안하는 장치²⁷⁾가 마련

24) 제3조(교육위원의 입후보 자격에 관한 특례) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 시·도에 설치되어 있는 교육위원회의 교육위원이었거나 교육위원으로 재직 중인 사람은 제10조제2항의 개정규정에도 불구하고 교육의원후보자로서의 경력을 가진 것으로 본다.

제4조(교육위원의 입후보에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 시·도에 설치되어 있는 교육위원회의 교육위원은 2010년 8월 31일까지 그 직을 가지고 해당 지방자치단체의 교육의원선거 및 교육감선거에 입후보할 수 있다.

25) 이차영(1997: 148)은 교육전문성 수준과 일반인의 전문성 간에 격차가 좁으면 전문성 관리가 어려워지는데, 경력조건이 능력을 검증하는 수단이라기보다는 일반인의 진입을 막는 정치적 방편으로 인식될 수 있고 교육제도의 운영은 일반인이 지닌 관심의 성격과 그 강도 혹은 정치적 세력 관계에 의존할 가능성이 높다고 했다.

26) 2010 「지방교육자치에관한법률」이 개정되어 교육감에 대하여 유권자의 100분의 1이상의 서명을 받아 주민소환이 가능하게 되었고, 제주특별자치도에서는 2007년 제주특별법이 개정되면서 이미 교육감 및 교육의원, 지방의원에 대한 주민소환이 가능하게 되어 있지만, 아직까지 교육감 및 교육의원에 대한 주민소환을 한 사례는 없다.

27) 2013년에 제주특별자치도교육청 조례의 제정·개정 및 폐지 청구에 관한 조례가 제정됨으로써 유권자의 200분의 1이상의 서명으로 주민 발의가 가능하게 되었는데, 현재 제주에는 유권자 40만 명 중에 2,400명의 서명으로 조례 청구가 가능하게 되었다.

되고, 교육전문가의 영역을 넘을 수 있는 교육 거버넌스들이 출현하게 된다.

다만, 교육전문가의 참여보장은 헌법적 요청이며, 그것을 보장하는 것이 헌법 정신에 충실한 입법이라고 할 것이다. 특히 교육전문가에 의한 참여나 교육전문가의 구체적이고 세부적인 자격요건은 입법자가 정할 문제로서 교육의 전문성이라는 교육자치의 이념적 기초가 충실하게 실현될 수 있도록 합리적인 범위에서 경력 조건과 교육전문가의 참여범위²⁸⁾를 정해야 한다(조재현, 2013: 122).

2) 주민통제의 원리

주민통제의 원리는 교육의 민주성을 중시하여 주민들의 요구에 부응하는 교육이 되어야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 교육정책과정과 집행과정에 주민들이 최대한 참여해야 한다. 이를 위하여 교육위원회가 주민을 대표하는 대의기관으로서 교육정책을 심의하는 것을 말할 뿐 아니라 지방교육의 운영에 관한 궁극적인 권한 역시 그 지방 주민에게 귀속된다는 지방자치의 기본 정신을 말한다. 즉, 민주주의, 민주성, 민주적 통치라는 개념으로 표현되는데 이 원리는 교육위원회를 비롯하여 하부조직에서 필요로 하는 각종 자문·심의 기관의 구성에서도 반영되어야 하는 원리이기도 하다(고 전, 1998: 132).

주민통제의 원리를 실현하기 위하여 우선 민주적 정당성의 원리가 요청되는데, 특히 선출방식과 관련하여 대표성 확보의 문제가 제기된다. 즉, 헌법재판소는 민주적 정당성의 원리가 요청된다고 하여도 민주주의의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원회 구성원이나 교육감을 정치기관인 대통령이나 국회의원 등의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성할 수 없으며, 반대로 지방자치의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나 교육자주의 요구를 절대시하여 교육·문화 분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식도 헌법적으로 허용될 수 없다(헌재 2003. 3. 27 2002헌마573)고 판시하고 있다. 이에 대하여 고 전(1998: 132)은 “주민대표성이 높을수록 그에 주어지는 통치권의 양에 대한 민주적 정당성도 높아질 것이고 역으로 민주적 정당성의 확보 수준에 균형된 통치권

28) 미국은 대부분의 주에서 교육감후보자는 전문교사자격증과 함께 교육행정자격증을 소유할 것을 요구하고 있다.

이 부여되는 것이 정당하다고 할 것이다. 즉, 통치기관이 누리는 ‘민주적 정당성’의 크기는 그 기관의 선출 내지는 구성방법에 따라 정해지고 그 크기가 큰 ‘민주적 정당성’에 바탕을 둔 통치기관에게는 그에 상응하는 법적 권능이 주어지는 것이 바로 ‘민주적 정당성’의 요청이라고 할 수 있다.”고 설명하는 있다. 또한 음선필(2012: 120)은 “민주적 정당성의 크기는 신임부여방식 즉 직접적인 부여인지 아니며 간접적인 부여인지에 따라 달라지며, 그 크기는 대표자의 권한의 크기에 비례하여야 한다.”는 설명처럼, 간접 선거에 의한 교육위원과 직접 선거에 의한 교육위원의 대표성 사이에는 상당한 간극이 존재한다고 할 것이다.

3) 자주성의 원리

교육위원회의 자주성의 원리는 우선 대의기관으로서 정치 및 행정 권력으로부터 간섭을 받지 않고 법적 지위와 업무의 독립성이 보장되어야 한다는 것이다. 특히 시·도위원의 지위와 권한을 가진 교육위원이 지방의원으로서의 독립된 입법기관으로서의 기능을 할 뿐만 아니라 교육·학예에 관한 전문적 지위를 보장할 수 있어야 한다는 것이다.

의안 발의 요건과 관련하여, 시·도위원 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서가 있어야 하지만, 현재의 교육위원회에서는 교육위원의 정수가 4인에서 8인으로 되어 있기 때문에 독자적인 발의는 할 수 없지만, 교육·학예에 관한 입법 요건에서 교육의원들 전체의 연서로 가능할 수 있도록 별도의 발의 요건을 마련할 필요가 있다는 주장(고 전, 2007b, 송기창, 2006)도 있다.

뿐만 아니라 본회의 표결에 참여함에 있어 정치적 성향의 문제들이 도출되기도 하여 정당기반의 지방의회 내에서 정치적 중립성을 가지고 독자적인 의정활동의 한계를 보이기도 한다. 즉, 직무수행과정에서 정치적 이해관계와 이념에 따른 당파적 관료주의를 극복하는 방법으로서 정당원 경력 2년 제한 요건이야말로 시·도의회 전체에서 교육위원이 자치하는 비율은 낮고 교육위원회에 정당 출신이 절반 정도에 포함되어 심사나 의결에 있어서 의회를 지배하는 다수당에 의한 정치적 영향으로부터 최소화하는 장치가 될 것이다.

다만 교육위원회가 지방의회 내에서 차별적인 지위와 권한을 가지고 있고 종전 교육위원회의 이중 심의와 감사의 문제를 해소하는 구조가 되어 있지만, 여전

히 교육·학예에 관한 재정과 법에 대해서는 본회의에 앞서 사전 심사기구에 불과한 역할을 함으로써 지방의회 내의 통합형교육위원회는 ‘의결기관’이라기보다 ‘의결기구’에 머무르고 있다. 절차의 문제가 해소되거나 신속한 업무처리가 가능하게 되어 효율성 측면에서는 개선되었다고 하지만, 지방의회의 하나의 상임위원회라는 전심기관으로서의 지위를 가지고 있고 일반의원이 함께 배정됨으로써 교육의 전문성에 대한 문제가 제기되고 있다(고 전, 2007b, 송기창, 2006).

교육위원회의 구성원리에 있어 전문적 관리의 원리와 주민통제의 원리를 어떻게 설계하는가에 따라 교육위원회의 성격과 자격요건, 선출방식에 대한 논의의 기초가 된다. 즉, 기구구성 기본원칙 내지 전제로서 기구구성의 특성을 파악하는 준거라 할 수 있으며 실제 운영 면에서도 각 시대·사회의 지방자치 및 교육자치 관련 환경 변인에 의해서 다양한 형태로 나타날 것이다(고 전, 1998: 134).

2014년은 교육의원 선거에 관한 규정의 유효기간이 되지만, 현재 교육위원회의 설치 및 선거에 대해서는 입법자에게 위임된 것이기 때문에 앞으로 「지방교육자치에 관한 법률」 개정에 있어서 바람직한 방향이 제시되어야 하는데, 위에서 설명하는 전문적 관리의 원리, 주민통제의 원리, 자주성의 원리들이 조화를 이룰 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 쟁점 분석

1) 교육자치와 일반자치와의 관계

교육위원회제도 구성·운영에 대한 쟁점의 축에는 지방자치와 교육자치의 통합 혹은 분리의 문제가 있는데, 조성규(2011b: 309)는 다음과 같이 설명하고 있다.

“사실 양극단의 입장 모두 지방교육자치를 강화하여야 한다는 결론에 대해서는 동일하다는 점이다. 동일한 지향점을 두고 양극단의 견해가 대립되는 이유는 지방교육자치제도는 본질상 규범적 제도임에도 불구하고, 지방교육자치의 규범적 본질에 대한 고려없이 지방교육행정의 효율성 내지 정책적 방향성의 관점에서만 문제를 접근하고 있는 데서 비롯된다. 즉 지방교육자치의 독립적 분권화의 주장은 ‘교육자치’라는 측면에서의 정책적 방향성이 두드러지는데 반해, 통합·연계론의 주장은 ‘지방자치’라는 측면에서의 정책적 방향성

이 두드러지는 결과, ‘자치’라는 동일한 기본적 지향점에도 불구하고 극단적으로 대립되는 방향성이 도출되고 있는 것이다.”

가) 연계·통합론의 논거 : 일원화

연계·통합, 즉 일원화의 주장은 지방교육자치가 지방자치의 일부이며, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 원리가 지방교육자치의 근거가 아니며 교육자치 문제의 해결 대안은 통합이라는 점 등을 논거로 제시(김영환, 2011: 18)하고 있다. 이는 헌법 제117조제1항의 “지방자치단체는 … 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”는 규정에 근거한 지방자치에 의한 지역적 자치의 일환으로 교육자치를 바라보는 관점에서 비롯된다. 또한 「지방자치법」 제9조제2항에 명시하고 있는 지방자치단체의 사무의 종류에 ‘교육·과학·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무’를 지방자치단체의 사무로 규정한 것에서부터 「지방교육자치에관한법률」 제2조에 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다.”라고 명시되고 있어서, 지방자치의 영역 내에서 특정 업무 영역만의 완전한 분리, 즉 기능적 분립의 한계라고 할 것인 바, 이는 곧 지방자치와 관련하여 지방교육자치의 완전한 독립된 자치의 가능성에는 한계가 있음을 의미하는 것이라 할 것이다.(조성규, 2011a: 40-41).

이에 따라 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 지방교육행정청을 분리·독립함으로써 이루어지는 것이 아니며, 현행 교육자치는 일반행정과 교육행정간 연계를 단절시킴으로써 교육에 대한 일반행정의 행·재정적 지원 노력을 원천적으로 봉쇄한다고 주장한다(박정수, 2009: 112-115).

독립·분권론에 대한 반대 입장의 견해는, 우선, 지방교육문제에 대한 정치적인 무책임성 조장, 둘째, 교육행정과 일반행정의 연계부족으로 인한 통합과 조정의 어려움, 셋째, 인건비, 사무의 관리비용 등 비용의 증대, 넷째, 이원적 기관 구조로 인한 업무처리의 지연, 그 외에 주민들의 무관심과 참여의 결여 등 문제점의 원인이 되고 있다는 점을 비판하고 있다(이기우, 1997: 36; 조성규, 2011a: 39 재인용).

이런 비판에 힘입어 교육자치와 지방자치의 통합과 관련하여 (1)집행기관 통합방안과 (2)교육위원회 통합방안 등이 논의되었는데, 집행기관 통합방안의 경우, 교육감을 따로 선출하지 말고 광역자치단체 선거 시 시장이나 도지사나 교육부시장이나 혹은

교육부지사 형태로 ‘리닝메이트’로 함께 출마하여 궁극적으로 지방교육과 지방행정을 통합함으로써 일원화를 완성시키는 방안이 제기되었었다(하봉운, 2004: 12).

나) 분리·독립론의 논거 : 이원화

지방교육자치제의 분리·독립론의 논거는 지방교육자치의 제도적 보장의 근거를 헌법 제31조제4항을 제시한다. 특히 일원화 주장의 논거로 제시되는 「지방자치법」 제112조제2항의 규정과 관련하여 김영환(2011: 20)은 다음과 같이 해석을 하고 있다.

「지방자치법」 제112조는 1988년 4월 6일 개정당시 추가된 조항으로서 당시 법 개정 과정에서 흠결로 존치되고 있는 조항임을 지적한다. 당시 동시 개정된 구 교육법 제11조 교육위원회 설치 규정은 의결기관으로서 교육위원회, 집행기관으로서의 교육장을 규정하였다. 그러나 「지방자치법」 제112조는 의결기관은 규정하지 않고 교육위원회와 지방의회의 관계를 규정하지 않았다. 결과적으로 의결기관으로서의 존재를 무시하고 집행기관만 규정한 셈이 되었다는 점에 주목한다. 이러한 주장에 따르면 제112조는 상치규정으로 서 당연히 삭제되었어야 할 조항이다.

분리론의 입장에서 교육감은 지방교육행정기관장이 아닌 교육·학예에 관한 집행기관으로 보고 있는데, 헌법에는 교육의 자주성을 분명히 규정하고 있지만, 반면에 「지방자치법」 어디에도 복지, 환경, 건설 등 여타 지방행정기능을 분리·독립시키는 규정은 존재하지 않고 있음이 분명하다. 뿐만 아니라 대부분의 경우 교육의 효율성 측면에서 통합을 주장하고 있지만, 현재 통합이 되었을 때 어떤 점이 개선되는지에 대한 구체적인 그림은 없는 상태임을 내세우고 있다.

또한 교육자치가 지방자치에 통합될 경우 교육 및 교육행정의 특수성이 반영되기 어렵게 되고 인간의 의지의 박약으로 교육사업의 우선순위가 정치적 세력과 지방교육재정 자립도에 따라 흔들릴 가능성을 배제하기 어렵다는 점을 간과할 수 없다는 점이다. 무엇보다 역사적 과정을 통해서 보면, 교육재정이 통합되어 다른 공공서비스와 경쟁할 경우, 교육투자가 다른 투자에 비해 우선순위에서 밀릴 가능성이 있다는 점을 충분히 예견할 수 있을 것이다(김영환, 2011: 20).

우리나라 헌법은 교육의 자주성 및 정치적 중립성을 보장하고 있는 바, 교육행정이

본래의 교육목적 외에 정치적 고려가 행해지는 경우 교육목적의 달성이 곤란하기 때문에 교육행정을 정치적 고려에 기반하고 있는 일반행정과 독립시켜 정치적 이용을 최대한 배제하여야 한다고 본다. 동시에 일반행정에 대한 교육행정의 특수성을 강조하여, 행정목적의 달성을 위한 실효성의 확보가 행정강제의 수단으로 가능한 일반행정과 달리 교육행정에서는 명령·강제보다는 인격적 지도와 조언이 주된 수단이 되어야 하며, 교육행정의 효과는 보다 장기적이며 지속적인 특성을 가지는 결과, 교육의 전문성을 고려하여야 하며 일반행정과 동일한 취급은 곤란하다고 주장한다(한양희, 2006: 48; 조성규, 2011a: 39 재인용).

즉, 지방교육자치는 교육행정상의 지방자치를 뜻하는 데 그치는 것이 아니라, 더 나아가 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 지방자치의 테두리 안에서 독자적 기관에 의한 자율과 책임 하에 교육관리가 이루어지는 제도라는 주장이다(하봉운, 2004: 11).

2) 쟁점 분석

가) 교육위원회와 지방의회와의 관계에 대한 쟁점

「지방교육자치에 관한 법률」 개정안이 올라올 때마다 지방교육자치제도 개선차원에서 교육위원회를 완전 폐지하여 지방의회에 의결권을 귀속시키고 자치단체장 아래 교육부시장인 교육감을 두는 방안과 의결기관은 지방의회로 일원화하되 교육집행기관은 지방자치단체와 분리하는 방안, 일반행정과 교육행정을 완전히 분리하여 각각의 의결기관과 집행기관을 두는 방안 등이 논의되었다(홍성원, 2010: 71). 당초 제주특별자치도는 교육자치의 선도적 모델로서 교육위원회를 지방의회로 통합하여 운영하고 있었지만, 제주특별자치도의 운영 성과 결과가 나오기도 전에 전국에 전격 시행되도록 법률이 개정되는 과정에서 상당한 논란과정이 있었다.

전국교육위원회의에서는 교육자치제가 교육활동의 특수성 내지 전문성에 대한 인식을 전제로 하여 교육행정의 조직과 운영 면에서 자주성·전문성·민주성을 보장하는 제도이므로 교육위원회는 일반 지방자치의 한 부분으로 예속되어서는 안 되고 분리·독립되어야만 한다는 주장을 하였다. 반면에 지방의회로 통합을 주장하는 입장에서는 “세계 대부분의 국가에서 지방교육행정기관을 구성하는 가장 일반적인 방식은 지방자치단체장과 지방의회가 궁극적으로 지방교육에 대한 책임을 지도록 하는

것이라고 하면서 그에 대한 의사결정과 통제는 지방의회에서 하도록 하는 것이 마땅하며 나아가 교육위원을 비례대표로 선임하거나 지방의회의 일반 상임위원회와 같이 지방의원으로서 구성하여야 한다.”는 의견이다(홍성원, 2010: 72).

서울시 교육위원회위원, 중학생, 고교교사, 학부모, 전국시도교육위원회협의회는 ‘법 개정으로 인하여 청구인들에게 헌법상 보장되는 전문적이고 자주적이며 정치적으로 중립적인 교육을 받을 권리를 침해하고, 교육위원과 일반 시·도의회 의원의 선출 과정과 권한의 행사에 있어서 유권자의 투표가치를 합리적 이유없이 차별하여 평등권과 선거권을 침해하는 동시에 교육위원과 그 예정자의 평등권과 공무담임권을 침해하고 있다’고 2007년 3월 헌법소원심판을 청구하였다(고 전, 2007a: 14).

그러나 헌법재판소는 자기 관련성이 없다는 이유로 각하결정을 내림으로써 사안에 대한 직접적인 판단을 회피하고 말았는데, 결국 본안심리를 하였더라고 이는 교육자치와 지방자치의 헌법적 가치를 동시에 추구하기 위한 입법정책적 문제로 기각되었을 가능성이 높았다고 할 것이고, 입법정책의 판단은 앞으로 시·도의회 내 일반상임위원회로 전환된 교육위원회의 운영에 관한 실효성을 검증한 뒤에 판단을 내리는 것이 필요할 것이다(고 전, 2007a; 김영환, 2011 재인용). 반면에 표시열(2008: 355)은 교육위원과 시·도의원은 피선거권, 선거구와 유권자의 수, 업무 권한, 정당 소속여부 등이 확연히 다른데, 하나의 상임위원회에 혼합 구성하고 동일한 의결 및 표결권을 부여하여 동일하게 취급하는 현행 「지방교육자치에관한법률」은 명백히 비합리적이고 지방교육자치제를 ‘본질적’으로 훼손하는 성격이 강하다고 설명하고 있다.

다음은 교육위원회의 지위와 관련한 쟁점으로 첫째, 2006년 「지방교육자치에관한법률」 개정 이전의 위임형 교육위원회의 독립적 지위에 대하여 헌법재판소는 입법부의 재량사항이라고 판시(92헌마23·86)하고 있다. 즉, 교육위원회에서 심의·의결한 사항을 같은 지방자치단체의 다른 하나의 기관인 지방의회에서 다시 의결을 하더라도 교육위원회나 또는 그 구성위원의 권한을 침해하는 것과는 별론으로 하고, 지방교육위원회 구성원 개인이나 기타 국민 개개인의 기본권까지 침해하는 것은 아니라고 판시하였다. 이런 헌법재판소의 판결을 기초로 하여 교육위원회의 운영형태에 대한 논란이 계속 있어왔고, 2006년 개정에 따라 위임형 교육위원회는 지방의회로 통합되었고, 2014년 이후에는 지방의원들만으로 구성된 교육관련 상임위원회로 완전히 지방의회에 흡수될 예정이다.

교육위원회제도를 교육관계자들의 자치로 만드는 것은 물론, 일반자치의 틀 속으로 담아 교육 사무에 대한 대의기관으로서의 교육위원회를 전적으로 정치인의 손에 맡기는 것 역시 경계해야 할 것이다. 또한 선출방법으로 제시되는 정당별 비례대표에 의한 교육의원 구성방식이나 시·도지사에게 의한 임명 및 지방의회에 의한 선출방안, 교육경력자만으로서의 독립된 교육위원회 구성 방안, 그리고 비정당인 자격요건의 폐지 및 완화 요구 등이 지니는 헌법적 한계를 제시한 의미를 갖는다(고전, 2007a: 6).

〈표 II-13〉 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육위원회 관련 헌법재판소 청구²⁹⁾ 개요

	영역	조문	소송사건	쟁점	결과
1	교육	제9조1항 헌법소원	교육위원의겸직금지 91헌마69	·교육위원과 초·중등학교 교원의 겸직금지가 교육의 전문성에 따른 평등권 침해	기각
2	위원 지위	제13조1항 헌법소원	이중심의 92헌마23·86병합	· 교육위원의 기본권 주체성 · 지방의회 최종의결권 행사에 의한 국민의 기본권 침해여부	각하
3		제4조등 위헌확인	통합형 교육위원회 2007헌마359	· 교육위원회의 지방의회 상임위원회화에 따른 정수 등 학부모, 교육의원출마예정자, 교육위원협의회 등 기본권 침해여부	각하
4	선출 방법	제22조제1항 위헌확인	학운위 선거인단제 2000헌마283·778병합	· 학운위 선거인단제에 의한 침해 여부 · 평등권 및 교육자주성 침해 여부	기각
5		제60조 위헌확인	교육경력자 우선당선제 2002헌마573	· 다수투표자와 상관없이 교육경력자 우선당선에 대한 비경력자의 공무담임권 침해 · 평등권 침해 여부	기각 59년헌
6		제58조제2항 [별표] 위헌확인	선거구 확정 및 정수 2002헌마4	· 지역학운위협의회의 심판청구권 여부 · 교육위원 선거구 확정 문제	기각
7	입후보 제한	제9조제1항 헌법소원	초중등교원겸직금지 91헌마69	· 겸직금지에 의한 교육의 전문성 침해 · 평등권 및 공무담임권 침해여부	기각
8		제164조 위헌 소원	선거법의 공무담임권 제한 2002헌바90	· 선거법과 다른 죄의 경합범시 법원의 양형재량권에 의한 선거권 제한 일임	합헌 39년헌
9		제10조제2항 위헌확인	교육의원 입후보 5년 경력 2007헌마117·2008헌마483·533	· 5년 교육경력 자격요건에 의한 평등권 및 공무담임권 제한 여부	기각
10		제22조제3항 위헌확인	교육감 입후보 사직조건 2007헌마279	· 60일전 교육위원 사직요건에 의한 평등권 및 공무담임권, 과잉금지 원칙의 위반	각하
11		제10조제1항제24조 위헌확인	교육의원 교육감 장제한 조항 2007헌마1175	· 후보자등록신청개시일부터 과거 2년 동안 정당이 아닌 자의 규정이 공무담임권 침해여부	기각
12		선거운 동제한	제53조 위헌소원	선거운동의 과도제한 99헌바113	· 선거공보, 소견발표회 외 일체의 선거운동금지에 따른 평등권, 언론자유등 침해
13	동제 한	제158조제2항 위헌소원	사전선거운동 2003헌바84	· 교육위원사전선거운동의 위헌성 · 각종인쇄물(명함)을 통한 선거운동금지의선거자유 침해	합헌
14		제9조제1항 헌법소원	선거운동의 과도한 제한 2004헌마730	· 선거공보, 소견발표회, 초청대담토론회 외 일체의 선거운동금지에 따른 기본권 침해	각하 (법정)
15		제158조제2항 위헌소원	명함을 통한 사전선거운동 2008헌바10	· 명함을 통한 선거운동이 사전선거운동의 규제조항이 과잉금지의 원칙, 평등권 침해 여부	합헌
16	기타	제22조제1항 위헌소원	「공직선거법」 준용 2009헌바355	· 「공직선거법」의 시도지사규정을 준용하여, 배우자 재산을 허위로 공포한 것에 대한 죄형법정주의의 명확성원칙	합헌

출처: 고전(2007a: 5), 허종렬 외(2007: 125), 헌법재판소(<http://www.court.go.kr/>) 재정리함.

나) 교육위원회제도 운영상의 쟁점

지방의회에 교육위원회제도가 통합되자마자 전문가와 당사자들이 제도 운영과 관련한 쟁점 사항들이 제시되었는데, 첫째, 교육의 자주성과 정치적 중립성과 관련한 쟁점으로 우선 교육위원회의 구성상의 문제이다. 위임형 교육위원회는 교육경력 및 교육행정경력을 가진 교육전문가들이 최대 총원 139명의 자리를 모두 차지할 수 있으나, 통합형 교육위원회에서는 77명(제주 제외)으로 그 인원이 고정(〈표 II-14〉참고)되어 사실상 전국적으로 반으로 줄어들었기 때문에, 교육계를 대표할 수 있는 사람들의 세를 크게 약화³⁰⁾시켰다. 또한 교육위원회의 과반수가 교육위원으로 구성되지만, 단독 의안 발의요건을 충족하지 못하고, 나머지 일반의원의 배제하고서는 의안의 심의와 의결이 불가능하며, 또다시 본회의에서 의안을 재차 의결함으로써 교육계의 독자적인 목소리를 대변하는 것이 불가능하다는 것이다(허종렬 외, 2007: 35).

둘째, 자격요건과 정치적 중립성과의 관계하여, 후보자 등록일로부터 과거 1년 동안 정당원이 아닐 것을 요구하여 정치적 중립성을 담보하고 있다. 그러나 교육위원회 정당을 기반으로 하는 일반의원들이 아무런 요건이나 제한없이 교육위원으로 참여하고 있는 것은, 교육의 본질과 관련한, 가령 교수-학습의 영역이나 학교운영전반의 문제에 관하여 일반의원들의 불필요한 간섭과 요구가 증가하여 교육의 중립성을 흔들 수 있는 문제점이 대두될 가능성이 높다(김운주, 2011: 60). 특히 교육의 특성상 정책의 장기성이나 교육적 고려 등의 문제가 경제적 효율성을 뛰어 넘어야 함에도 불구하고

29) 「지방교육자치에관한법률」이 제정된 이후 교육위원회와 연관된 헌법재판이 총 19건 제기된 결과, 총 3건의 병합심사가 이루어져 총 16건의 판결 중에서 5건이 합헌, 7건이 기각, 4건이 각하판결을 받았다. 2006년 법 개정이 이루어지기 전에는 11건이 제기된 반면에, 2006년 이후에는 총 8건이 제기되었는데, 이 중에 선거 운동과 선거법에 대한 4건의 위헌소원(헌바)이 있었지만 모두 합헌 판결을 받았다. 헌법재판의 주제별로 보면, 입후보 제한에 대하여 7건, 교육위원회의 지위 관련, 선거운동 관련, 선출방법 관련이 각각 4건씩, 그 다음으로 기타 「공직선거법」과 관계 등의 사건(표 참조)들로 되어 있는데, 교육위원회의 지위에 관련된 4건을 제외하고는 나머지 15건이 선거운동, 입후보, 선출방법 등 선거관련 사안이 주를 이루고 있다. 특히 입후보 제한 7건과 관련해서는 2006년 「지방교육자치에관한법률」이 개정된 이후 5건이 차지하고 있어서, 교육선거가 주민직선제로 시행된 이후 공무담임권 제한 및 침해 여부에 대한 논란이 많았던 것으로 나타나고 있다. 또한 총 19건 중에 위헌결정이 단 한 건도 없는 것에 대하여 고전(2007a: 4)은 헌법재판소의 합헌 지향의 법해석 흐름을 반영한 것이고, 뿐만 아니라 법개정 뒤 각하(권리 보호이익부재를 이유) 결정이 내린 것에 대하여 최종 결정에까지 통상 2년여의 기간이 소요되어, 입법측 구 기능을 수행하지 못한 것이라고 설명하고 있다.

30) 김운주(2011: 57)는 사실상의 교육전문가의 참여가 줄어들었다는 것에 대하여, 공직선거법 제22조, 제26조에 의하여 서울시는 모두 96개 지역구에서 1인씩 96명의 직선 의원과 그 10%인 비례대표 시·도의회의원 10명 등 106명으로 구성되는데, 교육경력을 가진 교육위원의 경우 8명이 할당되므로 전체 총원의 6%에 그치게 되었다고 설명하고 있는데, 제주를 제외한 전체 시·도의원의 수 725명 중에 77명의 교육위원으로 구성되어서 전국적으로는 전체 의원 수의 10.6%를 차지하고 있다.

하고, 일반의원의 경우 효율성의 관점에서 교육을 재단하거나, 특정 정당의 이해관계에 얽매어 교육의 본질을 훼손할 우려가 있다.

〈표 II-14〉 각 시·도별 교육위원회 구성 및 교육위원장 현황 (단위:명)

시·도	전체 의원수	교육위원회 정수	교육의원 정수	교육위원장
서울	106	15	8	일반의원
부산	47	11	6	교육의원
대구	29	9	5	"
인천	33	9	5	"
광주	22	7	4	"
대전	22	7	4	"
울산	22	7	4	"
경기도	124	13	7	일반의원
강원도	42	9	5	교육의원
충청북도	31	7	4	일반의원
충청남도	40	9	5	"
전라북도	38	9	5	"
전라남도	57	9	5	"
경상북도	58	9	5	"
경상남도	54	9	5	"
계	725	139	77	
제주	41	9	5	교육의원

출처: 김영환(2011) 재정리함.

셋째, 교육의 전문성과 관련하여, 형식상 교육위원회를 종전의 교육위원회처럼 위원의 과반수를 교육전문가로 구성하여 외견상 교육의 전문성을 도모하고 있다. 그러나 교육위원회에 배정된 일반의원들이 교육에 대한 이해가 부족하여 교육에 관한 질의에 관하여 매우 소극적으로 대응하고 있는 것으로 나타났고, 교육에 대한 기본적인 개념이 부족하여 교육계에서 일반적으로 알고 있는 사실에 대하여서도 진위를 따지는 소동(송기창, 2007: 김운주, 2011: 61 재인용)도 있을 정도이다. 이 부분은 앞으로 지방의원들만으로 구성되는 교육관련 상임위원회에서 얼마나 교육에 대한 전문성을 가지고 의정활동을 할 수 있을지에 대한 비판이 여전히 남아 있다(김운주, 2011: 61).

넷째, 교육의원과 일반의원을 하나의 상임위원회에 배속하는 문제이다. 교육경력에 대한 이력도 다르고, 선거구와 유권자의 수는 말할 것도 없고, 업무 영역이나 정당

가입에 따른 정치와의 거리도 다른 이질적 구성원이 하나의 조직에 같이 구성하는 것이 타당하나(31)이다. 즉, 정치적 배경을 가진 지방의원과 정치적 배경을 배제하는 교육의원이 교육의 정치적 중립성이란 기초를 유지하면서 교육에 관한 사항에 대하여 심의·의결하는 것 자체가 가능하나(31)의 문제이다. 즉, 동일한 기관의 구성원을 서로 다른 선출방법과 입후보자격을 요구하는 것, 특히 교육위원회 소속 지방의원에게 교육관련 자격 요건을 요구하지 않는다는 것이 합리적인 차별이라고 할 수 없기 때문에 개선이 필요하다고 주장하고 있다(이주희, 2008: 565).

그 밖에 지방의회 내에서 운영상의 문제점들이 몇 가지 도출되고 있는데, 첫째, 교육의원이 시·도의원의 지위와 권한을 갖고 있음에도 불구하고 의장 피선거권을 제도적으로 막고 있어서 과도한 권한 침해의 여지가 있다는 것에 대한 개선이 필요하다. 둘째 교육위원회의 권한과 관련된 사항이다. 「지방교육자치에관한법률」 제11조 제3항에 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항을 의결할 때에는 미리 시·도지사의 의견 청취에 대한 사항을 법에 규정하고 있는 반면에, 교육감의 의견 청취에 대한 사항이 규정되지 않았다는 점에서 “교육비특별회계에 관한 사항”을 전결하는 의안에 대하여는 교육위원회 위원장이 교육감의 의견을 듣도록 개정할 필요가 있다(이주희, 2008: 560-561; 김운주, 2011: 62 재인용)”. 셋째, 지방의회의 권한을 갖고 있음에도 불구하고 교육위원회 이외의 상임위원회에 참여할 수 없다는 것에 대하여 국회의원 선거구보다 넓은 지역구를 가지고 선출되었음에도 불구하고 위임받은 권한이 지방의원보다 더 작다는 문제가 있다(전국교육위원회협의회, 2007: 44). 마지막으로 독자적 의안 발의권에 대한 사항이다. 구 법률에서 발의권자를 교육감과 교육위원으로 한정하고 있었으나, 현행 법률에서는 정치적 판단을 하는 일반의원들에게 발의권이 개방(김운주, 2011: 64)되고 있다. 결국 독자적 의안 발의권과 관련하여, 「지방교육자치에관한법률」 제13조제1항에 “교육위원회에서 심사·의결할 의안은 교육감이 제출하거나 시·도의회 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다.”라는 조항에 대한 헌법소원을 제기한 결과, 헌법재판소(92헌마23·86)는 교육위원은 공법상 권한을 행사하는 공권력의 주체일 뿐으로 자치단체 의결기관의 설치 방식을 입법재량 사항으로 판시한 것에 고전(2007a: 14)은 다음과 같이 설명하고 있다.

31) 이에 대하여 허종렬(2009b: 145)은 헌법상 통치기능 또는 통치작용에의 적합성 원칙을 위반한다고 지적하고 있다.

역설적으로 위임형이 입법 정책적 문제라면 독립형 역시 마찬가지이며, 헌법적합성의 판단은 구체적 보장 수준 및 침해 상황에 달려있다고 본다. 그간 1년여 동안 통합형 교육위원회를 도입·실시한 제주특별자치도의 경우를 미루어 볼 때, 개정 직전의 교육위원회 역시 기관만 따로 두었을 뿐, 그 기능에 있어서 지방의회의 전심기관에 지나지 않았고, 금번의 개정으로 그 기능이 현저히 약화되었다고는 할 수 없다. 교육위원회 구성에서 교육전문성을 담보하기 위한 교육경력자 우선 할당제의 취지 역시 통합된 상임위원회로서의 교육위원회 구성에서 교육위원을 할당하는 방식으로 유지되었다. 결국, 독립기관이 아닌 통합형 자체가 헌법이 예고한 교육자치 및 지방자치의 기본정신을 개정 전보다 훼손하였다고 보기 어렵다고 판단된다.

다) 교육의원 선거제도에 대한 쟁점

2010년 관련법이 개정되는 과정에서 직선제가 도입된 것은 교육위원회를 시·도의회에 통합시키려는 의욕을 앞세운 채 제도개편을 강행한 것이어서 표의 등가성, 선출방법의 복잡성 등의 문제를 야기했다는 비판이 존재한다(허종렬, 2007; 김용일, 2010; 김혜숙 외, 2011 재인용). 다음은 교육의원 선출제도와 관련한 쟁점 사항이다.

〈표 II-15〉 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육의원 직선제 관련 규정

구분	내용
임기	• 2년
자격	• 당해 시·도의회위원의 피선거권이 있는자 • 후보자등록신청개시일부터 과거 1년동안 정당의 당원이 아닌자 • 후보자등록신청개시일을 기준으로 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는자
선출방법	• 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출
정당관련	• 정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없음 • 특정 후보자에 대한 지지·반대 등 선거 관여행위 금지 • 특정 후보자에 대한 지지·반대하거나 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방(당원경력의 표시를 포함한다)해서는 안 됨
선거구	• 인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정
공무원 등의 입후보	• 선거일 전 90일까지 사직 (교육의원이나 교육감이 그 직을 가지고 입후보하는 경우 제외)
선거비용의 보존	• 유효투표총수의 15% 이상: 전액보존 • 유효투표총수의 10% 이상 15% 미만: 50%보존

출처: 김혜숙 외(2011: 56) 재정리함.

(1) 선거구의 문제

선거구 획정과 관련한 헌법에서는 교육의 자주성 보장에 대한 구체적인 것은 입법 재량에 맡기고 있지만, 자의적 획정(게리맨더링)이 있는지의 여부를 확인한 결과, 시와 군이 하나의 선거구에 속해 있다는 사정만으로 시 지역 출신 후보의 선출 가능성이 더 크다고 단정짓지 못하다고 밝히고 있다. 뿐만 아니라 일부 교육 당사자가 선거 과정에서 배제되었다고 해도 현실적인 여건 등을 고려하여 정당화되며, 교육정책의 결정이나 집행과정에서 의견 제출 등 다양한 방법을 통해 참여함으로써 교육의 자주성 실현이 보장된다고 판시(2002헌마4)하고 있다.

서울의 경우 국회의원 48명, 시의원 96명인데, 교육의원은 8명으로, 평균 120만명 이 넘는 주민을 대상으로 선거를 치러야 한다. 최대 인구편차를 보이는 교육의원 8선거구(광진·송파·강동구)는 144만 4,195명으로 시의원 송파 4선거구 7만 4,305명으로 19.4대 1이 된다. 전국 77개 교육의원 선거구 중에서 최대 선거구는 경기 4선거구(부천·광명·안산·시흥)의 인구수가 224만 7,361명인 반면, 최소 선거구는 울산 4선거구로 인구 수 17만 4,270명이 되어 최대와 최소 인구 비율이 12.9대 1이 된다.

이런 상황에 대하여 정희곤 광주광역시의회 교육위원장은 다음과 같이 선거구별 인구수가 최대 19배까지 차이가 나는 것에 대한 위헌의 가능성이 있다고 했다.

헌법재판소는 광역의원 선거구 획정에 대 2007년 3월 최대·최소 선거구 간 인구 비율이 4대 1을 넘거나, 인구 편차가 평균 인구의 상하 60%를 벗어난 전국 광역의원 선거구획정에 대해 헌법불합치 결정을 내렸다. 당시 헌법재판소는 결정문에서 “선거구 획정에서 인구 비례 원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서, 다른 요소에 비해 기본적으로 일차적인 기준”이라면서 “합리적 이유없이 투표가치의 평등을 침해하는 선거구 획정은 자의적인 것”이라고 밝혔다.

또한 유권자와 후보자 간의 거리는 물론 지방선거와 같이 치러지면서 1인 8표제의 동시선거로 인하여 후보자에 대한 인지도나 관심도 떨어졌다. 게다가 선거운동의 범위도 선거광고물 속에 나타난 정보나 플랜카드에 제시된 정책 공약을 보고 불완전한 정보를 바탕으로 객관적 선택을 해야만 하였다(최진혁·김찬동, 2010a: 32). 게다가 넓은 지역구임에도 불구하고 선거운동까지 규제되고 있어서 유권자에게 알릴 기회는 정당 기반을 한 지방의원에 비하여 매우 제한되어 있는 게 현실이다.

한국지방교육연구센터(2009)의 토론회에서 조석훈은 소선거구제와 관련한 표의 등

가성 문제는 동일선거에 적용되는 인구편차의 문제이므로 교육의원 선거구의 인구편차가 4배수 이내이면 위헌 소지가 없다고 하면서 1~8개 구·시·군을 하나로 묶어 77개의 선거구 확정안을 제시하였다. 이에 대하여 고 전은 소선거구제가 대선선거구에 비하여 상대적으로 지역대표성이 강화될 수 있다는 점에서 손을 들어주고 있지만, 반면에 토론에 나선 표시열은 현재로는 하위단위의 교육자치보다는 광역 시·도단위 교육자치 확립이 시급하므로 좁은 지역의 이기주의를 지양하고 거시적인 안목을 가진 교육전문가가 필요하기 때문에 대선선거구가 유리하다고 주장하고 있다(〈표 II-16〉 참고).

〈표 II-16〉 선거구제에 따른 주요 내용 비교

	대선거구제	정당명부식 비례대표제	소선거구제
내용	·선거구는 당해 시도 전역 ·해당 시·도교육의원 정수(4~8명)만큼 투표 ·궐위시 예비후보자 승계	·정당이 별도의 비례대표 교육전문가 후보자 명부 작성 ·후보자 명부를 제출한 정당에 투표 ·궐위 시 후순위자 승계	·해당 시도교육의원 정수로 선거구 확정 ·후보자 1인에게만 투표 ·궐위시 해당 선거구를 대상으로 보궐 선거 실시
장점	·사표(死票) 방지 ·인물 선택의 폭이 넓어짐	·정당의 교육문제 관심 제고 ·선거 용이 및 과잉대표성과 관련한 논란 해소	·지역대표성 강화로 지역에 대한 교육적 배려 가능 ·선거운동 용이
단점	·다수후보자 출마시 투표 용지 등 기술적인 문제발생 ·선거운동지역의 광범위 및 지역적 연계성 약화	·교육의 정치적 중립성 훼손 논란 ·교육계의 반발 예상	·'표의 등가성' 또는 '결과가치의 평등성'에서 위헌 견해 일부 존재

출처: 충북대학교 한국지방교육연구센터의 토론문(2009: 14)에서 조석훈의 주제발표 재인용함.

그러나 교육의원선거구 간 과도한 인구편차로 인한 표의 등가성 문제는 경기도 평균 159만 명·서울 128만 명과 강원도 평균 30만명·울산 28만명으로 시·도 선거구 별 평균 인구 수 차이가 1대 5.7로 과다하게 나타나고 있을 뿐 아니라, 최소 선거구인 강원 5선거구 17만 명과 경기 4선거구 227만 명의 차이는 1대 13나 되고 있다. 게다가 일부 교육의원 선거구에는 여러 개의 기초자치단체가 맞물려 있는 경우들도 있어, 경남 5선거구에는 6개(통영, 고성, 사천, 거제, 하동, 남해)의 기초구가 있고, 전남 4선거구에는 7개(나주, 영암, 무안, 영광, 함평, 장흥, 강진)의 기초구, 경북 4선거구에는 8개(안동, 영주, 문경, 예천, 청송, 영양, 봉화, 울진) 기초구가 포함되어 지역 내 거리가 서울과 대전 간의 거리에 달하고 면적은 충북이나 전북보다 넓은 상황이었다. 이런 과대 선거구로 인하여 선거비용과 선거운동의 부담으로 이어지며, 교육의원후보자는 조직이 없으므로 선거운동이 사실상 곤란한 상황을 초래하고 있다.

(2) 주민 대표성의 문제

교육위원 선출방법과 관련하여 모두 기각된 세 건의 판결이 있는데, 세 건 모두 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에 의한 선거와 관련한 것이었다. 당시 헌법재판소는 우선 교육위원 및 교육감의 선거인단 제한에 대하여, “지역주민은 누구든 지역위원으로 선출되어 선거권을 부여받는 길이 열려 있으며” 교육정책의 결정이나 집행과정에서 의결제출 등 다양한 방법으로 참여하여 교육의 자주성을 실현할 수 있는 길이 열려 있으므로 선거권을 갖지 못한 지역주민들을 합리적 이유없이 자의적으로 평등원칙이나 차별금지하는 것이라고 할 수 없다고 평가(2000헌마283778)한 바가 있다. 이에 대하여 고전(2007a: 8)은 지역주민 누구나 학운위 위원이 될 수 있다고 논거는 ‘교육위원 및 학부모위원’의 추천을 받아야만 입후보할 수 있다는 관련규정을 간과한 해석이라고 보고 있다.

2010년 6·2선거³²⁾ 당시 대부분의 유권자들은 ‘교육위원’과 ‘교육의원’ 자체에 대한 인식도 부족하였고, 무관심을 나타내는 대표적인 말로 무엇보다도 “왜 우리 손으로 교육감과 교육의원까지 뽑아야 하는가”라는 말이 성행하였고, 교육감과 교육의원 선거결과가 ‘로또’선거라는 말까지 등장하였다.

이런 무관심은 투표율³³⁾에서 알 수 있는데, 부산³⁴⁾에서 교육감 직선제를 실시하면서 단독선거를 한 결과 투표율이 15.3%에 불과하였고, 전북 21%, 충남 17.2%, 서울 15.5%였으나, 같은 해 12월 19일 대통령 선거와 같이 치러진 교육감 선거를 실시한 경남, 울산, 충북, 제주 등 통상 60.9~64.1%의 투표율을 보았을 때, 교육 선거가 얼마나 지역주민들의 관심을 끌지 못하고 있음을 알 수 있다.

뿐만 아니라 ‘줄투표(straight-ticket voting) 현상³⁵⁾’이 발생하여 유권자가 후보자를

32) 이종수(2010: 10-12)는 6·2 지방선거에 대하여 ‘정권심판에는 성공하였지만, 풀뿌리 자치에는 실패’한 선거였다고 평가하고 있다. 특히 지방선거의 정당공천으로 인한 폐해는 물론 동시선거의 부담을 줄이기 위해서는 광역의원 선거를 폐지하고 기초의회가 인구비례에 따라 기초의원들을 과건하여 구성하는 게 바람직하다고 하며, 실제적 효과가 없는 비례대표제와 교육의원제도를 폐지할 것을 주장한 바가 있다.

33) 2010년도에 교육과학기술부는 전국 16개 시·도 교육감 및 교육의원 선거비용으로 배분한 교부금 총액이 1,261억원으로 집계되고, 서울시교육청에는 228억원, 경기도교육청에는 144억원이 교부되고 있지만, 후보들이 쏟아붓는 선거비용이 개인당 수십억원에 달하고 교육예산이 부족한 현실과 지나치게 낮은 투표율을 고려할 때 현행 교육감·교육의원 선거는 예산낭비가 심하다는 지적이 있었다. (중부일보. 2010. 4. 8.)

34) 김승훈(2011: 152)은 중앙일보 2008년 7월 31일자 기사를 인용한 것에 의하면, 2007년 2월 14일 부산에서 교육감 주민직선제가 처음으로 실시되었는데, 후보 1인 선거비용 한도가 부산시장 선거와 맞먹는 14억 8,600만원이며, 이듬해 서울특별시 교육감 선거에서는 총경비 320억원 이상을 지출한 것으로 나타났다.

모르고 투표하는 경우가 많아 기호효과가 크게 나타나(송기창·박소영, 2011; 김혜숙, 2011 재인용) 투표용지 등재 순서가 당락에 결정적인 영향을 미치고 있다. 기호결정은 추첨에 의하여 순번을 정하기 때문에 1번이나 2번으로 투표용지 위쪽에 등재하는 후보가 유리한데, 교육감선거보다 인지도가 떨어진 교육의원 선거에서는 무투표 당선 1명을 제외하고 총 81명 당선자 중 투표용지에 첫 번째로 기재된 경우가 53명(65.4%), 두 번째가 22명(27.1%), 세 번째가 5명(6.2%)이며 그 이상은 1명(1.2%)보다 훨씬 많았다(최진혁·김찬동, 2010a: 33). <표 II-17>에 의하면, 교육감 선거의 경우 첫 번째와 두 번째를 합하면 전체의 62.5%를 차지하는 반면에, 교육의원의 경우 전체의 92.7%나 차지하고 있을 뿐 아니라 첫 번째 당선자의 비율도 65.9%에 달하고 있어서, 교육의원 선거는 기호만 잘 받으면 되는 ‘로또선거’라는 오명을 안게 되었다. 결국 국민의 대표성을 표방하는 주민직선제가 오히려 정당중심의 선거에 휩쓸려 민의가 왜곡되는 결과를 가져오게 될 우려가 있다(김혜숙 외, 2011: 57)는 지적이 있다.

<표 II-17> 2010년 교육감 및 교육의원선거 투표용지 기재순위별 당선 현황(단위: 명, %)

구분		계	투표용지 기재순위			
			첫 번째	두 번째	세 번째	일곱 번째
교육감	당선자수	16	6	4	5	1
	당선률	100	37.5	25.0	31.3	6.2
교육의원	당선자수	82	54	22	5	1
	당선률	100	65.9	26.8	6.1	1.2

출처: 중앙선거관리위원회 제5회 동시지방선거총람(2010), 문은영(2011: 258) 재인용함.

또한 <표 II-18>에 따르면, 교육의원의 의원정수와 관련해서는 현재 제주를 제외한 정수 77명은 국회의원 정수 242명의 3분의 1에 해당하고, 시·도의원정수인 626명의 약 9분의 1에 해당하여 시·도별 교육의원의 수가 국회의원의 정수보다 많은 지역은 제주를 제외하고는 단 한 군데도 없다.

35) 줄투표현상은 여러 선거를 한 번에 치를 경우 선거의 종류에 상관없이 같은 기호의 후보들에게 투표하는 행태를 말하는데, 특정 정당에 대한 지지가 강하거나 너무 많은 후보가 난립하는 경우뿐만 아니라 총선이나 대선에 있을 때 같이 치러지는 재보궐선거의 경우 상대적으로 이슈가 되지 못하며 후보에 따라 줄투표가 이루어지는 경향이 나타나는 것을 말한다. 교육감과 교육의원은 정당의 공천을 받지 못하여서 기호는 추첨에 의해 인물과 상관없이 줄투표에 의해 1번 아니면 2번의 표를 많이 받는 현상을 말한다.

〈표 II-18〉 시·도별 국회의원·시도의원·교육의원 정수

지역	국회의원 정수	시·도의회 의원정수			상임위원회수	교육위원회		
		지역	비례	계		위원수	교육의원수	교육의원:국회의원
서울	48	96	10	106	9	15	8	6:1
부산	18	42	5	47	6	11	6	3:1
대구	12	26	3	29	5	9	5	2.4:1
인천	12	30	3	33	5	9	5	2.4:1
광주	8	16	3	19	4	7	4	2:1
대전	6	16	3	19	4	7	4	1.5:1
울산	6	108	3	19	4	7	4	1.5:1
경기	51	36	11	119	10	13	7	7.3:1
강원	8	28	4	40	5	9	5	1.6:1
충북	8	34	3	31	5	7	4	2:1
충남	10	34	4	38	5	9	5	2:1
전북	11	46	4	38	5	9	5	2.2:1
전남	12	50	5	51	6	9	5	2.4:1
경북	15	50	5	55	7	9	5	3:1
경남	17	48	5	53	6	9	5	3.4:1
계	242	626	71	697	86	139	77	3.1:1
제주	3	29	5	36	7	9	5	0.6:1

출처: 노재석의 2009 「지방교육자치에 관한법률」 일부개정법률안 검토보고서 재구성함.

(3) 정치적 중립성의 문제

정치적 중립의 문제는 우선적으로 교육의원 선거에 있어 정당과의 관계에서 나타난다. 우선, 특정 정당을 지지·반대하는 선거관여행위를 해서도 안 되고 당원경력을 표기함으로써 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방해서는 안 된다(「지방교육자치에 관한법률」 제46조제1항). 그러나 실제 선거운동 과정에서는 정당별로 지정된 특정 색깔을 같이 사용함으로써 특정 정당의 이념과 후보 및 정당을 지지한다는 표현을 간접적으로 하여 유권자로 하여금 교육의원 선거에 영향을 미치기도 하였다.

또한 정당관련 입후보 제한규정으로서 후보자등록신청개시일부터 과거 2년동안 정당의 당원이 아닌 자로 규정하는 것이 청구인의 공무담임권을 침해하는 지에 대하여 헌법재판소는 누구든지 정당을 탈당한 후 2년간만 피선거권이 제한되므로 최소한의 범위 내에서 공무담임권을 제한한다는 점에서 당적을 포기해야 하는 교육감 후보자의 불이익보다 교육의 정치적 중립성 확보라는 공익이 더 크다는 점에서 공무담임권을 침해했다고 볼 수 없다고 판시하고 있다(2007헌마1175).

결국 교육선거가 정당선거와 대등한 위치를 갖는 선거가 되지 못하였고 정당정치에 자연스럽게 예측되는 선거를 치루어야 하는 문제가 있었다는 점이 있다. 즉, 지방선거와 동시에 치르는 선거로 인하여 지방선거에서 유리한 당이나 후보자의 기호와

같은 순서의 번호를 가진 후보자에게 ‘묻지마’식의 표가 몰릴 여지가 있다. 또한 유권자들이 정치공약에 주 관심을 모으는 경향이 있기 때문에, 동시에 치르는 선거는 교육선거에의 무관심, 실질적 재정 비효율, 정당 예측 선거의 모습을 지니는 문제를 가지고 있었다³⁶⁾(성병창, 2011: 13). 이에 따라 최영출(2009: 45)은 정당이 교육의원 후보를 용인하면서 정당추천에 따른 폐해를 줄일 수 있는 방안을 고민해야 한다면서 미국의 비정당선거제도(nonpartisan election)를 검토할 것을 제안한 바가 있다(〈표 II-19〉 참고).

〈표 II-19〉 교육의원 선출제도의 대안들

대안	내용	장점	단점
장관·관여 주민 직선제	•국회의원 선거제도와 대동소이 •정당의 공천·관여가 허용되며 후보자의 자격요건은 매우 완화	•민주적 정당성의 확보 •공무담임권의 확대	•정치적 중립성 유지 곤란 •후보자 난립/과도한 선거비용 •교육 전문가보다는 정치적 영향력 있는 사람이 당선되기 쉬움
주민 직선제	•정당을 배제한 직선제	•민주적 정당성 확보 •정치적 중립성 유지 용이	•과도한 선거비용 •일반행정과의 연계부족
제한된 직선제	•학부모 전체를 대상으로 하는 제한된 직선제	•정치적 중립성 유지 용이 •선거비용의 감소	•제한된 민주적 정당성 •평등권 침해 (학부모라는 특정집단만 선거에 참여)
간선제	•교육위원 선거인단(교원 및 학부모로 구성)에 의한 제한적 직선제	•정치적 중립성 유지 용이 •선거비용의 감소	•교육조직이 내부적으로 정치화 우려 - 부정부패로 이어질 가능성이 높음 •제한된 민주적 정당성 •평등권 침해(제한된 선거인단만 선거)
지방의회 선출제	•지방의회에 선출되며, 이때 교육위원 후보자는 교육감, 정당 기초자치단체 등에서 다양한 방식으로 추천 가능	•일반행정과 교육행정 간의 효율적 연계 가능 •선거비용의 감소	•전문성보다는 다수당의 색깔과 일치하는 교육위원이 선출될 가능성 •전문성·정치적 중립성을 담보하기 어려움
정당 명부식 비례대표제	•장관이 비례대표교육의원 후보추천 자방산에서 교육의원 선출을 위한 별도의 정당투표를 실시한 후 정당의 득표비율에 따라 비례대표 결정	•정당이 교육의원 선거에 주도적으로 참여하여 교육이 선거이슈로 부각 •선거비용의 감소	•정치적 중립성 유지 불가능 •공무담임권을 침해 (정당추천없이 후보자가 될 수 없음)

출처: 김혜숙(2011: 61-62) 재정리함.

(4) 교육관련 경력 제한의 문제

교육 선거의 입후보제한과 관련된 5건의 법제처 해석(〈표 II-20〉 참고)이 있었는데, 2006년 법이 개정되기 이전에는 초·중등교원의 겸직 금지와 선거법의 공무담임권

36) 제주특별자치도의회 제9대 교육의원선거에서는 5개의 교육의원 선거구 중에 네 개의 선거구가 첫 번째 이름을 가진 후보가 당선되었고 나머지 한 선거구는 두 번째 이름이 기재된 후보가 당선되었는데, 당시 지방의원선거 결과 2번을 가진 당이 압승을 하였다는 점에서, 제주의 교육의원 선거가 정치 기호에 휩쓸리기보다는 오히려 교육 선거에 대한 무관심과 이해 부족에서 온 일종의 ‘깜깜이 선거’에 가까웠다고 할 수 있다.

제한에 관한 것이었다. 초·중등교원의 겸직 금지에 대하여 헌법재판소(91헌마69)는 겸직 금지 이외에 입후보 금지까지 포함하지 않다는 것을 명백히 하여, 직무에 전념할 수 있는 최소한의 합리적 규정이므로 청구인의 공무담임권을 침해하지 않는다고 판시한 바가 있다.

이런 당시의 판결 상황은 변화하여서, 2006년부터 지방의원 유급화가 이루어져 직업 정치인이 등장하고 있는 반면에, 교육의원은 여전히 현직 교원 진출이 원천적으로 막혀서 결국 교육의원 출마는 퇴직 교장이나 교육전문직의 또 다른 기득권을 얻게 되었고, 이어 교육감 선거를 치루기 위한 교두보가 됨으로써 교육계의 원로원³⁷⁾³⁸⁾라는 비판으로부터 자유롭지 못하게 되었다³⁹⁾.

현직 교사가 입후보할 때 해임통지서를 제출하도록 한 규정이 1998년 삭제되었지만, 4기 교육위원 선거에서는 현직 교사가 8.9%였고, 제5기 선거에서는 더 줄어들어 5%에 머물렀던 반면에 현직 교육장이나 교장·교감의 비율이 26.5%나 차지(고전, 2006: 147-149)하고 있는 것과는 대조적으로 나타나고 있다. 제주특별자치도 통합형 교육위원회의 경우 2006년 당시 5인의 교육의원 중에서 4명이 전직 교장 출신이고 나머지 한 명은 대학교수였으며, 2010년 선거에 의하여 4명은 전·현직 교장이며 1명만 현직 교사로 구성되고 있을 정도로 현직 교원의 진출은 한계를 보이고 있다⁴⁰⁾.

한편 현직 교원의 입후보 제한에 대하여 교육계는 지속적으로 요구하고 있지만, 교육의원 퇴직 사유와 관련하여 법제처는 해임된 교원이 교육의원 임기 중에 판결에 의해 사립학교 교원의 직을 회복하였을 경우 교원의 직을 사퇴하지 않으면 교육의원

37) 김장중은 당시 교육위원회의 80%가 교원 및 교육청 관료 출신 지방교육정책 심의·의결권을 장악하고 있다고 비판하면서 교육전문가의 집단이기주의가 나타날 수 있고, 학생과 학부모가 교육정책 수립에서의 주권자로서의 지위를 상실하고 교육전문가 집단의 시혜를 구하는 대상으로 전락하였다고 밝히고 있다(한겨레, 2004. 8. 10).

38) 고전(2006: 147-149)에 의하면, 교육위원 선거별 고연령과 관련하여 50~60대 연령이 주를 이루어서 1기에는 88.4%, 2기는 87.6%, 3기에는 88.7%, 4기는 78.7%, 5기에는 85.9%로 나타나고 있으며, 교육 및 교육행정경력자의 비율도 1기에는 71.4%, 2기는 70.2%, 3기 72.6%, 4기 80.8%, 5기 87.1%로 날로 실질적인 교육경력자의 비율이 높아지고 현직교사는 5기의 경우 5%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

39) 특히 지방의회의원의 나이가 날로 젊어져서 30대 지방의원이 탄생하는 시점에서 교육의원은 지방의회 내에서도 가장 원로들로 구성되고 있다. 이 결과 지방의회가 새로 등원하는 시점에 의장을 선출하는 본회의장에서의 임시의장은 관계적으로 가장 연장자 순으로 뽑히게 되자, 생년월일이 가장 빠른 교육의원이 임시의장직을 맡게 되었다. 그러자 지방의원들이 이에 대하여 반발함으로써 제주특별자치도의 경우 연장자가 아닌 최다선 의원이 임시의장을 맡도록 내부규정을 개정하는 해프닝이 벌어졌다.(제주특별자치도의회 내부자료)

40) 대학교수 출신 교육의원은 전 한국교총제주총연합회장을 역임한 바가 있고, 현직 교원은 전 전교조제주지부장 출신이라는 배경을 갖고 있었다는 점에서 평교사가 현직을 포기하고 출마할 가능성은 매우 희박하다고 할 것이다.

직 당연 퇴직이 된다⁴¹⁾고 밝히고 있다.

2006년 법이 개정된 이후 입후보제한과 관련하여 4건의 제소(〈표 II-20〉참고)가 있었다. 우선 통합형 교육위원회 내 교육위원의 자격과 관련하여 10년의 교육관련 경력 요건과 교육감 5년의 경력 요건을 비교하였을 때, 헌법재판소는 교육위원회에 시·도의회 의원이 거의 절반 정도의 비율로 참여하고 있음을 고려한 것으로 지나치게 과중한 제한이라 보기 어렵고, 이런 요건을 갖추지 못한 이들도 시·도의회 의원 선거에 입후보하여 당선되는 경우 교육위원회의 구성원이 될 가능성도 있으므로 이런 경력 조항으로 인하여 달성되는 공익과 침해되는 사익은 균형을 이루고 있고 청구인들의 공무담임권 등 기본권의 본질적 내용을 침해할 정도로 과도한 것은 아니라고 판시하고 있다(2007헌마117, 2008헌마483·563).

교육위원이 교육감에 입후보하기 하기 위해서는 「공직선거법」 제53조제1항 본문 각 호에서 공직선거의 후보자가 되는 경우 선거일 60일 전까지 사직하는 규정에 교육위원도 포함된 이 청구인의 공무담임권과 평등권을 침해한다는 주장에 대하여 교육과학기술부장관은 2006년 법이 개정되면서 시·도교육감을 주민직선으로 선출함에 따라 시·도지사의 선거 규정에 준용하도록 하였기 때문에, 시·도의회가 도지사로 출마하는 경우와 교육위원이 교육감으로 출마하는 경우를 동일하게 해석하여 그 직을 유지하면서 출마할 수 있는 의견을 제시하였다.

뿐만 아니라 교육위원회 교육위원 경력이 교육행정경력으로 인정되지 않는다는 법 제처는 밝히고 있다. 「지방교육자치에관한법률」이 2010년 개정되면서 부칙 제3조에 교육위원의 입후보 자격에 관한 특례조항이 신설됨으로써 교육위원 후보자로서의 경력을 가진 것으로 본다고 규정한 것은 결국 교육위원 경력이 교육행정경력으로 인정될 수 없기 때문에 입법자가 특별한 사유로 교육위원 경력을 교육행정경력으로 보아 교육위원후보자가 될 수 있도록 특례를 규정한 것이기 때문에 결국 교육위원회는 「지방교육자치에관한법률」에서 규정하는 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에 해당하지 않다는 것을 전제로 했던 것이다.

41) 충청남도의회 임춘근의원은 충남교육청의 귀책사유로 해임되었다가 이후 교육위원으로 선출되었는데, 충남교육청의 강제인사발령을 냄에 따라 잔여임기를 채우기 위하여 복직유예신청을 냈지만 교육청측이 불허함으로써 결국 1년 4개월의 임기를 남기고 교육위원직을 사퇴하고 일선학교로 돌아간 바가 있다.

〈표 II-20〉 지방교육자치제와 교육위원회 관련 법제처 해석 개요

연도	조문	질의 요지	답변 요지
요청기관: 교육부			
'92	교육감의 신분 및 임기	교육감임기개시일전일을 공무원의 정년에 관한 규정 적용 여부 및 임기	·교육감은 정년규정을 적용받는 경력직 공무원이 아님 ·임기:중전 교육법에 의해 임용당시의 임기로 봄
'94	「지방교육자치에 관한 법률」 제32조	·교육감 선출된 후 선출당시의 자격 요건에 미달할 경우 그 직에서 퇴직 여부	·선출이후 주민등록지를 다른 지방자치단체의 관할구역으로 이전할 경우 퇴직(공직선거부정방지법 제16조 적용)
'07	「지방교육자치에 관한 법률」 제32조/제주특별법 제66조(감사위원회) 관련	·교육감이 1심에서 무죄 항소심 금고이상의 형을 선고받은 후 대법원이 파기환송한 경우 부교육감의 권한은 종료 여부 ·감사위원회의 조사·감사권과 별도로 교육청이 자체 조사 및 감사를 행사할 수 있는가?	·원심 파기 환송한 경우는 부교육감이 권한대행, 항소심에서 금고이상의 형을 선고받은 후 대법원이 파기환송한 경우 부교육감의 권한은 종료됨. ·교육감의 소속공무원 지휘·감독, 교육사무 제반과, 소속직원의 복무 관련 사항을 처리하는 권한을 배제하는 것은 아님. 감사위원회와 별도로 교육감의 자체 조사 및 감사권 행사 가능함.
	「지방교육자치에 관한 법률」 제3조, (교육감 퇴직 사유)	·금고이상의 형의 선고를 받고 형이 확정되는 경우 「공직선거법」 제19조 제2호에 의하여 시도지사과 동일 퇴직사유	·구 「지방교육자치에 관한 법률」에 교육감이 시도지사의 피선거권을 상실하였을 때 퇴직사유로 규정하고 있어서 달라진 것이 없음. 「공직선거법」 제19조제2호에 해당되어, 선거권을 상실, 퇴직됨.
	「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제5조(교육감 임기 및 선출에 관한 특례)	·교육감직선제선출 2010.6.30까지로 하지만, 임기만료일을 선거 1년 미만일 경우 권한대행하게 됨에 따라, 2005년부터 2009년 8.20일 임기의 교육감이 2007당선무효판결을 받아 퇴직하면 2007년 재선거에 의한 교육감의 임기는?	·동시선거를 위하여 직선교육감의 임기일을 일률적으로 맞춘 것이기 때문에, 2007년 12월 19일 실시되는 재선거에 선출되는 교육감의 임기는 전임교육감 임기가 2010년 6월 30일 이전에 만료되고 재선거 실시 사유발생일부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 이상인 경우에는 2010년 6월 30일에 종료됨.
'09	「지방교육자치에 관한 법률」 제10조 제2항 제1호	·교육공무원법 제32조 사립학교법 제54조의2에 따른 기간제교원도 교육경력에 포함되는가?	·교육공무원승진 평정대상에 기간제교원의 경력도 인정, 정규직 교원이 될 경우 인사상 경력에 포함 ·유아교육법 초·중등교육법, 사립학교의 기간제교원 교육경력 인정
'10	「지방교육자치에 관한 법률」 제24조 제2항	·교육위원회 교육위원 경력이 교육행정 경력으로 인정될 수 있는지 여부	·교육행정기관, 교육연구기관, 학교로 교육행정경력 포함 ·교육위원회는 교육기관에 해당되지 않아, 교육행정경력 불인정
	「지방교육자치에 관한 법률」 제10조 제2항	·기능직 공무원인 지방운전원 근무경력에 대한 교육행정경력 인정 여부	·교육행정의 특수성, 교육의 전문성이 반영되는 업무가 아니므로 교육행정경력 불인정
'11	「지방교육자치에 관한 법률」 제5조	·교육의원 1명이 권위시 교육위원회 정수 유지위한 시도의회의원에서 선임 여부	·교육의원 1명이 권위되어도 교육위원회 협의체의 기능을 상실한 것이 아니어서 시·도의회의원에서 선임해야 하는 것은 아님.
'13	「지방교육자치에 관한 법률」 제10조의3 제1호	·해임된 교원이 소송 계속 중 교육의원에 당선자가 임기 중 판결에 의해 사립학교교원의 직을 회복하였을 경우, 교육의원 퇴직 사유에 해당되는지 여부	·교원의 신분을 유지한 채 교육의원 입후보는 허용되지 않고, 교육의원이 사립학교 교원이 되려면 교육의원직에서 당연퇴직사유가 됨.
요청기관: 교육부 이외			
'06	제주특별법 제91조(도교육감 선거관리 경비 부담주체)	·「공직선거법」에 의한 교육감 선거에서 선거관리경비의 납부주체에 대하여 명확히 규정	·교육학예에 관한 기관의 선거 비용은 「지방교육자치에 관한 법률」 제176조 및 「교육감 및 교육위원선거관리규칙」 제62조 내지 제69조에 따라 교육감이 납부하는 것이 타당
	교육의원선거 입후보 교육위원 사직기한	·현 교육위원을 도의원의 교육의원으로 보아 사직 여부	·「공직선거법」 제53조제1항의 규정에 의해 선거일 전 60일까지 그 직을 그만 두어야 함.
'07	제주특별법 제79조·제84조	·교육위원회의 소관사항의 범위	·교육위원회의 심의·의결사항은 제주특별법 제84조제1항에 정해져 있고, 심의·의결사항에 대한 행정기관이 도교육감이기 때문에, 소관사항은 교육감이 집행하는 사무만 포함됨.
'09	「지방교육자치에 관한 법률」 제13조	·지방의회의원이 교육·학예에 관한 조례안을 발의할 수 있는지의 여부	·지방행정기구 및 의회와 지방교육행정기구 및 교육위원회를 분리한 취지 등을 고려하면 반드시 교육위원회의 사전심의의결을 받아야 한다고 본다. 점에서 지방의회의원의 교육·학예에 관한 조례발의는 불가
'10	「지방교육자치에 관한 법률」 제4조	·시도교육위원회에 계류중인 조례개정안이 시도의회 교육위원회에 승계되는가	·승계된다고 규정에 따라 임기가 만료되더라도 현행 시도의회 내의 2010.7.1부터 설치되는 교육·학예의 사무를 심사하는 상임위원회에 계류 중인 것으로 볼 수 있음.

출처: 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>) 재정리함.

또한 교육위원 입후보 사직규정과 관련하여 2006년도부터 교육의원 직선제를 실시한 제주특별자치도에서는 현 교육위원이 교육의원 선거 입후보를 할 경우 선거일 60일 전에 그 직을 그만 두어야 하는 문제에 대한 논란이 일자 법제처는 「공직선거법」 제53조제2항의 규정에 의하여 선거일 60일 전에 그 직을 그만두어야 한다고 답변하였다. 그러나 이 결정은 2010년 지방선거를 앞두고 선거구획정이 미루어지다가 마지막 후보등록일 전에야 급하게 「지방교육자치에관한법률」이 개정되는 과정에서 타 시·도 교육의원 선거에서의 적용은 뒤집어졌다. 즉, 부칙 조항에 경과조치를 신설하여 그 직을 가지고 교육의원선거에 입후보할 수 있게 된 것이다. 같은 제도를 실시하는 과정에서 법적 해석상의 결론과 정치적 해석상의 결론이 판이하게 나온 사례라고 할 것이다.

(5) 선거운동 제한 등의 문제점

선거운동을 제한하는 규정과 관련하여 선거공보, 소견발표회 외 일체의 선거운동을 금지한 것이 평등권과 언론 자유 등을 침해했다는 주장에 대하여 헌법재판소는 선거운동의 공영관리방법으로 선거공보의 발행과 배포, 소견발표회 개최를 허용하고 있으므로 각 후보의 공무담임권이나 국민의 알 권리와 후보자 선택의 자유를 본질적으로 침해한 것이라고 볼 수 없다고 판시하고 있다(99헌바113).

한편 교육의원 주민 직선제 이후 제기된 한 건의 위헌소원은 앞의 판결(2003헌바84)과 마찬가지로 ‘각종 인쇄물을 사용하여 선거운동을 한 자’에 대한 다툼이었다. 헌법재판소는 인쇄물은 교부되는 상황이나 상대방의 특성에 따라 얼마든지 본래의 목적과 다른 목적으로 이용될 수 있고, 특히 명함은 입후보자가 자신을 투표권자에게 알리고 홍보하는 것을 본질로 하는 선거운동과 동일한 목적을 가지므로 양자의 관련성이 더욱 크다는 점에서 사전선거운동의 규제조항이 청구인의 기본권을 과도하게 제한하는 것이 아니라고 판시하고 있다(2008헌바10). 그러나 명함이라는 자연스러운 선거운동방식을 허용하더라도 조기과열 및 혼탁선거의 위험이 발생할 여지가 없고, 비용도 다른 선거운동비용에 비하여 상대적으로 저렴하므로 후보자 간의 재정적 불균형문제가 심각하지 않은데, 특히 교육의원 선거에서는 선거인의 범위와 수가 제한되어 명함으로 인해 선거비용으로 인해 선거의 공정성을 해칠 가능성이 없으므로 일률적으로 금지하는 것은 최소 침해성의 원칙에 위배된다고 주장하기도 하였다.

〈표 II-21〉 교육위원회 선거제도 변천과정에 따른 관련 쟁점

구분	이중간선 및교향선출식	선거인단 선거 전기	선거인단 선거후기	직선제
성격·위상	위임형 의결기구 ·지방의회의 소위원회 전락, 의사결정 참여 무의미 ·이중의결절차로 인한 행정력 소모 및 예산집행지연으로 교육활동 차질 ·이중 의결절차로 인하여 시도의회가 수정·의결하는 사례 빈번하여 교육위원의 반발 및 일반자치와의 갈등 ·이중 의결 절차로 인하여 연간 출석일수가 늘어나 교육청 직원의 업무부담 가중			시·도상임위원회 ·이중적인 의사결정 구조로 인한 비효율성과 행정력 낭비 문제제기 ·심의·의결기구는 지방의회로 통합, 집행기구는 합의제로 구성하는 통합론과 독립형의 절충안임.
	·심의·의결기구는 지방의회로 통합 ·시도교육위원회와 교육감을 통합하여 합의제 집행기구로 구성			·시·도의원으로서의 지위와 권한을 갖지만 의장 피선거권이 제한되는 등 동일한 지위라고 할 수 없음
실시단위	·광역단위만 실시 ·시·군·구 기초단위까지 교육자치 확대·실시 ·기초단위의 의결기관으로서의 교육원화와 주민의 의사가 반영되어 선출되는 집행기관 ·광역실시에 따라 주민참여 및 통제와 학교현장 접근의 어려움 ·기초단위 확대는 지방재정상황, 교육의 지역간 격차 심화, 인사교육의 폐쇄성을 유발			·기초단위 실시 주장
	·사군구기초의회에서 배수 추천 광역의회 선출의 이중간선제	선거인단에 의한 선거	학교운영위원회 전원의 선거인단에 의한 선거	·주민직선제 ·주민의 적극적 참여, 지역실정에 따른 지역민들의 공정한 통제를 받아야한다는 지방분권의 원리, 교육정책을 민의에 따라 결정하고 운영해야 한다는 민중통제의 원리를 실천
선거제도	·정당공천받는 지방의원의 교육위원 선출은 특정정당의 영향력과 당리당략에 좌우되어 교육의 정치적 중립성침해 우려 ·간접선거로서 선출직의 의의가 감소되어, 선거절차 번잡성, 선거운동 과열, 금품수수 비리 등이 발생할 가능성 ·현직 초중등교원 피선거권의 제약은 교육현장의 여론을 반영하기 어려움	·정 차적 중립성과 주민통제를 실현하기 위한 주민직선으로 가는 중간단계로서 민주적 정당성을 부여받음 ·학생 10인 이상의 모든 학교에 1명씩 선거인을 선출하는 것은 실질적 평등원칙 위배 ·공약금이 없고 소견서만 제출하면 되어서 후보년립 예상 ·후보검증의 기회 부족 ·선출과정 부정선거의 소지	·다소 주민대표성의 문제를 해결했으나 대부분의 주민은 무관심 교육수혜자인 주민에 의한 통제, 감시 소홀 ·학교운영위원회가 주민의 의사를 왜곡하고 주민의 대표가 될 수 없어서 주민 참여 평등권 자주성 침해 ·선거공보와 두 차례의 소견발표회, 대담 및 토론회만 허용, 선거운동 불허, 음성적 불탈법 조장	·선거비용의 문제 ·동시선거로 인하여 유권자로 하여금 정당선거 판단의 오인을 가져오게 할 개연성
	·주민직선제 ·광역의회 선출방식 ·사·군·구에서 1명씩 대표를 선출,상향식 선출방식 ·모두가 이중간선제 개선 희망	·주민직선제 ·국회의원과 지방자치단체장 선거일에 함께 실시 선거비용 부담 줄이기 ·선거과열방지를 위한 공영제 선거방식 채택	·위임형 의결기구에서는 교육대표성이 더 중요 ·주민통제와 전문적 관리의 조화라는 의의 ·교사회의 장려 상향평준화, 특별비	
자격	·교육 및 교육행정경력 15년 이상 ·학식과 덕망이 높을 것	·교육 및 교육행정경력 10년 이상	·교육 및 교육행정경력 10년 이상	교육 및 교육행정 경력 10년(개정후 5년) 이상
	·학식과 덕망은 불확정 개념 ·15년 이상의 경력은 과함. ·교육경력 혹은 교육행정경력에 한정	·교육전문성 차원에서 상향 조정 요구	·교육(행정)경력이 교육전문성을 보장해주는 것이 아님.	지방의원들이 교육위원회에 배정되고 있어서 교육의 정치적 중립성 침해의 소지가 있음
정수	·교육관계연구원, 교육위원 경력자, 교육관계 박사학위 소지자 등 교육전문가 확대 ·현직 초중등교원에게 문호 개방	·사회교육기관, 행정경력, 교육연구기관 경력자 교육관계 박사학위 소지자, 교육위원 경력자로 확대요구	·초·중등교원이 교육위원 진출의 통로 개방	·교육위원의 경력 인정 ·교육위원회에 배정된 경우 경력 인정
	7~26명 ·차기차와 인구수라는 이중기준 ·사·도간 정수의 격차 심함 ·주민숫자에 비례	7~15명	7~15명(139명)	77인 축소 ·전국 대비 139명에서 77명으로 축소하여 교육의 전문성을 약화 ·교육의원만으로 구성

출처: 김승훈(2011) 재정리함.

또한 사진과 경력이 인쇄된 명함이 사전선거운동인지의 여부에 대한 판결(2003헌바84)에서는 ‘사전선거운동을 제한하는 규제방식을 채택한 것은 선거의 지나친 과열과 혼탁, 정치권의 과도한 개입을 차단하기 위한 목적이므로 지역사회에서 교육선거의 공정성에 대한 요구가 높고, 선거과정에서 초래되는 교원 사회의 반목과 갈등이 교육현장에 가져올 교육·학습의 부실화를 방지하기 위한 것이기 때문에 법익의 균형성 원칙에 위배된 것이 아니다’라고 판시하고 있다.

한편, 「지방교육자치에관한법률」에 대한 헌법재판소의 청구의 결과, 2010년 개정된 법에 의하여 헌법재판소의 재해석이 필요한데, 특히, 교육의원 입후보 5년 경력(2007헌마117, 2008헌마483·563), 교육감 입후보사직조건(2007헌마279), 교육의원·교육감 정당제한 관련(2007헌마1175)에 대한 판결의 경우 교육선거가 주민직선제에 이어, 교육감 경력조항이 삭제되고, 정당제한 조항이 1년으로 축소됨은 물론 교육의원제도 일몰제에 따라 향후 지방의회의 교육위원회 운영과 구성에 있어서 지금까지 헌법재판소가 판시하는 사항들을 조화롭게 따를 것인지, 아니며 헌법재판소가 재판결을 내려야 하는지에 대한 논의의 여지가 남아 있다.

4. 선행연구의 분석

선행연구의 분석은 연구의 동향과 분석으로 나누어 고찰하였고, 분리형 교육위원회제도에 대한 선행연구와 통합형 교육위원회제도에 대한 선행연구로 구분하였다.

가. 선행연구의 동향

1991년 「지방교육자치에관한법률」이 제정되어 실질적인 지방교육자치가 운영된 이래 현재까지 지방교육자치의 구조와 운영 방식, 일반자치와 교육자치의 관계 설정, 선거제도 등 주요 이슈들이 등장하여 논란이 되면서 제도는 변화하였고, 관련 쟁점에 대한 연구들이 지속적으로 이루어졌다.

국회전자도서관에서 ‘지방교육자치’와 ‘교육위원회’를 검색어로 한 학위논문을 검색

한 결과, 1991년부터 2009년까지 발표된 학위논문은 총 192편인데, 이 중에서 12편이 박사학위를 받았고 나머지 181편이 석사학위논문이 발표되었다. 반면에 2010년 2월 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정된 이후에 나온 관련 학위논문은 총 22편이 나왔는데, 이 중 박사학위논문은 4편이고 나머지 18편이 석사학위논문이다. 이는 지난 1991년부터 2009년 사이 19년간 192편을 감안하면 연평균 10.1편이 발표되었지만, 2010년 이후 현재까지 4년간 연평균 5.5편을 발표하여 2010년 이전에 비하면 절반에 불과한 것으로 나타났을 뿐만 아니라 해가 갈수록 그 편수는 줄어들어 2013년 현재에는 지방교육자치제가 실시된 1991년도의 수준과 유사할 정도이다.

또한 ‘교육위원회’를 제목으로 하는 논문은 지금까지 73편이 발표되었는데, 71편은 석사학위논문이며 박사학위논문은 단 두 편에 불과한 실정이다. 교육위원회에 관한 연구는 지방교육자치에 관한 연구에서 하나의 장으로 다루어져서 교육자치의 맥락 속에서 연구가 되고 있지만, 지방교육자치의 한 축을 이루는 대의기관인 교육위원회에 대한 심층적인 연구는 여전히 미진하다는 것을 알 수 있다.

「지방교육자치에 관한 법률」이 개정된 2010년 이후의 연구에 대하여 박수정(2012: 133-134)은 “교육위원회 폐지에 따라 시·도의회 상임위원회로 전환된 교육위원회의 활동에 대한 체계적인 분석이 필요할 뿐만 아니라, 지방교육자치 연구에서 하위 영역의 세분화와 구체화가 필요하며, 연구방법에 있어서도 실증적 근거를 확보하는 방향으로 다양한 관점과 연구방법이 활용되어야 한다”고 연구 방향을 제시한 바가 있다.

그러나 과거 약 20년간의 연구에서 교육학계의 진단보다는 행정학계나 법학계의 진단이 두드러지고 있는 경향이 나타나고 있다. 이는 수차례의 지방교육자치제도의 개정 과정에서 교육자치론이 힘겨루기에서 밀리는 양상으로 나타남에 따른 일종의 피로현상⁴²⁾이 나타나고 있다는 점에서, 오히려 차후 교육자치에 대한 실증분석과 취지에 적합한 제도 운영에 대한 논의들이 요구된다고 할 것이다.

특기할 사항은 이 기간에 배출된 네 편의 박사학위 논문 중에는 네 편이 교육학계가 아닌 행정학계와 정치학계에서 배출되었고, 교육계에서는 단 한 편만 나왔다는 점

42) 김승훈(2011: 158)은 지방교육자치에 관한 연구와 관련해서 여러 연구에서 관련 쟁점의 내용들이 동일하거나 유사하게 반복되는 것을 일종의 학문적 동향이라고 해석하고 있으며, 교육감 및 교육의원 주민직선제가 도입되면서 그간 나타났던 지방교육자치에 대한 연구들이 상당히 감소하고 있는 것에 대하여, 송기창(2008: 34-35)의 표현을 인용하면서 ‘지방교육자치에 대한 피로현상’과 교육자치제도에 대한 이해가 부족하다는 ‘교육자치 무관심론’으로 설명하면서 지방교육자치와 관련된 깊이있는 연구가 이루어지려면 지방교육자치와 관련된 법령 체계의 종합적 분석이 시도되어야 한다고 밝히고 있다.

에서 상대적으로 힘이 빠져 있는 상태라는 것을 명백히 보여주고 있다. 같은 기간에 나온 학술지의 경우에도 총 60편이 학술지에 등재되었는데 이 중에 절반은 행정학계에서 배출되었고 나머지 절반은 교육학계에서 배출되었다.

관련 주제는 지방교육자치제도발전에 관한 사항이 15편이 25.0%이고, 교육감 및 교육위원 선거에 관한 사항은 10편으로 16.7%를 차지하고 있으며, 지방교육자치에 관한 법규에 관한 연구는 9편으로 15.0%에 이어 교육위원회제도에 관한 연구는 8건으로 13.3%를 차지하고 있고, 지방교육자치제도의 쟁점에 관하여 4편이며 나머지 지방교육재정, 지방교육행정발전 등의 순으로 다루어졌다(〈표 II-22〉 참고).

〈표 II-22〉 지방교육자치에 관한 연구동향(2010년~2013년 8월 현재)

구 분※	학위논문					학술지		
	석사		박사		소계(%)	학술지		
	교육학외	교육학	교육학외	교육학		교육학외	교육학	소계(%)
지방교육자치제도발전	2	2	2		6(27.3)	7	8	15(25.0)
지방교육재정	1				1(4.5)		3	3(5.0)
교육위원회제도	4				4(18.2)	2	6	8(13.3)
교육감·교육위원회선거제도	2	2			4(18.2)	5	5	10(16.7)
지방교육자치관련법규연구		1			1(4.5)	5	4	9(15.0)
기초단위 교육자치								
교육자치 인식연구		3	1		5(22.7)	2		2(3.3)
단위학교 교육자치						1		1(1.7)
지방교육행정발전						2	2	4(6.7)
지방교육자치제도의 쟁점						1	4	5(8.3)
외국의 지방교육자치제도						2		2(3.3)
일반자치와 교육자치와의 관계								
교육분권		1			1(4.5)		1	1(1.7)
기타				1				
소 계	9	9	3	1		27	33	
합 계	22(100.0)					60(100.0)		

※홍성원(2009: 62)의 '연구 주제'분류에 따라 구분한 것임.

특히 교육학계 외의 학술지에서는 교육감 및 교육위원 선거제도와 관련하여서는 교육학계 못지않을 정도의 성과를 보이고 있는데, 특히 주민직선제 교육감 선거 제도

개선을 요구하면서 점차적으로 시·도지사 러닝메이트로 몰아가고 있는 경향이 두드러지고 있다. 2010년 개정된 교육의원 일몰제 규정과 교육감 경력조항 삭제 규정에 따라 교육학계의 논의보다는 오히려 교육자치를 일반자치에 통합하려는 행정학계의 논의가 거세지고 있는데, 최영출(2011: 41)은 세종시교육감 선출제도 논의 과정에서 교육위원회와 교육감 선거에서 시·도지사 후보의 공동출마형 주민직선제나 공동등록제를 채택하여 일몰제 적용을 주장하고 있다.

지방교육자치에 관한 연구물(박수정, 2012; 김찬기·김이수, 2012)을 살펴보면, 지방교육자치의 법·제도·정책에 관한 연구나 일반자치와의 관계, 또는 지방교육행정기관에 관한 연구나 외국의 지방교육자치에 관한 연구들이 활발하게 이루어지고 있지만, 2010년 법이 개정되기 이전까지 교육위원회에 관한 단독적인 연구는 고전(1998; 2003; 2006), 김용일(1997)과 송기창(2006)에 불과하였다. 그렇기 때문에 박수정(2011: 133)이 거론한 바처럼, 지금까지 지방교육자치를 종합적, 전반적으로 연구하는데 치중했다면, 이제는 지방교육자치를 구성하는 요소들을 각각 분석적, 체계적으로 규명하는 연구가 필요하다고 피력할 정도로 하위 영역에 대한 개별적이고 심층적으로 분석하는 연구들이 요구되고 있다.

나. 선행연구의 분석

1) 분리형 교육위원회제도에 관한 선행연구

교육위원회제도에 관한 연구는 지방교육자치를 주제로 한 논문이나 학술지에 소주제로 다루어지는 경향이 있는데, 주로 나타나는 논의 양상을 보면 독립형 교육위원회, 위임형 교육위원회, 합의제집행기관 중에서 한 가지 유형을 주장하는 연구와 최근의 동향인 교육자치와 일반자치를 연계하는 방안에 대한 연구로 구분할 수 있다.

교육위원회가 지방의회로 통합되기 이전의 형태인 위임형 교육위원회제도와 합의제집행기관에 대한 연구들은 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정된 1991년부터 2009년까지에 교육자치와 관련한 박사학위논문 14편에서 탐색되고 있다.

지방교육자치 시행 초기에는 교육위원회제도를 독립적 의결기구로 하거나 교육위원회와 지방의회 간의 의결을 협의·구조화하는 연구들이 주를 이루었다. 대표적으로 용정근(1993), 안세근(1993), 조주호(2000), 박정석(2000), 한양희(2006)의 연구물에서

주장되고 있다.

옹정근(1993)은 문헌연구와 행정처리자료 조사연구를 하였는데, 특히 고증방법을 통하여 교육자치제의 변천과정에 대한 사적연구를 한 결과, 교육자치제의 기본이념을 민주성과 전문성으로 하고, 기본원리는 지방분권의 원리와 주민자치의 원리로서 민주성을, 교육행정 독립의 원리와 전문적 관리의 원리로서 전문성을 구체화시켰다. 지방 교육자치제의 문제에 대한 문헌만을 통하여 참고하였기 때문에, 현실에 착근하지 못하고 이론적으로 제안하는 정도에 머무르는 한계가 있지만, 교육위원회에 대해서는 전심기관이 아닌 최종적 의사결정기관이 되도록 법적, 제도적 개선을 해야 하며, 절충안으로 교육위원회의 의결사항에 대하여 시·도의회 심의 과정에서 수정 의견이 있는 경우에는 교육위원과 동수로 합동 협의하여 그 의견을 첨부하여 교육위원회의 제심의를 거쳐, 의결된 사항을 시·도의회 본회의에 그대로 상정하여 의결토록 하는 방안을 제시하고 있다.

안세근(1993)도 교육위원회의 성격과 지방교육자치 실시범위 문제를 거론하여 정책화과정에서 참여집단간 경쟁과 갈등을 표면화하여, 교육의 주체인 학생과 학부모의 권리를 보장할 수 있도록 시·군·구 단위의 기초단위교육자치가 실시되어야 한다고 주장하고 있다. 교육위원회의 성격을 합의제 집행기관, 독립형 의결기관, 위임형 의결기관으로 구분하여 고찰한 결과, 지방교육자치를 형성하는 핵심 요소이자, 제도가 추구하는 본질이나 이념이 달성되는 곳이 바로 교육위원회라는 점에서 교육위원회는 지방의회로부터 독립된 교육에 관한 최종 심의·의결기관이 될 수 있도록 제도적 장치를 마련할 것을 제시하였다.

박정석(2000)의 경우 교육학계가 아닌 다른 학계(여기서는 행정학계임)에서 지방교육자치와 관련한 박사학위를 배출한 최초의 논문임에도 불구하고, 현재 지방의회에 통합된 교육위원회의 운영상의 문제점에 대하여 시사점을 주고 있다. 첫째, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 추구하는 방향으로 가기 위해서는 교육위원회의 특수성을 인정하고 교육에 대한 가능한 한 최대한의 독립성을 위임해 주는 자세가 필요하며, 둘째, 교육감과 교육위원회의 권한을 대폭 강화하여 지방교육자치단체가 지역교육을 책임진다는 차원에서 유아교육, 특수교육, 사회교육 등에까지 학교교육과 유사한 수준의 관심과 배려가 있어야 하고, 셋째, 교육감과 교육위원의 선출을 주민직선제 형태로 하고, 차선의 방법으로는 가칭 '선출위원회'를 구성하여 학교운영위원

전원, 교원위대표, 학부모 대표, 지역사회 각계대표를 포함하여 영역별 적정인원으로 구성해야 한다고 제시하고 있다. 교육위원회에 대해서는 지방자치단체의 교육과 학예에 관한 전문 위원회이고 특별위원회임을 고려하여 교육과 관련된 각종 조례 제정과 예산결산 심의·의결권한 등을 교육위원회에 위임할 것을 제시하고 있다.

또한 한양희(2006)도 현재의 시·도교육위원회는 합의제 집행기관으로 전환하고 기초교육자치단체는 일반행정의 간섭을 받지 않는 독립형으로 설립하는 안을 제안하고 있으며, 중앙정부의 권한 위임과 지방교육재정 배분을 총액으로 하여 지방에 많은 자율권을 부여할 것을 제안하였다.

반면에 교육위원회를 합의제 집행기관으로 해야 한다는 주장도 나왔는데, 이기우(2001)는 위임형 교육위원회의 문제점으로 우선, 지방의회와 교육위원회 간의 의결권의 중복과 이원화는 해소되어야 하며, 둘째, 시·도지사를 당연직 교육위원으로 하여 일반행정기관과의 연계를 강화할 필요가 있으며, 셋째, 교육감과 교육위원의 자격요건과 선출방법을 개선하여 교원자치의 한계를 극복하기 위하여 자격요건을 재정비하고 교원단체 선거인단을 배제할 필요가 있고 넷째, 지역교육청의 기능을 대폭 강화하며, 다섯째, 지방교육자치제도는 정형화된 모형이 아니라 시대적 요구에 부응할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 하기 때문에, 시범지역⁴³⁾을 선정하여 개선된 제도를 실시하고 일정기간 후 제도를 평가하여 확대 적용여부를 정할 수 있도록 해야 한다고 했다. 교육위원회에 대해서는 합의제 집행기관으로 하여, 교육감은 교육위원회의 사무처리 책임자로 하여, 교육·학예에 관한 사항에 대하여 최종적인 집행 책임을 지며, 조례, 예·결산 및 지방자치단체나 주민에게 예산 부담을 강제하는 사안에 대하여는 지방의회의 심의·의결을 거치도록 할 것을 주장하였다.

조주호(2000)도 지방교육자치제의 최종적인 입법과정에서 나타난 갈등과 쟁점을 분석하기 위하여 법률안 과정에서의 이익집단의 정책제안, 법률안 심의·의결과정에서의 의사결정과정 형태, 공포된 법률안에 대한 국민의 인식, 그 과정에서 도출된 쟁점을 분석한 결과, 교육위원회의 성격이 종전 합의제 집행기관에서 '심의의결기관'으로 격상시켰지만, 그 지위가 '위임형 의결기관'으로 권한이 제약되고 있는 것은, 지방자

43) 이러한 주장은 이기우교수가 제주특별자치도지원특별위원회에 참여하여 제주특별자치도의 설치에 관여하여 교육자치의 시범지역으로 했지만, 시범실시에 대한 결과가 나오기도 전에 전국적으로 확산해버렸고, 급기야는 교육의원 일몰제까지 시행하는 결과로 이어졌다. 현재 제주에서는 전국이 일몰제를 시행될 경우 제주에서도 전국 형태로 따라가느냐, 아니면 제주형으로 그대로 교육의원제를 존속하느냐의 논란이 일고 있다. 이에 대해서는 뒤에 자세히 설명될 것임.

치단체의 교육·학예에 관한 사무는 별도의 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감이라는 특별기관을 설치한 법정신에 위배된다고 밝히고 있다. 또한 과거 지방자치단체의 장이 교육위원회의 당연직 의장이어서 협조체제가 잘 이루어졌지만 현 제도 하에서는 두 기관 간의 협력관계가 이루어지기 어려우므로 제도 개선이 이루어져야 한다고 주장하면서 위임형 교육위원회의 한계점을 지적하고 있다.

독립형과 위임형 교육위원회에 대한 논란이 거듭되는 과정에서 교육위원회의 모형을 세 가지로 제시하는 연구들이 나타났는데, 안세근(1993)과 마찬가지로 손운선(1995) 역시 세 가지 유형의 장단점을 고찰하고 있는데, 첫째, 합의제 집행기관으로서 교육위원회를 순수한 합의제 집행기관으로 하여 시·도지사가 교육위원회의 당연직 의장이 되는 유형, 지방자치단체장 소속의 합의제 집행기관으로 독립규제위원회 성격으로써 교육행정과 일반행정의 의결기관과 집행기관이 통합된 유형과 광역단위의 합의제 집행기관과 기초단위의 특별교육자치 단체로 하는 세 가지 유형을 제시하였고, 둘째, 교육위원회를 위임형 의결기관으로 하여 지방교육자치도 지방자치의 일환으로써 지방행정의 종합성을 강조함과 동시에 교육·학예의 특수성과 전문성을 고려하는 것이며, 셋째, 교육위원회를 독립형 의결기관으로 하고 교육감을 독립제 집행기관으로 하는 유형으로 구분하면서, 교육위원회의 성격과 위상에 대하여 지방의회와 교육위원회의 관계를 연계하여 상호협조하고 바람직한 지방자치를 이끌어 갈 수 있도록 기능과 배분이 이루어질 것을 강조하고 있다.

이병렬(2005) 역시 지방교육자치제에 내포된 쟁점으로 지방교육자치단체의 자율성 결여를 지적하면서 교육·학예에 대한 교육위원회가 의결기관으로서의 독립성을 상실하여 행정력이 낭비되고 있는 점, 학교운영위원 선거인단에 의한 선출방식이 불합리하여 정통성있는 주민 대표인가에 대한 의구심이 든다는 점, 지방교육재정 운영의 비효율성 및 지방교육재원의 과도한 중앙정부의 의존성을 지적하였다. 기존의 문헌 연구와 차별화하여 전문가 집단을 대상으로 한 델파이 분석을 하여 지방교육자치와 일반지방자치의 관계정립을 위한 시사점을 도출한 결과, 의결기관 간의 연계방안과 집행기관간의 연계 방안, 지방교육재정과 일반지방재정 간의 관계정립 방안 간의 연계체제 구축을 통하여 지방교육자치와 일반지방자치간의 관계가 정립될 수 있다고 밝히고 있다. 특히 의결기관 간의 연계방안을 살펴보면, 독립형과 연계형, 제3의 안으로 나누고 있는데, 첫째, 독립형 상임위원회를 설치·운영하는 방안으로서, 시·도의

회 밖의 현행 시·도교육위원회를 시·도의회 내의 ‘교육위원회’ 내지 ‘교육인적자원위원회’로 일원화하고, 시·도의회 의원의 참여없이 교육·학예에 관한 지방의원만으로 구성하여 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 구현을 위한 독립적인 상임위원회 형태로 운영하는 것이다. 시·도교육의원은 시·도의원 선거 시 동시에 교육의원 선거권역별로 지역주민 직접선거로 선출하며, 단 시·도의원 정원 외에 별도 교육의원 정수로 선출하며, 교육의 전문성과 정치적 중립성을 갖도록 하기 위하여 교육관련 일정경력과 비정당인 등의 자격요건을 갖도록 하는 방안이다. 둘째, ‘연계형 상임위원회’를 설치·운영하는 방안으로서, 시·도의회 내의 교육위원회로 일원화하고 상임위원회 정수의 절반은 일반 시·도의원으로 구성하고 정수의 절반은 교육·학예에 관한 지방의원으로 구성하는 방법이다. 절반의 교육·학예에 관한 지방의원은 비정당인, 교육경력자 등 일정 자격요건을 가진 사람 중에서 교육의원 선거 권역별로 선출하고 연계형 상임위원회에만 참여하여 의정활동을 하며, 일반 시·도의회 의원과 동일한 권한으로 교육·학예에 관한 사항을 포함한 모든 사항에 대하여 시·도의회 본회의 의결에 참여하도록 하는 것이다. 셋째, 제3의 방안을 제안하고 있는데, 독립형 상임위원회와 연계형 상임위원회의 두 가지 설치·운영 방안이 적용이 안 될 경우, 시·도의회의 연계를 현실화하여 시·도교육위원회에 시·도의원의 참여로 연계함으로써 시·도교육위원회의 의결을 시·도의회의 의결로 간주할 수 있는 근거를 마련하는 것이다. 결국 실질적인 최종적 의결기관이 되어 기능이 강화되는 방향으로 개선될 여지가 있다고 제안하고 있다.

교육감과 지방자치단체장 간의 교육 사안에 대한 갈등 혹은 무관심으로 인하여 교육재정 확보의 문제가 대두됨에 따라 교육자치와 일반자치 간의 연계 방안들에 대한 연구들이 제시되었는데, 정현숙(2004)은 일반자치와 교육자치를 분리·독립하되 유기적인 연계체제를 갖출 경우 보다 효율적이므로 연계 시스템 구축이 중요하다고 제안했다. 현재 교육감의 일부 권한을 지방자치단체장에게 위임하여 집행기관 간의 연계 시스템을 구축하고, 지방교육행정협의회를 상설·운영하여 연계하며, 의결기관 간의 연계 시스템 구축방안으로 교육위원회에 최종 의결권을 부여하고 지방의회에는 승인권을 부여하는 방안과 시·도교육위원회와 시·도의회의 합동 감사권과 의결권 행사를 제시하여 시·도교육위원회와 시·도의회의 행정 협의체 구성을 제안함으로써 집행기관과 의결기관을 현행대로 설치하고 권한을 행사하는 데 있어서 이중성을 피하

는 방법으로 현행 집행기관과 의결기관이 각각의 고유 권한을 행사하면서도 가치 공유 부분에서는 연계·통합하여 행사하는 연계시스템을 제안하였다. 이 연구는 특히 2006년 「지방교육자치에관한법률」 개정 시에 그대로 반영⁴⁴⁾되어 현재 지방자치단체의 장과 교육감 간의 협의체로서 운영되어 관련 조례들이 제정되고 있는 사안인 지방교육행정협의회의 상설·운영 방안은 지방자치단체장의 교육 예산 지원에 대한 책무를 부여함은 물론 예산 지원 이전에 교육 사안에 대하여 교육감과의 사전 협의를 할 수 있는 기구를 결성했다는 데에 의의⁴⁵⁾가 있다.

또한 이순세(2004)도 일반자치와 지방교육자치제도의 관계에 초점을 맞추고 문제점과 발전적 방안을 모색하여 교육자치와 일반행정자치의 연계 시스템 구축 방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 교육감과 교육위원은 주민직선으로 선출하여 주민통제의 방식을 고려하여 주민의 참여가 정책 수립 단계뿐만 아니라 교육 및 교육정책의 성과에 대한 평가와 환류 단계까지 확대되어야 하며, 둘째, 기초단위 수준에서 교육자치제를 실시하는 것이 바람직하며 셋째, 자치구역 설정과 관련하여 광역단위에서 시·도 행정구역과 교육자치구를 일치시키는 방안을 충족시키기 위하여 연계시스템이 구축되어야 할 것을 제안하고 있다. 교육위원회와 관련하여, 교육위원의 자격은 지방의원과 완전 분리될 경우에는 일반인에게도 허용하여 일반인의 의사를 반영할 수 있는 길을 열어 줄 수 있어야 하며, 교육감의 자격은 전문적인 경력요건이 중요하여 현행과 같은 교육관련 경력 10년 이상으로 하여야 하고, 선출방법은 선거인단의 대표성을 강화하도록 학부모단체, 교직원 전체, 예비 학부모, 지역주민까지 포함하여 기초자치단위까지 확대해야 한다고 주장하고 있다.

또한 학교운영위원회 선거제도에서 비롯된 각종 폐해들이 대두되면서 무엇보다도 교육위원회의 주민 직선제 시행을 주장하는 목소리들이 나타났는데, 앞서 논의된 이순세(2004)를 비롯하여 박정석(2000)도 교육감 및 교육위원의 선출을 주민직선제 형태로 하는 것으로 전제로 하며 차선택으로 지역사회 각계의 선거인단을 구성하는 방

44) 법률 제8069호 「지방교육자치에관한법률」 제41조(지방교육행정협의회의 설치)①지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 교육행정협의회를 둔다. ② 제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 도조례로 정한다.

45) 전국 17개 시도 중 14개 시도에 관련 조례가 제정(충남, 충북, 세종 조례 미제정)되어 있지만 2012년 국회 교육과학기술위원회 유은혜의원 국정감사자료(2012. 10. 12)에 의하면, 서울과 경기, 인천이 3년 간 단 한 번도 개최한 실적이 없을 정도로 지방자치단체와의 원활한 협력 구축에 대한 의지가 부족한 것으로 평가하여 법률의 실효성에 의문을 든다고 밝히고 있다.

안을 제시하기도 하였다. 특히 이재갑(2005)은 교육위원회의 합의제 집행기관화, 지방의회 의결을 주장하고 있는데, 지역 주민의 대표성이 확보되고 주민의 참여와 통제를 확대하는 방안으로 첫째, 교육감 및 교육위원 선거에서 주민직선으로 선출하여 주민의 대표성을 확보하고, 둘째, 주민의 참여와 통제 수단을 확보하기 위하여 주민투표제, 주민의 조례 제정 및 개폐 청구제, 주민의 감사청구제 등이 필요하며, 셋째, 지방교육자치와 지방자치의 연계를 강화하여 지방자치단체의 교육에 대한 관심을 제고하고, 넷째, 기초단위 교육자치제를 도입하여 주민이 직접 피부에 와 닿는 지방교육자치제를 실시해야 하며, 다섯째, 현재의 교육위원회는 합의제 집행기구로 하고 의결은 지방의회로 일원화하되 지방의회 내에 교육위원회를 특별위원회로 하여 구성원의 전문적 자격 기준을 두고 별도로 운영하는 방안이 필요하다는 점에서 교육위원회는 지방의회에 특수한 형태의 상임위원회를 제안함으로써, 통합형 방안과 분리형 방안에 대한 조정적 대안을 제시하고 있다.

한편 박노은(2007)은 위임형 교육위원회의 운영에 대한 실증연구로 교육위원의 인식을 파악한 결과, 첫째, 교육위원회가 교육의 자주성, 전문성, 지방교육의 특수성 신장에 기여하고 있으며, 둘째, 소위원회 활동에 대하여 연령이 낮은 교육위원들이 부정적으로 생각하고 있었고, 셋째, 교육위원협의회 활동에 대하여 연령이 높을수록 긍정적으로 보고 있다고 결론을 내리면서, 교육장 임명에 대한 교육위원회의 검증 절차를 마련할 것과 교육위원 수를 적정 수준으로 늘리는 것, 교육위원 선거에서 공약 홍보 방식을 개선할 것, 교육위원회 의사국에 법률·회계 전문가 영입, 교육위원회 회기 연장과 상설화, 전국교육위원협의회 활성화에 대하여 제안을 하기도 했다.

2) 통합형 교육위원회제도에 관한 선행연구

교육위원회가 지방의회의 하나의 상임위원회로 통합됨에 따라 지방의원이 함께 교육위원회에 배속됨으로써 정치적 중립성의 논란이 야기됨에 따라 의회 통합형 교육위원회제도에 대한 연구들이 이루어졌다.

허원기(2007)는 참여정부가 추진하는 교육자치의 일반자치에의 통합과 관련하여 한국 실정에 적합한 맞춤형 상호 연계·협력체제 유지 차원의 지방분권형 교육자치제도 발전모형을 다음과 같이 세 가지로 제안하였다. 첫째, 최선안으로 교육행정을 일반행정으로부터 완전히 분리·독립시키고 중앙행정으로부터 분권화하는 ‘독립형’을

제시하고 있다. 교육위원회를 일반행정으로부터 완전 독립형 의결기관화하여 교육·학예에 관한 의결권과 교육행정 사무감사 및 조사권을 갖는 모형으로 교육행정과 의사 결정·감사와 조사 과정의 비효율성과 지방교육재정의 안정적 확보에 우려를 나타내고 있는 한계가 있다고 제시하고 있다. 둘째안은 현행 제도가 일반행정과의 갈등으로 상호 연계성이 부족하고 의결권과 행정사무감사의 중복·이원화로 인하여 행정력이 낭비되고 지방자치단체장이 학교부지의 확보, 학교급식 제공, 기타 교육환경 개선을 위한 교육재정 지원의 유인책과 책임이 없다는 점을 보완하는 차선택으로 교육자치와 일반자치의 상호 연계·협력 방안을 강구하는 ‘절충형’을 제시하고 있다. 교육위원회는 위임형 의결기관화하고 준직선제 또는 주민직선제로 선출하여 시·도의회 의 전심기관 역할의 한계를 벗어나 교육·학예에 관한 사항의 최종 의결권과 교육행정 사무감사 및 조사권을 독자적으로 수행하는 반면, 주민의 재정 부담이나 의무 부담, 지방자치단체의 일반회계와 관련된 예산·결산, 조례안은 시·도의회에 제출하고 각급학교 용지수용, 사회교육 시설 지원 예산 등과 관련된 사항은 지방자치단체와 상호 협력하여 심의해 나가는 체계를 구축하는 것이다. 이 모형은 결국 완전한 교육자치의 독립형 의결기구화를 도모하지 못하며 지방자치단체와 지방의회의 협력 체제 구축을 낙관할 수 없다는 한계가 있다고 밝히고 있다. 셋째안으로 지방교육자치에 대한 논의와 해법을 현실 정치 상황에서 찾아야 한다는 입장과 교육행정에 대만 주민 참여와 통제 수단으로 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하기 위한 발전 모형으로 교육자치를 지방자치에 예속시키면서도 교육자치의 본질을 최대한 살려나가는 방안으로 권고안인 ‘통합형’을 제시하고 있다. 제주특별자치도가 시범운영하는 교육위원회를 지방의회 내 상임위원회로 통합하는 방식으로 이중심의와 중복감사의 모순을 극복하여 교육행정의 효율화를 도모하고 지방교육재정의 안정적 확보에 긍정적 효과를 있다. 그러나 이 모형은 의사결정의 효율성 측면에서는 일리가 있지만 교육발전과 교직의 안정성을 해치는 졸속 모형으로 진정한 의미의 교육자치를 훼손하게 된다는 한계점이 있다고 지적하고 있다.

이 강(2007)은 델파이기법을 활용하여 전문가의 전체적인 경향과 지방교육자치제도에 관한 쟁점에 대한 찬반여부를 조사하였는데, 교육위원회와 관련해서는 교육위원 주민 직선, 교육위원의 임기, 교육위원의 정당추천 배제, 교육위원의 주민소환제 적용에 대하여 전문가들이 찬성하고 있는 것으로 나타났다. 정 혁(2009)이 제시하는 지방

교육자치 관련 쟁점으로는 직선제 실시에 따른 행정적·재정적 비용의 효율성 문제와 교육위원회가 상임위원회로서 위상은 높아졌지만 일반의원과 합쳐짐으로써 자주성, 전문성, 중립성의 문제가 야기되고 광역단위로 한정된 지방교육자치를 실시함으로써 지역주민의 의사를 반영하는 본래 취지를 제대로 구현할 수 없는 문제들을 도출하였다. 이에 대한 몇 가지 제언을 보면, 첫째, 지방교육자치의 범위를 기초자치단체에서 실시하되, 그 지역에 맞는 제도, 재정의 독립, 행정적 지원, 제도의 홍보 등 지역주민의 지방교육자치에 대한 인식의 변화를 유도해야 하며, 둘째, 주민직선제에 따른 저비용 고효율의 선거방식을 도출할 수 있도록 하고, 선거에 대한 지역주민의 인식과 이해를 높이도록 법률적 보완이 필요하며, 셋째, 교육위원회가 독자적인 의결권을 갖도록 하며 교육위원회에 도의원이 포함되어 전문성과 중립성 문제를 제기하고 있으며, 교육의원 선거에 비례대표제 방식을 도입하여 정치적 중립성을 보장할 수 있어야 한다고 밝히고 있다.

또한, 2010년 개정된 이후 현행 지방의회 통합형 교육위원회 제도에 대한 개선사항이나 대안들을 제시하는 연구⁴⁶⁾들이 이루어졌는데, 홍성원(2010)은 지방교육자치제의 이해의 차이나 운영과정의 문제에서 기인하는 쟁점들을 고찰하기 위하여 관계집단에 대한 인식조사를 함으로써 지방교육자치제도의 발전방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 지방교육자치의 목적을 달성하기 위하여 실현가능성의 문제와 본질적인 철학의 문제에 대하여 사회적 공감대를 형성하고 각 주체간의 합의를 통하여 해결되어야 하며, 둘째, 주민직선제를 유지하는 과정에서 선거의 정치적 영향력을 최소화하면서 유권자의 관심을 제고하기 위한 제도 보완이 필요하고, 셋째, 교육의원 선거구는 현행 139명 수준으로 늘리는 것을 전제로 중선거구제로 제안하며, 넷째, 후보자격 제한 요건은 전문적 관리 측면에서 유지되어야 하며, 차후 지방의회와의 통합을 고려하여 장기적으로 제한 요건을 완화할 필요가 있으며, 다섯째, 지방의회로 통합된 교육위원회는 정치적 중립성이 실질적으로 보장될 제도적 장치가 필요하고, 여섯째, 지방자치기관과 일방자치기관 상호간의 내실있는 협력을 위한 관련 조례를 제정하고, 학교신설, 학교용지확보, 신설재원분담, 학교급식지원, 지역인재개발사업 등의 사업을 구체화할 필요가 있다고 제안하고 있다.

46) 2010년 이후 교육위원회제도와 관련한 박사학위 논문이 세 편 배출되었는데, 모두 교육학계 이외의 학계에서 배출된 점은 특기할 만하다.

조한유(2011)는 지방교육자치의 쟁점 중에 교육자치의 적정단위와 행정의 역할, 교육선거제도의 문제점을 논의하기 위하여 문헌분석 방법을 채택한 결과, 진정한 교육 자치는 교육자치구 레벨에서 실행해야 하고, 이를 위해 광역교육행정에서는 일반행정 과 통합하고, 기초단위의 교육자치제를 도입하여 교육장과 교육위원을 선출하도록 함 은 물론, 교육위원회 구성에 따른 선거가 폐지됨에 따라 교육감 선거 역시 폐지되는 것이 타당하다고 결론 내리면서, 정치적 중립이 가능한 기초단위에서의 교육선거제도를 도입하고 광역단위는 정치적 중립성을 배제하고 일반행정의 단체장 선거와 연계 한 교육선거제도를 제안하고 있다. 또한 교육의원 일몰제가 실시될 경우 교육감 제도 역시 폐지되어야 한다고 주장하고 있는데, ‘지방자치의 핵심은 분명 지방의회의 구성에 있는데 교육자치의 지방의회라고 할 수 있는 교육위원회를 구성하는 선거는 없애 면서 교육감만을 선거로 뽑는다는 것은 주가 봐도 그 방향성을 의심하기에 충분한 것이다’라고 하면서 기초단위의 교육자치를 주장하고 있는 것을 주목할 여지가 있다.

김찬기(2013)는 ‘지방교육자치이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증연구’에서 2010년 지방교육자치기구의 개편에 따라 교육자치이념의 변화에 대한 인식을 실증적 으로 연구하고 있는데, 특히 부교육감으로 재직한 전라북도의 사례를 한정하여서 정 책이해관계자들을 대상으로 한 설문조사와 교육의원 및 교육관료를 대상으로 한 면 담조사를 사용하였다. 여기에서 교육위원회와 관련한 정책적 함의를 제시하고 있는 데, 교육위원회가 지방의회에 통합된 것에 대해서 긍정적인 평가가 지배적이지만, 집행기관이 통합되는 것에 대해서는 대다수가 부정적이었고, 교육의원 일몰제에 대하여 대다수가 교육의원제도 유지를 희망하고 있으며, 교육의원 정수를 최소한 국회의원 지역구정수와 동일하게 하는 방안이 필요하며, 교육의원 경력제한은 폐지하는 것이 검토되어야 하는 것으로 결론 내리고 있다.

2010년 이후의 교육위원회 관련 연구 핵심 주제의 하나는 교육의원 일몰제라고 할 것이다. 최진혁(2010: 67)은 교육의원 일몰제에 대하여, 자치의 기본은 의결기관인 의 회를 운영하는 것인데, 교육·학예 의결기관인 교육위원회를 폐지한다는 것은 교육자 치에 반한다고 볼 수 있기 때문에, 교육·학예사무의 집행기관인 교육감만을 선거로 뽑고, 심사의결해 줄 교육위원회를 일반의원으로 대체하는 것에 대하여 교육자치제도의 정합성 문제를 제기하였다. 또한 지충남·선봉규(2012)는 서울, 광주, 경기, 충북, 경남, 제주 등 6개 광역 시·도교육위원회의 활동을 회의록을 통하여 교육의원과 비

교육의원 간의 의정활동을 비교한 결과 교육·학예에 관하여 전문성과 특수성, 성실성을 바탕으로 일부 분야를 제외하고는 비교육의원보다 더 나은 성과를 보이고 있다는 점에서 교육의원에 대한 일몰제 적용의 법률적 제고가 필요하다고 결론내리고 있다. 이상철 외(2013)도 부산광역시의회 교육위원회 의원의 의정활동을 분석한 결과 교육위원회 활동에 정당의 영향을 미치고 있으며, 의정활동 영역에서도 교육의원이 시의원보다 적극적인 의정활동을 수행한 것으로 나타난 점을 바탕으로 교육의원 제도를 존속하고 나아가 교육위원회를 독립적인 의결기관화하고 교육의원 정수를 확대할 것을 제안하고 있다. 김 용(2013)도 회의록을 분석하고 13명의 교육위원회 위원과의 면담을 통하여 활동을 분석한 결과, 지방의원의 교육 전문성에 대한 문제제기가 약화되고 있으며, 정치적 중립성과 관련한 갈등은 존재하지만 개념이 명확하지 않고 교육의원이 적극적인 정책 행위자, 정책 주창자로 활동하고 있으며, 교육의원과 일반의원 간의 협동도 이루어지고 있다는 점에서 2014년 교육의원 일몰제 시행을 보류할 필요가 있다고 주장하고 있다.

향후 선출제도와 관련하여서 김혜숙 외(2011)는 3개 지역의 교육자치제도관계자와의 면담과 교사, 학부모, 공무원과의 설문조사 결과, 2014년 교육의원 일몰제는 폐지하여 현행대로 선거방식을 유지하며, 2018년부터 교육위원회를 교육의원만으로 구성하는 방안을 모색하며, 중장기적으로 학부모 전체와 교원 전체가 참여하는 제한적 직선제 검토를 제안하고 있다. 또한 교육위원회 운영에 대한 개선사항으로 교육위원회의 소관 사무를 지방자치단체의 교육 지원 사무까지 통합 관장하도록 개선하며, 심의·의결과정에서 나타나는 정당의 영향력을 배제하기 위하여 교육의원만으로 교육위원회를 구성하는 것을 제안하고 있다.

반면에 교육학계에서 발표된 연구물은 여섯 편인데, 우선 하봉운(2010b: 12-13)은 「지방교육자치에관한법률」이 개정된 이후 처음으로 교육의원 일몰제와 관련하여 지방교육자치의 정착과제를 제시하였다. 시·도의회에 통합된 교육위원회에 대하여 정치에 휩쓸려 교육관련 사안을 처리할 가능성을 배제하지 못하고 있을 뿐 아니라, 정당의 개입으로 인한 선거제도의 개선에 대하여 교육자치제의 본질을 훼손하지 않으면서 현안과제를 해결해 나가도록 종합적 차원의 논의가 있어야 한다고 주장하고 있다. 또한 일반 지방자치와 동등한 법적 지위를 확보하여 상호연계와 협력 등을 통하여 기존의 교육위원회제도와 차별화되어야 할 것을 주문하고 있다는 것은, 현재 제

주특별자치도에서 시행 8년째에 접어들면서 제기되는 교육위원회 운영과 관련한 사항들 중에 의회 통합의 취지에 적합한 운영방식을 마련해야 한다는 논의와 무관하지 않다고 했다. 신하영·이미경(2012)도 교육위원회의 의사결정형태를 Hoy & Tarter의 참여적 의사결정 모형을 통하여 실증적 분석을 한 결과 교육위원의 교육정책결정 과정에서 전문성확보와 발휘에 차별적인 특징을 보이고 있는 등 참여적 의사결정자로서의 신뢰성을 보인다는 점에서 독립된 교육위원회제도가 필요하다고 밝히고 있다.

이 외에 당초 법이 개정된 초기에는 교육학계에서도 연구가 진척된 사례가 드물었지만, 제6회 지방선거일이 다가오면서 교육의원제도 부활에 대한 논의들이 뒤늦게나마 이루어지고 있는데, 특히 교육의원제도가 정치적 논리에 좌우된 점에 대한 비판의 목소리들이 나오고 있다. 김용일(2013)은 교육의원 일몰제 도입 과정과 정치적 귀결에 관심을 가진 결과 당초 일몰제 도입의 발단은 교육위원회를 시·도의회로 통합한 결과 교육의원과 시·도의회 의원 간의 표의 등가성을 확보할 수 없어 선거구 확정 등 후속입법에 대하여 수수방관하다가 시간에 쫓겨 미봉책으로서 전격 도입된 것이라고 하였다. 뿐만 아니라 당장 교육감 주민직선제 폐지 논의를 비롯하여 일몰제 폐지 개정법률안이 제출된 현 상황에서 앞으로도 제도의 향배는 정치과정의 결과에 달려있다고 결론내리고 있다. 특히 제도설계의 균형을 위해 교육의원선거 일몰제 도입에 맞추어 교육감제도를 개편해야 한다는 논의가 나오게 되면, 결국 교육위원회의 위상에 맞추어 교육감의 위상과 권한을 조정하는 것은 교육자치와 일반자치의 완전한 제도 통합이 이루어지게 됨을 뜻한다고 경계하고 있다.

또한 교육위원회제도를 둘러싼 논란과 변화과정이 결국 교육의원 일몰제로 귀결된 상황이 연출되면서 어떠한 구체적 원인들이 작용하였는지에 대하여 역사적 제도주의 관점에서 연구하는 경향이 나타났다. 이동엽·김혜숙(2011)은 단절적 균형 측면에서 제도 폐지주장과 유지 주장 간의 균형이 깨짐으로써 교육위원회의 권한이 축소되었고, 아이디어 측면에서 교육의 자주성·정치적 중립성 아이디어와 능률성 아이디어가 대립한 결과 능률성은 강력하게 기능하였지만, 헌법정신은 사회의 폭넓은 인정과 지지를 받지 못하였을 뿐 아니라, 행위자간 권력관계 측면에서는 제도 폐지론자 집단이 강성해져서 점차 권한과 책임의 연계 매커니즘의 상실로 비능률적 조직으로 비판받게 됨으로써 폐지에 이르고 있다고 밝히고 있다.

장윤이·고명석(2012)의 경우 교육정책이 외부환경적 및 행위자 요인에 의하여 변

화하는 과정을 분석하였는데, 주민직선제의 실시에 따라 정책참여자가 확대되었지만, 정책결정과정은 어떠한 논의도 없이 정치적 판단에 의해 폐지가 결정되었다고 보고 있다. 결국 교육의원 일몰제는 일방적인 정치적 판단에 의해 결정되었고, 교육의원이 정치권의 영역으로 포함될 개연성이 높아졌다는 점에서 문제점이 있는 정책결정과정이라는 점에서 교육계가 교육의원제도에 대한 제도변화 전후의 효과를 실증적으로 연구하여 합리적인 제도 정착에 관심을 기울여야 한다고 했다. 박호근(2013) 역시 법률 개정 과정의 관련 이익집단 및 정부의 정치행태의 실재를 밝히고 있는데, 2010년 지방선거를 앞두고 시간에 쫓겨 막후의 정치적 흥정과 타협을 넘어, 선거법에 관한 여야의 합의를 한다는 국회의 관행을 깨고 표결이라는 강행처리과정을 통하여 우여곡절 끝에 탄생한 것으로서, 법률개정 과정 자체는 ‘법은 정치적 타협의 산물’이며 사회전체를 위한 제 가치의 권위적 배분이라는 점을 보이면서 ‘정책이란 상호타협을 거쳐 여러 사회집단이 도달한 결정’이며 ‘진흙탕 속을 갈팡질팡하면서 헤쳐 나오는 과정 속에서 만들어지는 산물’이라는 것을 재차 확인하면서 교육의원 일몰제는 ‘깊고 누빈’ 법률 개정 과정의 결과라고 비판하고 있다.

2010년 이후 교육 선거에 대하여 교육학계 이외의 학회지에서 다섯 편의 논문이 나왔지만 모두 교육감 선거에 대한 것이고, 교육학계에서도 네 편이 나왔지만, 교육의원 선거와 관련해서는 두 편에 불과할 정도로 교육의원 일몰제 이후에 교육학계에서 교육의원 선거에 대한 일종의 피로감을 보이고 있다고 할 것이다. 하봉운(2010a)은 교육의원 선거에 대한 정당공천의 논란이나, 후보들이 특정 정당과의 간접 연계를 하는 사례들에 대한 문제를 제기하면서, 교육의 기본가치에 대한 부분과 정책에 대한 부분이 검증되어야 할 것이라고 밝히고 있다. 박세훈 외(2012: 161-162)는 상위법인 헌법이 「지방교육자치에 관한 법률」에 제한하지 않도록 교육의원 일몰제는 폐지되어야 하며, 교육의원의 교육관련 경력은 강화하는 방향으로 법률이 개정되어야 한다고 주장하는 반면에, 「지방교육자치에 관한 법률」이 현실정치를 반영하고 있기 때문에 정치적 중립성을 적극적으로 해석할 필요가 있다고 유보적인 입장을 보이고 있다.

교육의원 일몰제가 공표되었지만, 현재 이후 후속방향에 대해서는 아무런 논의도 없는 상태이다. 다만, 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제6조에 “교육위원회의 안건, 회의록 및 그 밖의 일체의 사무 및 자료는 교육위원회의 유효기관 만료와 동시에 「지방자치법」 제56조에 따라 시·도의회 내에 설치되는 교육·학예에 관한 사무를

심사하는 상임위원회에 승계된다.”고 명시되어 있을 뿐, 후속입법에 대한 준비도 부족하고 개정 자체도 졸속으로 되었다는 비판으로부터 자유로울 수 없다.

더군다나 현재까지 논문제명에 ‘교육위원회’라는 단어가 포함된 박사학위 논문은 정현숙(2004)과 박노은(2007)의 논문 단 두 편뿐이라는 점에서, 교육위원회의 운영 실제, 쟁점, 앞으로의 방안 등에 관한 집중적인 연구가 더욱 요구되어진다.

〈표 II-23〉 2006년 법률 개정 이전의 박사학위논문에 나타난 교육위원회제도 현황(1)

연도	저자명	제명	연구방법	연구목적	결론
'93	옹정근	한국 교육자치제의 발전과정 연구	· 문헌연구	· 교육자치제 변천과정 사적연구	· 교육자치제의 기본성격과 구조, 법적기반과 구체적 사무에 대하여 장기적 관점의 종합연구 제안 · 연구실적을 종합, 발전과제를 제시
'93	안세근	지방교육자치제 관련 교육정책 발전분석연구	· 문헌연구 · 면접	· 지방교육자치가 정책화 과정에 참여한 집단의 행동전략과 수용과정고찰	· 시·군·구 단위 기초단위 교육자치실시 · 교육위원회는 지방의회로부터 독립된 최종심의·의결기관
'95	손윤선	한국 지방교육자치제의 발전연구	· 문헌연구 · 면접	· 외국사례와 비교연구 · 쟁점을 추출, 개선방안 제시	· 지방의회와 교육위원회와의 관계 · 교육위원 교육감은 전문적 식견자로 선출제도적 장치 · 지방교육제정의 자립도 확충
'96	이숙재	지방교육자치제에 관한 연구	· 문헌연구	· 지방교육자치제의 발전방향 제시	· 교육에 의한 의사결정권의 분배에 따라 종적으로는 중앙교육행정기관과 횡적으로는 지방자치단체와의 갈등을 겪으며 일반행정과의 통합과 분리의 논리에 따라 유형화됨.
'00	조주호	지방교육자치제에 관한 입법과정연구	· 체계론적 접근방법 · 문헌연구 · 면담조사	· 지방교육자치제 입법과정에서의 갈등과 쟁점을 분석	· 법률안 과정에서 이익집단의 정책제안, 법률안 심의·의결과정에서의 의사결정과정 형태, 공포된 법률안에 대한 국민의 인식, 과정에서 도출된 쟁점
'00	박정석	지역 발전을 위한 지방교육자치제	· 체계론적 접근방법 활용 · 관계자와의 면담조사	· 지방교육환경의 제요인에 의한 영향력에 교육이념, 법규의 투입, 인재양성과 배출이 산출기능으로 작용하는 것에 대한 조명	· 교육위원회는 최대한의 독립성 위임 · 교육감과 교육위원회의 권한을 강화하여 지역 교육을 책임지되, 유아·특수·사회교육에도 책임 · 선출방식은 주민직선제가 아니면 선출위원회 구성
'01	이기우	한국 지방교육자치제 개선을 위한 연구	· 문헌분석 · 면접조사	· 지방교육자치제도의 역사적 전개과정 고찰 · 문제점과 발전 방안 모색	· 의결권 이원화 해소 · 시·도지사를 당연직 교육위원으로 하여 일반 행정기관과 연계 · 교육감 교육위원 선출방법 개선 자격조건을 재검비 · 시범지역을 선정하여 개선된 제도 실시, 평가, 적용여부 확정
'04	이순세	교육자치일반자치연합체 구축을 통한 교육자치 발전방안	· 문헌연구	· 일반자치와 지방교육자치제도의 관계, 문제점, 발전적 방안	· 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 · 기초단위 교육자치제 도입 · 자치구역을 설정, 지방자치와 교육자치간의 연계시스템 구축
'04	정현숙	지방교육자치제 실시에 따른 교육위원회 활동 분석	· 문헌연구 · 회의록 분석 · 면담	· 현재 교육위원회의 기능과 활동에 대한 전반적 분석 · 교육자치의 실제적 측면 파악, 방향제시	· 교육감과 자치단체장 연계 시스템 구축방안 · 시도교육위원회와 시도의회 합동감사권과 의결권 행사 · 집행기관과 의결기관이 각각의 고유권한을 행사하면서 가치공유는 연계통합하는 시스템 제안

〈표 II-24〉 2006년 법률 개정 이전의 박사학위논문에서 나타난 교육위원회제도 현황(2)

연도	저자명	제명	연구방법	연구목적	결론
'05	이재갑	지방교육자치제에 관한 연구	· 문헌분석	· 지방교육자치에서 주민의 대표성이 확보되고 주민의사가 반영될 수 있는 방안 도출	· 주민직선으로 선출, 대표성 확보 · 주민투표제 주민의 조례제정 및 기채창구제 감사창구제 · 지방자치와의 연계 강화 · 기초단위 교육자치 도입, 현 교육위원회는 합의제집행기관으로, 지방의회의 특별위원회로 구성하여 전문적 자격 기준을 두고 별도 운영
'05	이병렬	지방교육자치와 일반지방자치의 관계장점연구	· 전문가 집단의 델파이분석	· 지방교육자치와 일반지방자치와의 관계정립 방안	· 3개의 연계방안 제시 - 통합형, 연계형, 제3의 안
'06	한양희	한국의 지방교육자치제도의 개선방안에 관한 연구	· 문헌연구	우리나라 지방교육자치 개선방안 연구	· 교육자치를 기초단위까지 확대 실시 · 시·도교육위원회는 합의제 집행기관으로 전환 · 기초교육자치단체는 일반행정의 간섭을 받지 않는 독립형
'07	허원기	지방분권형 교육자치제도의 발전방안	· 문헌연구 · 교육관련 주체 설문조사	· 참여정부가 추진하는 교육자치의 일반자치에의 통합과 관련한 현안과 쟁점	· 지방분권형 발전모형 3가지 제시 - 독립형, 연계형, 통합형
'07	이강	델파이기법을 활용한 지방교육자치제도의 쟁점분석연구	· 델파이 기법	· 지방교육자치제도에 관한 쟁점 관련 조사	· 16개 쟁점 요소를 도출 · 쟁점은 학자의 전공차원이 아닌 전문가 개인의 차원에서 다루어질 사안임
'07	박노은	지방교육위원회의 운영에 관한 실증적 분석	· 회의록 분석 · 설문조사	· 교육위원회 운영에 대한 교육위원의 인식 조사	· 교육의 자주성, 전문성, 특수성 신장에 기여 · 연령이 낮을수록 소위원회 활동에 부정적 · 연령이 높을수록 교육위원협의회활동에 긍정적 · 교육장임명에 대한 동의안, 교육위원 수의 적정수준화, 선거홍보 방안확대, 의사국 인력 전문적 확충, 교육위원회 회기 연장·상설화
'09	정혁	지방교육자치제도에 관한 법률 분석	기술적 정책 분석을 위한 문헌 연구	· 「지방교육자치에 관한 법률」을 분석하여 쟁점사항을 파악, 개선방안 제언	· 지방교육자치는 기초단위에서 실시하되, 지역에 맞는 제도·재정의 독립·행정적 지원, 제도의 홍보 등 지역주민의 인식 변화 유도 · 주민직선제에 다른 저비용고효율의 선거 방식을 도출하는 법률 보완 필요 · 교육위원회가 독자적인 의결권 확보 · 교육위원을 비례대표제 방식을 도입, 정치적 중립성 보장
'10	홍성원	지방교육자치제도의 발전방안에 관한 연구	· 문헌연구 · 관계자 인식조사	· 지방교육자치제의 원리와 개념을 정리 · 쟁점사항을 고찰하여 발전방안을 제시	· 지방교육자치에 대한 사회적 공감대형성과 주체간의 합의 · 주민직선에 따른 주민의 관심유도방안 필요 · 교육위원 정수를 국회의원 수만큼 확대 · 교육위원회 후보자격제한 완화 · 의회 통합에 따른 정치적 중립성 확보방안 모색
'11	조한유	한국교육자치에 대한 정치학적 분석과 평가	· 문헌 연구	교육자치의 적정 범위, 선거제도 개선방안	· 기초단위 교육자치 도입하고 · 교육위원회 선거가 폐지됨에 따라 교육감 선거 역시 폐지 타당 · 기초단위에서의 교육선거제도를 도입하고 광역단위는 정치적 중립성을 배제하고 일반행정의 단체장 선거와 연계한 교육선거제도 제안
'13	김찬기	지방교육차이점 구현의 정도와 구현의 장과 변화에 관한 인식 실증연구	· 정책 이해 관계자의 설문조사	교육자치제의 변화에 따른 인식변화 정도	· 교육위원회가 지방의회에 통합된 것은 긍정적 · 집행기관이 통합되는 것은 대다수가 부정적 · 교육의원 일몰제에 대하여 대다수가 유지희망 · 교육의원 정수를 최소한 국회의원 지역구 정수와 동일하게 하는 방안 · 교육의원 경력제한은 폐지

Ⅲ. 제주특별자치도의회 통합형 교육위원회 구성 및 운영 분석

본 장에서는 의회에 통합된 교육위원회의 운영과 관련하여 종전의 위임형교육위원회의 운영 성과와의 비교함은 물론, 제주특별자치도의 8대 지방의회 교육위원회제도와의 비교를 통하여 제도가 정착되고 있는 과정을 살펴봄, 교육위원회의 교육의원과 일반의원과의 의정활동 간의 관계를 살펴봄으로써 그간 우려가 되고 있는 문제점들이 어떻게 진행되고 있는지를 고찰함으로써 현행 제도의 타당성을 검토한다.

1. 구성 현황 및 특성

가. 성격

2006년 제주특별자치도가 설치되면서 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “「제주특별법」”이라 한다) 제79조에 따라 전국 최초로 직선에 의해 교육의원이 선출되어 지방의회에 통합된 교육위원회가 구성되었다.

「제주특별법」에 나타난 교육위원회의 지위는 다음 세 가지로 설명(백혜선, 2008: 23)하면, 첫째, 지방의회에 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 소관사항을 다루기 위한 하나의 상임위원회로서의 지위를 갖는다(〈표 Ⅲ-1〉참고). 교육위원회는 교육·학예에 관한 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항과 기채안에 대한 사전 심사·의결기구일 뿐만 아니라 공유재산을 비롯한 나머지 교육·학예에 관한 지방자치단체의 최종 의결권을 행사할 수 있다는 점에서 타 상임위원회와 차별화되는 일종의 특별상임위원회로서의 성격을 갖는다. 둘째, 교육감에 대해서는 교육·학예에 관한 심의·의결기관으로서의 집행기관에 대한 상호 견제의 기능을 가지며 지방의 교육·학예에 관한 사무에 대한 의결기관으로서 교육감이 수행하는 별도의 교육행정에 대한 견제 기능을 한다. 특히 과거와는 달리 민선 직접선거로 선출된 교육감(2007. 12. 19)에 대

한 선거 공약을 비롯한 각종 교육수장으로서의 역할에 대하여 적극적인 견제 기능을 한다. 셋째, 이전의 교육위원회와 달라진 역할로서, 지방의원으로서의 지위와 역할을 유지한다. 이는 지방자치단체의 장과 업무가 분리된 상태의 교육·학예에 대한 소관만이 아니라 일반의원과 같은 법적지위와 역할을 확보하여 도정에 대하여 직접적인 일정 역할을 행사한다는 것이다.

〈표 III-1〉 제9대 제주특별자치도의회 상임위원회 구성 현황

위원회				현원(명)	총원(명)	평균(명)
유형	형태	수	명칭			
상임위원회	상설	7	의회운영위원회	11	51	7.3
			행정자치위원회	6		
			복지안전위원회	6		
			환경도시위원회	6		
			문화관광위원회	6		
			농수축·지식산업위원회	7		
			교육위원회	9		
특별위원회	상설	1	예산결산특별위원회	13	38	12.7
	비상설	2	FTA특별위원회	13		
			윤리특별위원회	12		
합계		10	-	89		8.9

출처: 제주특별자치도의회 홈페이지(2013. 9. 30 현재) 재구성함.

나. 교육위원회의 구성

「제주특별법」에 따르면, 교육위원회는 교육경력 또는 교육행정경력의 교육의원 5인과 일반의원이 4인으로 상임위원회로 배속되어 총 9명으로 구성된다.

제주의 교육의원 정수 5인이고 국회의원 정수는 3인으로서 교육의원의 숫자가 많은 반면에 타 시·도의 경우 단 한 곳도 국회의원 정수보다 교육의원의 숫자가 많은 곳이 없다. 특히 평균 국회의원과의 비율이 서울은 6대 1이고 경기도는 7.3대 1이 되고 있고, 나머지 시·도는 적게는 1.5대 1부터 많게는 3.1대 1의 비율을 보이고 있다. 이러한 분포도에 따르면 서울이나 경기를 비롯한 타 지역에서의 교육의원 선거제도는 과도한 선거구와 선거비용의 문제를 촉발하고 있는 것에 비하여 제주의 경우에는

제도 개선을 요구할 만큼의 우려할 상황이 아니라는 것을 알 수 있다. 더군다나 제주
 는 2006년 지방선거에 이어 2010년에 또다시 제2차 교육의원 선거를 하는 과정에서
 선거 관련 논란이 없었던 것은 적어도 국회의원 지역구의 범위보다는 적었다는 점이
 작용했다고 할 수 있다.

〈표 III-2〉 교육의원 직선제 주요 규정

구분	내용
임기	·4년
자격	·당해 시·도의회의원의 피선거권이 있는 자 ·후보자등록신청개시일로부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌자 ·후보자등록신청개시일을 기준으로 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 있거나 ·양 경력을 합친 경력이 5년 이상 있는 자
선출방법	·주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따른 선출
정당관련	·특정후보자에 대한 지지·반대 등 선거 관여행위 금지 ·후보자는 특정 정당을 지지·반대하거나 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방(당원경력의 표시를 포함) 금지
선거구	·인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정
공무원 등의 입후보	·선거일 전 90일까지 사직 ·교육의원이나 교육감은 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 사직 조항 예외
공탁금	·300만원
선거비용의 보존	·유효투표 총수의 15% 이상: 전액보존 ·유효투표 총수의 10%이상 15% 미만: 50%보존
겸직금지 조항	1. 「지방자치법」 제35조제1항제1호, 제3호부터 제6호까지 규정된 직 2. 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회위원, 다른 교육위원회의 교육위원 3. 「사립학교법」 제1조의 규정에 의한 사립학교의 교원 다만, 「고등교육법」 제2 조의 규정에 의한 학교(다른 법령에 의하여 이와 동등 이상의 학력이 인정되는 교육기 관을 포함한다)의 전임강사 이상의 교원을 제외한다. 4. 사립학교경영자 또는 사립학교 설치·경영하는 법인의 임·직원

출처: 김혜숙 외(2011: 56) 재구성함.

다. 교육의원의 자격

교육의원 선거의 피선거격은 정당과의 관계와 교육경력의 이중 자격 조항을 적용
 하고 있는데, 우선 자격 조건인 과거 1년간 정당 가입이 금지되어 있어 교육의 정치
 적 중립성을 계속 견지하고 있지만 정당을 기반으로 하는 일반의원과 함께 배정된
 다. 그러나 일반의원들은 대체로 교육위원회에 배속되는 것을 꺼려하고 있어서, 실제
 제주의 경우 8대와 9대 지방의회 모두 상반기에는 각 당의 부의장 2인과 하반기 의

장예정자 및 여성의원 1인으로 구성되었고, 하반기에는 일종의 당에서 힘을 받지 못하는 일반의원이나 상반기 의장과 여성의원으로 배정되고 있다.

한편, 사단법인 제주지방자치학회에서 연구한 ‘복수상임위원회 제도 도입·운영방안에 대한 연구’ 용역연구보고에 의하면, 의원들이 선호할 것으로 생각되는 상임위원회를 조사한 결과 교육위원회를 1순위와 2순위로 한 의원은 단 한 명도 없으며, 제3순위까지 합하였을 때 선호도가 0.4%인 것으로 나타났다. 또한 의원들이 상임위원회 선택 시 고려요인으로 ‘지역구 관련성’을 최우선(35.8%)으로 하였고, ‘예산규모’가 24.9%, ‘자신의 정치적 진로’를 20.9%로 보고 있으며 ‘전문성’은 18.6%로 가장 낮은 요인으로 나타났다. 게다가 상임위원 1인당 평균 소관 예산액 면에서도 교육위원회는 819억원으로 상임위원회 중에서 두 번째로 낮은 예산액을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다는 점을 보더라도 일반의원들이 교육위원회 기피 행태를 충분히 알 수 있다.

뿐만 아니라 교육위원회가 기피 대상 상임위원회가 되는 이유(백혜선, 2008: 74)는 첫째, 교육 전문가에 대한 편견과 선입견이 작용하여 교장선생님 출신은 대체로 대하기가 어렵고 틀에 박힌 사고방식을 갖고 있어서 의사소통이 어렵다고 보는 점을 들 수 있고,⁴⁷⁾ 둘째는 지역사회의 특성상 의원 중에는 교육의원들의 제자들도 여럿 있어서 스승과 제자 사이, 연령의 차이⁴⁸⁾에서 오는 관계 형성의 어려움도 작용한다는 점이다. 셋째, 가장 큰 원인으로 작용하는 것은 상임위원회 중에서 소관부서도 단지 교육청 관련업무로 한정되어 있을 뿐 아니라 교육청의 예산은 도청의 하나의 국 단위에 불과하기 때문에 상임위 소관의 업무나 예산의 규모에 따른 권한의 크기가 다르다고 보는 것이다. 이는 과거 제주특별자치도의 경우 지방의회 내에 교육위원회가 단독으로 설치된 것이 아니라 교육관광위원회가 구성되어 상임위의 권한과 역할이 확대되었기 때문에 교육관련 상임위가 활발하게 운영되었다는 점에서 지방의회 내 교육위원회 자체의 위상이 타 상임위원회보다는 약하다는 인식이 일반의원들 사이에 널리 퍼져있다. 넷째, 선거에 중요한 요소로 작용하는 학부모를 염두에 두었을 때 의원들 자신의 지역구에 치적을 이루려는 목적으로 지역의 학교에 가시적인 공과를 보이려 하고, 예산 확보를 위해서는 교육청과 협의하는 것이 아니라 지방자치단체장을

47) 고 전(2007b: 35)의 설문조사에 의하면 교육위원회를 제외한 타 상임위원회를 선택한 이유로 58.6%의 일반의원들이 ‘활동 영역이 주민의 불만이 많은 교육 영역으로 제한되어 있다’는 이유를 채택한 반면에 ‘본인이 교육문제에 대한 전문성이 부족하다’는 이유에는 17.2%만 응답하고 있다.

48) <표 III-3> 제주특별자치도의회 후보자 현황참고

통하여 지역의 학교로 직접 지원해버릴 수 있는 점⁴⁹⁾에서 교육위원회에 배속되지 않아도 충분히 지역구의 학교와 연계할 수 있다는 생각을 갖고 있다.

교육경력조항과 관련하여 경력기간이 10년에서 5년으로 단축되었지만, 실제로 두 차례에 걸친 교육의원 선거에 출마하는 후보자의 연령별 분포를 보면, 60대가 차지하는 비율이 두 차례 모두 75%를 차지하고 있을 뿐 아니라 2006년 선거에서는 40대 출마자도 있었지만 2010년 선거에서는 단 한 명도 나오지 않았다. 교육경력별로는, 2006년 선거에서는 56.3%가 교장 또는 교육전문직 출신이고 교수출신도 5명이나 되었고 실제 한 명의 교수가 당선이 되기도 하였다. 그러나 2010년 선거에서는 83.3%가 교장 또는 교육전문직 출신이고, 교수출신은 단 한 명도 출마하지 않았으며, 평교사는 매 선거 때마다 2명씩 출마하였지만, 2010년 선거에서 평교사 1명이 당선되었다.

특히 2006년도에 당선된 교수 1명⁵⁰⁾은 교직원단체 회장 출신이며, 2010년도에 당선된 평교사 1명도 교직원관련 단체 지부장 출신으로 나타났다. 교수 출신은 교직원단체 회장 출신이라는 배경에 힘입어서 한 명이 당선된 것이고, 평교사 역시 교직원관련 단체 지부장 출신이라는 배경이 인지도 측면에서 긍정적으로 작용한 결과이다. 결국 제주에서 두 차례의 교육의원 선거 결과 교장이나 교육전문직 출신이 절대적인 우위를 점하고 있으며, 두 차례의 선거 결과 총 10명의 교육의원 중에서 1명의 평교사와 1명의 교수를 제외하고는 8명 모두 교장이나 교육전문직 출신임은 물론이고, 이 중에서 7명이 퇴임 교장 출신이라는 점에서 교육위원회제도가 교육 관료들의 제2의 기득권 차지를 위한 제도라는 비판으로부터 자유로울 수 없음을 입증하고 있다(〈표 III-3〉 참고).

〈표 III-3〉 교육의원 선거 후보자 현황 (단위: 명)

연령별 분포현황			교육경력별 분포 현황		
구분	2006년 선거	2010년 선거	구분	2006선거	2010선거
40대	1	0	평교사	2	2
50대	3	3	교장·교육전문직	9	10
60대	12	9	교수	5	0
소계	16	12	소계	16	12

출처: 제주특별자치도의회 내부자료

49) 인조잔디운동장 대상 학교를 선정하는 데에 있어서 지역구 의원들이 경쟁적으로 나섰지만, 최근 인조잔디 유해성에 대한 논란이 일고 있는 상황에 대해서는 거의가 침묵으로 일관하고 있는 실정이다.

50) 교육의원에 대한 겸직금지 조항 속에는 국가공무원이나 지방공무원도 포함되어서 교직에 복직한 이원인 경우 교육의원에서 면직된 바가 있지만, 대학교원이 당선될 경우에는 휴직을 하도록 제한을 가하고 있다. 이에 대하여 일각에서는 교육위원회에 소속된 일반의원에게는 해당되지 않는 제약이라는 점에서 차별적 조항이라는 의견이 있다.

2. 운영 현황 및 특성

지방의회 의정활동 평가를 위한 통합성과지표(임 령 외, 2009: 5-7)에 따르면 지방의회의 기능을 입법기능, 통제기능, 주민대표기능, 의회 자율기능으로 나누고 있는데, 본 연구에서는 교육위원회의 구체적인 의정활동을 입법기능, 통제 및 견제기능, 주민대표기능으로 구분하여 분석하였다. 의정활동의 영역 중에 조례 제개정 등의 입법활동, 통제 및 견제기능은 행정사무감사 활동과 예산결산 심의, 주민대표기능은 본회의 활동 등을 통한 주민대표기능으로 구분하여 현황을 고찰하였다(〈표 III-4〉 참고).

〈표 III-4〉 의정활동 영역

기능	활동
입법 기능	조례안 발의
	조례안 심의
주민통제 및 견제기능	예산 및 결산 심의
	행정사무감사
주민대표기능	본회의활동(도정질문)
	본회의활동(교육행정질문)
	특별위원회
	연구모임
	5분발언

가. 입법 활동 영역

지방의원의 역량을 가늠하는 척도의 하나가 조례 제·개정을 통한 입법활동이라고 할 것이다. 교육위원회가 지방의회에 통합되어 교육의원에게 주어진 변화된 권한 중의 하나가 지방의원의 지위와 권한에 따라 지방자치단체 소관 사무에 대하여 조례 발의권을 가질 수 있다는 것이다. 여타 상임위원회 어디든 조례안을 상정하여 심사를 받을 수 있고, 마찬가지로 교육위원회 소관의 조례에 대해서도 타 상임위원회 소속 의원들이 발의를 할 수 있다.

〈표 III-5〉 교육위원회 의정활동 현황 비교

구 분		제9대지방의회 통합형 교육위원회	제8대지방의회 통합형 교육위원회	제4기 교육위원회
		2010~2013.8현재	2006~2010	2002~2006
조례 심사 (건)	원안가결	28	47	28(6건 위원발의)
	수정가결	29	22	2
	보류	3	5	0
	부결	0	5	2
	철회	1	0	0
	소계	61	79 ⁵¹⁾	32
예산(건)	원안의결	1	3	5
	수정의결	8	9	9
	소계	9	12	14
결산(건)	원안의결	2	3	4
	수정의결	0	0	0
	소계	2	3	4
공유재산(건)	원안의결	6	22	13
	수정의결	1	1	1
	부결		1	0
	소계	7	24	14
사업계획승인 등 기타(건)	원안의결	29	9	12
	의안보류		0	3
	소계	29	9	15
행정사무감사사정처리요구(건)		190(58+ 68+ 66)	187	51

출처: 제주특별자치도의회 교육전문위원실 내부자료

8대의 교육의원들은 교육 소관 조례 제정에 성공한 사례가 단 한 건도 없었는데, 이처럼 8대 교육의원들의 입법 활동이 저조한 이유는 당시 전국에도 없는 제도의 주체라는 입장에서 의회 내에서의 위상의 문제를 비롯하여 예우의 문제, 상임위원회 배속 순서의 문제 등 의회 내에서의 시스템 정착을 위한 노력⁵²⁾들이 더 우선되었기 때

51) 조례명칭에 있어 ‘제주도’를 ‘제주특별자치도’로 개정하는 조례가 대다수 차지하였음.

52) 당시 교육의원들은 지방의원 등원 시기보다 두 달 늦어짐에 따라 이미 지방의회 교육위원회에서는 일반 의원이 위원장직을 맡고 있어서 등원 초기 의회운영위원회에서 교육의원의 입장 고려가 전혀되어 있지 않았다. 본회의장 의석배치순서도 비례의원들 뒤로 배치하였고, 의회운영위원회에 단 한 명도 참여하지 못하였었다. 결국 교육의원들의 강력한 요구에 의하여 의석배치 순서를 지역구별로 지역구위원의 옆자리로 하였고, 위원장도 새로 선임하여 의회운영위원회에 참석하여 교육의원의 목소리를 높여 여러 특별위원회에 배속되기 시작한 것이다. 그러나 당시 의장피선거권 제한이나 교섭단체 구성 제한의 문제나 관련 조례에서 위원회 순서가 가장 뒤에 놓인 것을 개정 요구하여 의회 내에서 상당한 논란이 있었다.

문이다. 9대 의회가 등원하여 2013년 9월 기준으로 교육위원이 발의한 조례안은 총 31건으로 교육위원 1인당 평균 6건을 발의하고 있으며, 어느 교육위원의 경우 11건의 조례안을 대표발의하고 4건을 공동발의하여 통과됨으로써 활발한 입법 활동을 하는 것으로 나타났다(〈표 III-6〉 참고).

〈표 III-6〉 제9대 제주특별자치도의회 교육위원회 조례 제·개정 현황

	교육청 소관 조례발의 건수				도청 소관 조례발의 건수			
	소계	처리	미처리	철회	소계	처리	미처리	철회
교육감	34		1					
교육위원	17	16	2		14*	12	2	
교육위원회 내 일반의원	9	8	1		7	7		
타 상임위원회 일반의원	1			1				

*공동발의 5건이 포함되어 있지만, 이 중 네 건은 교육위원이 조례안 통과를 용이하게 하기 위하여 해당 상임위원에게 대표발의를 넘겨 준 케이스임.

9대 교육위원회의 입법 활동을 통해서 본 교육위원제도의 역량을 살펴보면, 첫째, 9대에 들어서 타 상임위원회 소속 의원이 교육청 소관 업무에 대한 조례를 발의한 것이다. 그러나 조례안의 내용상 체계가 제대로 이루어지지 않아 심사·보류되었다가 이와 유사한 제목의 조례⁵³⁾를 교육위원이 새로이 대표·발의하여 통과됨으로써 결국 타 상임위원회 소속 의원이 발의한 조례는 철회되고 말았다. 타 상임위원회 의원이 교육청 소관 조례 제정에 실패한 것은 교육에 대한 이해 부족에서 유래하는 것임은 물론 오히려 유사한 내용의 조례를 체계적으로 정리하여 교육위원이 새로이 입법에 성공했다는 것은 물론 교육 사무에 있어서의 전문적 관리의 중요성을 보여주는 대표적인 사례라 할 것이다. 반면에 교육위원들이 타 상임위원회 소관 조례안 발의⁵⁴⁾에 상당히 적극적으로 나서서 복지와 관련하여 5건, 행정자치위원회 소관 1건, 농수축위원회 소관 1건으로 지방의회 내의 여러 상임위원회의 업무를 교육 사안 혹은 청소년과 연결시켜서 광범위하게 정리하는 경우⁵⁵⁾도 몇몇 보이기도 한다. 뿐만 아니라 타

53) 「제주특별자치도 농어촌기숙형고등학교 지원에 관한 조례」

54) 의원이라면 상임위원회에 상관없이 조례를 발의할 수 있지만, 상임위원회 존중 차원에서 관례적으로 해당 위원을 대표발의로 내세우거나 혹은 공동발의 형식을 빌기도 하지만, 교육위원들의 상당수 대표발의를 함으로써 일반의원 내부적으로는 과도한 조례 발의에 대하여 역설적으로 비난을 하는 목소리도 있다. 그래서 최근에는 교육위원들은 대표발의를 해당위원으로 내세우는 형태로 전환하는 경향이 있다(예: 제주특별자치도 비정규학교 지원 조례).

상임위원회 의원들은 교육 사안은 교육의원들의 몫이라는 점을 염두에 두어 직접 성안에 나서기보다는 교육의원을 통하여 제도개선을 요구⁵⁶⁾하는 식이어서 교육의원의 교육의 전문성은 존중받고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 교육의원의 조례 발의 행태와 관련한 것이다. 교육의원들이 내부적으로는 교육의원들이 조례안 작업을 했지만 조례의 특성이나 입안 절차를 용이하게 하기 위하여 해당 상임위원회 위원을 대표발의로 내세워 통과⁵⁷⁾시키기도 했다는 것은 지방의회 내에서 교육의원들이 상당한 영향력을 발휘하고 있는 것을 입증하는 것이다.

또한 8대 교육의원제도에서는 찾아보기가 어려운 사항인데, 대의기관으로서 주민의견 수렴 절차와 관련한 것이다. 교장 출신이나 전문직 출신의 교육의원인 경우 조례 발의와 관련한 간담회나 토론회를 개최하기도 하지만, 상당히 일회적인 면을 보이기도 하는 반면에 평교사 출신의 교육의원인 경우 조례 제정의 타당성을 확보하기 위하여 여러 차례의 간담회와 토론회는 물론, 지역별로 순회하면서 광범위한 의견 수렴 절차⁵⁸⁾를 거침으로써 논란의 여지가 있는 사안에 대한 타당성 확보를 위한 노력들을 요구되었다. 즉, 교육감과 교육의원 간의 성향의 차이를 보일 경우 대체로 입법활동의 어려움을 겪게 되기 때문에, 논란이 되는 사항에 대해서 오히려 지역구 의원들의 공감대를 통하여 공동발의에 나서기도 하고, 관련 단체들과 일종의 연합을 통하여 힘을 실기도 하였다.

셋째, 교육위원회 소속 일반의원의 경우도 네 건이나 교육청 소관 조례안을 발의하였고, 7건의 도청 소관 조례안을 성안한 바가 있다. 8대와 9대에 걸쳐 유일하게 자발적으로 교육위원회에 지원하여 4년 내내 교육위원회에 배속된 의원의 경우 전국에서 최초의 조례⁵⁹⁾를 발의하여 우수 조례상을 받을 정도의 평가를 받은 바도 있다. 또한

55) 제주특별자치도 정신건강증진에 관한 조례, 제주특별자치도 학교밖 청소년 복지에 관한 조례, 제주특별자치도 농산어촌유학조례, 제주특별자치도 평생교육진흥조례 개정조례안, 제주특별자치도 청소년 칭찬 조례

56) 각급학교 체육관 및 다목적 강당의 사용료를 인하해달라는 주민의 의견을 수렴한 지역구 의원은 교육위원회에 제주특별자치도교육청 공유재산관리조례 개정은 요구하여 개정하는 데에 성공한 바가 있다.

57) 제주특별자치도 위원회 구성 및 교섭단체에 관한 조례 개정조례안의 경우 교육의원만으로도 원내교섭단체를 구성할 수 있도록 개정안을 내는 것이었지만, 이를 정당 소속의 운영위원회 소속 의원의 이름으로 대표발의함으로써 여타 일반의원의 공감대를 끌어내어 지난 8대부터 교육의원들의 일종의 숙원 사항의 하나인 교섭단체결성에 성공하게 되었다.

58) 가장 대표적인 사례가 '제주특별자치도 교육공무직의 채용 및 관리에 관한 조례'로 당초 교육청에서는 조례 제정에 대하여 상당한 난색을 표명하는 상황이었어서, 도내 전역을 권역으로 나누어 당사자와의 간담회는 물론, 의회 내에서 토론회를 수차례 거치는 과정에서 지역구 의원들이 함께 공동 발의함으로써 조례 성안에 힘을 실은 바가 있다.

상반기의 모 일반의원의 경우 4건이나 조례를 발의하여 여타 교육의원들보다 활발한 교육관련 입법활동을 한 바가 있다. 교육위원회 소속 일반의원들의 교육청 소관 발의 조례안의 경우 교육청이 그간 소홀히 여기고 있거나 주민들의 직접적인 부담에 관한 사항들을 다루고 있는데, 이는 지역구 활동을 통하여 도출된 교육 관련 민원⁶⁰⁾들을 제도에 반영한 것으로 평가할 수 있다. 정당출신의 교육위원이지만 조례 성안에 있어서 정치적인 입김이나 중립성을 해치는 사안을 다루기보다는 오히려 광범위한 지역구의 교육의원들이 접근하지 못하는 직접적인 주민의 소리를 들음으로써 실질적인 제도개선의 효과를 가져왔다는 점에서 교육위원회에 정당 출신 일반의원이 함께 배속됨으로 인한 정치적 영향력에 대한 우려는 그다지 크다고 할 수는 없을 것이다.

넷째, 조례 심사 건수를 비교하면, 특히 2006년 4기 교육위원회와 비교하였을 때 상당한 양적 변화를 보이고 있다. 4기 교육위원회 전체적으로 32건의 조례가 상정되어 2건만 수정가결되었을 뿐, 나머지 30건은 그대로 원안통과되어 94%라는 높은 원안 가결율을 보이고 있다. 8대의회 교육위원회에서는 총 79건의 조례안이 상정되어 22건이 수정가결되고 5건의 심의보류 및 부결되어 결국 47건만이 원안통과되어 원안 가결율이 59.5%로 급격히 떨어졌는데, 이는 제주특별자치도로 전환되면서 ‘제주’를 ‘제주특별자치도’로 명칭을 전환하는 조례임에도 불구하고 영어교육도시와 관련하여 국제화교육환경 조성의 취지 아래 국제학교와 외국교육기관 관련한 조례들이 상정되었지만, 3건의 조례가 수 차례 심의보류되다가 최종적으로 부결된 것에 기인한다. 또한 집행부측은 교육위원회가 지방의회로 통합된 것에 대한 이해가 상당히 부족하였던 탓도 있었을 뿐만 아니라 새로운 교육 환경에 대한 대응 역량이 부족하였던 결과였다. 다음의 동의안 발의 내용에 이런 사항들이 잘 나타나있다(제249회 제주특별자치도의회 교육위원회 임시회 동의안).

제주특별자치도 외국교육기관 설립기준 및 인가절차에 관한 조례안은 실질적인 지방분권의 보장과 행정 규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성하도록 하고 있는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위

59) 청소년 한부모 학생의 교육권을 확보하기 위한 ‘제주특별자치도 청소년 한부모학생 교육지원에 관한 조례’와 동시에 ‘제주특별자치도 한부모가정 지원에 관한 조례’를 발의하여, 지금까지 외면되어 교육의 사각지대에 놓였던 소외된 계층에 대한 권리 보장을 위한 제도를 마련했다는 평가를 받고 있다.

60) 이로써 각급학교의 현장체험학습에 대한 지원은 물론 자관기나 매점 운영관련 우선권과 학교의 체육관 사용료 인하를 가져옴으로써 주민과 교육수요자에게 직접적인 혜택을 줄 수 있게 되었다.

한 특별법」의 목적에 적합하게 제정되어 있지 않습니다.

이 조례안의 내용을 말씀드리면 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제182조제3항에 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제5조제1항·제2항·제4항 및 제5항의 규정에도 불구하고 고등학교 이하 각급학교에 해당하는 외국교육기관의 설립기준 및 설립 승인절차 등을 조례로 정하도록 하고 있으나 설립기준이 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」의 범위를 벗어나지 못하고 있고, 이 규정 및 이 규칙에 명시된 내용이 조례에 반영되고 있어 상위법에 있는 사항과 중복되고 있으며, 법제처의 알기 쉬운 법령 만들기 위한 정비 기준에도 적합하지 않으므로 외국의 설립기준 등 충분한 자료를 확보하고 검토해서 조례를 제정하는 것이 바람직하다고 판단되어 제주특별자치도 외국교육기관 설립기준 및 인가절차에 관한 조례안은 부결할 것을 동의합니다.

더군다나 종전 교육위원회 체제에서는 한 번도 부결사태를 맞이하지 못했던 것과 달리 5건이나 부결됨으로써 교육청측과 교육의원들 사이에 종전의 협력 체제를 벗어나 오히려 대치 관계를 유지하게 되었다. 특히 「제주특별법」에 명시된 제2 부교육감 제도를 신설하려는 교육청 측의 시도에 대하여 교육의원들은 「제주특별자치도교육청 행정기구설치조례」에 제2부교육감 관련 조항을 삭제함으로써 당연 조치로 「제주특별자치도교육감 소속 지방별정직 공무원의 임용 등에 관한 조례」를 현 교육감이 민선교육감에 출마하기 위한 측근을 만들려는 시도라는 이유로 관련 조례를 부결시키는 사태까지 이어졌다⁶¹⁾.

제9대 의회 교육위원회에서는 2013년 9월 현재 총 61건의 조례안이 상정되었는데, 원안가결율이 8대 의회에서보다 훨씬 떨어져서 45.9%에 불과하여 조례안 두 건당 한 건 이상이 수정되고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 교육감에 제출한 34건의 조례안 중에 원안가결된 것은 14건에 불과하여 41.2%에 머물고 있어 조례 심사가 엄격하게 이루어지고 있으며(〈표 III-7〉참고), 이에 따라 집행부에 대한 견제 역할이 이전에 비하여 훨씬 강화되고 있음을 알 수 있다.

61) 제주특별법 제97조(보조기관 등에 관한 특례) 제1항에 의하여 제2부교육감제도 시행에 관하여 조례에 위임하고 있는데, 「제주특별자치도교육감 소속 지방별정직 공무원의 임용 등에 관한 조례」를 개정하여 제2부교육감제도를 시행하려는 교육청의 시도에 대하여 민선교육감 출마를 염두에 둔 교육의원들은 일제히 반대의 목소리를 높인 결과 부결되고 말았다.

〈표 III-7〉 제9대 제주특별자치도의회 조례안 처리 상황

구 분	접 수	처 리	처 리 내 용					미처리	
			가 결		부결	폐기	철회		
			원안	수정					
소 계	484	463	217	232	5	3	6	21	
조례안	의 회 합	197	182	79	95	2	1	5	15
	교육위원회	27	27	14	9	0	0	1	3
	타 상임위원회	170	155	65	86	2	1	4	12
	도지사제출	253	247	123	118	3	2	1	6
	교육감제출	34	34	14	20	-	-	-	-

출처: 제주특별자치도의회 내부자료

또한 의원입법발의도 활발해져 교육위원회에 상정된 조례안의 44.2%인 27건이나 차지하고 있다는 점에서도 8대 의회 교육위원회에서 다져놓은 의회 운영 체계의 토대 위에서 적극적인 의정활동을 펼치고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히 의원입법발의 중에서 전국에서 최초로 제정된 조례들이 세 건이나 되는데, 청소년 미혼모의 교육권 보장에 관한 「제주특별자치도 청소년 한부모 교육지원에 관한 조례」를 비롯하여, 학교폭력과 인성교육의 문제를 정신건강차원에서 체계적으로 보호·지원될 수 있도록 교육감의 책무를 담은 「제주특별자치도 학생의 정신건강증진에 관한 조례」와 제주 4·3교육을 확대하여 민주시민교육의 일환으로 이루어지도록 하는 「제주특별자치도 각급학교 4·3평화교육 활성화에 관한 조례」 등은 지역의 특성을 담고 있거나 현안이 되는 사항에 대한 해결방안으로 제시함은 물론 교육기본권의 보장을 담보하는 조례로 평가되고 있다. 특히 「제주특별자치도 청소년 한부모 교육지원에 관한 조례」는 교육의원이 아닌 일반의원이 4년 내내 교육위원회에 자발적으로 배속되어 활발한 의정활동을 하면서 교육기회로부터 불평등이나 소외받는 사례들을 발굴하여 교육의 저변을 확대했다는 점에서 의정활동을 평가하는 모 학회 주관 우수조례에 선정⁶²⁾될 정도로 높이 평가되었다.

다섯째, 교육위원회에서 심사·의결하여 본회의로 상정된 조례안이 부결되거나 보류되는 경우는 단 한 번도 없었다. 가령 교육감이 발의하여 일차적으로 일부 소규모

62) 한국지방자치학회에서 매년 지방의원을 대상으로 우수 조례를 선정하는데, 이 조례는 2012년 제8회에서 '장려상'을 받은 바가 있는데, 행정학계의 특성상 교육의원들이 선정된 사례는 없고 그나마 교육청과 관련한 조례 중에 선정된 것은 현재까지 유일하다.

학교를 통폐합하기 위하여 별표에서 삭제하는 내용의 「제주특별자치도 독립학교 설치 조례 일부개정조례안」에 대하여 교육위원회에서 심사하는 과정에서 타 상임위원회 소속의 해당 지역구 의원의 반발이 상당하여 통폐합을 일시적으로 보류하는 수정하여 통과된 바가 있었다. 또한 일단 일시 보류 한도일이 다가오자 다시 교육감은 개정조례안을 발의하게 되는데, 교육위원회 내부에서 상당한 논란 끝에 대안을 만들어 통과시킨 바가 있다. 이에 교육청은 본회의장에서 교육위원회의 대안을 무산시키기 위하여 상당한 로비를 펼쳐 의원들 간 갈등을 양산한 바가 있었다. 이 조례의 진행과정은 지역구 학교가 통폐합되어 마을이 황폐화되는 것을 좌시하지 않겠다는 해당 지역구 의원과 작은 학교의 교육력 제고를 위한 정책 지원을 요구하는 교육의원이 ‘교육희망만들기’라는 연대를 조직하여 마을의 이장단과 학부모 등이 지속적인 간담회와 토론회를 거치면서, 읍면의 작은 학교의 중요성을 부각한 결과⁶³⁾라고 할 것이다.

즉, 교육 사무에 대한 조례는 정치적 이해관계보다는 지역 현안이 되었을 때 갈등이 드러나고 있으며, 특별한 경우를 제외하고는 보수나 진보의 논란⁶⁴⁾으로부터 자유롭고 있다. 또한 지방의원들은 우선적으로 교육의원의 견해와 입장을 존중하는 결정을 하는 것으로 나타나고 있다고 할 것이다.

나. 주민통제 및 견제 기능

1)예·결산 활동 영역

의정활동 중에서 가장 중요시하는 것으로서 의원이 예산을 확보하여 지역구나 혹은 필요한 지원을 얼마나 할 수 있는지가 의원 역량을 가늠하는 척도로 본다. 예산이 야말로 집행부에 대한 강력한 감시와 견제 수단이 된다. 특히 삭감, 증액 또한 신설 예산에 대한 검토야말로 교육청에 대한 견제와 감시가 어떤 양태로 이루어지는지를 알 수 있을 것이다. 예산 심의과정에서 교육위원회 내부의 내용은 물론 예산결산특별

63) 조례안이 상정되자 해당 지역구의 ‘작은학교살리기 추진위원회’에서는 1인 피켓시위를 비롯하여 기자회견을 가지면서 “아이들과 마을의 미래를 생각하지도 않은 채 체면과 권위만을 내세워 통폐합을 강행하고 있다...”면서 통폐합정책을 전면재검토하고 그러지 않을 경우 헌법소원도 불사할 것이라고 경고한 바가 있다.(헤드라인제주. 2012.9.14)

64) 오히려 교육의원 내부에서 보수와 진보를 가르는 경향도 있고 이념 갈등을 벌이기도 하였다. 가령 제주 4·3평화교육조례 제정과정에서 교학사 교과서 파문에서 보이는 것처럼 다소간의 이념 논쟁이 내부적으로 있었지만, 오히려 본회의장에서의 통과가 수월하였고, 이념갈등을 넘어 제주 자체의 입장을 견지한 바가 있다.

위원회가 교육위원회의 결정안에 대하여 어떻게 손을 가하고 있는지를 보면 지방교육자치의 흐름을 알 수 있을 것이다(〈표 III-8〉 참고).

〈표 III-8〉 제9대 제주특별자치도의회 교육청 예산 심의 현황

	교육위원회 심사 결과			예산결산특별위원회 심사 결과		
	증액조서	감액조서	비고	증액조서	감액조서	비고
2013년 1차추경	1,614,801 신규 5건	1,614,801 ·예비비 ·스마트교육 ·부서경비 ·공공도서관	·스마트교육관련 약 99억원에 대한 논란을 잠재우기 위한 학교회계직 처우개선비가 신설	1,979,000 신규 7건	1,979,000 ·다문화교육지원 추가 삭감	교육위 결정액보다 3억 5천여만원 증액 삭감함
2013년 본예산	73억2,200만원 ·예비비 58억 8,700만원 증액 ·7건 증액	73억2,200만원 ·누리과정 :290억원 중 72억2,100만원 삭감	·누리과정 재원으로 인한 교육재정 압박에 대한 논의	24억 6천만원 ·무상급식비: 7억3,500만원 증액 ·도서관 폐관 용역비 편성	24억 6천만원 ·스마트단말기 그린마일리지, 예비비 11억 1천여만원 감액	·무상급식 동지역 중학교까지 전면 무상급식조기 실시가 가능하게 됨
2012년 1차 추경 (2회차)	6억 932만 6천	6억 932만 4천		11억1,532만 13천 (2건 신설)	11억1,532만 6천 추가감액 (예비비 1억 6,529만 포함)	신설사업 ·창조경제특기직상개발 ·공립대안학교 설립타당성용역
2012년 1차추경 (1회차)	8억9,600만 10건	8억9,600만 5건	·제학력갯추기평가예산을 감액 ·4학년 제외 56학년으로 하고, 평가방법은 의회와 사전협의	13억2천 17천	13억2천 9천 중에 2천만 상임위와 같음 (예비비 6억3,400만)	·제학력갯추기평가예산을 감액
2012년 본예산	44억6,856만 12건 ·세입조정 :지방교육세 전입금 15억 5,824만 시도세전입금 10억7,744만	18억3,288만 13건	·학교급식비 지원 12억증액 ·조리종사원 인건비 8억1천만 증액 ·감채기금 9억 1,054만증액 (지방채0로 만듬)	44억5,856만 14건 ·감채기금 6억원 ·신규 조리종사원 인건비 및 제주형 자율학교 운영비 지원	18억2,288만 13건 ·1건 교체 ·1건 조정	·제학력갯추기평가예산이 상임위에서 전액삭감되었지만, 예결위에서 1억1,144만원만 최종 삭감됨. -중학교에 한하여 실시, 표집평가요구
2011년 1차추경	21억/7건 감채기금 9억 1,540만 포함 5건 신설	21억 2건 ·예비비 18억 포함		교육위원회 심사 결과와 동일		
2011년 본예산	20억 9천만 3건	20억 9천만 11건 (예비비 6억 8,914만 포함)	·1기 자율학교 운영비 지원 ·제학력갯추기는 중학교에 한하여 실시토록	40억 9천만 ·세입: 순세 계잉여금 22억 3천 (학교급식비 38억 포함)	18억9천만 11건 (예비비 포함)	·1기 자율학교 운영비 지원 ·제학력평가 상임위에서 1억4,552만원 삭감, 예결위에서 3,552만원만 삭감됨.
2010 1차추경	4억4,960만 2건 증액	4억4,960만 6건 감액 (예비비 1억 9,327만 포함)		15억5,612만 15건 ·12건은 신설사업 ·예비비 증액	15억5,612만 6건 ·유아교육진흥원 설립 13억 삭감 포함	·상임위에서는 예비비 일부를 삭감하였지만, 예결위에서는 오히려 예비비를 대폭 증액함

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성함.

우선 교육위원회의 심사와 관련하여, 첫째, 예산에 대한 원안 가결률이 지난 위임형 교육위원회제도에 비하여 상당히 낮아지고 있다는 것이다. 4기 교육위원회에서는 36%였지만, 8대 교육위원회에서는 25%로 낮아졌으며, 현재 9대 교육위원회에서는 11%에 불과하여 9건의 예산 심사 중에서 단 한 건만이 원안가결되고 있고 나머지는 전부 수정가결되고 있다. 이는 4기 교육위원회에 비하여 집행부에 대하여 내부 통제 의 한계를 벗어나 현행 제도가 주민 통제면에서는 강화되었다는 것을 알 수 있다. 둘째, 예산 심사의 양태와 관련하여 무엇보다 예산 심사 과정에서 교육의원들은 정책 사안별로 문제점을 지적하는 반면에, 일반의원들의 경우 포괄적이며 정책 지원이 이루어지고 있다는 점에서 상당히 변화되었다고 평가할 수 있다. 9대 교육위원회에서 이루어진 첫 번째 예산 심사과정에서 처음으로 발언한 일반의원의 발언에서 잘 나타나고 있다.

제주도교육청에 계시는 분들이 그 자리입니다. 비전이 없어요. 예산을 확보하려고 하나, 중앙 절충을 어떻게 하려고 하나, 만날 1.57% 부분 내에서만 살아가려고 하잖아요. 그 이외의 어떤 교육정책을 제주도가 개발해서 이 예산을 절충하기 위해 교육과학기술부에 가든가 아니면 기획재정부라든가 뭔가 액션이 있어야 되는 것 아닙니까? 그러니까 발전이 없는 거예요. 만날 주는 떡만 받아먹고 정책 개발을 안 하고 있는 거예요. 정책 개발은 교육과학기술부에서 해 주고 있는 거예요. 자체적인 정책 교육 프로그램이 없다는 거죠. ... 중략 ... (제273회 제주특별자치도의회 임시회 교육위원회 H의원)

위의 발언에서처럼 교육자치제에 따른 교육당국의 자치 능력에 대하여 날선 질문에 이어서 교육재정과 관련한 교육자치에 대한 사항을 질문하고 있다.

부교육감님, 제주도의 예산이 교부금 1.57%를 받는데, 이 부분에 대해서 재정건전성에 대해서, 재정활용도에 대해서 내부 조사를 한 적이 있습니까? (부감의 “없다”는 답변에 이어)

아마 할 생각도 안 하셨을 거예요. 그 돈이 그 돈이니까. 하지만 어느 한 곳이 누수가 되고 있다는 거예요. 예를 들어 후반기에 들어서 과연 제주도교육청의 재정을 어떻게 활용할 거며, 어떤 부서가 재정 활용 가치가 잘 안 되고 있는지, 또 어떤 부서가 잘되고 있는지, 각 소속기관들이 어떤 프로그램에서 어떻게 제대로 쓰고 있는지, 인건비가 제대로 가고 있는지, 이런 것에 대해서 전혀 제주도교육청은 활용하고 있지 않다는 겁니다. 한번 하십시오. 용역을 줘야 돼요. 용역을 주든가 자체적으로 검토하든가. 만날 그 예산이 그 예산입니다.

예산서를 보니까 일반적인 사람들이 예산서를 보기 위한 것이 아니라 교육과학기술

부에서 사업별로 확인하기 좋게 만든 예산서라는 겁니다.

저는 이 예산서를 보면 기가 막혀요. 그러면 우리가 이 재정을 어떻게 관리할 거냐, 1.57% 부분에 대해서, 이 예산에 대해서 제주도교육청이 어떻게 관리할거냐, 이게 중요한 문제라는 겁니다. 이것에 대해서 심도 있는 연구가 필요하다, 저는 이렇게 권하고 싶습니다.(제273회 제주특별자치도의회 임시회 교육위원회 H의원)

교육의원들은 이런 총괄적인 질문을 거의 해 본 적이 없고 일반의원들의 입을 통하여 지속적으로 지적되었다는 점에서, 교육 사안에 대하여 총괄적인 관점을 지적함으로써 교육당국이 정책을 바라보는 태도⁶⁵⁾에 상당한 변화를 가져왔다고 할 수 있다.

교육위원회 심사와 관련한 세 번째 특징으로는, 보편적 복지에 대한 인식에 변화를 비롯하여 매 심사마다 쟁점 사항들이 있었다는 것이다. 특히 무상급식의 전면 실시에 대한 논의는 교육위원회에서 해결하지 못하고 결국 예산결산위원회의 공으로 돌아가 버렸지만. 무엇보다도 제학력갯추기 평가에 대하여 교육위원회에서 삭감을 하자 교육청은 반발을 하여 예산결산위원회에서 살려놓음으로써 예산에 대한 교육위원회의 위상을 크게 약화시키는 결과를 초래하였다.

교육부의 평가보상금을 가지고 교육청이 시설 사업이나 다량의 기자재 물품구입으로 편성하는 관행에 대하여 교육위원회 내부에서는 상당한 반발을 가지기도 하였다. 또한 학교회계직의 처우개선에 대해서는 일부 교육의원이 여타의 예산을 포기하고 전적으로 상당한 예산 반영을 한 결과 획기적인 지원이 가능하게 되기도 하였다. 결과적으로 교육위원회에서 예산 심사를 하는 과정에서는 소속 일반의원들이 상당 부분 교육의원의 의견을 존중하면서도 지역구 소속 학교들에 대한 예산 지원에 집중하는 경향을 보였다. 이런 부분은 교육의원이 지역구를 구분하는 것이 타당한지에 대한 의심을 갖게 하는 것으로, 지역구의원들이 지역구 관련 교육예산을 확보하는 것에 편승하는 경우 오히려 지역구의원과 충돌하기도 하고 선거를 의식한 예산이라는 비난으로부터 자유롭지 못하고 있다. 오히려 교육의원이라면 도내 전반적인 교육 현안에 집중할 예산 편성을 위해 노력해야 한다는 반증이기도 하다.

교육위원회의 예산 심의에서는 결국 예결산위원회라는 절차를 남겨놓음으로써 상임위원회의 결정이 약화되었고, 이로써 교육당국 역시 교육 고유의 목적을 위한 예산 확보에 노력하기 보다는 예결산위원회를 상대로 집중적으로 로비를 펼치면서 교육당

65) 이런 지적들이 계속 제기되자 현재 제주특별자치도교육청에서는 최초로 제주교육재정진단과 관련한 용역을 의뢰한 상태이다.

국이 편성한 대로 통과시킨다는 목적을 달성하려는 행태를 보이게 되었다.

다음은 예결산위원회의 심의 과정에 나타난 양상을 살펴보면, 첫째, 예산 심의 중에 교육위원회의 안을 그대로 수용한 것은 단 한 번에 불과하다는 것이다. 오히려 증액을 하거나 교육위원회에서 삭감한 예산을 되살리는 경우도 나타나 상임위원회 준중의 취지를 무색하게 하고 있다. 제학력평가의 경우 삭감한 액수 중에서 일부 살리기도 하였고, 전액 삭감된 경우조차 일부 살리는 행태를 보임으로써 중요한 교육정책의 결정을 지방의원들이 결정해버린 대표적인 예가 된다.

둘째, 특정 정당의 당론으로 결정된 사안에 대하여 교육의원이 합의한 경우 예산 편성이 상당히 용이하게 되었다. 교육위원회에서 무상급식 전면 실시를 위하여 교육청과 줄다리기를 하게 되자, 일부 정당에서 당론으로 결정하여서 예산결산특별위원회에서 증액함으로써 전면 실시의 일자를 앞당기게 되었다. 결국 제주의 무상급식 전면 실시의 공은 교육위원회가 아니라 예산결산위원회에 돌아가게 된 것이다.

셋째, 예산결산위원회에서는 예산을 삭감하여 ‘나뉘 갖기식’ 편성으로 마무리되는 경우들이 나타났다. 심지어 세입을 증액(2012년 본예산)하여 나누기도 하였다. 교육위원회의 증액 예산보다 두 배나 증액한 경우도 있고(2011년 본예산 및 2010년 추경), 넷째, 추경예산의 경우 예비비를 재원으로 시설사업에 대폭 담기도 하였다. <표 III-9>에 의하면, 증액 예산의 적게는 30%에서 많게는 53%까지 시설사업비로 편성됨으로써 여전히 교육의 하드웨어적 사업에 집중되는 경향이 개선되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 교육의원들은 가급적 교육의 소프트웨어적인 예산 편성을 지향하고 있어서 학교회계직 처우개선이나 무상급식 확대, 제주형 자율학교에 대한 운영비 확대를 비롯하여 증액 자체를 학교로 직접 예산이 지원될 수 있도록 학교기본운영비로 편성하는 반면에 예결산위원회에서는 여전히 지역구 학교와 관련한 시설사업비로 편성되고 있었다. 이런 시설사업비가 반드시 학교의 요구가 있거나 시급을 요하는 사안이 아닌 경우도 있지만 이와는 별도로 학교장이 교육당국에 학교별 시설예산을 요구할 때 우선순위에 의하여 결정되는 방침에 의하여 쉽게 순서가 돌아오지 않을 경우 대체로 지역구 의원의 힘을 빌리는 경우가 종종 있다. 또한 교육청뿐만 아니라 지방자치단체로 사업을 요구하는 경우에는 교육당국이 규모와 사업 결과에 대하여 제대로 보고도 받지 못하는 등 관리의 손을 벗어나는 경우도 있다.

〈표 III-9〉 제9대 제주특별자치도의회 교육청 시설 관련 사업비 증액 현황

	교육위원회			예산결산특별위원회		
	증액총액(a)	시설관련 사업비(b)	비중 (b/a,%)	증액총액(a)	시설관련 사업비(b)	비중 (b/a,%)
2013년 1차추경	16억1,480만	3억 4,200만	21.1	19억7,900만	6억 6,700만	33.8
2013년 본예산	73억 2,200만	5억4천만 (학교급식비7억7,500만)	7.4	24억6천만	10억3천만 (학교급식비7억7,500만)	42
2012년 1차 추경 (2회차)	6억 932만	3억2,700만	54.1	11억1,532만	5억 9,100만	53
2012년 1차추경 (1회차)	8억9,600만	3억8,500만	43.0	13억2천만	6억1,800만	47.0
2012년 본예산	44억6,856만	10억 8,500만 (학교급식비12억)	24.4	44억5,856만	13억2천만 (학교급식비12억)	29.6
2011년 1차추경	21억	0	0	21억	0	0
2011년본 예산	20억9천만	0 (학교급식비 18억)	0	40억9천만	0 (학교급식비38억)	0
2010 1차추경	4억4,960만	0	0	15억5,610만	5억9천만	37.8

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성함.

다섯째, 예결산위원회에서 증액된 사업에 대하여 교육청의 기본 방침과 차이가 있을 경우 집행을 하지 않음으로써 오랜 기간 논란이 이어져오기도 했다. 특히 대안교육관련 용역예산을 일반의원이 증액한 것에 대하여 교육청이 불용 처리함으로써 논란이 이어졌다. 이 사안의 핵심은 교육감의 역할과 권한의 범위에 관련된 것으로, 학교 밖 청소년의 문제에 대하여 교육청은 학교 내의 학생만이 소관이라는 입장을 견지하였고, 의회에서는 학교 밖 청소년은 일시적으로 학교 밖에 있어서 언제든지 공교육으로 흡수해야 할 대상이라는 입장이 팽팽하게 맞섰다. 학교 밖 청소년 문제는 교육청과 제주특별자치도가 함께 해결해야 할 것으로 인식하기를 요구하였지만, 교육청은 계속 완강한 입장만을 보인 것이다.

그러면 TF팀이 되었던 준비위원회가 되었던, 대안학교를 걱정하는 제주도 내에 많은 사람들이 있습니다. 이 분들과고 위원회를 만들든지 어떻게 하든지, 금방 하자는 게 아니고 준비는 해야 될 것 아닙니까, 누군가는. 그러면 육지 사례도 가서 보고, 처음

에는 그냥 인성학교로 출발하고 차츰 발전해 가면 다른 프로그램도 해 가면서 버려지는 아이들 단 100명이라도 건져야 될 거 아닙니까? (중략)

제가 울어야 되겠어요? 대안학교 만드는데 제가 교육청에 돈을 요구합니까, 뭘 요구합니까? 협조해서 도청하고……. 교육청은 제주도 사회에 책임이 없습니까? 두 바퀴 짱아요. 두 바퀴. 도청만 제주도 사회에 책임이 있는 겁니까!

(제288회 제주특별자치도의회 예산결산특별위원회 Y의원)

대안학교 설립을 주장했던 의원은 다음과 같이 호소하고 있음에도 불구하고 결국 예산 집행은 여전히 보류상태로 남아 있다.

이 예산에 대해 제가 말씀을 드릴게요. 대안학교의 중요성은, 지금 2년이 그냥 지나가 버렸습니다. 이러다가 제가 못 만들고 그만둘 것 같아요. 그래서 조금하기도 한데, 지금 초·중등 교육 재정 지원이 1년에 400억 원 됩니다. 대학교 역량강화 지원도 18억 원 내지 20억 원 돼요. 사회적인 기반을 만들려고 수많은 돈들이 투입되고 있습니다. 그런데 대안학교 문제, 장애인들이 몸이 아파서만 장애인이 아니잖아요. 정신이 병들면 앞으로 사회의 많은 비용을 수반할 수밖에 없는 장애인이 되는 겁니다. 그렇죠?

(제308회 제주특별자치도의회 예산결산특별위원회에서 Y의원)

여섯 번째, 추경예산 심의 결과 교육청에서 부동의의 한 사례가 두 번이나 있었다. 첫 번째 부동의는 예산결산위원회에서 무상급식비를 증액한 부분에 대한 ‘부동의’를 천명한 바가 있고, 두 번째 부동의는 교육청이 모 중학교 시설 건립관련 토지매입비 증액⁶⁶⁾과 공립대안학교설립 증액이라는 명분을 내세웠지만, 내부적으로는 교육위원회에서 제학력평가 예산을 일부 삭감한 것에 대하여 ‘일제고사 부활 전략’⁶⁷⁾이라는 일부 언론의 보도가 있었다. 결국 두 번째 부동의로 인하여 예산은 부결되고 결국 관련 추경 심사를 두 차례에 걸쳐 이루어진 바가 있다.

특히 ‘제학력평가’와 관련한 논쟁은 8대에 이어 9대에도 논란이 되어, 진보 성향의

66) 지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결) 제3항에 의하면 ‘지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출 예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다’고 규정하고 있어서, 의회의 예산 삭감은 자유롭지만 비목을 신설하는 경우에는 반드시 해당 자치단체장의 동의를 얻어야만 한다.

67) 시사제주(2012.7.3)는 “제주도교육청 예산 ‘부동의’는 일제고사 부활 전략?”이라고 보도를 하자, 도교육청에서는 교육감의 지속적인 추진 의사를 밝히면서 의회의 예산 삭감 권한을 부동의할 수 없다고 기자회견을 했지만, 길으로는 증액예산을 부동의 사유라고 하지만 삭감예산에 대한 대응 방편으로 이와는 상반 없는 법규정을 적용해 의회를 압박하고 있다는 해석이 나오기도 하였다.

의원들은 국가단위 평가를 준비하기 위한 또 다른 평가로 인하여 교육현장의 폐해가 나타나고 있기 때문에 과도한 평가를 극구 반대하고 있고, 교육감은 임기 내에 가장 치적으로 보고 있는 평가를 없애는 것에 대하여 절대적으로 고수 입장을 내세운 것이다. 가장 반대하는 교육의원은 교육위원회 내부에서뿐만 아니라 예결산위원을 상대로 지속적인 설득작업을 하였지만, 교육당국 역시 예결산위원들을 상대로 정책의 정당성을 변호함으로써 두 번의 심사 끝에 결국 당초 교육위원회에서 제시한 일부 삭감으로 확정되었다. 이런 결정은 바로 학교 현장에 과급 효과가 커서, 평가를 없앤 것이 잘 되었다는 학부모와 전국학업성취도 평가를 준비하기 위하여 반드시 필요하다는 학교장 간의 팽팽한 설전⁶⁸⁾을 벌이기도 했다.

교육청의 예산 심의 과정은 교육위원회나 예산결산특별위원회 모두 교육의원들이 의제를 형성함으로써 쟁점 사안에 대하여 일반의원들이 따라가는 양태를 보이고 있다. 이는 대부분의 경우 교육의원들이 주도적으로 쟁점을 이끌어가는 것에 대하여 대체적으로 교육위원회 내 일반의원들은 물론 예산결산특별위원들 역시 전문성을 존중하고 있다. 즉, 일반의원들이 교육현안에 대하여 해당 정당의 영향을 받거나 특정 이념으로 쏠리기 보다는 교육의원의 목소리를 통하여 수용하는 모습을 보여주고 있다.

2) 행정사무감사

감사제도는 집행기관과 의회 간의 일종의 기관 대립의 형태를 취하고 있다는 점에서 집행기관의 독주를 견제하는 의회 본연의 권한이라고 할 것이다. 특히 행정사무감사의 취지는 집행부에 대한 감시와 견제 기능뿐만 아니라 감사 과정에서 도출된 현안들이 차기 연도의 예산에 적절하게 반영되어 정책적으로 지원될 수 있도록 연계적인 활동을 할 경우에 효과성이 크다고 할 것이다.

현행 지방의회 통합형 교육위원회제도의 취지의 하나가 이중 감사로 인한 행정력의 낭비를 개선하는 것이었다. 종전에 위임형 교육위원회에서 이중감사로 인하여 교육행정의 행정력 낭비를 초래하였지만, 현행 제도에서는 지방의회의 열흘 간⁶⁹⁾의 행정사무감사만이 이루어지게 되었다.

68) 당시 각종 지역방송사에서는 제학력평가와 관련한 대담을 비롯한 토론방송까지 했을 정도로 특정 교육정책이 도민의 관심과 쟁점의 중심이 된 대표적인 사례이기도 하다.

69) 지방자치법 제41조 및 지방자치법 시행령 제39조

4기 교육위원회에서 4년간의 행정사무감사 지적사항이 51건이었는데, 8대 교육위원회에서는 187건으로 세 배 이상의 감사 사항들이 도출되었다. 9대 교육위원회에서는 2010년부터 2012년까지의 행정사무감사 지적사항은 190건으로 예전에 비하여 감사 사항들의 양적으로 확장된 것으로 나타났다(〈표 III-5〉 참고).

4기 교육위원회의 행정사무감사 지적사항은 지방의회 감사를 거치는 과정에서 쟁점화에 실패하였지만, 9대 교육위원회의 경우 소규모학교 통폐합, 국제학교 관리감독 문제, 외국어학습센터 관리 독립, 무상급식 지원 확대, 인조잔디운동장 관리, 고교 체제 개편, 유아교육진흥원 설립, 교외체험학습비 지원, 교육복지우선사업 방향, 취업률 등의 쟁점으로 등원 초기부터 현재까지 지속적으로 쟁점화한 바가 있다.

학교 인조잔디 운동장에 대한 유해성 논란과 관련하여 최근 실시기관에 따라 결과가 다르게 나타났기 때문에 두 검사기관으로 하여금 동시에 재검사를 실시하도록 하여 도민들에게 공개할 수 있어야 할 것입니다. (…)

또한 내년에 인조잔디 사용연한이 도래한 학교와 문제가 발생한 학교에 대하여 교체방법, 교체순위, 폐기물 처리문제 등에 대하여 교육행정협의회 안건으로 상정하여 도청과 긴밀하게 협조하여 처리하시기 바랍니다.(2012. 12. 22. 교육위원회위원장)

그 결과 유아교육진흥원 설립, 의무교육 단계인 중학교까지 무상급식 조기 시행, 외국어학습센터 독립 원장직제, 인조잔디운동장 관리 비용 편성되, 교육복지우선사업 확대 등 행정사무감사를 통하여 쟁점들이 구체적으로 정책화되는 데에 성공하였다. 다음은 당시 소규모학교 통폐합을 강행하려던 교육청 방침에 대하여 방점을 찍은 바가 있는 2012년 행정사무감사 결과 보고의 내용이다.(2012. 12. 22. 교육위원회위원장)

적정규모학교 육성 정책 추진에 관해서는 지역주민, 학부모 등의 의견수렴 절차가 절대적 요건이라 할 수 있으므로 이를 포함한 특단의 종합대책을 마련할 필요가 있으며, 제주특별자치도 등 유관기관과 협조 체제를 구축하고 아울러 소규모학교에 우수한 교사를 우선 배치하여 학교 교육의 질적 수준을 높이는 등 구체적인 지원책을 마련하시기 바랍니다.

다. 주민대표기능

1) 본회의활동: 교육행정질문

교육행정질문은 8대 지방의회 초기에 의원당 1년에 한 번꼴로 진행이 되었지만, 중반에 들어서 2년에 한 번꼴로 돌아가도록 관련 규정이 개정되었다. 그러나 교육행정질문에 대한 의원들의 관심 부족과 지역의 특성상 교육청 관계자들 중에 스승과 제자의 관계를 맺는 경우가 많아서 회피하는 경향도 보이고 있다. 그러나 종전 교육위원회제도의 경우 교육감이 항상 출석해야 하는 것과는 달리 현행 제도로는 부교육감이나 국장급이 상임위원회에 출석하여 답변하기 때문에 실제적으로 교육 수장인 교육감과 전면적인 질의답변을 할 기회라고는 교육행정질문을 하는 자리로 한정되었기 때문에 중요성이 강조되고 있다.

9대 교육행정질문의 성과는 무상급식, 학교밖 청소년 문제, 비정규직처우개선문제, 소규모학교통폐합 문제가 집중적으로 논의되는 과정에서 교육의원 및 교육위원회 소속 일반의원과 지역구 의원 간의 공조체제를 구축하였다는 데에 있다. 무상급식 전면 시행도 교육위원회가 아닌 예산결산위원회를 통하여 조기 시행되었고, 소규모학교 통폐합 논란에 따라 지역 학교의 문제에 대하여 마을 살리기 차원의 문제라는 점에 인식을 같이 하게 되었으며, 지역구별 학교 비정규직처우개선 문제에도 참여하여 관련 조례를 성공적으로 제정하게 되었던 것이다(〈표 III-10〉 참고).

일반의원들은 특히 지역구 성격에 따른 교육행정질문을 하였는데, 산남·산북 간이나 도시 농촌 간 교육격차의 문제, 교육복지투자우선지역을 해당 지역구로 확대하는 사안, 제주형 자율학교로 지정된 경우 초기 시행 학교에 대한 지속적인 지원방안 요구, 체육고등학교, 골프고등학교 건립 등 해당 지역구나 개인적 배경과 관련된 사안에 대한 질문을 하는 경향이 있다.

이렇게 공조체제를 유지하게 된 데에는 교육의원들이 주도적으로 쟁점들을 양산하여 각종 토론회나 간담회를 지속적으로 개최하였고 언론과 주민의 관심을 끌어내는 데에 일면 성공했기 때문이라고 볼 수 있다. 종전의 교육위원회 체제에서는 교육에 대한 쟁점 사안들이 주민들 전체로 파급된 사례도 별로 찾아볼 수 없고, 주민들 입장에서 오히려 간접선거에 따른 정치화된 학교운영위원회의 모습이나 선거비리로 인하여 교육에 대한 본질적 관심보다는 교육 사안으로부터 거리감을 둔 경향이 있었다.

〈표 III-10〉 제9대 제주특별자치도의회 교육행정질문 현황(교육위원회 소속 의원)

의원	요지	의원	요지
교육 의원	A ·학교통폐합문제· ·교편잡기운동 ·무상급식 중학교 전면시행	C	·학교비정규직 문제 ·국제화교육환경 조성에 따른 교육특구 ·특성화취업률 제고
	B ·교육청 평가의 문제점 ·고교체제개편위원회 구성 ·작은학교 통폐합의 문제 ·3선교육감으로서의 교육현안에 대한자세 ·중학교 학교운영지원비 폐지 ·무상급식 확대 ·교육시설의 확충 및 환경개선사업 제언 ·일반계고 확대 ·2009개정교육과정의 문제 ·소규모학교 육성방안 ·투명한 인사 ·국제학교 운영상의 문제 ·고등학교 구조 ·학교폭력의 문제점 ·수능 전국 1위 허상에 대하여	D	·제학력평가 ·교과교실제운영 ·학교폭력예방을 위한 학교·학부모시스템 ·학급당 학생수 조정 ·공립체육중고등학교 설립 ·사립학교 재정부담금 문제 ·대입 지원방안 ·성예방교육 ·교장공모제 확대 ·공사립학교 균형발전 ·학업중단의 문제
교육 위원회 일반 의원	A ·인성교육 관련 제언 ·주5일 수업제 정책 ·교원행정부담무경감 및 공문서 감축 ·교원출산·육아휴직에 따른 기간제교사 ·교원능력개발평가 후속조치	D	·교육행정협의회 시급히 개최요구 ·공모교육장 자격 확대 제도개선 ·계약제교원 자격시험을 통한 인력풀 ·주민참여예산제 시행 ·교육청 내 직장 보육시설 건립 ·서귀포산업고등학교 육성방안
	B ·특성화고 운영 문제 ·자율학교 운영 문제 ·대학입시 수시 전형의 문제 ·교육감 출마의사	E	소규모학교 정책 관련 집중 질의 ·공공정책시행에 따른 사회 갈등 최소화를 위한 사전예방방안
	C ·교육청 산하 위원회 구성의 문제점 ·제학력갖추기 평가 ·고입제도 개선방안 ·제주형 자율학교 예산지원에 대하여 ·미혼모학생의 학업지속 방안		·새정부 출범에 따른 교육감 교육 방향 ·학교폭력문제 ·학급당 학생수 감축 및 학급회의 활성화 ·제2부감제도 신설 및 감사관부이사관보직

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성함.

그러나 현행 교육위원회의 활동을 통하여 재생산된 쟁점들이 실제 정책으로 이어져서, 가령 무상급식이나 소규모학교통폐합의 문제, 학교회계적 처우개선의 문제 등 직접적인 수혜 당사자가 되거나 정책의 한 가운데에서 교육당국과의 전면적 대치상황을 벌이면서까지 목소리를 높여가고 있다는 것은, 현행 제도가 주민들로 하여금 교육 사안에 대하여 직접적으로 한 표를 가진 당사자의 입장이 표출되고 있게 되었다는 것은 교육자치의 ‘민주주의’라는 기본 이념이 발현되고 있다는 것을 입증하는 사례이다.

〈표 III-11〉 제9대 제주특별자치도의회 교육행정질문 현황(일반의원)

의원	요지	의원	요지	
일반의원	A	·최장수 교육수장의 소견 ·교육수요자 만족도 파악 결과 ·대안교육기관 운영 ·교육감직선제 폐지에 대한 의견 ·시·도교육청 평가 ·제주형 자율학교 운영 ·특성화체제 개편계획	I	·창의적체험활동 제언 ·제주4·3교육 ·산남지역교육균형발전
	B	·국제학교 현안문제 ·교육행정협의회 내실화 방안	J	·사학재단법정부담금 ·골프고등학교 설립 ·교장공모제 ·석면없는 학교 ·학교폭력문제 ·도농간, 산남북간 학력격차의 문제 ·마이스트교 및 스포츠학교 신설제안 ·소규모학교통폐합문제 ·교장공모제
	C	·체육관 임대료 인하 ·기간제 교사의 문제 ·비정규 차별 처우개선 ·고교 입시 체제 개편 ·특수교육 및 장애학생 이동권 보장 ·학교급식 전자입찰제도 문제·개선방안 ·교육행정정보지원 운영 ·학교회계직 처우개선 호봉제 도입	K	·어린이보호구역교통사고 ·택지개발사업 학교 신설 ·소규모학교 통폐합 문제 ·읍면지역교사 인센티브 ·읍면학교장 자율권 확대 ·조손·결손학생의 인성성적향상에 인센티브 부여 ·지역주민,도,교육청,도의원이 하나가 되어 학교살리고 마을살리기
	D	·위기청소년 구체적 대안 ·방송통신고등학교 관련 집중 질의 ·영어교육도시 국제학교 관련 집중질의	L	·학교성폭력방지제 ·초등학교 5분쉬는시간 문제점 ·특수교사 가산점 ·자율학교 평가와 3기 방향 총괄질문
	E	·국제화 인재양성 제안 ·자율학교 소극적 추진 이유 ·장애학생 교육기회 보장 ·학교급식지원센터 건립 방안	M	·친환경무상급식 확대 ·장애아 특수교육확대
	F	·공교육강화 고교개편 ·학교주변 사설학원 총량제 ·스마트러닝을 위한 교사연수 확대 ·ADHD문제 ·제학력평가 폐지 ·노형연동권 여고 신설	N	·창의적인재육성과 진로선택을 위한 교육과정 개편 ·국제자유도시 교육청 사업계획에 따른 집행 실적 저조 ·노형중학교를 여중으로 신설 ·소규모학교통폐합 문제
	G	·교육복지우선지역사업 확대 ·학교안전사고 문제 ·석면관리를 위한 조례 제정방안 ·국제학교 사회적 배려대상자 확대	O	·학교폭력예방 및 근절방안 ·대안학교 설립방안 ·교원업무 경감방안 ·비정규직 처우개선방안 제언
	H	·교육장 공모제 실시 ·주5일제 전면시행에 따른 준비 ·경시대회 폐지제고 ·학교건물 내진 시설	P	·소규모학교 통폐합 ·예고 설립방안 ·학교운영위원회 활성화 방안 제언 ·유아교육(삼성초 단설유치원 전환) ·학교 내 차량통행 금지

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성함.

또한 특징적인 사안의 하나는 지방교육자치와 관련된 체제에 관한 질문들이 일반 의원의 입을 통해서 나왔다는 것이다. 상반기에 교육위원회에 배정된 일반의원은 하반기 타 상임위원회에 배속된 상황에서 서면질문을 통하여 교육감에게 교육분권에 대한 질문을 하였다.

과거 전국에서 최초로 교육국장을 공모했던 제주교육청이 2004년도에는 교육장까지 직위 공모를 하여 전국적인 관심을 받은 바가 있습니다.

더군다나 제주특별법 제98조제3항에 의하면 교육장을 공개모집할 수 있고, 같은 법 제99조에 의하면, 타 시도와 달리 교육장이 고등학교의 운영·관리에 관한 지도·감독할 수 있도록 명시되어 있습니다.

이는 그간 행정의 역사적으로나 제도적으로 제주교육청이 타 시도에 비하여 선진적인 구조를 갖출 수 있는 틀이 마련되어 있다고 할 것입니다.

그러나 제주의 교육당국은 법적으로 제도가 마련되어 있지만, 정작 제도 시행에는 소극적인 태도를 보이고 있습니다.(중략) 고도의 자치권을 이어받은 제주특별자치도의 민선 교육감께서 과거 관선 시절의 인사 운영 방식을 고수하는 것을, 오히려 타 시도에서 자체 규정에 의하여 교육장 공모제를 적극 시행하는 것과 비교하였을 때, 상당히 시대착오적인 행정을 한다고 볼 수 있을 것입니다.

(제293회 제주특별자치도의회 교육행정질문에서 H의원)

「제주특별법」에는 교육자치에 관한 차별화된 특례조항(〈표 III-11〉)이 마련되어 있지만, 제대로 특례의 취지를 살리지 못하고 있다. 교육위원회에서는 교육장 공개모집과 고등학교 지도감독권을 교육장에게로 넘길 것을 요구하고 있지만, 교육당국은 현실적으로 어려움이 많다는 이유로 법에 주어진 특례 규정을 무색하게 만들고 있다. 이런 교육감에게 집중된 권한에 대하여 교육위원회 소속 일반의원은 다음과 같은 발언을 하였다.(제297회 제주특별자치도의회 교육위원회 임시회 L의원)

“교육감의 권한이 너무 비대해서 도지사가 제왕적 도지사가 아니고 제가 보기에는 교육감이 진짜 제왕적 교육감이다.” 이렇게 얘기를 하니까—김보은 국장님도 계신데—“그렇지 않다.” 이렇게 답변을 하더라고요. 그런데 이런 사건이 일어나는 것은 그렇다는 것을 반증하는 거거든요. 교육감의 권한이 너무 집중돼 있다.

위의 발언이야말로 지방교육자치의 나아갈 방향에 대하여 제시하고 있다고 할 수 있다. 교육자치의 한 축이 되는 지방교육분권이 중앙에서 지방으로 내려오는 것뿐만 아니라 지방 내에서 각종 권한을 분산하고 이양할 수 있도록 시스템을 만들어야 하는 것이다. 결국 제주는 교육행정기관의 권한에 비하여 상대적으로 교육위원의 위상이 약화되었지만, 다양한 방식으로 견제와 감시를 할 수 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 III-12〉 제주특별법에 명시된 교육자치 관련 특례 조항

조항	내 용	비고
제96조(학교법인 설립·운영에 관한 특례)	사립학교 설립허가권이 교육감에게 귀속	
제97조(보조기관 등에 관한 특례)	제2부교육감 설치에 관한 사항은 조례 위임 보조기관의 설치에 관한 사항은 조례 위임	미이행
제98조(하급행정기관에 관한 특례)	명칭, 조직과 운영은 조례 위임 교육장 공개모집 규정 근거, 조례 위임	
제99조(교육장의 분장사무에 관한 특례)	고등학교 지도감독 위임 규정	미이행
제101조(보통교부금에 관한 특례)	보통교부금 총액의 1만분의 157 산정	
제102조(교육비특별회계 전출비율에 관한 특례)	도세전입금은 조례로 규정	미이행
제103조(지방채 등의 발행에 관한 특례)	도의회의 의결을 거쳐 교육감이 발행 근거	

출처: 제주특별자치도의회 내부자료(제주특별자치도의회 제출안)

2) 본회의 활동: 도정질문

의회 통합형 교육위원회의 새로운 면모의 하나가 바로 도정질문이다. 교육의원들은 도정질문을 통하여 지방의원으로서의 동등한 지위와 권한을 행사하여 각종 지역 현안에 대한 쟁점을 부각시키기도 하였다. 이런 과정을 통하여 교육청 외의 지방자치단체 소관의 조례를 제정할 수 있는 기틀을 마련한 것이며, 교육현안을 바라보는 시각을 교육계뿐만 아니라 폭넓은 시각으로 바라볼 수 있게 되었다.

교육의원들의 도정질문 주제를 살펴보면, 상당수가 교육청 및 교육관련 사안과 관련되어 있다. 특히 〈표 III-13〉의 교육의원 E의 경우 두 차례에 걸친 도정질문에서 대부분 지방교육자치제 시행에 따른 제도와 관련한 질문을 함으로써 교육의원으로서 지방자치단체장의 관련 권한과 책무에 대하여 견제와 통제는 물론 제언까지 하고 있다는 점을 우리나라 교육자치 역사상 특별한 권한이며 변화라고 할 것이다.

〈표 III-13〉 제9대 제주특별자치도의회 교육위원의 도정질문 요지

의원	1차	2차
교육위원	A	<ul style="list-style-type: none"> ·지역균형발전과 물류관련 고등학교 양성 ·<u>학업중단청소년 문제</u> ·거주외국인 지원 ·평생교육활성화 ·중국관광객 유치방안 ·문화스토리텔링 활성화 ·이어도의 날 ·하천 보전 및 관리 ·교육경비 투자 확대 ·<u>주5일제 시행에 따른 지자체 정책</u> ·민간어린이집 보육 지원
	B	<ul style="list-style-type: none"> ·문화융성을 위한 정책 계획 ·문화이주자 귀농자 현황 지원 ·도립예술단 정년연장·처우개선 ·공공의료서비스 확대 ·<u>누리과정 확대 준비</u> ·<u>농어촌유학센터 지원</u> ·읍면 위탁병원 추가 지정 ·국제자유도시 체감을 위한 특단대책 ·영어교육도시 1차 시범 정주여건 ·영어상용화정책 계획 ·여성인력 정책 ·사라오름 개방에 따른 교통문제 ·여성공무원 유연근무제 ·경로당 지원 ·<u>농촌교육의 질 제고</u> ·노인대학원 산남 설립 ·조릿대 자원화 방안 ·<u>교육발전기금 확대방안</u>
	C	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>위기청소년 안전망 확대</u> ·유아보육 현안 관련(공공자율성어린이집 설립/보육기관 거리 인가제 시행)
	D	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>영어교육도시 제언</u> ·<u>환경교육 진흥 제언</u> ·<u>교육재정확충방안</u> ·<u>친환경급식센터 필요성 제언</u> ·영유아보육 현안(무상급식 및 교사처우) ·영유아통합지원센터 건립 ·<u>폐교시설활용방안</u> ·탄소포인트제 참여 활성화방안 ·말산업특구지정 전략 ·무자격 관광가이드 ·재외도민증 혜택 확대 ·제주개발공사 삼다수 입장 ·사회갈등해소 역할 ·탐라대전 ·제주국제대학 정상화
	E	<ul style="list-style-type: none"> ·<u>특별법 제도개선안 제출권 교육감 부여방안</u> ·<u>감사위원회로 인한 지방교육자치권 훼손</u> ·감사위원회 독립성 확보 방안 ·<u>로컬푸드를 활용한 친환경급식 방안</u> ·국제자유도시 재검토 ·중소 자영업자 지방세 감면 혜택 방안 ·한미FTA 대응 ·<u>학교친환경급식 문제</u> ·비정규직 지원센터 제언 ·JDC 이익이 재환원 여부 ·재정자립도 ·해군기지 집중 ·<u>작은학교 살리기 위한 다세대 건립</u> ·<u>정신건강센터 산남건립 방안</u> ·<u>선거관련 감사위원회 지적의 문제</u> ·<u>사립대학 업무의 교육감으로 이관</u>

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성함.

관련 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도감사위원회는 제주특별법에 의해 설치된 도지사 소속의 합의

제 행정기관으로서 교육청 및 교육행정기관에 대한 감사권을 갖고 있는데, 교육감이 가지고 있는 소속 기관의 지도·감독권을 무시하고 일선학교에 대한 감사를 시행함으로써 각종 자료요구로 인하여 학교 현장의 아우성이었다. 이에 대하여 교육의원 E는 도지사에게 다음과 같은 질문을 하였다(제276회 제주특별자치도의회 도정질문)

감사위원회의 독립성 문제입니다. 집행부를 감시하고 견제해야 할 감사위원회가 인사권자인 도지사의 그늘에 있는 것 자체가 감사의 정당성에 대하여 (중략)… 결국 계속 논란이 되고 있는 사안들은 근본적으로 기관의 독립성이 보장되지 않는 데에 문제의 출발점이 있다는 것을 명심해야 할 것입니다.

마지막으로 교육기관에 대한 감사권 논란과 관련한 사항입니다. 단도직입적으로 일선학교 감사에 대해서는 지도감독권자인 교육감의 자체감사를 인정해 주시기 바랍니다. 가령 지난 00중 교장 성희룡사태나 인조잔디운동장 비리 등 명백한 위법사안이라고 여겨졌을 때에 주도적으로 감사를 하는 것이 바로 진정한 자치감사입니다. 일선 학교를 돌아다니면서 학교교육의 가장 중요한 장학에 대한 전문성도 없이 단지 회계 장부나 들여다보는 식의 감사는 과도한 인력낭비이자, 실효성에도 신뢰를 받을 수 없을 것입니다. 감사위원회가 설치된 지 거의 5년이 되고 있지만 가장 중요한 독립성과 전문성 확보방안에 대한 제도 개선 노력이 전무합니다. 구태의연하게 감사범위를 넓히는 것을 지양하여 고도의 자치권 확보라는 거시적인 지방분권의 틀을 만들어 나가는 노력이 필요하다고 본 의원은 주장하는 바입니다.

감사위원회의 일선학교 감사권 논란은 결국 감사위원회측이 교육감의 자체 관리감독권에 대하여 인정을 하여, 본청 및 교육행정기관에 대하여 감사를 하는 것으로 정리되었다. 이렇게 감사위원회의 입장 변화는 지방의회 의원들을 설득하고 도지사로부터도 논리적 대응을 하였던 교육의원이라는 존재가 있었기 때문에 가능한 것이라고 평가할 수 있다.

한편 감사위원회는 2012년 제주특별자치도 종합감사결과, 감사지적 사항 ‘제1번’으로 ‘교육감 및 교육의원 선거 관련 특별법 개정 준비 등 미비’라는 이유로 권고처분을 내리게 되자 교육의원은 도지사와 설전을 벌이게 되었다. 교육의원 E는 2012년 10월 11일 전국 시·도지사들이 ‘교육자치와 지방자치의 일원화’를 주장하는 자리에 참석한 점을 꼬집은 후에 일원화에 대한 반대 입장을 분명히 하면서 다시 감사위원

장을 단상으로 불러들여 교육의원 선거에 대한 적정성 검토 권고가 나오게 된 배경을 따져 물었다. “뜬금없이 권고하고 나섰다”고 질책하자 감사위원장은 다른 시도에서는 선거가 폐지되는데 제주에서만 선거를 시행할 경우에 대비하여 검토하도록 한 취지라고 설명한 바가 있다(제301회 제주특별자치도의회 도정질문).

제주특별자치도특별법에 수많은 논란과 문제들이 있습니다. 그중에 현재 논란이 되고 있는 행정계층구조 개편도 있습니다. 그리고 의회의 인사권 독립과 감사위원회의 인사권 독립의 문제도 있습니다. 그러나 그런 법령과 관련해서는 감사에서 처분 요구한 게 단 하나도 없습니다. (감사위원장 답변:그것은 감사대상이 아닙니다.)

그러나 지난번 두 번이나 선거를 제주도에서, 유일하게 두 번이나 이 선거와 관련된, 교육자치와 관련된 행위를 했습니다. 그러나 아무 문제가 없었습니다. 그런데 그 문제없는 제도를 감사위원회에서 뜬금없이 전국적으로 없는 상황이니까 적정성에 문제가 있고 혼란의 우려가 있다, 이것은 감사위원회의 과도한 월권입니다

그러나 이 사안은 감사위원회의 과도한 월권 행사이며, 교육감사에 대한 부족의 문제를 야기하였다. 일부 도청 행정직 공무원과 소수의 감사위원으로 구성되어서 회계감사나 사무감사에 그치고 있고 정작 교육 현장에서 가장 중요한 장학감사가 전혀 이루어지지 않고 있다는 것이다. 감사위원회가 교육감사를 전문적으로 행하기 위해서는 조직면에서 교육전문직의 확충이 필요하다는 게 교육현장의 의견이다. 이런 논란에 대하여 제주특별자치도의회에서는 5단계 제도개선에 대하여 다음 <표 III-13>와 같은 제도개선안을 올렸고, 다음 국회에서의 결정을 기다리고 있다.

<표 III-14> 감사위원회 관련 5단계 제도개선 제출 사항

법률조항	법조문	검토결과 및 개선방향
제66조의3 (감사위원회 사무국)	① 감사위원회의 자치감사 활동을 지원하고 감사위원회에 관한 행정사무를 처리하기 위하여 사무국을 두고, 감사위원회 사무국의 사무국장과 직원은 일반직·계약직·특정직 또는 교육행정직 지방공무원으로 한다.	·교육감사를 함에 있어 교육행정직 지방공무원만 참여함으로써 회계·사무감사에 한정되고 있는 점을 개선하기 위하여 장학사(관)·연구사(관)과 같은 장학업무를 전담하는 감사인력 충원을 위한 근거를 마련해야 할 것임. ① -----또는 교육행정직 지방공무원 및 교육공무원 으로 한다.

출처: 제주특별자치도의회 내부자료(제주특별자치도의회 제출안)

둘째, 제주특별법에 명시된 교육자치의 권한에 대한 질문을 하기도 하였다. 「제주특별법」 제정 단계에서부터 교육청은 별다른 의견을 제시한 바도 없이 기존의 「지방교육자치에 관한 법률」을 준용하는 데에 손을 들었을 뿐만 아니라 동등한 지방자치단체장으로서의 제도개선안 제출권조차 확보하지 못함으로써 교육사안에 대한 제도개선을 위해서 도지사가 최종 제출권자가 되었던 것이다. 이에 대해서 교육의원들은 도지사에게 대한 도정질문을 통하여 공식적으로 교육감의 제도개선제출권을 요구하기도 하였다(제276회 제주특별자치도의회 도정질문 E의원)

제주특별법 제·개정에 있어 도지사가 중심축이 되어 있는 것과는 달리 도교육감의 법적 지위가 지나치게 폄하되어 있다는 것입니다. 우선 법률안 제출과 입법반영에 관한 사항입니다. 동법 제9조제1항에는 도지사의 법률안 제출권만 보장되어 있고, 교육감의 법률안 제출권에 대해서는 일언반구도 없는데, 이 이유가 무엇입니까?

제주특별법에는 ‘교육자치’라는 용어가 제10장에 하나의 장으로 분명하게 명시되어 있습니다. 이에 근거하여 교육감은 도지사보다 마찬가지로 주민의 직접 선거에 의해 선출된 민선 기관장으로써 동등한 지위와 법적 근거를 갖고 있음에도 불구하고 정작 제주특별법 내의 지위와 권한에서는 상당한 차별 조항들이 존재하고 있습니다. … 제주특별법 내에 지방교육자치단체장의 권한과 책무를 지나치게 축소하고 있다는 점은 지방분권의 취지를 반영한다는 의미에서 반드시 시정될 수 있도록 5단계 제도개선이 이루어져야 된다고 생각합니다.

심지어 교육부로부터 도내 사립대학의 지도·감독권 이양에 대해서조차 도리어 거부할 함으로써 도지사에게로 권한이 넘어가는 어이없는 상황까지 연출한 바가 있다. 또 교육의원은 도정질문 요지서를 통하여 다음과 같은 서면질문⁷⁰⁾을 한 바가 있다.

제주특별법 4단계 제도개선에 의하여 사립대학의 지도·감독권이 도지사에게로 넘어와서, 관련 조례가 제·개정되었지만, 아직도 관련 제도 정비가 충분히 이루어지

70) 당초 도정측은 교육청으로 하여금 사립대학 지도·감독을 요구하여 교육감측의 완강한 반대에 의하여 밀고당기기를 하다가 결국 도정측이 말아서 ‘특별자치교육지원과’이란 기구를 새로 만들어 운영하고 있지만, 이런 사실을 나중에 파악한 교육의원 일부는 교육청측의 소극적인 행정에 대하여 상당한 질타를 하면서 다시 돌려받을 것을 요구하기도 하였다. 만일 교육감이 대학지도감독권을 가져왔다면 전국 어디에서도 찾아볼 수 없는 막강한 권한을 가진 교육감이 되며 명실상부한 지방의 교육자치단체장의 위상을 확립할 수 있는 기회였다는 후론이 있다.

지 않은 상황으로, 현재로서 도지사의 입장에서 사립대학의 지도감독과 관련한 인적자원과 역량이 충분하다고 보는가? 특히 교과부와의 협의와 절충 과정에서 일반공무원으로서 어려움은 없었는가?

교육청에는 교과부로부터 내려온 부교육감이 있기 때문에, 부교육감이 도내 대학의 업무를 충분히 총괄할 수 있고 교과부와의 협상과 중재 과정에서도 이만한 역량과 인적 자원이 없다고 보는데 어떻게 생각하는가?

도지사는 현재 초중등학교에 직접 재정을 지원하는 형식으로 도내 사립대학에도 사안별로 재정을 지원하고, 지도감독은 교육청으로 하는 것이 효율적이고 합리적이라고 생각함.(제276회 제주특별자치도의회 도정질문 E의원)

셋째, 도정질문을 통하여 교육의원들은 도지사의 교육지원에 대한 인식변화를 가져온 바가 있다. 특히 소규모학교 통폐합과 관련하여서 지난 30년간 교육청은 이농현상 때문에 학교에 학생수가 줄어들었기 때문에 도정에 책임이 있다고 주장했다. 도청측은 학교에 학생수가 줄어드는 것을 도청의 책임으로 돌리는 것은 부당하며 교육당국이 적극적인 교육행정을 펼쳐야 한다고 요구했다. 한편, 읍면의 학교를 살리기 위해서는 교육청에서는 정책적 지원을 하고 도지사는 읍면 소재 학교로 학생들이 올 수 있도록 귀농인구를 늘리기 위한 체계적인 지원이 있어야 한다는 판단이 내려졌다. 이에 교육의원, 지역구의원, 마을주민과 학부모가 공조체제를 유지하여 마을 살리기와 학교 살리기가 하나라는 주장을 끊임없이 한 결과 도지사는 결단을 하게 되었다. 해당 교육의원은 도정질문을 통하여 구체적인 지원을 요청하였다.

이제까지 학교 살리기 문제를 도는 “이것은 교육의 문제니까 교육청에서 알아서 해라.” 이렇게 넘겼고, 교육청에서는 “지역경제에서 살기가 어려워서 이농현상이 있는 것이니까 그것은 도의 문제다.”라고 서로가 책임을 떠넘기면서 이제까지 왔습니다.

지난 15일 지사께서 “통폐합 대상 학교와 관련된 마을에 지원할 수 있으면 다세대주택을 지원하는 방안⁷¹⁾을 강구하라.” 이렇게 이야기를 했습니다. 대단히 의미 있는 정책의 선회입니다(제276회 제주특별자치도의회 도정질문 E의원)

이런 제주도정의 정책 방향으로 인하여 교육감은 학교통폐합의 입장을 보류한 상태이지만, 도청 소관으로 ‘작은학교 희망만들기 조례’를 제정하여 도지사가 읍면 학교

71) 내부자료. 제주특별자치도지사는 1억 3천만원을 투입하여 60명 이하 학생수의 마을주민들이 자발적으로 주민부담금을 마련할 경우 다세대주택 건립을 지원하겠다고 밝혔다.(제주특별자치도청의 답변서 중에서)

로 이주하는 가족에 대하여 다세대를 지을 수 있는 근거를 마련함은 물론, 교육청 소관으로 '작은학교 육성 지원 조례'를 제정하려는 교육위원의 입장에 대해서 별다른 입장을 보이고 있지 않은 상황이다. 이런 상황은 교육현안에 대하여 교육청이 도청에게 주도권을 뺏긴 형상으로 교육의 형평성 논리로 특별한 지원에 난색을 표명함으로써 통폐합 대상 지역민들로부터 교육당국은 상당한 불신을 받게 되고 말았다.

지금 현재 더 민주화가 되고 민선교육감이 돼서 지역주민 친화적인 의견을 들어야 되는 시기거든요. 그런데 지역 주민 의견을 도외시하는 행정을 하고 있는 거 아닙니까? '99년도에도 교과부에서—그때 당시는 뭔지 모르겠습니다마는—주민의견을 수렴하려고 해서, 분교화가 안 됐거든요. 그렇죠?

오늘 현재 또 마찬가지입니다. 지역주민과 학부모 의견을 수렴해서 추진해야 되거든요. 법에 나와 있어요. 무슨 말인지 알겠습니까? 그렇게 하도록 돼 있어요. (중략)

특히 민선교육감 시대가 돼서 좀 객관적이어야 되거든요. 제가 보면 교육감님은 민선이 됐는지 모르지만 실제적으로 그 밑을 보면 따라가는 추이가 일반 도청 이런 데보다 낮은 것은 사실일 겁니다. 그런 것 때문에 위원님들이 일반 공무원들하고 교육청 공무원들하고의 온도 차 이런 것을 갖고 비교해서 질의를 하는 게 아닌가 하는 생각도 듭니다.

작은학교에 대한 쟁점화 역시 교육위원이 해당 지방의원으로 하여금 관심을 유도해 낸 결과물로서, 도지사가 급기야 읍면에 지원을 하게 된 결과로 이어졌다. 이는 지난 30년간 지속되어 온 작은학교 관련 사안들에 대한 책임 공방 차원을 벗어나 자치단체와 교육당국 간의 뚜렷한 역할과 업무를 규명하게 되는 계기가 되었다는 데에 성과를 둘 수 있는데, 이 역시 교육위원이 교육 현안에 대하여 폭넓은 시각과 일선 학교 현장에 대한 충분한 이해에서 비롯된 교육의 전문성을 발휘한 결과 정책으로 유도된 사례라고 할 것이다.

넷째, 9대 의회의 도정질문 중에는 교육재정 확충에 대한 논의가 이루어진 적이 없다. 8대 의회에서는 교육위원들이 등원하자마자 도지사를 향하여 제주특별법에 특례조항으로 되어 있는 도세전입금의 비율을 상향 조정할 것을 주장하였지만 9대에 이르러서는 이런 사항에 대한 언급이 찾아 볼 수 없게 된 것이다. 다음은 8대 의회에 등원하자마자 첫 번째 도정질문에서 교육위원이 도지사를 향한 질문의 내용에 나타나 있다(제234회 제주특별자치도의회 도정질문 K의원).

우리 도의 경우에도 2007년도 교육비특별회계 전출 예정금으로 지방세 총액의 3.6%에 해당하는 117억여 원으로 편성되었습니다. 기존의 각 시·군에서 징수하던 시·군세가 없어짐에 따라 고등학교 이하 각급 학교 교육에 시·군에서 지원되던 교육경비 54억 원까지 포함한 실제 전입금은 감소가 예상되어 학부모 부담이 늘고 일선 학교의 교육활동이 위축되지 않을까 심히 우려가 됩니다.

도의회에 상정될 제주특별자치도 교육비특별회계 전출비율에 관한 조례안 입법예고에 의하면 전출금은 도세 총액의 3.6%를 교부하도록 되어 있으나 타 시·도와 차별화를 기할 수 있는 특단의 조치가 필요한 이 시점에서 담배소비세마저 없는 대신 교육비특별회계 전출금 비율을 우리 제주특별자치도에서는 3.6%에서 5% 이상으로 상향 조정해 주실 것을 강력히 요구합니다.

교육재정에 관한 제주도정의 입장은 도세전입금 3.6% 이외에 별도의 교육지원을 모두 합하여 6.65%에 달하고 있어서 실질적인 지원은 훨씬 늘어났다는 이유로 조례의 명시를 반대하고 있었다. 이에 대하여 8대 교육의원들은 관련 조례 개정을 요구한 반면에, 9대 교육의원들은 재정 확충보다는 재정 지원 확대를 바란 결과, 작은학교 살리기와 관련한 도지사의 지원까지 끌어낼 수 있었던 것이다.

도정질문을 통하여 실질적인 도지사의 지원을 끌어내기까지는 교육의원들의 역동적인 역할들의 결과라고 할 것이다. 특히 도지사가 교육에 대한 지원을 하는 입장에서 같은 예산을 가지고 어떤 식으로 집행할 것인가의 문제는 전적으로 도지사의 의지에 달려 있는 것이므로, 수요와 필요에 대한 결정을 내릴 수 있는 판단 근거를 제시하는 것 역시 교육의원들의 역할이라는 점에서, 도정질문을 통한 교육의원들의 역할을 주목할 수 있다.

3) 기타 활동 영역

교육의원들이 지방의회 내에서의 여타 활동은 일반의원과 마찬가지로 특별위원회, 연구모임, 인사청문회, 정책협의회 등에 참여하고 있다.

첫째, 특별위원회 활동(〈표 III-15〉)과 관련하여, 교육의원들은 각종 현안 사항에 대한 특별위원회⁷²⁾에 일정 부분 할당을 하여 참여하고 있다. 9대 의회에서 가장 쟁점

72) 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 제8조에 의하여 특정 안건을 심사하기 위하여 필요한 경우 본회의의 의결로 특별위원회를 설치할 수 있는데, 예산결산위원회와 윤리특별위

이 된 것은 제주에서 가장 오랫동안 현안이 되고 있는 해군기지문제 해결을 위한 특별위원회였는데, 여기에도 교육의원이 참여하여 지방의원으로서의 역할을 했으며, 단식투쟁에도 참여하였다. 그러나 지방의 정치적 쟁점이 되는 사안에 교육의원이 참여하는 것에 대하여 일각에서 정치에 깊숙이 개입한다는 비난도 있었지만, 해당 교육의원은 논란이 되고 있는 지역의 학교와 아이들의 문제를 비롯하여 주민간의 갈등 문제에 대하여 초점을 둬으로써 교육적 견지에서 특별위원회활동을 수행했다는 점에서, 교육의원의 영역과 역할을 확대한 것으로 평가할 수 있다.

의회 내에서 특별위원회가 구성될 경우 교육위원회에서는 일반의원의 몫과 교육의원의 참여 몫이 구분되는 관례들에 따라 교육의원들은 적극적으로 참여할 수 있는 구조이다. 그러나 일부 지방의원들 사이에서는 교육의원이 특별한 지위와 전문성을 가진 의원으로서 교육위원회 활동 이외의 위원회 참여에 대하여 부정적인 시각을 가지고 있으며, 의회 운영과 관련하여 개선사항으로서 교육의원의 의정 활동의 한계를 구분⁷³⁾할 것을 요구하기도 하였다.

〈표 III-15〉 제9대 제주특별자치도의회 특위 활동 현황

특위명	교육의원	교육위원회 내 일반의원
해군기지특별위원회	1	
FTA특별위원회	1	2
아동·청소년이 안전한 사회 만들기특별위원회	1	1
여성특별위원회		1
윤리특별위원회	2	0

출처: 제주특별자치도의회 내부자료

둘째, 의원이 제주의 현안사항과 의원 공통적 관심분야에 대한 연구를 위하여 연구모임(〈표 III-16〉)을 구성할 수 있는데, 8대에는 없었던 제주교육발전연구회라는 가결성되었다. 그런데 교육관련 연구회 주창자가 교육의원이 아니라 일반의원이었다, 연구회 초기 쟁점 사항인 제학력평가나 교육재정의 확충 문제, 학교스포츠 활성화 등

원회는 조례에 명시되었고, 나머지 특별위원회는 따로 본회의 의결로 설치된 것이다.

73) 가장 교육의원의 활동과 논란이 되었던 것은 예산결산특별위원회에 참여하여 도정의 예산까지 관할하는 것에 대하여 일부 문제제기가 있어서 해당 위원회에서는 이 문제에 대하여 개선사항으로 검토 중에 있다.

의 주제를 가지고 현실적인 문제 해결 방안들을 모색한 반면에, 이후 교육의원들이 회장되면서 연구회의 성격이 대중강연식으로 일종의 많은 사람들을 동원하는 구실이 되었던 것이다. 이는 교육의원들이 차기 교육감 선거에 출마할 의도를 가지고서 가급적 많은 사람들에게 알리기 위한 활동들이 더 많았다는 것이다. 결국 연구회 3년의 활동 결과 아직까지 실제적으로 교육정책에 반영되었다든가, 예산이 확충되었다는 등의 결과물은 나온 바가 없다.

그러나 교육의원들은 <표 III-16>에 나타난 바와 같이 다양한 영역의 연구모임에 참여하여 의정활동의 지평을 넓히고 전문성을 강화하기 위한 노력을 하고 있다.

<표 III-16> 제9대 제주특별자치도의회 연구모임 활동 현황(2013년 8월 현재)

특위명	결성목적	교육의원	교육위원회 내 일반의원
제주미래전략연구회	지역전략산업의 육성		1
제주교육발전연구회	교육정책 연구·분석, 교육수요 반영	5	4
기후변화대응 녹색성장발전연구회	기후변화대응을 위한 녹색성장방안 모색		1
지속가능발전포럼	환경보전 및 사회·경제발전 도모	1	1
제주복지공동체포럼	지속가능한 제주 공동체 삶의 질 개선 비전	1	1
법제도개선연구회	고도의 자치권 실현을 위한 입법 연구	1	1
지방재정연구회	특별자치도로서의 재정 특례 등 확충 방안	1	2
제주문화관광포럼	제주문화관광정책 연구·방안 마련		1

출처: 제주특별자치도의회 내부자료

셋째, 본회의장에서 기급사안에 대하여 의원들은 5분 자유발언을 할 수 있다(<표 III-17> 참고). 교육위원회에서도 총 10건의 5분 발언이 있었는데, 교육의원들은 6건의 5분 발언을 통하여 해직교사처분에 대하여 교육감에게 날선 대응방안을 요구한 바가 있으며, 예산에서 쟁점이 되었던 제학력평가에 대하여 의회를 경시한 것에 대한 질책을 하였으며, 누리과정이 전면 확대됨에 따라 교육제정의 파탄을 우려하는 목소리를 내는가 하면, 대안교육의 중요성과 감사위원회의 학교감사권을 둘러싼 논란에 대하여 교육의원들이 교육청에 힘을 실어주는 발언들을 한 바가 있다.

반면에 일반의원은 4건의 5분 발언 중에서 두 건은 교육 사안에 대하여, 나머지 두 건은 지역 현안과 관련한 발언을 하였다. 5분 발언의 효과는 현안에 대하여 즉석에서 쟁점으로 만들 수 있고 언론을 비롯한 파급효과가 매우 크다는 점에서 상당한 영향

력을 갖고 있는 것인데, 당시 논란의 중심에 있던 사안에 대하여 5분 발언을 함으로써 교육의원 뿐만 아니라 일반의원들에게도 관심을 유도함으로써 집행기관에 대한 날카로운 견제가 가능할 수 있다.

〈표 III-17〉 제9대 제주특별자치도의회 교육위원회 5분 자유발언 현황

구분	건수	요지
교육의원	6건	해직교사 처분에 대한 교육청 대응
		원내교섭단체 '미래제주' 출범 감사의 건
		제학력평가 예산 편성과 관련한 의회 심의권 약화
		누리과정에 따른 재원 대책
		학교밖 청소년을 위한 대안교육
		교육청·감사위원회 간의 학교감사권 분쟁
교육위원회 내 일반의원	4건	전교조 교사의 민주노동당 후원에 따른 중징계방침 철회
		제주지역 노동 현안
		해군기지 갈등 해소 방안
		소규모학교 통폐합에 대하여

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성함.

다섯째, 제주특별법 제44조에 근거하여, 도지사가 별정직지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 인사청문을 실시해야 하는데, 인사청문위원회는 제주특별자치도의회 각 위원회별 1인씩 참여하게 됨⁷⁴⁾에 따라 교육위원회에서도 교육의원이 매번 참여하고 있다. 9대 의회에 들어 세 번의 환경부지사 인사청문과 한 번의 감사위원장 인사청문에 참여한 바가 있다. 인사청문위원 참여에 관한 사항 이외에 의회 내에서 상임위원회별로 의원 1인씩 참여를 하는 경우 교육위원회 내부에서는 대체로 일반의원의 참여보다는 교육의원의 몫⁷⁵⁾으로 하는 경우가 대부분이다.

74) 제주특별자치도 인사청문회 조례에 인사청문에 따른 절차와 위원회 구성·운영 및 세부적인 사항이 명시되어 있다.

75) 교육의원의 몫이 되는 것은 교육위원회에 참여하는 일반의원의 경우 부의장 2인과 차기 의장으로 내정된 의원과 여성의원 1인으로 구성되는 것이 관례적으로 되고 있는 것도 이유 중의 하나가 될 것이다.

3. 문제점 분석

8대 교육의원들은 지방의회 내에서 예우에 관한 사항을 개선하는 데에 많은 노력을 기울였다. 제주특별법에 명시된 위원회로서의 위상을 바로잡기 위해서 노력했지만, 일반의원들의 공감대가 부족했음은 물론이고, 이를 해결하기 위한 정치력이 부재한 탓에 교육의원만의 주장으로 치부된 면도 있었다. 반면에 9대 교육의원들은 오히려 강력한 의결권 확보를 위하여 노력하고, 지역구 의원과의 공조체제를 잘 유지하여서 현안 문제 해결에 앞장서는 진일보된 모습을 보여주고 있다. 다음에는 몇 가지 내부 쟁점 사항을 통한 교육의원제도의 현 주소를 확인해보고자 한다.

가. 원내교섭단체 인정여부

당초 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 제3조에 의하면 ‘4명 이상의 소속 의원을 가진 정당’이 하나의 교섭단체가 된다고 명시되어, 정당이 없는 교육의원은 교섭단체를 구성할 수 없게 되었다. 그러나 8대 교육의원들은 「국회법」 제33조의 단서 조항에 의하면, “다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.”는 규정을 근거로 구성 인원 수 요건만 충족하면 무소속도 교섭단체를 구성할 수 있기 때문에 교육의원들도 마찬가지로 교섭단체구성이 가능하다고 주장⁷⁶⁾하였다. 그러나 이에 대하여 행정자치부에 질의한 결과(2007.5.18 회신), “의정활동의 이해가 다른 지방의원과의 협의·조정 등 그 성격상 효율적인 의정활동을 위한 협의체로서 당해 자치단체의 조례 또는 의회규칙으로 근거를 두어 운영할 수 있다...(중략) 제주특별자치도가 정할 사항으로 국회는 정당활동을 기반으로 한 만큼 정당활동을 배제하는 교육의원과는 성격상 부합되지 않는다.”라는 회신에 의하여 해당 조례를 개정하려는 시도는 포기되고 말았다.

그러나 당시 제주에서 첨예한 쟁점이 되었던 해군기지문제와 관련하여 본회의장 투표로 결정되는 사안에서 교육의원 5명의 표가 결정적인 캐스팅보트 역할을 하게

76) 임경호·이용우(2006: 290), 백혜선(2008: 96 재인용)에 의하면, ‘지방의회에서는 그 지방의회의 교섭단체 관련 조례가 정하는 소정의 의석을 가진 정당을 단위로 하여 교섭단체를 구성하는 것이 원칙이지만 정당 단위가 아니더라도 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 소정의 의원 수 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있도록 허용하고 있다.’고 밝히고 있다.

되었다. 5인의 표가 어떤 향방을 정하는 결정적인 요인이 되었을 때, 의회 내에서 충분한 의결권을 확보할 수 있는 기회였음에도 불구하고 어떤 태도나 주장도 하지 못했던 것은 당시 교육의원들의 정치력 부재를 명백히 보여주는 사례로 남았다.

9대 지방의회가 등원하면서 4명의 소수당 의원과 교육의원 5인은 소수당에서 예산결산위원장 자리를 꿰차고, 역으로 교육의원의 교섭단체가 가능하도록 조례 개정예안으로 내부적인 약속이 이루어진 것이다. 당시 위원장 자리를 차지했던 의원이 조례 개정안을 발의함으로써 전국에서 유일한 교육의원들의 교섭단체인 ‘미래제주’가 탄생하게 된 것이다. 교섭단체 ‘미래제주’는 우선 국회의원 선거를 앞두고 각 후보자와 각 정당 대표들에게 「지방교육자치에 관한 법률」 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 관련 청원서명을 하여, 교육감 및 교육의원 직선제 실시를 수호⁷⁷⁾할 것을 요구 한 바가 있다.

교섭단체가 갖는 의미가 더욱 부각된 것은 2012년 1월에 해당 조례가 개정(〈표 III-18〉)되어 의회운영위원회 위원의 정수를 “9명 이내”에서 “11명 이내”로 개정하여서 각 상임위원장뿐만 아니라 의회 내의 의사협의체에 참여하여 지방의원의 일원으로 동등하게 참여하는 길이 마련되었다는 데에 있다. 즉, 사안에 따라 특정 정당과의 협의를 통하여 부의장이나 예산결산위원장의 자리도 차지할 수 있을 정도의 발언권을 갖게 되었다는 점에서 대단한 위상의 변화를 볼 수 있다.

〈표 III-18〉 제9대 제주특별자치도의회 원내교섭단체 관련 규정 개정현황

기존 안	8대 교육위원회(안)	9대 교육위원회 최종 개정안
제3조(교섭단체의 구성) ① 제주특별자치도의회(이하 “의회”라 한다)에 4명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다.	… 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 4인 이상의 의원(무소속의원을 말하되, 교육의원을 포함한다)으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.	…다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 4명 이상의 의원으로도 교섭단체를 구성할 수 있다.

출처: 제주특별자치도의회 회의록 재구성

77) 청원서에는 “타시·도와 차별화된 고도의 자치권을 가진 제주특별자치도로서 헌법 제32조제4항에 명시된 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 확립하고 교육감 및 교육의원 제도의 존속과 주민직선제를 통하여 교육자치를 실현할 수 있도록 현행의 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 수호할 것을 요구하는 바임.”이라고 명시되어 있는데, 후보자 모두로부터 서명을 받은 바가 있다.(내부자료)

나. 예산결산위원회와의 관계

예산결산위원회는 1년 단위로 참여를 하는데, 여기에는 의장단과 각 상임위원장은 참여하지 못하고 순번제로 돌아감으로써 의정활동 중에 평의원인 경우 두 차례 배정되고 있다. 교육의원도 당연히 2인 내지 3인이 참여하여 교육청 예산뿐만 아니라 도청의 예산까지 심사·의결함은 물론 특정 사안에 대하여 예산을 편성할 수 있는 길이 열리게 되었다. 내부적으로 예산결산위원회의 경우 지역구와 관련기관의 예산을 확보하여 의정활동의 폭을 넓힐 수 있는 기회가 되는데, 교육의원들 역시 교육청뿐만 아니라 도청으로부터도 충분히 예산⁷⁸⁾을 확보할 수 있게 되었다.

그러나 논란⁷⁹⁾이 된 것은 일부 교육의원들이 차기 교육감 선거에 대비하여 민간단체나 경로당, 어린이집 등으로 예산을 잘게 쪼개어 나누는 식의 선심성 예산을 편성하게 되자, 일반의원들로부터 비난의 목소리가 높아지기 시작한 것이다. 특히 보육과 관련하여 교육의원들이 보내는 예산으로 인하여 보육 사무를 담당하는 복지안전위원회 의원들로부터 눈살을 찌푸리게 만들게 되었다. 게다가 예산결산위원들이 교육청 예산에 대한 이해가 부족하여서 예산 심의의 어려움을 겪기도 하고, 때로는 답변 공무원이 학창시절의 스승일 경우가 많아서 제대로 질문을 하지도 못하는 경우까지 종종 있었다. 결국 내부에서는 교육청 예산을 예산결산위원회에서 다시 다루는 게 타당한지의 논란이 일었던 것이다.

뿐만 아니라 검토보고서의 경우 도청의 예산은 의회 내에 여러 상임위원회로 나누어졌기 때문에 예산결산위원회에서 다시 합쳐서 검토보고서를 만들지만, 교육청 예산의 경우에는 하나의 기관을 소관하여 이미 교육위원회의 검토보고서가 나왔기 때문에 같은 사안에 대하여 이중으로 검토보고서를 써야함은 물론이며, 심지어 예산결산위원회의 검토보고서를 쓰는 공무원이 토목직 공무원이 맡기도 하여서 검토보고서 자체에 대한 신뢰도가 떨어지는 면도 있다. 그래서 검토보고서는 의회 내에서 하나만 나올 수 있도록 하는 안도 제시되기도 했지만, 차후 예산결산위원회에 교육청 공무원이 파견될 수 있도록 해달라고 교육청에 제안한 상태이기도 하다.

78) 모 교육의원의 경우 예산결산위원회에 참여하여 제주시에만 있고 서귀포시에는 없는 아동·청소년정신건강센터운영이 가능하도록 1억원을 지원하기도 했다.

79) 현재 예산결산위원회 13명의 숫자가 너무 많다는 내부적인 개선의 목소리가 일고 있다.

결국 교육위원회의 특별한 지위를 감안하여 의회운영방식도 개선되어야 한다는 목소리⁸⁰⁾가 나왔다. 교육청 예산은 교육위원회의 전결사항으로 하고, 교육의원들은 예산결산위원회로 참여하지 않게 하는 것이 집행부로서도 업무 부담에서 벗어나고, 예산결산위원회의 숫자를 적정하게 유지할 수 있는 방안이 된다는 것이다.

다. 교육위원의 권한과 소관사항

교육위원회의 권한은 교육위원회의 구성과도 밀접한 연관이 있다. 가장 쟁점이 되었던 것은 교육위원회에 일반의원들이 같이 배정되었기 때문에 일반의원들이 가지는 권한인 지방자치단체의 사무에 대한 감독과 견제의 역할이 결합되어야 하며, 관련 예산도 교육청이나 도청을 구분하지 않고 모두 참여할 수 있어야 한다는 논란이 있었다.

특히 8대 의원들은 교육위원의 위상과 더불어 소관사무의 범위를 확대하려고 노력하였는데, 당시 영어교육도시의 소관 부서와 관련하여 교육과 관련된 사안이므로 교육위원회의 소관이 되어야 한다는 입장을 견지한 것이다. 게다가 「제주특별법」 제 222조에 명시된 도지사의 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획 속에 ‘교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항’ 포함되었다는 점에서 도지사가 수행하는 교육 관련 업무에 대하여 교육·학예에 관한 교육위원회의 대의 업무가 수행되는 것이 바로 교육위원회가 지방의회에 통합된 취지의 하나이며, 교육재정에 있어 지방자치단체가 부담하는 전입금을 비롯하여 직접 학교로 보조금을 지원하는 사항 등에 대하여 당연히 교육위원회가 소관해야 한다는 논리를 전개한 바가 있다.

이런 당시의 주장은 교육위원이 지방의회에 등원한 초기에 교육위원의 역할이 교육위원회의 업무라는 관점에서 한정하여 수행해야 한다는 인식이 강했고, 의회 내에서 교육위원의 위상이 폄하되고 있는 것에 반작용으로써 더욱 권한을 강화할 것을 주장하였던 것이다. 결국 법제처의 질의 회신 결과, 제주특별법의 체계가 교육감의 업무와 연결하여 전개되고 있다는 점에서 법제처의 답변을 수용하여 교육위원회의 소관사항을 “교육청에 관한 사항”으로 한정⁸¹⁾된다는 것으로 논란은 마무리되었다.

80) 교육청 모 공무원의 경우 ‘이중감사와 심의’가 해소되었지만, 의회 내에서도 단일 구조로 심의 절차를 두는 것인 교육위원회의 위상을 높이고 전문성을 발휘하는 것이라고 밝힌 바가 있다(2013. 10. 1 내부 간담회)

81) 법제처는 또한 시도교육위원회에 계류 중인 조례안이 사·도의회 교육위원회로의 승계여부에 대하여 승계됨을 밝히고 있다. 2006년 개정 이전의 「지방교육자치에관한법률」에 따른 권한과 지방의회에 통합된 교

그러나 9대에 들어 교육위원회의 소관 업무에 대한 논란은 재점화되었는데, 제주특별법 4단계 제도개선에 의한 제주도내 사립대학의 지도·감독권이 전면 이양⁸²⁾된 것이다. 정작 대학 지도감독권이 제주특별자치도로 넘어감에 따라 이에 대한 견제를 하는 의회의 해당 상임위원회는 행정자치위원회가 되자, 교육당국에 질책의 목소리를 높였다(제305회 제주특별자치도의회임시회 K의원의 교육행정질문).

대학지도감독을 할 경우 제주자치도의 교육감은 전국 17개 시도의 교육감 중에서 가장 막강한 권한을 가지게 될 뿐만 아니라, 명실상부한 교육자치의 한 획을 긋게 된다는 역사적 소명의식을 가져야 할 것이다.

현재로서는 교육감의 입장으로서는 부담을 갖게 될지 모르지만, 후일 전국에서 유일한 지도감독권을 그대로 지방자치단체에 넘겨버렸다는 비난을 받을 수도 있다는 생각을 하지는 않는가? 현재로서도 도지사가 교육감에게 권한을 부여하면 충분히 가능하지만, 5단계 제도개선에서 교육감의 권한으로 바꿀 의향은 없는가?

도청과 충분히 합의만 된다면 가능한 일이라고 보는데도청에서 대학업무와 관련하여 조직개편을 하기 전에, 지금부터라도 논의를 시작해야 할 것이 아닌가?

이런 상황은 영어교육도시에 대한 견제가 해당 상임위원회인 문화관광위원회에서 주도적으로 이루어지기 보다는 오히려 교육위원회에서 쟁점화되고 있는 것과 마찬가지로, 향후 고등교육에 대한 지도감독이 행정자치위원회의 소관 사항이 됨으로써 전문성의 문제가 제기될 것으로 우려하였기 때문에 나온 질문이라고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 9대 지방의회의 교육의원들은 교육위원회뿐만 아니라 다양한 영역에서 뚜렷한 활동을 함으로써 교육위원회의 소관사항에 대한 논란을 쟁점화하지 않았다. 영어교육도시에 관련한 경우 현장방문을 하거나 직접 담당 국장으로 하여금 보고를 하도록 하며, 국제학교와 관련한 사항을 지속적으로 질문하거나 조례안 심사 과정

육위원회의 권한 사이에 큰 차이가 없음을 물론이고 부칙 제7조에 따라 종전의 교육위원회의 안건, 회의록 및 그 밖의 일체의 사무 및 자료는 교육위원의 임기만료와 동시에 이 법에 따라 2010년 7월 1일부터 새로이 구성되는 교육위원회에 승계된다고 규정하고 있다.

82) 당초 제주특별자치도청이 주도한 대학 지도감독권에 대한 제도개선의 문제에 대하여, 총리실 지원위원회의 의견은 ‘제주도의 교육산업 육성 차원에서 고등교육정책을 펼 수 있도록 특별자치도와 교육청이 이양 원칙에 동의할 것’을 요구하였다. 즉, 제주교육청으로 하여금 대학 지도감독권을 이양받을 것을 요구하였지만, 교육청측은 ‘조직과 인원의 배치, 재정지원, 지역의 정서 문제 등으로 이양을 유보’하였고, 도청 측은 ‘원칙적으로 일괄 이양에 동의하여 추진’할 방침이었다. 결국 제주교육청의 대학 재정 지원의 문제를 거론하여 거부를 한 결과 도청으로 이양되었다.(제주특별자치도의회 내부자료)

에서 논의를 하여 오히려 해당 상임위원회인 문화관광위원회가 처리하는 영어교육도시에 관한 업무보다는 훨씬 활발한 의정활동을 하였다. 평생교육에 관해서도 관련 조례 개정안을 발의하여 성인문해교육의 지원근거를 마련하기도 하였고, 청소년과 관련한 자문단에 참여하거나 학교밖 청소년 복지를 위한 조례를 제정하였을 뿐만 아니라, 도지사가 읍면의 작은학교를 살리기 위한 다세대 건립 지원이나 빈집 수리뿐만 아니라 토지구획정리사업에 이르기까지 관련한 사항들에 대하여 직접적인 소관은 아니지만 의정활동의 영역을 넓힘으로써 위상을 높여나갔다.

그러나 예산결산특별위원회의 정수가 교육위원으로 인하여 과다하게 책정되었다는 논의들이 내부적⁸³⁾으로 나오는 것을 기점으로 교육위원회의 구성에 대한 의견들이 제시되고 있다. 향후 현재 예산결산위원회의 막강한 권한의 위력을 경험한 교육위원의 입장에서 도정에 관한 권한을 내려놓고 대신 교육청에 관한 전결권을 맞교환하는 것이 교육의원체도의 취지를 살리는 것인지에 대한 논의들은 있어야 할 것이다.

라. 교육의원 일몰제 적용 문제

2010년 2월 「지방교육자치에관한법률」이 개정되면서 교육의원 일몰제가 공포되었지만, 부칙에 제주특별자치도에는 교육의원체도를 존속하는 걸로 남겨 놓았었다. 9대의회가 등원할 당시 제도의 존속에 대하여 의문을 품기도 하였지만, 등원한 이후에 교육의원들은 일종의 침묵으로 일관하여 교육의원체도에 대한 논란 자체가 일어나지 않기를 바랐다. 일종의 정치인들과 논란을 일으켜서 결코 이득이 되지 않을 것이라는 계산이었다. 교육의원들은 제주에서 교육의원체도가 살아있는 한 전국적으로 다시 교육의원체도가 살아날 불씨가 될 것이라고 확신하고 있었다.

교육의원 일몰제와 관련하여 제일 먼저 논의의 물꼬를 튼 것은 제23차 전국 시도지사 협의회(2010. 10. 6)에서 ‘지방분권 7대 과제’라는 주제에서 ‘교육자치제도 개선 추진 목표’라는 소과제를 정하여서, 교육감 피선거권 제한 폐지, 시·도의회 교육위원회에 대한 특례 폐지, 교육감 선출을 주민직선, 시도지사 임명, 러닝메이트제 중에서 조례로 선택하기, 교육의원 선출제를 폐지하고 시·도의회 의원으로 교육위원회를 구성하는 것을 시작으로 향후 교육감을 시도지사화 러닝메이트제로 도입할 것을 내용

83) 예산결산위원회 전문위원실 내부 의견임

으로 발표하였다. 이후 제25차 시도지사 협의회(2012.2.1)에서는 지방자치와 교육자치의 일원화를 논의한 바가 있었다. 이후 같은 해 4월 30일 제주특별자치도 감사위원회는 제주특별자치도에 대한 종합검사 결과를 발표하면서 처분요구목록 제1번으로 ‘교육감 및 교육의원 선거 관련 특별법 개정 준비 등 미비’라는 제목으로 해당 부서에 권고조치를 내렸다. 이에 대하여 교육의원측은 도지사 소속의 합의제 행정기관인 감사위원회의 감사 지적이 결국 시도지사협의회 결과 도지사로부터 지시받은 사항이라는 의혹을 품으면서 도정질문을 통하여 강력히 항의를 한 바가 있다⁸⁴⁾.

이어 시도지사협의회에서는 제19대 국회지방분권정책 추진을 위한 지방4대협의체 공동성명서를 발표하여 지방자치와 교육자치의 일원화를 강력히 요구하였다. 교육행정과 일반 행정간 연계 미흡, 입장 차이에 따른 갈등 발생, 시·도교육청 권한 집중, 일반 자치재정과 교육재정간 엄격한 예산분리로 인해 지방재정의 탄력적 운용 불가능한 구조, 교육수요자 중심의 교육행정 실시를 위해서는 교육감 직선제 폐지 통한 지방자치-교육자치의 행·재정적 통합이 필요하다는 논리를 제시하였다. 이어 제26차 시도지사협의회(2012.10.11)에서는 실질적 지방분권 실현을 위한 공동선언문을 발표하여 교육자·교육행정자 중심의 지방교육자치를 교육 수요자 중심의 교육자치로 개선하기 위해 지방자치와 교육자치를 일원화해야 한다고 주장하였다. 이어 다음 달인 11월 19일 시도지사협의회 주관 차기정부 지방분권정책토론회에서는 민주통합당 정책위의장 이용섭 국회의원이 발표자로 나서서 지방분권은 시대정신이며 우리 사회가 가야할 방향이라는 요지의 정책 발표와 함께 구체적으로는 특별지방행정기관 지방일괄 이관, 자치경찰제, 지방자치-교육자치 통합 등의 지방분권과제와 이의 추진을 위한 국회 및 정부의 지방분권 기구 설치를 제안하였다.

이처럼 시도지사들이 교육자치를 일반자치에 통합해야 한다고 지속적으로 반복하면서 주장을 거듭하고 있는 것과는 상반되게, 교육감협의회에서는 2012년 11월 22일 교육자치와 지방자치의 일원화 주장에 대해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 크게 훼손할 우려가 있다는 데에 의견을 모아 “교육을 정당이나 정치권력에 예속시키는 반헌법적인 것으로 교육자치의 근간을 뿌리채 흔드는 비교육적인 발상이며,

84) 도지사 소속의 감사위원회에 대하여 감사의 독립성과 전문성이 문제되어 전문가들은 감사위원회가 제 기능을 다하기 위해서는 독립기관이 되어야 한다고 주장하기도 하며, 독립기관으로서 운영이 어렵다면 차라리 차선책으로 지방의회 소속으로 하여 의회직과 감사직별로 구분하여 운영하는 것이 바람직하다는 주장이 있을 정도로 현재 감사위원회의 체제에서는 도지사의 입김과 바람으로부터 자유롭지 못한 한계점을 지니고 있다.

교육자치와 지방자치는 상호 연계·협력할 주체이지 통합 대상이 될 수는 없다.”고 뜻을 같이 하였다. 이런 와중에 2013년 3월 유성엽의원이 교육의원 일몰제 폐지를 위한 법률 개정안을 제출하였고, 또한 박인숙의원도 7월에 개정법률안을 제출한 데 이어 투표용지를 원형으로 바꾸어 문지마투표의 양상을 개선하기 위한 개정안을 다시 제출하면서, 교육의원 일몰제를 삭제하는 움직임이 현재 진행 중이다.

반면에 제주에서는 이와는 무관한 이유로 교육의원제도를 전국 상황에 맞추어 없애야 된다는 목소리가 의회 내부에서 흘러나오기 시작하였다. 이는 지역구의원이 해당 지역구의 인구가 급증하자 지역구를 두 개로 분리하기 위한 근거를 마련하기 위한 수단으로 교육의원제도를 없애어 그 정수만큼 지역구를 늘리겠다는 입장이었다. 게다가 현 도지사의 공약 사항 중의 하나인 우도와 추자도에 지역구 의원을 선출하겠다는 것을 실행하기 위하여 선거구획정위원회⁸⁵⁾를 열기 시작한 것이었다.

선거구획정위원회에서는 각종 언론보도를 통하여 지역구를 늘리기 위하여 교육의원제도를 없애야 하며, 교육의원제도를 존치하게 되면 지역구를 늘리지 못하는 것으로 호도를 하였다. 게다가 교육의원 당사자들의 반발이 거세지자 교육청과 의회, 도정이 의견을 제시할 것을 공식적으로 요구하였지만, 제주특별자치도의회 측은 입장을 제시하지 않겠다고 방관자적 입장을 자처하였고, 교육청은 교육의원제도가 존치되어야 한다고 공식 문서로 통보하였다. 이런 상황에 대하여 언론에서는 ‘폭탄 돌리기’, ‘고양이 목에 방울달기’, ‘너도나도 모르쇠’, ‘책임 떠넘기기’, ‘말짱 도루묵’이라는 표현으로 시사를 장식하고 있을 정도로 언론을 통해서 교육의원들을 압박하고 있었다. 그러나 가장 논란을 일으킨 것은 선거구획정위원장인 언론 보도를 통하여 “2010년 교육의원 일몰제 법안을 통과시키는 과정에서 제주도 교육의원을 제외한 것은 입법실수였다.”라고 주장한 것에 대하여 교육위원회위원장은 “국회 교육과학기술위원회의 심의 과정 및 제주특별법을 제대로 인식하지 못한 결과 오해에서 비롯된 발언”이라고 일축하면서 다음과 같이 보도자료를 배포하였다.

첫째, 타시·도 교육의원 일몰제에 맞추어 제주 역시 교육의원제도를 폐지해야 한다는

85) 「제주특별법」 제43조에 의하여 도의회의원 지역구획정에 관한 사항은 도지사 소속의 선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정하게 되어 있는데, 현재 제주에는 29인의 도의원과 도의원정수의 100분의 20이상에 해당하는 7인의 비례의원과, 5인의 교육의원으로 총 41인으로 되어 있다. 같은 법 제41조에는 도의원의 정수를 교육의원 5인을 포함하여 41인 이내로 명시되어 있기 때문에, 제주특별법을 개정하지 않고서는 교육의원 정수 5인을 없애거나 가감을 가할 수는 없는 실정이다.

주장에 대하여,

2010년 국회에서는 「지방교육자치에 관한법률」을 개정하여 교육의원 일몰제를 명문화하는 과정에서, 제주에서는 교육의원 일몰제를 적용하지 않도록 부칙에 예외규정을 따로 신설하였다. 이는 제주특별법 취지의 핵심 중에 하나인 ‘교육자치의 선도적 실시’에 따라 교육감, 교육의원 직선제를 타시·도보다 먼저 실시하였고, 그간 특별한 문제없이 잘 운영되고 있는 점, 제주 특별법은 외교, 국방, 사법 등 국가 존립과 관련된 사무를 제외하고는 고도의 자치권이 부여된 법이라는 점 등을 감안한 결과이다. 이런 점에서 제주특별법에서 보장한 교육의원제도를 없애자는 것은 특별법 자체를 부정하여 제주의 시계를 특별법 이전으로 옮기는 결과를 낳게 될 우려가 있으므로 특별법의 적법한 절차와 원칙이 반드시 준수되어야 할 것이다. 또한 현재 국회에서도 유성엽의원 외 11인과 박인숙의원 외 10인 등 교육의원 일몰제 조항 삭제를 위한 두건의 「지방교육자치에 관한 법률(안)」이 계류 중에 있다는 점에서도 제주에서 오히려 역방향으로 제도를 바꾸려는 움직임은 경계를 해야 할 것이다.

둘째, 선거구획정위원회에서 교육의원제도를 없애서 그 수만큼 도의원으로 증원할 수 있다는 주장에 대하여

선거구획정위원회에서는 교육위원 제도가 없어지면 교육의원 수만큼 도의원으로 증원할 수 있으므로 도지사의 선거공약 이행을 위하여 우도, 추자도에 도의원을 배정하고 인구과밀지역 분구를 할 수 있다고 명분으로 교육의원 존폐 여부를 계속 거론하고 있지만, 교육의원 존폐는 선거구 획정과는 무관하다.

교육의원 일몰제가 적용되는 타시·도의 경우, 없어지는 교육의원 수만큼 일반의원을 증원시키지 않고 있다는 점에서, 제주 역시 교육의원제도가 폐지된다고 하여도 우도, 추자도에 도의원을 배정하고 인구과밀지역 분구라는 명분으로 도의원을 배정하는 것은 어려울 것이다. 특히 우도(유권자 약 1,300명 내외), 추자도(유권자 약 1,900명 내외)에 도의원을 배정하는 것은 헌법재판소의 판례에 의하면 표의 등가에 문제가 있어서 위헌의 소지가 있다.

그러므로 교육의원을 선거구 획정과 관련하여 거론하는 것은 온당치 않다고 본다. 뿐만 아니라 선거구획정위원회위원장은 “2010년 교육의원 일몰제 법안을 통과시키는 과정에서 제주도 교육의원을 제외한 것이 입법실수였다”라고 언론을 통하여 주장한 바 있는데, 이것은 국회 교육과학기술위원회의 심의 과정 및 제주특별법을 제대로 인식하지 못한 결과에 의한 오해에서 비롯된 발언이라고 보인다.

제주의 지방교육자치제도는 전국에서 가장 모범적이라서 타 시·도에서 부러워하고

있으며, 헌법 제31조제4항에 명시된 교육의 전문성·자주성·정치적인 중립성의 이념이 충실히 이행되고 있으며, 주민의 대표성과 전문성이 한층 강화된 교육위원회 제도 역시 정착단계에 이르렀다. 제주특별법을 준수하고 제주특별법의 정신을 살리는 것이야말로 제주교육의 발전을 위한 길이다. 교육의원 존폐에 대한 실익없는 논란을 일으키는 것은 제주도민사회의 갈등과 혼란만을 조장하게 될 뿐이다.

이 보도자료에 의하면, 제주특별법에 명시된 경찰자치와 교육자치라는 두 축 중의 한 축을 아무런 논의과정이나 현행 제도에 대한 평가도 없이 선거구를 늘리기 위한 정치권의 논리에 의하여 교육자치라는 한 축을 없애는 것은 제주특별법의 정신을 훼손하고 제주에 주어진 고도의 자치권을 포기하는 것이라는 것이다. 결국 선거구획정위원회 측에서는 교육의원제도 폐지에 대한 입장을 철회하는 것으로 마무리되었지만, 도지사 소속의 선거구획정위원회⁸⁶⁾가 얼마나 교육자치를 이해하여 교육의원제도를 긍정적으로 바라볼 지에 대해서는 여전히 숙제로 남아있다.

또한 전국 단위에서도 교육의원 일몰제 폐지를 위한 시도들이 나타나고 있는데, 7월 2일에는 현행 교육감 선출제도로 인한 교육현장의 분열과 파행 등 문제점을 확인하고 대안을 모색하기 위한 범 학계·교육계·학부모 단체 포럼인 ‘미래교육국민포럼’을 발족한 바가 있다. 게다가 서남수교육부장관은 지난 7월 한 언론과의 인터뷰에서 “우리 헌법은 교육의 정치적인 중립성을 선언하고 있다”며 이같은 측면에서 볼 때 “교육감은 현행과 같은 교육경력을 가진 분이 하는 게 더 바람직하다”고 밝힌 바가 있다(제주매일,2013.9.29).

지난 9월 30일에는 한국교총과 전교조를 비롯한 교육계에서는 교육감의 교육경력 부활과 교육의원 일몰제 폐지를 위한 입법을 촉구하는 ‘교육자치 사수 및 교육감 교육경력 회복 촉구’ 공동기자회견문을 발표하였다. 현 체제가 교육의 정치적 중립성과 전문성이라는 헌법적 가치가 말살될 위기에 직면해 있다고 전제하면서, 지방교육자치에서 교육전문성이라는 핵심적, 본질적 가치를 담보하기 위해서는 교육감 후보자 교육경력 5년의 자격요건은 반드시 되살려야 한다는 것이었다. 그리고 교육자치를 한다고 하면서 정작 교육경력은 없는 교육감이 탄생한다면 교육본질은 뒷전으로 밀려나

86) 선거구획정위원회가 도지사 소속으로 됨으로써 정치적으로 이용하고 있는 점에 대하여 일각에서는 차라리 지방의회 소속으로 두어 당사자들의 문제에 대하여 협의할 수 있는 여지를 두는 것이 타당하다는 목소리가 있다.

고, 포퓰리즘 정책들만 더욱 난무해질 것이며, 집행 기관인 교육감의 교육정책에 대해 교육전문성에 입각한 견제·조정을 위해 교육위원회 제도는 독립의결기관으로 격상·존치될 것을 요구하고 있다⁸⁷⁾.

앞으로 교육계가 지방교육자치 수호를 위하여 논란을 벌인다고 하여도 지역민들이 공감할 수 있는 교육자치가 뿌리내려야만 지속할 수 있는 것이고, 종전처럼 교육계 내부의 잔치판으로 전락함으로써 교육계에 대한 염증을 일으킬 경우 정치권으로 하여금 통합의 빌미를 마련하게 되는 것임을 알아야 할 것이다. 지방교육자치에 대한 논의가 기관의 위상과 선출방법의 논란에 매몰되지 말고 교육 수요자가 체감할 수 있고 수요자에게 다가갈 수 있으므로 일선 교육현장에서 새로운 변화의 바람을 일으킬 수 있어야 할 것이다. 결국 교육계가 지난 선거 과정에서 나타난 폐해들에 대하여 진정성있는 반성을 통하여 권력이 아닌 우리나라 교육의 발전에 대한 소명의식이 보여지지 않을 경우 교육자치제도가 지켜졌다고 하더라도 그 생명력을 정치논리에 따라 계속 변형되고 말았던 과거를 상기해야 한다.

이번 제주의 선거구획정위원회의 논란을 통하여 교육이 정치적 논리에 여지없이 휩쓸릴 수 있으며, 특히 지방 정치인들의 손에 쥐어졌을 때 정치 편의적으로 이용될 여지가 있음을 충분히 짐작할 수 있다. 공약 이행을 위해서 그간 지켜오고 유지해오던 제도를 없애겠다는 발상이야말로 교육의 자주성을 침해하는 대표적인 예가 될 것이다.

87) 또한 교육감 선거제도에 대해서도 현행의 주민직선제를 개선하여 축소된 제한적 직선제를 실시하거나 임명제 방식으로 개선되어야 한다고 촉구하고 있다.

IV. 교육위원회제도에 대한 관계집단 인식 조사

1. 조사 및 연구 설계

가. 설문조사

1) 조사대상

설문조사의 대상은 제주특별자치도내의 일반의원, 교육의원, 교육청 일반직 공무원, 도청 일반공무원, 교육청 장학직 공무원, 교장, 부장교사, 교사, 학부모 등으로 집락추출(cluster sampling)을 통한 설문조사를 진행하였다. 설문조사의 응답률을 높이기 위하여 인적 네트워크를 사용하여 제주특별자치도의회, 제주특별자치도교육청, 제주특별자치도청 및 일선학교 행정실장으로 하여금 설문 담당자를 의뢰하여 설문지 배포와 회수에 대한 협조를 받았다. 설문조사는 2013년 10월 15일부터 11월 14일까지 30일간에 걸쳐 진행되었는데, 총 700부의 설문지를 배포하여 총 566부의 답변지를 수거하여 회수율 80.9%이다. 구체적인 조사 대상별 설문지 배포 및 회수 현황은 <표 IV-1> 과 같다.

<표 IV-1> 설문지 배포 및 회수 현황

대상	배부수	회수	회수율(%)
학부모	179	119	66.5
교원	206	178	86.4
교육행정가	190	167	87.9
일반행정가	100	81	81.0
지방의원	25	21	84.0
합계	700	566	80.9

설문응답자의 배경은 다음 <표 IV-2> 와 같다. 전국 대상이 아닌 제주특별자치도로 한정하여 조사한 것은 전국에서 가장 먼저 지방의회 통합형 교육위원회제

도가 시행된 유일한 지역이어서 제도에 대한 이해도가 가장 신뢰할 수 있으며, 연구자 개인적으로는 제주특별자치도의회 교육위원회 출범 시점에서부터 소속 정책자문위원으로서 근무하면서 제도의 최일선에서 현장에 착근한 연구를 통하여 실제 상황을 파악하는 데에 주안점을 두었기 때문이다.

〈표 IV-2〉 조사 대상의 인구사회적 특성

구분		인원(명)	비율(%)
연령별	20대	94	16.6
	30대	117	20.7
	40대	191	33.7
	50대 이상	161	28.9
	계	566	100.0
거주지별	제주시	434	76.7
	서귀포시	132	23.3
	계	566	100.0
학부모	교사	136	24.0
	부장교사	30	5.3
	교감 또는 교장	12	2.1
	계	178	31.4
	교육행정가	146	25.8
집단별	교육전문직	21	3.7
	계	167	29.5
	일반 행정가	81	14.3
지방의원	현직 교육의원	5	0.9
	교육위원회 소속 일반지방의원	5	0.9
	교육위원회 외 소속 지방의원	11	1.9
	계	21	3.7
계	566	100.0	

2) 조사 내용 및 분석 방법

본 연구에서 사용된 설문지는 응답자 인적사항을 제외하고 총 4개 영역 49문항으로 구성되어 있다. 설문 영역은 과거 위임형 교육위원회제도와 현행 교육위원회 제도의 교육자치 체감에 관한 문항 10개, 제주특별자치도 교육의원제도에 대

한 인식 조사 문항 15문항, 의정활동 평가에 관한 문항 15문항, 교육의원 일몰제에 대한 9문항으로 구성되어 있다. 구체적인 설문지 구성 및 내용은 아래 <표 IV-3> 과 같다.

수집된 설문지는 코딩작업을 거쳐 SPSS 18.0으로 통계처리하였다. 조사 대상자의 인구 사회적 특성을 확인하기 위하여 빈도분석을 실시하였으며, 각 문항에 대한 집단군별 설문내용을 확인하여 교차분석을 실시하였다.

<표 IV-3> 설문조사 영역 및 문항

영역	내용	응답문항수	문항 번호
응답자 배경	집단(신분), 연령, 거주지		
종전 위임형 교육위원회 제도와의 비교	교육자치의 취지	1	1
	지방교육의 자주성 신장	1	2
	지방교육의 전문성 신장	1	3
	지방교육의 정치적중립성 신장	1	4
	지방교육의 특수성 신장	1	5
	의정활동 현황	2	6, 7
	집행기관 및 외부와의 관계	3	8, 9, 10
현행 교육위원회 제도 적합성	권한	2	11, 12
	자격기준	1	13
	선출방안	1	14
	정당과의 관계	3	15, 16, 17
	선거운동	5	18, 19, 20, 21, 22,
	지역구	2	23, 24
	다양한 선거제도 운영	1	25
교육위원회 의정활동평가	총괄기능	2	26, 27
	입법 및 심의·의결기능	5	28, 29, 30, 31, 32
	통제기능	4	33, 34, 35, 36
	주민대표기능	4	37, 38, 39, 40
교육의원 일몰제	동의여부	3	41, 41-1, 41-2.
	제주특별자치도 적용	3	42, 42-1, 42-2
	개선방안	3	43, 44, 45

3) 자료의 처리

본 연구의 설문조사 내용을 분석함에 있어서 사용한 자료의 처리방법은 다음과 같다.

첫째, 각 집단별 일반적 응답에 대한 대체적인 경향 분석을 위하여 빈도조사(Frequency Analysis) 및 백분율(%) 처리하였고, 각 집단별 응답 차이의 유의도 검증을 위하여 교차분석을 하였다.

둘째, 본 자료의 통계처리는 SPSS(Statistical Package For the Social Science) 프로그램을 이용하여 처리하였다.

나. 면담 조사

설문조사와 병행하여 제9대 제주특별자치도의회 의원들을 대상으로 면담 조사를 위하여 ‘반구조화된 질문지’를 작성하여 사용하였다. 면담조사는 2013년 10월 5일부터 10월 10일까지 교육의원 2명, 교육위원회 소속 일반의원 2명, 타 상임위원회 소속 일반의원 2명 등 6명을 대상으로 진행하였다. 면담 질문은 ① 종전 위임형 교육위원회와의 비교 ② 현행 교육위원회의 운영 성과 ④ 교육의원 일몰제에 대한 인식 ⑤ 교육위원회 선출 방식 등으로 구성하였다(〈부록 2〉 참조). 면담 대상자는 연구자의 인적 네트워크를 활용하여 선정하였다.

2. 인식 조사결과 분석

현행 교육위원회제도를 둘러싼 현안과 쟁점 사항에 대한 관련 집단별 인식을 파악하기 위한 설문조사를 하여 배경변인(집단별, 연령별, 거주지별)에 대하여 교차분석을 실시한 결과 해석한 내용을 다음과 같이 제시하였다.

가. 집단별 인식 비교

1) 위임형교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회에 대한 인식 비교

현행 지방의회 통합형 교육위원회제도가 종전 위임형 교육위원회에 비하여 지방교육자치의 이념을 제대로 수행하고 있는지의 여부에 대한 열 개의 질문을 한 결과 <표 IV-4>에 나타난 바와 같이 모든 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05 이하로 나타나 집단별로 유의한 차이를 보이고 있다.

<표 IV-4> 종전 위임형 교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회와의 비교(집단별)

		집단							전체	χ ² (p)
		학부모	교원	교육행정가	일반 행정가	현교육 의원	교육위 소속 의원	교육위 소속외 의원		
교육자치의 취지의 전체	동의함	59(49.6)	99(55.6)	106(63.5)	39(48.1)	4(80.0)	3(60.0)	8(72.7)	318(56.2)	44.369 (.000)
	동의하지않음	9(7.6)	18(10.1)	29(17.4)	23(28.4)	0(0.0)	2(40.0)	2(18.2)	83(14.7)	
	잘모르겠음	51(42.9)	61(34.3)	32(19.2)	19(23.5)	1(20.0)	0(0.0)	1(9.1)	165(29.2)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
지방교육 의 자주성 의 전체	동의함	63(52.9)	102(57.3)	107(64.1)	46(56.8)	3(60.0)	3(60.0)	9(81.8)	333(58.8)	40.377 (.000)
	동의하지않음	14(11.8)	19(10.7)	32(19.2)	24(29.6)	1(20.0)	2(40.0)	2(18.2)	94(16.6)	
	잘모르겠음	42(35.3)	57(32.0)	28(16.8)	11(13.6)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	139(24.6)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
지방교육 자치의 이념 신장 의 전체	동의함	55(46.2)	97(54.5)	97(58.1)	39(48.1)	3(60.0)	3(60.0)	5(45.5)	299(52.8)	39.772 (.000)
	동의하지않음	18(15.1)	28(15.7)	42(25.1)	28(34.6)	1(20.0)	1(20.0)	6(54.5)	124(21.9)	
	잘모르겠음	46(38.7)	53(29.8)	28(16.8)	14(17.3)	1(20.0)	1(20.0)	0(0.0)	143(25.3)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
지방교육 의 정치적 중립성 의 전체	동의함	33(27.7)	91(51.1)	77(46.1)	28(34.6)	2(40.0)	2(40.0)	3(27.3)	236(41.7)	53.831 (.000)
	동의하지않음	30(25.2)	40(22.5)	59(35.3)	32(39.5)	2(40.0)	3(60.0)	8(72.7)	174(30.7)	
	잘모르겠음	56(47.1)	47(26.4)	31(18.6)	21(25.9)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	156(27.6)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
제주특별자치도 지방교육의 특수성 의 전체	동의함	50(42.0)	100(56.2)	88(52.7)	37(45.7)	4(80.0)	3(60.0)	8(72.7)	290(51.2)	32.426 (.001)
	동의하지않음	21(17.6)	31(17.4)	47(28.1)	27(33.3)	0(0.0)	1(20.0)	3(27.3)	130(23.0)	
	잘모르겠음	48(40.3)	47(26.4)	32(19.2)	17(21.0)	1(20.0)	1(20.0)	0(0.0)	146(25.8)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
교육청과 의 협력관 계 의 전체	동의함	47(39.5)	85(47.8)	60(35.9)	25(30.9)	2(40.0)	2(40.0)	7(63.6)	228(40.3)	47.121 (.000)
	동의하지않음	22(18.5)	33(18.5)	64(38.3)	36(44.4)	3(60.0)	3(60.0)	4(36.4)	165(29.2)	
	잘모르겠음	50(42.0)	60(33.7)	43(25.7)	20(24.7)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	173(30.6)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
도청과의 협력관계 의 전체	동의함	52(43.7)	82(46.1)	80(47.9)	33(40.7)	4(80.0)	1(20.0)	9(81.8)	261(46.1)	34.986 (.000)
	동의하지않음	24(20.2)	29(16.3)	43(25.7)	29(35.8)	1(20.0)	4(80.0)	1(9.1)	131(23.1)	
	잘모르겠음	43(36.1)	67(37.6)	44(26.3)	19(23.5)	0(0.0)	0(0.0)	1(9.1)	174(30.7)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
운영성과 차이 비교 의 전체	동의함	62(52.1)	112(62.9)	129(77.2)	50(61.7)	4(80.0)	3(60.0)	8(72.7)	368(65.0)	42.794 (.000)
	동의하지않음	15(12.6)	21(11.8)	13(7.8)	19(23.5)	0(0.0)	2(40.0)	3(27.3)	73(12.9)	
	잘모르겠음	42(35.3)	45(25.3)	25(15.0)	12(14.8)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	125(22.1)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
지역주민 들의 인식 의 전체	동의함	57(47.9)	84(47.2)	102(61.1)	41(50.6)	4(80.0)	5(100.0)	8(72.7)	301(53.2)	21.588 (.042)
	동의하지않음	23(19.3)	40(22.5)	31(18.6)	21(25.9)	1(20.0)	0(0.0)	3(27.3)	119(21.0)	
	잘모르겠음	39(32.8)	54(30.3)	34(20.4)	19(23.5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	146(25.8)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
이중심의· 이중감사 해소 의 전체	동의함	49(41.2)	81(45.5)	83(49.7)	35(43.2)	4(80.0)	3(60.0)	8(72.7)	263(46.5)	51.042 (.000)
	동의하지않음	22(18.5)	26(14.6)	57(34.1)	28(34.6)	1(20.0)	1(20.0)	3(27.3)	138(24.4)	
	잘모르겠음	48(40.3)	71(39.9)	27(16.2)	18(22.2)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	165(29.2)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	

가) 지방교육자치 이념 신장의 여부

지방교육자치의 취지에 적합하게 운영되고 있는지의 여부와 지방교육자치의 취지를 살리고 지방교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 확보 여부에 대한 설문 결과, ‘교육의 정치적 중립성 신장’에 대한 답변을 제외하고는 전 영역에 걸쳐 50%이상이 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도의 실효성에 대하여 긍정적으로 보고 있다.

‘교육의 전문성 신장’에 대하여 특이한 것은 교육의원과 교육위원회 소속 전현직 지방의원들은 긍정적으로 답하고 있는 것과는 대조적으로 타 상임위원회 소속 지방의원들 절반 이상(54.5%)은 현행 제도가 전문성을 강화하고 있다는 것에 대하여 부정적으로 보고 있는 것으로 나타났다.

다른 상임위원회 어디에도 전문성이 없다고 해서 의정활동을 할 수 없는 것은 아닙니다. 특히 환경 분야의 경우 전문적 성격이 강하지만 의원 누구나 가서 활동할 수 있는 것입니다. 교육에 관해서도 하다 보면 되는 거지, 반드시 교사 출신이 되어야 할 필요는 없다고 봅니다. 교육위원 활동한 경력이 교육의원 선거 경력으로 인정되고 들었는데, 그것만 보더라도 의정활동을 하면서도 전문성을 넓힐 수 있습니다. 제가 다른 상임위원회 가면 다른 의원들보다 교육사안에 대하여 꿰고 있을 게 아닙니까?(제주특별자치도의회 교육위원회 소속 B일반의원, 2013. 10. 5.)

특히, ‘교육의 정치적 중립성 신장’에 대하여 교원(49.7%)이 가장 긍정적으로 답하고 있는 반면에, 교육행정가의 경우 이외의 영역에서는 월등하게 긍정적으로 답변하고 있는 것과는 대조적으로 ‘교육의 정치적 중립성 신장’에 대하여 상대적으로 긍정 답변이 적게 나타났고, 교육의원, 교육위원회 소속 전현직 지방의원, 타 상임위원회 지방의원 전체 중에서 62%가량이 ‘정치적 중립성 신장 여부’에 대해서는 부정적인 입장을 표명하였다. 다음의 교육위원회 소속 일반의원과 면담 내용에서도 현행 제도가 ‘교육의 정치적 중립성’을 확보한다는 질문에 동의하지 않는다고 밝히고 있다.

종전의 위임형 교육위원회에서는 사실상 교육청과의 상호 관계가 제한된 면이

있습니다. 교육위원회가 지방의회에 들어온 상황에서 지방의회로서는 도청이나 교육청이 같은 수준의 견제와 감시가 가능하게 되었습니다. 예전의 교육위원들은 다들 교육청 편을 드는 경향이 있어서 외부의 눈초리가 따가 왔는데, 현행 제도에서는 교육의원뿐만 아니라 지방의원들도 같이 배정이 되기 때문에 예전보다는 확실한 통제가 되고 있습니다. 지방의원들이 교육청 업무에 깊숙이 관여하고 있다는 점에서 일정 부분 교육의 정치적 중립성이 더 확보되었다고 말할 수는 없습니다. 지난 무상급식 논란에서도 모 정당이 당론으로 채택하게 되니까 교육의원들이 나선 게 아닙니까? (제주특별자치도의회 교육위원회 소속 A일반의원, 2013. 10. 5.)

나) 운영 성과 차이 비교

타 상임위원회 소속 의원들은 전반적으로 종전 교육위원회보다 현행 제도에서 성과를 체감하는 것으로 나타났다. ‘교육청과의 협력관계’에 대해서는 교육의원 5명 중에 3명이 현행 제도가 낫다는 데에 동의하지 않은 것으로 나타났다.

종전 제도보다도 훨씬 체감하는 반면에 ‘도청과의 협력관계’에 대하여 교육의원(80%)들은 매우 긍정적으로 보고 있다. 또한 ‘견제와 감시의 기능’에 대하여 특히 교육행정가들(77.2%)이 종전 제도에 비하여 강화되었다고 체감하고 있고, ‘교육에 대한 지역주민의 인식’에 대하여 지방의원 대부분이 인식수준이 높아졌다고 답변하고 있다. ‘이중감사와 이중심의의 해소’에 대하여 지방의원들의 경우 상당수가 긍정적인 답변을 하고 있고 실제 피감기관인 교육행정가들의 답변 역시 절반 가량(49.7%)이 해소되었다고 보고 있다는 점에서 종전 위임형 교육위원회제도에서 제기된 쟁점들이 현행 제도에서 상당 부분 개선되어 가고 있음을 알 수 있다. 이에 대하여 다음 교육의원의 면담 내용에 잘 나타나고 있다.

현행 교육위원회에서, 그것도 교육의원들이 도청 업무에 관여를 하고 있다는 것은 종전에는 꿈도 꾸지 못한 일입니다. 종전 교육위원회제도가 퇴직 교육계의 전유물로 여겨지는 경향이 있어 주민들의 호응이나 관심을 받지 못했지만, 이제는 교육의원 뿐만아닐 일반의원이 함께 배속되어 일정 부분 시너지 효과를 보기도 합니다. 소규모학교 통폐합의 문제도 교육의원만으로는 절대로 도지사의 지원을 끌어내는데 한계가 있을 것입니다. 결국 해당 지역구 의원이 불을 지피고 이에 대하여 교육적 차원과 행정적 차원의 해결방안을 동시에 제시함으로써 교육청이나 도청에 대하여 ‘이거 해내라’,

‘저거 해내라’하고 요구를 하게 되자, 아예 제주 역사상 최초로 도지사가 교육과 마을 살리기의 문제를 접근하였고, 교육청은 당초의 정책 기초를 전면 취소하기에 이른 것입니다. 이런 대단한 성과는 결국 현행 제도의 성과라고 할 것입니다.

(제주특별자치도의회 B교육의원, 2013. 10. 6.)

2) 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(집단별)

현행 지방의회 통합형 교육위원회제도에 대한 인식조사에 대한 15개의 질문을 한 결과 <표 IV-5>에 나타난 바와 같이 모든 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05 이하로 나타나 집단별로 유의한 차이를 보이고 있다.

가) 교육위원회의 위상과 권한

교육위원회를 시·도의회로 독립하여 종전의 위임형 교육위원회로 하든지 독립형 교육위원회로 해야 한다는 생각은 학부모(49.6%), 교원(66.3%)과 교육행정가(53.9%)에게서 나타나고 있는데, 교육의원은 2명만 동의하고 있고, 타 상임위원회 소속 일반의원은 90.9%가 동의하지 않은 것으로 나타나고 있다.

종전 교육위원회가 교육청에 한정되어 병풍을 치는 의정활동이라고 한다면, 이제는 교육청은 물론 도청까지 아우를 수 있고 심의과정에서도 교육 전문가들만의 시각이 아니라 비전문가들의 시각이 합쳐지니까 교육에 대한 관심이나 중요성이 부각되었다고 할 수 있습니다.(제주특별자치도의회 교육위원회 소속 B일반의원, 2013. 10. 5.)

또한 8대 지방의회에서 논의가 된 바가 있던 교육위원회의 소관사항을 도청의 교육·학예에 관련된 사안까지로 확대하는 문제에 대하여 타 상임위원회 소속 일반의원(반대: 72.7%)을 제외하고는 모든 집단에서 긍정적인 답변이 더 많이 나왔는데, 특히 도청공무원인 경우에도 54.3%가 동의하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 IV-5〉 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(집단별)

		직업							전체	χ ² (p)
		학부모	교원	교육행정가	일반행정가	현 교육의원	교육위소속위원	교육위 의원		
사도 의회 와의 독립	동의함	59(49.6)	118(66.3)	90(53.9)	39(48.1)	2(40.0)	2(40.0)	1(9.1)	311(54.9)	39.134 (.000)
	동의하지않음	36(30.3)	39(21.9)	60(35.9)	31(38.3)	2(40.0)	3(60.0)	10(90.9)	181(32.0)	
	잘모르겠음	24(20.2)	21(11.8)	17(10.2)	11(13.6)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	74(13.1)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
사·도지사 교육지원 통합	동의함	63(52.9)	106(59.6)	115(68.9)	44(54.3)	3(60.0)	3(60.0)	3(27.3)	337(59.5)	35.949 (.000)
	동의하지않음	31(26.1)	34(19.1)	36(21.6)	28(34.6)	1(20.0)	2(40.0)	8(72.7)	140(24.7)	
	잘모르겠음	25(21.0)	38(21.3)	16(9.6)	9(11.1)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	89(15.7)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
자격기준	동의함	35(29.4)	88(49.4)	75(44.9)	23(28.4)	1(20.0)	2(40.0)	0(0.0)	224(39.6)	56.366 (.000)
	동의하지않음	53(44.5)	63(35.4)	82(49.1)	50(61.7)	3(60.0)	3(60.0)	11(100.0)	265(46.8)	
	잘모르겠음	31(26.1)	27(15.2)	10(6.0)	8(9.9)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	77(13.6)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
일반학생 분리선출	동의함	66(55.5)	133(74.7)	111(66.5)	38(46.9)	4(80.0)	2(40.0)	3(27.3)	357(63.1)	46.456 (.000)
	동의하지않음	32(26.9)	23(12.9)	42(25.1)	33(40.7)	0(0.0)	3(60.0)	7(63.6)	140(24.7)	
	잘모르겠음	21(17.6)	22(12.4)	14(8.4)	10(12.3)	1(20.0)	0(0.0)	1(9.1)	69(12.2)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
후보자 공천	동의함	87(73.1)	149(83.7)	139(83.2)	60(74.1)	5(100.0)	4(80.0)	6(54.5)	450(79.5)	27.976 (.006)
	동의하지않음	14(11.8)	12(6.7)	18(10.8)	12(14.8)	0(0.0)	1(20.0)	5(45.5)	62(11.0)	
	잘모르겠음	18(15.1)	17(9.6)	10(6.0)	9(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	54(9.5)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
정당의 당원	동의함	73(61.3)	137(77.0)	130(77.8)	56(69.1)	4(80.0)	3(60.0)	5(45.5)	408(72.1)	41.427 (.000)
	동의하지않음	18(15.1)	21(11.8)	24(14.4)	20(24.7)	1(20.0)	1(20.0)	6(54.5)	91(16.1)	
	잘모르겠음	28(23.5)	20(11.2)	13(7.8)	5(6.2)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	67(11.8)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
비례 대표제	동의함	22(18.5)	44(24.7)	22(13.2)	15(18.5)	0(0.0)	2(40.0)	6(54.5)	111(19.6)	35.086 (.000)
	동의하지않음	69(58.0)	110(61.8)	121(72.5)	62(76.5)	5(100.0)	3(60.0)	4(36.4)	374(66.1)	
	잘모르겠음	28(23.5)	24(13.5)	24(14.4)	4(4.9)	0(0.0)	0(0.0)	1(9.1)	81(14.3)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
정당 참여	동의함	21(17.6)	30(16.9)	22(13.2)	11(13.6)	2(40.0)	2(40.0)	6(54.5)	94(16.6)	25.425 (.013)
	동의하지않음	78(65.5)	128(71.9)	132(79.0)	59(72.8)	3(60.0)	3(60.0)	5(45.5)	408(72.1)	
	잘모르겠음	20(16.8)	20(11.2)	13(7.8)	11(13.6)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	64(11.3)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
정치인의 지원	동의함	36(30.3)	30(16.9)	21(12.6)	16(19.8)	1(20.0)	3(60.0)	6(54.5)	113(20.0)	79.690 (.000)
	동의하지않음	47(39.5)	130(73.0)	134(80.2)	58(71.6)	4(80.0)	2(40.0)	5(45.5)	380(67.1)	
	잘모르겠음	36(30.3)	18(10.1)	12(7.2)	7(8.6)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	73(12.9)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
지지의사 표명 허용	동의함	62(52.1)	101(56.7)	70(41.9)	37(45.7)	2(40.0)	3(60.0)	10(90.9)	285(50.4)	35.995 (.000)
	동의하지않음	38(31.9)	55(30.9)	87(52.1)	39(48.1)	3(60.0)	1(20.0)	1(9.1)	224(39.6)	
	잘모르겠음	19(16.0)	22(12.4)	10(6.0)	5(6.2)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	57(10.1)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
교원단체 학운위· 학부모회	동의함	71(59.7)	120(67.4)	131(78.4)	67(82.7)	5(100.0)	3(60.0)	8(72.7)	405(71.6)	38.103 (.000)
	동의하지않음	15(12.6)	20(11.2)	19(11.4)	10(12.3)	0(0.0)	2(40.0)	3(27.3)	69(12.2)	
	잘모르겠음	33(27.7)	38(21.3)	17(10.2)	4(4.9)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	92(16.3)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
기호에 영향	동의함	34(28.6)	72(40.4)	45(26.9)	29(35.8)	1(20.0)	1(20.0)	5(45.5)	187(33.0)	23.155 (.026)
	동의하지않음	50(42.0)	61(34.3)	89(53.3)	35(43.2)	3(60.0)	4(80.0)	6(54.5)	248(43.8)	
	잘모르겠음	35(29.4)	45(25.3)	33(19.8)	17(21.0)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	131(23.1)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
대선거구	동의함	65(54.6)	91(51.1)	105(62.9)	40(49.4)	1(20.0)	2(40.0)	8(72.7)	312(55.1)	32.468 (.001)
	동의하지않음	26(21.8)	38(21.3)	44(26.3)	31(38.3)	3(60.0)	2(40.0)	3(27.3)	147(26.0)	
	잘모르겠음	28(23.5)	49(27.5)	18(10.8)	10(12.3)	1(20.0)	1(20.0)	0(0.0)	107(18.9)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
국회의원 자구경수	동의함	34(28.6)	61(34.3)	49(29.3)	17(21.0)	2(40.0)	1(20.0)	6(54.5)	170(30.0)	32.124 (.001)
	동의하지않음	40(33.6)	62(34.8)	83(49.7)	48(59.3)	1(20.0)	3(60.0)	5(45.5)	242(42.8)	
	잘모르겠음	45(37.8)	55(30.9)	35(21.0)	16(19.8)	2(40.0)	1(20.0)	0(0.0)	154(27.2)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
시·도별 다르게 정함	동의함	60(50.4)	110(61.8)	83(49.7)	43(53.1)	3(60.0)	2(40.0)	8(72.7)	309(54.6)	32.418 (.001)
	동의하지않음	27(22.7)	38(21.3)	64(38.3)	30(37.0)	1(20.0)	3(60.0)	3(27.3)	166(29.3)	
	잘모르겠음	32(26.9)	30(16.9)	20(12.0)	8(9.9)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	91(16.1)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	

현재 제주도정에서 시행하는 각종 교육 관련 사안들에 대하여 다른 상임위원회의 관심이 상대적으로 부족한 편입니다. 가령 영어교육도시의 국제학교, 평생교육, 각종 체전, 소규모학교 지원, 학교밖 청소년을 비롯한 아동과 청소년 관련, 대안교육, 사립대학의 지도감독의 문제에 이르기까지 각종 교육 현안 업무에 대하여 교육위원들이 관심을 더 가지고 있습니다. 교육위원회에 교육위원과 일반의원이 함께 배속되었기 때문에, 교육청 소관업무뿐만 아니라 도청의 업무에 관한 감시와 견제 역할을 할 수 있어야 할 것입니다. 가령 감사위원회의 업무보고를 따로 받아야 합니다. 감사위원회가 엄연히 교육청에 대한 감사기관이므로 이에 대한 내용들을 우리가 알아야 하지 않습니까? 결국 교육위원회 소관을 교육청으로 한정할 것이 아니라 폭넓게 확대하여 말 그대로 교육·학예에 관한 사무가 되어야 합니다. 이런 점에서 추후 교육위원회의 소관 업무에 대한 재정립이 있어야 할 것입니다.(제주특별자치도의회 A교육의원. 2013. 10. 9)

나) 교육의원 자격 기준 강화

교육의원 5년 교육관련 경력 자격 기준 강화에 대해서는 전체적으로 부정적인 답변이 긍정적인 답변보다 다소 많이 나와 있는데, 교원(49.47%)의 경우 강화해야 한다는 답변이 우세한 반면에 교육행정가는 오히려 기준 강화에 대하여 부정의 답변이 다소 많이 나왔다. 타 상임위원회 소속 일반의원 전체가 기준 강화를 반대하고 있고 일반행정가나 교육위원회 소속 전현직 일반의원 역시 기준 강화를 반대하고 있으나, 특기할 만한 것은 교육의원의 경우 5명 중에 한 명만 기준 강화를 찬성하고 있고 세 명은 오히려 반대하고 있으며 한 명은 유보적인 입장을 보이고 있는데, 이는 교육의원의 입장에서 5년의 교육관련 경력 조항은 타당하다고 보는 것이라고 할 것이다.

다) 교육의원 선출이 지방의회 일반의원과 분리하여 별도 선출 유지

교육의원 선출이 현행 지방의회 일반의원과 분리하여 선출되는 것에 대하여 전체적으로는 63.1%가 동의하고 있는데, 교육 관계자들은 일제히 찬성하고 있는 반면에 교육위원회 소속 일반의원이나 타 상임위원회 의원 대부분이 반대를 하고 있다. 다만 일반행정가의 경우 다소 차이로 찬성하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 교육위원회 소속 일반의원의 경우 5명 중에 2명은 분리 선출에 손을 들고 있고 타 상임위원회 의원 역시 4명 중 한 명이 찬성하고 있다는 점에서, 현행

분리 선출에 대하여 완강히 부정적인 입장을 보이는 집단은 나오지 않는 것으로 나타나고 있다.

라) 정당과의 관계

교육의원과 정당과의 관계와 관련하여 우선 ‘후보자 공천 금지’에 대하여 모든 집단이 공천 허용의 입장보다 금지를 선호하고 있는데, 특히 교육계, 학부모, 교육의원 및 교육위원회 소속 일반의원까지도 정당에서 후보자를 공천하는 것에 대하여 매우 부정적으로 보고 있다. 또한 ‘정당당원 금지’ 조항과 관련하여 타 상임위원회 일반의원을 제외하고는 모든 집단들이 정당당원이 후보자로 나서는 것에 대하여 반대하고 있다. 이런 정당과의 관계에 대한 답변은 ‘비례대표제’에 대한 의견에서도 동일하게 나오고 있는데, 타 상임위원회 일반의원을 제외하고는 모든 집단들이 비례대표제를 시행하는 것에 대하여 부정적인 입장을 보이고 있는 것으로 나타났다.

즉, 교육의원 제도에 있어서 정당정치와의 분리를 매우 중요하게 여기고 있으며, 교육의 정치적 중립성을 지키는 차원에서 정당과의 거리를 두는 것이 필요하다는 의견이 우세하다는 것을 알 수 있다. 반면에 다음은 면담 과정에서 정당비례대표제를 원하는 의원의 목소리가 있다.

정당의 비례라는 것은 전문성의 영역을 확보하기 위한 방안입니다. 가령 장애인 대표, 여성 대표가 있어서 지방의회에 진출하여 목소리를 낼 수 있는 길이 있기 때문에, 교육계가 굳이 많은 비용을 들여가면서 별로 주목도 받지 못하는 선거를 할 필요는 없지 않습니까? 지금도 교육의원들이 교육감선거에 출마하기 위하여 지역구 행사에 나오기도 하는 게 다 정치적인 작용인데, 꼭 정당이기 때문에 교육의 정치적 중립성을 해친다고는 할 수 없습니다. 정당 비례에 교육계 직능대표로 하면 되지 않겠습니까?(제주특별자치도의회 타 상임위원회 소속 A의원. 2013. 10. 10)

마) 교육의원 선거에 미치는 영향

교육의원 선거에 미치는 영향과 관련한 질문에서는 ‘교육의원 선거에 정당이 참여 허용’에 대하여 타 상임위원회 의원을 제외하고는 전체의 72.1%가 부정적

인 답변을 하고 있는데, 주목해야 할 사항은 교육의원 5인 중에서 2인이 정당 참여에 대하여 긍정적으로 답하고 있는 것이다. 이는 선거운동 과정에서 정당의 힘을 빌릴 경우 넓은 지역구를 포괄하기가 용이하고 인지도를 높이는 데에 편할 것이라는 계산에서 나온 결과라 할 것이다.

‘선거과정에서 정치인의 암묵적인 지원’에 대하여 타 상임위원회 의원과 교육위원회 소속 일반의원 7명을 제외하고는 전체의 67.1%가 부정적인 답변을 하고 있는데, 교육의원 입장에서는 내부적으로 정치의 영향을 받기를 꺼려하고 있다는 것을 알 수 있다.

‘교원단체나 교원노동조합의 단순 지지의사 표명 허용’과 관련하여 학부모나 교원은 찬성하고 있으며, 일반의원들 역시 찬성하는 반면에 교육행정가나 일반행정가와 교육의원은 5명 중에서 3명이 반대의사를 표명하고 있는데, 이는 제주에서 두 차례에 걸친 교육의원 선거에서 교원단체 회장 출신 대학교수와 교원노동조합 출신 평교사가 당선된 결과에 의하여, 절대적으로 인지도를 높이는 데에 일조한 교직 관련 단체활동이 교육선거에 영향력을 미치는 것에 대한 부정적인 입장이라고 할 것이다.

‘교원단체, 학교운영위원회, 학부모회 등 교육관련단체의 영향력’에 대하여, 전체의 71.6%가 동의하고 있으며, 모든 집단에서 긍정하고 있는 것으로 나타났다. 실제 교육관련 선거뿐만 아니라 지방의원 선거에서조차 학교운영위원회의 역할이 부각되고 있는 실정이다.

‘교육의원 선거가 다른 선출직 후보자의 기호에 영향을 받는 일종의 묻지마 선거’라는 인식에 대하여, 교사를 빼고는 모든 집단에서 부정적인 답변이 많이 나오고 있어 전체의 43.8%에 이르고 있다. ‘묻지마 선거’에 대한 인식인 교사 집단에서는 상대적으로 많이 나타나고 있는데, 이처럼 특히 교사집단에서의 선거에 대한 인식이 부정적으로 나타나고 있는 것에 대한 연구를 차후의 과제로 남겨두어야 할 것이다.

바) 교육의원 선거구 획정 방식

선거구 획정 문제와 관련하여 ‘교육의원 선거에서 지역구를 없애고 대선거구로 선출하는 것이 우수 전문가를 선출할 수 있다’라는 질문에 대하여, 현 교육의원

을 제외하고는 동의하여 전체의 55.1%나 차지하고 있는데, 교육의원은 5인 중에 3인이 대선거구제를 반대하고 1명은 동의하고 나머지 한 명은 유보적인 입장을 보이고 있다. 특히 일반의원 16명 중에 10명이 대선거구제에 대하여 찬성하고 있다는 것은, 앞으로의 선거구의 정비 문제가 해결되어야 할 것이다. 특히 교육경력을 요건으로 하는 경우 교육선거가 교육전문가를 효율적으로 선출할 수 있는 방법을 감안하는 방법으로 선거구가 논의되어야 할 것이다.

‘교육의원정수를 국회의원 정수로 확대’하는 것에 대하여는 절반 가량(42.8%)이 동의하지 않고 있는 것으로 나타났다. 이는 제주에 한정하여 설문을 한 결과, 현재 전국에서 유일하게 제주에서만 교육의원이 숫자가 국회의원 숫자보다 많기 때문에 피설문자가 이에 대한 이해 부족에서 오는 답변 결과라고 할 수 있다.

사) 교육의원 선거방식의 다양화

‘교육위원회 제도 및 교육의원 선출제도가 시·도별로 다르게 정할 수 있어야 한다’는 질문에 대하여 답변자의 54.6%가 동의하고 있는데, 특히 타 상임위원회 일반의원의 경우 72.7%가 긍정하고 있고, 현 교육의원과 교원 및 교육행정가의 다수가 지역의 특성에 맞는 제도 운영을 요구하고 있다. 반면에 교육위원회 소속 일반의원의 경우 5명 중 2명이 동의하고 있으며 교육의원의 경우도 3인은 동의하고 1인은 반대, 나머지 1인은 유보적인 입장을 보이고 있다.

3) 제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동 평가(집단별)

제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동에 대한 인식조사에 대한 15개의 질문을 한 결과 <표 IV-6>에 나타난 바와 같이 1개의 문항인 ‘교육계의 의견수렴’에 대한 p-value의 값이 유의수준 0.05이상으로 나타나 집단별로 유의한 차이를 나타내지 않고 있으며, 나머지 14문항은 0.05이하로 나타나 집단별로 유의한 차이를 보이고 있다.

〈표 IV-6〉 제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동에 대한 인식(집단별)

		집단							전체	χ ² (p)	
		학부모	교원	교육행정가	일반행정가	현교육의원	교육감속원	교육위원			
전문성	교육에 대한 전문성	동의함	59(49.6)	123(69.1)	113(67.7)	40(49.4)	4(80.0)	4(80.0)	8(72.7)	351(62.0)	53.360 (.000)
		동의하지않음	25(21.0)	15(8.4)	41(24.6)	27(33.3)	1(20.0)	1(20.0)	3(27.3)	113(20.0)	
		잘모르겠음	35(29.4)	40(22.5)	13(7.8)	14(17.3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	102(18.0)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	의정활동 역량	동의함	46(38.7)	87(48.9)	79(47.3)	35(43.2)	2(40.0)	4(80.0)	7(63.6)	260(45.9)	41.815 (.000)
		동의하지않음	27(22.7)	35(19.7)	63(37.7)	28(34.6)	3(60.0)	1(20.0)	4(36.4)	161(28.4)	
		잘모르겠음	46(38.7)	56(31.5)	25(15.0)	18(22.2)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	145(25.6)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	조례의 제·개정 활동	동의함	56(47.1)	93(52.2)	120(71.9)	41(50.6)	4(80.0)	4(80.0)	9(81.8)	327(57.8)	41.059 (.000)
		동의하지않음	18(15.1)	19(10.7)	21(12.6)	19(23.5)	0(0.0)	1(20.0)	1(9.1)	79(14.0)	
		잘모르겠음	45(37.8)	66(37.1)	26(15.6)	21(25.9)	1(20.0)	0(0.0)	1(9.1)	160(28.3)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
입법 활동	교육위원 의 위상	동의함	62(52.1)	96(53.9)	122(73.1)	49(60.5)	4(80.0)	3(60.0)	10(90.9)	346(61.1)	47.808 (.000)
		동의하지않음	16(13.4)	28(15.7)	26(15.6)	22(27.2)	1(20.0)	2(40.0)	1(9.1)	96(17.0)	
		잘모르겠음	41(34.5)	54(30.3)	19(11.4)	10(12.3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	124(21.9)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	독자의안 발의불가	동의함	26(21.8)	81(45.5)	52(31.1)	23(28.4)	0(0.0)	2(40.0)	0(0.0)	184(32.5)	78.652 (.000)
		동의하지않음	45(37.8)	24(13.5)	72(43.1)	33(40.7)	4(80.0)	3(60.0)	11(100.0)	192(33.9)	
		잘모르겠음	48(40.3)	73(41.0)	43(25.7)	25(30.9)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	190(33.6)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	정당의 영향력	동의함	44(37.0)	71(39.9)	62(37.1)	25(30.9)	2(40.0)	3(60.0)	3(27.3)	210(37.1)	50.400 (.000)
		동의하지않음	25(21.0)	34(19.1)	69(41.3)	32(39.5)	3(60.0)	2(40.0)	8(72.7)	173(30.6)	
		잘모르겠음	50(42.0)	73(41.0)	36(21.6)	24(29.6)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	183(32.3)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
교육감 도지사연계 협력력	동의함	47(39.5)	71(39.9)	77(46.1)	32(39.5)	3(60.0)	1(20.0)	8(72.7)	239(42.2)	26.069 (.010)	
	동의하지않음	29(24.4)	37(20.8)	43(25.7)	31(38.3)	2(40.0)	3(60.0)	3(27.3)	148(26.1)		
	잘모르겠음	43(36.1)	70(39.3)	47(28.1)	18(22.2)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	179(31.6)		
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)		
주민 통계 기능	예산낭비	동의함	40(33.6)	53(29.8)	72(43.1)	28(34.6)	2(40.0)	3(60.0)	4(36.4)	202(35.7)	36.528 (.000)
		동의하지않음	29(24.4)	41(23.0)	55(32.9)	32(39.5)	3(60.0)	2(40.0)	5(45.5)	167(29.5)	
		잘모르겠음	50(42.0)	84(47.2)	40(24.0)	21(25.9)	0(0.0)	0(0.0)	2(18.2)	197(34.8)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	교육재정 운용의 효율성	동의함	65(54.6)	85(47.8)	103(61.7)	45(55.6)	4(80.0)	4(80.0)	9(81.8)	315(55.7)	27.368 (.007)
		동의하지않음	19(16.0)	25(14.0)	30(18.0)	20(24.7)	0(0.0)	1(20.0)	2(18.2)	97(17.1)	
		잘모르겠음	35(29.4)	68(38.2)	34(20.4)	16(19.8)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	154(27.2)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	도정 전반 운영	동의함	54(45.4)	86(48.3)	106(63.5)	48(59.3)	4(80.0)	3(60.0)	9(81.8)	310(54.8)	32.149 (.001)
		동의하지않음	19(16.0)	28(15.7)	30(18.0)	17(21.0)	0(0.0)	2(40.0)	2(18.2)	98(17.3)	
		잘모르겠음	46(38.7)	64(36.0)	31(18.6)	16(19.8)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	158(27.9)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
행정사무 감사	동의함	60(50.4)	83(46.6)	112(67.1)	53(65.4)	4(80.0)	3(60.0)	9(81.8)	324(57.2)	28.960 (.004)	
	동의하지않음	21(17.6)	34(19.1)	26(15.6)	15(18.5)	0(0.0)	1(20.0)	2(18.2)	99(17.5)		
	잘모르겠음	38(31.9)	61(34.3)	29(17.4)	13(16.0)	1(20.0)	1(20.0)	0(0.0)	143(25.3)		
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)		
주민 대표 기능	교육행정 질문·도정 질문	동의함	77(64.7)	100(56.2)	121(72.5)	54(66.7)	4(80.0)	3(60.0)	11(100.0)	370(65.4)	24.864 (.015)
		동의하지않음	14(11.8)	26(14.6)	18(10.8)	16(19.8)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	74(13.1)	
		잘모르겠음	28(23.5)	52(29.2)	28(16.8)	11(13.6)	1(20.0)	2(40.0)	0(0.0)	122(21.6)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	교육계의견	동의함	61(51.3)	97(54.5)	104(62.3)	48(59.3)	4(80.0)	2(40.0)	9(81.8)	325(57.4)	16.734 (.160)
		동의하지않음	22(18.5)	37(20.8)	28(16.8)	13(16.0)	0(0.0)	3(60.0)	2(18.2)	105(18.6)	
		잘모르겠음	36(30.3)	44(24.7)	35(21.0)	20(24.7)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	136(24.0)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
	지역구 주민의 의사	동의함	50(42.0)	81(45.5)	109(65.3)	44(54.3)	4(80.0)	2(40.0)	7(63.6)	297(52.5)	33.611 (.001)
		동의하지않음	25(21.0)	47(26.4)	23(13.8)	19(23.5)	1(20.0)	0(0.0)	4(36.4)	119(21.0)	
		잘모르겠음	44(37.0)	50(28.1)	35(21.0)	18(22.2)	0(0.0)	3(60.0)	0(0.0)	150(26.5)	
		전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
나의 관심	동의함	63(52.9)	77(43.3)	106(63.5)	37(45.7)	4(80.0)	4(80.0)	9(81.8)	300(53.0)	28.333 (.005)	
	동의하지않음	23(19.3)	56(31.5)	31(18.6)	26(32.1)	1(20.0)	0(0.0)	2(18.2)	139(24.6)		
	잘모르겠음	33(27.7)	45(25.3)	30(18.0)	18(22.2)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	127(22.4)		
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)		

가) 전문성 측면

교육위원회의 전문성을 가늠할 수 있는 것은 입법기능으로서 조례 제·개정이나 동의안 의결과 관련하여, ‘교육위원회에서 교육의원과 일반 지방의원 간의 교육에 대한 전문성 역량의 차이’에 대한 질문은 전체적으로 62.0%가 역량의 차이를 긍정하는 것으로 나타났다. 특히 교육의원 80%, 교육위원회 소속 일반의원 80%, 타 상임위원회 지방의원 72.7%으로 21명의 의원 중에 16명이 교육에 대한 전문성 역량의 차이를 인정하고 있는 것으로 나타났다. 특히 교육위원회 소속 일반의원의 80%가 인정했다는 것은 교육에 대한 차별적인 전문성의 정도를 대변한다고 할 것이다.

반면에 ‘교육위원회에서 교육의원과 일반의원 간의 의정활동 역량 차이’에 대해서는 전체의 45.9%가 역량 차이를 인정하고 있는데, 특히 교육위원회 소속 일반의원의 80%와 타 상임위원회 소속 일반의원의 63.6%가 의정활동에 있어서의 역량 차이를 긍정하고 있는 반면에 교육의원의 경우 5명 중에 3명이 부정하고 있는 것은 상당히 대조적이라고 할 것이다.

의원으로서의 의정활동 역량은 대체로 다선 의원들의 경험의 폭에 따라 상당한 차이를 보이는데 교육위원회에 배속되는 일반의원 중에 매 번 두 명의 부의장이 배속되고 차기 의장과 전임 의장이 배속되는 관행을 감안한다면 교육위원회 내의 교육의원과 일반의원 간의 의정활동 역량에는 일면 차이가 있을 수밖에 없다는 점을 감안해야 할 것이다.

나) 입법활동에 나타난 의정 활동 역량

입법활동과 관련하여 ‘교육위원회의 조례 제·개정 활동 노력’에 대하여 21명의 의원 중에 17명이 긍정하고 있고 전체의 60.9%가 긍정적인 답변을 하고 있음은 물론, 조례와 직접적인 관계를 맺는 교육행정가의 경우 71.9%가 긍정을 함으로써 현행 교육위원회의 조례 제·개정에 대한 열의를 엿 볼 수 있다.

‘교육위원회의 위상’에 대하여 타 상임위원회 의원 11명 중 1명이 위상이 높아졌다고 답변하고 있으며 학부모의 경우 52.1%, 교원의 53.9%를 비롯하여 교육행정가의 73.1%와 일반행정가의 60.5%가 긍정하고 있어서 총 61.1%가 교육위원회의 높아진 위상을 인정하고 있다. 특히 교육행정가와 일반행정가 모두가 높은

긍정을 하고 있다는 점에서 실제 의회 운영상 본회의에 참여하여 모든 안건에 대한 의결권을 가진다는 점에서 종전의 교육위원회에서는 불가능했던 위상이라고 할 것이다.

종전 교육위원회와는 달리 교육위원의 정수로 인하여 의안 발의요건인 10인의 정족수를 채우지 못함으로써 교육의원 역할 수행에 제약을 가져올 것이라는 문제들이 제기되었는데, 실제 제주의 교육의원 5인 중에 4인은 이런 문제점을 부정하고 있으며 타 상임위원회 일반의원들도 역시 이런 한계를 부정하고 있다. 의안 발의 요건인 10명을 채우는 것은 교육의원 단독으로는 불가능하지만, 동료 의원으로서의 예우 차원에서 실제로 발의 요건을 채우는 데에 어려움을 겪는 사례는 없었다는 점에서, 교육의원 정수의 발의요건에 대한 쟁점은 그다지 문제가 되지 않는다고 해석할 수 있다.

교육위원회의 구성에 교육의원과 정당을 기반으로 한 일반의원이 배속된 데에 대하여 교육의 정치적 중립성에 반하게 된다는 논란이 있었다. 이와 관련하여 ‘교육에 관한 심의·의결과정에서 정당의 영향력의 증가’에 대한 문항에 대하여 긍정(37.1%)과 부정(30.6%)의 답변이 거의 유사하게 나타나고 있는데, 여기서 특기할 만한 것은 교육위원회 소속 일반의원의 60%가 긍정적으로 답하고 있는 반면에, 교육의원(60%)은 물론이고 타 상임위원회 의원(72.7%)의 경우 상당수가 부정적인 입장을 보였다.

또한 교육행정가와 일반 행정가의 경우 부정적으로 답하는 경우가 긍정정보다는 다소 높게 나타나고 있다. 특히 교육위원회 소속 일반의원의 경우 5명 중에 3명과 교육의원 5명 중에 2명이 정당의 영향력이 증가하고 있다고 답변함으로써 교육에 관한 사안에 있어 다소 정당의 영향력이 미치고 있음을 부정할 수 없다고 하겠다. 가령 무상급식의 전면실시에 있어서 실시 시점과 관련하여 찬반이 엇갈렸지만, 다수당의 당론으로 채택함에 따라 교육위원회 내부에서도 무상급식과 관련한 예산을 증액하게 되었고 결국 예산결산특별위원회에서 최종적으로 무상급식 예산을 편성하게 된 사례에서 볼 수 있듯이, 교육 사안에 있어서 정당의 영향력이 일부 미치고 있음을 인정한 결과라고 할 것이다.

‘심의·의결기구의 통합에 따라 교육감과 시·도지사의 연계·협력이 활발해졌다’는 문항에 대하여 전체 중에서 42.2%가 긍정하고 있는데, 특히 학부모, 교육행

정가, 교육의원, 타 상임위원회 소속 일반의원의 경우 강하게 긍정하고 있는 반면에, 교육위원회 소속 일반의원의 경우 60%가 부정적인 입장을 표명하고 있다. 이는 교육감과 시·도지사의 연계·협력이 교육행정협의회를 통하여 공식적으로 이루어지고 있지만 실제로 시·도지사의 영향력이 크게 미치고 있어서 사실상의 실효성이 떨어지고 있는 것에 대하여, 교육의원을 비롯하여 교육위원회 소속 일반의원의 경우 교육행정협의회를 지속적이고 안정적으로 개최할 것을 요구한 바가 있다. 결국 교육위원회 소속 일반의원의 경우 교육행정협의회 관련 조례를 개정하여 연 1회의 정례회 개최에서 연 2회 개최하되 교육감과 도지사가 각각 1회씩 주재하도록 하였다.

다) 예산결산 및 행정사무감사에 나타난 주민통제기능

지방의회의 집행부에 대한 감시와 견제기능 중에 가장 실효적인 기능의 하나인 예산 편성 및 심의권은, 집행부의 전횡을 사전에 방지하고 지방교육재정의 효율성과 안정성을 기할 수 있으며, 정책의 우선순위 결정의 기준점이 된다. ‘예산심의 과정에서 일반회계와 교육비특별회계의 상호조정에 의한 예산 낭비가 줄어들었다’라는 문항에 대하여 동의와 부동의가 비슷한 수준으로 나타나고 있는데, 특히 타 상임위원회 일반의원의 경우 동의하지 않은 경향이 더 크다고 보고 있다. 반면에 ‘교육의원은 예산결산 심사를 통하여 교육재정 운용의 효율성 제고를 위한 개선점들이 제시하고 있다’는 문항에 대하여 지방의원 전체의 80% 이상이 긍정적인 답변을 하고 있으며 실제 집행을 하는 교육행정가의 경우에도 58.0%가 긍정적인 답변을 하고 있다. 게다가 ‘교육의원이 예결산위원회 위원의 일원으로 참여하여 도정 전반 운영의 효율성 제고를 위한 개선점들을 제시하고 있다’는 문항에서도 지방의원 전체의 80% 이상이 긍정적 답변을 하고 있고, 집행기관인 교육행정가와 일반행정가 모두가 긍정적인 답변이 우세하였다. 이러한 답변은 실제 예산결산심의위원회에 참여하는 교육의원의 경우에는 교육재정의 중복 지원이나 사전 계획을 통한 안정적 지원을 요구한다는 점에서 다소 예산 낭비가 줄어들었고 도지사의 선심성 예산에 대한 견제를 하기도 하였다.

가령 학교운동장 조성의 예산이 일반회계에서 우선 지원되어야 하고 지방자치단체의 계획이 수립되면 교육청에서 예산을 편성하는 식인데, 두 기관 간의 계획

수립이 맞아 떨어졌는지에 대한 심사를 통하여 예산의 적정 편성이 가능한 구조가 되고 있다. 결국 교육의원들은 예산결산심사를 통하여 교육청에 대한 감시와 견제를 하고 있을 뿐 아니라 일반행정에 대해서도 거의 유사한 수준의 감시와 견제를 통하여 주민통제기능을 수행하고 있다는 점에서 현행 교육위원의 권한과 위상의 도리어 강화되었다고 할 것이다.

또한 교육위원회의 행정사무감사를 통한 감시와 견제 기능 수행에 대하여 전체적으로 57.2%가 긍정적으로 답하고 있는데, 특히 교육위원과 타 상임위원회 소속 일반의원의 경우 81.8% 가량이 긍정적인 답변을 하고 있어서 적절한 견제수단이 되고 있음을 입증하고 있다. 이에 대하여 교육위원회 소속 일반의원과의 면담 내용을 보면 잘 나타나고 있다.

교육의원들은 교육전문가이기 때문에 교육철학이나 원론적으로 접근하기도 하고, 각 세부 사항에 대하여 집중하는 경향이 있지만, 일반의원들은 교육에 관하여 세부적인 사항은 잘 모르기 때문에 원론적 내용이 아니라 정책 전반적인 사항으로 접근합니다. 가령 교육의원은 무슨 사업이 잘 되었는지, 문제가 있느냐고 접근하지만, 일반의원들은 전체 예산 편성 구조의 문제라든가, 인건비 전반의 문제, 교육재정 체계의 문제들에 대하여 질문을 합니다.(제주특별자치도의회 타 상임위원회 B일반의원, 2013. 10. 6.)

라) 도정질문 및 교육행정질문을 통한 주민대표기능

‘교육의원이 교육행정질문이나 도정질문 등을 통하여 교육현안에 대한 문제점과 개선점들을 제시’하고 있는지의 여부에 대하여 타 상임위원회 소속 일반의원은 100%의 긍정의견을 표명했고, 교육의원 80%이며 교육행정가의 답변은 72.5%가 긍정으로 답하였다. 무엇보다 학부모 중에서 64.7%가 긍정적으로 답변함으로써 교육위원의 주민대표 기능이 원활히 작동된다고 할 수 있을 것이다. 또한 교육관련 집행기관의 담당 교육행정가의 답변이야말로 교육행정질문의 실효성을 판명할 수 있는 직접적인 증거가 될 수 있으며, 일반행정가의 경우도 66.75%가 긍정함으로써 도정질문에 대한 실효성을 검증할 수 있다.

교육위원의 입장에서 과거 위임형 교육위원회에서는 해당 회의에서 직접 교육감이 출석하여 답변하였지만, 현행 제도에서의 교육감과의 면대면 대화는 본회의

장에서 공식적으로 이루어지는 것에 불과하다는 점에서 교육행정을 통하여 날선 정책 견제를 할 수 있다. 또한 도지사에 대해서는 무엇보다 교육 관련 사안에 대하여 지방자치단체의 책무를 요구함으로써 직접적인 재정 지원을 끌어낼 수 있는 효과가 있다고 할 것이다.

교육의원이 교육계의 의견을 수렴하거나 지역구 주민의 의사를 수렴하는 의정 활동을 하고 있는지에 대한 질문에서는, 교육의원은 지역구 주민의 의사를 수렴하는 정도보다도 오히려 교육계의 의견을 수렴하는 의정활동이 더 활발하다고 보고 있다. 즉, 교육전문가로서 교육계와의 관계를 밀접한 반면에 관련 지역구의 범위가 넓기 때문에 지역구 주민들은 가까운 일반의원을 통하여 민원을 호소하기도 하고 의견을 제시함으로써 상대적으로 교육의원과의 거리가 있는 한계를 보여주는 부분이다.

‘교육정책에 대한 나의 관심이 증가하였다’라는 질문은 교육의원이 교육에 관한 주민의 대표자로서 교육 현안을 쟁점화하는 능력에 따라 지역민이나 교사들의 관심을 유도함으로써 정책 입안의 기초를 마련할 수 있다. 이에 대하여 지방의회의원 21명 중에 80%이상이 긍정적으로 답변하고 있으며, 교육행정가는 63.5%가 긍정하고 있지만 특기할 만한 것은 학부모의 52.9%가 긍정적으로 답변하고 있는 반면에 교사의 경우 43.3%로 상대적으로 낮은 긍정도를 보이고 있다.

교육의원들이 교육 현안을 쟁점화한 사례로서 대표적인 사항은 소규모학교 통폐합 문제를 해결하기 위하여 학교 관계자는 물론 지역민들과 연대를 조직하여 당초 해당 학교뿐만 아니라 통폐합의 위기에 있는 학교와 지역민들까지 규합함으로써 교육청의 소규모학교 통폐합 정책의 방향을 90도로 바꾼 사례가 있다. 또한 제학년제학력갖추기 평가에 대한 예산 심의 과정에서 설문조사를 통하여 문제점을 노출시켰고 예산 삭감의 논리에 대하여 도민사회에 알림으로써 하나의 교육정책이 도민들의 관심거리가 된 사례도 있다.

4) 교육의원 일몰제에 대한 인식(집단별)

일몰제 동의여부 혹은 폐지여부 관련 인식조사에 대한 9개의 질문을 한 결과 <표 IV-7>에 나타난 바와 같이 5개의 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05이상으로 나타나, ‘일몰제에 대한 동의 및 부동의 이유’, ‘제주특별자치도 교육의원존

속 혹은 일몰제 적용 이유’, ‘교육위원회 설치 방법’, ‘교육의원제도 관련 개선점’,
에 대해서는 집단별로 유의한 차이를 나타내지 않고 있으며, 나머지 4문항은
0.05이하로 나타나 집단별로 유의한 차이를 보이고 있다.

〈표 IV-7〉 일몰제에 대한 인식(집단별)

		집단							전체	X ² (p)
		학부모	교원	교육 행정가	일반 행정가	현교육 의원	교육위 소속 의원	교육위원회 소속 외 의원		
일몰 제	동의하지 않는다	70(58.8)	116(65.2)	103(61.7)	30(37.0)	4(80.0)	2(40.0)	6(54.5)	331(58.5)	21.054 (.002)
	동의한다	49(41.2)	62(34.8)	64(38.3)	51(63.0)	1(20.0)	3(60.0)	5(45.5)	235(41.5)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
동의 않는 이유	전문적인 견제 해야함	27(38.6)	38(32.8)	31(30.1)	16(53.3)	1(25.0)	0(0.0)	2(33.3)	115(34.7)	26.347 (.336)
	정치에 종속화	18(25.7)	29(25.0)	40(38.8)	4(13.3)	2(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	94(28.4)	
	교육계 의견을 개선보장	17(24.3)	31(26.7)	17(16.5)	4(13.3)	0(0.0)	1(50.0)	2(33.3)	72(21.8)	
	교육 현장의 특성 반영	7(10.0)	16(13.8)	15(14.6)	5(16.7)	1(25.0)	0(0.0)	2(33.3)	46(13.9)	
	기타	1(1.4)	2(1.7)	0(0.0)	1(3.3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	4(1.2)	
전체	70(100.0)	116(100.0)	103(100.0)	30(100.0)	4(100.0)	2(100.0)	6(100.0)	331(100.0)		
동의 이유	일반의원으로도 충분	15(30.6)	14(22.6)	24(37.5)	21(41.2)	0(0.0)	2(66.7)	4(80.0)	80(34.0)	41.037 (.017)
	비용 절감	4(8.2)	10(16.1)	2(3.1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	16(6.8)	
	전문적 견제	18(36.7)	19(30.6)	22(34.4)	13(25.5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	72(30.6)	
	효율성 확보	12(24.5)	19(30.6)	12(18.8)	17(33.3)	1(100.0)	1(33.3)	1(20.0)	63(26.8)	
	기타	0(0.0)	0(0.0)	4(6.3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	4(1.7)	
전체	49(100.0)	62(100.0)	64(100.0)	51(100.0)	1(100.0)	3(100.0)	5(100.0)	235(100.0)		
일몰 제	교육의원 선거가 존속	70(58.8)	125(70.2)	104(62.3)	29(35.8)	4(80.0)	2(40.0)	6(54.5)	340(60.1)	29.763 (.000)
	일몰제 적용	49(41.2)	53(29.8)	63(37.7)	52(64.2)	1(20.0)	3(60.0)	5(45.5)	226(39.9)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
제도 존속 이유	양대자치입법정신필요때문	20(28.6)	44(35.2)	41(39.4)	16(55.2)	0(0.0)	1(50.0)	3(50.0)	125(36.8)	57.146 (.000)
	이미 정착되었기 때문	20(28.6)	14(11.2)	11(10.6)	3(10.3)	2(50.0)	0(0.0)	2(33.3)	52(15.3)	
	문제점 심각하지 않기 때문	5(7.1)	5(4.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	10(2.9)	
	전문성 발휘되어	24(34.3)	60(48.0)	52(50.0)	10(34.5)	1(25.0)	1(50.0)	1(16.7)	149(43.8)	
	기타	1(1.4)	2(1.6)	0(0.0)	0(0.0)	1(25.0)	0(0.0)	0(0.0)	4(1.2)	
전체	70(100.0)	125(100.0)	104(100.0)	29(100.0)	4(100.0)	2(100.0)	6(100.0)	340(100.0)		
일몰 제 적용 이유	선거제도는 전국적일지	13(26.5)	12(22.6)	21(33.3)	23(44.2)	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	70(31.0)	28.195 (.252)
	선거비용이 과도	8(16.3)	7(13.2)	1(1.6)	2(3.8)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	18(8.0)	
	주민의사 반영이 어렵기 때문	4(8.2)	3(5.7)	8(12.7)	3(5.8)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	18(8.0)	
	교육경력자의 전문성 기대않음	23(46.9)	28(52.8)	33(52.4)	23(44.2)	1(100.0)	3(100.0)	4(80.0)	115(50.9)	
	기타	1(2.0)	3(5.7)	0(0.0)	1(1.9)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	5(2.2)	
전체	49(100.0)	53(100.0)	63(100.0)	52(100.0)	1(100.0)	3(100.0)	5(100.0)	226(100.0)		
설치 방법	복합 상임위원회로 설치	40(33.6)	39(21.9)	36(21.6)	32(39.5)	1(20.0)	1(20.0)	4(36.4)	153(27.0)	35.123 (.009)
	현재같은 상임위원회 설치	54(45.4)	88(49.4)	97(58.1)	40(49.4)	2(40.0)	4(80.0)	4(36.4)	289(51.1)	
	특별상임위원회로 설치	23(19.3)	35(19.7)	29(17.4)	6(7.4)	1(20.0)	0(0.0)	3(27.3)	97(17.1)	
	기타	2(1.7)	16(9.0)	5(3.0)	3(3.7)	1(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	27(4.8)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
개선 점	교육위원의 권한역할의 강화	59(49.6)	103(57.9)	111(66.5)	51(63.0)	1(20.0)	2(40.0)	4(36.4)	331(58.5)	34.400 (.011)
	교육의원수의 확대	20(16.8)	19(10.7)	17(10.2)	7(8.6)	2(40.0)	1(20.0)	1(9.1)	67(11.8)	
	현직 교원·공무원의 피선거권 보장	29(24.4)	41(23.0)	26(15.6)	8(9.9)	2(40.0)	1(20.0)	5(45.5)	112(19.8)	
	기타	11(9.2)	15(8.4)	13(7.8)	15(18.5)	0(0.0)	1(20.0)	1(9.1)	56(9.9)	
	전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)	
선출 방식	현행 주민직선제 방식 유지	59(49.6)	74(41.6)	110(65.9)	51(63.0)	4(80.0)	4(80.0)	5(45.5)	307(54.2)	80.623 (.000)
	교육관계자직선제	40(33.6)	88(49.4)	43(25.7)	15(18.5)	1(20.0)	0(0.0)	1(9.1)	188(33.2)	
	정당명부 비례대표제	11(9.2)	5(2.8)	5(3.0)	3(3.7)	0(0.0)	1(20.0)	4(36.4)	29(5.1)	
	지방의회 간접선출제	6(5.0)	6(3.4)	4(2.4)	5(6.2)	0(0.0)	0(0.0)	1(9.1)	22(3.9)	
	기타	3(2.5)	5(2.8)	5(3.0)	7(8.6)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	20(3.5)	
전체	119(100.0)	178(100.0)	167(100.0)	81(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	11(100.0)	566(100.0)		

가) 교육의원 일몰제에 대한 동의 여부

당장 2014년부터 시행 예정인 교육의원 일몰제에 대한 동의여부에 대하여 동의하는 답변은 전체의 41.5%를 차지하였고, 동의하지 않는 답변이 58.5% 나타났다. 동의하는 경우에는 일반행정가의 63.0%를 차지하고 있었으며, 교육위원회 소속 일반의원 중에서 60%에 해당되었고, 동의하지 않은 경우는 교원이 65.2%, 교육행정가가 61.7%이며, 교육의원의 80%와 타 상임위원회 소속 의원도 50%에 해당되었다. 특기할 만한 것은 교육의원 중에 5인 중에 1인이 일몰제에 동의하고 있는데, 현재 교육의원 중에 4인이 교육감 출마를 준비하고 있다는 점에서 교육의원제도에 대하여 부정적인 의견을 보인 것으로 파악된다.

교육의원 일몰제에 동의하지 않은 이유로는 ‘집행기관인 교육감에 대하여 의결기관으로서 전문적인 견제를 해야 하기 때문’이라는 답변이 34.7%였고, ‘정당 배경을 지닌 일반의원으로만 교육위원회를 구성할 경우 정치에 종속화되기 때문’이라는 의견이 28.4% 순으로 나타났다. 반면에 교육의원 일몰제에 대하여 동의하는 이유로는 ‘국회의원과 마찬가지로 지방의원 역시 일반의원으로 배정해도 충분’하다는 답변이 34.0%이며 ‘교육의원이 일반의원에 비하여 특별히 전문적 견제를 했다는 증거가 없기 때문’이라는 답변이 30.6%로 나타났다.

즉, 교육의원 일몰제와 관련해서 가장 쟁점이 되는 것은 ‘교육의 전문성’ 영역인데, 일몰제를 동의하는 입장은 교육의원의 전문성 발휘에 대하여 실효성이 없다는 입장이고 일몰제를 동의하지 않는 입장은 무엇보다 교육감에 대한 전문적 견제라 필요하다는 입장에서 대립되고 있는 상황이다.

나) 제주특별자치도 교육의원 일몰제 적용의 문제

교육의원 일몰제 적용이 제주의 경우 예외적으로 남겨진 상황에서 유일하게 교육의원 제도가 존속되는 것에 대한 질문에서는 전체적으로는 60.1%가 존속되기를 바라고 있으며 39.9%가 일몰제가 적용되어야 한다고 나타나고 있다. 특히 교원의 70.2%와 학부모의 58.8%, 교육행정가의 63.2%가 존속을 희망하고 있는 반면에 일반행정가의 64.2%와 교육위원회 소속 일반의원의 60%가 일몰제 적용을 주장하고 있다는 점에서 교육행정과 일반행정 간의 분명한 간극을 보여주고

있다. 39.9%라는 일몰제 찬성 비율은 전국 단위의 일몰제 적용에 대한 찬성 비율인 57.9%와는 차이를 보이고 있다는 점에서 전국단위의 시행에 대한 의견과 제주 적용에 대한 의견이 상이하게 표현되고 있다.

제주에서 교육의원제도가 존속되어야 하는 이유로, ‘교육경력·교육행정경력을 통하여 의정활동의 전문성이 발휘되고 있기 때문’이라는 의견이 43.8%이고, ‘제주 특별자치도의 양대자치(교육자치와 경찰자치) 입법정신을 살릴 필요 때문’이라는 의견이 36.8%로 나타나고 있다. 반면에 제주에도 교육의원 일몰제가 적용되어야 한다는 이유로, ‘교육경력자라 하여 의정활동에서 특별한 교육 전문성을 발휘할 거라 기대하지 않기 때문’이라는 답변이 50.9%였고, ‘선거제도는 전국적으로 일치하도록 하는 것이 합리적이기 때문’이라는 답변이 31.0%로 나타나고 있다. 제주에 대해서도 전국 제도에 대한 의견과 마찬가지로 교육의 전문성 문제가 찬반 양론의 근거로 똑같이 작용하고 있음을 알 수 있다. 이에 대한 타 상임위원회 의원과의 면담내용을 보면 다음과 같다.

과거에 우리나라 인구에서 대학 졸업자의 비중이 적었고 절대적인 학력이 부족한 시대에 교사의 교육 전문성이 존중되었지만, 지금은 고졸자의 90%가 대학을 졸업하는 상황이라는 것은 일정 부분 교육에 대한 이해도가 높아졌다고 볼 수 있습니다. 국회 교육위원회에 반드시 교육전문가가 들어가야 하는 것이 아니라는 점에서 지방의회 교육위원회도 마찬가지로입니다. 우리가 다른 상임위원회에도 별다른 전문성이 있어서 배정되는 것이 아니지 않습니까? 더군다나 교육위원회 배정된 일반의원도 교육경력으로 인정된다면서요? (중략) 그래서 요즘 엄마들의 교육열 문제가 나올 정도 아닙니까? 더군다나 현 교육 체제에서 공교육에 절대적으로 신뢰하지 못하고 오히려 사교육 시장에 의존하는 현상을 어떻게 설명할 수 있습니까? 요즘 자녀를 키우기 위하여 엄마의 정보력이 중요한 요인이라고 하는데, 도대체 교사 생활을 오래 한 것이 교육에 대한 전문성이 된다는 것은 좀 문제가 있습니다.(중략) 과거 교육의 공급자적 입장에서 교육을 바라 보았다면 이제는 패러다임이 전환되어 교육수요자적 입장의 교육을 본다는 점에서, 교육 수요자의 교육 전문성에 대한 고민도 필요합니다. 그러니까 학교운영위원회 활동이나, 각종 교육 단체 활동도 말입니다.(제주특별자치도의회 타 상임위원회 A의원, 2013. 10. 7.)

다) 교육의원 일몰제 전면시행될 경우 교육위원회의 설치 방법

만일 교육의원 일몰제가 전면 시행될 경우 ‘현재와 같이 교육위원회 명칭을 사용하여 상임위원회로 설치’하는 것에 51.1%가 답하였고, ‘국회의 교육문화체육관광위원회처럼 유사 업무와 복합 기능의 상임위원회로 설치’하는 것에 27.0%가 답함으로써 현행 형태의 교육상임위원회를 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이에 대하여 교육위원회 소속 일반의원의 의견에서도 잘 나타나고 있다.

예전에 의회에 교육관련 위원회가 교육관광위원회 식으로 다른 업무와 합쳐졌었는데, 제가 교육위원회에 배정되고 보니 교육 사안은 다른 업무와 합칠 것이 아니라 단독 상임위원회로 만들어야 할 것입니다. 다른 업무와 합쳐지면 교육 사안이 묻혀버리게 되고, 상대적으로 교육의 중요성에 비하여 비중이 매우 약하게 될 것입니다. 독립 상임위원회로 구성하여 교육청에 대한 사안을 집중적으로 다루어야 할 것입니다. 교육위원회에 별도의 교육 전문가가 들어가는 게 중요한 것이 아니라 독립적 상임위원회로 구성되는 것이 중요합니다.(제주특별자치도의회 교육위원회 소속 A일반의원, 2013. 10. 6.)

라) 교육의원제 개선사항

현행대로 교육의원제도가 존속될 경우 가장 시급하게 개선되어야 할 사항에 대하여는 ‘지방의회 내 교육의원의 권한과 역할의 강화’가 58.5% 제기되었고, 그 다음은 ‘현직 교원 및 교육행정공무원의 교육의원 피선거권 보장’의 문제에 대하여 19.9% 답하였다. ‘교육위원회 내 교육의원 수의 확대(과반수→전원 혹은 3분의 2)’의 문제에 대하여 19.8%가 답하고 있다. 즉, 현행 교육의원 제도에 있어서의 가장 큰 문제는 지방의회에서 교육의원이 권한의 범위와 교육의 전문성을 확보할 수 있는 역할에 대한 논의가 이루어져야 함을 알 수 있다.

마) 교육의원 선출 방식에 대한 선호도

교육의원제가 존속될 경우 적절한 선출방식에 대한 의견에서 가장 높은 선호도를 보인 방식은 ‘현행 주민직선제 방식 유지’으로 54.2%를 차지하였고, 그 다음은 ‘학부모, 학교운영위원회전원, 교사, 교육행정직으로 구성되는 교육관계자 직선제’ 방식이 33.2%, ‘정당비례대표제’방식과 ‘지방의회 간접선출’방식이 각각 5.1%와 3.9%를 차지하고 있다. 학부모, 교육행정가, 일반행정가, 교육의원, 지방

의원들은 현행의 주민직선제를 선호하고 있는 반면에 교사의 절반 가량이 ‘교육 관계자 직선제’를 선호하는 것으로 나타나고 있다.

제주특별자치도의 경우 교육의원 주민직선을 두 번이나 치르는 과정에서 제도적으로 정착이 되었고 특별한 문제가 도출되거나 선거의 폐해가 나타난 바가 없다는 점에서 응답자의 절반 이상이 주민직선제를 선호하는 것으로 나타나고 있다. 주민직선제가 지속된다는 것을 전제로 차후 선거제도상의 결함이나 지방의회 내의 운영상황에서 나타나는 문제점들을 개선할 수 있는 세부방안들에 대한 연구가 있어야 할 것이다.

나. 연령별 인식비교

지방교육자치가 본격적으로 시행된 지 26년이 흐르고 있기 때문에, 그간 각기 다른 교육위원회제도를 경험한 세대와 현행 제도를 처음으로 경험하는 세대 간에 인식의 차이가 있을 수 있다는 점에서 연령별로 구분하여 조사하였다.

1) 위임형교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회에 대한 인식 비교(연령별)

중진 위임형 교육위원회에 비교하여 현행 제도가 지방교육자치의 이념을 제대로 수행하고 있는지의 여부에 대한 인식조사 결과, 한 개의 문항인 ‘도청과의 협력 관계’에 대한 p-value의 값이 유의수준 0.05 이상 보이는 것으로 나타나 유의도에 차이를 보이지 않고 있으며, 나머지 9개의 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05이하로 나타나 연령별로 유의한 차이를 보이고 있다(〈표 IV-8〉).

연령별로는 ‘지방교육자치 이념 신장 여부’에 관해서나 ‘운영 성과에 대한 차이 비교’ 측면 모두에서 긍정적인 답변이 우세하게 나타났다. 특히 ‘정치적 중립성 신장’에 대해서만 연령이 높을수록 부동의의 답변이 많이 나타나고 있는 것을 제외하고는 연령별로 두드러진 편차를 보이지는 않을 것으로 나타났다.

〈표 IV-8〉 종전 위임형 교육위원회제도와 지방의회 통합형 교육위원회제도의 비교(연령별)

		연령				전체	$\chi^2(p)$	
		20대	30대	40대	50대 이상			
지방 교육 자치 이념 신장	교육 자치 의 취지	동의함	41(43.6)	61(52.1)	121(63.4)	95(57.9)	318(56.2)	40.109 (.000)
		동의하지않음	8(8.5)	10(8.5)	29(15.2)	36(22.0)	83(14.7)	
		잘모르겠음	45(47.9)	46(39.3)	41(21.5)	33(20.1)	165(29.2)	
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
	지방 교육 의 자주성	동의함	41(43.6)	61(52.1)	129(67.5)	102(62.2)	333(58.8)	30.332 (.000)
		동의하지않음	14(14.9)	18(15.4)	29(15.2)	33(20.1)	94(16.6)	
		잘모르겠음	39(41.5)	38(32.5)	33(17.3)	29(17.7)	139(24.6)	
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
	지방 교육 의 전문성	동의함	45(47.9)	55(47.0)	115(60.2)	84(51.2)	299(52.8)	27.136 (.000)
		동의하지않음	13(13.8)	22(18.8)	40(20.9)	49(29.9)	124(21.9)	
		잘모르겠음	36(38.3)	40(34.2)	36(18.8)	31(18.9)	143(25.3)	
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
지방 교육 의 정치적 중립성	동의함	29(30.9)	56(47.9)	85(44.5)	66(40.2)	236(41.7)	31.798 (.000)	
	동의하지않음	21(22.3)	25(21.4)	64(33.5)	64(39.0)	174(30.7)		
	잘모르겠음	44(46.8)	36(30.8)	42(22.0)	34(20.7)	156(27.6)		
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
제주특별자치도 지방 교육 의 특수성	동의함	41(43.6)	57(48.7)	102(53.4)	90(54.9)	290(51.2)	18.989 (.004)	
	동의하지않음	15(16.0)	24(20.5)	47(24.6)	44(26.8)	130(23.0)		
	잘모르겠음	38(40.4)	36(30.8)	42(22.0)	30(18.3)	146(25.8)		
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
교육 청 과 의 협력관계	동의함	34(36.2)	41(35.0)	88(46.1)	65(39.6)	228(40.3)	36.907 (.000)	
	동의하지않음	18(19.1)	26(22.2)	53(27.7)	68(41.5)	165(29.2)		
	잘모르겠음	42(44.7)	50(42.7)	50(26.2)	31(18.9)	173(30.6)		
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
운영 성과 차이 비교	도청과 의 협 력관계	동의함	41(43.6)	47(40.2)	97(50.8)	76(46.3)	261(46.1)	11.717 (.069)
		동의하지않음	16(17.0)	26(22.2)	43(22.5)	46(28.0)	131(23.1)	
		잘모르겠음	37(39.4)	44(37.6)	51(26.7)	42(25.6)	174(30.7)	
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
전체와 감시 의 기능	동의함	39(41.5)	75(64.1)	143(74.9)	111(67.7)	368(65.0)	41.910 (.000)	
	동의하지않음	17(18.1)	9(7.7)	20(10.5)	27(16.5)	73(12.9)		
	잘모르겠음	38(40.4)	33(28.2)	28(14.7)	26(15.9)	125(22.1)		
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
지역 주민 들 의 인식	동의함	40(42.6)	57(48.7)	117(61.3)	87(53.0)	301(53.2)	20.073 (.003)	
	동의하지않음	18(19.1)	21(17.9)	39(20.4)	41(25.0)	119(21.0)		
	잘모르겠음	36(38.3)	39(33.3)	35(18.3)	36(22.0)	146(25.8)		
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
이중심 의·이 중감사 해소	동의함	36(38.3)	52(44.4)	101(52.9)	74(45.1)	263(46.5)	38.876 (.000)	
	동의하지않음	12(12.8)	21(17.9)	55(28.8)	50(30.5)	138(24.4)		
	잘모르겠음	46(48.9)	44(37.6)	35(18.3)	40(24.4)	165(29.2)		
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		

2) 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(연령별)

현행 지방의회 통합형 교육위원회제도에 대한 인식조사에 대한 15개의 질문을 한 결과 〈표 IV-9〉에 나타난 바와 같이 모든 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05 이하로 나타나고 있어서 연령별로 유의한 차이를 보이고 있다.

〈표 IV-9〉 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(연령별)

		연령				전체	χ ² (p)
		20대	30대	40대	50대이상		
시·도 의회로부터 독립	동의함	57(60.6)	72(61.5)	98(51.3)	84(51.2)	311(54.9)	23.287 (.001)
	동의하지않음	18(19.1)	26(22.2)	71(37.2)	66(40.2)	181(32.0)	
	잘모르겠음	19(20.2)	19(16.2)	22(11.5)	14(8.5)	74(13.1)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
시·도지사 소관 교육지원 통합	동의함	52(55.3)	67(57.3)	127(66.5)	91(55.5)	337(59.5)	29.571 (.000)
	동의하지않음	18(19.1)	21(17.9)	50(26.2)	51(31.1)	140(24.7)	
	잘모르겠음	24(25.5)	29(24.8)	14(7.3)	22(13.4)	89(15.7)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
자격기준	동의함	34(36.2)	53(45.3)	66(34.6)	71(43.3)	224(39.6)	24.720 (.000)
	동의하지않음	34(36.2)	51(43.6)	105(55.0)	75(45.7)	265(46.8)	
	잘모르겠음	26(27.7)	13(11.1)	20(10.5)	18(11.0)	77(13.6)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
일반의원과 분리하여 별도 선출	동의함	56(59.6)	83(70.9)	120(62.8)	98(59.8)	357(63.1)	19.590 (.003)
	동의하지않음	21(22.3)	15(12.8)	57(29.8)	47(28.7)	140(24.7)	
	잘모르겠음	17(18.1)	19(16.2)	14(7.3)	19(11.6)	69(12.2)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
후보자 공천	동의함	69(73.4)	90(76.9)	148(77.5)	143(87.2)	450(79.5)	18.660 (.005)
	동의하지않음	9(9.6)	11(9.4)	26(13.6)	16(9.8)	62(11.0)	
	잘모르겠음	16(17.0)	16(13.7)	17(8.9)	5(3.0)	54(9.5)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
정당의 당원	동의함	60(63.8)	81(69.2)	136(71.2)	131(79.9)	408(72.1)	25.911 (.000)
	동의하지않음	13(13.8)	15(12.8)	39(20.4)	24(14.6)	91(16.1)	
	잘모르겠음	21(22.3)	21(17.9)	16(8.4)	9(5.5)	67(11.8)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
비례대표제	동의함	19(20.2)	28(23.9)	36(18.8)	28(17.1)	111(19.6)	20.979 (.002)
	동의하지않음	55(58.5)	63(53.8)	134(70.2)	122(74.4)	374(66.1)	
	잘모르겠음	20(21.3)	26(22.2)	21(11.0)	14(8.5)	81(14.3)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
정당 참여	동의함	20(21.3)	26(22.2)	26(13.6)	22(13.4)	94(16.6)	30.423 (.000)
	동의하지않음	57(60.6)	69(59.0)	147(77.0)	135(82.3)	408(72.1)	
	잘모르겠음	17(18.1)	22(18.8)	18(9.4)	7(4.3)	64(11.3)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
정치인의 지원	동의함	30(31.9)	19(16.2)	39(20.4)	25(15.2)	113(20.0)	58.348 (.000)
	동의하지않음	36(38.3)	77(65.8)	139(72.8)	128(78.0)	380(67.1)	
	잘모르겠음	28(29.8)	21(17.9)	13(6.8)	11(6.7)	73(12.9)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
지지의사 표명 허용	동의함	50(53.2)	58(49.6)	96(50.3)	81(49.4)	285(50.4)	15.084 (.020)
	동의하지않음	27(28.7)	44(37.6)	84(44.0)	69(42.1)	224(39.6)	
	잘모르겠음	17(18.1)	15(12.8)	11(5.8)	14(8.5)	57(10.1)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
교원단체·학교 운영위원회·학 부모회	동의함	48(51.1)	90(76.9)	150(78.5)	117(71.3)	405(71.6)	45.426 (.000)
	동의하지않음	11(11.7)	8(6.8)	26(13.6)	24(14.6)	69(12.2)	
	잘모르겠음	35(37.2)	19(16.2)	15(7.9)	23(14.0)	92(16.3)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
기호에 영향	동의함	35(37.2)	41(35.0)	65(34.0)	46(28.0)	187(33.0)	32.030 (.000)
	동의하지않음	31(33.0)	36(30.8)	85(44.5)	96(58.5)	248(43.8)	
	잘모르겠음	28(29.8)	40(34.2)	41(21.5)	22(13.4)	131(23.1)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
전체 정수(대선거구)	동의함	48(51.1)	66(56.4)	114(59.7)	84(51.2)	312(55.1)	15.388 (.017)
	동의하지않음	20(21.3)	23(19.7)	51(26.7)	53(32.3)	147(26.0)	
	잘모르겠음	26(27.7)	28(23.9)	26(13.6)	27(16.5)	107(18.9)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
국회의원 지역구 정수	동의함	31(33.0)	36(30.8)	61(31.9)	42(25.6)	170(30.0)	43.089 (.000)
	동의하지않음	22(23.4)	37(31.6)	91(47.6)	92(56.1)	242(42.8)	
	잘모르겠음	41(43.6)	44(37.6)	39(20.4)	30(18.3)	154(27.2)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
시·도별로 다르게 정함	동의함	50(53.2)	65(55.6)	107(56.0)	87(53.0)	309(54.6)	22.830 (.001)
	동의하지않음	16(17.0)	33(28.2)	57(29.8)	60(36.6)	166(29.3)	
	잘모르겠음	28(29.8)	19(16.2)	27(14.1)	17(10.4)	91(16.1)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	

‘자격기준’에 대하여 연령별로는 40대, 50대 이상이 절반 이상 기준 강화에 대하여 부정적인 답변을 하고 있다. 또한 ‘정당의 당원을 교육의원 후보가 될 수 없다’에는 모든 연령층에서 동의하고 있지만, 50대 이상의 경우 97.2%가 동의하고 있으며 연령이 높을수록 교육의원 후보와 정당원과의 관계를 분리하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 이처럼 정당과 연결된 문제인 ‘비례대표제’, ‘선거운동에 정당이 참여하는 것’, ‘암묵적인 정치인의 지원’에 대해서는 연령대별 모두 부정적인 답변이 많은데, 이 중에서도 연령이 높을수록 정당 관련 사항에 대하여 부정적인 의견이 많았다.

‘교육의원 선거가 기호에 영향을 받는 묻지마 선거’라는 질문에는 43.8%가 부동의하고 있는데, 특히 50대 이상의 58.5%가 부정적으로 답하고 있어서 연령이 높을수록 부정적인 답변이 많은 경향이 있는 반면에 20대와 30대는 긍정적인 답변이 각각 37%, 35%로 다소나마 높은 것으로 나타났다.

‘교육의원 정수를 국회의원 지역구 정수로 확대’에 대하여는 연령이 높을수록 부동의하는 경향이 있으며, 20대에서는 오히려 부동의(23.4%)보다 동의(33%)하는 답변이 더 많이 나타났다. ‘선출제도를 시도별로 다르게 정하는 것’에 대하여는 모든 연령대에서 동의하는 답변이 많아 전체적으로는 54.6%가 동의하고 있는 것으로 나타났다.

3) 제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동 평가(연령별)

제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동에 대한 인식조사에 대한 15개의 질문을 한 결과 <표 IV-10>에 나타난 바와 같이 모든 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05이하로 나타나 연령별로 유의한 차이를 보이고 있다.

의정활동의 평가에 대하여 40대와 50대 이상이 적극적으로 답변하고 있는데, 모든 영역에서 40대가 긍정적인 답변이 가장 많은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 ‘예산낭비가 줄어들었다’, ‘교육위원의 예결위 활동을 통한 도정전반 운영 효율성 제고’, ‘행정사무감사’와 ‘교육행정질문과 도정질문을 통한 현안 제시’, ‘지역구 주민의 의사 수렴’에 대해서는 40대가 가장 긍정적인 답변을 많이 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 모든 문항에 걸쳐 20대가 상대적으로 소극적으로 긍정적인 답변을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 IV-10〉 제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동에 대한 인식(연령별)

			연령				전체	χ ² (p)	
			20대	30대	40대	50대			
전문성	교육에 대한 전문성	동의함	48(51.1)	66(56.4)	127(66.5)	110(67.1)	351(62.0)	35.776 (.000)	
		동의하지않음	13(13.8)	21(17.9)	41(21.5)	38(23.2)	113(20.0)		
		잘모르겠음	33(35.1)	30(25.6)	23(12.0)	16(9.8)	102(18.0)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
	의정활동 역량	동의함	40(42.6)	55(47.0)	92(48.2)	73(44.5)	260(45.9)	39.710 (.000)	
		동의하지않음	11(11.7)	27(23.1)	60(31.4)	63(38.4)	161(28.4)		
		잘모르겠음	43(45.7)	35(29.9)	39(20.4)	28(17.1)	145(25.6)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
	입법활동	조례의 제·개정 활동	동의함	30(31.9)	58(49.6)	130(68.1)	109(66.5)	327(57.8)	50.928 (.000)
			동의하지않음	15(16.0)	16(13.7)	27(14.1)	21(12.8)	79(14.0)	
			잘모르겠음	49(52.1)	43(36.8)	34(17.8)	34(20.7)	160(28.3)	
			전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
교육위원의 위상		동의함	30(31.9)	60(51.3)	144(75.4)	112(68.3)	346(61.1)	82.711 (.000)	
		동의하지않음	15(16.0)	24(20.5)	28(14.7)	29(17.7)	96(17.0)		
		잘모르겠음	49(52.1)	33(28.2)	19(9.9)	23(14.0)	124(21.9)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
독자적 의안 발의가 불가능		동의함	27(28.7)	45(38.5)	58(30.4)	54(32.9)	184(32.5)	60.624 (.000)	
		동의하지않음	17(18.1)	17(14.5)	87(45.5)	71(43.3)	192(33.9)		
		잘모르겠음	50(53.2)	55(47.0)	46(24.1)	39(23.8)	190(33.6)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
주민통제기능	정당의 영향력	동의함	36(38.3)	38(32.5)	86(45.0)	50(30.5)	210(37.1)	44.167 (.000)	
		동의하지않음	14(14.9)	27(23.1)	59(30.9)	73(44.5)	173(30.6)		
		잘모르겠음	44(46.8)	52(44.4)	46(24.1)	41(25.0)	183(32.3)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
	교육감과 시·도지사의 연계·협력	동의함	25(26.6)	40(34.2)	103(53.9)	71(43.3)	239(42.2)	48.594 (.000)	
		동의하지않음	20(21.3)	25(21.4)	47(24.6)	56(34.1)	148(26.1)		
		잘모르겠음	49(52.1)	52(44.4)	41(21.5)	37(22.6)	179(31.6)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
	예산낭비	동의함	24(25.5)	34(29.1)	80(41.9)	64(39.0)	202(35.7)	32.434 (.000)	
		동의하지않음	21(22.3)	28(23.9)	60(31.4)	58(35.4)	167(29.5)		
		잘모르겠음	49(52.1)	55(47.0)	51(26.7)	42(25.6)	197(34.8)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
교육재정 운용의 효율성	동의함	38(40.4)	53(45.3)	128(67.0)	96(58.5)	315(55.7)	38.280 (.000)		
	동의하지않음	17(18.1)	16(13.7)	34(17.8)	30(18.3)	97(17.1)			
	잘모르겠음	39(41.5)	48(41.0)	29(15.2)	38(23.2)	154(27.2)			
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)			
도정 전반 운영	동의함	31(33.0)	50(42.7)	136(71.2)	93(56.7)	310(54.8)	66.752 (.000)		
	동의하지않음	15(16.0)	18(15.4)	28(14.7)	37(22.6)	98(17.3)			
	잘모르겠음	48(51.1)	49(41.9)	27(14.1)	34(20.7)	158(27.9)			
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)			
행정사무감사	동의함	34(36.2)	57(48.7)	139(72.8)	94(57.3)	324(57.2)	50.589 (.000)		
	동의하지않음	19(20.2)	18(15.4)	30(15.7)	32(19.5)	99(17.5)			
	잘모르겠음	41(43.6)	42(35.9)	22(11.5)	38(23.2)	143(25.3)			
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)			
주민대표기능	교육행정 절문·도정 절문	동의함	43(45.7)	65(55.6)	150(78.5)	112(68.3)	370(65.4)	45.466 (.000)	
		동의하지않음	14(14.9)	15(12.8)	21(11.0)	24(14.6)	74(13.1)		
		잘모르겠음	37(39.4)	37(31.6)	20(10.5)	28(17.1)	122(21.6)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
	교육계의 의견	동의함	38(40.4)	59(50.4)	129(67.5)	99(60.4)	325(57.4)	26.027 (.000)	
		동의하지않음	22(23.4)	21(17.9)	28(14.7)	34(20.7)	105(18.6)		
		잘모르겠음	34(36.2)	37(31.6)	34(17.8)	31(18.9)	136(24.0)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
	지역구 주민의 의사	동의함	31(33.0)	53(45.3)	125(65.4)	88(53.7)	297(52.5)	33.967 (.000)	
		동의하지않음	25(26.6)	24(20.5)	30(15.7)	40(24.4)	119(21.0)		
		잘모르겠음	38(40.4)	40(34.2)	36(18.8)	36(22.0)	150(26.5)		
		전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)		
나의 관심	동의함	38(40.4)	60(51.3)	117(61.3)	85(51.8)	300(53.0)	12.906 (.045)		
	동의하지않음	30(31.9)	26(22.2)	39(20.4)	44(26.8)	139(24.6)			
	잘모르겠음	26(27.7)	31(26.5)	35(18.3)	35(21.3)	127(22.4)			
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)			

4) 교육의원 일몰제에 대한 인식(연령별)

일몰제 동의여부 혹은 폐지여부 관련 인식조사에 대한 9개의 질문을 한 결과 <표 IV-11>에 나타난 바와 같이 네 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05이상으로 나타나고 있어서, 연령별로는 일몰제에 대한 인식에 있어 유의한 차이를 보이고 있지 않고 있다.

<표 IV-11> 일몰제에 대한 인식(연령별)

		연령				전체	χ ² (p)
		20대	30대	40대	50대		
일몰 제	동의하지 않는다	63(67.0)	65(55.6)	113(59.2)	90(54.9)	331(58.5)	4.149 (.246)
	동의한다	31(33.0)	52(44.4)	78(40.8)	74(45.1)	235(41.5)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
동의 하지 않는 이유	전문적인 견제를 해야 하기 때문	21(33.3)	22(33.8)	45(39.8)	27(30.0)	115(34.7)	17.166 (.143)
	정치에 종속화	14(22.2)	16(24.6)	28(24.8)	36(40.0)	94(28.4)	
	교육계의 의견을 개선할 길을 보장	19(30.2)	18(27.7)	24(21.2)	11(12.2)	72(21.8)	
	지역 학교교육 현장의 특성을 반영	8(12.7)	8(12.3)	14(12.4)	16(17.8)	46(13.9)	
	기타	1(1.6)	1(1.5)	2(1.8)	0(0.0)	4(1.2)	
	전체	63(100.0)	65(100.0)	113(100.0)	90(100.0)	331(100.0)	
동의 하는 이유	일반의원으로 배정해도 충분	8(25.8)	6(11.5)	37(47.4)	29(39.2)	80(34.0)	33.291 (.001)
	비용 절감	4(12.9)	4(7.7)	5(6.4)	3(4.1)	16(6.8)	
	전문적 견제	13(41.9)	26(50.0)	14(17.9)	19(25.7)	72(30.6)	
	효율성 확보	6(19.4)	15(28.8)	19(24.4)	23(31.1)	63(26.8)	
	기타	0(0.0)	1(1.9)	3(3.8)	0(0.0)	4(1.7)	
	전체	31(100.0)	52(100.0)	78(100.0)	74(100.0)	235(100.0)	
일몰 제	교육의원 선거가 존속되어야 한다	64(68.1)	70(59.8)	113(59.2)	93(56.7)	340(60.1)	3.359 (.339)
	교육의원 일몰제가 적용되어야 한다	30(31.9)	47(40.2)	78(40.8)	71(43.3)	226(39.9)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
제도 존속 이유	양대자치입법정신살릴필요때문	20(31.3)	25(35.7)	47(41.6)	33(35.5)	125(36.8)	16.775 (.158)
	이미 정착되었기 때문	11(17.2)	9(12.9)	13(11.5)	19(20.4)	52(15.3)	
	비용 등 문제점이 심각하지 않기 때문	5(7.8)	11(1.4)	4(3.5)	0(0.0)	10(2.9)	
	전문성 발휘되고 있기 때문	26(40.6)	35(50.0)	48(42.5)	40(43.0)	149(43.8)	
	기타	2(3.1)	0(0.0)	1(0.9)	1(1.1)	4(1.2)	
	전체	64(100.0)	70(100.0)	113(100.0)	93(100.0)	340(100.0)	
일몰 제 적용 이유	선거제도는 전국적으로 일치가 합리적	5(16.7)	11(23.4)	28(35.9)	26(36.6)	70(31.0)	28.799 (.004)
	선거비용이 과도하게 들기 때문	8(26.7)	2(4.3)	4(5.1)	4(5.6)	18(8.0)	
	넓은 지역구로 인해 주민의사 반영이 어려움	1(3.3)	4(8.5)	10(12.8)	3(4.2)	18(8.0)	
	교육경력자 전문성을 발휘할거라 기대않음	14(46.7)	29(61.7)	35(44.9)	37(52.1)	115(50.9)	
	기타	2(6.7)	1(2.1)	1(1.3)	1(1.4)	5(2.2)	
	전체	30(100.0)	47(100.0)	78(100.0)	71(100.0)	226(100.0)	
교육 위원 설치 방법	유사 업무와 복합기능의 상임위원회로	25(26.6)	30(25.6)	60(31.4)	38(23.2)	153(27.0)	13.651 (.135)
	현재와 같이 상임위원회로 설치	46(48.9)	56(47.9)	98(51.3)	89(54.3)	289(51.1)	
	특정 사안에 대한 특별상임위원회로 설치	22(23.4)	25(21.4)	25(13.1)	25(15.2)	97(17.1)	
	기타	1(1.1)	6(5.1)	8(4.2)	12(7.3)	27(4.8)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
개 선 점	지방의회 내 교육위원의 권한과 역할 강화	58(61.7)	64(54.7)	125(65.4)	84(51.2)	331(58.5)	17.452 (.042)
	교육위원회내교육의원수의 확대	12(12.8)	15(12.8)	14(7.3)	26(15.9)	67(11.8)	
	현직 교원·교육행정공무원의 피선거권 보장	21(22.3)	26(22.2)	34(17.8)	31(18.9)	112(19.8)	
	기타	3(3.2)	12(10.3)	18(9.4)	23(14.0)	56(9.9)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	
선출 방식	현행 주민직선제 방식 유지	46(48.9)	61(52.1)	120(62.8)	80(48.8)	307(54.2)	25.698 (.012)
	교육관계자직선제	35(37.2)	44(37.6)	49(25.7)	60(36.6)	188(33.2)	
	정당명부 비례대표제	10(10.6)	3(2.6)	8(4.2)	8(4.9)	29(5.1)	
	지방의회에서 선출하는 간접선출제	1(1.1)	2(1.7)	10(5.2)	9(5.5)	22(3.9)	
	기타	2(2.1)	7(6.0)	4(2.1)	7(4.3)	20(3.5)	
	전체	94(100.0)	117(100.0)	191(100.0)	164(100.0)	566(100.0)	

‘교육의원일몰제에 동의’이유로 40대와 50대 이상은 ‘국회와 마찬가지로 일반의 원으로 배정해도 된다’에 각각 47.4%와 39.2%가 답하고 있고 ‘전문적 견제를 한다는 증거가 없기 때문에’라고 20대와 30대가 각각 41.9%와 50%가 답하고 있어서 일몰제를 보이는 이유에 대한 연령별 차이를 보이고 있다.

마찬가지로 ‘제주에 일몰제를 적용해야 한다는 이유’에 대하여 전 연령층에서 ‘교육경력자라 하여 교육전문성을 발휘할 거라 기대하지 않기 때문에’라고 답하고 있다. ‘교육의원제 존속시 개선점’으로는 전 연령별 평균 58.5%가 ‘지방의회 내 교육의원의 권한과 역할 강화’에 답하고 있으며 특히 30대와 50대 이상이 평균 이상의 선호를 보이고 있고, 그 다음으로 ‘현직 교원 및 교육행정공무원의 교육의원 피선거권 보장’이라고 답하고 있다. 교육의원제 존속시 적합한 선출방식에 대하여 전 연령층에서 총 54.2%가 ‘현행 주민직선제 유지’를 원하고 있는데, 특히 40대에서 62.8%의 평균 이상의 선호를 보이고 있는 것으로 나타났다.

나. 거주지별 인식비교

제주시와 서귀포시로 구분하여 거주지별 인식 차이를 보는 이유는, 제주특별자치도가 출범하면서 기초단위 지방자치제는 사라지고 광역 단위의 지방자치제가 시행되면서 제주시와 서귀포시의 2개의 행정시 체제가 남게 됨에 따라 광역단위의 지방자치에 대하여 주민들이 체감하지 못한다는 문제들이 제기되었다. 행정체제개편에 대한 논의들이 진행되는 과정에서, 특히 서귀포시 지역민들의 요구가 많은 것으로 나타난다는 점에서 지방교육자치에 대한 인식 조사 역시 제주시와 서귀포시 사이 지역간 격차를 확인할 수 있을 것이다.

1) 위임형교육위원회와 지방의회 통합형 교육위원회에 대한 인식 비교(거주지별)

현행 지방의회 통합형 교육위원회제도가 종전 위임형 교육위원회에 비하여 지방교육자치의 이념을 제대로 수행하고 있는지의 여부에 대한 열 개의 질문을 한 결과 <표 IV-12>에 나타난 바와 같이 네 개의 문항이 p-value의 값이 유의수준 0.05 이상 보이는 것으로 나타나 유의도에 차이를 보이지 않고 있으며, 나머지

여섯 개의 문항인 ‘교육자치의 취지’, ‘교육의 자주성’, ‘지방교육의 전문성’, ‘지방교육의 정치적 중립성’, ‘견제와 감시의 기능’, ‘이중 심의와 감사의 해소’에서 p-value의 값이 유의수준 0.05이하로 나타나 거주지별로 유의한 차이를 보이고 있다.

〈표 IV-12〉 종전 위임형 교육위원회제도와 지방의회 통합형 교육위원회제도와 비교(거주지별)

		거주지		전체	χ ² (p)
		제주시	서귀포시		
교육자치의 취지	동의함	252(58.1)	66(50.0)	318(56.2)	7.763 (.021)
	동의하지않음	68(15.7)	15(11.4)	83(14.7)	
	잘모르겠음	114(26.3)	51(38.6)	165(29.2)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
지방교육의 자주성	동의함	266(61.3)	67(50.8)	333(58.8)	7.357 (.025)
	동의하지않음	73(16.8)	21(15.9)	94(16.6)	
	잘모르겠음	95(21.9)	44(33.3)	139(24.6)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
지방교육의 전문성	동의함	235(54.1)	64(48.5)	299(52.8)	7.502 (.023)
	동의하지않음	101(23.3)	23(17.4)	124(21.9)	
	잘모르겠음	98(22.6)	45(34.1)	143(25.3)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
지방교육의 정치적 중립성	동의함	190(43.8)	46(34.8)	236(41.7)	9.258 (.010)
	동의하지않음	138(31.8)	36(27.3)	174(30.7)	
	잘모르겠음	106(24.4)	50(37.9)	156(27.6)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
제주특별자치도 지방교육의 특수성	동의함	226(52.1)	64(48.5)	290(51.2)	4.539 (.103)
	동의하지않음	105(24.2)	25(18.9)	130(23.0)	
	잘모르겠음	103(23.7)	43(32.6)	146(25.8)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
교육청과의 협력관계	동의함	169(38.9)	59(44.7)	228(40.3)	4.310 (.116)
	동의하지않음	136(31.3)	29(22.0)	165(29.2)	
	잘모르겠음	129(29.7)	44(33.3)	173(30.6)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
도청과의 협력관계	동의함	200(46.1)	61(46.2)	261(46.1)	1.513 (.469)
	동의하지않음	105(24.2)	26(19.7)	131(23.1)	
	잘모르겠음	129(29.7)	45(34.1)	174(30.7)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
견제와 감시의 기능	동의함	301(69.4)	67(50.8)	368(65.0)	16.457 (.000)
	동의하지않음	52(12.0)	21(15.9)	73(12.9)	
	잘모르겠음	81(18.7)	44(33.3)	125(22.1)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
지역주민들의 인식	동의함	238(54.8)	63(47.7)	301(53.2)	3.410 (.182)
	동의하지않음	92(21.2)	27(20.5)	119(21.0)	
	잘모르겠음	104(24.0)	42(31.8)	146(25.8)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
이중심의-이중감사 해소	동의함	203(46.8)	60(45.5)	263(46.5)	5.823 (.054)
	동의하지않음	114(26.3)	24(18.2)	138(24.4)	
	잘모르겠음	117(27.0)	48(36.4)	165(29.2)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	

종전 위임형 교육위원회제도와 비교하여 모든 영역에서 제주시지역이 서귀포시 지역보다 긍정적인 답변을 보이는 비율이 높게 나타나고 있다. 특히, ‘교육의 정치적 중립성 신장’에 있어서 서귀포지역에서 동의의 비율보다 ‘모르겠다’는 유보적인 입장

을 보이는 게 다소 높게 나타나고 있는데, 전체적으로 ‘견제와 감시의 기능’에 대하여 65%가 동의를 하고 있는데, 특히 제주시의 경우 69.4%가 동의하는 것으로 나타났다.

2) 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(거주지별)

현행 지방의회 통합형 교육위원회제도에 대한 인식조사에 대한 15개의 질문을 한 결과 <표 IV-13>에 나타난 바와 같이 일곱 개의 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05 이상으로 나타나고 있어서, ‘시도의회로부터 독립’, ‘시도지사 소관 교육지원 통합’, ‘자격기준’, ‘일반의원과 분리 선출’, ‘비례대표제’, ‘선거운동에 정당 참여’, ‘기호의 영향’에 대해서는 유의할만한 차이를 보이지 않고 있으며, 나머지 8개의 문항에 대해서는 거주지별로 유의한 차이를 보이고 있다.

교육위원회 제도에 대하여, ‘시도의회로부터 독립’하는 것과 ‘시도별로 다르게 정하는 것’에 대하여 서귀포지역이 59.1%씩 긍정적인 답변을 하고 있는데, 제주시에 비하여 상대적으로 높은 동의률을 나타내고 있다는 것은 최근 논의가 일고 있는 행정체제개편에 대한 서귀포주민들의 의견이 반영되었다고 판단할 수 있다.

또한 ‘교육의원 선거에 암묵적인 정치인의 지원’에 대하여는 제주시가 73%의 반대 의사를 보인 것과는 달리 서귀포의 경우 47.7%의 반대의사를 보임으로써 뚜렷한 지역차를 보이고 있는 것으로 나타났다.

3) 제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동 평가(거주지별)

제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동에 대한 인식조사에 대한 15개의 질문을 한 결과 <표 IV-14>에 나타난 바와 같이 7개의 문항에 대하여 p-value의 값이 유의수준 0.05이상으로 나타나고 있으며, 나머지 8개의 문항은 0.05이하로 나타나 연령별로 유의한 차이를 보이고 있다.

제주특별자치도의회 교육위원회의 의정활동에 대하여 거주지별로는 ‘입법활동’ 영역과 ‘주민의 대표기능’ 역할에 대하여 차이를 보이는 것으로 나타났다. 특히 ‘행정사무감사’나 ‘도정질문·교육행정질문’을 통한 주민의 대표기능에 대하여 제주시와 서귀포 간의 인식의 차이를 보여주고 있으며, ‘지역구 주민의 의사 반영’에 대해서는 제주시와 서귀포 간 15% 이상의 차이가 난다는 것은, 교육위원회의 주민대표기능에 대하여 지역간 체감도에 차이가 있음을 보여주는 것이다.

〈표 IV-13〉 현행 교육위원회 제도에 대한 인식(거주지별)

		거주지		전체	x2(p)
		제주시	서귀포시		
시·도 의회로부터 독립	동의함	233(53.7)	78(59.1)	311(54.9)	3.190 (.023)
	동의하지않음	147(33.9)	34(25.8)	181(32.0)	
	잘모르겠음	54(12.4)	20(15.2)	74(13.1)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
시·도지사 소관 교육지원 통합	동의함	262(60.4)	75(56.8)	337(59.5)	4.043 (.132)
	동의하지않음	111(25.6)	29(22.0)	140(24.7)	
	잘모르겠음	61(14.1)	28(21.2)	89(15.7)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
자격기준	동의함	174(40.1)	50(37.9)	224(39.6)	14.941 (.001)
	동의하지않음	214(49.3)	51(38.6)	265(46.8)	
	잘모르겠음	46(10.6)	31(23.5)	77(13.6)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
일반의원과 분리하여 별도 선출	동의함	274(63.1)	83(62.9)	357(63.1)	2.817 (.244)
	동의하지않음	112(25.8)	28(21.2)	140(24.7)	
	잘모르겠음	48(11.1)	21(15.9)	69(12.2)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
후보자 공천	동의함	350(80.6)	100(75.8)	450(79.5)	11.260 (.004)
	동의하지않음	52(12.0)	10(7.6)	62(11.0)	
	잘모르겠음	32(7.4)	22(16.7)	54(9.5)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
정당의 당원	동의함	317(73.0)	91(68.9)	408(72.1)	11.599 (.003)
	동의하지않음	76(17.5)	15(11.4)	91(16.1)	
	잘모르겠음	41(9.4)	26(19.7)	67(11.8)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
비례대표제	동의함	86(19.8)	25(18.9)	111(19.6)	3.024 (.220)
	동의하지않음	292(67.3)	82(62.1)	374(66.1)	
	잘모르겠음	56(12.9)	25(18.9)	81(14.3)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
정당 참여	동의함	74(17.1)	20(15.2)	94(16.6)	1.734 (.420)
	동의하지않음	315(72.6)	93(70.5)	408(72.1)	
	잘모르겠음	45(10.4)	19(14.4)	64(11.3)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
정치인의 지원	동의함	80(18.4)	33(25.0)	113(20.0)	39.429 (.000)
	동의하지않음	317(73.0)	63(47.7)	380(67.1)	
	잘모르겠음	37(8.5)	36(27.3)	73(12.9)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
지지의사 표명 허용	동의함	222(51.2)	63(47.7)	285(50.4)	12.791 (.002)
	동의하지않음	179(41.2)	45(34.1)	224(39.6)	
	잘모르겠음	33(7.6)	24(18.2)	57(10.1)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
교원단체·학교운영위원회 ·학부모회	동의함	326(75.1)	79(59.8)	405(71.6)	17.984 (.000)
	동의하지않음	53(12.2)	16(12.1)	69(12.2)	
	잘모르겠음	55(12.7)	37(28.0)	92(16.3)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
기호에 영향	동의함	150(34.6)	37(28.0)	187(33.0)	2.257 (.323)
	동의하지않음	188(43.3)	60(45.5)	248(43.8)	
	잘모르겠음	96(22.1)	35(26.5)	131(23.1)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
전체 정수(대선거구)	동의함	251(57.8)	61(46.2)	312(55.1)	5.634 (.060)
	동의하지않음	107(24.7)	40(30.3)	147(26.0)	
	잘모르겠음	76(17.5)	31(23.5)	107(18.9)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
국회의원 지역구 정수	동의함	124(28.6)	46(34.8)	170(30.0)	11.265 (.004)
	동의하지않음	202(46.5)	40(30.3)	242(42.8)	
	잘모르겠음	108(24.9)	46(34.8)	154(27.2)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
시·도별로 다르게 정함	동의함	231(53.2)	78(59.1)	309(54.6)	10.690 (.005)
	동의하지않음	141(32.5)	25(18.9)	166(29.3)	
	잘모르겠음	62(14.3)	29(22.0)	91(16.1)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	

〈표 IV-14〉 제주특별자치도의회 교육위원회 의정 활동에 대한 인식(거주지별)

		거주지		전체	χ ² (p)			
		제주시	서귀포시					
전문성	교육에 대한 전문성	동의함	278(64.1)	73(55.3)	351(62.0)	8.416 (.015)		
		동의하지않음	89(20.5)	24(18.2)	113(20.0)			
		잘모르겠음	67(15.4)	35(26.5)	102(18.0)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
	의정활동 역량	동의함	204(47.0)	56(42.4)	260(45.9)	8.166 (.017)		
		동의하지않음	131(30.2)	30(22.7)	161(28.4)			
		잘모르겠음	99(22.8)	46(34.8)	145(25.6)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
		조례의 제·개정 활동	동의함	263(60.6)	64(48.5)		327(57.8)	7.367 (.025)
동의하지않음	60(13.8)	19(14.4)	79(14.0)					
잘모르겠음	111(25.6)	49(37.1)	160(28.3)					
입법활동	교육위원의 위상	동의함	279(64.3)	67(50.8)	346(61.1)	11.981 (.003)		
		동의하지않음	74(17.1)	22(16.7)	96(17.0)			
		잘모르겠음	81(18.7)	43(32.6)	124(21.9)			
	독자적 의안 발의가 불가능	동의함	142(32.7)	42(31.8)	184(32.5)	4.009 (.135)		
		동의하지않음	155(35.7)	37(28.0)	192(33.9)			
		잘모르겠음	137(31.6)	53(40.2)	190(33.6)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
		정당의 영향력	동의함	163(37.6)	47(35.6)		210(37.1)	.272 (.873)
			동의하지않음	133(30.6)	40(30.3)		173(30.6)	
	잘모르겠음		138(31.8)	45(34.1)	183(32.3)			
	교육감과 시·도지사의 연계·협력	동의함	191(44.0)	48(36.4)	239(42.2)	3.054 (.217)		
		동의하지않음	113(26.0)	35(26.5)	148(26.1)			
잘모르겠음		130(30.0)	49(37.1)	179(31.6)				
전체		434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)				
주민통제기능	예산낭비	동의함	160(36.9)	42(31.8)	202(35.7)	2.263 (.323)		
		동의하지않음	130(30.0)	37(28.0)	167(29.5)			
		잘모르겠음	144(33.2)	53(40.2)	197(34.8)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
	교육재정 운용의 효율성	동의함	247(56.9)	68(51.5)	315(55.7)	2.504 (.286)		
		동의하지않음	76(17.5)	21(15.9)	97(17.1)			
		잘모르겠음	111(25.6)	43(32.6)	154(27.2)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
		도정 전반 운영	동의함	251(57.8)	59(44.7)		310(54.8)	7.401 (.025)
동의하지않음	72(16.6)	26(19.7)	98(17.3)					
잘모르겠음	111(25.6)	47(35.6)	158(27.9)					
전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)					
주민대표기능	행정사무감사	동의함	262(60.4)	62(47.0)	324(57.2)	7.463 (.024)		
		동의하지않음	71(16.4)	28(21.2)	99(17.5)			
		잘모르겠음	101(23.3)	42(31.8)	143(25.3)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
	교육행정 질문·도정 질문	동의함	296(68.2)	74(56.1)	370(65.4)	6.690 (.035)		
		동의하지않음	53(12.2)	21(15.9)	74(13.1)			
		잘모르겠음	85(19.6)	37(28.0)	122(21.6)			
		전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)			
		교육계의 의견	동의함	258(59.4)	67(50.8)		325(57.4)	3.392 (.183)
동의하지않음	75(17.3)	30(22.7)	105(18.6)					
잘모르겠음	101(23.3)	35(26.5)	136(24.0)					
전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)					
지역구 주민의 의사	동의함	245(56.5)	52(39.4)	297(52.5)	12.027 (.002)			
	동의하지않음	82(18.9)	37(28.0)	119(21.0)				
	잘모르겠음	107(24.7)	43(32.6)	150(26.5)				
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)				
	나의 관심	동의함	237(54.6)	63(47.7)		300(53.0)	3.310 (.191)	
동의하지않음	107(24.7)	32(24.2)	139(24.6)					
잘모르겠음	90(20.7)	37(28.0)	127(22.4)					
전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)					

4) 교육의원 일몰제에 대한 인식(거주지별)

일몰제 동의여부 혹은 폐지여부 관련 인식조사에 대한 9개의 질문을 한 결과 <표 IV-15>에 나타난 바와 같이 3개의 문항에서 p-value의 값이 유의수준 0.05이상으로 나타나고 있고, 6개의 문항에 대해서만 거주지별로는 일몰제에 대한 인식에 있어 유의한 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-15> 일몰제에 대한 인식(거주지별)

		거주지		전체	χ ² (p)
		제주시	서귀포		
일몰제	동의하지 않는다	243(56.0)	88(66.7)	331(58.5)	4.751 (.029)
	동의한다	191(44.0)	44(33.3)	235(41.5)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
동의하지 않는 이유	전문적인 견제를 해야 하기 때문	89(36.6)	26(29.5)	115(34.7)	2.736 (.603)
	정치에 종속화	70(28.8)	24(27.3)	94(28.4)	
	교육계의 의견을 개진할 길을 보장	48(19.8)	24(27.3)	72(21.8)	
	지역 학교교육 현장의 특성을 반영	33(13.6)	13(14.8)	46(13.9)	
	기타	3(1.2)	1(1.1)	4(1.2)	
	전체	243(100.0)	88(100.0)	331(100.0)	
동의하는 이유	일반의원으로 배정해도 충분	67(35.1)	13(29.5)	80(34.0)	7.583 (.108)
	비용 절감	10(5.2)	6(13.6)	16(6.8)	
	전문적 견제	55(28.8)	17(38.6)	72(30.6)	
	효율성 확보	55(28.8)	8(18.2)	63(26.8)	
	기타	4(2.1)	0(0.0)	4(1.7)	
	전체	191(100.0)	44(100.0)	235(100.0)	
일몰제	교육의원 선거가 존속되어야 한다	250(57.6)	90(68.2)	340(60.1)	4.722 (.030)
	교육의원 일몰제가 적용되어야 한다	184(42.4)	42(31.8)	226(39.9)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
교육의원제 도 존속이유	양대자치(교육자치와경찰자치)입법정신살릴필요때문	97(38.8)	28(31.1)	125(36.8)	11.635 (.020)
	이미 정착되었기 때문	30(12.0)	22(24.4)	52(15.3)	
	비용 등 문제점이 그다지 심각하지 않기 때문	5(2.0)	5(5.6)	10(2.9)	
	전문성 발휘되고 있기 때문	115(46.0)	34(37.8)	149(43.8)	
	기타	3(1.2)	1(1.1)	4(1.2)	
	전체	250(100.0)	90(100.0)	340(100.0)	
일몰제 적용 이유	선거제도는 전국적으로 일치하도록 하는 것이 합리적	62(33.7)	8(19.0)	70(31.0)	12.106 (.017)
	선거비용이 과도하게 들기 때문	10(5.4)	8(19.0)	18(8.0)	
	넓은 지역구로 인해 주민의사 반영이 어렵기 때문	14(7.6)	4(9.5)	18(8.0)	
	교육경력자 전문성을 발휘할거라 기대하지 않기 때문	95(51.6)	20(47.6)	115(50.9)	
	기타	3(1.6)	2(4.8)	5(2.2)	
	전체	184(100.0)	42(100.0)	226(100.0)	
교육위원회 설치 방법	유사 업무와 복합기능의 상임위원회로 설치	118(27.2)	35(26.5)	153(27.0)	2.256 (.521)
	현재와 같이 교육위원회 명칭을 사용하여 상임위원회로	225(51.8)	64(48.5)	289(51.1)	
	특별상임위원회로 설치	69(15.9)	28(21.2)	97(17.1)	
	기타	22(5.1)	5(3.8)	27(4.8)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
교육의원제 존속 시 개선점	지방의회 내 교육의원의 권한과 역할의 강화	263(60.6)	68(51.5)	331(58.5)	14.671 (.002)
	교육위원회내교육의원수의확대(과반수→전원혹은3분의2)	45(10.4)	22(16.7)	67(11.8)	
	현직 교원 및 교육행정공무원의 교육의원 피선거권 보장	76(17.5)	36(27.3)	112(19.8)	
	기타	50(11.5)	6(4.5)	56(9.9)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	
교육의원제 존속 시 선출방식	현행 주민직선제 방식 유지	242(55.8)	65(49.2)	307(54.2)	16.138 (.003)
	교육관계자직선제	137(31.6)	51(38.6)	188(33.2)	
	정당명부 비례대표제	16(3.7)	13(9.8)	29(5.1)	
	지방의회에서 선출하는 간접선출제	21(4.8)	1(0.8)	22(3.9)	
	기타	18(4.1)	2(1.5)	20(3.5)	
	전체	434(100.0)	132(100.0)	566(100.0)	

교육의원 일몰제와 관련한 거주지별 인식차이를 보면, 서귀포지역이 제주시지역보다 교육의원 존속에 대하여 동의하는 비율이 높게 나타나고 있고 제주에 대해서도 교육의원 일몰제가 시행되어서는 안된다는 의견이 더 높게 나타나고 있다. 교육의원을 존속하는 이유에 대하여는 ‘교육경력 및 교육행정경력을 통하여 의정활동의 전문성이 발휘되고 있기 때문에’라는 답이 높게 나타났다.

교육의원제도가 존속될 경우 개선될 사항에 대하여 모든 지역에서 ‘지방의회 내 교육위원의 권한과 역할이 강화되어야 한다’고 제주시의 60.6%가 답하여 서귀포시보다도 10% 이상 높게 나타나고 있는 반면에, 서귀포시의 경우 ‘교육위원회 내에 교육위원의 정수 확대’에 대하여 16.7%나 답하고 있는 것으로 나타났다. 또한 ‘현직 교원 및 교육행정공무원의 교육의원 피선거권보장’에 대하여 제주시와 서귀포시는 각각 17.5%와 27.3%가 주장하고 있어서, 서귀포시의 경우 다양한 개선 사항들을 제시하고 있는 것으로 나타났다.

교육의원제 존속시 적절한 선출방식에 대한 질문에서는 제주시와 서귀포시가 각각 55.8%, 49.2%가 현행대로 주민직선제 유지를 원하고 있는데, ‘학부모, 학교 운영위원회, 교사, 교육행정직으로 구성되는 교육관계자 직선제’도 각각 31.6%, 38.6%로 나타나고 있어서 거주지별로 다소 인식의 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

3. 소결

조사결과 타 시·도에 앞서 교육분권의 모델로서 출발한 제주특별자치도의회 통합형 교육위원회제도에 대하여 학부모, 교육계, 도의회, 일반행정가들 사이에 긍정적인 인식이 확산되고 있다고 할 것이다. 이에 대하여 직업별, 연령별, 거주지별 인식 조사 결과를 논의하면 다음과 같다.

첫째로, 종전 위임형 교육위원회제도와 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도에 대한 인식을 비교하면, 다음과 같다. 지방교육자치 이념 신장의 여부를 확인하기 위하여 지방교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보와 지방교육의 특수성 신장 여부를 확인한 결과, 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도에 대한 집

단별 인식에 있어서는 대부분의 집단이 종전 위임형 교육위원회제도에 비하여 긍정적인 평가를 하고 있다. 다만, 일반행정가나 교육위원회 소속 지방의원 및 타 상임위원회 소속 일반의원의 경우 현행 제도가 ‘교육의 정치적 중립성’을 확보하고 있는지에 대해서 상당수가 동의하지 않는 것은 종전에 비하여 일반의원들이 교육청 업무에 관여하는 경우가 많아졌고 마찬가지로 교육의원들이 도청 업무에 관여하는 경향이 있기 때문에 상대적으로 정치적 중립성에 대하여 저하되었다는 반응을 하고 있는 것으로 평가를 하고 있다. 또한 종전에 비하여 교육청이나 도청과의 협력관계에 대해서도 전반적으로 긍정적으로 평가되고 있는데, 특히 교육의원이 도청과의 협력관계를 통한 성과를 인식하고 있다는 점에서 현행 제도가 지방자치와 교육자치의 양 축에서 균형잡힌 역할을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

또한 운영 성과 차이에 대하여 종전 제도보다도 현행 제도에서 성과를 체감하고 있는 것으로 나타났다. 특히 ‘견제와 감시의 기능’에서 교육행정가들이 현행 제도의 성과를 체감하고 있으며, ‘이중감사와 이중심의의 해소’에 대해서는 지방의원들 상당수가 긍정적인 답변을 하여 종전 제도에서 제기된 문제들이 현행 제도에서 해소되는 것으로 나타났다.

연령별로는 모든 문항에서 연령이 높을수록 현행 제도의 성과에 대하여 긍정적인 답변의 비율이 높은 것으로 나타나고 있으며, 거주지별로도 제주시가 서귀포시보다도 긍정적인 답변을 하고 있고 서귀포지역에서는 유보적인 답변이 많이 나오고 있는데, 이런 현상은 현재 제주특별자치도의 자치구가 없이 행정시 체제를 유지하고 있기 때문에 지역 풀뿌리까지 체감할 수 있는 의정지원을 하는 데에 한계가 있다는 점에 기인한 결과라고 할 것이다.

둘째, 현행 교육위원회 제도에 대한 직업별 인식 조사 결과는 교육계에서는 여전히 교육위원회를 지방의회로부터 독립되어야 한다고 인식하고 있으며, 특히 학부모나 교육의원의 경우 반드시 지방의회로부터 독립되어야 한다고 보고 있지 않다는 것은 종전의 제도에서 이루지 못했던 성과들이 나온 것이 현행 제도의 체제 하에서 가능했던 면이 인정된 것이다. 이런 인식의 결과로 교육의원의 소관 업무를 지방자치단체의 교육 관련 업무로 통합해야 한다는 점에 대하여 타 상임위원회 소속 일반의원을 제외하고는 상당수가 긍정하고 있다는 점을 주목하여,

향후의 재정립이 필요하다고 할 것이다. 또한 교육위원의 교육경력 5년 제한이나 일반의원과의 분리 선출 방식에 대하여 현행 제도의 유지를 바라는 의견이 우세하였고, 교육위원 후보자와 정당과의 관계에 대한 조사에서는 모든 영역에서 정당과 거리를 두기를 바라고 있으며, 선거 운동에 대하여 정당의 참여는 허용하지 않으면서도 정치인의 지원을 바라거나 교원이나 학부모 단체의 영향력을 받고자 하는 것은 현행 선거 운동의 어려움을 반증하는 결과라고 할 것이다. 또한 선거구 획정에 대해서도 현행 체제를 고수하고 있으며 교육위원 선거제도에 대하여 시·도별 다양화에 대하여 각 집단들이 과반 이상 찬성하고 있다는 것은 현재 전국적으로 예고된 교육위원 일몰제에 대하여 제주에만 예외적인 상황을 고수할 수 있는 논거가 될 수 있다고 할 것이다.

연령별로도 모든 연령층에서 교육위원회가 지방의회로부터 독립되기를 바라고 있으며, 교육위원회가 지방자치단체의 교육지원에 관한 사무까지 소관업무로 할 것을 바라고 있으며, 자격기준을 강화하는 것에 대하여서는 40대와 50대 이상에서 부정적인 답변을 하고 있다. 또한 모든 연령층에서 정치적 중립과 관련하여 정당과의 거리를 두기를 바라고 있으나, 선거 방식상 교직 관련 단체의 지지의사 표명과 관련해서는 특히 20대에서 허용할 것을 요구하고 있다. 대선거구제 선거는 물론 시도별로 다르게 정하는 것에 대하여 절반 이상의 골고루 연령층에서 찬성하고 있어서, 교육위원회 제도에 대해서는 연령별로 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 20대의 학부모들의 경우에도 기본적으로 독립적인 교육위원회 제도를 요구하는 경향과 일치한다고 할 것이다.

거주지별로도 서귀포읍면지역이 가장 긍정적인 답변을 하고 있는 것으로 나타났다. 특히 시도별로 다르게 정하는 것에 대한 요구가 상대적으로 많이 나타나는 것은 현재 제주에서 논의되는 행정체제 개편과 관련하여 기초 단위의 지방자치에 대한 요구가 강력한 것과 관련되어 있다고 할 것이다.

셋째, 제주특별자치도의회 교육위원회 의정활동 평가의 영역을 전문성 측면, 입법활동 측면, 주민통제기능 측면, 주민대표기능 측면의 조사 결과는 다음과 같다.

교육의 전문성 측면에 대하여는 각 집단별로 모두가 상당수 긍정하고 있는데, 특히 지방의원들의 경우 교육의 전문성 측면을 인정하고 있으며, 교육위원회 내의 교육위원과 일반의원 간의 의정역량 차이에 대하여도 상대적으로 인식 차이

를 보이고 있는데, 이는 교육위원회에 다선의원들이 배정되는 관례상 의정활동 전반적인 측면에서는 초선인 교육의원과의 차이를 보일 수밖에 없다. 특히 지방의원으로서의 권한을 가졌음에도 불구하고 교육 사안에 대한 전문성 발휘와는 별개로 의회 내의 다양한 분야, 특히 정치적 사안에 대하여 다소 어려움이 있다는 점을 감안해야 할 것이다.

입법활동에 대한 평가에서는 교육의원들의 성과가 두드러지고 있으며, 위상 면에서도 긍정적인 입장을 보이고 있지만, 교육 사안에 대한 의정활동에 정당의 영향력이 있다는 점이 다소 나타나고 있어 특히 당론으로 결정된 사안의 경우 교육의원의 진보와 보수 성향과 맞물려서 영향을 받고 있다고 평가할 수 있다.

주민통제기능으로서 예산결산과 행정사무감사에 대한 평가를 보면, 도청과 교육청 두 기관에 대한 재정 관련한 견제 기능을 통하여 교육의원의 권한과 위상이 강화되고 있으며, 행정사무감사를 통한 감시와 견제 기능에 대하여 각 집단별로 높이 평가되고 있다. 즉, 교육전문가인 교육의원들의 경우 교육에 대한 원론적·각론적인 접근에 강한 반면에 교육위원회 소속 일반의원들의 경우 지역구 현안을 비롯하여 정책적 예산 심의에 강점을 보임으로써 다른 두 성격의 의원들의 역량이 조화를 이룬 결과라고 할 것이다.

주민대표기능으로서 도정질문 및 교육행정질문에 대한 평가를 보면, 각 집단별로 높이 평가를 하고 있고 특히 학부모(81.4%)와 타 상임위원회 소속 일반의원(100%)들의 긍정적인 답변이 많았다는 점에서, 주민대표의 기능을 잘 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 특히 본회의장에서 이루어지는 교육감 및 도지사에 대한 질문은 지역 방송으로 생방송과 재방송이 거듭되는 과정에서, 인지도를 높이고 존재감을 알리게 되는 결과로서, 교육의원의 새로운 활동 영역에 대한 인식을 할 수 있다고 할 수 있다. 더군다나 교육의원들은 교육에 대한 각종 쟁점들을 도출해냄으로써 각종 언론 매체를 통하여 토론회나 방송 대담 등 활동을 활발히 하여 교육계뿐만 아니라 도민 전체에 대하여 쟁점 사항에 대한 관심을 유도해내었고 그 결과 정책의 방향을 전환시킬 정도의 역량을 보여주고 있다는 점은 높이 평가할 수 있다.

연령별로는 전 문항에 걸쳐 40대 이상의 긍정적 답변이 우세하고 있으며, 20대의 경우 모든 문항에서 상대적으로 소극적인 답변을 하고 있는데, 이는 지방의회

의 의정활동에 대한 관심도와도 관련하여 젊은 층일수록 관심도가 떨어지는 것을 반영한 결과라고 할 것이다.

거주지별로는 지역적으로 확연한 차이를 보이지는 않는 편이지만, ‘주민의 대표기능’에 대하여 제주시와 서귀포간의 격차를 보이고 있으며, 특히 ‘지역구 주민의 의사 반영’에 대해서는 지역간 15% 이상의 격차를 보임으로써 지역간 자치체감도의 차이를 나타내고 있다. 이 역시 현행 행정시 체제로 전환된 이후 서귀포가 상대적으로 홀대를 받고 있다는 주민들의 원성이 커지면서 자치 욕구가 상대적으로 커져간 결과라고 할 수 있을 것이다.

넷째, 현행 교육의원 일몰제에 대한 인식 조사를 통하여 제주의 교육의원 선거제도의 방향을 가늠하고자 한 결과, 일몰제에 대한 동의와 부동의의 준거가 공교롭게도 둘 다 교육의 전문성 측면에서 나타나고 있었다.

직업별로 교육청에 대한 전문적 견제가 필요하다는 답변과 현재 차별적인 전문성 발휘가 되지 않는다는 입장을 바탕으로 제주의 경우에도 교육경력자의 특별한 교육전문성을 요구하면서 교육의원이 존속되어야 한다는 의견이 60% 가까이 나왔다. 또한 교육의원 일몰제가 적용될 경우에는 현재와 같이 교육상임위원회 형태로 설치되어야 하며, 현행 제도에서는 교육의원의 권한과 역할이 강화되어야 한다는 의견이 다수 나왔다.

또한 제주의 교육의원 선거 방식에 대한 선호도에서는 평균적으로 54.5%가 찬성의견을 보이고 있는 반면에 교사들의 경우 교육 관계 직선제를 선호하는 의견이 49.4%나 나오고 있다는 점에서 제주의 교육의원제도의 향방에 따라 선거제도 개선 논의가 있어야 할 것이다. 즉, 교육위원회제도에서 교육경력을 가장 중요한 사항으로 설정할 경우 경력자 선출에 따른 주민직선이나 교육관계자 직선제의 타당성의 문제를 쟁점으로 다루어야 하며, 선거제도를 중심으로 설정할 경우 주민직선제를 할 경우 피선거권 제한 규정의 타당성이나 교육관계자 직선제의 경우 교육 경력 설정의 타당성 논의들이 상호적으로 규명되어야 할 것이다.

연령별로는 젊을수록 교육의원의 전문성과 의정활동 간의 관계에 대하여 부정적이었으며, 제주의 경우에 일몰제를 적용해야 한다는 주장 역시 전 연령층에서 교육경력과 교육전문성 간의 관계를 부정하고 있었다. 개선사항으로 모든 연령에 걸쳐 지방의회 내 교육의원의 권한과 역할을 강화할 것을 요구하고 있으며, 현행

제도에서는 주민직선제로 선출하는 것을 선호하고 있는데, 특히 20대와 30대에서 상대적으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있어서, 현행 제도에 대하여 긍정적인 답변들이 우세하는 것으로 나타나고 있다.

거주지별로는 모든 지역에서 의정활동에 있어 교육의 전문성을 높이 평가하고 있기 때문에 교육의원제도를 존속해야 한다고 답변하고 있다. 선출방식에 있어서도 현행 주민직선제를 선호하는 것으로 나타나고 있는데, 거주지별 차이가 뚜렷하게 나타나고 있지는 않다고 할 것이다. 다만, 교육의원 선출 방식에 대한 의견에서 현행 주민직선제에 대한 의지는 제주시가 서귀포시보다도 더 높게 나타났으며, 서귀포의 경우 ‘확대된 교육관계자 직선제’, ‘비례대표제’등 다양한 의견들이 제시되고 있는 것으로 나타났다

V. 결론

1. 논의

본 연구는 전국에서 최초로 운영된 제주특별자치도의회 통합형 교육위원회제도가 지방교육자치의 선도적 모델로서 헌법이 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 얼마나 구현하고 있는가? 종전 위임형 교육위원회제도와 비교하여 어떤 변화가 있었는가? 교육위원회의 구성·운영 원리와 이에 따른 의정활동은 어떠한가? 등을 분석하여 주민직선제에 의하여 선출된 주민대표기구로서의 성과에 대한 진단을 함으로써 현행 교육위원회제도가 함의하는 시사점을 도출하고 향후 제도 개편의 방향타를 제시하는 것이다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 선행 연구를 고찰하고, 이를 바탕으로 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도의 선행 모델인 제주특별자치도의회 교육위원회제도의 운영의 주요 특성과 문제점, 의정활동 등을 분석함으로써 교육위원회제도의 정립 방안을 모색하였다. 본 연구의 결과를 요약하여 논의하면 다음과 같다.

가. 판단의 준거로서 교육위원회제도의 구성·운영 원리 측면

교육위원회제도는 지방교육자치기관의 구성원리에 민중통제의 원리와 전문적 관리의 원리가 직접적으로 적용되고 자주성 존중의 원리를 통하여 기관이 갖는 권한의 위임과 이양의 범위를 설정하는 준거가 된다고 할 것이다.

전문적 관리의 원리에 의하여 교육위원회를 구성하는 교육의원이 교육전문가로 구성되어야 하고(조재현, 2013), 주민의 요구에 부응하기 위한 주민통제의 원리가 작동되기 위해서는 주민대표성과 민주적 정당성의 크기, 이에 따른 통치기관의 권한 등이 달라진다는 점에서 현행의 주민직선제에 의한 교육의원의 대표성이 중요시된다(음선필, 2011; 헌재 2003. 3. 27. 2002헌마573).

또한 자주성의 원리의 구현 방식에 따라 교육위원회의 성격이 달라지면 이에 따른

입법활동의 성격도 달라지게 된다. 즉, 민주적 통제와 전문적 지도 사이에 조화와 균형을 이루는 교육의 자주성을 보장하기 위하여 의결기관으로서의 독립형 교육위원회제도(이형행·고전, 2006; 한양희 2006, 김혜숙 외 2011)를 요구하는 근거가 된다.

교육의 전문성 보장이 강조되고 있지만, 교육위원회제도의 변천과정에서 교육관련 경력이 완화됨으로써 교육의 전문성이 다소 완화되고 있다. 선거제도에 있어서 지방의회선출에서 학교운영위원회와 교사 대표의 선거인단 선출, 이어 학교운영위원회 전원의 선거인단 구성에 이어 현행 제도는 주민통제의 원리가 강조되어 주민직선제로 선출됨으로써 민주주의의 발전에 따라 주민대표성이 확대되는 방향으로 진행되고 있다고 할 수 있다.

그러나 위의 세 가지 교육위원회의 구성·원리를 어떻게 설계하는가에 따라 교육위원회의 성격과 자격요건, 선출방식 등이 도출되는 논거가 되면, 실제 운영 면에서도 시대적·사회의 지방자치 및 교육자치 관련 환경 변인에 의하여 다양한 형태로 나타나게 될 것이다(고전, 1998).

나. 제주특별자치도의회 교육위원회 운영의 주요 특성 및 문제점 측면

2006년과 2010년 두 번의 주민직선제에 의해 탄생한 제8기 및 제9기 제주특별자치도의회 교육위원회는 제8기에 제기된 문제들이 제9기에 들어서 정리되면서 의정활동의 영역을 확대해나가고 있다. 현행 통합형 교육위원회제도 시행 과정에서 교육의 자주성 확보의 여부, 지방의원의 교육에 대한 간섭으로 인한 정치적 중립성의 문제, 지방의원과 교육의원 간의 갈등이나 독자적 발의의 어려움 등이 쟁점으로 논의(송기창, 2006)되었다. 그러나 제주의 경우 선거와 관련한 논란들이 제기된 바가 없으며 의정활동 상의 교육의 자주성을 침해하거나 지방의원과의 갈등 등의 문제들을 찾아볼 수 없었다. 무엇보다 의정활동의 지방자치단체의 사무에 대한 견제기능을 함으로써 교육사안에 대한 주민의 관심을 유도하고 지방자치단체장 상대의 도정질문 등을 통하여 교육지원을 이끌어내고 있는 점은 종전 교육위원회제도 체제에서는 불가능한 역할이며 권한이었다.

특히 지방자치단체 소관 입법권 및 예·결산 심의권을 갖고 있어서 일방의원 못지 않은 성과를 보이고 있는데, 원내교섭단체를 구성하여 의회의 의사결정에 참여하고

정치 현안에 대한 캐스팅보트의 역할까지 수행함으로써 지방의원으로서의 권한과 위상을 발휘한다는 면도 있지만, 교육의원이 정치 사안에 관여하여 정치적 중립성을 해친다⁸⁸⁾는 논란도 있다.

다. 종전 및 현행 교육위원회제도에 대한 관계 집단의 인식 측면

종전 위임형 교육위원회제도에 비하여 현행 지방의회통합형 교육위원회제도에 대하여 더 긍정적으로 나타났고, 집단별, 연령, 거주지라는 변인에 대하여 유의한 차이는 없었다. 현행 제도에서 운영성과를 체감하고 있어서, ‘견제와 감시의 기능’와 ‘이중 감사와 이중심의의 해소’에 대하여 지방의원들 상당수가 긍정적인 답변을 하여 종전 제도에서 제기된 문제들이 현행 제도에서 해소되는 것으로 나타났다.

모든 문항에서 연령이 높을수록, 거주지별로는 제주시가 서귀포시보다도 현행 제도의 성과에 대하여 긍정적인 답변의 비율이 높은 것으로 나타나고 있는데, 이런 현상은 현재 제주특별자치도의 자치구가 없이 행정시 체제를 유지하고 있기 때문에 지역 풀뿌리까지 체감할 수 있는 의정지원을 하는 데에 한계가 있다는 점에 기인한 결과라고 할 것이다. 그러므로 지충남·선봉규(2012)의 경우 입법활동 측면에서 교육의원과 비교육의원간 전문성이 부각되지 않은 것을 제외하고는 교육의원이 더 열성적이라고 밝힌 것은, 본 연구에서 제주의 사례를 보았을 때 교육의원의 열성뿐만 아니라 조례 발의 건수와 타 상임위원회 조례를 통한 포괄적인 입법활동의 성과를 낸다는 점에서 일치를 하지 않고 있다.

현행 교육위원회제도의 적합성에 대하여 긍정적으로 나타났다. 특히 교육위원회의 소관사무를 도지사의 교육관련 사안까지 통합해야 하고, 정당과의 일정 거리를 유지하고 교육의원 정당비례제에 대하여 반대의견을 제시하고 있어서, 그간의 정치적 흥정의 산물이 된 교육의원 일몰제에 대하여 ‘깊고 누빈’ 법률 개정 과정의 결과라는 박호근(2013)의 비판을 뒷받침하고 있다. 즉, 위임형 교육위원회가 안고 있는 지방의회와 교육위원회 간의 의결권 중복과 이원화는 해소되기 위하여 합의제 집행기관을 주장한 입장(이기우, 2001)의 한계를 보여주고 있다.

88) 해군기지 사태에 대하여 지방의원 일부가 단식투쟁을 하였는데, 교육의원 1명도 참여하게 되자 지방의원들 사이에서는 교육의원이 정치에 참여한다는 점을 비난하기도 했다.

교육위원회가 지방의회로부터 독립되어야 한다는 의견이 54.9% 차지하였지만, 정작 교육위원회의 소관 사무를 도지사의 교육관련 사안까지 통합해야 한다는 것에 대하여는 59.5% 이상이나 되었다는 것은 현행 제도가 일정 부분 성과를 보일 수 있다는 것을 반증하는 것이 될 것이다.

또한 현행 자격기준이나 선출 방법에 대해서도 긍정적으로 보고 있으나 자격기준을 강화하는 것에 대하여서는 40대와 50대 이상에서 부정적인 답변을 하고 있다. 특히 모든 연령층에서 정치적 중립과 관련하여 정당과의 거리를 두기를 바라고 있으나, 선거 방식상 교직 관련 단체의 지지의사 표명과 관련해서는 특히 20대에서 허용할 것을 요구하고 있다는 점에서 정치권 일각에서 논의되는 교육의원 정당비례제에 대한 반대적 성향을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

교육의원 선거 방식을 ‘시·도별로 다르게 정하는 것’에 대하여 지역별로 편차를 보이는데, 이는 현재 제주에서 논의되는 행정체제 개편 논의와 맞물려서 교육의원 선거를 바라보고 있는 것으로 판단된다. 그러나 김혜숙 외(2011)의 연구에서 시·도별로 다른 선출제도를 운영하는 것은 현 단계에서 불필요하다고 보는 입장과 일치하지 않아서, 제주의 사례와 타 지역간의 특성과 운영 방식에 대한 논의가 더 필요하다.

라. 교육위원회의 의정활동 및 일몰제에 대한 관계 집단의 인식 측면

제주특별자치도의회 교육위원회 의정활동 평가의 영역을 전문성 측면, 입법활동 측면, 주민통제기능 측면, 주민대표기능 측면의 조사, 모든 영역에서 절반 이상의 긍정적인 반응을 보인 것으로 나타났다.

교육의 전문성 측면에 대하여는 각 집단별로 모두가 상당수 긍정하고 있는데, 특히 지방의원들의 경우 교육의 전문성 측면을 인정하고 있으며, 교육위원회 내의 교육의원과 일반의원 간의 의정역량 차이에 대하여도 상대적으로 인식 차이를 보이고 있는데, 이는 교육위원회에 다선의원들이 배정되는 관례상 의정활동 전반적인 측면에서는 초선인 교육의원과의 차이를 보일 수밖에 없다. 특히 지방의원으로서의 권한을 가졌음에도 불구하고 교육 사안에 대한 전문성 발휘와는 별개로 의회 내의 다양한 분야, 특히 정치적 사안에 대하여 다소 어려움이 있다는 점을 감안해야 할 것이다.

입법활동 측면에서 교육의원들의 성과가 두드러지고 있으며, 위상 면에서도 긍정적

인 입장을 보이고 있는데, 이상철 외(2013)의 연구에서도 교육의원이 시의원보다 적극적인 의정활동을 보이고 교육의 전문성이 높다는 것을 뒷받침하고 있다. 반면에 지충남·선봉규(2012)의 연구에서 입법활동 측면에서 교육의원과 비교육의원간 교육의 전문성이 부각되지 않는다는 결과와는 차이를 보이고 있다. 교육 사안에 대한 의정활동에 정당의 영향력이 나타나고 있어 특히 당론으로 결정된 사안의 경우 교육의원의 진보와 보수 성향과 맞물려서 영향을 받고 있는 것으로 나타났는데, 이는 김혜숙 외(2011)가 제시한 바가 있는 것처럼 심의의결 사안의 범위를 재조정하거나 재정 및 예산 운용 방식에서 보다 정교한 균형점을 찾는 방안이 필요하다.

주민통제기능에 대해서도 교육전문가인 교육의원들의 경우 교육에 대한 원론적·각론적인 접근에 강한 반면에 교육위원회 소속 일반의원들의 경우 지역구 현안을 비롯하여 정책적 예산 심의에 강점을 보임으로써 다른 두 성격의 의원들의 역량이 조화를 이룬 결과라고 할 것이다.

주민대표기능으로서 도정질문 및 교육행정질문에 대한 평가를 보면, 각 집단별로 높이 평가를 하고 있고, 특히 학부모(81.4%)와 타 상임위원회 소속 일반의원(100%)들의 긍정적인 답변이 많은 것으로 나타났다. 특히 본회의장의 교육감 및 도지사에 대한 질문은 지역 방송에서 생중계되어 인지도를 높이게 되어 교육의원의 새로운 활동 영역에 대한 인식을 할 수 있다고 할 수 있다.

의정활동 평가 결과가 모든 영역에서 절반 이상의 긍정적인 반응을 보인다는 것은 현행 교육위원회 운영 면에서나 교육의원의 의정활동 영역 모두에서 지방의원 못지 않은 역량을 발휘하고 있을 뿐만 아니라 교육에 대한 현안을 쟁점화하여 지역민과 일반의원들이 함께 참여함으로써 교육정책의 방향을 전환시킬 정도의 성과를 보인다는 점에서 현행 제도의 강점을 말할 수 있다.

교육의원 일몰제에 대한 동의와 부동의의 준거가 교육의 전문성 측면에서 나타나고 있다. 연령별로는 젊을수록 교육의원의 전문성과 의정활동 간의 관계에 대하여 부정적이었으며, 제주의 경우에 일몰제를 적용해야 한다는 주장의 논거 역시 전 연령층에서 교육경력과 교육전문성 간의 관계를 부정하고 있었다. 거주지별로는 모든 지역에서 의정활동에 있어 교육의 전문성을 높이 평가하고 있기 때문에 교육의원제도를 존속해야 한다고 답변하고 있다. 김 용(2013)이나 이상철 외(2013)의 연구에서도 2014년 교육의원 일몰제 도입을 보류하고 오히려 교육위원회 운영을 면밀하게 분석하여

개선 방안을 할 수 있는 시간이 필요하다는 입장을 뒷받침하고 있다.

특히 연령별로도 현행 제도에 대한 긍정적인 답변들이 우세하며 특히, 개선사항에 대하여 모든 연령에 걸쳐 지방의회 내 교육위원의 권한과 역할을 강화하고 교육위원회 내 교육위원의 수를 현행 과반수에서 전원 혹은 3분의 2로 독자적 의결권을 확보할 수 있기를 바라는 것은 교육위원의 의정활동에 대한 기대치가 높음을 알 수 있다.

당장 내년부터 시행될 교육위원 일몰제에 대하여 57.9%가 반대하고 있을 뿐만 아니라 제주의 교육위원제도의 향방에 대해서도 59.9%가 현행제도를 존속할 것을 희망하고 있는데, 제도에 대한 판단의 준거가 ‘전문성’의 영역이라는 점에서, 교육위원제도가 전문성을 기반으로 운용된다는 것을 입증한다고 할 것이다.

즉, 교육위원회제도에서 교육경력을 가장 중요한 사항으로 설정할 경우 경력자 선출에 따른 주민직선이나 교육관계자 직선제의 타당성의 문제를 쟁점으로 다루어야 하며, 선거제도를 중심으로 설정할 경우 주민직선제를 할 경우 피선거권 제한 규정의 타당성이나 교육관계자 직선제의 경우 교육 경력 설정의 타당성 논의들이 상호적으로 규명되어야 할 것이다.

2. 결론 및 제언

가. 요약

1991년 「지방교육자치에관한법률」 제정되어 실질적인 지방교육자치제는 본격적으로 가동된 지 20여 년이 흐르고 있지만, 시행 초기부터 쟁점이 되어 왔던 사항들은 여전히 논란이 되고 있으며, 교육자치에 대한 주민들의 체감도를 담보할 수 없을 뿐만 아니라 급속한 지식경제사회로 전환되고 있음에도 불구하고 우리의 공교육은 기존의 제도 틀을 극복하지 못한 채 기존 체제 유지적인 행태로 안주하면서 교육계의 기득권 획득의 방편이 되고 있다는 비난도 일고 있다. 특히 지방교육자치가 ‘퇴임 교육자들의 원로원’이니 ‘교육자 자치’니 하는 조롱섞인 불신에 대하여 지방교육자치의 한 축을 이끌어 온 교육위원회가 제대로 가동되었는지에 대한 의문을 품을 수밖에 없다.

이런 상황에서 교육의원에 대하여 주민직선제로 단 한 번 선출하고 나서 현재 교육의원 일몰제라는 급격한 제도 변화가 대기하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 현행 우리나라 지방교육자치제에 대한 연구에 나타난 정책적 시사점을 기초로 이론적 토대에서 현행 지방의회 통합형 교육위원회제도의 선행 모델인 제주특별자치도의회 교육위원회제도의 운영 상황을 통하여 현행 제도의 실효성을 진단하며, 제주특별자치도 내의 교육관계 공무원, 학부모, 교원, 도청 일반공무원과 지방의원을 대상으로 현행 교육위원회제도의 운영상황과 의정활동에서 나타난 성과 등을 분석함으로써 향후 지방교육자치제의 토대가 되는 대의기관으로서 교육위원회제도가 정립될 수 있는 방안을 모색하였다.

지방교육자치제의 개념은 교육자치의 본질과 관련하여 세 가지로 분류되는데, 행정학자들이 주장하는 일원화된 행정체제와 교육학자들이 주장하는 교육자치의 별도 운영의 주장들이 간극을 보이면서 정치권의 흐름에 따라 다양한 제도로 변화해 왔다. 그러나 지방교육자치를 실시하는 이유가 ‘주민의·주민에 의한·주민을 위한 교육이어야 한다는 점에서 현행 교육자치제는 주민통제와 참여를 강화하는 방향으로 제도가 개선되어 교육위원회는 주민직선제에 의하여 선출되고 지방의회의 하나의 상임위원회 형태로 운영되고 있다. 특히 교육위원회제도는 헌법이 보장하는 교육의 자주성을 실현하는 구체적인 제도로서 교육에 대한 대의기관 내지 대의기구로서 작동하고 있다. 또한 교육의 전문성의 보장은 교육자치제 역사에서 가장 중요한 장치로서 일정 정도의 교육 및 교육행정경력을 요구하고 있다. 즉, 교육의 특수성에 비추어 교육정책의 수립과 집행은 교육전문가가 담당(2002헌마573)하게 하는 것으로서 교사의 전문성은 물론 교육행정 영역에서의 전문성까지 강조되고 있다. 현재 교육자치를 둘러싸고 가장 뜨거운 쟁점이 되는 배경에는 교육의 정치적 중립성에 대한 사항으로, 현재 교육감 및 교육의원후보자에게 과거 정당경력을 일정부분 제한하고 있지만, 2014년도부터 이마저도 대폭 줄어들어서 정당 요건을 1년으로 최소화하고 있으며, 교육관련 선거제도에 정당이 개입할 수 있는 장치, 즉, 교육위원의 후보를 정당의 비례대표로 하거나 교육위원회 구성을 일반의원만으로 하는 안까지 나오고 있는 실정이다.

교육위원회제도는 중앙권력에 대한 지방적 자치와 정치권력에 대한 문화적 자치의 이중의 자치가 요청(99헌바113)함에 따라 교육이 외부의 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 않도록 교육자 내지 교육의 전문가에 의하여 관할(2000헌마278)된다는 점에서

교육자치는 헌법에 근거하고 있으며, 또한 「지방교육자치에대한법률」에 의하여 구체적으로 법적 보장되고 있다. 또한 전문적 관리의 원리, 주민통제의 원리 및 자주성의 원리에 의하여 구성되는데, 이 원리들은 시대와 사회의 환경 변이에 따라 설계방식이 달라지며 이에 따라 교육위원회의 성격과 자격요건, 선출방식이 달라진다.

현행 제도는 주민통제의 원리가 강조되어 주민직선제로 선출됨으로써 민주주의의 발전에 따라 주민대표성이 확대되는 방향으로 진행되고 있는 반면에, 교육관련 경력이 축소되어 교육의 전문성이 점차 완화되고 있다. 선거제도는 지방의회선출에서 학교운영위원회와 교사 대표의 선거인단 선출, 이어 학교운영위원회 전원의 선거인단 구성에 이어 주민직선제로 변화함으로써 교육에 대한 주민 수요의 폭을 확대하였고, 교육 사안이 일부 교육관계자들의 전유물이 아니라 주민 통제를 강화함으로써 대의기관으로의 위상을 높일 수 있게 되었다. 그러나 관련 법 개정 과정에서는 끊임없이 논란이 일었는데, 행정학계와 교육학계, 내부부와 교육계, 정치권의 이해 관계에 따라 술한 논란의 중심에 서 있었고, 사안이 발생할 때마다 교육계가 강력히 대항하는 힘을 결집함으로써 힘 대결의 양상까지 번졌음에도 불구하고, 논란의 해결점을 찾지 못한 끝에 정치권의 선택에 의해 결정되는 경향으로 일관되었다고 할 것이다.

선행연구를 통하여 위임형 교육위원회의 쟁점과 이를 해결하기 위한 방안으로서의 현행 지방의회 통합형 교육위원회에 대한 쟁점들이 도출된 바가 있다. 우선 지방교육자치를 일반자치와의 일원화와 이원화의 주장들이 맞서고 있지만 우리나라 행정의 역사적 과정 속에서 교육 사안이 정치적 세력과 지방교육재정의 자립도에 따라 흔들릴 가능성이 있다는 점에서 급히 일원화 체제를 하기에는 우리나라 정치 문화적 배경이 성숙하지 못하다 할 것이다. 또한 현행 통합형 교육위원회제도 시행 과정에서 교육의 자주성 확보의 여부, 지방의원의 교육에 대한 간섭으로 인한 정치적 중립성의 문제, 지방의원과 교육의원 간의 갈등이나 독자적 발의의 어려움 등의 쟁점들이 논의되고 있다. 실제 제주특별자치도의회 교육위원회가 타 시·도와 달리 두 차례의 교육의원 선거 과정과 운영 행태를 보면, 일부 지역에서 우려하는 과대 선거구의 문제가 완화된 상태여서 선거과정의 큰 어려움을 겪지 않았고, 교육위원회 운영상 위원장 선출은 본회의장이 아닌 교육위원회에서 당연히 교육의원 중에서 선출되고 있고, 원내 교섭단체를 구성할 수 있도록 조례가 개정되어 활발히 활동 중이다. 또한 위상 면에서도 종전 제도와는 달리 제주도정에 대한 견제와 감시까지 할 수 있어서 의정활동

의 폭이 상당히 넓어졌고, 특히 예산결산위원회와 도정질문을 통하여 제주도정으로 하여금 교육에 대한 지원의 폭을 확대할 수 있도록 하였고 교육현안을 해결하기 위한 공조체제를 유지할 수 있다는 점에서, 종전 교육위원회제도에 비하여 상당한 의정활동의 성과는 물론 교육자치의 수행에 있어서 교육청과 도청 간의 가교 역할을 충분히 하고 있는 것으로 나타나고 있는 것으로 확인되었다. 즉, 선행 연구들 속에서 제기된 현행 제도의 문제점들이 제주의 경우에는 상당부분 해소되었음은 물론이고 종전 위임형 교육위원회제도의 문제점이었던 이중심의 및 이중감사의 문제도 충분히 해소되었다는 점에서 현행 제도의 강점을 논할 수 있다.

현행 제도의 성과와 평가를 함으로써 교육자치의 취지인 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장이 확고해졌는지에 대하여 객관적으로 조사하기 위하여 제주특별자치도에 거주하는 학부모, 교원, 교육행정가, 일반행정가, 교육의원, 교육위원회 소속 일반의원, 타 상임위원회 소속 일반의원을 대상으로 집단별, 연령별, 거주지별로 나누어 49문항에 걸친 설문조사를 하였다. 그 결과 첫째, 위임형 교육위원회제도에 비하여 현행 지방의회통합형 교육위원회제도가 교육자치의 취지에 더욱 적합하며, 교육의 정치적 중립성, 전문성, 자주성이 더욱 보장되었을 뿐 아니라 도청이나 교육청과의 협력 관계가 더욱 강화되었고, 견제와 감시의 기능이 강화되었음은 물론 이중심의 및 이중감사가 해소되었다는 의견이 지배적이었다. 둘째, 교육위원회가 지방의회로부터 독립되어야 한다는 의견이 54.9%차지하였지만, 정작 교육위원회의 소관사무를 도지사의 교육관련 사안까지 통합해야 한다는 것에 대하여는 60% 가량 되었다. 교육위원회가 지방의회에 통합되어 일반의원이 같이 배속되었기 때문에 충분히 도지사의 업무까지 소관사항으로 확대할 수 있는 근거가 됨에도 불구하고, 정작 지방의회로부터 독립되어야 한다는 의견을 제시한다는 것은, 현행 제도가 일정 부분 성과를 보일 수 있다는 것을 반증하는 것이 될 것이다. 또한 현행 자격기준이나 선출 방법에 대해서도 긍정적으로 보고 있으며 특히 정당과는 일정 거리를 유지하기를 바라는 답변이 대다수를 차지하고 있다는 점에서 정치권 일각에서 논의되는 교육의원 정당비례제에 대한 반대적 성향을 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 특기할 만한 것은 교육의원 선거 방식을 시·도별로 다르게 정해야 한다는 의견이 54.6%나 되고 있는데, 이는 현행 제주의 교육의원 선거방식에 대하여 우호적인 자세를 가지고 있다고 할 것이다. 의원의 지위와 권한을 가지는 교육의원의 의정활동 평가는 전문성, 주민통제기능, 주민대

표기능면에서 각각 살핀 결과 교육위원의 전문성에 대하여 절반 이상이 긍정적인 답변을 하고 있으며, 예산결산과 행정사무감사를 통한 주민통제기능면에서도 절반 이상이 긍정적인 답변이 나왔으며, 교육행정 및 도정질문을 통한 주민대표기능면에서도 절반 이상이 긍정하고 있는 것으로 나왔다.

의정활동 평가 결과가 모든 영역에서 절반 이상의 긍정적인 반응을 보인다는 것은 현행 교육위원회 운영 면에서나 교육위원의 의정활동 영역 모두에서 지방의원 못지 않은 역량을 발휘하고 있을 뿐만 아니라 교육에 대한 현안을 쟁점화하고 지역민과 일반의원들이 함께 참여함으로써 시스템을 구축하여 교육정책의 방향을 전환시킬 정도의 성과를 보인다는 점에서 현행 제도의 강점을 말할 수 있을 것이다.

당장 내년부터 시행될 교육위원 일몰제에 대하여 58.5%가 반대하고 있을 뿐만 아니라 제주의 교육위원제도의 향방에 대해서도 60.1%가 현행제도를 존속할 것을 희망하고 있는데, 제도에 대한 판단의 준거가 ‘전문성’의 영역이라는 점에서, 교육위원제도가 전문성을 기반으로 운용된다는 것을 입증한다고 할 것이다.

현행제도의 개선점에 대해서는 교육위원의 권한과 역할을 더욱 강화할 것을 요구하고, 그 다음은 교육위원회 내 교육위원의 수를 현행 과반수에서 전원 혹은 3분의 2로 하여 독자적 의결권을 확보할 수 있기를 바라는 것으로 나타났다. 또한 교육위원 선출방식에 대하여 현행대로 주민직선제를 유지할 것을 바라는 경우가 54.2%나 되었으며 그 다음은 학부모, 학교운영위원회, 교사, 교육행정직으로 구성되는 교육관계자 직선제를 선호하는 것으로 나타났다.

나. 결론

본 연구에서는 현행 지방의회 통합형 교육위원회가 교육자치의 취지에 적합한지, 헌법의 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 실현할 수 있도록 제도적인 설계가 잘 되었는지, 현행 제도의 운영상 성과와 문제점이 무엇이며 어떻게 평가할 수 있는지에 대한 판단 준거를 마련하기 위하여 지방교육자치의 이념과 교육위원회 제도의 법적 근거·운영원리·변천과정을 살펴봄으로써 시사점을 도출한 후 현행 교육위원회제도의 문제점을 분석하였다. 또한 제주특별자치도의회 교육위원회의 제도상의 쟁점과 운영상의 쟁점 사항을 살폈고 실제 운영의 특성과 의정활동 현황을 통

하여 현행 제도 시행에 앞선 쟁점 사항들이 실제 운영 면에서 어떻게 나타나고 있는지를 고찰하였다. 또한 교육위원회제도에 대한 설문조사를 통하여 현행 제도에 대하여 전반적 평가를 하고, 제주특별자치도의회 교육위원회 운영 성과를 통하여 현행 제도의 효과성과 실효성을 검증하였고, 설문 및 면담조사를 통하여 관계집단의 생생한 목소리를 통하여 검증을 함으로써 차후 교육위원회 제도의 방향성을 설정하고자 하였다. 위와 같이 연구한 결과를 바탕으로 내린 결론을 다음과 같다.

첫째, 현행 통합형 교육위원회제도는 헌법이 보장하는 교육의 자주성을 실현하는 구체적인 제도로서 교육에 대한 주민 대표성을 지닌 대의기구이며, 교육 전문가의 전문적 관리에 의하여 집행부 대한 견제와 통제의 기능을 수행하고 있다. 다만, 현행 제도의 전반적인 성과에 대하여 동의하고 있지만, 지방교육의 정치적 중립성 신장에 대해서는 부정하는 의견들이 나왔다. 특히 현재 정치와 거리를 둔 교육의원들이 의정활동 영역에서 정당과의 관계를 맺거나, 의회 운영 과정에 내재된 정당의 영향을 수용하는 문제들이 여전히 남아 있다. 그러므로 현행대로 교육위원회가 지방의회에 통합될 경우 일반의원들과 분리하여 교육의원의 독자성이 존중되는 상임위원회가 될 수 있어야 할 것이다.

둘째, 제주특별자치도의 경우 당초에 현행 제도를 둘러싼 쟁점이 되었던 사안들이 우려한 만큼 부각되지 않은 것으로 나타났다. 직선제를 실시함에 따른 광대한 선거구의 문제와 그에 따른 과도한 선거비용의 문제들은 두 차례의 선거를 거치면서 후보자들이 감당할 수 있을 정도의 부담이었음이 판명되었다. 다만, 교육위원회 구성에 일반의원이 함께 배정됨으로써 교육의 정치적 중립성을 저해할 위험이 있다는 우려는, 실제 교육에 관련된 사안은 정치나 정당의 당론과는 일정 정도 거리를 두고 있지만 일부 특정 정당의 당론으로 채택된 사안에 대해서는 교육의원들 역시 해당 정당의 영향력으로부터 자유롭지 못한 것으로 나타났다. 결국, 정치와 거리를 둔 교육의원들이 의정활동 영역에서 정당과의 관계를 맺거나, 선거과정에서 배후에서 정당의 영향력을 배제하지 않고서는 교육의 정치적 중립성을 실현할 수 없을 것이다.

셋째, 현행 교육위원회제도에서 교육의원들은 지방의회 내에서 차별적인 권한과 위상을 갖게 되었다. 제주특별자치도의회 교육의원들은 소수 정당과 제휴하여 위원회 운영에 관한 조례를 개정함으로써 교육의원들만으로 구성된 ‘미래제주’라는 원내교섭단체가 구성되었다. ‘미래제주’라는 원내교섭단체가 가지는 의미는 원내대표의원으로

서 의회운영위원회 참여함으로써 의회 운영에 대한 직접적인 발언권을 획득하게 되었고, 의회 내 의사협의체의 대표로 참여함은 물론 특정 사안에 대하여 캐스팅보트의 역할까지 함으로써 의회 내의 위상을 높일 수 있게 되었음을 입증하는 것이다. 이는 타 지역의 교육의원들이 이루지 못한 성과일 뿐만 아니라 제주특별자치도의회 교육의원들이 의회 내에서의 위상뿐만 아니라 교육·학예에 대한 대의기구로서의 대표성을 입증하는 것이기도 하다.

넷째, 현행 교육위원회제도에서 교육의원들은 지방의원으로서의 지위와 권한이 상대적으로 강해진 것으로 나타났다. 교육위원회의 소관 사항 중에서 입법과 예산이 수반되는 사항 이외에는 전심기구로서의 역할을 할 뿐만 아니라 본회의를 통하여 타 상임위원회 소관 업무에 대한 의결권을 가지는 지방의원으로서의 지위와 권한을 동등하게 행사하게 되었다. 특히, 예산결산특별위원회에 배속되어 교육행정뿐만 아니라 일반행정에 관한 사무에 적극적으로 관여함은 물론 일반의원과 동등한 예산권을 획득할 수 있게 되었고, 지방자치단체 소관의 조례 제정에 앞장섰으며, 도정질문을 통하여 자치단체장과의 직접적인 관계를 형성하고 감시와 견제를 한다는 것은 종전의 교육위원들에게는 불가능한 권한이자 차별적인 권한을 가졌음을 입증하는 것이다.

다섯째, 교육위원회에 일반의원들이 같이 배정됨에 따라 그간 교육 전문가 중심의 내부통제 기능을 넘어 주민의 대표성이 강한 일반의원이 지역의 교육현안에 대한 집중적인 활동을 함으로써 주민통제의 기능이 강화되었다. 특히 교육의원이 지방의회에 통합됨으로써 가장 큰 성과라고 할 수 있는 것은 교육청과 도청이라는 두 행정기관 간의 업무 관계에서 가교 역할을 하고 있는 것이다. 교육 현안이 단지 교육적 차원을 넘어 지역의 사안으로 연결되는 경우, 과거에는 서로 책임공방을 하면서 떠밀기식으로 일관하여 문제 사안을 더 크게 만들어 버렸지만, 교육의원은 교육감에게는 교육적 차원의 해결책을, 도지사에게는 지역 차원의 해결책을 이끌어냄으로써 특정 교육 현안을 총체적으로 접근하여 성과를 이룰 수 있게 되었다. 이 역할이야말로 종전 교육위원회 체제에서는 불가능한 역할이며 권한이었다는 점에서, 현행 제도가 전문성과 주민 통제 기능 간의 조화를 이루고 있음을 입증하고 있다.

여섯째, 교육 선거의 정당 관여에 대하여 집단별, 연령별, 거주지별로 부정적인 답변이 우세하였다. 특히 교육의원 후보자의 정당의 직능별 비례대표제에 대해서는 대다수가 반대하고 있는데, 이는 교육계가 이념의 갈등을 넘어 비례대표 추천을 위하여

정당에 출서기 현상을 초래하는 것에 대한 우려가 크기 때문이라고 할 수 있다. 그러므로 정당의 이해관계에 의하여 교육 선거에 정당이 개입하는 시도에 대해서는 신중하게 검토해야 할 것이다.

일곱째, 교육의 전문성에 대한 지지가 높은 것으로 나타났다. 교육위원의 5년 이상의 교육 관련 경력에 대해서도 전문적 통제의 수준에서 적절하다고 보고 있고, 전문성의 관점에서 교육위원 선거제도에 대한 찬반의 논거가 이루어지고 있다. 특히, 교육위원 선거구 획정과 관련하여 교육위원을 제외하고는 모든 집단들이 대선거구제에 찬성을 하고 있다는 점에서 향후 선거방식의 논의에서 교육의 전문성에 대한 인식이 참고가 될 수 있을 것이다. 특히 교육계가 정당 중심의 지역구 선거 방식을 벗어나 직능별 선거체제의 일환으로서 선거구 정비를 할 경우 충분한 논의가 요구되어진다.

여덟째, 교육위원회를 둘러싼 논란이 과도한 선거 비용과 거대 선거구에 맞추어져 있다면, 지역별로 현행 교육위원 선거제도의 타당성을 검토하여 교육위원 선거 방식의 다양화를 도모할 필요가 있다. 현재 교육위원 일몰제 시행이 예고된 상황에서 특별한 법률 개정이 없는 한 제주특별자치도만 현행 제도를 유지해 나가게 되는데, 현재 제주에만 남아 있는 교육위원제도를 유지하는 논거의 하나로서 지역의 특성에 적합한 선거제도의 운용하는 것이다.

아홉째, 교육위원을 통하여 교육감에 대한 전문적인 견제를 해야 한다는 점에서 교육위원 일몰제는 제고되어야 할 것이다. 특히 교육감이라는 집행기관이 존재함에도 불구하고 이에 상응하는 대의기관을 없앤다는 것은, 교육의 전문성을 갖춘 교육감에 대한 감시와 견제의 기능이 약화됨으로써 교육발전을 저해하는 결과로 이어질 우려가 있기 때문이다. 교육감이 주민직선제라는 민주적 정당성을 확보하였음에도 불구하고 그에 상응하는 의결기구가 확보되지 않았다는 것은 대의기구로서의 위상을 약화시키는 결과가 될 것이다. 특히 교육위원회제도를 통한 의결기능의 확대나 체감자치에 대하여 검증되거나 혹은 논란이 되고 있는 사항이 교육자치의 측면에서 타당한지의 여부에 대한 검증도 되지 않은 상태에서 일몰제가 정치권의 타협의 산물로서 채택되었다는 점에서, 교육위원 일몰제는 제고되어야 할 것이다.

열 번째, 제주특별자치도의 교육위원 일몰제 도입 논란에 대해서는 신중한 검토가 있어야 할 것이다. 고도의 자치권을 이양받아 경찰자치와 교육자치가 선도적으로 시행되는 특별자치도임에도 불구하고, 타 시·도의 형평성 원칙이나 정치적 작용에 의

하여 유일하게 남아있는 제도의 불씨를 없애려는 시도는 특별자치도의 정체성을 잃어버리는 것이 될 것이다.

열한 번째, 교육위원회제도를 통하여 지방교육자치에 대한 체감도를 높일 수 있어야 할 것이다. 학부모들이 ‘잘 모르겠음’이라는 답변이 교육위원회제도와 관련하여서는 최고 47.1%까지 나오고 있으며, 전체 49개의 문항 중에 교육위원회제도와 성과에 관련된 40개의 문항 중에 40% 이상과 30~40% 사이에 각각 8문항씩 학부모의 35% 이상이 이해 부족한 것으로 나타났다. 즉, 대표적인 교육의 수요자로서 학부모들이 체감하는 주민대표기구로서의 교육위원회제도 운영 방안이 마련되어야 할 것이다.

열두 번째, 교육의원 존속 시 개선 사항으로서 무엇보다 지방의회 내 교육의원의 권한과 역할이 강화되어야 할 것이다. ‘교육·학예의 사무’를 단지 ‘교육청에 관한 사무’로 한정짓고 있어서, 지방자치단체에 주어진 관련 사무들에 대한 견제와 균형이 소홀하고 있으며 정치인들의 관심을 받지 못하여 형식적으로 이루어지고 있는 점을 개선해 나가야 할 것이다. 교육위원회가 지역의 ‘교육·학예의 사무’를 포괄할 수 있도록 의회 내의 의사 결정력을 키워야 할 것이다.

다. 제언

본 연구의 결론을 토대로 제도개선의 측면과 후속연구 측면으로 나누어 제언을 하면 다음과 같다.

1) 제도개선을 위한 제언

첫째, 교육선거에 정당이 개입하는 시도에 대해서는 신중한 검토가 필요하며, 지방의원과 함께 교육위원회에 배속된 교육의원들이 의정활동 영역에서 정당과의 관계를 맺거나 의회 운영 과정에 내재된 정당의 영향을 수용하는 범위의 문제를 해결하기 위하여 지방의회 내의 교육위원회 운영 방향을 개선해야 할 것이다.

둘째, 현직 교사가 교사직을 유지한 채 교육위원회로 진출할 수 있도록 제도적으로 허용해야 할 것이다. 과거에는 교육위원회가 무급 명예직이었기 때문에 현직 교사의 기본권을 보장한다는 이유로 무급 명예직의 진출을 막았던 것이다. 현행 지방의회 의

원에 대하여 유급제가 시행됨에 따라 대학교사와 마찬가지로 휴직할 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 할 것이다. 당장은 제주특별자치도부터 현직 교사에 대한 휴직 조항을 신설함으로써 교육전문가의 피선거권 제약을 해소하도록 「제주특별법」을 개정하는 논의가 필요하다.

셋째, 교육관련 경력의 범주를 확대할 수 있도록 재논의되어야 할 것이다. 과거에 비해 대졸자의 비율이 높아졌고 우리나라 특유의 교육열로 인하여 사교육이 공교육을 능가하는 상황이며, 평생교육 중요성이 부각되는 등 현재 교육을 바라보는 관점들이 공교육의 패러다임을 벗어나 그 영역이 상당히 다양하고 넓어졌다. 그러므로 교육전문가의 영역을 교육 연구 관련 경력이나 학교운영위원회 경력, 혹은 교육 관련 단체 활동 경력 등에 이르기까지, 유권자들로 하여금 교육에 대한 관심을 유도할 수 있도록 확대된 교육 관련 경력에 대한 충분한 논의 절차가 있어야 할 것이다.

넷째, 교육관련 선거제도를 다양화에 대한 폭넓은 담론이 필요하다. 서울이나 경기 일원에서의 주민직선제의 문제점들이 상당히 부각되어 정치권에서는 타협점을 찾는 과정에서 교육의원제도를 없애겠다는 식으로 일몰제 시행을 명시해 버렸던 것이라는 점에서 지역의 특성에 적합한 제도를 지역민의 손으로 다듬어 갈 수 있도록 조례에 명시할 수 있도록 제도 개선이 요구된다.

다섯째, 교육의원 존속 시 개선 사항으로서 지방의회 내 교육위원의 권한과 역할 강화에 대해서는 지방의회 내 위원회 운영에 대한 지방의원들과의 합의를 통하여 점차적으로 확대해 나갈 필요가 있다. ‘교육·학예의 사무’를 단지 ‘교육청에 관한 사무’로 한정짓고 있어서 지방자치단체에 주어진 관련 사무들에 대한 견제와 균형이 소홀하고 있으며 정치인들의 관심을 받지 못하여 형식적으로 이루어지고 있는 점을 개선해 나가야 할 것이다. 교육위원회가 지역의 ‘교육·학예의 사무’를 포괄할 수 있도록 의회 내의 의사 결정력을 키워야 할 것이다.

여섯째, 학부모들이 교육위원회제도를 비롯한 지방교육자치에 대한 체감도를 높일 수 있는 방안들이 요구된다. 대표적인 교육의 수요자로서 학부모들이 체감하는 주민대표기구로서의 교육위원회제도 운영 방안이 마련되어야 할 것이다. 교육에 관한 의정활동에 대하여 주민의 관심을 유도하고 교육에 대한 사회적 책무의 관점에서 읍부즈맨제도, 의정자문단, 교육 거버넌스와의 교류, 학교운영위원회 및 학부모회와의 협력 활동 등 회의장 밖까지 활동 영역을 넓힐 수 있도록 제도화하는 방안이 요구된다.

일곱째, 교육위원의 정수를 상임위원의 3분의 2로 증원하거나 교육위원들로 구성하여 독자적인 의안제출 요건을 갖고, 11개의 심의사항 전체를 교육위원회의 전결사항으로 하여 최종적으로 본회의에서 보고하며, 교육 예산도 교육위원회의 전결 사항으로 하는 것이야말로 교육의 전문성과 정치적 중립성을 살리는 길이라는 것이다.

2) 후속연구를 위한 제언

첫째, 교육위원회 의정활동에서 정당의 영향력을 줄일 수 있는 구체적인 연구들이 필요하다. 이를 위해 지방의회 내 운영상에 교육위원의 권한과 기능을 재조정할 필요가 있는데, (1)교육위원회 심의·의결사항 전체에 대하여 전결기구의 기능을 부여하고 그 밖에 일반의원들의 기능과 분리하는 방안, (2)교육위원회의 예산 심의에 전결권을 부여하여 예산결산특별위원회의 참여를 배제하는 방안, (3)본회의장에서의 교육행정질문은 교육위원들의 권한으로 하고 그 외 일반의원은 희망하는 경우에 참여하며, 도정질문은 교육위원들이 희망하는 경우에만 참여토록 하여 의결기능을 확대하는 등, 교육위원회 의정활동 방식에 대한 특화된 연구가 요구된다.

둘째, 교육위원회제도의 운영원리를 구현할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다. 제도적 측면에서 교육위원회의 전문성과 정치적 중립성을 약화되고 주민 통제기능이 강화되었지만, 향후 교육위원 일몰제가 시행될 경우 교육의 자주성은 물론 그간 쌓아놓은 전문성의 영역까지 훼손될 여지가 크다. 그러므로 교육위원회의 전문적 견제에 대한 인식을 높일 수 있는 심층적인 연구를 통하여 향후 교육위원회제도를 둘러싼 제도 개선의 토대를 만들 필요가 있다.

셋째, 교육위원회제도 운영에 대한 전반적인 심층 연구가 필요하다. 도입 예정인 교육위원회 일몰제에 대한 연구가 최근 회의록 분석을 중심으로 행해지고 있지만, 전국 단위의 실증 연구가 부재된 상태라는 점에서 유권자인 학부모와 주민 대상의 교육위원회를 중심으로 하는 전국 단위의 교육자치에 대한 실증 연구가 요구되어진다. 특히, 지방의회 내의 교육위원회 운영 상황에 대한 고찰을 하여, 교육·학예에 관한 대의기관으로서의 역할의 효용성과 전문성에 대한 검증작업을 함으로써 제도의 장단점을 연구할 필요가 있다.

넷째, 교육위원회의 선거제도에 대한 연구가 필요하다. 견제와 감시의 균형을 도모한다는 측면에서 현재 주민직선제 시행에 따른 여러 문제점들을 보완하는 방안들이

요구된다. 주민직선제를 유지하는 경우 유권자의 교육에 대한 관심을 유도하고 정책 선거를 할 수 있도록 후보자의 인지도를 높이는 방안들이 요구된다. 특히, 종전의 간선제의 폐해를 줄이고 현행의 주민직선제의 문제점들을 절충하는 차선택으로써 학부모, 학교운영위원회, 교사, 교육행정가 등으로 구성되는 교육관계자 직선제에 대한 연구가 있어야 할 것이다.

다섯째, 교육위원회제도가 학교교육의 발전과의 상관관계를 밝히는 연구가 필요하다. 교육위원회제도를 통하여 학교 현장에 어떤 변화를 이끌어왔고, 이를 통해 지역의 교육력을 높이며, 학부모와 학생 및 교사들이 체감할 수 있는 감시와 견제의 기능을 함으로써 교육발전이 기여하고 있는가에 대한 연구를 통하여, 교육위원회제도의 의의를 살펴야 할 것이다.

참고 문헌

- 강경석·허원기(2006). 지방분권형 교육자치제도의 현안문제 및 발전방향 탐색 **교육연구**, 27(1), 45-67.
- 강인수·김성기(2005). 교육감 선출제도 개선방안 연구. **교육행정학연구**, 23(2), 261-280.
- 강인호 외(2010). 광주광역시의회 의정활동 평가. **한국자치학회보**, 22(3), 201-217.
- 강형근(2002). 지방교육자치제의 쟁점과 발전 방안. 원광대학교**교육연구**, 10, 37-50.
- 고 전(1998). 교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제 분석-민주성과 전문성 면에서 본 제1·2·3기 교육위원회. **교육정치학연구**, 5(2), 123-150.
- 고 전(2003). 교육위원 선출방법의 적합성 분석. **교육행정학연구**, 21(4), 45-68.
- 고 전(2006). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. **교육행정학연구**, 24(3), 141-163.
- 고 전(2007a). 지방교육자치에 관한 법률 관련 헌법소원 분석. **교육법학연구**, 19(2), 1-25.
- 고 전(2007b). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구. **교육행정학연구**, 25(3), 197-218.
- 고 전(2010a). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의-민주주의·지방자치·교육자주 및 제도 원리 관점-. **지방자치법연구**, 10(2), 65-89.
- 고 전(2010b). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단연구. **교육법학연구**, 22(2), 1-22.
- 고 전(2011). 교육감 선출제도 개선을 위한 입법 방안 정책연구용역보고서. 국회입법조사처.
- 고 전·김이경(2003). **지방교육자치제도 진단 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 고재형(1987). **한국 교육법에 관한 체계분석적 연구**. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 제주도교육위원회(2002). 교육의정 제3대.
- 제주특별자치도교육위원회(2006). 교육의정 제4대.
- 국회 사무처(2004). 국회 교육위원회 제251회 임시회(2004.12) 지방교육자치에 관한 법률 중 개정법률안 심사보고서.
- 권영성(2006). **헌법학원론**. 서울: 법문사.
- 권영주(2011). 지방자치역량 및 지역 리더십: 일반자치와 교육자치의 기관구성을 중심으로. **지방행정연구**, 25(3), 3-34.
- 권영창(2005). 교육자치와 지방자치의 관계의 발전방안. **인하교육연구**, 11, 79-106.
- 권혁운(2011). 교육감 직선제의 쟁점과 개선방안. **교육정치학연구**, 18(2), 33-56.

- 김남순(1995). 지방교육자치제도의 발전적 개선방향. **교육행정학연구**, 13(4), 95-124.
- 김선정(2006). **교육자치제의 강화방안에 관한 연구**. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김성호(1994). **지방의회의 입법권에 관한 연구**. 부산대학교 대학원 석사학위논문.
- 김승현(2011). 지방자치와 지방교육자치 통합의 주요 쟁점과 과제. **한국행정과 정책연구**, 9(1), 83-107.
- 김승훈(2011). 「지방교육자치에관한법률」의 변화과정에 따른 관련 쟁점의 추이 분석. **교육정치학연구**, 18(2), 133-162.
- 김신복(1990). 교육자치제, 무엇이 문제인가? 제9회 교육정책토론 자료. 서울: 한국교원단체총연합회.
- 김신복(2004). 지방분권시대의 교육자치: 과제와 정착방안. 부산시교육청주관 토론회.
- 김영식·최희선(1988). **교육제도 발전론**. 서울: 성원사.
- 김영환(2011). 현행 교육감 선출제도의 개선방안: 공동등록형 주민직선제를 중심으로. **학교운영위원회**, 140, 11-29.
- 김영환 외(2011). 교육감 선출제도의 개선방안에 대한 공법학적 연구. 교육과학기술부.
- 김 용(2010). 교육자치의 운영제도 지자체장 교육감 지방의회 교육위원회의 관계. **교육비평**, 27, 10-23.
- 김 용(2011). 지방교육자치제도의 변천과정에 대한 평가와 전망. **교육발전연구**, 27(1), 89-110.
- 김 용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. **교육행정학연구**, 31(3), 175-203.
- 김용일(1997). 교육위원회 구성에서 정당 관여의 문제에 관한 고찰. **교육정치학연구**, 4(5), 93-118.
- 김용일(2002). 지방교육자치와 교육행정의 민주화. **교육비평**, 10, 36-48.
- 김용일(2010). 교육의원 선거 관련 법률 개정 과정 분석 연구. **교육행정학연구**, 28(4), 187-207.
- 김용일(2013). 교육의원선거 일몰제 도입에 관한 비판적 고찰. **교육정치학연구**, 20(2), 1-20.
- 김용철(2008). 현행 지방교육자치제도의 쟁점 및 개선방안. **한국정책과학학회보**, 12(4), 347-366.
- 김운주(2011). **지방교육자치에 있어서 현행교육위원회제도의 문제점과 개선방안**. 충북대학교 공공법무대학원 석사학위논문.
- 김중철(1985). 교육자치제의 발전방향. **교육행정학연구**, 3(1), 39-53.
- 김중철·이종재(1994). **교육행정의 이론과 실제**. 서울: 교육과학사.
- 김창걸(2001). **교육행정 및 교육경영의 이론과 실제의 탐구**. 서울: 형설 출판사.
- 김창권(1995). 지방교육자치제의 변형 과정에서 나타나는 교육정치력의 작용과 그 한계. **교육정치학연구**, 2(1), 3-32.
- 김태수(2003). 일반자치와 교육자치와의 관계 및 그 정립 방안의 검토. **한국사회와 행정연구**,

14(2), 137-160.

- 김태수(2010). 한국형 교육자치제의 방향 모색. 서울행정학회 춘계학술대회. 399-418.
- 김태완(1984). 교육자치와 교육통치 구조. **교육개발**, 11(2), 서울: 한국교육개발원.
- 김찬기(2013). **지방교육자치이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증연구**. 서울대학교 박사학위논문.
- 김찬기·김이수(2012). 지방교육자치이념의 구현에 관한 탐색적 연구: 전라북도 이해관계자들의 인식을 중심으로. **한국자치행정학보**, 26(2), 165-192.
- 김현성(2009). **교육감·교육의원 선거제도의 개선방안에 관한 연구**. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 김현소(1998). 우리나라 지방교육자치제도의 개선방안. **한국행정논집**, 10(3), 691-714.
- 김형관 외(2003). **교육행정**. 서울: 원미사.
- 김혜숙 외(2011). **지방교육자치제도 개선방안 연구-교육감 및 교육위원회 위원 선출제도를 중심으로**. 연구보고 2011-02-1. 서울: 한국교육개발원.
- 김혜숙 외(2013). 교육감 선출제도에 관한 연구: 이해관계자에 대한 인식조사를 중심으로. **충남대학교사회과학연구**, 24(3), 135-159.
- 김홍주(1999). 교육행정권한 배분에 관한 연구. **한국교육**, 26(1), 173-329.
- 김홍주(2001). 교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계. **교육행정학연구**, 19(2), 239-263.
- 김희곤(2002). 지방의회의 위원회제도에 관한 연구. **공법연구**, 30(5), 283-327.
- 김홍주·백성준·양승실·고전(1999). **지방교육자치 재구조화 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 나병현(1991). **교육의 자율성 연구**. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 나병현(1997). 지방교육자치제도의 철학적 기초. **입법조사연구**, 245, 145-178.
- 노기호(2006). 일본에서의 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성에 대한 논의. **공법학연구**, 7(1), 437-468.
- 노종희(2001). **지방교육자치제도의 개선방안연구**. 교육인적자원부.
- 노종희(2005). **교육행정학: 이론과 연구**. 서울: 문음사.
- 문교부(1988). **문교40년사**. 서울: 대한교과서주식회사.
- 문은영(2011). 투표용지의 정치적 효과. **선거연구**, 2, 243-263.
- 문원식(2010). 지방의회 의정화동의 평가와 활성화방안: 경기도의회를 중심으로. **한국정책연구**, 10(3), 137-156.

- 박노은(2007). **지방 교육위원회의 운영에 관한 실증적 분석: 제4기(2002.9~2006.8) 교육위원회를 중심으로**. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 박명호(2010). 한국형 교육감 선거제도. 2010년도 국회연구용역과제연구보고서.
- 박세훈·조미애·김가인(2012). 교육감 및 교육의원 선출제도의 쟁점과 발전 과제. **교육종합연구**, 10(3), 145-164.
- 박수정(2012). 지방교육자치의 연구 성과와 과제. **교육연구논총**, 33(1), 119-139.
- 박원영(1983). **지방자치의 현대헌법적 구조**. 부산대학교 대학원 박사학위논문.
- 박정석(2000). **지역발전을 위한 지방교육자치제에 관한 연구**. 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 박정수(2000). 교육자치행정 일원화 대 이원화. 한국행정학회 2000년도 기획세미나논문집.
- 박재윤 외(2009). **교육입법정책 개선 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 박준철·유상덕(2003). 교육 지방 분권·자치에 관한 연구. 교육혁신위원회 정책연구보고서.
- 박진우(2011). 교육감 직선제 도입에 따른 제 문제의 해결방안에 관한 연구. **세계헌법연구**, 17(1), 175-197.
- 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.
- 백혜선(2008). 제주특별자치도 통합형 교육위원회에 관한 연구. 제주대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 부광진(2009). **지방의회 운영론**. 한국지방세연구회.
- 서정화(1989). **교육행정제도의 발전**. 서울: 한국교육개발원.
- 성병창(2011). 현행 지방교육자치제도의 주요 쟁점 탐색. 올바른 교육자치 실현을 위한 교육감·교육의원 선거법 개정 공청회. 3-30.
- 손광용(2001). 교육위원 및 교육감 선출 방안 고찰에 대한 토론. 한국교육행정학회 제121차 학술대회 토론 자료.
- 손윤선(1995). **한국지방교육자치제의 발전 연구**. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 손희권(2004). 교육의 자주성에 관한 헌법재판소 판례 분석. **교육행정학연구**, 22(3), 89-108.
- 송기창(2006). 교육위원 제도의 쟁점과 과제. **교육행정학연구**, 24(4), 187-209.
- 송기창(2007). 참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제. 2007년도 제1차교육정책포럼. 한국교육행정학회.
- 송기창(2008). 지방교육자치제의 발전을 위한 과제. **교육정치학연구**, 15(1), 33-55.

- 송기창(2010). 지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제. **교육정치학연구**, 17(4), 121-145.
- 송기창·박소영(2011). 2011년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. **교육행정학연구**, 29(2), 239-260.
- 송광태(2001). 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈. **한국지방자치학회보**, 13(2), 45-98.
- 신원득(2010). 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구. 경기개발연구원.
- 신하영·이미영(2012). 교육위원회의 참여적 의사결정 특징 분석. **교육정치학연구**, 19(4), 61-87.
- 신현직(1995). 지방교육자치 합리화를 위한 법제정비방안. **법제연구**, 9, 121-145.
- 신현직(2003). **교육법과 교육기본권**. 청년사.
- 안기성(1995). 교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학. **교육법학연구**, 7, 19-35.
- 안세근(1993). **지방교육자치제에 관한 교육정책과정 분석연구**. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 안세근(1998). 지방교육자치제 실시에 대한 평가연구. **중원인문논총**, 17, 1-25.
- 안승문(2006). 퇴임 교육관료의 ‘소일거리’로 전락한 교육자치. **우리교육**, 05, 34-38.
- 안주열(2005). 교육자치에 관한 헌법적 고찰. **법조**, 7(586), 200-227.
- 양승실(2009). 지방분산과 분권 조화 이룬 교육자치. **지방자치**, 134, 74-78.
- 오성순(2009). **지방교육자치법의 현황과 과제**. 전북대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 옹정근(1993). **한국교육자치제의 발전과정 연구**. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 유길환(2008). 지방교육자치에 대한 정책논증 - 교육위원회 운영과 교육감 직선제 개선의 정당성-. **초등교육연구**, 21(1), 97-121.
- 윤정일 외(1996). **교육행정학원론**. 서울: 학지사.
- 윤정일 외(2002). **한국교육정책의 쟁점**. 서울: 교육과학사.
- 음선필(2012). 지방교육자치시대의 교육감 선임방식. **홍익법학**, 13(1), 101-144.
- 이 강(2007). **델파이기법을 활용한 지방교육자치제도의 쟁점분석 연구**. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이광원·정용복(1992). 지방교육자치제에 관한 법률변천 내용 분석. **교육이론과 실천**, 2, 23-55.
- 이기우(1997). 지방교육자치제도의 개선방향. **사회와 교육**, 24, 33-47.
- 이기우(2001). **한국 지방교육자치제도 개선을 위한 연구**. 경성대학교 대학원 박사학위논문.
- 이기우(2005). 교육자치의 본질과 과제. **민주법학**, 27, 100-125.
- 이기우(2010a). 지방교육행정체제의 개편방향. **제도와 경제**, 4(1), 57-74.
- 이기우(2010b). 교육에 관한 헌법의 개정과제. **인하대학교 법학연구**, 13(2), 315-341.

- 이기우 외(2004). **지방교육자치제도 개선방안**. 정부혁신지방분권위원회 주최 지방교육자치제도 개선 토론회.
- 이덕난·이정진(2011). **주요국의 교육감 선출제도 및 시사점**. 서울: 국회입법조사처.
- 이동엽(2010). **지방교육자치 교육위원회제도의 변화과정 분석: 역사적 제도주의 관점에서**. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 이동엽·김혜숙(2011). 역사적 제도주의 관점에서의 우리나라 교육위원회 제도 변화 원인분석. 한국교육정치학회. **교육정치학연구**, 18(1), 83-109.
- 이명우(2005). **현행 지방교육자치제도의 발전적 방안 탐색**. 부산교육대학교 교육대학원 논문집, 7, 139-170.
- 이병렬(2005). **지방교육자치와 일반지방자치의 관계정립 방안 연구**. 영남대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상철(2009). 교육감 주민직선제 쟁점 및 과제 분석-서울특별시 교육감 선거 결과를 중심으로-. **아시아교육연구**, 10(2), 1-25.
- 이상철(2011). 교육감 주민직선제 주요 쟁점과 향후 과제: 2010년 전국동시 교육감 선거결과를 중심으로. **교육문제연구**, 41, 247-274.
- 이상철·주철안·윤은미(2013). 시·도교육위원회 소속 의원의 의정활동 분석: 부산광역시의회 교육위원회 의원을 중심으로. **교육행정학연구**, 31(3), 1-24.
- 이숙재(1996). **지방교육자치에 관한 연구**. 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- 이순세(2004). **교육자치·일반자치 연계시스템을 통한 교육자치발전 방안**. 성신여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 이인회(2013). 지방교육자치의 방향과 과제. 교육자치와 지방자치 연계강화 방안: 교육감 선거제도 개선을 중심으로, 한국지방자치학회 2013춘계학술대회 자료집, 370-386.
- 이인회 외(2011). 교육자치와 일반자치간 협력강화방안연구. 충북대학교 한국지방교육연구센터 연구보고서, 6, 1-202.
- 이일용(1994). 교육자치제도의 개선 논쟁점에 관한 연구. **교육학연구**, 32(1), 한국교육학회. 17-69.
- 이일용(2002). 교육정책결정체제와 교육관련 위원회의 역할에 대한 고찰. 한국교육문제연구소 논문집, 17, 15-34.
- 이재갑(2005). **지방교육자치제에 관한 연구-주민의 참여와 통제의 관점에서-**. 단국대학교 대학원 박사학위논문.

- 이재희(2011). **지방교육자치에 관한 연구**. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 이종수(2010). 6·2 지방선거 결과에 대한 평가와 향후의 과제 분석. 6·2지방선거평가와 정당공천제의 실태와 개선방안-지방선거제도 이대로 좋은가? 제1차토론회. 사회통합위원회·한국지방자치학회.
- 이주희(2008). 시도교육위원회의 법적 문제점에 대한 고찰. 한국지방자치학회 학술대회, 2008(1).
- 이차영(1997). 지방교육자치제도의 기본원리와 운영구조: 주장의 끝과 이론의 시작. **교육정치학연구**, 4(1), 119-156.
- 이형행(1992). **신교육행정론**. 서울: 문음사.
- 이형행·고 전(2006). **교육행정론**. 서울: 양서원.
- 임 령 외(2009). 서울특별시의회 의정활동 통합성과지표 개발을 위한 조사 연구 - 전문가 델파이 조사를 중심으로 -. 서울특별시의회 공무원 직접연구수행 과제 최종 보고서.
- 일본교육법학(편)(1980). **교육의 지방자치**. 일본 총노동조합연구.
- 임경호·이용우(2006). **신지방의회운영론**. 지방의회발전연구원.
- 임석삼(2011). **지방교육자치제도의 변천요인 분석: 교육감, 교육위원 선거제도를 중심으로**. 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 장옥련(2007). **도교육청의 교육정책에 대한 지방의회의 조정활동 연구**. 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 장윤아·고명석(2012). 교육위원회와 교육의원 제도에 관한 연구. **교육종합연구**, 10(4).
- 전국교육위원협의회(2007). 교육자치수호활동 추진경과 보고서. 「지방교육자치에 관한법률」 개정안 공청회(2006). 국회의원 이주호의원 주관 공청회자료집.
- 정순원(2007). 헌법상 교육자치의 법리와 지방교육자치법의 입법과제, **교육법학연구**, 19(2), 103-126.
- 정세욱(2001). **지방자치의 과제와 발전방향**. 중앙대학교 고위정책과정특강.
- 정영수 외(2008). 지방교육자치 내실화를 위한 관련 법령 개편연구. 지방교육연구센터.
- 정영수·장덕호(2010). 교육자치기구 및 선출제도의 문제점과 개선방안. 한국교육정치학회, 2010년도 제29차 정기학술대회자료집. 4-38.
- 정일환 외(2003). 교육위원회의 의정활동 분석-대구 및 경북을 중심으로. **교육학논총**, 24(1), 27-54.

- 정일환·정현숙(2003). 지방교육자치제도에 관한 법률 개정과정 분석 - 교육자치제의 이념구현 측면에서. **교육법학연구**, 15(2), 203-222.
- 정재황(1998). 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구 - 프랑스법의 이론과 경험을 중심으로-. **교육행정학연구**, 16(2), 286-335.
- 정중섭(2007). **헌법학원론**. 서울: 박영사.
- 정태수(1985). **한국교육법의 성립과정 연구**. 츠크바대학교 대학원 박사학위논문.
- 정태수(1992). 미 군정기 「教育自治 3法」의 초안자와 입법의도 및 추진과정. **교육법학연구**, 제3,4 통합호, 71-106.
- 정필운(2009). 교육영역에서 자치의 본질 및 국가와 지방자치단체의 권한 배분 원리에 대한 헌법해석론적 검토. **토지공법연구**, 46, 491-514.
- 정혁(2009). **지방교육자치제도에 관한 법률 분석**. 조선대학교 대학원 박사학위논문.
- 정현숙(2004). **지방교육자치제 실시에 따른 교육위원회의 활동 분석-경상북도를 중심으로**. 대구가톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- 정황(2008). **기초단위 교육자치제 시행방안연구-구성요소에 따른 방안비교를 중심으로-**. 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문.
- 제주특별자치도의회사무처(2010). **의정활동총람**.
- 조석훈(2008). 교육감 선거 관련 「공직선거법」 준용 관계 분석. **교육법학연구**, 20(1), 185-204.
- 조성규(2011a). 지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계. **지방자치법연구**, 11(2), 35-67.
- 조성규(2011b). 지방교육자치의 본질과 지방교육행정기관의 구성. **지방자치법연구**, 11(4), 303-335.
- 조성일·안세근(1996). 교육위원회의 주요쟁점에 관한 분석적 연구. 건국대학교 **논문집**, 40, 419-436.
- 조성일·안세근(1998). **지방교육자치제도에론: 이론과 실제**. 서울: 양서원.
- 조재현(2013). 교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구. **공법학연구**, 14(1), 101-131.
- 조주호(2000). **지방교육자치제에 관한 입법과정 연구**. 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- 조한유(2011). **한국 교육자치에 대한 정치학적 분석과 평가**. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 주남규(1997). **지방교육자치제도의 문제점과 개선방안 연구**. 연세대학교 관리과학대학원 석사학위논문.
- 주수덕(2000). **현행 교육위원회 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구**. 부산대학교 교육대학원 석사학위논문.

- 중앙선거관리위원회(2010). 제5회 전국동시지방선거(2010.6.2)에 관한 유권자 의식조사.
- 지충남·선봉규(2012). 통합형 교육위원회의 기능수행 결과 분석: 시·도교육위원회 회의록 분석을 중심으로. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 천병태(1996). **지방자치법**. 서울: 삼영사.
- 최선주(2007). **교육위원·교육감 선출제도의 개선 방안** 대구교육대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 최봉기(2002). **한국지방자치의 발전 전략**. 대구: 계명대학교출판부.
- 최영출(2008). 지방교육 분권화의 방향. **교육연구논총**, 29(1), 11-37.
- 최영출(2011). 세종특별자치시 교육청의 조직 및 교육감 선출방안. 충북대 한국지방교육연구소 세종특별자치시 교육자치개선을 위한 제4차 지역포럼자료집.
- 최영출(2013). 교육자치와 지방자치 연계강화 방안: 교육감 선거제도 개선을 중심으로, 한국지방자치학회 2013춘계학술대회 자료집, 343-369.
- 최진혁(2002). 우리나라 지방분권의 발전적 고찰. **사회과학연구**, 13, 325-348.
- 최진혁(2005). 우리나라 교육분권의 적정성 논의에 관한 연구. **한국사회와 행정연구**, 16(1), 523-551.
- 최진혁(2010). 시도교육위원의 위상과 과제(下). **자치발전**, 2010(11), 62-69.
- 최진혁·김찬동(2010a). 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거(교육감·교육의원)의 개선방안. 한국지방자치학회. 지방선거제도개선 제2차 토론회. 11-44.
- 최진혁·김찬동(2010b). 한국 교육자치의 개혁방향과 제도재설계. **한국사회와 행정연구**, 22(3), 95-121.
- 최창섭(1995). 우리나라의 교육관례 분석 연구. **교육법학연구**, 7, 37-74.
- 최희선(1995). 교육의 전문성 제고와 지방교육자치제. **교육행정학연구**, 13(2), 7-28.
- 최희선(1996). 지방교육자치제에 관한 평가연구. **교육행정학연구**, 14(3), 149-169.
- 충북대학교 한국지방교육연구센터(2009). 교육의원 선거제도 규정을 위한 지방교육자치에 관한 법률 개정방안 정책토론회 자료집.
- 표시열(2002). **교육정책과 법**. 서울: 박영사.
- 표시열(2008). **교육법: 이론·정책·판례**. 서울: 박영사.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. **교육법학연구**, 22(1), 145-167.
- 하봉운(2004). 지방분권의 추진과제와 실천방안 모색. 충북개발연구원 지방분권의 추진 과제와 실천방안 세미나, 1-23.
- 하봉운(2010a). 교육감·교육의원 선거평가와 지방교육자치의 발전 방향. 한국지방자치학회, 지방선거제도개선 제2차 토론회. 47-72.

- 하봉운(2010b). 독립형 의결기구인 ‘교육의회’로의 전환 필요: 정치에 예측되지 않도록 지방 선거와 분리해 실시해야. **공공정책** 21, 59, 86-87.
- 하승수(2007). 20년이 지난 지방자치, 제도를 어떻게 혁신할 것인가?. 지방자치혁신2차 토론회. 1-13.
- 한양희(2006). **한국지방교육자치제도의 개선방안에 관한 연구**. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 허원기(2007). **지방분권형 교육자치제도의 발전방안**. 인하대학교 대학원 박사학위논문.
- 허종렬(1999). 지방교육자치제도 재구조화 방안 탐색. 한국교육개발원 교육정책토론회.
- 허종렬(2007). 개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토. **교육법학연구**, 19(2), 127-150.
- 허종렬(2009a). 최근 교육자치법 개정안의 헌법적 검토 「교육자치법 개정, 어떻게 할 것인가?」. 교육자치 정책을 위한 국민대토론회자료집. 33-68.
- 허종렬(2009b). 최근 지방교육자치법 관련 쟁점 검토. 충청북도교육위원회 교육자치 발전을 위한 대토론회 자료집. 11-60.
- 허종렬·고전·정순원(2007). **개정 지방교육자치법의 문제점과 개선방안**. 서울: 한국교원단체연합회.
- 허종렬 외(2006). 위기의 지방교육자치 무엇이 문제인가? 지방교육자치 바로세우기를 위한 긴급토론회 자료집. 경기도교원단체총연합회.
- 헌법재판소(2003). **교육제도의 헌법적 문제 연구- 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 원리의 비교법적 검토**. 서울: 헌법재판소.
- 헌법재판소(2006). **지방자치의 헌법적 보장- 지방자치와 입법권의 한계**. 서울: 헌법재판소.
- 홍성원(2010). **지방교육자치제의 발전방안에 관한 연구-교육자치 쟁점에 대한 인식조사를 중심으로-**. 배재대학교 대학원 박사학위논문.
- 황해봉(2007). 개정 지방교육자치법의 평가와 앞으로의 과제. **법제**, 591(3), 54-78.
- 황혜성(2012). **교육 로컬거버넌스의 분석: 교육감 직선제 시대 정책사례를 중심으로**. 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- Amott Margaret(2000). *Gaoverance of Schooling: Comparative Studies of Devolved Managemenmt*. New York: Routledge Falmer.
- Bennett N., Harvey J., & Anderson L. (2004). Control, Autonomy and Partenership in Local Education. Educational Management. **Administration & leadership**, 32(2), 217-235.
- Bennett, Robert J.(1990). *Decentralization of Loal Government and Markets*.

- Oxford: Clarendon press.
- Brown, D. J.(1991). *Decentralization: The Administration's Guidebook to School District*. Crown Press.
- Campbell. R., Cunningham. L., Nystead. R., and Usdan, M.(1990). *The Organization and Control of American Schools*. Columbus: Merrill Publishing Company.
- Damborg, Lovella(1999). *Educational governance and finance in the State of Washington*. Seattle, WA: Washington Roundtable.
- Enz, C. A.(1988). The role of value congruity in intra-organization power. **Administration Science Quarterly**, **33**, 284-304.
- Hoy, W. K., & Miskel, C. G., *Educational administration: Theory, research, and practice*(6th ed.), 김형관 외3 역(2003). 교육행정: 이론, 연구실제. 서울 : 원미사.
- Knezevich, S. Q.(1975). *Administration of public Education*. N. Y.: Harper and Row.
- Lowe, L.,(2002). *A Century of Local Education Authorities*. Washington, D. C.: The Brookkongs Institution.
- Lunenburg, F. & Ornstein, A.(2008). *Educational Administration*. 5th ed. Belmont, CA: The Thomas Co.
- McNeil, Linda M.(2002). Private Asset or Public Good: Education and Democracy in Crossroads. **American Educational Research Journal**. **39**(2).
- Sergiovanni, T. J. et al.(1980). *Education Governance and Administration*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Abstract

The Analysis on the Operation of Local Board of Education in Jeju Special Self-Governing Provincial Council

Baek, Hye Sun

Department of Education, Jeju National University Jeju, Korea

Supervised by professor Ko, Jeon

This study intended to analyze how Jeju Special Self-Governing Provincial Assembly integrated system of the board of education that was operated for the first time in nation realized independence, professionalism, and political neutrality of education guaranteed by the constitution as a leading role of local education autonomy system, how it differed from previous delegation system of the board of education, and types of legislative activities according to the constituting/managerial principle of the board of education to deduce implications of the current system of the board of education and a rudder of the reorganization of the future system by analyzing performances of the representative organization of residents elected by the direct election by residence.

To accomplish the purpose of this study, investigated major characteristics and problems of the management of a preliminary model of the current local assembly integrated system of the board of education, this study conducted survey on the reference group and interview with local Congressman

As a result of this study, the principle of formation and operation of the board of education committee is classified into the principle of professional management, the principle of control of residents, and the principle of independence, and the system of the board of education is a concrete system that realizes the autonomy of education guaranteed by the constitution, and is working as a representative organ inside the representative organization. Currently, the career experience of political party is restricted in some parts to candidates of superintendent of education and educational committee, but agenda of political neutrality is magnified as well as the hot-button issue around the self-government of education in a sense that the item of having an equipment that the party can intervene in educational election institution, meaning candidate of the board of education as the proportional representation of the party with just private members in educational election institution.

Secondly, the autonomy security of education, political neutrality issue due to the intervened education of local congressman, conflict between local congressman and educational committee or difficulties in independent motion have been debated as an issue in the process of present integrated educational committee system, but considering the process of educational committee election in 8th and 9th Jeju Special Self-Governing Provincial Assembly and operation type of the integrated educational committee system, controversy regarding election process, such as the election precinct or election expenses, were not being brought up.

Thirdly, the result of survey investigation on performances and evaluation of the present system to support such management status are as follows.

(1) Compare to the delegated educational committee system, the present local council integrated educational committee system is more appropriate for the purpose of educational autonomy. (2) The majority of opinions were on how office works of educational committee jurisdiction need to be combined with the education related matters as well as wanting them to keep certain distance from the political party, it showed contrary disposition on the

proportional system of educational committee that is being debated within political circles. (3) As a result of evaluating legislative activities of the educational committee in professionalism, residence controlling function, and representative function of residents aspects, they are showing enough accomplishments. (4) 58.5% are opposed to the sunset educational committee that will be enforced starting from next year, and 60.1% are hoping for the present system of the educational committee system of Jeju to subsist.

Implications were deduced based on the analysis listed above. First, the present integrated educational committee system is a concrete system that realizes autonomy of education guaranteed by the constitution, and as a representative organization with representative nature of residents, it performs the containment and controlling function on the executive branch through various parliamentary activities by professional management of specialists in education. Secondly, the present integrated educational committee system gained discriminative authority compare to the previous ones as problems of former delegated educational committee system settled the problems of double inspection and double deliberation, and in a sense that it performed the controlling function of comprehensive aspect on education issues by performing diversionary function on local autonomous entity through a position and authority of local congressman. Thirdly, negative view on the participation of political party came up in a sense that influencing power of politics appeared in some parts in terms of educational election. Specially, the attempt of the political party intervening in educational election by an interest of political party needs to be reviewed carefully. Fourthly, the education related career history of over 5 years of educational committee is considered appropriate in a level of professional control. Fifthly, careful review about the controversy regarding the introduction of sunset educational committee of Jeju Special Self-Governing Provincial Assembly needs to be conducted. Even though the precinct and self-government of education are the self-governing

organizations as they are transferred with a high level of autonomous rights, the logic development needs to be conducted by bringing performances of the educational committee of Jeju Special Self-Governing Provincial Assembly into relief to react to the attempt of putting out the embers of the only remaining system by fairness principle or political action of other cities or provinces.

Based on these implications, this study intends to suggest the following directions of educational committee system. First, the sunset educational committee needs to be improved. Survey on the sunset educational committee indicated that the majority of people are against it on the grounds that the educational superintendents need to be checked professionally through the educational committee. Secondly, advancement of current teachers need to be allowed systematically. Thirdly, it needs to be discussed again for the range of education related career history to be expanded more. Compare to the past, the ratio of college graduates has increased, and in a present condition of expanded views on the present education beyond the paradigm of public education. Fourthly, the education related election system needs to be diversified. In a sense that the educational environment shows considerable difference according to the regional or cultural background, residents' intention about the education related election system need to be reflected enough to settle as an ordinance of the region after going through the democratic agreement procedure.

keywords : local council integrated system of the board of education, system of direct election of the educational committee, a board of education of Jeju Special Self-Governing Provincial Assembly

〈부록 1〉 (설문지) 제주특별자치도의회 교육위원회제도에 관한 설문

안녕하십니까? 연구에 협조해 주셔서 감사합니다.

본 설문은 제주특별자치도의회로 통합되어 8년째 운영 중인 교육위원회제도에 대한 인식 및 현황을 분석하고 발전 방향을 제시하기 위하여 관련 집단의 의견을 청취하고자 합니다.

선생님의 소중한 의견은 본 연구의 목적을 위해서만 사용될 것이며, 다른 어떤 용도로도 사용하지 않을 것입니다. 또한 설문내용에 관련되는 모든 사항은 통계법 제7조에 따라 절대 비밀이 보장되며 무기명으로 처리됩니다.

바쁘시겠지만 교육위원회제도의 방향을 정립하여 보다 발전된 지방교육의 미래를 가질 수 있도록 시간을 내시어 설문에 응답해주시면 감사하겠습니다.

2013년 10월

제주대학교 대학원 교육학과

지도교수 고 전

박사과정 연구자 백혜선 배상

※ 다음 내용은 귀하의 개인적인 사항에 관한 질문입니다. 해당되는 항목에 √표하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 연령은?

- ① 20대() ② 30대() ③ 40대() ④ 50대() ⑤ 60대 이상()

2. 이번에 어떤 신분으로서 설문조사를 의뢰받으셨습니까?

- ① 학부모()
② 교원 : 교사(), 부장교사(), 교감 또는 교장()
③ 교육청 소속 공무원 : 일반직(), 교육전문직()
④ 도청 소속 공무원()
⑤ 지방의원
: 현직 교육의원(), 전·현직 교육위원회 소속 일반의원(),
전·현직 교육위원회 소속 이외의 소속()

3. 귀하께서 거주하고 계시는 지역은 어디입니까?

- ① 제주시 동지역() ② 제주시 읍·면지역()
③ 서귀포시 동지역() ④ 서귀포시 읍·면지역()

I. 다음은 현행 교육위원회제도와 **중전 위임형 교육위원회**와 비교한 평가에 대한 질문입니다.
오른쪽의 답변란에 가장 적합한 문항에 체크(✓)해 주십시오.(1~10)

(현행 교육위원회제도) 교육 전문가(교육 및 교육행정경력) 중에서 주민직선에 의해 선출된 교육의원과 일반 지방의원이 함께 **지방의회**의 하나의 특별한 상임위원회로 구성되는 것을 말한다.

(중전 위임형 교육위원회) 지방의회에 소속되지 않으며, **학교운영위원들에 의한 간접선거**로 선출된 교육위원만으로 구성된 **별도의 사전 심사**의결 기구이다. 교육위원회에서 심사한 안건은 다시 지방의회에서 다시 심의·의결하게 된다.

연번	구 분	동의 함	동의 하지 않음	잘 모르 겠음
1	현행 교육위원회제도는 중전 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 교육자치의 취지 에 맞게 잘 운영되고 있다.	①	②	③
2	현행 교육위원회제도는 중전 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 지방교육의 자주성 이 신장되었다.	①	②	③
3	현행 교육위원회제도는 중전 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 지방교육의 전문성 이 신장되었다.	①	②	③
4	현행 교육위원회제도는 중전 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 지방교육의 정치적 중립성 이 신장되었다.	①	②	③
5	현행 교육위원회제도는 중전 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 제주특별자치도 지방교육의 특수성 이 신장되었다.	①	②	③
6	현행 교육위원회 제도는 중전의 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 교육청과의 협력관계 가 강화되었다.	①	②	③
7	현행 교육위원회제도는 중전의 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 도청과의 협력관계 가 강화되었다.	①	②	③
8	현행 교육위원회제도는 중전의 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 교육청에 대한 견제와 감시의 기능 이 강화되었다.	①	②	③
9	현행 교육위원회제도는 중전의 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 교육에 대한 지역주민들의 인식 이 높아졌다.	①	②	③
10	현행 교육위원회제도는 중전의 위임형 교육위원회와 비교하였을 때, 이중심의·이중감사가 해소 되어 의안 처리가 효율적이 되었다.	①	②	③

II. 다음은 교육위원회 제도(교육위원의 자격 및 선출제도 등)에 관한 질문입니다.(11~25)
 오른쪽의 답변란에 가장 적합하다고 생각되는 문항에 체크(✓)해 주십시오.
 (현행제도) 교육위원회는 지방의회 내에 설치되어 있으며, 교육관련 경력을 요건으로 하는 교육위원
 과 일반 지방의원이 함께 구성됨.

연번	구분	동의 함	동의 하지 않음	잘 모르 겠 음
11	교육위원회는 시·도 의회로부터 독립되어 운영되어야 한다.	①	②	③
12	교육위원회가 교육감 소관 사무 외에 시·도지사 소관 교육지원 사무도 통합적으로 관장해야 한다.	①	②	③
13	현행 교육위원의 자격기준(5년 이상의 교육경력 또는 교육행정경력)의 기간을 더 늘려야 할 필요가 있다.	①	②	③
14	교육위원은 현재와 같이 지방의회 일반의원과 분리하여 별도로 선출하는 것이 필요하다.	①	②	③
15	정당이 교육위원 후보자를 공천하는 것을 금지해야 한다.	①	②	③
16	정당의 당원은 교육위원 후보가 될 수 없도록 해야 한다.	①	②	③
17	정당별 득표율에 비례하여 정당이 정한 교육위원 후보자 순위에 따라 당선자를 정하는 비례대표제를 시행해야 한다.(무소속 교육위원은 없게 됨)	①	②	③
18	교육위원 선거운동에 정당이 참여할 수 있도록 허용해야 한다.	①	②	③
19	교육위원 선거 과정에서 암묵적으로 정치인의 지원을 받을 수 있다.	①	②	③
20	교육위원 후보자에 대한 교원단체·교원노동조합의 단순한 지지의사 표명은 허용해야 한다. (선거운동 참여는 금지)	①	②	③
21	교육위원 선거는 교원단체·학교운영위원회·학부모회 등 교육관련 단체의 영향력이 미친다.	①	②	③
22	교육위원 선거는 도지사 선거 등 다른 선출직과 관련된 후보자의 기호에 영향을 받은 일종의 묻지마 선거이다.	①	②	③
23	교육위원 선거는 지역구를 없애어 전체 정수(대선거구)로 선출하는 것이 우수한 전문가를 선출할 수 있다.	①	②	③
24	교육위원 정수를 최소한 국회의원 지역구 정수로 확대해야 한다.	①	②	③
25	교육위원회 제도 및 교육위원 선출제도는 시·도별로 다르게 정할 수 있어야 한다.	①	②	③

Ⅲ. 다음은 현행 교육위원회 의정활동 평가에 관한 질문입니다.(26~40)

오른쪽의 답변란에 가장 적합하다고 생각되는 문항에 체크(✓)해 주십시오.

연번	구 분	동의함	동의하지않음	잘모르겠음
26	교육위원회에서 교육의원과 일반 지방의원 간의 교육에 대한 전문성 역량의 차이를 보이고 있다.	①	②	③
27	교육위원회에서 교육의원과 일반 지방의원 간의 의정활동 역량에 차이를 보이고 있다.	①	②	③
28	교육위원회는 조례의 제·개정 활동 에 적극적으로 노력하고 있다.	①	②	③
29	교육의원이 지방의원과 동일하게 본회의에서 모든 안건의 심의·의결에 참여할 수 있게 되어 교육위원의 위상 이 높아졌다.	①	②	③
30	교육의원만으로 독자적 의안 발의 가 불가능하여 교육위원의 역할 수행이 어려워졌다.	①	②	③
31	교육에 관한 심의·의결 과정에서 정당의 영향력 이 증가하였다.	①	②	③
32	심의·의결기구의 통합에 따라 교육감과 시·도지사의 연계·협력 이 활발해졌다.	①	②	③
33	예산심의 과정에서 일반 회계와 교육비특별회계의 상호조정이 용이해져 예산낭비 가 줄어들었다.	①	②	③
34	교육의원은 예·결산 심사를 통하여 교육재정 운용의 효율성 제고를 위한 개선점들을 제시하고 있다.	①	②	③
35	교육의원은 예결산위원회 위원의 일원으로 참여하여 도정 전반 운영 의 효율성 제고를 위한 개선점들을 제시하고 있다.	①	②	③
36	교육위원회는 행정사무감사 를 통하여 감시와 견제의 기능을 잘 수행하고 있다.	①	②	③
37	교육의원은 교육행정질문·도정질문 등을 통하여 교육현안에 대한 문제점과 개선점들을 제시하고 있다.	①	②	③
38	교육의원은 교육계의 의견 을 수렴하여 적극적으로 의정활동을 하고 있다	①	②	③
39	교육의원은 지역구 주민의 의사 를 적극적으로 수렴하여 의정활동을 하고 있다.	①	②	③
40	교육정책에 대한 나의 관심 이 증가하였다.	①	②	③

IV. 다음은 교육의원 일몰제에 관한 질문입니다.(44~48)

아래의 답변 중에 가장 적합하다고 생각되는 문항에 체크(✓)해 주십시오.

41. 교육의원 선거에 대한 일몰제(2014년 교육의원제 폐지) 적용에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 동의하지 않는다(41-1문항으로)() ② 동의한다(41-2문항으로)()

41-1. 교육의원 일몰제(교육의원제 폐지)에 대하여 동의하지 않으시는 이유는 무엇입니까?

- ① 집행기관인 교육감에 대하여 의결기관으로서 전문적인 견제를 해야 하기 때문()
② 정당 배경을 지닌 일반의원으로만 교육위원회를 구성할 경우 정치에 종속화 되기 때문()
③ 교육의원제를 유지하여야 지방의회에 교육계의 의견을 개진할 길을 보장하기 때문()
④ 당해 지방자치단체의 여건과 지역 학교교육 현장의 특성을 반영하여야 하기 때문()
⑤ 기타()

41-2. 교육의원 일몰제(교육의원제 폐지)에 대하여 동의하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 국회의원과 마찬가지로 지방의원 역시 일반의원으로 배정해도 충분하기 때문()
② 별도의 교육의원 선거에 따른 비용을 절감할 수 있기 때문()
③ 교육의원이 일반의원에 비하여 특별히 전문적 견제를 했다는 증거가 없기 때문()
④ 교육자치를 지방자치에 완전히 통합하여야 효율성을 확보할 수 있기 때문()
⑤ 기타()

42. 제주특별자치도는 타 시도와 달리 ‘제주특별자치도법’에 의하여 교육의원제도가 존속되어, 2014년 교육의원 선거가 치러지게 됩니다. 최근 제주에서는 타 시도와 마찬가지로 교육의원 일몰제(교육의원제 폐지)가 적용되어야 한다는 논의가 일고 있는데, 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행대로 교육의원 선거가 존속되어야 한다.(42-1문항으로)
② 제주에서도 교육의원 일몰제가 적용되어야 한다.(42-2문항으로)

42-1. 제주에서는 현행대로 교육의원 제도가 존속되어야 한다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 제주특별자치도의 양대자치(교육자치와 경찰자치) 입법정신을 살릴 필요 때문()
② 타 시도보다 앞서 선도적으로 시행되었고 제도적으로 이미 정착되었기 때문()
③ 타 시도와 달리 교육의원 선거 비용등 문제점이 그다지 심각하지 않기 때문()
④ 교육경력·교육행정경력을 통하여 의정활동의 전문성이 발휘되고 있기 때문()
⑤ 기타()

42-2. 제주에서도 교육의원 일몰제(교육의원제 폐지)가 적용되어야 한다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 선거제도는 전국적으로 일치하도록 하는 것이 합리적이기 때문()

- ② 선거비용이 과도하게 들기 때문()
- ③ 넓은 지역구로 인해 주민의사 반영이 어렵기 때문()
- ④ 교육경력자라 하여 의정활동에서 특별한 교육 전문성을 발휘할거라 기대하지 않기 때문()
- ⑤ 기타 ()

43. 만일, 교육의원 일몰제(교육의원제 폐지)가 전면 시행하게 될 경우 향후 교육위원회의 설치 방법 중 가장 타당하다고 생각하시는 방식은?

- ① 국회의 교육문화체육관광위원회처럼 유사 업무와 복합기능의 상임위원회로 설치()
- ② 현재와 같이 교육위원회 명칭을 사용하여 상임위원회로 설치()
- ③ 특정 사안에 대하여는 교육위원회 의결을 본회의 의결로 보는 특별상임위원회로 설치()
- ④ 기타 ()

44. 교육의원제가 존속하게 될 경우 가장 시급히 개선되어야 할 점이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방의회 내 교육의원의 권한과 역할의 강화()
- ② 교육위원회 내 교육의원 수의 확대(과반수→전원 혹은 3분의 2)()
- ③ 현직 교원 및 교육행정공무원의 교육의원 피선거권 보장()
- ④ 기 타 ()

45. 교육의원제를 존속시킬 경우 적절한 선출방식은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 현행 주민직선제 방식 유지
- ② 학부모, 학교운영위원회위원, 교사, 교육행정직으로 구성되는 교육관계자 직선제
- ② 정당에서 추천된 교육전문가로 구성하는 정당명부 비례대표제
- ③ 지방의회에서 선출하는 간접선출제
- ④ 기타 ()

46. 기타 교육의원제도의 개선을 위하여 의견이 있으시면 아래에 기록해 주시기 바랍니다.

- 오랜 시간 질문에 응해주셔서 대단히 감사합니다. -
 - 이 연구의 결과를 원하신다면 이메일을 남겨주세요 -
 (e-Mail : rosa306@hanmail.net)

〈부록 2〉

면담조사 질문지

1. 2006년부터 제주특별자치도 지방선거에서 전국에서 최초로 교육의원 직선제를 실시하여 교육위원회를 구성하였습니다. 종전 위임형 교육위원회제도와 비교하였을 때 현행 지방의회 통합형 교육위원회가 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 잘 구현하고 있다고 생각하십니까?
2. 교육위원회가 지방의회에 통합되어서 어떤 성과(긍정적 혹은 부정적)가 있었다고 생각하십니까?
3. 교육의원이 일반지방의원과 동일한 지위와 권한을 가지고 있습니다. 의회 내 운영을 하면서, 교육의원은 어떠한 권한을 가져야 된다고 생각하십니까?
4. 2014년도부터 타 시도에는 교육의원 일몰제가 시행되는 반면에, 제주에서는 제주특별법에 근거하여 교육의원 주민직선제가 실시될 예정입니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?
5. 교육위원회가 현행대로 존속된다면 적절한 선출 방식이 무엇이라고 생각하십니까?

감사합니다.