

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

교육자치정책

- 참여정부의 새로운 접근과 선택 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정 of 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정 of 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 교육자치 개선 왜 필요한가?	1
제1장 과제의 개요	1
1. 현행 교육행정체제의 문제점	1
2. 고정관념의 틀을 깨며	3
제2장 교육자치 거버넌스 변경에 대한 참여정부 이전 논의	5
1. 교육자치의 척박한 토양 및 일천한 역사	5
2. 교육자치의 발목을 잡았던 핵심 걸림돌	10
가. 주민에 대해 책임지지 않는 지방교육행정체제	10
나. 지방자치단체(일반행정)와의 연계 부족	10
다. 이중 심의·의결구조로 인한 운영상의 비효율	10
제2부 지방교육자치 추진과정	12
제3장 참여정부의 의제 형성과정	12
1. 대통령 선거공약과 인수위원회 논의	12
2. 정부혁신지방분권위원회와 지방분권 로드맵	13
3. 대통령의 교육자치 개선에 대한 철학	15
4. 개선 방안에 대한 관련단체의 입장	16
제4장 교육자치 개선의 본격적 논의	19
1. 사회적 요인의 발생	19
2. 지방분권특별법의 제정	20
제5장 정책 선택의 변화와 표류 과정	21
1. 예기치 않았던 정치적 변수의 발생	21
2. 정부혁신지방분권위 등의 내부적 논의	22

3. 서울시 교육감 선거 불법 시비	23
4. 특위 구성과 토론회 및 교육계 설득	25
제6장 논쟁의 촉발	27
1. 기초단위 시행에 대한 국무총리의 제동과 논란	27
2. 사법적 갈등으로 비화	27
3. 관련 단체의 치열한 공방전	29
4. 정부의 기본입장 정리	29
5. 공청회에서 재점화된 논란	30
6. 뜨거웠던 지상 논쟁	35
7. 정부 부처 간의 이견과 조정	36
제7장 국회 내 발의, 토론, 통과까지의 진통	39
1. 선관위의 이견에 부딪힌 법률안	39
2. 국회 첫 상임위에서부터 설전	40
3. 봇물 쏟아진 의원 입법안들	42
4. 국회 토론 과정에서 생긴 정부의 고민	43
5. 법안 심의의 지연과 정책 관계자들의 좌충우돌	44
6. 대통령의 협조 요청과 상임위의 본격 심의	45
7. 비례대표제(안)에 대한 비공개 회의내용 공개 파문	47
8. 정부 및 국회 교육 수장들의 교체와 이들의 견해	50
9. 법안 조속처리에 대한 여·야의 공감대 형성	51
10. 양분된 시민단체 간의 갈등	53
제8장 지방교육자치에 대한 핵심 쟁점	56
1. 실시단위의 변경(기초→광역)	56
2. 교육감 및 교육위원회 위상	59
3. 교육감 및 교육위원의 선거방식	60
4. 교육감 자격에 대한 논란	63
5. 교육의 자주성 및 정치적 중립성에 대한 해석문제	68

6. 시·도지사과 교육감 간의 협력 장치 74

제3부 교육자치 개선 성과와 향후 과제 76

제9장 최대 성과는 ‘교육수요자의 민의 반영’ 76

- 1. 첫 직선제 교육감의 탄생 76
- 2. 제도개선의 기대효과 77
- 3. 의제 형성에서 법률(안)통과까지 프로세스 및 분석 77
- 4. 개정 교육자치 법률의 주요내용 80

제10장 후속 조치와 향후 과제 82

- 1. 아직 실현되지 못한 과제들 82
- 2. 잇따르는 헌법소원 등 후유증 치유해야 82
- 3. 첫 직선 부산시 교육감 선거의 시사점 85
- 4. 수준 높은 교육자치 시대로 가기 위한 공동의 노력 90

제1부 교육자치 개선 왜 필요한가?

제1장 과제의 개요

1. 현행 교육행정체제의 문제점

존 듀이(John Dewey)는 삶의 목적과 교육의 목적은 동일하며, 그것은 돈, 명예, 권력 등의 소유가 아닌 '경험'을 통한 자신의 지적, 도덕적, 정서적 성장이라고 갈파했다. 그래서 미래 사회에서 가장 많은 변화를 겪으면서 사회 변화에 전반적인 영향을 미치는 분야가 교육이다.

미래예측 전문가들은 우리 사회는 과거 20세기의 산업사회에서 지금의 정보화사회로 그리고 앞으로는 하이컨셉의 사회로 급속히 전이될 것이라고 예측하고 있다. 하이컨셉의 사회에서 필요한 인재는 한 특정분야 전문가로서의 역할뿐 아니라 다른 여러 분야에 대한 기본적인 지식도 갖추어야 함은 물론이고 여기에 창조의 능력, 공감의 능력, 조화의 능력, 문제해결 능력 등을 필요로 한다.

그런데 미래학자들의 주장처럼 하이컨셉의 사회는 앞으로 다가올 사회가 아니라 우리도 모르게 이미 겪고 있는 사회일지도 모른다. '경험을 통한 성장이 교육'이라는 존 듀이의 말처럼 이렇듯 시대적 패러다임의 급격한 변화에 따른 우리의 교육체제도 고정관념의 틀을 깨는 근본적 혁신이 절실해지고 있다.

다양성에 기반을 둔 인력공급을 비롯해서 창의적·자율적 학습사회의 조성, 사회-학교 간 지식공유 네트워크의 구축, 교육행정의 분권화 등 우리의 교육 현실에 대한 진단과 새로운 방향 설정 등이 그것이다.

이러한 과제들은 국가발전과 우리 사회의 경쟁력 확보를 위해 어느 것 한 가지라도 중요하지 않는 것이 없지만 여기서 다루고자 하는 과제는 교육행정의 분권화와 관련한 지방교육자치제를 심도 있게 짚어보는 일이다.

지방교육자치는 교육행정에 있어서 지방분권을 원칙으로 하고 있다. 당해 지역의 교육·학예에 관한 사무의 자치권과 행정권을 가진 의결기관으로서의 교육위원회와 의결된 교육정책의 집행기관으로서의 교육감을 설치하고, 자주적인 재정권과 인사권을 확립하여 주민의 참여와 전문적인 경영으로 교육행정의 제도적인 조직을 통하여 교육의 민주성, 자주성, 전문성 및 지방교육의 특수성을 보장하려는 제도다.

그러나 이러한 취지와는 달리 그동안의 우리 지방교육자치제도는 많은 문제점을 노출시켰다. 교육감이 학교운영위원회 위원을 선거인단으로 하여 선출됨에 따라 주민대표성이 부족하다는 비판이 제기되어 왔으며, 심지어 가장 교육적이어야 할 교육감 선거에서 부정·비리가 발생하여 국민들의 신뢰를 무너뜨린 사례도 있었다.

또한 교육의결기관이 시·도의회와 교육위원회로 분리되어 있는 이중 심의·의결 구조로 인하여 행정력의 낭비가 초래될 뿐 아니라, 의결기관간에 소모적인 대립과 갈등이 유발된다는 지적도 있어 왔다.

이러한 문제점에 따라 교육감 선거방식을 비롯한 지방교육행정체제의 개선의 필요성이 제기된 것이다. 1991년 현행 지방교육자치제도가 실시된 이후 교육감 선거 제도를 운영하면서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 다양한 시도가 있어 왔다.

교육감의 주민대표성을 강화하기 위하여 교육감 선거인단을 확대하려는 노력도 계속되었다. 기존에는 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 교육감·교육위원 선거인단을 구성하였으나, 2001년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정을 통해 선거인단을 학교운영위원회 위원 전원으로 확대하였다.

그러나 교육감 또는 교육위원이 학교운영위원회 위원이라는 일부 주민에 의해 선출되는 형식을 취하고 있는 이상, 교육행정의 주민대표성을 보장하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다.

뿐만 아니라 교육의결기관이 지방의회와 교육위원회로 분리되어 있는 이중적인

심의·의결 구조로 인하여 각종 사안에서 비효율이 유발되어 왔다.

예를 들어 기존에 교육위원회에서 심의한 예산·결산안, 조례안, 규칙 등을 시·도의회 내의 교육 관련 상임위원회 및 본회의에서 재논의함에 따라 의결 과정의 비효율이 초래되었으며, 이 과정에서 교육위원회에서 의결된 사항이 지방의회에서 반복되는 상황도 발생하여 소모적인 갈등·대립 사항이 야기되기도 하였다.

이처럼 기존 체제에서는 지방교육행정이 일반행정과 분리되어 있었던 탓에 지방교육 역량을 결집하여 교육과 지역사회가 함께 발전하는 상생의 효과를 거두는 것이 어려웠다. 교육이 지역사회의 중심 이슈가 되고 지역 발전의 심장 역할을 해야 한다는 지식기반사회의 요구에 충실히 대응하지 못하였던 것이다.

2. 고정관념의 틀을 깨며

이러한 근원적인 문제점을 심각하게 인식한 참여정부는 출범 초기부터 지방교육 자치제도에 대한 개선안을 중점적인 과제로 선정했다. 지방분권 추진 로드맵을 작성할 당시 이 과제는 정부혁신지방분권위원회에서 직접 관장하기로 결정하였다.

지방교육자치제도가 지방자치단체의 교육사무수행체제라는 점에서 순수한 교육 문제에 관련된 것이라기보다는 지방행정체제의 일환이라는 점과 교육계의 일방적 의사보다는 지방자치의 관점에서 접근하기 위해서는 정부혁신지방분권위원회에서 담당하는 것이 적절하다고 판단하였기 때문이다.

정책의 기본 방향은 그동안의 지방교육자치가 안고 있는 문제점을 해결하는 것이었다. 지방자치의 취지에서 교육발전과 지역발전을 상호 연계하여 추진함은 물론 지역의 모든 역량을 동원하여 지역교육발전에 투입하도록 하기 위해서는 교육행정과 지방행정의 칸막이를 제거하거나 완화하도록 개선방안을 마련하는 것이 정책의 목표였다.

그러나 첫 직선제 교육감이 탄생하기까지 우여곡절은 많았다. 특히 역대 어느 정부보다도 그 의지가 강력했던 참여정부의 지방분권정책 중 지방교육자치제도 개편은 그 절차나 방법에 있어서 그 이전의 교육개혁 방식보다 강도 높게 추진되었기에

논란과 반발도 그만큼 거셌다.

본 보고서는 교육자치의 주요 정책수립에 있어 이해당사자들 간의 주요 쟁점은 무엇이고, 반대 세력을 설득한 주요 포인트는 무엇인가 그리고 그 전반적인 과정은 어떠한가를 기술한 것이다. 이런 점에서 향후 보다 합리적인 정책과 제도 수립에 지침서가 될 것으로 기대한다.

제2장 교육자치 거버넌스 변경에 대한 참여정부 이전의 논의

1. 교육자치의 척박한 토양 및 일천한 역사

교육자치의 역사는 교육행정을 일반행정으로부터 독립시키고 교육의 자주성과 전문성, 그리고 정치적 중립성을 확보하고 또한 교육행정을 중앙행정으로부터 독립시켜 교육의 자율성을 확보하기 위한 노력의 역사이다. 그러나 우리나라 지방자치의 역사가 일천한 만큼 지방교육 자치의 역사 또한 일천하다.

서구식 공교육제도가 우리나라에 처음 도입된 것은 조선조 말기에 소위 “갑오경장”(1894)에 의해서 진행된 사회적 개혁의 일환으로 이루어진 것이다. 물론 그 이전에 기독교의 선교단체들에 의해서 서구식 학교가 설립되어 있었고 정부도 “육영공원” 등의 새로운 학교를 설립한 바가 있다. 그러나 그것은 개별학교에 불과한 것으로 현대적 공교육제도의 전면적 출발을 의미하는 것은 아니었다.

당시의 정부는 종래의 학교제도를 관장하던 예조(禮曹)를 없앤 후에 학무아문(學務衙門)을 두어 국가의 교육업무를 전담하게 하고 동시에 학교제도와 연결되어 있던 과거제도를 폐지하였다.

학무아문은 고시를 발표하여 소학교와 사범학교를 세울 것을 예고하고, “위로 공경대부의 아들로부터 아래로 서민의 자제에 이르기까지” 모두 이 학교에 다닐 수 있도록 하는 평등교육의 실현을 선포하였다.

그리고 다음해에 고종 황제는 ‘교육입국조서’(教育立國詔書)를 내려 새로운 교육제도의 출발을 보게 되었으며, 연이어 소학교와 사범학교의 설립에 관련된 법규를 포함하여 각 급 학교의 관제와 규칙을 공포하였으며, 일제 강점하 시기에는 우리의 학교제도와 교육내용이 일제의 식민통치 목적에 맞게 중앙집권적 체제가 더욱 공고히 되었다.

광복 이후에 전통적인 중앙 통제적 교육체제는 미 군정(美軍政)의 교육담당 고문관들이 교육자치 제도를 강력히 권장함으로써 다소 이완될 수 있는 계기가 되었

고 대한민국 정부가 수립된 이후 “헌법”에 보장된 지방자치제도를 근거로 교육자치 제도를 실시할 수 있는 법적 기반이 1949년의 “교육법”에서 마련되었다.

그러나 6.25 동란 발생 등 사회적-정치적 불안이 계속되어 지방자치제도의 실시가 지연됨에 따라 교육자치제도도 함께 미루어졌다.

이후 1952년부터 지방교육자치는 시행되었는데 그 내용에 따라 크게 4단계로 구분된다.

1952년부터 1961년까지의 이원적 교육자치의 시기, 1962년부터 1963년까지의 교육자치 중단 기, 1964년부터 1990년까지의 형식적 교육자치의 시기, 1991년부터 2006년까지의 일원적 교육자치의 시기가 그것이다.

이원적 교육자치가 시행된 제1, 2공화국 시기에는 군지역과 특별시, 시지역의 교육자치 형태가 달랐다.

군 지역에는 법인으로서 교육구를 설치하고, 교육구에 독립형 의결기관으로서 읍·면의회에서 1인씩 선출한 교육위원으로 구성된 교육위원회(군수를 당연직 의장으로 함)를 두고, 집행기관으로서, 구교육위원회의 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하는 교육감을 두었다.

특별시와 시 지역에는 합의제집행기관으로 교육위원회를 두되, 시교육위원회는 당연직 위원인 시장과 시의회에서 선출한 10인의 위원으로 구성되었다. 특별시·시에 도 교육감을 두었으나 교육감은 독립된 기관이 아니라 교육위원회의 업무를 맡아 처리하는 사무장에 불과하였다.

그러나 이 제도는 주로 초등교육에 한정된 것으로 중등교육은 자치권의 범위밖에 있었다. 다만 1960년에 출범한 제2공화국은 자치 구역을 기초적 자치단체만이 아니라 광역적 자치단체를 두고 단체장을 직접선거에 의해 선출하는 등의 자치권을 크게 확장시켰다.

그러나 이러한 개편체제는 오래 지속하지 못하였다. 교육행정의 비능률성, 교육재원의 낭비, 낮은 국민수준 등이 그 이유로 지적되기도 하였다.

그리하여 1960년의 군사혁명정부는 교육행정을 지방행정의 체제에 통합시켰다가 1963년에 교육자치제도를 명목상으로 부활시켰다. 이 시기가 형식적 교육자치 시대이다.

1964년부터 1990년까지의 이 시기에는 의결기관으로 시·도의회와 시·군의회를 두고(실제는 지방자치의 미 실시로 시·도의회의 기능은 문교부 장관이, 시·군의회의 기능은 시·도교육위원회가 대행함), 시·도에는 합의제 집행기관으로 교육위원회를, 시·군에는 독립제 집행기관으로 교육장을 두었다.

교육위원이면서 시·도교육위원회의 사무장 성격이었던 시·도교육감은 학식과 덕망이 높고 교육 또는 교육행정경력이 있는 자 중에서 당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부 장관의 제청으로 대통령이 임명하였다.

교육위원과 교육감은 사실상으로 임명되었으며, 시·도별로 설치된 교육위원회와 그 산하에 있는 교육청은 자체조직이라기보다는 오히려 중앙통제적 행정체제의 하부구조에 불과하였다.

중앙정부로부터의 자치권도 주어지지 않았을 뿐만 아니라, 지방행정으로부터의 교육행정의 자율권도 극도로 위축되어 있었다.

임명제 교육감의 틀을 벗어난 것은 1991년 지방교육자치에 관한 법률에 의해서였다. 1991년부터 시행되고 있는 교육자치제도는 시·도에 위임형 의결기관으로 교육위원회를 두고 집행기관으로 교육감을 두도록 하고 있으나 교육위원과 교육감의 선출 방식은 두 번의 변화를 겪었다.

처음에는 시·군·구의회의 추천으로 시·도의회에서 교육위원을 선출하고, 교육위원회가 교육감을 선출하도록 하였으나, 교육위원 선출과정에서는 이중간선의 문제

가 노출되었고, 교육감 선출과정에서는 무등록 무추천의 교황식 선출방식이 문제가 되었다.

또한, "교육감은 학식과 덕망이 높고 시·도의회의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육경력 또는 교육전문직경력이 20년 이상 있거나 양 경력을 합하여 20년 이상이 있는 자이어야 한다."고 규정함으로써 교육행정경력을 제외하게 되자 일반 행정직 출신자들이 반발이 있었고, 한편 교육경력 20년은 너무 많다는 지적도 있었다.

이에 교육감의 교육경력 기준을 20년에서 15년으로(1995.7.26), 15년을 다시 5년으로 낮추고 각 급 학교 학교운영위원회 대표 1인과 교원단체가 추천하는 인사로 구성된 선거인단(선거인의 3%)에 의해 교육감과 교육위원을 선출하도록 하는 제도가 도입되었다(1997.12.17).

그러나 이 제도도 선거인단의 수가 적어 매수 가능성이 상존하였고, 선거인단의 대표성에 문제가 있었으며, 선거운동 제한으로 후보자 검증기회가 부족하다는 지적이 잇따르자 2000년 1월 학교운영위원 전원으로 구성되는 선거인단에 의해 교육감과 교육위원을 선출하는 제도로 개정하게 된 것이다.

그러나 실질적 교육자치제도의 부활이라고 해도 그것은 기껏해야 기초단위와 시·도 단위의 교육위원회의 구성과 각급 자치단체의 교육장이 선출된다는 것 이상의 것이 아니었다.

자치단체는 재정적으로 독립할 수 없는 실정이고, 각 급 학교의 교육과정과 교원 정책을 비롯한 대부분의 법규들은 중앙집권적 체제의 성격을 그대로 유지하고 있었다.

이렇듯 1949년 교육법 제정과 함께 도입된 우리나라의 교육자치제는 실행과 폐지, 부활과 개편을 거듭하며 오래 동안 제대로 정착되지 못해왔다.

1991년에 교육위원회와 교육감을 중심으로 구축된 지방교육자치 관련 거버넌스

(governance)는 그동안 계속된 정치 및 사회변동에 따라 제도개선에 대한 활발한 논의가 이루어져 왔지만 국회에서의 최종적 결정이 번번이 유보되어 큰 변동 없이 그대로 유지되어 온 것이다.

〈 지방교육자치 변천사 〉

- ▶ 1952년~1961년 : 1, 2공화국에서는 군 지역과 특별시·시 지역의 이원적 교육자치 형태
 - 군 지역에서는 교육구를 설치하여 교육구에 독립형 의결기관으로서, 읍면의회에 1인씩 선출한 교육위원으로 구성된 교육위원회를 두고, 집행기관으로서 교육감은 구 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명.
 - 특별시와 시 지역에는 합의제 집행기관으로서 교육위원회를 두고, 시교육위원회는 당연직 위원인 시장과 시의회에서 선출한 10인의 위원으로 구성. 교육감은 독립된 기관이 아니라 교육위원회의 업무를 맡아 처리하는 사무장역할 수행.
- ▶ 1962년~1963년 : 5·16 군사 쿠데타로 교육자치가 중단 됨
- ▶ 1964년~1990년 : 형식적 집행기구 성격의 교육자치 시행
 - 의결기관으로서 시·도의회와 시·군의회를 두고, 시·도에는 합의제 집행기관으로 교육위원회를, 시·군에는 독립제 집행기관으로 교육장을 설치
 - 실제적으로는 시·도에만 구성되어 5명이 문교부장관의 임명과 시·도지사, 그리고 교육감으로 구성. 교육감은 교육 또는 교육행정 경력자 중 교육위원회가 추천하여 대통령이 임명.
- ▶ 1991년~현재까지 : 일원적 교육자치의 시행
 - 시·도에 위임형 의결기관으로 교육위원회를 두고 집행기관으로 교육감을 두도록 하고 있으나 교육위원과 교육감의 선출방식은 두 번의 변화가 있었음
 - 시·군·구의회에서 2인 추천→시·도의회에서 교육위원 선출→교육위원회에서 교육감 선출
 - 교육감 교육경력을 20년에서 15년·5년으로 낮추고 선거인단(학교운영위원 대표+교원단체 추천인사 3%)에 의하여 교육감과 교육위원 선출
 - 2000년 1월부터 학교운영위원 전원으로 구성된 선거인단에 의해 교육감과 교육위원 선출로 개정.

2. 교육자치의 발목을 잡았던 핵심 걸림돌

가. 주민에 대해 책임지지 않는 지방교육행정체제

교육은 모든 지역주민의 관심사이다. 그럼에도 불구하고 기존의 교육감 및 교육위원 선거는 제한적인 학교운영위원회 선거인단에 의해 선출되어 주민대표성이 부족하고 주민에 대한 책임성을 담보하지 못한다는 비판이 있어 왔다.

교육감이 주민의 생활과 밀접한 교육·학예 업무를 추진하면서도 교육정책 개발·집행 결과에 대하여 주민으로부터 통제받지 않는 체제였던 것이다.

이러한 제도적 미비점으로 인해 지방교육이 낙후되어 주민들이 떠나도 아무도 책임지는 사람이 없다는 비판까지 나오게 되었다. 교육이 지역생활과 문화의 중심이 되기는커녕 지역사회의 외딴 섬이 되어버린 것이다.

나. 지방자치단체(일반행정)와의 연계 부족

교육감·교육위원의 주민대표성이 미흡한 것 뿐 아니라, 교육감·교육위원회가 일반자치를 담당하고 있는 시·도지사 및 지방의회와 연계가 결여되어 있다는 것도 중요한 문제 중 하나였다.

양 집행기관이 분리되어 있어 교육청이 학교 부지 확보, 통학로 안전 제고, 학교 교육여건 개선, 청소년 지도 및 복지 등의 교육사무를 처리함에 있어 일반행정기관의 협조를 얻기 어려웠다.

이로 인해 2004년 3월 당시 안양 충훈고, 인천 인주중 등 전국적으로 총 11개교가 학교부지 확보 지연으로 공사중에 개교를 하는 상황이 발생하기도 하였다.

뿐만 아니라 이러한 분리 구조는 일반행정기관의 업무 중 도시계획, 주거 및 교육환경 조성, 공공기관 설립 등 교육과 밀접한 관련을 맺고 있는 각종 자치사무에 교육적 전문성을 반영하지 못하게 만드는 장애요인이 되기도 하였다.

다. 이중 심의·의결구조로 인한 운영상의 비효율

기존의 「지방교육자치에 관한 법률」 제8조제1항에 따르면 조례안, 예산안 및 결

산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금·가입금의 부과·징수, 기채안 등의 사항은 교육위원회의 심의를 거친 후 광역의회로 이송하여 다시 최종의결을 거치도록 되어 있다.

이처럼 교육위원회가 모든 사안에 대한 최종의결권을 가지지 못하였기에 교육위원회의 정체성에 대한 논란이 계속 제기되어 왔다. 뿐만 아니라 교육·학예 사무에 대한 심의·의결 기관이 이중으로 존재함에 따라 각종 비효율이 야기되었다.

교육위원회 회기 60일과 시·도의회의 회기 120일을 합쳐 180일간 관계공무원들이 회의 일정에 구속되어 행정 낭비가 심각하였으며, 행정사무조사 및 감사가 중복적으로 이루어져 기관간 갈등이 증폭되기도 하였다.

제 2 부 지방교육자치 추진과정

제1장 참여정부의 의제 형성과정

1. 대통령 선거공약과 인수위원회 논의

교육자치를 지방자치와 연계시켜 추진하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었지만 이 문제는 대통령직 인수위원회 논의 당시부터 주요 과제였다.

대통령 당선 후 구성된 인수위원회(위원장 임채정, 부위원장 김진표)에서는 2003년 1월에 정무분과(간사 김병준)를 중심으로 교육자치 분야가 논의되었다.

동 분과에서는 교육자치에 대한 거버넌스를 대통령 공약에 합당하게 구조화하는 방법을 주로 논의하였는 바, 교육자치 문제는 별도 대통령 직속 교육개혁추진기획단을 출범하여 그 곳에서 논의하는 안이 제시되었다. 교육자치를 교육적 시각만이 아닌 지방분권 및 지방자치적 관점에서의 국가적 개혁 과제로 다루려는 의도였다.

한편 인수위원회 경제분과에서는 기획예산처를 중심으로 교육비특별회계와 시·도 일반회계를 통합해서 지방의 교육재정분담을 구체화하고 효율성을 높여야 한다는 주장이 제기되었으나, 인수위원회 활동의 한시성 등으로 인하여 결론에 이르지 못하였다.

이 문제를 포함하여 자치경찰, 지방분권 등을 중점적으로 다룰 수 있는 기관을 설치하기 위하여 대통령직인수위원회는 대통령 직속으로 가칭 지방분권위원회를 설치하는 한편 이를 제도적으로 지원하기 위한 '지방분권특별법'의 제정을 추진하는 것으로 인수위 활동을 정리하였다.

2003년 4월 9일 대통령에 대한 교육인적자원부의 업무보고에서 대통령은 교육자치에 대한 개선방향을 다음과 같이 제시하였다.

교육부가 풀어야 할 문제 중에서 제일 큰 것은 교육자치 구조입니다. 이 문제는 교육재정구조와 맞물려 있기 때문에 근본적으로 큰 틀을 건드리기가 어려워 업무를 못 내고 있습니다. 저항도 많을 것이라고 생각합니다. 이 문제는 각 부처 간에 밀접히 연계되어 있는 재정구조와 분권의 구조, 그리고 교육자치 구조를 함께 풀어가야 할 것입니다. 따라서 이 문제는 교육부에만 맡기지 않고 정부 전체의 혁신 또는 지방분권이라는 큰 틀 속에서 함께 풀어나가는 방향으로 한 번 해 봅시다

출처 : 국정홍보처(2003). 함께 생각해 봅시다. p.54-55

인수위 논의와 대통령 지시사항에는 교육자치 문제에 관한 한 교육부에 국한되지 않는 전 정부 차원에서 검토되어야 함이 전제되어 있는 것이다. 이러한 인식은 이미 대통령직 인수위원회에서 전 정부의 교육정책에 대한 평가 중 “교육부 주도의 개혁으로 참여와 자치가 미흡”하였다는 전제와 동일한 인식에서 출발한 것으로 보인다(대통령직인수위원회, 2003).

이로써 교육부의 대통령 업무보고 이후 지방교육자치제도 개선과제는 하나의 정부부처가 아닌 대통령직속 자문기구인 정부혁신지방분권위원회에서 추진하게 되었다.

2. 정부혁신지방분권위원회와 지방분권 로드맵

2003년 4월 9일 김병준 국민대 교수를 위원장으로 하여 출범한 정부혁신지방분권 위원회는 주요분야 개혁아젠다를 로드맵이라는 이름으로 순차적으로 발표하였다.

아울러 교육자치 등을 다루는 지방분권전문위원회를 총 20명으로 구성하였으나, 교육학 전공 인사는 포함되지 않았다¹⁾.

1) 지방분권전문위원회는 오재일(전남대학교 행정학과 교수), 강재호(부산대학교 행정학과 교수), 김성배(숭실대학교 행정학과 부교수), 김현민(이화여자대학교 행정학과 교수), 문원경(행자부 차관보), 박순애(숭실대학교 행정학과 조교수), 박준식(한림대학교 사회과학부 부교수), 배준구(경성대학교 행정학과 교수), 소진광(경원대학교 도시행정학 교수), 신기현(전북대학교 정치외교과 교수), 심익섭(동국대학교 행정학과 교수) 안성호(대전대학교 행정학과 교수), 양영철(제주대학교 행정학과 교수), 유재원(한양대학교 행정학과 부교수), 이기우(인하대학교 사회교육과 교수-행정법 전공), 이승중(서울대학교 행정대학원 교수), 정순관(순천대학교 행정학과 교수), 채원호(영남대학교 행정학과 교수), 최영출(충북대학교 행정학과 교수), 홍준현(중앙대학교 행정학과 교수)이 참여하였다(정부혁신지방분권위원회 내부자료).

이와 동시에 지방분권전문위원회 내에 이기우 전문위원을 팀장으로 하는 교육자치 TF를 구성하여 교육자치 개선을 모색하였다.

이 TF는 총 14회에 걸쳐 운영회의를 개최하였으며, 이러한 논의결과를 종합하여 2003년 11월에 구체적인 추진방향을 대통령께 보고했다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

정부혁신지방분권위원회가 발표한 지방분권 로드맵에 참여정부의 지방교육자치 개선의 큰 방향이 제시된 후 구체적인 추진일정으로 2005년까지 법제화를 완료하고 2006년부터 시행 및 보완하는 것으로 제시되었다. 또한 정부혁신지방분권위원회 교육자치개선 TF는 로드맵과제에 더하여 교육감 선출방식과 교육위원 선출방식 개선 등을 중점적으로 논의하였다.

이러한 다양한 논의결과를 종합하여 정부혁신지방분권위원회는 로드맵 발표이후 교육자치제도 개선안을 마련하여 2003년 11월 21일 대통령을 모시고 보고대회를 개최하였다. 동 보고대회에서 교육위원회를 지방의회의 특별한 상임위원회로 구성, 교육감 선임방식에 있어서의 시·도지사와 교육감의 연계 강화, 기초단위 교육자치 실시 등이 주로 논의되었다.

동 보고에 대하여 대통령도 교육의 전문성과 함께 일반자치와 교육자치의 연계의 중요성을 강조하시며, 교육감 선출방식의 법률열거 후 조례위임안-직선제 제외, 기초부분의 순차적 접근 등을 제시하였다.

로드맵상의 교육자치개선의 상세한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈지방분권로드맵상의 지방교육자치 추진〉

현황 및 문제점
<ul style="list-style-type: none">· 일반행정과 분리로 종합행정 미흡<ul style="list-style-type: none">- 의결권의 중복, 행·재정의 이원화· 교육행정에 대한 주민참여 미흡· 획일적 지방교육행정체제· 시·군·구의 교육관여권 결여



개선 방향
<ul style="list-style-type: none">· 지방자치행정의 종합적 수행<ul style="list-style-type: none">- 의결기관간 연계성 강화- 교육행·재정과 일반행·재정의 연계추진· 지방교육자치에 대한 주민참여 강화· 지방교육행정체제의 다양화 검토· 시·군·구 중심의 교육행정 실시

출처 : 지방분권 로드맵 (2003.7)

3. 대통령의 교육자치 개선에 대한 철학

정부혁신지방분권위원회의 논의와 토론이 있을 즈음 노무현 대통령은 교육자치와 지방자치의 통합에 대한 의지를 대전·충남지역 언론인과의 간담회(2003.11.12)를 통해 제시하였다.

노 대통령은 “지역주민들의 가장 큰 관심사가 교육에 관한 문제” 라며 “지방자치에 교육이 배제돼 있어 자치제를 통해 교육자치를 할 수 있는 길이 막혀 있다” 고 말했다. 또 노 대통령은 “올해 말까지 교육개혁안에 포함시켜서 발표할 수 있도록 교육부와 교육혁신위원회에서 연구하고 있다” 며 “어쨌든 큰 방침으로서는 반드시 하는 것이 옳다고 생각한다” 고 설명했다. 실시시기에 대해 노 대통령은 “기존 조직이 완강히 반대하고 있다” 며 “입법과정에서 격론이 예상돼 결과가 어떻게 될지 예상하기 어렵다” 며 빨라야 2005년에나 가능할 것이란 입장을 밝혔다.

출처 : 내일신문, 2003.11.20.

4. 개선 방안에 대한 관련단체의 입장

이 무렵 대통령과 정부혁신지방분권위원회가 제시하는 교육자치와 지방자치의 통합에 대한 각 관련단체는 각기의 입장을 표명하기 시작했는데 대체로 통합론에 찬성과 반대 그리고 절충형 등 세 갈래였다.

○ 전국 시장·군수·구청장협의회

이러한 참여정부의 지방교육자치 개선 흐름과 관련하여 전국 시장·군수·구청장협의회는 2003년 6월 5일 청와대 연찬회에서 ‘지방이 살아야 나라가 산다’라는 제하의 지방분권정책건의서를 통해 다음과 같은 기초자치단체 중심의 교육자치 실시를 주장하였다.

또한 7월 25일 행자부장관 및 정부혁신지방분권위원회 위원장을 만나 지방분권특별법안을 전달하고 8월 1일에는 청와대에서 개최한 협의회에서 대표가 참석하여 특별법안에 대한 협의를 구체화하였으며 이에는 교육자치 개선이 주요과제의 하나로 포함되었다.

정책건의문 중 교육자치 개선분야
<ul style="list-style-type: none"> · 교육자치와 일반자치를 기초자치단체에서 통합·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 교육자치제도는 단순히 중앙정부 위임행정의 형태로 운영되고 있는 바 주민의 자율성과 책임성을 확보하는 차원에서 초·중·고등교육의 전반적 사항에 대한 관할권을 과감히 기초자치단체로 이양하여 교육자치와 일반자치를 통합 운영(「지방교육자치에관한법률」 전면 개정) - 초·중·고등교육 운영 전반에 대한 권한과 책임을 기초자치단체장에게 부여 · 기초자치단체의 지방교육재정 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 교육재정의 내실화를 위해서는 교육행정과 교육재정의 운영이 일원화되어야 하며, 교육재정은 중앙의 이전재원이 아니라 지방의 자주재원으로 확보(「교육세법」 전면 개정 및 「지방세법」 제260조의2 개정) - 지방교육재정은 현행 국세인 교육세를 기초자치단체의 지방교육세로 전환하여 재원을 마련하고 부동산 보유과세의 강화를 통해 재정 확충 - 재정의 부실 운영을 방지하는 차원에서 특별회계로 운영
출처 : 자치뉴스 9호(2003.10)

또한 전국 시장·군수·구청장협의회(회장: 전주시장 김완주)는 2003년 11월 25일 교육위원협의회(회장: 전주시장 김완주)의 성명(2003.11.20)에 대해 지방교육이 거둬나기 위해서는 “자치단체장이 정치생명을 걸고 나서서 지방교육을 지원하고 지방교육의 운영을 책임질 수 있도록 그 권한을 부여해야 한다”고 주장하면서 통합과 연계강화를 주장하였다.

또한 전국 시장·군수·구청장협의회(회장: 전주시장 김완주)는 2004년 2월 19일부터 20일에 걸쳐 전주에서 정기총회 겸 지방분권촉진 결의대회를 열고 지방분권 7대 중점과제로 i)자치조직 및 인사권 확대, ii)지방재정 확충, iii)자치입법권 확대, iv)교육자치제도 개선, v)기초자치단체에 자치경찰제 조속 도입, vi)지방정치제도 개선, vii)특별지방행정기관의 지방자치단체 이관 등을 요구했다.

특히 교육자치에 있어서는 교육자치와 일반자치를 기초자치단체에서 통합·운영해야 하며, 이를 위해 초·중·고등교육 운영 전반에 대한 권한과 책임을 기초자치단체장에 부여해야 한다고 제기했다.

한편 2002년 말 경실련을 중심으로 결성된 지방분권국민운동(의장 김형기 경북대 교수)는 전국 시장·군수·구청장협의회, 전국 시·도지사협의회 등 지방 3단체와 함께 2003년 10월 28일 기자회견을 통해 ‘교육자치와 일반자치의 통합’을 지방분권특별법에 포함시켜 줄 것을 촉구하였다.

○ 전국 교육위원협의회

이러한 일반행정 중심의 교육자치 개선 추진주도와 통합 압력에 대하여 전국교육위원협의회는 2003년 11월 20일 ‘교육발전결의대회’를 개최하고 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 반대 입장을 표명하였다. 아울러 교육위원회의 독립형의결기구화, 단위학교의 자율성과 학교자치가 보장되어야 한다고 주장하였다.

○ 서울시 의정회

서울시 의회 전, 현직 의원들로 구성된 서울시 의정회는 2003년 10월 22일 ‘교육자치와 경찰자치의 방향’을 주제로 제19회 의정활동세미나를 개최하였다.

이 세미나에서 정부혁신지방분권위원회 지방교육자치개선 TF 팀장인 이기우 인

하대 교수는 '지방교육행정제도와 지방경찰제도의 개선방안'이라는 발제를 통하여 의결기관의 일원화와 집행기관의 연계강화(교육감의 부단체장화 등)를 주장하였다.

제4장 교육자치 개선의 본격적 논의

1. 사회적 요인의 발생

참여정부 출범 1년을 넘어 지방교육자치 개선에 대한 큰 틀의 그림과 가닥이 잡혀 가는 가운데 교육자치 개선에 대해 예기치 못했던 강한 사회적 요인이 발생하였다.

2004년 1월 15일 실시된 제주교육감 선거에서 1위로 당선된 오남두 당선자 등 후보자 전원에 대한 불법선거 시비로 1월 16일 경찰의 압수수색이 실시되고 1월 18일 당선자의 인척인 초등학교사가 구속되는 등 일련의 수사 후 3월 17일 자진사퇴하기에 이르렀다.

동 사태로 인하여 약 40여명의 교육 관련자들이 무더기로 구속 기소되어 유죄선고를 받는 등 제주교육감 선거부정 사태는 교육자치 운영에 대한 사회적 불신을 초래하는 한편, 관련 제도개선이 강하게 요구되었다. 이를 기회로 언론은 교육자치제도 개선을 강하게 주문하였다.

“교육감 선거 획기적 개선하려면...”(문동휘, 한국일보, 2004.2.24.)이라는 칼럼 등 상당수 기사칼럼 등에서 교육감 선거 방식에 있어서의 주민참여 확대를 강하게 제안하였다.

이어 5월 11일 실시된 제주교육감 보궐선거와 13일 이어진 결선과정에서 교육부는 교육감 선거의 비리를 차단하고자 일반 공직선거에서 적용된 불법신고 포상금을 지급하는 방안을 도입하였고 2004년 4월 9일 제주도 교육감 직무대행자 김경희 부교육감은 제주교육감 보궐선거의 공명선거를 당부하는 성명을 발표하기도 하였다.

아울러 교육감 선거 사상 최초로 서범석 교육부 차관이 제주도를 선거기간 전에 방문하여 학교운영위원회 전원을 대상으로 한 공명선거 간담회를 개최하고 제주지검(검사장 채수철), 제주선관위(이홍훈 위원장), 제주경찰청(한휴택 청장)을 방문하여 공명선거를 당부하는 등 교육감 선거부정 논란 차단 활동을 전개하였다.

2. 지방분권특별법의 제정

지방분권특별법을 통과시키려는 자치단체의 노력의 결과 2003년 10월 15일 지방분권특별법은 국무회의를 통과하고 동년 12월 29일 신행정수도건설법, 국가균형발전법과 함께 국회를 통과하였다.²⁾

5년 한시법으로 제정된 동 법은 제10조제 2항에서 ‘국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다.’고 규정하여 자치단체의 권한 확대, 주민참여 강화 방향으로의 교육자치제도 개선에 대한 국가 노력 의무를 규정하였다.

이 법은 2004년 1월 16일 제정 공포되었고, 이에 따라 정부혁신지방분권위원회도 법률상의 대통령 자문기구로 위상을 갖추었다.

참고로 16대 국회 말 2004년 2월 10일 한나라당 원희룡 의원은 교육감 선거의 직선을 도모하는 ‘교육감선거및선거부정방지법안’을 발의하였고, 같은 당 황우여 의원은 동년 2월 11일 교육감·교육위원을 주민직선으로 바꾸는 지방교육자치에관한법을 개정법률안을 발의하였으나, 논의되지 못하고 16대 국회 종료와 함께 자동 폐기된 바 있다.

한편 특별법에 의한 교육자치제도 개선 논의가 본격화되기 시작한 것과 더불어 2004년 3월 5일 전국교육위원협의회와 전국교직원노동조합, 한국교원노동조합 등은 서울시교육청에서 ‘올바른 교육자치 실현을 위한 범국민연대’ 발족식을 열고 ‘일부 기초·광역자치 단체장들이 중앙정치 진출을 위해 지역 명문학교 만들기와 명문대 입학생 수 늘리기 경쟁을 부추기는 등 지방교육을 이용하고 있다’고 비판하며 ‘교육자치제도 개선 논의는 교육계가 중심이 되고 정부와 시민·사회단체들이 함께 참여하는 가운데 이뤄져야 한다’고 밝혔다.

2) 2003년 12월 9일 국회 행정자치위원회에서 대안으로 만들어진 이 법은 정부안, 권태망 의원안, 권철현 의원안의 대안이다. 특히 권철현 의원안의 교육자치에 관한 규정은 법안 제5조 제4항에서 “국가는 교육행정을 지방자치단체에 통합하고 주민의 참여가 보장되는 실질적인 지방자치 교육을 실현하여야 한다.” 고 규정하고 있는 바, 이는 지방분권운동본부 및 지방3단체의 건의안과 사실상 동일하다는 점에 있어 특징이 있다 할 것이다.

제5장 정책 선택의 변화와 표류 과정

1. 예기치 않았던 정치적 변수의 발생

지방교육자치제도의 개선논의는 2004년 1월부터 촉발되어, 3월 12일 의결된 대통령 탄핵소추, 2004년 4월 13일의 총선, 2004년 5월 14일 헌법재판소의 탄핵기각 결정에 이르기까지 대통령 부재로 인해 지방교육자치 개선논의가 정부 내부에서는 이루어졌지만 외부로 표출되거나 공개적으로 논의되는 것은 전면 중단되었다.

탄핵사태가 종료된 후 대통령은 2004년 6월 30일 국무총리로 이해찬 전 교육부장관을 임명하고 2004년 7월 24일 총리 비서실장으로는 이해찬 교육부 장관시절 교육자치지원국장과 기획관리실장을 역임한 이기우 한국교직원공제회 이사장을 임명하였다.

한편 정부혁신지방분권위원회 위원장이었던 국민대 김병준 교수는 대통령 비서실 정책실장으로 임명(2004.6.11)되었다. 같은 날 후임으로 고려대 윤성식 교수가 정부혁신지방분권위원회 위원장에 임명되었다.

이러한 가운데 대통령은 2004년 8월 17일 제37회 국무회의에서 총리중심의 국정 운영을 지시하였고 동 지시 이후 지방교육자치제도 개선 또한 국무총리가 관장하는 주요업무로 포함되었다. 총리중심의 국정운영 지시사항은 다음과 같다.

총리중심의 국정운영
<input type="checkbox"/> 대통령은 국가전략과제 중 다음의 과제를 위주로 중점 추진 <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가혁신과제, 시스템 개선, 제도정비, 중요혁신정책, 중장기 미래 정책과제 등 ○ 대통령 소속 독립기관(감사원, 부방위 인권위 등) 관련 업무 ○ 전략과제는 국정과제위원회를 통해 추진 <input type="checkbox"/> 일상적인 과제는 총리책임 하에 추진
보고 체계
<input type="checkbox"/> 현행 보고사항(내용)이 달라지는 것은 아니며 보고선을 그대로 총리에게도 같이 해주시고, 회의도 점차 총리가 주관 <input type="checkbox"/> 총리에게 보고한 사항 중 부총리 또는 분야별 책임장관이 알아야 할 것은 공유할 수 있도록 참조로 보고 부분을 송부바람 <input type="checkbox"/> 청와대비서실도 총리를 보좌지원할 일이 많이 있을 것이므로 총리에게 보고 되는 사안은 청와대비서실에도 같이 보고바람 <input type="checkbox"/> 대통령에게는 보고 요청시, 또는 명확한 대통령소관 사항만 보고하고 예외적인 대통령에 대한 보고내용의 부분도 총리에게 보내 사전에 정보를 공유바람 <input type="checkbox"/> 사후처리결과, 회의결과 등을 청와대와 총리실이 공유 <input type="checkbox"/> 정책실과 총리실이 세부적 프로세스를 조정하고, 정보공유 과정을 통해 업 중복을 해소

2. 정부혁신지방분권위원회 등의 내부적 논의

탄핵 사태로 인한 대통령 부재현상과 탄핵 기각 이후 총리중심의 국정운영 시작으로 정부 내 지방교육자치 개선논의 중 외부로 표출된 논의는 전면 중단되었지만 정부혁신지방분권위원회, 교육부 실무진, 교육혁신위원회 실무진 간에는 광역과 기초단위에서의 교육자치, 교육감 선임방식에 대하여 내부적인 논의가 계속 전개되었다.

이때 정부혁신지방분권위원회는 이기우 전문위원, 이승중 전문위원, 오재일 전문위원이 주로 참여하였으며, 교육혁신위는 유상덕 전문위원, 강승규 전문위원이, 교육부는 정책보좌관과 국·과장급 공무원이 주로 참여하였다. 교육부와 정부혁신지방분권위원회와의 논의는 2004년 4월 16일, 4월 22일, 6월 29일 각각 실시되었고, 교육혁신위, 정부혁신지방분권위원회, 교육부와의 3자간 논의는 2004년 7월 7일, 7월 14일, 7월 22일 각각 실시되었다.

동 협의에서는 교육감 선임방식으로 시·도지사와의 러닝메이트제 또는 임명제가 유력한 안으로 검토되고, 의결기구는 시·도의회내로 통합하는 안이 적극 검토되었으나 기초부문에 있어서는 의견이 각각 달라 중점적인 의견 협의가 이루어지지 않았다.

교육혁신위원회는 기초 부분에서 현재의 지역교육청이나 기초자치단체가 아닌 중역 생활권단위³⁾ 기초자치체를 주장하였고, 정부혁신지방분권위원회는 교육시설이나 학교 설치·폐지 등은 기초자치단체장이 관장하되, 장학부분은 현행대로 하는 안을 제시했으며, 교육부는 기초실시에서 전국 기초자치단체별 또는 독립 교육청 우선 실시를 주장하였다.

3. 서울시 교육감 선거 불법 시비

2004년 7월 28일 실시된 서울시 교육감 결선투표에서 1차 선거에서 2위였던 공정택 후보가 1차 투표에서 1위였던 박명기 후보를 결선에서 이기게 되자 전교조 등으로 구성된 서울교육혁신연대는 8월 4일 기자회견을 갖고 서울시교육감 선거과정에서 발생한 불법 문제를 거론하였다(문화일보, 2004.8.4).

또 열린우리당 구노회 의원도 교육감 결선투표를 폐지해야 한다고 주장하였으며(한국일보, 2004.7.29), “교육감 선거 개혁해야”(조희영, 한국일보, 2004.7.21), “교육감·교육위원 선거 개선돼야”(김장중-인간교육실현학부모연대 부회장, 한겨레신문, 2004.8.10.), “교육감 선거제도 바꿔야”(내일신문, 2004.8.16) 등 일련의 언론 이슈화

3) 생활권 단위 교육자치에 대한 사항은 유상덕, 생활권 중심 교육자치 단위설정에 관한 연구, 동국대 대학원박사학위 논문, 2005 02 참조

가 이루어졌다.

이어 2004년 8월 25일에는 서울시 서부교육청 강당에서 전국 시·도교육위원회의 장협의회, 한국교원단체총연합회, 전국교직원노동조합, 한국교직원노동조합과 공동으로 '교육자치 수호 결의대회'를 열어 교육위원회의 독립형 의결기구화, 교육관련 단체가 참여하는 '교육자치 개혁 특별위원회' 구성 등을 주장했다.

이와 동시에, 청와대와 교육부 그리고 교육혁신위원회 및 각 정당 시도부 등을 방문하여 자신들의 입장을 관철해줄 것을 요구하였다. 이에 반해 전국 시·도지사협의회는 2004년 8월 29일에 교육행정과 일반행정을 연계한 지방교육자치제도의 개선 등을 요구하는 성명서를 발표하였다.

한편 정부혁신지방분권위원회는 2004년 8월 25일 서부교육청에서 개최된 쉼기대회에서 교육단체가 제기한 비판 내용 중 교육관련 단체가 참여하는 교육자치 개혁 특별위원회의 설치 요구에 응하여 2004년 9월 7일 교육계 인사를 참여시킨 '지방교육행정제도 개선을 위한 자문회의'를 구성하였다.

동 자문회의에는 정부혁신지방분권위원회 측에서 이기우 교수(인하대 사회교육과), 이승중 교수(서울대 행정대학원), 양영철 교수(제주대 행정학과), 오재일 교수(전남대 행정학과) 등이 참여하였고, 강경석 교수(인하대 교육학과), 강태중 교수(중앙대 교육학과), 고희일 교수(전남대 교육학과), 권대봉 교수(고려대 교육대학원장), 김경근 교수(고려대 교육학과), 김민호 교수(제주교육대학교), 김혜숙 교수(연세대 교육학과), 박정수 교수(서울시립대 행정학과), 엄기형 교수(한국교원대 교육정책대학원), 진동섭 교수(서울대 교육학과), 천세영 교수(충남대 교육학과), 최봉기 교수(계명대 행정학과) 등의 외부인사로 구성되었다.

이 자문회의는 2004년 9월 8일 첫 번째 회의를 시작으로 9월 15일 '이원화된 교육심의의결기구의 개선'을 주제로, 9월 24일 '기초단위 교육자치 실시', 10월 6일 '시·도교육감 선임방식 개선', 10월 15일 '지방교육자치제도개선방안 종합'에 이르기까지 총 5차에 걸쳐 '지방교육행정제도 개선을 위한 자문회의'를 개최하였다.

이 자문회의에서는 다양한 견해가 제시되었는데 자문회의의 성격상 합의에 이르기 보다는 다양한 의견 수렴에 중점을 두었다.

4. 특위 구성과 토론회 및 교육계 설득

자문회의가 종료된 후 정부혁신지방분권위원회는 지방교육자치제도 개선 특위를 구성하였다. 특위에는 이기우, 이승종, 정순관, 양영철, 권대봉, 엄기형, 강태중이 위원으로 참여하였다.

이 특위는 2004년 10월 29일 1차 회의부터 2005년 1월 31일 제7차 회의까지 총 7번에 걸쳐 교육자치제도 개선에 대한 분야별 및 전체적인 개선방안을 협의하였다.

자문회의 및 특위가 진행되는 상황에서 정부혁신지방분권위원회는 교육계에 대한 설득작업을 전개하였다. 2004년 12월 27일 한교조, 12월 28일 참교육학부모회 및 한국교총, 12월 29일 한국교육행정학회, 2005년 1월 26일 전교조, 1월 31일 국회 교육위 여당간사 및 구논회 의원, 2월 2일 전국 시·도교육감협의회 등에 대한 일련의 방문을 통해 정부혁신지방분권위원회안에 대한 설명 및 협조를 당부하였다.

2004년 10월 20일 자문회의가 종료되고 특위가 개최되는 상황에서 정부혁신지방분권위원회 주최의 지방교육자치제도 개선 토론회가 외교통상부 국제회의장에서 개최되었다.

동 토론회는 이기우 교수의 발제에 대하여 김대유(학교자치실현연대 공동대표), 류호두(한국교총), 김기현(부천 YMCA사무총장), 송광은(전교조 대전지부장-불참), 안승문(서울시 교육위원), 김기성(서울시 의회 의원), 정해결(의성군수), 노종희(한양대 교수), 이주희(국가전문행정연수원 교수), 엄기형(한국교원대 교수)의 토론과 권대봉(고려대)의 사회로 이뤄졌다.

이기우 교수는 토론회 발제에서 교육위 구성방안으로 특별상임위원회안, 독립형 의결기구안, 일반상임위원회안을 제시하고 각각의 장단점을 비교하였고, 교육위원 선출방식으로 비례대표 주민직선, 주민직선, 현행 학교운영위원회 선거인단 확대

등 제시하였다.

또한 교육감 선출방식으로는 러닝메이트제, 임명제등을 법률에 열거하고 조례에서 이를 선택하는 안, 러닝메이트제안, 시·도지사의 시·도의회 동의를 통한 임명안, 주민직선안, 현행 학교운영위원회 선거인단 확대안을 제시하였다.

발제 후 토론에 있어서는 일반자치와 교육자치 양측의 일방적인 의견이 주로 제시되었고, 노종희 교수는 선택이 아닌 정부안에 대한 토론을 해야 할 시점에 논의가 연구단계에만 머물러 있음을 지적하였다.

10월 20일자 교육신문에 따르면 토론회의 분위기는 일반자치로의 통합을 보편적 추세로 밀어붙이려는 분위기가 우세했고 토론자 구성도 일반자치로의 통합론자들이 많았지만 10명의 지정토론자 중 류호두 한국교총 소장과 노종희 한양대 교수는 시·도 교육위원회의 독립형 의결기구화와 교육감·교육위원 주민직선제를 강력히 주장했다.

제6장 논쟁의 촉발

1. 기초단위 시행에 대한 국무총리의 제동과 논란

2004년 11월 5일 정부혁신지방분권위원회 윤성식 위원장은 정부혁신지방분권위원회가 마련한 교육자치제도 개선안에 대하여 총리에게 보고하였다.

동 보고를 통해 교육감 선출방식 및 교육위원회 개선방안은 교육감 직선제, 교육위원회 통합으로 정리되었으나 기초교육자치제 부문에 있어서는 정부혁신지방분권위원회와 총리간 견해 차이가 있었다.

2004년 12월 29일 교육자치 개선 제1차 공청회에서 정부혁신지방분권위원회는 교육위원회는 시·도의회로 통합하되, 별도의 교육위원은 주민 직선으로 하며, 교육감도 주민이 직선하는 방안을 제시하였다. 아울러 기초교육자치제는 시행하지 않되 기초자치단체장에게 교육시설, 교육환경조성사업을 자체적으로 추진할 수 있는 권한을 부여하는 것을 제시하였다.

그러나 기초자치부분은 계속적으로 논란이 되었다. 정부혁신지방분권위원회 내부적으로 2004년에는 기초자치단체장이 추가적 예산을 확보하여 교육시설 환경 등에 직접 투자하는 방향으로 정리하였다가 이후 논란이 계속되자 2005년부터는 동 과제를 장기과제로 유예하는 등 신중한 입장을 취했다.

그러나 다양한 의견조율을 거친 결과 최종적으로는 2006년 9월 1일 지방교육재정 교부금법 개정안에서 기초자치단체장이 교육에 대한 직접투자를 인정하는 것으로 정리되었다.

2. 사법적 갈등으로 비화

2004년 12월 16일 시장·군수·구청장협의회 회장단은 정부혁신지방분권위원회와 교육부를 방문하여 기초중심의 교육자치 및 보충적 교육지원에 필요한 교육부의 재정지원을 요구하였다.

아울러 자치뉴스에서 정부혁신지방분권위원회 지방교육자치제도 개선특위 위원장인 이기우 교수는 '이제는 지방교육행정제도의 개선에 집중할 때이다'라는 기고를 통해 '지방교육자치는 교육에 대한 지방자치라는 의미에서 지방교육행정이라는 말로 대치되어야 한다', '정부는 교육자치 개선에 이익집단의 반발이 두려워 망설이고 있다'고 주장하면서 지방교육자치 개선에 대하여 교육계와는 상이한 시각을 나타냈다.

2004년 11월 28일 관계 장관 간담회가 개최되었다. 동 회의에서는 국무총리 보고 후 정리된 사항이 논의되었으며 교육부, 행자부, 기획예산처, 국무조정실, 교육혁신위원회의 장이 각각 참여하였다.

한편, 2004년 11월 1일에는 시·군·구에서도 교육자치를 시행하겠다는 윤성식 정부혁신지방분권위원장의 인터뷰가 매일경제에 보도되었다.

기초자치단체에 교육시설 및 교육환경조성 사업을 자체적으로 추진할 수 있는 권한을 부여하고, 교육감은 지자체장의 러닝메이트로 출마하도록 하여 선출하거나 지자체장이 임명하거나, 주민이 직선하는 등 일반행정과 연계하는 방안을 추진하며, 시·도 교육관련 상임위원회와 시·도 교육위원회를 일원화해 시·도의회와 특별한 상임위원회 형태로 교육위원회를 설치하는 방안도 검토한다는 것이다.

2004년 11월에는 교육자치와 관련된 지방교육재정 부담주체에 관한 일반자치와 교육자치와의 논쟁이 전개되었다.

이는 서울, 부산, 경기 등 광역자치단체가 일부 또는 전부를 부담하는 중등학교 교사의 봉급교부금 등을 한시부담에서 계속부담으로 바꾸는 지방교육재정교부금법 개정안에 대하여 광역자치단체가 이를 거부하는 과정에서 발생하였다.

이와 관련 11월 9일과 10일 주요 언론들의 '투자비만큼 권한 달라, 지자체 교육자치 요구(내일신문)', '시 내년예산서 교사봉급 제외'(매일경제), '교사봉급 놓고 교육부, 서울시 갈등'(한국경제), '교육자치권 요구 일리 있다(조선일보 사설)', '조정 시급

한 교육자치 예산 분쟁'(한국일보 사설) 등의 보도가 이어지더니 급기야 교육자치 자체의 개선이 되어야 된다는 주장이 제기됐다.

이러한 언론의 주류는 교육자치를 개선해야 한다는데 공통점이 있다. 물론 교육제도 2004년 12월 8일 국민일보 지면을 통해 주장(송기창, 서울시 교육비 분담의 진실)을 펼쳤지만 결국 서울시가 교육부를 상대로 헌법재판소에 기관쟁송을 제기함에 따라 사법적 갈등으로 비화되었다.

3. 관련 단체의 치열한 공방전

2004년 12월 13일 전국교육위원협의회는 영종도에서 총회를 열고 교육위원회의 독립형 의결기구화를 주장하였다.

이에 대하여 12월 22일 전국 시·도지사협의회 및 전국 시·도의회의장협의회는 교육위원회의 시·도의회 상임위원회와, 교육행정기관의 장의 부자치단체장화 및 임명제나 러닝메이트제에 의한 임명을 요구하였다.

동 성명에 대하여 전교조는 12월 23일 보도자료 배포를 통해 '교육행정과 일반행정의 무리한 통합은 교육의 정치중립을 해치고 교육여건을 악화시킨다'고 반박하였다.

전국 시장·군수·구청장협의회도 12월 27일 성명을 발표하고 기초중심의 교육자치체 개선을 요구하였다. 또한 동 성명을 '교육자치는 시·군·구 중심으로 개선되어야 합니다'라는 제목으로 12월 27일자 조선일보와 동아일보 1면에 광고로 게재하였다.

이에 대하여 전국 시·도교육감협의회는 12월 28일 서울시 교육청에서 긴급총회를 개최하여 이에 대한 대응을 논의하였고 12월 29일 전국 시·도교육위원회의장협의회는 정부혁신지방분권위원회를 강하게 비난하며 교육위의 독립형 의결기구화를 주장하는 성명을 채택하였다.

4. 정부의 기본입장 정리

2004년 12월 23일 정부혁신지방분권위원회의 제2차 총리보고가 있었다. 동 보고안

에는 2004년 11월의 5차 회의에서 논의가 확정되지 않았던 기초 교육자치의 유예가 확정되었다.

교육자치와 교육재정을 둘러싼 논란에 대하여 언론은 '교육자치제 논란, 정부가 나설 때'(경향신문 사설, 2004.12.29), '지방 교육자치제 논란(조선일보, 2004.12.28) 등 중립적인 입장도 있었지만 '교육자치, 정치에 흔들려선 안된다. (세계일보, 2004.12.30), '교육자치, 정치에 몰들까 우려스럽다'(문화일보, 2004.12.29), '교육감 선출제도 충분히 논의해야(중앙일보, 2004.12.30) 등 정부안에 대하여 우려스러운 입장도 있었다.

한편 2004년 12월 28일 개최된 국무회의에서 국무총리는 동 문제에 대한 내각이 취할 입장을 다음과 같이 정리하였다.

- 기초자치단체장들이 교육자치를 맡아서 하겠다는 신문광고를 하고 그와 관련된 예산제도를 바꿀 것을 요구하고 있으나, 교육계에 계신 분들은 행정 관료로부터의 통제에 대해 민감하게 생각하고 있으며 학부모들의 경우도 행정에 예속되는 교육자치를 원하는 분들은 많지 않음.
- 현재의 제도는 개선이 필요하지만 행정자치와 연계되는 부분은 고려할 사항이 많으므로 필요 이상으로 교육계와 기초자치단체가 충돌하지 않도록 관계부처에서 각 별히 노력해 주기 바람.

5. 공청회에서 재점화된 논란

2004년 12월 29일 정부혁신지방분권위원회가 주최한 지방교육자치제도 개선방안 공청회가 개최되었다.

이기우 교수의 발제와 노종희 교수(한양대 교육학)의 사회로 진행된 동 공청회는 김성호(한국지방행정연구원), 한상진(전 동작교육청 교육장), 이정선(서울시의회 의원), 안승문(서울시 교육위원회 위원), 정해걸(의성군수), 손혁재(참여연대 운영위원

장), 류호두(한국교총 교육정책연구소장), 박경양(참교육학부모회 회장), 이장원(무학여고 교사-불참), 김기현(부천 YMCA 사무총장), 송기창(숙명여대 교수), 김재웅(서강대 교수)이 토론자로 참여하였다.

동 공청회에서는 이례적으로 토론자의 토론원고가 자료집에 실리지 않았다. 그러나, 이 기조는 2005년 1월 20일 개최된 광주공청회, 2005년 1월 25일의 부산공청회에서 유지되었다. 주요 발언내용은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> · 김성호 한국지방행정연구원 수석연구원, 시·도지사협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의결기관 일원화 및 시·군·구 지방교육자치 개선방안은 찬성 - 시·도교육감 주민직선방안은 반대(자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나 러닝메이트 선출방식이 바람직) - 교육행정은 시·군·구보다는 광역 시·도를 중심으로 이루어져야 함
<ul style="list-style-type: none"> · 한상진 남서울대 객원교수, 전국 시·도교육감협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화 필요 - 교육감 선거제도는 현행 방식을 유지하되 선거인단을 확대하는 방안이 바람직 - 기초단위 교육자치에 대해서는 신중한 접근이 요구됨
<ul style="list-style-type: none"> · 이정선 서울시의회 의원, 전국 시·도의회의장협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의결기관 일원화에 찬성하나, 구체적인 방법론은 추후 검토 필요 - 교육감 주민직선제에 반대(자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나 러닝메이트 선출방식이 바람직)
<ul style="list-style-type: none"> · 안승문 서울시 교육위원, 전국 교육위원협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화 필요 - 교육감 주민직선제는 찬성하나 정당개입을 배제하는 방안이 요구됨 - 기초단위 교육자치는 현행을 유지하되 교육감(교육장)과 자치단체장간의 협의제도를 마련하는 것으로 충분함
<ul style="list-style-type: none"> · 손혁재 참여연대 운영위원장 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화가 바람직(단, 교육위원은 주민직선으로 선출) - 교육감 주민직선제는 찬성 - 기초단위 교육자치가 중심이 되어야 함에도 불구하고 이에 대한 검토가 소홀하며, 교육부의 역할위상에 대한 고민이 빠져 있음
<ul style="list-style-type: none"> · 류호두 한국교총 교육정책연구소장 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화가 바람직 - 교육감·교육위원 주민직선은 찬성 - 시·군·구 교육자치 개선방안은 자치단체장과 교육감간의 갈등을 야기할 소지가 크므로 반대

<ul style="list-style-type: none"> · 박경양 참교육학부모회 회장 <ul style="list-style-type: none"> - 학교자치 실현이 핵심이며 선결과제임. 교육위원회를 독립형 의결기구화 하거나 시도의회와 일원화하는 것은 부차적 문제임 - 교육감 주민직선제는 찬성. - 제시된 시·군·구 교육자치 개선방안은 현재에도 충분히 할 수 있는 내용이며, 기초자치단체장에게 재정 및 권한을 주는 것이 아니므로 실효성이 적음
<ul style="list-style-type: none"> · 김기현 부천YMCA사무총장 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의결기관 일원화는 찬성. 교육감 주민직선 반대(러닝메이트제 바람직) - 기초단위 교육자치 실시방안은 전면적 교육행정권한 부여가 바람직하나, 제시된 개선안의 내용만이라도 실시해야 함 - 학교자치 강화 및 지역교육청 개혁방안이 포함되어야 함
<ul style="list-style-type: none"> · 송기창 숙명여대 교수 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회를 독립형 의결기구화하되 교육위원을 주민직선으로 선출하는 안이 바람직 - 교육감 주민직선제는 찬성하나, 피선거자격 완화는 반대 - 제시된 기초단위 교육자치 실시방안은 결국 교육행정과 일반행정의 통합안으로 볼 수 있으므로 반대
<ul style="list-style-type: none"> · 김재웅 서강대 교수 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의결기관 일원화는 찬성 - 교육감 주민직선제는 찬성하나, 피선거자격 완화는 반대 - 기초자치단체에서도 교육자치를 실시하되 시·군·구의회가 의결을 담당하도록 하는 것이 바람직 - 학교자치 강화 및 교육청 구조조정이 필요함

제2차 공청회는 2005년 1월 20일 광주 KBC 컨벤션에서 개최되었다. 이날 토론회는 한양대 노종희 교수의 발제와 오재일 교수(정부혁신지방분권위원회 위원)의 사회로 진행되었다.

토론은 강인호(조선대 교수-행정학), 김남순(조선대 교수-특수교육), 김순례(광주광역시의회 의원), 손정선(광주광역시교육위원회 교육위원), 주용학(전국 시장·군수·구청장협의회 수석전문위원), 조강봉(광주교원단체총연합회 회장), 최은순(참교육학부모회 부회장), 배이상현(광주공고 교사), 김재석(광주경실련 사무처장), 고희일(전남대 교수)이 참여하였다.

2차 공청회에서 제시된 토론자별 주요 발언내용은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> · 강인호 조선대 교수, 시·도지사협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육감 선임방식은 법률에 주민직선, 단체장 임명제 등을 제시하고 자치단체별로 조례로 선택하도록 하는 안이 바람직(러닝메이트 방식은 교육의 정치적 중립성 저해하므로 배제)
<ul style="list-style-type: none"> · 김남순 조선대 교수, 전국 시·도교육감협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화 필요 - 교육감 직선제는 찬성하나, 피선거자격은 현재보다 강화하는 것이 바람직
<ul style="list-style-type: none"> · 김순례 광주광역시의회 의원, 전국 시·도의회의장협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의결기관 일원화에 찬성 - 교육감 선출방식은 향후 더 많은 여론 수렴을 통해 선거의 부작용을 최소화하는 방안을 강구해야 할 것
<ul style="list-style-type: none"> · 손정선 광주교육위원회 교육위원, 전국 교육위원협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화 필요 - 교육감 주민직선제는 찬성하나 실제 선거과정에서 큰 어려움이 있을 것으로 예상(교육감 피선거자격이 완화되어서는 안되며, 정당개입도 완전 배제해야 함)
<ul style="list-style-type: none"> · 주용학 전국 시장·군수·구청장협 수석전문위원, 전국 시장·군수·구청장협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 진정한 지방자치와 학교자치 실현을 위해서는 시·군·구 중심의 교육자치가 이루어져야 함 - 교육감은 자치단체장이 교육부단체장으로 임명하고, 교육위원회는 지방의회의 상임위원회화 하는 것이 바람직
<ul style="list-style-type: none"> · 조강봉 광주교원단체총연합회 회장, 한국교총 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화가 바람직 - 교육감 주민직선제 찬성(단, 피선거자격은 강화해야 함)
<ul style="list-style-type: none"> · 최은순 참교육학부모회 부회장, 광주시민단체협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 학교자치 실현이 핵심이며 선결과제임 - 교육의결기관 일원화는 타당하나, 교육위원회 위원의 1/2을 교육전문가위원으로 구성하는 것은 반대(일반상임위와 같이 전원 지방의원으로 구성) - 교육감 주민직선제는 찬성(단, 교육감 피선거권은 완화되어야 하며, 교육관련단체 및 학원운영위원회 참여 경력도 교육경력으로 인정되어야 함)
<ul style="list-style-type: none"> · 배이상헌 광주공고 교사, 전교조 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립형 의결기구화가 바람직 - 교육감 주민직선제는 찬성 - 학교자치에 대한 조속한 대안제시가 필요함
<ul style="list-style-type: none"> · 김재석 광주경실련 사무처장, 지방분권광주운동본부 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 학교자치 실현이 핵심·선결 과제임에도 불구하고 이에 대한 논의가 거의 이루어지지 않고 있음 - 실현가능성 및 역사적·정서적 제반 조건을 고려할 때 정부혁신위 제시안이 우리 사회가 선택할 수 있는 최적대안이라고 생각함 - 다만 교육의결기관 일원화 방안에서 교육전문가위원 수는 조례 등으로 탄력적으로 조정 가능하게 하는 것이 바람직함

- **고형일 전남대 교수, 학계 추천**
 - 교육행정의 주민대표성 및 전문성을 동시에 충족시킬 수 있다는 점에서 정 부혁신지방분권위원회의 발제 안이 타당하다고 봄
 - 교육감 주민직선제는 찬성. 단, 교육감은 교사경력을 가진 자가 맡아야 함
 - 교사 중심의 교육행정 시스템 구축이 중요함

제3차 공청회는 부산의 부산일보사에서 2005년 1월 25일 개최되었다.

발제는 이기우 교수가, 사회는 노종희 교수가 진행하였고 토론자는 박명흠(부산광역시의회 정책연구실장), 김용일(한국해양대 교수), 조양환(부산광역시 시의회 의원), 박영관(부산시 교육위원회 교육위원), 안병해(부산광역시 강서구청장), 조금세(부산교원단체 총연합회 회장), 임동규(부산YMCA 사무총장), 한경숙(전교조 부산지부 통일위원장), 김해몽(지방분권부산운동본부 집행위원장), 김성열(경남대 교수), 엄기형(한국교원대 교수)이 참여하였다.

3차 공청회에서 제시된 토론자별 주요 발언내용은 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> · 박명흠 부산광역시의회 정책연구실장, 전국 시·도지사협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육감을 부단체장으로 선출하되 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나 시·도지사의 러닝메이트로 주민직선하는 것이 바람직 - 발제안의 ‘지방교육행정·재정협의회’의 법적 성격 및 위상이 모호
<ul style="list-style-type: none"> · 김용일 한국해양대 교수, 전국 시·도교육감협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 발제안의 교육의결기관 일원화에 대해 반대하며, 동시에 교육위원회의 독립형 의결기구화에도 반대 - 교육감 및 교육위원 직선제는 찬성
<ul style="list-style-type: none"> · 조양환 부산광역시의회 의원, 전국 시·도의회의장협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의결기관 일원화가 바람직하나 교육의 자율성 및 정치적 중립성이 침해되지 않도록 법적·제도적 보완방안이 요구됨 - 학교자치 강화 방안이 포함되어야 함
<ul style="list-style-type: none"> · 박영관 부산교육위원회 교육위원, 전국 교육위원협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 독립성을 강화하는 것이 바람직하나, 시·도의회의 심의 및 긴밀한 협조가 필요함은 인정해야 함 - 교육감 주민직선제는 신중한 접근을 요함(각종 권한의 지방이양 등을 전제로 동의)
<ul style="list-style-type: none"> · 안병해 부산광역시 강서구청장, 전국 시장·군수구청장협의회 추천 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의 전문성과 자율성을 훼손치 않는 범위 내에서 기초자치단체의 교육지원 기능을 강화해야 함

<ul style="list-style-type: none"> · 조금세 부산교원단체총연합회 회장, 한국교총 추천 - 교육위원회의 독립형 의결기구화가 바람직 - 교육감 주민직선제 찬성(단, 피선거자격을 완화해서는 안됨) - 교육감선거를 지방선거와 동시에 실시할 경우 정당개입이 불가피하여 정치적 중립성 보장이 어려우므로 분리 선거가 바람직
<ul style="list-style-type: none"> · 임동규 부산YMCA 사무총장 - 교육위원회의 독립형 의결기구화가 바람직 - 교육감 주민직선제는 찬성(단, 교육감 피선거권 제한은 불필요)
<ul style="list-style-type: none"> · 한경숙 전국 교직원노동조합 부산지부 통일위원장, 전교조 추천 - 교육감 주민직선제는 찬성 - 지방교육자치제도 개선에 대한 논의는 계속하되 시행은 유보해야 함 - 학교자치에 대한 조속한 대안제시가 필요함
<ul style="list-style-type: none"> · 김해몽 지방분권부산운동본부 집행위원장, 지방분권운동본부 추천 - 발제안에 기본적으로 동의 - 교육의결기관을 일원화할 경우 교육위원회는 교육전문가 위원들로만 구성하는 것이 바람직
<ul style="list-style-type: none"> · 김성열 경남대 교수 - 교육의결기관 개선 관련, 현행 교육위원회 제도를 유지하되 지방의회 내의 교육관련 상임위원회를 폐지하는 것이 바람직 · 지방자치단체장이 비례대표로 일정 수의 교육위원 후보를 추천하고 당선되었을 경우 그들이 교육위원으로 자동 당선되도록 하는 방안 제시 - 교육감 주민직선제는 찬성

6. 뜨거웠던 지상 논쟁

이러한 논란이 있을 즈음, 발제자 이기우 교수는 2005년 신동아 1월호에 “좌충우돌, 진퇴양난…교육부 ‘개혁실험’ 1년”이라는 글을 통하여 교육분권화를 주장하였고, 2005년 1월 7일 대통령 정책기획위원회 소속 참여정부 정책평가위원회 사회분야교육개혁팀(팀장 한국해양대 김용일)의 중간보고서가 배포되었다.

지방교육자치제도에 대하여 이 보고서는 권력의 수직적 배분에 관한 입론(지방분권론)이 유독 교육자치에 있어서는 ‘권력의 수평적 배분’에 관한 개혁의제(교육자치와 일반자치의 통합)로 귀결되는 것에 대한 타당성을 의심하고 있으며, 크게 이견이 없는 교육감·교육위원 직선제도 등으로 의제를 제한할 것을 제시하였고, 아울러 정부의 안정성을 해칠 정도로 관련 당사자들의 반발이 예견되며, 결국 격심한 사회적 갈등을 초래할 공산이 크다는 점에 유의할 필요가 있음을 지적하였다.

공청회가 진행되는 동안 일반자치와 교육자치간 논쟁은 지상을 통해 계속되었다. 2005년 1월 8일 정해걸 의성군수와 김귀식 서울시교육위원회 의장은 국민일보 기고를 통해 교육감 직선제에 대한 반대와 찬성입장 논지를 각각 펼쳤다.

2005년 1월 14일에는 김실 인천시 교육위원회 의장이 조선일보 기고를 통하여 통합반대 및 교육위 독립을 주장하였다. 숙명여대 송기창 교수는 2005년 1월 11일 국민일보 칼럼을 통해 통합 및 교육감 자격 완화, 기초자치단체장에 의한 교육자치의 문제점을 지적하면서 교육학자를 참여시키지 않고 급조한 정부혁신지방분권위원회의 위원구성을 바꿔야 한다고 주장하였다.

7. 정부 부처 간의 이견과 조정

정부혁신위는 2005년 1월 30일 교육자치제도개선특위를 열어 교육위원 정수는 현 교육위 정수로 하되, 전문가 위원이 1명 많은 과반수, 선거구는 대선거구(서울 전체)에 연기명식⁴⁾ 투표제, 차점자 승계(보궐선거), 교육감·교육위원 자격은 현행유지, 시·도지사 연계는 행·재정협의회를 설치하되, 그 기능은 조례로 정함, 시·도교육감 임기조정은 교육부 재량사항으로 할 것을 협의하고 3월중 법안을 국회에 제출하는 것으로 추진방안을 정리하였다.

이 안에 대하여, 교육부와 국무조정실은 대선거구의 문제점, 교육감 자격의 현행 유지의 문제점, 국회 법률 제출시기 등의 문제점을 지적하였다.

특히 교육부는 2005년 2월 5일에 대선거구제는 불가하며 소선거구제가 바람직한 점, 교육감 자격으로는 주민직선에 따라 현행유지에서 자격확대로, 법 개정 추진 일정으로 3월 국회제출은 불가능하며 6월 국회제출이 합리적이라는 입장을 정립하여 발표하였다.

4) 동 방식은 서울의 교육전문가 위원이 8명인 경우, 투표자가 후보자 중 8명을 기표하여 다수 득표자순으로 당선인을 가리는 방식을 말한다. 이러한 누적투표제 또는 연기명식 투표는 대개 정당정치 구도에서 소수 정당의 참여를 보장하는 수단으로 활용된다(김광수.1997. 선거와 선거제도 p229. 박영사) 따라서 정당정치가 아닌 교육전문가 투표에 누적대표방식을 적용한 것을 제안한 것은 선거제도에 대한 이해가 적었거나 의사결정과정에 대한 선거제도 전문가의 검토가 충분히 있지 않았던 것으로 생각된다.

그러나 이러한 교육부의 입장은 정부혁신지방분권위원회의 국무조정실에 대한 계속적인 보고과정(2005.2.11, 2.14, 2.16, 2.18)에서 반영되지 않았다.

2005년 3월 11일 정부혁신지방분권위원회는 총리실과 정리된 사안을 대통령에게 보고하였다. 교육위원 선거구는 광역선거구(서울의 경우 서울 전체), 투표방식은 1인 2표제로 정리되었다. 아울러 3월중 정부 내 입법절차를 완료하고 4월중 국회에 제출하는 일정을 정하였다.

정부의 최종안은 3월 18일 김진표 교육부총리가 경남교육청을 방문하면서 기자회견 중 직선제와 의결기구 일원화를 골자로 하는 정부안을 추진한다는 발표를 통해 알려졌다.

3월 16일 정부혁신지방분권위원회, 교육부, 선관위, 행자부 국장급 실무회의가 정부혁신지방분권위원회에서 개최되었다.

여기에서 교육부는 4월중에 정부안을 국회에 제출하는 것은 최소한의 일정으로도 잡아도 불가능함을 주장하며 4월중 국회 법안제출을 위해서는 의원입법 형태의 법안제출이 불가피함을 주장하였다.

또한 선관위는 교육위원 선거를 시·도전체로 하고 1인 2표제로 하는 안은 실시 자체가 불가능함을 이유로 강하게 반대하였다.

결국 교육부는 신속한 법 개정을 위해서는 의원입법이 바람직하다고 판단하고 4월중 임시국회 법안제출을 위해 3월 17일 여당의원과의 간담회, 3월 22일 총리보고와 행자부, 선관위, 정부혁신지방분권위원회와의 의견조율을 통해 의원입법 추진의 불가피성을 주장하였고, 3월 30일 고위당정협의를 통해 4월 중 의원입법으로 동 법을 발의하여 4월 국회에서 처리기로 확정하였다.

이에 따라 정부안에 공감한 열린우리당 백원우 의원이 동 안을 대표발의하고 모든 발의 및 입법절차를 담당함에 따라 입법화 작업이 구체화되어 4월 14일 공청회

및 4월 19일 법안 발의가 이어졌다.

4월 14일 여의도 사학연금회관에서 개최된 백원우 의원 공청회는 이기우 교수의 발제와 권대봉 교수의 사회로 김성열 교수(경남대 교육학과), 김성호 실장(시·도지사협의회 정책실), 김일남 교장(수원 권선고), 류호두 소장(한국교총 정책연구소), 이재삼 교육위원(경기도 교육위원회), 하연섭 교수(연세대 행정학과)가 각각 토론자로 참여하였다.

특이한 사항으로 이기우 교수는 개정안 1조에 근거조항을 명시할 것을 주장하였는데, 이는 지방자치법 제50조 제2항⁵⁾과 동법 제112조제2항⁶⁾에 지방교육자치에 관한 법률을 제정하는 것을 명기할 것을 주문하였다.

그 이유는 체계성 확보가 필요하다는 것이었다. 또 제4조에서 교육위원의 명칭이 교육의결기관 취지에 적합하게 개선되어야 한다는 취지로 ‘당연직 교육위원’ 또는 ‘교육전문가 지방의원’이 바람직하다고 주장하였다.

5) 지방자치법제50조 (위원회의 설치) ①지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있다.

②위원회는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회의 2종으로 한다. 이 경우 시·군 및 자치구의회의 상임위원회 설치기준은 대통령령으로 정한다.

6) 제112조 (교육·사학 및 체육에 관한 기관) ①지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분담하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다.

②제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

제7장 국회 내 발의, 토론, 통과까지의 진통

1. 선관위의 이견에 부딪힌 법률안

국회 내에서도 지방교육자치제도를 개편하기 위한 법률안 발의가 이어졌다. 먼저 정부안에 공감한 열린우리당 소속 백원우 의원은 2005년 4월 19일 지방교육자치에 관한법률전부개정법률안과 지방자치법전부개정법률안을 발의하였다.

그러나 교육감, 교육위원에 대한 주민직선을 담아야 하는 공직선거법은 발의하지 않았다. 이는 실제 선거업무를 치러야 하고, 선거에 관한 모든 권한을 가지고 있는 선관위가 이 안에 대하여 이견을 표명했기 때문이다.

중앙선거관리위원회 김정곤 서기관에 의하면 당시 중앙선관위는 2006년 교육위원·교육감을 주민직선으로 할 경우 8대 동시선거⁷⁾를 치러야 하고 특히 교육위원 부문에서 1인 2표제로 서울 전역을 대상으로 투표하는 것은 물리적으로 가능하지 않음을 지적하였다.

투표용지 한계, 후보자 난립시의 관리상 어려움, 1인 2표제 관리 한계, 1인 2표제 시행시 타 정당선거에 따른 영향⁸⁾ 등으로 인해 선관위로서는 수용할 수 없는 안이었다.

선관위는 2005년 3월 16일, 3월 22일, 3월 31일, 4월9일, 4월12일 각각 열린 관계기관 회의에서 대선거구제 및 1인 2표제에 대하여 반대 입장을 견지하였다.

즉 선관위가 반대하는 내용을 입법화하는데 따르는 부담과 대선거구 및 소선거구 자체에서 나타날 수 있는 표의 증가성 문제, 공직선거및선거부정방지법의 개정에 대하여 포지티브 방식(선관위가 주장, 적용할 모든 조문에 교육감·교육위원을 삽입하는 방식) 또는 네거티브 방식(교육부가 주장, 원칙적으로 다 적용하되 적용하지

7) 기존의 6대선거(시·도지사, 지역구 시·도의회 의원, 비례대표 시·도의회의원, 시장·군수·구청장, 지역구 시·군·구의회 의원, 비례대표 시·군·구의회 의원)에 교육감과 교육위원선거를 더함

8) 다른 6대 선거가 정당선거인 관계로 정당의 번호가 매겨짐에 따라 비정당 선거인 교육감, 교육위원 선거의 경우에도 1번, 2번을 중심으로 한 투표행위가 일어나는 사항

않을 조문만 표시하는 방식)을 적용할 것인지에 대한 선관위와 교육부의 의견차이 등 공선법을 개정할 수 있는 우호적인 환경이 조성되어 있지 않았다.⁹⁾

2005년 4월 19일 발의된 백원우 의원안은 국회법 제59조(법률안의 상정일정)의 통상절차(전부개정법률안의 경우 발의 된지 20일이 경과되지 않으면 상정할 수 없다)가 아닌 예외적인 절차(긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우)로 2005년 4월 21일 상정(의안호 171,679)되었다.

2. 국회 첫 상임위에서부터 설전

2005년 4월 27일 국회교육위원회가 개최되었다. 여기에서는 백원우 의원안에 대한 백원우 의원의 제안 설명 및 류충현 수석전문위원의 전문위원 검토보고가 있었다.

그러나 동 안은 시작부터 시비에 시달렸다. 우선 같은 열린우리당 구노회 의원은 지방교육자치에 관한 개정법률안을 제출할 의원이 다수 예상됨을 전제로 백원우 의원안에 대하여는 검토보고까지만 진행하고 대체토론은 이후에 미루도록 제안하였다.

이에 대하여 백원우 의원은 교육감 선거부정 등의 문제를 입법을 통해 개선해야 되는 책임이 있음을 주지시키면서, 법안을 제출할 의원이 있다면 빨리 제출하여 진행되어야 한다고 주장하였다.

한편 회의 중 교육부가 배포한 지방교육자치제도에 관한 설문조사 요약본이 논쟁의 대상이 되었다.

이 자료는 임태희 의원이 설문조사의 필요성을 제기하여 법안 발의자인 백원우 의원이 교육부에 주문하여 전문리서치 기관인 한국갤럽과 베스트사이트에서 수행한 지방교육자치제 개선에 관한 의식조사의 요약본이었다.

동 자료에 대하여 열린우리당 구노회 의원은 설문 문항의 의도성이 다분함을 지

9) 선거관리위원회법 제17조 “행정기관이 선거(위탁선거를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)·국민투표 및 정당관계법령을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 당해 법령안을 중앙선거관리위원회에 송부하여 그 의견을 구하여야 한다”

적하였고, 이에 대하여 같은 당 최재성 의원은 요약자료임과 동시에 의식조사임을 말하였다.

이에 대하여 한나라당 이군현 의원은 의도성과 함께 자료의 왜곡 및 편견이 있을 수 있음을 지적하였다.

이에 대하여 백원우 의원은 이번 설문을 요구한 사람은 한나라당 임태희 의원이었고, 서베이가 문제가 있으면 법안을 제출한 의원이 각자 법안에 맞추어 서베이를 하라는 등의 설전이 이어졌다. 이러한 논란은 위원장의 진화로 겨우 정리되었다.

구노회 의원은 2004년 7월 26일 대전일보를 통해 '선거인단 확대', 2004년 7월 29일 한국일보에 '여, 교육감 선거 결선투표 폐지', 2004년 8월 16일 내일신문 '교육감 선거제도 바꿔야' 등을 통해 주민직선이 아닌 선거인단 확대에 대한 의지를 표명하였다.

이러한 구노회 의원의 판단은 2004년 9월 17일 국회도서관에서 개최된 지방교육 자치제도 개선을 위한 토론회를 통해 일정부분 제시되고 있다. 동 사례는 의원 개인의 입장이나 소신이 당내의견이나 정부안과 다른 방향으로 설정되어 상충된 결과를 가져온 경우로 생각된다.

백원우 의원의 제안 설명과 류충현 수석전문위원의 검토보고가 있는 후 대체토론에서는 이인영 의원(열린우리당), 김영숙 의원(한나라당), 백원우 의원(열린우리당), 이군현 의원(한나라당), 정봉주 의원(열린우리당)의 질의가 이어졌다. 백원우 의원안에 대한 대체토론의 발언 및 답변요지는 별첨 <표-1>과 같다.

다음 날인 2005년 4월 28일에는 백원우 의원안에 대한 공청회가 국회에서 개최되었다. 이날 공청회에는 인하대학교 사회교육과 이기우 교수, 한국해양대학교 국제대학 김용일 교수, 한국사이버대학교 김성기 겸임교수 등 진술인의 진술이 먼저 이루어졌다. 진술요지는 별첨 <표-2>와 같다.

진술인 진술후 이주호 의원(한나라당), 구논회 의원(열린우리당), 이군현 의원(한나라당), 유기홍 의원(열린우리당), 최순영 의원(민주노동당), 김영숙 의원(한나라당), 정봉주 의원(열린우리당), 백원우 의원(열린우리당)의 질의와 구논회 의원의 보충질 의가 이루어졌다. 동 질의에는 교육의 자주성, 정치적 중립성에 대한 문제, 표의 등가성에 관한 문제 등이 주로 다루어졌다.

3. 붓물 쏟아진 의원 입법안들

공청회가 끝난 후 국회 논의과정에서 예견되었던 것처럼 다수 의원들이 지방교육 자치에 관한 법률안을 발의하였다. 우선 2005년 4월 26일 이군현 의원(한나라당 비례대표, 전 한국교총회장)이 직선제 안을 포함하는 법률안을 발의하였다.

2005년 5월 6일에는 김영숙 의원(한나라당 비례대표, 전 성북교육장)이 학부모 교직원 전체 선거인제를 중심으로 하는 법률안을, 2005년 6월 1일에는 구논회 의원(열린우리당)이 학부모 교직원 전체 선거인제를 중심으로 하는 법률안을, 2005년 6월 7일에는 이주호 의원(한나라당 비례대표, KDI 정책대학원 교수)이 교육위원회의 상임위원회안과, 교육감 선출방식의 법률규정(임명제, 러닝메이트제, 직선제)후 선택의 조례위임안을 각각 발의하였다. 의원별 교육감 선출 및 교육위원회 설치방식은 별첨의 <표-3>과 같다.

김영숙 의원은 2006년 1월 18일 유치원 학교운영위원회 설치안을 별도로 발의하였다.

특징적인 것은 발의에 있어서 이군현 의원과 김영숙 의원 첫 번째 발의안은 내용이 상이함에도 불구하고, 두 의원이 서로 법안 발의의원에 참여하였다는 점이다. 이렇게 볼 때 이군현 의원과 김영숙 의원의 경우 법안 내용에 대한 찬성은 차치하더라도 법안 발의에는 협조가 있었던 것으로 보인다.

김영숙 의원은 5월 4일 “지방교육자치제 어떻게 해야 살릴 수 있나?”라는 제하로 국회의원회관 대회의실에서 공청회를 개최하였다.

동 공청회는 허종열 교수(서울교대)의 기초 발제와 곽병선 학장(경인여대)의 사회로 진행되었다. 토론에는 남승희(바른교육권 실천운동 대표), 배종학(한국초등교장협의회 회장), 소순창(건국대 행정학과 교수), 이기봉(교육인적자원부 지방교육혁신과장), 이장원(전교조 정책실장), 하윤수(한국교총 부회장)가 참여하였다.

4. 국회 토론 과정에서 생긴 정부의 고민

2005년 4월 국회에서 백원우 의원안이 처리되지 못함에 따라 교육부는 2006년 지방 동시선거에서 선출될 교육감 숫자가 대폭 줄어드는 문제에 봉착하였다.

이 문제는 2006년 5월 31일 지방선거에 포함될 교육감의 선거를 최대한 늘리기 위해서는 교육감 직선제만이라도 통과될 필요성이 있다는 문제점에서 출발하였다.

이 사항은 백원우 의원안 부칙 제3조 2항 “이 법 시행 당시의 교육감 임기가 2006년 6월 30일 이전에 만료되며 교육감 임기만료일(재선거 또는 보궐선거가 필요한 사유의 발생일을 포함한다) 다음 날부터 2006년 6월 30일까지의 기간이 1년 미만인 경우, 교육감의 임기만료일 다음 날부터 2006년 6월 30일까지 이 법 제34조의 규정에 따른 권한대행자가 교육감의 권한을 대행하고, 차기 교육감은 2006년 지방선거와 동시선거로 선출한다.”라고 하는 규정에 비추어 5월이나 6월초 국회의 법안 통과가 불가능할 경우 2006년 동시선거에 포함될 수 있는 교육감의 수가 지나치게 줄어들어, 제도개선의 상징성이 없어지는 문제를 우려한 것이다.

이 기간 중 입법이 완료될 경우 동시선거가 가능한 교육감은 5곳(대구, 인천, 울산, 전남, 강원)이었지만 이후 법 통과가 될 경우는 사실상 전남과 강원 2곳만이 동시선거에 포함되는 문제가 발생하는 것이다. 2005년부터 2008년까지 교육감 선거 일정은 별첨의 <표-4>와 같다.

2005년 5월 16일 삼청동 총리공관에서 국무총리 주재로 열린 고위당정협의회에서 당정은 2005년 6월 국회 중 지방교육자치에 관한 법률을 통과시킬 것을 결정하였다.

이 문제를 해결하기 위하여 정부는 필요시 국회법 제53조에 따라 폐회중인 국회

의 상임위 개최조항인 정례회의를 이용하여 안건을 처리하고자 하였으나 교육위 소속 국회의원의 해외교육기관 시찰이 5월중 추진됨에 따라 무산되었다.

6월초 국회 법률통과에 대비하여 교육부는 5월 7일 중앙선관위에 대구·인천교육감의 선거일을 법률이 허락하는 범위 내에서 최대한 늦춰줄 것을 요청하였다.

이에 따라 인천·대구교육감 선거는 법률상 최종일인 7월 4일 치러지게 되었다.

5. 법안 심의의 지연과 정책 관계자들의 좌충우돌

6월 개최된 254회 임시국회에서는 4번의 상임위와 4번의 법안심사소위가 개최되었으나, 사립학교법을 둘러싼 여·야간 공방으로 한건의 법안도 통과시키지 못하고 종결되었다. 이어진 7월 임시국회 또한 예결산과 예비비 승인 이외의 안건은 통과되지 못하였다.

이렇게 법안 통과가 지연되자 학계에서 비난과 비판이 쏟아졌다. 정부혁신지방분권위원회의 지방교육자치제 관련 주요 정책관계자인 오재일 전남대 교수는 6월 10일 서울 세종문화회관에서 한국자치발전연구원 주최로 열린 ‘민선지방자치 10년의 평가와 과제’ 세미나에서 “참여정부는 지난 2년 동안 분권화 청사진을 국민에게 제시하는 등 노력했지만, 학계에서는 참여정부의 지방분권 정책이 투하된 노력에 비해 성과가 부진한 상황에 처해 있다”고 평가했다.

그는 또 “정부혁신지방분권위원회에서 공들여 만든 각종 로드맵이 추진력이 없는 상황에선 작문(글짓기) 수준에 머물게 될 우려가 있다”고 지적했다.

또 이기우 인하대 교수는 ‘교육자치제와 경찰자치제 실시 어디까지 와 있나’라는 주제발표에서 “교육자치는 학교의 자치·자율성의 보장에 관련된 문제이며 지방교육행정문제는 지방자치의 문제로 풀어야 한다”고 밝혔다.

이와 함께 지방교육행정의 문제점으로 “지방교육행정에 대한 정치적 무책임성 조장, 지방행정과 교육행정의 연계부족, 교육비용의 행정비용 등으로의 낭비, 의결

기관 중복에 따른 업무처리의 지연, 주민의 무관심과 참여 부족, 광역행정에 따른 지역주민 관심사 반영의 한계”를 지적하면서, 이의 개선방안으로 교육감 선출방식으로는 임명제나 러닝메이트제가 바람직하고 직선제의 경우 참여는 확대되나 지방행정과의 연계는 먼 것으로 평가하였다. 또한 교육위원회와 시·도의회와의 관계에 있어서는 교육위원회를 시·도议회의 상임위원회로 하되 교육전문가를 일정부분 참여시키는 안을 제안하였다.

6. 대통령의 협조 요청과 상임위의 본격 심의

지방교육자치법안이 계속 표류하자 대통령은 우선 여당의원간의 이견을 조정하고 적극적인 협조를 구하기 위해 2005년 9월 1일 국회교육위원회 소속 열린우리당 의원들을 청와대로 초청하여 함께 만찬을 하며, 교육자치법안의 우선 통과를 당부하였다.

이 자리에는 원혜영 정책위의장을 비롯해, 정봉주, 조배숙, 유기홍, 구논회, 이인영, 최재성, 백원우 의원이 참석하였다.

2005년 9월 개최된 정기국회에서는 국감이 종료된 후인 11월 1일 지방교육자치에 관한 법률 8건(백원우, 이군현, 김영숙 I, 구논회, 노영민, 이주호, 박찬숙, 김영숙 II, 단 노영민, 박찬숙, 김영숙 II는 일부개정법률안이면서 지방교육행정체계에 변화를 가져오는 안은 아니어서 논의의 대상에서 제외한다)이 국회 교육위원회에 상정되었다.

이날 상임위는 이군현, 구논회, 노영민, 이주호, 박찬숙 의원의 제안설명을 서면으로 대치하고 김영숙 의원안만 서면이 아닌 구두로 진행하였다. 김영숙 의원의 발의 후에는 류충현 교육위 수석전문위원의 각 안에 대한 전문위원 검토보고가 있었다. 이어 대체토론이 진행되었다.

지방교육자치에 관한 법률에 대한 질의는 구논회 의원, 진수희 의원, 김영숙 의원, 최순영 의원, 이군현 의원이 참여하였고, 보충질의로 구논회 의원과 최순영 의원이 참여하였으며, 전체 법률안을 법안심사소위원회로 회부하였다.

이날 토론의 논점은 대표성 문제와 분리·통합문제였다. 대표성 및 통합과 분리에 대한 질의 및 답변요지는 별첨의 <표-5>와 같다.

2005년 11월 1일 회의는 교육자치 개선의 상징성이라 할 수 있는 교육감 선거가 2006년 5월 지방 동시선거에서 강원도 1곳을 제외하고는 실시할 수 없다는 현실에서 교육감직선제외의 다른 과도기적 방안도 수용될 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 그리고 그 대상으로 유치원으로의 선거권 확대를 제시한 점 또한 그렇다.

2005년 11월 9일 국회교육위원회 소회의실에서 법안심사소위원회가 개최됐다. 그러나 지방교육자치에 관한 법률의 합의가 어렵고 인적자원개발기본법이 더욱 시급하다는 이유를 들며 최재성 의원이 이의 제기를 함에 따라 1시간 정도의 의사진행을 둘러싼 논쟁이 벌어졌다.

그러나 지병문 법안심사소위원장은 교육위원회의 설치, 교육위원회의 구성, 교육위원 및 교육감의 자격, 교육위원 및 교육감의 선출에 대해서 충분히 의견을 좁힐 여지가 있으므로 논의를 진행하자는 중재에 의해 다시 법안심의가 진행되었다.

교육위원회 설치방식에 대한 토론요지, 교육위원·교육감 자격에 대한 이견, 교육위원 교육감 선출방식 논쟁은 각각 별첨의 <표-6>, <표-7>, <표-8>과 같다. 그러나 각 당의 입장이 명확히 정해지지 않아 결국 2005년에는 더 이상의 법안심사소위도 열리지 못하고 특별한 결론이 없이 지나갔다.

국회에서의 논의는 2006년 2월 재개되었다. 2006년 2월 14일 제258회 국회 임시회에서 열린 교육위원회에서 다시 지방교육자치에 관한 법률 개정안이 상정됐다.

이는 2006년 1월 18일 김영숙 의원이 지방교육자치에 관한 법률 개정안을 다시 발의한 것이 상정된 것이다. 김영숙 의원은 같은 법에 대하여 각기 다른 안을 3가지를 제출하였는 바, 김영숙 의원이 발의한 3번째 발의안(김영숙 III)은 유치원에 운영위원회를 설치하고 그 운영위원회 위원들이 교육감·교육위원 선거에 투표할 수 있

도록 하는 유아교육법 개정안과 지방교육자치에 관한 개정 법률안 총 2건의 법안이
었다.

이날 회의는 김영숙 의원의 제안설명, 류충현 수석 전문위원의 검토보고 이후 의
원별 대체토론 순으로 진행되었다.

지방교육자치에 관한 법률에 대한 대체토론은 김영숙 의원의 유치원의 운영위 설
치와 유치원 운영위원들에 대한 교육감·교육위원 선거권 부여에 대한 토론을 중심
으로 이루어졌다. 유치원 선거인단 도입의 비례문제 토론 요지는 별첨의 <표-9>과
같다.

동 법률안은 법안심사소위로 회부되었고 법안심사소위원회는 2006년 2월 21일에
개최되었다.

이날 회의는 법안심사소위에서 중요사항을 결정하고 상임위로 가자는 의견(한나라
당 이주호 의원), 법안심사소위에서 의결 시 상임위에서 이견이 있을 경우 곤란해질
수 있어 먼저 양당 간 당내 의견을 조율하자는 의견(열린우리당 최재성 의원)이 대립
한 가운데 결국 최재성 의원이 주장한대로 당내 조율 후 다시 논의하기로 하였다.

다음 소위는 2006년 3월 20일 개최되었는데 당시의 교육감 선출방식 및 교육위원
비례문제 토론요지는 별첨의 <표-10>와 같다.

그러나 이날 회의는 상정안건 중 법학전문대학원에 대한 표결문제에 대하여, 이
주호 의원이 같은 당 법안심사위원인 임태희 의원의 불참을 이유로 표결을 거부함
에 따라 논의가 이루어지지 못했다.

7. 비례대표제(안)에 대한 비공개 회의내용 공개 파문

2006년 3월 29일 법안심사소위원회는 비공개로 진행되었다. 이날 회의는 비공개
였으나 언론에 회의내용이 보도됨으로써 적지 않은 파장을 일으켰다.

우선 2006년 4월 3일자 동아일보는 “시·도 교육위원 ‘정당명부 비례대표’식 선발 추진”이라는 제하의 기사에서 교육위원의 정당명부식 비례대표제 도입 및 교육위원회 통합 그리고 이에 대한 한국교총의 성명서 내용을 보도하였다.

한국교총은 4월 2일 성명서를 통해 교육의 정치적 중립성을 해치는 정당명부식 비례대표제 논의 중단, 정당명부식 비례대표제의 제안이 사실상 교육부로부터 진행되었다는 데 대한 개탄과 함께 동 안을 추진 시 정부·여당에 책임을 물을 것을 경고한다고 하였다.

2006년 4월 5일 한국교원단체총연합회, 전국 교직원노동조합, 한국교직원노동조합, 전국 시·도교육위원회회장협의회, 전국 시·도교육위원협의회 등 13개 단체는 국회 앞에서 “교육자치 말살하는 ‘정당명부 비례대표제’식 교육위원 선출 입법추진을 중단하고 교육위원회를 독립형 의결기구화 하라”라는 성명을 통해 통합 중단, 정당명부식 비례대표 도입 논의 중단, 독립형 의결기구화, 교육부장관 퇴진 및 해당위원의 낙선운동을 경고하였다.

아울러 국회 교육위 비공개회의를 회의장 밖에서 참관한 대구 교육위원회 정만진 위원은 2006년 4월 5일 대구매일신문에 “지방교육자치법 개정반대”라는 기고문을 발표하였고 잇달아 박명기 서울시 교육위원 또한 2006년 4월 14일 동아일보에 “교육마저 정치에 줄 세울 건가”라는 언론 기고를 통해 강하게 반대하였다.

이러한 반대운동은 2006년 4월 17일 교육단체들의 국회 앞 천막농성으로 이어졌다. 이러한 대치상황에 대하여 언론은 2006년 4월 18일 세계일보 “교육단체·정치권 정면대립”, 4월17일 YTN “교육자치 둘러싸고 정면충돌”의 우려성 기사와 함께 4월 19일 내일신문 일부 현직 교육위원의 통합 성명 지지 “시·도의회-교육위 통합하라¹⁰⁾”라는 교육위원의 통합 성명 지지 등을 보도하였다.

10) 인천시교육위원회 박인욱 위원과 충청도교육위원회 진옥경 위원은 4월 18일 공동성명을 통해 “4월 임시국회에서 지방교육자치에 관한 법률을 개정할 것을 재차 촉구한다”며 “시·도의회와 교육위원회를 통합하라”고 주장했다.(내일신문, 2006.4.19)

한편 2006년 3월 3일 한나라당은 “교육에 주민참여 극대화를 위해 교육감과 교육위원에 대한 주민 직선제를 추진 한다”라는 성명을 통해 박근혜 대표가 “교육감과 교육위원 직선제에 대해 당 교육위원들과 상의해 국민여론 수렴과 전문가, 관계자들의 공청회를 거쳐 입법안을 만들고 의총을 거쳐 당론으로 확정토록 해야 한다”고 강조하고 동 안을 추진키로 결의했다.

2006년 4월 3일 열린우리당 간사 정봉주 의원과 한나라당 간사 이군현의원은 교육위 간사회의를 열어 교육감·교육위원은 직선제로, 교육위원회 위상은 더 논의하여 4월 국회 중 처리키로 합의¹¹⁾하였다.

2006년 4월 17일 법안심사소위원회가 다시 열렸다. 이날 회의는 긴박하게 이루어졌지만 결론이 나지는 않았다.

이 날 회의는 의원들끼리 잠정적으로 합의한 내용에 대하여 이를 의결하고 나서 교육위원회 본회의에 넘길 것인지 여부에 대하여 논의를 계속했으나, 소위에 계류시켜 계속 논의하는 것으로 정리되었다. 이날 회의는 외부로 알려지지 않은 합의안 처리에 대하여 의원들이 느끼는 극도의 부담감을 여실히 보여주었다.

2006년 4월 18일 제259회 국회 교육위원회 전체 회의가 개최되었다.

지방교육자치에 관한 법률이 의사일정에 올라와있지 않았으나, 한나라당 김영숙 의원은 의사진행 발언을 신청하여 지방교육자치에 관한 법률 개정에서 정당명부식 비례대표제 도입의 위헌성을 지적하고, 이러한 안을 교육부가 부추기고 있다고 주장하면서 교육의 정치적 예속화 우려와 통합에 대한 반대 입장을 표명하였다.

4월 19일 소위는 비공개로 진행되었다. 4월 24일 소위가 다시 개최될 예정이었으나 여·야 간 당 사정으로 취소되었다. 4월 29일 소위는 한나라당 법안심사소위원들이 참석하지 않아 개최 후 바로 산회되었다.

11) 동 합의서 원문은 “3.지방교육자치관련법은 직선제를 원칙으로 하고 교육위원회 위상문제는 법안심사소위원회에서 의결 처리한다”로 하고 있다(2006.4.3)

8. 정부 및 국회 교육 수장들의 교체와 이들의 견해

2006년 4월 국회 이후 6월 국회에서는 김진표 교육부총리 사퇴와 김병준 교육부총리 후보자에 대한 청문회 등으로 지방교육자치에 관한 법률에 대한 논의는 이루어지지 않았다.

또한 당초 2006년 동시선거에서 선출기로 하였던 전국 교육위원선거는 7월 31일 14개 시·도에서 실시되었고(울산은 지역의 산업계 특성상 8월 11일 실시) 제주도의 경우, 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시에 관한 특별법의 제정에 따라 백원우 의원안과 같은 형태로 통합된 제주도 교육위원회는 5월 31일 소선거구제, 주민직선으로 5명의 교육위원을 선출하였다.

17대 국회 후반기 교육위원회에 있어, 여당에는 중요한 변화가 발생하였다. 우선 지방교육자치에 관한 법률안을 발의한 백원우 의원과, 당내에서 이견 법안을 발의 하였던 구논희 의원이 상임위를 변경하였다.

이는 열린우리당 내에서 지방교육자치에 관한 법률을 발의한 의원이 모두 사라져 법안추진의 구심체가 사라짐과 동시에 의원간 법안상의 입장 차이에 따른 갈등문제가 해소되었다는 이중적인 의미를 가지는 것으로 보인다.

2006년 7월 31일 김병준 교육부총리는 7월 31일 교육위원선거 결과 교육위원 선거사범이 2002년 대비 대폭 늘어난데 대하여, “주민 참여가 극대화하는 방향으로 지방교육자치제가 개선돼야 하며 올 정기국회에서 교육감·교육위원의 주민직선제와 시·도의회와 교육위원회의 일원화를 담은 정부안이 반드시 통과되도록 노력하겠다”고 밝혔으나, 조기 사퇴함에 따라 추진력은 반감되었다.

2006년 9월 1일에는 제주도의 통합 교육위원회의 임기가 개시¹²⁾되었다. 이에 따라 종전의 분리된 교육위원회는 폐지되었고, 도의회 내 교육위원회가 특별한 상임 위원회로 출발하였다.

12) 위원장은 교육경력자인 고점유 교육위원이 선출되었다.

9. 법안 조속처리에 대한 여·야의 공감대 형성

2006년 9월 5일 한나라당 이주호 의원은 “시장·도지사, 교육에 발벗고 나서다”라는 제하의 지방교육자치에 관한 법률 개정안 공청회를 개최했다.

전국 시·도지사협의회와 전국 시·도의회의장협의회 후원으로 개최된 이날 공청회는 이기우(인하대 교수, 정부혁신지방분권위원회 위원) 교수가 「지역주민과 지방교육행정체제」라는 제목의 발제와 박정수(이화여대 교수), 김성열(경남대 교육학과 교수), 김성호(전국 시·도지사협의회 수석전문위원), 우○○(교육인적자원부)의 토론으로 진행됐다.

이 날 토론을 참관한 교육부 관계자에 의하면 통합에 반대하는 토론자나 발제자가 한명도 참여하지 않아 방청객이 “왜 반대하는 교육관련 단체들이 한 명도 토론자로 참여하지 않았느냐?”는 질문을 받을 정도로 통합여부에 대한 반대가 없었다고 한다.

하반기에는 국회 교육위원회내 법안심사소위가 계속하여 구성되지 않았다. 이에 대하여 열린우리당은 9월 7일 원내대책회의 브리핑을 통해 유기홍 교육위 간사의 보고내용을 다음과 같이 발표하였다.

정기국회가 개최했는데도 아직 법안심사 소위를 포함해서 소위구성을 못하고 있는 교육위 현황에 대해 보고 드리겠다.

교육위는 우리당 의원 9명, 한나라당 7명, 민주당 1명, 민주노동당 1명으로 구성되어 있다. 9:7:2라는 구성에 비춰보면 어떤 상식으로도 법안심사소위 구성은 3:2:1로 하는 것이 상식이다. 더욱이 위원장은 중립을 지켜야 할 뿐만 아니라 소위에 참여하지 않기 때문에 실제로 9:6:2인 상황에서 3:2:1로 법안심사 소위를 포함한 다른 소위를 구성하는 것이 합당한 일인데도, 소위를 구성하지 못해 안타깝다..

거대 야당의 오만방자한 횡포라고 밖에 하지 않을 수 없고 의회 기본 민주주의 원칙에도 어긋난다. 전반기에도 6개월 동안 법안심사소위를 구성하지 못하고 마지막 순간에 저희가 어쩔 수 없이 여당인 죄로 양보해서 3:3으로 법안심사소위를 구성한 아픔을 갖고 있다. 그때 실제로 법안심사소위가 3:3이다보니 한나라당이 마음에 안

들거나 다른 문제와 연계해서 한나라당 의원 3명이 퇴장하면 아무 심사를 못하는 조건이 되었다.

정기국회가 열려 있는 현재 교육위에서 처리되지 못하고 계류된 법안이 157개에 이른다. 이는 국민께 죄를 짓는 일이고, 아시다시피 산적한 교육 현안들이 있다.

연말까지 반드시 처리해야 할 교육예산과 관련한 지방교육재정교부금법, 로스쿨 관련법, 지방교육자치에관한법, 여야 의원이 같이 낸 교육양극화해소법을 포함한 157개 법안을 신속히 처리해야 하는데 한나라당이 3:3이 아니면 절대 못하겠다고 하고 있다. 민주주의의 기본원칙은 다수결의 원칙이고 또 하나는 대화를 통한 협상이다. 3:2:1이 안되면 3:3:1이라도 하자고 어렵게 제안했는데도 이조차도 거부했다. 3:3이 아니면 도저히 받아들이지 않겠다고 한다.

이 상태라면 전반기와 같은 어려움이 계속될 것으로 보인다. 이 자리를 빌어 권철현 위원장과 간사를 포함한 한나라당 지도부에 다시 한번 경고하고 촉구한다. 민주주의 기본 원칙과 산적한 교육 현안의 해결을 바라는 국민들의 뜻에 귀 기울여 주실 것을 강력히 촉구하는 바이다

2006년 9월 19일 국회 교육위원회 권철현 위원장 및 여야 간사는 간사회의를 갖고 정기국회중에 지방교육자치에 관한 법률을 중점적으로 다루기로 합의하였으며, 9월 25일 간사회의를 다시 소집하여 동 문제에 대하여 공선법을 제외한 법률안 개정을 추진키로 합의하였다.

이러한 여야 합의노력이 진행되던 가운데 10월 19일 국회 교육위원회의 광주교육청 국감에서 교육감 후보로 출마한 한 공무원이 여당 의원의 추궁이 끝난 후 발생한 욕설 파문은 교육위 소속 여야 의원으로 하여금 교육감 선출방식에 대한 개선이 필요하다는 공감대를 확산하는 계기가 되기에 충분한 것으로 여겨진다.

열린우리당 국회교육위원회와 교육인적자원부는 10월 24일 국회 귀빈식당에서 당정협의를 열고 지방교육자치에 관한 법률 처리 방침을 다음과 같이 밝혔다.

지방교육자치에 관한 법률은 올 정기국회에서 반드시 처리하려고 목표를 정했다. 교육위에 여러 법안이 제출되어 있으나 더 이상 미뤄질 수 없다. 기본적으로 교육감선거의 과열로 인한 폐해를 개선하고, 일반자치단체와의 연계와 협력을 강화하는 방향으로 개선안을 마련할 예정이고 구체적인 사항은 좀 더 논의해야 할 것이다.

교육위에서는 11월 중 야당과 협의하여 본격적인 예산 심의에 착수할 예정이다.

10. 양분된 시민단체 간의 갈등

이 시점에서 시민단체의 지방교육자치 개선에 대한 움직임 또한 조직화되었다. 즉, 교육자치제도 개선안을 적극적으로 지지하는 교육단체들의 모임이 결성되어 개정을 촉구하기 시작한 것이다.

정부혁신지방분권위원회가 마련한 개선안에 대해서 적극적으로 찬성하는 교육관련 단체들은 "지방교육자치법 개정 네트워크"를 결성하여 세 가지 입장을 표명하였다.

교육감과 교육위원의 선임을 주민직선에 의할 것, 교육감·교육위원의 피선거권을 확대할 것, 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 전환할 것을 촉구하였다.

이에 참여한 단체로는 공존사회를 모색하는 지식인연대회의, 교과서포럼, 교육선진화교육운동본부, 교육을 사랑하는 모임, 뉴라이트싱크넷, 뉴라이트교사연합(두영택), 뉴라이트학부모연합(김종인), 대전학부모협의회, 바른사회시민회의, 바른교육권 실천행동(김기수), 부산학부모연합회, 아름다운학교운동본부(최충욱), 인간교육실현 학부모연대(박유희), 자유교원조합(이평기), 자유주의교육운동연합(조전혁), 자유주의연대(신지호), 폴리젠(강화식), 한국교육연구소(이종태), 학교폭력피해자가족협의회(조정식), 학벌없는 사회만들기(이공훈) 등이다.

지방교육자치법개정네트워크는 2006년 10월 30일 민주화운동기념사업회관에서 지방교육자치법 개정을 위한 국민 대토론회를 개최하고 한나라당 이주호의원과 열

린우리당 이은영의원을 초청하여 적극적인 지지의사를 들었다.

이처럼 2006년 9월 이후에는 지방교육자치에 관한 법률에 대한 개선의지가 여·야는 물론 시민단체에까지 성숙되어진 것으로 보여 진다. 특히 이은영의원은 국회에서 곧 개정안을 처리할 것임을 시사하는 발언을 하여 관련단체들이 고무되기도 하였다.

한편 이 개정법안의 국회 통과를 앞두고 전교조와 한국교총, 전국 교장단협의회 등 교육단체로 구성된 교육자치 말살 저지 공동대책위원회 회원 5천여 명은 2006년 11월 25일 서울 여의도 국회 앞에서 집회를 열어 지방교육자치법 개정 중단을 요구했다.

이들 교원단체들이 반발하는 논리를 보면 첫째는 의결기관의 이중 구조로 인한 폐해를 없애고자 시·도 교육위원회를 시·도 의회의 상임위원회로 통합하는 것은 헌법 제31조 4항에 위배되는 것이며, 둘째는 정당소속 시·도의회가 교육상임위원회에 참여함으로써 정치적 중립성을 지킬 수 없다는 것, 셋째는 교육위원회를 시·도 의회에 통합하여 운영하는 것은 교육의 자주성과 전문성을 심각하게 침해하는 결과를 초래한다는 것이었다.

이들 단체들은 시·도 의회의 교육상임위원회를 없애고, 현재의 교육위원회로 통합하는 것이 교육자치 정신을 유지하며, 이중구조 폐단을 없앨 수 있다는 논리를 폈다.

서울특별시의 경우 시의원은 106명 선출, 국회의원은 48명을 선출하는데 비해 교육위원은 서울 전역에서 8명만을 선출함으로써 투표의 등가성을 무시하고 있다며 불평등한 개악임을 주장하였다.

또한 교육상임위원회의 과반수를 교육위원으로 하더라도 시·도의회에서의 구성 비율이 낮아 의안 발의 정족수(1/5이상, 10인 이상)에도 못 미치기 때문에 교육의 전문성과 자주성이 유지될 수 없다고 주장하고 있다.

그리고 이들은 현재의 교육위원회 의결권이 변동되지 않기 때문에 교육의 전문성

은 살아있다고 하나, 같은 의결권이라도 현재 교육위원회의 의결권과 시, 도의회에 소속된 상임위원회의 의결권은 질적으로 같을 수 없다는 주장이다.

또한 교육자치제도의 근본적인 개정은 제주특별자치도의 시행 결과 2년 정도 보고 다시 논의되어야 한다고 주장했다.

교육자치법 개정안에 반대했던 교육자치 말살저지 공동대책위원회는 한국교원단체총연합회/ 전국 교직원노동조합/ 한국교원노동조합/ 한국국·공사립초·중·고교장회장협의회/ 한국초등교장협의회/ 한국초등여교장협의회/ 한국사립초등교장협의회/ 서울사립중·고등학교장회/ 한국국·공립중학교장회/ 한국중등여교장회/ 한국일반계고등학교장회/ 전국 상업계고등학교장회/ 전국 공업계고등학교장회/ 대한사립중·고등학교장회/ 전국 외국어고등학교장회/ 전국 예술고등학교장회/ 전국 과학고등학교장회/ 전국 체육고등학교장회/ 전국·시·도교육위원협의회/ 전국 시·도교육위원회의장협의회/ 전국 시·도교육위원부의장협의회/ 전국 시·도교육위원협의회지방교육자치수호특별위원회/ 전국 시·도교육위원협의회지방교육재정특별위원회/ 한국교육삼락회총연합회/ 교육과학교를위한학부모연합 등이다.

제8장 지방교육자치에 대한 핵심 쟁점

국회에 제안된 6개의 법안 중에서 지방교육행정제도와 관련하여 의미 있는 쟁점은 실시단위와 교육감·교육위원회의 위상 및 교육감 선출방식등에 대한 견해의 대립이다.

1. 실시단위의 변경(기초→광역)

정부혁신위의 정부안 협의과정에서는 2004년 10월 20일 제시된 안과 같이 다양한 안이 논의되었다.

2004년 9월 24일 개최된 정부혁신지방분권위원회 주최 지방교육자치제도 개선 자문회의에서도 교육분야 전문위원은 기초지방교육자치제도를 실시하는 것에 대하여 교원수급 불균형, 지역간 교육격차 발생, 정책안정성 저해 등의 문제점이 있음을 지적했다.

반면, 지방교육자치특위의 위원인 엄기형 교수 면담자료에 따르면 행정학 전공의 교수는 기초교육자치 필요성, 기초자치단체장의 추가적 재원마련에 의한 교육지원, 일정 인구수준이 되는 곳부터 순차적인 기초교육자치 실시 등 기초교육자치 실시에 중점을 두었다.

시·군·구 단위에서 교육자치를 실시할 것이냐 여부는 정부혁신지방분권위원회의 중요한 논점이었다. 정부혁신지방분권위원회가 의도했던 기초 차원의 지방교육자치는 1988년 교육법에서 규정되었던 시·군·구 차원의 교육위원회 설치와 집행기관으로의 교육장 설치와는 다소 차이가 있다.

정부혁신지방분권위원회는 2004년 10월 24일 토론회에서 시·군·구 단위의 교육자치 실시 방안에 대하여 다음과 같은 논의를 거쳤다.

제1안으로 기초자치단체에 부분적인 교육행정기능을 부여하는 방안, 제2안으로 기초자치단체에 구성방식이 광역과 동일한 전면적인 교육행정기능을 부여하는 방

안, 제3안으로 2안과 같되 교육부단체장 신설 의결은 지방의회에서 하는 방안, 제4안으로 2안과 같되 합의제집행기관으로 교육위원회를 설치하는 방안 등 4가지 방안을 제시하였다.

이후 2004년 12월 29일 공청회에서는 제1안과 유사한 방안만을 제시하였으나, 2005년 1월 20일 광주공청회, 2005년 1월 25일 부산공청회에서는 동 내용마저 삭제되는 등 기초자치단체에 대한 개선방안은 완전히 삭제된 채 제시되었다.

결국 기초자치단체 단위의 교육자치 도입에 대한 논의는 정부 최종안으로 채택되지 않았다. 이는 앞서 2004년 10월부터 2005년 1월 중 국무회의 지시사항에서 살펴본 것처럼 교육자치의 급격한 변화에 대한 우려가 반영된 결과다.

기초단위에서 교육자치의 실시에 대한 논란은 1991년 지방교육자치에 관한 법률 제정과정에서도 논란이 되었다. 당시 정부안과 민주자유당(함종한 의원 대표발의)안은 각각 기초교육자치를 담지 않았으나, 평화민주당(박석무 의원 대표발의)안은 기초단위의 교육자치를 실시하는 것을 내용으로 하였다.

윤형섭 장관은 1991년 2월 2일 개최된 국회 문교체육위원회에서 법안설명을 함에 있어 기초교육자치를 실시하지 못하는 이유로 “시군단위의 교육자치제 실시는 교육재정 여건상 자치행정 경비가 과다하게 소요되어 학교 교육비를 잠식하게 되고 교원인사에 경직성을 초래하며 지역간 교육의 불균형을 심화시키고 의무교육 실시에 있어서 공통기준 및 동일수준의 유지가 곤란해지는 등 불합리한 점이 심각한 것으로 계속적으로 지적”되어 왔다고 하였다.

전문위원 검토보고에 있어서도 배중섭 전문위원은 정부안과 민자당 안에서 기초교육자치제를 실시하지 않는 이유로 “종합교육청의 분리독립과 교육위원회 신설에 따르는 막대한 추가 재정수요, 소규모 영세교육청의 발생, 인사교류의 경직성 및 폐쇄성으로 인한 교직원의 불만 야기, 교육여건의 지역간 불균형 심화”등의 문제점을 들었다.

또한 1991년 현재 260개 시·군·구 수 대비 179개에 불과한 교육청이 기초교육자치가 실시될 경우, 81개의 교육청 및 260개의 교육위원회를 신설함에 따르는 비용은 2,883억과 매년 965억의 운영비가 소요될 것으로 추산하였다.

또 영세교육청의 발생에 대하여도 10개교 미만 관리 교육청이 15개소, 10개소에서 20개소의 학교를 관리하는 교육청이 36개소, 20개소~30개소를 관리하는 교육청이 49개소며, 1만 명 미만의 학생을 관장하는 교육청수만 40개소가 된다고 지적하였다.

이 논의는 1991년 2월 4일부터 2월 6일까지 범안심사소위원회의 심의 후 광역교육자치를 주 내용으로 하여 1991년 2월 6일 김원기 위원장의 표결에 따라 9명의 찬성과 5명의 반대로 통과되었다.

이처럼 정부에서 기초교육자치를 전면적으로 실시하지 못하는 이유 중 가장 큰 이유는 위에서 보는 바와 같이 기초자치단체와 지역교육청과의 수의 불일치에 따라 기초교육자치를 위한 시설과 인력에 필요한 비용이 과다하게 소요되는 것이 가장 큰 것으로 보인다.

1991년 81개의 차이에서 2005년 52개로 차이가 줄어들었으나 기초자치단체별로 교육·학예에 관한 사항을 처리할 사항을 두는 것은 제도개선을 통해 확신할 수 없는 효과에 비해 확실한 비용 부담의 증가폭이 지나치게 큰 문제점이 있었던 것으로 보인다.

이를 해결하기 위하여 교육부 내부 자료에 따르면 일정규모 이상의 인구나 학생을 가진 기초자치단체부터 순차적으로 실시하는 방안이나, 생활권 중심단위의 새로운 교육단위별로 실시하는 방안이 검토되었으나 이러한 방안 모두 정부최종안으로 채택되지 못하였다.

2005년 기준 지역교육청 및 기초자치단체 현황은 별첨의 <표-11>과 같다.

2. 교육감 및 교육위원회 위상

제안된 6개의 법안 중에서 교육위원회의 위상과 관련해서는 그 내용이 제각각 달랐다.

백원우 의원안과 이주호 의원안은 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 하자는 것이었다. 김영숙 의원의 안은 교육위원회를 독립형 의결기관으로 제안하고 있다. 이군현 의원과 구논희 의원은 시·도의회에 교육관련 상임위원회를 두고 이와는 별도로 교육위원회를 두는 현행 제도를 유지하는 방안이다.

이 중에서 현행 제도를 유지하자는 안은 중복심사, 교육위원회와 지방의회 간 갈등 등 그 문제점이 심각하게 제기되고 있다는 점에서 바람직하지 않았다. 또한 시·도에 상임위원회를 두면서 이와는 별도로 교육에 관한 심의·의결기관을 두는 제도도 대한민국을 제외하고는 입법례를 찾아볼 수 없는 안이었다.

교육문제에 관한 이중심사의 폐단을 줄이는 방안으로 백원우 의원과 이주호 의원이 제안한 방안과 김영숙의원이 제안한 방안은 시·도의 교육관련 상임위원회와 교육위원회를 일원화하고 있다는 점에서는 양자가 일치하며 이중심사의 폐단을 줄이는데 기여할 것이라고 볼 수 있다.

다만 김영숙 의원이 제안한 교육위원회의 독립 의결기관화 방안은 여러 가지 문제점을 안고 있어 채택되기 어려웠다.

그 문제점을 살펴본다면, 우선 세계적으로 유례가 없다는 점, 교육위원회와 지방의회의 연계성을 강화하는 것이 아니라 양자의 분리와 대립을 고착화 한다는 점, 교육위원회의 심의를 거쳐 시·도의회에 상정하여 결정하도록 하는 사안을 제외한 사안에 대해서는 시·도의회의 영향을 배제함으로써 주민대표기관인 시·도의회의 심의를 공동화하여 지방의회를 지방자치단체의 최고 의결기관으로 규정하고 있는 헌법 취지에 반한다는 점, 학교 밖에서 교육과 관련된 문제는 시·도의회에서, 학교 안에서의 교육 문제는 교육위원회로 심의기관이 분리되어 연계성이 결여된다는 점 등의 폐단이 있었기 때문이다.

백원우 의원안과 이주호 의원안은 큰 틀에서 같으나 교육전문가 지방의원이 지방의회의 상임위원회인 교육위원회에서 차지하는 비중이 차이가 있다.

전자는 교육위원회에서 전문가 비중이 일반지방의원에 비하여 1명이 많도록 하고 있으나 후자는 1명이 적도록 하고 있다. 후자가 일원화의 기본방향에 보다 잘 합치된다고 볼 수 있으나 전자는 기존 교육위원들의 수용가능성에 있어서 앞선다.

또한 전자는 교육상임위원회의 전결사항을 인정하고, 시·도의회 심의를 배제하는 사항을 인정하나 후자는 부인하고 있다.

3. 교육감 및 교육위원의 선거방식

교육감 선출방식에 있어 백원우 의원, 이주호 의원, 이군현 의원안이 모두 주민직선제를 채택하고 있으나 김영숙 의원과 구논희 의원안은 학부모, 교육공무원, 유치원 운영위 위원 등으로 선거인단을 확대하는 방안을 제안하고 있다.

또한 이주호 의원은 직선제, 임명제, 시·도지사 교육감이 러닝메이트로 입후보하는 안 중에서 당해 시·도가 조례로 정하도록 하는 방안을 제안하고 있다.

김영숙 의원과 구논희 의원이 제안한 선거인단의 확대 방안은 세계적으로 유례가 없는 검증되지 않은 제도라는 점, 학부모와 교육공무원, 유치원 운영위 위원 등이 주민전체의 대표가 아니라는 점에서 대의민주주의 정치원리와 부합되지 않아 지방자치의 주체인 주민대표로 인정할 수 없다는 점, 주민참여의 불평등성 등 위헌적인 요소가 있다는 점에서 채택되기 어려운 안이었다.

교육위원에 대한 직선제 방안도 최선의 방안이라고 볼 수는 없다. 보다 나은 방안으로는 교육전문가를 비례대표의 원리에 따라 배정하는 것이 절차 면에서나 전문성 제고라는 측면에서 보다 타당성이 있다.

교육감을 주민이 직접 선출하는 방안은 주민참여의 확대라는 측면에서는 바람직한 측면도 있으나 교육감과 시·도지사의 연계강화, 전문가의 추대라는 측면에서 보

면 폐단도 적지 않다.

그러나 정부안에서 주민직선제를 채택한 것은 직선제도가 최선의 방안이기 때문이 아니라 교육의결기관의 일원화를 관철하기 위하여 교육단체와 교육감들의 의견을 반영하는 차원에서 채택된 방안이라고 볼 수 있다.

교육감을 선출함에 있어 전국적으로 획일적인 선거방식을 채택할 필요는 없다. 이 점에서 이주호 의원이 직선, 러닝메이트, 임명제 중에서 지방별로 조례로 선택할 수 있도록 한 것은 다양한 제도를 검증하는 차원에서도 상당한 설득력을 가지며 지방자치의 본질과 지방분권시대에 보다 부합되는 방안이라고 할 수 있다.

소위 교육감 선거방식의 법률 열기 후 조례에 위임하는 이 방식은 기본적으로 정부혁신지방분권위원회의 초기 제안방식과 동일하며, 정부혁신지방분권위원회와 제주도가 2005년 5월 20일 발표한 “제주특별자치도기본구상안”의 교육자치 구상과 동일하다.

그러나 정부혁신지방분권위원회와 제주도의 제주특별자치도 구상은 실제 제주도에서는 실현되지 못하였다. 제주도에서는 교육감 직선제로 귀결되었다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제91조).

이는 동 방식이 우리나라 헌법체계로서는 인정될 수 없는 문제가 있기 때문이다.

제주도 구상안 발표 후 2005년 8월 31일 개최된 제주특별자치도 추진기획단과 교육부 간 개최된 회의에서 추진기획단은 자치제도의 조례위임을 강조하였으나, 교육부는 헌법적 문제를 제기하여 이를 수용하지 않았다.

교육부는 교육감 선거방식의 법률 열거 후 조례위임안은 헌법이 정하는 몇 가지 위헌적 요소를 내포하고 있다고 보았다.

우선, 이 방식은 헌법적으로 포괄위임의 문제를 띠고 있다. 즉 교육감 선출이나 임명절차, 처벌조항 등을 모두 법률에서 하위 조례로 이를 위임하고 있으며 이는 헌

법 제75조가 규정하고 있는 포괄위임금지의 원칙을 위반할 가능성이 있다.

처벌법규나 조세법규 등 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부행정법규의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 하는 반면에, 규율 대상이 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화되어야 할 것이다.

출처 : 헌재(1994.6.30). 93헌가15등. 판6-1.

두 번째로는 동 법률이 죄형법정주의에 위배되어 위헌 가능성이 크다는 점이다.

헌법 제12조제1항 및 제13조제1항이 천명하고 있는 죄형법정주의는 형사 벌은 반드시 법률로 규정하여야 하며, 행위시 죄가 아니었던 행위가 후속 법률에 의해 소급 되는 일 또한 금지하고 있다.

그러나 이주호 의원안의 경우, 임명제, 러닝메이트제, 직선제를 추진하면서 이 방식 어떤 것을 채택하더라도 발생할 수 있는 형사별적인 문제까지 조례에 모두 위임하고 있다.

그러나 주민직선제를 채택한 경우 현행 선거제도는 31개조의 형벌조항을 두고 있으나, 이주호 의원안의 경우 이마저도 조례로 위임함에 따라 죄형법정주의에 저촉될 가능성이 크다 할 것이다.

이 경우는 러닝메이트제나 임명제의 경우에도 발생할 수 있는 형사별적인 처벌 내용을 법률이 아닌 조례에서 정하는 동일한 문제를 앓고 있다.

세 번째는 선거권 및 선거운동 법정주의에 어긋날 가능성이 크다. 헌법 제116조제1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”라고 규정하여 선거운동과 관리에 관한 법정

주의를 채택하고 있다.

또 헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.” 라고 규정하여 선거권과 선거운동에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있다.

따라서 조례로 선거권을 부여하거나 또는 부여하지 않는 방식, 선거운동의 방식을 포괄적으로 모두 조례로 위임한 입법방식은 헌법에 위반될 가능성이 크다 할 것이다.

이러한 문제점은 제주특별자치도 추진과정에 반영되어 교육감 선출방식으로 주민직선제로 하되, 그 방식은 공직선거법을 적용토록 하는 것으로 일단락되었으나, 이주호 의원의 경우는 법률안으로 발의된 것에서 차이가 있다.

국회논의과정에서 보는 것처럼 이주호 의원은 동 조례위임방식의 관철을 위해서 보다는 의결기구의 일원화에 더 집중한 것으로 보인다. 의결기구 일원화가 전제된 경우, 주민직선제를 수용할 수 있는 것으로 발언한 것으로 보아, 교육계 출신 의원들이 백원우 의원 안에 대한 반발에 따른 발의에 대하여, 일반자치에 더 가까운 안을 발의하여 백원우 의원 안으로의 합의통과 가능성을 높이고자 하는 의도가 있었던 것으로 생각되어진다.

4. 교육감 자격에 대한 논란

교육감과 교육위원 자격에 대한 사항은 정부혁신지방분권위원회 의사결정과정, 공청회 과정, 국회논의과정에서 계속적으로 논란이 되었다.

2004년 10월 6일 정부혁신지방분권위원회 지방교육자치제도개선 자문회의 제4차 회의에서 교육감 선출방식 논의와 관련하여 교육감 자격의 확대 내지는 완화 논란이 있었으나 이 부분에 대한 결론은 내려지지 않았다.

2004년 10월 20일 개최된 지방교육자치제도 개선 토론회에서도 정부혁신지방분권위원회는 교육감 자격에 대한 언급을 하지 않았다.

2004년 12월 29일 개최된 서울 공청회에서 정부혁신지방분권위원회는 “교육감 피선거권은 주민직선에 의한 선출방식에 알맞게 그 자격기준을 완화”로 제시하였다.

동 토론회에서 교육감 자격의 완화를 찬성하는 박경양(참교육학부모회 회장)은 교육감 주민 직선시 교육감 자격은 폐지되거나 완화하여야 한다고 주장하였다.

반면 교육감 자격 완화에 대하여 송기창(숙명여대 교수), 김재웅(서강대 교수), 한상진(남서울대 교수)은 반대하였다.

2005년 1월 20일 광주공청회와 2005년 1월 25일 공청회에서도 정부혁신지방분권위원회의 교육감 자격에 대한 기술은 1차와 동일하였다.

2차 공청회에서 토론자 중 최은순(참교육학부모회 광주지회장)은 교육감 자격의 완화에 찬성한 반면 김남순(전남대 교수), 손정선(광주 교육위원회 교육위원), 조강봉(광주교총회장)은 자격 완화에 반대하였다.

3차 공청회에서 토론회에서 토론자중 임동규(부산 YMCA 사무총장)는 교육감 자격의 폐지를 주장한 반면, 조금세(부산교총회장)는 교육감 자격 완화에 반대하였다.

대체로 교육관련 이익단체는 교육감 자격의 완화를 반대한 반면, 일반 시민단체는 교육감 자격을 폐지 내지 완화하는 것에 찬성하였다.

교육감 자격에 대한 사항은 교육자치제도 발생기인 1949년부터 1987년까지는 법률적으로는 큰 변화가 없었다.

그러나 1987년 정부(문교부장관 서명원)가 발의하여 1988년 1월 25일 국회 문교공보위원회에 상정된 교육법 개정안 제45조가 교육장의 자격을 조례로 정하도록 함에 따라 동 문제가 법률상의 쟁점으로 다루어졌다.

이날 서명원 장관의 제안 설명 후 배중섭 전문위원이 검토 보고를 통해 교육감의

자격에 대한 논란을 다음과 같이 설명하였다.

일선 교육계에서는 교육장은 교육학에 관한 독임제 집행기관으로서 현장교육에 깊은 관심을 가지고 있는 각계각층의 요구와 비판을 전문적 식견을 가지고 판단 수용할 수 있는 능력을 가져야 하며 이러한 전문적 식견과 능력을 갖기 위해서는 현장교육경험이 필수적으로 요청되며 현직교원 또는 교육전문직중에서 임용함으로써 하등의 문제가 없는 교육장을 교육행정경력만 가진 자도 가질 수 있도록 하는 것은 교육의 전문성에 대한 퇴보를 초래할 뿐만 아니라 일반행정직의 교육행정직 진출문호를 확대하는 것이므로 교육장은 교육자 가운데서 선출해야 하는 강한 주장이 있습니다.

이에 대하여 교육자치는 교육자 자치가 아닌 주민자치이며 따라서 직종에 따른 피선거자격의 포괄적 제한은 헌법이 보장하고 있는 사회적 신분에 의한 차별받지 않을 권리와 공무담임권 그리고 직업선택의 자유 등 국민의 기본권에 대한 침해이며 주민의 선택의 자유에 대한 일방적인 선택이란 주장이 나오고 있습니다.

이러한 설명 외에 조문에 대한 수정의견을 통해 정부안 45조에 대한 수정의견으로 “교육장은 교육 또는 교육전문직원 경력이 15년 이상 있거나 양 경력을 합하여 15년 이상 있는 자여야 한다.”라고 제시하였다.

이 법안은 같은 날 구성된 7명의 위원으로 구성된 법안심사소위원회(민주정의당 김상효, 김정남, 조상현, 한양순, 통일민주당 강삼재, 이재욱, 최훈)가 3번의 법안심사소위원회 개최 후 1988년 3월 7일 국회 문교공보위원회(위원장 이영일) 회의에서 문교부장관 김영식을 출석시킨 채 교육경력 또는 교육전문직원경력 20년 이상으로 상향하여 통과시켰다.

1948년 이후 40년간 교육감 자격으로 하자가 없던 교육행정직은 동 법률개정 이후 1991년부터는 일절 지방교육의 수장에 취임할 수 있는 자격조건을 상실함에 따라 교육행정직과 교직(교육전문직)간의 교육감 자격을 둘러싼 갈등이 고조된 것으로 보인다.

이 상황은 1987년 6월 10일 및 6월 29일 이후 각 분야에서 터져 나온 민주화 요구

가 이익집단의 조직화를 통하여 국회의 법률제정과정에 반영되었고, 이는 이익집단이 정부와 국회를 압도하는 특수한 상황에서 이익집단의 구체적 이익실현 과정의 하나로 보인다(교육부 내부인사 면담자료13).

교직경험만이 교육감 수행에 적절하다는 주장은 1991년 지방교육자치에 관한 법률이 국회를 통과한 직후의 교육학계 내부에서도 찾아볼 수 있다. 충남대 윤형원 교수는 그 이유를 다음과 같이 주장하였다.

교육행정은 그 행정목적이 인격체 형성이라는 막중한 과업에 있을 뿐 아니라 인격 완성방법 또한 정교하고 고도의 전문적 지식과 기술을 요하기 때문에 그 내용을 잘 아는 전문가가 교육행정의 실무를 담당해야 한다는 전문성 추구의 원칙입니다.

즉 교육행정은 내무행정이나 일반직 중심의 공무원이 수량적 개념으로 실시해서는 안되고 교육적 경험과 이론적 배경을 지닌 교육숙달자가 담당해야 올바르게 이루어진다는 논리입니다. 더욱이 일반직 공무원은 정당과 정부의 지침을 맹종적이거나 비교육적으로 강행 또는 실천하려는 경향이 있기 때문에 교육의 정치적 중립성을 보장하는 면에서나 전문성을 확립하는 면 등 양면성의 퇴화를 몰고 오는 속성을 지니고 있기 때문에 교육사무는 볼 수 있을지 몰라도 교육행정을 담당할 수 없는 것입니다.

출처 : 윤형원(1991). p2

1988년 법 개정 후 이후의 법률안에 있어서 교육감의 자격에 대한 국회의 논의와 결과는 경력연수를 몇 년으로 두느냐에 관한 문제로 귀결되었다.

이는 1991년 2월 6일 국회 문교체육위원회에서 지방교육자치에 관한 법률이 표결 통과할 때도 동일하게 20년으로 정해졌고 1995년 7월 13일 국회교육위원회를 통과할 때나 1997년 11월 10일 국회 교육위원회를 통과 할 때 역시 경력연수의 가감만이 논의되었다.

그러나 참여정부의 교육감 선출방식이 주민직선으로 귀결됨에 따라 일반 공직선

13) 이 내용은 1991년 지방교육자치에 관한 법률 제정 작업에 주도적으로 참여한 인사의 진술내용을 채택하였다.

거에서처럼 자격을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 이루어졌다.

대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원에게 요구하는 최소한의 자격 외에 어떠한 경력이 주민의 선택을 확대하게 할 것인가가 쟁점이 된 것이다.

이러한 교육감 자격의 확대 주장은 정부혁신지방분권위원회의 공청회과정에서는 별로 이루어지지 않았으나¹⁴⁾, 기타 국회의원들을 중심으로 한 공청회나 국회논의 과정에서는 계속하여 논의가 이루어졌다.

우선 김성열 교수는 “교육감이 지방교육에 관한 중요사항을 관장하는 독립제 집행기관으로서 기능을 제대로 수행하기 위해서는 단순한 행정가가 아니고 교육활동 전반을 통합적·대국적·장기적 견지에서 달관하며, 선견지명을 가지고 교육사업을 구상해 나가는 교육정치가로서의 자질을 갖추어야 ”한다고 주장하였다.

교육감 경력의 확대가 필요하다고 보면서, 확대된 자격으로 “교육공무원이 아닌 교육행정경력을 가진 자, 교육위원 경력소유자, 학교법인 이사 이상인 경력자, 시·도의원 중 교육관련 상임위 경력자, 교육연구경력 소유자 등”을 예로 들었다(백원우, 2005).

김기성 서울시의회 의원 또한 교육감의 경력연수 강화와 더불어, 교육감 자격의 확대의 필요성을 주장하였다(교육에서 희망을 찾는 국회의원모임, 2005).

우형식 교육인적자원부 지방교육지원국장 또한 교육감의 자격확대가 필요하다고 보며, 확대의 수준은 교육관련 연구경력, 교육관련 의회 의원 경력, 교육관련 학위 경력 등이 포함될 수 있을 것이라고 보았다.

다만 필요자격을 전부 삭제할 경우 교육자치를 위해 교육감을 별도로 존치할 목적이 없어지므로 이에 반대 입장을 표명하였다(이주호, 2006).

의원들이나 의원모임이 주최한 공청회 과정에서의 교육감 자격에 대한 논의는 경력연수를 늘리거나 줄이는 문제가 아닌 직선제에 따라 일반선거로 전환된 교육감

14) 서울공청회에서는 박경양이, 광주공청회에서는 최은순이, 부산공청회에서는 임동규가 각각 주민의 선택권 확대를 위해 교육감 자격의 완화 또는 폐지를 주장하였다.

선거의 피선거권을 선거권확대에 따라 얼마만큼 확대할 것이냐에 초점이 맞춰진 듯 하다.

이러한 교육감 자격의 확대에 대한 논의는 국회 논의과정에서도 계속되었다. 2005년 4월 17일 국회교육위원회에서 백원우 의원은 교육감 자격은 확대되어야 하며, 이 확대된 자격으로는 의원이나 평생교육 등이 포함되고 이에 대한 논의가 적극적으로 이루어져야 한다고 주장하였다. 정봉주 의원 또한 교육연구경력, 교육관련 의회 경력 4년 등으로 자격이 확대되어야 한다고 주장하였다.

5. 교육의 자주성 및 정치적 중립성에 대한 해석문제

교육의 정치적 중립성 및 자주성의 문제는 공청회 및 국회심의과정에서 쟁점이 되었다.

이것은 교육자치제도가 헌법상 교육의 자주성·정치적 중립성에 터를 두고 반드시 존재해야 하는 제도보장으로서의 성격을 갖느냐 여부에 따른 논쟁이라고 볼 수 있다.

참여정부 하에서 토론회 과정의 최초 충돌은 정부혁신지방분권위원회가 지방교육자치제도 개선에 대한 안을 거의 정리하던 2004년 11월 12일 제주에서 있었다.

한국교육학회 제주지회 주최로 열린 “제주특별자치도 실시를 위한 교육자치제의 발전방안 모색”이라는 주제의 토론회에서 이기우 교수는 “학교자치중심의 교육행정체제 개편”이라는 주제를 발표하였고, 송기창 교수는 “지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 대한 비판적 고찰”이라는 주제 발표를 통하여 대립하였다.

이 토론회에서 이기우 교수가 주장한 내용은 다음과 같다.

교육자치는 학교자치이어야 한다고 전제하고, 이 기준에서 볼 때, 교육의 자주성은 교사에게 부당한 영향력을 행사할 수 있는 지방교육행정기관으로부터의 자주를 의미하고, 교육의 전문성은 교육에 대해 전문적인 지식과 능력을 갖춘 자가 교육을 담당해야 한다는 것을 의미한다.

이 전문성은 교육행정청이 교육의 내용이나 교육방식에 대해서 일일이 간섭하는 경우에 발휘되기 힘들기 때문에 교육의 자주성의 다른 표현이라고 볼 수 있다. 교육의 정치적 중립성은 정치적인 세력의 부당한 간섭으로부터 교육을 방어하는데 본질이 있다.

특히 이러한 것은 학교와 교사를 교육행정청으로부터 독립시켜 교육의 내용과 방법을 자주적으로 결정하고 특정한 정치적인 세력의 영향으로부터 벗어날 수 있게 함으로써 가능해질 수 있다고 주장하면서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 학교자치의 근거이다.

한편 이 토론회에서 송기창 교수는 이기우 교수의 주장 각각의 사항에 대하여 다음과 같이 반박하였다.

헌법재판소가 교육자치의 근거로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 명백하게 밝히고 있음에도 불구하고 이기우 교수가 “헌법학계에서는 침묵하거나 적극적인 해석을 피하고 있는 실정이다” 라고 주장하는 것은 기 헌법적 판단이 내려진 사항에 대한 권위를 인정하지 않는 것이다.

또한 교육행정의 전문성의 필요성, 학교자치와 교육행정의 자치가 상호 배타적인 관계가 아니라는 점 등에 대한 논증을 통해 이기우 교수의 주장을 반박하였다.

실제로 이기우 교수는 헌법재판소의 판례에 동의하지 않음을 밝혔다. 2005년 4월 28일 국회교육위원회 공청회에서 이기우 진술인은 김영숙 의원의 질의에 대한 답변을 통해 헌법재판소 판례에 동의할 수 없음을 분명히 하였다.

헌법재판소는 다음과 같이 판시하였다.

(1) 국민주권의 원리는 공권력의 구성·행사·통제를 지배하는 우리 통치질서의 기본원리이므로, 공권력의 일종인 지방자치권과 국가교육권(교육입법권·교육행정권·교육감독권 등)도 이 원리에 따른 국민적 정당성기반을 갖추어야만 한다(헌재 1999. 11. 25. 99헌바28, 판례집 11-2, 543, 550-551 및 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 739, 751; 1994. 2. 24. 93헌마192, 판례집 6-1, 173, 177 등 참조).

그런데 국민주권·민주주의원리는 그 작용영역, 즉 공권력의 종류와 내용에 따라 구현방법이 상이할 수 있다. 국회·대통령과 같은 정치적 권력기관은 헌법 규정에 따라 국민으로부터 직선된다. 그러나 지방자치기관은 그것도 정치적 권력기관이긴 하지만, 중앙·지방간 권력의 수직적 분배라고 하는 지방자치제의 권력분립적 속성상, 중앙정치기관의 구성과는 다소 상이한 방법으로 국민주권·민주주의원리가 구현될 수도 있다(헌재 1999. 11. 25. 99헌바28, 판례집 11-2, 543, 551-552 참조).

또한 교육부문에 있어서의 국민주권·민주주의의 요청도, 문화적 권력이라고 하는 국가교육권의 특수성으로 말미암아, 정치부문과는 다른 모습으로 구현될 수 있다(헌재 1992.11.12. 89헌마88, 판례집 4, 739, 762-763 참조).

(2) 지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다.

이러한 '이중의 자치'의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다. 지방교육자치는 '민주주의·지방자치·교육자주'라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 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.”

출처 : 헌재(2000.03.30) 99헌바113 판례집12-1: p369

또는 “지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다고 할 것이다.”라고 판시(헌재, 2002)한 사항을 말하는 것으로 보여진다.

이러한 교육자치의 근거에 대한 교육의 자주성, 정치적 중립성, 전문성에 대한 해석문제는 국회에서도 계속되었다. 2005년 4월 27일 상정된 지방교육자치제 개정 법률안에 대한 질의에서 김영숙 의원과 교육부총리 간 논쟁이 이루어졌다.

- 김영숙 위원 : 현 제도와 시·도의회 안에 설치되는 것 중에 헌법에 규정되어 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 어느 제도가 더 보장이 될까요?
- 부총리 겸 교육인적자원부장관 김진표 : 저는 지금보다는 시·도의회와 통합되는 것이 교육의 자치성과 교육에 관한 조례나 또는 교육에 관한 예산을 확보하는 데 교육위원들이 주도하는 교육위원회가 모든 결정 권한을 확실히 갖기 때문에, 지금은 단순히 심의권만 있고 결정권한은 어차피 시·도의회에서 결정하기 때문에……
- 김영숙 위원 : 왜 심의결정권이 없다고 생각하시지요? 역시 비 교육전문가 수장이 오시니까 통합되는 것이 더 전문적이고 자주성이 있고 정치적 중립성을 기한다는 것에 대해서 저는 놀랐습니다. (생략)
- 부총리 겸 교육인적자원부장관 김진표 : 저는 헌법이 보장하고 있는 교육자치가 일반 행정으로부터의 독립이나 자주성을 의미한다고 생각하지 않습니다. 왜냐하면 제가 알기에는 전 세계에서 일반 행정과 일반자치와 교육자치를 완전히 분리해서 운영하는 나라는 우리나라밖에 없습니다.

백원우 의원은 김영숙 의원의 교육위원회 구성 반대 논의에 대하여 국회 교육위원회에 교육경력이 없는 의원이 오게 되는 경우 고민이 된다고 말하며, 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성 때문에 교육위원회를 전부 교육전문가로 해야 한다면 국회 또한 이 논의로부터 자유롭지 못하다는 취지의 주장을 전개하였다.

이군현 의원은 별도로 교육감을 두고 있는 이유는 교육이 다른 분야와는 상당히

다르게 나름대로의 어떤 고도의 전문성을 요하는 일이기 때문에 교육감을 별도로 두고 있다.

결국 교육의 전문성 때문에 둔 것이기 때문에 그런 취지에서 교육위원회가 별도로 존재하는 것이라고 주장하였다.

2005년 4월 28일 개최된 국회공청회에서 이군현 의원은 이기우 교수에게 “헌법 제31조제4항의 교육의 자주성, 정치적 중립성은 뭘 뜻한다고 생각하느냐”고에 대하여 질문하였다.

이에 진술인 이기우 교수는 “교육의 자주성, 정치적인 중립성은 학교에서 학생들에게 교육하는 그 교육이 외부의 정치 세력이라든지 행정 관료, 그 다음에 종교 세력에 의해서 침해당하는 것으로부터 학생들을 지켜주고, 또 오늘날은 학부모들이 참여해서 지키고, 학생들을 참여시켜서 그 뜻을 반영하는 그것이 교육의 자주성이라고 보며 그것이 세계적인 해석이다”라고 답변하였다.

정당인에 대한 문제는 공청회 과정에서 이기우 교수와 김영숙 의원의 논쟁으로 전개되어 먼저 김영숙 의원이 다음과 같이 발언하였다.

제가 교육장을 했을 당시에 보니까 시도교육위원회들이 너무 무력해요. 교육 위원이라고 있어도 그냥 존재로만 보이고, 시·도의회가 대단하더라고요. 목적대로 사업이 안 돼요. 왜냐하면 정치성으로 왔기 때문에 주민의 의향을 받아들인다는 취지에서 목적으로 되어 있는 사업도 변경을 해 가지고 사업이 이루어지거든요.

그래서 교육위원회에서 편성되어 올라간 예산안이 시·도의회에서 다시 뒤집어진다고요. 법이라는 것이, 교육 위원이 일선 현장에 가서 교원 여론 수렴한 것, 학부모 여론 수렴한 것, 지역민 여론 수렴한 것을 제대로 활동할 수 없게 손발을 묶어 놓았어요 ”

이기우 교수는 정당의 당적을 가진 정치인이 국회에서 교육·학예에 관한 사항을 심의하는 것 자체만으로는 정치적 중립성을 해하는 것은 아니듯이 지방자치단체에

서 교육문제도 마찬가지로 답변하였다.

- 진술인 이기우 : 전혀 생각을 달리 합니다. 그리고 특히 그 전제가 정당이 추천하는 지방의 의원이 하나까 문제라고 하는데, 위원님 국회의원 나오실 때 공천 받으셨습니까?
- 김영숙 위원 : 저는 비례대표입니다. 국민의 투표로 인해서 정당의 투표로 당선된 사람입니다.
- 진술인 이기우 : 그러면 위원님께서 교육의 정치적 중립성을 심각하게 훼손시키고 있습니까?
- 김영숙 위원 : 제가 정치적 중립성을 훼손했다고요?
- 진술인 이기우 : 아까 위원님께서 정당의 추천을 받은 지방 의원은 정치적 중립성을 심각하게 훼손시킨다고 말씀하셨거든요. 그런데 그것을 전제로 말씀하시기 때문에……
- 김영숙 위원 : 정치적인 성향에 의해서 주민의 요구를 받다 보니까 정치적인 중립하고는 벗어났다는 뜻입니다.
- 진술인 이기우 : 그러니까 지방 교육위원회를 완전히 분리시키는 것이 정당의 공천을 받은 사람이 개입하면 안 된다……
- 김영숙 위원 : 그렇지요.
- 진술인 이기우 : 그러니까 정당의 공천을 받으면 교육의 정치적 중립을 훼손시키니까… 지금 위원님은 정당의 공천을 받으셨다는 말이에요.
- 김영숙 위원 : 저는 정치가니까 정치활동을 해야지 무슨 소리입니까?
- 진술인 이기우 : 그러니 지금 교육을 논의하고 있지 않습니까?
- 김영숙 위원 : 저는 정치가이기 때문에 정치활동을 하는 것입니다. 저를 뭘로 보십니까?
- 진술인 이기우 : 정당의 공천을 받더라도 교육의 정치적 중립성과는 상관없다는 말씀을 드리고 싶습니다.

교육의 정치적 중립성 때문에 지방의회에서 교육학예에 관한 사항을 처리해서는 안 되고, 독립된 교육위원회에서 해야 한다는 주장은 국회 자체의 정당성으로 인해 국회 내 논의과정에서는 지지를 받지 못하였던 것으로 보인다.

왜 특별하게 지방에서만 교육에 있어 정당을 배제해야 하느냐에 대한 논의 자체는 이루어지지 못하였다. 특히 교육위원회 독립의결기구화와 관련하여 완전한 독립의결기구화를 제안한 안 자체는 교육계 의원에서조차 발의되지 못하였다.¹⁵⁾

또 교육위원회에서 교육전문가를 완전히 배제한 형태의 완전통합안도 발의되지 못하였다. 통합이나 분리 또한 헌법 제31조 4항과 헌법제118조 사이에서 절충되는 안에서 조금 진전된 분리 또는 조금 진전된 통합 사이에서 안이 형성된 특징을 보인다.

6. 시·도지사과 교육감 간의 협력 장치

백원우 의원안은 시·도지사과 교육감과의 협력장치로 '지방교육행정협의회'를 두고 있다. 이는 교육감의 주민직선으로 인하여 정치적 위상 및 주민대표성의 확보에 따른 양자 간의 갈등을 예방하고 협력을 제도화하기 위한 장치이며, 교육감 협의회를 법제화하고 있다.

이는 지방자치법 제154조의2 (지방자치단체의 장등의 협의체)에 따른 시·도지사 협의체를 교육감에 적용하여 그간 사실상의 임의단체 성격의 교육감협의체를 법제화한 의미가 있다.

이주호 의원안은 따로 시·도지사과 교육감과의 협력장치를 두는 대신 양자 간의 의무를 법제화하고 있다. 동 안 제3조(시·도지사과 교육감의 의무)에서 「시·도지사는 교육감이 추진하는 단위학교 운영 및 교수학습의 자율성 확대를 위하여 최대한

15) 송기창 교수는 1962년 교육법이 교육위원회를 독립형 의결기구로 규정했던 입법례가 있다고 한다.-송기창 지방교육자치제도 개선방안, 이군현 의원주최 지방교육자치제도 공청회 자료집 22.2005.1.28. 그러나 1962년 입법례는 교육법 제15조에서 의결기구를 규정하고 있으나, 교육위원은 지방의회에서 선출한 3명, 문교부 장관 또는 도지사가 임명한 2인으로 구성되어 형식상은 독립한 의결기구이나 내용상 중앙정부 또는 광역자치단체 및 당해 지방의회에 예속된 구조로서 독립형 의결기구로는 보기 어려운 것으로 생각된다.

협조하고 지원하여야 한다.

교육감은 지방교육에 대한 시·도지사와 주민의 요구를 교육행정에 최대한 반영하여야 한다.」고 규정하여 양자의 의무를 공식적 협의체를 통한 의무라기보다는 법률적 협조의무를 상정하고 있다.

제 3 부 교육자치 개선 성과와 향후 과제

제9장 최대 성과는 ‘교육수요자의 민의 반영’

1. 첫 직선제 교육감의 탄생

마침내 교육을 교육수요자에게 돌려주는 교육자치가 꽃을 피우기 시작했다. 2007년 2월14일 주민이 직접 참여한 부산시 교육감 선거에서 설동근(薛東根, 58) 후보가 첫 직선제 교육감에 당선됨으로써 정부의 지방분권정책 중에서 핵심적인 과제로 설정된 지방교육자치제도의 개선을 위한 노력이 결실을 거두게 된 것이다.

직선제 교육감 선거는 지난해 말 시도 교육감과 교육위원을 주민 직접선거로 선출하는 것을 골자로 하는 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 2006년 12월 7일 국회를 통과하면서 가능해졌다.

국회의 교육위원회가 오랜 표류 끝에 그동안 제안된 9개의 지방자치에 관한 법률 개정안들을 절충하여 2006년 11월 7일 표결에 붙여 통과시키고 동년 12월 6일 법사위 통과에 이어 12월 7일 국회 본회의에서 가결되어 2007년 1월 1일부터 시행에 들어갔다. 정부혁신지방분권위원회가 관련단체와 관련기관들의 의견을 수렴하여 만든 개선안과 거의 일치하는 안으로 절충안을 만들어 통과를 시킨 것이다.

부산시교육감의 경우 다른 시도 교육감과는 달리 2월 28일로 임기가 먼저 끝나 올해 1월부터 발효된 개정 법률의 첫 적용 사례로 주민 직접선거를 치르게 됐다.

이번 선거는 대통령 임명제(제1~9대), 교육위원회 간선제(제10대), 운영위원회 간선제(제11대~13대)를 거쳐 사상 처음으로 주민들이 직접 지방교육의 수장을 뽑았다는 점에서 각별한 의미를 갖는다.

초대 직선제 부산시교육감에 당선된 설동근 당선자의 임기는 2007년 3월 1일부터 시작해 3년 4개월간이다.

임기가 4년이 아닌 3년 4개월로 제한한 것은 선거에 따른 비용을 절감하고 저조한 투표율 등을 감안, 다음 교육감선거를 2010년 5월 실시 예정인 전국 지방 동시선거와 함께 치르기로 했기 때문이다.

2. 제도개선의 기대효과

지방교육자치법개정안은 정부혁신지방분권위원회가 설정한 지방분권로드맵의 핵심과제로 선정하여 추진되어 왔는데 국회에서 통과되어 본격 시행됨에 따라 지방자치에 걸 맞는 분권화를 실현하고 주민의 대표성과 책임성을 강화하게 될 것으로 보인다.

지방교육자치제의 개선으로 기대효과를 요약하면 첫째, 시·도의회를 중심으로 교육에 대한 관심과 협조 집중을 통해 지방교육 역량을 결집할 수 있고 둘째, 시·도의회에 교육전문가의 참여로 교육계 요구와 입장을 반영하게 되어 교육계의 권한이 강화되며 셋째, 이중심의 의결, 이중감사 폐지로 행정력 낭비 해소 넷째, 지방교육행정협의회 설치로 교육에 대한 시·도지사와 교육감간 행정협조 강화 다섯째, 예산지침, 선결조치 보고 폐지로 지방 자율성을 강화할 수 있게 된다.

3. 의제 형성에서 법률(안)통과까지의 프로세스 및 분석

참여정부에서의 교육자치 정책결정과정에서 있어서의 이슈 제기는 대통령 선거에서 내걸은 공약사항이다. 또한 정책을 결정하기 위한 준비수단으로서 지방분권특별법이라는 입법을 통해 법률적 수단을 만드는 것으로 출발하였다.

아울러 입법추진일정을 담은 로드맵의 준비와 이러한 사항을 구체화하기 위해 정부혁신지방분권위원회가 구성되어 국민들의 관심을 끌었다.

참여정부의 지방교육자치제도 개편을 둘러싸고 자치제도 개편을 통해 이익에 영향 받는 2개의 큰 이익집단이 존재하였다. 교육계와 지방교육자치 단체를 둘러싼 학자와 단체가 우선 거론될 수 있을 것이다.

(문제 제기 및 이슈화)

- 대통령 선거공약
- 인수위 논의
- 혁신위 발족
- 지방분권로드맵 제시
- 지방분권특별법 제정
- 시·도지사, 시장·군수구청장, 지방의회 의원 찬성
- 교육계 반대
- 시민단체 찬·반

(쟁점의 정리과정)

- 정부혁신위 및 정부 내 보고
- 대통령 및 국무총리의 개인적 소신과 경험
- 정부혁신지방분권위(교육 자치개선특위, 교육자치 개선자문회의)
- 국무회의
- 관계장관회의
- 관련부처실무회의
- 토론회/ 공청회
- 정부(안) 마련

(입법 과정)

- 정부(안)
- 개별 의원 발의(안)
- 국회교육위 심의
- 국회 주관 토론회
- 교육위 의원 변화
- 법률안 통과



평 가

그 하나는 교육자치를 직접 둘러싼 거버넌스를 구성하고 있는 교육감, 시·도 교육위원회, 교원단체, 전교조와 이들을 분리 독립을 지지하는 그룹의 학자군을 들 수 있다.

또 하나의 그룹은 끊임없이 지방교육자치라는 개념 자체를 인정하지 않는 그룹으로서 자치단체 장과 지방의회 및 동 그룹을 지지하는 학자군이다.

특히 참여정부의 핵심 정책사항인 시·도의회와 교육위원회의 통합에 있어서는 이 통합을 통해 직접 영향력 행사를 강화할 수 있는 시·도의회 또는 시·도지사의 영향력이 강하게 형성되었다.

또 현행의 광역자치에서 기초자치를 주장하는 기초자치단체장, 교육자치가 학교 자치에서 행사되어야 한다는 전교조 등이다. 시민단체 등의 경우에는 그간 조직화

된 환경요인으로 작용하지 않았으나 참여정부 하반기에는 조직화된 세력으로의 영향을 미치기도 했다.

행정부내 의사결정 과정에 있어서는 대통령, 국무총리, 교육인적자원부, 정부혁신 지방분권위원회, 중앙선거관리위원회, 행정자치부가 변환과정의 주요 참여자로 들 수 있다.

참여정부의 교육자치 개선과정에는 우선 정부내 의사결정을 하는 최고 의사 결정권자가 실질적으로 대통령에서 국무총리로 이행되었다. 이는 국무총리의 기초교육자치에 대한 국무총리의 경험(국민의 정부 교육부 장관 역임 경험)과 교육계의 특색에 대한 통찰이나 가치판단이 기초교육자치에 대한 우려로 나타나진 것으로 보여진다.

교육인적자원부나 중앙선거위의 경우 교육위원 선거에 있어서 1인 2표제, 광역선거에 대하여 반대 입장을 제기하였으나, 지방분권특별법상 정책을 결정하는 주체를 정부혁신지방분권위원회로 정함에 따라 이들 기관의 의견은 수용되지 않았다.

2005년 3월 최종 결정된 정부혁신지방분권위원회의 교육자치제도 개선안은 법률안 형태로 국회에 제출됐다.

그러나 여당 내, 야당 내 의견이 서로 다름에 따라 2006년 9월까지의 합의에 이르지 못했다. 오히려 합의점을 찾기 보다는 반대되는 법안을 다수 발의하여 서로의 안을 견제하는 특성을 보인다.

이는 교육계를 대변하는 의원과, 자치단체장의 다수를 점유하는 야당, 개인적 소신에 따라 교육자치의 모델을 찾는 의원의 소신이 복합적으로 형성된 결과로 보인다.

그러나 2006년 후반기에는 이러한 갈등이 여당 내 갈등의원의 상임위 변경과 구심점 상실, 통합 지지의원의 위원장 선임, 반대 의원의 소극화 등의 과정에서 합일점을 찾는 입법화에 근접하는 양상으로 전개되었다.

4. 개정 교육자치 법률의 주요내용

2005년 4월 국회에 제출된 지방교육자치법이 상임위를 거쳐 2006년 12월 7일 본회의에서 재석의원 235인 중 156명의 찬성으로 통과되어 참여정부의 지방분권이 또 하나의 큰 결실을 거두게 되었다.

지방교육자치법이 통과됨으로써 현행 교육감과 교육위원을 학교운영위원회에서 간선제로 선출하는 과정에서 발생하는 여러 문제점이 해소되고, 교육위원회와 시·도의회와의 분리로 인해 발생하는 의사결정의 비효율성과 행정력낭비가 개선될 것으로 기대된다.

법안이 통과됨에 따라 기존 시·도 교육위원회가 2010년부터 시·도의회 내 상임위원회로 전환되고, 교육위원 및 교육감은 주민투표로 선출(교육위원회의 과반수는 교육전문가인 교육위원으로 선출)하게 되며 현재 중임만 가능한 교육감의 연임이 3회까지 가능하게 되었다.

교육감과 교육위원 선거는 2010년 실시되는 전국 지방 동시선거와 동시 실시된다. 다만 2007년 2월 28일로 임기가 끝나는 부산시 교육감은 2007년 2월 14일 첫 직선제 교육감 선거를 실시하였다.

법률 제8069호에 의한 개정 교육자치 법률(2006. 12. 20)의 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환
 - 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위한 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회를 두도록 하고, 시·도의회위원과 교육위원으로 교육위원회를 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 함.(법 제4조 및 제5조)

- 교육의원 및 교육감을 주민직선제로 변경
 - 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하되, 교육의원의 경우 주민직선에 관하여 필요한 사항을 따로 법률로 정하도록 하고, 교육감의 경우 「공직선거

법」의 시·도지사 선거의 무소속후보자에 관한 규정을 준용토록 함.(법 제8조 및 제22조)

○ 교육감 임기에 관한 규정 완화(법 제21조)

- 교육감의 임기는 1차에 한하여 중임할 수 있도록 하던 것을, 계속재임은 3기에 한하는 것으로 변경함.(법 제21조)

○ 교육감의 선결처분 보고의무 등 삭제

- 교육감이 지방의회의 의결에 대하여 재의 또는 제소를 하는 경우와 소관 사무 중 교육위원회 또는 시·도의회의 의결이 필요한 사항에 대하여 선결처분을 하는 경우 교육인적자원부 장관에게 이에 관한 보고를 하도록 하던 의무규정을 삭제함.(법제28조 및 제29조)

○ 지방교육행정협의회의 설치 등

- 교육감과 시·도지사 사이에 지방교육 관련 업무협의를 활성화하기 위하여 지방교육행정협의회를 조례로 설치토록 하고, 각 시·도 교육감 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 교육감 협의체를 설립할 수 있도록 함.(법 제41조 및 제42조)

○ 주민직선제로 전환되는 교육감 선거의 시기

- (부칙 법 제4조 내지 제6조) 주민직선제로 전환되는 차기 교육감 선거를 2010년 실시되는 전국 지방 동시선거와 통합하여 실시할 수 있도록 하기 위하여 교육감의 임기에 관한 경과조치 및 임기 및 선출에 관한 특례를 마련하는 한편, 이 법 시행 후 6개월 이내에 실시되는 교육감 선거를 「공직선거법」의 규정에 불구하고 별도의 일정에 따라 실시할 수 있도록 「공직선거법」의 적용에 관한 특례를 규정함.(부칙 법 제4조 내지 제6조)

※ 지방교육자치에 관한 법률[전부개정 2006.12.20 법률 제8069호]은 별첨으로 수록하였다.

제10장 후속 조치와 향후 과제

1. 아직 실현되지 못한 과제들

관련 이해 집단들의 거센 반발 속에서 지방 교육자치가 첫 발을 내딛게 된 것은 매우 의미가 크다.

칸막이 교육행정, 무책임교육행정, 주민을 소외시키는 교육행정을 극복하고 지역 교육역량을 결집하여 지역교육을 발전시켜 지역발전의 기반이 되도록 하는데 이번 개정 법률은 부족하지만 방향은 바로잡았다. 타협과 설득에 의하여 갈 길을 가야 한다.

물론 아직도 일부 사람들은 이번의 제도 개선이 지방 교육자치를 말살하는 처사라고 비난을 하지만 칸막이 교육행정을 극복하는 한편 교육정책결정과정에서 주민 소외를 극복하여 지방교육행정을 무책임행정에서 책임행정으로 바꿨다는 점에서 획기적이라고 할 수 있다.

그러나 교육감, 교육위원의 피선거권제한 폐지 내지 완화, 교육집행기관의 실질적 지방 집행기관과 일원화, 기초단위에서 교육의 지방자치실현, 교육부권한의 획기적 지방이양 등 아직 실현되지 못한 과제들이 산적되어 있다. 또한, 앞으로도 교육행정과 일반지방행정의 유기적인 관계 설정은 지속적인과제로 남는다.

2. 잇따르는 헌법소원 등 후유증 치유해야

2006년 12월 7일 국회 본회의를 통과하자 교직원단체들은 그동안의 주장대로 “교육의 중립성을 훼손할 수 있고 교육여건의 불평등이 확산될 수 있다”며 반발했다.

한국교총 한재갑 대변인은 “교육감과 교육위원 직선은 찬성하지만 교육위를 시·도의회로 일원화하면 교육의 정치적 예측화가 심해지고 교육의 중립성을 훼손할 수 있다”고 지적했다.

전교조 이철호 임시대변인은 “현재도 지역 간 교육격차가 일정 부분 존재하는데,

이번 법 개정으로 지자체의 정치적 의지에 따라 교육 격차가 더욱 벌어지는 결과를 초래할 것"이라고 우려했다.

이러한 우려와 반발이 현재는 헌법소원 제기로 비화되고 있다.

한국교원단체총연합회(회장 윤종건, 이하 한국교총)와 전국 시·도교육위원협의회(의장 강호봉)는 2007년 3월 20일 오후 서울 종로구 헌법재판소 앞에서 기자회견을 열고 "'지방교육자치에 관한 법률'이 헌법 제31조가 보장하고 있는 교육의 자주성과 전문성을 침해하고 있다"며 헌법소원을 청구했다.

이원희 잠실고 교사와 강호봉 서울시 교육위원 및 이승원 전 서울대방초 교장 등을 소송청구자로, 전 헌법재판소 재판관을 지낸 한국교총 교권위원인 정경식 변호사를 소송 대리인으로 하는 헌법소원청구에서 "시·도교육위원회를 시·도의회와 특별상임위원회로 통합한다는 개정 '지방교육자치에 관한 법률' 제4조 및 제5조는 지역자치와 함께 문화자치의 일환으로서 헌법이 제도적으로 보장하고 있는 지방교육자치체도의 본질을 침해한다"고 주장했다.

이들은 또 "교육 자치는 교육의 자주성과 독립성 보장을 위한 것으로서 조직과 기능의 독립성이 중요한 본질을 이룬다"며 "그러나 개정 법률은 교육자치에 있어 조직과 기능의 독립성을 상실하게 해 본질적인 자치를 침해한다"고 비판했다.

이들은 이어 "같은 지방의원 신분이면서도 일반 지방의원과 달리 교육의원은 다른 위원회에 배속될 수 없다"며 "교육상임위원회의 교육의원 과반수 구성 조항 등으로 사실상 지방의회 의장으로 선출될 수 없는 등 헌법상 기본권인 평등권과 공무담임권을 침해했다"고 강조했다.

한편 경남도교육위원회 박종훈(47) 위원은 지방교육자치에 관한 법률 제22조 3항은 '교육감선거에 관해 이 법에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위 안에서 공직선거법의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용한다'는 내용으로 개정된 것과 관련, 2007년 3월 5일 오전 경남도교육청에서 기자회견을 열고 "시·도교육감선거

와 관련한 공직선거법의 일부 조항에 문제가 있다"고 지적한 뒤 헌법소원을 냈다.

박 위원은 "교육위원이 교육감선거에 나서려면 선거일 60일 전 그 직을 그만두어야 한다"는 공직선거법 53조는 헌법에 위반된다"고 주장하고 "이 규정은 과거 교육감선거가 공직선거법과 관련이 없던 당시 교육위원이 국회의원이나 지방자치단체장 등에 출마할 때 적용됐던 것"이라고 밝혔다.

그는 "현행 공직선거법은 지방의원이 당해 자치단체장에 출마하거나 국회의원이 대통령에 출마할 때는 현직을 유지할 수 있다"며 "지방의원과 단체장의 관계를 교육위원과 교육감의 관계와 같은 것으로 본다면 60일 전 사퇴 조항은 헌법상 기본권인 평등권과 공무담임권을 침해한 규정"이라고 주장했다.

또한 이러한 헌법소원 청구에 앞서 2007년 1월 30일 교원 경력자만 주민직선 시·도 교육감 후보로 입후보할 수 있도록 한 '지방교육자치에 관한 법률'이 평등권을 침해한다는 헌법소원이 제기됐다. '학교를 사랑하는 학부모 모임(학사모)' 최상기 부산지부 대표는 2월 14일 실시되는 부산시교육감선거에 출마하려 했으나 현행법이 입후보 자격을 제한해 출마하지 못하게 됐다며 30일 헌법재판소에 헌법소원을 청구했다.

청구인인 최상기씨는 최근 시·도 교육감 선거가 학교운영위원회 간선에서 주민직선제로 바뀌자 부산시 교육감 입후보 신청서를 냈으나 교육 공무원 경력이 없다는 이유로 신청이 거부되자 헌법소원을 청구한 것이다.

그는 "학교운영위원 및 운영위원장으로서 3년 경력은 상당 부분 교육감의 역할과 비슷하다"며 "법률이 교원경력 및 교육공무원의 경력만 교육경력으로 인정하고 이 경력을 지닌 자만 교육감 후보로 인정하는 것은 헌법에 어긋난다"고 말했다.

또한 최 대표는 청구서에서 "지방교육자치법이 교육감 입후보 자격을 유치원, 초·중·고교, 대학 등의 교원 경력자나 교육공무원 경력자로 제한해 평등권을 침해하고 있다"면서 "국민의 교육행정 참여를 제한하고 있다"고 주장했다.

최대표의 헌법소원 청구와 더불어 학사모와 뉴라이트 학부모연합은 이날 오전 서울 종로구 가회동 헌법재판소 앞에서 기자회견을 열고 “시·군·구 지방자치단체장 후보 자격을 행정자치공무원 근무 경력이 있는 사람으로 제한하지 않듯이 교육감의 자격 제한도 철폐해야 한다”고 주장했다.

3. 첫 직선 부산시 교육감 선거의 시사점

2007년 2월 14일 치러진 부산시교육감 첫 직선 투표를 앞두고 ‘부산발 교육혁명’이란 수식어가 붙었었다.

교육법 개정 후 전국 첫 주민 직접선거로 치러진 부산시교육감 선거는 역대 선거 사상 최악인 15%대의 낮은 투표율을 기록하는 등 이 제도가 성공적으로 정착하기 위해 많은 것을 보완해야 할 것임을 말해주고 있다.

투표율 15.3%는 유권자 100명 중 15명 정도만 투표한 셈이며 2006년 5월 31일 지방선거의 부산 투표율 3분의 1수준에 불과하다.

부산시선거관리위원회에 따르면 부산시교육감 선거 투표를 마감한 결과 전체 유권자 284만 9천 49명(부재자 41,822명포함)중 43만 7천 226명이 투표해 15.3%의 투표율을 기록했다고 밝혔다.

역대 선거의 최저 투표율은 2002년 6월 13일 제3회 전국 동시 지방선거에서 부산 사상구 35.4%, 2006년 5월 31일 제4회 전국 동시 지방선거에서 인천 44.3%, 2000년 4월 13일 제16대 국회의원 선거에서 대전 53.3%였고 2004년 부산시장 보궐선거의 투표율이 역대 최저인 33%였다.

이렇게 투표율이 낮으면 주민들의 ‘교육 민의(民意)’가 왜곡되거나 무시될 수 있는 등 직선제의 의의가 사라지고 교육감의 대표성의 논란을 야기 시킬 수 있다.

교육 수요자인 주민들의 뜻을 교육정책에 최대한 반영하고 교육감이 주민들의 지지를 바탕으로 소신 있는 정책을 펼치게 하기 위해 직선제를 도입했는데 주민들이

외면한다면 '직선제 무용론(無用論)'이 불거질 수도 있다.

오문범 부산 YMCA 시민중계실장은 "이렇게 낮은 투표율은 교육감 당선자가 직선 교육감으로서 대표성을 가지는 데 우리가 생기지 않을까 우려된다"고 말했다.

정홍섭 신라대 총장은 "교육감 선거를 통해 정치적 중립성과 교육의 전문성이 확보돼야 하는데 낮은 투표율로 직선제 도입 취지가 무색해졌다"고 말했다.

당선자 설동근 교육감이 내걸어온 캐치프레이즈 '검증된 부산교육의 힘'도 무색해질 수 있다. 사교육비 경감, 학교급식 개선 및 폭력 없는 학교, 인성교육 강화, 투명한 교육행정 등 그가 제시해온 일련의 공약에도 추진의 동력이 그만큼 떨어질 수도 있다.

가장 큰 문제는 유권자들의 관심이 낮았다는데 있으며, 법안 공포 뒤 선거기간이 한 달여로 짧은 것과 투표일이 평일인 것 등도 주요 요인이다.

이번 선거는 개정 지방교육자치법이 공포된 지 56일 만에 실시됐다. 공식 선거운동기간은 고작 14일이었다. 정책과 후보를 평가하기에는 시간이 너무 짧았다.

지금까지 접한 정치권 선거와 달리 출마 후보의 면면은 유권자에게 낯선 얼굴이었고 직선제 변경 사실조차 모르는 시민이 부지기수였다.

시민들은 "왜 우리가 교육감을 뽑느냐"며 선거의 당위성을 실감하지 못하는 등 유권자의 인식 또한 문제였던 것이다. 교육에 관심이 많은 학부모들의 참여도 저조했다.

선거 기간 중 부산 하늘엔 투표참여를 독려하는 비행선이 띄워지고 거리 곳곳에서 캠페인이 벌어졌으며 부산시선거관리위원회는 역대 최저 투표율을 우려한 나머지 투표참여 시민들에게 일부 영화관과 할인점 할인혜택을 제공하는 등의 교육지책까지 내놓았다.

이런 무관심은 세계에서 가장 높은 교육열과는 너무나도 대조적이다. 자식 교육 이라면 물불을 안 가리고, 기러기 아빠도 마다 하지 않으면서 정작 지역사회의 교육 시스템 구축에는 별로 관심을 갖지 않는다면 이 또한 모순이 인 것이다.



오는 14일 사상 첫 직선 교육감 선출을 앞두고 한 후보가 7일 거리 광장에서 지지를 호소하는 유세를 하고 있으나 유권자들의 반응은 썰렁해 보인다. 부산시선거관리위원회 제공

또한 이번 선거에서는 160억 원의 비용이 들어갔다. 부산시선관위에 따르면 후보자의 선거운동비용과 선거공보, 투표용지 인쇄비, 투개표 종사자 인건비 등으로 쓰였다. 투표에 6,942명, 개표에 1,755명 등 8,697명이 동원됐다.

이번에 투표한 유권자는 43만 7천 226명이다. 1인당 3만 6,500원의 비용이 들어간 셈이다. 지난 5월 31일 지방선거에서 전체 선거비용이 246억원에 달했던 부산의 경우 교육감선거를 추가하면 비용이 400억 원을 넘는 수준이어서 150억원 이상을 부산교육청이 부담해야 한다.

교육위원 선거비용은 지방자치단체가, 교육감 선거비용은 교육청이 각각 부담토록 함에 따라 교육재정 악화를 막기 위해서라도 선거운동 범위를 되도록 줄여야 한다는 지적이다.



투표참여를 독려하는 선관위 비행선

또 부산시장선거의 경우 후보 1인 당 선거운동 비용한도가 14억7,000만원에 달해 교육감선거도 이에 상응할 것으로 추정되고 있다. 국회 교육위는 이 같은 이유 때문에 개정안 심의과정에서 직선 선거운동 범위를 일정 부분 축소하려 했으나 입법절차상 어려움 때문에 손을 대지 못했다.

국회 교육위 유길홍(열린우리당) 의원 측은 “여야 의원 대다수가 교육계 정서에 맞게 교육감 선거운동 범위를 축소해야 한다는데 의견을 같이 했으나 공직선거법을 개정해야 하는 등 절차가 복잡해 그대로 통과시켰다”고 말했다.

이에 대해 부산교육청 관계자는 “지역교육청마다 수천억원씩 빚더미에 올라 있는 상황에서 수십억원이 넘는 선거비용을 추가 조달하면 교육재정이 그만큼 악화될 수밖에 없다”면서 “평생 교직에 몸담아 온 교육자들이 엄청난 선거비용을 부담하는 것도 무리”라고 지적했다.

교육감 선거가 정치선거 판처럼 치러져서는 곤란하다. 부산시 교육계 등에 따르면 교육감 직선제를 시행할 경우 간선제 때보다 선거운동이 확대돼 교육계가 정치판이 되어버리는 등 부작용이 클 것으로 우려되고 있다.

정치적 중립성을 보장하기 위해 정당공천이 배제된 교육감 직선에서 일부 후보들이 특정 정당과 ‘관계’가 있거나 ‘지원’을 받고 있는 것처럼 선거운동을 벌인 것으로 알려졌다.

한국교원단체총연합회(교총)는 "교육 철학과 소신에 의한 비전 제시는 실종되고 특정 정당 또는 정치인과의 친소(親疏) 관계 과시를 득표 전략으로 활용하거나 정당 인들이 대거 선거운동에 동원돼 정치선거로 변질된 것은 매우 유감스러운 일"이라고 밝혔다.

학교운영위 간선제의 병폐를 답습하고 있다는 느낌이 든다는 지적이다. 후보들은 특정 당과 정치인을 끌어들이 표를 쉽게 얻으려 하기보다는 지역교육의 발전을 위한 참신한 정책을 발굴하는 데 주력해야 함에도 후보마다 천편일률적이고 원론적인 공약들뿐이어서 누구를 찍어야 할지 모르겠다는 유권자들의 말도 곱씹어봐야 할 점이다.

서울대 교육학과 백○○ 교수는 "선거가 시작되기도 전에 후보간 경쟁이 과열돼 상대방 비방과 정당 개입 등 정치판에서나 볼 수 있는 모습들이 나타나는 것은 교육자치와는 한참 거리가 멀다"고 지적했다.

아울러 선거 기간 중 교육공무원들의 줄서기가 성행해 당선자가 '보은 인사'를 할 가능성은 매우 높다. 오○○ ○○대 교육대학원장은 "교육감 직선은 정치판을 흉내 내는 행사가 아니다"라며 "존경받는 교직원토 조성을 위해 정책으로 승부하는 모습을 보여야 할 것"이라고 지적했다.

교육감의 권한과 책무는 막대하다. 부산시민이 내는 세금 4,000억원을 포함해 2006년 기준으로 부산시 예산의 3분의 1인 2조 2천억원의 예산을 편성하고 집행한다.

유치원에서 고등학교에 이르기까지 교직원 2만 4,000여명의 인사권과 공립 학교장, 지역 교육장의 임명권도 갖고 있다. 유치원의 인허가권, 학교 공사나 납품의 발주권도 있다.

교육감은 각종 교육관련 조례안과 예·결산서 작성, 학교 및 기타 교육기관의 설치, 교육과정 운영과 통학구역, 교육공무원 인사 등 수많은 중요 업무를 최종 결정하는 등 교육감에게 법적으로 보장된 권한은 17가지나 된다. 웬만한 광역단체장 못지않은 규모다.

이런 위상의 공직을 선출하는 제도의 보완이나 주민의 관심을 제고시키는데 소홀히 해선 안 될 것이다.

직선제의 첫 테이프를 끊은 부산에 이어 올해 말 충북 경남 울산에서, 내년에는 서울, 제주, 충남, 전북, 대전에서 교육감 직선제가 실시될 예정이다.

2010년 모든 지역에서 지방선거와 교육감 선거가 통합돼 치러지게 된다. '주민 직선을 통한 교육자치의 완성'이라는 교육감 직선제의 의의를 살려야 한다. 이런 점에서 볼 때 부산시교육감 선거가 남긴 시사점은 크다.

〈투표율 및 후보자별 득표 현황〉

인구수 (1.26기준)	유권자수 (비율)	투표자수	투표율	후보자별 득표수				
				설동근 (득표율)	윤두수 (득표율)	이병수 (득표율)	임혜경 (득표율)	정용진 (득표율)
3,611,466	2,849,049 (78.89%)	437,259	15.3	147,018 (33.82)	19,261 (4.43)	98,461 (22.65)	96,736 (22.25)	73,129 (16.82)

4. 수준 높은 시대로 가기 위한 공동의 노력

흔히들 '교육은 국가 100년 대계를 좌우하는 중차대한 문제'라고 한다. 우리의 자녀와 후손들의 장래가 달려있기 때문이다. 그러나 당장은 날이 갈수록 커지는 사교육비가 우리들 가계를 짓누르고 있는 것과 비례하여 공교육이 부실화되고 이로 인한 교육경쟁력 약화 등 우리 교육의 문제점은 어제 오늘의 일이 아니며 전 국민적 관심사가 된지 오래다.

이밖에도 우리들 교육현장에 노정된 이슈와 문제들 또한 한 두가지가 아니다.

이러한 현실에선 우리들 모두의 지혜가 발휘될 수 있는 참여를 통한 공동의 노력이 절실해지고 있다. 또한 국가가 경쟁력을 갖추려면 중앙정부 주도의 영역 설정과 역할을 점차 축소시켜야 하며 지방과 시민사회의 창의력을 강화시켜야 한다는 것이 글로벌 시대의 대세이다.

헤겔이 '미네르바의 올빼미는 저녁노을이 되어야 난다'고 하였듯이 미래학자들이 말하는 하이컨셉의 시대는 앞으로 올 사회가 아니라 이미 우리가 겪고 있는 사회인 지도 모를 일이다.

이렇듯 급변하는 환경 속에서 국가의 본질적 가치체계를 미래지향적으로 혁신하는 일이야말로 우리 세대가 다음 세대를 위해 해야 할 가장 큰 사명일 것이다. 이러한 취지에서 참여정부가 새로운 패러다임에 의해 추진하여 그 초석을 놓은 지방교육자치제에 대한 평가도 내려져야 할 것이다.

제도의 개혁에는 저항과 사회적 갈등이 따르기 마련이다. 그러나 잘못된 관행과 타성에 젖은 틀을 그대로 두는 일은 더 큰 불행을 자초하게 된다.

주민에 의한 교육 주권주의 실현 등 참여정부가 추진했던 지방교육자치제도 개선의 결과는 진정한 참교육의 회복과 자유주의 교육개혁으로 진일보하는 도약의 계기로 이어져야 할 것이다.

【첨부 1】

〈표-1〉 백원우 의원 안에 대한 대체토론의 발언 및 답변요지

질의의원	발언요지	답변요지
이인영	통합과 분리에 대한 교육부 입장	완벽한 통합 또는 분리가 아닌 연계강화 필요(차관 김영식)
	교육감·교육위원 직선제시 지역적 분할구도에 따라 준러닝메이제화 되어 정치적 영향력이 교육계를 흡인할 수 있는 여지가 큰데 교육위의 독립성을 강화하는게 필요할지 않은지?	통합이 될 경우, 교육위는 상대적으로 입장강화, 정치적 영향력의 문제는 예측하기 힘들 (차관 김영식)
김영숙	교육위원회 통합시 교육의 정치적 중립성, 자주성 보장이 가능한가?	교육자치가 일반행정으로부터의 분리독립을 의미한다고 생각하지 않음. 오히려 분리가 재정능력이 있는 자치단체의 교육투자의 장애로 작용(부총리 김진표)
	의무교육은 국가가 책임져야	의무교육은 국가와 지방정부가 같이 책임져야 할 사항(부총리 김진표)
	교육위원회가 심의의결권을 전부 행사하거나 교육위원회가 독립해야 함	시·도의회와 교육위원회, 시·도지사 와 교육감이 연계해야 함(부총리 김진표)
	교육위원회의 특별상임위원회는 완전한 통합을 위한 전단계	여러 법안 심의과정중 논의할 문제
백원우	김영숙 의원 말씀대로 하면 교육국회도 별도로 두어야 현행 교육자치는 민주주의 원리에 맞지 않아 서베이에서 일반인과 학부모의 81%와 78%가 교육감과 교육위원을 어떻게 선출하는지 모르는데, 이것은 책무성의 부재현상과 관련 있음 교육감 자격은 완화되어야 함, 평생교육, 의원경력 포함 필요	
이군현	미국의 경우, 주지사와 다른 교육감 존재하고 1만5천개의 학교구 및 교육장 존재	깊이있게 검토해보겠음(김진표부총리)

질의의원	발언요지	답변요지
	교육위원회가 심의의결기능 다 갖추어야 전문성 활용 가능	
	교육감 자격은 10년으로 늘려야	
정봉주	교육감 직선제시 중임을 시·도지사 와 같이 3년임으로 할 필요 교육감 자격으로 교육연구경력, 교육관련 의회경력 4년 등 포함해 야	

〈표-2〉 백원우 의원안에 대한 공청회 진술인 모두 진술요지

진술인	진술내용
이기우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라와 같이 교육자치를 일반행정으로부터의 분리독립으로 이해하거나 설정하는 나라없어 ○ 교육자주는 종교나 부당한 외부세력으로부터의 학교교육에 대한 간섭배제에서 출발 ○ 분리된 교육위원회는 시·도의회 특별상임위화가 바람직, 완전 분리는 헌법제118조에 위배될 소지 ○ 교육감 선출방식에 대하여 백원우 의원안에 동의하나 1조에 근거조항을 설치하고 교육위원으로 표현된 사항을 교육전문가 시·도의원, 또는 교육전문가 지방의원으로 표현하는 것이 적절
김성기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직선제에 대하여 환영 ○ 학원운영위원회 간선제 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 대표성 부족 : 거주하지 않는 교원에게 투표권 부여, 이중간선, 사립학교의 학원운영위원회 구성 한계, 교원의 과다참여로 인한 교원자치화 - 선거인 규모가 작아 부정 및 매수용이 - 학원운영위원회 기능의 전도현상 발생 ○ 교육의 전문성 강화를 위해 교육감 자격 강화 필요 ○ 교육위원회는 독립시키되, 자치단체 일반회계로 지원되는 예산에 대하여는 시·도의회에서 심의의결 ○ 협의체 법제화 필요
김용일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직선만이 주민대표성을 확보할 수 있는 방안은 아님 ○ 시·도의회 상임위 전환에 대하여-제도의 공과에 대한 분석과 공론화가 덜됨 <ul style="list-style-type: none"> - 법안의 요지는 대통령직인수위원회 “지방분권과 국가균형발전 TF 보고서에서 나왔으나, 교육개혁과 문화강국실현 TF 논의과정에서 후퇴, 동 안이 정부혁신지방분권위안에서 밀고나가 지금의 안을 기다리다 단행하는 의심 - 제도개편의 정당화논리 부족(권력의 수평적 배분에 관한 문제를 권력의 수직적 배분에 관한 입론으로 정당화) - 교육감직선제는 의미가 있으나 통합은 숙성의 과정 더 거쳐야

〈표-3〉 의원별 교육감 선출 및 교육위원회 설치방식

정당	구분	교육감 선출방식	교육위원회 설치방식
열린우리당	백원우 (' 05.4.19)	주민직선	특별 상임위원회화
	구노희 (' 05.6.01)	교원·학부모 전체 선거	현행 유지
한나라당	이군현 (' 05.4.26)	주민직선	현행유지
	김영숙 (' 05.5.06)	교원·학부모 전체 선거	현행유지, 의결권한 강화
	이주호 (' 05.6.07)	선출방식 조례위임(임명제, 러닝메이트제, 주민직선제 중)	일반 상임위원회화
	김영숙Ⅲ (' 06.1.18)	유치원 선거인단 확대	-

〈표-4〉 교육감 선거일정(2005~2008)

연도	사·도	현 교육감	임기	선거(예정)일
2005	경기	윤옥기(69)	'02. 4.20 ~ '05. 5. 5	'05. 4. 4 ~ '05. 4. 24
	대구	신상철(63)	'01. 7.16 ~ '05. 7.15	'05. 6.14 ~ '05. 7. 4
	인천	나근형(64)	'01. 7.16 ~ '05. 7.15	'05. 6.14 ~ '05. 7. 4
	울산	최만규(67)	'01. 8.21 ~ '05. 8.20	'05. 7.17 ~ '05. 8. 7
	전남	김장환(66)	'01.10.25 ~ ' 05.10.24	'05. 9.25 ~ '05.10.15
2006	강원	한장수(58)	'02. 3. 1 ~ '06. 2.28	'06. 1.27 ~ '06. 2.17
	경북	도승희(68)	'02. 8.18 ~ '06. 8.17	'06. 7.16 ~ '06. 8. 6
	광주	김원본(68)	'02.11. 7 ~ '06.11. 6	'06.10. 5 ~ '06.10.25
2007	부산	설동근(55)	'03. 3. 1 ~ '07. 2.28	'07. 1.27 ~ '07. 2.17
	충북	김천호(61)	'03. 12. 4 ~ '07. 12. 3	'07.11. 2 ~ '07.11.22
	경남	고영진(57)	'03.12.28 ~ '07.12.27	'07.11. 6 ~ '07.11.26
2008	제주	양성언(62)	'04. 5.14 ~ '08. 2.10	'08. 1.10 ~ '08. 1.30
	서울	공정택(70)	'04. 8.26 ~ ' 08. 8.25	'08. 7.25 ~ '08. 8.15
	충남	오제직(55)	'04. 7.22 ~ ' 08. 7.21	'08. 6.21 ~ '08. 7.11
	전북	최규호(56)	'04. 8.18 ~ ' 08. 8.17	'08. 7.17 ~ '08. 8.7
	대전	오광록(52)	'05. 1.16 ~ ' 09. 1.15	'08. 12.15 ~ '09. 1.5

※ 교육감 임기만료일 30일 내지 10일 전에 교육감 선거 실시(교육부 내부자료)

〈표-5〉 대표성 및 통합과 분리에 대한 질의 및 답변요지(2005.11.1)

질의의원	발언요지	답변요지
구논회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부안의 1인 2기표제, 광역선거는 선관위 의견회신결과 한국상황에서 부적절 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선관위가 협의하고 있으나 선거 운영상의 여러 가지 문제점이 있는 것으로 확인(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결국 소선거구제 밖에 선택할 수 없는 데, 이 경우 서울시의원 8십 몇명과 서울시 교육전문가 의원 몇 명은 대표성에 큰 차이 발생, 국회의원도 1/3 차이가 나서는 안 되는데 한계점 노출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대표성의 차이는 10배 정도 되나, 선관위 질의 결과, 동일한 일을 하는 의원을 다양하게 선출해서 일하게 하는 사례는 많이 있고, 비례대표의 경우에는 표의 가치로만 따지면 소선거구 의원보다 10배 이상이므로 이것만 가치고 위험성 문제는 야기하지 않을 것(김진표 교육부총리)
구논회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선관위의 해석이 잘못 ○ 비례대표는 정당에 대한 투표인지 개인에 대한 투표가 아님 따라서 개인에 대한 투표는 1/3 이상의 대표성 차이가 나면 위헌소지 다분, 법률적 검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위헌 소지는 없다고 보나, 정치적 역할과 대표성 문제는 따져볼 필요가 있다고 생각, 미국의 경우 지방의원과 교육위원의 선거구가 각각 다른 경우가 있음(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시의회 내에 한 상임위를 구성하는데 어느 의원은 10만 표를 얻어서 당선될 수 있고, 어느 의원은 100만 표의 유권자를 가지는 그런 범위로 확정되는 것도 문제가 있음, 법을 제정하는 국회의원선거구보다 조례를 제정하는 시의원선거구가 비례대표가 아닌 직접선거의 방식에 의해서 넓다고 하면 이것이 정치적으로 받아들여지지 않아 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육의원은 현재 자격이 일반 국회의원 후보자보다 더 제한되고 하는 일이 교육에 한한 것으로 특정되어 있기 때문에 정치적으로는 가능하지 않을까, 다만 구논회 위원이 지적하신 것 중 한 위원회를 구성하는데 거기에 일부는 구 단위로 뽑고 다른 교육의원들은 몇 개 구를 통합하여 뽑은 사람이 된다는 점들은 조금 정치적으로 문제가 있을 수 있다고 생각함(김진표 교육부총리)
구논회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육의원도 법률적으로는 결국 지방의원인데, 지방의원이 국회의원 선거구보다 크다는 것은 문제 ○ 국회는 전문성을 요구하지 않으나, 전문성을 요구하는 정신이 있음, 행정, 재정, 인사가 독립된 지방에서 의회만 통합하는 것은 재 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1만개의 학교를 교육부가 지원하는 예산만으로 운영하는 것은 한계가 있고, 실제 자치단체장이 지원할 의지와 재원이 있을 때, 그것을 막아서는 안됨, 아울러 지방자치와 교육자치가 연계해야 긍정적인 효과 도출 가능(김진표 교

질의의원	발언요지	답변요지
	<ul style="list-style-type: none"> 검토 필요 기초자치가 숙성되면 통합도 괜찮으나 그전에 일원화나 직선제는 재고 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 육부총리)
진수희	<ul style="list-style-type: none"> 주민직선된 교육감과 단체장이 교육정책에 대하여 충돌할 때 이를 조정할 수 있는 메카니즘은? 	<ul style="list-style-type: none"> 백원우 의원안에 양자간 협의회를 두도록 규정 그전에 동시선거시 정책적 연대나 협조가 이루어질것 조례나 예산 등은 의회에서 이루어지기 때문에 통합위원회가 필요(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> 통합론과 분리론이 있는데 교육부의 입장은 	<ul style="list-style-type: none"> 통합쪽으로 가는 것이 교육여건 개선이나 교육력 제고에 크게 기여(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> 통합되도 교육의 전문성과 독립성이 보장되겠나 	<ul style="list-style-type: none"> 당초 정부는 생각의 위원의 1/2을 교육전문가로 하고 의장도 전문가로 구성 생각(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원의 과소대표성과 교육위원의 과잉대표성의 문제에 대한 방안? 	<ul style="list-style-type: none"> 방안을 찾고 있으나, 서로 다른 위원회를 합치는 문제이기 때문에 문제를 완전히 해결하는 통합방안은 어려움 표의 대표성 문제, 과잉대표성 문제를 최소한으로 하는 방안을 찾겠지만 결국 정책선택의 문제 그럼에도 불구하고 통합위원회가 교육여건 개선에 크게 기여 가능(김진표 교육부총리)
김영숙	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사와 교육감과의 연계 의미는? 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사가 법정교부금 외에 재정여력이 있음에도 불구하고 교육에 투자하지 않아도 문제가 되지 않으나, 앞으로 교육에 대한 정책의지를 가진 시·도지사가 당선되도록 하겠다는 취지(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> 교육위원 선거는 동시선거시 후보자를 알지 못하고, 정치이슈에 가려진체 투표→교육의 자주성 정치적 중립성 훼손 	<ul style="list-style-type: none"> 동의하지 않음. 오히려 교육을 지방의회의 고유한 업무로 파악하고 교육복지와 교육여건 개선을 위한 심의와 조례에 전념가능(김진표 교육부총리)
김영숙	<ul style="list-style-type: none"> 지방교육재정교부금법은 2006년 	<ul style="list-style-type: none"> 동의하지 않음. 교육감이 부지사

질의의원	발언요지	답변요지
	<p>12월 31일까지 한시법, 의무교육비, 중등교원 봉급은 전부 국가에서 대고, 기존의 19.8%는 교육환경개선비로 대야</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육위원은 전문성을 가지고 투표로 선출된 사람임, 이들이 사.도의회와 통합되면, 자주성 정치적 중립성 보장되지 않아, 교육감 부지사 발언 해명 	<p>라는 것은 정부가 지지하는 법안에 그렇게 나와있지 않음.(김진표 교육부총리)</p>
최순영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초교육자치가 매우 중요함, 현재 행정체제 개편이 논의되고 있는데, 광역을 중심으로 한 교육자치 논의는 시기를 늦추는 것이 좋지 않은지? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법을 지금 만들더라도 적용은 현재의 법정임기 때문에 2010년에서야 적용, 교육자치는 행정체제 개편이 완료되면 그때 따르는 되는 것으로 교육자치 논의는 진행되어야(김진표 교육부총리)
이군현	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합시 예상되는 문제점은? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표의 등가성 문제, 선거방법의 문제 발생 가능하나 대부분의 선진국이 통합운영하고 있고 경험적으로 통합이 자치, 자치단체장의 책무성, 교육여건 개선에도 도움 가능(김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주의 교육청, 주 단위의 교육위원회, 주 교육장, 학교구, 학교구위원회, 학교구장을 설명하고 통합되지 않음을 설명. 따라서 대부분의 선진국이 통합된다는 것은 오히려 해소지 있어 ○ 주교육위원회는 의결기관임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국의 경우 주의회에서 예결산과 법률 제개정함. 주교육위원회는 집행기관임. 주교육위원은 주지사가 임명하는 데가 35곳, 일부 임명 2곳, 주민선출 11곳임 ○ 기초의 문제를 잘못 설명하는 것이며, 그 문제는 자료를 가지고 소위에서 논의(김진표 교육부총리)
구논희 (보충질의)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2001년 10월 25일 헌법재판소의 선거구간 인구상하한 편차 기준은 최종 33.31%, 95년도 판결의 경우 인구가 기준임 ○ 기초자치, 학교자치가 도입되기 전, 인사, 재정, 행정이 분리된 현 상황에서 과도기적인 확대된 선거인단 등 도입 후 2010년 동시선거 모색 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강원도 교육감을 제외하고 2006년 동시선거에서 선출할 수 있는 교육감 없음, 따라서 과도기적인 논의는 의원님들의 합의에 의해 가능하나 적어도 유치원 선생이나 학부모는 현재 전혀 포함되어 있지 않기 때문에 꼭 보완되어야 할 필요(김진표 교육부총리)

질의의원	발언요지	답변요지
최순영 (보충질의)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육감은 그렇다 치더라도(동시 선거 가능교육감이 1곳 뿐)교육위원은 다르지 않은가? ○ 교육위원의 자격을 완화하는 것에 대한 생각? ○ 교육공무원 정치활동 금지 철폐해야 되지 않는가? ○ 교육청의 권한 조정시 교육격차 방지, 교육불균형 해소도 고려되어야 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육위원은 동시선거 가능 ○ 자격 완화 필요 있어, 가르친 것만 인정하나 교육행정이나 교육행정에 관심있는 사람이 ○ 생각해보겠음 ○ 그 문제도 검토해보겠음(김진표 교육부총리)

출처 : 국회사무처(2005.11.1), 국회 교육위원회 회의록

〈표-6〉 교육위원회 설치방식에 대한 토론요지

발언의원	발언요지
이주호	○ 백원우 의원도 같이 고민을 하는데, 교육위원 선출방식에 들어가면 중선거구, 비례대표 등 문제가 발생하므로 교육위원회 설치시 경력자 과반수 조항을 삭제하고 국회상임위처럼 하는 것이 타당, 백원우 의원도 비슷한 입장
이군현	○ 교육위원회가 교육문제에 관한 의결권을 최종적으로 행사하거나 독립성이 유지되는 방안에 찬성
지병문	○ 의회정치구조에서 교육위원회가 최종심의의결권한을 전부 행사하는 것이 가능한지 의문

〈표-7〉 교육위원·교육감 자격에 대한 이견

발언의원	발언요지
이주호	○ 시·도의회로 완전 통합되면 교육위원 자격문제 발생하지 않아
이군현	○ 교육감과 교육위원 자격은 같게 해야 ○ 합치더라도 교육위원회 갈 사람은 교육경력 유지해야 ○ 교육위원회를 없애는 것에 대하여 동의하지는 않아(최재성 의원이 동의하신 것이냐는 질문에 대하여)
지병문	○ 시·도의원을 뽑으면서, 교육위원회로 갈 사람의 자격을 따로 요구하는 것은 곤란(이군현 의원 발의에 대하여)

〈표-8〉 교육위원 교육감 선출방식 논쟁

발언의원	발언요지
이주호	○ 통합차원에서 보면 임명제가 제일 낫으나, 주민의 입장을 듣는다면 러닝메이트제도 수용 ○ 하나만 선택할 시, 임명하되 의회동의 얻는 안 지지
이군현	○ 직선제 지지 ○ 임명은 내부행정에의 연속, 세금낸 사람이 투표해야 맞아(일부만 투표권 가지는 안 반대), 교육감과 시·도지사간에는 업무중첩 없어
최재성	○ 선출방식은 하나로 해야, 경상도는 소선거구 전라도는 중선거구로 하는 것은 곤란. 룰을 정하는 것은 하나로 해야 (이군현 의원 발의에 대하여)
지병문	○ 완전독립은 위헌소지 예단-헌법에 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정한바, 의회외에서 조례나 예산결산을 규정할 경우 위헌문제 발생, 김영숙 의원안도 이런 인식에서 완전독립이 아닌 시·도의회 본회의를 거치도록 상정 ○ 양당 내부에서 조율을 통해 입장정리 후 소위에서 결론내도록 할 터

〈표-9〉 유치원 선거인단 도입의 비례문제 토론

질의의원	발언요지	답변요지
김영숙	<ul style="list-style-type: none"> ○ 백원우 의원이 발의한 지방교육자치에 관한 법률 등은 교육의 특성을 말살함 - 경기도 지사가 되려고 하는 교육수장의 의견 듣고 싶어 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치와 교육자치가 제도적으로 협력하고 발전하게 하는 제도적인 시스템 구축이 중요, 백원우 의원안처럼 통합하되, 교육전문가를 배치하여 교육의 자주성과 전문성을 살리는 것이 바람직 (김진표 교육부총리)
이주호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교용지부담금과 관련하여 일반자치에서 학교용지 확보를 위해 노력하도록 하는 것이 중요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치와 교육자치가 협력하고 가능하면 통합하여 운영하는 것이 바람직 (김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김영숙 의원 법안과 관련 유치원 운영위 설치에 찬성하나, 2학급 이하의 유치원이 58%인데 여기에 5인이상 9인 이하의 운영위 설치 문제, 운영은 1년 단위로 학부모 대표 구하기 어려움, 일률적인 강제적용 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육감 교육위원 선거는 직선제로 가는 것이 타당 ○ 병설유치원은 초등학교운영위원회에 포함, 단설유치원은 위원수 조정을 하더라도 설치하는 것이 바람직 (김진표 교육부총리)
백원우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유치원 운영위원회를 만들어 선거를 하게 될 때, 초중등 학원운영위원회원과 현격한 비례의 차이가 나는데 이런 맹점에 대하여 교육부총리의 생각? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유치원 선거인단 구성하는 것을 가지고 아주 세부적인 대안을 검토했지만 소규모의 한두학급 유치원이 많이 있기 때문에 어려움이 있음, 따라서 복잡하게 만들게 아니고 직선제로 가는 것이 정도라고 생각 (김진표 교육부총리)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 당의 입장이 있겠지만, 교육자치 논의를 적극적으로 해줄 것을 법안심사소위원장에게 촉구, 야당도 입장정리 빨리 해주시길 부탁 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부덕의 소치(지병문 법안심사소위원장)
임태희	<ul style="list-style-type: none"> ○ 백원우 의원이 야당의 입장을 빨리 정리하라고 하는데 교육자치법은 여당야당이 없다. 위원의 입장정리가 정리되지 않아서 그런것인데 금도를 넘는 발언 자체 요망 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그 쪽에서 먼저 했음(백원우 의원)

질의의원	발언요지	답변요지
유기홍	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유치원 선거인단에 있어, 모두 똑같은 기준으로 구성할 때, 표의 등가성이나 형평성이 문제가 있다고 보는데 대안이 있으면 설명 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 좀더 세분화해서 규모별로 선거인단에 집어넣을 대표자 수를 정하는 방법으로 몇 가지 대안을 생각해 봤으나 보완은 좀 됩니다. 제가 보기에는 교육감·교육위원 선거는 직선제로 가는 것이 이 문제를 확실하게 해결하는 길이라 생각. ○ 운영위원회는 필요하고, 병설유치원은 일반 초등학교 운영위원회에 포함하는 것이 더 실질적으로 실효가 있을 것 같고 기타 유치원은 작더라도 다 운영위원회를 독립 구성해야(김진표 교육부총리)
최재성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유아교육법과 지방교육자치에 관한 법률 중 김영숙 의원님이 발의하신 안 중에 지금 유치원 운영위원을 선거인단에 단순히 그냥 포함할 경우에는 과다대표성에 문제. 따라서 기준을 시행령에서 만드는 절차 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소위에서 보고드리겠습니다(김진표 교육부총리)
지병문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김영숙 의원안에서 모든 유치원에 운영위를 두고 선거권을 부여할 때 초중등과 형평성 문제, 현재 이제도가 문제가 있어서 개정하자는 것이므로 다른 법안과 같이 심의할 것임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소위에서 보고드리겠습니다(김진표 교육부총리)

출처 : 국회사무처(2006.2.14). 국회교육위원회 회의록.

〈표-10〉 교육감 선출방식 및 교육위원 비례문제 토론요지

발언의원	발언요지
이주호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합을 할 때 교육전문가를 어떻게 인정을 해 주느냐 하는 것이 굉장히 까다로움. 선거방식도 비례대표로 할 것인지 고민을 많이 해 봤는데 해답이 잘 안 나옴. 그렇다면 우리가 통합의 취지에 충실하게 아예 완전통합을 하고 교육위원회는 시·도의회 상임위로, 국회의 교육위원회처럼 하는 것이 좋음 ○ 교육감은 시·도지사가 임명, 어려우면 러닝메이트제 ○ 일원화시 교육감 직선제 수용 가능 ○ 법안소위안을 상임위로 가지고 가서 설득해야 함
최재성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당내 입장을 조율해야 함, 여기서 의결해도 상임위에 가면 법안제출 의원들의 반발 예상
지병문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육감은 시·도지사 임명하는 것이 제일 바람직 ○ 이중심으로 특교 보내도 심의에만 6개월 걸려 ○ 자치제 하려면 빨리 후다닥 해야 ○ 당별, 소위별 의견을 모아서 3월 2일 최종 결론
정봉주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 러닝메이트제나 임명제로 가게 되면 교육이 정치적으로 예측되 옳지 않음 ○ 상임위에서 통과안되면 모양새 이상 ○ 3월 2일까지 의견 모아서 조율 되는대로 통과

출처 : 국회사무처(2006.2.21). 국회 교육위원회 회의록.

<표-11> 지역교육청 및 기초자치단체 현황.

<2005.12 현재>

구 분	교육청	기초자치 단체	비 고				
지역교육청 총계	182	234					
단독교육청	143	143					
통합교육청	39	91	분리시 52개 신설				
특별시 광역시	29	71 (분리시 42개신설)	서울11(25)	동부(동대문구, 중랑구), 서부(서대문구, 마포구, 은평구), 남부(영등포구, 구로구, 금천구), 북부(도봉구, 노원구), 중부(종로구, 중구, 용산구), 강남(강남구, 서초구), 강동(강동구, 송파구), 강서(강서구, 양천구), 동작(관악구, 동작구), 성동(성동구, 광진구), 성북(성북구, 강북구)			
			부산6(16)	동부(부산진구, 연제구), 서부(서구, 사하구, 영도구) 남부(남구, 중구, 동구), 동래(동래구, 금정구), 북부(북구, 사상구, 강서구), 해운대(수영구, 해운대구, 기장군)			
			대구3(7)	동부(중구, 동구, 수성구), 서부(서구, 북구), 남부(남구, 달서구)			
			인천3(8)	서부(계양구, 서구), 남부(중구, 남구, 동구, 옹진군), 동부(연수구, 남동구)			
			광주2(5)	동부(동구, 북구), 서부(서구, 남구, 광산구)			
			대전2(5)	동부(중구, 동구, 대덕구), 서부(서구, 유성구)			
			울산2(5)	강남(울주군, 남구), 강북(중구, 동구, 북구)			
			道	10	20 (분리시 10개신설)	경기6(12)	동두천(동두천시, 양주시), 남양주(구리시, 남양주시), 안양(안양시, 과천시), 군포(군포시, 의왕시), 화성(오산시, 화성시), 광주(하남시, 광주시)
						강원1(2)	속초(속초시, 양양군)
						충북1(2)	괴산(괴산군, 증평군)
충남1(2)	논산(논산시, 계룡시)						
제주1(2)	서귀포(서귀포시, 남제주군)						

출처 : 교육부 지방교육혁신과 내부자료

【첨부 2】

지방교육자치에 관한 법률

[전부개정 2006.12.20 법률 제8069호]

제1장 총칙

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

제2조 (교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로 한다.

제3조 (「지방자치법」과의 관계) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 “지방자치단체의 장” 또는 “시·도지사”는 “교육감”으로, “지방자치단체의 사무”는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무”로, “자치사무”는 “교육·학예에 관한 자치사무”로, “행정자치부장관”·“주무부장관” 및 “중앙행정기관의 장”은 “교육인적자원부장관”으로 본다.

제2장 교육위원회

제1절 설치 및 구성

제4조 (교육위원회의 설치) 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 “교육위원회”라 한다)를 둔다.

제5조 (교육위원회의 구성 등) ①교육위원회는 시·도의회위원과 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다.

②교육위원회 위원 및 교육의원의 정수는 별표와 같다.

제2절 교육의원

제6조 (교육의원의 지위와 권한) ①교육의원은 시·도의회위원의 지위와 권한을 갖는다.

②교육의원에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「지방자치법」의 시·도의회위원에 관한 규정을 적용한다.

제7조 (교육의원의 임기) 교육의원의 임기는 4년으로 한다.

제8조 (교육의원의 선출) ①교육의원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

②교육의원 선거에 관하여 이법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

제9조 (겸직 등의 금지) ①교육의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.

1. 「지방자치법」 제33조제1항제1호 내지 제6호에 규정된 직
2. 「사립학교법」 제2조의 규정에 따른 사립학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법령에 따라 설립된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다. 이하 같다)의 교원. 다만, 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등 이상의 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법령에 따라 설립된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다. 이하 같다)의 전임강사 이상의 교원을 제외한다.

3. 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법령에 따라 설립된 교육기관 또는 평생교육시설을 설치·경영하는 자를 포함한다. 이하 같다)의 임·직원

②교육의원은 당해지방자치단체의 교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 교육연수·수련기관, 도서관, 교원·학생복지후생기관 등을 포함한다)과 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.

③제1항제2호 단서의 규정에 따른 교원이 교육의원으로 당선된 때에는 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.

④제1항 및 제2항은 교육위원회 위원으로 선임되는 시·도의회위원에 대해서도 적용한다.

제10조 (교육의원후보자의 자격 등) ①교육의원후보자가 되고자 하는 자는 시·도 의회의원의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.

②교육의원후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 구분에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다.

1. 교육경력 : 「유아교육법」 제2조제2호의 규정에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력

2. 교육행정경력 : 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 「교육공무원법」 제2조제1항제2호 또는 제3호의 규정에 따른 교육공무원으로 근무한 경력

제3절 권한

제11조 (교육위원회의 의결사항) ①교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다.

1. 조례안
2. 예산안 및 결산
3. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항
4. 기채안(기채안)
5. 기금의 설치·운용에 관한 사항
6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항
11. 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항

②제1항제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다.

③교육위원회 위원장은 교육위원회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 의결할 때에는 의결하기 전에 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들어야 한다.

1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안

2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항

제4절 회의 및 사무직원

제12조 (의사정족수 및 의결정족수) 교육위원회의 의사정족수 및 의결정족수에 관하여는 「지방자치법」 제55조, 제56조의 규정을 준용한다. 이 경우 “지방의회”는 “교육위원회”로, “의원”은 “위원”으로, “의장”은 “교육위원회 위원장”으로 본다.

제13조 (의안의 발의 및 제출) ①교육위원회에서 심사·의결할 의안은 교육감이 제출하거나 시·도의회 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다.

②제1항의 의안은 문서로써 시·도의회 의장에게 제출하여야 한다.

③교육감은 교육·학예에 관한 의안 중 제11조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와의 협의를 하여야 한다.

제14조 (의안의 이송 등) ①교육위원회에서 의결된 의안 중 제11조제2항의 규정에 따라 본회의의 의결로 보는 의안은 교육위원회 위원장이 이를 5일 이내에 교육감에게 이송하고 동시에 시·도의회 의장에게 보고하여야 한다.

②시·도의회 의장은 제11조제1항제1호 내지 제4호에 따라 본회의의 의결을 필요로 하는 사항에 관한 의안이 교육위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 의결된 때에는 이를 의결된 날로부터 5일 이내에 교육감에게 이송하여야 한다.

③제2항의 규정에 따라 이송된 의안 중 조례안은 「지방자치법」 제19조제2항의 규정에 불구하고 교육감이 대통령령이 정하는 절차와 방식에 따라 20일 이내에 이를 공포하여야 한다.

④조례안의 재의요구 및 공포에 관하여는 「지방자치법」 제19조제3항 내지 제7항의 규정을 준용한다. 이 경우 같은 조제3항·제5항 및 제6항 중 “지방자치단체의 장”은 “교육감”으로 본다.

제15조 (청원의 이송과 처리보고) ①교육위원회가 채택한 청원으로서 교육감이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 교육감에게 이송한다.

②교육감은 제1항의 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 교육위원회에 보고하여야 한다.

제16조 (교육위원회 회의록) ①교육위원회는 회의의 진행내용 및 그 결과, 출석위원의 수와 성명 등을 기재한 회의록을 작성하여야 한다.

②그 밖에 회의록의 작성·배부, 회의록의 공개, 회의결과의 교육감에 대한 통보 등 교육위원회의 회의록에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다.

제17조 (교육위원회 사무에 대한 지원) ①교육위원회 및 시·도의회 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회 사무처에 지원조직과 사무직원을 둔다.

②제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 지방공무원으로 보한다.

③제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.

제3장 교육감

제1절 지위와 권한 등

제18조 (교육감) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

②교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

제19조 (국가행정사무의 위임) 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조 (관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(교구)에 관한 사항

12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(기채)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

제21조 (교육감의 임기) 교육감의 임기는 4년으로 하며, 교육감의 계속 재임은 3기에 한한다.

제22조 (교육감의 선출) ①교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

②정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육감후보자는 「공직선거법」에 따른 선거권자의 추천을 받아 선거일 전 15일부터 2일간 시·도선거관리위원회에 서면으로 등록신청을 하되, 그 추천 및 등록은 같은 법제48조 및 제49조의 규정에 따른 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 규정을 준용한다.

③교육감 선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위 안에서 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다.

제23조 (겸직의 제한) ①교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.

1. 국회의원·지방의회의원·교육의원
2. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 및 「사립학교법」 제2조의 규정에 따른 사립학교의 교원
3. 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임·직원

②교육감이 당선 전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일 전일에 그 직에서 당연 퇴직된다.

제24조 (교육감후보자의 자격) ①교육감후보자가 되고자 하는 자는 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.

②교육감후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록신청개시일을 기준으로 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상 있는 자이어야 한다.

제25조 (교육규칙의 제정) ①교육감은 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에

속하는 사무에 관하여 교육규칙을 제정할 수 있다.

②교육감은 대통령령이 정하는 절차와 방식에 따라 교육규칙을 공포하여야 하며, 교육규칙은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일이 경과함으로써 효력을 발생한다.

제26조 (사무의 위임·위탁 등) ①교육감은 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속교육기관 또는 하급교육행정 기관에 위임할 수 있다.

②교육감은 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 당해 지방자치단체의 장과 협의하여 구·출장소 또는 읍·면·동(특별시·광역시 및 시의 동을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 장에게 위임할 수 있다. 이 경우 교육감은 당해사무의 집행에 관하여 구·출장소 또는 읍·면·동의 장을 지휘·감독할 수 있다.

③교육감은 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④교육감이 위임 또는 위탁받은 사무의 일부를 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 다시 위임 또는 위탁하고자 하는 경우에는 미리 당해사무를 위임 또는 위탁한 기관의 장의 승인을 얻어야 한다.

제27조 (직원의 임용 등) 교육감은 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙이 정하는 바에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

제28조 (시·도의회 등의 의결에 대한 재의와 제소) ①교육감은 제11조제2항의 규정에 따른 교육위원회의 의결 또는 교육·학예에 관한 시·도의회 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때에는 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 교육감이 교육인적자원부장관으로부터 재의요구를 하도록 요청받은 경우에는 교육위원회 또는 시·도의회에 재의를 요구하여야 한다.

②제1항의 규정에 따른 재의요구가 있을 때에는 재의요구를 받은 교육위원회 또는 시·도의회는 재의에 붙이고 교육위원회 재적위원 또는 시·도의회 재적의원 과반수의 출석과 교육위원회 출석위원 또는 시·도의회 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

③제2항의 규정에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단될 때에는 교육감은 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 제소할 수 있다.

④교육인적자원부장관은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 해당교육감이 소를 제기하지 않은 때에는 해당교육감에게 제소를 지시하거나 직접 제소할 수 있다.

⑤제4항의 규정에 따른 제소의 지시는 제3항의 기간이 경과한 날부터 7일 이내에 하고, 해당교육감은 제소 지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다.

⑥교육인적자원부장관은 제5항의 기간이 경과한 날부터 7일 이내에 직접 제소할 수 있다.

⑦제3항 및 제4항의 규정에 따라 재의결된 사항을 대법원에 제소한 경우 제소를 한 교육인적자원부장관 또는 교육감은 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

제29조 (교육감의 선결처분) ①교육감은 소관 사무 중 교육위원회 또는 시·도의회의 의결을 요하는 사항에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선결처분을 할 수 있다.

1. 교육위원회 또는 시·도의회가 성립되지 아니한 때(교육위원회 위원 또는 시·도의회위원의 구속 등의 사유로 제12조에서 준용하는 「지방자치법」 제56조의 규정에 따른 의결정족수에 미달하게 된 때를 말한다)

2. 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 교육위원회 또는 시·도의회가 소집될 시간적 여유가 없거나 교육위원회 또는 시·도의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때

②제1항의 규정에 따른 선결처분은 지체 없이 교육위원회 또는 시·도의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다.

③교육위원회 또는 시·도의회에서 제2항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그 때부터 효력을 상실한다.

④교육감은 제2항 및 제3항에 관한 사항을 지체 없이 공고하여야 한다.

제2절 보조기관 및 소속교육기관

제30조 (보조기관) ①교육감 소속하에 국가공무원으로 보하는 부교육감 1인(인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 시·도는 2인)을 두되, 대통령령이 정하는 바에 따라 「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다.

②부교육감은 당해 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육인적자원부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

③부교육감은 교육감을 보좌하여 사무를 처리한다.

④제1항의 규정에 따라 부교육감 2인을 두는 경우에 그 사무 분장에 관한 사항

은 대통령령으로 정한다. 이 경우 그중 1인으로 하여금 특정 지역의 사무를 담당하게 할 수 있다.

⑤교육감 소속하에 보조기관을 두되, 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정한 범위 안에서 조례로 정한다.

⑥교육감은 제5항의 규정에 따른 보조기관의 설치·운영에 있어서 합리화를 도모하고 다른 시·도와의 균형을 유지하여야 한다.

제31조 (교육감의 권한대행·직무대리) 교육감의 권한대행·직무대리에 관하여는 「지방자치법」 제101조의2의 규정을 준용한다. 이 경우 “부지사·부시장·부군수·부구청장”은 “부교육감”으로, “지방자치단체의 규칙”은 “교육규칙”으로 본다.

제32조 (교육기관의 설치) 교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.

제33조 (공무원의 배치) ①제30조제5항의 보조기관과 제32조의 교육기관 및 제34조의 하급교육행정기관에는 제38조의 규정에 따른 해당 시·도의 교육비특별회계가 부담하는 경비로써 지방공무원을 두되, 그 정원은 법령이 정한 기준에 따라 조례로 정한다.

②제30조제5항의 보조기관과 제32조의 교육기관 및 제34조의 하급교육행정기관에는 제1항 및 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.

제3절 하급교육행정기관

제34조 (하급교육행정기관의 설치) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관(이하 “지역교육청”이라 한다)을 둔다.

②지역교육청의 관할구역과 명칭은 대통령령으로 정한다.

③지역교육청에 교육장을 두되 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④지역교육청의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제35조 (교육장의 분장 사무) 교육장은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 다음 각 호의 사무를 위임받아 분장한다.

1. 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·공민학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독

2. 그 밖에 조례로 정하는 사무

제36조 (교육·학예에 관한 경비) 교육·학예에 관한 경비는 다음 각 호의 재원(재원)으로 충당한다.

1. 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료
2. 지방교육재정교부금
3. 해당지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금
4. 제1호 내지 제3호 외의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입 제4장 교육재정

제37조 (의무교육경비 등) ①의무교육에 종사하는 교원의 보수와 그 밖의 의무교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담한다.

②제1항의 규정에 따른 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 「지방교육재정교부금법」이 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 및 학부모 등이 부담한다.

제38조 (교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

제39조 (교육비의 보조) ①국가는 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조한다.

②국가의 교육비보조에 관한 사무는 교육인적자원부장관이 관장한다.

제40조 (특별부과금의 부과·징수) ①제36조의 규정에 따른 특별부과금은 특별한 재정수요가 있는 때에 조례가 정하는 바에 따라 부과·징수한다.

②제1항의 규정에 따른 특별부과금은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다.

제5장 지방교육에 관한 협의

제41조 (지방교육행정협의회의 설치) ①지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다.

②제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.

제42조 (교육감 협의체) ①교육감은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있다.

- ②제1항의 규정에 따른 협의체를 설립한 때에는 당해협의체의 대표자는 이를 지체 없이 교육인적자원부장관에게 신고하여야 한다.
- ③제1항의 규정에 따른 협의체는 지방교육자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 교육인적자원부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다.
- ④제1항의 규정에 따른 협의체의 설립신고와 운영 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부칙 <제8069호, 2006.12.20>

제1조 (시행일) 이 법은 2007년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제21조, 제22조, 제24조의 규정은 공포한 날부터 시행한다.

제2조 (교육위원회 및 교육위원에 대한 경과조치) 이 법 시행당시 종전의 규정에 따라 설치되어 있는 교육위원회 및 교육위원은 교육위원 임기만료일인 2010년 8월 31일까지 종전의 규정에 따른다.

제3조 (교육위원회에 관한 특례) ①제4조의 규정에 따른 교육위원회는 2010년 7월 1일부터 설치하되, 2010년 8월 31일까지는 이 법에 따른 교육위원회의 권한 등에 관한 사항을 적용하지 아니하고, 「지방자치법」 제50조에 따라 시·도의회 내에 설치된 교육·학예에 관한 사무를 심사·의결하는 상임위원회로 본다.

②이 법에 따라 최초로 선출되는 교육의원은 「공직선거법」 제203조제1항에 따라 2010년에 동시 실시되는 지방의회의원 선거 및 지방자치단체 장의 선거(이하 “2010년 지방선거”라 한다)와 동시선거로 선출하며, 임기는 2010년 7월 1일부터 개시하여 2014년 6월 30일로 만료된다.

제4조 (교육감 임기에 관한 경과조치) 이 법 시행당시의 교육감은 이 법에 따라 선출된 것으로 보며, 그 임기는 종전의 규정에 따라 임기가 시작된 날부터 기산한다.

제5조 (교육감 임기 및 선출에 관한 특례) ①이 법 시행당시의 교육감 임기가 2010년 6월 30일 이전에 만료되며 해당교육감 임기만료일(재선거 또는 보궐선거가 필요한 사유의 발생일을 포함한다) 다음 날부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 이상인 경우 차기 교육감의 임기는 제21조의 규정에 불구하고 전임 교육감의 임기만료일 다음날부터 개시하여 2010년 6월 30일까지로 한다. 다만, 임기만료일 다음날부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 미만인 경우에는 교육감의

임기만료일 다음 날부터 2010년 6월 30일까지 제31조의 규정에 따른 권한대행자가 교육감의 권한을 대행하고, 차기 교육감은 2010년 지방선거와 동시선거로 선출한다.

②이 법 시행당시의 교육감 임기가 2010년 6월 30일 이후에 만료되는 경우 차기 교육감의 임기는 전임 교육감의 임기만료일 다음 날부터 개시하여 2014년 6월 30일까지로 한다. 이 경우 차기교육감은 2010년 지방선거와 동시선거로 선출한다.

③제1항의 규정에 따라 2010년 지방선거에서 선출되는 교육감의 임기는 2010년 7월 1일부터 개시한다.

부칙 6조이하는 생략한다.

[별표] 각 시·도별 교육위원회 위원 및 교육의원 정수 (제5조 관련)

시·도	교육위원회 위원 정수	교육의원 정수
서울특별시	15인	8인
부산광역시	11인	6인
대구광역시	9인	5인
인천광역시	9인	5인
광주광역시	7인	4인
대전광역시	7인	4인
울산광역시	7인	4인
경기도	13인	7인
강원도	9인	5인
충청북도	7인	4인
충청남도	9인	5인
전라북도	9인	5인
전라남도	9인	5인
경상북도	9인	5인
경상남도	9인	5인
계	139인	77인