

지방자치역량 및 지역 리더십 : 일반자치와 교육자치의 기관구성을 중심으로

Capacity for Local Autonomy and Local Leadership

: Focused on the Formation of Relationship between Local Autonomy in General and
Autonomy in Education

권 영 주*

Kwon, Young-Joo

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 분석틀 설정 및 사례 분석
- IV. 우리나라의 실태 및 문제점
- V. 대안 검토 및 논의
- VI. 결론: 지방자치역량 강화를 위한 개선방안

지방자치역량을 강화시키기 위해서는 일반자치와 교육자치간의 협력적 관계가 중요하다. 본 연구는 일반자치와 교육자치간의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 일반자치와의 관계 속에서 교육감과 교육위원(의원)의 구성을 어떻게 할 것인가를 고찰하는 것이 목적이다. 이를 위해 기존의 연구들을 정리하고 이로부터 분석틀을 설정하였다. 분석틀은 일반자치와 교육자치에 있어서 의결기관과 집행기관의 관계에 따라 네 가지로 유형화하였다. 이러한 분석틀에 의해 선행연구, 우리나라의 역사, 외국의 사례를 재분류하고 우리나라의 실태 및 문제점을 고찰하였다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 대안들을 검토한 결과, 지방자치역량을 강화할 수 있는 가장 바람직한 대안은 제 I 유형(의결기관과 집행기관의 통합)이나 위헌의 소지가 있으므로 제 III 유형(의결기관 통합과 집행기관 분리)이 현실적인 대안이

* 서울시립대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2011. 8. 10, 심사기간(1차): 2011. 8. 11 ~ 2011. 9. 29, 게재확정일: 2011. 9. 29

다. 이 중에서도 일반자치의 주도권을 인정하는 교육감 임명제가 다른 대안보다 갈등을 최소화하고 지방자치역량을 강화시키는데 도움이 될 것이다.

□ 주제어: 지방자치역량, 일반자치, 교육자치, 교육감, 교육의원

Cooperative relationship between local autonomy in general and autonomy in local education is needed to strengthen the capacity for local autonomy. This study intends to analyze on how the relationship between the two should be formed and how the educational committee and the superintendent are composed in such established relationship. To attain this research purpose, the researcher reviewed previous studies and developed a framework. the research framework classifies the relationship between local autonomy in general and local autonomy in education as four types, according to the relationship between the executive and the legislative. By utilizing such framework, this study reclassified foreign cases in local autonomy, highlighted the history of local autonomy of South Korea, analyzed current practices of local autonomy and identified problems in the local autonomy of South Korea. To solve the problems, this paper suggests a desirable alternative(TypeIII - speration of the executive branches and the integration of the legislative branches) that can be applied to the reality. Of the alternatives, the appointment of superintendent helps to improve the capacity for local autonomy and to reduce the conflicts.

□ Keywords: Capacity for Local Autonomy, Local Autonomy, Autonomy in Education, Superintendent, Educational Committee.

I. 서론

지방자치의 궁극적인 목적은 주민의 복지증진에 기여하는데 있다. 이를 위해서는 지방정부가 맡은 바 역할을 담당할 수 있도록 적절한 수준의 권한과 자원이 주어져야 하며, 역할을 충분히 감당할 수 있는 역량을 보유해야만 한다. 역량을 보유한 지방정부는 권한과 자원의 제약 하에서도 혁신적 변화를 추구함으로써 지역발전에 기여할 수 있을 것이지만, 역량이 부족한 지방정부는 권한과 자원이 충분해도 고답적이고 방만한 운영으로 지역을 침체시킬 우려가 있다. 이렇듯 지방정부의 역량은 지방정부의 운영성과와 발전가능성을 좌우하는 중요한

요인으로서 지방자치의 발전을 위한 기본요건으로 중시되어야 한다(이승중외, 2008: iii). 따라서 지방정부의 자치역량을 충분히 발휘할 수 있도록 하여야 한다.

여기서 역량이란 개인의 능력이나 잠재적 특성과 같은 인적 역량을 말하는 것이 일반적이다. 그러나 역량을 인적 역량으로 개념 정의하는 것은 역량의 개념을 너무 협소하게 보는 것이다. 역량은 인적 역량 뿐만 아니라 인적 역량을 충분히 발휘할 수 있게끔 하는 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적 역량까지 확대해야 한다. 이러한 의미를 살려 개념 정의한 곳은 영국의 부수상실(Office of Deputy Prime Minister: ODPM)이다. ODPM(2003)은 역량을 적절한 조직구조, 시스템, 파트너십, 구체적인 의제 또는 계획을 전달하기 위한 절차와 인적 구조라고 정의하고 있다. 이 중에서 필자는 파트너십 등 역량을 관계적 개념에 주목하고자 한다. 즉 지방정부를 구성하는 지방자치단체장, 교육감, 지방의회의원, 교육위원(의원)¹⁾ 등 지방의 리더들의 적절한 관계가 지방자치역량을 강화시켜 결국은 주민들의 복리증진에 기여할 수 있을 것이라는 것을 전제로 한다.

그런데 우리나라의 지방자치에는 일반자치와 교육자치의 두 가지가 있다. 첫째, 일반자치는 지방자치단체장과 지방의회의원을 주민 직선에 의해 선출하고 있다. 따라서 지방자치단체를 대표하는 단체장과 지방의회간의 적절한 관계가 지방자치의 역량을 강화시켜 줄 것이다. 둘째, 교육자치도 주민의 직선에 의해 선출된 교육감과 교육위원으로 구성된다. 이들 교육자치를 대표하는 교육감과 교육위원들의 협력적 관계가 지방자치의 역량을 강화시켜 줄 것이다. 그리고 본 연구에서 초점을 두고 있는 일반자치와 교육자치간의 관계도 협력적 관계를 유지해야 한다. 그렇지 않으면 지방자치역량이 크게 약화될 것이다.

따라서 지방자치역량을 강화시키기 위해서는 시·도지사와 지방의회간의 관계, 시·도지사와 교육감간의 관계, 지방의회와 교육의원간의 관계, 교육감과 교육의원간의 관계가 적절하게 형성되어야 한다. 본 연구는 이 중에서도 특히 일반자치(단체장과 지방의회)와 교육자치(교육감과 교육의원)간의 관계에 초점을 맞추어 고찰할 것이다.

일반자치와 교육자치간의 관계는 오래 전부터 많은 논의가 되어왔다. 우리나라가 해방된 이후 미군정 시대부터 논의되었다. 미군정 시대는 미국의 학교구와 같이 교육구와 교육위원회를 설치하였다. 대한민국 정부 수립 후 교육자치에 대한 규정은 1949년에 제정된 교육법에 근거규정을 두고 있었다. 그러나 그 당시의 정치적 혼란과 6·25전쟁으로 그 시행이 지연되다가 1952년 교육법시행령이 제정됨으로써 시·도 단위의 교육자치가 실시되었다. 그러나

1) 2006년 12월 20일 지방교육자치에 관한 법률의 개정으로 지금까지 교육위원회의 교육위원이 교육위원과 교육의원으로 구성하도록 되었다(동법 제5조). 따라서 이하에서는 문맥상 내용이 분명한 경우는 교육위원과 교육의원을 각각 명확히 표시하고 불분명한 경우는 교육위원(의원)으로 표기하기로 한다.

5·16군사쿠데타로 교육자치의 시행은 정지되었고 1964년에는 중앙정부가 교육위원을 임명하고, 시·도지사가 교육위원회의장을 겸하는 명목상의 교육자치가 시행되었다. 이때까지의 논의의 초점은 교육자치를 집권적으로 운영할 것인가 분권적으로 운영할 것인가였다.

그러다가 1988년 지방자치법의 전면개정으로 일반자치의 실현 가능성이 있게 되자 교육자치에도 중대한 변화가 일어나기 시작했다. 1991년 지방교육자치에 관한 법률을 제정하여 실질적인 시·도 단위의 교육자치가 시행될 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 이로써 분권적인 교육자치가 운영될 수 있는 기틀을 마련하였다. 그러나 일반자치와 교육자치의 관계설정을 어떻게 할 것인가에 대하여 많은 시행착오를 겪고 있다. 그 중에서도 특히 문제가 되는 것은 교육감과 교육위원(의원)의 구성방식을 둘러싼 논의였다. 특히 이들 기관을 일반자치와 어떠한 관계를 형성하고, 선임방식은 어떻게 할 것인가를 둘러싼 논쟁이었다. 예를 들면, 이 중간선 및 교황선출식 선거제도, 선거인단 선거제도, 직선제 등이다. 그러나 이러한 논쟁은 아직도 많은 논의들이 계속되고 있다.

본 연구는 지방자치역량을 강화시키기 위해서 일반자치와 교육자치간의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 특히 일반자치와의 관계 속에서 교육감과 교육위원(의원)의 구성방식을 둘러싼 논쟁에 초점을 맞추어 앞으로의 바람직한 방향에 대한 정책적인 시사점을 도출하는 것이 목적이다²⁾. 이를 위해 선행연구를 통해 분석틀을 제시하고 이에 의해 지금까지의 우리나라 제도와 외국의 사례를 정리하고, 현 제도의 실태 및 문제점을 분석한다. 그리고 대안들을 검토하여 바람직한 방향을 제시할 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 일반자치와 교육자치의 관계

일반자치란 지방자치단체가 수행하는 자치사무를 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자치적으로 수행하는 것을 말한다. 이러한 의미에서 일반자치는 지방자치와 같은 의미로 사용된다. 지방자치는 일반적으로 일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 중앙정부의 일정한 감독 하에서 그 지역 범위 내의 공동문제를 자기 부담에 의하여 스스로 혹은 그 대표자를

2) 교육자치는 기초교육자치와 광역교육자치로 나눌 수 있다. 여기서는 교육감이 있는 광역교육자치에 한정하여 검토하기로 한다.

통하여 처리하는 것을 말한다.

한편 교육자치는 일정한 지역의 교육사무를 지역의 주민들이 스스로 또는 그 대표를 통하여 자율적으로 처리하는 제도로서 이해된다(조성일·안세근, 1996: 27). 교육자치는 궁극적으로 교육의 질을 향상시켜 학습자들에게는 개인의 행복과 삶을 추구할 뿐만 아니라 이를 바탕으로 지방자치단체 내의 교육발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 이를 위한 교육자치의 기본원리로 다섯 가지를 일반적으로 제시하고 있다(최창호, 1995: 158, 김범주, 2001; 최용환, 2004). 즉 지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육행정 독립성의 원리, 전문적 관리의 원리, 자주재정의 원리가 그것이다.

그러나 논자에 따라서 교육자치의 개념이 미묘하게 서로 다르다. 이를 세 가지 범주로 나눌 수 있다(이기우, 2005). 첫째, 지방교육행정기관을 지방자치단체의 일반행정기관으로부터 분리·독립시켜 운영하도록 하는 것이 지방교육자치라고 이해하는 견해이다. 이는 교육자치란 '교육행정에 있어서 지방분권의 원칙 아래 교육에 관한 의결기관으로서의 교육위원회와 당해 교육위원회에서 의결된 교육정책을 집행하는 집행기관으로서의 교육감제를 두고 민주적 통제와 전문적 지도 사이에 조화와 균형을 얻게 하며 인사와 재정을 비롯하여 행정의 제도와 조직면에서 교육의 자주성을 보장하려는 제도(이형행·고전, 2006: 337)'라고 정의한다. 둘째, 교육에 대한 지방자치를 지방교육자치라고 이해하는 견해이다. 이 견해에 의하면 교육행정은 환경, 교통, 도시계획, 위생 등과 마찬가지로 지방자치단체 기능의 하나이다. 이는 '교육자치란 지역 주민 또는 주민의 대표기구가 교육관련 전문인력을 활용하며 지역적 성격을 지닌 교육사무를 자율적으로 처리해 나가는 것(김병준, 1998: 6)'이라고 정의한다. 셋째, 지방교육자치를 학교의 운영과 교육문제를 교육주체인 학부모, 교사, 학생들이 교육청의 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 해결해 나가는 '학교자치'로 이해하는 견해이다. 이는 '교육자치란 교육사무를 교육공동체가 자율적인 권한을 가지고 그 구성원인 교육주체의 참여하에서 민주적으로 의사를 결정하고 수행하는 것(이기우, 1998: 170)'이라고 정의한다.

이와 같이 다양하게 정의되고 있는 교육자치는 그것을 통하여 실현해야 할 제도적 모습과 관련된다(이동엽·김혜숙, 2011: 86). 즉 첫째의 견해를 받아들일 경우, 일반행정과 독립적으로 존재하는 교육감제도와 교육위원회제도의 정당성은 인정받을 수 있으나, 둘째 견해의 경우에는 독립된 교육감제도와 교육위원회제도는 선택의 문제로서 반드시 실행해야 할 필요성이 없으며, 셋째 견해의 경우에는 교육감제도와 교육위원회제도가 부당한 행정권력의 진원지가 되어 학교를 중심으로 하는 교육자치의 유해요소로 작용할 수 있음을 가정하게 된다.

이러한 개념에 대한 이해의 차이는 행정학자와 교육학자간에 뚜렷하게 보인다. 즉 행정학자는 교육자치를 둘째나 셋째로 이해하고 있다. 행정학자는 교육자치의 이념을 지방분권, 지방자치의 큰 틀 속에서 효율성, 민주성을 강조하여 일반행정과 교육행정을 통합하는 방안을

제시한다. 따라서 교육자치도 일반자치의 일환으로 일반자치와 통합하여 운영하는 것이 바람직한 교육자치의 방향으로 본다. 그러나 교육학자는 첫째로 이해하여 교육학자들은 교육의 특수성을 강조하면서, 교육의 자주성, 전문성, 중립성에 대한 보장책으로서 교육자치를 일반자치로부터 교육자치를 분리하여 독립하는 것을 강조한다. 이러한 대립은 교육위원회의 성격, 교육감과 교육위원(의원)의 선거제도 등 다양한 분야에서 나타난다.

2. 선행연구의 고찰

본 연구는 지방자치역량을 강화하기 위해서 일반자치와 교육자치의 적절한 관계는 무엇이고, 일반자치와의 관계 속에서 교육감과 교육위원(의원)은 어떻게 선임되어야 하는가를 연구하는 것이다. 따라서 일반자치와 교육자치의 관계설정에 관한 연구, 교육감과 교육위원(의원)의 선임방법에 관한 연구로 나누어 선행연구를 고찰할 것이다. 아래 선행연구들은 학술DB의 RISS(한국교육학술정보원), DBPIA(누리미디어), KISS(한국학술정보)에서 일반자치, 교육자치 등을 키워드로 검색한 2005년 이후의 논문들이다.

1) 일반자치와 교육자치의 관계설정에 관한 연구

일반자치와 교육자치의 관계설정에 관한 연구들을 검토해 보면 다음과 같다.

최진혁(2005: 532)은 일반행정과 교육행정의 관계설정에 따른 교육자치모형은 완전통합과 완전분리를 양 축으로 하여 다섯 가지의 모형으로 구분하고 있다. I 유형은 의결기관과 집행기관의 완전통합형이고, II 유형은 집행기관은 분리하되 의결기관은 지방의회에 단일화시키는 유형이다. III 유형은 집행기관은 분리시키되 의결기관은 상호 연계할 수 있도록 하는 유형이다. IV 유형은 집행기관과 의결기관을 분리시키되 의결기관은 부분적으로 연계할 수 있도록 하는 유형이다. V 유형은 집행기관과 의결기관을 모두 분리시키는 완전분리형이다. 이들 모형 중에서 일반행정학자들은 집행기관을 통합하는 틀 속에서 I, II, III, IV 유형을 연구하면서 특히 II 유형에 관심을 두고, 교육행정학자들은 교육의 자주성, 전문성 확보를 강조하면서 V 유형을 선호하는 연구를 해왔다고 한다. 그리고 그는 교육분권의 관점에서 적정성을 논하면서 집행기관의 분리와 의결기관의 통합을 주장하면서 II 유형을 선호하고 있다.

이혜숙(2008)은 지방교육행정과 일반행정의 분리에서 비롯되는 협력의 어려움을 극복하고 지방교육의 발전에 기여할 수 있는 양자의 관계 정립을 목적으로 선행연구, 제주특별자치도와 해외사례 분석, 전문가 토론회 및 자문회의를 통하여 분석하였다. 대안으로는 연계·협력안 I(시·도교육감과 시·도지사의 협력 강화 방안), 연계·협력안 II(시·도에 교육국을 설치

하는 방안), 절충안 I (시·도교육감과 시·도지사를 러닝메이트로 선출), 절충안 II (시·도지사-교육부시장(부지사)의 러닝메이트 방안), 공극안(기초교육사무에 대한 주민의 참여와 통제 방안)을 제시하고 있다. 그 분석 결과, 단기적으로는 교육감 주민 직선방식을 시·도지사와의 러닝메이트 방식으로 변화시켜 나갈 필요가 있고, 중·장기적으로는 지방교육행정과 일반행정이 통합되어 지방자치의 원리를 구현하고 동시에 교육자치도 실현될 수 있는 방향으로 나아가야 한다고 주장하고 있다.

송기창(2004, 2008)은 그의 일련의 연구에서 지방교육자치와 지방자치의 통합논리를 비판하고 있다. 그는 지방교육자치제도의 발전을 위하여 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성과 행정기관의 관계 명료화, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 보장을 위한 정책수단 합일, 교육위원·교육감 주민직선에 대한 기본입장을 주장하고 있다. 그의 주장은 교육학계를 대표하는 입장이라고도 할 수 있다.

이일용외(2010)는 교육자치와 일반자치의 수평적 연계의 문제점과 개선방안을 모색하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 이를 위해 관련 집단에 대한 설문조사와 해외 사례를 통하여 교육자치와 일반자치의 수평적 연계의 개선방안을 제시하고 있다. 특히 지방교육행정협의회 운영과 관련된 문제를 중심으로 개선안을 제시에 중점을 두고 있다. 그러면서 교육자치와 일반자치의 효과적인 협력 운영 방안도 제시하고 있다. 그 결과를 보면 교육자치와 일반자치의 협력 방안으로 세 가지를 제안하고 있다. 즉 교육의 정치적 중립성과 자주성 존중, 상호 권한과 의무에 대한 공유 확대, 재정지원의 확대와 인적 물적 교류 확대 방안 등을 제안하고 있다. 그리고 설문조사 결과 구체적인 교육자치와 일반자치의 집행기관 간 바람직한 연계 협력 구축방안으로는 행정협의회 운영, 교육협력관제의 운영, 시도청에 교육관련 부서의 설치, 부교육감과 행정부지사간의 협력체제 구축 등의 순으로 선호도가 높았다고 한다.

최진혁외(2010)는 논의의 전제로서 집권과 분권을 축으로 하여 교육자치의 적정단위를 크게 세 가지로 유형화하고 있다. 즉 I 유형(교육집권), II 유형(광역교육선거 실시(광역단위 교육자치)), III 유형(분권형 교육자치)의 세 가지이다. 또한 III 유형을 다시 세 가지로 구분하고 있다. 광역과 기초 선거 실시 유형, 기초 선거 실시와 광역 일반행정통합 유형, 기초 광역 일반행정통합과 분권강화 유형의 세 가지이다. 그리고 이와 별도로 교육위원회와 지방의회의 관계를 A, B, C의 세 가지로 유형화하고 있다. A 유형은 교육위원회의 위상을 독립적으로 보장한 경우이다. B 유형은 현재의 우리나라의 광역자치단체의 의회와 교육위원회와의 관계이다. 즉, 교육위원회가 지방의회의 상임위원회의 하나로 되어 있는 것이다. C 유형은 지방의회가 교육위원회를 포함하여 지방의회의 자문기관 혹은 지방의회가 임명한 합의제 집행기관으로서 교육위원회를 의미한다. 이러한 전제 하에 외국의 사례와 우리나라 선거제도의 문제점을 고찰한 후, 사회통합을 위한 교육자치제도의 개선방향을 제시한다. 첫째, 분리에서

통합으로 나아가야 한다. 학교자치구는 주민직선(정치적 중립)으로 하고, 광역단위는 정치적 중립을 배제하고 일반행정과 통합해야 한다고 한다. 둘째, 교육행정의 역할은 학교자치구에 대한 지원역할로 전환되어야 한다. 셋째, 교육청자치에서 학교구자치로 나아가야 한다. 넷째, 의결기관과 집행기관의 정합성을 확보하기 위하여 교육감 선거를 폐지해야 한다고 주장한다.

김태수(2010)는 우선 교육자치와 일반자치의 관계 모형을 통합과 분리를 축으로 하여 네 가지로 정리한다. 그 네 가지란 통합모형(교육자치의 일괄지방자치 흡수 방안), 절충모형1(교육감/교육위원장의 이상정립), 절충모형2(교육청의 특별집행기관화, 교육위원회의 의회 소속 상설 특별위원회화), 분리방안(교육자치의 주체를 별개의 지방자치단체로 규정)이다. 그리고 이들은 구도와 측면과 이념에서 다양한 스펙트럼이 있다고 한다. 이러한 모형들에 관하여 외국의 사례와 우리나라의 실태와 문제점을 검토한 결과, 그는 통합방안을 주장하고 있다.

<표 1> 일반자치와 교육자치의 관계설정에 관한 선행연구

| 연구자 | 분석모형 | 방법론 | 개선방안(주장) |
|---------------------|---|--|--|
| 최진혁 (2005) | 완전통합과 완전분리를 양 축으로 하여 다섯 가지의 모형 | 교육분권의 관점 | II유형(집행기관의 분리와 의결기관의 통합) |
| 이혜숙 (2008) | 연계·협력안 I (시·도교육감과 시·도지사의 협력 강화 방안) 연계·협력안 II (시·도에 교육국을 설치하는 방안) 절충안 I (시·도교육감과 시·도지사를 러닝메이트로 선출) 절충안 II (시·도지사-교육부시장(부지사)의 러닝메이트 방안) 공극안(기초교육사무에 대한 주민의 참여와 통제 방안) | 선행연구 제주특별자치도와 해외사례 분석 전문가 토론회 및 자문회의 | 단기적: 교육감 주민 직선 방식을 시·도지사와의 러닝메이트 방식 중·장기적: 지방교육청과 일반행정이 통합되어 지방자치의 원리를 구현하고 동시에 교육자치도 실현될 수 있는 방향 |
| 송기창 (2004, 2008) | 통합형 분리형 | 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성의 관점 | 분리형 |
| 이일용외 (2010) | | 설문조사 해외 사례 | 현 체제를 전제로 한 행정협의회 운영 등의 협력체제 구축 |
| 최진혁외 (2010) | I유형(교육집권) II유형(광역교육선거 실시(광역단위 교육자치)) III유형(분권형 교육자치) - 광역과 기초 선거 실시 유형 - 기초 선거 실시와 광역 일반행정통합 유형 | 사회통합의 관점 외국의 사례 우리나라 선거제도의 문제점 | 분리에서 통합으로 학교자치구는 주민직선(정치적 중립)으로 광역단위는 정치적 중립을 배제하고 일반행정과 통합 |

| 연구자 | 분석모형 | 방법론 | 개선방안(주장) |
|---------------|---|-----------------------------|------------|
| | - 기초 광역 일반행정통합과 분권강화 유형 교육위원회와 지방의회의 관계: A형, B형, C형으로 유형화 | | (교육감선거 폐지) |
| 김태수 (2010) | 통합모형(교육자치의 일괄지방자치 흡수 방안) 질충모형1(교육감/교육위원장의 이상정립) 질충모형2(교육청의 특별집행기관화, 교육위 원회의 의회 소속 상설 특별위원회화) 분리방안(교육자치의 주체를 별개의 지방자 치단체로 규정) | 외국의 사례 우리나라의 실태 와 문제점 | 통합모형 |

이상에서 일반자치와 교육자치의 관계설정에 관한 연구들을 검토해 본 결과, 분석모형, 방법론, 개선방안이 서로 다르지만 대체적인 주장은 통합모형을 선호하고 있는 것으로 파악되었다³⁾.

2) 교육감의 선임방법에 관한 연구

여기서 살펴보는 교육감의 선임방법과 다음에 살펴보는 교육위원(의원)의 선임방법에 관한 연구는 일반자치와 교육자치의 관계설정에 관한 연구들과 밀접한 관계가 있다. 예를 들면 통합모형을 선호하면 교육감을 시·지사가 임명하거나 시·지사선거의 러닝메이트, 부지사로 하는 것을 선호하는 것으로 나타나며, 교육위원을 없애고 지방의회의원이 그 역할을 할 것을 주장하고 있다. 한편 분리모형을 선호하면 교육감의 직선과 교육위원을 지방의회와 별도로 구성하는 안을 선호하고 있다. 구체적으로 연구자들이 어떠한 교육감과 교육위원(의원)의 임명방법을 선호하는가를 살펴보면 다음과 같다.

최진혁외(2010)는 일반자치와 교육자치의 관계는 분리에서 통합으로 가야 한다고 한다. 그러한 맥락에서 교육감 선거의 폐지를 주장하고 있다. 교육위원회구성을 위한 교육의원선거를 4년 후에는 폐지하기로 결정된 상태에서 교육위원회 없이 교육감선거만을 실시하는 것이 정부 거버넌스(governance of government)구성에서 합리적인가의 문제가 있다고 한다. 또한 교육위원(의원)에 대해서는 4년 후 교육의원이 폐지되고 지방의원이 그 역할을 대신하는 것을 전제로 하여 논의를 전개하고 있으므로 지방의회에서 교육에 대한 기능을 수행하는 것을 상정하고 있다고 할 수 있다.

3) 이러한 결과는 학술DB의 RISS(한국교육학술정보원), DBPIA(누리미디어), KISS(한국학술정보)에서 일반자치, 교육자치 등을 키워드로 검색한 결과, 행정학자들의 연구가 주류를 이루기 때문인 것으로 생각된다. 학술DB에 존재하지 않을지라도 교육학자들의 분리안 또한 많이 존재할 것으로 생각된다.

하봉운(2010)은 현행의 통합형 교육위원회 제도는 교육의 전문성과 정치적 중립성을 훼손할 우려가 있는 문제점이 많은 제도라고 진단한다. 그리고 이를 해결하기 위해 교육감·교육의원 선거가 정치에 예속되지 않도록 지방선거와 분리해 실시하는 것이 바람직하다고 주장한다. 이럴 경우 교육관계자나 부모 등으로 한정, 직선제를 치루는 방법도 고려할 만하다고 한다. 한편 의결기구에 대해서는 교육위원회를 지방의회의 상임위로 통합하되, 이 상임위에는 교육자치의 원칙을 존중해 특별한 권한을 부여하는 방안을 생각할 필요가 있다고 한다. 즉 현 개정법은 교육의원들 만으로는 교육관련 의안 발의가 불가능하기 때문에 교육의원 수를 늘려 특별상임위원회를 구성, 일반 안건은 상임위서 심의 의결하고, 주요 안건(조례·예결산 등)은 본회의에 상정해 의결하는 형태로 운영해야 한다. 정치적 간섭이나 전문성을 갖추기 위해서는 독립형의결기구인 '교육의회'로 전환해야 한다고 주장한다(하봉운, 2010: 69-70).

송기창(2010)은 현행 교육감 선출방식에는 정치 성향의 인사가 당선될 가능성이 높은 점, 행사성 전시행정에 열을 올릴 가능성, 대중 영합적 정책 남발 가능성, 교육의 정치적 중립 훼손 가능성, 고비용 저효율의 선거 구조 등 많은 문제점이 있기 때문에 교육계 종사자들만 선거에 참여하는 이른바 '제한적 주민직선제'로 전환해야 한다고 주장한다. 또한 교육의원에 대해서는 현행 제도가 정치적 중립성과 교육의 전문성을 해할 우려가 있기 때문에 교육위원회를 다른 상임위원회와 차별화하여야 하고 그를 위해서는 교육의원 수가 현재의 2배 정도 충분히 늘어나야 한다고 주장한다.

정영수외(2010)는 교육감 주민직선제라는 현행의 제도는 겨우 6.2 지방선거를 기점으로 본격적으로 시행된 상황에서 새로운 광역단위의 교육자치집행기관의 선출방식을 다시 검토하기 보다는 제도의 문제점을 보완하는 노력이 오히려 더 중요한 시점이라고 한다. 의결기관에 대해서는 교육위원의 위상과 구성을 현실에 맞게 재구조화해야 할 것이라고 한다. 이를 위해 지방의회 내에서 교육의원들이 독자적 의안발의권을 보장하기 위한 조치들(예를 들어 교육의원만으로 교육상임위원회를 구성하거나, 일반의원수는 고정시키고 교육의원수를 확대하는 방안 등)이 필요한 것으로 보인다고 한다.

권혁운(2011)은 교육감 선거에 대해서만 검토하고 있다. 2010년 6월 교육감 선거의 문제점을 개선하기 위해서는 교육감 직선제를 개선해야 한다고 한다. 이를 위해서는 기존의 선거법과 다른 선거법을 만들고 지방선거와 분리하여 실시해야 하며, 시·도지사와의 러닝메이트제, 선거인단을 확대한 학교운영위원회 위원에 의한 간접 선출, 교육관계자 전원에 의한 간접 선출 방식 등 교육 자치의 근본정신을 훼손하지 않으면서 교육감 직선제의 문제점을 보완 할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 한다.

박진우(2011)는 교육감 선거의 문제점을 개선하기 위하여 교육경력(또는 교육행정 경력)의 상향조정을 전제로 교육행정과 일반자치행정을 통합하여 시·도지사 아래에 교육부시장·부지사를 두고 시·도지사와 교육부시장(부지사)을 러닝메이트로 하여 선거를 통하여 선출하는 방안을 제시하고 있다. 그러면서 이 방안은 교육감과 시·도지사 사이의 갈등관계를 해소할 수 있고 선거과정에서 나타난 여러 문제점을 시정할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다고 한다. 오늘날 지방자치 영역에서 일반행정과 교육행정의 통합이 세계적인 추세라는 점을 감안할 때 이 방안은 이러한 경향에도 부합하는 것이 될 것이라고 한다.

최영출(2011)은 세종특별자치시의 교육감 선출에 대한 대안으로 정책연계형 주민직선제, 공동출마(등록)형 주민직선제(개별등록도 허용), 공동출마(등록)형 주민직선제(공동등록만 허용)를 제시하고 있다. 이를 여러 평가기준에 의해 평가한 결과, 공동출마(등록)형 주민직선제 중 공동등록만 허용하는 방안이 가장 우수한 방안이라고 평가하고 있다. 공동출마(등록)형 주민직선제는 교육감과 시·도지사의 협력을 통하여 지역발전을 추구할 수 있고, 유권자로 하여금 후보자 선택을 용이하게 하는 장점이 있다. 기존에 대안으로 논의되었던 러닝메이트와 달리, 임명제와 수직적인 상하관계로서가 아니라 직선제와 수평적인 협력관계로서의 개념으로 상정한다. 이 방안에서도 교육감 후보의 정당 배제는 유효하고, 시·도지사 후보와의 공동 선거운동은 허용한다.

김태수(2010: 414)는 교육자치의 집행기관을 단체장의 보조기관으로 하고, 교육감을 단체장에 의한 임명제로 하는 것을 바람직하다고 한다. 다만 국장 수준보다는 격상된 부차단체장으로 하는 것이 적절하다고 한다. 잠정적으로 교육감당 부단체장의 임명은 지방의회의 동의를 받게 할 수 있다고 한다. 그 근거는 교육자치를 시행하지 않고 있는 대부분의 국가는 물론 시행 중인 미국이나 일본에서도 단체장의 보조기관으로 하는 것이 주류를 형성하고 있다. 그리고 현재의 경기도와 같은 정치적 대립을 극소화하고 서울시와 같은 당선무효형 등으로 인한 교육자치의 공백을 막기 위해서도 임명제가 바람직하다고 한다.

<표 2> 연구자별 교육감과 교육의원(위원)의 선임방법

| 연구자 | 교육감과 교육의원(위원)의 선임방법 | |
|------------|---------------------|-----------------|
| | 교육감 | 교육의원(위원) |
| 최진혁외(2010) | 선거의 폐지 | 교육의원을 없앴 |
| 하봉운(2010) | 지방선거와 분리된 선거 | 독립형의결기구인 '교육의회' |
| 송기창(2010) | 제한적 주민직선제 | 교육위원회의 강화 |
| 정영수외(2010) | 주민직선제의 보완 | 교육상임위원회 |

| 연구자 | 교육감과 교육의원(위원)의 선임방법 | |
|-----------|--|-------------|
| | 교육감 | 교육의원(위원) |
| 권혁운(2011) | 시·도지사와의 러닝메이트제 선거인단을 확대한 학교운영위원회 위원에 의한 간접 선출 교육관계자 전원에 의한 간접 선출 방식 등 | |
| 박진우(2011) | 시·도지사과 교육부시장(부지사)의 러닝메이트에 의한 선거 | |
| 최영출(2011) | 공동출마(등록)형 주민직선제 | |
| 김태수(2010) | 단체장에 의한 임명제 | 지방의회 소속 상임위 |

3) 선행연구의 한계

이상에서 일반자치와 교육자치의 적절한 관계는 무엇이고, 일반자치와의 관계 속에서 교육감과 교육의원(의원)은 어떻게 선임되어야 하는가에 대한 선행연구를 고찰해 보았다. 여기서 확인할 수 있는 것은 첫째, 행정학계와 교육학계가 이러한 문제에 대하여 침예하게 대립되는 의견을 보이고 있다는 것이다. 행정학계에서는 행정의 효율성이나 일반자치와 교육자치의 갈등의 해결을 위해서 통합형을 선호하고 있다. 물론 교육감 선거선임도 단체장과의 일정한 관계 속에서 단체장이 임명하던가 단체장과의 러닝메이트 또는 부지사(교육감)로서 출마하는 것을 선호하고 있으며, 교육의원(의원)도 지방의회와 통합하여 지방의회의원이 교육에 대한 의결권한을 가지는 것을 선호하고 있다. 한편 교육학계에서는 교육의 전문성, 독립성, 정치적 중립성 등의 관점에서 교육자치가 이루어지기를 바라고 있으며, 그 결과 일반자치와 교육자치가 분리·독립되는 것을 선호하고 있다. 교육감의 선임은 교육계 내부에서 선임하는 것을 선호하고 있으며, 교육위원도 지방의회와 분리하여 선거 등의 방법으로 선출하는 것을 선호하고 있다. 일반자치와 교육자치의 적절한 관계를 둘러싼 많은 대립을 예상할 수 있다. 둘째, 일반자치와 교육자치의 적절한 관계를 대부분 집행기관간의 관계 속에서 모델을 상정하고 있다. 즉 의결기관은 그 관계 속에서 배제하는 경향이 있다. 다만 예외적으로 최진혁의(2010)의 연구는 집행기관 뿐만 아니라 의결기관도 고려하여 모델화하고 있다. 그러나 그들은 그 관계를 집행기관과는 별도로 모델화하고 있을 뿐이다. 생각건대 자치단체에서 의결기관도 중요한 역할을 수행하면서 지방 권력의 하나의 축으로 형성되어 있다는 것을 인식하면 일반자치든 교육자치든 이를 배제하고 모델화하는 것은 일정한 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 셋째, 일반자치와 교육자치의 관계를 대부분 통합형과 분리형을 양 축으로 하는 단선적 관계 속에서 그 사이의 몇몇 유형을 모델화하고 있다.

본 연구는 이러한 선행연구의 문제점을 극복하기 위하여 일반자치와 교육자치의 관계를 집행기관과 의결기관으로 나누어 유형화(모델화)를 시도할 것이다. 이것에 의하여 기존의 연구와 우리나라 제도들을 분류할 것이다.

Ⅲ. 분석틀 설정 및 사례 분석

1. 분석틀의 설정

일반자치든 교육자치든 주민의 대표기관으로서 집행기관 뿐만이 아니라 의결기관도 존재한다. 그 기관이 일반자치에서는 단체장과 지방의회이며 교육자치는 교육감과 교육위원회이다. 지방자치의 역량을 강화하기 위해서는 서로 다른 두 기관들간의 관계가 원만하고 협력적으로 유지되어야 한다. 하나는 집행기관인 단체장과 교육감과의 관계이고 다른 하나는 의결기관인 지방의회와 교육위원회와의 관계가 적절하게 형성되어야 한다.

이러한 서로 다른 두 기관과의 관계를 축으로 하여 다음 <그림 1>과 같이 네 가지로 유형화할 수 있다.

<그림 1> 일반자치와 교육자치의 관계 모델



1) 제Ⅰ유형 : 집행기관의 통합, 의결기관의 통합

제Ⅰ유형은 일반자치와 교육자치의 집행기관이 통합되어 있을 뿐만 아니라 의결기관도 통합되어 있는 유형이다. 일반적으로 교육자치가 일반자치에 통합되어 있는 형태이다. 이 유형은 교육이라는 기능은 환경, 교통, 도시계획, 위생 등과 마찬가지로 지방자치단체 기능 중의 하나라고 생각한다. 따라서 교육의 특수성은 인정하지 않고 일반적인 행정으로 다루는 유형이다. 이러한 유형에서는 교육의 집행기능을 일반자치의 일부로 보아 일반자치 집행기관의 내부에서 교육행정에 대한 기능을 수행하게 하는 것이다. 구체적으로는 교육행정을 일반자치 집행기관인 단체장 하에 교육국, 교육부시장(지사) 등을 두어 수행하게 한다. 또한 의결기관도 전적으로 지방의회에서 다른 기능과 마찬가지로 교육기능에 대한 의결기능을 수행하게 하는 형태이다.

2) 제Ⅱ유형 : 집행기관의 통합, 의결기관의 분리

제Ⅱ유형은 일반자치와 교육자치의 집행기관을 통합하되, 의결기관은 각각 다른 기관에서 수행하게 하는 유형이다. 구체적으로는 교육행정을 일반자치 집행기관인 단체장 하에 교육국, 교육부시장(지사) 등을 두어 수행하게 하지만, 의결기관은 지방의회와는 별도의 교육위원회 등을 두어 여기서 의결기능을 행사하게 하는 것이다. 그러나 이러한 유형은 현실적으로 그렇게 찾아 볼 수 있는 것은 아니다.

3) 제Ⅲ유형 : 집행기관의 분리, 의결기관의 통합

제Ⅲ유형은 일반자치와 교육자치의 집행기관을 각각 다른 기관에서 수행하도록 하되, 의결기관은 지방의회에 통합하여 그 기능을 수행하게 하는 유형이다. 이는 교육행정의 집행에 있어서만 교육자치를 인정하는 것이다. 현재의 우리나라 제도가 여기에 속한다고 할 수 있다.

4) 제Ⅳ유형 : 집행기관의 분리, 의결기관의 분리

제Ⅳ유형은 일반자치와 교육자치의 집행기관 뿐만 아니라 의결기관도 각각 구성하여 운영하게 하는 것이다. 이럴 경우, 교육감도 단체장과는 관계없이 별도로 구성되며, 의결기관이 교육위원회도 지방의회와는 별도로 구성하게 된다. 이 유형은 교육의 자주성과 독립성, 전문성, 정치적 중립성 등을 가장 잘 보장할 수 있는 제도이다. 그러나 일반자치와 교육자치의 협조 및 지방자치역량에는 부의 영향을 미칠 가능성이 있다.

2. 선행연구의 재분류

선행연구들에서 주장하는 일반자치와 교육자치의 관계를 본 연구의 분석들에 의해 재분류하면 다음과 같다.

첫째, 제 I 유형을 적극적으로 주장하는 연구자들은 최진혁·김찬동(2010)과 김태수(2010)이다. 최진혁·김찬동(2010)은 광역단위의 교육자치보다는 기초단위의 학교자치구를 주장하고 있다. 광역단위는 정치적 중립을 배제하고 일반행정과 통합하여 교육감 선거를 폐지할 것을 주장하고 있다. 이러한 논의에는 2014년부터 교육의원 제도가 폐지되고 지방의회에서 교육에 관한 행정을 의결하는 지방의회형을 전제로 그 정합성을 도모하려는 것이다. 김태수(2010)도 외국의 사례와 우리나라의 문제점을 개선하기 위해서는 통합모형으로 가야 한다는 주장을 한다. 즉 교육감을 단체장에 의한 임명제로 하는 것, 의결기관은 지방의회의 소속 상임위로 하는 것이 바람직하다고 한다. 또한 이혜숙(2008)은 장기적으로는 제 I 유형을 주장하면서도 단기적으로는 제 I 유형에 가까운 제Ⅲ유형을 주장하고 있다. 즉, 단기적으로는 교육감 주민 직선방식을 시·도지사와의 러닝메이트 방식으로 하되, 중·장기적으로는 지방교육행정과 일반행정이 통합되어 지방자치의 원리를 구현하고 동시에 교육자치도 실현될 수 있는 방향으로 가야 한다고 한다.

둘째, 제Ⅱ유형은 집행기관을 통합하고 의결기관을 분리하는 유형으로 이를 주장하는 연구자는 찾을 수 없다.

셋째, 제Ⅲ유형은 집행기관을 분리하고 의결기관을 분리하자고 하는 유형으로 최진혁(2005)의 연구에서 찾아볼 수 있다. 그가 논문을 작성할 당시에는 의결기관이 완전히 통합되어 있지 않은 상태에서 그러한 주장을 했다고 할 수 있다. 현재는 2010년 2월 지방교육자치에 관한 법률이 개정되어 2014년에 치러지는 제6회 전국동시 지방선거에서는 교육위원회 구성을 위한 교육의원 선거가 폐지되고 교육감 선거만 실시하게 되어 있다. 그리하여 그는 제 I 유형으로 입장이 변한 것으로 생각된다. 제Ⅲ유형을 주장하는 연구자는 교육학계에서 현실을 인정하면서도 교육의 자주성, 독립성, 전문성 등을 확보하려는 입장에서 주장되고 있다. 예를 들면 송기창(2010), 정영수외(2010)에서 찾아 볼 수 있다.

넷째, 제Ⅳ유형은 집행기관과 의결기관 모두 분리하여 교육의 자주성, 독립성, 전문성 등을 확보하려는 입장에서 규범적으로 주장되고 있다. 예를 들면 송기창(2004, 2008), 이일용외(2010), 하운봉(2010) 등에서 주장되고 있다. 이러한 입장은 교육계가 오랫동안 주장해 왔던 이념형이기도 하다.

3. 우리나라에서 양자간의 관계에 대한 역사적 고찰

우리나라의 교육위원회 제도는 해방 이후 1948년 미군정의 교육자치 3법을 통해 처음으로 도입되었다. 이는 미국의 학교구와 유사한 교육구를 우리나라에 도입한 것이다. 당초 교육위원회는 확실한 의결권을 가지 독립된 의결기구로 출범하도록 되어 있었으나 미군정의 종료와 함께 실행되지 못하였다.

대한민국 정부가 성립된 이후 1949년에 제정된 교육법에 관련조항이 마련되어 교육자치에 대한 기틀이 마련되었다. 당시의 정치적 혼란과 6.25 전쟁으로 지연되다가 1952년에 마침내 교육법시행령이 마련되었다. 여기에 시도단위의 교육자치가 실시되었다. 시도단위의 교육위원회는 교육구 및 시교육위원회에서 1인씩 선출한 위원과 도지사가 선임한 3인의 위원으로 구성되며 심의기관으로서의 성격을 가지고 있다(송기창, 1996: 113). 교육감은 교육위원회의 추천과 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 했다.

그러나 5.16 군사쿠데타를 계기로 교육자치는 전면 중단되었다. 교육위원회는 폐지되고 그 기능을 시도의 교육국장이 담당하게 되었다. 그러다가 1964년에 다시 부활하였지만 일반 자치가 실시되지 않는 상황에서 명목상의 교육자치만 유지되었다. 즉 교육감은 시도지사가 겸임하고, 교육위원은 중앙정부에서 임명하게 되었던 것이다. 당시 시도지사는 중앙정부에서 임명제였으므로 사실상 교육자치는 중앙정부에 의해 좌우될 운명에 처해 있었다.

이러다가 1980년대 민주화의 물결과 더불어 1988년 지방자치법이 전면 개정되어 지방자치의 실시 가능성이 엿보이게 되자, 교육자치에 대한 요구도 증대되었다. 이에 1991년 '지방교육자치에 관한 법률'이 새로 제정되어 실질적인 교육자치로 이행하는 하나의 계기가 되었다. 즉 중앙정부의 통제 하에 있던 지방교육자치가 자치적으로 운영할 수 있게 되었다. 교육위원회는 심의·의결기관으로 변경되었고, 교육위원은 기초의회에서 복수추천으로 광역의회에서 무기명 선출하게 되었으며, 교육감은 교육위원회에 의한 교황식선출방법(무등록, 무추천, 비공개)에 의하여 선출하게 되었다. 그러나 교육감이 추천이나 출마의 과정없이 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출하되 재직 교육위원 과반수의 찬성을 얻어야 한다는 무등록, 무추천, 비공개의 선출방식과 이에 따른 금권타락선거에 대한 비판이 세계 일었다. 한편 교육위원은 지방의회의원이 선출하였다. 정치적 배경을 가진 지방의회의원들이 교육위원을 선출하는 데 대한 비판이 제기되었고 보다 교육수요자의 요구를 반영할 수 있는 선출제도를 모색해야 할 필요성이 요청되었다(최진혁외, 2010: 18).

이에 1997년 12월에 '지방교육자치에 관한 법률'이 개정되어 교육감과 교육위원회에 대한 선출방법이 변경되었다. 교육감과 교육위원을 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성되는 선거인단에 의하여 선출하도록 하였다. 그러나 선거인 수가 지나치게 적다보니

금품수수 등이 상대적으로 용이하여 공정선거를 해치게 되었고, 선거운동의 제한으로 후보자를 검증할 기회가 적었다. 교육위원회의 선거관리능력의 한계를 나타냈다. 교원단체 선거인수가 학교운영위원회 선거인수 중 3/100으로 하여 교원들의 참여비중 매우 낮았다. 따라서 교육의 전문성 확보의 어려움, 학교운영위원회 대표들의 주민 대표성보다는 학교단위별 대표성이 부각되었다(최진혁외, 2010: 18).

이러한 문제를 해결하기 위하여 2000년 1월 법률을 개정하여 학교운영위원회 구성원 전원을 선거인단으로 하여 교육감과 교육위원을 선출하도록 하였다. 학교운영위원회 구성의 일반적 비율은 학부모위원 40-50%, 교원위원 30-40%, 지역위원 10-30%로 하였다. 교원의 참여비율을 상향 조정하였다. 그러나 선거과정에서 학교운영위원 선출의 담합/불공정 사례 노출, 출신학교 편 가르기에 의한 교단분열, 현직 교육감의 지위를 이용한 선거운동 등 위법 행위 노출, 소수의 선거인단에 의한 주민대표성 논란에 대한 비판이 일었고, 따라서 주민직 선제로의 전환을 모색해야 한다는 의견이 대두되었다(최진혁외, 2010: 18-19).

그래서 2006년 12월 법률이 개정되어 교육위원회를 시·도의회 내의 상임위원회로 전환하고, 교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출하도록 하였다. 그러다가 2010년 2월에 지방교육자치에 관한 법률에 의해 2014년 지방선거에서는 교육위원이 없어지고 그 기능을 지방의회가 담당하도록 개정되었다.

<표 3> 일반자치와 교육자치의 관계에 대한 변화 추이

| 기간 | 시·도교육위원회의 지위 | 교육감 선출방법 | 교육위원(의원) 선출방법 | 유형 |
|----------------|----------------------|--|---|------|
| 1948-1948 | 독립의결기구 | 주민선거 | 주민선거 | 제Ⅳ유형 |
| 1949-1961 | 심의기관 | 교육위원회의 추천과 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명 | 교육구 및 시교육위원회에서 1인씩 선출한 위원과 도지사가 선임한 3인의 위원으로 구성 | 제Ⅳ유형 |
| 1961.5-1963.12 | 폐지(교육국장이 담당) | 중단 | 중단 | 제Ⅰ유형 |
| 1964-1990 | 협의제 집행기관 | 시·도지사가 겸임(교육위원회 추천으로 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명) | 문교부(현 교육과학기술부)장관의 임명 | 제Ⅳ유형 |
| 1991.3-1997.12 | 심의·의결기관(지방의회가 다시 의결) | 교육위원에 의한 교황식 선출방법(무등록, 무추천, 비공개) | 기초의회에서 복수추천, 광역의회에서 무기명 선출 | 제Ⅳ유형 |
| 1998.1-2000.2 | 심의·의결기관(지방의회가 다시 의결) | 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성되는 선거인단에 의한 교육감 선출 | 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성되는 선거인단에 의한 교육위원 선출 | 제Ⅳ유형 |

| 기간 | 시·도교육위원회 회의 지위 | 교육감 선출방법 | 교육위원(의원) 선출방법 | 유형 |
|--------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|------|
| 2000.3- 2006.12 | 심의·의결기관 (지방의회가 다시 의결) | 학교운영위원회 구성원 전원을 선거인단으로 하는 교육감 선출 | 학교운영위원회 구성원 전원을 선거인단으로 하는 교육위원 선출 | 제Ⅳ유형 |
| 2006.12 -2013. | 지방의회내의 상임위원회 | 주민직선제에 의한 교육감 | 주민직선제에 의한 교육의원 | 제Ⅲ유형 |
| 2014년 이후 | 지방의회 | 주민직선제에 의한 교육감 | 주민직선제에 의한 지방의원 | 제Ⅲ유형 |

모형에 비추어 다시 정리하면 다음과 같다. 미군정기인 1948년에는 실행은 되지 않았지만 제도상 교육위원회가 독립된 의결기관으로 교육감과 교육위원을 주민직선에 의해 선출하는, 즉 교육자치의 집행기관과 의결기관이 일반자치와 분리되어 있는 제Ⅳ유형에 속해 있었다. 그리고 대한민국 정부 수립 이후에도 제도상 제Ⅳ유형으로 계속 존속하였다. 그러나 그 전과 다른 점은 교육위원회가 심의기관이며, 교육감이나 교육위원의 선출에 있어서 중앙정부나 일반자치의 통제가 강화되었다는 것이다. 즉 교육감에 대한 임명권은 중앙정부의 대통령이 가지고 있으며, 교육위원에 대해서는 3명은 도지사가 선임하도록 되어 있었다.

그러다가 1961년 5.16군사 쿠데타로 교육위원회는 폐지되고 일반자치의 내국 형태로 집행기관과 의결기관이 완전히 통합된 형태인 제Ⅰ유형으로 변경되었다. 1964년에는 다시 집행기관과 의결기관이 분리되는 형태인 제Ⅳ유형으로 돌아가지만 이는 극히 형식적인 것이었다. 교육감은 시도지사가 겸임하고 교육위원에 대해서는 중앙정부가 임명하기 때문이다.

지방의회가 부활되는 1991년에서 2006년까지는 제Ⅳ유형으로 계속 남아 있었다. 다만 교육자치의 집행기관과 의결기관에 대한 중앙정부의 통제는 극히 감소하였다. 교육위원과 교육감에 대한 선출권이 중앙정부로부터 지방에 넘어왔던 것이다. 그러나 교육감과 교육위원에 대한 선출방식은 점차 변화되었다. 1991년에는 교육위원을 지방의회에서 선출하고, 교육감을 교육위원이 선출하게 되어 선거권자가 극히 제한되었으나, 1998년부터는 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성되는 선거인단이, 2000년부터는 학교운영위원회 구성원 전원을 선거인단에 의하여 교육감과 교육위원을 선출하게 되면서 선거권자가 점차 확대되었다.

그러다가 2006년부터는 의결기관인 교육위원회와 지방의회가 통합되게 되었다. 이는 제Ⅲ유형에 속한다. 2006년에는 지방의회에 별도로 교육위원을 선거하여 교육상임위원회로 운영하였으나 2014년부터는 이것이 완전히 지방의회에 통합되어 순수한 제Ⅲ유형으로 변화하게 된다.

4. 외국의 사례

국가마다 일반자치와 교육자치의 관계는 다양하다. 선행연구(이혜숙, 2008; 이일용외, 2010; 최진혁외, 2010; 김태수, 2010 등)를 기초로 하여 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

미국은 전통적으로 주민들이 직접 선출한 독립된 교육위원으로 구성되는 학교구가 있었다. 그러나 대도시를 중심으로 분리되었던 학교구가 지방정부에 편입되는 사례가 늘어나고 있다. 따라서 주 또는 지방자치단체마다 다양한 유형을 가지고 있다고 할 수 있다. 교육위원의 구성도 다양하여, 주의회와 주지사가 임명하는 주, 주민직성을 통해 선출하는 주, 임명직과 선출직이 혼합된 주 등이 있다.

영국의 지방자치단체는 기관통합형이다. 즉, 주민 선거로 지방의회가 구성되고 그 의회가 행정조직의 집행부를 구성한다. 지방의회에는 각종 위원회가 있는데 교육에 대한 의결은 특별위원회로 구성된 교육위원회에서 한다. 교육위원회는 지방교육에 대한 의결기관인 동시에 집행기관이다.

독일은 기본적으로 지방자치단체는 기관통합형으로 운영되고 있다. 교육에 대한 권한은 주정부가 가지고 있다. 주의회는 교육에 관한 사항을 의결하고 집행은 주교육부장관이 집행한다. 주교육부장관은 주지사가 임명한다. 그리고 지방자치단위의 하급 교육청은 주교육부장관 하에 있어, 교육장에 대한 임명권을 주교육부장관이 가지고 있다.

프랑스의 지방자치단체는 기관통합형으로 운영되고 있다. 즉 지방의회의장이 곧 지방자치단체를 대표하며 집행기관의 장이 된다. 교육행정은 교육부장관 아래 지역별로 30개의 교육구를 두어 그 아래의 도에는 도교육감찰청이, 각 지역에는 지역교육행정청이 교육행정을 수행하고 있다. 교육에 관한 의결기관은 지방의회의 교육위원회가 수행한다. 교육위원회에서 집행기관장을 선출한 것은 아니지만 결국 집행기관장인 교육행정청장이 교육위원회의원으로 활동함으로써 통합형효과를 보게 된다.

일본의 지방자치단체는 우리나라와 마찬가지로 시도부현의 광역자치단체와 시정촌의 기초자치단체의 중층제로 되어 있다. 일본은 자치단체별로 형식상 교육자치를 실현하고 있다. 즉 합의회 행정위원회인 교육위원회를 두고 있다. 집행기관으로서의 교육장과 사무국을 모두 합하여 교육위원회라고 부르고 있다. 그러나 사실상 지방자치단체의 통제 하에 있다. 교육위원은 지방자치단체장이 의회의 동의를 얻어 임명하며, 교육장은 교육위원회가 교육위원 중에서 임명한다.

<표 4> 각국의 일반자치와 교육자치의 관계

| 국가 | | 의결·집행기관 | 교육감선출방식 | 교육위원 선출방식 | 유형 |
|-----|-----|---|--|---|-----------------------|
| 미국 | 주 | - 의결: 주의회 - 집행: 주지사, 주교육위원회 | - 주교육위원회 임명(24개) ⁴⁾ - 주지사 임명(12개) - 주민직선(14개) | - 주지사가 임명 또는 상원의 동의를 얻어 임명(35개) | 제Ⅳ유형 제Ⅲ유형 등 다양함 |
| | 학교구 | - 의결·집행: 교육위원회 | - 교육위원회가 공모하여 채용 | - 주민직선(대부분) ※ 교육위원 자격제한 없음 - 단체장 임명 | |
| 영국 | 광역 | 지방교육행정기관이 없음 | | | 제Ⅰ유형 |
| | 기초 | - 의결·집행: 지방의회의 교육위원회 ※ 교육장은 교육위원회가 선임한 교육집행책임자 | 교육위원회가 선임 | - 50% 이상은 지방의원이 겸직, 50% 이내는 외부전문가 선임 | |
| 독일 | 주 | - 의결: 주의회 - 집행: 주교육부장관 ※ 자치단체의 상·하급 교육청은 교육부장관 산하 하급행정기관임 | - 주교육부장관: 주지사가 임명 - 교육장: 교육부장관이 임명 | - | 제Ⅰ유형 |
| | 기초 | - 의결: 지방의회 - 집행: 자치단체장 | - | - | |
| 프랑스 | 광역 | - 의결: 지방의회 - 집행: 교육감찰청 | 중앙정부가 임명 | - | 제Ⅲ유형 |
| | 기초 | - 의결: 지방의회 - 집행: 지역교육행정청 | 중앙정부가 임명 | - | |
| 일본 | 광역 | - 의결: 지방의회 - 집행: 교육위원회, 자치단체장(예산총괄 책임) | 교육위원회가 교육위원 중에서 임명 | 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 | 제Ⅲ유형 |
| | 기초 | - 의결: 지방의회 - 집행: 교육위원회, 자치단체장(예산총괄 책임) | 교육위원회가 교육위원 중에서 임명 | 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명 | |

자료: 김태수(2010: 407)를 재정리한 것임.

유형별로 재정리하면 미국의 경우는 주별로 다양한 형태를 취하고 있다. 기본적으로 제Ⅳ

4) 2008년 현재, 교육감의 임명 방식은 36개주에서, 선거 방식은 14개주에서 채택하고 있다. 주교육위원회가 임명하는 주가 24개, 주지사가 임명하는 주가 12개, 정당 선거(partisan election)가 8개주, 비정당 선거(nonpartisan election)가 6개주이다(최영출, 2011: 16).

유형이나 제Ⅲ유형 등 분리에서 통합으로 변화하고 있는 것 같다. 영국과 독일은 일반자치도 기관통합형으로 운영되고 교육자치도 일반자치에 통합되어 운영되는 제Ⅰ유형을 취하고 있다. 프랑스는 의결기관은 지방의회로 통합되어 있으나 집행기관은 일반자치의 집행기관과 분리되어 있는 제Ⅲ유형에 속한다. 그러나 프랑스는 교육자치의 집행기관이 중앙정부의 통제하에 있는 것이 특징이다. 일본은 형식적으로 제Ⅲ유형에 속하여 의결기관은 지방의회로 통합되어 있으나 집행기관은 행정위원회 형식으로 일반자치의 집행기관과 분리되어 있다. 그러나 행정위원회는 지방자치단체의 통제 하에 있는 것이 일본의 특징이다.

IV. 우리나라의 실태 및 문제점

1. 우리나라 일반자치와 교육자치의 관계

우리나라 일반자치와 교육자치의 관계를 법률에 기초하여 집행기관과 의결기관을 살펴보면 다음과 같다. 우선 집행기관에 대하여 우리나라 지방자치법 제101조에서 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다고 규정하고 있다. 따라서 시·도지사는 지방자치단체의 장으로서 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄적으로 관장한다. 한편 지방교육자치에 관한 법률 제18조에서 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 두며, 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제19조에는 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다고 규정하고 있다. 즉 교육·학예에 관한 사무에 관해서는 시·도지사와는 별도의 집행기관으로 교육감의 지위를 인정하고 있다. 그러나 지방자치법 제9조에서 지방의 교육과 학예에 관한 사무는 지방자치단체 고유사무로 규정하고, 이들 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두도록 하고 있다. 이와 같이 교육에 관한 사무는 지방자치단체의 사무이나 이를 집행하는 기관은 일반자치의 집행기관인 시·도지사와는 별도로 교육감을 두고 있어 집행기관을 분리하도록 규정하고 있다.

다음으로 의결기관에 대하여 알아보자. 현재 적용되고 있는 지방교육자치에 관한 법률과 2010년 2월에 일부 개정되어 2014년 7월부터 시행되는 동법률에는 일반자치와 교육자치의 의결기관에 대한 규정을 달리하고 있다. 현재 적용되는 법률은 기본적으로 2006년 12월에 개정된 것으로 시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임

위원회인 교육위원회를 둔다고 규정하고 있다(동법률 제4조). 교육위원회는 시·도의회의원과 과반수의 교육의원으로 구성된다. 교육의원은 주민의 직선에 의해 선출되며 지방의회의원으로서의 지위와 권한을 갖는다고 규정하고 있다(동법 제6조, 제8조). 따라서 현재는 의결기관이 지방의회와 완전통합은 아닐지라도 거의 통합에 가까운 형태를 유지하고 있다. 그러나 2010년에 동법률이 개정되어 선출직 교육의원 자체를 폐지하고 있다. 교육의원이 폐지되면 지방의회의 교육위원회가 전원 지방의원으로 채워지게 된다. 따라서 2014년부터는 교육에 대한 의결기관이 지방의회로 완전히 통합된다.

위와 같이 현 제도는 집행기관이 분리되어 있고 의결기관이 통합되어 있는 제Ⅲ유형을 채택하고 있다.

2. 문제점

지방자치역량을 강화시키기 위해서는 일반자치와 교육자치간의 관계가 협력적으로 연결되어야 한다. 그러나 많은 측면에서 갈등의 요소를 안고 있어 현실적으로는 그렇지 못하다. 이것을 의결기관간의 관계, 집행기관과의 관계, 의결기관과 집행기관의 정합성이라는 측면에서 우리나라 실태의 문제점을 고찰하기로 한다.

1) 의결기관간의 관계의 문제점

일반자치와 교육자치의 의결기관간 관계는 앞서도 살펴본 바와 같이 분리에서 통합으로 변천되어 왔다. 즉 2006년까지는 일반자치의 의결기관인 지방의회와 교육자치의 의결기관은 교육위원회가 별도로 구성되어 있었다. 그러나 2007년부터는 지방의회 내에 상임위원회인 교육위원회를 설치하도록 되어 있어 일반자치와 교육자치의 의결기관을 통합하는 방향으로 제도개혁이 이루어졌다. 다만 교육의원의 과반수를 주민직선에 의해 선출하도록 하여 분리의 요소를 가미하고 있었다. 이것이 2014년부터는 지방의회의원을 중심으로 교육위원회를 구성하도록 하여 실질적으로 일반자치와 교육자치를 통합하여 갈등의 요소를 완전히 배제하였다. 따라서 일반자치와 교육자치의 의결기관간 갈등의 요소는 없어졌다고 할 수 있다.

문제가 되는 것은 교육자치의 집행기관인 교육감과 지방의회간의 갈등이 존재할 수 있다는 점이다. 교육감과 지방의회간의 갈등은 교육에 관한 지방의회의 의결사항과 관련될 수 있는데, 이에 관해서는 현행의 지방교육자치에 관한 법률에서 그 해결책을 마련하고 있다. 즉 교육감의 재의요구권과 선결처분권이 그것이다. 재의요구권은 교육·학예에 관한 시·도의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때 교육감이 할 수 있는 권

한이다(동법 제28조). 또한 선결처분권은 교육위원회 또는 시·도의회가 성립되지 아니한 때, 또는 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 교육감이 할 수 있는 권한이다(동법 제29조). 이로써 교육감과 지방의회와의 갈등관계는 어느 정도 해소할 수 있다.

2) 집행기관간의 관계의 문제점

현재 일반자치의 집행기관의 장인 단체장과 교육자치의 집행기관의 장인 교육감과의 관계는 여러 가지 갈등요소를 내포하고 있다.

첫째, 교육에 관한 사항에 대한 법적인 책임소재가 불분명하다는 것이다. 지방자치법 제101조에서는 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄한다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제9조 제2항에서 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있다. 따라서 교육에 관한 사무는 지방자치단체장이 총괄한다고 규정하고 있다고 할 수 있다. 그러나 지방교육자치에 관한 법률 제18조 제2항에서는 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의登記 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다고 규정하고 있어, 교육에 관한 사무에 대한 대표권을 인정하고 있다. 결국 교육에 관한 사무에 대표권자가 각각 다른 법률에 의해 지방자치단체장과 교육감으로 규정하고 있는 것이다. 이에 따라 갈등은 언제라도 발생할 수 있다. 그 좋은 예가 무상급식조례를 둘러싸고 벌어지는 서울특별시의 사례이다. 이는 서울시장과 서울시의회간의 대립인 동시에 서울시장과 교육감간의 대립이기도 하다. 이러한 대립은 급기야 서울시가 주민들의 판단이 필요하다는 취지에서 주민투표를 실시하는 것으로 결정하였다. 무상급식을 반대하는 시민단체에서 청구를 하였고, 이를 서울시장이 수용한 것이다. 이처럼 서울시장과 서울시의회간의 갈등, 서울시장과 교육감간의 갈등이 내부적으로 조정되지 못하고 주민투표라는 새로운 해결장치로 이관된 것이다. 이 갈등과정에서 비용의 추가 부담 등 지방자치역량이 크게 감소하는 결과를 초래하고 있다⁵⁾.

둘째, 양 집행기관간의 협력기제가 충분하지 않다는 것이다. 기관분리형을 취하고 있는 우리나라에서 일반자치와 교육자치의 집행기관간 협력기제가 전혀 없는 것은 아니다. 지방교육행정협의회, 교육지원심의위원회, 학교급식지원심의위원회, 평생교육위원회, 교육협력관계도 등이 있다. 그러나 이러한 협의체가 원활하게 운영되지 않는 경우가 많다. 예를 들면 지방교육행정협의회는 지방교육자치의 법률 제41조에 의해 설치하도록 되어 있으며, 구성과 운

5) 서울시의 무상급식 주민투표에 들어가는 비용은 182억원이라고 한다.

영에 필요한 사항은 조례로 규정하도록 되어 있다. 현재 7개 시·도에서 조례를 제정하여 운영하고 있다. 이는 단체장과 교육감간의 공식적인 협의의 장으로서 기능을 한다. 그러나 양 기관간의 입장차이가 큰 경우 실질적인 협력이 이루어지지 않는 경우가 많다. 박수정의(2009)는 지방교육행정협의회의 문제점으로 두 기관간의 입장차이가 존재하고, 다른 협력 체제와 중복되며, 회의 안건 발굴이 어려우며, 실질적인 협력이 곤란하다는 지적을 한다.

셋째, 교육감과 교육의원 선거와 관련하여 많은 문제점들이 지적되고 있다(최영출, 2011: 19-20; 권혁운, 2011: 46-48; 최진혁외, 2010: 32-36; 박진우, 2011: 186-191). 우선 교육감이나 교육감 선거에 유권자들이 무관심하다는 것을 지적할 수 있다. 1인 8표의 선거로 인하여 교육감, 교육의원에 대한 공약을 파악할 수 없어 '줄투표' 양상을 보여주고 있다. 둘째, 선거에 비용이 많이 든다는 점이다. 교육감이나 교육의원 선거 비용은 단체장이나 지방의회의원의 선거비용과 동일하다. 또한 이들은 정당의 지원을 받지 못하고 무소속으로 출마함으로써 대단한 비용부담을 될 수 있다. 셋째, 정치적 중립성에도 문제가 있다. 선거의 쟁점들이 정치적인 이슈이므로 공약을 보면 어느 정당인지 파악할 수 있는 내용임에도 불구하고 정치적 중립성을 이유로 하여 정당과의 연계성을 차단하고 있다⁶⁾. 넷째, 같은 지역, 같은 날짜에 다른 단체장이나 지방의원 선거가 있음에도 불구하고 이들과 유리되어 있다는 것이다. 즉 선거운동이나 선거 공약에서 협력할 여지를 배제하고 있다는 것이다.

3) 의결기관과 집행기관의 정합성 문제

일반자치와 교육자치의 의결기관은 2014년부터 지방의회로 통합되어 교육감 선거만 치르게 된다. 이럴 경우 교육자치제도의 정합성에 문제가 있다(최진혁외, 2010: 35). 즉 일반자치와 교육자치의 의결기관은 통합되었지만, 집행기관은 분리되어 있다는 것이다. 행정의 효율성을 위해서는 유사한 행정관리를 하는 교육행정관리와 일반행정관리를 통합하는 것이 효율적일 수 있다. 현재는 유사한 행정관리를 이중적이고 중복적으로 처리하고 있다. 일반행정관리와 교육행정관리의 분리로 인하여 양쪽의 단체장이 서로 교육정책에 대한 입장이 정반대일 경우, 협력이 어려워지고, 교육정책을 둘러싸고, 갈등이 심화되며, 엇박자가 나서 지방정부의 분열을 심화시킬 수 있다.

6) 이를 들어 최진혁외(2010)은 '정치적 중립의 허구성'이라고 한다. 즉 후보자의 공약이 정치화 되어 있고, 후보자의 선거공보도 정당번호를 암시하고 있고, 교육선거가 중앙정치에 대한 중간평가성격으로 해석되고 있고, 정당공천이 배제된 교육선거에서 특히 교육의원선거는 투표용지에 기재된 순서가 당락을 결정하는 중요한 요인이 되어 있음에도 불구하고 정치적 중립성을 내세우고 있다는 것이다.

V. 대안 검토 및 논의

1. 대안

의결기관에 대해서는 2014년부터는 지방의회로 통합되어 일반자치와 교육자치간의 갈등의 소지는 없어졌다. 그러나 집행기관은 아직까지 분리된 채로 운영되고 있다. 집행기관의 장인 단체장과 교육감간의 관계를 어떻게 설정할 것인가가 문제로 되어 있다. 그 중에서도 특히 교육감을 어떻게 선출할 것인가가 초미의 관심사이다.

교육감 선거와 관련해서는 다양한 주장들이 제기되고 있다. 교육감을 없애고 교육에 관한 행정을 지방자치단체의 장인 단체장이 수행하는 주장에서부터 교육감과 교육위원을 일반자치에서 분리하여 구성해야 한다는 주장까지 존재한다. 구체적으로는 교육감의 주민직선제, 제한적 주민직선제, 정당공천제, 정당표방제, 시·도지사 러닝메이트제, 시도지사 임명제, 시·도의회 임명제, 단위학교 교육감 선출위원단제, 공개모집 초빙제, 시·도별 결정제 등이 존재한다.

이를 분석들의 유형론에 입각하여 재구성하면 제 I 유형은 의결기관과 집행기관을 모두 통합하는 것이다. 즉 의결기관은 지방의회로 통합하여 집행기관은 일반자치의 단체장으로 통합하자는 안이다. 예를 들면 교육에 관한 집행기관을 단체장의 보조기관인 부단체장이나 국장이 수행하게 하는 제도이다. 제 II 유형은 의결기관을 분리하고 집행기관을 통합하자는 안이나 현실적으로 이것을 주장하는 연구자는 없다.

제 III 유형은 의결기관은 통합하고 집행기관은 분리하는 형태로 현재 우리나라가 채택하고 있으며, 가장 많이 주장되고 있다. 교육감의 주민직선제(정치적 중립, 정당공천제, 정당표방제), 제한적 주민직선제, 시·도지사 러닝메이트제⁷⁾, 시·도의회 임명제, 시도지사 임명제, 단위학교 교육감 선출위원단제, 공개모집 초빙제 등이 모두 여기에 속한다고 할 수 있다. 이들은 현행 선거제도의 문제점을 보완하기 위해서 제시되는 안들이다. 제 IV 유형은 의결기관과 집행기관을 모두 분리하는 유형으로 교육계에서 지속적으로 주장되어왔다.

7) 최영출(2011)은 세종시의 경우 공동출마(등록)형 주민직선제(공동등록만 허용)를 주장하고 있다. 공동출마형 주민직선제란 시·도지사 후보와 교육감 후보의 공동등록과 공동 선거운동을 허용하는 주민직선제 방안이다. 이 방안은 크게 보아 러닝메이트제와 유사하다. 그러나 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 첫째, 러닝메이트제는 시·도지사 후보와 교육감 후보를 수직적 관계로 파악하고 있으며, 공동출마형 주민직선제는 수평적 협력관계를 상정하고 있다. 둘째, 러닝메이트제는 정당의 관여를 허용하지 않을 수 없으나, 공동출마형 주민직선제는 교육감 후보자에 대한 정당 배제가 가능하다.

2. 대안에 대한 논의

우선 제Ⅳ유형부터 살펴보자. 제Ⅳ유형은 의결기관과 집행기관을 모두 분리하자는 것으로, 그 주장의 근거를 헌법 규정에 두고 있다. 헌법 제31조 제3항에서는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 하고 있다. 이를 규정하는 지방교육 자치에 관한 법률 제1조의 목적 규정에서도 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 규정하고 있다. 이에 따라 교육자치의 기본원리로 지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육 행정 독립성의 원리, 전문적 관리의 원리, 자주재정의 원리를 주장하고 있다. 이러한 헌법 정신과 교육자치의 기본원리를 구현하기 위해서도 제Ⅳ유형이 타당하다고 주장한다. 이러한 주장은 교육학계의 오래된 주장으로 하나의 신화 혹은 이데올로기가 되어 있는 듯하다. 그러나 헌법은 교육자치의 기본정신을 말하고 있을 뿐, 그 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 정도는 법률에 위임하고 있다. 즉 입법자의 의사에 따라 그 정도가 낮은 수준일수도 있고 높은 수준일수도 있으며 낮은 수준이라고 하여 헌법에 위반되는 것은 아니다. 따라서 제Ⅳ유형의 근거를 헌법과 기본원리에 의해 주장하는 것은 타당하지 않다. 헌법 정신은 다른 유형도 염두에 두고 있다고 해석할 수 있기 때문이다.

제Ⅰ유형은 제Ⅳ유형과 대립각을 세우고 있는 유형으로, 의결기관과 집행기관 모두 일반 자치에 통합하는 것이다. 이러한 주장은 헌법이 규정하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 위반되는 것으로 순수하게 이 유형을 주장하는 연구자는 없다. 다만 교육자치의 단위와 관련하여 학교자치구에서는 주민직선(정치적 중립)이 필요하나 광역단위는 정치적 중립을 배제하고 일반행정과 통합하는 것이 바람직하다고 한다(최진혁외, 2010). 이와 유사한 주장은 다른 논문(이혜숙, 2008; 김태수, 2010)에서도 찾아볼 수 있다. 그 논거로는 현재의 교육자치 단위에 문제가 있으며, 정치적 중립은 허구이며, 중앙정부와 지방정부간 갈등과 사회 분열을 초래한다는 것이다. 교육에 대한 지방자치를 지방교육자치라고 이해하는 견해에서는 이러한 주장도 충분히 가능하다고 본다.

제Ⅰ유형과 제Ⅳ유형의 중간에 존재하는 것이 제Ⅱ유형과 제Ⅲ유형이다. 여기서 제Ⅱ유형을 주장하는 연구자는 찾아볼 수 없다. 따라서 제Ⅲ유형에 대해서 집중적으로 살펴보기로 한다. 제Ⅲ유형은 의결기관은 통합하고 집행기관을 분리하는 유형으로, 이러한 틀을 유지하면서도 그 속에서 다양한 주장들이 이루어져 왔다. 첫째는 의결기관에 관한 것이다. 현재는 지방의회의 상임위원회인 교육위원회에서 교육에 관한 사항들이 의결된다. 이러한 현실을 교육계에서는 교육의 전문성과 정치적 중립성을 크게 훼손한다고 한다. 그러면서 교육위원회에 대해 다른 상임위원회와는 차별화된 권한을 부여하자고 한다. 이를 위해 우선적으로 교육위원의 수가 현재의 2배 정도까지 충분히 늘어나야 한다는 것이며(송기창, 2010), 일반 안건

은 특별교육상임위원회에서 심의·의결하고, 주요안건(예를 들어 조례, 예결산 등)은 본회의에 상정하여 의결하는 형태로 하자는 것이다(하봉운, 2010).

둘째는 의결기관의 기관장인 교육감의 선출에 관한 것이다. 이에 관해서는 다양한 대안들이 제시되고 있다. 현행 제도를 유지·보완하는 방안과 현행제도를 개선하는 대안이 있을 수 있다(최영출, 2010). 현행 교육감 직선제를 유지·보완하는 방안으로는 정당공천제, 정당표방제, 시·도지사 러닝메이트제 등이 있다. 현행제도를 개선하는 방안으로는 일반자치에 주도권을 인정하는 대안과 교육자치에 주도권을 인정하는 대안으로 나눌 수 있다. 일반자치에 주도권을 인정하는 대안은 교육감을 시·도지사가 임명하는 안과 교육감을 지방의회가 임명하는 안이 있을 수 있다. 이 안 중에서 누구를 임명할 것인가와 관련해서 공개모집 초빙제 등을 생각할 수 있다. 교육자치에 주도권을 인정하는 대안은 교육계에 한정된 제한적 주민직선제, 단위학교 교육감 선출위원단제 등이 있을 수 있다.

이러한 유형과 대안들 중에서 어느 유형이 가장 지방자치의 역량을 강화하기 위해서 타당할 것인가? 지방자치역량을 강화하기 위해서는 갈등을 최소화하고 협력적인 관계가 유지되어야 한다. 그래야 효율적인 일반자치와 교육자치간 관계가 확립될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 생각했을 때, 제 I 유형이 가장 타당하다고 할 수 있다. 그러나 이것은 헌법에서 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 해할 우려가 있다. 그러나 광역단위는 통합하고 학교자치구 단위의 교육자치를 유지하는 것은 반드시 헌법의 정신에 위배된다고 할 수 없다. 따라서 장기적으로는 제 I 유형도 고려해 보아야 할 것이다.

제Ⅲ유형 중 의결기관이 현재의 상태와 같이 지방의회에 완전히 통합하는 것이 좋은가 아니면 교육위원회의 위상을 강화하는 방안이 좋은가? 물론 의결기관을 완전히 통합한 현재의 상태가 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 헌법의 규정에 위반되는가 하는 논의와 연결된다. 만약 헌법에 위반된다면 현재의 상태로 유지할 수 없으며, 일정 부분이라도 지방의회 내에 있는 교육위원회의 위상을 강화시킬 필요가 있다. 교육위원의 자격요건을 엄격히 하거나 교육위원회의 정수를 늘리는 방안 등이 그것이다. 그러나 헌법에 위반되지 않는다면 현재와 같이 통합된 상태가 더욱 지방자치역량을 강화시키는데 도움이 될 것이다.

제Ⅲ유형 중 교육자치 집행기관의 장인 교육감의 선출방법을 어떻게 할 것인가에 따라 지방자치역량에는 차이가 있을 수 있다. 앞에서 교육감 선출방법으로 현행의 직선제를 유지·보완하는 방안, 일반자치의 주도권을 인정하는 대안, 교육자치에 주도권을 인정하는 대안 등이 있다고 했다. 이 중에서 교육자치에 주도권을 인정하는 대안은 지금까지의 갈등구조가 계속될 가능성이 많아 지방자치역량을 강화하는 데는 도움이 되지 않는다. 일반자치의 주도권을 인정하는 대안은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 인정하면서도 일반자치와 교육자치의 대립을 최소화하여 지방자치역량을 최대한 발휘할 수 있게 할 수 있다. 일반자치의 주도

권을 인정하는 대안으로는 교육감을 시·도지사가 임명하는 안과 지방의회가 임명하는 안이 있다. 이 안들 중에서 지방자치역량을 강화시킬 수 있는 것은 교육감을 지방의회가 임명하는 안보다는 시·도지사가 임명하는 안이 될 것이다. 전자는 지방의회의 다수당과 집행기관의 장인 시·도지사가 정당 소속을 달리 할 경우 대립의 요소가 여전히 존재하기 때문이다. 외국의 사례에서도 살펴보았듯이 제Ⅲ유형을 채택하고 있는 프랑스, 일본, 미국 등에서 교육감을 임명제로 운영하고 있다는 것을 상기할 필요가 있다.

VI. 결론: 지방자치역량 강화를 위한 개선방안

일반자치와 교육자치간의 관계는 오래 전부터 많은 논의가 되어왔으며 또한 시행착오를 거쳐 왔다. 그럼에도 불구하고 아직도 논쟁이 계속되고 있다. 서울시 교육감이 선거과정에서의 불미스러운 사건으로 더욱 제도개혁의 목소리가 높다.

본 연구는 지방자치역량을 강화시키기 위해서 일반자치와 교육자치간 관계가 어떻게 형성되는 것이 바람직한가에 대한 것이다. 이를 위해 기존의 연구들을 정리하고 이로부터 분석틀을 설정하였다. 분석틀은 일반자치와 교육자치에 있어서 의결기관과 집행기관의 관계에 따라 네 가지로 유형화하였다. 이러한 분석틀에 의해 선행연구, 우리나라의 역사, 외국의 사례를 재분류하였다. 그리고 우리나라의 실태 및 문제점을 지방자치역량 강화의 입장에서 고찰하였다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 선행연구에서 주장되는 대안들을 검토하여 지방자치역량을 강화할 수 있는 가장 바람직한 대안이 무엇인가에 대하여 검토하였다.

그 결과, 헌법 정신에 위반하지 않는다면 제 I 유형이 가장 타당할 것이다. 이 유형이 일반자치와 교육자치의 대립적 요소를 해소하고 협력적 관계를 확보할 수 있는 가장 좋은 제도이기 때문이다. 그러나 교육계에서 끊임없이 위헌의 소지를 제기하고 있는 바, 쉽게 달성할 수 있는 제도는 아니다. 지방자치역량을 강화시키기 위한 장기적인 목표로 이 유형을 설정할 필요가 있다.

현실적으로는 제Ⅲ유형을 가장 많이 주장하고 있다. 일반자치와 교육자치의 의결기관은 현재 통합된 상태이다. 이것이 헌법에 위반되지 않는다면 계속 유지할 필요가 있다. 또한 집행기관도 지방자치역량을 강화시킬 수 있는 방안으로 개혁이 이루어지는 것이 바람직하다. 그 방안은 일반자치의 주도권을 인정하는 대안들이다. 이러한 대안의 구체적인 방안으로는 교육감을 시·도지사가 임명하거나 지방의회가 임명하는 것이 있을 수 있다. 이 중에서도 시·도지사가 임명하는 안이 대립을 최소화하고 협력적 관계를 유지할 수 있게 하여 지방자치역

량을 강화시킬 수 있기 때문이다. 또한 제Ⅲ유형을 채택하는 많은 국가에서 시·도지사의 주도성을 인정하고 있기 때문에 유력하다.

일반자치와 교육자치간의 관계, 특히 집행기관간의 관계와 교육감 선거제도의 개선되어 자치역량을 강화시킬 수 있기를 바라고 있을 뿐이다.

【참고문헌】

- 권혁운, 2011, 교육감 직선제의 쟁점과 개선방안, 한국교육정치학회 『교육정치학연구』 제18집 제2호, pp.33-56.
- 김범주, 2001, 『신교육법』 도서출판 지정.
- 김병준, 1998, 『지방교육자치제도 진단 연구』, 한국교육개발원.
- 김태수, 2010, 한국형 교육자치제의 방향 모색, 서울행정학회, 『서울행정학회 춘계학술대회 발표 논문집』, page(s): 399-418.
- 박수정 외, 2009, 교육행정과 일반행정의 협력체제연구: 교육행정협의회를 중심으로, 한국지방교육연구센터.
- 박진우, 2011, 교육감 직선제 도입에 따른 제 문제의 해결방안에 관한 연구 『세계헌법연구』, 17(1): 175-197.
- 송기창, 1996, 교육자치와 일반지방자치의 역사적 관계 고찰, 『교육행정학연구』 14(4): 104-163.
- 송기창, 2010, 지방교육행정체제 개편의 과제, 한국교육행정학회 학술세미나 자료집, (2010.8.19), 61-89.
- 이기우, 1998, 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도, 『한국지방자치학회보』, 10(3).
- 이기우, 2005, 교육자치의 본질과 과제, 『민주법학』 27, 100-125.
- 이동엽·김혜숙, 2011, 역사적 제도주의 관점에서의 우리나라 교육위원회제도 변화 원인 분석, 한국교육정치학회 『교육정치학연구』 제18집 제1호, pp.83-109.
- 이승중외, 2008, 『지방정부의 역량과 정책혁신』 박영사.
- 이일용·김정희·양성관, 2010, 교육자치와 일반자치의 수직적·수평적 연계의 문제점과 개선방안, 한국교육정치학회, 『2010년도 제29차정기학술대회 자료집』, pp.41-99.
- 이형행·고전, 2006, 『교육행정론: 이론·법제·실제』 양서원.
- 이혜숙, 2008, 지방교육행정과 일반행정의 관계 정립 방안 연구, 서울시정개발연구원.
- 정영수·장덕호, 2010, 교육자치기구 및 선출제도의 문제점과 개선 방향, 한국교육정치학회 『2010년도 제29차정기학술대회 자료집』, pp.4-38.
- 조성일·안계근, 1996, 『지방자치교육제도론: 이론과 실제』 양서원.
- 최영출, 2011, 세종특별자치시 교육청의 조직 및 교육감 선출방안, 충북대 한국지방교육연구소 세종특별자치시 교육자치개선을 위한 제4차 지역포럼자료집(2011.8.5).
- 최용환, 2004, 지방교육자치제도의 개선방안, 『사회과학논총』 26(2), 청주대학교 사회과학연구소.
- 최진혁, 2005, 우리나라 교육분권의 적정성 논의에 관한 연구, 서울행정학회, 『한국사회와 행정 연구』, 제16권 제1호, page(s): 523-551.

- 최진혁·김찬동, 2010, 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거(교육감·교육의원)의 개선방안, 한국 지방자치학회, 『지방선거제도개선 제2차 토론회』 page(s): 11-44.
- 최창호, 1995, 『지방자치학』 삼영사.
- 하봉운, 2010, 교육감·교육의원 선거평가와 지방교육자치의 발전 방향, 한국지방자치학회, 『지방 선거제도개선 제2차 토론회』, page(s): 47-72.
- ODPM(2003), Capacity Building in Local Government, Final Interlim Report to ODPM, London: Office of Deputy Prime Minister.

