

교육자치 역사와 정신

고 전(제주대학교 교수, 대한교육법학회장)¹⁾

차 례

- I. 지방교육자치제가 정부수립이후 전개되어 온 역사와 특징
미국식 교육자치제기~형식상 교육자치제기~지방자치제기
- II. 관련 법률에 반영된 교육자치 입법정신과 제도원리의 해석
헌법 근거 논란, 교육의 자주성·전문성·지역특수성 보장
- III. 교육자치 선거에 있어서 지역주민의 권리의식의 실제
교육감 단독 선거 투표율 15%와 동시 선거에서의 무관심
- IV. 향후 교육자치 체제 방향에 있어서 역사와 정신의 교훈
민주적 정당성 확대, 판단 준거와 바로미터, 입법 개정론

1) 현재 제주대학교 교육대학 교수(교육법 및 교육행정 전공), 제주대 교수회수석부회장, 대학평의회 부의장, 재정위원
현 국회입법자문위원, 현 한국교원교육학회 부회장, 전 대한교육법학회 회장, 전 대구교육대학교수, 전 동경대학연구조교수
주요 관심 분야는 교육법, 지방교육자치, 제주특별자치도 교육자치, 교원정책 및 교원노사관계, 일본교육법학 및 교육개혁론

I. 지방교육자치제가 정부수립 이후 전개되어 온 역사와 특징

1. 지방자치 실시 이전의 교육자치

가. 미국식 교육자치 실험기(1945-1961) : 지방교육자치 도입 · 시도기

(1) 미군정령의 제정과 미실시

- ‘교육구 설치에 관한 법령’ (미군정법령 제216호, 1948.8.12)
- ‘교육구회 설치에 관한 법령’ (미군정법령 제217호, 1948.8.12)
- 미군정 종식과 대한민국 정부수립(1948.8.15.)으로 위의 미군정법령 폐기
- 그러나 교육법 제정(1949.12.31.)으로 기본적인 내용 반영
 - 제2장 ‘교육구와 교육위원회에 관한 규정’ 에 상당 부분 반영됨
 - 6.25 한국전쟁 이후 교육법시행령(1952.4.23.) 제정
 - 1952.5.24 시·구 교육위원회 위원선거에 의해 부산시교육위원회(6.4)구성으로 역사적 출범
 - 이후 남한 17개 시교육위원회(집행기관성격)와 123개 군 단위 교육구교육위원회(의결기관)
 - 도교육위원회 자치단체장의 자문기관, 중앙교육위원회는 문교부장관의 자문기관 성격

(2) 의결기관

- 기초단위 : 군(郡)단위 교육구교육위원회
 - 교육위원 자격은 지방의원 피선거권자(만25세 이상으로 6개월 이상 거주자)
 - 각 읍·면의회에서 1인씩 선출하되 군수는 당연직
- 광역단위 : 특별시의회, 시의회
 - 교육위원 자격은 동일,
 - 서울특별시 및 시의회에서 9인 선출하되 특별시장 및 시장은 당연직

(3) 집행기관

- 기초단위 : 교육구 교육감
 - 교육구 교육감 자격은 교육 또는 교육행정 경력 5년 이상
 - 교육구 교육감은 교육위원회 추천 → 도지사와 장관 경유 → 대통령 임명
- 광역단위 : 서울특별시 교육위원회, 시교육위원회 (교육감은 일종의 사무장)
 - 교육감 자격은 교육 또는 교육행정 경력 5년 이상
 - 교육감은 교육위원회 추천 → 도지사(서울은 생략)와 장관 경유 → 대통령 임명

나. 형식상 교육자치제기(1964-1990) ; 지방교육자치 유보기

- 내무관료들은 재정낭비 방지와 종합행정을 위위 일반행정으로 통합 주장(교육위 폐지론)
- 1961.5.16 군사정변으로 교육위원회 및 교육감 제도 폐지, 10월에 일반 행정청에 흡수·통합
- 1962년 교육위원회를 부활, 그러나 의결권은 내무부장관 및 도지사에게 귀속

보조집행기관으로 교육국 및 교육과를 일반 지방교육행정청에 두도록 함

- 1963년 이후 광역단위 교육위원회 설치: 합의제 집행기관(의결기관은 지방의회)
- 지방자치 실시 때까지는 교육위원(5)은 장관이 임명(+시·도단체장과 교육감은 당연직 위원)
- 사무장격인 교육감은 교육위원회 추천, 장관 제청, 대통령이 임명

다. 지방자치 도입 후 지방교육자치제기(1991-2007) : 지방교육자치 입법기

(1) 지방교육 자치에 관한 법률 제정 및 개정

- 1991년 3월 지방자치 시대의 개막과 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 별도 제정(1991.3.8.)
- 1991.3.26 지방의회 구성, 9월 이중간선 방식으로 광역교육위원회가 구성
- 교육위원회의 성격은 합의제 집행기구에서 합의제 심의·의결기구로 전환
- 교육위원은 지방의회(기초→광역) 이중간선방식, 교육감은 교육위원회에서 무기명 투표
- 1995년 개정: 교육위원의 피선 경력연수를 15년→10년, 교육감은 20년→15년으로 하향
- 1997년 개정: 학교운영위원회 선거인(97%) + 교원선거인(3%) 통해 교육위원과 교육감 간선
교육감의 피선 경력연수를 15년 → 5년 대폭 하향 조정
- 1998년 개정: 교육위원 정수를 7~25인 → 7~15인 하향 조정
기탁금 제도(교육위원 600만원, 교육감 3,000만원) 도입
- 2000년 개정: 학교운영위원회 위원 전원 선거인단체
교육감 교육위원 피선거격으로 과거 2년 동안 비정당원 조건

(2) 교육위원 및 교육의원 선임 방법 및 자격요건의 변화

- 지방의회 간선 교육위원 → 선거인단 간선 교육위원 → 일몰제 주민직선 교육의원
- 지방교육자치법(1991.3.8.)에 근거한 지방의회의 위임형 심의·의결 기구인 교육위원회
- 1, 2기까지는 지방의회 간선방식으로 제 3, 4, 5기는 교육위원은 선거인단 방식으로 선출
- 제주도의 특별자치도 도입(2006) : 지방의회 통합형 교육위원회 제도가 도입
‘교육위원’ 이 아닌 ‘교육의원’ 으로서 최초의 제1기 선거(2006.6)를 실시

<표 1> 교육위원 및 교육의원 선임방법 및 자격요건의 변화

시기	선 임 방 법 및 후보 자격 요건	특이 사항
제1,2기 교육위원 (91.9-98.8)	시군구의회에서 2배추천 → 시·도의회에서 선출 학식과 덕망, 비정당원, 교육경력자우선당선제	교육경력 15년 → 10년(2기)
제3기 교육위원 (98.9-02.8)	교육위원 선거인단구성(학교운영위원 97%, 교원단체추천선거인 3%), 기탁금제신설(600만원)	자격요건 등은 2기와 동일
제4,5기 교육위원 (02.9-10.6)	교육위원선거인단(학교운영위원 전원) ※ 제주도 2006년 제1기 교육의원 주민직선	15개시도·제주도 이원화
일몰제 교육의원 (10.9-14.6)	교육의원 주민직선, 학식과 덕망 조항 삭제, 비정당원 1년 완화, 교육경력 5년 완화	제주도2,3기교육의원실시 (10.7-18.6)

- 15개 시도 : 지방의회 상임위원회로 기존의 교육위원회 통합(2006.12.20. 법개정)
지방의회 밖에 존재하던 위임형 의결기관이던 교육위원회가 지방의회로 통합
- 일몰제 적용 개정(2010) : 지방교육자치법상의 교육위원회 조항 유효기간(2014.6.30)²⁾

(3) 교육감 선임방법 및 후보 자격 요건의 변화

- 대통령 임명기 → 교육위원 중 호선 → 선거인단 간선거 → 주민 직선거
- 지방교육자치법 제정(1991.3.8.)후 교육위원회에서 위원간 호선(교황식 투표)
- 학운위 선거인단(97%) + 교원단체 대표선거인단(3%) → 학운위 전원 선거인단체
- 최초의 교육감 주민 직접 선거(부산, 2007.2.14.) : 낮은 투표율(15.3%)
- 최초의 대통령선와 동시선거(4곳, 2007.12.19.) → 기호효과(전원 대통령과 같은 2번당선)
- 지방선거와 동시선거는 2010년 최초 실시, 2014년, 2018년 세 번 실시됨

<표 2> 교육감 선임 방법 및 후보 자격 요건의 변화

시기		선 임 방 법 및 후 보 자 격 요 건	특 이 사 항
임명기	1949-1961	교육위원회 추천, 도지사 장관제청, 대통령 임명 (교육·교육행정경력 7년 이상 요건)	교육법에 근거
	1962-1990	교육위원회 추천, 장관 제청, 대통령 임명 (88년개정시 교육·교육전문직경력 20년이상자)	1962 교육감제 일시 폐지 88년개정 교육법은 미시행
민선 · 간선거	1991-1994 (’91.3.8)	교육위원회에서 무기명 투표 과반수 득표자 당선(학식덕 망, 비정당원, 교육전문직경력 20년이상자)	15개시·도교육위 주관선거 ’91 지방교육자치법 제정
	1995-1996 (’95.7.26)	투표방법 상동(학식덕망, 비정당원, 교육·교육공무원으 로서 교육행정경력 15년 이상자)	시도교육위 주관 선거
	1997-1999 (’97.12.17)	교육감 선거인단 구성 간접선거(1인 1기표제) (학운위 선거인 97%, 교원단체추천 선거인 3%) (학식덕망, 비정당원, 경력은 5년으로 축소)	학운위(’97국공, ’99사립) 울산광역시 추가(97.8.22) ’98 기탁금 신설(3천만원) 경력 5년자 당선례(’00.10)
2000-2006 (’00.1.28)	학운위 위원 전원으로 구성 선거인단 간접선거 (학식덕망, 2년간 비정당원, 경력 5년은 동일)	경력 9년자 당선(’03.10) 시도선관위 주관 선거	
직선거	2007-2009 (’06.12.20)	주민추천 등록 후 직선(임기는 2010.6.30까지) (2년간 비정당원, 경력5년 이상,계속재임 3기허용)	제주특별자치도법(’06.2.9) 공직선거법(기탁금5천만원)
	2010-2014 (’10.2.26)	1년간 비정당원 경력 완화, 교육공무원으로서 경력조건 삭제(부교육감 출마허용), 후원회 허용	2014년부터 자격요건폐지 주민소환제 적용
	2014-현재 (’14.2.6)	가로 열거형 순환 배열 투표용지 전환(2014.6.30) 3년의 교육·교육행정 입후보요건 조정(2014.7.시행)	2014.6.4선거에서는 자격요건 폐지 방식으로 최초로 적용

출처: 고전(2014), “2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석” 26(3), 5면 <표 2>인용

주 : 2018.6.13. 선거에서는 16개 시도는 3년의 교육교육행정 경력 부활, 제주특별자치도의 경우 특별법상 5년 경력 유지

마. 제도사(制度史)를 통해 본 교육자치의 특징

(1) 구성 방법에 있어서 민주적 정당성 확대 과정

○ 장관·대통령 임명제 → 지방의회 이중간선제 → 학운위선거인단체 → 주민직선제

2) 지방교육자치법 부칙 제2조(유효기간 등) ① 제2장(교육위원회), 제24조제2항(교육감후보 자격) 및 제7장(교육의원 선거)은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다. ② 제1항에 따른 교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원선거는 실시하지 아니한다.

- 1991년 이후 지방교육자치제도의 주된 변화는 교육위원 및 교육감 선출방법에 집중
- 지방의회를 통한 이중간선 방식 → 학교교육 당사자 전환 : 교육자치와 학교자치의 연계
- 지방자치단체장 선거와 동시 선거, 주민소환제 : 교육분권의 대가름과 책무성 담보

(2) 그럼에도 불구하고 권한에 있어서 정체 과정

- 간접선거 당시의 17개 교육감 권한 → 직선제 이후에도 변화 무
- 교육부 장관으로부터의 교육분권 미진과 갈등
- 단위학교에 대한 장관의 포괄적 장학권 포기 이양(초중등교육법 개정)은 큰 진전
- 자치단체로부터의 연계 협력 미진(재정 지원 담보상태에서 끊임없는 선임 관여 시도)

(3) 지방의회 통합형 교육위원회 : 교육의원 일몰제와 기대되는 제주도 일출제

- 2006년 제주특별자치도를 통한 선도적 실시 → 2010년 전국확대 → 제주도 제외 폐지
- 교육위원회 구성에 있어서 주민통제의 원리와 전문적 관리 원리간의 조화 상실
- 통합형 교육위원회와 제주형 교육위원회간 운영비교를 통한 제도 결론 도출 필요성
- 2018년 제주도 교육의원 5인중 4인 무투표 당선외 교훈 : 선거방법 개정 필요성

(4) 간단 없는 교육자치 통합론 : 분리·독립에서 연계·협력의 시대로

- 일반행정으로부터의 교육위원회 무용론 → 재정적 연계 협력에서 조직적 연계 주장
- 교육의 자주성 확보를 위한 일반 행정으로부터 분리·독립이 조직 원리로 강조
- 교육계 : 지나친 분리·독립보다는 재정적 지원을 포함한 연계 협력이 필요하다는 인식
- 행정계 : 교육감 임명제등을 비롯하여 통합행정을 최종 목표로 삼는 인식의 차이
- 지방교육 재정상 국고의존률 높고, 자치단체 전입금 낮아 주장과의 온도 차이

II. 관련 법률에 반영된 교육자치 입법정신과 제도원리의 해석

1. 교육자치 입법정신에 대한 법률 규정

(1) 법률에서의 언급 : 교육위원회 교육감 제도보장에서 1991년 독립 법률로 제정

- 지방교육자치의 입법정신은 미군정과 헌법, 교육법, 지방자치법의 법제사에 명백히 반영
- 핵심은 교육의 자주성 보장과 민의(民意)에 의한 교육행정에 있음
- 군(郡)단위 교육구(教育區)와 구·시·도·중앙교육위원회로부터 출범한 교육자치의 역사 (1949년 12월 31일에 제정된 교육법상 교육위원회와 교육감 규정에 반영)
- 헌법 개정(1962) ‘교육의 자주성과 정치적 중립성 보장’ 추가(내무행정에서 교육행정 분리)
- 지방자치법 개정(1988) ‘민주행정’ 이외 ‘능률행정’ 원리 추가(원리 보완 의미).
- 지방교육자치법 제정(1991)을 통하여 지방교육 자치의 목적을 법정화 함
‘교육의 자주성·전문성·지방교육의 특수성을 살려 지방교육발전에 이바지하는 것’

(2) 교육기본법에서 언급 수준 : 직접적인 교육자치 용어 규정 않아 논란

- 교육기본법 제정(1997)시 제5조에 위의 지방교육자치법 제정 취지 그대로 반영
- 교육기본법 제5조³⁾가 지방교육자치법 제1조와 맥락을 같이하지만, 교육자치 무언급
- 교육기본법과 제도 근거법도 명확하나 그 헌법적 근거(헌법정신)에 대하여 학설이 나뉨

(3) 교육자치 제도에 대한 학설 개요

- 헌법학계, 지방자치학계, 교육행정학계가 각각 문제를 자기학문 위주의 시각에서 접근
헌법학계는 국민의 기본권 보장 문제로서 교육자치 제도보장을,
지방자치학계는 지방자치의 일환으로서 지방교육자치기구의 설치 운영을,
교육행정학계는 교육의 자주성과 전문성을 보장하기 위한 교육행정 시스템 차원 논의
- 법적 근거 해석에 있어서 상반되고, 기관의 설치에 있어서 분리·통합 입장으로 나뉨
- 그 결과, 제도의 당위성과 존재의의에 대한 평가가 다르고, 처방 역시 다르게 나타남
- 교육자치 체감도의 중요성을 인정하면서도 대안없이 선출방법을 둘러싼 의견 차이만 심화
- 입법정신에 기초한 법규범 분석과 구성원 법인식간의 차이를 고려한 교육법학적 접근
- 교육행정학계에서는 지방교육자치를 교육자주성 등에 근거한 교육자치의 일환 판단
- 지방자치학계에서는 지방자치의 일환으로 보아 교육자치의 헌법적 근거를 부인
- 헌법학계의 통설은 지방교육자치제의 헌법적 제도 보장 근거를 인정함
- 헌법재판소 역시 이중자치론에 입각하여 민주주의·지방자치·교육자주 가치조화 강조

3) 교육기본법 제5조(교육의 자주성등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역 주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.

지방교육자치법 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.

【참고자료 1】 헌법재판소의 지방교육자치제도에 대한 헌법적 본질에 관한 입장

‘이중 자치설’로서 99헌바113 판례(2000.3.30판결)에서 확립되었다.⁴⁾ 지방교육자치는 중앙권력에 대한 지방적 자치이자 정치권력에 대한 문화적 자치이므로 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 고루 만족시킬 수 있어야 헌법적으로 허용될 수 있다는 것이다.

이러 학운위선거인단 헌법소원(2000헌마283·778)에서 지방교육자치제도의 헌법적 근거로 31조4항(교육의 자주성등)과 117조1항(지방자치단체의 자치규정 제정권)을 제시했다. 즉, 제도보장으로서 교육자치와 지방자치는 헌법적 근거를 두며, 지방교육자치란 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서, 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것으로 정의하면서, 교육행정학계의 지방교육자치의 4가지 기본원리에 대한 통설도 적시하여 판시(2002.3.28)했다. 이후 선거구획정과 관련한 2002헌마4 판결(2002.8.29)에서도 지방자치제도의 이념 조항과 헌법 31조4항을 지방교육자치제도의 헌법적 근거로 적시하면서, 교육기본법(1997.12.13) 제5조 및 지방자치법 제112조 또한 그 근거로서 제시하고 있다. 즉, 교육의 자주성 규정에 교육자치 및 교육자주의 이념을 도출함과 아울러 지방자치 이념과의 조화를 추구하는 제도보장으로서 지방교육자치제를 상정하고 있다(2002헌마 573, 2003.3.27 동일 취지 판결).

현재는 지금까지 판례(약 27건)에서 위헌판결을 하지 않았고(절반 이상 각하), 지방교육자치기관의 구성 및 선출방법을 입법형성권의 영역으로 보아 여러 간접선거등 제한적 선출방법이나 기관의 통·폐합에 대하여 합리적 차별성 내지 규범적 정당성을 인정하는 입장을 일관되게 보여왔다. 지방교육자치 제도의 헌법적 가치는 민주주의·지방자치·교육자주에 있으며, 그 보장 방법은 입법형성의 자유 영역이라는 것이 결론이다.

특히, 일찍이 지방의회에 의한 이중심의회에 대한 헌법소원(92헌마23·86병합, 1995.9.28)을 통해서도 시·도의 교육학예사무 관장기관의 설치시 교육의 자주·전문·정치적 중립성 보장차원에서 별도의 집행기관을 두는 것으로 달성되며, 지자체 내부의 교육의사결정과정은 입법부에 위임된 사항이라는 입장을 취했다. 의결기구인 교육위원회를 지방의회로부터 어느 정도 분리하거나 통합 운영할 것인지는 입법부가 법률로서 정할 수 있다는 입장이다.

그러나 기관의 구성방법과는 달리 교육행정기관에 의한 행정권의 행사에 대하여는 교육의 자주성 보장을 위하여 교육내용에 대한 부당한 권력적 개입이 배제되어야 한다고 판시했다(국정교과서 헌법소원 88헌마88).

요약하면, 자치단체 의사결정 과정으로서 교육위원회의 설치형태(독립형, 지방의회 위임형, 통합형)나 교육위원회의 실시여부, 교육감의 선출방식(간선제, 주민직선제, 시·도지사 임명제) 등은 기본적으로 역사·사회·정치적 상황을 고려한 입법부의 재량 사항으로 판시하고 있다. 다만, 헌법재판소가 판시한 일반자치 혹은 교육자치 어느 일방이 전적으로 정하는 것은 헌법적으로 허용될 수 없다는 것이 기본 입장이다. 결국, 입법형성권에 근거한 제도 변화에 따른 기본권의 침해 및 헌법 적합성 판단은 제도 그 자체 보다 구체적 보장 수준 및 침해 상황(현저하게 불합리하고 불공정한 방식 여부등)에 달려있다(96헌마89, 2000헌마283·778, 2007헌마1175, 2007헌마117).

출처 : 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 13-14면 인용

4) 지방교육자치법 제정(1991)이후 2007년까지 제기된 17건의 헌법소원 분석결과, 현재는 기본권 제한논거로서 이중의 자치 조항과 한국 교육자치의 역사적·사회적 배경에 대한 논거를 비중있게 다루었다. 고전, “지방교육자치에 관한 법률’관련 헌법소원 분석”, 교육법학연구, 19(2)(2007):21면.

【참고자료 2】 교육자치에 관한 헌법학계의 학설

통설은 헌법 제31조 4항에 근거한 제도보장으로 본다. 제1세대 헌법학자들은 지방교육자치법 제정이전에 교육의 자주성과 교육위원회 및 교육감과의 관계를 중심으로 논의했다. 김철수와 권영성은 교육의 자주성 확보를 위해서 최소한, 교사가 교육설치자와 교육감독권자로부터 자유로워야하고, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입이 배제되어야 하며, 교육관리기구(교육위원회·교육감·교육장 등)가 공선제(公選制)일 것을 주장했다.⁵⁾

허영은 제31조 제4항을 위해 교육기관의 자유, 교육의 자유, 교육환경의 자유, 대학의 자치 보장이 필요한데, 교육기관의 자유에는 교육영역 전체의 자주성 확립이 요구되고, 이를 위해서는 교육감독기구·교육관리기구 등이 임명제가 아닌 선거제가 바람직하다고 지적했다.⁶⁾

정종섭은 교육의 자주성이란 교육의 내용, 방법, 교육기관의 운영을 국가가 결정할 수 없다는 뜻이며, 보장방법으로 교육시설의 설치자 또는 교육감독권자로부터 교사의 자율을 확보하는 방법(정계절차의 합리화), 선거로 교육관리기구(교육위원회, 교육감, 교육장 등) 구성방식이 있다고 보나 교육자치의 헌법 제도보장은 부정했다.⁷⁾

정재황은 교육의 자주성은 교육의 내용이나 교육행정 등이 교육당사자들에 의한 자발성과 주도에 의한 민주적 의사결정으로 이루어지는 것으로 보았고⁸⁾, 성낙인은 자주성 확보를 위해 교육내용·교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고, 공권력에 의한 감독과 개입은 필요하고 합리적인 범위 내에서 가능하다고 본다.⁹⁾

이종근은 헌법학계와 헌법재판소의 교육자치 본질 및 이중가치론에 대한 입장을 지지하면서, 교육의 구성원 이외 교육감도 자주성의 주체가 되므로 교육의 자주성을 교육행정청의 부당한 간섭의 배제로만 볼 것이 아니라는 입장을 보였다. 또한 논의중인 주민직선제의 대안들도 민주주의·교육자주·지방자치라는 헌법상 가치를 모두 충분히 만족시키지 못하는 반면에, 그 수용이 불가능할 만큼 헌법 원리에 어긋나는 것도 아니라는 입장이다.¹⁰⁾

헌법학계의 통설은 지방교육자치의 헌법상 제도보장을 인정하지만, 구체적 보장 범위(기관설치 및 선출방법)에 대하여는 현재판례를 인용하는 방식으로 입법형성론을 따르고 있다.

출처 : 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 4-6면 인용

- 5) 권영성, 헌법학원론(서울:법문사,2009),266-67면, 김철수 헌법학신론(서울:박영사,2013),990면. 같은 뜻.
- 6) 허영, 한국헌법론(서울:박영사,2015),458면. 교육기관의 자유란 교육을 담당하는 교육기관의 교육운영에 관한 자주적인 결정권을 그 내용한다(교육기관의 국가에 대한 자유, 설립자에 대한 자유등)
- 7) 정종섭, 헌법학원론(서울:박영사,2015), 803면. 교육자치 인정 유무와 상관없이 교육에서 자주성은 인정되어야 하므로 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성이 교육자치의 근거가 되는 것은 아니며, 지방자치에 포함되어 있거나 이에 도출되는 제도가 아니고 법에 의한 법률정책적인 제도여서 교육자치 형태는 입법부가 광범한 입법형성권을 가진다(위의 책, 1005면).
- 8) 정재황, 신헌법입문(서울:박영사,2015), 470면. 정재황, “교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구, 교육행정학연구 16(2), 1998 논문에서는 “교육자치는 하나의 제도보장으로 파악될 수 있다”(289면)고 하면서 “주민대표기관인 지방의회가 있으므로 별도의 교육위원회가 의결기관으로서 직선될 필요가 없다고 볼지 모르나 교육문제는 전문성을 띠고 있으므로 전문적 자질을 갖춘 것을 전제하여 별도의 교육위원회를 설치한 다음에는 이 교육위원회가 의결기관이 되어야 하고 그 의결의 정당성을 위하여 직선제로 선출되는 것이 보다 논리적이다”(312면)고 했고, “교육자치는 교육당사자들의 자주적인 의사결정, 자주적인 참여에 의한 교육이 이루어지는 것을 의미한다.”(308면)고 했다. 교육공동체, 교육당사자들의 의견이 제대로 수렴될 수 있는 교육위원회, 교육조례가 되기 위해서는 주민의 정당성, 즉 간선보다는 직선이 바람직하다는 입장(313면)
- 9) 성낙인, 헌법학(서울:법문사,2016), 1370면. 현재의 결정을 인용한 성낙인의 진술. 한편, 신우철은 현재의 ‘민주주의-지방자치-교육자주’라는 상호제한적이면서 상호보완적인 3원적 가치구조 속에서 헌법적 한계점이 도출되며, 외국의 지방교육자치제도도 각국의 사회문화적·역사적 배경에서 비롯되는 강약의 차이는 있을지언정, ‘민주성-지방성-전문성’의 세 요소가 모두 고려되고 있다고 보았다. 신우철, “비교법적 방법론을 동원한 헌법변론”, 사회과학연구(영남대학교) 22(1), 2002: 12-13면.
- 10) 이종근, “헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제대안의 적실성 검토”, 교육법학연구(대한교육법학회) 27(3)(2015):154,180면. 단기적 대안으로 공동등록형 주민직선제를 장기적으로 러닝메이트제를 지지한다. 이기우는 교육의 자주성을 “교육행정청의 부당한 간섭의 배제”로만 보는 입장에서는 교육의 자주성의 주체를 교사·학부모·학생·단위학교로 보고 교육행정청은 결코 주체가 될 수 없고 오히려 보호의 주체일 뿐이라고 했으나, 송기춘은 교육행정기관의 교육에 대한 부당한 개입을 배제하는 것일 뿐 아니라, 국가 또는 정치적 세력의 영향을 배제하는 것이기도 하고, 나아가 사립학교 재단의 교육에 대한 부당한 개입도 배제하는 의미로 이해되어야 한다고 보았다.

【참고자료 3】 교육자치에 관한 지방자치학계의 학설

지방자치학계¹¹⁾는 2007년 교육감 직선제 이후 관심을 갖고 시·도지사에 의한 임명제를 지지해왔다.¹²⁾

홍정선은 지방자치는 중앙정부와의 수직적 권력분립의 문제이고, 교육자치는 수직적으로 구분된 지방자치의 영역 내에서 사항의 특수성¹³⁾에 따른 기능적 분립으로 본다. 교육위원회가 지방의회 통합형 의결기구로 된 것과 같이 집행기관도 시·도지사도 단일화하면서, 대신 교육자치를 광역과 기초로 이원화 할 것을 제안했다.

통폐합에 가장 적극적인 이기우는 교육자치와 지방자치 무관론을 주장한다. 즉, 교육자치 내지 학교자치를 ‘교육공동체인 학교가 교육 및 학교생활에 관련된 사항을 교육의 주체인 교사, 학부모, 학생이 참여하여 자기책임하에 분권적으로 수행하도록 하는 조직원리라고 본다. 지방자치와 결합된 지방교육행정은 지방자치의 일부로서 수행되고 교육자치는 그 외의 영역(단위학교)에서 수행되는 것이라고 한다.¹⁴⁾ 지방분권 특별법에서 ‘국가의 교육자치·일반자치 통합 노력’ 의무 규정을 해방이후 지금까지 지속되어온 60년간의 지방교육행정기관 구성논쟁을 입법적으로 정리하여 종지부를 찍은 것이라고 평가하기도 한다.¹⁵⁾

이승중은 지방교육자치의 본질적 요소를 교육사무의 지방분권, 주민참여 및 정부의 중립성에 두었는데, 대표적으로 교육자치도 지방자치의 일환이라는 관점에서 본다. 따라서 일반지방행정과 지방교육행정간의 분리·독립이 본질에 포함되지 않으며, 오히려 특별한 사유가 없는 한 일반지방사무와 지방교육사무는 통합지방행정기관에 의해 수행되어야 한다는 입장을 주창하였고, 이후 주요 통합형 지방교육자치론자로 활동하고 있다.¹⁶⁾

조성규는 지방자치는 국가와 독립된 법인격체인 별도의 행정주체에 의한 자치의 보장인 점에서 자치 내지 분권의 대상인 영역에 대하여 국가 및 다른 고권주체와의 분리, 독립의 필요성은 본질적인 요청이라 할 것인데 반해, 지방교육자치는 ‘교육’ 자치라는 헌법적 근거를 두고 있을 뿐, ‘지방’ 교육자치에 대해서는 직접 헌법이 보장하고 있지 않다고 보았다. 따라서 교육자치는 ‘누구’로부터의 자치인지를 본질로 하는 지방자치와 달리 ‘무엇’에 대한 자치인지를 본질로 하는 영역의 문제라는 것이다. 그러므로 ‘교육’에 대한 자율성을 본질로 하는 것이지 기관의 분리·독립 여부가 규범상의 문제는 아니라고 해석한다.¹⁷⁾

통설은 지방자치의 헌법정신에 따른 지방자치의 일환으로서 지방교육자치제를 상정한다.

출처 : 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 6-7면 인용

11) 한국지방자치법학회, 한국지방자치학회, 한국행정학회 등을 중심으로 하는 연구자 집단을 말한다.
12) 1990년대 행정법 저서는 지방교육자치라는 표현보다는 지방자치단체의 특별기관으로서 교육위원회(당시 의결기관)와 교육감(집행기관)을 지방자치법과 지방교육자치법을 중심으로 소개하는 정도였다. 김동희, 행정법Ⅱ(서울: 박영사, 1998), 76면.
13) 교육의 자주성(헌법 제31조 제4항), 교육의 내용상의 특수성으로서의 인간형성, 교육의 지역적 다양성, 교육의 민주성, 교육의 전문성으로서 전문가에 의한 교육 등을 말한다. 홍정선, 신지방자치법(서울: 박영사, 2015), 423-24면.
14) 이기우, “교육자치와 학교자치 및 지방교육자치제도”, 한국지방자치학회보, 10(3)(1998):170면, 그러면서 학교자치를 위해서 교사회·학부모회 법정화, 학교운영위원회 학생대표 참여보장(초4년이상), 교장 2년보직제 등을 주장했다. 이후 2005년 논문에서는 교육자치란 학교자치를 의미한다고 전제하면서, 학교자치란 교육 공동체인 학교가 교육의 주체인 교사, 학부모, 학생의 참여하에 학교수업과 학교생활에 관하여 외부의 부당한 간섭을 받지 않고 자기책임 하에 결정하고 수행하도록 하는 학교조직원리이다“고 수정 정의했다. 학교자치의 내용으로 학교의 자율적인 결정권, 학교의 자치조직, 교육행정청의 부당한 간섭의 방어를 들었고, 결론으로 교육자치의 본질은 학교구성원들이 교육청의 확실적이고 부당한 간섭으로부터 벗어나서 자율적인 학교생활과 수업이 이루어지도록 하는데 있고, 과제는 교육자치를 관막이 속에 갇힌 ‘교육청자치’ 내지 ‘교육관료자치’로부터 벗어나 ‘학교자치’, ‘교사의 자치’, ‘학부모의 자치’, ‘학생의 자치’가 되는 것이라 했다. 이기우, “교육자치제의 본질과 과제”, 민주법학(민주주의법학연구회) 27호(2005): 104,111,112,122면.
15) 이기우, “교육자치제 통합: 찬성vs반대”, 지방자치의 쟁점(서울: 박영사, 2014), 154면. 대부분의 국가들이 채택하고 있는 것처럼 지방자치단체의 교육행정기관을 지방자치단체의 외청으로 설치하거나 지방자치단체의 보조기관으로 하도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다.
16) 교육계의 견해를 교육행정기관의 자치로 보는 관점(기관의 분리·독립강조)으로, 일부학자의 교육현장의 교육주체의 자치로

【참고자료 4】 교육자치에 관한 교육행정학계의 학설

국내 교육행정학계에서 교육자치 개념에 대한 논의 본격적으로 전개한 이는 백현기이다. 그는 1958년 저서에서 교육자치를 ‘교육기관이 행하는 자치적 행정’이라고 개념 정의하면서 ①교육의 자주성 ②지방분권의 원칙 ③교육행정의 분리독립 문제 ④민주주의라는 네 가지 원칙에 입각한 교육행정이라는 의미로 해석했다.¹⁸⁾ 해방후 미군정의 영향으로 미국식 교육위원회는 논란 끝에 1952년 5월 24일(도의원선거는 4.25)에 발족되었으나 폐지론¹⁹⁾도 수 차례 제기되었다. 그는 교육행정의 원리를 교육법규상의 원리(기회균등, 민주주의, 지방분권주의, 자주성준중²⁰⁾)와 교육실시면의 원리(타당성, 능률성, 적응성, 안전성)로 분설했는데 이것이 김종철의 보완을 거쳐 교육행정학계의 지방교육자치제 운영 원리의 원전이 되었다.

이종재는 2010년 교육자치제도 개념 재음미를 주창하며, 거버넌스 개념의 대두에 따라 일반행정으로부터의 분리 독립의 원칙은 ‘일반행정에 대한 개방과 연계와 협력의 원리’로 수정할 것과, 전문적 관리의 원리는 ‘출신 배경에 기초한 분리 배제의 논리가 아닌 과업수행의 질과 수준을 향상시키는 논리로 활용’할 것을 주문했다.²¹⁾

김태완은 지금까지의 교육자치 논의가 단위학교 자치를 포함하지 않거나 횡적·수평적 분권 측면(학내 의사결정)을 소홀히 했으며, 중앙정부 수준의 교육자치에 대한 논의도 없었다는 점을 강조했다. 교육자치의 논의를 교육행정론적 관점을 넘어 교육통치론(educational governance)으로 재정립 할 것을 주장했다(즉, 단체자치나 주민자치는 2분법적 사고나 분리·독립주의 일변에서 벗어나자는 시도)²²⁾. 종래 교육행정의 일반행정으로부터 분리·독립이라는 관점에서가 아닌 상호협조·협력의 관점에서 접근할 필요가 있다고 했다.²³⁾

헌법보다 교육행정의 원리 적용방식을 취하는 교육행정학계의 통설은 1990년대 들어 연계·협력론을 어느 정도 수용하고 있으나, 본질적으로는 분리를 전제로 한 연계·협력이다. 굳이 법적 근거에 대한 논의 성향을 논한다면, 헌법 31조 제4항의 교육의 자주성 및 전문성 보장 조항에서 찾는 교육계의 일반론과 맥을 같이한다.

출처: 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 7-11면 발췌 인용

보는 관점(이기우, 김재웅), 그리고 지방자치의 일환으로 보는 세 관점으로 분류했다. 특히 이기우의 관점에 대하여 기능적(영역적) 자치로서 교육자치는 학교에서의 교육활동만을 포함하는 것은 아니며 학교 밖, 중앙 및 지방차원의 교육활동에 공히 적용되는 것으로 학교자치와 동일시하는 것은 한계가 있다고 지적한다. 이승중, “지방교육자치제의 발전방안”, 지방행정연구(한국지방행정연구원)13(1)(1999):4-7면. 같은 내용, 이승중, 지방자치론(서울:박영사,2005).

17) 조성규, “지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계”, 지방자치법연구(한국지방자치법학회) 11(2), (2011): 63-64면.

18) 자치제의 핵심을 인민참여(Popular participation)와 인민통제(Popular Control)로 보고, 교육의 자주성을 규정한 구교육법 제5조(교육은 본래의 목적에 기하여 운영실시되어야 하며, 어떠한 정치적, 파당적, 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다), 지방분권주의에 따른 교육구(教育區)와 교육위원회제도, 목적과 대상의 특수성 및 효과의 지속·항구성에 따른 분리독립, 교육행정의 민주화 등으로 설명했다. 백현기, 교육행정학(서울:을유문화사,1958), 138-140면, 176면.

19) 당시 6년간 네 차례 제기된 폐지운동의 네 가지 이유로는 ①행정체계의 불명료 및 행정의 비능률, ②고비용, ③국내실정과 부조화, ④낮은 민도(民度) 등을 지적했고, 미국 폐지론에서도 ①행정의 하나로서 교육행정 ②비용낭비 ③비능률 ④일반행정과의 알력(軋轢)이 논거였다고 소개했다.

20) 지방분권주의는 문교부와 교육위원회가 지배·복종이 아닌 상호대등한 지위임을 의미하고(문교부는 행정상, 운영상, 지도감독을 하지 않고 교육규준을 정하고 전문적 기술적 조언·지도 및 재정적 보조에 그침), 자주성의 원리는 교육본래의 목적에 기반한 타당과적 탈종교적 교육과 내부행정의 일부분으로부터의 분리 및 교육재정의 일반 재정으로부터의 분리 독립의 필요성을 지적했다(백현기, 앞의책, 49-50면). 일반행정으로부터 분리독립을 원리로까지 주창한 것은 김종철에 의해서였다.

21) 이종재, “한국지방교육의 진단과 발전과제”(한국지방교육연구센터편:2010): 11-34면을 인용한 이종재·이차영·김용·송경오, 한국교육행정론(서울:교육과학사, 2012), 256-57면 참조.

22) 김태완·박재운·나민주, 교육자치제 연구(KEDI:1989), 21-23, 31면.

23) 김태완, “교육자치제는 어떤 전제와 시각에서 출발되어야 하는가?”, 교육자치(KEDI:1990), 19면.

【참고자료 5】 교육자치에 관한 교육법학계의 학설

교육법학계²⁴⁾에서는 지방교육자치제도에 대하여 헌법적 근거를 둔 제도로서 인정하나 일반자치와의 관계설정
에 대하여는 학문적 기반에 따라 다소간의 시각 차이를 보이고 있다.

신현직은 ‘교육자치’와 ‘지방교육자치’를 동일시할 수 없는 것을 전제로, 지방교육자치는 교육자치(교육의
자주성과 전문성을 보장하는 헌법상의 제도 보장)가 지방자치라는 지역적 자치와 결합한 형태라 하면서 교육기본
권 보장의 관점에서 해석했다.²⁵⁾ 즉, 교육자치제란 “교육활동의 특수성과 전문성에 대한 인식을 전제로 하고 교
육행정의 조직과 운영면에서 자주성·전문성·민주성 등을 보장하는 교육제도”라고 정의하면서, 교육자치의 개
념은 지방교육행정에 한정하여 좁은 의미로 파악할 것이 아니라 교육의 자주성이라는 대전제에서 출발하는 넓은
의미로 파악했다. 이를 위해서는 지자체의 교육위원회 외에 이들의 상위기구로서 ‘중앙교육위원회’의 설치나,
빨뿌리 민주주의로서 단위학교 내에서 자치(학교자치)가 가능하도록 전체 교원회의를 의결기구화하고 임기제의
학교장 선출이 이루어져야 한다고 보았다. 그는 지방교육자치는 “지방자치와 교육자치가 결합된 것으로서, 중앙
정부로부터의 지방분권을 의미하는 ‘단체자치’와 지방자치단체 내에서의 민주주의를 의미하는 ‘주민자치’의
요소를 함께 내포하고 있는 것이며, 일반행정으로부터 분리·독립과 더불어 지방분권과 주민자치를 통한 중앙으
로부터의 자치라는 두 가지 요청이 있다”고 강조했다.²⁶⁾ 따라서 종래 한국에서처럼 교육자치를 지방교육자치로
서만 이해 할 것이 아니라 학교자치(지자체의 교육위원회에 우선한 단위학교 중심의 자주적 결정권 행사) 나아가
학급의 자치로 한걸음 더 나아가야 하며, 이 둘 모두는 교육의 자주성 보장을 위한 제도보장이라고 했다.²⁷⁾

표시열은 행정의 기본가치(이념)를 능률성, 민주성, 합법성으로, 지방자치의 기본가치를 분권성과 주민참여로,
교육자치에서의 기본가치를 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성으로 규정한 후, 지방교육자치의 기본가치(이념)
를 ①교육의 자주성·중립성·전문성, ②중앙정부로부터의 분권화와 주민의 참여, ③국민의 대표성 내지 책임성
을 의미하는 민주성, ④행정집행의 효율성 등으로 보았다.²⁸⁾

허종렬은 교육자치를 ‘교육과 관련된 당사자들이 자주적인 조직과 기구, 의사결정의 방법에 의하여 교육을
해가는 것’이며 자치단위에 따라 중앙교육자치, 지방교육자치, 학교자치 등으로 구분할 수 있다는 입장이다. 종
국적으로는 학교단위에서 실시되어야 하나, 교육자치가 학교자치인 것은 아니라는 입장이다.²⁹⁾

출처: 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 11-12면 발췌 인용

24) 여기서 말하는 교육법학계란 대한교육법학회 및 한국교육법학회를 지칭하며, 교육법학계의 학설로 소개한 교육법연구자 선
정 기준은 교육권 및 교육법과 관련한 박사학위자 중에서 임의 선정했다.

25) 신현직, “지방교육자치 합리화를 위한 법제정비방안”, 법제연구(한국법제연구원)9 (1995):61,62면. 이기우가 교육사무를 외
부적 사무(학교설치, 교원확충, 지원)와 내부적 사무(교육내용·방법·교과운영·학생평가등)로 나누고, 후자는 전국적인 통일을
요하는 국가업무이고, 외부적 교육사무는 다른 일반행정과 밀접한 관련하에서 종합적이고 유기적으로 수행되어야 하므로 지
자체의 대표기관인 지방의회가 결정하고 단체장이 집행하는 것이 적합하고 효율적일 경우가 많기 때문에 반드시 일반지방행
정사무와 분리되어야 하는 것은 아니다(이기우, “교육자치의 이해와 운영에 따른 방향의 모색”, 교육자치(교육자치발전연구
원),(1992): 52면)는 주장에 대하여 신현직은 교육의 내·외적 사항의 구분방식은 2차 세계대전 전의 일본과 독일의 국가주의
교육제도 하에서 내적사항을 국가가 독점하고 외적사항을 지방에 맡기는 형태를 취한데서 연유한 것으로 오늘날의 국가·자치
사무 구별기준으로 타당하지 않으나, 굳이 말한다면 조건정비적 교육행정인 외적사항은 ‘일반행정으로부터 교육행정의 자주
성’이 보장되어야 하고, 교육활동 자체인 내적사항은 ‘교육행정으로부터의 교육활동의 자주성’이 보장되어야 하는 것이 교육자
치라 할 수 있다고 지적했다. 전자의 필요성으로 인해 지자체에서의 일반행정과 교육행정의 구별 필요성 분명 인정되어야 할
근거가 있는 것이며, 다만 그것이 반드시 전혀 별개의 기관에 분리독립되어야 하고 모든 권한이 교육행정기관의 전권사항으
로 해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니라고 지적했다. 앞의 신현직 위의 논문, 62,63면.

26) 신현직, “교육자치의 법리와 실천방안”, 사회과학논총(계명대학교), 6(1988): 3,7,8면.

27) 신현직, “교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리”, 교육법학연구(대한교육법학회) 11(1999): 167면.

28) 표시열, “지방교육자치의 기본가치와 주요 쟁점”, 교육법학연구(대한교육법학회) 22(1)(2010):153면.

29) 허종렬, “개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토”, 교육법학연구, 19(2)(2007): 129,130,132면.

Ⅲ. 교육자치 선거에 있어서 지역주민의 권리의식의 실제

1. 2007년 첫 교육감 직선의 민낯: 15.3% & 전원 기호2번 당선 민도(民度)

가. 교육감 단독 선거 : 부산광역시(2007.2.14)

- 현직 교육감이 3선 재 출마하여 후보 5명중 33.8%의 득표율로 당선³⁰⁾
- 방송주최 대담·토론회(07.2.7)는 생중계, 후보간의 공약은 큰 차이 없음(한겨레, 2007.2.13.)
- 투표율은 15.3%에 머물, 전체 유권자의 5.16%로 당선되 고비용·저효율의 선거라는 비판
- 후보자 1인당 선거비용 제한액³¹⁾은 시장선거 수준인 14억8,600만원

<표 3> 부산광역시 교육감 단독 주민직선 선거 결과 및 개요

출마자	연령(성)	현직 및 경력	최종학위	득표율(득표수)	후보별 수입·지출
당선자	58(남)	당시 교육감	박사과정수료	33.8%(147,018)	12억8천만원(보전)
○○○	49(남)	대학교수	신학박사	22.7%(98,461)	9억3천만원(보전)
○○○	59(여)	장학관, 초등교장	교육학석사	22.3%(96,736)	4억8천만원(보전)
○○○	64(남)	전 부교육감	학사(경제학)	16.8%(73,129)	8억5천만원(보전)
○○○	72(남)	전 교육위원	문학박사	4.4%(19,261)	8천만원(미보전)

주 : 부산선관위가 교육청에 요구한 최종 선거관리비용은 81억원(후보자 4인에게 지급한 선거비용보전액 27억4천만원 포함). 후보들은 선거관리 수입·지출비용을 보전 신청(15%이상 득표시 100%, 10-15%미만 득표시 50%까지 보전)

나. 대통령 선거와 동시선거 : 울산·충북·경남·제주(2007.12.19.) 전원 기호 2번 당선

- 2007년 12월 19일 대통령 선거와 동시에 실시된 4개 지역의 교육감 주민직선
- 투표율은 평균 62.7%로서 학운위 간선방식 때보다는 낮았으나 부산 단독선거보다 높음
- 대통령 당선자와 같은 기호2번의 교육감 후보가 4지역 모두에서 당선되어 묻지마 투표
- 현직 교육감 3명중 기호 2번을 받은 충북과 제주는 당선됨

<표 4> 울산·충북·경남·제주지역 교육감 대통령 동시선거 결과 및 개요

지역	당선자(연령)	현직 및 경력	최종학위	득표율(득표수)	투표율	시·도교육청에 요청된 선거위탁 비용
울산	○○○(65)	당시 교육위원	교육학석사	36.19%(184,706)	64.6%	42억
충북	○○○(62)	당시 교육감	교육학석사	60.25%(410,760)	61.3%	73억
경남	○○○(65)	전 대학총장	문학박사	51.61%(774,008)	64.1%	74억
제주	○○○(65)	당시 교육감	교육학석사	55.69%(138,119)	60.9%	26억

주 : 후보자수는 울산이 5명, 충북·경남·제주의 경우 2명 출마하였음. 최종 지출된 4개 지역 선거관리비용은 203억3300만원으로 학교운영위원회 간선 때의 7억7400만원의 약30배에 달함.

30) 당선자는 2000.10.4 보궐선거에서도 1997.12.17 법개정을 통해 교육감 임후보시 교육·교육행정 경력 15년을 5년으로 낮춘 규정을 첫 적용 받았고, 2007년 3기 연임 역시 첫 적용되어 매우 이례적인 혜택을 본 경우였다.

31) 4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원, 부산은 4억원)+(인구수×300원) = 14억8,600만원

다. 직선제로 무엇이 달라졌나? : 학운위 간접선거와의 비교

- 단독과 동시선거시 투표율은 15.3%(공직선거사상 최저) → 62.7%
- 동시선거는 전원 기호 2번 당선이라는 정치적 문제를 파생
- 현직 교육감이 5개 지역에서 3명 당선되어 우세를 보인 공통점(현직교육감 불패론의 서곡)
- 학운위 간접 선거방식과 비교할 때, 부산의 경우 투표자수는 73배 증가(투표율은1/6↓)
- 직접 선거비용은 있어서 최종 81억으로 간접선거 방식보다 40배 증가
- 학운위 간선에서 1차 원투표와 결선투표 결과 역전현상 혹은 결선시 후보담합 소거

<표 5> 부산광역시 주민직접선거 방식과 학운위 간접선거 방식의 비교

지역		후보	투표자수	투표율	당선득표수	득표율	선거관리 비용	기타
부산	직선	5	437,259	13.3%	147,018	33.8%	81억	현교육감 당선
	간선	4	5,995	85.0%	4,676	78.6%	2억	현교육감 당선

주 : 2003년 학운위 간선 당시 총선거비용 예산은 2억6200만원이고 실제 집행은 2억원.

<표 6> 지역별 주민직접선거 방식과 학운위 간접선거 방식의 비교

지역	지역	후보	투표자수	투표율	당선득표수	득표율	당선 특징	선거비용		
울산	직선	5	521,199	64.6%	184,706	36.19	현교육감 당선	4개 지역 주민직선 비용 : 203억3300만원		
	간선	원	5	2,396	96.3%	807(1위)	33.7%		원,결 순위동일	
		결	2	2,246	90.2%	1331(원1위)	59.3%		현교육감 낙선	
충북	직선	2	702,575	61.3%	410,760	60.25%	현교육감 당선		4개지역 학운위 간선 비용 : 7억7400만원	
	간선	원	8	4,142	87.0%	1,366(1위)	33%			원,결 순위역전
		결	2	4,029	84.6%	2,101(원2위)	52.2%			원,결 순위동일
경남	직선	2	1,548,984	64.1%	774,008	51.6%	현교육감 낙선	4개지역 학운위 간선 비용 : 7억7400만원		
	간선	원	7	8,710	95.8%	2,775(1위)	31.9%			원,결 순위동일
		결	2	8,368	92.0%	4,897(원1위)	58.5%			원,결 순위역전
제주	직선	2	252,151	60.9%	138,119	55.7%	현교육감 당선		4개지역 학운위 간선 비용 : 7억7400만원	
	간선	원	7	1,872	97.6%	609(1위)	32.5%			원,결 순위동일
		결	2	1,833	95.5%	963(원2위)	52.5%			원,결 순위역전

주 : 원은 1차 원선거, 결은 결선투표를 의미함.

2. 주민 직선에 대한 인식 분석 결과

가. 선거관리 위원회 유권자 인식조사 결과

- 선거관리위원회가 교육감 선거 전, 선거 도중, 선거후 실시 유권자 국민의식 조사 실시³²⁾
- 교육감 선거 관심도는 단체장 선거 중 가장 낮은 43.6%(' 14:46.7)³³⁾
- 지명도가 높은 시·도지사과 교육감 선거가 동시에 치러지는 영향 큰 것으로 판단
- 교육감 선거의 경우 20대 이하에선 36.4%, 30대 51.4%, 40대 52.3%, 50대 41.2%(도지사 78.1), 60대 40.0%, 70대 36.5%였다. 도지사와의 비교시 가장 큰 관심차이를 보이는 연령은 50

32) 고전(2019), “2018 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석”, 교육법학연구 31(1), 12면. 2010, 2014, 2018 비교논의

33) 중앙선거관리위원회, “제7회 전국동시지방선거(2018.6.13.)에 관한 유권자의식조사”, 2018, 21,81면.

전국 19세 이상 1,500명 대상으로 선거전 1차(5.16~17), 선거중 2차(6.3~4), 선거후 3차(6.18~7.6) 로 조사했다. 광역단체장 72.3%(14:63.2), 기초단체장 66.9%(14:57.7), 지방의원 46.9%(14:42.4)순이다. 지난 2014년 조사(3차)때는, 유권자의 절반 이상(53.3%)이 교육감 선거에 관심이 없다고 응답(전혀15.7%+ 별로37.6%)했었고, 관심 있다는 응답은 46.7%(매우 16.1%+ 조금30.6%)였다.

대였고, 20대의 63.6%가 관심이 없다는 것은 문제로 판단됨

- 지방선거가 1인 7표제(제주5표, 세종4표)인 것을 안 유권자(69.3%, n=1,039)중 교육감 선거 후보자는 정당과 무관하다는 것을 안 경우는 70.8%³⁴⁾. 그러나 7표제를 알고 있는 20대 이하들의 40.6%는 교육감 선거 정당 무관성을 모른다고 하여 다른 연령층과 크게 다름.

- 교육감 지지후보의 결정 시기에 대하여 투표자(n=955)의 58.9%는 1주~3주 이상 전에 지지 후보를 결정하였는데, 광역단체장의 경우는 1주 이상 전에 76.3%가 결정(3주 이상 전 28.5%)

- 교육감의 경우 투표 당일 결정은 19.2%(' 14:16.5), 1~3일 전 결정은 21.9%(' 14:26.3)

- 교육감은 1주일 전이 가장 많은 24.0%(' 14:1~3일전 26.3)인 반면 광역단체장은 3주전 결정(28.5%)이 많았다. 특히 학생 35.5%는 1주일 전에 결정한 것으로 보고됨³⁵⁾

- 후보자에 대한 인지경로 조사(n=955)에서 교육감 후보자를 선택하는데 있어 가장 도움이 되었던 수단으로 '가족·친구·이웃과의 대화' (25.4%), '후보자의 홍보물(24.7%)', 'TV·신문 등 언론보도·기사' 응답도 22.5%(' 14:26.3% 최고)로 3대 결정 경로. 광역단체장의 경우 'TV 대담·토론 및 방송연설' (' 14:22.0, ' 18:20.5)은 교육감 경우보다는 영향력 있는 수단. 교육감의 경우 '후보자의 홍보물' (24.7%)이 광역단체장의 경우(16.8%)보다 훨씬 영향력이 있는 수단

- TV등 광역단체장이 좋은 시간대와 많은 시간을 배당받았고, 그 결과 교육감 후보를 잘 모르는 유권자는 선거관리위원회에서 배포한 후보자 홍보물에 더 의존한 것으로 판단됨

나. 관련 기관 및 선행연구 설문조사 종합³⁶⁾

- 직선제 도입 이전(2005) 교육부의 설문조사 결과 보고³⁷⁾에 따르면, 시·도 교육감 선출방식(학운위 선거인단)에 대한 인지도는 41.9%로 낮은 편(교사 84.7%, 학부모 22.0%, 일반인 19.0%)

- 이원근(2009)³⁸⁾은 중앙의 권한의 시도 교육감으로의 권한 이양 성과에 대해서 중앙부처는 자치가 지역별로 특성화되고 권한 이양도 잘되고 있다고 보는데 비하여 당사자인 교원들은 그렇지 않다고 반응

- 한국교육개발원(KEDI, 2011)은 직선제이후 교육감과 교육위원회가 주민의 교육적 요구를 더욱 중시하고 있는가에 대해, 전체 3.65로 중간수준(3.0)보다 높게 나타났다고 보고.³⁹⁾ 교육청 전문직이 가장 긍정적으로 반응(4.19)한 반면, 학부모가 상대적으로 낮음(3.38)

- 한국지방자치학회(2015)는 전문가집단들이 교육자치와 지방자치를 연계·통합하는 것을

34) 과거 2014년 조사(1차)때는 인지층 아닌 전체 대상(n=1,500) 경우 정당무관 인지는 47.7%뿐이었다. 2010선거시 정당 무관 인지조사는 1차 59.9%, 2차 72.7%, 3차 75.6%로 선거후가 가장 높았다.

35) "제7회 전국동시지방선거(2018.6.13.)에 관한 유권자의식조사"(위원회홈페이지), 2018, 180면.

36) 고전(2017), "한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의", 교육법학연구 29(1), 15-16면 요약 정리함.

37) 교육부가 2005년 (주베스트사이트(최창환 연구원)에 의뢰하여 실시한 "지방교육자치제도에 관한 설문조사" 결과 보고(2005.12.31), 정부연구관리시스템(<http://www.prism.go.kr>)에 탑재되어 있고, 설문분석은 교사 300건, 학부모 500건, 일반인 700건을 대상으로 했다.

38) 이원근, "지방교육행정의 자치수준에 관한 연구"(동국대 박사학위논문:2009), 131면. 2008년 9월에 교과부 공무원 37건, 시도교육청 지방공무원 162건, 교원 123건(교사 41, 교장교감 38, 교육전문직 44) 설문지를 분석했다. 중앙정부 권한의 시도이양시 중요한 것은 이관하지 않고 경미한 것은 이관하는가에 교과부는 24.4%만이 긍정한 반면, 시도교육청 근무자(68.8%)나 학교근무자(56.2%)는 매우 높게 긍정 반응하여 대조를 이루었다. 그 만큼 현장의 자치체감도가 낮다는 뜻이기도 하다.

39) 김혜숙외, "지방교육자치제도 개선방안 연구"(KEDI:2011), 118면. 2011년 9월 3개시도(서울·충남·부산) 1,071건(교원314, 학부모304, 교육청일반직146, 전문직156, 시도청일반직151)을 분석했다. 교육청 일반직 공무원(3.91)과 교육전문직 공무원(4.19)의 평균은 교원(3.57), 학부모(3.38), 시도청 일반직공무원(3.54) 평균보다 높았다. 직선제에 대하여 긍정적 효과를 인정한다는 뜻이다.

60.6%가 공감(비공감 25.8, 보통 13.6)한다고 보고.⁴⁰⁾

- 김찬기(2013)는 지방교육자치이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증연구⁴¹⁾에서, 전문성·정치적 중립성·자주성 순으로 중요도를 인식한 반면, 민주성·분권성·효율성의 중요도 인식은 낮은 것으로 보고. 구현 정도는 전문성과 민주성이 상대적으로 높게, 정치적 중립성은 중간 정도, 효율성과 분권성은 아주 낮다고 보고. 2010년의 교육위원회 및 지방의회 통합형 교육위원회제 도입후 이념의 변화는 미흡한 것으로 보고. 교육위원회를 지방의회로 통합하여 형식적인 효율성은 달성했으나 의회와의 갈등으로 실질적인 효율성을 나타내지 못한 것으로 분석

- 조미애(2014)는 교육권한 영역별 지방교육자치제의 가치 구현에 대한 분석⁴²⁾ 연구에서, 유·초·중등교육 권한을 이양하는 것이 지방교육자치제의 가치를 구현하는 방안이라는 인식은 평균 3.72로 높게 나타났으나, 지역적 특성을 고려한 교육권한의 배분 여부에 대해서는 평균 2.37(교원 2.35, 교육행정직 2.60)로 60.1%가 부정적으로 인식(긍정답변은 9.6%). 이는 입법정신에 대한 긍정적 평가와는 달리 실현 수준은 부정적으로 인식하고 있다는 것을 의미. 교육감 직선제가 지방교육자치제의 가치를 구현하는가에 대해서는 평균 3.38(교원 3.45, 교육행정직 3.11)로 높은 반면, 교육의원 일몰제가 지방교육자치제의 가치를 구현하는 방안이었냐는 질문에 평균 2.75(긍정답변은 28.5%)로 낮게 나타남.

다. 교육감 주민직선제 개선에 관한 의견조사⁴³⁾

- 조사대상과 조사 주관 기관(질문방식)에 따라 반응 다양하게 나타나는 특징
- 주민직선제를 단일안으로 하여 질문할 경우 그 존재의의에 대하여 높게 반응하는 경향⁴⁴⁾
- 교육감 주민직선제에 대한 선호도는 2007년 도입 전후에 상관없이 높게 나타남
- 2005년 교육부의 설문조사 결과⁴⁵⁾, 주민 직선제 도입에 대한 긍정률은 교사 56.6%, 학부모

40) 임승빈 외, “지방자치 국민의식조사”(지방자치발전위원회 연구용역)에서 리얼미터(조사기관)에 의해 일반국민 1천명(전화면접), 전문가 500명(이메일,대면조사)을 대상으로 2015.6.1-6.23일 실시됨.

지방자치발전위원회의 사업목표를 예시한 것으로 나름 의미는 있으나, 연계는 교육행정기관의 분리를 전제로 한 것인 반면, 통합은 교육자치의 폐지를 의미하므로 동시 질문은 모순이다(긍정적 반응을 유도해 내기 위한 쌍수겸용, 미사여구식 화법). 오히려 지방분권특별법이 규정한 ‘국가는 교육자치와 지방자치를 통합하도록 노력해야한다’는 규정에 공감대를 묻는 질문이었어야 했다.

41) -전라북도 지방교육자치제 변화와 관련하여, 서울대 박사학위논문, 2013, 168-87면. 2012.5-6월사이에 수거된 909명(도의원 27, 도청일반직 130, 교육청 일반직 466, 교육청 전문직 196, 학교장 81)의 응답을 분석하였으며 응답자의 51.3%는 교육청 일반직임. 이념유형은 교육행정의 전문성·자주성·정치적 중립성·분권성·민주성·효율성등 6개 영역으로 나누어 중요도, 구현도, 인식도를 조사했다 Likert 평정척도(1~5)사용(숫자가 낮을수록 중요하거나 높은 반응이라는 점에 유의하여 해석).

42) 전북대학교 박사학위논문, 2014, 125-27면. 2013.11-12사이에 수거된 802명(초중고교원 658명과 교육행정직공무원 116명, 교육전문직 28명)의 응답을 분석하였으며 응답자 50.2%는 50대이상, 52.0%는 고교교원. 권한영역은 학교제도 및 정책 수립, 교육과정 및 교수·학습, 교원·직원인사, 학교설치·시설, 학생지도·학부모, 교육재정 6개영역으로, 지방교육자치제의 가치는 분권성·주민참여성(지방자치 측면), 자주성·정치적 중립성·전문성(헌법 측면), 효율성·민주성(이상 교육행정측면)으로 구분했다. Likert 평정척도(1~5)사용(숫자가 높을수록 긍정).

43) 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 17-18면 요약 정리함

44) 예를들어 최영출 외, “지방교육자치제도 개선방안: 교육감선출제도를 중심으로”, 교육과학기술부정책연구과제보고서에 따르면, 일반시민(1,002명) 대상 설문에서 주민직선제가 바람직하냐라는 질문에 긍정52.4%, 부정21.5%보다 두 배 넘게 나왔다(보통26.3%). 그리고 직접선거를 간접선거로 바꾸는 것의 필요성에도 부정 51.2%이 긍정 26.3%(보통22.5)보다 높게 나타났다. 그런데 선출제도 대안에 관한 질문지에 현행 주민직선제를 포함하여 묻고, 제한적 주민직선제, 단위학교 교육감선출위원단제, 공개모집 초빙제 순이었다고 보고(주민직선제는 10개안 중 9위, 10위는 정당공천제)하고 있다. 다만, 현행 교육감 선출방식(주민직선제)이 합리적으로 운영되고 있느냐라는 질문은 제도 자체에 대한 질문과 구분하여 운영상의 타당성을 묻는 질문으로 의미있는 질문으로 판단된다(부정 36.6, 긍정 19.4로 운영방식은 개선되어야 한다는 의견이 두 배 가까이 많은 점을 보여주었다).

45) 교육부 2005년 “지방교육자치제도에 관한 설문조사” 결과, 모르겠다는 응답은 교사 11.3%, 학부모 31.0%, 일반인 29.2% 임(교사 300명, 학부모 500명, 일반인 700명 대상 설문조사).

52.4%, 일반인 54.1%로 부정률보다 각각 24.5%, 35.8%, 37.4%가 높음

- 2006년 12월 20일 주민직선제 개정되기 직전 6-7월에 실시된 델파이조사에서 행정학자(평균 3.6) 및 교육학자(평균 4.6) 모두 높은 지지율을 보임.⁴⁶⁾

- 교육감 주민직선이 몇 차례 실시된 2009년 9월에 실시된 인식조사에서는 직선제가 교육자주·전문·지역특수성 신장에 기여하는가에는 보통(3.3, 교육위원 3.8, 학부모 3.0/ 3=보통) 수준의 반응을 보였고, 교육감 및 교육의원 주민직선제 찬성여부에도 보통(3.1)으로 나타남. 반면 정당 공천제(2.1), 시도지사 임명제(2.2), 러닝메이트제(2.4) 등에 대하여는 부정적 의견이 많음.⁴⁷⁾

- 한국교육개발원(2010) 연구 보고서⁴⁸⁾에 따르면, 지방교육자치의 기본원리(주민통제·지방분권·전문적 관리)를 가장 조화롭게 잘 구현할 수 있는 방식으로 주민직선제(30.7%), 제한적주민직선제(20.6%), 시·도지사러닝메이트(13.9%) 순으로 나타남. 가장 전문성있고 유능한 교육감을 선출할 수 있는 방식에 대해서는 제한적 주민직선제(26.5%), 공개모집초빙제(25.5), 주민직선제(20.1%) 순으로, 종합적으로 지방교육자치 현실을 고려할 때 가장 바람직한 방식은 제한적주민직선제(31.7%), 주민직선제(26.3%), 단위학교 교육감선출위원단제(11.8%) 순

- 한국교육개발원(2011) 보고서⁴⁹⁾는 ‘지방교육자치제의 헌법적 가치(민주주의·지방자치·교육자주)와 그동안 교육감 선거 경험을 감안할 때, 적합한 방안으로 주민전체(41.4%), 학부모전체(24.1%), 학교별선거인단(21.3%) 순.

- 한국지방자치학회(2015) 국민의식조사 결과, 교육감 직선제 개선 필요성에 대하여 일반국민은 개선 필요 반응이 52.6, 불필요 30.2, 보통 17.2 였고, 전문가의 경우 필요 56.0, 불필요 29.6, 보통 14.4로 나타남. 질문이 ‘시장과 별도로 주민이 직접 뽑는 방식에 대한 개선’ 이었다는 점에서 직선제를 전제한 개선안을 염두에 둔 질문으로 판단됨.⁵⁰⁾

- 조미애(2014)는 직선제가 지방교육자치제 가치를 실제 구현했는가에 대해서 긍정 57.0%, 부정 23.9%로 인식했다. 반면, 주민직선제 대신 시도지사 러닝메이트제나 임명제 도입이 지방교육자치제 가치구현 방안인가에 대해서 긍정 19.4%, 부정적 응답이 60.8%로 나타났다 보고.

- 한국교육개발원의 지속적인 교육여론조사⁵¹⁾는 교육감 직선제에 대한 여론조사로서 표본과 전국성과 조사의 지속성에서 국민의식 경향성을 가장 잘 보여 줌. 2015년 보고서는, 교육감 직선제 방식에 대해 찬성 47.3%(2014:54.9, 2013:49.9), 반대 35.0%(2014:32.8, 2013:34.4)로 나타남(잘모르겠다 17.8%). 초·중·고 학부모의 경우는 더 높은 찬성(51.9%)을 보임. 설문문항이 주민직선에 대한 가치나 문제점을 전제로 하지 않고, 중립적으로 질문(“현재와 같이 시·도교육감을

46) 이강, “델파이기법을 활용한 지방교육자치제도의 쟁점분석 연구”(고려대 박사학위논문), 2007: 60면, 직선제로 개정되기전 2006.6-7월에 행정학자 10명, 교육학자11명을 대상으로 실시되었다.

47) 앞의 홍성원 박사학위논문, 146,151면.

48) 한국교육개발원이 위탁한 장덕호외, “민선교육감시대의 지방교육자치 발전을 위한 과제”, 2010, 105면. 응답은 389건(교육의원24, 교육위원(시도의원)8, 공무원(행정직)42, 교원228, 교육학자28, 기타20). 제한적 주민직선제는 학부모·교직원·학교운영위원장·사립학교관계자등 교육계 관련인사를 예시함.

49) 앞의 김혜숙 외 보고서, 94-96면.

50) 앞의 임승민 외 보고서, 37면. 한편, 이 조사는 지방자치 전체에 대한 의식조사로서 지역주민의 삶의 질에 변화를 가져왔다는 질문에 일반국민은 긍정 30.6, 전문가 69.4인 반면, 주민참여 기회 확대 질문엔 일반국민은 긍정 30.2, 전문가 65.2로 나타났다 보고한다. 주민의 참여기회를 확대해야 한다는 의식이 있는 것이라는 점에서 연구진의 위와 같은 해석이 직선제 폐지론으로 받아들여서는 곤란하다. 특히 ‘별도로’라는 부정적 인식을 유도하는 표현과 폐지가 아닌 ‘개선이 필요’ 한지에 대한 질문이었다는 점을 감안해야 한다(“문6: 귀하께서는 지방선거에서 (서울시장)과 별도로 교육감을 직선으로 뽑는 현행 제도에 대해서 개선이 필요하다고 생각하십니까”).

51) 임소현외, “한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2015), 한국교육개발원, 110면. 19-75세 이하 전국 성인남녀 2,000명을 인구구성비율에 비례하여 표집하여 2015.7-8월에 실시됨.

직선제로 선출하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?”)했다는 점에서 직선제에 대한 주민의 지지는 확고해 보임. 다만, 지금까지 2-3차례의 교육감 직접선거를 치루고도 판단을 유보하는 사람이 17.8%에 이른 것은 지방교육자치제를 체감하지 못하는 주민도 적지 않다는 점 시사.

<표 7> 시·도교육감 직선제에 대한 찬반의견(2013-2015)

시·도교육감 직선제	2015		2014	2013
	전체	초·중·고학부모	전체	전체
찬성한다	945(47.3)	257(51.9)	1,098(54.9)	997(49.9)
반대한다	700(35.0)	174(35.2)	656(32.8)	687(34.4)
잘모르겠다	355(17.8)	64(12.9)	246(12.3)	316(15.8)
계	2,000(100)	495(100)	2,000(100)	2,000(100)

출처: 임소현외, 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL: 2015), 110면, <표Ⅲ-45>를 인용한 고전(2017)의 위의논문, 19면

라. 통합형 교육위원회 및 교육의원 제도에 관한 의견조사⁵²⁾

- 교육부(2005)의 설문조사 결과⁵³⁾, 당시 이원화되어 교육위원회와 지방의회에서 이중적으로 진행하도록 되어 있는 것을 일원화하는 것에 대해 교사의 56.2%, 학부모의 55.2%, 일반인의 57.3%가 찬성하는 것으로 조사(반대는 30.1, 13.2, 13.9). 일원화 할 경우 일정비율을 교원 및 교육행정가를 포함토록 하는 방안에 대하여 교사 85.5%, 학부모 75.8%, 일반인 78.4% 찬성

- 2006년 제주도에 시범적으로 지방의회 통합형 교육위원회를 출범시키고 과반수 교육의원 제 도입과 일치하는 의견조사 결과. 개정 전의 교육위원회는 기관만 따로 두었을 뿐, 그 기능에 있어서 지방의회의 전심기관에 지나지 않았고, 통합형 개정으로 그 기능이 현저히 약화되었다고는 할 수 없음(오히려 교육의원 개인의 영향력은 증대 된 것으로 평가되고 있다⁵⁴⁾). 독립기관이 아닌 통합형 자체가 헌법이 예고한 교육자치 및 지방자치의 기본정신을 개정 전보다 훼손하였다고는 보기 어렵다고 판단됨.⁵⁵⁾ 실제로 별도 교육위원회의 상임위원회로의 통합이후 관련 인원과 시설의 축소에 따른 절감효과는 가장 가시적이었던 것으로 평가되었음.

- 전국에서 유일하게 특별자치도법에 근거하여 4회째 실시되고 있는 교육의원제에 대하여 제주도민의견조사 결과들은 주관기관에 따라 다른 경향성을 보임.⁵⁶⁾ 제주도가 의뢰하여 실시된 미래리서치 조사결과(2016.8.5), 교육의원을 별도로 선출할 필요성에 일반도민은 39.8%(불필요 33.4), 전문가는 42.5%(불필요 35.0), 공무원은 21.2%(불필요 63.7)로 나타나 집단에 따라 찬반이

52) 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 19-20면 요약 정리함

53) 교육부 2005년 “지방교육자치제도에 관한 설문조사” (교사300명, 학부모500명, 일반인700명 대상)

54) 고전, “제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구”, 교육행정학연구, 25(3)(2007) 참고

55) 제주특별자치도의회 의원을 대상으로 한 설문조사(07.7)결과, “한국의 교육자치 상황을 고려한 입법 정책으로 합헌이라고 본다”에 반응은 78.9%였다. 교육위원회에 소속 일반의원 4명은 전원 합헌이라고 생각한 반면, 교육의원 5명중 2명은 위헌이라고 응답했다. 고전, 위의 논문, 13면.

56) 미래리서치(제주)가 의뢰받아 실시한 여론조사는 제주지역 성인 남녀 1,000명, 전문가 200명, 공무원 500명을 대상으로 2016년 7월 표준화 면접조사를 실시하였다. 문18.제주도의회 교육의원을 별도로 선출할 필요가 있다고 생각하십니까? 문19. 제주도 교육감 직선제를 개선(유지 또는 폐지)할 필요가 있다고 생각하십니까? 인터넷신문 제주소리(www.jejuori.net)가 2016년 6월 오피니언 리더 313명을 대상으로 도민인식 설문조사(SNS) 결과, 교육의원 제도의 존폐와 관련해서는 ‘폐지해야 한다’는 의견이 72.5%로 ‘존치해야 한다’는 의견(24.3%)을 압도했다(기타-잘 모르겠다는 의견은 3.2%). 2017년 2월 제주 MBC가 발표한 코리아리서치 주관 여론조사결과 교육의원제를 계속 유지(53.4%)해야 한다는 의견이 폐지(27.4%)해야 한다는 의견보다 많게 나왔다.

다름. 인터넷신문이 오피니언 리더를 대상으로 할 경우 폐지론이 72.5%로 나타난 반면, 코리아 리서치 주민여론 조사는 폐지론이 27.45에 불과함.

- 다만, 제주특별자치도 교육의원 5곳 중 4곳이 후보자 1인으로 무투표 당선된 점에 주목 필요

3. 교육자치에 대한 법적 근거와 인식에 대한 종합 논의

○ 교육자치란

- ‘교육당사자들의 자주적인 의사결정, 자주적인 참여에 의한 교육’ (정재황)으로 정의할 때, 지방교육자치는 교육자치와 지방자치가 결합(신현직)된 것

- 학교·지방·중앙에서 실현되는 교육자치를 지방교육자치와 동일시하거나 학교교육내 활동에 국한하여서는 교육의 자주성을 보장하기 어려움. 지방교육자치제는 교육자치라는 이념적 원리와 지방자치라는 방법적 원리를 결합하여 광역단위에서 실시하고 있는 헌법상의 제도 보장임.

○ 지방교육자치제의 입법정신과 제도원리, 그리고 그 보완

- 지방교육자치제는 헌법의 교육 자주성등 조항과 지방자치 조항에 근거하여 보장된 제도임

- 민주주의·지방자치·교육자주의 헌법정신을 조화롭게 실현 시키는 것이 헌법정신에 부합

- 교육행정의 일환이라는 점에서 교육행정의 4대 원리(지방분권, 자주성존중, 주민통제, 전문적 관리)를 적용하되 지방자치법상 지도원리(민주행정과 능률행정)와의 조화차원에서 원리간 균형(전문성과 민주성)과 보완(교육적 능률성)이 요구됨

- 모든 제도 개선안은 지방교육자치법의 궁극적인 목적(지방교육발전)에 기속(羈屬)되어야 함

○ 교육자치에 대한 인식 경향과 최근의 동향

- 지방교육자치 이해당사자들을 대상으로 한 다수의 인식조사 결과 역시, 지방교육자치제를 통한 헌법정신에 동의하고 높은 기대를 보이고 있으나, 체감도는 낮은 것으로 나타남.

- 통합론자들은 교육감 주민직선제 폐지(임명방식)를 주장하나 여전히 유지 의견이 우세함

- 지방자치발전위원회를 중심으로 지방분권특별법에 근거한 일반자치-교육자치 통합추진

- 최대 교원단체인 한국교총이 제기한 주민직선제 위헌소송의 반 역사성, 그리고 각하 결정

- 통합론은 70여년 지방교육자치 제도사에 대한 이해부족이며 단체장의 이해를 대변한 것

- 지방분권특별법상 교육자치와 일반자치의 통합 노력 의무 조항은 주민참여와 지자체의 책임확보 정도로 개정될 필요, 교육자치 근거 조항은 헌법 및 교육기본법에 명시될 필요가 있음

- 막연한 능률성 우선의 통합 논리보다는 지방자치와 교육자치가 조화를 이루는 교육적 능률성이라는 설정 하에 학계가 제도의 효과성에 대한 검증을 보여줄 필요가 있음

- 최대 현안인 ‘교육감 선거의 홍보’ 문제(유권자 입장)와 ‘선거비용의 절감’ 문제(출마자 입장)에 대한 해결이나 제주특별자치도 교육의원제 유지 문제 역시 위와 같은 제도사에 기반하여 입법정신에 대한 이해와 효과의 검증을 바탕으로 매듭지어 가는 것이 바람직함.

- 논의의 확장을 위해 교육자치 개념의 구조화와 전국 법인식 조사가 지속 수행되어야 함.

IV. 향후 교육자치 체제 방향에 있어서 역사와 정신의 교훈

1. 역사적 교훈 : 민주적 정당성 확대의 제도사 계승 (反역사 경계)

가. 한 날 한 시에 같은 주민으로부터 선택 받은 ‘교육감’ 직의 의미

- 시·도지사과 같은 지방선거에서 주민 직접선거로 당선된 민주적 정당성의 크기
- 지방자치단체 교육문제에 있어서 시·도지사과는 별도의 주민 대표성 확보
- 여전히 간접선거 당시의 17개 권한에 머무르면서 장관과는 끝없는 권한 갈등 해소 필요
- 시·도지사과 동일한 주민소환제 적용, 그러나 교육감에 대한 의회의 견제 기능 약화
- 주민직선제 한계는 극복되어야 할 과제이지 헌법소원 대상삼는 건 교육자치 반(反)역사
- 정당기반 시·도지사 연계 선거론 및 임명론은 실험선거로서 정치 예측적 교육행정의 길

나. 교육위원회 이원화 구성 방식 결론 내기: 지방의회통합형 or 제주 교육의원형

- 16개 시·도에서 실시하는 지방의회 통합형 교육위원회 운영 방식에 대한 진단 전제
- 2006년 이후 제4회 째 교육의원 과반수 위원회 방식을 운영해온 제주도 사례 진단 필요
- 주장이 아닌 운영결과 분석에 근거한 구성 방법에 대한 양자택일 결론을 내야 할 시점
- 최근 감지된 제주의 교훈 : 교사들은 왜 출마 못하고 5곳 중 4곳에서 무투표 당선 결과?

2. 제도 판단·개선의 준거로서 입법정신과 원리에 대한 재음미

가. ‘민주주의·지방자치·교육자주’ 헌법 가치의 균형잡힌 반영

- 지방교육자치제에 대한 헌법재판소의 헌법적 본질에 대한 판단 기준을 기억할 필요
- 헌법재판소(99헌바113)는 선거운동의 과도한 제한 관련 사건에서 “지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’ 라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시켜야 한다는 관점에서(이중자치론), ‘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·문화 분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다”고 판시.
- 이는 교육감 선거방법에 대한 판단에 있어서 중요한 기준임. 즉, 현재의 교육감 주민직선제가 정치기관 선거와 완전히 같은지(한국교총의 주장), 시·도지사에 의한 임명제 방식(지방자치발전위원회의 주장)에 대한 헌법정신 위배 여부를 판단하는 기준이 될 수 있음.

나. 지방자치단체와의 연계·협력시 한계: 지방자치 교육자치 통합과는 구분

- 교육자치제의 원리가 내무 행정으로부터 분리·독립에서, 자주성 존중의 원리로, 최근 지방자치단체와의 연계·협력을 강화하는 방향으로 수정되어 온 것은 사실임
- 이는 어디까지나 교육자치를 전제로 한 상태에서의 논의이지 폐지를 의미하는 것은 아님
- 지방자치발전위원회가 추진했던 연계·통합, 즉, 단계적 폐지론은 위헌적인 성격의 특별법에 근거한 것(2010.10월 지방행정체제개편법을 통해 지방자치와 교육자치 통합 국가의무화)⁵⁷⁾
- 이는 교육기본법과 지방교육자치법에 근거한 교육자치제와 정면으로 배치되는 조치임
- 2010년 6월 교육감 주민 직선 결과 5곳에서 진보후보가 당선된 것과 무관하지 않음
- 이 규정은 교육기본법 제5조가 예견하는 지방교육자치제 보장규정이나 지방자치법(§ 112 ①)상 지방자치단체의 교육·학예 사무 분장하는 별도기관을 예고하고 있는 것과도 부조화
- 25년 지속된 지방교육자치법의 입법 근거를 한시 특별법으로 옮겨 체계적 정당성문제
- 국가의 통합의무 전환을 위해서는 독립제 집행기구 운영에 따른 문제점과 통합후 기대되는 효과에 대한 진단 및 논증이 충분히 이루어져야하고, 방안에 대한 국민적 공감대 형성과정 이 필요했으나 국회 교육위원회와는 별도로 진행되어(정개특위) 절차적으로도 문제가 있었음
- 문재인 정부하에서 현재 교육분권이 진행중인 상황하에서도 통합의무규정이 있는 상황⁵⁸⁾

다. 교육자치 원리의 보완 : 4대 원리 + 교육적 능률성론

- 지방교육자치제도의 원리(지방분권, 주민통제, 자주성 존중, 전문적 관리)는 판단의 기준
- 백현기, 김종철, 이종재를 거치면서 4대 원리로 자리 잡았고, 헌재판례에도 인용됨⁵⁹⁾
- 자주성의 원리를 초기에 분리독립의 문제로 접근하여 지방자치학계 해설과 상충됨
- 지방교육자치제를 지방자치의 일환으로 보느냐 교육자치의 일환으로 보느냐에 따라 차이
- 현행 지방교육자치제는 광역 시도단위에서 실시되어 지방자치의 틀 내에서 실시됨
- 분리·독립을 만을 강조하는 것은 지방자치하 교육자치 상황과 조화이루기 어려움⁶⁰⁾
- 종국적으로 두 기관의 관계 설정은 입법 재량(국회에서 정하기 나름)의 문제(헌재입장)
- 통합론이 주장하는 능률성의 원리는 교육적 능률성으로 전환 수용될 필요가 있음
- 종합행정론에 기반한 교육행정의 통합이나 일반자치와 교육자치의 통합논의 역시 ‘능률적 교육행정’을 강조하나, 이때의 능률성의 개념은 학교교육의 효과·효율성을 높여 지방교육 발전에 기여해야한다는 이른바 ‘교육적 능률성(Educational efficiency)’ 이어야 함.
- 지방분권, 자주성 존중, 주민통제, 전문적 관리라는 ‘원리 간의 균형’⁶¹⁾ 역시 요구됨.

57) 노무현정부에서 지방자치단체의 교육에 관한 권한 강화와 주민참여를 강화 수준이었던 것을 이명박정부가 통합의무로 바꿈

58) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(지방분권법) 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 정부조직법 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다. ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

59) 약간의 표현의 차이는 있어서 주민참여, 지방분권, 일반행정에서의 독립, 전문적 관리라는 통설적 원리로 소개됨

60) 학설에서 소개한 이종재의 ‘일반행정에 대한 개방과 연계와 협력의 원리’나 김태완의 ‘상호협조·협력의 관점’, 이차영의 ‘일반행정과의 구분 및 협응(協應)의 원리’도 같은 맥락이라고 할 수 있다.

61) 그 예로서 이차영의 (중앙집권과 지방분권간의) 적도분권의 원리, 일반행정과의 구분 및 협응의 원리나 민주적 통치와 전문

3. 공감도 바로미터로서 제도 인식(제도로써 자치≒체감하는 자치)

가. 여전히 출마하기 부담(선거비용)되고 투표하기 부담(선거홍보) : 해법은 없는가?

- 2014년부터 ‘가로열거형 순환 배열 투표용지’⁶²⁾가 도입되었는바, 여당(1번) 및 야당(2번) 후보와 연동하여 투표하고, 1,2,3순위 기명자가 대부분(2010년 16곳 중 15곳) 당선되는 ‘초두(初頭)효과’를 상쇄하기 위하여 어느 정도 성과를 거둔 것으로 판단됨
- 보수언론들은 교육감 선거가 기호도 없고, 순번도 선거구별로 다르고, 지명도 역시 시·도 지사에 못미쳐 결국 “깜깜이 선거”로 치루어 졌다고 보도함(도지사보다 무효표 다수)
- 무효표의 증가 원인은 투표용지가 아닌 후보에 대한 낮은 인지도나 낮은 관심(투표 거부)
- 교육감 후보자들이 정당 및 조직도 없이 개인적인 선거운동만 한정토록 하는 방식 한계
- 게다가 TV토론도 도지사에게 비하여 횟수와 프라임타임 면에서 열세로 배정받는 관행
- 사표 증가를 막는 방법은 후보자에 대한 인지도를 높이는 선거방법 개선에서 찾아야 함
- 정치적 중립을 이유로 정당과의 연관성을 절연한 채 개인중심 선거에 맡기는 방식 시정
- 선거공약보다는 다른 조직력(교원단체 및 이전 정당경력)과 인지도(현직 교육감)가 좌우
- 선거관리위원회 주관의 완전 선거공영제와 선거홍보 및 운동에 대한 획기적 변화 강구

나. 광역단위 교육자치의 한계 : 학교자치 관점에서의 교육지원청 역할 재설정론

- 오랜 기간 동안의 지방교육자치 개선에도 불구하고 현장의 자치체감도는 왜 낮은가?
- 교육부와 시도교육청간의 권한 배분만으로 지방교육자치가 완성되었다고 볼 수는 없음
- 단위학교에서 체감하는 교육자치를 위해서는 학교단위의 교육자치(학교자치) 고려 필요
- 현재 풀뿌리 민주주의의 꽃으로 도입된 학교운영위원회는 활성화되지 않은 문제점 노정
- 가장 근본적인 출발점은 위원의 대표성(민주적 정당성)확보가 약하다는 점(사실상 간선)
- 학부모와 교사들간의 소통 통로로서 기초조직 및 역할배분이 없다는 입법 한계 노정
- 학교자율 운영 논의를 넘어서, 학부모회 및 교사회 법제화에 대한 결론을 도출할 때
- 특히, 단위학교와 직접적으로 접촉하는 교육지원청의 기능과 역할에 대한 재논의 필요

다. 교육자치에 대한 국민 권리의식과 참여의욕의 한계: 교육기본권 회복 운동

- 수많은 제도개선과 법 개정에도 불구하고 교육자치 활성화가 더딘 데에는 원인 존재
- 교육자치 및 학교자치에 대한 주민과 학부모들의 권리의식, 그리고 참여의욕이 못미침
- 학교운영위원회 및 학부모회 법제화에 대하여 학부모 전체의 반응은 그리 높지 않음
- 교사, 학생, 학부모 등의 교육당사자들을 중심으로 한 교육기본권 회복 운동의 필요성

적 관리의 원리는 가장 대표적인 설정으로 평가할 수 있다. 교육적 능률성의 보완 역시 지방자치법상 보완된 능률행정의 지도원리에 교육특수성과의 균형을 말한다.

62) 선거구선거관리위원회는 추첨으로 후보자의 투표용지 게재순위를 결정하되, 후보자 게재순위는 자치구·시·군의회의원지역선거구별로 후보자의 투표용지 게재 순위가 공정하게 배정될 수 있도록 순차적으로 바꾸어 가는 순환배열 방식으로 결정한다(2014.2.13.지방교육자치법 제48조 개정). 투표용지 도입과정은 고전, “2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점분석”, 교육법학연구(대한교육법학회), 제26권 제3호(2014. 12), 19면 참조.

4. 근본적인 논란 종식의 방법 : 교육자치 법적 근거의 마련

가. 헌법을 개정하는 방안

(1) 문제점

- ‘교육’의 자주성 등으로 표현되어 있어서 그 적용 영역이 일반적인 학교교육만을 말하는 것인지, 교원의 교육활동이나 교육행정의 영역까지 포괄하는 것인지 명확하지 않음
- 교육자치와 지방자치 통합론자들은 이 규정이 교육행정에는 적용되지 않는다고 주장하면서 지방교육자치제의 헌법적 근거를 부정하며 지방자치에의 통합을 주장하고 있음
- 국가와 지방자치단체는 ‘교육행정’의 주관자로서 ‘교육분권’에 기반한 ‘교육자치’의 실시가 중요함에도 중앙집권과 지방분권 등에 관한 언급이 누락되어 있음

(2) 개정방향

- 교육 자주성 등의 적용 영역을 교육활동과 교원 및 교육행정 전 영역으로 명확하게 규정
- 양자 간의 역할분담과 상호협력의 원칙을 천명하고, 유·초·교육자치(학교자치 및 사학의 자유), 교육행정기관의 교육자치(지방교육자치 및 중앙교육자치), 대학의 교육자치(대학자치)를 국가와 지방자치단체와의 관계(부당한 간섭의 배제)를 통하여 명시할 필요
- 진흥을 위한 시책을 수립·시행과 소요 재원 확보 의무를 국가와 지방자치단체에 부과

(3) 개정안

- 제4항에서 교육의 특수성, 책무성 존중 추가, 교육활동 및 교육행정의 전 영역으로 확대
- 국가와 지방자치단체간의 기본 원칙(역할분담과 상호협력)
- 교육자치 보장의 주체를 국가와 지방자치단체로 규정
- 교육자치의 영역을 학교, 교육행정기관, 대학의 영역으로 확대

<표 8> 현행 헌법 제31조 제4항 및 5항에 대한 개정안 및 주요 의미

현행	개정안	주요 의미
④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.	④ 교육의 자주성·전문성·특수성·중립성·자율성·책무성은 교육활동 및 교육행정의 전 영역에서 존중되며, 교육전문가로서 교원의 신분과 지위는 최대한 보장된다. 구체적인 내용은 법률로 정한다.	-교육조리의 제시 -특수성, 중립성 보완 -자율성과 책무성 -교원신분과 지위보장
⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.	⑤ 국가와 지방자치단체는 국민의 학습의 자유와 권리 보호를 위하여 적절하게 역할을 분담하고 상호간 협력하여야 하며, 학교와 교육행정기관 및 대학에서는 부당한 간섭을 배제하고 교육자치를 보장하여야 한다. 국가와 지방자치단체는 가정교육, 학교교육, 사회교육 등 평생교육을 진흥하기 위한 시책을 수립·시행하여야 하며, 필요한 재원을 확보하여야 한다.	-국가 지자체간의 원리 -역할분담과 상호협력 -학교교육자치(사학) -지방교육자치 -대학자치의 보장 -평생교육진흥 의무 -필요재원확보 의무

나. 교육기본법을 개정하는 방안

(1) 문제점

- 헌법상 교육의 원칙으로 천명된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 대학의 자율성 등이 교육기본법에 충분히 반영되어 있지 못함

- ‘교육’의 자주성에 관하여 교육활동과 교육행정을 포괄하는지에 대한 논란 제공
- ‘교육자치’라는 표현이 없이 ‘교육의 자주성’으로 상정하여 해석에 대한 논란 제공
- 한국 교육기본법에 누락되고 일본이나 대만의 교육기본법 으로부터의 시사점 반영
교육에 있어서 ‘부당한 지배의 금지 원칙
국가와 지방자치단체간의 역할분담 및 상호협조 원칙
국가의 교육진흥기본계획의 수립 및 보고의 의무 등

※ 비교논의는 고전(2017), “헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의” 16-17면 참고

(2) 개정 방향

- 교육의 자주성 등의 존중 영역을 교육활동 및 교육행정 전 영역으로 구체화할 필요⁶³⁾
- 교육 법제화에 필요한 중립성, 자율성, 책무성 등을 구체적으로 제시할 필요
- ‘교육자치’ 이념을 실현하기 위한 중앙, 지방, 학교단위에서 제도화 필요
- 지방수준에서는 지방자치와 연동한 지방교육자치제의 실시 보장을 명문화
- 국가교육위원회를 신설하여 교육자치 정신에 입각한 국가수준의 교육행정을 도모
- 다만, 위원회는 국가수준의 교육정책 계획·심의기구로서 역할분담 해야 옥상옥 탈피함⁶⁴⁾
- 제5조 2항의 학교운영의 자율성 보장 주체를 교육행정기관(교육부와 교육청)으로 명료화⁶⁵⁾

(3) 개정안

- ‘교육’을 ‘교육활동 및 교육행정의 전 영역’으로 구체적으로 명시 개정
- 국가교육위원회 및 지방교육자치제도의 구성과 운영에 관하여는 법률 근거 신설
- 학교 자율운영을 위한 필수적 조직(학교운영위원회, 교사회, 학생회, 학부모회) 설치 신설
- 대학 운영(학생의 선발, 교육과정의 운영, 학위의 수여)상 자율성 최대 보장 신설
- 국가와 지방자치단체(제17조) 간의 역할분담 및 상호협력 원칙 규정 신설

63) 현재 유은혜 교육부장관 역시 과거 교육기본법 개정안(대표발의)에서 “교육활동 및 교육행정 전 영역에서 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야한다”고 하면서, 국가와 지자체가 지방교육자치제 시행 시책을 수립·실시할 의무를 규정한 바 있음.

64) 박홍근의원등의 개정안(2016.6.21.)에도 포함된 것으로 계획수립·심의, 정책의 조정·평가, 체도의 조사·연구 기능을 부여하고 교육부는 정책집행 및 행정지원으로 이원화하는 방안이다. 이러한 합의제 정책수립기구와 집행기구 간의 업무중복이 우려되기도 한다(같은 뜻, 국회검토보고서(정책용)).

65) 국회에 제출된 개정안중 유은혜의원 대표 개정안은 “국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다”고 하여 존중 주체를 명확히 하고 보장을 의무화 했다.

<표 9> 헌법 정신을 반영한 교육기본법 제5조 및 17조 개정안 및 주요 의미

현행 교육기본법	교육기본법 개정안	주요 의미
제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 <u>교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한</u> 시책을 수립·실시하여야 한다.	① 국가와 지방자치단체는 <u>교육활동 및 교육행정의 전 영역에서 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가교육위원회 및 지방교육자치제도의 구성과 운영에</u> 관하여는 법률로 정한다.	-교육활동과 교육행정 -국가교육위원회 설치 -지방교육자치제도보장
② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.	② <u>교육행정기관은 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장</u> 하여야 한다. ③학교에는 학교운영위원회, 교사회, 학생회, 학부모회를 두고 그 구성 및 운영에 관해서는 법률로 정한다. ④ 대학 운영의 자율성은 최대한 보장된다.	-학교운영참여보장의무 -학교책무성 보완필요 -학교운영위원회법제화 -교사회 법제화 -학부모회 법제화 -대학운영 자율성 보장
제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 학교와 사회 교육시설을 지도·감독한다.	제17조(국가...) ①좌동 ②국가와...모든 사람의 학습의 자유와 권리 보호를 위하여 역할을 분담하고 상호 협력하여야 한다. ③ 국가는... ④지방자치단체는...	-역할분담과 상호협력 -국가의 고유사무 명시 -지방자치단체사무명시 -평생교육진흥의무고려

출처: 고전(2018), “헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의”, 교육법학연구 30(1), 25면 <표 6> 일부 인용
 주: 국가의 교육직무, 교육진흥중장기계획의 수립·보고의무, 후속 법과 예산조치 의무는 위 논문 IV장 참조

■ 참고 문헌

- 고전(2019), 『일본교육법학』, 서울: 박영Story.
- 고전(2019), “2018 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석”, 교육법학연구 31(1), 1~25.
- 고전(2018), “헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의이”, 교육법학연구 30(1), 1~27.
- 고전(2018), “한국 교육행정·교육자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여”, 교육행정학연구 36(2), 1~30.
- 고전(2017), “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구 29(1), 1~30.
- 고전(2017), “교육기본권 관점에서의 헌법 개정 논의”, 교육법학연구 29(2), 1~30.
- 고전(2014), “2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점분석”, 교육법학연구 26(3), 1~25.
- 고전(2014), “교육의원 일몰제의 규범적 타당성 진단 연구”, 교육법학연구 26(2), 1~25
- 고전(2014), 『일본교육개혁론』, 서울: 박영Story.
- 고전(2010), 『교육감 선출제도 개선을 위한 입법방안』 국회 입법조사처.
- 고전(2010), “지방교육자치제도 개정에 관한 논의-민주주의·지방자치·교육자주 및 제도 원리 관점”, 지방자치법연구 10(2), 65~90.
- 고전(2010), “교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구”, 교육법학연구 22(2), 1~22.
- 고전(2007), “지방교육자치에 관한 법률 관련 헌법소원 분석”, 교육법학연구 19(2), 1~25
- 고전(2007), “제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구”, 교육행정학연구 25(3), 197~218.
- 고전(2004), “지방자치와 교육자치 발전·연계방안”, 경기논단 6(2), 7~30.
- 고전(2003), “교육위원 선출방법의 적합성 분석”, 교육행정학연구 21(4), 45~68.
- 고전·김이경(2003), “지방교육자치제도 진단 연구”, 한국교육개발원(TR2003-8)
- 나민주·고전·김병주·김성기·김용·박수정·송기창, 『한국지방교육자치론』, 서울:학지사.