

碩士學位論文

教育自治와 一般自治의 統合論議에 관한
集團間 意識調查 研究

- 濟州道地域을 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

張 祐 順

教育自治와 一般自治의 統合論議에 관한 集團間 意識調査 研究

- 濟州道地域을 中心으로 -

指導教授 李 喞 遠

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2004年 12月

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻



張 祐 順의 行政學 碩士學位 請求論文을 認准함

2004年 12月

委員長 _____ (인)

委 員 _____ (인)

委 員 _____ (인)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
제2장 지방교육자치제도의 이론적 배경	5
제1절 지방교육자치제도의 의의 및 변천과정	5
1. 지방교육자치제도의 의의	5
2. 지방교육자치제도의 변천과정	13
제2절 지방교육자치와 지방자치와의 관계	24
1. 교육위원회와 교육감의 성격	24
2. 교육위원회와 지방의회의 관계	24
3. 지방교육자치단체장과 일반지방자치단체장의 권한 관계	27
제3장 교육자치와 일반자치의 통합논의의 쟁점 및 현황	29
제1절. 통합논의의 배경	29
제2절. 통합논의의 쟁점사항에 대한 현황	33

1. 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 비효율	33
2. 교육위원 및 교육감 선출제도의 문제	35
3. 지방교육재정의 확보문제	39
제4장 연구조사 방법 및 분석결과	44
제1절 연구설계	44
1. 조사대상	44
2. 분석방법	45
제2절 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 인식	46
1. 조사대상 변인분석	46
2. 현행 지방교육자치제도에 대한 인지정도	47
3. 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 일반적 인식	52
가. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 저해정도	52
나. 지방교육재정규모의 확대 정도	54
다. 교육위원 및 교육감의 위상변화	54
라. 공무원의 신분상·인사상 변화	55
마. 교육행정의 비효율성 개선정도	56
바. 지방자치단체장의 교육에 대한 관심 변화정도	57
사. 교육자치와 일반자치의 통합 찬성 여부	58

제3절 통합논의의 쟁점사항에 대한 개선방안	65
1. 의결기관의 이원화로 인한 행정의 비효율	65
2. 지방교육재정규모의 확대	71
3. 교육위원·교육감의 선출제도	77
제5장 결론	92
제1절 요약 및 결론	92
1. 요약	92
2. 결론	100
제2절 정책적 제언	102
참 고 문 헌	106
ABSTRACT	110
부록(설문지)	114



표 목 차

<표 II-1> 지방교육자치제도의 기본원리에 대한 학자들 견해	12
<표 II-2> 초기 교육자치제의 조직	14
<표 II-3> 초기 교육위원회 구성과 자치단체별 업무의 비교	15
<표 II-4> 시·도별 교육위원 정수 및 선출 권역 수	21
<표 II-5> 시·도별 교육위원·교육감 선거인 현황	22
<표 II-6> 지방교육자치제도의 주요 내용의 변화	23
<표 II-7> 우리나라 지방교육자치제도의 주요 현황	23
<표 II-8> 지방교육자치제도 관련 법률 체계	25
<표 III-1> 예산안 심의·의결 과정	35
<표 III-2> 교육위원과 교육감 선거제도	39
<표 III-3> 지방교육재정의 세원 구조	40
<표 III-4> 시·도 교육비 특별회계 재원별 세입내역	42
<표 III-5> 제주도 광역자치단체 교육예산 지원규모	42
<표 III-6> 제주도 교육비특별회계 재원별 세입내역	42
<표 III-7> 2003년도 시·도 교육비특별회계 지방재정자립도	43
<표 III-8> 시·도별 지방자치단체 재정자립도	43
<표 IV-1> 조사대상자의 집단별 구성	46
<표 IV-2> 교원의 구성	46
<표 IV-3> 학부모운영위원의 지역별 분포	46
<표 IV-4> 일반직공무원의 직급별 분포	46
<표 IV-5> 지방교육자치의 의미에 대한 인지정도	47
<표 IV-6> 지방교육자치의 의미에 대한 인지정도(학부모)	48
<표 IV-7> 지방교육자치의 의미에 대한 인지정도(교원)	48
<표 IV-8> 지방교육자치의 의미에 대한 인지정도(일반직)	49

<표 IV-9> 교육자치와 일반자치의 통합논의에 대한 인지정도	49
<표 IV-10> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도	50
<표 IV-11> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도(학부모)	50
<표 IV-12> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도(교원)	51
<표 IV-13> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도(일반직)	51
<표 IV-14> 교육위원회의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도	52
<표 IV-15> 교육의 자주성 저해정도	52
<표 IV-16> 교육의 전문성 저해정도	53
<표 IV-17> 교육의 정치적 중립성 저해정도	53
<표 IV-18> 지방교육재정규모의 확대정도	54
<표 IV-19> 교육위원 및 교육감의 위상 추락정도	54
<표 IV-20> 공무원의 신분상·인사상 변화정도	55
<표 IV-21> 공무원의 신분상·인사상 변화정도(교원)	56
<표 IV-22> 공무원의 신분상·인사상 변화정도(일반직)	56
<표 IV-23> 교육행정의 비효율성 개선정도	57
<표 IV-24> 자치단체장의 교육에 대한 관심 변화정도	57
<표 IV-25> 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 찬성정도	58
<표 IV-26> 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 찬성정도(학부모)	58
<표 IV-27> 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 찬성정도(교원)	59
<표 IV-28> 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 찬성정도(일반직)	59
<표 IV-29> 통합에 찬성하는 이유	60
<표 IV-30> 통합에 찬성하는 이유(학부모)	60
<표 IV-31> 통합에 찬성하는 이유(교원)	61
<표 IV-32> 통합에 찬성하는 이유(일반직)	61
<표 IV-33> 바람직한 통합의 방법에 대한 집단별 인식차이	62
<표 IV-34> 통합에 반대하는 이유	63
<표 IV-35> 통합에 반대하는 이유(학부모)	63

<표 IV-36> 통합에 반대하는 이유(교원)	64
<표 IV-37> 통합에 반대하는 이유(일반직)	64
<표 IV-38> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정의 비효율 문제정도	65
<표 IV-39> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정의 비효율 문제정도(학부모)	65
<표 IV-40> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정의 비효율 문제정도(교원)	66
<표 IV-41> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정의 비효율 문제정도(일반직)	66
<표 IV-42> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제점	67
<표 IV-43> 의결과정의 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안	67
<표 IV-44> 의결과정의 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안(학부모)	68
<표 IV-45> 의결과정의 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안(교원)	69
<표 IV-46> 의결과정의 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안(일반직)	69
<표 IV-47> 교육위원회를 독립된 의결기관으로 주장하는 이유	70
<표 IV-48> 지방의회를 독립된 의결기관으로 주장하는 이유	71
<표 IV-49> 교육자치·일반자치 통합시 자치단체장의 교육예산 확대노력 여부 ..	71
<표 IV-50> 통합시 지방자치단체장의 교육분야 우선 관심 여부	72
<표 IV-51> 교육자치·일반자치 연계를 통한 자치단체의 협력·지원 강화방안 ..	73
<표 IV-52> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안(학부모)	73
<표 IV-53> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안(교원)	74
<표 IV-54> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안(일반직)	74
<표 IV-55> 지방교육재정을 확보하기 위한 효과적인 방법	75
<표 IV-56> 지방교육재정을 확보하기 위한 효과적인 방법(학부모)	76
<표 IV-57> 지방교육재정을 확보하기 위한 효과적인 방법(교원)	76
<표 IV-58> 지방교육재정을 확보하기 위한 효과적인 방법(일반직)	77
<표 IV-59> 현행 교육위원 선출제도의 동의 여부	77
<표 IV-60> 현행 교육위원 선출제도의 문제점	78
<표 IV-61> 현행 교육위원 선출제도의 문제점(학부모)	79
<표 IV-62> 현행 교육위원 선출제도의 문제점(교원)	79

<표 IV-63> 현행 교육위원 선출제도의 문제점(일반직)	80
<표 IV-64> 현행 교육위원 선출제도의 개선방안	80
<표 IV-65> 현행 교육감 선출제도의 동의 여부	81
<표 IV-66> 현행 교육감 선출제도의 문제점	82
<표 IV-67> 현행 교육감 선출제도의 문제점(학부모)	82
<표 IV-68> 현행 교육감 선출제도의 문제점(교원)	83
<표 IV-69> 현행 교육감 선출제도의 문제점(일반직)	83
<표 IV-70> 교육감 선출제도의 개선방안	84
<표 IV-71> 교육감 선출제도의 개선방안(학부모)	84
<표 IV-72> 교육감 선출제도의 개선방안(교원)	85
<표 IV-73> 교육감 선출제도의 개선방안(일반직)	86
<표 IV-74> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 장점	86
<표 IV-75> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 장점(학부모)	87
<표 IV-76> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 장점(교원)	87
<표 IV-77> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 장점(일반직)	88
<표 IV-78> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 단점	89
<표 IV-79> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 단점(학부모)	90
<표 IV-80> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 단점(교원)	90
<표 IV-81> 교육감·교육위원 주민직선제 선출시의 단점(일반직)	90

제1장. 서 론

제1절. 연구의 목적

우리나라의 교육자치제도는 정부수립 이후 1949. 12. 31. 법률 제86호로 교육법이 제정 공포되고 1952년의 교육법시행령이 제정되어 시·군 단위에 교육위원회와 교육구가 설치되면서 출범을 보게 되었다. 그 후 5·16군사혁명으로 폐지되었다가 교원단체를 비롯한 교육계의 교육자치제 부활운동과 여론 형성으로 다시 1964년부터 명목상 부활하였으나 약 30년 가까이 침체상태에 있다가 지방자치 실시와 더불어 1991. 3. 8. 법률 제4347호로 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정·공포되고 그 후 몇 차례의 법률 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 우리 헌법은 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률의 정하는 바에 의하여 보장된다(헌법 제31조 ④)’고 선언하고 있고, 지방교육자치에 관한 법률 제1조(목적)에 「교육의 자주성·전문성·지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다」고 하여, 일반 지방자치와의 분리·독립된 특별자치단체로서 지방교육자치단체의 설치를 규정하고 있다. 그러나 현행 교육자치제도는 시행 초기부터 지금에 이르기까지 관련부처, 학계 또는 관련 이해집단들간에 계속 논쟁의 대상이 되고 있으며, 논의의 핵심 쟁점은 크게 교육위원회와 지방의회라는 두개의 의결기관의 관계 및 의결기관의 중복에서 오는 행정의 비효율성, 교육감과 교육위원의 선출방식과 주민대표성 문제, 지방교육행정기관과 일반자치단체간의 연계를 단절시킴으로써 일반지방자치단체에서의 교육에 대한 행·재정적 지원 노력을 원천적으로 봉쇄하여 지방교육재정의 확보면에서도 어려움을 주고 있다는 점등이며 이러한 문제를 개선하기 위한 방편으로 교육자치와 일반자치를 통합하여야 한다는 논의가 제기되고 있다.

지방자치제도가 안정되어 감에 따라 지방교육자치제도도 ‘주민통제의 원리’에 맞도록 개선해 나갈 필요성이 제기되고 있으며, 나아가서 교육수요자인 학부모와 일반주민의 요구를 교육현장에 반영하는 근접한 교육자치를 실시함으로써 ‘주민참여의 확대’와 ‘주민통제의 강화’라는 지방자치의 근본취지를 구현할 수 있는 방향으로 기초단위까지 지방교육자치를 확대하여 실시할 필요성도 제기되고 있는¹⁾ 상황에서 성급하게 교육자치를 일반자치와 통합하여 지방자치의 일원화를 꾀하려는 것은 우선 이해관련집단의 심리적인 불안과 그로 인한 반발 등으로 실질적인 교육자치제도 개혁이 벽에 부딪힐 수도 있을 것이며, 헌법에 명시된 교육의 자주성이나 정치적 중립성을 보장받지 못할 우려가 있다. 따라서 지방교육자치제도의 개선방향은 학부모, 지역주민, 교육관련단체 및 교육학계, 법학계 전문가의 폭넓은 의견을 종합적으로 검토하면서 장기적인 관점에서 가장 신중하게 다루어져야 할 필요성이 있다.

교육자치와 일반자치에 관한 기존의 실증연구는 서울·경기·인천지역 등을 중심으로 한 교육자치의 일반적인 개선방안에 관한 연구였으나, 본 연구에서는 최근 논의가 되고 있는 교육자치와 일반자치의 통합과 관련한 핵심쟁점을 중심으로 제주지역에 한정하여 연구를 실시하였다. 즉, 지방자치의 통합여부에 가장 높은 관심을 가지고 있을 것으로 예상되는 교육관련 이해집단인 교육의 공급자인 ‘교원 및 교육전문직’, 교육지원자에 속하는 ‘교육일반직공무원’, 교육의 수요자인 ‘학부모(학교운영위원 중)’의 3개 집단을 대상으로 하였다. 연구의 내용은 ‘현행 지방교육자치제도에 대한 인지도’, ‘교육자치와 일반자치의 통합 논의의 쟁점에 대한 일반적 인식’, ‘교육자치와 일반자치의 통합에 대한 의견 및 지방교육자치제도의 개선안’에 대하여 집단별로 어떠한 인식차이를 나타내고 있는가를 진단하고 비교·분석함으로써 지방교육자치제도의 개선방안을 위한 시사점을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

제2절. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

1) 하연섭, “교육자치와 일반자치의 관계 재정립 방안”, 교육개발 통권 117호, 1999, p30

본 연구의 범위를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방교육자치제도의 이론적 배경으로 지방교육자치제도의 개념과 기본원리를 살펴보고,

둘째, 현재의 지방교육자치제도가 정착되기까지의 역사적 변천과정과 지방자치와 지방교육자치와의 관계를 통하여 지방교육자치제도의 이해를 돕고자 하며,

셋째, 교육자치와 일반자치의 통합 논의의 쟁점에 대한 이해관련집단 간의 의식을 설문조사를 통하여 비교·분석함으로써 현상을 정확히 진단해 보고,

넷째, 통합 논의의 쟁점분야에 대한 설문지 분석 결과를 토대로 하여 지방교육자치제도의 개선방안을 위한 시사점을 제시하는 것으로 연구의 범위를 정하였다.

이를 위한 연구문제를 다음과 같이 설정하였다.

<연구문제 I> 현행 지방교육자치제도에 대한 인지도는 어느 정도인가?

<연구문제 II> 교육자치와 일반자치의 통합논의 쟁점사항에 대한 어떤 인식을 갖고 있는가?

<연구문제 III> 현행 지방교육자치제도의 문제점(통합논의의 쟁점사항)을 ①의결기관의 이원화에 따른 행정의 비효율 ②지방교육재정의 확대문제 ③교육감과 교육위원의 선출문제로 한정하여 이의 개선방안에 대해서는 어떠한 생각을 가지고 있는가?



2. 연구의 방법

본 연구에서는 앞에서 밝힌 연구의 목적을 달성하기 위하여 연구방법을 크게 두 가지로 하였다. 하나는 문헌조사를 통한 이론적 연구이며, 또 하나는 설문조사를 통한 실증적 연구이다.

첫째, 지방교육자치제도의 이론적 내용을 고찰하기 위하여 국내문헌, 선행연구논문, 정부통계자료들을 포괄적으로 연구하였으며, 통계자료는 가능한 최신의 자료들을 대상으로 하였다.

둘째, 설문조사는 현재 교육자치와 일반자치의 통합논의에 대한 관련 이해집단의 의식을 조사·분석하기 위하여 제주도내의 교육관계공무원 및 학부모운영위원을 대

상으로 통합논의의 쟁점사항들에 대한 문항을 설정하여 질문하였다.

실증연구를 위하여 연구대상을 ‘교육자치와 일반자치의 통합논의’에 대하여 가장 관심이 많을 것으로 예상되는 교사·교육관계공무원 및 학교운영위원중 학부모위원을 대상으로 직접 연관되는 사항을 선정하여 설문지를 구성하였다. 질문영역은 크게 3개 영역으로 나누었으며, 각 하위요인별로 세분화하여 총 35개 문항으로 설문지를 제작·활용하였다.



제2장. 지방교육자치제도의 이론적 배경

제1절. 지방교육자치제도의 의의 및 변천과정

1. 지방교육자치제도의 의의

가. 지방교육자치의 개념

지방교육자치는 지방자치와 교육자치라는 두 가지의 목표를 동시에 추구하고자 하는 제도로 해석된다. 지방교육자치제도의 개념을 파악하기 위해서는 우선 지방자치의 의미를 파악해 볼 필요가 있다. 일반적으로 지방자치란 일정한 구역을 기초로 법인격을 부여받은 지방자치단체가 그 단체를 구성하는 주민들이 선임한 기관을 통하여 자신의 부담과 책임 하에 그 지방의 발전 사업을 실현해 나가는 것이라 할 수 있다.²⁾ 이러한 지방자치의 일반적인 의미로 볼 때 지방교육자치는 일반자치에서 추구하는 지방분권의 이념과 주민의 참여라는 민주주의 이념을 지방교육행정에 구현하기 위한 제도라고 할 수 있다.

지금까지 교육자치가 무엇인가에 대하여 정확하게 통일된 개념으로 정립되어 있지는 않다. 그러나 학자들은 교육자치의 개념을 지방교육자치에 한정하여 논의하여 온 것으로 보인다. 예컨대, 법적 기반이 되는 헌법에서는 제31조제4항에 「교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다」고 하고, 교육기본법 제5조 및 제6조에서는 보다 더 구체적으로 교육의 자주성 및 중립성을 명문화함으로써 이를 뒷받침하고 있다. 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등)에서는 “①국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 하고

2) 김학로, “지방행정의 이론과 실제”, (서울: 박영사, 1994), p24

있고, 동법제6조(교육의 중립성)에서는 “①교육은 어떠한 정치적·파당적 또는 개인적 편견의 전파를 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다“ 고 명시하고 있다. 또한 지방자치법 제112조제1항의 「지방자치단체의 교육·과학·기술·체육에 관한 사무를 관장하기 위하여 별도의 기관을 둔다」 고 하고, 지방교육자치에관한법률 제1조에 「교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체에 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다」 고 하고 있어서, 일반지방자치와 분리된 지방교육자치단체 설치를 규정하고 있으며, 이러한 우리나라 헌법과 법률의 규정에 비추어볼 때 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성, 지방교육의 특수성을 보장한다는 지방교육자치를 천명하고 있음을 알 수 있다. 그러나 교육자치제도를 논함에 있어서는 학자들간에 상이한 관점을 가지고 있다. 헌법 제31조 제4항의 “교육의 자주성” 등의 조항을 놓고도 교육자치를 부정하는 입장에서는 헌법제31조 제4항의 조항은 교육자치가 아니라 교육법관계의 당사자, 특히 교원의 인권 혹은 직권으로서의 교육의 자유를 보장하는 것이라고 한다.³⁾ 부정의 근거로는 헌법 제31조 제4항의 어디에도 ‘교육자치’를 보장한다는 말이 없으며(대학의 자율성은 명문으로 보장하고 있음), 동 조항에서 교육자치의 근거를 찾는 주장은 동조항의 근본 취지를 잘못 이해한데서 비롯된 것으로서, 동 조항은 궁극적으로 교원 및 학교의 자유 혹은 자율성을 확보하자는 취지를 가진 것이라고 한다.⁴⁾

또한 이기우(1998)는 교육자치제도는 교육주체에 대한 교육행정청의 불필요한 간섭과 통제를 차단시키기 위한 제도이지 교육행정청의 일반행정기관으로부터의 독립에 있는 것이 아니라고 한다.⁵⁾ 즉, 교육의 자주성은 교육현장에 있는 학교와 교사의 재

3) 이기우, “지방교육자치제도의 개선방향”, 한국사회과교육학회 「사회와 교육」, 제12집,1997,37-39

4) 학자 중에는 “교육자치의 본질을 교육현장의 자치로 규정하고 교육현장의 자치가 보장되는 한 교육행정기관의 자치가 이루어지지 않는다고 하여 문제가 되는 것은 아니다. 반대로 교육행정기관의 자치가 이루어진다고 하더라도 교육현장의 자치가 이루어지지 않는 한 교육자치라고 할 수 없다.”고 주장하는 경우도 있다(정제황). 그러나 교육자치가 궁극적으로 학교자치를 지향하는 것은 타당하지만, 교육행정의 자치없이 학교자치가 가능하다고 보는 것은 대단히 낭만적인 판단이며, 교육자치가 제대로 이루어지기 위해서는 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성 보장이 학교단위뿐만 아니라 지방자치단체와 중앙행정단계에서도 관철되어야 한다(허종열, “교육자치발전과 올바른 교육분권화 방안“, 전국교육위원협의회 정책토론회 발표자료, 2003. 5. 16. p8)

5) 이기우, “지방자치제도의 주요쟁점”, 국회사무처 법제예산실, 1998. 3, pp73-74

량 및 교육활동의 여지를 부여하는 의미로 해석되어야 한다고 보며, 교육의 전문성도 교육에 대해 전문적인 지식과 능력을 갖춘 자가 교육을 담당해야 한다는 것을 의미하며, 교육의 자주성의 또 다른 표현으로 교육현장에 대한 교육행정청의 간섭을 최소화하고 교사의 전문적인 판단을 존중함으로써 달성될 수 있다고 한다.⁶⁾ 정세욱(1995)은 우리나라 헌법이 지방의회를 인정하면서도 교육의회를 인정하지 않고 있으며, 지방자치법 제112조는 지방교육행정기관을 별도로 둔다고 규정하고 있을 뿐, 지방교육 의결기관을 별도로 둔다고 한 것이 아니라고 주장하며 지방교육자치를 지방자치의 틀 속에서 이해해야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 교육자치 개념의 다른 관점에서는 교육에 있어서 자율성보장은 학교에서의 교육활동 그 자체의 성립 여부를 좌우하는 결정적 요인이기 때문에 교육행정은 일반행정으로부터 분리·독립되어 운영되어야 한다는 것이다.⁷⁾ 헌법 제31조의 조항에 ‘교육자치’라는 명문의 규정이 없다고 하여 교육자치가 보장되지 않는 것은 아닌 바, 이것은 대학의 자율성이 헌법상 명문으로 규정되기 이전부터 대학자치가 보장되어야 한다고 했던 것과 마찬가지로 이치이다. 또한 동조항의 근본 취지가 교원과 학생, 학부모의 교육의 자유 특히 교원의 교육의 자유를 보장하는 것이라고 하는 점에 이의가 없지만, 그 교육의 자유라고 하는 것을 보장하기 위해서 교육자치 또한 제도적으로 보장되어야 하는 점을 부정할 수 없는 것이기 때문에, 동 조항은 교육의 자유를 보장하는 근거조항일 뿐만 아니라, 교육자치를 보장하는 근거조항이기도 하다.⁸⁾ 김신복(1991)은 교육자치는 교육의 전문성과 특수성을 감안하여 독자적이고 민주적으로 운영함을 의미한다며 교육자치는 지방교육 뿐만 아니라 중앙교육행정에도 적용되며 그 초점은 일반행정으로부터의 분리·독립이지만 그에 대한 문제점도 지적하고 있다. 즉 행정기능의 통합성 저해, 교육행정의 편협성 조장 우려 등을 지적하며 그럼에도 불구하고 교육의 자주성과 전문성 신장이라는 긍정적 기대효과와 문제점을 비교해야 한다고 하고 있다.⁹⁾ 아울러 김신복은 지방교육자치의 요건으로 첫째, 자치권이 있는 법인조직 즉 지방자

6) 이기우, “학교자치중심의 교육행정체제 개편”, 제주특별자치도 실시를 위한 교육자치제의 발전 방안 모색 토론회, 한국교육학회 제주지회, 2004. 11. 12. p5
 7) 조성일·안세근, 지방교육자치제도론, (서울: 양서원, 1996), p26
 8) 허종열, “교육자치발전과 올바른 교육분권화 방안, 2003. 5. 16. 전국교육위원협의회 발표논문, p9
 9) 김신복, “교육자치와 지방자치의 연계성-자치기구 구성상의 쟁점을 중심으로”, 행정논총 제29권 제2호, 1991. 12, pp78-100

치단체의 설치, 둘째, 일반행정으로부터 분리·독립되어 교육행정만을 전담하는 조직이 있어야 하고, 셋째, 지방교육행정의 자율성 보장, 넷째, 독자적 재원 및 재정운용의 자주성 확보, 다섯째, 지역주민들의 교육행정에 대한 참여와 통제가 제도화되어야 함을 들고 있다. 김남순(1994)은 지방교육자치제도란 그 시행단위가 국가가 아닌 지방단위라는 점과 교육사무는 주민의 의견을 존중하는 민주성과 자주성이 포함되어 있어야 하고, 교육활동이라는 특수한 사무를 고려하여 전문성이 있어야 하며 여기에 정치적 중립성을 바탕으로 한 자율적인 통치로 교육의 질적 향상을 꾀하는 제도임을 강조하며 다음과 같이 그 성격을 규정하고 있다.¹⁰⁾

- ① 지방교육자치제도의 궁극적인 목적은 지방교육의 질적 향상이다.
- ② 지방교육자치제도는 일정한 지역을 단위로 한다.
- ③ 지방교육자치단체는 고유의 업무와 역할을 가져야 한다.
- ④ 지방교육자치제도를 수행하는데 필요한 자원은 가능한 한 자급자족되어야 한다.

김종철(1999)은 교육법적 차원에서 교육자치제도란 교육의 자주성을 확보하고 민의에 따라 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요한 기구와 정책을 의미한다.¹¹⁾고 정의하고 있다. 송기창(2004)은 헌법 제31조 제4항의 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’ 규정이 지방교육자치의 근거임을 헌법재판소가 명백하게 밝히고 있으므로,¹²⁾ 헌법재판소는 지방교육자치의 근거를 지방자치법에서 찾지 않고 헌법 제31조 제4항과 헌법 제117조 제1항으로 보고 있음이 분명하다고 하였다.¹³⁾

이상에서 보듯이 교육자치에 대해서는 극히 상반된 견해가 존재한다. 그러나 일반

10) 김남순, 교육행정 및 경영의 이론과 실제, (서울 : 교육과학사, 1994), pp339-344

11) 김종철, 한국교육행정연구, (서울 : 문음사, 1999), p290

12) 헌법제31조제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하고 있고, 헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정함으로써 제도보장으로서의 교육자치와 지방자치를 규정하고 있다. 지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다고 할 것이고, 지방교육자치의 기본원리로는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙 등을 드는 것이 보통이다.(헌재 2002. 3. 28. 2000 헌마283 등, 판례집 14-1, 211, 222)

13) 송기창, ‘지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 대한 비판적 고찰’, 한국교육학회 제주지회, 제주특별자치도실시를 위한 교육자치제의 발전방안 모색을 위한 토론회, 2004. 11. 12. p43.

지방자치와 달리 왜 교육자치가 별도로 필요한가에 대한 논리는 교육과 교육행정의 특성에서 출발한다고 보아야 할 것이다. 교육은 원칙적으로 창의성과 다양성을 생명으로 하는 고도의 지적활동이며, 교수-학습활동은 어느 누구의 간섭으로부터도 자유롭게 교사의 자율에 의해서 진행할 수 있도록 제도적으로 보장해 주어야 한다. 즉, 자율성과 전문성이 요구된다는 것이다. 자주적이고 창의적인 교육이 이루어지기 위해서는 외부나 중앙정부, 상급기관이나 정치적인 논리에 의한 간섭이나 획일적인 통제가 배제되어야 한다. 뿐만 아니라 교육은 그 대상이 되는 아동과 학생들의 다양한 특성과 적성에 따라 적절한 교육적 대응을 하여야 성공할 수 있기 때문에 교육행정은 다른 어떤 영역보다도 수요자의 요구와 필요를 전문적으로 해석하고 교육에 반영시킬 수 있어야 한다. 지방교육자치를 부정하는 측면도 있으나 헌법과 법률의 규정에 비추어 보거나 이상에서의 논의를 종합하여 볼 때 지방교육자치제도의 개념은 ‘지방분권 사상과 민중통제라는 자유민주주의 이념에 기초하여 일정한 구역을 기초로 별도의 교육자치기구를 두어 주민의 부담과 책임 하에 그 지방교육의 발전 사업을 실현해 나가는 것이라 할 수 있다. 뿐만 아니라, 교육의 자주성과 전문적 관리를 위해 교육자치기구에 정치적·파당적 이념을 배제한 자주적이고 전문적인 역할과 능력을 부여함으로써 지방교육의 발전을 도모하기 위한 제도라고 할 수 있을 것이다.



나. 지방교육자치제도의 기본원리

교육자치제의 개념을 보다 명확하게 파악하기 위해서는 교육자치제의 기본원리를 살펴 볼 필요가 있다. 교육자치제의 기본원리는 학자들에 따라 서로 다르게 정의하고 있으며, 일부는 자주성 존중, 지방교육재정의 원리 등을 추가하거나, 교육의 자율성, 전문성, 정치적 중립성을 교육자치의 기본원리로 파악하는 경우도 있다.

여기서는 1992년 교육부의 지방교육자치발전연구위원회(위원장 : 최희선)가 정리해 놓은 ①지방분권의 원리, ②주민통제의 원리, ③분리·독립의 원리, ④전문적 관리의 원리를 기본으로 하여 기술하고자 한다.

1) 지방분권의 원리

지방분권이라 함은 중앙의 집권적 권한을 지방에 적정하게 분산하는 것을 의미하며, 교육자치제가 추구하는 지방분권의 원리는 중앙집권의 원리와 대립되는 개념으로서 중앙정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 감안한 교육정책이 수립 실시되어야 한다는 것이다. 즉, 교육행정기능의 지방분권화이다. 교육자치제의 기본요소로서 지방분권의 원칙은 교육행정 즉, 교육활동의 계획·운영·평가 등에 있어서 중앙정부에 의한 획일적 통제와 처리를 지양하고 적정하게 책임을 분산하고 권한을 이양하여 각 지방의 실정에 맞게 지방의 특수성을 충분히 살려 지역 간의 다양성을 최대한 허용하고 최소한의 통일성을 유지하도록 함으로써 교육활동에 대하여 지방주민의 자율과 자치정신을 신장해 나가야 한다는 것이다.

2) 주민통제의 원리

주민통제의 원리는 교육의 민주성을 중시하여 주민들의 요구에 부응하는 교육이 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 결정하는 것을 의미하며, 궁극적으로는 대의민주주의의 이념과 일맥상통하는 것이다. 주민자치는 일방적인 관료주의적 통제와 대립되는 개념으로서 교육정책 심의·의결과정과 집행하는 과정에 어떠한 형태로든지 다양한 배경을 가진 지역 주민들이 최대한 참여할 수 있도록 하는 제도적인 장치를 마련하여야 한다는 것이다.

3) 분리·독립의 원리

교육은 본질적으로 가치 창조적인 활동이기 때문에 외부의 간섭이나 통제로부터 벗어나야 하며 교육행정이 일반행정으로부터 분리 독립되어야 한다는 것을 의미한다. 교육행정의 측면에서는 자주성 존중의 원리를 구현함을 의미하기도 한다. 교육의 본질 추구를 위해서는 교육과 교육행정의 자주성과 정치적 중립성이 확보되어야 하

며 따라서 교육행정을 일반행정으로부터 분리시켜야 한다는 것이 교육행정 분리·독립의 당위성이다.

교육행정의 자주성이 요구되는 것은 교육행정이 인간을 대상으로 장기간에 걸쳐 인격적, 윤리적 작용을 주된 내용으로 하는 교육활동을 뒷받침함으로써 일반행정과 다른 특수성이 요청되기 때문이다. 또한 교육의 정치적 중립성을 보장하기 위해서도 교육행정을 일반행정에서 관장하는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

즉 분리·독립의 원리는 교육의 본질 추구와 교육의 중립성 보장이라는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 따라서 교육의 자주성과 중립성 및 교육의 본질 추구라는 명제는 교육행정을 일반행정으로부터 분리 시켜야 하고 결과적으로 행정의 핵심이 되는 교육행정의 독립과 교육인사행정의 자주성이 필수적으로 이루어져야 한다.

4) 전문적 관리의 원리

교육은 일반행정으로부터 분리·독립하여야 할 뿐만 아니라, 교육의 전문성, 특수성 때문에 이를 지원·조정해 주는 교육행정은 전문적인 역할을 하여야 한다는 것이다.

즉, 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육행정 식견을 갖춘 요원들에 의해 교육활동이 효율적으로 관리·운영될 수 있어야 한다는 것이다.

교육의 전문성은 필연적으로 교육행정의 전문성을 요구하기 때문에 교육에 대한 전문적인 지식과 경험을 갖춘 전문인력의 확보가 요구된다.

교육의 주체인 교원은 전문적인 교육을 받은 전문직 종사자이며 교육의 대상인 학생도 계속적으로 성장하고 발달하고 있으며 신체적으로나 정서적으로 변화가 극심한 특수성을 지닌 집단이다. 동시에 교육내용이나 교수-학습방법 등 교육행정의 내용과 대상도 일반행정의 대상과는 그 성격이 판이하게 다른 특수성을 지니고 있다. 따라서 교육행정은 특수한 교육과 훈련을 통해 전문성을 갖춘 행정요원에 의해 운영되어야 한다. 여기서 전문성이란 교육업무의 특수성에 대한 이해와 교육행정에 대한 고도의 지적, 기술적 수월성을 함께 갖춘 상태를 말한다. 이외에 지방교육자치제도의 기본원리에 대한 국내 여러 학자들의 견해를 살펴보면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 지방교육자치제도의 기본원리에 대한 학자들의 견해

학 자	기 본 원 리
김남순 (1994)	주민참여와 주민통제의 원리, 전문성의 원리, 권한과 책임분산의 원리, 자율성과 자주성의 원리
김영식, 최희선 (1986)	지방분권의 원리, 분리·독립의 원리, 주민통제의 원리, 전문적 관리의 원리
김윤태 (1985)	지방분권의 원리, 일반행정으로부터 분리·독립의 원리, 주민통제의 원리, 전문성의 원리
김종철, 이종재 (1994)	지방분권의 원리, 민중통제의 원리, 일반행정으로부터 분리·독립의 원리, 전문적 관리의 원리
윤관중 (1986)	지방분권의 원리, 주민참여의 원리, 교육행정 독립의 원리, 전문적 경영의 원리, 자주적 재원의 원리
윤정일 의 (1996)	지방분권의 원리, 자주성존중의 원리, 주민통제의 원리, 전문적 관리의 원리
정진환 (1994)	교육자치의 원리, 적도지방분권의 원리, 주민통제의 원리, 전문적 관리의 원리
정태범 (1996)	지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 분리·독립의 원리, 주민자치의 원리, 전문적 경영의 원리, 교육제정의 원리
조성일, 안세근 (1996)	교육의 자주성과 관련된 원리(교육행정 독립의 원리, 지방분권의 원리) 교육의 전문성과 관련된 원리(전문성의 원리), 지방교육의 특수성과 관련된 원리(주민참여의 원리, 자주적 재정의 원리)
허태진 의 (1992)	지방분권의 원리, 교육행정독립의 원리, 주민통제의 원리, 전문적 관리의 원리

자료: 이차영(1997)과 박희숙(2002)에 바탕을 두고 재구성



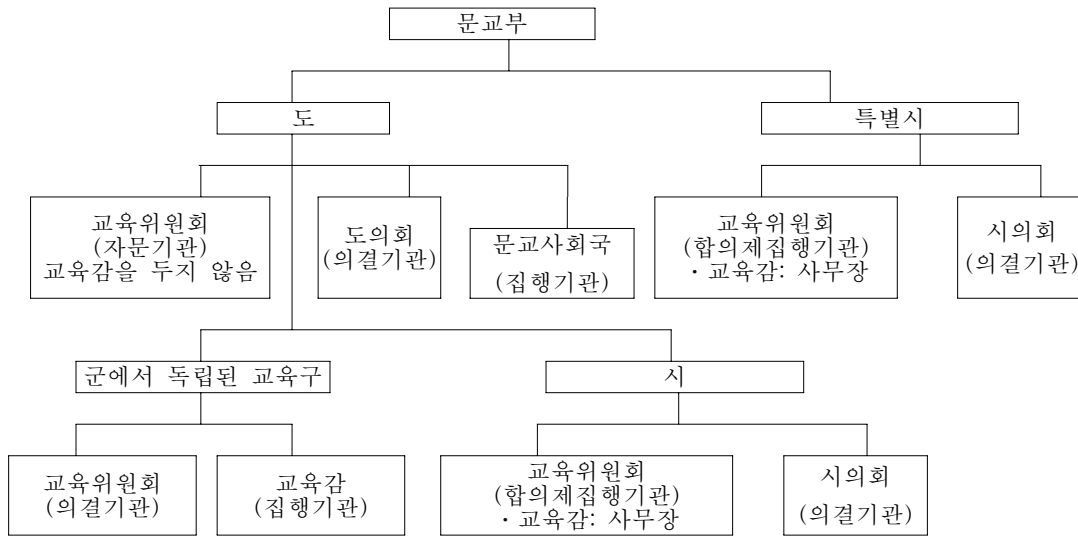
2. 지방교육자치제도의 변천과정

우리나라 지방교육자치제도가 최초의 법 제정시기에서부터 현재에 이르기까지 어떻게 변천해 왔는가를 살펴봄으로써 현행의 지방교육자치제도에 대한 이해를 돕고, 나아가서 지방교육의 발전을 위한 교육자치제도의 개선에 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 교육자치제의 변천과정을 법규정의 내용을 중심으로 기술하고자 한다.

가. 교육법 제정과 교육자치제 도입(1949. 12. 31. 법률 제86호)

교육법에서는 교육의 자주성을 확보하여 공정한 민의와 지역 실정에 맞는 교육행정을 위하여 군단위에는 교육구를 두고, 시·도 및 중앙에 교육위원회를 설치하였다(구교육법 제14조). 이 교육법에서는 ‘교육구와 교육위원회’를 제2장 제목으로 하고, 그 안에서 교육구, 시교육위원회, 도교육위원회, 그리고 중앙교육위원회를 각기 한 절씩으로 포함하였다. 이어 제3장에서는 ‘교육세와 보조금’을 다루었다. 교육구, 시 또는 특별시는 그 설립·경영하는 국민학교를 유지·운영하기 위하여 교육세와 특별부과금을 부과할 수 있도록 하였다. 당시의 교육자치제는 시·군 단위 교육자치로서 초·중·고교육을 관장한 것이 특징이었다. 이 교육법으로 시행된 교육자치의 윤곽은 다음과 같다. 첫째, 군 단위에는 교육구 교육위원회를 두고 교육위원은 읍·면 의회에서 1인씩 선출하며 군수가 당연직 의장이 된다. 교육구 교육위원회는 구역 내 교육·학예 사무를 담당하며, 교육감을 두어 사무를 집행하게 한다. 성격상 교육구 교육위원회는 교육·학예에 관한 의결기관, 교육감은 집행기관이었다. 둘째, 시에는 시교육위원회와 교육감을 둔다. 시교육위원회는 시의회에서 선출되는 10인의 위원과 당연직 의장인 시장으로 구성된다. 시교육위원회는 합의제 집행기관의 성격을 띠었으며 시의회가 의결기관이었다. 교육감은 교육위원회의 사무장 격이었으며 교육위원을 겸하지 않았다. 셋째, 교육구 교육위원회는 일차로 도지사, 2차로 문교부장관과 내무부장관의 지휘 감독을 받았다. 이들 교육구·시 교육위원회는 1956년에 발족한 서울특별시 교육위원회를 제외하고는 초·중·고교육만을 관장하였으며 중·고교육은 도지사 산하 문교사회국 소관이였다. 넷째, 도에 도교육위원회, 중앙에 중앙교육위원회를 구성한다. 도교육위원회는 교육구·시 교육위원회별로 각각 1인씩 선출한 위원과 도지사가 선출하는 3인의 위원으로 구성되며, 도지사의 자문기관이었다. 교육감은 설치되지 않았다. 도의회가 의결기관이고, 도지사 산하 문교사회국이 집행기관이었다. 중앙교육위원회는 국가 교육의 중요 정책을 심의하기 위하여 설치되었으며, 시·도 교육위원회에서 1인씩 추천한 자와 문교부장관이 제청한 자 30인의 위원으로 구성하고 주요 교육정책을 심의하는 문교부장관의 자문기구였다. 초기 교육자치제의 조직은 <표 II-2>과 같으며, 초기에 구성된 교육위원회의 주요내용을 자치단체별로 비교한 것이 <표 II-3>이다.

<그림 II-2> 초기 교육자치제의 조직



자료 : 이풍우, “한국지방교육자치제도의 문제점 및 발전방안에 관한 연구”, 2000. 8.에 바탕을 두고 재구성

<표 II-3> 초기 교육위원회 구성과 업무의 자치단체별 비교

구분	시(특별시)교육위원회	교육구 교육위원회	도 교육위원회	
교육위원회	성격	합의제 집행기관	의결기관	심의기관
	임기	4년	4년	의장, 부의장 각각 2년
	선출	시의회에서 선출한 10인	읍·면에서 1인씩 선출	시·교육구에서 1인씩 선출, 지사가 3인 임명
	의장	시장	군수	위원 중에 선출
	업무	사무를 장리	의결	사무를 심의
	최종의결	시의회	당위원회	도의회
교육감	자격	교육공무원법에서 정한자	교육공무원법에서 정한자	
	임명	교육위원회에서 추천하고 교육부를 경유하여 대통령이 임명	교육위원회에서 추천하고 교육부를 경유하여 대통령이 임명	
	성격	교육위원회 사무국장	집행기관장	(문교사회국장)
	처리업무	교육위원회의 지휘 감독을 받아 사무를 처리	교육구를 대표, 구의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행	
관장업무	특별시 초·중등, 일반시 초등학교	초등학교	중등학교	

자료 : 교육부 지방교육자치제도개선특별위원회, “지방교육자치제도개선방안연구”, 1999, P7

나. 교육자치제 일시 폐지(1962. 1. 6, 법률 제955호)

5·16 이후 지방자치와 더불어 교육자치도 중단되었다. 즉, 군사혁명위원회 포고령(61. 5. 16) 제4호에 의해 국회 및 지방의회가 해산됨에 따라 문교부 훈령 제77호(61. 5. 22)에 의해 각급 교육위원회의 기능은 정지되고 교육감만이 존속되어 교육위원회의 의결을 요하는 사항은 교육감이 취급하게 되었다. 뿐만 아니라 국가재건비상조치법(61. 6. 6) 제20조로 모든 자치단체장은 임명제로 바뀌었다. 이러한 일련의 임시조치는 『교육에 관한 임시특례법』(61. 9. 1 법률 제708호)으로 그대로 법제화되었다. 그 뒤 행정기구 간소화 및 지방재정일원화 원칙에 따라 각령 제233(61. 10. 6)호에 의해 지방행정기구를 통합함으로써 서울특별시와 각 도의 교육위원회가 없어지는 대신 교육국이 신설되고, 시·군 교육구는 시·군에 편입되어 교육과가 설치되어 교육인사행정에 관한 일체사무를 관장하게 되었다. 이러한 교육자치제의 중단은 62년 개정 교육법에 반영되었다.¹⁴⁾ 이 개정 교육법은 지방의 교육·학예에 관한 행정사무를 서울특별시, 시장 또는 군수로 하여금 관장하게 함으로써 교육자치제가 폐지되었다. 동 법은 제2장의 명칭을 ‘교육위원회’로 하고, 개정전 제1절, 제2절 및 제3절을 합하여 ‘제1절 서울특별시·도·시·군의 교육위원회’라 하고, 이어 제4절 중앙교육위원회를 제2절로 했다.



한편, 제34조 내지 제56조는 삭제됨으로써 교육감은 폐지되었다. 이 교육법의 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 교육·학예에 관한 의결기관으로 서울특별시·도·시·군에 교육위원회를 두고, 교육위원회의 의결은 당해 지방의회의 권한을 배제할 수 없다(제25조). 그러나 지방의회가 구성되지 않았으므로 국가재건최고회의회 포고 제8호에 의해 지방의회 의결권이 시·군의 경우 도지사, 도와 특별시의 경우 내무부장관에 귀속되었다. 둘째, 교육구 교육감 및 시교육위원회에 속해 있던 교육·학예 사무집행권이 군수·도지사·시장에게 넘어갔다. 그 보조 집행기관으로 서울특별시와 도에는 교육국이, 시·군에는 교육과가 설치되었다. 셋째, 지방자치단

14) 강인수·김성기, “지방교육자치제도의 발전방향과 과제”, 전국시·도교육위원회의장협의회, 2001, p23

체의 교육·학예에 관한 경비는 당해 지방자치단체의 특별회계로 하며, 이 특별회계는 교육에 관한 세금, 특별부과금, 수수료, 사용료, 기타 교육·학예에 관한 재단수입과 당해 지방자치단체의 일반회계로부터 전입금으로 충당하도록 하였다(제14조 제2항 신설).

다. 교육자치제 부활(1963.11.1. 법률 제1435호)

지방교육행정은 5·16이후 일반행정사무와 함께 지방자치단체장의 관장 하에 처리되어 왔는데, 교육계의 교육자치제 부활 운동과 여론 형성으로 문교부훈령 제77호를 명문화했던 『교육에 관한 임시특례법』이 폐지되고 이어서 1962년 12월 26일 헌법 개정으로 교육의 자주성과 정치적 중립성이 보장받게 되었고, 이 헌법 정신에 따라 교육법이 개정되어 일반행정기관과 분리·독립된 교육행정기구를 마련함으로써 교육자치는 다시 부활하였다. 1963년 개정 교육법에서는 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로 서울특별시·부산시 및 도에 교육위원회를, 시 및 군에 교육장을 두어 그 사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하게 하였다. 이 교육법은 제2장 제1절의 명칭 ‘서울특별시·도·시·군의 교육위원회’를 ‘서울특별시·부산시·도의 교육위원회 및 시·군의 교육장’으로 바꾸었다. 또한, 교육감제도 다시 부활되었는데 교육위원회의 보조기관으로 그 사무처리를 위해 설치되었다(제33조). 제14조 제2항 특별회계에 관한 조항은 삭제되었다. 이 때 개편 발족한 교육자치제는 시·도단위 대교육구제를 택함으로써 초·중등교육을 함께 관장하게 되었고, 교육감은 당연직 교육위원으로 하여 그 기능을 강화한 점이 특징이었다. 이 교육법에 의해 1964년부터 시행된 교육자치제의 윤곽은 다음과 같다. 첫째, 서울특별시·부산직할시·도에 합의회 집행기관으로 교육위원회를 두었다. 교육위원회는 시장·도지사 및 교육감의 당연직 의원(의장 겸함)과 지방의회 선출 위원 5인 등 7인으로 구성한다. 그러나 지방의회 구성 이전에는 문교부장관이 임명한다. 둘째, 교육위원회는 교육·학예 사무를 관장하고 그 산하 시·군에는 행정집행 상 하부조직으로 교육장 또는 교육구청장을 둔다. 시·도교육위원회는 관할구역내 초·중등교육을 관할한다. 셋째, 교육·학

예에 관한 경비는 국가보조와 자체수입으로 한다. 국민학교 교원봉급 전액, 공립 중·고등학교 교원봉급 반액은 국고에서 부담하고 교원봉급이외 의무교육비로 지방자치단체의 재원이 부족한 것은 국고에서 부담한다.

라. 지방교육행정제도 개선(1972.12.16. 법률 제2366호)

지방교육행정의 비효율적 요소를 제거하고 합리적 운영을 위하여 첫째, 2개 이상의 시·군을 통합하여 하나의 교육장을 둘 수 있도록 하였다. 둘째, 교육위원회에 부교육감을 둘 수 있게 하였다. 셋째, 교육위원회 교육감 및 교육장 소속하에 지방공무원을 둘 수 있도록 하였다. 마지막으로 서울특별시 및 부산시의 교육위원회의 하부 집행기관을 둘 수 있게 하였다. 한편, 중앙교육위원회는 폐지되었다.

마. 교육자치제 논의 부활 및 법 개정(1988.4.6. 법률 제4009호)

20여년 동안 시행되어 온 지방교육자치제의 틀이 다시 바뀌었다. 교육자치제에 대한 본격적인 논의가 전개되기 시작한 시기는 1985년이였다. 제5공화국 헌법은 지방자치의 활성화를 위해 제8장에 지방자치제에 관한 사항을 삽입하였다(제119조 제2항). 이에 따라 정부는 국무총리 산하 지방자치제도실시 연구위원회를 두어 부처 실무작업단으로부터 제출되는 안건을 검토·심의하여 의견을 제시하도록 하였다. 1988년 교육법 개정으로 교육자치제의 법적 근거가 마련되자 문교부는 교육자치기획단을 설치하여 실무차원에서 검토하였다. 동 기획단은 예산부족과 인사교류의 폐쇄성 등의 이유로 시·도 단위의 광역자치를 주장하여 교육자치실시 지역의 쟁점으로 부각되었다. 교육법 개정 이후에도 교육자치제에 관한 논쟁이 지속되었다. 교육계 내외 (교육현장, 교총, 교육개발원, 정당 등)에서 다양한 논쟁점이 부각되었으며, 그 내용은 실시지역(기초단위 실시여부), 교육위원 선출방식(간선 대 직선), 교육위원회 성격(지방의회·교육위원회간 관계), 부교육장제, 교육재정확보, 교원인사 등이었다. 1988년 교육법에서는 제1장 명칭을 ‘교육위원회 및 교육장’으로 했다. 그리고 교육위

위원회와 교육장을 각각 한 절씩으로 구분하여 제1절과 제2절로 했다. 그 골격은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 교육·학예에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 지방자치단체에 교육위원회를 둔다. 교육위원회는 시·도, 시·군·자치구에 설치되어 위임형 의결기관의 성격이다. 교육위원 정수는 특별시 15인, 직할시·도 11인, 시·군·자치구에 설치되며 위임형 의결기관의 성격이다. 교육위원회 의원 정수는 특별시 15인, 직할시·도 11인, 시·군·자치구 5인 또는 7인으로 하고 임기는 4년 명예직으로 한다. 둘째, 시·도와 시·군·자치구에 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 교육장을 둔다. 교육장은 독립제 집행기관의 성격으로 교육위원을 겸하지 않는다. 시·도에 부교육장을 두며, 시·군·자치구에 부교육장을 둘 수 있다. 이와 함께 문교부는 관장업무를 지방에 이양할 계획을 세워 추진하였다. 그러나 이 개정 법률은 지방자치의 연기로 전혀 실시되지 못하다가 1991년 『지방교육자치에 관한 법률』로 그 내용이 변경되었다.

바. 지방교육자치에 관한 법률 제정(1991.3.8. 법률 제4347호)

1991년 3월 8일 법률 제4347호로 공포된 『지방교육자치에 관한 법률』에서는 지방교육자치제도 개선을 위하여 교육자치제를 규정하고 있던 조항들을 교육법에서 분리·독립시켰다. 동 법은 시·도 단위 교육자치를 실시하기 위하여 교육·학예사무를 시·도의 사무로만 배분하고 시·군 및 자치구 단위에는 시·도의 하급 행정기관으로 교육청을 설치·운영하도록 하였다. 지방교육자치에 관한 법률은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육·기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기구의 설치와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지하는 것을 그 목적으로 하였다(제1조). 동 법률은 제1장 총칙에 이어 제2장 교육위원회, 제3장 교육감, 제4장 교육재정, 그리고 제5장 지도와 감독, 제6장 교육위원 및 교육감선출 등으로 구성되었다.

그 동안 교육자치제의 변화를 교육 원리 혹은 이념면에서 살펴보면, 1949년 제정 교육법에서는 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며, 공정한 민의에 따

라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시책을 수립·실시하여야 한다.”고 규정하였다(제14조). 이 규정은 교육법 개정 과정에서 전혀 폐쇄됨 없이 현재까지 유지되어 교육자치제의 기본 원리가 되어 있다. 교육행정기구의 목적과 관련하여 62년에는 “교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여”라는 조문이 제15조에 삽입되었고, 이는 63년 법률에 그대로 이어졌다. 88년 개정법에 이르러 이 조문이 수정되어 “교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고”라고 하여 자주성이 추가되었는데, 이는 91년 지방교육자치에 관한 법률 제1조로 이어졌다.

사. 학교운영위원회설치 및 교육감, 교육위원 자격 경력연수 개정

(1995.7.26. 법률 제4951호)

1995년 7월 26일 법률 제4951호로서 지방교육자치에 관한 법률이 개정되었는데, 이는 지방자치법 개정에 따라 관련 조항을 수정·보완하고, 교육·학예사무로 인한 소송 및 교육재산의 등기에 관하여 교육감을 당해 시·도의 대표로 하며, 아울러 초·중고등학교에 학교운영위원회 설치 근거를 신설하는 등 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모하려는데 있다. 그 주요 골자를 보면 다음과 같다. 첫째, 교육위원 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상이어야 하던 것을 10년 이상으로 하향 조정한다. 둘째, 교육위원의 의원활동에 필요한 자료수집·연구 등을 위하여 교육위원에게 매월 의정활동비를 지급하고, 교육위원이 회기 중 직무로 인하여 상해 또는 사망한 때에는 보상금을 지급할 수 있도록 한다. 셋째, 교육감은 소관 사무로 인한 소송이나 교육재산의 등기 등에 관하여 당해 시·도를 대표하도록 한다. 넷째, 교육감 자격은 교육 또는 교육전문직경력 20년이상 있는 자로 하던 것을 교육 또는 교육공무원으로서의 교육행정 경력이 15년이상 있는 자로 한다. 다섯째, 교육감은 시·도의회 또는 교육위원회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단될 때 15일 이내에 대법원에 제소할 수 있던 것을 20일 이내에 할 수 있도록 하고, 교육감이 재의결한 사항이 법령에 위반됨에도 제소를 하지 아니할 때에는 교육부장

관이 제소할 수 있도록 한다. 여섯째, 교육위원회 또는 시·도의회 의결을 요하는 사항에 대하여 그 의결 전에 교육감이 선결처분을 한 경우 지체 없이 교육위원회 또는 시·도 의회에 보고하여 승인을 얻어야 하며, 사후 승인을 얻지 못한 때에는 그때부터 처분의 효력이 상실되도록 한다. 일곱째, 단위학교의 교육자치를 활성화하고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 초·중등학교에 학교운영위원회를 설치한다. 여덟째, 교육감이 국가가 위임한 사무를 고의적으로 해태한 경우 교육부장관은 기간을 정하여 이행하지 아니한 경우 당해 시·도 비용으로 이를 대집행할 수 있도록 한다.

아. 교육위원·교육감 선출방법, 피선 경력년수 개정

(1997.12.17. 법률 제5467호)

교육위원·교육감 선거인단으로 학교운영위원회 선거인과 교원단체선거인으로 선거인단을 구성하고, 교육감의 피선경력년수를 15년에서 5년으로 대폭 하향 조정하였다.

자. 교육위원정수·선출권역 개정(1998.6. 3. 법률 5546호)

교육위원정수를 7~25인에서 7~15인으로 축소하고, 교육위원선출권역은 인구·행정구역 등 생활권을 고려하여 구분하였으며, 교육위원·교육감선거에서 후보자의 기탁금제도를 도입하였다. 현행의 시·도별 교육위원 정수 및 선출 권역수는 <표 II-4> 과 같다.

<표Ⅱ-4> 시·도별 교육위원 정수 및 선출 권역 수

시·도	교육위원 정수	선출권역 수
서울특별시	15인	7
부산광역시	11인	5
대구광역시	9인	3
인천광역시	9인	4
광주광역시	7인	2
대전광역시	7인	2
울산광역시	7인	2
경기도	13인	6
강원도	9인	3
충청북도	7인	2
충청남도	9인	3
전라북도	9인	4
전라남도	9인	4
경상북도	9인	4
경상남도	9인	4
제주도	7인	2
16개 시·도	146인	57권역

자료 : 「교육법전」, (서울: 교학사), 2004, P. 89 재구성

차. 교육위원·교육감 선거인 증원, 후보자 초청회담·토론회 허용

(2000.1.28. 법률 제6216호)

교육위원 및 교육감의 주민대표성을 제고하기 위하여 교육위원 및 교육감 선거인을 증원하고, 교육위원 및 교육감 후보자의 검증기회를 확대하기 위하여 소견발표회와 선거공보 외에 후보자초청 대담·토론회를 허용하는 한편, 기타 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 특히 교육위원·교육감 선거인 증원을 위하여 초·중등교육법 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회의 구성원 전원으로 교육감·교육위원 선거인단을 구성하였다.<표 Ⅱ-5 > 그리고 교육감당선인의 결정에 있어서 유효투표의 과반수를 얻은 자로 하고, 과반수득표자가 없을 경우 결선투표를 하여 다수 득표자를 당선자로 하도록 규정하였다.

<표 II-5> 시·도별 교육위원·교육감 선거인 현황

구분 시·도별	교육감 및 교육위원 선거인(학교운영위원)				비 고
	학부모위원	교원위원	지역위원	계	
서울특별시	6,731	5,358	2,840	14,929	
부산광역시	3,366	2,581	1,327	7,274	
대구광역시	2,217	1,792	877	4,886	
인천광역시	2,277	1,833	841	4,951	
광주광역시	1,453	1,139	590	3,182	
대전광역시	1,476	1,162	549	3,187	
울산광역시	1,081	872	445	2,398	
경기도	9,738	7,827	3,647	21,212	
충청북도	2,173	1,704	854	4,731	
충청남도	3,359	2,543	1,194	7,096	
전라북도	3,455	2,606	1,249	7,310	
전라남도	3,871	2,904	1,380	8,155	
경상북도	4,117	3,146	1,538	8,801	
경상남도	4,319	3,309	1,603	9,231	
강원도	2,841	2,163	1,025	6,029	
제주도	910	676	337	1,923	
계 16시도	53,384	41,615	20,296	115,295	

자료 : 교육인적자원부, “학교운영위원회 현황”(2004. 4. 1. 현재) 재구성

<표 II-6> 지방교육자치제도 주요 내용의 변화

개 정	주 요 내 용
1995. 7.26	<ul style="list-style-type: none"> · 교육위원회의 피선 경력년수를 15년에서 10년으로 하향조정 · 교육감의 피선 경력년수를 20년에서 15년으로 하향조정 · 교육감은 소관사무의 소송, 교육재산 등기에 관하여 시·도를 대표함. · 교육위·지방의회에서 재의결된 사항을 대법원에 제소시 15일 이내이던 것을 20일 이내로 연장 · 단위학교의 교육자치활성화를 위해 학교운영위원회 설치근거 마련
1997.12.17	<ul style="list-style-type: none"> · 교육위원 및 교육감 선출방법 개정(학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 선거인단 구성) · 교육감의 피선거권 경력년수를 15년에서 5년으로 대폭 하향 조정
1998. 6. 3	<ul style="list-style-type: none"> · 교육위원 정수를 7~25인에서 7~15인으로 축소 조정 · 교육위원 선출 권역은 인구·행정구역 등 생활권을 고려하여 구분 · 교육위원·교육감 출마후보자의 기탁금제도 도입 (교육위원 600만원, 교육감은 3천만원)
2000. 1.28	<ul style="list-style-type: none"> · 교육감 및 교육위원 후보자의 검증기회 확대(소견발표회와 선거공보, 후보자 초청 대담·토론회 허용) · 교육위원·교육감 선거인원을 학교운영위원회 위원 전원으로 증원 · 결선투표제 규정

자료 : 「지방교육자치제도에관한법률」에 바탕을 두고 연구자가 요약 정리함

1991년 교육자치법 제정 이후에 개정된 지방교육자치에 관한 법률의 주요 내용을 <표Ⅱ-6>에서 요약하였으며, 현재의 우리나라 지방교육자치제도의 주요내용은 <표Ⅱ-7>로 나타내었다.

<표Ⅱ-7>우리나라의지방교육자치제도의주요현황(2004.1월현재)

구 분	현 황	
자치형태	일반 자치와 분리된 교육자치 조직·운영	
실시단위	전국16개 시·도 광역 단위	
교육위원회	성격	교육/학예에 대한 위임형 심의·의결기관(위임기관 : 지방의회)
	구성	시·도별 7~15인, 인구, 행정구역, 지세, 교통, 기타조건을 고려하여 전국 57개 권역별로 정수를 법률로 정함.(총146명)
	교육위원선출방식	권역 별 학교운영위원회 위원 전원에 의한 선출
	교육위원 자격	- 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록일부 터 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자. - 위원정수의 1/2이상은 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상이거나 양 경력을 합 하여 10년 이상인자
	임기	4년
	의장	위원 중 무기명 투표로 선출
교육감	선출방식	학교운영위원회 위원 전원에 의한 선출
	자격	- 학식과 덕망이 높고 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록일부 터 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자 - 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상인 자
	임기	4년, 1차에 한하여 중임 가능
	성격	독임제 집행기관

자료 : 「지방교육자치제도에관한법률」에 의해 연구자가 요약 정리함.

제2절. 지방교육자치와 지방자치와의 관계

지방자치란 지방의 구성원인 주민이 자신들에 관계된 사무를 자기의 책임 하에 처리하는 것이라 할 때, 교육자치란 교육활동이 이해관계자인 교사, 학생, 학부모가 교육활동(교수-학습)을 자신들의 책임 하에 처리할 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다. 교육자치제의 법적 기반이 되는 헌법이나 교육법, 지방교육자치법 등의 취지를 포괄적으로 해석할 때, 교육자치제란 교육활동의 특수성과 전문성에 대한 인식을 전

제로 하고 지방교육행정의 조직과 운영 면에서 교육의 자주성·전문성·주민자치·지방분권의 원리 등을 보장하기 위한 교육의 통치제도라고 할 수 있다. 교육활동은 비권력적이며 용역 제공적인 성질의 것이기 때문에 공권력의 행사를 주된 수단으로 하는 일반행정과는 엄연히 다르다(이상규, 1992) 요컨대 현행법상 지방자치와 교육자치는 하나의 지방자치단체 내에서 양 단체가 동등한 수준에서 실시될 수 있다는 것을 내포하고 있다고 할 것이다.

1. 교육위원회와 교육감의 성격

행정조직법상의 법리를 바탕으로 할 때 교육위원회와 교육감이라고 하는 양 기관을 축으로 하는 교육자치기관의 현행법상 성격은 시·도라고 하는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 특별행정기관으로서의 성격을 갖는 것이라고 규정할 수 있다.¹⁵⁾

현행 지방교육자치법상 교육위원회 및 교육감의 법적 성격 및 지위를 구체적으로 판단하기 위해서는 <표 II-8>에서 제시되어 있는 바와 같이 헌법 제31조 제4항과 제117조 제2항 및 교육법 제5조, 제6조와 제14조, 지방교육자치법 제1조와 제2조, 지방자치법 제2조와 제112조를 종합적으로 해석할 필요가 있다.



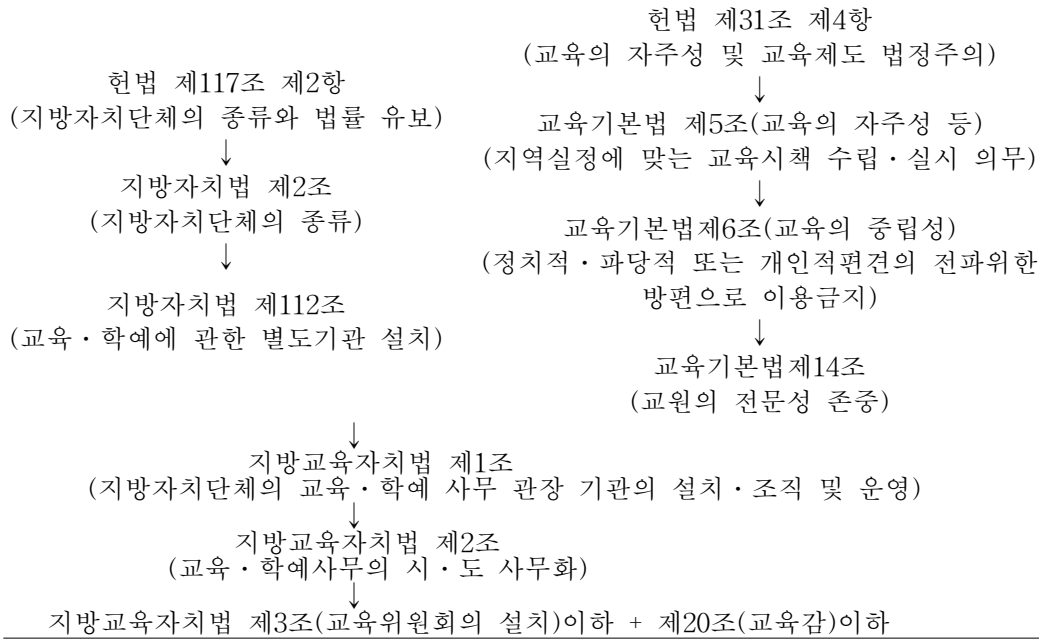
2. 교육위원회와 지방의회의 관계

지방교육자치에 관한 법률 제8조는 교육위원회의 의결사항을 ‘시·도의회에 제출할 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금, 사용료, 수수료, 분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항’이라고 하여, 교육위원회는 이 사항들에 관한 한 지방의회의 전심(前審)기관으로서의 기능을 수행함에 그치고, 이에 관한 최종의결은 당해 시·도의회가 관장하는 것으로 하였다는데 문제가 있다.¹⁶⁾

15) 허종열, 전계논문 p13; 김동희, “행정법 II”, (서울 : 박영사, 1998), p80

16) 최진혁, “지방교육발전을 위한 교육분권의 적정성”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, 2002, p10

<표Ⅱ-8> 지방교육자치제도 관련 법률 체계



자료 : 허종열, “교육자치발전과 올바른 교육분권화 방안”, 2003. 5.16. p13을 바탕으로 재구성

같은 지방자치단체 내에서 교육·학예의 의결기관인 교육위원회와 일반행정기관의 의결기관인 지방의회와의 관계에 관한 문제는 교육자치를 제도적으로 보장하고 있는 헌법 제31조 제4항의 정신에 따라서 구체적으로 법률로 정하여야 할 사항이다. 지방자치법 제112조 제1항에는 ‘지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다’고 하고, 동 법제2항에는 ‘제1항의 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’로 하여 지방교육자치에 관한 법률에 의하도록 명시적으로 규정하고 있다. 이어서 지방교육자치에 관한 법률 제1조(목적)에는 ‘이법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다’고 규정하고 있으며, 동 법률 제3조(교육위원회의 설치)에는 ‘시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에

교육위원회를 둔다'고 하여 일반행정사무에 관해 의결권을 행사하는 시·도의회와는 별개로 교육·과학 및 체육에 관한 사무에 관해 의결권을 행사하기 위해 두는 특별 의결기관을 명시하고 있다.(지방교육자치법 제3조). 교육위원은 헌법에 보장하는 교육의 전문성을 위하여 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다고 하고(동법 제60조 제2항), 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성의 확보를 위하여 교육위원은 후보자등록일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다고 명시하고 있다(동법 제60조 제1항). 나아가 교육의 자주성을 해치지 아니 하도록 하기 위하여 사립학교 경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임·직원은 교육위원이 될 수 없도록 하고 있다.(동법 제5조 제1항제3호), 이처럼 교육위원의 될 수 있는 자격을 지방의회의원과는 달리 엄격하게 규정하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 갖춘 교육위원회 의결을 정당원으로 구성되어 정치적 중립성을 보장받지 못하는 지방의회에 의해 최종의결을 하도록 하는 것은 논리상 모순이 있다.(이상규:42) 현재 지방교육자치법 제13조의 교육위원회에 시·도의회에 제출할 교육·학예에 관한 조례안의 심의·의결권만 부여하고, 최종적인 의결권은 시·도의회가 행사하도록 규정하고 있는 것에 대하여 일부 학계에서는 그 취지가 “교육행정에 관한 중요한 사항에 대해 구체적인 세부적 사항에 대하여는 교육위원회의 의결을 그대로 받아들이고 총괄적·종합적 견지에서 대강만을 심의하여야 할 것”이라고 말하면서 “현재의 운영은 이러한 취지를 살리지 못하고 있다”고 보고 있다.¹⁷⁾

우리의 헌법이나 법률에 교육위원회와 지방의회의 관계를 상·하위 개념으로 명시한 예가 없고, 학자들마다 견해 차이가 많으나 현재로서는 교육위원회는 지방의회의 하위개념으로서의 위상으로 전락하고 있는 실정이므로, 지방자치법 및 지방교육자치법에 근거한 교육위원회의 의결기관 규정에 의하여 지방의회와의 관계의 정립이 필요하다 할 것이다.

3. 지방교육자치단체장과 일반지방자치단체장의 권한 관계

17) 박윤훈, 최신행정법론(하), (서울: 박영사, 1996), p151

현행 교육자치법은 하나의 지방자치단체 내에 두 개의 의결기관과 두 개의 집행기관을 두고 교육·학예에 관한 사항은 그 지방자치단체의 교육위원회와 교육감이 지방의회와 지방자치단체장과 별개로 독립하여 관장하게 하고 있다. 지방자치법 제112조에 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위해 별도의 기관을 둔다고 하여, 교육·학예에 관한 사무에 관해서는 이를 지방자치단체장과 지방의회에 맡기지 않고 이에 관한 집행기관과 의결기관을 따로 둔다는 의미로서, 현행 지방교육자치법상의 교육감과 교육위원회를 예정한 조항이다. 그러므로 지방자치단체의 사무 중 교육·학예에 관한 사무는 시·도의 사무로 한다고 하는 현행 지방교육자치법 제2조는 일반지방자치와는 달리 광역단위에서의 교육자치만 인정하여 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 별도의 행정기관인 시·도교육감의 사무로 한다는 의미가 된다. 이를 구체적으로 말하면 교육감은 일반행정사무를 분장하고 있는 지방자치단체장과는 별도로 교육사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할한다. 따라서 지방자치단체의 교육·학예사무를 처리하는 범위 내에서 지방자치단체의 기관으로서의 지위를 가지며, 국가사무(기관위임사무)를 처리하는 범위 내에서는 국가기관으로서의 지위를 가진다. 즉, 교육감은 지방자치단체의 기관으로서 지방자치단체의 교육·학예사무에 대한 집행기관이고 대표자로서의 지위를 갖는다. 정치적 책임성이 크게 강조되는 일반지방자치행정과는 차별성을 둔 교육자치행정을 의미하는 것이다. 헌법 제31조 제4항 상의 정신에 입각해볼 때 일반자치기관이 교육자치기관에 비하여 우월한 지위에 서는 것은 아니며 양자는 하나의 자치단체 내의 상호 대등한 자치기관으로서 일정한 협조체제를 구축하면서 자기 관장 사무의 집행을 통하여 그 자치단체 공공복리라고 하는 공동의 목적을 추구해 가는 관계에 있다고 할 것이다.¹⁸⁾

18) 허종열, 전계논문, p14

제3장. 교육자치와 일반자치의 통합논의의 쟁점 및 현황

제1절. 통합논의의 배경

우리나라의 지방교육자치의 법적 근거는 헌법 제31조 제4항 및 지방교육자치에 관한 법률에 근거를 두고 있다. 현행 지방교육자치제도는 일반 지방자치와 지나치게 분리·독립되어 운영됨으로써 지방행정의 효율성 측면에서나, 교육주체의 실질적인 책임성 보장 측면에서 문제점이 지적되고 있으나, 다른 한편에서는 지방교육자치에 관한 법률 제1조의 ‘교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성’을 규정하고 있는 법률조항은 근본적으로 교육의 외부적 간섭에 의한 피해를 배제하고 관련집단이 전문적 판단에 입각해서 자주적으로 권한을 행사할 수 있도록 보장하기 위한 제도라고 정의하고 있다.¹⁹⁾

우리나라의 교육자치제도는 지금의 지방교육자치에 관한 법률이 제정되어 오늘에 이르기까지 50여년간을 폐지와 부활을 거듭하며 존폐에 대한 많은 논란과 시련을 겪으면서 오늘에 이르게 되었다. 정부 수립 이후 교육자치제도에 관한 논란만큼 정부 부처간이나 학계간의 견해차이가 심하고 줄기차게 논쟁이 계속된 제도도 없을 것이다. 그만큼 교육은 모두의 관심의 대상이며 중요한 과제라는 것을 반증하는 것일 것이다. 최근 논란이 다시 불거지고 있는 교육위원회와 지방의회의 의결기관 통합 등 교육자치와 일반자치의 통합방안을 비롯한 지방교육자치제도의 개선 필요성을 제기하는 데는 다음과 같은 배경을 가지고 있다.

1998년 2월 국민의 정부 대통령직 인수위원회는 교육부문 5대 과제중의 하나로 ‘교육부문 효율성 제고 및 교육자치 기반 조성’을 제시하고, 교육위원회를 합의제 집행기관화 하겠다고 밝혔으며, 이어 대통령은 시·도지사에게 치안과 교육에 관한 권한

19) 강인수·김성기, “지방교육자치제도 발전방향과 과제”, 전국시·도교육위원회지방교육자치제도 개선특별위원회, 2001. 9. p12

을 부여하고 시·군·구 단위로 교육자치제를 확대·강화하는 방안을 강구하도록 지시한 이후 1998년 8월 교육부는 지방교육자치의 확대 및 일반자치와 연계방안 등을 모색하기 위하여 교육부내에 ‘지방교육자체제도개선특별위원회’를 구성하였고, 이 특위에서는 제도적 문제점으로 일반행정으로부터 지나친 분리·독립으로 인한 연계상실, 의결권의 이원화로 인한 행정력 낭비 등을 지적하고 그 해결방안으로서 시·도 교육위원회를 합의제 집행기관화하고, 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 교육감을 임명할 것을 제시하였다.²⁰⁾

1999년 6월, 기획예산처의 예산정책토론회에서 지방교육소요재원의 국가의존도 심화와 세출예산 중 인건비, 시설비 등 경직성 경비과다로 교수-학습 지원경비 절대부족 등을 문제점으로 지적하고, 이에 대한 대책으로서 지방교육비는 지방이 부담해야 하고, 이를 위해 시·도지사가 지방교육에 관한 모든 의사결정권을 갖고 책임도지는 방안을 마련해야 한다고 주장하였다.²¹⁾

2000년 4월, 기획예산처의 연구용역으로 한국조세연구원이 발간한 “지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안”(연구책임자 김정훈)이라는 보고서에서 교육비를 조달하는 기관과 집행하는 기관이 분리되어 있어 자원의 효율적인 배분이 어렵고 교육자치단체와 일반지방자치단체의 분리된 지방교육자치제도는 교육자치단체의 책임성 결여에 따른 문제를 더욱 가중시킨다는 점을 지적하고, 이를 해결하기 위한 장기적인 개편목표로서, 일반 지방자치단체 재정과 교육재정간의 연계를 강화한 후 양재정의 통합을 추진할 필요가 있다고 제안하였다. 2000년 9월에는 재정경제부에서 “2000년 세재개편(안)을 정기국회에 제출하면서 열악한 교육여건을 개선하여 사교육을 공교육으로 흡수하기 위해서는 교육재정확충이 필요하며, 교육재정과 일반재정의 연계를 통해 자치단체장이 교육서비스 질 향상과 교육재정 확충에 적극적인 역할과 책임을 담당할 수 있는 방향으로 추진하여 세부담 증가에 대한 국민의 지지를 얻을 수 있도록 할 필요가 있음을 역설하였다.²²⁾

20) 강인수의, 전계논문, p2

21) 박정수, “초·중등 교육재원 지원방안”, 기획예산처 교육분야 정책토론회 발표자료, 1999. 6

22) 재정경제부, “2000년 세재개편(안)”, 2000. 9

2001년 3월, 기획예산처의 의뢰로 한국개발연구원에서 이루어진 연구에서는 두 가지 개편방안을 제시하면서 첫번째 안으로서, 교육위원회를 지방의회의 분과위원회로 통합하되, 분과위원회의 일정 수를 교육전문가로 충원하거나 산하 전문자문조직으로 운영하는 안을 제시하고, 두번째 안으로는 교육청과 교육위원회를 통합하여 합의제 집행기구화 하고 교육감은 교육위원회에서 선출하며, 교육위원은 현행처럼 전원 간선을 하거나 의회에서 선임하거나 지자체내의 당연직 인사로 임용 등의 방안을 혼합하는 안을 제시하였다.²³⁾ 이러한 많은 논란이 줄기차게 있어 왔음에도 불구하고 교육학계나 교육행정학계의 법리적 근거를 든 반대논리의 주장이 거세었고, 교육관련 단체의 반발이 심하여 사실상 논쟁이 중단되어 오다시피 하였다. 그러다 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회가 발표한 참여정부의 「지방분권추진로드맵」에 ‘지방교육자치제도 개선’이 지방분권 주요 추진과제로 선정되어, 이에 따른 내용들이 언론에 연이어 보도되었고,²⁴⁾ 2004년 1월 제정·공포된 지방분권특별법에 지방자치와 교육자치의 연계를 강화하는 지방교육자치제도 개선방안이 다시 언론(한국교육신문, 2004. 8. 20; 중앙일보, 2004. 8. 25)에 보도되면서, 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 정계, 학계나 교육관련단체의 관심을 불러일으키고 있다. 그러나 이러한 언론보도 등 교육자치와 일반자치의 통합 추진 및 시행에 관한 설에 대해서 “아직 확정된 바 없고 설령 통합 안이 발표된다 하더라도 교육계의 반발이 심해 실현되기는 쉽지 않을 것이란 전망을 내세워, 학교자치의 활성화와 지방교육자치의 개선 차원에서 교육감·교육위원 선출방안 마련을 위한 시급한 단기적 접근을 서두르자는 논의가 국회를 중심으로 제기되고 있다”고 하였다.²⁵⁾

23) 우천식 외, “질적심화기의 초·중등교육발전 전망과 과제”, 한국개발연구원 정책토론회 자료, 2001. 3

24) 「교육행정과 지방행정 통합」, 전국교직원노동조합, 2003. 7. 9자; 「교육감선거 직선제 추진, 학부모투표 등 검토.....내년 상반기 확정, 교육부」, 조선일보, 2003. 7. 12; 「교육감·교육위원 선출방법 개선키로」, 한국교육신문, 2003. 7. 20자; 「교육·지방자치 통합 지방특성교육추진」, 제주일보, 2003. 10. 6자; 「지방행정-교육행정통합 교육계 반대목소리」, 제주일보, 2003. 10. 7자

25) 엄기형, “교육자치제도의 개선방안 검토”, 지방교육자치 선거제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 2004. 9. 17. p17

최근에 정부혁신지방분권위원회에서 주최한 ‘지방교육자치제도 개선 토론회’²⁶⁾에서는, 시·도 교육위원회를 지방의회에 통합하고, 교육감의 선출방식에 대해서도 ‘주민직선 방안’을 비롯한 여러 가지 안이 검토되었음이 언론에 보도되기도 하였다(2004. 10. 21. 제민일보). 현행의 지방교육자치제도의 문제점은 누구나 공감하고 있는 것이 사실이다. 그래서 교육자치와 일반자치를 통합하자는 안 등 교육자치의 개선방안이 끊임없이 이어져오고 있다. 통합의 찬성측면에서는 현 지방교육자치제도도 지방자치의 일환이고, 교육에 관한 사무도 시·도의 사무이며 따라서 일반행정과의 지나친 분리·독립으로 인한 연계 단절로 인하여 자치단체에서의 교육지원이 거의 이루어지지 않고 있다는 점, 교육위원회와 지방의회라는 의결기관의 이원화에 따른 행정의 비효율이 심각하고, 자치의 주체는 주민인데 교육위원회를 의결기관으로 하는데는 주민의 대표성이 약하다는 점, 헌법에 명시된 교육의 자주성은 교육현장을 담당하는 학교와 교사의 재량 및 자율적인 의사결정을 의미하는 것이지 교육행정기관의 자치를 의미하는 것이 아니라는 점 등을 들어, 교육재정의 확보 면에서나 행정의 효율성 면에서 통합이 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 반면, 통합 반대 측면에서는 헌법(제31조 제4항)이 천명하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 지방교육자치의 근거임을 헌법재판소가 명백히 밝히고 있으며,²⁷⁾ 통합 할 경우 헌법에 보장된 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 훼손될 수 있다는 등의 논리로 분리·독립 또는 분리 속의 연계를 주장하고 있다. 그러나 이러한 문제는 어느 한 쪽의 주장이 옳고 그르다고 정답을 내릴 수 있는 사안은 아닐 것이다. 교육학계, 교육행정학계나 교육관련집단들의 의견을 완전히 배제할 수도 없는 문제이고, 그렇다고 현행의 의결기관의 이원화로 인한 심각한 교육행정의 비효율성 등 지방교육자치제도의 문제점을 그대로 방치할 수는 없는 문제이다. 교육자치의 궁극적인 목적은 교육수요자인 학생·학부모·지역주민에게 최대한의 수혜가 가도록 지방교육을 발전시키는 것이다. 그러기 위해서는 지방교육자치제도의 개선안도 그러한 방향에 초점을 맞추어 합의과정을 거치면서 바람직한 대안을 모색해 볼 필요성이 제기된다. 여기에 통합과

26) 「지방교육자치제도 개선 토론회」, 정부혁신지방분권위원회, 2004. 10. 20

27) 헌재 2002. 3. 28. 2000헌마283 등, 판례집 14-1, 211, 222

분리의 논의의 배경이 있다고 할 것이다.

제2절. 교육자치와 일반자치의 통합논의의 쟁점사항에 대한 현황

1. 의결기관의 이원화에 따른 교육행정의 비효율

지방교육사무에 대한 의결권의 이원화는 교육행정의 비효율을 낳고 있다. 교육위원회는 교육·학예에 관한 심의·의결을 행사하고 있으나 최종의결기관이 아니며, 핵심사무에 대하여 지방의회의 최종의결을 거치도록 되어 있어 이에 따른 행정력 낭비가 심할 뿐 아니라 의사결정과정에서의 기관간의 갈등·대립으로 인한 업무의 비효율도 심한 형편이다.²⁸⁾ 지방교육자치제도에 있어 교육자치와 일반자치의 통합론을 지지하건 분리론을 지지하건 간에 양쪽 다 똑 같이 현행 제도의 가장 큰 문제로 지적하고 있는 것이 몇 가지 영역에서 교육위원회의 의결사항을 지방의회에서 재의결하는 중복 의사결정 체제를 들고 있다. 지방교육자치에 관한 법률 제8조(교육위원회의 의결사항)에는 ‘교육위원회의 심의·의결사항으로 한다’고 되어 있으나 ‘시·도의회에 제출할 ○○○안’으로 되어 있어 교육위원회는 교육·학예에 관한 심의·의결기관이면서도 전심(前審)기관에 불과한 형식상의 의결기관이 되고 있는 실정이다. 그러나 헌법 제31조 제4항의 입법취지로 볼 때 일반자치기구가 반드시 교육자치기구에 대하여 우월한 지위에 있다고 할 수 없음에도 불구하고 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률에서는 교육위원회가 지방의회의 종속적인 위치로 규정하고 있다. 이와 같은 지방교육사무에 대한 의결권의 이원화는 교육행정의 비효율과 낭비를 초래하고 있다. 현재 교육위원회의 회기는 60일이고 지방의회의 회기는 120일이며 교육관련 예·결산안과 조례안을 교육위원회와 지방의회에서 이중으로 심의 받는 동안 지방교육행정기관에서는 교육위원회와 지방의회로부터의 각 각의 요구자료 제출, 회의출석·답변 등의 절차를 밟기 위해 많은 교육행정공무원들이 1년에 100일 이상을

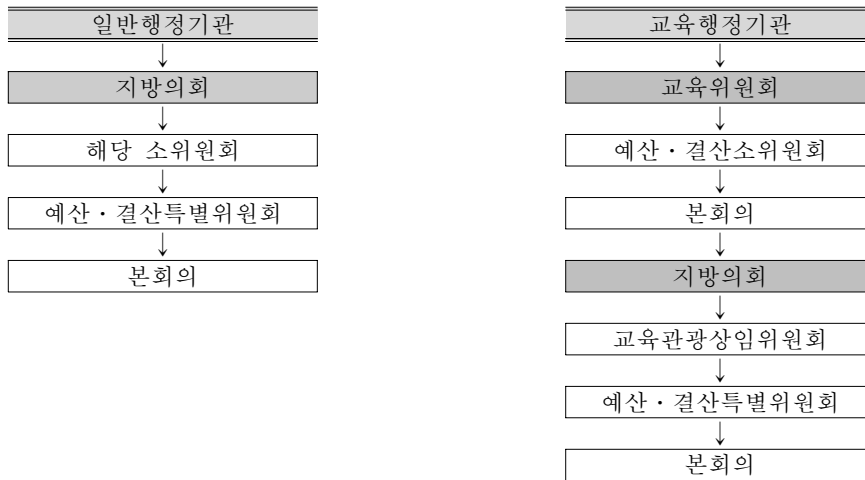
28) 최진혁, 전계논문, p9

회의장에 출석하는 등으로 본연의 업무의 공백이 심각할 뿐만 아니라 그로 인한 인적, 물적 낭비를 초래하고 있는 형편이다. 또한 교육위원회의 교육·학예에 대한 행정감사, 시·도회의의 행정감사·조사활동에 따른 출석 및 자료 준비를 위하여 일선 학교조차도 시간과 노력을 쏟아야 하기 때문에 일선교육기관에 엄청난 업무부담을 초래하고 있는 실정이다. 현행의 지방자치법시행령 제17조의3에 의하면 ‘교육행정기관의 감사 및 조사는 교육위원회가 실시하고 지방의회에의 보고로 같음하되, 지방의회는 본회의의 의결이 있는 경우 특정사안에 대하여 감사 또는 조사를 할 수 있다’고 규정하고 있어 지방위원회의 의사에 따라 경우에 따라서는 지방의회가 최종 감사권을 가질 수도 있도록 되어 있다. 그러나 동 시행령은 교육행정전반에 대한 감사권은 교육위원회가 갖고 특정한 사안에 한정해서 지방의회가 최종 감사를 할 수 있도록 제한을 둔 조항으로 보인다. 그러나 실제로 시·도 교육청에 대한 감사는 거의 모든 교육위원회 및 지방의회에서 교육행정전반에 대하여 중복적으로 감사를 실시하고 있어서²⁹⁾, 또 다른 갈등·대립 양상이 되기도 한다. 이처럼 지방교육사무에 대한 교육위원회와 지방위원회의 중복감사 및 의결절차의 이원적 다단계(교육위원회 2단계, 지방의회 3단계)로 인하여 행정력의 낭비는 물론 의결기관간의 갈등과 대립으로 교육자치의 실익에 회의적이라는 문제가 제기되고 있다.

일반 지방행정기관과 비교한 교육행정기관의 중복된 예산안 심의·의결과정을 요약하여 표로 나타내면 <표 III-1>과 같다.

29) 이기우, “지방교육자치제도 개선방안”, 지방교육자치제도개선 토론회 발표논문, 2004.10.20. p7

<표 III-1> 예산안 심의·의결과정



자료: 「지방교육자치에 관한 법률」을 바탕으로 연구자가 재구성

2. 교육위원 및 교육감 선출제도의 문제점

가. 교육위원회와 교육감의 관계

교육위원회는 교육·학예에 관한 심의·의결기관으로서 교육감의 권한에 속하는 중요사항에 대하여 의결권을 가지며, 지방의회에 제출할 조례안을 의결함으로써 교육감의 권한 행사를 견제하는 역할을 수행한다.³⁰⁾ 반면에 교육감은 교육위원회의 임시회 소집요구권, 교육위원회의 의안발의권 및 조례공포권을 가지는 외에 교육위원회의 의결에 대한 재의요구권과 선결처분권을 가짐으로서 교육위원회의 기능 수행에 관여하고 있다. 교육감은 교육위원회나 지방议회의 의결에 대한 재의요구권을 갖는데 재의의 결과 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단할 때에는 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 제소할 수 있도록 하고 있으며 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 교육인적자원부장관과 교육감이 신청할 수 있게 하고 있다. 또

30) 최진혁, 전계논문, p9

한 교육감은 교육인적자원부장관으로부터 재의 요구를 요청 받은 경우 해당 교육위원회 혹은 지방의회에 재의를 요구하여야 하며 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 당해 교육감이 소를 제기하지 않은 때는 교육인적자원부장관은 당해 교육감에게 제소를 지시하거나 직접 제소할 수 있게 하고 있다(지방교육자치에 관한법률 제31조제1항, 제3항). 이는 자치단체의 의결기관의 의결사항을 지나치게 제한함으로써 지방자치의 취지에 반하는 규정이라 할 수 있다.

나. 교육위원 및 교육감의 선출제도의 문제점

교육위원과 교육감은 지방교육자치제도를 실질적으로 실현시키고 실천하는데 중요한 역할을 한다. 그러나 교육위원과 교육감을 선출하는 선거에 있어 항상 잡음이 생기고 끊임없이 논란이 되는 것은 아직까지 민주적 선거방식을 정착시키지 못하고 있는 탓이다.³¹⁾

현행 교육감, 교육위원의 선출은 직접선거에 소요되는 조직, 시간, 노력 등의 한계로 초기부터 주민의 직접선출에 의한 것이 아니라 주민의 대표가 선출하는 간접 선출방식을 취하고 있다. 교육자치제 실시 초기(1991)에는 지방의회에서 추천을 받아 임명하는 방식을 취하다가 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성과 상충된다는 의견과 함께 교육위원 및 교육감 선출의 문제점이 강하게 제기되었고, 이에 1998년 6월 법률이 개정되면서 학교운영위원회 선거인(학교운영위원회 위원중 학부모대표, 지역인사 중에서 선출된 1인) 97%와 교원단체 추천 교원대표(선출권역에 소재한 교육기관에 근무하는 교원 중에서 교원단체에서 추천한 교원) 3%로 구성된 선거인단에 의한 선출방식으로 전환하였다. 자치제도하에서 주민은 자치활동의 주체이며, 자치에 대한 비용 부담자로서 자치의 존재 이유가 되므로 주민의 자치의식과 참여는 자치의 성패를 좌우하는 열쇠가 된다고 볼 수 있다(김신복, 1985, 27; 이승중, 1997) 따라서 교육자치에서 지역주민의 대표성을 어떻게 확보하는가는 이제도의 활성화를 가져오는 데 중요한 열쇠라고 할 수 있는데, 현재의 교육위원 및 교육감 선거인단 구성이

31) 강인수 외, 전계논문, p43

이전의 선거인단에 비해 주민의 참여정도가 높아졌다고는 하나, 여전히 학교운영위원회 위원이 지역 주민을 대표할 수 있느냐 하는 논란은 계속되고 있다.³²⁾ 또한 2000년 이후부터는 교육위원 및 교육감의 주민대표성 문제 이외에도 교육감 선거를 둘러싼 각종 폐해가 해마다 심각해져 왔다. 창조적이고 건설적인 정책과 비전의 자유로운 경쟁보다 인맥과 학맥, 권력을 이용한 사전 선거운동과 합종연횡(의 뒤집기), 출서기와 보직·인사권 입도선매 등으로 교육계 선거의 타락화와 교육계에 대한 불신의 심화로 교육계의 권위가 저하되고 있다.³³⁾ 교육위원과 교육감의 선거와 관련한 문제점을 선거운동방법과 기간, 선거인단의 범위, 결선투표제도 등으로 나누어 보면 다음과 같다.

1) 선거운동방법 및 기간

현재 교육위원과 교육감 선거기간은 11일이고 선거운동기간은 10일이다. 선거기간이 다른 선거에 비해 짧아 교원과 학부모에게 일반적으로 인지도가 높고 사전에 유형·무형의 선거운동을 할 수 있는 현직 교육감 및 교육위원, 당해 교육청 공무원 출신 후보에게 유리하다는 지적이 있다.³⁴⁾ 현행 법령에 따르면 후보자는 선거공보와 권역별 소견발표회, 언론기관 초청 대담·토론회만 할 수 있으며, 선거사무원이나 선거사무소도 둘 수 없도록 되어 있어서 이로 인해 후보자들을 검증할 수 있는 기회가 지극히 제한될 수밖에 없다. 따라서 선거에 대한 전반적인 무관심을 유발하는 결정적 요인으로 작용하고 있으며, 선거운동방법이 현실에 맞지 않게 지나치게 제한적이라서 음성적인 탈·불법 선거운동이 이루어지거나 유권자나 후보자 모두 알권리, 알릴 권리를 박탈당하는 등의 문제가 있다.

2) 선거인단의 범위

32) 정일환, “지방교육자치제도의 쟁점과 활성화 방안”, 2002. 연수논총 제20권, P25.

33) 엄기형, “교육자치제도의 개선방안 검토”, 지방교육자치선거제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 2004. 9. 17. p16

34) 엄기형, 상계논문, p20

현행 제도 하에서 교육위원과 교육감은 똑 같은 학교운영위원회 전원으로 구성된 학교운영위원회 선거인단에서 선출하도록 되어 있으며 시·도별 선거인수는 약 2천명에서 2만1천 여명이 되고 있다. 이는 선거인인 학교운영위원 수가 제한되어 있어서 학교운영위원이 지역주민의 대표자라고 할 수 있느냐의 문제가 제기되며, 주민전체의 교육욕구와 의견반영에는 한계가 있게 된다. 또한 선거인단의 협소로 인하여 학맥과 인맥이 선거 결과에 주요하게 작용할 수 있으며 금품과 향응 제공 등 각종 불법 선거운동이 용이해 질 수 있다. 물론 과거의 지방의회에서 선출하거나 학교운영위원장 및 교원단체 선거인단에서 선출하던 방식에서 보다는 선거인단의 수가 많이 확대되어 주민대표성 문제가 많이 해소되었다고는 하나 지방교육자치제도의 중요한 원칙인 주민자치의 원리를 생각 할 때 재고되어야 할 사안이다. 학교운영위원회가 선거에 참여함으로써 단위 학교 운영에 관련된 자치적 조직의 성격을 띠는 학교운영위원회가 정치화되고 선거에 이용되는 등 선거 후유증까지 발생할 우려가 있다. 또한 학교운영위원 자체도 교사회·학부모회가 법제화되어 있지 않은 상태에서, 학교운영위원(교사위원, 학부모위원, 지역위원)의 선출 대표성과 선출과정의 민주성 확보에 어려움이 있다.

3) 결선투표제의 문제



특히 현행 교육감 선거제도의 경우는 유효투표의 과반수를 얻은 자를 교육감 당선인으로 결정하고 있으며, 1차 투표에서 과반수 득표를 한 후보가 없는 경우에는 1차 투표결과 상위 1, 2위 득표자를 대상으로 하여 결선투표를 하고 결선투표결과 다수 득표자를 당선자로 결정하게 되어 있다. 결선투표제도는 여타 공직선거 제도에는 없는 제도로서 학교운영위원만으로 구성된 선거인단의 협소함으로 부족한 대표성 확보를 보완하기 위한 장치로써 후보자 사이의 합종연횡으로 인하여 1차 투표 결과 뒤집기, 인맥·학맥 선거를 부추기는 결정적인 요인으로 지적 받아오고 있다. 이는 그동안 얼마나 선거운동에서 조직력을 잘 확보한 후보와 연합을 하느냐가 선거결과의 관건이 됨으로 전문성에 바탕을 둔 정책과 비전의 우위가 사실상 인정받을 수 없는 상

황이 되기도 한다. 교육위원과 교육감의 선거제도를 <표Ⅲ-2>로 요약하였다.

<표 Ⅲ -2> 교육위원과 교육감 선거제도

구 분	교육위원 및 교육감	비 고
선거기간	11일	
선거운동기간	10일	
선거운동 방법	선거공보, 권역별 소견발표회 언론기관 초청 대담·토론회로 한정	선거사무원 및 선거사무 소 들 수 없음
선출방식	학교운영위원회 운영위원 전원에 의한 간접선거	시·도별로 2,000명~21,000명선
당선자 결정	· 유효투표의 과반수 득표자, · 과반수 득표자가 없는 경우 결선투표 실 시 후 다수 득표자	

자료 : 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해서 연구자가 작성

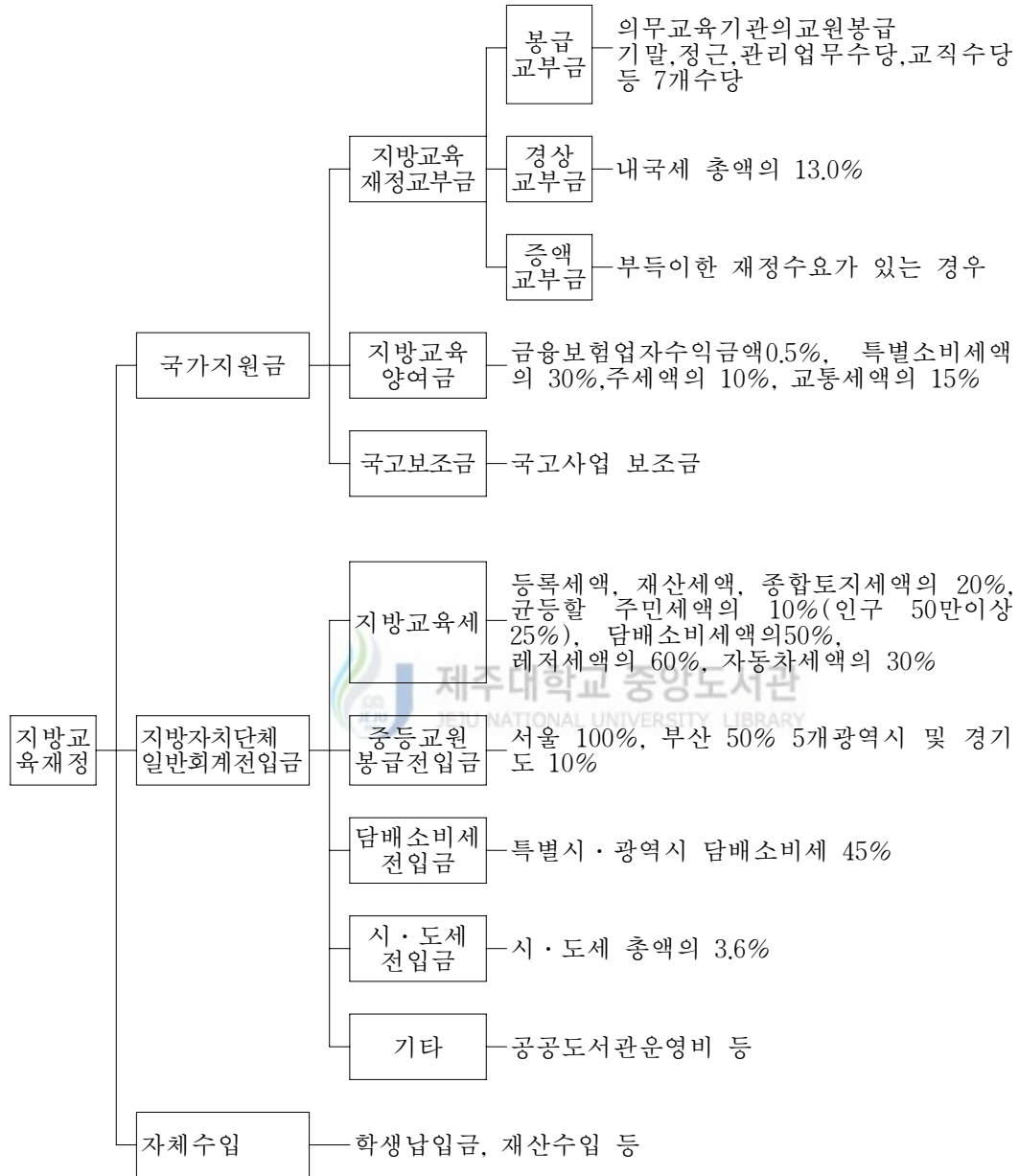
3. 지방교육재정의 확보문제

가. 지방교육재정의 구조

지방교육자치에 관한 법률 제38조에 의하면 교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금, 수수료, 사용료 기타 교육·학예에 관한 재산수입, 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당하도록 하였으며, 동 법률 제39조에는 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타 의무교육에 관련되는 경비는 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 따라 국가가 부담하도록 하고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의하여 국가와 지방자치단체가 부담하도록 하였다. 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 두며, 국가는 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조하되, 교육인적자원부장관이 관장하도록 하였다. 교육감은 매 회계연도마다 예산안을 편성하여 교육위원회에 제출하여야 하며, 교육위원회에서 의결된 예산안은 지방의회에 제출하

여 최종 의결을 받도록 하였다. 현행 지방교육재정의 구조는 <표Ⅲ-3 >에서 보는 바와 같다.

<표Ⅲ-3 > 지방교육재정의 세원구조



자료 : 국가전문행정연수원, 「교육재정과정 연수교재」, 2004.2, p339

나. 지방교육재정의 영세성

지방교육자치를 효율적으로 실현하기 위한 중요한 요건 중의 하나는 충분한 지방교육재정을 확보하여야 하는 것이다.³⁵⁾ 최근에 정부의 부처간이나 학계간에 논의되고 있는 일반자치와 교육자치의 통합논의도 열악한 교육재정의 현실성을 감안하여 교육행정과 일반행정의 연계를 통한 교육재정의 안정적 확보면에서 통합의 필요성을 제기하고 있기도 하다. 현재의 지방자치기구(지방자치단체)는 같은 관할 구역을 관장하는 두 개의 자치기구가 존재함으로써 일부 기능이 중복될 수밖에 없으며, 이는 재정적으로도 비효율을 초래한다. 또한 지방의회의 위임을 받은 교육위원회의 의결사항이 지방의회에 가서 다시 의결하는 과정을 거치는데서 오는 예산낭비(예산서의 중복 인쇄, 물건비 등)등도 교육재정의 비효율을 초래하고 있다. 또한 교육자치와 일반자치가 완전히 분리·독립되어 있어 자치단체장의 교육에 대한 책임이 없으며 교육재정 투자를 유발하지 못하여 교육예산에 지원되는 자치단체의 비법정전입금은 아주 미미한 수준에 불과하다. 현행 우리나라 지방교육비 특별회계의 재원구조를 보면, 세입예산 중 국가부담수입이 차지하는 비율이 <표Ⅲ-4>에서 보는 바와 같이 2004년도에 73% 이상을 차지하는 등 지나치게 높게 나타나고 있고, 여기에 지방자치단체의 일반회계가 부담하고 있는 20%이상의 재원까지 합치면 지방교육비특별회계의 부담수입은 5.8% 이내의 극히 낮은 수준에 머물러 있는 실정이다.

<표Ⅲ-4>에서 보듯이 국가부담수입은 해마다 증가하는 추세이나, 지방교육비특별회계 자체수입은 해마다 감소 추세에 있다.

특히 제주도의 경우를 예를 들면, <표Ⅲ-5>에서 나타난 것처럼 도 광역자치단체에서 교육비특별회계로 지원되는 예산규모 중 비법정 전입금은 2003년도에 비해 2004년도에는 줄어들고 있다. 이를 개선하기 위해서는 일반행정과 교육행정의 연계 강화를 통한 지방자치단체의 교육비특별회계 지원비율을 확대할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방교육자치단체의 교육재정의 상황을 분석하기 위하여, 제주도교육비특별회계의 세입재원 내역을 <표Ⅲ-6>로 나타내었으며, 각 시·도별 재정

35) 강인수외, 전계논문, p46

자립도를 참고하기 위하여 <표Ⅲ-7>과 <표Ⅲ-8>로 2003년도 시·도교육비특별회계 재정자립도 및 일반지방자치단체의 재정자립도를 나타내었다.

<표Ⅲ-4> 시·도교육비특별회계 재원별 세입내역

(단위: 억원, %)

구분 년도	합계	국가부담수입		지방자치단체 부담수입		교육비특별회계 부담수입		주민부담수입 등	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2002	23,416	16,621	71.0	4,854	20.7	1,933	8.3	8	0.03
2003	25,854	18,670	72.2	5,276	20.4	1,901	7.4	7	0.03
2004	29,058	21,252	73.1	6,103	21.0	1,696	5.8	7	0.02

자료 : 교육인적자원부, “지방자치단체 교육비특별회계 예산분석 결과”, (2002, 2003, 2004)에서
재구성

<표 Ⅲ-5> 제주도 광역자치단체 교육예산 지원 규모

(단위 : 백만원, %)

구분 년도	제주도예산 (A)	법정전입금(B)		비법정전입금(C)		비고
		예산액	비율 (A/B)	예산액	비율 (A/C)	
2002	695,797	62,319	8.96	134	0.19	제주도 일반회계 기준
2003	754,129	70,810	9.4	271	0.36	“
2004	768,149	76,464	9.95	224	0.29	“

자료 : 제주도, “세입·세출예산서(본예산 기준)”, (2002, 2003, 2004)에서, 재구성

<표Ⅲ-6> 제주도교육비특별회계 재원별 세입내역

(단위: 백만원, %)

구분 년도	합계	국가부담수입		지방자치단체 부담수입		교육비특별회계 부담수입		주민부담 수입 등	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2002	310,610	233,987	75.3	61,887	19.9	14,736	4.7	0	0
2003	354,612	269,697	76.1	70,840	20.0	14,075	4.0	0	0
2004	395,583	306,616	77.5	76,574	19.4	12,393	3.1	0	0

자료 : 교육인적자원부, “지방자치단체 교육비특별회계 예산분석 결과”, (2002, 2003, 2004)에서
재구성

<표Ⅲ-7> 2003년도 시·도교육비특별회계 지방재정자립도
(단위 : 백만원, %)

시·도 교육청 별	총예산(A)	지방자치단체 일반회계 부담수입		지방자치단체 교육비특별회계 부담수입		지방재정 (D=B+C)	비율 (A/D%)
		금액(B)	비율 (A/B)	금액(C)	비율 (A/C)		
계	25,854,105	5,275,530	20.4	1,901,137	7.4	5,275,550.4	27.8
서울	4,157,079	1,878,206	45.2	282,057	6.8	1,878,251.2	52
부산	1,826,742	421,375	23.1	142,692	7.8	421,398.1	30.9
대구	1,238,170	250,319	20.2	103,747	8.4	250,339.2	28.6
인천	1,231,348	274,134	22.3	141,730	11.5	274,156.3	33.8
광주	777,240	122,603	15.8	58,405	7.5	122,618.8	23.3
대전	779,160	148,342	19.0	89,154	11.4	148,361	30.5
울산	655,333	112,811	17.2	77,947	11.9	112,828.2	29.1
경기	4,716,220	1,091,852	23.2	490,640	10.4	1,091,875.2	33.6
강원	1,114,786	108,154	9.7	59,161	5.3	108,163.7	15
충북	974,622	83,316	8.5	93,848	9.6	83,324.5	18.2
충남	1,285,477	116,533	9.1	49,165	3.8	116,542.1	12.9
전북	1,425,433	112,778	7.9	79,145	5.6	112,785.9	13.5
전남	1,589,480	109,272	6.9	84,562	5.3	109,278.9	12.2
경북	1,805,542	162,688	9.0	48,173	2.7	162,697	11.7
경남	1,922,861	212,307	11.0	86,636	4.5	212,318	15.5
제주	354,612	70,840	20.0	14,075	4	70,860	23.9

자료 : 교육인적자원부, “지방자치단체 교육비특별회계 예산분석 결과”, 2003. 5.에서 재구성

<표Ⅲ-8> 시·도 지방자치단체 재정자립도 현황

시·도별	2001년도(%)	2002년도(%)	2003년도(%)
계	57.6	54.6	56.3
서울	95.6	95.6	95.9
부산	74.4	69.5	74.9
대구	75.3	69.0	76.4
인천	77.7	74.2	74.6
광주	63.6	61.5	63.0
대전	74.9	73.5	73.6
울산	76.4	67.1	71.6
경기	78.0	76.5	78.0
강원	29.8	26.9	26.7
충북	36.5	32.8	31.4
충남	30.5	28.4	29.8
전북	27.7	26.3	25.6
전남	22.0	20.4	21.0
경북	31.3	30.0	29.2
경남	39.5	35.9	37.2
제주	33.6	33.8	37.4

자료: 행정자치부 시·도별 재정자립도 현황 및 지방예산현황 표 재구성

제4장. 연구조사 방법 및 분석결과

제1절. 연구설계

1. 조사대상

이번 설문조사는 교육자치와 일반자치의 통합논의와 관련하여 이해관련집단의 의견을 파악할 목적으로, 제주도 지역 내에 재직하고 있는 초·중등학교 교사·교육전문직 및 교육일반직공무원과 학부모(학교운영위원중 학부모위원)를 대상으로 9월 10일부터 9월 20일까지 설문지에 의한 의견조사를 실시하였다. 교육전문직 및 교육일반직공무원의 경우는 교육위원회와 지방의회라는 중복된 의결과정을 직접 경험하면서 느끼는 문제점에 대한 인식을 파악하기 위하여 80%를 도교육청에 근무하고 있거나 근무해본 경험이 있는 직원으로, 나머지 20%는 지역교육청 및 일선학교에 근무하는 직원을 대상으로 하였다.

교사는 공립학교 초·중등교사 모집단 3,956명(초등 2,110명, 중등 1,846명)중 396명의 표본을 대상으로, 초등인 경우는 제주도내 3개교, 서귀포시 및 남제주군 5개교, 북제주군 3개교를 선정하여 총 210명을, 중등인 경우 제주도내 5개교, 서귀포 및 남제주군 4개교, 북제주군 2개교를 선정하여 186명을 무작위 추출방법에 의하여 조사를 실시하였으며, 교육전문직은 과장직위 이하의 모집단 82명(초등 27명, 중등 54명)중 8명(초등 3명, 중등 5명)을 표본 추출하여 도교육청, 지역교육청 및 직속기관별로 인원을 안배하였고, 일반직공무원의 경우는 기능직공무원과 소수의 인원 직렬을 제외한 교육행정직, 기술직, 식품위생직의 5급 이하의 모집단 469명(행정340명, 기술34명, 식품95명)을 선정하여 49명의 표본을 대상으로 직급별 현원에 비례하여 설문조사 인원을 설정하고 조사를 실시하였다. 학부모의 경우는 제주도내 3개 교육청별 지역의 학교운영위원회 학부모위원 910명(제주시 315명, 서귀포 및 남제주군 340명, 북제주군

255명)중에서 92명의 표본을 대상으로 각 지역별 현원 비례로 무작위 추출하여 설문 조사를 실시하였다.

일반사항은 크게 신분별, 연령별, 공무원경력별, 초·중등교사별, 학부모운영위원의 소재지 지역별로 구분하였다. 총 설문지 배포 수는 542부이고 회수된 설문지는 520부였으며 이 중 통계처리에 부적합한 질문지 3부를 제외한 517부를 통계 처리하였다. 교육전문직은 설문대상이 소수(8명)여서 별도의 분석을 하지 않고 교원 수에 합산하였으며, 교육일반직의 경우에도 직급별 대상 인원수가 소수여서(예; 5급 4명, 9급 3명 등) 필요한 몇 개의 문항을 제외하고는 직급별 분석은 하지 않았다.

2. 분석방법

본 연구를 위하여 질문영역을 크게 3개 영역으로 나누었으며, 각 하위요인별로 세분화하여 총 35개 문항으로 설문지를 제작·활용하였다.

첫째 영역인 ‘지방교육자치제도에 대한 인지도’는 각 문항별로 ‘매우 그렇다’, ‘다소 그렇다’, ‘그저 그렇다’, ‘다소 그렇지 않다’, ‘전혀 그렇지 않다’로 구분하여 측정하였고,

둘째 영역인 ‘교육자치와 일반자치의 통합에 대한 일반적인 인식영역’은 ‘매우 그렇다’, ‘다소 그렇다’, ‘그저 그렇다’, ‘다소 그렇지 않다’, ‘전혀 그렇지 않다’ 와 문항별로 의견을 선택할 수 있도록 하였으며,

세번째 영역인 ‘교육자치와 일반자치의 통합논의에 대한 쟁점사항 인식과 지방교육자치제도의 개선방안’에 대한 의견에서는 ‘매우 그렇다’, ‘다소 그렇다’, ‘그저 그렇다’, ‘다소그렇지 않다’, ‘전혀 그렇지 않다’ 와 ‘그렇다’, ‘아니다’, ‘모르겠다’ 및 문항별로 의견을 선택하도록 하는 방식으로 측정하였다.

본 연구의 자료처리를 위한 통계분석은 SPSS 10.0 WINDOWS를 사용하여 다음과 같은 방법으로 분석하였다.

첫째, 표본의 일반적 특성 및 인식을 파악하기 위하여 빈도분석(Frequency Analysis)을 실시하였으며, 빈도분석시의 평균값은 역산하여 산출하였다.

둘째, 교육자치와 일반자치의 통합 논의에 관한 집단간 인식의 차이를 알아보기 위

하여 교차분석(χ^2 검정), t검정(t-test)과 분산분석(One-Way ANOVA)을 실시하였다. 분산분석 후 유의한 차이가 있는 경우는 Duncan의 사후검정을 사용하여 집단간 차이를 규명하였다.

제2절. 교육자치 및 일반자치의 통합에 대한 인식

1. 조사대상 변인분석

<표IV-1> 집단별 구성

구 분	모집단	표본	회수	분석 빈도(명)	백분율(%)
학부모(운영위원)	910	92	88	86	16.6
교원(교육전문직 포함)	4,038	404	385	384	74.3
교육일반직	469	49	47	47	9.1
합계	5,417	542	520	517	100.0

<표IV-2> 교원의 구성

구 분	모집단	표본	회수	분석 빈도(명)	백분율(%)
초등	2,137	213	201	201	52.3
중등	1,901	191	184	183	47.7
합계	4,038	404	385	384	100.0

<표IV-3> 학부모운영위원의 소속학교 지역 분포

구 분	모집단	표본	회수	분석 빈도(명)	백분율(%)
제주시지역	315	32	29	29	33.7
서귀포·남제주군 지역	340	34	33	32	37.2
북제주군 지역	255	26	26	25	29.1
합계	910	92	88	86	100.0

<표IV-4> 일반직 공무원의 직급 분포

구 분	모집단	표본	회수	분석 빈도(명)	백분율(%)
5급	33	4	4	4	8.5
6급	146	15	15	15	31.9
7급	186	18	18	18	38.3
8급	87	9	8	8	17.0
9급	27	3	2	2	4.3
합계	469	49	47	47	100.0

<표IV-1>에 나타난 집단별 구성을 살펴보면, 교원(교육전문직 포함)이 74.3%로 가장 많았으며, 다음은 학부모(운영위원) 16.6%, 교육일반직이 9.1%의 순으로 조사되었다. 교원의 배경변인별 구성은 <표IV-2>에 보듯이 초등교원이 52.3%로 중등교원(47.7%)에 비해 많았으며, 학부모운영위원의 소속학교 지역 분포는 <표IV-3>에서 보는 바와 같이, 서귀포·남제주군 지역이 37.2%로 가장 많았으며, 다음으로는 제주시 지역(33.7%), 북제주군 지역(29.1%)의 순으로 조사되었다. 일반직 공무원의 직급 분포를 살펴보면 <표IV-4>에 나타난 7급이 38.3%로 가장 많았으며, 다음은 6급(31.9%), 8급(17.0%), 5급(8.5%) 등의 순으로 조사되었다.

2. 현행 지방교육자치제도에 대한 인지정도

가. 지방교육자치의 의미

<표IV-5> 지방교육자치의 의미에 대한 인지 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부모운영위원	86	3.59	.76			B
교원	384	3.66	.78	3.139	.044*	B
교육일반직	47	3.94	.82			A
합계	517	3.68	.79			

*p<.05

<표IV-5>에 나타난 지방교육자치의 의미에 대한 인지 정도 차이 분석결과를 살펴보면, 전체 3.68점의 평균점을 보여 비교적 높은 인지 수준을 보였다.

이를 집단별로 살펴보면, 교육일반직(M=3.94)이 학교운영위원(M=3.59)과 교원(M=3.66)에 비해 지방교육자치의 의미에 대해 잘 알고 있는 것으로 나타났다(p<.01).

<학부모운영위원> <표IV-6> 지방교육자치의 의미에 대한 인지 정도

구분	N	M	SD	t/F	p	
제주시	29	3.72	.65			
지역	서귀포/남제주군	32	3.69	.86	2.383	.099
	북제주군	25	3.32	.69		
연령	30대 이하	22	3.59	.91	-.015	.988
	40대 이상	64	3.59	.71		
합계	86	3.59	.76			

<표IV-6>에서 보는 바와 같이, 학부모운영위원의 지방교육자치 의미에 대한 인지 수준은 3.59점으로 비교적 높은 것으로 나타났으며, 소속학교 지역이나 연령에 따른 통계적으로 유의미한 차이는 보이지 않았다. 교원의 경우에는 <표IV-7>에서 보는 바와 같이, 지방교육자치의 의미에 대한 인지 수준은 3.66점의 평균점을 보여 비교적 높은 것으로 나타났다. 경력에 따라서는, 20년 이상 경력의 집단(M=3.83)이 가장 높았으며, 다음으로는 10-20년 미만 경력의 집단(M=3.69)으로, 10년 미만 경력의 집단(M=3.39)에 비해 지방교육자치의 의미에 대해 더 잘 알고 있는 것으로 나타났으며(p<.001), 연령별로는 40대(M=3.78)와 50대 이상(M=3.89)이 30대 이하(M=3.41)에 비해 지방교육자치의 의미에 대해 더 잘 알고 있는 것으로 나타났다(p<.001). 학교급에 따라서는 차이를 보이지 않아, 학교급에 관계없이 지방교육자치의 의미에 대해 잘 알고 있는 것으로 나타났다.

<교원> <표IV-7> 지방교육자치의 의미에 대한 인지 정도

구분	N	M	SD	t/F	p	사후검정	
학교급	초등교원	201	3.60	.79	-1.559	.120	
	중등교원	183	3.73	.78			
경력	10년 미만	102	3.39	.81	9.886	.000***	B
	10-20년 미만	143	3.69	.76			A
	20년 이상	139	3.83	.74			A
연령	30대 이하	148	3.41	.82	14.199	.000***	B
	40대	148	3.78	.71			A
	50대 이상	88	3.89	.72			A
합계	384	3.66	.78				

***p<.001

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
10년 미만	13	3.62	.96			B
경력	10-20년 미만	21	3.76	6.104	.005**	B
	20년 이상	13	4.54			A
연령	30대 이하	28	3.75	-1.950	.057	
	40대 이상	19	4.21			
합계	47	3.94	.82			

**p<.01

<표IV-8>에서 보는 바와 같이, 교육일반직의 지방교육자치 의미에 대한 인지 정도는 3.94점의 평균점을 보여 3개 집단 중에서 가장 높은 것으로 나타났다.

경력별로는, 20년 이상 경력 집단(M=4.54)이 10년 미만(M=3.62)과 10-20년 미만 경력집단(M=3.76)에 비해 월등히 높은 인지 수준을 보였으며(p<.01), 연령에 따른 통계적으로 유의미한 차이는 보이지 않았다.

나. 교육자치와 일반자치의 통합논의

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교운영위원	86	3.33	.98			B
교원	384	3.28	1.02	3.250	.040*	B
교육일반직	47	3.68	1.07			A
합계	517	3.32	1.02			

*p<.05

교육자치와 일반자치의 통합논의에 대한 인지 정도 차이 분석결과는 전체적으로는 3.32점의 평균점을 보였으며, 교육자치와 일반자치 통합 논의에 대해 어느 정도는 알고 있는 것으로 나타났다. 이를 집단별로 살펴보면, 교육일반직(M=3.68)이 학부모운영위원(M=3.33)과 교원(M=3.28)에 비해 잘 알고 있는 것으로 나타났다(p<.05).<표IV-9>참조

다. 교육감의 지위 및 권한, 선출방식

<표IV-10> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교운영위원	86	4.19	.62			A
교원	384	3.89	.91	9.231	.000***	B
교육일반직	47	4.36	.67			A
합계	517	3.98	.86			

***p<.001

교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도의 차이 분석결과는 <표IV-10>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.98점의 평균점을 보여 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 수준은 매우 높음을 알 수 있다. 집단별로는 학부모운영위원(M=4.19)과 교육일반직(M=4.36)이 교원(M=3.89)에 비해 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대해 잘 알고 있는 것으로 나타났다(p<.001). 이를 집단변인별로 분석한 결과는 다음과 같다.

<학부모운영위원> <표IV-11> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	
제주시	29	4.31	.47			
지역	서귀포/남제주군	32	4.19	.69	1.271	.286
	북제주군	25	4.04	.68		
연령	30대 이하	22	4.09	.68		
	40대 이상	64	4.22	.60	-.828	.410
합계	86	4.19	.62			

<표IV-11>에서 보는 바와 같이, 학부모운영위원의 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지수준은 4.19점으로 매우 높은 것으로 나타났다.

학부모 운영위원의 소속학교 지역 및 연령에 따른 차이는 보이지 않아, 학부모 운영위원의 소속 학교지역 및 연령에 관계없이 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대해 매우 잘 알고 있는 것으로 나타났다.

<교원> <표IV-12> 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 정도

구분	N	M	SD	t/F	p	사후검정	
학교급	초등교원	201	3.88	.88	-.396	.692	
	중등교원	183	3.91	.95			
경력	10년 미만	102	3.48	.98	20.703	.000***	C
	10-20년 미만	143	3.88	.84			B
	20년 이상	139	4.21	.80			A
연령	30대 이하	148	3.53	.98	27.097	.000***	C
	40대	148	3.99	.76			B
	50대 이상	88	4.35	.79			A
합계	384	3.89	.91				

***p<.001

<표IV-12>에서 보는 바와 같이, 교원의 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 수준은 3.89점으로 매우 높았다.

교원의 경력에 따라서는, 경력이 많을수록(p<.001), 연령에 따라서는 연령이 높을수록(p<.001) 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대해 잘 알고 있는 것으로 나타났다.

<교육일반직> <표IV-13>교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지정도

구분	N	M	SD	t/F	p	
10년 미만	13	4.15	.55	2.469	.096	
경력	10-20년 미만	21	4.29			.72
	20년 이상	13	4.69			.63
연령	30대 이하	28	4.25	-1.395	.170	
	40대 이상	19	4.53			.70
합계	47	4.36	.67			

<표IV-13>에서 보는 바와 같이, 교육일반직 공무원의 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 수준은 4.36점으로 3개 집단중에서 가장 높았으며, 교육일반직 공무원의 경력 및 연령에 따른 차이를 보이지 않았다.

라. 교육위원회의 지위 및 권한, 선출방식

<표IV-14> 교육위원회의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부모운영위원	86	3.80	.89			B
교원	384	3.58	.93	8.235	.000***	B
교육일반직	47	4.13	.97			A
합계	517	3.67	.94			

***p<.001

교육위원회의 지위 및 권한, 선출방식에 대한 인지 정도의 차이 분석결과는 <표IV-14>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.67점의 평균점을 보여, 교육위원회의 지위 및 권한, 선출방식에 대해 잘 알고 있는 것으로 나타났다.

집단별로는 교육일반직(M=4.13)이 학교운영위원(M=3.80)과 교원(M=3.58)에 비해 교육위원회의 지위 및 권한, 선출방식에 대해 더 잘 알고 있는 것으로 나타났다(p<.001).

3. 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 일반적 인식

가. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 저해정도

1) 교육의 자주성 저해 정도

<표IV-15> 교육의 자주성 저해 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부모운영위원	86	3.87	.90			AB
교원	384	4.10	.90	7.016	.001**	A
교육일반직	47	3.62	1.07			B
합계	517	4.02	.93			

**p<.01

일반자치와 교육자치가 통합될 경우 교육의 자주성 저해 정도에 대한 인식 차이

분석결과는 <표IV-15>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 4.02점으로 일반자치와 교육자치가 통합될 경우 교육의 자주성이 저해될 것이라는 인식이 매우 높은 것으로 나타났다. 집단별로는, 교원(M=4.10)이 가장 교육의 자주성이 저해될 것이라고 생각하는 것으로 나타났으며, 다음으로는 학교운영위원(M=3.87), 교육일반직(M=3.62)의 순으로 나타났다(p<.01).

2) 교육의 전문성 저해 정도

<표IV-16> 교육의 전문성 저해 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부운영위원	86	3.65	.94			B
교원	384	4.01	.97	16.685	.000***	A
교육일반직	47	3.21	1.12			C
합계	517	3.88	1.01			

***p<.001

일반자치와 교육자치 통합으로 교육의 전문성이 저해될 것이라는 인식 정도의 차이를 분석결과는 <표IV-16>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.88점의 평균점을 보여 일반자치와 교육자치의 통합으로 교육의 전문성이 저해될 것이라는 인식은 비교적 높음을 알 수 있다. 집단별로는, 교육의 전문성이 저해될 것이라는 인식은 교원(M=4.01)이 가장 높았으며, 다음으로는 학교운영위원(M=3.65), 교육일반직(M=3.21)의 순으로 나타났다(p<.001).

3) 교육의 정치적 중립성 저해 정도

<표IV-17> 교육의 정치적 중립성 저해 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p
학교운영위원	86	3.94	1.01		
교원	384	3.99	1.08	.756	.470
교육일반직	47	3.79	1.20		
합계	517	3.96	1.08		

일반자치와 교육자치 통합 시 교육의 정치적 중립성이 저해될 것이라는 데 대한 인식 차이 분석결과는 <표IV-17>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.96점의 평균점을 보여 매우 높은 것으로 나타났다. 집단별 차이는 보이지 않아, 신분에 관계없이 일반자치와 교육자치가 통합되면 교육의 정치적 중립성은 보장되지 않을 것이라는 높은 인식을 갖고 있음을 알 수 있다.

나. 지방교육재정 규모의 확대 정도

<표IV-18> 일반자치와 교육자치 통합 시 지방교육재정 규모 확대 정도

구분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부모운영위원	86	2.97	1.10			A
교원	384	2.44	1.09	10.779	.000***	B
교육일반직	47	2.94	1.17			A
합계	517	2.57	1.12			

***p<.001

일반자치와 교육자치 통합 시 지방교육재정(교육청예산)의 규모 확대 정도에 대한 분석결과는 <표IV-18>에서 보는 바와 같다. 전체적으로는 2.57점의 평균점을 보여 일반자치와 교육자치 통합으로 지방교육재정 규모가 확대될 것이라는 인식은 그다지 높지 않음을 알 수 있으며, 학교운영위원(M=2.97)과 교육일반직(M=2.94)이 교원(M=2.44)에 비해 지방교육재정 규모 확대에 대한 기대가 높은 것으로 나타났다 (p<.001).

다. 교육위원 및 교육감의 위상 변화

<표IV-19> 통합 시 교육위원 및 교육감의 위상 추락 정도

구분	N	M	SD	t/F	p
학부모운영위원	86	3.64	.93		
교원	384	3.71	1.07	.164	.849
교육일반직	47	3.66	1.03		
합계	517	3.69	1.04		

일반자치와 교육자치가 통합될 경우 교육위원 및 교육감의 위상이 추락 정도에 대한 인식 차이 분석결과는 <표IV-19>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.69점의 평균점을 보여 비교적 높은 수준을 보였으며, 집단별로 유의미한 차이는 없었다. 따라서 신분에 관계없이 일반자치와 교육자치가 통합될 경우, 교육위원 및 교육감의 위상이 추락될 것이라는 인식은 비교적 높음을 알 수 있다.

라. 공무원의 신분상·인사상 변화

<표IV-20> 일반자치와 교육자치 통합 시 신분상·인사상 변화 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부모운영위원	86	3.65	.89			B
교원	384	3.93	.89	3.626	.027*	A
교육일반직	47	3.79	.86			AB
합계	517	3.87	.89			

*p<.05

일반자치와 교육자치 통합으로 공무원 수의 감축 등 신분상·인사상 변화 정도에 대한 인식 차이 분석결과는 <표IV-20>에서 보는 바와 같이, 전체적으로 3.87점의 평균점을 보여 일반자치와 교육자치 통합으로 공무원의 신분상·인사상 변화가 비교적 클 것이라고 예상함을 알 수 있다. 이를 집단별로 살펴보면, 교원(M=3.93)의 평균점이 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 교육일반직으로 3.79점의 평균점을 보였으며, 학부모운영위원의 평균점이 3.65점으로 가장 낮았다(p<.05). 따라서 교원의 경우가 일반자치와 교육자치가 통합되면 공무원의 신분상·인사상 변화에 대한 우려를 가장 많이 함을 알 수 있다.

<교원> <표IV-21> 일반자치와 교육자치 통합 시 신분상·인사상 변화 정도

구 분		N	M	SD	t/F	p
학교급	초등교원	201	3.85	.94	-1.887	.060
	중등교원	183	4.02	.82		
경력	10년 미만	102	3.81	.94	1.240	.291
	10-20년 미만	143	3.94	.87		
	20년 이상	139	3.99	.86		
연령	30대 이하	148	3.79	.94	2.973	.052
	40대	148	3.99	.86		
	50대 이상	88	4.05	.82		
합 계		384	3.93	.89		

<표IV-21>에서 보는 바와 같이, 교원의 배경변인에 따른 차이는 보이지 않아 교원의 학교급 및 경력·연령과 관계없이 일반자치와 교육자치 통합으로 공무원 수의 감축 등 신분상·인사상 변화가 있을 것이라는 인식은 매우 높음을 알 수 있다.

<교육일반직><표IV-22>일반자치와 교육자치 통합 시 신분상·인사상 변화 정도

구 분		N	M	SD	t/F	p
경력	10년 미만	13	3.85	.80	.041	.960
	10-20년 미만	21	3.76	.89		
	20년 이상	13	3.77	.93		
연령	30대 이하	28	3.79	.83	=.015	.988
	40대 이상	19	3.79	.92		
합계		47	3.79	.86		

교육일반직공무원의 인식 차이 분석결과는 <표IV-22>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.79점으로 비교적 높은 수준을 보였으며, 공무원 경력 및 연령에 따른 차이는 보이지 않아 경력 및 연령과 관계없이 일반자치와 교육자치 통합으로 공무원 수의 감축 등 신분상·인사상 변화가 있을 것이라는 인식은 비교적 높음을 알 수 있다.

마. 교육행정의 비효율성 개선정도

<표IV-23> 일반자치와 교육자치 통합 시 교육행정의 비효율성 개선 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교운영위원	86	3.20	1.05			A
교원	384	2.68	1.05	9.259	.000***	B
교육일반직	47	2.94	.94			AB
합계	517	2.79	1.06			

***p<.001

일반자치와 교육자치 통합 시 교육행정의 비효율성 개선 정도에 대한 인식 차이 분석결과는 <표IV-23>에서 보는 바와 같이, 전체평균이 2.79점으로 일반자치와 교육자치 통합으로 인한 교육행정의 비효율성 개선에 대한 기대감은 높지 않음을 알 수 있다. 이를 집단별로 살펴보면, 학부모운영위원(M=3.20)의 기대가 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로는 교육일반직(M=2.94), 마지막으로 교원(M=2.68)의 순으로 나타났다(p<.001).

바. 일반자치와 교육자치의 통합시 자치단체장의 교육에 대한 관심변화 정도

<표IV-24> 통합 시 자치단체장의 교육에 대한 관심 변화 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교운영위원	86	3.38	1.02			A
교원	384	2.90	1.10	8.784	.000***	B
교육일반직	47	3.32	1.07			A
합계	517	3.02	1.10			

***p<.001

일반자치와 교육자치 통합 시 교육행정의 연계 강화로 자치단체장의 교육에 대한 관심 증가 정도에 대한 인식 차이 분석결과는 <표IV-24>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.02점의 평균점을 보였으며, 집단별로는 학부모운영위원(M=3.38)과 교육일반직(M=3.32)이 교원(M=2.90)에 비해 일반자치와 교육자치가 통합되면 교육행정의 연계 강화로 자치단체장의 교육에 대한 관심이 증가될 것이라고 기대하는 것으로 나타났다(p<.001).

사. 교육자치와 일반자치의 통합 찬성여부

<표 IV-25> 일반자치와 교육자치 통합에 대한 찬성 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교운영위원	86	2.60	1.18			A
교원	384	1.89	1.08	19.049	.000***	B
교육일반직	47	2.53	1.33			A
합계	517	2.06	1.16			

***p<.001

일반자치와 교육자치 통합에 대한 찬성 정도의 차이 분석결과는 <표 IV-25>에서 보는 바와 같이, 전체평균이 2.06점으로, 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 찬성 정도는 낮았으며, 집단별로는 교원(M=1.89)이 가장 통합에 반대하는 것으로 나타났으며, 학교운영위원(M=2.60)과 교육일반직(M=2.53)은 교원에 비해 통합에 대한 찬성 정도가 높았다(p<.001). 이를 집단별 배경변인에 따라 배경변인에 따라 살펴보면 다음과 같다.

<학부모운영위원> <표 IV-26> 일반자치와 교육자치 통합에 대한 찬성 정도

구 분	N	M	SD	t/F	p
제주시	29	2.86	1.19		
지역 서귀포/남제주군	32	2.22	1.01	2.859	.063
북제주군	25	2.80	1.29		
연령 30대 이하	22	2.82	1.30		
40대 이상	64	2.53	1.14	.983	.329
합계	86	2.60	1.18		

학부모운영위원의 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 찬성 여부 분석결과는 <표 IV-26>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 2.60점의 평균점을 보여, 다소 부정적인 것으로 나타났다. 소속학교 지역에 따라서는 제주도(M=2.86)와 북제주군(M=2.80)이 서귀포/남제주군(M=2.22)에 비해 조금 더 높은 동의수준을 보였으나 통계적으로 유의미한 차이는 아니어서, 학부모운영위원의 배경변인과 관계없이 일반자치와 교육자

치 통합에 대해서는 찬성하지 않음을 알 수 있다.

<교원> <표IV-27> 일반자치와 교육자치 통합에 대한 찬성 정도

구 분		N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교급	초등교원	201	1.99	1.11	2.006	.046*	
	중등교원	183	1.77	1.02			
경력	10년 미만	102	2.15	1.14	4.184	.016*	A
	10-20년 미만	143	1.80	1.05			
	20년 이상	139	1.78	1.03			
연령	30대 이하	148	2.14	1.13	7.129	.001**	A
	40대	148	1.74	1.02			
	50대 이상	88	1.69	.99			
합 계		384	1.89	1.08			

*p<.05, **p<.01

교원의 경우는 <표IV-27>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 1.89점의 매우 낮은 평균점을 보여, 통합에 반대하는 것으로 나타났다. 학교급별로는 초등교원(M=1.99)이 중등교원(M=1.77)에 비해 통합에 대한 찬성정도가 다소 높았으나, 2점 미만의 평균점으로 일반자치와 교육자치 통합에는 찬성하지 않음을 알 수 있다(p<.05).

경력별로는 10년 미만 경력 집단(M=2.15)이 10년 이상 경력 집단(M=1.79)에 비해 (p<.05), 연령별로는 30대 이하(M=2.14)의 집단이 그 이상의 연령 집단(M=1.71)에 비해 일반자치와 교육자치 통합에 조금 더 찬성하는 것으로 나타났다(p<.01).

즉, 경력과 연령이 높을수록 통합에 찬성정도는 더 낮은 것으로 나타났다.

<교육일반직> <표IV-28> 일반자치와 교육자치 통합에 대한 찬성 정도

구 분		N	M	SD	t/F	p
직급	6급 이상	19	2.37	1.50	.320	.728
	7급	18	2.72	1.27		
	8급 이하	10	2.50	1.18		
경력	10년 미만	13	2.69	1.18	.152	.860
	10-20년 미만	21	2.43	1.25		
	20년 이상	13	2.54	1.66		
연령	30대 이하	28	2.75	1.21	1.375	.176
	40대 이상	19	2.21	1.47		
합계		47	2.53	1.33		

교육일반직 공무원의 통합에 대한 찬성 수준 차이 분석결과는 <표IV-28>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 2.53점의 평균점을 보여 일반자치와 교육자치 통합에 찬성하지 않는 것으로 나타났으며 공무원의 배경변인에 따른 통계적으로 유의미한 차이는 보이지 않아 교육일반직 공무원의 직급별·경력별·연령별로 관계없이 일반자치와 교육자치 통합에 반대하는 것으로 나타났다.

1) 통합에 찬성하는 이유

<표IV-29> 일반자치와 교육자치 통합에 찬성하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양	27	36.0	4	5.3	5	6.7
지방자치와 교육자치의 연계가 강화	34	45.3	24	32.0	6	8.0
지방교육재정규모가 확대	1	1.3	21	28.0	6	8.0
교육행정인력의 효율 기대	5	6.7	16	21.3	25	33.3
교육행정공무원의 승진기회 확대	2	2.7	1	1.3	3	4.0
자치단체장의 교육에 대한 권한 및 책임강화	6	8.0	9	12.0	30	40.0
합계	75	100.0	75	100.0	75	100.0

일반자치와 교육자치의 통합에 찬성하는 경우, 그 이유에 대한 분석결과는 <표IV-29>에서 보는 바와 같이, 첫번째 이유로 꼽은 것이 지방자치와 교육자치의 연계가 강화될 것이다가 45.3%로 가장 많았으며, 다음으로는 중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양될 것이라는 이유가 36.0%로 대부분을 차지하였다.

<학부모운영위원회> <표IV-30> 일반자치와 교육자치 통합에 찬성하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양	12	50.0	2	8.3	-	-
지방자치와 교육자치의 연계가 강화	10	41.7	8	33.3	1	4.2
지방교육재정규모가 확대	1	4.2	6	25.0	1	4.2
교육행정인력의 효율 기대	1	4.2	7	29.2	9	37.5
교육행정공무원의 승진기회 확대	-	-	1	4.2	-	-
자치단체장의 교육에 대한 권한 및 책임강화	-	-	-	-	13	54.2
합계	24	100.0	24	100.0	24	100.0

학부모운영위원의 경우, 통합 찬성 이유에 대한 분석결과는 <표IV-30>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양될 것이기 때문이라는 응답이 50.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방자치와 교육자치의 연계가 강화될 것이다라는 응답이 41.7%로 대부분을 차지했다.

<교원> <표IV-31> 일반자치와 교육자치 통합에 찬성하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양	11	29.7	1	2.7	4	10.8
지방자치와 교육자치의 연계가 강화	17	45.9	13	35.1	4	10.8
지방교육재정규모가 확대	-	-	9	24.3	3	8.1
교육행정인력의 효율 기대	4	10.8	6	16.2	11	29.7
교육행정공무원의 승진기회 확대	2	5.4	-	-	2	5.4
자치단체장의 교육에 대한 권한 및 책임 강화	3	8.1	8	21.6	13	35.1
합계	37	100.0	37	100.0	37	100.0

교원의 경우, 일반자치와 교육자치의 통합에 찬성하는 이유에 대한 분석결과는 <표IV-31>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 지방자치와 교육자치의 연계가 강화될 것이다라는 응답이 45.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양될 것이기 때문이라는 응답이 29.7%, 교육행정인력의 효율을 기할 수 있다는 응답이 10.8% 등의 순으로 나타났다.

<교육일반직> <표IV-32> 일반자치와 교육자치 통합에 찬성하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양	4	28.6	1	7.1	1	7.1
지방자치와 교육자치의 연계가 강화	7	50.0	3	21.4	1	7.1
지방교육재정규모가 확대	-	-	6	42.9	2	14.3
교육행정인력의 효율 기대	-	-	3	21.4	5	35.7
교육행정공무원의 승진기회 확대	-	-	-	-	1	7.1
자치단체장의 교육에 대한 권한 및 책임 강화	3	21.4	1	7.1	4	28.6
합계	14	100.0	14	100.0	14	100.0

교육일반직 공무원의 경우, 일반자치와 교육자치의 통합에 찬성하는 경우, 그 이유

에 대한 분석결과는 <표IV-32>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 지방자치와 교육자치의 연계가 강화될 것이다라는 응답이 50.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양될 것이기 때문이라는 응답이 28.6%, 자치단체장의 교육에 대한 권한 및 책임 강화라는 응답이 21.4% 등의 순으로 나타났다.

2) 바람직한 통합 방법

<표IV-33> 바람직한 통합 방법에 대한 집단별 인식 차이

구 분	교육/일반행정 기관조직과 재정의 완전한 통합	행정조직은 현행대로 유지, 재정만 통합	의결기관만 통합	재정은 현행대로, 행정조직만 통합	합계	X ² (p)
	통합	통합	통합	통합		
학부모운영위원	10 (41.7)	3 (12.5)	9 (37.5)	2 (8.3)	24 (100.0)	
교원	12 (32.4)	12 (32.4)	11 (29.7)	2 (5.4)	37 (100.0)	11.312
교육일반직	2 (14.3)	9 (64.3)	2 (14.3)	1 (7.1)	14 (100.0)	(.079)
합계	24 (32.0)	24 (32.0)	22 (29.3)	5 (6.7)	75 (100.0)	

<표IV-33>에서 보는 바와 같이, 일반자치와 교육자치의 통합에 찬성하는 경우, 바람직한 통합 방법에 대한 견해는, 교육행정기관과 일반행정기관 조직과 재정의 완전한 통합 방법과 행정조직은 현행대로 유지하되 재정만 통합하는 방법이 각각 32.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육위원회를 지방의회의 상임위원회화 하여 의결기관만 통합하는 방법이 29.3% 등의 순으로 나타났다.

학부모운영위원 41.7%와 교원 32.4%가 교육행정기관과 일반행정기관 조직과 재정의 완전한 통합 방법이 바람직하다고 생각하는 반면, 교육일반직의 경우 64.3%가 행정조직은 현행대로 유지하고 재정만 통합하는 방법을 바람직하다고 생각하는 것으로 나타났다. 그러나 집단별로 통계적 유의미한 차이는 아니어서 바람직한 통합 방법에 대한 집단별 인식 차이는 없음을 알 수 있다. 또한 집단별 배경변인에 대한 통계적 유의미한 차이도 보이지 않았다.

3) 통합에 반대하는 이유

<표IV-34> 일반자치와 교육자치 통합에 반대하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
시도간 재정격차로 지방교육 균형발전 저해	162	44.5	53	14.6	38	10.4
지방교육이 특정정당에 의해 좌우	53	14.6	73	20.1	52	14.3
교육자치 후퇴	26	7.1	67	18.4	42	11.5
교육자치의 본질 훼손	107	29.4	101	27.7	84	23.1
행정능률 저하	16	4.4	61	16.8	89	24.5
교육위원 및 교육감의 위상 추락	-	-	9	2.5	59	16.2
합 계	364	100.0	364	100.0	364	100.0

<표IV-34>에 나타난 일반자치와 교육자치 통합에 반대하는 이유에 대한 분석결과, 1순위로 시도간 재정격차로 지방교육의 균형 발전에 저해될 것이라는 이유가 44.5%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육의 자주성, 전문성 등 교육자치의 본질이 훼손될 것이다(29.4%), 지방교육이 특정 정당에 의해 좌우될 가능성이 높다(14.6%) 등의 순으로 나타났다.

<학부모운영위원회> <표IV-35> 일반자치와 교육자치 통합에 반대하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
시도간 재정격차로 지방교육 균형발전 저해	22	48.9	10	22.2	4	8.9
지방교육이 특정정당에 의해 좌우	11	24.4	9	20.0	5	11.1
교육자치 후퇴	3	6.7	9	20.0	7	15.6
교육자치의 본질 훼손	7	15.6	14	31.1	14	31.1
행정능률 저하	2	4.4	2	4.4	7	15.6
교육위원 및 교육감의 위상 추락	-	-	1	2.2	8	17.8
합 계	45	100.0	45	100.0	45	100.0

이를 집단별 배경변인별로 분석한 결과를 보면, <표IV-35>에서 보듯이 학부모운영위원회의 통합에 반대하는 이유에 대한 분석결과, 1순위가 시도간 재정격차로 지방교육의 균형 발전에 저해될 것이라는 이유가 48.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방교육이 특정 정당에 의해 좌우될 가능성이 높다(24.4%), 교육의 자주성, 전문성 등 교육자치의 본질이 훼손될 것이다(15.6%) 등의 순으로 나타났다.

<교원> <표Ⅳ-36> 일반자치와 교육자치 통합에 반대하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
시도간 재정격차로 지방교육 균형발전 저해	131	45.3	39	13.5	29	10.0
지방교육이 특정정당에 의해 좌우	34	11.8	58	20.1	43	14.9
교육자치 후퇴	21	7.3	53	18.3	34	11.8
교육자치의 본질 훼손	91	31.5	81	28.0	64	22.1
행정능률 저하	12	4.2	53	18.3	74	25.6
교육위원 및 교육감의 위상 추락	-	-	5	1.7	45	15.6
합 계	289	100.0	289	100.0	289	100.0

교원의 경우는 <표Ⅳ-36>에서와 같이 통합에 반대하는 이유로, 1순위는 시도간 재정격차로 지방교육의 균형 발전에 저해될 것이라는 이유가 45.3%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육의 자주성, 전문성 등 교육자치의 본질이 훼손될 것이라는 응답이 31.5%로 대부분을 차지했으며, 2순위에서 지방교육이 특정 정당에 의해 좌우될 가능성이 높다는 의견이 20.1%로 나타났다.

<교육일반직> <표Ⅳ-37> 일반자치와 교육자치 통합에 반대하는 이유

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
시도간 재정격차로 지방교육 균형발전 저해	9	30.0	4	13.3	5	16.7
지방교육이 특정정당에 의해 좌우	8	26.7	6	20.0	4	13.3
교육자치 후퇴	2	6.7	5	16.7	1	3.3
교육자치의 본질 훼손	9	30.0	6	20.0	6	20.0
행정능률 저하	2	6.7	6	20.0	8	26.7
교육위원 및 교육감의 위상 추락	-	-	3	10.0	6	20.0
합 계	30	100.0	30	100.0	30	100.0

<표Ⅳ-37>에 나타난 교육일반직 공무원의 통합에 반대하는 이유에 대한 분석결과, 1순위로는 시도간 재정격차로 지방교육의 균형 발전에 저해될 것이라는 응답과 교육의 자주성·전문성 등 교육자치의 본질이 훼손될 것이라는 응답이 각각 30.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방교육이 특정 정당에 의해 좌우될 가능성이 높다(26.7%) 등의 순으로 나타났다.

제3절. 교육자치와 일반자치 통합논의의 쟁점사항에 대한 개선방안

1. 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 비효율 문제

<표IV-38> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제

구 분	N	M	SD	t/F	p	사후검정
학부모운영위원	86	3.94	.76			B
교원	384	3.79	.88	10.483	.000***	B
교육일반직	47	4.38	.77			A
합계	517	3.87	.87			

***p<.001

의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제 정도에 대한 인식 차이 분석결과는 <표IV-38>에서 보는 바와 같이, 전체 평균이 3.87점으로 의결기관 이원화로 인한 교육행정의 효율성에 문제가 있다는 인식이 비교적 높았다. 집단별로는 교육일반직(M=4.38)이 학부모운영위원(M=3.94)과 교원(M=3.79)에 비해 의결기관의 이원화로 교육행정의 효율성에 문제가 있다는 인식이 매우 높은 것으로 나타났다(p<.001).

<학부모운영위원> <표IV-39> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제

구 분	N	M	SD	t/F	p	
제주시	29	3.97	.91			
지역	서귀포/남제주군	32	4.00	.76	.330	.720
	북제주군	25	3.84	.55		
연령	30대 이하	22	4.00	.76	.416	.679
	40대 이상	64	3.92	.76		
합계	86	3.94	.76			

의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제에 대한 학부모운영위원의 인식 차이 분석결과는 <표IV-39>에서 보는 바와 같이, 3.94점이 평균점을 보여, 효율성에 문제가 많을 것으로 생각하는 것으로 나타났으며, 배경변인에 따른 차이는 보이지 않았다.

<교원> <표IV-40> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제

구 분		N	M	SD	t/F	p	사후검정
학교급	초등교원	201	3.74	.86	-1.109	.268	
	중등교원	183	3.84	.92			
경력	10년 미만	102	3.68	.76	5.924	.003**	B
	10-20년 미만	143	3.67	.89			B
	20년 이상	139	3.99	.94			A
연령	30대 이하	148	3.57	.83	8.502	.000***	B
	40대	148	3.86	.90			A
	50대 이상	88	4.03	.86			A
합 계		384	3.79	.88			

p<.01, *p<.001

교원의 인식 차이 분석결과는 <표IV-40>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 3.79점의 평균점을 보여 비교적 높게 나타났다.

이를 경력과 연령별로 살펴보면, 20년 이상 경력 집단(M=3.99)이 그 이하의 집단(M=3.67)에 비해서, 또한 연령별로는 40대 이상의 연령집단(M=3.95)이 30대 이하의 연령집단(M=3.57)에 비해서 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 효율성에 문제가 있다고 생각하는 것으로 나타났다(p<.001). 즉, 경력이 높을수록, 연령이 많을수록 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 효율성에 문제가 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

<교육 일반직> <표IV-41> 의결기관의 이원화에 따른 교육행정 효율성의 문제

구 분		N	M	SD	t/F	p	사후검정
경력	10년 미만	13	3.92	.64	7.072	.002**	B
	10-20년 미만	21	4.33	.86			B
	20년 이상	13	4.92	.28			A
연령	30대 이하	28	4.25	.70	-1.459	.151	
	40대 이상	19	4.58	.84			
합계		47	4.38	.77			

**p<.01

교육일반직 공무원의 인식 차이 분석결과는 <표IV-41>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 4.38점으로 매우 높게 나타났으며, 20년 이상 경력 집단(M=4.92)이 20년 이

하의 경력 집단에 비해 의결기관의 이원화로 교육행정 효율성에 매우 문제가 많다고 생각하는 것으로 나타났다(p<.01).

가. 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 문제점 인식

<표IV-42> 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
교육행정력 낭비	189	51.9	51	14.0	43	11.8
교육예산 낭비	21	5.8	96	26.4	31	8.5
교육의 전문성 훼손	90	24.7	86	23.6	59	16.2
교육의 질 저하	6	1.6	37	10.2	33	9.1
교육위원회의 위상 추락	7	1.9	38	10.4	31	8.5
의결기관 간의 갈등/대립으로 업무 비효율	51	14.0	56	15.4	167	45.9
합 계	364	100.0	364	100.0	364	100.0

의결기관의 이원화로 인하여 교육행정에 문제가 있을 것이라고 생각하는 경우, 어떤 점이 문제인가에 대한 분석결과는 <표IV-42>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 교육행정력이 낭비될 것이라는 응답이 51.9%로 절반을 넘었으며, 다음으로는 교육의 전문성 훼손(24.7%), 의결기관간의 갈등/대립으로 업무의 비효율(14.0%)등의 순으로 나타났다. 차순위로는 교육예산 낭비(26.4%), 교육의 전문성 훼손(23.6%), 의결기관간이 갈등/대립으로 업무 비효율(15.4%) 등의 의견이 있었다.

나. 의결기관의 이원화를 해소하기 위한 방안

<표IV-43> 의결과정 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안

구 분	교육위원회를 독립 의결기관으로	지방의회를 의결기관, 교육위원회를 분과위원회	현행대로	합계	χ ² (p)
학교운영위원	48 (55.8)	31 (36.0)	7 (8.1)	86 (100.0)	16.098 (.003)**
교원	264 (68.8)	76 (19.8)	44 (11.5)	384 (100.0)	
교육일반직	26 (55.3)	18 (38.3)	3 (6.4)	47 (100.0)	
합계	338 (65.4)	125 (24.2)	54 (10.4)	517 (100.0)	

**p<.01

교육행정기관의 의결과정 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안에 대한 견해는 <표IV-43>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 교육위원회를 완전히 독립된 의결기관으로 한다는 응답이 65.4%로 절반을 넘었으며, 다음으로는 지방의회를 완전히 독립된 의결기관으로 하고 교육위원회를 지방의회의 분과위원회로 한다(24.2%), 현행대로 교육위원회를 위임형 의결기관으로 유지한다(10.4%)의 순으로 나타났다. 이를 신분에 따라 살펴보면, 교육위원회를 독립된 의결기관으로 하여야 한다는 응답은 교원의 경우 68.8%로 가장 높았으며, 학부모운영위원 55.8%, 교육일반직공무원 55.3%가 교육위원회를 독립된 의결기관으로 하여야 한다고 답했다.

지방의회를 완전히 독립된 의결기관으로 하고 교육위원회를 지방의회의 분과위원회로 한다는 응답은 교원이 19.8%로 가장 낮았으며, 학교운영위원(36.0%)과 교육일반직(38.3%)의 경우 교원에 비해 상대적으로 높게 나타났다(p<.01).

<학부모운영위원회> <표IV-44> 의결과정 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안

구 분	교육위원회를 독립 의결기관으로	지방의회를 의결기관, 교육위원회를 분과위원회	현행대로	합계	X ² (p)	
제주시	13 (44.8)	13 (44.8)	3 (10.3)	29 (100.0)	4.449 (.349)	
지역 서귀포/남제주군	22 (68.8)	9 (28.1)	1 (3.1)	32 (100.0)		
북제주군	13 (52.0)	9 (36.0)	3 (12.0)	25 (100.0)		
연령	30대 이하	14 (63.6)	6 (27.3)	2 (9.1)	22 (100.0)	7.988 (.610)
	40대 이상	34 (53.1)	25 (39.1)	5 (7.8)	64 (100.0)	
합계	48 (55.8)	31 (36.0)	7 (8.1)	86 (100.0)		

<표IV-44>에서 보는 바와 같이, 학부모운영위원의 경우에는 교육행정기관의 의결과정 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안에 대한 배경변인에 관계없이 교육위원회를 완전히 독립된 의결기관(55.8%)으로 해야 한다는 응답이 지방의회를 독립된 의결기관(36%)으로 하여야 한다는 응답보다 높은 것으로 나타났다.

<교원> <표IV-45> 의결과정 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안

구분	교육위원회를 독립 의결기관으로	지방의회를 의결기관, 교육위원회를 분과위원회	현행대로	합계	$\chi^2(p)$	
학교급	초등교원	136 (67.7)	44 (21.9)	21 (10.4)	201 (100.0)	1.387
	중등교원	128 (69.9)	32 (17.5)	23 (12.6)	183 (100.0)	(.500)
경력	10년 미만	67 (65.7)	27 (26.5)	8 (7.8)	102 (100.0)	5.195 (.268)
	10-20년 미만	100 (69.9)	26 (18.2)	17 (11.9)	143 (100.0)	
	20년 이상	97 (69.8)	23 (16.5)	19 (13.7)	139 (100.0)	
연령	30대 이하	95 (64.2)	37 (25.0)	16 (10.8)	148 (100.0)	5.321 (.256)
	40대	103 (69.6)	25 (16.9)	20 (13.5)	148 (100.0)	
	50대 이상	66 (75.0)	14 (15.9)	8 (9.1)	88 (100.0)	
합계	264 (68.8)	76 (19.8)	44 (11.5)	384 (100.0)		

교원의 배경변인에 따른 견해 차이 분석결과는 <표IV-45>에서 보는 바와 같이, 교원의 학교급 및 경력, 연령에 차이 없이 교육위원회를 완전히 독립된 의결기관으로 해야 한다는 응답이 68.8%로 대부분을 차지하였다.

<교육일반직> <표IV-46> 의결과정 중복을 해소하기 위한 바람직한 방안

구분	교육위원회를 독립 의결기관으로	지방의회를 의결기관, 교육위원회를 분과위원회	현행대로	합계	$\chi^2(p)$	
직급	6급 이상	9 (47.4)	10 (52.6)	- -	19 (100.0)	6.544 (.162)
	7급	12 (66.7)	5 (27.8)	1 (5.6)	18 (100.0)	
	8급 이하	5 (50.0)	3 (30.0)	2 (20.0)	10 (100.0)	
경력	10년 미만	6 (46.2)	5 (38.5)	2 (15.4)	13 (100.0)	4.790 (.310)
	10-20년 미만	14 (66.7)	6 (28.6)	1 (4.8)	21 (100.0)	
	20년 이상	6 (46.2)	7 (53.8)	- -	13 (100.0)	
연령	30대 이하	15 (53.6)	11 (39.3)	2 (7.1)	28 (100.0)	.119 (.942)
	40대 이상	11 (57.9)	7 (36.8)	1 (5.3)	19 (100.0)	
합계	26 (55.3)	18 (38.3)	3 (6.4)	47 (100.0)		

교육일반직 공무원의 배경변인에 따른 견해 차이 분석결과는 <표IV-46>에서 보는

바와 같이, 전체적으로는 교육위원회를 완전히 독립된 의결기관으로 해야 한다는 응답이 55.3%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방의회를 완전히 독립된 의결기관으로 하고 교육위원회를 지방의회의 분과위원회로 한다는 응답이 38.3%로 대부분을 차지하였으며, 배경변인에 따른 견해 차이는 보이지 않았다.

1) 교육위원회를 독립된 의결기관으로 주장하는 이유

<표IV-47> 교육위원회를 독립된 의결기관으로 주장하는 이유

구 분	교육의 자주성/전문성/정치적 중립성 보장	교육위원회의 위상 확보 및 예산 절약	교육행정력의 효율성 보장	일반자치와	합계	X ² (p)
				분리된 실질적 교육자치 실현		
학부모운영위원	34 (70.8)	5 (10.4)	2 (4.2)	7 (14.6)	48 (100.0)	16.539 (.011)*
교원	190 (72.0)	12 (4.5)	18 (6.8)	44 (16.7)	264 (100.0)	
교육일반직	13 (50.0)	-	6 (23.1)	7 (26.9)	26 (100.0)	
합계	237 (70.1)	17 (5.0)	26 (7.7)	58 (17.2)	338 (100.0)	

*p<.05

교육위원회를 독립된 의결기관으로 하는 것이 바람직하다고 생각하는 경우, 그 이유에 대한 분석결과는 <표IV-47>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장 때문이라는 응답이 70.1%로 상당히 높았으며, 다음으로는 일반자치와 분리된 실질적 교육자치 실현(17.2%), 교육행정력의 효율성 보장(7.7%) 등의 순으로 나타났다. 이를 집단별로 살펴보면, 학부모운영위원(70.8%)과 교원(72.0%)의 경우에는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장 때문이라는 응답이 상대적으로 많은 반면, 교육일반직의 경우 교육행정력의 효율성 보장(23.1%)과 일반자치와 분리된 실질적인 교육자치 실현(26.9%)이라는 응답이 상대적으로 많아 차이를 보였다(p<.05).

2) 지방의회를 최종의결기관으로 주장하는 이유

<표IV-48> 지방의회를 최종의결기관으로 주장하는 이유

구 분	교육위원의 지역주민의 대표성 결여	지방의회의 통제 필요	자치단체의 협력과 지원을 위해	합계	$\chi^2(p)$
학교운영위원	10 (26.3)	10 (26.3)	18 (47.4)	38 (100.0)	3.309 (.508)
교원	20 (16.7)	31 (25.8)	69 (57.5)	120 (100.0)	
교육일반직	5 (23.8)	3 (14.3)	13 (61.9)	21 (100.0)	
합계	35 (19.6)	44 (24.6)	100 (55.9)	179 (100.0)	

지방의회를 최종의결기관으로 주장하는 경우, 그 이유에 대한 분석결과는 <표IV-48>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 교육행정과 일반행정의 상호 연계를 통한 자치단체의 협력과 지원을 위하여 라는 응답이 55.9%로 과반수를 넘었으며, 다음으로는 교육청예산의 일정부분은 주민의 세금에서 지원됨으로 지방의회의 통제가 필요하다(24.6%), 교육위원은 주민의 대표성이 결여되기 때문에(19.6%) 등의 순으로 나타났다. 집단에 따른 차이는 보이지 않아, 집단에 관계없이 교육행정과 일반행정의 상호연계를 통한 자치단체의 협력과 지원의 이유를 들어 지방의회의 최종의결기관을 주장하는 것으로 나타났다.



2. 지방교육재정규모의 확대

가. 교육자치와 일반자치 통합시 자치단체장의 교육예산 확대 노력 여부

<표IV-49> 통합 시 지방자치단체장의 교육예산 확대 노력 여부

구 분	그렇다	아니다	모르겠다	합계	$\chi^2(p)$
학부모운영위원	27 (31.4)	36 (41.9)	23 (26.7)	86 (100.0)	27.091 (.000)***
교원	55 (14.3)	216 (56.3)	113 (29.4)	384 (100.0)	
교육일반직	18 (38.3)	15 (31.9)	14 (29.8)	47 (100.0)	
합계	100 (19.3)	267 (51.6)	150 (29.0)	517 (100.0)	

***p<.001

교육자치와 일반자치가 통합되면 지방자치단체장이 교육예산을 확대하고자 할 것이라고 생각하는지에 대한 분석결과는 <표IV-49>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 노력하지 않을 것이라는 응답이 51.6%로 과반수 이상을 차지 하였으며, 노력할 것이라는 응답은 19.3%에 불과했다. 이를 집단별로 살펴보면, 교원의 경우 교육자치와 일반자치가 통합되어도 지방자치단체장이 교육예산을 확대하려 하지 않을 것이라고 생각하는 응답이 56.3%를 차지하여 가장 높았으며, 학부모운영위원의 경우에도 41.9%가 아니라고 답했으며, 반면, 교육일반직의 경우에는 38.3%가 지방자치단체장이 교육예산을 확대하려고 노력할 것이라고 생각하는 것으로 나타났다(p<.001).

나. 지방자치단체장의 교육분야 우선 관심 여부

<표IV-50> 통합 시 지방자치단체장의 교육분야 우선 관심 여부

구 분	그렇다	아니다	모르겠다	합계	$\chi^2(p)$
학부모운영위원	15 (17.4)	47 (54.7)	24 (27.9)	86 (100.0)	29.138 (.000)***
교원	25 (6.5)	254 (66.1)	105 (27.3)	384 (100.0)	
교육일반직	13 (27.7)	19 (40.4)	15 (31.9)	47 (100.0)	
합계	53 (10.3)	320 (61.9)	144 (27.9)	517 (100.0)	

***p<.001

교육자치와 일반자치가 통합되면 지방자치단체장이 교육분야에 우선적으로 관심을 둘 것이라고 생각하는지에 대한 분석결과는 <표IV-50>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 교육분야가 우선 관심대상이 되지 않을 것이라는 응답이 61.9%로 가장 높게 나타났다. 이를 집단별로 보면, 교원의 경우에는 6.5%만이 교육자치와 일반자치가 통합되면 지방자치단체장이 교육분야에 우선적으로 관심을 둘 것이라고 답하여 매우 부정적임을 알 수 있고, 학부모운영위원의 경우 17.4%가 그렇다고 답하였으며, 교육일반직의 경우에는 27.7%가 긍정적으로 대답하여 학부모운영위원과 교원에 비하여 통합이 될 경우 자치단체장이 교육분야에 우선 관심을 둘 것이라는 기대가 높은 것으로 나타났다.

다. 교육자치와 일반자치의 연계·강화를 통한 협력·지원 방안

<표IV-51> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 책임 강화	216	41.8	99	19.1	56	10.8
재정을 통합하여 자치단체장이 예산편성	46	8.9	135	26.1	73	14.1
교육위원회 폐지하여 지방의회 분과위원회로 흡수	37	7.2	70	13.5	47	9.1
교육감을 지방의회에서 선출	14	2.7	36	7.0	30	5.8
교육위원을 지방의회에서 선출	4	.8	46	8.9	45	8.7
자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임 법적 제도화	200	38.7	86	16.6	148	28.6
무응답	-	-	45	8.7	118	22.8
합계	517	100.0	517	100.0	517	100.0

교육자치와 일반자치의 연계를 높여 지방자치단체의 협력과 지원을 강화하기 위한 바람직한 방안에 대한 분석결과는 <표IV-51>에서 보는 바와 같다.

우선 1순위로는 도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 교육에 대한 책임을 강화한다는 응답이 41.8%로 가장 높았으며, 자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임을 법적으로 제도화하여야 한다는 응답이 38.7%로 두 가지 방안이 80% 이상으로 대부분을 차지했다. 차순위로는 지방교육재정과 지방자치단체의 재정을 통합하여 자치단체장(도지사)이 예산편성을 하도록 한다(26.1%)는 의견이 있었다.

<학부모운영위원> <표IV-52> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 책임 강화	42	48.8	14	16.3	10	11.6
재정을 통합하여 자치단체장이 예산편성	9	10.5	19	22.1	8	9.3
교육위원회 폐지하여 지방의회 부과위원회로 흡수	12	14.0	20	23.3	7	8.1
교육감을 지방의회에서 선출	1	1.2	9	10.5	6	7.0
교육위원을 지방의회에서 선출	-	-	8	9.3	12	14.0
자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임 법적 제도화	22	25.6	14	16.3	34	39.5
무응답	-	-	2	2.3	9	10.5
합계	86	100.0	86	100.0	86	100.0

이를 집단별로 분석한 결과는 학부모운영위원의 경우 <표Ⅳ-52>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 교육에 대한 책임을 강화한다는 응답이 48.8%, 자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임을 법적으로 제도화한다는 응답이 25.6%로 대부분을 차지했다. 차순위로는 교육위원회를 폐지하여 지방의회 부과위원회로 흡수한다(23.3%)는 의견이 제시되었다.

<교원> <표Ⅳ-53> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 책임 강화	154	40.1	77	20.1	38	9.9
재정을 통합하여 자치단체장이 예산편성	32	8.3	106	27.6	61	15.9
교육위원회 폐지하여 지방의회 부과위원회로 흡수	22	5.7	38	9.9	36	9.4
교육감을 지방의회에서 선출	12	3.1	25	6.5	19	4.9
교육위원을 지방의회에서 선출	4	1.0	35	9.1	30	7.8
자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임 법적 제도화	160	41.7	62	16.1	102	26.6
무응답	-	-	41	10.7	98	25.5
합계	384	100.0	384	100.0	384	100.0

교원의 경우에는 <표Ⅳ-53>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임을 법적으로 제도화한다는 응답이 41.7%, 도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 교육에 대한 책임을 강화한다는 응답이 40.1%로 두 가지 방안이 80% 이상 대부분을 차지했다.

<교육일반직> <표Ⅳ-54> 지방자치단체의 협력·지원 강화방안

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 책임 강화	20	42.6	8	17.0	8	17.0
재정을 통합하여 자치단체장이 예산편성	5	10.6	10	21.3	4	8.5
교육위원회 폐지하여 지방의회 부과위원회로 흡수	3	6.4	12	25.5	4	8.5
교육감을 지방의회에서 선출	1	2.1	2	4.3	5	10.6
교육위원을 지방의회에서 선출	-	-	3	6.4	3	6.4
자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임 법적 제도화	18	38.3	10	21.3	12	25.5
무응답	-	-	2	4.3	11	23.4
합계	47	100.0	47	100.0	47	100.0

교육일반직 공무원의 견해에 대한 분석결과는 <표IV-54>에서 보는 바와 같이, 1 순위로는 도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 교육에 대한 책임을 강화한다는 응답이 42.6%, 자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임을 법적으로 제도화한다는 응답이 38.3%로 대부분을 차지했다. 차순위로는 교육위원회를 폐지하여 지방의회 분과위원회로 흡수한다(25.5%)는 의견이 있었다.

라. 지방교육재정을 확대하기 위한 효과적인 방법

<표IV-55> 지방교육재정을 확대하기 위한 효과적인 방법

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
국세분 교육세의 비율확대 (지방교육양여금)	299	57.8	46	8.9	52	10.1
내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율 확대 (지방교육재정교부금법)	95	18.4	221	42.7	55	10.6
지방세분 교육세 비율 확대	22	4.3	64	12.4	102	19.7
지방자치단체 도세 총액의 3.6%인 교육비특별회계 전출금 비율 높임(지방교육재정교부금법)	17	3.3	99	19.1	79	15.3
독립세로 지방교육세 신설	25	4.8	47	9.1	65	12.6
학교급식시설, 학교신설 등 주민복지 직접관련 사업을 지방자치단체에서 부담	59	11.4	40	7.7	164	31.7
합 계	517	100.0	517	100.0	517	100.0

지방교육재정을 늘리기 위한 가장 효과적인 방법에 대한 견해는 <표IV-55>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 국세분 교육세의 비율을 확대한다(지방교육양여금)는 응답이 57.8%로 절반을 넘었으며, 다음으로는 내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율을 확대한다(지방교육재정교부금법)(18.4%)이고, 학교급식시설·학교도서관 운영·학교신설 등 주민복지와 직접 관련된 사업은 지방자치단체에서 부담한다(11.4%) 등의 순으로 나타났다.

<학부모운영위원회> <표IV-56> 지방교육재정을 확대하기 위한 효과적인 방법

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
국세분 교육세의 비율확대 (지방교육양여금)	56	65.1	5	5.8	7	8.1
내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율 확대 (지방교육재정교부금법)	16	18.6	33	38.4	9	10.5
지방세분 교육세 비율 확대	2	2.3	17	19.8	15	17.4
지방자치단체 도세 총액의 3.6%인 교육비특별회계 전출금 비율 높임(지방교육재정교부금법)	4	4.7	14	16.3	13	15.1
독립세로 지방교육세 신설	1	1.2	9	10.5	12	14.0
학교급식시설, 학교신설 등 주민복지 직접관련 사업을 지방자치단체에서 부담	7	8.1	8	9.3	30	34.9
합 계	86	100.0	86	100.0	86	100.0

이에 대한 집단별 분석을 보면 학부모운영위원회의 견해는 <표IV-56>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 국세분 교육세의 비율을 확대한다(지방교육양여금)는 응답이 65.1%로 절반을 넘었으며, 다음으로는 내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율을 확대한다(지방교육재정교부금법)는 응답이 18.6%로 대부분(83.7%)을 차지했다.

<교원> <표IV-57> 지방교육재정을 확대하기 위한 효과적인 방법

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
국세분 교육세의 비율확대 (지방교육양여금)	222	57.8	39	10.2	39	10.2
내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율 확대 (지방교육재정교부금법)	68	17.7	174	45.3	40	10.4
지방세분 교육세 비율 확대	19	4.9	42	10.9	83	21.6
지방자치단체 도세 총액의 3.6%인 교육비특별회계 전출금 비율 높임(지방교육재정교부금법)	9	2.3	72	18.8	63	16.4
독립세로 지방교육세 신설	20	5.2	33	8.6	45	11.7
학교급식시설, 학교신설 등 주민복지 직접관련 사업을 지방자치단체에서 부담	46	12.0	24	6.3	114	29.7
합 계	384	100.0	384	100.0	384	100.0

교원의 경우에는 지방교육재정을 늘리기 위한 가장 효과적인 방법으로 <표IV-57>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 국세분 교육세의 비율을 확대한다(지방교육양여금)는 응답이 57.8%로 절반을 넘었으며, 다음으로는 내국세 총액의 13%인 지방교

육재정교부금 비율을 확대한다(지방교육재정교부금법)는 응답이 17.7%로 대부분을 차지했다.

<교육 일반직> <표IV-58> 지방교육재정을 확대하기 위한 효과적인 방법

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
국세분 교육세의 비율확대 (지방교육양여금)	21	44.7	2	4.3	6	12.8
내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율 확대 (지방교육재정교부금법)	11	23.4	14	29.8	6	12.8
지방세분 교육세 비율 확대	1	2.1	5	10.6	4	8.5
지방자치단체 도세 총액의 3.6%인 교육비특별회계 전출금 비율 높임(지방교육재정교부금법)	4	8.5	13	27.7	3	6.4
독립세로 지방교육세 신설	4	8.5	5	10.6	8	17.0
학교급식시설, 학교신설 등 주민복지 직접관련 사업을 지방자치단체에서 부담	6	12.8	8	17.0	20	42.6
합 계	47	100.0	47	100.0	47	100.0

교육일반직 공무원의 견해는 <표IV-58>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 국세분 교육세의 비율을 확대한다(지방교육양여금)는 응답이 44.7%로 가장 많았으며, 다음으로는 내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율을 확대한다(지방교육재정교부금법)로 23.4%, 학교급식시설, 학교도서관운영, 학교신설 등 주민복지와 직접 관련된 사업은 지방자치단체에서 부담한다가 12.8%의 순으로 나타났다.

3. 교육위원 · 교육감 선출제도

가. 현행 교육위원 선출제도의 동의 여부

<표IV-59> 현행 교육위원 선출제도의 동의 여부

구 분	그렇다	아니다	모르겠다	합계	$\chi^2(p)$
학교운영위원	14 (16.3)	55 (64.0)	17 (19.8)	86 (100.0)	.925 (.921)
교원	57 (14.8)	237 (61.7)	90 (23.4)	384 (100.0)	
교육일반직	7 (14.9)	31 (66.0)	9 (19.1)	47 (100.0)	
합계	78 (15.1)	323 (62.5)	116 (22.4)	517 (100.0)	

현행 교육위원 선출제도에의 동의 여부에 대한 분석결과는 <표IV-59>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 동의하지 않는다는 응답이 62.5%로 절반을 넘었으며, 찬성한다는 응답은 15.1%에 그쳐, 현행 교육위원 선출제도에 문제가 있다는 견해가 비교적 확산되어 있다고 할 수 있다. 집단별 분석을 보면 학부모운영위원의 경우 64%가 현행 교육위원 선출제도에 동의하지 않는 것으로 나타났으며, 교원의 경우 61.7%가, 일반직공무원의 경우에는 66%가 현행 교육위원 선출제도에 동의하지 않음을 알 수 있다.

나. 현행 교육위원 선출제도의 문제점 및 개선방안

1) 교육위원 선출제도의 문제점

<표IV-60> 교육위원 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
지역주민의 대표성 결여	199	61.6	23	7.1	27	8.4
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	78	24.1	152	47.1	36	11.1
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	31	9.6	73	22.6	85	26.3
선거인단의 소수로 인한 교육위원회의 위상 추락	4	1.2	39	12.1	71	22.0
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	11	3.4	36	11.1	104	32.2
합계	323	100.0	323	100.0	323	100.0

현행 교육위원 선출제도에 동의하지 않는다고 응답한 경우, 현행 교육위원 선출제도의 문제점에 대한 견해는 <표IV-60>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 지역주민의 대표성 결여라는 응답이 61.6%로 가장 많았으며, 다음으로는 선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성이 24.1%로 나타났다. 차순위에서는 학교운영위원들을 상대로 한 선거운동으로 학교교육에 지장 초래한다는 응답이 22.6%로 나타났으며, 3순위에서 선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보를 알릴 기회 부족하다는 응답도 32.2%로 나타났다. 이를 집단별로 살펴보면, 학부모운영위원의 경우, <표IV-61>에서

보는 바와 같이, 1순위로는 지역주민의 대표성 결여라는 응답이 61.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성이 25.5%로 나타났으며, 학교운영위원 상대의 선거운동으로 학교교육에 지장을 초래한다는 응답이 7.3%의 순으로 나타났다.

<학부모운영위원> <표IV-61> 교육위원 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
지역주민의 대표성 결여	34	61.8	4	7.3	4	7.3
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	14	25.5	21	38.2	7	12.7
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	4	7.3	19	34.5	10	18.2
선거인단의 소수로 인한 교육위원회의 위상 추락	1	1.8	7	12.7	5	9.1
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	2	3.6	4	7.3	29	52.7
합계	55	100.0	55	100.0	55	100.0

<교원> <표IV-62> 교육위원 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
지역주민의 대표성 결여	142	59.9	18	7.6	23	9.7
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	60	25.3	117	49.4	22	9.3
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	25	10.5	47	19.8	67	28.3
선거인단의 소수로 인한 교육위원회의 위상 추락	3	1.3	29	12.2	61	25.7
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	7	3.0	26	11.0	64	27.0
합계	237	100.0	237	100.0	237	100.0

교원의 경우에는 <표IV-62>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 지역주민의 대표성 결여라는 응답이 59.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성이 25.3%로 나타났으며, 학교운영위원들을 상대로 한 선거운동으로 학교교육에 지장을 초래한다가 10.5%의 순으로 조사되었다.

<교육일반직>

<표IV-63> 교육위원 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	1%
지역주민의 대표성 결여	23	74.2	1	3.2	-	-
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	4	12.9	14	45.2	7	22.6
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	2	6.5	7	22.6	8	25.8
선거인단의 소수로 인한 교육위원회의 위상 추락	-	-	3	9.7	5	16.1
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	2	6.5	6	19.4	11	35.5
합계	31	100.0	31	100.0	31	100.0

교육일반직 공무원의 경우는 <표IV-63>에서 보는 바와 같이, 1순위로 주민대표성 결여라는 응답이 74.2%로 대부분을 차지하였고, 다음으로는 선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성이 12.9%로 나타났다.

2) 교육위원 선출제도의 개선 방안

<표IV-64> 교육위원 선출제도 개선 방안

구 분	지역주민 직선제 선출	학교운영위원회 학부모 및 교직원 전원에 의한 선출	지방의회에 서 선출	지방자치단 체장이 임명	합계	$\chi^2(p)$
학부모운영위원	25 (29.1)	48 (55.8)	12 (14.0)	1 (1.2)	86 (100.0)	34.299 (.000)***
교원	97 (25.3)	261 (68.0)	18 (4.7)	8 (2.1)	384 (100.0)	
교육일반직	27 (57.4)	15 (31.9)	4 (8.5)	1 (2.1)	47 (100.0)	
합계	149 (28.8)	324 (62.7)	34 (6.6)	10 (1.9)	517 (100.0)	

***p<.001

<표IV-64>에 나타난 교육위원 선출제도의 개선 방안에 대한 분석결과를 살펴보면, 전체적으로는 학교운영위원회· 학부모 및 교직원 전원에 의한 선출이 62.7%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방의회 의원과 같이 지역주민 직선제로 선출(28.8%) 등의 순으로 나타났다. 이를 통해, 소수에 의한 선거보다는 가급적 많은 집단이 참여하

는 선거방식으로 개선되어야 한다는 의견이 지배적임을 알 수 있다.

이를 집단별로 살펴보면, 학부모운영위원회(55.8%)과 교원(68.0%)의 경우 학교운영위원회·학부모 및 교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다고 생각하는 반면, 교육일반직의 경우에는 지방의회 의원과 같이 주민직선제로 선출되어야 한다는 응답이 57.4%로 높게 나타나 일반직공무원의 경우에는 주민직선제를 선호하는 경향이 높은 것을 알 수 있었다.

다. 현행 교육감 선출제도의 동의 여부

<표Ⅳ-65> 현행 교육감 선출제도의 동의 여부

구 분	그렇다	아니다	모르겠다	합계	$\chi^2(p)$
학부모운영위원	12 (14.0)	55 (64.0)	19 (22.1)	86 (100.0)	11.242 (.024)*
교원	25 (6.5)	304 (79.2)	55 (14.3)	384 (100.0)	
교육일반직	2 (4.3)	39 (83.0)	6 (12.8)	47 (100.0)	
합계	39 (7.5)	398 (77.0)	80 (15.5)	517 (100.0)	

*p<.05

<표Ⅳ-65>에 나타난 현행 교육감 선출제도의 동의 여부에 대한 분석결과를 살펴보면, 전체적으로는 동의하지 않는다는 응답이 77.0%로 대부분을 차지했으며, 동의한다는 응답은 7.5%에 그쳤다. 이를 통해 현행 교육감 선출제도가 개선되어야 한다는 견해가 지배적임을 알 수 있다. 이를 집단별로 살펴보면, 교육일반직의 경우 83.0%가 현행 교육감 선거제도를 반대하는 것으로 가장 높게 나타났으며, 교원의 경우 79.2%가, 학부모운영위원의 경우 64%가 반대하는 것으로 나타나 3개 집단 모두 현행 선거제도에 부정적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

라. 현행 교육감 선출제도의 문제점 및 개선방안

1) 교육감 선출제도의 문제점

<표IV-66> 현행 교육감 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
주민의 대표성 결여	211	53.0	25	6.3	35	8.8
지역 간 초/중등간 과열경쟁으로 갈등 초래	92	23.1	145	36.4	44	11.1
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	44	11.1	88	22.1	69	17.3
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	38	9.5	103	25.9	116	29.1
선거구의 광역화로 후보에 대한 정보 부족	-	-	18	4.5	35	8.8
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	13	3.3	19	4.8	99	24.9
합계	398	100.0	398	100.0	398	100.0

현행 교육감 선출제도에 동의하지 않는다고 응답한 경우, 그 문제점이 무엇인지에 대한 분석결과는 <표IV-66>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 주민의 대표성이 결여되었다는 응답이 53.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역 간, 초·중등간의 과열경쟁으로 인한 갈등 조성(23.1%), 학교운영위원들을 상대로 한 선거운동으로 학교교육에 지장 초래(11.1%) 등의 순으로 나타났다. 학부모운영위원의 경우, 현행 교육감 선출제도의 문제점에 대한 인식 분석결과는 <표IV-67>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 주민의 대표성이 결여되었다는 응답이 50.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역 간, 초·중등간의 과열경쟁으로 인한 갈등 조성이 30.9%로 대부분을 차지했다.

<학부모운영위원> <표IV-67> 현행 교육감 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
주민의 대표성 결여	28	50.9	1	1.8	4	7.3
지역 간 초/중등간 과열경쟁으로 갈등 초래	17	30.9	21	38.2	4	7.3
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	5	9.1	11	20.0	16	29.1
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	3	5.5	15	27.3	6	10.9
선거구의 광역화로 후보에 대한 정보 부족	-	-	5	9.1	5	9.1
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	2	3.6	2	3.6	20	36.4
합계	55	100.0	55	100.0	55	100.0

<교원>

<표IV-68> 현행 교육감 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
주민의 대표성 결여	157	51.6	20	6.6	31	10.2
지역 간 초/중등간 과열경쟁으로 갈등 초래	69	22.7	109	35.9	35	11.5
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	38	12.5	68	22.4	45	14.8
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	33	10.9	79	26.0	97	31.9
선거구의 광역화로 후보에 대한 정보 부족	-	-	13	4.3	28	9.2
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	7	2.3	15	4.9	68	22.4
합계	304	100.0	304	100.0	304	100.0

교원의 경우 현행 교육감 선출제도에 동의하지 않는다고 응답한 경우, 그 문제점에 대한 인식 분석결과는 <표IV-68>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 주민의 대표성이 결여되었다는 응답이 51.6%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역 간, 초·중등간의 과열경쟁으로 인한 갈등 조성(22.7%), 학교운영위원들을 상대로 한 선거운동으로 학교교육에 지장 초래(12.5%) 등의 순으로 나타났다.

<교육일반직>

<표IV-69> 현행 교육감 선출제도의 문제점

구 분	1순위		2순위		3순위	
	N	%	N	%	N	%
주민의 대표성 결여	26	66.7	4	10.3	-	-
지역 간 초/중등간 과열경쟁으로 갈등 초래	6	15.4	15	38.5	5	12.8
학교운영위원 상대 선거운동으로 학교교육에 지장	1	2.6	9	23.1	8	20.5
선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성	2	5.1	9	23.1	13	33.3
선거구의 광역화로 후보에 대한 정보 부족	-	-	-	-	2	5.1
선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보 알릴 기회 부족	4	10.3	2	5.1	11	28.2
합계	39	100.0	39	100.0	39	100.0

교육일반직 공무원의 경우는 <표IV-69>에서 보는 바와 같이, 1순위로는 주민의 대표성이 결여되었다는 응답이 66.7%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역 간, 초·중등간의 과열경쟁으로 인한 갈등 조성(15.4%), 선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보를 알릴 기회 부족(10.3%) 등의 순으로 나타났다.

2) 교육감 선출제도의 개선 방안

<표IV-70> 교육감 선출제도 개선 방안

구 분	지역주민 직선제	지방의회에 서 선출	교육위원회 에서 선출	대통령이 임명	학교운영위원회/ 학부모/교직원 전원에 의한 선출	합계	X ² (p)
학부모운영위 원	27 (34.6)	11 (14.1)	4 (5.1)	7 (9.0)	29 (37.2)	78 (100.0)	42.294
교원	111 (30.5)	10 (2.7)	14 (3.8)	26 (7.1)	203 (55.8)	364 (100.0)	(.000)***
교육일반직	28 (60.9)	3 (6.5)	3 (6.5)	1 (2.2)	11 (23.9)	46 (100.0)	
합계	166 (34.0)	24 (4.9)	21 (4.3)	34 (7.0)	243 (49.8)	488 (100.0)	

***p<.001

교육감 선출제도 개선방안에 대한 견해는 <표IV-70>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다는 응답이 49.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역주민 직선제(34.0%) 등의 순으로 나타났다. 이를 통해 교육위원 선출제도 개선방안과 마찬가지로 교육감 역시 지역 주민이나 학교관련자들의 전원 참여에 의한 선출방식으로 개선되어야 한다는 의견이 지배적임을 알 수 있다. 집단에 따라서는 학부모운영위원(37.2%)과 교원(55.8%)의 경우 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출방식으로 개선되어야 한다고 생각하는 반면, 교육일반직의 경우에는 60.9%가 지역주민 직선제로 개선되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다(p<.001).

<학부모운영위원> <표IV-71> 교육감 선출제도 개선 방안

구 분	지역주민 직선제	지방의회에 서 선출	교육위원 회에서 선출	대통령이 임명	학교운영위원회/ 학부모/교직원 전원에 의한 선출	합계	X ² (p)	
제주시	14 (58.3)	4 (16.7)	3 (12.5)	2 (8.3)	1 (4.2)	24 (100.0)	20.550 (.008)**	
지역 서귀포/남제주군	8 (25.8)	3 (9.7)	1 (3.2)	3 (9.7)	16 (51.6)	31 (100.0)		
북제주군	5 (21.7)	4 (17.4)	-	2 (8.7)	12 (52.2)	23 (100.0)		
연령	30대 이하	6 (27.3)	4 (18.2)	1 (4.5)	1 (4.5)	10 (45.5)	22 (100.0)	2.093 (.159)
	40대 이상	21 (37.5)	7 (12.5)	3 (5.4)	6 (10.7)	19 (33.9)	56 (100.0)	
합계	27 (34.6)	11 (14.1)	4 (5.1)	7 (9.0)	29 (37.2)	78 (100.0)		

**p<.01

교육감 선출제도 개선방안에 대한 학부모운영위원의 견해는 <표IV-71>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다는 응답이 37.2%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역주민 직선제(34.6%) 등의 순으로 나타났다. 이를 소속학교 지역에 따라 살펴보면, 제주시 지역 학부모운영위원(58.3%)의 경우 지역주민 직선제에 의한 선출방식으로 개선되어야 한다고 생각하는 반면, 서귀포/남제주군(51.6%)과 북제주군(52.2%) 지역 학교운영위원은 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다(p<.01).

<교원> <표IV-72> 교육감 선출제도 개선 방안

구분		지역주민직 선제	지방의회에 서 선출	교육위원회 에서 선출	대통령이 임명	학교운영위원회/ 학부모/교직원전 원에 의한 선출	합계	X ² (p)
교원	초등교원	48 (25.8)	7 (3.8)	6 (3.2)	15 (8.1)	110 (59.1)	186 (100.0)	5.779
	중등교원	63 (35.4)	3 (1.7)	8 (4.5)	11 (6.2)	93 (52.2)	178 (100.0)	(.216)
경력	10년 미만	31 (31.6)	4 (4.1)	6 (6.1)	8 (8.2)	49 (50.0)	98 (100.0)	
	10-20년 미만	33 (24.3)	5 (3.7)	5 (3.7)	7 (5.1)	86 (63.2)	136 (100.0)	11.624
	20년 이상	47 (36.2)	1 (.8)	3 (2.3)	11 (8.5)	68 (52.3)	130 (100.0)	(.169)
연령	30대 이하	35 (25.0)	8 (5.7)	8 (5.7)	10 (7.1)	79 (56.4)	140 (100.0)	
	40대	43 (29.9)	1 (.7)	3 (2.1)	8 (5.6)	89 (61.8)	144 (100.0)	18.669
	50대 이상	33 (41.3)	1 (1.3)	3 (3.8)	8 (10.0)	35 (43.8)	80 (100.0)	(.017)*
합 계		111 (30.5)	10 (2.7)	14 (3.8)	26 (7.1)	203 (55.8)	364 (100.0)	

*p<.05

교육감 선출제도 개선방안에 대한 교원의 견해는 <표IV-72>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다는 응답이 55.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 지역주민 직선제(30.5%) 등의 순으로 나타났다. 이를 연령에 따라 살펴보면, 30대 이하(56.4%)와 40대(61.8%)의 경우 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다고 생각하는 반면, 50대 이상(41.3%)의 경우에는 지역주민 직선제로 개선되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다(p<.05).

<교육일반직>

<표IV-73> 교육감 선출제도 개선 방안

구 분	지역주민 직선제	지방의회 에서 선출	교육위원회 에서 선출	대통령이 임명	학교운영위원회/ 학부모/교직원 전원에 의한 선출	합계	$\chi^2(p)$
10년 미만	9 (69.2)	2 (15.4)	-	-	2 (15.4)	13 (100.0)	
10-20년	10 (50.0)	-	3 (15.0)	-	7 (35.0)	20 (100.0)	11.842
경력 미만							(.158)
20년 이상	9 (69.2)	1 (7.7)	-	1 (7.7)	2 (15.4)	13 (100.0)	
30대 이하	16 (59.3)	2 (7.4)	2 (7.4)	-	7 (25.9)	27 (100.0)	1.717
연령							(.788)
40대 이상	12 (63.2)	1 (5.3)	1 (5.3)	1 (5.3)	4 (21.1)	19 (100.0)	
합 계	28 (60.9)	3 (6.5)	3 (6.5)	1 (2.2)	11 (23.9)	46 (100.0)	

교육일반직 공무원의 견해는 <표IV-73>에서 보는 바와 같이, 전체적으로는 지역 주민 직선제로 개선되어야 한다는 응답이 60.9%로 절반 이상을 차지했으며, 다음으로는 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출 방식으로 개선되어야 한다는 응답이 23.9%로 나타났다. 교육일반직 공무원의 경력 및 연령에 따른 견해 차이는 보이지 않았다.

마. 교육위원·교육감 주민직선제 실시의 장·단점에 대한 의견

1) 주민직선제의 장점



<표IV-74> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 장점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다	173	17.3
지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다	294	29.4
교육감과 교육위원의 주민대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정 가능하다	314	31.4
교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다.	172	17.2
교육공무원들의 자긍심과 사기가 높아질 것이다	48	4.8
합 계	1001	100.0

※ 다중응답 분석

교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우, 그 장점에 대한 분석결과는

<표Ⅳ-74>에서 보는 바와 같이, 교육감과 교육위원의 주민 대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정이 가능하다는 응답이 31.4%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다(29.4%), 교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다(17.3%), 교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다(17.2%) 등의 순으로 나타났다.

<학부모운영위원회> <표Ⅳ-75> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 장점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다	31	18.2
지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다	59	34.7
교육감과 교육위원의 주민대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정 가능하다	49	28.8
교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다.	26	15.3
교육공무원들의 자긍심과 사기가 높아질 것이다	5	2.9
합 계	170	100.0

※ 다중응답 분석

학부모운영위원들이 생각하는 교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우의 장점에 대한 분석결과는 <표Ⅳ-75>에서 보는 바와 같이, 지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다는 응답이 34.7%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육감과 교육위원의 주민 대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정이 가능하다(29.8%), 교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다(18.2%), 교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다(17.2%) 등의 순으로 나타났다.

<교원> <표Ⅳ-76> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 장점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다	128	17.3
지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다	208	28.0
교육감과 교육위원의 주민대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정 가능하다	230	31.0
교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다.	136	18.3
교육공무원들의 자긍심과 사기가 높아질 것이다	40	5.4
합 계	742	100.0

※ 다중응답 분석

교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우, 그 장점에 대한 교원의 견해는 <표IV-76>에서 보는 바와 같이, 교육감과 교육위원의 주민 대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정이 가능하다는 응답이 31.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다(28.0%), 교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다(18.3%), 교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다(17.3%) 등의 순으로 나타났다.

<교육일반직> <표IV-77> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 장점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다	14	15.7
지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다	27	30.3
교육감과 교육위원의 주민대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정 가능하다	35	39.3
교육감 및 교육위원의 위상을 높여 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다.	10	11.2
교육공무원들의 자긍심과 사기가 높아질 것이다	3	3.4
합 계	89	100.0

※ 다중응답 분석

교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우, 그 장점에 대한 교육일반직 공무원의 견해는 <표IV-77>에서 보는 바와 같이, 교육감과 교육위원의 주민 대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정이 가능하다는 응답이 39.3%로 가장 많았으며, 다음으로는 지방교육에 대한 주민의 관심을 높일 수 있다(30.3%), 교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다(15.7%) 등의 순으로 나타났다.

2) 주민직선제의 단점

<표IV-78>에 나타난 교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우, 그 단점에 대한 분석결과를 살펴보면, 선거가 정치성을 띠게 되어 교육의 정치적 중립성이 훼손될 수 있다는 응답이 32.0%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육의 장이 선거과열·

혼탁양상을 띄게 되어 학생들의 교육에 지장을 초래할 것이다(26.5%), 선거비용 과다 지출 문제가 발생할 것이다(21.4%), 선거사무에 많은 인력이 투입됨으로써 교육행정력의 낭비를 초래할 것이다(15.5%) 등의 순으로 나타났다. 이를 집단별로 분석한 결과를 보면, <표IV-79>에 나타난 학부모운영위원의 견해는, 교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띄게 되어 학생들의 교육에 지장을 초래할 것이라는 응답이 29.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 선거가 정치성을 띄게 되어 교육의 정치적 중립성이 훼손될 수 있다(29.2%), 선거비용 과다 지출 문제가 발생할 것이다(22.0%), 선거사무에 많은 인력이 투입됨으로써 교육행정력의 낭비를 초래할 것이다(15.5%) 등의 순으로 나타났으며, <표IV-80>과 같이 교원의 견해는, 선거가 정치성을 띄게 되어 교육의 정치적 중립성이 훼손될 수 있다는 응답이 32.5%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띄게 되어 학생들의 교육에 지장을 초래할 것이다(26.3%), 선거비용 과다 지출 문제가 발생할 것이다(21.4%), 선거사무에 많은 인력이 투입됨으로써 교육행정력의 낭비를 초래할 것이다(15.4%) 등의 순으로 나타났다.

<표IV-78> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 단점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
선거가 정치성을 띄게 되어 교육의 정치적 중립성 훼손	323	32.0
선거비용 과다 지출문제 발생	216	21.4
교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띄게 되어 학생들의 교육에 지장 초래	267	26.5
선거사무에 많은 인력이 투입되어 교육행정력의 낭비를 초래	156	15.5
교육위원회와 지방의회의 갈등과 대립 심화될 것이다	46	4.6
합 계	1008	100.0

※ 다중응답 분석

<학부모운영위원회> <표IV-79> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 단점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
선거가 정치성을 띠게 되어 교육의 정치적 중립성 훼손	49	29.2
선거비용 과다 지출문제 발생	37	22.0
교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띠게 되어 학생들의 교육에 지장 초래	50	29.8
선거사무에 많은 인력이 투입되어 교육행정력의 낭비를 초래	26	15.5
교육위원회와 지방의회의 갈등과 대립 심화될 것이다	6	3.6
합 계	168	100.0

※ 다중응답 분석

<교원> <표IV-80> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 단점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
선거가 정치성을 띠게 되어 교육의 정치적 중립성 훼손	245	32.5
선거비용 과다 지출문제 발생	161	21.4
교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띠게 되어 학생들의 교육에 지장 초래	198	26.3
선거사무에 많은 인력이 투입되어 교육행정력의 낭비를 초래	116	15.4
교육위원회와 지방의회의 갈등과 대립 심화될 것이다	34	4.5
합 계	754	100.0

※ 다중응답 분석



<교육일반직> <표IV-81> 교육감과 교육위원 주민직선제 선출 시의 단점

구 분	빈도(명)	백분율(%)
선거가 정치성을 띠게 되어 교육의 정치적 중립성 훼손	29	33.7
선거비용 과다 지출문제 발생	18	20.9
교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띠게 되어 학생들의 교육에 지장 초래	19	22.1
선거사무에 많은 인력이 투입되어 교육행정력의 낭비를 초래	14	16.3
교육위원회와 지방의회의 갈등과 대립 심화될 것이다	6	7.0
합 계	86	100.0

※ 다중응답 분석

<표IV-81>에 나타난 교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우의 단점에 대한 교육일반직 공무원의 견해를 보면, 선거가 정치성을 띠게 되어 교육의 정치적 중

립성이 훼손될 수 있다는 응답이 33.7%로 가장 많았으며, 다음으로는 교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띄게 되어 학생들의 교육에 지장을 초래할 것이다(22.1%), 선거비용 과다 지출 문제가 발생할 것이다(20.9%), 선거사무에 많은 인력이 투입됨으로써 교육행정력의 낭비를 초래할 것이다(16.3%) 등의 순으로 나타났다.



제5장. 결 론

제1절. 요약 및 결론

1. 요약

본 연구는 최근에 논쟁이 되고 있는 교육자치와 일반자치의 통합논의에 대한 인식 및 교육자치제도의 개선방안에 관한 의견을 이해관련집단을 대상으로 조사하고 분석함으로써 지방교육자치제도의 개선방안에 관한 시사점을 얻고자 하는데 연구의 목적이 있다.

연구의 목적을 달성하기 위하여 관련 문헌 및 선행연구를 분석하였으며, 실증적인 연구를 위하여 관련이해집단인 학부모(학교운영위원), 교원(교육전문직 포함) 및 교육일반직(행정, 기술, 식품 등)의 3개 집단을 대상으로 교육현장의 목소리를 실증분석할 수 있는 설문조사방법을 선택하였다. 이를 위하여 제주도내의 초·중등 교원 및 교육전문직, 학부모운영위원과 교육일반직공무원 542명을 대상으로 질문지 조사를 실시하였으며, 회수된 520부의 질문지 중 517부를 통계처리 하였다. 자료처리를 위한 통계분석은 SPSS 10.0 WINDOWS를 사용하여 교차분석(χ^2 검정), t검정(t-test)과 분산분석(One-Way ANOVA)을 실시하였으며, 분산분석후 유의한 차이가 있는 경우 Duncan의 사후검정을 사용하여 집단간 차이를 규명하였다.

연구의 제1장 서론에서는 연구의 목적, 연구의 범위 및 방법을 기술하였고, 제2장에서는 지방교육자치의 이론적 배경으로써 지방교육자치의 개념과 기본원리, 역사적 변천과정 및 지방교육자치와 지방자치의 관계 등을 고찰하였다. 제3장에서는 본 연구의 핵심분야인 교육자치와 일반자치의 통합논의의 배경 및 쟁점사항을 분석하기 위하여, 우선 통합논의의 배경을 살펴보고, 통합논의의 쟁점사항 중에서, ①교육위원회와 지방의회의 의결기관의 이원화에서 오는 교육행정의 비효율성 문제, ②지방교

육재정의 확대 문제, ③교육위원 및 교육감의 선출제도의 문제 3가지로 한정하여 현황 및 문제점을 고찰하였으며, 제4장에서는 연구조사방법 및 설문조사 분석결과로서, 조사대상, 분석방법 등을 기술하였고, 설문조사에서 나타난 결과를 각 질문 문항별로 3개의 집단간 인식을 비교·분석함으로써 문제점에 대한 인식과 지방교육자치제도의 개선방향에 관한 시사점을 얻는데 주안점을 두었다.

설문조사결과 나타난 3개 집단의 인식을 비교·분석한 내용을 요약하면 다음과 같다.

연구문제 1 (지방교육자치제도의 인지정도)에서,

현행 지방교육자치제도의 의미에 대한 인지정도를 조사한 결과 응답자 전체의 64.4%가 인지하고 있는 것으로 나타나 비교적 높은 인지수준을 보였으며, 특히 교육일반직이 학부모운영위원과 교원에 비해 교육자치의 의미에 대해 더 잘 알고 있는 것으로 나타났다. 교육자치와 일반자치의 통합논의에 대한 인지정도는 응답자 전체 46.6%가 알고 있는 것으로 나타나 아직 크게 관심을 갖고 있는 수준은 아닌 것으로 보인다. 교육위원 및 교육감의 지위, 권한 및 선출방식에 대해서는 전체의 응답자 76.8%가 알고 있는 것으로 나타나 높은 인지수준을 보였다

연구문제 2 (교육자치와 일반자치의 통합에 대한 인식)에서는,

교육자치와 일반자치를 통합할 경우에 나타날 수 있는 일반적인 인식 및 교육자치와 일반자치의 통합 동의여부를 묻는 질문으로, 조사결과는 다음과 같이 나타났다,

첫째, 통합할 경우 교육의 자주성(78.7%)·전문성(72.5%)·정치적 중립성(73.3%)이 저해될 것이라는 응답은 3개 집단 모두 높게 나타났으며, 3개 집단 중 교원집단이 교육의 자주성(81.3%)·전문성(77.3%)·정치적 중립성(73.2%)의 훼손에 더 큰 우려를 하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 통합할 경우 교육재정이 확대될 것인가라는 질문에는 3개 집단 전체응답자의 22.3%만이 긍정적인 인식을 보여 통합하더라도 지방교육재정이 확대될 것이라는 기대는 높지 않음을 알 수 있었으며, 학부모(34.9%), 일반직공무원(31.9%), 교원(18.2%)의 순으로 나타났다. 이에 대한 선행연구³⁶⁾로 1999년 실시한 설문조사에서도 일반자치와 교육자치의 통합으로 인한 지방교육재정 규모의 증가여부에 대하여

39.5%는 오히려 줄어들 것이라는 의견으로 가장 많았고, 증가할 것이다(33.9%), 현상 유지일 것이다(18.8)로 나타난 것을 보면 각시·도별 지방재정자립도가 심각한 불균형 상태에서 일반자치와 교육자치의 통합이 지방교육재정의 확대에 도움이 안된다는 인식을 하고 있었다.

셋째, 교육감 및 교육위원의 위상변화에 대한 인식은 통합될 경우 교육감 및 교육위원의 위상이 추락할 것이라는 데 전체응답자의 66%가 그렇다고 답하여 비교적 많은 수가 교육감 및 교육위원의 위상 추락에 공감하는 것으로 나타났으며, 학부모(65%), 교원(66%), 일반직(62%)의 비율로 3개 집단간 인식 차이가 거의 없었다.

넷째, 공무원 수의 감축 등 공무원의 신분상·인사상 변화에 대한 인식은 전체 응답자의 75.9%가 변화가 있을 것이라고 답하였으며, 학부모(65.1%), 교원(78.1%), 일반직(76.6%) 모두 통합함으로써 공무원의 신분상·인사상 변화가 올 것이라는 데 대해 심리적으로 부정적인 인식을 가지고 있음을 보여주었다.

다섯째, 교육행정의 비효율성 문제의 개선정도에 대해서는 응답자 전체집단의 27.3%만이 긍정적인 기대를 하고 있었으며, 학부모(50%)는 절반이 긍정적인 기대를 보인 반면, 교원(22.4%)과 일반직(25.6%)은 통합으로 인한 행정의 비효율성 개선에 기대감이 높지 않았다.

여섯째, 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 동의여부와 관련하여,

① 교육자치와 일반자치의 통합에 찬성하는가 라는 질문에는 3개 집단 전체 응답자의 14.5%만이 찬성한다는 의견을 보였으며, 학부모의 경우는 28%, 일반직공무원의 경우 29.7%가 통합에 찬성하는 의견을 보인 반면 교원의 경우에는 9.7%만이 통합에 찬성한다는 의견을 나타내었고, 통합에 반대하는 의견은 교원(75.3%), 일반직(63.8%), 학부모(52.4%)의 순으로 나타나 교원집단의 경우 절대다수가 통합에 반대하고 있으며, 3개 집단 전체로 봤을 때, 통합에 반대하는 의견이 찬성보다 5배에 가깝게 나타나 매우 부정적임을 알 수 있었다.

이에 대한 선행연구로서 2002년도 서울·경기·인천지역 교원과 학부모의 설문조

36) 양승실, '지방교육자치제도 재구조화 방안 탐색 교육정책토론회', '지방교육자치제도 개선에 관한 요구분석 주제발표, 1999. 8, p72(서울시, 광역시 및 시·도 학교운영위원 516명, 교원642명, 교육행정가 691명, 일반행정가 397명, 전문가(행정학자) 33명 등 2,367명 대상 설문조사 결과)

사결과³⁷⁾는 교원은 통합반대(62.5%)가 찬성(23.5%)보다 3배 정도 높은 것으로 나타나, 본 연구결과와 비슷한 경향을 보였으나, 학부모는 통합찬성(44.7%)이 반대(30.2%)보다 15% 정도 높게 나타나 본 연구와 차이가 있음을 보여주었다. 또한 2004년도 전국의 교원, 학부모, 교육위원을 상대로 한 설문조사 결과는 교사는 통합찬성 12.5%(반대 82%), 학부모 통합찬성 33.5%(반대 45.2%)으로 나타나, 본 연구결과와 비교해 볼 때 교원의 경우 본 연구결과보다 더 높은 82%의 절대다수가 통합에 반대하는 것으로 나타났으며, 학부모의 경우도 통합반대가 찬성보다 높게 나타남으로써 교육자치와 일반자치의 통합에 관해서는 교원집단인 경우는 절대 다수가 반대하고 있으며, 학부모도 통합보다 분리를 더 선호하는 것으로 나타났다.

② 통합에 찬성하는 응답자의 통합에 찬성하는 이유는, '통합이 되면 교육자치단체와 일반자치단체의 연계가 강화될 것'이라는 응답이 45.3%로 가장 높았고, '중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양될 것'(36.0%), '자치단체장의 교육에 대한 권한과 책임이 강화될 것'(8.0%)으로 나타나, 통합에 찬성하는 이유가 교육자치와 일반자치의 연계·강화를 위하여 라는 인식을 많이 갖고 있음을 알 수 있었다. 이에 대한 선행연구³⁸⁾에서는, 2002년도 서울·경기·인천지역의 경우 '지방자치단체와의 연계강화와 지방교육재정확보가 용이하다'가 가장 큰 통합 찬성 이유였으며, 2004년도 전국단위 조사에서는 '의결기관의 일원화로 행·재정적 낭비를 줄임으로서 행정능률을 높힐 수 있다'가 가장 많은 통합 찬성의 이유였다. 이러한 결과에서 볼 때, 서울 등 수도권권의 학부모가 '지방교육재정의 확보가 용이하다'는 이유로 통합에 찬성하고 있는 것은 지방재정자립도(2003년도: 전국평균 56.3%, 서울 95.9%, 경기 78%, 인천 74.6%)가 타 시·도에 비해 월등히 높아 통합이 되면 교육재정이 확대될 것이라는 기대를 가지고 있는 것으로 보인다.

37) ①박희숙, '지방교육자치제도에 대한 교원과 학부모의 의식조사 연구', 서강대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2002. 2, p55 (서울·경기·인천시 지역의 초·중등교원 281명, 학부모 518명 대상 설문조사 결과)

②전국교육위원회의, '현행 지방교육자치 관련 학부모·교사·교육위원 여론조사 결과', 2004. 2. 16~2. 20(조사기관: 한길리서치연구소, 전국대상 지역별 인원비례에 의해 학부모 526명, 교사 511명, 교육위원 101명 대상 설문조사 결과)

38) 박희숙, 상계논문, p70; 전국교육위원회의, 상계설문조사자료

③ 통합에 찬성한다는 응답자의 통합 방법에 대한 선호도는 ‘기관의 조직과 재정의 완전한 통합’(32%), ‘조직은 현행대로 두되 재정만 통합’(32.0%), ‘조직과 재정은 현행대로 유지하되 교육위원회와 지방의회의 의결기관만 통합’(29.3%)순이어서 3가지 방법을 거의 같은 수준으로 선호하고 있음을 알 수 있었다.

④ 통합에 반대하는 응답자의 통합반대 이유는 ‘시·도간 재정격차로 인하여 지방교육균형발전에 저해가 된다’는 응답이 44.5%로 가장 많았고, ‘교육의 자주성·전문성 등 지방교육자치의 본질이 훼손될 것’(29.4%), ‘지방교육이 특정정당에 의해 좌우될 것’(14.6%)이라는 응답의 순으로 나타났다. 이에 대한 선행연구³⁹⁾에서, 2002년도 서울·경기·인천지역 조사에서는 ‘교육의 전문성 훼손, 교육의 자주성·교육의 자율성 확보가 어렵다’는 응답이 가장 많았고, 2004년도 교육위원협의회에서 실시한 설문조사 결과에서는 ‘교육이 정치와 분리되어 중립성을 보장받아야 하기 때문’이라는 응답이 가장 많았다. 이러한 결과는 본 연구결과에서 나타난 ‘통합이 되면 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 훼손될 것’이라는 응답과 비슷한 성향을 나타내고 있음을 알 수 있었다.

연구문제 3 (통합논의의 쟁점사항에 대한 의견)에서는, 첫째, 의결기관의 이원화에 따른 교육행정의 비효율성 문제와 관련하여 다음과 같은 결과가 나타났다.

① 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 효율성에 문제가 있는가 라는 질문에 전체 응답자의 70.4%가 문제가 있다고 응답함으로써 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 효율성에 상당한 문제가 있음을 인식하고 있으며, 일반직공무원의 경우 (87.2%)가 교원(67.2%)이나 학부모(75.6%)보다 의결기관의 중복에서 오는 문제점을 상당히 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 이는 교육행정기관에서 근무하고 있거나 근무해본 경험이 있는 공무원을 주 대상으로 하여 조사가 이루어졌기 때문에 실제적인 경험에서 나온 심각한 문제인식인 것으로 보인다.

② 의결기관의 이원화로 인하여 무엇이 문제인가라는 질문에는 51.9%의 과반수

39) 박희숙, 전계논문, p69; 전국교육위원협의회 전계설문조사자료

이상이 '교육행정력 낭비'를 지적하였고, '교육의 전문성 훼손'(24.7%)과 '의결기관의 갈등·대립으로 인한 업무의 비효율'(14.0%) 등도 문제점으로 꼽았다.

③ 의결기관의 이원화를 해소하기 위한 바람직한 방안에서는, '교육위원회를 독립된 의결기관으로 하여야 한다'가 전체 응답자의 65.4%로 가장 선호하는 것으로 나타났다. 교원(68.8%)의 경우가 학부모(55.8%)나 일반직(55.3%)에 비하여 더욱 더 교육위원회의 독립된 의결기관을 선호하고 있었다. 다음은 '지방의회를 독립된 의결기관으로 하여야 한다'(24.2%)와 '현행대로 이원화를 유지하여야 한다'(10.4%)고 응답하였다.

④ 교육위원회를 독립된 의결기관으로 주장하는 이유는 '교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장을 위하여'라는 응답이 70%로 절대 우위를 차지하였으며, 학부모집단(70.8%)과 교원집단(72.0%)의 경우가 일반직공무원집단(50.0%)보다 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장에 더욱 더 많은 비중을 두고 있었다.

⑤ 지방의회를 독립된 의결기관으로 하여야 한다고 주장하는 이유는 '지방자치단체의 교육에 대한 협력과 지원을 위하여'라는 응답이 55.9%로 과반수를 넘었고, '교육예산이 일정부분 주민의 세금에서 지원됨으로 지방의회의 통제가 필요하다'(24.6%) '교육위원회의 주민대표성 결여'(19.6%)의 순이어서 이러한 응답결과로 볼 때 어떤 방식으로든 지방자치단체의 지방교육을 위한 협력지원방안을 모색해야 한다는 데는 과반수 이상이 필요성을 실감하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 지방교육재정확보와 관련한 조사결과는 다음과 같이 나타났다.

① 교육자치와 일반자치를 통합하면 자치단체장이 교육예산을 더 많이 늘리려고 노력할 것이라고 기대하는가 라는 질문에는, 51.5%가 '그렇지 않다'고 답해 과반수 이상이 부정적인 견해를 나타내고 있었으며, 교육재정의 확대를 기대하는 응답자는 19.3%에 불과하였다. 집단별로는 학부모(31.4%), 일반직공무원(38.3%)이 긍정적인 답을 한 반면, 교원은 14.3%만이 노력할 것이라고 응답하여 3개 집단 중에서 교원집단이 통합과 교육재정확보의 연관성에 가장 부정적인 견해를 보였으며, 일반직공무원의 경우가 예상외로 가장 긍정적인 기대를 많이 하고 있는 것으로 나타났다.

② 통합이 되면 지방자치단체장이 다른 분야보다 우선하여 교육분야에 관심을

둘 것이라고 생각하는가 라는 질문에는 ‘아니다’는 응답이 61.9%로, ‘그렇다’(10.3%)는 응답보다 6배이상 많아 지방자치단체장의 교육에 대한 의지는 교육자치와 일반자치의 통합과는 무관하다는 생각을 절대 다수가 하고 있는 것으로 나타났다. 이는 통합과는 상관없이 교육분야에 관심을 두지 못하는 이유가 지방재정이 영세하거나 또는 자치단체장이 제한된 임기제이기 때문에 교육의 투자효과는 장기간 경과 후에 나타날 수 있으므로 단기간에 투자효과가 나는 쪽에 우선 투자를 하려는 경향이 있을 것으로 예상하는 결과라고 볼 수 있다. 또한 현행의 지방교육자치제도 상 지방자치단체에서 법정전입금으로 교육청예산(제주도의 경우 20%가 자치단체 지원금)을 지원하고 있지만 단체장의 권한은 없기 때문에 교육여건 개선을 위해 별로 관심이 없거나, 투자하고 싶은 마음이 생기지 않을 것이란 의견도 생각해 볼 수 있다. 그러나, 이에 대한 하위 문항을 설정하지 못하였기 때문에 어디까지나 추측일 뿐이다.

③ 교육자치와 일반자치의 연계를 통한 지방자치단체의 지방교육에 대한 협력·지원 강화방안에 대한 의견에서는, ‘도지사를 당연직 교육위원회 의장으로 하여야 한다’는 응답이 41.8%로 가장 많아 의외의 결과였으며, 학부모(48.8%), 교원(40.1%), 일반직(42.6%) 모두가 가장 선호하는 방안으로 나타났다. 다음으로 ‘지방자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임을 법적으로 제도화하여야 한다’(38.7%), ‘교육재정과 일반재정을 통합하여 도지사에게 통합예산 편성권을 부여하여야 한다’(8.9%)순으로 조사되었다. 이러한 조사결과로 볼 때, 어떤 방식으로든 일반자치단체장에게 교육에 대한 관심을 증대시킬 수 있는 방향을 설정하여 교육자치와 일반자치의 연계가 이루어지기를 바라는 것으로 보이며, 학부모의 경우는 절반에 가까운 48.8%가 연계강화를 원하고 있음을 알 수 있었다.

④ 지방교육재정을 확대하기 위한 방안으로는 57.8%가 국세분 교육세(지방교육양여금) 비율을 확대하여야 한다고 답하였고, 내국세총액비율(지방교육재정교부금)을 확대하여야 한다는 의견까지 두 가지 방안이 76.2%를 차지함으로써, 결국 지방교육재정확보를 위해서는 교육세 세제의 개편 등 국가적인 차원에서의 법적 제도화를 통하여 충당하는 편이 가장 효과적이라고 생각하고 있음을 알 수 있다. 이에 대한 선행연구⁴⁰⁾로서 2002년도의 서울·경기·인천지역을 대상으로 한 설문조사에서는 지방

교육재정의 안정적 확보방안으로 '지방교육재정교부금을 올리는것(43.2%)을 가장 높게 꼽았고, 그 다음으로 '지방교육세 신설'(21.3%)로 나타남으로써 본 연구결과와 같이 지방교육재정확보를 위해서는 세제를 개편하는 것이 가장 확실한 방법으로 인식하고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 교육위원회와 교육감의 선출제도에 대한 조사결과는 다음과 같이 나타났다.

① 현행 교육위원선출제도에 대해서는 62.5%가 반대하는 것으로 나타났으며, 현행제도의 문제점으로는 '주민대표성이 결여된다'는 응답이 61.6%로 가장 높게 나타났다.

② 어떤 방식으로의 선출제도 개정을 원하는가에 대한 질문에는 '학교운영위원·학부모·교직원전원에 의하여 선출하여야 한다'는 응답이 62.7%로 가장 많았고, '주민직선제로 개선하여야 한다'는 응답이 28.8%로 나타났다.

③ 현행 교육감선출제도에 대한 찬성여부에는 77%의 절대다수가 반대하고 있었으며, 반대 이유로는 '주민대표성이 결여'가 53%, '지역간, 초·중등간 과열경쟁으로 갈등을 초래한다'는 응답이 23.1%로 대부분의 이유였다.

④ 교육감 선출제도에 대한 개선방안으로는 '학교운영위원·학부모·교직원전원에 의한 선출'이 49.8%로 절반정도로 나타났고, '주민직선제(34%)', '대통령이 임명'(7%)순으로 나타났다. 이에 대한 선행연구⁴⁰⁾로, 2004년도 전국교육위원협의회에서 조사한 결과는 '주민직선제'로 하여야한다는 의견이 학부모(83%), 교원(82.6%), 교육위원(62.2%)순으로 가장 많은 의견을 보였다.

⑤ 교육위원과 교육감선출제도를 주민직선제로 바꿀 경우에 나타날 수 있는 장·단점에 대한 의견에는 장점으로 '주민대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정이 가능하다'는 응답이 31.4%, '주민직선제를 실시함으로써 지방교육에 대한 지역주민의 관심을 높힐 수 있다'는 응답이 29.4%로 두 가지 이유가 60% 이상을 차지하여, 3개 집단 모두가 교육자치가 주민을 위한 자치가 되어야 함을 인식하고 있었다. 단점으로는 '선거가 정치색을 띠어 교육의 정치적 중립성이 훼손될 것이다'라는 응답이 32%, '교육의 장이 선거과열·혼탁양상으로 학생교육에 지장을 초래할 것이다'는 응

40) 박희숙, 전계논문, p55

41) 전국교육위원협의회, 전계설문조사자료

답이 26.5%로 나타났으며, ‘선거비용이 과다하게 지출될 것이다’(21.4%), ‘선거사무종사인력투입으로 행정력 낭비를 초래할 것이다’(15.5%) 등으로 골고루 나타나, 주민직선제에서 오는 폐단도 상당히 많은 문제가 야기될 수 있음을 시사하고 있다.

결론적으로 보면 본 연구와 선행연구의 조사결과에서 보듯이 교육자치와 일반자치의 통합찬성여부에서는 교육관련이해집단(교원, 교육위원, 교육일반직)의 경우는 반대가 절대적으로 높고, 학부모의 경우에도 수도권과 지방에 따라 정도의 차이는 있으나, 통합에 반대하는 의견을 가지고 있다. 그러나 지방자치와의 연계강화를 통하여 지방교육재정 확대를 꾀해야 한다거나, 교육위원회와 지방의회의 이원화된 의결기관을 일원화하여 행정능률을 높여야 한다는 의견도 많은 것으로 보아 어떠한 방법으로도 열악한 교육재정을 확대할 수 있어야 하겠으며, 지방자치단체와의 연계강화를 통하여 교육발전에 기여할 수 있도록 제도개선을 요구하고 있는 것으로 보인다.

2. 결론

지금까지 교육자치에 대하여는 수없이 많은 논의가 이어져 왔고 그에 따라 선행 연구들도 많이 있었으나 지금까지의 선행연구들은 국내문헌 등을 참고자료로 활용한 이론적인 연구에 집중하여 왔고 교육관련 이해집단에 의한 교육현장에서의 목소리를 반영할 수 있는 설문조사를 통한 실증연구가 부족하였다. 더구나 최근에 정부혁신지방분권위원회에서의 지방교육자치제도 개선과 관련하여 이원화된 의결기관의 통합방안, 교육감선출제도의 개선 등 여러 가지 개선방안이 검토되고 있는 상황 하에서 교육관련 이해집단의 인식과 의견을 조사·분석해 볼 필요성이 제기되었다. 우선 교육자치와 일반자치를 통합하는 방안에 대하여 교육계의 찬·반 의견은 무엇인지를 알아보고자 하였다. 다음에 통합논의의 배경이 되고 있는 현행 지방교육자치제도의 문제점이자 쟁점사항인 ①의결기관의 이원화, ②지방교육재정의 확보, ③교육위원 및 교육감 선출제도에 대하여 교육관련집단의 문제점 인식 및 개선방안에 대한 의견을 조사해 보고자 하였다. 교육은 본질적으로 가치창조적인 활동이기 때문에 외부의 간섭이나 통제로부터 벗어나야 하고, 특히 일반자치로부터 분리되어 그 전문성을 보

장받을 수 있어야 한다. 그러나 지금과 같은 지방자치단체와의 지나친 단절로 연계 통로를 차단해버리는 것은 자치제도의 근본취지뿐만 아니라 지역주민들의 교육에 대한 관심과 통제의 수단을 차단해버리는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 일반자치와의 연계강화를 통한 교육에 대한 관심과 협력을 이끌어내고 지방교육을 발전시킬 수 있는 방안이 강구되어야 하겠기에, 본 연구결과에서 나타난 인식을 바탕으로 지방교육자치제도의 합리적인 개선방안에 대한 시사점을 얻고자 하는데 연구의 목적을 두었다. 지방교육자치제도의 궁극적인 목적은 교육수요자인 학생·학부모·지역주민에게 최대한의 교육적 수혜가 가도록 하는 것이며, 나아가서 지역의 특성을 살린 교육으로 국가발전에 이바지 할 수 있는 인재를 양성하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 확보될 수 있는 틀 안에서 지방자치단체장이 지방교육에 관심을 갖고 적극적으로 지원할 수 있는 방향으로 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 할 것이다. 특히 교육관련 종사자 및 이해당사자들이 지방교육자치제도 개선에 적극적인 관심과 애정을 가져야 할 것이다. 결론적으로 지방교육자치제도의 개선을 추진하기 위해서는 교육학계, 법학계, 행정학계 등 전문가 및 교육관련집단, 교육수요자들의 갈등과 대립이 빚어지지 않도록 적절한 참여와 합의과정을 거치면서 단기효과가 아닌 장기적으로 지방교육발전에 긍정적인 효과를 거둘 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

본 연구의 한계는 우선 연구대상을 제주도내의 초·중·고 교원, 교육전문직, 교육일반직(행정·기술·식품 등) 및 학교운영위원인 학부모로 조사대상을 제한한 점이다. 즉, 연구대상이 교육관련 이해집단들로 구성되어 있다. 지역주민의 대표격으로 학부모(학교운영위원)를 연구대상에 포함하기는 하였으나, 학교운영위원인 학부모위원의 주민대표성에는 한계가 있다. 따라서 교육자치와 일반자치의 통합에 별로 관심이 없거나, 교육관련집단과 다른 인식을 가지고 있을 수 있는 일반주민이나 일반행정관련집단이 연구대상에서 배제되었다. 따라서 설문지 분석에 따른 통계자료를 객관화하고 일반화하는 데는 신중을 기하여야 할 것이다. 또한 교육자치와 일반자치의 통합논의의 쟁점을 ①의결기관의 이원화로 인한 행정의 비효율성 문제, ②지방교육재정의 확대 문제, ③교육위원 및 교육감의 선출제도의 문제 등 세 가지로만 한

정함으로써, 지방자치의 이념과 실질적인 교육자치를 보장하기 위해서는 현재의 광역단위에서만 실시되고 있는 교육자치 실시단위를 학교단위 또는 기초자치단위까지 확대할 필요성을 제기하고 있는 상황에서 교육자치의 실시단위 확대문제를 연구내용에서 배제하였다는 점도 본 연구의 한계이다. 본 연구는 국내문헌 및 선행연구들을 참고자료로 활용함으로써 외국의 문헌 및 사례들을 비교·분석하지 못한 점도 연구자의 아쉬움으로, 차후 다른 연구자들은 본 연구에서 부족한 점을 보완하여 지방교육자치제도의 개선방안을 도출하게 된다면 보다 더 유익한 연구결과를 얻을 수 있으리라 생각한다.

제2절. 정책적 제언

본 연구에서 나타난 조사분석결과를 바탕으로 지방교육자치제도의 개선방안에 대하여 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 교육자치와 일반자치의 통합에 대하여는 학부모, 교원, 일반직 3개 집단 모두 크게 반대하고 있으며, 특히 교원집단인 경우 9.7%만이 통합에 찬성하는 것으로 나타난 것은 예상보다 훨씬 심각한 수준이다. 또한 학부모(운영위원)집단이 통합반대가 찬성보다 배 가까이 많은 것도 이외의 결과이다. 교원집단의 경우 통합에 반대하는 의견이 절대 다수를 차지하고 있는 것은 앞의 조사분석에서 나타난 데로 ‘교육의 자주성, 전문성 훼손 등 교육자치의 본질이 후퇴’ 및 ‘지방재정의 격차로 인한 지방교육의 불균형 발전’을 우려하는 것이 가장 큰 이유이나, 통합후의 현상에 대한 질문 문항에서 교원집단 응답자의 78%가 공무원의 신분상·인사상 변화가 올 것이라고 응답한 것을 보면 교원의 지방직화를 우려하는 심리도 작용한 결과가 아닌가 하는 생각이 든다. 이러한 결과에서 볼 때 교육자치와 일반자치의 통합방안을 추진하려면 우선 교육계 등 이해관련집단의 합의를 끌어낼 수 있어야 하겠다. 교육자치의 이념인 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보할 수 있어야 하며, 지방교육자치의 효과가 지방교육발전에 이바지 할 수 있어야 한다. 따라서, 지방교육자치제도

의 개선안도 집단간의 갈등과 분열을 조장하지 않고 통합을 이룰 수 있도록 지혜를 모아야 할 것이다. 또한 교육계, 학계 및 지역주민들이 수긍할 수 있도록 충분한 토론과 폭넓은 의견수렴과정을 거치면서 진지한 검토와 더불어 점진적으로 분리 속의 연계강화모델을 개발하여야 할 것이다.

둘째, 통합논의의 쟁점사항인 교육위원회와 지방의회의 이중적 의결기관으로 인한 교육행정의 효율성에 상당한 문제가 있음을 3개 집단 모두가 인식하고 있으며, 특히 일반직공무원의 경우 87.2%가 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 효율성에 상당한 문제 인식을 하고 있다. 이중적 심의·의결절차에 대한 폐단은 결국, 집행기관과 의결기관간에, 또는 두 개의 의결기관간에 갈등과 대립의 원인이 되기도 하며, 이러한 형태의 갈등·대립은 교육발전에 결코 득이 되지 못할 것이며, 반드시 해결해야 할 과제이다. 이를 해소하기 위한 방안으로 교육·학예업무에 관한 한 교육위원회를 독립된 의결기관으로 하여야 한다는 조사의견이 65%로 나타났으나, ‘지방의회를 독립된 의결기관으로 한다’거나 현행대로 ‘교육위원회를 전심의결기관으로 하고 지방의회에서 최종 의결을 받아야한다’는 의견도 34.6%로 나타난 것을 보면, 본 연구의 조사대상이 교육관련 이해집단이라는 점을 감안하여 볼 때 지방의회와의 연계 의견도 만만치 않음을 알 수 있다. 따라서 두 기관간에 서로의 갈등·대립을 해소할 수 있는 제도개선은 행정의 효율성 측면에서나 지방교육발전 측면에서 더 이상 방치할 수 없는 시급한 문제이며, 이의 개선을 위하여 다음과 같이 제언하고자 한다.

① 지방자치법과 지방교육자치법 관계의 애매모호한 법조항들을 우선적으로 정비하여 교육위원회와 지방의회라는 양대 기관의 분명한 관계정립부터 선행돼야 한다.

② 교육·학예에 관하여 교육위원회를 독립된 의결기관으로 하되, 주민에게 직접 부담이 돌아가는 조례안 등은 지방의회의 승인을 얻는 방안도 검토할 필요가 있다.

③ 교육위원회에서 의결된 사항은 지방의회에서 상임위원회, 특별위원회를 생략하여 바로 본회의에서 의결하는 방안 등도 고려해볼 필요가 있다.

④ 지방자치법시행령제17조의3에 의하여 실시하고 있는 행정감사에 관해서는 애매모호한 법조항 때문에 항상 두 개의 의결기관간에 또는 의결기관과 집행기관간에 갈등의 소지가 되고 있다. 동법시행령에 ‘교육·학예에 관한 감사는 교육위원회에서

실시하고 도의회에는 보고로 갈음하되.....' 라는 조항이 있는 것으로 보아, 교육행정 전반에 관한 감사는 교육위원회가 실시하고, 쟁점사안이나 특정 이슈 등 지역주민의 알권리 차원에서 지방의회에서 재감사를 하여야 할 제한된 사안에 한정하여 지방의회에서 심층감사를 실시하는 것이 바람직해 보인다. 따라서 교육행정의 효율성 측면에서나 교육위원회와 지방의회의 역할 정립측면에서 이에 대한 분명한 법개정이 이루어져야 하겠다.

셋째, 지방교육재정의 확보방안에 대한 조사결과는 교육자치와 일반자치를 통합하여도 교육재정이 확대될 것이라는 기대는 미미한 수준으로 나타났으며, 16개 시·도 지역별로 지방자치단체의 재정자립도의 차이가 심하기 때문에 통합이 오히려 지방교육의 균형발전에 저해가 될 것이라는 우려를 3개 집단 모두 일순위의 통합 반대 이유로 들고 있다. 선행연구에서도 통합으로 오히려 교육재정이 줄어들 것이라는 의견이 우세하게 나타났다. 각 시·도 지방자치단체의 재정자립도(2003년도 기준)는 각 시·도마다 최저 21.0%에서 최고 95.9%까지 지역에 따라 4배 이상 차이가 나는 등 지나치게 불균형하며, 제주도의 지방재정자립도는 37.4%에 불과하다. 이처럼 지방자치단체 재정의 60% 이상을 국고에 의존하는 상황에서, 교육성과의 장기성, 평가의 공란성, 비긴요성 등 교육투자의 특성으로 볼 때, 교육재정의 안정적 확보를 위하여 교육자치와 일반자치를 통합하여야 한다는 이유라면, 이는 지방재정에 관한 현실 인식이 결여된데서 기인한 결과라고 볼 수 있다. 교육은 다른 어떤 분야보다도 중대한 국가의 백년지 대계로서, 인재양성, 교원양성, 수업환경 등 예산의 뒷받침이 없이는 성공하기 어려운 국가사업이다. 따라서 교육재정을 확대하기 위해서는 일반재정과 교육재정을 통합함으로써 자동적으로 해소된다는 소극적인 생각에서 벗어나야 한다. 교육재정의 확대효과를 확실히 하기 위해서는 ①국세의 지방세전환, ②교육세 제도의 개편, ③지방자치단체의 교육비부담 법제화 등 국가적인 차원에서 법적·제도적 보장으로 적극적인 교육재정 확대방안을 강구하여야 할 것이다.

넷째, 교육위원과 교육감 선출제도에 대한 문제점 및 개선방안에 대한 조사결과에서는 현재의 교육위원선거제도, 교육감선거제도에 모두 부정적인 인식을 갖고 있으며, 그 이유는 응답자의 60% 이상이 '주민의 대표성 결여'에 있다고 보고 있다. 자

치의 주체는 주민이며 주민을 위한 자치가 이루어지기 위해서는 자치단체의 장을 뽑는 일도 주민들에 의해서 이루어지는 것이 타당하다. 교육자치제의 정착을 위해서도 지역주민의 직·간접적인 참여와 교육에 대한 적극적인 관심을 촉진시킬 필요가 있다. 그러나 설문조사에서도 나타났듯이 교육위원이나 교육감을 주민직선제로 하여야 한다는 응답보다는 ‘학부모·학교운영위원·교직원 전원에 의한 선출’제도로 전환하기를 바라는 응답이 우위를 차지하였다. 이는 현행의 선출제도가 주민대표성이 결여되었음을 인정하면서도 지방의원이나 지방자치단체장의 선거처럼 주민직선으로 이루어질 경우에는 선거과정이 정치과정으로 이어져 선거과열 및 혼탁양상을 띠게 되고, 교육의 정치적 중립성이 훼손될 것을 우려하기 때문으로 보인다. 따라서 교육의 정치적 중립성을 보장하면서 주민의 대표성을 보다 더 강화할 수 있도록 교육의 최대 수요자이며 교육자치의 주체라고 할 수 있는 ‘학부모전원과 학교운영위원 및 교직원 전원’에 의한 선거제도로 개선하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 지역주민의 상당수가 현재의 학부모이며, 또한 미래의 학부모이기 때문에 학부모를 자치의 주체인 주민으로 보는데 무리가 없을 것이라 생각되기 때문이다. 또한 여타 선거에서 볼 수 없는 결선투표제도는 후보자간 합종연횡, 입도선매 등의 폐단의 소지가 있으므로 이를 폐지함으로써 투명하고 공정한 선거가 이루어질 수 있기를 기대한다.



【參 考 文 獻】

1. 國內文獻

1) 단행본

- 교육법전편찬회, 「교육법전」, (서울 : 교학사, 2004)
- 교육인적자원부, 「지방자치단체 교육비특별회계 예산분석 결과」, (2002, 2003, 2004)
- 국가전문행정연수원, 「지방교육재정과정 연수교재」, (2004)
- 김남순, 「지방교육자치제도 연구」, (서울 : 배영사, 1994)
- 김동희, 「행정법Ⅱ」, (서울 : 박영사, 1998)
- 김용일, 「지방교육자치의 이상과 현실」, (서울 : 문음사, 2000)
- 김재웅, 「정치로부터 자유로운 교육」, (서울 : 원미사, 2001)
- 김종철, 「한국교육행정연구」, (서울 : 문음사, 1999)
- 김종철·이종재, 「교육행정의 이론과 실제」, (서울 : 교육과학사, 1994)
- 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, (서울 : 박영사, 1994)
- 박윤훈, 「최신행정법론」, (서울 : 박영사, 1996)
- 윤정일외, 「한국교육정책의 탐구」, (서울 : 교육과학사, 1996)
- 재정경제부, 「2000년 세제개편안」, (2000)
- 정진환, 「교육제도론」, (서울 : 정민사, 1994)
- 정태범, 「교육행정학 기초와 발전」, (서울 : 정민사, 1996)
- 제주도, 「세입·세출 예산서」, (2002, 2003, 2004)
- 조성일·안세근, 「지방교육자치제도론-이론과 실제」, (서울 : 양서원, 1996)

2) 논 문

- 강인수·김성기, “지방교육자치제도 발전방향과 과제”, 전국시·도교육위원회지방교육
자치제도개선특별위원회, 2001
- 김남순, “지방교육자치제도의 발전적 개선방향”, 교육행정학연구, 제13권, 제4호, 1995
- 김병준, “교육자치와 지방자치”, 한국행정학회 동계학술발표회 발표논문, 1996
- 김신복, “21세기 지방교육자치제 전망 및 대응전략 : 본질 구현과 연계강화를 중심으로

- “, 교육행정학연구, 제19권, 제13호, 2001
- 김영철, “현행 지방교육자치제도 무엇이 문제인가?”, 「교육개발」 통권117호, 1999
- 김윤태, “지방교육자치제도 개혁방안”, 교육개혁위원회 제3차 공청회, 1995
- 김정훈외, “지방자치환경의 변화에 따른 지방재정 조정제도의 개편방안”, 한국조세연구원, 2000
- 김지영, “지방교육자치제도의 개선모델 연구”, 연세대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2001
- 김홍주, “교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계”, 교육행정학연구, 제19권, 제2호, 2001
- 박운규, “지방교육자치제도에 관한 연구-서울시교육위원회 심의의결과정의 중복문제를 중심으로”, 고려대학교 교육대학원 석사학위 논문, 1999
- 박정수, “초·중등 교육재원 지원방안”, 기획예산처 교육분야 정책토론회 발표논문, 1999
- _____, “교육자치행정 일원화 대 이원화”, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문, 2000
- 박희숙, “지방교육자치제도에 대한 교원과 학부모의 의식조사 연구“, 서강대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2002
- 변창율, “지방교육자치제도의 이념과 개선모델연구“, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998
- 송기창, “교육자치와 일반지방자치의 발전적 관계 정립방안 연구”, 성곡학술문화재단, 1997
- _____, “지방교육자치와 지방자치의 통합논리에 대한 비판적 고찰”, 한국교육학회 제주지회 토론회 발표논문, 2004
- 승용배, “지방교육자치제도 개선방안에 관한 연구-기초단위로의 교육자치 확대를 중심으로”, 건국대학교 대학원 석사학위 논문, 2000
- 엄기형, “교육자치제도의 개선 방안 검토”, “지방교육자치 선거제도개선을 위한 토론회”, 열린우리당 구노회 의원실, 2004
- 윤관중, “교육자치제와 장학기능에 관한 연구”, 박사학위 논문, 전남대학교 대학원, 1986
- 이기우, “지방교육자치제도의 개선방향“, 한국사회과 교육학회, 사회와 교육 제12집, 1997

- 이기우, “교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도”, 한국지방자치학회보 통권(24호) 10/3, 1998
- _____, “지방교육자치제도의 개선방안”, 한국지방자치학회 동계학술발표회 발표논문, 2002
- _____, “지방교육자치제도 개선방안”, 정부혁신지방분권위원회 지방교육자치제도개선 토론회 주제발표논문, 2004
- 이상규, “법적측면에서 본 지방교육자치의 문제”, 한국교원단체총연합회 교육정책연구소, 1992
- 이승중, “지방교육행정체제의 개편방안“, 한국지방행정연구원, 1999
- 이차영, “지방교육자치제도의 기본원리와 운영구조: 주장의 끝과 이론의 시작”, 교육정치학연구 제4집 제1호, 1997
- 이풍우, “한국 지방교육자치제도의 문제점 및 발전방안에 관한 연구”, 인하대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2000
- 이하진, “지방교육재정 지원제도 개선방안”, 부산대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2001
- 정세욱, “지방자치의 일환으로서의 교육자치”, 한국지방자치학회 주최 지방교육자치제도 개선방안에 관한 공청회 주제논문, 1996
- 정일환, “주민의 대표성 확보와 교육공동체 형성을 위한 교육자치제 보완방안“, 한국교육행정학회 제124차 하계학술발표회 발표논문, 2002
- 조창현외, “지방교육자치제도 개선방안 연구”. 교육인적자원부 지방교육자치제도개선 특별위원회, 1999
- 최진혁, “우리나라 교육자치의 발전과제”, 한국행정학회 추계학술대회, 2002
- 최희선, “교육의 전문성 제고와 지방교육자치제”, 교육행정학연구, 제13권, 제2호, 1995
- 하연섭, “교육자치와 일반자치의 관계 재정립 방안”, 「교육개발」 통권 117호, 1999
- 한국지방자치학회, “지방교육자치제도 개선방안”, 서울 사단법인 한국지방자치학회, 1996
- 한양희, “현행 지방교육자치제도에 대한 교원의 인식 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2000
- 허종열, “교육자치발전과 올바른 교육분권화 방안”, 제1회 전국교육위원협의회 정책토론회 발표논문, 2003

3) 기타

전국교원노동조합신문

제민일보

제주일보

조선일보

중앙일보

한국교육신문



ABSTRACT

A Study on the View of Groups on Integration Issues of Education Autonomy and Local Autonomy - With a Focus on Jeju Province-

Chang Woo Soon
Department of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea
(Supervised by Professor Lee Kyung Won)

The purpose of this study is to suggest strategies to improve the local educational autonomy system by investigating and analyzing different interest groups' perception of integration issues of the educational autonomy system and the local autonomy system, which have recently caused controversies, and their opinions on how to improve the local educational autonomy system.

For this purpose, three research questions were posed.

First, what is their perception of the current local educational autonomy system?

Second, what is their perception of the integration between the educational autonomy system and the local autonomy system?

Third, what kinds of strategies do they have in mind to solve the

problems with the current local educational autonomy system, such as 1) inefficiency of educational administration by overlapping governing bodies, 2) expansion of local educational finance, and 3) an election of a superintendent of educational affairs and the board of education.

For empirical research, a questionnaire was designed for three groups; teachers, officials of education administration, and parents in school governing committee, who are assumed to be interested in discussion of integration on the educational autonomy system and the local autonomy system. The questionnaire was divided into three parts, which consisted of typical items that represented each of the sub-factors in three areas.

The subjects for this study were 396 teachers in public schools, 8 educational specialists, and 49 general officials of education. Among 3,957 school teachers in Jeju province, 396 teachers were selected randomly: 210 of which were from 11 elementary schools(3 schools in Jeju city, 5 schools in Segwipo city & Namjeju county, and 3 schools in Bukjeju county); 186 teachers were from 11 secondary schools(5 schools in Jeju city, 4 schools in Segwipo city & Namjeju county, and 2 schools in Bukjeju county). Among 469 general officials of education(e.g., 340 officials of educational administration, 34 officials of technology, and 95 officials of food sanitary), 49 officials were selected randomly. Among parents in school governing committee in Jeju province, 92 of which were selected randomly.

After the survey was conducted, 520 questionnaires were gathered and among them, 517 were employed for analysis. To analyze data, SPSS 10.0 WINDOWS, X², t test, and ANOVA were used. After

ANOVA, Duncan's test was used for identifying difference among three groups if there was difference.

The findings of this survey were as follows:

First, comparatively three groups perceived the concept of the current local educational autonomy system highly. However, their understanding of discussion on integration of the educational autonomy system and the local autonomy system was not high enough. They understood quite well the status, the rights, and an election method of the board of education and the superintendent of educational affairs.

Second, the general understanding of integration of the educational autonomy system and the local autonomy system and their views on integration of two systems were as follows:

1) Three groups, especially a teacher's group, were concerned about an impediment to independence, specialization, and political neutrality of education, in case of integration.

2) In case of integration, 22 % of three groups responded that educational finance will be expanded.

3) The majority of participants stated that status change and personnel change, for example, reduction in the number of officials, will be expected: among three groups, the teacher group had the highest understanding of changes in status and personnel.

4) Almost 15% of the subjects agreed to integration of the educational autonomy system and the local autonomy system: it was supported by 38% parents, 29.7 % general officials, and 9.7% teachers.

Third, survey results of integration issues were as follows.

1) More than 70% participants were well aware of significant

problems about efficiency of the education administration because of overlapping bodies. To solve problems, 65% participants preferred *"The board of education should be an independent deliberative organ."*

2) In the question of expanding local educational finance, only 20% participants responded 'yes' about *"The governor of province will try to expand the education budget."*, this figure of 20% was regarded as a negative response. The majority of participants believed that the most effective way to expand the local educational finance is to expand the ratio of educational tax in a national tax and the ratio of a total amount of internal tax. Finally, they thought that the best way to expand local education finance is to pass legislation to improve finance at the national level, for example, we can pass a reform bill of internal tax.

3) In the question of the election system of the board of education and a superintendent of educational affairs, they were against the current election procedure. The biggest problem of the current system is that it cannot represent residents, which was a great concern and a high response from participants. In the question of how to select the board of education and a superintendent of educational affairs, the highest response was that half of the subjects agreed that the board of education and a superintendent of educational affairs should be elected by school-governing committee, parents, and the staff of a school. The second highest response was that 34% participants wanted that the board of education and a superintendent be elected by a direct election. In conclusion, educational interest groups such as teachers, educational specialists, and educational general officials of education, were against integration of local autonomy system and the educational autonomy

system, the number of whom was recorded from five to eight times as much as those supporting it: parents were against integration of two systems and the number of it was two times as much as those favoring it.

However, it was shown that most of the respondents agreed that administrative efficiency should be enhanced by integrating overlapped system of the board of education and the local assembly and expanding educational finance should be accomplished through cooperation of the local autonomy system and the educational autonomy system.

The main purpose of the local educational autonomy system is to provide educational benefits to educational receivers such as students, parents, and residents, to the utmost. Furthermore, through specialized education of the province, the local educational autonomy system should be able to foster talented students who will be able to work for development of a nation. For that, within the range of supporting independence, specialization, and political neutrality of education, strategies to improve autonomy system should be constructed toward the direction that the governor of the province can support actively the local education. Especially, the local educational autonomy system should be driven forward so that it can develop the local education on a long term basis without conflicts among the people in education and educational interest groups, trying to reach a consensus with education circles, law circles, and administration circles.

설 문 지

교육자치와 일반자치의 통합논의에 관한 집단 간 의식조사 연구

안녕하십니까?

저는 제주대학교 행정대학원 석사과정에 다니고 있는 장우순입니다.
바쁘신데도 불구하고 연구자에게 귀중한 시간을 내어 주신데 대하여 충심으로 감사를 드립니다.

본 설문은 지방교육자치제도에 관하여 논의되고 있는 교육행정과 일반행정의 통합 등 지방교육자치제도의 쟁점사항에 대한 관련 집단의 인식 및 견해를 조사·분석함으로써 교육자치의 개선방안에 관한 연구논문을 작성하는데 기초자료로 활용하고자 합니다. 따라서 응답해 주시는 내용은 무기명으로 통계 처리되며 단지 본 논문작성을 위한 자료로만 사용됨을 밝혀 드립니다.

바쁘신 가운데 죄송하오나 질문 문항에 대하여 평소 귀하께서 느끼시던 사항을 성의껏 답해주시기를 간곡히 부탁드립니다.

감사합니다.

2004. 8. .

제주대학교 행정대학원 일반행정 전공
장우순 올림.
(064-710-0351)

I. 다음은 지방교육자치제도의 인지도에 관한 질문입니다.

귀하의 의견과 가장 일치하는 항목에 “V” 표 하여 주시기 바랍니다.

◀ 지방교육자치제도에 대한 인지도 ▶

항 목	매우 그렇 다	다소 그렇 다	그저 그렇 다	다소 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 지방교육자치의 의미에 대해 알고 있다	①	②	③	④	⑤
2. 교육자치와 일반자치의 통합논의에 대해 알고 있다	①	②	③	④	⑤
3. 교육감의 지위 및 권한, 선출방식에 대하여 알고 있다	①	②	③	④	⑤
4. 교육위원의 지위 및 권한, 선출방식에 대하여 알고 있다	①	②	③	④	⑤

II. 다음은 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 일반적인 인식에 대한 질문입니다.

통합 찬성면에서는 『교육재정의 확대, 의결권의 이원화로 인한 교육행정의 비효율성 개선, 지방자치와 교육자치의 연계를 통한 자치단체장의 교육에 대한 관심증대』 등을 들수 있고, 통합 반대측면에서는 『헌법에 명시된 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 훼손, 교육재정 확대의 불확실, 교육감 및 교육위원의 위상 추락, 공무원의 신분 불안』 등을 들고 있습니다. 귀하께서는 교육자치와 일반자치의 통합에 대하여 어떤 의견을 가지고 계신지 가장 일치하는 항목에 “V” 표 하여 주시기 바랍니다

◀ 일반자치와 교육자치의 통합에 대한 인식 ▶

5. 일반자치와 교육자치가 통합이 될 경우 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 보장 받지 못할 것이다 ?

- (1) 교육의 자주성 : ① 매우그렇다 ② 다소그렇다 ③ 그저그렇다 ④ 다소그렇지않다
⑤ 전혀그렇지않다
- (2) 교육의 전문성 : ① 매우그렇다 ② 다소그렇다 ③ 그저그렇다 ④ 다소그렇지않다
⑤ 전혀그렇지않다
- (3) 정치적 중립성 : ① 매우그렇다 ② 다소그렇다 ③ 그저그렇다 ④ 다소그렇지않다
⑤ 전혀그렇지않다

6. 통합이 되면 지방교육재정(교육청예산)의 규모는 확대될 것이다 ?
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다
7. 통합이 되면 교육위원 및 교육감의 위상은 추락될 것이다 ?
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다
8. 통합이 이루어지면 공무원 수의 감축 등 신분상·인사상 변화가 있을 것이다 ?
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다
9. 통합이 이루어지면 교육행정의 비효율성이 개선될 것이다 ?
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다
10. 통합이 되면 일반행정과 교육행정의 연계가 강화되어 자치단체장의 교육에 대한 관심도가 증대될 것이다 ?
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다
11. 귀하는 일반자치와 교육자치의 통합이 이루어져야 한다고 생각하십니까 ?
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다

11-1. (11번 문항에서 ①, ② 에 답한 분만 해당) 통합에 찬성하는 이유를 순서대로 3개만 골라 번호를 괄호 안에 기입해 주십시오. (), (), ()

① 중앙정부의 권한이 지방정부로 대폭 이양될 것이다
 ② 지방자치와 교육자치의 연계가 강화될 것이다
 ③ 지방교육재정규모가 확대될 것이다.
 ④ 교육행정인력의 효율을 기할 수 있다
 ⑤ 교육행정공무원의 승진 기회가 확대될 것이다
 ⑥ 자치단체장의 교육에 대한 권한 및 책임이 강화될 것이다

11-2. (11번 문항에서 ①, ② 에 답한 분만) 통합에 찬성한다면 어떤 방법의 통합이 바람직하니까?
 ① 교육행정기관과 일반행정기관 조직과 재정의 완전한 통합
 ② 행정조직은 현행대로 유지하되 재정만 통합
 ③ 교육위원회를 지방의회의 상임위원회하여 의결기관만 통합

11-3. (11번 문항에서 ④, ⑤에 답한 분만 해당) 통합에 반대하는 이유를 순서대로 3개만 골라 괄호 안에 번호를 기입해 주십시오. (), (), ()

- ① 시·도간 재정격차가 심하여 지방교육의 균형 발전에 저해될 것이다
- ② 지방교육이 특정 정당에 의해 좌우 될 가능성이 높다
- ③ 교육자치가 후퇴할 것이다
- ④ 교육의 자주성, 전문성 등 교육자치의 본질이 훼손될 것이다
- ⑤ 공무원의 인사상, 신분상 불안으로 행정능률이 저하될 것이다
- ⑥ 교육위원 및 교육감의 위상이 추락할 것이다

Ⅲ. 다음은 교육자치와 일반자치의 통합과 관련한 쟁점이 되고 있는 구체적인 내용들입니다.
지방교육자치제도의 개선을 위하여 귀하는 어떠한 의견을 가지고 계신지 귀하의 의견과 가장 일치하는 항목에 “√” 표 하여 주시기 바랍니다

◀ 의결기관의 이원화로 인한 교육행정의 비효율 문제 ▶

현행 지방교육자치제도는 지방교육의 중요한 사항에 대한 의결 절차 및 권한이 이원화되어 있습니다. 즉, 교육위원회는 교육·학예에 관한 심의·의결기능을 행사하고 있으나 최종 의결기관이 아니며, 지방의회로부터 위임받은 위임형 의결기구이므로 예산안·결산, 조례안 및 주민부담에 관한 사항 등은 교육위원회에서 심의·의결하더라도 최종적으로 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있습니다. 예를 들어, 예산안의 심의·의결단계를 보면 ① 교육위원회 ② 지방의회의 교육관광위원회, ③ 지방의회 예산결산특별위원회, ④ 본회의 등 다 단계로 되어있습니다.

12. 의결기관의 이원화에 따라 교육행정의 효율성에 문제가 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 다소 그렇다 ③ 그저 그렇다 ④ 다소 그렇지않다 ⑤ 전혀 그렇지않다

12-1. (12번 문항에서 ①, ②를 선택한 분만 해당) 문제가 있다면 어느 부분이 문제가 있는지 순서대로 3개만 골라 괄호 안에 번호를 기입해 주십시오 (), (), ()

- ① 교육행정력 낭비 ② 교육예산 낭비 ③ 교육의 전문성 훼손 ④ 교육의 질 저하
⑤ 교육위원회의 위상 추락 ⑥ 의결기관 간의 갈등·대립으로 인한 업무의 비효율

13. 교육행정기관의 의결과정의 중복을 해소하기 위한 가장 바람직한 방안은?

- ① 교육위원회를 완전히 독립된 의결기관으로 한다.
② 지방의회를 완전히 독립된 의결기관으로 하고 교육위원회를 지방의회의 분과위원회로 한다
③ 현행대로 교육위원회를 위임형 의결기관으로 유지한다.(교육위원회 의결 후, 지방의회 최종 의결)

13-1. (13번 문항에서 ①을 선택한 분만 해당) **교육위원회를 독립된 의결기관**으로 주장하는 가장 큰 이유는?

- ① 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장
- ② 교육위원회의 위상 확보
- ③ 교육행정력의 효율성 보장
- ④ 지방교육예산의 절약
- ⑤ 일반자치와 분리된 실질적 교육자치 실현

13-2. (13번 문항에서 ②, ③을 선택한 분만 해당) **지방의회를 최종의결기관**으로 주장하는 가장 큰 이유는?

- ① 교육위원은 지역주민의 대표성이 결여됨
- ② 교육청예산의 일정부분은 주민의 세금에서 지원됨으로 지방의회의 통제가 필요함
- ③ 교육행정과 일반행정의 상호 연계를 통한 자치단체의 협력과 지원을 위하여

◀ 지방교육재정의 확보와 관련한 문제 ▶

현행 지방교육자치제도는 일반행정과 교육행정이 완전히 분리·독립되어 운영되고 있습니다. 따라서 지방자치단체와 지방교육자치단체의 연계가 미흡하고 자치단체장의 교육에 대한 책임이 부족합니다. 지방자치단체에서의 지방교육예산 지원은 법정전입금(도세 총액의 3.6%) 이외에는 거의 지원이 안되고 있으며, 법정전입금도 적기에 지원이 안 되는 부분이 있습니다.

14. 교육자치와 일반자치가 통합이 되면 지방자치단체장은 교육예산을 확대하고자 할 것이다 ?

- ① 그렇다
- ② 아니다
- ③ 모르겠다

15. 교육자치와 일반자치가 통합이 되면 지방자치단체장은 교육분야에 우선적으로 관심을 둘 것이다 ?

- ① 그렇다
- ② 아니다
- ③ 모르겠다

16. 교육자치와 일반자치의 연계를 높혀 지방자치단체의 협력과 지원을 강화하기 위한 가장 바람직한 방안을 순서대로 3가지를 골라 괄호안에 기입해주십시오(행정적 측면) (), (), ()

- ① 도지사를 당연직 교육위원회의 장으로 하여 교육에 대한 책임을 강화한다.
- ② 지방교육재정과 지방자치단체의 재정을 통합하여 자치단체장(도지사)이 예산편성을 하도록 한다.
- ③ 교육위원회를 폐지하고 지방의회의 분과위원회로 흡수한다
- ④ 교육감을 지방의회에서 선출한다
- ⑤ 교육위원을 지방의회에서 선출한다
- ⑥ 자치단체장의 지방교육지원에 대한 책임을 법적으로 제도화한다.

17. 지방교육예산을 늘리기 위한 가장 효과적인 방법을 순서대로 3가지 골라 괄호안에 기입해 주십시오
(재정적 측면) (), (), ()
- ① 국세분 교육세의 비율을 확대한다(지방교육양여금)
 - ② 내국세 총액의 13%인 지방교육재정교부금 비율을 확대한다(지방교육재정교부금법)
 - ③ 지방세분 교육세 비율을 확대한다.
 - ④ 지방자치단체 도세 총액의 3.6 %인 교육비특별회계 전출금 비율을 높인다(지방교육재정교부금법)
 - ⑤ 독립세로써 지방교육세를 신설한다
 - ⑥ 학교급식시설, 학교도서관운영, 학교신설 등 주민복지와 직접 관련된 사업은 지방자치단체에서 부담한다.

◀ 교육위원·교육감의 선출문제 ▶

현행 지방교육자치제도하에서 교육위원회는 심의·의결기관이며 교육감은 집행기관입니다. 또한 교육위원과 교육감은 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에서 선출되며, 교육위원인 경우 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력 10년 이상인 자로 하고, 교육감은 교육 또는 교육 공무원으로서의 교육행정경력 5년 이상인 자로 자격을 제한하고 있습니다.

18. 현행 교육위원의 선출제도에 찬성하십니까 ?
- ① 그렇다 ② 아니다 ③ 모르겠다

18-1. (18번 문항에서 ②를 선택한 분만 해당) 교육위원 선출제도가 문제가 있다면 무엇인지 순서대로 3개를

- 골라 괄호안에 번호를 기입해 주십시오.(), (), ()
- ① 지역주민의 대표성 결여
 - ② 선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성
 - ③ 학교운영위원들을 상대로 한 선거운동으로 학교교육에 지장을 초래
 - ④ 선거인단의 소수로 인한 교육위원회의 위상 추락
 - ⑤ 선거운동의 지나친 규제로 유권자들에게 후보를 알릴 기회 부족

19. (18번 문항에서 ②를 선택한 분만) 교육위원 선출제도는 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?
- ① 지방의회 의원과 같이 지역주민 직선제로 선출
 - ② 학교운영위원회·학부모 및 교직원 전원에 의한 선출
 - ③ 지방의회에서 선출
 - ④ 지방자치단체장이 임명
 - ⑤ 현행대로

20. 현행 교육감 선출제도에 찬성하십니까 ?

- ① 그렇다 ② 아니다 ③ 모르겠다

20-1. (20번 문항에서 ②에 답한 경우) 현행 교육감 선출제도가 문제가 있다면 어떤 점인지 순서대로 3개를 골라 괄호안에 번호를 기입해 주십시오. (), (), ()

- ① 주민의 대표성 결여
② 지역 간, 초·중등간의 과열경쟁으로 인한 갈등 조성
③ 학교운영위원들을 상대로 한 선거운동으로 학교교육에 지장을 초래
④ 선거인단의 소수로 인한 부정선거 가능성
⑤ 선거구의 광역화로 후보에 대한 정보 부족
⑥ 선거운동의 지나친 규제로 후보를 알릴 기회 부족

21. (20번 문항에서 ②에 답한 경우) 교육감 선출제도는 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까 ?

- ① 지역주민 직선제
② 지방의회에서 선출
③ 교육위원회에서 선출
④ 대통령이 임명
⑤ 학교운영위원회·학부모·교직원 전원에 의한 선출
⑥ 현행대로

◎ 교육감과 교육위원을 주민직선제로 선출할 경우의 장점과 단점을 각-각 2개씩 골라 22번, 23번의 ()안에 번호를 기입해 주십시오.

22. 장점은? (), ()

- ① 교육위원회를 독립된 의결기관으로 할 수 있다
② 지방교육에 대한 주민의 관심을 높힐 수 있다
③ 교육감과 교육위원의 주민대표성이 강화되어 주민에 대한 책임행정이 가능하다
④ 교육감 및 교육위원의 위상을 높혀 실질적인 교육자치를 이룰 수 있다.
⑤ 교육공무원들의 자긍심과 사기가 높아질 것이다.

23. 단점은? (), ()

- ① 선거가 정치성을 띄게 되어 교육의 정치적 중립성이 훼손될 수 있다
② 선거비용 과다 지출 문제가 발생할 것이다
③ 교육의 장이 선거과열·혼탁양상을 띄게 되어 학생들의 교육에 지장을 초래할 것이다
④ 선거사무에 많은 인력이 투입됨으로서 교육행정력의 낭비를 초래할 것이다
⑤ 교육위원회와 지방의회의 갈등과 대립이 심화될 것이다

다음은 귀하의 일반적 사항에 관한 질문입니다. 해당되는 곳에 “√” 표 하여 주시기 바랍니다

1. 귀하의 신분은?

- ① 학교운영위원(학부모) ② 교원(교육전문직 포함) ③ 교육일반직

2. 귀하께서 학교운영위원인 경우 해당 학교의 지역은?

- ① 제주도 지역 ② 서귀포시 지역 ③ 남제주군 지역 ④ 북제주군 지역

3. 귀하께서 교원(교육전문직 포함)인 경우 해당되는 사항은?

- ① 초등학교원 ② 중등학교원

4. 귀하께서 일반직공무원인 경우 해당하는 직급은?

- ① 5급 ② 6급 ③ 7급 ④ 8급 ⑤ 9급

5. 귀하의 공무원 총 경력은? (교원, 교육전문직, 일반직공무원 전원 해당)

- ① 5년 미만 ② 5년이상~10년미만 ③ 10년이상~ 15년미만 ④ 15년이상 ~20년미만 ⑤ 20년 이상

6. 귀하의 연령은?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상



♥ 성의껏 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.♥