

지방교육자치법 개정을 둘러싼 쟁점과 과제

2010.02.08 | 최민선_새사연 연구원 | humanelife@saesayon.org

목 차

1. ‘빨간불’ 들어온 교육의원 선거
2. 교육감 및 교육위원회, 시도 의회의 삼각관계
3. 정당 추천 비례대표제인가 주민직선제인가
4. 기초교육자치제 확립으로 주민참여 보장해야
5. 바람직한 지방교육자치 실현을 위해



<http://saesayon.org>

요약

6월 2일. 지방선거와 함께 교육감 및 교육의원 선거가 실시되는 날이다. 2006년 12월에 개정된 지방교육자치법에 의해 교육의원도 주민직선으로 선출하게 된 것이다. 그런데 이러한 교육의원 선거에 ‘빨간불’이 들어왔다. 최근 교육감 및 교육의원 선거 관련 지방교육자치법이 다시 논란이 되고 있기 때문이다.

우리가 주요하게 생각해야 할 지방교육자치법 개정의 방향은 무엇일까. 한나라당은 개정안에 대한 논란을 ‘정당 추천 대 고비용 선거’의 프레임에 가두려 한다. 그러나 한나라당의 이러한 프레임은 현재 논란에서 정작 논의해야 할 핵심을 교묘히 비껴 가게 한다. 지방교육자치법 개정은 교육자치를 실현하기 위한 수단이다. 따라서 개정안은 무엇보다 ‘지역주민의 참여를 통한 교육자치의 올바른 실현’의 관점에서 만들어져야 한다. 그런 면에서 현 논란은 ‘교육의 정치적 중립성과 기초교육자치 확대’를 원칙적으로 구현하는 방향으로 해결돼야 한다.

무엇보다 정당 추천 비례대표제는 보수집단과 기득권이 과잉 대표되는 우리나라 정당 구조에서 교육의 정치적 중립성을 침해할 소지가 매우 크다. 그것이 실시되면 앞서 밝힌 경기도 무상급식 관련 논란에서도 볼 수 있듯, 교육에 관한 사항을 결정하는데 정치적 의도를 앞세우는 일이 비일비재하게 된다. 그리고 교육감과 시도 의회, 교육위원회의 갈등이 생길 경우 실질적 권한을 가지는 지방의회의 승리로 끝나는 경우가 많을 것이다. 이는 헌법 제31조의 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장한다’는 헌법정신에 위배된다.

오히려 지금 재점검해 봐야 할 문제는 2006년 법 개정을 통해 시도 의회에 교육위원회를 통합시키기 위해 교육의원 수를 절반으로 축소시킨 사실이다. 게다가 최근 몇 년 전부터 주민들의 주거지 선택의 핵심적인 기준이 교육환경이 되면서 시장이나 도지사가 출마할 때 특목고나 영어마을 유치와 같은 교육 공약을 남발하는 것이 문제시되고 있다. 시도 의회에 교육위원회를 통합하는 것은 이런 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 크다.

따라서 교육의원 선출방식은 현행 주민직선제를 유지하되, 주민대표성을 높이기 위해 교육의원 수를 대폭 늘리는 방안을 마련해야 한다. 선출방식은 소선거구제보다는 중대선거구제에 의한 주민직선으로 하는 것이 바람직한 방향이다.

또한 교육위원회는 법 개정 전과 같이 시도 의회로부터 분리해 독립적인 의결기구로 기능하도록 해야 한다. 지자체의 재원이 교육재정으로 활용되며 동일한 지역 내

주민의 의사를 반영해야 한다는 점에서 시도 의회와의 상호협력을 이룰 수 있는 방안도 마련해야 한다. 현재 시도 의회와의 상호협력하기 위한 법적근거로는 지방교육행정협의회의 설치가 전부다. 일반행정기관과 교육행정기관의 유기적 협조체제를 구축하면서 교육의 정치적 중립성과 자주성을 실현하기 위한 모색이 필요하다.

무엇보다 교육자치를 높이기 위해서 우리가 해야 할 일은 선거 과정의 문제를 과장되게 부풀리는 것이 아니라 지역주민의 참여를 확대하기 위한 기초적이고도 단계적인 프로그램들을 촘촘히 준비하는 것이 되어야 한다. 이를 위해서는 다음의 세 가지 실천 프로그램이 절실히 요구된다.

첫째, 공백 상태에 있는 기초자치단체 수준의 주민 참여를 확대하여야 한다. 한국 교육체제가 갖고 있는 ‘교장 및 교육관료 집단의 과잉 대표성’ 문제를 해결하기 위해서는 기초 단위의 교육공동체 기반이 갖추어져야 하기 때문이다.

각 지역은 기초교육자치단체를 중심으로 자치구 내 학교를 비롯한 각종 교육시설의 교사, 학생, 학부모와 교육전문가, 지역주민 등과 긴밀한 네트워크를 구축해야 한다. 이는 초중등 학생의 교육을 책임지는 동시에 지역 주민의 평생교육을 도모하기 위한 것이다. 지역의 제반시설과 자원을 활용해 지역주민의 요구를 적극 수용하고, 지역의 특성에 적합한 교육을 실시할 수 있는 교육공동체를 형성해야 한다.

둘째, 교육자치체제의 가장 기본적인 세포라 할 수 있는 학교운영위원회의 역할을 강화해야 한다.

그러나 현행 법적테두리 내에서 학교운영에 대한 최종결정 권한은 학교장에게 집중돼 있어 학부모 또는 지역주민의 요구나 수요가 제대로 반영되지 못하고 있는 상황이다.

셋째, 위의 두 가지 방안이 결실을 맺기 위해서는 지역 교육청이 실질적인 역할을 해야 한다.

시도 교육청이 지역별 교육비전을 수립하고 집행한다면, 지역 교육청은 지역주민들의 실질적인 교육적 요구를 파악하고 그것을 지원하는 업무를 수행해야 한다. 교육공동체의 의견을 적극 보장하고 시도 교육청의 계획을 지역 특성에 맞게 창의적으로 집행하는 매개체의 역할이 적극적으로 요구되는 것이다.

본문

6월 2일. 지방선거와 함께 교육감 및 교육의원 선거가 실시되는 날이다. 2006년 12월에 개정된 지방교육자치법에 의해 교육의원도 주민직선으로 선출하게 된 것이다. 그런데 이러한 교육의원 선거에 ‘빨간불’이 들어왔다. 최근 교육감 및 교육의원 선거 관련 지방교육자치법이 다시 논란이 되고 있기 때문이다.

1. ‘빨간불’ 들어온 교육의원 선거

국회는 2월 1일, 임시국회 첫날 오후에 본회의를 열어 지방교육자치법 개정안을 처리할 예정이었다. 개정안의 주된 내용은 ▲현재 직선제인 교육의원 선거를 정당 추천 비례대표제로 치르고, ▲교육감과 교육의원 후보자의 교육경력 조항은 폐지, ▲후보자의 정당경력 제한을 2년에서 6개월로 완화, ▲교육감 선거에서 후원금 모금 허용, ▲교육감 주민소환제 도입 등이다. 이러한 내용은 지난해 12월 법안심사소위에서 여야가 합의했던 바다.

합의된 개정안에 대해 교원단체와 학부모단체, 시민사회단체는 비판의 목소리를 높였다. 무엇보다 쟁점이 된 것은 교육의원의 선거방식이다. 간선제에서 주민직선제로 선출방식을 바꾼 후 첫 선거를 앞두고 있는 시점에서 갑자기 정당 추천 비례대표제로 바꾸는 의도가 무엇이나는 것이었다. 또한 정당 추천 비례대표제는 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성, 전문성, 자주성을 침해하는 것이라는 반발이 거셌다. 이에 민주당은 의원총회에서 이러한 합의를 비판하고 정당 추천 비례대표제를 반대하는 것으로 당론을 바꿨다.

결국 여야는 대립을 거듭하며 합의점을 찾지 못했고, 현재 지방교육자치법 개정안은 국회에 표류 중이다. 문제는 이미 시작된 교육감 예비후보 등록에 이어, 교육의원 예비후보 등록이 2월 19일로 보름도 남지 않았다는 점이다. 교육의원을 직선으로 선출한다는 규정 외에 선거구 확정이나 선거비용 제한액 등이 공고돼지 않아 혼선이 불가피한 것이다.

이러한 시점에서 우리가 주요하게 생각해야 할 지방교육자치법 개정의 방향은 무엇일까. 한나라당은 개정안에 대한 논란을 ‘정당 추천 대 고비용 선거’의 프레임에 가두려 한다. 한나라당은 주민직선제는 선거 총 비용이 시도 별로 대략 100억에서 300억 이상이 소요되는 고비용 선거인데다, 재보선 선거라도 치르게 되면 막대한 정부의 막대한 재정지출이 예상됨을 강조한다. 그리고 대신 그러한 비용을 절감할 수 있는 정당 추천에 의한 비례대표제를 도입하자는 논리다.

그러나 한나라당의 이러한 프레임은 현재 논란에서 정작 논의해야 할 핵심을 교묘히 비껴가게 한다. 지방교육자치법 개정은 교육자치를 실현하기 위한 수단이다. 따라서 개정안은 무엇보다 ‘지역주민의 참여를 통한 교육자치의 올바른 실현’의 관점에서 만들어져야 한다. 그런 면에서 현 논란은 ‘정당 추천 대 고비용 선거’의 프레임이 아닌 ‘교육의 정치적 중립성과 기초교육자치 확대’를 원칙적으로 구현하는 방향으로 해결돼야 한다.

2. 교육감 및 교육위원회, 시도 의회의 삼각관계

지방교육자치의 정신을 살리기 위한 방안을 모색하는데 앞서, 먼저 교육감과 교육위원회, 그리고 시도 의회의 관계에 대해 간략히 살펴보자.

현행 지방교육자치에 관한 법률 제4조는 ‘시도 의회에 교육/학예에 관한 의안과 청원 등을 심사/의결하기 위해 상임위원회(이하 교육위원회)를 둔다’고 규정하고 있다. 교육의 자주성, 전문성, 지방교육의 특수성을 살리기 위한 교육자치의 실질적인 기관이 교육위원회다. 교육의원은 교육위원회의 위원 중 과반수가 되도록 구성한다.

따라서 현 지방교육자치제 내에서 교육위원회는 의결기관, 교육감은 집행기관으로 역할을 한다. 교육위원회는 시도의 교육/학예에 관한 사항 중 시도 의회에 제출할 조례안, 예산 및 결산, 특별부과금/사용료/수수료/분담금/가입금의 부과와 징수에 관한 사항 등을 심의/의결하는 권한을 가진다. 그러나 교육위원회의 의결 사항 중 조례안과 예산안 등에 관한 것은 시도 의회의 의결을 거치도록 함으로써 교육위원회의 지위를 중간 심의기구 내지 지방의회의 특별위원회 정도로 격하시키고 있다.(정일환/김정희, 2002) 구체적인 교육위원회와 교육감의 권한은 지방교육자치에 관한 법률 제11조와 제20조를 각각 참조하자.

또한 2006년 법 개정에 따라 교육위원회는 해당 시도 의회 상임위원회로 통합됐다. 지역 내 교육과 학예에 관한 사항을 의결할 때 교육위원회 내에서 절반의 교육의원과 나머지 절반의 시도 의회의 의원이 함께 논의를 하는 것이다. 그러다보니 지역의 교육/학예에 관한 문제를 논의할 때 시도 의회의 입김이 세다.

<표 1> 지방교육자치에 관한 법률

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

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

② 제1항 제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다.

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

1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안
2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항

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

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

이러한 교육위원회와 시도 의회, 교육감의 관계는 지난해 ‘경기도 무상급식 예산 삭감’을 두고 벌어진 갈등을 통해 좀 더 선명하게 이해할 수 있다. 지난해 취임한 김상곤 경기도 교육감은 핵심공약이었던 의무교육 기간인 초/중학생의 무상급식을 적극적으로 추진했다. 이에 1차로 농산어촌과 도서벽지, 소규모 도시 300명 이하 규모의 초등학교 400개에 대해 무료급식을 할 계획을 세워 추가경정예산을 도 교육위원회에 제출했다.

그러나 경기도 교육위원회는 도시 학생과의 형평성 등을 이유로 예산의 절반을 삭감했다. 반토막 난 예산안은 그대로 도 의회의 본회의에서 논의가 됐고, 한나라당 일색인 도의원들은 남은 절반의 예산마저 전액 삭감한 채 전원 찬성으로 예산안을 통과시켰다. 교육감이 지역의 교육 정책을 추진함에 있어 교육위원회와 시도 의원이 정치적인 의도로 이를 무산시킬 수도 있음을 보여준 것이다. 이러한 상황으로 인한 피해는 지역주민과 학생에게 고스란히 돌아간다.

3. 정당 추천 비례대표제인가 주민직선제인가

지역의 교육자치를 실현하는데 교육감의 역할은 실로 막중하다. 지역 내 초중등 교육에 관한 대부분의 사항을 추진할 수 있는 권한이 있기 때문이다. 그러나 이러한 교육감의 계획에 교육위원과 시도 의원이 견제를 넘어 반기를 들고 나서면 그 추진력은 감소하거나 계획 자체가 무산되기도 한다. 교육위원과 시도 의원의 역할 역시 지대한 영향력을 가지는 것이다. 이런 현실에서 현재 논란이 되고 있는 교육위원의 선출방식을 결정하는 것은 매우 중요하다. 그렇다면 정당 추천 비례대표제와 주민직선제 중 교육위원 선출방식으로 바람직한 제도는 무엇일까.

지금까지의 교육자치제는 지역주민의 참여를 통한 진정한 교육자치 실현을 위해 주민대표성을 확대하는 방향으로 발전해 왔다. 본래 교육감과 교육위원은 1998년 6월 법 개정 이후 학교운영위원회와 교원단체 추천 교원대표로 구성된 선거인단에 의해 선출되는 방식이었다. 그 후 2000년 학교운영위원회 전원의 간접선거 방식으로 전환된 것은 끊이지 않는 금품선거와 단합행위 등을 퇴출하기 위한 것이었다. 그러나 학교운영위원회 전원의 간접선거 역시 주민대표성의 문제가 제기됐다. 이에 2006년 현행 주민직선제 선출방식으로 법 개정이 이뤄졌다.

하지만 주민직선제 방식에서의 전환 역시 주민대표성 문제를 모두 해결하지 못한다. 시도 의원이나 국회의원 선거와 비교할 때 표의 등가성에서 불균등 문제가 심각하기 때문이다. 서울의 경우 시의원은 비례대표를 포함해 106명, 국회의원은 48명인데 교육위원은 8명이다. 시의원이 인구 당 평균 10만 명을 대표한다면 교육위원은 120만 명을 대표하게 된다. 10배가 넘는 교육위원과 시의원이 하나의 교육위

원회에서 동일한 자격과 권한으로 역할을 하는 것은 선거의 평등권에도 어긋난다.
(이부영, 2007.05.14일자 시민사회신문)

<표 2> 시·도의원수 대비 교육의원 비율(2010년도)

지역	A (명)	B(명)	C(명)	B/A(%)	C/A(%)
서울	96(10)	15	8	15.6	8.3
부산	42(5)	11	6	26.2	14.3
대구	26(3)	9	5	34.6	19.2
인천	30(3)	9	5	30.0	16.7
광주	16(3)	7	4	43.8	25.0
대전	16(3)	7	4	43.8	25.0
울산	16(3)	7	4	43.8	25.0
경기	108(11)	13	7	12.0	6.5
강원	36(4)	9	5	25.0	13.9
충북	28(3)	7	4	25.0	14.3
충남	34(4)	9	5	26.5	14.7
전북	34(4)	9	5	26.5	14.7
전남	46(5)	9	5	19.6	10.9
경북	50(5)	9	5	18.0	10.0
경남	48(5)	9	5	18.8	10.4
제주	29(7)	-	5	-	17.2

※ ()는 비례대표

A=지역구 의원 정수(명)

B=현 시·도교육위원회 교육위원 정수(명)

C=2010년 시도의회 교육의원 정수(명)

이에 한나라당은 막대한 선거비용이 드는 문제를 함께 제기하며 교육의원을 정당 추천 비례대표제로 선출해야 한다고 주장하고 있다. 최종적으로는 교육감을 광역단체장과 러닝메이트로 선출하려는 속내를 드러내기도 한다. 이는 한나라당이 광역자치단체를 대부분 장악하고 있는 현실에서 지방교육까지 정치적 이해관계에 따라 좌지우지하려는 의도다.

무엇보다 정당 추천 비례대표제는 보수집단과 기득권이 과잉 대표되는 우리나라 정당 구조에서 교육의 정치적 중립성을 침해할 소지가 매우 크다. 그것이 실시되면

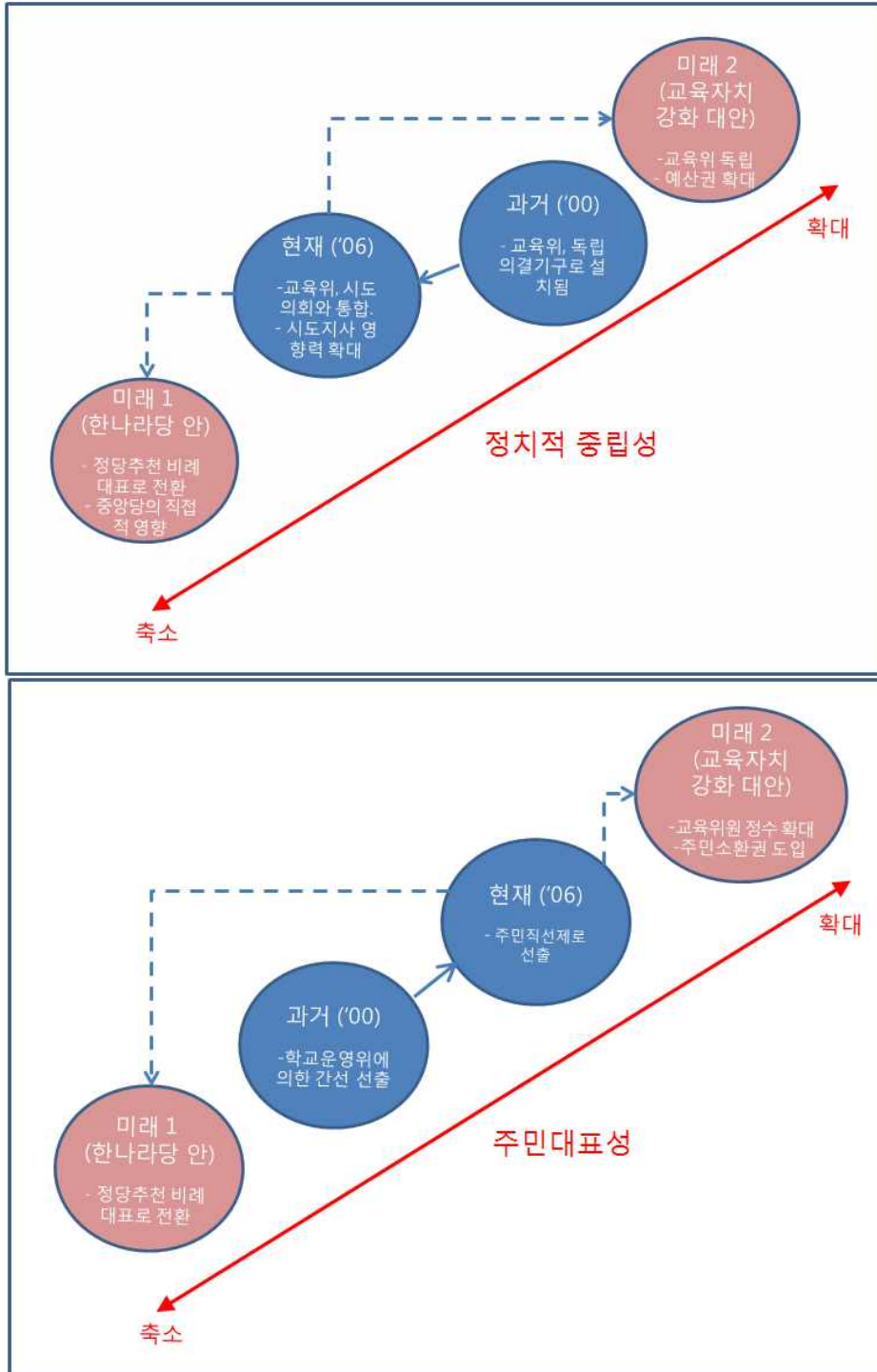
앞서 밝힌 경기도 무상급식 관련 논란에서도 볼 수 있듯, 교육에 관한 사항을 결정하는데 정치적 의도를 앞세우는 일이 비일비재하게 된다. 그리고 교육감과 시도 의회, 교육위원회의 갈등이 생길 경우 실질적 권한을 가지는 지방의회의 승리로 끝나는 경우가 많을 것이다. 이는 헌법 제31조의 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장한다’는 헌법정신에 위배된다.

오히려 지금 재점검해 봐야 할 문제는 2006년 법 개정을 통해 시도 의회에 교육위원회를 통합시키기 위해 교육의원 수를 절반으로 축소시킨 사실이다. 본래 전국 139명의 교육위원을 77명으로 줄여, 서울은 15명이 8명으로 감소한 것이다. 게다가 최근 몇 년 전부터 주민들의 주거지 선택의 핵심적인 기준이 교육환경이 되면서 시장이나 도지사가 출마할 때 특목고나 영어마을 유치와 같은 교육 공약을 남발하는 것이 문제시되고 있다. 시도 의회에 교육위원회를 통합하는 것은 이런 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 크다.

따라서 교육의원 선출방식은 현행 주민직선제를 유지하되, 주민대표성을 높이기 위해 교육의원 수를 대폭 늘리는 방안을 마련해야 한다. 최소한 시도 내 각 자치구의 수만큼 늘려 서울의 경우 25명 이상의 교육위원을 선출하는 것도 하나의 방안이다. 선출방식은 소선거구제보다는 중대선거구제에 의한 주민직선으로 하는 것이 바람직한 방향이다.(김용일, 2010)

또한 교육위원회는 법 개정 전과 같이 시도 의회로부터 분리해 독립적인 의결기구로 기능하도록 해야 한다. 지자체의 재원이 교육재정으로 활용되며 동일한 지역 내 주민의 의사를 반영해야 한다는 점에서 시도 의회와의 상호협력을 이룰 수 있는 방안도 마련해야 한다. 현재 시도 의회와의 상호협력하기 위한 법적근거로는 지방교육행정협의회의 설치가 전부다. 일반행정기관과 교육행정기관의 유기적 협조체제를 구축하면서 교육의 정치적 중립성과 자주성을 실현하기 위한 모색이 필요하다.

<그림 1> ‘교육의 정치적 중립성’과 ‘주민대표성’의 확대 경로



4. 기초교육자치제 확립으로 주민참여 보장해야

주민참여를 통한 올바른 교육자치를 실현하기 위해서는 주민 직접선거를 통한 교육의원 선출이 하나의 원칙으로 확립되어야 한다. 물론 전면적인 교육자치의 구현은 현실적으로 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 지난 교육감 선거의 저조한 투표율

을 통해서도 알 수 있듯, 지방교육자치의 의미와 중요성에 대한 인식이 낮은 현실과 국민들에게 의견수렴 과정도 거치지 않고 급조한 법 개정으로 인한 부작용 때문이다. 정치권 일각에서는 이러한 부작용을 ‘고비용 선거’의 문제로 환원시키고 있으나, 이는 1991년 지방교육자치법이 처음 도입된 이래 아직 우리 사회가 교육자치를 위한 민주적 훈련에 더 많은 시간을 필요로 한다는 것으로 해석돼야 할 것이다.

따라서 교육자치를 높이기 위해서 우리가 해야 할 일은 선거 과정의 문제를 과장되게 부풀리는 것이 아니라 지역주민의 참여를 확대하기 위한 기초적이고도 단계적인 프로그램들을 촘촘히 준비하는 것이 되어야 한다. 이를 위해서는 다음의 세 가지 실천 프로그램이 절실히 요구된다.

첫째, 공백 상태에 있는 기초자치단체 수준의 주민 참여를 확대하여야 한다. 한국 교육체제가 갖고 있는 ‘교장 및 교육관료 집단의 과잉 대표성’ 문제를 해결하기 위해서는 기초 단위의 교육공동체 기반이 갖추어져야 하기 때문이다.

우리나라는 지방교육자치에 관한 법률 제 2조에서 지방자치단체의 학예에 관한 사무를 특별시, 광역시/도에 있다고 명시함으로써 광역자치단체 수준에서 지방교육자치가 행해짐을 규정하고 있다. 그러나 지방교육자치의 기본은 기초자치단체에서부터 출발해야 지역주민의 생활현장에서 습득되는 교육문제의 이해관계를 반영할 수 있다.

특히나 지방자치는 기초자치단체의 수준에서 이뤄지면서 교육자치는 광역자치단체에서만 가능하다는 것은 지방자치와 교육자치의 연계성을 인정하지 않는 기준에서 발상된 것이다. 또한 해당 지역 주민의 교육에 대한 직접적인 참여를 강조하고 이를 통해 교육행정의 통제를 가능하게 하려면 현행 광역자치단체 수준에서의 교육자치는 그 효과가 반감될 수밖에 없다.(김용철, 2008)

각 지역은 기초교육자치단체를 중심으로 자치구 내 학교를 비롯한 각종 교육시설의 교사, 학생, 학부모와 교육전문가, 지역주민 등과 긴밀한 네트워크를 구축해야 한다. 이는 초중등 학생의 교육을 책임지는 동시에 지역 주민의 평생교육을 도모하기 위한 것이다. 지역의 제반시설과 자원을 활용해 지역주민의 요구를 적극 수용하고, 지역의 특성에 적합한 교육을 실시할 수 있는 교육공동체를 형성해야 한다.

둘째, 교육자치체제의 가장 기본적인 세포라 할 수 있는 학교운영위원회의 역할을 강화해야 한다.

현재 우리나라의 학교운영위원회는 초중등교육법에 명문화돼 있으나 단순 심의기구

에 불과하다. 학교운영위원회의 심의결과에 법적 구속력이 없는 것이다. 따라서 각 학교장은 학교운영위원회의 의사를 반드시 따를 필요가 없다. 한마디로 형식적으로 운영되고 있는 것이다.

또한 학교운영위원회는 학부모위원, 교원위원, 지역위원으로 구성돼 있는데, 국공립 학교장은 운영위원회의 당연직 교원위원으로 참여할 수 있다. 심의대상자인 당사자가 심의위원으로 참여함으로써 진정한 심의가 되지 않는 것이다. 결국 현행 법적 테두리 내에서 학교운영에 대한 최종결정 권한은 학교장에게 집중돼 있어 학부모 또는 지역주민의 요구나 수요가 제대로 반영되지 못하고 있는 상황이다.(김용철, 2008) 교육자치에 주민참여를 보장하기 위해서는 그 기반이 되는 학교운영위원회의 역할을 강화하고 단위학교에 대한 학부모와 지역주민의 참여를 유도하는 것이 필요하다.

셋째, 위의 두 가지 방안이 결실을 맺기 위해서는 지역 교육청이 실질적인 역할을 해야 한다.

현재의 지역 교육청은 그 기능과 역할이 모호하다. 광역단위가 아닌 기초단위의 지역 교육청의 역할을 명확히 하는 것이 우선이다. 지역 교육청에 대한 역할에 대해서는 다양한 시각이 있을 수 있겠으나, 단위학교 경영능력 신장을 위한 지원자(supporter), 상위교육행정기관과 단위학교간의 조정 및 중재자(coordinator and mediator), 지방화 시대에 요구되는 지역교육 주도자(local education leader)로 규정될 수 있다.(유현숙, 2002)

그러나 지역 교육청이 실제 수행하는 업무는 대체로 행정관리적인 업무가 주를 이루고 있다. 상위 교육청에서 내려온 사무를 집행하고 단위학교를 감독하는 것을 주된 기능으로 하고 있는 것이다. 지역 교육청의 현재와 같은 시스템으로는 지역주민이 참여하는 교육공동체를 형성하고 단위학교의 학교운영위원회 역할을 강화하는 방안도 실현되기 어렵다.

시도 교육청이 지역별 교육비전을 수립하고 집행한다면, 지역 교육청은 지역주민들의 실질적인 교육적 요구를 파악하고 그것을 지원하는 업무를 수행해야 한다. 교육공동체의 의견을 적극 보장하고 시도 교육청의 계획을 지역 특성에 맞게 창의적으로 집행하는 매개체의 역할이 적극적으로 요구되는 것이다.

5. 바람직한 지방교육자치 실현을 위해

지방교육자치법 개정을 둘러싼 여야의 논란이 평행선을 달리자, 최근에는 ‘교육의원

일몰제'가 새롭게 제기됐다. '교육의원 일몰제'는 올해 한번만 직선제로 교육의원을 선출하고 내년부터 아예 교육의원 제도를 폐지하자는 게 골자다. 이럴 경우 일반 시도 의원이 교육의원의 업무를 대신한다.

당장은 '마감'에 임박했으니 현행대로 실시하되, 여야간 합의가 안 되니 교육의원 제도를 차라리 없애버리자는 말을 서슴치 않고 내뱉는 것. 이는 우리나라의 지방교육자치를 바라보는 국회의 수준을 여과없이 보여주는 예다. 또한 국민의 의견수렴 없이 몇몇 거대정당의 정치적 합의만으로도 공들여 쌓아올리고 있는 탑을 한 번에 무너뜨릴 수 있는 현실의 단면이기도 하다.

이는 백년대계인 교육이 정치적 이해관계에 따라 좌우되어서는 안 된다는 사실을 다시금 일깨워준다. 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 해치지 않는 선에서 지방교육자치는 보다 강화되어야 한다. 정당 추천 비례대표제를 선택해 교육자치를 후퇴시키기보다, 현행 직선제를 유지하는 것이 하나의 방안이다. 방향이 올바르다면 시행착오를 거치는 과정에서 문제를 적극적으로 해결해 나갈 수 있다. 이를 위해서는 교육의원의 수를 각 자치구 수만큼 늘리고 교육위원회를 기존과 같이 시도 의회로부터 독립적인 의결기관으로 기능할 수 있도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

좀 더 근본적으로, 기초교육자치단체를 중심으로 단계적으로 교육자치를 확대하는 방안도 구체적으로 논의돼야 한다. 교육자치에 대한 지역주민들의 체감도를 높여 참여 기회를 늘려주고 궁극적으로 교육공동체를 형성해야 한다. 이를 위해서는 학교운영위원회의 위상과 역할을 높이고 법적 구속력을 제공함으로써 지역주민의 참여를 유도할 수 있어야 한다. 지역 내 교육현안을 해결하고 지역주민의 평생교육을 책임지기 위해 지역 교육청을 활성화해 학교운영위원회를 포함한 협력적 교육 네트워크를 구축해야 한다.

6월 2일, 교육감 및 교육의원 선거가 실시되는 날이다. 바람직한 지방교육자치를 실현하기 위한 첫걸음. 그것은 각 지역 주민들의 선거에 대한 관심과 참여에서 시작될 것이다.

