



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주특별자치도 교육자치제 운영에 관한
교육관련 집단의 인식 조사 연구



한국교원대학교 교육정책전문대학원

교육정책전공

이 승 현

2011년 2월

제주특별자치도 교육자치제 운영에 관한
교육관련 집단의 인식 조사 연구

지도교수 우 명 숙

이 논문을 교육학석사(교육정책)학위 논문으로 제출함

한국교원대학교 교육정책전문대학원

교육정책전공

이 승 현

2011년 2월

이승현의

교육학석사(교육정책)학위 논문을 인준함

심사위원장 _____인

심 사 위 원 _____인

심 사 위 원 _____인

한국교원대학교 교육정책전문대학원

2011년 2월

고마움의 글

2009년 대학원에서 보낸 1년은 새로운 경험과 낭만을 마음껏 누릴 수 있는 행복한 시간이었고, 내 자신을 되돌아볼 수 있는 좋은 기회였습니다.

교육현장에 복귀하여 업무와 학업을 병행하면서 교육정책을 연구하는 것은 그리 쉽지만은 않았습니다. 여러 가지로 어렵고 힘든 일들이 많았지만 이제 하나의 작은 결실을 맺게 되어 그동안 고마웠던 분들에게 감사의 글을 남깁니다.

먼저 이 논문이 완성되도록 정성을 다하여 세심히 지도해 주신 우명숙 지도교수님과 윤용기, 김미숙 교수님 그리고 대학원의 여러 교수님들께 진심으로 감사드립니다.

또한 저에게 교육정책에 관한 지식과 식견을 쌓을 수 있도록 배움의 기회를 주신 양성언 교육감님과 권진수, 박표진 전 부교육감님, 한은석 부교육감님, 조한신 행정국장님을 비롯한 교육청 동료직원들께 머리 숙여 감사드립니다.

그리고 학교의 바쁜 일과 속에서도 설문 조사와 논문 작성에 협조하여 주신 제주중앙여고 김웅표 교장선생님을 비롯한 여러 선생님과 행정실 동료직원들, 도내 초·중·고등학교 교직원 및 학부모운영위원님들께도 깊은 감사를 드립니다. 앞으로 더욱 열심히 근무하면서 보답하겠습니다.

끝으로 대학원 재학 중 병환으로 갑자기 돌아가신 아버님과 지극한 사랑으로 항상 보살펴 주시는 어머니님, 언제나 기쁨과 슬픔을 함께 하는 누님과 동생들에게도 감사의 마음을 전합니다. 아울러 가장 가까이에서 헌신적인 사랑과 격려를 아끼지 아니한 소중한 아내에게 미안함과 고마운 마음을, 사랑하는 아들 동윤, 상윤에게는 청출어람(靑出於藍)하기 바라는 마음을 이 글에 담습니다.

2011년(신묘년) 2월

이 승 현 올림

목 차

표 목차	iii
그림 목차	v
논문 요약	vi
 I. 서 론	 1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구문제 및 내용	2
3. 연구의 방법	3
가. 문헌연구	3
나. 조사연구	3
4. 연구의 제한점	4
 II. 이론적 배경	 5
1. 지방자치제도의 변천 과정과 본질	5
가. 지방자치제도의 변천 과정	5
나. 지방자치제도의 본질	9
2. 지방교육자치제도의 원리와 변천 과정	11
가. 교육자치제도의 원리	12
나. 교육자치제도의 변천 과정	14
3. 제주특별자치도 출범에 따른 교육자치 현황	24
가. 제주특별자치도 출범 배경	24
나. 제주특별자치도의 교육자치제도 쟁점 및 현황	32
4. 선행연구 고찰	48
 III. 연구방법	 51
1. 연구모형	51
2. 측정도구	52
3. 조사대상	53
4. 자료의 처리	54

IV. 교육자치제도에 대한 인식조사 분석	55
1. 조사대상자의 특성	55
2. 교육감제도에 대한 집단 간 인식 차이	57
가. 교육감 직선제도에 대한 찬반 여부	57
나. 교육감 러닝메이트제와 임명제에 대한 견해	61
다. 교육감의 정치적 중립과 교육경력에 대한 견해	64
3. 교육의원제도에 대한 집단 간 인식 차이	66
가. 교육의원제도에 대한 찬반 여부	66
나. 교육의원 업무관련 집단 간 인식 차이	69
다. 교육의원 일몰제에 대한 견해	70
4. 제주형 자율학교 운영에 대한 집단 간 인식 차이	72
5. 영어교육도시의 국제학교 설립에 대한 집단 간 인식 차이	75
6. 일선학교 감사권한에 대한 집단 간 인식 차이	77
7. 논의	80
가. 교육감 및 교육의원제도	80
나. 제주의 교육자치 현실	82
V. 결 론	84
1. 요약	84
2. 정책 제언	86
참고 문헌	88
ABSTRACT	90
설문지	93

표 목 차

<표 1> 2006년 전면 개정된 지방교육자치에 관한 법률 주요 개정 내용	20
<표 2> 제주특별자치도의 기본방향	28
<표 3> 제주특별자치도 교육자치의 기본계획	31
<표 4> 2007년~2009년 교육감 선거 현황	33
<표 5> 2010년 교육감 선거 현황	34
<표 6> 2010년 제주 교육의원 선거	35
<표 7> 2010년 제주특별자치도의회의원의 구성	37
<표 8> 2010년 6월 2일 지방선거 후 제주특별자치도 지방의원 정당 분포	37
<표 9> 제주형 자율학교와 일반 학교의 비교	40
<표 10> 2007년 제주형 자율학교 선정 현황	41
<표 11> 연도별 제주형 자율 초등학교 학생 수	42
<표 12> 연도별 제주형 자율 중·고등학교 학생 수	44
<표 13> 2008년 학교별 학생, 학부모, 교직원 제주형 자율학교 운영 만족도	45
<표 14> 제주 영어교육도시 추진 현황	47
<표 15> 설문지 구성요소	52
<표 16> 전체 근무인원과 조사대상 인원 비교	54
<표 17> 교육관계공무원의 직종별 근무 특성	55
<표 18> 교육관계공무원의 근무 특성 및 인구사회학적 특성	56
<표 19> 학부모 운영위원의 특성 및 인구사회학적 특성	57
<표 20> 교육관계공무원과 학부모 간 교육감 직선제 찬반 여부	58
<표 21> 교육관계공무원 직급 간 교육감 직선제 찬반 여부	58
<표 22> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 찬성 이유(1순위)	59
<표 23> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 찬성 이유(1순위+2순위)	59
<표 24> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 반대 이유(1순위)	60
<표 25> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 반대 이유(1순위+2순위)	60
<표 26> 교육감의 주민의견 반영 및 직선제 유지에 대한 견해	61
<표 27> 교육관계공무원 직급 간 주민 의견 반영 및 직선제 유지에 대한 견해	61
<표 28> 교육감 러닝메이트에 대한 찬반 여부	62
<표 29> 러닝메이트 반대 이유	62
<표 30> 러닝메이트 찬성 이유	63
<표 31> 교육감 임명제에 대한 찬반 여부	63

<표 32> 교육감 임명제 반대 이유	63
<표 33> 교육감 임명제 반대에 대한 교육관계공무원 집단 내 차이	64
<표 34> 교육감 교육경력 중요성	64
<표 35> 교육관계공무원 직급 간 교육감 교육경력 중요성에 대한 견해	65
<표 36> 교육감의 정당 소속에 대한 견해	65
<표 37> 교육집단 간 교육감 교육경력 기간 및 정당 탈퇴 기간에 대한 견해	65
<표 38> 교육관계공무원과 학부모 간 교육의원 직선제 찬반 여부	66
<표 39> 교육관계공무원 직급 간 교육감 직선제 찬반 여부	66
<표 40> 교육감 직선제와 교육의원 직선제 찬반에 대한 비교	67
<표 41> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 찬성 이유(1순위)	67
<표 42> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 찬성 이유(1순위+2순위)	68
<표 43> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 반대 이유(1순위)	68
<표 44> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 반대 이유(1순위+2순위)	69
<표 45> 현재 교육위원회의 구조 관련 집단 간 인식 차이	69
<표 46> 교육집단 간 교육의원 교육경력 기간 및 정당탈퇴 기간에 대한 견해	70
<표 47> 교육의원 일몰제와 관련한 교육집단 간 인식 차이	70
<표 48> 광역의원만으로 구성된 교육의원제도의 장점	71
<표 49> 광역의원만으로 구성된 교육의원제도의 단점	72
<표 50> 제주형 자율학교 관련 집단 간 인식 차이	72
<표 51> 제주형 자율학교에 대한 교육관계공무원 직종 및 직급 간 인식 차이	73
<표 52> 자율학교 운영상 확대할 분야	73
<표 53> 제주형 자율학교의 장점(1순위)	74
<표 54> 제주형 자율학교의 장점(1순위+2순위)	74
<표 55> 제주형 자율학교에 근무한 경험이나 자녀를 자율학교에 보낸 경험	75
<표 56> 자율학교에 근무를 희망하거나 자녀를 보낼 의향	75
<표 57> 영어교육도시의 필요성과 별도 법인 인지 여부	76
<표 58> 영어교육도시 운영에 대한 인식 차이	76
<표 59> 특례입학의 조건	77
<표 60> 일선학교 감사권한 인지 여부	77
<표 61> 바람직한 감사권한	78
<표 62> 감사권한 일원화 방향	78
<표 63> 교육청으로 감사권한을 일원화하여야 하는 이유	79
<표 64> 감사위원회로 감사권한을 일원화하여야 하는 이유	79
<표 65> 감사위원회로 감사권한 일원화 시 예상되는 부작용	80

그림 목 차

<그림 1> 지방교육자치 구조	36
<그림 2> 제주형 자율 초등학교 학생 수 추이	43
<그림 3> 제주특별자치도 전체 학생 수와 제주형 자율 초등학교 학생 수 추이	44
<그림 4> 제주형 자율 중·고등학교 학생 수 추이	45
<그림 5> 분석틀	51



논 문 요 약

제주특별자치도 교육자치제 운영에 관한 교육관련 집단의 인식 조사 연구

이 승 현

한국교원대학교 교육정책전문대학원 교육정책 전공
(지도교수 우 명 숙)

우리나라의 지방교육자치제는 1949년 12월 ‘교육법’이 제정·공포되고, 1952년 4월 ‘교육법 시행령’이 제정되어 시행된 이래 여러 차례에 걸쳐 실행과 폐지, 부활과 개편을 거듭하다가 1991년 3월 제정된 ‘지방교육자치에 관한 법률’(이하 ‘지방교육자치법’이라 한다)에 의하여 과거에 비해 실질적인 지방교육자치제가 시행되기에 이르렀다.

이러한 지방교육자치제는 시행 초부터 중앙집권적 권한의 배분, 교육감과 교육위원 선출과정에서의 잡음, 교육자치와 일반자치의 실시단위 불일치, 교육위원회와 지방의회 간 중복 심의·의결과 대립·갈등의 문제, 교육자치와 일반자치의 연계성 부족 및 지방교육재정의 자립도 미흡 등 많은 문제점에 대한 논란이 제기되어 왔다.

2006년 2월 21일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’이라 한다)이 제정되면서 지방교육자치제의 핵심 쟁점이었던 ‘교육감 및 교육의원 주민직선제 도입’과 ‘지방자치와 교육자치의 통합’ 방안이 제주특별자치도에 처음으로 도입되었다. 교육감 주민직선제 선출과 더불어 지방의회(광역의회) 의원의 일원인 ‘교육의원’이란 명칭으로 교육의원도 주민직선제로 선출되었다. 이로써 통합된 지방의회 내의 교육위원회는 2006년 12월 개정된 지방교육자치법의 시범무대가 되면서 출범하게 되었다. 2006년 12월 개정된 지방교육자치법 시행에 따라 2010년 6월 2일에는 전국적으로 교육의원 선출이 주민직선으로 전환되었고, 교육위원회는 시·도의회 상임위원회로 구성되었으

며, 교육감 선거 역시 전국 16개 시·도에서 지방의원 선거와 함께 주민직선으로 실시되었다. 그러나 2010년 2월에 개정된 지방교육자치법은 교육감 후보자 및 교육의원 후보자 경력 제한 등의 조건을 완화하고, 교육위원회 설치 및 교육의원 선거 조항의 유효기간을 설정하여 2014년 6월 30일까지 한시적으로 실시하도록 함으로써 향후 지방교육자치제에 많은 변화를 예고하고 있다. 이에 지방교육자치의 선도적인 모델이 되는 제주특별법에 의한 전국 최초의 교육감 및 교육의원 주민 직접선거제도, 통합형 교육위원회 운영, 학교 교육과정 자율편성 운영권 확대 등을 실시하고 있는 제주교육자치의 운영 및 성과에 대한 분석을 통해 지방교육자치제도의 효율적인 운영 방향을 연구해 볼 필요가 있다.

따라서 이 연구는 제주특별자치도교육청 산하 초·중등교원, 교육전문직 및 일반직 지방공무원과 초·중등학교 운영위원 중 학부모위원(이하 ‘학부모’라 한다)을 대상으로 제주특별법에 의한 지방교육자치의 성과에 대한 인식을 살펴보고, 지방교육자치법 시행상의 문제점과 쟁점을 도출하여 효율적인 교육발전 방향을 제시하는 데 목적이 있다.

이 연구의 목적을 달성하기 위하여 연구방법을 크게 두 가지로 하였다. 하나는 문헌조사를 통한 이론적 연구이며, 또 하나는 조사연구(설문조사)를 통한 실증적 연구이다.

연구 결과, 제주특별자치도의 교육 전반에 걸친 성과와 문제점에 대해 교육관계공무원과 학부모는 대체적으로 비슷한 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 교육감과 교육의원의 주민직선제 및 그 유지에 대하여 긍정적으로 인식하고 있다. 그리고 2010년 2월에 개정된 지방교육자치법에서의 교육감 후보자 및 교육의원 후보자 경력 제한 등의 조건 완화와 교육위원회 설치 및 교육의원 선거 조항의 유효기간을 설정하여 2014년 6월 30일까지 한시적으로 실시하도록 한 교육의원 일몰제에 대하여는 부정적인 입장을 보이고 있으며, 타 시·도에서 교육의원 일몰제가 실시되더라도 제주특별법에 근거하여 제주에서는 현행 교육의원제도가 계속 유지되어야 한다는 의견이 높게 나타나고 있다.

또한 제주특별법에 근거하여 운영되고 있는 제주형 자율학교에 대해서도 긍정적으로 평가되고 있으며, 특히 자율학교의 차별화된 교육프로그램 운영을 가장 큰 장점으로 보고 있다. 영어교육도시 조성에 대해서도 제주의 경제성장 및 교육수준 향상에 도움을 줄 것이라는 긍정적인 의견이 많았다. 일선학교에 대한 감사는 외부기관의 감사가 교육의 전문성을 훼손할 수 있다는 우려로 인해 교육청에서 실시하여야 한다는 견해가 높게 나타났다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 교육감은 교육의 전문성 확보를 위하여 일정한 자격요건을 갖추어야 하며, 정치적 중립성 및 주민의 대표성 확보를 위하여 교육감 직선제는 유지되어야 한다. 또한 2014년 6월 30일까지만 유효한 교육감의 교육경력 또는 교육행정경력 폐지는 신중히 재고되어야 함이 타당하다.

둘째, 교육의원 일몰제 시행은 신중하게 재고되어야 한다. 교육의원이 아닌 일반의원으로만 구성된 교육위원회는 헌법에서 보장하고 있는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성이 훼손될 우려가 있기 때문이다.

셋째, 제주형 자율학교 운영에 있어서 차별화된 교육프로그램 운영을 위한 인적·물적 요소들을 계속적으로 지원하여 안정적인 기반 위에서 운영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

넷째, 영어교육도시 조성 및 국제학교 설립 운영이 장기적으로 제주의 경제성장과 교육발전을 기대할 수 있다고 본다. 특히 제주특별자치도 출신 학생의 특례입학제도는 장기적인 제주교육 발전에 도움이 될 것이다. 그러나 일부 학생에 국한된 특례입학제도보다는 영어교육도시 내에 일반학생을 대상으로 한 교육시설 설치 및 프로그램 개발에 더 중점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 일선학교를 포함한 도교육청 산하기관에 대한 감사는 도교육청에서 담당하여야 한다. 외부기관에서의 감사로 인하여 학교 교육의 전문성과 자율성이 위축되어서는 아니 될 것이며, 교육감의 자율적 내부통제 수단 중의 하나인 지도·감독 권한이 무시되어서도 아니 될 것이다. 따라서 감사위원회에서는 도교육청에 대해서만 감사를 실시하고 일선학교 등 도교육청의 산하기관에 대한 감사는 교육감이 하도록 하되, 일선학교 등에 대하여 특정한 사안이 발생할 경우에는 감사위원회에서 부분감사를 실시할 수 있도록 하는 방향으로 지방교육행정협의회 등을 통하여 제주특별법에서의 감사권한이 협의·조정되어야 할 것이다.

※ 이 논문은 2011년 2월 한국교원대학교 교육정책전문대학원위원회에 제출된 교육학석사(교육정책)학위 논문임.

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 지방교육자치제는 1949년 12월 ‘교육법’이 제정·공포되고, 1952년 4월 ‘교육법 시행령’이 제정되어, 1952년 6월 시·군 교육위원회와 교육구가 설치됨으로써 첫발을 내딛게 되었다. 그 후 지방교육자치제는 1961년 5·16 군사정변으로 2년 동안 폐지되었다가 대한교육연합회를 비롯한 교육계 일각에서 교육자치제의 부활을 요구하고, 1962년 12월 개정헌법에서 교육의 자주성과 정치적 중립성을 규정함에 따라 명목상의 교육자치제가 부활되는 등 여러 차례에 걸쳐 실행과 폐지, 부활과 개편이 거듭되었다. 1991년 3월 제정된 ‘지방교육자치에 관한 법률’(이하 ‘지방교육자치법’이라 한다)에 의하여 형식적으로 실시되어 왔던 지방교육자치제가 폐지되고 비교적 실질적인 지방교육자치제가 시행되기에 이르렀다.

이러한 지방교육자치제는 시행 초부터 중앙집권적 권한의 배분, 교육감과 교육위원 선출과정에서의 잡음, 교육자치와 일반자치의 실시단위 불일치, 교육위원회와 지방의회 간 중복 심의·의결과 대립·갈등의 문제, 교육자치와 일반자치의 연계성 부족 및 지방교육재정의 자립도 미흡 등 많은 문제점을 드러냈다.¹⁾

한편, 제주도는 2006년 2월 26일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’이라 한다)이 제정되어, 2006년 7월부터 선진적인 분권 모델의 새로운 실험을 시작하는 ‘제주특별자치도’로의 첫걸음을 시작하게 되었다. 그리고 제주특별자치도 출범과 더불어 교육감 및 교육의원 주민직선제와 지방의회 상임위원회로서의 통합형 교육위원회를 운영하게 되었다. 제주특별자치도는 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 제주특별법이 제정되면서 지방교육자치제의 핵심 쟁점이었던 ‘교육감 및 교육의원 주민직선제 도입’과 ‘지방자치와 교육자치의 통합’ 방안이 제주특별자치도에 처음으로 도입된 것이다. 여타의 15개 시·도와 달리 교육위원을 지방의원의 일원으로

1) 최낙철(2008), “지방교육자치제도의 문제점과 발전 방안 연구”, 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문, p.1.

하여, 교육감 주민직선제 선출과 더불어 ‘교육의원’이란 명칭으로 주민직선제로 선출하였다. 이로써 통합된 지방의회 내의 교육위원회가 출범하였다. 이어서 2006년 12월 개정된 지방교육자치법의 시행으로 2010년 6월 2일에는 전국적으로 교육의원 선출이 주민직선으로 전환되고, 교육위원회는 시·도 지방의회의 상임위원회로 구성되며, 교육감 선거 역시 전국 시·도가 지방의회의원 선거와 함께 주민직선으로 실시되었다. 그러나 2010년 2월에 개정된 지방교육자치법은 교육감 후보자 및 교육의원 후보자 경력 제한 등의 조건을 완화하고, 교육위원회 설치 및 교육의원 선거 조항의 유효기간을 설정하여 2014년 6월 30일까지 한시적으로 실시하도록 함으로써 향후 지방교육자치제에 많은 변화를 예고하고 있다.

이에, 지방교육자치의 선도적인 모델이 되는 제주특별법에 의한 전국 최초의 교육감 및 교육의원 주민 직접선거제도, 전국 최초의 통합형 교육위원회 운영, 학교 교육과정 자율편성 운영권 확대 및 영어교육도시 내 국제학교 설립 등 제주교육자치의 운영 성과에 대하여 분석해 볼 필요가 제기되고 있다.

본 연구의 목적은 제주특별자치도교육청 산하 초·중등학교원, 교육전문직 및 일반직 지방공무원(이하 ‘교육관계공무원’이라 한다)과 초·중등학교 운영위원 중 학부모위원(이하 ‘학부모’라 한다)을 대상으로 제주특별법에 의한 지방교육자치의 운영 및 성과에 대한 인식을 살펴보고 지방교육자치법 시행상의 문제점과 쟁점을 도출하여 효율적인 교육발전 방향을 제시하는 데 있다.

2. 연구문제 및 내용

위에서 제시한 이 연구의 목적을 달성하기 위하여 설정된 연구문제와 내용은 다음과 같다.

가. 전국 최초로 실시된 의회통합형 지방교육자치제인 현행 제주특별자치도 지방교육자치제도의 운영 사항 중 주민직선제를 도입한 교육감 및 교육의원 선거제도, 의회통합형 교육위원회 운영 사항, 제주형 자율학교 운영 사항, 영어교육도시 내 국제학교 설립 및 일선학교에 대한 감사권한 등에 대하여 제주특별자치도 내의 교육관계공무원과 학부모는 어느 정도 인지하고 있는가?

나. 현행 제주특별자치도의 지방교육자치제도의 쟁점 및 문제점에 대하여 제주특별자치도 내의 교육관계공무원과 학부모는 어떤 인식을 갖고 있는가?

다. 현행 제주특별자치도의 지방교육자치제도의 개선 방안에 대하여 제주특별자치도 내의 교육관계공무원과 학부모는 어떤 인식을 갖고 있는가?

3. 연구의 방법

앞에서 밝힌 연구의 목적을 달성하기 위하여 연구방법을 크게 두 가지로 하고자 한다. 하나는 문헌조사를 통한 이론적 연구이며, 또 하나는 조사연구(설문조사)를 통한 실증적 연구이다.

가. 문헌연구

지방교육자치제도의 이론적 내용 등을 고찰하기 위하여 국내문헌, 선행연구논문, 공청회 및 세미나 자료, 정책연구보고서 그리고 정부통계자료 등을 참고하여 포괄적으로 연구한다.

나. 조사연구

설문조사는 교육자치와 직접적으로 관련이 있는 집단의 의견을 조사·분석하기 위하여 제주특별자치도 내의 교육관계공무원(교원, 교육전문직 및 일반직 공무원)과 학부모(학교운영위원)를 대상으로 실시한다. 설문조사 대상인원은 제주특별자치도교육감 소속 교원 269명, 교육전문직 53명, 일반직 공무원 57명 및 학부모 133명 등 총 512명으로 모집단 전체 인원 6,635명의 약 7.7%에 해당하는 인원으로 한다.

설문내용은 의회통합형 지방교육자치제의 운영 성과 및 개정된 지방교육자치법의 쟁점에 관한 사항 등을 분석하기 위한 현행 제주특별자치도 지방교육자치제도의 운영 사항 중 교육감 및 교육의원 주민 직접선거제도, 교육의원 일몰제, 제주형 자율학교, 영어교육도시 내 국제학교 설립에 관한 사항 및 일선학교에 대한 감사권한 사항 등의 내용으로 총 51개 문항을 제작하여 제시한다. 이에 대하여 Likert 방식 5단계 척도를 사용한다. 자료 분석은 전체적으로 교육관계공무원과 학부모 집단별로 인식에서 차이가 있는지, 직급에 따라 차이가 있는지를 변인별 차이의 검증을 위해 X^2 (Chi-square) 검정과 t 검정, ANOVA 검정을 필요에 따라 실시한다.

4. 연구의 제한점

본 연구의 인식 조사 대상을 제주특별자치도의 지역으로 한정하였다는 점과 지방교육자치와 직접 관련 있는 교육관계공무원과 학교운영위원회 중 학부모 위원만을 대상으로 한 점에서 전국적으로 일반화하는 데 한계가 있고, 타 시·도 또는 전국 규모의 연구와는 차이가 있을 수 있다.



II. 이론적 배경

1. 지방자치제도의 변천 과정과 본질

지방자치제도는 국토의 일부분을 그 구역으로 하고, 그 지역 안에서 살고 있는 주민을 구성원으로 하여 구성원들에 대하여 국법이 인정하는 일정한 범위 안에서 자치권을 가지는 법인격 단체인 지방자치단체에 의해 이루어지는 것으로서, 지역공동체의 사무를 주민의 의사에 의해서 결정하고 처리하는 제도이다. 제도란 정치와 경제에서 개인의 관계를 구조화시켜 주는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 운영 관행을 의미하는 것으로 1991년 부활한 지방자치제는 통치 목적과 사회적 필요에 따라 가장 효율적인 제도를 형성한 것으로 볼 수 있다.

과거 전통적 군주제 국가와 현대 민주주의 국가는 성격과 내용이 상이하며, 현대에 이르러서도 국가의 형성 배경과 이념, 정치·경제적 상황에 따라 제도의 운용은 상이하게 나타나고 있다. 한국의 경우에 지방자치제는 경제성장을 목표로 한 산업화 기간을 거쳐 간접 민주주의로 인한 각종 문제점, 사회의 팽창으로 인한 효율성의 문제, 그리고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 신장시키려는 조직원리로서 지방자치제는 의미를 가진다. 이러한 조직체계가 민주주의의 실현에서 타당한 원리로 실현되고 효율성을 발휘하기 위해서는 중앙정부와 지방정부와의 관계, 지방정부 내에서의 집행부와 의회의 관계, 지방자치제도 내부의 제도적 업무 및 역할의 분화와 전문화 등이 충분히 고려되어야 한다. 따라서 본 절에서는 교육자치제의 기본적인 의의를 명확히 하고자 교육자치제의 근간이 되는 지방자치제가 도입된 시대적 흐름과 추구하는 가치를 파악하고자 한다.

가. 지방자치제도의 변천 과정

1) 지방자치법의 제정과 1차 개정

우리나라의 지방자치법은 제헌헌법에 규정된 지방자치단체 조항을 근거로 하여 1949년 7월 4일 법률 제32호로 공포되어 1949년 8월 15일부터 시행되도록²⁾ 마련되었다. 시행법의 부칙에 따라 선거일 70일 이전으로 규정된 공고는 행정체제 미비와 치안 불안정을 이유로 이루어지지 못하고 무기한 연기되었다. 이후 1949년 12월 15일, 법률 제73호로 지방자치법 제1차 개정을 단행하여 경과규

2) 손봉숙(1985), 『한국지방자치연구』 (서울: 삼영사), pp.69-70.

정3)을 실시하였다. 이에 근거하여 지방의회의 성립 전까지 지방의회 의결을 요하는 상황에 대하여 각 도와 서울특별시는 내무부장관, 시·읍·면은 도지사의 승인을 얻도록 하였고, 시장은 대통령이, 읍·면장은 도지사가 임명하도록 하였으며, 동·이장은 임명 또는 선거로 선출하도록 규정함으로써 지방자치제를 회피하는 근거를 확보하였다.⁴⁾ 그리고 다음 해인 1950년 한국전쟁 발발로 인해 지방자치제는 무기한 연기가 되었다.⁵⁾

2) 최초의 시행과 2, 3, 4차 개정

최초의 지방자치제는 한국전쟁 중에 실시되었는데, 1952년 4월 25일 시·읍·면 의회선거와 5월 10일 도의회 의원선거를 실시하여 최초의 근대적 지방의회가 구성되었다.⁶⁾ 하지만 전쟁과 전후의 시대적 배경과 함께 법의 미비점 등으로 인해 많은 폐해와 결함 및 비능률이 발견되고, 국민의 정치 역량과 민주적 정치의식의 부족으로 여러 가지의 미흡한 점이 나타났다.⁷⁾ 이 때문에 1956년 2월 2차 지방자치법 개정이 이루어졌는데, 시·읍·면장 및 동·이장의 주민직선제와 의회의 자치단체장에 대한 불신임 의결제도 폐지, 지방의원 및 시·읍·면장의 임기를 4년에서 3년으로 단축하고, 지방의원 정수의 감소 및 의회 일수 제한, 자치단체의 가예산제도 채택 및 자치단체장의 의회 의결에 대한 거부권을 인정하는 것을 골자로 하고 있다.

그러나 1956년 8월 15일로 예정된 선거일 이전에 임기가 만료되는 시·읍·면장에 대해 당해 선거일까지 재임한다는 규정에 대해 기득권의 인정이라는 비판과 함께 민의원 선거구를 분할하여 도의원 선거구를 책정한 것은 국무의원들이 자신의 선거기반을 방어하기 위한 방편이라는 비난이 제기되어 1956년 7월 3차 개정이 이루어졌다. 개정의 골자는 지방의원과 시·읍·면장의 임기상의 기득권 인정과 도의회 의원설정 기준을 인구비례에 의한 산출에 따르고, 인구와

3) 법령의 제정·개정·폐지의 경우, 구법(舊法)에서 신법(新法)으로의 이행 과정을 원활하게 하기 위하여 정한 법규를 의미한다.

4) 이에 대해 당시 초대 대통령 이승만은 ‘국가의 권위를 세우고 국론을 통일, 튼튼한 국가기반을 정립한다.’는 명분으로 실시하지 않았으나 정치적으로 부담스러운 지방자치제를 회피한 것이라는 평가가 다수이다.

5) 손봉숙(1985), 『한국지방자치연구』 (서울: 삼영사), pp.72-73.

6) 1952년은 초대 대통령 이승만의 임기가 만료되던 해로써 당시 의회를 장악하던 한민당과 이승만과의 밀월 및 우호적인 관계가 악화됨으로 인해 전국적 지지기반의 확보가 필요한 당시 정권의 정략적 선택이라고 보는 견해가 지배적이다.

7) 주삼식(2000), “현대 한국지방자치의 발전과정에 관한 연구”, 『지역사회발전학회 논문집』, 한국지역사회개발학회, p.119.

지리적 관계를 참작하여 시·군·구 구역을 분할하는 것이다. 이에 따라 시·읍·면장의 직접선거와 함께 전국의 지방의회 구성이 이루어졌다.

시·읍·면장의 직선제를 임명제로 환원하는 것을 골자로 하는 4차 개정은 1958년 12월에 이루어졌는데, 지방의원 임기를 3년에서 4년으로 연장하고 의회 폐회 중 위원회의 개최를 금지하며, 지방의회가 법정일수를 초과할 경우 감독관청의 폐회명령권을 인정하며 의장단에 대한 불신임 제도를 폐지시켰다.⁸⁾

3) 5차 개정과 지방자치에 관한 임시조치법

자유당 정권의 몰락 이후 국민의 신임을 받은 제2공화국은 헌법을 개정하여 지방자치단체장의 선임방법을 법률로 정하되, 시·읍·면에 대해서는 직접선거로 규정하였다. 이로써 주민에 의한 기초단체장의 자기선임 원칙이 헌법에 보장되었다. 광역단체장과 기초단체장은 임명제에서 직선제로, 폐지되었던 의회의장단 불신임 제도는 다시 부활되었으며, 이에 따라 1960년 12월 서울특별시, 도 및 시·읍·면의 지방의회의원과 자치단체장을 직접 선거하는 3차 지방선거가 실시되었는데, 특히 현재의 광역단체장에 해당하는 서울특별시장과 도지사에게 대한 직선이 최초로 이루어졌다.

그러나 1961년 5월 군사혁명위원회는 전국의 지방의회를 해산하고, 지방의회의결 사항에 관하여 읍·면의 경우에는 군수, 시는 도지사, 서울특별시와 도는 내무부장관의 승인을 얻어 집행하도록 하였다. 이어서 같은 해 6월 국가재건비상조치법 제20조를 공포하고 서울특별시장, 도지사 및 인구 15만 이상의 시장은 내각에서 임명하도록 하며, 기타 지방자치단체장은 도지사가 임명하도록 하였다. 따라서 주민에 의한 지방자치제는 사실상 사라지게 되었다. 1961년 9월의 지방자치에 관한 임시조치법은 읍·면 자치제의 폐지와 교육행정기관을 포함한 특별지방행정기관의 통합, 지방자치단체장의 임명제와 국가공무원에 의한 충당, 지방의회의 해산과 상급단체의 의회권한 대행을 골자로 한다. 그런데 1962년 12월 개정된 제3공화국 헌법 제96조와 제97조에는 지방자치제를 실시하는 것으로 규정하고 있으나, 부칙 제7조 제3항에서 지방의회의 구성 시기는 법률로 정한다는 유보조항을 둬으로써 지방자치제는 헌법에만 규정되었을 뿐 사실상 실시되지 않았다.

8) 이는 지방의회의 활동을 강제적으로 위축시키며 집권당에 대한 충성도를 중심으로 지방단체장을 임명하여 장기집권을 위한 전략으로 이루어졌으며, 중앙집권적인 구조 하의 정치적 희생물로서 지방자치의 퇴보가 지속적으로 이루어진 것이다.

4) 유신헌법과 제5공화국헌법

1972년의 유신헌법은 제114조와 제115조에 지방자치제를 규정하고 있으나, 부칙 제10조에서 ‘헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다.’ 라고 규정하여 지방자치제의 포기를 명문화하였다. 또한 1980년의 제5공화국헌법에서도 지방자치제에 관한 조항을 두었으나, 부칙 제10조에서 ‘헌법에 의한 지방의회는 자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성 시기는 법률로 정한다.’고 규정함으로써 지방의회의 구성을 미루었다. 그러나 1987년 6월 민주화 요구에 따라 많은 법안 개정이 이루어졌으며, 이 과정에서 1980년 개정 헌법의 부칙 제10조는 삭제되어 지방자치제의 부활에 대한 기틀이 마련되었다.

5) 1987년 민주화 운동과 지방의회 구성

1988년의 7차 개정은 새로운 법의 개정이라고 할 만큼 지방자치법의 일대 전환을 가지고 온 것으로 평가되는데⁹⁾, 특별시와 직할시의 구를 지방자치단체에 포함시켜 지방자치단체의 종류를 서울특별시·직할시·도와 시·군·구의 두 가지 종류로 구분하였고, 지방의회의 구성시기를 지방의회의 종류별로 달리 정하였다. 또한 지방자치단체의 사무범위를 포괄적으로 예시하고 지방자치단체의 계층별로 사무배분 기준을 정하였으며, 지방의회 의원 선거에 관한 사항은 지방자치법과 분리하여 별도의 법을 제정하도록 하였다. 한편 지방자치단체의 장은 주민직선으로 하되, 법률로 정할 때까지 대통령이 임명하도록 하였다.

1989년 12월의 8차 개정에서는 행정감사 및 조사권을 부여하고 지방의원의 겸직범위를 확대하였으며, 1990년 6월 30일 이내에 지방의원 선거를, 1991년 6월 30일 이내에 지방자치단체장의 선거를 실시하도록 시기를 명문화하였다.

그러나 1990년 12월의 개정에서는 부칙조항을 개정하여 1990년 6월 30일과 1991년 6월 30일의 각 선거를 1년씩 연기하여 1991년 6월 30일과 1992년 6월 30일에 실시하도록 개정하였으며, 이에 따라 1991년 6월 지방의회 의원선거가 실시되었다.¹⁰⁾

9) 주삼식, 앞의 논문, p.125.

10) 1991년의 지방자치는 지방자치의 당위성보다는 지방자치가 중앙정치에 미치는 과정에 집중하였는데, 정부여당의 경우 중앙집권에 의한 패권적 지위를 확보하고 있었으므로 지방자치의 지역적 권력 기반의 약화 가능성에 초점을 맞추었다. 따라서 집권세력은 기존의 관료제와 친여세력이 장악하고 있는 지역사회의 지배구조를 지방자치를 통해 그대로 흡수하기를 위하여 지방선거에 정당이 배제되

6) 자치단체장의 자기 선임

제6공화국에서는 전면적인 지방자치의 실시를 지연시킬 목적으로 지방자치법의 12차 개정안을 1991년 9월 상정한 후 방치해 두어 전면적인 지방자치제가 지연되어 왔다.¹¹⁾ 이는 각 정당 간의 입장 차이도 큰 영향을 미친 것으로 보이는데 지방자치의 당위성보다는 정권의 유지와 정권 창출의 관점에서 지방자치제를 활용한 것으로 보인다. 여당의 경우 선거 때마다 집권여당의 선거조직이기도 했던 행정조직의 큰 부분을 야당에 나누어 주기를 꺼렸기 때문이며 제1야당은 기초자치단체와 광역자치단체만으로 나누는 2계층 구조를 선호했는데, 그 중간과 구는 행정구역으로 그냥 두고 시장과 도지사가 임명하도록 하자는 견해였다. 이는 전라도와 서울에 기반을 두고 있는 제1야당인 평민당이 서울시의 행정조직을 전면적으로 관할하고자 하는 의도로 보이며¹²⁾ 제2야당인 민주당은 광역·중간·기초자치단체의 3구조를 선호하였는데 이는 서울시장을 다른 정당에 넘겨주더라도 구청장 몇 개라도 획득할 필요가 있었기 때문이다.¹³⁾

이와 같은 정파적 이익에 의해 지방자치제는 제대로 된 추진은 사회적 요청에도 불구하고 이루어지지 않았으며, 14대 총선과 대통령 선거를 앞둔 노태우 정부는 부담을 느끼고 1992년 6월에 예정된 지방자치제의 연기를 발표하였다. 이후 김영삼 정부가 출범한 뒤 비로소 광역자치단체장과 광역의회, 기초자치단체장과 기초의원에 대한 동시 선거를 실시하기 위한 12차 개정안이 1994년 3월 통과되었다. 이에 1995년 6월 27일 4대 지방선거가 실시되었는데, 특히 자치단체장이 선거에 의해 선출됨으로써 권위주의 체제하의 관치행정은 비로소 자치행정으로 전환되는 계기가 되었고, 독립적인 자치행정의 기반이 마련되었다.¹⁴⁾

나. 지방자치제도의 본질

정치적 의미에서 지방자치는 주민자치라고도 하는데 일반시민의 참여를 주된 목적으로 하고 있으며, 국가권력과 국민의 일체성을 촉진하는데 목적이 있다.

어야 한다는 입장을 취하였다. 하지만 야당은 3당 합당으로 축소된 입지를 지방선거를 통해 만회하고, 이를 통해 정권교체의 기반을 확보하려고 하였다.(지병문 외(1997), 『현대 한국정치의 전개와 동향』 (서울: 박영사), p.441.)

11) 주삼식, 앞의 논문, p.126.

12) 조재섭(2002), “한국지방자치제도의 형성과 변화에 관한 연구 : 역사적 신제도주의 관점에서”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, p.95.

13) 김원웅(1990), 『지방자치 어떻게 참여할 것인가?』 (서울: 앞과 함), pp.191-192.

14) 박호성 외(2002), 『한국정치와 지방자치』 (서울: 인간사랑), p.140.

따라서 자치업무는 지역주민인 명예직 공무원에 의하여 처리되며, 의사기관과 집행기관의 동일성과 제한된 감독이 그 특징이 된다.¹⁵⁾ 법적인 의미에서 지방자치행정은 공법상 독립한 법인이 자기의 이름으로 자기의 기관으로 법률의 지위 안에서 공적업무를 자기 책임으로 수행하는 것을 말하는데, 정치적 의미의 지방자치는 영·미법에 근거하는 것이라면 법적인 의미는 유럽지역의 관념을 중심으로 하는 것이라 할 수 있다.¹⁶⁾ 이는 두 지역의 역사적 차이에 기인하는 것으로 판단되는데 영국의 경우 왕권이 다른 유럽에 비해 약하여 귀족뿐만 아니라 일반계층의 정치참여가 비교적 활발하였고, 미국은 초기부터 왕정이 아니었으며 종교나 이해관계 및 경제적 목적에 따라 비교적 자유로운 거주특성을 가지고 성립된 국가이기 때문으로 보인다. 반면 유럽지역의 경우 오랜 봉건사회를 거치며 지역적 특성이 강하게 존재하고 있으며, 국가의 경우 봉건영토의 자치권을 인정하면서 군사력 등 한정된 범위에서 국가와 관계를 설정한 상태로 오랜 기간을 지내 왔고, 특히 독일 지역의 경우 17세기의 베스트팔렌 조약 이후 분리된 지역이 19세기 주위의 강대국에 대항하기 위한 목적으로 프로이센을 중심으로 한 통일이 이루어진 국가로서 개별지역의 고유한 정치형태 인정이 국가구성의 중요한 요소였기 때문이다. 프랑스의 경우도 이러한 봉건국가들의 오랜 대립과 흡수를 통해 현재에 이르렀으며, 이탈리아의 경우도 발달한 도시국가를 중심으로 한 군주국이 19세기 말 정치적 통일을 이룬 것으로 이전부터 존재하며 익숙해진 통치체제를 유지하고 더불어 통합된 국가의 체제를 유지하여 주변의 세력에 대항하고 집단적 이익을 누리기 위해 국가가 성립된 것으로써 법률적으로 독립된 지위를 상호 간에 인정하며 지방자치의 세부시행과 결과에 대해 책임을 부여한 것으로 볼 수 있다.

따라서 종래에 논의되던 지방자치의 본질은 지방자치단체가 국가보다 이전에 존재하였는가와 지방단체에 부여되는 권한은 국가적 고권에서 부여되는가와 그것이 법률로써 처음 부여되는 것인가에 관한 논의가 중심이었다. 지방자치단체는 국가 이전의 자연적인 주민들의 결합체라는 논리로써 지방자치권한은 지방의 고유한 권리로서 보호받아야 한다는 견해부터, 지방단체의 권한 역시 국가에서 비롯하는 것이기 때문에 지방자치단체의 권한은 국가로부터 일정부분을 위임받고 있다는 견해가 대립하고 있었다.

우리나라의 경우 국가로부터 위임을 받고 있다는 자치 위임설의 견해가 우월하였으나, 이는 국가와 사회의 대립관계로 파악하는 것이기 때문에 국가와 사회

15) 류지태(2005), 『행정법신론』 (서울: 신영사), p.697.

16) 정하중(2005), 『행정법 각론』 (서울: 법문사), pp.61-62.

를 통합하는 최근의 관점에서는 위임과 자연적 권한의 파악은 불필요하다¹⁷⁾는 견해가 유력하다.¹⁸⁾

하지만 개념의 관점에서 양립되는 두 가지 개념은 모두 타당성을 가지고 있고 정책의 결정을 위해 원론적으로 중요하게 고려되어야 할 사항이다. 또한 국가의 근간을 이루는 헌법은 법치국가에서 법적운용의 기본으로써 헌법정신을 따르는 것은 정책 적용에 있어서 가장 기본적으로 고려되어야 할 것이다. 민주주의를 근거하는 헌법적 보장과 운용의 효율성 및 지역적 특성이 충분히 고찰되어야 한다는 것이다. 따라서 지방자치는 지역사회라는 지역의 범위에서 판단되는 지방자치의 일반 원리와 주민의 직접적인 정책 참여라는 주민통제의 원리와 함께 헌법이 보장하고 헌법이라는 사회적 합의의 정점이 균형을 이루고 서로의 자율적 개념을 침범하지 않는 범위가 기본적으로 논의되어야 할 것이다. 또한 상충되는 모호한 개념에 대해서는, 정책 수혜자들의 이익이 우선되어야 하고 타 지방과의 관계가 고려되어야 하는 지방자치의 운용을 기준으로 논의되어야 할 것이다.

이러한 지방자치제의 본질에도 불구하고 앞서 고찰한 지방자치제의 흐름에서 보건데, 지방자치제의 헌법 명시에도 불구하고 부칙에 의해 그 시행이 실질적으로 이루어지지 못한 제3공화국과 제4·5공화국의 경우 정치적 필요성에 의해 제한된 것으로 볼 수 있으며, 제6공화국의 지방자치제 역시 수혜자의 이익 고려보다는 정치적 목적에 의하여 그 취지와 실행이 왜곡을 거쳤다고 판단된다. 즉 권한의 위임과 자연적 권한이라는 양립되는 개념은 정치적 목적에 따라 선별적으로 수용되고 수혜자의 판단이 아닌 법의 실행권자의 필요에 의해 선별적으로 판단되어 수혜자는 이해를 강요받았다.

2. 지방교육자치제도의 원리와 변천 과정

앞 절에서 고찰한 지방자치제와 마찬가지로 지방교육자치제 역시 도입이 유예되고 중앙정부에 의해서 자율성이 침범당해 왔다.

정부수립 후 교육행정은 중앙정부에 의하여 전적으로 계획되고 운용되어 왔는데 각 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관인 교육감은 1949년부터

17) 장태주(2006), 『행정법 개론』 (서울: 현암사), p.908.

18) 지방자치에 대해 타국의 특수한 역사적 산물을 상정하거나 이를 기반으로 한 제도적 보장은 우리나라의 헌법 아래에서는 불필요하기 때문에 국가의 존재를 규정하는 헌법의 본질적 부분을 기본으로 하여 헌법상의 최소보장으로서의 제도적 보장으로써 접근해야 한다는 견해도 유력하게 제시되고 있다. (오동석(2000), “지방자치제도의 제도적 보장론 비판”, 공법연구, 29(1), pp.224-229.)

1961년까지는 교육위원회의 추천과 도지사·문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하였으며, 1961년부터 1990년까지는 교육위원회의 추천과 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하는 방식이었다.¹⁹⁾ 이는 교육법에 근거하고 있으며 권한의 위임과 주민의 통제라는 측면에서 교육은 중앙행정부의 권한에 전적으로 영향을 받았으며, 주민의 통제는 가장 소극적으로 이루어지거나 배제되는 구조였다.²⁰⁾ 즉 앞 절에서 고찰한 지방자치제가 헌법에는 명시되어 있으나 실질적인 시행은 정치적 필요에 의하여 이루어지지 못한 것과 마찬가지로 교육자치 역시 명목상으로만 존재해 왔다. 따라서 본 절에서는 지방교육자치의 원리와 현재까지 진행되어 온 교육자치의 변천 과정을 고찰해 보고자 한다.

가. 교육자치제도의 원리

교육자치의 개념은 나라, 시대 상황, 연구 학자에 따라 다양하게 정의될 수 있기 때문에 한마디로 결정내리는 것은 쉽지 않다. 우리나라에서는 주로 세 가지 견해로 나뉘는데, 첫 번째는 견해는 교육자치를 자주성을 보장하기 위한 일반 행정으로부터의 독립을 의미한다고 보는 견해이다. 두 번째는 교육자치를 지방분권을 지향하는 중앙으로부터의 자치를 의미한다고 보는 견해이다. 세 번째 견해는 교육행정의 민주성을 보장하는 주민 자치의 의미를 함축하는 것으로 교육자치는 교육문제에 대하여 특별한 이해관계를 가진 당사자인 학부모, 교사, 학생을 자치의 주체로 보고 교육자치를 학교중심으로 보며, 교육자치는 학교자치를 의미한다고 보는 입장이다.²¹⁾

이와 같은 견해들은 정책적 판단을 하는 중요한 요소이다. 즉 행정으로부터 독립되어 주체적인 의결과 집행이라는 민주적 절차가 독립적으로 행해져야 한다는 견해와 행정의 일환으로써 행정과 유기적인 관계를 맺는 교육이라는 견해, 그리고 소극적으로 교육당사자에 한정시키는 견해가 그것이다. 본 연구에서는 유기적인 연관에 초점을 맞추는데 교육은 일반 국민을 대상으로 포괄적으로 이루어지는 것이며, 국민의 정서함양과 인재양성을 목적으로 하는 바²²⁾ 일반 자치

19) 김홍주(2008), “교육자치의 과거와 현재, 그리고 미래구상”, 한국교육개발원, 5(17), p.8.

20) 교육위원회는 합의제 집행기관으로, 교육감은 집행기관의 사무장 격으로 되어 있었다.(김홍주(2008), 위의 논문, p.6.)

21) 권근숙(2008), “우리나라 교육자치제도의 문제점 및 개선방안 연구”, 숙명여자대학교 교육대학원 석사학위논문, pp.4-5.

22) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활 능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.(교육기본법)

행정과의 역할분담이라는 수평적 분화²³⁾를 의미한다고 할 수 있다. 따라서 앞에서 고찰한 바와 같이 지방자치의 운용에 대한 개념은 상위의 원리로써 지방자치의 현실적 적용 중 중요한 부분인 교육자치에 있어서도 상위원칙에 위배되지 않는 개념으로 운용되어야 한다.

1) 지방분권의 원리

지방분권의 원리는 주민통제의 원리와 함께 헌법이 보장하고 헌법에서 보장하고 근간을 이루는 원리가 객관적으로 적용되어야 한다는 것이다. 지방분권의 원리로써 지방에 이양되는 권력은 중앙정부의 일방적인 지시와 통제가 아닌 적절한 책임과 권한의 이양을 의미하는데, 이는 다양한 지역적 특수성과 국가적 통일성을 지향하는 형식적 주체로서 교육자치가 가지는 원리를 의미한다.

2) 주민통제의 원리

지방자치제도에서 살펴본 바와 같이 주민통제의 원리는 단순한 지역의 이익을 대변한다는 측면과 개인의 적극적 정치 참여와 동시에 대의 민주주의 원리가 충실하게 반영되어야 함을 의미한다. 즉 일방적 관료 통제가 아닌 직접민주주의의 개념이고 적극적 민의 참여의 의미를 가진다고 하겠다. 이는 일방적인 관료주의적 통제에서 탈피하여 교육에 대한 광범위한 민의를 수렴하여 교육정책의 결정과 집행과정에 반영할 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다.

3) 전문적 관리의 원칙

위의 두 가지가 자치의 관점에서 가지는 교육자치의 이념이라면 전문성은 교육이 가지는 전문성과 특수성의 관점에서 적용되어야 할 원리이다. 교육의 주체 중 가장 큰 요소인 교원은 전문인 집단으로서 교육과 관련한 특수한 위치에 있다. 교원은 지속적으로 발달하는 학생을 교육하고 관리하는 주체로서 교육대상자의 이해를 바탕으로 교육이 이루어지고 있다. 따라서 교육자치 역시 학생과 교원의 특수성을 이해하고 이들의 원활한 교육환경을 지원할 수 있는 전문가들에 의해 관리되어야 함을 의미한다.

23) 구관서(2004), 『지방교육자치제도의 문제점과 개선 방향』, 교육부 교육정책재심위원회, p.4.

4) 자주성 존중의 원칙

자주성 존중의 원칙은 앞선 특수성을 인정하고 이를 적절히 운영할 수 있는 자주성과 정치적 중립성이다. 이는 전문성과 함께 헌법 제31조에 명시되어 있는데, 자주성을 보장하기 위해서 일정 부분 일반행정과 분리가 필요하며 정치적 판단에 의해 교육의 기본정신이 훼손되지 않게 정치적 판단으로부터 철저히 독립적으로 운영되어야 한다.

나. 교육자치제도의 변천 과정

1) 대한민국 정부 수립 이전의 교육정책(미군정기 교육정책)

해방 이후 우리나라의 교육정책은 미군정에 의해 기획되었는데, 1945년 9월 8일 한국에 진주한 미군은 그 다음날부터 군정장관 아놀드 소장의 지휘 하에 구 조선 총독부 및 그 산하의 각 기관을 접수하고 한국 통치에 착수하였다. 1945년 9월 11일 미군정청은 총독부의 조직을 그대로 답습하고, 그 조직의 책임자에는 미국인 장교를 임명하는 동시에 각 부국에는 각각 한국인을 고문으로 채용하였다.

교육정책은 미군정청 산하의 학무국을 중심으로 시행되었다. 학무국은 일제강점기의 총독부 학무과를 개편해 국장실·학무과·청년수련과·종교과·사회사업과·시학과·기상과 등 1실 6과로 되었고, 국장에 E. N. 라카드 대위, 고문에 김성수가 취임했지만, 실제로는 총독부 학무과의 기능이 그대로 유지되었다. 1946년 3월 군정청 행정기구 개편과 함께 문교부로 개칭되면서 7과 4실로 재편되었고, 조선교육위원회와 조선교육심의회 등 한국인으로 구성된 자문기구를 활용해 새로운 교육정책을 추진할 수 있었다.

학무국장에는 락카드 대위가 취임하였고, 김성수가 고문으로 임명되었다. 미군정청 학무국은 교육 담당 장교 락카드 대위가 중앙청에 사무실을 설치할 때인 1945년 9월 11일에 발족되었다. 1945년 9월 24일 해군 중위 1명 육군 중위 1명과 3명의 사병이 배치되었으며, 10월 장교들이 추가 배치되었다. 10월 12일에는 학무국이 국장실과 6개과로 재편성되었다. 1945년 10월 27일자 포고령 18호에 의해 학무국은 다시 재편성되었다. 학무국은 1945년 12월 19일 한국인 국장이 임명되어 다시 개편되었다.

이 당시 한국교육의 최대 과제는 일제의 패망과 함께 일시 정지되어 있는 각

급 학교를 하루빨리 개교하고 새로운 교육과정을 마련하여 우리 고유의 교육을 시작하는 것이었다. 그러나 학무국 미국인 관리의 한국교육상황에 대한 정보의 부족, 교육재정의 고갈, 새 교육체제의 기반 미비 등으로 정책추진이 어려웠다. 이에 한국인 교육계 인사를 통해 교육정책 및 제도의 기본골격을 마련하고, 교육원조도입과 미국교육조사단의 활동을 통하여 미국 측의 지원을 얻는 방향으로 정책이 전개되었다.

당시 한국인으로 구성된 교육자문기구로는 조선교육위원회와 조선교육심의회가 있었다. 조선교육위원회는 미군정이 시작된 직후인 1945년 9월 16일에 구성되어 초기 교육정책 수립에 조언했고, 조선교육심의회는 1945년 11월에 활동을 개시해 이듬해인 1946년 3월까지 교육이념·교육제도·교육과정 등 교육전반 사항에 관한 심의활동을 전개했다.

최초의 교육에 관한 조치는 1945년 9월 17일 일반명령 제4호로 ‘신조선의 조선인을 위한 교육’(일반명령 제4호는 그 후 9월 29일 군정법령 제6호로 수정 공포되었다.)을 발표하여 1945년 9월 24일 초등학교를 재개토록 한 것이었다. 일반명령 제4호의 주요 내용으로는, 공립 소학교는 1945년 9월 24일 월요일에 개학하고 6세부터 12세가 된 자는 모두 등록하도록 하며, 사립학교는 학무국의 허가를 받는 대로 개학하도록 하였다.

또한 교육 용어는 조선어로 하되 조선어 교육 자료를 활용할 수 있을 때까지 외국어를 사용하여도 가능하도록 하고, 조선의 이익에 반(反)하는 과목은 교수하거나 실습하지 아니하도록 하였다. 그리고 모든 조선소학교 교사는 하루 빨리 학무과에 즉시 등록하고, 1945년 9월 24일 월요일에 교육을 시작하도록 준비하게 하였다. 그리고 외지에 출타한 조선인 교사는 1945년 9월 24일과 29일 사이에 가장 가까운 학무과에 등록하도록 하였으며, 모든 학교 건물은 미국 육군이 점유한 것을 제외하고 교육 이외의 목적에 사용되고 있는 것은 즉시 인도, 정돈하여 학교로 전용할 수 있도록 하였다. 즉 전쟁기간 동안 폐쇄되었던 교육기관을 재개하는 일과 앞으로의 교육제도를 한국의 실정에 맞도록 개편하겠다는 정책방향을 제시한 것이다.

1945년 9월 22일에는 보다 구체적인 교육방침과 교육상 유의할 점, 그리고 초등학교 교과목 등이 「학교 개교에 관한 일반 방침」으로 발표되었다. 이 교육방침에서 가장 강조되고 있는 것은 평화와 질서의 유지, 일제 잔재의 불식, 그리고 생활의 실체에 적합한 지식기능의 연마 등이다. 한국교육을 새롭게 시작해야하는 시점에서, 이 세 가지 방침은 당시 한국교육의 방향을 제시하는 것이었다.

이를 좀 자세히 보면, 먼저 일반방침으로 교육제도와 법규는 이후 실시해 나갈 교육정신에 저촉되지 않는 한 당분간 종전대로 하되, 일본주의적 색채에 관한 일체의 사항을 말살하고 평화와 질서를 당면의 교육목표로 한다는 것이 주요 골자이다. 이념적으로 사회주의에 반대되는 미국의 입장에 따라 사회주의 사상의 제거가 교육정책에도 영향을 미쳤다.

2) 1963년 이전의 지방교육자치제

우리나라의 교육자치제도는 1949년 12월 교육법이 제정·공포되면서 법적으로 확립되었다고 할 수 있다. 그러나 교육법을 시행하는 데 필요한 교육법시행령이 제정되기도 전에 한국전쟁이 일어나 교육자치제의 실시를 보지 못하다가, 1952년 6월, 실시가 가능한 지역의 시·군 단위로 시에는 시교육위원회를, 군에는 군교육구 교육위원회를 발족하도록 하였다. 교육위원은 시·읍·면의회에서 선출하도록 되어 있었는데, 교육위원회 발족에 앞서서 4월 25일에는 시읍면의회의 의원선거가 있었고 5월 24일에는 교육위원의 선거가 있었다. 시의회가 교육에 관한 의결기관으로서, 시 및 특별시교육위원회는 합의제 집행기관으로서 시의회에서 선출하는 10인의 위원으로 구성되었는데, 시장과 특별시장이 각각 그 의장이 되었다. 시 및 특별시의 교육감은 교육위원회의 사무장격으로서 교육위원회의 추천으로 시교육감은 도지사와 문교부장관을, 특별시교육감은 문교부장관을 각각 경유하여 대통령이 임명하였다.

도교육위원회는 도내 각 교육구 및 시교육위원회에서 1인씩 선출된 위원과 도지사 임명의 3인의 위원으로 구성되었다. 교육행정은 도지사의 책임 하에 도청의 문교사회국에서 관장함으로써 교육행정은 사실상 일반행정에 통합·운영되었다. 따라서 도의 경우 교육위원회는 자문기관에 불과하였다. 군에는 군을 단위로 법인체의 교육구를 설치하고 의결기관으로서의 교육위원회를, 집행기관으로서의 교육감을 두어 군교육구 스스로가 의결기능과 집행기능을 갖는 형태로써 의미 있는 교육자치제로 출범하였다. 군교육구 교육위원회는 당연직 의장이 되는 군수와 군내 각 읍·면 의회에서 1인씩 선출한 위원으로 구성되었으며, 교육구 내 교육·학예에 관한 중요사항을 심의 의결하였다. 군교육구 교육감은 교육위원회 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하였다. 구교육감은 교육구를 대표하고 구의 사무와 법령에 의하여 위임된 사항을 정리·집행하였다. 그러나 군 단위 교육자치제는 교육계 안팎으로부터 비판을 받음으로써 많은 시련을 겪었다. 밖으로부터의 비판은 주로 내무행정계통의 관료들과 이

에 호응하는 정치세력으로부터 가해진 교육자치제 폐지론이며, 안으로의 비판은 주로 군 단위 자치제에 나타난 문제점을 시정 보완함으로써 교육자치제를 개편 강화하려는 움직임으로 나타났다.

1961년 군사혁명위원회는 국회와 지방의회를 해산시켰으며, 이에 따라 교육위원회의 기능은 정지되고 교육위원회의 의결을 요하는 사항은 교육감이 취급하게 한 후 1961년 9월 '교육에 관한 임시특례법'을 공포해 명문화하였다. 1961년 10월에는 행정기구를 개편해 군교육구와 시교육위원회를 폐지하고 시장·군수 산하의 교육과로 개편했다. 서울특별시와 도의 경우 특별시장과 도지사 산하의 교육국으로 개편해 교육자치제는 완전히 소멸되었다.

3) 1963년~1991년의 교육자치

1963년 제3공화국의 출범 당시 교육자치제가 부활되었는데, 1963년 11월 개정 공포된 교육법에 의하여 1964년 1월 1일부터 시·도 단위 교육자치제가 실시되었다. 1963년 개정 교육법의 제15조에 의하면 교육위원회는 서울특별시·부산시·도에 설치하며 시·군에는 교육장을 두도록 하고 있다. 교육위원회는 당연직으로서 당해 지방자치단체장과 교육감 및 선출하는 위원 5인으로 구성되지만²⁴⁾ 이는 명목상의 교육자치제라 볼 수 있는데, 이전의 지방의회에서 선출하는

24) 1963.11.1. 개정 교육법

제15조

- ① 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육·과학·기술·예술·체육·출판 기타 문화행정사무(이하 "교육·학술에 관한 사무"라 한다)의 집행기관으로서 서울특별시·부산시·도에 교육위원회를, 시·군에 교육장을 둔다.
- ② 교육위원회와 교육장은 교육·학술에 관하여 당해 지방자치단체를 대표한다.

※ 1962.1.6. 개정 교육법

제16조

서울특별시와 도의 교육위원회는 당해 지방의회에서 선출한 3인의 위원과 문교부장관이 임명하는 2인의 위원으로써 조직한다.

제17조

시와 군의 교육위원회는 당해 지방의회가 선출한 3인의 위원과 도지사가 임명하는 2인의 위원으로써 조직한다.

제21조

교육위원의 임기는 2년으로 하되 중임할 수 있다. 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

제25조

- ① 교육위원회는 다음 사항을 의결한다.
 1. 교육, 학예에 관한 조례의 제정 또는 개폐에 관한 사항
 2. 교육, 학예에 관한 예산과 결산에 관한 사항
 3. 학교 기타 교육기관의 설치, 이전 및 폐지에 관한 사항
 4. 학교 기타 교육에 관한 재산의 취득, 처분에 관한 사항

교육위원회는 지방의회가 구성되지 않아서 교육법 부칙에 따라 선출교육위원을 문교부장관이 시·도별로 5명씩 임명하였다. 1963년 12월의 개정 법률은 교육위원회가 교육감을 추천하여 임명하는 형태의 시·도 단위 교육구의 형태로 운영하게 되었다.²⁵⁾ 당시의 개정 법령은 28년간 우리나라 교육정책의 근간이 되었는데 이로써 내각에서 임명하는 행정단체장과 문교부장관이 임명하는 5명의 교육위원, 교육위원의 추천을 받아 문교부장관의 재청과 내각의 임명을 받는 교육감으로 교육위원회가 구성됨으로써 교육의 권한은 중앙권력에 집중되었고 운영만 자치적 형태를 가지는 성격으로 변질되었다.

4) 1991년 지방교육자치제의 시행

실질적인 지방자치제의 시작인 1991년 지방의회 구성을 계기로 1991년 3월 8일 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 법률 제4347호로 제정되고 이에 따라 1991년 9월 광역단위에 교육위원회가 설치되면서 교육자치는 본격적으로 시작되었다.²⁶⁾ 제정 법률은 교육위원회와 교육감의 두 기관에 대한 조직 및 운영을 명시하고 있는데 교육위원회는 교육감을 선출할 수 있는 권한을 가진다.

위원자격은 교육행정직 경력 15년 이상이 교육위원회 정수의 1/2 이상이 되어야 하고 정치적으로 중립의 위치에 있어야 하며²⁷⁾, 위원의 선출은 기초의회에

5. 교육에 관한 세금, 특별 부과금, 수수료, 사용료 또는 부담금의 부과에 관한 사항

6. 교육, 학예에 관한 기채 또는 차입금에 관한 사항

7. 교육, 학예에 관한 기본재산과 적립금에 관한 사항

8. 교육, 학예에 관한 예산외의 의무부담에 관한 사항

9. 통학구역에 관한 사항

10. 학교환경의 정화에 관한 사항

11. 학교와 일반의 체육에 관한 사항

12. 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

② 전항의 교육위원회의 의결은 당해 지방의회의 권한을 배제하지 아니한다.

25) 1963.11.1. 개정 교육법 제33조

교육위원회의 사무를 처리하기 위하여 교육위원회에 교육감을 둔다.

교육감은 학식과 덕망이 높고 교육 또는 교육행정경력이 있는 자중에서 당해 교육위원회의 추천에 의하여 문교부장관의 제청으로 내각수반이 임명한다.

교육감의 임기는 4년으로 한다.

교육장은 따로 법률로 정하는 자격기준에 해당하는 자중에서 교육감의 제청으로 문교부장관을 경유하여 내각수반이 임명한다.

26) 법률제정 당시 입법취지는 지방자치단체의 교육·학예사무의 관장기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항이 교육법에 규정되어 있으나, 교육의 자주성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역 간 균형발전을 도모하기 위하여 교육·학예사무의 관장기관을 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도로 하며, 교육법에 규정되어 있는 교육자치에 관한 조항을 별도의 법률로 제정함으로써 지방교육자치제를 발전시키려는 것이다.

서 추천한 2인 중 광역의회에서 무기명 투표로 선출하며 기초구별로 1인을 선출하도록 하고 있다.²⁸⁾ 또한 교육감은 교육위원회가 선출하며²⁹⁾ 자격기준으로서 정당의 당원이 아니어야 하며 교육 또는 교육행정경력이 20년 이상인 자로서 한정하고 있다.³⁰⁾ 교육위원회의 성격은 교육자치제 실시 이전의 합의체 성격에서 위임형 심의·의결기구로 바뀌어³¹⁾ 민의를 반영할 수 있는 기반이 되었다.

5) 1995년~2000년 지방교육자치제도의 보완

1995년 지방자치법 개정에 따라 그해 7월 지방교육자치에 관한 법률은 일부 개정이 이루어졌는데, 그 골자는 교육위원 정수의 1/2 이상은 교육경력 15년 이상이던 것을 10년 이상으로 하향 조정하였으며, 교육감은 20년 이상의 교육전문직 경력을 15년 이상으로 하향 조정하였다.³²⁾

1997년의 개정은 교육위원과 교육감의 선출에 관한 부분이 골자를 이루는데 개정취지에 나타난 바, 교육감 및 교육위원을 학교운영위원회에서 선출한 자와 교육단체에서 추천한 교원으로 구성된 시·도별 선거인단에서 선출하도록 개선하는 등 교육감 및 교육위원의 선출방식에 있어 공정성·투명성 및 효율성을 제고하며, 그 외 교육감의 경력요건을 완화하는 취지로 개정되었다. 이에 의해 기존 지방의회의 의원들이 선출하던 교육위원과 교육위원이 선출하던 교육감은 모두 학교 운영위원회 대표 및 교원단체 대표로 이루어진 선거인단이 선출하게 되며, 교육감은 교육경력이 5년 이상으로 하향 조정되었다.

2000년의 개정은 교육위원 및 교육감의 주민대표성 제고를 위해 교육감과 교

27) 1991.3.8. 제정 지방교육자치법 제5조 제1항, 제8조

28) 1991.3.8. 제정 지방교육자치법 제5조 제2항, 제3항, 제4항

29) 1991.3.8. 제정 지방교육자치법 제28조 제1항

30) 1991.3.8. 제정 지방교육자치법 제32조 제1항, 제2항

31) 1991.3.8. 제정 지방교육자치법 제13조(교육위원회의 의결사항)

① 교육위원회는 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 시·도의회에 제출할 조례안

2. 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산

3. 시·도의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항

4. 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분

5. 중요재산의 취득·처분

6. 공공시설의 설치·관리 및 처분

7. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기

8. 청원의 수리와 처리

9. 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항

32) 지방교육자치법 일부개정 1995. 7. 26. 법률 제4951호 개정 이유

육위원의 선거인 증원에 초점을 맞추었는데, 교원단체의 선거권은 없어지고 학교운영위원회 위원 전원이 교육위원과 교육감을 선출하도록 개정되었다.

6) 주민직선제 도입과 교육위원회의 시·도의회 통합

1991년 시작되어 15년간의 시행과정에서 주로 교육위원회 및 교육감의 자격 제한과 교육위원회의 구성 방식, 그리고 교육감 및 교육위원의 선출 방식에 대한 법의 개정과 이에 따른 운용은 2006년 12월의 법률 개정으로 큰 변화가 생기는데 그 내용은 <표 1>과 같다. 이에 따라 교육의원 제도가 신설되었으며, 교육감과 교육의원은 주민의 직접선거에 의해 선출하게 되었다.

<표 1> 2006년 전면 개정된 지방교육자치에 관한 법률 주요 개정 내용

주요내용	구 법률	개정 법률
총괄	-	지방자치법의 준용규정 신설 ³³⁾
교육위원회 설치	교육위원회	시·도 의회 상임위원회 ³⁴⁾
교육위원회 구성	교육위원	시·도 의원과 교육의원 ³⁵⁾
교육의원 지위	교육위원회 위원	시·도의회 의원 ³⁶⁾
교육감 임기	4년(1차 중임)	4년(계속재임은 3기에 한함) ³⁷⁾
교육감 선출	학교운영위원 선거	주민 직접선거(공직선거법) ³⁸⁾

33) 제3조(「지방자치법」과의 관계)

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

34) 제4조(교육위원회의 설치)

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

35) 제5조(교육위원회의 구성 등)

① 교육위원회는 시·도의회 의원과 제10조 제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 사람으로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다.

이어서 2006년 전면개정 법률안의 부칙에 따라³⁹⁾ 2007년 2월 14일 부산에서 최초의 교육감 직선제가 실시되었으며, 2007년 12월 19일 대선 당시 임기가 만료되는 충북, 경남, 제주의 교육감과 함께, 2005년 선거법 위반으로 2007년 7월 대법원 확정판결을 선고받은 울산 교육감 등 4개 자치단체의 교육감 선거가 실시되었으며, 2008년 6월 25일 충남 교육감 선거, 7월 23일 전북 교육감 선거, 7

② 교육위원회 위원 및 교육위원의 정수는 별표와 같다.

제6조(교육위원의 지위와 권한)

① 교육위원은 시·도의회의원의 지위와 권한을 갖는다.

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

제7조(교육위원의 임기)

교육위원의 임기는 4년으로 한다.

제8조(교육위원의 선출)

① 교육위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

② 교육위원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

36) 제6조(교육위원의 지위와 권한)

① 교육위원은 시·도의회의원의 지위와 권한을 갖는다.

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

37) 제21조(교육감의 임기)

교육감의 임기는 4년으로 하며, 교육감의 계속 재임은 3기에 한한다.

38) 제22조(교육감의 선출)

① 교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

② 정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육감후보자는 「공직선거법」에 따른 선거권자의 추천을 받아 선거일 전 15일부터 2일간 시·도선거관리위원회에 서면으로 등록신청을 하되, 그 추천 및 등록은 같은 법 제48조 및 제49조의 규정에 따른 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 규정을 준용한다.

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

39) 부칙 [2006.12.20. 제8069호]

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

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

제5조(교육감 임기 및 선출에 관한 특례) ① 이 법 시행 당시의 교육감임기가 2010년 6월 30일 이전에 만료되며 해당 교육감 임기만료일(재선거 또는 보궐선거가 필요한 사유의 발생일을 포함한다) 다음날부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 이상인 경우 차기 교육감의 임기는 제21조의 규정에 불구하고 전임 교육감의 임기만료일 다음날부터 개시하여 2010년 6월 30일까지로 한다. 다만, 임기만료일 다음날부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 미만인 경우에는 교육감의 임기만료일 다음날부터 2010년 6월 30일까지 제31조의 규정에 따른 권한대행자가 교육감의 권한을 대행하고, 차기 교육감은 2010년 지방선거와 동시 선거로 선출한다.

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

월 30일 서울 교육감 선거, 12월 17일 대전 교육감, 2009년 4월 8일 경기 교육감 선거가 실시되었다. 그리고 2010년 6월 2일 지방선거에는 2006년 개정 법률안 부칙 제5조에 따라 전국의 교육감에 대한 선거가 실시되었다.

7) 교육의원 일몰제

2010년 2월 26일 국회는 지방교육자치에 관한 법률을 개정하면서 2006년 12월 20일의 개정안에서 주민직선제로 선출하기로 한 교육의원에 대하여 최초로 시행된 2010년 6월 2일 지방선거 이후 다음 지방선거에서는 주민직선제를 하지 않는다는 일몰제를 의결했다.

이러한 개정안은 2010년 1월 8일 발의된 것으로 법률개정의 제안 이유는 “2010년 6월 2일에 실시되는 전국 동시 지방선거 중 교육의원의 경우에는 정당이 추천하는 비례대표로 모두 선출하도록 하는 한편, 여성의 교육정책결정 참여를 확대하기 위하여 공직선거법에서 제도화하고 있는 비례대표 여성후보자 의무추천제도를 교육의원비례대표에게도 적용하여 정당이 비례대표교육의원후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천함으로써 유권자 및 교육대상자의 50퍼센트를 차지하고 있는 여성의 대표성이 확보될 수 있도록 하려는 것임.”⁴⁰⁾이라고 하고 있다. 한나라당과 민주당의 합의에 의해서 발의된 개정안은 교육과학기술위원회 전체회의 과정에서 민주당에 의해서 제지를 받았는데, 원안의 통과를 주장하는 한나라당은 합의를 당론으로 번복하는 것과 함께 현재의 직선제는 표의 비례원칙에 어긋나며 재보궐 선거의 비용지불을 이유로 원안의 통과를 주장했고, 민주당은 비례대표 방식의 교육의원 선출은 교육의 정치적 중립이라는 헌법정신 위배를 이유로 반대를 표명했다.⁴¹⁾

여야 간 합의는 이루어지지 않았고, 2010년 2월 2일 임시국회 첫날 처리되기로 예정된 법안은 소관 상임위인 교육과학기술위원회가 개정 내용에 합의하지 못하면서 본회의는 자동 산회되었다.⁴²⁾ 이에 여야는 교육의원 일몰제의 타당성을 검토하게 되었는데 한나라당은 2010년 6월 2일 예정된 지방선거에서 한 번만 실시하고 없애는 것이기에 일몰제를 긍정적인 방향으로 검토하기로 하였으며, 민주당의 경우 일단 일몰제를 실시한 후 필요성이 있으면 다시 논의할 수 있는 입장이라며 긍정적으로 검토를 하였다.⁴³⁾

40) 국회 의사록 의안과 의안원문 1807365, 의안번호 7365, 발의자 김춘진·박선영·박은수·전혜숙·김성곤·김재윤·박선숙·이성남·최영희·김유정·이미경·신낙균 의원(12인)

41) 국회뉴스, 2010. 1. 28.

42) 국회뉴스, 2010. 2. 2.

이에 원안은 계류되고 2010년 2월 10일 원안 외 이전 14건의 지방교육자치에 관한 일부개정 법률안을 본회의에 부의하지 않고 위원회 대안으로 제안된 개정 법률안에 교육의원 일몰제가 포함되었다. 개정 법안은 같은 해 2월 16일 국회 법사위에서 교육의원 선거에 있어서 교육의원의 잔여 임기와 상관없이 보궐선거나 재선거를 실시하지 않도록 할 경우 교육자치를 위하여 교육의원을 따로 두기 위한 직접선거의 입법 취지를 무색하게 할 수 있고, 교육의원의 궐원이 특정 시·도 교육위원회의 과반수가 넘는 경우 이때에도 보궐선거나 재선거를 실시하지 않는 것은 공직선거법 제201조 보궐선거 특례 제1항의 규정과 비교하여 다소 불합리한 측면이 있을 수 있으며, 이는 보궐선거나 재선거를 통하여 교육의원이 되고자 하는 해당 주민의 공무담임권을 침해할 여지도 있어 보이는 등의 형평성 문제가 지적되었다. 위와 같은 경우가 발생할 경우 해당 시·도 교육위원회의 기능이 사실상 마비되거나 교육위원회 정수의 50%도 안 되는 위원들만으로 의결하는 등의 결과가 초래될 수 있고, 따라서 이를 막기 위해서는 최소한 특정 시·도 교육위원회의 교육의원 전원이 궐원되는 경우에는 보궐선거나 재선거를 실시할 필요가 있다는 지적도 가능하다고 보았다. 또한 지방교육자치법상 교육의원과 교육위원 선거관련규정이 이번 선거에 한해서 적용되는 한시적 규정이므로 제주특별법에서도 향후 관련규정을 한시적으로 적용하도록 하는 개정작업이 뒤따라야 할 것으로 검토된 후 가결되었다.⁴⁴⁾ 같은 해 2월 18일 국회 본회의를 통과한 개정 법률은 2월 26일 공포됨으로써 교육의원 일몰제는 시행이 되었는데, 개정 법률안의 제57조 제4항 제19호에서 “교육의원의 보궐선거, 재선거(「공직선거법」 제197조에 따른 선거의 일부 무효로 인한 재선거는 제외한다), 증원선거는 실시하지 아니한다.”와 부칙 제2조(유효기간 등)의 “교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원선거는 실시하지 아니한다.”는 규정에 따라 주민직선제에 의한 교육의원 선거는 제주특별자치도를 제외한 나머지 지역은 2010년 지방선거 1회로써 끝나게 되었다.

43) 중앙일보, 2010. 2. 2.

44) <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp> 국회의안정보시스템, 지방교육자치에 관한 법률(대안) 일부개정법률안 국회 법사위 검토보고(2010. 2. 10.)

3. 제주특별자치도 출범에 따른 교육자치 현황

가. 제주특별자치도 출범 배경

1) 특별자치도의 개념

특별자치도에 대해 법률적 또는 학문적으로 정립된 개념은 없지만 2005년 5월, 정부혁신지방분권위원회의 기본구상안에 따르면 “특별자치도란 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 부여된 도, 선도적인 지방분권을 시범적으로 시행하고 지역의 여건과 특성에 부합하는 특례가 인정되는 지역”으로 규정하고 있다. 이 같은 개념을 바탕으로 정부는 제주를 선도적 지방분권의 대상지역으로 선정하였고, 지역의 여건과 특성에 부합하는 구상을 제시하였다. 이에 정부혁신지방분권위원회의 ‘제주특별자치도 기본구상’의 추진 배경을 보면 정부는 이상적 분권모델의 구체화와 국제자유도시의 지속적 발전 토대구축을 위하여 특별자치도를 추진한다고 밝히고 있다.

가) 이상적 분권 모델의 구체화

지식정보사회와 세계화현상에 효과적으로 대응하기 위해서는 획기적이고 선진적인 분권모델이 필요하다. 자율과 책임, 창의성과 다양성이 존중되고 지방과 주민이 중심이 되는 선도적 지방자치의 실현이 요구된다. 이는 전국적인 지방분권의 확산 이전에 획기적인 분권모델을 선도적으로 운영하여 검증된 후 전국적으로 확산시켜 분권형 선진 국가를 만드는 인큐베이터 역할을 수행하자는 것이다. 이러한 이상적 분권모델을 선도적으로 정착하기에 사회·경제·문화적 특수성을 가져 독자성이 강한 제주도가 가장 적합하다는 판단에서 제주특별자치도를 구상하게 되었다. 일본, 영국, 영국 등 선진각국에서도 다양한 형태의 시범자치 및 차등적 분권을 통하여 지방자치 제도의 발전을 모색하고 있는 바, 지속적으로 추진해온 제주도 발전모델은 다른 지방정부와 차별화된 법적지위와 권한을 필요로 하는 부분이 많다는 점도 작용을 하였다.

나) 국제자유도시의 지속적 발전 토대 구축

제주도가 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전하기 위해서는 내생적 발전 역량을 극대화할 필요가 있다. 사람·상품·자본의 국제적 이동과

기업 활동의 편의를 최대한 보장하도록 대폭적인 규제 완화와 핵심 산업의 집중적인 육성 등의 발전 전략이 필요하다. 따라서 제주 발전전략을 뒷받침하기 위한 권한과 자율권을 부여하여 지역 특성에 부합하는 분권모델을 실현하기 위해 제주특별법이 추진되었다.

2) 제주특별자치도의 특징

제주도는 한반도와 운명을 같이 하면서도, 내륙지방과는 다른 독특한 역사와 그로부터 파생된 생활양식·경제·언어 등의 문화를 가꾸어 왔고, 이들은 지금까지 제주도민의 생활과 의식 저변에서 여러 가지 형태로 표출되고 있다. 지리적 특성상 정부는 실질적으로 국가정책의 주류에서 제주를 배제시켜 왔으나, 천혜의 자연환경 등으로 1960년대부터 국토개발 과정의 일환으로 관심을 받고 특화지역으로 개발되어 왔으며, 2002년의 제주국제자유도시 추진, 2006년 제주특별자치도 출범에 이르고 있다.⁴⁵⁾

지방자치제에서 제주의 특성은 일반 시·도 지방자치단체와 다르게 추진되어 왔는데, 이는 역사적 배경보다는 지리적 특성과 국가적 요구에 의한 것이었다고 볼 수 있다.

가) 제주특별자치도의 배경

탐라국⁴⁶⁾은 독립국으로서 한반도와 일본 등과 교류를 하였는데 백제가 멸망한 2년 뒤 신라에 복속되었지만 독립국의 지위를 이어나갔고, 통일신라 이후 분리된 한반도의 재통합이 이루어진 918년의 고려 개국 후 938년부터 고려의 변국(藩國)으로 국가의 체제를 유지하다가 고려 숙종 10년(1105년) 고려의 군(郡)으로 개편되었다.

몽골의 고려 침략 후 탐라라는 명칭을 다시 쓰기도 했으나 이는 고려에서 완전히 분리시켜 직접지배를 하고자 하는 몽골의 의도였으며, 고려 충렬왕 20년(1294년) 다시 제주목(牧)으로 바뀌었다. 1300년에는 다시 탐라총관부가 설치되

45) 양영철 외(2008), 제주특별자치도의 이해, 서울: 대영문화사, p.18.

46) 김석익은 『탐라기년』에서 “연암 박지원이 이르되 우리나라 방언에 도(島)를 섬이라 하고 국(國)을 나라(羅羅)라고 하니 탐, 섬, 담 세 이름은 모두 섬과 비슷하니 대저도국(島國)이라 함이다.”라고 하여 탐라는 곧 ‘섬나라’를 뜻하는 말이라고 하였다. 제주의 현 이름은 고려 고종(1192년~1259년) 때부터 쓰였는데 ‘제주(濟州)’라는 이름에서의 州는 충주, 청주, 전주, 나주, 경주, 상주 등애와 같은 큰 고을을 뜻하는 것이고 濟는 큰물을 건너다 라는 뜻으로 한반도의 바다 건너 먼 지역에 있는 중요한 행정구역임을 의미한다.(이영권(2005), 『제주사』(서울: 휴머니스트), p.72.)

어 원나라에 예속되어 말의 징발과 일본 원정을 위한 전초기지로 사용되었으며, 조선 태종 때 다시 제주목이 설치되었다. 이후 고려와 조선시대에는 유배지로써 이용되었고 1906년에 제주군(郡)으로 개편하였으며, 1946년 전라남도에서 분리되어 광역자치단체로서 지위를 부여 받아 2군 1읍 12면의 체계를 갖추었다.⁴⁷⁾ 해방 이후 정치적 이해관계와 좌·우익 단체의 주민 탄압 등 복합적인 요소로 인한 이른바 4·3 사건은 한국전쟁 이후까지 이어져 제주도 인구의 10분의 1에 달하는 사상자가 발생하기도 하였다.

외침과 수난 그리고 국토의 변방으로써 주류정책에 편입되지 못했던 제주도는 1960년대 천혜의 자연환경, 지정학적 중요성, 내륙과 다른 독특한 문화로 인해 중앙정부의 관심을 받았고 1964년 제주도건설종합계획이 확정되었지만 제대로 된 추진이 없이 계획단계에 머물렀다. 본격적인 개발은 1970년대에 시작되었는데 1971년 제주종합개발 10개년 계획에서 관광주도형 지역개발이 기본이 되어 관광부분에 중앙정부의 집중투자가 이루어졌다.

1980년대에는 제주도의 자유항 개발을 전제로 개발이 이루어졌으나 자유항은 유보된 채 관광개발 중심의 특정지역 제주도종합개발계획이 1985년 확정되어 1991년까지 추진되었다. 국제관광지를 목적으로 한 중문 등 3개 관광단지, 27개의 관광지구의 개발은 이 계획에 따른 주된 전략이었다.⁴⁸⁾

1991년의 제주도개발특별법은 제주를 지역적 특성을 고려하여 획일적 기준에서 벗어난 독자개발 모델로써 접근한 최초의 시도였다.⁴⁹⁾ 1998년 국민의 정부 출범 이후 21세기 개방화·세계화의 전초기지로써 제주도를 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 거점 지역으로 육성하기 위하여 제주도를 국제자유도시로 개발할 필요성이 제기되었고, 2001년부터 중앙 차원의 추진기구가 설치되어 세부적 논의를 시작하였다. 그 결과 2002년 제주국제자유도시특별법이 제정되고, 제주도개발특별법은 제주국제자유도시특별법에 포함되었으며, 이에 근거한 제주국제자유도시종합계획이 2003년 수립·확정되었다.⁵⁰⁾

47) 1955년 제주읍이 제주시로, 1981년 서귀읍과 중문면이 서귀포시로 승격되면서 2시 2군 43개 읍면동의 행정체계가 확립되었고, 2010년 10월 현재는 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범으로 2행정시 43개 읍·면·동으로 변경된 행정체계가 유지되고 있다.

48) 김태보(2005), “제주특별자치도의 향후 과제”, 제주도연구, 28, p.88.

49) 1991.12.31. 제정 법률 제4485호 제주도 개발 특별법 제정 이유 : 제주도에 대한 국내외의 관광수요가 급격히 증가함에 따라 부족한 관광기반시설을 대폭 확충하고 제주도 특유의 수려한 자연경관과 향토문화를 적절하게 보존·관리함으로써 제주도를 국제적인 관광휴양지로 육성함과 동시에 도민의 생활환경개선과 지역경제의 활성화를 도모하려는 것임.

50) 양영철 외(2008), 『제주특별자치도의 이해』 (서울: 대영문화사), p.21.

나) 제주특별자치도의 추진 과정

제주국제자유도시특별법과 종합계획은 그동안 여건 미성숙 등을 이유로 구상에만 그쳐온 국제자유도시 추진을 처음 실행한 것이었다. 이 계획의 의의는 국가적 측면에서는 지정학적 위치 등 제주의 장점을 이용하여 개방화·지식산업화 등 세계적 흐름에 부합하는 선도적 국제개발의 거점을 마련한 것이고, 지역적 측면에서는 그간 관광 및 1차 산업에 고착화된 제주의 산업구조를 재편하여 다양하고 고부가가치 서비스 산업이 가능한 산업구조를 갖춘 장기적 발전 방향과 전략을 제시하였다는 것에 있다.⁵¹⁾ 하지만 중앙정부의 입장에서 국가발전전략인 동시에 지방발전전략인 국제자유도시개발은 제도적 한계 때문에 진전되지 못하였는데, 이는 제주도의 자치권 및 자체적인 역량이 미흡하고 법과 제도적 지원 문제도 미흡하였기 때문이다. 이에 대한 자각으로 정부는 이상적 분권 모델의 구체화와 국제자유도시의 지속적 발전을 위한 토대구축을 위하여 제주특별자치도를 추진하였다.⁵²⁾

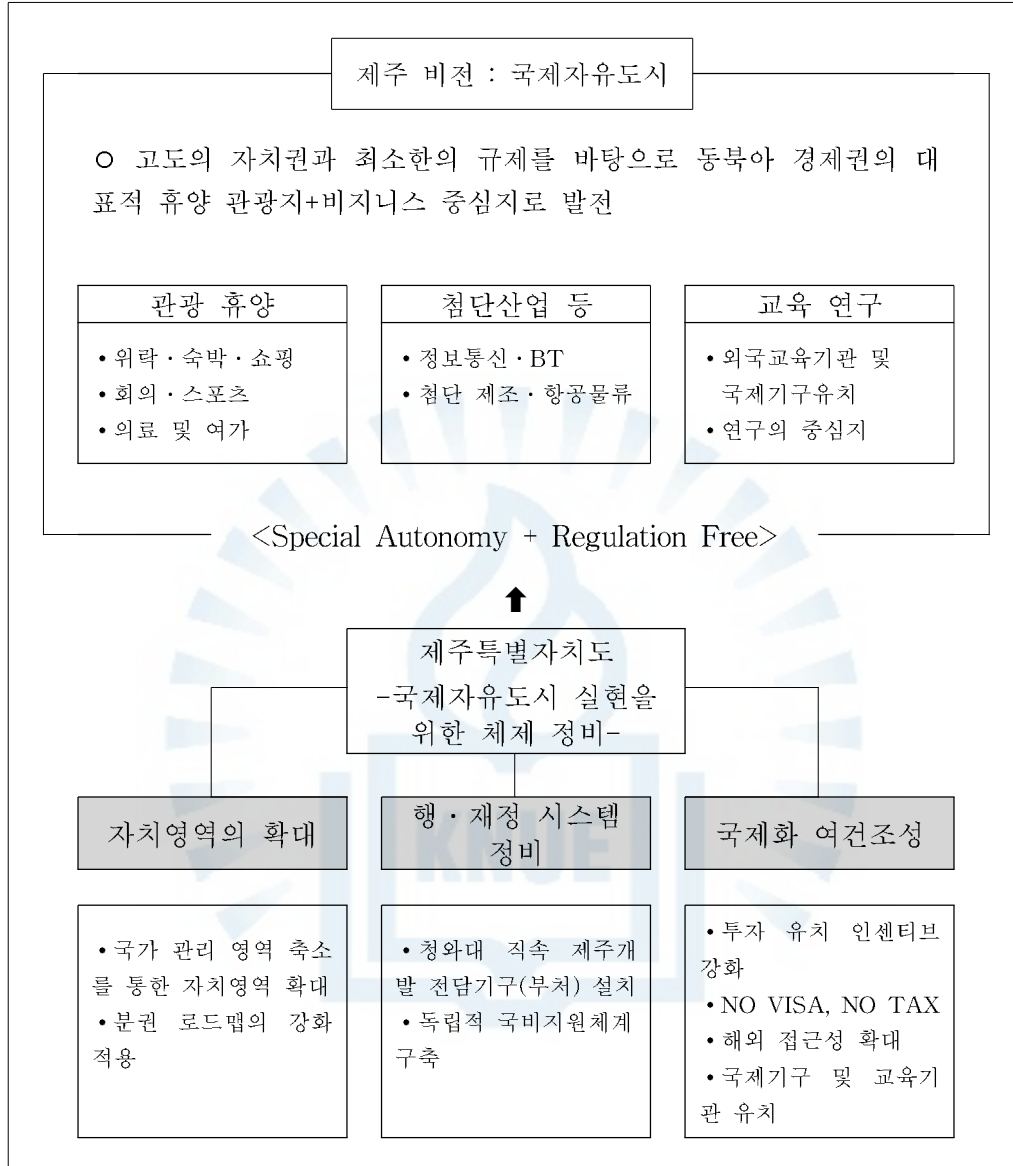
제주특별자치도의 추진을 위해 정부는 2004년 9월 24일 정부혁신지방분권위원회 내에 제주특별자치도 지원특별위원회를 구성하여 기본방향 설정을 논의하였으며, 제주도와 유사한 환경을 가진 해외의 사례를 조사·연구하고 공청회 및 의견 수렴을 거쳐 제주특별자치도의 기본 구상을 발표하였는데, 주요내용은 제주지역 내 규제 철폐 등을 통해 최적의 경영여건을 조성하고, 모범적인 분권·참여형 자치제도 도입을 기반으로 교육·관광·의료 분야의 첨단 전략산업을 집중 육성하여 명실상부한 제주국제자유도시를 실현함으로써 궁극적으로 국가경쟁력을 제고한다는 발전계획이다. 추진전략으로는 강력한 중앙단위 추진기구 구성, 관련 특별법 제정, 행정계층구조를 제주시와 서귀포시 2개 행정시로 단층화, 제주도의 명칭 개정, 제주도의 자치역량 강화 및 책임성 확보 등을 제시하였다.

이러한 추진계획은 수차례의 공청회와 이익단체의 의견수렴 과정을 거쳐 2005년 11월 22일 국회에 법안이 제출되었고, 2006년 2월 21일 법률 제7849호 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」으로 신규 제정되었으며, 이에 근거하여 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하였다.

51) 제주특별자치도(2007), 『제주특별자치도 추진백서』, p.34.

52) 정부혁신지방분권위원회(2005), 『제주도특별자치도 구상안』.

<표 2> 제주특별자치도⁵³⁾의 기본방향⁵⁴⁾



53) 특별자치도는 지방자치법에 의거한 상급 지방자치단체로 정부의 직할 하에 두며, 법률에 의거해 고도의 자치권이 보장된다. 특별자치도의 관할 내에는 특별자치도지사 직속의 자치경찰, 도로기획단, 특별자치도지사 직속 보훈청 등 국방, 경제 이외의 대부분의 권한을 담당하는 행정기관이 배치되어 있다. 다만, 치안 유지를 위해 행정안전부 소속 지방경찰청급 특별자치도경찰청과 기타 치안 관련 업무 기관은 양분되거나 타 시·도의 권한과 동일하게 존재한다. 또한 특별자치도는 행정시를 두고 있다. 행정시란 타 시·도의 자치시에 비해 권한이 대폭 제한되어 있는 시로서 과거 지방자치법 시행 이전의 행정시와 같은 권한을 가지고 있다. 그러므로 지방자치단체라기보다는 행정업

2006년 6월 29일 제주특별법 시행령이 제정·공포되었는데, 제정 이유로는 종전의 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치하여 국제자유도시로 조성하기 위하여 제주특별법이 제정(법률 제7849호, 2006. 2. 21. 공포, 2006. 7. 1. 시행)됨에 따라, 자치경찰 장비의 종류 및 사용기준, 제주특별자치도 소재 자율학교의 지정절차 및 운영특례, 국제고등학교의 설립절차 및 운영특례, 제주투자진흥지구의 지정요건과 지정대상 등 같은 법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하려는 것이다.

그 주요내용으로써 ① 자치경찰장비의 종류 및 사용기준, ② 관광진흥개발기금의 제주관광진흥기금으로의 전출, ③ 자율학교심의위원회의 설치, ④ 자율학교 운영의 특례, ⑤ 국제고등학교심의위원회의 설치, ⑥ 국제고등학교 운영의 특례, ⑦ 제주투자진흥지구의 지정요건 완화 및 지정대상 확대를 제시함으로써 제주의 자치에 있어서 교육자치제의 중요성을 강조하였다.

3) 제주특별자치도 설치에 따른 양대 자치로서 교육자치

가) 양대 자치의 의미

양대 자치는 큰 의미를 가지는데 제주특별자치도가 국제적 자유도시로서 발전을 하기 위한 내부역량의 강화를 자체적으로 완비함으로써 국제도시에 걸맞은 자율성과 수준을 이루어내어야 한다는 것이다. 다양한 문화와 요구가 예상되는 국제자유도시에서 유연성 있는 주민의 대처와 수준 및 치안은 투자와 방문, 업무협력 등 외부요소들이 원활하게 활동하기 위해서 가장 기본이 되어야 하기 때문이다. 제주의 지역적 특성을 반영하여 계획하고 추진하는 제주특별자치도는 주민의 능력 함양에 있어서 지역특성을 가장 잘 이해하는 주민에 의해서 교육이 되고, 계획이 수립되어 추진되며, 시행착오를 해결해 나가면서 지속적인 대처능력이 높아지고 발전적 과정이 가능해지는 것이다. 중앙정부나 외부지원에 대한 정치적 독립이 아니라 중앙정부와 외부지원에 의존함으로써 소요되는 비용과 시간가치를 최소화하고 지역적 특성을 잘 이해하는 인재의 육성과 함께 주민 전체에 대한 내부적 역량 강화를 위해 지역적 특성과 목적에 적합한 교육을 필요로 하는 것이기 때문에 장기적인 관점으로 집중적이고 세밀한 관찰과 적용이 가능한 자치제가 가장 적합하다고 확신한 것이다. 자치경찰 역시 지속적

무를 처리하는 시(市)다. 이에 행정시의 시장은 특별자치도의 강력한 자치 행정 집행을 위해 특별자치도지사가 임명한다. 대한민국의 특별자치도는 현재 제주특별자치도 뿐이다.
54) 제주특별자치도(2007), 앞의 책, p.105.

인 대처와 업무 협조를 경험함으로써 타 시·도와 차별적인 환경에서의 순조로운 대처와 바뀐 행정체제에서 가장 효율적인 치안유지를 위한 장기적 관점으로 자치경찰이 도입되었다.

이러한 차원에서 도입된 자치경찰의 경우 바뀌는 행정개편에 맞게 추진이 되었으며, 그 내용면에서 기본적으로 정부에서 마련한 자치경찰법안과 내용면에서는 거의 동일하다. 다만, 제주특별자치도에는 자치단체인 시·군이 폐지되어 제주특별자치도가 기초단위의 자치행정기능을 흡수하게 된다는 점에서 기구 구성과 운영에 있어 시·군 및 자치구 중심으로 구성된 자치경찰법안과는 차이를 두고 있다. 자치총경이 단장인 ‘자치경찰단’을 도지사 소속으로 설치하되, 행정시에는 집행기구인 자치경찰대를 따로 두도록 하여 현장성과 집행성을 유지하였다. 주민생활과 밀접한 지역의 생활안전·교통·경비 분야의 사무 수행에 있어서는 구체적 사무수행기준과 방법을 정하는 협약은 도지사와 지방경찰청장 간에 체결하는 것이 원칙이지만, 협약체결권을 행정시장과 경찰서장에게 위임할 수 있도록 하였다. 지역주민의 의사를 반영하기 위해 시·군 및 자치구에 설치하는 지역치안협의회는 제주도의 경우 치안행정위원회가 그 기능을 함께 수행하도록 하였으며, 이에 따라 협약 당사자 간 협약이 체결되지 않을 경우 ‘조정’ 역할은 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 조정하도록 하였다. 또한 국가경찰과 자치경찰 상호 간 사무의 연계성을 높이기 위해 매년 제주자치경찰공무원 정원의 100분의 5 범위 안에서 인사를 하기로 하였다.

나) 교육자치 추진 과정

교육자치를 위해 보다 장기적이며 구체적으로 국제화를 위한 계획이 수립되었는데, 제주도는 특별자치도의 취지에 맞게 계획이 마련되었다. 교육자치의 기본방향은 정부의 분권정책에 의거하여 제주형 교육자치제를 검토하는 것으로 잡고 지역적 특성과 교육의 자치권 신장을 위해 기관의 구성과 재정의 운영을 검토하였는데, 먼저 행정시의 수만큼 기존 3개의 교육청을 2개로 구성하고 교육재정의 안정적 확보를 위해 교육비의 설치는 현행대로 하되, 기준재정수입액 산정 시 지방자치단체의 일반회계 전입금을 제외하는 것으로 계획하였다. 이외에도 제주의 특성을 최대한 반영하기 위해 교육과정과 학교운영권 등을 제주 여건에 적합하도록 상시 탄력적으로 적용할 수 있는 특례 도입을 계획하였다.

두 번째로 국제적 교육중심지를 지향하고 주민의 역량강화와 교육 분위기 활성화를 위해 국내외 유수의 교육기관을 유치하고 이를 외국 유학 수요로 연계

시키며 더불어 지역민의 외국어 능력 향상이라는 순환적 구조의 교육시장 확대를 계획하였다. 이를 위해 기숙사형 사립학교와 공영형 자율학교를 설립하고 외국교육기관의 유치를 위한 법과 제도의 정비를 계획하고, 초·중등학교의 경우 외국교육기관 분교 설립 허용, 국제 공통대학 입학(IB), 미국 대학 입학 편의 제공 프로그램(AP) 운영을 통한 교육 수요 확대안을 마련하였다.

지역교육의 국제경쟁력 향상을 위해 초·중·고 교육시설의 지원과 외국어 교사의 연수 지원, 원어민 교사 확대, 초등학교 영어교육을 기존 3학년 시작에서 1학년 시작으로 외국어 교육시간 확대, 대학의 경우 국내외 대학 간 연계 프로그램 활성화, 외국인 유학생 초청 프로그램 지원 등 대학의 국제화 촉진에 이르는 다양한 계획을 마련하였다.

이는 수차례의 공청회와 전문가 의견 수렴 및 수정을 거친 후 기본계획이 마련되었다. 다양한 방법으로 고찰되어 국무총리실 제주특별자치도 추진기획단이 2005년 10월에 수립한 제주특별자치도 기본계획에서 교육자치를 실시하는 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 방법론으로써 교육자치제의 선도적 실시이며, 다른 하나는 목적론으로써 국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공이다. 교육자치제의 선도적 실시는 교육청과 교육위원회의 제도 개선과 업무효율화, 제주지역에 맞는 교육자치에 초점을 두고 있는 것이며 국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공은 교육현장의 자율성 확보와 교육관련 사업에 초점을 맞추고 있다.

<표 3> 제주특별자치도 교육자치의 기본계획⁵⁵⁾

교육자치제의 선도적 실시	
중점	1. 교육청과 교육위원회의 제도 개선과 업무효율화 2. 제주지역에 맞는 교육자치
내용	1. 교육감·교육위원을 주민이 직선하여 간선제도의 비효율성을 제거하고 주민의 대표성 확보 2. 교육위원회를 도의회 상임위원회로 일원화하며 비합리적인 이중심의·의결구조 개선 3. 교육자치 여건 조성 - 행정시 단위로 통합 운영과 교육장 임용 공모제 도입 - 교육재정 자주권을 강화 하여 지방채 발행 승인 - 중앙정부의 감사권한 배제

국제 자유도시에 적합한 교육서비스 제공	
중점	1. 교육현장의 자율성 확보 2. 원활한 교육관련 사업
내용	1. 초·중등 교육기관의 자율성을 경제자유구역 이상으로 신장 - 외국어 강의, 국제수준의 교과과정 운영이 가능하도록 자율성 최대한 보장 - 입학방법, 수업료, 교과서, 커리큘럼 등의 특례인정으로, 차별화된 교육수요 충족 및 제주특별자치도 투자자의 교육문제 해소 - 초·중등 과정 외국 교육기관의 설립을 허용하고 내국인 입학비율을 조례로 정할 수 있도록 위임 2. 외국의 대학·대학원 유치 여건 강화 3. 국내 대학 등에 대한 규제 완화 및 각종 지원 강화 4. 국제 교육중심도시 육성을 위한 외국어 교육 강화

나. 제주특별자치도의 교육자치제도 쟁점 및 현황

제주특별자치도의 교육자치는 2006년 2월 21일 제정된 제주특별법을 근간으로 하고 있다. 2006년 제주특별법에 따라 국내에서는 최초로 교육의원이 주민에 의해 직선제로 선출되었으며, 2007년 12월 보궐선거로써 최초의 교육감 주민 직선제가 실시되었다. 2010년 전국 동시 제5차 지방선거에서는 두 번째 주민직선 교육감과 교육의원이 선출되었다. 이와 같은 주민직선에 의한 교육자치는 긍정적인 평가를 받고 있는데, 첫 번째 이유는 지방교육자치제에 의해 지방분권이 지속적으로 추진되어 지방교육에서의 자율성 제고 측면에서 학교교육의 자율화가 적극적으로 추진되고 있는 점이다. 둘째로 지방교육행정에 주민의 통제 및 참여가 강화됨으로써 직접민주주의라는 대의와 함께 주민통제가 가능해졌다는 것이다. 세 번째로 교육위원회와 지방의회 간의 불협화음이 해소된다는 점을 긍정적 측면으로 평가받고 있으며, 네 번째로 교육의원과 교육감이 주민의 대표성을 확보하게 된 점을 긍정적으로 평가하고 있다.

55) 황경수(2008), “지방교육자치기관의 구성과 운영”, 『제주특별자치도의 이해』 (서울: 대영문화사), pp.132-133.

1) 교육감과 교육의원 선출 제도

가) 교육감과 교육의원의 주민직선제도에 대한 논쟁

교육의원 직접선출은 제주에서 가장 먼저 실시되었는데, 제주특별법에 의해 교육위원회가 구성되고 교육의원을 선출하게 되었다. 제주특별법에 따르면 교육위원회는 9명이며, 도의회 의원 4명과 별도로 선출한 5명의 교육의원에 의해 구성되도록 규정되어 있고,⁵⁶⁾ 이러한 법적 근거에 의해 2006년 5월 7일 지방선거에서 교육의원을 최초로 선출한 바 있다. 제주특별법에 의한 제주의 교육감 주민직선제와 2006년 12월 전면 개정된 지방교육자치법에 의해 주민직선제가 규정된 이후 지방교육자치법 부칙에 의해 2010년 6월 30일로 임기종료가 규정된 교육감 선거가 전국에서 10차례나 이루어졌다.

<표 4> 2007년~2009년 교육감 선거 현황⁵⁷⁾

년	월일	선거지역	선거인수	투표수	투표율	당선자 득표율
2007	2.14.	부산광역시	2,846,049	437,259	15.3%	33.62%
	12.19.	충청북도	1,146,507	702,575	61.3%	60.25%
		경상남도	2,416,555	1,548,984	64.1%	51.60%
		제주특별자치도	414,144	252,151	60.9%	55.70%
		울산광역시	806,563	521,199	64.6%	36.19%
2008	6.25.	충청남도	1,546,694	265,587	17.2%	96.16%
	7.23.	전라북도	1,425,092	299,336	21.0%	58.74%
	7.30.	서울특별시	8,084,574	1,251,218	15.5%	40.09%
	12.17.	대전광역시	1,108,959	169,635	15.3%	45.34%
2009	4. 8.	경기도	8,505,056	1,045,767	12.3%	40.81%

56) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제80조(교육위원회의 구성 등)

① 교육위원회는 9인으로 구성하되, 도의회의원 4인과 「지방자치법」 제31조 및 「공직선거법」의 지역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정에 의하여 별도로 선출한 도의회의원(이하 “교육의원”이라 한다) 5인으로 구성한다.[개정 2007.5.11. 제8423호(지방자치법)]

<표 5> 2010년 교육감 선거 현황

구분	선거인수	교육감 투표수	투표율	당선자 득표율
제주특별자치도	424,098	276,111	65.1%	47.9%
서울특별시	8,211,461	4,427,504	53.9%	34.3%
부산광역시	2,849,895	1,410,247	49.5%	20.0%
대구광역시	1,928,835	886,222	45.9%	31.3%
인천광역시	2,096,853	1,067,626	50.9%	25.4%
광주광역시	1,064,913	530,014	49.8%	39.8%
대전광역시	1,127,547	596,901	52.9%	41.6%
울산광역시	838,805	462,221	55.1%	37.4%
경기도	8,761,840	4,535,513	51.8%	42.3%
강원도	1,190,509	741,762	62.3%	39.9%
충청북도	1,183,811	696,474	58.8%	46.3%
충청남도	1,595,587	901,880	56.5%	69.2%
전라북도	1,442,805	856,165	59.3%	29.0%
전라남도	1,504,902	967,306	64.3%	55.0%
경상북도	2,122,905	1,260,675	59.4%	73.9%
경상남도	2,506,393	1,549,990	61.8%	25.9%
계	38,851,159	21,166,611	54.5%	

57) 중앙선거관리위원회 및 각 지방선거관리위원회 홈페이지 선거정보.

<표 6> 2010년 제주 교육의원 선거

구분	선거인수	교육의원 투표수	투표율	당선자 득표율
1선거구	91,397	61,608	67.4%	55.1%
2선거구	90,354	56,344	62.4%	44.1%
3선거구	124,014	77,611	62.6%	34.5%
4선거구	60,582	42,029	69.4%	57.5%
5선거구	57,751	38,590	66.8%	54.2%
계	424,098	276,182	65.1%	

<표 4>에 나타난 바와 같이 10차례의 교육감 선거에서 2007년의 대선과 동시에 이루어진 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도, 울산광역시의 투표율은 각각 61.3%, 64.1%, 60.9%, 64.6%로써 전체적으로 62.7%의 투표율을 나타냈다.

또한 2010년 전국 동시 교육감선거에서는 전국 평균 54.5%의 투표율을 나타냈고, 제주의 경우 2007년은 60.9%의 투표율에 55.7%의 득표율, 2010년은 65.1%의 투표율에 47.9%의 득표율로 교육감이 주민에 의해 선출되었다.

교육위원의 경우 2010년 65.1%의 투표율로써 교육위원이 선출되었으므로 이는 주민의 대표성을 확보한 것으로 볼 수 있다.

하지만 2007년 1차례, 2008년 4차례, 2009년 1차례의 교육감선거에 대한 투표율은 전체적으로 14.75%에 불과했다. 이로 인해 민의가 제대로 반영되지 못하고 예산낭비를 초래하는 것이라는 비판이 제기되었다.

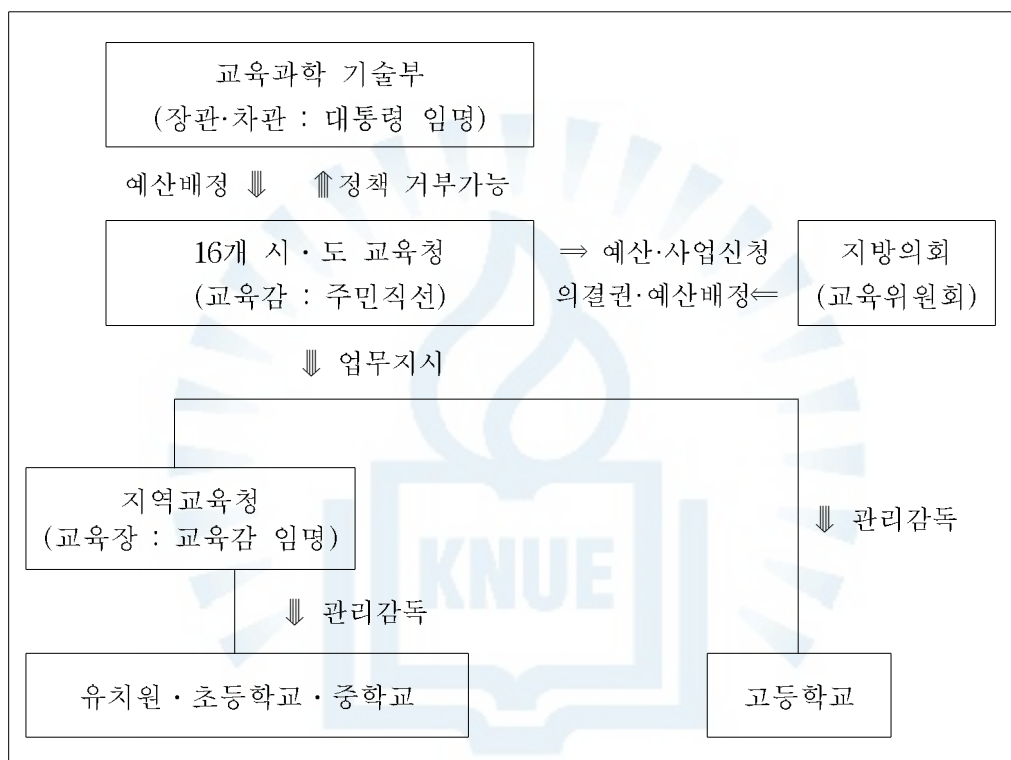
1963년 이후 약 30년간 임명제의 기간과 그 후 15년간 교육계의 직접선거를 거친 후 이루어진 교육감 주민직선제에 대하여 보궐선거를 포함하여 1~2회의 투표에 불과한 시점에서 해당 제도에 대한 투표율과 대표성을 문제 삼는 것은 타당해 보이지 않는다.

이에 대해 김홍주(2008)는 2006년 6월 8일 재보선 선거 투표율은 21.0%, 기초의원 평균 투표율은 18.8%, 광역의원 투표율은 12.1%, 경기도 안산시 광역의원 투표율은 12.2%, 인천 서구 기초단체장 선거 투표율은 19.8%였으며, 2007년 2월 14일 부산광역시교육감 선거와 가장 가까운 시기의 선거인 2007년 4월 25일 재보궐 선거 시 경기도 화성시 국회의원 선거 투표율은 19.3%, 부산 영도구 기

초의원 선거 투표율은 11.3%로 부산광역시교육감 선거와 비슷하게 낮은 투표율을 보였다.⁵⁸⁾는 점을 들며, 교육감 선거에만 낮은 투표율을 문제 삼는 것은 타당하지 않다고 주장했다.

나) 교육감과 교육위원의 전문성과 정치적 중립성에 대한 논쟁

<그림 1> 지방교육자치 구조



정치적 중립성과 관련하여 현행 실시되고 있는 교육감과 교육의원 제도에서는 대통령이 임명한 교육과학기술부장관과 연계를 맺고 예산을 배정받으며 지역의 교육현안에 따라 정책의 거부기능이 있으며, 지방의회는 교육위원회를 통해 교육감이 신청하는 예산·사업신청을 심의·의결하며 감시기능을 수행하고 있다. 이러한 교육의원이 교육위원회의 일부로 구성되는 현행 상임위원회의 구조는 교육감의 정치적 중립성을 훼손하여 교육정책이 교육수혜자를 위한 접근이 아닌 정치적 판단이 개입할 여지가 충분하다. 지방의회에서 정치적 성격의

58) 김홍주(2008), “교육자치의 과거와 현재, 그리고 미래 구상”, 한국교육개발원, 5(17), p.15.

지방의회가 감시기능을 수행할 경우 교육자치의 정치적 중립은 주민직선제에 의해 선출된 교육감이라는 기구에만 의존해야 한다.

교육의 전문성 측면에서도 현행 지방의회가 일부의 교육의원이 교육위원회에 참여하고 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 구조에서 교육여건을 제대로 감안한 정책의 판단은 어려울 것으로 보인다.

앞서 살펴본 바와 같이 제주특별법에 의해 교육위원회는 위임형 위원회에서 상임형 위원회로 시·도의회에 통합되었다. 즉 지방의회의 하부 전심기관(前審機關)인 상임위원회로 그 위상과 기능이 축소되어 자주성을 기대하기가 힘들게 되었다. 교육위원회에서 심의·의결할 안건의 발의를 위해서는 재적의원의 1/5 이상 또는 의원 10인 이상의 발의가 필요하다. 따라서 제주의 경우 <표 7>에서 나타나는 바와 같이 교육의원의 독자적 교육안전 발의는 불가능한 상태이다.

<표 7> 2010년 제주특별자치도의회 의원의 구성

전체 지방의원 정수	교육위원회 위원 정수	교육의원 정수
41명	9명	5명

또한 교육에 관한 안전에 대해 일반의원들이 안전의 발의가 가능해짐으로써 교육의 정치적 중립성을 훼손하게 된 것이다. <표 8>에 나타난 바와 같이 정치적 경향은 광역의회에 뚜렷하게 나타나는데, 이로써 교육정책이 헌법에 명시된 정치적 중립성의 원칙에서 벗어나 정당의 이해관계에 따라 심의·의결이 가능하게 된 것으로 보인다.

<표 8> 2010년 6월 2일 지방선거 후 제주특별자치도 지방의원 정당 분포

시·도	한나라당	민주당	민주노동당	국민참여당	교육의원	계
제주특별자치도	12명	20명	3명	1명	5명	41명

2) 제주특별자치도 감사위원회와 교육감 간의 일선학교 감사권한

제주특별법에 의하면 제주특별자치도감사위원회는 지방교육자치법과 지방공무원법에도 불구하고 감사대상기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동

등을 조사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 행위인 자치감사를 수행할 수 있다. 문제가 되는 점은 제주특별자치도감사위원회의 감사권과는 별도로 제주특별자치도교육청이 자체 조사 및 감사권한이 있는지 여부이다. 법제처는 2007년 5월 4일 이에 대한 법령 해석을 회신(안건번호 07-0102)하였는데, 이에 따르면 제주특별법상 제주특별자치도감사위원회의 조사 및 감사권과는 별도로 제주특별자치도교육감은 자체 조사 및 감사권을 행사할 수 있다는 유권해석을 내렸다.

즉, 제주특별법 제66조의 취지는 제주특별자치도에 자율과 책임을 바탕으로 한 실질적인 자치권을 보장하기 위하여 지방자치단체에 대한 행정자치부장관 및 교육과학기술부장관의 감사·지도·감독권을 제한하고, 이에 갈음하여 직무상 독립적 지위를 가지는 감사위원회로 하여금 감사대상기관 및 그 기관에 속한 자의 제반업무와 활동 등에 대하여 감사를 할 수 있도록 하는 것이다. 지방교육자치법 제27조의 규정에 의하면, 교육감은 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙이 정하는 바에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 되어 있는 바, 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로서 교육·학예에 관한 제반 사무를 관장할 뿐만 아니라, 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙이 정하는 바에 따라 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하는 것은 교육감의 당연한 권한행사의 일환이라 할 것이고, 제주특별법에서도 제주특별자치도교육감의 소속 직원에 대한 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하는 권한을 배제하는 규정을 두고 있지 않고 있다.

더구나 초·중등교육법 제6조의 규정에 의하면, 공·사립학교는 교육감의 지도·감독을 받도록 하고 있으며, 제주특별법에서 이를 배제하는 규정도 없다. 이와 같이 제주특별법은 제주특별자치도감사위원회로 하여금 제주특별자치도지사 소속하에 설치되어, 감사대상기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동에 대하여 자치감사를 실시하고 있으나, 이 법이 제주특별자치도교육감이 법령과 조례가 정하는 바에 따라 소속 공무원에 대하여 당연히 행하는 조사 및 감사를 배제하는 것이라고 할 수 없기 때문에 제주특별자치도감사위원회의 조사 및 감사권과는 별도로 제주특별자치도교육감은 자체 조사 및 감사권을 행사할 수 있다는 것이다.⁵⁹⁾

결국 교육감과 감사위원회의 중복감사가 인정되었는데, 2008년의 경우 교육감

59) 법제처 질의 회신자료 : 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제66조(감사위원회의 직무) 관련 질의 회신, 2007. 5. 4.

의 대행감사라는 형태로 일단락되었으나 중복감사의 문제는 여전히 남아있는 상태이다.

2010년 10월 4일 제주특별자치도감사위원회는 일선학교에 대한 감사계획을 밝혔는데, 이 계획에 따르면 2010년 10월 18일부터 동년 12월 9일까지 32개 학교(법인)에 대해 학교운영 전반에 대한 감사를 실시하기로 하였다.

이러한 감사는 업무의 분산으로 효율성에 문제가 발생할 뿐 아니라, 교육의 특수성이 고려되지 않는 문제점이 발생할 수 있는데, 2010년 감사위원회의 감사계획에 대해 제주특별자치도의 초등학교 교장협의회는 법제처의 해석에서 교육감에게 감사권한이 있다는 해석에도 불구하고, 도 감사위원회가 실시하는 중복감사로 인한 피해는 교육현장이 안게 된다면 감사권한의 일원화와 중복감사의 문제를 제기하였다. 한편 감사위원회는 자치감사 권한이 제주특별법과 제주특별자치도감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례에 의해 부여 받은 권한이므로 정당하게 행사되고 존중받아야 한다는 입장이다.

3) 교육의 자율성

가) 제주형 자율학교

(1) 제주형 자율학교 운영 현황

제주특별자치도교육청은 국제수준의 교육경쟁력 제고 및 국제화교육환경 조성을 위하여 2007년 3월 1일부터 2009년 2월 28일까지 제주형 자율학교 9개교를 지정하여 시범 운영하였으며, 제2기 제주형 자율학교는 2009년 3월 1일부터 25개교로 확대·지정하여 운영하고 있다.

제주형 자율학교의 운영 배경은 제주특별법 제정으로 ‘학교 및 교육과정 운영의 특례’ 조항을 활용한 특성화된 학교를 조성할 필요가 있었다. 또한 신도시 지역을 중심으로는 과대학교와 과밀학급이 발생한 반면, 구 도심지학교는 공동화(空洞化) 현상이, 도심 인근지역에서는 학교 소규모화 현상이 가속화되었다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 제주특별자치도교육청에서는 제주특별자치도와 공동 투자하기로 합의하고, 글로벌 제주교육을 위한 ‘i-좋은학교 Plan’ 기본구상을 통해 제주형 자율학교를 운영하게 되었다.

제주형 자율학교의 주요한 특징은 교육감과 성과협약을 통해 학교운영의 자율성과 책무성을 제도적으로 보장받는다라는 점과, 교육과정 운영에 있어 각 교

과 시수의 1/2 범위 내에서 자율 편성·운영할 수 있고, 국내·외에서 출판된 도서를 교과용 도서로 사용할 수 있으며, 학급당 학생 수를 30명으로 낮출 수 있다는 점이다. 그리고 성과이행 여부를 중심으로 2년마다 종합평가를 받는다는 점이 일반학교와 다른 차이점이라고 말할 수 있다.

제주형 자율학교의 일반적 운영에 대한 특징은 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 제주형 자율학교와 일반 학교의 비교

구 분		일반학교	제주형 자율학교
운영주체		◦ 설립·운영권자 동일 : 국가, 교육청, 사학법인	◦ 성과협약을 맺은 학교장
운영상 법적 근거		◦ 초·중등학교법	◦ 제주특별법
자율성	학생 모집	◦ 평준화 지역 : 교육감 선발 ◦ 비평준화 지역 : 학교별 선발	◦ 평준화 원칙을 유지하되, 다양한 전형방법 가능
	교원 인사	◦ 교원자격제 엄격 적용 ◦ 학교장의 인사권 제약 ◦ 순환전보제에 의한 교원 임용	◦ 교원 임용·소속교원 전보유에 요청 가능
	교육과정	◦ 교육과정 운영상 자율 제약	◦ 교육과정 자율 운영 ◦ 학년도, 학기 및 수업일수, 학년제 조절 가능
책무성		◦ 학교 평가시스템 미흡 ◦ 관리적 책무성 위주	◦ 성과협약 이행 여부를 중심으로 평가 : 교육적 책무성 강화
인센티브		-	◦ 자율학교 교직원 가산점 부여 ◦ 제주형 자율학교 특별재정 지원 ◦ 외국인 기간제 교사의 임용, 원어민 보조교사 확대
학교현장		-	◦ 현장 제정 공개(현장에 따른 학교운영 보장)

(2) 제주형 자율학교 운영 성과

2007년 2월 지정된 제주형 자율학교는 초등학교 5개교(제주북초, 광양초, 대흘초, 광령초, 서귀포초), 중학교 3개교(신업중, 함덕중, 남원중), 고등학교 1개교(세화고) 등 <표 10>과 같이 모두 9개교를 선정하였다.

<표 10> 2007년 제주형 자율학교 선정 현황

구분	영역별	학교명	주제
초	외국어교육	제주북초등학교	영어교육 강화를 통한 의사소통능력 향상
	혼합 프로그램	광양초등학교	학생이 영어로 진행하는 수업 프로그램 구안 적용
	혼합 프로그램	대흘초등학교	교육과정의 특성화
	외국어교육과 국제이해교육 프로그램	광령초등학교	체험위주의 영어교육과 국제이해 교육의 활성화로 국제적 마인드를 갖춘 세계적 시민의식 함양
	외국어교육 중심의 교육과정 운영	서귀포초등학교	외국어 교육 프로그램 운영을 통한 영어 의사소통능력 향상
중	외국어 교육프로그램 운영	신엄중학교	국제이해교육 및 독서교육의 활성화
	영어구사능력 프로그램, 독서논술 프로그램 및 예체능 프로그램	함덕중학교	국제 자유도시를 지향하는 다양한 프로그램을 통한 좋은 학교 만들기 방안
	자율학교	남원중학교	교육과정의 자율운영을 통한 교육경쟁력 제고
고	혼합프로그램 운영	세화고등학교	국제문화 이해 및 제2외국어 교육의 특성화 프로그램을 통한 국제자유도시를 주도할 인재육성

제주시의 공동화 학교 중에서는 제주북초등학교와 광양초등학교가 선정되었고, 제주시 동부지역 소규모 학교 중에서는 대흘초등학교, 제주시 서부지역 소규모 학교 중에서는 광령초등학교가 선정되었으며, 서귀포시에서는 서귀포초등학교가 선정되었다. 중학교는 제주시 지역에서 서부 소규모 학교 중 신엄중학교와 동부지역 소규모 학교 중 함덕중학교가 선정되었고, 서귀포시 지역에서는 동부 소규모 학교 중 남원중학교가 선정되었다. 그리고 고등학교에서는 제주시 동부지역의 비평준화 일반계 고등학교인 세화고등학교가 선정되었다.

제주형 자율 초등학교를 운영한 결과, 이들 학교의 학생 수는 대부분 도입 초기에 큰 폭으로 늘어났으며, 증가한 학생 수는 유지되는 경향을 보이고 있다. <표 11>에서 보는 바와 같이 도입 초기인 2007년 1,729명이던 학생 수는 다음 해인 2008년 19.3%가 증가한 2,062명이었으며, 이 인원은 꾸준히 유지되고 있다.

<표 11> 연도별 제주형 자율 초등학교 학생 수⁶⁰⁾

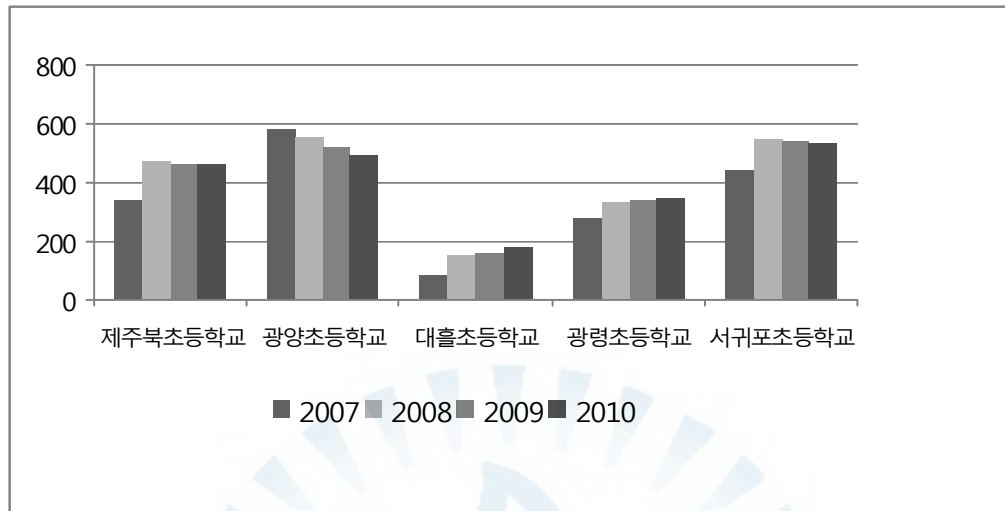
학교명	2007년	2008년	2009년	2010년
제주북초등학교	342	476	459	458
광양초등학교	580	553	519	495
대흘초등학교	85	156	163	181
광령초등학교	281	332	339	348
서귀포초등학교	441	545	541	531
계	1,729	2,062	2,021	2,013

교외지역인 대흘초등학교의 경우 학생 수는 선정 초기에 비해 2008년 83.5%, 2009년 91.8%, 2010년 112.9%가 증가하는 운영효과를 보이고 있다. 농촌에 위치한 대흘초등학교의 경우 도심에서 자율형 학교를 선호하여 전입해 오고 있으며, 특성화교육 프로그램은 대부분 전문 강사와 담임교사가 팀티칭으로 지도하고 있다. 과학은 과학과목에 창의교과를 신설하여 가르치고 있고, 국어시간에는 논술을 추가하여 지도하고 있다. 영어수업은 초등 1·2학년의 경우 4시간, 고학년은 6시간으로 증배하여 운영하고 있으며, 수학과 영어의 경우 무학년제를 도입하여 일반학생과 수준 높은 학생을 모두 만족시키는 수준별 맞춤 운영을 하고 있다. 그 밖에 체육시간에는 심성과목을 신설하여 전문 강사들이 뇌교육, 뇌호흡, 명상 등을 지도하고 있으며, 농촌이라는 특성을 살린 자연친화적 프로그램도 운영하고 있다. 대흘초등학교와 제주북초등학교의 경우 1~4학년인 저학년은 주로 많이 전입하고 있는 반면, 고학년인 5·6학년의 전입은 많지 않았으며, 학생 중에는 주소를 이전하는 등 적극적으로 전입하는 경향도 있었다.⁶¹⁾

60) 제주특별자치도교육청 내부자료, 2010. 10.

61) 황경수(2008), “지방교육자치기관의 구성과 운영”, 『제주특별자치도의 이해』 (서울: 대영문화사), pp.149-151.

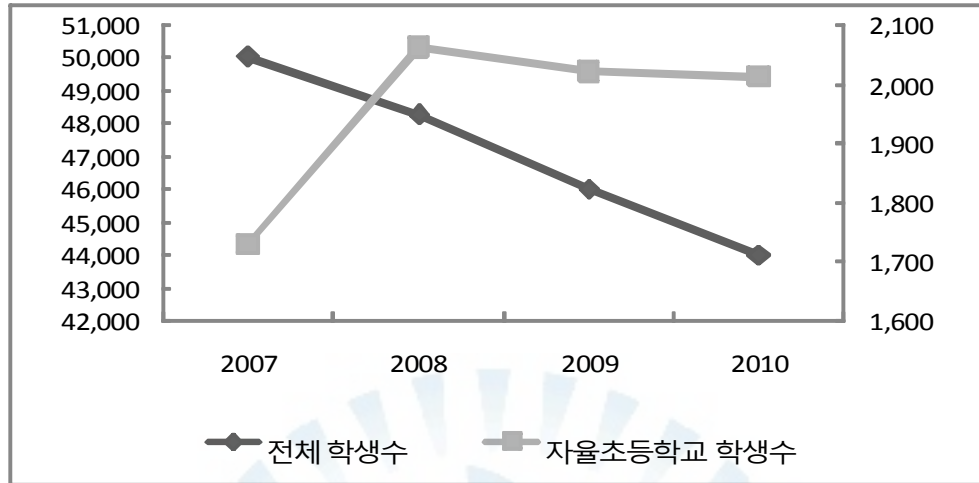
<그림 2> 제주형 자율 초등학교 학생 수 추이



도시에 있지만 공동화 현상이 있었던 제주북초등학교는 학생 수가 2007년 342명에서 2008년 476명으로 39.2% 증가, 2009년은 459명으로 2007년 대비 34.2% 증가, 2010년은 458명으로 33.9% 증가하였으며, 증가하는 인원은 꾸준히 유지되고 있다. 제주북초등학교는 학교의 프로그램에 대한 만족도가 높아서 영어교사를 학부모 중에서 신청 받아 자원봉사 형태로 운영하고 있고, 도서관에서도 학부모들이 독서지도와 읽기 프로그램에 동참하고 있다. 이 학교는 영어의 경우 원래 한 반은 30명이지만 15명으로 나누어서 강의하는 선진국 수준의 프로그램으로 바꾸어 운영하고 있으며, 1·2학년은 4시간, 고학년은 5시간의 교육을 하고 있다. 영어담당교사는 총 5명으로 이중 2명은 원어민, 2명은 한국인 시간제 교사, 1명은 영어전담교사로 전문성을 극대화하고 있다. 원어민 2명이 영어시간에 수학과 과학을 지도함으로써 능률을 극대화하고 있고, 5·6학년의 경우 최근 중국의 성장을 고려하여 2시간씩 외부강사에 의한 중국어 교육도 이루어지고 있다. 방과 후 수업의 경우 2006년 40%의 참여에서 제주형 자율학교를 도입한 2007년에는 하루 2과목에 참여하는 학생을 포함하면 150%의 참여가 이루어져 사교육 감소의 효과도 나타나고 있다.⁶²⁾

62) 황경수(2008), 앞의 책, pp.154-155.

<그림 3> 제주특별자치도 전체 학생 수와 제주형 자율 초등학교 학생 수 추이



이러한 노력에 의해 제주시의 전체 초등학생은 2007년 50,047명에서 2008년 48,291명, 2009년 46,028명, 2010년 44,024명으로 2007년 대비 2010년의 학생 수는 -12.0%로 뚜렷한 감소세를 나타내고 있지만, 자율 초등학교의 경우 +19.3%로 큰 차이가 나타나 학부모와 학생들이 선호하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

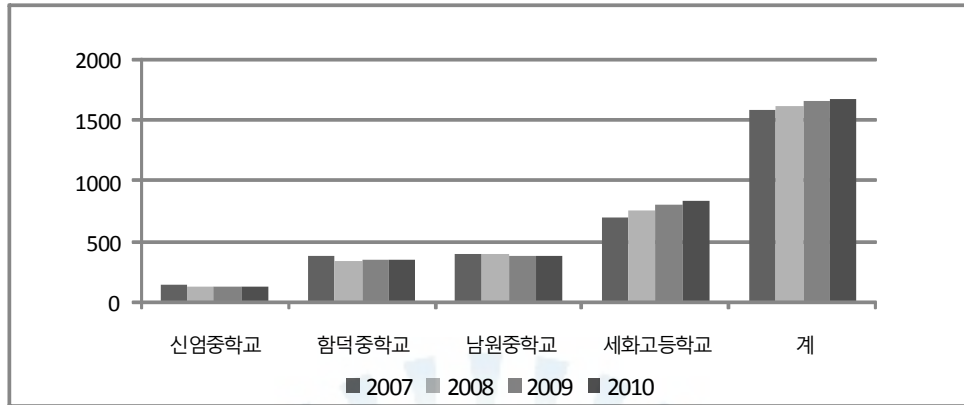
<표 12> 연도별 제주형 자율 중·고등학교 학생 수⁶³⁾

학교 급별	학교명	2007년	2008년	2009년	2010년
중	신엄중학교	135	127	126	123
	함덕중학교	374	340	356	347
	남원중학교	392	394	376	380
고	세화고등학교	690	755	808	831

반면에 <표 12>에서 보는 바와 같이 중·고등학교의 경우 학생 수가 많이 증가하지는 않았다. 세화고등학교의 경우에는 학생 수가 증가하는 양상이 뚜렷하지만, 중학교의 경우 대부분 비슷한 수준에 머물렀다.

63) 제주특별자치도교육청 내부자료, 2010. 10.

<그림 4> 제주형 자율 중·고등학교 학생 수 추이



한편 2008년 제주특별자치도교육청에서 학생, 학부모 및 교직원을 대상으로 제주형 자율학교 운영 만족도를 조사한 결과, 초등학교의 경우에는 만족도가 높은 편이나 중학교와 고등학교는 초등학교보다 낮은 것으로 조사되었다.

<표 13> 2008년 학교별 학생, 학부모, 교직원 제주형 자율학교 운영 만족도⁶⁴⁾

구분	학교	종합점수	제주형 자율학교 운영 전반 만족도		
			학생	학부모	교직원
초	제주북초등학교	93.0	89.8	84.4	98.3
	광양초등학교	95.6	93.5	87.7	100
	대흘초등학교	93.4	93.1	83.0	97.7
	광령초등학교	93.9	93.0	84.2	98.3
	서귀포초등학교	92.0	87.8	83.9	97.7
	초등학교 평균	93.6	91.4	84.6	98.4
중	신업중학교	86.4	82.7	78.4	91.9
	함덕중학교	88.4	87.3	78.8	92.9
	남원중학교	77.3	74.6	71.5	81.3
	중학교 평균	84.0	81.5	76.2	88.7
고	세화고등학교	79.2	78.3	78.2	80.2

이미 제주형 자율학교가 운영된 지 3년이 지난 만큼 교육의 효과에 대해 전반적인 인식을 파악하고자 현재 일반적인 학부모와 교육관계공무원들은 제주형 자율학교(초·중·고등학교)에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있는지 파악해 보고자 한다.

나) 제주 영어교육도시

제주 영어교육도시는 2006년 10월, 당시 재정경제부에 의해 지속적으로 증가하는 해외 유학·연수 수요를 국내에서 충족하여 교육관련 국제수지의 개선을 도모하기 위해서는 보다 다양한 영어습득·체험 기회를 제공할 필요가 있고, 일반적인 공교육만으로는 다양한 영어교육 수요를 충족시키는 데 한계가 있다. 그리고 외국교육기관 설립도 일부지역에만 한정되는 등 다양한 교육기회가 제약되는 측면이 있기 때문에 이러한 점을 감안하여 제주특별자치도에 영어교육을 위한 전용타운을 건설하여 해외에서 연수하는 것과 유사한 수준의 영어교육 기회를 제공하는 방안을 검토하면서 논의되기 시작했다. 2007년 7월 국무회의에서 기본계획이 수립된 후 2007년 9월 확정 발표되었다. 2008년부터 구체적으로 추진된 영어전용타운은 2006년 검토되었던 정주형으로 조성하고 주거·상업·교육 등의 수익모델로 자립성과 지속성을 확보하기로 계획되었다. 2009년 3월 25일 국회는 제주특별법을 개정하여 영어교육도시의 설치가 가능하게 입법하여 해당 조문을 신설했다. 개정 법률의 개정 이유에 따르면 국제자유도시에 적합한 국제적 교육환경 조성을 위하여 교육 관련 규제를 완화하여 차별화된 교육서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하여 국가 또는 제주특별자치도가 도의 일정한 지역을 영어교육도시로 지정할 수 있도록 하고, 영어교육도시에 국가 또는 제주특별자치도가 정하는 국내외 법인이 도교육감과의 협의 또는 승인(영리법인의 학교설립 승인 시에는 교육과학기술부장관의 동의를 얻어야 함)을 얻어 초등학교(3학년 이하 과정은 외국인을 대상으로 함), 중학교, 고등학교 과정의 국제학교를 설립할 수 있도록 하면서 학교운영의 자율성을 최대한 보장하도록 한다는 것이었다.⁶⁵⁾

64) 제주특별자치도교육청(2008), 제주형 자율학교 종합평가 보고서.

65) 제주특별법 제189조의2 내지 제189조의14

<표 14> 제주 영어교육도시 추진 현황

시기	추진 현황 및 계획
2006년10월	제주 영어 전용타운 조성계획 발표
2007년 7월	국무회의 기본계획 수립
2007년 9월	국무회의 기본계획 확정
2007년12월	영어교육도시 조성 기본방안 의결
2008년 8월	개발구역 및 시행자 지정
2008년 9월	광역경제권 30대 선도프로젝트 선정
2008년10월	개발계획 결정고시 및 사업 시행자 지정
2009년 1월	국토해양부 실시계획 인가
2009년10월	캐나다 Branksome Hall 국제학교 설립 MOU 체결
2009년12월	미국 St. Albans School 국제학교 설립 MOU 체결
2010년 3월	영국 NLCS 국제학교 설립 본계약 체결
2010년 4월	1단계 사립학교 건축공사 착공
2011년 9월	1단계 시범 3개학교 개교

영어교육도시에 설립될 외국분교는 2009년 10월과 12월 그리고 2010년 3월 각각 캐나다, 미국, 영국의 학교와 설립에 관한 MOU가 체결되었고, 2011년 9월 3개 학교의 개교를 앞두고 있다. 양해각서가 체결된 3개 학교와 함께 1개 학교는 공립으로 설립 후 위탁하기로 하였다. 이로써 법적 근거와 영어교육도시의 제반 여건은 마련되었다고 할 수 있다. 이와 같은 진행은 국제자유도시로서의 다양한 기반이라는 측면에서 순조로워 보인다. 그러나 2009년 3월 제주특별법 개정 당시 교육법인이 아닌 영리법인의 교육 참여는 논란을 일으킨 바 있다. 정부가 학교의 설립주체를 학교법인 외에 영리법인에까지 확대한 것은 국제적인 수준의 학교를 조기에 정착하기 위해서는 외국의 영리법인 형태의 교육기관을 유치하자는 취지였다. 그러나 전교조를 비롯한 반대 측은 영리법인의 국제학교 설립을 허용할 경우 상업적인 이윤을 추구하게 되고, 이것은 국내외 명문대학의 입학에 위한 신흥 귀족학교가 될 것이라고 비판한 바 있다. 영리법인의 참여에 대하여 정부는 투자의 활성화와 국부의 해외유출로부터 보호를 들고 있는 반면, 법인의 자산 및 투자계획의 실효성 검증이 설립심사에서부터 실시되어야 한다

는 주장도 있다. 이에 대해 교육감에게 부여된 권한과 함께 특별한 조치의 강구가 주장되고 있다.⁶⁶⁾

제주의 교육자치는 제주의 현실을 가장 잘 이해하는 사람으로부터 제주를 가장 잘 아는 사람에게 국제자유도시에 맞는 인재를 양성하기 위한 목적이 있다. 이는 제주특별자치도의 모든 발전 분야에 제주민이 적극적으로 참여하고 주도적 역할을 해야 한다는 것을 의미한다. 이는 외부로부터 폐쇄되고 특별한 대우를 무조건적으로 요구하는 것이 아니라 장기적 관점에서 내부의 역량이 높아질 수 있는 기회를 보장해야 한다는 것이다.⁶⁷⁾ 영어교육도시가 단지 제주의 경제적 이익만이 아니라 전반적인 수준 향상에 도움이 되어야 결과적으로 제주의 전반적 수준 향상과 이에 따른 외부인의 활동에도 도움이 된다고 판단된다. 따라서 이러한 영어교육도시가 제주의 교육에 미치는 영향과 이의 적절한 활용이 제주의 장기적 발전과 외부인의 활동에 도움을 주는 것인가에 대해서는 연구문제에서 살펴보고자 한다.

4. 선행연구 고찰

먼저 지방교육자치제도의 교육정책과 관련한 선행연구를 살펴보면, 교육감과 교육위원의 교육경력 또는 교육행정경력에 대한 제한사항과 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성에 대한 견해를 중심으로 다양하게 제시되고 있다.

우선 교육자치가 효과적으로 실시되기 위하여 교육자치제의 범위를 기초자치

66) 고전(2009), “제주특별자치도법상 교육 관련 쟁점 분석”, 교육법학연구, 21(1), pp.11-12.

67) 1) 국제학교 제주출신학생 선발의 특례문제에 대하여 찬성의견과 반대의견이 제기되었었다. 찬성 측은 논리는 영어교육도시가 제주특별자치도 토지의 무상양여에 의해 설립되고 공적자금이 투자되었다는 점과 국제자유도시에서 일할 국제적 인재 양성에 제주지역 학생에게 기회를 주는 것은 당연하다는 것이다. 반대 측은 국제적 경쟁력을 갖춘 교육기관 유지에 오히려 걸림돌이 된다는 것이다. 허용된다 하더라도 학교장 추천과 일정 언어능력의 검정과정, 입학자에 대한 장학지원 등에 대한 전제조건을 달기도 하였다.(고전(2009), 위의 논문, p14.)

2) 2009년 8월에 제정된 제주특별자치도 국제학교 설립과 운영에 관한 조례 중 학생 선발의 특례 규정은 다음과 같다.

제20조(학생 선발의 특례 등) ① 학교장은 제2항의 특례대상자에 대하여 다음 각 호의 범위에서 학교규칙이 정하는 바에 따라 정원 외로 입학(재입학·편입학·전입학을 포함한다)시킬 수 있다.

1. 국·공립국제학교(특별법 제189조8 제2항에 따라 다른 법인에 위탁한 경우를 포함한다) : 정원의 5%

2. 국제학교법인이 설립한 국제학교 : 학교장이 정한다.

② 제1항의 “특례대상자”라 함은 제주특별자치도 내에 3년 이상 계속하여 거주 중인 사람 또는 제주특별자치도 내에 소재한 학교에 2년 이상 재학 중인 사람을 말한다.

단체로까지 확대해야 한다는 제안이 있다. 권근숙(2008)은 『우리나라 교육자치 제도의 문제점 및 개선방안 연구』에서 교육자치제의 실시범위를 현재의 광역 자치단체에서 기초자치단체까지 그 영역을 오히려 확대해야 한다고 주장하였다. 박은엽(2005)은 『지방교육자치제도의 개선방안 연구』에서 기초의원의 교육자 치가 효과적으로 실시되기 위해서는 기초단위에서는 교육위원회를 특별지방자 치단체화하고 광역단위에서는 합의제 집행기관화를 구조적으로 실시할 것을 제 안한 바 있다.

교육의원 또는 교육위원회 역할에 대해서는 백혜선(2008)은 『제주특별자치도 통합형 교육위원회에 대한 연구』에서 법적 고찰과 실증연구를 통해 교육·학 예에 관하여서는 교육의원이 제주특별자치도 전체의 주민 대표성을 지닌다는 점을 강조하면서 정치적 중립성과 교육의 전문성을 위한 명확한 규정이 필요함 을 주장하였다. 김종일(2003)은 『지방교육자치 발전방안에 관한 연구』에서 교 육위원회의 역할은 교육의 전문성을 바탕으로 지방교육의 다양한 교육욕구를 수렴하여 지역주민들의 의사를 반영하고 느낄 수 있는 역할을 해야 한다고 주 장하면서 이를 위한 정치적, 이익적 집단이 아님을 강조하였다. 최낙철(2008)은 『지방교육자치제도의 문제점과 발전 방안 연구』에서 교육위원회의 특별상임 위원회는 장기적 관점에서 일반상임위원회로 전환하여야 하고, 교육위원회의 위 상 강화와 구성요건 완화를 주장하였다. 김태선(2009)은 『지방교육자치제에 대 한 교원과 학부모의 인식 비교』에서 시·도의회 내의 상임위원회는 급조된 법 률이며, 교육·학예에 관한 사무의 집행기관, 즉 교육청과 교육감은 있는데 독 립된 의결기관이 없다는 것은 모순이며, 결국 교육행정 집행기관마저 지방자치 에 예속시켜 독립성을 제한함으로써 교육자치를 말살시키려는 의도로 해석하는 여론의 동향에 주목하고 있었다.

교육의원과 교육감의 경력 요건에 대해서는 정미희(2008)는 『지방교육자치제 도의 개선방안에 대한 연구』에서 교육위원과 교육감 선출시 자격제한이 약화 되어 교육경력이 없는 비전문가 누구도 교육위원이나 교육감이 될 수 있다고 하였다. 허종렬(2007)은 『개정 지방교육자치법의 위헌요소 검토』에서 헌법에 명시된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 보장과 지도 원리로써의 민주주 의, 지방자치, 교육자주의 조화적 구현을 들어 현행 교육의원 구성에서 위헌적 성격이 있다고 하고 있다. 특히 교육위원의 경우 과거 2년간 정당의 당원이 아 닌 자를 요구하여 교육위원회의 정치적 중립성을 담보하면서도, 교육위원회 구 성에 있어서는 아무런 제한 없는 일반의원의 교육위원회 참여가 가능하다. 이로 인해 교육정책의 의결과정에서 정치적 중립성이 침해될 뿐 아니라, 교육의원 의

결에서 교육위원들의 의사발의권마저 원칙적으로 제한되어 있어 헌법상의 정치적 중립성이 사실상 훼손된 것이라 주장하였다. 또한 교육위원회의 시·도의회 통합에 대해서도 교육위원회가 시·도의회와 분리되어야 하며, 차선으로 교육위원의 독자적 발의권 행사의 가능성 확보가 필요하다고 주장하였다.

제주특별자치도의 교육자치에 관한 연구에 대해서는 고전(2009)은 『제주특별자치도법상 교육 관련 쟁점 분석』에서 현재 제주의 일선학교 감사권과 관련하여 교육감 산하에 독립적인 감사위원회를 두지 않는 이상, 제주특별자치도 행정에 관한 감사를 총괄하는 감사위원회의 교육·학예에 관한 감사권을 부정할 수 없다고 보면서 교육기관 및 교육행정기관의 전문성을 고려할 때, 감사위원회의 감사는 지역주민의 교육적 권익보호에 중대한 사안이라 판단되는 특정사안에 한정될 필요가 있고, 이 경우에도 감사위원의 구성에 있어서 교육전문성이 보장되어야 한다고 주장한 바 있다.⁶⁸⁾ 황경수(2008)⁶⁹⁾는 제주형 자율학교에 관하여 연구한 바, 『지방교육자치기관의 구성과 운영』에서 중·고등학교에 대한 지원과 함께 초등학교의 자율권을 대폭 확대해 줄 필요가 있다고 주장하였다. 그리고 교육감은 교사의 배치를 더욱 배려하고, 외부강사의 초빙 등 예산을 들여서라도 좋은 교사의 확보가 필요하며, 이러한 자율권과 예산의 지원에 대한 방안이 필요하다고 하였다.

68) 고전(2009), “제주특별자치도법상 교육 관련 쟁점 분석”, 교육법학연구, 21(1), p.17.

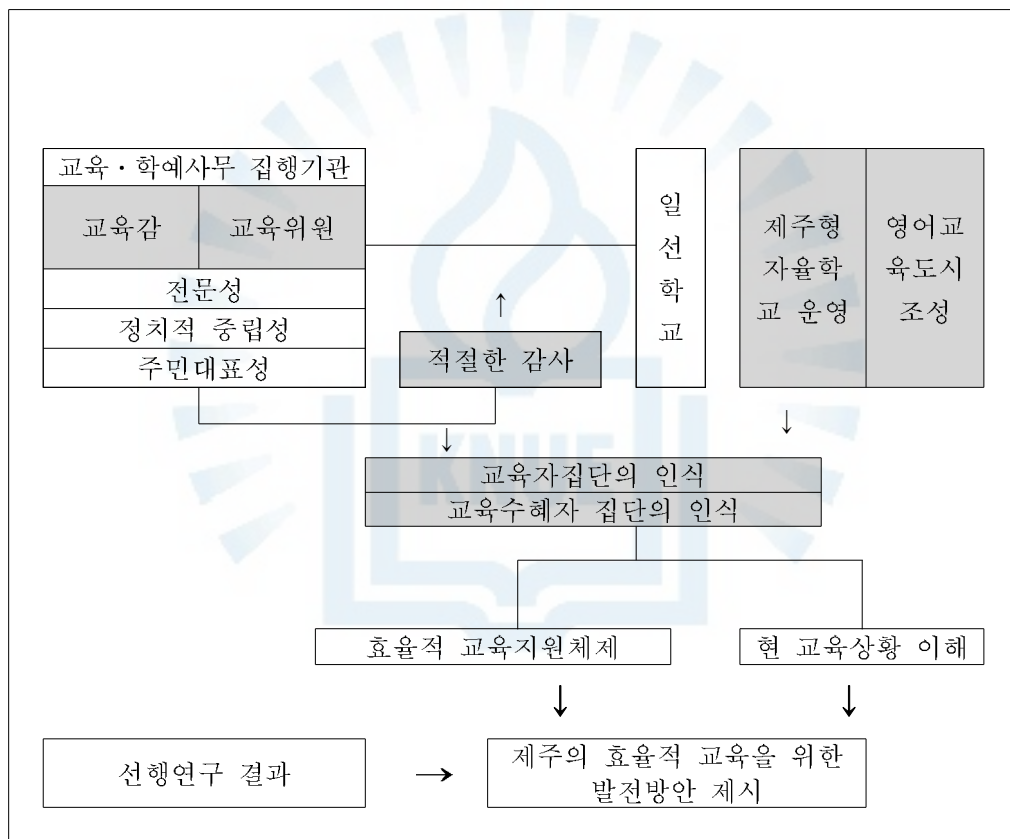
69) 황경수(2008), “지방교육자치기관의 구성과 운영”, 『제주특별자치도의 이해』 (서울: 대영문화사).

III. 연구방법

1. 연구모형

본 연구는 제주의 효율적인 교육을 위한 발전방안의 제시를 목적으로 한다. 이에 본 연구는 아래와 같은 방법으로 연구를 진행하고자 한다.

<그림 5> 분석틀



먼저 교육감과 교육위원의 직선제에 대한 견해 및 요구 사항과 만족도, 제주형 자율학교 운영과 영어교육도시 조성에 대한 만족도와 요구 사항에 대하여 파악하며, 제주의 일선학교 감사권한에 대한 인식에 대하여 연구하겠다. 아울러

교육의원 일몰제에 대한 교육집단의 인식을 함께 연구하겠다.

이를 바탕으로 하여 교육관련 집단 즉, 교육관계공무원과 교육수혜자인 학부모 집단 간의 인식에 차이가 있는지를 분석하고, 교육관계공무원의 경우에는 집단 내의 직종 간의 인식 차이에 대해서도 분석하겠다.

분석을 통하여 얻은 결과에서 인식의 차이에 대한 원인과 요구사항이 무엇인지를 파악하고, 효율적으로 운영되고 있는 부분과 현재의 교육 상황에서 정책적으로 고려되어야 할 사항을 파악하겠다.

본 연구의 목적은 제주특별법에 의한 지방교육자치의 성과에 대한 인식을 살펴보고, 지방교육자치법 시행상의 문제점과 쟁점을 도출하여 효율적인 교육발전 방향을 제시하는 데 있으므로, 분석한 교육관련 집단 간의 인식 차이와 요구 사항 그리고 선행연구 및 문헌 고찰을 통한 이론적 접근을 바탕으로 제주의 효율적인 교육을 위한 발전방안을 제시하고자 한다.

2. 측정도구

본 연구를 위한 측정도구로써 설문지를 사용한 설문지법을 실시하기로 하고 선행연구를 참고하며, 현행 제주의 교육자치에 관한 쟁점사항의 특성 등을 고려하여 아래와 같이 설문을 구성하였다.

<표 15> 설문지 구성요소

영역	항목	설문사항	문항수
교육감 및 교육의원 제도에 대한 인식	교육감에 관한 설문	○ 주민직선제의 의의 ○ 전문성에 대한 인식 ○ 정치적 중립성에 대한 인식 ○ 선출방식에 대한 인식	15문항
	교육의원과 교육위원회에 관한 설문	○ 주민직선제의 의의 ○ 전문성에 대한 인식 ○ 정치적 중립성에 대한 인식 ○ 선출방식에 대한 인식 ○ 교육위원회의 운영에 대한 ○ 현행 교육의원 선거 유지에 대한 인식 ○ 교육의원 일몰제에 대한 인식	15문항

제주특별자치도 학교운영에 대한 인식	제주형 자율학교	○ 자율학교의 장점 ○ 확대시행 여부 ○ 교육내용에 대한 만족도	7문항
	영어교육도 시 내 국제 학교 설립	○ 일반교육에 미치는 영향 ○ 경제에 미치는 영향 ○ 운영형태 인지 여부 ○ 특례입학의 필요성	7문항
일선학교에 대한 감사권한		○ 감사권한에 대한 인식 ○ 효율적 감사 방식	7문항

설문방법은 조사대상자가 설문지의 질문 내용에 직접 기입(self administered questionnaire)하는 방법을 사용하였다.

3. 조사대상

설문조사는 교육자치와 직접적으로 관련이 있는 집단의 의견을 조사·분석하기 위하여 제주특별자치도 산하 교육관계공무원(초·중등교원, 교육전문직 및 일반직 지방공무원)과 학부모(초·중등학교 운영위원 중 학부모위원)를 대상으로 2010년 11월 1일부터 11월 12일까지 실시하였다.

설문조사 대상인원은 제주특별자치도교육감 소속 교원 269명(초·중·고등학교 교원 전체 5,136명), 교육전문직 53명(전체 105명), 일반직 지방공무원 57명(교육행정직 및 기술직 전체 466명) 및 학부모 133명(학부모운영위원 전체 928명) 등 총 512명으로 모집단 전체 인원 6,635명의 약 7.7%에 해당하는 인원으로서 하였다.

교원은 공립학교 초·중·고등학교의 교장·교감·교사 모집단 5,136명(초등학교 2,370명, 중학교 1,316명, 고등학교 1,450명) 중 269명의 표본을 대상으로, 초등학교의 경우 제주시 7개교(동(洞)지역 5개교, 읍·면지역 2개교), 서귀포시 3개교(동지역 1개교, 읍·면지역 2개교)를 선정하여 총 198명을, 중학교의 경우 제주시 3개교(동지역 2개교, 읍·면지역 1개교), 서귀포시 2개교(동지역 1개교, 읍·면지역 1개교)를 선정하여 총 103명을, 고등학교의 경우 제주시 4개교(동지역 3개교, 읍·면지역 1개교), 서귀포시 1개교(동지역 1개교)를 선정하여 총 131명을 무작위 추출방법에 의하여 조사를 실시하였다. 교육전문직은 모집단 105명

(초등 43명, 중등 62명) 중 53명(장학관·장학사 39명, 교육연구관·교육연구사 14명)을 표본 추출하여 도교육청, 지역교육지원청 및 직속기관별로 인원을 안배 하였으며, 일반직공무원의 경우는 교육행정직 및 기술직의 모집단 466명(교육행정 420명, 기술 46명) 중 57명을 표본 추출하여 설문조사를 실시하였다. 그리고 학부모의 경우는 도내 학교운영위원회의 학부모운영위원 모집단 928명 중 133명(동지역 82명, 읍·면지역 51명)의 표본을 대상으로 무작위 추출하여 설문조사를 실시하였다.

이 중 교원과 교육전문직의 모집단 대비 표본비율이 다른 집단과 같은 비율로 표본을 추출하지 못한 이유는 교원의 경우 그 모집단의 인원수가 상대적으로 너무 많고, 교육전문직의 경우에는 그 모집단의 인원수가 상대적으로 너무 적어 표본추출 비율을 달리하였다.

총 설문지 배포 수는 560부이고 회수된 설문지는 538부였으며, 이 중 답변에 일관성이 없거나 불성실하게 답변하여 통계의 신뢰성이나 타당성을 확보할 수 없어 통계 처리에 부적합한 설문지 26부를 제외한 512부를 통계 처리하였다.

<표 16> 전체 근무인원과 조사대상 인원 비교

구분	전체 인원		조사대상 인원		
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	
교육관계 공무원	관리직교사	1,466	22.1	115	22.5
	일반교사	3,670	55.3	154	30.1
	교육전문직	105	1.6	53	10.3
	교육일반직	466	7.0	57	11.1
	소계	5,707	86.0	379	74.0
학 부 모	928	14.0	133	26.0	
계	6,635	100.0	512	100.0	

4. 자료의 처리

본 연구에 수집된 자료는 부호화 과정을 거쳐 SPSS 12.0 통계처리 프로그램을 이용하여 분석하였다. 빈도분석과 교차분석, 상관분석을 연구목적에 따라 실시하였으며, 변인별 차이의 검증을 위해 변인별 차이의 검증을 위해 X^2 (Chi-square) 검정과 t 검정, ANOVA 검정을 필요에 따라 실시하였다.

IV. 교육자치제도에 대한 인식조사 분석

1. 조사대상자의 특성

현재 제주특별자치도 내에 근무하고 있는 교육관계공무원(교원, 교육전문직 및 일반직공무원)은 5,707명이고, 학교운영위원회 위원 중 학부모 위원수는 928명으로, 본 연구에서는 교육관계공무원 전체의 6.64%인 379명과 학부모운영위원 전체의 14.33%인 133명 등 총 512명으로 모집단 6,635명의 약 7.7%에 해당하는 인원을 대상으로 조사하였다.

본 연구는 교육관계공무원 집단과 학부모 집단 간의 교육자치제도에 대한 인식 차이뿐만 아니라, 교육관계공무원 집단 내의 직종별 근무특성에 따른 인식 차이를 파악하는 목적도 가지고 있다. 그러나 교육관계공무원의 대다수는 일반교사가 차지하고 있는 바, 직종 비율에 따른 표본의 설정은 관리직교사와 일반교사 외에 교육전문직 및 교육일반직의 표본수를 각각 8명(모집단 105명×7.7%)과 36명(모집단 466명×7.7%)으로 제한하면 설문항목에 대한 응답이 해당 직급의 견해를 대표한다고 보기 힘들다. 따라서 본 연구에서는 교육전문직과 교육일반직은 보다 많은 인원에게 대해 설문조사를 실시하여 교육관계공무원 집단 간 인식의 신뢰성을 확보하였으며, 직종 간 인식 차이는 재분석하여 통계적으로 유의미한 결과가 나타난 조사항목을 논문에서 제시하였다.

이에 교육관계공무원 379명, 학부모 133명, 총 512명에 대하여 조사한 결과를 바탕으로 연구하였다.

<표 17> 교육관계공무원의 직종별 근무 특성

구분	직급	근무인원 (명)	조사인원 (명)	비율 (%)
관리직교사	교장	178	20	11.24
	교감	186	21	11.29
	부장교사	1,102	74	6.72
	소계	1,466	115	7.84
일반교사		3,670	154	4.20
교육전문직	장학관·장학사	71	39	54.93
	교육연구관·교육연구사	34	14	41.18

소계	105	53	50.48
교육일반직	466	57	12.23
학부모	928	133	14.33
합계	6,635	512	7.72

조사대상자의 인구사회학적 특성은 성별 구분에서 남자가 50.4%, 여자가 49.6%였고, 연령대별로 30대 이하가 24.9%, 40대 33.9%, 50대 이상이 41.3%였으며, 근무기관별로는 초등학교 38.5%, 중학교 20.3%, 고등학교 20.1%, 교육행정기관은 21.1%의 분포를 보였다. 대부분의 교육관계공무원은 동(洞)지역에 근무하고 있었으며, 비율은 70.4%였다. 근무경력은 21~30년의 근무경력을 가진 교육관계공무원이 33.8%로 가장 높았으며, 31년 이상이 25.3%로 나타났다.

<표 18> 교육관계공무원의 근무 특성 및 인구사회학적 특성

구분		인원	비율(%)
성별	남자	191	50.4
	여자	188	49.6
연령대별	30대 이하	94	24.9
	40대	128	33.8
	50대 이상	156	41.3
근무기관	초등학교	146	38.5
	중학교	77	20.3
	고등학교	76	20.1
	교육행정기관	80	21.1
근무지역	동지역	267	70.4
	읍면지역	112	29.6
근무경력	10년 이하	90	23.7
	11~20년	65	17.2
	21~30년	128	33.8
	31년 이상	96	25.3

한편 학부모 운영위원은 남자가 53.4%, 여자가 46.6%로 나타났으며, 40대가 71.4%로 대부분을 차지했다. 39.1%의 학부모 운영위원은 초등학교 운영위원이었으며, 경력은 1년 미만이 48.9%로 가장 높았다. 학부모 운영위원의 직업은 사무직과 자영업 종사자가 36.1%로 같은 비율이었다.

<표 19> 학부모 운영위원의 특성 및 인구사회학적 특성

구분		인원	비율(%)
성별	남자	71	53.4
	여자	62	46.6
연령대별	30대 이하	12	9.0
	40대	95	71.4
	50대 이상	26	19.6
자녀학교의 급별	초등학교	52	39.1
	중학교	26	19.5
	고등학교	55	41.4
자녀학교의 지역	동지역	82	61.7
	읍면지역	51	38.3
운영위원의 경력	1년 미만	65	48.9
	1년~2년	33	24.8
	3년 이상	33	26.3
운영위원의 직업	사무직	48	36.1
	자영업	48	36.1
	기타	37	27.8

2. 교육감제도에 대한 집단 간 인식 차이

가. 교육감 직선제도에 대한 찬반 여부

교육감 직선제도에 대해서 교육관계공무원과 학부모는 각각 63.3%, 58.6%로

교육감 직선제에 찬성하는 비율이 높았다. 두 집단 간에 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

<표 20> 교육관계공무원과 학부모 간 교육감 직선제 찬반 여부

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
찬성	240	63.3	78	58.6	0.339	0.915
반대	139	36.7	55	41.4		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

그러나 교육관계공무원의 직급 간에는 차이가 나타났는데, 관리직교사는 교육감 직선제에 대한 찬성이 48.7%로 반대 51.3%보다 낮게 나타난 반면, 일반교사와 교육전문직, 교육일반직은 직선제에 찬성하는 비율이 반대하는 비율보다 높은 입장을 보이고 있다. 일반교사가 찬성하는 비율이 70.8%로 가장 높았으며, 교육일반직은 70.2%, 교육전문직은 66.0%가 직선제에 찬성하는 것으로 나타나고 있다.

<표 21> 교육관계공무원 직급 간 교육감 직선제 찬반 여부

구분	관리직교사		일반교사		교육전문직		교육일반직		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
찬성	56	48.7	109	70.8	35	66.0	40	70.2	0.001**	15.602
반대	59	51.3	45	29.2	18	34.0	17	29.8		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

1, 2순위로 조사한 교육감 직선제에 대한 찬성이유로 먼저, 1순위에 대한 응답 결과를 분석해 보면 교육관계공무원은 교육의 정치적 중립성과 전문성 확보가 각각 27.9%의 응답을 보여 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 학부모는 교육의 정치적 중립성 확보와 지역의 특수성을 감안한 자치교육 가능성을 각각 26.9%로 높게 보고 있다.

<표 22> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 찬성 이유(1순위)

구분	교육관계공무원	학부모
교육의 전문성 확보	27.9%	17.9%
교육의 정치적 중립성 확보	27.9%	26.9%
지방분권을 위한 중앙정부 권한의 배분	1.7%	3.9%
지역의 특수성을 감안한 자치교육 가능	16.7%	26.9%
주민 직접선출에 의한 대표성 강화	25.8%	24.4%

2순위에 대한 응답을 포함하여 분석한 결과, 교육관계공무원은 교육의 정치적 중립성 확보 26.8%, 주민 직접선출에 의한 대표성 강화 26.4%의 이유로 직선제에 찬성하는 것으로 나타났으며, 학부모는 교육의 정치적 중립성 확보 30.5%, 지역의 특수성을 감안한 자치교육 가능 26.6%, 주민 직접선출에 의한 대표성 강화 26.0%의 이유 순으로 직선제에 대한 찬성하는 것으로 나타났다.

한편 지방분권을 위한 중앙정부 권한의 배분에 대해서는 두 집단 모두 중요하게 생각하지 않는 것으로 나타나고 있다.

<표 23> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 찬성 이유(1순위+2순위)

구분	교육관계공무원	학부모
교육의 전문성 확보	21.2%	14.3%
교육의 정치적 중립성 확보	26.8%	30.5%
지방분권을 위한 중앙정부 권한의 배분	4.0%	2.6%
지역의 특수성을 감안한 자치교육 가능	21.6%	26.6%
주민 직접선출에 의한 대표성 강화	26.4%	26.0%

1, 2순위로 조사한 교육감 직선제에 대한 반대이유로 먼저, 1순위에 대한 응답 결과를 분석해 보면 교육관계공무원은 39.0%, 학부모는 29.6%로 두 집단 모두 교육감 선거에 대한 관심 부족을 반대의 가장 큰 이유로 응답하고 있다. 교육감 선거의 정치쟁점화에 대해서는 교육관계공무원이 34.6%로 학부모보다 더욱 심각하게 생각하는 것으로 나타났는데, 이는 교육감 선거의 찬성 측에서 나

타난 것과 마찬가지로 교육의 정치적 중립성에 대해서는 반대 측 역시 원하는 것으로 나타나고 있다. 임명제에 대해서는 직선제에 반대하는 측의 두 집단 모두 반대하는 것으로 볼 수 있으며, 시·도지사와의 러닝메이트제 도입에 대해서는 교육관계공무원의 비하여 학부모 찬성률이 높게 나타나고 있다.

<표 24> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 반대 이유(1순위)

구분	교육관계공무원	학부모
선거에 따른 예산 낭비	15.4%	24.0%
교육감 선거의 정치 쟁점화	34.6%	14.8%
교육감 선거에 대한 도민의 관심 부족	39.0%	29.6%
시·도지사와의 러닝메이트제 도입 필요	4.4%	20.4%
교육감 임명제의 도입 필요	3.7%	7.4%
지방자치단체의 업무 효율성 제고	2.9%	3.8%

2순위에 대한 응답을 포함하여 분석한 결과, 교육관계공무원에서는 교육감 선거의 정치쟁점화와 도민의 관심부족이 각각 30.5%의 응답을 보여 반대의 이유로 가장 높게 나타났으며, 학부모는 도민의 관심부족과 선거에 따른 예산 낭비가 각각 25.0%의 응답을 보여 가장 중요한 반대의 이유로 들고 있다.

<표 25> 교육관계공무원과 학부모의 교육감 직선제 반대 이유(1순위+2순위)

구분	교육관계공무원	학부모
선거에 따른 예산 낭비	19.5%	25.0%
교육감 선거의 정치 쟁점화	30.5%	24.0%
교육감 선거에 대한 도민의 관심 부족	30.5%	25.0%
시·도지사와의 러닝메이트제 도입 필요	5.6%	13.5%
교육감 임명제의 도입 필요	6.4%	6.7%
지방자치단체의 업무 효율성 제고	7.5%	5.8%

5점 척도로 조사된 교육감의 주민의견 반영에 대해서는 교육관계공무원이 학부모에 비해 주민의견 반영을 잘하고 있다는 응답이 평균 3.70으로 높게 나타나

고 있으나, 유의확률 0.05를 기준으로 판단할 때 두 집단 간에는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않고 있다. 현재 교육감 직선제 유지에 대해서는 교육관계공무원과 학부모 간의 인식은 평균 3.40과 3.31로 두 집단은 통계적으로 유의미한 차이가 크게 나타나지 않고 있다.

<표 26> 교육감의 주민의견 반영 및 직선제 유지에 대한 견해

구분	교육관계공무원	학부모	Levene's F	t	Sig
주민의견 반영	3.70	3.47	3.152	2.414	0.073
직선제 유지	3.40	3.31	3.237	0.598	0.074

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

한편 교육감의 주민의견 반영에 대한 조사에서 교사집단은 의견 반영에 대한 평균이 관리직교사 3.59, 일반교사 3.49로써 교육전문직 및 교육일반직에 비해 낮게 나타나고 있다. 직선제 유지에 대해서 관리직교사 집단은 직선제 유지 의견의 평균이 2.98로 나타났는데, 이는 직선제에 부정적인 견해를 보인 앞의 결과와 일관적인 것이다. 반면 교육전문직과 교육일반직에서 주민의견을 잘 반영한다는 응답의 평균은 4.09와 4.12로써 일선학교와 교육행정분야의 의견은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 27> 교육관계공무원 직급 간 주민 의견 반영 및 직선제 유지에 대한 견해

구분	관리직 교사	일반교 사	교육 전문직	교육 일반직	Sig	χ^2
주민의견 반영	3.59	3.49	4.09	4.12	0.000***	64.213
직선제 유지	2.98	3.53	3.64	3.66	0.000***	34.831

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

나. 교육감 러닝메이트제와 임명제에 대한 견해

교육감이 시·도지사과 러닝메이트로 출마하는 것에 대해서 교육관계 공무원 77.0%, 학부모 60.2%로 반대의견이 많았으나, 그 비율은 교육관계공무원이 학

부모보다 높았다. 한편 교육관계공무원 내부 집단 간의 찬반에 대한 유의미한 차이는 나타나지 않고 있다.

<표 28> 교육감 러닝메이트에 대한 찬반 여부

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
찬성	61	16.1	44	33.0	0.000***	17.723
반대	292	77.0	80	60.2		
모르겠다	26	6.9	9	6.8		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

러닝메이트에 대한 반대이유는 교육관계공무원 50.3%, 학부모 50.0%로 모두 정치적 중립성의 훼손을 가장 큰 이유로 들고 있다. 이어서 교육의 자주성과 전문성 저해에 대해 각각 33.2%와 31.2%를 들었으며, 교육행정이 지방자치행정에의 예측화에 대한 우려 때문은 15.5%와 16.3%로 각각 나타나고 있다.

<표 29> 러닝메이트 반대 이유

구분	교육관계공무원	학부모
교육의 자주성과 전문성 저해	33.2%	31.2%
교육의 정치적 중립성 훼손	50.3%	50.0%
교육감의 직선제는 민주적 절차이기 때문	1.0%	2.5%
교육행정이 지방자치행정에의 예측화	15.5%	16.3%

러닝메이트에 대해 찬성하는 측에서는 지방자치와 교육자치의 교류를 통한 시너지 효과 때문에 러닝메이트에 대해 긍정적으로 보는 비율이 교육관계공무원 63.9%, 학부모 63.6%로 가장 높게 나타났으며, 선거비용 절감에 대해서는 학부모 집단에서 13.6%로 조금 높게 나타나고 있다. 이는 비용절감과 선거에 대한 관심 부족을 이유로 러닝메이트제의 도입을 주장하는 정치권의 주장이 민의를 반영한 것이 아니라 자신들의 정치적 의도에 의한 것임을 명확하게 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

<표 30> 러닝메이트 찬성 이유

구분	교육관계공무원	학부모
지방자치와 교육자치의 통합 필요성	26.3%	18.3%
지방자치와 교육 교류의 시너지 효과	63.9%	63.6%
선거에 따른 비용 절감	4.9%	13.6%
교육감 선거에 관심 부족으로 대표성 결여	4.9%	4.5%

교육감 임명제에 대해서는 교육관계공무원이 89.7%, 학부모가 75.9% 반대하고 있어 반대하는 의견이 대다수를 차지하고 있다. 교육관계공무원이 학부모 집단보다 더 높은 비율로 반대하고 있으며, 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

<표 31> 교육감 임명제에 대한 찬반 여부

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
찬성	22	5.8	23	17.3	0.000***	17.860
반대	340	89.7	101	75.9		
모르겠다	17	4.5	9	6.8		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

교육감 임명제의 반대이유로 42.7%의 교육관계공무원은 교육의 자주성과 전문성 저해를 가장 큰 이유로 보고 있으며, 학부모의 34.3%는 교육의 정치적 중립성 훼손을 가장 큰 이유로 보고 있다. 두 집단의 대부분이 모두 교육의 자주성과 전문성 저해 및 교육의 정치적 중립성 훼손의 이유로 임명제에 반대하는 것으로 나타나고 있다.

<표 32> 교육감 임명제 반대 이유

구분	교육관계공무원	학부모
교육의 자주성과 전문성 저해	42.7%	31.4%
교육의 정치적 중립성 훼손	30.9%	34.3%
교육감 임명제 자체에 반대	23.1%	25.5%
교육행정의 지방자치행정에의 예측화 우려	3.3%	8.8%

한편 교육관계공무원 집단 내에서 반대의 이유로 관리직교사 37.0%, 일반교사 46.8%, 교육전문직 53.1%가 교육의 자주성과 전문성 저해를 가장 큰 이유로 보는 반면, 교육일반직은 38.3%가 교육의 정치적 중립성 훼손을 가장 큰 이유로 보고 있으며, 이들 집단 간의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났다.

<표 33> 교육감 임명제 반대에 대한 교육관계공무원 집단 내 차이

구분	관리직 교사	일반 교사	교육 전문직	교육 일반직	Sig	χ^2
교육의 자주성과 전문성 저해	37.0%	46.8%	53.1%	31.9%	0.048*	17.060
교육의 정치적 중립성 훼손	33.0%	31.2%	18.4%	38.3%		
교육행정이 지방자치 행정예의 예측화 우려	28.0%	16.3%	26.5%	29.8%		
기타	2.0%	5.7%	2.0%	-		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

다. 교육감의 정치적 중립과 교육경력에 대한 견해

5점 척도로 조사된 교육감 교육경력의 중요성에 대해서는 교육관계공무원이 평균 4.47, 학부모가 평균 4.21로 두 집단 모두 교육경력을 매우 중요하게 생각하고 있으며, 두 집단 간 유의미한 차이는 나타나지 않고 있다.

<표 34> 교육감 교육경력의 중요성

교육관계공무원	학부모	Levene's F	t	Sig
4.47	4.21	0.117	3.000	0.733

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

교육관계공무원 집단 간에서는 교육감의 교육경력에 대한 견해가 다르게 나타나고 있는데, 교육전문직이 4.85, 관리직교사 4.68, 일반교사 4.42 순으로 중요성을 높게 평가하고 있으며, 교육일반직은 3.79로써 학부모보다도 교육경력에 대해 높게 평가하지 않고 있다.

<표 35> 교육관계공무원 직급 간 교육감 교육경력 중요성에 대한 견해

관리직교사	일반교사	교육전문직	교육일반직
4.68	4.42	4.85	3.79

교육감의 정당 소속에 대해서 두 집단 모두 95%가 넘는 인원이 정당 소속을 반대하는 것으로 나타나고 있으며, 교육관계공무원 집단 간 의식 차이도 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 36> 교육감의 정당 소속에 대한 견해

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
정당 소속 찬성	16	4.2	4	3.0	0.795	0.393
정당 소속 반대	362	95.8	129	97.0		

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

교육감의 교육경력에 대해서 교육전문직은 평균 10.62년의 교육경력이 필요하다고 생각하는 것으로 조사되었고, 이어서 관리직교사 10.39년, 일반교사 8.23년, 학부모 6.04년, 교육일반직 5.44년의 교육경력이 필요하다고 생각하는 것으로 조사되었다.

정당 탈퇴 후 몇 년이 지난 후 교육감 출마가 가능한가에 대해서는 관리직교사가 4.15년으로 가장 높았고, 이어서 교육전문직, 일반교사, 교육일반직, 학부모 순으로 나타나고 있다.

<표 37> 교육집단 간 교육감 교육경력 기간 및 정당 탈퇴 기간에 대한 견해

구분	관리직교사	일반교사	교육전문직	교육일반직	학부모
교육경력	10.39	8.23	10.62	5.44	6.04
정당 탈퇴 기간(년)	4.15	3.47	4.11	3.30	3.17

3. 교육의원제도에 대한 집단 간 인식 차이

가. 교육의원제도에 대한 찬반 여부

교육의원 직선제도에 대해서 교육관계공무원과 학부모는 각각 65.4%, 57.9%로 교육의원 직선제에 찬성하는 비율이 높았으며, 두 집단 간에 유의미한 차이는 나타나지 않고 있다.

<표 38> 교육관계공무원과 학부모 간 교육의원 직선제 찬반 여부

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
찬성	248	65.4	77	57.9	0.074	2.415
반대	131	34.6	56	42.1		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

교육관계공무원의 교육직급 간에는 관리직교사는 다른 집단에 비해 교육의원 직선제에 대한 찬성이 58.3%로 낮게 나타났다. 반면 일반교사는 71.4%가 직선제에 찬성하고 있어 관리직교사보다 교육의원 직선제에 더 찬성하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 39> 교육관계공무원 직급 간 교육감 직선제 찬반 여부

구분	관리직교사		일반교사		교육전문직		교육일반직		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
찬성	67	58.3	110	71.4	34	64.2	37	64.9	0.164	5.108
반대	48	41.7	44	28.6	19	35.8	20	35.1		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

그러나 앞서 교육감 직선제에 대하여 반대가 높았던 관리직교사 집단에서 교육의원에 대해서는 찬성이 높은 것으로 나타났는데, 교육감 직선제에 찬성(贊

成)하지만 교육의원 직선제에는 반대하는 인원보다 교육감 직선제에 반대하지만 교육의원 직선제에 찬성하는 관리직교사가 많은 것으로 나타나고 있다.

다른 집단에서는 교육일반직에서 교육감 직선제를 찬성하지만 교육의원 직선제에는 반대하는 층이 조금 더 높게 나타나 관리직교사와 반대의 양상을 보였다. 즉 관리직교사는 교육의원 직선, 교육일반직은 교육감 직선을 더욱 중요하게 생각하는 것으로 나타나고 있다.

<표 40> 교육감 직선제와 교육의원 직선제 찬반에 대한 비교

구분		관리직교사 (명)	일반교사 (명)	교육전문직 (명)	교육일반직 (명)
교육감 직선제 찬성	교육의원 직선제 찬성	46	93	25	27
	교육의원직 선제 반대	10	16	10	13
교육감 직선제 반대	교육의원 직선제 찬성	21	17	9	10
	교육의원 직선제 반대	38	28	9	7

1, 2순위로 조사한 교육의원 주민직선제에 대한 찬성이유로 먼저, 1순위에 대한 응답 결과를 분석해 보면 35.9%의 교육관계공무원은 교육현장의 대변자로서 교육의원 직선제에 대해 찬성의 견해를 보인 반면, 33.8%의 학부모는 교육의 전문성 확보의 측면에서 찬성하고 있다. 두 집단 모두 교육의 전문성과 교육현장 대변자로서 교육의원 직선제의 중요성을 평가하고 있으며, 교육의 정치적 중립성은 교육감에 비해 낮게 나타나고 있다.

<표 41> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 찬성 이유(1순위)

구분	교육관계공무원	학부모
교육의 전문성 확보	29.8%	33.8%
교육의 정치적 중립성 확보	11.3%	15.6%
교육전문가로서 교육 현장의 대변자	35.9%	26.0%
민주적 절차에 의한 교육지원체제 확립	10.9%	13.0%
주민 직접선출에 의한 대표성 강화	12.1%	11.6%

2순위에 대한 응답을 포함하여 분석한 결과, 교육관계공무원은 교육전문가로서 교육 현장의 대변자가 30.7%, 교육의 전문성 확보가 23.0% 순으로 나타나고 있고, 주민 직접선출에 의한 대표성 강화, 교육의 정치적 중립성 확보, 민주적 절차에 의한 교육지원체제 확립은 비슷한 정도로 중요하게 생각하는 것으로 나타나고 있다. 학부모 역시 교육전문가로서 교육 현장의 대변자가 26.3%, 교육의 전문성 확보가 23.7%의 이유로 교육의원 직선의 중요성을 높게 생각하는 것으로 나타나고 있다.

<표 42> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 찬성 이유(1순위+2순위)

구분	교육관계공무원	학부모
교육의 전문성 확보	23.0%	23.7%
교육의 정치적 중립성 확보	14.8%	21.7%
교육전문가로서 교육 현장의 대변자	30.7%	26.3%
민주적 절차에 의한 교육지원체제 확립	14.5%	12.5%
주민 직접선출에 의한 대표성 강화	17.0%	15.8%

1, 2순위로 조사한 교육의원 주민직선제에 대한 반대이유로 먼저, 1순위에 대한 응답 결과를 분석해 보면 47.7%의 교육관계공무원과 41.1%의 학부모는 선거에 대한 도민의 관심 부족을 직선제 반대의 가장 큰 이유로 들고 있으며, 이어서 24.6%의 교육관계공무원과 26.8%의 학부모는 선거의 정치 쟁점화를 이유로 반대 견해를 나타내고 있다.

<표 43> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 반대 이유(1순위)

구분	교육관계공무원	학부모
선거에 따른 예산 낭비	15.4%	23.2%
교육의원 선거의 정치 쟁점화	24.6%	26.8%
교육의원 선거에 대한 도민의 관심 부족	47.7%	41.1%
교육계에서만 선출하는 교육의원 제도 필요	12.3%	8.9%

교육의원 직선제를 반대하는 경우의 2순위에 대한 응답을 포함하여 분석한 결과, 교육관계공무원은 교육의원 선거의 정치 쟁점화와 선거에 대한 도민의 관심 부족이 각각 35.4%로 교육감 직선제 반대이유와 같게 인식하고 있으며, 학

부모는 선거에 따른 예산 낭비와 선거에 대한 도민의 관심 부족이 각각 28.6%로 높게 나타났다.

<표 44> 교육관계공무원과 학부모의 교육의원 직선제 반대 이유(1순위+2순위)

구분	교육관계공무원	학부모
선거에 따른 예산 낭비	22.6%	28.6%
교육의원 선거의 정치 쟁점화	35.4%	27.4%
교육의원 선거에 대한 도민의 관심 부족	35.4%	28.6%
교육계에서만 선출하는 교육의원 제도 필요	6.6%	15.4%

나. 교육의원 업무관련 집단 간 인식 차이

현재 제주특별자치도의회 의원 교육의원 5명과 일반의원 4명으로 이루어진 교육위원회의 구조가 교육의 전문성을 확보할 수 있다고 생각하느냐는 질문에 대하여 교육관계공무원과 학부모 모두가 다소 그렇지 않다는 견해를 나타내고 있다. 이 항목에 대해서는 학부모 집단이 2.87점으로 2.95점의 교육공무원 집단에 비해 전문성 확보가 부족하다고 생각하는 정도가 높았으며, 별도 의결기구의 필요성에 대해서는 교육관계공무원이 3.77점으로 학부모 3.68점보다 다소 높게 인식하고 있었다. 제주특별자치도의회 의원 41명 중 일반의원이 36명이고 교육의원이 5명인 현재의 구조에 대해서 부적절하다는 견해가 높게 나타났는데, 그 인식은 학부모 집단에서 2.71점으로 높게 나타나고 있다. 그리고 교육의원의 교육경력이 직무수행에 중요한가에 대한 질문에는 교육관계집단의 평균이 4.45점으로 학부모 집단보다 높게 나타나고 있다. 그러나 모든 항목에서 교육공무원과 학부모의 인식의 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표 45> 현재 교육위원회의 구조 관련 집단 간 인식 차이

구분	교육관계 공무원	학부모	Levene's F	t	Sig
현 의회구조의 전문성	2.95	2.87	1.024	0.806	0.312
별도 의결기구의 필요성	3.77	3.68	1.777	0.689	0.183
교육의원수의 적절성	2.59	2.71	2.806	-1.173	0.095
교육경력의 중요성	4.45	4.08	1.036	4.352	0.309

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

교육위원의 교육경력에 대해서 관리직교사는 평균 8.79년의 교육경력이 필요하다고 생각하는 것으로 조사되었으며, 이어서 교육전문직이 8.30년, 일반교사가 6.50년, 교육일반직이 5.04년의 교육경력이 필요하다고 생각하는 것으로 조사되었다. 학부모는 교육일반직보다는 높은 5.54년의 교육경력이 필요하다고 생각하고 있다. 정당 탈퇴 후 몇 년이 지난 후 교육위원 출마가 가능한가에 대해서는 관리직교사가 4.16년으로 가장 높았고, 이어서 교육전문직, 일반교사, 교육일반직, 학부모 순으로 탈퇴 후 출마 가능 기간이 낮게 나타나고 있다.

<표 46> 교육관련 집단 간 교육위원 교육경력 기간 및 정당 탈퇴 기간에 대한 견해

구분	관리직교사	일반교사	교육전문직	교육일반직	학부모
교육경력	8.79	6.50	8.30	5.04	5.54
정당탈퇴년수	4.16	3.39	4.03	3.32	2.99

다. 교육위원 일몰제에 대한 견해

교육위원 일몰제에 대해서 모든 교육관계 집단은 일몰제에 대해 다소 부정적인 견해를 보였으며, 교육전문직 2.38, 관리직교사 2.39, 일반교사 2.44 순으로 일몰제에 대해 부정적인 견해를 보이는 것으로 나타나고 있다. 그리고 교육일반직의 경우와 학부모의 경우는 비슷한 견해를 나타내고 있다. ‘타 시·도에 일몰제가 적용되더라도 제주에는 교육위원제가 유지되어야 하는가?’ 하는 질문에는 모든 교육관련 집단이 교육위원제 유지가 필요하다는 견해를 나타내고 있다. 비례대표제의 도입에 대해서는 모든 집단에서 낮은 찬성률을 보이고 있는데, 교육관련 집단은 모두 교육위원 일몰제와 비례대표제 도입을 부정적으로 바라보고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 47> 교육위원 일몰제와 관련한 교육집단 간 인식 차이

구분	관리직교사	일반교사	교육전문직	교육일반직	학부모
일몰제 적절성	2.39	2.44	2.38	2.74	2.74
교육위원 유지	3.83	3.79	3.74	3.74	3.51
비례대표제 도입	2.36	2.31	2.34	2.21	2.33

제주의 교육의원 일몰제에 찬성하는 집단(교육관계공무원 61명(교육관계공무원 응답자의 16.1%), 학부모 32명(학부모 응답자의 24.1%))이 생각하는 광역의원만으로 구성된 교육의원제도의 장점을 분석한 결과, 지방자치와 교육자치 간의 통합이 교육관계공무원은 29.5%로 높게 나타났으며, 학부모 집단은 교류의 시너지 효과에 대해 43.6%가 장점으로 생각하고 있었다. 반면 광역의원만으로 구성된 교육의원제가 주민의사를 반영할 수 있다는 응답은 낮게 나타나 교육의원 일몰제를 찬성하는 집단은 교육과 행정 간의 적절한 교류로 인한 이득은 중요하게 생각하지만, 주민의사 반영의 측면에서는 장점으로 생각하지 않는 것으로 나타나고 있다. 교육관계공무원의 내부집단 간 의견은 유의미한 차이가 나타나지 않고 있다.

<표 48> 광역의원만으로 구성된 교육의원제도의 장점

구분	교육관계 공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
지방자치와 교육자치 통합	18	29.5	6	18.8	0.222	5.690
정치와 교육행정의 적절한 교류로 인한 시너지 효과	15	24.6	14	43.6		
선거에 따른 비용 절감	16	26.2	6	18.8		
학부모 또는 주민의 의사반영	4	6.6	4	12.5		
기타/무응답	8	13.1	2	6.3		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

제주의 교육의원 일몰제에 반대하는 집단(교육관계공무원 262명(교육관계공무원 응답자의 69.1%), 학부모 80명(학부모 응답자의 60.2%))이 생각하는 광역의원만으로 구성된 교육의원제도의 단점을 분석한 결과, 절반 이상의 응답자는 교육의 자주성과 전문성 훼손을 단점으로 생각하고 있다. 교육관계공무원은 교육의 자주성과 전문성 훼손을 가장 크게 생각하고 있고, 학부모 집단은 교육의 정치적 중립성 훼손에 대해서도 중요하게 생각하고 있다.

<표 49> 광역의원만으로 구성된 교육의원제도의 단점

구분	교육관계 공무원		학부모		Sig	x ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
교육의 자주성과 전문성 훼손	172	65.6	47	58.8	0.337	2.178
교육의 정치적 중립성 훼손	49	18.7	21	26.3		
교육현장의 연건반영 미흡	41	15.7	12	14.9		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

4. 제주형 자율학교 운영에 대한 집단 간 인식 차이

제주형 자율학교가 제주지역의 학교 운영에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보는가에 대한 질문과 교육내용이 좋다고 보는가에 대한 질문에 대하여는 두 집단 모두 평균 3.69와 3.61로 긍정적이라고 판단하고 있으며, 교육내용도 평균 3.68로 좋은 것으로 보고 있다. 자율학교의 확대에 대하여 학부모는 3.74로 높게 나타난 반면, 교육관계공무원은 3.26으로 학부모보다 낮게 인식했으며, 두 집단의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다.

<표 50> 제주형 자율학교 관련 집단 간 인식 차이

구분	교육관계 공무원	학부모	Levene's F	t	Sig
자율학교의 긍정성	3.69	3.61	1.218	0.859	0.270
자율학교의 교육내용	3.68	3.68	0.060	-0.104	0.806
자율학교의 확대	3.26	3.74	8.874	-4.562	0.003**

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

교육관계공무원 집단 내에서 제주형 자율학교에 대한 긍정성과 교육내용, 자율학교의 확대에 대해서 견해가 다르게 나타나고 있는데, 자율학교의 긍정성에 대해 교사집단은 일반교사 3.40, 관리직교사 3.64로 교육전문직 4.30과 교육일반

직 4.02에 비해 부정적인 것으로 나타났으며, 교육내용에 대해서는 일반교사의 인식이 3.44로 관리직교사 3.70 및 교육전문직 4.09나 교육일반직 3.86보다 부정적인 것으로 나타나고 있다. 자율학교의 확대에 대해서도 일반교사 2.99, 관리직교사 3.19로 교육전문직 3.77과 교육일반직 3.63에 비해 부정적인 것으로 나타나고 있다.

<표 51> 제주형 자율학교에 대한 교육관계공무원 직종 및 직급 간 인식 차이

구분	관리직교사	일반교사	교육전문직	교육일반직
자율학교의 긍정성	3.64	3.40	4.30	4.02
자율학교의 교육내용	3.70	3.44	4.09	3.86
자율학교의 확대	3.19	2.99	3.77	3.63

제주형 자율학교 운영상 확대할 분야로써 47.0%의 교육관계공무원과 56.4%의 학부모 두 집단 모두 교육과정 편성권에 대해 확대가 필요하다고 응답하고 있으며, 이어서 예산편성과 관련한 확대의 필요성이 높게 나타났으나 교육관계공무원과 학부모 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않고 있다.

<표 52> 자율학교 운영상 확대할 분야

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
교사전입추천권	28	7.4	11	8.3	0.174	7.689
교육과정 편성권	178	47.0	75	56.4		
교직원 정원책정권	39	10.2	6	4.4		
예산지원 요구권	67	17.7	25	18.8		
예산편성 자율권	64	16.9	15	11.3		
기타	3	0.8	1	0.8		

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

1, 2순위로 조사한 제주형 자율학교의 장점에 대해서 1순위에 대한 응답 결과를 분석하여 보면, 교육관계공무원의 71.2%, 학부모의 57.9%가 차별화된 교육 프로그램의 운영을 가장 큰 장점으로 보고 있다. 학부모의 23.3%는 학생의 개별특성 반영에 대해서도 장점으로 생각하는 비율이 높았으며, 영어교육이라는 단일한 과목에 대한 효과보다는 전반적인 교육프로그램에 대해서 장점으로 생각하는 것으로 나타나고 있다.

<표 53> 제주형 자율학교의 장점(1순위)

구분	교육관계공무원	학부모
학생의 개별 특성 반영	10.3%	23.3%
차별화된 교육프로그램 운영	71.2%	57.9%
사교육비의 감소	8.5%	7.5%
영어교육의 효과 기대	5.0%	3.8%
전문교육 프로그램 운영	5.0%	7.5%

2순위에 대한 응답을 포함하여 분석한 결과, 교육관계공무원 42.9%, 학부모 40.4%가 차별화된 교육프로그램의 운영을 가장 큰 장점으로 보고 있다. 1, 2순위 설문 결과 모두 영어교육의 효과에 대한 기대는 낮게 나타났다.

특히 학부모는 자율학교의 영어교육 효과에 대해 큰 장점으로 보지 않고 있는 것으로 나타나고 있어, 앞으로 제주형 자율학교 운영은 영어교육에 치우치지 않는 다양한 종류의 프로그램이 실시되어야 함을 알 수 있다.

<표 54> 제주형 자율학교의 장점(1순위+2순위)

구분	교육관계공무원	학부모
학생의 개별 특성 반영	12.7%	25.4%
차별화된 교육프로그램 운영	42.9%	40.4%
사교육비의 감소	15.6%	14.3%
영어교육의 효과 기대	10.5%	6.0%
전문교육 프로그램 운영	18.3%	13.9%

한편 제주형 자율학교에 근무한 경험이 있는 교사는 조사대상자의 29.6%이고 학부모는 15.0%로 나타났다.

<표 55> 제주형 자율학교에 근무한 경험이나 자녀를 자율학교에 보낸 경험

교육관계공무원		학부모	
인원	비율(%)	인원	비율(%)
112	29.6	20	15.0

제주형 자율학교 근무경험이 없거나 자녀가 자율학교에 보낸 적이 없는 조사대상자들은 자율학교에 근무를 하거나 자녀를 자율학교에 보낼 의향이 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 56> 자율학교에 근무를 희망하거나 자녀를 보낼 의향

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율(%)	인원	비율(%)		
전혀 아니다	20	7.5	5	4.5	0.005**	14.912
아니다	31	11.6	4	3.5		
보통이다	91	34.1	30	26.5		
다소 그렇다	103	38.6	56	49.6		
매우 그렇다	22	8.2	18	15.9		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

5. 영어교육도시 내 국제학교 설립에 대한 집단 간 인식 차이

영어교육도시 조성 및 국제학교 설립·운영제도에 대해 교육관계공무원이 29.6%, 학부모가 15.0%만 필요성이 있다고 보고 있어 모두가 필요성이 높다고 보는 것은 아니었다. 학부모의 경우 필요성에 대해서는 더욱 부정적인 것으로 나타나고 있다. 한편 국제학교는 제주특별자치도교육청에서 운영하는 것이 아니라 별도 법인에 의해 운영되는 것에 대하여는 교육관계공무원의 78.6%, 학부모의 83.5%가 인지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 57> 영어교육도시의 필요성과 별도 법인 인지 여부

구분		교육관계공무원		학부모		Sig	x ²
		인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
필요성	예	112	29.6	20	15.0	0.001**	10.838
	아니오	267	70.4	113	85.0		
법인인지	예	298	78.6	111	83.5	0.142	1.430
	아니오	81	21.4	22	16.5		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

영어교육도시의 운영이 제주의 경제성장과 교육발전에 긍정적이라는 견해는 교육관계공무원이 각각 3.68, 3.43, 학부모가 각각 3.75, 3.56으로 학부모에게서 높게 나타나고 있다. 영어교육도시 내 국제학교에 특례입학의 필요성과 특례입학이 제주의 장기적 발전에 도움을 줄 것이라는 견해는 교육관계공무원이 각각 3.97, 3.93으로 학부모의 3.82, 3.78보다 높게 나타나고 있으며, 이들 집단 간 차이는 통계적으로 유의미하였다.

<표 58> 영어교육도시 운영에 대한 인식 차이

구분	교육관계 공무원	학부모	Levene's F	t	Sig
경제성장에 도움	3.68	3.75	0.468	-0.750	0.494
교육수준 향상에 영향	3.43	3.56	0.451	-1.355	0.502
특례입학의 필요성	3.97	3.82	11.313	1.537	0.001**
특례입학 장기적 도움	3.93	3.78	8.480	1.483	0.004**

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

특례입학의 조건으로 교육관계공무원은 언어능력 34.8%, 제주에서의 거주 28.7%, 학교장 추천 24.3%, 장학지원 혜택 12.2%의 순으로 필요하다고 보는 반면, 학부모는 언어능력 39.6%, 학교장 추천 26.4%, 제주에서의 거주 24.2%의 순으로 보는 것으로 나타나 약간의 차이를 보이고 있다.

<표 59> 특례입학의 조건

구분	교육관계공무원	학부모
학교장의 추천	24.3%	26.4%
특례입학추천기관의 장학지원 혜택	12.2%	9.8%
일정 수준의 언어능력 검정시험	34.8%	39.6%
제주도에서의 거주/재학 기간	28.7%	24.2%

6. 일선학교 감사권한에 대한 집단 간 인식 차이

2010년 10월 제주의 일선학교 감사권한에 대한 논쟁이 있는 바, 제주특별법에 따른 제주특별자치도감사위원회의 감사권한과 지방교육자치법 등에 따른 교육감의 자체 감사권한이 양립하고 있는 것에 대하여 교육관계공무원은 각각 84.4%, 86.3%와 학부모는 모두 73.7%로 높게 인지하고 있다.

<표 60> 일선학교 감사권한 인지 여부

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	x ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
감사위원회	알고 있다	320	84.4	98	0.009**	7.588
	모르겠다	59	15.6	35		
교육감	알고 있다	327	86.3	98	0.001**	11.073
	모르겠다	52	13.7	35		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

바람직한 감사의 방식에 대해서 교육관계공무원 66.5%, 학부모 46.6%가 교육청에서 감사하는 것이 가장 바람직하다고 보고 있으며, 다음으로 두 기관의 협의를 통해 감사범위를 정해야 한다는 견해가 교육관계공무원 28.5%, 학부모 33.1%로 나타나고 있는데, 학부모 집단에서 두 기관의 협의의 필요성에 대해 조금 더 높은 찬성률을 보이고 있다.

<표 61> 바람직한 감사권한

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
교육청	252	66.5	62	46.6	0.000***	55.722
감사위원회	2	0.5	8	6.0		
두 기관 모두 감사	7	1.9	19	14.3		
두기관의 협의 필요	108	28.5	44	33.1		
어느 쪽이든 상관없다	10	2.6	-	-		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

감사권한의 일원화에 대해서 두 집단 간에는 인식의 차이가 나타나고 있는데, 교육관계공무원의 94.2%가 교육청 감사를 주장한 반면, 학부모집단은 교육청에서 감사하여야 한다가 66.9%로 나타났고 감사위원회의 감사가 필요하다는 입장이 24.8%로 나타나 교육관계공무원과 견해의 차이를 나타내고 있다.

<표 62> 감사권한 일원화 방향

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	X ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
교육청	357	94.2	89	66.9	0.000***	73.752
감사위원회	9	2.4	33	24.8		
어느 쪽이든 상관없다	13	3.4	11	8.3		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

도교육청에서 감사해야 한다는 응답자들이 교육청으로 감사권한을 일원화해야 한다는 이유는 교육의 전문성과 특수성을 존중해야 한다는 견해가 교육관계공무원 68.3%, 학부모 68.5%로 두 집단 간에는 큰 차이 없이 나타나고 있으며, 교육청에서의 감사는 기관 고유의 감사라는 견해가 교육관계공무원 집단 14.8%로 일부 나타나고 있는 반면, 학부모 집단에서는 감사위원회의 도교육청을 감사하고 도교육청이 일선학교를 감사해야 한다는 견해가 14.6%로 나타나고 있다.

<표 63> 교육청으로 감사권한을 일원화하여야 하는 이유

구분	교육관계 공무원		학부모		Sig	x ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
기관 교유의 경제성장적 감사이기 때문	53	14.8	7	7.9	0.159	5.179
교육의 전문성 및 특수성을 존중	244	68.3	61	68.5		
지방교육자치법 등에 따라 감독기 관이 감사하는 것이 정당	29	8.2	8	9.0		
감사위원회는 도교육청 감사, 도교 육청 산하기관은 도교육청 감사	31	8.7	13	14.6		
*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001						

감사위원회로 감사권한을 일원화해야 한다는 응답자들은 그 이유에 대해서 교육관계공무원의 88.9%와 학부모 54.4%는 교육과 직접적인 관련이 없는 기관에서도 감사가 가능하다고 보았으나, 학부모의 경우 36.4%가 교육자치는 지방자치의 일환이라는 견해를 나타내고 있다.

<표 64> 감사위원회로 감사권한을 일원화하여야 하는 이유

구분	교육관계공무원		학부모		Sig	x ²
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
교육자치는 지방자치의 일환	1	11.1	12	36.4	0.163	3.622
교육감사는 교육과 직접 관련 없는 기관에서도 실시할 수 있다	8	88.9	18	54.5		
제주특별법에 규정된 사항이기 때문에	-	-	3	9.1		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

한편 감사위원회로 감사권한 일원화 시 예상되는 부작용으로 교육관계공무원은 교육의 전문성과 자율성 위축이 44.4%, 중복감사로 인한 학교행정의 혼선과 부담 가중이 33.3%로 나타났고, 학부모는 중복감사로 인한 학교 행정의 혼선과 부담 가중이 45.4%로 나타나고 있다.

<표 65> 감사위원회로 감사권한 일원화 시 예상되는 부작용

구분	교육관계 공무원		학부모		Sig	χ^2
	인원	비율 (%)	인원	비율 (%)		
교육의 전문성과 자율성 위축	4	44.4	7	21.2	0.574	1.993
교육감의 지도·감독권 약화	1	11.1	5	15.2		
중복감사로 인한 학교 행정의 혼선과 부담 가중	3	33.4	15	45.4		
교육자치가 지방자치에 예측될 가능성	1	11.1	6	18.2		

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

7. 논의

연구 결과 제주특별자치도의 교육 전반에 걸친 성과와 문제점에 대해 교육관계공무원과 학부모는 교육관련 개별 여건에 대하여 비율에서는 조금씩의 차이가 있지만 대체적으로 비슷한 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 교육감 직선제와 교육의원 직선제 및 그 유지에 대해서 긍정적으로 보고 있으며, 자율학교의 성과와 영어교육도시 내 국제학교 설립에 대한 시각 역시 긍정적이다. 일선학교의 감사권한에 대해서는 교육청으로의 일원화를 요구하고 있는 것으로 나타나고 있다.

가. 교육감 및 교육의원제도

구체적으로 교육감 직선제와 관련하여 교육관계공무원과 학부모는 현행의 직선제에 대해 찬성을 하고 있으나 찬반의 차이는 크게 나타나지 않고 있다. 그러나 관리직교사의 경우에는 교육감 직선제에 대해 반대하는 견해가 찬성에 비해

조금 높게 나타나고 있다. 교육감 직선제에 대한 찬성 이유는 교육의 정치적 중립성 확보, 교육의 전문성 확보, 주민선출에 따른 주민의 대표성 확보, 지역의 특수성을 감안한 자치교육 가능 등이 다양하게 제시되었는데, 전반적으로는 정치적 중립성과 주민대표성을 가장 큰 이유로 보고 있다. 그러나 중앙정부의 권한 배분이라는 관점은 매우 낮게 나타났는데, 이는 교육재정이 지방자치단체의 행정으로부터 독립하지 못한 현행 교육여건 때문으로 파악된다.

전체 조사대상자의 37.9%는 교육감 직선제에 반대하고 있다. 그 이유로 교육감 선거에 대한 주민의 관심부족을 가장 크게 인식하고 있고, 이어서 교육감 선거의 정치 쟁점화와 선거에 따른 예산낭비를 반대의 이유로 들고 있다. 이러한 결과는 교육감 직선제가 시행된 지 4년 정도에 불과하여 아직은 제도가 제대로 정착되지 못하고 자리를 잡아가는 과정이기 때문인 것으로 보인다.

시·도지사과 교육감의 러닝메이트에 대해서 교육관계공무원과 학부모는 모두 반대의견이 높게 나타나고 있고, 교육의 정치적 중립성 훼손을 가장 큰 이유로 들고 있다. 교육감 임명제에 대해서도 정치적 중립성 훼손을 가장 큰 이유로 들어 교육관계공무원과 학부모 모두 반대하는 견해를 보이고 있다. 정당인의 교육감 출마에 대해서는 95.9% 이상의 조사대상자가 반대의 견해를 나타내고 있고, 평균적으로 정당 탈퇴 3.59년 이후 교육감 출마를 해야 한다는 견해를 보이고 있다. 교육감의 교육관련 업무에 대한 경험 역시 길어야 하는 것으로 보고 있는데 평균적으로 8.08년의 교육경력을 요구하고 있다. 이는 교육관련 업무경력이 5년 이상으로 되어 있는 현행 기준을 낮추거나 폐지하려는 움직임과 배치되는 것이다. 교육관련 집단은 교육감의 정치적 중립성과 교육관련 업무 경험에 대하여 높은 수준의 전문성과 중립성을 요구하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 정책 수립과정에서 반영해야 할 사항으로 판단된다.

교육의원과 관련한 조사 결과, 교육의원 주민직선제도와 관련하여 조사대상자의 직선제 찬성비율은 63.5%로 교육감 직선제에 대한 찬성비율 62.1%보다 조금 높게 나타나고 있는데, 이는 교육의원 일몰제가 실시된 현재 주목할 만한 결과이다. 교육의원제가 필요한 이유로서 교육관계공무원과 학부모는 전문성을 갖춘 교육현장의 대변자이기 때문이라고 생각하는 견해가 가장 높게 나타났다. 교육의원 직선제의 반대이유로는 선거에 대한 인식 부족이 가장 높게 나타나고 있는데, 이는 교육현장의 대변자로서 주민의 관심을 받지 못하는 현실을 그대로 나타내는 것이다. 그러나 교육감 직선제와 마찬가지로 직선제 시행 초기 주민의 인식 부족 때문인 것으로 판단된다. 언론과 정책은 교육의원의 필요성에 대해 정치적 판단을 떠난 중립적 입장에서 고찰되고 주민에게 알려져야 한다고

판단된다.

교육위원의 교육관련 업무 경력에 대해서는 평균적으로 6.97년 이상이 필요한 것으로 조사되고 있는데, 이는 교육감의 8.08년보다 낮은 것이다. 그러나 교육위원 출마를 위해 정당 탈퇴 후 4.14년 이상의 기간을 요구하고 있는데, 이는 교육감의 3.59년보다 높은 것으로 교육위원의 정치적 중립성에 대해 조금 더 엄격한 기준을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

교육감 또는 교육위원과 관련한 대부분의 설문에서 조사대상자들은 교육위원의 정치적 중립성을 가장 중요하게 생각하고 있으며, 교육의 전문성에도 정치적 중립성과 비슷한 수준을 요구하고 있다.

2010년 처음 실시한 타 시·도의 교육위원 직선제와 달리 두 차례 경험한 제주의 교육관련 집단은 2010년 2월에 개정된 지방교육자치법에서의 교육감 후보자 및 교육위원 후보자 경력 제한 등의 조건 완화와 교육위원회 설치 및 교육위원 선거 조항의 유효기간을 설정하여 2014년 6월 30일까지 한시적으로 실시하도록 한 교육위원 일몰제에 대하여 부정적인 입장을 보이고 있으며, 타 시·도에서 교육위원 일몰제가 실시되더라도 제주특별법에 근거하여 제주에서는 현행 교육위원제도가 계속 유지되어야 한다는 의견이 높게 나타나고 있다. 광역의원만으로 구성된 교육위원제도에 대해서는 긍정적 견해가 18.2%에 불과했으며, 광역의원만으로 구성된 교육위원제도는 전문성 훼손의 측면에서 가장 큰 문제가 있다는 견해를 보이고 있다.

나. 제주의 교육자치 현실

제주특별법에 근거하여 운영되고 있는 제주형 자율학교에 대해서는 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 제주형 자율학교의 확대에 대해서 관리직교사와 일반교사 등 교육일선의 교사들은 다소 유보적인 입장을 보이고 있는데, 이는 다양한 프로그램의 개발과 적용이 필요한 제주형 자율학교의 특성상 업무여건이 취약하기 때문인 것으로 판단된다. 취약한 업무여건이 예상됨에도 불구하고 교육관계공무원들은 제주형 자율학교의 효율적인 운영을 위해 교육과정 편성권이 확대되어야 한다는 견해가 매우 높게 나타나고 있으며, 차별화된 교육프로그램 운영을 가장 큰 장점으로 보고 있다. 제주형 자율학교 근무여건에 대한 취약성은 자율학교에 근무를 희망하거나 자녀를 보낼 의향에 관한 설문에서도 나타나고 있는데, 학부모 집단은 자율학교에 대해 높은 기대감과 함께 자녀교육이 자율학교에서 이루어짐을 희망하는 반면, 교육관계공무원의 적극성은 학부모에 비

해 다소 낮은 경향이 나타나고 있다. 따라서 교육당국은 제주형 자율학교 근무 교원의 의견과 교육상 애로사항 등을 적극적으로 청취하고 수용하는 자세가 필요할 것이다.

영어교육도시에 대해서 학부모 집단은 교육관계공무원에 비해 제주의 경제성장 및 교육수준 향상에 도움을 줄 것이라는 긍정적 견해가 조금 높게 나타나고 있다. 그러나 영어교육도시 내 국제학교의 특례입학에 대해서는 교육관계공무원이 더 필요하다고 보고 있다. 이는 특례입학이 장기적 관점에서 제주에 도움이 된다는 견해가 학부모보다 교육관계공무원에서 높게 나타난 것과 같은 맥락이라 하겠다. 특례입학 조건에 대해서는 일정 수준의 언어능력 검정이 가장 높게 나타나고 있으며, 학교장 추천도 높게 나타나고 있는데 무엇보다 학업수행 능력이 가장 중요하다는 인식이 교육관계공무원과 학부모 사이에 넓게 형성되어 있는 것으로 판단된다. 이와 같은 결과는 언어능력 시험과 학교장 추천, 장학지원 등 세 가지를 요구하는 외부의 입장과 비슷한 결과이다.

일선학교의 감사권한에 대해서는 교육관계공무원과 학부모 모두 교육청의 감사가 정당하다는 견해가 높게 나타나고 있다. 앞서 광역의원이 교육의원 역할을 수행함에 있어서 교육의 전문성에 대한 우려가 높게 나타난 것과 마찬가지로 외부기관의 감사가 교육의 전문성을 훼손한다는 우려가 가장 높게 나타나고 있다. 외부기관 감사를 수용해야 한다는 입장에서는 중복감사로 인한 학교 행정의 혼선과 업무부담 가중에 대해 우려하는 것으로 나타나고 있다. 현재 제주특별법과 지방교육자치법은 법해석에 따라 논란이 될 수 있는 부분(예를 들어 본 연구에서 살펴본 감사의 권한에 대한 부분)이 있는 바, 이에 대해 보다 상호 전향적으로 논의하여 업무 범위가 명확히 구분될 수 있도록 법의 개정이 필요하다고 본다.

V. 결론

1. 요약

본 연구의 목적은 제주특별자치도 내의 교육관계공무원과 학부모를 대상으로 제주특별법에 의한 지방교육자치의 성과에 대한 인식을 살펴보고, 지방교육자치법 시행상의 문제점과 쟁점을 도출하여 효율적인 교육발전 방향을 제시하는 데 있다.

이를 위해 문헌 고찰을 통하여 제주특별자치도의 출범 배경과 지방교육자치 운영현황 등을 살펴보았고, 실증연구로써 제주특별자치도교육청 산하 초·중등학교원, 교육전문직 및 일반직 지방공무원과 초·중등학교 운영위원 중 학부모위원을 대상으로 현행 제주특별법에 의한 지방교육자치의 운영 및 성과에 대한 인식을 조사하였다.

문헌 고찰을 통해 지방자치제도의 성립과 변천과정, 제주특별자치도의 출범 배경과 지방교육자치 운영 현황을 살펴본 결과 지방자치제도와 교육자치는 헌법에 명시되어 있음에도 불구하고 정치적 목적에 의해 파행적으로 운영되어 온 것으로 나타났다. 헌정 직후부터 제3공화국에 이르기까지 지방자치와 교육자치는 법제 미비와 전쟁의 발발, 국가의 정치적 필요성에 의해 제한되어 왔으며, 1980년대 이후 제5공화국과 제6공화국을 거치는 동안 헌법에 명시된 지방자치와 교육자치의 취지는 법률에 반영되었으나, 이 역시 정치적 필요성에 의해 부칙으로서 시행이 연기됨으로써 오랜 기간 한국의 지방자치와 교육자치는 수혜자의 이익 고려보다는 정치적 목적에 의하여 왜곡되어 왔다. 민주화 이후 한국의 지방자치와 교육자치는 점진적으로 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성을 표방하며 발전하고 있으나 정치적 간섭은 지속되어 왔다.

제주특별자치도의 출범은 법으로 지방자치와 교육자치를 전향적으로 적용하여 행정과 교육에 지역의 특성을 반영하고, 지역주민의 적극적 참여를 이끌어내기 위한 것이다. 특히 제주의 교육자치는 지역 여건에 맞는 교육방법과 제주가 추구하는 국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공에 초점을 맞추고 있다. 그 사례로써 제주형 자율학교는 고도화된 지방자치의 실현을 목적으로 실시된 정책 중 교육수혜자들에게는 지역의 현실과 지방교육자치의 장점을 살린 첫 번째 시도라고 판단된다. 제주형 자율학교를 실시한, 공동화된 도심의 학교는 일정수준 이상의 효과가 나타났으며, 읍·면지역에서도 효과를 나타낸 것으로 나타났다.

그러나 교육에 있어서 효율적인 견제와 교육의 정치적 중립은 여전히 침해받고 있는 것으로 나타났는데, 이는 제주에 국한된 것이 아니라 한국의 지방교육자치가 전반적으로 처한 현실이다. 특히 예산과 학예를 심사하는 교육위원회가 상임형 위원회로 도의회에 통합되어 교육의 자주성을 기대하기 힘들며, 정당의 이해관계에 따라 영향을 받고 있다. 또한 일선학교의 감사권한에 대한 부분에서는 제주특별자치도 감사위원회와 도교육청의 감사가 중복됨으로써 효율성 저하의 문제가 제기되고 있다.

지방자치와 교육자치가 가장 고도화된 제주특별자치도의 교육자치 운영 및 성과에 대한 인식을 살펴보기 위하여 교육관계공무원 379명, 학부모 133명, 총 512명을 대상으로 교육감 및 교육위원 직선제, 교육위원 일몰제, 제주형 자율학교 운영, 영어교육도시 내 국제학교 설립 그리고 감사권한 등에 대하여 조사하였다.

실증연구 결과, 제주특별자치도의 교육자치에 대한 인식은 첫째, 교육감 직선제에 대하여 도내 교육관계공무원과 학부모는 직선제 유지가 필요하다는 견해를 보였고, 이에 대한 가장 큰 이유로 정치적 중립성 확보를 들고 있다. 또한 현재 정치권을 중심으로 제기되는 러닝메이트제와 임명제에 대해서는 부정적인 견해를 보이고 있다. 즉, 교육에서 가장 중요한 요소는 정치적 중립성 확보에 있다고 인식하는 것으로써 정치적 중립성을 확보하는 방법은 직선제를 통해서 가능하다고 할 것이다.

둘째, 교육의원 직선제에 대해서도 조사대상자들은 직선제 유지가 필요하다고 보고 있다. 교육관계공무원과 학부모 모두 교육의 전문성과 교육현장 대변자로서 교육의원 직선제의 중요성을 평가하고 있다. 이것은 지방교육자치가 주민의 의견을 반영해야 한다는 주민참여의 원리에 부합해야 한다고 인식하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

셋째, 교육의원 일몰제에 대하여 교육관계공무원과 학부모는 부정적인 견해를 보이고 있다. 정당에 소속되어 있는 광역의원만으로 구성된 교육위원회는 교육의 전문성과 자주성을 훼손하는 것으로 인식하고 있으며, 행정과 교육의 통합으로 인한 시너지 효과 창출에 대해서는 부정적으로 보고 있다. 이것은 교육의원에 대하여 정당 비례대표를 주장하는 정치권의 입장과 상반되는 것으로써 교육의원 일몰제를 주장하는 정치권의 판단은 재고가 필요하다.

넷째, 제주형 자율학교 운영에 대하여 교육관계공무원과 학부모들은 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 일선교사 집단에서는 제주형 자율학교에 대하여 차별화된 교육프로그램 등의 요소에 대해서는 긍정적이지만 확대 시행하

는 것에 대해서는 다소 부정적인 견해도 일부 나타나고 있다. 향후 자율학교 운영은 시행초기 외국어교육 중심의 교육프로그램에서 벗어나 보다 더 다양한 교육프로그램 운영으로 개선되어야 할 것이며, 이러한 교육프로그램의 개발과 유지를 위해서는 일선교사들의 전문성 확보를 위한 정책과 근무여건 개선 등 교직원들에 대한 인센티브 확대방안이 모색되어야 할 것이다.

다섯째, 영어교육도시 내 국제학교 설립에 대하여 조사대상자들은 많은 관심을 보이고 있으며, 설립 취지에 맞게 제주특별자치도에 경제적 도움뿐만 아니라, 제주지역의 우수학생에 대한 혜택이 제공되어 제주의 발전에 도움이 되어야 한다고 보고 있다.

여섯째, 일선학교의 감사권한에 대해서는 교육청의 감사가 정당하다는 견해가 높게 나타나고 있다. 현재 제주특별법과 지방교육자치법은 법해석에 따라 논란이 될 수 있는 부분이 있는 바, 이에 대해 보다 상호 전향적으로 논의하여 업무범위가 명확히 구분될 수 있도록 제주특별법의 개정이 필요하다고 할 것이다.

제주특별자치도의 교육 전반에 걸친 성과에 대해 교육관계공무원과 학부모는 교육 관련 개별여건에 대하여 대체적으로 긍정적인 인식을 지니고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제주뿐만 아니라 국내 지방교육자치에 여러 가지를 시사하는 바, 오랜 기간 정치적 영향으로 왜곡된 교육현장은 교육의 순수한 목적으로 돌아가야 하며, 이를 위해 시행초기인 현재의 교육자치의 지속가능한 발전을 위해서는 교육에 대한 자율성이 확대되고 정치적 간섭은 최소화되어야 한다.

2. 정책 제언

이러한 연구 결과를 바탕으로 효율적인 교육자치 유지를 위한 제언을 하고자 한다.

첫째, 교육감은 교육의 전문성 확보를 위하여 일정한 자격요건을 갖추어야 하며, 정치적 중립성 및 주민의 대표성 확보를 위하여 교육감 직선제는 유지되어야 한다. 또한 2014년 6월 30일까지만 유효한 교육감의 교육경력 또는 교육행정경력 폐지는 신중히 재고되어야 함이 타당하다. 본 연구 결과에서 정당 탈퇴 후 교육감 입후보 제한기간을 더 늘려야 한다는 의견이 많았음은 교육이 정치적인 논리에 흔들리지 않아야 한다는 강력한 의지의 표명이라 할 수 있다. 교육의 미래를 책임지고 교육정책을 입안하고 집행하는 교육감의 입후보자격은 오히려 강화되어야 하며 엄격한 잣대로 정해야 한다고 본다.

둘째, 교육의원 일몰제 시행은 신중하게 재고되어야 한다. 교육의원 일몰제 시행에 대한 인식 조사에서도 응답자의 대부분이 부정적인 입장을 보이고 있다. 그 이유로는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성이 훼손된다는 점이다. 우리 헌법은 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 명백히 보장하고 있으며, 교육은 정치적 논리와 당리당락에서 자유로워져야 한다. 특정 정당 소속의 교육의원이 교육의 정치적 중립성을 어떻게 지킬 수 있으며, 교육·학예에 관한 사무의 심의기관으로서의 제 역할을 할 수 있을지 우려되기 때문이다.

셋째, 제주형 자율학교 운영에 지속적인 지원이 필요하다. 가장 큰 장점으로 꼽히고 있는 차별화된 교육프로그램 운영을 위한 인적·물적 요소들을 계속적으로 지원하여 안정적인 기반 위에서 운영할 수 있도록 하여야 하며, 자율학교 근무교사들의 전문성 확보를 위한 정책과 근무여건 개선 등 교직원들에 대한 인센티브 확대 방안이 필요할 것이다.

넷째, 영어교육도시 조성 및 국제학교 설립 운영이 장기적으로 제주의 경제성장과 교육발전을 기대할 수 있다고 본다. 특히 제주특별자치도 출신 학생의 특례입학제도는 장기적인 제주교육 발전에 도움이 될 것이다. 그러나 일부 학생에 국한된 특례입학제도보다는 영어교육도시 내에 일반학생을 대상으로 한 교육시설 설치 및 프로그램 개발에 더 중점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 일선학교를 포함한 도교육청 산하기관에 대한 감사는 도교육청에서 담당하여야 한다. 외부기관에서의 감사로 인하여 학교 교육의 전문성과 자율성이 위축되어서는 아니 될 것이며, 교육감의 자율적 내부통제 수단 중의 하나인 지도·감독 권한이 무시되어서도 아니 될 것이다. 따라서 감사위원회에서는 도교육청에 대해서만 감사를 실시하고 일선학교 등 도교육청의 산하기관에 대한 감사는 교육감이 하도록 하되, 일선학교 등에 대하여 특정한 사안이 발생할 경우에는 감사위원회에서 부분감사를 실시할 수 있도록 하는 방향으로 지방교육행정협의회 등을 통하여 제주특별법에서의 감사권한이 협의·조정되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 고 전(2009). 제주특별자치도법상 교육 관련 쟁점 분석. *교육법학연구*, 21(1), 1-20.
- 구관서(2004). 지방교육자치제도의 문제점과 개선방향. 교육부 교육정책재심위원회, 1-31.
- 권근숙(2008). 우리나라 교육자치제도의 문제점 및 개선방안 연구. 숙명여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김원웅(1990). 지방자치 어떻게 참여할 것인가?. 서울: 얹과 함.
- 김종일(2003). 지방교육자치 발전방안에 관한 연구. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김태보(2005). 제주특별자치도의 향후 과제. *제주도연구*, 28, 85-120.
- 김태선(2009). 지방교육자치제에 대한 교원과 학부모의 인식 비교. 서강대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김홍주(2008). 교육자치의 과거와 현재, 그리고 미래 구상. 한국교육개발원, 5(17), 1-42.
- 류지태(2005). 행정법신론. 서울: 신영사.
- 박은엽(2005). 지방교육자치제도의 개선방안 연구: 기초교육자치 실시를 중심으로. 울산대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 박호성 · 양기호 · 이동선(2002). 한국정치와 지방자치. 서울: 인간사랑.
- 백혜선(2008). 제주특별자치도 통합형 교육위원회에 대한 연구. 제주대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 손봉숙(1985). 한국지방자치연구. 서울: 삼영사.
- 양영철 · 민기 · 남진열 · 황경수 · 오승은 · 허향진 · 하승수 · 김효명(2008). 제주특별자치도의 이해. 서울: 대영문화사.
- 오동석(2000). 지방자치제도의 제도적 보장론 비판. *공법연구*, 29(1), 219-234.

- 이영권(2005). 제주사. 서울: 휴머니스트.
- 장태주(2006). 행정법 개론. 서울: 현암사.
- 정미희(2008). 지방교육자치제도의 개선방안에 대한 연구. 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정하중(2005). 행정법 각론. 서울: 법문사.
- 제주특별자치도(2007). 제주특별자치도 추진백서.
- 조재섭(2002). 한국지방자치제도의 형성과 변화에 관한 연구: 역사적 신제도주의 관점에서. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 주삼식(2000). 현대 한국지방자치의 발전과정에 관한 연구. 지역사회개발연구, 25(2), 115-132.
- 최낙철(2008). 지방교육자치제도의 문제점과 발전 방안 연구: 지방교육자치에 관한 법률을 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문
- 허종렬(2007). 개정 지방교육자치법의 위헌요소 검토. 교육법학연구, 19(2), 127-150.
- <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp> 국회의안정보시스템, 지방교육자치에 관한 법률(대안) 일부개정법률안 국회법사위 검토 보고서(2010. 2. 10.)
- 중앙선거관리위원회 및 각 지방선거관리위원회 홈페이지 선거정보.

ABSTRACT

A Survey on Recognition of Education-Related Groups on Operation of Jeju Special Self-Governing Province Educational Autonomy System

Lee, Seung Heon

Major in Educational Policy,
The Graduate School of Educational Policy and Administration of
Korea National University of Education, Chung-Buk, Korea

Supervised by Professor Woo, Myung Suk Ph. D.

The law about local educational autonomy revised in February, 2010 (hereinafter referred to as 'local educational autonomy law') is forewarning lots of changes in future local educational autonomy by relaxing regulations on the qualification including that of candidates for superintendents and board members of education and establishing the board of education as well as setting the validity term for the article of education board members election that is to be valid until June 30, 2014. Therefore, it needs to analyze the operation and performance of Jeju educational autonomy, which is conducting the nation's first direct election system of superintendents and board members of education, operation of an integrated education board, and extended rights for school self-governing curriculum, based on a special law for installation of Jeju Special Self-Governing Province and establishment of an international free city (hereinafter referred to as 'Jeju special law'), a leading model for a local educational autonomy.

Therefore this study has the aim to suggest a direction for the effective

educational improvement by investigating the recognition of public educational staffs and general local public servants in Jeju Special Self-Governing Provincial Office of Education and school parents committee on the performance of local educational autonomy implemented by Jeju special law and deducing the problems and issues while executing the local educational autonomy law.

To achieve this aim, the study used two methods. One was the theoretical research through a literature review and the other was the empirical study through a survey (questionnaires).

As the result of research, it was shown that public educational staffs and school parents had generally similar recognition on the performance and its problems in general education of Jeju Special Self-Governing Province. They had positive views about the residential direct election of superintendents and board members of education and its persistence. However they had negative views about relaxed regulations on the qualification including that of candidates for superintendents and board members of education as well as the sunset system for the board members of education conducted by the local educational autonomy law revised in February, 2010 and revealed a strong opinion that Jeju has to keep the current system for the board members of education on the basis of Jeju special law even though the other provinces conduct the sunset system for the board members of education.

And also they evaluated positively on the operation of Jeju self-governing school conducted by Jeju special law and especially viewed differentiated educational program of it as the best value. There were frequent positive opinions that English education city would help in growth of Jeju economy and improvement of educational level. In addition they showed a strong opinion that the audit on schools has to be done by the office of education with the worry that the outer agency can damage the specialty of education.

There are suggestions as following on the base of the result of research.

First, the superintendents have to be qualified to ensure specialty of

education and the direct election for them to be kept to ensure political neutrality as well as the characteristics of representative. In addition, it is reasonable to reconsider abolishing the qualification requirements for superintendents that need career in education and educational administration, which are valid only until June 30, 2014.

Second, it needs to reconsider the sunset system of board members of education. That's because the board of education only composed of general members not the education members is able to damage educational independence and specialty as well as political neutrality.

Third, it needs to provide Jeju self-governing school with human · material elements incessantly for the differentiated educational program to be proceeded on the stable base.

Fourth, it needs to keep promotion for establishment of English educational city and operation of international schools. Especially the preferential entrance system for Jeju Special Self-Governing Province students would be helpful for long-term improvement of Jeju education.

Fifth, it needs that the provincial office of education has to audit the affiliated agencies of Jeju Special Self-Governing Provincial Office of Education including schools. The specialty and autonomy of school education must not be withdrawn by the outer agency and also the direction · supervision of authority, one of inner control means by the superintendent must not be ignored. Therefore, audit of authority in Jeju special law is to be consulted and rearranged by institutes including council of local educational administration.

※ A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Educational Policy and Administration of Korea National University of Education in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education(Educational Policy and Administration) in February, 2011.

제주특별자치도 교육자치제 운영에 관한 인식 조사를 위한 설문지

안녕하십니까?

항상 제주교육에 대한 애정과 관심을 가져주시는 학부모님과 교육가족
께 경의를 표합니다.

직접 찾아뵙고 부탁을 드려야 옳으나, 사정이 여의치 못하여 서면상으
로 어려운 부탁을 드립니다.

본 설문지는 최근 논란이 되고 있는 지방교육자치에 관한 법률 개정내
용에 대한 쟁점사항과 제주특별자치도 출범 이후의 제주교육자치 운영 성
과에 대한 귀하의 의견을 알아보기 위한 것으로, 설문내용을 조사·분석
하여 향후 제주특별자치도 교육자치의 개선 방안에 관한 연구논문을 작성
하는데 기초자료로 활용하고자 하여 실시하고 있습니다.

귀하의 응답내용은 무기명으로 처리되며, 연구목적 외에는 사용하지 않
을 것임을 약속드립니다. 여러 가지로 무척 바쁘실 줄 압니다만, 잠시 시
간을 내어 평소 느꼈던 바를 성의껏 답해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

귀하의 앞날에 건강과 행운이 함께 하시기를 기원합니다.

2010년 10월

한국교원대학교 교육정책전문대학원

지도교수 우명숙

연구자 석사과정 이승현 올림

※ 다음 항목 중에서 귀하의 의견과 가장 일치되는 번호에 “√”표 하여
주시고, ()안에는 해당사항을 기입하여 주시기 바랍니다.

I. 다음은 현재 시행되고 있는 교육감 주민직선제에 관한 질문입니다.

현행 교육감 선거 제도

현재 제주에서 시행되고 있는 ‘교육감 주민직선제’는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’이라 한다)에 따라 2007년 12월 전국에서 처음으로 실시되었습니다. 타 시·도교육청에서는 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 ‘지방교육자치법’이라 한다) 개정으로 2010년 6월 전국 지방선거와 동시에 교육감 선거가 실시되었습니다.

2010년 지역별로 실시된 교육감 선거에 대하여 최근 선거의 비용 문제와 교육관련 업무에 대한 지방자치단체의 업무 효율성 제고 등의 측면에서 교육감을 시·도지사와의 러닝메이트제로 선출하자는 방안과 임명제로의 환원이 논의되고 있습니다.

또한 교육의 전문성을 위해 현행 5년으로 제한되어 오고 있는 교육감의 교육경력이나 교육행정경력에 대하여 제한을 두지 아니하는 방안도 제시되고 있습니다.

1. 교육감을 주민이 직접 선출하는 현행 제도가 지난 2007년 12월과 2010년 6월, 2회에 걸쳐 각각 실시된 바, 주민직선에 의한 교육감 선거제도를 찬성하십니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

☞ ①번을 선택하신 분은 1-1번 질문에,

②번을 선택하신 분은 1-2번 질문에 답해 주시기 바랍니다.

- 1-1. 현행 교육감 주민직선제에 찬성하는 가장 큰 이유는 무엇입니까? 중요도 순서대로 두 가지만 기입해 주시기 바랍니다.

1순위 (), 2순위 ()

- ① 교육의 전문성 확보 ② 교육의 정치적 중립성 확보
- ③ 지방분권을 위한 중앙정부 권한의 배분
- ④ 지역의 특수성을 감안한 자치교육 가능
- ⑤ 주민 직접선출에 의한 대표성 강화

1-2. 현행 교육감 주민직선제에 반대하는 가장 큰 이유는 무엇입니까? 중요도 순서대로 두 가지만 기입해 주시기 바랍니다.

1순위 (), 2순위 ()

- ① 선거에 따른 예산 낭비
- ② 교육감 선거의 정치 쟁점화
- ③ 교육감 선거에 대한 도민의 관심 부족
- ④ 시·도지사와의 러닝메이트제 도입 필요
- ⑤ 교육감 임명제의 도입 필요
- ⑥ 교육관련 업무에 대한 지방자치단체의 업무 효율성 제고
- ⑦ 기타 ()

2. 주민직선으로 선출한 교육감이 과거 학교운영위원회 위원에 의해 간선제로 선출한 교육감보다 주민의 의견을 잘 반영하고 있다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

3. 현행 교육감 주민직선제는 계속 유지되어야 한다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

4. 현재 교육감 직선제의 대안으로 시·도지사와의 러닝메이트제나 임명제가 논의되고 있습니다. 교육감이 시·도지사와의 짝을 이루어 출마하는 러닝메이트제에 대해서는 찬성하십니까?

① 찬성한다	② 반대한다	③ 모르겠다
--------	--------	--------

☞ ①번을 선택하신 분은 4-1번 질문에,
 ②번을 선택하신 분은 4-2번 질문에 답해 주시기 바랍니다.

4-1. 러닝메이트에 찬성한다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 지방자치와 교육자치의 통합 필요성
- ② 지방자치행정과 교육행정의 적절한 교류로 인한 시너지 효과
- ③ 선거에 따른 비용 절감
- ④ 교육감 선거에 대한 관심 부족으로 주민대표성 결여
- ⑤ 기타 (_____)

4-2. 러닝메이트를 반대한다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 교육의 자주성과 전문성 저해 ② 교육의 정치적 중립성 훼손
- ③ 교육감의 직선제는 민주적 절차이기 때문에
- ④ 교육행정이 지방자치행정에의 예측화
- ⑤ 기타 (_____)

5. 교육감 주민직선제의 또 다른 대안으로 시·도지사가 교육감을 임명하는 제도에 대한 논의가 있습니다. 이러한 임명제에 대하여 찬성하십니까?

① 찬성한다	② 반대한다	③ 모르겠다
--------	--------	--------

☞ ①번을 선택하신 분은 5-1번 질문에,
 ②번을 선택하신 분은 5-2번 질문에 답해 주시기 바랍니다.

5-1. 임명제에 찬성한다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 지방자치와 교육자치의 통합
- ② 지방자치행정과 교육행정의 적절한 교류로 인한 시너지 효과
- ③ 선거에 따른 비용 절감
- ④ 정부와 지자체에 의존하는 현 교육재정 상태에서 교육자치는 시기상조
- ⑤ 기타 (_____)

5-2. 임명제를 반대한다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 교육의 자주성과 전문성 저해 ② 교육의 정치적 중립성 훼손
 ③ 교육감의 임명제 자체에 대한 반대
 ④ 교육행정이 지방자치행정에의 예속화
 ⑤ 기타 ()

6. 교육감의 교육경력 또는 교육행정경력은 교육감의 직무수행에 중요하다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

7. 교육감의 교육경력 또는 교육행정경력은 어느 정도 이상이 필요하다고 생각하십니까?

0년 (상관 없음)	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상	기타
①	②	③	④	⑤	()년 이상

8. 교육감의 정당 소속은 필요하다고 생각하십니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

9. 교육의 정치적 중립성을 확보하기 위하여 교육감의 정당 소속을 제한할 경우, 교육감 출마는 정당 탈퇴 후 몇 년 정도 지난 후에 해야 한다고 생각하십니까?

0년 (상관 없음)	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상	기타
①	②	③	④	⑤	()년 이상

II. 다음은 현재 시행되고 있는 교육의원 주민직선제에 관한 질문입니다.

현행 교육위원회 제도

현행 교육위원회는 ①주민이 직접 선출한 교육의원과 ②광역의회(이하 ‘시·도의회’라 한다) 의원 중 교육위원회에 소속된 일반의원으로 구성되어 있습니다. 구분을 위해 시·도의회 의원으로 선출되어 교육위원회를 구성하는 일반의원은 ‘교육위원회 일반의원’이라 칭하고, ‘교육의원’은 주민에 의해 직접 선출된 교육의원에 한정하여 호칭하겠습니다.

현재의 교육의원 주민직선제도는 제주특별법에 따라 2006년 5월 제주에서 처음 실시된 후 2006년 12월 지방교육자치법이 개정되면서 전국적으로 시행하게 되었습니다. 그 전의 교육위원회는 지방의회에 소속되지 않고 독립된 기구의 ‘교육위원’만으로 구성된 별도의 심의·의결기구였습니다.

하지만 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 현재는 시·도의회에 소속된 상임위원회로 지방정부의 하부 전심(前審)기관으로서 운영되고 있습니다. 그래서 교육위원회에서 심의·의결할 안건의 발의를 위해서는 재적의원(교육의원과 교육위원회 일반의원 포함)의 1/5 이상 또는 의원 10인의 발의가 필요합니다. 그러나 10명이 넘는 교육의원을 보유한 자치단체는 서울특별시(15명)·경기도(13명)뿐이고, 재적의원의 20%를 넘는 교육의원을 보유한 시·도는 광주·대전·울산광역시뿐입니다.

10. 교육의원을 주민이 직접 선출하는 현행 제도에 대해 찬성하십니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

☞ ①번을 선택하신 분은 10-1번 질문에,

②번을 선택하신 분은 10-2번 질문에 답해 주시기 바랍니다.

10-1. 현행 교육의원(시·도议회의 일반의원으로 교육위원회에 소속된 자가 아닌 별도의 선거에 의해 선출된 교육의원)이 가지는 가장 큰 의미는 무엇이라고 생각하십니까? 중요도 순서대로 두 가지만 기입해 주시기 바랍니다.

1순위 (), 2순위 ()

- ① 교육행정의 전문성 확보 ② 교육의 정치적 중립성 확보
- ③ 교육전문가로서 교육 현장의 대변자
- ④ 민주적 절차에 의한 교육지원체제 확립
- ⑤ 주민 직접선출에 의한 대표성 강화

10-2. 현행 교육의원 주민직선제에 반대하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?
중요도 순서대로 두 가지만 기입해 주시기 바랍니다.

1순위 (), 2순위 ()

- ① 선거에 따른 예산 낭비 ② 교육의원 선거의 정치 쟁점화
- ③ 교육의원 선거에 대한 도민의 인식 부족
- ④ 교육계에서만 선출하는 교육의원 제도가 필요

11. 시·도 의회에 소속된 현 교육위원회(제주특별자치도 : 교육의원 5명, 일반의원 4명) 구조가 교육의 전문성을 확보할 수 있다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

12. 교육위원회 제도를 종전과 같이 시·도의회와 별도로 독립된 의결기관으로 구성하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

13. 현재 교육의원 수(제주특별자치도의 경우 도의원 전체 41명 중 일반의원은 36명이고, 교육의원은 5명임)는 적절하다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

14. 교육위원의 교육경력 또는 교육행정경력은 교육위원의 직무수행에 중요하다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

15. 현행 교육위원제도가 존속된다면 교육위원이 교육 또는 교육행정경력은 어느 정도 이상이 적당하다고 생각하십니까?

0년 (상관 없음)	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상	기타
①	②	③	④	⑤	()년 이상

16. 교육의 정치적 중립성을 확보하기 위하여 교육위원의 정당 소속을 제한할 경우, 교육위원 출마는 정당탈퇴 후 몇 년 정도 지난 후에 해야 한다고 보십니까?

0년 (상관 없음)	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상	기타
①	②	③	④	⑤	()년 이상

Ⅲ. 다음은 제주를 제외한 지역에 적용되는 ‘교육의원 일몰제’에 관한 질문입니다.

교육의원 일몰제(교육의원 선거제도 폐지)

‘교육의원 일몰제’는 2010. 2. 26. 개정된 지방교육자치법에 따라 2014년 6월 30일에 자동으로 소멸되는 교육의원제도를 말합니다. 다시 말해 제주특별법을 적용받는 제주를 제외한 타 시·도에서는 교육의원제도 자체가 폐지됩니다.

현행 교육의원 주민직선제를 폐지하고 시·도의회 교육위원회 소속 일반의원이 교육에 대한 심의·의결을 전담해야 한다는 주장과 이에 반대하는 주장이 상충하면서, 2010년의 교육의원 직선제를 지켜본 뒤 유지 여부에 대한 재논의를 하기로 함으로써 현재의 교육의원제도는 일몰제가 적용되었습니다.

교육의원제 폐지를 찬성하는 측에서는 교육의원 전원을 시·도의회 비례대표로 선출하고, 선출 시 인구비례에 따른 여성 할당이 필요하다고 합니다. 또한 고비용 저효율의 선거구조에 대해서도 문제점을 제기하고 있습니다.

이에 대하여 다른 시·도와는 달리 교육의원 직선제를 두 번째 실시한 제주의 관점은 교육의원제의 인식과 판단에 중요한 역할을 할 것입니다.

17. 현재 공포된 타 시·도의 교육의원 일몰제(현재 교육의원의 임기가 종료되면 교육의원제도는 없어지게 됨)는 적절하다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

18. 타 시·도의 교육의원 일몰제와 관련하여, 제주특별자치도의 경우 타 시·도와 달리 현행 교육의원제가 계속 유지되어야 한다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다 (교육의원제는 반드시 폐지)	다소 그렇지 않다 (교육의원제는 폐지)	보통이다 (모르겠다)	다소 그렇다 (교육의원제는 유지)	매우 그렇다 (교육의원제는 반드시 유지)
①	②	③	④	⑤

19. 교육의원제가 계속 유지되어야 한다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 교육의 자주성과 전문성 확보 ② 교육의 정치적 중립성 확보
 ③ 교육행정의 정치 예측화 탈피 ④ 교육현장의 여건 반영 필요
 ⑤ 기타 (_____)

20. 교육의원 일몰제에 의해 광역의원(시·도의회 일반의원)만으로 교육위원회가 구성된다면 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방자치와 교육자치의 통합
 ② 정치와 교육행정의 적절한 교류로 인한 시너지 효과
 ③ 선거에 따른 비용 절감
 ④ 학부모 또는 주민 의사 반영
 ⑤ 기타 (_____)

21. 교육의원 일몰제에 의해 광역의원(시·도의회 일반의원)만으로 교육위원회가 구성된다면 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 교육의 자주성과 전문성 저해
 ② 교육의 정치적 중립성 훼손
 ③ 교육현장의 여건 반영 미흡
 ④ 기타 (_____)

22. 교육의원 전원에 대하여 시·도의회 비례대표로 선출하는 것에 대한 논의가 이루어지고 있습니다. 이러한 제도에 대하여 적절하다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

IV. 다음은 학교운영의 특례가 적용되는 제주형 자율학교에 관한 질문입니다.

학교운영의 특례(제주형 자율학교) 제도

제주형 자율학교란 교육과정, 교과용도서, 교원 임용 또는 소속 교원의 전보 유예 등에 대하여 대폭적인 자율권과 책무성이 부여된 학교를 말합니다. 다시 말해, 교장의 권한이 강화되어 일부 과목을 제외한 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있으며 전보유예 요청 등이 가능합니다.

제주형 자율학교는 2007년 9개교(초 5, 중 3, 고 1개교)를 시범적으로 시행한 후 3년이 지나고 있으며, 2009년에 2차 선정이 있었습니다. 현재는 25개교(초 14, 중 6, 고 5개교)가 제주형 자율학교로 선정되어 운영하고 있으며, 선정된 제주형 자율학교는 다양한 방법으로 교육의 능력을 향상시키려는 노력을 하고 있습니다.

23. 제주형 자율학교 제도를 활용하여 제주지역의 학교 운영에 긍정적인 영향을 미쳤다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

24. 현재 제주형 자율학교는 일반 학교에 비해서 교육내용이 좋다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

25. 제주형 자율학교의 장점은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도 순서대로 두 가지만 기입해 주시기 바랍니다.

1순위 (), 2순위 ()

- ① 학생의 개별 특성 반영 ② 차별화된 교육프로그램 운영
- ③ 사교육비의 감소 ④ 영어교육의 효과 기대
- ⑤ 전문교육 프로그램 운영

26. 제주형 자율학교를 운영하기 위하여 확대해야 할 권한은 어떤 분야라고 생각하십니까?

- ① 교사 전입 추천권 ② 교육과정 편성권
 ③ 교직원 정원 책정권 ④ 예산지원 요구권
 ⑤ 교육청의 지침을 받지 않는 예산편성 자율권
 ⑥ 기타 ()

27. 현재 제주형 자율학교는 더욱 확대되어야 한다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

28. 귀하께서 제주형 자율학교에 근무한 경험이 있거나, 자녀를 제주형 자율학교에 보내신 적이 있습니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

☞ ②번을 선택하신 분만 28-1번 질문에 답해 주시기 바랍니다.

28-1. 귀하께서 제주형 자율학교 근무를 희망하거나 자녀 또는 이웃 학생을 제주형 자율학교에 보내실 의향이 있습니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

V. 다음은 영어교육도시 내 국제학교 설립에 관한 질문입니다.

영어교육도시 내 국제학교 설립에 관한 사항

서귀포시 대정읍 관내에 조성 중인 ‘영어교육도시 내 국제학교 설립을 위한 제도’는 인천광역시 송도국제학교 등 경제자유구역의 ‘외국교육기관’이나 외국인을 위한 ‘외국인학교 운영제도’와는 달리 내국인 입학 허용 비율에서 큰 차별이 있습니다.

영어교육도시 내 국제학교는 내국인 입학비율에 제한이 없으나, 외국교육기관은 학생 정원의 30% 이내, 외국인학교는 내국인인 경우 외국에서 3년 이상 거주한 자로 한정되어 있습니다.

현재 공립 국제학교는 제주특별자치도교육감이 설립 추진 중이며, 운영은 국내법인인 (주)YBM 시사가 위탁받아 운영하게 됩니다(2011년 9월 개교 예정). 사립 국제학교는 미국, 캐나다, 영국 등 3개국의 학교와 협약을 맺고 그 중 1개교는 2011년 9월 개교를 계획하고 있습니다.

또한 제주특별자치도 출신 학생의 특례 입학에 대하여는 다양한 의견이 있습니다.

29. 영어교육도시 조성 및 국제학교 설립·운영제도가 제주특별자치도에 필요하다고 생각하십니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

30. 영어교육도시는 제주의 경제성장에 도움이 될 것이라고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

31. 영어교육도시는 제주의 일반적인 초·중·고등학교의 교육수준 향상에 긍정적인 영향을 미친다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

32. 영어교육도시에 개교할 공립 국제학교가 교육감이 위탁한 별도의 법인에 의해 위탁 운영되는 것을 알고 계십니까?

① 예	② 아니오
-----	-------

33. 영어교육도시 내 국제학교에 제주특별자치도 출신 학생의 특례 입학이 필요하다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

34. 영어교육도시 내 국제학교에 제주특별자치도 출신 학생의 특례 입학이 장기적으로 제주의 발전에 도움이 된다고 보십니까?

전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

35. 특례입학이 가능하다면 어떤 조건이 필요하다고 보십니까?
(중복 선택 가능)

- ① 학교장의 추천
- ② 특례입학추천기관의 장학지원 혜택
- ③ 일정 수준의 언어능력 검정시험
- ④ 제주특별자치도에서의 거주 기간 또는 재학 기간
- ⑤ 기타 (_____)

VI. 다음은 제주특별자치도감사위원회와 제주특별자치도교육감의 감사권한과 관련된 질문입니다.

일선학교 등에 대한 감사권한 사항

제주특별자치도감사위원회와 제주특별자치도교육감이 일선학교의 감사권한에 대하여 「제주특별법」 시행 이후 갈등을 빚어 왔습니다.

감사위원회에서는 “자치사무에 대한 감사는 감사위원회로 일원화하며, 교육감은 감사권한이 없으므로 일선학교에 대한 감사는 대행감사 체제로 운영되어야 한다.”고 주장하고 있으며,

교육청에서는 “지방교육자치법 제27조 및 초·중등교육법 제6조의 규정에 의해 감사위원회의 조사 및 감사권한과는 별도로 교육감이 자체 조사 및 감사권한을 행사할 수 있다.”고 주장하고 있습니다.

36. 제주특별자치도감사위원회는 제주특별법에 따라 “자치감사” 권한을 갖고 있습니다. 이에 대해서 알고 있습니까?

① 알고 있다	② 모르겠다
---------	--------

37. 제주특별자치도교육감은 지방교육자치법 및 초·중등교육법 등에 따라 “자체감사” 권한을 갖고 있습니다. 이에 대해서 알고 있습니까?

① 알고 있다	② 모르겠다
---------	--------

38. 일선학교에 대한 감사는 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까?

- ① 제주특별자치도 교육청에서만 감사하는 것이 바람직하다.
- ② 제주특별자치도 감사위원회에서만 감사하는 것이 바람직하다.
- ③ 현행대로 두 기관에서 모두 감사하는 것이 바람직하다.
- ④ 두 기관이 협의하여 감사범위를 정해서 감사하는 것이 바람직하다.
- ⑤ 어느 쪽이든 상관이 없다/모르겠다.

다음은 인구통계학적 특성에 관한 질문입니다
교직원은 A항목, 학부모는 B항목의 해당 번호에 “√”표를 하여 주시기 바랍니다.

A (교직원)

1. 성 별 : ① 남 ② 여
2. 근무기관 : ① 초등학교 ② 중학교 ③ 고등학교 ④ 교육행정기관
3. 근무처 : ① 동(洞) 지역 ② 읍·면 지역
4. 연 령 : ① 30대 이하 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 이상
5. 학 력 : ① 고졸 이하 ② 초대졸 이상 ③ 대학원 이상
6. 근무경력 : ① 0~10년 ② 11~20년 ③ 21~30년 ④ 30년 이상
7. 직 급 : ① 교사 ② 부장교사 ③ 교감 ④ 교장
 ⑤ 장학관·장학사 ⑥ 교육연구관·교육연구사
 ⑦ 교육행정직렬 ⑧ 기술직렬

B (학부모)

1. 성 별 : ① 남 ② 여
2. 자녀의 학교 : ① 초등학교 ② 중학교 ③ 고등학교
3. 자녀의 학교 소재지 : ① 동(洞) 지역 ② 읍·면 지역
4. 연 령 : ① 30대 이하 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 이상
5. 학 력 : ① 고졸 이하 ② 초대졸 이상 ③ 대학원 이상
6. 운영위원경력 : ① 0~1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 이상
7. 직 업 : ① 공무원 ② 회사원 ③ 전문직 ④ 자영업
 ⑤ 농·수산업 ⑥ 전업주부 ⑦ 주부 겸 직장인 ⑧ 기타

♣ 설문에 응해 주셔서 대단히 고맙습니다.