

# 통합형 교육위원회의 의정활동에 대한 평가: 광역 시·도 교육위원회를 중심으로\*

지충남\*\*  
선봉규\*\*\*

## 국문요약

2006년 ‘지방교육 자치에 관한 법률’이 개정되었다. 그 결과, 교육위원을 주민 직선제로 선출하고, 시·도의회 상임위원회에 통합형 교육위원회를 설치했다. 그리고 교육의원 선출과 교육위원회 존치에 대해 일몰제를 적용하였다. 이에 교육학계와 정치·행정학계는 분리론과 통합론 주장으로 첨예하게 대립하고 있다.

이 연구는 지난 2010년 지방선거에 의해 구성된 6개 시·도 교육위원회 의원들의 상반기 의정활동을 평가한다. 14개 평가 지표를 적용하여 교육의원과 비교교육원 그리고 지역별 교육위원회의 의정활동을 비교한 후, 성과의 차이, 정책적 함의 등을 논의한다. 연구결과, 교육의원은 본회의 및 교육위 출석, 예·결산 심의 등 8개 그리고 비교교육원은 조례 발의 및 가결 등 4개 지표에서 우수하였다. 결국 교육위원의 활동성도가 비교교육원 보다 약간 높게 산출되었다. 청원은 두 집단 간 차이가 없었다. 지역별 교육위의 의정활동을 비교한 결과, 광주가 가장 좋은 의정 성과를 나타내었다.

정책적 함의는 첫째, 교육위의 자주 조례 비율을 증대하려면 상위법의 적용 범위를 확대해야 한다. 둘째, 의회 홈페이지에 의원들의 출석율을 공개하여 낮은 출석율을 신장시킨다. 셋째, 예산 심의는 편성 근거나 혹은 과다 계상된 예산, 낭비성·소모성 성격의 예산을 추출하여 삭감한다. 넷째, 행정사무 감사에서 집행된 사업의 평가도 중요하지만, 지적 사항의 개선 조치를 확인하는 사후관리 또한 중요한 의정활동이다. 다섯째, 청원을 지방의회의 규칙이 아닌 조례로 개정해야 한다. 여섯째, 교육의원과 교육위원회 존치에 관한 일몰제 적용에 있어 법률적 재고가 필요하다.

**주제어:** 의정활동, 평가지표, 교육위원회, 교육의원, 비교교육원

## I. 머리말

5·16 쿠데타로 중단된 지방자치는 1991년에 부활하였다. 이의 연장선상에서 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되었으며,<sup>1)</sup> 각 지방에는 교육위원회(이하 교육위)가 구성되어 활동하였다. 그러나

\* 이 논문은 지충남·선봉규(2012)가 작성한 「통합형 교육위원회의 기능수행 결과분석: 시·도 교육위원회 회의록 분석을 중심으로」 보고서의 일부 내용을 참고하여 수정·보완한 것임.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

1) 지방교육자치는 지방분권의 원리, 주민자치의 원리, 자주성의 원리, 자주적 재정의 원리, 전문적 관리의 원리 등 5대 원리가 기본 원리이다.

지방 교육위 활동과 운영에 대한 부정적 시각이 국회에서 제기되었다. 그 결과, 2006년 12월 20일, ‘지방교육 자치에 관한 법률’(법률8069호)이 개정되었다.

2010년은 지방교육자치의 핵심인 교육위가 일반 지방자치기관에 통합된 원년이었다. 즉 현재의 통합형 교육위 제도는 시·도교육 관련 상임위원회(이하 상임위)와 시·도 교육위를 일원화하여 시·도 의회의 상임위 형태로서 ‘교육위’를 설치하는 것이다.<sup>2)</sup> 2014년에는 현재 주민직선으로 선출된 교육의원 제도를 폐지하고, 주민직선에 의한 지방의원으로 선출할 예정이다. 이럴 경우, 지방의회의 교육위 소속 의원 전원은 지방의원으로 충원되며, 교육에 대한 의결기관이 지방의회로 완전히 통합되어 교육위원의 주민선출이 폐지된다.<sup>3)</sup> 문제는 일반 시·도의원이 지방교육행정에 대한 전문성을 얼마나 갖출 수 있을지에 대한 비판이 교육학계를 중심으로 지속적으로 제기되었다.

국회의 지방교육자치에 대한 법률적 개정에도 불구하고 최대 쟁점은 지방자치(일반자치)와 교육자치를 둘러싼 찬성과 반대의 논쟁이다.<sup>4)</sup> 통합유형의 일원화 논리와 분리라는 이원화 주장이 첨예하게 대립하고 있다(김경희 외 2011: 207; 표시열 2010: 154). 이들 문제는 지자체와 교육행정기관의 통합, 교육감 및 교육의원 선출방식과 밀접한 상관성을 갖고 있는 문제이지만, 지방교육자치의 본질을 보는 관점의 차이에서 기인하고 있다.

교육학계는 지방교육자치는 지방자치와 교육자치가 통합된 개념으로 지역자치와 영역자치가 동시에 포함된 제도적 개념이지만, 교육자치가 본질적 이념 기반이라고 주장한다. 즉 지방분권을 위한 단체자치와 주민통제를 위한 주민자치를 기반으로 하는 ‘행정자치’보다는 교육의 특수성을 기초로 한 ‘전문자치’가 우선한다는 입장이다. 따라서 지방교육자치제는 지방분권과 주민통제라는 지방자치의 방법적 원리보다는 교육의 자주성 보장과 전문적 관리로 특징되는 교육자치 원리에 더 큰 중점을 두어야 한다고 강조하고 있다(고전 2007; 조동섭 2010; 표시열 2010). 지방교육의 자치권한을 둘러싸고 교육학계는 지방교육자치를 교육행정기관의 자치로 보는 관점에서 교육행정의 자주성, 전문성, 중립성을 보장하기 위해 일반 행정기관으로부터 분리, 독립이 필수 조건임을 피력하였다.

이러한 논리에 대해 정치·행정학계는 교육행정의 특수성과 전문성에 지나치게 경도되어 지방자치의 본질적 요소인 분권, 참여 및 중립성을 소홀히 하는 견해라고 비판하면서, 지방교육자치를 지방자치의 틀 속에서 지방자치의 일환으로 보아야 한다고 주장하였다. 지방교육자치는 중앙과 지방과의 관계, 행정기관과 교육주체의 관계, 정부와 기득권층에 대한 관계에 비중을 두어야 하며(김경

2) 표면적인 이유는 ‘이중의결’에 따른 비효율을 개선하는 것이었다. 교육 예산안이나 조례안을 교육위가 심의한 후에 다시 교육상임위에서 심의하고, 이를 본회의에 상정하여 최종 의결하는 절차가 낭비라는 인식이 많았고, 교육위와 시·도 의회의 회기가 길어 교육청 공무원들의 회의참석에 따른 업무공백도 문제가 되었다. 그 이면에는 교육행정 공무원이 교육위원보다 시·도 의원을 대하는 것이 더 수월하다는 인식도 작용했다. 교육위원이 교원출신이 많아 교육문제에 관한 한 교육위원을 설득하는 것이 쉽지 않았고, 교육위원들이 교원의 이익을 대변한다는 지적도 많았다(송기창 2010a: 134).

3) 국회는 시·도 교육위원을 2010년에 한해 주민직선제로 선출하지만, 2014년 선거는 교육의원제도 자체를 없애고 시·도 광역의원들로 하여금 그 역할을 대신하게 하는 일몰제(日沒制)로 합의하였다.

4) 지방자치는 단체장과 의원을 주민직선에 의해 선출하고 있다. 지방자치는 지방자치단체가 수행하는 자치사무를 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자치적으로 수행하는 것이다. 교육자치는 일정한 지역의 교육사무를 집단의 주민들이 스스로 또는 대표를 통하여 자율적으로 처리하는 제도이다(권영주 2011: 5-7) 참조.

회 외 2011: 204-205), 지방자치행정의 능률성을 위해 통합되어야 한다. 지방교육자치는 기본적으로 지방자치의 일환으로 수행되는 것으로 교육행정을 환경, 교통, 도시계획, 복지 등과 마찬가지로 지방자치단체의 여러 사무 가운데 하나로 간주하고 있다. 그러므로 교육사무의 특수성을 인정하여 일반지방자치와 별도 취급을 하고 있을 뿐이며, 어디까지나 지방자치라는 틀 속에서 고려되어야 한다고 주장하고 있다(이기우 2007; 이승중 2005). 미국의 경우, 14개 주를 제외하고는 일반행정과 교육행정이 통합되어 있다는 점을 주장의 논지로 제시하였다.<sup>5)</sup>

이렇듯 학계 간 ‘분리론’과 ‘통합론’의 논쟁에도 불구하고,<sup>6)</sup> 2010년 지방선거에서 82명의 교육의원이 선출되었고 시·도의원 선거(지역구+비례대표)를 통해 선출된 후 교육위에 배정된 시·도의원(비교육의원)이 시·도의회 상임위(통합형 교육위)를 구성하여 현재 의정활동에 매진하고 있다. 2014년 교육의원 선출제도의 일몰제가 확정된 상황에서, 학계 및 관련기관에서는 통합형 교육위원회에 소속된 교육의원과 비교육의원간의 의정활동을 비교, 평가하는 연구의 필요성이 제기되고 있다. 왜냐하면 이들 간의 교육 및 학예에 대한 전문성의 차이가 있는가를 분석하는 작업은 현재 학계에서 쟁점화 되고 있는 통합과 분리의 논리를 검증하여 갈등을 봉합할 수 있기 때문이다.

이 연구는 정량적·정성적 평가지표를 적용하여 광역의회 교육위원들의 원내 활동을 객관적으로 평가할 것이다. 구체적으로 첫째, 시·도별 교육의원과 비교육의원의 의정활동을 비교하며 둘째, 시·도 교육위 간 지역별 비교 등을 통해 의정활동의 성과 차이의 원인과 해법의 제시, 정책적 함의 등을 논의하고자 한다. 서울시, 광주광역시, 경기도, 충청북도, 경상남도, 제주도 등 6개 광역 시·도 교육위를 연구 대상으로 선정하였다. 평가자료는 전반기 교육위의 회의록이다. 시간적 분석 범위는 광역의회의 임기 개시일인 2010년 7월부터 2012년 6월말로 한정하였다. 교육위 활동은 4개 기능을 중심으로 조례, 본회의 및 상임위, 예·결산 심의, 행정사무 감사, 청원 등 14개 평가지표로 구성되어 있다.

## II. 이론적 논의

### 1. 시·도 교육위원회

#### 1) 교육위원회의 변천

우리나라 교육위 제도는 1948년 미군정의 교육자치 3법을 통해 도입되었다. 이 당시의 교육위는

5) 외국의 일반행정과 교육행정의 관계를 보면, 일본, 영국, 독일, 핀란드 등은 통합되어 있는 반면에, 프랑스는 분리되어 있으며, 미국의 경우 각 주의 상황에 따라 통합 또는 분리되어 있다(나민주 외 3인 2008; 최영철 외 4인 2009; Lunenberg & Ornstein 2008) 참조.

6) 이러한 관점 외에도 제3의 주장으로 “교육자치를 학교자치”로 보는 관점이다. 선진국의 경우, 거시적 구조적 측면에서의 교육자치에 대해 어느 정도의 사회적 합의가 역사적 과정을 거쳐 도출되었기 때문에 최근에는 단위학교 자율경영체의 긍정적 성과와 이를 실현하기 위한 구성원들의 역할에 대한 미시적 연구가 활성화되어 있다(Lunenberg & Ornstein 2000; O'Day 2002; Fullan 2007; 이동엽·김혜숙 2011: 86-87 재인용).

의결권을 가진 독립 의결기구였지만 제1공화국이 출범하면서 실행되지 못하였다. 1949년 제헌국회가 제정한 교육법을 통해 새로운 교육위가 생겼지만, 군 단위의 의결기관으로 한정하였다. 반면에 시의 교육위는 집행기관, 도는 자문기관이었다. 이로 인해 교육위의 실효성 문제가 제기되었다(이동엽·김혜숙 2011: 90-91). 1961년 군사혁명정부는 교육위를 폐지했다. 1963년 교육법의 개정으로 다시 부활하였고, ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되기 전까지(1964-1990년)는 명목상의 교육자치였다. 교육위는 반쪽 역할을 수행한 교육자치체로서의 제한된 기능을 갖고 있었다.

교육위 제도는 해방부터 현재까지 다양한 변천 과정을 거쳐 왔다. 그러나 진정한 지방의 교육자치는 지방자치가 부활된 이후이다. 교육 관련 법률의 제정과 폐지, 형식적 교육위의 존립 등을 거쳐 1991년 교육위가 다시 부활했지만, 2006년 교육 관련 법률의 개정으로 또 다시 교육위는 폐지되었다.<sup>7)</sup> 1991년부터 현재까지 교육위의 변천 과정은 다음과 같다.

지방자치의 실시에 따라 교육법에 규정되어 있던 지방교육자치 및 지방교육 관련 조항을 분리하여 독자적인 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되었다. 교육위와 교육감의 두 기관에 대한 조직 및 운영에 관한 것이었다(양승실 2010: 49-50). 시·도의 교육과 학예에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위해 교육위를 설치했으며, 지방자치단체의 교육과 학예에 관한 사무는 특별시, 직할시, 도의 사무로 규정하여 교육자치를 시·도에만 실시하고, 시·군·자치구는 채택하지 않았다. 따라서 16개 시·도에서 교육위원회가 운영될 수 있었다.<sup>8)</sup>

교육위는 시·도의회에서 분리된 전심형 의결기관이었다(김용 2011: 100). 조례, 예결산, 특별부과금, 사용자, 수수료, 분담금, 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기채안에 대해서는 심의권만 행사하였다. 그러나 기본재산, 적립금의 설치 관리 및 처분, 중용재산의 취득과 처분, 공공시설의 설치 관리 및 처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항을 교육위가 의결하면, 이는 시·도 의회가 의결한 것으로 간주하였다. 그러므로 이 시기의 교육위는 위임형 의결기관으로 평가할 수 있다.

1995년 지방자치법이 재개정됨에 따라 지방교육자치법 또한 일부 개정되었다. 기존의 교육경력 15년 이상을 10년 이상으로 5년 하향했다. 1997년 개정 법률에서는 교육위원 선출방식의 공정성·투명성·효율성을 높이려는 의도에서 학교 운영위원회가 선출한 선거인과 교육단체가 추천한 선거인으로 구성된 선거인단이 교육위원을 선출하였다.

1998년 시·도 교육위원의 정수를 7-15인으로 축소하고, 권역별로 교육위원 정수를 배정했다. 그리고 교육위원의 후보 난립을 방지하기 위해 600만원을 공탁하는 기탁금 제도를 도입하였다(김운주 2011: 33). 2000년에는 교육위원 선거제도를 중심으로 개정이 이루어졌는데, 초·중등학교 운영위원 전원을 교육위원 선거인으로 선정했으며, 이는 선거인단을 증원하는 효과를 낳았다. 그리고 선거 운동 기간의 명시, 선거공보, 소견발표회, 후보자 초청 대담, 토론회 이외의 선거운동을 금지하였다.

7) 1991년 이전 교육위 제도는 김혜숙(1981), 김홍주 외 3명(1999), 양승실(2010), 윤정일 외(2004) 등 참고.

8) 교육위 위원 정수는 특별시 및 직할시의 경우, 자치구의 수를 적용했으며, 위원 정수가 7인 미만이면 7인을 선출하였다. 도는 교육청의 수로 하되, 제주도는 7인을 배정했다. 교육위원의 선출은 시·군·구 의회가 추천한 2인 중에서 시·도의회가 선출했지만, 그 정수의 과반 이상은 교육 혹은 교육행정경력이 15년 이상인 자로 임기는 4년, 명예직이었다. 그리고 교육위원의 자격은 시·도의회의 피선거권과 비정당원으로 한정하였다.

국회에서 여러 의원들이 교육 관련 법안을 발의한 결과, 2006년 교육 관련 법이 일부 개정되었다. 학교운영위원이 선출하던 교육감과 교육위원을 주민 직선제로 변경하였다. 뿐만 아니라 지방자치단체와는 별도로 시·도의 교육과 학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하는 교육위를 시·도 의회의 상임위로 통합시켰다. 교육위는 시·도의원과 교육위원으로 구성되며, 교육위원이 교육위를 구성함에 있어 과반수가 되도록 규정하여 그 시행을 2010년 7월 1일로 정하였다.<sup>9)</sup>

2010년 2월 국회는 교육의원 선거구를 확정했으며(선거구별 1인 선출의 소선거제), 동법률에 의해 교육위 설치 및 교육위원의 선거규정을 2014년 6월 30일까지 효력을 갖는 것으로 규정하였다(동법 부칙 제2조). 그 밖에도 교육의원 후보자 및 교육감 후보자의 정당원 경력 제한과 교육행정 경력을 5년으로 완화한다는 내용을 골자로 일부 법률이 개정되었다(표시열 2010: 146-147).

법률안의 개정으로 교육자치의 의결기관인 교육위는 시·도 의회에 통합되어 의회의 상임위 중 하나인 교육위로 그 성격이 변경되었다. 또한 2014년부터는 시·도의회 의원 일반 상임위로 전환될 예정이다(김용 2011: 100-101). 따라서 2010년 지방선거에서 주민직선에 의해 선출된 교육의원은 일몰제를 적용, 2014년 지방선거부터는 선출하지 않는다.<sup>10)</sup> 시·도 의원만으로 교육위를 구성하게 되며, 현재 교육위 의결사항에 관한 조항(11조)은 2014년 6월까지만 효력을 갖게 된다. 2014년 지방선거 이후에는 의결사항이 심의사항으로 전환될 예정이다.

## 2) 구성과 권한

지방의회의 상임위는 국회와 달리 지방정부의 정책을 집행하는 성격이 강하다. 의원들의 의정활동이 상임위를 중심으로 펼쳐지고 있다는 점을 고려한다면 상임위 활동은 지방의회의 핵심 기능이다. 지방의회의 상임위 구성과 관련하여 그 종류와 ‘위원회 수’<sup>11)</sup> 그리고 각 위원회를 구성하는 정수는 당해 지방의회의 조례로 규정하고 있으며, 지역구 의원의 경우 한 상임위 임기는 보통 2년이지만, 연속하여 그 상임위에 소속될 수도 있다. 그러나 교육의원은 임기 종료시까지 교육위 소속으로 국한하였다.

지방의회가 운영하는 상임위는 의회의 내부기관이다(이혜영·최현재 2012: 86-87). 위원회 혹은 위원장은 기관의 자격으로 외부에 대해 의사를 표시할 수 없다. 그리고 위원회는 본회의의 의결 이전에 회부된 특정 안건을 심사, 입안하여 본회의 의결에 필요한 판단의 자료를 제공하며, 본회의 의결은 다수결의 원리를 적용하는 합의제 성격을 띠고 있다. 한편 교육의원은 지방의원으로서 본회의에서 발언권, 심의권, 표결권을 행사할 수 있다.

교육자치 법률이 개정되기 이전, 교육 분야는 교육자치사무의 의결기관이 지방의회와 교육위로 이원화되어 있었다. 일반행정과 교육행정의 이원화된 구조는 연계 협력의 불일치, 재정 지원의 어

9) 2006년 ‘지방교육 자치에 관한 법률’은 전심기관이었던 교육위를 시·도 의회 내 상임위(교육위원회)로 전환하고(동법 제4조), 그 구성을 교육전문가인 교육의원 1/2(단, 과반수) 과 시·도의회 의원 1/2로 구성하며(동법 제5조), 주민직선에 의한 교육의원 선출을 도입하였다(동법 제43조, 제51조) 참조

10) 제주특별자치도는 예외 규정을 적용, 2014년 지방선거에서도 주민직선에 의해 교육의원을 선출한다.

11) 조사대상인 시·도별 상임위 수는 서울 10, 광주 5, 경기 11, 충북 6, 경남 7, 제주 7 등이다.

려움, 조직과 인력의 중복에 의한 행정력의 낭비, 의결기관 간의 소모적인 대립과 갈등 등의 비효율성이 표출되었다. 백원우 의원은 2005년 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 개정안을 국회에 제출했다.<sup>12)</sup> 2007년 국회는 일반행정과 교육행정의 연계성 확보, 교육위원 선거제도의 보완을 목적으로 ‘지방교육자치법’을 개정하였다. 지방의회의 상임위로서 교육위를 일원화하고, 교육의원과 교육감을 주민직선으로 선출하도록 했다.<sup>13)</sup> 법령의 개정으로 광역 시·도 의회에 교육위를 설치하였다.

광역 시·도 의회의 교육위는 교육감이 집행하는 교육 및 학예와 관련된 사무를 처리하고 있다(최준철 2012: 49).<sup>14)</sup> 따라서 교육위는 교육 및 학예에 관한 의안과 청원 등을 심사, 의결하는 위원회이다.<sup>15)</sup> 교육위는 시·도의 지역구나 비례대표로 선출된 의원과 소선거구제를 적용하여 각 선거구에서 1명을 선출한 교육위원으로 구성한다.<sup>16)</sup> 이런 점에서 지방자치법상 교육위는 시·도 의회에 완전히 통합된 의결기관도, 교육·학예에 관해 독자적으로 심의하고 의결하는 분리형 의결기관도 아니다. 단지 교육과 학예에 관한 사항을 심의·의결하는 중간적 역할을 수행하는 기관이었다.

교육위의 원내 활동은 첫째, 정책 개발, 조례 제정, 문제 제기 및 대안 제시 등 문제 발견자와 정책 제안자로서 역할의 수행이다. 둘째, 교육 관련 행정사무 전반에 걸쳐 감사 및 조사할 수 있으며, 이행조치의 처리 여부를 질문한다는 점에서 행정을 감시할 수 있다. 셋째, 교육위는 본회의 및 상임위 활동을 통해 정책 질의, 집행부 견제, 정책에 대한 심의 등의 업무를 담당한다. 넷째, 교육 관련 예산의 심의와 결정, 결산의 승인, 중요 재산의 취득과 처분에 대해 의결권을 행사한다. 다섯째, 교육위는 주민의 청원을 처리한다.

교육위의 구성과 권한은 일반 상임위와 다르다(김운주 2011: 53). 일부 사안은 독립적인 의결권이 보장된 상임위이지만, 교육의원은 다른 상임위에 배정될 수 없다. 교육위는 첫째, 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안 처리; 둘째, 지방자치단체의 일반회계와 관련된 의안을 의결

12) 열린우리당 백원우, 구노회 의원 외에도 한나라당 이군현, 김영숙, 이주호 의원 등이 지방교육자치에 관한 일부 개정 또는 전부개정법률안을 제출하였다.

13) 지방교육자치에 관한 법률 개정의 과정은 가상준(2009: 59-88) 참조.

14) 교육과 학예를 제외한 여타의 교육 사항은 다른 상임위의 소관 업무로 규정하고 있다. 지방정부가 설립한 공립대학의 경우, 서울시립대는 서울시의회의 재정경제위원회, 충북도립대학은 충북도시의회 정책복지위원회, 경남도립대학은 경남도의회 기획행정위원회가 관할하고 있었다(이혜영·최현재 2012: 92) 참고.

15) 광역 시·도 교육위 권한은 다음과 같다(하봉운 2010: 40; 최진혁 2010: 65). ① 조례안 ② 예·결산 ③ 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항 ④ 기채안(起債案) ⑤ 기금의 설치·운용에 관한 사항 ⑥ 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항 ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항 ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 등에 관한 사항 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항 ⑪ 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항 등이다. ①-④번은 교육위가 본회의 심의에 앞서 심사한다. ⑤-⑩의 사항은 교육위 의결을 시·도 의회의 본회의의 의결로 간주한다는(지방교육자치에 관한 법률 제11조 제2항) 규정에 따라 심의권과 의결권을 갖고 있다.

16) 교육의원 후보자는 시·도 의회 의원의 피선거권자, 교육자치의 정치적 중립을 위해 비정당원, 정당원 경력 제한은 1년이며, 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상인 자로 한정하였다. 한편 교육의원은 국회의원, 지방의회 의원, 국가 및 지방공무원, 사립학교 교원 및 임직원이나 경영자, 자치단체의 교육기관과 영리를 목적으로 거래하는 직은 겸직할 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 대학 교원이 당선되었을 경우, 휴직해야 한다.

할 때에는 의결 이전에 광역 자치단체장의 의견을 수렴해야 한다.

현재 시·도 의회에 교육위가 운영되고 있지만, 그 권한은 한정적이다. 교육위가 교육·학예라는 제한된 영역에서 탈피하여 자치단체장이 관여하는 지방의 모든 교육 업무를 총괄하는 쪽으로 기능을 확대한다면, 자율성과 전문성을 보다 잘 발휘하는 교육위 활동이 가능하다. 그리고 ‘교육자치법’에서 교육의원이 교육위의 과반이 되도록 만든 취지는 교육의 중립성과 전문성을 고려한 조치였다. 문제는 ‘지방자치법’ 제66조에 따라 교육의원 단독으로는 의안발의도 못하는 구조이다. 서울을 비롯해 7개 시·도 의회처럼 비교육의원이 교육위원장에 선출되면, 교육의원은 의사일정에 대한 결정권이 없으며, 운영위에 참여할 수도 없다. 이러한 구조에서는 교육의원의 전문적 역할을 기대하기 어려운 상황이다.

## 2. 선행연구

지방의회의 의정활동에 관한 연구를 세분하면 지방의회의 상임위 활동, 시정 질의, 예산과 결산, 조례제정, 의결권 등으로 구분할 수 있다.<sup>17)</sup> 상임위에 관한 연구(김영하 2009; 이해영·최현재 2012), 광주광역시 의회에서 행해지고 있는 시정 질의의 내용과 성격을 분석한 박혜자·오재일·강인호의 연구(2003), 본회의의 시정 질문과 집행부의 응답을 분석한 노인만(2008), 의안의 수정안에 관련된 질의·답변에 대한 연구(최민수 2011) 등이 있다. 지방의회의 예산과 결산을 분석한 연구로는 서울특별시의회(2005)가 있으며, 자치입법권 및 조례제정에 대한 연구(박재용·신원득 2012), 그리고 이청수(2012)는 의결권을 분석하였고, 이종수(2010)는 지방의회의 행정사무 감사를 분석하였다.

한편 지방의회의 교육위, 교육의원과 관련된 선행연구는 4개로 구분할 수 있다. 먼저, 교육선거를 다룬 연구이다. 최진혁과 김찬동(2011)은 분권형 국가운영체제를 위한 교육자치의 적정단위, 행정의 역할을 논의하면서 일반 행정의 단체장 지방선거와 연계한 교육 행정자치가 실시되어야 한다고 주장하였다. 교육감·교육의원 선거의 문제점과 개선방안을 분석한 허봉운(2010)은 발전 과제로 일방행정과 연계 강화, 교육의원의 지위 예우 및 역할 증진, 교육위의 독립형 의결기구화, 지방선거와의 분리 등을 제안하였다. 제5기 교육위원 선거 결과를 분석한 고전(2006)은 행정체제 개편 및 교육자치 확대에 대비한 주민직선제, 교육 경력자와 비경력자의 분리 당선제, 교사의 겸직금지 및 선거운동 제한의 완화 등을 제안하였다. 김용일(2010)은 2010년 교육의원 선거의 법률개정 과정을 분석하면서, 교육의원 선거의 법률개정은 미봉책으로 교육위를 시·도의회와 분리된 위임형 의결기관, 교육위원 정수를 자치구수 이상으로 늘려 소선거구제 방식으로 선출하는 것을 대안으로 주장하였다.

둘째, 지방교육자치와 관련된 연구이다. 송기창(2010b)은 지방교육행정체제 재개편을 위한 과제로 일반 지방자치단체와 중앙정부의 지방교육에 대한 역할과 기능 재정립, 지방의회 교육위 구성 방법의 개선을 제안하였다. 권영주(2011)는 일반자치와 교육자치간의 관계, 교육감과 교육위원(의원)의 구성을 분석하면서 의결기관의 통합과 집행기관의 분리가 필요하며, 교육감 임명제 도입을 주장하였

17) 지방의회의 의정활동 연구는 지충남 외(2011); 심건길·박영주(2001); 강인호 외(2002) 참조.

다. 표시열(2010)은 교육위의 지방의회에의 통합 내지 폐지는 지방교육자치제의 침해이며, 헌법상의 교육의 자주성·전문성·중립성 원리에 반할 수 있음을 지적하였다. 지방교육자치 권한에 대한 시·도 지사와 교육감 간의 인식차이와 지방교육행정체제의 발전방향을 분석한 김경희(2011)는 시·도지사와 교육감 간의 역할과 권한의 법적 명확화, 연계·협력 장치의 보완책이 필요함을 역설하였다.

송기창(2010a)은 지방교육자치구조의 개편에 따른 과제로 교육감의 자격기준, 교육감의 정당경력 제한, 교육의 자주성·전문성·중립성의 보장방법에 대한 합의를 제안했다. 이덕난(2011)은 5개국의 교육감 제도를 분석하여 개편 방안으로 직선제 보완, 지명식 러닝메이트, 임명제, 간선제 도입을 제시하였다. 이 외에도 교육감 직선제 폐지를 포함한 교육·일반자치의 통합 논쟁을 분석하여 사전협의 조항의 활성화 및 사안별 연계·협력 방안을 제안하였다(이덕난 2010). 최준렬(2012)은 2014년 지방선거부터 교육감과 교육의원 선거에 전문성을 고려하지 않고 있기 때문에 일몰제 법안을 폐지하여 교육자치의 본래 기능의 회복을 주장하였다. 자치단체장, 교육감, 지방의회, 교육위 등 4개 기관을 둘러싼 교육자치의 운영제도를 분석한 김용(2012)은 지역주민이 스스로 교육자치의 운영을 선택하며, 지역마다 다양한 방식으로 교육위를 구성하고, 교육감을 선임하는 방안의 도입을 주장했다.

셋째, 교육위를 분석한 연구로 고전(1998)은 제1·2·3기 교육위를 평가하였다. 민주성 측면에서 제1·2기에 비해 제3기는 선거인단 선거를 통해 선출되었다는 점에서 대표성이 강화되었음을 밝혀 내었다. 민선 1기(1991-1995) 대구와 경북 교육위 활동을 분석한 연구(정일환·정현숙 2003)이다. 조례와 규칙에 대한 입법활동이 가장 활발했으며, 예산안의 경우 다른 안건에 비해 수정률이 높은 것으로 나타났다. 송기창(2006)은 교육위 제도의 쟁점을 분석하여 교육위원의 주민대표성, 교육위원 자격기준의 재검토, 선거구별로 경력자와 비경력자의 비율 조정, 현직 초·중등 교원에 대한 교육위원 통로의 개방을 제안하였다.

이주희(2008)는 교육위와 교육위원의 법적 지위를 고찰하면서 지방의회에서 교육위 기능의 분리는 실익이 없으며, 교육비특별회계에 관한 전결 의안은 교육위원장이 교육감의 의견을 듣도록 개정하며, 교육위의 전결사항은 교육위원에게만 발의권을 주는 3개 대안을 주장하였다. 이동엽·김혜숙(2011)은 교육위 제도 과정을 역사적 제도주의 관점에서 6개로 구분했다. 능률성의 아이디어, 교육계에 불리한 행위자간 권력관계로 인해 교육위 제도는 위상과 권한이 축소되어 왔고, 불필요한 제도로 인식되었음을 지적하였다. 김용일(1997)의 연구는 교육위 구성의 기본은 대표성임에도 불구하고 전문성으로 잘못 설정되었으며, 지방교육자치의 정치적 기능의 정상화를 해결책으로 주장하였다.

마지막으로, 외국의 교육위에 관한 연구이다. 표시열(2009)은 미국 워싱턴 DC 정부의 2007년 공교육개혁 수정법을 분석했는데, 공교육에 대한 국민들의 불신을 극복하지 못하면 워싱턴 DC의 경우처럼 일반 행정부서로서의 통합 추진이 될 수 있다는 점을 강조했다. 하봉운(2008)은 미국과 한국의 교육위와 교육감 제도를 비교하였다. 미국 교육자치 제도의 특징으로는 주민자치 원리의 적용; 주 교육위원회, 주지사 등의 다양한 경로를 통한 교육감 임명; 지역학교구는 조례 제정권과 조세징수권을 통해 재원의 확보 및 조달; 교육 또는 교육행정 경력을 교육감 피선거권 자격에 부과하지 않고 있음을 분석하였다.

지방교육행정의 조직과 운영을 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 4개국을 분석한 충북대학교 한국지방교육연구소(2012)는 사례 국가의 기관별, 단위학교별 성격과 구조를 비교하였다. 김용(2011)은 미



국의 교육자치제도의 성립과 변천과정을 분석하여 한국의 지방교육자치제의 성격을 규정하였다. 그에 따르면 미국의 교육자치는 교육 받을 권리의 보장, 교육에 대한 공적 책임을 목적으로 성립되었고 변화하였다. 그러나 우리의 교육자치는 전문적 통제와 관리에서 민중 통제와 정치적 관리라는 운영원리로 전환했다.

〈표 1〉 의정활동 선행연구

연구 영역	연구자
지방의회 일반	김영하(2009); 박혜자 외(2003); 노인만(2008); 최민수(2011); 이청수(2012); 서울특별시의회(2005); 이종수 (2010); 이해영·최현재(2012); 박재용·신원득(2012)
교육선거	최진혁·김찬동(2011); 하봉운(2010); 고 전(2006); 김용일(2010)
지방교육 자치	송기창(2010a; 2010b); 권영주(2011); 표시열(2010); 김경회(2011); 이덕난(2010; 2011); 최준렬(2012); 김 용(2012)
국내 교육위원회	고 전(1998); 정일환·정현숙(2003); 송기창(2006); 이주희(2008); 이동엽·김혜숙(2011); 김용일(1997)
외국 교육위원회	표시열(2009); 하봉운(2008); 충북대 한국지방교육연구소(2012); 김 용(2011)

a) 지방의회 일반은 상임위, 시정 질의, 예결산, 조례, 의결권 등을 연구

<표 1>과 같이 회의록을 중심으로 교육위의 의정활동에 대해 평가지표를 적용하여 분석하였다는 점에서 이 연구는 기존연구와 유사하다. 그리고 기존연구는 2010년 지방선거 이전에 구성된 교육위를 분석하거나 혹은 이론적 측면에서 교육의원 선거의 개편을 다루었다. 그러나 이 연구는 2010년 지방선거를 통해 구성된 6개 지방의회의 통합형 교육위원회 소속 교육의원과 비교교육의원 그리고 지역별 교육위 의정활동에 대해 정량 및 정성 평가지표를 적용하여 분석할 것이다. 현재까지 시·도 의회의 교육위 회의록을 통해 이를 실증적으로 분석한 연구는 없는 것으로 나타났다. 이런 점이 선행연구와 확연히 차별화된다.

### 3. 분석틀

지방차원에서 교육자치가 성공하기 위해서는 다양하고, 복잡한 교육문제를 처리해 나갈 수 있는 전문성이나 능력을 보유한 교육의원들이 필요하다. 지방자치의 성공여부가 지방의원들의 의정활동과 직결된다(Abney & Lauth 1986; Hill & Mladenka 1992)는 것에서 알 수 있듯이 이를 교육자치에도 적용할 수 있기 때문이다. 전국 16개 광역시·도 교육위에서 활동하고 있는 의원 현황을 <표 2>에 정리하였다. 80명의 교육의원과 65명의 시·도의원 등 총 145명이 교육위에서 의정활동을 펼치고 있다.

〈표 2〉 16개 광역시·도 교육위원회 의원 현황(2010.07-2012.06)

광역시·도 교육위원회	선출직 교육의원	시·도 의원 (지역구 및 비례대표)	의원 수	교육위원회 위원장
서울특별시	8	7	15	시·도의원
부산광역시	6	5	11	교육의원
대구광역시	4	4	8	교육의원
인천광역시	4	4	8	교육의원
대전광역시	4	3	7	교육의원
광주광역시	4	3	7	교육의원
울산광역시	4	3	7	교육의원
강원도	5	4	9	교육의원
경기도	7	6	13	시·도의원
충청북도	4	3	7	시·도의원
충북남도	5	3	8	시·도의원
전라북도	5	4	9	시·도의원
전라남도	5	4	9	시·도의원
경상북도	5	4	9	시·도의원
경상남도	5	4	9	교육의원
제주도	5	4	9	교육의원
계	80	65	145	

a) 전국 교육의원 총수는 82명, 대구와 인천은 1명의 교육의원이 결원

이 연구의 분석대상은 6개 교육위로 국한하였다.<sup>18)</sup> 16개 시·도 교육위 전체를 분석한 결론의 제시는 연구 목적을 달성하는 객관성과 타당성을 담보하고 있다. 그러나 이 연구에서는 시간과 비용, 인원의 구성, 시·도의 균형 등을 고려하여 서울특별시, 경기도, 광주광역시, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도의 교육위를 분석할 것이다. 회의록을 토대로 교육위의 원내 활동은 입법, 의결, 감시, 주민대표 등을 정량 및 정성평가 할 것이다. 평가에서 중요한 점은 의정활동에 대한 성실성과 준비성, 지역주민 의사의 정책 반영 및 민원 해결, 의정에 대한 전문성, 대안제시 능력, 주민대표성, 운영의 효율성 등이다. <표 3>은 교육위 활동의 구체적 평가 분야와 지표이다.

지방의원들에 대한 의정활동 평가의 필요성은 유권자에게 알 권리를 충족시켜 주며, 이를 사회적 선택의 준거로 사용할 수 있다는 점, 그리고 집행부에 대한 지방의회의 독립성 제고에 기여할 수 있다는 측면에서 강조되고 있다. 그러므로 의정활동에 대한 평가는 지방의회에 부여된 법적 권한에 따라 지방의회가 의도적으로 수행하고 있는 총체적인 활동의 성과 및 결과에 대해 정량적·정성적 측면에서 측정하고 검토하는 가치판단을 뜻한다. 의정활동은 과정평가와 영향평가와 분류할 수 있다. 과정평가는 의원들의 기본역량을 측정하거나 의정활동의 핵심이 되는 분야별 활동 내용을 중심으로 수행 과정상의 노력도와 직접적인 생산물이 되는 수행실적을 평가한다. 반면에 영향

18) 선정 기준으로 교육위 의원이 많은 시·도는 서울특별시와 경기도이며, 가장 적은 시·도는 광주광역시와 충청북도이다. 광역 시는 7곳, 광역 도는 8곳으로 광역 도가 1개 많다는 점, 제주도는 지방의회에 교육의원이 최초로 배정되어 활동했다. 그리고 교육위 위원장이 시·도의원 또는 교육의원인가를 고려하였다.

평가는 주민, 언론인, 공무원 등 지방의회, 의원, 이해관계자를 대상으로 의정활동의 분야별 만족도와 총체적 만족도의 수준을 평가하는 방식이다(유광호·박기관 2005: 25-26).

한편 지방의회의 기능을 보면 손재식(1991)은 정책결정, 감시통제, 인사, 집행으로 구분하면서 정책결정에는 조례제정, 예산의결, 주민부담에 관한 사항의 의결이 포함되어 있다고 설명하였다. 최창호(2006)는 지방의회의 기능을 주민대표, 의결, 입법, 집행감시 등 4개로 분류하였으며, 정재길(2001)은 정책결정, 자치입법, 행정통제로 구분하였고, 장황태(2001)는 의결, 집행부 통제, 자치입법 기능을 주장하였다. 이영희·이영균(2010)과 이정훈·김진윤(2010)은 지방의회의 기능으로 입법 및 의결, 주민대표, 견제·감시기능으로 분류하였다. 문제는 연구 목적에 따라 다양한 평가기준이 제시되고 있었다. 다양한 평가기준은 의정활동의 성과를 평가하는 준거점을 제시한다는 장점을 지니고 있지만, 전문성에 대한 지수선정이 곤란하고, 평가기준의 세분화는 논의의 초점을 흐뜨려 단순히 의정활동을 열거하는 한계도 보이고 있다.

뿐만 아니라 연구자에 따라 예·결산심의를 입법기능으로 또는 견제·감시기능 혹은 의결기능으로 분류하고 있었다.

〈표 3〉 교육위원회 의정활동 평가지표

평가 분야	평가 자료	의회 기능	평가 지표
원내 활동	회의록	입법 기능(2개)	조례 발의(정량), 조례 가결율(정량)
		의결 기능(8개)	본회의·상임위 출석 여부(정량), 본회의·상임위 발언횟수(정량), 본회의·상임위 발언내용(정성): 단순의견제시, 질의응답·정책대안·집행부견제·정책심의
			예산 심의(정량) <sup>19)</sup> , 결산 심의(집행부의 시인 및 이행조치(정성))
		감시 기능(2개)	감사 지적(정량), 이행조치 처리 여부(정성)
		주민대표 기능(2개)	청원 접수(정량), 처리 내역(정량)

자료: 지충남 외(2011: 150).

지방의회의 대표적인 기능을 입법, 의결, 감시, 주민대표 기능으로 구분할 수 있다.<sup>20)</sup> 먼저, 입법 기능에서 조례는 자주입법 측면을 강조한다는 점에서 규칙과 다르며, 법률에 비해 그 대상이 제한적이다. 입법기능에서 조례의 제정·개정·폐지와 관련하여 의원발의(자주조례)<sup>21)</sup>, 가결 및 부결 건수, 심의 시간, 원안 및 수정 가결 건수 등이 평가지표가 될 수 있다.

둘째, 지방의회는 지역과 관련된 중요한 의사나 정책을 결정하는 의결기능을 갖고 있다. 의결기능의 지표는 본회의 및 상임위 활동, 시정 질의, 예결산 심의 등이다. 이를 테면 회의시간, 출석율, 발의·처리 건수, 가결·부결 비율, 회의 공개 여부, 동의·승인안의 처리 건수 등이다. 시정 질의는

19) 지방의회의 각 상임위원회는 일반적으로 집행부가 올린 예산을 삭감, 증액하지 않는다. 이는 법으로 규정된 것은 아니다. 그러나 예결위에서는 상임위원회가 올린 예산의 계수 조정을 통해 삭감이나 증액할 수 있다.

20) 평가지표의 선정과 관련된 입법, 의결, 감시, 주민대표기능은 지충남 외(2011: 139-143) 참조.

21) 교육감이 발의하는 위임조례는 조사 대상에서 제외하였다.

의원들의 전문성의 정도, 집행부에 대한 통제, 주민의사를 시정에 반영하는 통로이다. 시정 질의는 질문 건수, 질문 내용 및 성격, 건의 건수 등을 측정할 수 있다.<sup>22)</sup> 지방의회의 예·결산 심의는 집행부의 정책과정에 참여하고, 종합적인 행정 서비스의 적실성과 재정구조를 평가하는 정책도구이다. 예·결산 심의의 지표는 처리 건수, 수정 가결 수, 전문가 및 주민참여, 지적사항 건수, 결산보고서 홍보 등이다.

셋째, 지방의회의 감시기능은 의회가 의결한 정책이 집행부에서 제대로 실행되고 있는가를 확인하고 감사하며, 특정 문제를 조사하는 것이다. 감시기능인 행정에 대한 감사·조사의 지표는 지적 건수, 감사·조사의 증가 건수, 이행 조치 처리 여부 등이 있다.<sup>23)</sup>

넷째, 주민대표기능은 주민과 지방의회 간 유대나 연대를 가름하는 중요한 변수이다. 따라서 이 기능은 지역 여론을 수렴하고 반영하는 기능을 수행한다. 주민대표와 관련된 항목은 민의를 반영하는 청원심사, 진정, 주민의견의 수렴, 민원처리, 민원처리 건수 등을 지표로 선정할 수 있다.

원내 활동에 대한 다양한 평가지표가 제시될 수 있지만, 조례의 심의 시간, 원안 및 수정 가결 건수가 의정활동을 공정하게 평가하는 지표는 아니다. 조례의 제·개정은 집행부의 위임 조례가 많은 편이며, 심의시간의 과소를 분석하여 원내 활동을 평가하기에는 그 타당성이 낮다(김성호 외 2002). 교육위 활동 중 조례의 발의 건수에 대한 정량평가가 필요하다. 지방의회의 대표적 입법 활동 중 하나인 조례 발의를 평가하는 것은 의정활동의 바로미터(barometer)이기 때문이다. 조례 발의는 의원 개인의 전문성은 부족하더라도 지방 교육에 대한 의지만 있다면 가능하다. 조례의 가결을 평가는 무분별한 의원들의 조례 발의를 필터링(filtering) 할 수 있다. 조례의 낮은 가결율은 의원들이 발의를 남발한 것으로 평가할 수 있는 반면에 수정 비율이 높았다면, 의원들의 조례 활동이 적극적이었다고 평가할 수 있다.

예·결산 평가에서 전문가 및 주민참여, 결산보고서 홍보 등은 타당성이 결여된 지표이다.<sup>24)</sup> 예산 편성에 있어 집행부가 전문가와 주민의 의견을 반영하고 있지만 교육위에 예산 편성권이 없다는 점을 고려한다면 교육위 의원의 의정활동을 평가하는 종합적 지표로써 적절하지 않다. 한편 시정 질의에서 질문자는 문제제기와 함께 사안에 대한 건의도 하고 있다. 이는 이중으로 평가받는 중복성을 갖고 있다.<sup>25)</sup> 본회의 및 교육위 회의에서 시간에 대한 측정 또한 적절치 않은 평가지표이다.

22) 정책대안, 집행부 견제, 정책심의회에 해당되지 않은 항목은 정성평가의 대상에서 제외하였다.

23) 집행부에 감사·조사에 필요한 요구자료 건수도 평가지표가 될 수 있다. 그러나 무분별한 자료를 요청하는 의원이 있으며, 많은 자료의 요청이 훌륭한 감사·조사의 요건은 아니라는 판단에서 이 항목을 제외하였다. 한편 교육위가 행정사무 감사의 일환으로 집행부를 통제하는 활동의 분석 기준은 첫째, 정기 감사에서 지적 건수가 많을수록 활동이 활발했다; 둘째, 감사에 필요한 요구 자료의 건수가 많을수록 감사에 대비한 의회의 준비가 철저하였다; 셋째, 정기 감사 이외에 행정사무 조사를 위한 특별위원회나 상임위 활동을 자주 할수록 집행부에 대한 의회의 통제가 높았다(정준급 1995: 139) 참조.

24) 심의시간, 예산의 항목 수도 평가 기준이 될 수도 있다. 그러나 심의시간의 과소가 적절한 예·결산 활동이라는 보장은 없다. 예산 항목의 많고 적음 또한 마찬가지이다. 따라서 이들 지표를 평가에서 제외하였다.

25) 의원의 시정 질의가 문제제기와 대안의 제시 등 둘 다 포함하고 있는 경우, 이는 대안 제시로 분류하여 평가한다. 대안의 제시는 문제에 대한 의문을 인지한 후, 해결책으로 제시하기 때문이다.

이 연구는 교육위의 의정활동을 평가함에 있어 원내 활동으로 국한하는 협의적 개념을 적용한 과정평가를 활용할 것이다. 그리고 평가지표의 선정은 현실을 진단하는데 적합하고, 그 결과가 변별력을 지니기 위해 지나치게 규범적이거나 이상적인 평가지표는 제외되어야 하며, 측정이 가능한 평가지표를 선정하여야 한다. 따라서 교육위를 평가함에 있어 정량평가 지표는 조례 발의 건수와 가결율,<sup>26)</sup> 본회의와 교육위 출석과 발언 횟수, 예산 심의, 행정사무 감사 건수,<sup>27)</sup> 청원의 접수 및 처리 건수 등이다. 정성평가는 정기 및 임시회의의 본회의와 상임위 회의의 발언 내용으로 단순의견의 제시 및 질의응답·정책대안·집행부 견제·정책심의, 결산 심의(집행부의 시인 및 이행 조치), 행정사무 감사 활동에서의 집행부의 이행 조치 처리 여부 등을 평가한다.

현재 광역 시·도 교육위의 의정활동에 대한 평가는 구체적인 실체나 조사가 이루어지지 않은 상황에서 추상적인 가설로 당위성만 주장하고 있는 분리론과 통합론 논쟁의 객관성을 담보할 수 있을 것이다. 2014년 지방선거부터 교육의원 일몰제가 적용된다. 교육의원과 비교육의원 간 교육·학예에 대한 전문성에 별 차이가 없다면, 교육의원의 선출은 일몰제를 적용해야 한다. 그러나 이들 간에 의정활동의 차이가 있다면, 제도적 개선점을 적극 모색해야 할 것이다.

### Ⅲ. 교육위원회의 의정활동 평가

조사 대상 6개 교육위의 기본적 특성을 보면, 지역 교육의원의 총수는 60명으로 교육의원 33명, 비교육의원은 27명이다. 교육감의 보수, 진보에 따라 구분하면, 서울·경기·광주는 진보적 성향이며, 경남·제주·충북은 보수적 성향이다. 교육위의 위원장직은 광주·경남·제주는 교육의원, 서울·경기·충북은 비교육의원이 위원장직을 수행하였다.

#### 1. 조례 제정 평가

조례는 지방자치단체가 특정 사무에 대해 법령의 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 제정한 법을 말한다. 지역 주민들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례가 있는 반면에 지역 주민들의 복지향상과 부담을 덜어주는 조례도 있다. 조례 제정은 자치단체의 장(시장, 교육감)이나 해당 상임위의 제안, 의원 10인 이상의 연서로 발의된다. 조례의 제정은 의원들의 입법 의지, 전문성을 평가해 볼 수 있다는 점에서 중요한 의정활동에 속한다. 특히 의결의 전문성을 판단하는 발의건수 대비 가결건수는 의회가 의안 심의에 보다 적극적이며, 전문성을 강화하는 지표로 추정할 수 있다(지충남외 2011: 151). 전반기 교육위 소속 의원들의 조례 제정과 관련된 활동을 살펴보면 다음과 같다.

26) 교육위에서 조례 발의는 2인의 공동 대표자만 인정한다. 여러 명이 발의자로 참여하지만, 명목적 의미일 가능성이 있기 때문이다. 현행 규정에 따르면 교육위에서 심사·의결할 의안 혹은 조례는 시·도 재적의원 1/5 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하도록 규정하고 있다.

27) 교육위는 시·도 의회의 상임위원회이기 때문에 교육·과학·체육·학예에 관한 감사·조사를 할 수 있다.

<표 4>에 6개 교육위 소속 의원들의 전반기 조례 제정 현황을 정리하였다. 먼저 교육의원과 비교육의원 간의 의정활동을 비교하면, 교육의원의 조례 발의 총 건수는 82건, 비교육의원은 총 80건으로 의원 1인당 평균 발의는 교육의원 2.5건, 비교육의원 3.0건으로 두 집단 간 미미한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

이를 지역별로 보면, 광주 교육위는 총 65건을 발의했는데 교육의원 34건, 비교육의원 31건으로 가장 많은 조례를 발의하였다. 다음으로 경기도는 총 31건(교육 15건, 비교육 16건), 제주 총 23건(교육 12건, 비교육 11건), 서울 총 13건(교육 1건, 비교육 12건), 경남 총 15건(교육 10건, 비교육 5건), 충북 총 15건(교육 10건, 비교육 5건) 순으로 나타났다. 가장 많은 교육의원이 활동하는 서울의 경우, 의원 수에 비해 조례 제정이 상대적으로 저조하다. 서울 교육의원은 전반기 동안 단 1건의 조례를 발의하였다.<sup>28)</sup> 의원들의 낮은 조례안 발의는 무엇보다 의정활동에 대한 열의와 전문성이 부족한 것으로 평가할 수 있다.

서울, 경기와 같이 다수 의원들이 활동하는 교육위 보다는 소수 의원으로 구성된 4개 교육위의 조례 제정 활동이 활발한 것은 가장 많은 교육의원을 확보하고 있는 서울시의 특별한 사정·교육감의 법정 공방 및 부재·으로 인한 결과이다. 서울은 무상급식, 혁신학교, 학생인권조례 등 굵직한 정책쟁점을 두고 갈등이 첨예하게 대립되었던 곳이다. 따라서 정책에 대한 심의가 주를 이루었다. 물론, 중간에 교육감의 부재로 인해 서울시 교육정책 전반에 관해서 혼란이 야기되었던 점<sup>29)</sup> 또한 원인 중 하나였다.

**<표 4> 교육위원회 조례 제정 현황**

지역 항목	서울		경기		광주		경남		제주		충북	
	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교
총 발의 건수	1	12	15	16	34	31	10	5	12	11	10	5
총 가결 건수 <sup>1)</sup>	0	8	15	16	26	28	10	5	11	11	10	4
평균 발의 건수	0.1	1.7	2.1	2.7	8.5	10.3	2.0	1.3	2.4	2.8	2.5	1.7
평균 가결율(%)	0	66.7	100	100	76.5	90.3	100	100	91.7	100	100	100
원안가결 건수	-	2	12	14	17	23	4	2	4	4	10	4
수정가결 건수	-	6	3	2	9	5	6	3	7	7	0	0
수정가결율(%)	-	50.0	20.0	12.5	26.5	16.1	60.0	60.0	58.3	63.6	-	-
폐기 및 철회 <sup>2)</sup>	1	4	0	0	8	3	0	0	1	0	0	1

a) 선교는 선출직 교육의원, 지역· 비례대표는 비교육의원, 원안가결 및 수정가결을 포함하고 있음

b) 서울-폐기 4(비교 3), 철회 1; 광주-폐기 1, 철회 10(선교 8); 제주-철회 1; 충북-폐기 1

조례안의 가결 현황을 살펴보면 다음과 같다. 교육의원은 총 82건 중 원안 또는 수정가결을 포함하여 87.8%(72건)의 가결율을 보인 반면에 비교육의원은 총 80건 중 90.6%(72건)을 가결하였다.

28) 김형태의원이 대표발의 한 것으로, “서울특별시 혁신학교 운영 및 지원에 관한 조례안”이다.

29) 광노현 교육감의 정책이 부교육감들로부터 확고하게 집행되지 못하고 복지부동한 형국으로 상황을 예의주시하거나, 반대되는 행위를 한다는 점이 혼란을 야기하였다

두 집단 간 가결율의 차이는 크지 않았다. 지역별 가결율의 순위는 경기, 경남, 충북, 제주, 광주, 서울 순으로 나타났다. 가결율이 낮은 교육위의 경우, 교육의원들이 발의한 조례안의 가결율이 비교육의원 보다 상대적으로 낮았다. 가결율의 차이는 상임위에서 조례에 대한 철저한 심의의 결과인가 아니면 부실한 심의의 결과인가. 낮은 가결율은 발의된 조례안에 문제가 있어 교육위에서 의원들 간 활발한 토론이 이루어진 결과이다. 두 집단 간의 조례 제정을 전체 건수에서 보면 다소간의 차이는 있었지만, 거의 대동소이하다. 서울과 경기도를 제외하면, 다른 지역 교육의원들의 조례안 발의가 비교육의원에 비해 많았지만, 가결건수는 비교육의원들이 발의한 조례가 더 높은 가결율을 보여 주었다.

발의된 조례안의 원안대비 수정가결 현황을 살펴보면, 교육의원은 총 82건 중 원안가결은 57.3%(47건)이며 수정가결은 30.5%(25건)으로 나타난 반면, 비교육의원은 총 80건 중 원안가결은 61.3%(49건)이며, 수정가결은 28.8%(23건)를 차지했다. 이러한 수치를 볼 때 두 집단 간의 원안대비 수정가결율의 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

한편, 서울·광주·제주에 발의한 조례에서 문제점이 발견되어 논의 도중에 폐기나 철회된 발의안이 있었다. 광주의 경우, 철회된 발의안 중 70%가 교육의원이 발의한 법안이었으며, 나머지 30% 중 10%는 회기년도 내에 처리되지 못해 일단 철회했다가 그 다음 회기년도에 상정되어 통과된 경우도 있었다. 이러한 사실은 교육의원들이 교육에 대한 전문적 지식을 갖추고 있더라도 이를 법제적 측면에서 제대로 활용하고 있지 못하다는 취약점을 드러냈다.

## 2. 본회의 및 상임위원회 평가

지방의회의 본회의와 상임위는 의원들이 의정활동을 펼치는 중요한 곳이다. 조례, 시정 질문, 예·결산 심의 등의 활동은 본회의 및 상임위에서 논의되고 결정된다. 본회의는 지방의회 의원 전원으로 구성되는 회의체로 의사일정을 확정하고 상임위에서 심사한 각종 의안을 최종 의결한다. 의원들은 의정활동의 효과적인 수행을 위해 본회의와 상임위에 적극적으로 참여해야 한다. 이런 점에서 의원의 출석율은 의정활동의 성실성과 준비성을 평가하는 중요한 지표이다(조선일 2005: 182). 또한 의원들의 전문성 평가는 본회의 및 상임위에서의 발언 내용을 분석함으로써 객관적 평가가 가능하다.

### 1) 본회의

교육의원과 비교육의원들의 평균 출석율은 <표 5>와 같이 교육의원 92.1%, 비교육의원 89.7%로 나타났다. 서울을 제외한 5개 지역에서 교육의원들의 출석율이 비교육의원들보다 높은 것으로 나타났다. 비교육의원들이 정당 활동을 하고 있다는 점을 고려하더라도 교육의원들이 비교육의원들보다 본회의 활동에 더 적극적으로 참여하고 있었다. 특히 광주의 교육의원들은 100%의 출석율을 보여 6개 교육위 의원 중 1위였으며, 이는 성실한 의정활동을 수행하고 있음을 의미한다. 그 다음은 충북 교육의원과 비교육의원, 경남 교육의원과 비교육의원, 제주 교육의원, 광주 비교육의원 순

으로 나타났다. 반면에 서울의 교육의원들은 79.7%로 교육위원과 비교육위원을 포함하여 가장 낮은 출석율을 보였다.<sup>30)</sup> 어떤 이유를 막론하고, 이는 의원들의 기본 책무를 포기한 행위이며, 불성실한 의정활동이다.

본회의에서 교육위원의 발언횟수는 총 394건, 평균 발언건수는 11.9건이다. 비교육위원의 발언횟수는 총 536건, 의원 1인당 평균은 19.8건으로 본회의의 발언을 비교육위원들이 교육위원보다 더 많은 빈도를 보였다. 교육위원은 본회의에서 교육·학예에 관련된 발언을 주로 하는 반면에 비교육위원은 교육을 포함하여 시정 전체에 대해 발언할 수 있기 때문에 이러한 차이를 보였다. 지역별 발언 빈도를 보면, 광주 비교육위원들의 발언횟수는 총 118건, 1인당 평균 발언건수는 39.3건으로 최다였다. 출석율이 가장 높은 광주 교육위원들은 총 121건에 1인당 평균 발언건수는 30.3건이었다. 그 다음으로는 서울의 비교육위원이 총 196건, 평균 발언 건수 28.0건이다.

〈표 5〉 교육위원과 비교육위원 본회의 활동

항목	지역	서울		경기		광주		경남		제주		충북	
		선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교
평균 출석율(%)		79.7	89.7	87.7	82.4	100	91.5	94.5	92.8	92.5	84.8	98.4	97.2
발언횟수 (총/평균)		52/6.5	196/28.0	29/4.1	20/3.3	121/30.3	118/39.3	50/10.0	81/20.2	118/23.6	60/15.0	24/6.0	61/20.3
발언 내용	단순	37	118	10	15	49	41	19	28	75	37	12	21
	대안	1	6	8	-	2	4	11	19	15	3	1	1
	견제	1	4	4	4	3	3	3	5	9	15	-	4
	심의	13	68	7	1	67	70	17	29	19	5	11	35

본회의에서 의원들의 높은 발언 빈도는 적극적인 의정활동을 펼친 결과인 반면에 출석율이 상대적으로 낮으면 발언 횟수와 평균 발언 건수 또한 저조하였다. 출석율이 가장 낮은 서울 교육위원들의 발언횟수는 총 52건, 평균 발언건수 6.5건이었으며, 두 번째로 출석율이 낮은 경기도 비교육위원들은 총 20건, 의원 1인당 평균 발언건수는 3.3건으로 본회의의 발언 빈도가 가장 낮았다. 이러한 사실은 본회의의 출석율과 발언 빈도 간에 아주 밀접한 연관성이 있음을 입증하는 것이다.

의원들의 본회의 발언 내용을 보면 교육위원은 총 394건 중 단순 의견제시나 질의·응답이 202건(51.2%)으로 가장 많았으며, 정책심의 134건(34.0%), 정책대안 제시 38건(9.6%), 집행부 견제 20건(5.1%) 순이었다. 비교육위원은 총 536건 중 단순 의견제시, 질의응답이 260건(48.5%), 정책심의는 208건(38.8%), 집행부 견제는 35건(6.5%), 정책대안 제시 33건(6.2%) 순으로 나타났다. 두 집단 공히 단순 의견제시나 질의·응답의 비율이 높았지만, 나머지 2개 항목의 비율은 10% 미만이었고, 발언 내용의 질적 비율 또한 거의 유사한 수준이었다. 결국 두 집단 모두 본회의에서 정책대안의 제시나 집행부 견제가 다소 미흡했지만, 발언의 빈도를 고려하면 어느 정도는 집행부에 대한 견제

30) 서울시 교육위원들의 출석율이 낮은 이유는 비교육위원이 교육위원장으로 선출되자, 교육위원들이 1개월 정도 의회를 보이콧하였다. 교육위원들이 복귀 한 이후부터는 타 교육위원의 출석율과 비슷하다.



와 통제가 있었음을 알 수 있었다.

**<표 6> 교육의원과 비교육의원의 단순 및 심의 발언율**

항목	지역		서울		경기		광주		경남		제주		충북	
	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교
단순 질의율	71.2	60.2	34.5	75.0	40.5	34.8	38.0	34.6	63.6	61.7	50.0	34.4		
심의 질의율	25.0	34.7	24.1	5.0	55.4	59.3	34.0	35.8	16.1	8.3	45.8	57.4		
심의 질의율 차이	9.7 비교 우위		19.1 선교 우위		3.9 비교 우위		1.8 비교 우위		7.8 선교 우위		11.6 비교 우위			

<표 6>과 같이 교육의원과 비교육의원 간 발언 내용의 평균율은 비슷하지만, 이를 단순 질의율과 심의 질의율로 구분하면 의원별 그리고 지역별 편차가 나타났다. 단순 질의는 경기를 제외하고는 5개 지역에서 교육의원이 높았다. 심의 질의는 경기와 제주도만 교육의원이 높은 비율인 반면에 4개 지역은 비교육의원이 우위를 나타내었다. 의원들의 집행부에 대한 단순한 현황 질의는 지방의회의 발전을 위해서 결코 바람직하지 못한 현상이다. 질의하는 의원은 집행부의 정책이나 사업의 문제점을 지적하고, 대안을 제시함으로써 집행부를 견제하고 지역 발전에 기여하는 질의가 될 수 있다.

의원들의 심의 질의율을 보면, 경기와 제주는 교육의원이 심의 발언에서 우위를 차지한 반면에 나머지 4개 지역은 비교육의원이 우위를 점하고 있다. 경기도 교육위에서 교육의원과 비교육의원 간 심의 질의율의 차이는 19.1%, 제주는 7.8%의 차이를 나타냈다. 그러나 서울과 광주, 경남과 충북의 경우, 비교육의원들이 교육의원들보다 더 높은 비율로 심도있는 정책 심의나 지적을 하였다. 서울과 충북은 두 집단 간 약 10%대의 차이를 보였지만, 광주와 경남은 한자리수의 미미한 격차를 보였다.

이렇듯 교육의원과 비교육의원 간 심의 질의율의 격차는 질문 내용에 있어 질적 차이가 있음을 나타내는 것이며, 이는 지역적으로도 편차가 있었다. 본회의 발언의 결과, 의원들의 정책대안 제시, 집행부 감시 활동이 단순의견이나 정책심의와 비교하여 현저하게 그 빈도가 낮았다. 그러므로 단순 질의는 자제하고, 심의 질의의 비중을 높여야 한다.

## 2) 상임위원회

교육위 의원들의 평균 출석율은 <표 7>과 같다. 6개 지역 교육의원의 평균 출석율은 95.6%로 비교육의원의 출석율 87.2% 보다 높은 것으로 조사되었다. 경남 교육의원 평균 출석율이 98.9%로 가장 높았으며, 광주 교육의원 97.5%, 충북 교육의원 97.4%, 제주, 서울, 경기 교육의원 89.6% 순으로 나타났다. 비교육의원은 충북 94.9%, 광주 90.0% 순이며, 경기는 76.7%로 상임위 출석율이 가장 낮았다. 경기도 교육위 소속 의원들의 상임위 출석은 교육의원과 비교육의원 모두에서 최하위이다. 충북 교육의원과 비교육의원의 출석율을 통합한 결과, 192.3%로 최상위이며, 본회의 통합

출석율에서도 195.6%으로 1위였다. 본회의 출석율이 낮다면, 상임위 출석율 또한 낮음을 경기 교육위원들이 입증하고 있다. 지방의회의 의정활동이 상임위 중심으로 운영되고 있다는 점에서 교육의원이 비교육의원에 비해 약간 더 성실한 의정활동을 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있겠다.

상임위의 발언횟수는 교육의원이 총 10,646건으로 의원 1인당 322.6건의 발언을 했으며, 비교육의원은 총 5,808건으로 평균 발언횟수는 215.1건이었다. 경기 교육위원들이 3,188건으로 최다이며, 경남 비교육의원은 476건으로 최소 발언을 했다. 평균 발언횟수를 지역별로 살펴보면, 모든 지역에서 교육위원의 발언이 비교육의원들 보다 많이 한 것으로 나타났다.

평균 발언횟수 1위는 경기도 교육위원으로 총 3,188건에 평균 발언 455.4건을 기록했으며, 그 다음은 서울 교육의원 3,007건으로 평균 발언 375.9건, 제주도 교육의원 평균 발언 345.2건, 서울 비교육의원이 300.7건 등으로 조사되었다. 그리고 각 지역 교육위의 통합 발언횟수는 서울이 5,112건(1인 평균 338.3)으로 1위, 경남은 1,232건(1인 평균 135.1)으로 최하위를 기록하였다. 본회의와는 달리 상임위에서는 교육위원들이 비교육의원에 비해 더 적극적으로 의정활동을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 교육위원과 비교육위원의 상임위 활동

지역 항목	서울		경기		광주		경남		제주		충북		
	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	
평균 출석율(%)	94.7	86.4	89.6	76.7	97.5	90.0	98.9	88.1	96.0	87.5	97.4	94.9	
발언횟수 (총/평균)	3007/ 375.9	2105/ 300.7	3188/ 455.4	1232/ 205.3	1120/ 280.0	534/ 178.0	756/ 151.2	476/ 119.0	1726/ 345.2	612/ 153.0	849/ 212.3	488 162.7	
발언 내용 (총/평균)	단순	2002 66.6	1596 75.8	2025 63.5	832 67.5	400 35.7	172 32.2	395 52.3	244 51.3	1393 80.7	528 86.3	333 39.2	139 28.5
	대안	36 1.2	24 1.1	6 0.2	-	58 5.2	32 6.0	18 2.4	18 3.8	38 2.2	5 0.8	5 0.6	5 1.0
	견제	38 1.3	25 1.2	30 0.9	5 0.4	12 1.1	3 0.6	17 2.3	12 2.5	83 4.8	23 3.8	-	2 0.4
	심의	933 31.0	460 21.9	1127 35.4	395 32.1	650 58.0	327 61.2	326 43.1	202 42.4	222 12.9	55 9.0	511 60.2	342 70.1

의원들의 교육위 발언 내용을 살펴보면, 전체적으로 단순 의견제시 및 질의·응답이 많았으며, 그 다음은 심의, 그리고 견제와 대안의 순이었다. 교육위원과 비교육의원 모두 단순 발언이 6,548건(61.5%)과 3,511건(60.1%)으로 최다를 기록하였다. 그 다음으로는 정책심의 관련 발언이 많았는데 교육의원 3,769건, 비교육의원 1,781건으로 나타났다. 지역별 발언 내용을 보면, 단순 의견제시는 제주의 비교육의원이 1인당 평균 86.3건으로 최다, 충북 비교육의원은 1인당 28.5건으로 최소인 반면에 심의 발언은 반대로 충북의 비교육의원 평균 70.1건, 제주 비교육위원의 평균 발언이 9.0건으로 가장 적었다. 광주와 충북의 경우, 다른 지역에 비해 단순 의견제시 보다는 정책 심의와 관련된 발언이 상대적으로 많았다. 따라서 본회의의 평가에서 알 수 있었듯이 단순 발언도 그 나름대로

의미를 부여할 수는 있지만, 상임위 활동에서 의원들은 대안의 제시, 집행부 견제, 심의 등에 주력하여야 훌륭한 의정 성과를 산출할 수 있을 것이다.

### 3. 예·결산 평가

지방의원의 예산안에 대한 심의와 결산은 집행부의 정책과정에 참여하는 수단이며, 행정 서비스의 적절성과 재정구조를 평가하는 중요한 정책도구이다(이주희 2006: 21; 이영희·이영균 2010: 200). 의원의 예산 편성 및 결산에 대한 심의는 집행부에 대한 통제의 수단이지만, 또 다른 측면에서 보면 의정활동을 평가할 수 있는 지표가 될 수 있다. 즉 의원들의 예·결산 심의 과정에 대한 발언 빈도와 지적에 따른 집행부의 개선 조치 등을 평가할 수 있다. 교육위에서 예산 심의는 편성 항목의 적절성과 삭감을 살펴보았으며, 결산 심의는 지적, 시인, 이행 조치 등을 살펴보았다.

<표 8>에 예·결산 활동을 정리하였다. 교육위원의 예산 심의 발언은 총 158건으로 의원 1인당 평균 심의 발언은 4.7건, 비교육의원은 총 73건, 평균 2.7건으로 교육위원이 집행부의 예산안 편성에 대해 적극적으로 활동하였다. 지역별 예산 심의건수는 소속 의원이 적음에도 불구하고 65건(의원 평균 9.2건)을 기록한 광주 교육위의 활동은 타 지역과 비교하여 현저한 성과를 산출하였다. 반면에 가장 낮은 예산 심의를 보인 교육위는 제주로 8건(의원 평균 0.8건)이었다. 예산 심의의 건수 차이는 집행부와 교육위 의원 간 사전에 예산에 대한 충분한 논의가 이루어졌다면 교육위에서 수정과 삭감이 적었을 것이다. 그러나 이외는 반대의 경우, 의원들의 집행부 예산에 대한 철저한 심의 과정에서 많은 수정과 지적이 있었을 것이며, 그 결과 높은 발언 빈도가 산출되었을 것이다.

**<표 8> 교육위원과 비교육위원의 예·결산 활동**

항목	지역		서울		경기		광주		경남		제주		충북	
	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교
예산심의	44	14	42	16	38	27	7	6	5	3	22	7		
발언/평균	58/3.8		58/4.4		65/9.2		13/1.4		8/0.8		29/4.1			
결산심의	484	264	99	38	227	130	101	81	125	86	227	169		
발언/평균	748/49.8		137/10.5		357/51.0		182/20.2		211/23.4		396/56.5			
총발언/평균	806/53.7		195/15.0		422/60.2		195/21.6		219/24.3		425/60.7			

결산 심의와 관련하여 교육위원은 총 1,263건의 발언을 했으며, 의원 1인당 평균 심의 발언은 38.3건이었고, 비교육의원은 총 768건으로 의원 1인당 평균 심의 발언은 28.4건으로 나타났다. 충북 교육위는 의원 평균 56.5건으로 1위를 기록했으며, 6위 경기 교육위는 평균 10.5건으로 나타났다. 예산 심의와 마찬가지로 결산 활동에서도 교육위원의 의정활동이 비교육의원 보다 더 많은 성과를 산출하였다. 결산 심의에서 충북, 광주, 서울은 높은 성과를 낸 반면에 나머지 3개 교육위는 부실한 결산 심의에 임했음을 알 수 있다.

한편 예·결산 심의의 발언 건수를 지역으로 세분하면, 의원 1인당 평균 총발언 건수는 충북

60.7건, 광주 60.2건, 서울 53.7건 순이었으며, 최하위는 경기 15.0건으로 조사되었다. 그 결과 충북 교육위가 가장 열성적인 예·결산 활동을 했다. 그러나 경기도 교육위는 서울 다음으로 13명의 교육위 의원들이 활동하고 있지만, 예·결산 심의는 의원 개인 당 평균 15건을 다루었다. 경기도 교육위의 예·결산 활동을 타 교육위와 비교하면 그 성과가 매우 저조하다. 사전에 집행부가 교육위와 협의과정을 거쳐 예산안이 상정될 경우, 의원들의 역할이 미미할 수도 있다. 문제는 경기도 교육위의 결산 심의 또한 다른 지역과 비교하여 발언 빈도가 극명하게 낮았다. 집행부가 예산 집행에 있어 원칙과 불용액(不用額) 없이 잘 집행한 결과, 심의 사항이 적은 것인가. 아니면 교육위 의원들이 결산 심사를 부실하게 했는가.

6개 지역 교육위원들은 예산 심의보다는 결산 심의에 치중하고 있었다. 그 이유는 무엇인가. 예산 심의는 두 기관이 사전에 차년도 예산에 대한 밀도 있는 설명과 조정, 협의가 이루어진 결과, 발언 빈도가 낮을 수도 있다. 그러나 결산 심의의 발언 빈도는 집행기관의 부적절한 예산 집행에 대한 질의, 불용액, 예산 집행 대비 사업 목표의 미달, 연속성을 띤 사업의 차년도 예산 수립을 위한 참고 사항 등을 중심으로 의원들이 질의하는 과정에서 예산 심의 보다 더 많은 질문이 제기되었기 때문이다.

#### 4. 행정사무 감사 평가<sup>31)</sup>

행정사무 감사·조사는 지방의회가 의결한 정책이 집행기관에서 제대로 실행되고 있는가를 감사하며, 특정한 사안에 대해 조사를 실시하는 것이다(이영균·이재영 2009: 167). 감시 및 통제 기능을 근거로 교육위는 집행부의 사무를 감사·조사할 수 있다. 이를 위하여 현장의 확인, 서류의 제출, 교육감의 출석과 의견진술 등을 요구할 수 있다. 행정 전반에 걸쳐 진행되고 있는 행정사무 감사는 사후적인 조치를 취하는 행위로 정책의 집행과정에서 나타나는 집행부의 행정활동을 감독하고, 부정, 비리, 오류에 초점을 두고 있다.

교육위의 행정사무 감사 결과는 <표 9>와 같다. 감사 지적 건수를 보면 교육위원의 경우, 총 1,962건으로 의원 1인당 평균 지적 건수는 59.5건, 비교육위원은 총 1,283건, 의원 1인당 평균 지적 건수는 47.5건으로 교육위원의 감사 활동이 더 활발하였다. 서울 교육위의 교육위원이 최다이며(607건/평균 70.2건), 제주 교육위의 비교육위원(76건/평균 27.1건)은 최저였다. 지역별 감사 활동의 빈도 또한 서울이 최다(1,054건/평균 70.2건)이며, 제주(573건/평균 27.1건)가 최저로 나타났다. 이러한 결과는 피감기관의 본청, 교육지원청, 산하 기관수의 차이에서 기인하고 있었다. 예컨대, 서울 시교육청은 본청을 포함하여 11개의 지원교육청, 40개의 산하기관 등 총 51개가 감사의 대상인 반면에 제주는 본청 1개, 교육지원청 2개, 산하기관 8개 등 11개 기관이 감사 대상이다.

31) 행정사무 조사는 광주광역시 교육위 1곳 만 실시된 관계로 조사 대상에서 제외하였다.

〈표 9〉 교육위원과 비교육위원의 행정사무 감사 활동

항목	지역	서울		경기		광주		경남		제주		충북	
		선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교
감사 지적 건수		607	447	439	230	222	95	324	249	168	76	202	186
발언/평균		1,054/70.2		669/51.4		317/45.2		573/63.6		244/27.1		388/55.4	
이행조치 (시인) 처리		186	152	231	115	155	61	268	206	108	66	174	106
발언/평균		338/22.5		346/26.6		216/30.8		474/52.6		174/19.3		280/40.0	
총발언/평균		1,392/92.8		1,015/78.0		533/76.1		1,047/52.6		418/46.4		668/95.4	

위원의 지적에 대한 집행부의 이행조치는 정책결정의 합리성 제고에 기여하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 맥락에서 집행부의 이행 조치관련 발언을 비교하면, 교육위원은 총 1,222건으로 평균 건수는 37.0건이었다. 비교육위원은 총 875건, 평균 건수는 32.4건으로 나타났다. 경남 교육위의 교육위원들의 이행 관련 발언이 268건(평균 53.6건)으로 최다이며, 제주 비교육위원은 66건(평균 16.5건)으로 가장 낮았다. 한편 지역별 이행 처리의 건수는 경남이 1위(474건/평균 52.6건), 제주는 최하위(174건/평균 19.3건)였다. 그러나 행정사무 감사의 전체 발언 평균은 경남 교육위가 95.4건으로 1위를 차지하였다.

6개 지역 교육위 소속 의원들의 감사 지적 및 이행 조치 발언을 분석한 결과, 의원들은 이행 조치(평균 31.9건) 보다는 감사 지적(평균 52.1건)에 치중한 의정활동을 전개하고 있었다. 감사 기간 동안 집행된 사업의 성과를 평가하는 것도 중요하지만 감사 과정에서 의원들의 지적 사항이 개선되었는가를 확인하는 것 또한 중요한 의정활동의 일부분이다. 의원들이 요구한 시정 조치가 개선되지 않았다면, 이러한 질의는 공염불에 불과하다. 의원들은 본인이 지적한 사항이 집행부에서 제대로 이행되었는가를 반드시 확인할 필요가 있다.

## 5. 청원 평가

청원은 지방의회가 주민들의 어려움을 청취하고 이를 해결하기 위한 주민대표의 기능이다. 주민이 시정에 관한 불만이나 희망, 개선사항을 시의회 의원 1인 이상의 소개를 받아 서면으로 제출하는 청원제도는 지방의회의 주민 대응성과 대표성이 높고, 낮음을 보여주는 척도이다. 주민들의 교육위에 대한 청원이 낮다는 것은 교육위원들과 주민 간 접촉이나 연대에 있어 다소간의 거리감이 있는 것으로 판단할 수 있다. 그리고 제기된 청원의 처리 결과에 불만족을 표출하는 주민이 증가한다면, 주민 청원은 감소할 것이다(지충남 외 2011: 161). 청원의 처리 절차는 의회 접수→본회의 의결→시장의 처리→통보 등의 순서로 이루어진다.

전반기 교육위의 청원을 <표 10>에 정리하였다. 8건의 청원이 접수되어 심사가 이루어진 지역은 서울, 경기도, 제주도 등 3곳이다. 서울시 교육위에 접수, 처리한 청원은 3건이었다. 교육위원 최OO이 2건을 받았다. ‘홍익 초·중·고 이전에 따른 대체부지 지정’에 관한 건이다. 교육위는 현재

법원에서 소송중이라는 이유로 이 안건을 위원회에서 폐기하였다. 또 다른 건은 ‘학교 회계직원 채용에 있어 교육감이 직접 고용해달라는 청원’에 대해 교육위는 해당 사항이 없다는 이유로 폐기하였다. 한OO 교육의원이 ‘학생인권조례안 반대에 관한 청원’을 접수받았다. 교육위는 원안을 가결하여 본회의에 이관했지만, 부결되었다. 서울 교육위는 3건의 청원을 심사하여 2건은 상임위에서 폐기, 1건은 본회의에서 부결하였다.

〈표 10〉 6개 지역 교육위원회 청원 활동

항목	지역	서울		경기		광주		경남		제주		충북	
		선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교	선교	비교
심사 건수		3		1	2						2		
본회의	가결			1	2								
	부결	1											
위원회 폐기		2											
집행부 이송										2			

경기도 교육위 교육의원 이OO은 ‘학교 회계직원의 교육감 임용 조례 제정’ 청원을 받았으며, 김OO 비교육의원은 ‘경기도교육청 소속 학교회계 직원에 관한 교육감 임용 조례 제정을 촉구’하는 청원을 접수받았다. 2건은 교육위를 통과하여 본회의에서 원안 가결되었다. 윤OO 비교육의원은 ‘한국애니메이션고 산학겸임교사 계약’의 청원을 교육위 통과시켜, 본회의에서 원안을 가결하였다. 청원 3건은 교육위 및 본회의에서 가결되었다.

제주 교육위의 김OO 비교육의원은 ‘정당후원 관련 교사 증징계 방침 철회 및 법원 판결을 존중한 합당한 처리지원’ 청원과 ‘불합리한 고습소 수강료’ 청원 등 2건을 받아 교육위에서 논의하였다. 그 결과 집행부가 처리함이 바람직하다고 판단하여 교육위는 원안을 가결한 후, 청원을 교육감에게 이송하였다.

주민들의 청원이 많을수록 주민의사가 대표기관에 잘 반영되고 있는 것으로 간주할 수 있다. 민의 반영과 관련하여 상반기 동안 6개 교육위가 처리한 청원 건수는 총 8건에 불과하다. 주민들의 청원 활용도가 낮은 이유는 첫째, 주민들의 청원제도에 대한 낮은 인지도; 둘째, 청원이 의회의 교육위나 본회의에서 가결되더라도 법적 구속력을 결여하고 있다는 점; 셋째, 지방의회에서 청원 원안 가결되었더라도, 그 결과는 시정에 반영되지 않을 수도 있다는 점; 넷째, 처리하는 절차의 복잡성으로 인해 다소간의 시간이 소요된다는 점; 다섯째, 청원 접수에 있어 반드시 의원의 소개를 받아야 하는 절차상의 복잡성이다. 이런 이유로 주민들은 청원 대신에 진정, 항의, 건의를 이용하면서 청원의 효용성은 매우 낮은 편이다. 주민들의 청원 이용을 활성화하려면 의회가 가결한 청원에 대해 법적 구속력의 부여, 의원의 소개라는 절차상 요건의 삭제, 청원제도에 대한 적극적인 홍보가 요구되고 있다.

## Ⅳ. 의정활동 평가 및 정책적 함의

### 1. 평가

이 연구는 6개 지역 시·도 교육위에서 활동한 의원들의 상반기 의정활동을 분석하였다. 구체적으로 입법 2개, 의결 8개, 감사 2개, 주민대표 2개 등 총 14개 평가 지표를 사용하였다. 33명 교육의원과 27명 비교육의원의 1인당 평균 의정활동을 비교하여 <표 11>에 요약하였다. 교육의원은 본회의 및 교육위 출석, 교육위 발언 횟수 및 발언 내용, 예·결산 심의, 행정사무 감사의 지적 및 이행조치 등 8개 지표에서 비교육의원 보다 뛰어난 의정활동을 펼쳤다. 반면에 비교육의원은 조례 발의 및 가결, 본회의 발언 횟수와 발언 내용 등 4개 항목에서 교육의원 보다 우수한 의정활동을 전개하였다. 그리고 총 8건에 불과한 청원은 심사 및 처리 내역에서 두 집단 간 차이가 없는 것으로 나타났다. 두 집단의 교육·학예에 관한 14개 지표를 토대로 의정활동을 분석한 결과, 교육의원의 활동성도가 약간 높게 산출되었다. 그리고 교육위의 지역별 의정활동을 살펴 본 결과, 광주시 교육위의 활동이 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 11> 교육의원과 비교육의원의 의정활동 비교

(단위: 평균 건수)

평가 지표	교육의원	비교육의원
조례 발의	2.5	3.0
조례 평균가결	2.2	2.7
본회의 출석율(%)	92.1	89.7
본회의 발언 횟수	11.9	19.9
본회의 발언 내용	11.9	19.8
교육위 출석율(%)	95.6	87.2
교육위 발언 횟수	322.6	215.1
교육위 발언 내용	322.9	201.7
예산 심의 발언	4.7	2.7
결산 심의 발언	38.3	28.4
행정사무 감사 지적	59.5	47.5
행정사무 감사 이행조치	37.0	32.4
청원 심사	0.1	0.1
청원 처리 내역	0.1	0.1

교육위의 의정활동을 종합적으로 평가하면 첫째, 지방의회의 대표적인 입법활동은 조례의 제정이며, 이는 의원들의 전문성과 직결되는 문제이다. 조례 발의에 있어 교육의원과 비교육의원의 평균 발의건수는 각각 2.5건, 3.0건이었고, 평균 가결건수는 2.2건, 2.7건이었다. 조례 발의 및 가결에 있어 이들 집단 간 확연한 차이를 보이고 있었다. 교육의원들이 교육에 대한 전문적 지식을 갖고는 있지만, 이를 법제적 측면에서 내용이나 절차 등을 잘 활용하지 못함으로써 비교육의원보다

가결율이 낮은 것으로 추정할 수 있다.

교육위를 구성함에 있어 교육학계는 교육위원이 교육경력자로서 전문성을 갖추고 있음을 강조하고 있다(김용 2012: 20). 전문성의 발휘를 입증할 수 있는 대표적 사례 가운데 하나는 조례 제정이다. 그러나 6개 교육위의 조례 제정을 보면, 교육의원 보다 오히려 비교육위원의 조례 제정율이 더 높게 나타났다. 이런 점에서 전문성을 강조하고 있는 교육학계의 주장은 조례 제정과 관련하여 논리적 타당성이 약함을 알 수 있다.

둘째, 본회의 및 상임위 활동에 관한 평가이다. 본회의 출석율은 교육의원 92.1%, 비교육의원 89.7%로 교육의원들의 성실성이 더 높음을 알 수 있었다. 지방의원으로서 의회 출석은 가장 기본적인 책무이다. 비교육위원의 낮은 출석율은 정당 및 지역구 활동과 일정한 관계가 있다. 그리고 서울시 교육의원들의 출석율이 타 교육위 교육의원과 비교하여 저조한 이유는 교육위 위원장을 비교육위원으로 선출한 것에 대한 항의로써 교육의원들이 1달 정도 의회 출석을 거부하였기 때문이다.

본회의 발언 횟수와 관련하여 교육의원은 평균 11.9건, 비교육의원은 19.8건이었다. 교육위원의 관련 업무는 교육·학예로 국한되지만, 비교육위원의 영역은 교육, 행정, 복지, 환경, 사회 등 지방자치 전반에 대해 질의할 수 있다. 두 집단 간 본회의 질문 빈도의 차이가 나는 요인이다. 발언의 내용 빈도에서 교육의원과 비교육의원 모두 단순 의견제시나 정책 심의에 집중한 반면에 대안 제시, 집행부 견제는 미흡했으며, 교육의원에 비해 비교육위원의 활동이 더 활발하였다. 의회의 집행부 견제는 통제 기능이다. 집행부의 잘못된 정책에 대해 교육위의 기탄없는 비판과 대안 제시는 지방 교육의 발전을 위한 초석이 될 것이다.

교육 상임위의 출석, 발언 횟수와 그 내용에 대한 평가이다. 상임위 출석율은 교육의원 95.6%, 비교육의원 87.2%로 교육의원이 월등히 좋은 출석율을 보이고 있다. 발언 횟수는 교육의원 평균 322건, 비교육의원 215건이며, 발언의 내용은 교육의원 322건, 비교육의원 201건으로 두 집단 모두 단순발언이 많았다. 현재 지방의회의 운영이 상임위 중심으로 이뤄지고 있다는 점을 고려한다면 높은 출석율과 심도 있는 질의가 행해져야 한다.

셋째, 예·결산 활동을 평가하면 교육위원의 예산심의 평균은 4.7건, 비교육의원은 2.7건이었다. 또한 결산심의 역시 교육의원은 평균 38.3건이었고, 비교육의원은 28.4건으로 예·결산 심의 모두에서 교육위원의 활동이 활발하였다. 그리고 교육위원회 소속 의원들은 집행부가 관련 예산을 상임위에 상정하기 이전부터 어느 정도 예산에 관한 조정과 협의 과정을 거치는 관계로 예산 심의 활동은 빈약한 반면에 결산 심의는 집행 예산의 성과 평가, 불용액, 차년도 예산 수립의 참고 등 다양한 질의가 전개된 관계로 의정활동이 활발하다.

넷째, 행정사무에 대한 감사에서 교육위원의 감사 지적 건수의 평균은 59.5건, 비교육의원은 47.5건이었다. 이행 조치를 보면 교육의원은 평균 37건, 비교육의원은 32.4건으로 교육위원의 행정사무 감사 활동이 더 높은 것으로 나타났다. 교육위원들은 감사 지적에는 열성적이었지만, 지적 사항의 이행 조치를 확인하는 것에는 다소 소홀히 하였다. 따라서 지적사항의 이행 여부를 확인하는 의정활동을 펼쳐야 한다.

다섯째, 교육위의 청원에 관한 평가이다. 의원들의 다양한 의정활동 중 청원은 주민을 대표하는 주요한 기능으로 주민과 지방의회가 직접 소통하는 제도이다. 주민들의 높은 혹은 낮은 청원의 빈



도는 교육위의 주민 대응성과 대표성이 높고, 낮음을 판단하는 척도이다. 문제는 주민들의 청원이 대체적으로 낮다는 점이다. 이는 의원 소개 절차를 반드시 거쳐야 하는 절차의 복잡성, 법적 구속력의 결여 등과 관련이 있다. 전반기 6개 교육위 가운데 서울 3건, 경기 3건, 제주 2건 등 총 8건의 청원이 접수되었다. 두 집단의 청원 활동은 큰 차이가 없었으며, 주민들의 청원 제기가 있음에도 불구하고, 진정이나 항의에 비해 그 활용도가 매우 낮았다. 그러므로 청원의 이용을 활성화할 수 있는 제도적 개선이 필요한 시점이다.

## 2. 정책적 함의

의원의 입법활동에서 가장 전문성을 요구하는 조례의 발의 및 가결율을 살펴 본 결과, 교육학계가 주장하고 있는 교육위원의 ‘전문성’이 부각되지 않았다. 비교육위원의 의원 1명당 평균 조례 발의와 가결율이 더 높았다. 조례 제정에 있어 전문성도 중요하지만, 법안을 만들려는 그리고 내실을 다하려는 의지와 열의가 있다면 조례 발의와 가결에 있어 중요 요인이 아닐 수도 있다.

현재 지방의회의 의원들이 조례를 제정하려면 지방자치법의 제약성으로 많은 어려움이 따른다. ‘법령의 범위 내에서’만 조례의 제·개정이 가능한 구조이기 때문에 조례 제정권이 제약을 받는 형태로 이는 지방의원들의 역할에 대한 범위를 축소시키고 있다. 따라서 교육위원을 포함하여 지방의원들은 해당 상임위 또는 지방의회 전체 차원에서 지역 발전을 위한 조례 제정의 의지가 있더라도 상위 법령에 저촉되어 제약을 받고 있다. 이런 이유로 지방의회에서 가결된 조례 중 위임 조례가 다수를 차지하고 있었다. 지방의회가 조례를 제정함에 있어 지역의 특성과 환경을 고려할 수 있도록 상위법의 적용 범위를 확대한다면, 지방의회는 주민과 지역 발전을 위해 보다 많은 조례 활동을 펼칠 것이다. 이러한 법률 적용의 확대 이외에도 조례 제정의 활성화를 위해서는 입법 역량의 확대 또한 중요하다. 즉 의원 개개인의 조례 제정에 대한 노력과 의지가 먼저 선행되어야 한다. 그리고 입법지원기능의 강화를 위한 유급보좌관제 도입도 고려해야 한다(문원식 2010: 152).

출석율은 지방의원들의 성실성을 측정하는 지표이다. 과거와는 달리 지방의원들의 본회의와 상임위 출석율은 높은 편이다. 교육위원들의 출석율은 비교육위원보다 더 높지만, 교육위 의원들의 평균 90% 출석율은 매우 바람직한 현상이다. 비교육위원은 정당 활동, 지역구 관리 등 교육위원에 비해 다양한 활동을 수행하고 있지만, 의원의 낮은 출석율은 기본적인 책무를 다하지 않은 행위이다. 의원들의 출석율이 저조하면 훌륭한 의정 성과를 결코 기대할 수 없다. 낮은 출석을 보완하는 방법으로는 의회 홈페이지에 의원들의 본회의 및 상임위 출석을 공개함으로써 이들의 출석율을 신장시킬 수 있다.

예·결산 심의는 지방의회가 집행부를 통제하는 또 다른 수단이다. 교육위 의원들의 예산 심의 관련 발언은 <표 11>과 같이 빈약한 반면에 결산 심의과정에 발언이 집중되어 있었다. 편성된 예산이 적절하게 사용되었는가를 사후 확인하는 결산 심의는 중요하다. 그러나 사전에 교육위와 집행부 간 예산 편성에 대해 충분한 협의와 조정이 있었다더라도, 의원들이 상임위에서 잘 판단하여 예산의 효율성, 불필요한 항목의 삭감, 지방의 재정 규모에 적절한 예산 편성, 공정한 분배 등에 대해 객관적이고 공정한 잣대로 예산 심의에 임했다더라면 교육위원들의 발언 빈도는 높게 산출되었

을 것이며, 철저한 예산 심의가 가능할 것이다. 예산 심의에 있어 의원들의 역량을 강화하기 위해서는 의원 스스로의 적극적인 노력과 예산제도에 대한 기본적인 이해 및 분석 능력을 갖추어야 한다. 이러한 것들을 토대로 예산 심의 과정에서 의원들은 편성 근거가 없는 예산, 과다 계상 예산, 그리고 낭비성·소모성 성격의 불필요한 예산을 추출하여 삭감시킬 수 있을 것이다.

집행부의 행정적 오류를 지적하고 시정을 요구한다는 측면에서 보면, 행정사무 감사는 집행기관의 전반적인 업무의 효율성을 높이는데 기여하고 있다. 문제는 교육위원들의 경우, 행정사무 감사에서 지적 건수는 많은 반면에 이행 조치와 관련된 발언 빈도는 낮은 것으로 나타났다. 즉 사후 조치로써 지적 사항의 개선이나 이행에 관해서는 의원들이 대체로 부주의한 편이었다. 의원들은 지적 사항의 이행 여부에 보다 많은 관심을 가져야 한다. 그렇지 않다면 행정사무 감사의 '지적'은 질문하기 위한 '지적'에 불과하며, 집행부의 업무 효율성을 기대할 수 없을 것이다.

주민 청원은 시민적 법치국가에 있어 가장 고전적인 권리이며, 지방자치법 제73조에 주민 청원을 규정하고 있다. 주민들의 지방의회에 대한 낮은 청원은 교육위를 비롯하여 광역과 기초 지방의회와 의원들이 적극적으로 해결해야 할 공동의 문제이다. 주민을 대표하는 기능인 청원의 실제 이용은 매우 저조한 편이었다. 청원 절차의 복잡성, 많은 시간의 소요, 의원의 개입, 법적 구속력의 결여, 핑퐁식 이송, 홍보 부족 등을 이유로 주민들은 청원 이용을 기피하면서 진정이나 항의를 활용하고 있었다.

주민들의 청원 이용이 낮다는 사실은 오래전에 인지되었으며, 주민의 이해부족이 원인 가운데 하나이다(문원식 2010: 153). 청원의 활성화를 위해서는 먼저 열린 의회를 지향해야 한다(김선엽 2012: 343).<sup>32)</sup> 지방의회는 주민 청원의 활성화를 위한 해법을 모색해야 함에도 불구하고 여전히 소극적 자세를 취하면서 제도적 한계를 타하고 있다. 청원과 관련된 법의 개정이 가능하다면, 이제는 적극성을 보여 주민들이 청원을 이용할 수 있는 제도적 조치를 취해야 한다. 지방자치법 제60조는 청원을 법규가 아닌 지방의회의 규칙으로 규정하고 있다. 이는 청원인의 권리 의무에 영향을 줄 수 있다는 판단에서 의회 규칙보다는 조례로 개정하는 것이 타당하다. 뿐만 아니라 주민 청원제도를 유명무실하게 만든 '지방의원의 소개'라는 의무 조항도 폐지되어야 한다.

## V. 결론

2010년 6월 2일, 제5대 전국동시지방선거가 실시되었다. 지방선거에서 선출된 의원은 지역구, 비례대표 그리고 교육위원으로 분류할 수 있다. 지방의회의 출범 이후, 시·도 교육위는 지방의회의 상임위로서 교육위원과 지역구 및 비례대표가 함께 참여하는 통합형 교육위원회의 성격을 갖고 있다. 이런 점에서 2010년은 교육위가 일반 지방자치기관에 통합되는 원년이었다. 그러나 지방교육자

32) 이를 위해 시민위원 공모제 및 인재등록제도 도입, 의정간담회와 주민과의 대화 추진, 의정활동 관련 CATV, 인터넷, 지역 민영방송을 통한 중계, 위원회 회의록 즉시 홈페이지 공개, 의정홍보물이나 시청뉴스 등을 통한 의회소식의 적극 소개, 의정모니터 제도 운영 등을 제안하였다(한국자치행정학회 2009: 155).

치 법의 개정으로 기존의 교육의원 선출은 일몰제를 적용하여 2014년부터 주민직선의 교육의원 선출을 폐지하고, 일반 광역의원으로 충원할 예정이다.

이 연구는 입법, 의결, 감시, 주민대표 등 14개의 평가 지표를 적용하여 6개 지역 교육위의 상반기 의정활동을 분석하였다. 평가 지표 중 교육의원은 본회의 및 교육위 출석, 교육위 발언 횟수 및 발언 내용, 예·결산 심의, 행정사무 감사의 지적 및 이행조치 등 8개 항목에서 비교육의원 보다 탁월한 의정활동을 했다. 그리고 비교육의원은 조례 발의 및 가결, 본회의 발언 횟수와 발언 내용 등 4개 항목에서 교육의원 보다 더 나은 의정활동을 펼쳤다. 또한 총 8건에 불과한 청원은 두 집단 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

결과적으로 교육·학예에 관한 교육의원과 비교육의원의 의정활동은 교육의원이 약간 높은 성과를 산출하였다. 그러나 의원들의 입법활동에서 전문성과 관련하여 조례 발의와 가결은 비교육의원의 활동성과가 더 높게 산출되었다. 교육의원들이 교육 부문에서는 전문성을 갖추고 있었지만, 이를 법제화하는 부분에서 제대로 활용하지 못하는 취약점을 노출하였다. 지역별 교육위 활동에서 광주 교육위의 의정활동을 타 시·도 교육위와 비교하면, 가장 많은 의정활동을 펼친 것으로 나타났다.

한편, 교육학계와 정치·행정학계 간 교육자치와 일반자치라는 분리론과 통합론 논쟁이 지속되고 있는 상황임에도 불구하고, 지방선거의 교육의원 선출제도는 일몰제를 적용하여 2014년 폐지가 예정되어 있다. 뿐만 아니라 지방의회에 설치된 교육위 또한 2014년 6월 30일까지지만 존치한다. 그러나 교육의원과 비교육의원 간 의정활동을 비교한 결과, 교육의원들은 전문성·특수성·성실성을 바탕으로 4개 분야를 제외하고는 비교육의원 보다 더 나은 성과를 나타내었다. 따라서 지방교육의 전문성과 특수성을 고려한다면 국회에서 시·도 교육위와 교육의원에 대한 일몰제 적용의 법률적 재고가 필요하다.<sup>33)</sup> 교육은 국가의 백년지대계(百年之大計)이기 때문이다.

이 연구의 한계는 교육위의 상반기 의정활동을 분석함에 있어 회의록을 중심으로 고찰하였다는 점에서 의정활동에 대한 설명이 제한적이었다. 의정활동에 대한 가장 객관적인 평가는 회의록 이외에도 주민과 전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시, 분석한 결과를 총합하여 분석해야 한다.

## 참고문헌

- 가상준. (2009). 국회의원 투표 행태 분석: 지방교육자치 관련 법안을 중심으로. 『의정연구』. 15(2): 67-89.
- 강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회 의정활동평가: 광주광역시의회(1991-2001)를 중심으로. 『한국지방자치학회보』. 14(3): 5-19.
- 고 전. (1998). 교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제 분석: 민주성과 전문성 면에서 본 제1·2·3기 교육위원회. 『교육정치학연구』. 5(2): 123-150.

33) 민주당 통합당 유성엽 국회의원이 2013년 3월 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 일부 개정안을 발의하였다. 시·도 교육위원회와 교육의원의 일몰제 적용 폐지를 존치로 변경하겠다는 내용이다.

- \_\_\_\_\_. (2006). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. 「교육행정학연구」. 24(3): 141-164.
- \_\_\_\_\_. (2007). 2007 교육감 주민직선 결과 및 쟁점분석. 「교육행정학연구」. 26(2): 133-152.
- 권영주. (2011). 지방자치역량 및 지역 리더십: 일반자치와 교육자치의 기관구성을 중심으로. 「지방행정연구」. 5(3): 3-34.
- 김경희·김대옥·오대영. (2011). 지방교육자치 권한에 대한 시·도지사와 교육감의 인식 차이 분석. 「한국행정연구」. 20(3): 201-230.
- 김선엽. (2012). 지방의회의 의정활동에 대한 효율성 비교분석: 광역지방의회를 중심으로. 「사회과학연구」. 29(1): 327-348.
- 김성호·황아란·안영훈. (2002). 「지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영하. (2009). 지방의회 상임위원회의 전문성이 의정활동에 미친 영향 분석: 민선 4기 대 구와 경북지역 지방의회를 중심으로. 「21세기정치학회보」. 19(2): 199-235.
- 김 용. (2011). 지방교육자치제도의 변천과정에 대한 대가와 전망: 미국 교육자치제도의 생 성과 변천 과정에 비추어. 「교육발전연구」. 27(1): 89-110.
- \_\_\_\_\_. (2012). 교육자치의 운영제도: 지자체장, 교육감, 지방의회, 교육위원회의 관계. 「교육비평」. 27: 10-23.
- 김용일. (1997). 교육위원회 구성에서 정당 관여의 문제에 관한 고찰. 「교육정치학연구」. 4(5): 93-118.
- \_\_\_\_\_. (2010). 교육의원 선거 관련 법률 개정 과정 분석 연구. 「교육행정학연구」. 28(4): 187-207.
- 김운주. (2011). 「지방교육자치에 있어서 현행교육위원회제도의 문제점과 개선방안」. 석사학위논문. 충북대학교 법무대학원.
- 김혜숙. (1981). 「우리나라 교육자치제에 관한 이론적 고찰」. 석사학위논문. 연세대학교 교육대학원.
- 김홍주 외 3명. (1999). 「지방교육자치제도 재구조화 연구」. 한국교육개발원.
- 나민주 외 3명. (2008). 「시도교육감협의회 역할 강화방안」. 충북대학교 지방교육연구센터.
- 노인만. (2008). 지방의회 의정활동 평가: 질문권을 중심으로. 「지방정부의 경쟁력 제고」. 한국정부학회 하계학술대회 발표논문 자료집. 175-204.
- 문원식. (2010). 지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안: 경기도의회를 중심으로. 「한국정책연구」. 10(3): 137-156.
- 박재용·신원득. (2012). 지방간 조례안 공동발의 연결망 형성 분석: 경기도의회 여성가족평생 교육위원회를 중심으로. 「한국정책연구」. 12(1): 77-98.
- 박혜자·오재일·강인호. (2003). 지방의회 시정질의를 내용과 성격에 관한 시계열 분석: 광주광역시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 15(3): 5-22.
- 서울특별시의회. (2006). 「효율적인 예산심의를 위한 예산심사기법」.
- 손재식. (1991). 「한국지방자치의 진로」. 서울: 박영사.
- 송기창. (2006). 교육위원 제도의 쟁점과 과제. 「교육행정학연구」. 24(4): 187-210.
- \_\_\_\_\_. (2010a). 지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제. 「교육정치학연구」. 17(4): 121-145.
- \_\_\_\_\_. (2010b). 지방교육행정체제 개편의 쟁점과 과제. 『교육행정학연구』. 28(4): 405-429.
- 심건길·박영주. (2001). 지방기초의회 의정활동의 실태조사와 분석평가. 「광주전남행정학회보」. 8: 1-40.

- 양승실. (2010). 「지방교육 행·재정 체제 선진화 방안 연구」. 한국교육개발원.
- 윤정일 외. (2004). 「지방교육자치 쟁점 분석 및 개선방안」. 한국교육단체총연합회.
- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 17(2): 23-43.
- 이기우. (2007). 「지방자치법」. 서울: 대영문화사.
- 이덕난. (2010). 교육감 직선제 폐지 및 교육·일반자치 통합 논의에 대한 검토. 「이슈와 논점」. 137.
- 이덕난·이정진. (2011). 주요국의 교육감 선출제도 및 시사점. 「이슈와 논점」. 291.
- 이동엽·김혜숙. (2011). 역사적 제도주의 관점에서의 우리나라 교육위원회제도 변화 원인 분석. 「교육정치학연구」. 18(1): 83-109.
- 이승중. (2005). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이영균·이재영. (2009). 지방의회 행정사무감사의 실태분석. 「지방행정연구」. 23(2): 165-193.
- 이영희·이영균. (2010). 지방의회 의정활동 평가: 성남시 광주시 하남시를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 14(2): 179-209.
- 이정훈·김진윤. (2010). 지방의회 의정기능의 실태화 활성화 방안: 대구광역시 의회를 중심으로. 「대한정치학회보」. 17(3): 215-241.
- 이종수. (2010). 지방의회 행정사무감사의 실효성에 관한 연구: 서울시 의회를 중심으로. 「한국지방자치연구」. 12(2): 1-23.
- 이주희. (2006). 지방의회의 의정활동의 과제. 「월간 자치발전」. 9: 16-22.
- \_\_\_\_\_. (2008). 시·도 교육위원회의 법적 문제점에 대한 고찰. 「지자체의 발전 전략과 과제」. 한국지방자치학회 춘계학술회의 자료집. 551-573.
- 이청수. (2012). 「지방의회론」. 서울: 브렌즈.
- 이혜영·최현재. (2012). 지방의회의 상임위원회제도에 관한 연구: 16개 광역의회를 중심으로. 「외법논집」. 36(2): 85-96.
- 장황래. (2001). 「지방자치의 이해: 이론과 실제」. 서울: 대왕출판사.
- 정일환·정현숙. (2003). 교육위원회 의정활동 분석: 대구·경북을 중심으로. 「교육학논총」. 24(1): 27-54.
- 정재길. (2001). 「지방의회론」. 서울: 박영사.
- 정준금. (1995). 기초 지방의회의 의정활동분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전 방향. 「한국행정논집」. 7(2): 135-157.
- 조동섭. (2010). 교육자치와 지방자치의 연계·협력방안 탐색. 「교육행정학연구」. 28(4): 43-61.
- 지충남·선봉규·지병문. (2011). 지방의회의 의정활동에 대한 평가: 광주광역시 5개 구 의회를 중심으로. 「의정논총」. 6(1): 135-169.
- 최민수. (2011). 「의정활동 손자병법(하)」. 파주: 서강출판사.
- 최영출 외 4인. (2009). 「해외 지방교육행정체제에 관한 연구」. 한국지방교육연구센터.
- 최준렬. (2012). 지방교육자치의 선진화. 「교육연구」. 27: 43-59.
- 최진혁. (2010). 시도교육위원회의 위상과 과제(上). 「월간 자치발전」. 10: 77-86.
- 최진혁·김찬동. (2011). 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안: 교육자치 의정 단위와 행정역할을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 23(3): 69-100.

- 최창호. (2006). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 충북대학교 한국지방교육연구소. (2012). 「지방교육행정 조직·운영 사례」.
- 표시열. (2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요 쟁점. 「교육법학연구」. 22(1): 145-167.
- \_\_\_\_\_. (2009). 위싱턴 디시 2007년 공교육개혁수정법의 주요 내용과 쟁점: 교육 거버넌스 변화를 중심으로. 「교육법학연구」. 21(2): 351-372.
- 하봉운. (2008). 미국의 교육자치제도: 교육위원회와 교육감을 중심으로. 「교육정책 포럼」. 176: 16-21.
- \_\_\_\_\_. (2010). 교육감·교육의원선거 평가와 지방교육자치의 발전방향. 「지방선거제도 이대로 좋은가? 교육감·교육의원 선거의 실태와 개선방안」. 자료집: 35-59.
- 한국자치행정학회. (2009). 「의정활동평가연구」. 용역보고서.
- 한국지방자치학회 편. (2008). 「지방의회의 이해」. 서울: 박영사.
- Abney, Glenn & Thomas P. Lauth. (1986). *The Politics of State and City Administration*. Albany: State University of New York Press.
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teacher Colleague Press.
- Hill, Kim Quaille & Kenneth R. Mladenka. (1992). *Democratic Governance in American States and Cities*. Pacific Grove: Brooks.
- Lunenberg, F. C. & Ornstein, A. C. (2000). *Decentralization and Administration: Concepts and Practice*. CA: Wadsworth Publishing Company.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Educational Administration*. (5th ed). Belmont, CA: The Thomson Cor.
- O'Day, Jennifer A. (2002). Complexity, Accountability and School Improvement. *Harvard Education Review*. 72(3): 293-329.
- 경기도의회(<http://www.ggc.go.kr/New/korea/index.jsp>).
- 경상남도의회(<http://www.gncl.or.kr>).
- 광주광역시의회(<http://www.council.gwangju.kr>).
- 서울특별시교육위원회(<http://education.smc.seoul.kr/main/index/index016.jsp>).
- 제주특별자치도의회(<http://www.council.jeju.kr>).
- 충청북도의회(<http://assem.cb21.net/source/korean/main/main.html>).

**지충남(池忠楠)**: 전남대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며 현재 전남대학교 세계한상문화연구단 연구교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방정치, 한국정치, 디아스포라이다. 논문으로는 “단세 약화 요인과 활성화 방안: 민단을 중심으로”(2010), “엘리트 층원과 영호남 지역주의: 김대중·노무현·이명박 정부를 중심으로”(2011), “재외한인 차세대 단체 네트워크 구조와 특성에 관한 연구”(2012), “재외한인 디아스포라 이주와 집거지 형성 비교 연구: 울드커머와 뉴커머를 중심으로”(2012) 등이 있다(jicnam1130@hanmail.net).

**선봉규(宣奉奎)**: 전남대학교에서 2009년 정치학박사학위를 취득하고, 현재 전남대학교 세계한상문화연구단 연구교수로 재직하고 있다. 관심분야는 인터넷정치, 지방정치, 재외동포학이다. 최근 논문으로는 “러시아 연해주 고려인의 디아스포라적 삶에 관한 연구”(2012), “근현대 재외한인 디아스포라의 이주와 재영토화 연구”(2011), “지방의회의 의정활동에 대한 평가”(2011) 등이 있다(polisun@hanmail.net).

## Abstract

# Legislative Performance Evaluation of Integrative Boards of Education: the Case of Metropolitan and Provincial Boards of Education

Ji, Choong-Nam  
Sun, Bong-Kyu

As the local education autonomy act was revised in 2006, board of education members have been elected by local residents, and the permanent committees of the provincial and municipal councils are equipped with integrative educational boards of education. In addition, the sunset law was applied to the election of board of education members and the existence of boards of education. Accordingly, there are sharp conflicts between the academic circle of education and the academic circles of politics and public administration in relation to division and integration.

The purpose of this study was to evaluate the legislative performance of six provincial and municipal boards of education in the first half year. The performance of the board of education members was compared with that of the non-members of the boards according to 14 selected evaluation indicators, and the legislative performance of the boards of education was compared by region. Besides, the differences in their performance and the implications of the differences were discussed. The board of education members were rated higher in eight indicators including attendance in the regular sessions, attendance in board of education meeting, and deliberation on budget and settlement of accounts. The non-members were rated higher in four indicators involving ordinance proposal and approval. Overall, the board of education members achieved a few higher results than the non-members. There was no difference between the two groups in petition. When the legislative performance of the boards of education was compared by region, the Gwangju board of education ranked first.

The findings of the study had the following policy implications: First, the coverage of the superordinate law should be extended to boost the rate of ordinance enacted by the boards of education. Second, the attendance rate of council members should be made public on the websites of the councils to encourage their attendance. Third, in terms of budget deliberation, the grounds of budget compilation should be investigated, and the kind of budget that is excessive, profligate or wasting should be cut. Fourth, performance evaluation by administrative audit and inspection is important, and what equally matters is follow-up management that is to check what remedial actions have been taken. Fifth, petition should newly be dealt with as one of local council ordinances, not one of regulations. Sixth, the application of the sunset law into the election of board of education members and the existence of boards of education should be reconsidered from a legal perspective.

Key Words: legislative performance, evaluation indicators, board of education, board of education members, non-members of board of education