

현행 교육감 선거 및 교육상임위원회제도 진단 및 개선연구

주 철 안[†]
(부산대학교)

A Study on the Diagnosis and Improvement of Present Superintendent Election and Education Standing Committee System

Chul-An JOO[†]
(Pusan National University)

Abstract

This study is to diagnose the present superintendent election and education standing committee system for improvement based upon Constitutional values of local education system. The findings are the followings. To improve the election system of superintendent it is recommended to maintain present election system rather than change it drastically since the present system ensure relatively more autonomy, expertise, and political neutrality of local education system. However, the qualification such as years of educational experiences of superintendent candidates need to be restored. Regarding education standing committee it suggest that all or at least 2/3 members need to be educational representatives rather than general representatives. For superintendent as well as education standing committee election, it needs to elaborate the vote ballet such as change of candidates name order by voting place to reduce its effects to election results. It also needs to strengthen public management of election such as expenses and TV forums among candidates.

Key words: Superintendent election, Education standing committee, Local education system

I. 서론

2014년 6월에는 전국에서 동시에 지방선거가 실시된다. 이에 따라 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 선출과 동시에 시·도교육감이 새로 선출된다. 그러나, 현행 시·도의회의 교육상임위원회는 지난 2010년 2월 26일 지방교육자치법 개정의 의해서 삽입된 부칙 조항에 의하여 교육의원 선출제도가 폐지된다. 이와 동시에 시·도교육감의 교육전문성 확보를 위해 필수적인 교육감 후보자의 자격규정도 폐지되는 운명에 처해있

다.¹⁾

이러한 상황에서 새누리당의 박인숙의원은 대표 발의를 통하여 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 일부 개정법률안을 지난 7월 4일에 국회에 제출하였다. 동 개정법률안에서는 교육감후보의 자격,

1) 동 부칙에는 24조 2항의 교육감 후보자의 자격 즉, 교육감 후보자가 되려는 사람은 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람이어야 한다는 규정의 효력 폐지와 교육의원 선거의 폐지에 관한 내용을 담고 있다.

[†] Corresponding author : 051-510-2635, cajoo@pusan.ac.kr

* 이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

통합형 교육위원회 및 교육위원의 폐지는 헌법 제31조 제4항에 명시된 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 침해하는 것이기 때문에 현행법 부칙의 교육감후보자의 자격 및 교육의원선거 일몰 규정 삭제를 주 내용으로 하고 있다. 동 법률의 개정 취지로서 교육감이 지방교육 정책을 결정 집행하는 독립제 기관의 장으로서 전문적 식견을 유지하고, 교육 및 학예 분야에 대한 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 유지될 수 있도록 교육감 후보자의 자격을 유지하고 통합형 교육위원회 설치 및 교육의원 선거제도를 지속해야 한다고 제시하고 있다.

한편, 현행 지방교육자치법에 근거하여 2010년 전국 지방선거에서 주민직선에 의한 교육감 선거와 함께 교육의원 선거가 동시에 이루어졌다. 동 선거 결과에 따라 현행 교육감 및 교육의원 선거제도에 대한 문제점이 드러났고, 이러한 제도상의 문제점을 개선하기 위해서 여러 학자들의 많은 연구가 수행되어 왔다(Choi, 2013; Ha, 2012; Kim, 2011; Kwon, 2011; Lee, 2011; Lee, Joo, & Yoon, 2013; Song & Park, 2011). 그러나, 이러한 학자들의 논의에서는 대부분 교육감 선출제도, 교육상임위원회제도에 관해 개별적 또는 부분적인 주제를 다루고 있다. 더욱이 이러한 학자들의 연구결과는 지방선거일이 목전에 다가 오고 있지만 교육감 선출 및 교육상임위원회 제도 개선을 위한 입법화에 아직 반영되고 있지 않다.

이러한 문제의식에서 본 논문에서는 지방교육자치제도에서 현안 문제로 대두된 현행 교육감 선출 및 교육상임위원회제도의 문제점을 법률 개정상, 그리고 내용상의 문제점을 체계적으로 진단한다. 아울러, 현행 교육감 선출제도 및 교육상임위원회 제도를 개선하기 위해 제안된 방안들을 지방교육자치제도의 헌법적 가치, 그리고 정치적인 수용가능성 등에 근거하여 비교검토함으로써 학술적으로 뿐만 아니라 지방교육자치에 관한 법률 개정에 활용됨으로써 제도 개선에 기여하고자 한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해서 첫째로, 헌법, 헌법재판소의 판례 등을 통해서 현행 지방교육자치제도의 헌법적 가치를 검토한다. 둘째로, 교육감 선출제도 및 교육상임위원회제도를 규정하고 있는 현행 지방교육자치에 관한 법률의 개정 경과를 검토함으로써 법률개정상의 문제점을 진단한다. 셋째로, 현행 교육감 선출 및 교육상임위원회 제도를 지방교육자치제도의 헌법적 가치에 근거하여 진단하고 문제점을 파악한다. 마지막으로 현행 교육감 선출 및 교육상임위원회 제도를 개선하기 위한 여러 방안을 검토하여 교육자치제도의 헌법적 가치를 보장하면서 실효성 있는 방안을 도출하고자 한다. 본 연구를 달성하기 위해서 교육감 선거제도 및 교육상임위원회 제도를 주제로 다룬 선행연구, 헌법, 교육기본법 등을 포함한 각종 법령, 헌법재판소의 판례 등을 기초로 하여 문헌연구 방법을 활용한다.

II. 지방교육자치의 헌법적 가치

지방교육자치는 기본적으로 지방자치와 교육자치가 결합된 개념이다. 즉, 지방교육자치는 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역적 자치가 결합한 형태로서 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해서 지방자치단체 수준에서 실행하는 것으로 정의될 수 있다. 이러한 지방교육자치 개념의 이중성으로 인해서 지방교육자치는 지방자치의 원리와 교육자치의 원리가 적절하게 결합될 필요가 있다. 그러나, 지방교육자치제도의 구체적인 운영방식에 있어서는 지방자치의 입장을 강조하는가 또는 교육자치의 입장을 강조하는가에 따라서 상당한 차이가 발생된다. 지방자치를 강조하는 입장에서는 지방교육자치의 일반자치와의 통합을 강조하게 되고, 교육자치를 강조하는 입장에서는 분리형 교육자치를 주장하게 된다.

지방자치의 기본적 가치는 중앙정부로부터의

‘분권화’라고 할 수 있다. 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 지방자치법 제13조에서는 주민은 지방자치단체에서 실시하는 지방의회 의원과 지방자치단체장의 선거에 참여할 권리를 규정하고 있다. 따라서, 지방자치는 분권화를 통한 ‘주민 참여’를 내용으로 하는 민주주의의 기본요청이다 ((Pyo, 2010).

지방교육자치의 헌법적 근거는 헌법 제 31조 4항, 헌법 제117조 1항을 들 수 있다. 헌법 제31조 4항에서는 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있다. 교육자치와 관련된 헌법 제31조 4항에 근거하여 교육기본법 제5조에서 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 규정하고 있다. 이와 함께 동법 제 6조에서는 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다”고 교육의 중립성을 규정하고 있다.

한편, 헌법재판소의 판례에서도 지방교육자치의 운영방식에 대해서 민주주의, 지방자치, 교육자주성 등에서 상호간에 제한을 가져야 함을 지적하고 있다. 즉 “지방교육자치는 지방자치권 행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 헌법 제 31조 4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다. 이러한 ‘이중의 자치’의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다. 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자

주’라고 하는 세가지 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야 한다. ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다.”고 판시하고 있다(헌재 2000.3.30, 1999헌바113, 2002.3.28. 2000헌마283 등). 이와 함께 헌법재판소에서는 지방교육자치를 구현하기 위한 구체적인 원리로서 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙이 실현되어야 함을 지적하고 있다(헌재 2002.3.28. 2000헌마283 등).

따라서, 지방교육자치의 개념적 및 법률적 근거를 통합해 볼 때 지방교육자치는 지방자치단체 수준에서 지역주민의 참여를 통해서 자주적, 전문적, 정치적 중립성 등의 헌법적 가치를 보장하면서 지역 실정에 맞도록 교육과 학예에 관한 시책을 수립, 운영하는 것을 가리키는 것으로 규정할 수 있다.

III. 현행 지방교육자치법의 개정 경과와 문제점

1. 현행 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 개정 경과

우리나라의 지방교육자치제도는 1949년에 ‘교육법’이 제정 공포되고 시행되면서 시작하였다. 이 당시에는 군을 단위로 한 기초단위 교육자치제가 실시되었다. 그러나, 1961년에 군사혁명위원회에 의해 교육위원회의 기능이 정지되었다. 이후 거의 30여년 동안 우리나라의 지방교육자치제도는 실질적으로 중단되었다가 1991년 ‘지방교육

자치에 관한 법률'이 제정되면서 다시 부활되었다. 동 법률은 이후 여러 차례 부분적으로 개정되어왔다. 특히, 2006년 12월의 개정으로 독립된 의결기관이었던 시·도교육위원회는 시·도의회의 교육상임위원회로 위상이 격하되었고, 학교운영위원회 위원으로 구성된 선거인단에 의해 선출되었던 교육감 및 교육의원은 주민직선에 의한 선출로 바뀌었다.

2006년에 개정된 법률은 2010년 2월에 다시 개정되었다. 즉, 교육의원의 선거구를 확정하고, 교육감 및 교육위원 후보자의 정당원 경력을 제한을 1년으로 완화하였고, 교육감과 교육의원 후보자의 교육경력과 교육행정경력을 일치시켜서 5년으로 완화하였다. 또한, 교육감과 교육의원 후보자 투표용지에 후보자의 성명만 표시하고, 기호는 표시하지 않도록 규정하였다. 이와 함께 부칙을 삽입하여 교육의원제도 및 교육감 자격규정을 2014년 6월까지만 유효하도록 조치하였다.

그러나, 2006년 12월 지방교육자치 법률의 개정에 대해서는 상당한 비판적인 지적이 제시되고 있다(Kim, 2010). 동 법률의 개정 전에 지방교육자치의 핵심이 되는 구조 및 운영에 대해서 국회의원들간에 충분한 검토와 합의가 이루어지지 못하고 정치적 타협에 의해서 미봉적으로 이루어졌다는 점이다. 당시에 제기되었던 견해 중에는 교육자치 중시론자들은 시·도교육감과 시·도교육위원회가 시·도지사나 시·도의회와 독립적으로 운영되고 교육감과 교육위원을 주민의 직접선거를 통해 선출할 것을 주장하였다. 반면에, 지방자치강화론자들은 교육감을 시장과의 러닝메이트 또는 임명제 그리고 시·도의원을 중심으로 하는 교육위원회의 시·도의회 통합을 주장하였다. 또한 교육감과 교육위원의 자격에 대해서도 교육자치 중시론자들은 전문성에 초점을 두고서 자격제한을 주장한 반면에, 지방자치 강화론자들은 개방성에 초점을 두고서 자격 철폐를 주장하였다. 이러한 논란속에서 교육감과 교육의원은 주민의 직접선출, 교육위원회는 시·도의 특별한 상임위

원회로 바꾸고, 교육감과 교육위원의 자격을 제한하는 방향으로 제도화되었다(Kim, 2010, 2013; Sung, 2012).

구체적으로 2006년 12월 당시에 국회의원들은 교육자치와 일반자치를 통합시키려다 반대에 부딪히자 교육위원회 만큼은 시·도의회로 통합하고자 하였다. 결과적으로 교육의원 선거의 선거구 획정, 교육의원 선출방법 등 선거제도의 구체적인 설계를 신중하게 검토하지 못하고 졸속적으로 개정되었다(Kim, 2010). 즉, 시도의회에 통합된 교육위원회 위원 및 교육의원 정수 만을 표로 정해 놓은 다음 교육의원 주민직선을 위한 세부 사항은 후속 법률 개정으로 미루어 놓았다. 그런데, 인구수가 50만의 제주도에 비해서 타 시도들의 경우 교육의원은 교육위원회에 배속될 시도의원에 비해 최소 10배에서 14배나 더 많은 선거구민을 대표하는 결과를 낳게 되었다. 이러한 선거구간 표의 등가성이 3배 이상으로 차이가 날 경우 위헌이라고 결정한 헌법재판소의 기준에 저촉이 된다.

따라서, 이러한 교육의원 선거제도상의 중대한 하자, 그리고 목전에 임박한 2010년 전국 동시 지방선거 입후보 시한에 쫓기면서 2010년 지방교육자치법의 개정이 졸속적으로 이루어졌다. 즉, 2009년 12월 말에서 2010년 2월 18일까지 짧은 기간에 막후의 정치적인 흥정, 표결과정을 거쳐서 부칙을 통해서 교육의원선거 제도 폐지 등을 결정하였다(Kim, 2013; Park, 2013).

2. 현행 교육감 선거제도와 교육상임 위원회 제도의 문제점

선행연구에서 교육감 선출이 직선제로 전환되고 난 후의 여러 가지 문제점에 대한 논의는 다음과 같다. 이 중에서 2007년~2009년에 이루어진 단독선거로서의 교육감 직선제도는 낮은 투표율, 선거자체에 대한 무관심, 고비용 및 저효율, 기호 효과 작용, 정당 및 이익단체 관여, 이념 대립 등

을 문제점으로 지적하고 있다(Ko, 2008; Sung & Kim, 2007). 반면에, 2010년에 실시된 전국 동시 교육감선거에서는 투표율은 높지만 주민의 무관심, 정당 및 교원단체(교원노조)의 정치적 영향, 교육전문성 검증의 미약, 선거비용 과다, 투표용지 게재 순위의 득표율 및 당락에 대한 영향, 지방자치단체장과의 갈등 등을 문제점으로 지적하고 있다(Kim, 2011; Ko, 2010; Lee, 2011; Song & Park, 2011; Park, Jo & Kim, 2012). Kwon Hyuk-Woon(2011)은 교육감 직선제의 주요 쟁점으로 교육감 선거관련법, 선거비용의 타당성 등에 문제점을 제기하고 이를 개선할 것을 지적하였다.

시·도의회 소속 교육상임위원회제도는 교육위원회와 시·도 의회의 일원화로 행정, 재정, 인적 자원의 효율적인 운영, 지방자치단체의 교육에 대한 관심과 지원 유도, 주민통제의 강화를 통한 책임있는 교육활동의 전개 등의 명분을 바탕으로 행정관련 부처 및 관련단체들의 지속적인 요구에 의해 도입되었다(Park et al., 2012; Pyo, 2010).

그러나, 이러한 지방교육행정의 효율화에 대한 장점에도 불구하고 교육의 자주성 및 정치적 중립성 침해, 교육의 전문성 침해, 교육에 관한 자치입법권의 침해, 교육의원 선거권자의 표의 등가성에서의 차별 등의 많은 문제점이 나타나고 있다(Ha, 2012; Hur, 2007; Kim, 2013; Park, Jo, & Kim, 2012; Song, 2009; Pyo, 2010). 첫째, 독립심의회·의결기관의 교육위원회가 시·도의회 교육상임위원회로서 위상과 기능이 축소됨으로써 교육의 자주성과 중립성을 기대할 수 없다. 둘째로, 현행 교육상임위원회는 위원의 과반수가 교육에 관한 전문성을 갖지 않은 일반의원으로 구성된다 점에서 교육의 전문성을 침해하고 있다. 셋째로, 교육의원들만에 의한 독자적 발의권을 부정하고 있다는 점에서 교육의 자치입법권을 침해하고 있다. 즉, 교육위원회에서 안건을 발의하기 위해 재적의원 10인 이상이 발의가 필요하지만, 현행 제도하에서는 일반의원의 협조 없이

교육의원만으로 불가능하다. 넷째로, 교육의원들의 표의 등가성이 일반의원들에 비해 현저하게 차별되고 있다.

특히, 시의회 소속 상임교육위원회의 교육위원과 시의원 의정활동을 실증적으로 분석한 연구에서는 이상에서 지적된 여러가지 문제점이 실제로 나타나고 있다(Lee, Joo & Yoon, 2013). 즉, 현행 교육상임위원회 운영에서 출석율, 입법활동, 예결산 심의활동, 주민대표 활동, 사정감사 활동 등 모든 영역에서 일반의원이 교육의원에 비해서 현저하게 의정활동의 수준이 떨어지고 있는 것으로 조사되었다. 이것은 일반의원의 경우 교육에 대한 전문성 및 관심 부족, 잦은 이석으로 인한 발언 기회 부족, 지역 국회의원이 주관하는 행사 참여, 지역구 관리, 부의장과 같은 보직활동 등이 주요 원인으로 작용하고 있다. 더욱이, 일반의원의 경우 소속 정당 및 지역구 국회의원이 교육위원회 운영 및 소속 시의원의 의정활동에 상당한 영향력을 미치고 있다는 점에서 교육위원회의 시도의회 통합 및 시도의원의 교육상임위원회 배정이 헌법에서 보장하고 있는 교육의 자주성 및 정치적 중립성 이념에 부정적인 영향을 미치고 있다는 것을 실증적으로 입증해 주고 있다. 이러한 문제점은 교육위원회가 특별상임위원회에서 일반시의원만으로 구성된 일반 상임위원회로 전환되는 경우 더욱 심각해질 것으로 예상할 수 있다.

IV. 교육감 선출제도의 개선

교육감 선출제도의 개선방안에 대한 선행연구에서의 논의는 다음과 같다. 지방행정학자인 Choi Young-Chul(2013)은 교육감 선출제도 평가기준으로 정치적 중립성, 자주성, 효율성, 교육행정관리의 공정성과 전문성, 시도와의 협조 및 연계 등을 제시하고 현행 주민직선제의 대안으로서 공동등록형 주민직선제, 시도지사 임명 및 지방의회 동의 방안을 제시하고 있다. 또한 Kim

Young-Hwan(2011)은 현행 주민 직선제도의 대안으로서 시도지사 임명제, 제한적 주민직선제, 러닝메이트형 주민직선제, 공동등록형 주민직선제 등을 제시하고 있다.

반면에, 교육행정학자인 Park Sae-Hoon, Jo Mi-Ae, & Kim Ga-In(2012)은 교육감 주민직선제 유지, 교육감 및 교육위원의 주민대표성 확보를 위해 후보자의 교육경력에 대한 자격 강화, 교육감 자격의 법제화 등을 지적하고 있다. Lee Sang-Chul(2011)은 교육감 주민직선제의 판단준거로서 주민의 대표성, 교육자주성, 교육 전문성, 선거비용을 고려하여 주민직선제 개선 방향으로 선출방식의 안정적 정착, 선거운동방식 개선, 교육감 후보자 자격기준 강화, 선거비용 부담 완화를 지적하고 있다. 한편, 교육감 선거에 출마한 경험을 바탕으로 Kwon Hyuk-Woon(2011)은 현행 교육감 선출제도 개선을 직선제 유지·보완하는 방안과 직선제 개선방안으로 구분하고, 직선제 유지·보완하는 방안으로서 교육감선거에 관한 법률 제정, 시도지사 러닝메이트제를 제시하고, 직선제 개선방안으로 학교운영위원회 위원에 의한 간선제, 교육관계자 전원에 의한 간접 선출을 제안하고 있다.

본 논문에서는 교육감 선출제도의 개선을 현행 제도를 보완하는 방안과 대폭 개선하는 방안으로 구분해서 논의하고자 한다. 교육감 선출제도를 결정할 때 고려해야 할 기준으로는 여러 가지가 있겠지만 지방교육자치제도의 헌법적 가치인 주민의 대표성, 교육의 정치적 중립, 교육의 전문성, 교육의 자주성(일반행정으로부터의 분리 독립), 그리고 일반 자치와의 협력, 선거비용 부담 완화, 후보자 기재방식의 선거결과 영향 최소화 등을 기준으로 검토한다.

1. 현행 교육감 직선제 보완

가. 주민의 대표성 향상

현행 주민의 직선제에 의한 교육감 선거는 지

역 주민의 참여를 통한 주민 대표성을 최대한도로 반영하는 방식이다. 반면에, 제한적 직선제의 방식은 주민의 대표성이 약화되는 문제가 지적되고, 임명제 방식은 주민의 대표성 뿐만 아니라 교육의 정치적 중립성 및 자주성 보장 측면에서 상대적으로 취약하다는 문제가 있다.

현행 주민 직선제를 유지하는 경우에도 교육감 단독선거의 경우 주민의 투표 참여율이 저조하다는 문제가 발생되지만, 이는 시·도의원 및 기초의원 선거의 경우에도 동일하게 발생되고 있는 현상이다. 반면에, 전국 동시선거를 실시할 때 주민의 투표 참여율은 향상되지만, 자치단체장에 비해서 교육감에 대한 주민 관심도가 저조하다. 따라서, 단독선거이든지, 동시선거이든지 주민의 대표성을 향상시키기 위해서 교육감 선거에 대한 홍보활동을 강화하고, 선거관리위원회 주관의 방송토론회 횟수 등을 늘려서 주민들의 교육감 후보자에 대한 인지도, 관심도를 높여서 교육감의 주민 대표성을 제고해야 할 것이다.

나. 교육의 전문성보장을 위한 교육감 후보자의 교육 및 교육행정경력 필수화

지방교육의 전문적인 관리를 보장하기 위해서는 교육감의 자격 요건이 매우 중요하다. 따라서, 교육감의 교육 및 교육행정 경력 최소 5년의 규정에 대한 부활이 필수적이다. 시도지사의 경우 다양한 사무를 담당하기 때문에 특정한 자격을 요구하기는 어렵지만, 교육감은 교육사무만을 담당하기 때문에 교육전문성을 자격기준으로 하는 것은 당연하다.

더욱이, 교육감은 집행기관으로서의 성격을 지니기 때문에 교육자치의 전문성 보장 원리가 매우 중요하게 적용되어야 한다. 만약에 교육감 후보자의 교육전문성에 대한 최소한의 자격요건이 폐지된다면 교육의 전문성을 지닌 인사는 출마를 포기하는 대신에 정치적인 성향을 지닌 인사, 대중적인 인기가 높거나 사회적 지명도가 높은 인사가 출마하여 당선될 가능성이 높아진다. 이렇

경우, 헌법적 가치인 교육의 전문성과 자주성, 정치적인 중립성은 훼손될 우려가 매우 높아지고, 그 피해는 결국 학교에 재학하는 학생들에게 돌아가게 된다.

다. 선거 비용 부담 완화

교육감 후보자의 과도한 선거비용 부담을 완화해야 한다. 교육감 후보자의 선거후원금을 모금할 수 있는 후원금 모금 기간의 확대(예컨대, 예비후보자의 경우도 허용) 방안이 필요하다. 아울러, 선거비용에서부터 홍보에 이르기까지 교육감 선거 전 과정을 선거관리위원회 중심으로 공영화하여 후보자의 과도한 선거비용 부담을 획기적으로 줄이는 방안이 강구되어야 할 것이다. 예컨대, 후보자의 선거비용을 줄이고 선거과열을 방지하기 위해 선거운동은 선거관리위원회 주관의 방송토론회 및 공식적인 홍보자료 등을 중심으로 이루어져야 할 것이다. 또한, 교육감 선거를 위한 선거사무소 설치, 기탁금 제한액의 하향조정(단체장의 50% 수준), 기탁금 반환기준과 선거비용보전기준의 하향 조정 등 여러 선거관련 사항에서 시도 자치단체장 수준을 준용하되 이보다 훨씬 낮추어 시행하는 방안이 필요하다. 헌법재판소 판례에서도 비정치기관인 교육감과 교육위원의 선출을 정치기관(국회의원, 대통령, 자치단체장 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 할 필요가 없다고 규정하고 있음을 고려해야 한다(헌재2000.3.30, 99헌바113, 2002.3.28. 2000헌마283).

라. 후보자 기재방식의 선거결과 영향 최소화

교육감 선거의 경우에도 후보자 성명의 투표용지 기재 순서가 후보자의 득표율과 당락에 상당한 영향을 미치기 때문에 이를 방지할 수 있는 방안의 도입이 필요하다. 예컨대, 투표구 마다 후보 성명의 기재 순서를 달리하는 방안 또는 투표구 내 투표용지마다 후보자의 성명 기재 순서를 달리하는 방안도 검토될 수 있다. 대안적인 방법으로서 후보자의 성명을 원형으로 배치함으로써

후보자의 성명 기재 방식의 선거결과에 대한 영향을 최소화해야 한다.

2. 현행제도의 대폭 개선

가. 러닝메이트제 또는 공동등록제

일반 행정학자 또는 일부 정치인들은 교육감 직선제를 유지하는 경우에 러닝메이트제 또는 공동등록제를 제안한다(Choi, 2013; Kim; 2011). 러닝메이트제는 자치단체장의 러닝메이트로서 교육감을 선출하는 방식이고, 공동등록제는 자치단체장과 교육감이 공동으로 등록하는 방안이다. 그러나, 교육행정학자들은 다음과 같은 문제점으로 인해 러닝메이트제 또는 공동등록제에 대해서는 대체로 부정적인 입장이다.

첫째로, 교육의 자주성 및 정치적 중립성 확보가 곤란하다. 즉, 주민직선제의 대안으로 제시되는 자치단체장 후보와의 러닝메이트제 또는 공동등록제는 정당이 연계되는 방식으로서 자치단체장 후보 및 정당에 의하여 교육감의 선발이 좌우된다는 점에서 교육의 정치적 중립성과 자주성을 침해할 가능성이 높아지게 된다. 러닝메이트제 뿐만 아니라 공동등록제의 경우에도 동등한 협의보다는 단체장 후보 중심의 합의가 이뤄지기 쉽다. 교육감 후보는 유력한 정당의 단체장 후보에 비해 정치적 지지기반이 상대적으로 취약하기 때문에 단체장 후보 또는 정당의 입장을 반영한 교육공약을 제시할 가능성이 높다. 둘째로, 공동등록제의 경우에는 실제로 운영하는데 있어서 여러 가지 어려움이 발생할 수 있다. 즉, 공동등록해서 양자가 동반되어 당선된다는 보장이 없다. 또한 단독 출마해서 달성될 수도 있다. 이러한 경우가 발생할 때 일반자치와의 연계 또는 협력에도 오히려 부정적인 결과를 낳을 수 있다.

나. 제한적 직선제

제한적 직선제는 학부모, 교원, 학교운영위원회 위원, 사학 관계자, 교육청 직원 등에 의하여 교육감을 선출하는 방안이다. 제한적 직선제는 교

육에 대한 관심과 올바른 시각을 지니고 있는 유권자들이 선거에 참여함으로써 교육전문성이 있는 인사를 선출할 수 있는 가능성을 높일 수 있다. 또한, 선거 유권자의 축소를 통해서 선거비용이 크게 절감되는 장점이 있다. 동 방안에 대해서 교원들은 주민직선제 보다 제한적 직선제를 선호하고 있는 것으로 조사되고 있다(Ahn, 2013). 그러나, 제한적 직선제 방안은 지방자치의 주요 원리인 주민 대표성의 약화라는 문제로 인하여 정치적으로 수용되기 어렵다. 또한, 교육감 선거에 참여하는 선거권자 결정 등 구체적인 실시방안을 설계할 때 여러 문제점이 나타날 수 있다.

다. 교육감 임명제

교육감 임명제는 현행 직선제의 주민 관심도 저하, 비용과다 등의 문제점을 해결하기 위해서 제안되고 있다. 교육감 임명제는 임명주체에 따라 교육계 인사를 대상으로 대통령 임명, 시장 또는 도지사 임명, 시의회(교육위원회)에서의 선출을 통한 임명 등 여러 가지 방식이 활용될 수 있다. 그러나, 임명제는 주민 대표성, 교육의 자주성 및 정치적 중립성 등 지방교육자치제도의 헌법적 가치 보장에서 취약하다는 문제점이 있고, 과거의 권위주의 시대에서 활용되었던 방식이라는 한계점 등으로 인해 현실적으로 수용되기 어렵다.

이상에서 논의한 바와 같이 지방교육자치제도의 헌법적 가치, 정치적인 수용 가능성 등 다양한 기준을 고려할 때 현행 교육감 직선제 유지·보완 방안이 현행 교육감선출제도의 대폭 개선방안인 러닝메이트제 또는 공동등록제, 제한적 직선제, 교육감 임명제에 비해서 보다 바람직한 것으로 평가된다.

V. 교육상임위원회 제도의 개선

선행연구에서는 절대 다수가 교육상임위원회제

도로써 교육의원 일몰제의 문제점 지적과 즉각적인 폐지를 주장하고 지방교육자치제도의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하기 위해 교육위원의 수 증가 내지는 교육의원만으로 교육상임위원회 구성의 필요성을 지적하고 있다(Kim, 2010, 2013; Park, 2013; Park et. al., 2012; Song, 2009; Pyo, 2010). 이와 더불어, 현행 교육상임위원회 제도의 대폭적인 개선을 위해서 독립된 기관인 교육위원회의 부활 등을 지적하고 있다(Lee, Joo, & Yoon, 2013; Ha, 2012).

특히, 현행제도를 보완하는 개선안에 대해서는 현행 교육의원 수가 10명 미만이기 때문에 일반 시의원들의 협력이 없이 교육의원들만으로 의안 발의가 불가능하기 때문에 정책적으로 교육의원들의 수를 확대하여 교육의원 발의가 가능하도록 해야 한다는 점을 지적하고 있다. 이와 함께, 일반 시의원의 경우 지역 현안을 직접 담당할 수 있는 반면에 교육위원의 경우 지역구가 시의원 및 국회의원보다 몇 배의 규모를 다루기 때문에 교육의원 선거에서 주민의 관심도는 일반 사·도의원에 비해 저조하게 나타날 수 밖에 없다. 이런 점을 감안하여 교육의원 선거에 대한 지역주민의 이해도를 높이는 홍보 대책이 필요하다.

또한, 2010년 교육의원 선거에서 투표용지 기재순서가 후보자의 득표율과 당락에 미치는 영향에 관한 연구에서 투표용지 기재 순서가 매우 강력하게 나타난 반면에, 후보자의 교육의원 경력은 유의미한 영향을 미치지 못하기 때문에 후보자의 투표용지 기재 순서 효과를 방지하는 방안의 도입이 필요한 것으로 지적되었다(Song & Park, 2011).

1. 현행 제도 보완

가. 현행 제도의 교육위원 선거 일몰제 부칙 조항 폐지

현행 교육상임위원회 제도는 다음과 같은 여러 문제점으로 일몰제 부칙 조항의 즉각적인 폐지가

지적되고 있다(Lee, Joo, & Yoon, 2013; Park et. al., 2012).

첫째, 교육상임위원회에서 교육의원과 시·도의원의 의정활동 전반에서 상당한 격차가 발생되고 있다. 즉, 현행 교육상임위원회 운영에서 입법활동, 예결산 심의활동, 주민대표 활동, 사정감사활동 등 모든 영역에서 일반의원이 교육의원에 비해서 현저하게 의정활동 수준이 떨어진다.

둘째, 일반 시·도의원의 경우 정당 및 소속지역구 국회의원의 정치적 영향에 취약하다.

셋째, 현행제도에서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 훼손되고 있다.

넷째, 더욱이, 교육상임위원회가 일반 시·도의원만으로 구성될 경우 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 확보는 불가능하다.

나. 교육의원만으로 교육상임위원회 구성 또는 교육의원 수를 최소한 전체 교육상임위원회 위원의 2/3 이상 구성

현행 교육상임위원회 제도를 교육의원만으로 구성하거나 또는 최소한 교육의원의 수를 전체 교육상임위원회 위원의 2/3이상으로 구성해야 하는 필요성으로 다음과 같은 내용이 지적되고 있다(Lee, Joo, & Yoon, 2013; Park et. al., 2012; Pyo, 2010; Song & Park, 2011).

첫째, 현행 교육의원과 일반 시의원이 함께 구성된 교육상임위원회 제도 하에서 교육의 자주성, 전문성과 정치적 중립성 보장이 훼손되고 있다.

둘째, 교육위원의 주민 대표성 차원에서 현재의 교육의원의 지역구가 너무 넓어서 시의원과의 표에 있어서 등가성 확보가 어렵기 때문에 이를 시정해야 한다.

셋째, 현행 제도하에서 10명 이상의 의원들이 의안발의가 가능하도록 규정되어 있기 때문에 교육의원의 수를 증원하는 것이 필수적이다.

넷째, 교육위원회를 교육의원만으로서 구성하는 경우, 교육의원을 현행 소선거구에서 중선거

구로서 전환하여 선거구별로 2인씩 선출하는 방안의 도입이 필요하다.

다. 교육의원의 주민 대표성 강화

교육의원 선거에 있어서도 교육감 선거에서와 동일하게 교육의원에 대한 유권자들의 인지도와 관심도를 높이기 위해 홍보활동을 강화해야 한다. 이를 위해 선거관리위원회 중심의 선거공영체가 강화되어야 한다. 또한, 현행 교육의원 선거제도의 경우 교육의원의 지역구가 시의원 또는 국회의원의 지역구에 비해 상대적으로 매우 넓기 때문에 교육의원에 대한 지역 유권자들의 인지도, 관심도를 높이는 것이 쉽지 않다. 교육의원의 주민 대표성을 강화하기 위해서 교육의원의 정수를 대폭 상향조정하여 지역구 범위를 대폭 줄이거나 또는 현행 지역구를 유지하는 경우 이를 중선거구제도로 전환하여 1개 선거구에서 2인 이상의 교육의원을 선출하는 방안이 도입되어야 한다 (Kim, 2010; Sung, 2012).

라. 선거 비용 부담 완화

교육의원 선거에서도 후보자의 선거 비용 부담을 완화하기 위해서 선거 후원금 제도를 활성화할 뿐만 아니라 선거 비용을 줄이는 방안도 동시에 필요하다. 교육감선거에서와 동일한 방식으로 선거사무소 설치 및 운영 등 모든 선거관련 규정에서 시·도의원에 비해서 비용이 적게 소요되는 방향으로 선거제도가 개선되어야 한다.

마. 교육의원 선출시 후보자 기재방식의 변경

특히, 교육의원 선거에서 후보자 성명의 투표용지 기재 순서가 후보자의 득표율과 당락에 매우 큰 영향을 미치기 때문에 이를 방지할 수 있는 방안의 도입이 필요하다(Song & Park, 2011). 교육감 선거 투표에서와 동일한 방식으로 후보자 기재방식을 변경해야 한다. 즉, 투표구 마다 후보자 성명의 기재 순서를 달리하는 방안 또는 투표구 내 투표용지마다 후보자의 성명 기재 순서를 달리하는 방안, 그리고 대안적인 방법으로서 후보자의 성명을 원형으로 배치하는 방법 중에서 선

택하여 후보자의 성명 기재 방식의 선거결과에 대한 영향을 최소화하는 방안을 도입해야 한다.

2. 현행제도 대폭 개선

가. 교육위원회를 독립된 심의·의결기관으로서 설치

현행 시·도 의회 소속 교육상임위원회를 2006년 법 개정 이전의 독립된 심의·의결기관으로 다시 전환하는 방안이다(Lee, Joo, & Yoon, 2013; Ha, 2012). 동 방안은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 등 헌법적 가치를 보장할 수 있는 결과를 가져올 수 있다. 그러나, 일반 행정학계 및 일부 정치인들의 교육자치와 지방자치의 통합을 지향하는 입장과 상반된 방향이기 때문에 실현성이 낮다(Kim, 2010).

Ⅵ. 결론

우리나라의 실질적인 지방교육자치제도는 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되면서 시작되었다. 동 법률은 그 이후 여러 차례 개정을 거쳐왔다. 특히, 2006년 12월에는 독립 의결기관이었던 교육위원회가 시·도의회 소속의 상임위원회로 위상이 격하된 반면에, 교육감은 주민 직선에 의한 선출로 바뀌게 되었다. 2006년의 지방교육자치법 개정에 관련하여 그 개정과정과 개정내용에 대해서 선행연구에서 많은 비판이 제기되었다. 특히, 교육위원회의 시·도 교육상임위원회 제로의 전환은 헌법에서 보장한 교육의 자주성·전문성·정치적인 중립성을 침해한다는 지적이 대부분이었다. 더욱이, 2010년 2월에 지방선거를 목전에 두고서 교육감 후보자의 자격규정, 그리고 교육의원체의 폐지를 골자로 하는 부칙조항이 신설되면서 현행 지방교육자치법은 개악의 정도가 한층 심화되었다.

현행 교육감 선거제도는 2010년 직선제 실시 이후에 주민의 무관심, 정당 및 교원단체(교원노

조)의 정치적 영향, 교육전문성 검증의 미약, 선거비용 과다, 투표용지에 후보자 성명 기재 순서의 득표율 및 당락에 대한 영향 등의 여러 가지 문제점이 발생된 것으로 지적되었다. 또한, 현행 시도의회 소속 교육상임위원회 제도는 교육의 자주성·정치적 중립성·전문성 등 지방교육자치에 대한 헌법적 가치의 침해, 교육에 대한 자치 입법권의 침해, 교육의원 선거권자 표의 등가성 측면에서 현저한 차별 등 많은 문제점이 나타나고 있음이 실증적으로 밝혀지고 있다.

현행 교육감 선출제도의 문제점을 개선하기 위해서는 먼저 현행제도 보완 방안으로 교육의 자주성 보장을 위한 교육감 직선제 유지, 교육감의 주민 대표성을 확보하기 위해 선거공영제 강화, 교육의 전문성을 제고하기 위해서 교육감 후보자의 교육 및 교육행정경력에 대한 자격 요건 부활, 선거비용 부담을 완화하기 위해서 현행 자치단체장의 선거방식을 준용하되 그 규모 및 수준을 낮추어서 실시하는 방안, 후보자 성명 기재순서의 영향을 최소화하기 위한 교육감 후보자 성명의 기재순서 또는 기재방식의 투표구별 변경 등이 필요하다.

현행 교육감 직선제에 대한 대폭적인 개선방안으로는 러닝메이트제 또는 공동등록제, 제한적 직선제, 임명제 등이 지적되고 있다. 첫째로, 일반 행정학계 및 일부 정치권 등에서 제안되고 있는 자치단체장과의 러닝메이트제 또는 공동등록제는 교육의 자주성 및 정치적 중립성 침해의 문제점이 발생된다. 특히, 공동등록제의 경우 양자가 동반 당선되지 않을 경우에 부정적인 문제점 발생 등으로 실효성이 낮은 것으로 분석되었다. 둘째로, 주민직선제의 비용과다, 주민의 인지도 저조 등의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 제한적 주민직선제가 제안되고 있다. 그러나, 제한적 주민직선제는 학부모, 교직원, 학교운영위원회 위원, 사학관계자, 교육청 직원 등에 의한 선거방식이지만, 주민대표성 확보 측면에서 취약할 뿐만 아니라 실시하기 위한 구체적인 방안에서도

난점이 적지 않다. 셋째로, 임명제의 경우에는 주민의 대표성, 교육의 자주성 및 정치적 중립성 확보 등의 면에서 취약할 뿐 만 아니라 정치적으로도 실현성이 낮은 문제점 등이 있다. 따라서, 이상의 여러 가지 사항을 종합적으로 고려할 때 교육감 선거제도의 경우 현행 직선제 방식을 유지하면서 제도적 미비점을 보완해 나가는 것이 지방교육자치제도의 헌법적 가치를 보호하기에 보다 바람직하다.

현행 교육상임위원회 제도는 현행 규정에서 교육의원 일몰제를 규정한 부칙 조항의 즉각적인 폐지를 거의 모든 학자들이 이구동성으로 지적하였다. 그리고 현행 제도를 개선하기 위해서 교육의원만으로 교육상임위원회를 구성하거나 또는 최소한 교육의원이 교육상임위원회 2/3 이상을 구성하는 방안이 도입되어야 한다. 이와 함께, 교육의원 선출시 후보자 성명의 기재순서 또는 기재방식의 투표구별 변경, 교육의원 주민 대표성 확보와 후보자의 선거비용 부담 완화를 위한 선거운동공영제 강화 및 다양한 선거비용 경감방안이 필요하다.

현행 교육상임위원회제도에 대한 대폭적인 개선방안으로는 2006년 개정 이전의 독립된 심의·의결기관으로 교육위원회 설치가 필요하지만, 정치인들의 교육자치와 일반자치와의 통합을 지향하는 입장으로 인해 실현성이 높지 않은 것이 현실이다.

요컨대, 현재 교육감 선거 제도 및 교육위원회 제도는 지방교육 발전을 위해서 조속히 법 개정 과정을 거쳐서 문제점을 보완해야 할 것이다. 이를 위해서 교원단체, 학부모단체, 사회단체 등이 연대하여 현행 제도의 문제점을 지적하고 제도 개선을 요구하는 데 정부 및 국회 활동을 전개할 필요가 있다. 여야 국회의원들도 정치인으로서의 개인적인 이해득실과 당리당략적인 차원에서 벗어나서 헌법에서 보장한 교육의 자주성과 정치적인 중립성을 보장하여 국가의 백년대계인 교육이 장기적인 차원에서 교육적인 본질과 가치에 따라

전문적으로 수행될 수 있도록 지방교육자치법 개정에 적극 나서야 할 것이다.

Reference

- Ahn, Yang-Ok(2013). Review of Superintendent Direct Election System, Forum for Creative Korean Citizens
- Choi, Young-Chul(2013). Issues and Improvement Direction of Present Superintendent Election System, Forum hosted by National Assembly member, Hyun, Young-hee
- Ha, Yoon-Su(2012). Do We Leave the Risk of Abolishing the Local Education Autonomy System? Forum for Revision of Local Education Autonomy Law
- Hur, Jong-Ryul(2007). A Study on the Unconstitutionality of the Revised Act about Local Education Autonomy, The Journal of Law of Education, 19(2)
- Kim, Young-Hwan(2011). Problems and Improvement of Present Superintendent Election System- Centered on Co-Registration Direct Election by Residents, KEDI Educational Policy Forum
- Kim, Young-Il(2010). A Study on the Revising Process of Local Education Autonomy Law Concerned with Electing the Members of the Board of Education, Korean Journal of Educational Administration, 28(4)
- Kim, Yound-Il(2013). A Critical Analysis of the Abolishing the Direct Election System of the Local Education Board Members, The Journal of Politics of Education, 20(2)
- Ko, Jeon(2008). A Study of Results and Issues of the Direct Superintendent Election by Residence in 2007, Korean Journal of Educational Administration, 26(2)
- Ko, Jeon(2010). A Study on the "Norm Validity" and "Actual effectiveness" at the election system of the Superintendent, The Journal of Law of Education, 22(2)
- Kwon, Hyuk-Woon(2011). Issues & Revising the Direct Election for Superintendent, The Journal of Politics of Education, 18(2)
- Lee, Sang-Chul(2011). An Analysis of Major Issues and Future Tasks on the Direct Superintendent Election by Residence, The Journal of Research in Education, 41

- Lee, Sang-Chul · Joo, Chul-An · Yoon, Eun-Mi(2013). An Analysis on the Parliamentary Activities of the Local Education Board Members. Korean Journal of Educational Administration, 31(4)
- Park, Sae-Hoon · Jo, Mi-Ae · Kim, Ga-in(2012). Issues and Tasks of Superintendent and Education Board Member Election System, The Journal of Educational Research, 10(3)
- Park, Ho-Keun(2013). An Analysis on the Political Dynamics of Revision Process of Local Education Autonomy Act in the 18th National Assembly, The Journal of Politics of Education, 20(2)
- Pyo, Si-Yeol(2010). A Study on the Basic Values and Major Issues of the Local Educational Autonomy, The Journal of Law of Education, 22(1)
- Song, Ki-Chang(2009). Evaluation of Present Superintendent Direct Election System, KEDI
- Song, Ki-Chang · Park, So-Young(2011), The Ballot Order Effects in the 2010 Election for Superintendents and Councilor of Education
- Sung, Byung-Chang(2012). Reality and Tasks of Local Education Autonomy System, Public Hearing hosted by National Association of Local Education Committee Members
- Sung, Byung-Chang · Kim, Dal-Hyo(2007). A Study on the Recognition of Elementary and Secondary School Teachers about Inhabitants' Direct Election for Superintendent, Korean Journal of Educational Administration, 25(2)
- Yang, Sung-Kwan et. al.,(2011). A Study on the Local Educational Governance Systems in the U.S., United Kingdom, and Japan, KEDI
-
- 논문접수일 : 2013년 10월 29일
 - 심사완료일 : 1차 - 2013년 11월 26일
2차 - 2013년 12월 20일
 - 게재확정일 : 2014년 01월 14일