

교육감 선거제도 개선 방안에 관한 소고

최영근*

목 차

- I. 서 론 / 문제의 제기
- II. 교육감 선거제도 개관
- III. 교육감 선거제도의 도입배경과 평가
- IV. 교육감 선거제도 문제점에 따른 개선 방안
- V. 결 론

I. 서 론 / 문제의 제기

2006년 12월 7일 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 ‘교육자치법’) 개정안이 국회에서 통과되면서 시·도교육감선거방식이 학교운영위원회 위원에 의한 선거에서 주민에 의한 직접 선거방식으로 바뀌었다. 개정된 교육자치법에 따라 2007년 부산광역시 교육감선거가 실시되었고, 같은 해 12월 대통령선거와 동시에 울산, 충북, 경남, 제주 교육감선거가 치러졌다. 2008년 6월에는 충남 교육감선거가 치러졌으며, 7월 23일에는 전북 교육감선거가 치러졌다. 서울시 교육감선거(2008년 7월 30일 실시)는 사교육비가 폭등하는 현실 속에서 교육정상화의 중심적 역할을 할 교육감을 주민에 의해 직접 선출하는 선거였다. 또한 서울의 “교육 대통령”으로서 한해 6조원 규모의 예산을 집행하며, 초·중·고교 교장 임명권을 포함하여 서울시내 5만 5000명의 교직원 인사권을 행사하는 막중한 자리를 선출하는 선거이기도 하였다.

지금까지 실시된 교육감선거가 다른 공직선거와 비교하여 가장 큰 특징은 낮은 투표율이다. 2008년 7월 30일 실시된 서울시 교육감선거에서는 투표율이 15.5%에 불과했다.

* 제주발전연구원 사회조사연구원

부산 교육감선거에서는 15.3%, 충남 교육감선거에서는 17.2%, 전북 교육감선거에서는 21%를 기록했다. 물론 울산(64.6%), 충북(61.3%), 경남(64.1%), 제주(60.9%)를 기록한 경우도 있다. 하지만 이 경우는 대통령선거와 동시에 교육감선거를 실시했기 때문이다. 교육감선거를 단독으로 실시한 경우 투표율은 대체로 10%대를 넘지 못하는 수준에 머물렀다.

<표 1> 직선제 이전 시·도교육감선거 투표율(2005, 2006년)

지역	구분	투표율
강원도	2005. 2. 4	91.0%
경기도	2005. 4. 20	77.6%
인 천	2005. 7. 6	82.3%
충북(보궐)	2005. 8. 3	84.6%
전 남	2005. 10. 6	95.2%
경 북	2006. 7. 31	93.7%
대 전	2006. 8. 2	95.2%
평균	-	88.5%

<표 2> 직선제 전환 후 교육감선거 투표율

지역	실시일	투표율(%)	선거비용(억)
부산	2007. 2. 14	15.3	175
충남	2008. 6. 25	17.2	135
전북	2008. 7. 23	21.0	121
경남	2007. 12. 19 대통령선거와 동시실시	64.1	-
충북		61.2	-
울산		64.6	-
제주		60.9	-
서울	2008. 7. 30	15.5	332
대전	2008. 12. 17 예정	-	100
경기	2009. 4. 9 예정	-	400

자료 : 각급 시도선거관리위원회 자료 재구성, 선거비용은 편성액 기준이며 실제지출은 차이가 있음

이러한 낮은 투표율은 당선자의 대표성을 떨어뜨리면서 선거의 의미를 무색하게 하고, 일부에서는 무용론까지 제기하고 있는 실정이다. 이에 교육감선거의 핵심적인 문제는 투표참여율에 대한 제고에 있으며, 향후 교육감선거에서 대표성과 정당성을 확보하기 위한 투표율 향상을 위한 방안 모색이 적실히 요구된다.

또한 선거관리 비용문제도 전북 교육감선거와 서울시 교육감선거에서 낮은 투표율에 따른 대표성 시비와 함께 쟁점이 되고 있다. 물론 2010년부터는 지방선거와 동시 선거를 치르도록 되어 있어 투표율이 높아질 것으로 예상되지만 현행 교육감 선거방식이 갖고 있는 피선거권 제한문제, 지방자치 단체장과 분리문제, 교육감을 둘러싼 이념갈등의 침체화 등의 문제는 여전히 상존할 것으로 보인다.

교육감 선거방식은 많이 변경되어 왔다. 현재 주민직선제까지 왔으나 앞에서 언급했듯이 여전히 많은 문제점이 있고, 이에 교육감선거제도의 변천과 현행 교육감 선거제도의 문제점을 찾아보고, 이에 따른 대안을 모색해 보기로 한다.

II. 교육감 선거제도 개관

1. 교육감 선거방식의 변천과정

교육감의 위상이나 선거방식은 1949년 교육법이 제정된 이후에 여러 번 변경되었다. 생각해 볼 수 있는 선택 가능한 대안들을 거의 대부분 실험해 보았다고 해도 과언이 아니다. 교육감 선거방식의 변화를 시대순으로 간단히 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 교육감 선거방식의 변천과정

구분(연도)	기관의 성격	자격요건	선출방식
1949 ~ 1961	독임제 집행기관	교육·교육행정경력 7년 이상인 자	교육위원회의 추천과 도지사·문 교부장관을 경유하여 대통령이 임명
1962 ~ 1990	교육위원회의 사무장격	교육·교육행정경력 있는 자 ※ '88년에는 교육·교육전문 직경력 20년 이상 있는 자	교육위원회의 추천과 문교부 장 관의 제청으로 대통령이 임명

구분(연도)	기관의 성격	자격요건	선출방식
1991. 3 ~ 1995. 6	독임제 집행기관	학식·덕망, 비정당원, 교육경력·교육전문직경력 20년 이상인 자	교육위원회에서 선출
1995. 7 ~ 1997. 11	독임제 집행기관	학식·덕망, 비정당원, 교 육경력·교육행정경력 15 년 이상인 자	교육위원회에서 선출
1997.1 2 ~ 2000. 2	독임제 집행기관	학식·덕망, 비정당원, 교 육경력·교육행정경력 5년 이상인 자	학교운영위원회 선거인(학교당 1인, 학부모위원 또는 지역위 원)과 교원단체 선거인(학교운 영위원회선거인 총수의 3%)으 로 구성된 선거인단에서 선출
2000. 3 ~ 2006. 12.	독임제 집행기관	학식·덕망, 과거 2년간 비 정당원, 교육경력·교육행 정경력이 5년 이상인 자	초·중·고 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에서 선출
2006. 12 ~ 현재	독임제 집행기관	학식·덕망, 과거 2년간 비 정당원, 교육경력·교육행 정경력이 5년 이상인 자	주민에 의한 직선

2. 교육감 선출 규정

교육감은 4년 임기로 3번에 걸쳐 재임할 수 있다. 단, 2010년부터는 교육감선거가 지방선거와 동시에 치러지는 관계로 2008년 선출된 교육감의 경우 임기는 2010년 6월 30일 이전에 만료된다(「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제5조 이하(“교육자치법”). 교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출되며, 정당공천제를 비롯한 정당의 선거개입은 허용되지 않는다(<표 4> 참조).

서울시인 경우 교육감 후보자의 자격은 다른 선출직 후보자의 자격과 같으나 다음과 같은 특수조항이 있다. 첫째, 교육감 후보자가 되고자 하는 자는 서울특별시의 피선거권이 있는 자여야 한다. 「교육자치법」과 「공직선거법」에 따르면 이는 선거일 현재 계속하여 60일 이상 서울특별시 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서, 25세 이상의 국민은 누구나 후보자가 될 수 있는 것으로 해석된다(「공직선거법」 제16조 3항).

둘째, 교육감선거에서는 정당공천제를 비롯한 정당개입이 허용되지 않는다. 「교육자치법」 제24조 1항에 따르면 후보자는 후보자등록 신청 개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.

셋째, 교육감 후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록 신청 개시일을 기준으로 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상 있는 자이어야 한다(「교육자치법」 제24조 2항). 이와 같은 법률에 근거해 볼 때 서울특별시 교육감선거는 정당의 개입이 배제된 체, 교육경력을 지닌 서울특별시 거주 후보자들간의 경쟁으로 간주할 수 있다.

<표 4> 「지방교육자치에 관한 법률」 교육감 선출 관련 규정

조문번호와 제목	주요내용
제21조(교육감의 임기)	임기는 4년이며 계속 재임은 3기에 한함
제22조(교육감의 선출)	<ul style="list-style-type: none"> · 주민의 보통·평등·직접·비밀선거의 의해 선출 · 정당은 교육감 후보자를 추천할 수 없음 · 「공직선거법」에 따른 선거권자의 추천을 받아 선거일 전 15일부터 2일간 시·도선거관리위원회에 서면으로 등록신청을 함 · 추천 및 등록은 「공직선거법」 제48조 및 제49조의 규정에 따른 무소속 후보자의 추천 및 등록에 관한 규정을 준용함 · 이법에 의한 것 외에 「공직선거법」 중 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용
제24조(교육감 후보자의 자격)	<ul style="list-style-type: none"> · 당해 시도지사 피선거권이 있는 자로서 후보자등록 신청 개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자 · 후보자 등록신청 개시일을 기준으로 제10조 제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육공무원으로서 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상 있는 자

3. 교육감의 권한

첫째, 교육감은 연 6조원 이상의 예산을 집행한다(서울시 교육감). 지난해 교육감은 정부 전체예산의 약 20%인 31조원의 교육예산 중 87%인 27조원을 집행했다. 서울시 교육감은 그 중 부산광역시 1년 전체예산과 맞먹는 6조 1,674억 원의 예산을 집행했다. 새로 선출될 서울시 교육감은 22개월의 임기동안 332억 원의 예산을 쓸 수 있다.

둘째, 교육감은 공립유치원 및 초중고 교원에 대한 인사권을 가지며, 교장 임명권 및 장학관 임용권도 갖게 될 예정이다. 수치로 보면 총 16명의 교육감이 44만 명의 교원에 대한 인사 및 지휘권을 행사한다. 뿐만 아니라 입법 예고된 교육공무원 임용령에 따라 대통령이 가지고 있던 교장 임명권, 교육과학기술부 장관이 행사하던 시·도교육청 장학관 및 연수, 연구기관의 장에 대한 임용권도 교육감에게 위임된다. 따라서 법적으로 학교장 권한의 사안이라해도 교장 임명권을 갖고 있는 교육감의 입김이 작용하지 않을 수 없다.

셋째, 현재 이명박정부의 학원자율화 조치로 이슈가 되고 있는 우열반과 0교시 수업, 심야수업과 보충수업, 방과 후 학교 허용 여부도 교육감이 결정할 수 있다. 이는 시민들이 어떤 교육감을 선출하느냐에 따라 이명박정부의 학원자율화 조치가 유지될 수도 있고, 무력화될 수도 있다는 의미다.

넷째, 교육감은 특수목적고 및 자율형 사립고의 설치, 이전, 폐지를 결정할 수 있다. 참여정부가 특수목적고를 신설할 때 교육과학기술부와 사전 협의하도록 정한 것을 현 정부가 폐지해 특목고 신설 역시 교육감의 권한에 속하게 된 것이다. 명문대 진학을 위한 입시기관이자 사교육의 진원지로 비판받아 온 특목고와 자사고는 이제 모든 유형의 선거에서 주요 공약화되고 있다. 특목고나 자사고 설립 유무에 따라 부동산 값도 널뛰는 상황이 전개되고 있다.

다섯째, 그 외 고교선택제, 학교정보 공개, 영어몰입 교육, 학원 영업시간 제한, 미국산 쇠고기 급식, 교원평가제 등 요즈음 교육계에서 민감한 사안 대부분도 교육감의 의지가 관건이다.

따라서 서울시 교육감선거에서는 이명박정부의 학교자율화 조치, 특목고 및 자율형 사립고 등의 수월성 교육, 교원평가제, 고교선택제, 학교정보 공개, 학원 영업시간 제한, 영어몰입 교육, 미국산 쇠고기 급식 등이 쟁점이 되었다. 게다가 서울시교육청의 정책이 다른 시·도교육청에 미치는 파급력까지 생각이 미치면 그 중요성은 이루 말할 수 없다.

Ⅲ. 교육감 선거제도의 도입배경과 평가

1. 주민 직선제의 도입배경¹⁾

지방교육자치제도의 골격은 1991년 3월 제정·공포된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 마련되었다. 이 법률에 따라 교육감 선출방식은 교육위원회에서 무기명투표로 선출, 제적교육위원 과반수의 찬성을 얻어야 했다. 중앙정부에 의해 임명하는 방식에서 교육위원회에 의해 간접선거로 바뀌게 된 것이다.

교육위원의 경우 주민 직선으로 구성돼 대표성을 확보한 시·군·구의회와 시·도의회가 선출했으며 최대 25명의 교육위원들이 각각 선호하는 교육감후보를 써내 최다 득표자가 과반수 찬성을 얻으면 교육감으로 선출됐다. 하지만 교육감의 대표성 문제는 해결된 반면, 교육위원들을 금품으로 사들이게 되면서 부패로 얼룩졌다. 문민정부 시절에 학부모, 교사, 지역유지로 구성된 학교운영위원회를 도입, 1998년부터 교육감선거인단(학교운영위원 및 교원단체 선거인)이 교육감을 선출하게 하는 제도개편을 단행했다. 교육감 선출과정의 비리를 해소하겠다는 명분과 학교운영위원회를 활성화 시키고자 했던 것이었다. 그러나 학교 운영위원회가 활성화 되지 않은 상태에서 시행된 제도개편은 대표성 논란을 다시 불러 일으켰다.

이런 상황에서 국민정부는 2000년부터 교육감선출 자격을 학교운영위원회 전원으로 확대 했다. 하지만 이 또한 대표성 논란에 대한 형식적 대응이라는 지적이 있었으며 후보의 조직이나 자금 동원력에 따라 선거결과가 좌지우지 되는 폐해를 낳았다. 교육감 자리를 얻기 위해 자신을 지지해줄 교원 등을 학교운영위원으로 포섭시키려는 신경전이 치열해져 학교는 ‘정치화’되었다. 이 기간 중 35차례 치러진 교육감 선거에서 총 253건의 위법행위가 적발됐다. 이 가운데 당선자들의 위법행위는 16건이나 되었다.

현재 교육감 주민직선제 도입은 참여정부가 2006년 12월 20일 제정, 공포한 법률 개정에 따른 것이다. 사전선거운동 시비, 교단 분열, 선거비리 및 부정, 주민대표성 논란 등이 개정 이유다. 이 과정에서 상징적이거나 지방의회로부터 독립적으로 존재했던 교육위원회를 시·도의회의 상임위원회로 흡수, 통합하는 제도 개편이 함께 이루어졌다. 결과적으로 교육위원회의 기능은 축소되고, 교육감의 기능은 독임제(행정기관의 의사

1) 이기우, 교육감 주민직선제의 문제점과 대안의 모색, 지방교육자치법 수정·보완을 위한 공청회

결정이나 집행 권한을 행정기관장 1인에게 일임하는 제도) 집행기관 형태로 강화됐다. 게다가 이명박정부는 학교자율화 조치를 위해 2008년 법률을 개정해, 교육과학기술부가 다루던 초중등 관련 업무를 교육청에 넘겨주었다.

2. 교육감 직선제의 의미²⁾

직접민주제도는 적극적인 정치형태를 보이는 시민들로 인하여 지속적인 견제와 통제 하에 놓이게 되었다. 이로써 선출직 정치가들과 공무원은 국민의 이해에 더 민감하게 반응하게 되고, 선출직이 된 교육감에 대해 시민들이 갖는 의미와 정책적인 의미는 바로 직접민주제의 요소에서 볼 수 있다.

첫째, 교육 정책사항을 결정하는데 있어 논의되는 정책의 내용에 대한 결정에 시민 참여의 기회와 보장이 있다. 직접민주제는 국민들이 투표장에 가기전에 미치는 사전적 영향력을 갖고 있어, 유권자들이 직접민주제에서 ‘자신들이 원하면, 할 수 있다’는 것을 알게 되면, 이 사실은 바로 정치과정에 다양한 영향을 미치게 된다. 직접민주제는 정치적 참여에 무관심하거나, 반대로 적극적인 정치참여를 요구하는 유권자들에게 참여를 제공하며, 정당 이익단체 등을 통한 간접적인 의사표시가 아닌 직접적인 의사표시를 통한 실제적 참여의 기회를 제공한다. 따라서 직접선거를 통한 선출직의 투표는 시민들이 정책의 결정에 참여하도록 고무시키는 계기로 작용하게 되었다.

둘째, 직선제의 투표는 후보자 결정뿐만 아니라 후보자가 내거는 선거정책과 공약을 선택·결정하는 것이기 때문에 정책결정의 수용을 높여준다. 시민들은 주요한 정책결정에 참여하기를 원하고, 시민의 참여와 동의가 없는 정책결정은 결국 공감대와 지지를 얻어내는데 한계가 있으며, 심지어는 반대에 부딪히게 된다. 한편 정책의 정당성과 수용성을 높이기 위해서는 모두에게 정보에 대한 확산과 공유가 있어야 하며, 정책사항에 따라 개인적으로 이해관계에 있거나 또는 정책을 통해서 영향을 받게 되는 그룹들은 특히 정책에의 참여가 보장되어야 한다. 정책의 입안을 주도하는 그룹은 자신들의 정책을 국민들에게 설명하며 설득하여야 한다. 이러한 정보 교환의 광장은 제도화된 직접선거에서 이루어진다.

셋째, 선출직으로서 교육감은 정치가로서 국민들과의 소통을 강화하여 주는 기능을

2) 정재각, ‘낮은 신뢰 선출직’ 선결과제, 교육감선거, 이대로 좋은가?, 지방행정

한다. 궁극적으로 교육정책에 있어서 정치적인 통제와 책임을 위한 광범한 논의가 정치엘리트와 시민들간에 일어나게 된다. 바로 직접민주제는 이러한 국민의 참여와 정책의 수용성을 지원하는 자원이 되며, 이제 시민을 ‘구경꾼’의 수준에서 벗어나게 한다.

넷째, 교육감선출에 대한 대표성 결여문제를 해결하게 되었다. 그간 교육문제가 교육수혜지역 주민들의 최대 관심사임에도 불구하고 지방교육의 최고 집행책임자인 교육감이 주민대표성이 없는 학교운영위원들에 의해 선출되는 모순적 구조로 운영되어 왔던 것이다. 교육감을 교육수혜자인 주민이 직접 선출하게 됨으로써 교육정책 선택권을 과거와 달리 학부모와 지역사회가 가지게 되는 진정한 교육자치의 시대에 접어들게 되었다고 말할 수 있다.

다섯째, 교육에 대한 국민적 관심이 높아진 상태에서 직접 선거로 인한 교육수혜자의 참여가 확대됨으로써 그 동력을 바탕으로 하여 교육감은 지역적 관심과 지지속에서 교육정책을 강력하게 추진할 수 있게 되었다는 점도 큰 의미를 부여할 수 있게 되었다.

3. 교육감 주민직선제에 대한 평가³⁾

가. 긍정적 평가

교육감에 대한 주민직선제를 도입한 것에 대한 긍정적인 평가로는 지역사회, 주민을 위해 우수한 교육서비스를 제공하고 정책집행과 결과에 대해 강한 책무성을 강조하는 제도이고, 또한 실질적으로 지방교육자치를 실현하고 발전시키는 가장 중요한 핵심요소이다. 그리고 종래 학교운영위원회 위원에 의한 선거보다는 주민대표성이 강화되고, 적은 선거인단에 의한 선거보다는 선거부정이나 비리가 줄어들 것이라는 점에서 주민에 의한 교육감 직선제도는 긍정적인 측면이 있다.

나. 부정적 평가

첫째, 주민들의 무관심이 투표율의 저하로 나타내고 있다. 2008년 7월 30일 실시된 서울시 교육감선거에서는 투표율이 15.5%에 불과하다. 전라북도 교육감선거에서 21%,

3) 이기우, 교육감 주민직선제의 문제점과 대안의 모색, 지방교육자치법 수정·보완을 위한 공청회

충남 교육감선거에서는 17.2%, 부산 교육감선거는 15.3%에 달했다. 투표율이 매우 저조한 것은 주민의 교육감선거에 대한 무관심을 의미한다. 이렇게 당선된 교육감의 주민대표성도 크게 의심받지 않을 수 없는 문제를 발생한다. 투표율의 저하문제는 2010년 지방선거와 동시선거로 치러지는 경우 상당한 수준으로 높아지겠지만, 교육감선거에 대한 주민의 무관심이 치유될 것인지에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면 동시선거에서 선거의 관심은 지방자치단체장인 시·도지사과 시장·군수·구청장 선거에 집중되면 교육감의 선거에는 더욱 무관심을 초래할 수도 있기 때문이다.

둘째, 교육감을 주민이 직접 선출함으로써 선거비용이 과다하게 든다는 지적이 있다. 비용문제는 동시지방선거를 실시하는 경우 상당한 부분 감소될 수 있을 것이나 추가비용이 발생하는 것은 불가피하다. 이에 대해서 교육감 선거비용은 교육자치와 민주주의를 실현하기 위한 비용으로 감수해야한다는 견해도 있을 수 있다.

셋째, 교육감을 주민직제가 포퓰리즘에 흐를 우려가 있다는 점이다. 주민들의 구미에 맞는 정책만을 공약화하여 장기적인 교육정책보다는 우선 표가 되는 교육정책에 치우칠 우려가 있다는 점이 지적된다.

IV. 교육감 선거제도 문제점에 따른 개선 방안

교육감을 주민이 직접 선출하는 것은 많은 문제점이 있지만 주민참여의 측면을 강조하는 점에서는 앞서는 제도이다. 또한 선거과정에서 주민의 요구를 수렴해서 교육정책을 마련할 수 있으며, 주민의 교육복지를 우선적으로 고려한다는 점에서 바람직한 측면이 없는 것은 아니다. 하지만 다음과 같은 점에서 개선 방안을 찾아보아야 할 것으로 본다.

1. 주민들의 무관심

이번 서울시 교육감선거는 예상치 못한 투표율 15.5%라는 참담한 결과가 나왔다. 우리나라 같은 광신적인 교육열을 가진 나라에서 교육의 향배를 결정하는 중요한 행사에 이런 결과가 나온건 언뜻 이해가 가지 않은 일이다.

왜 이런 결과가 나왔는지 몇 가지 이유를 살펴보면 첫째, 국가의 배려가 부족이 한 원인이 됐다. 선거일이 휴일도 아니고 휴가철이고, 아무리 저녁 8시까지 투표가 가능했

어도 시간적으로 무리라는 지적이 많다.

둘째, 홍보 부족이다. 교육감이 어느 정도의 권한을 가지고, 어느 정도 일을 할 수 있는지 등 많은 선거를 치러본 대선과 총선거는 많이 달랐다.

셋째, 시민들의 의식문제이다. 교육정책에 대한 불신 등 교육감을 선출해서 얼마나 바뀌겠는가 하는 만성적인 식상과 교육개혁의 실패에서 오는 불신, 그리고 교육감선거가 갖는 의미와 중요성을 제대로 인식하지 못했기 때문이다.

마지막으로 정책대결은 뒷전으로 밀린 채 불법선거와 네거티브 공방을 벌이는 정치관 선거로 유권자의 외면을 자초한 것이다.

따라서 주민의 무관심은 교육 그 자체에 있는 것이 아니라 교육정책의 의사결정과 교육행정의 집행과정에서 ‘폐거리 문화’를 교육의 전문성으로 둔갑시켜온 오랜 관행에 대한 불신에서 비롯되었다. 교육행정관료와 교원집단의 전문성을 이유로 한 교육정책의 독점, 교육행정청의 구조적 문제에 기인한 불신과 무관심이다.

투표율이 높으면 그렇지 않은 경우보다 상대적으로 대표성을 더 인정받을 수 있겠으나 대표성을 인정할 수 있는 투표율의 절대적 기준을 정할 수도 없고, 엄밀한 의미에서 투표율 저조는 대표성 판단기준이 될 수 없다. 민주주의 사회에서 유권자의 투표 참여를 강제할 수도 없거니와 투표율 저조 문제는 교육감선거에서만 나타나는 현상이 아니라 다른 선거에서도 나타날 수 있는 일반적인 문제이다. 작년과 올해 치러진 부산, 충남, 전북, 서울 교육감 선거에서 15% 내지 20%대의 투표율은 주민들의 무관심으로만 그 원인을 찾을 수 없다고 생각되며, 새로운 선거방식에 대한 홍보 부족, 선거 시기 등 여러 가지 원인이 복합적으로 작용한 것으로 보아야 할 것이다. 물론 투표율 제고를 위한 노력이 필요하다고 본다.

2. 과도한 선거비용

직선제로 선출되는 전국 5개 시·도교육감선거가 잇따라 실시되지만 2년 미만의 ‘반쪽 입기’ 교육감 선출비용이 평균 130억원에 이르러 ‘혈세 낭비’가 아니냐는 지적이 있다. 따라서 ① 선거비용 과다 문제는 입후보자의 수, 적격자의 입후보 제한 등의 문제를 지닌다. 선거비용을 현실적으로 조정하고 후보자들의 선거비용 부담을 완화할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

② 교육감 선거방식이 주민직선제로 전환됨에 따라 선거비용 과다문제는 개선이 필요하다고 생각된다. 후보자의 기탁금이 현재 시·도지사 후보자와 동일하게 5천만여로 되어 있는데 교육의원 후보자보다 상대적으로 높은 수준이므로 하향조정을 검토할 필요가 있다. 다만 기탁금의 하향조정에 따른 후보자 난립을 방지하기 위해 기탁금 반환 요건인 유효 득표수를 현행보다 상향 조정할 필요가 있고, TV토론 의무화, 선거공영제 도입 등 선거비용 절감을 위한 방안들이 의제가 될 수 있을 것이다.

③ 또한, 선거비용을 모금할 수 없도록 한 현행제도는, 후보자의 선거운동을 제약하거나 입후보 자체의 원천봉쇄 등의 결과가 나타날 수 있으므로 후원금제도 등을 고쳐 개인후원회를 열 수 있게 하되, 개인당 연간 후원금 상한(정치인은 500만원)을 두는 쪽으로 규정을 만드는 것도 생각해 볼 수 있다.

3. 정치 및 이념의 장으로 변질

정책대결은 뒷전으로 밀리고 정치적 색깔논쟁에 묻혀 혼탁하기 짝이 없어 교육의 중립성을 살리고 주민을 위한 선거가 되기 위해서는 각 정당과 교육단체 및 노조 등은 선거에 개입하지 말고, 선거를 시민들에게 돌려줘야 한다. 또한 각 후보자들은 교육의 중립정신을 존중해 정치 및 이념투쟁 행사보다는 정책대결을 중시하는 교육자다운 모습이 필요하다.

더욱 걱정스러운 것은 2년 뒤다. 과도기로 처음, 정치적 간섭을 제도적으로 배제하고 치러진 이번 선거도 문제가 많았는데, 정치권에서는 지방선거와 같이 치러지는 2010년 선거부터는 교육감후보도 정당에서 공천하고 시·도지사과 러닝메이트로 하자는 얘기가 벌써부터 나오고 있다. 그야말로 교육감까지 정당의 범주안에 두자는 것이다. 그러면서 교육자치니, 정치와 이념으로부터 교육의 독립을 말하는 것은 문제가 있다고 생각한다.

4. 정당배제

현행 교육감 선거제도는 교육감선거와 정당의 관계에 대해서 철저한 독립을 규정하고 있다. 우선 교육감의 입후보자격으로 “후보자 등록신청 개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.”(지방교육자치에 관한 법률 제24조 제1항). 또한

“정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없다”(동법 제22조 제2항)는 법률 조항은 정치적 결사체인 정당의 정치권력적 속성을 감안하여 교육을 정치세력의 부당한 간섭이나 지배로부터 보호하기 위한 법제적 장치이다.

물론 선거운동과정에서도 정당의 관여는 허용되지 않는다. 왜냐하면 동법 제22조 제3항에서 “교육감선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위 안에서 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다.”라고 규정하고 있기 때문이다. 시·도지사선거에서는 정당의 선거운동이 허용되지만 그것은 교육감 선거에서는 정당의 공천을 배제하는 교육감선거의 성질에 반한다고 볼 수 있기 때문이다.

이와 같이 교육감선거에서 정당의 관여를 배제하는 이유를 대부분의 교육학자들은 교육의 정치적인 중립성에서 그 근거를 찾는다.

정치적인 중립성을 보장하기 위하여 정당의 공천이나 당원인 것을 배제한다는 것은 아무런 설득력이 없고, 교육감에 대한 주민직선을 채택하면서 정당공천이나 당원은 안 되고 무소속은 된다는 것은 똑같은 정치적 행위를 정당소속여부에 따라 차별대우하는 것으로 아무런 합리적인 이유가 없다는 일각의 주장에도 일리가 있다고 생각되며, 평등의 원칙에 반할 우려가 있을 뿐만 아니라 아무런 정책적인 타당성도 찾아볼 수 없다는 등의 논란에 대해서는 교육의 정치적 중립성은 교육이 정당이나 정파의 영향으로부터 자유롭게 그 본질적 목적에 충실하게 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 교육의 정치적 중립성이 보장되지 않을 경우, 교육이 특정 정치권력에 좌우되는 몰교육적 파행을 감당해야 하며, 이는 교육제도와 그 운영에 있어서 학습자의 학습권을 제한 내지 침해하는 부정적 결과를 초래할 수 있다.

이것은 과거 정치권력이나 세력으로부터 교육제도와 운영이 부당하게 지배당해 온 한국의 역사적 경험의 산물이기도 하다. 이는 교육과 정치의 완전 분리 또는 배타적 관계 설정이 아니라, 교육과 정치의 속성을 고려하여 각각의 성질과 활동을 존중하기 위한 조치라고 보아야 한다.

5. 교육감후보자의 자격

지방교육자치에 관한 법률 제24조 제2항에 의하면 교육감에 입후보하기 위해서는 “교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하

여 5년 이상 있는 자이어야 한다.” 이렇게 자격제한을 하는 이유는 교육감의 교육전문성을 보장하기 위한 것이다. 이에 대해 교육전문성이 교육감보다는 덜 요구되는 교육위원의 경우에는 동법 제10조 제2항에 따라 “교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다.”고 하여 과연 교육감의 전문성을 보장하기 위한 조항인지는 의문의 여지가 있고, 뿐만 아니라 교육전문가가 누구인지에 대해서도 의문의 여지가 많다는 주장을 펴는 이도 있다.

또한 주민이 직접 선출하면서도 그 자격제한을 두어야 할 이유가 있는지도 의문이고, 미리 입후보자격을 제한하는 것은 유권자들의 선택의 폭을 지나치게 제한하는 것으로 위헌의 소지가 있을 수 있다는 주장도 있다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 법률 조항을 두는 것은 교육의 전문성은 교육의 본질적 가치이자 원리로서 교육이라는 특수한 영역이 사회제도 내에서 분화되어 하나의 독특한 영역을 구축하게 된 것으로 더구나 교육이 인간의 전인적 성장과 발달을 꾀하는 본질적 특성에서 교육의 전문성 보장이 요청되고, 이에 수반하여 교원의 전문적 자율성이 요구된다. 교원의 전문적 자율성은 교원의 교육독점을 의미하는 것으로 이해되어서는 안 되며, 학부모에 대해 교원의 위상을 확립하는 지표로 사용되는 것은 경계해야 하며, 개별 교원의 교육권과 함께 아동·학생 집단을 공통으로 하는 각 학교의 교원집단의 교육권까지도 근거지우는 것으로 봐야 할 것이다.

6. 선거 기호배정 방식의 불합리 문제 해결

2007년 대통령선거와 동시에 치러진 4개 시·도 교육감선거(울산, 충북, 경남, 제주)시 나타난 기호배정에 따른 당락 영향 문제는 차별화된 방식으로의 전환이 필요하다고 생각된다.

V. 결 론

앞에서 살펴본 것처럼 교육감 선거방식에 대해서는 생각할 수 있는 모든 제도를 다 시험해 보았다고 할 수 있다. 심지어는 외국에서는 생각도 할 수 없는 독특한 선거방식도 채택해 보았다. 어느 선거방식을 채택해도 적지 않은 부작용이 나타났다.

현재 직선제 교육감선거를 두고 논란이 되고 있는 쟁점들은 직선제 도입 이전에 충분히 예상되었다. 그럼에도 불구하고 직선제를 도입한 것은 현재의 직선제 선거의 문제보다 당시 학교운영위원회 의원으로 구성된 선거인단에 의한 교육감선거의 문제가 더 심각하다고 판단한 결과이며, 교육감의 주민대표성을 확보하는 것이 더 중요하다고 판단했기 때문이라고 생각한다.

이런 관점에서 볼 때 지금의 혼란은 어찌 보면 교육 민주주의를 세우기 위하여 우리가 지불해야 할 비용일지도 모른다. 낮은 투표율 문제는 지방선거와 동시에 교육감선거를 실시할 경우 자연스럽게 해소될 것이며, 선거관리비용 역시 줄어들게 될 것이다. 또 주민대표성에 대한 시비도 어느 정도 잠재우게 될 것으로 보인다.

교육감 직선제와 간선제 중 어느 제도가 절대적으로 타당하고 합리적인 제도인지 규명하는 것은 쉽지 않은 일이다. 두 제도는 나름대로 장단점을 가지고 있기 때문이다. 간선제는 선거비용을 절약할 수 있고, 학식과 덕망을 갖춘 인사의 출마를 용이하게 하며, 정치권의 선거개입을 차단할 수 있어 교육에 전문성을 가진 인물을 선출하는데 유리한 제도지만 교육에 대한 지역주민의 관심과 지원을 끌어내는 데에는 한계가 있다. 그리고 교육감의 대표성과 책무성이 취약하여 지역주민의 의사를 교육정책에 반영하기 어렵고, 교육감의 지위가 약하여 시·도지사나 시·도의회, 정치권의 간섭에 흔들릴 수 있다는 단점이 있다.

이에 반하여 직선제는 교육에 대한 지역주민의 관심과 지원을 끌어낼 수 있고, 교육감의 주민대표성이 확고하여 지역주민의 의사를 교육정책에 반영 할 수 있고, 교육감의 지위가 강하여 시·도지사나 시·도의회, 정치권의 간섭에 흔들리지 않을 수 있는 장점이 있지만, 선거비용이 많이 들고, 학식과 덕망을 갖춘 인사의 출마를 어렵게 하며, 정치권의 선거개입을 차단하기 어렵고, 교육전문성 보다는 정치력을 갖춘 인사가 당선될 가능성이 있다는 단점이 있다.

교육감 주민직선제도는 지역주민과 언론에 대한 관심을 제고하는 역할을 하고 있다.

이러한 관점에서 과도기적 교육감선거의 문제점을 보완하는 것도 중요하지만 더욱 중요한 것은 2010년 교육감선거를 대비하여 주민들에게 홍보하고 교육하는 결과 되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 향후 교육감선거에서 주민의 참여를 높이기 위하여 전자투표제의 도입, 투표자 인센티브제도, 정책선거를 위한 홍보 방안 등이 적극적인 대책도 요구된다.

결국은 선거방식을 떠나 교육자치 정신의 존중이라는 전제하에서 투표율을 제고하고 선거비용을 절감하며 주민 감시를 제대로 받는 방안 등을 고려하여야 한다. 선거제도에 완벽한 것은 없다. 무엇보다 중요한 것은 피선거권자와 선거권자의 의식이라고 생각한다. 따라서 그것을 개선해 나가는 꾸준한 의식개혁 노력이 매우 중요하다고 생각된다.

또한 교육감 주민직선제는 지방교육자치제도의 근간인 주민자치, 지방분권 등 민주성 원리에 부합하고, 법적 안정성 및 새로운 제도에 대한 국민의 신뢰이익 보호 원칙 유지, 교육감의 주민대표성과 위상 강화를 통한 지역교육 발전에의 기여, 그리고 분권·자율·지역 중심의 정부 교육정책의 진보적 방향과의 일치성 차원에서 2006년 12월 개정 당시 설정한 지방교육자치법의 입법취지는 존중되어야 한다고 본다. 따라서 현재의 교육감선거는 과도기적 성격을 가지고 있으므로 성급히 현행 교육감 선거제도의 개정보다는 먼저 2010년에 전국동시교육감선거를 치루고 난 후, 이에 대한 충분한 사회적 의견수렴 절차를 거쳐 개정하는 것이 바람직하다고 본다.

우리는 직선 교육감시대를 열었지만 수많은 도전에 처해 있다. 교육감 직선제는 문제의 종결이 아니라 문제해결을 위한 출발점이다. 외면당하는 우리나라 공교육의 현실을 볼 때 교육감 직선제는 대표성 결여문제를 해결했다는 차원에서 만족할 일이 아니라 그보다는 주민의 선택에 의해 선출되었다는 힘을 바탕으로 교육의 수월성과 경쟁력 제고를 강력히 추진해야 하는 역사적 소명에 무게를 두어야 할 것이라고 생각한다.

※ 참고 문헌 ※

- 강인수·김성기(2005), “교육감 선출제도 개선방안연구”, 「교육행정학연구23(2)」, 한국교육행정학회
- 김혜진(2003), “우리나라 교육자치제의 발전방안 연구”, 석사학위논문, 경희대학교 교육대학원
- 박점숙(2004), “교육위원 및 교육감 선거의 개선방안에 관한 연구”, 경상대학교 행정대학원
- 손희권(2005), “교육감 선출방법 개선방안들에 관한 헌법적 검토”, 「한국교육32(4)」, 한국교육개발원
- 조형섭(2004), “우리나라 교육위원·교육감 선출제도의 개선방안 연구”, 석사학위논문, 중앙대 행정대학원
- 조전혁(2008), 지방교육자치법 수정·보완을 위한 공청회 “「교육감 선거제도」 이대로 좋은가,” 자유교육연합
- 최선주(2007), “교육위원·교육감 선출제도의 개선 방안”, 석사학위논문, 대구교육대학교 교육대학원
- 황성순(2003), “교육위원·교육감 선출제도의 개선방안”, 석사학위논문, 한국교육대학교 교육대학원
- 노동사회(2008), 이슈와 현장
- 지방행정(2008), 특집 교육감선거, 이대로 좋은가?
중앙일간지, 지방일간지 및 인터넷 신문 등

