

## 시·도 교육감 선출제도 개선방안 탐색\*

### Research on the Superintendent Election System in Korea

곽 창 신\*\*

Kwack, Chang-Shin

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 교육감 선출제도 개편 쟁점에 대한 분석
- IV. 이해당사자 의견 분석
- V. 교육감 및 시·도지사 등의 심층면접조사 결과
- VI. 결론 및 정책제언

본 연구는 현행 교육감선출제도를 둘러싸고 이루어지는 다양한 논의를 비판적으로 고찰하여 바람직한 선출제도 개선방향을 탐색하는데 있다. 선행연구와 기존의 여론조사를 종합 분석한 후, 이를 반영하여 교육감선거에 직·간접적인 경험이 있는 전·현직 교육감 및 시도지사 등 8명을 대상으로 심층면접을 실시한 의견을 토대로 단계적인 교육감선출제도의 개선방안을 논구하고 있다. 단기적으로는 현행 주민직선제를 유지하되 선거운동을 대폭 축소하여 선거비용 부담을 줄이는 선거관리위원회 주관의 ‘완전선거공영제’가 현실적합성이 높았다. 또한 교육감선거가 시도지사 선거와 완전히 다른 선거가 되도록 ‘공직자 선거법’을 개정한다. 중기적으로는 위의 제도로도 문제점이 해결되지 않으면, 러닝메이트제나 공동등록제 도입을 논의한다. 장기적으로는 지방자치문화가 성숙되는 등 여건이 성숙되면 ‘교육감후보선출위원회’를 구성하여 후보자를 선출하고 지방의회 동의를 받아 시도사가 임명하는 방안을 지방교육발전을 위해 제시하고 있다.

\* 이 논문은 단국대학교 대학연구비 지원에 의하여 연구되었음. 또한 이 논문은 필자가 참여하였던 ‘지방 행정체제 개편추진위원회’의 연구용역인 “교육자치와 지방자치 연계·통합 방안” (고려대학교공공정책연구소, 2012) 연구보고서 내용 중에서 교육감 선출방안에 관한 부분을 발췌하여 수정·보완한 것임.

\*\* 단국대학교 교육대학원 교수

논문 접수일: 2013. 8. 8, 심사기간(1,2차): 2013. 8. 8 ~ 2013. 9. 16, 게재확정일: 2013. 9. 16

□ 주제어: 교육감선출제도, 주민직선제, 러닝메이트제, 공동등록제, 시·도지사 임명제

This study deals with issues on Superintendent election system. Critical literature review and comprehensive analysis of the previous opinion polls regarding the Superintendent election system were made. Additionally, in-depth interviews were conducted with the 8 former and current Superintendents, Governors, Local Assemblymen, and former candidates in the Superintendent election.

After summarizing the above-mentioned results, and considering the development level of the local political culture, step by step approach was proposed.

In the short term, the current system will be used with the introduction of 'Full Public Election Management System' supervised by National Election Commission. Amendment of 'Public Offices Election Law' which regulates the Governor election was proposed. In the mid-term, if the above-mentioned problems are not resolved by Residents direct election system with the 'Full Public Election Management System', we consider the introduction of Running-mate system or Co-registration system with Governor candidate. In the long term, if the level of local political culture is mature enough, and the issue of financial independence of local government is resolved, the introduction of 'Election Committee for Selecting Superintendent System' will be introduced. (Selecting two candidates by the Committee → Approval by Local Assembly → Appointment by the Governor).

□ Keywords: Superintendent election system, Residents direct election system. Co-registration system with Governor candidate, Running-mate system with Governor candidate

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

2014년 6월 4일 전국 교육감 동시선거를 앞두고 최근 교육감선출제도를 개편해야 한다는

목소리가 커지고 있다.<sup>1)</sup> 지방교육자치의 핵심 기제인 교육감의 위상과 선출방식이 수차례 개편과정을 거치고도 아직도 논란이 지속되는 불안정한 제도로 남아 있는 이유는 두 가지로 집약된다.

첫째는 현행 교육감선출제도가 교육감후보자들의 비리를 유발하는 제도적 결함을 내재하고 있다는 주장이다. 적지 않은 교육감 당선자들이 주민직선 선거비용의 불법적 조달로 관계기관의 조사 및 사법적 처리를 받았다. 대표적인 사례로 2010년 6·2 교육감 직선제로 선출되었던 서울시 교육감과 충남 교육감이 후보자 매수와 선거비용 조달을 위한 인사비리로 구속된 것을 들 수 있다. 더욱이 감사원이 지방교육행정 운영실태를 감사한 결과 여러 명의 현직 교육감이 연루된 부조리가 적발되어, 이번 기회에 교육감직선제를 폐지하거나 또는 보완대책을 검토해 보아야 한다는 주장을 촉발시키는 계기가 되었다(중앙일보, 2013.2.15.). 둘째로 2014년 6월 4일 선거부터 적용되는 교육감후보 자격 완화 등 새로운 교육감선출제도가 지방교육자치의 기본가치를 훼손함으로써 교육감선출제도를 손질해야 한다는 주장이다. 교육계를 중심으로 2014년 7월부터 교육의원제도가 없어지고 교육감 출마자격도 교육 및 교육행정 경력 요건이 삭제되어, 후보등록일 기준으로 1년 동안 정당인이 아니면 피선거권을 갖도록 완화된 제도는 지방교육의 정치권력에 예속을 심화시킬 것이라고 주장한다.

이와 같은 개편논의는 지방행정의 통합성과 효율성을 위해서 지방교육자치를 일반자치에 통합시키자는 행정학계 및 전국 시·도지사협의회를 중심으로 한 지방자치 관계자들의 주장과, 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 구현하기 위하여 지방교육자치의 독립성을 현재보다 더욱 강화해야 한다는 교육학계 및 교육관계자들의 주장의 대립상황을 재현시키고 있다. 또한 개편시점에 대해서도 교육계 내부에서 조차 의견이 갈리고 있어 개편논의를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 현행 교육감직선제가 문제점이 많으니 다음번 선거일인 2014년 6월 4일 이전에 현행의 교육감직선제를 재검토해야 한다는 한국교총 주장과, 2010년 6월에야 전국적으로 일반자치선거와 동시에 교육감직선제를 한번 실시해 보았을 뿐이며, 다음선거가 얼마 남지 않은 2014년 6월 4일로 예정되어 있으므로 지금까지 나타난 문제점을 보완하여 2014년 6월 선거를 치르고 나서 이후에 문제점을 분석하

1) 최근 교육감선출제도 개편 논의의 대두 배경은 첫째, 서울시 및 충남 교육감 선출을 둘러싸고 벌어지고 있는 비리관련 언론보도. 둘째, 2010년 6·2 교육감 직선제선거로 6개 시도에서 진보교육감이 등장한 후 교육부와 심한 갈등으로 정부와 여당이 직선제 개편에 적극 나설 것이라는 예측. 셋째, 국가가 일반자치와 교육자치의 통합을 위하여 노력해야 한다는 2010년 10월 제정된 '지방행정체제개편에 관한 특별법' 제40조 규정. 넷째, 직선제로 선출된 시·도지사와 교육감 간 정치적 이념이 다른 경우에 나타나는 양자의 심한 대립과 갈등 관계. 다섯째, 교육감선출제도가 주민선출보다는 자치단체장 임명제로 변하고 있는 미국의 경향과, 2014년부터 교육장(감)을 자치단체장 임명제로 바꾼다는 일본의 최근 보도 등이다.

여 다른 제도도입 여부를 검토해 보자는 전교조 주장이 맞서고 있다(뉴시스, 2013.5.10., 전국교직원노동조합, 2012:181-187).

따라서 교육감선출제도를 둘러싸고 제기되는 다양한 논의를 집약하고 분석하여 사회적 합의를 이룰 제도적인 개편방안이 있는지 학술적인 탐색이 요구된다 하겠다. 이를 위해서 본 연구는 세 가지 연구목적에 지니고 있다. 첫째로 현행 교육감선출제도에 대하여 제기된 문제점과 이를 해소하기 위한 다양한 개편방안을 비교·분석하고 평가한다. 둘째로, 지방교육자치의 이해당사자와 일반 주민들을 대상으로 실시한 교육감선출제도에 관한 여론조사 결과를 종합 분석하여 의견의 차이점을 분석한다. 셋째로 교육감선거를 직접 경험한 전·현직 교육감 및 시·도지사 등을 심층면접하여 현행 제도의 현실적합성을 검증하고 바람직한 교육감선출제도를 모색해 본다.

이와 같은 연구는 그동안 교육감선출제도 개편방안 연구가 교육학계와 행정학계 갈등 구조에 갇혀있던 한계점을 극복하고 다양한 논의를 종합하고 비교·평가한다는 점에서 연구의 차별성을 지닌다. 또한 우리 교육현실을 고려한 향후 바람직한 교육감 선출제도 논의에 유의한 지식과 정보를 제공할 것이다.

## 2. 연구방법

교육감선출제도 개편을 둘러싼 논쟁점을 도출하고 개편방안을 구안하기 위해서 기존 연구를 종합하고 분석하는 문헌연구와 표적집단면접(focus group interview)의 연구방법을 교차사용하면서 아래와 같은 절차에 따라 진행하였다.

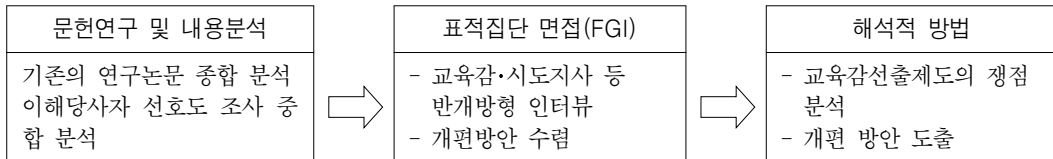
문헌연구 및 내용분석에서는 학술데이터베이스를 활용하여 선행연구를 검토하였다. 지방교육자치, 교육감선출제도에 관련된 주제의 학술연구 논문 및 학술연구기관의 보고서를 찾아 분석하였다. 이해당사자의 의견분석은 지금까지 선행연구자들이 교육관계자 및 일반주민을 대상으로 실시한 수차례의 여론조사들을 비교·분석·종합하는 방법을 택했다.

표적집단 면접은 교육감선거 경험자를 대상으로 연구내용에 대해 자유롭게 자신의 의견을 말하는 비구조화된 자연스런 방식(in an unstructured and natural way)으로 실시하였다. 즉, 인터뷰는 비구조화된 설문지를 기본으로 서술방식은 피면접인의 자율성을 존중하는 반개방형(semi-opened) 또는 반유도형(semi-directional)으로 진행되었다. 심층면접 대상자는 지금까지 지방교육자치 및 일반지방자치의 수장(首長)으로 직접 교육자치 및 교육감 직선제를 경험한 전·현직 교육감 및 시·도지사들과 현행의 직선제 교육감 선출과정에 본인이 직접 출마했던 교육계 출신인사, 시·도의원 등 8명이다. 선정된 인터뷰대상자는 교육감 및 교육감출마자의 경우 보수와 진보를 각각 1인 씩하고, 시·도지사 및 시도(교육)의원의 경우

여당과 야당을 각각 1명씩 포함시켰으며, 수도권과 지방을 각각 4명씩 안배하여 대표성을 최대한 확보하고자 노력하였다. 심층면접은 2013년 6-7월 사이에 8명의 대상자를 상대로 개별적으로 실시했다.

다음으로 해석적인 접근(interpretive approach)에 기초하여 교육감선거 개편 이슈를 둘러싼 개인과 집단 간의 경쟁적인 주장을 묘사하고 해석하는데 주안점을 둔다. 주요 이슈에 대한 중심개념은 기존의 연구문헌 뿐 만 아니라 언론 및 교육단체의 논평을 참조하였으며, 개편논쟁을 정리하여 개편방안을 제시하였다.

<표 1> 연구방법 및 절차



## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 지방교육자치 실시 의미 및 일반자치와 관계

교육감선출방식을 놓고 제기되는 여러 가지 논쟁들은 지방교육자치의 본질에 대한 견해 차이에서 발생한다. 지방자치와 교육자치라는 두 가지 자치개념이 결합된 개념인 지방교육자치는 지방자치단체가 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 당해지역의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 일반행정조직과 별도의 행정조직을 설치 조직하여 운영하는 제도이다(성낙인, 2010:172). 이러한 교육자치의 의의는 '헌법 제31조 제4항'에서 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하는데 있다.

그런데 지방교육자치제도의 헌법적 근거라고 보는 교육의 자주성에 대하여 다툼이 있다. 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성은 교육의 자유 내지 자율성을 확보 하자는 의미이지 교육의 자치를 의미하지 않는다는 부정설과(이기우, 1999: 56-57), 교육의 자주성을 넓게 해석하여 교육자치가 헌법 제31조 제4항에 포함된 제도적 보장이라는 주장이 있다(표시열, 2008:300-301). 헌법재판소는(헌재 2002.3.28. 2000헌마283·778병합) 지방교육자치는 교육자치라는 '영역적 자치'와 지방자치라는 '지역적 자치'가 결합한 형태로 파악하여 교육

자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체 수준에서 행하는 것으로 보고 있다.

현행 교육자치제도와 교육자치-지방자치 분리론과 통합론을 중심으로 한 논쟁은 수십 년째 계속되고 있다. 대부분 교육학자들은 헌법 제31조 제4항에 명시된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 지방자치와 교육자치가 반드시 분리되어야 한다고 주장하고 있다(김신복, 2001:264-265). 반면, 대부분 행정학자들은 특별한 이유가 없는 한 일반지방사무와 지방교육사무는 통합지방행정기관에 의하여 수행되어야 한다고 주장하며, 우리의 현행 지방교육자치는 '교육행정청자치' 내지 '교육자자치'의 성격을 가지고 있는 제도라고 지적하고 있다(이승중, 2003:115-132). 위 두 주장에 대하여 실제 지방교육자치는 학교자치가 핵심을 이룬다는 차원에서 향후 지방교육자치 개선방안도 교육자치와 지방자치의 소모적인 분리·통합이론을 넘어서 학교발전을 위한 학교자치 관점에서 논의해야 한다는 주장도 있다(이기우, 2005:101).

## 2. 선행연구 검토

교육감 선출제도와 관련된 연구는 지방교육자치의 이념·성격·원리에 초점을 맞춘 연구, 지방교육자치와 일반자치의 관계 설정 등 지방교육행정체제 개편을 주된 주제로 삼은 연구, 교육감 선출제도에 대한 이해당사자의 의견을 조사·분석한 연구, 그리고 교육감선출의 개편 방안을 탐구한 연구 등으로 크게 구분된다.

지방교육자치의 이념·성격·원리에 관한 연구로는 표시열(2010), 김찬기(2013)의 연구가 대표적이다.

일반행정기관과 교육행정기관과의 관계 재설정을 통한 지방교육행정체제 개편을 다룬 연구는 정영수 외(2009), 송기창(2010), 신현석(2010) 등이 있으며, 통합론 또는 분리론을 바탕으로 다양한 지방교육체제 개편 모형이 제시되고 있다.

교육감 선출제도에 대한 이해당사자의 의견을 조사·분석한 연구로는 우선, 최영출(2010), 장덕호 외(2010), 송기창(2010), 김혜숙 외(2011), 최영출 외(2011) 등이 유·초·중등교원, 교육전문직, 학부모, 학교운영위원, 교육청 및 시·도청 일반직공무원, 교육의원, 교육학자, 행정학자, 시민단체 등을 대상으로 실시한 것이 있다. 두번째, 김경희 외(2010)는 16개 현직 교육감과 시·도지사 전원에 대한 설문조사를 실시했다. 세번째, 교원단체 및 언론기관이 조사한 것으로는 한국교총(2012)의 유·초·중등 교원과 19대 국회의원 141명 대상의 조사와 한국교육신문사가(2012) 한국갤럽에 의뢰하여 실시한 유·초·중고 교원대상의 여론조사 등이 있다. 또한 교육감선출제도와 관련하여 일반시민 선호도를 조사한 것은 한국교육개발원(2010) 및 최영출 외(2010)의 조사, 최근 여론조사 기관인 리얼미터

(2012)와 한국갤럽(2013) 조사 등이 있다.

교육감과 교육위원 선출제도를 다룬 연구는 정영수 외(2009), 고 전(2010), 최진혁 외(2010), 최영출(2010), 하봉운(2010), 권혁운(2011), 송기창 외(2011), 박진우(2011), 김철우(2012) 등으로 일반자치와 교육자치의 관계설정방식에 따라 다양한 선출방식이 논의되고 있다. 교육학자 중심의 교육자치의 자주성을 강조하는 측에서는 문제점 보완 후 현행 주민직선제 유지, 제한적 주민직선제, 학교운영위원회 간선제로의 환원, 단위학교 교육감선출위원단제 등을 대안으로 제시하고 있다. 이에 반해 행정학계를 중심으로 교육자치와 지방자치 일원화를 주장하는 측에서는 시·도지사 임명제(의회동의 조건), 시·도지사후보와 러닝메이트제(running-mate), 시·도지사후보와 공동등록제, 교육감후보선출위원회 복수선출 후 시·도지사 임명제(의회 동의 조건), 시·도별 자율결정제 등을 주장하고 있다. 그러나 이와 같은 연구에서 다양한 교육감선출제도가 논의되고 있으나 이를 종합하여 비교한 연구는 찾아보기 어렵다. 더욱이 교육감선거를 경험하고 현실적인 이해를 갖고 제도설계에 주요역할을 하는 교육감·교육위원 및 시도지사 등이 교육감선출제도를 중심으로 한 지방교육자치에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있는가를 탐구하는 질적연구는 찾아보기 어렵다. 단지 교육감과 시도지사를 대상으로 지방교육자치 권한에 대한 인식차이를 규명하는 연구가 발견된다(김경희 외, 2011).

### Ⅲ. 교육감 선출제도 개편 쟁점에 대한 분석

#### 1. 현행 제도에 대한 비판

현행 교육감 주민직선제도는 1991년 본격적으로 지방교육자치를 실시한 이후 다양한 선출제도를 실시해 본 결과 일부 문제점이 있다고 지적되어 계속해서 개정해온 결과물이다(전제상, 2011:69-71). 그러나 최영출은 현행의 주민직선제는 기본적으로 문제점을 내재하고 있는 제도라고 지적하고 있으며(최영출, 2011b:83),<sup>2)</sup> 지금까지의 많은 연구에서 지적되고 있는 대표적인 문제점은 아래와 같다.

2) 현행 주민직선제 문제점은 ① 교육과 직접 관련 없는 주민 투표참여, ② 이념이 다른 일반자치 단체장과 교육감이 주민직선으로 선출 시 충돌 가능성, ③ 지방자치와 동시선거 시 교육감후보에 대한 주민 무관심 우려, ④한국과 미국의 일부 주에서만 교육감 주민직선제 채택, ⑤ 교육감직선제와 시·도지사 직선제 병행 시 지역사회 내에서 분열과 갈등 양산 초래 가능성 등이다

첫째, 교육감후보자들이 광역자치단체에서 선거를 치러야함으로 법정선거비용 제한액이 해당지역 시·도지사 선거비용과 같다. 이에 대하여 2010년 2월에 개정된 '지방교육자치에 관한 법률'에서 시·도지사 선거에 적용되는 '정치자금법' 규정을 준용하여 교육감 후보자의 경우도 '후원회'를 두고 선거기간 내에 선거비용 제한액의 100분의 50을 모금할 수 있도록 하였으나 모금액이 적아서 별다른 효과를 거두지 못 하였다(김혜숙, 2011:46-47).<sup>3)</sup>

2010년 6·2 지방 동시선거의 예를 보면 교육감 후보자들의 경우에 선거비용 모금은 후원회가 활성화 되지 않아서 10% 내외에 그쳤다. 물론 선거가 끝난 후에 유효투표의 15% 이상을 획득한 경우에는 후보등록 기탁금을 포함하여 100%, 10%를 상회하는 경우에는 50%를 선거관리위원회로 부터 보전(補填)을 받을 수 있지만, 모든 선거비용을 보전 받는 것은 아니다. 따라서 유효투표의 15%이상을 득표하여 100% 보전대상이라고 하여도 통상적으로 70%내외 밖에 보전받지 못하는 것이 현실이라고 한다. 이와 같은 과도한 선거비용 지출은 선거후에 각종 이권과 인사부조리 등 부패로 연결될 수 있는 소지가 있다는 것이 중론이다(권혁운, 2011:44-46). 2010년 6·2 지방 동시선거에 나선 전국 74명의 교육감선거 후보자들도 사용한 선거자금에서 후원금과 선거보전비용을 제외하고도 1인당 평균 4억 6000만원의 빚을 졌다고 한다(김대중, 조선일보, 2013.6.25.).

둘째, 2007년 12월 대통령 선거와 동시에 치러진 경남 등 4개 시·도 교육감 선거와 2010년 6·2 지방선거에서 실증적인 연구를 통해서 확인되었듯이 투표용지의 기재순서가 득표와 당락에 크게 영향을 미친다는 '기호효과'도 현행제도의 맹점으로 지적되고 있다(송기창·박소영, 2011:239-260).

셋째, 현재 교육감후보자의 경우에 법적으로는 정당의 후원을 받을 수 없도록 되어 있으나, 현실에 있어서는 교육감선거에서 정치적 중립유지가 거의 어렵다고 보여진다(장덕호 외, 2010:30). 물론 '지방교육자치에 관한 법률'에서 교육감 후보자의 정치적 중립성을 규정하고 있음에도 실제 선거에서는 이를 무색하게 하는 상황이 벌어지고 있다 (하봉운, 2010:63-64).

넷째, 주민직선으로 당선된 교육감과 시·도지사가 정치적 성향이 다르고 협조가 잘 되지 않는 경우에는 서울시와 경기도 사례와 같은 심각한 사태가 벌어질 수 있다. 이 문제에 대하여 김경희 등은 "시·도지사와 교육감의 지방교육에 대한 법적 권한과 책임을 명확히 하지 않아 혼선이 빚어지거나 갈등이 많이 발생하고 있으며, 향후에도 더욱 갈등이 증폭될 가능성이

3) 법정 선거비용 제한액이 서울의 경우 38억원, 경기도는 40억원이며 기타지역은 15억원 내외이고, 인구가 가장 적은 제주도가 5억원 정도이다. 이러한 과도한 선거비용으로 인하여 2008년도 서울시 교육감선거에서 교육감이 이해관계자들로 부터 선거자금을 차입한 사실이 밝혀져서 사회적으로 큰 문제가 되기도 하였다.



클 것 같다”고 주장하고 있다(김경희 외, 2010:198-200). 위와 같은 상호협조 및 갈등 문제를 해결하기 위한 공식채널인 ‘지방교육행정협의회’가 있으나, 활성화가 되지 않고 있다 (박수정·김용, 2009:371-373).

넷째, 교육감직선제를 도입한 이후 2007년 2월의 부산광역시 선거 등 단독으로 실시된 교육감선거에서는 대부분 10-20%대의 저조한 투표율을 기록했다. 2010년 6·2 전국 지방선거와 동시 실시한 교육감 선거에서는 54.5%의 투표율을 기록하여 문제가 어느 정도 해소되었다. 그러나 교육감 입후보자들의 인지도가 시·도지사에게 비하여 낮고 교육감 선거에 대한 관심이 상대적으로 시·도지사 선거에 대한 관심보다 낮아서(한국갤럽, 2013.3.14.),<sup>4)</sup> 이른바 ‘로또선거’와 ‘묻지마선거’의 가능성이 큼으로 교육감 선거를 지방선거와 분리 실시해야 한다는 주장이 있다(김명수, 2013:20). 그러나 지방선거와 교육감선거를 동시에 실시하였던 2010년 6·2 지방선거에서 유권자를 대상으로 한 투표행태설문조사 결과 광역자치단체장 선거와 교육감선거가 동시에 실시될 때 발생할 수 있는 교육의 정치적 중립성 훼손의 문제가 크게 우려할 수준이 아닐 수 있다는 결과도 있음을 참고할 필요도 있다(조진만·윤상진, 2012:202-238).

그밖에 시·도교육감 선거가 2010년 6·2 교육감선거의 예와 같이 중앙정치에 대한 중간평가로서의 성격으로 해석되어서 지방교육자치의 취지인 정치성 배제를 무색하게 만들었다는 점이다(최진혁·김찬동, 2010:33-34). 또한 현행법상 지방교육자치 선거에 정당은 배제되고 노조는 정치활동이 허용되어, 일부 강성 교원노조 주도의 선거판이 된 점도 중요한 문제점으로 지적하고 있다(김진성, 2012:242-244).

## 2. 교육감선출제도 대안 검토

최근에 제시된 교육감 선출제도의 주요 대안을 열거해 보면, ① 주민직선제(현행제도 개선·유지), ② 시·도지사 임명제, ③ 시·도지사 러닝메이트제, ④ 공동등록제, ⑤ 제한적 주민직선제, ⑥ 여러 가지 방안 중 시·도별 결정제 등 10여개 방안이 있다(최영출, 2010:88-89). 김혜숙 등과 김영환은 위 여러 대안 중에서 시·도지사 임명제, 제한적 주민직선제, 러닝메이트제, 공동등록형 주민직선제가 현실점에서 주목 받고 있는 대안이라고 주장하면서 위 대안들을 분석하고 있다(김혜숙 외, 2011:49-53, 김영환, 2011:11-24). 한편, 이명박 정부의 대통령직속 ‘지방행정체제 개편추진위원회’에서는 직선제 대안으로 ‘교육감후보선출위

4) 19세 이상 전국남녀 934명을 대상으로 실시한 전화조사에서 ‘교육감 이름을 모르겠다’가 67%, ‘교육감 성향을 모르겠다’가 59%였으며, ‘교육감의 직무수행에 대하여 모르겠다’가 58%로 나타났다.

원회 간선(시·도의회 동의)-단체장임명제'를 제시하였다(지방행정체제개편 추진위원회, 2012.6.14.). 또한 김철우는 우리의 직선제와 주요국의 교육감 선거제도를 비교연구한 후 현행 교육감선출제도를 문제점을 보완하여 유지하자고 주장했다(김철우, 2012:151-172). 본 연구에서는 선행연구 등을 참고하여 시·도지사-교육감 러닝메이트제, 공동등록제, 제한적 주민직선제, 교육감후보 선출위원회간선-단체장임명제, 교육관계자 직선-단체장 임명을 포함하여 다섯 가지 대안을 중심으로 검토하도록 하겠다.

### 1) 시·도지사-교육감 러닝메이트제

일반적으로 러닝메이트제(running-mate)라 함은 유권자는 정(正)후보자에 대해서만 투표하고, 부(副)후보자는 정후보자 선거의 결과에 따라 당락이 결정되는 제도이다. 교육감선출에서 러닝메이트형 주민직선제를 채택하게 되면 시·도지사 후보자가 정후보자로 되고 교육감 후보자는 부후보자로 등록을 한다. 그리고 유권자는 시·도지사 후보자에 대해서만 투표를 하고 교육감후보자에 대해서는 투표를 하지 않는다. 교육감 당선자는 시·도지사의 투표 결과에 따라 결정된다. 러닝메이트형 주민직선제는 과도한 선거비용을 줄일 수 있고, 유권자의 혼란을 방지할 수 있으며, 시·도지사와 교육감 간의 정책노선에 갈등을 초래하지 않고 효율적인 연계를 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 동 제도는 위헌의 소지가 있다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있으며, 교육감이 시·도지사의 하부기관으로 인식될 가능성이 있고 교육이 행정에 예속되어 교육의 자주성을 확보할 수 없다는 점이 문제된다(김영환, 2011:12-13). 동 제도는 1996년 11월 정부와 당시 여당이 도입을 추진하려다 야당과 교육계의 반발로 물러선 이래 교육감 선거절만 되면 거론되는 제도로서, 교육자치와 일반자치 통합론자들의 숙원사업의 하나라는 주장도 있다(한만중, 2008:38). 이기우는 시도지사 임명제가 바람직하나, 교육관계자들의 반발이 심할 것으로 예측됨으로 차선책으로 도입해 보는 게 좋다고 주장한다(이기우, 2011:35-58).

### 2) 공동등록제

공동등록제라는 이름으로 불리고 있는 공동등록형 주민직선제는 현재 거론되고 있는 시·도지사 임명제, 제한적 주민직선제, 러닝메이트제 등이 현실적으로 시행하기 곤란하거나 헌법상 교육의 기본원리에 비추어 보면 문제점이 많다고 보고 이를 주민직선제의 대안으로 최근 각계에서 거론하고 있는 것 같다(김영환, 2011:13-16). 이 제도는 후보자 난립에 따른 유권자의 알권리를 보장하고, 러닝메이트제 보다 정당의 관여를 최소화하여 위헌시비에서 상

대적으로 자유롭다고 보고 있다(김영환 외, 2011:12-16, 기현석, 2011:77-101)). 교육이념을 공유하는 시·도지사 후보와 교육감 후보가 공동으로 등록하여 선거운동을 실시하되, 시·도지사 후보와 교육감 후보에 대한 투표가 상호 독립적으로 실시되며, 시·도지사 후보의 당락과 무관하게 교육감 후보의 당락이 결정된다. 공동등록제의 장점은 선거비용 및 자원 절감, 시·도지사와 교육감의 정책공조 확보, 높은 주민대표성 등이라고 평가받고 있다. 교육에 대한 정당의 영향 가능성이 크며, 시·도지사 후보와 공동등록하지 않은 교육감 후보가 선출될 경우 정책공조가 곤란하다는 점이 단점으로 지적되고 있다(표시열 외, 2012:38).

### 3) 제한적 주민직선제

제한적 주민직선제는 유·초·중·고 학부모, 학교 교직원, 교육청 직원, 학교운영위원회 위원 전원과 사립학교법인 이사장 및 이사 등 교육과 밀접한 이해를 가진 당사자들이 제한적으로 선거에 참여하여 교육감을 선출하는 제도이다. 이 제도를 실시할 경우 현재 유권자의 약 3분의 1 정도만이 투표에 참가하게 되므로 선거비용을 줄이면서 직선제의 취지도 어느 정도 살릴 수 있다. 그러나 선거에 참여하는 집단만이 지방자치단체의 교육비용을 모두 부담하는 것이 아니고, 이들이 전체 주민을 완전하게 대표한다고 할 수도 없다(김혜숙 외, 2011:50). 또한 제한적 주민직선제는 유권자인 교육관계자의 범위 설정이 어렵다는 점과 보통선거의 원칙을 훼손한다고 지적받고 있다(음선필, 2012: 125-126). 한국교총 및 일부 교육학자들은 제한적 주민직선제가, 교육자치의 핵심이 주민대표성 보다 교육전문성에 있다고 보면 주민직선제보다도 합리적이라고 주장하면서 대안으로 제안하고 있다(안양옥, 2013:37-38 ; 송기창, 2013:4-9).

### 4) 교육감후보 선출위원회 간선-시·도지사 임명제

교육감후보 선출위원회 간선-시·도지사 임명제는, 먼저 교육관련 인사와 주민대표 등으로 교육감후보 선출위원회를 구성하고 동위원회에서 복수의 후보자를 추천하면, 시·도지사는 후보들 중에서 교육감을 선택하여 시·도의회를 동의를 거쳐 임명하는 제도이다. 동 제도의 장점은 직선제에 비해 교육감 선출비용이 절감되고, 시·도지사와 교육감의 협력 강화 및 지역 교육정책의 일관성 확보가 쉽다는 점이다. 그러나 교육계에서는 시·도지사가 교육감을 임명하게 되면 제도통합논자들의 숙원인 '교육자치의 일반자치로 통합'이 완성된다고 보고, 양 기관이 통합되기 전 시도지사에 의한 임명 자체를 반대하고 있다(김용일, 2008:4). 또한 교육감후보 선출위원회 구성 시에 기술적인 어려움이 있고, 교육감임명이 지방의회 등의 정치

적 역동성(political dynamics)에 따라 영향을 받게 될 수 있다는 점이 단점으로 지적된다(표시열 외, 2012:31-35). 그리고 유권자의 수가 적기 때문에 과거 학교운영위원회 대표 및 전원으로 구성된 선거인단제도에서 두차례 경험했듯이 선거부정과 학연·지연 중심의 혼탁선거의 가능성이 현행 주민직선제보다 높다고 할 수 있다.

### 5) 교육관계자 직선-시·도지사 임명제

교육관계자 직선-시·도지사 임명제는 교육의 직접 이해당자사들인 교원, 학부모 등이 복수의 교육감 후보자를 직선을 통해 선출한 후, 시·도지사가 후보들 중에서 교육감을 선택하여 시·도의회를 동의의 얻어서 임명하는 제도이다. 동 제도는 교육자치를 위한 주민대표성이 확보될 수 있으며, '교육감후보 선출위원회' 간선 보다 선거혼탁의 가능성이 적으며, 시·도지사와 교육감의 협력강화 및 지역 교육정책의 일관성 확보가 쉽다는 장점이 있다. 반면에 교육관계자의 범위를 정하는데 기술적인 어려움이 있고, 교육감 임명이 지방의회의 정치적 역동성에 따라 영향을 받게 될 수 있는 우려가 있다(표시열 외, 2012:35-36). 그러나 동 제도는 교육계의 일부에서 요구하고 있는 교육관계자 직선과 행정학계 등 교육감 시·도지사 임명을 주장하는 측의 요구를 동시에 만족시킬 수 있는 제도로서 향후 직선제 개선이 필요할 때 검토해 볼 가치가 있는 제도이다.

## 3. 교육감선출제도 대안 평가

교육감선출제도에 대한 평가와 대안 제시의 준거(準據)는 학자에 따라 그 강조점이 다르다. 예컨대, 주민자치 이념과 교육전문성을 중시하는 입장(강인수·김성기, 2005:263)과 능률성 등 행정의 기본가치, 분권성과 참여, 헌법 제31조에서 규정하고 있는 자주성, 전문성, 중립성 등을 주장하는 입장(표시열, 2010:145-167)도 있다. 반면에, 주민대표성, 교육전문성, 정치적 중립성, 행정효율성, 일반행정과의 연계성을 강조하는 견해(최영출, 2010:89-90)도 있다. 본 연구에서는 위에서 여러 학자들이 제시했던 준거들 중 가장 공통적으로 제시되었던 교육의 전문성, 전체주민 대표성, 정치적 중립성, 시·도지사와의 연계·협력, 경제적 효율성(선거비용 절감)을 평가의 준거로 삼아서, 앞에서 주민직선제의 대안으로 제시되었던 다섯 가지 교육감 선출방법에 대하여 검토 및 평가를 해보면 아래와 같다.

시도지사-교육감 러닝메이트제는 주민의 대표성을 확보하고 일반자치와 협력체제를 구축하는 데는 큰 장점이 있다. 반면에 정당추천과 지원을 받는 시도지사와 함께 선거를 치른다는 점에서 정치적 중립성을 담보할 수 없는 단점을 내포하고 있다. 시도지사 후보와 공동등

록제는 러닝메이트제와 같이 전체주민 대표성과 시도지사와 협력에는 장점이 있는 반면에 러닝메이트제 보다는 덜하다고 보지만 정치적 중립성의 담보에 문제점이 있다. 제한적 직선제는 교육의 전문성 확보와 정치적 중립성 확보 차원에서는 장점이 있지만 시도지사와 협력이 쉽지 않다는 단점을 가지고 있다. 교육감후보 선출위원회 간선-시도지사 임명제는 경제적 효율성(선거비용 절감)과 시도지사와 연계협력에서는 장점이 있지만, 교육의 전문성 확보와 전체주민 대표성 차원에서 보면 문제점이 있다. 마지막으로 교육관계자 직선-시도지사 임명제는 교육의 전문성 확보와 시도지사와의 연계협력 차원에서 보면 장점이 있지만, 전체주민 대표성 차원에서는 문제점을 가지고 있다고 판단된다.

이처럼 어는 선거제도도 교육자치가 추구하는 가치를 모두 충족할 수 없는 한계를 지니고 있다. 이는 다른 선거제도와 마찬가지로 교육감선거제도도 정치공학적인 성격을 지니고 있어 국민적 합의를 거쳐 정치적으로 설계될 수밖에 없음을 의미한다.

## IV. 이해당사자 의견 분석

### 1. 기존 여론조사 분석

교육자치제도에 대한 이해당사자 집단들의 입장을 파악하기 위하여 최근 수년간 교육행정 학회, 한국교육개발원 등 관련학회, 연구기관, 여론조사기관과 학자 등이 실시한 교육감선출 제도 등에 대한 다양한 인식조사 결과들은 아래와 같다.

한국교육신문사가 2012년 3월 한국갤럽에 의뢰하여 전국유초중고 교원 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사에서 가장 바람직한 선거제도 유형을 묻는 질문에 현행 직선제 유지 응답률은 23.5%인 반면에 '교원, 학부모 등 교육관련 종사자만이 참여하는 축소된 직선제 선호 비율이 56.35%이었다(한국교육신문, 2012.4.26.).

김혜숙 등이 실시한 2011년 조사에서는 주민직선제가 41.4%로 가장 높아, 교육감 직선제에 대한 선호도가 두드러졌으나, 이해당사자 집단 간에 약간의 차이가 나타났다. 교원의 경우는 학교별로 선출된 선거인단에 의한 간선제에 대한 선호도가 38.2%, 학부모의 경우는 교육수요자인 학부모에 의한 제한적 직선제의 선호 비율이 40.8%로 제일 높았다. 그 이외 시·도청 및 교육청의 일반직공무원들이나 교육공무원들은 주민직선제에 대한 선호 비율이 각각 55.0%, 57.5%, 38.5%로 높게 나타났다(김혜숙 외, 2011:98).

최영출 등이 2011년 6월 세종시의 교원, 공무원, 학부모 974명을 대상으로 교육감 선출

방식에 대한 선호도 등 조사결과, 현행 직선제 방식에 대한 의견은 '현행방식 유지하되 문제점 개선'이 69.6%, '현행방식을 완전히 새롭게 변경'이 18.8%, '현행방식을 그대로 유지'가 9.2%였다. 연구자들은 세종시 교육감 선출방식에 대한 의견을 조사한 후 공동등록형 주민직선제 중 공동등록만 허용하는 방안을 우수한 방안이라고 제시했다(최영출 외, 2011a:1-75).

김경희 등은 2010년 10-11월 사이에 16개 현직 교육감과 시·도지사 전원에 대한 설문조사를 실시하였다. 교육감의 경우는 전체 응답자 15명(1명 응답거부) 중 12명이 '주민 대표성 유지를 위하여 주민직선방식 계속 유지'를 원했으며, 2명은 '간접선거 방식', 1명은 '시·도지사의 러닝메이트제'를 지지했다. 반면에 16명의 시·도지사들 중 10명 '정당 공천을 배제한 러닝메이트제'를 3명은 '시·도지사가 지방의회 동의 후 임명', 1명은 '시·도지사 추천을 받아 대통령임명'을 찬성했다(김경희 외, 2010:155-180).

장덕호 등이 2010년 9-10월 중 한국교육개발원의 위탁을 받아 교육계 관계자인 교원, 교육의원, 교육공무원, 교육학자 389명을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 전반적인 선호도는 제한적 주민직선제(31.7%), 주민직선제(26.3%), 단위학교 교육감선출위원단제(11.8%), 시·도지사와 러닝메이트제(9.7%), 공개모집 초빙제(9.7%) 순이었다. 교육계 관계자는 제한적 주민직선제를 가장 선호하는 경향이 있는 반면, 정치인인 시·도의원 출신 교육의원의 경우 러닝메이트제와 제한적 주민직선제에 대한 선호도가 같은 비율(25%)로 가장 높게 나타났다(장덕호 외, 2010:109).

송기창이 2010년 8월 중 한국교육행정학회 회원인 교육행정 연구자, 교원, 일반직 공무원, 대학원생들을 대상으로(204명 응답) 실시한 교육감선거 제도에 대한 선호도를 온라인 조사한 결과에 따르면, 전반적으로 현행 주민직선제(31.9%)와 제한적 주민직선제(34.9%)에 대한 선호도가 높게 나타났고, 정당배제형 시·도지사와 러닝메이트제(14.7%), 정당공천형 러닝메이트제(10.3%) 순으로 선호도가 나타났다. 위의 조사를 이해당사자 집단별 분석결과에 따르면, 교육행정 연구자는 현행 주민직선제 유지를(44.6%), 교원은 제한적 주민직선제를(52.9%), 일반 공무원은 정책연계형 러닝메이트제(정당공천 배제)를, 대학원생은 정당공천을 허용하는 러닝메이트제를 선호하는 비율이 각각 높게 나타났다(송기창, 2010:406-427). 한국교총이 2012년 8-9월 전국 유·초·중등교원 2,087명과 19대 국회의원 141명을 대상으로 한 설문조사에서 교원의 43%는 교육감직선제 폐지에 찬성했고 49%는 보완하여 실시해야 한다고 답했으며, 향후 선거제도를 결정하는데 가장 영향력이 크다고 볼 수 있는 19대 국회의원들(여야 141명)은 폐지에 17.1%가 찬성했으며, 현제도 유지 22.1%, 60.7%는 현행제도를 보완해야 한다고 답했다(한국교총, 2012). 또한 한국교육신문사가 2012년 3월 한국궐련에 의뢰하여 전국 유·초·중고 교원 1,000명을 대상으로 실

시한 설문조사에서 '가장 바람직한 선거제도 유형'을 묻는 질문에 '현행 직선제 유지' 응답률은 23.5%인 반면에, '교원, 학부모 등 교육관련 종사자만이 참여하는 축소된 직선제' 선호비율이 56.35%였다(한국교육신문, 2012.4.26.).

한국교육개발원(KEDI)이 전국의 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀 1,500명을 대상으로 2010년에 실시한 여론조사에 따르면, 약 60%에 가까운 대다수의 응답자가 직선제를 선호하였으며, 학교운영위원회 간선제에 대하여는 21.1%, 교과부장관추천-대통령임명에 대하여는 8.4%의 선호도를 보였고, 시·도지사-교육감 러닝메이트 제도에 대한 선호도는 10.9%에 그쳐 미미한 것으로 나타났다(남궁지영 외, 2010:76).

최영출 등이 2010년 일반시민(1,002명 응답)을 대상으로 하여 선행연구 분석을 통하여 정리된 총 10개의 교육감 선출제도 대안 중에서 3개를 선택하여 우선순위를 표시하도록 한 결과, 우선순위는 현행 주민직선제(1,266점), 제한적 주민직선제(905점), 공개모집 초빙제(744점), 단위학교 선출위원단제(606점), 시·도지사 러닝메이트제(339점), 시·도지사 임명제(212점) 순이었다. 여기서 주목해야 하는 점은 현행 주민직선제가 연령(20, 30, 40, 50대), 직업(농업, 회사, 교원, 전문직), 거주지역(특별·광역시, 도)과 관계없이 모두 1순위로 선호도를 나타냈다는 점이다(최영출 외, 2011:48-76). 2012년 8월 여론조사 기관인 리얼미터가 일반인 700명을 대상으로 한 설문에서는 직선제폐지가 (45%)로 유지(28%)보다 많았다(한교닷컴, 2012.12.3.).

## 2. 이해당사자 및 일반 시민의 의견 종합

이처럼 관련학회와 전문가 등이 실시한 다양한 여론조사 결과를 종합적으로 검토·분석하여 이해당사자들 입장을 정리해 보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 일반국민들은 교육감직선제를 선호하는 경향이 높게 나타났으나, 최근에는 서울시 및 충남 교육감 비리 관련 보도로 직선제 폐지에 공감하는 숫자가 증가하는 경향을 보이고 있다. 둘째, 교육계 관계자(교원, 교육청 직원)는 제한적 직선제 교육감 선출방식을 선호하고 있다. 셋째, 학부모들은 학부모 전체가 참여하는 제한적 직선제에 의한 교육감선출을 선호하는 측면이 강하다. 넷째, 교육감 선출방식에 관해 교육학계와 행정학계의 입장 차이가 두드러지다. 교육학계는 주민직선제나 제한적 주민직선제를 선호하는 반면, 행정학계는 시·도지사 임명제나 러닝메이트제를 선호한다. 현직 시·도교육감 중 다수는 주민 대표성 유지를 위하여 직선제 계속 유지를 원했으며, 많은 시·도지사들은 정당공천을 배제한 러닝메이트제를 원했다.

## V. 교육감 및 시·도지사 등의 심층면접조사 결과

### 1. 심층면접조사 개요

#### 1) 면접일시 및 장소

면접 일시는 2013년 6월부터 7월 사이이고, 면접 장소는 대부분 대상자의 사무실, 음식점 등에서 개별적으로 이루어졌고, 일부 대상자는 직접 만나서 설명하고 전화 등으로 추가 설명 후 설문지를 작성하여 메일로 보내서 답변을 받았다.

#### 2) 면접대상자

면접대상자 선정은 개인적으로 본인들에게 유·불리한 제도가 있을 수 있으므로 교육자치를 경험한 인사 중에서, 차기 교육감선거에 출마하지 않을 인사를 선정하였다. 현직 교육감 2명, 전·현직 시도지사 2명, 시도의원 2명(교육유경험자로서 전·현직 교육위 1명 및 타 분과위 소속의원 1명), 교육감선거 직접 출마경험자 2명 총 8명으로 하되, 면접자의 대표성을 확보하기 위하여 수도권 4명 지방 각각 4명씩으로 하고 보수(여당)측 4명 진보(야당)측 4명으로 했다.<sup>5)</sup>

#### 3) 면접 방법 및 내용

필자가 학자들의 다양한 주장 및 지금까지 실시된 기존의 여론조사 결과 등을 알려주고 교육자치와 일반자치 관계, 현행 교육감 주민직선제도의 문제점, 교육감선출제도 선호도, 교육감 후보 자격제한 등에 대하여 직접 경험에 비추어본 의견을 물었다.

### 2. 심층면접조사 결과

전·현직 교육감, 시·도지사, 시·도(교육)의원 및 주민직선제 교육감선거 출마자 등 선거를

5) 면접대상자들 중 특히 교육계 출신인사들이 자기들의 신분이 노출될 것을 우려되어 솔직한 답변해줄 수 없다고 주장하여, 대상자 선정에 상당한 어려움이 있었으므로, 연구논문 발표에서도 면담대상자를 상세히 밝히지 않기로 약속을 했다. 따라서 면담대상자의 직책과 정당(성향)만 표시했으며, 면접조사에 협조해주신 여덟 분에게 진심으로 감사를 드린다.



포함한 지방교육자치제도 운영을 직접 경험한 인사들을 대상으로 심층면접을 통해 파악된 내용은 아래와 같다.

### 1) 교육자치와 일반자치 관계

교육자치와 일반자치의 통합에 대하여 교육계 인사들은 반대, 일반자치 관련 인사들은 찬성했다. 시도지사 1명(여당)은 통합이 바람직하지만 중앙정치권의 반대로 통합이 쉽지 않을 것이라고 예측했고, 교육감 1명(진보)은 장기적으로는 통합될 수밖에 없다고 전망했다.

“교육자치와 일반자치의 통합은 바람직하지만 우리 정치현실에서 어렵다고 본다. 특히, 우리나라는 중앙정치가 정치를 좌우하고 있는데, 중앙정치가 시도지사의 권한이 커지는 것을 원하지 않고 있기 때문이다.” (A 지사-여당)

“반대하는 이유는 첫째, 헌법 제31조에 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 명시하였다. 통합하려면 헌법부터 고쳐야 한다. 둘째, 일반자치에 통합되면 교육의 자주성이 훼손되고, 전문성이 존중되지 않으며, 정치에 종속되고 휘둘려 교육의 본질을 훼손하고 결국 망국적 폐해를 초래할 것이다. 셋째, 교육자치가 독립되어 있는 지금도 교육예산이 부족한 판인데, 일반자치에 종속될 경우 예산배정의 우선순위에서 밀려 교육경쟁력을 크게 잃게 될 것이다. 넷째, 통합을 주장하는 사람들 중 일부는 선진국의 예를 들것인데 어불성설이다.” (A 교육감-보수)

“교육자치와 일반자치는 장기적으로는 통합될 수밖에 없을 것이다.” (B 교육감-진보)

### 2) 현행 제도의 문제점

현행 주민직선제 교육감선출제도에 대하여 문제점으로는 과도한 선거비용으로 인한 부정과 연계가능성, 기호효과, 유권자들의 후보에 대한 무관심, 교육관련 단체가 선거에 미치는 영향력이 큰 점을 들고 있다. 그리고 현실적으로 정치권의 깊은 선거개입으로 정치적 중립성이 지켜지지 않는 점 등을 지적했다.

“표심을 쫓는 정치에 물들기 쉬워 교육의 정치적 중립성이 저해될 가능성이 높고, 유권자와 교육감과의 직접적 관련성이 없어 유권자의 관심 저하로 인한 투표율이 낮아 대표성이 떨어지며, 선거로 인한 파벌 조성으로 교육계의 분열이 조장 될 수 있다.” (B 지사-야당)

“현행 주민직선제에 반대한다. 우선 유권자가 교육감 후보에 대하여 관심이 없고 인지하려고 노력을 않는다. 교육감선거에 막대한 자금이 소요되며 후보자 혼자서 선거를 치를 수 있는 여건이 안 된다. 따라서 부작용이 크다.” (A 지사 여당)

“현행 주민직선제는 후보난립, 홍보 및 기획 등 외부의 선거꾼들에게 휘둘러서 돈이 많이 드는 점, 기호효과, 선거법이 복잡하고 어려운 점 등이 해결되면, 좋은 제도이다.” (A 교육감 출마자-보수)

“지방선거와 동시 교육감선거를 실시하면 번호가 중요한데 보통 1번이 15%, 2번이 10%의 프리미엄이 있다고 본다. 또한 교육감선거는 선거비용과다를 막기 위하여 시·도지사 선거를 규정하고 있는 ‘공직자선거법’ 준용을 하지 않을 필요가 있다.” (B 교육감출마자-진보)

### 3) 교육감선출제도 대안

가장 선호하는 교육감선출제도는 각각 달랐다. 예상과 다르게 교육계 출신들이 현실적으로 교육자치와 교육감선거의 정치관련성을 인정할 것을 주장하면서, 공동등록제보다 러닝메이트제 도입의 선호가 높았다. 이들 중 일부는 다음 2014년에는 러닝메이트제가 위헌시비 등으로 도입이 어렵다면 공동등록제보다 선거공영제를 강화한 완전선거공영제를 도입한 후 현행 주민직선제를 실시하는 것이 좋다고 답했다. 야당출신 시(교육)의원과 보수출신 교육감만 2014년에 직선제 유지를 주장했으며, 야권 도지사는 시도지사 임명제를 진보진영의 교육감은 결국은 교육자치와 일반자치가 통합될 수밖에 없다고 보고 ‘교육감후보선출위원회 선출’ 간선제를 선호했다. 특히 여권이나 보수교육계에서는 교육감직선제는 보수후보 단일화의 어려움 등으로 진보 측에 유리한 제도라고 보고 직선제 유지에 반대하고 러닝메이트제를 선호하는 것 같았다. 교육관계자들만 참여하는 제한적 직선제는 논리성 및 채택가능성 부족 등을 이유로 대부분 반대했다.

“러닝메이트제도가 위헌이 아니라고 확신한다. 정치적중립 해석을 잘못 하고 있다. 정책이 같으면 러닝메이트 할 수 있다고 본다. 요즘 타 선거에서 다른 정당 간에도 연대를 하지 않느냐? 러닝메이트제가 위헌시비 등으로 어렵다면 현행 제도를 보완하여 직선제를 실시하는 게 좋다. 노조 주도선거, 후보난립 선거, 탈법·편법·변칙 선거를 막아야 한다.” (A 시의원-여당)

“직선제 대안으로는 러닝메이트제나 제한적직선제가 좋다고 본다. 당시 대통령에게 직접 들은 바에 의하면 정부는 당초에 러닝메이트제를 도입하려고 했는데 직선제가 되었다고 한다. 교육감 선거 시 보통 보수는 여러명이 출마하고 진보는 후보를 단일화한다. 지난 2010년 선거에서 교육감 16명중 진보가 6명이 당선 되었다. 따라서 야당은 주민직선제를 찬성할 것이다.” (A 지사-여당)

“야당 입장에서는 현재 검토되고 있는 대안보다 주민직선제가 좋다. 나머지는 집권당에 보다 유리할 것 같다. 공동등록제는 같은 당에서 모두 당선되면 시장과 교육감 상호간 서로 협조가 잘 되어서 좋겠지만, 한통속이 되어서 상호간에 무조건 비호만 해줄 위험이 있고, 다른

당에서 당선되면 상호간에 싸움이 심할 것 같다.” (B 시의원-야당)

“직선제는 교육감 후보자가 주민 가운데서 나와야 하는데 일부 단체가 정당을 대신해서 후보자를 선발 배출하는 전근대적 구조다. 직선제 보다는 현재 공감대가 형성되어 있으니 차라리 러닝메이트제가 좋겠다. 주민통제의 원리에도 부합한다고 본다. 서울시 경우처럼 주민들도 시도지사가 교육에 대하여 책임을 지기를 원한다. 제한적 직선제는 과거 학교운영위원회 선거인단 방식을 활용하는 것 같은데 ‘교육자자치’이고 비민주적이다.” (B 교육감출마자-진보)

#### 4) 교육감후보 자격 강화

교육감후보 5년 교육(행정)경력 요구 폐지에 대하여는 야권 시도지사 1명과 교육감출마자 1명만 찬성하고, 나머지는 교육자치를 실시하는 한 교육경력이 반드시 필요하다고 응답하였으며, 예상과 다르게 일반자치 관계자들은 전문성 강화차원에서 10년으로 늘릴 것을 주장했고, 교육계 인사들은 너무 늘리면 시야가 좁은 인사의 당선이 우려되고 부패가능성이 커진다고 5년보다 늘리는 것에는 반대했다. 정당 경력에 대해서는 정치적 중립성 유지를 위하여 모두 현재 당적을 가지고 있는 자는 안 된다고 주장했으며, 현행 1년 이상 비당원 유지와 2-4년으로 늘리자는 주장이 비슷했다.

“교육감 출마 시 교육경력 5년을 요구하는 것은 헌법에 보장된 공무담임권을 제한하는 것일 뿐 아니라, 교육경력이 없는 사회 각계 유능한 인사의 입후보를 원천 봉쇄하는 것이다. 교육(행정)경력의 제한은 과도한 제한이다. 비당원경력 1년 유지에 대해서는 교육의 정치적 중립을 위하여 1년 이상의 일정 기간은 필요하다고 본다.”(B 지사-야당)

“교육자치를 실시하는 한 교육감 후보자의 교육경력은 당연히 부활해야 한다. 비당원경력을 포함하여 기간은 기존 여론조사 결과를 반영하는게 좋겠다.”(A 지사-여당)

“교육의원은 교육경력 꼭 필요한 것 아니나 교육감의 경우는 다르다. 교육감은 교육경력을 현행 5년 보다 늘려야 하고 비정당경력도 현행 1년은 너무 짧다. 양 기간 모두 오히려 늘려야 한다. 여론조사에서 다수가 각각 10년과 2년을 찬성했다고 하니 그 정도면 좋겠다.”(B 시의원-야당)

“교육경력 폐지는 잘못된 것이다. 교육경력은 10년 정도는 되어야 한다. 교육경력 요구를 폐지하면 교육감선거를 별도로 할 이유가 없고 교육감제도를 없애야 한다.”(A 시의원-여당)

“교육감은 교육전문성 검증이 필요한 자리다. 교육경력 폐지에 반대는 안한다. 교육자 중에서 뽑다 보니 후보군이 협소하다. 교육경력자들 시야가 좁은 것 같다. 비정당 경력은 강화해서 오히려 1년에서 4년 정도로 늘려야 한다.”(B 교육감출마자-진보)

## 5) 완전선거공영제 도입

응답자들이 가장 선호하는 (안)이 채택이 어려우면, 10%이상 득표 시에 선거비용을 보전해 주는 현행의 '선거공영제'를 교육자선거답게, 전 과정을 중앙선거관리위원회 관리하의 거의 돈이 들지 않는 '완전선거공영제' 실시가 바람직하다고 대부분 찬성했다. '완전선거공영제'와 '후원회제도'의 양립 가능성에 대하여는 폐지하자는 입장과 양립이 가능하다는 입장으로 나뉘었다. 여러 차례 선거를 경험한 시도지사는 후보난립 방지책 등 현행제도를 보완해야 하며 공직선거문화 풍토가 바뀌려면 시간이 필요할 것 같다고 지적했다. 일부 교육계인사는 후보자 난립을 방지하기 위하여 현행 기탁금(寄託金)을 5천만원에서 1억원 정도로 높이고 선거비용 보전을 최소한 20%이상 득표자에게만 해주자고 제안했다.

## 6) 기타

필자의 단기/중기/장기 교육감선출제도(안) 제시에 대하여 대부분은 동의했으나 일부는 자기들이 제시한 안을 바로 채택하자고 의견을 표명했다. 단기(안)인 완전선거공영제에 의한 주민직선제 실시에 대하여는 취지에 대부분 동감했으나 일부는 실현가능성을 의심했다. 중기(안)으로 공동등록제 보다는 차라리 러닝메이트제가 낫다고 대부분 교육계 출신들이 지적했다. 장기(안)인 교육감후보선출위원회 선출 → 시·도의회 동의 → 시도지사 임명에 대하여는, 선출위원회 구성의 기술적인 어려움과 과거의 경험상 선거부정의 우려가 있다고 지적했으며, 교육자치와 지방자치의 완전통합 단계에서 도입을 하는 것이 좋다는 의견과, 도입 시에도 완전 통합 단계 이전에는 시도지사 임명보다는, 초·중등교육의 경우는 국가수준 교육과정을 운영 중이고 중앙정부에 대한 재정 의존도가 80% 정도임을 감안하여 교육부장관추천 → 대통령 임명을 주장했다.

과거의 교육위원회제도 부활에 대하여는 응답자 대부분이 반대했다. 제도 부활 시 장점은 별로 없는데 반해서, 예산 및 조례 이중심의 문제, 교육위원들의 이권청탁 및 비리 개연성 등 단점이 많다고 주장했다.

# VI. 결론 및 정책제언

본 연구에서는 교육감 주민직선제도와 관련하여 선행연구 등에서 지적된 문제점을 살펴본

후, 현행의 주민직선제와 대안으로 제시되고 있는 제도들을 비교·분석·평가하고, 지금까지 실시된 수차례의 여론조사 결과를 종합분석하고, 지방교육자치제도 및 교육감선거에 직·간접적인 경험이 있는 전·현직 교육감 및 시도지사, 시도(교육)의원, 직선제 출마경험자 등을 대상으로 심층면접을 실시하였다. 이를 토대로 한국의 지방자치문화의 성숙도 등을 고려하여 아래와 같이 시차를 둔 단계적인 교육감 선출제도 개편을 제안하고자 한다.

단기적으로는, 비록 서울 및 충남 교육감 사건 이후 최근 여론조사에서 직선제 폐지 요구가 높게 나오고 있지만, 앞의 연구자들의 여론조사에서 보았듯이 주민직선제에 대한 국민과 이해관계자의 선호도가 가장 높게 나타났다는 점, 2010년 6·2 지방자치와 동시 선거에서 투표참가율 저조 등 문제점이 치유되었다는 점, 선행 연구결과 주요국의 교육감 선출제도와 비교해 보아도 효율성을 제외하고는 우리의 직선제가 강점이 많다는 점, 2014년 선거가 1년도 남아있지 않은 현시점에서 혼란을 최소화해야 한다는 점 등을 고려하여 현행의 주민직선제를 2014년 6월에 지방자치선거와 동시에 1회 더 실시한다. 다만, 교육감 입후보자의 자격 조건 중 2014년 6월까지만 존치하게 되어 있는 5년 이상 교육 및 교육행정 경력을 각종 여론조사 및 심층면접 결과를 반영하여 계속 존치시키는 법률개정을 추진한다.

또한 선거비용 과다 소요가 현행의 주민직선제의 가장 큰 문제점이라고 지적을 받고 있으므로 현행제도의 골격을 살리면서 비용을 획기적으로 줄여서 국가가 부담하는 ‘완전선거공영제’(이재철·박명호, 2011:147-158)를 도입하여, 돈이 거의 들지 않는 선거가 되도록 한다. 그밖에 현행 교육감직선제 문제점의 상당 부분이 시·도지사 선거를 규정하고 있는 「공직선거법」의 적용을 받는 점에서 나온다고 보고 「공직선거법」을 개정하여 교육감선거가 교육자 선거답게 되도록 한다.

중기적으로는, 완전선거공영제를 도입하여 주민직선제를 실시해 보아도 많은 문제점들이 제대로 해결되지 않을 경우에는, 대안으로 러닝메이트제나(1순위), 공동등록제(2순위) 도입을 검토한다.

장기적 단계로는, 지방정치문화의 수준이 충분히 성숙되고 조세제도 개편 등을 통하여 어느 정도 자치단체의 재정자립도 문제가 해결되는 등 교육자치와 일반자치가 통합이 가능한 여건이 조성된 때에는 ‘교육감후보선출위원회’의 제청을 받아 시·도지사 임명제(지방의회 동의)를 검토해 볼 필요가 있다. 이 단계로 이행을 위해서는, 교육자치와 일반자치 상호간 인사 및 재정 등 분야에서 교류·협력사업이 제도화되어 상호간에 신뢰가 충분히 구축되도록 해야 한다. 심층면접 결과 교육자치와 일반자치가 통합되기 전에는 교육감을 시도지사가 직접 임명하는 것에 대하여 교육계에서 반대고 있는 점을 고려하여 교육부장관 추천을 거쳐 대통령 임명하는 방안도 강구해볼 필요가 있다.

마지막으로 앞에서 논의된 현행의 주민직선제의 문제점을 보완하기 위한 완전선거공영제

도입과 교육감자격 문제를 포함한 교육자치제도의 전반적인 개선을 논의하기 위하여 국회, 교육부, 안전행정부, 중앙선관위 등 관련기관 중심으로 공식적인 논의구조를 조속하게 만들어서 본격적인 논의를 시작할 것을 제언한다.

## 【참고문헌】

- 강인수·김성기. (2005). 교육감 선출제도 개선방안 연구. 『교육행정학연구』, 23(2):263.
- 고 전. (2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. 『교육법학연구』, 22(2):2-4.
- 권혁운. (2011). 교육감직선제의 쟁점과 개선방안. 『교육정치학연구』, 18(2):44-46.
- 기현석. (2011). 교육감 선출제도의 대안별 적실성에 관한 연구. 『공법연구』, 40(2): 77-101.
- 김경희 외. (2010). 『지방교육발전을 위한 시·도지사의 역할 연구』. 서울:한국교육개발원.
- 김경희 외. (2011). 지방교육자치 권한에 대한 시·도지사 와 교육감의 인식차이 분석. 『교육행정학연구』, 29(3):201-228.
- 김경희·김대욱. (2011). 제5회 전국동시 지방선거에서 정당과 시·도지사 당선자의 교육공약. 『교육행정학연구』, 29(1):31-56.
- 김대중. (2013.6.25.). 교육대통령 선거, 11개월 남았다. 조선일보.
- 김명수. (2013.7.2.). 교육감 선출제도의 개선방안 탐색. 미래교육국민포럼 세미나.20.
- 김신복. (2001). 21세기 지방교육자치체 전망 및 대응전략. 『교육행정학연구』, 19(3):264-265.
- 김영환 외. (2011). 『교육감 선출제도의 개선방안에 관한 공법학적 연구』. 교과부-한국공법학회.
- 김영환. (2011). 현행 교육감 선출제도의 문제점과 보완방안. 제50차 KEDI 교육정책포럼, 11-24, 12-13, 13-16.
- 김용일. (2008.11.19.). 지방교육 정치-행정의 민주화를 위한 성찰. 지방교육자치 토론회-국회의원 안민석 등 주최. 4.
- 김웅기. (2001). 『미국의 지방자치』. 서울:대영문화사.
- 김진성. (2012). 『꿈수가 교육 망쳤다』. 서울:드림엔터.
- 김찬기. (2013). 『지방교육자치이념 구현의 정도와 변화에 관한 인식 실증연구』. 박사학위논문, 서울대학교대학원.
- 김철우. (2012). 교육기관장 선출제도 국제비교 연구. 『한국인사행정학보』, 11(1):151 -172.
- 김혜숙 외. (2011). 『지방교육자치제도 개선방안 연구』. 한국교육행정학회.
- 박수정·김 용. (2009). 지방교육행정협의회의의 현황과 발전과제. 『교육행정학연구』, 24(4):371-373.
- 남궁지영 외. (2010). 『한국교육개발원 교육여론조사』. 서울: 한국교육개발원.
- 뉴시스. (2013.5.10.). 선거법 개정, 선거문화 선진화계기 삼자.
- 박진우. (2011). 교육감직선제 도입에 따른 제 문제의 해결방안에 관한연구. 『세계헌법연구』, 17(1):189-191.
- 성낙인. (2010). 『헌법학』. 서울:법문사.
- 송기창. (2010). 지방교육 행정체제 개편의 쟁점과 과제. 『교육행정학연구』, 28(4):406-427.

- 송기창. (2013). 교육감선출제도, 이대로 둘 것인가? 『한국교육학회 뉴스레터』, 270:4-9.
- 송기창·박소영. (2011). 2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. 『교육법학』, 29(2):239-260.
- 신현석. (2010). 교육가버너스 갈등의 쟁점과 과제. 『교육행정학연구』, 28(4):366-368.
- 안양옥. (2013.7.2.). 교육감직선제의 타당성 검토 및 개선방안. 미래교육국민포럼 세미나. 27-44.
- 음선필. (2012). 지방교육 자치시대의 교육감 선임방식. 『홍익법학』, 13(1):101-140, 125-126.
- 이기우. (1999). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도에 대한 법적 검토. 『한국교육법연구』, 4:56-457.
- 이기우. (2005). 교육자치의 본질과 과제. 『민주법학』, 27:101.
- 이기우. (2011). 일반행정과 지방행정과의 관계. 『지방행정연구』, 25(3):35-58.
- 이민규. (2010). 교육자치. 『한일 지방자치 비교』. 한국지방자치학회. 서울:대영문화사.
- 이승중. (1999). 지방교육자치의 발전방안. 『지방행정연구』, 13(1):34-55.
- 이승중. (2003). 『지방자치론』. 서울:박영사.
- 이승중. (2004.5.). 지방교육자치의 방향. 『지방행정』, 15-21.
- 이승중. (2008.11.19.). 교육감선거 발제에 대한 토론문. 지방교육자치 토론회- 국회의원 안민석 등 주최, 25-27.
- 이재철·박명호. (2011.10.14.). 선거공영제와 공정선거. 토론회 발표자료-한국정당학회 등 주최. 147-158.
- 장덕호 외. (2010). 『민선 교육감시대의 지방교육자치 발전을 위한 과제』. 서울:한국교육개발원.
- 전국교직원노동조합. (2012). 『교육혁신 정책자료집』, 181-187.
- 전제상. (2011). 지방교육행정체제의 현황 진단 및 개선방향. 『한국교육논단』, 10(2):69-71.
- 정영수 외. (2009). 『지방교육행정체제 개편모형에 관한 연구』. 충북:한국지방교육연구센터.
- 조진만·윤상진. (2012). 광역단체장선거와 교육감선거 동시 실시와 유권자의 투표선택. 『사회과학 연구』, 20(2):202-238, 226-227.
- 중앙일보. (2013.2.15.). 비리 양산하는 교육감직선제 폐지하라.
- 지방행정체제개편추진위원회 보도자료. (2012.6.14.). 지방행정체제개편 기본계획 확정.
- 최영출. (2010.8.). 교육감 선거제도 개선방안. 토론회 발표자료-사회통합위원회 및 한국지방자치학회 주최, 89-90.
- 최영출 외. (2011a). 『세종특별자치시 교육청조직 및 교육감 선출방안 연구』. 교육과학기술부.
- 최영출 외. (2011b). 『지방교육자치제도 개선방안: 교육감선출제도 중심으로』. 교육과학기술부.
- 최진혁·김찬동. (2010.8.). 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안. 토론회 발표자료-사회통합위원회 및 한국지방자치학회 주최, 32-43.
- 표시열. (2008). 『교육법』. 서울:박영사.
- 표시열. (2009). 워싱턴 D.C. 2007년 공교육개혁법의 주요 내용과 쟁점. 『교육법학 연구』,



21(2):353-374.

표시열. (2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. 『교육법학연구』, 22(1):145-167.

표시열 외. (2012). 『교육자치와 지방자치 연계·통합방안』. 고려대학교 공공정책연구소.

하봉운. (2010.8.). 교육감·교육의원 선거평가와 지방교육자치의 발전방향. 토론회 발표자료-사회통합위원회 및 한국지방자치학회 주최, 63-64.

한교닷컴. (2012.12.3.). 교육감선출방식 임명->간선->직선->?

한국교육신문. (2012.4.26.). 그들만의 '선의' 더 이상 안 된다.

한국갤럽. (2013.3.14.). 『시·도 교육감 직선제에 대한 여론조사』.

한국교총. (2012). 『제19대 국회입법 및 차기정부 교육정책 방향수립을 위한 조사』.

한만중. (2008). 지방교육자치와 교육감제도. 지방교육자치토론회-국회의원 안민석 등 주최, 38.

Ann O'M Bowman and Richard C. Kearney. (2011). *State and Local Government*. Wadsworth Cengage Learning.

Fred C. Lelenburg and Allen C. O. Ornstein. (1996). *Educational Administration*. Wadsworth Publishing Company.

Thomas J. Sergiovanni et al. (2009). *Educational Governance and Administration*. Pearson Education, Inc.

W.K. Hoy and C.G. Miskel. (2013). *Educational Administration*. The McGraw-HillCompanies, Inc.

