

지방교육자치법 개정 토론회



2014년 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가?

일 시 | 2013년 11월 28일(목) 10시

장 소 | 국회의원회관 제2세미나실

주 최 | 국회의원 도종환, 교육운동연대, 교육혁명공동행동

지방교육자치법 개정 토론회



2014년 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가?

일 시 | 2013년 11월 28일(목) 10시

장 소 | 국회의원회관 제2세미나실

주 최 | 국회의원 도종환, 교육운동연대, 교육혁명공동행동

사 회 | 박거용(상명대학교 영어교육과 교수)

발 제 | 김용일(한국해양대학교 교직과 교수)

토 론 | 김정명신(서울시의회의원)

김형태(서울시의회 교육의원)

김학한(전국교직원노동조합 정책기획국장)

김동석(한국교원단체총연합회 정책본부장)

박이선(참교육을 위한 전국 학부모회 정책위원장)

목 차

발제	2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가? - 입법과제를 중심으로	1
	김용일(한국해양대학교 교직과 교수)	
토론 1	2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가? - 입법과제를 중심으로	8
	김정명신(서울시의회의원)	
토론 2	교육자치는 중단없이 계속되어야 한다 - 교육자치 회수는 겉옷뿐 아니라 속옷까지 빼앗는 일	14
	김형태(서울시의회 교육의원)	
토론 3	지방교육자치법 개정과 교육전문성	28
	김학한(전국교직원노동조합 정책기획국장)	
토론 4	‘2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가’ 토론문	34
	김동석(한국교원단체총연합회 정책본부장)	
토론 5	지방교육자치제도의 현실과 과제	42
	박이선(참교육을 위한 전국 학부모회 정책위원장)	

2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가?

- 입법과제를 중심으로

김용일(한국해양대학교 교수)

1. 들어가는 말

■ 2014년 전국동시지방선거를 앞두고 중요한 입법과제 존재

- 교육의원선거 일몰제: 시간에 쫓겨 이루어진 ‘줄속 입법’으로 충분히 준비하여 다시 논의해야 한다는 의견이 많았음
- 교육감후보자 자격 폐지: “전문성”이 교육감제도의 일차적인 존립근거라는 점에서 그 시기와 실익 등에 대해 회의적인 반응

■ 그러나 사안의 복잡함과 역사성으로 인해 모두 손 놓고 있는 상태

- 특히 교육의원선거 일몰제는 매우 복잡한 논란을 촉발시킬 소지를 다분히 안고 있는 사안임
- (1) 현행 법률에 따라 내년부터 교육의원선거 일몰제를 시행하느냐 아니면 해당 조문 삭제할 것이냐 하는 논란을 시작으로,
- (2) 만일 일몰 조항이 삭제될 경우 위헌 요소(교육의원과 시·도위원의 표의 등가성 파괴)를 어떻게 해소할 것인가 하는 문제,
☞ 이는 곧바로 교육위원회의 위상 재설정에 관한 논란으로 이어질 수밖에 없음
- (3) 거꾸로 교육의원선거 일몰제가 그대로 시행될 경우 교육감의 주민직선제 폐지는 물론 그 위상(현재는 독립제 집행기관)을 격하시키자는 방향의 주장이 봇물을 이룰 것으로 예상됨
- 그런데 사태를 이렇게 복잡하게 만든 장본인들이 여야만 바뀐 상태로 국회에 그대로 남아있어 국회 차원의 생산적이고 속도감 있는 논의를 기대하기 어려운 형편임

■ 이러한 상황에서 3개의 개정 법률안이 논의의 물꼬를 터주고 있음

- 현재 국회에는 3개의 개정 법률안(「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안」)이 제출되어 있음. 발의된 시간 순서대로 소개하면 다음과 같음

(1) 유성엽 의원 대표발의(2013년 3월 2일)

(2) 박인숙 의원 대표발의(2013년 7월 4일)

(3) 도종환 의원 대표발의(2013년 11월 7일)

- 다음 절에서 자세히 살펴볼 것이지만, 이 세 개의 개정 법률안은 나름의 특징을 지니고 있지만 ①교육의원선거 일몰제 폐지, ②교육위원회 존치 등에서는 입장을 같이하고 있음
- 모쪼록 해당 상임위원회에 접수되어 있는 이 세 개의 법안에 대한 오늘 이 자리의 면밀한 검토를 시작으로 많은 사람들이 공감할 수 있는 대안이 마련될 수 있었으면 하는 바람임

2. 3개의 개정 법률안 비교 분석

■ 교육의원선거 일몰제: 3개 법안 모두 폐지하자는 입장

- 교육의원선거 일몰제를 정하고 있는 조문(「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제2조 제1항, 제2항)을 삭제하는 방식의 개정 입법임

☞ 관련 조문은 다음과 같은데, 해당 조항을 삭제함으로써 내년은 물론 그 이후에도 교육의원선거를 실시할 수 있도록 하고 있음

부칙

제2조(유효기간 등) ①제2장(교육위원회), 제24조제2항(교육감후보자의 자격) 및 제7장(교육의원선거)은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다.

②제1항에 따른 교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원선거는 실시하지 아니한다.

③제24조제2항은 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육감선거부터 적용하지 아니한다.

* 제①항의 괄호 안은 이해를 돕기 위해 필자가 가필한 것임

■ 교육위원회의 위상과 구성

- [교육위원회의 위상] 3개의 법안 모두 현행 “시·도의회 의원 3분의 1의 찬성”으로 하는 “교육위원회”의 위상을 유지하자는 입장임

- [교육위원회의 구성] 박인숙, 도종환 의원은 “과반수를 교육의원”¹⁾으로 하는 현재의 구성 방식을 유지하자는 입장인 반면, 유성엽 의원은 그 정수를 “교육의원 3분의 2 이상”으로 하자는 새로운 방안을 제시하고 있음

☞ 그 이유에 대해 유성엽 의원은 “교육·학예 분야에 대한 전문성을 강화하기 위한 것”이라고 밝히고 있음

■ 교육감후보자의 자격: '폐지 vs. 존치'로 입장이 갈림

- [폐지 입장] 유성엽 의원은 교육감후보자의 자격(정당경력, 교육 및 교육행정 경력)을 내년 선거 이후에 모두 폐지하자는 입장임

☞ 개정 입법은 앞에서 살펴본 현행 법률 부칙 제2조 제②항을 삭제하되, 제①항(“제24조 제2항²⁾은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다”)을 신설하는 방식을 채택하고 있음

- [존치 입장] 박인숙과 도종환 의원은 공히 교육감후보자의 자격을 현행대로 유지하자는 입장임

1) 해당 조문은 다음과 같다. “제5조(교육위원회의 구성 등) 교육위원회는 시·도의회 의원과 제10조 제2항에 따른 경력을 가진 사람으로서 제7장에 따라 별도로 선출된 의원(이하 ‘교육의원’이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다(교육의원이 궐원되어 과반수에 미달하게 된 경우는 제외한다). 이 경우 교육위원회 위원 및 교육의원 정수는 별표 1과 같다.”

2) 이해를 돕기 위해 해당 조문을 옮겨보기로 한다. “제24조(교육감후보자의 자격) ①교육감후보자가 되려는 사람은 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 사람으로서 후보자등록 신청 개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람이어야 한다. <개정 2010. 2. 26> ② 교육감후보자가 되려는 사람은 후보자등록 신청 개시일을 기준으로 제10조 제2항에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람이어야 한다.”

■ 교육의원후보자의 자격: 기본적으로 모두 존치 입장인데, 도종환 의원은 ‘교육(행정) 경력 대상자 확대’ 안을 추가하고 있음

- 교육의원후보의 자격을 존치시키는 개정 입법은 앞에서 살펴본 부칙 제2조를 삭제함으로써 자동 완성됨
- 다만, 도종환 의원의 ‘교육(행정)경력 대상자 확대’ 구상은 소정의 절차를 거쳐 그 내용(추가대상자: 「사립학교법」에 따른 사무직원, 교육연구기관 근무자 및 학교 운영위원회의 위원 등)을 제10조 제2항³⁾에 반영시켜야 함

☞ 도종환 의원은 그 취지를 “교육관련 분야에서 활동한 지역인사의 공직 진출 기회를 확대하려는 것” 이라고 밝히고 있음

■ 기타 사항: 부칙 제6조, 제7조 삭제 안

- 도종환 의원이 대표 발의한 개정 법률안에서는 부칙 제6조와 제7조를 삭제하도록 하고 있음

☞ 이는 현행 법률 부칙 제2조가 삭제될 경우 효력이 자동 상실되는 조항에 대한 입법 차원의 후속조치를 완결하는 의미를 지님. 이런 세세함이 입법 과정에서 자주 관찰 되었으면 하는 바람임

■ 이상의 분석 결과를 종합 정리한 것이 <표 1>의 내용임

3) 해당 조문은 다음과 같다. “제10조(교육의원후보자의 자격 등) ①교육의원후보자가 되려는 사람은 시·도의회의원의 피선거권이 있는 사람으로서 후보지등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람이어야 한다. <개정 2010.2.26> ②교육의원후보자가 되려는 사람은 후보지등록 신청 개시일을 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력이 5년 이상 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람이어야 한다. <개정 2010.2.26> 1. 교육경력: 「유아교육법」 제2조 제2호의 규정에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력 2. 교육행정경력: 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 「교육공무원법」 제2조 제1항 제2호 또는 제3호의 규정에 따른 교육공무원으로 근무한 경력”

〈표 1〉 3개의 개정 법률안 종합 비교

구 분		유성엽 의원 안	박인숙 의원 안	도종환 의원 안
정당화논리		교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 침해; 교육위원회의 전문성 강화	교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 침해	교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 저해; 공직(교육의원) 진출의 기회 확대
교육의원선거 일몰제		폐지	폐지	폐지
교육위원회		존치(교육의원 비율을 과반수에서 '3분 2이상'으로 조정)	존치('통합형 교육위원회')	존치
교육감 후보자 자격	정당후보자	폐지(현행 유지)	존치(현행 폐지)	존치(현행 폐지)
	지역후보자	폐지(현행 유지)	존치(현행 폐지)	존치(현행 폐지)
교육의원 후보자 자격		존치	존치	존치[교육(행정)경력 인정 범위 확대]
기 타		-	-	부칙 제6조, 제7조 삭제; 부칙 제2조의 삭제에 따른 후속조치 완결

3. 대안 탐색

■ 교육의원선거 일몰제: 폐지하는 것이 바람직함

- 2014년부터 시행될 예정인 교육의원선거 일몰제는 폐지되는 게 바람직하며, 그럴 경우 (1)제도 설계의 균형 회복⁴⁾, (2)표의 등가성 확보⁵⁾ 문제 등에 대한 면밀한 검토를

4) 이는 시·도지사로부터 분리·독립된 교육감의 위상과는 달리 교육위원회가 시·도의회에 통합되어 있어 어떤 방식으로든 균형을 맞추는 게 제도 운영의 효율성 등을 제고시킬 수 있다는 판단에 기초한 생각이라 할 수 있음.

바탕으로 대안을 마련해야 할 것으로 사료됨

- 교육의원선거 일몰제는 2010년 2월 법률 개정 시 시간에 쫓기는 가운데 ‘표의 등가성 파괴’ 문제를 해결하려다보니 아주 ‘손쉬운 선택’에 이르게 된 말 그대로 우연의 산물임
- 물론 제도 통합론자들이 득세하던 당시의 정치 환경이 보다 근본적인 이유였던 것도 부인하기 어려운 사실임

- **[교육위원회의 위상]** 교육의원선거 일몰제 폐지를 전제로 교육위원회는 현행 ‘시·도의회’의 특별한 상임위원회’에서 “시·도의회로부터 분리·독립된 위임형 의결기관”으로 환원시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있음

☞ 이런 선택의 장점은 제도설계의 균형을 회복할 수 있을 뿐만 아니라 위헌 요소도 깨끗이 해소할 수 있다는 것임

- **[교육의원후보자의 자격]** 교육의원(또는 교육위원)의 경우 제도의 일차적인 존립근거가 대표성이기 때문에 주민직선제를 전제로 자격조항은 당장 완전히 없애는 것이 타당하다고 판단됨

☞ 교육위원회 위상을 시·도의회로부터 분리·독립된 위임형 의결기관으로 가져가는 협상 카드로도 활용할 수 있을 것임

■ 교육감후보자의 자격: 탄력적으로 선택 가능(유지 또는 폐지)

- 주민직선제가 실시되고 있는 마당에 굳이 교육감후보자의 자격을 제한하자는 것은

5) 국회의원 선거구 획정(劃定)에 관한 헌법재판소의 결정을 준용할 때, 교육의원 1인이 대표하는 유권자수와 시·도위원의 그것이 3배 이상 차이가 나면 위헌으로 판단될 공산이 큼. 그런데 예컨대 서울특별시의 교육의원의 경우 시의원에 비해 최소 10배에서 최대 14배나 더 많은 유권자를 대표하고 있어 이 문제를 시정하지 않으면 안 된다는 취지임. 2001년 10월 25일 헌법재판소는 국회의원 선거구 획정과 관련해 “선거구 인구편차 문제는 현실을 도외시 할 수 없으므로 이번에는 상하 50%의 기준(3:1)으로 위헌 여부를 판단하기로 한다”(2000헌마92/240)고 결정한 바 있음. 1995년 4:1에서 5년만인 2001년 3:1로 더 낮춘 것으로 여기서는 이를 기준으로 하고 있음. 김용일(2013), 5쪽 참조.

그리 설득력 있는 주장이라고 보기 어려움

- 다만, 교육감이 대표성보다는 전문성을 일차적인 존립근거로 하는 기관이라는 점에서 사회적 합의에 따라 일정 기간 경력 제한을 두는 것은 용인될 수 있음
- 그러나 이때에도 보통선거의 원칙에 입각하여 궁극적으로는 후보자격 제한을 푸는 게 정치이론이나 법리에 부합하는 것이라는 점을 명심할 필요가 있음

4. 맺음말

■ 지방교육자치제도에 대한 교조적인 해석 태도 경계

- 이 제도의 궁극적인 목표는 보통교육(유·초·중·고) 단계의 교육권을 보장·강화하는 일임

☞ 중간 목표: 지방교육 정치-행정의 민주화!!

- 이를 위해서는 우리가 “선택한 하나의 제도”인 지방교육자치제도라는 무대 위에서 교육정치(education politics)의 활성화 내지 정상화를 이루어나가야 함
- 이런 점을 생각할 때 3개의 법안에 공통으로 명기된 법률 개정의 정당화논리(“교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성”)는 재고되어 마땅하며, 향후 헌법 개정 때 반드시 개정의 수순을 밟는 게 옳다고 생각함

■ 제도 개편의 준비 부족과 졸속성 문제 극복 과제

- 선거 관련 법률 개정인 까닭에 선거결과 등에 대한 정치적 타산을 바탕으로 한 제도 개편 논의가 불가피하지만,
- 그렇다고 제도 개편에 있어 준비 부족 등으로 인한 따른 졸속성 문제만큼은 더 이상 되풀이해서는 안 됨
- 지방교육자치제도의 안정성 등의 측면에서 과도한 비용이 치르고 있다는 점을 분명히 인식하고, 특별히 입법기관으로서 책임 있는 자세를 보여주어야 할 것임

참고문헌

- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 ‘이상’ (개정증보판). 서울: 문음사.
- 김용일(2012). 교육감 주민직선제 개편 관련 개정 법률안 비교 연구. 대한교육법학회. 교육법학연구. 24(3), 53-77.
- 김용일(2013). 교육의원선거 일몰제 도입에 관한 비판적 고찰. 한국교육정치학회. 교육정치학연구. 20(2), 1-20.

지방교육자치에 관한 법률, 동 시행령

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(2013. 3.20, 유성엽 의원 대표 발의)

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(2013. 7. 4, 박인숙 의원 대표 발의)

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(2013.10.16, 현영희 의원 대표 발의)

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(2013.11. 7, 도종환 의원 대표 발의)

2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가?

- 입법과제를 중심으로

김명신(서울시의원, 재정경제위원회)

지난 4년 가까이 교육상임위원회와 서울시 교육협력국이 속해있는 서울시 재정경제위원회에서 활동한 경험을 중심으로 교육자치선거와 관련해 생각해 볼 점은 다음과 같다. 다음 표에서 보듯이 지방교육에 대한 주민의 관심과 참여에 대해서는 점차적으로 증가하고 있지만 학부모가 아닌 일반 주민의 경우 교육에 대해 무관심하여 교육자치선거의 참여율이 낮고, 교육자치의 인식이 미흡하다는 현실적인 면을 무시할 수 없다는 점이다. (표 참고)

2008(교육감 단독선거) 주경복 후보	2010(지방자치공동선거) 곽노현 후보	2012(보궐선거, 대선 동시) 이수호 후보
15.5% 투표 주경복 38.81% 공정택 40.01% 1.7% 뒤짐	53.8% 투표 곽노현 33.4% 이원희 32.3% 1.1% 앞섬	이수호 37% 문용린 54% 17% 뒤짐

1. 발제자의 주장중 결론부분 교육자치제도의 궁극적인 목표는 보통교육(유·초·중·고) 단계의 교육권을 보장·강화하는 일이라는 주장에 적극 공감한다. 한편 그 중간 목표로 지방교육 정치·행정의 민주화를 이루는 것이라고 할 때 학교단위 자치가 선결되어야 한다는 점이다. 교육자치가 성공을 거두려면 학교자치를 위한 제반노력이 병행되어야 한다.

2. 이를 위해서는 우선 비대한 교육감권력을 분산시켜야 한다는 점이다. 교장선출제를 적극도입하고, 교사 근평제도 개선을 하고, 교육예산을 주민참여예산제로 적극 개방해 교

육감의 권력을 약화시켜야한다.

3. 위의 두 가지 선행 작업이 전제되면 교육자치 선거를 어떻게 해도 크게 문제가 되지 않을 것이다. 그러므로 입법문제만 해결되면 교육자치가 성공할 수 있다고 기대하는 것은 위험하며 일정부분 한계를 지닐 수밖에 없다.

4. 교육행정은 교육정책, 이에 따르는 예산, 인사가 핵심이다. 이에 교육의 정치적 중립성은 교육과정의 정치적 중립성에서 강조되는 것이지 교육행정의 정치적 중립성이라기엔 현실적으로 많은 한계를 보여 왔다. 이는 지난 3년 6개월 동안 쟁점이 되는 거의 모든 현안에서 구성원들은 누구보다도 정치적인 선택을 한 것을 보더라도 상당부분 한계가 드러난다. 그러므로 교육행정이 정치적으로 어느 정도 거리를 유지하는 것이 적당인지 현실적으로 생각하지 않을 수 없다.

참고로 지난 2011년 연세대 김혜숙 교수팀이 전국의 교육의원, 일반 유권자, 시도지사, 시의원, 공무원, 등을 대상으로 연구 한 <지방교육자치제도 개선방안 연구- 교육감 및 교육위원회 위원 선출제도를 중심으로> 정책용역사업 결과중 지방교육자치제도의 주요 가치 정치적 중립성(4.48), 전문성(4.42), 자주성(4.32), 주민참여(4.11), 지방분권(4.02), 행정의 효율성(4.00)으로 나타났다. 그러나 교육의 정치적 중립성, 자주성 개념의 명확한 정의 필요하다. 지방교육 자치제의 핵심 근거로 인식되어 왔던 교육의 정치적 중립성, 자주성에 대한 개념정의를 보다 분명하게 이루어 질 필요가 있다. 집단에 따라 인식과 해석의 차이가 있을 뿐만 아니라 명확성 측면에서도 개선의 여지가 있다고 생각한다.

교육감후보자격과 선거제도

교육자치를 견인하고 최종적으로 책임지는 교육행정의 수장인 교육감은 어떤 자격과

선거제도를 통해 선출할 것인가?

현재로서 교육감의 교육경력은 교육전문성에 대한 요구가 강해 일정부분 (5년 이상) 필요하다는 것이 중론이다. 2011년 김혜숙 박사팀의 교육감의 자격 및 선출제도에 대한 조사 결과 교육경력 또는 교육행정경력 필요(89.8%)하며 교육전문성에 대한 요구가 매우 높은 것으로 드러났다. 또한 교육감 선출에 대해 주민 전체가 참여하는 직선제에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다. 그 가운데서도 정당 공천에 대한 거부감이 큰 것으로 나타났다. 그러나 교육감경력에 정당탈퇴 1년의 의미가 뜻하는 의미는 그리 크지 않으므로 교육감출마자격은 ‘정당에 속하지 않은 자’ 정도로 충분하지 탈당 1년 후라는 부대조항은 불필요한 조항이다.

한편 교육경력이 뜻하는 교사, 교수 경력 이라는 것이 학생을 가르친 경력이므로 서울 교육의 리더로서 교육행정을 이해하거나 교육의 수장으로서 교사경력이 모든 것을 보장해 주지 못한다는 한계는 분명하다. 요즘 같아서는 바른 교육관을 바탕으로 위기를 타개하는 정치적인 리더쉽이 더욱 필요하다고 주장하는 그룹이 증가하고 있을 정도이다. 향후 지방자치와 교육자치의 통합적인 흐름이 있어 러닝메이트에 대한 요구가 증가하고 있다. 시·도지사과 일반의원은 현행 직선제의 대안으로 러닝메이트제나 시·도지사가 의회의 동의를 얻어 교육감을 임명하는 방안을 제안하고 있는데 이는 소수의견이고 교육운동단체들도 반대하는 안이나 2014선거를 앞두고, 연말의 혼란을 틈타 정치권이 어떠한 선택을 할지 우려스러운 부분이 많다.

교육위원회구성과 선출방법

오늘 발제문에 분석된 3개 법률안을 중심으로 생각해보면 다음과 같다.

3개의 개정 법률안 종합 비교

구 분		유성엽 의원 안	박인숙 의원 안	도종환 의원 안
정당화논리		교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 침해; 교육위원회의 전문성 강화	교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 침해	교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 저해; 공직(교육의원) 진출의 기회 확대
교육의원선거 일몰제		폐지	폐지	폐지
교육위원회		존치(교육의원 비율을 과반수에서 '3분 2이상'으로 조정)	존치('통합형 교육위원회')	존치
교육감 후보자 자격	전10후10제	폐지(현행 유지)	존치(현행 폐지)	존치(현행 폐지)
	전10후20제	폐지(현행 유지)	존치(현행 폐지)	존치(현행 폐지)
교육의원 후보자 자격		존치	존치	존치[교육(행정)경력 인정 범위 확대]
기 타		-	-	부칙 제6조, 제7조 삭제; 부칙 제2조의 삭제에 따른 후속조치 완결

현재 서울시의원 대부분은 교육의원 선거일몰제에 대해 큰 반대가 없는 편이다. 도리어 현행 제도를 긍정적으로 보는 편이다. 이는 지난 3년 6개월의 경험으로 미루어볼 때 교육감이 이끄는 교육청 집행부가 교육적인 전문성을 가지고 있다는 것을 전제로 한다면 의회권력에 필요한 것은 일반 행정에 대한 깊은 이해와 합리적인 견제가 필요하다고 생각하는 경향이 짙기 때문이다. 그러나 교육의원 당사자뿐만 아니라 교육감, 전문위원 집단 등 모든 교육계 인사는 교육의원일몰제가 시행되면 전문성이 급격히 약화되고 그에 따라 교육적 관점에서의 의사결정이 이루어지지 못해 위험할 것이라고 주장하고 있다; 일리가 있으나 국회 교육상임위가 다양한 국회의원으로 구성되는 것을 볼 때 반드시 옳은 주장은 아니다. 교육에 대한 관심이 교육경력으로만 보장되지는 않기 때문이다.

[교육의원후보자의 자격] 교육의원(또는 교육위원)의 경우 제도의 일차적인 존립근거가 대표성이기 때문에 주민직선제를 전제로 자격조항은 당장 완전히 없애는 것이 타당하다는 발제자 주장에 동의한다. 도종환 의원실 법률안의 경우 교육위원자격을 행정경험이나 학교운영위원으로 확대하고 자하는 주장은 일정부분 피선거권자에게 개방한 것이나 마찬가지로이므로 차제에 완전히 개방하는 것이 필요하다.

교육위원회의 위상에 대해 지방교육자치와 일반지방자치는 원칙적으로 분리 구조를 유지하면서 개선을 모색해야 한다. 현재는 집행기구가 분리되고 의결기구는 지방의회 분과위원회로 통합된 분리되어서 가장 약한 분리 형태를 취하고 있다. 중장기적으로는 다음 단계 분리형에 해당하는 교육위원회의 위임형 의결기구 방식으로 가되, 위임 범위를 상당한 정도로 예산 관련 부문까지 확대하여 기존 형태보다는 위임의 범위를 넓히는 방향으로 개선해야한다. 발제문대로 교육의원선거 일몰제 폐지를 전제로 교육위원회는 현행 ‘시·도의회 의 특별한 상임위원회’에서 “시·도의회로부터 분리·독립된 위임형 의결기관”으로 환원시키는 방안을 적극 검토할 필요에 대해 공감한다.

기타사항

기타사항으로는 교원단체의 교육감 후보자에 대한 단순한 지지 의사 표명은 허용(선거운동은 금지)해야 한다. 교사의 겸직여부도 해결해야할 사항이다. 교육자치 재정의 지나친 정부 의존율과 핵심 권한이 이양되지 않고 있는 점과 무상보육, 무상급식 교육복지에 대한 정책이 실현되는 가운데 국가 차원에서의 과감한 권한 이양과 예산이전이 없어 일반자치와 교육자치 모두 한계 혹은 갈등에 직면해 있는 현실에서 국회차원에서 반드시 해결해야 할 일이 많다. 국회의 책임 있는 자세가 절실히 요구된다.

교육자치는 중단없이 계속되어야 한다

- 교육자치 회수는 겉옷뿐 아니라 속옷까지 빼앗는 일

김형태(서울시의회 교육의원)

교육계의 숙원 과제 중 하나는 정치기본권 확보이다. 교직원에게도 대부분의 선진국처럼 정당가입·후원·활동을 가능하게 해달라는 것이다. 일부 선진국들은 교사뿐만 아니라 학생 때부터 정당가입 및 활동이 가능하다. 그럼에도 우리나라 일부 정당 관계자들과 국회의원들에게 이 이야기를 하면, 원칙적으로 맞는 얘기이지만, 우리나라에서는 아직은 ‘시기상조’라고들 말한다. 도대체 언제까지 ‘시기상조’ 타령을 할 것인지 답답하기만 하다. 더구나 같은 교원인데, ‘교수는 되고 교사는 안 되는 것’도 형평성 차원에서 이제는 문제제기할 때가 되었다고 본다.

시기상조라는 사람들의 논리대로라면 교사·공무원에게는 종교의 자유도 허용하면 안 된다. 교사·공무원들이 특정 정당을 위해 교사·공무원의 직위를 이용하면 어떻게 하느냐는 말인데, 기우라고 본다. 아직까지 교사·공무원들이 특정 종교를 위해 교사·공무원의 직위를 이용해서 사회적 물의를 빚었다는 말을 들어보지 못했다. 만약 일부 교사·공무원이 교사·공무원의 직위를 이용해 특정 종교나 정당을 위해 활동하는 일이 발생하면 그것은 그 나름대로 처벌 규정이나 제재 방법을 마련하면 될 것이다. 구더기 무서워서 장 못 담근다는 말처럼, 몇 사람 때문에 교사·공무원 전체에게 언제까지 정치기본권을 허용하지 않을 생각인지 안타깝기만 한다.

교육계의 간절한 목소리에도 불구하고, 어쨌든 우리나라 현실에서는 교사·공무원에게 정치기본권을 부여하는 것은 여전히 시기상조라는 정서와 여론이 다수라고 하니, 더는 강하게 말하기 어려운 부분이 있다. 그러나 정치권과 국회가 교사·공무원에게 정치기본권을 바로 부여하기 어렵다면, 그나마 있는 교육자치제도는 꼭 지켜주어야 할 것이다. 교사, 공무원에게 정치기본권도 주지 않으면서, 교육자치까지 빼앗아가는 것은 겉옷은 물론 속옷까지 모두 빼는 일이 되어, 교육계의 저항과 반발이 만만치 않을 것이다.

우리 교육의원들이 교육계의 뜻을 모아, 지난해에 교과위 소속 21명 국회의원 연구실을 일일이 들렀다. 18대 국회가 개악시킨 지방교육자치 법안을 19대 국회에서는 꼭 빠른 시간에 교육계의 뜻을 담아 새롭게 개정해 줄 것을 간청했다.

이에 유성엽 국회의원께서 우리 교육의원들의 요구사항을 절반 정도 수용하여, 발의해 주었다.(요구사항 : 교육감의 교육경력 부활, 교육의원 제도 존속, 독립상임위 / 유성엽 의원 발의안의 주요 내용 : 교육의원 제도 존속, 현행 상임위로 하되 교육의원을 과반수에서 2/3로 한다)

정진후 국회의원께서 가장 이상적인 안을 준비하여 6월 중 발의하겠다고 했으나 성사되지 못했다.(주요내용 : 교육감 직선제 및 교육경력 부활, 교육의원 제도 존속, 독립적인 교육의회 설치) 그밖에도 한동안 교육감 선거 문제(제한적 직선제 주장)로 다소 소극적인 태도를 보였던, 교총이 다시 적극적인 입장으로 돌아섰고, 새누리당(박인숙 국회의원)과 일부 무소속 국회의원(현영희 국회의원)들까지도 관련 토론회 개최 및 의원 발의하였다.

이런 분위기라면 정기국회를 통해 지방교육자치법이 개정될 듯하다. 그러나 여전히 교육감 선거 문제로 이견이 있고, 각론으로 들어가면 다소 차이를 보이는 부분이 많아, 이 차이를 좁히고 통일안(단일안)을 만들어 내는 일은 그렇게 쉬워 보이지 않는다. 그럼에도 머리를 맞대고 반드시 단일안을 만들어 내야 할 것이다.

지방교육자치는 계속되어야 한다

우리나라의 지방교육자치제도는 1963년 군부정권의 등장으로 중단되었다가 1991년 지방교육자치에 관한 법률이 제정되면서 본격화되었다. 그러나 아직까지 제도적으로 완성된 형태에 도달하지 못하고 우여곡절을 겪으면서 변화의 여정에 있는 것이 현재의

상황이다. 2010년 여러 세력들의 입장과 요구가 충돌하면서 일몰제라는 기형적인 법개정이 이루어졌고 바야흐로 이 법의 발효가 가시권에 들어오고 있다. 따라서 2014년 교육자치 선거 이전에 교육자치제도를 개선하기 위해서는 조속히 합의안을 도출하여 개정에 속도를 내어야 한다. 그런데 새롭게 만들어지는 교육자치제도가 퇴행이 아니라 진화와 발전이기 위해서는 첫째, 제도가 지방교육자치의 본질에 부합하는 것이어야 하며, 둘째, 우리나라의 정치사회적 조건에서 요구되었던 교육자치제의 취지가 최대한 구현되는 것이어야 한다.

먼저 지방교육자치의 본질과 관련하여 교육의 자주성과, 전문성이 보장되고 주민의 교육적 요구가 실현될 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 교육행정에서 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 보장되어야 한다. 이러한 점에서 헌법 제 31조 제 4항이 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정하고 있는 연장선상에서, ‘지방교육자치는 중앙정부와 달리 독자적으로 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지역주민의 참여와 통제가 허락되는 독자적 교육관장 기관에서 교육을 자율적이면서 전문적으로 관리해야하는 교육제도’라고 정리할 수 있다.

둘째, 각 국가의 경우 나라마다 상이한 역사적 전통과 사회적 맥락 속에서 교육자치제도를 형성하여 왔으며, 이에 따라 나라마다 지방교육자치제도의 형태는 다양하게 전개되고 있다. 우리나라의 교육자치제도는 1980년대까지 군사정부의 중앙집권적 통치, 교육의 정치에 대한 철저한 예속이라는 문제점을 가지고 있었으며, 이로부터 민주화와 함께 지방자치가 활성화되면서 중앙정부로부터 교육의 자주성, 정치적 중립성을 실현하려는 흐름 속에서 형성되고 발전되어 왔다. 따라서 이러한 취지와 방향에 입각하여 교육자치제도의 개정이 모색되어야 할 것이다.

1. 교육감 제도의 쟁점과 대안

현행법의 일몰제 규정으로 교육감의 자격기준은 2014년 6월 30일부터는 폐지된다. 현

재 교육감의 자격은 후보자 등록신청 개시일을 기준으로 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상이거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람, 후보자 등록신청 개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람으로 규정하고 있다.

교육감의 자격과 관련하여 헌법재판소 2002.3.28. 2000헌마283-778(병합)는 지방교육자치의 기본원리로서 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙 등을 제시하였다. 이러한 입장에서 볼 때 교육감의 교육전문성은 교육자치의 원리에서 본질적으로 요청하는 것이며, 교육전문성과 관련하여 일정한 기간의 교육경력과 교육행정경력을 요구하는 것은 이러한 객관적 기준에 부합하는 것이다. 교육전문성 담보의 객관적 기준을 어느 범위로 설정한 것인가는 사회적 합의로 조정할 수 있을 것이나 교육전문성의 기준은 유지되어야 한다.

또한 교육감의 정당 경력과 관련해서는 헌법재판소 판결문(2007헌마 1175)은 ‘교육감후보자로 2년 동안 무당적을 요구하는 것은 입법목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 내에서 공무담임권을 제한하고 있는 것이며 교육감 후보자의 불이익보다 교육의 정치적 중립성 확보라는 공익이 더 큼’ 이라고 결정한 바 있다. 특히 교육의 정치적 중립성이 심각하게 훼손된 역사 속에서 이에 대한 대응과정 속에서 만들어진 것이라 할 때 이러한 조건의 유지여부는 우리나라 정치문화의 성숙도와 연동되어있다. 그 바로미터가 교원과 공무원의 정치기본권을 인정하는 것이다. 교원과 교육감이 집권정당의 목적달성에 정치적으로 동원되었던 것이 문제였던 상황에서 교원과 공무원의 정치적 중립성이 요청되었던 바, 민주주의가 성숙하여 교육실천과 교육행정이 정치적 간섭으로부터 자유로워지고 정치기본권이 부여되는 상황에서, 정당인의 교육감 허용은 자연스럽게 논의될 수 있을 것이다.

교육감 선출방식으로는 현행 법률상으로 2014년도에 주민직선제도에 의해서 이루어지고 있다. 그러나 현재 제한적 직선제, 시도별 선택제, 시도지사 임명제, 러닝메이트제, 정책연대제 등이 교육감직선제를 대체하는 방안으로 제시되고 있으며 이와 관련한 법률개정안들이 발의된 바 있다.

교육감선거관련 교육자치제 변경 발의안

① 이시종의원 등 10인(2008.11.19.)- 교육관계자의 제한적 직선제

직선제 문제점이 종전 간선제의 문제점보다 훨씬 더 크고 심각하다고 판단됨으로 시·도 교육감 및 교육위원의 선출방식을 현행직선제를 폐지하되, 과거 간선제보다 확대하여 학부모, 교직원, 교육청 직원, 학교운영위원회 위원, 사립학교재단이사장·이사 등 교육관계자 전원에 의한 직선제로 전환하고, 시·도의회 내 상임위원회에 통합되어 있는 교육위원회는 종전처럼 별도의 시·도교육위원회를 설치하도록 함

② 김세연의원 등 10인(2009.3.13.)- 시, 도지사가 임명 / 시, 도지사 선출시 후보자로 지명 / 주민직선제로 선출하는 방법 중에서 조례로 정한다.

▶ 현행법은 교육감선임을 일률적으로 주민 직선으로 선출하도록 규정하고 있어 교육수요자인 주민들의 의사를 반영해 선임방식을 선택할 수 있는 자유를 제한하고 있으며, 교육감 선임 방식을 시·도지사가 임명하거나 시·도지사 선출시 후보자로 지명, 또는 주민직선으로 선출하는 방법 중에서 조례로 정하도록 함.

③ 정희수의원 등 10인(2009.4.7.)- 시, 도의회의 동의를 얻어 임명하는 방식

주민직선제 실시로 법정선거비용의 과다로 인한 주민세금부담의 과중, 지방선거의 영향으로 교육감선거결과 왜곡, 정당의 선거참여로 교육의 자주성과 정치적 중립성 훼손 우려 등의 문제가 발생되고 있음.

▶ 교육감은 시·도지사가 의회의 동의를 얻어 임명하도록 함.

교육감 선출방식과 관련해서는 나라마다 상이하며 헌법재판소도 ‘현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 입법자의 재량에 속한다’고 하여 여러 가지 경로를 열어놓고 있다.

각국의 교육자치제도의 유형 (교육위원-교육감)

1) 영국

- 교육위원회는 지방의회의 분과위원회로 구성되어있음. 50%이상은 지방의원이 겸직 하되, 정원의 50%이내범위에서 외부전문가를 선임한다.
- 교육장은 교육상임위원회가 교육 또는 교육행정경력을 가진 전문가 중에서 교육고용부장관과의 협의를 거쳐 임명한다.

2) 미국

- 교육위원회는 5~7명으로 구성되는데, 주민선출이 11개주(일부만선출 2개주, 정당기반 5개주, 비정당기반 4개주)주지사가 임명하는 곳이 35개주(일부만 임명하는 3개주 포함), 주의회가 임명하는 곳이 3개주이다.
- 주교육감은 주민직선 14개주(정당기반 8개주, 비정당기반 6개주), 주교육위원회 임명(25개주), 주지사임명 11개주이다.

3) 독일

교육상임위원회-주의회 의원

교육집행기관-문화부장관

4) 일본

의결기관 : 지방의회 문교위원회

집행기관 : 교육위원회-교육감

그러나 지방교육자치의 취지에 비추어 주민의 참여와 민주적 요구가 최대한 반영되는 방식을 지향해야한다. 더욱이 우리나라의 교육감 선출방식이 “학교운영위원 일부로 구성된 선거인단에서 선출 ⇒ 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에서 선출 ⇒ 주민직선으로 선출”로 참여규모가 확대되어 온 과정과 맥락을 고려하여 교육감 제도를 확정하여야 할 것이다.

교육의 자주성을 유지하고 주민의 의사를 제대로 반영하기 위해서는 교육감 주민직 선제가 교육자치제도의 취지에 가장 부합한다. 지방자치단체장이 교육공약을 제시하고 공약을 이행하는 교육행정책임자를 임명하는 방식(또는 러닝메이트 방식)도 주민참여의 원리에는 배치되는 것은 아니나, 지자체 단체장의 정치적, 행정적 목적에 따라 교육의 자주성이 침해받고 일반행정에 종속될 우려가 매우 높다. 또한 내용상으로도 선거과정에서 지방자치단체장의 교육공약은 교육감과 달리 다른 여러 가지 공약 중의 하나로 다가가기 때문에 교육에 대한 주민의 입장과 의사가 충분히 반영되는 데 한계가 있다. 따라서 교육행정의 규모가 크고 교육정책의 방향이 주민의 생활에 밀접한 영향을 미치는 상황에서 교육감을 별도로 선거하는 것은 주민들의 교육적 의사를 가장 충실히 반영하는 방안이다.

2. 의결기관의 쟁점과 대안에 대하여

현행법에 의하면 “시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회를 두고”, “교육위원회는 시·도의회위원과 교육위원으로 구성하 되, 교육위원이 과반수가 되도록 구성한다”고 규정되어 있다. 그러나 2014년 6.30일부터는 교육의원제도가 폐지되게 됨으로써 법안의 개정이 불가피한 상황이다.

1) 의결기구의 구성

교육위원회의 경우 (가) 교육에 대한 전문성이 있는 자 중 (나) 주민직선으로 교육의 원을 선출하여 교육정책 및 예산을 심의●의결하도록 하는 것이 교육자치의 본질에 충 실한 방안이다.

단 교육위원회구성의 역사적 경험에 비추어 과거 ‘교육의회-시의회 교육상임위원 회’의 이중적인 심의의결로 빚어졌던 행정력의 낭비, 교육의회의 무용론 등을 회피하

여야 하며, 또한 현행의 교육위원과 교육상임위원이라는 별도의 원리에 따른 어정쩡한 동거의 경우도 하나의 원리로 통일하여 재구성하는 것이 바람직하다.

○ 교육위원 상임위원회

지방교육위원을 선출하되 교육위원으로 교육상임위원회를 구성하도록 하는 방안이다. 교육의 전문성이라는 측면에서 교육에 대한 전문적인 이해가 있는 사람들 중 교육위원을 선출하여 의회를 구성하도록 하는 것으로 교육자치의 본질에 부합하면서도 별도 교육위원회의 문제점을 해소하는 방안이다. 이 경우 교육위원수를 확대하여야 함. 서울의 경우 현행 8명의 교육위원과 7명의 시의원으로 구성되어 있는데 최소한 이를 모두 교육위원으로 전환해야 한다. 나아가 독임제 집행기관인 교육감을 효과적으로 견제할 수 있도록 교육위원회 정수를 자치구수 만큼 늘려 교육위원의 지역대표성을 제고하는 등의 조치를 검토해야 한다.

○ 시의원 상임위원회

교육경력이 있는 사람으로 교육부문 비례대표 명부를 별도로 만들고 이들로 교육위원회를 구성하는 방안이 있을 수 있다. 교육의 전문성 확보하는 방향에서 비례대표의원으로 교육위원을 담당하도록 하는 것이 차차선으로 검토될 수 있을 것이다.

2) 교육위원의 교육경력 문제

교육의 전문성을 보장하기 위하여 교육위원의 경우에도 교육경력, 교육행정경력 등 교육경력이 있는 것이 교육자치제의 취지에 부합한다. 그러나 교육위원의 경우 교육경력에 교육기관 참여경력 등을 포함하여 교육경력을 확대하는 것도 생각해볼 필요성이 있다는 지적이 있다. 대표적으로 학교운영위원 참여 경력을 교육경력에 포함시켜 학교운영위원회를 통해 교육에 대해 전문적 식견을 갖추고 활동해 온 시민들이 교육위원으로 진출할 수 있도록 문호를 열 수 있지 않느냐는 것이다.

학교운영위원회는 1997년부터 2006년까지 교육감과 교육위원선거인단으로 활동하여 교육자치제도 출발의 토대역할을 하였으며, 초·중등교육법 31조에 의거 설립되어 동법 32조가 규정하고 있는 학교업무 전반의 사항을 심의하고 있다. 이러한 학교운영위원회의 역할에 비추어 학교운영위원 경력을 교육경력으로 인정할 필요성이 있어 보인다.

○ 몇 가지 더 검토하고 논의할 문제

- * 교육감 선거 직선제는 유지되어야 한다. 간선제나 임명제로 가자는 것은 역사를 되돌리는 일이다. 오히려 선거공영제를 강화하는 방향으로 가야 한다. 대선자금의 문제 있다 하여 대통령 선거를 간선제나 임명제로 하자고 할 것인가?
- * 대학교수처럼 초·중고 교사들도 교육감과 교육의원에 출마할 수 있어야 하고 당선되면 임기동안 휴직할 수 있도록 해주어야 한다. 그래야 젊고 능력 있는 사람들이 출마할 것이다.
- * 교직원의 선거운동 보장 : 교육감과 교육의원 선거에 당사자인 교직원의 손발을 묶어놓는 것은 이치에 맞지 않는다. 정당선거에서 당원들에게 선거운동하지 말라는 것과 다름없다. 교직원들도 교육감과 교육의원 선거 운동할 수 있도록 해주어야 하고, 후원도 가능하게 해야 한다.
- * 현재 사학재단이사장, 입시학원관계자, 사교육업체 관계자들은 아무런 제한 없이 교육감과 교육의원 선거 운동 및 후원할 수 있다. 유독 공교육을 담당하고 있는 교직원들의 손발만 묶어놓아 형평성 차원에서도 문제가 있다. 이렇게 되면 결국 사학재단이사장, 입시학원관계자, 사교육업체 관계자들이 적극적으로 미는 후보가 당선될 가능성이 높다.
- * 교육감과 교육의원 선거가 돈이 덜 드는 선거로 가야 하고, 선거방법도 그에 걸맞은

방식으로 바뀌어야 한다. 할 수 있다면 투표용지도 개선하여 로또선거가 되지 않도록 해야 하며, 교육감과 교육의원 선거를 정당선거와 다른 날에 하는 것도 생각해 보아야 한다. 더 나아가 할 수 있다면 교육감과 교육의원 선거에는 고교생까지 투표할 수 있도록 해야 한다. 그래야 정말 학생을 생각하는 사람들이 교육감이 되고 교육의원이 된다.(이것이 현실적으로 어렵다면 고3만이라도 투표할 수 있도록 투표연령 한 살 낮추어야 한다)

- * 교사에게 정치기본권이 주어지면 달라지겠지만, 그 전까지는 정당가입자의 교육감과 교육의원 진출 허용해서는 안 된다. 헌법을 개정하지 않는 한 현행 헌법 정신인 “교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성” 이 훼손되어서는 안 될 것이다.
- * 제주특별자치도처럼 교육위원장(또는 교육의장) 선임방법도 분명하게 제시하여야 한다.
- * 만약 현행처럼 시도의회에 통합된 교육상임위라면, 표의 등가성 차원에서 교육의원에 대한 별도 예우나, 교섭단체 지위를 허용해야 한다.
- * 장기적으로 교육장(지역교육지원청)도 직선으로 뽑는 방식을 생각해 보아야 한다. 구청장(군수)은 주민직선제인데, 교육장은 여전히 임명제를 고수하고 있어, 시대의 흐름에 맞지 않는다는 지적이 있다.
- * 부시장, 부구청장처럼 진정한 교육자치를 위해 부교육감, 기획조정실장을 내부에서 발탁할 필요가 있다. 현행처럼 부교육감과 기획조정실장을 교육부에서 파견하는 것은 사실상 교육자치를 일정부분 제한하고 있다는 지적이 많다.

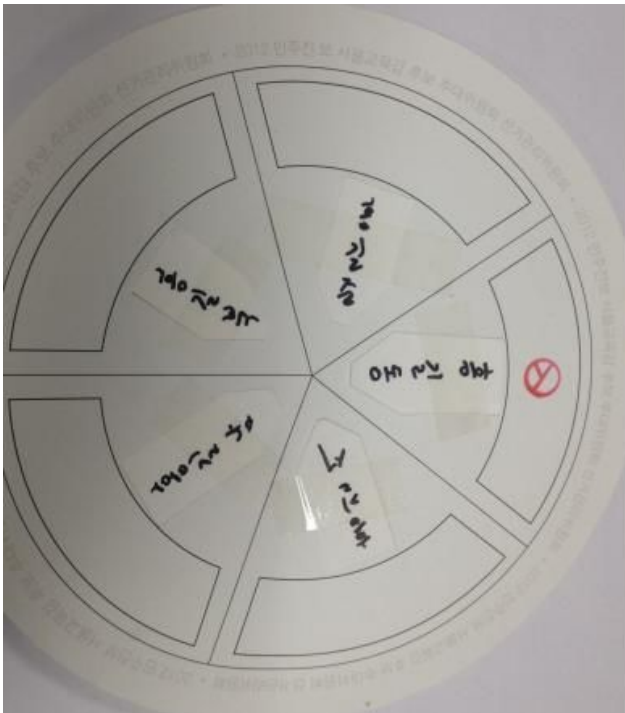
(참고) ▶ 원형 투표지 도입

2010년 교육감, 교육의원 선거, 2012년 서울교육감 보궐 선거에서 현실로 나타났듯

교육감, 교육의원 선거에 대한 인지도가 낮은 상태에서 선거를 치르다 보니 후보 순서 추천에서 몇 번째로 뽑았느냐에 따라 후보의 당락이 결정되는 비정상적인 선거가 치러졌다.

이는 제도의 개선을 통해 충분히 완화될 수 있다. 2012년 서울시교육감 보궐 선거 당시 ‘민주진보서울교육감후보추대위’에서 5명의 후보를 놓고 투표를 했는데, 원형 투표지를 사용했었다. 사발통문 형태의 투표지는 자신이 지지하는 후보의 이름과 정책을 알아야 투표를 할 수 있는 방식을 채택했었다. 1만 5천 선거인단 중, 7천 여 명의 선거인단이 현장 투표를 했는데, 반응이 좋았으며 투표 업무도 원활하게 진행되었다.

2014년 지방자치선거에서 기초의원 선거도 기호 없이 치르게 될 확률이 높아, 지방교육자치선거와 함께 원형투표지 도입에 대한 법률 개정을 요구하여 인물과 정책이 중심이 되는 실질적인 선거 문화를 조성할 수 있도록 할 필요가 있다.



[그림; 2012 서울교육감 보궐선거 시민추대위에서 사용했던 원형투표지 양식]

▶ 언론 매체를 이용한 공정한 선거 토론 확대

교육감 선거는 일반 지방자치선거와 달리 유권자들의 선거 경험이 적고 특정 전문 분야에 관한 선거이기 때문에 인지도가 낮다. 또한 정당 선거에 익숙한 유권자들이 후보자의 순서를 보고 정당을 연상하면서 일명 ‘묻지마’ 투표를 하는 경향도 나타나고 있다.

특정 분야의 선거이기에 그만큼 그 분야의 정책이 후보 선택의 중요한 기준이 되어야 한다. 이를 위해서는 지방교육자치 후보자들이 선거 비용을 줄이면서도 주민들에게 쉽게 접근할 수 있는 방송 토론 횟수와 선관위 차원의 홍보를 대폭 늘려야 한다.

* 참고자료

1. 지방교육자치에 관한 법률 개정 참고 사항
2. 교육위원(교육의원) 선거 연혁
3. <교육자치에 관한 법률> 개정 건의

지방교육자치에 관한 법률 개정 참고 사항

□ 제주특별자치도와 16개 시도 비교

1. 교육위원회의 존속 문제

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	지방교육자치에 관한 법률
제10장(교육자치) 제1절(교육위원회 설치 및 구성)- 제79조(교육위원회의 설치)·제80조(교육위원회의 구성 등) 제2절(교육의원)- 제81조(교육의원 선거)· 제82조(교육의원의 피선거자격 등)·제83조(겸직 등의 금지) 제3절(교육위원회)- 제84조(교육위원회의 의	제2장(교육위원회) 제1절(설치 및 구성)- 제4조(교육위원회의 설치)·제5조(교육위원회의 구성 등) 제2절(교육의원)- 제6조(교육의원의 지위와 권한)·제7조(교육의원의 임기)·제8조(교육의원의 선거)·제9조(겸직 등의 금지)·제10조(교육의원후보자의 자격 등)·제10조의2(교육의원의 소환)·제10조의3(교육의원의 퇴직)

결사항)·제85조(의안의 발의 및 이송 등)· 제 86조(교육·학예에 관한 조례의 재의요구 및 공포)·제87조(의사정족수 및 의결정족수)·제 88조(교육위원회 회의록)·제89조(교육위원회 사무 지원)	제3절(권한)– 제11조(교육위원회의 의결사항) 제4절(회의 및 사무직원) – 제12조(의사정족수 및 의결정족수)·제13조(의안의 발의 및 제출)·제14조(의안의 이송 등)·제15조(청원의 이송과 처리보고)·제17조(교육위원회 사무에 대한 지원) 제7장(교육의원선거) 제51조(선출)·제52조(선거구선거관리)·제53조(선거구 및 그 정수)·제54조(정당의 선거관여 행위 금지 등)·제55조(공무원 등의 입후보)·제 56조(투표용지의 후보자 게재순위 등)·제57조(「공직선거법」의 준용)·제58조(「정치자금법」의 준용)
존속 : 폐지관련 규정 없음	부칙 <법률 제10046호, 2010.2.26> 제2조(유효기간 등) ① 제2장, 제24조제2항 및 제7장은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다. ② 제1항에 따른 교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원 선거는 실시하지 아니한다.

2. 교육감의 교육경력 문제

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	지방교육자치에 관한 법률
제92조(도교육감의 피선거자격) ② 교육감후보자가 되려는 사람은 후보자 등록 신청 개시일을 기준으로 제82조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력이 5년 이상 있거나 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람이어야 한다.	제24조(교육감후보자의 자격) ② 교육감후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청개시일을 기준으로 제10조제2항에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람이어야 한다.
존속 : 폐지관련 규정 없음	부칙 <법률 제10046호, 2010.2.26> 제2조(유효기간 등) ① 제2장, 제24조제2항 및 제7장은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다. ③ 제24조제2항은 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육감선거부터 적용하지 아니한다.

교육위원(교육의원) 선거 연혁

▲1991년 3월. 지방교육자치에 관한 법률 제정- 합의제 집행기관인 교육위원회가 집행기관인 교육감과 의결기관인 교육위원회로 구분. ▲1991년 8월. 제1대 교육위원 선출- 기초의회의 추천과 광역의회의 심사로 교육위원 선출. ▲1995년 8월. 제2대 교육위원 선출 ▲1998년 8월. 제3대 교육위원 선출- 학교운영위원 대표와 교원단체 대표로 구성된 선거인단에서 선출. ▲2002년 7월. 제4대 교육위원 선출

- 학교운영위원 전체의 투표로 선출. ▲2006년 7월. 제5대 교육위원 선출 ▲2006년 12월. 지방교육자치에 관한 법률 개정(교육위원회 폐지 결정)- 교육·학예에 관한 사무 심사·의결권을 2010년 9월부터 시·도 의회의 상임위원회로 이관. ▲2010년 5월. 교육의원 선거 실시

- 전국동시지방선거에서 시·도 자치단체장, 시·도의원, 시·도교육감과 동시에 선거 실시.
- 2010년 7월 1일 시·도 의회에 교육위원회 신설.
- 2010년 8월 31일 시·도 교육위원회 기관 폐쇄.



- 김형태 서울시교육의원 (강서구, 양천구, 영등포구)

- 서울특별시의회 교육위원회 위원
친환경무상급식지원특별위원회 부위원장(전)
인권특별위원회 위원(현)
9호선 특혜의혹 조사 특별위원회 부위원장(전)
남북교류협력지원 특별위원회 위원(현)
사학투명성강화 특별위원회 부위원장(현)
- 서울시교육청 감사자문위원회 위원(현)
혁신학교정책자문위원회 위원(전)
사학정책자문위원회 위원(현)
- 서울시청 서울시민복지기준추진위원회 교육분과위원(전)
어린이청소년 인권위원회 위원(현)
행정용어순화위원회 위원(현)
- 한국교육의원총회 공보관(현)

*연구실 : 서울특별시의회 의원회관 603호

*연락처 : 02) 3705-1053~5 전송 : 02) 3705-1457

*전자우편 : riulkht@hanmail.net

*인터넷카페 : 행복한 변화, 새로운 서울교육(리울샘모포지)

<http://cafe.daum.net/riulkht>

*얼 숲 : <http://www.facebook.com/riulkht>

*블로그 : <김형태교육의원 행복한 학교만들기>

<http://blog.daum.net/riulkht>

지방교육자치법 개정과 교육전문성

김학한(전교조 정책기획국장)

2014년 지방교육자치선거를 6개월 정도 남겨두고 있음. 그러나 지난 2010년 일몰제라는 기형적인 법 개정으로 만들어진 지방교육자치법이 개정되지 않고 그대로 유지되고 있음. 그런데 유성엽의원안과 박인숙의원안에 이어 최근 도종환의원안이 발의됨으로써 늦었지만 교육자치법 개정에 속도가 붙고 있는 상황임.

교육자치제도는 나라마다 상이한 조건에서 형성되고 정착되어왔음. 우리나라의 교육자치제도 20여 년간의 시행과 공방을 거치면서 커다란 방향이 잡혀왔음. 따라서 현재의 교육자치법 개정도 지방교육자치제의 확립과 발전의 기본 경로에서 교육자치의 본질적 가치가 구현되는 방향으로 개정되어야 할 것임.

1. 교육전문성과 교육자치

지금까지 발의된 세 가지 개정 법률안은 기본적으로 일몰제 폐지에 동의하면서 교육의원과 교육감 자격-구체적으로는 교육경력, 내용적으로는 교육전문성-에 대해서 부분적으로 차이가 있음. 발표자도 교육감의 경우, 주민직선제가 실시되고 있는 마당에 굳이 교육감후보자의 자격을 제한하자는 것은 그리 설득력 있는 주장이라고 보기 어려우며, 다만, 교육감이 대표성보다는 전문성을 일차적인 존립근거로 하는 기관이라는 점에서 사회적 합의에 따라 일정 기간 경력 제한을 두는 것은 용인될 수 있다는 입장임. 또한 교육의원(또는 교육위원)의 경우 제도의 일차적인 존립근거가 대표성이기 때문에 주민직선제를 전제로 자격조항은 당장 완전히 없애는 것이 타당하다는 입장임.

구 분	유성엽 의원 안	박인숙 의원 안	도종환 의원 안
교육감후보 교육경력	폐지(현행 유지)	존치(현행 폐지)	존치(현행 폐지)
교육의원 후보자의 자격	존치	존치	존치[교육(행정)경력 인정 범위 확대]

그러나 교육전문성은 우리나라 교육자치제도발전에서 중요한 과정이었음. 교육감과 교육의원이 도입될 때부터 교육의 전문성을 확보하기 위하여 교육경력 또는 교육행정 경력을 요구해왔음. 그리고 이러한 기본적 입장은 2010년 교육자치선거까지 유지되어 왔음.

교육전문성은 상당기간의 교육실천과 학교현장의 활동을 통하여 교육활동과 학교운영에 대해 깊이 있는 이해와 안목을 갖춘 것을 핵심적 내용으로 함, 일반자치와 별도로 교육자치가 시행되는 상황에서, 교육에 대한 이해가 깊은 사람으로 교육의 집행과 심의를 담당하도록 하는 것은 지극히 자연스러운 일임. 헌법재판소도 교육전문성과 관련하여 다음과 같이 정리하고 있음.

교육활동은 가르침이 이루어지는 해당분야에 대한 전문적 지식 외에 인간의 성장과 발달, 행동심리, 정신건강과 위생, 학생의 욕구 등에 관한 교육영역 고유의 전문적 지식을 필요로 하고, 고도의 자율성과 사회적 책임성이 아울러 요구된다. 결국 교육정책의 결정이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나, 적어도 그들의 참여하에 이루어는 것이 바람직하며(헌재 2001. 11. 29. 2000헌마278, 판례집 13-2, 762, 773 참조), 이러한 의미의 교육의 전문성의 요청은 국가의 안정적인 성장 발전을 도모하기 위하여서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향받지 않아야 한다는 교육의 자주성의 요구에 의해서도 뒷받침될 수 있다(헌재 1996. 4. 25. 94헌마119, 판례집 8-1, 433, 447 참조).

이러한 연장선상에서 “교육감은 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의

교육위원의 자격과 관련해서 헌법재판소는 “시·도의회 상임위원회로 설치되는 교육위원회의 구성원인 교육의원들은 교육에 관한 전문성을 갖추 필요성은 있으나, 단독 관청이 아니고 합의제 기관의 구성원이라는 점에서 개개인이 교육감에 준하여 실제적 교육에 관한 식견을 갖추 것이 요구되는 것은 아니다(2007헌마117)”고 규정하고 있음. 따라서 교육감수준으로 교육의 전문성은 인정되지 않더라도 교육의 전문성에 대해서는 동일하게 필요하다고 판단하고 있으며 교육의원자격으로 교육경력을 규정하고 있는 것에 대해서 합헌판결을 하였음. 이러한 관점에 입각해 볼 때, 교육위원의 교육전문성과 관련하여 교육위원이 자격을 확대하여 교육에 대한 경험과 이해를 가진 사람들이 교육 자치에 참여하도록 한 도종환의원의 발의안은 매우 의미 있는 일임.

제10조(교육의원후보자의 자격 등) ① (현행과 같음)

② _____

-----, 이 경우 해당 경력을 계산할 때에는 관련 분야에서 비정규직으로 근무한 기간의 전부 또는 일부를 교육부장관이 정하는 바에 따라 그 경력에 포함할 수 있다.

1. (현행과 같음)

2. _____ 경력,

-----제3호에-----근무
한 경력 및 「사립학교법」 제70조의2에 따른 사무직원으로 근무한 경력

3. 교육연구경력: 「교육공무원법」 제2조제5항에 따른 교육연구기관에서 근무한 경력

4. 교육관련활동경력: 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회의 위원으로 활동한 경력

사실 교육의 전문성이 갖추어지는 한에서 교육의원 출마범위를 확대하는 것은 교육 관련 단체들의 요구였을 뿐만 아니라 주민들의 참여를 넓히는 방안이기도 함. 특히 비 정규직과 사립학교 근무경력, 학교운영위원 경력을 포함하도록 한 것은 우리교육의 운영에 참여하는 과정에서 교육에 대한 이해를 높인 사람들에게 피선거권을 확대하는 것으로 전체적으로 보았을 때 교육자치제도의 진화와 발전이라 할 수 있음.

결론적으로 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 규정하고 있는 우리 헌법과 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 한다는 교육기본법의 취지에 비추어서도 교육전문성은 교육자치의 중심적 요소임. 더욱이 일반자치와 별도로 교육자치를 운영하고 있는 상황에서 교육에 대한 식견과 깊이 있는 이해가 있는 사람으로 이를 담당하도록 하는 것은 사회통념적으로도 너무나 당연함. 따라서 교육경력을 교육감과 교육의원의 자격으로 하는 것은 건요할 뿐만 아니라 지극히 자연스러운 것임.

2. 교육위원회와 교육의원

교육위원회와 관련하여 교육위원회를 존치하도록 하는 것은 바람직한 개정방향임.

구 분	유성엽 의원 안	박인숙 의원 안	도종환 의원 안
교육위원회	존치(교육의원 비율을 과반수에서 '3분의 2 이상' 으로 조정)	존치	존치

별도의 교육의회와 시의회의 이중심의회가 있었을 때의 행정력의 낭비 등의 문제점을 고려하면 교육상임위원회체제를 발전시키는 것이 현실적으로 유력한 방안임. 교육상임위원회에서 교육의원의 숫자를 어떻게 둘 것인가는 입법자의 재량에 속하는 사항이지만 법안 발의 등에 필요한 현실적인 숫자에 비추어보았을 때, 그리고 교육의 전문성이 교육상임위원회에서도 충분히 보장되어야한다고 할 때 교육상임위원회의 전원을 교육

의원으로 하거나 교육위원의 비율을 확장해나가는 것이 필요하다고 보임.

이에 대해서 발표자는 일몰 조항이 삭제될 경우 위헌 요소(교육위원과 시·도위원의 표의 등가성 파괴)를 교육위원회의 구성과 관련해서 중요한 문제로 제기하고 있음. 그러나 이 문제의 위헌여부에 대해서 지금까지 헌법재판소의 판단은 없으며, 위헌성여부에 대해서도 합헌적이라는 입장이 병존하고 있음. 이 문제에 대해 서울특별시의회회장은 다음과 같은 입장을 헌법재판소에 제출하였음.

교육의원 선거와 지방의회의원 선거는 각각 별개의 선거인 점 및 지방의회의원과 교육위원의 업무범위와 권한 등을 감안하면 지방의회의원 선거구와 교육의원 선거구가 동일하게 확정되어야 할 필요는 없다. 따라서 서울특별시의 경우 교육위원의 선거구가 지방의회의원의 선거구에 비해 6배 이상 차이 나고 있음을 지적하며 유권자인 청구인들의 선거권 및 평등권 등을 침해하였다는 주장은 그 자체로 이유 없고 불합리하다. 또한 투표가치의 평등이라는 것은 동일한 지위에 있는 교육의원 사이에서 비교되어야 하는 것이므로 본질적으로 차이가 있는 시도의회의원과 교육위원을 단순히 비교하여 양자의 평등 여부를 논의하는 것은 무의미하다. (헌법재판소에 제출한 서울특별시의회회장의 의견, 2007헌마359)

따라서 교육상임위원회로 교육정책에 대한 심의의결기관을 구성하는 것과 교육위원의 정수와 관련해서는 입법자의 재량사항이라고 볼 수 있으며, 따라서 새로이 교육위원회를 구성하기보다는 현재까지 진행되어온 교육상임위원회를 발전시키는 것이 교육자치제도의 진화방향에 부합한다고 할 수 있음.

3. 최대공약수의 법 개정

이제 현실적인 시간이 얼마 남지 않았음. 새로운 의제로 공방을 벌이는 것보다는 공통적인 법개정 사항을 집약하여 현실화하는 것이 중요함. 지금까지 제출된 개정 법률안

의 최대공약수는 일몰제 폐지임. 즉 교육의원제도를 유지하고 교육감과 교육위원의 교육전문성을 복권시키는 것임.

따라서 이러한 최대 공약수를 토대로 유성엽의원 발의안의 교육의원 확대와 도종환의원 발의안의 교육의원 자격 확대를 포함하여 지방교육자치법을 진전된 내용으로 조속히 개정해야 할 것임.

‘2014 교육감·교육의원 선거 어떻게 할 것인가’ 토론문

김동석(한국교총 정책본부장)

I. 서론

교육자치제는 헌법정신인 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하는 핵심 기재로서 유지·발전되어 왔다. 교육자치의 기본원칙은 ‘일반행정으로부터의 독립’과 ‘전문적 관리’이며, 이를 제도적으로 구현한 것이 교육감 교육경력 자격요건과 교육의원제도라고 볼 수 있다.

그런데 지난 2010년 2월 26일 국회에서 교육감 교육경력 자격요건과 교육의원 제도 폐지를 골자로 한 ‘지방교육자치에 관한 법률(이하 ‘지방교육자치법’)'이 국회 본회의를 통과해 교육자치의 중요한 근간이 흔들리게 되었다.

이대로 지방교육자치법 개정안이 적용되는 2014년 6월 30일이 되면 우리나라 교육발전과 궤를 같이 해온 교육자치가 사실상 유명무실해질 것이고, 교육감 선거는 정파 간 치열한 자리다툼으로 변질될 가능성이 매우 높다. 교육감 후보 비정당원 자격요건이 1년으로 줄어든 점을 파고들어 당적을 정리하고 교육감 출마를 준비하고 있는 정치인도 있다. 법의 허점을 이용해 헌법적 가치인 교육의 정치적 중립을 훼손하는 일이 공식적으로 벌어지고 있는 것이다.

이러한 상황에서 도종환, 박인숙, 유성엽 의원이 각각 교육감 후보 교육경력 자격요건과 교육의원 제도 부활을 주요내용으로 한 법안을 발의하고, 또 오늘과 같은 논의의 자리가 마련된 것은 매우 다행스러운 일이라고 본다. 내년 지방동시선거가 본격화되기 전에 세 법안이 공통적으로 담고 있는 부분이라도 국회에서 신속히 통과될 수 있기를 바라며 다음과 같은 의견을 제시한다.

II. 본론

1. 교육경력 5년 반드시 부활해야, 자격요건 범위확대는 신중해야

세 의원이 발의한 법안은 공통적으로 교육감 및 교육의원 후보의 교육경력 기간을 5년 이상으로 하고 있다. 교육 전문성 확보를 위해 교육경력 요건이 좀 더 강화될 필요가 있다고 보지만, 삭제 예정인 최소한의 교육경력 기준을 부활되었다는 점에서 긍정적이라고 생각한다.

교육감은 단순한 교육정책 집행자가 아닌 지방교육정책을 결정·집행하는 독임제 기관의 장이므로 전문적 식견은 필수조건이다. 다양한 사무를 담당하는 시도지사과 달리 교육자치법에 규정된 17개항의 교육사무를 담당하는 교육감에 대해 교육전문성을 요구하는 것은 당연하다.

헌법재판소도 교육감의 5년 교육경력 요건에 대해 교육의 정치적 중립성을 확보하기 위한 것으로 그 입법 목적이 정당하고, 목적을 달성하기 위한 적절한 방법이라고 판시한 바 있다. 헌법재판소는 “교육감은 지방자치단체의 교육에 관한 사무를 총괄하고 집행하는 기관으로서 교육정책의 수립과 집행에 큰 영향을 미칠 수 있는 지위에 있는바, 고도의 전문성을 갖출 것이 요구된다”며 “교육전문가가 교육행정을 총괄하는 교육감이 될 수 있도록 하기 위한 것으로서 교육의 전문성과 자주성의 요청에 부합한다” (2009.9.24, 2007헌마117)고 판시했다.

우리나라 사회 여론도 교육감 후보의 5년의 교육경력 자격요건에 대해 지지하는 입장을 나타내고 있다.

최영출 충북대 교수가(2011) 일반국민 총 1,002명을 대상으로 인식 조사를 한 결과에 따르면, 89.3%가 교육감의 자격요건으로 교육 또는 교육행정경력 5년 이상이어야 한다고 응답했으며, 필요 없다는 응답은 9.2%에 불과했다.(아래 <표>참조).

<표> 교육감 자격기준에 대한 인식

기준	비율(%)
교육(교사) 또는 교육행정(교육청 근무) 경력 5년 이상	30.6
교육 또는 교육행정경력 10년 이상	58.7

교육 또는 교육행정경력 필요 없음	9.2
기타	1.4
합계	100

한국갤럽이 2012년 3월 14일부터 16일까지 전국 유·초·중등 교원 1,000명을 대상으로 까지 실시한 여론조사에서도 응답자의 83.9%가 교육감 후보자의 교육경력 자격요건이 유지되어야 한다고 응답했다. 한국교총이 전국 유·초·중등 교원(교육행정직 포함) 2,087명을 대상으로 2012년 8월 1일부터 9월 2일까지 실시한 설문조사에서도 교육감 후보자의 교육(행정)경력 자격요건이 유지되어야 한다는 의견이 93.3%로 높게 나타난 바 있다.

따라서 교육감 후보자의 교육경력 자격요건이 2014년 6월 30일 이후 삭제되도록 한 부칙은 법리적으로나 사회적으로 타당성을 갖기 어렵다. 오히려 교육의 전문성 제고를 위해 교육경력 강화 등을 내용으로 하는 법 개정이 필요하다.

그러나, 도종환 의원 법안에서 교육경력의 인정범위를 확대한 것은 신중할 필요가 있는데, 특히 학교운영위원회 경력 등이 교육전문성을 담보할 수 있는지는 의문이다. 학교운영위원회는 전문적인 업무처리 기능이 아닌 심의·자문 역할을 담당하는 기구이므로 위원으로서의 경력이 교육에 관한 전문성을 담보한다고 보기 어렵다. 헌법재판소도 지난 2009년 이 같은 취지의 판시를 한 바 있다.

헌재는 “학교운영위원회 참여경력의 경우, 학교운영위원회는 단위학교차원에서의 자치기구로서 국·공립학교에 있어서는 심의기구, 사립학교에 있어서는 자문기구로서의 기능을 할 뿐이므로 그 업무내용에 교육행정에 관한 부분이 포함되어 있다고 하더라도 자신의 책임 하에 전문적인 업무처리를 한다고 보기 어려워 그 구성원들이 모두 교육에 관한 전문성을 갖추고 있다고 단언하기 어렵다”며 “교육감 선거 입후보를 위한 경력으로 인정하지 아니한 것이 교육의 전문성 및 자주성 확보를 위한 다른 경감적 대체수단이 있음에도 필요한 정도를 넘어 과도하게 기본권을 제한하는 것이라 볼 수 없다.”(헌재 2009. 9. 24. 2007헌마117 등)고 밝혔다.

당시 교육부에서도 “학교운영위원회는 비상설기구로서 학교구성원의 참여권을 확보하는데 목적이 있는바, 교육행정의 전문성 확보와는 그 취지가 전혀 다르므로, 학교운영위원 경력을 교육경력 또는 교육행정경력에 포함시키지 않았다 하여 공무담임권이나 평등권을 침해한다고 할 수 없다”는 의견을 냈다.

학교운영위원회 경력으로 교육 전문성을 담보하기에는 부족하다는 것이 헌법재판소와 교육부의 공통적인 의견인 것이다. 원론적으로 교육을 본업으로 일상의 대부분을 교육과 교육행정에 할애하는 교육전문가와 학교 운영에 간헐적으로 참여하는 운영위원간에는 전문성에서 큰 차이가 있을 수밖에 없다.

한편, 법안 10조 2항에는 ‘경력을 계산할 때에는 관련 분야에서 비정규직으로 근무한 기간의 전부 또는 일부를 교육부장관이 정하는 바에 따라 그 경력에 포함할 수 있다’고 되어 있다. 하지만 교육감 및 교육위원의 후보 자격의 중요한 기준을 법률이 아닌 하위법령으로 정하도록 하는 것이 타당한 것인지는 검토가 필요하다.

우선 교육경력 5년 자격요건을 유지한 후, 차후 이런 문제를 비롯해 어떤 경력을 어떻게 인정할 것인지 등에 관한 좀 더 심도 있는 논의를 거친 후 정확한 기준을 법령에 명시하도록 할 필요가 있다고 본다.

2. 교육위원회 및 교육의원 제도 부활 당연, 강화방안도 마련되길

집행기관인 교육감의 교육정책을 견제·조정을 위해 교육위원회 제도는 반드시 유지되어야 한다. 교육위원회를 폐지하고 시·도의회가 교육 및 학예에 관한 심의 의결을 하게 되면, 정치논리에 따라 시도교육이 좌지우지되는 상황이 발생하여 교육의 정치적 중립성은 크게 위협받게 될 것이다.

따라서 세 의원이 교육위원회 및 교육의원 제도를 부활하는 법안을 발의해 준 것을 진심으로 환영하며, 조속히 국회를 통과해 내년 시작되는 민선 7기 지방자치단체에서 진정한 의미의 교육위원회가 사라지는 일이 없기를 바란다.

2006년 지방교육자치법 개정을 통해 2010년부터 시·도교육위원회는 시도의회 내 하나의 상임위원회로 법적 지위가 격하됐다. 비록 교육위원회 과반을 교육위원으로 구성하도록 했으나, 교육의원 정수는 가장 많은 서울조차 의안 발의를 위한 최소 인원 10명에 미치지 못하는 8명에 불과한 상황이다. 사실상 교육의원 제도 자체가 유명무실해진 것이다. 교육위원의 역할이 미미하다며 무용론이 나오는 것은 이런 제도적 문제점에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

따라서, 현행 법률에서 시도의회에 통합된 교육위원회를 다시 분리·독립시키고, 그 법적 지위를 독립형 의결기관으로 규정하여 교육과 학예에 관한 조례안이나 예산안 등의 처리에 있어서 최종적인 의결권을 갖도록 해야 한다. 아니면 과도기적으로, 최소한 교육상임위원회를 교육의원만으로 구성하거나, 교육의원수를 의안발의를 위한 최소인원인 10명 이상으로 확대될 필요가 있다.

3. 유·초·중등교원의 교육자치 참여 기본권 보장되어야

교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 실현하기 위해서는 교육전문가의 공무담임권이 반드시 보장되어야 한다. 그러나 현행 공직선거법에 따르면 유·초·중등 교원이 공직 선거에 입후보하기 위해서는 교원의 직을 사퇴해야 한다. 이는 현장교원들이 교육감이나 교육위원으로 진출할 기회를 사실상 제한하고 있다. 생활인으로서 교원의 여건을 고려할 때, 당선이 불확실한 선거에 출마하기 위해 교직에서 사퇴하도록 하는 것은 너무나 큰 부담을 지우는 일이기 때문이다.

현재 OECD 가입국 중 유·초·중등 교원의 참정권을 제한하는 나라는 우리나라 밖에 없다는 점, 대학 교원에 대해서는 선거 출마에 특별한 제한을 두고 있지 않다는 점도 문제점으로 꼽을 수 있다.

특히, 정파에 속하지 않는 교육감이나 교육의원 출마에도 이러한 제한이 동일하게 적용된다는 것은 과도한 입법제한이다. 공무원의 정치적 중립을 위해 참정권을 제한한다는 본 취지와도 맞지 않기 때문이다. 이러한 제약은 단순히 교원의 권리를 제약하는 문제를 넘어 현실 적합성 높은 교육정책의 입안을 원천적으로 가로막는다는 점에서 큰

문제가 있다.

이런 맥락에서, 적어도 유·초·중등교원이 최소한 교육감 및 교육의원 선거에 출마할 때는 사퇴 규정이 적용되지 않도록 법을 개정할 필요가 있다. 당선된 경우에는도 임기 동안 휴직을 인정할 수 있도록 하여 사직이 아닌 휴직만으로도 직무를 수행할 수 있도록 허용되어야 한다.

4. 교육감 직선제 개선 논의도 함께 이뤄져야

교육감 주민직선제는 애초에 교육계에서 생각했던 것보다도 훨씬 더 복잡다단한 과제를 던져주고 있다. 그중에서 가장 큰 문제는 교육의 정치적 중립성과 전문성을 어떻게 보장해낼 것인가에 대한 것이다. 교육계에서는 교육의 정치적 중립성과 전문성을 지켜내기 위한 목적으로 교육감 주민직선제를 주장했지만, 막상 선거를 실시해보니 오히려 교육이 더욱 정치화되고 교육의 전문성이 훼손되는 아이러니한 상황에 직면하게 되었다.

특히 교육감 선거가 정치선거와 무관하게 치러졌음에도 정당의 기호와 투표용지의 게재순위를 연관 지어 투표하는 일괄투표 현상, 즉 ‘묻지마 투표’ 현상이 나타나 논란이 되고, 유권자가 자신이 찍는 후보가 정확히 누군지 모르는 이른바 ‘깜깜이 선거’, 입후보자의 투표기호에 따라 당선이 갈리는 ‘로또 선거’라는 말까지 나오기도 했다. 그리고 직선 교육감들의 이름이 선거과정에서 지출한 과도한 선거비용으로 인해 당선 후 발생한 각종 선거비리, 특혜보은, 인사비리 등이 언론에 오르내렸다. 한편으로, 교육감 선거가 보수 대 진보 구도로 치러지면서 여야 정당의 대리전 양상을 보이고 있는 것은 교육의 정치적 중립을 근본적으로 훼손하는 가장 심각한 문제다.

지방교육자치를 위한 교육감 선출제도는 지방교육자치법에 근거를 두고 있고 입법권자의 재량이긴 하지만, 그 입법의 재량은 당연히 헌법의 규정과 원리에 부합해야 한다. 현행 교육감 직선제는 헌법상의 가치를 충실히 반영하고 있다고 보기 어렵다. 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 국민의 교육받고 교육할 권리와 관련하여 헌법이 보장하는 중요한 가치로서, 이를 위협하거나 훼손할 수 있는 후보가 주민직선제를 통해

지방자치단체의 교육 관련 사무를 총괄하고 집행하는 교육감에 당선됨으로써 국민의 기본권 침해의 가능성이 구체화될 수 있기 때문이다. 또한 교육감을 주민직선으로 선출하도록 한 것은 민주주의 원칙을 구현하기 위함이지만, 비정치기관장인 교육감을 대통령 및 국회의원 등 정치기관장 선출방식과 완전히 동일하게 구성하는 것이 헌법적 가치에 부합하는지는 의문이다.

지방교육자치기관의 대표성과 민주성이 국민(주민)으로부터 직·간접적으로 확보되어야 함은 자명한 사실이나, 직·간접적 방법의 차이는 민주적 정당성의 정도의 차이일 뿐이다. 중요한 것은 단순히 직·간접 방법 중 어떤 선출제도를 선택하느냐가 아니라, 헌법에서 보장하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 최대한 합치하는 방법을 찾아야 한다는 점이다. 직접 선거로 선출하더라도 그것이 교육의 전문성과 정치적 중립성을 해친다면 헌법적 가치를 훼손할 수 있는 것이고, 방법적으로 정반대 선상에 있는 임명제라 하더라도 청문회 등 다양한 수단을 통해 교육의 전문성과 정치적 중립성을 살려낼 수 있다면 헌법에 합치한다고 볼 수 있는 것이다.

따라서 임명제(교육감 직무상 독립성과 임기보장, 청문회를 통한 전문성 검증), 제한적 직선제(교육관계자들 참여) 등 교육감 선출제도에 대한 다양한 방안에 대한 심도 있는 논의가 함께 이뤄져야 교육자치 발전을 위한 근본적 방안이 도출될 것이라고 생각한다.

III. 결 론

헌법재판소는 “교육의 자주성과 전문성 그리고 정치적 중립성은 교육이 국가 백년대계의 기초인 만큼 국가의 안정적인 성장 발전을 도모하기 위하여서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향을 받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이다” (1996.4.25, 94헌마119)라고 판시했다.

교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 명시한 헌법과 헌법재판소의 판례는 교육의 ‘일반 행정으로부터의 독립’, 그리고 ‘전문적 관리의 원칙’이라는 지방교육자치제도의 기본원칙을 분명히 뒷받침하고 있는 것이다. 그럼에도 교육감의 교육경력 자격요

건과 교육의원제도가 정치논리에 의해 사라질 위기에 처해 있는 현실이 개탄스럽다.

내년 지방동시선거까지 이제 반년정도 밖에 남지 않았다. 여야의 세 의원이 각각 발의한 법안의 공통적 부분인 교육감 후보 교육경력 자격 요건과 교육의원 제도 부활은 교육자치 존폐를 좌우할 매우 중요한 조항인 만큼 조속히 국회를 통과해 내년 교육선거가 온전히 치러질 수 있기를 바란다.

지방교육자치제도의 현실과 과제

박이선(참교육학부모회 정책위원장)

1. 지방교육자치 제도의 의미

- 1991년부터 실시된 현행 지방교육자치제도는 제도자체의 의미와는 별개로 일반국민들로부터 외면 받고 있다. 아이를 키우는 학부모들이나 시민들이 교육은 매우 중요한 영역이라고 해도 정작 교육감이 누구며 어떤 역할을 하는지, 교육의원이 어떤 역할을 하는지 모르고 있다. 이는 직선제 선거에서 10%대의 투표율이 증명했고, 2010년 지방동시선거에서는 투표율을 높아졌으나 추첨으로 주어진 기호를 정당선거와 병행하여 투표하는 양상을 보였다.
- 교육이 매우 중요하다고 한목소리로 말하고 있다. 교육감과 교육의원 선거가 중요하다고 강조하고 있지만 헌법에서 말하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이라는 틀에 갇혀있었던 것도 사실이다. 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이란 표현 이외에 다른 말로 교육자치를 말한다는 것이 쉽지 않았다. 교육을 전공하는 학자나 교사나 학부모들이나 주민들이 각자 다르게 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 이해하고 있었던 것이다.
- 2010년 2월 졸속으로 만들어진 현행 지방교육자치제도-일몰제-는 개정되어야 한다. 현재 지방교육자치관련 법률에는 교육감, 교육위원회 그리고 교육의원 등과 관련된 조항들이 2014년까지만 부칙으로 그 효력을 가진다고 명시하고 있다. 부칙에 일몰제 적용 조항을 명시한 것을 보면 그만큼 졸속으로 법률이 만들어졌음을 드러내는 것이다. 현행 일몰제는 손을 보아야 한다. 법률 개정 방향은 지방교육자치제도를 둘러싸고 교육행정과 일반행정의 통합과 분리 측면에서만 다루어져서는 곤란하다.

- 지방교육자치제도의 목적은 “교육행정의 민주화를 통한 보통교육 단계의 교육기본권 강화”라는 의미를 적극적으로 해석해야한다. 결국 시·도 교육청이 관할하는 유치원과 초·중등교육 단계의 학생의 학습권을 기본적으로 보장하는 것을 핵심에 놓고 이야기해야한다. 민주사회의 시민을 키워내기 위한 보통교육 단계의 교육권을 확대하는 것이 핵심이고 주민들이 교육감과 교육의원을 어떤 방식으로 선출하는 것은 하나의 수단내지 방편이다. (김용일, 지방교육자치의 현실과 이상, 2009)

지방교육자치 법을 개정할 때 국민들의 보통교육 단계의 교육기본권을 강화하기 위한 것을 우선에 놓고 이를 위해 선거는 어떻게 치를 것인가를 논의하자는 것이다.

- 그동안 지방교육자치 관련 법 개정은 정치적 타협과 거래의 일환으로 이루어지고 정치적인 입장이나 교육과 관련한 자신의 이해에 좌우된 경향이 있다. 교육정책은 특정 정당이나 입장과는 상관없이 백년을 바라보고 논의하고 사회적 공론이 이루어져야하는 것이다. 일반국민들이나 학부모들은 선거 때 한 표만 행사하는 사람들이 아니다. 아이들이 즐겁고 신나게 학교를 다닐 수 있기를 소망하는 사람들이다. 이들이 이해할 수 있는 맥락에서 논의가 이루어져야 지방교육자치제도의 목적에 부합하는 것이다.

2. 교육선거와 지방선거 동시선거

- 2010년 지방동시 선거에서 유권자들은 8장의 투표용지에 투표했던 경험에 있다. 지방단체장과 의원 선거와 교육감, 교육의원 선거까지 치렀기 때문이다. 그러나 선거유세기간동안 언론은 정치선거를 주요보도로 다루었고 비정치 선거였던 교육선거는 자세히 다루지 않았다. 선관위에서도 유권자들에게 교육선거에 대한 홍보가 미흡해 교육선거는 관심사에서 멀어져있었다.
- 2014년에도 동시에 선거가 치러질 경우 똑같은 상황이 재연될 것이다. 그렇다고 교육선거만 별도로 치르자니 선거비용의 문제가 있고, 동시에 치르자니 홍보에 문제가

있다. 또 교육감과 교육의원 선거는 비정치선거였기 때문에 투표용지에 표기될 후보자 번호를 추첨하여 순번대로 표기하게 되었는데 번호를 잘 뽑으면 당선확률이 높아지는 문제도 드러났다.

- 교육선거가 유권자들의 관심을 끌지 못한다는 이유로 직선제를 폐지하고 과거처럼 학교운영위원들을 선거인단으로 하는 형태나 시·도지사 런닝메이트로 하자는 제안은 다시 생각해보아야한다. 교육감 직선제는 2006년 12월 20일 제정 공포된 법률에 따른 것이다. 당시 교육감 선거는 학교운영위원들이 선출하는 간접선거 방식이었으나 선거 비리와 부정, 주민대표성 등의 문제를 들어 직선제가 도입되었다. 민주주의 확대와 맥을 같이 하는 것으로 보아야한다. 직선제로 시행해본 역사적 경험을 쌓는 것이 더 중요하다. 오히려 교육선거에 대한 홍보와 유권자 알권리를 철저하게 보장해주지 못한 반성이 먼저 이루어져야한다. 동시선거로 치러질 경우 어떤 문제가 나타날지 모르는 것이 아니라면 직선제를 유지하면서 지난 선거의 문제를 극복하는 방향에서 개선책을 찾는 것이 옳다.

3. 교육감의 교육경력

- 현행 지방교육자치에 관한 법률이 개정되지 않으면, 제24조 ②항에 의해 (교육감후보자가 되려는 사람은 후보자 등록 신청개시일을 기준으로 제 10조 제 2항에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 사람이어야 한다.) 2014년 6월에 치러지는 교육감선거는 교육경력이 없어도 출마할 수 있게 된다.
- 교육감이 해야 하는 일은 유, 초·중등교육에 대한 교육철학이 기본 바탕이 되어야한다. 교육경력 5년 이상이라는 조항은 이를 위한 최소한의 조건이다. 교육감이 교육정책을 어떤 방향으로 가져가느냐는 매우 중요하다. 무상급식과 혁신교육, 국제중 설립 논란에서 이미 경험해보았다. 지방교육자치제도의 목적이 유,초·중등교육의 기

본권을 강화하기위한 것이라면 교육감의 전문성은 자격조건의 우선순위여야하며, 최소한의 교육경력은 반드시 필요하다.

4. 교육의원과 교육위원회

- 2010년 2월 개정된 지방교육자치법 부칙(2조)에 따라 2014년 6월 30일까지 교육의원 임기가 만료되면 교육의원 선거는 실시하지 않는다. 교육위원회도 독립되어 있던 것을 시·도의회 교육위원회로 통합 운영되고 교육의원과 시·도의원이 함께 활동하고 있다. 교육위원회는 주민들에 의해 직접 선출된 교육감을 견제하는 역할을 해야하는데 독립적으로 선출직 교육감에 비해 견제기구는 독립적으로 존재하지 못하고 있는 비정상 상황이다.
- 그렇다고 주민에 의해 선출된 교육감을 견제하는 독립형 교육위원회를 두는 것이 법리상 맞는지는 따져봐야 한다. 현행처럼 시·도 의회 교육위원회가 교육감을 견제하는 역할을 하도록 하는 것은 무리가 없다면 교육위원회를 구성하는 교육의원의 비율은 지금보다 높아져야 한다.
- 따라서 교육의원 선거는 다시 치러져야 하며 교육의원 정수를 지금보다 확대하여야 한다. 2010년 교육의원 선거구는 너무 광범하여 선거과정도 녹록치 않았고 선거비용의 문제도 드러났다. 가장 심각했던 것은 유권자를 전혀 배려하지 않은 선거구로 선거를 치르게 했다. 교육의원 정수를 확대하여 교육위원회의 교육의원 비율을 확대한다면 교육의원 선거구는 좁혀 선출하도록 하는 것이 필요하다.
- 교육의원의 자격에 대한 논란도 여전히 많다. 교육의원도 교육감처럼 교육관련 경력이 반드시 있어야하는가에 대해서는 고개를 갇웃하게 된다. 교육감이 보편적인 교육기본권을 확대하는 교육정책과 재정계획을 수립하면 교육위원회에서 검토하고 따져보는 일을 교육경력 있는 자들만 할 수 있는 것은 아니다. 실제 교육의원으로 출마

한 사람들은 교육청에서 관료로 퇴임하거나 교장직에서 퇴임한 사람들이 많다. 이들이 보여준 교육의원 행보에 대해 곱지 않은 시선을 보내는 이들도 많다. 오히려 교육의원 자격은 문호를 개방할 필요가 있다.

Memo