아시아교육연구 10권 2호
Asian Journal of Education
2009, Vol. 10, No. 2, pp. 1-25.

교육감 주민직선제 쟁점 및 과제 분석
-서울특별시 교육감 선거 결과를 중심으로-

이상철(李相哲)*

논문 요약

본 연구는 2008년 7월 30일 실시된 서울특별시 교육감 선거 결과를 중심으로 교육감 주민직선제의 쟁점과 과제를 분석하는 것을 목적으로 하였다. 본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 서울특별시 교육감 선거 결과 나타난 쟁점은 낮은 투표율로 인한 주민대표성 부족, 선거의 정치화로 인한 교육의 정치적 중립성 훼손, 상호비방 중심의 선거운동으로 인한 교육자치의 전문성 퇴색 등이었다. 낮은 투표율은 주민직선제의 근본 취지 훼손, 고비용저효율 선거, 조직선거의 가능성 등의 문제점으로 인하여 당선자의 대표성 부족을 초래한다. 교육감 선거의 정치화는 당선자의 교육정책 독립성의 약화, 이념논쟁 중심의 선거, 정당조직의 비공식적 선거운동 개입 등의 문제점으로 인하여 교육의 정치적 중립성 훼손을 가져온다. 상호비방 중심의 선거운동은 주민의 무관심과 외면, 교육자 즉 후보자의 권위 상실, 선거 이후 후유증과 갈등 심화 등의 문제점으로 인하여 교육자치의 전문성 퇴색을 유발한다.

둘째, 교육감 주민직선제 정착을 위한 과제로는 주민대표성의 확보, 교육의 정치적 중립성 확보, 교육자치의 전문성 확보 등이다. 주민대표성 확보를 위해서는 지방선거와의 차별화된 홍보전략 필요, 후보자들의 교육정책 공약의 다양화, 투표 방법 개선, 교육관계자들의 노력이 요구된다. 교육의 정치적 중립성 확보를 위해서는 교육감 후보자의 정치적 중립성에 대한 홍보 강화, 정당 및 교원단체 등의 선거 개입 억제, 후보자 기호 결정 방법 개선 등의 제도적 장치가 필요하다. 교육자치의 전문성 확보를 위해서는 교육감 입후보 자격 강화, 건전한 선거 문화의 정착, 합동토론회 확대 등이 요구된다.

■ 주요어 : 교육감, 주민직선제, 교육감 선출, 지방교육자치제도

* 부산대학교 강사

Ⅰ. 서론

교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 집행하는 기관으로 각 시·도에 소재한 유치원과 초·중·고등학교에 대한 교육행정, 교직원의 인사, 예산 집행 등을 책임지는 자리이다. 교육감은 지방교육자치단체의 장으로 헌법에 보장된 교육활동의 자주성, 정치적 중립성, 전문성을 확보하기 위해 일반행정으로부터 독립된 기능을 수행한다. 그러나 일반지방자치단체의 장은 1995년부터 지방선거에 의해 주민의 직접 투표로 선출되는 반면, 교육감은 지방교육자치에 관한 법률 개정(2006.12.20) 이전까지 학교운영위원으로 구성된 선거인단에 의한 간접 선거에 의해 선출되었다.

교육감 간선제는 선거권자인 학교운영위원 선출과정의 정치화, 학교운영위원 구성별 인원의 차이, 학생과 학부모와 같은 교육 수요자의 의사 반영 미흡, 학맥과 인맥을 동원한 파벌싸움, 금품수수 등과 같은 문제점이 지적되었으며, 특히 교육감의 간접 선출로 인하여 지방교육자치의 핵심 원리인 주민참여를 통한 대표성을 확보하는 데 근원적인 한계를 가지고 있다. 따라서 교육감 주민직선제 법률 개정은 교육감의 주민대표성을 확보함과 동시에 지방교육자치제도의 완성이라는 목적을 가진다.

교육감 주민직선은 부산(2007.2.13)을 시작으로 제주·울산·충북·경남(2007.12.19)은 제17대 대통령 선거와 동시에, 충남(2008.6.25), 전북(2008.7.23)에서 실시되었으며, 2008년 7월 30일에는 서울특별시 교육감 선거가 시행되었다. 교육감 주민직선 결과 그 동안 간선제에 한계로 지적되었던 많은 문제들이 해결되었으나, 선거에 대한 무관심과 낮은 투표율, 과다한 선거비용, 선거의 과열과 혼탁 문제, 대통령 당선자와 기호가 같은 후보자 전원 당선 등과 같은 새로운 문제가 대두되었다(성병창, 김달효, 2007; 고전, 2008). 특히, 정치권과 교육계의 관심속에서 2008년 7월 30일 실시된 서울특별시 교육감 선거에서는 정당·교원단체·이익단체의 관여, 상호비방 및 흑색선전, 4·15 학교자율화 조치로 인한 국가수준 교육정책의 지방교육자치 선거 쟁점화 등과 같은 문제점들이 추가로 드러났다.

개정된 지방교육자치에 관한 법률에 의하면 현재 직선제에 의해 선출된 교육감의 임기는 2010년 6월말까지 한시적이며, 2010년 7월 1일부터 임기가 시작되는 교육감은 지방선거와 동시에 전국 16개 시·도에서 새로 선출하게 된다. 그러므로 지방선거와의 동시선거에 앞서 과도기적으로 시행되고 있는 교육감 주민직선 과정에서 새롭게 나타난 문제점과 쟁점을 분석하고 대안을 제시할 필요가 있다.

본 연구에서는 기존 교육감 주민직선 결과와 새로운 문제점들이 많이 드러난 서울특별시 교육감 선거 결과를 중심으로 교육감 주민직선제의 쟁점 및 과제를 살펴보고자 한다. 이를 통해

2010년 지방선거와 동시에 실시될 교육감 주민직선제의 정착을 위한 교육정책 논의에 시사점을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교육감의 지위와 권한

교육감의 지위는 지방교육자치에 관한 법률 제18조에 명시되어 있는데, 교육감은 시・도의 교육・학예에 관한 사무의 집행기관이며, 교육・학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시・도를 대표한다. 즉, 교육감은 해당 시・도의 교육・학예에 관한 대표자이며 사무의 집행을 통할하는 지위를 갖는다.

교육감의 권한은 지방교육자치에 관한 법률 제19조와 제20조에 명시되어 있다. 제19조에는 국가행정사무 중 시・도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육・학예에 관한 사무를 위임받아 집행하는 권한이 규정되어 있으며, 제20조에는 구체적 관장사무로 조례안의 작성, 예산안의 편성, 결산서의 작성, 교육규칙의 제정, 학교와 그 밖의 교육기관의 설치・이전 및 폐지에 관한 사항, 교육과정의 운영에 관한 사항, 과학・기술교육의 진흥에 관한 사항, 평생교육과 그 밖의 교육・학예진흥에 관한 사항, 학교체육・보건 및 학교환경정화에 관한 사항, 학생통학구역에 관한 사항, 교육・학예의 시설・설비 및 교구에 관한 사항, 재산의 취득・처분에 관한 사항, 특별부과금・사용료・수수료・분담금 및 가입금에 관한 사항, 기채・차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항, 기금의 설치・운용에 관한 사항, 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항, 그 밖에 당해 시・도의 교육・학예에 관한 사항과 위임된 사항 등이 있다. 그리고 제13조에는 의안의 발의 및 제출권, 제27조에는 소속 공무원의 지휘・감독권 및 법령과 조례・교육규칙에 의한 임용・교육훈련・복무・징계권, 제28조에는 시・도의회 등의 의결에 대한 재의와 재소권, 제29조 선결처분권 등의 권한을 가지고 있다.

그 밖의 다른 법률에 규정된 교육감의 주요 권한으로, 학원의 설립・운영 및 과외교습에 관한 법률에는 제16조 학원의 지도・감독권, 제17조 학원의 행정처분권, 제19조 학원 등의 조치권 등이 규정되어 있으며, 평생교육법에는 제21조 시·군·구평생학습관 등의 설치·운영권, 제31조 학교형태의 평생교육 시설의 학력 인정 시설 지정권 등이 명시되어 있고, 학교급식법에는 제3조 학교급식에 관한 계획 수립・시행권, 제5조 학교급식에 관한 계획, 경비지원 등을 위한 학교급식위원회 설치권, 제18조 학교급식 운영 평가권, 제19조 학교급식 관련시설 출입・심사・수거・시정 명령권 등의 권한을 행사하며, 장애인 등에 대한 특수교육법에는 제11조 특수

교육대상자의 조기발견, 특수교육대상자의 진단·평가, 정보관리, 특수교육 연수 등을 담당하는 특수교육지원센터 설치권 등이 규정되어 있다.

이와 같이 교육감은 해당 시・도의 교육・학예에 관한 전권을 행사하는데, 특히 조례안 작성 및 교육규칙 제정, 학교 설치 및 폐지, 교직원 인사, 예산 집행 등을 책임지는 자리이다. 지금까지 살펴본 교육감의 주요 권한을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육감의 주요 권한과 법률적 근거

법률	교육감의 주요 권한
지방교육자치에 관한 법률	제13조 의안의 발의 및 제출권 제18조 ①시·도의 교육·학예에 관한 사무 집행권 제18조 ②교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표권 제19조 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사항 제20조 1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항 2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항 3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항 4. 교육규칙의 제정에 관한 사항 5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치・이전 및 폐지에 관한 사항 6. 교육과정의 운영에 관한 사항 7. 과학・기술교육의 진흥에 관한 사항 8. 평생교육, 그 밖의 교육・학예진흥에 관한 사항 9. 학교체육・보건 및 학교환경정화에 관한 사항 10. 학생통학구역에 관한 사항 11. 교육・학예의 시설・설비 및 교구(교구)에 관한 사항 12. 재산의 취득・처분에 관한 사항 13. 특별부과금・사용료・수수료・분담금 및 가입금에 관한 사항 14. 기채(기채)・차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항 15. 기금의 설치・운용에 관한 사항 16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항 17. 그 밖에 당해 시・도의 교육・학예에 관한 사항과 위임된 사항 제27조 소속 공무원을 지휘·감독권 및 임용·교육훈련·복무·징계권 제28조 시·도의회 등의 의결에 대한 재의와 재소권 제29조 선결처분권
학원의 설립・운영 및 과외교습에 관한 법률	제16조 학원의 지도·감독권 제17조 학원의 행정처분권 제19조 학원 등의 조치권
평생교육법	제21조 시・군・구평생학습관 등의 설치・운영권 제31조 학교형태의 평생교육 시설의 학력 인정 시설 지정권
학교급식법	제3조 학교급식에 관한 계획 수립·시행권 제5조 학교급식에 관한 계획, 경비지원 등을 위한 학교급식위원회 설치권 제18조 학교급식 운영 평가권 제19조 학교급식 관련시설 출입·심사·수거·시정 명령권
장애인 등에 대한 특수교육법	제11조 특수교육대상자의 조기발견, 특수교육대상자의 진단・평가, 정보관리, 특수교육 연수 등을 담당하는 특수교육지원센터 설치권

2. 교육감 선출제도의 변천

교육감 선출 방식은 1949년 제정된 교육법에 의한 교육위원회의 추천제, 1991년 제정된 지방교육자치에 관한 법률에 의한 교육위원회의 선출제, 1997년 법률 개정에 따른 학교운영위원회와 교원단체에서 추천한 선거인단에 의한 선출제, 2000년 법률 개정에 따른 초·중·고등학교 학교운영위원 전원에 의한 선출제, 그리고 현행 2006년 12월 개정된 법률에 따른 주민직선에 의한 선출제로 변화를 거듭해왔다. 이와 같은 교육감 선출방식의 변화는 교육감 선출의 주체에 따라 크게 교육위원회 추천 및 선출제, 학교운영위원 선출제, 주민직접 선출제의 3단계로 구분할 수 있다. 각 단계의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육위원회 추천 및 선출제이다. 최초의 교육감 임명은 1949년 제정된 교육법에 근거하고 있는데, 교육감은 교육위원회가 추천하고(특별시가 아닌 시와 군의 경우에는 도지사 경유) 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다. 교육위원회의 추천방식은 명목상으로 추천이라는 절차를 거쳤을 뿐이지 실질적으로는 대통령이 임명하는 방식이라는 한계를 가지고 있기 때문에 임명제로 구분하기도 한다. 그리고 1991년 3월 제정된 지방교육자치에 관한 법률에 따라 교육감은 시·도 의회에서 선출된 교육위원으로 구성된 교육위원회에서 무등록·무추천에 의한 투표방식으로 선출하도록 하였으나, 이와 같은 교육위원회의 일명 교황식 선출방식은 교육감 후보자의 교육관과 자질 파악 기회 부족, 교육위원들간 담합, 금권선거 등의 문제와 함께 특히 지방교육자치제도를 정상화의 필수요건인 주민참여가 완전히 배제되었다는 한계를 가지고 있다.

둘째, 학교운영위원 선출제이다. 1997년 12월 개정된 지방교육자치에 관한 법률에 따라 교육감은 학교운영위원회에서 선출한 선거인(97%)과 교원단체에서 추천한 선거인(3%)로 구성된 교육감 선거인단에 의해 선출하도록 하였으며, 2000년 1월 개정된 지방교육자치에 관한 법률에 따라 교육감은 학교운영위원 전원으로 구성된 선거인단에 의하여 선출하도록 하였다. 그러나 이와 같은 학교운영위원 중심의 선출제는 후보자의 검증 기회 부족, 학연 및 지연 등에 의한 파벌 형성, 금품수수, 주민대표성 부족 등의 교육위원회 선출제와 거의 유사한 문제점을 드러냈다.

셋째, 주민직접 선출제이다. 2006년 12월 개정된 지방교육자치에 관한 법률에 의해 교육감은 해당 시·도의 주민의 직접 선거에 의해 선출하도록 하였다. 개정 법률에 의하면 2010년 7월 1일부터 임기가 시작되는 교육감은 지방선거와 동시에 선출하게 되나, 그 이전까지는 과도기적으로 지방선거와는 별도로 교육감 선거를 실시하게 된다. 개정된 법률에 따라 실시된 교육감 주민직접 선출제는 이전의 학교운영위원에 의한 간접 선출제의 한계인 학연 및 지연 등에 의존한 파벌 싸움, 금품수수, 후보자 검증 기회 부족 등의 문제점들은 많이 해결되었으나, 낮은

투표율, 과다한 선거비용, 정당・교원단체・이익단체의 관여, 흑색선전 및 상호비방, 4・15 학교자율화 조치로 인한 교육정책의 쟁점화 등의 새로운 문제가 드러나고 있다.

지금까지 살펴본 교육감 선출 제도의 변천 과정을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 교육감 선출 제도의 변천 및 문제점

주체	시기	선출 방법	문제점
교육위원회	1949-1990	교육위원회 추천→도지사경유→장관제청→대통령 임명	사실상 대통령 임명제
	1991-1996	교육위원회 무등록・무추천 선출(일명 교황식)	주민참여 배제, 교육관과 자질 파악 기회 부족, 교육위원들간 담합, 금권선거 등
학교운영위원	1997-1999	학교운영위원(97%) 및 교원단체(3%) 추천 선거인단	후보자의 검증 기회 부족, 학연 및 지연 등에 의한 파벌 형성, 금품수수, 주민 대표성 부족
	2000-2006	학교운영위원 전원	
주민직선	2007-현재	해당 지역 주민	낮은 투표율, 과다한 선거비용, 정당・교원단체・이익단체의 관여, 흑색선전 및 상호비방, 4・15 학교자율화 조치로 인한 교육정책의 쟁점화

3. 교육감 주민직선제와 지방교육자치제도 이념과의 관계

교육감 주민직선제는 지역 교육정책이 '지역 주민의, 지역 주민에 의한 그리고 지역 주민을 위한' 방향으로 실천될 수 있는 제도적 기반을 마련함으로써 진정한 지방교육자치제도의 완성이라는 목적을 가진다. 즉 교육감 주민직선제는 지방교육자치제도의 기본 이념을 가장 잘 반영할 수 있는 이상적인 제도적 장치로 볼 수 있다. 교육감 주민직선제가 지방교육자치제도의 기본 이념인 주민통제의 원리, 정치적 중립성(교육의 자주성)의 원리, 전문적 관리의 원리, 그리고 일반행정으로부터 분리 독립의 원리 구현에 어느 정도 기여할 수 있는 지 선행연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육감 주민직선제와 주민통제 원리와의 관계이다. 주민통제의 원리는 해당 지역의 주민이 그들의 대표자를 통하여 그 지역의 교육정책을 심의 결정한다는 것으로, 주민 참여를 보장하는 민주주의 원칙으로도 해석된다(노종희, 2002). 주민직선제를 통한 교육감 선출은 주민의 의사가 교육정책에 반영될 수 있으며, 주민이 일반자치에 비해 상대적으로 무관심했던 교육자치를 체감함으로써 교육에 대한 관심과 책임의식을 제고할 수 있고(김홍주, 2002), 교육자치가 초・중・고등학교 교육에 한정되는 것이 아니라 유치원교육과 대학교육을 넘어서는 지역 주민의 평생교육에까지 영향을 미친다는 인식의 전환을 통해 실질적인 교육자치의 폭을 확대할 수 있다(강인수, 김성기, 2005). 또한 교육감은 지역 주민에 의해 선출되었으므로 주민의 대표라는

한층 강화된 정당성을 가진다.

둘째, 교육감 주민직선제와 정치적 중립성 원리와의 관계이다. 교육의 정치적 중립성은 외부세력 특히 정치세력과 종교집단으로부터 부당한 압력이나 영향을 받지 않으며 교육이 자주적으로 운영되어야 한다는 교육의 자주성 및 중립성의 원리에 기초하는 개념이다(표시열, 2008). 주민직선제에 의한 교육감 선출은 교육감 권한이 주민에 근거하여 발생하기 때문에 한층 강화된 주민 대표성을 가지게 되어 정부와 정당과 같은 외부세력으로부터 보다 자율성을 가질 수 있으며(김남순, 1997), 지역 교육정책 수립과정에 있어서도 외부세력보다는 지역 주민의 의사를 우선적으로 고려함으로써 교육정책의 독자성을 확보할 수 있다. 그러나 주민직선제는 해당 지방자치단체 모든 지역을 담당할 수 있는 선거운동조직이 필요하기 때문에 정당 조직의 개입을 초래하게 됨으로써, 정당과 가까운 사람이 당선될 가능성을 가지게 되어 오히려 교육의 정치적 중립성이 훼손될 가능성이 높다는 우려도 있다(고전, 2003; 허종렬, 2004)

셋째, 교육감 주민직선제와 전문적 관리 원리와의 관계이다. 전문적 관리 원리는 교육의 전문성과 특수성으로 인해 교육에 대한 깊이있는 이해와 교육행정 능력을 갖춘 인사에 의해 교육행정이 이루어져야 한다는 것이다(노종희, 2002). 주민직선제에 의한 교육감 선출은 학교운영위원 선거인단에 의한 간선제보다 인맥과 학맥 등의 영향이 축소되어 인맥 등이 다소 부족하더라도 학식과 덕망 있는 사람들의 출마가 가능하며(김남순, 1997), 지역 주민의 교육 요구를 만족시키기 위해 지역 주민이 체감할 수 있는 다양한 교육정책을 개발하려고 노력할 것이며, 교육감 선출과정에서 언론들이 학교운영위원 선거인단에 의한 간접 선거 때보다 주민직선제 후보자들의 교육공약에 관심을 갖고 보도함으로써 후보자의 교육관과 전문성을 주민들이 검증할 기회가 확대된다. 그러나 과다한 주민직선제 선거비용으로 인해 능력과 경륜을 갖춘 인재의 참여가 어려울 것이라는 지적도 있다(강인수, 김성기, 2005).

넷째, 교육감 주민직선제와 일반행정으로부터 분리 독립의 원리와의 관계이다. 일반행정으로부터 분리 독립의 원리는 지방자치제도에 있어서 지역의 교육행정 기구가 교육행정의 독자성과 특수성으로 인해 지방자치단체에서 독립되어 운영되어야 한다는 원리이다. 주민직선제에 의해 선출된 교육감은 지방자치단체장과 같이 주민 선거로 선출되기 때문에 학교용지 확보, 학교환경위생정화구역 설정, 지방자치단체의 법정 전입금 등과 같은 지방자치단체장과의 협상과정에서 대등한 위상을 갖고 연계와 협력을 진행할 수 있으며(김홍주, 2002; 강인수, 김성기, 2005), 교육감 권한의 자율성과 대외적 권위의 향상을 가져올 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 교육감 주민직선제는 지방교육자치제도의 기본 이념을 잘 반영할 수 있는 제도적 장치로 여겨지나, 앞서 언급한 바와 같이 주민직선제가 오히려 지방교육자치제도의 이념을 훼손할 가능성도 배제할 수 없다.

Ⅲ. 서울특별시 교육감 선거결과 및 쟁점

1. 서울특별시 교육감 선거결과

서울특별시 교육감은 정치·경제·사회·문화의 중심인 서울의 교육을 책임지는 자리라는 상징성을 가질뿐만 아니라 전국 시·도 교육감 협의회의 의장직을 수행하기 때문에, 서울특별시의 초·중등 교육정책이 다른 지역에 미치는 영향은 매우 크다. 그리고 서울교육통계에 따르면 서울특별시 교육감은 본청과 11개 지역교육청 및 29개 산하기관의 지휘감독권, 서울특별시 내에 소재한 모든 유치원과 초·중·고등학교 1300여개교의 교육행정권, 교직원 5만 5천여 명의 인사권, 6조 2천여억 원의 예산 집행권을 행사하는 위치이기도 하다. 특히, 이명박 정부의 4·15 학교자율화 추진계획에 따라 중앙정부의 규제를 받는 수준별 이동수업 내실화 방안, 학사지도 지침, 방과후학교 운영 계획, 사설모의고사 참여금지 지침 등을 포함한 29개 지침이 폐지됨으로써 교육감의 권한과 책임은 한층 강화되었다.

서울특별시의 교육현황과 한층 강화된 교육감의 초·중등 교육정책에 대한 영향력으로 인해 지난 7월 30일 실시된 서울특별시 교육감 선거는 그 동안 이루어진 다른 시·도 교육감 선거에 비해 교육계와 정치권의 관심속에서 진행되었다. 출마자는 6명이었으며, 성별은 모두 남성이었고, 연령은 40-50대가 3명, 60-70대가 3명이었다. 학력은 석사 이상이 5명이었으며, 경력은 현직 교육감, 전직 대학총장, 전직 고등학교장 2명, 전직 고등학교 교사, 현직 대학교수 등으로 대부분 고등학교 이상의 학교에서 근무한 경험을 가지고 있었다. 선거결과 현직 교육감이 40.09%의 득표율로 2위 후보자의 38.31%보다 1.7%를 많이 득표하여 당선되었으며, 최종 투표율은 15.5%였고, 선거관리위원회에서 선거관리비용으로 206억원을 지출하였다. 서울특별시 교육감 후보자 특성과 선거결과를 정리하면 <표 3>과 같다. 그러나 서울특별시 교육감 선거는 이전에 실시된 다른 지역의 교육감 선거에서 제기된 낮은 투표율로 인한 주민 대표성 부족 외에도 정당·교원단체·기타 이익단체의 관여로 인한 선거의 정치화, 흑색선전 및 상호비방으로 인한 후보자 교육전문성 검증기회 상실, 4·15 학교자율화 조치로 인한 기존 중앙교육정책의 지역교육정책 쟁점화 등의 문제점이 드러나 교육감 주민직선제의 새로운 쟁점으로 부각되었다.

그리고 주민직선에 의한 서울특별시 교육감 선거 결과와 2004년 실시된 학교운영위원 선거인단에 의한 간접선거 결과를 비교하면 <표 4>와 같다. 총유권자수는 14,885명대 8,084,574명으로 주민직선제 유권자수가 500배 이상 증가하였으며, 투표자수 및 투표율은 12,142명(81.6%)대 1,251,218명(15.5%)으로 주민직선제 투표자수가 100배 이상 높았으나 투표율은 5분의 1에도 미치지 못하였다. 그리고 선거관리비용도 6억대 206억원으로 30배 이상 증가하였다. 교육감 주민직선제와 학교운영위원 간접 선거 비교 결과, 총유권자수와 투표자수에 있어서는 많은 차이를

<표 3> 서울특별시 교육감 후보자 특성과 선거결과

기호	성명	연령(성)	학력	경력	득표수(%)
1	공○○	74(남)	교육학석사	(현) 서울특별시 교육감 (전) 대학총장	499,254(40.09)
2	김○○	66(남)	철학박사	(전) 대학총장 (전) 한국교육과정평가원장	81,692(6.55)
3	박○○	56(남)	교육학석사	(전) 고등학교장 (전) 중·고등학교 교사	72,794(5.84)
4	이○○	62(남)	학사(사대졸)	(전) 고등학교장 (전) 교육인적자원부 국장	39,460(3.16)
5	이○○	48(남)	교육학박사	(전) 고등학교 교사 (전) 교육혁신위원	74,925(6.01)
6	주○○	57(남)	언어과학박사	(현) 대학교수 (전) 민교협 상임대표	477,201(38.31)

자료 : 중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템(http://www.nec.go.kr)

<표 4> 서울특별시 교육감 학교운영위원 간접선거와 주민 직접선거 결과 비교

선거주체	일시		후보자 수	총유권자 수	투표자수 (%)	당선자 득표수(%)	특징	선거관리 비용
학교 운영위원	원선거	2004. 7.26	8	14,885	12,142 (81.6%)	2,643 (21.8%)	원선거 1위, 과반수 득표자 없음	6억원
	결선	2004. 7.28	2	14,885	10,773 (72.4%)	6,224 (57.8%)	원선거 2위 후보자 당선	
주민직선	2008.7.30		6	8,084,574	1,251,218 (15.5%)	499,254 (40.1%)	현교육감 당선	206억원

자료 : 중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템(http://www.nec.go.kr).

보여 교육감의 주민대표성 확보를 위한 환경은 조성되었으나, 투표율이 매우 낮아 실질적인 주민대표성 확보에는 한계를 보였으며, 선거관리비용의 지출도 크게 증가하여 전형적인 고비용 저효율 선거양상을 띠었다.

2. 교육감 주민직선제 쟁점

서울특별시 교육감 선거 결과에서 나타난 문제점을 중심으로 교육감 주민직선제의 쟁점을 분석하며, 그 논의는 지방교육자치제도의 기본 이념인 주민통제의 원리, 정치적 중립성의 원리, 전문적 관리의 원리, 그리고 일반행정으로부터 분리 독립의 원리에 입각하여 전개한다.

1) 낮은 투표율로 인한 주민대표성 부족

주민대표성은 지방교육자치제의 이념 중에서 지역 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 결정한다는 주민통제의 원리(강인수, 김성기, 2005)에 기초하고 있다. 즉, 주민대표성을 갖기 위해서는 지역 주민의 참여가 배제되지 않아야 할뿐만 아니라 폭넓은 지지가 필수적으로 요구된다. 학교운영위원 중심의 간선제에서 주민직선제로의 교육감 선출방식에 관한 법률 개정도 주민의 참여를 통하여 교육감의 대표성을 확보하려는 의의를 가지고 있다. 따라서 주민대표성 확보 정도는 지역 유권자의 투표율과 득표율로 가늠할 수 있다.

<표 5>에 제시된 바와 같이, 서울특별시 교육감 주민직선제 선거 결과 투표율은 15.5%로 나타났다. 이는 단독으로 실시된 교육감 선거 투표율 중 2007년 2월 주민직선제 법률 개정 이후 처음으로 치러진 부산교육감 선거 투표율 15.3%보다는 근소하게 높지만 부산교육감 선거가 간선제에서 주민직선제로의 변화에 대한 홍보기간 등이 절대적으로 부족했다는 점을 감안한다면 서울특별시 교육감 선거 투표율은 사실상 최저 수준이라고 볼 수 있다. 그리고 당선자의 총유권자 대비 득표율은 6.2%로 유권자 100명중 6명의 지지를 받아 부산교육감 당선자 득표율 다

<표 5> 교육감 주민직선제 선거 결과

일시	지역	총유권자수	투표자수(%)	당선자 득표수		선거관리 비용
				득표수(%)	총유권자수대비 득표율	
2007.2.13	부산	2,849,049	437,226 (15.3%)	147,018 (33.8%)	5.2%	81억원
2007.12.19	울산	806,563	521,199 (64.6%)	184,706 (36.2%)	22.9%	24억원
	충북	1,146,507	702,575 (61.3%)	410,760 (60.3%)	35.8%	36억원
	경남	2,416,555	1,548,984 (64.1%)	774,008 (51.6%)	32.0%	65억원
	제주	414,144	252,151 (60.9%)	138,119 (55.7%)	33.4%	15억원
2008.6.25	충남	1,546,694	265,583 (17.2%)	255,392 (96.2%)	16.5%(단독출마)	49억원
2008.7.23	전북	1,425,092	299,358 (21.0%)	170,281 (58.7%)	11.9%	63억원
2008.7.30	서울	8,084,574	1,251,218 (15.5%)	499,254 (40.1%)	6.2%	206억원

자료 : 중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템(http://www.nec.go.kr)을 활용하였으며, 선거관리비용은 시·도 선거관리위원회에서 해당 시·도 교육청에 요청한 최종 선거관리비용이다.

음으로 낮았다. 그러나 단독으로 실시된 서울특별시 교육감 선거 투표율은 15.5%인데 비해 대통령 선거와 동시에 실시된 4개 시·도 교육감 선거 투표율은 평균 60% 이상으로 4배 이상 높았다. 이러한 결과를 놓고 볼 때 2010년 지방선거[1]와 동시에 실시될 교육감 선거에서는 단독으로 실시된 교육감 선거 투표율보다 훨씬 높은 투표율을 보일 것으로 예상된다.

서울특별시 교육감 선거에서의 낮은 투표율은 다음과 같은 문제점을 초래한다. 첫째, 주민직선제의 근본 취지의 훼손이다. 즉, 교육감 선출방법을 간선제에서 주민직선제로 변경함으로써 주민 적극적인 참여를 통한 지방교육자치의 완성이라는 지방교육자치에 관한 법률 개정의 근본 취지가 크게 훼손된다. 둘째, 고비용저효율 선거이다. 서울특별시 교육감 선거에서 2004년 학교운영위원으로 구성된 선거인단에 의한 간선제 선거관리비용으로 6억원 정도가 지출되었음에 비해, 2008년 주민직선제 선거비용은 206억원으로 수십 배에 이른다. 이와 같이 주민직선제 교육감 선거를 위해 많은 비용을 투입함에도 불구하고 투표율이 낮다는 것은 국민들의 세금 낭비라는 비판과 함께 전형적인 고비용저효율 결과를 가져온다. 셋째, 조직선거의 가능성이 높아진다. 학교운영위원에 의한 간선제의 문제점 중의 하나인 학맥과 인맥 중심의 조직선거의 폐해를 없애기 위해 도입된 주민직선제가 유권자의 참여율이 낮을 경우에는 학맥과 인맥 및 특정 후보를 지지하거나 반대하는 이익단체 등의 조직표 동원으로 선거에 영향을 미치는 또 다른 형태의 조직선거가 이루어질 수 있다.

이와 같은 문제점은, 지방교육자치제도의 주요 이념인 주민통제의 원리를 구현하기 위해 도입된 주민직선제에 의한 당선자가 주민대표성을 확보하지 못하는 결과를 가져온다. 즉, 학교운영위원 간선제의 가장 큰 한계로 지적되었던 주민대표성 부족을 해결하기 위해 도입된 주민직선제가 또 다른 형태의 대표성 부족이라는 문제점을 유발하는 것이다.

2) 선거의 정치화로 인한 교육의 정치적 중립성 훼손

교육의 정치적 중립은 교육은 국가권력이나 정치적·사회적·종교적 세력 등에 의해 교육의 본질이 침해되어서는 안 되며 자주적으로 운영되어야 한다는 교육의 자주성 및 중립성의 원리에 기초하는 개념(강인수 외, 2002)으로 헌법과 교육기본법에 명시되어 있다. 그리고 교육의 정치적 중립성의 내용으로 교육의 정치적 무당파성, 교육에 대한 정치적 압력의 배제, 교육의 권력으로부터의 독립, 교육의 정치에의 불간섭 등을 들 수 있다(권영성, 2007). 이와 같은 교육의 정치적 중립성을 확보하기 위해 지방교육자치에 관한 법률에 의해 일반행정으로부터 독립된 교육행정의 특수성을 보장받고 있으며, 동법 제24조에 교육감의 자격으로 지난 2년간 정당의 당원이 아닌 자로 제한하는 규정을 두고 있다. 그런데, 교육감 주민직선제 도입시 가장 우려되

1) 2006년 지방선거 투표율은 51.6%였다.

는 점으로 과열·혼탁을 야기하여 교육계가 정치판화됨으로써 교육의 정치적 중립성 훼손될 수 있다는 점이 예상되었다(고전, 김이경, 2003).

<표 6>에 제시된 바와 같이, 서울특별시 교육감 선거 과정에서는 교육관련단체, 정당, 사회시민단체, 노동단체 등이 직간접적으로 특정 후보자를 지지한 것으로 나타났다. 특히 정당인 한나라당, 민주당, 민주노동당, 진보신당 등은 각 정당의 교육정책이 반영된 교육공약을 내세운 후보자에 대한 직접 또는 간접 지지를 표명함으로써 선거에서 중립을 지켜야 할 정치권이 선거에 관여함으로써 교육감 선거의 정치화를 부추기는 결과를 가져왔으며, 교원단체인 한국교원단체총연합회와 전국교직원노동조합의 간접적인 지지는 공무원의 선거 중립 의무 위반 논란을 초래했다.

<표 6> 서울특별시 교육감 후보자별 지지단체

기호	성명	직접지지단체	간접지지단체
1	공○○	·교육단체-자유주의교육운동연합, 뉴라이트교사연합, 뉴라이트학부모연합 ·정당-없음 ·사회시민단체-교육자율화 추진 범시민 사회단체협의회, 자유시민연대 ·노동단체-한국노총 서울지부 ·기타-피랍탈북인권연대, 대한민국고엽제전우회 등	·교육단체-한국교원단체총연합회 ·정당-한나라당
2	김○○	없음	없음
3	박○○	없음	없음
4	이○○	없음	없음
5	이○○	없음	없음
6	주○○	·교육단체-민주화를 위한 전국교수협의회, 전국교수노조, 학술단체협의회 ·정당-민주노동당, 진보신당 ·노동단체-민주노총	·교육단체-전국교직원노동조합 ·정당-민주당

이와 같은 교육감 선거의 정치화는 다음과 같은 문제점을 초래한다. 첫째, 당선자의 교육정책 독립성이 약화된다. 교육감의 자격 요건으로 5년 이상의 교육 및 교육행정경력을 요구하는 것은 교육의 특수성과 전문성을 고려한 법적 장치인데, 외부정치세력이 선거에 개입하여 영향을 미치게 됨으로써 당선자는 교육정책을 수립할 때 자신의 교육관과 주민의 요구보다는 선거과정에서 도움을 준 정당 및 교원단체 등의 교육정책 방침을 고려하지 않을 수 없다. 둘째, 선거가 정책선거보다 이념논쟁으로 흐르게 된다. 서울특별시 교육감 선거가 정책선거보다는 특정 후보자를 지지하는 외부단체의 성향에 따라 '보수 대 진보'의 대결양상을 띠게 된 것과 같이, 외부세력의 개입은 후보자의 교육공약보다는 지지하는 단체의 성향이 더욱 부각됨으로써 후보자가 지지단체의 이념적 틀에 포위되는 결과를 가져오게 된다. 셋째, 정당조직이 선거운동

에 비공식적으로 참여할 수 있다. 정당은 공식적으로 교육감 선거운동에 참여할 수 없으나, 정당은 자신들이 지향하는 교육정책과 성향이 비슷한 후보자를 당선시키기 위해 정당조직원들을 개별 자격으로 후보자 선거운동원이 되게 함으로써 선거 결과에 영향을 미치게 된다.

이와 같은 문제점은, 지방교육자치제도의 주요 이념인 교육의 정치적 중립성이 훼손되는 결과를 가져온다. 즉, 교육감 선거과정에 정당 등의 정치세력이 개입함으로써 교육의 독자성과 특수성을 보장하기 위해 헌법과 법률에 규정되어 있는 교육의 정치적 중립성 가치가 근본적으로 흔들리게 되며, 나아가 교육이 정치에 종속됨으로써 교육의 자주성의 약화를 유발한다.

3) 상호비방 중심의 선거운동으로 인한 교육자치의 전문성 퇴색

교육감 후보자들이 내세운 교육공약에 대한 검증은 지방교육자치제도의 이념 중에서 교육의 전문성과 특수성으로 인해 교육에 대한 깊이있는 이해와 전문성을 갖춘 인사에 의해 교육행정이 관리되어야 한다는 전문성의 원리에 기초하고 있다. 이와 같은 교육감 후보자의 전문성을 확보하기 위해 지방교육자치에 관한 법률 제24조에 교육감의 자격으로 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있는 자로 제한하는 규정을 두고 있다. 이 조항은 교육감에 출마할 수 있는 자격 여부를 결정하는 기능으로 제한되며, 교육 및 교육행정경력이 다른 후보자에 비해 많은 경력을 가지고 있더라도 그 경력만으로 교육감 후보자의 자질과 교육관을 검증할 수 없다. 특히 교육감은 4·15 학교자율화 조치 이후 그 동안 중앙정부의 영향력 아래 있던 특수목적고등학교 및 자립형 사립고 관련 정책, 학교선택권, 초등학교 학업성취도 검사, 사설 모의고사 실시, 교원평가제 등에 관한 실질적 권한을 행사하게 됨으로써 교육감의 지방교육정책에 대한 영향력이 과거에 비해 크게 확대되었다. 따라서 교육감 후보자의 자질을 파악하기 위해서는 교육에 대한 가치관과 교육정책을 검증하는 과정이 필수적으로 요구된다.

<표 7>에 제시된 바와 같이, 서울특별시 교육감 선거과정에서는 국회의원 선거 등의 정치선거에서나 볼 수 있는 후보자들간에 상호비난, 흑색선전, 인신공격, 고소고발 등을 주고받는 혼탁한 양상을 띠었다. 특히 보수와 진보를 상징하는 대표적인 두 후보자간에 상호비방이 주를 이루었다. 그러나 <표 8>에서 볼 수 있듯이 후보자들의 교육정책 공약은 상당히 구체적이었고 차별성도 뚜렷하여 유권자들이 비교검증할 수 있는 정책선거의 가능성도 엿볼 수 있었다.

이와 같은 상호비방 중심의 선거운동은 다음과 같은 문제점을 초래한다. 첫째, 주민들의 무관심과 외면을 받는다. 교육정책 중심의 교육감 선거를 통해 교사나 초·중등학교 학부모가 아니더라도 평생교육의 관점에서 지역 주민 모두가 교육자치의 혜택과 영향을 받는다는 교육자치의 중요성을 부각시켜야 함에도 불구하고, 정치권 선거에서 볼 수 있는 상호공방에 치우침으로써 교육감 후보자들은 기존 정치인들과는 다를 것이라는 주민들의 기대에 부응하지 못하여

<표 7> 상호비방 및 흑색선전 사례

기호	성명	주요 사례
1	공○○	주○○후보-전국교직원노동조합이 내세운 후보, 논문표절의혹 제기, 6·25 통일전쟁 발언 비난, 수강생 전원 A학점 부여 비난, 사전선거운동 협의 고발 예정
2	김○○	주○○후보-전국교직원노동조합이 내세운 후보
3	박○○	공○○후보-흠집 많은 보수 후보 주○○후보-흠집 많은 진보 후보
4	이○○	없음
5	이○○	공○○후보-교총 지지 후보 주○○후보-전교조 지지 후보
6	주○○	공○○후보-고등학교 시설공사 관련 입찰 비리 의혹제기, 강남 임대아파트 건설 반대 비판, 영어몰입교육 비난, 시교육청을 통한 부정선거 비판

<표 8> 서울특별시 교육감 후보자 교육정책 비교

기호	성명	특수 목적고	자립형 사립고설립	학교 선택권	사설 모의고사	0교시 야간자율 학습	초등학교 일제고사	교원평가
1	공○○	확대	찬성	확대	허용	학교자율	찬성	찬성
2	김○○	확대	찬성	확대	금지	학교자율	반대	찬성
3	박○○	확대	찬성	확대	학교자율	학교자율	찬성	찬성
4	이○○	확대	찬성	확대	허용	학교자율	찬성	찬성
5	이○○	정상화	반대	확대	금지	학교자율	반대	찬성
6	주○○	정상화	반대	반대	금지	반대	반대	반대

자료 : 서울교육감시민선택(2008)의 "서울교육감 후보 공약 분석 평가 보고서"를 바탕으로 연구자가 재구성하였다.

결국은 외면과 무관심을 받게 된다. 둘째, 교육자 즉 후보자의 권위가 상실된다. 공교육에 대한 불신이 심각한 상태에서 공교육의 정상화를 책임지겠다는 교육감 후보자들이 서로를 비난하는 선거운동을 함으로써 주민들의 신뢰와 존경을 받기 어렵게 된다. 셋째, 선거이후 후유증이 발생하여 갈등이 심화된다. 후보자 상호간의 공방은 필연적으로 상대방 후보자에 대한 고소와 고발을 유발하게 되며 이는 선거 결과에 대한 불복종과 선거 이후 지역 교육 발전을 위해 상호 협력하기보다는 갈등을 지속과 심화를 가져온다.

이와 같은 문제점은, 지방교육자치제도의 주요 이념인 교육자치의 전문성 원리가 퇴색되는 결과를 가져온다. 교육자치제의 도입 의의는 교육의 전문성과 특수성으로 인해 일반행정 또는 외부정치세력으로부터 분리되어야 한다는 차별성에 근거를 두고 있는데, 이와 같은 기존 정당 중심의 선거에서 보여주는 상호비방에 치중하는 네거티브적 선거운동은 일반자치와 구별되는 교육자치의 차별성과 독립성을 잃게 됨으로써 교육자치의 존재의 이유를 의심받게 된다.

Ⅳ. 교육감 주민직선제 과제

1. 주민 대표성 확보

주민대표성은 교육감 주민직선제 도입의 가장 중요한 의의에 해당하는 주민참여원리 실현과 당선자의 정당성 확보와 관련된다. 그러나 서울특별시 교육감 선거뿐만 아니라 단독으로 실시된 시・도 교육감 선거는 매우 낮은 투표율을 보였다. 2007년 대통령 선거와 동시에 실시되었을 경우에도 투표율은 높았지만 대통령 선거에 묻혀 지역 주민의 관심을 끌지 못하였다. 실제로, 서울특별시 교육감 후보자에 대한 여론조사 결과 지지하는 후보자가 '없음・모름'이 50.5%(조선일보, 2008.7.23), '모름・무응답'이 60%(중앙일보, 2008.7.24)로 조사되었고, 대통령 선거와 동시에 실시되었던 경남교육감 후보자 여론조사 부동층이 48.7%(경남일보, 2007.12.6)로 나타나 교육감 선거에 대한 해당 지역 주민의 무관심 비율은 매우 높았으며 이는 낮은 투표율과 함께 대통령 선거를 위해 투표장에 온 유권자들이 제대로 파악되지 않은 교육감 후보자들에 대한 '묻지마 투표'로 연결된다. 본격적인 교육감 선거가 실시되는 2010년부터는 지방선거와 동시에 실시되기 때문에 단독으로 실시된 지역에서 나타난 투표율보다는 상당히 높아질 것으로 예상되지만 대통령 동시선거와 같은 문제점이 발생할 개연성이 상당히 높다. 따라서 교육감 선거의 주민대표성 확보를 위해 지역주민의 교육감 선거에 대한 관심과 투표율을 제고할 수 있는 방안에 대한 논의가 요구된다.

첫째, 지방선거와의 차별화된 홍보전략이 필요하다. 지방선거와 같이 실시되는 교육감 선거는 대통령 선거의 예에서 볼 수 있듯이 정당 중심의 지방선거로 인해 유권자의 관심을 끌기 어렵다. 그러므로 교육감 후보자들의 선거관련 자료 즉 현수막, 벽보, 투표용지 등의 색은 통일하거나 학교를 통한 홍보(고전, 2008)와 아울러 교육감 후보자 기호에 '교육1'같이 표기하여 교육자치 후보임을 알리거나, 후보자 선거관련 자료에 '카네이션'과 같은 교육자를 의미하는 상징물을 의무적으로 삽입하여 차별성을 강조할 필요가 있다.

둘째, 후보자들이 교육정책 관련 공약을 다양화하려는 노력이 필요하다. 앞의 <표 8>에 제시된 바와 같이 서울특별시 교육감 후보자들의 교육공약에서 초・중등학교 범위를 벗어난 공약은 찾아볼 수 없다. 초・중등학교에 절대적으로 치우친 교육공약은 교사와 학부모 같은 교육관계자들의 관심을 가져올 수는 있지만 초・중등학교와 관련이 적은 대학생과 고등학교 이하에 재학하는 자녀가 없는 50대 이상의 대부분 주민들의 선거에 대한 관심과 투표 참여를 가져올 수 없다. 교육감 주민직선제는 초・중등교육에 관련된 교사와 학부모뿐만 아니라 지역 주민 모두가 교육자치의 대상이라는 전제하에 도입된 제도이다. 따라서 교육감 후보자는 지역 주민의 평생교육 진흥의 관점에서 지역 도서관 활용, 지역문화센터, 체육관 이용 등과 같은 지역 주민

이 관심을 가질 수 있는 공약을 개발하여 홍보하여야 할 것이다.

셋째, 투표 방법을 개선해야 한다. 교육감 선거에서의 낮은 투표율은 당선자의 주민대표성 부족과 국민 세금 낭비라는 비판과 함께 교육감 주민직선제 무용론이 대두되는 결과를 초래한다. 투표율을 높이기 위한 방법으로, 유권자가 투표소에 가지 않고 컴퓨터의 온라인 시스템을 통해 투표하는 전자투표시스템을 예정대로 2010년 지방선거에 도입하여야 할 것이며, 2008년 7월 30일 서울특별시 교육감 선거에서 처음으로 도입된 거소투표제의 확대, 투표일 이전에 투표할 수 있는 사전투표제 도입, 투표참여자에게 추첨을 통해 경품을 주는 방법 등과 같은 투표율을 끌어올릴 수 있는 다양한 방법들이 고려되어야 할 것이다. 특히 전자투표시스템은 투표율을 획기적으로 높일 수 있는 방법으로 미국, 영국 등 선진 여러 국가에서 실시하고 있으나 본인 여부 확인 방법, 비밀투표 준수 여부, 투표 결과에 대한 불신, 해킹 가능성 등의 문제점이 있기 때문에 전자투표제의 장·단점에 대한 충분한 사회적 논의와 합의의 과정을 거쳐야 도입될 수 있을 것이다.

넷째, 교육관계자들의 평소 노력이 필요하다. 교육감 선거에 지역 주민의 관심과 참여를 이끌어내기 위해서는 선거에 나선 후보자들이 지역 주민들이 피부로 느낄 수 있는 공약을 내세우는 것도 중요하지만, 평상시에 교육청 및 산하기관에서 종사하는 공무원과 학교에 근무하는 교직원들은 모든 지역 주민들이 교육자치의 중요성을 인식할 수 있도록 공교육 신뢰회복을 위한 노력, 주민 참여 정책 실시, 학교를 포함하여 교육청 산하 기관 시설물들의 주민 친화적 활용 등과 같은 일반행정과 차별성을 갖는 교육기관만이 할 수 있는 정책을 시행할 필요가 있다.

2. 교육의 정치적 중립성 확보

교육의 정치적 중립성은 정당 등과 같은 외부정치세력으로부터 교육의 자주성을 실현하기 위한 이념적 기반이며, 교육감 선거에서는 당선자의 지역 교육정책 수립의 독립성 확보를 위한 장치가 된다. 그러나 서울특별시 교육감 선거에서는 다른 시·도 교육감 선거와는 달리 정당, 교원단체, 사회시민단체, 노동단체 등이 직간접적으로 선거에 개입하거나 특정 교육감 후보자를 지지하는 성명을 발표하였다. 특히 선거에 개입할 수 없는 정당과 교원단체들이 직간접적으로 선거에 개입함으로써 교육감 선거가 정책선거가 아닌 이념 중심의 정치선거로 변질되어 교육적이고 모범적이어야 할 교육감 선거가 정당 중심의 다른 선거와의 차별성을 갖지 못하는 결과를 가져왔다. 이와 같은 교육감 선거의 정치화는 교육감 후보의 자격으로 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자로 제한하는 규정을 삭제하는 내용을 담은 지방교육자치에 관한 법률개정안의 발의[2], 교육감 후보자에 대한 정당공천제와 시·도지사와의 러닝메이트제 도입 등이 정치

권에서 공론화되는 계기가 되었다. 그러나 교육자치를 정당정치에 포함시키려는 움직임은 교육감 입후보자의 자격으로 과거 2년간 무당적을 요구하는 지방교육자치에 관한 법률 제24조 1항이 교육의 정치적 중립의 확보를 위해 정당하다는 헌법재판소의 결정(2007헌마1175, 2008년 6월 26일)에서 판단할 수 있듯이 교육의 정치적 중립성을 심각하게 훼손하여 교육자치를 부정하는 결과를 초래하기 때문에 위헌 가능성이 매우 높다. 또한 2010년 정당중심의 지방선거와 교육감 선거의 동시 실시는 지난 17대 대통령 선거와 동시에 실시된 교육감 선거에서 대통령 후보와 기호가 같은 교육감 후보가 전원 당선된 결과에서 알 수 있듯이 정당의 직간접적 영향을 받을 수밖에 없다. 기호가 같은 후보의 전원 당선은 우연의 일치인지 아니면 기호 프리미엄이 작용하였는지 좀더 깊은 분석이 필요하겠지만, 특정 지역에 기반을 둔 정당들이 존재하는 현재의 정치지형에서는 기호 프리미엄의 영향을 무시할 수 없다. 따라서 교육감 선거의 정치적 중립성 확보를 위해서는 정당정치의 영향을 완전히 배제할 수는 없겠지만 최소화하려는 방안에 대한 논의가 필요하다.

첫째, 교육감 후보의 정치적 중립성에 대한 홍보를 강화해야 한다. 교육감 후보자의 정당공천 여부에 대하여 주민의 67.5%가 제대로 알지 못한다는 여론조사 결과(경남일보, 2007.12.12)에서 알 수 있듯이 교육감 후보자에 대한 정당공천을 하지 않는다는 사실을 알지 못하는 유권자가 많을수록 교육감 선거는 정당으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 교육감 후보자가 정당의 공천을 받지 않는다는 것과 나아가 교육자치가 일반자치로부터 독립성을 가지고 이루어지는 점도 함께 홍보되어야 할 것이다.

둘째, 교육감 선거에 정당 및 교원단체와 같은 외부세력의 개입을 억제해야 한다. 교육감 선거에 정당의 개입은 교육감 후보들의 교육자적 양심에 의한 선거보다 정당의 존재 이유인 권력 획득 즉 선거에서의 당선이라는 실리가 무엇보다 우선되기 때문에 기존 정치선거에서 많이 나타나는 상호비방, 흑색선전, 고소고발 등이 난무하는 선거의 정치화를 초래할뿐더러 정당의 도움을 받은 당선자의 교육정책 독자성을 확보할 수 없게 된다. 교원단체의 선거 개입은 지지 후보자 여부에 따라 교육계의 고질적 편가르기가 재현되며 교원단체와 후보자간 감정이 격화되어, 선거 후 교육계의 갈등 심화라는 부작용을 가져온다. 따라서 정당 및 교원단체를 포함한 외부단체는 교육자치의 이념을 실현하고 정치적 중립성을 보장하기 위해 교육자치 선거만큼은 독자성을 발휘할 수 있도록 개입을 자제하려는 노력이 필요하고, 선거를 총괄하는 선거관리위원회는 정당 및 교원단체의 의한 불법적 선거 개입이 발생하지 않도록 감시감독을 철저히 하여야 할 것이다.

셋째, 후보자 기호 결정 방법을 개선해야 한다. 2007년 대통령 선거와 동시에 실시된 교육감

2) 안민석 의원이 의원 13명을 대표하여 발의하였다(2008.8.5).

선거에서 대통령 당선자의 기호와 같은 기호를 가진 교육감 후보자의 전원 당선은 기호 프리미엄이 어느 정도 작용했음을 예측할 수 있으며, 특히 후보자 간의 지지율의 차이가 크지 않을 경우에는 기호 프리미엄이 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 2010년 지방선거와 동시에 실시되는 16개 시·도 교육감 선거에서도 기호 프리미엄이 작용할 가능성이 높기 때문에 각 교육감 후보자가 출마한 지역에 정치적 기반을 가지고 있는 정당과 같은 기호를 가진 후보가 상대적으로 이익을 볼 수가 있다. 따라서 교육감 후보자 기호 결정은 공직선거법 제150조 4항에 무소속 후보에 준하는 교육감 후보자의 기호는 후보자 성명의 가나다순으로 규정하는 조항을 적용할 것이 아니라 후보자 기호를 "1, 2, 3" 순서 대신 "가, 나, 다"순으로 표시하고 후보자 기호 순위 결정도 추첨으로 정한다는 내용을 담은 지방교육자치에 관한 법률개정안[3]이 기호 프리미엄을 완전히 제거할 수는 없지만 최소화 수 있다는 점에서 대안으로 고려할 만하다.

3. 교육자치의 전문성 확보

교육감 선거에서 교육자치의 전문성을 확보하기 위해서는 후보자들의 교육정책 공약에 대한 검증을 통해서 가능하다. 즉, 교육정책 공약 검증은 후보자들의 교육관과 교육적 전문성을 비교하고 검토함으로써 지방교육행정을 책임지는 교육감의 지위를 수행할 역량을 갖추었는지를 판단할 수 있는 중요한 근거가 된다. 그러나 서울특별시 교육감 선거에서는 후보자들의 교육공약 비교나 합동토론회와 같은 검증과정보다는 상호비난, 인신공격, 고소고발, 이념대결 등이 오가는 혼탁한 양상을 보임으로써, 지역주민들에게 교육자치의 중요성을 홍보하기보다는 오히려 무관심과 외면을 초래하는 또 하나의 원인이 되었다. 그리고 교육감 선거가 비교육적으로 진행되어 후보자들의 교육적 전문성의 원리에 기초하는 교육자치의 차별성을 부각시키지 못함으로써, 심지어는 교육감 입후보 자격으로 5년 이상의 교육 및 교육행정경력 요구하는 조항을 삭제하는 지방교육자치에 관한 법률개정안[4]이 제출되기도 하였다. 따라서 2010년 지방선거와 동시에 실시되는 교육감 선거에서 일반지방자치와 구별되는 교육자치의 독자성과 차별성을 부각시키기 위해서는 교육정책 검증의 기회를 확대하는 방안에 대한 논의가 요구된다.

첫째, 우선 교육감 입후보 자격을 강화해야 한다. 교육감 입후보시 요구되는 교육경력은 1997년 학교운영위원 선출기부터 5년 이상으로 단축되었으나 그 이전에는 15년 이상의 교육경력을 규정하였다. 그리고 현행 지방교육자치에 관한 법률에는 교육의원 입후보자의 교육경력으로 10년 이상을 규정하고 있다. 또한 4·15 학교자율화 조치로 교육감의 권한과 책무성이 확

3) 이주영 의원이 의원 17명을 대표하여(2008.7.23), 안민석 의원은 의원 13인을 대표하여(2008.8.5) 각각 발의하였다.

4) 안민석 의원은 의원 13인을 대표하여 발의하였다(2008.8.5).

대됨으로써 지방교육정책 집행에 관한 보다 높은 교육감의 전문적 자질과 역량이 요구된다. 따라서 교육감 입후보 자격을 교육의원과 같은 교육경력 10년 이상으로 법률을 개정하여 교육감 후보자들의 교육공약 전문성과 나아가 교육감 직무수행의 전문성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

둘째, 교육정책 검증에 초점을 둔 건전한 선거문화의 정착이다. 서울특별시 교육감 선거는 후보자 상호간의 교육정책 공약에 대한 비판과 논의보다는 인식공격 등의 상호공방 위주의 혼탁선거 양상을 띠었다. 교육감 후보자들은 기존 정치인들에게서 볼 수 있는 행태인 부정적인 선거운동의 모습을 따라하기보다는 차별화된 교육정책 중심의 선거운동을 함으로써 교육에 대한 신뢰회복과 함께 교육자치에 대한 지역주민의 관심을 제고하는 데 노력하여야 할 것이다. 앞의 <표 8>에서 살펴보았듯이 서울특별시 교육감 후보자들의 교육정책 공약들은 후보자들의 교육관과 자질을 검증할 수 있는 정책선거의 가능성을 엿볼 수 있다. 따라서 학생들이 보고배울 수 있는 교육적인 교육감 선거문화를 조성하기 위해서는 교육감 후보자들의 노력이 무엇보다 요구된다.

셋째, 합동토론회 등을 확대하여야 한다. 이번 서울특별시 교육감 선거에서 후보자들이 한자리에 모여 서로의 정책을 검증할 기회는 TV 합통토론회 1회에 그쳤다. 지역주민들이 교육감 후보자들을 접할 기회가 많지 않은 상태에서 후보자들의 교육감으로서의 자질과 교육정책을 비교할 좋은 기회는 TV로 중계되는 합동토론회이다. 그럼에도 불구하고 합동토론회가 1회에 그쳤다는 사실은 유권자들의 교육감 후보자 검증기회를 상실하게 만들뿐만 아니라 교육자치와 교육감 선거의 중요성을 홍보할 기회를 포기하는 것이다. 그리고 교육감 후보자 교육정책 검증과정에서 언론의 역할이 무엇보다 중요한데 이번 서울특별시 교육감 선거과정에서 언론들은 정책검증보다는 이념검증에 치우침으로써 유권자들이 언론을 통한 교육감 후보자의 정책검증을 접할 기회를 갖지 못하게 되었다. 따라서 정책검증 중심의 교육감 선거를 위해서는 합동토론회의 확대와 함께 교육정책 공약 검증에 초점을 둔 언론의 역할이 중요하다.

V. 결론 및 제언

현 정부의 4·15 학교자율화 조치는 지방교육행정을 책임지는 교육감의 권한과 책무성을 강화하였으며, 이는 교육감에게 보다 높은 교육 전문성과 교육행정 능력을 요구한다. 2008년 7월 30일 실시된 서울특별시 교육감 선거결과를 중심으로 교육감 주민직선제의 쟁점과 과제를 살펴본 결과는 다음과 같다.

먼저, 서울특별시 교육감 선거결과 나타난 쟁점은 첫째, 낮은 투표율로 인한 주민대표성 부족이다. 낮은 투표율은 주민직선제의 근본 취지 훼손, 고비용저효율 선거라는 비판, 조직선거의 가능성 등의 문제점으로 인하여 당선자의 대표성 부족을 초래한다. 둘째, 선거의 정치화로 인한 교육의 정치적 중립성 훼손이다. 교육감 선거의 정치화는 당선자의 교육정책 독립성 약화, 정책중심보다 이념논쟁 중심의 선거, 정당조직의 비공식적 선거운동 개입 가능성 등의 문제점으로 인하여 교육의 정치적 중립성 훼손을 야기한다. 셋째, 상호비방 중심의 선거운동으로 인한 교육자치의 전문성 퇴색이다. 상호비방 중심의 선거운동은 주민의 무관심과 외면, 교육자 즉 후보자의 권위 상실, 선거이후 후유증 발생으로 인한 갈등 심화 등의 문제점으로 인하여 교육자치의 전문성 퇴색을 가져온다.

다음으로, 교육감 주민직선제 정착을 위한 과제로는 첫째, 주민대표성의 확보이다. 주민대표성을 확보하기 위한 구체적 과제로는 지방선거와의 차별화된 홍보전략 필요, 후보자들의 교육정책 공약의 다양화를 위한 노력, 투표 방법 개선, 교육관계자들의 노력이 요구된다. 둘째, 교육의 정치적 중립성 확보이다. 교육의 정치적 중립성을 확보하기 위한 구체적 과제로는 교육감 후보자의 정치적 중립성에 대한 홍보 강화, 교육감 선거에 정당 및 교원단체와 같은 외부세력의 개입 억제, 교육감 후보자의 기호 결정 방법 개선 등이 제도적 장치가 필요하다. 셋째, 교육자치의 전문성 확보이다. 교육자치의 전문성을 확보하기 위한 구체적 과제로는 교육감 입후보자격 강화, 교육정책 검증에 초점을 둔 건전한 선거문화 정립, 합동토론회 확대 등이 요구된다.

그 동안 실시된 교육감 주민직선과 2008년 7월 30일 서울특별시 교육감 선거 이후 교육감 주민직선제 개선과 발전적 방안에 대한 논의가 분분하다. 특히 낮은 투표율을 문제 삼아 주민직선제 대신에 교사와 학부모 즉 교육관계자들에게만 투표권을 부여하자는 절충안도 제시되고 있으나 이는 교육자치의 범위와 교육감의 권한을 초·중등교육에 제한하는 해석에 근거를 둔 것으로 교육자치의 발전적 방안으로 거론하기에는 한계를 가지고 있으며, 낮은 투표율도 과도기적으로 시행되고 있는 교육감 단독 선거가 2010년부터는 지방선거와 동시에 이루어지기 때문에 극복될 수 있는 문제이다. 그리고 정치권에서 논의되고 있는 교육감 정당공천제, 시·도단체장 후보와의 러닝메이트제는 지방자치와 교육자치를 통합하여 일관성 있는 지방자치제를 지향한다는 점에서 의의가 있지만 교육의 정치적 중립성 보장을 지방교육자치제도의 중요한 이념으로 해석해온 헌법재판소의 판결(99헌바113, 2007헌마1175)과 교육의 자주성이라는 지방교육자치제도의 헌법적 가치를 훼손할 가능성이 높다는 주장(고전, 2008)을 고려할 때 위헌 소지가 높은 방안이다. 또한 그 동안 독립적으로 운영되던 교육위원회가 지난 2006년 지방교육자치에 관한 법률 개정으로 2010년 7월 1일 이후에는 지방의회의 한 상임위원회로 편입될 예정인 상황에서 집행기관인 교육감마저 정치권의 영향 아래 놓여 독립성을 상실하게 된다면 교육자치제도의 존재의 의의를 찾기 어렵게 될 것이다. 따라서 교육감 선출 방법에 대한 앞으로의

논의는 교육자치제도의 본질이 훼손되지 않는 범위 내에서 2010년 지방선거와 동시에 본격적으로 실시된 교육감 주민직선제의 안정적인 정착을 위한 제도적 방안을 마련하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

참고문헌

강인수, 박재윤, 안규철, 안기성, 정태수, 표시열 (2002). 교육법론. 서울: 도서출판 하우.

강인수, 김성기 (2005). 교육감 선출제도 개선방안 연구. 교육행정학연구. 23(2). pp. 261-280.

고전 (2003). 교육위원 선출방법의 적합성 분석. 교육행정학연구. 21(4). pp. 45-68.

고전 (2006). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구. 24(3). pp. 141-164.

고전 (2007). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구. 교육행정학연구. 25(3). pp. 197-218.

고전 (2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구. 26(2). pp. 133-152.

고전, 김이경 (2003). 지방교육자치제도 진단 연구. 한국교육개발원.

권영성 (2007). 헌법학원론. 서울: 법문사.

김남순 (1997). 지역발전을 위한 교육자치제의 개선방안. 서울: 집문당.

김용일 (2002). 지방교육자치와 교육행정의 민주화. 교육비평. 10. pp. 36-48.

김용일 (2006). '참여정부'의 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안 분석. 교육행정학연구. 24(4). pp. 313-336.

김홍주 (2002). 지방교육자치제도 개편방안의 탐색. 교육비평. 10. pp. 66-95.

노종희 (2002). 지방교육자치제 운영의 개선방안. 교육행정학연구. 20(2). pp. 55-76.

서울교육감시민선택 (2008). 서울 교육감 후보 공약 분석 평가 보고서. 서울교육감시민선택.

성병창, 김달효 (2007). 교육감 주민직선제에 관한 교원들의 요구와 개선방안 - 부산광역시 교육감 주민직선제를 중심으로. 교육행정학연구. 25(2). pp. 377-399.

손희권 (2005). 교육감 선출방법 개선 방안들에 관한 헌법적 검토. 한국교육. 32(4). pp. 301-332.

송기창 (2006). 교육위원 제도의 쟁점과 과제. 교육행정학연구. 24(4). pp. 187-209.

송기창 (2007). 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가. 교육행정학연구. 25(2). pp. 235-255.

안민석 의원 대표 발의. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안. 2008. 8. 5.

유길한 (2008). 지방교육자치에 대한 정책논증. 초등교육연구. 21(1). pp. 97-121.

윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주 (2003). 한국교육정책의 쟁점. 서울: 교육과학사.

이용섭 의원 대표 발의. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안. 2008. 8. 14.

이주영 의원 대표 발의. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안. 2008. 7. 23.

정제영 (2008). 학교자율화의 쟁점과 주요 과제. 교육행정학연구. 26(2). pp. 415-435.

표시열 (2008). 교육법-이론・정책・판례-. 서울: 박영사.

허종렬 (2004). 시・도 교육감 선거방법 개선 방안. 교육현장안정화 토론회 자료집.

황성순 (2003). 교육위원・교육감 선출제도의 개선방안. 한국교원대학교 석사학위논문.

http://www.nec.go.kr(중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템)

http://www.ccourt.go.kr(헌법재판소)

http://www.gnnews.co.kr(경남일보)

http://www.khan.co.kr(경향신문)

http://www.donga.com(동아일보)

http://www.chosun.com(조선일보)

http://www.joins.com(중앙일보)

http://www.hani.co.kr(한겨레신문)

http://news.hankooki.com(한국일보)

* 논문접수 2008년 11월 4일 / 1차 심사 2008년 12월 1일 / 2차 심사 2009년 3월 1일 / 게재승인 2009년 5월 1일

* 이상철: 부산대학교 교육학과를 졸업하고, 부산대학교 대학원 교육학과에서 교육학박사학위를 취득하였다. 현재 부산대학교 강사로 재직 중이며, 주요논문으로는 '사립학교법 쟁점에 대한 교사의 태도 분석', '사립학교법 개정과정과 주요내용 분석', '실업계 고등학교 교사의 '3월의 교직문화'에 대한 질적 연구' 등이 있다.

* e-mail: lsc2203@hanmail.net

Abstract

An Analysis of Issues and Tasks on the Direct Superintendent Election by Residence

Lee, Sang-chul*

The purpose of this study is to analyze the issues and tasks on the direct superintendent election by residence on the results of Seoul Metropolitan superintendent election taken place in July 30, 2008. The results of this study are as follows:

First, the issues on the results of Seoul Metropolitan superintendent election are the lack of constituent-representativeness by light poll, damage to the political neutrality of education by electoral politicization, and the professionalism discoloration of educational self-government by mutual slander. The light poll causes under-representation of the elected by problems such as the damage to the fundamental object of direct election by residence, election of high cost and low efficiency, and possibility of systematic election. The politicization of superintendent election brings about the damage to the political neutrality of education problems such as weakness of the elected's educational policy independence, ideological dispute-centered election, and party organization's intervention in the informal election campaign. The mutual slander-centered election campaign causes the professionalism discoloration of educational self-government by problems such as residences' indifference and disregard, loss of educators', or candidates' authority, and the aftermath and conflict deepening after election.

Second, the tasks for a settlement of the direct superintendent election by residence are the security of constituent-representativeness, political neutrality security of education, and expansion of policy evaluation for education pledge. The security of constituent-representativeness requires the public relations strategy differentiated with local elections, diversification of candidates' educational policy pledges, improvement in voting methods, efforts of the education interested. The political neutrality security of education requires the

* Pusan National University

systematic devices such as public relations strengthening for superintendent candidates' political neutrality, the control of political parties' and teachers organizations' intervention, and improvement in the candidates' mark-making methods. The expansion of policy evaluation for education pledge requires such as strengthening of superintendent candidates' qualifications, settlement of sound election culture, and expansion of joint forum.

Key words: superintendent, direct election by residence, election for superintendent, local educational autonomy system