

교육감 선출제도에 관한 연구: 이해관계자에 대한 인식조사를 중심으로*

김혜숙**, 장덕호***,
조석훈****, 홍준현*****,
김종성*****

〈 목 차 〉

- | | |
|-------------------|-----------------------|
| 1. 서론 | 4. 교육감 선출제도에 대한 인식 분석 |
| 2. 이론적 배경 | 1) 전문성에 대한 인식 |
| 1) 지방교육자치제도의 의의 | 2) 정치적 중립성에 대한 인식 |
| 2) 지방교육자치제도의 기본가치 | 3) 자주성에 대한 인식 |
| 3) 교육감 선출제도의 변화 | 4) 민주성에 대한 인식 |
| 3. 연구방법 및 조사설계 | 5. 결론 |

초 록

지방교육자치의 변화와 함께 교육감 선출제도도 지속적으로 변화하여 왔다. 변화의 방향은 헌법에서 보장하고 있는 지방교육자치의 기본가치, 즉 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 그리고 민주성 간의 균형이다. 기본가치와 관련된 다양한 제도에 대한 이해관계자들의 인식을 조사한 결과, 주민전체가 참여하는 직선제에 대한 선호가 높은 동시에 교육감의 전문성에 대한 요구가 높았다. 또한 교육감 선출과정에서 정당의 관여, 즉 정당의 후보 공천, 당원의 출마, 선거운동에의 정당 참여 등을 배제하는 것을 선호하였다. 그리고 일부 학자들이 주장하고 있는 교육감과 시도지사의 러닝메이트제나 공동등록제에 대하여도 반대하고 있다. 다만 교원단체 등의 단순한 지지의사 표명은 허용하지는 주장이 많았다. 그리고 시도별로 교육감선출제도를 달리 정하자는 일부의 주장에 대하여도 반대 의견이 다수를 차지하였다. 대체로 이해관계자들의 인식은 현행 교육감 선출제도를 어느 정도 유지해나가는 것을 선호하였다. 다만 행정의 효율성측면에서 다소의 보완이 필요할 것으로 판단된다. 이러한 결과에 비추어 볼 때, 교육감 선출제도의 개선은 급진적 개혁방식보다는 시간을 가지고 작용과 부작용을 엄밀하게 검증해 가면서 시행착오를 최소화할 수 있도록 점진적으로 이루어져야 한다.

주제어: 지방교육자치, 교육감, 선출제도

* 이 연구는 한국교육개발원이 한국교육행정학회에 위탁하여 수행된 『지방교육자치제도 개선방안 연구 2011』의 일부를 수정·보완한 것임.

** 연세대학교 교육학과 교수(hyes@yonsei.ac.kr) (제1저자)

*** 상명대학교 교육학과 교수(pius@smu.ac.kr) (제2저자)

**** 가천대학교 교육대학원 부교수(w9313@gachon.ac.kr) (제3저자)

***** 중앙대학교 공공인재학부 교수(jhhong@cau.ac.kr) (제4저자)

***** 충남대학교 자치행정학과 부교수(rambokjs@cnu.ac.kr) (교신저자)

■ 최초투고일자: 2013년 5월 24일 ■ 게재확정일자: 2013년 6월 28일 ■ 논문수정일자: 2013년 7월 1일

1. 서론

1991년 지방자치제도가 시행된 이래 ‘지방교육자치에 관한 법률’도 여러 차례 개정되었다. 개정의 방향은 주로 교육감과 교육위원의 선출에 관한 것으로서, 후보자의 자격 제한을 완화하고 직선제 위주의 선출방식으로 변화하여왔다. 이에 따라 2010년 6월 2일 지방선거부터는 교육감 선출방식이 직선제로 변화하였다.

후보자의 자격 완화와 직선제 선출은 민주성의 증진이라는 측면에서 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 그러나 교육의 특수성을 고려할 때 얼마나 공무담임권과 선거권을 확대해야 하는가의 문제가 발생한다.

이와 관련하여 헌법재판소는 “민주주의의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, 지방자치의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, 교육자주의 요구를 절대시하여 교육·문화 분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다(99헌바113)”고 판결하였다. 이는 교육자치의 선거제도에 있어서 민주주의의 요구, 지방자치의 요구, 교육자주의 요구 사이의 적절한 균형이 필요함을 밝힌 것이다.

이러한 다양한 요구는 교육자치의 주요 가치인 민주성, 교육의 자주성, 정치적 중립성, 전문성 등간의 균형을 의미한다. 교육감 선거제도에 있어서 자격제한을 두는 등의 선출방법은 이러한 가치들과 밀접한 연관성이 있다. 예를 들어 교육감 후보의 자격 제한을 두지 않고 일반 정치인들과 같은 수준으로 유지한다면 공무담임권이 확대되어 민주성 향상에는 기여할 수 있게 된다. 그러나 교육 비전문가 혹은 정치적 성향이 강한 사람이 교육감으로 선출될 수 있어서 교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성은 위협받을 수 있다.

직선제의 경우에는 민주성을 최대한 보장할 수 있으나 과도한 선거 비용에 따른 사회적 비용은 비효율적이어서 비판을 면하기 어렵다. 교육감이 직선제로 선출될 경우 시·도지사과 같은 민주적 정당성을 인정받게 됨으로써 교육의 자주성, 정치적 중립성에 긍정적 영향을 미칠 수도 있으나 선거에 승리하기 위해 정치권과 연합할 수 있기 때문에 득과 실이 동시에 존재한다고 할 수 있다. 또한 교육감과 시·도지사가 동등한 정치적 정당성을 갖고 대등하게 존재하기 때문에 두 기관 간의 지나친 갈등은 교육행정 및 일반행정 모든 영역에 비효율을 야기할 수 있다.

그러나 현실을 살펴보면 가치들 간의 적절한 균형을 찾기 위한 노력보다는 개인 혹은 집단별로 추구하는 가치가 너무 달라 갈등을 초래하고 있으며 타 가치에 대한 경시 풍조가 만연해 있다고 할 수 있다. 이는 가치와 구조에 대한 대립과 갈등의 문제를 해결하기 위해 ‘균형’에 대한 심도 있는 논의가 현 시점에서 필요함을 나타내는 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 지방교육자치제 운영의 근간을 구성하고 있는 교육감 선출제도에 대해 가치의 균형이라는 관점에서 문제점을 검토하고, 이를 바탕으로 균형을 찾는 방향으로 어떻게 개선할 수 있는지 방안을 모색해 보는 데 있다. 연구 목적을 달성하기 위한 관련 연구문제들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방교육자치제도의 주요 가치 각각의 중요성에 대한 구성원의 인식과 요구는 어느 수준이며 어떤 내용인가? 둘째, 교육감 선출제도에 있어 가치적 측면의 구체적 대안이 무엇인가? 셋째, 현 시점에서 새로운 대안을 마련하고 제도를 변경하는 것이 필요한가? 넷째, 러닝메이트제, 공동등록제 등 거론되고 있는 방안들은 현실적 대안이 될 수 있는가?

2. 이론적 배경

1) 지방교육자치제도의 의의

현재 지방교육자치제도에 대한 이익 집단 간 혹은 학자들 간의 여러 논쟁의 근본적 원인은 지방교육자치제도에 대한 합치된 개념이 존재하지 않기 때문이다. 이로 인해 서로 다른 관점으로 상황을 인식하고 판단하게 되며 우선시하는 가치와 선호하는 지방교육자치제도의 구조도 상이하게 된다.

현재 주장되어지고 있는 교육자치의 개념은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다(이기우, 2005). 첫째, 지방교육행정기관을 지방자치단체의 일반행정기관으로부터 분리·독립시켜 운영하도록 하는 것이 교육자치라고 이해하는 견해가 있다. 특히 교육행정에 관련된 인사와 재정의 자율성을 의미하는 것으로 보고 있다(윤정일, 1991). 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성이 지방교육행정기관의 분리와 독립을 요구하고 있다고 주장한다.

이는 “교육자치란 교육행정에 있어서 지방분권의 원칙 아래 교육에 관한 의결기관으로서의 교육위원회와 당해 교육위원회에서 의결된 교육정책을 집행하는 집행기관으로서의 교육감제를 두고, 민주적 통제와 전문적 지도 사이에 조화와 균형을 얻게 하며, 인사와 재정을 비롯하여 행정의 제도와 조직면에서 교육의 자주성을 보장하려는 제도(이형행·고전, 2006, 337쪽)”라고 정의하는 방식이다.

둘째, 교육에 대한 지방자치를 교육자치라고 이해하는 견해가 있다. 이 견해에 의하면 교육행정은 환경, 교통, 도시계획, 위생 등과 마찬가지로 지방자치단체의 기능의 하나이다. 교육자치는 지방자치단체가 지방의 교육사무를 국가나 다른 지방자치단체와 같은 외부의 간섭을 받지 않고 법령의 범위 내에서 주민의 의사에 따라 자율적으로 수행하는 것이라고 본다.

이는 “교육자치란 지역 주민 또는 주민의 대표기구가 교육관련 전문인력을 활용하며 지역적 성격을 지닌 교육사무를 자율적으로 처리해 나가는 것(김병준, 1998, 6쪽)”이라고 정의하는 방식이다.

셋째, 교육자치를 교육주체의 자기결정으로 이해하는 견해가 있다. 이 견해에 의하면 교육문제에 대해 특별한 이해관계를 가진 당사자인 학부모, 교사, 학생을 교육자치의 주체로 본다. 이들 교육주체가 형성하는 공동체의 단위가 학교이므로 교육자치는 학교를 중심으로 논의된다. 이에 의하면 교육자치란 학교의 운영과 교육문제를 그 구성원인 교육주체(학부모, 교사, 학생)들이 교육청의 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 해결해 나가는 ‘학교자치’를 의미하게 된다.

이는 “교육자치란 교육사무를 교육공동체가 자율적인 권한을 가지고 그 구성원인 교육주체의 참여 하에서 민주적으로 의사를 결정하고 수행하는 것(이기우, 1998, 170쪽)”이라고 정의하는 방식이다.

첫째와 둘째의 견해는 교육자치의 단위를 지방으로 보고 주민참여를 통해 교육사무를 처리해 나가는 것이라고 보는 점에서 공통점을 가지고 있으나 전자가 지방교육행정기관을 지방자치단체의 일반행정기관과는 다른 별도의 독립한 기관으로 구성해야 한다는 것을 전제로 하는데 비하여 후자는 지방교육행정기관의 분리·독립을 반드시 전제로 하지 않는다는 점에 차이가 있다. 셋째의 견해는 교육자치의 단위를 학교로 한다는 점에서 다른 견해와 차이가 있으나 지방자치단체의 교육사무를 주민이 참여하여 처리해야 한다는 것을 전제로 하고 있다는 점에서는 공통점을 가진다.

이와 같은 다양한 교육자치에 대한 개념의 존재로 인해 교육자치의 실현을 위한 제도적 모습이 어떠해야 하는가에 대한 많은 의견 대립이 존재한다. 첫째의 견해를 받아들일 경우, 일반행정과 독립적으로 존재하는 교육감제도와 교육위원회제도가 그 정당성을 인정받을 수 있으나, 둘째의 견해의 경우에는 독립된 교육감제도와 교육위원회제도는 선택의 문제로써 반드시 실행해야 할 필요성이 없게 되며, 셋째의 견해의 경우에는 일반행정기관뿐만 아니라 교육행정기관인 교육감과 교육위원회도 부당한 행정 권력의 진원지가 되어 단위학교를 중심으로 하는 교육자치의 유해요소로 작용할 수 있음을 가정하게 된다(이동엽·김혜숙, 2010).

2) 지방교육자치제도의 기본가치

지방교육자치의 기본 가치는 크게 둘로 나누어진다. 첫째는 교육이라는 측면에서 헌법 제31조 제4항에 보장된 자주성, 전문성, 정치적 중립성이고, 둘째는 지방자치라는 측면에서의 민주성이다. 어느 가치를 중시하느냐에 따라 혹은 그것을 어떻게 해석하느냐에 따라 지방교육자치에 대한 생각이 다를 수 밖에 없다. 즉 가치를 바라보는 관점의 차이에 따라 여러 쟁점들이 존재하게 된다.

(1) 교육의 자주성

교육의 자주성의 개념에 대해서 권영성(2002, 226쪽)은 “교육의 자주성이라 함은 교육 내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정 권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 의미이다. 물론 오늘날의 교육은 공교육을 중심으로 하며 공교육제도는 국가적 감독을 받지 않을 수 없다. 그러나 국가적 감독은 필요 이상으로 또 합리적인 범위를 넘어 교육의 자주성을 유린하는

것이 되어서는 아니 된다”라고 정의하고 있다.

지방교육자치가 헌법의 교육의 자주성 조항에 근거하여 인정된다고 보는 견해에 의하면 지방교육행정기관은 교육의 자주성의 주체가 된다(표시열, 2010). 그러나 헌법의 교육의 자주성에 대한 조항은 교육행정에 관한 것이 아니라 교육자체에 관한 것이기 때문에 지방교육자치의 근거 조항이 될 수 없다는 견해가 존재한다. 이 견해에서는 교육의 자주성의 주체를 교사, 학생, 학부모, 단위학교로 한정하면서 지방교육행정기관을 이들 주체의 교육의 자주성을 침해할 수 있는 위협적 존재로 바라보고 있다(이기우, 2002). 결국 어느 입장을 취하느냐에 따라 지방교육행정기관은 교육의 자주성을 향유할 수 있는 주체가 되기도 하고 그것을 침해하는 부당한 권력으로 인식될 수도 있는 것이다.

(2) 교육의 정치적 중립성

교육의 정치적 중립성에 대해서 권영성(2002, 227쪽)은 “교육의 정치적 중립성이라 함은 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 않아야 할 뿐 아니라 교육도 그 본연의 역할을 벗어나 정치적 영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 교육은 본질상 이상적이고 비권력적인 것임에 반하여, 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 유지하는 것이 바람직하다”라고 하고 있다.

즉 교육의 정치적 중립성이란 교육의 정치적 무당파성, 교육에 대한 정치적 압력의 배제, 교육의 권력으로부터의 독립, 교원의 정치적 중립, 교육의 정치에의 불간섭 등으로 정리할 수 있다(안기성, 1995; 허영, 2000; 권영성, 2002; 김철수, 2011).

이러한 요청은 교육기본법 제6조 제1항에 ‘교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다’라고 구체화되어있다.

(3) 교육의 전문성

교육의 전문성이란 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(표시열, 2010).

교육의 전문성의 일차적인 주체는 교사라고 할 수 있다. 즉 교육의 전문성을 교사의 전문성의 문제라고 보는 것이다. 한편, 교육의 전문성의 2차적 주체는 교육행정가라고 할 수 있다. 교육행정이 일반행정과 다른 점을 인식하고, 교육행정의 특수한 법 원리에 충실하며, 교육의 전문성 보장을 위하여 교육행정적 측면에서 취할 수 있는 노력을 교육행정가들이 해야 한다는 것이다.

실정법은 이를 위하여 교육행정직에 일반직 외에 장학직과 연구직을 설치하고, 여기에 연구관과 연구사, 장학관과 장학사 제도를 마련해 두고 있으며, 이 제도를 계속 개선·보완해가고 있다. 또한 교육행정의 전문성 보장을 위해서 법을 통해 교육감과 교육위원의 자격요건을 제한하고 있다(이광운

외, 2003; 표시열, 2010).

이와 관련하여 헌법재판소는 '교육의 전문성이란 교육정책이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나, 적어도 그들의 참여하에 이루어져야함을 말한다'라고 밝힌 바 있다(2000헌마283).

(4) 민주성

지방분권은 중앙집권과 대립되는 개념으로서 민주주의 국가에서 일반행정에서와 같이 교육행정에서도 민주화가 요청되기 때문에 중앙정부에 의한 획일적인 통제와 지시를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육정책이 수립되어야 한다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 그 정책의 집행과정에서도 지역의 특수성을 감안하도록 하여 지역 간의 다양성을 최대한으로 존중해 줌으로써 교육활동에 대해 지방주민의 자율과 자치정신을 신장해 나가도록 해야 한다는 것이다(노종희, 2005; 이형행·고전, 2006).

지방교육자치에 관한 법률 제1조에서도 지방교육자치의 목적으로 교육의 자주성·전문성과 더불어 지방교육의 특수성을 들고 있다.

또한 지방자치의 필수요건인 주민참여를 지방교육자치에 적용하면, 교육정책의 형성이나 대표자 선출에 있어서 주민에게 영향력을 행사할 수 있는 권리가 보장되며 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다는 것을 의미한다.

주민들은 참여활동의 경험을 통해 정치적 능력을 향상하게 되며, 자기들의 이익이 공정하게 고려되었다는 확신을 갖게 되어 교육행정기관 및 교육정책에 대한 호의적인 태도를 취하게 된다. 또한, 주민과 교육행정기관과의 상호협조를 증진시킬 수도 있다(표시열, 2010).

교육기본법 제5조 제2항에서도, "학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다"고 규정하고 있다.

3) 교육감 선출제도의 변화

교육감 선출제도는 역사적으로 임명기와 민선·간선기를 거쳐 현재의 직선기에 이르고 있다. 점차적으로 일반 주민의 선거권이 확대되고 있으며, 자격조건 제한의 완화로 공무담임권이 신장되고 있다. 역사적 변화 과정과 주요 내용은 <표 1>과 같다.

현행 교육감 선출 방식은 임명제와 간선제를 거쳐 2006년 12월 교육감 직선제가 채택되었다. 직선제의 찬성 논리는 학교운영위원회 위원에 의한 선거에서 나타나는 교육감 후보자의 학연·지연 등의 파벌 싸움을 해결할 수 있고, 학교운영위원회의 주민대표성 부족 문제를 해결하여 교육자치의 중요한 가치인 주민참여의 원리를 실현할 수 있다는 것이다. 반면에, 직선제의 반대 논리는 과도한 선거비용 문제, 선거의 과열·혼탁 문제, 교육의 전문성이 결여된 후보자와 정치성을 띤 후보자 난립 등의 문제가 발생할 수 있다는 것이다(성병창·김달효, 2007; 김용일, 2009; 고전, 2010; 장덕호 외, 2010).

〈표 1〉 교육감 선출 방법 및 후보 자격 요건의 변화

시기		선출방법 및 후보자격요건
임명기	1949~1961	<ul style="list-style-type: none"> 교육위원회 추천, 도지사 장관제청, 대통령 임명 교육·교육행정경력 7년 이상 요건
	1962~1990	<ul style="list-style-type: none"> 교육위원회 추천, 장관 제청, 대통령 임명 88년 개정시 교육·교육전문직경력 20년 이상자
민선 · 간선거	1991~1994	<ul style="list-style-type: none"> 교육위원회에서 무기명 투표 과반수 득표자 당선 학식덕망, 비정당원, 교육전문직경력 20년 이상자
	1995~1996	<ul style="list-style-type: none"> 선임방법 상동 학식덕망, 비정당원, 교육경력·교육공무원으로서 교육행정경력 15년 이상자
	1997~1999	<ul style="list-style-type: none"> 교육감 선거인단 구성 간접선거(1인 1기표제, 학운위 선거인 97%, 교원단체추천 선거인 3%) 학식덕망, 비정당원, 경력은 5년으로 축소
	2000~2006	<ul style="list-style-type: none"> 학운위 위원 전원으로 구성된 선거인단 간접선거 학식덕망, 2년간 비정당원, 경력 5년은 동일
직선거	2007~2009	<ul style="list-style-type: none"> 주민추천 등록 후 직선 2년간 비정당원, 경력 5년 이상, 계속 재임 3기 허용
	2010~2014	<ul style="list-style-type: none"> 1년간 비정당원 교육경력 또는 교육행정경력 5년 이상(교육공무원으로서의 교육행정경력 → 교육행정 경력으로 자격요건 완화)

출처: 고전(2010, 4).

현행 교육감 직선제에 대한 규정은 '지방교육자치에 관한 법률'에 규정되어 있으며 '공직선거법'과 '정치자금법'의 준용 규정을 두고 있다. 주요 내용은 〈표 2〉와 같다.

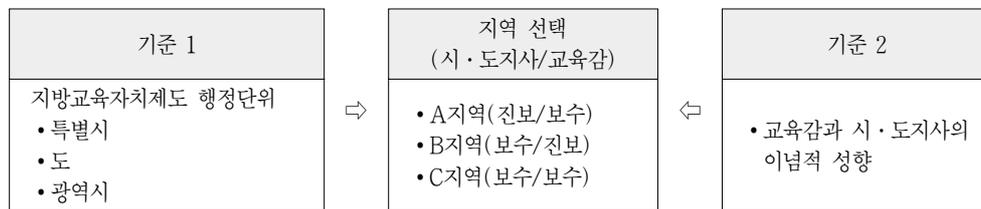
〈표 2〉 교육감 직선제 주요 규정

구분	내용
임기	<ul style="list-style-type: none"> 4년, 계속 재임은 3기에 한함
자격	<ul style="list-style-type: none"> 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 자 후보자등록신청개시일을 기준으로 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합한 경력이 5년 이상 있는 자
선출방법	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출
정당 관련	<ul style="list-style-type: none"> 정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없음 특정 후보자에 대한 지지·반대 등 선거 관여행위 금지 후보자는 특정 정당을 지지·반대하거나 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방(당원 경력의 표시를 포함한다)해서는 안됨
선거구	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 단위
공무원 등의 입후보	<ul style="list-style-type: none"> 선거일 전 90일까지 사직(교육의원이나 교육감이 그 직을 가지고 입후보하는 경우 제외)
선거비용의 보전	<ul style="list-style-type: none"> 유효투표총수의 15% 이상: 전액 보전 유효투표총수의 10% 이상 15% 미만: 50% 보전

3. 연구방법 및 조사설계

본 연구는 2011년 5월~12월 사이에 이루어졌으며, 주된 연구방법으로는 설문조사방법을 사용하였다.

설문조사는 전국 16개 시·도 가운데 3개 지역에서 실시하였다. 선정된 3개 지역은 특별시 1개 지역, 도 1개 지역, 광역시 1개 지역으로서 광역지방교육자치제도의 주요 행정단위를 대표하는 특별시, 도, 광역시에서 각 1개씩 선택하였다. 특별히, 각 지역은 시·도지사과 교육감의 이념적 성향(진보와 보수)이 다양하게 선택하였다. 먼저 시·도지사과 교육감의 이념적 성향(진보와 보수)에 따라 대립적 관계와 우호적 관계로 구분하였다. 대립적 관계를 나타내는 지역은 교육감은 보수이나 시·도지사는 진보인 A지역과 교육감은 진보이나 시·도지사는 보수인 B지역이며, 우호적 관계를 나타내는 지역은 교육감과 시·도지사가 동일하게 보수적 성향을 보이는 C지역이다. 이념 성향에 주의를 기울인 이유는 지방교육자치제가 이들의 이념 성향에 따라 조화와 갈등이 갈릴 뿐만 아니라 갈등의 폭도 다르다는 것이 대체적인 관측이기 때문이다. 이렇게 주요 행정단위와 이념적 성향을 함께 고려하여 선정된 3개 지역은 대체로 교육자치제도 운영에 있어 전국 시·도의 상황을 대표할 수 있다고 판단하였다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 표본 지역의 선정

설문조사의 대상은 교원, 학부모, 교육청 일반직 공무원, 교육전문직 공무원, 시·도청 일반직 공무원이다. 설문 대상자를 지방교육자치와 직·간접 연계된 집단에 한정된 것은 일반 주민의 경우 교육 자치에 대한 인식이 낮아 의미있는 답변을 얻지 못할 가능성이 많기 때문이다. 또 전국을 대상으로 무선표집을 하는 대신 3개 지역을 선정하여 조사한 것은 적정 응답률 확보 등 자료 수집에서 현실적 어려움이 있을 뿐만 아니라 조사의 목적이 단순 여론조사가 아니라 현장의 흐름을 전반적으로 파악하면서 면접을 통해 심도있는 상황 파악을 하는 데 주안점이 있었기 때문이다.

당초 3개 지역으로 나누어 각 지역마다 교원 100명, 학부모, 100명, 공무원 150명(3개 집단별 각 50명)씩 총 1,050명을 조사대상으로 의도하였다. 설문조사의 효율성과 응답률을 높이기 위해 인적 네트워크를 활용, 3개 시·도 지역별로 교원, 학부모, 교육청 일반직 공무원, 전문직 공무원, 시·도청 일반직 공무원 각 집단별로 설문담당 책임자를 선정하여 접촉하였다. 이후 그들로 하여금 설문지

배포와 회수를 담당하도록 하였다. 설문조사는 2011년 9월 14일부터 2011년 9월 30일까지 16일간에 걸쳐 진행되었다. 이렇게 조사 실시 협조를 얻는 과정에서 실제로는 1,200부의 설문지가 배부되었고 결측치를 제외한 총 1,071부의 유효한 응답을 얻었다(응답률 89.2%). 분석에 사용된 집단별 조사표 본수 현황은 <표 3>과 같다.

수집된 자료는 SPSS 17.0을 사용하여 분석하였다. 분석에 있어서는 설문 문항 자료의 특성에 따라 기술통계분석, 교차분석, 분산분석(F 검정) 등을 수행하였다.

<표 3> 집단별 조사표본수

집단	표본수(N)	비율(%)
교원	314	29.32
학부모	304	28.38
교육청 일반직 공무원	146	13.63
교육전문직 공무원	156	14.57
시·도청 일반직 공무원	151	14.10
총합계	1,071	100.00

설문조사지는 문헌연구, 연구진내 브레인스토밍과 토론,¹⁾ 전문가 자문,²⁾ 관계자협의회³⁾ 등의 방법을 통해 초안을 만든 후, 초·중등학교 교사 20명을 대상으로 예비조사를 실시하여 문항 내용의 타당성, 명확성 등 제기된 문제점들을 보완하였다. 최종 사용된 설문조사지는 <표 4>와 같이 인적사항에 관한 문항 외에, 교육감의 전문성에 대한 인식, 정치적 중립성에 대한 인식, 교육의 자주성에 대한 인식, 민주성에 대한 인식 등에 관한 2~4개의 총 11개의 문항으로 구성하였다.

<표 4> 설문지 문항 구성

구분	문항 내용
배경문항	• 연령, 성별, 집단(신분)
전문성	• 교육감의 자격기준으로 교육경력 또는 교육행정경력의 필요성 • 현행 교육감의 자격기준(5년 이상의 교육경력 또는 교육행정경력)의 연장
정치적 중립성	• 정당의 교육감 후보자 공천 금지 • 정당의 당원의 교육감 후보 등록 금지 • 교육감 선거운동에 정당 참여 허용여부 • 교육감 후보자에 대한 교원단체·교원노동조합의 단순한 지지의사 표명 허용여부(선거운동 참여는 금지)
자주성	• 러닝메이트제의 시행여부 • 공동등록제의 시행여부 • 교육감 선거의 별도 실시 여부
민주성	• 교육감 선출제도의 시·도별 규정 • 교육감 선출의 주체

- 1) 연구책임자 외의 공동연구진은 2명의 교육행정학자, 2인의 일반행정학자로 구성하였다.
- 2) 행정학교수로서 교육부의 차관을 역임한 전문가가 연구의 총괄자문을 맡았다.
- 3) 지방의회 교육위원회의 교육의원, 일반의원, 도청의 일반직 공무원 등 4명의 관계자로부터 현장경험에서 나온 다양한 의견을 수렴하였다

4. 교육감 선출제도에 대한 인식 분석

1) 전문성에 대한 인식

(1) 교육(행정)경력의 필요성

교육감의 자격기준으로 교육경력 또는 교육행정경력의 필요성에 대해 지역별, 집단별로 분석한 결과는 <표 5>와 같다. 전체적으로 '동의함'이 89.8%로 매우 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역에 따른 응답률의 차이는 없었으나 집단에 따른 응답률은 차이를 보였다. 교원, 학부모, 교육전문직 공무원의 경우 '동의함'에 대해 모두 90% 이상의 절대적인 지지를 보인 반면, 시·도청 일반직공무원(70.2%)은 상대적으로 낮은 경향을 보였다.

시·도청의 일반직공무원들이 다른 집단에 비해 교육행정과 일반행정을 통합하여 종합행정으로서의 효율성을 추구하고자 하는 경향이 있기 때문이다. 종합행정의 일부분으로서 교육행정을 취급하게 되면 고도의 교육적 전문성은 요청하지 않게 된다. 그러나 시·도청의 일반직공무원들조차도 절반을 훨씬 넘는 70.2%가 교육감의 자격요건을 요청하고 있다.

교육감의 자격기준인 교육경력 또는 교육행정경력의 필요성에 대해 절대적인 지지를 보인다는 것은 일반행정과 명확히 구분되는 교육행정의 특수성과 전문성을 강하게 요구한다고 볼 수 있다.

<표 5> 교육감의 자격기준으로 교육경력 또는 교육행정경력의 필요성

(단위: 빈도, %)

변인	동의함	모르겠음	반대함	전체	χ^2	
지역	A	346(92.0)	8(2.1)	22(5.9)	376(100.0)	6.311
	B	321(87.2)	7(1.9)	40(10.9)	368(100.0)	
	C	295(90.2)	6(1.8)	26(8.0)	327(100.0)	
	전체	962(89.8)	21(2.0)	88(8.2)	1,071(100.0)	
집단	교원	304(96.8)	2(0.6)	8(2.5)	314(100.0)	124.869***
	학부모	280(92.1)	8(2.6)	16(5.3)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	117(80.1)	1(0.7)	28(19.2)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	155(99.4)	0(0.0)	1(0.6)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	106(70.2)	10(6.6)	35(23.2)	151(100.0)	
전체	962(89.8)	21(2.0)	88(8.2)	1,071(100.0)		

*** $p < .001$

(2) 교육감의 자격기준 연장

현행 교육감의 자격기준(5년 이상의 교육경력 또는 교육행정경력)의 연장, 즉 교육관련경력의 기간을 더 늘려야 하는가에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 <표 6>과 같다. 전체적으로는 '동의함'이 60.2%로 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역에 따른 차이는 그리 크지 않았지만, 집단에 있어 응답률의 차이를 보였다. 특히 집단별 응답률에서 교원(70.7%)과 교육전문직 공무원(92.9%)은 높은 '동의함'의 의견을 보였다. 그러나 학부모(57.9%), 교육청 일반직 공무원(51.4%)은 근소한 차이만을 보였으며 시·도청 일반직 공무원의 경우에는 오히려 31.8%만이 동의하여 반대의 비율이 55.6%로 더 높았다.

이러한 결과는 앞에서 살펴본 교육 관련 경력의 필요성에 대한 인식과 유사하면서도 약간 다른 측면이 있다. 교육 관련 경력의 필요성에 대해서도 교원과 교육전문직 공무원은 절대적인 지지를 보였으며, 시·도청 일반직 공무원은 낮은 지지를 보인 것과 유사한 결과이다. 다만 학부모와 교육청 일반직 공무원은 교육 관련경력의 필요성은 인정하면서도, 현재의 기준보다 강화해야 할 필요성에 대해서는 절대적인 지지를 보이고 있지 않다. 또한 시·도청 일반직 공무원은 교육 관련 경력의 필요성에 대해서도 상대적으로 낮은 지지를 보이고 있으며, 현행 기준보다 강화할 필요성에 대해서는 반대하는 비율이 더 높게 나타났다.

이는 앞에서 살펴본 교육 관련 경력의 필요성에 대한 인식과 더불어, 집단상의 이해관계와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 즉 교육 관련 경력에 포함되는 직무를 담당하고 있는 교원(교육경력)과 교육전문직 공무원(교육행정경력)은 교육감후보에게 강화된 교육 관련 경력을 요구함으로써 자신이 수행하고 있는 직무에 대한 자부심과 긍지를 높일 수 있으며, 자격을 갖춘 후보의 범위를 축소함으로써 상대적으로 자신의 가치를 높일 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

이와 반대로 교육청의 일반직공무원과 시·도청의 일반직공무원은 교육감후보의 교육 관련 경력 기준을 강화하는 것에 대하여 찬반이 비슷하거나(교육청 일반직) 반대의 비율이 높았다(시·도청 일반직). 이는 자신이 담당하고 있는 직무가 교육 관련 경력과 관련이 없으며, 오히려 교육 관련 경력기준을 강화함으로써 자신의 공무담임권을 제한받는다고 판단하기 때문인 것으로 분석된다. 또한 교육 관련 경력과 교육감으로서의 직무수행 능력 간에 직접적이고 상당한 인과관계가 없다고 판단하기 때문에 교육 관련 경력기준을 강화할 필요가 없다고 응답한 것으로 생각할 수 있다.

〈표 6〉 현행 교육감의 자격기준의 연장

(단위: 빈도, %)

변인	동의함	모르겠음	반대함	전체	X^2	
지역	A	229(60.9)	35(9.3)	112(29.8)	376(100.0)	12.916*
	B	220(59.8)	17(4.6)	131(35.6)	368(100.0)	
	C	217(66.4)	15(4.6)	95(29.1)	327(100.0)	
전체	666(62.2)	67(6.3)	338(31.6)	1,071(100.0)		
집단	교원	222(70.7)	15(4.8)	77(24.5)	314(100.0)	149.372***
	학부모	176(57.9)	26(8.6)	102(33.6)	304(100.0)	
	교육청일반직 공무원	75(51.4)	5(3.4)	66(45.2)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	145(92.9)	2(1.3)	9(5.8)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	48(31.8)	19(12.6)	84(55.6)	151(100.0)	
전체	666(62.2)	67(6.3)	338(31.6)	1,071(100.0)		

* $p < .05$, *** $p < .001$

2) 정치적 중립성에 대한 인식

(1) 정당의 교육감 후보자 공천 금지

정당이 교육감 후보자를 공천하는 것은 금지해야 한다는 것에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 <표 7>과 같다. 전체적으로 '동의함'이 84.9%로 매우 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역에 따른 응답률의 차이는 없었으나 집단에 따른 차이는 존재했다. 시·도청 일반직공무원의 경우 74.2%가 동의하였는데 이는 다른 신분에 비해서는 다소 낮은 경향이라고 할 수 있다.

전체적으로 대부분의 사람들이 정당의 후보자 공천에 반대한다는 것은 교육의 정치적 중립성을 높이 평가하기 때문인 것으로 판단된다.

정당은 정치적 견해를 같이 하는 사람들이 정치권력을 획득·행사하기 위하여 조직한 집단이다. 따라서 후보자가 특정 정당의 공천을 받는다는 것은 당해 정당의 정치적 견해에 동조한다는 것으로 볼 수 있으며, 유권자는 특정 정당의 공천을 받은 후보자를 지지함으로써 당해 정당에 대한 지지를 표명하는 것으로 나타난다. 대다수의 사람들이 후보자의 정당공천에 반대한다는 것은 교육이 정치에 예측되는 것을 방지하고, 교육감 선거는 정당 지지가 아니라 교육정책과 공약을 통해서 이루어져야 한다는 생각이 강하기 때문이라고 해석된다.

시·도청의 일반직 공무원들은 다른 집단에 비하여 상대적으로 교육의 정치적 중립성을 낮게 평가하고 있기 때문에 교육감 후보의 정당공천에 대하여 비교적 반대가 적은 것이라고 판단된다.

다만 시·도청의 일반직공무원들도 다른 집단에 비하여 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있을 뿐 여전히 교육감 후보의 정당공천에 대해서 74.2%가 반대하고 있다는 점은 유념할 필요가 있다.

<표 7> 정당의 교육감 후보자 공천 금지

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	X^2
지역	A	305(81.1)	20(5.3)	51(13.6)	376(100.0)	9.079
	B	318(86.4)	19(5.2)	31(8.4)	368(100.0)	
	C	286(87.5)	9(2.8)	32(9.8)	327(100.0)	
	전체	909(84.9)	48(4.5)	114(10.6)	1,071(100.0)	
집단	교원	275(87.6)	10(3.2)	29(9.2)	314(100.0)	27.493**
	학부모	257(84.5)	20(6.6)	27(8.9)	304(100.0)	
	교육청일반직 공무원	123(84.2)	3(2.1)	20(13.7)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	142(91.0)	3(1.9)	11(7.1)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	112(74.2)	12(7.9)	27(17.9)	151(100.0)	
전체		909(84.9)	48(4.5)	114(10.6)	1,071(100.0)	

** $p < .01$

(2) 정당 당원의 교육감후보 등록 금지

정당의 당원은 교육감 후보가 될 수 없도록 해야 한다는 것에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 <표 8>과 같다. 전체적으로 동의함(78.3%)이 반대함(15.4%)보다 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역별 차이는 존재하지 않았으나 집단별 차이는 있었다. 시·도청 일반직 공무원(68.2%)이 다른 집단에 비해서는 다소 낮은 동의의 의견을 보였다. 이 같은 결과는 교육감후보로의 정당 공천에 대한 의견과 거의 유사한 것으로 보인다. 즉 교육감선거에서 정치적 중립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에, 정당의 당원이 교육감후보로 출마하는 것에 반대하는 것으로 판단된다.

정당의 당원은 당의 이념과 정강정책에 뜻을 같이 하는 사람이고, 결정된 당론과 당명에 따를 의무가 있기 때문에, 당원인 교육감 후보자는 교육정책에 관한 공약사항의 결정에 있어서 개인적 견해나 지역적 특수성보다는 당론과 당명에 따를 수밖에 없다. 또한 후보자가 특정 정당의 당원이라는 것을 표명하면 유권자들은 후보자의 개인적 성향이나 정치적 소신과는 상관없이 소속 정당의 정강정책과 연관지어 후보자를 판단하게 된다. 따라서 교육의 정치적 중립성을 가장 우선시하는 대부분의 응답자들은 정당의 당원이 교육감 후보가 되는 것에 반대하고 있다.

또한 교차분석의 결과도 교육감 후보의 정당 공천문제와 유사한 결과를 나타냈다. 즉 정당의 당원이 교육감후보로 출마하는 것에 대하여 교육전문직공무원의 반대율이 가장 높았고, 시·도청 일반직 공무원의 반대율이 가장 낮았다. 시·도청의 일반직공무원들은 다른 집단에 비하여 상대적으로 교육의 정치적 중립성을 낮게 평가하고 있기 때문에 정당의 당원이 교육감 후보로 출마하는 것에 대하여 비교적 반대가 적은 것이라고 판단된다. 다만 시·도청의 일반직공무원들도 다른 집단에 비하여 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있을 뿐 여전히 정당의 당원이 교육감후보로 출마하는 것에 대하여 68.2%가 반대하고 있다는 것을 유념할 필요가 있다.

<표 8> 당원의 교육감후보 등록 금지

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	χ^2
지역	A	290(77.1)	26(6.9)	60(16.0)	376(100.0)	2.813
	B	290(78.8)	26(7.1)	52(14.1)	368(100.0)	
	C	259(79.2)	15(4.6)	53(16.2)	327(100.0)	
전체		839(78.3)	67(6.3)	165(15.4)	1,071(100.0)	
집단	교원	256(81.5)	17(5.4)	41(13.1)	314(100.0)	32.923***
	학부모	225(74.0)	30(9.9)	49(16.1)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	116(79.5)	4(2.7)	26(17.8)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	139(89.1)	4(2.6)	13(8.3)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	103(68.2)	12(7.9)	36(23.8)	151(100.0)	
전체		839(78.3)	67(6.3)	165(15.4)	1,071(100.0)	

*** $p < .001$

(3) 교육감 선거운동에 정당참여 허용 여부

교육감 선거운동에 정당의 참여를 허용할 것인가에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 <표 9>와 같다. 전체적으로 반대함(78.6%)이 동의함(15.3%)보다 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역에 따른 차이는 없었으나 집단에 따른 차이는 존재했다. 시·도청 일반직공무원 경우 '반대함'의 응답 비율이 62.9%로 70%를 상회하는 다른 집단에 비해 낮은 경향을 보였다.

이러한 응답결과는 “정당의 후보자 공천 금지”나 “당원의 교육감 후보 출마 금지”에 대한 응답과 거의 유사한 수치이다. 즉 거의 모든 집단에 있어서 교육의 정치적 중립성에 대한 평가가 매우 높은 수치였다는 점을 상기할 때, 교육감 선거운동에 정당이 참여하는 것은 교육의 정치적 중립성을 명백하게 훼손한다고 인식하는 것으로 판단된다.

반면 시·도청의 일반직 공무원의 경우 '동의하지 않음'에 대해 비교적 낮은 응답률 보이고 있는 것도 동일한 논리에서 이 집단은 정치적 중립성에 대하여 상대적으로 낮은 중요도를 부여하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 그러나 다른 집단에 비하여 상대적으로 낮은 비율을 나타내고 있을 뿐이며, 시·도청의 일반직 공무원도 동의하지 않는 비율이 동의하는 비율보다 훨씬 높다는 점에 유념해야 할 것이다.

<표 9> 교육감 선거운동에 정당 참여 허용여부

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	X ²
지역	A	62(16.5)	20(5.3)	294(78.2)	376(100.0)	3.975
	B	62(16.8)	24(6.5)	282(76.6)	368(100.0)	
	C	40(12.2)	21(6.4)	266(81.3)	327(100.0)	
전체		164(15.3)	65(6.1)	842(78.6)	1,071(100.0)	
집단	교원	36(11.5)	17(5.4)	261(83.1)	314(100.0)	52.112***
	학부모	47(15.5)	28(9.2)	229(75.3)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	23(15.8)	7(4.8)	116(79.5)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	11(7.1)	4(2.6)	141(90.4)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	47(31.1)	9(6.0)	95(62.9)	151(100.0)	
전체		164(15.3)	65(6.1)	842(78.6)	1,071(100.0)	

*** p<.001

(4) 교육감 후보자에 대한 교원단체의 지지의사 표명 허용 여부

교육감 후보자에 대한 교원단체·교원노동조합의 직접적인 선거운동은 금지하되 단순한 지지의사 표명은 허용하는 것에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 <표 10>과 같다. 전체적으로 동의함(58.1%)이 반대함(36.3%)에 비해 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역에 따른 차이는 없었으나 집단에 따른 차이는 존재했다. 교원의 경우 68.8%가 동의하여 집단 중 가장 높은 동의 의견을 보였다. 반면, 교육전문직 공무원의 경우에는 39.1%만이

동의하여 가장 낮은 동의 의견을 보임으로서 서로 상반된 입장을 드러내었다.

교원단체나 교원노동조합이 정당과 같이 완전히 정치적인 집단은 아니지만, 보수와 진보성향이 비교적 명백하다는 점에서 완전히 비정치적인 집단으로 보기도 힘들다. 많은 응답자들이 교육의 정치적 중립성을 확보한다는 측면에서 정당의 개입은 반대하지만, 현실적으로 후보자의 성향에 대한 정보를 취득한다는 점에서 단순한 지지의사 표명의 허용은 어느 정도 동의하는 것으로 판단된다.

대부분의 설문 응답자들은 후보자에 대한 정당 공천이나 정당 당원의 출마와 같은 직접적인 정치의 개입은 교육의 정치적 중립성을 훼손하는 것이며, 정치에 대한 교육의 예측을 초래하기 때문에 적극적으로 반대한다. 그러나 지역의 교육을 책임지는 교육감이 어떠한 성향을 가지고 있는지를 간접적으로 알 수 있는 지지의사 표명은 후보자를 선택하는 데 필요한 중요한 정보를 제공해준다. 특히 최근 대두된 무상급식문제와 같이 교육감의 정치적 성향에 따라 중요한 교육정책이 결정된다는 사실을 인식하게 되면서, 교육감의 공약이나 경력뿐 아니라 정치적 성향을 알 수 있는 간접적인 정보의 필요성을 표출한 것으로 판단된다.

또한 후보자가 직접 교원단체나 교원노동조합에 대한 지지를 표명하는 것이 아니라, 반대로 교원단체나 교원노동조합이 후보자에 대한 지지를 표명하는 것이기 때문에, 후보자가 지지를 받은 특정단체에 구속받지 않는다는 점에서도 많은 응답자가 동의를 표한 것으로 생각된다.

교육청 일반직공무원이나 교육전문직 공무원은 교원단체나 교원노동조합의 지지의사 표명에 반대하는 비율이 높게 나타났다. 이들 집단은 직무수행과정에서 교육감의 정치적 성향에 대하여 매우 민감한 반응을 보일 수밖에 없기 때문에, 명백한 정치적 성향을 가지고 있는 교원단체나 교원노동조합의 지지의사 표명조차도 정치적 맥락에서 거부하는 것으로 판단된다. 다만 같은 공무원이지만 시·도청 일반직공무원은 직무수행과정에서 교육감의 정치적 성향에 직접적인 영향을 받지 아니하므로 민감하게 반응하지 않는 것으로 판단된다.

〈표 10〉 후보자에 대한 교원단체의 지지의사 표명 허용 여부

(단위: 빈도, %)

변인	동의함	모르겠음	반대함	전체	X ²
지역	A	223(59.3)	21(5.6)	132(35.1)	5.269
	B	202(54.9)	17(4.6)	149(40.5)	
	C	197(60.2)	22(6.7)	108(33.0)	
전체	622(58.1)	60(5.6)	389(36.3)	1,071(100.0)	
집단	교원	216(68.8)	14(4.5)	84(26.8)	79.953***
	학부모	186(61.2)	28(9.2)	90(29.6)	
	교육청일반직공무원	61(41.8)	6(4.1)	79(54.1)	
	교육전문직공무원	61(39.1)	5(3.2)	90(57.7)	
	시·도청일반직공무원	98(64.9)	7(4.6)	46(30.5)	
전체	622(58.1)	60(5.6)	389(36.3)	1,071(100.0)	

*** p < .001

3) 자주성에 대한 인식

(1) 교육감과 시·도지사 후보의 러닝메이트제 도입 여부

러닝메이트제를 도입할 것인가에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 <표 11>과 같다. 전체적으로 반대함(59.7%)이 동의함(28.3%)보다 높게 나타났다. 특이한 점은 모르겠다는 응답이 12.4%로 다른 문항에 비해 상대적으로 매우 높다는 점이다. 학부모의 경우에는 18.8%나 모르겠다는 응답을 하였다.

교차분석 결과 지역별, 집단별로 응답률의 차이를 보였다. 지역의 경우 A지역이 동의함에 34.3%를 나타내어 다른 지역에 비해서는 높은 동의의 경향을 보였다. 집단의 경우 시·도청 일반직공무원의 49%가 동의 의견을 보임으로서 집단 중 유일하게 러닝메이트제에 대한 선호가 더 높았다.

시·도지사와 교육감의 러닝메이트제에 대하여 반대하는 사람들은 이 제도가 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장을 규정하고 있는 헌법 규범에 위배된다고 주장한다. 러닝메이트제도는 시·도지사 소속 정당의 지지 이유와 교육감의 교육정책 공약의 지지 이유를 동일시하는 오류가 내재되어 있음으로써 이러한 오류는 눈치보기 교육정책으로 전락시킬 수 있는 결정적 이유가 되기도 한다는 것이다(장덕호 외, 2010).

러닝메이트제에 대한 A지역의 동의율이 높은 이유는 최근 무상급식문제를 둘러싸고 발생한 시장과 교육감간의 대립과 갈등 때문인 것으로 판단된다. 보수성향의 시장과 진보성향의 교육감 간에 갈등이 발생하여 막대한 비용을 들여 주민투표를 실시하였고, 그 결과 시장이 사퇴하는 사태가 발생한 것을 경험한 A지역 주민들은 시장과 교육감간 협력의 중요성에 대하여 다른 지역에 비하여 중요하게 인식하고 있는 것이다. 물론 B지역도 도지사와 교육감의 성향이 진보와 보수로 상이하지만, 면접조사에서 나타난 바와 같이 의회의 중재를 통하여 무상급식문제가 원만하게 해결되었기 때문에 시·도지사와 교육감간 협력의 중요성에 대하여 A지역보다는 덜 심각하게 인식하는 것으로 판단된다. 시·도지사와 교육감의 정치적 성향이 유사한 C지역도 B지역과 마찬가지로 협력의 중요성을 덜 심각하게 인식하고 있기 때문에 러닝메이트제에 대한 동의율이 낮게 나타난 것으로 해석된다.

러닝메이트제에 대한 시·도청 일반직공무원의 동의율이 높게 나타난 것은 교육의 자주성에 대한 인식의 차이로 분석된다. 교육의 자주성(일반행정으로부터 교육행정의 분리)에 대하여 시·도청 일반직공무원들은 다른 집단에 비하여 가장 낮은 중요도를 부여하기 때문에 교육의 자주성보다는 러닝메이트제를 통한 일반행정과 교육행정의 연계가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 해석된다.

다만 시·도청 일반직공무원들도 러닝메이트제에 대하여 49.0%가 동의하고 43.0%가 반대하고 있는 만큼 다른 집단에 비하여 동의율이 높을 따름이지 절대적인 지지를 보내고 있는 것은 아니다.

〈표 11〉 러닝메이트제의 도입 여부

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	X ²
지역	A	129(34.3)	53(14.1)	194(51.6)	376(100.0)	17.906**
	B	95(25.8)	34(9.2)	239(64.9)	368(100.0)	
	C	79(24.2)	42(12.8)	206(63.0)	327(100.0)	
전체		303(28.3)	129(12.0)	639(59.7)	1,071(100.0)	
집단	교원	69(22.0)	39(12.4)	206(65.6)	314(100.0)	72.366***
	학부모	82(27.0)	57(18.8)	165(54.3)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	50(34.2)	11(7.5)	85(58.2)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	28(17.9)	10(6.4)	118(75.6)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	74(49.0)	12(7.9)	65(43.0)	151(100.0)	
전체		303(28.3)	129(12.0)	639(59.7)	1,071(100.0)	

** p<.01, *** p<.001

(2) 교육감과 시·도지사 후보의 공동등록제 도입 여부

공동등록제를 도입할 것인가에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 〈표 12〉와 같다. 전체적으로 반대함(50.7%)이 동의함(35.6%)보다 높게 나타났다. 러닝메이트제 도입 여부와 같이 모르겠다는 응답이 13.7%로 다른 문항들에 비해 상대적으로 높았고 특별히 교원의 경우에는 16.2%나 되었다.

교차분석 결과 지역에 따른 차이는 없었으나, 집단에 따른 응답률의 차이는 있었다. 집단의 경우 학부모의 46.7%가 동의함으로서 집단 중 유일하게 동의하는 의견이 더 많았다.

단체장과 교육감 후보가 동일 기호로 함께 선거운동을 하되, 유권자는 각 후보에 대해 따로 투표하는 공동등록제의 시행여부에 대한 동의율은 러닝메이트제의 시행여부에 대한 동의율보다 다소 높게 나타났다. 전체적으로는 동의하지 않는다는 응답이 동의한다는 응답보다 높게 나타났지만, 러닝메이트제와 차이를 보이고 있다.

공동등록제는 단체장과 교육감 후보가 동일한 기호를 부여받고 함께 선거운동을 한다는 점에서 러닝메이트제와 유사하지만, 유권자는 단체장과 교육감 후보에 대하여 각각 별개로 투표한다는 점에서 차이가 있다.

러닝메이트제보다 공동등록제에 대한 동의율이 높은 것은 유권자의 자율적 선택권에 대한 선호 때문인 것으로 판단된다. 러닝메이트제를 실시하면 단체장과 교육감 후보에 대한 선호가 다를 경우에 유권자는 둘 중의 하나를 선택해야 하는 상황에 직면하지만, 공동등록제를 실시하면 기호에 상관없이 단체장과 교육감 후보에 대하여 각각 선호에 맞는 투표를 할 수 있기 때문에, 자율적 선택권이 보다 많이 주어진다.

현실적으로 정치적 중립성을 지향해야 하는 교육감 선거에 있어서도 보수와 진보라는 정치적 성향을 무시할 수 없으며, 교육정책의 수립과 집행에 있어서 이념적 측면이 반영될 수밖에 없기 때문에, 단체장과 교육감간 어느 정도의 연계가 필요하다고 판단하는 동시에, 후보의 선택에 있어서는 인물에

따른 개별적인 판단을 선호하기 때문에 공동등록제를 선호한다고 볼 수 있다.

다만 여전히 중요한 것은 다수의 응답자(50.7%)가 러닝메이트제뿐 아니라 공동등록제에 대하여도 동의하지 않고 있다는 것이다.

그리고 학부모의 경우에 공동등록제에 찬성하는 비율(46.7%)이 반대하는 비율(38.8%)보다 높게 나타난 것은 교육의 정치적 중립성에 대한 중요도 인식에 있어서 학부모집단이 다른 집단에 비하여 상대적으로 낮은 평가를 하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 12〉 공동등록제의 시행여부

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	χ^2
지역	A	133(35.4)	61(16.2)	182(48.4)	376(100.0)	9.446
	B	141(38.3)	35(9.5)	192(52.2)	368(100.0)	
	C	107(32.7)	51(15.6)	169(51.7)	327(100.0)	
전체		381(35.6)	147(13.7)	543(50.7)	1,071(100.0)	49,552***
집단	교원	97(30.9)	51(16.2)	166(52.9)	314(100.0)	
	학부모	142(46.7)	44(14.5)	118(38.8)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	49(33.6)	12(8.2)	85(58.2)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	32(20.5)	18(11.5)	106(67.9)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	61(40.4)	22(14.6)	68(45.0)	151(100.0)	
전체		381(35.6)	147(13.7)	543(50.7)	1,071(100.0)	

*** $p < .001$

(3) 지방선거와 별도의 교육감 선거 실시

교육감선거를 지방선거와는 별도로 실시하는 것에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 〈표 13〉과 같다. 동의함(69.1%)이 반대함(25.1%)보다 높게 나타났다.

응답률에 대한 교차분석 결과 지역별 차이는 존재하지 않았으나 집단별 차이는 존재했다. 시·도청 일반직공무원의 경우 다른 집단과는 달리 반대함(47.7%)이 더 높게 나타났다. 교육청 일반직공무원의 경우는 비록 동의함(52.7%)이 반대함(44.5%)에 비해 높기는 하지만 큰 차이를 보이지는 않았다.

교육감 선거를 지방선거와 분리하여 실시하는 방안에 대하여 다수가 동의한다는 것은 교육감 선거에 대한 관심이 높아졌다는 것을 나타낸다고 볼 수 있다. 너무나 많은 종류의 선거가 너무나 많은 후보자들의 참여 하에 이루어지기 때문에, 교육감 선거가 단체장이나 지방의원 선거에 매몰되어 주목 받지 못하고, 교육감 후보에 대한 충분한 정보의 분석과 신중한 선택이 어려워졌다. 이에 많은 응답자들이 교육감 선거에 보다 집중하기 위하여 별도의 선거를 원한다고 볼 수 있다.

그러나 교육감 선거를 분리하여 실시한다고 해도, 공휴일로 지정하지 않고 보궐선거처럼 평일에 실시한다면 투표율이 별로 높지 않을 것으로 판단된다. 통합선거를 실시할 경우에는 과도한 정보로 인한 부담감 때문에 최선의 선택을 하기가 곤란하지만, 분리선거를 실시할 경우에도 임시공휴일로

지정하지 아니하면 결국 낮은 투표율로 인하여 유권자의 의사가 충분히 반영된 선거가 되기가 어렵다.

시·도청 일반직공무원은 다른 집단에 비하여 교육감 분리선거에 대하여 반대한다는 응답이 많았다. 사실 시·도청 일반직공무원은 교육감 선거보다는 단체장 선거에 더 많은 관심을 가지고 있을 것으로 판단된다. 본인의 직무수행에 직접적으로 관련되는 단체장 선거에 더 많은 관심을 가지고 있기 때문에 교육감 선거를 분리하여 실시하는 것에 대해 비효율적이라고 생각할 가능성이 높다.

그러나 시·도청 일반직공무원에 있어서 분리선거에 반대한다는 응답이 동의한다는 응답보다 많다고 하지만, 양자 간의 편차가 3.3%에 불과한 만큼 절대다수의 의견은 아니라고 판단된다.

〈표 13〉 교육감 선거의 별도 실시 여부

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	χ^2
지역	A	242(64.4)	29(7.7)	105(27.9)	376(100.0)	8.435
	B	262(71.2)	15(4.1)	91(24.7)	368(100.0)	
	C	236(72.2)	18(5.5)	73(22.3)	327(100.0)	
전체		740(69.1)	62(5.8)	269(25.1)	1,071(100.0)	
집단	교원	240(76.4)	20(6.4)	54(17.2)	314(100.0)	121.826***
	학부모	247(81.3)	23(7.6)	34(11.2)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	77(52.7)	4(2.7)	65(44.5)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	109(69.9)	3(1.9)	44(28.2)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	67(44.4)	12(7.9)	72(47.7)	151(100.0)	
전체		740(69.1)	62(5.8)	269(25.1)	1,071(100.0)	

*** $p < .001$

4) 민주성에 대한 인식

(1) 교육감 선출제도의 시·도별 선택

교육감 선출제도를 시·도별로 자율적으로 달리 정할 수 있어야 한다는 것에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 〈표 14〉와 같다. 전체적으로는 반대함(53.1%)이 동의함(40.8%)보다 높게 나타났다.

교차분석 결과 지역에 따른 응답률의 차이는 없었으나 집단에 따른 응답률에는 차이가 존재했다. 학부모의 경우 집단 중 유일하게 동의함(49.3%)의 비율이 반대함(41.8%)보다 높았다.

교육감 선출제도를 시·도별로 다르게 정하지 말고 전국적으로 동일한 제도를 운영하여야 한다는 응답결과는, 지역에 따른 선출제도의 차이가 가져올 혼란에 대한 우려 때문으로 판단된다. 선출제도의 차이가 교육내용이나 교육과정의 차이를 가져오지는 않겠지만, 제도에 따라 선출될 교육감의 성향이 달라질 것이라고 생각하기 때문에 전국적으로 동일한 잣대(선출제도)로 교육감을 선출하기를 원하는 것이다. 이는 많은 응답자가 보통교육의 기본적 수준에 대하여 지역적 차이 없이 어느 정도 전국적 통일성을 기해서 보장해야 한다고 생각하는 것과 관련이 있다.

또한 현행 제도가 시행된 지 얼마 되지 않은 시점에서 충분하고 제대로 된 평가가 이루어지지 않았기 때문에, 새로운 제도를 도입할 필요성을 절감하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 백년지대계인 교육제도 자체가 오랜 시간을 두고 신중하게 개편해야 하는 것이기 때문에, 교육감의 선출제도 또한 조급하게 변경하기를 원하지 않는 것이다.

학부모의 경우 다른 집단과 달리 동의한다는 비율이 반대한다는 비율보다 높았으나 그 차이가 7.5%로 비교적 작았다. 학부모는 다른 집단에 비해 선출제도의 변경에 대하여 직접적인 영향을 받지 않는 집단이기 때문이라고 판단된다. 물론 우리나라의 학부모들도 자녀교육에 대한 관심도가 매우 높기 때문에 교육감 선출제도에 대한 관심이 많겠지만, 교원이나 교육청 공무원과 같이 교육감으로부터 직접 지시를 받고 업무를 수행하는 집단보다는 직접적인 이해관계가 적다고 볼 수 있다. 따라서 다른 집단보다는 기존 제도의 변경에 대하여 큰 부담을 가지지 않고 있는 것으로 판단된다. 또한 학부모들은 자신들이 교육문제에 관한 한 가장 직접적인 당사자라고 생각하기 때문에 스스로 선출제도도 결정하고 싶어하는 것이라고도 생각된다.

〈표 14〉 교육감 선출제도의 시·도별 선택

(단위: 빈도, %)

변인		동의함	모르겠음	반대함	전체	χ^2
지역	A	162(43.1)	23(6.1)	191(50.8)	376(100.0)	2,421
	B	148(40.2)	19(5.2)	201(54.6)	368(100.0)	
	C	127(38.8)	23(7.0)	177(54.1)	327(100.0)	
전체		437(40.8)	65(6.1)	569(53.1)	1,071(100.0)	
집단	교원	139(44.3)	22(7.0)	153(48.7)	314(100.0)	49.492***
	학부모	150(49.3)	27(8.9)	127(41.8)	304(100.0)	
	교육청일반직공무원	35(24.0)	4(2.7)	107(73.3)	146(100.0)	
	교육전문직공무원	56(35.9)	5(3.2)	95(60.9)	156(100.0)	
	시·도청일반직공무원	57(37.7)	7(4.6)	87(57.6)	151(100.0)	
전체		437(40.8)	65(6.1)	569(53.1)	1,071(100.0)	

*** $p < .001$

(2) 교육감 선출의 주체

교육감을 누가 선출하는 것이 적합한가에 대한 지역별, 집단별 분석결과는 〈표 15〉와 같다. 전체적으로는 주민전체(41.4%)로 응답한 비율이 가장 높았다. 특별히 현행의 주민전체 직선제(41.4%)와 제한적 직선제로 분류할 수 있는 학부모 전체(24.1%)를 합할 경우 직선제 지지율은 65.5%에 달해 직선제에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다. 한편, 현행의 주민전체 직선제를 제외한 다른 방식, 즉 학부모 전체가 참여하는 제한적 직선제(24.1%)와 학교별로 선출된 선거인단(21.3%), 학교운영위원회 선출(9.7%) 등 시·도의회를 제외한 간선제 방안에 대한 선호율을 모두 합하면 55.1%로 과반을 넘고 있음은 주목할 만하다. 이는 선거에 의한 교육감 선출 요구는 매우 높지만 주민전체 직선제

외의 대안에 대한 요구도 상당함을 시사하는 것이다.

〈표 15〉 교육감 선출의 주체

(단위: 빈도, %)

변인	주민	학교운영위원회	학부모	학교별 선거인단	지방의회	단체장 (임명제)	전체	X ²
지역	A	163(43.4)	43(11.4)	86(22.9)	70(18.6)	3(0.8)	11(2.9)	30.888**
	B	152(41.3)	37(10.1)	107(29.1)	67(18.2)	3(0.8)	2(0.5)	
	C	128(39.1)	24(7.3)	65(19.9)	91(27.8)	6(1.8)	13(4.0)	
전체	443(41.4)	104(9.7)	258(24.1)	228(21.3)	12(1.1)	26(2.4)	1,071(100.0)	
집단	교원	112(35.7)	22(7.0)	52(16.6)	120(38.2)	2(0.6)	6(1.9)	194.383***
	학부모	104(34.2)	22(7.2)	124(40.8)	48(15.8)	3(1.0)	3(1.0)	
	교육청 일반직공무원	84(57.5)	6(4.1)	33(22.6)	16(11.0)	3(2.1)	4(2.7)	
	교육전문직 공무원	60(38.5)	26(16.7)	33(21.2)	33(21.2)	2(1.3)	2(1.3)	
	시·도청 일반직공무원	83(55.0)	28(18.5)	16(10.6)	11(7.3)	2(1.3)	11(7.3)	
전체	443(41.4)	104(9.7)	258(24.1)	228(21.3)	12(1.1)	26(2.4)	1,071(100.0)	

** p < .01, *** p < .001

응답률에 대한 교차분석 결과 지역과 집단에 따라 모두 유의미한 차이가 존재했다. 지역의 경우 A지역과 B지역에서는 주민전체-학부모전체-학교별 선거인단-학교운영위원회의 순서로 나타났지만, C지역은 다른 지역과는 달리 주민전체-학교별 선거인단-학부모전체-학교운영위원회의 순서로 나타나, 학부모전체(19.9%)보다 학교별로 선출된 선거인단(27.8%)을 더 선호했다.

집단의 경우 가장 선호하는 것에 대한 집단별 차이가 있었다. 교육청 일반직공무원, 교육전문직 공무원, 시·도청 일반직공무원은 주민전체라고 응답한 비율이 가장 높았으나, 교원은 학교별로 선출한 선거인단(38.2%), 학부모는 학부모 전체(40.8%)를 가장 선호했다. 그러나 주민전체에 대한 선호는 모든 집단 내에서 고르게 표출되었기 때문에 전체적으로 보았을 때 가장 높은 비율로 나타났다.

전체적으로 주민전체가 교육감을 선출해야 한다는 응답이 가장 많다는 것은, 우리나라에서 교육문제는 정치·행정·경제·사회문화의 모든 영역에 관련되고, 모든 국민이 직·간접적으로 교육문제와 관련을 맺고 있기 때문인 것으로 생각된다. 교육문제에 대한 국민의 관심이 고조되었고, 참여욕구가 분출하고 있기 때문에 주민전체가 교육감을 선출해야 한다고 인식하고 있는 것이다.

다만 학부모들은 주민전체(34.2%)보다는 학부모전체(40.8%)가 교육감을 선출하기를 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 학부모의 높은 교육열을 반영하는 것이며, 스스로를 가장 직접적인 이해당사자로 인식하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 학부모들이 보기에 교원이나 교육청 공무원들은 교육감의 부하직원으로서 상명하복의 관계에 있기 때문에 교육감의 선출에 관여하는 것이 부당하다고 판단하고 있을 수도 있다. 교육감의 교육정책에 의해 가장 영향을 받는 이해당사자는

학생과 학부모이며, 다른 집단은 교육정책에 의해 영향을 받기보다는 교육정책을 수행하는 당사자라고 판단하기 때문에 교육감 선출에서 배제되어야 한다고 생각하는 것이다.

이와 마찬가지로 교원들도 스스로가 가장 직접적인 이해당사자로 생각하기 때문에 학교별 선거인단을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 기존의 교원, 학부모, 지역인사로 구성된 운영위원회는 교원의 이해관계나 관심사를 충분히 반영하는데 한계가 있기 때문에 별도의 선거인단을 구성하기를 선호하는 것이다. 다만 교원에 있어서 학교별선거인단을 지지하는 비율(38.2%)과 주민전체를 지지하는 비율(35.7%)이 불과 2.5%의 차이밖에 보이지 않기 때문에 큰 의미를 부여하기는 어려울 것으로 판단된다.

5. 결 론

교육감의 자격 및 선출제도에 관한 조사 결과를 종합하면 주민 전체가 참여하는 직선제에 대한 선호가 높은 가운데서도 교육감의 교육전문성에 대한 요구가 매우 높고 정당의 공천에 대한 거부감이 크다는 점을 우선 주목하게 된다.

이는 향후 주민직선제와 함께 교육경력 요건을 약화 내지 폐지하려는 경향과는 반대되는 것으로 양자가 상호 모순적 상황에 있음을 나타내는 것이다. 따라서 직선제를 유지하면서도 교육감의 교육전문성을 담보할 수 있는 방식을 모색할 필요성을 시사한다고 볼 수 있다.

한편 교육감의 교육전문성은 보다 폭넓게 정의될 필요가 있다. 교실 현장에서 벌어지는 교수·학습에 대한 전문성은 물론 인사, 재정, 경영에 대한 전문성도 갖추어야 한다. 또한 교육행정뿐만 아니라 일반행정에 대한 상당한 이해도 필요하다. 그러므로 교육감의 자격기준을 단순히 몇 년으로 제한하는 것만으로는 진정한 전문성을 담보할 수 없다.

장기적으로 미국, 영국에서와 같이 교육감 공모제를 시행하게 된다면 교육감의 전문성에 대한 조건은 보다 명확히 규명되어야 할 것이다. 교육감 공모제가 시행된다면 일정 정도의 교육행정 경력이나 교육행정이 자격⁴⁾을 요구할 수 있고 교육감 선출위원회에서 교육감 공모절차를 거친 뒤 시·도지사 혹은 시·도의회에서 임명하는 방식이 될 것이다.

또 교육감 선거과정에서 현실적으로 정당의 직, 간접적인 관여가 나타나고 있음에도 불구하고 그에 대한 거부감이 매우 큰 만큼 교육감 선출제도에서는 현재와 같이 정당의 관여를 적극 배제하는 방식으로 제도의 틀을 짜야 할 것으로 보인다.

헌법에서 말하는 정치적 중립성의 정확한 의미에 대해서는 교육계와 일반행정 또는 공법 분야 인사들 사이에 일치하지 않는 주장이 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 정당과 직접 연계된 방식의

4) 현재 우리나라에는 교장, 교감 승진대상자에 대한 자격연수 후 주어지는 자격제도가 있을 뿐 미국, 영국 등지에서와 같은 대학원 수준에서의 교육행정 과정 후 부여하는 별도의 교육행정이 자격제도가 없다. 미래에는 교육전문성과 구별되는 교육행정의 전문성 확보를 위해 이러한 방식의 자격제도 도입을 검토할 필요도 있다.

선출제도 즉, 정당의 후보자 공천, 당원의 교육감 후보 출마, 선거운동에 정당 참여에 대해서는 공통적으로 배제를 주장하고 있다. 이는 교육의 정치적 중립성의 가치는 선거 과정에서의 정당 배제를 통해 실현된다는 인식이 어느 정도 사회적 합의를 이룬 것을 의미한다. 따라서 이러한 사회적 합의가 잘 반영되도록 선거 제도를 개선할 필요가 있다. 또한, 교육의 정치적 중립성 가치가 교실 현장에서만 적용되는 가치라는 일부의 주장은 교육행정의 현실이나 설문 결과를 근거로 볼 때 지지 받기 힘들다. 오히려 교육현장은 물론 선거제도, 교육행정기관 구성에 있어서도 중시 되어야 할 가치라고 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 적어도 교육감 선거에 정당이 직접 연계되는 방식은 곤란하다.

이 같은 맥락에서 볼 때 러닝메이트제나 공동등록제는 정당의 관여가 불가피한 제도이기 때문에 타당성에 문제가 있을 수 있다. 러닝메이트제와 공동등록제는 직선제를 유지하면서 교육감과 시·도지사간 갈등의 폭을 줄여 통합성 문제를 해결하고 선거비용 등의 문제도 개선하려는 대안으로 제안된 제도들이다. 그런데 설문조사를 통해 확인할 수 있었던 것은 공동등록제와 러닝메이트제에 대해 기대하는 효과보다 역기능에 대한 우려가 매우 크다는 사실이었다. 교육구성원과 관계 당사자 및 전문가 집단 모두에서 부정적 시각이 강하게 나타났다.

한편 정당의 관여를 엄격하게 배제하는 것과 달리 정치적 중립성 추구에도 불구하고 교원단체 등의 단순한 지지의사 표명 정도는 허용할 수 있을 것으로 판단된다. 이미 교원단체들이 이러한 움직임 보이고 있는 현상을 인정하는 셈인데 정치적 중립성 확보에 다소 부정적 영향을 미칠 수는 있을 것이다. 그러나 사회의 성숙이 어느 정도 이루어진 상황 변화 속에서 정당보다는 상대적으로 덜 정치적인 단체들인 점을 감안할 필요가 있다. 단순한 지지의사 표명 수준으로 국한한다면 현실과의 괴리를 줄이는 균형적 접근방법이 될 수 있을 것이다.

민주성의 측면에서 볼 때, 전체주민 직선제라는 현행 선출제도에 일부 문제가 있다는 점에 대해서는 인식이 공유되고 있으나 그럼에도 불구하고 직선제를 통해 주민 참여가 확대되고 있으며 선거 후에도 주민들의 의견을 수렴하여 교육정책을 수립하는 긍정적 측면을 무시할 수 없다. 따라서 당분간은 현행 방식의 직선제를 유지하는 방안이 현실적이다. 적어도 2014년 선거까지의 상황을 지켜보면 현 제도 1기의 효과와 문제점에 대한 대차대조표를 만들고 1차 개선안을 만든 다음 2기 이후의 상황을 감안하여 제도 개선을 도모하는 것이 타당할 것이다.

한편 교육감 선출제도를 시·도별로 달리 규정하여 시·도마다 다른 구조를 만들자는 일부의 주장은 이번 조사를 통해 볼 때 그다지 효용성이 없는 것으로 나타났다. 시·도별로 선출제도가 다르면 혼란만 줄 뿐이고 시·도별로 반영해야 할 별다른 지역적 특성이 사실상 두드러지지 않는다는 것이다. 따라서 시·도별로 별도 규정을 두고 다른 방식의 선출제도를 운영하는 논의는 현 단계에서는 불필요하다고 판단된다.

이상의 제언을 요약하자면, 지방교육자치제도, 특히 교육감 선출제도의 개선은 급진적 개혁 방식보다는 시간을 가지고 작용과 부작용을 엄밀하게 검증해 가면서 시행착오를 최소화할 수 있도록 점진적으로 이루어져야 한다. 그러한 방향에서 2014년까지는 현행 교육감의 직선제 선출 방식과 자격요건을

유지하는 것이 필요하다. 그 과정에서 관점을 달리하는 집단 간에 끊임없는 의사소통과 인식 공유를 위한 노력이 필수적이다. 아울러 향후의 제도 개선방안은 교사, 학부모, 공무원 등 관련 집단의 이해 수준과 요구에 부응하는 방향이면서도 일반적 인식 수준을 넘어서는 새로운 아이디어가 조화되는 것이어야 한다. 그리고 교육의 정치적 중립성, 자주성 등 주요 가치의 의미 공유를 위한 발걸음이 그 기초가 되어야 할 것이다. 끝으로 인사와 예산의 권한-책무성관계 재구조화, 지방분권의 적정 균형 점에 대한 후속 연구도 추가적으로 필요하다.

참 고 문 헌

- 고 전 (2010). 교육감선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단연구. <교육법학연구>, 22(2), 1-22.
- 권영성 (2002). <헌법학원론>. 서울: 법문사.
- 김병준 (1998). <자치교육제의 개선방안>. 한국지방자치학회 연구보고서.
- 김용일 (2009). <지방교육자치의 현실과 이상>. 서울: 문음사.
- 김철수 (2011). <헌법개설>. 서울: 박영사.
- 노종희 (2005). <교육행정학>. 서울: 문음사.
- 성병창·김달효 (2007). 교육감 주민직선제에 관한 교원들의 요구와 개선 방안. <교육행정학연구>, 25(2), 377-399.
- 안기성 (1995). 교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학. <교육법학연구>, 7, 19-35.
- 윤정일 (1991). 지방교육제정의 문제점과 그 개선안. <교육행정학연구>, 9(1), 52-54.
- 이광윤 외 (2003). <교육제도의 헌법적 문제 연구: 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 원리의 비교법적 검토>. 헌법재판소.
- 이기우 (1998). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도. <한국지방자치학회보>, 10(3), 22-45.
- 이기우 (2002). 교육위원 및 교육감 선거방식에 관한 헌법재판소 결정의 문제점과 해결방안. 한국지방자치학회 2002년도 하계학술발표회(2002.8.30) 발표논문.
- 이기우 (2005). 교육자치의 본질과 과제. <민주법학>, 27, 100-125.
- 이동엽·김혜숙 (2011). 역사적 제도주의 관점에서의 우리나라 교육위원회제도 변화 원인 분석. <교육정치학연구>, 18(1), 83-109.
- 이형행·고전 (2006). <교육행정론: 이론·법제·실제>. 서울: 양서원.
- 장덕호 외 (2010). <민선교육감시대의 지방교육자치 발전을 위한 과제>. 한국교육개발원.
- 표시열 (2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. <교육법학연구>, 22(1), 145-167.
- 허 영 (2000). <한국헌법론>. 서울: 박영사.

A Study on the Election System of Superintendents in Local Educational Autonomy

Hye-Sook Kim
Dept. of Education
Yonsei University

Deok-Ho Jang
Dept. of Education
Sangmyung University

Seog Hun Jo
Graduate School of Education
Gachon University

Junhyun Hong
School of Public Service
Chung-Ang University

Jongseong Kim
Dept. of Local Autonomy Administration
Chungnam National University

ABSTRACT

There have been continual changes in the institutions of local educational autonomy and election system of superintendents. The point of changes is the balance of basic values, i.e., independence, professionalism, political neutrality and democracy. I surveyed the perception of the persons concerned. As a result, most of all prefer direct election with the participation of citizens. Concurrently they don't prefer political parties's participation such as public recommendation, candidacy of a party member, participation of party to election campaign. And they object to running mate system or joint register with the Governor which is supported by some professors. But they permit simple expressions of the teacher's union. And most of all oppose individual election system which is supposed by some professors. Generally the persons concerned prefer to maintain current election system. But some supplementary systems should be necessary on the ground of efficiency.

Keywords: Local Educational Autonomy, Superintendent, Election System

