

교육감 선거제도 개선방안

2017. 9

바른사회시민회의

사회실 박주희 실장 ntearo@cubs.or.kr

1 조사 배경

- 2018년 6.13 전국동시 지방선거를 10개월 정도 앞둔 가운데, 벌써부터 지역마다 시도 교육감 후보자들이 언론을 통해 거론되고 있다. 교육감은 시도내 교육 관련 인사□예산권 및 학교 인허가권 등 막강한 교육권한을 지닐 뿐 아니라, 임기 4년 동안 교육자치하에 교육감의 교육정책을 펼칠 수 있기 때문에, 교육계에서는 교육감 선거에 이목이 집중될 수밖에 없다.
- 하지만 정부와 교육감의 엇박자, 교육감들의 선거비리. 뇌물수수로 인한 중도사퇴, 교육 수요자의 혼란과 피로감은 심각하다. 또 다시 선거과정에서 이념으로 갈라진 세력대결이 예측되고, 단일화 성패가 선거결과를 좌지우지 할 거란 우려도 쏟아지고 있다.
- 교육감 직선제 시행 지난 10년 동안 여러 폐해가 드러나고 이를 개선하려는 주장은 여야 정치권과 교원단체, 시민사회계 모두에서 제기되었지만, 다른 정치 이슈들에 밀려 흐지부지되거나 선거공학 차원에서 유불리를 따지다 보니 그대로 방치되어 있는 상황이다.
- 이에 내년 교육감 선거를 앞둔 상황에서 교육감 직선제의 문제점을 짚어보고, 역대 교육감 선출방식과 해외 사례 등을 통해 향후 교육감 선거제도를 개선하는 방안을 제시하고자 한다.

2 교육감 선출방식

- 교육감을 선출하는 선거제가 도입되기 이전에는 중앙정부가 교육감을 직접 임명하는 임명제였다. 그러다가 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 제정되고 교육자치라는 취지하에 교육감을 해당 지역에서 선출하게 되었는데, 15년간의 간선제를 거친 후 2007년부터 현재의 직선제에 이르게 된다.
- 간선제는 (1)교육위원회에 의해 선출(1991~1997) (2)학교운영위원회 선거인과 교원단체에서 추천한 교원대표 선거인단에 의해 선출(1997~1999) (3)학교운영위원회 전원에 의해 선출(2000~2006)되는 과정을 겪는다.
- 2006년 말 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 대한 전면 개정이 이루어지면서 일반 주민들에 의한 주민직선제가 도입·시행되었다.

〈표1〉 교육감 선출방식의 변천

시기	선출방식	선거인단 구성 방식	당선방식
		후보 자격 요건	
1991.3~ 1997.12	교육위원회에 의한 선출	교육위원(시도의회에서 시군 및 자치구의회의가 추천한 자 중에서 무기명투표로 선출하되, 1/2이상은 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자이어야 함)	재직 교육위원의 과반수 찬성을 얻어야 당선. 과반득표자 없을 시 2차 투표, 이후에도 과반득표자 없으면 최고득표자 2인에 대해 결선투표 진행.
		학식덕망, 비정당원, 교육전문직경력 20년 이상	
1997.12~ 1999.12	간 선	학교운영위원회 선거인단(학부모 대표나 지역인 중 1인씩 구성)과 교원단체 추천의 교원대표(학운위 선거인 총수의 3% 이내)	선거인단 과반수 찬성을 얻어야 당선. 과반 득표자 없을 시 결선투표.
		학식덕망, 비정당원, 교육전문직경력 5년 이상	
2000.1~ 2006.12	학교운영위원회 위원 전원에 의한 선출	‘초·중등교육법’에 의해 학교운영위원회 위원 전원	종전과 동일. 후보자가 1인일 경우 투표자 총수의 과반수 득표해야 당선.
		학식덕망, 2년간 비정당원, 교육전문직경력 5년 이상	
2007.1~ 현재	직 선	‘지방교육자치법’에 의해 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거	다수 득표자
		(∼2009) 2년간 비정당원, 교육전문직경력 5년 이상 (2010∼) 1년간 비정당원, 교육전문직경력 3년 이상, ※ 주민소환제 적용, 후원회 허용	

※ 김혜연·김성열, ‘교육감 선출제도의 쟁점 분석’, 교육법학연구 제28권3호, 2016년, 34면.

※ 고전, ‘교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구’, 교육법학연구 제22권2호, 2010, 4면.

3 교육감 직선제 문제점

1. 막대한 선거비용

○ 교육감 선거비용과 관련해서는 지방교육자치법 제50조에 의해 ‘정치자금법’ 규정을 준용하도록 되어 있다. 이에 따라 교육감 후보자도 후원회를 통해 선거자금을 모금할 수 있으며, 후원금은 선거비용이나 보전 대상이 아닌 부분에 지출할 수 있다.

－ 교육감 후보의 법정 선거비용 제한액¹⁾을 시도지사 후보자와 같은 기준으로 적용하고 있는데, 이는 선거비용이 시도지사 선거만큼이나 많이 들어갈 수밖에 없음을 인정한 것이다.

1) 공직선거법 제121조(선거비용제한액의 산정) ①선거비용제한액은 선거별로 다음 각호에 의하여 산정되는 금액으로 한다. 이 경우 100만원 미만의 단수는 100만원으로 한다.

6. 시·도지사선거

가. 특별시장·광역시장·특별자치시장 선거: 4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원)+(인구수×300원)

나. 도지사 선거: 8억원(인구수 100만 미만인 때에는 3억원)+(인구수×250원)

- 하지만 헌법상 교육의 정치적 중립성이나 지방교육자치법상 정당의 선거관여행위 금지 등처럼 교육은 정당과 거리를 두어야 한다는 인식때문에 정당의 지원금을 받을 수 없도록 하여, 막대한 선거비용 조달을 후보자 개인의 역량 문제로 두고 있다.
- 또한 교육감 후보는 상대적으로 후보의 인지도 부족과 후보지원 조직력 한계, 주민들의 교육감후보에 대한 관심도 저하 등으로 후원금 모금이 쉽지 않다. 후원금 모집도 후보등록 개시부터 투표일 직전까지만 모금할 수 있다.

〈표2〉 선거비용 후원금 모금액 및 선거보전액 (단위: 천원)

구분	시도	선거비용 제한액	후보자				교육감 선거비용 보전액
			시도지사 후원회	후원금 모금액	교육감 후원회	후원금 모금액	
2010년	서울	3,857,000	오세훈	1,264,974	곽노현	214,841	3,487,491
	부산	1,626,000	허남식	684,967	임혜경	9,110	989,382
	대구	1,274,000	김범일	602,180	우동기	404,110	691,543
	인천	1,349,000	송영길	544,524	나근형	-	523,222
	광주	700,000	강운태	350,000	장휘국	22,850	604,264
	대전	717,000	염홍철	352,424	김신호	143,096	549,007
	울산	594,000	박맹우	281,870	김복만	6,500	415,458
	경기	4,073,000	김문수	1,980,563	김상곤	321,854	3,769,276
	강원	1,309,000	이광재	221,281	민병희	14,175	1,017,214
	충북	1,313,000	이시종	119,450	이기용	191,750	971,324
	충남	1,454,000	안희정	563,405	김종성	233,930	1,242,174
	전북	1,403,000	김완주	537,340	김승환	69,474	1,144,343
	전남	1,420,000	박준영	537,530	장만채	211,620	1,308,208
	경북	1,630,000	김관용	542,740	이영우	-	1,042,936
	경남	1,791,000	-	-	고영진	52,710	1,446,980
	제주	490,000	우근민	244,989	양성언	101,406	227,974
		합계		8,828,237		1,997,426	1,997,426
2014년	서울	3,733,000	박원순	1,195,592	조희연	310,450	3,388,441
	부산	1,576,000	서병수	199,780	김석준	154,010	1,274,453
	대구	1,243,000	권영진	588,670	우동기	496,581	781,690
	인천	1,367,000	유정복	614,155	이청연	55,935	1,018,787
	광주	693,000	윤창현	273,070	장휘국	77,350	504,171
	대전	713,000	권선택	102,580	설동호	185,694	517,639
	울산	591,000	김기현	283,833	김복만	94,050	456,769
	경기	4,173,000	남경필	918,677	이재정	103,330	3,736,947
	강원	1,280,000	최문순	200,711	민병희	-	1,123,156
	충북	1,288,000	이시종	176,124	김병우	157,780	998,443
	충남	1,417,000	안희정	600,446	김지철	19,350	1,135,184
	전북	1,369,000	송하진	331,210	김승환	169,190	1,217,323
	전남	1,379,000	이낙연	245,080	장만채	688,429	1,170,555
	경북	1,592,000	김관용	551,570	이영우	65,210	1,223,679
	경남	1,764,000	홍준표	350,400	박종호	17,000	1,544,078
	제주	485,000	원희룡	241,960	이석문	35,680	308,744
	세종	258,000	이춘희	96,680	최교진	12,350	162,517
		합계		6,970,538		2,642,389	2,642,389

- 중앙선거관리위원회로부터 2010년, 2014년 지방선거 선거비용 제한액과 교육감 후보 별 후원금 모금액을 받은 자료에 따르면,
 - 정치자금법²⁾ 시도지사와 교육감 후보자 후원회는 선거비용 제한액의 50%까지 후원금을 모금할 수 있다.
 - 교육감 후보자는 인지도와 관심도가 적어 후원금 모금액이 시도지사에 비해 매우 낮은 수준이다. 당선자 기준으로 볼 때, 2010년 지방선거에서 교육감 전체 후원 모금액은 시도지사 전체의 22.6%였고, 2014년 지방선거는 37.9%였다.
- 한편, 교육감 후보도 선거비용을 보전받을 수 있는데³⁾ 15%이상 득표할 경우 선거비용 전액을 보전받고, 10~15% 득표자는 선거비용 반액을 보전받을 수 있다.
 - 그러나 선거비용을 보전받더라도 후보자 개인이 그외 막대한 선거비용을 책임져야 하고, 가짜 영수증 발행 등 선거비용을 부풀려 받으려는 유혹에 흔들리게 된다.
 - 더군다나 군소후보 난립이 심각한 교육감 선거 특성상 선거비용마저도 보전받지 못하는 후보자는 재정 위기감에 당선유력 후보자들과 후보사퇴를 전제로 한 금품수수 등 부당거래에 손을 뻗치게 된다.
- 이러한 이유로 교육감은 선거과정 또는 선거이후 보전금 신청과정, 그리고 당선된 후에도 각종 비리에 휩싸이게 된다.

〈표3〉 직선제 시행 이후 교육감 비위행위

이름	시도	입기	비리 내용
김상만	울산	' 07.12~' 10.6 교육감직 유지 (벌금형)	〈공직선거법 위반(가족)〉 교육감 재선거 돕던 친아들이 불법 문자전송
권정호	경남	' 07.12~' 10.6 벌금형	〈공직선거법 위반〉 교육감선거 과정에서 상대 후보에 대한 허위사실 유포
오제직	충남	' 08.7~' 08.10 교육감직 상실 (벌금형)	〈뇌물/공직선거법 위반〉 교직원으로부터 인사청탁 뇌물수수, 공무원 동원해 선거홍보물 작성지시 등
공정택	서울	' 08.8~' 09.10 교육감직 상실	〈공직선거법 위반〉 부인이 관리해 온 차명예금을 재산신고에서 빠뜨린 혐의

2) 정치자금법 제12조(후원회의 모금·기부한도)

5. 지방자치단체장후보자후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액

3) 공직선거법 제122조의2(선거비용의 보전 등) ①...이 법의 규정에 의한 선거운동을 위하여 지출한 선거비용을 공고한 비용의 범위안에서...선거일후 보전한다.

1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거

가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15 이상인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 전액

나. 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액

김신호	대전	(벌금형) ' 09.1~' 10.6	〈사전선거운동〉 교육감 재선거 후보 등록 앞두고 학교 운영위원들에게 지지 호소
		교육감직 유지 (벌금형)	
곽노현	서울	' 10.7~' 12.9	〈지방교육자치법/공직선거법 위반〉 후보단일화 과정에서 상대 후보에게 금품과 자리 제공한 후보매수 행위
		교육감직 상실	
나근형	인천	' 10.7~14.6	〈뇌물수수죄〉 교육청 직원들로부터 14차례에 걸쳐 금품 수수, 승진 대상자 근무성적평정 조작
		징역 1년6개월	
김종성	충남	' 10.7~' 13.4	〈위계에의한공무집행방해〉 충남교육청 교육전문직 공개전형에서 특정 교사들에게 논술·면접평가 문제 사전 유출한 혐의
		징역 3년	
장만채	전남	' 10.7~현재	〈횡령〉 2010 출마 전, 순천대 총장 시절 업무추진비 횡령
		교육감직 유지 (벌금형)	
이청연	인천	' 14.7~현재	〈뇌물〉 학교법인 시공권 관련 건설업체로부터 금품수수 〈불법 정치자금〉 선거에서 선거홍보물 제작업자와 유세차량업자에게 계약을 대가로 불법 정치자금 수수
		2017.2 1심, 징역 8년 벌금 3억원	
김복만	울산	' 10.7~현재	〈뇌물〉 학교시설 공사 관련 특정 업체로부터 청탁 금품수수 〈지방자치교육법 위반〉 2010선거 당시 인쇄물·현수막 납품업자와 짜고 실제 비용보다 부풀려 선거비용 과다 보전
		2017.5 2심 선고 당선 무효형	
문용린	서울	' 12.12~' 14.6	〈공직선거법 위반〉 보수 단일후보 내용의 홍보물 만드는 등 허위사실 공표
		교육감직 유지 (벌금형 선고유예)	
조희연	서울	' 14.7.1~현재	〈공직선거법 위반〉 교육감 선거에서 경쟁 후보에 대한 허위사실 공표
		교육감직 유지 (벌금형 선고유예)	
이석문	제주	' 14.7.1~현재	〈공직선거법 위반(가족)〉 친아들이 공무원 신분으로 SNS상에 교육감 예비후보 자료 올려 불법 선거운동
		교육감직 유지 (벌금형)	
김병우	충북	' 14.7.1~현재	〈지방자치교육법 위반〉 호별 방문 위반, 기부행위 및 사전선거운동
		교육감직 유지 (벌금형)	

※ 베리타스알파 기사 '고개드는 교육감 직선제 폐지론..이청연 교육감 법정구속' (2017.2.13)에서 보람

2. 주민대표성 문제, 후보자 난립

- 선거에서 가장 능동적으로 적극적으로 활동하는 집단이 정당인데, 지방교육자치법에 의해 교육감 선거는 정당공천이나 후보자의 정당표방이 금지되어 있어, 후보 개인의 조직력으로 선거를 이끌어가는 게 매우 어렵다. 특히 지방선거로 동시에 진행되다 보니 주민들의 관심도가 시도지사 후보에게 집중되어, 상대적으로 교육감 후보들이 선거 과정에서 두각을 나타내기 힘들다.
- 또한 정당무공천으로 후보등록이 이루어지기 때문에 후보들이 난립하게 되고, 후보자

수가 많아져 유권자 입장에서는 후보자 면면을 파악하기가 쉽지 않다. 이념적으로 비슷한 성향의 후보들이 단일화를 추진하게 되는데, 그 과정에서 후보지지 세력간 갈등, 금품 거래나 후보자 매수 등의 문제가 발생하고 있다.

- 교육감 후보가 누구인지 잘 모른채 선거를 치르는 문제는 지난 선거결과가 증명하고 있다. 2007년 12월 19일 제17대 대통령선거와 동시에 실시된 4개 시도 교육감 선거에서 대통령 선거 당선자의 소속정당기호와 동일한 기호 2번이 모두 당선되었으며, 2010년 동시 지방선거에서도 시도지사 당선자의 기호와 교육감 당선자의 투표용지상의 번호 순서를 살펴보면 일치하는 곳이 부산, 인천, 대전, 울산, 충북, 전남, 경북 등 7곳에 이르렀다.⁴⁾

- 현재, 후보자의 투표용지 게재순위는 순차적으로 바꾸어 표기되는 순환배열 방식으로 바뀌었지만, 지역 유권자의 깜깜이 투표 및 이로 인한 주민 대표성에 대한 문제는 여전히 상존하고 있다.

3. 선거의 이념정치화, 당선 후 지자체장과의 갈등

- 후보자 난립과 후보 인지도 제고의 어려움, 후보자 간 교육정책 대결의 상실은 결국 후보자가 특정 이념세력 또는 이익집단과 손을 잡는 것이 교육감 선거에서 더 유리해지는 상황을 만들게 된다. 그래서 실제 후보단일화 과정도 비슷한 이념·정치 성향 중심으로 이루어져 왔고, 유권자도 자신의 이념·정치 성향에 따라 후보자 선호도가 달라졌다. 그렇게 당선된 교육감은 지지세력에 대한 일종의 빚을 지게 되기 때문에 특정 이념·정치 성향의 교육정책을 펼칠 수밖에 없다.
- 교육감과 지자체장은 동시 선거를 통해 같은 기간의 임기를 갖는데, 문제는 교육감과 지자체장의 이념·정치 성향이 엇갈리는 경우 심각한 갈등을 낳게 된다. 무상급식 사태와 누리과정 예산 재정분담을 둘러싼 대립이 대표적인 사례이다. 교육감직선제 시행 이후 집행기구로서의 지자체와 교육청이 협력적인 동반자에서 점차 반목과 대립 구도로 점철되고 있다.

4 주요국의 교육감 선거제도

- 주요국의 교육감 선출방식은 나라마다 일반행정과 교육행정이 어떤 관계이냐가 중요하다. 각 나라의 중앙-지방정부 구조, 지방자치 및 분권 수준, 역사와 전통 등에 따라 그 환경이 다를 수 있지만, 주로 일반행정과 교육행정이 통합되어 있으면 지자체장이

4) 박명호·이익주, '한국형 교육감 선임제도의 모색을 위한 시론', 정치정보연구 제18권1호, 2015년, 227면

나 교육위원회가 교육감을 임명하는 경우가 많다. 분리된 경우에는 임명 또는 주민직선제로 교육감을 선임하고 있다.

- 일본, 영국, 독일, 핀란드 등은 일반행정과 교육행정이 통합되어 있으며 교육감 임명제를 택하고 있다. 일반행정과 교육행정이 분리된 프랑스도 대통령이 임명하고 있다. 미국은 36개 주에서 주지사 또는 교육위원회가 임명제를, 14개 주에서 교육감직선제를 시행하고 있다.
- 반면, 우리나라는 역사적으로 교육행정과 일반행정이 분리된 지방교육행정체제를 구축해왔고, 프랑스처럼 대통령이 교육감을 임명해오다가 1991년 간선제, 2006년 직선제로 선출방식이 변화되었다.

〈표4〉 주요국 교육감 선출방식

국가	일반, 교육 행정 관계	선출방식	주요 내용
일본	통합	임명제	교육장은 지방공공단체장이 선임한 교육위원 중에서 의회 동의를 얻어 임명. 교육위원회는 지방교육관계 사무 집행기관이고, 교육장은 교육위원회 사무국장 역할 수행. (' 48~' 56년 주민직선제, 현재 임명제로 전환)
영국	통합	임명제	지방의회가 지방자치와 관련하여 모든 권한을 가지고 있고, 기초단위에서 교육국장(교육감) 임명. 기초단위에서만 교육감제도 운영.
프랑스	분리	임명제	지방교육 관할하는 국가교육행정구역으로서 '아카데미'를 두고, 교육감은 각 아카데미의 수장 역할. 교육감은 대학교수 중에서 내각의 추천을 받아 대통령이 임명.
독일	통합	임명제	주단위의 자치적 성격이 강하며, 주정부마다 교육행정체계의 조직 및 구성이 다름. 주지사가 주교육부 장관을 임명, 주교육부 장관이 주단위 지방교육청장 임명.
미국	주마다 다름 (통합, 분리)	교육위원회 임명: 24개주 주지사 임명: 12개주 교육감직선제: 14개주	주지사·주교육감·주교육위원회의 조직과 구성은 주에 따라 다름. 미국 일부 주에서 실시되는 교육감직선제는 정당선거와 비정당선거가 있는데, 비정당선거는 후보의 정당 소속을 금지하는 것이 아니라 투표용지에 소속정당을 기재하지 않는 방식. 러닝메이트제도는 부지사가 주지사의 러닝메이트로 출마하고, 당선된 부지사가 주정부 교육위원회에서 교육감의 역할 수행.

※ 참고자료: 국회입법조사처, '교육감 선거제도의 쟁점과 과제', 이슈와 논점, 2013년3월.
박명호·이익주, 앞의 논문, 2015년, 221면.
한국공법학회, '교육감 선출제도의 개선방안에 관한 공법학적 연구' 용역보고서, 2011년, 164면.

5 직선제 이후 국회 개정 논의

- 교육감 간선제가 시행되던 시절, 교육위원회, 학교운영위원회와 교원단체, 학교운영위원회 전체 등 선거인단 구성 변화를 시도해왔다. 주민대표성 문제, 선거인단의 비리와 매수 등 심각한 선거비리가 발생했기 때문이다. 결국 이를 해결하고 지방자치 활성화 취지를 살리기 위해 직선제를 실시했지만, 막대한 선거비용과 이를 조달하기 위한 부정한 방법이 동원되어 여전히 그 폐해는 이어지고 있다.
- 이에 직선제 이후부터 국회에서도 주민직선제를 폐지하자는 지방교육자치법 개정 논의가 이루어졌다. 18대부터 20대 국회 현재까지 교육감 선거제도 관련 법안은 총 7개인 데, 이 중 4개 법안이 주민직선제 폐지 및 지자체장에 의한 교육감 임명이라는 내용을 담고 있다. 그리고 2개 법안이 지자체장-교육감 러닝메이트제를, 1개 법안이 시도별 교육감선출방식 선택제를 도입하자는 것이다.

〈표5〉 교육감 선거제도 개정 법안

구분	제안의원	제안일자	내용	심사
18대	정태근 1813067	' 11.8.30	교육감 및 교육의원 주민직선제 폐지, 교육감 및 교육의원을 광역자치의회 동의 얻어 광역자치단체의 장이 임명.	임기만료폐기
	장제원 1813072	' 11.8.31	정당이 교육감선거에 후보자 추천, 정당이 교육감 및 지자체장 후보자 추천한 경우 두 후보자 당선이 일치하도록 함.	임기만료폐기
19대	현영희 1907289	' 13.10.16	시·도지사는 후보자 등록을 할 때에 추천한 교육감후보자를 교육감으로 임명, 정무직공무원으로 보하도록 함.	임기만료폐기
	김학용 1909133	' 14.1.23	교육감 주민직선제 폐지, 시·도지사 임명제로 변경, 시·도지사는 교육감 임명 전 지방의회의 인사청문 거치도록 함.	임기만료폐기
	윤재옥 1915298	' 15.5.28	교육감 직선제를 폐지, 시·도지사가 시·도의회 동의 얻어 임명.	임기만료폐기
20대	김학용 2000669	' 16.7.5	교육감 주민직선제 폐지, 시·도지사 임명제로 변경, 시·도지사는 교육감 임명 전 지방의회의 인사청문 거치도록 함.	소관위 접수
	이은재 2005581	' 17.2.10	주민직선제, 시도의회 동의거쳐 시도지사가 임명, 러닝메이트 방식을 시·도별로 조례로 정해 교육감 선출 또는 임명.	소관위 접수

6 교육감직선제에 대한 현재 결정

- 교육감 이념성향에 따라 정책방향이 오락가락하고, 교육부-지자체-교육청 간 갈등이 격화되고, 교육감이 부정선거와 비리로 중도사퇴하는 등 교육감직선제 시행 이후 교육

현장의 혼란이 가중되어 갔다. 이에 2014년 한국교총은 교육감 직선제를 명시한 지방 교육자치법 제43조⁵⁾에 대해 헌법소원⁶⁾을 제기했다.

- 교총은 헌법소원심판청구서에서 교육감 직선제가 학생의 교육받을 권리(수학권), 교사·교원의 가르칠 권리(수업권), 학부모의 자녀교육권·평등권, 교육자·교육전문가들의 공무담임권 등을 침해한다고 밝혔다.

○ 이에 대해 헌재(2014헌마662)는 2015년 11월 “심판대상조항은 지방교육자치제도를 보장하기 위하여 교육감 선출에 대한 주민의 직접 참여를 규정하고 있을 뿐이지, 그 자체로서 청구인들에게 어떠한 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이라는 불이익을 초래한다고 보기 어렵다” 며 재판관 전원이 각하 결정을 내렸다.

○ 헌재의 결정문을 보면, 심판대상조항인 교육감을 직선제로 선출한다는 내용 그 자체는 “교육감을 선출하는 방식에 관하여 규정하고 있을 뿐” 이므로 기본권 침해와 관련성이 있다고 보기 힘들다는 것을 여러 차례 판시하였다.

(2014헌마662 결정문 中)

“선거에 의하여 선출된 교육감이 실제로 실시할 교육정책의 방향이나 구체적인 내용과는 아무런 관련이 없다”

“지방교육자치제도를 보장하는 하나의 방편으로서 교육감 선출에 대한 주민의 직접 참여를 규정하고 있을 뿐이다”

“심판대상조항 자체는 국민의 기본권과는 무관한 중립적인 조항이며, 청구인들에게 어떠한 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이라는 불이익을 초래한다고 보기 힘들다”

“설령 교육감이 주민의 선거로 선출됨으로써 교육분야에서의 전문성이나 자질보다는 대중적 인기나 사회적 지명도가 높은 인사가 교육감으로 선출되기 쉬워지고 이렇게 선출된 교육감의 교육정책으로 인하여 학생이나 학부모, 교사, 교원이 어떠한 영향을 받게 된다 하더라도 이는 간접적·사실적 영향에 불과하다”

“청구인들은 심판대상조항이 헌법 제31조 4항 소정의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 반한다고 주장하는바, 심판대상조항이 교육제도가 추구하여야 할 정신이나 이념을 훼손하고 있다는 주장으로서 기본권침해에 관한 주장이라고 볼 수 없다”

○ 비록 헌재는 교육감직선제가 위헌이 아니라고 판시했지만, 이 결정의 핵심내용은 교육감 직선제에 대한 옹고그름의 판단이 아니라 교육감 직선제라는 교육감 선출제도는 학생·학부모·교사 등의 기본권침해가능성을 인정하기 어렵다는 것이다. 그렇다면, 교육현장에서의 혼란과 호소를 받아들여 국회가 교육감 선거 제도 개선을 위한 법률 개정에서 적극 나서야 한다.

5) 제43조 “교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다”

6) 2014년 8월 14일 한국교총은 학생, 학부모, 교원, 교육감 선거 출마자 및 포기자 등 총 2451명으로 이뤄진 청구인단과 함께 헌재에 ‘교육감 직선제 위헌소송’을 청구했다.

7 교육감 선출방식 대안

- 교육감 선출제도에 대한 개선방안들은 이미 다양하게 논의되어 왔다. 앞서 주요국의 사례에서 일반행정과 교육행정이 통합된 구조에서 교육감 임명제를 채택하고 있는 점, 우리나라 교육감 선출방식의 역사가 임명제-간선제-직선제로 흘러왔다는 점, 지방분권과 지방교육자치의 활성화를 요구하는 시대분위기 등을 감안하면, 현재 교육감 직선제를 유지하면서 이를 보완·개선해 나가는 방향으로 대안을 찾아야 한다.
- 이에 후보 난립의 문제를 해결하고, 유권자가 후보자 특성을 보다 쉽게 파악하도록 하고, 후보자가 감당하는 선거비용을 절감할 수 있게 하고, 선거지원 조직력을 확보하기 위해서는 여러 선출방식 중에서 ‘시도지사 러닝메이트제’ 또는 ‘공동등록제’를 대안으로 생각할 수 있다.

구분	제도	내용	특징
직선제	주민직선제	현재와 같이 전체 주민이 직접 투표를 통해 선출	정당배제
	정당공천제	각 정당이 교육감후보자를 공천하고, 공천을 받을 후보자를 주민이 직접 투표를 통해 선출	정당과의 강한 연계 정당을 통한 선택
	정당표방제	후보는 특정 정당을 지지한다는 의사만 표명하고, 공천을 받지 않은 상황에서 주민이 직접 투표를 통해 선출	정당과의 약한 연계 후보자의 성향 파악
	시도지사 러닝메이트제	시도지사와 교육감이 한 팀으로 후보등록하고 주민이 이 팀을 대상으로 직접 투표하여 선출	정당과의 강한 연계 시도지사와 교육감의 파트너십
	공동등록제	시도지사와 교육감 후보가 동일 기호로 함께 선거운동을 하되, 주민이 각 후보에 대해 따로 직접 투표하여 선출	정당과의 약한 연계 후보자의 성향 파악
간선제	시도지사 임명제	시도의회에서 복수의 후보자를 추천하고 시도지사가 최종적으로 선택	시도지사가 임명최종결정권 보유
	시도의회 임명제	시도지사가 복수의 후보자를 추천하고 시도의회에서 최종적으로 선택	시도의회가 임명최종결정권 보유
	제한적 주민직선제	학부모, 교직원, 학교운영위원장, 사립학교관계자 등 교육계관련 인사들만 참여하여 선출	교육과 관련있는 자에게 제한적으로 선거권 부여
	단위학교 교육감 선출위원단제	단위학교 내에 학교운영위원회 및 교원단체 등으로 구성된 교육감선출위원단을 구성하여 선출	선거인단에 의한 간선제
선택제	시도별 선택제	각 시도 조례에서 선출방식을 선택	

※ 김혜숙, ‘지방교육자치제도 개선방안 연구’, 한국교육개발원, 2011, 53면.

- 시도지사 러닝메이트제는 정당의 후보자 추천심사과정 등을 통해 교육감 후보자를 사전에 평가할 수 있는 면에서 긍정적이고, 당선 후 시도지사와 교육감 간의 갈등을 줄임으로써 교육현장의 혼란 감소, 행정의 능률성 제고의 장점이 있다. 다만, 교육감

후보자가 당적을 보유하지는 않지만, 교육의 정치적 중립성 논란의 소지는 남게 된다.

- 공동등록형 주민직선제는 교육감 후보자와 시도지사 후보가 공동등록하여 동일한 투표기호를 부여받고, 공동으로 선거운동을 할 수 있다. 개별등록도 허용하며 현재의 주민직선제보다는 후보자 난립을 방지할 수 있다. 유권자는 시도지사 후보자와 교육감 후보자에 대해 별도로 투표하기 때문에, 현재 직선제의 유권자 선택권을 그대로 살리면서 후보자 선택에 도움을 줄 수 있다. 러닝메이트제 보다는 교육의 정치적 중립성 훼손은 약하다고 볼 수 있다.
- 현실적인 교육감 선출방안을 선택하는 문제는 민주주의 및 지방교육자치에 관한 헌법 원리에 적합하면서도 현행 교육감 직선제의 부작용과 문제점을 해결하는 데 적합한 제도적 장점을 가진 대안이 무엇인가 하는 문제로 귀결된다. 임명제와 간선제, 공동등록제와 러닝메이트 등 어느 대안도 민주주의, 교육자주, 지방자치라는 헌법상 가치를 모두 충분히 만족시키지 못하는 반면에, 그 수용이 불가능할 만큼 헌법원리에 어긋나는 것도 아니다. 이러한 관점에서 볼 때 우선 공동등록형 주민직선제를 단기적인 대안으로 하고 장기적으로 러닝메이트제로 이행하는 것이 바람직하다.⁷⁾

8 시사점

- 중앙선거관리위원회로부터 제출받은 자료에 따르면, 2010년 지방선거에서 교육감 후보자 56명에게 선거비용 총 530억 원을 보전했고, 2014년 선거에서도 59명에게 543억 원을 지급했다. 또한 교육감 당선자들 다수가 선관위가 제시한 선거비용 제한액에 가까운 보전액을 받은 것으로 나타났다. 사실 선거비용으로 처리할 수 없는 지출항목을 고려하면 실제 선거비용은 보전액을 훨씬 뛰어넘는다.
- 이런 이유로 후보자는 선거과정에서는 선거비용 부풀리기나 후보자 매수 행위 등 부당거래나 비위행위 등 유혹에 노출되고, 당선 이후에도 청탁·뇌물수수에 손을 뻗치게 된다.
- 정당무공천으로 후보등록이 이루어지다보니 후보들이 난립하고 이미 투입한 선거비용 때문에 후보사퇴도 쉽지 않게 된다. 그러나 유권자 입장에서는 후보자 면면을 파악하기 힘들고, 교육감 선거는 갈수록 이념정치 세력 대결로 점철되고 있다. 특정 이념정치 조직의 지원과 단일화가 선거 승패를 좌우하고, 교육감은 지원 세력을 의식을 교육정책을 펴게 된다. 교육감 직선제 시행 10년 동안 교육의 이념정치화 논란은 갈수록

7) 이종근, '헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제(諸)대안의 적실성 검토', 교육법학연구 제27권 3호, 2015, 179~180면.

심해졌다.

- 교육감 선출방식을 개선하려는 국회 논의도 있었지만, 법안 7개 중 4개가 임명제로의 회귀를 주장하고 2개 법안이 러닝메이트제를, 1개 법안이 시도별 선출방식 선택제 내용을 담고 있다.
 - 하지만, 다른 나라에서도 주로 일반행정과 교육행정이 통합된 구조에서 교육감 임명제를 채택하고 있는 점, 우리나라 교육감 선출방식의 역사가 임명제-간선제-직선제로 변천된 점, 지방분권과 지방교육자치의 활성화를 요구하는 시대분위기 등을 감안하면, 현재 교육감 직선제를 유지하면서 이를 보완□개선해 나가는 방향으로 대안을 찾아야 한다.
- 이에 주민직선제를 바탕으로 하는 ‘시도지사 러닝메이트제’ 또는 ‘공동등록제’를 대안으로 생각할 수 있다. 교육감 후보자와 시도지사 후보가 공동등록하여 동일기호, 공동선거운동이 가능케 하는 ‘공동등록제’를 먼저 시행하고, 이후 시도지사 러닝메이트제로 이행할 수 있는 방안을 제시한다.
 - 이로 인해 후보난립, 주민대표성의 문제를 어느정도 해소하고, 공동선거를 통해 교육감 후보자 개인이 감당하기 힘든 막대한 선거비용 부담을 덜어줄 수 있을 것이다.