지방자치 Focus
2014. 3
제 71 호

교육감의 위상과 선임방식의 개선방안

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

[목 차]

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 교육감의 위상과 문제점
Ⅲ. 교육감 직선제의 도입배경
Ⅳ. 교육감 직선제도에 대한 평가
Ⅴ. 교육감 선거방식의 개선방안

지방자치 FOCUS 제71호(2014. 3)

"본 글의 내용은 필자의 의견으로 한국지방행정연구원의 입장과 배치될 수 있음을 밝힙니다."

내용문의 인하대학교 이기우 교수
02-593-1964 / leekw@inha.ac.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7399)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr

교육감의 위상과 선임방식의 개선방안

이기우(인하대학교 교수)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

교육감의 위상과 선임방식의 개선방안

I. 문제의 제기

○ 국회에서는 2014년 6월 4일 지방선거를 앞두고 정치개혁특별위원회를 구성하여 2014년 2월 28일까지 활동을 하였으나 주요 논의사항인 교육감선거방식과 기초지방선거 정당공천배제 법안에 대한 논의를 하였으나 결론을 내리지 못함.

○ 이에 6월 지방선거에서 교육감 주민직선제도는 여전히 유지될 것으로 전망됨.

○ 2013. 5. 28 제정된 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 제2항에 의하면 '국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다'고 규정하고 있음. 이에 의하면 지방행정기관과 교육행정기관을 분리시키고 협조를 어렵게 하는 교육감선거는 하지 않는 방향으로 정책을 추진했어야 함.

○ 2006년 도입된 교육감 주민직선제도도 그 동안 실시 경험을 통하여 묵과하기 어려운 여러 가지 폐단이 나타나고 있음. 이를 개선하기 위한 입법적 조치가 필요함.

II. 교육감의 위상과 문제점

1. 헌법상 교육감의 위상

○ 헌법상 지방자치규정과 교육감의 위상(헌법 제117조, 제118조)

– 교육감의 선임방식을 어떻게 할 것인지를 논의하기 위해서는 먼저 교육감의 헌법적, 법률적 위상을 명확히 할 필요가 있음.

– 헌법상 교육감이나 지방교육행정기관에 대해서 명시적인 언급은 없음. 지방자치에 관련된 헌법상의 규정은 헌법 제117조와 제118조임.

– 제118조 제2항은 '…지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.'고 규정하고 있음. 헌법이 지방자치단체의 기관으로 헌법이

명시적으로 언급하고 있는 것으로는 지방의회와 지방자치단체의 장에 관한 것임.

– 교육감은 헌법상 보장되는 지방자치단체의 기관은 아님. 헌법이 예정한 지방자치단체의 기관은 의결기관으로 지방의회를, 집행기관으로 지방자치단체의 장임.

○ 헌법 제31조제4항과 지방교육행정기관의 구성

– 헌법 제31조 제4항이 규정하는 '교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성'이 지방교육행정기관의 구성에 영향을 미친다고 보는 견해가 있음 즉, 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립을 보장하기 위해서 지방교육행정기관이 일반행정기관으로부터 분리되어야 한다는 주장.

– 만약 이 주장이 타당하다면 지방자치단체의 교육행정기관뿐만이 아니라 국가의 교육행정기관도 대통령으로부터 독립된 별개의 교육행정기관이 되어야 한다는 결론이 됨. 왜냐하면 헌법 제31조 제4항은 지방자치단체는 물론 국가에도 영향을 미치기 때문.

– 국가교육행정기관의 분리 · 독립을 주장하지 않으면서 유독 지방행정기관의 분리와 독립만을 도출하려는 주장들은 논리적인 자기모순을 범하고 있다고 볼 수 있음. 따라서 헌법 제31조 제4항에 근거해서 지방교육행정기관의 독립을 요구하고 있다는 주장은 타당하지 않음.

– 또한 헌법 제31조 제4항으로부터 '교육자치'를 도출하는 것도 타당하지 않음. 헌법은 교육자치를 언급한 적이 없음. 교육자치라는 용어는 외국의 경우 교육행정청으로부터 학교의 자율성이라는 의미로 사용됨. 지방교육행정기관의 구성원리와는 무관됨. 우리 나라에서는 교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리를 위한 개념으로 왜곡하여 사용하고 있음.

○ 교육감의 위상에 관한 입법재량의 범위

– 지방교육행정기관을 형성함에 있어서 입법자는 매우 다양한 선택가능성을 갖고 있음.

– 입법례도 매우 다양.

• 교육행정기관을 별개의 지방자치단체로 구성하는 방안(미국, 스위스 일부지방)

• 교육행정기관을 지방자치단체장의 보조기관으로 규정(독일 등 대부분 국가)

2. 현행법상 교육감의 위상과 문제점

○ 정상적인 조직원리와 상충

– 지방교육자치에 관한 법률 제18조 제1항은 '시 · 도의 교육 · 학예에 관한 사무의 집행기관으로 시 · 도에 교육감을 둔다.'라고 규정하고 있음.

– 그 밖에 교육에 관한 교육감의 위상을 지방자치단체의 장과 유사하게 규정하고 이에 관한 지방자치단체장의 관여를 배제하고 있다는 점을 종합적으로 보면 교육감을 지방자치단체의 교육에 관한 최고 집행기관으로 보고 있음.

– 지방자치단체에는 두 개의 집행기관이 존재. 일반사무에 대해서는 지방자치단체장이 집행기관이 되고, 교육사무에 대해서는 교육감이 집행기관이 됨.

– 이로써 지방자치단체의 집행기관의 장은 2명이 됨. 몸통은 하나인데 머리가 두 개가 되어 정상적인 기관조직원리와 합치되지 않음.

– 헌법 제118조에서 지방자치단체의 집행기관으로 지방자치단체의 장만을 규정하고 있는데 법률로 교육감을 지방 교육사무에 대한 집행기관의 장으로 규정하고 지방자치단체장의 권한을 지방 교육사무에서 배제한 것이 헌법에 부합하는 지 여부에 대한 의문이 제기됨.

○ 업무중복과 비효율

– 지방자치단체의 일반행정과 교육행정은 매우 밀접한 관계 속에서 수행되므로 일반 행정사무를 수행하기 위해서 교육에 대한 고려를 해야 하고, 교육행정을 수행함에 있어서도 일반행정 을 고려해야 함.

– 예컨대, 평생교육에 대해서는 교육행정기관뿐만이 아니라 지방자치단체의 장도 광범위하게 관여함. 이로 인하여 양자 사이에 업무의 중복이 발생. 업무의 중복이 있으면 책임관계가 불분명해지고, 중복투자로 인한 비효율도 초래됨.

– 책임전가로 인한 무책임성도 문제됨. 교육감과 지방자치단체장이 서로 책임을 미루게 됨. 아무도 책임지지 않을 수 있음.

– 학교교육에 있어서도 일반행정과 교육행정은 매우 밀접한 관계가 있음. 학교의 위치선정이나 부지마련에 있어서 지방자치단체의 계획부서와 밀접한 관계가 있음. 학교의

통학로, 학교 소음, 학생안전, 학생들의 교외활동 등은 지방자치단체의 일반행정기관의 유기적인 협력을 필요.

- 학교교육은 지방의 정치, 경제, 사회, 문화에 의해 광범위한 영향을 받고 있어 이러한 문제에 대한 고려없이 지방교육을 생각하기 어려움.
- 만약 지방자치단체의 일반행정기관과 교육감사이에 협조가 이루어지지 않으면 학교는 지역에서 고립된 섬이 되어 정상적인 교육활동이 어렵게 됨.
- 양자 간의 협조관계는 교육행정을 위해서 뿐만 아니라 지방의 종합적인 발전을 추구하는 일반행정을 위해서도 매우 중요함. 지역발전의 핵심적인 요소를 이루는 것이 지역인재의 양성이다. 주민의 유치나 기업유치를 위해서도 교육은 매우 중요한 요소가 됨. 지역발전을 위해서는 교육을 빼놓고 생각하기 어려움.
- 그럼에도 불구하고 지역발전은 일반행정기관이, 교육은 교육행정기관이 칸막이를 치는 경우에 종합적인 지역발전은 어렵게 됨.

○ 교육행정과 일반행정의 대립과 갈등, 비협조

- 행정부서 간에 원만한 협조가 이루어 지지 않는 경우에는 상급기관에 의한 조정이 필요함. 예컨대 지방자치단체의 교통부서와 환경부서가 충돌하는 경우에 지방자치단체장이 조정을 할 수 있음.
- 그런데, 교육부서와 일반행정 부서 간에 갈등이 생기거나 협력이 되지 않는 경우에는 공동의 상급행정청이 존재하지 않아 조정이 불가능.
- 특히 지방자치단체의 장과 교육감이 서로 다른 교육정책을 갖고 있는 경우에는 양자 간에 심각한 갈등과 기능마비현상을 초래할 수 있음. 예컨대, 2010년 지방선거 이후 오세훈 전 서울시장과 곽노현 전 서울시교육감의 갈등과 대립으로 인한 기능마비는 좋은 예가 됨.

○ 지방교육역량의 분산

- 일반행정기관으로부터 교육행정기관을 독립시킴으로써 달성할 수 있는 긍정적인 기능으로 들 수 있는 것은 별로 없음. 양자를 통합하는 경우에 교육에 대한 투자가 줄어들 것이기 때문에 교육에 대한 투자를 유지하고 늘리기 위해서 양기관을 분리해야한다는 주장이 있음.
- 현재 지방교육청 예산의 대부분을 중앙정부와 시 · 도로부터의 이전재원에 의존하고 있음.

2010년을 기준으로 살펴보면 이전재원이 차지하는 비중이 89.4%(중앙: 70.9%, 일반자치단체: 18.5%)이고, 시 · 도 교육행정의 자체수입은 6.4%에 불과(2010년 기준).

- 이런 상황에서 교육감이 독자적으로 교육에 대한 재원을 더욱 확대한다는 것은 사실상 불가능함.
- 주민들의 교육에 대한 관심이 매우 높은 현실에서 지방자치단체장이 교육에 대한 책임을 지는 경우에 교육에 대한 투자비중이 현재보다 늘어나기는 쉬워도 줄어들기는 어려울 것. 그렇다면, 지방교육발전을 위해서는 일반행정기관과 지방교육행정기관이 가진 교육자원을 총동원하여야 함.
- 이를 위해서는 지방자치단체장과 교육감사이의 칸막이는 허물어 양자사이의 갈등과 대립으로 인한 소모를 줄이고 역량을 결집하도록 하여야 함. 즉 지역교육자원을 집결시켜 지방교육을 발전시키기 위해서는 교육행정기관과 일반행정기관의 통합이 오히려 바람직함.

3. 소결

- 교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리시켜야 한다는 헌법적 논거는 없음. 지방교육행정기관을 어떻게 구성할 것인지는 입법정책의 문제임. 외국의 입법례를 살펴보아도 다양한 제도를 가지고 있음.
- 지방자치단체에 교육감과 지방자치단체장이 두 개의 집행기관이 되어 서로 칸막이 행정을 하는 것은 어느 모로 보아도 득보다는 실이 현저하게 많음.
- 문제를 해결하기 위한 근본적인 방안은 두 개의 집행기관을 하나로 통합하는 방안임. 즉, 대부분의 국가들이 채택하고 있는 것처럼 지방자치단체의 교육행정기관을 지방자치단체의 보조기관으로 하거나 지방자치단체의 외청으로 설치하도록 제도를 개선하는 것이 바람직함.
- 2013.5.28 제정된 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 제2항에서 '국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다'라고 규정한 것은 지방교육행정기관의 구성에 관하여 해방 이후 지금까지 지속되어온 60년간의 교육논쟁을 입법적으로 정리하여 종지부를 찍은 것이라고 볼 수 있음.

Ⅲ. 교육감 직선제의 도입배경

- 교육감 선출방식에 대해서는 모든 방법을 다 실험해 보았다고 할 정도로 변천이 많았음.
- 1991년 지방자치가 부활한 이후에도 교육위원회에서 선출하는 방식, 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 교육감선거인단에 의한 선출, 학교운영위원 전원으로 구성되는 교육감선거인단에서 선출하는 방식 등을 도입해 보았으나 선거인단이 학교운영 위원회로 되어 있어 주민대표성이 희박하고, 선거의 부작용으로 편 가르기, 특정 교육세력의 지나친 영향력 등의 문제가 지적되어 개선 방안을 모색.
- 지방교육자치제도의 개선을 위한 과제는 노무현 정부 하의 정부혁신지방분권위원회에서 추진. 정부혁신지방분권위원회 소속하에 지방교육자치제도개선 특별위원회가 구성되어 교육 자치제도에 대한 전반적인 개선안을 만드는 과정에서 교육감선거제도의 개선문제가 포함됨.
- 정부혁신지방분권위원회에서는 교육감선거에 대해서 1)주민직선제를 도입하는 방안 2)지방자치단체장의 러닝메이트로 교육감이 출마하도록 하여 주민이 직선하는 방안 3)시 · 도지사가 교육감을 임명하는 방안 4)당시 현행제도를 유지하는 방안을 두고 검토를 하고 여론을 수렴.
- 교육감협의회와 교육 관련 단체들은 대체로 교육감 주민직선제도를 선호하였으나 일반 시민단체들은 시 · 도지사와 교육감의 협력이 더 어려워질 수 있다는 우려를 표명.
- 정부혁신지방분권위원회에서는 4가지 방안이 모두 장단점이 있고 찬성과 반대가 상반되기 때문에 당해 지방자치단체의 조례로 이를 정하도록 하는 방안을 제안.
- 지방자치의 특색을 살려 제도의 다양성과 위험의 분산을 위하여 지방마다 조례로 결정할 수 있도록 하려는 취지였음.
- 정부혁신지방분권위원회에서는 교육감 선임방식을 조례로 결정할 것을 주장하였으나 수용되지 않았고, 정부에서는 교육감 직선제를 추진, 교육감 주민직선제도를 내용으로 하는 지방교육자치에 관한 법률 개정안이 2006년 12월 7일 국회에서 통과.

Ⅳ. 교육감 직선제도에 대한 평가

1. 긍정적인 평가

– 교육감에 대한 주민직선제를 도입한 것이 대한 긍정적인 평가로는 종래 학교운영위원회 위원에 의한 선거보다는 주민대표성이 강화되고, 좁은 선거인단에 의한 선거보다는 선거부정이나 비리가 줄어들 것이라는 주장이 있음.

2. 부정적인 평가

○ 변별력 없는 후보의 난립
– 교육감 선거에 변별력이 없는 후보자들이 난립하고, 후보자들의 지명도가 떨어져 유권자의 입장에서는 어떤 후보가 어떤 정책과 교육철학을 가지고 있는지 변별해 내기 어려움.
– 유권자들이 후보자를 알 수 없는 상황에서 투표용지의 배치순서에 따라 투표를 하는 '줄 투표' 현상까지 나타남. 8명의 지방공직자를 선출하는 동시선거를 실시함으로써 문제가 가중됨.
– 변별력이 없는 후보들이 난립을 하다 보니 후보단일화라는 정치공학적인 방식을 거쳐 언론의 주목을 받고 유권자들의 관심을 끌어서 당선되고자 하는 양상이 벌어져 그 과정에서 후보자들이 담합하여 중도에 사퇴하는 사례가 빈발하고, 후보자 매수에 관한 선거법 위반 문제가 제기되기도 함.

○ 교육감 선거의 이념과잉
– 교육감을 주민이 직접 선출하면서 교육가치관의 충돌이 여과없이 극단으로 치우치는 경향이 나타나고 있음. 지난번 교육감 선거에서도 '전교조'로 상징되는 교육이념과 '반전교조'로 상징되는 교육이념이 아무런 완충장치 없이 극단적으로 충돌. 교육계뿐만 아니라 주민 전체를 양 진영으로 대립시키고 있음.
– 이로 인해 교육에 있어서 가치의 다양성과 다른 가치에 대한 관용과 조화가 실종될 수 있는 위기에 처할 수 있음. 교육에 있어서 이념과잉은 교육의 황폐화를 초래할 우려가 적지 않음

○ 지방자치단체장과 교육감의 갈등구조

– 교육감을 주민이 직접 선출하고 지방자치단체장도 주민이 직선함으로써 교육감과 지방자치단체장이 같은 정책성향을 가진 경우에는 그런대로 협력관계가 이루어질 수도 있으나 2010년 지방선거 이후 경기도나 서울시처럼 교육감과 시 · 도지사처럼 서로 정치적 성향을 달리 하는 경우에는 협조관계는커녕 사사건건 대립을 하게 됨. 무상급식과 같은 하나의 문제를 두고 한치의 양보도 없는 대립각을 세우게 되면 결국 주민들이 피해를 보게 됨.

○ 선거비용 과다로 선거부정 내지 교육비리의 위험

– 교육감 선거는 막대한 선거비용으로 인하여 부정의 소지가 증가. 선거비용을 조달하기 위한 부담은 결국 당선된 다음에도 차기 선거비용을 마련하기 위한 교육비리로 이어질 소지를 높이고 있음. 지방교육행정의 수장이 선거비리로 교도소의 문을 들락거리도록 만드는 것은 학생들에게 매우 비교육적임.

○ 교육의 정치화

– 교육감 선거가 정치적 중립을 보장하는데 기여하는지 여부도 검토해볼 필요가 있음. 교육감을 시 · 도의회나 시 · 도지사가 임명하면 안된다는 논리 중 하나로 교육의 정치적 중립성을 들고 있으나 선거행위 자체가 고도의 정치적 행위이기 때문에 교육감을 따로 주민이 직접 선출한다는 논리는 설득력이 없음. 교육감 선거를 실시하면서 정치적 중립을 논의하는 것 자체가 모순.

○ 덕망있는 교육전문가의 출마 기피

– 덕망있는 교육전문가들은 혼탁한 선거판에서 몸을 더럽히는 것을 원치 않아 출마를 기피하는 경향이 있음.

Ⅴ. 교육감 선거방식의 개선방안

– 교육감 선거방식의 개선에 대해서 여러 가지 방안이 학계와 시민사회, 국회에서 제안되고 있음. 제안된 대안 중에서 장단점을 비교해서 가장 부작용이 적고 긍정적인 효과가 큰 방안을 채택하는 것이 바람직함.

1. 시 · 도지사에 의한 교육감 임명제

– 대부분의 국가에서 지방교육행정기관의 수장은 지방자치단체장이 임명하고 있음.
– 교육감 임명제는 지방교육문제의 종합적인 해결, 지방교육문제에 관한 정치적 책임의 명확화, 일반지방행정과의 협조체제 구축, 비용의 절감 등에서 교육감을 주민이 직접 선출하는 것보다 장점이 많은 대안임. 또한 교육에 관한 식견과 덕망이 높은 분을 시 · 도지사가 추대하여 교육행정의 수장을 맡기는 방법으로 임명제를 생각할 수 있음.
– 지방자치단체장이 교육감으로 누구를 모시고 어떤 성과를 내는지 여부는 단체장의 정치적 평가의 중요한 부분을 차지할 것이므로 지방자치단체장은 자신과 정책방향을 같이 하는 최고의 인선을 하려고 노력하게 됨.
– 교육감을 임명하는 경우 정치적 중립성을 해할 우려가 있다는 주장이 있을 수 있으나 교육행정이 정치바람을 가장 많이 타게 하는 제도가 교육감 직선이라는 점을 감안하면 교육감을 임명하는 제도는 오히려 교육행정 전체가 정치바람에 직접 부딪히는 것을 막고 완충시키는 방안이라고 볼 수 있음.
– 지방의 교육역량을 결집하고, 지방교육에 대한 총체적인 책임을 시 · 도지사에게 물음으로써 정치적인 책임을 명백히 할 수 있는 제도라고 할 수 있음.
– 지방자치단체장인 시 · 도지사가 주민직선에 의해서 선출되므로 이들에 의해서 임명되는 교육감은 충분히 민주적인 정당성을 가지게 됨. 절차도 가장 간편하고, 비용도 적게 든다. 또한 선거판에 나서기를 꺼려하는 덕망있고 존경받는 교육전문가를 추대해서 지방교육을 맡길 수 있는 선임방식.

– 다만, 교육감의 정치적인 중립성을 해한다는 비판이 제기될 수 있으나 사실과 부합되지 않음. 정당이 개입하는 선거에 의해 당선된 시 · 도지사가 교육감을 선임하는 것은 교육의 정치적 중립을 해한다는 주장이 있으나, 교육부장관도 정당이 관여해서 당선된 대통령이 임명하면 안된다는 결과가 될 것.
– 선거가 가장 정치적인 행위라는 점을 감안하면 교육감을 뽑는 선거 자체가 교육의 정치적인 중립을 가장 해함.

2. 공동등록제

– 지방자치단체의 장이 입후보함에 있어서 교육감을 누구로 할 것인지를 미리 등록하도록 하고, 당선된 이후에는 공동등록한 사람을 교육감으로 임명하도록 하는 방안임.
– 지방자치단체의 장이 누구를 교육감으로 할 것인지를 주민에게 제시하고 주민들이 투표를 결정함에 있어서 고려하도록 한다는 점에서 교육감에 대한 민주적 정당성을 높이고, 선거로 인한 폐단을 없앤다는 점에서 장점이 있음.
– 다만, 교육감으로 공동등록한 자에게 유고가 발생한 경우에 후임자를 어떻게 할 것인지가 문제될 수 있음. 이런 경우에 대비해서 시 · 도지사 등록시에 교육감으로 임명할 자를 공동으로 등록하도록 하고 순위를 정해 1~2인을 예비로 등록하는 방안도 생각할 수 있음.

3. 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체장이 교육감을 임명

– 이 방안도 임명제의 장점을 살리되 민주적인 정당성을 보강하기 위한 방안이라고 볼 수 있음.
– 하지만 민주적 정당성의 면에서 충분하지만 앞의 공동등록제에 비해서 선거와는 별도로 동의절차를 거쳐야 한다는 점에서 절차가 복잡. 주민이 직접 정당성을 부여하는 대신 주민대표에 의해 간접적으로 정당성이 부여되어 민주적 정당성도 낮은 편.
– 지방자치단체장과 지방의회 간의 갈등이 있는 경우에는 교육감이 임명되지 못하고, 교육감이 정쟁의 희생이 될 우려도 있다는 점에서 공동등록제보다는 문제가 많음.

4. 교육감과 시 · 도지사의 러닝메이트제도

- 시 · 도지사가 출마를 하면서 교육감 러닝메이트를 지정을 해서 주민의 선택을 받도록 하는 제도. 임명제는 지방자치단체장이 선거로 당선된 후에 교육감의 인선을 맡기는 것에 비하여 러닝메이트제도는 입후보단계에서 교육 분야를 함께 책임질 후보자를 미리 선정하도록 하여 주민들이 투표의 기준으로 삼을 수 있도록 하자는 취지의 방안임.
- 교육감을 임명하는 방안이 교육감과 시 · 도지사의 교육정책을 4년마다 사후적이고 총체적으로 평가하는 것인데 비하여 러닝메이트제도는 지방자치단체장 후보와 교육감 후보자가 연계하여 주민에 의한 사전평가를 받도록 하는 방안임.
- 교육감 러닝메이트제도는 교육감 주민직선제와 교육감임명제의 절충적인 선임방안이라고 볼 수 있음. 이 방안은 시 · 도지사 후보자가 교육전문가를 추대해서 러닝메이트로 출마하는 제도이므로 학식과 덕망이 높은 분들도 선거에 의한 상처를 덜 받고 거론될 수 있고, 교육의 이념적인 성향에 어느 정도 완충적인 여과장치가 될 수 있음.
- 다만, 한편으로 교육감으로 지명을 받은 러닝메이트가 지방단체장 선거운동에도 함께 뛰어들게 됨으로써 교육행정에 대한 정치바람이 직접 미칠 수 있다는 점에서 문제가 있음.
- 또한 시 · 도지사와 러닝메이트로 당선된 교육감이 임기 중에 유고가 생긴 경우에 어떻게 할 것인지에 대한 대책이 명확하지 않다는 점도 문제가 됨.

5. 시 · 도지사 제청으로 대통령이 임명하는 방안, 기타 방안

- 일부에서는 국가에서 임명하도록 하자는 방안도 주장되고 있음. 이 방안은 교육감 선거로 인한 여러 가지 부작용을 방지하고 절차적으로 간편하다는 장점은 있으나 지방자치원 원리 내지 교육의 지방분권을 규정한 헌법 제117조 제1항과 관련하여 헌법문제가 제기될 수 있음. 즉, 지방자치단체의 인사권을 과도하게 침해하여 위헌이라는 주장이 나올 수 있음.
- 지방자치의 원리상 문제가 될 수 있으나 현재의 직선제도보다는 부작용이 적은 방안이라고 볼 수 있음.

6. 제한적 직선제, 기타

- 일부에서는 직선제의 폐단을 시정하기 위해 선거인단의 범위를 축소하여 교육에 관련된 자들이 교육감을 직접 선출하는 방안을 제시함. 교사, 학부모가 참여하는 선거를 하자는 것인데 선출된 교육감에 대한 민주적 정당성이 문제될 수 있음.
- 또한 제한선거로 인한 헌법적 문제도 발생할 수 있음. 무엇보다도 교육감은 전 주민을 대상으로 하는 평생교육에도 관련된 만큼 이들을 배제하고 교육관계자들만 참여하는 것이 선거의 평등을 해한다는 비판을 면하기 어려움.
- 그밖에 교육감 간선제도를 제안하는 의견도 있으나 그동안 간선제도가 수많은 문제를 야기하여 직선제도로 바꾸었다는 점을 감안하면 교육감 간선제도는 더 이상 채택할 수 있는 방안이 아니라고 봄.

7. 교육감 선임방식 개선 대안들에 대한 종합적인 평가

- 현재의 직선제도는 교육감을 정치교육감, 비리 · 부패교육감, 포퓰리즘 교육감으로 전락시키고, 교육계 전체를 편 가르기 하여 이념과잉상태를 초래하고 있으므로 폐지하는 것이 바람직함.
- 고려되는 대안들 중에서 가능하면 교육감을 선거판에 세우지 않는 방안을 채택하는 것이 바람직함. 선택가능한 대안으로는 교육감을 시 · 도지사가 임명하는 방안, 교육감예정자를 시 · 도지사 후보등록시에 공동등록하는 방안, 시 · 도지사가 제청하여 대통령이 임명하는 방안 등이 이에 속함. 그 중에서 시 · 도지사가 교육감을 임명하는 것이 가장 근본적인 개선방안으로 교육과 자치행정의 원리에 가장 부합함.
- 임명제가 사실상 어려운 경우에 러닝메이트제도의 도입을 고려할 수 있음. 러닝메이트제도는 현행 주민직선제보다는 개선된 방안이지만 선거로 인한 폐단은 여전하다는 점에 한계가 있음. 지방자치단체장과 교육감의 협력관계를 구축하고 갈등구조를 극복하는데 기여.

교육감의 위상과 선임방식의 개선방안

교육감 선임방식의 장단점

구 분		장 점	단 점	비 교
임명제	시 · 도지사 임명제	▶ 책임 강화 ▶ 협력 강화 ▶ 절차 간편	–	대다수 국가 채택
	공동등록제	▶ 책임 강화 ▶ 협력 강화	▶ 추가 절차	–
	지방의회동의 시 · 도지사 임명	▶ 책임 강화 ▶ 협력 강화	▶ 추가 절차	–
	국가임명제 (시 · 도지사 추천)	▶ 책임 강화 ▶ 협력 강화	▶ 추가 절차 ▶ 자치권 제한	일부 국가 채택
직선제	러닝메이트제	▶ 협력 강화	▶ 비용 과다 ▶ 이념 과잉 ▶ 정치화	–
	현행	–	▶ 비용 과다 ▶ 이념 과잉	극히 일부지역 채택
	주민직선제	–	▶ 교육 정치화 ▶ 칸막이 행정	–

참고문헌

강인수/김성기. 교육감선출제도 개선방안 연구. 교육행정학연구. Vol. 23. No.2. 2005. 261-280 고전. 교육감선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단연구. 교육법연구 제22권 제2호. 1-22

김신복. 교육자치와 지방자치는 다르다. 교육개발. Vol.30 Nr.6 2003. pp.45-49

김용일. (2012). 교육감주민직선제개편관련개정법률안 비교연구. 교육법학연구. 제24권 제3호. 53-77

김진성. (2009). 현행교육감 및 교육의원선거의 문제점과 대안. 「교육감 선거제도, 이대로 좋은가」. 국회의원 조전혁 자유교육연합. 89-97.

김흥주. 교육자치의 과거와 현재, 그리고 미래구상. 한국교육개발원. 2008

손승남. (2001). 교육자치의 본질과 학교운영위원회의 활성화 방안. 한독교육학연구. 제6권 제2호. 2001. pp.67-93

안철현. 교육감선출제도 논쟁분석과 대안모색. 한국지방자치학회보 제23권 제3호. 2013, 233-252

육동일. 교육자치의 바람직한 정착을 위한 교육감선거제도 개선. 새누리당 정책토론회 자료집. Lotto 교육감 선거 이대로 좋은가? 2014.1.13, 41-64

윤성현. 지방교육자치제와 교육감직선제의 헌법학적 재검토. 세계헌법연구. 제18권 제1호. 92-123

음선필. 지방교육자치시대의 교육감 선임방식. 홍익법학. 제13호 제1호. 2012. 101-141

이기우. 교육감 선임방식의 개선방안. 새누리당 정책토론회 자료집. Lotto 교육감 선거 이대로 좋은가? 2014.1.13. 21-38

이승종 (2004). 지방교육자치의 본질. 「지방행정」 (5). 15-21

최영출. 교육감선거제도 개선방안. 한국지방자치학회. 지방선거제도개선 제2차 토론회 자료집. 2010.8. 75-111

최진혁/김찬동. 한국교육자치의 개혁방향과 제도재설계. 한국사회와 행정연구. 제23권 제3호. 2011. 95-121

표시열. 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. 교육법연구. 제22권 제21호. 2010. 145-167

하연섭. '교육자치와 일반자치의 관계 재정립 방안'. 교육개발 제117호. 1999. 30-33

허종렬. 지방교육자치에 관한 법률 개정안의 쟁점과 대안. 한국교육법연구 제3집. 1997. 95-125

최근 간행물

2013

통권 469 지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 전략 연구
통권 470 정부간 인사교류의 활성화 방안
통권 471 지방의회 의정활동 역량강화 방안
통권 472 지방자치단체 외부 인적자원 활용 방안
통권 473 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안
통권 474 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할
통권 475 새마을운동을 통한 마을공동체 활성화 방안
통권 476 읍면동의 근린자치기능 강화방안
통권 477 중앙-지방 간 협력체계 강화방안
통권 478 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안
통권 479 지방자치단체의 산림재해 주민안전망 구축 방안
통권 480 지방자치단체의 생활안전(4대악) 역할 및 대응시스템 구축방안
통권 481 지방재정관리체계 개선방안-자치단체 재정분석 및 재정공시제도 중심으로-
통권 482 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안
통권 483 지방재정 운영의 투명성 강화 방안
통권 484 보통교부세 재정형평화기능 강화방안
통권 485 사회복지 국고보조금의 개선방안 : 차등보조율을 중심으로
통권 486 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 사업의 개선방안
통권 487 외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안
통권 488 지방분권형 특화산업 육성방안
통권 489 지역경제 활성화를 위한 일자리 불균형 해소방안
통권 490 생활안전형 보행환경정책 개선방안
통권 491 지역활성화를 위한 전통시장 육성방안

2012

통권 458	지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안
통권 459	지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용 방안
통권 460	다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안
통권 461	지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안
통권 462	지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안
통권 463	중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안
통권 464	지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안
통권 465	고령화 · 저성장시대의 지역발전 투자전략
통권 466	지역쇠퇴분석 및 재생방안
통권 467	지역공동체 주도의 발전전략 연구
연구총서 (통권 468)	새로운 지방예산제도

2011

통권 451	지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
통권 452	지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
통권 453	지방자치단체의 관리역량 강화 전략
통권 454	지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
통권 455	창조적 지역발전 전략
통권 456	지역주도의 일자리 창출전략
연구총서 (통권 457)	지방세제의 선진화 - 자율성과 책임성 제고

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309