

교육자치 콘퍼런스 자유강연

민주시민교육과 교육자치, 교원정치기본권

곽노현 징검다리교육공동체 이사장

○ 학교에서 민주시민교육이 되려면

- 교육주체 내부와 상호간 존중, 참여, 토론, 자치, 협치가 필수적
- 수업시간과 생활교육, 학급/학교운영, 대외관계에서 모두 관철되어야!
- 교육의 자주성과 전문성 보장을 위해 고도의 교육자치가 요구됨
- 교육주체들의 자치와 협치의 제도화와 고도화가 필요함
- 학운위, 교사회, 교직원회, 학생회, 학부모회 등 법정기구화
- 교원의 정치기본권 제한을 풀어야 함
- 주입교화금지, 논쟁성재현 등 민주시민교육원칙 사회적 합의 요구

○ 교육자치

- 교육분권화에 비례
- 교육부의 간섭과 개입 최소화(보충성의 원리)
- 시도교육감에 권한과 책임 부여
- 교육과정 운영과 예산 운용에서 학교자율성 강화
- 교육감자치나 교장자치, 교사자치로 가지 않도록 교사회, 학생회, 학부모회 등 법정기구화
- 교육자치 만큼 교육협치 요구(교육감, 시도의회/지사, 시군구의회/장, 지역사회 관련기관/시민단체, 학교-교원/학생/학부모 등)

○ 교육자치와 교육감직선제

- 미군정 이래 교육자치와 행정자치의 이원화
- 교육지방자치의 제도적 발전으로 교육감직선제 제도화
- 학교교육을 위한 양자의 접점 및 협력 증대 필요성 증대

- 시도지사와 교육감의 교육철학이 다를 경우 비효율 우려
- 시도지사와 시군구청 쪽에서 교육감직선제 개선 주장

○ 시도지사-교육감 러닝 메이트제?

- 교육철학이 다른 시도지사와 교육감의 출현 원천 배제
- 시도지사와 교육감의 협력 강화
- 교육의 정치적 중립성은 정당의 교육지배 금지
- 시도지사와 소속정당의 교육감에 대한 영향력 강화
- 교육정책에서 시도지사와 소속정당의 목소리가 커짐
- 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성이 저해될 우려
- 교육정책의 궁극적 책임소재 불분명
- 교육감에 대한 단독책임추궁 불가능

○ 민주시민교육과 교육자치

- 공교육의 목표는 민주시민성 육성
- 민주시민교육은 민주주의에 의한 교육이어야
- 공동선과 공익 관련사안에 대해 존중, 참여, 토론, 타협에 의한 민주적 의사결정의 제도화와 훈련 요구
- 학교 안 민주적 의사결정은 여러 차원의 교육자치 요구
- 교사, 학생, 학부모가 최대한 자치와 협치를 경험해야
- 교사, 학생, 학부모가 민주적 의사결정에 익숙해짐
- 학교에서 수시로 진행되는 의사결정과정 참여가 민주시민교육의 중요한 일부
- 교사와 학부모의 민주적 참여와 토론경험은 그 자체로 중요한 민주시민 교육역량

○ 교원의 정치기본권 제한의 내용

- 집단적인 정치적 의사표현 금지
- 정당가입 및 정당활동 금지

- 특정정당/특정후보의 선거운동관여 및 정치후원금 제공 금지
- 공직출마를 원할 경우 선거 90일전까지 사직 강제
- 대학교원은 예외

○ 유초중등 교원의 정치적 지위

- 정치기본권 중 선거권 행사만 가능한 이등시민
- 선거와 정당, 의회와 정치의 세계에서 투명인간
- 국가와 지자체의 선출공직에 교육감 외 교원출신 전무
- 교육감을 통제하는 시도의회 교육상임위에 교원출신 전무
- 학교지원예산을 많이 쓰는 기초의회에도 교원출신 전무
- 국회비례대표의원에도 교원출신 전무

○ 교원의 정치기본권 제약: 유래와 이유

- 자유당 때 공무원과 교사대상으로 입당원서 마구 뿌렸음
- 4.19혁명이후 헌법전면개정 시 교육의 정치중립성 조항 신설
- 본래 정권의 교사동원과 세뇌교육 방지 목적
- 5.16군사정변 이후 교원의 정치기본권 제약근거로 성격변경
- 명분은 교원의 정치적 세뇌교육 방지와 교육의 정치중립성 보장

○ 교원의 정치기본권 제한 찬성 논거

- 정당가입교사들의 경우 수업시간에 학생에게 당론주입 또는 세뇌교육 할 우려가 있음
- 정치적극교사들이 학교에서 정당홍보, 선거운동, 기타 정치활동을 자유롭게 하면 학교가 정치판이 될 우려가 있음
- 정치적극교사들이 학부모에게 지지후보 선거운동을 할까 걱정됨
- 정치적극교사가 출마 기타 정치활동을 위해 휴직, 결근하면 수업차질이 염려되고 낙선 후 돌아오면 위화감이 조성될 수 있음
- 학교마다 교사집단이 정치성향과 지지정당, 지지후보에 따라 분열, 반목할 가능성이 있음

- 요컨대, 교단의 정치화와 세뇌교육 방지, 그리고 학교현장의 혼란과 갈등 심화를 예방을 위해 교원정치기본권에 반대함

○ 교원의 정치기본권 보장 찬성논거

- 정치기본권은 가장 근본적인 인권으로 교원에게도 최대한 보장하여야 함
- OECD 국가는 거의 모두가 교원정치기본권을 전면 보장하고 있음
- 민주시민을 길러내기 위해서는 교사부터 정치와 선거의 세계를 직접 경험하고 적극적 시민역량을 갖춰야함
- 교원의 정치참여로 교육관련 입법과정과 정책과정, 예산과정과 감독과정에 교육전문성이 대폭 강화되어야 함
- 중산층 전문직의 정당 유입으로 정당민주화를 도모하고 정당민주주의를 발전시켜야 함
- 요컨대, 인권보장을 위해, 민주시민교육을 위해, 전문성 기반 교육입법과 정책수립을 위해, 정당민주주의 발전을 위해 필요함

○ 선진국의 경우

- 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴, 이탈리아 등 EU 국가는 교원정치활동에 어떤 법적 제약도 없음
- 독일은 1976년 보이텔스바흐 합의로 학교정치교육 3대원칙(주입교화금지, 논쟁성재현, 학생이해관계우선) 정립해서 교직윤리로 학교현장에서 교원정치기본권의 교육적 오남용 예방
- 영국은 1996년 교육법에 주입교화금지원칙(제406조)과 논쟁성 재현원칙(제407조) 신설해서 교원정치기본권의 교육적 오남용 경계
- 미국은 교원정치기본권에 인색했으나 1997년 올린-해치 법 개정으로 교원의 당적선거 출마 외에는 당적보유와 정당활동, 선거운동 등 대부분 정치기본권 보장

○ 현재와 대법원의 판례 동향

- 2004년 현재는 전원일치로 합헌 결정
- 그 후 위헌의견이 늘어났으나 6표에는 못 미침
- 집단행동금지는 대법관 5인 위헌의견 피력(2012년 교사시국선언사건)
- 정당가입금지는 위헌 4표 확보(2014년 현재, 민주노동당후원사건)
- 선거운동금지는 위헌 2표 확보(2012년 현재, 주경복교육감선거사건)
- 합헌론의 핵심은 유초중등 학생의 취약성에 비춰볼 때 정치중립성 보장을 위해 필요하다는 것.
- 위헌론의 핵심은 현행법처럼 교사들의 학교 밖, 근무시간 밖 정치활동까지 금지하는 건 과잉금지원칙 위반이라는 것과 대학교수에 비해 부당한 차별이라는 것.

○ 최근 동향

- 2011. 교사의 정당후원금사건으로 전교조(당시 장석웅 위원장)와 교총(당시 안양옥 회장)이 손잡고 교원정치기본권 입법캠페인 전개
- 2016. 징검다리교육공동체, 교원정치기본권 보장과 학교민주시민교육원칙에 관한 교육감, 교사단체, 시민사회 합의안 도출 제안
- 2017. 문재인 정부 100대 국정과제에 공무원과 교사의 정치기본권 보장 포함(개헌시 반영하기로 함)
- 2017. 교원정치기본권연대 출범
- 2018. 교원정치기본권연대, 교원정치기본권금지 관련 헌법소원 공식 제기
- 2018. 문재인대통령 개헌안에 교사정치기본권보장취지 명시
공무원의 정치적 중립성은 “직무수행 중에 한해” 보장된다
- 2019. 국가인권위, 교원정치기본권 보장을 위한 입법권고
- 2019. 광주교육청 후원으로 처음으로 교총, 전교조 등 교원단체 원탁토론회 개최. 이후 순회개최로 의견결집 예정
- 2019. 교육부, 현재에 현행 교원정치기본권제한입법 부당 의견 제출, 인권위의 교원정치기본권 보장권고 이행계획 수립