국회 토론회

「더 나은 교육을 위한 한국 사회의 과제」

교육 정책과 교육 입법의 전문성을 강화하라!

- 교사 정치기본권 회복이 필요한 이유 -

일 시	2023년 9월 8일(금) 14:00 - 16:00
장 소	국회의원회관 제1소회의실
공 동 주 최	한국노총·한국노총중앙연구원·교사노동조합연맹·더불어민주당

정책토론회 세부일정 및 차례

구분	순 서	소요시간	비 고	
1부	사회자 인사 및 진행 안내	15분 내	사회 황유진 (교사노조연맹 정책처장)	
	개회사 및 인사말			
	사진 촬영	5분		
2부	[발제1] **김성천**(한국교원대학교 부교수) 교원의 정치기본권 보장, 왜 중요한가	20분	좌장 강민정 (국회의원)	19p
	[발제2] **박현미**(한국노총중앙연구권 선임연구위원) 교원의 교육정책 개입 및 정치기본권 보장과 교직 사회의 과제: 교원 및 학부모 설문조사 결과를 중심으로	20분		70p
	[토론1] **이장원**(교사노동조합 사무총장, 평생교사노동조합 위원장)	5분		111p
	[토론2] **윤효원**(아시아 노사관계(AIR) 컨설턴트)	5분		119p
	[토론3] **박상수**(법조윤리협의회 사무총장, 전국초등교사노동조합 자문변호사)	5분		125p
	[토론4] **설진성**(교사정치학교 교육과정 위원장, 서울도봉초 교사)	5분		129p
	[토론5] **박진홍**(새로운학교네트워크, 경기 태전고 교사)	5분		137p
	[토론6] **최형욱**(행복한 교육 학부모회 회장)	5분		147p
	종합토론 및 질의 응답	30분		

※ 이 자료에 실린 내용은 한국노총의 공식 의견이 아닙니다.
한국노총의 조직적인 논의를 준비하기 위한 참고자료입니다. 자료 내용을 활용할 때 유의해주십시오.

[국회 토론회 자료집]

「더 나은 교육을 위한 한국 사회의 과제」

교육 정책과 교육 입법의 전문성을 강화하라!

- 교사 정치기본권 회복이 필요한 이유 -

개회사

동지 여러분 반갑습니다.
한국노총위원장 김동명입니다.

오늘 토론회 개최를 위해 수고해주신 교사노조연맹과 한국노총중앙연구원, 그리고 대한민국 교사의 정치기본권 회복에 대해 함께 고민하며 토론회에 참석해주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.
특히, 공교육 회복과 교사의 정당한 권리 쟁취를 위해 최선두에서 간난신고의 길을 개척해 가고 계시는 김용서 교사연맹 위원장님께 깊은 감사의 인사 드립니다.

한국노총은 모든 노동자들의 권익을 보호하고 향상시키기 위해 노력해 왔습니다.
그 중에서도 오늘의 주제인 '교사들의 정치기본권 회복'은 매우 중요한 이슈입니다.

교사들은 우리 아이들에게 지식을 전달하는 것뿐만 아니라 인격과 가치를 심어주는 역할까지 담당합니다.
노동자로서의 교사들도 다른 직업 종사자와 마찬가지로 본인의 의견과 생각을 자유롭게 표현할 수 있는 기본적인 인권이 보장되어야 합니다.
그런데도 불구하고, 우리나라에서 교사들은 정치적인 의견을 표현하는 것이 제한되어 왔고, 이를 주장하는 것조차 금기시 됐습니다.

하지만, 한국사회는 빠르게 변화하며 다양성이 공존하는 사회로 성숙해왔습니다.

하지만, 구시대적 제도로 사회변화를 따라가지 못하는 대표적인 분야가 교육부분입니다.

최근 서이초 사건을 필두로 한 현장교사들의 억울한 희생은, 교사들의 인권이 교육주체들의 갈등속에서 얼마나 억압받고 외면받아왔는지를 충격적으로 보여주었습니다.

이제는 "교사도 시민"임을 인정하는데 반대할 국민은 없을 것이며, 교육현장 정상화의 시작은 정치기본권이 보장이 최우선의 과제입니다.

당연히 모든 직업과 마찬가지로 교사들에게도 적절한 한계와 윤리가 요구되지만, 그렇다 해도 일방적으로 정치활동 참여를 금지하는 것은 명백히 과도한 제약입니다.

그래서 저는 오늘 이 자리에서 교사들의 정치기본권 회복을 위한 투쟁을 적극 지지하며, 이를 위해 노총 차원의 모든 조직적, 정책적 역량을 지원하겠다는 약속을 드립니다.

그리고, 교사 노동자의 정당한 권리가 보장되고 교육이 한국사회의 희망으로 제자리를 찾을 때까지 한국노총은 항상 교사 동지들과 함께 하겠습니다.

감사합니다.

2023.09.08.

한국노총 위원장 김동명

축 사

안녕하십니까,
교사노동조합연맹 위원장 김용서입니다.
'교사 정치시민권 회복을 위한 국회 토론회'에 참석해 주셔서 고맙습니다.

오늘 토론회에 참석해 주신 모든 분들과 공동 주최해 주신 한국노총·한국노총중앙연구원·더불어민주당 도종환·강민정·강득구·이수진 의원님께 감사드리며, 발제를 맡아주신 김성천 교수님과 한국노총 중앙연구원 박현미 박사님, 그리고 여섯 분의 토론자분께도 깊은 감사의 인사 드립니다.

우리 현장 교사들은 깊은 좌절감과 허탈감으로 집단적 우울증에 빠져 있습니다. 지난 9월 2일, 여의도 국회의사당 앞에 현장 교사 30만 명이 모여 "우리 교사들에게 교육할 권리를 달라"고 외쳤습니다. 9월 4일 엄정 징계하겠다는 엄포에도, 서울 5만 명, 강원 1,200명, 세종·충청 3,000명, 대전 2,000명, 대구 1,000명, 전북 1,500명, 경남 5,000명, 경북 600명, 전남 1,500명, 광주 4,000명, 울산 2,000명, 부산 2,600명, 제주 2,500명 등 10만에 가까운 교사들이 거리로 나와 고인을 추모하고, 공교육 정상화와 교권보호 합의안 의결을 외쳤습니다! 현재진행형인 서이초·호원초·신목초 그리고 기흥고 교사 사태에서 보여지듯이, 우리 교사들은 교육할 권리를 온전히 보장받지 못하고 있습니다. 그동안 국가가 '교육할 수 있는 권리를 보장해 달라'는 우리 교사들의 애타는 호소를 외면해 왔던

것입니다. 이제는 우리 교사들의 목소리를 우리 스스로가 낼 때가 왔습니다.

우리 헌법은 제7조 제1항과 제2항에서 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이자, 국민에 대하여 책임지고, 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 따라 보장된다고 규정하고 있습니다. 이처럼 공무원의 신분보장 및 정치적 중립성을 헌법이 보장하고 있음에도 불구하고 현행 국가공무원법, 지방공무원법, 정당법, 정치자금법, 공직선거법 등은 교원·공무원의 '정치적 자유'를 철저히 제한하고 있는 것이 현실입니다. 따라서 대한민국의 최상위법인 헌법과 각종 하위법이 불일치한 위헌적 법률체계와 모순은 한시라도 빨리 개선되어야 할 것입니다.

그런 의미에서, 오늘 토론회에서 발제1을 맡아주신 김성천 교수님께서 "헌법이 보장하고 있는 교육의 정치적 중립성 보장 개념을 현행 법률에서 교사의 정치적 중립성 개념으로 둔갑시키고 있다"는 지적과, "교사들의 정치적 시민권 보장 법률안이 발의에 그치지 않고, 법률로 통과되기 위해서는 교원뿐만 아니라, 일반 국민들을 논리와 근거로 설득하는 등 사회적 합의의 과정이 필요하다"는 지적에도 공감합니다.

또 박현미 박사님께서는 교사 11,000여명과 학부모 2,100여명을 대상으로 설문조사를 실시하여 교원의 정치시민권 보장 및 확대를 위한 교직사회의 현황과 과제를 도출해 주셨습니다. 이는 입법을 위한 중요한 물적 근거가 될 것이라 확신합니다.

모쪼록, 오늘 토론회가 교사의 정치시민권 회복이 필요한 이유를 명확히 밝히고 개선방안에 대한 사회적 합의와 여론을 모으는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2023.09.08.

교사노동조합연맹 위원장 김용서

축 사

안녕하십니까. 더불어민주당 대표 이재명입니다.

〈교육 정책과 교육 입법의 전문성을 강화하라!〉 토론회가 개최됨을 뜻깊게 생각합니다. 함께해주신 김동명 한국노동조합총연맹 위원장님, 김용서 교사노동조합연맹 위원장님, 관계자 여러분과 의원님들 감사합니다.

'교권회복'의 목소리가 높아지고 있습니다. 그러나 교권회복은 비단 선생님만의 문제가 아닐 것입니다. 학교 구성원 모두의 권리를 보호하고 존중되는 것이 바로 진정한 교권회복일 것입니다.

최근 발생한 서이초 사건은 국민에 큰 충격을 주었습니다. 진상을 명백히 밝혀야 한다고 외치며 무려 30만 명의 선생님들이 거리로 나오셨습니다. '변화'를 원하는 간절함을 보았습니다. 선생님들의 목소리가 전해질 수 있도록, 현장의 중요성이 반영될 수 있도록 더 나은 환경을 만들어가야 합니다.

더 나은 미래를 위해, 더 나은 교육을 위해 교권정상화가 반드시 필요합니다. 나라의 미래인 학생의 교육을 책임지는 선생님의 의견을 바로 세울 수 있어야 합니다. 자유롭게

표현하고 결정하는 과정에 참여할 수 있어야, 우리 아이들도 바르고 건강하게 성장할 수 있습니다.

선생님들의 기본권을 보장하고, 법적으로도 보호할 수 있는 방안을 마련하겠습니다. 또한 교실 안, 선생님들의 의견을 담을 수 있도록 보장해야 합니다. 교육에 대한 사회적 인식도 변화되어야 합니다. 학생과 학부모, 선생님 모두 존중받을 수 있는 환경을 마련하여, 모두가 안전하고 행복한 교육을 위해 교육정책의 개선을 반드시 이루겠습니다.

교권정상화가 곧 우리의 미래가 될 것입니다. 더불어민주당이 함께 하겠습니다.

2023.09.08.

더불어민주당 대표 이재명

축 사

〈교사 기본권 확대를 위한 토론회〉에 참석해주신 여러분 반갑습니다. 국회의원 도종환입니다. 바쁘신 중에도 뜻깊은 자리 마련을 위해 함께 뜻을 모아주신 강득구, 강민정 국회의원님과 한국노동조합연맹, 한국노총중앙연구원, 교사노동조합연맹 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀 전합니다.

교사는 교육 주체이자 국가 발전을 견인하고 사회의 중요한 역할을 담당하는 지식인입니다. 미래를 이끌어 갈 아이들을 가르치기 위해 부모보다 더 많은 시간을 투자하고, 끊임없이 고민합니다. 누구보다 높은 윤리의식과 사회적·정치적 책임감도 요구받습니다. 수많은 사회적 현안에 관심 갖고 직접 세상을 바꾸기 위해 적극적으로 앞장서기도 합니다.

그러나 우리나라 교사는 그럴 수 없습니다. 학부모의 눈치를 살펴야 하고, 사회문제에 대한 가르침이 정치적 발언으로 오해받진 않을까 스스로를 검열해야 합니다. 교사 신분으로 출마도, 정당 가입도 할 수 없고, 정치 관련 글에 “좋아요”조차도 누를 수 없습니다. OECD 국가 중 유일하게 정치적 기본권을 보장받지 못하는 대한민국 교사의 오늘날 현주소입니다.

사회 구성원 모두의 기본권은 소중하고, 존중받아 마땅합니다. 교사 역시 대한민국 국민이고, 교육현장의 가장 중요한 주체입니다. 정치 시민으로서 당연한 권리를 누릴 수 있어

야 하고, 제대로 된 교육정책이 마련될 수 있도록 목소리를 낼 수 있어야 합니다. 교사들의 정치적 기본권 확보가 필요한 이유입니다.

무엇보다 정치적 기본권을 보장받지 못하는 교사가 우리 아이들을 진정한 민주시민으로 성장시키는 데에는 분명한 한계가 있습니다. 교사의 정치적 기본권이 확보된다면 교실과 학교에서의 민주주의는 더욱 꽃필 것이고, 더 많은 민주시민이 사회에 나가 한국 사회가 건강한 민주 국가로 거듭나는 소중한 밑거름이 될 것입니다.

교실이 정치적 논쟁의 장이 되진 않을까 우려하는 시선도 많습니다. 깊이 있게 고민하고, 부작용을 최소화할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 합니다. 이번 토론회 자리를 시작으로 앞으로 더 많은 소통의 자리를 통해 해결책을 모색하고, 사회적 공감대를 이룰 수 있도록 국회도 관심과 지원을 아끼지 않겠습니다.

서이초 사건을 계기로 교권 보호를 비롯한 교육현장의 변화를 위해 다양한 논의가 이루어지고 있습니다. 지난 2일, 교사 30만 명이 모인 국회 앞 집회현장의 열기와 간절함을 통해 우리 교육현장이 얼마나 병들어 있고, 변화가 시급한지 다시 한번 느낄 수 있었습니다.

단순한 교사들의 외침으로 끝나지 않길 바랍니다. 교사가 바로 서야, 교실과 학교가 바로 서고, 우리 아이들이 바로 설 수 있습니다. 학생과 학부모, 그리고 교사 모두가 하나되는 건강한 교육이 실현될 수 있도록 저 역시 끝까지 함께하겠습니다.

고맙습니다.

2023.09.08.

더불어민주당 국회의원 도종환

축 사

안녕하십니까? 더불어민주당 국회의원 강민정입니다.

오늘 '교육 정책과 교육 입법의 전문성을 강화하라', 교사 정치기본권 보장을 촉구하는 토론회 개최를 진심으로 환영합니다.

이 자리를 준비하신 한국노동조합총연맹과 교사노동조합연맹, 강득구, 도종환, 이수진(비례) 의원께 감사드립니다. 발제를 맡은 김성천 교수, 박현미 연구위원과 여러 토론자 여러분께도 감사 인사드립니다. 저 역시 교사로서 일했던 기억과 연대감을 가지고 이 자리에 참석하며 오늘 감히 토론 좌장도 맡았습니다.

지난여름, 우리는 자신과 학생들의 꿈이 서려있는 학교에서 스스로 생을 마감하신 서이초 선생님의 비보를 듣고 깊은 슬픔과 자괴감을 가지고 저절로 서이초로 발길을 향했습니다. 그리고 뜨거운 아스팔트 위로 땡볕이 내리고 어느 날은 비가 쏟아지는 폭염의 계절에 하나의 검은 점으로 모였습니다. 참으로 슬프고 눈물겹고 비장한 날들이었습니다. 그러나 한편으로는 참으로 뜨겁고 놀랍고 새로운 희망을 갈구하는 가슴 벅찬 날들이었습니다. 이제 비로소 세상이 교육을, 학교를, 교사를 다른 눈으로 바라보기 시작했습니다.

우리 교육의 현실은 교사 한 분이 홀로 거친 세상의 풍랑 앞에 내던져진 듯한 위기 상황입니다. 문제는 교사에게만 짐을 지우고, 교육청도 교육부도 가까이는 교장도 책임 있게

나서지 않음에 기인합니다. 교사들은 교육 활동 보장과 무너진 교실을 회복하기 위한 법률적 대책을 요구했습니다. 그리고 이에 대한 세세한 대안을 제시하기도 했습니다.

지금 전대미문의 교사 집회, 수 십만의 추모 집회는 어떤 문제가 임계점에 이르러 폭발한 것입니다. 가장 큰 문제는 그동안 교사가 교육 전문가로서 가져야 할 자존감, 전문성이 보장된 적이 없기 때문이기도 합니다.

저는 교사 출신으로 국회의원이 되어 정치를 하게 되었지만, 교사들에게 정치인을 심판만 하기보다 직접 정치도 해야 한다고 분명히 말하고 싶습니다. 교실과 학교에서 일어나는 모든 사소한 문제도 결국에는 정책적 결정, 바로 정치와 연결돼 있습니다. 그동안 정치에서 완전히 배제된 교사들은 이미 결정된 것을 받아들이기만 하는 그런 존재였습니다.

제가 교원 정치기본권을 찾는 법안을 내놓았지만 법안은 아직 국회에서 잠자고 있습니다. 교사 당사자들이 정치기본권을 강력하게 얘기하지 않기 때문입니다. 교육 전문가인 교사의 정치 참여는 너무나 미미합니다. 우리 교육의 문제와 그 해결은 누가 저절로 쥐여주는 것이 아니라 이제 스스로 정책 결정에 참여하여 획득되어야 함을 깨달아야 합니다.

교육과 관련된 법도 정책도 예산도 다 정치가 결정합니다. 더 이상 국회와 정당과 정부에 이거 해달라 저거 해달라는 요구에만 그치지 말고 교육을 가장 잘 알고 있는 교사들이 참여해서 함께 교육과 관련된 법도 정책도 예산도 만들어야 합니다.

교사는 교육의 전문성을 바탕으로 굳은 의지를 가지고 교육 정책에 깊이 관여하고 참여하여야 합니다. 그러기 위해서는 무엇보다 교사의 정치기본권 확보가 중요합니다. 정치적 무관심과 강요된 침묵을 벗어던지고 교육 전문성을 온전히 구현할 수 있게 빼앗겼던 교사의 권리를 찾아야 합니다.

오늘 이 토론회를 계기로 더 깊은 관심과 활발한 활동으로 교사 정치기본권 보장을 위한 한 걸음을 크게 더 나가기를 기원합니다.

감사합니다.

2023.09.08.

더불어민주당 국회의원 강민정

축 사

안녕하십니까? 국회 교육위원회 소속 안양 만안구 출신 국회의원 강득구입니다.

교원의 정치기본권 보장 및 확대를 위한 다양한 과제를 함께 모색하기 위한 토론회를 함께 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 토론회 준비를 위해 애써주신 한국노동조합총연맹, 한국노총중앙연구원, 교사노동조합연맹, 그리고 강민정·도종환·이수진(비) 의원님께 감사드립니다.

바쁘신 와중에도 좌장을 맡아주신 강민정 의원님, 발제를 맡아주신 김성천 한국교원대학교 부교수님, 박현미 한국노총중앙연구원 선임연구위원님, 그리고 각계각층의 다양한 토론자 여러분들께도 감사의 인사를 전합니다.

현재 대한민국 교원은 정당 가입은커녕 지지하는 후보에게 후원금을 내지도 못하며, 선거운동은 물론 선거 공약에 대한 의견을 표현할 수도 없습니다. 우리나라는 OECD 국가 중 교사 공무원의 정치 시민권을 인정하지 않는 나라이기도 합니다.

하지만, 교원이라는 이유만으로 마땅히 지녀야 할 정치기본권마저 박탈하는 것은, 우리 사회가 추구하는 민주주의와도 맞지 않습니다. 과도하게 제한된 교원의 정치기본권으로 인해 교육정책 수립 과정에서 교육현장의 목소리가 제대로 전달되지 못하고 있다는 현장의

목소리도 꾸준히 제기되고 있습니다.

교원의 정치기본권 확보를 반대하는 논리 중 하나는 '교육의 정치중립성 확보'입니다. 교원이 정치기본권을 갖게 되면 이념적 세뇌교육이나 정치적 편향교육이 우려된다는 것입니다. 하지만, 대다수의 교원은 전문적인 역량을 갖춘 교육전문가이며, 교육활동 중 정치중립성을 위반해서는 안 된다는 것을 충분히 인지하고 있습니다. 이러한 막연한 우려로 인해 교원의 정치기본권을 박탈한 것은, 어떻게 보면 교원에 대한 모욕이자 민주시민교육을 위한 역량을 떨어뜨리는 일이라고 생각합니다.

교육주체인 교원의 선거 참여가 원천적으로 배제되는 정치 후진국 상황은 교육계는 물론 국가·사회적으로도 바람직하지 못합니다. 교육이 제대로 나아가기 위해서는 교육의 전문성을 가진 교원들이 교육 정책 수립과정에 참여할 수 있는 여건이 마련되고, 학교 밖 공간에서 최소한의 시민적 권리를 누릴 필요가 있습니다.

오늘 토론회에서 특정 이념과 사상, 정파적 입장이 교육과 공직에 반영되지 않는 선진국의 틀을 만들기 위한 다양한 방향을 심도깊게 논의하는 자리가 되기를 바랍니다. 나아가, 이에 대해 국민의 공감과 지지를 얻을 수 있는 방법을 함께 모색하기를 기대합니다.

감사합니다.

2023.09.08.

더불어민주당 국회의원 강득구

축 사

안녕하십니까? 더불어민주당 환경노동위원회 간사 이수진입니다.

먼저 최근 유명을 달리하신 많은 선생님들에게 삼가 조의를 표합니다.

저는 윤석열 정부의 무능, 이주호 교육부 장관의 무능을 최근 국회 예결위 질의 과정에서 다시 한 번 확인했습니다. 고 서이초 교사의 49재에 대해 불법 집단행동이라고 예단하고 법과 원칙에 따라 엄정 대응하겠다고 엄포를 놓은 공문과 입장을 보고, 정말 이 정부의 법과 원칙이란 무엇인가를 다시 한 번 생각하지 않을 수 없었습니다.

교사 개인의 권리, 학교장의 권리를 불법이라고 이야기하는 정부, 불과 3~4일만에 입장을 바꾸는 정부, 정말 이게 나라인가 싶은 생각입니다.

그나마 다행인 것은 심리적 스트레스로 고통받고 있는 교원들에 대한 전수조사, 긴급 심리지원 대책을 신속하게 추진하겠냐는 저의 질의에 대해서, 이주호 교육부 장관이 긍정적인 답변을 했다는 점입니다.

그러나 이런 입장도 사실 그간 국민들과 교사들이 보여주신 진심어린 추모 활동이 아니었으면 불가능했었을 것입니다.

지난 질의 과정에서 저는“교사들도 교원이기 전에 노동자입니다. 헌법이 보장한 노동3권이 온전하게 보장되지 않기 때문에 이런 일들이 발생을 하는 것입니다. 진정으로 교권이 보호되기 위해서는 교육의 주체인 교사들이 정부와‘교육정책’일반에 대해서 교섭과 협약을 할 수 있어야 하는데, 정부는 대화 자체를 거부하고, 단체행동은 법으로 막아놓고, 교원과 학생, 교원과 학부모, 학교와 교원 등 이분법적으로 갈라치기 하는 잘못된 교육정책들 때문에 사태가 계속되는 것입니다.”라고 주장했습니다.

그리고 최근‘교육정책’을 교섭사항으로 명시하는 교원노조법 개정안도 발의를 했습니다. 오늘 토론회에서도 교사의 정치기본권 보장을 위한 다양한 좋은 의견들이 도출될 수 있을 것으로 생각합니다.

오늘 정말 소중하고 시의 적절한 토론회를 함께 해주신 한국노총과 교사노조연맹에 다시 한 번 감사를 드립니다.

2023.09.08.

더불어민주당 환경노동위원회 이수진

- 발제 1 -

교원의 정치기본권 보장, 왜 중요한가?

김성천_ 한국교원대학교 부교수

1. 문제제기

서울 S초 교사가 운명을 달리하는 안타까운 사건이 발생하면서 교원들의 분노가 들끓었다. 무더운 여름에도 집회를 진행하면서 제도 개선을 위한 목소리를 높였다. 왜 이런 문제가 발생했는가에 관해서는 여러 차원의 분석이 가능하지만, 교원의 정치기본권이 박탈된 상황과 무관하지 않다. 교사들에게는 외부로부터 주어지고, 내부로부터 만들어지는 신화가 존재한다. 외부로부터 주어진 신화는 교원의 정치적 중립성이고, 내부로부터 만들어가는 신화는 교사는 수업만 하면 된다는 것이다. 두 신화는 결과적으로 교원 스스로 교육정책으로부터 배제된 결과로 이어졌고, 행정에 교육이 종속된 상황을 만들었다. 이른바. 교육의 행정화, 입법화, 사법화 현상이 심화되었다. 온갖 불필요한 지침과 규율이 학교와 교사를 옥죄이게 되었고, 이 과정에서 교사들의 어려움은 가중되었다.

김혁동·김진희·황유진(2018)의 연구에서는 학교에 영향을 미치는 944건의 각종 규제들을 교무학사, 일반, 행정의 영역으로 나누어 분석한 결과, 학교자치의 관점에서 볼 때, 폐지가 필요한 지침은 55.8%에 달했고, 수정이 필요한 지침은 12.9%, 존치해야할 지침은 31.3%로 나타났다. 규제 자치가 모두 불필요한 것은 아니지만, 학교자치의 관점에서 보면 불필요한 지침이 절반을 상회하는 상황은 교육의 행정화 내지는 관료화가 심화되고 있음을 시사한다. 이런 경우, 학교는 스스로 판단하고, 의사결정을 내리기보다는 상급기관의 지침을 기다리는 상황에 이르게 된다.

특정 사안이 터지면 국회는 법률을, 시도의회는 조례를 통과시킨다. 현장의 요구를 반영하여 반드시 필요한 법률이나 조례도 있지만, 오히려 도움이 되지 않거나 상황을 악화시키기도 한다. 아동학대금지법의 남용도 그런 차원에서 해석할 수 있다. 이처럼 교육은 정책의 영향을 받는데, 정책은 정치를 통해 결정된다. 그런데, 교원들은 정치 중립성의 굴레로부터 오랜 세월 벗어나지 못하고 있다. 그 과정에서 비전문가들이 교육정책과 정치에 관여하는 상황이 오게 되고, 이 과정에서 제도와 정책의 왜곡이 올 수 있다. 선거를 통해서 대리인을 선출하기도 쉽지 않다. 교원들은 선거 과정에서 일절 관여를 할 수 없기 때문이다. 교육감 선거만 해도, 일반 정치인들이 아닌 교육전문가가 참여할 수 있도록 출마요건이 존재하지만, 퇴직을 하지 않는 한 참여가 불가능하다. 시도의원도 마찬가지이다.

이러한 상황은 정책과 현장의 괴리 현상을 심화시키고, 교원의 정책 소외 현상을 만들어낸다. 이는 민주시민교육의 활성화를 해야하는 공교육의 책임에도 맞지 않다. OECD국가의 사례와 비교해봐도, 정치적 중립성을 명분으로 우리나라처럼 교사들을 옥죄이는 사례도 없다. 정치적 중립성이 갖는 의미는 무엇인가? 교원은 시민이나 공무원 내지는 교원으로서의 이중적 지위를 갖고 있는데, 정치와 관련한 직무연관성이 강하지도 않은 편인데,

현행의 규제 방식이 타당한 것인가? 학생들은 당원으로서 활동이 가능한데, 교원은 왜 불가능한가? 교사가 수업에서 교화 내지는 주입을 하지 않으면 충분할텐데, 현장의 요구를 정치를 거쳐 정책화하는 과정은 왜 불가능한 것인가? 이러한 질문을 우리는 계속 던져야 한다. 헌법재판소의 판결은 성역이 아니며 시대의 흐름에 따라서 충분히 바뀌어야 한다. 교원의 정치적 기본권 보장은 더 이상 외면할 수 없는 과제로 보인다.

본 고는 정치와 민주시민교육의 의미를 살펴보고, 교원의 정치적 참여를 사실상 봉쇄하고 있는 법안의 내용을 살펴본다. 최근 교원의 정치적 참여를 보장한 강민정 의원이 대표발의안 법안을 소개한다. 헌법재판소의 판결문을 살펴본다. 동시에 교사이면서 교사노조연맹 집행부인 4명과 면담한 내용을 바탕으로 정치기본권의 방향과 쟁점, 과제에 대해서 다루었다.

2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1) 정치와 민주시민교육

일반적으로 우리는 정치에 관해서 부정적 관점을 갖는다. 정치적인 인물, 정치적 접근, 정치 공세와 같은 정치가 붙는 수식어는 부정적인 상황에서 사용된다. 그렇기 때문에 우리는 정치에 대해서 “불가근불가원”의 관점을 갖기 원한다. 우리 주변에 누군가가 정치에 나선다고 하면, 대부분은 패가망신할 수 있으니 신중해야 한다고 조언할 가능성이 크다. 그만큼 우리에게 정치는 나와는 거리가 먼 영역이나, 혐오의 영역으로 인식하거나, 혹은 대단한 리더십을 가진 사람들이 참여하는 신비의 영역으로 인식한다. 이러한 상황은 우리에게 정치를 멀게 인식하게 하고, 직업 정치인들에게 맡겨 두면서, 내가 참여할 수 있는 영역으로는 인식하지 않는다. 그 과정에서 정치는 관람의 영역으로 전환되고, 소수의 엘리트들의 정치로 타락한다.

그렇다면 정치란 무엇인가? 홍익표·진시원(2018)은 정치를 ① 권력 투쟁과 갈등으로 이해하는 관점, ② 타협과 동의를 통해 이해관계를 조정하는 기술 또는 과정으로 보는 관점, ③ 정부가 국민을 통치하고 다스리는 능력, 상태, 결과로 보는 관점으로 나눌 수 있다고 보았다. 통상적으로 정치에 관해 부정적 인식에 나타난 이유는 정치를 투쟁과 대립, 갈등의 양상으로 이해하기 때문이다. 그러나 정치는 한정된 자원을 누구에게 얼마나 어떻게 배분할 것인가를 결정하는 과정을 포함하는데, 이는 정책은 물론 교육의 과정과도 밀접한 연관이 있다. 예컨대, 한정된 교육 예산을 가지고 유아교육, 초중등교육, 고등교육, 평생교육 가운데 어디에 더 많이 배분할 것인가는 정치 과정을 거쳐 결정된다. 최근 교사를 대

상으로 한 일부 학부모의 갑질의 배경도, 학부모 개인의 인성 차원의 문제로 볼 수도 있지만, 아동학대금지법의 남용과 오용이 핵심이다. 이 문제를 해결하기 위해 국회 차원에서는 다양한 법률안이 상정되었는데, 국회의 여야합의 내지는 타협의 과정을 거쳐야 문제가 해결될 수 있다. 문제의 촉발도, 해결도 국회의 입법안에서 출발했고, 마무리 될 것이다. 이는 정치와 정책의 구분을 무의미하게 한다. 상당수의 정책의 창이 열리는 계기는 선거와 관련되어 있다. 자유학기제, 돌봄, 고교학점제, 마을교육공동체, 무상급식 등도 대통령 선거, 국회의원 선거, 시도교육감 선거를 거쳐 시작되었음을 우리는 기억할 필요가 있다.

앤드류 헤이우드(2019)는 정치 개념을 설명하면서, 마키아벨리의 군주론에서 볼 수 있는 '통치기술로서 정치', '공적 업무로서 정치'로 나누었다. 그는 공적 기구와 시민사회, 공적 영역과 가족과 가정생활의 사적 영역으로 구분한다. '타협과 합의로서 정치'를 설명하는데, 강제적인 힘보다는 토의와 토론, 조정 등을 강조한다. 또 하나의 정의는 권력으로서 정치이다. 권력을 바탕으로 자원의 생산·분배·소비와 관계한다, 물론, 희소자원을 둘러싼 투쟁 역시 종종 나타난다. 대입제도의 선발 역시 희소자원을 둘러싼 지역 간, 계층 간 투쟁의 양상을 보이고 있고, 그 결정 역시 정치의 과정을 거치게 된다.

김영명(2007)은 정치를 작은 정치와 큰 정치로 구분하였다. 그는 개인 이익을 위해 권력투쟁하는 방식을 작은 정치로, 사회 정의와 공익을 실현하는 과정을 큰 정치로 규정하였다. 사회 정의의 실현을 구체적으로 집행하는 행위를 행정으로 보았다. 행정과 정치가 완전히 일치하지는 않지만, 정치의 영역과 밀접한 관련이 있으며, 현실적으로 이를 구분하기란 쉽지 않다는 것이다. 하지만, 행정의 비대화와 전문화 현상이 나타나면서 전문직업 관료에게 많은 것을 맡기는 상황도 나타나고 있다. 동시에, 대의 민주주의에 대한 한계도 지적되고 있다.

이러한 한계를 넘어서기 위해서 거버먼트에서 거버넌스 개념이 강조되고 있다. 주권을 가진 국민이 입법부를 구성하고, 입법부가 행정권을 통제하는 차원의 거버넌스를 넘어서서 참여민주주의 모델을 기반으로 정책의 투입과 과정, 산출에 함께 참여하고 책임지는 능동적 시민에 기초한 거버넌스를 상정하고 있다(김의영, 2014). 학교운영위원회도 거버넌스의 철학과 가치를 반영한 구조라고 볼 수 있다.

필립스 쉬블리(2018)는 민주주의를 구성하는 성숙된 정치문화를 위한 핵심 요건으로 민주시민을 들었는데, 그 속성과 행동은 ① 관용: 자신들의 생각을 자유롭게 개진하고 이를 받아들일 수 있어야 함 ② 적극적 참여: 정부에 대해 자신의 권위를 행사하기 위한 투표와 같은 행위 ③ 높은 수준의 관심과 정보: 맹목적인 참여가 아닌 제대로 된 현상에 대한

파악 ④ 국가, 정권, 정부에 대한 다양한 지지: 추상적인 차원의 지지 등을 예로 제시하였다. 이는 민주시민의 형성이 수준 높은 정치를 구성하는데 매우 중요한 요건임을 시사한다.

서현진·이수정(2020)은 민주주의를 이 시대에 필요한 최선의 정치체제로 보았지만, 이를 지키고 가꾸는데 많은 노력이 필요하다고 주장하였다. 저자들은 헌법, 정부형태, 의회, 정당, 시민사회 활성화, 미디어와 같은 제도적 장치와 함께 역량을 갖춘 시민, 자유와 평등의 가치 추구와 실질적 조화, 민주적 절차의 중요성에 대한 시민 의식 등을 강조하였다. 그렇다면 민주주의의 기준과 제도는 무엇인가? 박상준(2020)은 민주주의의 기준과 제도를 다음과 같이 제시하였다.

〈표2-1〉 민주주의의 기준과 제도

민주주의의 기준	민주주의의 제도
시민이 대표자(의원, 대통령 등)를 선출하는 선거가 주기적으로 실시되는가?	· 공정한 선거 제도 · 독립된 선거 관리 제도
주기적 선거를 통해 정부와 집권당이 평화적으로 교체되는가?	· 선거를 통한 정부 교체 · 정부 인수 제도
정부가 개인의 자유와 권리를 실질적으로 보장하는가?	· 인권 보장 제도 · 권리 구제 제도
개인, 시민사회단체, 언론 등이 정부를 자유롭게 비판하고 감시하는 활동이 보장되는가?	· 표현의 자유 제도 · 언론의 자유 제도 · 정보 공개 청구 제도
선거 이외에 정부의 입법과 정책 결정 과정에 시민의 참여를 보장하는가?	· 시민의 정치 참여 제도 · 국민투표, 국민 발안, 국민 소환 제도

〈출처: 박상준(2020), p.89 인용〉

이처럼 민주주의라는 하드웨어를 잘 운영하기 위해서는 시민이 필요하다. 이러한 시민은 저절로 형성되는 것은 아니기 때문에, 체계적인 교육을 필요로 한다. 교육부(2022: 4-6)는 2022 개정교육과정에서 구성의 중점 요소로서 ① 디지털 전환, 기후·생태환경 변화 등에 따른 미래사회의 불확실성에 능동적으로 대응할 수 있는 능력과 자신의 삶과 학습을 스스로 이끌어가는 주도성을 함양 ② 학생 개개인의 인격적 성장을 지원하고, 사회구성원 모두의 행복을 위해, 서로 존중하고 배려하며 협력하는 공동체 의식 함양을 제시하였다. 이를 기반으로 교육과정이 추구하는 인간상을 4가지로 제시하였는데, 그 중 하나를 "공동체 의식을 바탕으로 다양성을 이해하고 서로 존중하며 세계와 소통하는 민주시민으로서 배려와 나눔, 협력을 실천하는 더불어 사는 사람"으로 제시하였다. 이를 기반으로 핵심역량을 자기관리 역량, 지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 심미적 감성 역량, 협력적 소통 역량, 공동체 역량으로 제시하였다.

서현진·이수정(2020)은 시민교육의 패러다임의 변화를 다음과 같이 정리하였다. 이는

입시 대비를 위해 사회과학적 지식의 암기 차원이 아니라 변혁적 관점을 바탕으로 실천으로 이어지는 행위주체성을 세계시민교육이 강조하고 있음을 시사한다.

〈표2-2〉 전통적 시민교육과 세계시민교육의 비교

전통적 시민교육	세계시민교육
학습자는 수동적인 수용자	학습자는 능동적인 교육의 주체
기존의 사회 가치 규범의 전수	변혁적인 교육
지식 내용 이해 중심의 교육	과정 문제해결 중심의 교육
국가가 정한 학교지식의 습득 강조	실제 세계에서의 행동 및 참여를 강조
시민성에 대한 간접적인 교수-학습	시민성의 반성적인 실천 중심의 교수-학습
단기적·공식적 교육과정 위주의 교육	평생교육적·다면적 형태의 교육

〈출처: 서현진·이수정(2020), p. 272쪽 〉

이러한 변화에도 불구하고, 시민교육을 한국의 현실에서 내실있게 진행하기는 쉽지 않다. 여전히 입시위주의 교육이 강한 면도 있지만, 정치적 중립성을 강조하다보니 정치라든지 시사문제 등을 수업에 활용하기가 매우 부담스럽기 때문이다. 실제로 선거 연령 하향이 이루어졌지만, 이에 대비한 학교 차원의 체계적인 교육은 여전히 이루어지지 못하고 있다.

김현진 외(2020)의 연구에서는 선거교육 내지는 정치교육이 현실적으로 이루어지지 못하는 이유에 대해서는 교육과정의 문제, 교사의 역량 문제, 실천과 행동, 참여로 연결되는 교육내용 부재, 학생의 주체적 참여와 역량을 보장하지 않는 학교 문화, 입시위주의 교육 등을 제시하였다. 동시에 제도적 한계를 근본 원인으로 보았는데, 정치적 중립성을 지나치게 강조함으로서 절차적 지식 전달에 그치고, 몇몇 교사들에 의한 소극적 차원의 선거교육 수행에 머무르고 있다고 진단하였다. 시민교육 활성화를 위해서 사회문제라든지 다양한 쟁점에 대한 토론이나 논쟁이 필요하며, 학생 자치와 주체적 역량을 지원해야 하지만 현실적으로는 교사부터 위축되어 있는 상황에서 이를 구현하기란 매우 어려울 수 밖에 없다.

이러한 현실을 타개하기 위해서 독일의 보이텔스바흐 합의에 주목하는 흐름이 나타나고 있다. 안성경(2017)은 독일에서도 정치적인 사안을 교육에 다룰 수 있는가에 관한 논쟁이 있었는데, 이를 보이텔스바흐 합의로 해결하였다고 주장한다. 보이텔스바흐 합의는 학생에게 특정 의견을 강요하지 않는 강제 금지 원칙, 학문과 정치의 논쟁을 수업에서도 논쟁으로 재현한다는 논쟁 재현 원칙, 특정한 정치 상황을 스스로 판단하고 수단과 방법으로 선

택할 수 있는 능력을 길러주는 학생의 정치 상황과 이익에 기반한 분석 원칙을 내포한다. 이러한 원리는 한국 사회에서도 적용이 가능하다는 점에서 논쟁이나 토론, 정치교육을 주저하지 않게 만든다. 김현진 외(2020)의 연구에서도 한국판 보이텔스바흐 합의 도출을 제안하였다. 이동성(2017)은 어느 한 역사교사의 생애사 연구를 진행하였다. 이 교사는 국가보안법 위반 혐의로 기소되어 압수수색을 당하였고, 여러 주체들과 연대하여 7년간 법적 투쟁을 벌인 후에 대법원으로부터 최종 무죄 판결을 받았다. 이 연구에서는 교원의 정치적 중립성에 관한 논쟁이 권리보다 의무를 지나치게 강조하고 있으며, 정치적 중립성에 관한 헌법 및 법률 조항이 일본의 법리와 판례를 참고하였는데, 맥락상 전후 일본을 점령했던 미군이 일본 공무원들의 반정부 활동을 억제하기 위한 의도를 갖고 있었음을 고려할 필요가 있다고 보았다. 최교사의 생애사를 살펴본 결과, 교원의 정치적 중립성은 자주성 및 전문성과 분리될 수 없었다. 그런 점에서 독일의 보이텔스바흐 협약에 주목하면서, 정치교육에 관한 새로운 지침이 필요하다는 결론을 내렸다.

조석훈(2015)은 교육의 정치적 중립성은 배제 중립(exclusive neutrality)과 포함 중립(inclusive neutrality)의 관점에서 접근이 가능하다고 보았다. 배제 중립은 중립 차원에서 문제가 있는 주제를 공공 영역에서 다루지 않는 것을 의미한다. 포함중립은 논쟁 거리를 제거하지 않은 상태에서 서로 다른 주장을 균형있게 다루는 것을 의미한다. 배제 관점은 교육의 정치적 중립성에 관한 소극적 접근이고, 포함 중립은 적극적 접근으로 볼 수 있다. 교육 영역은 정치사회적 가치 문제를 다루어야 하고 문제해결력 등을 강조하는 흐름을 고려한다면, 배제 관점보다는 포함 중립으로 나아갈 필요가 있다.

2) 관련 법률 및 강민정 의원의 개정 발의안

우리나라의 헌법과 법률상으로는 정치적 중립성을 명분으로 교원과 공무원의 정치 참여를 엄격하게 금지하고 있다. '정치적 금치산자' 내지는 '한정치산자'로 볼 수 있을 정도이다. 먼저, 교육의 정치적 중립에 관한 내용은 헌법 제7조와 교육기본법 제 6조, 국가공무원법 제 65조, 지방공무원법 제57조에 제시되어 있다. 동시에, 헌법 제31조 ④는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 제시하고 있다. 2항에 법률에 정하는 바에 의해 보장된다고 언급됨으로서, 특히 정치적 중립성 영역은 사실상 규제 조항으로 인식되고 있다.

헌법 제7조 ① 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다. ② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

헌법 제 31조 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

교육기본법 제 6조에서는 교육이 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되서는 안된다고 명시하고 있으며, 국가와 지자체가 설립한 학교에서 특정한 종교를 위한 종교교육을 금지하고 있다. 동법 14조 4항에서는 교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위해 학생을 지도하거나 선동해서는 안된다고 명시하고 있다. 정파주의 내지는 당파주의를 경계하고 있음을 알 수 있다.

제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다. ② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다. 제 14조 ④ 교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다.

평생교육법 제4조 3항에서는 평생교육은 정치적, 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다고 규정하였다. 유초중등교육 뿐만 아니라 평생교육법에서도 관련 내용을 강조하고 있음을 알 수 있다.

제4조(평생교육의 이념) ③ 평생교육은 정치적·개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

공립 교사는 국가공무원이고, 교육청 소속 교육전문직원과 일반직원 등은 지방공무원이다. 국가공무원법 제 65조와 지방공무원법 제 57조는 동일한 내용으로 구성되어 있다. 두 법 1조에서는 공무원의 정당이나 그 밖의 정치 단체 결성에 관여나 가입을 금지하고 있다. 또한, 2조에서는 선거에서 하지 말아야 할 행위에 대해서 구체적으로 제시하고 있다. 투표 권유 운동, 서명운동, 문서나 도서의 게시, 기부금 모집, 정당이나 정치단체 가입이나 권유 등을 금하고 있다. 국가공무원법 84조에는 정치운동죄를 명시하고 있다. 65조 위반시에는 3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지에 처한다고 벌칙 조항을 제시하였다.

국가공무원법 제65조(정치 운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.

② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것
3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것
5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것

③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.

④ 제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령등으로 정한다. 〈개정 2015. 5. 18.〉

국가공무원법 66조는 집단 행위를 금지하고 있다.

제66조(집단 행위의 금지) ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.

② 제1항 단서의 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 대통령령등으로 정한다. 〈개정 2015. 5. 18.〉

③ 제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입된 자가 조합 업무에 전임하려면 소속 장관의 허가를 받아야 한다.

④ 제3항에 따른 허가에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.

[전문개정 2008. 3. 28.]

제84조(정치 운동죄) ① 제65조를 위반한 자는 3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「형사소송법」 제249조제1항에도 불구하고 10년으로 한다.

[본조신설 2014. 1. 14.][종전 제84조는 제84조의2로 이동 〈2014. 1. 14.〉]

지방공무원법 57조는 정치운동을 금지하면서 정당이나 그 밖의 정치단체 결성에 관여하거나 가입할 수 없다고 명시하였다. 특정 정당 또는 특정인을 지지 내지는 반대하기 위한 투표 권유, 서명 운동, 문서 또는 도화의 게시, 기부금 모집 등을 금지하고 있다.

제57조(정치운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없다.
② 공무원은 선거에서 특정정당 또는 특정인을 지지하거나 반대하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유하는 것
2. 서명운동을 기획·주재하거나 권유하는 것
3. 문서 또는 도화(圖畵)를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
4. 기부금품을 모집하거나 모집하게 하는 행위 또는 공공자금을 이용하거나 이용하게 하는 것
5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유하는 것
③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 공무원의 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령으로 정한다. 〈신설 2011. 5. 23.〉
[전문개정 2008. 12. 31.]

사립학교교원은 사립학교법의 적용을 받는데, 사립학교법 제 58조는 면직의 사유로서 1항 4호에 정치운동을 제시하고 있다.

제58조(면직의 사유) ① 사립학교 교원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 해당 교원의 임용권자는 그 교원을 면직시킬 수 있다.
1. 휴직 기간이 끝나거나 휴직 사유가 소멸된 후에도 직무에 복귀하지 아니하거나 직무를 감당할 수 없을 때
2. 근무성적이 매우 불량할 때
3. 정부 파괴를 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조(幇助)하였을 때
4. 정치운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동하였을 때
5. 인사기록에 있어서 부정한 채점·기재를 하거나 거짓 증명 또는 진술을 하였을 때
6. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임용되었을 때
② 제1항제2호부터 제6호까지의 규정에 따른 사유로 면직시키는 경우에는 제62조에 따른 교원징계위원회의 동의를 받아야 한다.
[전문개정 2020. 12. 22.]

한편, 국가공무원 복무규정은 국가공무원법 65조 4항을 더욱 구체화하여 제시한다. 8조 2항에서는 정치적 주장을 표시하거나 상징하는 복장 또는 관련 물품도 착용해서는 안된다고 명시했다. 27조에서는 정치적 행위를 규정하였다. ① 정당의 조직, 조직의 확장,

그 밖에 목적 달성을 위한 것 ② 특정 정당 또는 정치단체를 지지하거나 반대하는 것 ③ 공직 선거에서 특정 후보자를 당선 또는 낙선하는 행위이다. 나아가, 정치적 행위에 대해서는 시위운동, 정당이나 정당기과지의 신문과 간행물의 발행·편집·배부의 원조 및 방해, 특정 정당 또는 정치단체, 지지 또는 반대 공직선거에서 특정 후보자에 대한 의견을 집회나 장소, 문서·도서·신문· 그 밖의 간행물에 싣는 행위, 금전이나 물질로 특정 정당 또는 정치단체를 지지하거나 반대하는 행위로 보다 상세히 규정하였다.

제8조의2(복장 및 복제 등) ① 공무원은 근무 중 그 품위를 유지할 수 있는 단정한 복장을 하여야 한다.

② 공무원은 직무를 수행할 때 제3조에 따른 근무기강을 해치는 정치적 주장을 표시하거나 상징하는 복장 또는 관련 물품을 착용해서는 아니 된다.

③ 특수한 직무에 종사하는 공무원의 제복 착용에 필요한 사항은 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 중앙행정기관의 장이 정한다.

④ 공무원 신분증의 발급과 휴대 등에 필요한 사항은 총리령으로 정한다. 〈개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19.〉

제27조(정치적 행위) ① 법 제65조의 정치적 행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정치적 목적을 가진 것을 말한다.

1. 정당의 조직, 조직의 확장, 그 밖에 그 목적 달성을 위한 것
2. 특정 정당 또는 정치단체를 지지하거나 반대하는 것
3. 법률에 따른 공직선거에서 특정 후보자를 당선하게 하거나 낙선하게 하기 위한 것

② 제1항에 규정된 정치적 행위의 한계는 제1항에 따른 정치적 목적을 가지고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 것을 말한다.

1. 시위운동을 기획·조직·지휘하거나 이에 참가하거나 원조하는 행위
2. 정당이나 그 밖의 정치단체의 기관지인 신문과 간행물을 발행·편집·배부하거나 이와 같은 행위를 원조하거나 방해하는 행위
3. 특정 정당 또는 정치단체를 지지 또는 반대하거나 공직선거에서 특정 후보자를 지지 또는 반대하는 의견을 집회나 그 밖에 여럿이 모인 장소에서 발표하거나 문서·도서·신문 또는 그 밖의 간행물에 싣는 행위
4. 정당이나 그 밖의 정치단체의 표지로 사용되는 기(旗)·완장·복식 등을 제작·배부·착용하거나 착용을 권유 또는 방해하는 행위
5. 그 밖에 어떠한 명목으로든 금전이나 물질로 특정 정당 또는 정치단체를 지지하거나 반대하는 행위 [전문개정 2011. 7. 4.]

정당법 제 22조에서 16세 이상의 국민은 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다고 밝히고 있으나. 공무원과 사립학교의 교원에 대해서는 정당 활동을 금지하고 있다. 학생과 청소년들은 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있지만, 교원은 불가능한 상황이다.

제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.
2. 「고등교육법」 제14조 제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원
3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
4. 「공직선거법」 제18조 제1항에 따른 선거권이 없는 사람

②대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

지방교육자치에관한법률 24조에서는 교육감후보자의 자격으로, 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아니어야 한다고 규정하고 있다. 46조에서는 정당의 선거관여행위를 금지하고 있다. 정당은 교육감 후보자를 추천할 수 없고, 선거에 관여할 수 없다. 후보자 역시 특정 정당을 지지·반대하거나 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방해서는 안된다. 당원경력의 표시도 불가능하다.

제24조(교육감후보자의 자격) ① 교육감후보자가 되려는 사람은 해당 시·도지사의 피선거권이 있는 사람으로서 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람이어야 한다. 〈개정 2010. 2. 26., 2021. 3. 23.〉

② 교육감후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력이 3년 이상 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력을 합한 경력이 3년 이상 있는 사람이어야 한다. 〈신설 2014. 2. 13.〉

1. 교육경력: 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력
2. 교육행정경력: 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 「교육공무원법」 제2조제1항제2호 또는 제3호에 따른 교육공무원으로 근무한 경력

제46조(정당의 선거관여행위 금지 등) ① 정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없다.

② 정당의 대표자·간부(「정당법」 제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 등록된 대표자·간부를 말한다) 및 유급사무직원은 특정 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·반대하는 등 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 선거에 관여하는 행위(이하 이 항

에서 “선거관여행위”라 한다)를 할 수 없으며, 그 밖의 당원은 소속 정당의 명칭을 밝히거나 추정할 수 있는 방법으로 선거관여행위를 할 수 없다.
③ 후보자는 특정 정당을 지지·반대하거나 특정 정당으로부터 지지·추천받고 있음을 표방(당원 경력의 표시를 포함한다)하여서는 아니 된다.

공직선거법 제9조는 공무원은 선거에 영향력을 행사하거나 선거 결과에 영향을 미치는 행위를 해서는 안된다고 규정하고 있다. 제 53조에서는 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다고 밝히고 있다. 제 60조에서는 선거운동을 할 수 없는 사람을 규정하고 있는데, 국가공무원과 지방공무원을 명시하였다. 85조에서는 공무원 등의 선거 관여 등을 금지하고 있다. 정치적 중립성을 강조하면서, 선거 운동 금지를 명시하고 있다. 86조에서는 구체적으로 해서는 안되는 행위를 명시하고 있는데, 선거 지원, 홍보, 기획, 출장, 방문 등 광범위한 제약을 제시였다.

제9조(공무원의 중립의무 등) ① 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.
② 검사(군검사를 포함한다) 또는 경찰공무원(檢察搜査官 및 軍司法警察官吏를 포함한다)은 이 법의 규정에 위반한 행위가 있다고 인정되는 때에는 신속·공정하게 단속·수사를 하여야 한다.

제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 區分)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원
3. 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제3호에 해당하는 기관 중 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임원
5. 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장
6. 「지방공기업법」 제2조(適用範圍)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임원
7. 「정당법」 제22조제1항제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원
8. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문 및 인터넷신문,「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」제2조에 따른 정기간행물,「방송법」제2조에 따른 방송사업을 발행·경영하는 자와 이에 상시 고용되어 편집·제작·취재·집필·보도의 업무에 종사하는 자로서 중앙선거관리

위원회규칙으로 정하는 언론인

9. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말하며, 시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)
3. 제18조(選擧權이 없는 者)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자
4. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(國會議員과 地方議會議員외의 政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
5. 제53조(公務員 등의 立候補)제1항제2호 내지 제7호에 해당하는 자(제5호 및 제6호의 경우에는 그 常勤職員을 포함한다)
6. 예비군 중대장급 이상의 간부
7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원
8. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자
9. 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장

②각급선거관리위원회위원·예비군 중대장급 이상의 간부·주민자치위원회위원 또는 통·리·반의 장이 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 제62조제4항에 따른 활동보조인, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자 또는 투표참관인이나 사전투표참관인이 되고자 하는 때에는 선거일 전 90일(선거일 전 90일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 5일 이내)까지 그 직을 그만두어야 하며, 선거일 후 6월 이내(주민자치위원회위원은 선거일까지)에는 종전의 직에 복직될 수 없다. 이 경우 그만둔 것으로 보는 시기에 관하여는 제53조제4항을 준용한다.

제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① <u>공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다.</u>

②공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조제1항제4호부터 제6호까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 「공직자윤리법」 제17조에 따른

취업심사대상기관의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다.

③누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다.

④누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① 공무원(國會議員과 그 보좌관·선임비서관·비서관 및 地方議會議員을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위
2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위
3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위
4. 삭제 〈2010. 1. 25.〉
5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위
6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위
7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위

②지방자치단체의 장(제4호의 경우 소속 공무원을 포함한다)은 선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 〈신설 1995. 12. 30., 1997. 11. 14., 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2010. 1. 25., 2011. 7. 28.〉

1. 삭제 〈2004. 3. 12.〉
2. 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍보·선전하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회를 제외하고는 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위. 다만, 해당 지방자치단체의 장선거에 예비후보자 또는 후보자가 된 경우와 당원으로서 소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 다음 각 목의 1을 제외하고는 교양강좌, 사업설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위
   가. 법령에 의하여 개최하거나 후원하도록 규정된 행사를 개최·후원하는 행위
   나. 특정일·특정시기에 개최하지 아니하면 그 목적을 달성할 수 없는 행사

다. 천재·지변 기타 재해의 구호·복구를 위한 행위
라. 직업지원교육 또는 유상(有償)으로 실시하는 교양강좌를 개최·후원하는 행위 또는 주민자치센터가 개최하는 교양강좌를 후원하는 행위. 다만, 종전의 범위를 넘는 새로운 강좌를 개설하거나 수강생을 증원하거나 장소를 이전하여 실시하는 주민자치센터의 교양강좌를 후원하는 행위를 제외한다.
마. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
바. 가목 내지 마목에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위
5. 통·리·반장의 회의에 참석하는 행위. 다만, 천재·지변 기타 재해가 있거나 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다.
③ 삭제 〈2010. 1. 25.〉
④ 삭제 〈2010. 1. 25.〉
⑤지방자치단체의 장(소속 공무원을 포함한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 지방자치단체의 사업계획·추진실적 그 밖에 지방자치단체의 활동상황을 알리기 위한 홍보물(弘報紙·소식지·刊行物·施設物·錄音物·錄畵物 그 밖의 홍보물 및 新聞·放送을 이용하여 행하는 경우를 포함한다)을 분기별로 1종 1회를 초과하여 발행·배부 또는 방송하여서는 아니되며 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일(補闕選擧 등에 있어서는 그 選擧의 실시사유가 확정된 때, 이하 제6항에서 같다)부터 선거일까지는 홍보물을 발행·배부 또는 방송할 수 없다. 〈신설 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2004. 3. 12., 2006. 3. 2., 2010. 1. 25.〉
1. 법령에 의하여 발행·배부 또는 방송하도록 규정된 홍보물을 발행·배부 또는 방송하는 행위
2. 특정사업을 추진하기 위하여 그 사업과 이해관계가 있는 자나 관계주민의 동의를 얻기 위한 행위
3. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
4. 기타 위 각호의 1에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 행위
⑥지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일부터 선거일까지 주민자치센터가 개최하는 교양강좌에 참석할 수 없으며, 근무시간중에 공공기관이 아닌 단체 등이 주최하는 행사(해당 지방자치단체의 청사에서 개최하는 행사를 포함한다)에는 참석할 수 없다. 다만, 제2항제3호에 따라 참석 또는 방문할 수 있는 행사의 경우에는 그러하지 아니하다. 〈신설 1998. 4. 30., 2002. 3. 7., 2010. 1. 25.〉
⑦ 지방자치단체의 장은 소관 사무나 그 밖의 명목 여하를 불문하고 방송·신문·잡지나 그 밖의 광고에 출연할 수 없다.

제87조(단체의 선거운동금지) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 기관·단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다.
1. 국가·지방자치단체
2. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체
3. 향우회·종친회·동창회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적모임
4. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)
5. 법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체
6. 후보자 또는 후보자의 가족(이하 이 항에서 "후보자등"이라 한다)이 임원으로 있거나, 후보자등의 재산을 출연하여 설립하거나, 후보자등이 운영경비를 부담하거나 관계법규나 규약에 의하여

의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 기관·단체 7. 삭제 〈2005. 8. 4.〉 8. 구성원의 과반수가 선거운동을 할 수 없는 자로 이루어진 기관·단체 ② 누구든지 선거에 있어서 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 선거운동을 위하여 연구소·동우회·향우회·산악회·조기축구회, 정당의 외곽단체 등 그 명칭이나 표방하는 목적 여하를 불문하고 사조직 기타 단체를 설립하거나 설치할 수 없다.

교원노조법 제 3조에서는 교원 노동조합도 정치활동을 금지하였다.

제3조(정치활동의 금지) 교원의 노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)은 어떠한 정치활동도 하여서는 아니 된다.

강민정 의원(2023)이 대표 발의한 정당법 일부개정법률안에서 제안 이유로 ① 38개 OECD 국가 중 교사와 공무원의 정치시민권을 전면적으로 인정하지 않는 유일한 나라임 ② 2016년 국가인권위원회, 2013년 유엔 표현의 자유특별보고관의 권고, 국제노동기구의 교원의 정치적 확대 및 차별 개선에 관한 권고가 있었음 ③ 헌법재판소는 2020년 4월에 국가공무원법 제 65조 1항 중 ‘그 밖의 정치단체‘ 부분을 위헌으로 판결한 점 ④ 정치적 중립성의 공직 수행 영역과 사인 지위의 수행 간 구분이 명확하지 않은 상태에서 근거 없이 우려하는 점 ⑤ 민주주의 발전에 저해할 수 있다는 점 ⑥ 과잉금지원칙 위반 소지가 있고 공무원의 정치적 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해한 점 ⑦ 학생은 만 16세부터 정당 가입이 가능하지만 교사는 불가능하며, 대학교수와 형평성이 맞지 않는 점 등을 근거로 교원의 정치적 참여에 관한 권리를 보장할 필요가 있다고 제시하였다.

강민정 의원은 교원이 정치에 참여할 수 있도록 관련 법안을 발의하였다. 정당법, 공직선거법, 교육공무원법, 정치자금법의 일부 개정법률안을 대표 발의하였다. 강민정 의원의 정당법 일부개정법률안에서는 유·초·중등 교원이 정당의 발기인이나 당원이 될 수 있도록 하되, 정당의 발기인 또는 당원이 된 유·초·중등 교원이 그 직을 수행하면서 학생에게 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파할 수 없도록 금지 하였다.

제22조(발기인 및 당원의 자격) ①16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다. 1.「국가공무원법」제2조(공무원의 구분) 또는「지방공무원법」제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회

교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과「고등교육법」제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다. 교원,「초·중등교육법」제19조(교직원의 구분)제1항에 따른 교원 및「유아교육법」제20조(교직원의 구분)제1항에 따른 교원은 제외한다.

③ 제1항에 따라 정당의 발기인 또는 당원이 된「초·중등교육법」제19조(교직원의 구분)제1항에 따른 교원 및「유아교육법」제20조(교직원의 구분)제1항에 따른 교원은 그 직을 수행하면서 학생에게 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하여서는 아니 된다.

공직선거법 53조의 1항에서는 후보자가 되려면 선거일 전 90일 전에 그 직을 그만두어야 하는데, 7호 정당법 제 22조 1항 제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교 교원에 대해서 삭제하는 법안을 강민정 의원은 발의하였다. 앞서 발의한 정당법에서 교원을 예외로 하였기 때문에 사립교원에게도 그 문호를 열겠다는 의미로 해석된다. 강민정 의원은 교육공무원법 일부개정법률안(의안번호 19789) 발의를 하였는데, 국가공무원법 65조와 벌칙조항인 84조를 교원에게는 적용 예외하는 내용이다. 또한, 교원이 정당이 당원이 될 수 있게 정당법을 개정하게 되면 사립학교 교원도 기탁금을 기탁할 수 있도록 하겠다는 내용의 정치자금법 개정안을 발의하였다.

3) 헌재 판결문 검토

헌재는 기본적으로 교원의 정치적 중립성을 일관되게 강조해왔다. 2008년 지방교육자치에 관한 법률 제10조 1항 등 위헌 확인 소송에서, 교육의 정치적 중립성에 대해서 크게 다음과 같이 세 가지로 제시하였다. ① 교육 내용의 정치적 중립성 ② 교사의 정치적 중립성 ③ 교육을 운영하고 감독하는 교육행정의 정치적 중립성을 제시하였다[1].

2011년 헌재의 판결에서는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 가치는 교육행정의 수행과정 뿐만 아니라 교육행정의 수장인 교육감을 선출하는 과정에서 고려해야 하는 가치로 보았다. 교육감 선거 과정에서의 정당의 선거관여행위 금지라든지, 투표용지의 성명 및 추첨순 기재, 교육감 후보자의 일정기간 정당 당원 활동력 경력 배제 등이 교육의 정치적 중립성을 보장하는 하나의 장치라는 것이다.[2]

헌재는 2004년 결정에서 "교육의 정치적 중립성은 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 뿐만 아니라 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 교육은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것임에 반하여 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 유지하는

1) 헌재 2008.6.26. 2007헌마1175, 465쪽.
2) 헌재 2011.12.29. 2010헌마285. 872-873쪽,

것이 바람직하기 때문이다."[3]

헌재는 정치와 교육을 이원화하여 설명하고 있다. 교육은 이상 추구와 비권력적 속성, 정치는 현실과 권력 속성을 지고 있기 때문에 일정한 권리 두기를 함으로서 교육의 가치를 지킬 필요가 있다는 관점을 고수하고 있다. 이러한 관점에서 교원의 정당 당원에 대해서도 부정적 입장을 밝힌다. 교원의 활동이 미성숙한 학생들의 가치 판단에 중대한 영향을 미치고 있고, 학생들의 기본권이라든지 자녀에 대한 교육권과의 갈등 예방 차원에서 금지가 바람직하다는 입장을 견지한다.

초・중등학교 교원이 정당의 당원이 되는 것을 이 사건 정당가입 금지조항으로 허용하지 않는 것은 특히 교원의 활동이 미성숙한 학생들의 가치판단에 중대한 영향을 주고 있으므로 교육자로서의 특별한 처신이 요구되고, 피교육자인 학생들의 기본권 또는 학부모들의 자녀에 대한 교육권과의 갈등을 예방하기 위한 것이다(헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710 참조). 따라서 이 사건 정당가입 금지조항의 입법목적은 정당하다.[4]

이러한 모습은 지방교육자치의 자주성 보장 차원에서 정치권력으로부터 교육을 보호할 필요가 있다는 입장으로 이어진다. 이로 인해서 교육위원이나 교육감을 국회위원이나 대통령의 선출과 동일한 방식이 아닌 별도의 자격 기준을 부여하는 상황에 대한 정당성으로 이어진다. 그렇다고 해서 전문성이 폐쇄성 내지는 특수성으로 이어져서는 곤란하기 때문에 기존의 간선 방식의 선출에 대해서도 옹호하지 않는다.

지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다. 이러한 '이중의 자치'의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다. 지방교육자치는 '민주주의·지방자치·교육자주'라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것이다. '민주주의'의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, '지방자치'의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, '교육자주'의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로

3) 헌재 2004.3.25. 2001헌마710, 437쪽.
4) 헌재 2020.4.23. 2018헌마551, 500쪽.

교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다.[5)]

헌재는 국가공무원법 66조 1항 등 위헌소송에 관해서 헌법에 위반되지 않는다고 판결하였다. 심지어는 공익을 표방하는 일이라고 해도, 공무원의 집단적인 정치적 표현행위에 대해서도 공무원의 중립성을 지켜야할 가치로 규정하였다. 미성숙한 초중고생들에게 당파적인 관점이나 이해관계가 적용되지 않도록 중립성 확보가 중요하며, 이를 위해 교원노조의 정치 활동 금지가 타당하다는 입장이다.

공무원의 정치적 의사표현이 집단적으로 이루어지는 것을 금지하는 것은 이러한 의사표출이 공직사회에 대한 국민의 신뢰에 영향을 줄 우려가 있기 때문이다. 헌법이 집회의 자유 등을 통해 집단적인 정치적 의사표현을 보장하는 것은 이것이 민주정치 실현에 불가결한 기본권으로서 국민의 정치적·사회적 의사형성 과정에 효과적인 역할을 하는 것에 기인하는 것이지만, 다수의 집단행동은 그 행위의 속성상 의사표현 수단으로서의 개인행동보다 공공의 안녕질서나 법적 평화와 마찰을 빚을 가능성이 크고, 특히 공무원이 집단적으로 정치적 의사표현을 하는 경우에는 이것이 공무원이라는 집단의 이익을 대변하기 위한 것으로 비춰질 수 있으며, 정치적 중립성의 훼손으로 공무의 공정성과 객관성에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있다. 따라서 이 사건 국가공무원법 규정이 정치적 표현행위를 포함하여 공무원의 집단 행위를 제한하더라도 이것이 표현의 자유에 대한 과도한 제한이라고 볼 수 없다. 나아가 이 사건 국가공무원법 규정은 공무원의 정치적 표현이 '공익'을 표방하는 경우에도 이를 금지하고 있다. 이 역시 공무원의 정치적 중립의무에서 기인한다.

정치적 중립이란 대립하는 편이 있음을 전제로 어느 편에도 속하지 않거나 모든 편을 동등하게 대우하는 것으로서, 정치적 중립을 지켜야 할 주체에게 소극적으로는 어느 편에도 치우치지 아니하는 태도나 자세를 요구하고, 적극적으로는 공정하게 처신할 것을 요청하는 것이 그 본질이며, 이것이 요구되는 분야가 정치와 관련된다는 것을 의미한다. 그런데 공익이란 법질서가 추구하고 보호하며 조장해야 할 객관적인 공공의 이익인바, 헌법재판소는 "공무원의 정치적 중립의 확보가 헌법상 정당한 공익이라는 점에서는 의문의 여지가 없고, 이러한 공익은 매우 중요한 것이며, 이를 실현해야 할 현실적인 필요성 또한 과거의 경험에 비추어 부정하기 어렵다."(헌재 1999. 12. 23. 99헌마135 참조)고 판단한 바 있다. 우리나라의 정치 현실에서는 집단적으로 이루어지는 정부 정책에 대한 비판이나 반대가 특정 정당이나 정파 또는 특정 정치인을 지목하여 찬성 또는 반대하는 형태의 의

5) 헌재 2000.3.30. 99헌바113, 368쪽.

사표시로 나타나지 않더라도 그러한 주장 자체로 현실정치에 개입하려 한다거나, 정파적 또는 당파적인 것으로 오해 받을 소지가 커서 그러한 행위가 국가와 사회의 발전을 위한 목적으로 이루어지더라도 그로부터 정치적 편향성에 대한 의심을 제거하기가 어려운 것이 사실이다. 이처럼 공무원의 정치적 중립에 대한 요청은 중요한 '공익'에 해당하므로, 공무원의 집단적인 정치적 표현행위가 공익을 표방한다고 하여도 공무원의 정치적 중립에 대한 요청을 충족시키지 못하는 한, 이 사건 국가공무원법 규정의 적용이 배제되는 '공익'을 위한 행위에 포함된다고 볼 수는 없다.[6)]

이처럼 헌재는 일관되게 정치적 중립성의 엄격한 잣대를 적용하며 제도적 굴레를 벗어나기 위한 일체의 시도를 막아왔다. 그 핵심 논거가 미성숙한 학생에게 영향을 판단에 영향을 미칠 수 있다는 것인데, 이 점에 대해서는 그 실체에 대한 의문이 제기된다. 헌재의 정치적 중립성을 강조하는 판결은 수십 년 간 동일 논리로 반복되고 있으며, 교원들의 정치적 기본권 행사를 과도하게 막는 근거로 활용되고 있다. 이에 대해서는 많은 비판에 제기되고 있다. 김현진 외(2022)는 중립성에 대해서는 ① 똑같은 기준과 절차를 당사자들에게 똑같이 적용한다는 '기계적 중립', ② 어떤 사안 자체를 아예 다루지 않고 아무런 의견도 표명하지 않는 '소극적·배제적' 중립 ③ 똑같은 결과를 낳는 '결과와 영향의 중립' ④ 동일한 기준과 절차를 적용하면서도 관련 당사자들이나 입장들에 동등한 배려와 공정한 대우를 하는 방식인 '근거와 과정의 중립성'이다. 헌법상 규정하는 교육의 정치적 중립성은 교육의 전문성과 자주성 관점에서 해석되어야 하며, 비판적이고 창의적 능력을 함양시키고 민주주의를 발전시키는 것이 교육의 특성이라고 본다면, 근거와 과정의 중립성으로 새롭게 재해석될 필요가 있다.

4) 선행연구 검토

교원의 정치적 중립성과 정치적 참여권 보장은 어떻게 바라볼 것인가? 헌재의 판결은 보수적이고 소극적으로 바라보는 반면에 관련 연구물들은 헌재의 판결문에 대해서 비판적으로 바라보고, 재해석이 필요하다는 연구가 많은 편이다.

헌재나 대법원의 판결과 마찬가지로 공무원이나 교원들이 정치적 중립을 지켜야 한다는 입장을 견지한 논문도 있다. 명재진(2013)은 공무원의 헌법상 의무로, 헌법 준수, 국가이익 우선, 정치적 중립성, 국민의 자유와 복리의 증진, 청렴 의무와 함께 지위남용금지와 같은 책무를 지고 있다고 보았다. 그는 공무원은 국민 전체를 대상으로 봉사해야 하며, 중립적 위치에서 공익을 추구해야 하며, 행정에 대한 정치 개입 방지, 엽관제로 인한 부패와

6) 헌재 2014.8.28. 2011헌바32, 256-247쪽.

비능률의 폐해 방지 등을 근거로 공무원의 정당 가입은 인정될 수 없다고 보았다. 이러한 관점의 연장선에서 교원의 시국선언은 불법 집단행동이라는 점에서 2012년에 대법원은 벌금형을 부과한 바 있다. 동시에, 직무를 통해 얻은 정보를 선거에 활용하거나 자신의 지위와 권한을 특정 개인을 위한 선거에 활용되는 등 부작용이 예상되기 때문에 공무원의 선거 중립성은 당연하다는 입장을 견지한다.

반면에, 대다수의 연구물들은 헌재의 판결에 대해서 비판적 입장을 취한다.

배소연(2019)은 정치적 기본권은 정치적 자유권, 참정권, 정치적 활동권으로 나눌 수 있는데, 현행 법제는 교육의 정치적 중립성을 근거로 교원의 정치적 기본권을 광범위하게 제약하고 있다고 보았다. 그는 교육기본법과 평생교육법에 규정된 교육의 정치적 중립성은 선언적 의미를 갖고 있지만, 그것을 실현할 책임과 의무의 주체를 명시하지 않았다는 점에서 법적 정의가 입법으로 충분히 구현되기 어려우며, 결국 정치적 표현의 자유가 과도하게 위축되는 원인을 제공했다고 분석했다. 그는 공무원에게 정치운동을 허용했을 때, 직무 공정성에 악영향을 미친다는 증거가 명확하지 않으며, 헌재의 판결이 결과적으로 정치 영역의 분리 내지는 단절로 이어졌다고 비판한다. 동시에, 교육 영역에서는 교원에게 정당 관련성을 형식적으로, 원천적으로 배제하여 단정하는 경향이 강한데, 정치적 중립성을 바라보는 관점과 시각에 개선이 필요하다고 주장한다. 결국 교사도 시민적 지위를 갖는데, 획일적이고 전면적으로 교사의 정치적 기본권을 제약하는 것은 근본적으로 헌법의 정신에 반한다는 것이다.

노기호(2000)는 외국의 입법례를 살펴보면서 우리나라의 경우, 사실상 전면적 수준에서 교원의 정치 활동을 제한하고 있다고 보고, 학교 수업이나 학교 운영에 중대한 지장을 초래하지 않고, 정치적 선동이나 편향된 정치교육을 하지 않는 한 교원의 정치적 기본권 보장이 필요하다고 말한다. 그런 과정이 궁극적으로 민주시민교육의 발전에 도움이 된다고 보았다. 그는 교육의 정치적 중립은 국가권력이나 정치세력이 교육에 부당하게 관여하거나 간섭해서는 안된다는 정치의 “교육적 중립”의 의미로 해석하는 것이 학계의 통설로 보았다. 노기호는 헌법재판소의 판결문에서는 국민전체에 대한 봉사자성과 직무의 성질 상 직무집행의 중립성이 필요하다는 관점을 갖고 있지만, 어떤 공무원의 어떠한 정치활동이 직무 수행의 공정성에 영향을 미치는가가 충분히 검토되지 않았으며, 특히 교원은 일반적인 공무원과 다른 특성을 지닌 직종인데 공무원과 동일한 법규의 적용을 받는 것은 문제라고 보았다. 공무원의 국민 전체 봉사자론은 공무라는 한정된 활동 영역에 적용되는 것인데, 일반시민이 갖는 시민적, 정치적 권리를 제약으로 이어지는 논리로 활용되는 것은 무리가

있다고 보았다. 직무의 성질을 고려할 때, 교육은 일반 공무원에서 적용하듯 상하관계와 지휘명령의 관계로 설명이 되지 않는 속성을 가진다고 보면, 대학의 교원과 초중고 교원의 특수성을 함께 고려해야 한다고 주장하였다.

이종수(2019) 역시 동일한 입장을 견지한다. 공무원은 시민으로서 권리를 누릴 수 있는 이중적 지위를 갖는다고 보면서, 정당법상 정당 가입이 불가한 점이라든지 공직 선거 입후보를 위해서는 해당 직을 그만두어야 하는 점은 시민의 권리를 지나치게 침해한다고 보았다. 해외 사례를 보아도 공무원의 정치적 기본권을 지나치게 규제하고 있으며, 헌법에서도 공무원의 정치적 중립성 보장을 위한 입법 위임을 하고 있는데, 하위 법률을 통해 기본권 제약을 하고 있다고 비판한다. 헌법 20조 2항에 국가의 종교적 중립성을 보장한다고 명시되어 있지만. 공무원 개인의 종교 자유 침해로 이어지지 않는 상황과는 다르게 적용되고 있다는 것이다. 동시에 교사와 공무원의 시국선언 등이 어느 정도 허용되는 점을 감안한다면, 정치적 중립성에 대한 재해석 또는 재개념화가 필요하다는 입장을 견지한다.

신옥주(2015)는 과거에는 특별권력관계이론에 근거하여 공무원들에게 기본권 침해를 어느 정도 강제했었지만, 이제는 이를 극복하고, 직무관련성이 없다면 시민 기본권을 마땅히 보장해야 한다고 주장한다. 그는 군인의 정치적 중립 의무와 공무원 및 교사의 정치적 중립성 보장과는 연혁과 목적이 다르다고 보았다. 1987년 헌법에서는 군부의 정치 개입과 쿠데타 방지를 목적으로 중립성을 규정하였으며, 이는 피해자였던 공무원들을 보호하기 위한 목적으로 구분해서 봐야 한다는 것이다. 즉, 정치적 중립성 조항은 본래 정치적 외압으로부터 보호받기 위한 취지에서 시작되었으나, 현실은 공무원의 정치적 기본권 박탈을 위한 방식으로 활용되고 있다.

이한태(2010)는 미국이나 유럽의 사례를 놓고 봐도, 우리나라가 공무원들에게 지나치게 정치적 중립성을 명분으로 정치적 기본권을 제약하고 있다고 주장하였다. 그는 이승만 정권때 자행되었던 3·15 부정선거 과정에서 공무원의 개입 등을 예방하기 위해 공무원의 정치적 중립성 조항이 헌법에 적용되었다고 보면서, 정치적 성숙이 이루어지고 있는 현 시점에서는 재해석 내지는 법률 개정이 반드시 필요하다는 입장을 제시하였다.

그는 다음과 같은 이유를 들어 제도 개선을 요구하였다. 첫째, 정치중립의 중요성을 공무원에게 어느 정도 인정한다고 해도, 제약의 정도가 해외 사례와 비교할 때 지나치다. 둘째, 현실적으로 공무원들의 정치적 참여가 어느 정도 이루어지고 있는 현실을 고려해야 하며, 그에 따른 제도 개선이 필요하다. 셋째, 공무원도 시민으로서 누려야할 기본권의 하

나인 참정권 보장이 필요하다. 넷째, 공무원들에게 정치적 무관심을 요구하는 상황이 행정이나 정치, 민주주의 발전에 도움이 되지 않는다.

이태화·이재덕(2021)은 교원의 정치적 기본권을 제한한 대법원 판결(대판 2012.04.19. 2010도6388)과 교원의 정치단체참여금지에 대한 헌재 판결(2020.4.23. 2018헌마551)을 비판적으로 분석하였다. 이 연구에서는 시국선언에 대해 위법으로 판결한 것은 정치적 표현의 자유를 억압한 것이며, 공익을 침해했다는 근거가 부족하며 오히려 공론의 과정이 공익에 부합할 수 있다.

교원의 정당가입 금지 역시 비판하였다. 정치적 기본권 제한은 공무원의 직무에 따라 달리 접근을 해야 한다. 직무와 직접 관련이 없다면 공무원의 시민적 기본권은 보장되어야 한다. 교원의 정당 가입이 미성숙한 학생들의 가치 판단에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 근거가 없다. 교원의 정당과 상관없이 학생들에게 정치적 발언을 하는 것은 가능하며, 이는 별도의 견제 장치로 문제를 막을 수 있다. 교원이라는 이유로 대의민주주의를 구현하기 위한 정당에 가입이 안되도록 막는 것은 피해의 최소성 원칙에도 위배된다. 민주시민교육의 관점에서 교원은 자신의 정치적 입장을 억제하면서 공정한 토의토론이 필요하다. 결국, 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 관점에서 교원의 정치적 기본권을 제한한 대법원과 헌재의 판결은 문제가 있으며, 새로운 접근이 필요하다.

길성용·강태수(2022)는 정치적 중립성 보장을 이유로 교육과 정치를 구분하는 헌재의 일련의 판결문에 대해 비판적으로 검토를 하였다. 헌법상 교육과 정치의 관계를 보면 크게 네 가지 접근이 가능하다. ① 집행권이 공교육 주체의 교육권한을 침해하고 간섭 ② 공교육 주체가 교육권한을 당파적으로 남용하는 남용 ③ 공교육 주체가 민주적 정당성 획득 ④ 공교육 주체가 정치적 기본권의 행사로 구분할 수 있다.

국정교과서 제도는 국가가 하나의 교과서를 교육주체들에게 강요한다는 점에서 전형적인 ①번은 침해 사항이다. 정치적 중립성은 국가 권력에 대한 견제가 핵심인데, 현실적으로는 ②번 상황을 우려하면서 각종 교육에 관한 판결을 중립성의 잣대로 왜곡 및 확대 적용하고 있다. 이런 경우 정치교육이나 민주시민교육의 위축을 가져올 수 있다. 교육주체가 교육을 파당적으로 이용하려는 것을 경계한다면 교육의 정치적 중립성 개념은 재해석될 수 있다.

정영화(2012)는 일본을 제외하고, 영미, 독일, 프랑스 등과 비교할 때 교원이나 공무원

의 정치적 중립성의 가치를 인정하면서도 정치활동을 어느 정도 보장하고 있는 점을 감안한다면 우리나라는 제약의 정도가 크다고 분석하였다. 그는 정치적 자유에 관해서는 정치적 의사 표현의 자유, 정당의 가입과 활동, 공직 선거에서의 입후보나 후보자 지지를 할 수 있는 적극적 참정권 차원에서 그 영역을 검토할 수 있는데, 그는 공무원들의 정당에 대한 단순 참여를 허용하면 민주화 내지는 정치 발전에 기여할 수 있다고 보았다. 공무원의 적극적인 정당활동을 허용하기 위해서는 휴직이나 사직을 전제한다면 가능하다고 보았다. 동시에, 공무원이 직접 직무를 수행하는 시간과 장소, 내용에 영향이 없다면 정치적 중립의무를 신분상의 제한이 아닌 직무에 따른 의무로 해석할 필요가 있다고 보았다. 그런 점에서 고전적인 특별권력관계론은 성립되기 어렵고, 제약하려면 지금의 방식보다는 더욱 명확한 기준을 제시해야 한다고 주장한다. 다만, 선거에 개입할 목적으로 자신의 권한 또는 영향력을 행사하거나 정치헌금을 권유 내지는 수령하거나, 정당을 대표하여 공직후보에 입후보하는 경우는 제약이 필요하다고 보았다.

성중탁(2020)은 헌재가 공무원의 정치적 자유를 제한하는 법리적 근거로 국민전체의 봉사자설, 정치와 행정의 분리설, 공무원의 이익 보호설, 공적 중재자설 등 제시하고 있으나, 정치적 자유를 제한함으로서 얻는 이익이 추상적이고 불명확하다고 비판한다. 동시에, 공무원이라고 해도 지위, 장소, 근무여부 등 고려해야할 점이 다양함에도 불구하고 일률적이고 전면적으로 정치적 표현의 자유를 박탈하고 있으며, 특별권력관계 이론의 잔재에서 법원이나 헌법재판소가 벗어나지 못하고 있음을 비판하였다. 그는 공무원의 정치적 표현의 자유를 폭넓게 인정을 하되, 허용 범위에 대한 구체적인 기준 제시를 해야 하며, 공무원의 의사포현의 맥락(개인이냐 집단이냐, 언어적 표현이냐 상징적 표현이냐, 정부정책의 찬성이냐 반대냐, 선거운동 여부 등)을 살펴야 하며, 정치활동 관련 공무원의 기본권 행사도 단순 참여는 원칙적으로 허용화되 적극적인 정치 활동을 하고자할 때는 휴직이나 사직 등을 전제하는 방안을 제시하였다. 그는 주요 선진국에 비해 우리나라 공무원이 자신의 직무와 관계없이도 시민적 지위에서 가능한 권리를 과도하게 제한함으로서 발전된 민주주의와 정치제도를 구현하지 못하고 있다고 보았다. 나악, 공무원의 의식 수준이라든지 정치환경이 과거의 입법을 제정할 상황과 달라졌음을 고려해야 한다고 주장했다.

우리나라의 헌법 개정 논의가 문재인 정부 시절에도 있었는데, 이 과정에서 시대의 변화와 국민의 인식 변화 등을 반영한 헌법 개정이 추후에 필요해보인다. 박찬주 외(2018)는 헌법 제31조 4항은 1962년 제5차 개정 헌법 제27조 제4항에서 자주성과 정치적 중립성이 처음 등장하였고, 이후 1980년 8차 개정 헌법에서 교육의 전문성이 추가되었다고

밝힌다. 이는 현대사의 발전과정에서 정치 세력과 행정 권력으로부터 부당한 간섭을 받았고 교육의 자주적 발전을 침해한 선례가 적지 않았기 때문에, 교육을 보호하기 위한 취지로 조문이 신설되었다. 이 조항 자체가 문제가 되지는 않으나 보장의 방식은 단체 마다 쟁점이 존재한다〈표4-1〉.

〈표 4-1〉 헌법 제31조 4항의 보장 방식

쟁점		현행 유지	법률로서 보장(기본권 형성적 법률유보로 개정)
선행 연구	의견	대통령, 대화문화, 교총 등	교육법학회, 헌법학회, 인권위 등
	근거	- 특별한 논거 없음 -"교육의 자주성, 전문성…법률이 정하는 바에 의하여 보장된다(헌법 제31조 제4항)."는 현행 헌법의 법률 유보로도 충분하다는 입장처럼 보임	-종래 법률 유보는 기본권 침해적 내지 제한적 법률 유보로 해석. 과도한 제한 규정. 기본권 형성적 내 지 보장적 법률 유보라는 입장과 해석 다툼 -이를 '법률로(써) 보장한다.' 내지 '先 보장 후 법률 유보'로 개정하 면, 교육의 자주성, 전문성 보장은 강화되고 해석 다툼 사라짐

〈출처: 박찬주 외(2018), p. 32.〉

박찬주 외(2018)는 헌법 제 31조 4항을 "교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 보장된다"로 개정 의견을 제시하였다. 이 조항의 핵심은 국가 권력에 의한 과도한 간섭과 침해로부터 교육을 보장하기 위함이고, 기본권을 보장하는 법률로 해석할 수 있다. 그러나 현재 이 조항은 헌법 제7초 공무원의 정치적 중립성 조항과 결합하여, 교원과 교원단체 등의 정치적 기본권을 제약하거나 정치적 사안 자체를 다루지 못하도록 막는 오남용의 근거로 활용되었다. 그런 관점에서 개별적 법률 유보 없이 헌법상 기본권 보장을 위한 조항으로 개정이 필요하다는 의견을 제시하였다.

홍석노(2017)는 교육의 정치적 중립성에 관한 기존의 해석과 관행을 유지하게 되면, "한국형 보이텔스바흐 협약"을 체결한다고 해도 논쟁을 수업에 활용하기는 어려울 수 밖에 없다고 주장한다. 기존의 해석은 정치적 진공상태에서 시민교육을 실시하라는 것인데, 그 방식으로는 의미있는 민주시민교육의 사실상 불가능하다. 그는 헌법 제 7조 2항의 공무원의 정치적 중립성 보장 규정이라든지 헌법 31조 4항의교육의 정치적 중립성 보장 규정이 제한을 위한 근거로 사용되고 있다는 점에 문제를 제기하면서, 이러한 모습이 학교 민주시민교육의 위축 내지는 화석화로 이어졌다고 비판한다.

3. 교사노조연맹 집행부 면담 결과 분석

1) 면담 개요

교원 및 교사노조연맹 집행부 4명과 면담을 하였다. 이들은 교사로서 관점을 가지면서도, 교육청, 시도의회, 국회, 정부, 시민사회 등과 상호작용 및 소통을 하면서 교원의 정치참여에 관한 나름의 문제의식을 가졌으리라 판단하였다. 본 연구에서는 연구자 보호차원에서 연구참여자1, 연구참여자2, 연구참여자3, 연구참여자4로 표기하였다. 면담 일시는 2023년 8월 10일-17일 진행하였으며, 서면면담으로 이루어졌다.

주요 면담 질문은 다음과 같다.

· 교원에게 정치적 기본권이 없다고 느낀 경우, 불편함, 문제점
· 선거교육, 정치교육, 토의토론 수업에 관한 현장 실태
· 시국선언 내지는 선거과정에서 징계를 받은 교원에 관한 사례와 생각
· 정치적 중립성의 개념에 대한 의미 해석
· 수업 중 정치편향적 발언을 한 교원에 대한 생각
· 정치적 기본권 및 참여권의 허용 범위와 영역
· 교원의 실질적 참여가 막힌 상황의 불합리성과 문제점
· 교원의 정당가입과 정치인에 대한 후원금 지원에 관한 생각
· 교원의 정치적 참여권 보장이 가져올 교육적, 사회적, 정치적 차원의 의미
· 단기와 중기적으로 필요한 제도 개선 사항
· 구조와 상황을 개선하기 위한 설득 논리와 실천 전략
· 교사들의 현재 정치기본권 확보를 위한 노력에 대한 평가 및 교사 및 교사노조연맹의 실천 노력

2) 분석 결과

(1) 현행 제도의 문제점

연구참여자들은 공통적으로 교원들의 정치적 참여권을 막고 있는 제도의 불합리성을 지적한다. 연구참여자4는 시민으로 가지는 정치기본권이 없는 현실을 문제 삼는다. 또한, 학생들에게도 참정권이 확대되고 있는데, 민주시민으로 그들을 키워야할 교사들에게는 권한이 봉쇄된 현실을 아이러니하다고 말한다. 정당가입권, 정당활동권, 경선투표권, 선거운동권, 공직선거 출마권, 정치후원금 제공권 등 정치기본권은 물론, 표현의 자유마저도 박탈당했다고 말한다. 교수와 교사 간 제도적 차별 역시 존재한다.

가. 제도적 차별

교원은 정당가입권, 정당활동권, 경선투표권, 선거운동권, 공직선거 출마권, 정치후원금 제공권 등 정치기본권을 갖지 못하고 있습니다. 심지어 교육감 선거에도 직을 유지한 채 출마가 불가능하고 특정 후보를 지지하거나 반대할 수도 없습니다. 정치에서 교원에게 가능한 것은 투표를 할 수 있는 권한뿐입니다, 2019년부터 선거권과 피선거권은 만 18세부터, 정당가입은 만 16세부터 가능해져 학생들의 참정권이 확대되었습니다. 그러나 정작 학생들을 민주시민으로서 성장시킬 교육을 하는 교사들의 정치권은 보장받지 못하는 사회라니 아이러니 합니다 〈중략〉 교사의 정치기본권이 보장되지 않아 발생한 안타까운 상황입니다. 인간의 기본적 인권인 표현의 자유마저 박탈 당한 것입니다. 국가가 국민을 통제할 때 가장 먼저 하는 것은 언론통제입니다.사상 보도를 통제하고 정보 공유를 제한하고 알 권리를 박탈합니다. 교사의 개인 SNS활동 등을 통제하는 것이 이것과 뭐가 다른지 묻고 싶습니다. 개인의 SNS활동까지 검열하는 것은 지나친 검열, 통제라고 봅니다. 교원이 선거에 출마하려면 퇴직을 하고 출마를 해야 합니다. 경력 단절의 문제뿐만 아니라 교원의 정치참여를 소극적으로 하고 참여를 제한시키는 악법이 아닐 수 없습니다. 게다가 크게 아울러 교원이라는 울타리에 있는 교수는 휴직 후 출마가 가능한데 유초중고 교원에게만 이와 다르게 퇴직 후 출마가 가능하도록 차별적으로 적용되는 법이라니 합리적이지도 않습니다. 현직 교원의 정치 참여를 가장 크게 제한하는 부분으로 교원에게 정치적으로 불리한 이 제도는 반드시 개선이 되어야 합니다(연구참여자4).

나. 과도한 징계

연구참여자2는 교원의 정치적 중립성을 수업이나 교육활동이 아닌 직무 밖의 영역이라든지 근무 시간 외에서도 적용하고 징계를 주는 점은 과하다고 말한다.

과도한 징계라고 생각합니다. 물론, 교원이기 이전에 공무원이기 때문에 조심스러운 부분은 있습니다. 공무원의 정치적 중립에 관한 역사적 배경도 있고 관권 선거의 우려가 있어 법으로 규정한 것을 알고 있습니다. 그러나 수업시간 외의 개인 활동에 대해서도 과도할 정도로 징계를 주어야 하는지에 대해서는 의문이 있습니다. 직무와 관련없는 한 교실 밖에서의 정치적 의사 표현까지 제한하는 것은 과도하다고 봅니다(연구참여자2).

다. 시민으로서 권리 박탈

연구참여자1은 교사도 국민이고 시민이라는 점에서, 해외의 사례와 비교했을 때, 학생들은 수업의 과정에서 자신의 견해를 자유롭게 이야기할 수 있는 환경임에도 불구하고,

교원에게 유독 엄격한 잣대를 적용하면서, 시민으로 가져야할 기본적 권리를 침해당하고 있다고 주정한다.

교사도 대한민국의 국민이며 투표권을 가진 시민입니다. 투표권을 행사하는 국민으로서 어찌됐든 자신의 생각을 이야기할 수 있어야 한다고 생각을 합니다. 외국사례만 보아도 교사들은 정당활동을 하면서 시위를 하기도 하고 교사들의 정치기본권을 충분히 실현하고 있지만 그렇다고 해서 그 나라의 학생들이 정치적인 편향성을 가지게 되고 교육적 문제를 가진다고 볼 수 없을 것입니다. 오히려 더욱 활발하게 자신의 견해를 이야기하며 비판적 사고로 정치적 주장을 하는 학생들이 많이 있습니다. 자신의 정치적인 견해를 드러낸다고 해서 징계를 받는다면 국민으로서 시민으로서 평등권을 침해받는 역차별의 문제라고 생각합니다(연구참여자1).

(2) 교사의 정치 참여권이 없어서 나타나는 문제

가. 경험과 전문성이 없는 이들이 교육 제도와 정책을 다룸

교원에서 정치적 참여권이 없어서 나타난 문제는 무엇이 있을까? 교육을 다루는 국회나 시도의회에서 교육을 다루는 중요한 축인 교원이 빠지게 되면서 비전문가 내지는 교육에 대한 이해가 없는 이들이 이 공간을 차지하고 있다. 현장 경험이 부족하고, 정책 이해가 나은 상태여서 이들이 교육 정책과 시스템, 문화를 이해하는데 상당한 시간이 소요될 수 밖에 없고, 학습 대비 효과가 적은 비효율적인 상황이 나타난다. 연구 참여자 1은 교육 경험이 없고, 전문성이 없는 이들이 교육 제도와 정책을 다루는 현실을 안타까워하였다.

노조활동을 올해 3월부터 해오면서 짧은 기간 도의회를 드나들며 의회활동을 옆에서 지켜보면서 교사들도 의회활동을 했으면 좋겠다는 생각을 했습니다. 도의원들과 간담회, 토론회를 진행하면서 느낀 것은 학교현장을 늘 자세하게 설명을 해야 한다는 것이고 설명을 해도 현장을 경험해보지 못한 분들이 많기 때문에 이해도가 낮다는 것을 느끼게 되었습니다. 그래서 우리 현장의 실상과 어려움을 교육청에 전달하는데 어려운 점들이 있고 정책으로 반영되거나 조례를 제정하는데 있어 교사들이 직접 관여를 하면 훨씬 효율적으로 반영이 될 수 있겠다는 생각이 들었습니다.(연구참여자1)

더 나아가서 교사들의 입장을 대변 할 수 있는 현직 교사 출신이 나올 수 있어야 합니

다. 은퇴한 교장, 법률가, 대학교수들은 학교 현장에 대해서 잘 알지 못합니다. 공교육의 쇠퇴 원인은 교육을 잘 모르는 가짜 교육전문가들이 교육감을 하기 때문이라 생각합니다(연구참여자2).

나. 교원의 목소리가 반영되기 어려운 정치 구조

연구참여자2는 교육정책이 교육 논리가 아닌 정치 논리로 이어지는 현상이 나타나고 있는데, 이 과정에서 교원의 목소리는 배제되어 있다고 말한다. 연구참여자3은 현행 제도는 교원의 목소리를 내기 어려운 구조이고, 적극적으로 의견을 개진하면 자칫 직을 잃을 위험이 있다고 보았다. 정치적 의견 표현이 사실상 막혀 있기 때문이다. 이 과정에서 정책의 포퓰리즘 경향이 강해졌다.

교육정책에 관한 불만이 있을 때 가장 불편합니다. 행정부, 의회, 교육청, 지방의회는 교육을 교육으로 보지 않고 정치 논리를 대입합니다. 그러나 그 과정에서도 교원의 목소리가 있어야 하는데 교원의 목소리는 전혀 반영되지 않는 구조입니다. 가장 큰 문제는 교사들의 의견이 아닌 나머지 정치집단의 눈치를 본다는 것입니다. 그러니 학교 교육이 산으로 가고 지금과 같은 문제가 터지고 있습니다. 여전히 해결 과정에서도 교육감들은 눈치만 보는 상황입니다. 공무직 단체와 여러시민단체들은 단체 행동으로 정치적 부담을 주지만 공무원인 교사들은 정치적 영향력이 없기 때문입니다(연구참여자2).

수업 시간 또는 근무 시간 외에도 정치적 의견 표현이 전혀 가능하지 않습니다. 실제로 sns에 좋아요와 같은 의사 표현 하나를 잘못해도 범법행위로 둔갑해 버리죠. 교사들을 정치적 금치산자로 만들어버린 결과가 현재 대한민국 교육 현장의 문제점을 모두 가지고 왔다 하여도 과언은 아니라고 봅니다. 교육 정책에 관해서도 적극적 의견 개진이 어려우며 자칫 잘못하면 직을 잃을 위험에 처하게 해 소극적으로 만들었습니다. 결국, 포퓰리즘식 정책에서 교육 현장을 구할 길이 없어졌습니다(연구참여자3).

다. 탁상공론 제도와 정책에 의한 부정적 영향

연구참여자2는 교육공무직과 비교할 때, 교원의 불리한 참여 조건을 이야기 한다. 이들은 출마도 가능하며, 이해관계를 관철하기 위한 조례라든지 정치적 영향력을 행사한다. 어떤 정치인들은 이권사업에 관여하기도 한다. 이러한 상황에서 피해는 교사와 학생들이 감내해야 한다고 보고, 학교 교육을 방해하는 힘을 막아낼 수 있는 정치적 힘의 균형이 필

요하다고 주장하였다. 연구참여자 4도 교육정책에 현장 교사들의 의견이 전달되지 않은 채 실행되는 흐름에 대해서 문제를 제기하였다. 현장에 있는 교원들의 각 정책의 장단점을 알고 있지만, 그런 목소리를 반영하기 어렵다는 것이다. 이 과정에서 교육 환경이 왜곡되고, 결과적으로 교육이 죽게 된다고 보았다. 연구참여자1은 탁상공론으로 만든 정책이 적지 않은 상황이고, 이 과정에서 현장의 혼란이 가중되었다고 말한다.

이 과정에서 현장과 괴리된 정책이 쏟아져 나오고 일부 교육청에서는 교육이 아닌 임기 내내 재선을 위한 정치적 결정만 합니다. 교육 공무직과 비교하면 이는 더 심각합니다. 공무직은 공무를 맡으면서 신분은 노동자라 국가공무원법의 적용도 받지 않고, 노동조합의 3권도 보장 받습니다. 또한 출마도 자유롭습니다. 조직의 규모를 바탕으로 행정부, 의회, 교육청, 지방의회에 막대한 정치적 영향력을 끼칩니다. 교육감 선거에 개입해도 합법이고 더 나아가 직접 출마하여 도의원이나 시의원이 되어 지역 교육청을 압박하기도 합니다. 이런 구조 속에서는 학교의 본질과 관계 없이 여러 가지 이권사업들이 교육이라는 이름으로 진행되고 있고 모든 피해는 교사와 학생들이 감당합니다. 교사도 정치적 기본권을 통해 교사의 목소리를 내고 학교 교육을 방해하는 사람들에 대항하여 정치적인 힘의 균형을 맞추어야 한다고 생각됩니다(연구참여자2).

문제는 교육 정책에 현장 교사들의 의견이 전달되지 않고 실행될 때입니다. 교사는 교육전문가이고 정책의 현장 적용에 대해 누구보다 명확하게 장단을 말할 수 있는 사람입니다. 그러나 교육 정책을 만들어 내는 자리에 교사가 함께 하지 못할 때, 법안을 만들어내는 국회의원이 교사와의 만남 자체를 불필요하게 느낄 때 우리는 좌절합니다. 목소리를 내야하고 힘을 실어야 할 때 아무것도 할 수 없음에 답답합니다. 이런 현실은 결국 교육을 죽이고 교육환경을 후퇴시키고 있습니다(연구참여자4).

앞으로 교사들도 자신의 직을 유지하면서 정치기본권을 행사할 수 있는 제도가 생겼으면 좋겠습니다. 무엇보다 현장을 아는 것은 교사들입니다. 탁상공론으로 만들어낸 정책과 제도는 학교현장의 늘 혼란만 가중되었을 뿐입니다(연구참여자1).

라. 교육과정과 수업의 위축 현상

연구참여자1은 정치적 중립성을 교사에게 강조한 결과, 교원 스스로 일상에서 정치적 주장이나 성향을 드러내지 못하며, 자신의 발언이 문제가 생기고, 학부모에게 민원을 받는 것은 아닌가 하는 두려움을 갖는다고 말한다. 연구참여자2는 신고의 두려움보다는 시사적

인 문제를 수업에 끌어드릴 필요가 없다고 보고, 사회과 수업에서도 지식위주의 교육을 먼저 진행하는 경향이 있다고 진단한다. 연구참여자3은 근무시간 외에도 긴장을 하고 있는데, 수업에서는 더욱 조심한다고 말한다. 고등학교만 되어도 학생들이 문제를 삼을 수 있기 때문이다. 그는 단순 의견 개진이나 역사적 사실 내지는 실체에 가까운 이야기를 말하는 것도 위험에 처할 수 있다는 점에서 현행 방식으로는 깊이있는 교육을 다루기 어렵다고 말한다. 연구참여자4는 시사 문제를 다루는 과목에서도 논란을 피하기 위해 충분히 내용을 다루지 못하는 경우가 많은데, 이 과정에서 민주시민교육의 내실화가 어렵다고 말한다. 교사에서 권한이 부여될 때 민주시민교육도 제대로 이루어질 수 있다고 보았다.

학교에서는 선생님들끼리 사적인 대화를 나눌 때에도 자신의 정치적인 주장이나 성향을 나타내는 것 조차 조심스러워 하는 분위기 입니다. 자신의 이러한 발언이 혹여나 법에 저촉되어 문제가 되지 않을까라는 암묵적인 두려움이 존재하는 것 같습니다. 교육활동을 하면서도 혹시나 자신의 발언이 문제가 되어 학부모들에게 민원을 받게 되는 상황이 벌어지지 않을까 라는 생각을 하게되는 점도 교육활동이 위축되는 부분이 되는 것 같습니다(연구참여자1).

위축이 되는 이유는 신고가 두려워서라기 보다는 필요성이 없다라고 판단되어서 사회교과에서 지식 위주로 먼저 가르친다고 생각하고 있습니다(연구참여자2).

근무시간 외에 이루어지는 정치적 의사 표현에도 제재가 가해지는 것이 현재 대한민국 교원의 현실입니다. 수업시간 중은 더 말할 것도 없습니다. 고등학교 급 이상에서는 이를 무기 삼아 교원을 고발하는 사례들도 왕왕 생기고 있으니까요. 물론, 교원이 자신의 가치관이나 사상을 학생들에게 주입하거나 강요하는 행위는 철저히 관리되어야 하는 대상이라고 생각합니다. 하지만 단순한 수준의 의견 개진이나 사실에 가까운 내용 조차 눈치를 보게 만드는 현재의 상황에서 교육이 가능할 것이라는 것은 허상에 가깝습니다. 예를 들어, 저는 6학년 담임교사로 사회 수업 시간에 독재와 노동인권 등의 주제를 다루게 됩니다. 제가 여기서 독재를 일삼았던 대통령(예, 박정희)에 대해 나쁘게 평가하고 노동인권에서 중요한 인물(예, 전태일)에 대해 긍정적으로 평가했다고 가정해 봅시다. 사회 상식적으로 이상하지 않으며 교과서에도 그렇게 서술되어있음에도 누군가가 의도를 가지고 해당 교원이 사상이 이상하다, 강요했다와 같이 몰아간다면 어떨까요? 그런 식의 위험에 늘 노출되어 있는 것입니다(연구참여자3).

수업 중 -특히 사회, 역사, 시사토론 수업 등- 에 다루어지는 내용이나 학습자료가 정치편향적인 부분으로 해석되어 곤란을 겪는 교사들이 종종 있는 것으로 압니다. 교사 개인의 의견이 아닌 역사적 사실, 사회적 이슈를 다뤘음에도 정치색을 입혀 비난을 하기도 합니다. 이에 갈등을 회피하고자 수업 내용을 축소하거나 풍부한 자료를 활용하지 못하는 경우가 분명 있을 것입니다. 독일에서는 초등학교부터 정치를 정규 과목으로 가르치고 있습니다. 민주시민은 태어나는 것이 아니라 길러지는 것이라고 합니다. 우리나라에서도 민주시민을 양성하는 교육이, 내 삶에서 주체적으로 권리를 행사하는 정치 교육이, 일회성으로 끝나지 않고 긴 교육 과정에 녹아들게 하려면 우선 가르치는 교사의 정치적 권리부터 보장되어야 하지 않을까요? (연구참여자4)

(3) 수업 중 정치편향 발언을 하는 일부 교사의 문제에 대한 인식

가. 제재해야하며, 교육학적 기반을 바탕으로 구성된 수업 모형을 적용해야

연구참여자2는 수업 목표와 관련이 없고, 토론 수업이 아닌데 교사 개인의 신념을 주입하는 방식은 위험하며, 제재가 필요하다고 말한다. 다만, 사회과 수업의 경우, 토의토론 및 시민교육을 위해 교육학적 기반을 바탕으로 구성된 수업 모형으로 적용하는 방식이 바람직하다고 보았다.

관련 교과의 수업목표와 관련이 없고, 토론 수업이 아닌 교사 개인의 신념을 주입하는 수업이 명백하다면 이에 대해서는 어느 정도 제재가 주어져야 한다고 생각합니다. 제가 학생일 때도 수업과 관계없이, 심지어 사회과도 아님에도 불구하고 정치 이야기만 하고 1년을 내내 수업을 하시던 선생님이 계셨지만 지금의 기준에도 이것은 교육이 아니라 신변잡기스런 수업이라고 판단이 됩니다. 사회과 수업의 경우에 시민교육을 위해 전문가가 적절한 모형과 교육학적 기반에 근거해서 짜여진 수업에 한해서는 괜찮다고 보지만 그 외 교과에서 교사의 판단에 의해 수업을 하는 경우에는 공감받기 힘들다고 봅니다(연구참여자2).

나. 학생들에게 비판적 사고력을 키워야

연구참여자1은 교사가 자신의 가치관을 학생에게 주입하는 것은 문제가 있지만, 학생들에게 비판적 사고력을 키울 수 있는 교육방법 차원에서 교육활동을 위한 발언은 이야기할 수 있는 분위기가 필요하다고 말한다. 연구참여자3은 학생들이 교사의 발전에 대해서도 비판적 사고력을 기르는 방식으로 나아가야 한다고 말한다.

물론 학생들에게 자신의 가치관을 주입하는 것은 물론 법을 떠나서 윤리적으로도 문제가 있는 것은 분명합니다. 하지만 자신의 가치관을 주입하는 것이 아닌 교육활동을 위한 정치적 발언에 있어서는 자신의 생각이나 견해를 이야기할 수는 있어야 한다고 생각을 합니다. 교육과정에서 학생들의 비판적인 사고를 함양할 수 있는 방법의 교육진행, 예를 들면 하나의 주제를 가지고 토론 등 을 통해서 학생들의 비판적인 사고능력을 기르는 교육이 더 중요하다고 생각을 합니다(연구참여자1).

솔직하게 교사가 그런 발언을 했다 하더라도 학생이 이를 걸러들을 수 있는 능력을 함께 키워주었다면 큰 문제일까, 그런 생각을 합니다(연구참여자3).

다. 현행 제도로도 견제할 수 있어

연구참여자3은 자신의 생각을 강요하거나 세뇌하는 수준은 문제가 있다고 보았다. 그러나 그러한 문제가 발생했을 때 현재 상황에서도 교사를 제재할 수 있는 장치가 있다는 점에서, 불신보다는 신뢰를 바탕으로 제도 설계를 할 필요가 있다고 보았다.

물론, 거듭 강조하듯 자신의 생각을 강요하거나 세뇌하는 수준으로 발언한다면 문제이고 이런 상황을 모두 용인해달라는 것이 교원들의 주장이 아닙니다. 이런 문제를 걱정한다는 것 자체가 교원들에 대한 불신을 바탕에 깔고 있다고 보여 달갑지 않기도 하지만요. 제도적으로는 이미 다 만들어져있다고 봅니다. 신고가 들어오면 조사하고 실제로 문제가 있는 발언을 강요 또는 반복적으로 했다면 징계하는 등 발언의 수위에 따른 처벌이 이루어지면 됩니다(연구참여자3).

(4) 정치와 정치적 중립성의 의미 해석

가. 시민의 삶은 곧 정치이다

연구참여자3과 연구참여자4는 우선 “정치”에 대한 새로운 해석을 제시한다. 정파주의 관점에서 정치를 해석하면서 부정적 의미가 있지만, 교과서 의미대로 보면 갈등을 해결하는 과정이며, 시민의 권리이기 때문에 적극적인 의미로 해석할 필요가 있다고 보았다. 이는 정치를 바라보는 기존의 통념을 깨야 한다고 보았으며, 교사 스스로도 “탈정치”를 언급하면서 검열하는 모습에서 벗어나야 한다고 주장한다. 연구참여자4는 삶과 정치는 밀접한

연관이 있고, 정치 효능감을 키우는 것이 매우 중요하다고 말한다. 세계와 소통하는 민주시민이 곧 정치하는 인간의 모습이라는 것이다.

교사들도 솔직히 오랜 기간 세뇌당해 왔다고 생각합니다. 최근 이어지는 집회에서 '탈정치'를 외치며 스스로 검열하는 행위도 무관하지 않다고 생각합니다. 물론, 우리 사회가 '정치'를 떠올리면 한 정당의 편을 들어주는 것이라고 부정적인 생각을 떠올리는 것과도 무관하지 않을 것입니다. 그러나 정치는 사회에서, 사람들 사이에 일어나는 갈등을 해결하는 과정을 통칭하는 표현입니다. 6학년 사회교과서에서 사용하는 표현이죠. 즉, 민주주의 사회에서 '정치'적 권리가 없다는 것은 사회의 구성원이 아니라는 선언과도 같습니다. 현재의 제도가 불합리한 이유이기도 하죠. 교사들도 기존의 틀을 깨고 보다 이 문제에 대해 적극적으로 목소리를 내야 한다는 의견에 동의하면서도 쉽지 않겠다는 씁쓸한 생각도 듭니다(연구참여자3).

삶은 정치입니다. 우리의 모든 삶에는 정치가 깊이 개입되어 있습니다. 우리는 삶 속에서 매일 정치를 경험하고 있으며 어릴 적부터 정치 효능감을 키우는 것은 개인과 더불어 사회 전체적으로 중요한 일입니다. 초·중등 교육과정 총론에서도 국가 교육과정으로 초·중등 교육을 받은 사람이 갖출 것으로 기대하는 특성으로 추구하는 인간상 4가지를 제시하고 있는데, 그 중 하나가 바로 세계와 소통하는 민주시민'입니다(연구참여자4)

나. 수업 중 정치적 중립성 의무를 지키면 충분해

연구참여자1은 교원의 정치적 의무는 곧 교육활동이나 수업에서 잘 지키면 된다는 입장이다. 업무시간 외라든지 자연인 내지는 시민의 삶에서 정치적 중립성을 지나치게 강요할 필요는 없다는 입장이다. 연구참여자3도 수업 중 학생들에게 특정 사상과 생각을 강요하는 것은 경계해야 하고, 이 부분에 대해서 정치적 중립성이 필요하다고 말한다. 하지만, 민주시민으로서 영위할 수 있는 권리가 박탈된 것은 문제라는 관점을 가지고 있었다.

교원의 정치적 의무를 말하는 것은 교육활동 즉 수업에서라고 생각합니다. 수업을 듣는 학생들이 교사의 정치적인 색으로 인해 영향을 받는 것에 대한 우려라고 생각을 합니다. 그러한 의미에서 정치적 중립성은 수업 중 혹은 교육활동 중에만 지켜지면 된다고 생각을 합니다. 당연히 한 개인의 교사 가치관을 주입하는 것은 윤리적으로도 큰 문제입니다. 그러한 측면에서 수업중 정치적 중립성의 의무를 실현하되 그 외 업무시간외의 시간에는 교사 개인의 정치적인 활동을 존중해주어야 한다고 생각을 합니다(연구참여자1).

수업 중 학생에게 자신의 정치적 견해나 사상을 강요하지 않는 것, 딱 거기까지라고 봅니다. 근무시간 중 정치적 활동 금지까지 수용 가능하고요. 이후에는 자유가 있어야 합니다. 근거는 너무 많습니다. 타국의 사례를 보면 됩니다. 심지어 ILO협약 87호에서는 모든 노동자의 노사 단체에 대한 결사의 자유와 노동자의 단결권 보장합니다. 최근 비준한 것으로 알고 있어요. 그러나 워낙 비준해놓고 지키지 않는 협약이 많으니 그만큼은 바라지도 않습니다. 최소한 민주시민으로 삶을 영위할 수준의 정치적 자유는 보장해야 하지 않을까요? (연구참여자3)

다. 교육의 정치적 중립성이 교사의 정치적 중립성인가?

연구참여자4는 헌법에서 규정한 교육의 자주성과 정치적 중립성의 의미를 지나치게 교사의 정치적 중립성으로 좁게 해석하고 있는 점을 문제삼았다. 수업 중 유의해야할 점을 넘어서 직무 밖 내지는 퇴근 이후의 개인 일상에도 정치적 중립성을 과도하게 적용하면서 정치 시민권이 박탈되고 있는 점은 문제라고 보았다.

헌법 제27조 제3항에 따르면 '교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다.'고 되어 있습니다. 그런데 여기서 나온 교육의 정치적 중립성이 교사의 정치적 중립성으로 의미가 변질되어 교사들에게 과도한 족쇄로 작용하고 있지 않나 생각됩니다. 또한 교사의 정치적 중립성이 직무 밖, 퇴근 후 개인 일상에까지 요구되면서 국민의 가장 기본적 권리인 정치시민권이 박탈당하고 있습니다. 국민으로서 의무만 있고 권리는 잃은 꼴입니다(연구참여자4).

라. 수업의 질 제고나 전문성 차원에서 해결할 수 있어

연구참여자4는 수업 중 정치 편향성 발언을 억제하는 것은 정치 기본권 박탈과는 별개의 문제로서, 오히려 교육 내용의 전문성이라든지 자료의 다양성 등 수업의 질 제고 영역으로 풀어가야 한다고 주장한다. 연구참여자2는 수업 기획 및 적용의 방법론 차원에서 보면, 중립성의 가치를 보장하면서도 깊은 수업이 가능하기 때문에, 이 가치를 존중하면서도 교원의 정치적 참여권 보장은 가능하다는 입장을 견지한다.

일부에서는 교사의 정치 중립성을 수업 중 정치편향적인 발언을 할 수 있으므로 제한해야 한다는 주장을 합니다. 이 부분은 교사의 정치 기본권을 박탈하는 것으로 해결할 문제가 아닙니다. 교육 내용의 전문성, 교육자료의 다양성 등으로 수업의 질을 제고할 문제입니다. 또한 교사의 수업은 교사가 전문성을 가지고 실시하는 고유의 영역입니다. 수업 내

용과 맥락에 따라 같은 말이라도 다르게 해석되는데 이것을 앞뒤 없이 발언만 놓고 정치 편향의 시(是)비(非)를 따지는 것은 옳지 않습니다(연구참여자4).

이 문제에 대해서는 조금 중립적인 입장입니다. 정치적 기본권이 필요하긴 하지만 수업 안에서 교사가 자신의 입장을 선으로 여기며 학생들을 지도해도 되는가에 대한 의문이 있기 때문입니다. 모순 될 수 있다고 생각 할 수도 있지만 먼저 질문에서의 정치적 기본권에 대해서 교실 안에서까지 허용하여야 하는 입장과는 별개라고 생각합니다. 정치적인 것에서 무조건 적인 선은 없습니다. 각자의 맥락과 입장속에서 정해지는 것이고 학생들에게 교사의 개인의 맥락에 의해서 신념을 강요하는 것이 오히려 역효과가 날 수 있고 같은 교사로서도 옳지 않다고 생각하기 때문에 신중해야 할 필요가 있습니다. 현행제도하에서도 일방적으로 특정 정당이나 특정한 인식으로 과도하게 교육하는 것이 문제가 될 수 있는 부분이지만 중립적 입장에서 각 정당의 입장이나 정책 혹은 역사적 사실에 대한 논쟁거리에 대해서 제공하고 미리 악마옹호자와 같은 역할을 하겠다라고 이야기를 한 다음에 양쪽 입장을 대변하여 교육을 하는 경우에는 큰 문제가 없을 것 같습니다(연구참여자2).

(5) 허용 범위 및 대안

그렇다면 교원의 정치참여권은 어디까지 허용해야하는가? 연구참여자들은 시간 차이가 있겠지만, 현재 막혀있는 제도 장벽을 최대한 뚫어야 한다는 입장을 공통적으로 가지고 있었다.

가. 정당가입 및 휴직하고 출마 가능

연구참여자1은 교사의 직을 유지하면서도 정당 가입 및 활동을 할 수 있어야 하며, 교육감 선거에 교수들처럼 휴직하고 출마 가능한 구조를 만들어야 한다고 말한다. 연구참여자 3 역시 대학 교수와 같이 휴직하고 출마가능하도록 제도 개선이 필요하다는 입장을 제시하였다.

교사가 본인의 직을 유지하면서 정당가입 및 정당활동을 할 수 있도록 하는 것이 허용되어야 한다고 생각을 합니다. 교육감 선거에 교수들처럼 휴직을 하고 나가야 합니다. 초중교 교사도 교수들과 같이 학생들 가르치는 교육자입니다. 대한민국의 투표권을 행사하는 국민의 한 사람으로서 정당가입은 당연 되어야 하며 한 개인이 지지하는 정치인에 대한 후원도 할 수 있도록 해야 한다고 생각합니다. 단기적으로 교원의 직을 유지하면서 정당

가입 및 활동을 할 수 있는 제도를 만드는 것이 필요하다고 생각을 합니다. 추후 지속적으로 교원들이 자신의 목소리를 내고 단합되어 목소리를 낼 때 우리들의 요구가 반영이 된다는 사실을 안내하고 변화되는 것이 필요하다고 생각합니다(연구참여자1).

정당가입 허용, 후원금 허용, 근무시간 외 정치적 의사표현 허용, 휴직 후 출마 허용(교수와 동일)까지 허용되어야 한다고 봅니다. 사실상 출마 자체를 막은 것과 동일한 제도이기에 불합리하다고 봅니다. 퇴직 즉 의원면직을 하게 되면 연금을 수령할 수 있는 연령에 도달한 이후 결심한 것이 아니라면 선거 이후 직업을 잃을 수 있는 위기에 처합니다. 이런 결심을 하는 것은 쉽지 않습니다. 교원의 범주에 속하는 교수들과의 차별도 큰 문제입니다. 1차적으로 교육감부터 허용해 실질적으로 의원선거까지 모두 허용되는 방향으로 나가야 할 것입니다(연구참여자3).

나. 정당 및 정치인 후원부터 가능해야

연구참여자2는 단체행동권이라든지 현직 교사의 휴직하고 교육감 등 출마가 가능한 것이고, 당장 어렵다면 정치인이나 정당 후원까지는 허용해야 한다는 입장을 제시하였다. 교사의 정치적 의사 표현도 자유롭게 할 수 있었으면 좋겠다는 입장을 표명하였다. 연구참여자 3도 정당 가입과 정치인에 대한 후원금 지원부터 가능했으면 좋겠다는 입장을 밝혔다.

정당 후원, 정치인 후원, 선출직 출마, 더 나아가 단체행동권까지 원하지만 선출직 출마까지 가능했으면 합니다. 가장 중요한 것은 현직 교사가 휴직을 하고 출마를 할 수 있는 것이고, 이게 어렵다면 단기적으로 정치인이나 정당 후원까지는 열려야 한다고 봅니다. 더 쉬운 것은 교사의 정치적 의사 표현이고 이것을 문제삼지 않는 것 이구요. 물론 노조를 하는 입장에서 가장 바라는 것은 노동 3권의 획득입니다(연구참여자2).

교원의 정당가입과 정치인에 대한 후원금 지원도 수용되어야 합니다. 시급히 개선해야 하는 것은 근무시간 외 활동 허용, 중장기적으로 참정권을 얻어야 한다고 봅니다(연구참여자3)

다. 직무 밖, 근무시간 외에는 국민과 동일한 기준 보장 필요

연구참여자4는 일반 시민 내지는 국민과 동일한 수준의 권리 보장이 필요하다고 보았다. 다만, 직무 연관이 없는 근무 시간 외에는 정치 참여 활동이 가능하도록 권리 보장을

해야 한다는 입장을 제시하였다.

교사의 정치 기본권, 참여권은 교사라는 직업으로 인해 제한 받아서는 안 될 부분입니다. 모든 국민이라면 가질 수 있는 기본적 권리인 것처럼 평등하게 적용받아야 할 부분입니다. 교원의 정치기본권은 적어도 직무 밖, 근무시간 외에는 모든 국민과 동등한 기준으로 보장 받을 수 있어야 합니다. 무엇보다 가장 중요한 것은 교육 전문성을 지닌 교사들이 교육 정책 수립 과정에 참여할 수 있어야 한다는 것입니다. 교사들의 교육 정책에 대한 전문가적 의견이 정치적으로 배제되어서는 안됩니다. 특히 교육 입법 추진과 교육정책 평가, 교육 예산 심의와 교육행정 감독 등에 대한 권한이 주어져야 합니다, 우리나라의 만 16세 이상 국민이라면 정책과 이념을 같이 하는 곳의 당원으로 가입하여 활동할 수 있습니다. 당원은 당의 선거건, 당의 의사결정에 참여, 당의 조직활동에 참여 할 수 있는 권리와 자격을 받습니다. 또한 정치 후원금을 통해 지지하는 정당이나 정치인을 후원할 수 있습니다. 이처럼 정당가입과 정치후원금 기부는 개인이 정치적 목소리를 낼 수 있는 기본적 권리 중 하나입니다. 내가 직접 행동으로 참여할 수 없는 정치에 나를 대신에 활동하는 정당 혹은 정치인을 지지하는 방법 중 하나입니다. 민주주의 사회에서 전 국민이 정치에 참여할 수 없듯이 국민은 선거를 통해 내 정치적 목소리를 대변하고 행동 할 의원을 선출합니다. 선거권이 있는 국민이 정당가입과 정치후원금 기부는 하지 못하는 지금의 사회적 제한은 어느 나라에도 없는 이상한 모습일 것입니다. 우선 교원의 직을 유지하면서 선거에 출마할 수 있도록 공직선거 출마권을 부여해야 합니다. 또한 정치후원금 제공이 가능하도록 해야합니다. 중장기적으로는 정당가입, 정당활동, 선거운동, 경선투표권에 대한 권리를 부여 받아야 할 것입니다. 대한민국의 국민으로서 다른 이들과 차별 받지 아니하는 정치기본권을 부여 받는 것은 정당한 권리를 되찾는 것입니다.(연구참여자4).

(6) 설득 논리와 실천 전략

이러한 주장에도 불구하고, 현실은 만만치 않다. 교원의 정치 참여에 대해서 부정적으로 보는 헌법재판소나 대법원의 판례도 존재하며, 관련 법령을 개정해야할 국회의원들도 미온적이다. 국민 여론 역시 이에 대해서 호의적인 상황이라고 말하기 어렵다. 이러한 불리한 지형 속에서 어떤 설득 논리와 전략이 필요할까?

가. 교사들의 자각

연구참여자1은 우선 교사들의 자각을 이야기한다. 여러 현안을 바꾸기 위해서는 정치적 활동이 필요하다는 인식이 필요하다는 것이다. 연구참여자4도 교사들의 정치기본권 부재

에 대한 인식이 높지 않았다고 지적한다. 하지만 정치 참여의 필요성을 교사들도 인식하기 시작했다고 말한다.

서이초 사태를 통해서 관리자나 교육청이 학교에서 일어난 불미스런 사건들을 진실로 규명하는 것이 아니라 은폐하려고하는 상황이라는 점을 인지시키면서 교사들이 정치적인 활동을 통해 이러한 교육문화를 지적하고 변화해야 한다는 것을 이야기 했으면 좋겠습니다(연구참여자1).

사실 그동안 교사들의 정치기본권 부재에 대한 인식은 매우 낮았습니다. 부당함을 느끼고 있었지만 어떤 곳에 어떻게 목소리를 내어야 개선이 될 수 있는지에 대한 고민 자체를 심도 있게 하지 못했던 것 같습니다. 그러나 온라인 소통 창구가 활성화되고, 정치 참여 연령 하향으로 학생들의 정치 참여 정도가 활발해지면서 교원 스스로 정치 참여 제한에 대한 문제를 점차 느끼는 것 같습니다. 하여 교원 노조를 중심으로, 깨어 있는 시민들을 중심으로 교원의 정치기본권 확보를 위한 활동들이 이루어지고 있습니다. 이제 이러한 우리의 노력이 보다 많은 사람들의 지지를 얻고 타당성을 인정 받아야 합니다(연구참여자4).

나. 기득권에 동화된 기존의 운동 방식 성찰 및 보수층 설득

연구참여자2는 보수 정당과 보수층에게도 이익이 된다고 설득하는 작업이 필요하다고 말한다. 연구참여자4도 교원의 정치 참여가 진보나 보수에 특별히 편향되었다는 증거가 없다고 말한다. 교원 집단의 스펙트럼이 다양하다는 것이다. 이러한 장점은 양당을 충분히 설득할 수 있는 조건이 된다.

보수 정당에 이득이 된다고 설득하고 보수층을 설득해야 합니다(연구참여자2).

교원의 정치참여가 진보적인 정치 성향에 편향, 우호적이라는 인식이 과연 어디에서 어떤 조사로 도출한 것인지 되묻고 싶습니다. 교원 집단은 나이, 성별, 지역, 삶의 관심대가 매우 폭넓으며 한가지 특징만을 두드러지게 나타내어 표집할 수 없는 집단입니다. 즉 20대 남성, 50대 경상권 사람, 연소득 5천의 기혼 여성 등 특정 할 수 없는 표본을 가진 집단입니다. 개인이 가지는 정치 성향이 교원 집단 전체의 정치 성향을 나타낼 수 없음을 의미합니다(연구참여자4).

다. 기존 진보운동의 성찰

연구참여자2는 기존 진보단체나 교육단체들이 사회적 영향력을 행사하는 과정에서 신뢰를 잃었고, 선입견을 갖게 만든 점에 대해서 성찰할 필요가 있다고 말한다. 학교를 학교답게 만들기 위한 노력이 필요하며, 특정 분야에서 역할을 하고 이후 다시 본연의 자리로 돌아오는 선례를 남겨야 한다고 말한다.

한국의 진보 단체나 진보 교육단체들은 그동안 많은 사회적 영향력을 행사했습니다. 그러나 그 행사 과정이 불가피했다고 하더라도 그 과정에서 너무 많은 신뢰를 잃고 선입견을 갖게 한 것이 현실입니다. 지금은 본인들의 이익을 위해 학교를 버리고 정치 행위를 한다고 할 정도로 신뢰를 잃고 많은 조합원이 탈퇴를 하였습니다. 한국 사회에서 가장 보수적인 교사들을 정치집단으로 해서 사회가 지켜야 할 가치나 학교를 학교답게 만들기 위한 수단으로서 접근하지 않으면 설득이 힘들 것 같습니다. 정치시장이 되어버린 학교를 다시 찾아온다는 관점에서 지지를 받지 않으면 힘들 것 같습니다. 그 이전에 정치 세력화 되어버린 교육 공무직, 진보 교육감, 시민단체에 대한 공생관계부터 지적을 해야겠죠. 교사들이 이 넓혀진 현재에서 어디까지 진출 할 수 있는지 교사노조연맹이 보여줘야 합니다. 헌법 소원을 통해서 휴직을 통한 출마를 가능하게 하고, 교사신분으로 국가교육회의나 여러 교육유관 국가 단체의 직원이 아닌 임원급으로 가고 학교로 다시 돌아오는 식을 통해 하나의 승진이나 또 다른 기득권을 위한 코스가 아닌 현장교사가 다른 기관으로 순환하여 다녀오고 교육계의 발전에 기여하는 모습을 보이고 홍보하고, 길을 열어주는 것이 정치 기본권 회복의 시작이라고 봅니다(연구참여자2).

라. 우려의 시선을 고려한 대응 논리 : 근무 시간 외 강조, 국제 사회의 호응 활용

연구자3은 외부에서 우려하는 시선을 고려하여 대응 논리를 제시할 필요가 있다고 말한다. 학생들 스스로 판단할 수 있는 역량을 갖고 있으며, 가정 교육으로 학생의 생각과 가치관이 형성되는 면이 있음을 강조할 필요가 있다. 동시에. “근무 시간 외”를 강조함으로서 직무 연관성을 최소화하겠다는 접근이 필요하다. ILO와 UNESCO 협약에 따른 권고를 지속적으로 강조함으로서 국제 사회의 표준을 따르는 것이라는 논리가 필요하다는 것이다.

우려하는 시선은 결국 교원들이 교육현장에서 학생들을 세뇌(해당 표현이 적절한지 모르겠습니다)할까 이런 부분이라고 봅니다. 언급했던 부분과 이어 학생들의 수준도 너무 무시하는 처사라고 보며 학생의 생각이나 가치관 형성은 가정 교육과도 연계되기 때문에 교

사에게 정치적 참여가 보장된다하여 이런 문제가 갑자기 발생할 것이라는 것은 기우에 불과하다고 봅니다. 반대를 위한 이유에 지나지 않는 것이죠. 그럼에도 불구하고 오용 사례가 전혀 발생하지 않을 것이라 단정짓기는 어렵습니다. 제도적으로 금지하고 있는 현재에도 발생한 적이 있으니까요. 그렇기에 단기적으로 '근무시간 외'를 강조하는 것입니다 〈중략〉 교사노조에서는 해당 문제가 거시적인 문제이다 보니 현안이 닥쳐올 때 뒤로 밀리는 경우가 있습니다. 그러나 전담 인원을 확보하여 해당 문제를 지속해서 연구하고 요구하는 방향을 설계함이 마땅할 것입니다. 또한, 앞서 ILO협약을 언급했었는데요. 이미 비준한 협약을 적극 이행할 것을 교사노조 차원에서 그리고 한국노총 등과도 협업하여 주장해야 하며 ILO와 UNESCO 협약에 따른 권고 등에 대해서도 살펴보고 국제 사회의 호응을 얻어내는 등의 방법도 고민해 보아야 한다고 생각합니다.(연구참여자3).

마. 정치 발전과 민주시민교육, 정책 발전에 기여

연구참여자4는 교원의 정치참여가 대한민국의 정치 참여와 민주주의에 기여할 수 있으며, 민주시민교육을 더욱 활성화할 수 있고, 나아가 전문성에 기반한 교육정책 개발이 가능해진다고 보았다.

이처럼 다양한 개인적 특징을 가진 다수의 사람이 정치적 권리를 제한받고 있는 것은 대한 민국의 정치 발전에도 도움이 되지 않는 것입니다. 대한민국의 민주주의를 더 탄탄하게 만드는 것, 지성 집단의 정치 참여로 발전적인 정치를 기대할 수 있다는 것, 민주시민 교육의 주체로서 학생들에게 민주시민 교육을 보다 생생하게 할 수 있다는 것, 교육의 전문성을 바탕으로 보다 나은 교육정책을 만들어갈 수 있다는 것, 교원의 정치기본권 확보가 가져오는 긍정적인 부분은 차고 넘치죠.〈중략〉 교원의 정치기본권 보장이 정치 중립성을 지키는 것과 관련이 없으며 오히려 학생들을 민주시민으로 성장시키는 교육을 위한 중요한 밑거름이 될 것임을 공감 받아야 합니다(연구참여자4).

바. 강민정 의원이 발의한 관련 개정 법률안 개정

연구참여자4는 교원들의 정치 참여를 옥죄이고 있는 법률 개정에 총력을 기울일 필요가 있다고 말한다. 강민정 의원에 발의한 법안의 신속한 처리를 촉구하면서 교원노조가 이에 앞장서야 하고, 인식 개선 캠페인이 필요하다고 주장한다.

정치기본권 확보를 위해 가장 시급하고도 우선적인 것은 법률 개정일 것입니다. 이미 올해 2월 강민정 의원이 관련하여 개정 법률안 4건(정당법 일부개정법률안, 정치자금법

일부개정법률안, 공직선거법 일부개정법률안, 교육공무원법 일부개정법률안)을 발의한 것으로 알고 있습니다. 이 법안들의 신속한 처리를 촉구하며, 교사노조는 교원 전체가 정치기본권 부재에 대한 부당함, 정치기본권 보장에 대한 합당성을 느끼도록 계속적인 인식개선 캠페인과 함께 개선을 위해 다같이 목소리를 모아야 함을 꾸준히 알려야합니다(연구참여자4)

(7) 교원의 정치 참여가 갖는 교육적, 사회적, 정치적 차원의 의미

연구참여자들은 교원이 정치 참여가 갖는 의미와 유익에 대해서 교육적, 사회적, 정치적 차원에서 다음과 같이 대답하였다.

가. 교육적 차원: 평등권 인식, 공교육 정상화 가능, 민주시민교육 활성화

교육적 차원에서는 학생들에게 평등권이 실현되는 과정을 경험하게 하며(연구참여자1), 현장성과 전문성을 지닌 교사가 학교 정책에 관한 의제를 제안하고, 개혁 논의를 촉발하면 교육 개혁을 위한 구조 개선에 도움이 된다고 보았다. 동시에 선출직 구성에도 변화가 올 것으로 보았다(연구참여자2). 동시에, 풍부한 민주시민교육을 할 수 있으며, 살아있는 교육이 가능하다고 보았다(연구참여자4), 이는 그만큼 민주시민교육은 사회적 진공상태에서 가르칠 수 있는 영역이 아니지만, 현실적으로 자기 검열과 우려 속에서 교육을 진행하다보니, 한국사회의 생생한 질감을 반영한 수업 구성이 어려웠다는 것을 의미한다.

교육적으로는 학생들이 평등권을 실현하는 것에 있어서 사회가 공평하고 평등한 사회라는 인식을 학생들이 할 수 있습니다(연구참여자1).

학교 교육과 공교육을 위해 일반 교사가 학교 정책에 관한 안건으로 나오고 학교 교육을 엉망으로 만드는 것에 대한 개혁논의가 이루어지는 식으로 담론이 진행된다면 구조적 변화에도 큰 영향을 미칠 것이라 봅니다. 물론 이렇게 해서 나온 선출직이 제대로 해야 이어지겠지만요(연구참여자2).

대한민국은 OECD국가 중 교사·공무원의 정치 시민권을 인정하지 않는 유일한 나라입니다. 많은 나라에서 교원의 직무 밖 정치권을 보장하고 있습니다. 이들 나라에서 정치중립성에 문제가 되는 사례는 많지 않습니다. 교원의 정치참여 제한으로 교사의 교육활동에 제한이 있었던 부분이 없어진다면 학생들에게 보다 풍부한 민주시민 교육을 가르칠 수 있고, 살아 있는 교육이 될 것입니다(연구참여자4)

나, 사회적 차원: 평등권 실현, 시민권의 온전한 향유와 확대

연구참여자들은 사회적 차원에서 의미와 유익을 평등권의 실현, 시민권의 향유와 확대, 사회적 차별의 해소 및 시민의식 수준 향상을 제시하였다. 연구참여자1은 사회적 평등권 실현을, 연구참여자3은 교원들도 시민으로서 온전한 권리를 누리게 되고, 그것이 사회 발전에 기여한다고 보았다. 연구참여자4는 사회적 차별이 사라지게 되고, 국민의 시민의식 수준도 향상된다고 보았다. 민주주의는 인간의 존엄성을 보장하는 권리를 지속적으로 확장하면서 발전해왔다. 이는 곧 불합리한 제약과 차별을 해소하는 과정임을 의미한다.

사회적으로는 평등권을 실현하며 교육현장의 현실성을 제대로 반영하여 올바른 정책을 만들 수 있다고 생각을 합니다(연구참여자1).

교원을 일컬어 정치 천민, 정치적 금치산자라고 부릅니다. 교원들 역시 우리 사회의 구성원으로 온당한 권리를 누릴 수 있다는 것은 사회적으로도 큰 발전이라고 생각합니다(연구참여자3).

정치 참여 제한이라는 사회적 차별이 사라지며 국민들의 시민의식 수준이 향상되며..(연구참여자4).

다. 정치적 차원 : 다양성에 의한 정치 발전, 정책과 입법의 질 향상, 정치 수준 향상

연구참여자들은 교원의 정치 참여가 정치 발전에 기여한다고 보았다. 연구참여자1은 다양한 직렬과 경험을 가진 이들이 정치권에 진입하게 됨으로서 정치 발전에 기여할 수 있다고 보았다. 연구참여자3은 현장성과 전문성을 가진 이들이 정치에 참여하면서 정책과 입법의 질이 높아질 것으로 전망하였다. 연구참여자4는 정치가 삶과 연관되며, 정치 기본권을 보장받는 시민으로서 대우를 받게 된다는 점에서 정치 수준이 향상될 것으로 보았다.내 삶과 무관한 정치가 아닌 내 삶과 정치를 연관하게 보게 되고, 그 과정에서 정치적 관심을 촉발할 수 있기 때문이다.

정치적으로는 다양한 분야의 사람들이 정치현장에서 목소리를 낼 때 우리나라의 정치문화 정치현장이 선진적으로 변화될 수 있다고 생각을 합니다(연구참여자1).

교원의 지위 향상은 자연스럽게 교육의 질 발전과도 무관하지 않다고 봅니다. 실제로 교육정책들을 교원들이 보다 자세히 권한을 가지고 살펴보고 의견을 낼 수 있게 됨에 따

라 정책들의 질도 향상되고 관련된 입법 활동에도 차이가 생길 것이라고 봅니다(연구참여자3).

삶 속의 정치 참여로 우리 나라의 정치 수준 또한 올라갈 것으로 기대됩니다. 무엇보다 교원이기 전에 한 사람의 국민으로서, 정치기본권을 보장받는 시민으로서 비로소 대우를 받는다는 의미가 있을 것입니다(연구참여자4).

4. 결론 및 제언

정치는 권력투쟁의 부정적 의미를 지니지만, 현대사회의 이해관계를 배분하고 조정하는 강력한 기제이다. 일상에서 정치를 멀리하려는 관점을 지니기도 하지만, 시민의 관심과 참여 없는 민주주의는 곧 위기에 빠질 수 있다. 교육은 민주시민을 길러내는 과정인데, 민주시민교육은 정치와 불가분의 관계에 있다. 그런 관점에서 보면 교육과 정치를 이원화하려는 관점은 이론상으로는 가능해도, 현실적으로는 불가능하다. 특히, 교육정책은 정치와 선거를 바탕으로 중요한 의사 결정과 방향이 결정되고, 정책 창이 열린다. 정책과 정치 역시 밀접한 연관성을 지니고 있다.

우리나라는 역사적으로 공무원과 교사의 정치적 중립성을 강력히 요구했다. 헌법과 주요 법률에서는 공무원과 교사의 정치 관여에 관해서 사실상 원천 봉쇄하고 있다. 우리나라의 현대 정치의 발전 과정에서 관권선거라든지 군부독재가 이루어졌고, 그 과정에서 교육의 자주성과 전문성을 지키기 어려웠기 때문에 교육의 자율성을 보장하기 위한 제도적 장치가 만들어졌다. 교육의 정치적 중립성은 사실상 신화에 가깝다. 교육 자체가 가치와 철학을 다루고 있으며, 민주시민교육 역시 일정한 지향점을 가지고 있다. 하지만, 헌법재판소의 판례에서는 교원의 정치적 중립성을 오랫동안 보수적으로 해석하였다. 교원은 공무원이면서도 시민이라는 이중적 지위를 지닌다. 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려만으로, 교육의 중립성을 오랫동안 협조하게 해소했다. 그 과정에서 교원은 정치적 금치산자라고 불릴 정도로, 정책과 정치에 관여를 하지 못하였다. 동시에, 국제적인 흐름에 비추어 과도한 규제를 받고 있다. 교육의 정치적 중립성은 이제 새롭게 재해석되어야 한다. 교육 활동의 과정에서 학생들에게 당파주의 내지는 정파주의적 관점을 가지고 주입 내지는 교화를 하려는 방식은 당연히 경계해야 한다. 하지만, 교원들이 정책에 관하여 하나의 입장을 제시하고, 특정 문제 상황을 해결하기 위하여 정치를 활용하는 것은 다른 차원의 문제이다. 나아가, 교원들은 교육감을 뽑는 과정에서도 침묵을 지켜야 하는 상황이

다. 그 과정에서 정치와 정책의 왜곡현상이 적지 않게 발생하고 있다.

교원의 정치적 중립성은 직무 연관성이라든지 직무 밖 내지는 근무시간 밖에서는 시민으로서 권리를 보장하는 방향으로 재해석되어야 한다. 이처럼 허용 가능한 범주와 영역에 대한 설정 없이, 무조건 금지하고 보는 방식은 바람직하지 않다, 선거 연령 하향으로 인해 학생들도 투표를 할 수 있고, 정당 활동도 가능하다. 하지만, 정치적 중립성의 굴레에 갇혀, 선거교육, 정치교육, 시민교육은 시도를 하지 않는 것이 교원 개인의 신상에 유리하며, 이는 민주시민교육 나아가 정치 발전 및 사회 발전에 도움이 되지 않는다. 과거의 관권선거와 금권선거가 작동하는 후진적인 정치 문화에서 벗어났다고 가정한다면, 정치적 중립성을 새롭게 규정하고 적용하는 것이 비용보다 훨씬 많은 이익을 가져다 줄 것이다. 정치적 중립성을 강조하는 시선에서 오랜 기간 벗어나지 못한 헌재의 판결문에 대해서, 많은 선행연구는 이론적, 논리적, 현실적인 이유를 들어서 비판하고 있다. 다행히, 강민정 의원은 교원의 정치적 참여가 현실적으로 가능한 법안도 발의하였다. 발의안에 그치지 않고, 법률로 통과되기 위해서는 교원 뿐만 아니라 일반 국민들을 설득할 수 있는 논리와 근거는 물론 사회적 합의도 필요하다. 교원의 정치적 중립이라는 프레임에 갇히지 말고, 프레임 밖 세상을 이제 논의하고 상상할 때가 되었다. 어찌보면 너무 늦은 논의인지 모르겠다.

면담 분석 결과, 연구참여자들은 현행 제도에 대해 제도적 차별이라든지 과도한 징계가 적용되고 있는 점이라든지 시민으로서 권리가 사실상 박탈된 점에 대해서 문제의식을 갖고 있었다. 이들은 교사의 정치참여권을 보장받지 못하는 상황에 의해 경험과 전문성이 없는 이들에 의해 교육제도와 정책이 다루어지고 있으며, 교원이 목소리가 사실상 반영되기 어려운 정치 구조에 대해서 문제제기를 하였다. 탁상공론의 제도와 정책이 현장에 부정적인 영향을 미치고 있었으며, 교육과정과 수업의 위축 현상도 나타나고 있다고 말한다. 물론 연구참여자들은 수업 중 정치편향 발언을 하는 일부 교사에 대해서는 바람직하다고 보지 않았다. 제재가 필요하며, 교육학적 기반을 바탕으로 수업 모형을 잘 적용하면 불필요한 논란을 자초하지는 않을 수 있다고 보았다. 하지만. 학생들에게 비판적 사고력이라든지 주체적 판단 능력을 길러준다면 큰 문제가 되지는 않으며, 동시에 현행 제도로도 충분히 정치 편향 교육은 막을 수 있다고 보았다. 연구참여자들은 정치와 정치적 중립성의 의미를 새롭게 해석해야 하며, 수업 중 정치적 중립성 의무를 지키면 충분하며, 근무 시간 외 내지는 직무 밖 영역에서는 보다 자유로워질 필요가 있다고 말하였다. 동시에, 교육의 정치적 중립성이 곧 교사의 정치적 중립성으로 좁게 해석되는 것을 경계하였다. 연구참여자들은 교원의 정당가입이라든지 휴직하고 선출식 출마 등이 가능해야 한다고 주장한다. 정당 및 정치인 후원이 가능해야 하며, 직무 밖 내지는 근무시간 외에는 일반 국민과 동

일한 기본권을 누릴 수 있어야 한다고 주장하였다.

하지만, 현재의 정치적 지형이 만만치는 않기 때문에 우선은 교사들부터 정치적 중립성의 신화에서 벗어나기 위한 자각이 필요하며, 교원들도 스펙트럼이 다양하기 때문에 교원의 정치적 참여가 특정 정당에게 유불리를 판단하기 어렵다는 메시지가 필요하다고 보았다. 동시에 기존의 진보운동의 성찰이라든지 우려 시선을 고려한 대응 논리 개발을 제안하였다. 궁극적으로 교원의 참여가 한국사회의 정치 발전, 민주시민교육, 정책 발전에 충분히 기여할 수 있음을 홍보하고 설득해야 한다고 제안하였다.

교육부와 국회에서 교권보호 관련 대책을 내놓고, 발의한 법률을 통과시킬 것이다. 경찰청에 경찰이 없고, 소방청에 소방관이 없고, 국방부에 군인이 없다는 점을 우리는 상상하기 어려운 것처럼 교육을 다루는 교육부와 국회, 시도의회에 교원이 없다는 것은 뼈아픈 일이다. 이런 구조적 한계를 두고서는 교육권 보호라든지 현장 친화적인 정책이나 제도 설계를 요구하기 어렵다. 민주주의는 엘리트들만의 영역이 아닌 다원주의의 영역으로 본다면, 정치권 역시 다양한 자원으로 구성되어야 한다. 그러나 우리나라 국회의원을 보면 판사 및 검사, 변호사와 같은 법조인 구성 비율이 지나치게 높다. 그 문제의 근원은 정치적 중립성의 굴레에 갇혀있는 제도적 제약이다. 물론, 교원이 수업 중에 학생들에게 특정 사상과 관점을 정파주의 내지는 당파주의 관점에서 전수하는 것은 막아야 하고 스스로 경계해야 한다. 이 부분은 현행 제도로도 충분히 경계할 수 있다. 헌재의 판결문을 보면 30년째 교사와 공무원의 정치적 중립성의 논리를 반복하고 있으며, 정치권 역시 그 기득권을 쉽게 내어주지 않을 것이다. 또한, 교원들은 스스로를 “약자”로 규정하지만, 정치권에서도 더욱 그렇고, 일반 국민들은 교원을 “기득권”으로 인식하고 있다. 이러한 인식의 간극도 해결해야할 과제이다. 공공성과 전문성, 지역성, 시민성의 관점에서 정책과 정치를 다룰 수 있는 새로운 인재가 필요한데, 그러한 인력풀에 교원들이 현재보다 보다 많이 포함되는 것이 정치 발전에 기여할 수 있을 거라는 국민적 설득도 필요하다. 교원의 정치 참여 보장은 그 반경이 넓은데, 대학 교수에 준하는 수준으로 보장을 요구할 수 있을 것이다. 퇴직하지 않고 휴직 상태에서 선출직 출마가 가능한 방식이라든지 선거과정에서 SNS에서 정보 공유나 가벼운 의사표현을 할 수 있을 정도의 시민 권리 보장부터 요구해야 합니다. 낮은 수준에서 높은 수준으로 그 단계를 설정하고, 하나하나 얻어가야 한다. 강민정 의원이 교원의 정치기본권 보장을 위해서 대표 발의한 법안부터 학습하고, 스스로 필요성을 인식하고, 힘을 모아 나가는 작업이 우선 필요해보인다.

〈참고문헌〉

김의영(2014). 거버넌스의 정치학. 명인문화사

김영명(2007). 정치를 보는 눈. 개마고원

김혁동·김진희·황유진(2018). 학교자치 구현을 위한 규제적 지침 정비방안, 경기도교육연구원

김현진·최수진·이선영·양희준·김도균·김성천·한은정(2020). 18세 선거권과 학교교육의 대응방안, 한국교육개발원

길성용·강태수(2022). 헌법상 교육의 정치적 중립성 보장에 관한 해석론. 교육법학연구 34(1), 1-28.

노기호(2000). 교육의 정치적 중립성과 요원의 정치적 권리의 제한. 공법연구, 28(3), 176-198.

명재진(2013). 공무원의 헌법상 지위. 한국부패학회보, 18, 197-224.

배소연(2019). 헌법상 교육이 정치적 중립성에 관한 연구, 연세대 대학원 박사학위논문,

박상준(2020). 역사와 함께 읽는 민주주의, 한울

박찬주,박혜경,서용선,우문영,이동걸,이상철,이종희,최진경,홍석노(2018). 교육 관련 헌법 개정 방향 연구, 전국시도교육감협의회

서현진·이수정(2020). 민주정치와 시민교육. 백산서당.

성중탁(2020). 공무원 신분에 따른 기본권 제한의 문제점과 개선방안, 법학논고 69, 33-61.

신옥주(2015). 교원의 정치적 기본권 보장 연구. 국가법연구, 11(1), 39-73.

안성경(2017). 교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가 -독일 바이텔스바흐 합의의 함의-, 법과인권교육연구 10(1), 25-38.

이동성(2017). 교원의 정치적 중립성 재개념화에 대한 생애사 연구, 교육혁신연구 27(2), 119-144.

이태화·이재덕(2021). 교원의 정치적 기본권 제한에 관한 쟁점 분석, 지방교육경영 24(2), 27-52.

이종수(2019). 공무원의 정치적 기본권 보장 및 그 이후의 쟁점들에 대한 소고, 국가법연구 15(1), 1-28.

이한태(2010). 공무원의 정치적 표현의 자유와 제한. 인문사회과학연구, (26), 45-77.

앤드류 헤이우드(2019)/조현수 역. 정치학. 성균관대출판부.

조석훈(2017). '교육의 정치적 중립성'의 법적 해석과 적용, 교육법학연구 27(3), 295-332.

정영화(2012). 헌법상 공무원의 정치적 자유의 제한과 그 한계, 헌법학연구 18(1), 393-427.

홍익표·진시원(2018). 세계화 시대의 정치학. 오름

홍석노(2017). 헌법적 합의에 기초한 한국 학교 시민교육이 과제, 헌법연구, 4(1), 121-152.

필립스 쉬블리(2018)/ 김계동·김욱·민병오·윤진표·최동주(역). 정치학 개론: 권력과 선택. 명인문화사.

강민정 국회의원(2023). 정당법 일부개정법률안(의안번호 19790). 발의연월일 2023.2.2

- 발제 2 -

교원의 교육정책 개입 및 정치기본권 보장과 교직사회의 과제: 교원 및 학부모 설문조사 결과를 중심으로

박현미_ 한국노총중앙연구원 선임연구위원

교원의 교육정책 개입 및 정치기본권 보장과 교직사회의 과제: 교원 및 학부모 설문조사 결과를 중심으로

〈제목 차례〉

제1절 서론 ····· 73

1. 연구의 목적 및 배경 ····· 73
2. 설문조사 개요 ····· 75

제2절 정치와 교원의 정치기본권에 관한 기본 인식 ····· 78

1. 정치 및 교원의 정치기본권에 대한 관심 ····· 78
2. 정치에 대한 이해(생각) ····· 80
3. 교육의 정치적 중립성 보장 의미와 관련 인식 ····· 82

제3절 교육정책 및 제도 수립과 교원의 역할 ····· 86

1. 교육정책 평가 ····· 86
2. 교육정책의 수립과 교원의 참여와 개입 문제 ····· 87
3. 교원의 교육정책 개입 방안 ····· 89
4. 교육감 선거와 교원의 역할 ····· 90

제4절 교원의 정치활동 허용범위와 정치기본권 제한 현황 ····· 91

1. 대학교원 교수와 유·초·중등 교원의 정치활동 허용에 대한 인식 ····· 91
2. 정치활동 허용 범위 관련 ····· 92

제5절 교사의 정치기본권 보장 방안과 (노조) 과제 ····· 95

1. 유·초·중·고 교원의 정치기본권 허용을 위한 조건 ····· 95
2. 유·초·중등 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항 1, 2, 3 순위 ····· 96
3. 유·초·중등 교원의 정치기본권 부여로 기대되는 효과 1, 2, 3 순위 ····· 98

제6절 결론: 공교육 개선과 교원의 정치기본권 보장을 위한 과제 ····· 100

1. 확장된 정치개념의 공론화 및 일상정치의 필요성 인식 제고 ····· 100
2. 교육의 정치적 중립성 개념과 의의, 그 달성 방법에 대한 사회적 공론화 ····· 101
3. 교원의 교육정책에 대한 개입의 중요성 공론화 및 참여 현실화 ····· 102
4. 교직사회 자정 시스템 구축 ····· 103
5. 교육감 선거 제도 개선과 교원의 참여 ····· 103
6. 시대 변화에 따른 법 제·개정 노력 ····· 105
7. 교사노조연맹의 과제 ····· 106

〈표 차례〉

〈표 3-1〉 설문 구성 ····· 75
〈표 3-2〉 응답자 기초 현황(교사와 학부모) ····· 77
〈표 3-3〉 정치 및 교원의 정치기본권에 대한 관심 정도 ····· 79
〈표 3-4〉 정치 개념과 교원 정치활동 허용범위 문항과의 상관관계 ····· 79
〈표 3-5〉 정치에 대한 생각 ····· 81
〈표 3-6〉 공무원의 정치적 중립성과 교육의 중립성에 대한 인식 ····· 82
〈표 3-7〉 교육의 정치중립성 보장에 대한 인식 ····· 83
〈표 3-8〉 교육의 정치적 중립성 보장 방안 ····· 84
〈표 3-9〉 정치적 중립 의무로 수업시간에 행동이나 말 조심(교사 응답) ····· 85
〈표 3-10〉 교사의 정치편향적 교육 우려(학부모 응답) ····· 85
〈표 3-11〉 교육정책 평가 ····· 86
〈표 3-12〉 교육정책에 교원 의견 반영 ····· 87
〈표 3-13〉 교육정책 수립과 교원의 역할 인식 ····· 88
〈표 3-14〉 교원의 전문성 평가 ····· 89
〈표 3-15〉 교원의 교육정책 개입 방안 ····· 89
〈표 3-16〉 2022 교육감 선거 시 후보 선택 기준 ····· 91
〈표 3-17〉 대학교원 교수와 유·초·중등 교원의 정치활동 자유에 대한 의견 ····· 92
〈표 3-18〉 교원의 정치기본권 현황(외국) ····· 93
〈표 3-19〉 OECD 수준으로 유·초·중등 교원의 정치활동 허용에 대한 인식 ····· 93
〈표 3-20〉 유·초·중등 교원의 정치기본권 허용 범위 ····· 94
〈표 3-21〉 교사의 정치편향적 교육 대응 방안 ····· 96
〈표 3-22〉 유·초·중등 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항 1, 2, 3 순위 ····· 97
〈표 3-23〉 유·초·중등 교원의 정치기본권 부여로 기대되는 효과 1, 2, 3 순위 ····· 99

제1절 서론

1. 연구의 목적 및 배경

본 연구의 목적은 교원[7]의 교육정책 개입 및 교원의 정치기본권 보장/확대를 위한 교직사회의 과제를 찾는 데 있다. 다만 교직사회의 과제는 노조의 과제를 중심으로 접근한다.

적어도 두 가지 점에서 현재 크게 제한받고 있는 교사의 정치기본권 문제에 대한 적절한 대응이 사회적으로 요구되고 있다.

첫째, 교원의 정치기본권 주장은 교육문제 해결과 교육정책 수립 및 결정을 위한 교원의 적극적인 역할론과 관련이 있다. 교육현장에 적합한 교육정책을 기획하고 정책을 결정하는 과정에 교사나 교사노조가 참여하는 것은 정책의 시행착오나 실패를 최소화하는 길이다. 최근 탁상행정으로 인한 교육현장의 혼란 사태는 바로 교육현장을 무시한 교육부의 정책에 있다. 예컨대 지난 6월 학교 등 교육기관에서 사용하는 교육행정 정보 시스템인 4세대 나이스(NEIS) 오류 사태로 교육현장은 극심한 혼란에 빠졌는데 이는 교육 현장의 의견을 제대로 반영하지 못한 결과로 지적되었다(뉴시스, 2023.06.24.). 2022년 교육부는 '만 5세 초등학교 입학 추진' 정책 제시로 정부가 현실과 동떨어진 정책을 추진한다는 비판 여론에 직면한 바 있다. 이로써 교육부 장관 취임 34일만에 자진 사퇴라는 결과를 낳았다. 이러한 사태들은 교육정책 수립과 제도 설계 및 개선 과정에서 교육현장의 목소리가 제대로 전달되고 있지 못할 뿐만 아니라 교육전문가들의 견제장치도 없다는 데서 기인한 바 크다. 현재 공무원의 정치적 중립성 의무나 교육의 정치적 중립성 의무 등에 근거해 교원의 정치기본권이 과도하게 제한되어 있기 때문이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 헌법상 정치기본권 보장이라는 원칙적인 접근을 넘어 교원의 정치기본권이 보장이 필요하다는 주장이 계속되고 있다.

둘째, 교원의 정치기본권에 대한 적절한 논의가 필요한 것은 법·제도 등 환경 변화에 따른 대응이 필요하다는 데에도 있다. 우선 학교 현장과 직접 관련되는 것은 공직선거법(2020년)이나 정당법(2021년) 개정 등을 통한 정치참여 연령의 하향 조정으로 학교 교육의 변화가 요청되고 있다(박은아 외, 2022)는 사실이 있다. 둘째, 2020년 4월 23일 헌법

7) 교원은 공립·사립에 관계없이 유치원·초등학교·중등학교·대학(교)·대학원·특수학교 등에서 가르치는 일에 종사하는 모든 사람을 지칭한다. 초등학교·중학교·고등학교·기술학교·고등기술학교·공민학교·고등공민학교·특수학교의 교장·교감·교사, 대학(교)의 총장·부총장·학장·교수·부교수·조교수·강사·조교, 유치원의 원장·원감·교사, 각종 학교의 교원 등이 이에 해당된다(한국민족문화대백과사전). 이들 중 교육공무원으로서 정치기본권을 제한받고 있는 교원은 유치원, 초등학교, 중등학교, 고등학교 교사들이다. 대학교원인 교수는 정치기본권을 보장받아 정치활동을 자유롭게 하고 있다. 이에 본 연구에서 정치기본권을 과도하게 제한받고 있다고 할 때 교원은 유·초·중·고(유·초·중등) 교원임을 언급해둔다.

재판소 판결은 아쉽지만 교사들의 정치기본권의 물꼬를 터주었고 얼마만큼 열어젖히는가는 철저하게 교사들의 몫이다(에듀인뉴스, 2020.04.24.)는 주장이다. 이제 열린 공간으로 하나, 둘씩 정치기본권을 과감하게 행사하는 주체들이 정치 현장에 많아져야 한다는 것이다. [8] 셋째, 2021년 교육부가 교원의 정치적 자유를 과하게 제한하는 법령을 고치라는 국가인권위원회의 권고를 '일부 수용'하겠다는 입장을 밝힌 바도 있다(시사주간, 2019.08.05.).[9] 이외에도 교사의 정치기본권 확보와 관련된 과제를 노조가 시급히 논해야 하는 이유는 공무원·교원 노동자의 일체의 정치활동을 금지하는 것은 결사의 자유 침해로 ILO협약 비준에 따라 없애야 할 주요 과제 중 하나로 꼽히고 있다(매일노동뉴스, 2023.06.12.)는 점이다.

위와 같은 상황을 배경으로 교사의 정치기본권 문제는 공론화 과정을 통해 사회적으로 합의점을 찾아 나가야 한다. 교육받을 권리는 기본적 인권의 하나이며 국가의 책임은 모든 사람에게 적절한 교육을 실시하는 것이다. 국민의 교육받을 기본권을 제대로 실현하기 위해 교원의 교육현장 문제나 교육정책에 대한 참여와 개입의 권리를 보장해야 한다. 그렇지 않을 경우 교원은 (헌법에서 보장하고 있는 기본권 즉) 시민으로서의 개인적 권리를 제한받게 됨(전일균, 2015)은 물론 구조적으로 사회적 책임을 수행할 수 없게 되고 교육정책에 대한 적절한 개입과 참여도 할 수 없게 된다.

그러나 교원의 정치적 기본권 보장에 관한 논란은 교원사회나 사법부 관계기관에서의 문제만이 아니라 국민 전체적으로도 잠재적 갈등 이슈가 되고 있다(한석준 외, 2017). 게다가 현실적으로 교원의 정치적 참여에 대해서는 부정적인 여론도 적지 않다. 교사의 정치기본권을 보장하고 확대하기 위한 이론적 근거와 논리 확보가 필요한 상황이다. 다양한 시각과 관점에서 유·초·중등 교원의 정치기본권 문제를 사회적으로 공론화하면서 국민의 지지를 얻을 수 있는 논리와 근거를 확보하기 위한 작업이 요구되고 있다. 이와 관련, 본 연구에서는 교사와 학부모를 대상으로 한 실태조사를 통해 교사의 정치기본권 확보를 위한 노조의 과제를 제시할 것이다.

---

8) 50만 교원과 수백 만에 이르는 그 가족들이 이제부터 할 수 있는 건 무엇인가. 헌법재판소의 판결은 대단히 아쉽다. 그러나 달리보면 교사 정치기본권의 물꼬를 터준 셈이다. 얼마만큼 열어젖히는가는 철저하게 교사들의 몫이다. 열린 공간으로 하나, 둘씩 정치기본권을 과감하게 행사하는 주체들이 정치 현장에 많아져야 한다. ..... 정당 가입과 정당 활동은 여전히 족쇄로 작용하지만, 그것을 제외한 나머지 영역의 정치 활동은 활짝 열렸다. 정당 가입이 필수 조건이 아니라면 그 어떤 국가 기관에서 일하는 것도 가능해졌다.

9) 2018년 4월 전국교직원노동조합은 세월호 시국선언 교사의 사법처리 중단 및 교원의 정치적 표현의 자유 등 정치적 기본권의 보장을 위한 관련 법률의 개정을 요구하는 진정을 냈다. 이를 바탕으로 인권위는 올 4월 "공무원, 교원이 공직수행의 담당자이면서 동시에 시민으로서의 지위를 갖기 때문에 기본권 주체가 됨은 헌법 및 국제규약, 판례 등이 비추어 의문의 여지가 없다고 판단했다"면서 교원과 공무원의 정치적 표현, 정당가입, 선거운동의 자유를 전면금지하는 것은 헌법, 국제규약 및 해외 사례, 과잉금지 등 기본권 제한에 관한 법리에 비추어 '인권침해'라는 판단을 내렸다.

2. 설문조사 개요

1) 설문 대상 및 구성

설문조사는 교원의 교육정책 개입과 정치기본권 보장 및 확대 방안을 모색하기 위한 노조의 과제를 도출하기 위해 실시하였다. 설문은 교육의 핵심주체인 교사와 학부모를 대상으로 이루어졌다. 설문조사는 2023. 07. 12.~23.(12일간) 온라인으로 시행되었다. 그 결과 총응답자는 13,595명인데 이중 교사 11,409명(83.9%), 학부모 2,186명(16.1%)이다.

설문내용은 통계처리 문항을 포함해 6가지 범주로 구성하였다. (〈표 3-1〉 참조

〈표 3-1〉 설문 구성

1. 통계처리 기초 문항	(응답자 인적 사항) (신분), 연령, 성별, 현재 직급, 교직 경력, 근무학교, 설립 유형, 지역
2. 교사노조 연맹 및 교원에 대한 인식	- 교사노조연맹의 인지 여부 및 이미지 평가 - 교원에 대한 인식(교육정책 전문가, 교육현장 문제 가장 잘 알고 있는 사람)
3. 정치와 교육, 교육의 중립성에 대한 인식	1. 정치의 개념과 목적 - 정치에 대한 관심 - 교원의 정치기본권 보장 및 확대에 대한 관심 - 정치에 대한 이해 1: 정치=전문정치인들의 사회적 활동 - 정치에 대한 이해 2: 정치=의견차이, 이해관계, 갈등 조정활동 2. 교육의 정치적 중립성 (교육과 정치 관계 포함됨_의미적으로) - 교육의 정치적 중립성 보장 평가 - 교육정책에 대한 정권의 영향 평가 3. 공무원의 정치적 중립성과 교육의 정치적 중립성에 대한 인식 - 헌법 제7조 ②항(공무원의 신분과 정치적 중립성 보장)에 대한 이해 - 헌법 제31조④(교육의 정치적 중립성 보장)에 대한 이해 - 교사의 정치활동 금지로 교육의 정치적 중립성 보장이 가능한지에 대한 인식 - 교육의 정치적 중립성 실현과 교육정책에 대한 교사의 감시 비판 기능의 관계 인식 - 교원의 정치적 중립의무로 인한 교사의 수업권 침해 인식(교사용) 교사의 정치적 중립의무 위반에 대한 학부모의 우려 인식(학부모용)
4. 교육정책 평가와 교원의 정책참여, 교육문제 해결을 위한 사회적 대화기구 구성에 대한 의견	1. 교육정책 평가: 일관성, 신뢰성, 현장 적합성 (5- 3, 4, 5항) 2. 교육정책의 수립과 교원의 참여와 개입 문제 - 교원의 교육정책에 대한 정치권 의견 제시에 대한 필요성 인식 - 정치적 중립성 의무로 인한 교원의 정치권에의 교육정책 관련 의견제시 불가에 대한 인식 - 교육정책에 대한 교원의 의견 반영에 대한 인식 - 교원단체의 정당과의 정책협약 체결에 대한 인식 3. 교육문제 해결을 위한 사회적 대화기구 구성에 대한 인식 4. 교육감 선거의 후보 선택 기준

5. 교원의 정치활동 허용범위와 정치기본권 제한 현황	1. 교원의 정치활동 OECD 수준으로의 허용에 대한 인식 2. 교육감 선거 시 휴직 출마 허용에 대한 인식 3. 정당에 정치 후원금 기부 허용에 대한 인식 4. 수업시간 외 후보나 정당에 대한 지지 의사 표명 허용에 대한 인식 5. 정당의 예비후보 선출과정 참여 허용에 대한 인식 6. 유·초·중등 교원의 업무시간 외 정치활동 허용에 대한 인식 7. 교수의 정치활동 금지에 대한 의견 - (유·초·중등 교원과 교수의 차별 관련 문항) 8. 정치참여 연령의 하향 조정으로 인한 고교 교원의 정치활동 자유 허용에 대한 의견 9. 유·초·중등 교원의 정치활동 자유에 대한 의견
6. 교사의 정치기본권 확보를 위한 과제	1.유·초·중·고 교원의 정치기본권 허용을 위한 조건 - 정치편향 교육 교사에 대한 처벌 법 개정에 대한 의견 - 정치편향 교육 교사에 대한 교사와 교원단체의 원칙과 기준 마련에 대한 의견 2. 유·초·중등 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항 1, 2, 3 순위 3. 유·초·중등 교원의 정치기본권 부여로 기대되는 효과 1, 2, 3 순위

2) 응답자 기초 현황

전체 응답자는 총 13,595명인데 이중 교사는 83.9%(11,409명), 학부모는 16.1%(2,186명)이다. 교사 응답자의 기본 특성을 보면 다음과 같다.

연령대를 보면 교사는 30-40대가 절대다수인데, 30대가 40.5%로 가장 많고 이어 40대(32.7%), 20대(21.5%) 순으로 많다. 성별로 보면 응답자 절대다수가 여성으로 82.6%에 달한다. 현재 직급으로 보면 일반교사가 79.6%로 가장 많고 이어 보직교사가 20.0%를 차지한다. 교사 근무경력은 5-20년미만 교사가 거의 과반에 이르는데 5-10년미만 경력자는 25.5%, 10-20년미만 경력자는 24.1%에 이른다. 이외 교사의 근무경력은 5년미만(17.7%), 15-20년미만(16.5%), 20년이상(16.1%) 순으로 나타났다. 근무학교는 초등학교가 84.5%도 압도적으로 많다. 이어 교사들은 중학교(7.6%), 고등학교(5.4%), 유치원(1.6%) 순으로 근무하고 있었다. 근무학교 설립유형을 보면 국공립이 98.9%로 거의 다수이다. 교사 응답자를 지역별로 보면 경기가 26.0%로 전체의 1/4이 넘는다. 이어 교사 응답자들은 서울(11.1%), 대전(7.5%), 부산(7.2%) 등의 순으로 나타났다.

학부모 응답자의 기본 특성을 보면 다음과 같다.

연령대를 보면 학부모는 40대가 과반이상으로 57.9%에 이른다. 이어 학부모 중 30대가 27.8%로 다수이며 이외 50대 이상(10.3%), 20대(4.0%) 순으로 나타났다. 성별로 보면 응답자 절대다수가 여성으로 75.3%, 남성은 24.7%에 달한다. 자녀가 다니는 학교급을 보면, 초등학교가 50.7%로 절반에 이른다.[10] 이외 자녀가 다니는 학교는 유치원(17.3%),

10) 자녀의 재학 중인 학교급 문항의 경우 두 명 이상의 자녀가 있는 경우, 재학 자녀 중 어린 자녀를 기준으로 체크하도록 함.

중학교(13.5%), 고등학교(8.4%) 순이다. 학부모 응답자를 지역별로 보면 경기와 대전이 45.7%로 과반에 가깝다. 학부모 응답자 중 거주지역은 경기가 24.8%, 대전이 20.9%에 이른다. 이어 학부모 응답자들은 서울(11.1%), 대전(7.5%), 부산(7.8%), 인천(5.2%) 등의 지역에 거주하는 것으로 나타났다.

설문결과 해석 시 유의할 사항이 있다. 전체 교사 응답자 중 초등학교(84.5%), 여성(82.6%), 일반교사(79.6%), 국공립응답자(98.9%)가 그 외 응답자에 비해 압도적으로 많다는 점이다. 학부모 응답자의 경우 40대(57.9%), 여성(75.3%)이 다른 연령대나 남성보다 많다.

〈표 3-2〉 응답자 기초 현황(교사와 학부모)

구분			명	%	구분		명	%
교사	현재 연령(만)	20대	2,453	21.5		특수학교	69	0.6
		30대	4,620	40.5		기타	23	0.2
		40대	3,730	32.7		전체	11,409	100.0
		50대 이상	606	5.3	설립유형	국공립	11,289	98.9
		전체	11,409	100.0		사립	120	1.1
	성별	여성	9,425	82.6		전체	11,409	100.0
		남성	1,984	17.4	지역	서울	1,270	11.1
		전체	11,409	100.0		부산	824	7.2
	현재직급	일반교사	9,086	79.6		대구	441	3.9
		보직교사	2,285	20.0		인천	783	6.9
		수석교사	4	0.0		광주	124	1.1
		교장.교감	25	0.2		대전	856	7.5
		교육전문직원	9	0.1		울산	189	1.7
		전체	11,409	100		세종	330	2.9
	교직경력	5년미만	2,018	17.7		경기	2,967	26.0
		5-10년미만	2,909	25.5		강원	559	4.9
		10-20년미만	2,754	24.1		충북	485	4.3
		15-20년미만	1,887	16.5		충남	498	4.4
		20년이상	1,841	16.1		전북	509	4.5
		전체	11,409	100.0		전남	670	5.9
	근무학교	유치원	184	1.6		경북	486	4.3
		초등학교	9,644	84.5		경남	351	3.1
		중학교	868	7.6		제주	67	0.6
		고등학교	621	5.4		전체	11,409	100.0
학부모	현재 연령(만)	20대	88	4.0	지역	대구	86	3.9
		30대	607	27.8		인천	113	5.2
		40대	1266	57.9		광주	42	1.9

구분			명	%	구분		명	%
		50대 이상	225	10.3		대전	457	20.9
		전체	2186	100.0		울산	38	1.7
	성별	여성	1645	75.3		세종	60	2.7
		남성	541	24.7		경기	542	24.8
		전체	2186	100.0		강원	73	3.3
	자녀학교	유치원	378	17.3		충북	64	2.9
		초등학교	1108	50.7		충남	54	2.5
		중학교	296	13.5		전북	79	3.6
		고등학교	184	8.4		전남	54	2.5
		특수학교	2	0.1		경북	41	1.9
		기타	218	10.0		경남	73	3.3
		전체	2186	100.0		제주	10	0.5
		서울	229	10.5		전체	2186	100.0
		부산	171	7.8				

제2절 정치와 교원의 정치기본권에 관한 기본 인식

이 절에서는 정치와 교원의 정치기본권 문제, 교육의 정치 중립성에 관한 교사와 학부모의 기본 인식을 살펴보았다.

1. 정치 및 교원의 정치기본권에 대한 관심

설문조사에서 교육의 주체인 교사와 학부모들이 정치에 대한 관심도가 어느 정도인지 알아보았다. 그 결과 이번 설문조사에 참여한 교사나 학부모 다수는 정치에 관심이 많은 것으로 나타났다. 나아가 이들은 교원의 정치기본권 보장이나 확대에는 더 많은 관심을 갖고 있는 것으로 드러났다. '나는 정치에 관심이 많다'는 문항에 교사는 84.8%(매우 동의 34.7%, 조금 동의 50.1%), 학부모는 83.9%(매우 동의 36.8%, 조금 동의 47.1%)가 긍정적으로 답했다. 그러나 '나는 교원의 정치기본권 보장 및 확대에 관심이 많다.'는 문항에 대해서는 교사는 97.0%(매우 동의 78.0%, 조금 동의 19.0%)[11], 학부모는 86.5%(매우 동의 55.1%, 조금 동의 31.4%)가 동의하였다.

11) 한석준 외(20170 평소 교원의 정치적 기본권(정치적 표편의 자유, 정당활동, 선거활동 등)에 대해 얼마나 관심을 갖고 있는지 질문한 결과 관심있음 63.6%, 관심없음 35.7%로 나타남. 218쪽

〈표 3-3〉 정치 및 교원의 정치기본권에 대한 관심 정도

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
4-1. 나는 정치에 관심이 많다.	교사	명	3,962	5,712	1,514	221	11,409	9,674	1,735	3.18
		%	34.7	50.1	13.3	1.9	100.0	84.8	15.2	
	학부모	명	804	1,030	302	50	2,186	1,834	352	3.18
		%	36.8	47.1	13.8	2.3	100.0	83.9	16.1	
4-2. 나는 교원의 정치기본권 보장 및 확대에 관심이 많다.	교사	명	8,897	2,167	301	44	11,409	11,064	345	3.75
		%	78.0	19.0	2.6	0.4	100.0	97.0	3.0	
	학부모	명	1,204	686	230	66	2,186	1,890	296	3.39
		%	55.1	31.4	10.5	3.0	100.0	86.5	13.5	

주1) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

주목할 것은 당연한 결과로 볼 수도 있지만 교사의 경우 정치에 대한 관심(평균 3.18점)보다 교원의 정치기본권 보장 및 확대에 대한 관심(평균 3.75점)이 크게 높다는 점이다. 이는 현재 과도하게 제한되어 있는 교원의 정치기본권 문제를 해결하기 위한 가장 주요한 주체가 바로 교원 당사자라는 점에서 주시할 필요가 있다. 이들이 현재 갖고 있는 정치기본권 보장 및 확대에 대한 관심을 향후 교원의 정치기본권 문제를 해결하기 위한 각종 실천 활동에 결합시킬 수 있는 방안을 적극 모색해야 할 과제가 교사노조연맹에 제기되고 있는 것이다.

정치나 교원의 정치기본권에 대한 관심이 교사나 학부모 집단 모두에서 높다는 점은 향후 교원의 정치기본권 보장 논의를 진전시키는 데 긍정적으로 작용할 수 있을 것으로 보인다. 정치나 교원의 정치기본권에 대한 관심 정도와 교원의 정치활동과 관련된 각종 문항 간의 상호 관련성 정도를 알아보기 위해 피어슨 상관관계를 분석한 결과에 따른 판단이다.

〈표 3-4〉 정치 개념과 교원 정치활동 허용범위 문항과의 상관관계

구분	응답자	'정치는 전문 정치인 활동' 문항과 다음 문항 간 상관관계	'정치는 누구나 활동' 문항과 다음 문항 간 상관관계
정치 관심 및 개념	교사	교원 정치기본권 관심 많음(-.149**), 정치는 누구나 활동(-.211**),	교원 정치기본권 관심 많음(.271**), 정치는 전문정치인 활동(-.211**)
	학부모	교원 정치기본권 관심 많음(-.228**), 정치는 누구나 활동(-.262**)	교원 정치기본권 관심 많음(.452**), 정치는 전문정치인 활동(-.262**)
정치활동 허용 여부	교사	OECD 수준 보장(-.157**), 고교 교사 정치활동 허용(-.123**), 교사 정치 활동 허용(-.155**)	OECD 수준 보장(.258**), 고교 교사 정치활동 허용(.191**), 교사 정치 활동 허용(.246**)

구분	응답자	'정치는 전문 정치인 활동' 문항과 다음 문항 간 상관관계	'정치는 누구나 활동' 문항과 다음 문항 간 상관관계
	학부모	OECD 수준 보장(-.278**), 고교 교사 정치활동 허용(-.251**), 교사 정치 활동 허용(-.277**)	OECD 수준 보장(.494**), 고교 교사 정치활동 허용(.442**), 교사 정치 활동 허용(.458**)
정치활동 허용 범위	교사	휴직 출마 허용(-.125**), 정치 후원금 허용(-.114**), 정당 지지 표명(-.112**), 교육감 후보 지지 표명(-.118**), 후보 경선 참여(-.131**), 정당 활동 허용(-.148**),	휴직 출마 허용(.194**), 정치 후원금 허용(.188**), 정당 지지 표명(.170**), 교육감 후보 지지 표명(.171**), 후보 경선 참여(.220**), 정당 활동 허용(.216**),
	학부모	휴직 출마 허용(-.245**), 정치 후원금 허용(-.262**), 정당 지지 표명(-.255*), 교육감 후보 지지 표명(-.257**), 후보 경선 참여(-.260**), 정당 활동 허용(-.262**),	휴직 출마 허용(.468**), 정치 후원금 허용(.461**), 정당 지지 표명(.435**), 교육감 후보 지지 표명(.445**), 후보 경선 참여(.458**), 정당 활동 허용(.464**),
교육정책에서 교사 역할	교사	교사 의견 제시(-.117**), 정책 협약(-.070**), 사회적 대화기구(-.049**), 의견 제시 말아야(.241**), 교원 의견 반영(.226**)	교사 의견 제시(.179**), 정책 협약(.154**), 사회적 대화기구(.129**), 의견 제시 말아야(-.158**), 교원 의견 반영(-.131**)
	학부모	교사 의견 제시(-.229**), 정책 협약(-.214**), 사회적 대화기구(-.167**), 의견 제시 말아야(.356**), 교원 의견 반영(.399**)	교사 의견 제시(.528**), 정책 협약(.425**), 사회적 대화기구(.472**), 의견 제시 말아야(-.329**), 교원 의견 반영(-.333**)

주) **교원 정치기본권 관심 많음**(나는 교원의 정치기본권 보장 및 확대에 관심이 많다.), **정치는 누구나 활동**(정치는 다양한 사람들 사이의 의견차이나 이해관계나 갈등을 조정하는 활동으로 국민 누구나 할 수 있는 사회적 활동이다), **정치는 전문정치인 활동**(정치는 전문정치인들이 하는 사회적 활동이다), **OECD 수준 보장**(우리나라도 OECD 수준으로 교원의 정치활동을 허용해야 한다.), **고교 교사 정치활동 허용**(고등학교 교사는 교육대상인 학생이 법 개정으로 16세 정당 가입, 18세 선거권 부여 등 정치참여 연령이 낮아졌으므로 교수와 같이 정치활동의 자유를 허용해야 한다), **교사 정치 활동 허용** (유·초·중·고 교원에게도 교수, 어린이집 보육교사, 돌봄·방과후·학원 강사와 같이 정치활동의 자유를 주어야 한다.), **휴직 출마 허용**(교육현장의 전문가로서 교사는 유·초·중등 교육을 관장하는 교육감 선거에 교수처럼 휴직하고 출마할 수 있도록 허용해야 한다.), **정치 후원금 허용**(교육현장의 전문가로서 유·초·중등 교원도 교육적 소신과 일치하는 정책을 제시한 후보나 정당에게 교수들처럼 정치후원금을 줄 수 있도록 허용해야 한다.), **정당 지지 표명**(유·초·중등 교원에게도 수업 및 근무시간 외에 후보나 정당에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다), **교육감 후보 지지 표명**(유·초·중등 교원에게도 교육감 후보에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다.), **후보 경선 참여**(유·초·중등 교원은 휴직 후에 시도지사·대통령 등 정당의 예비 후보 선출 과정에 참여할 수 있도록 허용해야 한다.), **정당 활동 허용**(유·초·중등 교원에게도 수업, 업무시간 외의 정치활동(정당 가입 및 행사 참여 등)을 허용해야 한다.), **교사 의견 제시**(교원이 정당이나 국회 등에 교육정책에 대한 의견을 제시하는 것은 현장에 적합한 교육을 만들기 위해 필요하다.), **정책 협약**(교원단체가 정당과 교육정책 협약을 맺을 수 있도록 허용해야 한다.), **사회적 대화기구**(교육문제 해결을 위해서는 정부가 교사와 학부모들이 참여하는 사회적 대화기구를 구성해 논의해야 한다), **의견 제시 말아야**(교원은 정치적 중립을 위해서 교육당국이나 정당, 입법 기관에 교육정책의 문제나 해결방안 등과 관련된 의견을 제시하지 말아야 한다.), **교원 의견 반영**(우리나라 교육정책은 교육전문가인 교원 의견을 충분히 반영하고 있다).

2. 정치에 대한 이해(생각)

이번 설문조사에서 응답자 다수는 정치가 전문정치인들의 영역이 아닌 국민 누구나 할 수 있는 사회적 활동이라는 데 다수가 압도적으로 동의하고 있다. 예컨대 '정치는 다양한 사람들 사이의 의견차이나 이해관계나 갈등을 조정하는 활동으로 국민 누구나 할 수 있는 사회적 활동이다'는 문항에 교사의 99.1%, 학부모의 95.9%가 동의하고 있다. 반면 '정치는 전문정치인들이 하는 사회적 활동이다'는 문항에는 교사는 17.9%, 학부모는 33.8%가

찬성하고 있다. 교사나 학부모의 경우 '정치는 국민 누구나 할 수 있는 사회적 활동'이라는 항목에 압도적인 대다수가 동의하면서도 '정치는 전문정치인의 사회적 활동'이라는 문항에 교사는 10명 중 2명 미만, 학부모는 10명 중 7명 이상이 동의하고 있다. 이들 중 일부는 정치가 전문정치인의 사회적 활동이기도 하고 국민 누구나의 활동이기도 하다는 인식을 갖고 있기 때문인 것으로 판단된다(〈표 3-5〉 참조).

〈표 3-5〉 정치에 대한 생각

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
4-3. 정치는 전문정치인의 사회적 활동	교사	명	606	1,431	3,515	5,857	11,409	2,037	9,372	1.72
		%	5.3	12.5	30.8	51.3	100.0	17.9	82.2	
	학부모	명	232	507	562	885	2,186	739	1,447	2.04
		%	10.6	23.2	25.7	40.5	100.0	33.8	66.2	
4-4. 정치는 국민 누구나 할 수 있는 사회적 활동	교사	명	10,516	786	79	28	11,409	11,302	107	3.91
		%	92.2	6.9	0.7	0.3	100.0	99.1	0.9	
	학부모	명	1,696	401	71	18	2,186	2,097	89	3.73
		%	77.6	18.3	3.3	0.8	100.0	95.9	4.1	

주1) 4-3. 정치는 전문정치인들이 하는 사회적 활동이다. 4-4. 정치는 다양한 사람들 사이의 의견차이나 이해관계나 갈등을 조정하는 활동으로 국민 누구나 할 수 있는 사회적 활동이다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

전체적인 경향으로 볼 때 설문에 응답한 교사와 학부모 다수가 정치를 선출된 정치인 등 정치활동을 하는 일부 사람들의 활동만으로 인식하고 있지 않음을 알 수 있다. 이들 다수가 정치가 사회의 갈등이나 문제를 해결하기 위한 목적을 가진 활동으로서 넓은 의미에서의 정치 개념으로 받아들이고 있다고 할 수 있다. 이러한 인식은 교사의 정치기본권 보장 및 확대에 관한 여론에 긍정적일 수 있다. 정치를 누구나의 활동이자 일상의 정치로 이해할 경우 일상적으로 교육전문가인 교사들이 교육정책에 의견 등을 제시하는 게 가능해야 하고 정책수립에 참여해야 한다고 생각할 가능성이 더 크다고 볼 수 있기 때문이다. 또 누구나 활동으로 정치를 인식할 경우 교육현장에서 벌어지는 각종 갈등이나 문제 해결을 정치인들의 '협소한' 정치 차원에서 접근하는 것도 문제임을 설득하는 것도 상대적으로 수월할 수 있기 때문이다. 현재 교사에게 이런 권리가 제한되어 있다는 점을 문제로 지적하고 법 제도 개선을 위한 노력에 힘을 보태야 한다는 설득도 가능할 것이다.

3. 교육의 정치적 중립성 보장 의미와 관련 인식

이번 조사에서는 교원의 정치기본권과 관련되어 있는 헌법 규정이 어떻게 이해되고 있는지, 과연 교육현장에서 정치적 중립성이 보장되고 있는지 등에 관한 교사와 학부모의 인식을 알아보았다.

1)헌법 규정에 대한 이해

우리나라 헌법에서는 '공무원'과 '교육(교원이 아님)'의 정치적 중립성을 규정하고 있다. 공무원의 정치적 중립성은 헌법 제7조 ②항(공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다), 교육의 정치적 중립성은 헌법 제31조 ④항(교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다)에 명시하고 있다.

이번 조사에서 교사와 학부모 다수는 '공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.'는 헌법 제7조②항은 '국가가 정치인 출신인 사용자(대통령, 시도지사, 시군구청장 등)로부터 공무원이 정치적 중립을 지킬 수 있도록 법률로 보장해야 한다'는 의미로 이해하는 것으로 나타났다(교사 77.1%, 학부모 80.6%). '교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.'는 헌법 제31조④항은 '정권이나 정당이 교육을 정치에 이용하지 못하도록 국가가 법률로 보장해야 한다.'는 뜻으로 해석하고 있는 것으로 드러났다(교사 83.9%, 학부모 84.0%).

이러한 응답은 교사나 학부모들이 헌법 제31조④항에서 명시한 교육의 정치적 중립성이 정권이나 정당이 특정한 목적을 갖고 교육에 개입하는 것을 방지하기 장치로 이해하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 현재 헌법 제31조④항 교육의 정치적 중립성은 교육현장에서 정권이나 정당의 교육에 대한 부당한 개입을 견제하고 감시해야 하는 교사의 정치기본권을 '박탈'하는 방식으로 나타나고 있다. 향후 법과 현실의 괴리 현황이나 그로 인한 문제점 등을 적극적으로 알려내는 작업도 요청된다.

〈표 3-6〉 공무원의 정치적 중립성과 교육의 중립성에 대한 인식

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
6-1. 헌법 제7조② 공무원이 정치적 중립 준수하도록 법률로 보장	교사	명	5,454	3,340	1,406	1,209	11,409	8,794	2,615	3.14
		%	47.8	29.3	12.3	10.6	100.0	77.1	22.9	
	학부모	명	1,029	733	258	166	2,186	1,762	424	3.20
		%	47.1	33.5	11.8	7.6	100.0	80.6	19.4	

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
6-2. 헌법 제31조④ 교육을 정치에 이용 못하도록 국가가 법률로 보장	교사	명	7,165	2,406	861	977	11,409	9,571	1,838	3.38
		%	62.8	21.1	7.6	8.6	100.0	83.9	16.1	
	학부모	명	1,209	626	198	153	2,186	1,835	351	3.32
		%	55.3	28.6	9.1	7.0	100.0	84.0	16.1	

주1) 6-1. "공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다."(헌법 제7조②)는 것은 국가가 정치인 출신인 사용자(대통령, 시도지사, 시군구청장 등)로부터 공무원이 정치적 중립을 지킬 수 있도록 법률로 보장해야 한다는 뜻이다. 6-2. "교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다."(헌법 제31조④)는 것은 정권이나 정당이 교육을 정치에 이용하지 못하도록 국가가 법률로 보장해야 한다는 뜻이다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

2)교육의 정치적 중립성 보장에 대한 인식

과연 교육현장에서는 교육의 정치적 중립성이 보장되고 있을까? 이를 알아보기 위해 교육의 정치적 중립성 보장에 대한 평가와 교육정책에 대한 정권의 영향 평가 문항을 제시하였다. 그 결과 교사는 물론 학부모 집단에서도 10명 중 4명 정도가 '우리나라에서 교육의 정치적 중립성이 잘 보장되고 있다'(교사 38.0%, 학부모40.0%)고 답했다. 그러나 교사와 학부모 모두 압도적으로 '우리나라 교육정책은 정권에 따라 영향을 받는다'는 문항에 동의하고 있다(교사 99.2%, 학부모는 97.0%).

〈표 3-7〉 교육의 정치중립성 보장에 대한 인식

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
5-1. 교육의 정치적 중립성 잘 보장됨	교사	명	1,857	2,473	3,456	3,623	11,409	4,330	7,079	2.23
		%	16.3	21.7	30.3	31.8	100.0	38.0	62.1	
	학부모	명	316	559	712	599	2,186	875	1,311	2.27
		%	14.5	25.6	32.6	27.4	100.0	40.0	60.0	
5-2. 교육정책은 정권 영향 받음	교사	명	10,430	882	62	35	11,409	11,312	97	3.90
		%	91.4	7.7	0.5	0.3	100.0	99.2	0.9	
	학부모	명	1,717	404	47	18	2,186	2,121	65	3.78
		%	78.6	18.5	2.2	0.8	100.0	97.0	3.0	

주1) 5-1. 우리나라에서는 교육의 정치적 중립성이 잘 보장되고 있다. 5-2. 우리나라 교육정책은 정권에 따라 영향을 받는다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

위 두 개 문항은 사실 같은 내용으로도 볼 수 있는데, 설문 응답자들의 응답 내용에는 일관성이 없었다. 교육에서 정치적 중립성이 지켜진다는 것은 정권에 따라 교육정책이 좌우되지 않음을 의미한다. 그러나 이번 조사에서 교사나 학부모 모두 교육의 정치적 중립

성 보장에는 적지 않은 수가 동의하면서도 교육정책에 대한 정권의 영향이 존재한다는 문항에 대해서는 압도적으로 동의하고 있다. 이러한 혼선은 교육의 정치적 중립성 의미에 대해 다양한 토론과 논의를 통해 공감대를 형성해 나가야 함을 의미한다고 할 수 있다.

3)교육의 정치적 중립성 보장 방안

우리나라 교육정책이 정권에 따라 영향을 받는다는 인식이 교사와 학부모 거의 대다수가 동의하고 있음을 〈표 3-7〉에서 확인했다. 이번 조사에서는 교육의 정치적 중립성을 지킨다는 이유로 과도하게 제한하고 있는 교사의 정치기본권에 대한 재검토가 필요함을 보여주고 있다. 예컨대 '교사의 정치 활동을 금지하면 교육의 정치적 중립성을 보장할 수 있다.'는 문항에 대해 반대하는 의견이 교사는 91.7%, 학부모는 72.6%이다. 반면에 '교육의 정치적 중립성은 교사들이 정부 편향적인 교육정책을 감시하고 비판할 수 있을 때 지킬 수 있다.'는 문항에 대해 찬성하는 이들은 교사 86.9%, 학부모 84.0%에 이른다.

〈표 3-8〉 교육의 정치적 중립성 보장 방안

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
6-3. 교사의 정치 활동 금지하면 교육의 정치적 중립성 보장 가능	교사	명	218	724	2,654	7,813	11,409	942	10,467	1.42
		%	1.9	6.4	23.3	68.5	100.0	8.3	91.7	
	학부모	명	172	427	491	1,096	2,186	599	1,587	1.85
		%	7.9	19.5	22.5	50.1	100.0	27.4	72.6	
6-4. 교육의 정치적 중립성은 교사의 정부 편향 교육정책 감시 및 비판 시 지킬 수 있음	교사	명	7,710	2,199	598	902	11,409	9,909	1,500	3.47
		%	67.6	19.3	5.2	7.9	100.0	86.9	13.2	
	학부모	명	1,194	642	164	186	2,186	1,836	350	3.30
		%	54.6	29.4	7.5	8.5	100.0	84.0	16.0	

주1) 6-3. 교사의 정치 활동을 금지하면 교육의 정치적 중립성을 보장할 수 있다. 6-4. 교육의 정치적 중립성은 교사들이 정부 편향적인 교육정책을 감시하고 비판할 수 있을 때 지킬 수 있다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

4)교원의 정치기본권 제한과 교육활동 위축

교원의 정치적 중립성 의무를 근거로 하는 교원의 정치기본권 제한은 교원의 교육활동을 크게 제한하고 있는 것으로 나타났다. '나는 교원의 정치적 중립 의무 때문에 수업시간에 행동이나 말을 조심하려고 한 적이 있다'는 문항에 대해 응답 교원들의 96.0%가 동의하고 있었다. 대부분 교사들이 수업시간에 교육을 하면서 어떤 방식으로든 자기검열을 하거나 위축된 경험을 했던 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 정치적 중립 의무로 수업시간에 행동이나 말 조심(교사 응답)

구분(교사)		매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
6-5. 교원의 정치적 중립 의무로 수업시간에 행동이나 말 조심하려 한 적 있음	명	8,724	2,224	313	148	11,409	10,948	461	3.71
	%	76.5	19.5	2.7	1.3	100.0	96.0	4.0	

주1) 6-5. 나는 교원의 정치적 중립 의무 때문에 수업시간에 행동이나 말을 조심하려고 한 적이 있다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

5) 교사의 정치편향 교육 실시 우려에 대한 학부모 인식

현재 교사들의 정치기본권 제한의 이유의 하나로 교사들이 '학생들에게 정치 편향적인 교육을 실시할 우려'를 들고 있다. 이번 조사 결과 학교교육의 정치편향성 여부에 대한 학부모들의 응답은 엇갈리게 나타났는데 우려하는 입장이 과반을 넘었다. 학부모들 중 '나는 교사들이 정치적으로 편향된 교육을 할까 봐 걱정한 적이 있다'는 문항에 대해 53.3%는 긍정적으로, 46.7%는 부정적으로 답하고 있다.

〈표 3-10〉 교사의 정치편향적 교육 우려(학부모 응답)

구분(학부모)		매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
5. 교사의 정치 편향적 교육 걱정한 적 있음	명	341	679	506	660	2,186	1,020	1,166	2.53
	%	15.6	31.1	23.2	30.2	100.0	46.7	53.3	

주1) 나는 교사들이 정치적으로 편향된 교육을 할까 봐 걱정한 적이 있다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

제3절 교육정책 및 제도 수립과 교원의 역할

1. 교육정책 평가

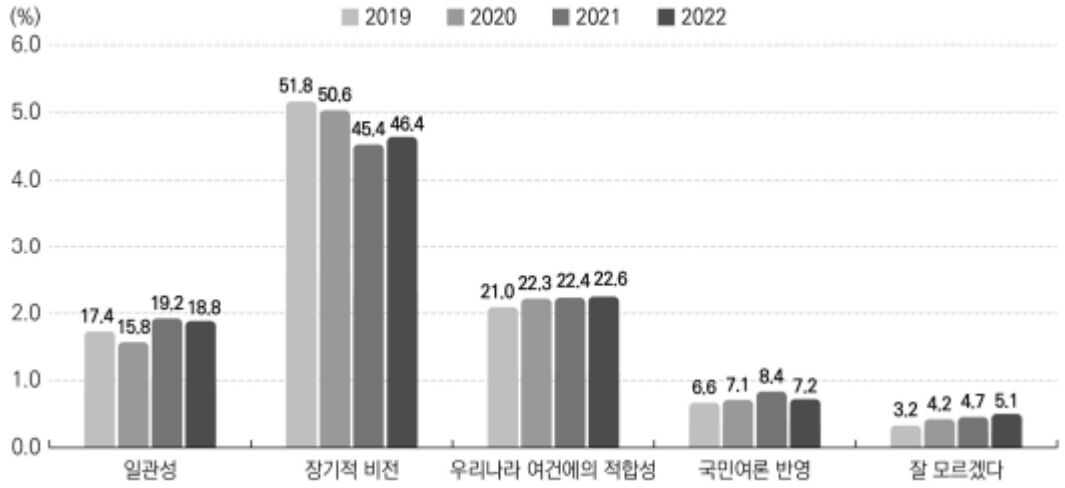
이번 조사에서 교사나 학부모는 모두 교육정책을 매우 비판적으로 평가하는 것으로 드러났다. 교육정책의 일관성, 신뢰성, 현장 적합성 등 세 가지 문항으로 살펴본 결과 이들 항목 모두에 대해 응답자의 80%~90% 이상이 부정적으로 평가하고 있다. 특히 교사 응답자들은 '우리나라 교육정책은 일관성이 있다.'(95.0%)는 항목과 '우리나라 교육정책은 현장 적합성이 높다.'(94.2%)는 항목에 압도적으로 부정적인 평가를 하고 있다. 학부모들도 교육정책의 일관성(87.5%)과 현장적합성(83.2%)을 교사들에 비해 덜하지만 부정적으로 평가하고 있다. 교육정책의 신뢰성에 대해서도 교사나 학부모 모두 부정적이다. 교사는 87.7%, 학부모는 78.8%가 우리나라 교육정책의 신뢰성에 부정적으로 답하고 있다.

〈표 3-11〉 교육정책 평가

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
5-3. 교육정책 일관성 있음	교사	명	155	412	2,930	7,912	11,409	567	10,842	1.37
		%	1.4	3.6	25.7	69.4	100.0	5.0	95.0	
	학부모	명	58	215	662	1,251	2,186	273	1,913	1.58
		%	2.7	9.8	30.3	57.2	100.0	12.5	87.5	
5-4. 교육정책 신뢰할 수 있음	교사	명	151	1,250	4,579	5,429	11,409	1,401	10,008	1.66
		%	1.3	11.0	40.1	47.6	100.0	12.3	87.7	
	학부모	명	44	419	834	889	2,186	463	1,723	1.83
		%	2.0	19.2	38.2	40.7	100.0	21.2	78.8	
5-5. 교육정책 현장 적합성 높음	교사	명	78	580	3,156	7,595	11,409	658	10,751	1.40
		%	0.7	5.1	27.7	66.6	100.0	5.8	94.2	
	학부모	명	37	331	755	1,063	2,186	368	1,818	1.70
		%	1.7	15.1	34.5	48.6	100.0	16.8	83.2	

주1) 5-3. 우리나라 교육정책은 일관성이 있다. 5-4. 우리나라 교육정책은 신뢰할 수 있다. 5-5. 우리나라 교육정책은 현장 적합성이 높다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

[그림 3-1] (선행연구) 우리나라 교육정책 추진 시 중점 사항(전체, 2019~2022년)



자료: 권순형 외, 2022: 111쪽 그림

2. 교육정책의 수립과 교원의 참여와 개입 문제

위에서 이미 확인한 바 있는 교육정책의 현장 적합성에 대한 문제의식은 교육전문가로서 교원들이 교육정책에 제대로 개입하지 못하는 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다. 이번 조사에서 '우리나라 교육정책은 교육전문가인 교원 의견을 충분히 반영하고 있다.'는 문항에 대해 교사는 물론 학부모 대다수가 부정적으로 답했다(교사 97.0%, 학부모 83.5% / 〈표 3-12〉 참조).

〈표 3-12〉 교육정책에 교원 의견 반영

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
7-3. 교육정책은 교원 의견 충분히 반영함	교사	명	160	182	1,553	9,514	11,409	342	11,067	1.21
		%	1.4	1.6	13.6	83.4	100.0	3.0	97.0	
	학부모	명	58	303	607	1,218	2,186	361	1,825	1.64
		%	2.7	13.9	27.8	55.7	100.0	16.5	83.5	

주1) 7-3. 우리나라 교육정책은 교육전문가인 교원 의견을 충분히 반영하고 있다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

이번 조사에서 교사나 학부모응답자들은 현장에 적합한 교육을 만들기 위해 교원의 노력이 필요함을 확인시켜 주고 있다. 이번 조사에서 '교원이 정당이나 국회 등에 교육정책에 대한 의견을 제시하는 것은 현장에 적합한 교육을 만들기 위해 필요하다.'는 문항에 대

해 교원은 물론 학부모들이 압도적으로 동의하고 있다(교사 99.2%, 학부모 95.0%). 반면 '교원은 정치적 중립을 위해서 교육당국이나 정당, 입법 기관에 교육정책의 문제나 해결방안 등과 관련된 의견을 제시하지 말아야 한다.'는 의견에 대해서는 응답자의 대다수 특히 교사들이 동의하지 않았다(교사 95.4%, 학부모 82.1%).

〈표 3-13〉 교육정책 수립과 교원의 역할 인식

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
7-1. 교원이 교육정책에 대한 의견 제시는 현장에 적합한 교육 위해 필요함	교사	명	10,734	581	59	35	11,409	11,315	94	3.93
		%	94.1	5.1	0.5	0.3	100.0	99.2	0.8	
	학부모	명	1,578	499	87	22	2,186	2,077	109	3.66
		%	72.2	22.8	4.0	1.0	100.0	95.0	5.0	
7-2. 교원은 정치적 중립 위해 교육정책 문제나 해결방안 관련 의견 제시하지 말아야 함	교사	명	314	206	986	9,903	11,409	520	10,889	1.21
		%	2.8	1.8	8.6	86.8	100.0	4.6	95.4	
	학부모	명	141	251	429	1,365	2,186	392	1,794	1.62
		%	6.5	11.5	19.6	62.4	100.0	17.9	82.1	

주1) 7-1. 교원이 정당이나 국회 등에 교육정책에 대한 의견을 제시하는 것은 현장에 적합한 교육을 만들기 위해 필요하다. 7-2. 교원은 정치적 중립을 위해서 교육당국이나 정당, 입법 기관에 교육정책의 문제나 해결방안 등과 관련된 의견을 제시하지 말아야 한다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

향후 현장에 적합한 교육정책을 수립하기 위해서는 교원의 정치기본권 문제가 해결되어야 할 것으로 보인다. (교원의 정치기본권 중 정치적 표현의 자유, 정치활동의 자유 등등...) 현장에 적합한 교육을 실시하기 위해서는 교원의 교육정책 등에 대한 참여가 중요하다. 하지만 앞서 확인한바(〈표 3-12〉) 실제 우리나라 교육정책은 교육전문가이자 교육현장의 전문가인 교원의 의견을 제대로 반영하고 있지 않은 것으로 나타났다.

교사들의 전문성에 대해서는 교사와 학부모 모두가 압도적으로 동의하고 있다. '교원은 직접 교육을 하는 자로, 교육정책을 가장 잘 아는 교육전문가이다.'라는 문항에 대해 교사 98.2% 동의, 학부모 96.7%가 동의하고 있다. '교원은 교육현장의 문제를 가장 잘 알고 있다'는 문항에 대해서도 교사의 경우 99.8%가 동의하는데 97.4%가 매우 적극적으로 동의하고 있다. 학부모도 97.1%가 동의하는데 78.6%가 적극 동의하고 있다.

〈표 3-14〉 교원의 전문성 평가

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
3-1. 교원은 교육전문가임	교사	명	9,419	1,784	192	14	11,409	11,203	206	3.81
		%	82.6	15.6	1.7	0.1	100.0	98.2	1.8	
	학부모	명	1,582	532	60	12	2,186	2,114	72	3.69
		%	72.4	24.3	2.7	0.6	100.0	96.7	3.3	
3-2. 교원은 교육현장 문제 가장 잘 앎.	교사	명	11,110	280	15	4	11,409	11,390	19	3.97
		%	97.4	2.5	0.1	0.0	100.0	99.8	0.2	
	학부모	명	1,718	405	48	15	2,186	2,123	63	3.75
		%	78.6	18.5	2.2	0.7	100.0	97.1	2.9	

주1) 3-1. 교원은 직접 교육을 하는 자로, 교육정책을 가장 잘 아는 육전문가이다. 3-2. 교원은 교육현장의 문제를 가장 잘 알고 있다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

3. 교원의 교육정책 개입 방안

앞서 설문조사 결과 교육현장에는 다양한 문제가 있음이 확인되었다. 여러 문항에 대한 교사와 학부모의 응답을 통해 교육정책 등 교육현장에서 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 교원의 전문성을 적극 활용해야 한다는 데 동의하는 것으로 해석할 수 있다.

본 연구에서는 교원이 교육전문가로서 교육정책 및 제도 설계 및 기획, 집행 등의 과정에 개입해 역할을 할 수 있는 방안을 두 가지, 즉 정당과의 교육정책 협약과 사회적 대화기구 구성 문항으로 알아보았다. 그 결과 '교원단체가 정당과 교육정책 협약을 맺을 수 있도록 허용해야 한다.'는 문항에 대해 교사의 94.5%가, 학부모들도 85.6%가 동의하고 있다. '교육문제 해결을 위해서는 정부가 교사와 학부모들이 참여하는 사회적 대화기구를 구성해 논의해야 한다.'는 문항에 대해서는 교사나 학부모 모두 압도적으로 찬성하고 있다(교사 97.2%, 학부모 95.7%).

〈표 3-15〉 교원의 교육정책 개입 방안

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
7-4. 교원단체와 정당 간 교육정책 협약 체결 허용해야 함	교사	명	9,067	1,717	458	167	11,409	10,784	625	3.73
		%	79.5	15.1	4.0	1.5	100.0	94.5	5.5	
	학부모	명	1,258	612	220	96	2,186	1,870	316	3.39
		%	57.6	28.0	10.1	4.4	100.0	85.6	14.5	

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
7-5. 교육문제 해결 위해 정부가 교사와 학부모 참여 사회적 대화기구 구성해 논의해야 함	교사	명	9,324	1,767	196	122	11,409	11,091	318	3.78
		%	81.7	15.5	1.7	1.1	100.0	97.2	2.8	
	학부모	명	1,594	497	66	29	2,186	2,091	95	3.67
		%	72.9	22.7	3.0	1.3	100.0	95.7	4.4	

주1) 7-4. 교원단체가 정당과 교육정책 협약을 맺을 수 있도록 허용해야 한다. 7-5. 교육문제 해결을 위해서는 정부가 교사와 학부모들이 참여하는 사회적 대화기구를 구성해 논의해야 한다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

4. 교육감 선거와 교원의 역할

교육감은 유·초·중등교육을 책임지는 수장이다. 교사들의 교육정책 참여 통로가 보장되어 있지 않은 상황에서 교육감이 어떠한 교육철학과 가치관을 갖고 있는가는 공교육에서 매우 중요하다. 그런 점에서 교육감의 교육정책 공약은 매우 신중하게 교육현장에서 논의되고 토론될 필요가 있다. 그러나 이러한 절차는 현재 교육감 선거에서 제대로 작동되고 있지 않으며 그런 여건에 있지도 않은 것으로 보인다.

이번 교사와 학부모 설문조사에서 교육감 선거 선택기준을 알아본 결과 '정책공약'은 절반 내외에 불과했다(교사 55.3%, 학부모 43.0%). 정책공약 외에 다른 요소들에 의해 교육감이 선출되고 있다. '정책공약'에 이어 두 번째로 많이 응답한 것은 '후보자 능력(교육경력 등)'이다(교사 23.4%, 학부모 25.5%). 이외 [소속정당+이념]을 기준으로 교육감을 선출하는 경우는 교사의 경우 14.7%(6.3% +8.4%), 학부모의 경우 21.4%(9.0%+12.4%)에 이르는 것으로 드러났다. 이러한 결과는 기존 연구결과와 다소 차이가 있다. 유권자들은 교육감 후보자 선택에서 가장 중요한 고려 요인으로 후보자의 능력(31.8%), 정책과 공약(25.6%), 도덕성(25.2%), 후보자의 이념(17.5%)의 순으로 말하고 있다(김영진·가상준, 2021: 23). 본 연구에서 교육감 후보자 선택기준으로 '정책공약'이 김영진·가상준(2021)에 비해 많이 나온 것은 조사대상을 일반국민이 아닌 교사와 학부모에 한정했기 때문으로 보인다.

두 연구결과에서 주목할 것은 소속정당 이나 후보자의 이념이 교육감 선거 시 후보자 선택기준이 되고 있다는 사실이다. 그러나 이보다 더 심각한 것은 교육감 선거 결과를 분석한 선행연구에 따르면 교육감 선거에서 후보자 선택 시 가장 영향력을 크게 미치는

요인은 정당이었다(함승환, 2019; 김영진·가상준, 2021). 이는 교육감 선거에 실제 정당정치가 영향을 주고 있을 뿐만 아니라 교육의 정치적 중립성도 훼손당하고 있는 것으로 해석할 수 있다는 것이다.

〈표 3-16〉 2022 교육감 선거 시 후보 선택 기준

구분			소속 정당	이념	후보자 능력(교육 경력 등)	정책 공약	주위 평가	투표 안함	전체
8. 2022년 교육감 선거 후보 선택 기준	교사	명	716	961	2,671	6,309	192	560	11,409
		%	6.3	8.4	23.4	55.3	1.7	4.9	100.0
	학부모	명	196	271	558	939	77	145	2,186
		%	9.0	12.4	25.5	43.0	3.5	6.6	100.0

주1) 8. 2022년 교육감 선거에서 귀하가 후보를 선택한 기준은 무엇이었습니까?
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

제4절 교원의 정치활동 허용범위와 정치기본권 제한 현황

1. 대학교원 교수와 유·초·중등 교원의 정치활동 허용에 대한 인식

현재 우리나라에서는 대학교원인 교수는 정치기본권을 보장받고 있지만 유·초·중등 교원의 정치활동은 매우 엄격하게 제한하고 있다. 그러나 이번 조사에서 교사나 학부모 응답자들은 대학교원인 교수나 유·초·중등 교원의 정치기본권을 허용해야 한다는 의견을 더 많이 선택하고 있다. 관련 내용을 보면 다음과 같다.

먼저 '대학교수도 교원이므로 정치활동을 금지해야 한다.'는 문항에 대해 교사와 학부모 모두 찬성(교사 32.5%, 학부모 42.9%)보다 반대(교사 67.5%, 학부모 57.1%)가 많다. 둘째, '고등학교 교사는 교육대상인 학생이 법 개정으로 16세 정당 가입, 18세 선거권 부여 등 정치참여 연령이 낮아졌으므로 교수와 같이 정치활동의 자유를 허용해야 한다.'는 문항에 대해서는 긍정적인 의견이 교사 94.4%, 학부모 84.4%였다. '유·초·중·고 교원에게도 교수, 어린이집 보육교사, 돌봄·방과후·학원 강사와 같이 정치활동의 자유를 주어야 한다.'는 문항에 대한 동의도 교사와 학부모 모두에서 높다(교사 97.7%, 학부모 85.5%).

위 3가지 문항에 대한 응답경향을 보면, 기본적으로 대학교원인 교수든 유·초·중등 교원(유·초·중·고 교원)'이든 정치적 자유를 인정해야 한다는 의견을 교사나 학부모 응답자들이 갖고 있는 것으로 보인다. 모든 교원의 정치기본권 보장이란 원칙에 어느 정도 공

감대가 형성되어 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 이런 긍정적인 결과는 대학 교수를 비롯해 어린이집 교사, 방과후학교 강사, 학원 강사는 정치적 자유가 허용되어 있지만 유·초·중등 교원의 정치적 자유는 허용되지 않음을 미리 고지한 것이 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 사회적으로 바람직한 방향으로의 응답가능성도 존재한다.

〈표 3-17〉 대학교원 교수와 유·초·중등 교원의 정치활동 자유에 대한 의견

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점만점)
10-1. 대학교수도 정치활동 금지	교사	명	2,460	1,243	2,827	4,879	11,409	3,703	7,706	2.11
		%	21.6	10.9	24.8	42.8	100.0	32.5	67.5	
	학부모	명	443	495	511	737	2,186	938	1,248	2.30
		%	20.3	22.6	23.4	33.7	100.0	42.9	57.1	
10-2. 고등학교 교사는 정치활동의 자유 허용	교사	명	8,560	2,211	432	206	11,409	10,771	638	3.68
		%	75.0	19.4	3.8	1.8	100.0	94.4	5.6	
	학부모	명	1,290	555	231	110	2,186	1,845	341	3.38
		%	59.0	25.4	10.6	5.0	100.0	84.4	15.6	
10-3. 유·초·중·고 교원에게도 정치활동 자유 보장	교사	명	9,741	1,401	189	78	11,409	11,142	267	3.82
		%	85.4	12.3	1.7	0.7	100.0	97.7	2.3	
	학부모	명	1,386	483	211	106	2,186	1,869	317	3.44
		%	63.4	22.1	9.7	4.9	100.0	85.5	14.5	

주1) 10-1. 대학교수도 교원이므로 정치활동을 금지해야 한다. 10-2. 고등학교 교사는 교육대상인 학생이 법 개정으로 16세 정당 가입, 18세 선거권 부여 등 정치참여 연령이 낮아졌으므로 교수와 같이 정치활동의 자유를 허용해야 한다. 10-3. 유·초·중·고 교원에게도 교수, 어린이집 보육교사, 돌봄·방과후·학원 강사와 같이 정치활동의 자유를 주어야 한다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

2. 정치활동 허용 범위 관련

한국은 교원의 정치기본권을 과도하게 제약하고 있는 국가로 분류된다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 OECD 국가 중 상당수가 교원의 정치활동을 폭넓게 허용하고 있다. 일본에서만 교원의 특정 정치활동에 대해 일부만 제한하고 정당 가입, 정치자금 후원 등 기본적 활동은 허용한다. 교사의 지위에 관한 유네스코 권고(1966년) 제80조에서 교사는 일반적으로 향유하는 모든 권리를 행사할 자유를 가지는 시민이며, 나아가 공직에 나갈 권리를 가지는 존재라고 밝히고 있다.

〈표 3-18〉 교원의 정치기본권 현황(외국)

구 분	영국	미국	프랑스	독일	캐나다	뉴질랜드	호주	일본	대한민국
특정 후보 지지	○	○	○	○	○	○	○	△	×
정치 후원금 납부	○	○	○	○	○	○	○	△	×
피선거(출마)권	○	○	○	○	○	○	△	△	×
정당가입	○	○	○	○	○	○	○	○	×
정당활동	○	△	○	○	○	○	○	○	×

1) 교원의 정치활동에 대한 의견

이번 조사결과 교사나 학부모 모두 교원의 정치활동을 OECD수준으로 허용해야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. '우리나라도 OECD 수준으로 교원의 정치활동을 허용해야 한다.'는 문항에 대해 교사는 98.3%, 학부모는 87.5%가 동의했다. 앞서 '대학교원 교수와 유·초·중등 교원의 정치활동 허용에 대한 인식'과 관련된 3가지 문항에서도 확인되었듯이 '교원의 정치기본권 보장'이란 기본 원칙에 대해서는 사회적으로 공감대가 형성될 수 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-19〉 OECD 수준으로 유·초·중등 교원의 정치활동 허용에 대한 인식

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점만점)
9-1. OECD 수준으로 유·초·중등 교원 정치활동 허용	교사	명	9,921	1,289	152	47	11,409	11,210	199	3.85
		%	87.0	11.3	1.3	0.4	100.0	98.3	1.7	
	학부모	명	1,373	540	183	90	2,186	1,913	273	3.46
		%	62.8	24.7	8.4	4.1	100.0	87.5	12.5	

주1) 9-1. 우리나라도 OECD 수준으로 유·초·중등 교원의 정치활동을 허용해야 한다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

2) 교원의 정치활동 유형에 대한 의견

이번 조사에서는 교사와 학부모 모두 다음과 같은 구체적인 정치활동 유형에 대해서도 압도적으로 혹은 다수가 동의하고 있음을 확인할 수 있다.

본 연구에서 제시한 6가지 유형을 제시했는데 그 중 교사와 학부모 모두 '교육현장의 전문가로서 교사는 유·초·중등 교육을 관장하는 교육감 선거에 교수처럼 휴직하고 출마할 수 있도록 허용해야 한다.'는 문항에 대해 가장 높은 동의를 하고 있다(교사의 98.9%, 학부모의 90.4%). '교육감 선거 시 휴직 출마 허용에 대한 인식' 문항 외의 다른 유형에 대한 교사와 학부모의 응답현황은 다음과 같다.

교사들은 교원의 정치활동과 관련해서는 '유·초·중등 교원은 (휴직 후에) 시도지사·대통령 등 정당의 예비 후보 선출 과정에 참여할 수 있도록 허용해야 한다.'(동의 97.8%, 동의안함 2.2%), '유·초·중등 교원에게도 수업, 업무시간 외의 정치활동(정당 가입 및 행사 참여 등)을 허용해야 한다.'(동의 97.1%, 동의안함 2.9%), '교육현장의 전문가로서 유·초·중등 교원도 교육적 소신과 일치하는 정책을 제시한 후보나 정당에게 교수들처럼 정치후원금을 줄 수 있도록 허용해야 한다.'(동의 96.0%, 동의안함 4.0%), '유·초·중등 교원에게도 교육감 후보에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다.'(동의 95.3%, 동의안함 4.7%),'유·초·중등 교원에게도 수업 및 근무시간 외에 후보나 정당에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다.'(동의 93.0%, 동의안함 7.0%) 순으로 동의하고 있는 것으로 나타났다.

학부모의 경우는 '교육감 선거 시 휴직 출마 허용에 대한 인식' 문항 외에 '유·초·중등 교원은 (휴직 후에) 시도지사·대통령 등 정당의 예비 후보 선출 과정에 참여할 수 있도록 허용해야 한다.'(동의 88.33%, 동의 11.7%), '유·초·중등 교원에게도 교육감 후보에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다.'(동의 86.2%, 동의 13.8%), '교육현장의 전문가로서 유·초·중등 교원도 교육적 소신과 일치하는 정책을 제시한 후보나 정당에게 교수들처럼 정치후원금을 줄 수 있도록 허용해야 한다'(동의 85.1%, 동의 14.9%), '유·초·중등 교원에게도 수업, 업무시간 외의 정치활동(정당 가입 및 행사 참여 등)을 허용해야 한다.'(동의 84.6%, 동의 15.4%), '유·초·중등 교원에게도 수업 및 근무시간 외에 후보나 정당에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다.'(동의 83.7%, 동의 16.3%) 순으로 교원의 정치활동 유형에 대해 동의하는 것으로 응답했다.

〈표 3-20〉 유·초·중등 교원의 정치기본권 허용 범위

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
9-2. 교육감 선거에 휴직 출마 허용	교사	명	10,420	862	91	36	11,409	11,282	127	3.90
		%	91.3	7.6	0.8	0.3	100.0	98.9	1.1	
	학부모	명	1,453	523	131	79	2,186	1,976	210	3.53
		%	66.5	23.9	6.0	3.6	100.0	90.4	9.6	
9-3. 지지후보나 정당에 정치후원금 허용	교사	명	9,415	1,540	350	104	11,409	10,955	454	3.78
		%	82.5	13.5	3.1	0.9	100.0	96.0	4.0	
	학부모	명	1,321	540	214	111	2,186	1,861	325	3.40
		%	60.4	24.7	9.8	5.1	100.0	85.1	14.9	
9-4.	교사	명	8,939	1,671	573	226	11,409	10,610	799	3.69

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
근무시간 외에 후보나 정당 지지 의사 표명 허용		%	78.4	14.7	5.0	2.0	100.0	93.0	7.0	
	학부모	명	1,303	527	226	130	2,186	1,830	356	3.37
		%	59.6	24.1	10.3	6.0	100.0	83.7	16.3	
9-5. 교육감 후보 지지 의사 표명 허용	교사	명	9,070	1,803	396	140	11,409	10,873	536	3.74
		%	79.5	15.8	3.5	1.2	100.0	95.3	4.7	
	학부모	명	1,334	551	189	112	2,186	1,885	301	3.42
		%	61.0	25.2	8.7	5.1	100.0	86.2	13.8	
9-6. 휴직 후에 정당의 예비 후보 선출 과정 참여 허용	교사	명	9,738	1,416	181	74	11,409	11,154	255	3.83
		%	85.4	12.4	1.6	0.7	100.0	97.8	2.2	
	학부모	명	1,393	538	155	100	2,186	1,931	255	3.48
		%	63.7	24.6	7.1	4.6	100.0	88.3	11.7	
9-7. 업무시간 외 정당 관련 정치활동 허용	교사	명	9,482	1,595	234	98	11,409	11,077	332	3.79
		%	83.1	14.0	2.1	0.9	100.0	97.1	2.9	
	학부모	명	1,339	510	205	132	2,186	1,849	337	3.40
		%	61.3	23.3	9.4	6.0	100.0	84.6	15.4	

주1) 9-2. 교육현장의 전문가로서 교사는 유·초·중등 교육을 관장하는 교육감 선거에 교수처럼 휴직하고 출마할 수 있도록 허용해야 한다. 9-3. 교육현장의 전문가로서 유·초·중등 교원도 교육적 소신과 일치하는 정책을 제시한 후보나 정당에게 교수들처럼 정치후원금을 줄 수 있도록 허용해야 한다. 9-4. 유·초·중등 교원에게도 수업 및 근무시간 외에 후보나 정당에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다. 9-5. 유·초·중등 교원에게도 교육감 후보에 대한 지지 의사를 표명하는 것을 허용해야 한다. 9-6. 유·초·중등 교원은 (휴직 후에) 시도지사·대통령 등 정당의 예비 후보 선출 과정에 참여할 수 있도록 허용해야 한다. 9-7. 유·초·중등 교원에게도 수업, 업무시간 외의 정당 관련 정치활동(정당 가입 및 행사 참여 등)을 허용해야 한다.

주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

제5절 교사의 정치기본권 보장 방안과 (노조) 과제

1.유·초·중·고 교원의 정치기본권 허용을 위한 조건

이번 조사에서 유·초·중·고 교원의 정치기본권 보장 혹은 정치활동 참여에 대해 교원과 학부모의 의견이 매우 긍정적이었다. 그러나 일반국민을 대상으로 한 문화일보 조사결과나 학교 내 정치편향 교육에 대한 논란(한국교원단체총연합회 보도자료, 2019.10.24.) 등을 볼 때 교사의 정치기본권 보장 및 정치활동 참여에 대한 여론은 그리 녹록치 않다. 그런 점에서 교사의 정치기본권 보장이나 정치활동 참여를 둘러싸고 벌어지는 논쟁들에 적극 대응하면서 국민들을 설득해 나갈 필요가 있다.

그 제도적 장치를 마련하는 차원에서 이번 조사에서는 두 가지 사항을 알아보았다. 그 결과 유·초·중등 교원(유·초·중·고 교원)의 정치기본권 허용을 위해서는 향후 법 개정과 교사와 교원단체의 자체적인 노력이 필요한 것으로 확인되었다.

‘수업활동 중 정치적 편향 교육을 할 경우 엄격하게 처벌하는 법 개정이 수반되어야 한다.’는 문항에 대해 10명 중 6명 이상이 동의하고 있다(교사 60.5%, 학부모 67.2%). 그러나 이에 동의하지 않는 집단도 10명 중 3명이상이다(교사 39.5%, 학부모 32.9%). ‘교사와 교원단체에서 정치편향적 교육을 하는 교사들에 대한 제재 기준과 원칙을 마련해 실천해야 한다.’는 문항에는 교사와 학부모 응답자들 10명 중 7명 이상이 동의하고 있다(교사 74.4%, 학부모 76.8%).

〈표 3-21〉 교사의 정치편향적 교육 대응 방안

구분			매우 동의함	조금 동의함	거의 동의 안함	전혀 동의 안함	전체	긍정 응답	부정 응답	평균 (4점)
11-1. 수업시간 중 정치 편향 교육 시 엄벌하는 법 개정 수반	교사	명	3,504	3,395	2,247	2,263	11,409	6,899	4,510	2.71
		%	30.7	29.8	19.7	19.8	100.0	60.5	39.5	
	학부모	명	777	691	341	377	2,186	1,468	718	2.86
		%	35.5	31.6	15.6	17.3	100.0	67.2	32.9	
11-2. 교사와 교원단체의 정치 편향적 교육 교사 제재 기준과 원칙 마련 및 실천	교사	명	4,354	4,132	1,406	1,517	11,409	8,486	2,923	2.99
		%	38.2	36.2	12.3	13.3	100.0	74.4	25.6	
	학부모	명	919	760	241	266	2,186	1,679	507	3.07
		%	42.0	34.8	11.0	12.2	100.0	76.8	23.2	

주1) 11-1. 교사가 수업활동 중 정치 편향적 교육을 할 경우 엄격하게 처벌하는 법 개정이 수반되어야 한다. 11-2. 교사와 교원단체에서 정치 편향적 교육을 하는 교사들에 대한 제재 기준과 원칙을 마련해 실천해야 한다.
주2) 평균: 1점 전혀동의안함, 2점 거의동의안함, 3점 조금동의함, 4점 매우동의함

2. 유·초·중등 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항 1, 2, 3 순위

유·초·중등 교원이 정치기본권을 확보하기 위해 가장 필요한 것은 무엇일까. 이를 알아보기 위해 어떤 사항이 가장 필요한지 우선순위대로 3가지를 고르도록 하였다. 1, 2, 3순위를 종합한 결과[12] 교사의 경우 유·초·중등교원의 정치기본권 중요성 인식 제고 및 실천적 노력이 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항으로 가장 많이 지적했다. 학부모 응답자는 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항으로 2. 국민 전반의 관심과 공감대 형성 필요를 가장 많이 선택하였다. 구체적으로 1, 2, 3 순위 응답을 보면 다음과 같다.

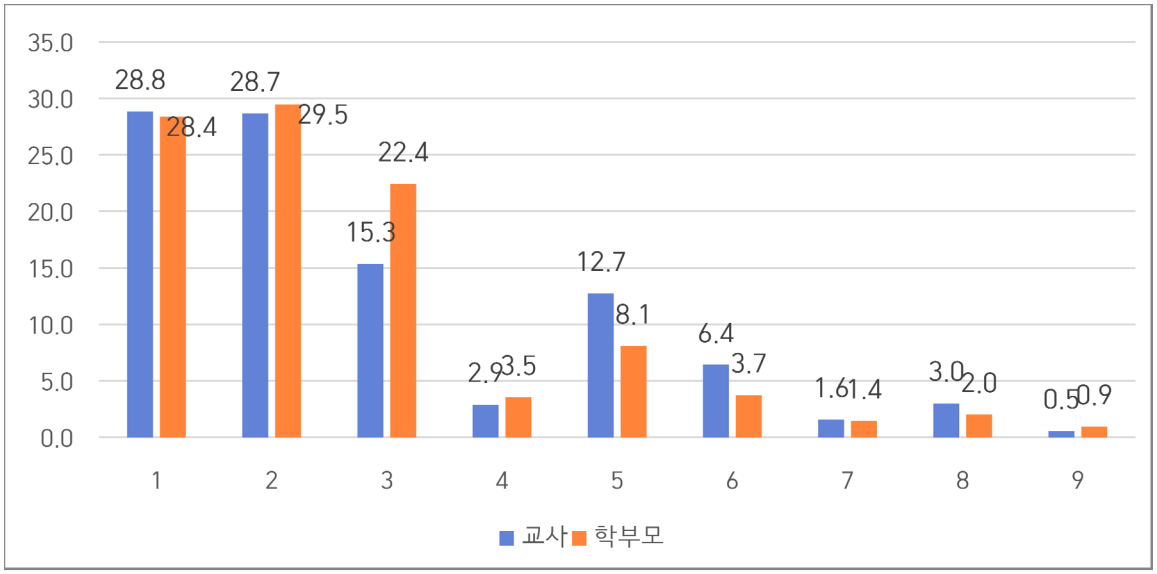
교사와 학부모 모두 1순위로 가장 많이 지적한 것은 ‘① 유·초·중등 교원의 정치기본권 중요성 인식 제고 및 실천적 노력’이었다(교사 61.3%, 학부모 53.8%). 2순위로 많이 선택

12) 1,2, 3순위를 모두 합한 응답자 수는 교사 응답자는 총 34227명, 학부모 응답자는 6558명이다.

된 것은 ② 국민 전반의 관심과 공감대 형성 필요 (교사 50.5%, 학부모 49.5%), 3순위로는 ③ 학생과 학부모의 이해와 동의 획득(교사 33.5%, 학부모 37.7%) 등이다. 교사와 학부모 응답자들이 가장 많이 선택한 1, 2, 3순위 문항이 동일하다.

주목할 것은 교사응답자 중 10명 중 6명 이상이 '① 유·초·중등 교원의 정치기본권 중요성 인식 제고 및 실천적 노력'을 꼽은 것이다. 향후 교원의 정치기본권 보장 및 확대를 위해서는 어느 누구보다 교사 주체들의 노력이 우선되어야 한다는 점을 고려한다면 매우 의미있는 결과이다. 교사노조연맹에서 향후 교사들의 의지를 잘 조직해 정치기본권 확보를 위한 동력을 어떻게 만들어 낼 수 있는가 하는 과제가 제기되고 있다.

[그림 3-2] 유·초·중등 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항 1, 2, 3 순위(종합)



주) 1. 유·초·중등교원의 정치기본권 중요성 인식 제고 및 실천적 노력
2. 국민 전반의 관심과 공감대 형성 필요
3. 학생과 학부모의 이해와 동의 획득
4. 시민사회단체의지지 확대
5. 정당과 정치인의지지 확대
6. 언론인의 지지 확대
7. 학계인사의 지지 확대
8. 법조인의 지지 확대
9. 기타

〈표 3-22〉 유·초·중등 교원의 정치기본권 확보를 위해 필요한 사항 1, 2, 3 순위

구분	1순위				2순위				3순위			
	교사		학부모		교사		학부모		교사		학부모	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
1	6,995	61.3	1,175	53.8	1,825	16.0	331	15.1	1,046	9.2	355	16.2
2	2,838	24.9	585	26.8	5,758	50.5	1,083	49.5	1,215	10.6	265	12.1
3	306	2.7	232	10.6	1,127	9.9	416	19.0	3,819	33.5	823	37.6
4	48	0.4	19	0.9	240	2.1	65	3.0	702	6.2	148	6.8
5	802	7.0	94	4.3	1,361	11.9	183	8.4	2,194	19.2	252	11.5

구분	1순위				2순위				3순위			
	교사		학부모		교사		학부모		교사		학부모	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
6	219	1.9	33	1.5	683	6.0	57	2.6	1,295	11.4	155	7.1
7	25	0.2	11	0.5	125	1.1	12	0.5	388	3.4	72	3.3
8	129	1.1	17	0.8	268	2.3	35	1.6	632	5.5	79	3.6
9	47	0.4	20	0.9	22	0.2	4	0.2	118	1.0	37	1.7
전체	11,409	100.0	2,186	100.0	11,409	100.0	2,186	100.0	11,409	100.0	2,186	100.0

주) 1. 유·초·중등교원의 정치기본권 중요성 인식 제고 및 실천적 노력
2. 국민 전반의 관심과 공감대 형성 필요 3. 학생과 학부모의 이해와 동의 획득
4. 시민사회단체의지지 확대 5. 정당과 정치인의지지 확대
6. 언론인의 지지 확대 7. 학계인사의 지지 확대 8. 법조인의 지지 확대 9. 기타

3. 유·초·중등 교원의 정치기본권 부여로 기대되는 효과 1, 2, 3 순위

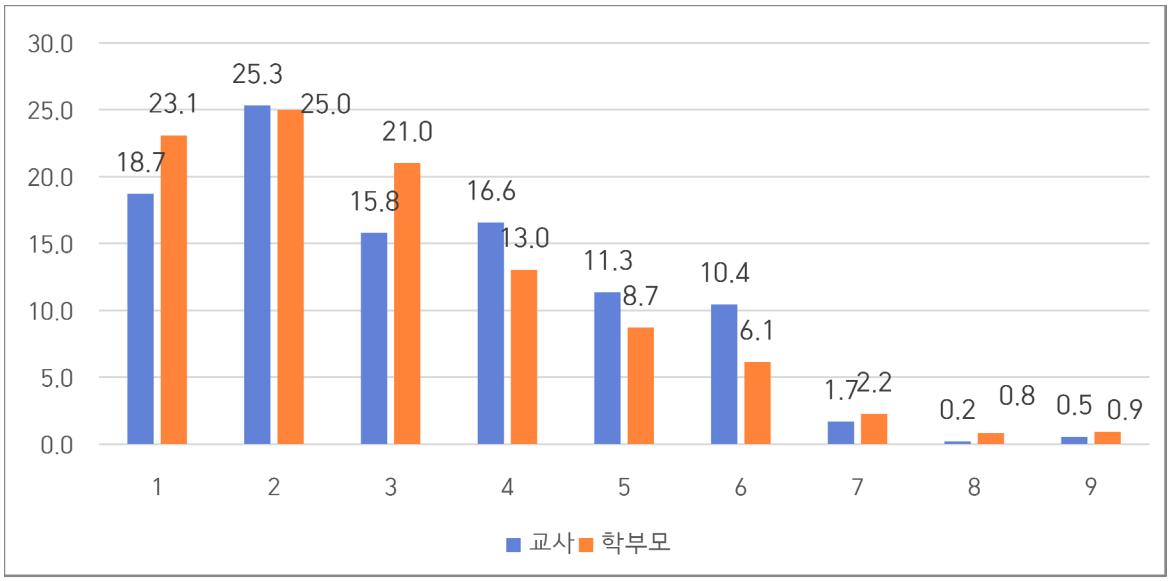
유·초·중등 교원에게 정치기본권이 부여될 경우 가장 기대되는 효과는 무엇일까. 이를 알아보기 위해 어떤 사항이 가장 기대되는지 우선순위대로 3가지를 고르도록 하였다. 1, 2, 3순위를 종합한 결과[13] 교사나 학부모 응답자 모두 교원에게 정치기본권이 부여될 경우 기대되는 효과로 2. 공교육의 현장 적합성 제고를 가장 많이 선택했다. 이어 두 번째로 많이 기대하는 것은 1. 공교육의 환경개선과 학교교육의 내실화로 나타났다. 구체적으로 1, 2, 3 순위 응답을 보면 다음과 같다.

교사와 학부모 간 선택사항 순위에서 차이가 있었다. 교사의 경우는 교육정책과 관련된 내용을 우선적으로 지적하였지만 학부모의 경우는 공교육 개선과 관련된 내용을 선택하였다. 이러한 결과는 유·초·중등 교원이 정치기본권을 확보하기 위해 가장 필요한 내용에 대해서는 교사나 학부모 간 응답 경향성에서 차이가 없었던 것과는 다른 결과이다. 그 결과를 구체적으로 보면 다음과 같다.

교사의 경우 1순위로 선택을 많이 한 것은 '② 교육정책의 현장 적합성 제고'(31.8%)였고, 2순위로는 '② 교육정책의 현장 적합성 제고'(32.1%)를 많이 지적하였다. 3순위로는 '③ 안정적인 교육정책 수립과 시행'(24.4%)을 다수가 꼽았다. 반면 학부모의 경우 1순위로 다수가 선택한 것은 '① 공교육의 환경 개선과 학교교육의 내실화'(44.4%)였고, 2순위는 '② 교육정책의 현장 적합성 제고'(41.1%)였다. 3순위로는 '③ 안정적인 교육정책 수립과 시행'(34.3%)이었다.

13) 1,2, 3순위를 모두 합한 응답자 수는 교사 응답자는 총 34227명, 학부모 응답자는 6558명이다.

[그림 3-3] 유·초·중등 교원의 정치기본권 부여로 기대되는 효과 1, 2, 3 순위(종합)



주) 1. 공교육의 환경개선과 학교교육의 내실화 2. 교육정책의 현장 적합성 제고
3. 안정적인 교육정책 수립과 시행 4.. 교육관련 입법의 교육현장 적합성 확대
5. 교권존중의 사회적 분위기 확대 6. 교원의 사회적 지위 개선과 역할제고
7. 국제사회에서 한국의 민주주의 수준에 대한 인식 제고 8. 기타

〈표 3-23〉 유·초·중등 교원의 정치기본권 부여로 기대되는 효과 1, 2, 3 순위

구분	1순위				2순위				3순위			
	교사		학부모		교사		학부모		교사		학부모	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
1	3,328	29.2	970	44.4	1,316	11.5	238	10.9	1,757	15.4	306	14.0
2	3,631	31.8	487	22.3	3,660	32.1	899	41.1	1,367	12.0	253	11.6
3	771	6.8	221	10.1	1,844	16.2	406	18.6	2,785	24.4	750	34.3
4	1,610	14.1	225	10.3	2,108	18.5	280	12.8	1,953	17.1	350	16.0
5	1,088	9.5	133	6.1	1,267	11.1	217	9.9	1,529	13.4	221	10.1
6	847	7.4	96	4.4	1,088	9.5	107	4.9	1,638	14.4	199	9.1
7	98	0.9	28	1.3	118	1.0	34	1.6	357	3.1	85	3.9
8	36	0.3	26	1.2	8	0.1	5	0.2	23	0.2	22	1.0
전체	11,409	100.0	2,186	100.0	11,409	100.0	2,186	100.0	11,409	100.0	2,186	100.0

주) 1. 공교육의 환경개선과 학교교육의 내실화 2. 교육정책의 현장 적합성 제고
3. 안정적인 교육정책 수립과 시행 4.. 교육관련 입법의 교육현장 적합성 확대
5. 교권존중의 사회적 분위기 확대 6. 교원의 사회적 지위 개선과 역할제고
7. 국제사회에서 한국의 민주주의 수준에 대한 인식 제고 8. 기타

제6절 결론: 공교육 개선과 교원의 정치기본권 보장을 위한 과제

이번 연구에서 실시한 교사 및 학부모 설문조사 결과를 토대로 교원의 정치기본권 보장 및 확대를 위한 과제를 제시하면 다음과 같다.

1. 확장된 정치개념의 공론화 및 일상정치의 필요성 인식 제고

정치 개념에 대한 확장된 이해 및 인식 제고 등을 위한 공론화 작업이 사회전반에 걸쳐 진행되어야 한다. “정치가 공동체에서 일어나는 갈등이나 대립을 조정하고 많은 사람들에게 영향을 끼치는 공동의 문제를 해결해 가는 활동”[14]이라는 데 실질적인 동의가 구해져야 한다. 교원의 정치기본권 확보나 정치활동 참여는 헌법상 권리이고 기본권이라는 원론적인 주장만으로 해결되지 않는다. 이보다는 선출된 정치인들이 여의도 국회 등에서 하는 것만이 정치가 아니라는 인식이 사회 전반적으로 확산될 필요가 있다. 전문정치인들의 협소한 정치의 의미로 사실상 인식하고 있는 정치개념을 광의의 차원에서 이해할 수 있도록 하는 공론화 작업을 추진해야 한다. 이번 설문조사에서도 교사나 학부모 응답자들이 정치를 전문정치인들이 하는 사회적 활동으로 인식하는 경우와 국민 누구나 할 수 있는 활동으로 인식하는 경우 교원의 정치기본권 보장, 교육정책 관여 등에서 긍정적 혹은 부정적으로 관련성을 갖고 있는 것으로 확인되었다.

이번 조사의 전체 응답 경향을 볼 때 설문에 응답한 교사와 학부모 다수가 정치를 선출된 정치인 등 정치활동을 하는 일부 사람들의 활동만으로 인식하고 있지 않음을 알 수 있다. 이들 다수가 정치가 사회의 갈등이나 문제를 해결하기 위한 목적을 가진 활동으로서 넓은 의미에서의 정치 개념으로 받아들이고 있다고 할 수 있다. 이러한 인식은 교사의 정치기본권 보장 및 확대에 관한 여론에 긍정적일 수 있다.

정치를 국민 누구나의 활동이자 일상의 정치로 이해할 경우 일상적으로 교육전문가인 교사들이 교육정책에 의견 등을 제시하는 게 가능해야 하고 정책수립에 참여해야 한다고 생각할 가능성이 더 크다고 볼 수 있기 때문이다. 또 누구나 활동으로 정치를 인식할 경우 교육현장에서 벌어지는 각종 갈등이나 문제 해결을 정치인들의 ‘협소한’ 정치 차원에서 접근하는 것도 문제임을 설득하는 것도 상대적으로 수월할 수 있기 때문이다. 현재 교사에게 이런 권리가 제한되어 있다는 점을 문제로 지적하고 법과 제도 개선을 위한 노력에

---

14) 생활속에 이루어지는 정치활동의 사례: 학교에서는 학급회의에서 반 규칙을 정하는 일, 학교 회장을 뽑는일, 가정에서는 가족 여행 장소를 정하는 일, 집안일에서 역할분담을 정하는 일 등이 있다. [네이버 지식백과] 정치란 무엇인가 (천재학습백과 초등사회 6-1) https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3555025&cid=58584&categoryId=58623 (2023.06.07. 인출).

힘을 보태야 한다는 설득도 가능할 것이다.

교사노조연맹에서는 이를 염두에 두고 조합원은 물론 학부모, 대국민을 상대로 하는 각종 공론화 작업을 체계적이고 구체적으로 준비해 시행해 가야 할 것이다.

2. 교육의 정치적 중립성 개념과 의의, 그 달성 방법에 대한 사회적 공론화

교육의 정치적 중립성이란 개념에 대한 사회적 합의와 실제 이를 달성하는 방법을 모색하기 위한 공론화 작업이 필요하다. 이번 설문조사에 따르면 교사나 학부모 둘 다 교육의 정치적 중립성이 잘 지켜진다고 10명 중 4명가량이 응답하고 있다. 그러나 교육정책이 정권에 따라 영향을 받는다는 인식은 응답자 모두라고도 해도 과언이 아니다(교사 99.2%, 학부모 97.0%). 사실 이 두 문항은 같은 내용이지만 교사와 학부모의 응답은 일관되지 않았다. 교육에서 정치적 중립성이 지켜진다는 것은 정권에 따라 교육정책이 좌우되지 않음을 의미한다고 해석할 수 있다. 그러나 이번 조사에서 교사나 학부모 모두 교육의 정치적 중립성 보장에는 적지 않은 수가 동의하면서도 교육정책에 대한 정권의 영향이 존재한다는 문항에 대해서는 압도적으로 동의하고 있다. 이러한 혼선은 교육의 정치적 중립성 의미에 대해 다양한 토론과 논의를 통해 공감대를 형성해 나가야 함을 의미한다고 할 수 있다.

향후 교육현장에서 교육의 정치적 중립성을 지키기 위해서는 교원의 정치적 기본권 보장과 정치참여가 필요함을 사회적으로 설득해 나가야 한다. 이와 관련, 유·초·중등 교원의 정치기본권이 교육의 정치적 중립성을 이유로 “한 마디로 한국 사회에서 교사는 정치적 금치산자와 다를 게 없다.”(한겨레:온2021.03.22.)는 사실을 공론화하면서 이로 인한 문제점을 알려 나갈 필요가 있다.

예컨대 교사들은 SNS(소통누리망) 사용에서 크게 제약을 받고 있다. 페이스북에서 남의 글에 ‘좋아요’ 한두 번 누른 것이 전부인 교사들이 사법처리 선상에 올랐다.[15] “일반인들의 잘못은 용서되지만 정치인들의 잘못은 용서하면 안 된다. 나라가 망하기 때문.”이라는 글을 페이스북에 올렸다가 공직선거법 위반으로 기소되고 벌금형을 받은 교사들이 있다(변성호, 2017). 2016년 총선을 앞두고 자신의 페이스북에 정치기사 공유했다고 기소를 당하거나 2020년 11월 ‘세월호 시국선언’으로 수백 명의 어린 학생들이 목숨을 잃었던 세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌을 요구했던 교사들이 기소당했다(교육희망(2022.08.23.). 이후 이들은 30명 이상이 유죄판결을 받았다.

일반국민들은 물론 학부모들이 교육의 정치적 중립성을 이유로 한 이같은 상황을 어떻

15) https://communebut.com/Article/?idx=6116977&bmode=view 37호[기고] 교사들의 입에 재갈을 물리다 (송재혁) 작성시기는 알 수 없음.

게 이해하고 있을지 알아볼 필요가 있다. 이같은 상황에 동의하는 이들이 많다면, 혹은 이에 분노하는 사람이 많다면 그 결과에 따라 교직사회가, 교사노조연맹이 해야 할 사업과 추후 전략은 그 내용이나 수준에서 조정되어야 할 것이다.

아울러 다음 두 가지 문항에 대한 교사와 학부모 응답이 향후 교원의 정치기본권 보장을 위한 방안이 무엇인지와 관련해 그 방향을 제시해 준다는 점에서 주목할 만하다. 이번 조사에서 교사의 정치활동 금지로 교육의 정치적 중립성을 보장할 수 있다는 데에는 10명 중 7~9명 이상이 반대하고 있다(교사 91.7%, 학부모 72.6%,〈표 3-8〉 참조). 또 교육의 정치적 중립성은 교사들이 정부편향적인 교육정책을 감시하고 비판할 수 있을 때 지킬 수 있다는 문항에 10명 중 8명 이상이 찬성하고 있다(교사 86.9%, 학부모 84.0%, 〈표 3-8〉 참조). 이러한 반응은 향후 교원의 정치기본권 보장과 정치참여 허용 논의에 긍정적일 수 있을 것이다.

3. 교원의 교육정책에 대한 개입의 중요성 공론화 및 참여 현실화

교육정책에 대한 교원의 적극적인 개입이 올바른 공교육 정책에 중요함을 공론화하면서 교원의 교육정책에 대한 참여와 개입을 현실화시키는 방법을 모색해야 한다.

우리나라 교육정책에 대한 평가는 본 연구의 조사결과는 물론 타 연구기관의 조사결과에서도 부정적으로 나타났다. 두 기관의 조사 결과에서 교육정책의 현장적합성이나 일관성에 대한 평가는 비판적이었다. 본 조사항목인 신뢰성 평가도 매우 비판적이어서 교육정책의 개선 방안을 모색하는 것이 시급하다.

이번 조사 결과는 교사나 학부모응답자들이 현장에 적합한 교육을 만들기 위해 교원의 노력이 필요함을 확인시켜 주고 있다. 그러나 우리나라 교육정책은 교육전문가이자 교육현장의 전문가인 교원의 의견을 제대로 반영하고 있지 않은 것으로 나타났다. 향후 현장에 적합한 교육정책을 수립하기 위해서는 현장의 교사나 교원단체에서 교육정책이나 제도에 대해서 공식적으로 의견을 제시할 수 있어야 한다. 현재처럼 교원의 정치적 표현의 자유를 허용하지 않는 한 이러한 행위는 불가능하다. 교원의 정치기본권 문제가 해결되어야 하는 이유이다. (교원의 정치기본권 중 정치적 표현의 자유, 정치활동의 자유 등등...)

교육현장의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 교원단체와 정당 간 정책협약 체결이나 교육문제 해결을 위한 사회적 논의기구 구성 등을 고려해야 한다. 이를 통해 교육전문가로서 교원의 전문성을 교육정책 수립이나 교육문제 해결에 적극 활용할 수 있는 방안으로서 적절하고 효과적일 것으로 기대할 수 있다.

유·초·중등학교의 교육 전반을 책임지는 수장으로서 교육감 선거 제도의 개선도 필요하다. 교육의 정치적 중립성을 이유로 정당을 배제하고 정책선거를 표방한 교육감 선거에서

후보자 선택기준이 정책인 경우는 절반 내외에 불과했다. 교육감 선택기준으로 [소속정당+이념]이 학부모의 경우에는 10명 중 2명 이상으로 나타났다. 교육감 선거에서 정치적 중립성이 제대로 지켜지지 않고 있음을 보여준다.

4. 교직사회 자정 시스템 구축

교원의 정치기본권 보장 주장에 대해 다수가 원칙적으로 공감하면서도 교육현장의 의식화교육, 편향적 교육에 대한 우려가 현실적으로 존재하고 일부 그러한 사례가 발생한 바 있다는 점을 고려한다면 교직사회 스스로 이를 걸러낼 수 있는 자정 시스템을 만들어가야 한다. 교육의 정치적 중립성이라는 미명 아래 교사의 정치기본권이 심각하게 제한되어 있는 만큼 일반국민이나 학부모들 중 교육의 정치적 중립성이 훼손될까 하는 우려를 불식시킬 수 있어야 한다는 것이다. 교사의 자정능력이 있다거나 대다수 교사가 그러지 않을 거라는 식으로는 국민설득이 쉽지 않다. 일부에서는 담임교사가 특정단체의 회원인지를 학기 초에 알 수 있게 하는 알 권리까지 주장한다(문화일보, 2020. 01. 08.).

본 연구조사 결과 교원의 정치기본권 보장으로 인한 기대효과 1순위로 교사의 경우는 교육정책의 현장 적합성 제고를 우선적으로 지적하였고 학부모의 경우는 공교육의 환경개선과 학교교육의 내실화를 선택하였다. 이러한 결과는 교원의 정치기본권 보장이 위기의 교육현장을 살리는 데 긍정적으로 영향을 줄 수 있음을 의미한다.

그러나 교원의 정치기본권 보장이 교육현장을 정치화하고 이념화한다는 우려가 일부에서 있는 만큼 이에 대한 대응이 필요한 것이다. 이와 관련 정치교육에 관한 사회적 논의와 합의가 필요하다. 이와 관련, 진보와 보수를 막론하고 누구나 합의할 수 있는 정치적 원칙을 세우고 교사의 정치기본권을 보장해야 한다는 것이다. 이에 독일의 보이텔스바흐 같은 정치교육의 원칙을 교육감과 교원단체 간의 협약을 통해 교육감 지침을 마련하고 그 기본 취지를 영국과 같이 교육기본법에 담는 방안이 제안되기도 한다.[16]

이와 관련, 이번 조사에서 나타난 설문조사 결과를 참고할 수 있다. 교육문제 해결을 위해 정부가 교사와 학부모들이 참여하는 사회적 대화기구를 구성해 논의해야 한다는 문항에 교사나 학부모 둘 다 거의 다가 찬성하고 있다(교원 97.2%, 학부모 95.7%).

5. 교육감 선거 제도 개선과 교원의 참여

교육의 정치적 중립성을 훼손하고 있는 현재의 교육감 선거 제도를 개선해야 한다. 이

16) http://news.eduhope.net/24189

때 현재 제도개선 논의에서는 나오지 않고 있는 유·초·중등 교원의 교육감 선거 휴직 출마를 허용하는 방안도 포함해 논의해야 한다. 이번 조사에서 교사나 학부모 응답자들 과반 정도가 교육감 선거 시 후보자 선택 기준으로 정책공약을 꼽았다. 그러나 실제 여러 선행연구에서 정치적 중립성과 정책선거여야 할 교육감 선거에서 정당의 영향력이 절대적임을 밝히고 있다. 특히 교육감 선거에 대해 유권자들이 관심을 잘 갖지 않는 상황에서 정책보다는 선거가 진행되는 시점의 보수, 진보진영에 대한 분위기가 교육감 선거에 영향을 크게 미친다는 것이다. 교육감 선거는 교육의 정치적 중립성을 이유로 정당공천을 배제하고 있다. 그러나 실제 후보자들 자신과 그 주변에서 선거운동 과정에서 특정 정당 성향을 드러내면서 진영 간 대리전으로도 읽힌다. 교육의 정치적 중립성을 이유로 정당을 배제하면서 정책선거로 교육감 선거를 기획했지만 그 목적 달성에는 실패했다고 할 수 있다. 이에 교육감 선거 제도 개편이 제기되고 있다.

그러나 교육감 선거제도 개편방향은 사실상 교육의 정치적 중립성을 지키고 교육정책이 중심이 되는 선거 방식으로 논의되고 있지 않아 보인다. 현재의 직선제 방식에 대한 문제제기와 함께 정당공천 허용, 광역단체장과 러닝메이트 실시 방안 등이 제안되고 있다(김영진, 가상준, 2021: 25). 그러나 이러한 방법은 교육의 정치적 중립성을 폐기하고 정당정치 속으로 교육정책을 포함시키는 방식이다. 교육의 정치적 중립을 지키고 정책 중심 선거로 가기 위한 방안이 무엇인가 하는 차원에서 교육감 선거 제도 개선을 모색해야 한다. 한국 사회 선거에서 정당의 영향력을 실질적으로 배제할 수 있을까 하는 데에는 회의적이다. 그러나 적어도 정당보다는 정책에 관심을 두게 하는 선거로 개편하려는 노력을 시도해야 한다.

그 하나는 교육문제의 직접 당사자들이 정책을 철저하게 검증하는 방향으로 선거제도를 개선하는 것이다. 교육감 선거에 관심이 낮은 것은 유권자 자신과 관련이 크게 없다고 생각하기 때문이다. 이에 정치공간인 교육감 선거에 관심 있는 당사자들을 교육적 차원에서 적극 참여시키는 방법을 도입해야 한다. 교육감이 유·초·중등교육 전반을 책임지는 수장으로서 막강한 권한을 갖고 있다는 점에서 유·초·중등교육을 담당하는 교사들의 교육감 선거에 대한 관심은 클 수밖에 없다. 또한 이들이 교육현장을 담당하고 있기 때문에 현장에 맞는 교육정책이나 제도의 문제, 개선방향 등에 대해 누구보다도 잘 알고 있다. 따라서 이들 교사와 교원단체들이 교육감 선거 때 정책공약을 검증할 수 있는 방법을 마련해야 한다. 나아가 교사들이 교육감 후보에 대한 지지의사를 표명하는 것도 허용해야 한다. 정책공약을 둘러싼 공론화 작업을 교육전문가들인 교사들과 교육핵심의 주체 하나인 학부모(단체) 등이 중심이 되어 체계적으로 진행한다면 '깜깜이 선거'라는 오명까지 뒤집어 쓴 교육감 선거는 다른 모습으로 바뀔 수 있다. 특히 선거권의 연령 저하로 고3학생들도 교

육감 선거에 참여할 수 있다. 교육정책 공약에 대한 철저한 검증이 교육현장을 중심으로 진행되도록 할 필요가 있는 이유일 것이다.

다른 하나는 교육감 선거에 교사들도 교수처럼 휴직하고 출마할 수 있게 해야 한다는 것이다. 이번 조사에서도 교사나 학부모들 모두 이같은 의견에 10명 중 9명 이상이 찬성했다(교사 98.9%. 학부모 90.4%).

한국사회에서 교육문제보다 뜨겁고 중요한 이슈는 많지 않다. 공교육의 수장을 뽑는 교육감 선거가 교육현장을 적극 결합시키는 방향으로 제도개선을 해나가야 할 것이다.

6. 시대 변화에 따른 법 제·개정 노력

우리나라 교육정책에 대한 교원들의 적극 개입과 참여 필요성에 동의하는 세력들과 연대하여 교육의 정치중립성을 이유로 교원의 정치기본권을 박탈하고 정치활동을 금지하고 있는 현행 법률을 개정하려는 노력이 필요하다. 특히 교원노조법 제3조(정치활동의 금지) 조항의 개정이 시급하다. 이 제3조(정치활동의 금지) 내용은 "교원의 노동조합은 어떠한 정치활동도 하여서는 아니 된다."는 것이다.

교원노조법 제3조 정치활동 금지 조항은 ILO 핵심협약들과 충돌하기도 한다. 우리나라는 2022년 발효된 ILO 제87호(결사의 자유와 단결권), 98호(단결권과 단체교섭권)에 따라 교원노조법 제3조는 개정해야 할 핵심 법조항의 하나이다. 교원노조가 행하는 어떠한 정치활동도 금지한다는 것은 결사의 자유를 침해하는 것이기 때문이다.

교원의 정치활동 금지 등 정치기본권 제한은 1998년에 비준[17]한 ILO 제111호 차별(고용과 직업) 협약에도 위반한다. 국제노동기구(ILO)의 '협약 및 권고 적용 전문가위원회'는 한국 정부가 학교 밖에서 이뤄지는 초·중·고 교사들의 정당 가입과 선거운동 참여 같은 정치활동을 금지하는 것이 고용과 직업에 따른 차별을 금지한 111호 협약에 위배된다고 봤다. 교사라는 직업을 가진 이들의 정치 활동을 억압하는 한국 정부의 조치는 협약 111호가 규정한 인종·피부색·성·종교, 정치적 견해, 국적 혹은 사회적 출신에 따른 차별에 해당한다는 것이다. 따라서 정치활동 제한은 공공부문 전체가 아니라 특정한 공무에 한정돼야 한다고 ILO 전문가위는 강조했다(매일노동뉴스, 2021.02.18.). [18]

2020년 4월 23일 헌법재판소도 교사의 정당가입을 금지한 법조항에 대해 부분적인 위헌결정을 내렸다. 정당 가입금지는 타당성이 있지만 그 밖의 정치단체 가입까지 금지한 것은 헌법에 위반된다는 것이다. 최근 정당가입이나 선거 연령이 하향 조정되면서 학교의 민주시민교육의 중요성도 커지고 있다. 국가인권위원회도 "공무원·교원 정치적 자유

17) https://vvvvvvv.tistory.com/2277
18) 매일노동뉴스(2021.02.18.), ILO "한국 법·제도, 100·111호 협약에 위배" http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201387 (2023. 08.29. 인출)

제한은 인권침해"라는 권고를 수차례 내린 바 있다.

최근 교육행정정보 시스템인 4세대 나이스(NEIS) 오류 사태나 만5세 초등학교 입학추진 방침 발표로 인한 혼란 등은 교원과 학부모의 불만은 물론 일반국민의 우려를 낳고 있다. 서이초등학교 교사의 사망으로 드러난 교육현장의 심각한 문제와 교권침해에 대응하기 위한 각종 논의가 이루어지고 있다.

최근 이같은 대내외 분위기는 교원의 정치기본권 보장과 관련된 활동에 긍정적이라 볼 수 있다. 이처럼 열려진 공간 속에서 교사노조연맹 등 교직사회는 우리나라가 OECD 주요 국가로서 국제 수준에 맞는 법 제·개정을 '쟁취'해 낼 수 있도록 다양한 실천 활동을 해 나가야 할 것이다.

7. 교사노조연맹의 과제

향후 교사노조연맹은 대표적인 교원노조로서 교육현장을 개선해내고 공교육을 살릴 수 있도록 교원의 정치기본권 보장과 확대를 위해 책임있는 역할을 해야 한다. 이때 교사노조연맹이 주도적으로 다른 교원노조들은 물론 학부모 및 교육관련 시민사회 단체 등 우호세력들과의 네트워크를 구축해 지속적으로 연대활동을 주도해 나가는 것이 필요하다. 현재 교사노조연맹은 7만여 명의 교사 조합원을 가진 최대노조이다. 교사노조연맹은 그동안 교육의 정상화를 위한 각종 활동과 함께 그 기반으로서 교원의 정치기본권 보장과 확대를 위한 활동을 해왔다. 그 결과 지난 5월 7만 여명의 조합원을 가진 노조로 성장하였다.

본 연구 조사 결과 교사나 학부모들은 교사노조연맹에 대한 이미지를 긍정적으로 갖고 있었다(교사 94.6%, 학부모 77.4%). 12일간 진행한 이번 설문조사에 1만1천여 명이 넘는 교사들이 참여했다는 사실은 교사노조연맹에 대한 기대와 신뢰를 보여준다고 할 수 있다. 학부모 응답자도 2천 200여 명에 이른다. 이들 또한 교육현장의 문제 해결에 교사노조연맹이 역할해주기를 기대하는 것이라 할 수 있다.

교사노조연맹은 교사와 학부모 모두 유초중등 교원의 정치기본권 확대를 위해 필요한 내용 1순위로 가장 많이 지적한 것은 '유초중등 교원의 정치기본권의 중요성 인식과 실천적 노력'이었음을 상기할 필요가 있다. 국민전반의 관심과 공감대 형성도 가장 많이 선택된 내용이다. 향후 교사노조연맹은 이같은 결과에 근거해 조합원은 물론 국민을 대상으로 교원의 교육정책 참여가 갖는 의미를 충분히 공론화시켜 나가야 한다. 동시에 교원의 교육정책 개입 활동이 정치기본권 제한으로 불가능해 현장에 맞지 않는 교육정책이 나왔음을 적극 알려야 한다. 그 결과 교육현장에 혼란이 있었고 그 책임은 누구도 제대로 지지 않으면서 학교현장의 주체인 교사, 학생들이 피해를 볼 수밖에 없는 현실임을 드러내야

한다. 이를 해결하기 위해서는 교육정책에 대한 교원의 개입과 참여가 중요하다. 이를 위해 현재 금지되어 있는 교원의 정치기본권이 보장되어야 함을 사회 전반에 설득해 내야 한다.

향후 교사 조합원들의 정치의식은 물론 교원의 전문성을 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다. 특히 교원의 정치기본권 보장 문제와 관련해서는 일부일지라도 국민들의 우려가 있고 그 목소리 때문에 정치기본권 논의의 진전이 어려울 수도 있다. 이에 교사들의 역량 제고에도 교사노조연맹이 관심을 가져야 한다. 교사노조연맹이 조합원을 대상으로 할 수 있는 사업이 있는 반면 정부나 학교가 제도적으로 뒷받침해야 가능한 사업들이 있을 것이다. 조합원들과의 충분한 소통 속에서 우선 사업을 선정하고 이에 기초해 중장단기 사업을 마련해 실천해 나가야 할 것이다.

- 토론문 -

1. **이장원_** 교사노동조합연맹 사무총장, 평생교사노동조합 위원장
2. **윤효원_** 아시아 노사관계(AIR) 컨설턴트
3. **박상수_** 법조윤리협의회 사무총장, 전국초등교사노동조합 자문변호사
4. **설진성_** 교사정치학교 교육과정 위원장, 서울도봉초 교사
5. **박진홍_** 새로운학교네트워크, 경기 태전고 교사
6. **최형욱_** 행복한 교육 학부모회 회장

토론문 1

교육정책 입안과 교육 입법의 전문성과 교사의 정치시민권

이장원_교사노동조합연맹 사무총장

교사도 국민이고 시민이다.

그런 점에서 교사에게 투표권 이외의 모든 정치기본권을 박탈하고 있는 문제의 해결은 교사의 국민으로서의 헌법상의 기본권 보장 차원에서, 세계 보편적인인 시민권 보호 차원에서 필요하다. 교사에게도 국민으로서 시민으로서 기본적인 정치시민권은 부여되어야 한다.

그런데, 교사의 정치시민권 보장은 이런 교사의 기본권 보장 차원에서만 필요한 게 아니다. 교육 정책과 그 정책 실현을 위한 교육 입법이 제대로 이루어져 교육이 제대로 이루어지도록 하기 위해서도 절실하다.

본고는 후자의 차원에서 보다 나은 교육을 만들어가기 위한 교육정책 입안과 그와 관련한 교육 입법의 전문성을 확보해나가는 데 교사의 정치시민권 회복이 왜 필요한지에 대해 논하려 한다. 헌법에서 보장하고 있는 교육전문성 보장을 위해서 얼마나 교사의 정치시민권 보장이 필요한지 살펴보고자 한다.

1. “교육은 모든 게 법령에 따라 이루어진다” - 교육제도 법정주의 나라 대한민국

대한민국의 헌법은 ‘교육제도 법정주의’를 택하고 있다. 한마디로 “교육은 모든 게 법령에 따라 이루어진다”는 것이다.

제헌헌법 제16조는 “모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며, 교육제도는 법률로써 정한다.” 규정하여 ‘교육제도 법정주의’를 채택하였다[1].

이 '교육제도 법정주의'는 헌법 개정 띠마다 이어져 현행 헌법은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.(헌법 제31조 제6항)"고 규정하고 있다[2].

이 헌법의 규정은 교육기본법 제9조(학교교육)로 이어져 ' 유아교육 · 초등교육 · 중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 두되'(제1항), "학교의 종류와 학교의 설립 · 경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다."고 하여 법률로 학교교육에 대한 기본사항을 법률로 정하도록 하였다[3].

이 교육기본법 규정에 따라, 초·중등 학교교육에 관한 사항을 규정하는 「초·중등교육법」이 제정되어 있고, 유아교육에 관한 사항을 규정하는 「유아교육법」이 제정되어 있다[4]. 그 외에도 특수 영역으로 「장애인등에 대한 특수교육법」이 제정되어 있고, 성인교육 영역의 교육 관련 법으로 「고등교육법」과 「평생교육법」 이 제정되어 있다. 그리고 이들 각각의 법률에 대해 법률이 위임한 시행령과 시행규칙, 그리고 거기서 위임한 교육부 고시 등 교육에 관한 사항은 촘촘히 법령으로 규정되어 있다.

교육제도 법정주의로 인해 위의 기본적인 법률 외에 각종 교육제도 운영 관련 법령들이 제정되어 있다. 진로교육법, 국민안전교육진흥법, 도서벽지교육진흥법, 디지철기반의 원광규교육활성화 기본법, 문화예술교육진흥법, 발명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률, 산림교육의 활성화에 관한 법률, 식생활교육지원법, 재외국민ㅇ의 교육지원들에 관한 법률, 환경교육 활성호 및 지원에 관한 법률. 그리고 그 시형령, 시행규칙.

---

1) 제헌헌법 제16조 : 모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다. 모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다.

2) 현행 헌법 제31조
① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
③ 의무교육은 무상으로 한다.
④ 교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.
⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

3) 교육기본법 제9조(학교교육)
① 유아교육 · 초등교육 · 중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.
② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지 · 발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.
③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다.
④ 학교의 종류와 학교의 설립 · 경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

4) 초중등교육법 제1조(목적) : 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 초 · 중등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. / 유아교육법 제1조(목적) : 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.]

이는 한국사회의 교육이 얼마나 법령으로 촘촘히 묶여 있는가를 잘 보여주고 있다.

이렇게 법령으로 묶어 있는 교육에 관한 벌령상의 규정은 교사 개인의 교육권은 물론 교사들의 노동조합인 교원노조가 체결한 단체협약보다 우월한 지위를 갖는다[5].

고로 "대한민국의 교육은 모든 게 법령으로 이루어진다."고 해도 과언이 아니다.

2. "법령이 교육을 제대로 못하게 한다" - 전문성 없는 법령이 교육을 망친다

2023년 7~8월 수만명의 교사들이 주말마다 집회를 가져가며 '교사의 교육할 권리'를 보장하라 외치는 데는 교육 현실에 맞는 교육정책이 입안되고 이를 뒷방침하는 입법이 이루어지면서 현실적으로 교사가 제대로 된 교육활동을 아무것도 할 수 없도록 만들어져 온 교육 현실을 여실히 보여주고 있다.

"특정 사안이 터지면 국회는 법률을, 시도의회는 조례를 통과시킨다. 현장의 요구를 반영하여 반드시 필요한 법률이나 조례도 있지만, 오히려 도움이 되지 않거나 상황을 악화시키기도 한다. 아동학대처벌법법의 남용도 그런 차원에서 해석할 수 있다."

'교원의 정치기본권 보장 방안 연구' 서문에 있는 구절이다.

우리나라 교육은 섣부른 교육 입법으로 교육의 진흥을 불러온 게 아니라, 교육의 후퇴를 불러오는 상황이 다반사로 발생하고 있다.

우리나라 정부여당과 국회는 교육정책 입안과 그를 뒷받침하는 교육입법 과정에서 교사에게 교육할 권리는 부여하지 아니하고, 교사가 교육과저에서 준수해야 하는 의무만 강화시켜왔다.

시대변화로 2010년경부터 학생들의 학교폭력 사건과 교권침해 사건이 급증하는데 2011년 이명박 정부는 초·중등교육법 시행령을 개정하여 체벌을 완전히 금지한다. 그러나 체벌을 대체할 교육적 방법 대안을 제시하지 아니하고 방임해 교사는 학생을 지도할 방법을 상실해 손발이 묶인 채 학생지도를 하라 강요당해왔다.

2014.9.29 아동학대처벌법이 제정 시행되고 아동복지법도 개정돼 아동학대 범죄가 확정되면 벌금만 받아도 학교와 같은 아동 관련 기관에 10년간 취업이 제한되게 되면서 아동학대처벌법이 교사직을 상실하게 할 수 있는 위협적인 법률이 된다. 게다가 2021.1.26. 아동학대 신고가 있는 경우, "정당한 사유가 없으면 즉시 조사 또는 수사에 착수하여야 한

5) 교원노조법 제7조제1항 : "체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다."

다”는 조항이 아동학대처벌법에 신설되고 2021.9.24. 교육공무원법에 아동복지법 제17조에 따른 금지행위 위반으로 조사, 수사에 들어가도 직위해제를 할 수 있도록 하는 조항이 신설되면서 아동학대 신고를 위협 수단으로 악용하는 학부모가 급증한다.

그 과정에서 교사가 교육할 권리에 대한 어떤 고려도 없었다.

2000대 학교에서 학생간 폭력 사건이 다발하자 정부와 국회는 2004년 '학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 일부개정안(학폭예방법)'을 제정한다. 이 법은 학교마다 ‘학교폭력대책자치위원회’를 두어 학생간 폭력 사안이 발생하면 사안을 조사하고, 위원회를 개최하여 처벌 수위를 결정하도록 하였다. 그러나 학교폭력 사안이 급증하면서 학교폭력 담당 교사는 폭증하는 사안조사 업무와 위원회 개최 업무로 인하여 본연의 업무인 수업이 불가능해지는 상황에 이르고 말았다. 또한 위원회의 결과에 대한 불복과 소송이 이어지며 교사는 엄청난 스트레스를 받아야 하는 상황에 놓이게 되었다. 결국 교사노조연맹의 끈질진 요구로 학교폭력업무 중 주요한 사건에 대한 ‘학교폭력자치위원회’ 업무는 교육지원청으로 이관되었다. 학교현장의 현실에 맞지 않은 입법의 또다른 예이다.

교육부가 중요하게 추진해온 교원능력개발평가와 교원성과상여금 제도는 소기의 도입 목적을 달성하기는커녕 학교현장에 갈등만 남긴 교육현실에 맞지 않는 대표적인 교원정책의 상징물이 되었다.

2021년 11월 교사노동조합연맹은 강득구 의원실과 함께 「법령에 따른 의무부과교육에 관한 특례법안」을 입법 발의하였다.

그동안 학교 현장에서는 정규교육과정에서 이미 다루고 있는 주제나 학교 수업 또는 교육과정으로 녹아낼 수 있는 주제들이 별도의 교육 횟수나 교육시간을 의무적으로 강제하는 법률이 제정되어 학교의 교육과정 운영을 어렵게 만들어 왔다. 법령으로 강제되니 학교에선 그 교육횟수나 시간을 채우기 위해 실효성 없는 교육을 형식적으로 운영할 수박에 없고, 불필요한 보고 업무로 인해 교육활동에 많은 지장이 초래되었다.

학교급	법령 요구 시간/ 창체 배당 시간	창체 대비 비율	지침 요구 시간/ 창체 배당 시간	창체 대비 비율
초등학교	583/680	86%	1,096/680	161%
중학교	310/306	101%	637/306	208%
고등학교	310/408(24단위)	76%	637/408(24단위)	156%

(초등 6년, 중.고등학교 각 3년간 요구 시간임. 2017년 기준 자료임. 2019년 현재 초등학교 1-2학년군에 안전한 생활 64시간이 추가되어 초등 요구 시간은 744시간임)

그림 31 학교급당 법령이 요구하는 범교과 교육 시간의 창의적 체험활동 시간 대비 비율
(김용 외(2019). 학교교육을 저해하는 법령 정비 방안 연구. 전국시도교육감협의회. 22쪽.)

위 자료에서 보듯, 2019년 현재 법령과 지침으로 요구되는 의무부과교육 시간은 창의적 재량활동의 1.5배~2배에 이른다. 그런데도 사회에서 어떤 사건이 발생하면, 교육이 필요하다며 정부와 국회는 교육 횟수나 시간을 의무적으로 부과하는 법률을 계속 제정한다. 그리고 한번 제정된 법률의 의무부과교육 은 거의 없어지지 아니하여 이렇게 강제되는 의무부과교육이 정규교육과정 운영을 저해하는 모순된 상황이 발생하고 있는 것이다.

우리나라 교육 관련 입법이 얼마나 교육현장을 모르고 입법되는지, 얼마나 교육전문성이 떨어지는지를 잘 보여주는 자료이다. 위 특별법안은 이런 모순을 해결하기 위한 특별법안이었으나 아직 제정되지 못하였다.

3. 현장 적합성이 떨어지는 교육정책 - “교육 전문가인 교사의 의견을 무시한 결과”

○ “우리나라의 교육정책은 현장 적합성이 높다”

교사 : 그렇다 5.8%, 아니다 94.2% / 학부모 : 그렇다 16.8%, 아니다 83.9%

○ “우리나라의 교육정책을 신뢰한다.”

교사 : 그렇다 12.3% 아니다 87.7% / 학부모 : 그렇다 21.2%, 아니다 78.8%

발제문 「교원의 교육정책 개입 및 정치기본권 보장과 교직사회의 과제」에서 제시한 교사 및 학부모 대상 설문결과이다. 교사 학부모 모두 우리나라 교육정책을 매우 신뢰하지 않고, 교육정책의 현장 적합성이 크게 떨어진다고 생각한다.

왜 이렇게 우리나라 교육정책에 대한 신뢰도가 낮은가?

우리나라 교사들과 학부모들은 그것은 우리나라의 교육정책이 교육전문가인 교원의 의견을 충분히 반영하고 있지 못하기 때문이라고 생각하고 있다.

○ “교원은 직접 교육을 하는 자로, 교육정책을 가장 잘 아는 교육전문가이다.”

교사 : 그렇다 98.2%, 아니다 1.8% / 학부모 : 그렇다 96.7%, 아니다 3.3%

○ “교원은 교육현장의 문제를 가장 잘 알고 있다.”

교사 : 그렇다 99.8%, 아니다 0.2% / 학부모 : 그렇다 97.6%, 아니다 2.4%

○ “교원이 정당이나 국회 등에 교육정책에 대한 의견을 제시하는 것은 교육현장에 적합한 교육을 위해 필요하다”

교사 : 그렇다 99.2%, 아니다 0.8% / 학부모 : 그렇다 95.0%%, 아니다 5.0%%

교사도 학부모도 대부분 교원을 교육정책과 학교현장의 문제를 가장 잘 아는 교육전문가로 인식하고 있으며, 교육현장에 적합한 교육을 만들어가기 위해서는 교원이 정당이나 국회에 의견을 제시할 필요가 있다는 데 동의하고 있다.

그러나 우리나라 교육정책은 교육전문가인 교원의 의견을 충분히 반영하고 있지 못하다.

○ “우리나라 교육정책은 교육전문가인 교원의 의견을 충분히 반영하고 있다.”
교사 : 그렇다 3.0%, 아니다 97.0% / 학부모 : 그렇다 16.5%, 아니다 83.5%

우리나라 교육정책의 현장 적합성이 떨어지는 이유는 교육정책 입안에 교원의 의견이 충분히 반영되고 있지 못하기 때문이며, 그 결과 교육정책이 성공적으로 추진되지 못해, 교원은 교육 의욕을 상실하게 되고, 학생과 학부모가 피해를 입게 된다.

4. 왜 교육정책 입안에서 교육전문가인 교사 의견은 무시되고 있는가? - 정치 기본권의 부재

교원이 교육현장을 가자 잘 아는 교육전문가임에도 왜 왜 교육정책 입안에서 교육전문가인 교사 의견은 무시되고 있는가?

교원에게 정치 시민권이 없기 때문이다.

교육 정책은 정부가 세운다. 교육 관련 입법은 정당 소속의 국회의원들이 한다. 교육정책이나 교육 입법 모두 실질적으로는 정당이 좌우한다. 정당의 정책은 정치인들이 좌우하고, 교육정책 또한 그러하다. 그런데 교사는 정당에 참여할 수 없고, 선거에 개입할 수도 없다. 퇴직을 하지 않는 한, 의원이 될 수 없을 뿐 아니라, 정당에 가입하여 교육정책을 세우는 데 관여할 수도 없다. 의원들에게 정치후원금을 보내 교육현장에 적합한 교육정책과 교육 관련 입법을 하라고 응원할 수도 없다. 모든 것이 금지되어 있기 때문이다.

한국 여야 정당의 교육정책과 교육 관련 입법 내용이 교육전문성과 현장성을 상실하고 있는 근본적인 이유이다.

독일 연방의회 의원 가운데 보통 80~100명(13~15%)이 교사 출신이다. 의회를 구성하는 직업군 가운데 교사는 법조인 다음으로 많다. 핀란드의 경우 국회의원 20% 정도가 교

사 출신으로, 직업군 가운데 1위를 차지하는 경우가 흔하다. 경제협력개발기구 국가 평균을 봐도 교사의 국회 점유율은 대개 10% 전후다. 그러나 한국을 보라. 여의도 국회의원 300명 중에 교사가 몇명이 앉아 있는가. 단 한명도 없다. 과거 교사였던 이가 2명 있을 뿐이다. 교사는 법적으로 국회의원이 될 수 없기 때문이다. (「노예가 자유인을 기를 수 없다」, 김누리칼럼, 한겨레, 2022-05-31 wnjd)

김누리 교수가 한 말이다.

교사는 교육현장을 가장 잘 아는 교육전문가들이다. 교사는 높은 지식과 지성을 가진 지식인이며, 학생을 가르치는 일을 하기에 어느 집단보다 높은 도덕성을 가진 집단이다. 국가의 정책과 제도를 어느 집단보다 잘 이해하고 대안을 창출할 수 있는 찝단이다. 적어도 교육 분야의 정책 수립과 입법에서는 어떤 사람들보다 어떤 정치인들보다 현장 적합성을 갖는 정책 대안을 입안하고 수립할 수 있는 집단이다.

위 글에서 김누리 교수는 선진국에서는 국회에 그렇게 많은 교사들이 진출해 있는 이유를 이렇게 설명한다.

어느 나라에서나 교사는 지식인으로서 미래를 통찰할 수 있는 예지력을 가진 집단이고, 높은 윤리성을 요구받는 직업이다. 그러기에 시민들은 교사에게 고도의 사회적, 정치적 책임을 떠맡긴다. 선진국일수록, 복지국가일수록 교사의 의회 점유율이 높은 이유는 바로 여기에 있다. 교사의 정치참여율이 높은 사회일수록 성숙한 사회다.

대한민국은 세계에서 가장 높은 교육열을 갖고 있고, 가장 높은 수준의 지적 전문성을 가진 교사집단을 갖고 있음에도 현장성 없는 교육정책과 교육입법으로 구시대적 교육제도의 틀에서 벗어나지 못해 교육 실패를 거듭하고 있다.

이제라도 그러한 교육실패를 되풀이하지 않고 미래 세대에게 미를 위한 제대로 된 교육을 물려주기 위해서라도 정당과 정부가 세우는 교육정책과 교육 입법의 현장성과 교육전문성을 가축기 위해서라도 과감하게 교사에게 정치시민권을 돌려주어야 한다.

토론문 2

공무원 정치기본권 해외사례와 대한민국에 주는 함의[6)]

윤효원_아시아 노사관계(AIR) 컨설턴트

1. 헌법이 보장한 '표현의 자유'를 박탈당한 대한민국의 공무원

ㅇ '표현의 자유'(the freedom of expression)를 직접 명시하고 있는 일본헌법(21조)과는 달리 대한민국헌법에는 '표현의 자유'라는 명시적 표현이 없다. 하지만, 행복추구권(10조), 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니할 권리(11조), 양심의 자유(19조), 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유(21조)가 표현의 자유가 갖는 실질적 의미를 포함하고 있다고 판단된다.

ㅇ 표현의 자유는 민주 국가에서 기본권 중의 기본이며, 헌법상 보장된 국민적 기본권인 정치활동과 동전의 양면을 이룬다고 할 수 있다. 그리고, 위의 헌법 조항들은 대한민국 국민이 누리는 정치활동을 할 권리의 헌법적 기원을 이룬다고 볼 수 있다. 문제는 대한민국의 현실에서 표현의 자유와 정치활동이라는 헌법이 보장한 국민적 권리와 자유가 대한민국 국민의 일원인 공무원에게는 제대로 적용되지 않고 있다는 점이다.

ㅇ 대한민국 헌법에 '정치적 중립성'이라는 표현이 처음 등장한 시기는 1960년 4.19혁명으로 거슬러 올라간다. 관권선거로 얼룩진 1960년 3.15부정선거가 직접적 원인이 되어 무너진 이승만 독재시대를 반성하면서 4.19혁명 이후 헌법에서 새롭게 명시한

6) 이 글은 한국노총 중앙연구원과 공무원노조연맹이 2023년 상반기부터 공동으로 진행 중인 「공무원 정치기본권 보장 방안 연구」의 일환으로 작성된 논문을 본 토론회를 위해 요약한 것이다. 이 글에 나오는 국가 대부분에서 교원은 공무원의 지위를 갖고 있는 바, 이 글에서는 공무원과 교원이라는 용어가 'government employees' 혹은 'public employees'라는 맥락에서 별 차이 없이 쓰이고 있음을 밝힌다.

것이다. 따라서 우리 헌법에서 공무원의 정치적 중립성은 공무원들이 집권여당의 압력에 의해 선거에 동원되는 것을 금지한다는 의미가 매우 컸다.(위종옥 2018)

- 그런데 대한민국 지배층은 헌법이 명시한 공무원의 '정치적 중립성'을 공무원이라는 직업에서 연유하는 '업무상 의무'(an occupational obligation)라는 의미를 넘어 근무시간과 근무지 이외에서의 사생활도 규제하는 '개인적 의무'(a personal obligation)이자 '시민적 의무'(a civil obligation)로 둔갑시켰다.

- 이로 인해 공무와 행정의 중립성, 즉 불편부당성(impartiality of public service and administration)이 훼손되고 '공무 및 행정의 정치화'(politicized public service and administration)의 위험성이 커졌다.

2. 공무원 정치기본권 보장의 3가지 유형

- 공무원의 표현의 자유와 정치활동을 일반 시민과 사실상 평등하게 보장하는 스웨덴, 덴마크, 독일, 네덜란드 등 정치적 선진국의 공무원 행동강령에 나오는 가치들을 살펴보면 다음과 같다.

- 불편부당성(impartiality), 독립성(independence). 이해충돌 금지(no conflict of interest), 정실주의 금지(no favoritism), 신뢰성(reliability). 사려 깊음(carefulness), 책임성(responsibility), 전문성/직업정신(professionalism이 그것이다.

- 흥미로운 점은 이들 나라의 경우, 각종 법령과 관련 규정에서 공무원의 "정치적 중립성"(political neutrality)이라는 표현을 찾아보기가 어렵다는 사실이다. 공무원의 정치적 의무와 관련하여 주로 거론되는 가치는 "불편부당성"(impartiality)이다.

- 정치 선진국에서는 '국민으로서 공무원 각 개인의 정치적 권리'와 '직업인으로서 공무원의 직무상 의무'를 분리하여 접근하고 있다. 이러한 정치적 선진국을 '공무원에게 국민적 기본권을 평등하게 보장하는 나라'로 분류할 수 있을 것이다.

- 우리나라처럼 공무원의 "정치적 중립"을 행정적 직무수행에서의 불편부당성이 아니라 정치적 기본권을 부정하는 명분으로 악용하는 대표적인 나라로는 인디아, 인도네시아, 필리핀 등을 들 수 있다.

o 이들 나라에서는 공무원의 정치적 의사표현은 금지되거나 엄격하게 제한된다. 정당의 간부는 물론 평당원조차 될 수 없으며, 정치헌금의 기부도 사실상 허용되지 않는다. 공무원을 국민(혹은 시민)으로부터 분리하여 특수한 계급이나 신분으로 규정하는 전근대적인 제도와 관행을 갖고 있는 것이다.

o 이러한 정치적 후진국의 공통점은 제국주의의 식민지 지배를 받았다는 역사적 경험을 갖고 있으면서 자국의 정체(政體)로 이른바 '자유민주주의'를 표방한다는 사실이다. 대한민국·인디아·인도네시아 등이 대표적인 나라다. 이들 나라를 "공무원의 국민적 기본권을 부정하고 억압하는 나라"로 분류할 수 있을 것이다. 이런 유형은 민주주의가 저발전한 권위주의 국가들에서 주로 발견된다.

o 그리고 앞에서 "공무원의 국민적 기본권을 평등하게 보장하는 나라"와 "공무원의 국민적 기본권을 부정하고 억압하는 나라"의 중간 유형으로 국민적 기본권인 정치활동을 공무원에게 제한하는 나라들이 있다. 이들 나라를 "공무원의 국민적 기본권을 제한하는 나라"로 분류할 수 있을 것이다.

o 이런 유형의 나라들의 법령을 살펴보면 공무원의 정치활동에 대한 전면적 "금지"가 아니라 "제한"을 가하고 있는데, 세부적으로 '제한을 심하고 경직되게(rigidly) 하는 나라'와 '제한을 느슨하고 유연하게(flexibly) 하는 나라'로 다시 나눌 수 있다.

o 이런 유형의 나라들은 이러저러한 정치활동은 안 된다는 네거티브 리스트 방식의 접근법을 취하는데, 제한의 정도는 정당가입과 정치기부금 납부 등의 초보적인 정치활동만 허용하는 나라(일본)에서부터 공직선거 피선거권까지 보장하는 나라(대만)까지 다양한 양상을 보인다.

[표1] 공무원 정치기본권 보장의 국가별 유형

유형		국가
공무원의 국민적 기본권을 평등하게 보장하는 나라		독일, 스웨덴, 덴마크, 프랑스 등
공무원의 국민적 기본권을 제한하는 나라	유연하게 제한	대만, 미국, 영국, 말레이시아, 태국 등
	경직되게 제한	일본 등
공무원의 국민적 기본권을 부정·억압하는 나라		인디아, 인도네시아, 필리핀 등

- 사회민주주의가 발전한 유럽 국가들은 대부분 공무원의 정치적 권리와 일반 시민의 헌법적 권리를 분리·차별하지 않고, 평등하게 보장하고 있다(프랑스, 독일, 스웨덴, 덴마크 등).

- 미국처럼 자유민주주의가 발달한 나라는 공무원의 표현의 자유 및 정치활동과 관련하여 "00은 안 된다"는 네거티브 리스트 방식의 접근법을 취하고 있다, 다시 말해 금지되는 행위 말고는 정치적 표현의 자유와 정치 활동을 폭넓게 인정하는 것이다. (미국, 캐나다, 영국 등)

- 아시아 국가들 중에서 공무원의 표현의 자유와 정치기본권을 폭넓게 인정하는 대표적인 나라로는 대만을 꼽을 수 있다. 대한민국의 수준과 비교할 때, 태국과 말레이시아도 공무원에 상대적으로 폭넓은 정치적 자유를 허용하고 있다.

- 아시아 국가들 중에서 정치활동 자체에 대한 '금지'보다는 일정 정도 '제한'하는 방식을 취하는 대표적인 나라로는 일본을 꼽을 수 있다. 일본의 공무원은 정당가입과 정치자금 납부가 가능하다.

- 아시아 국가들 가운데 공무원의 표현의 자유와 정치기본권을 부정하는 대표적인 나라로는 대한민국, 인디아, 인도네시아 등을 꼽을 수 있다. 이들 나라에서 공무원은 정당 가입마저 부정당하고 있다.

- 해외 사례를 살펴보면, 공무원의 정치기본권을 제한하거나 금지하더라도 제한과 금지의 대상으로 고위직공무원이나 관리직공무원만을 한정하는 경우가 많으며, 대체로 중하위직 혹은 일반직 공무원에 대해서는 정치적 기본권을 상대적으로 폭넓게 보장하고 있음을 확인할 수 있다.

3. 결론: '정치중립'이 아니라 '행정중립'이다

- 아래 [표2]에서는 문헌과 전자우편 인터뷰를 통해 공무원의 정치적 표현의 자유, 정당 가입의 자유, 공직건거에서의 피선거권(사직이 아니라 휴직 혹은 일시이직(一時離職)의 조건에서), 정치기부금의 자유, 정치기부금 세액공제에 관해 국가별 비교를 해

보았다(아래 표에서 세모(△)는 완전하게 금지되는 것은 아니지만 상대적으로 강력한 제약이 가해지는 상태를 말한다).

[표2] 공무원의 정치기본권 국가별 비교

국가	정치적 표현의 자유	정당 가입의 자유	피선거권 (휴가, 휴직)	정치기부금 자유	정치기부금 세액공제
영국	O	O	△	O	X
미국	O	O	△	O	X
네덜란드	O	O	O	O	O
독일	O	O	O	O	O
프랑스	O	O	O	O	O
스웨덴	O	O	O	O	O
덴마크	O	O	O	O	O

o 문헌조사와 전자우편 인터뷰를 통해 조사한 대상국가 14개국 중에서 대한민국처럼 '정치적 표현의 자유'와 '정당 가입' 모두를 금지하는 나라는 인도네시아와 인디아 2개국뿐이었다.

o 유럽 나라들은 대부분 공무원의 표현의 자유와 정치기본권을 폭넓게 보장하고 있다. 미국과 영국 등 앵글로색슨 계열의 나라에서도 정치활동의 범위와 직급에 따라 어느 정도 제한을 두기는 하지만, 표현의 자유와 정치기본권을 상당한 수준에서 보장하고 있다.

o 공무원의 표현의 자유와 정치기본권 사정이 대한민국과 크게 다르지 않은 것으로 알려진 일본에서도 정당 가입과 정치자금 기부는 허용되고 있다.

o 대만, 말레이시아, 태국 등 아시아 국가에서도 정당 가입은 물론 공직선거에 출마할 수 있는 권리까지 상당한 정도로 보장하고 있다. 특히 '정치중립'이 아니라 '행정중립'이라는 관점을 통해 정치기본권을 보장하는 대만의 사례는 주목할 만하다.

o 일본 법학자인 하레야마 카즈호(晴山一穂, 2018)에 따르면, 공무원의 정치활동에 관한 법제와 사고방식에서 이른바 선진 민주주의 국가들의 특징은 다음과 같다.

정치활동의 자유를 기본적 권리로서 파악하는 발상을 한다.
이 발상으로 근거로 현실에서 정치활동이 넓게 허용되고 있다.
정치활동에 제한이 부과되는 경우라도, 제한의 목적은 '공무의 좋은 운영'(프랑스). '공

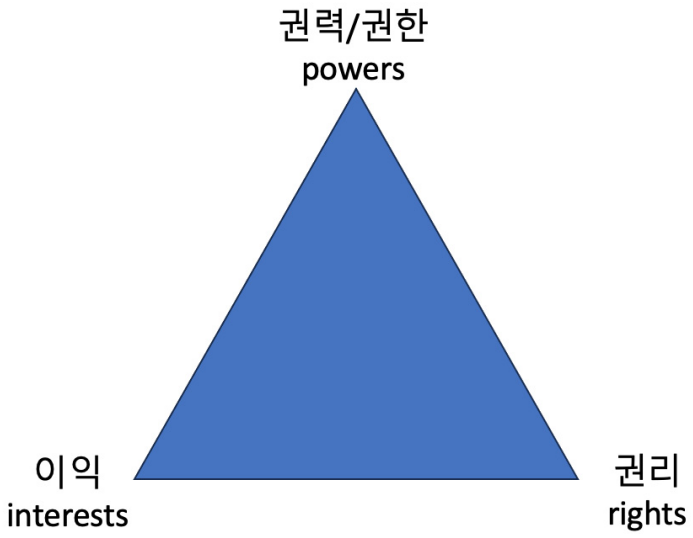
무원 제도의 정치적 중립성과 그에 대한 국민의 신뢰'(영국), '정권이나 상급자에 의한 정치활동의 강요 금지와 공무원으로서 정치적 중립성 확보'(미국)로 제한된다. 당연하게도 자신의 직무범위 밖에서 개인(시민)으로서 '정치적 중립성'을 유지해야 한다는 발상은 존재하지 않는다,

그리고 위반에 대한 제재가 존재하는 경우라도 형사처벌이 아니라 징계처분에 한정된다.

- 국제비교와 해외법제에 근거하여 晴山一穗는 첫째 공무원의 정치 활동의 권리는 헌법상 가장 중요한 기본적 인권의 하나이며, 둘째 그에 대한 제한은 "공공의 복지"나 "전체의 봉사자"라는 추상적인 이유가 아니라 "행정의 중립성의 확보" 등에 요구되는 구체적인 이유여야 하며, 셋째 제한이 필요할 경우 그것은 직무의 내용과 성질 등을 근거로 최소한도에 머물러야 한다고 주장한다.

- 이 글에서 살펴본 해외사례는 공무원의 표현의 자유와 정치기본권의 측면에서 대한민국이 공무원의 "국민적 기본권을 부정하고 억압하는" 정치 후진국임을 분명히 보여주고 있다.

- 이런 상황을 벗어나기 위해서는 단기적으로 일본처럼 정당가입과 정치기부금을 허용하는 수준의 제도개혁을 이뤄야 할 것이고, 중기적으로 대만처럼 '행정중립'의 가치 속에서 정치기본권을 폭넓게 보장받는 수준의 제도개혁을 이뤄야 할 것이다. 장기적으로는 공무원도 일반 국민과 평등하게 헌법적 기본권을 보장받는 정치 선진국 수준의 제도개혁을 달성해야 할 것이다.



토론문 3

정당정치 및 의회주의의 발전과 교원의 정치참여

박상수 변호사_초등교사노조 법률자문

Ⅰ. 법률만능의 시대, 입법과정 어디에도 없는 전문가의 목소리

2012년 학교폭력예방법과 아동복지법이 개정되며, 현재 학교의 문제들을 야기한 법률 규정들이 도입되었다. 먼저 학교폭력예방법에 따라 학교에 설치된 학폭위의 개최가 의무화되고, 생활기록부 기재가 의무화되면서 학폭위 처분을 받은 학생의 학부모들은 학교의 절차상 하자를 찾아 학폭위 처분의 무효를 다투는 행정심판과 행정소송을 제기하였다. 이 과정에서 2012년 개정된 아동복지법 제17조 제5호 정서적 아동 학대 조항을 넓게 해석하여 학교폭력업무를 수행하는 선생님이나 담임 선생님을 아동학대죄로 고소하는 일이 늘어나기 시작하였다.

해당 조문들은 모두 당시 점증하는 학교폭력과 아동학대 문제들을 해결하기 위해 가장 이상적인 해결 방안으로 법률로 도입된 내용들이었다. 당시 여론과 언론의 기사들은 학교폭력과 아동학대 문제를 해결하기 위해서는 가벌성을 최대한 넓힐 수 있는 엄벌주의적 처벌 조항이 적용되어 엄격히 처벌될 수 있는 법률이 개정되어야 한다는 것이었고, 정치권은 이에 호응하였다. 학교 현장의 현실을 무시하는 것이라는 학교 현장에서의 반론이 있었지만 여론의 분위기 속에 쉽게 무시되었고, 애초 정치적 기본권이 보장되지 않는 교육현장의 목소리에 귀를 기울이지도 않았다.

우리 사회의 많은 문제가 국회와 법원으로 가고 있다. 사람들이 경악할 만한 사건이 발생하면 일단 언론에서 이에 대해 집중적으로 보도하고 인터넷 통신망을 통해 달아오른 여론은 가장 극단적인 입법과 해결책을 요구한다. 국회는 이에 대하여 호응하며 법원은 그렇게 만들어진 법을 엄격히 적용한다.

법치주의가 시행되는 것은 바람직한 일이지만 그 법이 합리적인 법이 아닐 때 많은 문

제점이 야기될 수 밖에 없다. 우리 사회는 과거 독재정권의 역사 등을 거치며, 부정선거에 개입할 수 있는 공무원의 정치적 중립성을 헌법에서부터 엄격하게 규정하여 왔다. 교원 또한 그러한 엄격한 정치적 중립성이 요구되는 직제로 다뤄졌고, 이는 헌법, 정당법, 공직선거법, 교육기본법, 국가공무원법, 지방공무원법, 사립학교법 등에서 일관되게 규제가 이뤄졌다.

그러나 이러한 공무원의 엄격한 정치적 중립성 요구는 반대로 각 분야의 가장 전문적인 업무를 수행하는 사람들인 각 분야 공무원의 목소리가 입법 과정과 정책 결정 과정에 충실히 반영되지 못하는 결과로 이어졌다. 결국 여론의 포퓰리즘적 분위기에 편승한 극단적 입법의 시행과 이로 인한 가장 기본적인 절차와 시스템의 파괴라는 잘못된 폐해가 민주화 이후 입법과정에서 반복되는 결과가 초래되고 있다.

Ⅱ. 교육 분야 입법에서 교원의 목소리 반영의 필요성

교원은 살아있는 교육현장에서 가장 전문가들이다. 따라서 적어도 교육 분야의 입법에서는 이들 교원의 목소리가 정당의 정책 결정과 국회의원들의 입법 과정에서 실질적으로 반영될 필요가 있다. 그러나 교원의 정치적 중립성이라는 헌법 조항 등의 의미를 기계적으로 준수하는 동안 당원이 될 수도, 정치자금을 낼 수도 없는 교원의 목소리가 교육 분야 입법에 실효적으로 반영되기 어려웠던 것이 그동안의 현실이다.

그 결과 교육 분야와 무관한 각종 학부모 단체와 인권 단체 등의 이상적인 요구만이 교육 관련 입법에서 반영되어 왔고, 그것이 문제되기 시작하자 문제가 되는 조항을 개선하기 보다는 대증적으로 교원들에게도 똑같이 문제적 조항을 적용하려 하고 있다.

예컨대 아동복지법 제17조 제5호는 헌법재판소가 제시한 범위보다 더 넓은 범위로 교사에 대한 처벌범위를 법원과 수사기관이 넓히고 있어 문제가 되고 있는데, 이를 명확히 하고 좁히는 입법을 하기 보다는 소위 “진상 학부모” 에 대한 처벌 규정을 만들어 학부모와 교사가 진정한 고소 및 소송 난투극을 펼치는 미래를 준비하고 있는 정치권의 움직임 등이 그 예이다.

모든 문제의 정답은 현장에 있다는 측면에서, 참정권은 직업을 초월해 민주사회의 국민이 가진 당연한 기본권이란 측면에서 입법과 정책 실현 과정에서 현장의 목소리가 충분히 반영되도록 교원의 정치적 기본권은 보장되어야 한다.

Ⅲ. 교원의 정치적 기본권 남용 방지 대책 마련

교원의 정치적 기본권을 보장할 필요가 있지만 그동안 우리 법과 헌법재판소 등이 교원의 정치적 참여를 엄격히 금지한 것은 분명 이유가 있다. 과거 권위주의 독재정부 시절부

터 교원을 포함한 공무원의 정치활동이 부정선거 등 민주주의의 근간을 파괴할 위험으로 이어진 사안이 다수 존재해 왔다. 교원은 학생들의 성장기에 절대적 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 특히 이런 문제가 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다.

금번 강민정 의원의 개정안도 이러한 부분에 대한 우려를 반영하여 교원이 정당의 당원 등이 되더라도 학생에게 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파할 수 없도록 금지하였고, 이는 교원의 정치적 기본권 보장이 혹 야기할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 실효적 내용이라 판단된다.

Ⅳ. 결론 – 정치 혐오를 넘어 진정한 참여정치의 실현을 위하여

미국의 트럼프 대통령은 대통령 취임 후 오바마 케어를 뒤집는 트럼프 케어 입법을 시도하다가 자당인 공화당 의원들의 반대에 막혀 그 시도가 좌절되기도 했다. 미국의 의원들이 소속 정당의 대통령이 추진하는 입법에 대해서도 반대의 목소리를 낼 수 있는 것은 공천권이 대통령이나 당대표가 아니라 적극적으로 당원으로 참여하는 미국 국민들에게 있기 때문이다.

의원들의 책임정치는 오직 국민들의 적극적인 정치 참여에서부터 시작되며, 한국 정치의 고질적 병폐인 보스정치와 패권정치 그리고 여론의 향배에만 반응하는 포퓰리즘적 정치는 모두 한국 국민들이 적극적으로 당원 등으로 참여하는 것을 부끄럽게 여기는 풍토에서부터 발생한다.

역설적으로 정치에 가장 관심이 많은 국민들을 정당에 적극적으로 가입하고 활동하며, 정당의 당원으로 활동한다 하여 직업적으로도 사회적으로도 불이익을 주지 않을 때 한국의 민주주의는 진정히 실현될 수 있다고 생각한다.

과거 권위주의 독재정부 시절 공무원의 적극적인 부정선거 등의 역사가 있을 때는 공무원의 정치참여를 엄격할 정도로 금지하는 것이 필요했을지 모른다. 그러나 사회 전반의 민주화가 전진된 지금은 공무원의 정치참여가 부당한 정치적 영향력 행사로 이어지지 않도록 세밀히 규제하며, 정치 분야에서 각자의 전문성이 반영되고 발휘될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 그렇게 모든 분야의 국민이 적극적으로 정치에 참여할 때 대한민국의 민주주의와 법치주의는 한 단계 도약할 수 있으리라 생각한다.

박상수 변호사

법조윤리협의회 사무총장

초등교사노조 자문 변호사

학교폭력피해자가족협의회 자문 변호사

법률사무소 선율

토론문 4

교원의 참정권 이모저모[7)]

설진성_교사정치학교 교육과정위원장, 서울도봉초

김성천과 박현미 연구자의 결론에 대부분 동의한다. 그러므로 토론자로서 한두 가지 정도만 검토하고 발제문을 보완하는 차원에서 몇 가지 생각들을 덧붙이려고 한다.

김성천의 발제문에서 인용한 몇몇 연구자의 관점에서 4.19 헌법이 교원의 참정권을 금지하는 원칙을 만든 것처럼 해석될 수 있는 서술을 보게 된다(명재진, 2013 김성천, 2023 재인용; 이한태, 2010 김성천, 2023 재인용). 이는 헌법이 가지는 기본권 선언적 속성을 오해한 것으로 법률적 차원에서 참정권 조정을 살펴보아야 한다. 헌법이 모든 국민의 기본권 보장을 선언하고 법률로 제한하도록 유보한 기제에 맞게 따져보아야 하기 때문이다. 또한, 87 헌법 제7조 2항에 따라 공무원의 정치적 중립을 논한다고 할지라도 법률이 정하는 바를 따지는 것이 바람직하기 때문이다.

박현미 연구자가 언급한 상관관계는 교원의 참정권 운동에 시사하는 바가 크다. 시민이 협소한 정치 개념을 가질 때보다 확장된 정치 개념을 가질수록 교원의 참정권에 더 우호적일 수 있다는 것이다. 참정권 운동 세력은 광의의 참정권 개념의 토대에서 가치를 모색할 필요가 있다. 그렇지만 응답한 교사와 학부모가 보이는 교원의 참정권에 대한 관심도가 각각 97%, 86.5%인 점을 볼 때, 일반교사와 시민으로 확대해석하는 것에는 주의가 필요하다. 토론자가 보기에 일반 시민이 교원에게 정당 활동, 후원, 선거운동, 출마권을 부여하는 것에 과반수가 찬성한다고 보기는 어렵기 때문이다.

다음으로는 몇 가지 사안에 대하여 의견을 나누고자 한다.

---

7) 본 글은 설진성(2022)이 쓴 “교사에게 강요된 침묵:정치적 중립의 역설”의 내용을 요약 및 발췌한 것이 많다는 점을 밝힌다.

정치적 중립을 빙자한 교육권 방치

현재진행형인 서이초 교사 사건을 보면 교사가 교육할 수 있는 권리를 보장받지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 왜 교육부와 교육청은 그동안 무심할 수 있었는가? 교육부는 아동학대처벌법과 아동복지법이 학교 교육 활동을 위축시킬 수 있다는 점을 몰랐을까? 교육부 교육정책의 발의는 누구로부터 비롯되어야 하는가? 교육 현장의 목소리를 내는 주체는 누구여야 하는가? 교사나 교사단체의 발의 행위를 정치 중립의 잣대로 볼 필요가 있는가?

교육 현장에서 울리는 교사의 목소리를 정치적 중립이라는 허울로 묶어두기 때문에 국가는 망가져 가는 교육권에 대해 무관심하다고 비난할 수 있다. 유초중등 교사는 정당, 시도의회, 국회, 선출직 공무원이 되거나 지지할 수 없기에 정당 정책, 법률안, 교육정책에 개입할 수 없다. 교사의 발언은 파당적이라고 치부되며 묵살당하기 쉽다. 국가는 그동안 아동학대 관련법이 교육권을 침해하도록 방치하였다. 그저 정치적 중립이라는 허울을 씌워 교사의 입을 막기만 하였다. 교육 주체가 없는 교육정책이 세워지고 강요될 뿐이다.

정치후원 금지의 문제

국가공무원 복무규정 제27조 제2항 5호는 “5. 그 밖에 어떠한 명목으로든 금전이나 물질로 특정 정당 또는 정치단체를 지지하거나 반대하는 행위”라고 규정하고 있다. 이에 따라 여러 판례로 국가공무원의 후원 행위를 금지하고 있다. 그러나 상위법인 국가공무원법 제65조는 후원 행위를 금지하고 있지 않다.

그런데 우리는 국민의 기본권을 제약하고자 할 때 헌법의 법률유보원칙을 따라야 하는 것을 알고 있다. 즉, 국민의 기본권을 제약하고자 할 때 입법을 통하여 제한하는 것이 합헌적이다. 그러나 정치후원권에 대하여 국가공무원법이 금지하고 있지 않음에도 국가공무원 복무규정은 시행령 차원에서 교원의 후원권을 금지하고 있다. 즉, 입법부의 고유권한을 침해한 상황이라고 할 수 있고 시행령으로 교원의 참정권을 막는 상황이다. 따라서 국가공무원의 후원 행위를 금지하고 있는 국가공무원 복무규정 제27조 제2항 5호의 정당성을 따져보아야 한다.

현행 법률과 헌법재판소 판례의 속성과 역설

정일화(2015)는 정치적 중립 영역을 다음과 같이 열거하였다. ① 교육의 정치적 무당파성, ② 교원의 정치적 중립, ③ 교육의 권력으로부터 독립, ④ 교육에 대한 정치적 압력의 배제, ⑤ 교육의 정치에의 불간섭, ⑥ 교육내용과 교육과정 운영의 정치적 자유로 구분하였다(김현진 외, 2020 재인용).

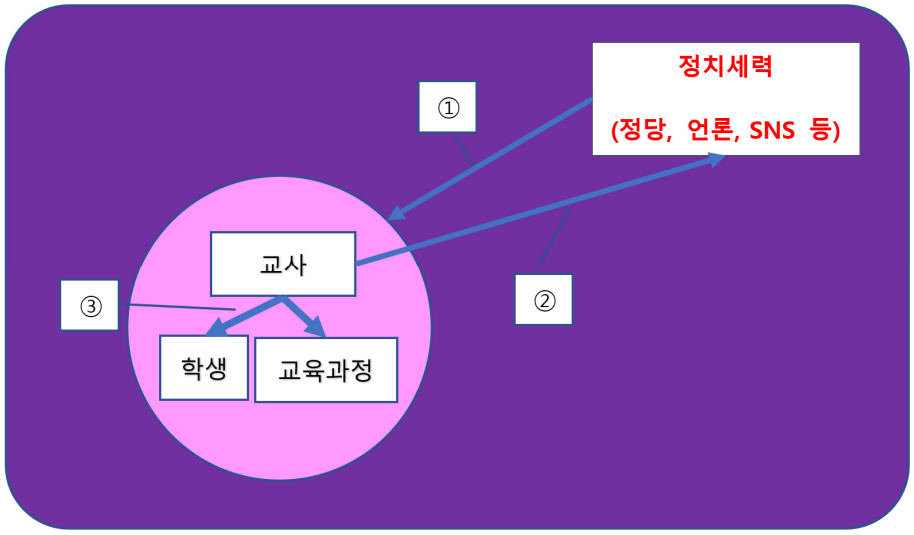
여기서 정치력을 발휘하는 주체를 선정해 보면 교육청, 학교, 교원, 학교 밖 정치 주체

라고 할 수 있다. 학교는 공교육의 이상을 실현하는 주된 공간이므로 주체로 세우기 적절하다. 정치 주체에는 국회, 의회, 정당, 언론, 시민단체, 선출된 정치가 등이 있다.

이렇게 정치력을 발휘할 수 있는 주체를 구분해 보면 분명히 드러나는 세 가지 사실이 있다. 현행 법률과 헌법재판소 판례는 친 행정부 적이고, 학교와 교원의 중립성을 보호하지 않으며, 교원의 사적 자유를 묵살하고 있다.

첫째, 현행 법률과 헌법재판소는 행정부의 선출된 정치가가 발휘하는 정치력만 정당하다고 본다. 이들은 선출 권력은 교육부 및 교육청 관료제의 조직과 명령으로 공교육을 좌우하는 것을 당연하게 여긴다. 그러나 국회, 시도의회, 정당, 언론이 미치는 정치력을 차단함으로써 집권 세력이 관료제도를 통해 수월하게 의지를 관철시킬 수 있는 구조를 만들었다. 물론 국회와 시도의회는 입법 기능을 통하여 공교육에 정치력을 발휘할 수 있으나, 즉시적 및 직접적 개입, 특정한 사안에 대한 개입은 불가하다. 더욱이 국회와 시도의회의 배경 세력인 정당을 배제하기에 정당정치 속에서 일관된 교육정책이 성장하기 어려운 풍토를 만들었다. 현장 전문성 높은 교사가 정당에 참가하여 현장 적합성 높은 교육정책을 만드는 것을 원천적으로 막고 있기 때문이다.

그렇다면 모두에서 언급한 아동학대 예방 및 처벌을 위한 법률들이 교육권을 침해하지 않도록 해야 할 책임을 진 교육부와 교육청은 무엇을 하였는가? 학교 안에서 교사가 학생을 꾸짖는 행동을 아동학대로 보기 전 공교육의 목적에 부합하는지 판단할 기회를 왜 만들지 못하였는가?



[그림 1] 교육 안팎에 영향을 주는 정치력(설진성, 2022에서 발췌함)

둘째, 학교 밖 외부 정치세력이 학교와 교원의 정치적 중립을 보호해야 할 의무를 규정하지 않았다. 위의 그림 1을 보면, ①번 화살표가 미치는 정치력을 보호하는 법률이 전혀 없는 형편이다. 현행 법률과 헌법재판소는 학교와 교원이 학교 밖 정치 주체에게 영향을 미칠 수 없게 만드는 것에만 관심이 있다. 이런 구조로 인하여 발생하는 문제점이 있다. 대표적인 경우가 인헌고 사태이다. 일부 우익 시민단체와 유튜버가 학교 교육의 파행을 이끌었지만 학교가 취할 수 있는 방어책이 사실상 없었다. 학교의 정치적 중립을 보장받을 어떠한 법과 제도가 있는가? 과연 교육의 정치적 중립은 보장받고 있는 것인가?

셋째, 헌법재판소는 판례들을 통해 학교가 맡을 교육의 정치적 중립에 대한 책임을 교원에게 의도적으로 전가해서 교원의 사적 참정권을 완벽하게 봉쇄해 버렸다. 학교는 공무를 수행하는 주체로서 공교육이 작동하는 시공간 안에서만 정치적 중립을 준수하면 된다. 학교의 교육력이 미치는 범위 안에서만 중립성이 작동되면 된다. 그러나 학교와 교원을 동일시하면서 교원의 전인격을 억압구조 안에 집어넣어 버렸다. 마치 교원이 있는 어느 곳이든 공교육이 이루어지고 있는 공간으로 치부하였다. 그래서 교원 개인의 정치적 신념과 행위가 언제든 공교육에 영향을 주는 것인 양 취급하면서 원천적으로 참정권을 봉쇄한 상황이다.

역설적으로 현장 전문가로서 교원의 정치적 목소리를 완벽히 박탈한 국가공무원법, 정당법, 공직선거법, 교원노조법 등은 공교육의 정치적 중립성을 침해하고 있다. 제도권 정치가는 인기에 따라 선심성 정책을 난발하고, 집권 정부에 따라 공교육은 오락가락한다. 또한, 헌법이 보장하는 교육의 전문성과 자율성마저도 침해하고 있다. 따라서 교원이 학교 밖에서 자신의 신념에 따라 발휘하는 참정 행위는 사적 권리로서 보장되어야 한다. 학교의 정치적 중립을 위해 교원은 공무 중에만 정치적 중립을 준수하면 된다. 그것이 진실로 교육의 정치적 중립성을 보장하고 자율성과 전문성을 확보하는 방법이다.

보수층의 반대급부 논리

교원의 참정권을 회복해야 한다고 주장하면 반박하는 보수층은 직업 안정성을 확보하는 반대급부(反對給付)[8]이기 때문에 참정권은 포기할 권리라는 주장을 하곤 한다. 공교육 교사가 국가공무원이기에 정년을 보장해 준 대가로 참정권을 포기해야 한다는 저울질 논리이다.

그러나 교원에게 부여된 직업 안정성은 두 가지 차원에서 보면 참정권과 무관한 일이다.

첫째, 2005년을 기준으로 OECD 30개국 중 대부분 국가는 정규직 교원의 직업 안정성

8) 반대급부(反對給付)란 어떤 일에 대응하여 얻게 되는 이익이다(국립국어원 표준대국어사전, 2023.8. 검색).

을 보장하면서도 참정권 제한을 두지 않고 있다. 심지어 학교에서 교원 선발권을 갖는 OECD 8개 국가(2005년 기준)에서도 직업 안정성을 위해 정년직을 보장하고 있다(OECD, 2005:150). 교원의 직업 안정성은 교원을 위한 것이 아니라, 국가의 의무교육 및 보편교육을 안정적으로 유지하려고 세운 방편일 뿐이다. 대한민국은 그 방편으로서 국가공무원 체제를 도입하였을 뿐이다. 따라서 교사의 직업 안정성은 교사를 위한 것이 아니라 공교육을 위한 것이므로 교사 참정권과는 무관하다.

둘째, OECD 대부분 국가에서 교사가 국가공무원이 아니기 때문에 참정권을 누리고 있는 것이 아니라, 그들 나라에서 교사에게 참정권을 박탈할 필요가 없기에 참정권을 부여하는 것이다. 우리 헌법 정신이 공무원은 국민에 대한 봉사자이고 교육이 정치적으로 중립적이어야 한다고 명령했다면, 교원은 교육의 장인 학교 안에서 정치적 중립성을 준수하면 된다.

심지어 극단적인 주장을 하는 보수층은 그렇게 참정권을 갖고 싶으면 교직을 나가라고 비꼰다. 교원의 주체성을 완벽히 무시한 발언이 아닐 수 없다. 교원 정체성은 오랫동안 교직을 수행하는 과정에서 성찰을 통해 달성되는 공동체적 정체성이다. 그런데도 교원의 참정권 요구에 이직이라는 카드를 내미는 자는 민주공화국의 시민성이 상실된 것이라 말할 수 있다. 사회를 구성하는 구성원의 존엄성을 인정하지 않는 태도로밖엔 해석할 수 없기 때문이다.

교원의 참정권 박탈의 역사

흔히들 1960년 4.19혁명 후에 만들어진 헌법이 교원의 참정권을 박탈한 것으로 오해한다. 그러나 헌법의 정신은 국민의 기본권을 선언하고 보장하는 것에 있지 제한하는 것에 있지 않다. 따라서 헌법이 아니라 기본권을 제한하는 법률의 변화를 보고 논의하는 것이 올바르다.

1963년 12월 17일에 박정희 군부의 국가재건최고회의가 개정한 국가공무원법이 완벽히 교원의 참정권을 박탈하였다. 별정직이던 교원, 정무직공무원, 군무원 등에 대해 일괄적으로 참정권을 박탈하였다. 물론 많이 알려졌지만 5.16 군사정변 후에 박정희는 헌법을 정지시키고, 국회를 해산해 버리고 국가재건최고회의라는 초헌법적 기구를 두었다. 결론적으로 독재 시절의 상징인 국가재건최고회의가 만든 국가공무원법 조항을 손보지 않고 있다는 것은 역설적으로 민주화된 대한민국 사회 안에 독재 잔재를 보호하고 있는 것이라고도 볼 수 있다. 그만큼 국가공무원법은 대다수 양식 있는 일반직공무원, 별정직공무원, 정무직공무원 등을 무분별하게 일괄적으로 묶어 참정권을 박탈한 법이기 때문이다.

참정권 회복의 로드맵

참정권이 완전히 박탈된 처지에 처한 교원이 시민과 제도권 정치에게 어떻게 접근하는 것이 올바른지 정답은 없다. 그러나 사회적 합의를 얻어내기 쉬운 것과 어려운 것을 구분하여 로드맵을 구성할 가치는 크다. 어느 특정 시점에는 항상 시민이 생각하는 허용 범주라는 것이 일정 정도 있다는 점을 고려해야 하기 때문이다.

정치후원, 정당 가입, 선거운동, 출마 등 참정권이 ①교육에 끼치는 영향력, ②활동 지속성, ③접근용이성에 따라 그림 2와 같이 나열해 볼 수 있다. 여기서 정치 주체는 교사 개인이 될 수도 있고 교사단체, 공직 정치가 등이다. 더 자세한 설명은 지면의 한계상 불가하니 설진성(2022)이 출간한 "교사에게 강요된 침묵: 정치적 중립의 역설"을 참고하기 바란다.

[그림 2] 참정권 회복의 로드맵(설진성, 2022 발췌)

이에 따라 다음과 같은 절차적 방안이 가능하다. 첫째, 교원노조와 교원단체가 선출직 공무원과 의사소통 채널을 넓혀가는 것이다. 교원 정체성을 가진 이들이 공직 선거에 나설 수 있는 교두보가 될 것이다. 둘째, 정당 가입 및 후원과 같은 간접적 참정권을 획득해야 한다. 셋째, 각 정당 안에 교원에게 일정 비율로 비례대표를 확보하도록 만든다. 넷째, 공직선거법을 바꾸어 의무적인 사퇴 조항을 없애고 경선 후보 신분일 때 교직을 유지할 수 있도록 만든다. 이를 표 1로 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 각 참정권 별 확보 방안(설진성, 2022 발췌)

단계	목적	방안
1	교원단체가 선출직과 정책 채널 형성	현재도 진행하는 방식으로 더욱 확장해야 함.
2	간접 참정권 확보	정당 참여권 확보 정치후원권 확보
3	국회, 지방의회 진출	교사 비례대표 공천권 확보 선거운동권 확보
4	출마 자유	경선 후보 시에는 교직 유지 가능 공직 시 휴직권 확보

▣ 참고문헌

김현진·최수진·이선영·양희준·김도균·김성천·한은정(2020). 18세 선거권과 학교교육의 대응방안, 한국교육개발원 연구보고서 OR2020-05.

설진성(2022). 교사에게 강요된 침묵: 정치적 중립의 역설. 서울:살림터.

OECD(2005). Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers. OECD publishing.

토론문 5

교육도 정치다!
교원 정치기본권 회복으로 교육의 공공성을 확보하자.

박진홍_새로운학교네트워크, 경기 태전고 교사

2023년 7월 서이초 교사 사건으로 전국의 교사들은 매주 모여 집회를 열고 있다. 이때, 교사들은 혹시나 모를 정치적인 색채의 오해를 배제하기 위해 하나하나의 검은 점으로 모이고 있다. 회차별 집회의 특징을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

- 1차 집회에서는 정치색을 배제하며 생존권과 교사의 처한 상황을 널리 알리고자 했다.
- 2차 집회에서는 아동학대처벌법 개정, 교사의 교육권 보장, 안전한 교육 등 공교육 정상화 등을 주장하였다.
- 3차 집회에서는 &서이초 교사 사건의 철저한 진상규명&, &아동학대처벌법 개정&, &민원창구 일원화& 등을 요구하며 국회와 교육부의 실효성 있는 대책을 요구했다.
- 4차 집회에서는 국회와 교육부를 향해 &아동복지법 개정', &교사 생활지도권 보장'을 요구했고, 6개 교원단체가 참여하여 &유아교육법, 초중등교육법, 아동학대처벌법, 아동복지법, 교원지위법 등의 법안 개정&, 민원창구 일원화, 교사 생활지도권 등을 요구하였다.
- 4차 집회 이후 현재까지 교사들은 법 개정 등을 요구하며 9월 4일 서이초 교사 49재를 추모 하는 재량휴업일과 집단 연가를 주장했고, 교육부 장관 등은 9월 4일 집회 참가시 교사의 파면, 해임, 고발을 말해 교사는 1년 이하의 징역과 1000만원 이하의 벌금에 처할 상황이 되었다. 교육부의 발표 다음날 실천교사모임와 전교조는 교사의 연가 사용은 정당하다며 교육부 장관을 직권 남용으로 고발하였다.

흐름을 보자면, 교사의 처한 상황을 알리는 생존권 차원의 집회가 결국은, '국회-교육부-교육청-시도의회 등 정치권을 향한 법개정', '추가 인력과 예산 지원', '교육제도 개선' 등을 요구하는 '교육을 위한 정치'가 되었고, 현재는 교육부, 국회 등에서 그 해결과 문제를 해소하는 방안 마련은 멈춰서 있는 듯 하고, 무엇하나 쉽지가 않아 보인다.

교원의 정치기본권에 대한 보장은 프랑스, 독일, 북유럽 등 세계적 흐름의 추세이며, 국내의 각계 각층에서도 요구가 꾸준히 있어 왔다. ILO(국제노동기구)에서는 교사의 정치기본권 보장을 촉구하는 입장 발표(2019.2.)가 있었고, 국가인권위원회에서도 &교원의 전면적 정치적 자유 제한은 인권침해&로 헌법상 과잉금지의 원칙이 위배된다며 교원의 정치기본권 보장을 위한 법률 개정 권고(2019.4.29.)가 있었다. 국회 &국민동의 청원&에서는 10만명 이상의 국민 청원(2020.11.4.)이 있는 등 오늘날 교원의 정치기본권 보장은 전 세계적인 흐름으로 국제 규범이 되고 있다.

1. 정치의 의미. 그리고, 민주주의와 법치주의
(현행 '정치와 법' 교과서의 내용: 금성교과서, 비상교육, 미래앤)

아리스토텔레스(Aristoteles)는 '인간은 본래 정치적 동물이다'.라고 하였으며 인간은 정치적 공동체 내에서 행복할 수 있다고 보았다. 그는 정치를 정의로운 사회를 창조하는 윤리적 활동으로 보았다.

정치는 국가나 집단 수준에서 발생하는 사회적 갈등과 대립을 조정하여 합의에 이르게 하는 과정을 의미한다. 이를 통해 부, 권력, 명예와 같은 사회적 가치를 분배하며, 이를 합리적으로 규칙과 제도를 통해 조절하고 구성원이 수용하도록 함으로써 사회의 안정을 유지하는 역할을 하고, 이는 '다수 시민에 의한 지배'를 포함하며, 국민들의 이해와 참여를 통해 정치적 결정이 이루어진다.

정치는 다양한 기능을 수행하는 중요한 사회적 활동이다.

- 갈등 조정과 질서 유지: 사회 내에서 자원이나 가치의 한정된 분배로 인해 갈등이 발생할 수 있다. 정치는 이러한 갈등을 조정하고 해결하여 사회의 안정과 질서를 유지하는 역할을 한다.(갈등의 긍정적인 기능으로 사회통합을 이끌수 있다.)
- 사회적 가치 분배: 부, 권력, 명예와 같은 사회적 가치를 공정하게 분배하는 역할을 한다. 이를 위해 규칙과 제도를 만들고 운영하여 사회적 희소가치의 배분을 조정한다.

- 목표 설정과 실현: 정치는 공동체의 바람직한 상태를 설정하고 이를 실현하기 위해 다양한 정책과 방향을 결정한다. 구성원의 의견을 수렴하고 합의를 이루어내며, 이를 위한 권력을 형성하고 행사한다.

- **이해관계 조정**: 다양한 개인, 집단, 국가들 간에는 서로 다른 이해관계와 목표가 존재한다. 정치는 이러한 다양성을 조화롭게 조정하고 갈등을 해결함으로써 사회 내에서의 공존을 도모한다.

- **사회 안정과 발전**: 정치는 안정된 사회적 환경을 조성하며, 발전과 성장을 촉진하는 역할을 하고, 이를 통해 개인과 사회의 진보를 추구한다.

- **국제 관계 조정**: 정치는 국가들 간의 이해관계와 갈등을 조정하며 국제적인 협력과 안정을 유지한다.

이러한 다양한 기능을 통해 정치는 사회의 안정과 발전을 위해 필수적인 역할을 수행하고 있는 것이다.

민주주의는 한 사람이나 소수에 의한 지배가 아닌 다수의 민중에 의한 지배를 뜻하는 개념으로, 모든 시민이 자유롭고 평등하게 정치에 참여하고 의사를 결정하는 형태를 의미한다. 이는 고대 그리스어인 "민중(demos)"과 "지배(kratos)"의 합성어로서, 다수의 민중이 지배하는 형태로 치자(治者, 통치하는 자)가 피치자(被治者, 통치받는 자)가 되는 체제를 말한다. 민주주의 국가에서는 주권이 국민에게 있으며 국가의 주요한 의사 결정은 국민의 의지에 따라 이루어지며, 정치적 권력은 국민의 동의와 지지를 기반으로 하는 것이다.

민주주의의 목적은 자유와 평등의 원칙을 토대로 하여 인간의 존엄성을 보장하는 것이다. 민주주의는 자유와 평등을 강조하며 국민의 의사를 중요하게 여기는 체제로, 국가의 정치적 결정은 다수의 의견을 반영하고 포용하는 방식으로 이루어진다.

법치주의는 국가 기관을 법에 근거하여 구성하고 운영해야 한다는 이념으로, 국민의 자유와 권리를 보장하는 목적을 갖고 있고, 이를 위해 권력 분립 제도를 중요하게 여기며, 입법권을 행사하고 헌법과 법률에 기반하여 행정 및 재판을 진행해야 한다는 내용을 포함하고 있다.

이러한 이념은 국가 운영이 법에 따라 이루어져야 하며 국민의 자유와 권리를 보호하고 민주 정치의 원리를 따르는 것을 목표로 하고 있다.

민주주의와 법치주의는 국민의 자유와 권리 보장을 목적으로 하는 이념으로 상호 보완

적인 관계를 갖으며, 둘 모두 국민의 존엄성과 인권을 중요시하고 권력의 횡포와 남용을 예방하기 위한 것이다.

민주주의는 국민의 의사를 기반으로 한 정치적 의사 결정을 강조하고, 법치주의는 법과 규칙을 준수하여 국가를 운영하고 권력을 제한하는 것을 강조한다. 이 두 이념은 사회 계약과 헌법을 중요한 요소로 가지며, 이를 통해 국가의 구성과 운영이 이루어진다.

때때로 민주주의와 법치주의는 갈등할 수도 있는데,. 민주주의는 국민의 의사를 우선시하는 반면, 법치주의는 법과 규칙을 우선시하므로 어떤 상황에서는 이 둘 간의 우선순위에 대한 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 갈등을 관리하면서 둘을 조화롭게 발전시키기 위해서는 법치주의가 민주주의의 가치를 보장하고, 민주주의는 법치주의의 원칙을 존중하는 방향으로 균형을 맞춰가야 한다.

2. 교육위원회 의원의 면모

다음 국회와 시도 의회의 교육 의원들의 경력을 분야별로 나열한 것으로 의원들 상당수가 과연 초중등교육에 대해 충분한 이해를 하고 있을까 하는 의구심을 지울 수 없으며, 오히려 유초중고 교육관련 정책과 제도 결정에 있어 학교 혼란을 가져올 수 있을 것으로 추측된다.

- **정치 및 정부 관련**: 국정농단 국정조사 특별위원, 대통령 비서실 선임행정관, 당 원내부대표, 시당 위원장, 당 후보 선거대책위원회 정책 부대변인, 국토교통위원회 위원, OO지역위원회 위원, 경제부총리 겸 기획재정부 장관, 과학기술정보 방송통신위원회 위원
- **스포츠 및 레저**: 럭비협회 이사, 라이온스 회장, 축구 서 남부 연합회장, 유아태권도협회 회장, 육상경기연맹 회장, 라이온스클럽 회장
- **교육 및 학문**: 스포츠레저학과 겸임교수, 경호보안학과 외래교수, 전직 교장, 학교운영위원협의회 재무실장, 혁신교육지구 정책연구교사, 학교 혁신부장, 대학교 교수, 공학 박사
- **사회 및 자원봉사**: 미용 사회적협동조합 대표이사, 여성연합 회장, 새마을 부녀회장, OO향우회, 특별자문위원, 여성거버넌스 네트워크 활동가, 청년봉사단 상임부단장, 봉사단체 사무국장, 환경운동연합 자문위원, 학교 후원회 회장, 문화예술특별위원회 위원장, 민주평화통일 OO시 자문위원, 지역위원장 직무대행, 신용협동조합 이사장, 대한민국임시정부기념사업회 이사, 미래교육희망 이사장, 민생실천위원회 법률위원
- **문화 및 예술**: 문화예술특별위원회 위원장, 민주화운동청년연합 의장, 연구원 아카데

미 소장, 문화체육관광위 위원장, 국사편찬위원, 종합건축사사무소 대표, 건축사협회 회장

3. 교육부 장관과 교육감의 면모

다음은 교육부 장관의 분야별 경력에 관한 내용으로 초중고 교육 경력이 전무하여 유초중고에 대한 교육적 이해가 부족할 것이라는 확신을 갖게 하며, 교육적 측면보다 정치인으로서 교육 전반을 운용하고 있는 불합리한 모습을 보여주고 있다.

- 경제학자, 국민경제제도연구원, 한국개발연구원 등에서 경제 관련 연구 업무를 수행, 노동부 정책자문위원회, 대통령 직속 교육개혁위원회, 대통령 직속 교육개혁위원회, 한국개발연구원 국제정책대학원 교육개혁연구소장,
- 노동운동가, 대통령직속 국가교육회의 당연직 위원, 교육문화체육관광위원회 위원, 국회의원, 원내대변인, 대변인, 선거대책위원회 위원, 정치정책위원회 위원
- 경영학자, 경영학과 교수, 민주화를 위한 전국교수협의회의 창립
- 기계항공공학부 교수, 군 법무관, 국회의원, 교육인적자원부 행정사무관, 교육청 부교육감, 한국사 교과서 사태 논란 유발
- 교육학자, 정치학 박사, 행정학자 등

4. 교육위원회 주요안건

국회와 시도 교육위원회의 주된 안건은 학교급별-지역별-소득수준별 교육 제도, 교육자치법규 등 법령, 세금과 예산, 법의 제개정, 교육 3주체(학생, 학부모, 교사)에 대한 교육 정책 등으로 이는 교육적인 내용이라기 보다는 사회적 희소가치인 부, 권력, 자원배분 등의 정치 측면의 성격을 강하게 갖고 있다. 다음에서 볼 수 있듯이 수업을 제외한 나머지는 정치적인 요소로 해석되고, &교사 의견 없이 만든 아동학대처벌법이 10년간 개정 논의가 없었다(https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023073117340000835)'는 점 등을 통해 교원의 '교육을 위한 정치 참여'가 되어야 바람직한 교육이 되는 시대가 되었다.

- **유아교육 관련**: OO도교육청 유아교육 진흥 조례 일부개정조례안, 유아교육법 일부개정법률안
- **학생 및 학교 관련**: OO도 학생인권 조례 일부개정조례안, OO도교육청 교원의 교권

과 교육활동 보호에 관한 조례 일부개정조례안, OO도교육청 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례 일부개정조례안, 초·중등교육법 일부개정법률안, 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 일부개정법률안, 장애인 등에 대한 특수교육법 일부개정법률안, 학교급식법 일부개정법률안, 학생맞춤통합지원법안, 사립학교법 일부개정법률안

- **교원과 공무원 관련**: 한국교직원공제회법 일부개정법률안(정부 제출), 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안, 지방공무원 중기기본인력운영계획, 교권보호 및 교육부의 대응
- **교육 환경 및 보호 관련**: 지방교육재정교부금법 일부개정법률안, 교육환경 보호에 관한 법률 일부개정법률안
- **예산 집행과 관리**: OOO에 대비하기 위한 조례 제정 및 시설 확충 계획에 예산 지원, 부대시설 증축 등의 예산 계획, 예산 집행률, 각종 교육사업 예산, 학교 공간 조성 예산 등
- **법 제정**: OOO교육청의 OOO 대응을 위한 조례 제정을 통해 교육정책 수립과 관련된 법적 근거 강화
- **교육정책**: 정책 발굴 제도를 통해 교육정책에 대한 다양한 의견을 수렴하고, OO도민의 참여를 유도하여 효과적인 교육정책을 개발 및 추진, 부대시설 증축과 관련하여 사전 계획 및 공유재산관리계획 강화로 효율적인 시설 관리 실현
- **교육기관 연계**: 교육부 협의 사항(교권, 고시 등), 기획재정부 협의 사항(교원 증원), 교원단체와의 논의 등

5. 교실 수업에서의 정치

학교는 '작은 사회'로 학생들이 앞으로 살아갈 삶을 교사와 학생이 함께 만들고 준비해 나가는 곳으로 수업 시간 등에서 자연스레 정치의 이야기는 삶의 이야기가 되고 있다.

- 최근 학교에선 학생 토론 동아리 이슈로 '세계 잼버리 대회'가 있었는데, 이 때 학생들은 찬성과 반대의 입장으로 편을 나눠 토론하며 현 정부와 전 정부의 공과 과를 따지며 진행을 하기도 한다. 이 때, 교사는 학생들의 다양한 질문에 대해 난처해 질 수 밖에 없다. 그 이유는 교사가 현 정부와 전 정부에 대해 약간이라도 한쪽에 치우치면 정치 중립에 위배 될 수 있기 때문이다.
- 그 외에도 수업 중 대통령 후보의 교육 공약에 대해 학생들이 '어느 후보의 교육공약이 좋다.' 등 을 하게 될 때 교사는 특정 후보를 두둔하거나 부정해야 하는 상황에 처해 여지없이 아무 말도 못하고 교육활동의 주제를 돌리기도 한다.

- 무혐의 판결이 난 서울 인헌고 &정치편향교육 논란& 사건을 보면, 일부 교사들이 학생들에게 특정 사상을 강요한 것으로 알려지면서 일파만파로 커진 인헌고 사건은 오늘날 정치교육의 부재, 사상의 자유로운 사고와 이해의 부족에서 발생한 것이라 할 수 있다. 또한, 그 이면을 보면 학생들은 이미 다양한 사회 현상에 대한 정치적 관점을 갖고 있었다.

'교원의 과도한 정치중립'으로 인해 학생들은 자기 주변의 작은 정치 얘기부터 학생들의 미래 삶에 이르기까지의 정치에 대해 초중학교 시절에 정치에 대해 매우 소극적인 접근과 판단, 토론을 할 수 밖에 없는 상황에 처해 있다. 현 상황을 보면, 학교에서의 '정치 교육의 소외'로 가장 큰 피해를 입는 것은 학생이 되고 있어 그들이 앞으로 살아갈 다원주의 사회의 미래 세대를 위해 정치 교육은 더욱 강조되어야 할 것이다. 교사가 수업 중 때로는 이쪽을 때로는 저쪽을 오가며 학생들과 균형되고 조화로운 다양한 관점에서 토론이 될 때 바람직한 정치교육이 될 것인데, 과도한 정치 중립 강조로 오히려 전체 교사의 정치 교육을 못하게 하는 비교육적-비정치적 상황을 가져와 좀 더 성숙한 정치 교육이 필요할 때이다.

수업 중 정치중립은 매우 중요한 교육 요소로 학교 내에서 만큼은 정치 관련 교육을 할 때 학생들에게 다양한 정치적 견해를 존중하며 제시하고, 중립적이고 객관적인 인식을 할 수 있도록 가이드라인을 제시해야 할 것이다. 이는 학교가 학생들에게 교육을 제공하는 동안 개인적인 정치적 의견을 주입하지 않으며, 학생들이 독립적으로 사고하고 판단하도록 지원과 성장되게끔 해야 한다는 것이다.

학교는 사회와 마찬가지로 다양한 사고와 철학을 가진 다양한 사람들이 서로 얽혀 또 하나의 사회를 만드는 곳으로 그런 과정을 통해 다시 사회는 과거보다 좀 더 나아지는 것이다.

학교에는 다양한 정치적 관점을 사유하는 선생님들이 생활을 하고 있다. 좌와 우로 구분되기도 하고, 때로는 좌와 우가 뒤바뀌끼기도 하며 간혹 새로운 관점이 등장하기도 한다.

대개의 경우, 합리적인 생각을 하고 있으며, 불법적이지도 않고, 학생들의 정치 교육 소재로 중립적 입장에서 다양한 소재로 좋은 교육 소재로 활용될 수 있다. 과도한 정치 중립으로 교육 활동을 막기 보다는 가이드라인 등을 통해 균형된 토론을 충분히 할 수 있는 여건이 마련되어 성숙한 민주주의 체제로서의 정치 교육이 보장되어야 할 것이다.

다음의 '수업과 정치 교육에 대해 고민'을 통해 좀 더 나은 정치 참여가 있어야 할 것이다.

- 교실안 수업에서 교사는 정치중립과 다양한 관점을 제시하고 정치 발언을 자제해야 한다. 하지만, 수업 이외의 장소에서도 정치 발언을 자제해야 하는가?
- 근무 시간 중 상황에 따라 정치 발언은 자제할 필요가 있다. 하지만, 근무 시간 이외에도 정치 발언을 금지해야 하는가?
- 학생이 있는 곳에서 정치 발언은 금지해야 하나 학생이 없는 곳에서도 정치 발언은 금지해야 하는가?
- 정치인이 내세운 정치 공약은 수업 시간에 금지해야 하지만, 교육 중립을 외치는 교육감의 선거 공약 관련 수업도 금지해야 하는가? 즉, 학생들의 교육과 직접 관련된 정치 중립적인 내용에 대한 다양한 비판과 지지도 금지해야 하는가?
- 헌법에 보장된 직업 선택의 자유를 제한하고 정치 중립을 이유로 직장을 사직해야만 몇 년 임기의 교육의원이 되어야 하는가? 과연 공익적 측면에서 직장을 사직하면서까지 의원이 되는 것이 타당한가?
- 정치 중립을 이유로 헌법의 사상의 자유, 표현의 자유, 집회결사의 자유, 민주주의 원리, 교육자치 제도 등이 과도하게 제한되고 유독 교원들에게는 박탈에 가까운 권리여야 하는가?
- 정치 중립의 교육 영역인 교육감 선거에 맞춰 견제와 균형의 원리로 교원도 선거 참여와 출마의 제한을 풀어야 공공성의 교육이 확보되는 것은 아닐까?(교육감 선거는 정치 중립의 영역이므로 교원의 선거 참여에 제한을 풀어야 하지 않을까?)
- 만일, 교육감 선거가 정치 행위라면 교원도 정치 행위를 당연히 할 수 있어야 하고, 교육 행위라면 교원도 교육 행위이니 그에 대해 찬반의 입장을 자유롭게 표현해야 교육의 공공 이익이 확대되는 것이 아닐까?
- 헌법상 정치 중립 보장과 보호, 권리의 성격이 헌법상 정치 참여 규제로 과도한 해석을 하고 있는 것은 아닐까?
- 공무원의 정치적 중립보장을 위해 공마원은 직무상 또는 공무상 행위에선 정치적 중립을 유지하되, 퇴근 시간 이후 등 직무와 공무외의 행위로 정치 참여가 가능해야 하지 않을까?

6. 핀란드의 교육감과 교육의원

(김병찬, 핀란드 교육자치제도의 특징 및 시사점(2012))

- 핀란드는 교사의 정치 참여와 교육자치를 통해 교사의 헌신을 이끌고 있으며, 교원이 주도하는 교육전문가 통제형의 교육자치제를 구현하고 있다. 또한, 교육 평가는 중앙

정부가 지방정부의 교육에 대해 평가를 하기는 하지만 성과에 따른 보상과 제재를 가하기 위한 평가가 아니라 교육(학교)의 필요를 살피고 도와주기 위한 평가이며, 획일화된 강제적 평가를 지양하고 지방정부나 지방교육담당기관으로 하여금 자발적으로 참여 하도록 하고 있다.

- 핀란드의 경우는 교육감 제도가 없어 우리의 교육감이 있는 중층 구조(지자체[일반행정]-교육감[교육행정]-교육기관)와 달리 단층구조(지자체[일반행정]-교육기관)로 되어 있다. 교육감이 없어 오히려 교원이 전문가가 되어 교육을 주도할 수 있도록 하고 있다. 반면, 우리의 경우는 정치관료(행정관료)가 교육을 주도하고 있어 교육의 효율성과 교원의 전문성, 교육 자치(학교자율화) 등이 저해되는 상황이 반복지속되어 학교에 부담과 갈등이 되었다. 또한, 다층 구조인 한국 교육행정 체제에서 단위학교는 행정잡무에 시달리고 있는 반면, 단층의 교육행정 체제를 취하고 있는 핀란드의 단위학교에서는 행정잡무가 거의 없는 대조적인 사례도 있다.
- 한국의 교육자치 및 교육행정 체제의 중층화는 필연적으로 관료화, 형식화를 수반하게 한다(Oulasvirta & Turala, 2009). 교육운영 체제가 관료화, 형식화되면 본질적인 교육활동보다 비본질적인 행정적, 절차적 활동이 늘어나 실질적인 교육활동 생산성을 떨어뜨릴 수 있고, 행정논리가 교육논리보다 더 우선되어 교육의 행정화-사법화가 될 가능성도 높다. 한국 교육행정 분야에서 여전히 고질병처럼 남아 있는 관료주의, 권위주의, 형식주의, 행정업무의 과다 등의 현상이 바로 이러한 요인에 기인한 것일 수 있다.
- 핀란드의 지역 주민들은 간접적으로 교육에 참여하고 있으며, 교육행정가들은 교원들의 교육활동을 지원하는 역할을 주로 하고 있다.
- 핀란드는 교육자치 단위가 소규모이기 때문에 행정가들의 역할이 크지 않으며 행정보다는 교육활동에 좀 더 집중할 수 있는 구조이다. 따라서 교육 활동의 핵심 주체인 교원들이 교육 운영을 주도한다.
- 교육자치의 궁극적인 목적은 교육의 본질적 가치의 구현에 있다. 교육의 본질적 가치는 교사와 학생의 교수-학습 활동을 통해 구현이 되고 학생의 성장 발달을 지향한다. 이러한 교육적 가치와 활동을 가장 잘 구현할 수 있는 주체가 교육 운영의 주체가 되어야 한다. 이러한 교육적 가치와 활동을 가장 잘 구현할 수 있는 주체가 바로 교육자(교원) 이다. 따라서 교육자치를 통해 교육의 본질적 목적을 달성하고자 한다면, 그 운영의 주체는 교육자여야 한다.
- **시사점**: 독일, 핀란드 등 북유럽의 경우는 교육감 제도가 없어 학교 교육이 교육감에 의해 강제되는 경우가 없다. 또한 교육의원제도가 있어 현직 교원이 휴직후 교육의원

에 선출되며 그 인원은 평균 40%~50%, 많게는 90%이상인 지역도 있어 교육자가 주도하는 교육체제로 교육이 운영되고 있다. 지방자치단체의 '교육국'도 학교 교육을 매우 촘촘하게 지원에 지원을 더하고 있고 학교회계 없이 영수증 만으로 예산사용 처리를 한다. 반면, 한국의 경우는 교육의원제도가 폐지되고 교육감 제도만 남아 핀란드와 정반대의 상황으로 교육감이 견제와 균형의 원리없이 학교와 교사를 각종 공문과 지침, 사업 등으로 top-down식으로 강제되며, 공교육력에 있어 교사의 주인의식과 자율성, 전문성을 약화시키며 교육력을 저해하기도 한다. 한국의 지자체의 경우는 예산 제공을 이유로 각종 공모 사업 등을 시행하며 예산 사용과 정산, 각종 보고서 작성을 요구하여 결국 지자체의 예산과 행정, 사업이더욱 학교 교육 활동을 어렵게 한다. 과연 어느 것이 좀 더 교육적이고 교육의 공공성을 살리는 것일까?

과거, 일부 교사의 우려스러운 편향적인 정치 발언은 단호히 거부되어야 하고, 교실 안 수업에서 정치 중립은 반드시 지켜져야 할 준칙이며 정치 수업 가이드라인, 학교 교육공동체의 약속, 고시나 시행령 등으로 수업중 정치 중립은 반드시 지켜져야 할 것이다.

또한, 학교 내에서 만큼은 정치 교육에 있어 편협한 시각에서 벗어나 학생들에게 다양한 정치적 견해를 존중하고 제시하며, 중립적이고 객관적인 인식을 바탕으로 학생들이 독립적으로 사고하고 판단하게끔 다양한 수업과 방법, 교수 학습지도안이 개발되어야 할 것이다.

만 16세 청소년의 정치 참여가 보장되는 현 상황에서 교원의 정치기본권은 수업과 교육활동 이외의 시간만큼이라도 법령에 따라 보장되어야 할 것이다. 즉, &수업 등 교육활동 중에 교원의 정치 중립 준수 의무 규정&을 두어 정치 중립을 확보하고, 그 밖의 퇴근 이후의 시간 등에 대해 교원의 정치기본권은 당연히 법적으로 보장되어야 한다.

교원의 정치기본권은 당연히 보장되는 교원의 권리이며, 교원 정치기본권이 보장될 때 학생, 학부모, 교원의 자기결정권이 교육 등에 반영되어 교육의 공공성과 민주성, 전문성 확보, 교육 본연의 모습 찾기, 진정한 교육자치와 학교자치 등을 가져오는 토대가 될 것이다.

토론문 6

공교육 바로 세우기를 위한 첫 단추, 교원의 정치기본권 보장

최형욱_행복한 교육 학부모회 회장

안녕하세요. 저는 행복한교육 학부모회 회장 최형욱이라고 합니다. 제가 속한 행복한교육 학부모회는 30, 40대 학부모들이 주축이 되어 올해 7월 창립되었으며 우리 아이들이 앞으로 행복한 삶을 살기 위해, 행복한 교육을 받을 수 있도록 조금이나마 기여하고자 합니다.

제가 "교사의 정치기본권 보장과 확대 방안 모색"을 위한 오늘 토론회에 참석을 제안받고 처음 가졌던 생각은 '교사들이 학교안이나 수업 시간에 정치적인 행동이나 교육을 하겠다고 요구하는 것인가'였습니다. 그러나 토론회를 준비하며 찾아본 교원들의 현실은 생각보다 더 답답하고 안타까웠습니다.

정치인, 심지어 본인이 속한 시도의 교육감 후보의 SNS에 '좋아요'를 누르는 것도 법적인 처벌이나 불이익을 걱정해야 하고, 정치후원금을 낸다던가, 퇴근 후에도 정치적 집회에 참석을 할 수 없는 등 동시대를 살아가는 같은 시민이 맞나 싶을 정도로 매우 열악했습니다.

심지어 지난 9월 4일을 앞두고 인터넷 신문에서는 '연가를 내면 징계'라는 교육부의 입장이 연일 보도되었습니다. 요즘은 회사에서 직장 상사가 직원들의 복무(연가·병가) 사용을 부당하게 제한한다면 이는 '직장내 갑질'로 문제가 될 수 있습니다. 그러나, 교육부가 교사를 대하는 태도는 학부모로서 이해하기가 매우 어려웠습니다.

학생, 학부모, 교사를 흔히 교육 3주체라고들 합니다. 교사들이 '잘 가르치고 싶어서'하는 '공교육 멈춤의 날'을 교육부는 부정적인 입장으로 대처하려 하였고 그 결과 학부모들

이 더 교사들의 입장을 더욱 지지하게 되었습니다. 그런데 이렇게 상황이 악화된 것은 교사들이 정치기본권을 행사하지 못해서는 아닐까 하는 생각이 들었습니다.

좋은교사운동이 지난달 30일부터 1일까지 교사를 제외한 32만 4004명(학부모 9만 1723명, 학생 2만 1006명, 일반시민 21만 1275명)을 대상으로 한 온라인 설문조사에 따르면, 전체 응답자 중 96%인 31만 1,590명이 교육부의 징계가 부적절하다고 답했습니다.

교사들이 뜨거운 아스팔트 위에서 주말마다 추모 집회를 하고, 징계를 무릅쓰고 연가와 병가로 '공교육 회복'에 대한 목소리를 높이는 이유는 무엇일까요? '불법'을 무릅쓰지 않으면, '교육정책'에 대한 교사들의 목소리가 교육부나 국회에는 닿지 않기 때문은 아닐까요? 누군가의 말처럼 교사들은 '정치적 한정치산자'들이니까요.

여러분은 정치를 무엇이라고 정의하십니까? '정치는 갈등이나 대립을 조정하고 많은 사람에게 영향을 끼치는 공동의 문제를 원만하게 해결해 가는 과정'이라고 초등학교 6학년 사회 교과서에 실려있습니다. OECD 국가들 중에 유일하게 교사의 정치권이 허용되지 않는 대한민국의 교사의 작금의 모습은 교사라는 직무의 특수성이나 그 간 여러 이유로 사회적 공감대가 높이 형성되지 못한 것을 감안하더라도 과도하게 침해되고 있다고 생각합니다. 교사들에게도 정치적 기본권이 보장되어야 합니다. 이는 비단 저 개인만의 의견이 아닙니다. 국민이라면 누구나 할 수 있는 '정치'를, 교사들에게만 허용하지 않는 것에 대해 학부모를 포함한 일반 시민들도 이상하게 생각해야 할 때입니다.

교원의 정치기본권을 보장해야 하는 이유는 다음과 같습니다.

첫째, 교사들이 교육의 주체이자 학습의 보호자이기 때문입니다. 이미 오래전부터 많은 분들께서 대한민국 공교육이 위태롭다고 우려하고 있습니다. '학교'와 '교육'이 바뀌어야 합니다. 학생들을 위한 '학교'와 '교육'을 위해서는, 실효성 있는 교육정책의 입안과 적극적인 실행이 필요하고, 교육전문가들의 의견을 들어야 합니다. 우리 아이들을 위한 교육현장의 전문가는 누구인가요? 저는 일선 교사들이라고 생각합니다. 보통 회사에서 많이 회자되는 말이 있습니다. "현장에 답이 있다"

그러나 역설적이지만 교육 현장 전문가들의 생생한 목소리나 의견이 우리나라 교육정책에 반영되는 일은 매우 희박해 보입니다. 오히려 교육 수여자인 학생을 위한 것이 아닌 정치적인 이권과 목적이 보다 우선시 되는 교육정책, 탁상 행정이 많아지는 것 같습니다. 모두 교사들의 정치적 의사표현을 제한한 결과입니다.

작년에 있었던 '만 5세 초교 입학 건'은 현장의 교사들 대다수가 반대했음에도 추진되

었던 것으로 압니다. 많은 교사와 학부모들이 거리로 나오기 전에, 교육정책에 대한 교사들의 검토가 반영되었다면 행·재정적 낭비를 막을 수 있었을 것입니다.

그뿐 아니라, 아동학대 고소의 무분별한 확대, 다수 학생들의 학습권 보장 등 교사들은 이미 알고 있었지만, 사회가 귀 기울이지 않던 이슈들은 결국 너무나 안타까운 일을 초래하고 나서야 폭발적으로 터져 나오기 시작했습니다.

소 잃고 외양간 고치는 일을 반복하지 않으려면, 교육 현장의 전문가인 교사들의 의견을 다양한 경로로 정책 수립에 반영해야 합니다. 이는 정치인/정당의 관련 정책지지/비토 등과 같이 적극적으로 표현될 수 있어야 할 것입니다.

둘째, 우리 아이들이 학교에서 민주주의 사회의 일원으로 성장해야 하기 때문입니다. 학교는 공식적인 사회화 기관이며, 다양한 상황이나 지식을 종합하여 민주시민이 갖추어야 할 비판적 사고력을 함양하는 것을 목표로 합니다. 과연 학교는 그 본연의 역할을 다하고 있다고 볼 수 있을까요? 학교는 미래의 대통령, 미래의 국회의원, 미래의 의회의원, 도지사, 외교관, 정치 보좌관 등을 교육하고 배출할 것입니다. 그들에게 학교는 그리고 교사는 무엇을 가르쳐 줄 수 있을까요?

우리 아이들은 보다 만 18세부터 투표를 할 수 있고, 만 16세부터 정당 가입을 할 수 있어 적극적으로 정치적 의사표현을 할 수 있습니다. (22년 1월 국회 본회의 통과). 그러나 정작 그들을 지도하는 교사들은 아이들에게 “투표 꼭 해라.”라는 말 이상을 하기 어려워 보입니다.

‘교사의 정치 편향적 교육에 대해서는 저도 수업 시간을 통해 특정 정파의 관점을 주입하거나 강요하는 일은 부정적으로 봅니다. 그러나 이러한 걱정 때문에 ‘정치기본권’을 아예 박탈한다는 것은 너무 가혹하다고 생각합니다. 수업 중 ‘정치 편향적 교육’을 하는 교사가 있다면, 그분만 징계를 주면 되는 일입니다.

우리 사회는 서로의 ‘이견’을 참지 못하는 경우가 많습니다. 전국 50만 교사들이 학교 밖에서 정치적기본권을 누리고 올바른 시민으로 살아갈 때, 우리 사회도 더욱 건강해질 것입니다. 교사들의 말할 권리를 뺏지 말고, 우리 아이들이 학교 안에서, 서로의 갈등이나 대립을 조정하고 공동의 문제를 원만히 해결해 가는 과정을 ‘삶’의 일환으로 배워야 합니다.

셋째, 교육의 정치적 중립성을 굳건하게 지키기 위해서 필요합니다.

‘교육의 정치적 중립성’은 ‘교사’가 준수해야 할 의무가 아니라, 보장받아야 할 권리입니

다. 그 보장을 더 잘 받기 위해서, 교원의 정치기본권이 필요합니다.

헌법 31조는 '교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다'고 되어 있습니다. 물론 저는 법률 전문가는 아닙니다. 그렇지만 교육의 자주성과 정치적 중립성의 의미는 교육이 특정 정파/정당의 입김이나 압력으로부터 영향을 받지 않아야함을 의미한다고 생각합니다. 예를 들면, 현재 지역의 유초중등 교육 행정을 총괄하는 교육감을 선출할 때, 유권자들은 교육감의 교육정책이나 비전에 대해서 제대로 알지 못하고 어느 정파/정당과 연계되어 있는지를 보고 투표를 하고 있습니다. 소위 깜깜이 선거로 교육의 수장을 선출한다는 많은 비판에 직면해 있습니다. 교육 현장의 전문가인 교사들의 정치적 의사표시가 교육감 출마자들에게 제대로 전달되지 않는데, 교육의 자주성, 정치적 중립성이 보장될 수 있을지 의문입니다. 교사들의 의견이 적극적으로 반영되고 시행될 수 있도록 법적/사회적 족쇄의 해제가 시급하다고 생각합니다.

현재 교사의 정치기본권의 과도한 침해는 우리 사회가 미처 청산하지 못한 잔재에 가깝습니다. 세상은 변했고, 계속 진보하고 있으나, 여전히 교육 현장은 무거운 족쇄를 다리에 차고 있습니다. 이로 인한 피해는 교사들뿐만 아니라 우리 아이들에게 그대로 전가될 확률이 매우 높습니다.

교원의 학교밖 정치적 기본권 보장이 조속히 실현되기를 바랍니다.
교원의 정치기본권 보장이 공교육 바로 세우기를 위해서도 필요하다고 생각합니다.
공교육 정상화를 위한 대한민국 선생님들의 발걸음을 응원하고 지지합니다!

감사합니다.