

석사학위논문

제주특별자치도 통합형 교육위원회에
대한 연구



제주대학교 교육대학원

교육행정 전공

백혜선

2008년 8월

제주특별자치도 통합형 교육위원회에 대한 연구

지도교수 박 종 필

백 혜 선

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함
2008년 8월

백혜선의 교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 고 전 (인)
위 원 박 종 필 (인)
위 원 양 진 건 (인)

제주대학교 교육대학원
2008년 8월

<국문 초록>

제주특별자치도 통합형 교육위원회에 대한 연구

백 혜 선

제주대학교 교육대학원 교육행정 전공

지도교수 박 종필

본 연구는 2010년 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 의하여 전국적으로 시·도의 상임위원회로 이행하기에 앞서 제주특별자치도의 출범과 더불어 실험모델로 운영되고 있는 교육위원회 제도에 대한 검토를 통하여 법·제도 개선의 방향을 탐색하기 위하여 시도하였다.

이 연구를 수행하기 위하여 첫째, 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정 전후 및 「제주특별법」에 나타난 교육위원회 관련 조문을 비교 정리하였고 둘째, 출범 이래 2007년 12월말까지의 활동 상황을 정리하여 종전의 교육위원회 활동과 비교 분석하였다. 셋째, 현 교육위원회의 제도상의 문제점을 도출해내기 위하여 지방의회, 지방의원, 교육감, 의회 사무처 등 주변 환경과의 관계에서 드러나는 제반 사항들을 정리하였고, 넷째, 가장 쟁점이 되는 사항들에 대하여 법과 조례상의 상치되는 점과 실제 운영상에 도출된 문제점으로 분리하여 분석하였으며, 이와 관련하여 교육위원회가 제시하고 있는 조례 개정 사항과 교육위원회 소속 의원들과의 면담을 통하여 직접적으로 인지하고 있는 문제점들을 재정리하였다.

그리고 위에서 정리한 내용을 중심으로 제도 변화에 따른 쟁점 사항과 개선방안을 법·제도적인 측면과 실제 운영의 측면으로 나누었다.

먼저 법·제도적인 측면으로는 교육의원 후보자격과 관련한 엄격한 이중 요건 적용으로 인한 주민 대표성의 논란, 교육위원의 정당과의 관계에서 오는 정치적 중립성의 문제, 독자적인 발의 요건, 의장 피선거권과 교섭단체권의 문제, 선출방식의 문제,

교육경력 다양화 논의, 현직 교사의 진출 허용 문제를 다루었다.

다음 실제 운영의 측면으로는 교육위원의 위상 정립 강화 방안, 역할 정체성의 문제, 교육위원회 전문위원실 조직의 문제, 지방의회 내의 의사소통의 문제를 지적하였고, 끝으로 앞서 논의되는 점들은 현 교육위원의 임기 중에 중에 정리해야 할 책무라는 점에서 몇 가지 제언으로 마무리하였다.



※ 본 논문은 2008년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 내용	3
3. 연구의 방법	4
4. 연구의 한점	5
5. 용어의 정의	6
II. 지방교육자치제도와 교육위원	7
1. 지방교육자치제도 개관	7
2. 15개 시도 교육위원회의 성격과 특성	17
3. 제주특별자치도의회 교육위원회의 성격과 특성	22
4. 교육위원회 관련조항의 비교	26
III. 제주특별자치도의회 교육위원회 현황	49
1. 제주특별자치도의회 교육위원회의 활동 분석	49
2. 제주특별자치도의회 교육위원회 제도상의 문제	62
IV. 제주특별자치도의회 교육위원회의 주요 쟁점 및 개선방안	88
1. 운영상의 문제점	88
2. 「제주특별법」과 관련 조례상의 상치되는 점	90
3. 교육위원회의 조례 개정 요구 사항	94
4. 의원 면담에서 논의된 사항	100
V. 요약 및 결론	113
1. 요약	113
2. 결론	114
〈참고문헌〉	119
〈Abstract〉	125
〈부 록〉 제8대 제주특별자치도의회 교육위원회 활동 상황 (2006.9.1 ~ 2007.12.31)	127

표 목 차

〈표 II-1〉	교육위원과 일반의원의 자격 기준 비교	25
〈표 II-2〉	지방자치법과의 관계	27
〈표 II-3〉	교육위원회의 설치 및 구성	29
〈표 II-4〉	자격	32
〈표 II-5〉	겸직 금지	35
〈표 II-6〉	선거	37
〈표 II-7〉	의안의 발의	39
〈표 II-8〉	의안의 이송	40
〈표 II-9〉	조례의 재의요구 및 공포	41
〈표 II-10〉	의사 정족수 및 의결 정족수	42
〈표 II-11〉	의결사항	43
〈표 II-12〉	사무지원 현황 비교	44
〈표 II-13〉	사무지원	45
〈표 II-14〉	지위와 의무	46
〈표 II-15〉	교육위원회 위원장 선출	48
〈표 III-1〉	서면질의 현황	50
〈표 III-2〉	도정질문 현황	52
〈표 III-3〉	교육위원회의 교육행정질문 주제	54
〈표 III-4〉	2006년도 타 상임위원회 교육행정질문 주제	55
〈표 III-5〉	2007년도 타 상임위원회 교육행정질문 주제	56
〈표 III-6〉	현 교육위원회와 제4기 교육위원회의 활동 비교	57
〈표 III-7〉	2005년도 교육비특별회계 예결산 현황	60
〈표 III-8〉	2007년도 교육비특별회계 예결산 현황	61
〈표 III-9〉	제주특별자치도의회 상임위원회별 소관 사항	66
〈표 III-10〉	교육위원과 일반의원의 선거구 차이	77

〈표 IV-1〉	시행일과 근거	91
〈표 IV-2〉	직무대행	92
〈표 IV-3〉	의장 피선거권	92
〈표 IV-4〉	교육위원과 일반위원의 직무 비교	93
〈표 IV-5〉	교섭단체관련 비교	96
〈표 IV-6〉	특별법과 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 비교	98
〈표 IV-7〉	2006년 조례 및 2008년 조례와 교육위원회의 개정(안) 비교	99
〈표 IV-8〉	축사·개회사·각종 기자회견·언론 대담 횟수 비교	103
〈표 IV-9〉	교육위원의 지역구별 학교 현황	104
〈표 IV-10〉	교육위원 입후보자 현황	109
〈표 IV-11〉	제주특별자치도의회 의원 연령별 현황(2006년 현재)	110



I. 서 론

1. 연구의 목적

우리는 지방자치의 시대에 살아가면서 그 정착을 위한 법적·제도적 장치를 마련해 나가고 있다. 정치권은 지방자치제도를 통하여 각 지역의 특수성을 반영할 수 있는 정치체계를 구축하고 제반 정책의 결정 사항에 대한 확대, 행정 권한의 분권화 등의 방법으로 국민의 민주화에 대한 열망에 부응하고 있고, 우리 사회는 지방자치를 통하여 시민 사회의 정착과 정치의식의 고양, 사회 구조의 다원화, 균형적 배분과 사회 복지에 대한 열망, 지방 분권의 실현을 지향하고 있다.

교육제도 전문성 제고와 민주적인 요청 속에 교육자치제를 실시한 지 18년째에 들어서고 있다. 1952년 민주교육의 이념을 구현하기 위하여 시행된 교육자치제는 수차례 준폐의 논란 끝에 1991년 9월에 이르러 과도기적인 운영 형태를 벗어나 지방자치의 실시와 더불어 교육위원회가 구성되어 새로운 출발을 하게 되었다.

우리나라 교육자치의 이념은 헌법 제31조 제4항에 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 조항에 나타나 있고, 교육자치제도의 목적은 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 교육기본법 제5조제1항에 명문화되어 있다.

또한 동법 제4조에 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다”고 명시되어 있는 바, 지방교육자치제도는 민주주의의 이념에 맞게 모든 국민들이 원하는 교육을 받을 권리를 보장하고 이를 실현하는 제도이자 공급자 위주의 교육에서 수요자 중심의 교육으로 중심축을 이동시키는 대전환을 위한 장치라고 할 수 있다.

그러나 지방교육자치제도의 중심축을 이루는 교육위원회는 각 시·도에 구성되어 교육·학예에 관한 대의기관으로서 자리하고 있지만, 운영과정에서 많은 문제점과 제도상의 모순점이 나타나 본래의 의도와 기대를 충족시키지 못하고 있어서 제도 개선의 필요성이 대두하게 되었다(정 란, 1996: 3). 주로 제도 개선으로 논의되는 것은 교육감·교육위원의

자격과 선출 방법, 의결기관의 복수화에 따른 양립의 문제, 이중심의·이중감사에 의한 비효율성의 문제 등 구조적 제도적 법해석 등의 모순점을 수정·보완하는 방향으로 가게 되었다(이명우, 2005: 140).

급기야 지방자치와 교육자치의 연계 강화를 공약으로 내건 참여정부는 2003년 7월 정부혁신분권위원회를 통하여 지방 분권 로드맵을 발표하였고 2004년 ‘지방 분권 제주특별법’을 공포하면서 국가는 지방교육에 대한 지방행정기관의 권한과 책임을 강화하고 지방교육에 대한 주민의 참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선을 천명하였다.

한편 정부혁신분권위원회는 2005년 5월 20일 제주를 특별자유도시로 육성하고 이상적인 지방분권의 모델로 삼기 위한 ‘제주특별자치도 기본 구상안’을 발표하였고 이에 따라 정부는 2006년 2월 21일 법률 제7849호로 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ (이하 「제주특별법」이라 한다)을 공포하기에 이르렀다.

한편 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 「지방교육자치법」이라 한다) 개정안의 통과가 늦어지자 다른 시도에서는 이전 규정에 의한 제5기 교육위원회가 출범되었지만, 제주특별자치도(이하 ‘제주자치도’라 한다)에서는 2006년 9월 「제주특별법」 제79조에 의거하여 우리나라 최초로 8대 지방의회 선거와 동시에 도의회 교육·학예에 관한 소관사항을 심의·의결하는 상임위원회 형태의 교육위원회가 출범하게 되었고, 2007년 12월 19일 대통령선거와 동시에 교육감도 주민 직선제로 선출되어 전국의 유래 없는 교육자치의 새 모형을 갖추게 되었다.

이러한 제주자치도의 실험, 즉 교육자치에 대한 실험적 성격의 도의회 상임위원회 형태의 교육위원회 제도에 관해서는 교육계 내부과 행정학계 사이에 뜨거운 논란의 대상이 되었지만 모두가 제주자치도의 추이를 보면서 교육자치제도 개선 방안을 기대하고 있었다. 그러나 제주자치도의 지방자치에 대한 실험모델에 대한 결과가 제대로 나오기도 전인 2006년 12월 7일 교육계의 다수의 반대 속에 「지방교육자치법」 개정안이 국회 본회의에 통과되어 교육위원회는 시·도의회 내 상임위원회로 전환되고 교육위원과 교육감을 주민직선제로 선출하게 되었다.

이에 따라 기존의 위임형 의결기구 형태의 교육위원회 제도는 2010년 8월 31일까지 유효하게 되고 2010년 9월 1일부터는 제주자치도 교육위원회의 운영 결과와 상관없이 모든 시·도가 지방의회의 상임위원회 형태로 개편함으로써 예전의 교육위원회는 사라지고 지방의회 의원으로써 교육의원이 등장하게 되었다. 헌법에서 보장한 교육의

전문성과 정치적 중립성을 담보하기 위하여 10년 이상의 교육 및 교육 행정 경력을 지닌 입후보자로서 과거 2년간 무당적을 출마자격요건으로 하며, 또한 헌법상의 교육의 자주성을 확보하기 위하여 선거구별로 주민 직선제에 의하여 선출되는 지방의회에 통합된 교육위원회가 구성되었다.

결국 시도 상임위원회 형태의 교육위원회에 대한 제주자치도의 실험적 성격은 법적으로는 아무 의미가 없어졌지만 개정된 「지방교육자치법」에 의하여 전국적으로 교육위원회가 시도 상임위원회로 이행되는 2010년까지는 아직 시간이 남아 있고, 앞으로의 교육위원의 위상과 선거 제도에 대한 변화의 가능성을 전제로(송기창, 2007: 5) 제주자치도에서 현재 운영되는 교육위원회 제도에 대한 치밀한 검토를 통하여 제도 및 운영상의 문제점²⁾을 제기하고 제도 변화의 취지에 걸맞는 운영 여부를 살피는 작업은 앞으로 법제도 개선의 방향타가 될 수 있다는 데에 그 의의가 있을 것이다.

본 연구는 제주특별법에 명시된 교육위원회의 정책자문위원으로 몸담고 있는 상황에서 현재의 제도에 대하여 직접적이고도 면밀한 탐색 과정을 거쳐 지방교육자치에 관한 법률의 개정 전후와 특별법에 나타난 교육위원회 관련 법령을 비교하여 법제도의 문제점을 도출하고, 제주특별자치도의 새로운 교육위원회가 구성된 2006년 9월 1일부터 2007년 12월 31일까지의 운영전반에 나타난 제반 사항을 검토하여 특별법과 관련 조례상의 상치되는 부분으로 인한 운영상의 문제점과 현재 교육위원회에 소속된 의원들 내부의 목소리에 나타난 다양한 견해들을 정리하여 변화된 지방교육자치제도의 취지에 적절하게 운영되고 있는지를 검토함으로써 지방교육자치의 이념과 기본 원리에 합당한 법적·제도적 과제를 탐색하는 데에 그 목적이 있다.

2. 연구의 내용

교육위원회는 교육자치를 실현하기 위한 하나의 제도로서 교육위원회가 어떤 역할을 수행하며 기능을 발휘하는가에 따라 교육자치의 의의를 뒷받침할 수 있다. 본 연구에서는

2) 변화된 제도에 대한 준비도 미흡하였고 지방의회 내의 인식도 부족한 상태에서 기존 교육위원회의 역할과 위상의 차이에서 혼란이 야기되었을 뿐만 아니라, 의회 내부에서 통합 취지에 맞는 운영을 할 수 있는 제도적 장치도 제대로 정비되지 못하여 교육의원들 자체도 정체성 문제로 어려워하고 있는 바, 지방의 교육 발전을 선도하기 위한 제도로서의 교육위원회는 많은 어려움이 노정되어 있는 것이 지금의 현실이다.

교육위원회의 제도를 정착하기 위하여 다음과 같은 연구 내용을 설정한다.

첫째, 「지방교육자치법」의 개정 전과 후, 「제주특별법」에 나타난 교육위원회 관련 조항을 비교하여 제도 변화의 추이를 검토한다.

둘째, 제주특별자치도 교육위원회의 활동에 대한 제반 자료를 분석하고 교육위원회의 과거 및 현재의 의정활동 상황을 비교·검토하여 제도 변화 취지의 적합성 여부를 확인하는 기초를 제공한다.

셋째, 의회 내의 관계와 집행기관과의 관계의 관점에서 「제주특별법」에 근거한 교육위원회의 제도상의 문제점을 제시하고, 교육위원회의 주요 쟁점이 되는 사안들을 의회운영관련, 조례 개정부분 및 의원과의 면담을 통해 도출된 부분별로 구분하여 제시한다.

넷째, 위의 내용을 바탕으로 제도 변화의 취지에 적합한 운용 방안을 모색한다.

3. 연구의 방법

가. 문헌연구

본 연구를 효과적으로 수행하기 위하여 지방교육자치와 관련된 관련 법규와 지방자치 및 관련 분야의 참고 문헌을 기초로 하였고, 각종 세미나와 공청회의 내용과 의회 회보, 잡지, 관련 인터넷 사이트, 보도 내용 등을 수집·분석하며, 지방교육자치법의 개정과정의 분석을 통하여 제주교육자치체의 현행 체제와 비교·검토한다. 그리고 과거 교육위원회제도의 문제점으로 언급된 사안과 제주특별자치도의회 교육위원회의 현 체제를 통한 일종의 실험에 대한 평가를 전제하기 위해서, 회의록을 통하여 두 체제의 모습을 비교하고 회의록에 나타나는 의정활동 상황의 실제사를 분석한다. 또한 본 연구자가 도의회의 교육위원회의 정책자문위원으로 있으면서 교육위원회와 관련된 업무를 담당하고 경험하고 있는 내용을 기초로 제주특별자치도의회 교육위원회의 활동 상황에 대한 자료를 참고·활용한다.

1) 분석의 대상

제도의 변화에 따른 교육위원회의 활동을 비교하기 위하여 의정활동의 전반을

분석한다. 종전의 4기 교육위원회의 활동 중에서 2005년과 2006년 6월 임기 마지막까지, 7대 지방의회의 교육·관광위원회의 활동, 현재 교육위원회의가 시작된 2006년 6월부터 2007년도까지의 활동을 비교·분석한다.

2) 분석의 틀

교육위원회의 회기 내 상정된 안건을 분류할 때에 조례안, 예산안 및 결산안, 교육행정질문 및 도정질문 등으로 나누어 활동상황을 정리하고 경우에 따라서 도의원과 교육위원 및 교육위원회 일반의원의 활동을 비교·분석한다.

나. 면담조사

기존의 제도와 현재의 제도를 비교·검토하기 위하여 재선의원, 선출된 교육의원, 교육위원회 직원, 과거 의사국 직원, 학령기 자녀를 둔 의원들을 대상으로 면담을 실시한다. 이를 통해 회의록에 나타나지 않은 교육청과의 관계, 지방의회와의 관계, 담당공무원과의 관계, 과거 의사국 직원을 대상으로 전후의 비교와 현 체제의 문제점들을 분석한다.

4. 연구의 제한점

본 연구는 선행 실험 단계에 있는 제도에 대한 일종의 면밀한 검토서라 할 수 있다. 특히 현재의 공식적인 활동에 대한 근거는 회의록을 통하여 파악할 수 있지만 비공식적인 활동이나 의회 운영상에 나타나고 있는 문제, 의회와 집행기관의 관계, 내부 공무원들의 인식 등을 도출해내는 데에는 면담을 통하여 이루어지고 있다. 면담의 대상이 제한되는 점, 면담의 초점이 객관적이고 실증적인 자료에 의한 부분 이라기보다 피면담자의 주관적인 관점에 의한 답변이 많고 개인적인 견해를 밝히는 한계가 있다.

또한 본 연구자 역시 제주특별자치도의회 교육위원회의 정책자문위원으로서 교육위원회 소속 의원들의 의정활동을 지원하고 정책방향을 제시하는 입장에 있기 때문에

실제 교육위원회와 관련된 업무를 담당하고 경험하면서 사안마다 나타나는 각종 문제점을 바라보는 시각에는 엄밀한 의미에서의 객관성을 담보하는 데에는 한계가 있으리라고 본다.

뿐만 아니라 현재 유일하게 시범·운용되는 단계의 제도가 시행된 지 2년이 채 되지 않는 활동상황을 가지고 제주특별자치도의회 교육위원회의 전부라고 판단하거나, 이런 상황을 2010년 전국적인 상황으로 일반화하기에는 어렵다는 한계 역시 갖고 있다.

5. 용어의 정의

가. 교육위원

「지방교육자치법」에 의하여 지방교육단체의 교육·학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 하여 전국 16개 시·도에 설치된 교육위원회의 구성원으로서 지방의원과 구분하여 ‘교육위원’이라 칭한다.

나. 교육의원

제주특별자치도는 「제주특별법」에 의하여 이전의 위임형 교육위원회 제도는 폐지되고 8대 지방의회로 편입되어 하나의 상임위원회로 구성되는데 과거의 의회의 전심 기관이었던 교육위원과는 지방의회 소속인 지방의원의 관점에서 ‘교육의원’이라 칭한다.

다. 교육위원회 일반의원

교육위원회는 5인의 교육의원과 4인의 도의원들로 구성되는데, 이 중에서 교육의원과 구분하기 위하여 4인의 도의원을 칭한다.

Ⅱ. 지방교육자치와 교육위원회 제도

1. 지방교육자치제도 개관

가. 지방교육자치제도의 개념

지방교육자치제의 개념에 대해서는 학자마다 다양하게 정의하고 있는데, 교육행정을 일반행정과 분리·독립하여 교육감제를 설치하고 주민참여와 전문 경영으로 교육행정의 제도 조직을 내세우는 백현기의 정의도 있고, 김종철은 교육의 자주성을 확보하고 민의에 따라 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요한 기구와 시책을 의미한다고 정의하였다(정 란, 1996).

이 외에 다양한 주장들이 있지만 지방교육자치제도의 개념은 크게 3가지 학설로 요약하면 다음과 같다.³⁾

제1설은 지방교육자치제의 전통적 견해로써, 교육자치란 지방교육행정기관을 일반 행정기관으로부터 분리·독립시켜 운영하는 것으로, 전문적 요원으로 구성하여 인사 및 재정을 비롯하여 지방교육행정을 전문적으로 관리하는 교육행정기관의 자치로 보는 견해이다. 이 설에 의하여 헌법 제31조제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 근거로 지방교육행정기관의 분리와 독립이 요구되어지고 있다.

이 설에서는 교육의 전문성을 특히 강조하여 교육을 교육 전문가들의 영역으로 한정시킨 결과 교육 전문가 이외의 참여가 배제되고 교육공급의 관점이 중심이 되어 교육수요자는 도외시될 여지가 많은 만큼 자칫 지방교육자치가 교육계의 전유물화 될 수 있다는 비판의 여지를 남겨두고 있다.

제2설은 지방교육자치를 교육에 대한 지방교육자치의 관점에서 교육자치를 건설, 교통, 복지 여타의 지방행정영역과 동일한 원리에서 규정하여, 교육행정을 지방 자치단체의 기능의 하나로 보는 견해이다. 즉, 교육자치는 지방자치단체가 지방의 교육사무를 국가나 다른 지방자치단체와 같은 외부의 간섭을 받지 않고 법령의 범위 내에서 주민의 의사에 따라 자율적으로 수행하는 것이라고 본다.

3) 2007년 「지방교육자치법」 제4조 위헌소송에 대한 이해관계인 교육인적자원부장관의 대리인으로 나선 법무법인 유일에서 제출한 의견서 중에 나온 내용
제151회전국시·도교육위원회 의장협의회에서 발표한 개정 「지방교육자치법」의 문제점 및 개선방안 중간 보고서(2007:5).

이 경우 지방교육자치를 지방자치의 틀 안에서 접근함으로써 지방교육자치의 본질적 요소인 교육사무의 지방분권, 주민참여 및 정책중립성을 우선적으로 강조하며, 이를 기반으로 교육의 자주성·중립성 및 정치적 중립성에 대한 고려는 부가적으로 이루어지도록 하는 입장이다(황해봉, 2007: 60).

제3설은 교육자치를 교육주체의 자기 결정으로 보는 입장이다. 교육자치는 교육문제에 대해 특별한 이해관계를 가진 당사자인 학부모, 교사, 학생을 자치의 주체로 보고, 교육주체가 형성하는 공동체의 단위가 학교이므로 교육자치의 단위는 단위학교가 된다. 즉, 단위학교의 운영과 교육문제를 그 구성원인 교육주체(교사, 학생, 학부모)들이 지역교육청 등의 간섭을 받지 않고 자율적으로 해결해 나가는 학교자치를 의미한다고 보는 견해이다.

제1설과 제2설은 지방자치와 교육자치와의 관계 설정 방식에 바탕을 두고 있는데 지방교육자치의 개념과 관련된 학설과 판례는 교육자치가 지방자치의 범주 내에서 논의되어야 한다는 점에서 어느 정도 합의하고 있지만(허종렬 외, 2007: 9), 두 자치의 관계에 대해서는 위의 제1설과 제2설 간의 힘의 줄다리기에 의하여 우리나라 지방교육자치의 모습이 변하면서 그 역사가 내려오고 있다고 할 수 있다.

제3설에 따르면 교육자치에 대한 최종 논의점이 교육주체를 중심으로 한 학교자치로 설정하고 있지만 헌법 제31조제4항의 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 근거하여 교육자치를 주장하는 한 교육자치는 국가, 지방, 학교 수준에서 모두 논의되어야 한다는 관점이야말로(허종렬, 1997) 교육자치의 지향점을 보여준다고 할 수 있다.

지방자치의 정의를 지역의 주민들이 지방자치단체라는 독자적인 기구를 구성하여 중앙정부와 일정 관계를 유지하면서 지역의 공동 문제와 고유사무를 공동으로 선출한 대표를 통하여 스스로의 책임 하에 독자적으로 처리하는 제도라고 할 때, 지방교육자치제는 궁극적으로 교육의 질을 향상시켜 학습자들에게는 개인의 행복과 삶을 추구할 뿐 아니라 이를 바탕으로 지방자치단체 내의 교육발전에 기여하게 하기 위하여 실시되는 제도로서(손운선, 1995: 18) 지역 주민들이 자기 지역의 교육문제를 스스로 해결해 나갈 수 있는 장치라고 할 수 있을 것이다.

나. 지방교육자치제도의 법적 근거

교육자치는 대한민국 헌법 제31조제4항과 지방자치법 및 지방교육자치법 등에서

그 근거를 찾을 수 있다. 지방자치의 주체는 주민이지만 실제 행정을 담당하는 법적 주체는 지방자치단체로서 그 성격을 어떻게 설정할 것이지는 헌법의 이념과 지방자치 사무의 특성을 고려하여 결정하게 된다(김선정, 2006: 7). 이런 맥락에서 우리나라 지방교육자치제도는 헌법, 교육기본법, 지방자치법 및 지방교육자치법에 근거를 두고 있는데 우선 헌법의 조항을 살펴보면 제31조제4항에 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 조문을 마련함으로써 헌법에 명시되고 헌법이 보장하는 교육자치를 주장하는 근거가 되고 있다. 또한 헌법 제117조제1항에 의하면 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정되어 있다. 즉 법령의 범위 안에서 헌법 제31조제1항의 국민의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 교육의 자주성, 전문성이 최대한 발휘될 수 있도록 제도화된 것이다.

둘째, 「교육기본법」 제5조제1항에는 “국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.”라고 규정하여 지방교육자치의 기본을 설정하고 있다. 또한 동법 제6조제1항에서는 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 어떠한 정치적·파당적 또는 개인적 편견의 전파를 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.”라고 명시함으로써 정치적 중립성의 기본을 설정하고 있다.

셋째, 지방자치법 제121조제1항에는 “지방자치단체의 교육·과학·체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”고 명시되어있고 동법 제2항의 “이 규정에 의한 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 법률로 정한다.”는 규정에 의하여 지방교육자치가 일반 행정기관과 분리되어 독립된 기관으로 운영할 수 있다는 구체적인 법적 근거를 나타내고 있다.

넷째, 「지방교육자치법」 제1조(목적)에는 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 명시함으로써 지방교육자치의 법적 근거를 밝히고 있다. 이 근거에 의하여 교육의 자주성·전문성·정치적

중립성을 바탕으로 한 교육자치를 근간으로 하여 지역의 특성을 고려는 지방교육자치가 시행되고 있는 것이다.

다. 교육자치의 이념

교육자치의 필요성에 대한 근본적인 대답이면서 동시에 지방자치제도를 둘러싸고 쟁점이 되고 있는, 헌법이 보장하는 교육자치의 이념인 교육의 자주성·전문성과 1980년에 헌법 개정 시 새롭게 등장한 교육의 정치적 중립성의 의미와 내용을 살피고, 현실을 반영하여 스스로 변화하는 속성을 지닌 제도 변화의 방향을 살펴보면 다음과 같다.

1) 교육의 자주성

이순세(2004: 17)는 교육의 자주성을 다음과 같이 설명하고 있다. “교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 의미이다. (중략) 교육의 자주성을 확보하기 위해서는 최소한 교사의 교육시설설치자·교육감독권자로부터의 자유, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제, 교육관리기구로서 교육위원회, 교육감의 공선제 등이 실현되어야 한다는 것이 공법학계의 통설이며, 헌법이 이 조항이 교육자치제를 보장하는 근거가 된다는 것 또한 대다수 공법학자의 견해이다.” (권영성, 2007: 219, 허종렬, 2007: 11).

반면에 안기성(1995: 21)은 진정한 의미의 교육의 자주성은 어느 특정 개인이나 집단의 특권적인 교육지배권을 뜻하는 것이 아니고 헌법에 명시된 자주성에 대한 해석을 단순히 국어학적 의미론으로 ‘교육에 대하여 남에 의존하지 않고 또 남의 간섭과 지배를 받는 일이 없이 스스로 판단하고 행동하는 일’로 한정하여 해석해서는 안 된다고 하였다. 또한 헌법에 자주성 조항이 나타나게 된 배경(1962년 제5차 헌법)을 설명하면서 그 당시 교육행정을 담당하는 학무국이 내무부에 소속되면서 내무행정이나 경찰행정이 어느 특정정당의 당파성을 배경으로 교육을 관리하는 정치적 행태에 대한 교육 관련자들의 혐오와 반발을 불러일으킨 결과라는 점을 지적하였다. 따라서 헌법의 자주성 조항을 합리성과 사회적 연대성을 고려하여 해석한다면 다른 영역과 가지게 되는 교육과의 관계를 바르게 인식할 수 있고 지나치게 현실에 매몰되거나 현실과 유리되지 않도록 현실을 통일적으로 파악하여 신중하게 의미를 되새겨야 할

것이라고 밝힌 바 있다. 이 점에서 교육의 자주성에 나타난 ‘교육의 주체’ 를 어떻게 정의할 것인가의 문제가 나온다.

나병현(1997: 145)은 현대 공교육에 있어 교육적 결정에 참여할 수 있는 교육구성 집단은 제도적 교육을 계획하고 운영하는 권리의 주체로서의 국가나 지방교육자치 단체와 교육활동을 수행하는 교원집단, 그리고 학부모를 위시한 지역주민들의 세 집단으로 구분될 수 있다고 하였다.

최근까지 교육의 운용방식을 보면 국가의 교육정책은 교육부장관이, 지방의 교육은 교육감이, 단위 학교의 교육은 교장이, 학급에서는 담임교사를 통한 하달식으로 이루어지는, 전국 어디에서나 거의 유사한 교육의 모습을 띄게 되는 획일적인 방식으로 이루어진 점에서 공급자 위주로 수행되었다고 할 수 있다. 이런 점에서 대한민국 탄생 후 지난 60여 년 동안 ‘중앙집권적 국가교육’ 과 ‘교육계만의 교육행정’ 을 해온 결과 ‘교육자의 자주성’ 을 강조하여 교육계 외부로부터 신선한 요소가 들어오기 어렵도록 짜여진 ‘폐쇄적 투입기능’ 을 수행(김장중, 2007: 60)한 것이다.

그러나 교육의 중심이 공급자 위주에서 교육의 주체 속에 학부모를 위시하여 지역 주민을 포함한 교육수요자까지 확대·고려되어 가는 현 시점에 맞추어 교육의 자주성의 의미를 확대해야 할 것이다. 앞서 언급된 안기성 교수의 관점에서 보듯 사회적 연대성을 합리적으로 고려하여 현실을 총체적으로 바라볼 때, 그간 주민의 요구에 따라가지 못하는 교육 지체 현상을 보이다보니 주민들이 교육에 대하여 일면 외면하는 현상까지 벌어지고, 정책당국은 교육제도를 바꾸는 처방만 내리는 행태가 나오고 있는 것이 지금의 현실이다.

교육자치에 관한 논의도 이런 관점에서 바라볼 필요가 있다. 자주성과 관련하여 교육행정기관의 독립과 의결기관의 형태에 대한 논의로만 한정할 것이 아니라 21세기 지식기반사회를 살아가기 위한 교육 패러다임의 전환이 필요하다. 가령 학교운영 위원회를 활성화하고 학부모 교육권·교사권·학생권 등 교육에 대한 국민적 관심을 높이고 국민의 참여를 유도하는 방식으로 교육문제를 접근해야한다는 방향 전환의 목소리가 커지고 있다.

2) 교육의 전문성

1991년 헌법재판소의 판결(헌재결 1991. 7. 22 <89헌가106>)에 의하면 교육활동의

특수성을 다음의 두 가지로 설명하고 있다. 첫째, 교원의 수업활동과 학생지도에 필요한 기술과 능력은 해당분야에 대한 최신의 연구결과에 대한 식견과 정보뿐만 아니라 인격의 성장과 발달·행동심리·정신건강과 위생, 학생의 욕구에 관한 고도의 지식을 필요로 하는 정신적 활동이므로, 교원 자신이 장기간에 걸친 교육과 훈련을 받지 않고서는 그 직업이 요구하는 소양과 지식을 갖추 수 없다는 점이다.

둘째, “교원은 다른 전문적인 의사·변호사 또는 성직자와 같이 고도의 자율성과 사회적 책임을 아울러 가져야한다는 사회적·윤리적 특성이 있다는 점이다.” 라는 판결 속에는 교육의 전문성을 전문인으로서의 직업적 소양뿐만 아니라 자율과 책임에 바탕을 둔 윤리적 덕목까지 포함하고 있다.

그러므로 “교육정책이나 그 집행이 가급적 교육전문가가 담당하거나 적어도 그들의 참여 하에 이루어져야한다” 고 이명희(2006: 7)는 교육의 전문성을 정의하면서 교육의 전문성을 보장하기 위하여 장학직과 연구직 외에 교육감, 교육위원의 자격요건을 법률로 정하였다고 하였다.

그러나 지방교육자치와 관련하여 교육의 전문성을 얘기할 때, 교육정책 결정 과정에서 교원과 교육행정가들만의 인사들로 한정하여 정책결정권까지 교육전문가들이 독점하다보니 교육위원회의 고령화 가속, 선거부정과 비리 증가, 집행기관 통제 기능 미약, 교육재정의 파탄 상황으로 나타났다는 비난을 받게 된 것이다(김장중, 2007: 64).

결국 이명희(2006: 5)는 현실적으로 교육의 전문성 혹은 교육 행정의 전문성이 교직 혹은 교육행정직 종사 여부만으로 판단되고 있는 점과 교육자치가 교육계 내부만의 전문성으로 커버될 수 있는지 논의해야 한다는 의견을 개진하였다.

교육전문성을 식견있는 교육전문가에 의한 교육에 대한 의사결정에서의 교육적 판단을 강조하는 것이라면 교육경력을 단지 5년이나 10년 이상 교직이나 교육행정직에 근무한 연수만을 가지고 전문성의 기준을 설정하는 데에는 이론(異論)의 여지가 있다고 본다. 교육전문성을 교육경력으로 한정할 결과 교육자치가 '교육자만의 자치'가 되었다는 비난으로부터 자유로울 수가 없는 결과를 낳게 된 것이다. 이에 대하여 이영대(1997: 34,37)는 교육의 전문성⁴⁾을 높이기 위해서라면 교육경력자만으로 제한할 것이 아니라 교육에 관련된 석사나 박사학위 등을 소지하고 일정한

4) 이영대는 의원의 전문성을 결정하는 요인으로 일반적인 교육정도, 교육의 내용, 사회적 경험이나 경력 등을 제시하였고, 상임위원회가 보유하는 총체적인 전문성은 위원회를 구성하는 위원들의 전문성과 위원회 활동을 지원하는 위원회 참모 조직의 전문성에 의하여 결정된다고 하였다.

연구경력이 있는 교육전문가도 포함시키는 것이 급변하는 국제관계와 무한경쟁시대에 대비하는 데에 중요하다고 했다.

21세기를 살아가기 위한 평생교육의 개념이 확산되면서 이제는 학교만이 교육의 현장이 아니라 평생 배워야하는 삶의 과정으로서의 생애교육이 요구되고 있는 현실에서 사회 유사 교육기관에서의 일정 경력의 전문가들의 활동도 경력으로 인정하는 부분 역시 고려할 필요가 있다.

또한 일선학교의 방과 후 학교의 강사 역시 교육의 일정 역할을 수행하고 있다는 점, 학교운영위원회나 학부모회의 활동과 관련하여 교육수요자로서의 교육에 대한 일정 부분 활동하고 있는 점 및 교육관련 사회단체의 경력 역시 교육자치에 합당한 경력으로 충분히 논의의 가치가 있는 부분이다. 더군다나 교육위원회의 의원 활동이라든지, 대안학교를 비롯한 사립학교의 운영에 대한 경력에 대한 논의도 필요하다. 결국 교육의 전문성에 대한 의미 해석 역시 교육이 교육자들의 전유물이 아니고 사회적 연대성과 현실을 고려하였을 때 교육에 대한 주민의 관심을 유도하는 교육자치의 의의를 구현하게 될 것이라고 본다.

3) 교육의 정치적 중립성

헌법에서 교육의 정치적 중립성을 천명하는 이유는 판단력이 성숙하지 않은 아동을 대상으로 사회적 지식을 전수한다는 교육의 속성상 자칫 그 내용을 정치적 집단이 결정하게 될 경우 교육을 정치적으로 이용해 아동에게 당파적 이데올로기를 심어줄 수 있는 기제로 동원될 수 있기 때문에 이를 막기 위한 것이다(이명우, 2005: 5).

나병현(1997: 168)은 교육의 정치적 중립성을 설명하는 데에 있어 교사가 학생들을 가르치고 길러내는 과정은 정치가 관여할 수 없다는 부분과 그 외 교육에 관한 일들은 정치적 과정을 통하되 교육적 가치를 실현하는 방향으로 결정해야 하는 것으로 정치의 영향을 완전히 배제하는 것으로 지적하고 있다.

이는 교육이 사회의 산물이며 교육내용을 결정하는 의사결정 과정은 다분히 정치적 색채를 가진다고 할 수 있으며, 정치적 활동이 완전히 배제된 교육을 생각하기란 쉽지 않다는 것을 의미한다. 즉 부분적이긴 하지만 정치와의 상호작용을 인정할 수 밖에 없고 결국 교육의 중립성 범위는 교육이 추구하는 목적과 공공성에 비추어 정치적 권력에 의해 부당한 간섭이나 지배받지 않아야 한다는 것으로 해석할 수 있다

(정현숙, 2004: 12). 즉 교육이 정치나 종교에 대하여 가치 중립적인 교육을 해야 하고 교육에 대한 정치적 압력의 배제, 교육의 권력으로부터의 독립, 교원의 정치적 중립, 교육의 정치에 대한 불간섭 등을 기본 내용으로 한다.

지방교육자치제도와 관련하여, 특히 교육위원회제도에 있어 가장 논의의 중심이 되고 있는 것은 바로 교육의 정치적 중립성에 대한 의미해석이다. 교육위원회를 독립형 의결기구로 해야 한다는 주장의 근거로서 일반 행정을 전문성이 아닌 당파성에 의해 지배되는 정치의 영역으로 간주하여 지방의회가 정치적 중립성을 보장받지 못하는 지방자치제도에서는 일반행정에 관한 의결기관으로서의 지방의회와 교육·학예에 관한 의결기관으로서의 교육위원회를 두어 교육의 정치적 중립성을 달성하는 것이 바람직하다는 것이다(김용일, 1998: 60). 이는 교육이 정당이나 정파의 영향으로부터 자유롭게 그 본질적 목적에 충실하게 운영되어야 한다는 것을 뜻하는 것으로 교육의 정치적 중립성이 보장되지 않을 경우, 교육이 특정 정치권력이 승인하는 사상이나 요구하는 사상을 일방적으로 전달하고 주입하는 기능을 하는 결과를 낳을 수 있다는 의미이다(허종렬 외, 2007; 윤정일 외, 2004: 49).

반면에 교육자치를 지방자치에 통합해야 한다는 주장자들에 의하면 정치적 중립성은 어느 특정 정당을 지지하거나 그 정책의 노선을 받아들여 당리·당략적으로 이용해서는 안 된다는 의미에서 어느 정당에 대하여 중립을 지킨다는 뜻이지 정치와의 단절을 의미하는 것은 아니라는 의미로 해석하고 있다(허종렬, 2007: 15; 황해봉, 2007: 66).

라. 지방교육자치제도의 개편 과정

지방교육자치제도는 1991년 법 개정과 더불어 실질적으로 실시되었지만 해방 이후부터 지방교육자치제도를 둘러싼 논쟁의 중심은 교육에 대한 별도의 자치기관 운영에 대한 것이다. 통합론자들은 교육위원회와 지방자치의 이중 심의·의결로 인한 행·재정 낭비 및 비효율성을 해소하기 위하여 지방의회에 교육위원회를 통합하려고 하고, 분리론자들은 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성을 뒷받침할 수 있도록 교육관련 심의·의결·감사권까지 전부 교육위원회의 고유 권한으로 하는 교육·학예에 관한 별도의 의결기관을 두어야 한다고 주장하고 있다.

이를 놓고 학계간, 정부 부처간 논쟁이 계속되던 와중에 1998년에 이르러 대통령직

인수위원회는 100대 과제를 선정하면서 교육자치 기반 조성을 위하여 교육위원의 정수를 축소하고 교육위원회를 합의제 집행기관화하며 시·도지사가 지방의회 동의를 얻어 교육감을 임명할 것을 제시하였다(이순세, 2004: 2). 이를 도화선으로 본격적으로 지방 교육자치 개정에 대한 논의가 다각적으로 이루어지게 되는데, 교육인적자원부 내에 ‘지방교육자치제도 개선특별위원’을 구성하여 개선방안에 대한 논의를 본격적으로 하게 되었다.

마침내 2000년 4월 한국조세연구원은 보고서(김정훈, 2000)를 통하여 교육재정과 교육자치제의 문제점을 해결하기 위하여 우선 지방자치단체의 교육투자 확대를 유도하여 교육에 대한 지자체의 역할을 제고하고, 지방자치단체의 교육에 대한 책임을 강화하여 자발적인 투자를 확대하고 재정운영의 효율성을 유도하며, 마지막으로 교육재정과 지방재정의 통합을 실시하여 지방교육자치를 기초자치단체 수준으로 확대하는 방안을 제시하였다(이순세, 2004: 3).

또한 기획예산처에서는 지방자치와 교육자치의 이원화가 지방자치단체의 교육투자의 부진을 가져왔다고 전제하고 중기 과제로 지방자치와 교육자치의 연계강화 및 통합을 추진하는 방안을 제시하였지만 교육계의 거센 반발에 부딪치면서 통합의 실익이 없을 것이라는 반대론에 의하여 통합 논의는 슬그머니 사라져버렸다(이명우, 2005: 151).

2003년 ‘지방분권과 국가균형발전’ 과제를 내세우며 출범한 참여정부는 정부혁신 지방분권위원회를 구성하여 교육자치제도 개선과제를 주도하였는데 이를 통하여 제기된 현행 지방교육자치제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙집권적 교육행정시스템 운영으로 교육의 다양성이 결여되어 지역 특성과 주민요구에 부합하는 지방교육의 발전노력이 미흡하였고, 둘째, 지방교육행정기관과 일반지방행정기관의 분리·운영으로 인하여 종합성이 결여되어 지역교육에 대한 지방정치적인 무책임 현상을 초래하였고, 셋째, 의결기관의 분리에 따른 절차간의 중복 및 양자간의 마찰과 갈등이 나타날 수 있으며, 넷째, 원거리 교육행정의 폐단이 나타나 주민들의 교육 관심사를 반영해내지 못하여 지역 교육에 대한 책임이 구체적인 지방정치의 쟁점으로 부각되는 점 등을 문제점으로 제시하면서, 이에 대한 방안으로는 교육위원회를 지방의회의 특별상임위원회로 통합하여 의결기관을 일원화하고 교육행정과 일반행정을 연계하며 지방교육행정에 대한 주민의 참여를

강화하기 위하여 교육감과 교육위원의 주민직선제를 내세웠다(이기우, 2004: 5-7).

결국 2005년 백원우, 이군현, 구노회, 이주희, 김영숙 의원이 「지방교육자치법」 개정안을 발의⁵⁾하였고 이 법안이 확정되기 전, 2006년 7월 1일 「제주특별법」에 근거하여 제주자치도는 개정법률안에 대한 실험적 성격의 교육자치가 실시하게 되었다. 제주자치도는 새로운 법률에 의하여 변화된 제도에 대한 이해와 준비도 미흡한 상태에서 교육자치를 시행되면서 많은 문제점이 노출되었고, 실험적 성격의 제도 운용에 대한 정리를 채 하기도 전인 2006년 12월에 백원우 의원의 개정안이 채택되어 지방교육자치에 관한 법률 개정안(이하 ‘개정법률’이라 한다)이 통과되고 만 것이다.

2006년 12월 20일에 개정된 법률의 개정 방향을 크게 세 가지로 요약하면 첫째, 현행 지방교육자치제도의 문제점의 하나로 지적되어 온 교육위원회와 지방의회와의 이중적 심의·의결 구조와 중복 감사로 인하여 야기되는 운영상의 비효율성을 극복하는 방안으로서 교육관련 심의·의결기관을 지방의회로 일원화하여 시·도의회 상임위원회 형태로 ‘교육위원회’를 설치한다는 것이고, 둘째, 기존의 학교운영 위원들에 의한 교육위원과 교육감 선출 과정에서 야기된 부정과 비리를 해소하고 주민의 대표성 결여 문제를 해결하기 위하여 주민직선제로 선거방식을 바꾸는 것이며, 셋째, 지방자치단체의 지역교육에 대한 책임의 소재를 명확히 하고 교육재정지원을 이끌어내기 위하여 지방교육행정기관과 지방일반행정기관의 관계를 개선하고 연계방안을 강화하기 위한 ‘지방교육행정협의회’를 마련하여 교육감과 시·도지사가 지방의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리할 수 있는 기구를 법제화한다는 것이었다.

우리나라의 지방교육자치를 둘러싼 논의를 살펴보면 이런 논쟁이 우리나라 교육의 발전과는 무관하게 권한 다툼의 장으로 변질되었기 때문에 지역주민과 교사들은 교육자치에 대한 인식이 매우 뒤떨어져있고 교육의 한 주체로서의 역할이 무엇인지도 모르고 있는 상태이다. 제도는 자주 바뀌는데 제도 시행에 대한 평가 기준도 없고

5) 의원별 발의안의 주요내용을 살펴보면, 교육위원회개편안에 대해서는 특수상임위원회는 백원우의원, 다른 상임위원회와 동일한 권한을 부여하는 일반상임위원회는 이주호의원, 현행유지는 이군현의원과 구노회의원, 현행체제에서 의결권 강화하는 김영숙의원이었다. 교육감선출방식은 백원우,이군현의원이 주민직선제, 확대된 선거인단 선출방식은 구노회와 김영숙의원, 시도지사 임명제나 러닝메이트제를 주장하는 이주호안이 있음. 교육위원선출방식은 백원우,김영숙, 이주호의원이 주민직선제를, 이군현,구노회의원은 확대된 선거인단 선출을 주장하였다.

이에 대한 책임은 없고 의무만 남게 되어 학교 현장과 학부모를 비롯한 주민들로부터 외면당하는 결과를 낳게 된 것이다.

제주특별자치도 교육자치 2년간 내용이 개정법률의 취지와 방향에 맞추어 운용되고 있는가에 대해서는 뒷장에서 논하기로 한다.

2. 15개 시도 교육위원회의 성격과 특성

가. 교육위원회의 성격과 지위

교육위원회는 교육행정에 관한 주민의 다양한 의견을 반영하는 의결기관으로서, 교육행정에 관한 높은 식견과 전문성을 가진 교육행정가들의 합의로써 정책결정의 중립성을 확보하고 교육행정사무 전반에 대한 주민의 통제 기능을 수행하는 교육자치제도의 핵심기관이다(정 란, 1996).

1991년에 시행된 교육법에 의하여 교육위원회는 교육·학예에 관한 사항을 심의·의결하는 기관으로서 부여된 권한을 살핀다면(현행 「지방교육자치법」 제8조) 시·도 의회에 제출할 조례안, 시·도 의회에 제출할 예산안 및 결산안, 시·도 의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 시·도 의회에 제출할 기채안, 기금의 설치·운용에 관한 사항, 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, 청원의 수리와 처리, 외국지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항이 해당된다.

심의·의결 사항 중에 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기채안에 대하여 시·도의회에 제출되어 다시 심의·의결을 받아야 하는 점에서 교육위원회는 시·도의회 전심기관의 성격을 가지며 교육청 당국으로서 최종 의결권을 행사하는 시·도의회에 이중 심의 절차를 밟아야 하며, 제5호부터 제11호까지 각 사항은 법적으로 시·도의회 위임을 받은 최종의결기관의 역할을 수행하는 이중적인 구조를 갖고 있다. 이로 인하여 교육위원

회의 위상과 역할은 축소되고 시·도의회의와의 마찰을 일으키는 원인이 되어⁶⁾ 결국 위임형 교육위원회는 역할의 독자성도 떨어지고 일반행정으로부터 독립성도 확보하지 못하였을 뿐만 아니라(김선정, 2006: 1) 교육자치의 근본 원리 중의 하나인 주민 참여의 원리⁷⁾에도 충실하지 못하다는 비판으로부터 자유롭지 못한 면이 있다.

그리고 행정사무 감사권 및 조사권이 있어서 교육위원회가 행정사무 감사나 조사를 하고자 할 때에는 소위원회를 구성하여 그 결과를 지방의회에 문서로 보고하여야 한다(현행 「지방교육자치법」 시행령 제10조). 교육 행정 기관 및 교육에 대한 감사·조사권은 교육위원회에 있지만 특정 사안에 대해서는 지방의회가 직접 감사·조사할 수 있도록 규정하였다(현행 「지방교육자치법」 시행령 제17조).

뿐만 아니라 서류제출 요구권은 개정 전 「지방자치법」 제35조의 2(서류제출요구)에 준용하는 사항으로 늦어도 그 서류 제출일 3일 전까지 안건 심사와 직접 관련된 서류 제출을 교육감에게 요구할 수 있고, 이 밖에 교육감 또는 관계 공무원 출석답변 요구권, 청원의 심사와 처리권, 재의 요구된 의결에 대한 재의결 확정권, 사무직원의 임명 협의권 등이 있다.

교육위원회는 학교운영위원회의 위원들로 구성되는 선거인단에 의하여 선출되기 때문에 학교운영위원회를 활성화하고 학교와 직접적으로 연계할 수 있는 교육자치의 측면을 갖고 있지만 과거 시·도의회의 교육위원 선출권이 배제되었기 때문에 지방의회와 교육위원회의 연계체제는 매우 느슨하다고 볼 수 있다.

다음 교육위원회의 지위를 살펴볼 때, 현행 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 '현행법률'이라 한다)⁸⁾에는 교육위원회의 지위에 대하여 별도의 조항을 두지 않고 다만 동법 2조 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 시·도의 사무를 둔다”를 해석함에 있어 교육·학예에 관한 별도의 행정기관인 시·도교육감과 의결기관인 교육위원회를 두는 것으로 보고 있다.

6) 송기창(1999:21)은 '몇 건의 행정사무 조사 및 감사가 지방의회의 권한을 과시하는 데는 약간 도움이 되었을지 몰라도 교육위원회와의 관계를 악화시키는 원인이 되었음을 직시해야 한다.'면서 시·도의회에 의한 교육청 감사와 조사는 득보다는 실이 많았기 때문에 지방의회의 교육기관에 대한 행정사무 조사 및 감사는 중단되어야 한다고 밝혔다.

7) 손윤선(1995:25)은 주민참여의 원리를 '일정지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의·의결한다는 것을 의미하는 것으로 대의정치의 이념과 맥락을 한다'면서 바로 교육위원회 제도를 의미한다고 하였다.

8) 1991년도에 제정되어 2006년2월21일 최종 개정된 「지방교육자치법」(법률 7849호)으로 2010년 6월 30일 이전까지 시행될 예정인 법률이다.

이는 헌법 제31조제4항에 따른 교육의 자주성을 보장하기 위하여 실정에 맞는 교육행정을 할 수 있도록 국가가 법률로써 일반행정기관과는 별도로 설치하는 특별행정기관으로서의 교육감과 교육위원회가 된다. 즉 교육위원회는 일반행정사무에 대한 의결기관으로서의 시·도의회와는 별도로 교육·과학·체육에 관한 사무에 대한 의결기관의 지위를 지니고 있다.

그러나 교육위원회의 의결이 지방의회의 의결로 넘어가는 전심기관으로서 역할을 하는 상황에서 교육위원회의 고유 권한으로 정의되지 않고 있는 한계가 있다.

나. 교육위원회 선출방법

16개 시·도의 교육위원회는 7인 내지 15인으로 구성되며 그 정수는 인구, 지역별, 특성을 고려하여 선거구를 확정하는데 인구, 행정구역, 지세, 교통 등 기타 조건을 고려하여 정하도록 되어있다.⁹⁾

그 정수를 보면, 서울특별시는 15인, 경기도 13인, 부산광역시는 11인, 세 광역시(광주·대전·울산)와 충청북도·제주도는 7인, 나머지는 9인으로 총 교육위원의 수는 146명(제주도 포함)으로 구성되어 있고, 서울특별시가 7개 선거구, 경기도 6개 선거구, 부산광역시는 5개 선거구, 인천광역시·전라북도·전라남도·경상북도·경상남도는 각각 4개 선거구, 대구광역시·충청남도·강원도는 3개의 선거구, 나머지 광주광역시·대전광역시·울산광역시·충청북도·제주도는 각각 2개의 선거구로 확정되어 있다.¹⁰⁾

선출방식은 학교운영위원회 전원이 대상이 되는 “학교운영위원회선거인”(동법 제62조)으로 구성되는 선거구별 선거인단에 의해 선출되는데 교육위원 정수의 2분의 1은 교육 또는 교육행정경력¹¹⁾이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자로 한정시켰고, 교육위원의 자격에 “학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피후보권이 있는 자로서 후보자 등록일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자”로 규정하여 교육위원의 범위를 더욱 한정시켜놓았다. 심지어 동법 제115조제2항에

9) 현행 「지방교육자치법」 제57조에 의하여 교육위원회의 구성 및 정수는 동법 별표1에 있음.

10) 동법 제58조 2항에 의하여 교육위원의 선거구 및 정수는 동법 별표2에 나타나있음.

11) 동법 제 60조에 의하면 교육경력이란 유아교육법 제2조제2호의 규정에 의한 유치원, 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 규정된 학교에서 교원으로 근무한 경력이고 교육행정경력이란 국가 또는 지방자치 단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육학예에 관한 사무에 종사한 경력과 교육공무원법 제2조제1항 제2호 또는 제3호의 규정에 의한 교육공무원으로 근무한 경력으로 정의내리고 있다.

의하면 선거구별 교육경력자의 수가 교육위원 정수의 2분의 1미만일 경우에는 2분의 1까지는 경력자 중에서 다수득표자순으로 당선자를 결정하고 나머지 비경력자 중 다수득표자순으로 당선인을 결정하도록 하였다.

동법 제5조의 겸직금지 조항에 있어서도 국회의원·지방의회의원, 대학의 전임강사 이상의 교원을 제외한 교원, 사립학교 경영자 또는 사립학교 법인의 임직원, 지방자치단체의 교육기관과 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며 관련 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다. 여기서 주목할 것은 대학교원을 제외한 현직 교원과 학교법인 임원의 교육위원회의 진출이 원천적으로 막혀 있다는 것이다. 이와 관련하여 현재까지 논의되고 있는 경력의 정의나 일선 교원의 진출 논란에 대해서는 뒷장에서 논하기로 한다.

다. 교육위원회 운영

교육위원회가 운영되면서 부각된 문제점들을 살펴보면 첫째, 조례와 예·결산에 대한 이중 심의·의결 구조와 이중 감사로 인한 운영상의 비효율성을 들 수 있다. 가령 예산 심의를 하려면 ‘교육위원회의 소위원회 → 교육위원회 본회의 → 시·도의회 관련 상임위원회의 심의 → 시·도의회 예결산특별위원회의 심의 → 시·도议회의 본회의 확정’의 다섯 단계를 거쳐야만 했다. 교육위원회의 회기는 60일로, 시·도议회의 회기는 120일로 되어 있어서 지방교육행정기관이 교육·학예에 관한 예·결산안과 조례안을 교육위원회와 지방의회에서 이중으로 심의절차를 받는 데에 반 년 이상의 시간과 노력이 낭비되고 일선 교육기관은 엄청난 업무부담에 시달리고 있다.

또한 교육위원회가 교육·과학 및 체육에 관한 사무의 감사·조사를 실시하여 지방의회에 보고하도록 되어 있지만, 지방의회 역시 본회의의 의결을 거쳐 특정사안에 대한 감사·조사를 함으로써 교육위원회와 지방의회의 감사·조사권의 한계가 불분명하게 될 뿐만 아니라 최종 결정권은 지방의회에 귀속되어 있기 때문에 교육위원회의 감사·조사권에는 한계가 있다(주수덕, 2000: 56)고 할 수 있다. 이로 인하여 교육청 당국의 예산 편성과 집행에 있어 행정절차상의 비효율성을 드러내고 있고 이중 감사로 인한 행·재정적 낭비요인들이 지적되고 있다.

둘째, 교육위원 선출에 있어 학교운영위원으로 구성된 선거인단에 의한 간접 선거에서 오는 제반 문제이다. 이는 학교운영위원회 전체를 선거인단으로 구성하는 과정

에서 교육계는 학교운영위원회에 자기 사람을 심어놓기 위한 줄서기의 문제가 지적되기도 하였다. 결국 교육위원과 교육감 선출권이 있는 선거인단으로 들어가기 위하여 치열한 공방이 오가고 학연과 지연으로 엮혔을 뿐만 아니라 공무원들까지 지역위원으로 참여하여 선거에 개입하는 등 각종 선거 과정에서의 부정과 비리를 드러내었다. 이로 인하여 ‘주민대표성’이 대두되었는데 부정과 비리를 낳는 선출 과정상의 문제를 해결하려는 논의보다는 선출 방식만 바꾸면 교육자치가 제대로 될 것이라는 식의 문제의식을 가지면서 간선제가 아닌 주민직선제로 바꾸어야 된다는 목소리가 나오기 시작한 것이다. 즉 지방교육에 대한 주민의 관심을 끌어내는 주민자치를 실현하기 위해서는 주민직선제를 실시하자는 것이었다.

셋째, 주민을 대표하는 두 의회의 존재에 대한 회의론들이 제기되었다. 지방의회 의원들이 정치적 성향이나 특정 정당의 정책을 교육정책에 투입시키려는 노력이 발생하여 일반행정의 시각에서 교육을 보는 속성이 내재되어 주민의견을 대표하는 두 기관이 때로는 상반된 의견을 제시하여 정책의 혼선을 가져왔다는 것이다 (정현숙, 2004: 40).

넷째, 교육위원회와 지방의회 간의 비협조적 관계(김영철, 1999: 23)로 인하여 지방자치단체의 교육에 대한 행·재정 지원이 어려워지고 있는 문제이다. 교육·학예에 대한 사무는 교육감에게 책임과 권한이 부여되어 있고 지방자치단체장에게는 배제되어 있는 상황임에도 불구하고 학교 용지 문제, 학교 급식 지원, 기타 교육 환경 개선 사업에 대한 예산 집행은 지방자체단체장이 갖고 있는 만큼 재정지원만 부담해야 된다는 점에 대하여 일정 권한과 책임의 문제가 제기된 것이다.

결국 교육자치제에 대한 개선의 목소리가 나오게 되었고 개선의 방향에 대해서는 여러 의견들이 나왔는데 특히 지방교육자치제도의 가장 큰 부분을 차지하는 교육위원회제도에 대한 교육행정계과 일반행정계 사이에 첨예한 의견 대립이 있었다.¹²⁾ 쟁점이 되는 사안으로는 교육자치제의 실시 범위, 교육위원회의 성격과 지위, 교육위원회와 지방의회와의 관계, 교육위원의 선출방식과 자격, 교육감의 선출방식과 자격 등 많은 논란이 있었는데 가장 이슈화된 것은 교육위원의 선출방식과 기능 및 성격에 관한 문제였다.

12) 교육행정계에서는 교육위원회를 독립형 의결기구화해야 한다고 주장하는 목소리가 크고 일반행정계에서는 의결기구를 단일화하여 지방의회내에 통합하는 방안을 주장하였다.

3. 제주특별자치도의회 교육위원회의 성격과 특성

가. 교육위원회 성격과 지위

「제주특별법」 제79조에는 “제주특별자치도는 「지방자치법」 제56조의 규정에도 불구하고 도의회에 교육·학예·기술·체육 그 밖의 학예(이하 ‘교육·학예’라 한다)에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회(이하 ‘교육위원회’라 한다)를 둔다.”고 명시되어 있다. 심의·의결기관으로서의 교육위원회에 부여된 심의·의결권(현행 「지방교육자치법 제8조)으로는 조례안, 예산안 및 결산안, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기채안, 기금의 설치·운용에 관한 사항, 도조례로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항, 도조례로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, 법령에 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, 청원의 수리와 처리, 외국지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 기타 법령과 시·도조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항이 해당된다.

또한 감사권과 관련해서는 「제주특별법」에는 교육위원회에 별도의 행정사무 감사권과 조사권을 규정하지 않고 「제주특별법」 제11조제3항의 준용규정에 의하여 교육·학예에 관한 행정사무감사 및 조사를 실시할 수 있는데(「지방자치법」 제41조), 교육위원회가 교육·학예사무에 관한 감사 및 조사를 하려면 본회의에서 하거나 소관 상임위원회별로 또는 특별위원회를 구성하여 감사 및 조사계획서를 작성·제출한 후 실시하며 매년 1차 또는 2차 정례회의 회기 내에 실시할 수 있다. 감사·조사 대상기관은 교육·과학 및 체육에 관한 기관으로 한정하고 있고 지방의회 역시 본회의의 의결이 있는 경우에는 특정 사안에 대하여 감사 또는 조사를 할 수 있다.¹³⁾

지방의회에 주어진 서류제출 요구권 역시 「제주특별법」에는 명시되지 않고 「지방자치법」 제40조(서류제출요구)에 근거하고 있는데,¹⁴⁾ 서류제출 요구는 늦어도 그 서류 제출일 3일 전까지 안건 심사와 직접 관련된 서류 제출을 교육감에게 요구할 수 있다.

13) 「지방자치법」 시행령 제42조(행정사무감사 또는 조사의 대상기관)에 의하면 감사나 조사는 교육위원회가 실시하고 지방의회에 보고하도록 명시하고 있다.

14) 「지방자치법」 제41조(서류제출요구) ①본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다. ②위원회가 제1항의 요구를 할 때에는 의장을 경유하여야 한다.

출석요구권 역시 「제주특별법」에는 명시되지 않았지만 「지방자치법」 제42조(행정사무처리상황의 보고와 질문응답)에 근거하여 지방자치단체의 장이나 관계공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하도록 명시되어 있는 반면에, 답변할 수 있는 관계 공무원 등의 범위에 대해서는 조례로 정하여 교육위원회가 요구하면 교육감 또는 관계공무원이 출석하여 답변할 의무가 있다.

「제주특별법」에 나타난 교육위원회의 지위는 다음 세 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 지방의회에 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 소관사항을 다루기 위한 하나의 상임위원회로서의 지위를 갖는다. 타 상임위원회들의 경우 소관사항을 각기 분장하는 점은 같지만 소관사항에 대한 상임위원회의 최종 심의·의결권이 없는 것과 달리, 교육위원회의 경우는 교육·학예에 관한 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과 징수에 관한 사항과 기채안을 제외한 교육·학예에 관한 지방자치단체의 최종 의결권을 행사할 수 있다는 점에서 상임위원회 중에서도 고유의 권한을 행사하는 일종의 특별상임위원회로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

둘째, 교육감에 대해서는 교육·학예에 관한 심의·의결기관으로서의 집행기관에 대한 상호 견제의 기능을 가지며 지방의 교육·학예에 관한 사무에 대한 의결기관으로서 교육감이 수행하는 별도의 교육행정에 대한 견제 기능을 한다. 특히 과거와는 달리 민선 직접선거로 선출된 교육감(2007. 12. 19)에 대한 선거 공약을 비롯한 각종 교육수장으로서의 역할에 대하여 적극적인 견제 기능을 한다.

셋째, 이전의 교육위원회와 달라진 역할로서, 지방의원으로서의 지위와 역할을 유지한다. 이는 지방자치단체의 장과 업무가 분리된 상태의 교육·학예에 대한 소관만이 아니라 일반의원과 같은 법적지위와 역할을 확보하여 도정에 대하여 직접적인 일정 역할을 행사한다는 것이다.

나. 교육위원회 선출방법

「제주특별법」 제80조에 따르면 교육위원회는 9인으로 구성하되 도의회 의원 4인과 「공직선거법」의 지역선거구 시·도의회의원선거에 관한 규정¹⁵⁾에 의하여 별도로

15) 「공직선거법」 제 2조에 의하면 적용범위는 대통령 선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체장 선거에 적용한다고 명시되어 있다.

선출된 도의회의원 5인으로 구성된다고 명시되어 있다. 여기에 “별도로 선출한 도의회의원”을 이하 “교육의원”이라 한다는 부가 설명까지 되어 있어 교육의원이 도의회의원임을 명문화하고 있다.

또한 「제주특별법」 제81조에는 교육의원 후보자 추천에 대한 정당의 추천권을 배제하고 후보자의 추천과 등록은 「공직선거법」 제48조 및 제49조에 의한 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 사항을 준용하여 선거 방식에 있어서 정당의 당원이 아닌 무소속후보의 자격으로 선거권자의 후보자 추천과 후보자 등록규정을 준용하도록 하고 있다.

선거 규정 역시 「공직선거법」의 지역선거구 시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용하여 외견상으로는 지방의회에 통합된 의원으로서의 선거를 치루고 후보자 등록 신청 시 후보자 1인마다 관할선거구선거관리위원회에 기탁해야 하는 액수는 시·도의회의원 선거와 같은 300만원¹⁶⁾으로 되어 있다. 그리고 「제주특별법」 제42조의 도의회의원 지역선거구에 관한 특례에 따라 도의회의원선거구확정위원회의 결정에 따라 선거구를 도조례로 정하도록 한 결과, “제주도의회교육의원선거구의 명칭·구역 및 의원정수에관한조례”에 따라 교육의원 정수는 5인으로 하고 지방의원과는 별도의 선거구를 획정한 바 있다.

또한 「제주특별법」 제82조와 제83조에는 교육의원에 대한 별도의 피선거격과 겸직금지 조항이 명문화되어 있다(〈표 II-1〉). 후보등록신청 개시일 당시 교육경력이나 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있고 후보자 등록신청 개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 것을 자격 요건을 하고 있으며 사립학교 경영자를 비롯하여 대학의 전임강사이상의 교원을 제외한 사립학교 교원에게는 출마 기회가 주어지지 않게 되어 있다.

16) 「제주특별법」 제91조제3항과 개정된 「지방교육자치법」 제22조제3항에 의하면 교육감 선거의 경우 「공직선거법」의 시·도지사예 관한 규정을 준용하도록 되어 있는 점에서, 「공직선거법」 제 56조(기탁금)은 5천만원으로 되어 있는 반면에 교육의원 선거는 「제주특별법」 제81조제2항에 의한 동법 준용 사항에 의하여 시·도의회의원선거 규정인 300만원의 기탁금이 명시되어 있다.

〈표 II- 1〉 교육의원과 일반의원의 자격 기준 비교

	교육의원	일반의원
선출 근거법	「지방자치법」 제26조의 2항 및 「공직선거법」의 지역 선거구사도의 회의원 선거에 관한 규정에 의하여 별도로 선출한 도의회의원 / 「제주특별법」 제80조	「지방자치법」 제26조 2항 및 「공직선거법」
정수	5인 (「제주특별법」 제41조 및 제80조)	36인(「제주특별법」 제41조)
정당관계	정당 공천 배제 (「제주특별법」 제81조)	정당공천 가능(「공직선거법」 제47조)
비례대표	없음(「제주특별법」 제41조)	있음(「제주특별법」 제41조)
피선거 자격	교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상이거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있고, 후보자등록 신청 개시일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자	별도의 피선거 자격은 없음
겸직 등의 금지	1. 「지방자치법」 제35조제1항제1호, 제3호부터 제6호까지 규정된 직 2. 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회위원, 다른 교육위원회의 교육위원 3. 「사립학교법」 제1조의 규정에 의한 사립학교의 교원 다만, 「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교(다른 법령에 의하여 이와 동등 이상의 학력이 인정되는 교육기관을 포함한다)의 전임강사 이상의 교원을 제외한다. 4. 사립학교경영자 또는 사립학교설치·경영하는 법인의 임·직원	1. 국회의원, 다른 지방의회의 의원 2. 헌법재판소재판관, 각급선거관리위원회위원, 교육위원회의 교육위원 3. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원(「정당법」 제6조의 규정에 의하여 정당당원이 될 수 있는 공무원 제외한다) 4. 「정부투자기관 관리기본법」 제2조에 규정된 정부투자기관(한국방송공사와 한국은행을 포함한다)의 임·직원 5. 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단 임·직원 6. 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·임업협동조합·연연초협동조합·인삼협동조합(이들 조합의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 상근 임·직원과 이들 조합의 중앙회장이나 연합회장 7. 「정당법」 제6조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 교원

다. 교육위원회 운영

「제주특별법」 제85조에 의하면 교육위원회에서 심의·의결할 제84조제1항제5호 내지 제11호의 사항에 관한 의안은 도교육감 또는 교육위원회 재적의원 3분의 1이상의 연서로 발의할 수 있는 반면 도의회에서 심의·의결할 제84조제1항제1호 내지 제4호의 사항에 관한 의안은 도교육감·도의회 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상이 연서로 발의한다고 되어 있다. 이를 위하여 「제주특별법」 제89조에 별도의 사무지원을 명문화하여 교육위원회와 도의회의 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 도의회 사무처에 조직과 사무직원을 두고 이 중 교육행정직지방공무원은 도교육감이 임명하도록 하였다.

또한 교육위원회 위원장은 교육위원회 위원 중에서 무기명투표로 다수득표자를 선출하도록 되어 있고 교육위원회 위원장의 임기는 2년으로 되어 있으며 직무대행은 교육위원회 위원이 연장자 순으로 그 직무를 대행하도록 하였다(「제주특별법」 제80조).

반면에 제주특별자치도의회 위원회 구성 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례(일부 개정 2008. 조례 제165호)에는 상임위원회 설치, 교섭단체 구성, 상임위원회의 직무와 그 소관, 위원장과 위원에 관한 조항, 소위원회 등 의회 운영상의 조항이 설치되어 있는데 「제주특별법」에 규정된 교육위원회 관련 조항과 조례 사이에 상치되는 점으로 인하여 생기는 여러 갈등 요소가 생기게 되는데 이 부분은 뒷장에서 논하기로 한다.

4. 교육위원회 관련 조항의 비교

「제주특별법」은 제정 과정 중에 교육자치에 대한 충분한 이해가 미흡한 상태에서 현행 법률을 일부 그대로 적용시킨 부분들로 인하여 교육위원회와 관련된 조항에서는 「제주특별법」 전체적인 틀과 모순되고 교육위원회 제도 변화의 취지를 제대로 반영하지 못한 면이 있다. 이런 관점에서 「지방교육자치법」의 개정 전과 후 및 「제주특별법」에 나타난 관련 조항들을 다음의 12개 조항별로 나누어 비교분석하였다.

가. 「지방자치법」과의 관계

현행법률은 교육위원회가 시·도의회와는 별개의 독립된 기관으로 보고 일부 조항에 대하여만 「지방자치법」을 준용하고 있지만 개정법률은 ‘법에서 규정한 사항을 제외하고는’ 포괄적인 준용자세를 취하면서 「지방자치법」 의존도가 현저하게 심화된 면이 나타나고 있다(허종렬 외, 2007:31). <표 II-2>에 나타나 있듯이 「제주특별법」에도 도교육감(「제주특별법」 제95조)과 보조기관 및 소속 교육기관(「제주특별법」 제100조), 교육재정(「제주특별법」 제104조)에 대한 별도의 준용 조항이 있지만 「「제주특별법」 제3장 제주특별자치도의 설치 및 법적 지위」의 제11조(제주특별자치도의 설치에 따른 법령 적용상의 특례)에 포괄적인 준용 조항을 두었다.¹⁷⁾

<표 II-2> 「지방자치법」과의 관계

현행법률	개정법률	「제주특별법」
제19조(「지방자치법」의 준용) 제5조, 제21조, 제32조, 제32조의2, 제34조의2, 제35조의2, 제36조, 제37조, 제37조의2, 제44조, 제46조 내지 제49조, 제53조, 제59조 내지 제68조, 제74조 내지 제81조의 규정은 교육위원회에 이를 준용한다.	제3조(「「지방자치법」과의 관계)지방교육자치의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「「지방자치법」」의 관련 규정에 준용한다.	제95조(「「지방자치법」」의 준용)①「「지방자치법」」 제15조, 제16조, 제106조부터 제108조까지, 제148조 및 제151조의 규정은 도교육감에 이를 준용한다.

나. 교육위원회 설치 및 구성

현행법률에 의하면 시·도의회와는 별도의 심의·의결기관인 교육위원회를 두도록 하였으나 개정법률에는 시·도의회 내에 교육관련 사안을 심사·의결하는 하나의 상임위원회로서 의회 통합형 교육위원회를 규정하였다. 현행법률은 ‘심의’ 라고 하여 본회의의 의결 용어를 사용한 반면 개정법률에서 ‘심사’ 라고 한 것은 상임위원회 활동임을 선명하게 드러내는 용어라고 할 수 있다.¹⁸⁾

17) 「제주특별법」 제11조 ⑥다른 법령에서 교육위원회 또는 교육의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 제주특별자치도의 교육위원회 또는 교육의원을 포함한 것으로 보아 당해 법령을 적용한다.

한편 「지방자치법」에는 지방의회의 ‘의결사항’ (「지방자치법」 제39조)이라고 명시하여 ‘심의’와 ‘심사’를 구분하여 명시하는 데에서 오는 혼란거리를 피하였음에도 불구하고 「제주특별법」에 의하면 개정법률과 같은 형태의 통합형 교육위원회이지만 소관사항을 ‘심의·의결’ 한다는 현행법률의 조문을 그대로 원용했다고 볼 수 있는데 차후 이에 대한 명확한 정의가 필요한 부분이다.

또한 교육위원회의 구성에 있어 현행 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자가 2분의 1이 넘도록 규정되어 있지만 제주특별자치도를 제외한 교육위원회의 정수는 각 시·도별로 7인에서 15인(서울특별시)으로 되어 있다. 이것은 인구, 행정구역, 지세, 교통, 기타 조건을 고려하여 그 정수를 법률로 정하도록 하였다. 그러나 개정법률과 「제주특별법」은 교육위원회 정수에서 교육경력 또는 교육행정경력의 교육의원 반 이상이 넘어야 하고 나머지는 태생을 달리하는 일반의원 중에서 상임위원회로 배속되어 교육위원회가 구성되어진다(〈표 II-3〉).

교육위원회는 기존의 법률에 의하여 교육위원 정수의 1/2을 교육경력자 또는 교육행정경력자로 하도록 되어 있는데 이는 지방교육자치의 한 원리인 전문적 관리의 원리를 존중하기 위한 장치라고 할 수 있다. 경력 규정은 「지방교육자치법」이 제정될 때에는 양 경력의 합이 15년 이상이었는데, 교육위원회 자체의 고령화를 초래하는 경력연수에 대한 비판으로 인하여 문민정부에 이르러서 10년으로 감축되어 지금까지 적용되고 있다.

그러나 현행법률에서는 절반 이상이 교육경력자로 구성되어야 하므로 나머지 절반에 대해서도 유권자의 선택 기준에 의하여 교육경력자들이 충분히 진출할 수 있는 길이 놓여 있지만,¹⁹⁾ 개정법률과 「제주특별법」에 의하면 교육경력자들에게는 단지 교육의원 정수만큼만 선출될 수 있으므로 결과적으로는 교육위원회에 진출할 수 있는 별도의 길이 도리어 협소해진 상황이라고 할 수 있다.

18) 이회승의 국어대사전에 의하면 심사는 자세히 조사하고 심의하여 사정하는 것이고 심의는 상세하게 조사 검토하여 그 가부를 토의하는 것이라고 되어있다. 또한 네이버 사전 검색에 의하면 심사는 상임위원회가 행하는 모든 조사행위에 쓰이고 심의는 국회본회의에서 제출된 안전에 대한 가부를 논의하는 것이라고 되어 있다.

19) 최선주(2007:36)는 제5기 교육위원 선거에서 후보자 중 ‘교육경력자의 당선비율이 87.1%로 매우 높게 나타났으며 (중략) 연령대별로는 60대가 71.9%로 압도적으로 많았다.’고 하였다. 이는 선거인단의 기준이 교육경력을 중요시했다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-3〉 교육위원회의 설치 및 구성

	현행법률	개정법률	「제주특별법」
교육위원회 설치	제3조(교육위원회의 설치)시·도의 교육·학예에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다.	제4조(교육위원회의 설치)시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회(이하 “교육위원회”라 한다)를 둔다.	제79조(교육위원회 설치)제주특별자치도는 「지방자치법」 제56조의 규정에 불구하고 도의회에 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 소관사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회(이하 “교육위원회”라 한다)를 둔다.)
교육위원회 구성	제57조(교육위원회의 구성 및 정수)교육위원회는 7인내지 15인의 교육위원으로 구성하며, 시·도별 교육위원의 정수는 인구, 지역적 특성을 고려하여 별표 1과 상당 같이 한다.	제5조(교육위원회 구성 등)①교육위원회는 시·도의회의원과 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정 경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다.	제79조(교육위원회의 구성 등)①교육위원회는 9인으로 구성하되, 도의회의원 4인과 「지방자치법」 제31조 및 「공직선거법」 제48조 및 제49조의 규정에 의한 지역선거구 시·도의회의원(이하 “교육의원”이라 한다) 5인으로 구성한다.

다. 교육의원의 자격

「공직선거법」 제16조(피선거권)에 의한 교육의원의 입후보자격으로서 ‘시·도의회의원의 피선거권이 있는 자’인 선거일 현재 60일 이상 해당 지방자치단체의 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민임을 전제로 하여 정당과의 관계와 교육경력으로 나누어 여타 선거와는 달리 이중 자격 조항을 적용하여 피선거권을 엄격히 제한하고 있는 점을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째 자격 조건인 정당과의 관계를 살펴보면, 교육위원회가 위임형이었던 현행법률이나 의회 통합형이 되는 개정법률 또는 「제주특별법」에 모두 교육위원의 자격은 과거 2년간 정당 가입이 금지되어 있어 교육의 정치적 중립성을 계속 견지하고

있다는 것을 알 수 있다. 그러나 개정법률이나 「제주특별법」에 의하면 교육위원회 구성 자체가 정당을 열고 선거를 통하여 선출된 정치가로서의 일반 의원들과 교육의원들이 모여 상임위원회를 구성하고 있다는 점에서 다소 균형을 찾기가 어려운 모습을 띄고 있다. 교육경력이나 교육행정경력이 10년 이상이어야 할 뿐 아니라 일체의 정당활동과는 무관해야 하는 교육의원들이 정당의 뿌리를 두고 있는 태생이 다른 일반 의원들과 같이 위원회 활동을 하는 것 자체가 교육의 정치적 중립성을 다시 재해석해야 하는 당위성을 드러내고 있다(〈표 II-4〉 참고).

교육의원들은 정당 관련 자격 제한을 엄격히 명시하고 있지만 지방의회 의원의 일원임을 전제하여 교육관련 업무만이 아니라 지방일반행정기관의 업무까지 심의할 수 있고 지역구 의원의 역할까지 수행하며 타 상임위원회와 마찬가지로 일련의 심의·의결을 수행하는 과정 자체가 하나의 정치 과정이라고 할 수 있다. 물론 제주자치도의 지방적 특성상²⁰⁾ 지방의원의 입장에서 지방행정의 정책이 정당의 영향²¹⁾을 받기보다는 지역구의 목소리를 대변하는 역할이 중심이 되고 있으며, 선거 과정상 정당의 지원을 받고 일정부분 당원의 역할을 수행하는 것을 제외하고는 정당과 무관하게 활동하는 영역이 크다는 것을 감안한다면, 교육위원회의 상임위원회 활동 역시 일정 부분 지방의회 활동의 정치적·지역적 속성을 고루 갖고 있다는 것을 부인할 수 없다.²²⁾

또한 교육위원회가 지방의회로 통합된 것 자체가 하나의 정치체제로 들어온 것이며 주민선출직이라는 것 자체가 선거라는 일련의 정치 과정을 통하여 의회에 입성한 것이며 지역구 의원으로 활동하는 것 역시 교육 전문가로서 활동하는 영역하고는 별개의 입장을 전제한다는 것을 인정해야 할 것이다.

더군다나 교육 공무원들의 정당활동이 불가능하다는 점에서 오히려 교육경력을

20) 제주특별자치도는 정당의 영향을 받는 면보다는 오히려 학연, 혈연, 지연에 기반을 둔 문화가 더 지배적이다. 이를 흔히 권당(친척) 문화라고 하는데 도민들은 선거철이면 흔히 '당은 이 당 저 당 할 것 없이 권당이 최고다'라는 이야기가 나돌 정도로 타 지방과는 다른 문화가 뿌리잡고 있다.

21) 서울시정연구원과의 대화 중에 서울시의 경우는 제주와는 달리 지방의회가 중앙정치의 영향을 크게 받고 있다고 하였다.

22) 김용일(1997:97)은 '교육위원회의 선출 자격 제한인 정당의 배제와 전문성 확보라는 일종의 이데올로기의 영향이라고 이해할만하지만, 겸직 금지 조항에서 교수는 되고 교원은 안된다는 논리는 더욱 이해하기 어렵다.(중략) 실정법상 교원의 정치활동·정당참여의 금지 규정과 관련이 있을 것으로 이해되기는 하나 역설적으로 이러한 규정이 교육위원회의 정치적 성격을 은연 중에 보여주는 것은 아닌지 의문이 간다고 하여 교육의 정치적 속성을 밝혔다.

갖고 있다라도 현재 교직에서 떠나서 일반인으로 활동하고 있는 교육 인사들에 대한 피선거권까지 제약하여 다양한 경력을 쌓은 인사들을 배제하게 경우도 생길 수 있다는 점에서 정당원에 대한 엄격한 입후보 제한 규정도 다시 한번 논의를 해 볼 필요가 있는 부분이다.

두 번째 자격 조항인 교육경력에 대한 문제인데, 교육의 전문성을 강조하여 후보자가 되려고 하면 교육경력이나 교육행정경력이 10년 이상이거나 양 경력을 합하여 10년 이상이 충족되어야 한다. 이는 일반 지방의원이 25세가 되면 후보자격을 갖추 수 있는 반면에 교육경력을 10년 확보하려면 4년제 대학을 졸업하고 남자의 경우 군필 조항까지 계산하여 10년 경력을 산정한다면 적어도 35세는 되어야 출마가 가능한 구조가 되기 때문에 지나친 제한 규정이라고 할 수 있다 <(표 II-4) 참고>.

여기에서 교육 전문성과 관련하여 교육위원의 자격경력과 교육감의 자격 경력이 다른 것에 대하여 짚고 넘어갈 필요가 있다. 고 전(2003: 34)은 “교육감에게는 교육 행정에 관한 전문성이 보다 요구될 것이며, 주민을 대표한 교육에 관한 의사결정 기관인 교육위원회의 구성원으로서 교육위원에게는 교육 및 교육행정에 관한 전문성이외에도 사회 전체 및 일반행정과 교육과의 관계를 균형있게 판단할 수 있는 자질도 요구된다는 (중략) 교육감에게는 교육행정에 대한 전문성이 요구되는 반면, 교육 위원회에는 대표성과 전문성의 조화²³⁾가 필요하다.” 고 하였다.

특히 교육감 후보에게 5년의 교육관련 경력을 요구한다는 점에서 오히려 집행기관의 수장에게는 더 강화된 교육경력이 필요하지만, 의결기관의 특성상 의원 개인의 전문성 못지않게 입법활동을 지원하는 전문가로 구성되는 자문단이나 보좌기구에 의한 지원을 통한 전문성 강화방안이 가능할 뿐만 아니라, 다양한 영역에 대한 총체적 이해를 위해서는 학교 현장의 경력 못지않게 여타 교육관련 분야의 경험을 통한 다양한 시각을 도출해내는 것 역시 의원들의 중요한 역할이라는 점에서 교육경력 10년 조항에 대한 재정립이 필요하다.

결국 위에서 설명한 두 가지의 자격 요건에 의하여 출마 자체의 피선거권을 한정

23) 송기창은 제주도교육위원회회보 제4호(2004:51)에서 교육행정의 전문성과 일반행정의 전문성의 차이를 논하면서 ‘...교육행정에 있어서 전문화는 행정의 질을 높이기 위한 충분조건일 뿐만 아니라 행정의 대상이 교육전문가이므로 교육전문가가 교육행정을 해야한다는 점에서 필요조건이다. 일반행정의 대상은 지역 주민이지만 교육행정의 대상은 교원과 학생과 학부모이다. 교육자치에 있어서 주민대표성보다 교육대표성이 더 중요한 이유가 여기에 있으며 교육행정의 전문성이 요청되는 이유도 여기에 있다.’면서 대표성과 전문성을 같이 설명한 바 있다.

시킴으로 인하여 전문성을 표출하기보다는 오히려 현직 교육계를 과잉보호하게 되는 결과를 낳았고 외부에 대하여 폐쇄적인 태도를 취한다는 인상을 심어 줄 뿐만 아니라 교육위원회의 고령화 또는 원로원화라는 상황을 낳게 된 것이다.

〈표 II-4〉 자격

현행법률	개정법률	「제주특별법」
제60조(교육위원의 자격등) ①교육위원은 학식과 덕망이 높고 시·도의회위원의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록일부부터 과거 2년동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다. ②교육 또는 교육행정경력이 있는 자(이하 “경력자”라 한다)로서 교육위원후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록일을 기준으로 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다.	제10조(교육의원후보자의 자격 등) ①교육의원후보자가 되고자 하는 자는 시·도의회위원의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일부부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다. ②교육의원후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 구분에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다.	제82조(교육위원의 피선거자격)교육위원은 제81조제1항의 규정에 의하여 준용되는 「공직선거법」 제49조의 규정에 의한 후보자등록신청개시일 당시 다음 각 호의 구분에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있고, 후보자등록신청개시일부부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.

다음은 자격조항 자체의 법적 미비에서 오는 문제점을 정리하고 있는데, 위에서 살핀 바와 같이 교육위원의 출마에 대하여 일반의원과는 달리 두 가지의 자격 요건을 적용하고 있지만 「제주특별법」이나 「지방교육자치법」 모두 정당 관련 조항에서 ‘후보자등록일부부터 과거 2년동안 정당의 당원이 아닌 자’로 규정하고 있다. 여기서 논란이 될 수 있는 부분은 교육위원의 입후보자격에 대한 조항은 마련되어 있지만 교육위원으로 당선되어 의정활동을 하는 과정에서 정당과의 관계에 대한 조항을 어디에서도 찾아볼 수가 없다는 것이다. 이에 대하여 포괄적으로 해석할 수도 있고 아니면 법 조문 자체의 문항으로 해석해야 된다는 논리로 나눌 수 있다.

첫째, 포괄적으로 해석할 경우, 입후보자격제한이 한시적 조항이 아닌 의원자체의 계속 규정으로 포괄적으로 해석해야 되기 때문에 굳이 별도의 조항이 없어도 교육위원은

입후보 전이나 마찬가지로 의원 상태에서도 정당에 가입해서는 안 된다는 주장도 가능하다. 정당자격제한의 취지는 교육의 정치적 중립성을 보장하기 위한 장치로서 지방의 정치적 세력이 교육문제에 대하여 독자적으로 영향을 미쳐서는 안 되기 때문에 교육의원은 당연히 정당가입이 원천적으로 봉쇄되어야 된다는 것이다.

둘째, 법 조문 자체로 해석할 경우 법 체계상의 문제점을 제시할 수 있다. 이는 정치적 중립성이 요구되는 여타의 기관에 대한 법과 연관지어 볼 때 감사원장, 대법원장, 헌법재판소재판관, 선거관리위원회에 대한 정당관련 조항이 관련법²⁴⁾에 별도로 명시되어 정치적 중립성을 명백하고 엄격하게 제한하고 있는 점을 주목해야 할 것이다.

특히 교육감의 피선거자격(「제주특별법」 92조, 개정 「지방교육자치법」 제24조)상 교육의원과 마찬가지로 후보등록일로부터 과거 2년간의 정당 미가입이 요건으로 되어있는 반면, 「제주특별법」 제93조(도교육감의 퇴직)²⁵⁾제3호의 교육감이 정당의 당원이 될 경우 퇴직해야 된다는 조문을 통하여 정치와의 관계를 명확하게 설정하고 있는 반면에 교육의원활동과 정치와의 관계에 대해서는 언급된 사항이 전혀 없다는 점이다. 이런 조문상의 미비로 인하여 만일 교육의원 중 한 사람이라도 임기 중에 일반의원과 마찬가지로 정당에 가입하겠다고 주장을 할 경우 이를 막을 수 있는 직접적인 근거 제시가 어렵게 될 여지가 있다.

이런 주장은 교육의 정치적 중립이라는 기본 이념을 깨뜨리는 결과를 낳게 되지만 명분상 교육의원이기도 하지만 의정활동상 도의원의 일원이라는 점을 부각시켜서 정당과 일정 관계를 맺으려는 의도²⁶⁾를 막을 도리가 없다는 점에서 반드시 정리가 필요한 부분이다.

24) 감사원장은 감사원법 제10조, 대법원장은 법원조직법 제49조, 헌법재판소재판관은 헌법 제112조, 선거관리위원회는 헌법 제114조에 각각 정치 활동을 금지하고 정당가입불가를 명시하는 근거를 담고 있다.

25) 「지방교육자치법」에는 교육감의 퇴직에 대한 조항이 들어있지 않고 있는데 이 부분에 대해서도 민선 교육감체제에서 선출직 공무원으로서 정당가입에 대한 정리가 되어야 할 것이다.

26) 차기 지방선거에서 교육의원출신이 지방의원으로 출마하려고 할 경우 충분히 예견될 수 있는 상황이라고 할 수 있다.

라. 교육의원 겸직 금지

현행법률이나 「제주특별법」에는 현직 교원에 대한 언급이 없고 대학교수의 겸직에 대한 예외 규정을 두고 있다. 이에 반하여 개정법률에는 ‘교원이 교육의원으로 당선된 때에는 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.’ 라고 명시하여 현직 교원의 진출 기회를 열어놓았다.

여기서 한 가지 짚어 넘어가야 할 부분은 개정법률 제9조 제4항에 의하면 ‘교육위원회 위원으로 선임되는 시·도의회의원에 대해서도 적용된다’ 고 하였다. 이는 「지방자치법」 제35조(겸직 등 금지)에 의하면 ‘교원은 지방의원이 될 수 없다²⁷⁾’ 는 규정과 혼돈될 여지가 생기게 되는데(〈표 II-5〉참고) 이것은 하나의 상임위원회 내에 교원의 직을 인정하는 교육의원과 교원이어서는 안 되는 도의원이 합쳐지는 상황에서 서로 다른 규정을 적용하게 되는 것은 앞으로 정비할 필요가 있다.

또 한 가지 겸직 관련 논란이 되는 것은, 국공립대학의 교원은 시·도의회의 일반의원이나 교육의원으로 겸직할 수 있는 반면에 사립대학 교원이 일반의원으로 당선되었을 경우 겸직이 가능하지만 교육위원회에 배속되려면 휴직해야 하는 것은 일반 시·도의원과 교육위원회에 배속된 의원을 과잉 차별하는 조항으로 앞으로 재정립이 필요하리라 본다.

27) 「지방자치법」 제35조 (겸직 등 금지)①지방의회의원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.

1. 국회의원, 다른 지방의회 의원
2. 헌법재판소 재판관, 각급 선거관리위원회 위원
3. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원
4. 「정부투자기관 관리기본법」 제2조에 규정된 정부투자기관의 임직원
5. 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임직원
6. 종업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·임업협동조합·염전초생산협동조합·인삼협동조합의 상근 임직원고과 이들 조합의 중앙회장이나 연합회장
7. 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 교원

〈표 II-5〉 겸직 금지

현행법률	개정법률	「제주특별법」
<p>제5조(겸직등의 금지)①교육위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 직을 겸할 수 없다.</p> <p>1. 국회의원·지방의회의원</p> <p>2. 국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원 및 지방공무원법 제2조에 규정된 지방공무원과 사립학교법 제2조의 규정에 의한 사립학교의 교원, 다만, 고등교육법 제2조의 규정에 의한 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송·통신대학, 기술대학 및 이에 준하는 각종 학교와 다른 법령에 의하여 설치된 대학의 전임강사 이상의 교원을 제외한다.</p> <p>3. 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임직원</p> <p>② 교육위원은 당해 지방자치단체의 교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 교육연수·수련기관, 도서관, 교원·학생복지후생기관등을 포함한다. 이하 같다)과 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.</p>	<p>제9조(겸직 등의 금지)①교육위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.</p> <p>1. 「지방자치법」 제35조제1항제1호 내지 제6호에 규정된 직</p> <p>2. 「사립학교법」 제2조의 규정에 따른 사립학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법령에 따라 설립된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다. 이하 같다)의 교원, 다만 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등 이상의 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법령에 따라 설립된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다. 이하 같다)의 전임강사 이상의 교원을 제외한다.</p> <p>3. 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법령에 따라 설립된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다. 이하 같다)의 임·직원</p> <p>② 좌동</p> <p>③ 제1항제2호 단서의 규정에 따른 교원이 교육위원으로 당선된 때에는 임기중 그 교원의 직은 휴직된다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항은 교육위원회 위원으로 선임되는 사도의회의원에 대해서도 적용된다.</p>	<p>제83조(겸직 등의 금지)</p> <p>① 교육위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.</p> <p>1. 「지방자치법」 제35조제1항제1호, 제3호부터 제6호까지 규정된 직</p> <p>2. 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회위원, 다른 교육위원회의 교육위원</p> <p>3. 「사립학교법」 제1조의 규정에 의한 사립학교의 교원, 다만, 「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교(다른 법령에 의하여 이와 동등 이상의 학력이 인정되는 교육기관을 포함한다)의 전임강사 이상의 교원을 제외한다.</p> <p>4. 사립학교경영자 또는 사립학교 설치·경영하는 법인의 임·직원</p> <p>② 교육위원회 위원은 제주특별자치도의 교육기관과 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설 또는 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.</p>

마. 선거

현행법률에 의하면 교육위원과 교육감의 선거를 위하여 「초·중등 교육법」 제3조의 규정에 의한 학교운영위원회 전원으로 이루어진 선거인단을 통한 간접 선거 방식을 취하고 있는 반면에 「제주특별법」과 개정법률은 보통·평등·직접·비밀 선거 방식으로 전환시켰다. 교육위원의 경우 지역선거구 시·도의회의원 선거의 무소속 후보자 방식을 준용하였고 「공직선거법」의 지방의원 선거에 관한 규정을 따르도록 하였다(〈표 II-6〉참고).

「공직선거법」상의 공무원사임규정과 겸직에 있어 개정법률과의 상치되는 부분을 살펴보았을 때, 「공직선거법」에 의하면 공무원이 입후보하기 위해서는 지방의회의원이나 지방자치단체장을 제외하고는 선거일전 60일까지 그 직을 사임해야 하지만²⁸⁾ 개정법률 제9조에 의한 현직 교원의 입후보²⁹⁾에 대해서 어떤 조항을 적용할 것인지가 논의점 중의 하나가 될 것이다. 일단 현직 교원에게 입후보 자격은 주어졌지만 일선 학교 생활을 하면서 선거 운동에 참여한다는 점이나 만일 선거에서 낙선하였을 때 복직은 어느 시점에서 가능할 것이며, 당선이 되었을 때 교육의원 4년의 경력의 인정여부에 따라 교육공무원 연금 조항에 어떻게 적용할 것인지 등 미리 해결해야 할 부수적인 문제들이 많다.

또한 교육의원 선거에 대해서는 겸직에 대한 별도의 조항이 없지만 개정법률 제23조에는 교육감 겸직 조항을 두고 있다.³⁰⁾ 별도의 조항에 따라 겸직이 금지된 교원의 경우 교육감이 당선된 경우 임기개시일 전일에 그 직에서 당연 퇴직된다고 명시된 것은 「공직선거법」상의 60일 전에 사퇴해야 한다는 조항과 상치되는 부분이다. 이는 교육감뿐만 아니라 교육위원의 입후보와도 같은 선상에서 논의할 필요가 있다. 개정법률에서 현직 교원에 대한 출마의 길을 터놓았지만 개정법률의 당연퇴직과 「공직선거법」상의 60일전 사퇴 조항을 정리할 필요가 있다. 이는 지방자치단체장의

28) 「공직선거법」 제53조(공무원 등의 입후보)①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 후보자가 되고자 하는 자는 선거일전 60일까지 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.

29) 고 전(2006:160)은 교육계가 초·중등교육의 가장 직접적인 당사자이면서 선거결과에서는 가장 배제되었다고 설명하면서 과거 명예직이고 사직의 요구되어 초·중등교사의 지방교육자치 행정의 참여에 걸림돌로 작용하였다고 설명하고 있다.

30) 제23조②교육감이 당선 전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일 전일에 그 직에서 당연 퇴직된다.

선거에 현직 일반행정공무원이 입후보하려면 「공직선거법」에 따라 60일전에 사퇴해야 되지만 현직 교원에 대하여 별도의 조항을 적용하는 데에 대한 반발은 충분히 예상될 수 있다.

즉 「공직선거법」에 엄연한 규정이 있음에도 불구하고 개정 「지방교육자치법」에 별도의 중복 규정을 넣은 것에 대하여 법 해석에 대한 논란의 소지를 정리해야 할 것이다.

〈표 II-6〉 선거

현행법률	개정법률	제주특별법
제62조(선거인단의 구성등) ① 교육위원 또는 교육감의 선거인단은 선거일공고일 현재 초·중·고등학교(학교운영위원회의 설치)의 규정에 의한 학교운영위원회 위원 전원(이하 “학교운영위원회 선거인”이라 한다)으로 구성한다. ② 선거일 현재 교육위원 또는 교육감이 공직선거 및 선거부정방지법 제18조에 해당하는 경우에는 선거권이 없다.	제8조(교육위원의 선출) ① 교육위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 따라 선출한다. ② 교육위원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.	제81조(교육위원 선거)① 정당은 「공직선거법」 제47조의 규정에 불구하고 교육위원선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육위원 후보자의 추천 및 등록은 「공직선거법」 제48조 및 제49조의 규정에 의한 지역선거구 시·도의회의원선거의 무소속 후보자추천 및 등록에 관한 사항을 준용한다. ② 교육위원 선거에 관하여 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 「공직선거법」의 지역선거구 시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용한다.

바. 의안의 발의 및 이송

현행법률에 의하면 교육위원회에서 심의할 의안은 교육감과 교육위원들만 발의할 수 있었지만 개정법률은 교육감이나 시·도의회의원 모두에게 발의권을 허용하고 있다. 반면에 「제주특별법」에는 발의권을 두 종류로 나누고 있는데, 교육위원회의 심의·의결상 최종절차가 되는 5호에서 11호의 사항은 교육감과 교육위원회 재적 위원 3분의 1(3인) 이상의 연서로 발의 가능하고, 도의회에서 심의·의결하는 1호에서 4호까지의 사항은 교육감이나 도의원 5분의 1 이상 또는 10인 이상의 연서로 발의할 수 있다(〈표 II-7〉 참고).

교육에 관련한 일반의원들의 적극적인 역할이 가능해졌지만³¹⁾ 제주자치도의 경우

9인으로 구성된 상황에서 조례와 예결산 등 일부 사안에 대하여 교육위원회의 단독 발의는 불가능하고 지역구 출신 의원의 협조를 얻기 위해서는 의회 내에서의 정치력을 발휘해야만 발의가 가능한 상황을 본다면, 일반의원의 역할은 광범위해진 반면 교육의원 자체의 의회 내 위상은 상대적으로 약해진 면을 보이게 되었다. 이 부분은 제주자치도에 한정하여서는 발의 의원 수를 확보하는 것이 그다지 어렵지 않겠지만 앞으로 2010년 전국적으로 전면 시행될 경우 서울시의 경우 시·도의원이 106명이고 교육의원이 8명으로 구성되는 상황에서 의안 발의 정족수인 전체 의원의 1/5 이상을 채우는 것도 어려울 뿐만 아니라 10인 이상을 채우려면 교육의원 단독 발의는 불가능하며 일반 의원들의 합의없이는 발의 자체가 어렵게 될 것이다.

결국 교육의원들 역시 정치적 논리를 수용하지 않으면 의정 활동 자체가 어렵게 되고 이로 인한 교육의 전문성과 자주성 침해의 논란은 충분히 예견되는 사안이라고 할 수 있다. 이는 법률상 교육·학예 사무를 처리하는 의결기관의 취지를 어긋나게 하는 것이므로 교육위원회의 전결사항인 5호에서 11호까지는 교육위원회 정수 중에서 발의할 수 있도록 요건을 완화하여 가령 ‘교육위원회 정수의 ○분의 1’ 과 같이 교육위원회의 발의 요건 특징에 맞출 수 있어야 할 것이다.

의안 발의와 관련하여 같이 논의해야 할 것으로 「제주특별법」에 의한 교육위원회의 ‘교육·학예’에 관한 소관사항을 교육청에 관한 업무로 한정된 것에 대한 조례 개정 논란을 살펴야 할 것이다. 만일 소관업무를 지방자치단체의 평생교육, 스포츠, 인적자원 등 지방자치단체의 교육에 관한 업무까지로 연결하고자 한다면 이는 의안 발의권자의 범위까지 문제선상에 올려놓아야 할 것이다. 소관업무를 확장하려면 현재 교육감과 의원에게만 주어진 발의권을 확대하여 소관업무의 집행기관의 장인 도지사에게도 해당 교육·학예에 관한 의안발의권이 주어져야 한다는 주장까지 나올 수도 있을 것이다.

이 주장에 대해서는 「제주특별법」 체계와 관련하여 살필 필요가 있는데 「제주특별법」 제84조부터 제86조까지에 나타난 심의·의결과 이 절차에 대한 조항(〈표 II-7〉, 〈표 II-8〉참고)이 전체적으로 교육감과의 관계로 명시하고 있다는 점에서 역으로 교육위원회의 심의·의결 사항이 교육청 소관으로 한정되어야 한다는 논리가 생겨난 것이다.

31) 경상남도의회는 도의원이 학교 폭력 예방과 관련한 조례를 상정하고자 하였지만 기존의 법률에 의하여 교육에 관한 발의권이 없기 때문에 조례발의 자체가 보류된 사례가 있다.

이 역시 「제주특별법」에 명시된 교육위원회 관련 조항들이 현행법률을 그대로 옮겨온 것에서 연유한 것으로서 볼 수 있으나 개정법률 역시 관련 조항이 「제주특별법」의 체계와 별다르지 않은 것을 보면 추후 교육위원회의 소관사항과 관련하여 전국적인 논의점이 되리라고 본다.

교육관련 의결기관인 교육위원회는 지방의회에 통합되었지만 집행기관이 두 개로 분리되어 있는 상황이고 과거와는 달리 지방자치단체장의 교육에 관한 책무성을 띠고 있지만 재정지원을 비롯한 의무만 있고 교육에 관한 어떤 권한도 주어지지 않는 상황에서 적극적인 지원을 바라는 것은 무리라는 의견도 있다.

〈표 II-7〉 의안의 발의

현행법률	개정법률	「제주특별법」
제16조(의안의 발의 및 제출)①교육위원회에서 심의할 의안은 교육감이 제출하거나 재적교육위원 3분의 1이상의 연서로 발의한다. 다만 예산안과 결산은 교육감이 이를 제출한다. ②제1항의 의안은 문서로써 의장에게 제출하여야 한다.	제13조(의안의 발의 및 제출)①교육위원회에서 심의·의결할 의안은 교육감이 제출하거나 사·도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다. ②제1항의 의안은 문서로써 사·도의회의장에게 제출하여야 한다. ③교육감은 교육학예에 관한 의안 중 제11조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 사·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 사·도지사 및 협의회와 협의하여야 한다.	제85조(의안의 발의 및 이송 등)①교육위원회에서 심의·의결할 제84조제1항제5호내지 제11호의 사항에 관한 의안은 도교육감 또는 교육위원회 재적위원 3분의 1이상의 연서로 발의한다. ②도의회에서 심의·의결할 제84조제1항 내지 제4호의 사항에 관한 의안은 「지방자치법」 제66조제1항의 규정에도 불구하고 도교육감, 도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다. ③교육감은 교육학예에 관한 의안 중 제84조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 사·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 도지사 및 협의회와 협의하여야 한다.

의안 이송과 관련하여 사·도의결을 필요로 하는 의안과 관련하여 현행법률은 5일 이내에 사·도의회에 제출하도록 되어 있는 반면에 개정법률과 「제주특별법」에는 도의회 의장에게 보고하도록 되어 있다(〈표 II-8〉 참고). 반면에 예산안에 지출 금액을 신설하거나 새 비목을 설치에 대하여 현행법률에 교육감의 동의권이 명시되어 있는 것과는 달리 개정법률과 「제주특별법」에는 이 부분이 삭제되어 「지방자치법」의

근거에 대한³²⁾ 별도의 중복 조항을 폐지한 것으로 이 역시 「지방자치법」의 의존도를 높인 법률 정리의 사례가 된다.

〈표 II-8〉 의안의 이송

현행법률	개정법률	「제주특별법」
<p>제9조(의안의 이송등)①교육위원회에서 의결된 <u>약본</u> 의장이 이를 5일 이내에 교육감에게 이송한다.</p> <p>②교육감은 제1항의 규정에 의하여 이송된 의안으로서 사·도의회의 의결을 필요로 하는 의안은 「지방자치법」 제58조(의안의 발의)제1항의 규정에 불구하고 이를 사·도의회에 제출한다.</p> <p>③사·도의회는 제2항의 규정에 의하여 제출된 의안 중 <u>예산안에 있어 지출예산 각 항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치하고자 할 때에는 교육감의 동의를 얻어야 한다.</u></p> <p>④사·도의회의장은 제2항의 규정에 의하여 제출된 의안이 의결된 때에는 이를 5일 이내에 교육감에게 이송하여야 한다.</p>	<p>제14조(의안의 이송등)①교육위원회에서 의결된 의안 중 제11조 제2항의 규정에 따라 본회의의 의결로 보는 의안은 <u>교육위원회 위원장이 이를 5일 이내에 교육감에게 이송하고 동시에 사·도의회의의장에게 보고하여야 한다.</u></p> <p>②사·도의회의의장은 제11조제1항 제1호 내지 제4호에 따라 본회의의 의결을 필요로 하는 사항에 관한 의안이 교육위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 의결된 때에는 이를 의결된 날로부터 5일 이내에 교육감에게 이송하여야 한다.</p>	<p>제85조(의안의 발의 및 이송등)④제84조제2항의 규정에 의하여 본회의의 의결로 보는 의안은 <u>교육위원회에서 의결된 날부터 5일 이내에 교육위원회 위원장은 도교육감에게 이송하고, 도의회 의장에게 보고하여야 한다.</u></p> <p>⑤제84조제1항제1호 내지 제4호의 사항에 관한 의안은 본회의에서 의결된 날부터 5일 이내에 도교육감에게 이송하여야 한다.</p>

사. 조례의 재의 요구 및 공포

현행법률이나 개정법률에 의하면 교육감은 이송된 조례와 규칙에 대하여 공포를 의무화하고 있다. 그 절차는 대통령령(「지방교육자치법」 시행령 제3조)에 의하여 사·도의 공보 또는 일간신문에 게재하거나 사·도 교육청의 게시판에 게재함과 동시에 해당 교육청의 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법으로 하고, 조례와 교육규칙의 공포일은 그 조례와 교육규칙을 게재한 공보 또는 일간신문이 발행된 날이나 게시판에 게시된 날로 하도록 되어있다(〈표 II-9〉 참고).

「제주특별법」에는 절차상 대통령령의 절차를 확정하는 조문은 들어 있지 않지만 「제주특별법」에 명시되지 않은 것은 다른 법령의 적용을 받을 수 있기에 이 역시

32) 「지방자치법」 127조(예산의 편성 및 의결)③지방의회는 지방자치단체의 장의 동의없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.

같은 방식으로 공포의 절차를 밟을 수 있다.

최근 제주특별자치도와 제주특별자치도교육청은 조례 및 교육규칙의 공포 절차상 의회의 의결을 거친 조례나 규칙에 대하여 공포예정 보고를 생략할 수 있도록 권한을 이양할 것을 중앙행정기관에 요구하고 있는데 이 또한 「제주특별법」의 위상을 강화하고 지방의 권한을 공고히 하고자 하는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

〈표 II-9〉 조례의 재의 요구 및 공포

현행법률	개정법률	「제주특별법」
제9조(의안의 이송등)⑤제4항의 규정에 의하여 이송된 의안 중 조례안은 「지방자치법」 제19조(조례와 규칙의 제정절차등)제2항의 규정에 불구하고 교육감이 대통령령으로 정하는 바에 의한 20일 이내에 이를 공포하여야 한다.	제14조(의안의 이송등) ③제2항의 규정에 따라 이송된 의안 중 조례안은 「지방자치법」 제26조제2항의 규정에 불구하고 교육감이 대통령령이 정하는 절차와 방식을 따라 20일 이내에 이를 공포하여야 한다.	제86조(교육학예에 관한 조례의 재의요구 및 공포)①도교육감이 제85조제4항 및 제5항의 규정에 의하여 교육학예에 관한 조례안을 이송받은 때에는 20일 이내에 이를 공포하여야 한다.
⑥조례안의 재의요구 및 공포에 관하여는 「지방자치법」 제19조 제3항 내지 제7항의 규정을 준용한다. 이 경우 동조 제3항·제5항 및 제6항 중 “지방자치단체의 장은 “교육감”으로 본다.	④조례안의 재의요구 및 공포에 관하여는 「지방자치법」 제26조제3항 내지 제7항의 규정을 준용한다. 이 경우 동조 제3항·제5항 및 제6항중 “지방자치단체의 장”은 “교육감”으로 본다.	②제1항의 규정에 의한 조례안의 재의요구 및 공포에 관하여는 「지방자치법」 제26조제3항부터 제7항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “지방자치단체의 장”은 “도교육감”으로 본다.

아. 의사 정족수 및 의결 정족수

현행법률에는 교육위원회의 개의를 위해서는 재적교육위원의 과반수 출석을 요건으로 하고 출석 교육위원의 과반수의 찬성으로 의결하게 되는 반면에, 개정법률과 「제주특별법」은 「지방자치법」을 준용하여 재적의원 3분의 1이상의 출석으로 개의하고³³⁾ 의결을 위해서는 재적의원의 과반수 출석과 출석의원 과반수의 찬성을 요건(〈표 II-10〉참고)으로 하고 있다.³⁴⁾

33) 「지방자치법」 제63조(의사정족수)①지방의회는 재적의원 3분의 1이상의 출석으로 개의한다.
②회의 중 제1항의 정족수에 미치지 못할 때에는 의장은 회의를 중지하거나 산회를 선포한다.

34) 「지방자치법」 제64조(의결정족수)①의결 사항은 이 법에 특별히 규정된 경우 외에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

〈표 II-10〉 의사정족수 및 의결정족수

현행법률	개정법률	「제주특별법」
제14조(의사정족수)①교육위원회는 재적 교육위원 과반수의 출석으로 개의한다. ②회의 중 제1항의 규정에 의한 정족수에 달하지 못할 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다. 제15조(의결정족수)교육위원회의 의사는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 출석교육위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	제12조(의사정족수 및 의결정족수)교육위원회의 의사정족수 및 의결정족수에 관하여는 「지방자치법」 제63조, 제64조의 규정을 준용한다. 이 경우 “지방의회”는 “교육위원회”로, “의원”은 “위원”으로, “의장”은 “교육위원회 위원장”으로 본다.	제87조(의사정족수 및 의결정족수)교육위원회의 의사정족수 및 의결정족수에 관하여는 「지방자치법」 제63조 및 제64조의 규정을 준용한다. 이 경우 “지방의회”는 “교육위원회”로, “의장”은 “교육위원회 위원장”으로 한다.

자. 의결사항

현행법률상 의결사항 중에 1호에서 4호까지의 심의의결안은 ‘시·도의회에 제출할’ 이라는 단서를 통하여 교육위원회의 전심기구로서의 역할을 드러내고 있지만 개정법률과 「제주특별법」에는 전심조항을 없애고 각각 지방의회의 역할을 표명하고 있다(〈표 II-11〉 참고).

여기에서 특이한 사항은 현행법률의 제3항에는 교육감에 대한 도지사와의 사전 협의를 명시한 것이다. 주민의 재정부담이나 일반회계와 관련한 의안에 대하여 도지사와의 협의 과정을 의무화하였지만 개정법률이나 「제주특별법」에는 이 조항이 삭제되어 있다. 다만 개정법률에 따르면 제41조(지방교육행정협의회 설치)를 명문화한 점에 미루어본다면, 과거에는 간접 선거에 의해 선출된 교육감이 지방자치단체의 재정과 관련되어 협의하는 과정은 동등한 관계라기보다는 일련의 예산을 받아오는 식으로 다분히 수혜적인 입장으로 명분이나 위상간의 차이를 두는 상태라고 할 수 있지만, 개정법률에 의하여 직접 선거로 선출되는 민선교육감으로서는 지방자치단체 교육의 수장으로서 교육감이나 도지사 모두 지방행정기관의 두 축을 맡은 동등한 관계라는 점에서 전제되었다고 볼 수 있다.

이는 직선에 의해 선출된 지방행정기관의 장으로써 일방적으로 협의를 구하는 관계가 아닌 협의체를 구성하여 서로 의결해나가는 장으로서의 일종의 지방행정의 열린 장의 역할을 한다고 볼 수 있다. 이런 관점 하에서는 ‘협의’를 의무화하기보다는 상당히 완화된 관계를 이끌 수 있고 그 역할을 다양하게 논의하는 장으로서의 ‘지방교육행정협의회’를 구성하도록 명문화한 것이라고 여긴다.

〈표 II-11〉 의결사항

현행 법률	개정법률	「제주특별법」
<p>제8조(교육위원회의 의결사항)①교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.</p> <p>1. 시·도의회에 제출할 조례안</p> <p>2. 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산</p> <p>3. 시·도의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입비의 부과와 징수에 관한 사항</p> <p>4. 시·도의회에 제출할 기채안</p> <p>5. 기금의 설치·운용에 관한 사항</p> <p>6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항</p> <p>7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항</p> <p>8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항</p> <p>9. 청원의 수리와 처리</p> <p>10. 와(市)방자치단체의 교류협력에 관한 사항</p> <p>11. 기타 법령과 시·도조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항</p> <p>②제1항제5호내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도위원회의 의결로 본다.</p> <p>③교육감은 교육학예에 관한 의안 중 다음 각호의 1에 해당하는 의안을 교육위원회에 제출하고자 할 때에는 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하“시·도지사”라 한다)와 협의하여야 한다.</p> <p>1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안</p> <p>2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항</p> <p>④교육위원회 의장은 교육위원이 제3항 각호의 1에 해당하는 의안을 발의한 때에는 이를 의결하기 전에 미리 시·도지사의 의견을 들어야 한다.</p>	<p>제11조(교육위원회의 의결사항)①교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각호의 사항을 심사·의결한다.</p> <p>1. 조례안</p> <p>2. 예산안 및 결산</p> <p>3. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입비의 부과와 징수에 관한 사항</p> <p>4. 기채안</p> <p>5. 기금의 설치·운용에 관한 사항</p> <p>6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항</p> <p>7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항</p> <p>8. 9. 10. 좌동</p> <p>11. 좌동</p> <p>②제1항제5호내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다.</p> <p>③교육위원회 위원장은 교육위원회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 의결할 때에는 의결하기 전에 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하“시·도지사”라 한다)의 의견을 들어야 한다.</p> <p>1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안</p> <p>2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항</p>	<p>제84조(교육위원회의 의결사항)①교육위원회는 제주특별자치도의 교육·학예에 관한 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.</p> <p>1. 조례안</p> <p>2. 예산안 및 결산</p> <p>3. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입비의 부과와 징수에 관한 사항</p> <p>4. 기채안</p> <p>5. 기금의 설치·운용에 관한 사항</p> <p>6. 도조례로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항</p> <p>7. 도조례로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항</p> <p>8. 9. 10. 좌동</p> <p>11. 좌동</p> <p>②제1항제5호내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 도위원회의 의결로 본다.</p> <p>③교육위원회 위원장은 교육위원회가 제1항제5호내지 제11호의 사항 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 의결하기 전에 미리 도지사의 의견을 들어야 한다.</p> <p>1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안</p> <p>2. 제주특별자치도의 일반회계와 관련되는 사항</p>

차. 교육위원회 사무지원

현행법률에 의하면 회기 60일의 교육위원회의 사무를 지원하기 위한 의사국을 두고 의사국장을 비롯한 직원을 두며 의사국의 단독 회계 처리에 의하여 이의 운영비 예산이 별도로 편성되었으며 별도의 의전 차량, 청소인력, 기타 용역, 속기사 등이 인력을 구성되어 있다.

〈표 II-12〉 사무지원 현황 비교

구 분	중전 교육위원회	제주특별자치도의회 교육위원회
사무처 명칭	의사국	교육위원회 전문위원실
사무처 책임	의사국장(4급)	교육감이 임명하는 전문위원(4급)
사무직원	의사과장1, 교육행정직4, 운전원2, 속기사2, 기능직2	교육감이 임명하는 교육행정직 4 도회의장이 임명하는 정책자문위원2

개정법률과 「제주특별법」에 의하면 〈표 II-12〉에서 보여지듯이 별도의 의사국이 폐지되고 시·도회의의 사무처에 지원조직과 사무직원을 두도록 되었다.³⁵⁾ 이전보다 축소된 사무지원으로 인하여 교육위원회의 특징상 각종 교육 행사를 참여하고 교육 기관을 방문하는 일이 많음에도 불구하고 의전 행사가 있을 때마다 교육청에 차량과 기사를 의뢰해야 하는 상황도 종종 발생했다. 이는 교육청 당국이 과거 의사국의 예산과 관련하여 일종의 배려 차원의 대응이 필요함에도 불구하고 상당히 무시한 채로 넘어가는 면이 많은 부분이라고 할 수 있다.

또한 교육위원회가 타 상임위원회와 차별되는 역할을 수행함에도 불구하고³⁶⁾ 실제 별도의 사무조직이 아닌 의회 내 상임위원회별 전문위원실이 설치되어 있는데 교육위원회 전문위원실의 직원들은 교육청에서 발령을 받아 온 지방공무원들로서 현재의 회로 진출된 것도 아니고 파견도 아닌 불완전한 복무 상태라고 할 수 있다.³⁷⁾ 이는 결국 인건비는 교육청에서 부담하고 복무 지원은 의회를 통하기 때문에

35) 「지방자치법」 제91조(사무직원의 정원과 임명) ②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다.

36) 교육위원회의 심의의결 사항 중에 5호에서 11호까지의 의안은 교육위원회의 의결을 시·도의회 본회의의 의결로 보기 때문에 이 최종 안건 처리를 위한 별도의 사무조직과 인력이 필요하다고 볼 수 있다.

37) 「지방자치법」 시행령 제63조(사무직원의 겸무) 법 제90조에 따라 지방의회에 두는 사무처장 사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다.

의회사무처 역할과 위상에 대한 문제제기를 할 수 있다. 특히 근무평정을 받을 때에 교육청 본청으로부터 소외된 상태로 불이익을 받을 수 있는 성격의 근무 여건에 대하여 교육청의 직원들은 대체로 의회 근무에 대한 만족도가 낮은 편이다.

그리고 사무직원의 임명에 있어서도 현행법률에는 교육위원회와의 협의가 명시되어 있고 개정법률에는 교육위원회 위원장의 추천권을 담보하였으나, 「제주특별법」에는 아무런 사전 조율과정없이 교육감이 임명하도록 되어 있고, 과거 교육위원회 의사국의 의사담당관이나 의사국장은 사무처장급이지만 전문위원은 사무처장의 복무 감독을 받기 때문에 전문위원이 의사국장과 같은 위상이라고 할 수 없는 점에서도 결국 교육위원회 사무지원과 관련해서는 교육위원회 자체의 위상이 떨어지게 양상을 보이고 있다고 할 수 있다(〈표 II-13〉 참고).

〈표 III-13〉 사무지원

현행법률	개정법률	「제주특별법」
제17조(의사국 설치등)①교육위원회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 <u>의사국을 두고, 의사국에는 의사국장과 필요한 직원을 둔다.</u> ②제1항의 규정에 의하여 두는 의사국장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다. ③사무직원의 정수는 조례로 정한다. ④사무직원은 <u>교육위원회의 의장과 협의하여 교육감이 임명한다.</u>	제17조(교육위원회 사무에 관한 지원)①교육위원회 및 시·도의회 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회 사무처에 지원조직과 사무직원을 둔다. ②제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 지방공무원으로 보한다. ③제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 <u>교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.</u>	제89조(교육위원회 사무 지원)①교육위원회 및 도의회의 교육학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 <u>도의회 사무처에 조직과 사무직원을 둔다.</u> ②제1항의 규정에 의한 사무직원 중 교육행정직 지방공무원은 <u>도교육감이 임명한다.</u>

카. 교육위원의 지위와 의무

현행법률에는 교육위원의 의무로서 교육발전 등 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 하며, 청렴의 의무와 교육위원으로서의 품위를 유지하여야 하고, 재직 중은 물론 퇴직 후에도 그 직무상 알게 된 비밀은 지켜야 한다고 밝히고 있다. 반면에 개정법률에는 시·도의회위원의 지위와 권한을 명시하여

기존 교육위원의 의무와 같은 맥락의 의무를 적용하고 있고, 「제주특별법」에는 별도의 의무조항이 없지만 「제주특별법」 제80조 제1항에 따른 교육위원을 ‘별도로 선출한 도의회의원이라고 분명히 명시한 만큼 개정법률과 같은 시·도의원의 지위와 권한을(〈표 II-14〉) 적용할 수 있다.³⁸⁾

교육위원에 대한 의무와 시·도의회의원에 적용하는 의무사항의 틀이 같은 점에서 교육위원회나 시·도의회 모두 같은 정도의 도덕성과 의무사항에 준거한 의결기관이었다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-14〉 지위와 의무

현행법률	개정법률	제주특별법
제6조(교육위원의 의무)①교육위원은 교육발전등 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다. ②교육위원은 청렴의 의무를 지며 교육위원으로서의 품위를 유지하여야 한다. ③교육위원은 재직중은 물론 퇴직후에도 그 직무상 알게 된 비밀을 지켜야 한다.	제6조(교육위원회의 지위와 권한) ①교육위원은 시·도의회의원의 지위와 권한을 갖는다. ②교육위원에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「지방자치법」의 시·도의회의원에 관한 규정을 적용한다.	별도 규정 없음

타. 의장 선출

현행법률에 의하면 교육위원회의 의장과 부의장은 재적교육위원 과반수의 무기명 투표로 당선되는 반면 「제주특별법」의 교육위원회 위원장은 본회의장이 아닌 교육위원회에서 교육위원 중에서 무기명 투표로 다수득표자가 당선되도록 하였다. 이는 지방의회 내 타 상임위원회 위원장 선출의 경우 의장선거에 준하여³⁹⁾ 본회의에서 선출하도록 한 방식과는 차이를 보이고 있다.⁴⁰⁾

38) 「지방자치법」 제36조(의원의 의무)①지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.

②지방의회의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.

③지방의회의원은 직위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다.

39) 「지방자치법」 제48조(의장·부의장의 선거와 임기) ①지방의회는 의원 중에서 시·도의 경우 의장1명과 부의장 2명을, 시·군 및 자치구의 경우 의장과 부의장 각 1명을 무기명투표로 선거하여야 한다.

일반의원들의 입장에서는 이런 별도 선출 조항이 교육위원회의 본회의에 준하는 의결·심의사항과 함께 교육위원회에게만 이중 특혜를 주는 부분이라고 여겨지고 있다. 이런 관점에서 교육위원회가 지방의회의 특별상임위원회가 아니라 타 상임위원회와 같은 하나의 상임위원회로서 동등한 지위와 역할을 가지려면 「제주특별법」에 의한 교육위원장의 별도 선출에 대해서는 재론해야 된다는 의견 또한 가능하다. 결국 교육위원장 선출에 대하여 교육위원들만 투표권을 행사한다는 점에서, 교육위원의 의장 피선거권을 배제하는 조항은 형평성 있는 타당하다고 보는 관점이 나오게 된 것이다(〈표 II-15〉참고).

이 조항을 본 연구자의 관점에서 본다면, 「제주특별법」을 구성하는 과정에서 교육위원회 관련 조항은 「지방교육자치법」을 원용하는 태도를 보임으로써, 통합형 의결기구화하는 과정에서 몸체만 의회로 이동하였고 운용은 기존의 의회와 통합된 형태를 고려하지 않은 「제주특별법」 자체의 문제에서 비롯된 것이라고 본다.⁴¹⁾ 「제주특별법」에 교육위원회를 ‘특별상임위원회’로 상정하지 않고 여타 ‘상임위원회’의 하나로 명시한 만큼 굳이 논란거리를 만들 여지가 있는 조항을 삽입하여, 의회 내부에서 합쳐지지 못하는 물과 기름과 같이 분리되는 관계⁴²⁾를 만드는 것은 통합형 교육위원회의 취지와는 거리가 먼 모습이라 할 것이다.

또한 개정법률에서 교육위원회의 위원장 선출에 대한 조항이 빠져 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 「제주특별법」에서 교육위원회 위원장의 선출 방식을 지방의회 상임위원회 구성방식과 달리 별도의 선출과정을 거치도록 되어 있는 반면에 개정법률에는 별도의 조항없이 「지방자치법」의 의장 선출 방식에 따르도록 명시된 점을 감안한다면, 2010년 전국적인 개정 법률적용의 시점이 되었을 때 추후 교육위원회의 운영 방식에 대한 새로운 정립이 필요하리라 본다.

40) 제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 제7조(상임위원장)②상임위원장은 상임위원 중에서 의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선출한다. 다만, 교육위원회의 위원장은 교육위원회에서 무기명투표에 의하여 선출하되, 다수득표자로 하고, 이를 본회의에 보고한다.

41) 제정 당시의 「제주특별법」 “제88조(교육위원회 회의록) ①교육위원회는 회의의 진행내용 및 그 결과, 출석위원의 수와 성명 등을 기재한 회의록을 작성하여야 한다. ②그 밖에 회의록 작성·배부, 회의록의 공개, 회의결과의 도교육감에 대한 통보 등 교육위원회의 회의록에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.”의 조항에 의하면 교육위원회는 지방의회와 별도의 회의록을 작성해야만 했다. 뒤늦게 이 문제를 제기하여 2007년 8월 이 조항을 없애는 것으로 개정하였다. 이 역시 「제주특별법」 제정 시 교육위원회에 관한 조항에 대한 심도있는 검토가 미비하여 지방의회와 별도의 방식을 취하게 하는 결과를 낳게 한 것이다.

42) 교육위원과의 면담에서, 현재 교육위원과 일반의원과의 관계를 물과 기름처럼 잘 섞이지 못하고 있다고 설명하기도 하였다.

〈표 II-15〉 교육위원회 위원장 선출

현행법률	개정법률	「제주특별법」
<p>제11조(의장·부의장의 선출 등)①교육위원회에 의장 및 부의장 각 1인을 둔다.</p> <p>②의장 및 부의장은 교육위원중에서 무기명투표로 선출하되, 재적교육위원 과반수의 투표로 당선된다.</p> <p>③제2항의 득표자가 없을 때에는 2차 투표를 하여 최고득표자를 당선자로 한다. 이 경우 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선자로 한다.</p> <p>④의장 및 부의장의 임기는 2년으로 한다.</p> <p>⑤의장과 부의장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다.</p>	<p>별 도 의 규 정 이 없음</p>	<p>제80조(교육위원회의 구성등)②교육위원회 위원장은 교육위원회 위원 중에서 무기명투표로 선출하되, 다수득표자로 한다.</p> <p>③교육위원회 위원장의 임기는 2년으로 한다.</p> <p>④교육위원회 위원장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다.</p> <p>⑤교육위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 교육위원회 위원이 <u>연장자 순으로 그 직무를 대행</u>한다.</p>

Ⅲ. 제주특별자치도의회 교육위원회 현황

1. 제주특별자치도의회 교육위원회의 활동 분석

지방의원들의 의정활동 중에는 본 회의장에서 이루어지는 교육감에 대한 교육행정질문과 도지사에게 대한 도정질문이 있다. 지방의원들의 숫자가 증가되어 도정과 교육행정질문의 횟수도 많아지고 중복질문의 문제점이 발생하여 의원별 질문 횟수를 조정할 필요성이 대두되었다. 이에 2007년1월9일 운영위원회의 간담회를 통하여 협의를 한 결과 의원별 질문 횟수를 도정질문은 연 1회, 교육행정질문은 2년에 1회 질문하기로 협의하였다.⁴³⁾

가. 자료요구(서면질의서)

의원들은 자료요구를 통하여 의정활동의 방향을 잡아갈 수 있다. 이는 한 주제에 대하여 관심을 갖고 자료를 준비하면서 교육행정이나 도정질문을 작성하거나 행정사무감사에 대비하기도 하고 조례 및 재정의 문제까지 접근할 수 있는 기초자료로서 중요한 가치를 매길 수 있는 활동으로서, 꾸준히 자료를 요구하는 의원인 경우 지속적인 현장 방문과 주민들과의 관계 형성과 더불어 성실한 의원의 면모를 증거해 주는 면이라도 할 수 있다.

〈표 IV-1〉는 교육위원회의 교육의원 5인과 일반도의원 4인으로 구분하여 정리하고 서면질의 종류는 도교육감, 도의 교육, 도지사와 지역구로 나누었다. ‘도교육감’은 교육청과 지역 교육청 및 각급 학교에 대한 질의 내용이고 ‘도의 교육’은 지방자치단체에서 시행하고 있는 청소년 장학기금이나 학교 안전 등과 같은 각종 교육관련 업무에 해당하는 부분을 칭한다. ‘도지사’는 의원들이 도의 각종 소관업무에 대한 질의를 칭하는 것이고 ‘지역구’는 의원 본인의 지역구에 해당하는 현안에 대한 질의를 뜻한다.

이 표에 의하면 교육위원회의 활동에 있어서 교육의원과 일반도의원과의 관심의 차이를 드러낸다. 등원 날짜에 있어 두 달의 차이를 보이고 있는 것을 전체로 할 때에, 2006년도에는 일반의원들이 도지사에게 도의 현안에 대한 관심을 갖고 있는 반면에 (46건) 교육의원들은 ‘도의 교육’에 대한 질의를 통하여 지방자치단체와 교육 업무에

43) 2007.1.9 의회운영위원회 간담회에서 의원들의 의견을 수렴한 결과 본질문은 일괄질문·답변식으로 15분 간, 보충질문은 1문1답식으로 질문과 답변을 포함하여 15분간 운영하기로 하였다. 연간 운영시기는 6월 정례회와 10월임시회에서 1회 3일간(도정은 2일, 교육행정은 1일), 1회 질문 의원수는 도정이 20인, 교육행정이 10인으로 운영하도록 협의를 보게 되었다.

대한 적극적인 자세를 갖게 되었다. 이는 과거의 위임형 교육위원회에서는 할 수 없었던 회의 통합형 교육위원회가 갖게 되는 폭넓은 교육에 대한 지평을 넓히게 된 것을 보여주는 것이다.

2007년도에는 일반의원들이 교육의원보다 훨씬 많은 서면질의서를 통하여 각종 교육청의 현안에 대한 적극적인 관심을 갖고 교육위원회로서의 역할에 충실하기 위한 노력을 보여준다고 할 수 있다. 교육의원이 일반의원들보다 교육감에 대한 서면질의 횟수가 적은 것은 기본적으로 교육에 대한 업무 파악 및 현장의 현황을 어느 정도 인지하고 있다는 것을 전제로 하고 있는 데에서 오는 수치라고 볼 수 있다.

여기에서 한 가지 놓쳐서 안 되는 것으로 교육의원들이 도지사에게 한 서면질의의 현황에 의하면 일반의원이 34건인데 비하여 교육의원의 경우 43건으로 나타나 있는데, 이는 교육의원들이 도정에 대하여 더욱 적극적으로 활동하고 있다는 점도 있고 교육의원들이 2006년도를 지나 2년차에 들어서면서 중점적으로 ‘도의원’ 으로서의 활동을 펼치기 시작했다는 보여주는 부분이기도 하다.

일부 교육의원 중에는(교육의원A) 교육의원의 활동과 도의원의 활동의 비중이 거의 비슷하게 나타나 있기도 하고 교육의원들이 도교육감이나 도지사에게 행한 서면질의 횟수가 일반의원들보다 훨씬 많다는 점에서 새로운 역할에 따른 적극적인 의정활동을 펼치고자 노력하고 있다는 것을 보여주고 있다.

〈표 III-1〉 서면질의 현황

	의원	‘06				‘07				총계
		도교육감	도의교육	도지사	지역구	도교육감	도의교육	도지사	지역구	
교육의원	A	8	0	5	1	14	0	15	0	43
	B	3	0	0	0	11	4	10	0	28
	C	7	6	0	0	23	5	12	1	54
	D	3	0	0	0	16	1	0	0	20
	E	7	4	0	0	15	0	6	0	32
	소계	28	10	5	1	79	10	43	1	177
교육위원회	A	5	0	16	0	17	0	17	0	55
	B	0	0	6	0	23	0	0	0	29
일반의원	C	25	0	14	0	6	0	13	0	58
	D	13	0	4	0	12	0	4	0	33
총계	43	0	40	0	58	0	34	0	175	
총계		71	10	45	1	137	10	77	1	352

나. 도정질문

교육의원들이 도정질문에 참여하게 된 것은 ‘도의원’ 으로서의 면모를 보여주는 것으로 과거 교육위원회와는 확연히 달라진 위상을 보여주는 것이다. 특히 과거 교육위원회의 입장에서 ‘도’ 의 교육에 대하여 간여할 길이 없었고 단지 교육감과의 관계에서 한정되었던 점에 비하면 교육의원들의 권한과 역할이 포괄적으로 넓어졌다는 것을 나타내는 의정활동의 한 부분이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉에 의하면 교육위원회의 일반의원들의 경우에는 타 상임위원회 의원들이 교육에 대한 관심을 기울이는 것보다 오히려 거의 대부분 ‘교육 외’ 에 대한 질문을 많이 한 것으로 나타나있다. 또한 교육의원들의 경우 2006년도에는 ‘교육관련’ 질문이 많았던 반면에 2007도에는 ‘교육 외’ 질문이 더 많아진 점을 주시할 필요가 있다.

교육의원들은 지자체의 교육관련 정책에 대하여 적극적으로 대응하려는 노력을 했지만 교육위원회 일반 의원들은 주제 선정 자체가 ‘교육’ 과는 거리가 멀고 타 상임위원회의 일반의원들과 마찬가지로 지역구의 현안과 여타 도정에 대한 주제를 잡은 것으로 나타나있다.

이는 두 가지로 해석할 수 있는데, 하나는 원천적으로 지역구 의원들로서 시급한 현안을 다루는 것이 의원으로서의 성과와 평가로 연결되기 때문에 당장 가시적인 효과를 보기 어려운 ‘교육’ 문제를 다루려고 하지 않을 뿐 아니라 일단 교육위원을 염두에 두고 있기 때문에 ‘교육’ 은 전문성이 있는 교육의원에게 일임하는 식으로 교육의원이 직접 다루기 때문에 관심을 두지 않으려고 하는 것으로 해석할 수 있다.

또 한 가지 가능한 해석은, 대체로 일반의원의 입장에서 교육관련 사안은 예산의 폭도 좁고 다루는 현안도 크게 이슈화되지 못할 뿐 아니라 의원 자신이 학부모의 입장이 아닌 경우는 표로 먹고 사는 의원의 입장에서 표와 직접 연관되지도 않고 지역현안과도 거리가 멀기 때문에 거의 외면되는 주제라고 할 수 있다.⁴⁴⁾

44) 학령기 자녀를 둔 의원과의 면담 중에서 하반기 상임위원회 배속에 대한 의견 중에서 교육에 관심을 가지면서도 교육위원회에 참여는 하지 않겠다는 의견을 제시하였다.

〈표 III-2〉 도정질문 현황

	의원별	‘06		‘07	
		교육관련	교육 외	교육관련	교육 외
교육의원	A	2	4	1	2
	B	4	0	3	2
	C	2	4	1	3
	D	3	0	0	1
	E	0	0	1	2
	소계	11	8	6	10
교육위원회 일반의원	A	0	4	1	3
	B	0	5	0	5
	C	0	5	1	3
	D	0	0	0	4
	소계	0	14	2	15
타상임위원회 의원	A	1	3		
	B	1	2		
	C	1	5		

다. 교육행정질문

8대 지방의회의 교육행정질문의 현황을 현 교육위원과 타 상임위원회의원과 별도로 정리한 〈표 III-3〉을 살펴보면, 교육의원과 교육위원회 일반의원과의 주제 선정과 질문 깊이에 있어서의 전문성의 차이를 확인할 수 있으리라 본다.

2006년도의 경우 교육의원들의 교육행정질문은 다양하기도 하지만 학교 설립 문제와 탄력근무제와 같은 좀 더 구체화되고 학교 현장에 직접적인 현안들을 도출해내는 반면에 교육위원회 일반의원들은 각종 위원회 관련 및 외교와 국제고의 통합 등 다분히 현장과의 현실적인 접근성이 떨어지는 포괄적인 정책 중심의 질문을 하였다.

2007년도 교육행정질문에 있어서는 교육의원들은 중복되는 사항없이 다양한 주제를 선정한 반면 교육위원회 일반의원은 중복되는 점도 있고 구체성이 떨어지는 면이 있다고 볼 수 있다(〈표III- 3〉, 〈표III- 4〉, 〈표III-5〉의 ※는 중복되는 사항을 나타낸 것임).

〈표III-4〉와 〈표III-5〉는 일반의원들의 교육행정에 대한 관심 분야를 나타내는데 〈표III-4〉의 ◎는 일부 도의원의 지역구와 관련된 교육 현안에 대한 부분을 나타내고

〈표Ⅲ-5〉의 ※는 2006년도와 중복된 주제를 의미한다. 각 비고란에 부기된 횟수는 당해연도에 중복된 질문 주제의 횟수를 뜻한다. 2006년도에 44가지의 주제가 선정되어 다양한 내용으로 이루어졌고, 2007년도에는 40가지의 주제로 구성되었지만 4:3교육이나 학교 급식 등 몇몇 현안에 대해서는 집중 반복적인 질문도 있었다.

교육위원과 일반의원들이 교육행정질문을 대하는 방식은 결국 다를 수밖에 없는데, 일반의원들로서는 언론의 집중을 받을 수 있는 이슈들을 다루려하기 때문에 한정된 주제가 나올 수밖에 없고 또한 일부 의원의 경우 소속된 정당의 정책 기조와 맞닿는 부분에 대하여 집중하는⁴⁵⁾ 경우도 있다.

의회 운영상의 문제이기도 하지만 2007년도의 경우 교육행정질문에 교육위원은 단 2인만 참여하였고 교육위원회 일반의원은 2인이 참여하였다. 한 해 20인이 참여하도록 된 교육행정질문에서 교육위원은 상반기에 2인이, 하반기에는 단 한 의원도 참여하지 않게 된 것이다. 이런 상황에서 일부 도의원들은 교육위원들의 역할이 미비했다는 지적도 있었지만 이는 질문 대상자 선정 방식이 운영상 순번으로 돌아가는 방식을 고수하는 데에서 온 문제라고 본다. 이런 상황을 파악하지 못한 교육위원들은 교육행정질문에 교육위원들이 반드시 참여하여 전문성을 드러내도록 해야 할 것이라는 문제제기가 시작되었다.

이는 상·하반기 각각 10인으로 구성되는 교육행정질문에 일반의원들이 서면질의를 하거나 아예 처음부터 포기하는 등, 교육에 대한 도의원들이 관심이 떨어지는 모습을 보인 데에서도 연유한다고 할 수 있다.⁴⁶⁾

이런 점에서 지방의회의 의원들의 역할과 위상 강화를 위한 노력이 필요할 뿐만 아니라 달라진 교육위원회의 역할과 위상에 대한 일련의 홍보 과정이 필요하고 교육행정과 일반행정과의 차별화되는 점 등 교육에 대한 인식을 높이는 데에 교육위원들의 노력이 필요하다는 의견도 있었다.⁴⁷⁾

45) 4:3교육이나 친환경급식은 일부 정당의 정책으로 내세우는 것이었다.

46) 제민일보(2008.4.16)의 기사에 의하면 10인의 의원 중에 6인만이 교육행정질문에 참여하여 도민을 대표하여 제주 교육에 대한 진단을 해야 할 도의원들이 그 기회를 스스로 포기하고 있다는 비난이 제기되고 있다고 지적함.

47) 제주특별자치도의회 교육위원과의 면담 중에서, 하반기 활동의 중심을 교육위원의 전문성을 발휘하는 데에 집중하겠다는 의견이 있었음.

〈표 III-3〉 교육위원회의 교육행정질문 주제

의원	2006	2007	
교육의원	A	탄력근무제/교육청재산관리/국제고 설립	
	B	신제주권 여중설립/ 학급총량제/ 제주교육의 역점시책/ 고교 재직 교사의 승진가산점	중장기교육발전계획/ 「제주특별법」상 교육부문 개정요구 상황 및 앞으로의 과제 중학교 졸업 후 고교 입학 전까지의 대책수립/ 지역교육청 주관 하에 인조잔디운동장 선정방안 교육감 공약사항 중 완료 및 추진 중인 사업
	C	혁신도시내교육문제/산남지역교육시설/ 대안교실활성화 및 전통인성교육센터설립/ 고교입시제도/교육관련사고에 대한 대책/ ※도·교육청간의상설협의기구설치	시내평준화제도 개선문제/ 서귀포시고교 평준화방안/ 도서관내 정규사서고용문제/ 보건교사확충방안
	D	인터넷 방송강화 및 노후기자재 보완/ 과학인재 육성/실업계교육정책 강구/ 외국어교육/ ※학교폭력예방방안	
	E	교육청과 감사위원회의 감사권 관련/ 직선제 교육위원의 위상과 권한이 미치는 영역/ 도의회 교육위원회의 감사영역과 감사위원회의 감사의 영역상의 불협화음에서 오는 대처방안	
교육위원회 일반기원	A	교육개혁위원회 구성/학교장 권한 확대/ 학교별 교육성과의 평가/ 유아교육발전협의회구성/교원능력향상방안 초등우울증 처방 및 학부모교육강화 ※직선제교육감제도에 대한 의견/ 외고와 국제고의 통합/ 교원평가/ ※지방교육행정협의회/ 학교휴무일관련 교육청 근무방안	
	B		영어교육도시양해각서/ 국제고/ 태풍나리 복구대책 지원책/ ※교육감 선거전 대행체제 전환/ 세계자연유산등재에 따른 교과연구/ 개발지구 학교설립문제/※학교폭력대책
	C		교육발전기획관 및 조직/ ※학교폭력대책/고입배정 도 농간 교육균형발전과 사교육비관련
	D		
계	6명/34건	4명/21건	

〈표 III-4〉 2006년도 타 상임위원회 교육행정질문

	주 제	비고
1	도민간담회의 현안대책 방안	
2	교대특별편입생 문제	
3	학급당 학생수 감축 및 초등교사 배치 기준 상향조정 및 중등교사 법정확보문제	
4	◎서부지역중고 신설 및 버스노선 개설 문제	2회
5	◎노형초 체육관 실선 계획	
6	학교잔디구장 사업의 선정 문제	
7	서중부지 매입비 및 환경 영향 평가	
8	특수 교육	
9	실업고 개편 방안	
10	다문화가정자녀 교육문제	2회
11	외국문화 학습관 설치 및 운영	
12	학교 급식	3회
13	국제자유도시 종합 계획 2단계 제도 개선 과제에 대한 교육청의 입장	
14	도와 교육청의 행정협의체 구성 및 운영	2회
15	수행평가제도	
16	특별자치도 관련 교육과정 운영	
17	교원자질 향상을 위한 시책	
18	국제자유도시에 걸맞는 외국어교육	2회
19	보건 교사 확충 문제	
20	학교 도서관 운영 활성화를 위한 사서교사 배치 및 도서 확보 계획	
21	공교육학습 능력 제고 방안	
22	교육격차 완화를 위한 대책	2회
23	국제고 설립 추진 계획	3회
24	학교 발전기금 징수 적정성 확보 및 운영 계획	
25	방과후 학교	
26	학교 보건 및 안전 교육정책	
27	4·3교육 및 평화 교육을 위한 교육정책 방안	2회
28	관산고 내의 골프 연습장·실습장의 효율적인 운영 방안	
29	농어촌 학교 통폐합의 문제	2회
30	과밀학급 해소 방안	
31	냉방시설·학교 체육관 시설의 문제	
32	장애인 교육권 확보	
33	자립형 사립고 추진 방안	
34	신축학교 공기오염물질문제 및 부실공사 해결 방안	
35	학원 강사 자질 향상	
36	외국어 학원 원어민 강사 검증 시스템 도입	
37	미발령 예비교사 활용 방안	
38	대입시 논술 교육	
39	방과 후 프로그램	3회
40	산남 격차 해소를 위한 공영형 혁신학교 유치 및 투자	
41	대안학교	2회
42	도교육청의 국내외 업무 협약의 필요성과 계획	
43	성교육	
44	도내 여성 교장·교감 비율의 문제	

〈표 III-5〉 2007년도 타 상임위원회 교육행정질문

	주 제	비고
1	※교육감 순회 학부모 대상 정책 설명회의 사전선거운동 의혹	3회
2	※다문화 가정 자녀의 교육정책	2회
3	학생비만 예방·관리 대책	2회
4	※방과후 프로그램 활성화 방안	
5	※4·3교육	4회
6	학교 중도 탈락·재범 방지 피해 학생 방지책	
7	청소년 음주문제	
8	아동학대 예방과 관련한 대책	
9	ADHD 실제 조사의 필요성	
10	※고3진학지원체제 강화	
11	※독서·논술 교육 프로그램	
12	※학교 급식	3회
13	※전문계고 육성	
14	서귀포시 교육환경 개선을 위한 공영형 혁신 학교 설립	
15	교육청 산하 위원회의 통합·효율적 운영 방안	
16	※방과 후 학교 운영 및 사교육 경감대책	2회
17	환경교육	
18	노형초 급식소·다목적 강당 및 노형중 설립, 노형중 협소한 운동장 부지문제	
19	※2단계제도 개선에 대한 교육감의 입장은?	
20	조기유학 흡수를 위한 대책	
21	※국제고 설립	2회
22	외국교육기관 분교 설립 관련	
23	학교 주변 식품 위생관리 및 산재 보험	
24	※농어촌 학교 교육정책	2회
25	※어린이 안전사고 및 폭력대책	3회
26	산남 혁신도시내의 교육대책	
27	※교육양극화 현상	
28	※장애인 교육관련 전공과 설치	
29	교육공무원인사관리 기준	
30	※학교실내공기청정 개선 대책	
31	제주형 자율학교	2회
32	폐교 활용 방안	
33	※원어민 보조교사	2회
34	과학 교육	
35	영어교육도시	
36	제주교육의 문제점	
37	저출산 관련 문제	
38	여성 관리직 공무원 현황	
39	읍·면 학교 공동화 현상 대책	
40	제주어 교육	

라. 제4기 교육위원회와의 활동비교

〈표 III-6〉 현 교육위원회와 제4기 교육위원회의 활동 비교

구 분		현 교육위원회		제4기 교육위원회
		2006	2007	'05(160회~172회)
총 회기일수		94일	130일	60일
본회의 일수		16일	28일	38일
상임위 회의일수		17일	29일	
상임위 총 회의시간		46시간12분	63시간17분	79시간47분
조례 심사 (건)	원안가결	29	12	6
	수정가결	5	7	0
	보류	0	3	0
	부결	0	1	0
	소계	34 ⁴⁸⁾	23	6
현장방문기관수		2	14	34
현안업무보고건수		0	9	17
국외연수		1회6일간	2회17일간	2회

1) 회기

제4기 교육위원회의 경우 회의 일수는 연 50일을 초과할 수 없고 특별한 경우에 한하여 교육위원회의 의결로 10일의 범위 안에서 회의일수를 연장할 수 있으므로 연 60일까지 회의를 할 수 있다. 이 경우 교육위원회 법정회기 일수가 지방의회와 비교하여 짧은 편으로 일부 부족한 회기 일수로 인하여 심도있는 의정 활동의 어려움을 호소하는 경우도 있다(주수덕, 2000: 61).

8대 지방의회에 통합된 교육위원회는 지방의회 회기 그대로를 적용하여 회기는 기존의 60일보다 두 배 이상 늘어났으나 실제 회의 기간은 〈표 III-6〉에 나타나 있듯이 제4기 교육위원회가 60일 회기에 38일간, 현 교육위원회는 2007년 한 해 동안 130일의 회기기간 중에 57일간 본회의와 상임위원회의를 개최하였다. 이는 회기 일수 대비 회의 개최일수의 비율 면에서는 오히려 종전의 교육위원회의 활동이 더욱 활발했다고 볼 수 있다. 특히 상임위원회 활동에 대한 연간 총 회의 시간을 조사한 결과

48) 조례명칭에 있어 '제주도'를 '제주특별자치도'로 개정하는 조례가 대다수 차지하였음.

2007년 교육위원회는 63시간 17분, 제4기 교육위원회의 79시간 47분은 회기 일수를 감안하지 않더라도 제4기 교육위원회의 활동이 적어도 양적인 면에서는 활발하였다고 볼 수 있다.

이 회의일수와 시간을 두 교육위원회의 위원의 수를 놓고 비교할 때, 현 교육위원회 9인과 제4기 교육위원회 7인인 점에서 상임위원회의 양적 활동에 차이가 있음을 알 수 있다. 이 부분은 현 교육위원회의 기본적인 성격상 ‘일반의원’의 신분인 점을 감안한다면 상임위원회의 활동뿐만 아니라 지역구 의원이자 도의원의 신분인 점에 따른 의정활동에 무게가 실려있다는 것을 보여주는 부분이기도 하다.

2) 조례 심사

2006년도 제주특별자치도가 되면서 각종 조례의 명칭 변경을 위한 심사건수가 많은 점은 제외하더라도 새로운 통합형 교육위원회의 활동 중에 입법활동과 관련된 활동이 두드러지게 보여지고 있다. 위의 표에 의하면 종전 교육위원회의 조례 심사 6건이 그대로 원안통과되었지만 2007년도에는 상정된 23건의 조례 중에 12건이 원안 가결되고 7건은 수정가결, 3건은 보류되었고 1건은 부결되었다.⁴⁹⁾

이는 종전 교육위원회가 6건의 조례 심사 결과 전체 원안 통과된 것과는 매우 대조를 보이는 것으로 집행기관에 대한 강력한 견제 상태를 유지하고 있음을 보여주고 있다.

3) 현장방문

현 교육위원회는 2007년도에 14곳에 대한 현장방문을 하였다. 이것은 종전 교육위원회가 34곳을 방문한 것과는 매우 대조적인 차이를 보이고 있다. 과거 명예직이었던 교육위원들이 현장 밀착형 의정활동을 벌인 것과는 대조적으로 현 교육위원회가 주민직선을 통하여 선출되었음에도 불구하고 교육현장에 직접 다가가는 의정활동을 펼치지 않은 것에 대하여는 다음 몇 가지로 설명할 수 있다.

이 부분 역시 현 교육위원회는 교육위원의 입장에서도 ‘교육의원’이기도 하지만 ‘도의원’이라는 점에 균형추를 맞추고 있다는 것으로 설명할 수 있다. 이는 의원

49) 제 242회 임시회에서 부결된 ‘제주특별자치도교육감 소속 지방별정직공무원의 임용 등에 관한 조례 중 일부 개정안’은 제2부교육감을 두는 사안에 대한 교육위원회의 강력한 문제제기가 있었다.

개개인의 성향과도 관계되는 면도 있고 선출 배경과도 연관지을 수 있다. ‘교육’에 중심을 두는 경우 종전의 교육위원회의 틀과 별로 달라질 것이 없으리라고 보는 견해와 어떤 식으로든 의원의 활동을 교육과 연관지으려고 노력하는 경우도 있다. 또한 지역구의 전폭적인 지지를 얻는 교육위원의 경우에는 일반의원과 별 차별성을 띠지 않을 정도로 지역구 주민들과 밀착된 의정 활동을 펼치는 경우도 있다.

특히 교육의원들 중에 자신의 지역구를 일반의원처럼 ‘표’를 전제로 한 지역구의 관점으로 바라보는 시각이 대부분이고 지역구 내의 교육현장을 의정활동의 대상으로 삼는 사례는 드물다는 것이다.

그러므로 교육위원회가 학교 현장에 밀착된 활동을 끌어내고 교육 수요자의 목소리에 다가가는 의정활동을 펼치는 것이 제 1의 과제라 할 수 있을 것이다.

4) 예·결산 상황

제4기 교육위원회는 예·결산 심의에 있어 지방의회의 전심 기관의 역할을 수행하였다. 교육위원회의 예·결산 소위원회의 심의를 거친 후 지방의회의 교육관련 상임위원회의 심의를 거쳐 예결위원회의 최종 심의를 거쳐 본회의에서 확정되는 이중 심의 절차를 거쳐야만 했다. 2005년도의 예·결산 상황⁵⁰⁾에 대한 3단계 분류표 <표 III-7>에 의하면 종전의 교육위원회에서 심의한 예·결산이 지방의회로 재상정되어 증액된 부분을 삭감하기도 하고 삭감시킨 것을 다시 복원시켜버리는 식의, 교육위원회의 심의에 칼질을 들이대는 일⁵¹⁾도 빈번하였다. 이런 이중 심의의 구조에서 집행기관은 교육위원회의 의결사항보다는 지방의회의 의결에 대하여 힘을 쏟게 되는 등 교육위원회의 역할에 대한 회의의 목소리가 내부에서 나오기도 하였다.

여기에서 2007년도의 교육비특별회계에 대한 예·결산을 살펴보았을 때(<표 III-8>참고) 확연한 차이를 볼 수 있다. 이는 지방의회 내 상임위원회의 활동과 특별위원회로서의 예·결산위원회의 활동 사이에 교육의원들과 일반의원들 사이의 접근 방식의 차이를 드러내기도 하였다.

물론 전보다 상임위원회를 존중하는 자세를 취하여 교육위원회의 심의를 그대로

50) 1년 단위의 예산을 확인하기 위하여 2005년도와 2007년도 예·결산 상황을 비교하였음.

51) <표 III-7>에 의하면 2007년도 제1회 추경에서 교육위원회는 5,600만원 증액했지만 예결위원회에 가서는 오히려 2억여원이 삭감되었고, 제2회 추경에서는 교육위원회가 40억여원을 삭감하였지만 예결위원회에서는 38억여원을 증액하였다.

받아들이는 경우도 많아졌지만, 때로는 예결산위원회에서 교육위원회에서 삭감시킨 것을 역으로 증액시키는 사례가 생기면서⁵²⁾, 집행기관측이 상임위원회보다 예결산 위원회에 적극적인 대외 교섭활동을 벌여 교육위원회의 원성을 사기도 하였다.

그러나 종전의 교육위원회와는 달리 예결산위원회에 교육위원회의 의원들이 참여 하여 최종 심의 과정에 직접 참여할 수 있다는 것은 역할의 변화이자 그 위상이 달라졌다는 것을 보여주는 예의 하나이다. 예결위원회의 15인 중에서 2006년도와 2007년도에 각각 2인의 교육의원과 1인의 일반의원이 참여하여 강화된 의결권을 행사하고 있다고 할 수 있다.

〈표 III-7〉 2005년도 교육비특별회계 예결산 현황

	교육위원회	교육관광위원회	예결위원회
2005년도제1회제주도교육비특별회계세입세출추가경정예산안	총5.600만원 증액 실업고연구개발비 5천만원증액 청소년단체활동지원비600만원증액	총2억400만원 삭감 교원테마국외연수/교원선진문화체험연수/실업고연구개발용역비/금강산연수/평생학습학술지원대회/서귀북교노후건물철거/학교진입로포장	총2억400만원삭감
2004년도제주도교육비특별회계세입·세출결산승인	원안의결	세입예산 편성 철저/과오납반납액 최소화/미수납최소화/불용액최소화/예측가능사업을예비비로 사용하는 경우 혹은 예비비상의 불용액발생자제/예산전용자제	원안의결
2006년도제주도특별회계세입·세출예산안	총8억6066만800원삭감 교육위의사국차량 교체등	총3억2,136만원삭감 제주시·서귀포시·북제주교육청사립중운영비재정결함보조/봉사차리운영지원/신축수련관체육기자재/언론사각종대회운영비보조/일반직공무원국외연수/금강산연수/각급학교투자교육지원사업비	총6억1,136만원삭감 예비비 편성
2005년도2회제주도교육청교육비특별회계세입세출추가경정예산안	40억2,200만원 삭감 경상사업조정 및 예산산절감/지방채예정액축소	·지방채변경한도액변경-69억1,119만700원 세입증액 -시도세전입금증액4억911만6천원 세입감액-지방교육세삭감31억1600만원 04년지방교육양여금결손액지방채 발행 - 자체상환조정 44억8,511만6천원증액세출조정없음 세출조정없음	총38억1600만원증액 지방채변경한도액변경69억1,819만원 세입증액-시도세전입금증액 세입감액:지방교육세삭감38억1600만원 04년지방교육양여금결손액지방채발행 자체상환조정34억688만4천원증액 세출조정없음

52) 2007년도제1회제주특별자치도교육비특별회계세입세출추가경정예산안에서 교육위원회는 총 2억6,005만원을 삭감했지만 예결위원회에서는 증액시켜 총 2억4,641만원을 감액시켰다.

〈표 III-8〉 2007년도 교육비특별회계 예결산 현황

구 분	교육위원회	예결위원회
2007년도 제주특별자치도교육비 특별회계세입·세출 예산안	총3억4,561만1,000원증액 세입감액:12억9,288만9,000원 세출감액:23억9,850만원 세출증액:7억6천만원	총1억361만1,000원감액분 예비비로 편성 세입감액:동일 세출감액:20억6,650만원 세출증액:7억6,000만원
2006년도 제주특별자치도교육비 특별회계세입세출 추가경정예산안	원안가결	원안가결
2007년도제1회 제주특별자치도교육비 특별회계세입세출 추가경정예산안	총2억6,005만원삭감	총2억4641만원 감액 (상임위안보다 오히려 증액시 킴)
2006년도 제주특별자치도교육비 세입세출결산 및 예비비지출승인	원안가결 단서조항 :·미수납액대책강구 ·예비비지출에 대한 사전의회협의 집행 ·명시이월 사업비에 대한 계획	원안가결
2008년도 제주특별자치도교육비 특별회계세입세출 예산안	총액:총15억2639만5천원감액 예비비편성 세출감액:20억5,186만원 세출증액:5억2536만5천원 단서조항 :2009년 단 설 유 치 원 1 개 원 에 대한 시설비계상요구	교육위안 가결
2007년 제2회 제주특별자치도교육비 특별회계세입세출 추가경정예산	·국제고관련 예산 : 예비비에서 2억86만3천원 보전함	·예비비 중 1억7,800만원 삭감하여 국제고 관련 1억 7,800만원에 편성함 ·나머지 1억8,533만3천원을 예비비로 편성함

2. 제주특별자치도의회 교육위원회 제도상의 문제점

제주특별자치도 교육위원회는 「제주특별법」에 그 설치 근거를 두고 있지만 「제주특별법」의 범주 내에 시행하는 과정에서 제도 변화의 취지를 무색하게 하는 여러 문제점들이 도출되고 있기 때문에 다각적인 관계의 측면에서 문제점들을 구체적으로 정리하여 추후 제도 개선에 대한 논의의 기초자료가 될 수 있으리라 본다.

가. 지방의회와의 관계

1) 소관사항

가장 논란이 되는 점은 교육위원회의 소관사항에 대한 부분이다. 지방의회 내에 통합된 하나의 상임위원회로서의 교육위원회는 기존의 위임형 교육위원회와는 달리 포괄적인 역할을 수행할 수 있다. 「제주특별법」 79조에 나타난 ‘도의회에 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 소관사항을 심의하기 위하여’ 설치된 교육위원회는 소관부서의 문제가 제기하였는데 다음에 정리하는 4가지 사례들을 통하여 실제 의회 내에서 소관 사항과 관련하여 논란이 되었던 양상을 살필 수 있다.

<사례 1>

이 문제의 단초를 열게 된 사안이자 가장 첨예한 문제로 부각된 것으로 ‘영어교육도시’와 관련한 소관업무에 대한 타 상임위원회와의 보이지 않는 마찰이다. ‘영어교육도시’의 TF구성에 있어 행정자치위원회 소속의 지역구 의원이 참여하게 되자 교육의원들은 교육문제이기 때문에 지역구 교육의원들이 가야 하고 영문과교수인 교육의원은 영어교육에 대한 참여의 당위성을 역설하여 ‘영어교육도시’ TF에 3인의 의원들이 참가하게 되는 결과를 가져왔다. 또한 ‘도’의 영어교육도시 관련 부서에 대한 업무보고는 소속 상임위원 문화관광위원회에서 이루어졌지만 교육위원회는 상임위원회 활동 중에 행정부지사를 출석케하여 교육 관련 부분에 대한 업무보고를 받기도 하였다.⁵³⁾

53) 교육위원회는 영어교육도시 관련 부서인 국제자유도시추진국의 영어교육도시추진단이 문화관광위원회 소관부서이지만 교육관련 업무이기 때문에 일련의 보고 과정이 있어야 한다고 주장한 바, 2007.8.21 제241회 임시회 폐회 중 3차 회의에서 환경부지사는 제주영어전용타운 조성 추진에 대하여 문화관광위원회와는 별도로 교육위원회에 출석하여 교육관련 부분에 대한 업무보고를 하였다.

〈사례 2〉

〈사례1〉과 유사한 사례로 ‘스포츠’와 관련된 사안으로 전국체전에 참석하는 문제가 대두되었는데 소관부서인 ‘문화관광스포츠국’은 소관 상임위원회인 문화관광위원회에 보고하였지만 교육위원회의 입장에서는 적어도 학교 체육에 대해서는 교육위원회 소관이 되어야 한다는 주장을 한 것이다. 이는 전국소년체전이 100% 학생 행사임에도 불구하고 정작 문화관광위원회 의원들의 관심을 받지 못하고 있는 상황에서 학생과 학부모·교사들이 함께하는 자리이기 때문에 특성상 누구나 교육행사임을 인지하고 있는 상황에서 교육위원회의 의원들이 참석하지 않는다는 것 또한 업무 소홀이라는 비난을 면치 못한다는 점에서, 교육위원회는 행사 참여를 주장하게 되었고 그 결과 정작 담당 상임위원회인 문화관광위원회 위원들은 참석하지 않았고 교육위원회 위원장이 참석하는 경우도 생기게 된 것이다.⁵⁴⁾

〈사례 3〉

제주특별자치도가 유네스코로부터 세계자연유산으로 지정받기 위한 유네스코 사절단을 구성할 때에 소관 상임위원회인 문화관광위원회만 참여하도록 추진하는 과정에서 교육위원회는 세계자연유산은 학생들의 교육과 관련된 면이 크기 때문에 교육위원회도 사절단에 들어가야 한다고 주장하여 결국 주관부서에서 사절단 구성을 급히 조정하여 두 상임위원회가 같이 참여하게 된 경우도 있었다.⁵⁵⁾ 이 역시 업무 소관 부서의 관점에서 문화관광위원회의 담당부서인 점에서 생긴 결과로서 결국 교육위원회와 문화관광위원회와의 소관업무에 대한 미묘한 갈등 상태에 놓여 있게 되었다.

54) 전국소년체전에 갔을 때 타시도에서는 각 교육위원회 위원들이 참석하여 교류하는 상황에서, 종전의 교육위원회가 소년체전에 참석한 전례에 따라 적어도 학교 체육에 관한 사항이라도 교육위원회의 소관사항으로 해야 한다고 주장한 것이다.

55) 호주에서 개최된 세계유네스코 선포 행사에 문화관광위원회와 교육위원회 의원들이 참석하였다.

〈사례 4〉

제주어 조례' 제정과 관련하여 문화관광위원회와 교육위원회의 정책자문위원 2명이 의원 공동발의로 제주어의 보존과 제주어 교육에 대한 통합적인 조례를 만들려고 하였다. 조례의 특성상 교육청 자체의 조례로는 제정 취지를 학교에 한정시키게 되므로 지방자치단체와 교육청 모두의 일정 책무를 담당하여 지방의 독자성과 고유성을 살릴 수 있는 방향으로 작업을 추진하고자 하였다. 만일 각기 다른 상임위원회가 공동으로 토론회를 통하여 주민의 의견을 담아 지방의 고유 특성을 살리는 조례를 제정한다는 것은 전국 어디에서도 시도하지 않았던 것으로 지방자치의 취지를 한 걸음 더 나갈 수 있다는 의의가 있었다. 이런 시도에 대하여 학계⁵⁶⁾에서도 두 집행기관의 공동책무가 담보되었을 때 의의가 있다고 적극 환영하였지만, 두 상임위원회는 대표 발의에 대한 갈등으로 인하여 교육위원회는 뒤로 물러나버렸고 결국 문화관광위원회에서 대표발의한 의원은 이 조례의 가치를 인정받아 최우수조례상을 받게 되는 결실을 이루었다.⁵⁷⁾

이런 과정을 거치면서 교육위원회는 '교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예' 라고 하였을 때 기존의 교육위원회의 교육·학예의 업무를 넘어서 '도'의 인적자원, 평생교육, 지식산업, 스포츠까지 포괄할 수 있다는 내부 주장을 시작하게 되었다. 이런 주장에 대해서는 세 가지의 근거를 대고 있는데, 첫째, 교육위원회 구성 자체가 교육경력직 교육위원과 일반의원이 합쳐진 상황에서, 적어도 일반의원의 입장에서라도 도의 교육·학예에 대한 예산과 각종 업무까지 소관사항으로 다룰 수 있는 근거가 되기 때문에 교육위원회 자체의 소관 사항은 도 전체에 확대된 영역으로 볼 수 있다는 것이다.

두 번째 근거로는, 「제주특별법」 제14장 국제자유도시의 개발에 관한 계획'에 대한 조문 제222조에 의하면, 도지사는 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획을 수립할 때 '교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항' 을 포함할 것으로 명시되어 있다는 점에서 도지사의 교육에 대한 포괄적 관여(고 전, 2007b: 202)에 대한 교육위원회의 대의 업무가 수행되는 것이야말로 통합형 교육위원회의 취지 중의 하나라라는 주장을 하고 있다.

또한 세 번째 근거로 들 수 있는 것은, 위임형 교육위원회에서 교육청 소관 사항을 다루었고 지방의회의 교육관련 상임위원회에서는⁵⁸⁾ 교육위원회의 일부 심의 사항에

56) 제주어조례에 의하여 제주대학교 내에 국어연구소가 설립·운영되고 있다.

57) 제주일보 2008.2.13. 한국지방자치학회 주관 제4회 우수조례 심사 결과 단체 및 개인 부문에서 제주특별자치도의회는 단체상을 받았고 신관홍 문화관광위원회 위원장이 제주어 보전 및 육성조례 등 4건의 우수 조례를 발의하여 개인부문 우수의원상을 받았다.

대하여 재심의의결을 거치기도 하지만 기본적으로는 지방자치단체의 전입금 등 직접 교육에 부담하는 사항을 다룬다는 점에서 현재의 통합형 교육위원회는 두 위원회의 교육에 대한 사항을 통합하여 소관업무를 확대할 수 있다는 주장에 힘을 실고 있는 것이다.

2) 정수의 문제

타 상임위원회가 6인으로 구성되는 데에 비하여 교육위원회는 9인으로 구성된 데에 대한 정수의 문제가 있다. 지방자치단체가 본격적으로 실시된 1991년 교육위원 정수는 지역 대표성을 고려한 자치구수 또는 교육청수로 기준하여 특별시와 광역시는 지방자치단체의 구(區)의 수로 하되 교육위원 정수가 7인 미만일 경우는 7인으로 하고 도의 경우에는 교육청의 수로 하되 제주도는 7인으로 하도록 되어 있었다(1991.3.8 제정 법률 제4347호 「지방교육자치법」 제4조).

그러나 그 수가 너무 많거나 적어서 교육위원회의 기능을 수행하는 데에 어려움을 표명하는 경우가 있어서 일부 시·도의 경우에는 교육위원의 수를 합리적으로 조정할 필요가 있다는 문제가 제기되었다. 교육위원의 정수는 기초자치구 수나 교육청 수라는 이중적인 기준을 설정하였지만 굳이 주민들의 교육에 대한 사안이 지방교육자치단체 내의 지역에 따라 크게 다르지 않다는 것이었다. 이에 따라 1998년 인구, 행정구역, 교통 등 지역적 특성을 고려하여 선거구를 정하고 그 정수를 7인 내지 15인으로 축소 조정하였다(1998.6.3. 개정 법률 제5546호 「지방교육자치법」 제4조 별표 1호).

반면에 제주특별자치도의 경우 2006년 지방자치선거에 의하여 교육위원회의 정수가 7인에서 도리어 9인으로 늘어나게 되면서 늘어난 의원의 수와 두 배 이상 늘어난 회기를⁵⁹⁾ 감당할 수 있을 정도의 확대된 업무를 담당하고 있는지를 살핀다면 교육위원회의 역할을 좀 더 확대하여 도의원의 역할까지 충실히 할 수 있도록 영역을 넓혀나가는 작업이 필요하다(〈표 III-9〉 참고).

2008년도 교육청 예산안에 의하면 총예산 561,974,490천원 중에 인건비가 298,657,860천원이고 학교 전출금으로 122,584,623천원이 소요되므로 총예산에서 이를

58) 상임위원회의 구성은 조례로 정할 수 있는데 제주의 7대 지방의회에서는 '교육관광위원회'로 명칭되어 교육과 관광을 모두 포괄하게 되어 있었는데 현재 8대에 이르러 교육위원회와 문화관광위원회가 별도로 구성되어 있는 관계로 두 상임위원회는 소관 사항에서 어느 정도 구조적인 혼란은 예상할 수 있는 부분이다.

59) 위임형 교육위원회의 회기는 60일이고 통합형 교육위원회는 지방의회회기일수인 130일이다.

제외한 나머지는 140,702,007천원에 불과하게 된다. 이나마 국가지정사업이나 광역 자치단체의 사업지원비를⁶⁰⁾ 제외하면 교육위원회에서 자율적으로 심의할 수 있는 예산액은 극히 한정되어 있는 것이 현실이다(〈표 III-9〉 참고).

〈표 III-9〉 제주특별자치도의회 상임위별 소관사항

상임위별	소속의원 수	소관 조직(2007년 기준)	2008년도 예산심의액
행정자치위원회	6인	1.감사위원회/2.공보관 3.경영기획실/4.자치행정국 5.특별자치도추진국/6.인력개발원 7.4·3사업소/8.제주발전연구원	1,348,876,540천원
복지안전위원회	6인	1.보건복지여성국/2.소방방재본부 3.자치경찰단/4.보훈청 5.보건소/6.소방서 7.여성능력개발본부 8.제주도지방의료원	213,340,188천원
환경도시위원회	6인	1.교통관리단/2.청정환경국 3.도시건설본부/4.보건환경연구원 5.수자원본부/6.한라산연구소 7.한라산국립공원사무소 8.제주도지방개발공사	724,982,111천원
문화관광위원회	6인	1.문화관광스포츠국 2.국제자유도시추진국 3.제주특별자치도사업운영본부 4.문화진흥원 5.민속자연사박물관 6.제주투자유치서울사무소	84,156,940천원
농수축지식산업위원회	6인	1.지방노동위원회/2.지식산업국 3.친환경농축산국/4.해양수산본부 5.농업기술원/6.축산진흥원 7.해양수산자원연구소 8.동물위생연구소 9.직업안정사업소	275,965,314천원
교육위원회	9인	1.교육청 소관	561,974,496천원

60) 현재 지자체장의 교육에 대한 지원은 학교냉방지원, 농어촌방과후학교운영지원, 친환경우리농산물학교 급식지원 등의 예를 들 수 있다.

3) 의장 피선거권의 문제

교육위원의 지방의회 내에 의회의 본 회의 의결권을 가진 도의원임에도 불구하고 의장 피선거권이 구조적으로 배제되어 논란거리로 남아 있는데 이에 대하여는 「제주특별법」과 관련 조례에서 나타난 논란점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 관련 조례에서 연유하는 문제로서, 「제주특별법」 80조에서는 교육위원회를 9인으로 구성하되 도의회의원 4인과 교육의원 5인으로 구성되는데 교육위원회에는 반드시 교육의원 5인이 포함되어야 한다는 점이다. 여기서 문제가 되는 것은 국회법(제39조제3항)에 의하여 국회의장이 상임위원이 될 수 없도록 규정한 것처럼 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 제5조제2항에 의하여 도의회의장도 상임위원회 위원이 될 수 없도록 명시한 것이다. 이 조항에 의하면 교육의원이 도의회의장으로 선출되었을 경우, 도의회의장은 상임위원회 위원이 될 수도 없고 「제주특별법」에 명시된 교육의원의 수가 줄어들게 되어 관련 조례는 물론 「제주특별법」의 조항까지 침해하는 결과를 낳게 되는 것이다.

둘째, 「제주특별법」의 규정에서 오는 문제로서, 조례에 의해 설치되는 타 상임위원회의 경우 위원 정수에 관하여 ‘○인 이내’로 ‘이내’라는 완화된 정수를 규정한 반면에, 「제주특별법」 80조에 의한 교육위원회의 정수는 절대적인 숫자인 ‘9인’으로 못 박은 데에서 오는 구조적인 문제라고 볼 수 있다.

의장 피선거권과 관련된 교육위원회 정수의 문제는 만일 교육의원 중 단 한 의원이라도 다른 선거에 출마하거나 결격 사유로 인하여 의원직을 사퇴해야 할 경우 보궐 선거까지 공석⁶¹⁾으로 남게 되는데, 이런 경우 법에 규정된 정수를 구성하지 못하는 교육위원회 자체를 어떻게 인정할 것인가의 문제와 연결될 것이다. 만일 단 한 자리라도 꺾어진 상태라면 교육위원회 구성 자체가 불가능하기 때문에 위원회를 둘러싼 법적인 문제가 도출되는 결과를 낳게 될 우려가 있다.

위원회 정수의 문제는 개정법률⁶²⁾에서도 그대로 적용되는데, 2010년 전국적으로 시행될 경우 정수 자체가 기존의 교육위원회처럼 명문화한 것을 그대로 따른 데서

61) 「공직선거법」 제35조(보궐선거 등의 선거일)제2항2호에 의하면, 선거사유가 전년 10월1일부터 3월31일 사이에 확정되면 4월중 마지막 수요일에 실시하고, 4월1일부터 9월30일 사이에 확정되면 10월 중 마지막 수요일에 실시한다고 되어 있다. 이 규정에 의하여 길게는 6개월간의 공백이 생기게 된다.

62) 개정 「지방교육자치법」 제5조제2항의 별표 ‘각시·도별 교육위원회 위원 및 교육의원 정수’에서도 완화 조항없이 ‘○인’이라고 명시되어 있다.

오는 의회 통합의 취지를 무색케하는 독소 조항으로 남게 되어 전국적인 논란거리가 될 여지가 있다.

셋째, 교육의원에 대한 의장 피선거권 여부에 대한 명확한 근거가 없다는 점이다. 「지방자치법」과 「제주특별법」에 의하면, 도의회의장은 의원 중에서 무기명투표로 선거하도록 명시되어 있지만 교육의원이 의장이 될 수 없다는 명시적인 규정이 없기 때문에 도의회의원으로서의 교육의원에 대한 의장 피선거권 부여에 대한 논의가 생겨난 것이다. 물론 의장으로 선출되려면 다수 정당에 소속되어 정당조직에 의하여 지지를 받아야 하기 때문에 교육의원이 의장으로 선출될 가능성이 전무하다고 하더라도 동일한 지위의 지방의원으로서 의장 피선거권을 제약하는 것에 대한 제도 정비를 통하여 해결해야 할 것이다.

이에 대한 교육위원회가 내놓은 방안은 의장이 상임위원회 위원으로 될 수 없다는 관련 조례 조항에 ‘단 교육위원회는 그러하지 아니하다’는 단서 조항을 집어넣어야 한다고 주장하고 있지만⁶³⁾ 우선 타 상임위원회로부터 이중·삼중의 특례⁶⁴⁾라는 이유로 공감대를 얻고 있지 못하고 있다.⁶⁵⁾

결국 의장 피선거권의 문제 역시 「제주특별법」에 명시되어 설치된 교육위원회와 조례에 의하여 설치된 타 상임위원회와의 기본 설치 근거⁶⁶⁾가 명백히 다름에도 불구하고 상위법에 근거한 교육위원회의 활동이 도리어 축소되어서는 안 된다는 교육의원의 전제가 바탕되어 도출된 것이라고 할 수 있다.

4) 상임위원회의 위상

다음은 의회 내의 교육위원회의 위상과 관련하여 도출된 문제점들을 정리하면 첫째, 「특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」(2007.1.8일부

63) 이를 위하여 교육위원회는 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 제5조 2항은 「「지방자치법」 제42조와 「제주특별법」 제80조와 상충되는 조항이므로 상위법의 근거를 뒷받침할 수 있도록 「제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 개정을 시도하였다. 동 조례 제5조에 항을 신설하여 “다만, 교육의원은 그러하지 아니하다.” 라는 단서조항 신설을 요구하였던 것이다.

64) 일부 의원들 사이에는 교육위원회위원장 선출이 별도로 교육위원회 내부에서 이루어지는 점, 일부사항에 대하여 교육위원회의 최종심의결권이 부여된다는 점, 간사 조항에서도 별도의 ‘연장자’로 분리된 점 등을 들어 교육위원회에 대한 특례라고 주장하고 있다.

65) 2007년 7월 의회운영위원회에 제출하였지만 본회의에는 상정되지 못하였다.

66) 「지방자치법」 제56조(위원회의 설치)①지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.

개정)의 위원회 서열에 대한 문제이다. 교육위원회는 7개 상임위원회 중에 타 상임위원회 순서보다 맨 마지막으로 명시되어 있는 것에 대하여 문제를 제시하면서(67) 교육위원회가 「제주특별법」에 근거하여 설치되었음에도 불구하고 조례상에 맨 뒷 줄로 정리해 버린 것에 대한 개정 요구를 하였다.

이는 국회의 상임위원회 순서를 비롯하여 광역시·도의회 상임위원회 나열 순서를 비교하였을 때 교육위원회 또는 교육관련 위원회가 11개 시·도는 3번째, 1개의 도가 4번째, 3개 시·도가 5번째로 되어 있는 점을 비교하면서 제주특별자치도의회 상임위원회 나열 순서 역시 타 시·도를 준용하는 것이 바람직하다는 주장이 나온 것이다. 이 부분 역시 교육위원회의 위상과 관련된 사안으로 교육위원회가 의회 내 특별상임위원회로 자리매김할 수 있어야 할 것이므로 오히려 타 상임위원회와는 별도로 맨 앞에 자리할 수 있도록 「제주특별법」상의 상임위원회와 「지방자치법」의 상임위원회 설치를 별도로 규정할 것을 요구하였다.⁶⁸⁾

두 번째 위상과 관련한 사안으로 교섭단체권과 관련된 부분이다. 관련조례 제3조에 의하면 4인 이상의 소속의원을 가진 정당이 교섭단체가 될 수 있지만 교육의원은 무소속에 대한 규정에서 배제되어 교섭단체권을 갖지 못하고 있는 실정이다.

그러나 의회의 특성상 교육의원들의 경우 일정 부분 교섭단체와도 같은 역할이 충분히 가능할 수도 있다. 가령 지방의회 내에 특정 정당 출신이 몰리지 않고 여야 정당이 고루 분포되어 있을 경우, 의장을 뽑을 때에 일종의 캐스팅보트의 역할을 할 수도 있어서 경우에 따라 교육의원들이 부의장 자리를 확보하기 위하여 의장 선출과 관련하여 특정 정당과 손을 잡을 수 있는 상황을 가정해볼 수도 있다. 실제 이와 유사한 사례를 들어보면 다음과 같다.

2007년도 제2기 예산결산특별위원장 선출 시(242회 임시회) 15인의 소속위원 중에 7인3인이 각각 동일 정당 소속이고, 1인 정당, 무소속 2인, 교육의원 2인으로 구성된

67) 제2조② 제1항의 상임위원회별 위원정수는 다음과 같다. 1. 의회운영위원회 7인 이내 1. 행정자치위원회 7인 이내 3. 복지안전위원회 6인 이내 4.환경도시위원회 6인 이내 5.문화관광위원회 6인 이내 6.농수축·지식산업위원회 6인 이내 7. 교육위원회 9인

68) 이 조례는 2008년 3월에 폐지되고 새로이 조례가 제정되었는데 ‘제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제62조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 「제주특별법」 제79조에 따라 제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체의 구성과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.’로 명시하여 기존에 조례 근거에 있어 「제주특별법」에 빠져 있는 부분을 조정하였지만, 교육위원회의 입장에서 「제주특별법」이 「지방자치법」보다 우위에 있다는 점을 들어 「제주특별법」이 먼저 명시되어야 한다고 주장하기도 하였다.

상황에서, 다수당은 다른 소속의 1인이라도 끌어들이려고 애를 썼지만 나머지 의원들이 같은 후보를 지지하게 되자 마지막으로 교육의원 1인에게 캐스팅보트의 역할⁶⁹⁾이 주어지게 된 것이다. 이런 역학 관계 속에서 마지막 교육의원 1인은 소수당과 무소속에 마지막 손을 들게 됨으로써 의회의 축을 이루는 위원회⁷⁰⁾의 위원장에 다수당 출신이 아니라 무소속의원으로 선임되었고, 간사를 선출할 때는 다수당 7인 의원들이 불출석해 버리면서 간사까지 소수당의 의원이 차지하게 되자 의회 사무처 직원들은 이 일을 두고 이변이 일어난 것이라고 평하기도 하였다. 이런 방식으로 교육의원들이 지방의회 내에서 일종의 정치력을 통하여 위상을 높일 수 있는 점도 있기 때문에 교육의원들로서는 교섭단체권을 주장하고 있는 것이다.

5) 본회의장 자리배치

교육의원들은 위상과 관련하여 본회의장의 자리배치에 있어 기존에 본회의장의 가장 뒷좌석에 배치되어 있는 것에 대한 문제를 제기하기도 하였다.

의석 배정에 대한 사안은 별도의 법적 기준없이 개원 초기 원 구성이 되기 전에 사무처장이 임시로 배정하도록 되어 있어서 지역구 의원, 비례대표 순으로 하였고, 원이 구성된 다음에는 의회 의장이 운영위원회와 협의하여 정하도록 되어 있어서 편의상 지역구 의원, 비례대표, 교육의원 순으로 배열했었다.

이는 「제주특별법」에 의한 위원회의 의전에 관한 부분으로서, 교육위원회는 광역에 해당하는 선거구에 의하여 선출되었기 때문에 소선거구로 선출된 일반의원과는 차별화가 되도록 본회의장 맨 앞에 자리해야 한다고 주장하였지만, 타 상임위원회와의 논의 끝에 지역구의 가장 끝에 자리하기로 결정되었다.⁷¹⁾

이와 관련된 구체적인 구체적인 회의 내용을 제시하면 다음과 같다.

...의석배정은 원이 구성되기 전에는 사무처장이 임시로 배정을 하도

69) 의회에서 의결할 때 가부동수일 때 의장이 가부를 결정하는 한 표를 행사하는 것을 말하는데, 이 제도를 넓게 봐서 의원수가 비슷한 두 개의 큰 정당과 의원수가 적은 한 정당이 있을 때 큰 두 정당의 의견이 서로 갈렸을 때 작은 정당이 결정권을 갖게 된다는 의미로 작은 정당을 캐스팅 보트라고 하는데, 지방의회 내에서도 교육의원들이 이런 작은 정당의 역할을 충분히 발휘할 여지가 있다고 볼 수 있다.

70) 의회운영위원회와 예결산위원회가 의회의 두 축을 이루는 위원회로서 위원장 자리는 위원회 내에서 선출하기 때문에 구조상 다수당 의원들로 선임되는 경향이 많다.

71) 2007년 7월 6일 제240회 의회운영위원회에서 일반 지역구 의원을 배치한 다음 교육의원을 지역구 순서에 따라 배치하는 순환 배정을 결정하였다.

록 돼 있고, 지역구 의원, 비례대표 순으로 하도록 돼 있습니다. 원
이 구성된 다음에는 의회 의장이 운영위원회와 협의해서 하도록 돼 있
고, 교육의원과 관련해서 법적으로 기준이 나와 있는 것은 없습니다.
우리 나름대로 지역구 의원, 비례대표, 교육의원, 편의상 이렇게 했
음을 말씀드립니다.

- 사실 우리 교육위원회는 9월에 개원되다 보니까 맨 뒤에 다섯 분이 나란
히 앉게 되었는데 교육은 백년지대계라 하면서 어찌 보면 밖에서 도민
들이 볼 때도 교육의원을 경시하는 그런 모습들도 종종 보이고 있고,
어떤 행사에 가든지 아니면 교육위원회가 우리 상임위원회로 오면서
지난 교육의원하고 별다른 게 아니고 도의원이면서도 모르는 분들은
차별되는 그런 경향이 있는데다가 좌석도 이렇게 나란히 앉으니까 우
리 교육의원님들께서 마음이 좀 좋지 않은 것 같습니다. 여기에 안도 나
와 있습니다마는 지역구별로 의원들과 함께 교육의원 자리도 배정함으
로 인해서 서로 융화도 되고 지역구 일을 의논할 때 옆에서 대화를 나누
기도 좋고 의정활동을 하는데 여러 가지 도움이 되겠다 해서 의석에 상
당히 관심을 갖고 있습니다. 교육의원들이 요청하는 대로 자리를
배정해 주시기를 바라고요. ... (제240회 운영위원회 회의록)

6) 직무대리

교육위원회 위원장의 직무대리에 대한 논의가 있었는데 이는 「제주특별법」 제80조제5항에
의하면 교육위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 교육
위원회 위원이 연장자 순으로 그 직무를 대행하도록 되어 있으나 「제주특별자치도의회
위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 제12조에는 위원장 유고시 간사가
직무대리를 수행하도록 하여 법과 조례상의 상치되는 점이 발견되었던 것이다.
이 역시 조례와 「제주특별법」 사이의 불일치와 모순을 해소하기 위하여 「제주
특별법」 80조를 존중하여 관련조례에 “교육위원회는 그러하지 않는다”는 단서
조항을 달아 놓아야 한다고 주장하였다.⁷²⁾

72) 이전의 조례는 폐지되고 2008.3. 19 새로 제정된 조례 제349호에 의하면 제12조(간사) ‘ ③ 위원장이
사고가 있을 경우에는 간사가 그 직무를 대행한다. 다만, 교육위원회는 교육위원회 위원이 연장자 순으로
그 직무를 대행한다.’라는 단서 조항을 명시하고 있다.

일부의 주장에 의하면 교육위원회만 ‘간사’가 아닌 ‘연장자’라는 별도의 방식을 취하기보다는 운영 방식에 통일성을 기하기 위하여 관련 조례를 따를 수 있도록 「제주특별법」의 ‘연장자’ 조항을 삭제할 필요가 있다고 하였지만 교육위원회는 「제주특별법」 우선의 원칙을 내세우면서 조례를 개정해야 한다는 주장을 일관되게 하였다.

나. 지방의원과의 관계

1) 구성방식

우선 교육위원회 구성 방식에서 오는 문제점을 들 수 있다. 통합형 교육위원회는 교육 경력자인 교육의원 5인과 일반의원 4인으로 구성되어 정치적으로 중립자적인 교육의원과 정당의 뿌리를 둔 일반의원이 합쳐진, 즉 태생이 다른 의원들로 구성된 복합적인 성격을 지닌 위원회라는 점에서 서로 다른 관점으로 얘기할 수 있다.

첫째, 교육위원회에 일반의원이 섞여 구성되는 데에서 오는 역할과 관련된 사항이다. 도의회 사무처의 행정자치부 질의⁷³⁾에 대한 회신에 의하면 교육위원회에 교육의원뿐만 아니라 일반 도의회의원 4인이 함께 구성되어 있어서 본회의·예결위 등 심의·의결권을 배제하는 것은 의회 구성원리에 맞지 않기 때문에 교육위원회의 의결사항 외에 의회 본회의 등 의사 참여권이 있다는 것이다. 이 회신에 의하면 결국 교육의원 자체에 대한 의사 참여권을 보장한 것이 아니라 같이 배속된 일반의원에 대한 권한을 보장하기 위한다는 명분 하에 보장된 권리라고 볼 수 있다.

또한 교육위원회가 교육청 관련 사안에 한정되지 않고 지방자치단체에 대하여 폭넓은 관여를 할 수 있게 역할이 확대될 수 있는 근거 역시 일반의원이 함께 배속된 데에서 오는 포괄적인 권한이라고 할 수 있는 것이다.

결국 교육위원회는 위임형 교육위원회와는 달리 각종 특위 참여, 의원연구모임 참여, 의회운영위원회 및 예결산위원회 참여, 도정 질문, 도청 공무원에 대한 출석요구권 까지 일반의원의 역할까지 그대로 수행할 수 있는 폭넓은 권한을 갖게 된 저변에는 일반의원이 함께 배속되었다는 점이 전제되어 있어서 교육위원회의 현재 구성방식에 대하여 어느 정도 수용하는 태도를 취하고 있다.

이 점은 바로 만일 교육위원회가 의회 내부에서 교육의원만으로 구성되었을 경우

73) 제주특별자치도의회 의사담당관-312(2006.8.14) 제주특별자치도 의회 교육의원 도의회 의사참여권 관련 질의회신

과연 포괄적인 권한을 획득할 수 있는가에 대한 의문점을 갖게 하는 부분이기도 하다.

둘째, 앞서 거론한 역할과 관련한 관점이 아닌 정치와의 관계 속에서 구성상의 문제를 거론할 수 있다. 이는 선거구의 차이, 유권자수의 차이, 다른 피선거권 규정, 정당 참여 상황 등 서로 다른 전제에 의하여 선출되었음에도 불구하고 같은 상임 위원회에 참여한다는 것 자체가 헌법이 보장하는 정치적 중립성에 위배된다는 관점에서 제기되고 있는 문제이다.

물론 다른 성향과 배경을 가진 구성원이 모여 다각적인 논의 방향을 기대하기도 하고 기존의 선입견이나 틀에 박힌 사고 방식으로부터 어느 정도는 자유로울 수 있다는 점에서 통합 취지의 하나라고 할 수 있는 지방의회와 교육위원회의 의사소통의 문제와 일반행정과 교육행정의 연계가 활발해질 수 있다는 장점이 있지만, 교육에 있어서 ‘정치’의 의미를 확대하여 모든 정치와의 단절을 의미한다면 이는 엄연한 교육의 정치적 중립성을 보장할 수 없는 구조임이 틀림없다.

이런 점에서 일부 교육위원회 관련자들은 어차피 교육위원회 내에 정당인이 배속된 이상 교육위원의 출마자격 중 ‘후보 전 2년간 정당이입 불가’라는 정당 활동 제한 조항은 별 의미가 없어지고 결국 교육위원의 별도 선출 방식에 대하여 강한 부정을 하며 지방의회 의원 중에서 교육위원회에 배속하는 형태로 가는 것이 오히려 타당하다는 주장에 논리적 뒷받침을 해 주고 있는 것이다.

2) 교육위원회의 배속 관계

개원 초기 교육위원회를 구성할 때 일반의원들은 교육위원회 배속에 대하여 적극성을 보이지 않았고 결국 부의장 2인과 하반기 상임위원회 구성 시(2008년 6월) 우선선택권을 전제로 들어온 여성의원 1인과 하반기 의장으로 유력한 재선의원 1인이⁷⁴⁾ 들어왔다. 서울시의 경우 서울 인구 집종의 원동력이 바로 ‘교육’에 의한 것이고 ‘교육열’에 의하여 도시가 무한 팽창하고 있다는 점⁷⁵⁾에서 교육상임위원회는 선호도가

74) 이슈제주 2008.5.21자 보도에 의하면 ‘후반기 의장은 몇 가지 충분조건을 채워야 한다. 다선일 것, 다수당일 것, 전반기에 상임위원장 등 ‘장’을 맡지 않은 의원일 것 등이다. ...전반기에 상임위원장 등을 지낸 의원은 후반기에 ‘장을’포기한다는 것은 제주도의회 의원들 사이의 ‘문서없는 신사 협정’사항으로 의원들 모두 ‘꼭 지켜야 할 관례’로 여기고 있다.(중략) 둘 중 한 명이 도의장직에 오르게 된다는 점은 분명하다’고 밝히고 있다.

75) 서울시정연구원과의 대담에 의하면 서울시의 경우 교육관련상임위원회에 배속하기를 원하는 의원들이 많다고 한다.

높은 위원회인 반면에, 제주특별자치도의 경우 선호도가 떨어지는 것은 여러 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 교육 전문가에 대한 편견과 선입견이 작용하여 교장선생님 출신은 대체로 대하기가 어렵고 틀에 박힌 사고방식을 갖고 있어서 의사소통이 어렵다고 보는 점을 들 수 있고,⁷⁶⁾ 둘째는 지역사회의 특성상 의원 중에는 교육의원들의 제자들도 여럿 있어서 스승과 제자 사이, 연령의 차이⁷⁷⁾에서 오는 관계 형성의 어려움도 작용한다는 점이다. 셋째, 가장 큰 원인으로 작용하는 것은 상임위원회 중에서 소관부서도 단지 교육청 관련업무로 한정되어 있을 뿐 아니라 교육청의 예산은 도청의 하나의 국 단위에 불과하기 때문에 상임위 소관의 업무나 예산의 규모에 따른 권한의 크기가 다르다고 보는 것이다. 이는 과거 제주특별자치도의 경우 지방의회 내에 교육위원회가 단독으로 설치된 것이 아니라 교육관광위원회가 구성되어 상임위의 권한과 역할이 확대되었기 때문에 교육관련 상임위가 활발하게 운영되었다는 점에서 지방의회 내 교육위원회 자체의 위상이 타 상임위원회보다는 약하다는 관점이 일반의원들 사이에 널리 퍼져있다. 넷째, 선거에 중요한 요소로 작용하는 학부모를 염두에 두었을 때 의원들 자신의 지역구에 지적을 이루려는 목적으로 지역의 학교에 가지적인 공과를 보이려 하고, 예산 확보를 위해서는 교육청과 협의하는 것이 아니라 지방자치단체장을 통하여 지역의 학교로 직접 지원해버릴 수 있는 점⁷⁸⁾에서 교육위원회에 배속되지 않아도 충분히 지역구의 학교와 연계할 수 있다는 생각을 갖고 있다.

3) 위상 문제

교육의원과 일반의원들간에 보이지 않은 위상과 관련된 문제로는 첫째, 5인의 교육의원은 교육경력을 전제로 한 의원에 한정되기 보다는 ‘선출직 도의원’이라는 점을 부각시키려고 하는 경향이 있다는 것이다.

우선 표면상에 나타난 문제는 의전 서열에 있어 외부 행사시에 교육의원들이 비례

76) 고 전(2007, p35)의 설문조사에 의하면 교육위원회를 제외한 타 상임위원회를 선택한 이유로 58.6%의 일반의원들이 ‘활동 영역이 주민의 불만이 많은 교육 영역으로 제한되어 있다’는 이유를 채택한 반면에 ‘본인이 교육문제에 대한 전문성이 부족하다’는 이유에는 17.2%만 응답하고 있다.

77) <표 IV-19> 제주특별자치도의회 의원 연령별 현황참고

78) 인조잔디운동장 대상 학교를 선정하는 데에 있어서 일반 의원들이 발벗고 나서서 지역의 학교를 후원 하는 경우도 있다.

의원들보다 나중에 인사소개되는 현상에 대하여 몹시 불쾌해하여 집행부에 시정할 것을 강력히 요구하였다. 이에 제주특별자치도는 2007년1월 19일 ‘지방의회의원에 대한 예우와 의정활동지원지침’ 을 마련하였는데 이 지침에 따르면 ‘의원(특히, 교육의원)에 대한 예우’ 에서의 균형있는 예시적 기준을 마련하여 지역단위 행사시 ‘주요 참석자 소개 시에는 교육의원도 도의원과 동등하게 예우’ 한다고 명시하였다. 이런 도정의 자세는 과거 간접 선거로 선출된 교육위원회와는 확연히 차이를 드러내는 부분으로 ‘선출직 도의원’ 으로서의 위상 정립을 세우려고 한 것이다.

둘째, 위상과 관련한 내면에는 같은 선출직 의원이지만 지역구 범위의 차이에서 오는 위상은 엄연히 차이가 있다는 전제가 깔려 있다는 점이다. 교육의원의 지역구, 선거인수, 득표수 등에서 일반의원 선거와는 확연히 차이가 날 정도로(〈표 III-10〉 참고) 비교가 되는 상황에서 예우와 위상이 적절치 못한 부분에 대해서는 바로 잡겠다는 의지가 강하게 작용한 것이다.

4) 선거구 문제

위에서 논의한 예우와 위상과 관련하여 교육의원 선거의 방대한 선거구의 문제를 어떻게 해석할 것인가에 대한 사안이야말로 의원들에게 가장 직접적으로 인지되는 부분을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 금번 지방의회 전체로 보았을 때 가장 인구가 많은 선거구는 교육의원 제 2 선거구의 112,610명이고 가장 적은 선거구는 지방의원 제28선거구 7,986명으로 무려 14배 이상의 선거인수 차이가 있었을 뿐만 아니라(〈표 III-10〉 참고) 가장 높은 득표율을 나타낸 것도 교육의원 제1선거구의 58.9% 득표율이었다. 선거구에 따른 선거인단수의 차이는 비단 교육의원과 지방의원 선거와의 차이뿐만 아니라 교육의원 내부에서도 2배의 차이가 나는 경우⁷⁹⁾ 표의 등가성의 문제까지 나올 여지가 있다는 점에서 앞으로의 선거 방식의 문제는 반드시 재검토해야 될 부분이라고 본다.

둘째, 선거비용에서 오는 문제로, 교육의원 선거가 이렇게 방대한 선거구임에도 불구하고 선거비용은 일반의원 수준으로 책정되었고⁸⁰⁾ 선거 방식 역시 지나치게

79) 교육의원 제2선거구의 선거인단수는 112,610명이고 제일 작은 선거구인 제5선거구의 선거인단수의 수는 56,498명으로 약 2배의 차이를 보이고 있다.

80) 교육의원 1인에 일반의원이 3인에서 7인까지 선출될 정도로 방대한 지역구이지만 선거비용은 일반의원과 똑같이 5,500만원으로 제한하고 있다.

제한적이어서 선거 운동 자체가 매우 힘들었다는 교육의원들의 한결같은 호소가 있었다.⁸¹⁾ 일반의원들이 정당이라는 조직을 열고 당선된 반면에 정당과 무관하게 제대로 갖추어진 조직 구성도 힘든 제한된 상황을 겪어내는 선거과정을 통하여 확연한 지지를 얻어 당선되었지만 의회 안팎으로 교육의원의 위상에 대하여 지나치게 무심한 부분에 대한 교육의원들의 한결같은 개정의 목소리가 있다.

넷째, 선거구 문제에 대한 일반의원들의 입장은 교육의원들과 인식의 차이를 보이고 있다는 것이다. 교육의원들이 방대한 지역에 따른 지역 대표성의 크기를 주장하고 있지만 일반의원들은 오히려 방대한 지역만큼이나 홍보나 주민 이해도도 떨어지고 자격 제한을 통하여 피선거권이 제약된 상황에서 선출된 점에 대하여 지역의 대표성이 도리어 떨어진다고 의견을 개진하는 경우도 있다.

이는 지방자치제의 주민 통제의 원리에 의하여 주민직선제로 전환되었지만 지방의원의 선거와 동시에 치러지게 되어 교육의원 선거에 대한 주민의 관심을 제대로 끌어내지 못하였으며 과도한 선거운동의 제한으로 각 후보들 간의 정책 공약에 대한 검증도 제대로 되지 않았기 때문에, 주민의 대표성을 높이는 선거방식의 취지와는 달리 실질적인 대표성의 크기를 논할 수 없다는 것이다. 즉 이런 형태의 선출방식이 주민 통제원리라는 지방자치 본래의 취지에 맞아떨어진다고 할 수는 없을 것이다⁸²⁾.

81) 교육의원들과의 면담 내용을 보면 교육의원 선거 과정의 어려움을 호소하면서 차기 선거에 있어 일부 지방의원으로서 출마할 의사를 내비치기도 하였다. IV장 참고.

82) 고 전(2006:159)은 통합 교육위원회에 대하여 주민의 대표성이 지방의원보다 상회하면서도 교육위원회에만 소속되는 모순을 낳았다고 하면서 의사결정력의 변화는 운영에 대한 효율성 검증연구를 통하여 재검토할 부분이라고 하였다.

〈표 III-10〉 교육의원과 일반의원의 선거구의 차이

교육의원 선거구				지방의원 선거구			
선거구명	선거인수	득표수	득표율	선거구명	선거인수	득표수	득표율
제1선거구	106,158	40,178	58.9%	제1선거구	16,980	4,851	47.5%
				제2선거구	13,749	3,146	36.7%
				제3선거구	13,165	2,982	32.2%
				제4선거구	13,316	2,370	27.7%
				제5선거구	15,848	3,532	33.7%
				제8선거구	13,577	3,380	36.9%
제2선거구	112,610	20,748	30.7%	제9선거구	19,523	4,799	38.4%
				제6선거구	22,020	4,210	30.9%
				제7선거구	19,357	4,625	40.2%
				제10선거구	13,714	2,751	37.1%
				제11선거구	13,177	3,218	42.0%
				제12선거구	16,688	5,442	55.8%
제3선거구	74,387	17,160	34.3%	제13선거구	14,049	3,267	36.3%
				제14선거구	13,605	3,610	39.6%
				제15선거구	15,515	4,210	41.8%
				제16선거구	19,794	7,048	53.8%
				제17선거구	13,894	3,855	37.9%
제4선거구	62,209	16,889	39.5%	제18선거구	15,723	4,073	37.9%
				제19선거구	9,461	3,464	54.0%
				제20선거구	12,017	2,359	27.1%
				제21선거구	9,546	2,129	37.4%
제5선거구	56,498	23,632	56.5%	제22선거구	12,852	3,282	39.1%
				제23선거구	12,981	2,764	30.0%
				제24선거구	14,813	3,938	36.1%
				제25선거구	13,657	3,320	34.5%
제6선거구	62,209	16,889	39.5%	제26선거구	14,828	2,583	21.6%
				제27선거구	11,585	4,316	53.2%
				제28선거구	7,986	2,759	45.7%
제7선거구	62,209	16,889	39.5%	제29선거구	8,442	3,481	53.1%

5) 교육위원의 역할 관련

일반의원과 교육위원 사이에는 교육위원의 역할에 대해서도 상당한 인식 차이가 존재하고 있다. 도의원들은 교육위원이 교육전문가로 별도의 과정을 통하여 선출되었기 때문에 교육현안에 한정되어야 된다고 보는 반면에, 교육위원은 자신들이 같은 지역구 의원으로 뽑힌 ‘의원’ 으로서의 역할을 해야 한다고 보는 점에서 일부 지역구 행사나 지역 현안과 관련하여 지역구의원과 교육위원 사이에 역할의 혼선을 빚는 경우도 있다.⁸³⁾

결국 지역 현안에 대하여 교육위원들이 개입하여 지역구의원들과 역할 혼선이 생기는 경우도 다반사여서 오히려 지역구의원들이 내심 불만을 갖게 되었고 이런 점이 결국 교육위원들과 일반의원들과의 갈등을 일으키는 원인으로 작동되기도 하였다. 이는 교육위원도 일반의원과 마찬가지로 같은 선출직 의원으로서 지역 현안문제와 관련한 지역주민의 표로부터 결코 자유로울 수 없는 데서 오는 지역 주민과의 관계와 역할과 관련된 문제이기도 하다.

같은 지역구의원이라는 전제를 하는 교육위원은 교육관련업무를 위해 별도의 과정을 통하여 선출되었기 때문에 지역구 관련업무와는 별개라고 보는 일반의원과의 기본 전제의 차이에서 오는 것이다. 이것은 의회 통합형 교육위원회이자 주민직선에 의해 선출된 의원임에도 불구하고 교육위원의 역할이 제대로 정립되지 못하고 있음을 드러내고 있는 부분이라고 할 수 있다. 교육위원이자 일반의원이라는 인식을 한다면 교육위원은 훨씬 더 포괄적인 업무 영역을 주장할 수 있지만 일반의원의 입장에서는 타 상임위원회 의원들과는 달리 교육 전문가로 뽑힌 의원인 ‘교육위원’ 으로 한정되어야 한다는 상반된 관점의 차이를 드러내고 있다.

이 점은 지방선거에서 일반도원으로 구성된 교육위원회가 아닌 별도의 자격 기준을 두어 한정된 피선거권을 통해 선출된다는 점에서 그 역할과 위상에 한계가 있다는 주장에 대한 명확한 정립이 필요한 사안이 될 것이다.

6) 교육위원에 대한 관점

체도의 변화에 따른 관점의 변화도 필요함에도 불구하고 일반의원들의 교육위원을

83) 일부 쓰레기 매립장과 관련한 지역 현안 문제에 대하여 지역구 의원으로서 교육위원이 목소리를 높이기도 하였고, 태풍 나리 이후 상습 피해지역인 지역구의 저류장 시설에 대하여 적극적으로 나서기도 하였다.

바라보는 시각은 과거 위임형 교육위원회와 동일선상에서 바라보고 있다는 데에 문제가 있다.

8대 의회가 개원되면서 문제로 부각된 것은 교육위원과 의회와의 관계를 설정하는 것이었다. 이와 관련하여 결국 2006년 8월 14일 제주특별자치도의회 의사담당관은 행정자치부를 상대로 제주특별자치도의회 교육위원의 ‘도의회 의사참여권 여부’에 대한 질의를 하게 된다.

이는 당초 교육위원회가 일반의원들보다 등원이 2개월 늦춰지게 된 상태에서 8대 의회의 상반기 상임위원회가 구성되고 일단 4인의 일반도원으로 구성된 교육위원회⁸⁴⁾가 출범하게 되면서 의회운영위원회에는 2개월의 한시적인 비례의원출신의 교육위원장이 참여하게 되었지만, 1년마다 새로이 구성되는 예결산특별위원회의 참여 여부에 대한 논란이 일게 되자 의사담당관측에서 행자부에 질의를 하게 된 것이다. 이 회신⁸⁵⁾에 의하여 새로 등원하는 교육위원회는 본회의와 특별위원회 의결권을 인정받게 되며 결국 예결산특별위원회는 8대 지방의회가 출범한 6월에 구성되지 못하고 교육위원들이 등원한 2006년 9월11일이 되어서야 2인의 교육위원과 일반의원 1인이 참여한 특별위원회로 구성된다.⁸⁶⁾

다. 교육감과의 관계

과거 위임형 교육위원회는 예산부터 인력 지원까지 교육감에게 밀착된 형태였기

84) 조례의 부칙으로 제시된 경과 규정을 보면 ‘부칙 제2조(교육위원회의 위원정수 및 기능에 대한 경과조치) 제4조제2항제7호 소관에 속하는 의안심사를 처리하는 직무를 행하기 위하여 2006년 7월 1일부터 2006년 8월 31일까지 위원정수 4인으로 하는 교육위원회를 상임위원회로서 설치하고, 그 교육위원회의 일체의 사무와 행위 등은 2006년 9월 1일에 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 「제주특별법」 제79조와 조례 제2조제1항의 규정에 의하여 설치되는 교육위원회에 승계된다. 이 경우 2006년 8월 31일까지 설치되는 교육위원회의 위원은 2006년 9월 1일에 설치되는 교육위원회의 위원에 선임된 것으로 본다.’로 새로운 교육위원회에의 승계를 명문화하고 있다

85) 제주특별자치도 의회 교육위원 「도의회 의사참여권」 관련 질의 회신에 대한 답변 : 2. 제주특별자치도의회에 두는 교육위원회(상임위원회)는 교육학예의 전문성, 과거 교육위원회의 전통을 고려하여 그 설치 구성 및 운영 등에 관한 사항을 별도로 규정(특례)하고 있으나, 일반 행정과 교육행정의 통합이라는 교육자치제도의 개선 차원에서 교육위원회는 「지방자치법」에 의한 조례로 설치되는 여타 상임위원회와 마찬가지로 분야별 상임위원회의 일종입니다. 또한 교육위원회(9인으로 구성)는 교육의원(5인)뿐만 아니라, 이란 도의회의원(4인)도 함께 구성됨으로 본회의 예결위 등 심의의결권을 배제함은 의회 구성원리에 맞지 않으므로 교육위원회 소속 의원은 동 「제주특별법」 제84조에서 정하고 있는 교육위원회의 의결사항 외에 제주특별자치도 의회 본 회의 등 의사 참여권이 있다고 해야 할 것입니다.

86) 예결산특별위원회는 15인으로 구성되면 1년씩 순환 배치된다. 2006년에는 교육의원 2인과 교육위원회 일반의원 1인, 2007년 9월에는 교육위원회에서 교육의원 2인과 비례출신 도의원 1인이 예결산위원회에 참여하였다.

때문에 대의기관으로서 집행기관에 대한 직접적인 견제역할을 수행하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 이는 같은 교육자 집단의 일원으로서 견제역할보다는 지원에 더 비중이 컸다고 해도 과언이 아니다.

새로운 의회 통합형 교육위원회로서 주민 직접 선거를 통하여 선출된 교육의원들이 포진하고 있는 상황에서 과거의 집행기관에 대한 자세와는 확연히 달라 질 수밖에 없다. 학교운영위원회로 구성된 간접선거로 선출된 교육위원회로서는 직간접적으로 교육집행기관과의 일정 관계 형성이 필요하였지만 직접선거를 하는 경우에는 집행기관과의 관계보다는 주민들과의 직접적인 관계 형성이 더 영향력이 있고 일부 교육관계자보다는 지역의 목소리를 더 중요시하게 된 것이다.

이로써 교육의원들은 집행기관으로부터 어느 정도는 자유로운 거리를 둘 수 있게 되었고 과거와는 달리 조례 심의나 예결산 심의에 대해서도 심도있고 치밀한 자세를 견지하게 되었다. 이런 자세는 다음 회의록의 내용에 나타난 교육의원의 심의 내용에 잘 나타나있다.

…그래서 재원 확보방안을 확실히 마련하고 구체적으로 명시를 해서, 이것을 통과 안 시키겠다는 게 아니고 보안을 해서 다음에 해도 된다는 겁니다. 이 시점 와서, 지금 제주의 소리나 어디 보세요. 왜 이 시점⁸⁷⁾에 하필 와서 하느냐, 지금 급한 조례도 많은데. 그리고 국제화장학재단도 뭐냐 하면, (중략)지금 재원확보가 안 되고 자꾸 떨어져서 1년에 1억원밖에 못하는데 지금 교육비 특별회계를 운영비로 하겠다. 지금 너무 안이한 발상이다. 이 자체 뜻을 제가 무시하고 이렇게 하는 게 아닙니다. 뜻은 좋은데 정말로 하려면 세밀하게 보완해서 해도 늦지 않다 이런 말입니다 …(244회 교육위원회 회의록)

또한 2005년도의 교육위원회에서 총 6건의 조례심사 결과 전체 원안 가결된 것과는 달리 2007년도의 경우 총 24건의 조례 심사에서 8건이 수정가결, 3건이 보류되었고 1건이

87) 교육위원회는 교육감이 발의한 ‘제주글로벌인재장학재단 설립 및 운영지원에 관한 조례안’을 심의(2007.11.5 제244회)하면서 재원 확보 방안을 내세우면서도 교육감 선거를 앞둔 상황에서 철저한 재원 방안도 없이 외부에 공적으로 알리고 싶어하는 선거용 조례라는 내부 비판에 의하여 이 조례 제정 시점을 선거와 무관하게 되었을 때 재논의할 수 있도록 심의보류시켰다.

부결된 것⁸⁸⁾을 보아도 상당히 대조를 이루고 있다는 것을 알 수 있다.⁸⁹⁾

또한 두 집행기관의 수장인 도지사와 교육감 사이에서 교육위원회가 각각 일정 역할을 발휘할 수 있다는 점에서 과거와 다른 위상을 보여주는 것으로써, 지방자치단체장에 대하여 교육에 대한 질의와 지원을 촉구기도 하고 두 수장간의 협의체 구성⁹⁰⁾을 적극 지원하며 도내의 교육에 대한 무게 중심이 교육감에게 주어지도록 적극적인 의정 활동을 펼치기도 하였다. 다음은 임시회에서 논의된 ‘영어교육도시’ 관련하여 교육청의 적극성을 요구하는 교육위원의 질의에서도 교육감의 적극성을 요구하는 내용이 잘 나타나있다.

···영어교육지원센터는 처음부터 하는데 이 중에서 문제되는 것이 뭐냐하면 세 번째, 그러면 우리 교육청에서 하는 건 뭡니까? 민간위탁하면 영어교육도시 내에 공립학교, 다는 말고 국제고라든지 초·중등공립학교, 사립은 좋습니다마는 이것도 전부 다 민간위탁해 버리고 우리 교육청에서 관리·감독하는 것이 하나도 없으면 (중략)우리 교육감님이 제고에 얼마나 매달렸습니까? 그리고 지금 잘 됐습니다. 1+1과정에서 정규학교로 해서 6년제, 3년제하니까 얼마나 잘 됐습니까? 이렇게 고생하고 실장님 고생하고 홍보비 주면서 갔다 왔다 했는데 우리 교육청에서는 아무것도 안 하겠다, 우리는 힘도 없고 아무것도 못하겠다. 이런 사고방식을 우리가 탈피해서 재정적인 운영을 교육부에 가서 따와야죠. 중앙정부에서 지원해야지, 교육도시는 제주자치도만입니까? 제주특별자치도가 땅을 내놨으니까.

실장님은 공립은 우리 교육청에서 관리하겠다고 나와야 됩니다. 그래서 이 문제를 확인하고 싶은 건데, 교육청에서는 아무것도 안 하겠습니까

88) 교육위원회는 2007년도 제242회 임시회에서 ‘제주특별자치도교육감 소속 지방별정직공무원의 임용 등에 관한 조례안’을 부결시킨 바 있다. 제2부교육감 신설 조항과 관련하여 논의가 일었는데, 직선 교육감의 선거 수혜용 직위로 이용될 소지가 있고 본청의 업무와 조직 규모상 2명의 부교육감을 구성할 정도의 규모도 아니어서 오히려 업무의 혼란만 가져올 뿐이라는 반대 의견을 제시하기도 하였다.

89) <표 IV-6 > 8대 교육위원회와 4대 교육위원회의 활동 비교참고

90) 도지사와 교육감의 교육에 대한 협의체로서 교육행정협의회 구성을 주장하여 2007.8 ‘제주특별자치도 교육행정협의회 구성·운영’에 관한 조례안이 공포되어 1년에 1회 정기회를 갖게되었는데 2007년도의 경우 교육청은 도지사의 입장을 청취하는 자세로 수세적 입장이었지만 앞으로 민선교육감의 경우는 그 양상이 달라질 것이라는 교육청 당국자의 설명이 있었다.

하면 심부름꾼 하다가 학교 만들어지면 싹 가버리는, 이런 교육청이 있느냐 이 겁니다, 내 말은.

그 문제를 심도 있게 우리가 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 학교경영하고 재정 우리 교육청만 돈 냅니까? 우리 지방재정만 냅니까? 공립학교 운영할 때 우리 교육청에서만 돈 냅니까? ... (249회 교육위원회 회의록)

라. 의회 사무처와의 관계

1) 지원기구의 문제점

「제주특별법」 제89조에 의하면 교육위원회 및 도의회의 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 도의회 사무처에 조직과 사무직원을 두며 사무직원 중에 교육행정직 지방공무원은 도교육감이 임명하도록 되어 있다. 또한 「지방자치법」 제59조에 의하여 각 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 검토 보고, 자료 수집·조사연구를 수행하는 의원이 아닌 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 되어 있다. 뿐만 아니라 「제주특별법」 제 45조⁹¹⁾에 의하면 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원을 두어 의정활동을 지원하도록 규정되어 있으나 교육위원회의 경우 타 상임위원회보다 3인이 더 많은 총 9인으로 구성되어 있음에도 불구하고 여타 상임위원회에 2인의 정책자문위원이 배치된 점을 그대로 적용한 것은 지방의회가 교육위원회에 대한 배려가 미비한 것임을 보여주기도 하는 것이다, 교육의 전문성을 가장 중요시하는 교육위원회의 특성상 지방의원 4인의 전문성을 강화해야 한다는 측면에서 정책자문위원의 인원을 법정 최소 인원이 3인으로 배치해야 된다는 교육위원회 내부의 의견이 제시되고 있다.

2) 사무직원의 인사권

제주특별자치도의회에서 풀어야 할 과제로서 ‘의회직 신설의 문제’가 있지만 이는

91) ‘제45조(정책자문위원)①도의회의 조례의 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 「지방자치법」 제56조의 규정에 의한 상임위원회(제79조의 규정에 의한 교육위원회를 포함한다)별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있다.’고 명시되어 각 6인씩 구성된 상임위원회별 2인의 정책자문위원을 두고 있지만 9인으로 구성된 교육위원회에도 최소 법정 인원인 3명에 미치지 못하는 2인이 배치된 관계로 의원 지원상 형평성이 맞지 않게 되어 있다.

다각적인 역학 관계 속에서 해결되어야 문제로서 의회직이 독립되지 못하는 데에서 오는 관련 문제들이 많이 도출되고 있다. 사무직원은 지방의회 의장의 추천을 받아 지방자치단체의 장이 임명하도록(「지방자치법」 제91조) 명시되어 있어서 기본적으로 지방의회 사무직원에 대한 인사권은 집행기관의 장이 장악한 상태이다.

의회 내에는 사무처장을 비롯하여 타 상임위원회 전문위원실 및 의회 업무 전반에 제주특별자치도지사의 임명을 받은 공무원으로 구성되어 있는 반면에, 교육위원회는 이와는 별도로 소속 전문위원실 내의 전문위원과 사무직원 3인은 「제주특별법」 제89조에 의하여 교육행정직지방공무원은 교육감으로부터 의회 발령을 명령받고 근무를 하게 되어⁹²⁾ 있어 의회사무처는 이원 구성의 모습을 하고 있다.

이들에 대한 각종 복무 규정은 「제주특별자치도의회사무기구설치및직원정수조례」에 잘 나타나있는데, 의회의 사무처는 도의회 의장의 지휘·감독을 받고 사무처의 사무처장은 의장의 명을 받아 도의회의 사무를 총괄하고 직원들을 지휘·감독하는 체제로 되어 있다.⁹³⁾ 더군다나 동 조례에 의하면, 교육청으로부터 발령을 받은 교육 전문위원 역시 소속 위원회 사무 이외의 일반적인 사무에 대하여는 사무처장의 지휘·감독을 받도록 단서 조항을 두고 있기 때문에⁹⁴⁾ 의회로 발령난 교육청의 공무원들은 인사권과 급료 지불 등을 제외한 각종 복무 관련 규정은 의회 사무처의 지휘·감독 하에 두게 된 것이다.

3) 전문위원실 확대의 필요성

교육위원회 소관으로 「제주특별법」 제89조에 규정된 조직과 사무직원을 별도로 두기 보다는 의회 전체의 조례에 의하여 하나의 상임위원회에 전문위원실을 두는 형태로 운영되는 경우 논란이 되는 것은, 교육위원회 심의·의결사항 중에는 타 상임위원회와는 달리 5번에서 11번에 해당하는 사항에 대한 본의회의 기능을 수행하기 위한 과거 교육위원회의 ‘의사국’ 형태의 조직과 인력이 필요하다는 해석이 나온 것이다.

즉 과거 의사국을 이끌던 의사국장과 의원의 자치입법활동을 지원하기 위한 전문

92) 「지방자치법」 시행령 제63조(사무직원의 겸무) 법 제90조(사무처 설치에 관한 「지방자치법」)에 따라 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다.

93) 제주특별자치도의회사무기구설치 및 직원정수조례 제2조제2항, 제3조.제2항

94) 동 조례 제3조 제2항, 제4조 제3항

위원제도⁹⁵⁾는 역할상의 분명한 차이가 있기 때문에, 결국 도의회는 본의결에 해당하는 교육위원회의 5조에서 11조까지의 심의·의결을 위해서는 현재의 전문위원제도로는 그 역할을 감당할 수 있는 조직과 인력에 못 미친다는 입장을 고수하고 있는 것이다.

교육위원의 문제제기 속에 교육청공무원노동조합에서는 지방공무원정원조례와 관련하여 교육위원회 사무직원을 11명까지 증원할 것을 요구하는 의견서를 교육의원들에게 제출한 바 있는데 교육위원회의 사무처 배치정원과 관련된 부분을 그대로 옮기면 다음과 같다.



95) 「지방자치법」 제50조(전문위원)①위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원을 둔다. ②전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사연구를 한다.

《 의 견 서 》

- 우리교육청이 추진하는 모든 교육정책사업에 대한 최종 결정권은 도의회가 가지고 있다고 해도 과언이 아님
- 제주특별자치도의회 입장에서 볼 때 집행기관은 도청과 도교육청2개 기관이며, 제주 「제주특별법」 제89조에는 “도의회 사무처에 교육·학예에 관한 사무를 처리할 조직과 직원을 배치” 하도록 규정하고 있음
- 현재의 도의회 사무처 교육전문위원실 조직과 직원은 엄밀히 말하면 교육위원회 위원들을 보좌하기 위한 기구일 뿐이며, 교육·학예에 관한 사무를 처리하는 기구는 아님
- 사실상 도의회 사무처에서 사무를 처리하는 조직은 사무처장 직속의 총무담당관, 의사담당관, 입법정책관 소속 직원들이지, 7개의 전문위원실 직원들이 아님
- 따라서, 「제주특별법」 제89조에서 말하는 조직과 직원은 교육전문위원실이 아닌 사무처에 두는 조직과 직원을 말하는 것임
- 도청과 비교해보았을 때 우리 도교육청의 조직과 기구 및 행정영역이 1/10 정도라고 하더라도 현재 도의회 사무처 정원이 109명임으로, 최소 11명 이상은 배치되어야 함
- 도청이나 도의회측에서 받아주지 않는다고만 단정하지 말고, 우리교육청에서 먼저 배치인원을 증원하여 정해는 후 요청해야 하는 것임(도교육청 정원조례에 “0명” 으로 정하는 순간, 도청과 도의회에서는 그 인원만을 도교육청에서 요구하는 것으로 확정해버리는 것임)
- 도의회 사무처장 직속으로 교육의사담당관(4급)과 직원을 두고 집행기관인 교육청에 대한 교육행정질문, 서면질문, 복무, 예산집행, 기록물 관리 등 도의회 내 교육·학예에 관한 사무처리
- 교육의사담당관 조직과는 별개로 교육전문위원(4급)과 직원 병행 배치
- 한층 위상이 강화된 도의회와 집행기관간의 정보공유 및 중개역할, 동반자적 관계 구축을 위해서는 도의회에 사무처 조직 설치 및 직원 확대배치 필수

이런 문제 제기를 통하여 교육위원회가 지방의회 내에 통합된 형태에서 타 상임 위원회와는 차별화된 별도의 의사담당 조직을 요구하는 것⁹⁶⁾이 논리적으로는 타당할 수 있지만 의회 전체에 통합된 교육위원회로서의 위상을 찾아가는 데에는 큰 걸림돌로 작용할 여지가 많을 수 있다는 점에서 인력 증원에 대하여 적극적으로 주장하기보다는

96) 교육청 의회 범무를 담당했던 공무원과의 면담 내용

- “중전 제주도교육위원회 사무국 직원이 11명으로 교육위원 7명으로 운영하는 사무국 직원도 국장(서기관) 1명, 과장(사무관) 1명, 6급 2명, 7급 1명, 운전원 2명, 사무원 1명,속기사 2명, 총 11명이 근무했다. 그러나 위상이 강화되고 위원수도 9명인 도의회교육위원회 사무처 직원으로 교육위원회에 달랑 4명을 배치하고, 사무처에는 단 1명도 배치하지 않았다. 그래서 각종 정보 전달이 늦어 교육청이 고전을 면치 못하고 있기 때문에 최소한 교육의사계 1팀이라도 사무처장 밑으로 두어야 한다.”

인력 보강을 요구하게 되었다. 다음의 ‘제주특별자치도교육청소속지방공무원정원 조례’ 심사 과정에서 논의된 내용 속에 정원관련 문제가 잘 나타나있다.

··(행정국장)의회 의장님이 교육감에게 요청이 있으면 전향적으로 검토 하겠습니다.

··(교육의원)인사권이 있어도 요청을 안 하면 못 한다는 겁니까?

··(행정국장)현재 네 사람 책정된 것도 도의회에서 용역 나온 결과 에 의해서 4명 요청이 있어서 저희들이 배정한 겁니다.

··(교육의원)도의회 교육위원회 위원수가 9명입니다. 다른 상임위 는 6명이거든요. 그런데 위원 수는 불어나고 이것도 하나의 기관인데 (중략) 4명만 고집 하는 것은 시대정신에 맞지 않다. 그래서 사무관을 더하든지 아니면 6급,7급을 더 보강하든지 참조해 주시기 바랍니다.

(241회 교육위원회 회의록)

4) 근무 형태에서 오는 문제

의회 사무처 소속의 공무원들은 집행기관과의 일정 거리에서 오는 근무상의 많은 어려움을 호소하고 있는데 이와 근무 형태에서 오는 문제점을 다음 네 가지로 살펴 보면, 첫째는 의회로 발령받은 공무원들의 근무를 어렵게 하는 이유로 본인들이 원래 소속된 교육청과 현재 소속되어 있는 의결기관에서의 역할의 혼돈은 간과할 수 없는 문제이다. 이들은 언제든지 집행기관으로 돌아갈 것이고 돌아가야만 한다는 의식이 내재되어 있기 때문에 중립적인 역할을 하기도 어렵고 교육의원들의 입장에서 보좌하기도 어려운 상황에 봉착하기 십상이다.

상임위원회 활동에서 조례 통과가 보류된 경우 그 여파는 일차적으로 의회에 근무 하는 교육청 공무원들에게 화살이 돌아가는 경우도 종종 있다. 결국 이들은 집행 기관으로부터 자유롭지 못할 뿐 아니라, 의회 사무처 내부에서도 대부분 도청에서 발령난 공무원으로 구성된 환경에서 배경이 다른 내부 인력과 근무 풍토, 조직 현황 속에서 많은 어려움을 토로하기도 하고 심지어 집행기관으로부터 ‘눈 밖에’ 나기 십상인 상태에서 의회 근무에 대한 자부심을 갖기는 어려운 환경이라고 할 수 있다.⁹⁷⁾

97) 교육위원회 내 교육청 소속 공무원과의 면담에 의하면, 부서별 성과근무평정이 이루어지는 상황에서 집행 기관과 분리된 상태에서 적절한 근무 평정을 받기란 구조적으로 어려울 뿐더러 이는 성과급과 연결되어 의회근무에 대한 만족도가 떨어질 수밖에 없게 되는데 근본 문제는 근무지는 의회에 있으면서 근무평기는

둘째, 인사 시스템의 문제를 들 수 있다. 의회 인사 문제와 비교 가능한 인사 시스템으로 감사위원회에 2인의 교육 행정공무원이 진출한 사례를 들 수 있는데 이들은 ‘전출’ 과정을 통하여 본인이 소속하던 집행기관에 일정 거리를 유지할 수 있는 독립성이 보장되는 면도 있고 이들이 원하면 언제든지 원래의 교육행정으로 복귀할 수 길을 보장받기도 한 것이다.

이런 점에서 교육위원회에 근무하는 교육청 공무원들에 대한 진출도 아니고 파견도 아닌 다만 ‘발령’에 응하는 불안정한 형태의 고용 문제에 대하여 계속 논의가 되고 있다. 의회의 인사권 독립 문제가 당장에 해결되지 못한다면 교육위원회에 근무하는 교육청의 인사에 있어서 「제주특별법」 89조(교육위원회의 사무지원)에 ‘도교육감이 임명한다’로 못 박아 있는 부분과 관련하여 교육위원회에 필요한 인력에 대한 다소간의 배려 차원에서라도 ‘교육위원회와 협의를 거친 후’라는 완화 조항을 달아 놓아 집행기관이나 의결 기관 모두 서로 일하는 인력을 교류할 수 있는 길을 열어 놓을 필요가 있다.

셋째, 교육행정업무와의 차이를 고려하지 않은 기존의 인사 방식에서 오는 어려움이 있다. 의회업무의 특성상 의원들과의 관계, 각기 다른 발령일자에 의한 업무 연결의 어려움, 잦은 직원 교체, 집행기관과는 다른 의회 관련 업무에 대해 요구되는 순발력과 전문성, 의회 사무처 내 직원들과의 관계 등 기존의 집행기관의 업무와는 다른 성격을 띠고 있다. 이런 점에서 교육청 내에서 의회 직원을 선발할 때 근무 기간을 보장하고 일정 능력을 겸비하여 자원하는 인력을 선발할 수 있도록 ‘공모제’를 채택하는 방안도 시도할 가치가 있을 것이다.

넷째, 또한 근무 평점에서 불이익을 체감하고 본청의 역할에 비하여 저평가 되는 경향이 있다는 점에서, 이 또한 의회의 위상과 관련되는 문제로서 교육청 직원들이 선호하는 자리가 되기 위해서는 교육위원들의 교육청 인사권에 대한 일정 목소리를 낼 수 있는 장치를 고안하는 방안도 찾을 필요가 있다.

집행기관에서 받아야 하는 기형적인 인사시스템에서 오는 구조에서 기인하는 것이라고 지적한 바 있다.

IV. 제주특별자치도의회 교육위원회의 주요 쟁점 및 개선방안

1. 운영상의 문제점

제주특별자치도의회 교육위원회를 운영하는 과정에서 문제점을 드러내게 된 가장 근본적인 원인으로 꼽을 수 있는 것은 「제주특별법」 제정 시에 교육계의 의견을 제대로 반영하지 않은 상태에서 교육위원회를 지방의회에 통합시켰음에도 불구하고 교육의원들의 의회 등원이 2개월 지체된 점을 들 수 있는데 이로 인하여 생긴 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교육의원이 의회운영위원회에 직접 참여하지 못하게 됨으로서 「제주특별법」 뿐만 아니라 의회 운영에 관한 조례 제정 시에도 교육계(교육의원)의 의견이 전혀 반영되지 못하게 된 점이다. 이 점은 「제주특별법」에 명시된 교육관련 부분에도 교육청 등 교육계의 목소리는 적극 반영되지 못한 채, 공무원 정원 및 승진에 있어서도 도지사와는 달리 교육감의 적극적인 의지도 부족한 결과 도청 공무원의 막대한 증원에⁹⁸⁾ 비하여 교육청 당국은 소속 공무원의 사기를 저하시킬 정도로 아무런 변화를 가져오지 못하게 된 데에서도 잘 나타나있다.

통합형 교육위원회가 출범하기 전 7월에 구성된 교육위원회의 성격은 조례에 근거한 상임위원회로서 부의장 2인을 포함한 4인으로 구성되었고 위원장 역시 조례에 의하여 본회의에서 선출되었다. 그리고 의회 출범 초기에 의회의 중추적인 역할을 하는 의회운영위원회가 구성되어야 한다는 점에서 4인의 교육위원 중 교육위원장이 운영위원회에 배속되었고 특별법에 의한 교육위원장 선임과는 무관하게 2년간의 임기를 수행하게 된 것이다. 운영위원회에 반드시 상임위원장이 배속되어야 한다는 규정은 없지만 애초의 불가피하게 출발점이 지체된 상태로 구성된 교육위원장이 교육위원회의 입장을 대변하는 데에는 한계를 드러냈다.

9월에 「제주특별법」에 근거한 교육위원회가 출범하면서 새로운 교육위원장이 무기명 투표로 선출되었지만 의회 내에서도 이 새로운 상임위원회에 대한 이해도가 떨어지고 조례상의 형태와 「제주특별법」상의 상임위원회의 성격을 구분짓지 못할

98) 제주의 소리 2007년6월29일자 '국장급 6명·과장급 29명·담당급 39명 등 74명 발탁전문직-사·군 공무원 배려속 일부 '개국공신'도 포함'의 제목으로 된 기사에 의하면, 제주특별자치도는 2006.7.1.자 통합인사를 단행하면서 국장급 6명, 과장급 29명, 담당급 39명을 발령하여 사무관 이상만 무려 74명을 승진시켰고 지방공무원 정원을 269명이나 증원하였다.

뿐만 아니라 7월에 배속된 교육위원회 소속 운영위원 의원이 그대로 운영위원회에 남게 됨으로써 새로운 교육위원회 제도에 대한 이해 부족으로 제도 정비와 관련된 의회 운영상의 몇몇 미비점을 드러내게 되었다.

둘째, 교육위원회의 4년 임기와 관련된 문제로서 「제주특별법」에는 4년 의원 임기가 보장되었음에도 불구하고 타 상임위원회와는 달리 교육위원회만은 2달이나 지체된 9월에야 등원하게 되자 교육의원이 배제된 상황에서 7월 1일 제주자치도는 출범하였고 7월 6일 4인의 도의원만으로 구성된 교육위원회에서 위원장 및 간사를 선임하여 7월에는 도교육청으로부터 주요업무보고를 받고 교육위원 의정활동비·월정수당 및 여비지급에 관한 조례안을 통과시킨 바 있다.⁹⁹⁾

임기 문제와 관련하여 「제주특별법」 부칙(제7849호, 2006. 2. 21) 제14조(제주도지사 및 제주도의회의원에 관한 경과조치)의 규정에 의하면, 일반도의원들은 제1조(시행일)에 근거하여 2006년 7월 1일 등원하게 되는 반면에, 교육위원의 경우에는 제17조에 최초 선출 교육위원의 임기에 관한 경과 조치를 따로 두어 2006년 9월 1일부터 임기 개시하여 2010년 6월 30일에 만료하도록 되어 있다.

이는 종전 제4기 위임형 교육위원회의 임기가 끝나는 시점을 맞춘 것으로 7월과 8월 두 달간의 교육상임위원회는 일반의원 중에 교육위원회로 배속된 4명의 의원으로 구성되는 기형적인 의회 운영의 결과를 낳게 된 것이다. 이 두 달간의 교육위원회의 성격은 「제주특별법」에 의한 위원회가 아닌 조례상의 위원회로 부칙을 달아 교육위원회에 관한 규정은 2006년 9월 1일부터 시행하도록 하였다(동 조례 부칙 제1조(시행일)). 이것은 종전 교육위원회에 대한 지나친 배려나 혹은 통합에 따른 교육계의 반발을 과잉 의식한 과도한 법 조항이라고 볼 수 있을 것이다.

2010년도에 전국적으로 시행되는 지방선거에 의한 교육위원회에도 같은 상황이 됨에도 불구하고 개정 「지방교육자치법」에 의하면 기존의 교육위원회의 임기도 8월 81일까지 보장해주고 새로운 교육위원회의 4년 임기도 보장하여 7월 1일자 등원이 가능하도록 하였다. 결국 제주특별자치도의회 교육위원회만은 「제주특별법」에 의하여 임기도 제대로 보장받지 못하는 어정쩡한 상태가 된 것이다.

99) 제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 제 7조에 의하여 2006년 7월5일 229회 임시회 본회의장에서 전 상임위원회 위원장을 선출하였고, 동조례 제12조에 의하여 상임위원회의에서 간사를 선임하였다. 또한 230회 임시회에서 제주특별자치도교육위원회 교육위원 활동비·월정수당 및 여비지급에 관한 조례안을 가결하였다.

셋째, 하반기 원 구성과 관련하여 위원장의 임기에 대한 문제이다. 제주특별자치도의회는 2008년 7월 1일자로 하반기 상임위원회를 새로이 구성하고 새로운 위원장을 선임해야함에도 불구하고 현 교육위원회는 위원장 임기 2년을 어떻게 해석할 것인가하는 난처한 상황에 직면하게 될 것이다.

상반기나 하반기 어느 쪽이든 교육위원회 위원장 1인은 2년의 임기를 채우지 못하고 2개월이 부족한 위원장 임기를 수행해야 하는 상황으로 의회 운영의 원활한 진행을 위한다는 명목이라면 타 상임위원회가 새로 교체되는 시점과 맞추어 2008년 6월까지로 상반기 위원장이 2개월이 줄어드는 임기를 수행해야 하겠지만, 이 역시 강제조항이 있는 것도 아니고 극단적인 경우에는 「제주특별법」에 근거한 상임위원회가 반드시 조례에 근거를 둔 상임위원회의 의정상황에 맞출 필요도 없다는 의견이 나오기도 했다.¹⁰⁰⁾

넷째, 현재 41인의 의원 중에 15인이 예결위원회에 참가하는 상황에서 예결산위원의 숫자가 지나치게 많아 회기일수나 중복질의로 인한 비효율성에 대한 개선의 목소리가 내부에서 흘러나오고 있다. 앞으로 교육위원회와 비례의원의 정수에 관련하여 선거구 조정 문제가 논의되겠지만 현재 8대 의회의 특별상임위원회와 관련하여 그 숫자를 조정할 경우 교육위원회가 가장 초점의 대상이 될 여지가 많게 될 것이다.

이중 심의의 비효율성을 완전히 배제할 수 있는 장치로 교육청의 예결산 심의에 대하여 예결산위원회를 거치지 말고 교육위원회의 심의만을 거쳐 본회의로 넘어가는 경우, 교육위원회의 교육청에 대한 의결권을 대폭 확대되지만 이 경우 일반의원들이 교육위원회에 대하여 운영위원회를 비롯한 여타의 특별위원회의 참여를 배제하는 근거로 주장한다면 이 또한 통합형의 취지를 무색하게 하는 결과를 낳을 것이다. 더군다나 소관사항을 도의 교육·학예에 관한 사무로 확대할 수 있는 길을 구조적으로 봉쇄해 버릴 수도 있다는 점에서 앞으로의 논의를 잘 살펴야 할 것이다.

2. 「제주특별법」과 관련 조례상의 상치되는 점

제주특별자치도는 지방의회 내 교육위원회를 통합하는 전국 최초의 지방자치를

100) 8대 의회가 개원한 제231회 임시회에서 교육위원회의 회의에서 상반기 교육위원장의 임기는 타 상임위원회와의 임기상의 균형을 맞추기 위하여 1년 10개월로 하자는 논의가 있었지만 특별법 80조에 위원장의 임기를 2년으로 하였기 때문에 하반기 위원장의 선출 시점 또한 타 상임위원회와는 달리 2개월 지체될 여지가 많다.

시행하기 위하여 교육위원회 관련 조항들은 기존의 「지방교육자치법」을 그대로 차용하는 형태로 남겨둠으로 인하여 교육자치 관련 조항들이 관련 조례에 상치되는 부분들이 많이 나타나고 있다. 다음은 「제주특별법」과 위원회 및 교섭 단체 구성과 운영에 관한 조례를 비교하여 상치되는 부분들을 정리하였다.

첫째, <표 IV-1>에서 알 수 있듯이 설치 근거의 차이를 들 수 있다. 도의회 조례에 의한 상임위원회 구성 근거는 「지방자치법」 제56조에¹⁰¹⁾ 근거한 반면에 교육위원회는 「제주특별법」 제79조에 의하여 설치되었음에도 불구하고 도의회가 「제주특별법」을 무시하여 조례 규정을 적용시켜 교육상임위원회를 일반상임위원회로 간주해 버린 것이다.

<표 IV-1> 시행일과 근거

구분	조 례	「제주특별법」
시행일	부칙①(시행일)이 조례는 2006년 7월1일부터 시행한다. 다만, 제2조·제4조 및 제7조의 교육위원회에 관한 규정은 2006년 9월1일부터 시행한다.	부칙제1조(시행일)이 법은 2006년7월1일부터 시행한다. 다만 제18조, 제41조내지 제43조, 제81조 및 제82조의 규정은 공포한 날부터, 제79조·제80조·제83조 내지 제90조의 규정은 2006년9월1일부터, 제75조, 제101조 및 제251조제3항의 규정은 2007년1월1일부터, 제325조 및 제359조제2항의 규정은 2007년1월30일부터 각각 시행한다.
근거	제1조(목적)이 조례는 「「지방자치법」」 제54조의 규정에 의하여 제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제79조(교육위원회의 설치)제주특별자치도는 「「지방자치법」」 제54조의 규정에도 불구하고 도의회에 교육·과학·기술·체육 그 밖에 학예(이하 “교육학예”라 한다)에 관한 소관사항을 심의의결하기 위하여 상임위원회(이하 “교육위원회”라 한다)를 둔다.

둘째, 직무 대행에 있어도 「제주특별법」 제80조에 의하면 연장자 순으로 직무대행을 한다고 되어 있는 반면에 조례에는 각 상임위원회에서 간사를 호선하여 위원장의 직무를 대행하도록 규정하여 서로 상치되는 부분을 드러냈다(<표 IV-2> 참고).

교육위원회 출범 초기에는 이 부분에 대한 차이를 인식하지 못하여 교육의원 중에서 가장 연령이 낮은 의원이 간사로 임명되어 직무대행을 수행했던 경우도 있었다.

차후 「제주특별법」을 검토하는 과정에서 이 부분의 차이를 파악하여 서둘러

101) 「지방자치법」 제56조(위원회의 설치) ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.
 ②위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다. ③위원회의 위원은 본회의에서 선임한다

직무 대행을 연장자로 하도록 했는데 이후 이 조례를 개정(2008년)하여 연장자에 대한 단서조항을 달아놓았다.

〈표 IV-2〉 직무대행

조 례	「제주특별법」
제12조(간사)①위원회는 간사 1인을 둔다. ②간사는 위원회에서 호선하고 이를 본회의에 보고한다. ③위원장이 사고가 있을 때에는 <u>간사가 위원장의 직무를 대행한다.</u>	제80조(교육위원회의 구성등)⑤교육위원회의 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 교육위원회 위원이 <u>연장자 순으로 그 직무를 대행한다.</u>

셋째, 뜨거운 쟁점의 되었던 부분 중의 하나인 의장 피선거권에 대한 부분이다. 의장이 상임위원이 될 수 없기 때문에 만일 교육위원회의 교육의원이 의장이 된다면 당연히 상임위원이 되는 모순에 빠지게 되기 때문에 교육의원에 대한 별도의 조항이 없는 한 교육의원 5인은 의장이 될 수 없도록 한 과도한 피선거권의 규제를 낳고 있다 (〈표 IV-3〉 참고).

「제주특별법」에 엄연히 교육의원도 도의회 의원이라고 명시되었음에도 불구하고 구조적으로 의장 피선거권이 배제된 것은 조례를 제정할 때 성격이 달라지는 교육위원회 제도에 대한 인식이 부족에서 오는 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이 점은 정치적 중립성을 지향하는 교육의원과 정당 활동의 중심을 통하여 선출되는 지방의회의 의원 및 다수당의 권력으로 선출될 수밖에 없는 의장 사이에 지속적인 논란거리가 될 것이다.

〈표 IV-3〉 의장 피선거권

조 례	「제주특별법」
제5조(상임위원회의 위원)①의원은 하나의 상임위원회 위원(이하 “상임위원”이라 한다)이 된다. 다만, 의회운영위원회 위원은 겸할 수 없다. ②의장은 상임위원이 될 수 없다.	관련 규정 없음

넷째, 통합형으로 성격이 달라진 교육위원회의 소관사항은 통합의 취지를 무색하게도 종전 위임형 교육위원회의 소관사항과 같게 규정된 부분에 대한 문제이다.

「제주특별법」에 명시한 대로 교육위원회는 다른 일반 상임위원회의 기능과는 달리 심의·의결 기능을 가지고 있을 뿐 아니라 제주특별자치도의 교육·과학·기술·체육 그 밖에 학예에 관한 모든 사항을 심의·의결하도록 되어 있음에도 불구하고 조례에 의하면 교육청 소관 업무 심사 기능으로 한정시켜버렸다(〈표 IV- 4〉 참고).

전문성을 가진 위원회 구조의 특성상 교육청 소관 사무를 관장한다는 점에서 타당성은 있지만 일반의원들이 반 정도 같이 구성되어 있으므로 시·도 교육·학예에 대한 사무까지 소관업무를 확대할 수 있도록 논리를 이끌어내어야 할 것이다.

이는 일반 상임위원회가 심사 기능을 갖고 있지만 교육위원회는 심의·의결 기능을 갖추고 있다는 점에서도 위원회의 성격이 차별화되어야 할 근거를 충분히 갖고 있다고 볼 수 있다. 심사와 심의의 사전적 의미를 정리할 때, 보통 상임위원회의 심사를 거쳐 제출된 안건을 본회의에서 검토하는 일련의 심의에 들어간다고 하는 것이 통상적인 단어의 쓰임새이다.¹⁰²⁾ 이런 의미에서 본다면 현행 법률에는 심의·의결, 개정법률에는 심사·의결이라고 교육위원회의 권한을 규정하는 것은, 위임형 교육위원회의 성격이 본회의의 기능에 무게를 두는 점에서 ‘심의’로, 개정법률에는 의회 통합형 교육위원회의 성격이 본회의의 위상을 갖는 면보다는 의회 내 하나의 상임위원회의 위치를 강조하는 ‘심사’라는 단어로 구분하였다. 이에 반하여 「제주특별법」에는 교육위원회의 성격인 상임위원회로서 규정되고 있음에도 불구하고 「지방교육자치법」의 조문을 아무런 검토없이 사용하고 있는 일종의 법조문의 미비점을 보이고 있다고 할 수 있다.

〈표 IV-4〉 교육의원과 일반의원의 직무 비교

조 례	「제주특별법」
제4조(상임위원회의 직무와 그 소관) ① 상임위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원심사 등을 처리하는 직무를 수행한다. ② 상임위원회의 소관은 다음과 같다. 7. 교육위원회 가. 제주특별자치도교육청 소관에 관한 사항	제16조(교육위원회의 의결·승인 등에 관한 경과조치) ① 「지방교육자치법」에 의하여 설치된 교육위원회(이하 “중전 교육위원회”라 한다)의 의결·승인 등 중전 교육위원회가 행한 행위 또는 중전 교육위원회에 대한 행위는 이 법에 의한 교육위원회가 행한 행위 또는 교육위원회에 대한 행위로 본다. ② 중전 교육위원회에 상정된 안건, 회의록 및 그 밖의 일체의 사무와 자료는 2006년 9월 1일에 이 법에 의한 교육위원회에 승계된다.

102) 주21) 참고

3. 교육위원회의 조례 개정 요구 사항

결국 교육위원회는 ‘제주특별자치도의회 위원회 구성 및 운영에 관한 조례’에 대한 개정을 요구하고자 하였는데 <표 IV-6> 참고) 교육위원회가 제기하고자 한 내용들은 다음과 같다.

첫째, 이 조례 1조(목적)에는 「지방자치법」 제 54조(2007년5월11일 개정법령으로는 제62조)의 규정으로 제정된 사항으로 제주특별자치도가 출범하면서 현재의 도의회에 설치된 교육위원회는 「지방자치법」에 근거한 것이 아니라 「제주특별법」 제79조에 의거하여 설치된 것이므로 현재 「지방자치법」에 의거한 위원회 구성 및 운영에 관한 조례는 「제주특별법」에 의거하여 설치된 교육위원회를 동 조례로 축소시키는 것에 대한 문제 제기하였다. 교육위원회의 설치 근거를 명문화할 뿐만 아니라 「지방자치법」에 대한 「제주특별법」의 우선권을 주장하고 「지방자치법」, 「제주특별법」에 모순되는 조례의 조항 일부와 미비된 점을 수정·보완하려는 시도를 하였다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 본 조례 제1조(목적)을 규정함에 있어 「제주특별법」 제79조와 「지방자치법」 제62조의 근거를 동시에 명시하여 제주특별자치도의회의 위원회가 통합 운영할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다.

둘째, 제2조(상임위원회 설치) 관련하여 상임위원회 나열 순서에 대한 문제를 제기하였다. 교육의원들은 「제주특별법」 우선의 원칙을 내세우면서 된 교육위원회가 의회 내에서 상임위원회 배열에 있어 가장 마지막으로 명시된 것은 배려 차원을 떠나 상위법 우선 원칙에 따라 특별위원회의 일환으로 위상을 잡아야 된다는 기본적인 자세를 갖고 있었다.

전국 15개 광역시도의회의 상임위원회 나열 순서를 파악해 본 결과 교육위원회 또는 교육관련 상임위원회가 11개 시·도가 세 번째, 1개의 도가 네 번째, 3개 시·도가 다섯 번째로 배열되어 있었다. 이런 점을 고려하여서라도 제주특별자치도의 상임위원회의 순서를 타 지방 광역시도의 방식에 준용하는 것도 바람직하다는 의견을 내세웠다.

이에 대한 또 다른 의견은 상임위원회의 근거를 별도로 하여 「제주특별법」에 의한 교육위원회와 「지방자치법」에 의한 상임위원회를 별도의 조항으로 제시하여 「지방자치법」에 대한 「제주특별법」의 우세를 내세우면서 의회 내 교육위원회의

위상을 찾으려는 의도와 일맥상통하는 부분이다.

셋째, 제3조(교섭단체¹⁰³)의 구성)에 의하면 4인 이상의 소속의원을 가진 정당이 교섭단체가 될 수 있음에도 불구하고, 교육위원회에 대하여 무소속에 대한 규정을 배제하여 단체교섭권을 구성할 수 없도록 한 부분이다. 이 점에 대하여 국회법 제33조(〈표 IV-5〉 교섭단체관련 비교)에 의하면 정당소속의원과 무소속의원 공히 교섭단체 구성인수를 충족하면 무소속의원들도 교섭단체를 구성할 수 있도록 되어 있는 점을 내세워 형평의 원칙에 대한 문제제기를 하였다¹⁰⁴). 그래서 현재 조례 제3조제1항의 교섭단체 구성을 정당소속의원에 한정된 것을 국회법에 준하여 무소속의원도 4인 이상 교섭단체 구성 정수가 충족되면 교섭단체 구성을 할 수 있도록 추가조항을 넣을 것을 주장한 것이다.

여기에서 교육의원과 무소속과의 관계에 대한 논의가 있었다. 교육의원은 정당에 소속되지 않기 때문에 포괄적으로 해석하여 넓은 의미의 무소속으로 볼 수 있다는 점에서 교육의원과 교섭단체권을 연결시키고자 시도하기도 하였으나 의회 내에서 설득력을 얻지 못하였다. 이는 교육의원은 정당활동이 원천적으로 배제되기 때문에 무소속 상태가 강제사항이 되지만, 무소속 일반의원의 경우는 정당 가입이 유보된 상태로서 경우에 따라서는 심리적으로는 특정 정당을 지지하면서도 지역 정서상 무소속을 선택하는 식으로 일시적이고 자발적인 정당 미가입의 상태이면서 본인이 원하면 언제든지 가입할 수 있는 일종의 ‘정당가입이 유보’된 상태라는 점에서 교육의원을 무소속에 포함시킬 수 없다는 반대 의견이 제시되기도 하였다.¹⁰⁵

그러나 교육의원이 도의원으로서의 지위와 권한을 가진다는 점에 의회 활동의 참여에 일부 배제된다는 것 역시 제도 변화의 취지에 어긋나는 부분이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 국고보조금¹⁰⁶과 관련하여 교섭단체 구성 요건이 엄격한 반면 의회를

103) 임경호·이용우(2006:289)의 정의에 의하면 교섭단체는 일반적으로 동일 정당 소속의 의원들로 구성되는 원내정치단체를 말한다 고 했다.

104) 임경호·이용우(2006:290)에 의하면 ‘지방의회에서는 그 지방의회의 교섭단체 관련 조례가 정하는 소정의 의석을 가진 정당을 단위로 하여 교섭단체를 구성하는 것이 원칙이지만 정당단위가 아니더라도 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 소정의 의원 수 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있도록 허용하고 있다.’

105) 교육위원회는 이와 관련하여 행정자치부에 질의를 하였는데 2007.5.18일 회신에 의하면 ‘의정활동의 이해가 다른 지방의원과의 협의·조정 등 그 성격상 효율적인 의정활동을 위한 협의체로서 당해 자치단체의 조례 또는 의회규칙으로 근거를 두어 운영할 수 있다’면서 이는 제주특별자치도가 정할 사항으로 국회의 경우 정당활동을 기반으로 한 만큼 정당활동을 배제하는 교육의원과는 성격상 부합되지 않는다는 답변에 의하여 관련 조례를 개정하려는 시도는 일단 서랍 속으로 들어가게 되었다.

106) 손봉숙의원(2008.3.18)은 국민대 정치대학원에서 ‘한국정치와 의회민주주의’의 제목으로 강의했는데 우리나라 국회의 경우 ‘교섭단체가 구성되면 국고보조금의 50%를 교섭단체끼리 우선적으로 배분·지급받을

운영하는 대부분의 나라에서는 다양한 목소리를 의사 결정에 반영하기 위해 교섭단체 구성에 특별한 규정이나 제한을 두지 않고 있는 점을 감안할 필요도 있고 또한 교섭단체가 아직은 전국적으로 활성화¹⁰⁷⁾되지 않지 않았지만 의사협의체로서 의원들의 의사를 조정·통합하여 의회 운영을 원활하게 하기 위한 취지를 염두에 둔다면 통합된 지방의회의 원활한 운영을 위해서는 굳이 다른 교섭단체에 속하지 않은 교육의원들의 교섭단체 구성의 길을 막을 명분이 약하다고 할 수 있을 것이다.

〈표 IV-5〉 교섭단체관련 비교

조례 제3조(교섭단체의 구성)	국회법 제33조(교섭단체)
①제주특별자치도의회(이하 “의회”라 한다)에 4인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다.	①국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원
④어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속 정당을 변경한 때에는 그 사실을 즉시 의장에게 보고하여야 한다.	③어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속정당을 변경한 때에는 그 사실을 즉시 의장에게 보고하여야 한다.

넷째, 제5조(상임위원회 위원)의 제2항에서 ‘의장은 상임위원이 될 수 없다’로 규정된 부분에 대한 개정을 요구했다. 여기서 문제는 「제주특별법」 제80조에 명시된 교육위원회 구성은 도의회 의원 4인과 「지방자치법」 제26조 및 「공직선거법」에 의해 별도로 선출된 교육의원 5인을 합쳐 총 9인으로 구성하도록 규정되어 있다는 점이다.

「제주특별법」 제80조에는 교육위원회를 9인으로 구성하여 교육의원 5인은 반드시 교육위원회 5인은 반드시 교육위원회에 소속되어야 하는 상황에서 만일 교육의원이 도의회의장으로 선출되는 순간 동 조례에 의하여 도의회의장은 상임위원회 위원이 될 수 없으므로 교육의원을 그만두어야 되고 교육위원회 구성은 8인이 되며 교육의원이 4인으로 한정되어 법에 규정된 정수를 어긋나게 하는 모순된 상황에 빠지게 된다. 이런 규정은 모든 국민이 헌법 제13조 및 제25조에 보장된 참정권

수 있고 수십억 단위의 입법연구지원비까지 보조받는 혜택을 누릴 수 있기 때문에 교섭단체에 너무 많은 권한과 돈, 인력이 주어지기 때문에 교섭단체가 필요없다'고 주장하였다.

107) 임경호·이용우(2006:292)에 의하면 지방의회의 교섭단체는 1995년 경기도의회를 시작으로 경상남도 의회, 서울특별시의회, 전라남도의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회 순으로 구성되어 있다.(표63)

제한 및 침해 조항이며 더구나 모든 의원이 동등한 권한 즉 의원이라면 누구나 가질 수 있는 의장 피선거권을 침해하는 과잉 조항이 될 여지가 있다는 주장이다.

결국 「지방자치법」이나 「제주특별법」에 교육위원회 교육의원이 의장이 될 수 없다는 제한 규정이나 피선거권을 가질 수 없다는 규제 조항이 명시된 것이 없기 때문에 동등한 피선거권을 가질 수 있도록 제5조 2항에 ‘단, 교육의원은 그러하지 아니하다’는 단서 조항을 신설하여 피선거권을 보장할 것을 요구하였다.

다섯째, 특별법 제80조제5항의 교육위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 교육위원회 위원이 연장자 순으로 그 직무를 대행하도록 되어 있으나 동 조례 제12조에서는 위원장 유고시 간사가 직무대리를 하도록 되어 상치되는 부분의 개정 논란이 있었다. 동 조례 제12조 1항에 의하면 의회의 위원회에 간사 1인을 두도록 되어 있고 제 3항에 위원회의 간사는 위원회의 간사는 위원장 유고시 위원장이 직무를 대리하도록 되어 있지만, 「제주특별법」 제80조 5항에 교육위원회는 위원장이 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회 위원 중 연장자 순으로 직무를 대행하도록 명시되어 있어서 조례와 「제주특별법」과의 불일치와 모순을 보이고 있는 것이다. 이에 동 조례 제12조제3항에 「제주특별법」 제80조제5항을 준용할 수 있도록 ‘교육위원회는 그러하지 않는다’라는 단서 조항을 신설하여 불일치와 모순을 해소할 것을 요구한 것이다.

교육위원회의 조례 개정 요구 움직임에 대하여 기실 의회 내부에서 많은 논란이 있었다. 앞서 논의한 바 있는 것처럼 의회 내부에서의 의원들과 교육의원들간의 의사소통이 자연스럽게 이루어지지 못하고 있는 상태에서 교육위원회의 위상을 회복하고자하는 조례 개정에 대하여 많은 일반의원들은 수수방관하는 자세를 견지하고 있었다. 이런 상황에서 위에서 논의된 부분에 대하여 법제처에 질의를 하게 되었는데 결국 법제처의 회신¹⁰⁸⁾과 함께 이 조례 개정안은 일단 서랍 속으로 잠자게 되었고 2008년 3월에 새롭게 제정¹⁰⁹⁾되는 조례안에는 가장 기본적인

108) 제주특별자치도 의회법무담당관-5991(2007.8.16) 교육위원회의 소관사항과 관련 질의에 대한 법제처는, 교육·학예에 대한 발의권이 도교육감, 도의회 의원, 교육위원회가 가지고 있고 교육위원회의 심의·의결 사항에 대한 집행기관이 도교육감인 점에 의하여 도지사가 집행하는 교육·학예와 연관된 사무는 교육위원회가 아닌 관련위원회에서 심의·의결해야 하고 교육위원회는 교육감이 집행하는 사무만 포함한다는 회신을 보내움으로써 교육위원회는 조례 개정 작업을 일단 중지하기에 이르렀다.

109) 제주도정에서는 제주특별자치도가 출범하기 이전에 제정되어 ‘제주도지사’의 이름으로 공포된 조례에 대하여 개정사유가 생긴 경우에는 그 조례를 폐지하고 새롭게 제정절차를 밟도록 요청하였기 때문에 기존의 관련 조례 제2660호는 2006,3,30일자로 공포되었기 때문에 개정요건이 생기자 폐지하여 2008,3,19일자

‘간사’ 조항110)만 반영되는 결과를 낳게 된 것이다.

〈표 IV-6〉 「제주특별법」과 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 비교

	조 례(2006.6.30 제정)	「제주특별법」
사임	제7조(상임위원장)④상임위원장은 본회의의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다. 다만, 교육위원회 위원장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다.	제80조(교육위원회 구성등)④교육위원회 위원장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다.
상임위원 장선출	제7조(상임위원장)②상임위원장은 상임위원 중에서 의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선출한다. 다만, 교육위원회의 위원장은 교육위원회에서 무기명 투표에 의하여 선출하되, 다수득표자로 하고, 이를 본회의에 보고한다.	제80조(교육위원회 구성등)②교육위원회의 위원장은 교육위원회 위원 중에서 무기명 투표로 선출하되, 다수득표자로 한다.
상임위원 장 임기	제7조(상임위원장)③상임위원장의 임기는 상임위원의 임기와 같다.	제80조(교육위원회 구성등)③교육위원회 위원장의 임기는 2년으로 한다.
상임위원 임기	제6조(상임위원의 임기)①교육의원을 제외한 상임위원은 선임된 날로부터 2년간 재임한다. 다만, 임기만료에 의한 선거후 처음 선임된 의원의 임기가 폐회 기간 중에 만료된 때에는 다음 회기에서 위원을 새로 선임한 전일까지 재임한다. ②보임된 상임위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.	부칙 제17조(최초 선출 교육의원의 임기에 관한 경과 조치)부칙 제8조의 규정에 의하여 최초로 실시하는 교육의원선거에서 당선된 교육의원의 임기는 2006년9월1일부터 개시하여 2010년6월30일로 만료된다.

조례 349호로 제정되었다.

110) 「제주특별법」 제80조에 연장자 순으로 위원장 직무대행이 규정되어 있음에도 불구하고 관련 조례 제12조제3항에 간사의 직무 대리규정의 명시되어 있는 것은 「제주특별법」의 규정을 명백히 위반하는 사항이므로 반드시 조례에 교육위원회에 대한 단서 조항을 달아 놓아야만 했다.

〈표 IV-7〉 2006년 조례·및 2008년 조례와 교육위원회의 개정(안) 비교

	조례(2006.6.30제정)	조례(2008.3.19)	교육위원회 (안)
제1조 (목적)	이 조례는 「지방자치법」 제54조의 규정에 의하여...	...「지방자치법」 제62조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 「제주특별법」 제79조에 따라...	...「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 「제주특별법」 제79조 및 「지방자치법」 제62조에 따라서...
제2조 (상임위원회 설치)	①...의회운영위원회, 행정자치위원회, 복지안전위원회, 환경도시위원회, 문화관광위원회, 농수축·지식산업위원회, 교육위원회...	좌 동	①...의회운영위원회, 행정자치위원회, 교육위원회, 복지안전위원회, 환경도시위원회, 문화관광위원회, 농수축·지식산업위원회 ...
제2조	② 제1항의 상임위원회별 위원 정수는 다음과 같다. 1.의회운영위원회7인 이내 2.행정자치위원회7인 이내 3.복지안전위원회6인 이내 4.환경도시위원회6인 이내 5.문화관광위원회6인 이내 6.농수축·지식산업위원회 6인 이내 7.교육위원회 9인	② 1.의회운영위원회 7명 이내 2.행정자치위원회7명이내 3.복지안전위원회6명이내 4.환경도시위원회6명이내 5.문화관광위원회6명이내 6.농수축·지식산업위원회 6명 이내 7.교육위원회 9명	② 1..... 2..... 3.교육위원회 9인 4.복지안전위원회6인 이내 5.환경도시위원회6인 이내 6.문화관광위원회6인 이내 7.농수축·지식산업위원회 6인 이내
제3조 (교섭단체의 구성)	①제주특별자치도의회(이하 “의회”라 한다)에 4인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다.	좌 동	...다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 4인 이상의 의원(무소속의원을 말하되, 교육의원을 포함한다)으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.
제4조 (상임위원회 직무와 그 소관)	②상임위원회의 소관은 다음과 같다. 7.교육위원회 가.제주특별자치도교육청 소관에 관한 사항	좌 동	① 「「제주특별법」 제79조에 따른 상임위원회인 교육위원회의 소관은 다음과 같다. 가.교육과학기술체육 그 밖에 학예에 관한 사항 ② 「지방자치법」 제62조에 의한 상임위원회의 소관은 다음과 같다.....
제5조 (상임위원회위원)	②의장은 상임위원이 될 수 없다.	좌 동	②.....다만, 교육의원은 그러하지 아니하다.
제12조 (간사)	③위원장이 사고가 있을 때에는 간사가 위원장의 직무를 대리한다.	③위원장이 사고가 있을 때에는 간사가 위원장의 직무를 대리한다. 다만 교육위원회는 교육위원회 위원이 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.	①위원회에 간사 1명을 둔다(교육위원회는 적용하지 아니한다)

4. 의원 면담에서 논의된 사항

앞 장에서 개정 지방교육자치제도의 실험의 장으로서 제주특별자치도교육위원회의 법제도와 1년 반의 운영상황을 정리하였다. 교육위원회의 선출방식이 주민직선제로 바뀌고 그 성격이 지방의회 내 통합형태로 변화된 것과 관련하여 과연 지방교육자치의 목적에 얼마나 부합하고 있는가를 확인하기 위하여 제주특별자치도의회 관계 의원들과의 면담을 통하여 위의 제기된 여러 문제들에 대한 견해를 종합하였다.

가. 교육위원의 위상

〈 질문 1 〉

교육위원의 입장에서 위상이 달라졌다고 보는가?

- 위상이 떨어짐 - 「제주특별법」에 명시된 상임위원회의 지위와 역할이 조례로 한정
 - 조례상 상임위원회의 순서에서 가장 마지막 순서인 점
 - 지역 사회에서 의원으로서 대우가 제대로 안 됨
 - 이종의 권한을 가짐 - 도정 전반에 대한 의정활동을 할 수 있는 도의원의 권한과 「제주특별법」에 명시된 특별 대우¹¹¹⁾
-

지금까지 의정활동 중에 교육위원들이 인지하고 있는 교육위원회의 위상의 정도는 의원 개인의 의정 활동 양상에 따라 약간씩 차이를 보이고 있다.

첫째, 위상이 떨어졌다고 보는 의견을 정리하면, 상반기 의정활동에서 가장 역점 사항으로 「제주특별법」에 근거한 의회 내 교육위원회의 역할과 위상을 찾는 데에 가장 주력한 의원인 경우 위상이 오히려 떨어졌다고 답변하였다. 「제주특별법」에 명시된 지위를 조례로 한정지은 데서 오는 문제를 제시하면서 적어도 조례상 위원회의 순서에서 맨 뒤인 7번째로 명시된 것과 의장 피선거권이 배제된 부분 자체가 교육위원회의 위상을 격하시킨 점이라고 하였다.

이 점에 대해서는 대부분의 교육위원들이 같은 관점을 갖고 있지만 모 의원의

111) 교육위원회 위원장 선출이 교육위원회 자체에서 이루어지는 점과 심의의결사항 중 재정과 관련되지 않은 부분(의결사항 5호~11호0에 대해서는 본회의의 의결로 인정되는 점에 대하여 특별한 대우라고 설명하기도 하였다.

경우 위상의 문제를 거론할 때 지역 사회에서 의원으로의 예우의 문제를 내세우면서 일선 학교에서조차 지역 교육위원의 이름을 모르는 경우가 태반일 정도로 교육위원의 활동과 역할에 대한 홍보가 안 된 부분을 지적하기도 하였다.

둘째, 과거보다는 위상이 높아졌다는 의견을 제시한 경우, 의회 내 의원들과의 관계 속에서 읽을 수 있는 위상이 아니라 교육위원회 구성 속에 일반의원이 같이 배속되고 있는 점에서 얘기하고 있다. 이것은 교육위원의 활동이 교육청 관련 소관부서뿐만 아니라 과거 교육위원회에서는 접근할 수 없었던 각종 도정 전반에 관심을 갖고 지역의 문제를 연결하기도 하고 지방자치단체의 교육 관련 사항에 대하여 적극적인 질의를 펼칠 수 있다는 점에서 이전의 교육위원과는 차별되는 위상을 보이고 있다고 할 수 있다.

위상의 문제는 지역구의원으로서 일반의원의 권한과 역할까지 수행할 수 있다는 점과 연관하고 있는데, 이에 대하여 위상을 얘기하는 의원의 경우에는 지역구 활동을 활발히 하여 등원 초기의 정체성 문제를 극복하고 지역주민들에게 지역구 의원으로서 평가를 받고 있다. 의회 내에서 교육위원 자체의 위상을 회복하는 문제는 앞으로도 계속 과제로 남게 될 것이다.

< 질문 2 >

교육위원회 일반의원의 입장에서 본 교육위원의 위상은?

- 일반의원에 미치지 못하는 위상 - 소관부서가 교육청으로 한정되어 소관 사항이나 예산 권한이 약한 편임
 - 교육전문가에 적합한 대우와 존경에 대한 인식이 부족한 상태임
-

교육위원회 일반의원의 관점에서 보는 교육위원의 위상은 교육위원이 보는 관점과는 다르게 나타나고 있다. 지역구 중심의 일반의원보다 한정된 소관 업무에서 오는 권한 영역의 한계를 얘기하면서 일반의원의 위상에는 미치지 못한다는 의견을 제시하기도 하였다. 또한 교육자로서 일반 의원보다 더 존경과 우대가 필요한데 특별히 일반 의원과의 차별성을 보이지 못하는 데서 오는 사회적 대우의 부족을 문제삼는 경우도 있었다.

여기서 놓치지 말아야 할 부분은, <질문1>에서 보여지듯이 일부 교육위원의 경우 과거 교육위원회와는 달리 도정 전반에 대한 사항을 다룰 수 있고 도정질문을 통하여

지방자치단체에 대한 견제를 할 수 있다는 부분에 따른 위상의 변화를 인식하고 있는 데에 비하여, 교육위원회 일반의원들의 경우는 이런 변화된 역할 자체를 위상 변화로 읽고 있지 않는다는 점이다.

이런 인식의 차이는 주민의 대표성에 대한 인식에서도 드러난다. 교육의원들은 선출 과정에 있어 방대한 광역 지역구에서 오는 차별화된 대표성을 내세우면서 의회 내 특별상임위원회로서의 권한을 요구하는 근거의 하나로 삼고 있는 반면에, 교육위원회 일반의원은 방대한 선거구로 인하여 오히려 주민들에게 인지도 제대로 안 되고 의사소통도 어렵기 때문에 도리어 대표성이 떨어진다는 상반된 인식을 하면서, 선거구의 범위가 상대적으로 좁은 상태에서 선출된 경우 주민의 대표성이 더 확보된다는 논리를 펴기도 하였다.

나. 교육의원 역할의 정체성 확보의 문제

〈 질문 3 〉

교육위원회 위원의 역할과 지역구 의원의 역할비중 정도는?

· 교육위원회 활동 : 지역구 활동 = 4 : 6
5 : 5

교육의원 역할의 정체성을 확보하기 위한 문제로서 지역구 활동과 교육위원회 활동 간의 역할 비중을 살폈을 때, 지역구 의원과 교육의원으로서의 역할 안배의 문제와 교육의원의 교육의 전문성을 증거할 수 있는 의정활동의 방향성에 대한 문제 및 의회 내 의원들간의 소통의 문제로 나눌 수 있다.

첫째, 지역구 의원과 교육의원의 역할 안배의 문제에 있어 교육의원들은 상반기 활동에 대해서 교육전문직으로서의 교육의원의 활동보다는 지역구 의원의 역할에 비중을 둔 것으로 나타났다. 이는 대개 선출직의원으로서 선거 과정에서 지역주민들과의 관계가 중요시되고 선거 속성상 ‘표’를 의식한 의원의 역할을 수행하지 않으면 안 된다는 부담감에서 오는 역할의 문제라고 할 수 있다.

〈표 IV-8〉는 교육위원회 위원장과 도의회 의장의 각종 행사 참여에서 오는 축사의 횟수를 비교한 것이다. 특히 교육위원회 위원장은 각종 교육 관련 행사에 참석해야 할 뿐만 아니라 지역의 행사까지 신경을 쓰다보니 2007년 한 해의 경우 행사 참여

횟수가 200회에 달할 정도이다. 이는 도의회 의장의 경우 360여회인 것을 감안하더라도 교육위원회 위원장의 역할이 매우 광범위하다는 것을 알 수 있다.

이런 상황은 교육의원 5인 모두에게 해당하는 것으로, 교육의원 5인의 선거출마를 위한 공약 전체 28건 중에서 그간 가시적인 공약 실천 사항은 그리 많지 않다는 점에서도 역할의¹¹²⁾ 정체성에 대한 논란의 여지가 있는 부분이다. 이런 내용은 면담 과정에서도 잘 나타나는데 교육의원들은 상반기에 주로 선거와 관련된 지역구와 의원으로서의 역할에 비중을 둔 것에 비하여 교육 전문성을 살린 의정활동이 미약했다는 것에 일정 부분 긍정하면서 하반기에는 공약 실천과 관련하여 교육전문가로서의 고유 영역에 대한 활동에 비중을 더 두겠다는 의견들을 피력하였다.

〈표 IV-8〉 측사·개회사·각종 기자회견·언론 대담 횟수 비교

구 분	2006년도	2007년도
교육위원회 위원장	40회	200회
도의회 의장	239회	362회
도의회 부의장 1인	20회	23회

둘째, 교육의 전문성을 증거하는 교육의원 의정활동에 대한 방향 설정의 문제이다. 즉, 무엇보다도 자격 제한에 걸맞는 의정활동을 통하여 의회 내부에서도 전문성과 관련된 위상을 정립할 수 있고 교육 수요자의 대의기관으로 독립적인 위치를 자리할 수 있어야 할 것이다.

기본 방향의 하나로 제시할 수 있는 것은 바로 학교자치에 다가가는 활동을 들 수 있다. 교육수요자의 목소리를 대변하고 교육의원의 지역구와 일반의원의 지역구의 차별성을 확보하기 위해서는 단지 주민들의 대변자의 역할을 넘어 지역구내의 각종 교육기관, 특히 일선 학교와 행정기관과의 간극을 채울 수 있는 실질적인 교육수요자의 대변인으로서의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 특히 일반 지역구 출신의 의원들과 주민 대표성 문제에 대하여 미묘한 갈등 양상을 띄기보다는, 교육공약을 실천하는 전문가로서 일반의원과의 차별화되는 의정활동을 펼치고, 선거를 통하여 선출된 의원으로서의 위상을 찾을 수 있도록 지역의 교육에 직접 다가가는 과정이 필요할 것이다.

112) 전체 공약사항 28건 중에 가시적인 성과를 나타내는 완료 사항은 동·서부 외국어학습센터 설치, 통학편의를 위한 시내버스노선 신설, 종일반 보육시설 등 몇 건에 지나지 않은 상황이다.

일반의원의 경우에는 일선 학교를 바라보는 시각이 대개 정치적인 표를 계산하여 지역구의 학교에 대한 선심성 예산을 지원하기 위하여 집행기관과의 로비¹¹³⁾를 마다하지 않으며 또한 선거철이 되면 학교뿐만 아니라 각종 청소년 단체나 일반 시민 단체의 교육관련 행사에 대한 지원을 요구하는 경우 역시 지역구선거에서 ‘교육’을 가장 유용하게 이용하고 있는 점을 감안한다면, 교육위원의 경우 지역구를 기본적으로 학교 단위로 파악하여 1년 130일 회기이외에 나머지 시간을 지역의 학교에 관심을 갖고 적어도 1년에 한 번이라도 지역의 학교들을 방문하여 교장과 교사는 물론 학생들과의 면담시간을 통하여 현재의 교육현황을 파악하여 정책을 제시하는 것처럼 직접적이고 교육수요에 다가가는 의회활동 방안을 찾아야 할 것이다(〈표 IV-9〉 참고).

〈표 IV-9〉 교육위원의 지역구별 학교 현황

구 분	A	B	C	D	E
초등학교	12개교	15개교	15개교	15개교	29개교
중학교	6개교	6개교	6개교	7개교	8개교
고등학교	4개교	4개교	3개교	6개교	4개교
계	22개교	25개교	24개교	28교	41교

셋째, 의회 내에 의원들간의 의사소통이 원활하지 못함으로 인한 교육위원의 역할에 대한 인식의 차이의 문제가 있다.

교육위원들은 일반의원과 같은 도의원이라는 점에 무게를 두고 활동하게 됨으로써 교육의원 고유의 역할보다는 타 상임위원회 도의원들의 역할을 따라가는 모습을 보이는 점도 있다. 이로 인하여 일반의원들의 시각에서 바라보았을 때 교육위원이 별도의 교육전문가로 구성된 취지를 나타낼만한 전문성을 실감하지 못하기 때문에 굳이 별도의 선출 과정이 필요없다는 의견을 제시하기도 하였다.

게다가 주민들 역시 과거에는 사안에 따라서 지역구 의원들을 찾아갔었지만 지방의 특성상 개인적 친분이 있는 교육위원을 찾아가는 경우 일반의원의 입장에서는 의원 역할과 권한이 침해받는다라는 선입견을 갖는 경우도 있다. 게다가 교육의원들 중에 일반의원들의 스승도 있어서 문제 사안에 대하여 직접적인 마찰을 일으키기보다는 일단

113) 의원들마다 채량사업비가 비공식적으로 할당되어 있어서 지역구 지원을 하고 있다고 알려져 있다.

뒹어두는 식으로 처리하다보니, 결국 일반의원과 교육의원사이에 의사소통의 문제가 생기는, 즉 ‘정치력’의 부재를 낳게 된 것이라고 할 수 있다.

더군다나 의회 내 하나의 상임위원회로서의 교육위원회와 특별상임위원회로서의 교육위원회를 달리 봐야 한다고 주장하지만 기대와는 달리 의회 내부에서는 특별상임위원회로 여기지 않고 타 상임위원회와 동등한 위원회의 일종으로 보고 있는 것이다.

아직도 지방의회 내부에서는 이 새로운 형태의 교육위원회에 대한 역할과 위상에 대하여 제대로 정립되지 못한 상태지만, 적어도 8대 지방의회의 중대한 과제로 설정하여 ‘교육위원회의 위상 정립’의 문제를 풀어나가야 할 것이다. 이를 위해서는 교육의원들 역시 일반의원들이 교육의원을 인정해주리라는 기대를 갖거나 스스로의 위상을 권위적으로 주장하기보다는 의회 내에 잘 섞여서 의원들과의 이해와 융합을 통하지 않고서는 어려운 일이 될 것이다.

교육의원 5인 중에 대학교수 1인을 제외하면 4인 모두 교장선생님 출신인 점을 감안한다면 일반의원들은 우선 교육의원들을 어려워하고 권위적이라든지 사고 방식이 틀에 박혀 있다는 식의 선입견이 많이 작용할 수 있다는 것을 전제로 하여 일반의원과 교육의원들이 자연스럽게 섞여 활동할 수 있는 길을 찾는 방안을 모색해야 할 것이다.

다. 교육의원 구성방식

〈 질문 4 〉

구성방식에 대한 교육의원의 의견은?

- 교육위원회 전체를 교육의원으로 구성하기
 - 현재 방식 수용
 - 별도 선출방식이 아닌 지방의회 내 일반 의원으로 구성하기
-

구성방식에 대한 의견 중에 교육의원 3인은 전체를 교육전문가로 구성된 교육의원만으로 구성하자는 의견이 있는 반면에 현재 의회 통합형 교육위원회를 수용하거나 교육의원을 별도로 선출하지 말고 지방의회 내 일반의원들로 구성된 하나의 상임위원회로 구성하자는 의견도 있었다.

첫째, 별도 선출에 대하여 부정적인 의견을 제시한 의원인 경우, 제주특별자치도의회 내 의원 정수에 대한 문제를 제기하였는데, 교육의원 5인과 비례의원 중 4인을 줄이고

지역구를 조정하여 현재의 41인을 29인으로 구성하고 상임위원회 위원 수도 4,5인으로 축소시키며 이 중에서 교육관련 상임위원회를 구성하자는 주장도 있었다.

두 번째 의견으로는 교육위원회 일반의원들 대부분이 별도의 교육의원 선출방식에 대하여 부정적인 의견을 제시한 점이다. 특히 과거 위임형 교육위원회가 60일의 회기를 채우기도 벅찰 정도로 사안이 적은 편이었음에도 불구하고 현재 9인으로 구성된 교육위원회는 130일의 회기를 감당하기에는 교육위원의 수도 많고 사안도 한정된 점을 지적하면서 지방의회 의원으로 단일구성하든가, 아니면 굳이 별도의 선출을 밀고 나갈 경우 교육의원 5인만으로도 충분할 것이라고 답변하였다.

이런 의견을 제시하는 데에는 교육의 전문성에 대한 인식의 차이에서 비롯된 것이라고 할 수 있는데 다음의 표 <질문 5>에서 보듯이 교육위원회 일반 의원들은 상임위원회 활동 중에 ‘교육의 전문성’의 부재에서 오는 문제가 별로 없었다고 답하기도 하였다. 일부 학사업무나 교육과정에 대한 부분은 구체적인 내용을 파악하지 못하지만 예산과 전체 행정의 문제, 시설 관련 사안에 대해서는 오히려 교육의원보다 훨씬 더 이슈화시킬 수 있는 논리와 정치력을 갖고 있는 점을 우위비교하였다. 교육위원회 일반의원들 모두가 교육의 전문성에 대한 부담을 가져본 적이 없고 오히려 교육사안을 폭넓게 접근할 수 있는 장점이 있다는 의견을 낸 것에 대하여 주목할 필요가 있다.

<질문 5>

교육의원에게 요구되는 교육의 전문성은 과연 의미가 있는가?

학사 관계에 대한 전문성은 일부 차이가 있지만 예산문제나 행정업무에 대해서는 별다른 전문성을 드러내지 않음.

이 점에 대하여 한 교육의원은 교육의원의 전문성을 드러내려는 의원 개인의 노력의 부재를 지적하였다. 교육 경력자로서 각론별로는 깊이있는 파악이 가능한 반면 일반 의원들은 교육에 대한 전반적인 이해부족으로 인하여 대개 총론에 대하여 일반적인 내용을 다루게 되는 경향이 있다고 설명하였다.

또한 교육의원들이 의정활동에 대하여 익숙치 못하다는 점에서 제시된 안건을 치밀한 논리로 밀고나가는 부분이 미숙하지만 이 부분 역시 어느 정도 의정 활동이 익숙해지면 극복해 낼 수 있는 부분이라고 답하기도 하였다. 이 점에 있어서 교육의원

중에는 지속적으로 집행기관에 자료를 요구하고 일정 사안에 대하여 치밀하게 연구하는 자세를 보이고 있어서 하반기의 의정활동을 기대해 볼 하다는 전문위원실 직원들의 의견¹¹⁴⁾도 있었다.

이런 인식의 차이가 나타나게 되는 것은 결국 상반기 교육위원의 활동에서 근거한 것으로 앞으로 교육위원회가 어떤 방향으로 나갈 것인가와 관련하여 교육위원들이 전문성에 입각한 정체성있는 활동을 펼쳐서 일반 의원들과의 차별화된 의정 역량을 보이도록 노력해야만 교육위원회의 위상을 논할 수 있을 것이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

라. 선거 제도의 변화

면담을 통하여 제시된 선거 제도에 대한 의견을 정리하면 첫째, 선거제도의 문제로서 3장에서 제시한 바와 같이 선거구가 방대함에도 불구하고 선거 비용이나 선거 홍보는 엄격히 제한되어 있고 후보자의 공약을 제대로 알릴 수 있는 방법이라고 텔레비전 토론 시간이었지만 이 역시 토론의 장이라기보다 자신의 공약을 알리는 수준에 그쳐버린 점을 개선해야 한다고 지적하였다.

둘째, 또 한 가지 검토해야 할 부분은 일반 지방의원과 같은 날 지방선거에 의해서 선출되는 부분과 관련하여 일반 지방의원 선거와의 관련성 여부를 들 수 있다. 선거 결과 교육의원 당선인 5인 중 4인은 기호 1번, 1인은 기호 2번이었고 지방의원 당선인은 기호 1번이 7인, 기호 2번이 19명, 기호4번 2인, 기호 7번 1인이었다. 기호 면에서 제주특별자치도 8대 지방의회 구성상 대세를 이룬 특정 정당의 번호와는 무관하게 교육의원들이 당선되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 선거의 속성상 선거 과정 중에 특정 정당과 결탁할 소지도 있고 특정 공약에 대한 지지를 통하여 일정 부분 지방 선거운동에 개입될 여지도 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

< 질문 6 >

교육위원의 선출 방식의 문제점은?

광대한 선거구에 따른 선거의 비용과 선거 운동의 어려움 해소

- 선거 방식은 반드시 바뀌어야 함.
-

114) 어느 교육의원은 국회에서 주취하는 새로운 예산 제도에 대한 연수를 2년 연속 받은 유일한 의원이라는 점에서 공부하는 의원의 모습을 보여주고 있다는 전문위원실 직원들의 평이 있었다.

셋째, 주민 대표성의 문제가 도출되었는데 교육의원들은 한결같이 선거과정의 어려움을 호소하면서 어떤 식으로든 선출 방식이 개선되어야 한다고 주장하였다. 특히 서울시의 경우 8인의 교육의원 선출과 관련한 선거 비용 문제와 방대한 지역구로 인한 문제점들이 노출될 경우 2010년 전면적인 교육의원 선출방식에 대한 재논의가 되어야 할 것이라고 답하였다. 서울의 경우 시의원은 비례대표를 포함하여 106명, 국회의원은 48명인데 교육의원은 8명이다. 시의원이 인구 당 평균 10만 명을 대표한다면 교육의원은 120만 명을 대표하게 되는 것이다. 이 역시 주민의 대표성에서 열 배가 넘는 교육의원과 시의원이 하나의 교육위원회에서 동일한 자격과 권한으로 역할을 한다는 것은 선거의 평등권의 문제가 나오게 되는 것이다.¹¹⁵⁾

이와 관련하여 일부 교육의원의 경우 주민 직선제 선출 방식에서 오는 문제점을 지적하면서 선거 방식상 정당명부제에 대한 의견도 조심스럽게 꺼내기도 하였다. 교육계의 정당 줄서기 문제를 해결할 수 있는 장치가 마련되는 한 적어도 현 방식의 불평등한 선거 방식보다는 현재의 후보 자격을 유지하면서 정당 활동과는 무관하게 정당에서 비례 대표처럼 추천을 받는 방법이 오히려 효율적인 방법이라는 의견이었다.

넷째, 선거 과정의 어려움과 관련하여 교육의원 임기 후의 거처에 대한 질문에 대하여 일부 의원은 답변을 회피하기도 하였지만 2인의 교육의원의 경우 다시 교육의원으로 출마하기보다는 차라리 지방의원으로 출마하겠다는 의중을 내보이기도 하였다.

이런 답변이 나오게 된 것은, 바로 교육의원 선거 과정이 막대한 비용과 방대한 지역구에서 오는 어려움을 겪어내며 당선되었지만 의회 내의 위상은 오히려 일반의원보다 떨어지는 면도 있고 지역구 주민들에게도 인지도가 떨어진다는 점을 인지한 결과에서 오는 답변이었다. 교육의원 의정활동상 지역구 활동에 대한 자신감도 갖게 되었고, 선거과정도 훨씬 수월한 지방의원으로 출마하여 교육상임위원회에 2년간 배속되고 나머지 2년은 다른 상임위원회 활동을 통하여 영역을 넓혀나가겠다는 의견을 피력하기 하였을 정도로 교육의원의 선거 과정에서 오는 문제점이 매우 크다는 것을 알 수 있을 것이다.

115) 2007. 5. 14 시민사회신문에서 이부영은 ‘시·도의회에서 8명의 교육위원이 할 수 있는 일은 거의 없을 것이며 사실상 시·도의회가 교육을 좌지우지하게 될 것이다. (중략) 교육위원 선거는 시·도의원 및 국회의원 선거와 비교할 때 주민대표성과 표의 증가성에서 엄청난 불균형이 생기게 된다’고 밝힌 바 있다.

마. 자격

〈 질문 7 〉

현직 교원의 진출 방안에 대한 의견은?

현직 교원의 출마와 관련하여 대학교수와 마찬가지로 사퇴가 아닌 휴직 조항을 두어 젊은 교사들이 진출할 수 있도록 해야 한다.

현직 교원의 교육위원회 진출방안에 대해서는 교육위원과 교육위원회 일반의원 모두가 적극 찬성하고 있었다. 이는 제도적으로 대학교수의 경우 현직을 유지한 채 출마할 수 있지만 현직 교원의 경우 학교 현장에 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 사퇴해야만 출마할 수 있는 부분에 대한 개정을 원하는 부분이다.

아래의 〈표IV- 10〉에 의하면 교육위원 입후보자 14인 중에 80% 가량인 11인이 60대의 연령이며 입후보자의 65%인 9명이 정년퇴임한 교장 출신으로 구성되어 있고 14인 중 7인이 정년 퇴임직후에 출마하였다. 단 한 명의 40대 입후보자는 교직에서 물러나 별도의 사업을 하고 있는 경우여서 현직 교사의 출마 자체가 안 되고 있다는 것을 알 수 있다. 결국 당선 역시 5인 중 4인이 60대인 퇴임 교장 출신이고 50대의 1인은 대학교수를 겸하고 있는 상황이다.

〈표 IV-10〉 교육위원 입후보자 현황

연령별 분포(2006년현재)		직업 분포		비고	
40대	1	교사	평교사 출신	2	교감 1인 포함
50대	2		교장출신	9	정년퇴임직후 출마 당선4인
60대	11		교수	3	교수당선1

바. 고령화의 문제

교육위원회 일반의원 중에서 교육위원의 연령과 관계하여 문제를 제기하였다. 〈표 IV-11〉에 나타났듯이 지방의회와 비교하였을 때도 전체 의원의 31%에 해당하는 60대 13인 중에서 교육위원이 4명 포함되어 있고 교육위원회 전체로 본다면 7인이나 고령층에 속하고 있다는 것을 알 수 있다.

3,40년 교직생활을 하고 특히 교장 출신인 경우 명령 하달식 행정처리에 익숙한 상황에서 대개 보수적인 자세를 취하고 타성에 젖어들 위험이 있으며 더군다나 새로운

아이디어를 내기가 어려운 한계가 있기 때문에 교육의 전문성을 발휘하기가 어려운 일종의 원로원의 역할에 머물 수 있는 문제가 있다는 것이었다.

기업과 사회의 속도에 맞추지 못하여 변화에 대하여 보수적으로 접근하는 교육 현장의 현실을 감안해서라도 변화를 이끌어내갈 수 있고 개혁 의지를 펼칠 수 있는 젊은 의원의 필요성에는 교육위원회 전체가 한결같이 공감하고 있는 부분이다.

또한 교육위원의 고연령의 문제는 지방의회 내에 도의원과의 활동 면에서도 재고의 여지가 있다고 볼 수 있다. 지방의원간의 관계를 맺을 때에 연령의 차이와 교육계의 권위에서 오는 심리적인 거리감으로 인하여 원활한 의사소통에 어려움이 있어서 상임위원회간의 교섭에 있어 매끄럽지 못하게 되는 경우가 종종 있다.¹¹⁶⁾

〈표 IV-11〉 제주특별자치도의회 의원 연령별 현황(2006년 현재)

	교육의원	교육상임위원회의원	타상임위원회	합계
30대			2	2
40대			10	10
50대	1	1	14	16
60대	4	3	6	13
합계	5	4	32	41

사. 이중 심의 중복 감사의 문제

〈 질문 8 〉

기존 교육위원회의 이중 심의 이중 감사의 문제는 해결되었다고 보는가?

감사위원회의 감사권과 관련하여 감사위원회에서는 교육청 본청만 감사를 시행하고 학교 감사는 교육감이 자체 감사를 실시해야 한다.

과거 위임형 교육위원를 거쳐 지방의회에서 다시 이루어지는 중복 감사로 인한 일선 학교의 과중한 업무 부담에 따른 행·재정상의 비효율성을 해소하는 방안으로 의회 통합형 교육위원회로 형태와 성격상의 변화를 가져온 것이다.

통합 교육위원회의 취지에 맞게 중복 감사가 해소되었는가에 대한 질문에는 교육 의원들은 한 목소리를 내고 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

116) 특히 문화관광위원회와 영어교육도시와 소년 체전의 소관업무관계로 내부적인 마찰이 있었으며, '제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례' 개정과 관련하여 의회 내 논란이 있었다.

첫째, 과거 교육위원회와 지방의회가 이중으로 실시하는 감사로 인한 일선학교의 업무에 부담이 있었던 부분은 어느 정도 해소된 점이 있지만 과거 19인에서 41인으로 늘어난 의원들의 교육청에 대한 각종 자료제출 요구로 인하여 업무의 양이 늘어난 점을 거론하고 있다.

둘째, 「제주특별법」 제66조에 의하여 자치감사체계를 확립하기 위한 감사위원회의 감사가 이루어지고 있는데 이와 관련하여 교육청 등에 대한 감사위원회의 감사권에 대한 논란이 있었다. 2007년도 감사위원회는 교육청 본청과 직속기관에 대해서는 직접 감사를 실시하였고 일선학교에 대해서는 교육청으로 하여금 대행감사를 실시하도록 하였다. 결국 교육청 본청은 일선 학교에 대한 대행 감사를 실시하였지만 감사결과를 감사위원회에 보고해야 하고 감사위원회가 직접 처분권을 행사하게 되는 데서 오는 문제점을 지적하였다.

교육위원회의 입장에서는 감사 역시 교육의 전문성과 일선 학교에 대한 이해가 필요한 부분이기 때문에 감사위원회의 감사는 교육청 본청에 한정시키고 지방교육자치 단체의 수장인 교육감이 소관 일선학교와 지역 교육청에 대한 자체 감사를 실시해야 한다는 의견을 제시하였다.

최근 감사위원회와 교육청의 감사권과 관련한 논란 끝에 일선학교에 대한 감사 권한을 둘러싸고 힘겨루기¹¹⁷⁾의 갈등이 일단 봉합되어 교육청과 지역교육청 등 교육 행정기관에 대한 감사는 감사위원회가 맡고 교육기관에 대해서는 교육감이 자체감사를 실시하기로 합의를 보았고 교육청과 지역교육청 감사 시 필요한 경우와 특정사안에 대한 학교감사는 실시할 수 있도록 하였다.¹¹⁸⁾ 그러나 교육위원회의 입장은 감사 위원에 대한 추천권이 도지사나 도의회의장에게 한정된 부분에 대하여 관련 조례를 개정하여 교육감에게도 감사위원 추천 권한을 부여하고¹¹⁹⁾ 지역교육청과 학교 감사는

117) 2007년도에는 일선 학교에 대한 교육청의 대행감사를 실시하였지만 정작 감사에 대한 처분권이 감사 위원회에 있는 관계로 일선 학교내 ‘학부모와 교사의 갈등’문제에 대하여 감사위원회의 처분에 대한 논란이 많았었다. 2008년 민선 교육감 시대가 열리면서 도의 교육수장으로서의 관장 사무로서의 일선 학교에 대한 감사권을 주장하게 된 것이다.

118) 제주의 소리.(2008.4.18)에 의하면 40일간의 분쟁 끝에 감사 실시 계획의 사전통보 및 처분 결과를 분기별로 감사위원회에 통보하는 것을 부대조건으로 달았다고 보도하였다.

119) 제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 제3조(감사위원의 자격) ① 감사위원회 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 임명 또는 위촉 한다. 이 경우 3인은 제주특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)에서 추천한 자로 한다.

도교육청이 직접 자체 감사를 할 수 있도록 제도 개선이 지속적으로 이루어져야 한다고 밝혔다.

다음은 통합교육위원회의 취지에 맞게 중복 심의 해소에 대한 질문에서 교육의원들은 전체가 어느 정도는 해소되었다는 입장이었다. 또한 교육의원들이 갖는 교육 관련 심의권은 상임위원회 심의권과 예결산위원회 심의권, 본회의 의결까지 과거 교육위원회의 심의권과는 권한의 크기에서 확연한 차이를 보이고 있다는 관점을 지니고 있다. 물론 예결산위원회에서 교육위원회에서 심의한 부분에 대하여 칼을 대는 경우도 있지만 적어도 교육의원들이 같이 참여하여 심의할 수 있다는 점에서 이중 심의에서 오는 문제점보다는 권한의 크기의 관점으로 볼 수 있는 부분이다.

일부 교육의원들의 경우 교육·학예의 사무에서 재정을 수반하는 심의에 대하여 예결산위원회를 거치는 부분에 대하여 교육위원회의 최종 심의의결권을 보장하는 특별위원회를 주장하는 경우 몇 가지 상황들을 정리할 수 있다.

우선, 현재 예결산위원회와 운영위원회 및 각종 특별위원회의 참여에 대하여 부정적인 시각을 더할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 특히 교육위원회의 최종권한과 예결산위원회의 권한이 동등하다는 관점에서 교육의원들의 예결산위원회 참여의 길을 막아버리고 그만큼 예결위원의 숫자를 줄임으로써 타 상임위원회 관련 심의의 효율성을 기할 수 있다는 논리를 펼칠 경우도 생길 것이다.

이런 논리는 결국 현재 쟁점이 되고 있는 소관부서에 대한 논의에서도 교육청에 대한 최종 심의라는 점에서 교육위원회는 소관부서가 교육청에 대한 사무에 한정될 수밖에 없다는 논리를 증명해버리는 결과를 낳을 수도 있다.

이런 논리가 확대될 경우 교육위원장을 별도로 선출할 정도의 특별위원회로 통합하기보다는 오히려 본회의 의사참여권을 제약해야 된다는 주장까지 가능하게 되는 것이다.

현재 일반의원들은 교육위원회에 대하여 충분히 특별한 대접을 하고 있다는 관점인 반면 교육의원들은 제대로 된 대접을 받지 못하고 있다는 상반된 전제를 하고 있다는 점에서 현재 교육의원으로서 어떤 주장을 우선적으로 해야 교육자치의 발전을 꾀하는 것이 될지, 교육의원의 의정활동을 위하여 어떤 부분이 먼저 개선되어야 할 것인지를 분명히 하고 효율성과 위상의 문제를 포괄하는 관점에서 논의가 전개되어야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

1. 요약

많은 교육전문가를 비롯한 교직원 등 교육위원회의 의회 통합을 반대하는 목소리를 높이고 있는 와중에, 새로운 교육위원회의 시험 모델로서 제주특별자치도의 교육위원회가 출범한 지 불과 반년도 되기 전에 개정 법안이 국회에서 통과되고 말았다. 더군다나 제주특별자치도의 통합형 교육위원회가 출범하기까지 충분한 사전점검을 통하여 운영 방안을 구축하는 준비과정이 부족하였기 때문에 시행상의 많은 문제점들이 노정되고 있는 형편이다.

이에 본 연구는 아직 출범한지 2년도 안 되는 기간이지만 현재 제주특별자치도의 실험 내용을 통하여 제도 개선의 취지에 적절하게 운영되고 있는지를 검토함으로써 지방교육자치의 이념과 기본 원리에 합당한 법적·제도적 개선 과제를 탐색하는 것을 목적으로 삼고 있다.

이를 위하여 본 연구에서는 다음의 몇 가지로 연구 내용을 설정하고 있는데, 첫째, 현재의 제도에 대하여 직접적이고도 면밀한 탐색 과정을 거치면서 앞으로의 제도 개선을 위한 기초자료가 될 수 있도록 「지방교육자치법」의 개정 전과 개정 후 및 「제주특별법」에 나타난 교육위원회 관련 법령들을 12개 조항으로 나누어 비교정리하여 법·제도 변화의 추이를 검토하였다.

둘째, 교육위원회 회의록을 수집하여 제주특별자치도의회 교육위원회가 출범한 2006년 7월 1일부터 2007년 12월 31일까지의 활동에 대한 제반 자료를 분석하고, 종전 위임형 교육위원회인 제4기 교육위원회의 활동과 비교하여 제도 변화에 따른 활동변화의 양상을 비교·검토하였다.

셋째, 현 교육위원회의 제도상의 문제점을 도출해내기 위하여 지방의회, 지방의원, 교육감, 의회 사무처 등 주변 환경과의 관계에서 드러나는 제반 사항들을 정리하였고, 넷째, 가장 쟁점이 되는 사항들에 대하여 법과 조례상의 상치되는 점과 실제 운영상에 도출된 문제점으로 분리하여 분석하였으며, 이와 관련하여 교육위원회가 제시하고 있는 조례 개정 사항과 교육위원회 소속 의원들과의 면담을 통하여 직접적으로 인지

하고 있는 문제점들을 재정리하였다.

2. 결론

개정법률에 대한 논란 중에서 이순세(김성열, 2006: 38,39)는 지금까지 지켜 온 교육자치가 정치권이 좌지우지하는 시·도의회에 통합되었을 때 야기시킨다고 주장하는 문제점을 살펴보면 첫째, 지금까지 지켜온 교육의 자주성·전문성이 상실되고 교육이 정치·경제 논리에 휩싸여 황폐화되리라는 점, 둘째, 정당 소속의 시·도의원이 교육위원회에 과반수까지 진출하여 지역구의 가시적 사업에 예산을 집중 배분하여 지금까지 중점을 두어 추진한 교육의 내실화 정책 추진이 어렵게 되어 교육경쟁력 약화를 초래할 수 있다는 점, 셋째, 시·도별로 의회를 장악한 주요 정당에 따라 교육 정책과 내용이 달라지고 시·도교육감과 학교 경영자, 교원들이 정당의 영향력 하에 놓이게 되어 국가교육 정체성이 상실되리라는 점, 넷째, 학교 교육현장에서 오직 학생 교육에 전념해야 할 교원들이 정치적 외압에 시달려 학습지도에 전념하지 못하게 되고 학생들 학습권 침해로 이어져 학생과 학부모들이 피해를 입게 될 것이며, 다섯째, 시·도간 재정자립도가 다르고 재정 격차가 심한 현실에서 교육의 주도권을 장악한 시·도지사나 시·도의원들에 의해 지역간, 계층간 교육격차가 심화되어 교육이 황폐화 될 수 있다는 점을 지적하였다.

위에서 지적된 문제점들은 대개 통합을 반대하는 논리로 제시되고 있다는 점에서 현재 제도가 시행되고 있는 제주특별자치도의회 교육위원회로서는 일단 제도 변화를 수용하여 출마했다는 점을 전제로 제도 변화의 취지를 살릴 수 있고 솔하게 논의되어 있는 위와 같은 문제점들이 최소화될 수 있는 운영방안을 모색하고 있다.

이런 점에서 본 연구에서 논의된 내용을 바탕으로 제도 변화에 따른 쟁점 사항과 개선방안을 법·제도적인 측면과 실제 운영의 측면으로 나누어 정리하면 다음과 같다.

우선 법·제도적인 측면에서 살펴본다면 첫째, 일반의원들과 차별되는 교육의원 후보자격으로 이중 요건을 제시하여 엄격히 피선거권을 제한하는 데서 오는 주민 대표성의 논란이 있는 부분이고 둘째, 정당관련 후보 자격 조항이 있으면서도 정작

임기 중의 정치적 중립성에 대한 법·제도상의 미비로 인하여 의회 내에서 교육위원과 정치성에 대한 논란의 소지가 남겨져 있다는 점에서 여타 정치적 중립성이 적용되는 관련법에 따라 명확한 규정을 마련해야 할 것이다.

셋째, 교육위원의 교육·학예에 대한 심의사항 전체에 대하여 단독 발의가 가능하도록 발의 요건을 완화하여 교육의 전문성이 의사결정과정에서 반영될 수 있도록 해야 하며 넷째, 통합형 교육위원회의 취지에 걸맞는 소관사항이 교육청 업무뿐만 아니라 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사항까지 포괄할 수 있도록 교육위원회와 교육감의 관계뿐만 아니라 지방자치단체장과의 관계를 명확히 설정하여 법체제가 일관성을 유지할 수 있도록 관련 법률을 개선해야 할 것이다.

다섯째, 교육위원에게 의장피선거권이 제도적으로 배제된 것을 개선하기 위하여 교육위원회의 정수를 일정 숫자로 한정시키지 말고 ‘○인 이내’ 라는 완화 조항을 마련하여 구성상의 탄력을 기하여 일반의원과 동등한 의장피선거권을 행사할 수 있도록 제도를 정비해야 하며, 여섯째, 교육위원에게도 의회 내 교섭단체권을 인정하여 일반의원과 동등한 의정활동의 기회를 주는 문제, 일곱 번째, 우선 시급하게 해결해야 할 문제의 하나로서, 교육위원의 선거구가 지나치게 넓은 데서 오는 선거 과정상의 문제, 주민의 교육에 대한 관심 저조, 이로 인하여 교육 수요자의 참여와 관심에서 멀어지게 되므로 교육위원의 주민직선제 선출방식에 대해서는 재논의를 통하여 반드시 개선되어야 할 것이다.

그리고 여덟 번째, 교육경력과 교육관련 경력의 문제로서 지나치게 교육계의 통제를 받도록 되어있는 선출 자격을 주민통제의 원리와 전문성의 원리가 융합될 수 있도록 교육경력의 내용을 다양하게 포괄할 수 있는 재정비의 작업이 이루어져야 할 것이다. 물론 이런 정의의 문제는 교육계와 폭넓은 논의를 통해야 하지만 제도가 갖고 있는 시대성과 환경변화에 스스로 몸체를 변화한다는 속성이 있는 만큼 변화된 교육의 패러다임에 맞는 정의가 필요하다고 본다.

마지막으로 일선교육의 현직 교사들의 진출에 대하여 현실적인 방안을 마련하여 교육정책입안이 퇴직자들의 정년 연장 수단으로 이용되거나 원로원으로 예우만을 받는다는 비난으로부터 벗어나야 할 것이다. 급속도로 변화하는 사회와 조화로운 교육현장을 만들 수 있는 창의적이고 역동적인 젊은 교사들이 참여하였을 때, 기존의 교육현장을 경험한 원로들의 지혜와 새로운 창의적이고 적극적인 현직

교사들이 같이 모여 시대에 융화할 수 있는 의정활동을 펼친다면 새로운 정치 신인들의 등용문이 되고 있는 지방의회 내에서 역량·전문성·적극성 면에서 뛰어난 위상을 발휘하리라고 본다.

위에서 법·제도적인 측면에서 도출된 쟁점사항을 9가지로 정리하였지만 이와는 달리 실제 운영의 측면에서는 다음 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 가장 첨예한 문제로서 교육위원의 위상 정립에 대한 부분으로, 이를 위하여 교육위원에 대한 의전상의 예우 문제, 본회의장 좌석 배치 문제가 대두되었고 관련 조례의 배열 순서에 있어서 타 상임위원회와 다른 법적 위상을 갖고 있다는 주장들이 정리되어야 할 것이다.

둘째, 교육위원의 지역구의원과 전문성을 살린 교육위원으로서의 역할 정립이 필요한데 전문성을 살릴 수 있는 지역구 활동이란 결국 지역구 학교 중심의 활동을 통하여 교육수요자들과의 직접적인 관계를 맺음으로써 교육주체들이 체감하는 교육 자치의 의의를 살릴 수 있도록 역할 정체성이 명확히 정립되어야 할 것이다.

셋째, 위상과 관련하여 전문위원실 직원에 대한 근무 만족도를 높일 수 있도록 인사권 문제는 교육위원회와 교육청 간의 협의 사항을 전제하거나 혹은 근무 기간을 담보하고 의회업무의 특성을 살릴 수 있도록 공모제를 실시하는 방안도 가능할 것이다.

넷째, 지방위원의 일원으로서 교육위원들이 의회 내에서 정치적 배경을 가진 의원들과의 원활한 의사소통을 하기위하여 교육위원에 대한 편견과 선입견을 불식시킬 수 있는 융화된 의정활동을 통하여 교육에 대한 의원들의 관심을 끌어낼 수 있어야 할 것이다.

여기서 통합형 교육위원회가 얻고 잃은 것을 단적으로 따진다면, 위임형 교육위원회와는 달리 지방자치단체에 대한 업무 영역의 확대와 의회 내 의결권이 강화된 점, 위임형 교육위원회보다 정치권과의 일정 거리로 인하여 독자성이 떨어지고 교육 전문가로서 영역 구축할 수 있는 여지가 줄어들었다는 점에서 득실을 논하기에는 아직 시행 기간이 부족하다고 할 수 있을 것이다.

지금까지 제주특별자치도의 통합형 교육위원회는 새로운 제도의 선구적 주체로서 지방의회 내에서 위상을 정립하기 위하여 등원 초기부터 지금까지는 다양한 논의점들을 제기하면서 의회 운영과 지방의원과의 관계 속에서 쟁점으로 점철된 시간을 보냈다고 해도 과언이 아니다.

이제는 교육위원회의 제도의 형태를 어떤 유형으로 가져갈 것인가에 대한 논의에서 한 걸음 나아가 지방분권과 특별자치도라는 외부의 환경 변화와 지방교육부문에서의 교육분권화와 자율화 정책이라는 내부의 환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 교육 패러다임의 전환을 담아낼 수 있는 변화가 필요한 시점이다.

마지막으로 교육위원회의 법·제도와 운영상에 도출된 문제점들은 바로 현 교육의원들이 임기 중에 정리해야 할 책무가 있다는 점에서 다음의 제언을 하는 바이다.

첫째, 지방의회는 앞으로 남은 반 이상의 임기 동안에 이 제도가 제자리를 찾아갈 수 있도록 의회의 운영 체제를 재정비하여 교육의원들이 통합의 취지에 맞는 의정 활동을 하는 데에 생기는 걸림돌을 없애야 할 것이다.

둘째, 지방의원들은 교육의원의 역할과 변화된 위상에 대한 새로운 인식을 하며, 지방교육에 대한 지방자치단체장과 지방의회의 관심이 실질적인 교육정책으로 귀결될 수 있도록 노력하여 가령 학교용지부담금의 문제, 학교급식 개선, 교육환경 개선의 문제에 대하여 책임의식을 가지며 지역 경제발전, 특히 열악한 지역 환경을 극복할 수 있는 핵심전략이 바로 지역의 인재양성이라는 기본 인식에서 출발하여 일반 행정의 논리와는 차별화된 관점으로 교육을 논할 수 있는 자세 변화가 요구되는 바이다.

셋째, 지방의원의 일원으로서 교육의원은 더 이상 자신의 위상만을 주장하기보다는 스스로 일반의원의 역할을 감당할 수 있을 정도의 의정 역량 강화를 위한 노력이 있어야 할 것이다. 의원 개개인이 하나의 대의기관이라는 자각을 통하여 권위적인 자세에서 탈피, 의회 내 교섭 능력을 제고하고 소통의 길을 열어 놓아 포용력 부재라는 외부 비난을 수용하여 반성하는 것이야말로 통합된 제도에 걸맞는 열린 자세이며 또한 의원의 기본 자질이라고 할 수 있다.

넷째, 교육전문가로서의 교육의원은 지방교육에 대한 정책 주도성을 확보하기 위해서는 입법 기능을 강화하고 주민과 접촉할 수 있는 통로를 만들고 공적인 토론과 담론의 장을 수시로 펼칠 수 있어야 한다. 이를 위해서는 과거 교육자들만의 잔치로 여겨질 정도로 폐쇄성을 지니면서 위상만을 고집하는 교육계의 원로원으로 비취지기 보다는 ‘교육의 전문성’이라는 기반 위에 일반의원과 적극적인 소통의 자세와 교육 수요자와의 직간접적인 소통을 통하여 대의기관으로서의 주민의 목소리를 대변할 수 있는 시스템 구축이 시급하다고 본다.

또한 5인의 교육의원은 지역구에 의하여 선출되었지만 역할에 있어서는 제주특별자치도 전체의 교육·학예에 대한 주민 대표성을 지닌다는 점에서 거시적인 시각에서 지방의 교육 발전을 위한 토양을 마련하는 데에 주력해야 할 것이다. 주민의 무관심과 불신의 늪에서 벗어나 신뢰를 받는 대의기관이 되기 위해서는 주민과 밀착된 ‘열린 의정’을 펼치고 도지사·교육감과 협력·경쟁하면서 교육정책과정을 주도할 수 있는 역량을 보여줬을 때 교육위원회와 교육자치가 그 위상을 얻을 수 있으리라 본다.

2008년 새 정부의 출범에 의하여 각 시·도는 과거 수직적·중앙 명령체적인 교육정책이 ‘학교 자율화 정책’에 의하여 많은 권한이 교육감에게로 넘어가고 있다는 점에서 이에 따른 교육위원회의 전문적 역량도 더욱 요구되어지리라 본다. 제주특별자치도민의 교육열 크기만큼 교육계에 대한 실망도 더 커질 수 있다는 점을 명심하여, 앞으로는 교육에 대한 논의가 교육자치의 본질에 더욱 충실할 수 있도록 지방교육의 발전과 지방교육의 재정 확충방안 및 각종 현안에 대한 정책들에 대한 논의의 장으로 확대되어야 할 것이다.



〈참고문헌〉

- 강경모(1994). 지방자치시대의 교육자치에 관한 연구. 진주전문대학논문집 17.347-368.
- 강인수(2000). 교육자치, 일반자치로 통합할 것인가. 한나라당 교육위원회 공청회발표자료.
- 강인수(2000). 교육자치제도의 발전 방향과 과제. 대전시 교원연합회 교육정책토론회 주제 발표 자료.
- 강형근(2002). 지방교육자치제의 쟁점과 발전 방안. **교육연구** 10. 원광대학교 .37-50.
- 김영구(2000). 지방교육자치와 교육위원회의 법적지위. 석사학위논문. 충북대학교.
- 경기도교원단체연합회(2006). 위기의 지방교육자치 무엇이 문제인가?
지방교육자치 바로 세우기를 위한 긴급 토론회 자료집.
- 고대선(1998). 지방교육자치의 발전방향. **지역연구** 7. 87-116.
- 고 전(2003a). 교육위원 선출방법의 적합성 분석. **교육행정학연구** 21(4). 45-68.
- 고 전·김이경(2003b). 지방교육자치제도 진단 연구. 한국교육개발원.
- 고 전(2006). 제5기 교육위원 선거 결과 및 쟁점 분석. **교육행정학연구** 24(3). 141-163.
- 고 전(2007a). 제주도 교육자치제의 성과와 과제. 제주특별자치도의회 교육위원회 출범1주년 기념 포럼.
- 고 전(2007b). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구. **교육행정학연구** 25(3). 197-218.
- 교육의정(2002). 제3대. 제주도교육위원회.
- 교육의정(2006). 제4대. 제주특별자치도교육위원회.
- 구관서(2004). 지방교육자치제도의 문제점과 개선 방안. 연세대학교 행정대학원 고위정책과정 연수보고서.
- 국회 사무처(2004). 국회 교육위원회 제251회 임시회(2004.12) 지방교육자치에 관한 법률 중 개정법률안 심사보고서.
- 권문용(2005). 대담- “기초자치단체선거 정당공천 반드시 막아야 한다.” 지방자치 205. 57-64.
- 김병립(2006). 지방의회와 자치단체간의 새로운 관계정립에 관한 연구.
석사학위논문. 제주대학교.

- 김병준(2002). 지방자치 살리기. 한울.
- 김선빈(2006). 지방자치 4기 출범과 자립적 지역발전. *CEO Information* 556. 삼성경제연구소.
- 김성열 외(2006). 개정 지방교육자치법의 내용과 쟁점, 향후 전망. 대한교육법학회 제44차 정기학술대회자료집.
- 김선정(2006). 교육자치제의 강화방안에 관한 연구. 석사학위논문. 전남대학교.
- 김시영(1999). 지방의회의 상임위원회 전문성 제고를 위한 연구. 석사학위논문. 영남대학교.
- 김성열(2006). 지방교육자치제도: 쟁점과 대안. 좋은 교육연구회.
- 김영구(2000). 지방교육자치와 교육위원회의 법적지위. 석사학위논문. 충북대학교.
- 김영철(1999). 현행 지방교육자치제도 무엇이 문제인가? *교육개발* 117. 한국교육개발원. 22-25.
- 김왕식(2000). 지방의회의 활동 및 운영양태에 대한 지방의회의원의 의식 구조: 하나의 표본 조사. *동서연구* 12(1). 5-38.
- 김용일(1997). 교육위원회 구성에서 정당 관여의 문제에 관한 고찰. *교육 정치학 연구* 4(5). 93-118.
- 김용일(1998). 지방자치의 '효율성' 제고를 위한 교육자치의퇴보. *안암교육연구* 4(1). 51-70.
- 김용일(2002). 지방교육자치와 교육행정의 민주화. *교육비평* 10. 36-48.
- 김용일(2004). 지방분권과 교육행정의 민주화. *지방자치정보* 147. 한양대학교 지방자치연구소 프리드리히나우만재단. 39-46.
- 김장중(2007). 미완성교향곡인 지방교육자치법을 위하여. 2007년도 제1차교육정책포럼 자료집. 한국교육행정학회. 57-69.
- 김정훈(2000). 지방자치환경의 변화에 따른 지방재정조정제도의 개편방안. 한국조세연구원.
- 김종일(2003). 지방교육자치 발전방안에 관한 연구. 석사학위논문. 연세대학교.
- 김태수(2003). 일반자치와 교육자치와의 관계 및 그 정립 방안의 검토. *한국사회와 행정연구* 14(2). 137-160.
- 김형관 외(2003). *교육행정*. 서울 원미사.

- 김홍주(1999). **지방교육자치제도 재구조화 연구**. 한국교육개발원. 78-81.
- 김홍주(2001). 교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계. **교육행정학 연구** 19(2). 239-263.
- 나병현(1991). **교육의 자율성 연구**. 박사학위논문. 서울대학교.
- 나병현(1997). 지방교육자치제도의 철학적 기초. **입법조사연구** 245. 145-178.
- 무라마쓰 미치오.이토 미쓰토시(2001). **지방의원의 정치적 기능**. 한국 학술정보(주).
- 박은엽(2005). **지방교육자치제도의 개선방안연구 기초교육자치 실시를 중심으로**. 석사학위논문. 마산대학교.
- 박종필(2007). 제주도의 상황변화와 학교 교육의 방향. 제주특별자치도의회교육위원회 출범 1주년 기념 포럼자료집. 53-76.
- 박준철, 유상덕(2003). 교육 지방 분권자치에 관한 연구. 교육혁신위원회 정책연구보고서.
- 박천배(2006). **한국지방교육자치제에 관한 연구**. 석사학위논문. 동국대학교.
- 박천오, 서우선(2003). 한국 지방의회와 집행기관간의 대립 갈등에 관한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로. **행정논총** 41(1).
- 박홍규(2000). **새천년 지방자치 어떻게?**. (주)푸른나라.
- 설봉식 외(1998). **지방자치의 경영학**. 선학사.
- 손광용(2001). 교육위원 및 교육감 선출 방안 고찰에 대한 토론. 한국교육행정학회 제121차 학술대회 토론 자료.
- 손운선(1995). **한국지방교육자치제의 발전 연구**. 박사학위논문. 단국대학교.
- 손희권(2007). 국가의 교육권의 법리. **한국교육** 34(4). 207-231.
- 송기창(1999). 교육자치와 일반지방자치의 발전적 관계 정립 방안. **사회교육과학연구**. 1-29.
- 송기창(2001). 지방교육자치단체와 지방교육재정 확충 방안. **교육행정연구** 19(3). 281-306.
- 송기창, 김홍주 외(2005). 지방교육자치제도개선 방안. 국회의원 이군현 주관 올바른 지방교육자치제도 확립을 위한 공청회자료집.
- 송기창(2006). 교육위원 제도의 쟁점과 과제. **교육행정학연구** 24(4). 187-209.
- 송기창(2007). 참여정부 지방교육자치 실험의 전망과 과제. 2007년도 제1차교육정책 포럼자료집. 한국교육행정학회.

- 신현석(2001). 지식기반사회의 교육구현을 위한 교육행정의 역할과 연구 과제. **인력 개발연구** 3(1). 한국인력개발원.
- 안기성(1995). 교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학. **교육법학 연구** 7. 한국교육법학회. 19-35.
- 안선희(2006). **학생·학부모 교육권실현을 위한 교육자치실현**. 교육과 시민사회.
- 안청시 외(2002). **한국 지방자치와 민주주의**. 나남출판.
- 오예희(2000). **교육자치와 지방자치의 제도적 관계 연구**. 석사학위논문. 인천교육대학교.
- 유상덕, 심인섭(2004). 생활권 단위 교육자치에 관한 연구. 교육혁신정책연구보고서.
- 윤정일 외(2004). 지방교육자치제 쟁점 분석 및 개선방안. **정책연구** 115. 한국교원단체총연합회.
- 이기우(1995). 지방교육자치의 쟁점. **자치 행정** 91. 지방행정연구소. 101-109.
- 이기우(2001a). 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토. **한국지방자치학회보** 13(2).
- 이기우(2001b). **한국 지방교육자치제도 개선을 위한 연구**. 박사학위논문. 경성대학교.
- 이기우 외(2004). 지방교육자치제도 개선방안. 정부혁신지방분권위원회 주최 지방교육자치제도 개선 토론회.
- 이기우 외(2006a). 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안 공청회. 국회의원 이주호 주관 공청회 자료집. 1-28.
- 이기우(2006b). 제주특별자치도에 거는 기대. **자치행정** 222. 지방행정연구소. 30-33.
- 이기우(2007a). 제주특별법의 향후 방향과 과제. **제주특별자치도** 111. 제주특별자치도공보관실. 115-134.
- 이기우(2007b). 기초지방의원의 선거제도 개선. **자치의정** 10(5). 지방의회발전연구원. 8-20.
- 이명우(2005). **현행 지방교육자치제도의 발전적 방안 탐색**. 부산교육대학교 교육대학원 논문집 7. 139-170.
- 이명희(2006). 7.31 교육자치 선거를 앞두고 생각해보는 우리나라교육자치의 문제점.
- 이숙재(1996). **지방교육자치에 관한 연구**. 박사학위논문. 인하대학교.
- 이순세(2004). **교육자치·일반자치 연계시스템을 통한 교육자치발전 방안**. 박사학위논문. 성신여자대학교.

- 이승중(1999). 지방교육자치제의 발전 방안. **지방행정연구** 13(1). 지방행정연구원. 1-16.
- 이영(2007). 교육강국의 길, 자율경쟁인가 평등교육인가. **바른사회시민회의**.
- 이영대(1997). **지방의회 상임위원회의 전문성 확보방안에 관한 연구-광주광역시의회를 중심으로**. 석사학위논문. 전남대학교.
- 이왕재 외(2003). 서울시의회의 정책적 선호도에 관한 실증분석. **현대사회와 행정** 13(3). 1-23.
- 이용우(2006). 지방분권 추진실태와 문제점 해결을 위한 근원적 대책. **지방자치** 197-198. 성남:현대사회연구소. 17-22 41-45.
- 이일용(2002). 교육정책결정체제와 교육관련 위원회의 역할에 대한 고찰. 한국교육문제연구소 논문집 17. 15-34.
- 이종재(2001). 지방교육자치제도 정착화의 방향과 과제. 전국시·도교육위원세미나 자료집.
- 이희승(1990). **국어대사전**. 민중서관.
- 임경호, 이용우(2006). **신지방의회운영론**. 지방의회발전연구원.
- 정건수(1999). **현행 지방교육자치제의 문제점과 개선방안에 관한 연구**. 석사학위논문. 전북대학교.
- 정란(1996). **교육위원회제도를 중심으로 한 교육자치제에 관한 연구**. 석사학위논문. 연세대학교.
- 정봉도(1992). 현행 지방교육자치제의 문제점과 개선방향. **특수교육연구**19(1). 대구대학교 특수교육연구소.
- 정세욱(2001). 지방자치의 과제와 발전방향. **고위정책과정특강**. 중앙대학교행정대학원.
- 정세욱(2006). 5·31지방선거에 거는 기대. **국회보** 473. 서울 국회 사무처. 54-57.
- 정순원(2007). "개정 지방교육자치법의 문제점". **교육현안토론 및 박사학위논문발표**. 제46차 정기 학술대회자료집(07.6.22). 대한교육법학회. 1-22.
- 정일환 외(2003). 교육위원회의 의정활동 분석-대구 및 경북을 중심으로. **교육학논총**. 24(1). 27-54.
- 정현숙(2004). **지방교육자치제 실시에 따른 교육위원회의 활동 분석-경상북도를 중심으로**. 박사학위논문. 대구가톨릭대학교.
- 조성일, 안세근(1996). 교육위원회의 주요쟁점에 관한 분석적 연구. **건대학술지** 40.

- 조창현(1995). **한국 지방자치의 이상과 현실**. 문원.
- 조창현 외(1999). 지방교육자치제도 개선방안 연구. 교육인적자원부 지방교육자치제도 개선특별위원회.
- 주수덕(2000). **현행 교육위원회 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구**. 석사학위논문. 부산대학교.
- 지병문(1991). **지방자치법의 문제점과 지방정치의 활성화**. _____
- 최미경(2005). **교육위원회의 문제점과 개선 방안**. 석사학위논문. 경북대학교.
- 최병대(2006). 제5대 지방의회의 전문성 제고 방안. **자치의정** 10(50). 지방의회 발전연구원. 29-36.
- 최봉기(2003). 참여정부의 지방분권추진과 지방의회의 역할. **사회과학논총** 22(1). 계명대학교 사회과학연구소.
- 최선주(2007). **교육위원·교육감 선출제도의 개선방안**. 석사학위논문. 대구교육대학원.
- 최용환(2004). 지방교육자치제도의 개선방안. **사회과학논총** 26(2). 청주대학교.
- 최우섭(1992). **한국교육자치제도에 관한 비교연구**. 석사학위논문. 경기대학교.
- 최희선(1995). 교육의 전문성 제고와 지방교육자치제. **교육행정학연구** 13(2). 7-28.
- 황해봉(2007). 개정 지방교육자치법의 평가와 앞으로의 과제. **법제** 591(3). 법제처 54-78.
- 허종렬(1997). 「지방교육자치법」 개정 법률안의 쟁점과 대안. 한국교육법학회. 95-124.
- 허종렬(1998). 지방교육자치제도 재구조화 방안 탐색. 한국교육개발원. 교육정책토론회 자료.
- 허종렬 외(2006). 위기의 지방교육자치 무엇이 문제인가? 지방교육자치 바로세우기를 위한 긴급토론회 자료집. 경기도교원단체총연합회.
- 허종렬 외(2007). 개정 지방교육자치법의 문제점과 개선방안. 한국교원단체연합회. 정책연구 제122집.
- 지방자치10주년 기념 특별기획 대담(2005). **지방자치** 205. 57-64.
- 지방의회역할강화를 위한 정책토론회(2006). **자치행정** 219.
- 한국교원단체총연합회(2006). 제5대 교육위원 당선자 초청 교육자치 발전 토론회. 제주도교육위원회회의록(05.1.1~2006.6.30) <http://old.jje.go.kr//committee>
- 제주특별자치도의회교육위원회회의록(2006.7.1~2007.7.31) <http://www.council.jeu.kr>

<Abstract>

**A Study on the Integrated School Board
in Jeju Special Self-Governing Provincial Council¹²⁰⁾**

백, 혜 선

Educational Administration Major
Graduate School of Education, Cheju National University
Jeju, Korea

Supervised by Professor Park, Jong Pil

The purpose of the study is to analyze and review the integrated school board model which has been experimented in Jeju before it is operated nationwide in 2010 based on 지방교육자치에 관한 법률, and suggest new ways for reform the model. For the purpose of the study, the researcher compared new and former sections in 지방교육자치에 관한 법률, and activities of new school board and former school board. Also, the researcher gathered data on interactions between the school board and the local assembly, other assembly men, secretariat of assembly.

The results of the study suggest that it is need to make provisions for political neutrality of school board members because of lack of clear prescriptions on laws.

Second, it is needed to mitigate requirements for proposals to make school board members propose their opinions independently and rearrange jurisdictions of school board to achieve intentions of the integrated school board.

Third, it is need not to specify the number of school board members to change the current situation in which school board members are excluded to be a chairman of the local assembly.

Fourth, there should be changes in the law and regulations to make school board members exercise the right of collective bargaining. Also, the election

* A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Education, Cheju National University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education in August, 22. 2008.

district should be made some measures because school board members' election district is wider than that of other local assembly members.

Finally, to accomplish the intention of layman control, the requirement for teaching-related experiences should be lessened. Also, to take rank with social change and other occupations, younger generation can make an entry of the board rather than retired principals or retired high ranked district administrators.



회기별	기간	처 리 내 용	처리결과
제232회 제1차 정례회	'06.9.11 ~9.29 (19일간)	-제주특별자치도교육청 계약심의위원회 구성·운영에 관한 조례안 -제주특별자치도교육비특별회계소관 물품관리 조례안 -제주특별자치도교육비특별회계소관 수입증지에 관한 조례안 -제주특별자치도교육비특별회계 소속회계관계공무원 재정보증 조례안 o2005회계연도 제주도교육비특별회계세입·세출 결산 및 예비비 지출 승인의 건	수정가결 원안가결 원안가결 원안가결 원안가결
국외연수	'06.10.19 ~10.24 (6일간)	o 국외연수 -2006.10.19 ~ 10.24(5박6일) -연수국 : 일본 -방문기관 : 동경도립국제고등학교, 동경한국학교, 삿포로 일본 중학교, 현지교육기관 등 -참가인원 : 교육위원 9명, 행정요원6명	
제233회 임사회	'06.10.30 ~11.10 (12일간)	o 제주특별자치도교육청 행정사무감사계획서 채택의 건 o 현장방문 -가칭 “제주국제고등학교” 설립 예정부지 현장 -제주외국어고등학교 -가칭 “서부외국문화학습관” 건축 현장	
제234회 제2차 정례회	'06.11.20 ~12.20 (31일간)	o 행정사무감사 -제주특별자치도교육청 -지역교육청(2개 기관) -직속기관(6개 기관) o2007년도 제주특별자치도교육비 특별회계소관 공유재산관리계획안 심사 o2007년도 제주특별자치도교육비특별회계 세입·세출예산안 심사 o 안전심사 -제주특별자치도 학교수업료 및 입학금에 관한 조례안 -2006년도 제주특별자치도교육청 행정사무감사 결과보고서 채택	수정가결 수정가결 원안가결 원안가결
제235회 임사회	'06.12.21 ~12.27 (7일간)	o2006년도 제2회 제주특별자치도교육비특별회계소관 공유재산 관리계획 변경계획안 o2006년도 제2회 제주특별자치도교육비특별회계 세입·세출 추가경정 예산안 심사 o 안전심사 -제주특별자치도 자율학교심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례안 -제주특별자치도 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례안 -제주특별자치도 도립학교 설치 조례 일부개정 조례안 -제주특별자치도교육비특별회계소관 공유재산관리 조례안	원안가결 원안가결 수정가결 원안가결 원안가결 원안가결

회기별	기간	처 리 내 용	처리결과
국외연수	'07.1.24 ~ '07.1.30 (7일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국외연수 - 기간 : 2007.1.24 ~ 1.30(6박7일) - 연수국 : 중국(상해, 심천, 홍콩) - 방문기관 : 주상해 총영사관, 상해한국학교, 상해영국국제학교 상해미국국제학교, 심천국제학교(한국국제부), 홍콩 한국국제학교, 상해임시정부청사 - 참가인원 : 교육위원 8인, 행정요원 5인, 기자 1인 	
제236회 임사회	'07.2.5. ~ 2. 15 (11일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007년도 주요업무 보고의 건 - 제주특별자치도교육청 ○ 안전심사 - 제주특별자치도교육감 소속 지방공무원 복무조례 중 일부개정 조례안 - 제주특별자치도교육감 소속 지방별정직공무원의 임용 등에 관한 조례 중 일부개정 조례안 ○ 현장방문 - 서귀포온성학교(2007.2.7) - 대정고등학교(2007.2.13) 	원안가결 심사보류
제237회 임사회	'07.3.7 ~ 3.13 (7일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정사무처리상황 보고의 건 - 방과후 학교 운영 성과 - 신입생 교복 구매 실태 ○ 안전심사 - 제주도교육위원회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 폐지조례안 - 제주도교육위원회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례 폐지조례안 - 제주도교육위원회 공인조례 폐지조례안 - 제주특별자치도교육위원회 교육위원 의정활동비·월정수당 및 여비지급에 관한 조례 폐지조례안 - 제주도교육위원회 의사국의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례 폐지조례안 - 제주도교육위원회 교육위원 상해등 보상금지급에 관한 조례 폐지 조례안 ○ 2007년도 주요업무 보고의 건 - 제주시교육청(현장) - 서귀포시교육청(현장) ○ 현장방문 - 서귀포고등학교(2007.3.13) 	원안가결 원안가결 원안가결 원안가결 원안가결 원안가결

회기별	기간	처 리 내 용	처리결과
제238회 임사회	'07.4.16 ~4.23 (8일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정사무처리상황 보고의 건 -2008학년도 대학입시제도에 따른 대책 -교내외 학생폭력 예방 및 대책 ○ 교육정책 현안 간담회 -일시 : 2007.4.16. 16:00 -장소 : 교육위원회 회의실 -참석 : 교육위원 9인, 교육감등 4인 ○ 현장방문 -기 간 : 2007.4.17~4.19(3일간) -방문기관 : · 성남영어마을(경기도 성남시) · 청심국제중·고등학교(경기도 가평군) · 인천경제자유구역청(인천 연수구) 	
국외연수	'07. 5. 8. ~5. 17 (10일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선진 교육제도 국외연수 -기간 : 2007. 5. 8 ~ 5.17(10일간) -연수국 : 영국 , 프랑스, 오스트리아 (3개국) -연수기관 : 이튼칼리지, 헤로우스쿨, 문화유적지 등 -참석 : 교육위원 7명, 전문위원실 2명, 도교육청 3명 계 12명 연수주관 : 제주특별자치도교육청 	
제239회 임사회	'07. 5.22 ~6. 5 (15일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안전 심사 -제주특별자치도 중학교 학교군 및 중학구에 관한 고시안 -제주특별자치도 고등학교 추첨배정 입학제도 적용지역의 학교군 설정에 관한 고시안 ○ 2007년도 제1회 제주특별자치도교육비특별회계 세입·세출 추가 경정 예산안 심사 	<ul style="list-style-type: none"> 원안가결 원안가결 수정가결
제240회 제1차 정례회	'07. 6.20 ~7. 6 (17일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2006회계연도 제주특별자치도교육비특별회계 세입·세출 결산 및 예비비 지출 승인의 건 심사 ○ 안전 심사 -제주특별자치도 국제고등학교 심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례안 ○ 현장 방문 -기 간 : 2007.6.21~6.22(2일간) -방문기관 : · 대흥초등학교 · 세화고등학교 · 신업중학교 · 고산관광정보고등학교 	<ul style="list-style-type: none"> 원안가결 심사보류

회기별	기간	처 리 내 용	처리결과
제241회 임사회	'07.7.25 ~7. 31 (7일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안전 심사 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례안 - 제주특별자치도교육감 소속 지방공무원 정원 조례안 - 제주특별자치도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례안 - 제주특별자치도 공립학교운영위원회 구성·운영에 관한 조례 일부개정 조례안 - 제주특별자치도교육비특별회계 수입증지에 관한 조례 일부개정 조례안 - 제주특별자치도교육비특별회계 제증명 등 수수료 징수조례 일부개정 조례안 	<ul style="list-style-type: none"> <u>수정가결</u> <u>수정가결</u> <u>수정가결</u> 원안가결 원안가결 원안가결
제241회폐회 중3차 회의	'07.8.21	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 현안 업무보고 <ul style="list-style-type: none"> - 제주영어전용타운 조성 추진 교육부문 보고 	환경부지 사 출석
포럼 개최	'07.9.3	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주교육발전 포럼 <ul style="list-style-type: none"> - 교육자치와 제주교육의 발전 방향 	제주특별 자치도의 회교육위 원회출범 1주 기념
제242회 임사회	'07.9.5 ~9. 11 (7일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안전 심사 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도교육청 체육대회 참가지원 등에 관한 조례안 - 제주특별자치도 도립학교 설치조례 일부개정 조례안 - 제주특별자치도 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례 일부 개정 조례안 - 제주특별자치도교육감 소속 지방별정직공무원의 임용 등에 관한 조례 중 일부개정 조례안 ○ 행정사무처리상황 보고의 건 <ul style="list-style-type: none"> - 가칭 “제주국제고등학교” 추진 현황 	<ul style="list-style-type: none"> <u>수정가결</u> 원안가결 원안가결 <u>부결</u>
제243회 임사회	'07.10. 26. ~11.7 (13일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요현안 업무보고의 건 <ul style="list-style-type: none"> - 교복공동구매에 따른 문제점 및 대책 등 ○ 안전심사 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도 국제고등학교 심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례안 ○ 2007년도 제주특별자치도교육청 행정사무감사계획서 채택의 건 	<ul style="list-style-type: none"> <u>수정가결</u> 원안가결

회기별	기간	처 리 내 용	처리결과
제244회 제2차 정례회	‘07.11.15. ~12.13 (29일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정사무감사 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도교육청 - 직속기관(6곳) - 지역교육청(2곳) ○ 안전심사 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도 외국교육기관 설립운영심의회 구성·운영에 관한 조례안 - 제주글로벌 인재장학재단 설립 및 운영지원에 관한 조례안 ○ 2008회계연도 제주특별자치도교육비특별회계 세입·세출 예산안심사 ○ 2007년도 제주특별자치도교육청 행정사무감사 결과 보고서 채택 의 건 	<p><u>수정가결</u></p> <p><u>심사보류</u></p> <p><u>수정가결</u></p> <p><u>원안가결</u></p>
제245회 임시회	‘07.12.14 ~12.21 (8일간)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안전 심사 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도 교육 학예에 관한 표창 조례안 ○ 2007년도 제1회 제주특별자치도교육비특별회계 소관 공유 재산 관리계획 변경안 ○ 2007년도 제2회 제주특별자치도교육비특별회계 세입·세출 추가 경정 예산안 심사 	<p><u>수정가결</u></p> <p><u>원안가결</u></p> <p><u>수정가결</u></p>

자료 출처 : 제주특별자치도의회 교육위원회 전문위원실 내부자료 보완