‘전국 최초·유일 타이틀’ 화려… 지역특성 반영 성과

[제주매일·제주특별자치도의회 공동 기획 / 제주교육자치 15년 성과와 과제(상)]

특별자치도 출범과 함께 교육의원 직선제 시행
지방교육자치 선도 평가 불구 주민대표성 한계

제주는 2006년 제주특별자치도가 출범하면서 전국에서 처음으로 교육자치 제도를 시행해 지방의회 통합형 교육위원회(과반수 교육의원, 과반수 미만 일반의원)를 설치했다. 제주교육자치는 지방교육자치의 역량을 강화시켰지만 정작 도민 사회에선 선거철만 되면 존폐 논란이 벌어지고 있다. 제주매일은 제주특별자치도의회와 함께 제주교육자치 15년의 진단과 성과를 평가해 바람직한 교육자치 방안을 모색하는 시간을 가져본다.

4곳 무투표 당선 시민단체 헌법소원

올해는 제주특별자치도가 출범한 지 15년이 돼 특별자치도 출범과 함께 시작한 교육자치의 성과와 과제를 분석해 향후 발전 방안을 모색해야 할 시점이 됐다. 전국 최초와 전국 유일이라는 화려한 타이틀을 보유한 제주교육자치의 성과와 과제를 분석하는 것은 대한민국 교육의 미래를 준비하는 일이기도 하다.

제주도의회 교육위원회가 (사)한국교육행정학회, 한국지방교육연구소와 최근 공동 개최한 ‘제주교육자치 선도모델 방안 모색을 위한 업무협약 및 세미나’에서 주제 발표한 나민주 충북대학교 교수는 자치입법과 자치조직, 자치채정이라는 세 가지 측면에서 제주 교육자치의 성과와 과제를 분석했다.

나 교수는 2006년과 2010년, 2014년, 2018년 네 차례에 걸친 선거 결과에 근거해 제주의 교육자치를 통해 전문성을 확보한 것으로 분석했다. 직선제로 선출된 교육의원들 대부분이 학교장 또는 교육청의 교육장 및 간부 출신으로 최소한 20~30년의 경력자들이라는 것이다.

그러나 당선자의 평균 연령이 61.7세로 비교적 고령화 경향을 보이고, 모두 남성이라는 점은 한계로 지적됐다. 더구나 2018년 선거에선 5곳 중 4곳이 무투표 당선되자 이후 시민단체가 교육의원을 폐지해달라는 헌법소원을 제기한 일도 있었다.

교육위원회 소관 심의 교육청에 한정

제주교육자치는 지방교육자치 선도모델이라는 평가를 받고 있다. 그중에서도 지역 특수성을 반영해 ‘각급학교의 4·3평화·인권교육 활성화에 관한 조례’와 선도적 조례로 평가받는 ‘교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현 조례’를 제정한 것처럼 자치입법 분야에서의 성과가 두드러진다.

반면 제주도의회 교육위원회의 소관 심의를 제주도교육청 소관 사항에 한정한 것은 한계로 지적되고 있다. 나 교수는 “제주특별법상의 교육학예에 관한 심의기구로 법적 뒷받침되는 상임위원회인데도 소관 사항을 축소해 교육위원회가 지방의회에 통합된 취지를 다소 퇴색시켰다”고 지적했다.

제주도의회 교육위원회는 한국교육행정학회, 한국지방교육연구소와 공동으로 지난 11월 26일 ‘제주교육자치 선도모델 방안 모색을 위한 업무협약 및 세미나’를 개최했다. [제주도의회]

직접선거로 선출한 교육감이 법률안 의견 제출권을 갖지 못한 것도 주민대표성을 반영하지 못하는 한계로 받아들여진다. 법률안 의견 제출권은 정부 부처로 하여금 제주의 입법의견을 검토하게 하는 강력한 법적 장치인데도 교육감에겐 이러한 권한을 부여하지 않고 있다는 것이다.

미활용 특례 도입 방안 검토 필요

교육자치 입법 분야를 발전시키기 위해선 교육위원회 소관 직무 범위를 재정립해야 한다는 목소리가 높다. 교육위원회의 소관을 도교육청으로 한정한 ‘제주도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례’를 개정해 교육의원들이 교육·학예에 관한 사항을 심의 의결할 수 있게 해야 한다는 것이다.

제주특별법은 교육에 관해 많은 특례 조항을 포함하고 있지만 교육청과 도청 간 자치입법에 대해 협의할 법적 근거나 기구는 마련되지 않고 있다. 제주도는 타 지역의 경우 정부를 상대로 요구하고도 법의 제약 때문에 불가능한 제2부교육감제도와 교육장 공모제를 제주특별법에 따라 시행할 수 있는데도 실현하지 못하고 있다.

나 교수는 “이런 상황에 대한 사례를 분석하고 미활용 특례 도입 방안을 검토해야 한다”며 “다만 특례활용 자체를 목적으로 두지 말고 현장과 주민의 요구가 있을 때 제도의 타당성과 교육 여건의 특수성을 고려할 필요가 있다”고 제안했다.

표성준 기자

이 기사는 제주특별자치도의회와 공동 기획으로 작성했습니다.