

# 학교자치의 활성화 방안

A Study on the Activation of the School Autonomy

백 종 섭 (대전대학교 행정학과 교수)

- I. 문제의 제기
- II. 학교자치의 중요성: 학교공동체
- III. 학교자치의 현황: 학교운영위원회
- IV. 학교자치의 문제점
- V. 학교자치의 개선방안
- VI. 결론

## Abstract

The school autonomy is an important factor in the education autonomy. Education autonomy has been in force from 1991 in Korea, but many people say that there are several controversial problems. Therefore Kim DaeJung government endeavors to reform the controversial issues.

This article makes an attempt to suggest alternatives for improving the school autonomy. It is important that the school committee which consists of the teachers, pupils, parents and community should be operated in a democratic way. It is necessary to improve and activate the school autonomy by means of the decentralization of the educational administration, the chief teacher system, an institution that a principal is elected by the school committee. Likewise the principle that a principal is the chairman of the committee and the establishment of the teacher council, pupil council and parents council should be prescribed by the statute. It is very important for all of us to realize that participation and autonomy are valuable for the development of the school autonomy.

### I . 문제의 제기

1991년 상반기에 미흡하나마 주민의 손에 의하여 지방의회가 구성된 것은 우리나라의 정치 여정에 커다란 변화를 가져오기에 충분하였다. 참여를 필요조건으로 하고 자치와 책임을 근간으로 하는 지방자치의 물결속에서 정부는 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 법률 제4347호로 「지방교육자치에관한법률」을 제정하여 교육계의 바람이었던 교육자치를 출발시켰다. 이 법률에 의하여 광역단위의 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감이 구성되면서 본격적인 지방교육자치가 실시되고 있다.

그리하여 1991년 제1기와 1995년 제2기의 교육위원회가 구성되었으나 교육위원회의 선출 과정과 권한 등에 많은 문제점이 제기되면서 지방교육자치제도의 개선방안이 여러 연구자에 의해 제시되어 왔다.

한편, 지방교육자치제도와 밀접한 관계에 있는 학교자치는 1995년 5월 31일 교육개혁안의 내용에 지방교육자치의 핵심이라고 할 수 있는 단위학교의 학교자치방안을 포함시켰다. 즉, 1995년 7월에 개정된 지방교육자치에관한법률 제44조에서 단위학교의 교육자치를 활성화하

고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 국·공립의 초·중·고등학교에 학교운영위원회 설치를 의무화하였다. 다만 사립학교의 경우에는 법인이 결정하도록 위임하였다. 그리하여 정부는 95학년도 2학기부터 지역별로 시범학교를 선정하여 시범 실시하고 98학년도 1학기부터 이를 전면 실시한다고 하였다.

이제 결음마 단계에 있는 학교자치는 나름대로 운영되어 가고 있다. 다만 그 역사가 일천한 관계로 아직까지 이 제도에 대한 이해와 홍보의 부족, 운영의 미숙 등으로 여러 가지 측면에서 개선해야 할 과제를 안고 있다.

그리하여 본 논문에서는 교육자치의 핵심은 학교자치에 있으며 학교자치는 단위학교에서의 구성원들의 자치로 이의 구현체는 현재 운영되고 있는 학교운영위원회라는 인식하에 학교자치의 문제점을 파악하고 학교자치의 활성화와 학교운영위원회의 성공적 운영을 위한 방안을 강구하는 데 목적을 둔다.

## Ⅱ . 학교자치의 중요성: 학교공동체

### 1. 현대사회와 학교

오늘날 학교제도는 국가마다 다양한 체제를 지니고 있음에도 불구하고 하나의 공통적인 특징 중의 하나는 국가가 직간접적으로 교육을 계획하고 통제하며, 지원·조정하고 있다는 점이다. 그리하여 우리는 오늘날의 교육제도를 공교육제도라고 한다.

공교육제도를 운영하는 방식은 국가마다 다양하게 나타나는데, 중앙정부가 학교기관을 직접적으로 통제하는 경우 학교의 다른 구성인자들은 그 만큼 상대적으로 자율성을 제약받게 된다. 어떠한 제도적 특징을 갖든 학교기관은 그 목적과 기능 및 운영원리에 대한 일종의 교육관을 가지게 된다. 현대사회에서 나타나는 대표적인 교육관은 크게 두가지로 서술적 교육관과 규범적 교육관이라고 할 수 있다(이돈희 외, 1994:5-6). 전자는 학교의 목적과 기능 및 운영의 특징을 객관적 또는 비판적으로 역사적, 현실적으로 존재하는 규범적 교육관을 분석하는 목적을 띤다. 반면에 규범적 교육관은 당위적 관점에서 실천적 기준과 원리를 규정하는 것으로 바람직한 학교 또는 학교가 충족시켜야 할 가치기준과 실현시켜야 할 실천원리를 강조한다.

궁극적으로 현대사회에서 국가에 의해 주도되는 공교육제도는 두가지의 사회적 동기와 관련되는 바, 투자적 동기와 복지적 동기의 어느 하나 또는 양쪽의 편향이나 균형에 의해 계획된다고 볼 수 있다(P.Freire, 1985).

전자는 투자의 사회적 효과를 극대화할 수 있는 엘리트집단에 대하여 더 많은 관심을 두는 수월성을 추구하는 반면, 후자는 모든 개인들에게 각자의 성장을 위한 교육기회의 균등배분을 강

조하는 평등성을 추구하게 된다(이돈희, 1992).

지력개발과 사회의 개조를 학교의 주된 기능으로 인식하는 집단에서는 투자적 동기를 강조하고, 개인적 성장, 사회적 적응 및 의식화를 위한 장으로 학교를 보는 입장에서는 복지적 동기를 선호하게 된다. 전자의 경우 대체적으로 교육외적 목적을 위한 수단으로 간주하여 능력주의 원리가 적용된다. 여기에서는 엘리트주의가 강조되는 데, 현대사회에서는 전근대사회가 강조 하였던 절대적, 경쟁적 엘리트주의보다는 보편적 엘리트주의를 지향하고 있다. 이는 엘리트를 어느 특정집단 구성원으로 한정하지 않고 누구든지 나름대로의 엘리트 가능성을 인정하고 모든 교육의 대상을 잠재적 엘리트로 전제하면서 각기 지니고 있는 수월성을 최대한 신장시키자는 입장이다.

그러나, 우리 나라는 교육에 있어 그 제도적 형태에 있어서는 보편적 엘리트주의를 추구하는 것으로 나타나지만, 교육문화는 일반적으로 절대적, 경쟁적 엘리트주의에 젖어있다고 볼 수 있다. 이러한 교육관이 우리 사회의 교육에 대한 많은 문제점을 던져주고 있는 것이 현실이다. 이를 극복하는 방법의 하나는 교육공동체의 참여를 통한 전반적인 교육환경과 교육문화를 개선하는 일이다.

## 2. 학교공동체의 구성요소와 특성

학교는 교육기관이 추구하는 목적과 그 기능에 대한 이해관계로 인하여 여러 집단들로 구성된 하나의 공동체간 협동과 갈등에 의해 영향받는다. 그리하여 학교기관의 운영과 교육의 내용 등은 교육공동체의 교육관, 정치적 성향에 따른 갈등과 긴장, 대립과 협조, 조화에 의해 일정한 양상을 보이게 된다. 이런 영향을 주는 교육공동체는 크게 세가지 집단으로 구성된다(이돈희 외, 1994:13-16).

첫 번째 집단은 제도적 형태의 교육을 계획하고 운영하는 관리주체 집단으로 국가, 자치단체 및 사학법인단체로 공식적인 교육관을 지닌다. 이 집단은 교육의 기본적 조건을 조성하고 교육에 대한 공적 책임을 진다. 그리하여 현행 교육내용의 선택과 조직, 교육운영의 규칙과 원리, 교육정책의 개발과 실천 등은 표면상으로는 이 집단이 표방하는 공식적 교육관에 의해 정당화 된다.

두 번째 집단은 교원집단으로 앞의 제도적 과정에서 공인된 전문적 능력으로 교육의 실천적 행위를 직접적으로 수행한다. 이 집단은 전문적 지식과 기술을 동원하여 소정의 교육목표를 달성하고 최선의 결과를 위한 종합적인 안목과 판단준거를 지니는 전문적 교육관을 지닌다. 이 집단의 교육관은 교원마다 다양할 수 있으며 그 차원도 역시 다양할 수밖에 없다.

마지막 집단은 직접적 또는 간접적으로 교육적 필요를 충족시키는 학생, 학부모 및 지역사회 구성원의 일부 또는 전부이다. 이 집단의 교육관은 통속적 교육관으로 현실적 요구와 목표에 의해 정당화되며 때로는 이기적이고 유행성을 지니는 경향이 있다.

현실적으로 세 집단에 의한 세 가지 교육관은 갈등과 긴장관계를 형성하기도 하고, 때로는 상

호협조관계를 유지하면서 교육의 내용과 방향에 중대한 영향을 미친다.

문제는 이들간의 교육에 대한 주도권 문제로 어느 정도의 균형이 상실될 때 나타나는 부작용이다. 만약에 공식적 교육관을 지닌 집단이 나머지 집단의 교육관을 지배하거나 강력하게 통제하는 경우에는 교육이 다른 제도적 부문-이클테면 정치, 경제, 군사, 종교 등-으로부터 어느 정도 자율성을 확보하지 않는 경우 교육은 전반적으로 교육외적 목적의 수단으로 전락하고 만다. 교육기관이 정권의 홍보기관화하거나 이념의 전파기관으로 전락하여 심각한 교육의 위기를 초래할 수 있다. 중앙집권적 교육관리는 관료제를 통한 관리의 효율성을 기할 수는 있으나, 교육의 도구화와 획일화 및 도그마를 초래하기 쉬워 교육에 대한 무한책임을 지는 불합리성을 가져오고 다른 집단의 교육에 대한 책임감을 면제시켜주는 모순을 초래하기 쉽다.

반면 교원들의 교육관이 지배적일 때 만약 그들의 교육관이 이질적이고 다양성을 지니는 경우 자칫 교육의 현상은 다양한 교육이론의 임상실험의 장소로 전락하여 성숙하지 못한 피교육자에게 심각한 교육적 중독이라는 위협에 노출되기 쉽다. 학부모나 지역사회 교육관이 지배적인 경우에는 보편적이고 규범적인 교육보다는 실용적이고 투자지향적인 교육을 선호하게 되어 자칫 교육의 장이 소위 성공적 사회진출을 위한 수단으로 전락하기 쉽다. 이는 기형적이고 파행적이며 심지어는 위법적인 교육을 초래할 가능성이 높아진다.

궁극적으로 바람직한 교육은 세 집단에 의한 각자의 교육관이 일정한 제도적 장치 속에서 활성화되고 상호과정을 통하여 융화되어 세 주체간에 교육의 책임성을 균등하게 분담하는 것이어야 한다.

### 3. 학교공동체의 활성화와 참여신장

학교공동체란 단위 교육기관으로서의 학교의 교육행위에 대하여 권리와 책임을 지닌 구성집단들의 공동체(이돈희 외, 1994:19)이다. 학교공동체의 기능은 소극적 기능과 적극적 기능이 있는데, 전자의 기능은 권리와 책임을 가진 구성집단간 발생하는 갈등과 대립을 해결하는 것을 말하고, 적극적 기능은 학교기관이 갖는 본연의 목적을 구현하고 그 기능을 효율적으로 수행, 신장시키기 위하여 상호간의 갈등과 대립을 해결하고 협력을 증진시키는 것이다.

궁극적으로 학교공동체는 단위학교의 목적과 기능에 대한 정책결정과 그 집행에 관여하는 조직적 또는 비조직적 사회로서 구성집단의 참여가 활성화될 때 소기의 교육적 효과를 기할 수 있다.

학교공동체의 활성화는 설립주체로서의 국가 또는 지방자치단체 및 사학재단이 다른 구성집단의 참여를 어느 정도 인정하느냐에 따라 달라질 수 있다. 학교운영과 관련하여 구성원들의 참여목적에는 그 의도와 성격에 따라 네 가지로 분류할 수 있다(Beattie, 1985:5).

먼저 참여의 대응성의 목적으로 참여는 학교 당국이 교사나 학부모 및 지역사회에게 교육운영의 목표, 교육과정과 내용, 교육과 관련한 과제와 현실, 교육환경, 정책적 대안 등 교육 전반

에 관한 정보를 제공함으로써 다른 집단의 협조를 구하기 쉽게 해주며, 아울러 전문가 집단 및 수혜자 집단의 요구에 부응하는 교육운영을 가능하게 한다.

아울러 교육수혜자 집단에게 참여기회를 보장함으로써 교육운영이 수혜자의 목적에 보다 적합할 수 있는 합법성의 목적이 있다. 최근까지 우리 나라의 교육제도와 내용 등은 주로 국가에 의해 주도되어 전문가 집단과 수혜자 집단은 수동적으로 대응할 수밖에 없었다. 이 경우 교육은 합법성의 목적을 경시하고 학부모 집단이 강한 욕구를 지닐 때 교육현장에서는 탈법적, 파행적 교육이 이루어질 수 있다.

참여는 참여자들의 도덕적이고 이지적인 발달에 기여할 수 있다. 교육의 장이 단순히 학생들만을 대상으로 하는 기관이 아니라 지역주민과 사회구성원들에게 교육과정에서의 참여를 보장하여 개인성장의 기회를 제공하는 장으로서도 기능해야 한다. 마지막으로 교육과정에서의 참여는 연대의식, 공동체의식의 고취와 학교에 대한 주인의식을 지니게 하여 당면한 교육문제의 해결에 기여할 수 있게 해준다.

결국 단위학교로서의 교육기관이 활성화되고 교육이 정상적으로 운영되기 위해서는 단위학교의 교육공동체가 구성되어야 하며 이들의 교육과정에서의 참여가 일정 부분 보장될 때 가능해진다고 볼 수 있다. 우리 나라에서도 과거 국가 중심의 교육관에서 어느 정도 탈피하여 지방자치단체마다 단위학교마다 일정 부분에 대하여 교육자치를 인정해주고 있는 것은 궁극적으로 중앙집권적 교육이 가져올 수밖에 없는 한계를 극복하고 보다 많은 교육 관련집단의 참여를 보장하여 전문가 집단과 수혜자의 욕구와 필요에 부응하는 교육이 가능하도록 하기 위함이다. 이러한 방안의 하나로 마련된 것이 학교운영위원회이다.

### Ⅲ. 학교자치의 현황 : 학교운영위원회

현실적으로 우리 나라에서 단위 학교의 자치는 학교공동체의 구성체인 학교운영위원회에 의한 측면에서 이해될 수 있다. 1995년 「지방교육자치에관한법률」에 근거하여 출발한 학교자치는 1997년에 제정된 「교육기본법」 제4장에 잘 규정되어 있다. 교육기본법 제1조에서는 교육에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 제5조 제1항에서는 국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하고 지역실정에 맞는 교육실시 의무를 규정하였으며, 제2항에서는 학교운영의 자율성을 존중하고, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등의 학교참여를 인정하고 있다.

한편, 초·중등교육법 제4장 제2절에 별도의 학교운영위원회 규정을 두고 있다. 그리하여 제31조에서는 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특수성에 맞는 다양한 교육을 창의적

으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하도록 규정하였다. 제2항에서는 사립학교의 경우에는 학교운영위원회의 구성여부를 임의규정으로 하였으며, 제3항에서는 학교운영위원회 구성집단으로 당해 학교의 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사로 구성하도록 하였다.

제32조에서는 심의사항으로 10가지를 열거하였고, 제33, 34조에서는 학교운영위원회의 구성과 운영에 관하여 규정하였다. 동법 시행령 제58조 내지 제64조에서는 학교운영위원회의 구성과 선출 및 심의 등에 관하여 제반 사항을 규정하고 있다.

한편, 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 심의·의결하는 교육위원과 집행기관인 교육감을 선출하는 선거인단으로 학교운영위원회를 포함시켰다. 제1차, 제2차 교육위원선거는 기초자치단체의 지방의원들이 선출한 뒤 이를 다시 광역자치단체의 지방의원들이 선출하는 간선의 간선방식을 채택하였으나, 선출과정에 많은 부작용이 발생하자 1998년 6월에 법개정을 통하여 선거인단의 구성집단을 변경하였고 이때 대통령령이 정하는 일정규모 이상의(교육위원 또는 교육감 선출일 공고일 현재 학생수가 10인 이상인 학교) 단위학교마다 학교운영위원 중 학부모대표 또는 지역사회인사 1명씩을 참여시키도록 하였다.

이러한 규정에 의한 학교운영위원회의 구성내용을 살펴보면 <표 1>과 같다.

**<표 1> 학교운영위원회의 구성 내용**

학교운영위원회 구성	국·공립 초·중등 및 특수학교	학부모위원 40~50%, 교원위원 30~40%, 지역위원 10~30%
	실업계고등학교	학부모위원 30~40%, 교원위원 20~30%, 지역위원 30~50%(사업자 1/2이상)
	사립학교	재단의 정관규정에 일임
학교운영위원의 선출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국·공립학교의 장은 운영위원회의 당연직 교원위원</li> <li>○ 학부모위원은 학부모가 민주적 대의절차에 따라 학부모 중에서 선출</li> <li>○ 교원위원은 교원 중에서 교원전체회의에서 무기명으로 선출</li> <li>○ 지역위원은 학부모위원 또는 교원위원의 추천을 받아 학부모위원 및 교원위원의 무기명투표로 선출</li> </ul>	
학교운영위원회의 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학교현장 및 학칙의 제정 또는 개정</li> <li>○ 학교의 예산안 및 결산</li> <li>○ 학교교육과정의 운영방법에 관한 사항</li> <li>○ 교과용도서 및 교육자료의 선정에 관한 사항</li> <li>○ 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항</li> <li>○ 교육공무원법 제31조 제2항의 규정에 의한 초빙교원의 추천에 관한 사항</li> <li>○ 학교운영지원비와 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항</li> <li>○ 학교급식에 관한 사항</li> <li>○ 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항</li> <li>○ 기타 대통령령, 특별시·광역시 또는 도의 조례로 정한 사항</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육위원선거인단의 일원인 학교운영위원회선거인 선출</li> <li>○ 교육감선거인단의 일원인 학교운영위원회선거인 선출</li> </ul>	

## Ⅳ. 학교자치의 문제점

### 1. 중앙집권적 교육행정

학교공동체에서 설립자집단인 국가 또는 자치단체가 어느 정도 교육에 관여하는 것은 교육에 대한 국가의 책무성에 의해 정당화 될 수 있다. 문제는 국가가 학교를 세우고 시설을 설치하며 교육활동을 위한 기본적인 기준과 운영원리를 규정하고, 교원을 양성하고 임용하는 관리적 책무성을 무한적으로 담당하는 경우 다른 교육공동체의 참여를 제한하고 이로 인하여 제도적 체제와 운영과정이 경직되고 다른 집단의 자율적 활동이 침해받을 수 있다.

현재 우리 나라는 형식상으로는 지방교육자치제가 도입되고 있어 교육적 책임과 권리에 다원성을 지니고 있다. 그러나, 실질적으로는 교육과 관련한 제반 정책, 교과과정과 그 내용, 교육운영의 일반적인 규칙, 학생선발과 평가, 교원과 관련한 제반 사항 등이 모두 국가에 의해 주도되고 있다.

물론 긍정적인 측면에서 본다면 교육행정의 능률성을 기하고 교육의 평등성을 구현하는 효과를 가져오고 있다. 의무교육을 포함한 공교육제도의 정착, 교육기회의 확대와 유지관리, 교육의 사회적 기능의 효율화, 세계화와 정보화에 따른 미래지향적인 교육개혁의 추진 등이 대표적이다.

그러나, 중앙집중적 관료체제에 의한 교육행정은 경직성과 획일성에 따른 역기능도 나타나고 있다. 교육은 공급자와 수요자의 욕구가 어느 정도 조화를 이루어야 한다. 이를 위해서는 학교공동체간의 민주적 참여와 이의 활성화가 중요함에도 불구하고 국가집단에 의한 교육활동에의 주도권행사는 다른 집단의 참여 제약을 가져와 교육공동체의 활동을 위축시키기 쉽다.

최근까지도 우리 나라의 교육은 교육부의 방침과 지침이 교육청을 거쳐 그대로 학교까지 전달되는 중앙집권적이고 획일적인 행정 관행이 일상화되어 학교의 자율성이 제한되어 있다. 아울러 지방자치단체의 재정 자립도가 크게 낮아 예산 배분권을 가진 교육부의 평가나 통제에 예속되고 이는 단위 학교에까지 연쇄적으로 영향을 미치고 있다.

궁극적으로 중앙집중적 교육관리는 교육이 실패하는 경우 이에 대한 사회적 책임을 추상화시켜 교육의 심각한 역기능을 초래하게 된다. 또한 교육내용과 교육과정이 획일화되는 경우 교원의 전문직적 권위와 위세에 부적합한 영향을 미치며 교원들에게 교육적 권한에 따른 책임보다는 전문직에 따른 고도의 윤리적 책무만 강요하는 결과를 가져오기 쉽다.

다음으로 교육에 관련된 사회적 필요가 관료체제의 통제장치에 수용되지 않는 경우 교육내용에 이를 반영하지 않는 결과를 가져와 사회적 필요가 불균형적으로 충족되는 모순을 낳는다. 그리고, 중앙집중적 교육체제는 하부구조가 교육의 대내외적 환경변화에 따른 적응력에 있어 취약성을 노출하게 만들고 중심부에 기속하며 사회적 적응력과 개인적 성장력이 쇠잔하여 창의성의 상실과 함께 타성적 규칙만이 지배하게 된다. 아울러 교육외적 목적에 봉사하는 도구화가 용이하게 된다(이돈희 외, 1994:26-28).



## 2. 학교운영위원회 제도의 취약성

### 1) 제도상의 문제점

#### ① 사립학교에의 미설치

정부는 사립학교에서는 학교운영위원회의 설치 여부를 학교법인이 결정하도록 하여 우리나라 교육의 상당부분을 차지하는 대부분의 사립 중·고등학교에서는 학교운영위원회를 설치하지 않고 있다. 현실적으로 학생과 학부모들에게 학교의 선택권이 보장되지 않는 상황에서 사립학교 학부모들은 국공립학교 학부모가 지니고 있는 학교운영에의 참여가 제약당하는 불합리를 지니고 있다.

학교운영위원회의 설치 목적 중의 하나가 학교구성원들의 참여에 의한 학교의 합리적이고 효율적인 운영을 보장하는 데 있다. 즉, 그 동안 소외되어 왔던 교육의 주권자요 당사자인 학부모들이 공식적인 학교운영에 참여함으로써 주민자치에 따른 단위영역의 자치를 실현하는 방편이요, 자율적인 단위학교 운영의 교육과정 등에 대한 책임 분담으로 교육발전에 이바지할 기회이다. 또한 학교운영의 투명성과 공공성을 보장하는 측면도 지니고 있는 이상, 이러한 측면이 부족한 사립학교의 경우 학교운영위원회는 더욱 필요한 기구라고 할 것이다. 근자에 몇몇 사립학교에서 발생하였던 재단의 학교운영의 비리는 학교운영위원회의 필요성을 더욱 절실하게 요구하고 있는 증거이다.

사립학교에서는 이의 설치 반대논리로 학교운영위원회가 재단의 이사회 권한을 침해한다고 주장하고 있다. 학교운영위원회 심의사항은 모두 학교장이 가졌던 권한으로 법인회계가 아닌 학교 회계에 대한 심의이고, 이미 사립학교 교원 등으로 구성되는 예결산심의회에서 다루던 사안이므로 법인의 권한을 침해하지 않는다. 아울러 교육과정의 운영, 방과후 특별활동 등에 대한 사항들도 법인과는 무관한 학교 교유의 활동사항이므로 법인과는 무관한 것이다(송대현, 1997:60).

#### ② 학교자치조직의 취약성

현재 학교운영위원회는 교원대표와 학부모대표 및 지역사회인사로 구성된다. 그러나, 교원인 전문가집단과 학부모들이 수혜자집단의 의견을 수렴하여 이를 학교 당국과 학교운영위원회에 전달할 공식적인 기구가 없다. 교육공동체인 교사, 학생, 학부모들이 스스로의 조직을 통해 법적 권한과 책임을 가지고 학교 운영에 참여할 수 없게 되어 있다.

즉, 상당수의 학교 구성원들의 자치조직은 친목회 수준의 임의단체로서의 활동도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 학교 운영과 교사들의 고유한 이해관계에 관한 의견을 수렴하고 이를 조직화하여 반영할 자치조직으로서의 법정기구인 교무회의가 없어 학교운영위원회에서의 교사위원 활동 기반이 취약하다.

학생회 구성과 활동에 대한 사항도 법령이 아닌 학칙에 위임함으로써 학생자치활동이 미미하여 수혜자집단의 교육에 대한 요구가 올바르게 전달되지 못할 가능성이 높다. 현재 교육주체의

한 구성원인 학생자치기구의 학교운영위원회에의 참여를 인정하지 않아 학교자치가 목표로 하는 자율과 자치를 배우고 민주주의를 체험하는 교육기능이 상실되어 정상적인 학교자치가 이루어지지 않고 있다. 학교운영위원회의 심의사항 중 학생들의 학교생활에 영향을 미치는 사항이 많음에도 불구하고 학생들의 참여가 원천적으로 배제되어 있는 것이다.

자치기구로서의 학부모회의 구성에 관해서도 명확한 규정없이 자녀교육에 대한 보호자로서의 권리와 의무를 규정하고 있을 뿐이다. 지역 유지들이 선거를 통하여 학교운영위원회의 위원장으로 선출되는 학교의 경우 현재 이로 인해 교육위원 선거가 정치성이나 인맥에 의해 오염되기 쉽다.

현실적으로 학교 운영에 관한 절대 권한과 책임이 학교장에게 집중되어 있어, 학교장에 의해 비민주적·독단적인 학교운영이 이루어지는 경우 다른 집단인 교원, 학부모 및 지역주민들의 요구가 학교운영에 반영되지 못하는 문제점을 지닐 수 있다. 이는 학교운영위원회가 민주적으로 학교를 운영하는 구심점 역할을 하지 못하고 학교장의 들러리로 전락할 우려가 있다.

이와 함께 상당수의 교육활동내용이 중앙정부에 의해 획일적으로 규정되기 때문에 지방자치단체 수준 및 단위학교에서의 실질적인 교육자치 활동범위가 좁고 자율성이 위축되는 결과를 초래하고 있다. 이는 지역주민이나 학교 구성원들의 자치의지와 노력이 부족한데에서도 기인하지만 보다 근본적인 것은 자치에 대한 경험과 기회가 거의 주어지지 않았다는 데 있다.

## 2) 학교운영위원회 운영상의 문제점

먼저 학교운영위원 선출과정에서 문제점을 노출시켰다. 학교운영위원회 운영기간이 짧은데도 그 원인이 있었으나, 상당수 학교의 경우 이 제도에 대한 부정적인 시각 때문에 운영위원 선출 등에 대한 교원 및 학부모들에게의 홍보가 미흡하다는 것이다. 전교조 서울지부가 표본조사한 결과에 의하면 위원 선출 전에 교사와 학부모에게 홍보하지 않은 학교가 전체 조사 학교의 35%, 교원에게만 홍보한 학교가 25%에 달하는 것으로 나타났다(송대현, 1997:58). 이는 대다수 교사 특히 학교운영위원 선출에 대한 학부모들의 참여가 원천적으로 봉쇄된 것으로 학교자치의 정신을 크게 훼손하는 결과를 가져오고 있다.

앞의 조사결과에서 교원위원의 자격을 엄격하게 하여 젊은 교사와 전교조 교원의 참여제한 사례가 나타났으며, 학부모위원의 경우 선출과정이 형식화하거나 학교장은 학교에 협조적인 인사를 참여시키려는 시도가 발생하는 것으로 나타났다. 조사학교의 58%는 학급의 학부모대표들이 간선으로 선출하였고, 총회를 통하여 선출한 경우(19%)와 서신을 통한 투표(15%)는 적은 편이었다. 8%의 학교에서는 아예 선거절차도 없이 학교장이 육성회 임원 등을 다시 학교운영위원회 위원으로 위촉하였다는 것이다.

둘째, 회의운영상의 문제점을 들 수 있다.

학교운영위원회의 회의 소집은 학교장 또는 일정 수의 운영위원으로 가능하지만 이 기구에 대해 부정적인 입장을 가진 학교의 장은 되도록 회의소집을 기피하여 단위학교 학교자치의 활

성화를 저해하고 있다.

학교운영위원회의 위상이 심의기관에 그치고 있어 심의내용은 구속력이 없으며, 학교장의 집행의지가 없는 경우 유명무실화되기 쉽다. 그나마도 심의안건을 제출하는 학교장은 심의안건의 내용을 사전에 배부하도록 되어 있으나, 구체적인 자료와 내용에 대하여는 회의 당일에 배포하기도 하여 충실한 심의를 방해하고 있다고 볼 수 있다. 그 결과 학교장이 제출한 안건들은 대부분 심도있는 심의없이 그대로 통과되는 결과를 초래하고 있다.

그리고 회의 개최의 일시와 장소 및 안건을 가정통신문 등을 통하여 학부모들에게 공지하도록 되어 있으나, 상당수 학교에서는 이를 지키지 않고 있다. 따라서 대부분의 학부모들은 학교운영위원회가 어떻게 운영되고 있는지 알 수 없고 결국 무관심해지기 쉽다. 이러한 결과는 학교자치를 활성화하기 위한 방안으로 마련된 학교운영위원회의 활성화를 기대할 수 없어 교육의 정상화에 장애요인으로 작용하고 있다.

결국 학부모의 참여의지가 약하고 학교장과 교사들 앞에서 학부모가 자기 의견을 충분히 개진하기 어려운 문화풍토가 존재하는 현실에서 학교장의 권위주의가 팽배하는 학교는 학부모의 참여 부족, 교직원회의 법적 위상 부재, 학생 배제 등과 맞물려 정상적인 학교자치를 기대하기 어렵게 되어 있다.

## V. 학교자치의 개선방안

### 1. 범 사회적인 자치기반의 구축

어느 사회에서나 미래의 공교육제도는 종래의 중앙집권적 교육체제보다는 교육의 질에 대한 일차적이고 궁극적인 책임을 지는 단위학교 및 이의 공동체에 의해 주도되리라고 본다(이돈희 외, 1994:80).

현대사회는 정보화와 세계화 및 지방화시대이다. 이 시대에는 규격화되고 획일화된 인간보다는 창의적이고 진취적이며 합리적인 인간을 필요로 하고 있다. 이를 구현하기 위해서는 단위학교의 교육현장에서 교육공동체의 참여하에 교육수혜자인 학생들이 보다 창의적인 학습이 이루어지도록 해야 한다. 곧 중앙집중적인 규격화된 교육보다는 단위학교에서의 적실성있는 교육이 필요하다는 의미이다.

궁극적으로 학교공동체의 기능적 활성화를 위한 기본적인 조건(이돈희외, 1994:81-82)으로 자치기반의 확충이 필요하다고 본다. 이를 위해 먼저 교육에 대한 중앙집권적인 규제를 완화해야 한다. 공교육제도하에서 국가는 자체적, 대민적, 관리적 책무성을 이행하기 위해 교육의 하부구조에 대한 통제강화를 시도하게 된다.

그러나, 이는 교육활동의 대행기관인 학교를 권위주의적으로 관리함으로써 수혜자집단들에게 균형있고 대응성 높은 교육을 어렵게 한다. 국가는 책무성을 이행하기 위한 측면에서 최소한의 기준과 조건이외에는 많은 영역을 단위학교에 넘겨주고 효율적으로 교육이 이루어지도록 제반 여건을 지원하고 조성하는 기능에 중점을 두어야 한다.

둘째로, 전문가 집단인 교원들의 자율성과 전문성을 강화해야 한다. 아무리 국가가 많은 자치적 권한을 단위학교에 위임하였다 하더라도 이를 효율적으로 수행할 능력이 교원들에게 부족하다면 수혜자집단과 설립자집단으로부터 불신과 도전을 받아 교육의 마지막 보루인 권위실추로 나타나 교육이 불가능하게 된다.

그러므로 교육자들은 올바른 교육관 정립, 담당분야에의 전문지식 보유, 훌륭한 교수기법의 개발과 유지관리, 교육자로서 지녀야 할 관리능력 - 상담능력, 학생들의 심리파악 능력, 인간관리 전략, 청소년 문화의 이해, 조직관리 능력 - 등을 어느 정도 습득하여야 한다. 이러한 종합적인 능력없이 단지 지식만을 전달하는 전문가로 만족한다면 학교현장에 필요로 하는 진정한 교육자로는 부적합하다고 본다. 그러한 유형의 교육은 학교현장이 아닌 비정규학교집단인 학원 등이 보다 효과적이기 때문이다.

아울러 교원의 전문성을 강화하기 위한 제도적 기반도 구축되어야 한다. 교원양성과정과 기간에 대한 재검토, 자격증에 대한 권위의 강화, 초등학교의 경우 교과전담교사제의 활성화로 교육의 수월성을 높이고 전문집단의 위상 강화, 수석교사제를 통한 교육의 효율성과 적실성 제고 등이 이루어져야 한다.

셋째로, 학부모들의 출세주의적 교육관과 이기심이 극복되어야 한다. 대체로 우리 나라의 교육열과 자녀관은 지나칠 정도로 맹목적이고 이기적이다. 교육을 자녀들이 학교라는 공동체 생활속에서 다양한 인간관계와 지식을 습득하여 장차 성공적인 사회생활을 위한 사회화과정으로 인식하기보다는 얼마나 우수한 성적으로 교육과정을 이수하고 우수한 상급학교에 진학하여 출세하는 사람이 될 것인가에 중점을 두고 있다. 물론 이는 학부모 개개인의 문제라기 보다는 우리 나라 전반에 걸친 문제이고, 또한 우리 사회가 구조적으로 지니고 있는 능력중심보다는 학력중시 풍조가 큰 원인이라는 하다. 우선적으로 학교공동체속에 학부모를 참여시켜 학부모들의 왜곡된 교육관을 극복하고 이기심으로 인한 교육공동체간의 갈등을 완화시킬 수 있는 기회가 제공되어야 한다.

넷째로, 시험에 의해 상급학교를 진학하는 과거의 입시제도에서는 학교간 서열화가 이루어졌고 이에 따라 지역마다 소위 명문학교가 존재하던 시절에는 학교와 지역사회는 약간의 공동체적 의식을 지니고 있었다고 본다. 이는 학교와 지역사회간의 교육공동체의식으로 서로간의 발전에 부분적으로는 긍정적인 효과를 가져왔다. 다만 정치적 갈등이 심화되면서 일정한 지역사회와 학교는 역기능으로 작용하여 우리 사회를 지역이기주의 사회로 변질시키는 데 악용되고 말았다.

그러나, 지역사회와 학교는 건전한 측면에서 교육공동체의의를 소유해야 한다. 지역사회도 간접적으로는 교육의 수혜자 집단에 속한다. 따라서, 학교는 교육의 직접적 수혜자인 학생만을 위한 기관으로만 기능할 것이 아니라 지역사회에 교육시설을 개방하고 그 지역사회에 교육적으

로 기여할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다. 이를 위해 운동장과 도서관, 교실, 필요한 범위내에서 기자재 등을 개방하도록 해야 한다. 더 나아가 우리 사회가 이제는 평생교육체제로 변모하고 있는 만큼 학교에서도 각종 성인 교육프로그램을 개발하여 인적·물적 자원 활용의 극대화를 도모하고 이를 통하여 학교와 지역사회가 교육공동체로 자리매김되어야 한다.

## 2. 학교자치기구의 법정화

교육제도는 인간의 성장에 유의미한 학습의 장을 의미하는 교육기회를 정의롭게 관리하는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 교육에서의 관료체제는 기존질서의 유지와 개혁활동을 지원하고 조정하는 위치에 있어야 하며, 모든 문제의식과 창의성의 원칙은 교육 그 자체를 실제적으로 담당하고 있는 현장의 학교공동체이어야 한다(이돈희 외, 1994:28).

단위학교 수준에서 학교교육 공동체간에 학교생활 공동체를 형성하여 교육의 자율성, 전문성 및 중립성 확보, 구성원의 참여를 확대·보장하고 교육 행정기관의 간섭을 최소화하는 것이 바람직하다. 결국, 단위학교에서의 교육활동이 보다 민주적이고 창의적으로 운영되기 위해서는 학교운영위원회의 구성집단들의 법적 기구화가 필요하다(안승문, 1998). 이를 위해서 교원들로 구성되는 교무회외와 학부모들로 구성되는 학부모회, 학생들로 구성되는 학생회는 학칙에 위임할 사항이라기보다는 법령으로 의무화하는 것이 타당하다.

## 3. 사립학교 학교운영위원회 제도의 법정화

현재 우리 나라 초·중등학교의 경우 학부모와 학생들의 학교선택권이 보장되지 않는 현실과 교육의 공공성을 고려할 때 사립학교에도 국·공립학교와 마찬가지로 학교운영위원회 설치를 법적으로 강제하여 사립학교의 공공성을 확보하고 사학재단의 비민주적 요소를 원천적으로 배제해야 한다. 앞서서도 논의한 것처럼 사립학교 학부모들은 국공립학교 학부모가 지니고 있는 학교운영에의 참여가 제약되는 불합리를 해소해야 한다.

학교운영위원회의 설치 목적중의 하나가 학교구성원들의 참여로 학교운영을 보다 민주적이고 창의적으로 하지는 데 있는 만큼 교육기관의 설립주체에 관계없이 교육의 전문가 집단과 수혜자 집단의 참여는 반드시 이루어져야 한다. 학교공동체 구성원들이 공식적인 학교운영에 참여하여 주민자치를 구현하고 단위학교 운영의 교육과정에 대한 책임 분담으로 교육발전에 이바지하도록 해야 할 것이다.

우리 나라의 사립학교는 공공성이 매우 높고 몇몇 학교에서는 비민주적인 운영으로 사회적 물의를 일으킨 사례도 있는 만큼 학교운영의 투명성과 공공성을 보장하기 위해서도 반드시 도입되어야 할 제도이다.

#### 4. 수석교사제와 교장의 초빙·보직제 도입

현재 학교의 장은 교사와 신분상 구분되는 제도로 평교사와 교장간의 순환이 어렵고, 평교사들은 교장이 되기 위해 비교육적인 일에 시간을 낭비하여 교육활동에 전념하기가 곤란하다. 교사들의 교육의 질을 높이고 교육활동에 전념할 수 있도록 수석교사제를 두고, 수석교사 중에서 교감으로 근무하게 하고 또한 교장에 출마할 수 있도록 한다.

교사들의 교육에의 전념과 교육현장에서의 책무성을 확보하며 훌륭한 사람이 학교운영에 참여할 수 있도록 교장을 “초빙·보직제”로 제도화한다. 또한 훌륭한 학교의 장을 초빙하기 위하여 당해 학교에 근무하지 않는 자라도 교육경력 10년 이상 또는 교육경력 5년과 교육관련기관에 근무한 교육행정 경력을 합하여 10년 이상인 자 중에서 초빙할 수 있도록 한다. 학교의 장은 학교운영위원회에서 민주적인 절차에 따라 공고하고 무기명 투표로 선출한다. 당해 학교의 장의 임기는 2년으로 하되 한번에 한하여 연임할 수 있도록 한다. 아울러 행정의 원활한 집행을 위하여 학교에 근무하는 행정직원의 임면제청권을 인정한다.

또한 교장의 학교현장에서의 책임을 확보하기 위하여 단위학교 교육에 대한 권한과 책임을 법적으로 명시하며 학교운영위원회 위원장을 당연직으로 한다.

최근 교육부가 한국교육개발원에 의뢰하여 교원들에게 교원정책과 관련한 여론을 조사한 결과<sup>22)</sup>에는 학교자치와 관련하여 의미있는 결과를 보여주고 있다(대한교원신문, 1999.3.24:7면). 이 자료에 의하면 가장 시급한 교원정책으로는 교원 응답자의 32.2%가 교원들의 직무경감 등 근무환경개선을 지적하였으며, 다음으로 23.8%의 교원들이 보수체계의 개선이라고 보았다. 반면 학부모들은 교원양성 및 자격제도 개선(41.6%)을 가장 우선적으로 꼽았으며, 다음으로는 교원의 직무경감과 근무여건 개선(16.0%)을 지적하였다.

교원승진구조 개선방안에 대하여는 ‘교수직으로 일원화하되, 교감은 선임교사 중에서, 교장은 수석교사 중에서 보직 임용하는 방안’에 37.1%의 찬성율을 나타냈고, ‘현행 방식대로 하되 교장자격증을 취득할 수 있는 자격을 대폭 개방하여 자격취득자 중에서 임용하는 방안’에는 23.3%, ‘수석교사제와 교장직으로 이원화하는 방안’에 대하여는 22.1%가 찬성하였다. 반면 ‘현행제도를 유지하는 방안’에 대하여는 단지 7.8%만이 찬성하여 현재의 교원승진구조가 문제가 있음을 보여주었다.

또한 학교경영의 민주성과 책무성을 확보하기 위해 새로운 교장, 교감 및 교사 평가제도를 도입하는 방안에 대하여는 찬성이 49.9%로 반대 33.3%보다 높았다.

1999학년도 4월부터 시작한 교장(원장) 임용연수에서는 대상자 5천여명이 대부분 50대 후반인 반면, 40대도 100여명으로 나타났다. 현재 교장 초임 평균연령이 58세임을 고려할 때 40

22) 교육부가 한국교육개발원에 의뢰하여 1999년 3월 3일부터 13일까지 전국 초중등교원 1,054명과 학부모 1,635명을 대상으로 교원정책 전반에 대하여 조사한 결과이다.

대 교장의 탄생은 교직사회에 새로운 문화가 나타날 것으로 보인다. 40대 교장이 등장할 수 있게 된 배경에는 교원정년단축에 따라 교장임용후보자가 부족하게 되자 교장자격 기준을 종전의 '현직 교감경력 3년'에서 '교감자격 취득 후 교육경력 3년 이상'으로 완화하였기 때문이다(한국교육신문, 1999.4.5:2면).

이러한 현상은 수석교사제가 도입되고 교장의 초빙·보직제가 정착되면 더욱 확대되면서 교육현장에 보다 창의적이고 개방적이며 민주적인 학교운영이 이루어지리라고 본다.

## 5. 학교자치의 구성과 활동

### 1) 학교의 장

현행처럼 학교운영위원회의 위원장을 학부모 또는 지역위원 중에서 선출하지 아니하고 학교장의 교육활동에 대한 책임을 확보하기 위하여 학교운영위원회의 위원장을 당연직으로 한다. 교사들의 교육에의 전념과 교육현장에서의 책무성을 확보하며 훌륭한 사람이 학교운영에 참여할 수 있도록 교장을 "초빙·보직제"로 하고, 학교운영위원회에서 민주적인 절차에 따라 공고하고 무기명 투표로 선출한다.

교장의 단위 학교 행정에 대한 책임을 강화하기 위하여 당해 학교 행정직원의 임면제청권을 인정한다.

### 2) 학교운영위원회

#### ① 구성과 운영

학교운영위원회가 주민자치와 학교자치의 실질적인 구심점이 될 수 있도록 학생을 포함한 교육주체와 지역인사들의 참여를 보장하고, 민주적 기관으로 운영될 수 있도록 제반 제도를 정비한다. 교육의 자주성과 전문성 및 책임성을 확보하기 위하여 학교운영위원회를 현재의 심의기구에서 심의·의결기구화 한다.

학교운영위원회 운영의 문제점의 하나인 위원들의 참여의식과 전문성 부족을 극복하기 위하여 사안에 따라서는 전문가(교원 또는 학부모 및 지역인사)의 자문을 구할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있고, 운영위원이 아닌 학생들이나 학부모들의 방청이 보장되어야 한다(백명흠, 1998).

교육주체들이 소명의식과 사명감으로 투명한 학교운영과 창의적인 교육활동을 통해 학교발전과 교육의 질 향상을 기할 수 있도록 비민주적이고 규제중심적인 각종 관련 제도를 정비하고, 모든 교육주체들이 학교에서의 자치경험을 통하여 자율과 자치, 민주주의의 의의와 가치를 체득할 수 있도록 행·재정적 지원을 강화한다.

이와 관련하여 최근에 강원도 교육청은 학교운영위원회의 활성화 방안의 하나로 학교운영위

심의안건과 일정을 모든 학부모에게 회의 전에 예고하며, 심의안건을 학교에서 가정통신문으로 보내는 한편, 심의 안건에 대한 제안서도 함께 첨부하여 학부모의 의견을 반영하도록 하였다. 또한 회의 진행과정을 학부모에게 자세하게 공개하기 위하여 「학교운영위원회 공개의 날」을 지정하여 분기마다 1번 이상 운영하도록 하였다(대한교원신문, 1999.4.7:7면).

학교운영위원회의 구성과 운영방법을 예시적으로 열거하면 다음과 같다.

- 국·공·사립을 포함한 모든 초·중·고 및 특수학교에 학교운영위원회를 둔다.
- 학교운영위원회는 교원위원, 학생위원, 학부모위원 및 지역위원으로 구성한다.
- 구성비율은 교원위원 30~40%, 학생위원 10~20%, 학부모위원 30~40%, 지역위원 10%, 재단이사회 대표위원 10%(사립학교)로 한다.
- 학생위원은 초등학교는 4학년부터 참여를 인정한다.
- 지역위원은 교사회와 학부모회가 각 각 2배수로 추천한 자를 교사위원, 학부모위원으로 구성된 위원회에서 무기명으로 선출한다.
- 위원장은 학교의 장을 당연직으로 하고, 부위원장은 학부모위원 중에서 무기명으로 선출한다.
- 위원 임기는 2년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- 위원장 또는 위원 1/4이상의 발의에 의하여 소집한다.
- 재적위원 과반수 출석과 출석위원 2/3이상의 찬성으로 의결한다.
- 학교운영위원회 심의·의결 안건은 사전에 가정통신문을 통하여 학부모들에게 알려 학교운영과 관련한 의견서 제출의 기회를 보장하며, 심의·의결 결과도 알리고 공개를 의무화한다.
- 기타 필요한 사항은 학교운영위원회 내규로 정한다.

## ② 권한

학교운영위원회의 권한과 관련하여 부산시 교육청에서는 학교운영위원회 심의·보고사항에 15개 분야를 추가하였다. 이는 학교운영위원회가 단위학교의 교육자치기구로 정착되어 감에 따라 업무처리 과정의 투명성확보와 부조리 예방에 기여할 것을 기대하면서 취해진 조치이다. 결과 총래 18건의 심의사항이 28개로 증가하였는데, 추가된 업무내용은 다음과 같다(한국교육신문, 1999.4.12:11면). 즉, 특기적성 교육활동 강사 선정, 위탁급식 업체선정, 수학여행 예·결산, 교복과 체육복 선정, 앨범제조 구매, 민간참여 컴퓨터 업체 선정, 교단선진화 사업 기자재 선정, 보충수업 부교재 채택, 운동부 감독·코치 채용, 학교운영과 관련한 중요한 사항이다.

학교운영위원회의 심의·의결사항을 예시하면 다음과 같다.

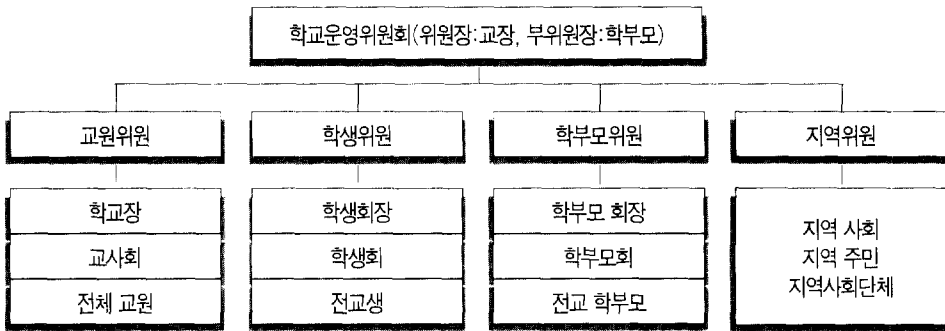
- 학교현장 및 학칙의 제정 또는 개정
- 학교 교육계획의 수립
- 학교의 예산안 및 결산
- 학교교육과정의 운영방법에 관한 사항
- 학부모가 비용을 부담하는 교과용도서 및 교육자료의 선정에 관한 사항



- 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항
- 학교장의 초빙에 관한 사항
- 학교운영지원비와 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항
- 학교급식에 관한 사항
- 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
- 교육위원과 교육감(장)의 선출
- 기타 대통령령, 특별시·광역시 또는 도의 조례로 정한 사항

③ 조직도

〈그림 1〉 학교운영위원회 조직도



주 : 사립학교의 경우 재단대표위원이 추가된다.

3) 교사회

① 구성과 운영

단위학교의 모든 교원이 참여하는 교사회의 교무회의를 법정기구화한다. 이를 통하여 학교운영의 민주성과 합리성 및 투명성을 향상시킨다. 구성과 운영의 내용을 예시하면 다음과 같다.

- 교장, 교감, 교사 등 전체 교원
- 교장을 의장, 교감을 부의장으로 한다.
- 교장, 교감 또는 교사 1/4이상의 발의로 소집한다.
- 재직교원 과반수 출석과 출석 교원 2/3이상의 찬성으로 의결한다.
- 직원의 경우 직원대표를 참여시켜 발언하고 의견을 개진할 수 있다.
- 기타 필요한 사항은 교사회 내규로 정한다.

② 권한

교사회에서는 다음과 같은 사항을 심의·의결한다.

- 교사회 임원 및 학교운영위원회 교원위원 선출
- 연간 교육계획 수립과 관련된 세부 사항
- 매월의 주요 교육활동이나 학사운영 계획에 관한 사항
- 학교 운영이나 교육활동 상의 주요 쟁점 사항에 관한 사항
- 학교운영위원회에 회부할 안전에 관한 사항
- 1/4이상의 교원들이 발의한 사항

#### 4) 학생회

이와 관련하여 강원도 교육청은 1999학년도 1학기부터 학교운영위원회 회의에 학생대표도 참석하도록 하는 학교운영위원회 활성화 방안을 마련하였다. 즉, 학교운영위에서 학생들과 관련된 안전을 심의할 때 1년에 2번 이상 학생대표가 참여해 의견을 제시하고 운영위원들과 학교 현안에 대한 대화의 시간을 갖도록 하였다(대한교원신문, 1999.4.7:7면).

이러한 방안은 현재 학교운영위원회에 학생회가 참여할 수 없는 상황에서 매우 합리적이고 바람직한 내용이라고 할 것이다. 이를 보다 활성화하기 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

##### ① 구성과 운영

- 학생회는 당해 학교에 재학하는 모든 학생들로 구성된다.
- 각 학급에는 학급 학생회를, 각 학년에는 학년 학생회를 둔다.
- 학생회에는 최고 의결기관으로 대의원회를 둔다.
- 학급 학생회 대표와 부대표를 두며, 학급에서 무기명 비밀투표로 선출한다.
- 학년 학생회 대표와 부대표는 학급 대표들이 무기명 비밀투표로 선출한다.
- 총학생회 대표와 부대표는 최고 학년 학생회 대표중에서 전체학생(초등학교는 4학년부터)들이 무기명으로 선출한다.
- 학급 대의원은 남녀 동일 비율로 학급에서 무기명 비밀투표로 선출한다.
- 학년 대의원은 학급 대의원중에서 학급 대의원들이 무기명 비밀투표로 선출한다.
- 총대의원 대표와 부대표는 최고 학년 대의원 대표중에서 전체학생(초등학교는 4학년부터)들이 무기명으로 선출한다.
- 초등학교의 경우 4학년 이상에 한하여 학생회(부)대표 및 대의원 선거권, 피선거권을 갖는다.
- 학생회 대표와 대의원 대표는 학교운영위원회 당연직 위원이 된다.
- 학생회는 당해 학교에 재직하는 교사 중에서 자문교사를 지정할 수 있다.
- 각 학년 학생회에는 당해 학년을 지도하는 교사 중에서 자문교사를 지정할 수 있다.
- 기타 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

② 권한

학생회는 다음과 같은 사항을 심의·의결하고, 토론했으며 학교에 건의한다.

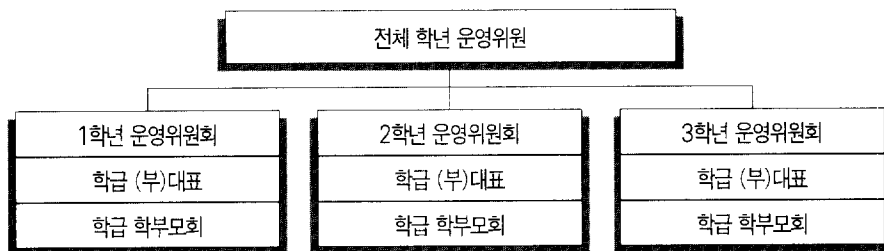
- 학교운영위원회 학생위원의 선출
- 학습 환경, 생활환경 및 학교 생활의 고충 사항의 수렴 및 건의
- 기타 학교생활과 관련한 사항

5) 학부모회

① 구성과 운영

- 학부모회는 학교에 재학하고 있는 전체 학생의 학부모들로 구성한다.
- 학부모회 조직은 학급학부모회, 학년별 운영위원회로 구성된다.
- 학급별 학부모회에서 학급 학부모 대표 1인과 부대표 2인을 선출하며, 학급 학부모 대표와 부대표는 각 학년별 운영위원회 위원이 된다.
- 학교운영위원은 전체 학년운영위원회에서 선출하되, 학급 학부모 대표중에서 무기명 비밀 투표로 선출한다.
- 학부모회의 모든 사업은 학부모들의 자율적인 참여 속에 민주적인 방식으로 추진하도록 제도화하고, 학부모회의 운영과 조직에 관한 사항은 학부모회칙으로 정한다.

〈그림 2〉 학부모회 조직도 (중등학교의 경우)



② 권한

학부모회는 각 학급별, 각 학년별 및 전체 학교별로 당해 학교의 교육과 관련한 다음과 같은 사항에 관하여 심의·의결할 수 있고, 이를 민주적인 절차와 과정을 통하여 학교 당국 및 관계 기관에 전달하고 제안할 수 있도록 한다. 주요 권한을 예시하면 다음과 같다.

- 교육활동의 참여나 학교 내 봉사활동
- 교사들의 교육활동 보조
- 클럽활동이나 방과후 교육활동
- 학교 도서실이나 협동조합 운영에의 참여
- 급식 업무의 보조 등 학생들의 복지 향상에 관한 사항

- 기타 당해 학교의 교육과 관련하여 학교와 협의·협조할 사항

## 6) 지역위원과 재단위원

학교운영위원회의 지역위원은 당해 학교가 소재하는 지역을 생활근거지로 하는 자로서 당해 학교의 학부모가 아닌 자, 당해 학교가 소재하는 지역을 주 사업 또는 사회활동의 근거지로 하는 자, 당해 학교를 졸업한 자 기타 당해 학교운영에 이바지하고자 하는 자로 한다. 지역위원은 교사회와 학부모회에서 각각 2배수로 추천하여 교원위원과 학부모위원회에서 무기명 비밀투표로 선출된다.

사립학교의 경우 재단이사회에서 학교운영위원회의 재단위원을 선출한다.

## Ⅵ. 결 론

교육자치의 핵심을 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 확보하는 것으로 볼 때 이는 학교자치로부터 출발한다. 학교자치는 교육공동체 구성원들의 참여와 협력 그리고 민주적인 의사결정 과정을 중시한다. 또한 지역적 특성을 반영할 뿐만 아니라 지역사회 내 각각의 학교들에서 이루어지는 교육이 학교 급별, 계열별 특성을 비롯한 학교의 특수성을 확보하게 하는 제도적인 장치이다. 이로써 교육현장은 수요자인 학생과 학부모의 학습권이 최대한 존중되면서 공급자인 교사들의 교권도 함께 신장되는 민주주의의 요람이 된다.

그리하여 창의적이고 민주적인 교육으로 교육주체들의 발전을 가져와 국가와 지역사회의 발전에 이바지할 수 있는 것이다. 이를 구현하기 위해서는 무엇보다도 학교운영위원회가 민주적으로 운영되어야 한다.

교육자치는 단위학교의 자치를 최대한 존중하는 것이어야 하며, 이를 위해 교육주체의 의사를 민주적인 절차와 과정을 통하여 최대한 수렴하는 제도적인 장치가 항상 구비되어야 한다. 이를 위해 국·공·사립의 모든 초·중등학교에 법정 기구로 학교운영위원회를 두며, 교사들의 교육에의 전념과 학교운영의 효율성을 기하기 위하여 수석교사제도 및 교장의 초빙·보직제를 도입하고, 교장으로 하여금 학교운영위원회의 위원장을 당연직으로 하여 학교운영의 책무성을 제고시켜야 한다.

단위학교는 교육 주체(교사, 학생, 학부모, 지역사회)들의 참여로 민주주의 교육훈련의 장으로 기능할 수 있어야 한다. 이를 구현하기 위해서는 중앙교육행정기관의 비대화를 방지하고, 학교와 지역의 연계강화로 지역의 특수성과 주민요구를 적극 반영하여 '교육의 지방화'를 실현할 수 있는 제도적 보완도 강구되어야 한다.

결국 우리 나라 발전은 단위학교로부터 얼마만큼의 자치에 대한 교육훈련과 경험이 민주적이고 효율적으로 이루어지느냐에 달려있다고 볼 때 우리 모두 학교자치와 학교운영위원회의 활성화를 통한 자치정신의 함양을 위한 노력이 경주되어야 할 것이다.

## 【 참고문헌 】

- 교육부, 「교육비전 2002:새 학교문화 창조」, 1998.
- 김종철, 「한국교육정책연구」, 교육과학사, 1995.
- 김신복, 「지방정부의 교육자치」, 강인재 외, 「지방자치 이렇게 해야 된다」, 한겨레신문사, 1995.
- 김신복, 「교육행정 측면에서의 평가」, 한국교원단체총연합회, 「교육자치, 이대로 좋은가」, 제19회 교육정책토론회 자료, 1992.
- 김재용, 「교육자치의 의미와 전망:지방교육자치제도를 중심으로」, 「교육원리연구」 제3권 제1호, 1998.
- 김태완 외, 「교육자치제 종합연구」, 연구보고 RR90-7, 교육개발원, 1990.
- 박정수, 「교육재정체제 개혁」, 교육포럼 발표논문, 1999.2.
- 백명희, 「한국교원의 권리의무에 관한 연구」, 이화여대 박사학위논문, 1978.
- 백명흠, 「책임경영체제를 위한 소위원회 구성이 필요하다」, 한국교육개발원, 「교육개발」통권111호, 1998.
- 송대현, 「취지 못살리고 있는 학교운영위」, 「지방자치」통권100호, 1997.1.
- 안승문, 「학교운영위원회 2년의 반성과 제언」, 한국교육개발원, 「교육개발」통권111호, 1998.
- 안승문, 「학교자치의 과제와 방향」, 교육자치 포럼 발표논문, 1999. 2.
- 이돈희, 「교육정의론」, 고려원, 1992.
- 이돈희 외, 「학교공동체의 협동체제 개선에 관한 연구」, 중앙교육심의회 교육이념분과, 1994.
- 이기주, 「교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도」, 「한국지방자치학회보」 제10권 제3호, 1998.
- 이기주, 「교육자치제도의 확대에 대한 시대적인 요청」, 교육자치 포럼 발표논문, 1999.1.
- 이화진, 「학교공동체 의미를 되새기며」, 한국교육개발원, 「교육개발」통권111호, 1998.
- 인간교육실현 학부모연대, 「열린시대, 트인 학부모가 되는길」 1, 1995.
- 인간교육실현 학부모연대, 「열린시대, 트인 학부모가 되는길」 2, 1996.
- 전영평, 「교육행정기구의 재조직화의 필요성과 원칙」, 교육자치포럼 발표논문, 1999.1.
- 전풍자, 「학교운영위원회의 성공은 교장에게 달려 있다」, 한국교육개발원, 「교육개발」통권111호, 1998.
- 조창현 외, 「지방교육자치제도 개선방안연구」, 교육부 연구보고서, 1999.1.
- 진재구, 「교육자치의 조직과 기능」, 교육자치 포럼 발표논문, 1999.2.
- 한국교원단체총연합회, 「교육자치제 운영 실태 및 개선방안」, 「정책연구」, 제58집, 1992.12.

대한교원신문. 1999.3.24.7면; 1999.4.7

한국교육신문. 1999.4.5.2면; 1999.4.12

Nichlas Beattie, *Professional Parents*, London: The Falmer Press, 1985.

P. Freire, *The Politics of Education*, D. Macedo, trans. Massachusetts : Bergin & Garvey Publishers, Inc., 1985.