

碩士學位請求論文

# 教育自治制에 관한 敎員의 意識 調査 研究

— 濟州道 初·中等 學校를 中心으로 —

指導教授 李 淳 旣

濟州大學校 敎育大學院

敎育行政 專攻

高 英 哲

1992 년 8 월

# 教育自治制에 관한 敎員의 意識 調査研究

指導教授 李 淳 衍

이 論文은 教育學 碩士 學位 論文으로 提出함

1992 年 6 月 日

濟州大學校 教育大學院 教育行政 專攻

提出者 高 英 哲

高 英 哲의 教育學 碩士 學位 論文을 認准함

1992 年 7 月 日

審査委員長 李 杭 杓  
審査委員 許 金 鐵  
審査委員 李 淳 衍

우리나라의 교육행정조직은 교육자치제를 특징으로 한다. 교육자치제는 1952년 발족한 이래 여러 번천과정을 거쳐 왔으며 현재는 '지방교육자치에 관한 법률'에 따라 도 단위의 자치가 시행되고 있으나, 이 제도에 대한 논란이 많은 실정이다.

이 연구의 목적은 교원들의 현행 교육자치제에 대한 인식, 교육자치제에 관한 인식의 집단간 차이, 교육자치제에 대한 문제 인식 등은 어떤가를 알아 보려는 것이다. 이 목적의 달성을 위하여 제주도내 초·중등 교원 426명을 대상으로 질문지법으로 조사하였다. 질문지는 연구자가 자작한 것이며 5개 영역으로 이루어져 있다. 교육자치의 기본원리를 지방분권, 교육행정 독립, 민중통제, 전문적 관리, 학교자치로 보고 각 영역에 관련되는 31개의 문항으로 구성하였다.

질문지를 분석한 결과는 다음과 같다.

1) 지방분권의 원리 측면에서는 교육부의 중앙집권화 경향을 배제하고 지방교육자치단체에 권한을 위임해야 한다는 견해가 지배적이며, 교과서 및 교육과정 결정권은 교육부와 교육위원회가 공동으로 가져야 한다는 의견이 가장 많았고, 단체의 규모에 대해서는 대교육구를 바람직한 것으로 인식하고 있다.

2) 교육행정독립의 원리 측면에서는 교육위원회는 독자적 의결기관으로 하고, 교육위원은 당적을 갖지 말아야 하며, 교육위원의 선출도 지방의회에서의 간접선거는 바람직하지 않은 것으로 인식하고 있다. 교육예산안 심의 의결권도 지방의회에서 교육위원회로 복귀되어야 한다는 데 의견이 모아지고 있다.

3) 민중통제의 원리 측면에서 교육위원의 정수는 확대하는 것, 교육위원은 주민이 직접선거로 선출하는 방법이 바람직한 것으로 인식하고 있으며, 교육감 선출은 이중간선이 되고 있는 현행제도를 문제점으로 지적하면서 교원이 교육감 선출에 참여해야 한다는 견해가 지배적이다.

4)전문적 관리의 원리 측면에서는 교육위원과 교육감은 교육경력 또는 교육행정경력이 있는 자라야 하고 교육전문직의 선발과 연수 과정에서 대학원을 활용하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 교육일반행정직에도 교원을 보직에 의하여 임명하는 제도가 활용되어야 교육적 전문성을 높일 수 있을 것으로 지적하였다.

5)학교자치의 원리 측면에서는 교무회의를 의결기구화하고 학부모와 학생대표가 학교운영에 참여하는 것이 필요하다고 인식하고 있다.

교원의 경력과 직급에 따라 의식에 차이가 있는데, 전문직 집단과 고경력자 집단은 정부정책지향적이며 정부의 정책에 대한 비판을 자제하고 있고 현행 제도를 인정·수용하며 변화를 기피하는 경향이 강하다. 교육자치의 문제점에 대해서도 근본적인 개선보다는 현행 틀을 유지하면서 미비점을 보완하려는 의식을 가지고 있으며 학교자치에 대해서는 부정적으로 보고 있다. 반면, 저경력자 집단과 교사 집단은 교육자치제에 관한 정부의 정책에 비판적이고 문제점이 있는 제도에 대해서는 근본적인 개선과 변화를 추구하고 있다. 또한, 이들은 교육감 선출이나 교육일반행정 등 교육행정 과정에 교원들이 참여해야 하며 학교자치의 원리에 입각한 각종 조치가 학교 현장에서 이루어져야 한다는 의식을 가지고 있다.

# 目次

國文抄錄 .....	i
I. 緒論 .....	1
1. 研究의 必要 및 目的 - - - - -	1
2. 研究 問題 - - - - -	2
3. 研究의 制限點 - - - - -	4
II. 理論的 背景 .....	4
1. 우리 나라 教育自治制의 變遷 過程 - - - - -	4
2. 教育自治制의 基本 構造 - - - - -	7
3. 우리 나라 教育自治制度의 諸問題 - - - - -	11
III. 研究 方法 .....	27
1. 調查 對象 - - - - -	27
2. 調查 道具 - - - - -	28
3. 資料 處理 - - - - -	28
IV. 調查 結果 및 解釋 .....	29
1. 地方分權의 側面 - - - - -	29
2. 教育行政 獨立의 側面 - - - - -	34
3. 民衆統制의 側面 - - - - -	41
4. 專門的 管理의 側面 - - - - -	45
5. 學校自治의 側面 - - - - -	49
V. 要約 및 結論 .....	54
1. 要約 - - - - -	54
2. 結論 - - - - -	59
參考 文獻 .....	61
英文抄錄 .....	67
附錄 .....	

# 表 目 次

표 1. 교육자치의 원리에 대한 견해	13
표 2. 교육전문직과 일반행정직의 정원 비교	20
표 3. 응답자의 분포	27
표 4. 문항 내용	28
표 5. 지방교육자치가 필요한 이유	29
표 6. 교육자치단체의 적당한 규모	30
표 7. 대통령이 부교육감을 임명하는 제도에 대한 의견	31
표 8. 교과서 편찬 및 교육과정 결정권의 소관	33
표 9. 교육특별자치단체 구성의 필요성	34
표 10. 교육위원회의 성격	36
표 11. 교육위원이 당적을 갖는 데 대한 의견	37
표 12. 지방의회에서 교육위원 선출	37
표 13. 지방의회에서 교육위원을 선출하는 것이 타당하지 않은 이유	38
표 14. 지방의회에서 교육위원을 선출하는 것이 타당한 이유	38
표 15. 지방교육제정 확보 방안	39
표 16. 지방교육예산의 의결권의 소재	40
표 17. 교육위원 정수	41
표 18. 교육위원 선출방법	42
표 19. 교육감(장) 선출 방법의 문제점	43
표 20. 교육감(장) 선출 방법	44
표 21. 교육감(장)의 자격 요건	45
표 22. 교육전문직 양성 및 임용 방법	46
표 23. 교육전문직 요원의 연수 방법	47
표 24. 교육일반행정직원의 자격 요건	48
표 25. 교무회의의 의결기구화에 대한 의견	49

표 26. 학부모의 학교 운영 참여 장치	51
표 27. 학생 대표의 학교 운영 참여	52
표 28. 교육자치제의 과제	53

## 目 次

도 1. 교육위원회-교육장-지방의회의 관계	10
도 2. 단위학교 자치 모형	21
도 3. 교육자치제 실시 모형도	24
도 4. 대통령이 부교육감을 임명하는 제도에 대한 의견	32
도 5. 교육특별자치단체 구성의 필요성	35
도 6. 교무회의의 의결기구화에 대한 의견	50
도 7. 학생 대표의 학교 운영 참여	52

# I. 緒 論

본장에서는 본 연구의 필요성과 목적, 연구 문제, 연구의 제한점을 다루려고 한다.

## 1. 研究의 必要 및 目的

教育自治는 민주주의 사회에서 정치가 國民自治의 원리에 의해 이루어지듯이 教育에서도 국민의 이해와 요구에 맞는 교육이 국민에 의해 이루어져야 한다는 것이다.

한국사회는 1980년대에 이르러 사회 전반에 걸친 광범한 민주화의 요구와 더불어 자율성이 신장되어가고 있다. 정치적으로도 地方化 시대를 맞이하였다고 볼 수 있으며, 1990년부터는 지방자치가 이루어지기 시작했다. 이와 더불어 교육에 있어서도 지금까지의 명목상의 교육자치에서 탈피하여 실질적 의미의 교육자치를 실시하게 되었다.

한국의 교육자치제도는 8·15 광복 이후 교육행정의 민주화를 위해서 도입된 제도적 장치로서 미군정하에서 태동되었고 1949.12.31. 教育法이 제정 공포된 후 1952.6.4. 시·군 교육위원회와 교육구가 설치됨으로써 역사적인 발족을 보았다. 그 후, 1961.5.16.을 계기로 그 운영이 중단되었다가 1963.12.16. 教育법이 개정되면서 수정 부활되어 1991.3.까지 운영되어 왔으나 지방자치가 실시되지 않은 상태에서의 운영이었기 때문에 교육감이 대통령에 의해서 임명되고 교육위원이 문교부(교육부)장관에 의해 임명되며 지방자치단체의 장이 교육위원회의 의장이 되는 등 과도적 성격을 띠고 파행적으로 운영되어 왔었다.

그러던 것이 지방의회가 구성됨에 따라 ‘地方教育自治에 관한 法律(제 4347



호)'이 효력을 발생(1991.3.26.)하게 되고 전국 각 시·도에서 교육위원회가 구성되었다. 이 법률은 지방자치단체의 교육, 과학, 기술, 체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 운영에 관한 사항을 규정하고 있으며, 주요 내용은 1)교육자치의 우선 실시 지역을 시·도 등 광역단위로 하고 2)기초단위는 여건을 보아 실시하며 3)교육위원회의 위상을 委任型 議決機構로 하며 4)교육감과 교육위원을 간선으로 뽑고 5)대통령이 임명하는 부교육감제를 신설하는 것 등이다. 제주도에서도 도의회에서 교육위원을 선출하여 교육위원회가 구성되었고, 교육위원회에서는 교육감선출 · 교육예산 의결 기타 여러 가지의 본격적인 활동을 하고 있다.

그러나, 현행 교육자치제는 여러 가지 면에서 논란을 일으키고 있다. 교육위원의 정치적 중립성 문제, 교육위원과 교육감의 자격과 선출 방식에 관한 문제, 교육위원회의 성격과 位相 문제, 지방교육재정의 확보에 관한 문제, 단위학교의 자치에 관한 문제 등에서 서로 다른 의견들이 대두되고 있다. 이런 의견들을 수렴해 보면 앞으로의 교육자치제의 개선 방향을 모색하는 데 一助가 될 수 있을 것이다.

본 연구는 현행 교육자치제에 대한 교원들의 인식 정도, 교원들의 경력별 · 직급별 · 학교급별 인식의 차이를 조사 분석하는 데 그 목적이 있다.

## 2. 研究 問題

교육자치제라는 것은 민주주의라는 이념 체계에서부터 비롯되는 것이나 실질적으로는 그와 같은 이념을 구현하기 위한 구조 체계 즉 교육행정상의 조직양태로 나타난다.<sup>1)</sup> 조직은 인간에 의해 이루어지며 교육행정에서 가장 중요한 조직 구

1) 오세철(1979), '산업사회와 인간의 문제', 「교육과학」제 15집, 연세대학교, PP.11

성원 중의 하나는 교육을 직접 담당하는 敎員들이다. 교육행정의 핵심제도인 교육자치제를 교원들이 어떻게 인식하고 있느냐 하는 문제는 교육자치제의 성패에 깊고도 큰 영향을 미친다고 하겠다. 의식을 공유한다는 것은 조직의 효율성 증진을 위하여 필수불가결한 요소로 인식되고 있다.<sup>2)</sup> 교원들이 현행제도를 바람직한 것으로 의식한다면 제도에 관심을 가지고 적극 지지·협조하겠지만, 바람직하지 않은 것으로 의식하고 있다면 제도의 시행을 추진하는 세력과 일반 교원들은 유리된 상태에서 불협화음이 생기고 제도의 효율성은 현저히 낮아질 것이다.

교원 중에서도 전문직<sup>3)</sup>과 일선 교장 교감 및 교사는 맡고 있는 업무면에서 직급별로 차이가 있으면서도 동일목표지향적이어야 한다. 그런데, 이들의 교육자치제에 관한 인식에 차이가 크다면 교육자치제가 효율적으로 시행되기 어려울 것이다. 즉, 교원 집단간에 인식의 차이가 있다면 전문직이 주로 근무하는 상급관청(교육청)의 계획·지도·지시·감독 등의 의도와 그것을 받아들이는 일선 교사들의 의식에서 괴리가 생겨 형식적이고 명목적인 제도 운영으로 교육의 지역화, 전문화, 자주성 확립 등은 한낱 구호에 그칠 것이다.

그리고, 교원들이 현행 교육행정면에서 무엇을 가장 시급히 해결해야 할 과제로 인식하고 있는가를 아는 것은 매우 중요하다고 본다. 왜냐하면, 교육정책입안자들이 그 과제를 알고 정책과정에 반영함으로써 교육자치제의 목표를 효율적으로 달성할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 다음 세 가지 문제를 설정하고 그에 대한 답을 얻으려고 한다.

1) 교원들은 현행 교육자치제를 어떻게 의식하고 있는가?

2) 교원들의 교육자치제에 관한 인식은 경력별·직급별·학교급별로 어떤

---

2) 왕기환(1986), 「교육조직론」, 집문당, p.166.

3) 전문직; 여기서는 장학사, 장학관, 연구사, 연구관을 전문직으로 다루었다.

차이가 있는가?

3) 교원들은 교육자치제에 대해서 어떤 점을 가장 큰 문제로 의식하고 있는가?

### 3. 研究의 制限點

본 연구는 다음과 같은 제한점을 가진다.

첫째, 한국의 교육자치제도는 1991. 4.부터 시행되었기 때문에 교원들의 교육자치제에 관한 경험이 일천하여 관심은 있으나 구체적인 운영 과정에 대하여 확실한 지식을 가지고 있는 사람이 많지 않아 그들의 응답을 기초로 하여 교육자치제에 관한 의식 정도를 논한다는 것은 나름대로의 한계가 있다.

둘째, 본 연구가 여러 지역과 여러 계층의 다양한 의견을 수집하여 교육자치제의 개선 방안을 논의하고자 했으나, 조사 대상을 濟州 지역의 敎員들에 국한했다는 점에서 연구 결과가 제한적일 수밖에 없다.

## I. 理論的 背景

본장에서는 우리나라 교육자치제의 변천 과정과 현행 교육자치제의 기본 구조를 고찰하고, 선행 연구 등을 중심으로 우리나라 교육자치제의 제문제를 다루려고 한다.

### 1. 우리 나라 教育自治制의 變遷 過程

조선시대의 서당은 그 취지와 형태에서 오늘날의 교육자치제와 비슷한 면이 많으므로 우리나라 교육자치제의 근원으로 보아도 좋을 것이다. 서당은 훈장자영서

당, 유지독영서당, 유지조합서당, 촌조합서당의 4 가지로 나누어 볼 수 있는데 촌조합 서당이 교육자치제와 더욱 가까운 형태였다.<sup>4)</sup> 근대적 의미의 교육자치제는 1945.8.15. 해방 이후 미국으로부터 민주정치 사상과 교육제도를 도입하면서 태동하였다. 해방 직후 김성수, 유억겸, 백낙준, 김활란, 오천석 등이 모여 한국의 교육 문제를 논의하였으며 이들이 韓國教育委員會와 朝鮮教育審議會의 주축이 되어 미군정기 교육개혁 및 제건의 실세가 되었다.<sup>5)</sup> 한국교육위원회의 활동은 (1)휴교 상태에 있던 학교의 개교 (2)일본인 직원의 해고 (3)교육행정관의 임명 (4)교과서와 교육과정의 구성에 관한 조언 등이었다. 한편, 조선교육심의회는 총 10개 분과(교육이념, 교육제도, 교육행정, 초등교육, 중등교육, 직업교육, 사범교육, 고등교육, 교과서, 의학교육)로 구성되어 있었으며 교육이념으로 '弘益人間'을 채택하고 6-3-3-4학제를 채택하였으며 신교육제도, 의무교육, 교육행정기구, 학교설립기준, 한자폐지 등을 결정하였다.

미군정은 이 때까지 내무행정에 속해 있던 교육행정을 분리시켜 各道에 教育部, 郡에는 학무과를 두게 하였다. 그리고, 미국인 암스트롱(Armstrong)<sup>6)</sup> 이 교육자치제 실시를 위한 군정법령을 초안하여

1948.8. 군정법령 제 216호 「教育區의 設置에 관한 法律」,

제 217호 「教育區會의 設置에 관한 法律」,

제 218호 「公立學校 財政 經理에 관한 法律」,

이 공포되었으나 군정 종식으로 사문화되었다.<sup>7)</sup> 비록 실시되지는 못하였으나

4)한기언(1984), 「한국교육사」, 박영사, PP.146-147.

5)이희수(1989), 「미군정기 교육개혁에 관한 탐색」, 「교육현장」, 사계절, P.220.

6)암스트롱은 일본의 교육자치제에 관한 법률을 입안한 바 있음.

7)황호진(1985), 「한국 교육자치제의 발전 방향에 관한 연구」, 한양대학교대학원 석사학위청구논문, PP.19-20.

이 법령들은 건국후 한국의 교육자치제에 관한 기초 자료가 되었으며, 한국의 교육제도와 교육행정에 큰 영향을 미쳤다. 구체적 사실로는 (1)6-3-3-4학제 도입 (2)교육자치제의 발족 (3)교사양성과 현직훈련제도 (4)교육기회의 확충과 균등화 (5)교육행정 방식의 근대화 (6)교육 내용 등의 개편 (7)새로운 교수 방법과 기술의 도입 (8)교육시설의 복구와 재정 지원 등을 들 수 있다.<sup>8)</sup>

교육법은 1949.12.31. 법률 제 86호로 공포되었다. 당시 교육자치제는 지방자치 실시를 선행 조건으로 하는 것이었는데 지방의회 구성이 보류되고 있었기 때문에 교육자치제 역시 실시되지 못하다가 1952.5.24. 各郡의 교육구와 市의 교육위원이 선출되고 동년 6.4. 군 교육구와 시 교육위원회가 발족하여 역사적인 교육자치제의 실현을 보게 되었다.<sup>9)</sup> 그러나, 당시 교육자치제는 교육계 외부는 물론 내부에서도 批判의 대상이 되어 閉止 또는 改編 強化해야 한다는 주장이 있었는데 그 이유는 다음과 같다.<sup>10)</sup>

1)外部 ; 내부부의 교육자치제 폐지 운동으로서, 종합행정의 원칙에 위배됨으로써 행정의 능률을 저해하고, 기구의 팽창으로 재정 낭비를 초래하며, 민도가 낮고 자치에 대한 전통이 서 있지 않은 우리 나라 실정에 맞지 않는다고 주장하였다.

2)内部 ; 교육자치제의 개편 · 강화를 주장하는 내용으로서, 시 · 군 단위 교육자치제는 존속시키면서 부분적으로 개혁이 필요하며, 정치적 중립성 보장 장

8)이희수(1989), 전계서, PP.223-224.

9)손성희(1989), 「교육자치제에 대한 요구 성향 비교 연구」, 연세대학교 대학원 석사학위청구논문, P.13.

10)이정은(1988), 「한국 교육자치제도의 운영에 관한 연구」, 성신여자대학교대학원 석사학위청구논문, PP.32-35.

치가 미흡하며, 초등은 교육구나 시 교육위원회에서 관장하고 중등은 도에서 관장하여 연관성이 결여되고 행정 능력이 저하되므로 대교육구로 개편할 것을 주장하였다.

1960년에 설치된 문교부 산하 교육자치제 심의회의 주요 의견은 (1)167개의 교육구를 통합해서 45개 또는 62개로 감축할 것 (2)모든 교육위원회를 의결기관화할 것 (3)초·중등 및 사회교육을 문교부 감독하에 교육구가 일원적으로 관장할 것 (4)집약행정과 인사의 전문화 등으로 교육행정의 내적 충실을 기할 것 (5)기구 축소와 조직 간소화로 교육재정을 절약할 것 (6)초중등 교육에 관한 일관성 있는 계획을 추진할 것 등이었다.

이렇게 교육계의 개편 운동이 싹틀 즈음 5·16 군사 쿠데타로 1962.1. 교육구와 시 교육위원회가 폐지되고 시장·군수·도지사 산하의 교육과 또는 교육국으로 통합됨으로써 실질적 의미의 교육자치제는 실시되지 못하고 말았으며 사실상 미군정 이전의 상태와 같은 형편으로 후퇴했다. 그 후 교육계에서 교육자치제 부활 운동이 전개되어 왔고, 1963.11.1. 교육법이 개정되어 교육자치제가 부활되었으며 시·도 교육위원회 단위의 대교육구를 골격으로 1964년부터 시행되었다.

그러나, 이 때부터 1991년까지 시행된 교육자치제는 엄밀한 의미의 교육자치제라고는 할 수 없었다. 지방의회의 구성이 안 된 상태에서 교육위원과 교육감을 교육(문교)부장관이 임명하였기 때문에 주민이나 교육의 주체인 교원의 참여가 배제되었으며, 독자적인 재원 및 재원 운용의 자주성이 확보되지 못하였고, 중앙집권적 교육행정의 강화로 지방분권의 원리도 실현되지 못하였기 때문이다.

## 2. 教育自治制의 基本 構造

### 1) 教育委員會의 設置

시·도의 교육·학예에 관한 중요한 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 두며, 교육위원의 정수는 특별시·직할시의 자치구 수 및 도의 교육청 수로 하는데 단, 교육청 수가 7 미만일 때는 7인으로 하는 것으로 되어 있다.

교육위원의 선출 방법은 시·군 및 자치구 의회가 추천한 자(각 2명) 중에서 무기명 투표로 선출하되 1/2 이상은 교육경력자로 하며, 교육위원의 성격은 명예직으로 학식과 덕망이 높고 시·도 의회 의원 피선거권이 있으며 정당의 당원이 아니어야 한다. 그리고, 교육위원의 임기는 4년이며, 국회의원·지방의회 의원·국가 및 지방 공무원·교원(대학 조교수 이상 제외)·사립학교법인의 임원 및 경영자를 겸직할 수 없다. 교육위원회의 의장과 부의장은 위원의 무기명 투표에 의하여 재적 과반수 득표자가 당선된다.

교육위원회에서는 시·도 의회에 제출할 조례안을 심의·의결하며 예산안 및 결산·특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항을 결정한다. 그러나, 교육위원회의 결정은 최종적인 결정이 아니며 지방의회에서 의결권을 가지고 있다.

## 2) 教育監

시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 교육감을 두며 교육감의 담당 사무 및 권한은 (1) 조례안의 작성 (2) 예산안의 편성 (3) 결산서의 작성 (4) 교육규칙의 제정 (5) 학교 기타 교육 기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항 (6) 교육과정의 운영에 관한 사항 (7) 과학 기술 교육의 진흥에 관한 사항 (8) 사회교육·기타 교육·학예에 관한 사항 (9) 학교 체육·보건 및 학교 환경 정화에 관한 사항 (10) 학생 통학 구역에 관한 사항 (11) 재산의 취득·처분에 관한 사항 (12) 선결처분권 (13) 특별부과금·사용료·수수료·분담금

및 가입금에 관한 사항 (14) 기채·차입금 또는 예산 외의 의무 부담에 관한 사항 (15) 기본 재산과 적립금에 관한 사항 (16) 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사에 관한 사항 (17) 기타 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항 등이다.

교육감은 당해 교육위원회에서 무기명투표로 선출하되 재직 교육위원 과반수의 찬성으로 당선되며, 임기는 4년이고 1차에 한하여重任할 수 있다. 교육감의 자격은 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있고 정당의 당원이 아닌 자로서 교육 경력 또는 교육전문직 경력 20년 이상이어야 한다. 교육감은 국회의원·지방의회 의원·교육위원 등을 겸직할 수 없다.

### 3) 教育委員會 - 教育監 - 地方議會의 關係

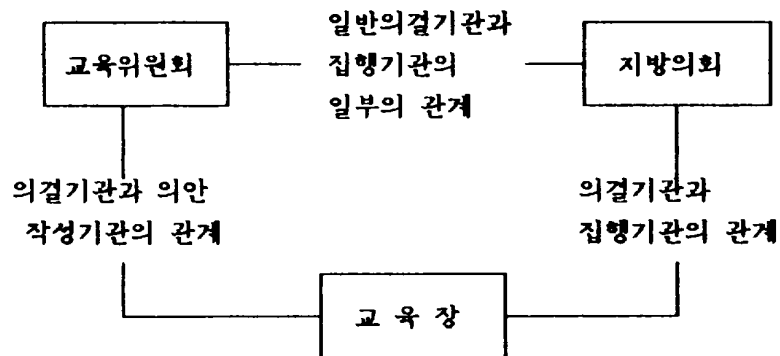
교육위원회는 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 것으로 되어 있으나<sup>11)</sup> 이것이 곧 교육위원회를 지방자치단체의 교육학예에 관한 집행기관으로 한다는 뜻은 아니라고 할 수 있다. 교육위원회는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 집행기관이 아니면서 교육·과학과 체육에 관한 사무를 관장하는 기구이며 지방의회에 제출하기 위해서 교육감이 제출한 안건을 의결하는 기능을 하게 되어 있다.<sup>12)</sup> 김태완 외는 “교육위원회의 소관 사무는 거의 다 지방의회의 의결을 얻어야 하는 것으로 볼 수 있기 때문에 교육위원회와 교육장의 관계는 의결-집행이 아니라 안전작성-안전결정의 관계로 보아야 하며, 교육장은 지방의회에 대하여만 지방자치단체의 집행기관으로서의 지위를 갖는 것이다. 교육위원회가 교육장을 선임할 권한을 가짐으로써 간접적으로 교육장을 통제할 수 있을지언정, 과업

11) 교육위원회 직제, 1989. 9. 5. 대통령령 제 12800호

12) 김태완 외(1990), 「교육 자치제 종합 연구」, 한국교육개발원, P. 60.



면에서는 교육위원회와 교육장의 관계는 의결-집행의 관계가 아니라 안전의결-안전작성의 관계로 보아야 할 것<sup>13)</sup>이라고 하였으며, 교육위원회-교육장-지방의회의 관계를 다음과 같이 도식화하였다.



[도 1] <교육위원회-교육장-지방의회의 관계> (김태완 외, 1990, P. 61)

#### 4) 副教育監

교육감 밑에 국가공무원으로 補하는 副教育監을 두되 그 직급은 대통령령으로 정한다. 부교육감은 당해 시·도 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 부교육감은 교육감을 보좌하며 교육감 유고시 직무를 대리한다.

#### 5) 教育長

도교육청의 하급 교육행정기관으로 教育廳을 두고 獎學官으로 補하는 教育長을 둔다. 교육장은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중에서 공·사립의 국민학교·중

13) 상계서, PP. 60-61.

학교·기술학교·국민학교·고등국민학교 및 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 운영·관리에 관한 지도·감독과 기타 시·도의 조례로 정하는 사무를 위임받아 분장한다.

#### 6) 教育 財政

교육 학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부과금·수수료·사용료, 기타 교육·학예에 관한 재산수입, 지방교육제정 교부금, 지방교육 양여금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다.

의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타 의무교육에 관련되는 경비는 지방교육제정교부금법이 정하는 바에 의하여 국가가 부담한다. 그리고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 국가와 그것을 설치 운영하는 지방자치단체가 부담한다.

### 3. 우리 나라 教育自治制度의 諸問題

지금까지의 교육자치에 관한 연구에서 나타난 우리나라 교육자치제의 제문제는 지방분권화의 미흡과 실질적 의미의 민중통제가 이루어지지 않은 점, 교육행정이 일반행정에 예속되어 온 점, 교육전문직의 전문성이 낮은 점 등이 가장 많이 지적되고 있다. 1991년 이전의 과도기적, 파행적 운영에서 불가피하게 발생한 문제점이라고 볼 수 있는 것들이지만 현행 교육자치제에 있어서도 그 근본적인 문제는 별로 달라진 것이 없다고 볼 수 있다. 이에 관하여 김만기는 세 교육자치제의 조직상의 문제로 교육자치제의 실시 단위, 교육위원의 선출 방법, 교육감의 선출 방법, 부교육감의 임명, 그리고 교육장의 임용 방법 등을 지적하였으며,<sup>14)</sup>

14) 김만기(1991), “세 교육자치제의 조직상의 쟁점”, 한국교육행정학연구회 '91년

윤형원은 교육행정단위를 획일적으로 일반행정단위에 일치시킨 점, 재정지원기관과 교육위원회와의 관계가 모호한 점, 교육위원회와 교육감과의 관계가 모호한 점, 교육재정확보방안을 위한 세원이 미비한 점, 현장 요구에 맞는 조직 기제가 부족한 점 등을 문제점으로 비판하였고,<sup>15)</sup> 윤정일은 지방교육재정면에서 교육재정 총규모가 빈약한 점, 인건비 위주로 되어 있는 교육비 지출 구조, 지방교육재정 자립도가 낮은 점, 지방교육재정 교부금이 감소한 점, 지방교육양여금 제도가 불합리한 점, 학생 부담 의존도가 과중한 점, 사학 재정이 불실한 점 등을 문제점으로 지적하였다.<sup>16)</sup> 교육부, 대통령 교육정책자문위원회, 각 시·도 교육위원회, 전교조, 교원단체총연합회 등 교육관련기관에서도 문제를 지적하고 개선 방안을 제시하는 등 현행 교육자치제는 많은 문제를 내포하고 있음을 알 수 있다.

한국 교육자치제도의 제문제를 교육자치제의 기본 원리에 비추어 고찰해 보고자 한다. 우선 교육자치의 기본원리에 대한 연구들을 모아 보면 다음과 같다.

종래의 연구들이 강조해 온 부분은 전통적인 중앙집권과 이에 대응하는 지방분권의 논리적 준거들이다. 김종철은 교육자치제의 기본원리로 지방분권, 자주성 존중, 적합성 확립, 전문성의 원리를 제시하고, 김운태와 남정걸은 김종철과 견해를 같이 하면서 적합성의 원리 대신 주민통제의 원리를 제시하고 있다. 김영철은 교육자치에서 중앙집권과 지방분권(centralization / decentralization)을 중심으로 논리를 전개하면서 특히 적도분권을 강조하였다.

---

도 춘계학술발표회 발표자료, P.1.

15) 윤형원(1991), “교육자치제의 쟁점과 개선 방안”, 한국교육행정학연구회 '91년도 춘계학술발표회 발표자료, PP.4-12.

16) 윤정일(1991), “지방교육재정의 문제점과 그 개선책”, 한국교육행정학연구회 '91년도 춘계학술발표회 발표자료, PP.8-12.

<표 1>

교육자치의 기본원리에 대한 견해

	지방분권	민중통제	분리독립	전문관리	학교자치	자주성	민주성	기 타
강현선	○	○	○		○			
고기영			○	○				지방자치
김경태				○		○	○	
김용채	○	○	○	○				
김종철	○	○	○	○				
김창환	○	○	○					
김태완	○	○			○			협력, 책무
박완식	○	○	○	○				
백현기	○					○	○	
손성희	○		○			○	○	
이정은	○	○	○	○				
전교조	○	○	○	○	○			
조병효	○	○	○	○		○		
황석길	○	○	○	○				
황호진	○	○	○	○				

문교부의 교육자치제 설명 자료는 교육자치제의 기본원리로 지방분권, 주민참여, 교육행정 독립, 자주적 재정의 원리를 제시하고 그 동안 문교부가 갖고 있던 권한과 업무의 일부를 지방 교육위원회에 이양하고 교육청의 권한 일부를 단위학교에 이양하는 것을 지방분권 즉, 지방자치의 실현으로 보고 있다. 그러나, 단위학교에서 일어나고 있는 제문제들은 이런 지방분권의 미흡에서 오는 것은 아니라고 본다. 이것은 학교운영과 관련하여 학교장에게 집중된 의사결정권이 교장의 독단에 의하여 행사되어 온 것에 대한 교사들의 누적된 불만에서 오는 것이라고

볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 지금까지의 연구들은 단위학교의 자치에 대해서는 별로 관심을 보이지 않고 있다. 다만, 최근에 들어 일부의 연구가 단위학교자치에 대하여 교육자치의 기본원리로 포함시키는 등 관심을 보이고 있을 뿐이다. 여러 연구자들의 교육자치의 원리에 대한 견해를 모아 보면 다음 <표 1>과 같다.

대부분의 경우 교육자치의 원리를 지방분권, 주민통제(민중통제), 일반행정으로부터 교육행정의 분리 독립, 전문적 관리의 4가지로 지적하고 있음을 볼 수 있다. 여기서 자주성의 원리는 지방분권의 원리에, 민주성의 원리는 주민통제의 원리에 내용상 가까우므로 교육자치의 원리는 위의 4가지에 학교자치의 원리를 포함하여 5가지로 정리할 수 있겠다.

### 1) 地方分權의 側面

지방분권적 교육자치는 중앙에서의 획일적인 교육행정을 배제하여 지역 주민에 의해서 지역 실정에 맞는 교육사무를 수행하는 것이라 할 수 있다. 이러한 관점을 가지고 교육위원회와 중앙교육행정기관의 관계에서 보면 중앙교육행정기관이 지방교육행정기관에 대하여 조직, 인사, 기타 업무 면에서 광범위하고 깊게 관여함으로써 교육행정이 전반적으로 中央執權化되어 있다.<sup>17)</sup> 부교육감을 교육부에서 임명하도록 한 것은 그 대표적 예이며, 교육과정의 편성권도 교육부가 독점하고 있어서 지역의 특수성에 맞는 교육을 제대로 실현할 수 없다.

교육법 제 55조에 따르면 국가 사무로서 위임된 사무에 관하여는 시·도 교육감은 교육부장관의 지휘·감독을 받게 되어 있으며, 교육감의 명령 또는 처분에 대

17) 박완식(1989), 「한국의 교육자치제도에 관한 연구」, 전남대학교 교육대학원 석사학위청구논문, P.36.

해서도 교육부장관이 이를 취소하거나 집행을 정지할 수 있게 되어 있다. 또한 동법 제 56조에 따르면 자치사무에 대해서도 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다.

중앙집권화 현상은 자치조직면에서도 나타나고 있는데 이에 관하여 김운태는 “교육위원회의 縣단위까지의 조직과 사무분장, 교육구청의 과단위의 조직과 사무분장이 대통령령으로 정해지고 있음”을 지적하고 있다.<sup>18)</sup> 원칙적으로 일반 지방 자치에 있어서 기초단위인 시·군에도 지방의회를 구성하고 있으므로 교육행정에 있어서도 이에 부합되게 의결기관으로서의 교육위원회와 주민의 의사가 반영되어 선출되는 집행기관으로서의 교육장을 두는 것이 바람직하다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

## 2) 教育行政 獨立의 側面

현행 지방교육행정 조직은 교육위원회와 교육감이 완전히 독립된 법인체가 아니고 지방자치단체에 포함되어 지방의 교육 학예에 관한 집행기관으로 존재하는데 문제가 있다.<sup>20)</sup> 교육위원회에서 가결된 안건이 다시 도의회의 의결을 거쳐야 하는 것은 행정의 비능률을 초래할 뿐만 아니라 교육자치의 독립성을 저해하는 요인이 된다고 볼 수 있으며, 교육위원을 지방의회에서 선출하는 것도 교육행정을 일반행정에 예속시키는 결과를 낳는다고 하겠다. 교육위원의 선출<sup>21)</sup>은 지방의

18) 김운태(1985), “교육자치제 활성화 방안”, 「교육논단」, 제29집, 대한교육연합회, P.18.

19) 김만기(1991), 전계발표자료, P.4.

20) 박완식(1989), 전계논문, P.42.

21) 미국의 초·중등 교육에 관한 통치 구조 모형은 주지사가 교육위원을 임명하고 교육위원회가 교육감을 임명하는 모형(15개주), 주민이 교육위원을 선출하고 교육위원회가 교육감을 임명하는 모형(11개주), 주지사가 교육위원을 임명하고

회의 선거에 의한 간접 선거의 방식을 취하고 있는데, 지방자치단체의 일반의결기관의 지위에서 지방교육자치단체의 의결기관을 구성하게 되는 것이므로 양자가 동등하고 독립적인 관계에 있다고 보기 어려우며, 전국 시·도 교육위원들도 현재의 지방교육자치에 관한 법률 제 13조에 명시된 교육위원회의 시·도 의회 前審기관으로 기능 수행을 구속한 것은 헌법 제 31조의 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 위배된다고 주장하고 교육·학예에 관한 의결권을 교육위원회에 이양할 것을 요구하였다.<sup>22)</sup> 또한 교육위원 선출에 있어서도 지방의회만의 선거 참여는 전문성 확보의 면에서도 미흡한 점이 많다고 볼 수 있다. 그리고, 시·도의회의원 선거는 정당공천제<sup>23)</sup>로 되어 있어서 이들의 선출에 의한 교육위원들은 선출 과정과 활동면에서 특정 정당의 영향력이 지나치게 작용하게 되고 교육도 특정 정당의 당리당락에 좌우되어 결국 교육의 정치적 중립성이 무너지게 될 염려가 있다.<sup>24)</sup>

그리고 교육제정의 독립성은 매우 미흡한 실정이며, 교육제정의 기초가 서 있지 못함은 교육자치제를 유명무실하게 만드는 것이다. 교육제정과 관련된 부분의 실정에 대하여 박완식은 지방교육제정의 과도한 국고 의존, 지방교육제정의 재원 불안정, 지방행정기관의 교육비 전출의 미흡, 사립학교에의 높은 의존도 등을 들고 있다.<sup>25)</sup> 윤준영은 “일반행정의 방대한 조직과 숙련된 행정관료에 비하여,

---

주민이 교육감을 선출하는 모형(13개주), 주지사가 교육위원과 교육감을 모두 임명하는 모형( 5개주) 등으로 구분되는데 우리나라는 NewYork의 모형을 모방한 것으로 볼 수 있다.

22) 한국교육신문, “교육·학예 의결권 달라”, 1992년 6월 3일.

23) 지방의회의원 선거법 제 28조 2항

24) 김만기(1991), 전계 발표자료, P. 6.

25) 박완식(1989), 전계논문, P. 43.

교육행정기관은 조직 및 인적 구성의 열세로 대등한 입장에서 협조 체제를 구축하지 못하고 항상 불리한 입장에 있게 된다.”고 하였다.<sup>26)</sup>

### 3) 住民統制의 側面

주민통제는 주민참여에 의하여 이루어 진다. 주민참여란 정책결정으로 인해 영향을 받게 될 사람들이 관료조직들의 정책결정과 집행과정에 참여하는 제도로 이해될 수 있다.<sup>27)</sup> 주민참여의 가장 제도화된 형태는 자치라고 볼 수 있다. 교육자치제를 실시하는 데 있어서 주민통제는 지방분권의 원리와 함께 필수적인 요소라 하겠다. 교육위원회 제도란 지방 정부 수준에서의 교육의 문제 해결을 의회 민주주의 이념에 의해 해 나가자는 것이므로 代議制만에 한정된 참여 방식이며 그보다는 이를 넘어선, 가급적 모든 교육조직에서의 주민의 의사를 고무 반영할 수 있는, 다시 말해서 민중통제 (LAYMAN CONTROL)에 의한 하향적이며 보다 구체적인 참여 장치들이 구조적으로 마련될 필요가 있는데<sup>28)</sup> 현재의 교육자치제에는 이와 같은 장치가 거의 이루어지지 않고 있다.

교육활동에 대한 지역 주민의 통제와 관련되는 것으로는 교육구와 교육위원회의 조직과 운영에 관한 문제가 제기된다. 자치단체의 구역은 주민의 행정참여 및 행정통제의 건지에서 또는 행정기능의 능률적 수행 및 자주적 재원의 확보라는 건지에서 중요한 토대가 된다. 지금까지 우리나라에서 제기되어 온 교육구의

26) 윤준영(1988), 「우리 나라 교육자치제에 관한 연구」, 연세대학교 교육대학원 석사학위청구논문, P. 50.

27) 이순형(1989), “교육자치와 주민참여”, 제주대학교 교육대학원 제 6회학술세미나 발표자료, P. 23.

28) 상계발표자료, p. 5.



크기에 관한 논의는 시·군 단위의 소교육구와 몇 개의 인접한 시·군을 통합하여 1 개의 단위로 하는 중교육구와 현행의 대교육구 중에서 어느 것을 택할 것인가 하는 것이었다. 현행 대교육구는 기구의 간소화로 경비를 절약할 수 있다는 것과 교육행정요원의 전문화를 기할 수 있고 초·중등 교육계획을 효과적으로 수립할 수 있는 장점이 있는 것으로 여겨지고 있다.<sup>29)</sup> 그러나, 교육자치제의 이념이나 본래의 취지에 입각하여 본다면 대교육구는 문제점을 가지고 있다. 교육자치제의 이념이 중앙의 권한을 지방으로 분여하여 지역 주민으로 하여금 그들의 의사에 따라 지역 실정에 맞게 교육 사무를 수행하도록 하는 데 있으므로 교육구가 너무 방대하여 지역 주민의 교육적 관심이 멀어지거나 서로 협조가 곤란하고 주민의 의사가 반영되기 어렵다. 또한 군에 포함되어 있는 읍과 면은 그 성질에 있어서 차이가 있음에도 동일하게 취급되어 읍·면 행정의 특수성이 매몰된다.<sup>30)</sup>

다음으로 교육위원회의 조직과 운영 문제를 들 수 있다. 조직에 있어서 위원회의 기능은 계층제의 단점을 수정·보완하는 것이며, 위원회제는 합의제로 다수지배적 형태를 지니는 기관이다. 그러므로, 위원회를 통한 집단 결정은 신뢰성을 높일 수 있고 민주적 결정의 근거가 될 수 있다. 따라서, 교육위원의 수가 많을수록 민의의 반영이 다양하게 이루어지며 정치적 색채를 배제할 수 있다는 점에서 볼 때, 교육위원의 수가 소수라는 것도 주민의 다양한 교육의사를 반영하는 통로로서의 역할을 다할 수 없다는 문제가 제기된다. 주민통제의 측면에서 보면, 교육위원의 선출 방식도 중요한 요소가 되는데 가장 바람직한 것은 주민들이 직접 선출하도록 하는 것이다.<sup>31)</sup> 교육위원을 지방의회에서 선출하는 것은 주민통

29) 박완식(1989), 전계논문, P. 39.

30) 김경태(1989), 「교육자치제의 발전 방안에 관한 연구」, 연세대학교 교육대학원 석사학위청구논문, P. 27.

31) 김만기(1991), 전계발표자료, P. 6.

제의 측면에서도 문제가 되고 있다.

김창환은 지방의회와 교육위원회의 관계가 모호하며 지방의회에서 선출된 교육위원들이 정치적인 지배와 간섭을 피할 수 없고 교육위원회의가 지방 주민의 교육적 기대와 요구를 만족시키기보다는 정치적인 기대와 요구에 보다 관심을 가질 수밖에 없다<sup>32)</sup>고 지적하였다.

#### 4) 專門的 管理의 側面

지방교육자치를 전문적 관리의 측면에서 보면 첫째, 교육행정요원의 임용에 있어서 자격 기준이 미흡하다. 특히 일반직 교육행정요원의 비전문성을 들 수 있는데 이는 임용에 따른 자격 기준의 미비에 기인한다. 공무원임용령에는 敎育行政職列이 별도로 설치되어 있지 않고, 일반행정직 공무원의 임용상의 자격 요건은 전문성이나 경력에 대한 제한 없이 채용 시험만으로 선발·임용되고 있다. 교육행정이 단순 사무가 아니라 전문적인 지식을 요하는 업무라고 볼 때 이와 같이 전직 교육 없이 임용되어 전문적으로까지 補任되고 있을 뿐만 아니라 광범위하게 전직할 수 있도록 한 것은 제도상의 문제점이라고 하지 않을 수 없다.<sup>33)</sup>

둘째, 전문직 교육공무원의 전문성이 결여되어 있다. 교육전문직의 임용은 대체로 교육직에서 전출되고 있는 실정이며 교육공무원 인사관리규정에 의하면 '교육경력, 적성, 교육관 등이 투철한 자를 우선 임용'하도록 하는 정도로 규정하고 있을 뿐이다. 전문직은 일반적으로 자격증제도를 특징으로 하며 자격증제도

32) 김창환(1986), 「교육자치제를 중심으로 살펴본 교육의 자율성 연구」, 연세대학교 대학원 석사학위 청구논문, P.100-102.

33) 서정화(1985), "지방교육행정요원의 전문화", 『세교육』, 통권 제 372호, 대한교육연합회, P.48.

가 확립되어 있지 못할 때는 시험을 통하여 전문성을 측정하고 임용하는 것이 통례이다. 그러나, 현재 전문직 교육공무원을 임용하는 데 있어서는 자격증제도나 시험에 의하지 않고 임용권자의 주관에 따르고 있어 정실 인사와 전문성 결여의 소지를 안고 있다.

셋째, 교육행정이 관리행정화 경향으로 흐르고 있어서<sup>34)</sup> 전문적 관리의 장애요인이 되고 있다. 교육 조직 내부에서 교육전문직원들은 교육의 자주성과 전문성을 주장하고 일반행정직원은 행정의 종합성을 강조하여 상호간에 갈등의 소지가 다분히 존재한다.<sup>35)</sup> 현행 지방교육행정의 조직구조는 학무행정과 관리행정으로 이원화되어 같은 비중으로 구성되어 있다. 그러나, 정원 구성을 보면 대체로 일반행정직원은 교육전문직원(교육연구사, 연구관, 장학사, 장학관)의 갑절 이상을 차지하고 있어서 교육행정이 관료행정의 경향으로 흐르고 있음을 알 수 있다.(표 2 참조)

〈표 2〉 교육전문직과 일반행정직원의 정원 비교 (1990 문교통계연보 재구성)

	교육부	시·도 교육위원회	시·군 교육(구)청
교육전문직	23.8	21.4	22.2
일반행정직	54.4	46.8	45.8

관리행정에 속하고 있는 업무 중 많은 부분이 기능상 학무 관련 영역이거나 학무행정과 관리행정의 이중적 성격을 지니는 업무라고 할 수 있다. 이러한 업무들

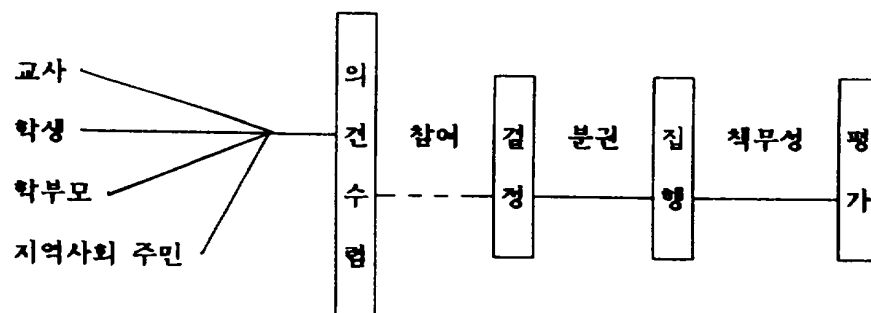
34) 박완식(1989), 전제논문, P. 49.

35) 진동섭(1991), “새 교육자치제 - 인사상의 문제점”, 한국교육행정학회 ’91년도 춘계학술발표회 발표자료 P. 7.

이 관리행정 영역에 포함되어 수행되고 있음으로 인해 교육 본래의 기능을 담당하는 학무행정의 비중이 상대적으로 약화되어 있다. 교육행정의 궁극적 목적이 교육을 지원하는 데 있고 전문적 식견과 판단을 요구한다는 점을 감안할 때 현재와 같은 관리행정적 풍토는 교육행정의 전문화를 촉진시키는 데 있어서 지원체제로서의 기능을 다할 수 없다고 본다. 그리고, 교육행정은 일반행정의 한 분야로서밖에 취급되지 않으며 전문 분야 행정을 위한 기반이 조성되어 있지 못하다.<sup>36)</sup>

##### 5) 學校自治의 側面

학교자치란 학교운영의 결정·집행·평가의 과정에서 학교단위별로 자율성을 가지고 수행하는 것을 의미한다. 단위교육조직인 학교의 행정과정 즉, 학교교육의 효과성 (SCHOOL EFFECTIVENESS)을 높이는 것은 교육자치의 핵심적 내용이다. 김태완 외는 '각급학교별로 학교의 다양하고 창의적인 의견을 수렴하여 이를 토대로 적절한 권한을 가지고 결정하고 결정된 학교활동에 대해 민주적인 집행이 이루어'



[도 2] 단위학교자치 모형(김태완 외, 1990, P.135)

36) 정창규(1983), 「교육행정 자치제도에 대한 새로운 모형의 구안」, 조선대학교 교육대학원 석사학위청구논문, P.17.

지도록 하며 그 결과를 공정하게 공개·평가하는 학교경영과정을 의미한다'라고 하였으며 단위학교자치의 모형을 '도 2'와 같이 제시하였다.

한편, 이순형<sup>37)</sup>은 학교행정 수준의 주민자치라는 관점에서 학교자치를 강조했는데, 학교 현장의 자율성을 바탕으로 교육의 창의성과 전문성이 발휘되기 위해서는 상부단체나 관료의 통제 위주에서 벗어나 전문직적 안목과 창의적 제량에서 학교 경영이 이루어질 수 있도록 권한과 책임이 보다 많이 이양되어야 하고, 학교행정 과정에서부터 이에 관련되는 단체 모두가 참여하여 자율적으로 교육 활동을 수행할 수 있도록 해야 한다고 주장했다. 교육자치의 궁극은 학교 현장의 교수·학습의 극대화를 위한 학교행정을 자주적·창의적으로 경영해 나가도록 조장하는 것이다.<sup>38)</sup> 이를 위해서는 보다 많은 책임과 권한이 학교 수준으로 이양되는 것이 시급하다고 할 수 있다. 다시 말하면, 학교단위자치의 존중의 원리를 긍정적·점진적으로 수용하고 이를 조장해야 한다. 그러나, 현행 교육자치제는 단위학교의 자치에 관한 언급이 없다. 교육이 실제로 수행되는 곳은 단위학교인데도 교육의 3주체인 教師, 學生, 學父母가 교육에 어떻게 참여할 것인지에 대해서 규정하고 있지 않은 것이다. Chubb(1987)은 미국내에서 그 동안 "A Nation at Risk" 등 많은 개혁 노력에도 불구하고 학교 교육이 향상되지 못하고 있음을 지적한 바 있다. 그는 학교가 상호의존적인 부분들로 이루어져 있고 정교화된 규칙, 규율에 의해 통치되고 있으므로 교육자, 학교이사회, 기타 교육행정기관들이 학교 정책, 인사 및 운영에 관한 중요한 통제권을 학교 스스로가 행사하도록 위임하지 않는 한 효과적인 학교 운영이 불가능하다고 주장하며, 단위학교 수준에 보다 많은 자유와 자율권을 주도록 제안하고 있다.<sup>39)</sup> 교육과정의 운영 및 학교

37) 김태완 외(1990), 「교육자치제 종합연구」, 한국교육개발원, P.135.

38) 이순형(1989), 전제발표자료, P.6.

39) 제민일보, "지역사회 협력체제 가동 필요, 기초단위 자치도 실시돼야", 1991.3.2.

40) 김태완 외(1989), 「교육자치제 연구」, 한국교육개발원, P.34.

운영에서 교육당국의 역할은 원칙적 대강의 기준이나 원칙을 제시하는 데 그쳐야 하며 그 구체적 계획과 운영은 단위학교의 자율적 결정에 맡기는 것이 교육의 원리상 타당하다.<sup>41)</sup>

학교내의 교육에 관해서는 교육법 제 75 조 “교장은 교무를 총괄하고, 소속 직원을 감독하며, 학생을 교육한다 …… 교사는 교장의 명을 받아 학생을 교육한다.”는 내용에 의해서 학교관리자(교장) 1인에게 의결 권한이 집중되어 있음을 볼 수 있다. 교육과정 운영, 인사관리, 학생관리, 재무 시설관리 등 학교운영상의 모든 권한이 교장에게 집중됨으로써 교사, 학생, 학부모가 학교 운영 및 교육 계획에 참여할 수 있는 길이 제한되고 있다. 특히 학생들의 학교운영에의 참여는 원천적으로 배제되고 있다.

그러나, 고등학교는 상급학교에 진학하지 않는 일부 학생에게 마지막 교육 기회를 제공하고 있을 뿐만 아니라, 연령상 충분히 자신들의 문제를 스스로 결정할 수 있으므로 초·중학생과는 달리 내용에 따라 학생들이 직접 학교운영에 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.<sup>42)</sup>

지금까지의 교육자치제에 관한 연구에서 주로 다룬 거의 일관된 주제는 교육자치제를 어떻게 운영해야 바람직한가에 관한 것이었다. 이들 연구는 장차 시행될 교육자치제를 대비하여 당시까지 파행적으로 운영되어 오고 있던 교육자치제의 문제점을 지적하고 교육자치제의 구성요소별로 혹은 기본원리에 입각하여 그에 따른 발전방안 내지 개선방안 등을 제시하고 있다.

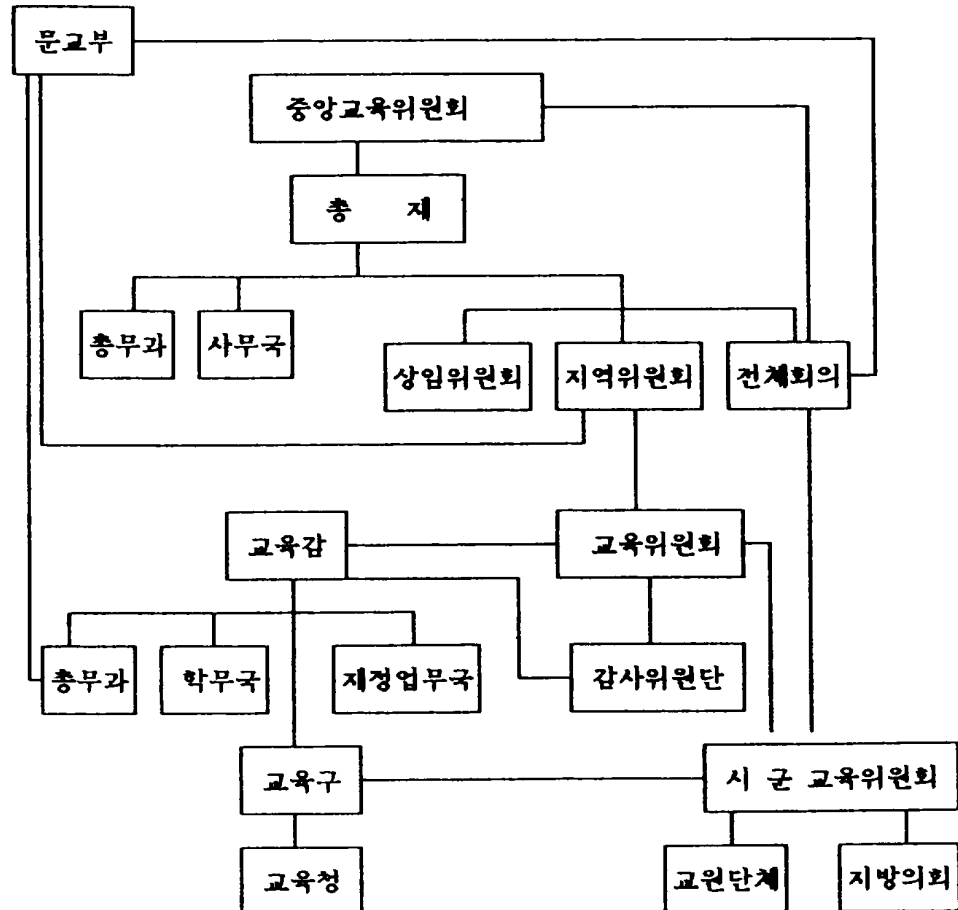
이와 같은 유형의 연구에서 공통적으로 지적되고 있는 내용은 지방분권화를 강

41) 강헌선(1991), “교육자치 앞두고 진단해본 교육자치법”, 『우리교육』 6월호 통권 16호, 우리교육사, P. 93.

42) 김태완 외(1989), 전제서, P. 34.

조하고, 실질적 의미의 민중통제가 이루어져야 한다고 주장했으며 일반행정으로부터 분리독립되지 않은 교육행정과 교육전문직의 전문성이 낮음을 지적하였다.

정창규<sup>43)</sup>는 중앙교육위원회의 부활을 주장하면서 시·도 교육위원을 선출하되 교육공무원단체, 사립학교교원단체, 지방의회의 3자가 직접 선출에 참여하는 방식을 제시하고 교육감은 교육위원회에서 선출후 문교부장관의 제청을 받도록 하는 것을 주장하고 있다. 정창규가 주장한 교육자치제 실시 모형도는 [도 3]과 같다.



[도 3] 교육자치제 실시 모형도(정창규, 1983, P. 31)

43) 정창규(1983), 전계논문, P. 31-48.

김혜숙<sup>44)</sup>은 교육자치제의 문제점을 행정조직의 구조적 측면, 분권화 이론의 측면, 인사행정의 일반적 성격의 측면에서 지적하고 중앙교육행정조직으로 교육특별자치단체를, 지방교육행정조직으로 교육지방자치단체를 설립해야 한다고 주장하였다.

황호진<sup>45)</sup>은 지방교육자치에 대하여 4가지 모형을 제시했다. 교육위원회의 성격과 규모를 중심으로 모형A(의결기관, 소교육구제) 모형B(집행기관, 대교육구제) 모형C(집행기관, 소교육구제) 모형D(의결기관, 대교육구제)로 구분하여 운영방법과 효과 등을 논의하였다.

강명숙<sup>46)</sup>은 설문지에 의한 교육행정가의 요구 조사를 토대로 교육자치제의 기본원리인 지방분권, 민중통제, 일반행정으로부터 분리독립, 전문적 관리의 4개 영역별로 개선 방안을 제시하였다.

1988 - 1991년 사이에는 교육자치제에 관한 보다 많은 연구들이 이루어졌다. 이 연구들도 대체로 개선방향에 관한 논의가 주류를 이루고 있으나, 정병술<sup>47)</sup>, 김용체<sup>48)</sup>, 손성희<sup>49)</sup>등의 연구는 교육행정가, 교사 또는 학부모의 교육자치제에 대한

44) 김혜숙(1981), 「우리나라 교육자치제에 관한 이론적 고찰」, 연세대학교 대학원 석사학위청구논문, P.27-35.

45) 황호진(1985), 「한국교육자치제의 발전방향에 관한 연구」, 한양대학교대학원 석사학위청구논문, P.45-58.

46) 강명숙(1987), 「우리나라 교육자치제 발전 방안을 위한 일 연구」, 이화여자대학교 석사학위청구논문, P.53-70.

47) 정병술(1988), 「교육자치제에 관한 교육행정가의 인식도 조사 연구」, 고려대학교 교육대학원 석사학위청구논문.

48) 김용체(1988), 「교육자치제에 대한 교사의 의견 조사 연구」, 고려대학교 교육대학원 석사학위청구논문.

49) 손성희(1989), 「교육자치제에 대한 요구 성향 비교 연구」, 연세대학교 대학원



의견을 조사하여 개선방향에 관한 논의를 하고 있다는 점에서 다른 연구들과 다른 특징을 보이고 있다.

교육자치에 관한 논의에서 지금까지 철저히 다루지 못했거나 간과해 왔던 것중의 하나로 중앙정부 수준의 교육자치 문제가 있다. 많은 연구들이 지방교육자치에 대해서만 논의해 왔다. 그러나, 중앙정부 수준의 교육자치는 매우 중요한 주제이다. 왜냐하면, 관료 조직의 특성상 권한의 중앙집권으로 말미암아 모든 권한은 중앙의 한 정점으로 모여 있게 되며 이 수준의 교육자치가 이루어지지 않는다면 단위학교의 교육자치와 마찬가지로 역시 소외된 집단의 참여 욕구는 계속 제기될 것이기 때문이다. 지금까지의 연구 중 역시 이 문제에 관한 연구는 찾아보기 힘들다.

그리고, 교사나 교육행정가, 학부모들을 대상으로 한 조사 연구는 많지 않은 편이다. 교육행정가를 대상으로 교육자치에 관한 인식도를 조사한 정병술<sup>50)</sup>의 연구가 있는데 여기서는 지방교육자치제의 바람직한 시행방안을 제시하였다. 김용채<sup>51)</sup>는 교육자치제에 관한 교사의 의견을 조사하였는데, 교육자치의 기본원리를 지방분권, 주민자치, 분리독립, 전문적 관리의 4가지로 설정하고 그에 따른 개선방안을 제시하였다. 강명숙<sup>52)</sup>은 교육행정직 요원과 교육위원회 및 교육청 근무 일반직 행정요원을 대상으로 조사하여 지방분권, 민중의 통제, 일반행정으로부터 분리·독립, 전문적 관리면에서 개선방안을 결론지었다. 손성희<sup>53)</sup>는 장학사를 중심으로 한 교육전문가 집단, 초·중·고 교사 집단, 학부모 집단을 대상으로 교육부

---

석사학위청구논문.

50) 정병술(1988), 전제논문, P. 59.

51) 김용채(1988), 전제논문, PP. 64-66.

52) 강명숙(1987), 전제논문, PP. 63-64.

53) 손성희(1989), 전제논문, PP. 64-68.

의 기능, 교육위원회, 교육구, 교육청, 지방교육제정 등에 대한 요구성향을 비교하고 개선방안을 제시하였다. 이와 같은 연구 중에는 새로운 교육자치제에 대한 의식을 조사한 것은 없었으며, 교원집단 내부의 경력별 또는 직급별 의식의 차이에 관한 연구도 발견하지 못하였다.

## I. 研究方法

본연구의 조사 대상과 조사 도구, 자료 처리 방법은 다음과 같다.

### 1. 調査 對象

본 연구는 질문지법으로 조사하였다. 조사 대상은 제주도내 초·중등 교원을 대상으로 하였으며 여기서 초·중등 교원이라 함은 국민학교·중학교·고등학교의 교사·교장·교감 및 제주도교육청을 비롯한 각 시·군 교육청과 교육원·연구원 등에 근무하는 장학사·장학관·연구사·연구관을 말한다.

<표 3> 응답자의 분포

직급\학교급\경력		1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	소 계	계
교 사	초 등	20	65	76	10	171	298
	중 등	29	42	45	11	127	
교장교감	초 등	.	.	.	49	49	73
	중 등	.	.	.	24	24	
전문직	초 등	.	.	2	18	20	55
	중 등	.	1	13	21	35	
계		49	108	136	133	426	

연구자가 직접 또는 인편에 의하여 질문지를 배포하고 회수하였는데 587매를

배포하고 그 중 453매를 회수하였다.(회수율 77.2%) 회수된 설문지 중에서 응답이 누락되거나 불성실한 것 27매를 제외한 426매를 통계에 이용하였다. 조사는 1992년 4월 7일부터 4월 15일 동안에 행해졌으며 통계에 이용한 설문지의 응답자 분포는 위의 <표 3>과 같다.

## 2. 調査 道具

본 연구의 도구는 선행 제연구의 질문지를 참고로 연구자가 직접 작성하였다. 교육자치의 5가지 원리에 입각하여 지방분권의 측면에서는 1, 2, 3, 21, 30번 문항(5개), 교육행정독립의 측면에서는 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17번 문항(8개), 민중통제의 측면에서는 6, 7, 8, 10, 11, 19, 20번 문항(7개), 전문적 관리의 측면에서는 9, 18, 22, 23, 24, 25번 문항(6개), 학교자치의 측면에서는 26, 27, 28, 29번 문항(4개)을 설정하고 교육자치 전반에 관한 내용을 31번 문항으로 하여 모두 31개 문항으로 작성하였다.

<표 4> 문항 내용

원 리	지방분권	교육행정독립	주민통제	전문적관리	학교자치	기 타	계
문항번호	1, 2, 3, 21, 30	4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17	6, 7, 8, 10, 11, 19, 20	9, 18, 22, 23, 24, 25	26, 27, 28, 29	31	
문항수	5	8	7	6	4	1	31

## 3. 資料 處理

본 연구에서의 모든 統計的 處理는 SPSS를 이용하여 전산 처리했으며, 대부분의 문항이 명명척도로 이루어져 있어서 백분율에 의한 비교를 하였다.

## N. 調査結果 및 解釋

질문지를 통하여 조사한 제주도내 초·중등 교원의 교육자치제에 관한 의식은 다음과 같이 나타났다.

### 1. 地方分權의 側面

지방분권의 측면에서는 지방교육자치제의 필요성과 교육자치단체의 규모, 대통령이 임명하는 부교육감제, 교과서 편찬 및 교육과정 결정권에 대하여 분석하였다.

(1) 교육자치제의 필요성에 대하여는 <표 5>에서 보는 바와 같이 응답자의 69.5%가

<표 5> 지방교육자치가 필요한 이유

응답	경 력 별				직 급 별			계
	1-5년	6-15년	16-25년	26년 이상	교사	교장교감	전문직	
1	28 (56.0)	75 (69.4)	107 (78.7)	86 (65.1)	214 (71.8)	48 (65.8)	34 (61.8)	296 (69.5)
2	19 (38.0)	27 (25.0)	21 (15.4)	24 (18.2)	69 (23.2)	12 (16.4)	10 (18.2)	91 (21.4)
3	3 ( 6.0)	6 ( 5.6)	5 ( 3.7)	20 (15.2)	12 ( 4.0)	11 (15.1)	11 (20.0)	34 ( 8.0)
4	0	0	3 ( 2.2)	2 ( 1.5)	3 ( 1.0)	2 ( 2.7)	0	0
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	29.24***				25.00***			

지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위해서 필요하다고 했다. 특히 경력 16 -25년의 중견 교사가 지역 실정에 맞는 교육의 필요성을 강조했으며(78.7%), 1 - 5년의 교사는 중앙집권적 행정에서 탈피하기 위해서라고 한 응답이 38%나 되었다. 직급별로는 교사의 71.8%, 교장·교감의 65.8%, 전문직의 61.8%가 지역 실정에 맞는 교육을 이유로 들었다. 이는 교육행정이 지금까지 중앙집권화되어 있었음을 반증하는 것이며 교육에 관한 중앙 정부의 권한이 지방 교육위원회로 많이 이양되어야 한다는 의식을 가지고 있는 것으로 받아들여야 할 것이다.

(2) 지방교육자치단체의 규모에 대해서는 <표 6>에 나타난 것과 같이 특별시·직할시·도 단위의 대교육구가 적당하다는 데 대체로 찬성하고 있으나 저경력자 집단에서는 소교육구가 적당하다는 응답이 고경력자 집단에 비해서 상대적으로 많이 나왔다. 저경력자 집단이 다소나마 지방분권의 원리를 실현하는 데 대한 인식을 높게 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 6> 지방 교육자치단체의 적당한 규모

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	19 (38.0)	15 (47.2)	55 (40.4)	65 (49.3)	121 (40.6)	41 (56.2)	28 (50.9)	190 (44.6)
2	13 (26.0)	42 (38.9)	48 (35.3)	44 (33.3)	112 (37.6)	20 (27.4)	15 (27.3)	147 (34.5)
3	18 (36.0)	15 (13.9)	33 (24.3)	23 (17.4)	65 (21.8)	12 (16.4)	12 (21.8)	89 (20.9)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	13.04*				7.30			

\* P < .05

(3) 중앙 정부와 지방 교육위원회와의 권한 관계에 대해서는 '현재 그대로 좋다'

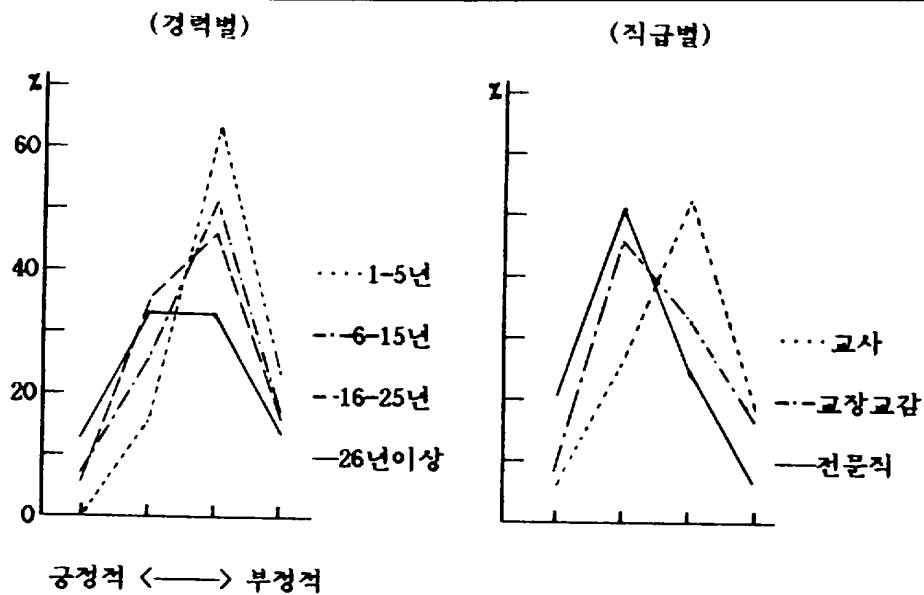
는 응답이 5.2%이고 '점차적으로 교육위원회에 위임해야 한다.' 57.3%이며 '대폭적으로 교육위원회에 위임해야 한다.'는 의견이 37.6%로 나타났다. 이 문항에서는 경력별이나 직급별로 차이가 거의 없고 대체로 비슷한 경향을 보여 주고 있다. 응답자들은 지금까지 교육에 관한 권한이 중앙 정부에 집중되어 있다고 인식하고 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다. 지방분권의 원리에 비추어 보면 교원들은 대다수가 권한의 중앙 집중 현상을 인식하고 있으며, 교육부의 권한이 상당부분 시·도 교육위원회로 이양되어야 한다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

(4) 대통령이 임명하는 부교육감제에 대해서는 바람직하다는 긍정적 반응이 전체적으로 39.5%이고 바람직하지 않다는 부정적 반응이 60.5%이다. 교원의 과반수 이상이 중앙 정부의 지방에 대한 통제에 대해 부정적 시각을 갖고 있음을 볼 수 있다. 그러나, 직급별로 분석해 보면 교사 집단에서는 69.8%가 부정적인 반면, 교장교감의 55.4%와 전문직의 70.9%는 긍정적인 견해를 가지고 있어서 직급에 따라 인식의 차이가 크다는 사실을 알 수 있다. 교직 경력별로도 경력이 적을수록 부정적이고 경력이 많을수록 긍정적이다.(표 7 및 도 4 참조)

<표 7> 대통령이 부교육감을 임명하는 제도에 대한 의견

응답								(%)
	1-5 년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	0 (0.0)	7 (6.5)	5 (3.7)	16 (12.1)	12 (4.0)	5 (6.8)	11 (20.0)	28 (6.6)
2	8 (16.0)	27 (25.0)	47 (34.5)	58 (31.1)	78 (26.2)	34 (46.6)	28 (50.9)	140 (32.9)
3	31 (62.0)	55 (50.9)	62 (45.6)	41 (31.1)	153 (51.3)	23 (31.5)	13 (23.6)	189 (44.4)
4	11 (22.0)	19 (17.6)	22 (16.2)	17 (12.9)	55 (18.5)	11 (15.1)	3 (5.5)	69 (16.2)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	34.54***				47.94***			

\*\*\* P < .001



[도 4] 대통령이 부교육감을 임명하는 제도에 대한 의견

위 그림에서 보면 저경력자 집단은 부정적 반응 쪽으로 치우쳐 있고 고경력자 집단은 긍정적 반응 쪽으로 치우쳐 있으며, 직급별로도 교사 집단은 부정적 반응 쪽으로 치우쳐 있고 교장교감과 전문직 집단은 긍정적 반응 쪽으로 치우쳐 있음을 볼 수 있다. 저경력자 및 교사 집단은 현행 제도에 비판적이며 고경력자 및 직급이 높은 집단은 현행 제도를 수용하려는 경향성을 보여 주고 있다.

(5) 현행 제도상 교과서 편찬이나 교육과정 결정권은 중앙 정부(교육부)에 독점되고 있는데, 이 문제에 있어서는 집단간의 차이가 거의 없이 교육부와 교육위원회가 공동으로 가져야 한다고 한 대답이 61.3%에 이르고 있다. 그 다음 많은 의견은 16.0%로 교육위원회, 15.7%로 교육부로 나타났다. 교육과정은 교육의 내용으로서 그 결정자가 누구냐에 따라서 심한 차이를 초래할 수 있는 것이다. 교육과정 결정 및 교과서 편찬에 관한 권한을 공동으로 가져야 한다는 주장은 교육의 정치적 중립과 관련하여 매우 중요한 것으로 교원들이 지방분권 및 정치적 중립에 관한 높은 의식을 가지고 있음을 보여 주고 있다.(표 8 참조)

〈표 8〉 교과서 편찬 및 교육과정 결정권의 소관

응답					교 사 교장교감 전문직			Σ
	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상				계
교육부	2 ( 4.0)	18 (16.7)	20 (14.7)	27 (20.5)	42 (14.1)	11 (15.1)	14 (25.5)	67 (15.7)
교 위	10 (20.0)	20 (18.5)	21 (15.4)	17 (12.9)	52 (17.4)	12 (16.4)	4 ( 7.2)	68 (16.0)
학 교	6 (12.0)	7 ( 6.5)	8 ( 5.9)	5 ( 3.7)	20 ( 6.7)	4 ( 5.5)	2 ( 3.6)	26 ( 6.1)
지방 의회	0	0	4 ( 2.9)	0	4 ( 1.3)	0	0	4 ( 0.9)
교위와 교육부	32 (64.0)	63 (58.3)	83 (61.1)	83 (62.9)	180 (60.4)	46 (60.0)	35 (63.6)	261 (61.3)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	21.00*				9.47			

\*P < .05

현재도 국민학교 사회과의 일부 단위에서는 지역 단원을 설정하여 지역의 교육 전문가가 단위 내용의 편찬을 담당하고 있기는 하다. 그러나, 전체 교과서 중에서 차지하는 비율을 따지면 극소수에 불과하며 그나마도 교육부의 지침에 의해 운영되고 있어서 교육 내용의 지역화는 요원한 실정이다. 이러한 의미에서 앞으로 교육위원회 또는 학교가 교육과정 결정권을 가지고 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위해서는 과도적 단계로서 교육부와 교육위원회가 공동으로 교육과정을 결정하는 것도 바람직한 일이라고 할 것이다.

지방분권의 원리에 입각하여 볼 때 교원의 의식은 교육부에 의한 중앙집권화 경향을 배제하고 지방교육자치단체에 권한을 위임해야 한다는 견해가 지배적이며 교과서 편찬 및 교육과정 결정권은 교육부와 교육위원회가 공동으로 가져야 한다는 의식을 가지고 있다. 교육자치단체의 규모에 대해서는 대교육구를 바람직한



것으로 인식하는 교원이 많아서 조직의 구성보다는 내용적 본질을 추구하는 것으로 해석할 수 있다.

## 2) 教育行政 獨立의 側面

교육행정이 일반행정으로부터 분리 독립해야 한다는 원리에 있어서는 중앙에 설치하는 교육특별자치단체, 교육위원회의 성격, 교육위원의 정치적 중립, 교육위원의 선출 방법, 지방교육재정 등에 관하여 분석하였다.

(1) 중앙에 의결 기능을 가진 교육특별자치단체의 구성에 대해서는 전체적으로 44.8%가 필요하다고 응답했고, 41.1%가 불필요하다고 응답했다.( 표 9 및 도 5 참조)

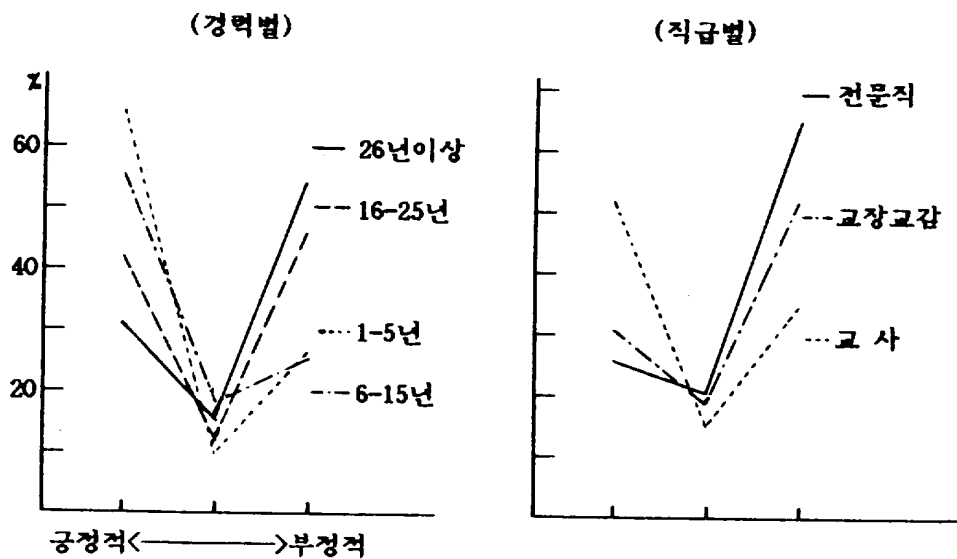
<표 9> 교육특별자치단체 구성의 필요성

(%)

응답	경 력 별				직 급 별			계
	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	
1	32 (64.0)	60 (55.6)	57 (41.9)	42 (31.8)	155 (52.0)	22 (30.2)	14 (25.4)	191 (44.8)
2	5 (10.0)	20 (18.5)	16 (11.8)	19 (14.4)	41 (13.8)	14 (19.1)	5 (20.0)	60 (14.1)
3	13 (26.0)	28 (25.9)	63 (46.3)	71 (53.8)	102 (34.2)	37 (50.7)	36 (65.6)	175 (41.1)
	50	108	136	132	298	73	55	426
$\chi^2$	29.64***				26.89***			

\*\*\* P < .001

그러나, 직급별로는 교사 52.0%가 필요하다고 보는 데 비하여 교장 교감의 50.7%, 전문직의 65.6%가 불필요하다고 보았으며, 저경력자일수록 필요성을 인정하고 고경력자일수록 인정하지 않고 있어서 교육행정의 분리 독립에 대한 인식의 차이를 보이고 있다. 교육특별자치단체의 구성에 대해서 경력 및 직급의 차이에 따라 견해를 보이는 것은 교육특별자치단체가 우리나라에서 한 번도 시행해 본 적이 없는 생소한 것이어서 그 본질적 필요성에 대한 인식이 미흡하기 때문이라고 본다. 저경력자 집단에서 필요성을 높게 인식하고 있는 것은 장래의 교육자치제의 발전을 위해서 바람직한 일이라고 판단된다.



[도 5] 교육특별자치단체 구성의 필요성

(2) 교육위원회의 성격을 묻는 질문에 대해서는 독자적 의결기관으로 해야 한다는 의견이 전체의 반수에 달하는 49.1%가 되었고, 다음이 합의제 집행기관(34.0%), 수임형(위임형) 의결기관(16.9%)이며, 여기에서는 경력별 또는 직급별로 의미있는 차이를 보이지 않았다.(표10 참조)

현행 교육위원회는 정부의 표현에 의하면 수임형(위임형) 의결기관인데 이에 대해서는 16.9%로 가장 낮은 찬성율을 보이고 있다. 따라서 현행 교육위원회는 이론적으로나 교육전문가들의 의견으로 보나 교육자치의 분리 독립의 원리에 배치되고 있으며 시급히 개선되어야 할 문제로 판단된다.

<표 10>

교육위원회의 성격

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	5 (10.0)	19 (17.6)	23 (16.9)	25 (18.9)	47 (15.8)	17 (23.3)	8 (14.5)	72 (16.9)
2	26 (52.0)	42 (38.9)	67 (49.3)	74 (56.1)	130 (43.6)	37 (50.7)	42 (76.4)	209 (49.1)
3	19 (38.0)	47 (43.5)	46 (33.8)	33 (25.0)	121 (40.6)	19 (26.0)	5 (9.1)	145 (34.0)
계	50	108	136	132	298	73	55	298
X <sup>2</sup>	11.70*				27.56***			

\* P < .05      \*\*\* P < .001

3) 교육위원이 당적을 갖는 문제에 대해서는 <표 11>에서 보는 바와 같이 대다수(84.3%)가 갖지 말아야 한다고 응답하였다.

여기에서는 특히 저경력자보다 고경력자가 더 많은 반대 의견을 보이고 있으며, 직급별로도 전문직 > 교장교감 > 교사의 순으로 반대 의견이 많다. 이는 교육위원의 정치적 중립을 강력히 요구하는 것으로 해석된다. 현행 제도 역시 '당원이 아닌 자'로 규정하고 있으나 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 교육위원이 되기 일정 기간 전까지도 당적을 갖지 말아야 할 것을 명시함으로써 정치적 중립을 확실히 보장하도록 해야 할 것이다.

<표 11>

교육위원이 당적을 갖는 데 대한 의견

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	39 (78.0)	84 (77.8)	115 (84.6)	121 (91.7)	243 (81.6)	64 (87.7)	52 (94.5)	359 (84.3)
2	8 (16.0)	12 (11.1)	13 ( 9.5)	7 ( 5.3)	32 (10.7)	5 ( 6.8)	3 (5.5)	40 ( 9.4)
3	3 ( 6.0)	12 (11.1)	8 ( 5.9)	4 (3.0)	23 ( 7.7)	4 ( 5.5)	0	27 ( 6.3)
계	50	108	136	132	50	73	55	426
$\chi^2$	12.86*				7.50			

\*  $P < .05$

<표 12>

지방의회에서 교육위원 선출

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
타당	19 (38.0)	29 (26.9)	38 (27.9)	50 (37.9)	86 (28.8)	27 (37.0)	23 (41.8)	136 (31.9)
부당	31 (62.0)	79 (73.1)	98 (72.1)	82 (62.1)	212 (71.2)	46 (63.0)	27 (58.2)	290 (68.1)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
$\chi^2$	12.86*				7.50			

\*  $P < .05$

(4)지방의회에서 교육위원을 선출하는 방법의 타당성 여부에 관한 질문에서는 <표 12>와 같이 37.9%가 찬성, 68.1%가 반대하고 있다.

〈표 13〉 지방의회에서 교육위원을 선출하는 것이 타당하지 않은 이유 (%)

정당의 영향을 받아 정치적 중립성을 보장할 수 없으므로	89(30.7)
주민의 교육적 의사를 충분히 반영할 수 없으므로	93(32.1)
법리상 모순이며 교육위원회의 위상을 낮추므로	108(37.2)
계	290

경력별 직급별 분포를 보면 위 표에서 보는 바와 같이 저경력자나 고경력자보다 중견교사의 반대 의견이 상대적으로 많고, 교사 - 교장 교감 - 전문직의 순서대로 지방의회에서 교육위원을 선출하는 방법에 대한 반대 비율이 낮아 지고 있다.

〈표 14〉 지방의회에서 교육위원을 선출하는 것이 타당한 이유 (%)

지방의회가 주민의 대의기관이므로	87(64.0)
선거의 중복으로 인한 인력·시간·예산 낭비를 줄일 수 있으므로	48(35.3)
구태여 직선할 필요가 없으므로	1( 0.7)
계	136

지방의회에서 교육위원을 선출하는 것은 의회가 주민의 대의기관이라는 점에서 타당성을 인정할 수 있고 선거의 중복에서 오는 인력·시간·예산의 낭비를 줄인다는 점에서 호용성은 있다고 할 수 있으나, (표14참조) 동일 계층의 의결기관에 교육위원회의 구성을 위임하는 것은 법리상 모순을 가지고 있고 교위의 위상을 저하시키며, 주민의 교육적 의사를 충분히 반영할 수 없고, 정치적 중립성 보장이 어렵으므로(표13 참조) 지방의회에서 교육위원을 선출하는 현행 제도에 대해서 반대하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 일반행정으로부터 독립된 구성 체계를 갖추고 민중의 통제를 받도록 개선되어야 한다는 뜻으로 해석될 수 있을 것이다.

(5)교육재정은 모든 교육활동의 기반이 되며 사실상 교육행정의 규모와 내용을 결정하는 것이다. 교육자치제의 성패 여부는 교육재정의 확보와 독립에 달려 있다고 볼 수 있다. 따라서 교육자치가 일반행정으로부터 분리 독립하려면 무엇보다도 먼저 교육재정이 확보되어야 한다.<표13>에 의하면 지방교육재정 확보를 위해서는 교육세를 지방교육세로 전환해야 한다는 의견이 72.5%에 이르고 있다. 이는 지금까지 교육세를 징수했음에도 불구하고 교육현장에서 가시적인 개선이 이루어지지 않았음을 말해 주는 것이다. 둘째로 지적한 것은 특별교부금의 법정 교부율 인상인데 경력별로는 26년 이상의 고경력자(30.3%)가 저경력자에 비하여 많이 지적했고, 직급별로는 교장교감과 전문직(약 30%)이 교사에 비해 많이 지적했다.

<표 15>

지방교육재정 확보 방안

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
교부금 인상	4 ( 8.0)	8 ( 7.4)	19 (14.0)	40 (30.3)	32 (10.7)	22 (30.1)	17 (30.9)	71 (16.7)
지방 교육세	38 (76.0)	88 (81.5)	105 (77.3)	78 (59.1)	231 (77.6)	48 (65.8)	30 (54.6)	309 (72.5)
전입금 확대	8 (16.0)	8 ( 7.4)	7 ( 5.1)	14 (10.6)	27 ( 9.1)	3 ( 4.1)	7 (12.7)	37 ( 8.7)
교육 성급	0	4 ( 3.7)	4 ( 2.9)	0	7 ( 2.3)	0	1 ( 1.8)	8 ( 1.9)
능률금 인상	0	0	1 ( 0.7)	0	1 ( 0.3)	0	0	1 ( 0.2)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	42.19***				29.85***			

\*\*\* P < .001

이와 관련하여 지방교육예산의 의결권은 교육위원회가 가지고 있어야 한다는 의견이 82.2%로써 현행 제도인 지방의회의 교육예산의결권을 부정하고 있다. 특

히, 전문직 집단에서는 98.2%가 교육위원회의 교육예산의결권을 주장하고 있어서 교육예산의결권의 교육위원회 복귀를 절실한 문제로 인식하고 있음을 볼 수 있다.(표16 참조) 이 문제에 관해서는 전국 교육위원회 의장단에서도 ‘시·도의회 의 교육예산안 심의·의결권이 교육의 정치적 중립을 침해하므로 폐지해야 한다’고 주장한 바 있다. 이와 같은 견해는 교육행정독립의 원리에 비추어 볼 때 타당하고도 시급한 문제라고 할 수 있다.

<표16>

지방교육예산 의결권의 소재

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교사	교장교감	전문직	계
지방 의회	7 (14.0)	18 (16.7)	11 ( 8.1)	4 ( 3.0)	37 (12.4)	3 ( 4.1)	0	40 ( 9.4)
교육위 원회	41 (82.0)	82 (75.9)	107 (78.7)	120 (90.9)	230 (77.2)	66 (90.4)	54 (98.2)	350 (82.2)
교육감 (장)	2 ( 4.0)	8 ( 7.4)	18 (13.2)	8 ( 6.1)	31 (10.4)	4 ( 5.5)	1 ( 0.8)	36 ( 8.5)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	20.98**				18.43***			

\*\*P<.01, \*\*\*P<.001

교육행정독립의 원리에서 교육자치제에 관한 의견을 종합하면 다음과 같다. 교육위원회의 성격을 독자적 의결기관으로 하고, 교육의 정치적 중립을 위하여 교육위원은 당적을 갖지 말 것은 물론 교육위원이 되기 일정 기간 동안 당적을 가진 적이 없어야

할 것이다. 교육위원의 선출 방법도 지방의회에서의 간접 선거가 바람직하지 않은 것으로 지적되었으며, 지방교육자치의 기반이라고 할 수 있는 교육예산안 심의·의결권은 지방의회에서 교육위원회로 복귀되어야 할 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

### 3) 民衆統制의 側面

민중통제의 측면에서는 광역 및 기초 교육위원 정수, 교육위원 선출 방법, 교육감(장) 선출 방법 교육행정에 대한 주민 참여 등에 대하여 분석하였다.

<표 17>

교육위원 정수

(%)

응답		1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교사	장교감	전문직	계
시·도	1	6 (12.0)	7 (6.4)	20 (14.7)	27 (20.5)	36 (12.1)	16 (21.9)	8 (14.5)	60 (14.1)
	2	32 (64.0)	49 (45.4)	71 (52.2)	72 (54.5)	152 (51.0)	39 (53.4)	33 (60.0)	224 (52.6)
	3	5 (10.0)	29 (26.9)	31 (22.8)	7 (5.3)	66 (22.1)	4 (5.5)	2 (3.6)	72 (16.9)
	4	7 (14.0)	23 (21.3)	14 (10.3)	26 (19.7)	44 (14.8)	14 (19.2)	12 (21.8)	70 (16.4)
	$\chi^2$	37.58***				22.78***			
시·군	1	21 (42.0)	30 (27.8)	45 (33.1)	61 (46.2)	97 (32.5)	32 (43.8)	28 (50.9)	157 (36.9)
	2	17 (34.0)	40 (37.0)	64 (47.1)	41 (31.1)	124 (41.6)	22 (30.1)	16 (29.1)	162 (38.0)
	3	3 (6.0)	13 (12.0)	12 (8.8)	1 (0.7)	28 (9.9)	1 (1.4)	0	29 (6.8)
	4	9 (18.0)	25 (23.2)	15 (11.0)	29 (22.0)	49 (16.4)	18 (24.7)	11 (20.0)	78 (18.3)
	$\chi^2$	29.85***				20.87**			

\*\*P<.01, \*\*\*P<.001

(1) 시·도 교육위원의 정수는 9-15명을 바람직한 것으로 지정한 교원이 52.6%로 가장 많았고, 시·군 교육위원 정수는 5-7명이 36.9%, 9-15명이 38.0%로 나타



났다. 현행제도인 '산하 교육청 수와 같은 수(단, 교육청 수가 7미만일 때는 7명)'에 대한 응답은 16.4%밖에 없었다.(표17 참조) 민중 통계의 원리에 비추어 볼 때 교육위원의 수는 많은 것이 바람직한 것으로 간주할 수 있다. 한편, 이 문항은 다른 시·도와 제주도가 교육청 수에서 여건이 다르기 때문에 일반성이 결여된 것으로 볼 수 있으나 제주도에 한정하여 해석한다면 교육위원의 정수를 늘이는 데 찬성하는 것으로 보아도 좋을 것이다.

<표 18>

교육위원 선출 방법

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	16 (32.0)	30 (27.8)	40 (29.4)	55 (41.6)	87 (29.2)	31 (42.5)	23 (41.8)	141 (33.1)
2	31 (62.0)	63 (58.3)	76 (55.9)	74 (56.1)	175 (58.7)	40 (54.8)	29 (52.8)	244 (57.3)
3	3 ( 6.0)	12 (11.1)	18 (13.2)	3 ( 2.3)	32 (10.7)	2 ( 2.7)	2 ( 3.6)	36 ( 8.5)
4	0	3 ( 2.8)	2 ( 1.5)	0	4 ( 1.4)	0	1 ( 1.8)	5 ( 1.2)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
$\chi^2$	20.23*				12.25*			

\*P<.05

(2)교육위원 선출 방법에 대해서는 주민 직선(57.3%)이 다수 의견으로 나타나고 있으며 (표18 참조) 현행 제도인 지방의회에서 선출하는 방법에는 33.1%만이 찬성하고 있다. 그러나 직급별로 보면 교장 교감 및 전문직 집단의 응답자는 현

행 제도에 대해서도 40%이상의 찬성률을 나타내고 있어 교사 집단의 찬성 29.2%와 대조를 이루고 있다.

교육감 선출 방식은 입후보나 추천 절차 없이 토론도 거치지 않고 직접 투표에 들어가는 방식으로 되어 있다. 교육감(장)의 선출 방법의 문제점으로는 교사의 66.1%와 교장 교감의 58.9%가 이중간선을, 전문직은 45.5%가 이중간선을 43.6%가 후보등록을 하지 않는 점을 지적하였다. 그런데, 이중간선에 대한 응답 비율이 교사 > 교장교감 > 전문직의 순으로 줄어드는 반면 후보등록을 하지 않는 점에 대한 응답 비율은 교사 < 교장교감 < 전문직의 순으로 늘어나고 있는 특이한 현상을 보이고 있다. 전자는 민중 통제에 원리에 보다 많은 관심을 가지고 있고 후자는 상대적으로 절차상의 문제에 관심이 많은 것으로 판단된다.(표19 참조)

〈표 19〉 교육감(장) 선출 방법의 문제점

(%)

응답	교사	교장교감	전문직	계
1- 간선(이중간선)이라는 점	197(66.1)	43(58.9)	25(45.5)	265(62.2)
2- 후보 등록을 하지 않는 점	50(16.8)	21(28.8)	24(43.6)	95(22.3)
3- 토론 없이 투표한다는 점	47(15.8)	9(12.4)	6(10.9)	62(14.6)
4- 자격 제한을 둔 점	4( 1.3)	0	0	4( 0.9)
$\chi^2$	22.78***			

\*\*\* $P < .001$

(3) 교육감의 선출 방법으로는 대다수(64.3%), 특히 교사의 71.4%가 교원의 직선에 의한 선출을 바람직한 것으로 지적했다.(표20 참조) 다만, 전문직은 교원

직선과 교육위원회에서의 선출을 동일한 비율로 지적했다. 특기할 만한 사실은 현행제도인 교육위원회에서의 선출이 20.0%의 지지밖에 얻지 못하고 있다는 것이다. 특히 교사 집단에서는 13.8%밖에 지지하지 않고 있다. 그런데, 지역 주민에 의한 직선은 각집단간에 별 차이 없이 12.4% 정도의 지지를 보이고 있다.

<표 20>

교육감(장)의 선출 방법

(%)

응답	교사	교장교감	전문직	계
1- 지방의회에서 선출	10( 3.4)	1( 1.4)	2( 3.6)	13( 3.1)
2- 교육위원회에서 선출	41(13.8)	23(31.5)	22(40.0)	86(20.2)
3- 주민 직선	34(11.4)	10(13.7)	9(16.4)	53(12.4)
4- 교원이 직선	213(71.4)	39(53.4)	22(40.0)	274(64.3)
$\chi^2$	32.06***			

\*\*\* $P < .001$

교육자치에서 민중 통제와 원리의 원리는 교육위원의 수, 교육위원과 교육감의 선출 방식에서 구현되는 것인 바, 교육위원 정수를 확대하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 교육위원 선출은 주민 직선에 의해야 할 것이며 교육감 선출 방식에 있어서는 이중간선을 가장 큰 문제점으로 지적하고 교육의 직접 담당자인 교원이 직접 교육감 선출에 참여해야 한다는 견해가 지배적이다.

#### 4) 專門的 管理의 側面

교육자치의 전문적 관리의 측면에서는 교육위원의 자격, 교육감의 자격, 교육 전문직의 양성 및 임용과 연수 방법, 교육일반행정직원의 자격 요건 등에 대해서 분석하였다.

(1) 교육위원의 자격으로는 교육 또는 교육행정직 경력이 있는 자가 되어야 한다는 견해가 80.3%로 교육위원의 교육에 관한 전문성을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

<표 21>

교육감(장)의 자격 요건

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	27 (54.0)	57 (52.8)	101 (74.3)	103 (78.1)	188 (63.1)	51 (69.9)	49 (81.8)	288 (67.6)
2	10 (20.0)	35 (32.4)	25 (18.4)	21 (15.9)	70 (23.5)	15 (20.5)	6 (18.2)	91 (21.4)
3	7 (14.0)	11 (10.2)	6 ( 4.4)	4 ( 3.0)	24 ( 8.1)	4 ( 5.5)	0	28 ( 6.6)
4	6 (12.0)	5 ( 4.6)	4 ( 2.9)	4 ( 3.0)	16 ( 5.3)	3 ( 4.1)	0	19 ( 4.5)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
$\chi^2$	34.02***				15.94*			

\* $P < .05$  , \*\*\* $P < .001$

교육감의 자격으로는 67.6%가 교육경력 또는교육행정경력 20년 이상을 요구하고 있는데 이는 현행 제도와 같으며 교육감이 교육에 관한 전문적 능력을 가져야 함을 요구하고 있는 것이라 볼 수 있다. 교사 및 저경력자보다는 전문직 및 고경력자가 현행 제도를 더 많이 선호하고 있으며, 저경력자 및 교사 집단은 교육 또는 교육행정 경력 20년 이상이고 석·박사 학위 소지자를 상대적으로 더 많이 지적하고 있다. 전문성을 높인다는 점에서 더욱 강화된 의견이라 할 수 있다.(표 21 참조)

(2)교육전문직 양성 및 임용 방법에 대해서는 자격시험을 거쳐야 한다는 의견이 전체의 45.5%로 가장 많았으며, 2차적으로는 초등은 석·박사과정 전공자를 뽑았고 중등은 경력 및 연구 실적을 뽑았다.(표22 참조)

〈표 22〉 교육전문직 양성 및 임용 방법

(%)

응답	초 등	중 등	교 사	교장	교감	전문직	계
1	69 (28.6)	30 (16.2)	69 (23.2)	21 (28.8)	9 (16.4)		99 (23.2)
2	110 (45.6)	84 (45.4)	132 (43.4)	27 (37.0)	35 (63.6)		194 (45.5)
3	62 (25.8)	71 (38.4)	97 (32.5)	25 (34.2)	11 (20.0)		133 (31.2)
계	241	185	298	73	55		426
X <sup>2</sup>	12.30**		9.90*				

\*P<.05 , \*\*P<.01

직급별로는 전문직의 대다수(63.6%)가 자격 시험을 요구하고 있는 것이 주목된다. 현재 전문직에 종사하고 있는 집단이 자격시험의 필요성을 높이 인식하고 있

다는 것은 전문직을 임용하는 현재 제도에 방법상 문제점이 있음을 시사하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 현재 일부 전문직에 대해서는 시험을 통하여 선발하고 있으나 임용권자의 주관적 판단에 의한 임용이 더 많은 비중을 차지하고 있는 현실에 비추어 전문성을 객관적으로 인정할 수 있는 방법으로서의 개선이 필요하다고 본다.

(3)교육전문직 요원의 연수 방법으로는 <표 23>에서 보는 바와 같이 교육대학원에 연수과정을 개설하는 것이 바람직하다는 의견이 44.1%로 가장 많았는데, 조사 대상에 따라서 다소 차이가 있다.

<표 23> 교육전문직 요원의 연수방법

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	13 (26.0)	27 (25.0)	38 (27.9)	53 (40.2)	77 (25.8)	21 (28.8)	33 (60.0)	131 (30.8)
2	27 (54.0)	55 (50.9)	67 (49.3)	39 (29.5)	153 (51.3)	25 (34.2)	10 (18.2)	188 (44.1)
3	10 (20.0)	25 (23.2)	31 (22.8)	40 (30.3)	67 (22.5)	27 (37.0)	12 (21.8)	106 (24.9)
4	0	1 ( 0.9)	0	0	1 ( 0.3)	0	0	1 ( 0.2)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
$\chi^2$	20.43*				36.87***			

\* $P < .05$  , \*\*\* $P < .001$

교사이고 저경력자일수록 교육대학원 전문직 연수과정 개설이 바람직하다고 보았으며 전문직이고 고경력자일수록 행정 계통을 통하여 선발된 자가 중앙교육연

수원에서 연수하는 것을 바람직하다고 보았다. 대학원은 입학과 졸업이라는 과정을 거쳐야 하기 때문에 시험에 의한 선발이 주된 방법이 될 것이고 그것이 전문성을 객관적으로 측정하는 방법이 될 수 있다는 측면에서 앞으로의 정책 방향은 대학원에 전문적 연수 과정을 개설하는 것이 바람직하다고 본다.

(4)교육일반행정직원의 자격 요건에 대해서는 교직 경력이 있는 자(31.5%)가 말도록 한다면지 또는 교원을 보직에 의하여 (33.1%) 교육일반행정직을 말도록 한다는 데 의견이 모아지고 있다.(표24 참조)

<표 24>

교육일반행정직원의 자격 요건

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	13 (26.0)	31 (28.7)	19 (14.0)	19 (14.4)	62 (20.8)	14 (19.2)	6 (10.9)	82 (19.2)
2	15 (30.0)	32 (29.6)	51 (37.5)	36 (27.3)	107 (35.9)	18 (24.7)	9 (16.4)	134 (31.5)
3	11 (22.0)	32 (29.6)	43 (31.6)	55 (41.7)	86 (28.9)	29 (39.7)	26 (47.3)	141 (33.1)
4	11 (22.0)	13 (12.1)	23 (16.9)	22 (16.6)	43 (14.4)	12 (16.4)	14 (25.4)	69 (16.2)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	19.77*				18.70**			

\*P<.05 , \*\*P<.01

현행 제도인 일반행정공무원(16.2%)에 비하여 현저히 높은 비율이 나타난 것은 교육일반행정직원의 교육적 전문성이 높아져야 한다는 데 인식을 함께 하고 있다는 반증이며 이와 같은 인식의 변화는 교육자치의 전문성 향상을 위하여 바람직한 현상이므로 시행가능성을 신중히 고려해서 추진해 볼 가치가 있는 방법이다.

전문적 관리의 측면에서 교육자치를 분석해 보면 교육위원과 교육감은 교육경력 또는 교육행정경력이 있는 자라야 하고 교육감에 대해서는 보다 강화된 요건으로 석·박사 학위를 요구하기도 했다. 교육전문직에 대해서는 전문성의 측정 방법으로 자격 시험을 치르도록 하자는 의견이 지배적이며, 연수과정도 대학원에 교육전문직 연수과정을 개설할 것을 요구하고 있다. 교육일반행정직에도 현행 공무원보다 전문성이 강화된 교직경력자 내지는 교원의 보직제에 의한 임용방법이 다수 의견으로 나타났다. 의견을 종합해 보면 교육행정에 종사하는 모든 직원의 교육적 전문성이 더욱 높아져야 한다는 것으로 볼 수 있다.

##### 5) 學校自治의 側面

학교자치의 측면에서는 교무회의의 의결기구화, 학부모의 학교 운영 참여, 학생대표의 학교운영 참여등에 대하여 분석하였다.

<표 25>

교무회의의 의결기구화에 대한 의견

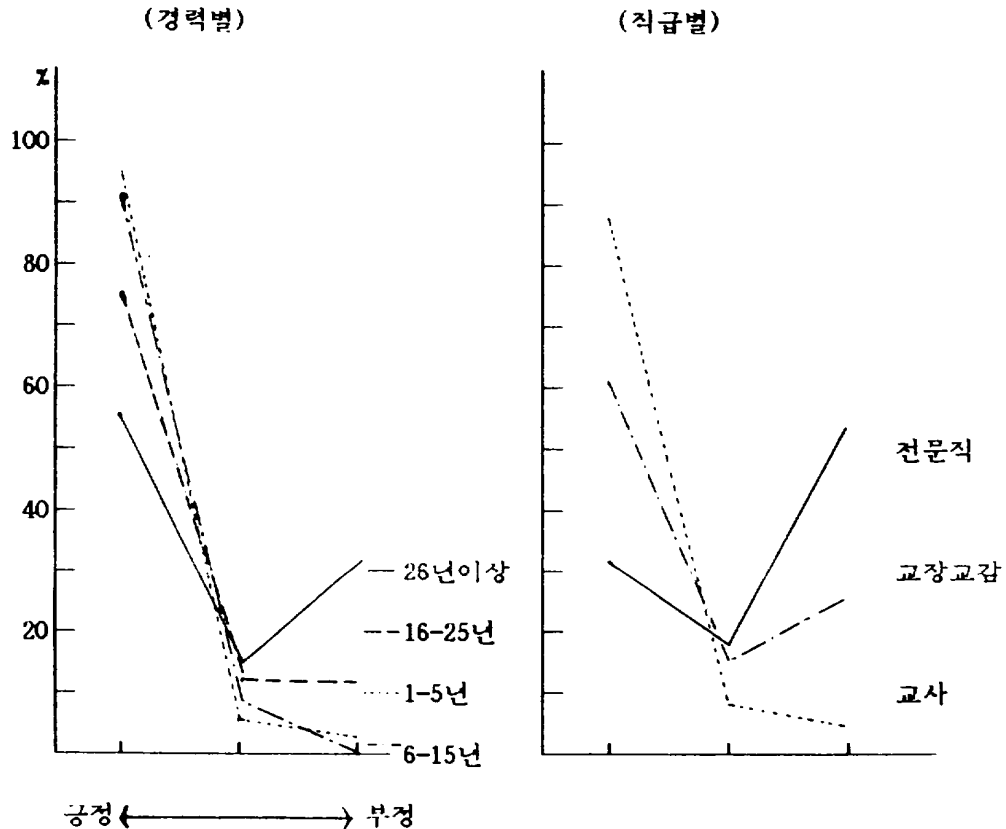
(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	47 (94.0)	98 (90.7)	104 (76.5)	74 (56.1)	262 (87.9)	44 (60.3)	17 (30.9)	323 (75.8)
2	2 ( 4.0)	9 ( 8.3)	16 (11.8)	18 (13.6)	26 ( 8.7)	10 (13.7)	9 (16.4)	45 (10.6)
3	1 ( 2.0)	1 ( 0.9)	16 (11.8)	40 (30.3)	10 ( 3.4)	19 (26.0)	29 (52.7)	58 (13.6)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	66.69***				122.93***			

\*\*\*p<.001



(1)<표 25>에 의하면 교무회의를 의결기구화하는 것이 교장의 독단을 견제하고 교사들의 의견을 반영하기 위하여 필요하다는 의견이 75.8%로서 학교자치의 원리를 실현하기 위해서는 절실히 필요한 것으로 나타나고 있다. 직급별로는 교사 87.9% 찬성, 교장 교감 60.3% 찬성인데 비하여 전문직은 52.7%가 반대하고 있다. 특히 경력별 차이가 심한데 고경력자는 40.3%밖에 찬성하지 않는 반면 저경력자는 91.8%가 찬성하고 있다. 이와 같은 경향은 『도 6』에서 잘 나타나고 있다.



[도 6] 교무회의의 의결기구화에 대한 의견

(2)학부모가 학교운영에 참여하는 형태에 대하여는 현재 대다수의 학교 현장에서 이루어지고 있는 것과 같은 육성회나 후원회의 수준을 바람직한 것으로 보고 있다.(표26 참조)

다만, 저경력자와 교사 집단일수록 다른 집단에 비해 상대적으로 교사, 학부모, 학생이 참여하는 운영위원회에 찬성하는 응답자가 많았다. 학부모의 학교운영 참여를 제도적으로 보장해야 한다는 의견에는 약 45% 정도가 찬성했으나 그에 따른 참여의 형태에 대해서는 다소 보수적인 경향이 있다. 학부모는 교육 주체의 하나로서 당연히 학교 운영에 참여할 권리가 있으므로 앞으로의 정책 방향은 학부모의 교육권을 인정하는 쪽으로 추진되어야 할 것임을 시사해 주고 있다.

<표 26>

학부모의 학교운영 참여 장치

(%)

응답	1- 5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	22 (44.0)	60 (55.5)	82 (60.3)	88 (66.7)	165 (55.4)	49 (67.1)	38 (69.1)	252 (59.2)
2	5 (10.0)	14 (13.0)	16 (11.8)	21 (15.9)	37 (12.4)	9 (12.3)	10 (18.2)	56 (13.1)
3	23 (46.0)	34 (31.5)	33 (24.3)	20 (15.0)	91 (30.5)	13 (17.9)	6 (10.9)	110 (25.8)
4	0	0	5 ( 3.6)	3 ( 2.3)	5 ( 1.7)	2 ( 2.7)	1 ( 1.8)	8 ( 1.9)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	25.40**				13.11*			

\*P<.05 , \*\*P<.01

(3) 학교운영에 학생 대표가 참여하는 문제에 대해서는 전체적인 경향은 필요한다는 인식이 65% 이나, 경력별로 비교해 보면 저경력자중 90%가 찬성하고 있는 반면 고경력자는 57.6%가 반대하고 있다.(표27 및 도7 참조)

직급별로도 차이가 있는데, 교사는 74% 의 찬성율을 보이는 반면 교장 교감은 53% 정도의 반대, 전문직은 60% 정도의 반대를 보이고 있다. 학생 대표의 학교운영 참여에 대해서는 전문직 요원들이 타집단에 비해서 훨씬 보수적이라는 사실을

<표 27>

학생 대표의 학교 운영 참여

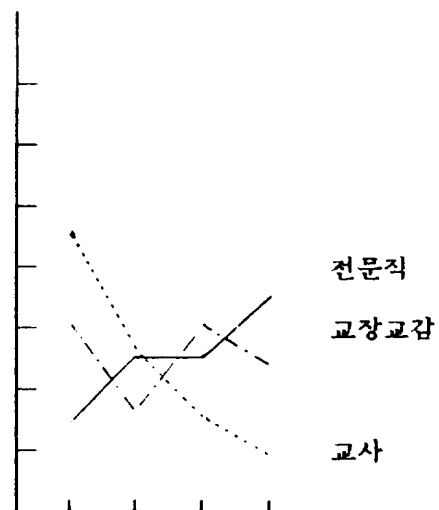
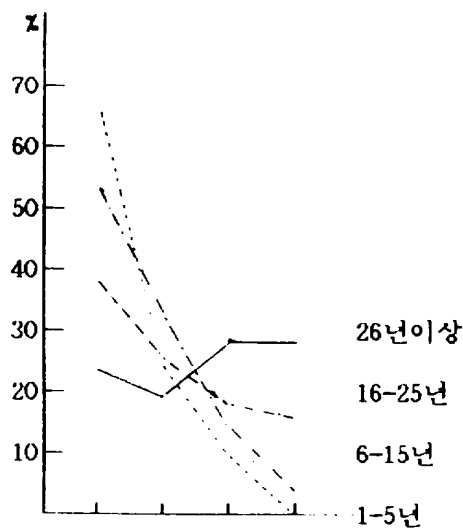
(%)

응답	1- 5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
1	33 (66.0)	56 (51.9)	52 (38.3)	30 (22.7)	141 (47.3)	22 (30.1)	8 (14.5)	171 (40.1)
2	12 (24.0)	34 (31.5)	34 (25.0)	26 (19.7)	80 (26.8)	12 (16.5)	14 (25.5)	106 (24.9)
3	5 (10.0)	150 (13.9)	26 (19.1)	38 (28.8)	48 (16.1)	22 (30.1)	14 (25.5)	84 (19.7)
4	0	3 ( 2.7)	24 (17.6)	38 (28.8)	29 ( 9.8)	17 (23.3)	19 (34.5)	65 (15.3)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
$\chi^2$	70.23 ***				46.54***			

\*\*\*P<.001

(경력별)

(직급별)



긍정적 <—> 부정적

[도 7] 학생 대표의 학교 운영 참여

보여 주고 있다. 학생도 교육의 주체로서 학교운영에 참여할 권리가 있으므로 학생의 성장 수준에 적합한 형태로 참여의 기회를 확대해 주어야 할 것이다.

학교자치의 원리에 입각해 보면 전체적으로는 교무회의를 의결기구화하는 것이 필요하다고 인정하고 있으며 학생 및 학부모가 학교 운영에 참여하는 것도 이념에 부합되고 필요한 것으로 인정하고 있다. 그러나, 직급별로 보면 교장·교감 집단과 전문직 집단이 학교자치의 형태를 부정적으로 보는 경향이 있는데 인식의 전환이 필요하다고 본다.

#### 6)기타

교육자치제의 효율적인 구현을 위해서 가장 절실한 과제로는 교육제정의 안정적 확보를 지적했다. 1-5년의 저경력자는 상급관청으로부터 하급관청으로 권한을

<표 28>

교육자치제의 과제

(%)

응답	1-5년	6-15년	16-25년	26년이상	교 사	교장교감	전문직	계
권한위임	25 (50.0)	35 (32.4)	39 (28.7)	35 (26.5)	99 (33.2)	25 (34.2)	10 (18.2)	134 (31.5)
선출방법 개선	1 ( 2.0)	17 (15.7)	16 (11.8)	23 (17.4)	41 (13.8)	9 (12.3)	7 (12.7)	57 (13.4)
교육제정 확보	23 (46.0)	56 (51.9)	74 (54.4)	69 (52.3)	150 (50.4)	36 (49.4)	36 (65.5)	222 (52.1)
전문성 강화	1 ( 2.0)	0	6 ( 4.4)	5 ( 3.8)	7 ( 2.3)	3 ( 4.1)	2 ( 3.6)	12 (2.8)
기타	0	0	1 ( 0.7)	0	1 (0.3)	0	0	1 ( 0.2)
계	50	108	136	132	298	73	55	426
X <sup>2</sup>	21.48*				7.06			

\*P<.05

위임하는 것을 우선 과제로 지적했고 다른 집단은 모두 (1)교육재정의 안정적 확보 (2)〈교육부와 교육청간〉, 〈교육청과 학교간〉의 권한 위임 (3)교육위원의 선출 방법 개선 (4)교육행정직원의 전문성 강화의 차례로 지적하였다.(표 28 참조)

1-5년 경력자는 교육행정의 민주화에 가장 관심이 많고, 그 다음으로 교육재정 확보에 관심을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 밖의 모든 집단에서 교육재정 확보를 제 1의 과제로 지적한 것은 그 동안의 우리 나라의 교육재정이 얼마나 빈약한 것이었는지를 말해 주는 것이라 하겠다. 특히 교육세를 신설하여 교육재정의 확보를 도모했음에도 불구하고 52%의 응답자가 재정문제를 지적한 것은 정책의 집행에 문제가 있었던 것으로 보아야 할 것이다. 사실상 교육환경면이나 교원의 처우면에서 가시적인 개선이 이루어진 것이 별로 없는 실정에 비추어 본다면 이와 같은 반응은 당연한 현상이라 하겠다.

## V. 要約 및 結論

### 1. 要約

본 연구는 교육자치에 관한 교원의 의식을 조사한 것이다.

교육자치는 국민의 이해와 요구에 맞는 교육이 국민에 의해 이루어져야 한다는 것으로, 우리 나라에서는 광복 이후 시작되었으나 5.16을 계기로 중단되었다가 실로 30년만에 실질적인 교육자치가 부활한 것이다. 1991년부터 교육위원회가 구성되고 활동이 전개되고 있으나 여러 가지 면에서 논란을 일으키고 있다. 이에 따라 본 연구는 교원들의 현행 교육자치제에 관한 의식, 교원집단별(직급별·경력별·학교급별) 의식의 차이, 교육자치제의 가장 중요한 과제 등에 대하여 알아보려고 했다.

우리 나라에서 근대적 의미의 교육자치제가 태동한 것은 미군정기 한국교육위

원회와 조선교육심의회의 활동에서부터이다. 교육자치제는 1949. 12. 31. 법률 제 86호인 교육법에 포함되어 있었고 1952. 5. 24. 시·군 교육위원이 선출됨으로써 발족하였으며 교육계 외부로부터의 폐지론과 내부의 개편론으로 비판의 대상이 되던 중 5.16 쿠데타로 1962. 1. 교육구와 시 교육위원회가 폐지되었다가 1963. 11. 1. 교육법의 개정과 함께 과도적 성격의 교육자치제가 1991년까지 실시되어 왔었다.

교육자치제의 기본원리는 논자에 따라 다소 차이가 있으나 지방분권의 원리, 교육행정 독립(일반행정으로부터 분리독립)의 원리, 주민(민중)통제의 원리, 전문적 관리의 원리, 학교자치의 원리 등 5가지를 들 수 있다. 본연구에서는 이 5가지 원리를 기본틀로 하여 질문지를 작성하고 분석하였다.

우리 나라 교육자치제의 기본 구조는 (1)시·도에 수임형 의결기관으로 교육위원회를 두며 교육위원은 지방의회에서 간접선거로 뽑으며 (2)교육감은 교육위원회에서 간접선거로 뽑으며 (3)대통령이 임명하는 부교육감을 두며 (4)시·군 교육청에는 장학관으로 보하는 교육장을 두며 (5)시·군 기초단위 교육자치는 여건을 보아 나중에 실시하기로 하는 것 등이다. 그러나, 현행 교육자치제는 교육행정의 중앙집권화, 일반행정예의 예측성, 교육제정의 빈약, 교육위원회의 정치적 중립성 보장 미흡, 교육전문직 요원의 전문성 부족 및 교육행정의 관리행정화 경향, 학교자치에 대한 인식 부족등의 중요한 문제를 내포하고 있다.

본연구는 제주도내 초·중등 교원 426명을 대상으로 자작 질문지를 사용하여 조사하였으며, 통계 처리는 SPSS를 이용하였다.

교육자치제에 관한 質問紙 調査를 해 본 결과 많은 교원들이 지방교육자치제에 대해서 높은 관심을 가지고 있으며, 교원들의 교육자치제에 관한 의식에 차이가 있다는 사실을 알게 되었다. 응답자의 경력별·직급별 의식의 차이를 비교했는데, 저경력자와 고경력자 사이 · 교사와 교장교감 및 전문직 사이에는 교육자치제에 관한 의식에서 의미있는 차이가 있었다. 또, 응답 결과를 토대로 현행 지방교육자치제를 살펴보면 개선해야 할 문제점도 많이 나타났다.

제주도내 초·중등 교원들은 지방교육자치에 관하여 많은 관심을 가지고 있으며, 전체적으로는 현행 교육자치제를 바람직하지 않은 제도로 인식하지 않는 교원이 많다.

교육자치제에 관한 교원들이 경력별 또는 직급별로 인식의 차이를 보이고 있는 분야는 중앙에 의결기능을 가진 교육특별자치단체의 구성 문제, 교육위원과 교육감의 선출 방법, 대통령이 임명하는 부교육감제, 교육전문직요원의 연수 방법, 교무회의의 의결기구화, 학생대표의 학교운영 참여 문제등이다. 각 분야별로 인식의 차를 비교해 보면 다음과 같다.

1) 議決機能을 가진 教育特別自治團體의 構成에 관해서는 저경력자 집단과 교사 집단이 다수 찬성한 반면, 고경력자 집단과 전문직 집단은 다수가 반대하고 있으며, 교장·교감 집단은 찬성 30.1%와 반대 50.7%로 약간의 차이를 보이고 있다. 교육특별자치단체의 구성은 교육행정 독립의 원리와 직결된 문제로서 전문직 집단이 지방교육예산의 의결권을 교육위원회가 가져야 한다고 한 의견 98.7%와 비교해 본다면 문항별로 모순된 응답을 한 것이 아닌가 하는 의심이 간다. 이런 현상은 전문직 집단이 새로운 제도에 대한 수용력이 약한 특징을 가지고 있음을 보여 주는 것이라 할 것이다.

2) 教育委員과 教育監 選出 方式에 관해서 보면 경력별로는 별 차이가 없으나 직급별로는 차이가 있다. 지방의회에서 교육위원을 선출하는 현행 제도에 대하여 교사 집단은 29.2%만이 찬성하고 있으나, 교장·교감 집단과 전문직 집단은 약 42%의 찬성을 보이고 있다. 교사 집단이 다른 두 집단에 비하여 교육행정의 일반행정으로부터의 분리 독립에 대하여 더 민감하게 반응하고 있음을 알 수 있다.

현행 교육감 선출 방식에 대해서도 경력별로는 별 차이가 없다. 직급별로는 교사와 교장·교감 집단이 이중간선을 가장 큰 문제로 지적했으나, 전문직 집단은

이중간선과 후보 등록을 하지 않는 점을 비슷한 비율로 지적했다. 교사와 교장·교감은 교육감 선출 방법의 근본적인 문제를 지적한 데 비하여, 전문직 집단은 지엽적인 문제주, 절차상의 문제를 지적한 것으로 지방의회와 교육위원회의 代議性을 존중하는 사람이 상대적으로 많음을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

3) 大統領이 任命하는 副教育監制에 관해서는 저경력자 집단과 교사 집단이 반대하고 있는 반면, 고경력자 집단과 전문직 집단은 찬성하고 있다. 이는 교육 행정의 중앙집권화에 대한 거부반응이 저경력자 및 교사 집단일수록 강화되어 있고, 고경력자 및 전문직 집단일수록 약화되어 있는 현상으로 볼 수 있다. 긍정적인 측면에서 본다면 대통령의 임명을 받은 부교육감이 있음으로 해서 중앙과의 업무협조가 원활하게 이루어질 수 있다는 전제하에 찬성했다고 해석할 수도 있으나, 현행제도를 수용하려는 경향이 강한 것으로 볼 수 있다.

4) 教育專門職 要員 研修 方法에 관해서, 저경력자 및 교사 집단은 교육대학원에서 연수하는 것이 바람직하다고 응답한 비율이 높다. 이는 시험을 통한 선발 과정을 거쳐야 한다는 점에서 전문성을 평가하는 데 있어서 객관성을 중시하는 것이라고 볼 수 있다. 전문직과 고경력자 집단은 중앙교육연수원에서 연수하는 것이 바람직하다고 한 응답이 많았다. 이 방법은 연수대상자 선발과정에서 임용권자의 주관에 개입될 소지가 많은 것으로 전문성의 평가에 의한 선발이 아니라 정실에 호를 위험이 있다. 경력이나 연구 실적 등을 토대로 점수화하여 고득점자를 선발한다고 해도 근무평정 점수를 적용하는 현행 제도하에서는 정부 정책에 무비판적으로 순응하는 인물만이 높은 점수를 받을 수 있기 때문에 전문성 여부에 의한 선발 가능성은 희박하다.

5) 教務會議의 議決機構化에 대한 의식에 관해서 보면, 최근 우리 나라 교육계에서는 단위학교 자율성 신장 방안에 대한 높은 관심과 이해가 대두되고 있으



며, 교부회의 의결기구화에 대해서는 최근 논란이 많았는데 현직 교장·교감의 60.3%, 교사 집단의 87.9%가 찬성하고 있다. 이는 일선학교 교원들이 학교의 민주화 내지 학교자치를 실현하기 위해서는 교부회의의 의결기구화가 우선과제임을 인식하고 있는 결과라 하겠다. 반면, 전문직 집단은 52.7%가 반대하고 있다. 이는 전문직 집단이 학교자치에 대한 촉진 의지가 부족한 것으로 볼 수 있으며 이런 인식은 일선학교의 발전적 변화에도 억제 작용을 할 가능성이 크다.

6) 學生 代表의 學校運營 참여에 관한 문제에 대해서는 저경력자·교사 집단의 대다수가 찬성하여 학생을 피교육자로만 여기지 않고 교육의 주체로서 당연히 학교운영에 참여할 권리가 있음을 인정하고 있다. 반면, 고경력자와 전문직 집단은 60% 수준의 반대 의견을 보이고 있는 바, 이는 학생이 교육의 주체임을 인정하지 않는 인식의 결과라고 해야 할 것이다.

위의 차이를 중심으로 경력별, 직급별 인식의 차를 요약하면 다음과 같다.

전문직 집단과 고경력자 집단은 첫째, 정부정책지향적이며 그에 대한 비판을 자제하고 있다. 둘째, 현행 제도를 인정·수용하며 변화를 기피하는 경향이 있다. 셋째, 지방교육자치의 문제점에 대한 근본적인 개선보다는 현행 틀을 유지하면서 미비점을 보완하려는 의식을 갖고 있다. 넷째, 학교자치에 관해서는 매우 보수적인 의식을 갖고 있다.

교사 집단과 저경력자 집단은 첫째, 교육자치제에 관한 정부의 정책에 비판적이다. 둘째, 문제점이 있는 제도에 대해서는 근본적인 개선과 변화를 추구한다. 셋째, 학교자치의 원리에 입각한 각종 조치가 필요하다는 데 인식을 같이 하고 있다.

## 2. 結論

이론적 배경과 교원들의 설문 응답 결과를 토대로 지방교육자치제의 과제를 지적하면 다음과 같다.

지방분권적 측면에서, 교육부의 중앙집권화 경향을 배제하는 것이 시급한 과제로 인식되고 있는 만큼 부교육감을 대통령이 임명하는 현행 제도는 주민 직선으로 개선되어야 하겠으며, 교과서 편찬 및 교육과정 결정권도 교육위원회로 이양해야 할 것이나 과도적 단계로 교육부와 교육위원회가 공동으로 가지는 형태도 바람직한 것이라 할 수 있다.

교육행정 독립(일반행정으로부터 분리 독립)의 측면에서, 중앙에 의결 기능을 가진 교육특별자치단체의 설치가 필요하며 교육위원회의 성격도 독자적 의결기관으로 전환되어야 하고 교육위원의 자격 요건 중 정치적 중립성을 보장하기 위해서 교육위원이 되기 일정 기간 전부터 당적을 갖지 말도록 강화해야 할 것이다. 특히 지방의회에서 교육위원을 선출하는 현행 제도는 타당성이 전혀 없는 것은 아니나 모순점이 더 많으므로 주민 직선으로 개선되어야 한다. 지방교육예산의 의결권도 교육위원회로 복귀되어야 할 것으로 지적되었으며, 교육재정의 확보를 위해서는 교육세를 지방교육세로 전환하고 특별교부금의 법정교부율을 인상해야 할 것으로 나타났다.

민중 통제적 측면에서, 교육위원의 정수는 확대하는 것이 바람직하며, 교육위원과 교육감을 간접선거 방식으로 뽑지 말고 주민의 직접선거로 뽑아야 하며 교육의 직접 담당자인 교원이 교육위원과 교육감 선출에 참여할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

전문적 관리의 측면에서 교육위원과 교육감은 교직 또는 교육행정 경력이 있는 자가 되도록 한 현행 제도는 바람직하며, 특히 교육감은 더 높은 수준의 전문성이 요구된다. 교육전문직 양성에 있어서는 전문성의 객관적 평가를 위하여 시험에 의한 선발과 양성, 연수가 바람직하다. 교육일반행정직도 교육적 전문성을 갖추

기 위하여 교직경력자를 임용하는지 교원을 일반행정직에 보직시키는 방법도 바람직한 것으로 보인다. 이에 대해서는 교육공무원도 교육부와 교육청의 계선 조직에 보임될 수 있도록 정부조직법이 개정된 지 2년이 지나고 있으므로 법을 개정 취지에 맞게 운용함으로써 실시 가능한 방법이다.

학교자치의 측면에서, 교육청의 지시와 방침에 따라가기만 하는 학교행정에서 탈피하기 위해서는 제도적으로 학교자치가 이루어져야 한다. 이를 위한 바람직한 방법으로는 교무회의를 의결기구화하여 교사들의 의견을 학교행정에 직접 반영하고, 학부모가 학교 운영에 보다 능동적으로 참여하도록해야 하며, 학교급별 수준에 맞추어 학생 대표도 학교 운영에의 참여를 허용해야 할 것이다.

## 參考文獻

### 〈單行本〉

- 康吉秀·韓基彦(1984), 「韓國教育史」, 한국방송통신대학 출판부.
- 康吉秀 外,(1983), 「教育行政」, 한국방송통신대학출판부.
- 강순원(1990), 「한국교육의 정치경제학」, 한길사.
- 金道稷(1986), 「一般行政法論(上)」, 청운사.
- (1981), 「一般行政法論(下)」, 청운사.
- 金甫炫·金庸來(1973), 「地方行政의 異論과 實際」, 법문사.
- 金永植 外(1984), 「韓國教育行政의 課題와 理論的 接近」, 교육과학사.
- 金鐘喆(1984), 「教育行政의 理論과 實際」, 교육과학사.
- 김태완 외,(1989), 「교육자치제 연구」, 한국교육개발원.
- , (1990), 「교육자치제 종합 연구」, 한국교육개발원.
- 대전직할시교육청(1991), 「地方教育自治 要解」, 대전직할시교육청
- 白賢基(1974), 「교육행정학」, 을유문화사.
- 徐廷華(1985), 「教育行政制度의 發展」, 한국교육개발원.
- 徐廷華 外(1980), 「主要國家의 教育行政制度」, 한국교육개발원.
- 윤세창(1979), 「行政法(下)」, 박영사.
- 李淳珩(1988), 「學校의 地域社會 開發論」, 문음사.
- 전교조 외(1989), 「민주화를 위한 교육백서」, 풀빛.
- 趙炳孝(1988), 「韓國教育自治制度 研究」, 교육과학사.
- 鄭世煜(1987), 「地方行政學」, 법문사.
- 持出榮一(1989), 「教育行政」, 심임석 역 (1989), 거름.
- 한국교육개발원(1978), 「教育發展의 展望과 課題」, 한국교육개발원.
- 한국교육문제연구소(1974), 「文教史」, 중앙대학교 출판국.
- 韓駿相·金成學(1990), 「현대한국교육의 인식」, 청아출판사.

R.F.Campbell외(1983),「教育行政學概論(Introduction to Educational Administration)」, 주삼환 역(1986), 박영사.

Wayne K. Hoy · Cecil G. Miskel(1984),「教育行政 異論-研究-實際(Educational Administration Theory, Research and Practice)」, 송화섭 역(1984), 학문사.

#### <論 文>

姜明澈(1987), “우리나라 교육자치제도 발전 방안을 위한 일 연구”, 석사학위 논문, 이화여자대학교 교육대학원.

강무섭(1988), “地域 教育 計劃 活性化의 方向과 課題”, 「教育開發」, 제10권제3호, 한국교육개발원.

高基榮(1990), “教育自治制에 대한 研究”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.

堀 和郎·加治佐哲也(1985), “市町村 教育委員會에 관한 調査 研究”, 「教育改革과 行政 課題」, 日本教育行政學會.

김경태(1989), “教育自治制의 發展方案에 관한 研究”, 석사학위논문, 연세대학교 교육대학원.

김만기(1991), “세 教育自治制의 組織上의 爭點”, 한국교육행정학연구회 '91년도 춘계학술발표회 발표문.

金信福(1988), “教育 企劃 機能의 縱的 配分과 組織 編制”, 「교육개발」, 제10권제3호, 한국교육개발원.

—— (1985), “地方自治와 教育自治”, 「교육행정학연구」, 제3권제1호, 교육행정학연구회

김영철(1987), “地方教育自治와 教育行政에서의 適度分權”, 「한국교육」, 한국교육개발원

金容彩(1988), “教育自治制에 대한 教師의 意見 調査 研究”, 석사학위논문, 고려대학교 교육대학원.

- 金鍾喆(1989), “地方自治와 教育自治”, 한국지역사회교육후원회 제 7차 사회교육 심포지움 발표문.
- (1985), “教育自治制의 發展 方向”, 「교육행정학연구」제3권제1호, 교육행정학연구회
- 김창환(1986), 「教育自治制를 중심으로 살펴 본 教育의 自律性 研究」, 석사학위논문, 연세대학교 교육대학원.
- 金學魯(1984), “住民參與에 대한 住民과 公務員의 態度”, 「사회조사연구」제 3권 제 1 호.
- 김혜숙(1981), “우리나라 教育自治제에 대한 理論的 考察”, 「교육학 연구」제19권 제 2호, 한국교육학회.
- 南廷杰(1988), “教育自治制와 教育의 自律性”, 「교육학연구」, 한국교육학회.
- (1989), “教育自治의 發展과 展望”, 「教育自治의 理想과 現實」, 제6회 학술 세미나 발표문, 제주대학교 교육대학원.
- 朴完植(1989), “韓國의 教育自治제에 관한 研究”, 석사학위논문, 전남대학교 교육대학원.
- 박재운(1990), “地方 教育體制의 運營 原則과 事務 -교육법 제 15조의 해석론”, 「한국 교육」, 한국교육개발원.
- 朴鍾烈(1989), “學校經營의 組織과 役割 分化”, 「교육자치제에 대비한 학교경영의 방향」, 한국교육학회 교육행정학연구회.
- 白賢基(1989), “교육자치제에 대비한 학교 경영의 방향”, 한국교육학회 교육행정학연구회.
- 邊文煥(1981), “獎學士의 獎學指導에 대한 教師의 知覺 및 役割 期待의 差에 관한 研究”, 석사학위논문, 제주대학교 교육대학원.
- 徐廷華(1985), “地方教育行政要員의 專門化”, 「새교육」, 통권372호, 대한교육연합회

- 손성희(1989), “교육자치제에 대한 요구 성향 비교 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 申仲植(1985), “教育自治制와 教育活動”, 「교육행정학연구」, 제3권제1호, 교육행정학연구회.
- 오세철(1979), “韓國 産業社會와 人間의 問題”, 「연세대학교교육과학」, 제15집.
- 尹正一(1991), “地方教育財政의 問題點과 그 改善策”, 한국교육행정학연구회 '91 춘계 학술발표회 발표문.
- (1985), “教育自治制와 地方教育財政”, 「교육행정학연구」, 제3권제1호, 교육행정학 연구회.
- 윤준영(1988), “우리나라 교육자치제에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 교육대학원.
- 尹亨遠(1991), “教育自治制의 爭點과 改善方向”, 한국교육행정학연구회 춘계학술발표회 발표문.
- 李淳衍(1987), “學校의 地域社會教育의 過程 模型에 관한 研究”, 「논문집」, 제24집 별쇄, 제주대학교.
- (1988), “地方自治와 地域社會 教育”, 「자치행정」, 제18호, 지방행정연구소.
- (1989), “教育自治와 住民 參與”, 「교육자치의 이상과 현실」, (제6회 학술세미나) 발표문, 제주대학교 교육대학원.
- 李政恩(1988), “韓國教育自治制度의 運營에 관한 研究”, 석사학위논문, 성신여자대학교 대학원.
- 李亨行(1985), “교육자치제의 意義와 本質”, 「교육행정학연구」, 제3권제1호, 교육행정학 연구회.
- 이희수(1989), “미군정기 교육개혁에 관한 탐색”, 「교육현장」, 사계절.
- 鄭炳述(1988), “教育自治에 관한 教育行政家의 認識度 調査 研究”, 석사학위논문, 고려대학교 교육대학원.

- 鄭昌圭(1983), “教育行政自治制度에 대한 새로운 模型의 構案”, 석사학위논문, 조선대학교 교육대학원.
- 조병호(1981), “우리나라 교육자치제에 관한 이론적 고찰”, 「교육학연구」, 제19권 제2호, 한국교육학회.
- 趙宣濟(1983), “한국교육행정의 발전 방향에 관한 연구”, 박사학위논문, 경희대학교 대학원.
- 진동섭(1991), “새 교육자치제 — 인사상의 문제점”, 한국교육행정학회 '91년도 춘계학술발표회 발표문.
- 崔熙善(1988), “교육자치제의 배경과 전망”, 「교육개발」, 제10권 제3호.
- 黃鎭津(1985), “한국교육자치제의 발전 방향에 관한 연구”, 석사학위논문, 한양대학교 대학원.

<기 타>

- 강헌선(1991), “교육자치 앞두고 진단해 본 교육자치법”, 「우리교육」, 1991년6월호.
- 동아일보, “교육위원 후보 정당 출신 대거 등록”, 1990년7월20일.
- 심성보(1991), “교육자치제와 지역사회교육 운동”, 「우리교육」, 1991년2월호.
- 전교조신문, “지역주민 교육요구 답는 틀이어야”, 1991년2월1일.
- , “단체자치·주민자치 원리 원천 부정”, “교무회의 의결 통해 교육과정 운영되어야”, 1991년4월1일.
- 제민일보, “지방자치로 가는 길, 교육 자주성 전문성 확보가 관건”, 1991년3월2일.
- , “지역사회 협력체제 가동 필요, 기초단위 자치도 실시돼야”, 1991년3월2일.
- , “교육자치의 이념과 운용”, 1991년4월1일.
- , “교육자치 어제 오늘” 1991년3월27~29일.
- , “교육위원 정원 형평 어긋나”, 1991년5월22일.



- , “교육자치제 전면 재검토”, 1991년8월9일.
- , “교육감 선출방식 문제 있다”, 1991년10월1일.
- , “시·도의회 교육예산안 심의 의결권 교육의 정치적 중립 침해”, 1992년 3월 11일.
- 제주신문, “식견·열의 고루 갖춘 교육위원 바람직”, 1991년8월8일.
- , “학교 교육의 폐권주의”, 1992년3월14일.
- 조선일보, “교육위원 추천 싸고 뇌물수수, 교수와 도의원 3명 구속”, 1991년8월8일.
- 중앙일보, “경기도 교육위원 후보 65명중 11명이 전과자”, 1991년8월3일.
- , “교육자치제 무엇이 문제인가(교육행정학연구회 세미나 지상중계), 1991년 4월22일.
- 한겨레신문, “지역별 특성 살린 교육행정 가능”, 1991년1월 24일.
- , “국회 통과 교육자치법 논란”, 1991년2월21일.
- , “교육자치 실현의 절망적 분위기”, 1991년7월23일.
- , “서울시 민자 시의원 사전투표로 교육위원 내정”, 1991년8월8일.
- , “교육자치제 첫걸음부터 휘청”, 1991년8월11일.
- 한국교육신문, “부교육감에 전문직 출신 임명해야”, 1991년8월14일.
- , “교육위원 선출제 전면 개선돼야”, 1991년8월14일.
- , “교육예산 교위가 의결해야”, 1991년11월27일.
- , “교육감 선출 현행방식으론 안돼”, 1991년12월11일.
- , “교육감 자격제한 정당하다”, 1992년1월15일.
- 한국일보, “교육자치제 문제 많다. 비경력 제외, 이중간선 개선해야”, 1991년8월 10일.
- , “전국15개 시·도 교육위원 223명 교육자치법 개정 건의”, 1991년10월 23일.
- 황석길(1991), “교육자치제의 쟁점과 실시 전망”, 『우리교육』, 1991년2월호.

<Abstract>

## A Study of Teachers' Perception on Educational Autonomy

Koh, Young-Cheoll

Educational Administration Major

Graduate School of Education, Cheju National University

Cheju, Korea

Supervised by Professor Lee, Soon-Hyeong

The present organization of educational administration is characterized with its autonomy in Korea. Since it has been inaugurated in 1952, the organization underwent several changes with a lot of criticism and dispute. The purpose of this study is to provide needed data by analyzing the perceptions of teachers about the present state of educational autonomy.

Social Research Method was applied to conduct the study. Through the preview on educational autonomy, the content was condensed into such five areas as decentralization, independent administration, popular control, professional management, and school autonomy. A scale was developed to measure the responses of the teachers according to the pre-selected five areas. Data were collected 426 teachers in Cheju province.

The following are the results of this analysis ;

### 1)Decentralization

Responses are centered about the item that the centralization by the Ministry of Education needs to be eliminated further ; the delegation of power should be achieved from central government to local government. The dominant response about the right of decision on text books and curriculum was that the board of education should co-work with the Ministry of Education. About the size of administrative district, most teachers favoured the Grand District.

---

\* 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 June, 1992.

## *2) Independent Administration*

The following are major items teachers positively responded: The Board of Education has to be independent legislative organization; Members of Board of Education should be prohibited from being a member of any Political Party by law; It is not proper to elect the members of board of education by indirect method. The right of consideration on educational budget must be transferred from the Assembly of Local Government to the Board of Education.

## *3) Popular Control*

The following are major items teachers responded positively: The quorum of members of Board of Education has to be increased; The present method to elect Superintendent by means of dual indirect procedures is not adequate for the development of local education; Teachers should have the right to vote for electing the Superintendent.

## *4) School Autonomy*

The following are major items teachers responded positively: The council of School Affairs should take the role of a deliberative organization. Opportunities should be given to parents and representatives of students to take part in school management.

The perception of teachers varied according to the their career. People who are working at administration, supervisory job, and particularly teachers who have longer teaching experiences are government-policy oriented. These groups restrain themselves from criticizing the government policy, and It seems that they acknowledge present system, and they avoid radical changes in their system. These group would like to gradually improve present system rather than to innovate the whole system fundamentally. They have negative attitude on school autonomy.

Teachers with shorter career assume critical attitude toward the policies in present system of educational autonomy. They insist fundamental measure should be taken to solve the problems in educational autonomy. Teachers' participation in the election of superintendent and decision-making in administrative and curriculum planning should be allowed by. The principle of school autonomy needs to be observed if real autonomy of education be realized.

< 서 문 지 >

안녕하십니까?

바쁘신 가운데 대단히 죄송합니다

오랜 유보 끝에 교육자치제가 실시된 지도 1년이 다 되고 있습니다. 그 동안 교육위원이 선출되어 활동 중에 있고 최초의 민선 교육감도 탄생하였습니다. 그러나, 현행 교육자치제에 대한 찬반의 논란이 많은 것도 사실입니다.

이에 대한 귀하의 고견을 듣고자 하오니 부디 성의있는 응답을 해 주시면 고맙겠습니다. 응답 내용은 연구 목적 이외에는 사용되지 않을 것임을 약속 드립니다.

감사합니다.

1992년 4월

제주대학교 교육대학원

교육행정 전공 고 영 철 드림

< 인 격 사 항 >

\*\*\* 귀하에 해당되는 난에 표 해 주십시오.

<1> 학교의 급별 초등 ( ) 중등 ( )

<2> 교직 경력 1- 5년 ( ) 6-15년 ( ) 16-25년 ( )

26년 이상 ( )

<3> 직급      교사 (      )      교감 · 교장 (      )  
장학(연구)사 · 장학(연구)관 (      )

<4> 근무 지역      시 지역 (      )      읍,면 지역 (      )

<5> 학교의 설립 형태      국,공립 (      )      사립 (      )

< 설                      문 >

\*\*\* 귀하의 의견과 같은 난에 √표 하거나 의견을 써 주시기 바랍니다.

(1)지방교육자치가 필요한 가장 큰 이유는

- 1- 지역 실정에 맞는 교육을 하기 위해서
- 2- 중앙집권적 교육행정에서 탈피하기 위해서
- 3- 지역주민이 교육행정에 참여하도록 하기 위해서
- 4- 새로운 분위기로 교육에 임할 수 있으므로

(2)교육자치단체의 규모로 적당한 것은?

- 1- 특별시, 직할시, 도 단위의 대교육구
- 2- <특별시,직할시,도>와 <시,군,자치구> 교육위원회의 두 계층
- 3- 시,군 단위의 소교육구까지 3 계층

(3)중앙(교육부)과 시도 교육위원회와의 권한 관계는?

- 1- 현재 그대로 좋다
- 2- 점차적으로 교육위원회에 위임해야 한다
- 3- 내폭적으로 교육위원회에 위임해야 한다



(9) 교육위원의 자격으로 적절한 것은?

- 1- 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자
- 2- 각계 직능 대표
- 3- 각지역의 주민 대표
- 4- 자격 제한을 두지 않는다

(10) 교육위원 선출 방법으로 적당한 것은

- 1- 지방의회에서 선출
- 2- 주민 직선
- 3- 지방자치단체의 장과 교육장(감)이 협의 추천하고 교육부장관이 임명
- 4- 교육장(감)이 임명

(11) 교육행정에 대한 주민 참여가 제도적으로 보장될 경우

- 1- 지역주민의 과도한 간섭으로 교육의 자율성 및 교원의 침해를 가져올 것이다
- 2- 교육행정의 민주화가 촉진되어 교육의 특수성과 전문성이 보다 신장될 것이다
- 3- 경험의 미숙으로 혼란이 예상된다
- 4- 별로 달라지는 일이 없을 것이다

(12) 지방의회에서 교육위원을 선출하는 방법이 타당하다면 그 이유는 (타당하지 않다면 다음 문항으로 )

- 1- 지방의회가 주민의 대의기관이므로
- 2- 선거의 중복으로 일어나는 인력, 시간, 예산 낭비를 줄일 수 있으므로
- 3- 주민들이 교육위원에 관심이 없으므로 구태여 직선할 필요가 없다

(13) 지방의회에서 교육위원을 선출하는 것이 바람직하지 않다면 그 이유는

- 1- 정당의 영향을 받아 정치적 중립성을 보장할 수 없으므로
- 2- 주민의 교육적 의사를 충실히 반영할 수 없으므로
- 3- 동일 계층의 의결기관에 구성을 위임하는 것은 법리상 모순이며 교위의 위상을 낮추므로

(14) 지방교육예산의 의결권을 가지고 있어야 할 기관은

- 1- 지방의회
- 2- 교육위원회
- 3- 교육장(감)

(15) 지방교육제정을 확보하는 최선의 방안은

- 1- 특별교부금의 법정교부율 인상
- 2- 교육세를 지방교육세로 전환
- 3- 일반회계로부터 전입금 확대
- 4- 기부금 및 교육성금 유치
- 5- 학생으로부터의 재원 확보

(16) 지방교육재정 투자의 우선 순위는 ( 순위대로 번호 기입)

- 1- 교원의 처우 개선 (       )
- 2- 교육시설 투자 (       )
- 3- 교재개발 및 연구비 지원 (       )
- 4- 의무교육 확대 (       )
- 5- 기타 (                                  )—(       )



(17) 중앙에 의결기능을 가진 교육 특별자치단체를 구성한다면

- 1- 필요하며 구성이 가능하다
- 2- 필요하지만 구성이 불가능하다
- 3- 불필요하다

(18) 교육감(장)의 자격요건으로 적당한 것은

- 1- 교육 또는 교육행정직 경력이 20년 이상이거나 양경력을 합하여 20년 이상인 자
- 2- 교육 또는 교육행정직 경력이 20년 이상이고 석, 박사 학위 소지자
- 3- 자치단체의 조례로 결정
- 4- 자격 제한을 두지 않는다

(19) 현행 교육감 선출 방식의 가장 큰 문제점은

- 1- 간선(이중간선)이라는 점
- 2- 후보 등록을 하지 않는 점
- 3- 토론 없이 투표한다는 점
- 4- 자격 제한을 둔 점

(20) 교육감(장)의 선출방법으로 적당한 것은

- 1- 지방의회에서 선출
- 2- 교육위원회에서 선출
- 3- 주민 직선
- 4- 교원이 직선

1- 매우 바람직하다                      2- 바람직하다

3- 바람직하지 않다                      4- 매우 바람직하지 않다

- 1- 대학원, 교육대학원 석, 박사 과정에서 교육행정을 전공한 자 우선
- 2- 자격 시험을 거쳐서
- 3- 경력 및 연구실적 등을 중시하여 점수로 환산

- 1- 중앙교육연수원 등에서
- 2- 교육대학원에 교육전문직연수과정을 개설
- 3- 교육행정대학원을 신설

- 1- 교원 자격이 있는 자
- 2- 교직 경력이 있는 자
- 3- 교원이 보직에 의하여 교육일반행정직을 말한다
- 4- 현행과 같이 공무원이 말한다

- 1- 현행 제도로 충분하다
- 2- 자격증 제도에 의한 교육행정 전문직종을 신설한다
- 3- 보수를 높인다

(26)교부회의를 의결기구화하는 것은

- 1- 교장의 독단을 견제하고 교사들의 의견을 반영하기 위하여 필요하다
- 2- 실효성이 없을 것이므로 있으나마나 하다
- 3- 학교 운영에 혼란을 일으킬 염려가 있으므로 불필요하다

(27)학교 운영 전반에 학부모 대표가 참여하는 것은

- 1- 학교자치의 이념에 부합되고 실질적인 도움이 될 것이다
- 2- 제도적으로는 필요하나 실효성이 없을 것이다
- 3- 불필요한 간섭으로 나타나 학교 운영에 장애가 될 것이다

(28)학교 운영 전반에 학생 대표가 참여하는 것은

- 1- 학교자치의 이념에 부합되고 학생의 의견을 수렴하기 위하여 필요하다
- 2- 제도적으로는 필요하나 실효성이 없을 것이다
- 3- 교장, 교사와 학생간의 갈등이 자주 야기되어 학교 운영에 장애가 될 것이다
- 4- 원천적으로 불필요하다

(29) 학부모의 학교운영 참여 장치로 적당한 것은

- 1- 육성회, 후원회
- 2- 자문위원회
- 3- 교사, 학부모, 학생이 참여하는 운영위원회
- 4- 기타 ( )

- 1- 교육부가 가져야 한다
- 2- 교육위원회가 가져야 한다
- 3- 학교가 가져야 한다
- 4- 지방의회가 가져야 한다
- 5- 교육부와 교육위원회 공동으로 가져야 한다

1- <교육부와 교위 및 교육청 간>, <교위 및 교육청과 학교 간>의  
권한 위임 ( )

5- 기타 ( ) — ( )

75