



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

사립학교 행정직원 인력관리 개선 방안

- 제주특별자치도 사립 중·고등학교를 중심으로 -

제주대학교 교육대학원

교육행정전공

고영민

2011년 8월

사립학교 행정직원 인력관리 개선 방안

- 제주특별자치도 사립 중·고등학교를 중심으로 -

지도교수 고 전

고 영 민

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함.

2011년 8월

고영민의 교육학 석사학위 논문을 인준함.

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 교육대학원

2011년 8월

【국문초록】

사립학교 행정직원 인력관리 개선 방안

- 제주특별자치도 사립 중·고등학교를 중심으로 -

고 영 민

제주대학교 교육대학원 교육행정전공

지도교수 고 전

이 연구*는 사립학교 행정직원의 법적 지위가 공인인 동시에 사인으로 취급되고 있는 상황 하에서, 국·공립학교 행정직원과 구분되는 사립학교 행정직원의 법적 성격과 어떠한 측면에서 불이익을 받는지 체계적으로 분석하고, 동시에 대안을 제시함으로써 그에 대한 향후 개선 방안을 제시하고자 하였다.

이 연구를 수행하기 위해 첫째, 사립학교의 특성 및 사립학교법을 기초로 미비된 법규와 공·사립 간 동질성을 비교 분석하였고, 둘째, 사립학교 행정직원의 신분이 공법관계인지 사법 관계인지 사립학교법 및 문헌 연구를 중심으로 분석하여 사립학교 행정직원의 법적지위의 특성을 살펴보았으며, 셋째, 행정직원의 인력구조 및 인력관리 현황을 분석, 제도에 있어 어떠한 측면에서 불이익을 받고 있는지를 고찰하여 보고 개선책을 제시하였다.

사립학교 행정직원의 인력관리 방식에 대한 만족수준 분석 및 문제점에 대한 개선방안 인식을 분석하기 위하여 제주도특별자치도 16개 사립 중·고등학교 및 특수학교에 근무하며, 사립학교교직원연금관리법 적용을 받는 행정직원 96명을

* 이 논문은 2011년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임.

대상으로 설문조사를 실시하였다.

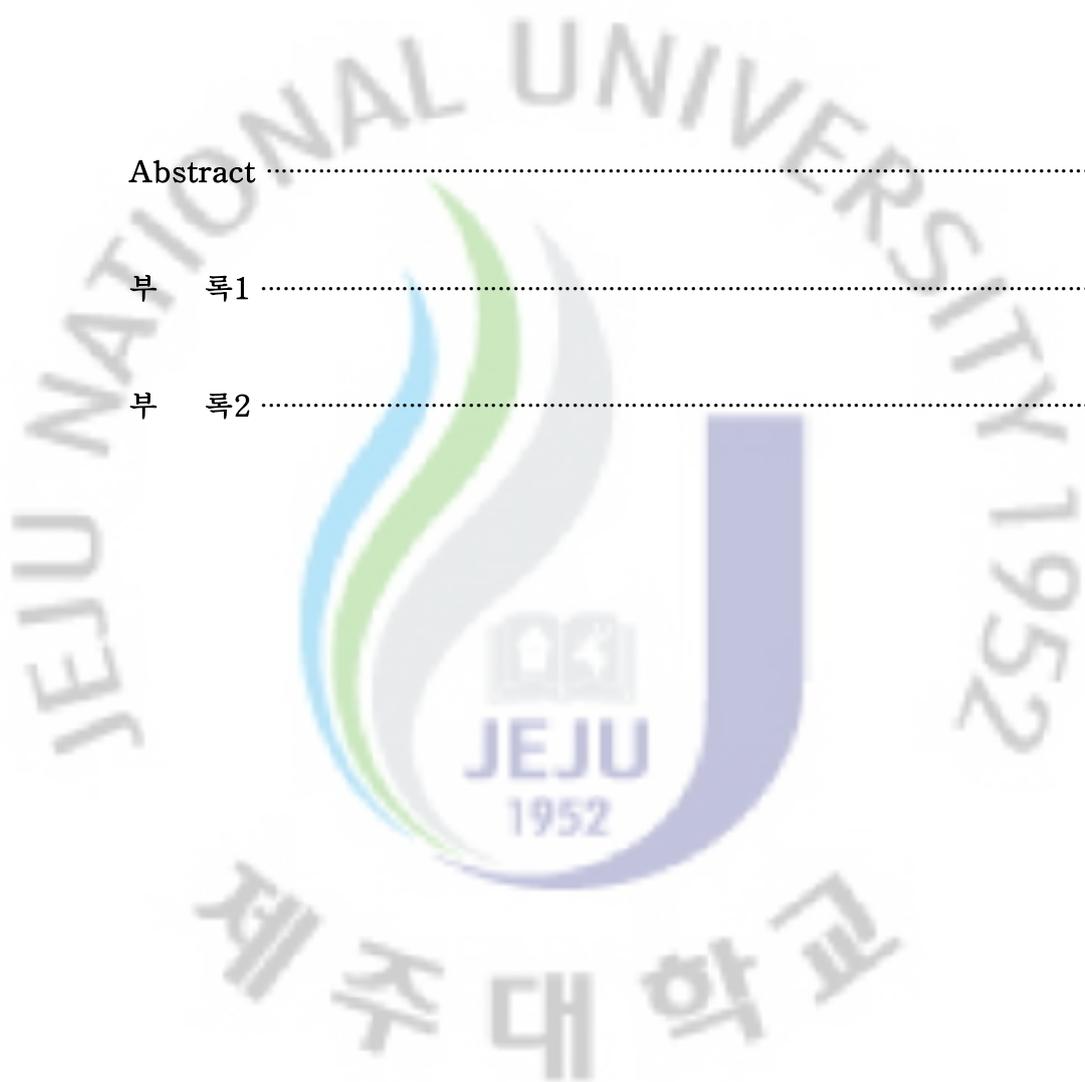
그 결과 첫째, 행정직원의 인력관리 만족수준에 있어 승진제도의 만족도, 임용 과정의 공정성, 공로연수 파견근무, 노동조합 결성, 교육행정경력 인정에 대하여 공립학교 행정직원에게 적용하고 있는 인사제도 관련 법규가 사립학교 행정직원에게는 적용되지 않아 인사제도에 있어 차별을 느끼고 있었다.

둘째, 인력관리 문제점에 대한 개선방안 인식에 있어 특별승진제도 미 도입, 과원에 따른 인사, 행정직원의 휴직에 대한 비형평성, 행정직원의 징계 및 구제 절차에 대하여 사립학교 행정직원의 법률관계에 있어 사인간의 근로계약을 넘어 교원 또는 공무원으로 의제 되어야 한다고 인식하고 있었으며, 또한 사립학교 행정직원의 인력관리개선을 위하여 시급히 개선이 필요한 사항에 대하여 신분보장 제도의 도입이 가장 시급한 것으로 인식하고 있었다.

공립학교와 마찬가지로 국민 교육을 담당하고 있는 학교기관에 근무하고 있으나 설립 주체자의 임용방법 차이로 인하여 인력관리의 차별을 받는 것은 잘못된 행정이라고 볼 수 있으므로 사립학교 행정직원의 인력관리제도와 관련하여 현실성이 없고 미비 된 법률과 제도는 빠른 시일 내에 입법화를 통하여 보완과 개정이 이루어져야 할 것이다.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 내용	3
3. 용어의 정의	4
II. 이론적 배경	6
1. 사립학교의 특성 및 공·사립 간의 동질성	6
2. 사립학교 행정직원의 법적 지위와 특성	15
3. 사립학교 행정직원의 인력구조 및 인력관리	20
4. 선행연구 분석	27
III. 연구방법	30
1. 연구 대상	30
2. 연구 도구	31
3. 자료 처리	32
IV. 연구결과 및 해석	33
1. 현행 인력관리 방식에 대한 만족수준	33
2. 인력관리 문제점에 대한 개선 방안 인식	39
3. 결과분석에 따른 개선방안	45
V. 결론 및 제언	55
1. 결론	55
2. 제언	57
참고문헌	59



Abstract 60

부 록1 62

부 록2 67

표 목차

<표 I-1> 전국 사립 중·고등학교 학교 수 및 학생 수 현황	1
<표 II-1> 사립학교법의 자주성에 관한 규정	8
<표 II-2> 사립학교법의 공공성에 관한 규정	11
<표 II-3> 공·사립학교 행정직원의 법적 차이점 비교	18
<표 II-4> 행정실 단위 업무	20
<표 II-5> 제주특별자치도내 사립학교 법정부담금 부담률	23
<표 II-6> 제주특별자치도 사립학교 행정직원(일반직) 정원 책정 기준	24
<표 II-7> 제주특별자치도 사립학교 행정직원(기능직) 정원 책정 기준	24
<표 II-8> 제주특별자치도 중·고등학교 교직원 구성 비율	26
<표 III-1> 제주특별자치도 중·고등학교(특수학교 포함) 행정직원 현황	30
<표 III-2> 응답자에 대한 인구 통계학적 분석	31
<표 III-3> 설문지 문항 구성 표	32
<표 IV-1> 사립 행정직원 승진제도의 만족도	33
<표 IV-2> 행정직원 임용과정의 공정성	34
<표 IV-3> 사립 행정직원 공로연수 미 인정	35
<표 IV-4> 사립학교 행정직원의 노동조합 결성	36
<표 IV-5> 사립 행정직원의 서훈제도 적용	37
<표 IV-6> 사립 행정직원의 교육행정경력 인정	38
<표 IV-7> 사립 행정직원 명예퇴직 시 특별승진 제도의 미 도입에 대한 인식	39
<표 IV-8> 행정직원 과원 시 해결방안에 대한 인식	40
<표 IV-9> 사립학교 행정직원 정원 관리 및 지원기준 조정내용	41
<표 IV-10> 행정직원 공백 시 해결방안에 대한 인식	41
<표 IV-11> 행정직원의 법령상 징계 및 구제 절차 부실에 대한 인식	42
<표 IV-12> 성별에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항	43
<표 IV-13> 연령대에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항	43
<표 IV-14> 근무경력에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항	44

<표IV-15> 직렬에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항 44
<표IV-16> 재직학교에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항 44
<표IV-17> 행정직원 인건비 지원 기준 47



I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

사립학교는 독자적인 건학이념과 교육목적을 구현하기 위해 설립된 교육기관으로 그 동안 우리나라 교육의 양적 성장과정에 지대한 역할을 담당해 왔다. 사립학교법 제1조에서는 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”고 하여 사립학교의 설립목적과 지도 원리를 명확히 규정하고 있다. 즉, 사립학교를 설립하는 목적은 사립학교의 특수성에 의한 자주성의 확보와 공공성의 양양이란 이대원리를 지주로 하여 건전한 사립학교의 발전을 도모한다는 것이다. 이처럼 사립학교의 ‘자주성’과 ‘공공성’의 두 개념은 건전한 사립학교의 육성과 직결되는 핵심적인 개념들로서, 사립학교의 자주성을 생각할 때 교육의 자주성을 생각하고, 사립학교의 공공성을 생각할 때 교육의 공공성을 생각해야 한다. 요컨대, 사립학교의 특성은 ‘자주성’과 ‘공공성’이라는 양면의 성격을 갖고 있는 것이다.

신종철(2006)은 사학은 비록 학교법인이나 사인에 의하여 설립·운영 되지만 국가·사회의 공공의 목적과 이익을 위하여 운영되고 있는 교육기관으로서 교육기회의 확대와 인재양성이라는 차원에서 우리나라 교육과 국가발전에 막중한 역할을 수행하여 왔다고 주장하였다.

오늘날 한국의 중등교육에서 사학이 차지하는 비중은 매우 크다고 할 수 있다. 학생 수를 기준으로 중학교17.7%, 고등학교45.4%로 나타나고 있다.

<표 I -1> 전국 사립 중·고등학교 학교 수 및 학생 수 현황

구 분	학교수(개교)		학생수(명)		비 율(%)	
	국·공립	사 립	국·공립	사 립	학교수	학생수
중학교	2,456	647	1,643,745	345,666	20.9	17.7
고등학교	1,284	946	1,066,461	886,907	42.4	45.4

*자료 : 교육과학기술부·한국교육개발원, 2009년도 교육통계 분석자료집, 2010

이렇듯 우리나라의 중등 교육 발전을 위해 사학의 기여도가 크다는 것은 부인

할 수 없는 현실이다. 설립 주체는 학교법인이지만 실제적인 공교육의 내실을 이끈 주체는 다름 아닌 교사와 이를 지원한 행정직원이다.

특히 사립학교 교사에게는 교육의 질을 담보하기 위해 설립주체가 다름에도 불구하고 국·공립교원의 신분예 준하여 적용받고 있다. 사립학교 교원의 법적 지위에 관한 규정은 임용권자에 관한 것을 제외하고는 교육공무원과 유사하거나 준용하는 법체계를 갖고 있다. 따라서 현행법상 사립학교 교원의 신분은 계약관계에 의한 사인의 신분인지 공무원법의 준용을 받는 것을 근거로 준 공무원의 신분인지 분명하지 않다. 사립학교법의 취지가 사학의 자주성과 공공성을 양양하기 위해 제정되었다고는 하나 그 중요한 인적요소인 교원에 대하여는 내부사항인 복무규정을 공무원 관계법을 준용토록 하고 있음은 국·공사립학교 교원의 동질성으로 곧잘 인용되고 있기도 하다(고전, 2002).

현행 「사립학교법」에서는 사립학교 행정직원의 신분을 보장하는 근거 규정이 있고, 2005. 5. 23 교육인적자원부 예규 제281호로 폐지된 예규 제269호 학교법인 정관 준칙에는 “사무직원의 복무와 신분보장은 사립학교 교원에게 적용하는 규정을 준용 한다”라고 규정되어 있음에도 25년 이상 근속을 해도 명예퇴직 대상이 되지 못하거나, 20년간 승진이 없는 경우 등 기본적으로 받아야 할 근속 및 승진에 대한 내용이 각 학교별 정관에 따라 다양하게 규정되어 있는 현실이다. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제23조에 의한 정원이란 행정기관에서 실제 업무를 수행하도록 정해진 인력의 수를 말함과 동시에 행정기관의 업무의 양·성질에 따라 배정되며, 직급 또는 직무등급은 해당 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 책정토록 하고 있으나 사립학교 행정실의 경우 공립학교 행정실 정원에 준한 인력지원을 하여 인사 및 급여 관리, 시설, 계약 업무 등 공립학교에서는 관할청에서 지원해주는 업무를 추가적으로 담당하고 있어 공립학교 정원기준을 도입하고 있음에는 문제점이 있다.

국·공립학교뿐만 아니라 사립학교의 행정직원들도 국·공립학교 행정직원과 마찬가지로 교육행정을 지원하고 있다. 그러나 행정직원의 퇴직 및 복무, 승진 등은 각 사립학교 법인의 정관에 위임이 되어있어서, 유사한 근무를 하는 공립학교 행정직원에 비해 승진, 공로연수 파견근무, 노동조합의 결성, 서훈제도 적용, 교육경력 인정 등 기본적인 혜택도 받지 못하는 경우가 대다수이다.

이렇듯 사립학교는 공립학교와 마찬가지로 초·중등교육법에 의거 설립하여 관련 법률에 따라 행정을 수행하고 있음에도 사립학교 행정직원의 인력관리는 공무원인 공립학교 행정직원과 동일하지 아니하며, 신분에 있어 제도적 미비함은 물론 사회보장에 있어서도 충분한 보상을 받지 못하고 있다. 본 연구는 기존의 연구들이 심층적으로 다루지 못한 사립학교 행정직원의 인력관리 문제점을 분석하고 사적인 근로계약에 의해 근로자로서 사법의 적용을 받고 있는 사립학교 행정직원의 법적지위가 공인인 동시에 사인으로 취급되고 있는 상황 하에서, 공립학교 행정직원과 구분되는 사립학교 행정직원의 법적 성격과 이에 따라 어떠한 측면에서 불이익을 받는지 체계적으로 분석하고, 동시에 대안을 제시함으로써 그에 대한 향후 개선방안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구의 내용

본 연구의 목적과 관련하여 다음과 같이 연구 내용을 설정하였다.

첫째, 사인의 기부재산 등에 의하여 설립·운영되는 사립학교의 특성 및 사립학교법을 기초로 미비 된 법규와 공백을 제시하고, 공·사립 간의 동질성을 토대로 행정직원 인력관리의 적정성을 분석한다.

둘째, 법인과 고용관계를 맺고 근무관계에 있는 행정직원의 신분이 공법관계인지 사법 관계인지 사립학교법 및 문헌 연구를 중심으로 분석하고 이를 토대로 행정직원의 법적지위의 특성을 분석하고자 한다.

셋째, 행정직원의 인력구조 및 인력관리 현황을 분석, 제도에 있어 어떠한 측면에서 불이익을 받고 있는지를 고찰하여 보고 개선책을 제시하고자 한다.

3. 용어의 정의

본 연구에 앞서 연구목적에 맞추어 정의한 용어는 다음과 같다.

가. 행정직원

이 논문에서 행정직원이라 함은 국·공·사립 중등학교에 근무하는 정규직원을 통칭한다. 비록, 초·중등교육법 제19조 제2항에는 “학교에는... 필요한 행정직원 등 직원을 둔다.”라고 되어 있으나, 사립학교법 제70조의2 제2항 “각급 학교의 소속 사무직원은 ... 임면한다.”라고 되어 있어 공·사립 간 용어가 다르다. 그러나 교육기본법에서 교육을 위해 학교설립의 근거를 두고 있으며, 사학도 교육을 위한 학교이므로 초·중등교육법에 적용 받는 학교이므로 용어의 정의를 공·사립학교 구분 없이 행정직원이라 하였다.

나. 인력관리

인력관리라는 용어의 사용에 있어 법규적으로 정의가 되어 있지 않으나 논문에서 인력관리제도라 하면 공립학교에 근무하는 공무원에게 적용하고 있는 법규를 통칭하여 정의하였으며, 행정직원 인력에 대한 관리 상황을 임용관리, 연수, 수급관리 등 측면에서 살펴보았다.

다. 인력구조

각급 학교에는 교사와 학생간의 교수·학습활동을 지원하기 위해 행정직원이 배치된다. 교원의 배치기준에 대하여는 「초·중등교육법시행령」에서 명확한 기준을 규정함으로써 교원에 대한 적정인력 수급이 보장되고 있는 것과는 달리 행정직원의 배치기준에 대하여는 표준정원제 관리하에 학교별 배치기준을 시·도교육감이 정하도록 하고 있어 교육현실을 고려한 적정한 행정인력의 확보에 어려

움이 있다. 또한 현행법은 학교에서 행정직원이 담당해야 할 직무의 내용과 범위를 세분화하여 구체적으로 명시하지 못하고 있다. 이 논문에서 인력구조라는 용어는 행정직원의 교육활동 지원에 필요한 행정실 구성원의 인적자원으로 정의하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사립학교의 특성 및 공·사립 간의 동질성

사립학교법 제2조 1항에는 사립학교의 정의를 학교법인 또는 공공단체 이외의 법인 기타 사인이 설치하는 학교로 명시하고 있으며, 설리주체별 구분으로는 초·중등 교육법 제3조와 고등교육법 제3조에 설립자의 종별에 따라 국가가 설립·경영하는 국립학교, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(시립학교·도립학교라고도 함), 법인 또는 사인이 설립·경영하는 사립학교라고 구별하고 있다.

위와 같이 사립학교는 법인 또는 사인이 설립, 경영하는 학교로 규정하고 있으며, 국가의 교육정책뿐만 아니라 설립자가 의도하는 각기 다른 독특한 건학정신이 있으므로, 이를 달성하기 위한 사학 고유의 창의성, 자주성이 존중되어야 한다는 점에서 국·공립학교와는 다른 특수성과 자주성이 적어도 법률상 선언적으로 인정되고 있다(이영렬, 1998).

가. 사립학교의 의의

공립학교는 평등과 사회적인 통합의 실현을 주요 기능으로 삼고 의무교육 실시, 저소득층 특수학교 대상 아동의 교육기회 보장, 계획적인 인력 양성이 필요한 사회적 수요를 충족시키는데 주력한다. 그러나 사립학교는 자유와 사회적인 다양성 실현을 주요 기능으로 하고 독자적인 건학이념을 바탕으로 특수 재능교육, 종교 교육, 보상 교육, 직업기술 교육 등 공립학교만으로 충족될 수 없는 영역을 담당한다. 말하자면 공학과 사학은 평등과 자유를 축으로 상호 보완적 관계에서 공교육의 목표를 수행한다. 특히 사학은 민주 사회에서의 교육가치의 다양성을 보전하고 교육혁신의 선도적 역할을 수행하는 동시에 정부 재정능력의 한계를 보완하는 데 그 존재 의의가 있다(정수연, 2003).

사립학교는 독자적인 건학이념과 교육목적을 구현하기 위해 설립된 교육기관이

다. 따라서 사학은 최대한의 자주성과 특수성이 보장된 가운데 운영될 수 있어야 한다. 동시에 국민교육을 담당하는 사회적 공기로써 공공성을 추구하여야 한다.

나. 사립학교의 특수성 보장과 실현

사립학교의 특수성이란 국·공립학교는 국가 또는 지방공공단체가 설치하는 시설로서 공비(公費)로 경영되고 있는 데 반하여, 사립학교는 사인의 기부재산 등에 의하여 설립·운영되므로 전통적으로 설립자의 건학정신이 강조되며, 독특한 전통과 학풍이 존중된다는 것을 말한다.

이러한 의미에서 사학의 특수성은 공학이 가질 수 없는 특성을 살려나갈 수 있다는 것을 의미하며, 다음과 같은 세 가지의 특성을 가진다(이종국, 1982).

첫째, 사학의 건학정신이나 설립개념을 존중하는 건학성이고,

둘째, 건학정신에 따라 사학 나름대로의 다양한 학교운명을 할 수 있다는 다양성이며,

셋째, 사학도 사회의 공기(公器)인 만큼 기본재산을 갖도록 요구할 뿐만 아니라 그 법인에서 수익을 올려서 사학운영에 도움이 되도록 하는 재산 공헌성을 말한다.

결국 사립학교의 자유와 권리라고 할 수 있는 학교 설립·운영, 교육내용 및 교육과정, 교재 편성, 학생 선발, 교원임용 등에서의 자유와 권리라는 것도 이러한 사학의 특수성에 유래하는 것이며, 그것이 결국 사학의 자주성이란 이름으로 규정되는 것이라고 할 것이다(임동선, 2005).

헌법재판소가 사학의 특수성의 의미를 아래에서 보는 바와 같이 “설립자의 특별한 설립이념을 구현하거나 독자적인 교육방침에 따라 개성 있는 교육을 실시할 수 있다.”고 하는 데에서 찾는 것도 이러한 맥락이라 하겠다(89헌가106, 1991.7.22).

다. 사립학교의 자주성 보장과 실현

사학의 자주성이란 자체적 교육목적을 실현하기 위해 교육내용의 선정이나 학생선발 등 학사운영을 사학자체가 자율적으로 해나간다는 학사운영의 특성과 공납금의 결정이나 행정조직 또는 인사관리를 사학 나름대로 자율적으로 해나간다는 행·재정운영의 자주성을 의미한다(류동선, 2007).

사립학교법을 살펴보면 사학의 재단은 법인으로서 권리와 의무의 귀속체이고, 학교는 법인이 설치한 시설물이라는 지위를 가지는 것에 불과한 것으로 나타난다. 즉, 재단은 법인(학교법인)으로서 그 의사는 이사회가 결정하고, 학교는 법인이 설치한 시설물로서 법인으로부터 한정된 의사결정권만을 수임 받는 것으로 되어 있다. 이러한 유형의 사학 운영구조의 장점은 학교를 설립하고 책임지는 법인을 돕으로써 안정적인 사학의 운영을 할 수 있다는 점을 들 수 있는 반면, 단점으로는 사학의 운영에 있어 학교법인의 전횡 가능성이 있다는 점을 들 수 있다(사립학교법연구위원회, 1998).

사립학교법을 중심으로 자주성에 관한 규정은 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 사립학교법의 자주성에 관한 규정

규정	내용
· 사립학교법 제9조	· 학교법인의 권리능력과 행위능력의 인정
· 사립학교법 제16조	· 이사회 중심의 학교법인 운영 · 재정의 자주성
· 사립학교법 제34조	· 학교법인의 해산과 합병
· 사립학교법 제45조	· 학교법인의 해산 및 잔여재산에 관한 특례 · 학교법인의 정관 변경
· 사립학교법 제50조, · 사립학교법 제53조의2, · 사립학교법 제70조의2	· 교직원 인사의 자율성

※자료 : 1) 신중철(2006), 사립학교 행정직원 인사제도 개선방안 모색-경상북도 사립 중고등학교를 중심으로, 18~19면을 인용함.

2) 교육주보사, 교육법전, 2011

사립학교의 자주성은 사학(학교)설치의 자유, 사학운영의 자유의 두 가지 특성

에 의하여 보장받을 수 있다. 첫째, 사학(학교)설치의 자유는 사립학교가 개인에 의해서 설립되었다고 하는 설립자의 특성을 강조하고 존중하는 것이다. 둘째, 사학운영의 자유는 교직원 및 학교조직에 있는 독특한 건학 정신, 교풍, 교육방침, 교육구성 등에서 생성되는 전통적인 분위기나 교육환경 등에 있어서, 그 독자성을 지니는 교육적 특성을 의미한다(이성호 외, 1998).

헌법재판소 판례(99헌바63, 2001.01.18)를 살펴보면 사립학교 운영의 자율성과 관련하여 “진리탐구와 인격도야의 본산이며 자유로운 인간형성을 본분으로 하는 학교에서야말로 학생들의 다양한 자질과 능력이 자유롭게 발휘될 수 있는 교육 제도가 마련되어야 한다. 특히 사립학교는 설립자의 의사와 재산으로 독자적인 교육목적을 구현하기 위해 설립되는 것이므로 사립학교 설립의 자유와 운영의 독자성을 보장하는 것은 그 무엇보다 바꿀 수 없는 본질적 요체라고 할 수 있다”라고 판시한 바와 같이 사립학교의 자주성이란 국민이면 누구나 학교법인을 설립하는 자유와 설립된 학교법인을 운영할 수 있는 자유로 나누어 볼 수 있다.

첫째, “학교법인 설립의 자유”로 사립학교법 제2조제1항에서는 “사립학교”라 함은 ‘학교법인 또는 공공단체 외의 법인 기타 사인이 설치’하는 각 교육법령에 규정된 학교로 규정하고, 동법 제10조 제1항에서는 ‘학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연’하고 일정한 사항을 기재한 정관을 작성하여 관할청의 인가를 받도록 하여 일정한 요건을 갖춘 자는 허가를 받아 학교법인을 설립할 수 있도록 하고 있다. 둘째, “학교법인 운영의 자유”는 학교법인이 학교경영의 법적 주체가 되어 운영을 자주적으로 해나가는 것을 의미하며, 그 내용으로는 학교법인이 스스로 운영에 필요한 규율인 정관을 작성하고(제10조), 이사회 등 의사 결정기관을 구성하며(제14조), 재산의 관리 및 회계의 운영(제28조 내지 제33조), 교직원의 임면(제53조, 제53조의2), 법인의 합병 및 해산(제34조, 제36조)등을 자주적으로 결정할 수 있는 자유를 의미한다. 초·중등교육법 제4조제2항에서도 사립학교를 설립하고자 하는 자는 교육감의 인가를 받도록 하여 사립학교의 설립에 특별한 제한을 두지 않고 있는 등 학교의 설립·경영의 자유를 보장하고 있다(한국사립초중고등학교법인협의회, 2010).

사립학교의 특성을 국가나 사회가 법과 제도적으로 보장해주지 않는다면 국·공립학교와의 차이가 없게 된다. 그럼에도 불구하고 법령현황을 살펴보면, 헌법

상의 교육의 자주성개념은 사문화(死文化)되었다고 보아도 상관이 없을 것이다. 사정이 이렇다 보니 사립학교의 경우에는 국가행정관료와 사립학교법인(혹은 설립자)에 의하여 그 자주성이 극도로 제한되고 있음을 인정하지 않을 수 없다(임동선, 2005).

향후 사립학교법 개선방향으로 국민의 교육기본권을 침해하지 않는 범위 내에서 사립학교의 자주성을 확보하기 위한 대책을 강구하는 것을 그 이념으로 삼아야 한다.

라. 사립학교의 공공성 보장과 실현

사립학교에 있어서 공공성이란 모든 학교교육사업은 사회 공공의 복지를 위해서 그 의의가 인정되는 것이기 때문에 사립학교라 할지라도 설립자의 사익(私益)만을 도모하거나 자의적인 경영에 맡겨서는 안 된다는 공교육개념에서 유래한 사립학교가 갖는 공공적 성질을 말하는 것이다(허재욱, 2003).

사립학교법을 중심으로 자주성에 관한 규정은 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 사립학교법의 공공성에 관한 규정

규 정	내 용
1. 학교법인에 대한 법적 규제	
· 사립학교법 제2조	· 사립학교의 설치·경영을 학교법인으로 제한
· 사립학교법 제14조	· 학교법인의 임원정수의 제한
· 사립학교법 제28조제2항	· 학교법인의 재산권의 제한
· 사립학교법 제20조 내지 제23조	· 임원의 취소·제한·결격사유·결직금지
· 사립학교법 제28조	· 재산의 관리 및 담보 제한
· 사립학교법 제35조	· 학교법인의 해산 시 잔여재산의 귀속 문제
· 사립학교법 제54조의3	· 학교장 임명의 제한
2. 학교법인에 대한 감독청의 지도·감독권	
· 사립학교법 제10조제1항	· 학교설립에 대한 허가
· 사립학교법 제11조	· 학교법인 정관의 보충
· 사립학교법 제20조제2항, · 사립학교법 제20조의2	· 학교법인 임원의 취임승인·승인취소
· 사립학교법 제25조	· 학교법인 임시이사의 선임
· 사립학교법 제28조제1항	· 학교법인 재산권에 대한 허가
· 사립학교법 제31조	· 학교법인 예·결산 보고, 시정
· 사립학교법 제34조제2항, · 사립학교법 제36조제2항	· 학교법인 해산·합병 인가
· 사립학교법 제46조	· 학교법인 수익사업의 정지명령
· 사립학교법 제47조	· 학교법인의 해산명령
· 사립학교법 제48조	· 학교법인의 장부·서류의 보고
3. 사립학교 교원에 대한 감독권	
· 사립학교법 제54조	· 교원의 임면에 관한 보고 및 해직 등의 요구
· 사립학교법 제54조의2	· 교원의 해임요구
· 사립학교법 제60조	· 교원의 징계의결의 요구

※자료 : 1) 신종철(2006), 사립학교 행정직원 인사제도 개선방안 모색-경상북도 사립 중고등학교를 중심으로, 19~20면 재구성함.
2) 교육주보사, 교육법전, 2011

헌법재판소가 사립학교법 제28조 제1항 본문에 대한 위헌소원 사건(99헌바63, 2001.01.18)에서 “학교교육은 가장 국가적인 국가육성의 자양분이며 사회발전의 원동력이라 할 수 있고, 국가·사회적으로 지대한 관심과 영향을 미치는 것이어서 국가의 개입과 감독의 필요성이 그 어느 분야보다도 크다고 아니할 수 없다”라는 판시한 것도 사학운영의 공공성을 확인한 것으로 볼 수 있다. 현행 사립학교법에서 사학의 공공성 관련 규정을 찾다보면, 학교법인의 설립허가요건이 법정되어 있으며, 법인은 설립등기로 성립(제10조, 제12조), 학교법인 해산 시 잔여재산

을 교육 사업을 하는 자에게 귀속하고, 처분되지 아니한 재산을 국고 또는 지방 자치단체에 귀속(제35조), 학교법인 임원의 정수를 특정하고 있으며, 이사 정수의 일정비율을 개방이사로 선임(제14조), 임원 중 친족비율을 제한(제21조)하고 있는 점 등을 대표적인 공공성 규정으로 볼 수 있다. 이와 같이 사립학교의 공공성이란 목적사업이 교육이라는 공공성이 매우 높은 사업을 수행하는 단체로서 유지하여야 하는 최소한의 가이드라인으로 볼 수 있다(한국사립초중고등학교법인협의회, 2010).

이는 학교교육의 사회성에 기해서 교육에 대한 통일성, 일반성 및 동질성을 추구하기 위함인 것이다. 이와 같이 사립학교의 공공성을 양양한다는 것은 학교교육이 갖는 공적인 성질을 확보하기 위해 사립학교에 관해서도 법적 규제를 강화하거나, 행정기관이 사회·공공의 입장을 대표하여 기여할 수 있도록 행정청의 지도·감독권을 강화해야 한다는 것이다(임동선, 2005).

따라서 공공성을 확보하기 위한 규정이 사립학교의 자율성을 제한한다거나 사립학교는 자율성을 근간으로 운영되어야 하므로 공공성에 관한 규정은 더 이상 필요하지 않다는 주장은 옳지 않다고 본다.

바. 공·사립 간의 동질성

헌법재판소판결(89헌가106, 1991.07.22)에서는 학교의 동질성·교원의 동질성·법제의 동질성을 들이 법적 직위의 내용(권리·의무·책임)의 적용을 같이 받음을 당연시 하고 있다(고전, 1996).

고전(1996)의 논의를 중심으로 공·사립학교 및 교원간의 동질성을 정리하면 다음과 같다.

1) 학교의 동질성

현대국가에서는 교육의 공공성이 한층 강조되고 국·공립의 교육제도가 확대되는 경향이 있지만, 자유민주주의사회는 다양한 가치관과 능력을 가진 사람들의

창의적이고 자발적인 노력이 모여 균형과 조화를 이루는 것을 주요한 특징으로 하므로 교육의 자주성·다양성·창의성은 매우 주요한 과제이다. 일반적으로 국·공립학교는 보편적인 교육이념과 교육의 기회균등 원칙에 따라 표준화된 교육을 실시하여야 할 책무가 있으므로 학교 나름의 특성을 개발·배양하는데 본질적인 한계가 있다. 이에 반하여, 사립학교는 그 설립자의 특별한 설립이념을 구현하거나 독자적인 교육방침에 따라 개성 있는 교육을 실시할 수 있을 뿐만 아니라 공공의 이익을 위한 재산출연을 통하여 정부의 공교육실시를 위한 재정적 투자능력의 한계를 자발적으로 보완해 주는 역할을 담당한다.

이와 같은 사립학교가 그 물적·인적시설을 운영함에 있어서 어느 정도 자율성을 확보해 주어야 하는 것이 상당하고 또 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 사립학교가 공교육의 일익을 담당한다는 점에서 국·공립학교와 본질적인 차이가 있을 수 없기 때문에 공적인 학교제도를 보장하여야 할 책무를 진 국가가 일정한 범위 안에서 사립학교의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지는 것 또한 당연하다 할 것이다.

교육법 제83조는 그 설립·경영의 주체에 따라 국·공립학교와 사립학교를 구별하고 있으나, 같은 법 제7조는 “모든 학교는 국가의 공기로써 법령이 정하는 기준에 의하여 설립되어야 하며, 동등한 학교의 수료자 또는 졸업자는 국립·공립 또는 사립의 구별이 없이 동등한 자격을 가진다.”고 규정하고 있다. 또한 교육법 제73조는 국·공·사립학교를 묻지 아니하고 “각 학교에서 원아, 학생을 직접 지도 교육하는 자”를 교원으로 정의하고, 같은 법 제79조는 교원의 종별과 자격에 관하여 국·공립학교와 사립학교를 동등하게 규정하고 있다.

현행 교육법제에 따르면 교육의 내적 조건인 교육목적·교육과정·교과서 등에 있어서 국·공립학교와 사립학교 사이에 차이가 없고, 교육의 외적 조건인 인적·물적 조건 정비에 있어서도 차별을 두고 있지 않다.

위와 같이 사립학교의 운영에 있어서 자율성을 인정하면서도 국가가 감독과 통제의 제약을 부과하는 정도는 한결같이 정할 수 없는 것이다. 이는 그 시대의 사정과 각급 학교에 따라 다를 수밖에 없고, 교육의 본질을 침해하지 아니하는 한 궁극적으로는 입법권자의 형성의 자유에 속하는 것이라 할 것이다

2) 교원의 동질성

공립학교 교원은 현행법상의 지위가 공무원이므로 원칙적으로 국가공무원법의 적용을 받지만, 그 직무를 특수성 즉 전문성과 자주성을 고려하여 별도로 제정된 교육공무원법에서 그 자격·임용·보수·연수 및 신분보장에 관하여 일반공무원과 다른 특례를 규정하고 있다. 즉, 교육공무원에게는 직위분류제가 적용되지 아니하며 타 직종 또는 정부기관간의 인사교류가 금지되고, 교원인 공무원에 대하여는 자격·채용 및 임용절차와 승진, 직무훈련 등에 관하여 별도의 규정을 두고 있으며(교육공무원법 제53조 참조), 그 정년을 일반공무원과 구분하여 65세까지 보장하고 있다.

한편 사립학교 교원의 근무관계에 관한 구체적인 규정내용을 살펴보면 사립학교 교원도 교육공무원과 마찬가지로 법정근무조건을 누리고, 법률에 의한 신분보장과 사회보장을 받고 있다(사립학교법 제56조 내지 제60조의2, 사립학교교원연금법 참조). 사립학교법은 사립학교 교원에 대하여 교육공무원과는 그 임용권자가 서로 다르기 때문에 임용절차에 관한 규정만을 달리할 뿐(제53조, 제53조의2), 그 밖의 자격요건(제52조)·복무(제55조)·연수의무·신분보장 및 사회보장(제56조 내지 제60조의3) 등에 있어서 교육공무원과 동일하게 처우하고 있다. 또한 사립학교 교원은 교육공무원과 마찬가지로 불체포특권을 가진다(사립학교법 제60조). 사립학교교원연금법은 공립학교 교원과 동일하게 사립학교 교원에게 그 직무로 인한 질병·부상 및 재해에 대한 단기급여와 퇴직·폐질 및 사망에 대한 장기급여를 지급하도록 하고, 급여 기타 위 법을 운영하기 위하여 소요되는 비용의 일부를 국가가 부담하도록 하여 그 운영기금의 확충을 도모하고 있으며, 그 급여의 절차 및 내용에 관한 주요부분은 공무원연금법을 준용하도록 하여 실질적으로 교육공무원과 동일한 수준의 급여를 보장하고 있다.

3) 법제의 동질성

이상과 같은 교육관계법상 교원의 지위에 관련된 규정들은 종합하여 보면 현행 교육법제는 공적인 제도보장으로서의 교육을 담당하는 교원을 그 소속을 문

지 아니하고 일반국민에 대한 봉사자로 보고 있고, 교육의 전문성과 관련하여 공·사립학교 교원을 가리지 아니하고 동등한 처우를 하도록 규율하고 있음은 알 수 있다. 이는 특히 중등 교육과정에서 사립학교가 차지하는 비중이 공립학교를 상회하고 있는 우리나라의 현실을 감안한 것이라고 할 수도 있겠으나 그에 앞서 그 소속관계를 초월한 교원의 지위의 특수성과 그 직무의 중요성 및 전문성에 따른 교육제도의 구조적 특성에서 유래하는 것이라고 보아야 할 것이다.

현실적으로도 의무교육으로 실시되고 있는 초등교육에서 교육의 공공성이 확보되어야 함은 물론이고, 중등교육의 경우에도 1969년 이래 실시된 공·사립을 불문한 중학교추첨배정제도와 1974년 이래 실시된 평준화지역 내 인문계 고등학교에 있어서의 선발고사 후 학군별 추첨배정제도로 말미암아 사립 중·고등학교는 단지 학생을 배정받을 뿐이고 독자적으로 학생을 선발할 권한행사를 제한받고, 학생으로서는 공립학교 또는 사립학교 중 어느 학교에 진학할 것인지를 스스로 선택할 수 없게 되었다.

이러한 교육제도 아래에서는 공납금에 있어서도 공립학교와 사립학교 사이에 차이를 둘 수 없게 되었고, 모든 국민에게 균등하게 교육을 받을 수 있는 기회를 보장해 주어야 할 책무를 진 국가 또는 지방자치단체로서는 당연히 국·공립학교와 사립학교에 있어서의 물적·인적시설의 균등한 유지와 향상을 도모하지 않으면 아니 되게 되었다.

2. 사립학교 행정직원의 법적 지위와 특성

가. 학교법인과 행정직원의 법률관계에 관한 판례

사립학교 교직원 가운데 교원에 대하여만 명예퇴직수당의 지급에 관한 근거를 법률에 두고 행정직원에 대하여는 법률에 근거를 두지 아니한 것이 제11조 평등의 원칙에 위배되는지 여부를 살펴보면 명예퇴직수당은 교원이 정년까지 근무할 경우에 받게 될 장래 임금을 보전하거나 퇴직 이후의 생활안정을 보장하는 사회보장적 급여가 아니라 장기근속 교원의 조기 퇴직을 유도하기 위한 특별장려금

이라고 정의하였다. 사립학교 교원의 신분과 정년의 보장은 교육환경의 변화에 따라 새로운 교원을 확보하고 신속하게 교원을 재배치하는 등의 필요에 용이하게 대처하기 어렵기 때문이다. 사립학교 행정직원의 경우 신분과 정년은 법률이 아닌 학교의 정관 내지 규칙으로 정하도록 하고 있어 인사적체나 고령화 등의 해소나 신속하고 적절한 인력수급을 위하여 법률이 관여할 필요성이 교원에 비하여 적다. 하여, 사립학교 교원과 행정직원을 구별하고 있는 것은 합리적인 이유가 있다고 할 것이므로 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에 위배된다고 볼 수 없다고 판시하였다(2003헌마533, 2007.04.26).

국립학교 또는 공립학교의 경우를 보더라도, 이들 학교에 근무하는 학교의 장 또는 교직원은 모두 교육공무원으로서 그 국립학교 또는 공립학교를 설치·운영하는 주체인 국가 또는 지방자치단체에 의해 임용되어 공무원신분을 취득하게 되는 바, 현재 국가의 경우에는 대통령령에 의하여 대통령은 그 임용권의 일부를 교육부장관에게, 교육부장관은 그 임명권의 일부를 그 학교의 장에게 위임할 수 있는 것이지(교육공무원법 제33조), 임명권 자체를 완전히 이양할 수는 없다.

사립학교는 사법상 재단법인의 성격을 갖는 학교법인이 학교시설을 설치·운영하는 주체이므로 그 학교장 및 교직원의 임명권은 학교법인이 가지며, 국·공립학교와는 달리 사립학교 교직원이 공무원이 아님은 당연하고 또한 헌법재판소 결정이 그러하듯, 사법상 계약에 의하여 임용되는 사인으로서의 지위를 갖는 교직원 등을 학교법인이 사법상 고용계약에 의하여 임명하는 등의 권한이 학교법인 또는 사립학교 경영자에게 있는 것임을 사립학교법 제53조 제1항, 제53조의2의 제1항 등에서 정하는 것은 자연스럽고도 헌법적으로 당연한 규정이다.

이 규정을 기본적 전제로 하여, 사립학교법 제53조의2 제2항은 대학교육기관의 교원의 임명은 정관에 의해 총장, 학장에게 위임할 수 있도록 하는 것이다. 물론 대학교육기관이 아니라도 그 정관에 의해 학교의 장이 아닌 교원의 임명을 그 학교의 장에게 위임하는 것 역시 금지되지 않는다. 사립학교 관계법은 이러한 전제에 합치되는 것이어야 한다. 사립학교 교직원은 사법인으로서의 학교법인과 사법상 고용계약관계라는 기본적 지위에 있는 자이다.

나. 공립학교 행정직원과의 비교

공·사립학교 행정실의 신분은 법적 직위에서 다르게 나타나고 있다. 공무원은 국가공무원 및 지방공무원인데 반해, 행정직원은 사적은 근로계약에 의한 근로자로서 공·사립 간 신분상 차이가 존재한다.

1) 공립학교 행정직원의 법적 지위

초·중등교육법 제19조 제2항에 “학교에는 교원외에 학교운영에 필요한 행정직원 등 직원을 둔다.” 라고 하였고, 지방자치에관한법률 제33조 제1항의 규정에 의하여 “제30조 제5항의 보조기관과 제32조의 교육기관 및 제34조의 하급교육기관에는 ... 지방공무원을 두되, 그 ... 조례로 정한다.” 라고 규정하여 공립학교 행정직원은 공무원으로서 공법관계에 있다.

2) 사립학교 행정직원의 법적 지위

사립학교는 사립학교법 제70조의2 제1항 “학교법인 또는 사립학교경영자는 ... 그 설치·운영과 사무직원의 정원·임면·보수·복무· 및 신분보장에 관하여는 학교법인 ... 정관으로 정하고 ...”, 동법 제2항에 “각급 학교의 소속 사무직원은 학교의 장의 제청으로 학교법인 ... 가 임면한다.” 라고 규정하고 있다.

사립학교법 제70조의2 “학교법인 또는 사립학교경영자는 그의 사무와 그가 설치·경영하는 학교의 사무를 처리하기 위하여 필요한 사무기구를 두되, 그 설치·운영과 사무직원의 정원·임면·보수 및 신분보장에 관하여는 학교법인 또는 법인인 사립학교경영자의 경우에는 정관으로 하고 개인인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다.”라고 하고 있다. 즉 정관에 의하여 신분관계를 정한다고 하고 있으며,

또한 사립학교는 사법인 또는 사인이 설치·경영하는 사설·사영을 원칙으로 하는 학교임을 뜻하는 것으로 사립학교는 국·공립학교와는 그 성립에 있어서나

지위에 있어서 근원적으로 다르다(황태화, 2008).

그러나 행정직원의 신분보장과 복무, 인사제도에 있어 교원 및 지방공무원에게 적용하고 있는 법규를 준용하고 있어, 사인간의 근로계약을 넘어 교원 및 지방공무원으로서의 준용되고 있는 사항을 동일하게 적용되어야 한다고 본다.

<표 II-3>에서와 같이 공·사립 행정직원은 다른 법률관계를 가지고 있다. 공립학교 행정직원은 지방공무원으로써 초·중등교육법, 지방공무원법, 지방공무원 복무규정, 지방공무원 보수규정의 적용을 하고 있는 반면, 사립학교 행정직원은 사립학교법, 정관, 인사규칙에 규정하고 있다.

<표 II-3> 공·사립학교 행정직원의 법적 차이점 비교

공립학교	사립학교
1. 사회보장 · 지방공무원법 제68조	1. 사회보장 · 사립학교법 제60조의2
2. 사무기구 및 직원 · 초·중등교육법 제19조 3항	2. 사무기구 및 직원 · 사립학교법 제70조의2
3. 자격(결격사유) · 지방공무원법 제31조	3. 자격(결격사유) · 학교법인 정관 제64조 (공무원 임용자격 기준과 같음)
4. 임용 · 지방공무원법 제25조 · 지방공무원 임용령	4. 임용 · 학교법인 정관 제65조
5. 복무 · 지방공무원법 제47조-59조 · 지방공무원 복무규정	5. 복무 · 학교법인 정관 제66조
6. 보수 · 지방공무원법 제44조-46조의3 · 지방공무원 보수규정	6. 보수 · 학교법인 정관 제67조
7. 신분보장 · 지방공무원법 제60조-66조의2	7. 신분보장 · 사립학교법 제56조-제60조의3 · 학교법인 정관 제68조

주 : 학교법인은 사립학교법에 의해 설립된 특수 목적을 가진 법인이므로 정관의 규정은 사립학교법의 규정 범위 내에서 운영 절차를 정해야 하며 동법 시행령의 규정 범위를 일탈할 수 없다.

※자료 : 교육주보사, 교육법전, 2011

다. 사립학교 교원과의 비교

사립학교 교원의 임면은 당해 학교의 장의 제청으로 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 또한 교원의 인사의 중요한 사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 둔다. 교원인사위원회의 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인 및 법인이 사립학교경영자인 경우에는 전관으로, 사인인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다고 하고 있다. 그러므로 법규의 내용으로 보면 교원의 임면은 어디까지나 학교법인 이사회의 고유권한이며 교원 인사의 중요한 사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 두지만 그 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정하고 행정직원과 마찬가지로 학교법인과 교사의 관계는 고용과 피고용 관계에 놓여 있다고 하겠다.

사립학교법은 사립학교 교사의 법적 지위의 토대가 되는 법으로서 제4장 사립학교 교원(제52조~제66조)에 나타나 있다. 즉, 자격에 관하여는 국·공립학교 교원의 규정을 적용하게 되어있으나 임용권자를 학교법인 또는 사립학교경영자에게 있음을 규정함으로써(제53조의2) 민법상의 고용계약관계에 의한 근무관계는 아니더라도 최소한 사립학교법상 법인이나 사인에 의해 임용된 근무관계임은 분명히 하고 있다(고전, 2010).

사립학교 교원의 임용계약은 사립학교법 소정의 절차에 따라 이루어지는 것이지만 그 법적 성질은 사법상의 고용계약에 다름 아닌 것으로 누구를 교원으로 임용할 것인지의 여부는 원칙적으로 당해 학교법인의 자유의사 내지 판단에 달려 있고, 또한 이러한 임용계약에 조건을 붙일 수도 있는 것이며, 그 계약이 조건부일 때에는 당연히 그 조건의 성취여부에 따라 계약의 효력이 좌우된다(박재운, 2003).

3. 사립학교 행정직원의 인력구조 및 인력관리

가. 사립학교 행정실의 직무 및 정원 기준

학교는 학생을 교육하는 활동이 그 주된 임무가 된다. 따라서 교육활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 인적, 물적 조직이 있어야 한다. 학교의 인적조직은 교원과 행정직원으로 구성된다. 교원은 교육목적을 달성하기 위하여 학생교육을 담당하고 행정직원은 교육목적을 달성을 위한 지원활동을 하고 있다.

사립학교 행정직원은 공립학교 행정실에 근무하는 공무원과 동일한 직무를 내용으로 하고 있고 직무의 성질상 차이를 인정해야 할 아무런 이유도 없다. 왜냐하면 사립학교의 행정실은 정부조직을 그대로 복사 이식한 상태이고 직무에 있어서도 학교행정이 이루어지는 곳이며, 학교의 교육과정 운영 지원과 학교의 예산을 편성·집행하고 있어 공·사립학교 간 직무의 차이는 없다고 하겠다. 공·사립학교 간 행정실의 직무를 크게 분류하면 아래 <표 II-4> 와 같다.

<표 II-4> 행정실 단위 업무

단위업무	세부업무	공·사립학교 공통 업무	사립학교 고유 업무
인사관리	정규 교직원 임용		○
	기간제교사 및 기타회계직원 임용	○	
	근무성적평정관리	○	
	교직원 호봉 승급 관리	○	
	신분변동자 처리 및 인사기록관리 (신규/퇴직/전출입/호봉재확정 등)	○	
	포상관리	○	
	교육대상자관리	○	
	신원조사실시	○	
	인사기록카드 및 발령대장 정리	○	
	인사통계 및 보고사무	○	
급여관리	급여계산 및 지급		○
	교직원복리후생 (교직원공제회/노조/교우회 등)	○	
	세금관련 보고 및 증명서 발급	○	
	연말정산 안내 및 수합	○	
	연말정산 처리		○

	교직원 연금관리		o
	교직원건강보험관리		o
	기간제교사 및 회계직원 국민연금관리	o	
	기간제교사 및 회계직원 고용보험관리	o	
	기간제교사 및 회계직원 산재보험관리	o	
	비정규직 인건비 관리	o	
	비정규직 퇴직금 관리	o	
	채권압류 관리		o
	급여관련 통계사무 및 보고사무		o
학교회계 예.결산 관리	예산관련 교직원 교육 및 협의	o	
	학교회계 세입세출예산 편성 (추경예산 포함)	o	
	결산서 작성	o	
	예결산 관련 통계 및 보고사무	o	
	학교현안사업 파악 및 예산요청	o	
	현업사업 집행 및 정산보고	o	
	징수결정 및 수납 I (수업료.입합금.학교운영지원비)	o	
세입관리	징수결정 및 수납 II (기타 수익자부담경비)	o	
	징수결정 및 수납 III (세입세출외현금)	o	
	수납결과 처리	o	
	과오납금 반환처리	o	
	세입징수보고	o	
	미수납자 관리	o	
	수지현재표 작성	o	
	세입관련 통계 및 보고사무	o	
세출관리	공사 및 구매업무 사전조사	o	
	예산집행 및 지출관련 사전협의 (학교장, 교직원, 계약대상자 ...)	o	
	계약업무(입찰, 수의계약)	o	
	검수 및 확인	o	
	지출결의서 작성 및 장부정리	o	
	수지현재표 작성	o	
	세출관련 통계 및 보고사무	o	
학교발전 기금관리	학교발전기금조성·운영계획수립	o	
	학교발전기금 접수 관련 보고서 작성 및 홍보물 작성	o	
학교운영 위원회	학교운영위원회 구성	o	
	학교운영위원회 운영	o	
물품관리	물품수급관리 계획서 작성	o	
	정기 재물조사	o	
	물품 출납 및 운용관리	o	

	물품 관리전환 및 폐기	o	
	비품 카드 작성	o	
	물품관련 통계 및 보고사무	o	
재산관리	공유재산 증감 내역 관리	o	
	사용허가 및 대부	o	
	시설물 철거	o	
	재해복고공제회 업무	o	
	재산대장 관리	o	
	재산관련 통계 및 보고사무	o	
학교시설 관리	시설물 신·증·개축 계약 및 시행		o
	각종 시설관리 계획 수립	o	
	시설물 관리자 관리	o	
	시설물 관리 지시 및 감독	o	
	시설물 관련 통계 및 보고사무	o	
문서관리	업무관리시스템 관리 및 운영	o	
	문서접수	o	
	문서정리 및 폐기(보존문서)	o	
	우편물 발생 관리	o	
	문서관련 통계자료 및 보고사무	o	
보안관리	보안계획 수립	o	
	정기보안진단 실시	o	
	비밀문서 관리	o	
복무관리	비상연락망 수립	o	
	당직 또는 무인기계 용역 관리	o	
	직원 근무상황 관리	o	
	복무관리 관련 보고 및 통계사무	o	
학교법인	학교법인의 임원취임 승인신청		o
	수익용 기본재산 관리		o
	법인 재산의 구입·임대·매각 등 재산관리		o
	재정결합보조금 및 기타사업지원과 관련한 보조금 산정·정산에 관한 사무		o
	학교법인의 정관 변경과 보완		o
	사학진흥재단의 차입금 관리		o
총무 및 기타	관인 및 서명관리 (관인, 전자관인, 전자서명 등)	o	
	교육통계	o	
	제증명 발급	o	
	학교운영위원회 관련 업무	o	
	직원회의 및 분야별 협의회 참석	o	
	기타보고 및 통계사무	o	
	행사관리	o	

※자료 : 1) 행정실 단위 업무에 관한 명확한 규정이 없는 관계로 선행연구인 신종철(2006), 사립학교 행정직원 인사제도 개선방안 모색-경상북도 사립 중고등학교를 중심으로, 35~36면을 수정 보완함.

2) 교육인적자원부, 학교 교무행정 지원인력 배치에 관한 연구, 2006

공·사립 간 직무의 차이는 없으나 사립학교 행정직원은 공립학교에서 담당하지 않는 교직원 임용 및 급여 관리, 교직원 연금 및 건강보험, 시설물 신·개·증축 등 정원대비 많은 업무를 담당하고 있어 업무가 과중한 현실이다. 또한 사학에 근무하는 행정직원 중 수익용 기본재산의 수익성이 거의 없는 법인과 수익성이 낮아 법정부담금을 전출하지 못하는 영세 법인들은 법인운영을 위한 제 경비를 조달하지 못한 관계로 법인 행정사무를 행정직원에게 전담하는 경우가 있다. 이러한 경우 공립학교에 근무하는 행정직원보다 직무가 과다하게 늘어나게 된다. 사립학교의 경우 각급 학교 정원은 정관에 규정하고 있으나, <표 II-5>과 같이 도내 학교법인의 재정 자립도가 낮은 관계로 실질적으로 도교육청 사립학교 재정결함보조금 지원계획에 의거 통제를 받고 있다.

<표 II-5> 제주특별자치도내 사립학교 법정부담금 부담률

구 분	학교수	2009학년도 법정부담금 납부액(A) (단위:원)				학교법인 전입액 (B) (단위:원)	학교법인 부담률 (A/B) (단위:%)
		연금 부담금	재해급여 부담금	건강보험 부담금	계		
중학교	6						
고등학교	9	1,306,310,730	94,856,370	709,318,830	2,110,485,930	324,100,000	15.4
특수학교	1						

주 : 1) 법정부담금이란 사립학교교직원연금법 및 국민건강보험법 등에 의해 부담해야 하는 연금부담금, 재해급여부담금, 건강보험부담금에 있어 개인 및 국가외에 법인이 부담해야 하는 법인부담금을 말하는 것으로서, 이를 고등학교이하각급학교설립·운영규정 시행 규칙 제10조 제1항에서 법정부담액이라는 용어로 사용하였다. 법정부담금은 인건비에 비례하여 부담하게 되는 인건비성 경비로서 법인의 수익률이 인건비 인상률보다 낮을 뿐만 아니라, 저수익성 재산, 낮은 수익률 등 법인의 낮은 수익구조로 인해 그 절대금액 면에 있어서도 증가되는 법정부담금에 미치지 못하고 있어 부족분에 대해서는 국가에서 재정결함지원금으로 지원하고 있다.

2) 2009학년도 학교회계 결산 기준임.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 사립학교 행정실장 협의회자료, 2010

사립학교 행정직원 정원 책정 기준은 <표 II-6> 및 <표 II-7>과 같으며 공립 학교에 준하여 지원되는 준공립 형태로 운영되고 있다.

<표 II-6> 제주특별자치도 사립학교 행정직원(일반직) 정원 책정 기준

구 분		5급	6급	7급 이하	비 고
중학교	9-34학급		1	1	
	35학급 이상		1	2	
고등학교 (일반계)	22학급 이하		1	1	
	23-26학급		1	2	
	27학급 이상	1	1	1	
고등학교 (특성화)	20학급 이상	1	1	1	
특수학교	25학급이상		1	1	

주 : 1) 정원 책정 기준은 2010년 9월 1일부터 적용하였으며, 정원 기준에 따라 일반직 정원 직급이 하향 조정되는 학교의 상위직급 정원은 현재 당해 직위에 재직 중인 자가 퇴직할 때까지 현행 직급 정원이 있는 것으로 봄.

2) 특수목적고, 특성화고, 특수학교 등의 정원 추가 배정기준은 제외함.

3) 공·사립학교 동일기준임.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 2011년도 사립학교 재정결함보조금 지원지침, 2010

<표 II-7> 제주특별자치도 사립학교 행정직원(기능직) 정원 책정 기준

구 분		기능직(사무·조무)	비 고
중학교	25학급 이하	2	
	36-34학급	3	
고등학교 (일반계)	22학급 이하	3	
	23-26학급	3	
	27학급 이상	3	
고등학교 (특성화)	13-30학급	3	
	31학급 이상	4	
특수학교	25학급 미만	3	
	25학급 이상	4	

주 : 1) 특수목적고, 특성화고, 특수학교 등의 정원 추가 배정기준은 제외함.

2) 공·사립학교 동일기준임.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 2011년도 사립학교 재정결함보조금 지원지침, 2010

나. 행정실의 조직

학교 행정조직에서 교육의 효과적 운영을 위하여 조직에 따라 각기 다른 분업화된 일부 역할을 맡게 된 인적 구성원으로서 사무 관리를 담당하는 학교 행정요원을 행정직원 또는 사무직원이라 한다.

학교조직 내에서 행정직원은 교무조직과 구분되는 몇 가지 특성을 지닌다. 학교 행정조직의 특성은 학생을 교육하는 학교조직에 있으면서도 학생교육을 담당하지 않는 비전문적 집단이며 중앙이나 지방의 교육행정기관과는 계선조직을 이루어 관료적 성격을 가지기도 한다(황태화, 2008).

공립학교 행정실은 공무원으로 구성되어 있다. 제주특별자치도학교관리운영규칙 제11조 “행정실의 조직은 ... 행정직원 중에서 행정실장을 둔다. 행정실장이 아닌 행정직원은 소속 상관의 명을 받아 담당하는 사무를 처리 한다.”라고 하고 있다. 학교의 조직 구성원은 정부 직제에 기초하여 조직 되어 있으며, 사립학교 행정실의 조직은 공립학교 행정실의 조직을 그대로 복제하여 이식한 형태를 취하고 있다. 조직상의 독자성도 없이 정부조직의 일환으로 편입되어 있어 당연히 일반직, 기능직으로 나누어 정부 공무원의 계급제에 기초한 관료주의적 인사제도로 운영되고 있다(정기오, 2002 재인용).

학교 행정실은 공·사립 모두 행정실장 밑에 행정직원을 두고 있다. 행정실장의 직급과 행정직원수는 중학교, 고등학교 및 학교규모에 따라 달리 두고 있다. 학교 구성원의 대부분은 교원이며, 행정직원은 <표 II-8> 과 같이 중학교는 공립 13.5%, 사립13.0%이고, 고등학교는 공립16.1%, 사립13.1%로 교원 수에 비하여 소수의 직원으로 구성되어 있다.

<표 II -8> 제주특별자치도 중·고등학교 교직원 구성 비율

구 분		교 원 수	행정직원수	행정직원 구성비율(%)	비 고
중학교	국·공립	1,117	151	13.5	
	사 립	199	26	13.0	
고등학교	국·공립	949	153	16.1	
	사 립	501	66	13.1	

주 : 2010년 4월 1일 현재 현황임.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 2010년도 제주교육통계연보, 2011

다. 행정직원 인사 관리

공무원에 대한 인사행정의 법규로서는 크게 지방공무원법과 지방공무원임용령에 있다. 동법 제2조 임용의 정의에 의하면 임용이란 “신규임용 ... 해임, 및 파면”을 규정하고 있다. 이러한 임용에 대한 법규는 모두 개별법으로 구성하고 있다. 그러므로 공무원의 신분과 인사제도와 관련해서는 많은 개개의 단일법으로 이루어져 있다고 하겠다. 본 논고에서는 공무원에 대한 인사제도와 관련한 전체적인 법 형식은 논의에서 제외하고, 다만 행정직원의 인사행정과 관련하여 먼저 관계 법 규정을 제시하고자 한다. 행정직원의 임용과 관련된 가장 중요한 법규로는 사립학교법 제70조의2와 법인정관이 있다. 법인의 정관은 교육부 예규(제184호, 1986.5.19 폐지 2005.05.23)로 학교법인 정관 준칙을 제정하여 각 법인에 시달 함으로써 도내 전 법인이 유사하게 인용하여 사용하고 있다. 각 법인의 행정직원 에 대한 인사제도에 대하여 정관준칙 제84조제1항 “일반직원의 신규임용은 ... 공개채용을 원칙으로 한다.” 라고 하고 있다. 제2항과 3항은 “제1항의 규정에 의한 임용에 있어서 그 시험과목·방법·절차 등에 관하여는 따로 인사규칙으로 정한다.” 라고 하고 있는 현재 행정직원의 임용과 관련하여 정관이 체계적으로 완전 하게 정비되어 있지 않은 상태에 있다. 또한 신규임용과 관련하여 시험과목·방 법·절차 등에 관하여는 따로 인사규칙으로 정한다고 하고 있지만 실제 사립학교

행정직원의 신규임용과 관련하여 도내 대다수의 법인이 완비되어 있지 않다.

4. 선행연구 분석

제주특별자치도 사립 중·고등학교의 행정직원 인력관리 개선방안을 모색하기 위하여 이와 관련된 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

김정희(1999)는 “사립 중·고등학교 행정직원의 근무조건에 관한 연구 : 경북지역을 중심으로”에서 사학 행정직원의 근무조건에 관한 연구에서 똑같은 국민 교육을 담당하고 있는 학교기관에서 근무하고 있으나 설립 주체자의 임용방법의 차이로 인하여 신분보장, 근무조건 등 여러 가지 혜택 받을 수 없다는 것은 잘못된 행정이며, 사립학교 행정직원의 사기 제고를 위하여 필요한 재정과 여러 조건을 정비하고 행정직원들의 봉사정신의 발휘와 자질향상을 위한 연수 기회의 제공과 일반사회인이 사학에 근무하는 직원에 대한 정당한 인식을 가질 수 있도록 하는 종합적인 시책도 아울러 시급하다고 주장하였다.

임채석(2002)은 “중등사학 운영제도 개선방안 연구”에서 중등 사립학교의 경우 제도적으로 건학이념을 실현할 수 있는 다원화된 교육이 불가능하게 됨으로 인해 타성적으로 학교를 운영하게 되었다. 또한 평준화 정책으로 학교재정의 주 수입원인 학생납입금이 공립학교와 동일하게 책정되어 사학에서 실제로 필요로 하는 재정수요를 충족하지 못하게 됨에 따라, 사학에서는 이러한 부족 재정을 정부의 재정결함보조에만 의존하고 있고, 자체적인 개선방안을 수립하지 못하고 있다. 이에 따른 방안으로는 첫째, 개별사학의 특수성 보장을 위해서 국가와 지방단체는 사립학교가 그 설립이념의 실현을 통하여 사회의 교육요구에 최대한 부응할 수 있도록 지원이 필요하다. 둘째, 현재 사립학교법은 사학의 공공성을 강조함으로써 지원과 자주성 제고보다는 지도·감독의 통제적 성향의 사학 설립·운영에 대한 감독 체제로 규정되어 있으므로 공공성이 강조됨으로서 소외되었던 자주성을 강조하고 사학정책과 법은 서서히 통제위주의 지도·감독 체제에서 자주성·자율성을 제고시키는 체제로 변환하여야 한다. 셋째, 초·중등 사학행정에 대한 교육행정권한의 배분은 지방교육자치제도시행의 본질에 맞는 제도로 시행하

여야 한다. 즉, 중앙교육행정기관의 초·중등 사학 행정권한을 국가 전체적 측면에서 통일성을 유지하고 지방교육자치단체간 형평성을 유지하는 범주 내로 대폭 축소하고, 초·중등 사학 행정 권한이 지방교육자치단체에 속하도록 하는 방안을 강구하여야 한다고 강조하였다.

신종철(2002)은 “사립학교 행정직원 인사제도 개선방안 모색 - 경상북도 사립 중등학교를 중심으로”에서 사학의 행정직원의 신분은 인사제도에 있어서 공무원과 동일하지 아니하며, 대우와 예우면에 있어서도 공무원과 교원에 비교할 수 없이 낮음은 물론 사회보장에 있어서도 충분한 보상을 받지 못하고 있고 그동안 행정직원이 교원과 공무원에 비교하여 보이지 않게 사회적 차별과 법적 불이익을 받고 있었다는 인식이 강력하게 표출되고 있으므로 향후 교육행정의 발전과 학교 내 구성원의 사회적 통합을 위해서는 행정직원을 공무원에 준하거나 동등한 사회적 예우를 해야 하며, 또한 이들에게 적용하고 있는 신분보장 및 인사제도와 관련하여 현실성이 없고 미비된 법률과 제도는 빠른 시일 내에 입법화를 통하여 보완과 개정이 이루어져야 한다고 주장하였다.

박재운 외(2000)는 “초·중등 사학운영 개선방안에 관한 연구”에서 사립학교 행정직원은 공립학교의 교육목적이나 학교조직구성과 다를 바 없이 다 같으나 재무·회계 및 신분관계에 있어 서로 다른 법의 적용을 받고 있어 동일한 교육기관에 종사하고 유사한 업무를 수행하고 있는 국·공립학교의 행정직원에 비하여 명예퇴직제도, 서훈, 교육행정경력 등에서 불이익을 받고 있다고 주장하였다.

황태화(2008)는 “공·사립학교 행정실장의 역할인식 비교 연구 - 충청남도 중·고등학교를 중심으로”에서 공립과 사립은 각각 다른 조직특성과 구성원과의 관계로 인하여 행정직원의 권한이나 지위가 다르게 나타나면서 서로 다른 결과가 나타난다고 보았다. 사적인 근로계약에 의한 근로자로서 사법의 적용을 받고 있는 사립학교 행정실과 공법을 적용받는 공무원 신분인 공립학교 행정실장들이 직무를 수행하는 과정에서 공·사립 간 어떤 차이가 있는지 살펴본 결과 역할과정에서의 인식 비교 연구를 통해 첫째, 사립학교 행정직원의 침체방지를 위한 학교간 순환근무의 제도적 방안 모색을 제안하였고, 둘째, 학교조직내의 행정실 직원의 처우 및 근무여건과 사기진작에 대한 수준을 높일 수 있는 방법에 대한 후속 연구의 필요성을 제기하였다.

이상의 논문 연구들을 살펴보면 사립학교의 운영제도를 종합적으로 분석하거나 사립학교 행정직원의 인력관리 현황을 공립학교 행정직원과의 직무만족도를 중심으로 비교 하에 분석하는데 중점을 두고 있다.

또한 사립학교 행정직원의 처우 및 근무여건, 사기진작에 대한 종합적인 대책이 필요하다는 점을 제시하였다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 대상

가. 설문지 배부 및 회수

본 연구실시를 위하여 제주특별자치도 소재지에 있는 사립 중·고등학교 및 특수학교에 근무하며, 사립학교교직원연금관리법 적용을 받는 행정직원 전수인 103명을 대상으로 하여 2011년 4월18일부터 4월22일까지 직접 학교별로 방문하여 설문지를 배부하였다. 행정직원 현황은 <표Ⅲ-1>과 같으며, 이 가운데 96명이 응답하여 자료로 사용하였다.

<표Ⅲ-1> 제주특별자치도 중·고등학교(특수학교 포함) 행정직원 현황

학교별	지역별	학 교 수				행 정 직 원 수				
		국립	공립	사립	계	국립	공립	사립	계	
중학교	제주시	1	21	5	27	4	91	21	116	
	서귀포시		14	1	15		56	5	61	
	계	1	35	6	42	4	147	26	177	
고등학교	제주시	일반계	1	6	5	12	5	41	37	83
		전문계		6	2	8		51	18	69
		계	1	12	7	20	5	92	55	152
	서귀포시	일반계		4	2	6		20	11	31
		전문계		4		4		36		37
		계		8	2	10		56	11	67
	합계	일반계	1	10	7	18	5	61	48	114
		전문계		10	2	12		87	18	105
		계	1	20	9	30	5	148	66	219
특수학교	영지학교		1		1		11		11	
	영송학교			1	1			11	11	
	온성학교		1		1		8		8	
	계		2	1	3		19	11	30	
총 계		2	57	16	75	9	317	103	429	

주 : 2010년 4월 1일 현재 현황임.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 2010년도 제주교육통계연보, 2011

나. 행정직원 인적 배경별 응답자 현황

응답한 설문지는 2010년 4월 현재 제주특별자치도 사립 중·고등학교(특수학교 포함)에 근무중인 103명 중 96명이었으며, 설문지의 행정직원 인적 배경별 응답 현황은 <표Ⅲ-2>와 같다.

<표Ⅲ-2> 응답자에 대한 인구 통계학적 분석

구분		N	M(%)
성별	남	66	68.8
	여	30	31.3
연령대	20~30대	25	26.0
	40~50대	71	74.0
근무경력	5년미만	6	6.3
	5~20년미만	69	71.9
	20년이상	21	21.9
직렬	일반직	38	39.6
	기능직	58	60.4
재직학교	중학교	25	26.0
	고등학교	60	62.5
	특수학교	11	11.5

2. 연구 도구

본 연구에서 사용된 설문지 문항 구성은 문헌고찰 및 신종철(2006)이 선행연구에서 사용된 설문지에 대한 분석을 통해 본 연구의 목적에 필요한 문장들을 적절히 선택하고 분석·종합 작성하였다.

승진에 있어서는 만족도, 복무, 휴직, 징계, 과원 된 행정직원의 해결방안에 대하여 설문을 하였으며, 법적차이로는 공무원에게 적용하고 있는 인사제도 관련 법규가 행정직원에게는 적용되지 않고 준용규정을 두거나 제도로써 도입되지 않은 사항인 특별승진, 공로연수 파견근무, 상훈제도, 교육행정 경력인정에 대하여 만족도와 견해를 조사하였다. 노조결성에 대한 법적근거가 없는 데에 대한 견해, 사립학교 행정직원의 복무 및 처우개선점이 공립학교 보다 낮은 점, 마지막으로 사립학교 행정직원에 대한 인사제도 등 인력관리에 대하여 정부로부터 바라는

점에 대한 서술형식으로 설문조사를 하였다.

<표Ⅲ-3> 설문지 문항 구성 표

주요 요인	구성내용	문항번호	문항수
인력관리 만족수준	·승진제도의 만족도	1	6
	·임용과정의 공정성	5	
	·공로연수 파견근무	7	
	·노동조합	8	
	·서훈제도	9	
	·교육행정경력	10	
인력관리 개선방안	·특별승진제도 미 도입	2	5
	·과원에 따른 인사	3	
	·휴직	4	
	·징계 및 구제절차	6	
	·인력관리 개선사항	11	
정책 제언 및 의견	·공립 대비 장점	12	2
	·정책 제언	13	

설문의 문항구성은 행정직원 승진, 임용, 법적차이, 노조 등에 대하여 13개의 문항으로 구성하였다.

3. 자료 처리

본 연구는 사립학교 행정직원 인력관리 구조 개선방안을 제시하기 위해 수집된 설문지를 다음과 같이 통계처리 하였다.

첫째, 사립학교 행정직원 인력관리 만족수준 및 개선방안 제시점을 5단계 척도로 산출하였고, 현행 인력관리 방식에 대한 만족수준 및 인력관리 문제점에 대한 개선방안 인식을 알아보기 위해 빈도와 백분율로 분석 하였다.

둘째, 수립된 자료의 통계처리는 SPSS(12.0 Version)를 이용하여 인구통계학적 분석 및 제주특별자치도 내 사립 중·고등학교 행정직원 전원을 대상으로 한 전수조사이므로 분석을 기술통계로 한정하였다.

IV. 연구결과 및 해석

1. 현행 인력관리 방식에 대한 만족수준 분석

가. 승진제도의 확대

승진은 직급상의 신분 상승이다. 이러한 승진제도에 대하여 “선생님께서서는 사립학교 직원의 승진제도에 대하여 만족하시고 계십니까?”하는 질문에 응답한 결과는 <표IV-1>와 같다.

<표IV-1> 사립 행정직원 승진제도의 만족도

	N(%)
매우 불만족스럽다	24(25.0)
불만족스럽다	38(39.6)
그저 그렇다	29(30.2)
만족한다	5(5.2)
매우 만족한다	0(0.0)
전체	96(100.0)

위 설문문의 결과를 보면 불만족이 64.6%로 나타나고 있다. 이는 사립학교의 특성상 학교법인 내에서만 근무하고 있으므로 승진의 기회가 많지 않을 뿐만 아니라, 전보의 기회도 많지 않아 장기간 근무에 따른 만족도가 다소 저하될 수 있을 것이다. 상위 직위에 결원이 생기더라도 내부승진을 시키지 아니하고 외부하서 충원하여 하위 직위에 있는 직원은 장기간 승진 기회가 없어 직무의 권태감과 피로감이 증대되고 이러한 승진적체는 직원의 능률과 사기에도 적잖은 영향을 미치고 있다고 하겠다.

나. 임용과정의 공정성

현재 근무하고 있는 학교의 행정직원의 선발등 임용과정이 공정하고 적절한지에 대한 설문 결과는 <표IV-2>와 같다.

<표IV-2> 행정직원 임용과정의 공정성

	N(%)
매우 그렇지 않다	8(8.3)
그렇지 않다	20(20.8)
그저 그렇다	42(43.8)
그렇다	21(21.9)
매우 그렇다	5(5.2)
전체	96(100.0)

위 설문의 결과를 보면 임용과정의 공정성에 대하여 긍정적 답변이 27.1%, 부정적 답변은 29.1%로 비슷하게 나타나고 있다. 이는, 법인정관에 의하면 임용은 임용권자가 “공개채용·전형 또는 근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행함을 원칙으로 한다.”라고 하고 있으며, 그 시험과목·방법·절차는 인사규칙으로 하고 있어 운영상 투명한 인사행정을 표방하고 있으나 문제는 규정대로 이행되지 않을 시 이를 통제할 아무런 법적 제재장치가 없다는데 있다. 이는 행정직원에 대한 신분의 불안정성을 높이고, 객관적 인사 행정에 걸림돌이 될 수 있다고 하겠다.

다. 공로연수 파견근무 제도

사립학교 행정직원의 경우에는 공립학교 직원과는 달리 공로연수가 인정되지 아니하고 있는 것에 대한 설문 결과는 <표IV-3>와 같다.

<표IV-3> 사립 행정직원 공로연수 미 인정

	N(%)
매우 불만족스럽다	46(48.0)
불만족스럽다	37(38.5)
그저 그렇다	12(12.5)
만족한다	1(1.0)
매우 만족한다	0(0.0)
전체	96(100.0)

위 설문 결과 보면 공로연수 파견근무 제도의 미 도입에 있어 매우 불만족이 48.0%, 불만족 38.5%로 나타나고 있다. 교원의 교육활동을 원활하게 지원하는 부서가 다른 아닌 행정직원의 직무임에도 사회·복지부분의 인사정책에 있어 공립학교에 근무하는 공무원에게 적용 하는 혜택을 받지 못하고 있다는데 커다란 불만을 표시하고 있다. 공로연수는 지방공무원 임용령에 근거해 정년퇴직 예정자의 사회적응 능력 배양과 기관의 원활한 인사운영을 위해 정년퇴직일 6개월 이상 1년 이내의 공무원에게 사회 적응기간을 주는 제도이나 사립학교 행정직원은 이러한 국가의 배려를 받지 못하는데 대한 차별 의식을 느끼고 있다고 하겠다.

라. 노동조합 설립 및 가입규정

「노동조합및노동관계조정법」에 의하면 ‘노동조합’이란 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체이다. 행정직원에게는 공무원과 같이 노동조합을 결성할 수 있는 법적 근거가 없는데, 사립학교 행정직원도 공무원과 동일하게 적용하는 것에 대한 설문 결과는 <표IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 사립학교 행정직원의 노동조합 결성

	N(%)
매우 반대한다	2(2.1)
반대한다	9(9.3)
그저 그렇다	31(32.3)
찬성한다	33(34.4)
매우 찬성한다	21(21.9)
전체	96(100.0)

위 분석 결과를 보면 노동조합 결성에 “매우 찬성한다” 21.9%, 노동조합 결성에 “찬성한다” 34.4%로 전체 빈도율에서 56.3%로 있어야 한다는 긍정적인 반응이다.

이는 사학의 행정직원도 공무원이나 교원과 같이 동일한 노동기본권을 요구하고 있는 것이다. 이는 사학의 교원은 교육공무원이 아니나 복무와 신분보장 측면에서 교육공무원으로 의제되어 있기 때문에 노동조합에 가입하고 있다. 교원과 공무원에게는 노동조합에의 가입을 허용하고 행정직원에게는 제한을 한다면 법적 형평성의 문제가 일어난다고 본다(신종철, 2006).

대법원 판결(2006.12.8, 2006다48229)은 사립학교법에 의하여 설립된 학교법인 또는 사립학교의 사무직원에 대한 근로기준법 적용 여부에 대하여 사립학교의 사무직원의 경우 사립학교 법인정관에 정원·보수·복무 및 신분 보장 등에 관한 사항을 정하도록 하고 있을 뿐 교원과 달리 사립학교법에 특별규정을 두고 있지 않으므로, 사립학교 사무직원의 경우에는 근로기준법이 적용된다고 판시하고 있다. 이러한 형평의 문제를 해결하기 위해 사립학교 행정직원도 노동조합과 관련하여 「공무원의 노동조합 설립 및 운영등에 관한 법률」에 의한 ‘공무원노동조합총연맹’, ‘전국공무원노동조합’에 가입하도록 법적·제도적으로 보장해 주길 바라고 있다고 보아야 하며, 하나의 대안으로 사립학교 설립 경영자는 전국 또는 시도 단위로 연합하여 교섭창구를 단일화 하여 단체교섭을 요구 할 수 있는 여건을 마련해 줄 필요가 있다고 본다. 다만 행정직원의 노동조합 가입에 있어 “그저 그렇다” 즉 있어도 되고 없어도 된다가 32.3%, 결성 되어서는 안 된다는 인식도 11.4%로 나타났다. 이러한 인식은 학교법인과 가족, 친족 또는 재단과 밀접

한 관계가 있는 행정직원이 앞으로 노동조합이 설립되어 일부 행정직원이 가입 되었을 경우 학교 행정을 하는데 부정적 작용을 할 것이라는 인식이 있는 것으로 해석할 수 있다.

마. 행정직원의 서훈법 적용

사립학교 행정직원에게는 공무원과 달리 정년퇴직 시 상훈법에 의한 서훈을 받지 못하고 있는데, 사립학교 행정직원도 공무원과 동일하게 적용하는 것에 대한 설문결과는 <표IV-5>와 같다.

<표IV-5> 사립 행정직원의 서훈제도 적용

	N(%)
매우 반대한다	3(3.1)
반대한다	3(3.1)
그저 그렇다	10(10.4)
찬성한다	39(40.6)
매우 찬성한다	41(42.8)
전체	96(100.0)

위 설문의 결과를 보면 서훈제도를 공무원과 동일하게 적용하는데 “매우 찬성한다” 42.8%, “찬성한다” 40.6%로 나타났다. 위와 같이 서훈에 대한 행정직원의 욕구를 보면 전체 설문조사 대상에서 83.4%가 서훈 받기를 희망하고 있다. 이는 대한민국의 국민으로서 국가에 헌신·봉사하고 교육에 공로가 지대하다면 공·사립학교의 근무 여부를 불문하고 국가의 사무를 담당하는 국민이라면 당연히 서훈의 대상이 되어야 한다고 보고 있는 것이다. 사립학교에 장기 근속한 후 정년퇴직하는 행정직원은 공·사립학교의 사회적 기여에 있어 공공성과 공익성 등으로 볼 때 차이가 없고 업무도 유사하여 사회교육발전에 이바지한 공적이 같음에도 상훈법에 서훈을 추천할 수 있는 규정이 없어 근정훈장 및 정부포상대상에서 제외 된다는 것은 헌법 제11조 제1항 “모든 국민은 법 앞에 평등하다.”라는 헌법정신에 위배되고 있는 것으로 이들은 인식하고 있다고 보아야 한다.

바. 교육행정경력의 미 인정

행정직원의 근무경력이 교육행정경력으로 인정되지 아니하고 있는데 인정하는 것에 대한 설문 결과는 <표IV-6>와 같다.

<표IV-6> 사립 행정직원의 교육행정경력 인정

	N(%)
매우 반대한다	2(2.1)
반대한다	9(9.4)
그저 그렇다	11(11.4)
찬성한다	27(28.1)
매우 찬성한다	47(49.0)
전체	96(100.0)

위 설문 결과를 보면 사립학교 근무경력을 교육행정경력으로 인정하는데 “매우 찬성한다” 49.0%, “찬성한다” 28.1%로 나타나고 있다. 여기서 교육행정경력이 인정되어야 한다는 인식이 월등하게 나타나는 것은 그동안 사립학교에 근무한 행정직원의 근무경력이 교육행정경력으로 인정받지 못한 대에 대한 강한 불만의 표시였다고 본다. 사립은 설립 주체가 다를 뿐 국민 교육을 담당하는 공교육 기관으로서 교직원의 신분이나 복무, 제 수당, 연금 등이 국, 공립 직원과 전혀 다르지 않으므로 공·사립학교 동일학교에서 공무를 수행하는 행정직원의 교육행정 경력의 인정에 하등의 차별을 둘 이유가 없는데도 차별을 두고 있다.

특히 새로운 직업으로의 전환, 즉 학교의 관리직이나 교원 또는 공직선거에 임하고자 하였을 경우 교육행정경력을 인정받지 못하여 교장으로의 전직 또는 공직선거에 출마할 수 없으며, 행정직원으로 근무한 경력이 공무원이나 교원으로 전직을 하였을 경우 공무원 보수규정 『별표22』 제5류에 의한 경력환산율이 5항을 적용하도록 하고 있어 전 경력에 대한 100%의 인정을 받지 못하는데 대한 강한 차별의식을 갖고 있다고 보아야 한다(신종철, 2006).

2. 인력관리 문제점에 대한 개선방안 인식 분석

가. 명예퇴직에 따른 특별승진 제도 도입

공무원이나 교원에게는 명예퇴직 시 특별승진 제도를 도입하여 명문화하고 있다. 이에 대하여 사립학교 행정직원은 공립학교와는 달리 명예퇴직 시 특별승진 제도가 도입되지 않는데 대한 설문결과는 <표IV-7>와 같다.

<표IV-7> 사립 행정직원 명예퇴직 시 특별승진 제도의 미 도입에 대한 인식

	N(%)
특별승진 제도는 큰 의미가 없다고 본다	6(6.2)
특별승진 제도 대신 그에 상응한 금전적 보상이 된다면 만족한다	11(11.5)
공립학교 행정직원과 동일하게 특별승진 제도가 도입되어야 한다	78(81.3)
기타	1(1.0)
전체	96(100.0)

위 설문의 결과를 보면 명예퇴직 시 공무원과 동등하게 특별승진 제도가 도입되어야 한다가 81.3%로 나타났다. 특별승진은 국가공무원법 40조 4항, 지방공무원법 39조 3항 등에 따라 업무유공, 제안 채택, 명예퇴직, 사망 추서, 봉사상 수상을 인정받았을 때 할 수 있다. 제주특별자치도교육청의 경우 2010년 9월 1일부터 퇴직 신청일 현재 사립학교에서 근속한 기간이 20년 이상이고, 정년 잔여기간이 1년 이상인 자 중 자진하여 퇴직하는 직원을 대상으로 명예퇴직제도를 시행하는 만큼 공무원 신분에 의제하여 사립학교에 장기 근속한 행정직원을 명예퇴직 시 특별승진이 가능하도록 요구하고 있다고 볼 수 있다.

나. 과원 된 행정직원의 인사

사립학교 교원은 학생 수 감소로 인한 과원 시 공립학교로 전출될 수 있으나 사립학교 행정직원의 경우 제도 미비로 인하여 신분불안에 노출되어 있어 “행정

직원 과원 시 가장 바람직한 해결책은 무엇이라고 생각하십니까?”하는 질문에 응답한 결과는 <표IV-8>와 같다.

<표IV-8> 행정직원 과원 시 해결방안에 대한 인식

	N(%)
법령을 개정해서 공립학교로 전보가 될 수 있도록 한다	41(42.7)
사립학교 간 행정직원 전보를 할 수 있는 제도를 도입한다	24(25.0)
과원이 해소될 때까지 한시적으로 공립학교로 파견 근무시킨다	26(27.1)
법인 이사회를 거쳐 강제 면직시키는 제도를 도입한다	0(0.0)
기타	5(5.2)
전체	96(100.0)

위 설문 결과의 결과를 보면 “법령을 개정해서 공립학교로의 전보가 될 수 있도록 해야 한다” 42.7%, “사립학교 간 행정직원 전보를 할 수 있는 제도를 도입한다” 25.0%, “과원이 해소될 때까지 한시적으로 공립학교로 파견 근무시킨다” 27.1%로 나타나고 있다.

여기서 공립학교로의 전보가 될 수 있도록 한다가 크게 나타났다. 이는 사립학교의 과원 된 교원의 경우 교육공무원법 제12조 제1항 제5호의 규정에 의거 학교의 폐교·폐과 또는 학급 수 감축 시 직권면직을 하지 아니하고 공립학교 교원으로 특별채용 하고 있으나 행정직원의 경우 재정결함 지원 정원 기준이 공립학교와 동일하여 공립학교의 경우 정원이 감소할지라도 다른 기관이나 학교로 전출이 이루어지지만 사립학교의 경우 동일 법인 내에서 해소가 되어야 하기 때문에 신분불안을 느낄 수밖에 없는 구조이다. 실제로 2010년 7월 1일자로 시행된 사립학교 행정직원 정원 관리 및 지원기준 조정 <<표IV-9>>에 따라 제주특별자치도 내 사립 중·등학교 중 정원에 비하여 현원이 과원인 학교의 행정직원 중 기능직렬 5명이 2010년 10월 1일부터 과원이 해소될 때까지 최장 3년의 기한으로 제주특별자치도교육감 소속 기관으로 파견되었으며, 의원면직한 1명을 제외한 2011년 5월 현재 4명의 기능직 직원이 제주특별자치도교육감 소속 기관에 배치되어 있다.

<표IV-9> 사립학교 행정직원 정원 관리 및 지원기준 조정내용

현 행	변 경
· 과원자 자연감소시까지 인건비는 지원하되, 과원이 해소될 때까지 신규 임용 불가	·2010.12월말까지 과원을 해소하지 않은 법인의 정원을 초과한 사무직원 인건비는 재정결함보조금 기준 재정수요액에서 제외하여 지원 중단

주 : 2010년 7월 1일부터 시행하였음.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 사립학교 사무직원 파견에 따른 협의회 자료, 2010

제주특별자치도교육감 소속 기관의 파견은 다소나마 사립학교 행정직원의 신분불안을 해소 할 수 있는 방안이나 이는 한시적인 조치일 수 있어 신분불안을 완전히 해소하고 있지 못하고 있다.

다. 행정직원의 휴직에 대한 비형평성

행정직원의 출산휴가, 장기요양(병가), 휴직 등으로 행정업무의 공백이 생길 경우 가장 바람직한 방안이 무엇인가에 대한 설문결과는 <표IV-10>와 같다.

<표IV-10> 행정직원 공백 시 해결방안에 대한 인식

	N(%)
계약직 행정직원을 임용하도록 법규를 개정한다	82(85.4)
소속 직원 중 업무 대행자를 지정하고 금전적으로 보상한다	6(6.3)
사립학교 직원 중 과원 된 직원을 파견 근무하도록 한다	7(7.3)
공립학교 신규임용 대기자를 파견 근무하도록 한다	1(1.0)
기타	0(0.0)
전체	96(100.0)

위 설문의 결과를 보면 행정직원이 관련법에 의거 휴직함으로써 행정공백이 발생하였을 경우 계약직 행정직원을 임용하도록 하는 법규의 정비가 85.4%로 나타나고 있다. 현행의 행정실 직무에 있어 행정직원이 휴직에 들어갈 경우 실제적으로 업무 대행을 할 대체인력을 채용할 수 있다. 교원은 교육공무원법 제44조제

1항에 의한 근무 공백이 발생하였을 경우 동법 제32조에 의거 기간제교사를 채용하여 결손을 완벽히 보충할 수 있으나 행정직원의 경우 계약직 행정직원에게 중요업무를 맡길 수 없는 관계로 휴직자의 업무량에 따라 관련성이 큰 직원에게 업무가 고스란히 가중되는 상황에 직면하게 된다. 이는 비록 사립학교에 국한된 문제가 아니라 공립학교 또한 같이 살펴봐야 할 사안으로 교원처럼 휴직자를 완전히 보충할 수 있는 제도적 정책이 뒷받침 되어야 한다는 것으로 볼 수 있다.

라. 행정직원의 징계 및 구제 절차

행정직원의 징계는 교원과는 달리 법령상 징계 및 구제 절차가 갖추어 있지 못한 것에 대한 설문결과는 <표IV-11>와 같다.

<표IV-11> 행정직원의 법령상 징계 및 구제 절차 부실에 대한 인식

	N(%)
지방공무원 징계절차를 준용하도록 해야 한다	62(64.6)
사립학교 법에 상세한 규정을 두어야 한다	21(21.9)
정관에 상세한 절차를 규정해야 한다	8(8.3)
현행대로 하더라도 큰 문제는 없다고 본다	5(5.2)
기타	0(0.0)
전체	96(100.0)

위 설문의 결과를 보면 “지방공무원 징계절차를 준용해야 한다” 64.6%, “사립학교법에 상세한 규정을 두어야 한다” 21.9%로 나타난 것은 행정직원의 징계와 구제절차가 법적 보호 측면에서 매우 미흡하다고 판단된다.

이는 사학 행정직원의 징계는 정관에 의하여 “일반직원의 징계는 사립학교 교원에게 적용하는 규정을 준용하되 ... ” 라고 되어 징계사항을 교원에게 준용하도록 포괄적으로 제시하고 있으나 실제 운영 면에 있어서는 교원과 동일하게 이루어지지 않고 공무원에 준하여 이루어지고 있다는 것이다. 징계 및 구제는 교원이든 행정직원이든 신분상에 있어 매우 중요한 사항이다. 동일한 법인 내에 같은 법규에 의해 임용된 교원과 행정직원의 징계에 있어 교사는 「사립학교법」,

「특별법」에 의해 신분상 특별한 보호를 받는 반면, 행정직원은 사립학교 법에 상세한 규정을 두지 않고 정관이나 이사회 의결에 의한 인사규칙(법인의 내부 규정)으로 정한 것은 법의 형평성이 결여 되어 있어 신분에 불안을 느끼고 있는 것으로 볼 수 있다.

마. 행정직원 인력관리 개선을 위한 제도 개선

사립학교 행정직원의 인력관리와 관련하여 시급히 개선되어야 할 제도에 대하여 5항목을 선정하여 질문하였으며, 올바른 인력관리를 위해 개선이 필요한 사항에 대한 설문을 요인별로 분석 하였다.

<표 IV-12> 성별에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항

구분	남		여		전체	
	N	%	N	%	N	%
신분보장 제도의 도입	33	(50.0)	18	(60.0)	51	(53.2)
승진기회의 공정성 부여	20	(30.3)	7	(23.4)	27	(28.1)
정부포상(훈·포장) 제도의 도입	1	(1.5)	1	(3.3)	2	(2.1)
학교 사무의 경감 (직원의 확충)	10	(15.2)	3	(10.0)	13	(13.5)
교육행정 경력의 인정	2	(3.0)	1	(3.3)	3	(3.1)
전체	66	100.0	30	100.0	96	100.0

<표 IV-13> 연령대에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항

구분	20~30대		40~50대		전체	
	N	%	N	%	N	%
신분보장 제도의 도입	10	(40.0)	41	(57.8)	51	(53.2)
승진기회의 공정성 부여	10	(40.0)	17	(23.9)	27	(28.1)
정부포상(훈·포장) 제도의 도입	0	(0)	2	(2.8)	2	(2.1)
학교 사무의 경감 (직원의 확충)	4	(16.0)	9	(12.7)	13	(13.5)
교육행정 경력의 인정	1	(4.0)	2	(2.8)	3	(3.1)
전체	25	100.0	71	100.0	96	100.0

<표 IV-14> 근무경력에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항

구분	5년미만		5~20년미만		20년이상		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%
신분보장 제도의 도입	3	(50.0)	36	(52.2)	12	(57.1)	51	(53.2)
승진기회의 공정성 부여	2	(33.3)	18	(26.1)	7	(33.3)	27	(28.1)
정부포상(훈·포장) 제도의 도입	0	(0.0)	2	(2.9)	0	(0.0)	2	(2.1)
학교 사무의 경감 (직원의 확충)	1	(16.7)	11	(15.9)	1	(4.8)	13	(13.5)
교육행정 경력의 인정	0	(0.0)	2	(2.9)	1	(4.8)	3	(3.1)
전체	6	100.0	69	100.0	21	100.0	96	100.0

<표 IV-15> 직렬에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항

구분	일반직		기능직		전체	
	N	%	N	%	N	%
신분보장 제도의 도입	24	(63.2)	27	(46.6)	51	(53.2)
승진기회의 공정성 부여	7	(18.4)	20	(34.5)	27	(28.1)
정부포상(훈·포장) 제도의 도입	0	(0.0)	2	(3.4)	2	(2.1)
학교 사무의 경감 (직원의 확충)	7	(18.4)	6	(10.3)	13	(13.5)
교육행정 경력의 인정	0	(0.0)	3	(5.2)	3	(3.1)
전체	38	100.0	58	100.0	96	100.0

<표 IV-16> 재직학교에 따른 올바른 인력관리를 위한 개선사항

구분	중학교		고등학교		특수학교		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%
신분보장 제도의 도입	12	(48.0)	33	(55.0)	6	(54.5)	51	(53.2)
승진기회의 공정성 부여	7	(28.0)	15	(25.0)	5	(45.5)	27	(28.1)
정부포상(훈·포장) 제도의 도입	0	(0.0)	2	(3.3)	0	(0.0)	2	(2.1)
학교 사무의 경감 (직원의 확충)	4	(16.0)	9	(15.0)	0	(0.0)	13	(13.5)
교육행정 경력의 인정	2	(8.0)	1	(1.7)	0	(0.0)	3	(3.1)
전체	25	100.0	60	100.0	11	100.0	96	100.0

위 설문조사에서 나타난 결과 행정직원 인력관리 개선을 위한 제도개선으로 필요하다고 인식하는 사항이 “신분보장 제도의 도입”53.2%, “승진기회의 공정성

부여"28.1%, "학교 사무의 경감(직원의 확충)"13.5%, "교육행정 경력의 인정" 3.1%, "정부포상(훈·포장) 제도의 도입 제도의 도입"2.1%로 순으로 나타나고 있다. 행정직원의 경우 사립학교 법인정관에 정원·보수·복무 및 신분보장 등에 관한 사항을 정하도록 하고 있을 뿐 사립학교법에 별도 규정을 두고 있지 않다. 신분이 안정은 곧 직원 사기와 귀결되기 때문에 사립학교에서의 근무가 사인으로서가 아닌 공인으로서 근무를 하고 있다는 것은 인정받고 이로 인한 신분보장 제도를 공무원과 동등하게 받아야 한다는 인식으로 해석된다. 또한 승진기회의 공정성 부여가 다음으로 나타나고 있다. 제주특별자치도 내 학교법인 정관 행정직원 임용사항 중 "일반직원의 신규임용, 승진, 근속승진, 대우선발, 전직, 전보, 강임, 휴직, 직위해제, 복직, 면직, 해임 및 파면(이하 "임용" 이라한다)은 공개채용·전형 또는 근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행함을 원칙으로 한다."란 규정 의거 그 세부적인 시험과목·방법·절차를 인사규칙으로 정하도록 하고 있으므로 승진 임용 시 객관적 인사행정을 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 학교사무의 경감(직원의 확충)에 대한 해석으로는 사립학교의 행정직원은 국공립학교의 행정직원이 하지 않는 급여업무, 시설공사업무, 법인업무를 담당하고 있다. 이러한 부분은 공사립의 구분을 떠나 학교에 근무하면서 법적용은 국공립학교에 준용하면서 사립학교에 근무한다는 이유로 학교 내의 문제로 치부된다는 것은 부당하다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

3. 결과분석에 따른 개선방안

가. 인력관리 만족수준 분석에 따른 개선방안

1) 승진제도의 개선

승진은 현재 보다 무거운 직책을 담당하는 상위직으로의 종적인 이동을 의미한다. 실적제의 확립에 중요한 요인으로서 행정직원 개인의 사기 향상에 중요한 동기요인이 되며, 개인적 능력 발전의 수단이 될 수 있다. 또한 조직적으로는 유

능한 인재를 확보하고 양성하는 수단이 되며, 인력자원을 효율적으로 이용하는 방법이 된다. 직급의 상승은 조직 내의 능력자로 인정받음은 물론 개인적으론 삶의 질 향상과 조직의 업무 성과에 큰 영향을 미친다고 하겠다. 이에 승진과 관련한 만족도를 설문 하였는바 불만족이 64.6%로 나타나고 있다. 사립학교 행정직원의 경우 한번 그 직에 임용되면 전출 및 승진 기회가 거의 없다. 그러므로 그 직급에서 몇 년의 연수가 지나가면 그에 상응한 직급으로 올려 갈 수 있는 기회가 공립에 비하여 전무하다고 볼 수 있다.

또한 퇴직자가 발생하여도 임용이 경력과 업무 능력에 의하여 승진되는 것이 아니라 학교법인 및 관계자의 친·인척이 임용되어 업무에 미숙함으로 인한 직원 간에 갈등을 조장시키기도 한다. 이로 하여금 또한 사기 저하 및 갈등을 느낄 수밖에 없으므로 이에 대한 제도적 방안이 제시되어야 할 것으로 본다. 그러므로 제주특별자치도교육청에서는 사립학교 행정직원의 인사 적체의 해소를 위한 방안으로 2010년 7월 1일부터 공무원과 동등하게 근속승진제도의 도입하여 시행된 것은 사립학교 행정직원 명예퇴직제도의 도입은 긍정적인 사항이라 할 수 있다.

2) 임용제도의 개선

공무원과 공립학교의 교원의 임용은 국가나 지방자치단체와 공법상 근무계약을 체결하는 것이고, 행정직원은 법인과 사인간의 고용계약의 형태로 근무관계를 형성하는 것이다. 이와 같이 국가와 법인 그리고 개인과의 고용계약을 맺는 방법에서 공무원법과 법인정관에 의하면 신규임용을 모두 공개경쟁을 거쳐 임용하도록 규정하고 있다(신종철, 2006).

특히, 행정직원의 신규임용에 대한 정관의 규정은 “공개채용·전형 또는 근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행함을 원칙으로 한다.” 라고 하고 있으나 이것은 단지 명문화에 그치는 경우가 많아 실효성이 거의 없는 실정이다. 설문에서 임용 과정이 공정하고 적절하다고 인식하는지에 대하여 문자 부정적 및 유보적인 답변이 주를 이루고 있었다. 사립학교 행정직원의 임용에 관하여 학교법인의 자율성을 주장하기 앞서 공무원임용령에 준한 공개경쟁 체제를 도입하여 임용의 투명성을 담보하여야만 공립학교 신분에 준하는 공적신분을 주장할 수 있을 것이

다. 또한 <표Ⅳ-17>와 같이 행정직원 인건비 지원 기준을 일반직 9급, 기능직10급으로 한정하여 지원하는 것은 투명한 인사행정에 바람직한 조치라고 볼 수 있다.

<표Ⅳ-17> 행정직원 인건비 지원 기준

구분	지원기준
행정 직원	<ul style="list-style-type: none"> · 공립학교 일반직 정원관리 기준 적용 · 과원자에 대하여 2010.12.31까지만 인건비 지원 · 상위직급에의 승진임용 : 「지방공무원임용령」 제33조의 기준에 따라 승진소요최소년수 도래(과원자가 있는 학교법인은 과원이 해소될 때까지 승진 불허) · 신규임용 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 일반직9급, 기능직10급 - 「지방공무원임용령」 제33조에 따른 승진소요최저년수 이상 근무 경력자 제외 - 신규 임용 기준에 어긋난 상위직급 임용 시 인건비 초과분은 지원하지 않음 · 사무직원(일반직, 기능직) 신규임용 시 임용예정일 10일 이전 사전협의 · 사무직원 승진 임용 시 임용예정일 10일 이전 사전 보고

주 : 1) 교원 지원 기준은 생략함.

2) 2011년 5월 1일 현재까지 적용 기준임.

※자료 : 제주특별자치도교육청, 사립학교 운영의 내실화를 위한 사립학교 행정실장 협의회 자료, 2010

3) 공로연수 파견근무

정년퇴직을 앞둔 행정직원에게 대한 공로연수 파견근무 제도의 병행이다. 공무원 임용령 제42조제2항과 관련하여 공무원에게 적용하고 있는 공로연수 파견근무 제도를 행정직원에게도 동일하게 시행하도록 해야 한다는 것이다. 이는 정년퇴직 예정자의 사회적응 능력배양과 기관의 원활한 인사운영을 위해 적절한 제도이다. 그러나 제주특별자치도 내 사학법인의 평균 법정부담율이 2009년도 15.4%

로 부담실적이 미비하여 교직원의 인건비 대부분을 국고보조로 충당하고 있는 현실에서 공로연수 파견근무는 자칫 사학에 대한 반감을 야기할 수 있기 때문에 단서조항으로 법정부담율을 최저 30%까지로 정하고 이 부담비율을 상회하는 법인에 한하여 공로연수 파견근무를 인정한다면 공무원과 교원에는 준하는 사회·복지정책 실현이 될 것이다.

4) 노동조합 가입 허용

노동조합은 헌법과 노동조합법에 의해 노동3권이 보장되는 조직으로서 노동자의 경제적, 정치적, 사회적 지위 향상을 목적으로 한다. 헌법 제33조 제1항 “근로자는 근로조건향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”, 「노동조합및노동관계조정법」 “노동조합이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건향상의 유지, 개선 기타 근로자의 경제적, 사회적 지위향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다.”로 노동조합 관련 사항을 명시하고 있다.

개인 간의 계약관계에 기초를 둔 사립학교 교직원은 국가 및 지방자치단체와의 계약 관계에 기초한 국·공립 교원과는 신분상 상당한 차이를 갖고 있다. 사립학교법 제55조에서 “사립학교의 교원의 복무에 관하여는 국·공립학교의 교원에 관한 규정을 준용한다.”로 정하고 있어, 사립학교 교원은 비록 신분이 공무원은 아니지만, 1999년에 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」을 제정하여, 공무원 중에서도 교원과, 교원의 복무규정을 따르던 사립학교 교원은 예외적으로 노동조합을 설립하고 이에 가입할 수 있는 길이 열렸다.

공무원의 경우에는 「노동조합및노동조합관계법」, 「공무원직장협의회설립운영에관한법률」에 의거 “전공노”, “공노총” 등 각종 단체의 설립을 허용하고 이에 가입하고 있다. 교원 및 공무원은 노동조합을 자기의 기호에 맞게 자유롭게 선택 할 수 있다. 그러나 사립학교 행정직원에게는 노동조합을 결성할 수 있는 법적 근거가 없어 이에 대한 설문을 한 바, 노동조합 결성에 찬성한다가 56.3%로 나타났다. 이는 넓게 보면 행정직원도 근로자의 한 사람이며 공무원과 같이 노조의 가입을 희망하고 있는 것이다. 학교법인정관에 의하면 “사무직원의 복무는 지

방공무원 복무규정에 준용한다.” 라고 되어 있으므로 노동조합 설립은 가능할 수 있다. 다만, 법인측과 단체교섭을 통하여 교섭하여야 하는 사항이므로 신분상 불이익을 우려하여 선뜻 나서기가 어려운 실정이다. 그러므로 행정직원의 권익보호를 위하여 노조가입이 교원 및 공무원에 의제하여 허용되어야 하며, 이를 허용할 수 없을 경우 그 이유를 법적으로 명확하게 규명해야 한다.

5) 사립학교 행정직원 서훈제도 시행

서훈법의 목적이 대한민국에 공로가 뚜렷한 자는 서훈을 받을 수 있도록 하고 있다. ‘대한민국에 공로가 뚜렷한 자’라고 하면 외국인을 포함한 어느 누구라도 될 수 있는 것이다. 상훈법 제14조(근정훈장) 규정에 공무원 및 사립학교의 교원에게는 적용하고 사립학교에 장기 근속한 후 정년퇴직하는 행정직원은 공·사립학교의 사회적 기여에 있어 공공성과 공익성 등으로 볼 때 차이가 없고 업무도 유사하여 사회교육발전에 이바지한 공적이 같음에도 상훈법에 서훈을 추천할 수 있는 규정이 없어 근정훈장 및 정부 포상대상에서 제외되어 사기 및 사무 능률이 저하되어 있는 실정이다. 이에 대하여 공무원과 동일하게 적용받는 것에 대하여 어떻게 생각하는가를 설문하였는바 찬성한다가 83.4%로 나타나고 있다. 이는 국·공영기업체, 공공단체 또는 사회단체의 직원은 서훈의 대상으로 인정하면 서도 학교의 행정직원은 서훈의 대상자로 인정치 않는다는 것은 헌법 제11조제1항 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 ... 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다.” 와 제2항 “사회적 특수계급은 인정되지 아니하며, ... 이를 창설할 수 없다.” 에 위배하고 있는 것이다. 현실에 괴리되어 있는 모순점을 개선하여 사립학교 행정직원도 공무원에 준하여 사회교육발전에 공적이 뚜렷한 자에게는 퇴직 시 근속 년수에 따라 서훈추천 자격이 부여될 수 있도록 법개정 및 관리 지침이 개정되어야 한다. 그러므로 빠른 시일 내에 상훈법 제14조(근정훈장), 제23조(근정포장) 조문의 내용 중 교원으로 한정된 것을 「교직원」으로 확대하여 공·사립학교 간 형평성을 도모하며 법규의 공백을 빠른 시일 내에 보완해야 한다.

6) 교육행정 경력의 인정

교원자격검정령 제9조 사립학교 행정직원은 교육행정 경력을 인정하지 않고 있다. 사립학교에 근무하는 행정직원에 대해서도 국·공립학교의 행정직원과 같이 교육행정 경력이 인정되도록 현행법의 규정 개정이 이루어져야 한다. 공·사립은 설립 주체가 다를 뿐 국민 교육을 담당하는 공교육 기관으로서 교직원의 신분이나 복무, 제 수당, 연금 등이 공무원법을 준용 국·공립 행정직원과 전혀 다르지 않으므로 공·사립학교 동일학교에서 공무를 수행하는 행정직원의 교육행정 경력의 인정에 하등의 차별을 둘 이유가 없는데도 차별을 두고 있다. 이에 대하여 사립학교 행정직원의 근무경력이 교육행정경력으로 인정하는 것에 대하여 어떻게 생각하는가를 설문하였는바 찬성 한다는 인식이 77.1%로 나타나고 있다. 이는 행정직원의 직무가 공무원의 직무와 상이하다면 교육행정경력에의 인정여부는 재검토해야 한다. 사회적 기여에 있어 공공성과 공익성 등으로 볼 때 차이가 없고 직무분석에서 보듯 공무원과 하등의 차이가 없이 업무가 동일하다. 그러므로 지방공무원보수규정 별표2 일반직 공무원의 경력환산율을 개정하여 사립학교 행정직원 근무경력을 100%인정하여야 하며, 교원자격검정령 제9조 제1항 4호 “사립학교의 행정직원으로 근무한 경력”을 신설토록 하는 법규 개정이 시급하다.

나. 인력관리 인식 분석에 따른 개선방안

1) 특별승진 제도의 도입

사회보장의 하나인 명예퇴직과 관련하여 공무원과 교원은 명예퇴직 시 현재의 직급에서 한 계급을 승진시켜 퇴직을 하고 있다. 공무원보수규정 제16조제1항제1호의 규정에 따른 특별승급과 관련하여, 그 운영에 필요한 사항을 구체적으로 정함으로써 특별승급제도의 공정하고 효율적인 운영을 기하기 위해서 공무원 특별승급제도를 운영하고 있다. 공무원 특별승급제도는 업무실적이 뛰어난 공무원을 적극적으로 찾아 실적에 상응한 보상을 부여함으로써 공직의 활력과 경쟁력을

제고 하고, 특별승급에 의한 보상은 그 효과가 크고, 또 효과가 장기간에 걸치는 점을 감안, 엄격한 심사기준과 공정하고 객관적인 심사절차를 마련하여 특별승급 제도의 조기정착을 도모하는 것이다. 또한, 사명감과 열의를 가지고 적극적으로 업무를 수행하여 탁월한 업무실적을 거둔 공무원을 발탁하여 특별승급시킴으로써 업무혁신과 행정발전을 도모하고 공직의 경쟁력 제고에 기여하기 위함이다.

그동안 국가에 대한 헌신과 국민에 대한 봉사를 금전적인 물질로 보상하는 것은 한계가 있어 사회적 보상의 한 방편으로 공직 지위인 계급에 대하여 한 직급을 높여주고 있다. 이는 공직을 떠나는 개인에게 우수 공무원으로 명예롭게 퇴직하게 하여 사회적 인정을 받게 함으로써 상당한 만족과 자부심을 심어준다고 볼 수 있다. 그러나 행정직원은 공직자가 아니므로 공직의 계급은 인정 되지 않으나 사회적 인정을 받기 위해, 명예퇴직에 따른 특별승진제도를 도입함으로써 사회적 인정과 신분적 차별을 받지 않도록 해야 한다. 이에 사학행정직 총 경력 30년 이상 근속자로서 공무원 임용령 제31조의 승진 소요 최저 연수 이상을 근무하고 부참사(5급)로 15년 이상 근속한 행정실장으로 정년퇴임일 1년 이내에 한하여 4급 승진제도 시행하여 승진기간의 보수차액은 법인에서 지급하도록 조건부 승진제도를 시행하여야 한다.

2) 파견 및 교류 근무제도의 법제화

저 출산으로 인한 학생 수가 급격히 감소함으로써 학교 통·폐합과 학급 수 감축으로 행정직원이 과원으로 발생하고 있다. 공립학교의 행정직원의 경우 공무원으로 수급을 조절할 수 있으나 사립학교의 경우에는 학급수 감축 및 정원 기준이 조정될 경우 정원보다 현원이 많은 잉여 인력이 발생하게 된다. 사학의 교원은 정원대비 과원이 되는 경우 관련법에 의거 특별채용을 하고 있으나 행정직원은 공립학교로의 특별채용을 하지 않고 있다. 이에 대하여 행정직원 과원 시 가장 바람직한 해결책에 대한 설문을 하였는바 “법령을 개정해서 공립학교로 전보”42.7%, “사립학교 간 행정직원의 교류”25%, “과원이 해소될 때까지 한시적 공립파견”27.1%였다. 이에 반하여 “법인 이사회를 통하여 강제 면직해야 한다”는 0%로 파견 및 교류를 통해서라도 신분보장이 되어야 한다는 인식이 압도적이다.

2011년 5월 현재 제주특별자치도교육청은 2010년 10월 1일, 경북도교육청은 2010년 7월 1일부터 사립학교 행정직원 중 정원을 초과한 각각 5명, 8명의 인력을 공립학교에 파견하고 있다. 파견자는 공립학교에 파견, 근무를 한 뒤 다시 해당 법인 학교로 복귀하게 된다. 그러나 이는 한시적인 조치일 뿐 현재 법령이나 규칙으로 정해진 바가 없어 상황적 흐름에 따라 달라질 가능성이 있다.

그러므로 예산의 절감과 인력의 효율적 관리를 위해서는 과원 된 행정직원을 공립학교 및 관련 기관에 파견근무를 할 수 있도록 사립학교법, 지방공무원법, 학원정관에 과원 시 사립학교에 근무하는 행정직원의 파견 및 교류 항목을 신설하여 사립학교 교원과 같이 신분보장이 이루어질 수 있도록 법적 정비가 이루어져야 한다.

3) 휴직에 따른 대체 인력 확보

현재 일선 현장에서 출산휴가 및 육아휴직자 수의 증가로 인한 대체인원은 크게 늘고 있으나 대체 인력자를 활용하는 비율이 그리 높지 않고, 활용한다손 치더라도 동료에게 크게 의존하는 형식으로 운영되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서는 출산휴가와 육아휴직을 활용하고자 하는 여성 직원들은 휴가 및 휴직에 대한 심적 부담을 느낄 수밖에 없고 조직분위기 또한 이들에 대해 호의적일 수 없다. 행정직원이 출산휴가, 장기요양(병가), 휴직 등으로 행정업무의 공백이 발생하였을 경우 가장 바람직한 방안에 대하여 “계약직 행정직원을 임용하도록 법규 정비를 해야 한다”라는 인식이 85.4%로 압도적으로 나타나고 있다. 교원의 경우는 교육공무원법 제44조 제1항에 1월 이상 근무 공백이 발생하였을 경우 동법 제32조의 규정에 의하여 기간제교원을 임용하여 해당 교과에 대한 완벽한 대체가 가능하나 행정직원의 대체인력활용에 있어서의 문제점으로 대체인력자의 책임소재불분명, 수당의 비현실성, 인력풀의 미흡, 전문직의 대체인력 부재 등을 들 수 있다. 이중에서도 대체 인력자는 단순히 업무 보조역할만 하지 실질적으로 출산 및 육아휴직자의 업무를 전담할 수는 없는 상황이다. 이중 가장 선행되어야 할 부분이 대체인력을 활용하는데 따른 예산지원의 보장이다. 그러므로 행정직원도 교육을 위해 봉사하고 있으므로 공무원이나 교원과 같이 동등한 대우와 예우

를 해야 하며 이를 위해서는 휴직과 관련하여 대체인력을 사용할 수 있는 법적 근거가 있어야 하며, 대체인력을 사역할 수 있는 인건비를 예산에 편성하여 지원해야 한다.

4) 징계 규정의 보완과 구제절차의 보장

판례는 교직원의 임면은 법인과 사법상 제약에 의한 고용관계로 보고 있어 학교법인이 징계권 남용에 대한 개연성이 있다고 하겠다. 징계권 남용을 방지하기 위하여 교원에게는 「교육기본법」과 「특별법」, 「사립학교법」에서 신분을 특별히 보호함으로써 교육의 안정성과 계속성을 확보하고 있다. 그러나 행정직원에 대한 징계 및 재심청구와 관련하여 정관에 “그 조직 및 운영 등에 관하여는 이 사회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.” 라고 하고 있다. 이에 징계 및 구제절차에 대한 설문에서 지방공무원 징계절차를 준용하거나 사립학교법에 상세한 규정을 두어야 한다고 나타났다. 이러한 설문의 결과는 행정직원과 관련하여 징계위원회의 조직 및 운영을 별도의 인사규칙으로 정하고 있다는데 문제의 소지가 있기 때문이다. 교원은 징계규정을 법에 상세히 규정하고서는 행정직원은 인사규칙으로 정하는 것은 법의 형평성에 어긋난다. 법은 제정과 개정을 하기 위해서는 관련인의 의견수렴과 절차를 거쳐야 하며 정책결정을 위한 여론형성이 선행되어야 한다. 그러나 규칙은 내부 조직원을 규율하는 자치법규이다 그러므로 제정이나 개정이 상당히 유연하며 수시로 변경을 가할 수 있다는 것이다.

어찌 보면 민주사회에서 법규의 제정과 개정이 쉬우면 사회 변화에 탄력적 대응으로 유익한 면도 있으나 반면 개인에게는 불리하게 작용할 수 있는 양면성을 지니고 있다. 특히 신분과 관련하여 법인이 자유로이 교직원의 신분에 영향을 주는 법규를 개정하기 쉽게 한다면 교직원의 신분불안이 대단히 크다고 하겠다. 이러한 병폐를 방지하기 위하여 교원의 징계와 관련하여 법으로 규정하고 있는 것이다. 그러므로 행정직원의 신분을 체계적이고 안정적으로 보장하기 위해서는 징계의 규정과 구제절차를 교원과 동일하게 사립학교법에 상세히 규정하거나 또는 공무원의 징계규정을 준용하도록 하는 법규의 개정이 따라야 한다.

5) 신분보장 제도의 도입

신분보장이란 자기의 의사에 반하여 자의적으로 신분상의 불이익 처분을 당하지 않는 것을 말한다. 그렇기 때문에 신분보장의 정도는 직장을 선택하는데 있어서 가장 중요한 고려 요인 중의 하나이며 행정직원들의 사기에도 절대적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 누구를 막론하고 그 신분과 지위가 안정되지 않고서는 능률을 올릴 수 없으며 어떠한 조직체도 그 구성원이 신분의 보장을 받지 못한다면 공고한 결속력을 기대할 수 없다. 따라서 신분보장은 조직체의 생산성과 안전성의 관건이라 하겠다. 사람은 누구나 그 자신의 신분과 지위가 안정되지 않고서는 자기가 갖고 있는 능력을 충분히 발휘하지 못하며, 어떠한 조직체도 그 구성원의 신분이 보장되지 않는 상태에서는 조직의 목표를 효과적으로 달성하지 못한다. 사립학교 근무하는 행정직원의 신분은 사립학교법에 준용하여 신분이 보장되고 있다. 그러나 사립학교 법인정관에 정원·보수·복무 및 신분보장 등에 관한 사항을 정하도록 하고 있을 뿐 사립학교법에 별도 규정을 두고 있지 않다. 사립학교 행정직원의 올바른 인력관리를 위하여 시급히 개선이 필요한 사항에 대하여도 “신분보장 제도의 도입”이 53.2%로 가장 시급한 것으로 인식하고 있었다. 사립학교 행정직원에 대한 신분보장은 이와 같이 제도상 정관상 그리고 형식상 그 체제를 뚜렷이 갖고 있다 하여도 운영 실제 면에서는 상당한 문제가 있으며 많은 직원이 신분의 불안을 느끼고 근무하고 있다고 보아도 과언이 아니다.

신분보장을 원칙으로 하는 제도 하에서는 신분보장의 한계를 설정하지 않을 수 없다. 신분을 보장해야 할 필요가 큰 만큼 이를 제한해야할 필요도 크기 때문이다. 신분을 보장하는 취지는 행정직원으로 하여금 직분을 보다 충실히 수행하여 국가와 국민에게 봉사할 수 있게 하려는 것이지 사학 행정직원의 방종이나 설립자에게 이익만을 추구할 수 있게 내버려두고자 하는 것은 아니다. 그러므로 공·사립학교 행정직원의 형평성 확립 및 사립학교 행정직원의 사기진작을 위해 서라도 사립학교 직원에 대한 최소한의 대우 기준을 제시하여야 한다.

V. 결론 및 제언

1. 결론

본 연구는 사립학교 행정직원에게 적용하고 인력관리 제도를 분석하여 공립학교에 근무하는 공무원과 비교 검토하고 여기서 드러난 문제점들의 해결을 위한 합리적인 정책 대안을 제시하는데 목적을 두었다. 연구결과를 기초로 하여 내린 결론은 다음과 같다.

첫째, 사립학교법은 학교법인 또는 공공단체 이외의 법인 기타 사인이 설치하는 구 교육법 제81조에 규정된 학교를 사립학교라 하면서(법 제2조 제1항), 이 재단법인으로서의 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로(법 제1조) 제정된 법이다. 사립학교는 헌법상 국민의 교육을 받을 권리를 보장하고자 실시하는 공교육을 담당하고 있다는 점에서 한정적으로나마 공공적 성격을 가진다는 점이 부인되는 것은 아니지만, 사립학교는 재단법인으로서 갖는 재단 목적의 실현을 위한 독특한 건학이념이나 학풍 등을 오늘날의 공교육 제도하에서도 실현할 수 있도록 하기 위하여, 일반적으로 출연재산의 관리(사립학교법 제28조), 수익사업(법 제6조), 예산의 편성 및 결산(법 제29조 내지 제33조) 등 사립학교 경영에 관한 사항들에서 일정한 자율성이 보장되며, 그밖에 학교법인은 법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 인사권의 행사(법 제53조 내지 제53조의3) 등에 있어서 상당한 자율성을 가지게 된다. 그 점에서 사립학교의 교육과정, 수업, 교과서 사용, 교원의 자격요건 등 학교교육에 관한 사항들을 규정하고 있는 현행 초·중등교육법이 사립학교에도 적용되며, 사립학교법 제4조는 사립학교가 국가의 지도·감독을 받도록 규정하고 있는 점을 규정하고 있다. 공공성을 양양하기 위한 국가의 지나친 통제성은 사학을 예측적으로 만들며, 동시에 저항적으로 만들어 사학의 자주성과 공공성을 대립적으로 보는 왜곡된 사학의 성격을 낳을 수 있다. 그러므로 향후 사립학교법의 개정 방향은 사립학교의 공공성과 자주성이

동시에 고려되어지는 방향으로 나아가야 할 것이며, 사립학교의 공공성과 자주성의 관계는 상생적 관계로 접근되어야 한다. 우리나라에서 사립학교는 공교육제도의 일환으로 운영되고 있으며 공립학교와 상호 보완적인 관계에 있다. 기회균등, 교육여건의 개선, 책무성의 확보 등이 중시되었고, 이 속에서 공·사학 간의 동질성·형평성이 중요한 원리로 작용하는 것이므로 사립학교에 대한 정책은 공적 교육기관으로서의 공공성이라는 보편성 위에 사학이라는 교육이념의 실현을 위한 자주성을 강조하여야 한다.

둘째, 사립학교법 제70조의2 “학교법인 또는 사립학교경영자는 그의 사무와 그가 설치·경영하는 학교의 사무를 처리하기 위하여 필요한 사무기구를 두되, 그 설치·운영과 사무직원의 정원·임면·보수·복무 및 신분보장에 관하여는 학교법인 또는 법인의 사립학교경영자의 경우에는 정관으로 하고 개인인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다.” 라고 하고 있어 정관에 의한 신분관계를 정하고 있다. 헌법재판소의 판결(2005헌마1163, 2006.02.23)에서 보듯 교원과 학교법인과 관계가 사법의 규정을 받는 고용관계로 판시하고 있어 학교법인과 행정직원의 관계도 사법의 규정을 받는 고용관계에 놓여 있다고 하겠다.

그러나 사립학교 행정직원의 신분보장과 복무, 인사제도에 있어 지방공무원에게 적용하고 있는 법규를 준용토록 하고 있고, 또한 직무와 역할이 공립학교 공무원과 동일하게 하고 있는 바, 법인과 행정직원의 법률관계에 있어 신분보장과 복무, 인사제도에 대하여는 사인간의 근로계약을 넘어 교원 또는 공무원으로서의 제 되어야 할 것이다.

셋째, 공무원과 비교하여 법적으로 미비점이 상당하고 그 운영 면에 있어 정관과 실체가 상충하고 있다. 실증적 능력을 원칙으로 한 승진 및 투명성과 공정성을 보장한 임용제도, 공로연수 파견제도, 권익보호 및 복지향상을 위한 노동조합 가입, 헌법의 평등 가치에 따라 서훈제도 시행, 공무원에 준한 교육행정 경력의 인정, 명예퇴직 시 특별승진 제도의 도입, 과원 된 행정직원에 대한 파견 및 교류 근무제도의 법제화, 휴직에 따른 대체 인력 확보, 징계 규정의 보완과 구제절차의 보장, 마지막으로 신분보장 제도의 도입을 요구하고 있다. 위와 같은 의식은 현재 사립학교 행정실에서 담당하고 있는 업무를 공립학교와 비교하여 급여, 인사, 시설, 학교법인 업무 등 공립학교 행정실에서 담당하지 않는 업무를 담당

하고 있음에도 정원기준은 공립학교에 준하여 지원하고 직위 및 신분에 관하여는 정관 및 인사규칙에 정하고 있으므로 사회적 차별과 법적 불이익을 받고 있다는 생각을 표출한 것으로 볼 수 있다. 또한 사립학교 행정직원에게 적용하고 있는 신분보장 및 인사제도와 관련하여 현실성이 없고 미비된 법률과 제도는 빠른 시일 내에 입법화를 통하여 보완과 개정이 이루어져야 한다. 다만, 이러한 제도를 도입하기 전에 현재와 같은 사립학교 행정직원의 임용체계는 좀 더 보완되어 공립교육기관의 행정직원의 임용제도와 같은 체계를 가진 것으로 개선되어야 할 것이다. 교육현장에서 사립학교 행정을 직접 담당하는 행정직원들의 신분보장을 확고히 하여 스스로의 정체성을 확립할 수 있다. 또한 교육발전에 동기를 부여하고, 건전한 사학으로 발전하는 데 일조할 수 있을 것이다.

2. 제언

가. 후속연구를 위한 제언

본 연구는 사학의 행정직원과 관련하여 국·공립학교 행정실에 근무하는 공무원과 각종 인사 제도를 비교 분석하였다. 연구의 범위를 특수학교를 포함한 도내 중등사학 행정직원에 국한하였으므로 연구범위의 폭이 좁으며, 설문 대상도 지역적으로 한정되어 있어 전국적으로 일반화 하는 데는 한계가 있다고 하겠다. 그러므로 후속 연구는 본도의 범위를 넘어 전국적으로 확대하여야 하며, 대학의 행정직원도 같은 맥락에서 연구의 범위에 포함하여야 한다. 향후 연구의 내용에 있어 인사제도와 관련된 개별적 사항에 대하여 항목별로 심층적인 연구가 뒤 따라야 하겠다. 끝으로 사립학교법과 정관의 법적 체계성과 연계성에 중점을 두고 공무원과 교원에게 적용하고 있는 인사제도가 행정직원에게는 누락되어 있는 부분을 추가적으로 찾아 법과 정관을 보완하는 연구가 뒤 따라야 하겠다. 이의 실현을 위해서는 단순히 사립학교 행정직원의 인지수준을 파악하는 수준에서 벗어나 현실에 맞는 대안을 제시하는 데 연구의 초점을 두어야 하며, 교육 주체들이 사회적 약자이며 조직의 소인수인 행정직원을 위하여 처우 및 근무여건과 사기진작

에 대한 수준을 높을 수 있는 정책개발이 필요하다.

나. 정책적 제언

사립학교는 국·공립학교와 마찬가지로 국가의 백년대계를 결정하는 교육기관으로써 매우 중대한 역할을 하고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 그렇다면 공립학교 행정실에 근무하고 있는 공무원과 동일한 대우를 사립학교 행정직원에게도 적용하여야 마땅하다 할 것이다. 똑같은 국민 교육을 담당하고 있는 학교기관에서 근무하고 있으나 설립 주체자의 임용방법의 차이로 인하여 신분보장, 근무조건 등 여러 가지 혜택 받을 수 없다는 것은 잘못된 행정이라고 볼 수 있다.

조직사회에서 조직을 이끌어 가기 위하여서는 조직사회의 구성요소인 직원에 대한 최대의 만족도를 얻을 때 그 조직이 살아 움직일 수 있기 때문에 교육의 한 부분을 책임지고 있는 사립학교의 행정직원들에 대한 보다 적극적이고 이해와 발전적인 정부의 정책이 필요하다고 보겠다. 그러므로 학교의 구성원들에게 적용하고 있는 신분보장과 인사제도와 관련하여 공무원과 교원에 비교하여 법규가 차별화 되어 있거나 불완전한 규정, 그리고 제외된 법규는 현실에 맞도록 보완·개정하거나 현실적인 개선방안이 제시되어야 한다.

참고 문헌

- 고 전(1996). 교사의 법적지위에 관한 연구. 연세대학교 대학원 박사학위논문
- 고 전(2002). 한국교원과 교육정책. 서울: 하우
- 고 전(2010). 한국교육법론. 미간행 대학원 교재
- 김정희(1999). 사립 중·고등학교 행정직원의 근무조건에 관한 연구 : 경북지역을 중심으로. 경주대학교 행정경영대학원 석사학위논문
- 류동선(2007). 사학운영의 문제점 및 개선방안에 관한 연구 : 중등사립학교를 중심으로. 인하대학교 행정대학원 석사학위논문
- 박재운 (2000). 초·중등 사학운영 개선방안에 관한 연구. 한국교육개발원
- 서정화·김병찬·권순환·황준성·조옥경(2008). 사학교원의 법적 지위 및 인사관리에 관한 법적 고찰. 교육법학연구. 20. 대한교육법학회
- 신종철(2006). 사립학교 행정직원 인사제도 개선방안 모색 - 경상북도 사립 중등학교를 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문
- 신현석·권용수·박종렬·황영남(2006). 학교 교무행정 지원인력 배치에 관한 연구. 교육인적자원부
- 이성호·박재운·조석훈·유용식(1998). 사립학교법의 현황과 개정과제. 사립학교법연구위원회
- 이영렬(1998). 사립대학 사무직원의 직무만족도에 관한 연구. 청주대학교 교육대학원 석사학위논문
- 이종국(1982). 사립학교법 축조 해설. 서울: 재동문화사
- 이종현(2007). 사립중등학교 행정직원의 직무만족도 분석 연구 - 서울시내 사립중등학교를 중심으로. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문
- 임동선(2005). 자주성과 공공성의 관계를 중심으로 본 사립학교법 변천 과정과 쟁점 분석. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문
- 임채석(2002). 중등사학 운영제도 개선방안 연구. 조선대학교 교육대학원 석사학위 논문
- 정기오(2002). 대학행정직의 확보와 개발. 한국교원대학교
- 정수연(2003). 사학정책에 대한 사립중고등학교 교원의 인식. 전북대학교 교육대학원 석사학위논문
- 제주특별자치도교육청(2010). 사립학교 운영의 내실화를 위한 사립학교 행정실장 협의회자료.
- 제주특별자치도교육청(2011). 2010년도 제주교육통계연보.
- 제주특별자치도교육청(2010). 사립학교 사무직원 파견에 따른 협의회 자료.
- 제주특별자치도교육청(2010). 2011년도 사립학교 재정결함보조금 지원지침.
- 허재욱(2003). 신교육법요론. 서울: 형설출판사
- 황태화(2008). 공·사립학교 행정실장의 역할인식 비교 연구 - 충청남도 중·고등학교를 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문
- 한국사립초중고등학교법인협의회(2010). 사학행정관리자 연수자료. 한국사립초중고등학교법인협의회.
- 대법원 종합법률 정보 <http://glaw.scourt.go.kr/>
- 헌법재판소 판례검색 <http://www.ccourt.go.kr/>

【Abstract】

The Improvement Plans for Private School Administrative Personnel resources Management

-Focusing on Private Junior. Senior High School in Jeju-

Ko Young Min

Graduate School of Education at Jeju national University Specialized in Education
Administration

Supervised by Prof. Ko Jeon

This study aims a systematic analysis on the legal status of private school administrative personnel which is discriminated from that of national. public schools under the condition their legal status is treated as both public and private individuals, and then present an alternative at the same time as a plan for its hereafter improvement.

Following are the sequence set of to carry on this study. First, a comparative analysis on the traits of private school & incomplete regulations based on private school law, and then the homogeneity of public and private schools was conducted, Second, the legal status of private school administrative personnel was looked into to figure out whether they are related to public law or private law by referring to and analyzing the private school law and literature. Third, the actual state of administrative personnel structure & resource management was analyzed to see in what aspect they are disadvantaged, followed by the proposal of a reform measure.

96 administrative employees from 16 private junior. senior high school and special education schools in Jeju and who were subject to the Act for the Private School Teachers and Staffs Pension were chosen as the subjects for a questionnaire aiming to find out their satisfaction level with private school administrative staffs resource management & awareness of any measures to solve problems.

Consequently, first, in respect to their satisfaction level with administrative employees resource management, more concretely to say, their satisfaction with promotion system, the fairness for appointment route, meritorious training as a form of secondment, forming of labor union and acknowledgment of educational administration career, they felt being discriminated for the application of the regulations of personnel system who were not subject to it, while the administrative employees at public schools were subject to it.

Second, in their awareness of the measure to solve the problems in human resource management, they wanted their legal relation with the job to the private school administration to be changed to the relation with the teachers or public officials transcending the labor contract between the private individuals for the matters of special promotion system which hasn't yet introduced, section staff-dependent appointment, unfairness for administrative employees' leave of absence and disciplinary action & relief procedure for the administrative employees, and their awareness of the most urgent reformation for the betterment of private school administrative employees' resource management was the introduction of the guarantee of their status.

As anyone being discriminated in human resource management despite his/her status of working in an academic institution in charge of national education just like that at public schools only a by different appointment way of the founder of the institution could be considered undesirable, unrealistic and incomplete regulations and system for the private school administrative staffs resource management must be made up and reformed through legalization as soon as possible.

【부록1】

사립학교 행정직원 인력관리 개선방안을 위한

설문지

안녕하십니까?

이번에 사립학교 행정직원 인력관리 개선방안을 주제로 석사논문을 준비하고 있습니다.

본 설문지는 사립학교 행정직원의 신분보장과 권익 향상에 관하여 다음과 같이 선생님의 의견을 받아 개선방안을 제시하는데 필요한 기초자료를 얻고자 드리는 것입니다.

사립학교 행정직원 인력관리에 대한 제반 기초 자료가 부족한 현실에서 선생님의 성의 있는 응답은 매우 귀중한 자료가 될 것입니다.

선생님의 의견과 가장 가까운 번호 앞에 √표를 하거나, 공란에 의견을 적어주시면 대단히 고맙겠습니다.

아울러, 선생님께서 주신 의견은 본 연구의 목적에만 사용할 것을 약속드립니다. 설문조사에 협조하여 주신데 대하여 진심으로 감사드립니다.

2011. 4.

제주대학교 교육대학원 고영민 올림

※ 선생님의 인적 배경에 관한 사항입니다.

▶ 성 별 : ____① 남 ____② 여

▶ 연 령 대 : ____① 20-30대 ____② 40-50대 ____③ 60대이상

▶ 근무경력 : ____① 5년미만 ____② 5-20년미만 ____③ 20년이상

▶ 직 렬 : ____① 일반직 ____② 기능직

▶ 재직학교 : ____① 중학교 ____② 고등학교 ____③ 특수학교

1. 선생님께서는 **사립학교 직원의** 승진제도에 대하여 만족하시고 계십니까?

____① 매우 불만족스럽다.

____② 불만족스럽다.

____③ 그저 그렇다.

____④ 만족한다.

____⑤ 매우 만족한다.

2. 사립학교 행정직원은 공립학교와는 달리 명예퇴직시 특별승진 제도가 도입되지 않는데, 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

____① 특별승진 제도는 큰 의미가 없다고 본다.

____② 특별승진 제도 **대신** 그에 상응한 금전적 보상이 된다면 만족한다.

____③ 공립학교 행정직원과 동일하게 특별승진 제도가 도입되어야 한다.

____④ 기타 (_____)

3. 사립학교 교원은 학생수 감소로 인한 **과원시 공립학교로 진출될 수 있습니다.**

행정직원 과원시 가장 바람직한 해결책은 **무엇이라고** 생각하십니까?

____① 법령을 개정해서 공립학교로 전보가 될 수 있도록 한다.

____② 사립학교 간 행정직원 전보를 할 수 있는 제도를 도입한다.

____③ 과원이 해소 될 때까지 한시적으로 공립학교로 파견 **근무시킨다.**

___ ④ 법인 이사회를 거쳐 강제 면직시키는 제도를 도입한다.

___ ⑤ 기타(_____)

4. 행정직원의 출산휴가, 장기요양(병가), 휴직 등으로 행정업무의 공백이 생길 경우 가장 바람직한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

___ ① 계약직 행정직원을 임용하도록 법규를 개정한다.

___ ② 소속 직원 중 업무 대행자를 지정하고 금전적으로 보상한다.

___ ③ 사립학교 직원 중 과원 된 직원을 파견 근무하도록 한다.

___ ④ 공립학교 신규임용 대기자를 파견 근무하도록 한다.

___ ⑤ 기타(_____)

5. 근무하시는 학교 행정직원의 선발등 임용과정이 공정하고 적절하다고 생각하십니까?

___ ① 매우 그렇지 않다.

___ ② 그렇지 않다.

___ ③ 그저 그렇다.

___ ④ 그렇다.

___ ⑤ 매우 그렇다.

6. 행정직원의 징계는 교원과는 달리 법령상 징계 및 구제 절차가 잘 갖추어 있지 못한 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

___ ① 지방공무원 징계절차를 준용하도록 해야 한다.

___ ② 사립학교 법에 상세한 규정을 두어야 한다.

___ ③ 정관에 상세한 절차를 규정해야 한다.

___ ④ 현행대로 하더라도 큰 문제는 없다고 본다.

___ ⑤ 기타 (_____)

7. 사립학교 행정직원의 경우에는 공립학교 직원과는 달리 공로연수가 인정되지 아니하고 있는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

___ ① 매우 불만족스럽다.

- ___ ② 불만족스럽다.
- ___ ③ 그저 그렇다.
- ___ ④ 만족한다.
- ___ ⑤ 매우 만족한다.

8. 사립학교의 행정직원에게는 공무원과는 달리 노동조합을 결성할 수 있는 법적 근거가 없는데, 사립학교 행정직원도 공무원과 동일하게 적용하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ___ ① 매우 반대한다.
- ___ ② 반대한다.
- ___ ③ 그저 그렇다.
- ___ ④ 찬성한다.
- ___ ⑤ 매우 찬성한다.

9. 사립학교 행정직원은 공립학교 직원과는 달리 정년퇴직시 상훈법에 의한 서훈을 받지 못하고 있는데, 서훈제도를 동일하게 적용하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ___ ① 매우 반대한다.
- ___ ② 반대한다.
- ___ ③ 그저 그렇다.
- ___ ④ 찬성한다.
- ___ ⑤ 매우 찬성한다.

10. 사립학교 행정직원의 근무경력이 교육행정경력으로 인정되지 않고 있는데, 인정하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ___ ① 매우 반대한다.
- ___ ② 반대한다.
- ___ ③ 그저 그렇다.
- ___ ④ 찬성한다.
- ___ ⑤ 매우 찬성한다.

11. 사립학교 행정직원의 올바른 인력관리를 위하여 시급히 개선이 필요한 사항을 차례대로 순번을 적어주십시오.

- ___ ① 신분보장 제도의 도입
- ___ ② 승진기회의 공정성 부여
- ___ ③ 정부포상(훈·포장)제도의 도입
- ___ ④ 학교 사무의 경감(직원의 확충)
- ___ ⑤ 교육행정 경력의 인정

12. 선생님께서 생각하시기에 사립학교 행정직원의 복무 및 **처우에 있어서** 공립학교 경우보다 사립학교가 더 낫은 부분이 있다면 기술해 주십시오.

13. 사립학교 행정직원에 대한 인사제도 등 인력관리에 대하여 정부로부터 바라는 일들이 있다면 **자유스럽게 적어** 주시기 바랍니다.

***** 성의 있게 답변해 주심에 감사드립니다. *****

【부록2】 사립학교 행정직원 인력관리에 대한 자유 서술

- 현재 사립 초·중·고등학교 행정실에서 담당하고 있는 업무를 공립학교와 비교하여 살펴보면, 인사관리, 급여관리, 시설공사, 법인업무 등 해당 업무를 추가적으로 담당하고 있음에도 공립학교와 동일한 기준으로 행정직원 정원이 배정되고 있는 실정임. 정원이란 법령에 의해 행정기관에서 실제 업무를 수행하도록 정해진 인력의 수를 정의함과 동시에 행정기관의 업무의 양·성질에 따라 배정되고, 직급 또는 직무등급은 해당업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 책정(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제23조)토록 하고 있음. 이에, 사립학교 행정의 특수성 및 업무량을 고려하여 현실에 맞는 정원 책정 안을 별도로 마련하여야 함.
- 초·중등교육법 제12조(의무교육)에 의하여 국가 및 지방자치 단체가 중학교 의무교육을 실시하도록 법률로 입법되어 있으므로 지방자치단체가 하여야 할 중학교 의무교육을 사립중학교에 위탁하여 실시함에도 교직원에 대한 법정부담금은 사학법인에 부담하도록 하고 있음. 이에, 2002학년도부터 실시되는 중학교 의무교육의 취지에 따라 사립중학교의 법정부담금은 국가 또는 지방자치단체에서 부담하여야 함.
- 현재 교육청에서 실시하는 행정직원 직무연수는 공립학교 기준으로 과정이 편성되어 사립학교 행정 특성에 맞는 법인 관리, 계약 및 예·결산, 보수·연말정산 등 공립학교에 비해 상대적으로 전문성 향상 기회가 부족하였다. 사립학교 행정에 맞는 교육과정을 편성할 경우 직원들의 직무능력 향상은 물론 안정적으로 표준화된 사학행정 인프라를 구축할 수 있을 것이다.