



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](#)

박사학위논문

학교자치 입법정신의 규명과 범인식 분석

제주대학교 대학원

교육학과

백 규 호

2017년 8월

학교자치 입법정신의 규명과 법인식 분석

지도교수 고 전

백 규 호

이 논문을 교육학 박사학위 논문으로 제출함

2017년 6월

백규호의 교육학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 서재홍 (인)
위 원 김민호 (인)
위 원 양성관 (인)
위 원 김성기 (인)
위 원 고전 (인)

제주대학교 대학원

2017년 6월

Analysis of Spirits of the Legislation and Legal Cognition regarding School Autonomy

Baek, Gyu-Ho

(Supervised by professor Ko, Jeon)

A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Education

2017. 6.

This dissertation has been examined and approved.

Department of Education
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

<국문초록>

학교자치 입법정신의 규명과 법인식 분석

백 규 호

제주대학교 대학원 교육학과

지도교수 고 전

본 연구는 최근 학교자치조례의 입법 분쟁을 시작으로 확산되고 있는 학교자치의 입법정신을 규명하고 법인식을 분석하여 학교자치의 법제화 방안을 제시하는 것이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 연구 내용을 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 법규범적·법인식적 판단 준거로서 교육자치와 학교자치의 관계, 학교의 기대역할 변화, 학교자치의 개념은 무엇인가? 둘째, 법규범적 준거로서 학교자치 조례의 입법정신과 법체계, 법규범상 어떠한 특징과 문제점이 있는가? 셋째, 법인식적 준거로서 학교자치 조례에 대한 관계기관, 교원의 법인식은 어떠한 특징이 있는가? 넷째, 학교자치의 입법정신과 법인식 간의 간극을 규명하고 이를 해소하기 위한 법제화 방안은 무엇인가?

본 연구의 연구방법은 학교자치를 교육법학적으로 접근하였다. 교육법학적 접근이란 교육법 현상을 교육법해석학, 교육법사회학 등의 방법을 통하여 법규범과 법인식 간극을 최소화하고 실효성 있는 법제화 방안을 모색하는 접근방법이다. 학교자치에 대하여 법규범적 측면과 법인식 측면을 분석하여 그 차이를 규명하고 법규범과 법인식 차이를 줄일 수 있는 법제화 방안을 제시하고자 하였다. 이를 통하여 학교자치가 교육관계법 체계 내에서 현장성 있는 ‘살아있는 법’으로서 정착하기 위한 방향성을 논의하였다. 본 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 교육자치란 교육의 당사자들이 교육에 관한 의사 결정, 교육의 시행 등

에 자율적으로 참여하고 결정하는 것을 의미한다. 그리고 그 수준(지역적 범위)에 따라 중앙교육자치, 지방교육자치, 학교자치로 구분할 수 있다. 그 중 지방교육자치는 교육자치(영역자치)와 지방자치(지역자치)가 결합한 형태로 지방교육의 특수성 등을 살리기 위해 지방교육자치단체의 수준에서 행하는 것을 의미한다. 지방교육자치에 대해서는 교육자치와 일반자치의 통합론, 분리론 등에 대한 쟁점이 있다. 연구자는 교육기본권의 보장, 교육조리의 실현, 학교자치의 실질적 보장, 통합 시 중앙 수준의 교육자치가 필요하다는 점 등을 근거로 제시하여 분리론적 관점으로 학교자치를 정의 내렸다.

특히, 학교자치의 범위를 학교운영의 자율성으로 협의적 해석을 하였다. 그래서 학교자치의 개념을 ‘학교운영의 자율성을 존중하기 위해 법령과 조례를 통해 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성(교육내용·방법·평가권 등), 보호자의 교육의견 제시권, 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것’이라고 정의 내렸다.

둘째, 학교자치의 입법정신은 헌법 제31조 제1항 교육기본권을 중핵으로 한다. 그리고 학교자치는 헌법 제31조 제4항 교육조리성(교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 가치)을 중요 헌법가치로 하며, 헌법 제117조 제1항 교육분권성(교육통치 구성원리)이 교육조리를 보충하고 있다. 현행 학교교육관계법 상 학교운영위원회, 학부모 참여, 학생 참여, 교원 또는 직원 참여, 학교의 규칙 등에 대해서는 직·간접적이 법령 조항이 있다. 하지만 교무회의와 인사위원회와 관련하여 별도의 법령 조항이 없다. 또한 교직원의 노동권 보장은 현재 노동 2권(제한적 단결권·단체교섭권)만 인정되고 있으며, 학교교육법상 ‘법령이 정하는 바’와 같은 법률유보조항은 입법촉구적(형성적)으로 해석되어야 한다.

셋째, 학교자치의 주요 내용관련 관계기관, 교원의 법인식은 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여, 학부모의 학교교육 의견 제시권, 학생의 학교교육 의견 제시권에는 모두 긍정적인 인식을 하고 있었다. 교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중, 교직원의 노동권 보장, 학생회 설치 및 학생의 심의권 부여, 학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여에 대해서는 교육당사자간 찬반견해가 있었다. 특히, 교사회 설치 및 교사회 심의권 부여, 직원회 설치 및 직원회 심의권 부여, 교무회의 설치 및 심의권 부여, 국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주

적 운영, 사립학교 교원인사위원회 설치·운영에 대해서는 교육당사자간 차반견해가 있을 뿐만 아니라 현행 학교교육법체계상 그 내용이 불비하였다.

이와 같이 학교자치의 입법정신과 법인식, 법체계 상 간극이 존재하였다. 이를 해소하기 하여 본 연구에서 내린 결론은 첫째, 학교자치의 입법정신이 반영된 「교육기본법」 개정이 필요하다. 「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등)에 ‘학교운영의 자율성 보장’이 추가되어야 하며, 학교운영위원회, 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회의 법률적 근거가 추가되어야 한다. 둘째, 학교자치를 구체적으로 실현할 수 있는 「초·중등교육법」의 개정이 이루어져야 한다. 「초·중등교육법」 제20조(교직원의 임무) 제1항 교장 권한 내의 교원인사자문위원회 법률 근거가 추가되어야 한다. 또한 동법 제31조(학교운영위원회의 설치)에 전심기구로서 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회, 학교의 규칙, 교무회의 법적 근거를 추가시킨다. 마지막으로 동법 제32조(기능)을 통하여 자치기구 및 회의기구의 역할분담을 명확히 제시하여 학교자치 기구의 권한 충돌을 최소화하여야 한다.

본 연구의 결론을 바탕으로 다음과 같이 제언한다. 추후 연구에서는 학교자치 관련 일본교육법학회 선행연구물의 밀도있는 분석이 필요하다. 또한 학생, 학부모 대상 직접적인 법인식 조사가 필요하며, 최소한 학교자치조례 제정을 추진하는 지역은 지역 내 교육당사자의 의견 수렴이 반드시 필요할 것이다. 그리고 광주·전북 학교자치 조례 내용에 대한 동의정도와 제주특별자치도 학교자치조례 제정 시 동의정도에 관한 전체 교원의 인식을 비교하는 연구도 후속되어야 한다. 무엇보다도 국가적 차원의 학교자치에 대한 교육당사자의 법인식을 조사하고 그 결과가 반영된 교육관계법 개정, 학교자치조례 내용의 정비가 지속적으로 되어야 할 것이다. 이를 통하여 법인식과 법규범이 조화를 이루는 학교자치조례가 살아 있는 법규로서 교육현장에 정착되길 기대한다.

주제어: 학교자치, 학교자치조례, 입법정신, 법인식, 교육기본권, 교육조리

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 문제 및 범위	9
3. 연구방법: 교육법학적 접근방법	10
4. 용어의 정의	16
II. 학교자치 논의의 이론적 배경	17
1. 상위 개념으로서 교육자치	17
가. 교육자치의 개념과 기본원리	17
나. 교육자치와 일반자치의 관계	25
다. 학교단위 교육자치로서 학교자치	32
2. 학교 위상에 대한 논의의 전개	37
가. 교육의 사사성과 교육기관의 등장	37
나. 공교육의 법제화와 학교의 공공성	40
다. 학교의 법적 지위와 자치기관으로서의 학교	45
3. 학교자치의 기존 논의와 개념 설정	52
가. 학교자치의 개념에 대한 기존 논의	52
나. 자주성, 자율성 등과의 관계	55
다. 광의 및 협의의 학교자치 개념의 설정	57

III. 학교자치 입법정신에 관한 법규범 분석	61
1. 학교자치 입법정신의 헌법적 검토	61
가. 헌법 제31조 제1항과 학교자치	61
나. 헌법 제31조 제4항 교육조리성과 법률유보	64
다. 헌법 제117조 제1항 교육분권성과 조례제정권 범위	75
라. 학교자치에 관한 입법정신의 종합적 이해	82
2. 학교교육법규상 학교자치의 입법화 수준	84
가. 교육기본법 제5조 등 교육의 자주성 조항	84
나. 초·중등교육법 및 시행령상의 관련 조항	86
다. 학교교육 법규상 입법화의 문제	89
3. 학교자치조례의 입법과정과 입법분쟁 분석	91
가. 학교자치조례의 범위와 위상	91
나. 학교자치조례의 입법과정	95
다. 학교자치조례를 둘러싼 입법분쟁 분석	98
4. 학교자치조례 입법화의 과제	101
가. 입법정신에 비추어 본 쟁점에 관한 소결	101
나. 현안 문제 해소를 위한 법규범 정비	106
다. 학교자치 활성화를 위한 법인식 논의 필요성	109
IV. 학교자치에 대한 법인식 분석	111
1. 학교자치에 대한 법인식 분석 대상과 한계성	111
가. 법인식 분석 대상과 의의	111
나. 법인식 분석의 한계성	112

2. 교원의 학교자치에 대한 법인식 조사	113
가. 연구대상 및 내용	113
나. 조사도구 및 자료처리	116
다. 법인식 분석 결과	118
3. 교원 외 관계 집단의 법인식 분석	141
가. 주요관계에 나타난 사법부의 법인식	141
나. 교육부장관 의견서 등에 나타난 행정부의 법인식	152
다. 지방의회 회의록에 나타난 입법부의 법인식	156
라. 선행연구에 나타난 학부모·학생의 법인식	175
4. 학교자치에 대한 법인식의 논의	181
가. 교원과 관계 기관(사법부·행정부·입법부)의 법인식 차이	182
나. 교원과 학부모·학생간의 법인식 차이	183
다. 법인식 주체간의 인식차이 종합적 논의	184
V. 결론	186
1. 교육자치·지방교육자치·학교자치의 개념과 관계	186
2. 학교자치 조례의 입법정신과 법체계 및 법규범상 특징과 문제점	188
3. 학교자치 조례에 대한 관계기관 및 교원의 법인식 특징	192
4. 법규범과 법인식 간의 간극 해소를 위한 법제화 방안	195
참고문헌	201
ABSTRACT	210
부록	214
1. 학교자치에 관한 교원의 법인식 조사 설문지	214

표 목 차

<표 I-1> 교육법학의 학제성	12
<표 II-1> 미군정 ‘교육자치 3법’ 주요 내용	19
<표 II-2> 학교자치의 개념과 내용 설정	59
<표 III-1> 헌법학계 교육기본권의 분류와 제31조 제4항(교육조리성)의 해석	62
<표 III-2> 헌법학계의 ‘교육의 자주성’ 해석	67
<표 III-3> 헌법학계의 ‘교육의 전문성’ 해석	69
<표 III-4> 헌법학계의 ‘교육의 정치적 중립성’ 해석	71
<표 III-5> 헌법학계의 ‘법률유보’ 조항 해석	73
<표 III-6> 지방자치단체의 사무 구분	79
<표 III-7> 17개 시·도 학교자치 관련 조례 현황(2017.3.1.부)	91
<표 III-8> 광주광역시 학교자치조례 진행과정	96
<표 III-9> 전라북도 학교자치조례 진행과정	97
<표 III-10> 학교자치 조례의 쟁점 및 논의	101
<표 III-11> 입법정신에 비추어 본 쟁점에 대한 소결	105
<표 IV-1> 법인식 분석대상 현황	111
<표 IV-2> 제주특별자치도 초·중·고 학교 현황	114
<표 IV-3> 조사대상자 현황	115
<표 IV-4> 광주·전북 「학교자치조례」의 내용 비교·분석	116
<표 IV-5> 조사도구의 문항 구성 내용	118
<표 IV-6> 학교자치 문항 내용별 기술통계	119
<표 IV-7> ‘학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여’에 관한 집단 간 인식 비교	120
<표 IV-8> ‘기초조직의 법제화 필요성 인식’에 관한 집단 간 인식 비교	121
<표 IV-9> ‘학교운영위원회 역할분담’에 관한 집단 간 인식 비교	122
<표 IV-10> ‘교사의 교육 내용·방법의 선정권·평가권 존중’에 관한 집단 간 인식 비교 ...	123
<표 IV-11> ‘교직원의 노동권 보장’에 관한 집단 간 인식 비교	124
<표 IV-12> ‘교사회 설치 및 교사회 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교	125
<표 IV-13> ‘직원회 설치 및 직원회 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교	126
<표 IV-14> ‘교무회의 설치 및 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교	127
<표 IV-15> ‘국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영’에 관한 집단 간 인식 비교	128

<표 IV-16> ‘사립학교 교원인사위원회 설치·운영’에 관한 집단 간 인식 비교	129
<표 IV-17> ‘교사의 학교자치 현행 보장 수준’에 관한 집단 간 인식 비교	130
<표 IV-18> ‘나(교원)의 학교자치 참여의욕’에 관한 집단 간 인식 비교	131
<표 IV-19> ‘나(교원)의 학교자치에 대한 기대’에 관한 집단 간 인식 비교	132
<표 IV-20> ‘학교장과 역할분담’에 관한 집단 간 인식 비교	133
<표 IV-21> ‘교무회의 역할분담’에 관한 집단 간 인식 비교	134
<표 IV-22> ‘학부모의 학교교육 의견 제시권’에 관한 집단 간 인식 비교	135
<표 IV-23> ‘학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교	136
<표 IV-24> ‘학부모의 학교자치 현행 보장 수준’에 관한 집단 간 인식 비교	137
<표 IV-25> ‘학생의 학교교육 의견 제시권’에 관한 집단 간 인식 비교	138
<표 IV-26> ‘학생회 설치 및 학생회 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교	139
<표 IV-27> ‘학생의 학교자치 현행 보장 수준’에 관한 집단 간 인식 비교	140
<표 IV-28> 학교자치 관련 분석 판례 현황	141
<표 IV-29> 학교자치조례 관련 지방의회 분석 회의록 현황	157
<표 IV-30> 학부모의 학교 자치에 관한 법인식	176
<표 IV-31> 학부모들이 중시하는 학교 참여활동	177
<표 IV-32> 학생의 학교자치에 관한 법인식	178
<표 IV-33> 학생의 학교자치에 대한 현재 법인식	179
<표 IV-34> 학생의 학생회에 대한 법인식	180
<표 IV-35> 법인식 비교 분석틀	181
<표 IV-36> 법인식 주체간의 인식 차이 종합적 비교	185
<표 V-1> 학교자치조례 내용에 대한 범규범(직접조항) 현황	192
<표 V-2> 학교자치조례 문항 내용별 범규범·법인식 측면 분석	194
<표 V-3> 교육기본법 신·구조문대비표	195
<표 V-4> 초중등교육법 신·구조문대비표	198

그림 목 차

[그림 I-1] 본 연구의 교육법학적 논의의 틀	15
[그림 III-1] 학교자치에 관한 입법정신의 종합적 이해	83
[그림 III-2] 학교자치관련 내용별 법체계 현황과 문제점	90
[그림 IV-1] 지방의회 회의록 분석틀	157
[그림 V-1] 학교자치에 관한 입법정신과 주요내용	190

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

본래 교육은 법으로부터 자유로운 인간 활동이었다. 그래서 교육의 모든 활동은 태생적 자유로움으로 인해 성문 법규로 법제화하기에는 한계가 있다. 이는 한국 공교육 출현의 역사가 1세기를 훨씬 넘었지만 교육을 비권력 작용으로 이해하고 있는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 공교육이 현재와 같이 확대된 단계에 이르기까지도 관리·운영이 법률에 의하지 않고 가능한 경우가 많았던 것이다(안기성, 1994: 25).

그러나 최근 교육당사자의 권리의식 증가, 학교의 기대 역할 변화, 학교 관련 법률분쟁 증가, 학교단위 교육자치의 논의 등에 따라 교육을 둘러싼 다양한 쟁점들이 발생하고 있다. 이러한 현상은 기존 교육이 가지고 있는 규범, 질서, 가치판단 등에 변화가 필요함을 의미한다. 교육관계법을 주요 연구 영역으로 하는 교육법학 영역에서도 기존 가치판단이 아닌 교육조리와 같은 새로운 규범을 찾아내야만 하는 시점에 이른 것이다. 이러한 노력의 일환으로 교육기본권을 실질적으로 보장하기 위한 교육자치의 기본단위로서 학교와 그 역할 변화에 주목하고 있는 것이다.

우선 학교에 대한 역할 기대는 교육행정기관과 학교와의 관계 변화를 통해 그 인식이 변화하고 있음을 알 수 있다. 과거 교육행정기관의 단순한 관리 대상이었던 학교는 1991년 이후 지방교육자치의 도입으로 자율적 운영을 위한 지원 대상으로 변화하였다. 즉 교육행정의 의미가 ‘학교에 관한 행정’에서 ‘학교를 위한 행정’으로 개념이 변화되었음을 의미한다. 또한 학교는 중앙과 행정기관의 통제를 줄이고 자율권을 확대하여 교육당사자의 만족도를 높이는 데 궁극의 목적을 두게 된다. 일부 지역에서는 학교자치조례 발의 등으로 학교가 가지는 고유한 권한이 검토되어 수동적 자율성을 넘는 학교자치기관으로서의 모습을 지향하는 움직임도 있다. 이는 학교라는 교육기관을 교육자치의 단위기관으로서 인식하고 학교의 고유권한에 대한 논의가 시작되고 있음을 의미하고 있는 것이다(고전, 2006: 61-62; 백규호·고전, 2016: 30).

그리고 학교 기대역할의 변화는 미래의 교육변화에 대한 수요를 반영한 것이기도 하다. 일부 보고서에 따르면 미래의 학교는 사이버 공간이 주를 이룰 것이라고 한다. 세컨드 라이프라고 일컬어지는 사이버 가상현실로의 이주, 위키피디아, 홈스쿨, MOOC(Massive Open Online Course) 등은 학교라는 교육기관에 커다란 변화를 가져다 줄 것이다. 특히 교육에서 지식 전수의 역할은 디지털 교과서나 인터넷 포털사이트, 위키피디아 등에게 넘어가고, 학교에서는 인성교육, 팀워크, 창의성, 의사소통능력, 문제해결 능력, 분석적 사고 등을 중점적으로 가르치게 될 것이라고 한다(박영숙, 2010a; 박영숙, 2010b; 박영숙·제롬글렌·테드고든, 2010; 박영숙·제롬 글렌, 2012).

또한 학교 교육의 성과 측면에서는 사회적 성과에 대해서도 주목하고 있다. 2011년 OECD 교육지표에 의하면 사회적 성과 측면이란 교육의 수준에 따른 성인의 투표율, 자원활동 참가율, 사회 참여도 등을 의미한다. 보고서에 의하면 교육수준에 따른 성인의 투표율, 자원 활동 참가율 및 삶에 대한 만족도는 높아지고 있으며, 일부 국가를 제외하고 학생의 시민사회 지식수준에 따른 사회 참여도는 높아지고 있다고 보고하고 있다. 이는 학교에서 미래 시민으로서의 기본 소양을 기르게 하고 그러한 학생을 기르기 위해서 학교라는 교육기관은 민주적 문화가 형성되어야 함을 의미한다.

이러한 현상은 현재 존재하는 학교의 역할이 학생의 교육권 보장이라는 본래적 목표를 이상적으로 실현시키지 못한다면 그 존립 여부 또한 쟁점이 될 수 있음을 의미하기도 한다. 현재의 학교가 과거 단순 지식 전달, 하급교육행정기관으로서의 역할, 관료적인 학교문화 등을 고수한다면 학교라는 교육기관의 필요성 여부까지 의문시될 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 일부 지방교육자치단체장들은 학교의 본래적 설립 목적에 맞는 기대역할 변화, 교육기본권 보장을 중심으로 한 교육당사자들이 서로의 의견을 나누어 학교를 변화시키고자 하는 학교자치에 주목하고 있는 것이다.¹⁾

특히 학교의 민주적 문화를 위해서 어떤 형태의 교육과정과 기관을 상정하더라도 교육구성원의 참여권 및 자율운영 체제는 더욱 강조되어야 한다. 이는 지방

1) 2016.12.1.부 업무분장을 기준으로 17시도교육청 중 3개 시도교육청(세종, 전북, 제주)은 학교자치 관련 독립 업무를 배정하여 학교자치 확산에 관심을 가지고 업무를 추진하고 있다.

분권화 시대에 있어서도 생활자치가 강조되듯이 광역단위보다는 기초단위, 나아가 학교수준에서의 체감자치가 중요하다는 관점에는 교육자치와 지방자치 통합·분리론을 떠나서 공통된 주장이기도 하다. 이는 기존 관료적 교육체계 내에서 학교의 자율성을 넘어 학교자치성이 더욱 필요한 시점임을 의미한다. 특히 사회 안전성을 목적으로 하는 교육관계법 체계 내에서도 속도감 있는 변화가 필요하다. 이는 교육관련 법률과 명령 등을 통하여 체계적 변화가 필요하지만 지역의 특수성을 살린 조례를 통한 현행법 내에서 변화 또한 의미있는 일이다(백규호·고전, 2016: 30).

이와 같은 교육변화의 흐름을 반영하여 최근 학교자치조례가 쟁점이 되고 있다. 2016년 1월 4일 제정 및 시행된 「전라북도 학교자치조례」는 전라북도 학교 교육의 당사자들에게 학교운영에 참여할 수 있는 권리를 보장함으로써 민주적인 학교공동체 실현과 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성하는 것을 목적으로 제정되었다(§1). 「전라북도 학교자치조례」는 2013년 2월 20일 교육과학기술부가 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」에 대하여 재의요구를 요청한 지 약 3년 만에 다시금 타 지역 조례를 통해 제정되었다.

당시 교육과학기술부는 2013년 3월 18일 제정, 동년 9월 1일 시행 예정이었던 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」에 대하여 상위법령에 근거가 없는 교사의 평가권과 예산편성관련 교육감과 학교장의 권한 제한, 위임 없이 조례를 통한 특정기구(교사회, 교무회의, 교원인사자문위원회 등) 설치의무, 학교운영위원회 안건을 법령 위임없는 교무회의에서 사전 심의 등을 주요 위법사항으로 제시하여 대법원에 집행정지 신청을 하였다.²⁾ 전라북도는 당시 교육과학기술부가 주장한 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」의 위법사항을 다소 보완하여 「전라북도 학교자치조례」를 제정한 것이다. 하지만 교육부는 2016년 1월 12일 학교장의 학교 경영권, 학교 운영의 자율성을 침해할 가능성이 크다는 이유 등으로 「전라북도 학교자치조례」에 대한 무효확인 소송과 집행정지 가처분 신청을 대법원에 낸 상태이다.

2) 광주시의회는 2013년 3월14일 교육과학기술부의 요청에 따라 광주시교육청이 재의를 요구한 「광주광역시 학교자치조례」를 재의결했다. 이에 교육과학기술부는 2013년 4월 22일 광주시의회가 재의결한 학교자치 조례에 대해 대법원에 직접 재의결조례 무효 확인 소송을 내고 동시에 조례 집행정지결정을 신청했으며, 2016년 현재 대법원에 계류 중에 있다.

이처럼 교육부가 주장하는 학교자치조례의 조례제정권 범위의 위법성에 대한 논의도 중요하겠지만 학교자치조례를 통해 실현하고자 하는 헌법정신 측면도 숙고할 필요가 있다. 특히, 헌법정신의 실현하는 기능을 가진 교육의 목적이 국민개개인의 타고난 소질 계발, 인격 완성, 그리고 자립생활을 할 능력 증진을 통한 인간다운 생활의 영위에 있다는 점, 학교라는 기관은 「교육기본법」 제9조에 따라 ‘공공성을 띠고 교육을 하는 곳’이라는 점이 고려되어야 할 것이다(김성기 2005: 57; 헌재 89헌가106; 헌재 97헌마130).

또한 사회현상을 객관적으로 바라보고 민주시민으로서의 자질을 향상시키기 위해서는 학생들이 처음으로 경험하는 학교라는 교육의 장이 좀 더 민주적으로 운영되는 환경이 되어야 함은 필연적이다. 특히 효율성을 중심으로 하는 관료제적 학교운영은 학교의 가장 피교육자적 위치에 있는 학생들에게 순응적, 주입적 경향을 학습시키게 될 뿐이다. 이는 교장과 교사의 관계, 학부모와 교사의 관계, 학생과 교사의 관계, 교사들 간의 관계에 변화가 필요함을 의미한다. 이러한 문제들을 예방하기 위해서는 학교자치조직 또는 부분자치기구를 통해 학교내 의사결정이 이루어져함을 의미한다. 그렇기 때문에 바람직한 민주시민으로 양성하기 위하여 학교자치의 도입은 긍정적으로 검토되어야 한다.

학교자치에 대한 선행연구물은 학교자치의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라 그 범위가 광범위할 수 있다. 학교자치의 개념은 학교 자율화(자율성), 교육자치, 지방자치, 지방교육자치, 단위학교 책임 경영제(SBM: School Based Management), 거버넌스 등 중첩되는 부분이 존재하기에 본 연구에서는 학교자치를 직접적으로 다룬 연구물로 그 대상을 한정짓고자 한다. 특히, 논의 수준이 단순 개념을 차용 및 안내하는 수준 등 편차가 존재하기 때문에 학술지 연구물, 연구보고서, 단행본, 박사학위논문을 중심으로 그 내용을 정리하면 다음과 같다.³⁾

학교자치에 대한 선행연구물은 허병기(1996), 이기우(1998), 이종성·강계남·강상진(1998), 백종섭(1999), 김홍희(1999; 2007), 고전(2000), 박형규(2001), 박윤정

3) 조동주(1998)의 ‘학교자치의 법적 보장’, 옥경화(2008)의 ‘학교자치를 위한 학교운영의 자율성에 대한 인식조사’는 학교자치를 직접 다룬 석사학위 논문이다. 조동주(1998)는 논문을 통해 학교자치의 개념, 학교와 학교관계, 학교자치의 주체, 학교자치의 조직체계, 학교자치의 내용 등을 중심으로 자세하게 정리하였다는 점, 옥경화(2008)는 학교자치 관련 직접인식 조사를 했다는 점에 의의가 있다. 하지만 석사학위논문의 특성상 기존내용을 정리하는 정도라는 점, 인식조사 범위가 협소적이라는 점 등으로 인해 본 연구에서는 선행연구물에서 제외하도록 하였다.

(2002), 김성렬(2003), 조홍순(2003), 이명균(2004), 김성기(2005), 이시우(2005), 김창걸·박윤정(2005), 박창언·박상철(2009), 최태호(2011) 정재균 외(2012; 2014; 2016), 홍석노 외(2014), 좋은교사운동(2015), 백규호·고전(2016), 홍석노(2016), 백규호(2016) 등이 있다.

국내 학교자치 연구는 1991년 지방교육자치제도의 도입으로 일부에서 논의가 되었으나 실질적으로는 1995년 이후 논의가 시작된 것으로 보인다(허병기, 1996: 2). 이는 1995년 5·31 교육개혁 중 지방교육자치제도 개선사항으로 학교단위 자치 강화가 언급되었기 때문인 것으로 생각된다(1995.5.31. 제2차 대통령보고서, 73). 또한 2002년 노무현 대통령의 교육부문 공약에 단위학교의 자치가 포함되어 재임기간동안(2003년-2008년) 간접적으로 논의가 되었으며 2012년 광주 학교자치 조례(안)의 제정과정 이후 직접적인 학교자치 또는 학교자치조례에 대한 연구 진행되었다.

그래서 학교자치 연구물은 1995년 5·31 교육개혁부터 2008년 16대 대통령 임기 기준으로 14편 이상 논의가 활발한 편이었으나 그 이후는 논의가 상대적으로 적었다. 2012년 광주시의회에서 학교자치조례(안)이 논의됨에 따라 2012년 이후부터 2017년 현재까지 학교자치조례 입법가능성, 학교자치 법인식, 학교자치조례 안 입법분쟁, 학교자치 내용관련 조례제정권 범위 등 8편 이상의 연구가 진행되었지만 양적·질적으로 모든 면에서 부족한 편이다. 특히 학교자치조례 법제화가 쟁점이 되는 시점에서 학교자치조례의 입법정신 또는 헌법적 가치, 관련 학교교육관계법 규정 및 해석, 교육관련 판례분석 및 교육당사자의 법인식 등의 연구물이 필요하다. 특히 학교자치의 입법정신 측면, 규범적 측면(법해석학)과 법인식적 측면(법사회학: 법인식)을 직접적으로 연구하여 학교자치의 방향성을 제시하는 연구물이 필요한 시점이다.

기존 연구물은 학교운영위원회, 교육자치, 지방교육자치, 학교자치, 학교장·학교의 법적지위, 학교회계, 학교자치모형, 학교책임경영체, 교사회·학부모회, 교육과정, 학교자치조례, 학교자치 관련 법인식 등을 주제로 하고 있다. 대부분의 연구물은 학교자치의 개념과 내용, 학교자치조례의 입법정신, 법인식 등에 대하여 직접적으로 다루기보다는 앞의 주제어를 중심으로 학교자치와 연관 지은 논의가 주를 이루고 있다. 그 중에서도 지방자치, 학교장, 학교의 법적 지위, 학교자치

조례 법제화(조례제정범위), 학교자치조례의 입법정신과 쟁점분석, 학교자치조례 관련 법인식 분석 등 학교자치의 법적 실효적 보장에 관한 논의가 괄목할 만하다. 검토된 연구물 중 본 연구에서 의미있게 활동되는 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

이기우(1998)는 교육자치의 개념을 자치의 일반 개념으로 출발하여 정의를 내렸다. 특히 교육자치의 주체가 되는 행정의 단위를 학교로 제시하고 있으며, 교육자치를 학교의 자치적 운영이라는 의미에서 학교자치와 동일시하고 있다. 특히, 해당 연구에서는 학교자치조직의 방향성, 교사회, 학부모회, 학생회, 학교운영위원회, 학교장의 신분과 권한 등에 대하여 논의하였다.

고전(2000)은 풀뿌리 교육자치, 교육자치의 완성이라 일컬어지는 학교자치를 교육법리 및 교육조리 측면에서 논의하였다. 일본교육법학회에서 출간한 교육법학사전을 통하여 학교자치(Autonomy of the school; Freiheit der Schule)를 정의 내리고 그 근거를 교육의 전문적 자율성이라는 교육조리로 제시하고 있다. 특히, 학교장의 법적 지위와 직무 범위를 제시하여 학교장 권한 내의 학교자치 및 권한 배분, 역할 분담에 대하여 논의하여 학교자치시대의 학교 내 의사결정구도의 변화, 학교장의 지위 및 지도성 변화에 제언을 하였다.

김성기(2005)와 이시우(2005)는 학교자치와 학교의 법적 지위를 연관지어 논의하였다. 김성기(2005)는 공교육을 담당하는 학교를 공공의 목적을 달성하기 위해 설립된 영조물로 보고 있다. 하지만 연구자는 독일의 학교교육법을 근거로 하여 교육기본법 보장을 위해 영조물인 학교일지라도 활동영역에 따라 자치권을 행사할 수 있어야 한다고 제시하였다. 이를 위해 학교운영위원회의 운영개편방향, 집단별 의사결정 기구(교사회, 학부모회, 학생회)의 법제화, 교육운영시스템의 개편 등을 제시하였다. 이시우(2005)는 독일 교육법을 바탕으로 학교자치 기관으로서의 학교 지위를 중심으로 논의하기도 하였다.

정재균 외(2012; 2014; 2016)는 학교자치에 대한 전라북도 교직원 집단간 인식 차이를 분석하고 학교장의 민주적 리더십, 교직원전체회의, 학생회, 학부모회, 학교운영위원회 등 운영사례를 추가적으로 분석하였다. 또한 학교자치에 대한 전라북도 교직원의 인식을 2012년부터 2016년까지 변화 추세 분석함으로써 5년간 인식변화를 세부적으로 분석하였음에 의미가 있다. 이 외에도 좋은교사운동(2015)

은 학교자치 측면에서 17개 시도교육청 정책을 평가하는 국회 정책 토론회를 가지기도 하였다.

홍석노 외(2014)는 학교자치의 운영실태를 정리하고 광주·경기·전라북도의 의사결정구조를 학교자치조례를 조례제정권 범위, 관련 판례 검토 등 법리적 검토를 하여 기존 논의를 정리하였다. 그리고 홍석노(2016)는 기존 학교자치조례의 쟁점을 바탕으로 2016년 「경기도 학교자치조례안」에 대하여 예상되는 법적 쟁점에 대하여 추가 논의하기도 하였다.

백규호·고전(2016)는 학교자치의 개념에 대하여 공법학계, 교육학계, 교육법학계 논의를 정리하고 협의적·광의적 학교자치 개념을 정의내렸다. 그리고 학교자치조례의 입법정신에 대하여 헌법정신 측면(교육조리, 교육분권, 지방자치)에서 논의하고 정리하였다. 그리고 후속연구로 백규호(2016)는 제주특별자치도교육청 소속 초·중등교원을 대상으로 광주·전북 학교자치조례 조항에 대한 동의 수준, 학교자치조례에 관한 현재 법인식 수준을 직접 설문조사를 하여 이를 분석하고 정리하였다.

그러나 기존 연구는 학교자치와 교육자치의 관계, 학교의 자치기관 가능성, 학교자치 개념의 각 학계별 개념 설정, 학교자치조례의 입법쟁점 분석, 학교자치 관련 교육관계법 분석, 관련 교육판례 및 교육당사자의 법인식 분석 등 법규범적 측면 또는 법인식적 측면을 독립적으로 연구하였다. 각 부분별 독립적 연구도 중요하지만 학교자치가 이론을 넘어 실제(법제화)가 되기 위해서는 법규범과 법인식 측면을 연계하는 교육법학적 접근이 필요하다.

교육법학적 접근이란 교육법 현상을 교육법해석학, 교육법사회학 등의 방법을 통하여 법규범과 법인식 간극을 최소화하고 실효성 있는 법제화 방안을 모색하는 접근방법이다. 본 연구에서도 법규범과 법인식 간극을 해소하기 위한 학교자치 조례의 법제화 방안 제시하고자 학교자치를 교육법학적으로 접근하고자 하였다. 학교자치에 대하여 법규범적 측면과 법인식 측면을 분석하여 그 차이를 규명하고 법규범과 법인식 차이를 줄일 수 있는 법제화 방안을 제시하고자 하였다. 이를 통하여 학교자치가 교육관계법 체계 내에서 현장성 있는 ‘살아있는 법’으로서 정착하기 위한 방향성을 논의하였다.

구체적으로 본 연구에서는 교육자치와 학교자치의 개념을 비교하여 학교단위

교육자치의 필요성을 논의하고 학교의 법적 지위의 개념을 정리하였다. 이를 바탕으로 학교에 대한 기초단위 교육자치기관으로서의 가능성을 제시하였다. 그리고 학교자치의 기존 개념을 공법학계, 교육학계, 교육법학계로 분석하여 정리하고 광의적·협의적 학교자치의 개념을 설정하였다.

법규범적 측면에서 학교자치의 입법정신을 교육기본권(헌법 제31조 제1항), 헌법 제31조 제4항 교육조리성, 헌법 제117조 제1항 교육분권성을 통하여 그 내용을 분석하였다. 이러한 헌법가치를 바탕으로 법률, 법령 수준으로서 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 및 시행령에서 학교자치 보장 수준을 정리하였다. 조례 수준으로는 광주·전북 학교자치조례의 입법과정과 입법분쟁을 분석하여 입법과제를 제시하고자 한다.

법인식적 측면에서 교육당사자 중 교원의 법인식을 확인하기 위해 2016년 제주특별자치도 소속 학교(187개의 약 10% 비례유충표집, 총 19개교) 초·중·고등학교 교원 458명을 대상으로 설문조사를 하고 이를 분석하여 교원의 공감대(Konsens)⁴⁾를 확인하고자 한다.

그리고 교원 외 관계집단의 법인식은 사법부, 교육부, 지방의회, 학부모 및 학생을 대상으로 분석이 이루어졌다. 학교자치관련 소송이 계류 중인 관계로 서울 교권보호조례 및 전북학생인원조례 판례, 관련 교육판례, 학교자치관련 교육부 보도자료, 광주·전북 학교자치조례 관련 지방의회 회의록, 학부모 및 학생의 선행 연구물 등을 통하여 교원 외 관계 집단의 법인식을 분석하였다.

마지막으로 교원과 관계 기관의 인식, 교원과 학부모·학생의 인식 차이를 비교하여 법인식 주체간 인식차이를 종합하고자 한다. 학교자치의 법규범적 측면과 법인식적 측면을 연계하여 정리하고 입법정신과 법인식 간의 간극을 규명하였다. 이를 바탕으로 법규명과 법인식간 간극 해소를 위한 학교자치 조례 법제화를 논의하고자 한다.

4) 라틴어에서 유래하는 'Konsens'라는 용어는 우리 말로 '동의' 내지 '승낙' 등으로 번역이 될 수도 있겠으나, '동의' 내지 '승낙'은 Konsens라는 개념이 내포하고 있는 의미의 폭을 그대로 나타내지 못한다. Konsens라는 개념이 내포하고 있는 헌법학적 의미는 오히려 '공동관심사에 대한 합의' 또는 '공감대'라는 말로 표현되는 것이 더욱 적절하다고 생각된다(허영, 2015: 39). 그래서 본 연구에서는 다양한 해석 차이를 존중하기 위하여 공감대(Konsens)로 사용하고자 한다

2. 연구의 문제 및 범위

가. 연구의 문제

위와 같은 연구의 목적을 달성하기 위해 연구 내용을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법규범적·법인식적 판단 준거로서 교육자치와 학교자치의 관계, 학교의 기대역할 변화, 학교자치의 개념은 무엇인가?

둘째, 법규범적 준거로서 학교자치 조례의 입법정신과 법체계, 법규범상 어떠한 특징과 문제점이 있는가?

셋째, 법인식적 준거로서 학교자치 조례에 대한 관계기관, 교원의 법인식은 어떠한 특징이 있는가?

넷째, 학교자치의 입법정신과 법인식 간의 간극을 규명하고 이를 해소하기 위한 법제화 방안은 무엇인가?

나. 연구의 범위와 한계성

본 연구의 범위는 학교자치의 이론적 측면, 학교자치에 관한 법규범과 법인식의 영역으로 나누어 다음과 같이 제한하고자 한다.

첫째, 학교 자치의 이론은 관련 연구가 활발하게 이루어졌던 일본 교육법학 연구물과 국내 교육법학 연구물을 중심으로 그 개념과 내용을 제시하고자 한다.

둘째, 법규범적 준거로서 그 대상은 「교육기본법」 제9조에 의거 초·중등교육기관을 대상으로 한정하였다. 대학의 자치는 헌법적으로 보장되고 있으며, 유아교육기관은 학생 자치 측면에서 한계가 있기 때문에 제외시켰다.

셋째, 법인식 준거로서 관계기관(사법부, 행정부, 입법부)의 법인식은 관련 판례, 교육부 보도자료, 지방의회 회의록 등을 통하여 분석하였다. 교원은 제주특별자치도 교원을 대상으로만 직접 설문조사를 실시하여 법인식을 분석하였으나 학부모, 학생은 기존 연구물을 활용하여 비교한 점은 본 연구의 한계점이다.

3. 연구방법: 교육법학적 접근방법

가. 교육법학의 개념과 학제성(學際性)

교육법학이란 “교육법 현상을 독자적 연구대상으로 하여 교육학과 법학의 학제적(學際的) 연구방법 및 결과를 토대로 교육과 법의 관계구조를 설명·진단·예측하는 학문”⁵⁾(고전, 1997b: 55)이다. 교육법학은 1960년 이후 독일·미국·일본 등에서 전통적인 행정법학에서 벗어나 독자적인 학문형성을 이루고자 하였다. 독일의 학교법학, 미국의 판례학교법학, 일본의 교육법학 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 특히 일본의 교육법학은 1960년대 이후 학제적 교류를 통하여 독자적 학문형성을 이루고자 하였다. 1970년대에는 일본교육법학회의 창립을 시작으로 교육법학의 학제성과 독자성을 추구하였다. 일본은 학제성과 관련하여 교육학과 법학으로 한정 짓지 않고 역사학·사회사상사·사회학·재정학 등과 교류 가능성도 제시하였다. 역사학과의 학제성에 대한 대표적인 일본판례로는 1967년 이에나가 교과서 재판이라 할 수 있다(고전, 1997b: 62-66).

한국은 1976년 「새교육」지에 처음으로 교육법학이라는 개념을 사용하여 교육학의 독자적 연구 분야로서 가능성을 시사하였다. 1980년대 중반이후에는 대한 교육법학회, 한국교육법학회 등 관련 학회의 창설되어 교육법학적 접근 연구기에 접어들었다고 할 수 있다. 이는 한국 교육법학이 독자적 연구대상과 연구방법론, 연구 결과를 바탕으로 독자성을 갖추고자 노력하고 있음을 의미한다. 특히, 연구방법 면에서는 기존 교육법관련 연구물은 법해석학적 접근, 판례분석 등을 보완하여 교육학과 법학의 학제성을 중심으로 교육법학적 접근 노력이 시작되었다(고전, 1997b: 66-70)고 할 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 일본과 한국의 교육법학 연구물을 중심으로 학교자치의 법제화 방안을 교육법학적으로 접근하여 범규범적 측면과 법인식적 측면을 분석하고자 한다.

5) 고전 교수(1997a)는 日本教育法學會(1993)의 「教育法學事典」에서 教育法學(Schulrechtskunde: Education Law)의 정의, 兼子仁(가네코마사지) 교수(1972)의 저서 「法と教育」에서 教育法學의 정의, 永井憲一(나가이 켄이치) 교수(1993)의 저서「教育法學」에서 教育法學 정의 등을 종합하여 교육법학의 정의를 내렸다. 자세한 내용은 고전(1996: 54-55) 참고.

우선 고전(1997a: 316-318) 교수가 가네꼬마시시(兼子 仁, 1978)교수의 학설을 바탕으로 이를 정리한 교육법학적 접근 일반론은 다음과 같다.

교육법학의 방법론은 교육학과 법학간의 간학문적 연구방법론을 취하게 된다. 일반적으로 교육법학은 법학적으로는 교육법의 법해석학과 교육법의 법사회학으로 인식된다. 교육법해석학의 토대가 되는 독특한 교육법논리는 교육원리를 소재로 교육조리(教育條理)에 맞게 분명하게 하는 의미를 갖는데 그 경우 법논리의 구성·체계화나 비교법제사적 연구는 교육법해석학이 전문으로 하는 부분이지만 교육조리의 규명에는 교육사상사를 포함한 교육학이 중요한 기여를 하게 된다.

교육법학을 교육학과 법학과의 교류라는 연구 방법론적 측면에서 그 내용을 논한 바 있는 가네꼬마시시(兼子 仁)교수는 원리적 교육학(原理的敎育學) 및 제도사적 교육학(制度史的 敎育學)과 법학과의 교류분야의 내용으로 나누어 지적하기도 한다. 첫째로 원리적 교육학(교육원리, 교육사상사 등)과 법학과의 교류는 다시 조리법학(條理法學)과의 교류를 통한 교육조리론(敎育條理論)의 영역과 인권법학(人權法學) 및 법철학(法哲學)과의 교류를 통한 교육인권론(敎育人權論) 및 교육법철학(敎育法哲學) 영역으로 구분하고 있다(포괄적으로 법해석학과의 교육에 의한 교육법해석학 영역이라 할 수 있다; 고전(1996) 주(註)). 둘째로 제도사적 교육학(교육행정학, 사회교육학, 비교교육학 등 이른바 제도론·정책론·제도사·정책사를 내용으로 하는 영역)과 법사회학과의 교류에 의한 교육법사회학 영역으로 나누고 있다.

즉, 교육법에 관한 법해석학적 접근이 교육법학의 주된 방법론으로 수용되기 위해서는 교육학의 도움이 필요하다는 것이다. 엄밀히 말하면 법학 방법론만으로서의 교육법에 관한 법해석학적 접근이 아닌 교육법학의 연구방법론의 하나로서 교육법해석학적 접근이라는 의미를 갖는다 하겠다.

한편 같은 논리로서 법현상을 실증적으로 분석해 법의 과학화 및 법칙화를 지향하는 법사회학적 접근방법 역시 교육법학의 방법론으로서 충족되기 위해서는, 이른바 교육법사회학적 방법론이 되기 위해서는 교육사 및 교육행정학적 관점이 수용되지 않으면 안 된다. 법사회학이 일종의 범규범의 실현·부실현이라는 관점에서 현실을 파악하는 입장이라면(물론 실제로 행해지고 있는 ‘살아있는 법’을 연구하지만) 교육법사회학에 있어서는 충분히 실현될 수 없는 법의 상황을 둘러싸

고 그 원인이나 앞으로의 변화에 필요한 조건, 혹은 범규범에 의한 현실시정의 조건이나 과정 등이 중시된다 하겠다. 그리고 교육에 관계된 법현상 중에는 교육법 논리뿐만 아니라 기존의 행정법 논리 등의 교육계에 있어서 현실적 기능(예를 들어 공무원의 파업금지규정이나 특별권력관계론 등)도 널리 포함되어 있는데 그만큼 교육법사회학 쪽이 교육법해석학보다는 연구대상이 넓다고 할 수 있다. 하지만 교육법논리를 둘러싼 현실이 교육법현상으로서 매우 중요하므로 교육법사회학은 교육법해석학과 충분히 결부될 필요가 있다. 교육법학에 있어서 법학적 측면과 교육학적 측면을 중심으로 학제성(學際性)을 정리하면 <표 I-1>과 같다.

<표 I-1> 교육법학의 학제성

법학적 측면	교육법학	교육학적 측면
① 법해석학(조리법학·인권법학) ·교육법의 독특한 법논리 체계의 해명 ·교육재판·교육판례법의 발전을 목표로 교육인권이나 교육법 원리를 시작으로 하는 교육조리해석을 구축해 옴.	① 교육법해석학 ·교육조리론 ·교육인권론	① 원리적 교육학(교육원리·교육사상사 등) ·교육조리를 뒷받침하는 교육인권원리론에 기여 ·교육의 자유를 근거로 한 교육의 인간적 주체성이나 학습권을 지지하여 어린이의 발달의 법칙성 등 제시
② 법사회학 ·교육법제의 정책사·권리운동사적 부분의 동태적 연구 ·법해석과 함께 교육법학의 특수법학회에 공헌	② 교육법사회학	② 제도사적 교육학(교육행정학, 사회교육학, 비교교육학 등) ·교육법제사, 지역·학교관습법, 교육재판, 교육권리운동의 동태적 연구 ·원리적 교육학과 함께 교육법의 실명화에 공헌
③ 법철학 ·법의 본질에 관계된 인간존재의 문제를 추구	③ 인간학으로서 교육법철학 탄생 가능	③ 교육철학 ·교육의 본질을 추구

자료: 고전(1997a: 318) 교수가 日本教育法學會 編(1980) 사전(209, 210頁)과 教育法學の課題と方法(3-15頁)에 게재된 兼子 仁 교수의 견해를 중심으로 재구성한 표를 재인용함.

나. 연구의 방법: 교육법학적 접근방법

교육법학에서 교육법 현상이란 교육법에 관련되어 있는 법적 현실 모두를 지칭하는 것으로서 교육입법·교육재판·교육행정의 전 영역을 포괄하는 개념(고전: 1997a, 316)이다. 본 연구에서는 ‘학교자치’라는 교육법 현상을 교육입법·교육재판·교육행정차원에서 교육법학적으로 접근하고자 한다. 이러한 접근을 통하여 학교자치 관련 교육관계 법규는 교육법해석학적 연구방법을 중심으로 해석하고 법 인식은 교육법사회학적 연구방법을 통하여 분석하고자 한다.

우선, 문헌 연구를 중심으로 학교자치의 기존 논의와 이론을 정리하였다. 관련 국내·일본 교육법학 학술지 연구물 및 단행본, 박사학위 논문, 연구보고 등 각종 참고 문헌을 통하여 교육자치와 학교자치의 관계 논의, 학교의 기대 역할 변화, 학교자치의 개념설정 등 이론적 배경을 구축하고자 하였다. 교육자치와 지방교육자치의 개념을 정리하고 교육자치와 일반자치의 관계를 제시하였다. 또한 기초단위 교육자치의 필요성과 학교의 자치기관의 가능성에 대하여 논의하고, 학교자치의 기존 개념을 공법학계, 교육학계, 교육법학계로 분석하여 광의적·협의적 학교자치의 개념을 설정하였다.

교육법해석학적 연구방법(문헌분석, 관련 법규 해석 등)을 통하여 학교자치 관련 교육법규를 교육조리적으로 해석하고자 하였다. 본 연구에서는 계획열(2007), 김철수(2013), 성낙인(2015), 정종섭(2015), 한수웅(2015), 허영(2015) 등 주요 헌법학자의 문헌을 바탕으로 학교자치의 입법정신을 헌법 가치적 측면 중심으로 분석하였다. 헌법 제31조 제1항 교육기본권, 제31조 제4항 교육조리성, 제117조에 제1항 교육분권성을 헌법학계 다수설과 소수설로 구분하였다. 이 중에서 학교자치 관련 헌법 제31조를 분석하여 학교자치의 입법정신을 헌법가치적 측면에서 종합적으로 정리하였다.

그리고 현행 학교교육법규(교육기본법, 초·중등교육법(시행령) 등) 상 학교자치의 보장 수준을 학교자치 내용별로 구분하여 분석하였다. 특히 학교자치의 입법정신인 헌법 제31조 교육조리 조항을 통하여 학교자치 조례의 내용을 교육법해석을 함으로써 학교자치조례의 법체계를 교육조리에 맞게 재검토해 보고자 하였다. 그리고 현행 학교자치조례의 제정 현황과 문제점을 제시하고, 초·중등교육법

및 시행령, 교육기본법 상 학교자치 조례의 보장 수준을 법해석학적으로 정리하고자 한다.

교육법사회학적 연구방법(설문조사, 판례분석, 회의록 분석 등)을 통하여 학교자치조례의 제정 등과 관련된 교육당사자의 인식을 분석하고자 하였다. 학교자치조례 관련 교원 대상 설문조사, 관련 판례, 지방의회 회의록, 선행연구 등을 통하여 교원 및 교원 외 관계기관의 법인식을 분석하였다. 교육당사자 중 교원의 법인식을 확인하기 위하여 제주특별자치도 소속 학교 중 전체 모집단(187개교)의 약 10%, 총 19개교를 모집단 비율로 학교급별, 학교설립별, 학교규모별로 구분하여 학교를 선정하였다. 그리고 표집 학교의 교원 458명을 대상으로 학교자치조례 내용에 대한 동의수준, 학교자치조례에 관한 현재 법인식을 직접 설문조사하여 분석하였다.

판례분석은 사법부의 대표적인 법인식을 확인할 수 있는 방법으로 학교자치조례에 대한 직접 판례가 없기 때문에 학생인권 및 교권 관련 판례 등을 분석하였다. 특히, 2012추145, 99추30, 2013추98, 2006추52, 2012추213, 2012두19526, 2011추56, 2012추183, 2011추63, 2009추206, 2012추213 등 주요 관련 판례와 교과부 보도자료(2013.2.20.)를 자치·기관·단체위임사무와 조례제정권 범위, 법률유보·법률위원의 원칙과 조례제정권 범위 등으로 구분하여 이를 분석하였다.

그리고 학교자치 조례 제정 대상 지방의회 회의록(총 7건: 광주 5, 전북 2)을 입법정신 측면(조례의 목적과 필요성), 법체계 측면(법률유보, 법률우위, 법률간의 충돌), 입법기술 측면(용어 사용, 내용 중복), 개정제시 측면(추가 개정사항) 등으로 구분하여 지방의회 위원들의 법인식을 분석하였다. 또한 학생, 학부모의 학교자치에 관한 법인식을 선행연구(류방안 외, 2015; 한유경 외, 2012) 분석을 통하여 정리하였다. 이를 바탕으로 교원과 관계 기관의 인식 분석, 교원과 학부모·학생간의 인식 분석을 하여 법인식 주체간 인식 차이를 종합적으로 비교하였다.

마지막으로 학교자치 논의의 이론적 배경을 통하여 교육자치·지방교육자치·학교자치의 개념을 정의하고 그 관계를 정립하였다. 그리고 학교자치에 관한 법규범과 입법정신, 법인식 간의 간극을 규명하고, 간극 해소를 위한 학교자치조례 법제화 방안 및 관련법규 개정안을 제시하였다. 이와 같은 논의를 정리하면 [그림 I-1]과 같다.

연구문제	1. 법규범적·법인식적 판단 준거로서 교육자치와 학교자치의 관계, 학교의 기대역할 변화, 학교자치의 개념은 무엇인가? 2. 법규범적 준거로서 학교자치 조례의 입법정신과 법체계, 법규범상 어떠한 특징과 문제점이 있는가? 3. 법인식적 준거로서 학교자치 조례에 대한 관계기관, 교원의 법인식은 어떠한 특징이 있는가? 4. 학교자치의 입법정신과 법인식 간의 간극을 규명하고 이를 해소하기 위한 법제화 방안은 무엇인가?
-------------	---



법해석적 접근	교육법학적 접근	법사회학적 접근
· 법규범 관련 분석	· 교육법의 정태적·동태적 분석 · 교육법의 효력 검증 및 판단	· 법인식 관련 분석



법규범 분석 준거		법인식 분석 준거
· 문헌분석, 법규 해석 등 · 학교자치의 입법정신 중 헌법적 가치 중심으로 분석(학회지, 헌법학계 문헌 등)	· 법규범과 법인식·현실간의 간극 · 학교자치에 대한 공감대적 가치	· 설문조사, 판례분석, 회의록 분석 등 · 교육당사자 법인식조사 (교원, 사법부, 교육부, 지방의회 입법자, 학생, 학부모)
· 학교자치 관련 교육법규 학설 및 평석(학회지) 문헌 분석 : 신현직(1990; 2003), 이기우(1998), 김홍희(1999), 고전(2000), 박윤정(2002), 김성렬(2003), 이명균(2004), 김성기(2005), 정재균 외(2012; 2014; 2016), 홍석노 외(2014), 한수웅(2015), 백규호·고전(2016), 홍석노(2016), 백규호(2016) 등 · 교육기본권, 헌법 제31조 4항 관련 헌법학계 주요 문헌 분석 : 계획열(2007), 김철수(2013), 성낙인(2015), 정종섭(2015), 한수웅(2015), 허영(2015) 등	· 학교자치 조례 관련 법규범 분석과 입법정신의 헌법적 검토 : 학교자치조례의 형성배경과 제·개정과정, 학교교육법규상 학교자치의 보장 수준, 학교자치 조례 입법정신의 헌법적 검토, 학교자치조례의 법체계적 재검토 등 · 학교자치조례에 관한 법인식 분석 : 교원과 관계 기관(사법부, 교육부, 지방의회)의 인식 차이 비교, 교원과 학부모·학생간 인식 차이 비교, 법인식 주체간 인식 차이 종합적 비교	· 학교자치 조례에 관한 교원의 법인식 분석(설문조사) : 제주특별자치도 소속 교원(초·중·고등학교) 458명 대상 「광주·전북 학교자치조례」 조항 동의도, 현재 법인식 조사도구로 설문 조사 실시 및 분석 · 학생인권 조례, 교권 보호 조례 등 학교자치 관련 조항 분석 및 판례 평석 분석 : 2012추145, 99추30, 2013추98, 2006추52, 2012추213, 2012두19526, 2011추56, 2012추183, 2011추63, 2009추206, 2012추213 등 · 학교자치조례 관련 보도자료 분석 : 교과부 보도자료(2013.2.20.) 등 · 입법자의 회의록 분석 : 학교자치 조례 제정 대상 지방의회 회의록 분석(회의록 총 7건) - 광주시의회 회의록: 5건 - 전북도의회 회의록: 2건 · 학생, 학부모 등 법인식 분석 : 한국교육개발원 선행연구 분석(류방안 외, 2015; 한유경 외, 2012)



법규범과 법인식 간극 해소를 위한 학교자치 조례의 법제화 방안 제시

[그림 I -1] 본 연구의 교육법학적 논의의 틀⁶⁾

6) 본 논의의 틀은 고전 교수(2015:17-18)가 일본 교육법학자인 가네코마사시(兼子 仁) 교수의 교육법학의 학제성을 바탕으로 재구성한 교육법학적 연구방법을 활용하였다.

4. 용어의 정의

본 연구에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

가. 학교자치

학교자치란 교육기본권·학교운영의 자율성 등을 보장·존중하기 위해 관련 교육 법규를 통하여 교육당사자의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성(교육 내용·방법·평가권 등), 보호자의 교육의견 제시권, 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것을 의미한다.⁷⁾

나. 입법정신

입법정신이란 헌법 및 관련 법률에 반영된 본뜻으로 헌법적 가치, 입법목적, 제도원리를 포괄하는 개념이다.⁸⁾ 본 연구에는 헌법적 가치를 중심으로 논의하였다.

다. 법인식

법인식이란 선형적으로 존재하는 올바른 질서·행동준칙을 깨내는 사유활동을 의미한다. 본 연구에서는 학교자치에 대한 사법부 판결, 행정부 의견서, 지방의회 회의록, 교육당사자의 인식조사 등을 법인식으로 포괄하여 정의내리고 있다.⁹⁾

라. 교육기본권

교육기본권이란 모든 인간의 인간적인 성장발달을 위해 필요한 교육에 관한 헌법상의 포괄적인 기본적 인권을 의미한다.¹⁰⁾

마. 교육조리

교육조리란 법체계에 있어서는 교육과 관련된 법의 내용을 결정함에 있어서 그 표준이 되고 교육재판의 준거가 되는 교육상의 도리(道理), 가치체계에 있어서는 동시대인의 교육에 관한 정의감정(正義感情), 교육학적 근거에 의한 교육원리에 의해서 지원받고 있는 교육 가치를 말한다. 대표적 교육조리로는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 있다.¹¹⁾

7) 구체적인 용어의 정의와 내용은 백규호·고전(2016: 34-35) 연구물 참고.

8) 구체적인 용어의 정의와 내용은 고전(2017: 2) 연구물 참고.

9) 구체적인 용어의 정의와 내용은 이상돈(1994: 163-164) 연구물 참고.

10) 구체적인 용어의 정의와 내용은 신현직(2003: 30-31) 연구물 참고.

11) 구체적인 용어의 정의와 내용은 고전(1996: 35), 황준성(1999), 박인희(1975) 연구물 참고.

II. 학교자치 논의의 이론적 배경

1. 상위 개념으로서 교육자치

가. 교육자치의 개념과 기본원리

교육제도는 나라마다 다른 전통과 현실적 제도 및 교육 의식을 갖고 있기 때문에 차이가 있다. 그래서 외국의 우수사례, 이론, 입법례는 도입 국가에서 큰 의미를 갖지 못할 수 있다. 우리나라의 교육자치도 미국 군정기에 도입이 되었으나 역사적 경험 부족, 학술적 이론 연구의 미흡으로 그 발전에는 한계가 있어 보인다. 교육자치의 비합리적 시작, 교육자치의 개념에 대한 논의, 교육자치와 일반자치와의 관계 등에 대한 법리적 해명이 불충분하기 때문에 발생한 문제이기도 하다(신현직, 2003: 437). 교육자치의 헌법정신을 바탕으로 학교자치의 정착·확산을 위하여 교육자치의 개념과 원리(원칙), 교육자치의 역사적 흐름 등에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

교육자치는 교육의 당사자들이 교육에 관한 의사결정, 교육의 시행 등에 자율적으로 참여하는 과정을 의미한다(정재황, 1998: 288). 그 과정은 교육자치의 본질인 교육의 목적을 달성하기 위함이다(주삼환, 2006: 89-92). 교육자치 또한 「교육기본법」(시행 2016.8.30.) 제2조에 의한 교육의 이념, 목적인 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 실현하기 위한 것이다. 즉, 교육자치의 중핵은 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이라는 교육조리를 바탕으로 하여 교육기본권 실현임을 의미한다.

미국은 주의회의 강력한 영향 아래 주민을 대표하는 학교구위원회에 의해 교육자치가 이루어진다. 주의회나 학교구위원회는 주민의 의사를 대표하는 역할을 하므로 미국의 교육은 주민자치의 원칙에 의해 이루어지고 있다(김홍주 외, 1999: 142-144). 그리고 프랑스는 지방분산과 지방분권의 절충안을 활용하고 있다. 또한 지방자치단체가 중앙권한 이양 영역에 대하여 예산의 책무성도 갖게 되며, 중앙과

위계관계가 필요한 영역은 지방교육행정기관에 권한을 이양하되 예산지원을 하고 있다(김홍주 외, 1999: 128-130). 이 외에도 교육자치의 유형을 수준별로 중앙교육자치, 지방교육자치, 학교자치 등으로 구분할 수 있다(고전, 2006: 68-69). 이를 수준별로 구체화하여 정리하면 다음과 같다.

중앙교육자치 또는 중앙정부 수준에서의 교육자치는 중앙에서 교육을 입법, 사법, 행정과 같은 수준에서 완전 독립한 4권 분립을 의미한다. 4권 분립은 광의의 교육자치에 속하며 이런 형식을 직접 취하는 국가는 현 연구 내에서 파악되지 못하고 있다(주삼환, 2006: 125). 본 연구자는 가장 비슷한 형식을 영국의 정부출연 독립 교육기관(Quango: Quasi-autonomous non-governmental organization)¹²⁾(최상덕, 2005: 290)이라고 해석하고 있다.

우리나라에서도 1948년 미군정이 교육자치와 관련된 3개의 법령이 <표 II-1>처럼 「교육구의 설치」, 「교육구회의 설치」, 「공립학교재정정리」를 공포하였다. 이를 통하여 교육구를 통한 교육자치가 실시될 예정이었으나 미군정의 종식으로 폐기되었다. 그러나 1949년 제헌국회를 통해 제정된 교육법 속에 교육자치 내용이 상당부분 반영되기도 하였다(김혜숙 외, 2011: 22-23).

1988년 대한교련(현 한국교원단체총연합회)은 교육정책에 대한 정치적 요소를 최소화하기 위하여 4권 분립을 제시하기도 하였다(1988.12.7. 동아일보 14면). 1994년 문민정부 시절 교육개혁위원회에서 논의된 교육부에서 분리된 국가대학관리기구 별도 설치, 2002년 대통령선거 전후 교육부와 별도의 정책결정기구 구상 등의 정책 공약이 있었다. 그리고 법률안에서는 2016년 6월 21일 박홍근 의원이 대표 발의한 개정법률안으로 교육기본법에 국가교육위원회 설치관련 내용 추가, 2016년 7월 22일 안민석 의원이 대표 발의한 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안으로 국가교육위원회를 설치하기 위한 별도의 법률 제정을 추진하고 있기도 하였다(김용일, 2016: 74-78). 또한 2017년 일부 대선 후보의 교육부 폐지, 국가교육위원회 신설, 미래교육위원회 신설 등이 중앙교육자치의 예라고 할 수 있다.

12) Quango는 독자적인 법률에 의해 설립된 정부출연 독립기관을 의미한다. 법에 의해 독립성이 보장되지만 예산이 정부부처를 통해 책정되기 때문에 그 영향을 받지 않을 수 없다고 한다(최상덕, 2005: 290).

<표 II-1> 미군정 '교육자치 3법' 주요 내용

교육구의 설립(법령 제216호)		
구분	내용	비고
목적	·각 도내 교육구 설치 ·교육구내에 교육구회 설치 ·각 교육구내의 공립학교 관리 및 재산유지	행정대상을 공립학교로만 국한
교육구 구역설정	·서울시·부(현재의시)·군·울릉도로 하고, 교육구는 독립적 단위임을 인정	당시 행정구역과 동일
교육구회의 설치(법령 제217호)		
구분	내용	비고
목적	·교육구회는 구내의 구민을 대표하는 지방교육행정기관 ·국가·도·시의 공인을 받은 대표기관이며 법률, 규칙 및 정책의 지배를 받음	
구회의원	·의원의 정수는 9인 ·8명은 선출, 1명은 당연직 의원(행정기관장) ·교육감은 참석권만 있고 의결권 없음 ·선출의원에 대한 선거규칙은 문교부장이 제정 ·선거인에 의한 선출 ·임기 4년, 2년마다 선거 ·문교부장 지시로 의원에게 소요경비를 포함한 교육구회 참석비용 지급	교육위원회에 해당
교육구회 권한	·교육정책수립, 교육감임명, 규칙제정, 세금부과 ·교육감은 당해 교육구의 수석행정기관으로서 교육구회의 정책과 업무를 수행	교육위원회에 해당
공립학교재정경리(법령 제218호)		
구분	내용	비고
목적	·남한의 공립학교를 당해 교육구의 재원과 국가재원으로 유지하고 구의 부족한 재정은 국고금으로 평등하게 보충함 ·학부모에 대한 강제적 기부 요구를 지영하며 징세기관을 통한 교육구내 교육재정을 확보	

자료: 김혜숙 외, 2011: 23.

특히, 교육자치와 관련하여 교육개혁위원회가 제기한 주요 쟁점으로는 교육위원회의 성격과 위상, 교육위원의 정수와 선출 방법, 교육행정의 지방 분권, 지방 교육행정의 조직과 인사, 지방교육재정 등이 있었다. 그러나 당시에는 교육자치의 실시 범위의 문제로 시·군·구의 교육자치제의 문제와 단위 학교에서의 학교운영위원회제도의 법제화 문제 등이 제외되어 있었다. 교육부의 개정안에서도 주로 교육위원회의 구성 및 선출 방법과 교육감의 선출에 관한 것이 중심이 되어 있고 단위학교의 교육자치, 학교자치 등 기타의 사항에 관해서는 내용이 부족하였다(신현직, 2003: 436-437). 이는 1991년 6월 20일 법제화가 된 지방교육자치도

교육자치의 기존 쟁점과 같이 그 개념, 원칙, 일반자치와의 관계 정립 등에 대한 논의와 정립의 한계점이 많다.

지방교육자치란 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역자치가 결합한 형태로서 교육자치를 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 행하는 것을 말한다(헌재 2002.3.28. 2000헌마283). 그리고 지방교육자치제도란 「지방교육자치에 관한 법률」(시행 2017.1.1.) 제1조(목적)를 바탕으로 정의내리면 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방교육단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관을 별도로 설치하여 조직 및 운영함으로써 지방교육의 발전을 도모하는 제도를 의미한다(송기창, 2008: 40). 또한 지방교육자치 또는 시도 및 시군, 자치구 수준에서의 교육자치는 주민에게 가까이 있는 정부가 멀리 있는 정부보다 주민의 요구나 필요를 더 잘 파악할 수 있다는 근거리-교육자치라 할 수 있다(김태완 외, 1989: 36).

자치와 관련하여 직접적인 헌법조항은 지방자치를 둘 수 있다. 헌법학계에서는 지방자치란 지역중심의 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치해서 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것을 말한다(허영, 2015: 833). 오늘날에 있어서 지방자치는 민주정치 of 교실로 간주되고 있으며, 풀뿌리의 민주정치(grass-roots democracy)라고도 한다. 법적 개념으로서의 지방자치라 함은 국가에 종속되어 있는 법적 능력을 가진 공공의 과업을 독자적 책임으로 수행하는 것을 말한다(김철수, 2013: 1553-1554). 일부에서는 지방자치란 국가의 업무를 지방을 단위로 한 지방자치단체를 설치하여 그 단체가 그의 피선된 기관에 의하여 국가의 감시 하에 자기 이름으로 지방공공지방의 고유한 사무로 분장한 다음 중앙정부의 간섭없이 이를 수행하는 국가작용을 의미한다고 제시하고 있기도 하다(정중섭, 2015: 990).

이를 바탕으로 지방교육자치를 자치적 측면에서 살펴보면, 지역적 자치(지방자치)와 영역적 자치(교육자치)가 내포된 개념으로서 지방분권(단체자치)와 민중통제(주민자치)를 기반으로 한 자치를 교육의 특수성을 기초로 한 '전문자치'와 결합시킨 것이다. 특히, 교육의 특수성을 바탕으로 하여 교육자치를 이념적 기초로 하고 있으며, 지방자치(지방교육행정자치)를 그 방법적 기초로 삼고 있다. 즉, 지방교육자치는 교육과 교육행정활동에 있어서 전문적이고 지역적인 교육자치를 모두 포함

하는 개념이다. 현대 공교육체제의 특성상 지방교육자치제도의 핵심내용은 지방교육행정자치로 한정되는 경향이 있다(고전, 2006: 68-69).

외국의 지방교육자치를 살펴보면 미국은 지방교육행정이 일반행정과 분리되어 별도의 기관으로 운영·관리되고 있다. 미국의 주 헌법 및 주 법에 따라 주 교육위원회의 지도·감독을 받고 있으며 당해 지역학교의 교육을 운영하는 특수지방자치단체가 독립·설치되어 있다. 영국은 교육행정체제가 중앙부처로 교육부(Department for Education, DfE)가 있고 인구 20-30만 단위로 구성된 150개의 지방자치단체는 지방정부(Local Authorities, LAs)를 가지고 있다. 지방정부는 교육청의 역할을 하는 ‘아동-청소년국(Department of Children and Young People)을 가지고 있다. 즉, 영국의 교육행정체제는 중앙과 지방자치단체의 2층 구조와 교육부, 지역교육청, 단위학교로 이루어지는 3단계 체제로 구성되어 있다. 일본은 미국의 영향으로 지방분권이 중시되는 지방교육자치행정을 하고 있으나 각 단계별 교육행정기관 간의 연계성을 강조하고 있다. 그래서 합의제 집행기관인 교육위원회를 두고 있으며 지방분권과 중앙집권적 교육행정이 조화를 이루고 있다(박정희, 2016: 39-66).

우리나라의 지방교육자치는 1952년 「교육법」에 의거 실시되어 1961년 5·16 군사혁명으로 폐지되었다. 1962년 교육법 개정을 통하여 교육위원회를 의결기관으로 존속시키면서 지방교육행정을 지방행정에 통합시켰다. 그러나 지방자치의 미실시로 교육위원을 문교부장관이 임명하도록 하여 명목상의 교육자치가 30년 정도 운영되었다. 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정됨에 따라 교육과 학예에 대한 의결기관과 집행기관을 구성하여 지방교육자치가 본격적으로 시행되었다(박수정, 2014: 47).

우리나라에서 최근 논쟁이 되고 있는 단위학교 자치는 교육자치의 중요한 내용 중 하나이며, 교육자치의 궁극적인 결과이다. 이렇게 주목 받는 이유는 정권마다 이루어지는 교육개혁의 노력에 불구하고 중앙정부중심·하향식 교육정책은 결과적으로 학교교육이 향상되지 못하고 마무리되기 때문이다. 이러한 결과는 학교라는 교육기관을 상호의존적이고, 정교화된 규칙·규율에 의한 거버넌스를 가지고 있기 때문이다. 그래서 교육당사자에 의한 학교정책, 인사 및 운영에 관한 중요한 통제권 등을 학교 스스로가 행사하도록 위임하지 않은 한, 효과적인 학교운

영이 불가능하다고 주장하기도 한다(김태완 외, 1989: 33-35). 또한 단위학교의 자치를 위하여 학교 운영의 자유재량권이 확대되어야 한다(김태완 외, 1990: 36).

또한 교육의 자주성 정신을 구현하고, 단위학교의 자율성을 확대하여 학교교육의 효과를 극대화하기 위하여 교직원, 학부모, 지역사회인사 등이 자발적으로 책임지고 학교를 운영하는 학교공동체 구축이 필요하다. 즉, 단위학교의 교육자치를 활성화하고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하기 위하여 단위학교별로 학교운영위원회 운영 등(교육개혁위원회, 1995: 43) 제도적 보장이 되어야 한다.

이렇게 중앙·지방·단위학교 수준별 교육자치의 실효성을 확보하기 위해서는 헌법적 제도보장이 되어야 한다. 제도보장이란 중요한 제도를 법률이 폐기하지 못하도록 그 핵심(본질)을 헌법이 보장하는 것을 의미하는데 이는 기본권과는 구별되는 개념이다. 제도보장은 권리가 아니라 객관적 범규범이고, 최대한 보장을 해야 하는 기본권과 달리 본질의 보장인 최소한의 보장으로 보는 것이 일반적이다. 교육자치의 헌법상 근거로 보는 헌법 제31조 제4항의 ‘교육의 자주성’ 등도 제도 보장으로 보는 학설이 많다. 교육자치는 그 자체가 권리라기보다는 교육권을 구현하기 위한 수단으로서의 성격을 가진다고 볼 것이다(정재황, 1998: 289-309).

교육자치에 대한 헌법적 근거는 헌법 제31조를 제시하는 것이 통설인 것 같다. 본 연구자가 검토한 연구물에서는 교육자치의 원칙과 지방교육자치의 원칙과 중복되는 경우가 많다. 이는 초기 교육자치와 지방교육자치의 개념이 정확히 구분되지 않았기 때문이라고 사료된다.

교육자치의 주요 원리로 진권장(1989: 21-30)은 민주화와 전문화의 원리, 분권과 독립의 원리, 주민자치의 원리, 학교 자치의 원리를 제시하고 있다. 김태완 등(1990: 34-36)은 교육운영에 대한 주민 통제의 원칙, 지방 분권의 원칙, 일반 행정과의 상호 협력의 원칙, 책무성 확립의 원칙, 단위학교자치 존중의 원칙으로 제시하고 있다. 그리고 유현숙(1994: 19-22)은 교육개혁심의회(1986)을 인용하여 지방분권의 원리, 주민통제의 원리, 일반행정으로부터의 분리·독립의 원리, 전문적 관리의 원리 등으로 제시하였다. 정재황(1998: 310-311)은 교육자치의 실효성을 위한 중요 원칙으로 교육사무의 자치사무 이양, 교육의 전문성, 교육의 자주성 원칙 등을 제시하였다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

교육자치가 실질적으로 이루어지기 위해서는 국가의 교육에 관한 권한의 교육자치기관에의 이양이 요구된다. 그리고 교육은 인성과 능력의 개발이라는 중요한 활동이므로 관련 전문성이 필요하다. 또한 교육권·교육자치의 헌법적 기본원칙에서도 언급한 다원성의 원칙, 다양한 내용의 교육이 이루어져야 한다. 이를 위해서 교육의 자주성 측면에서 교육전문가들에 의한 교육문제의 검토와 교육당사자들의 자주적 참여가 이루어져야 할 것이다. 교육당사자들의 의견이 제대로 대표되는 합의제기관이 단순한 심의기관 내지 자문기관이어서는 안 된다. 합의제기관은 의결기관으로서 자리 잡아야 하며 집행기관들과 분리되어 존재하여야 한다. 따라서 교육위원회는 실질적인 의결기관이 되어야 하며 각급 학교 내에서도 자치위원회들이 존재하고 각 단위 학교별로 자치가 이루어져야 할 것이다. 프랑스에는 초등학교의 교사위원회, 학교위원회, 중등의 경우에 행정위원회, 교사위원회, 직업교육위원회 등이 있으며 대학의 경우에도 행정위원회 등이 있어서 각급 학교별로 교육자치가 이루어지고 있다(정재황, 1998: 310-311).

특히 교육자치의 중요한 원리로 교육의 자주성과 전문성을 제1·2원칙으로는 보는 것이 중론이다. 이 원칙은 전국적이고 획일적인 교육으로는 성취되기 어렵다. 교육은 원래 사적인 일이고 그 일차적인 책임은 부모에게 있는 만큼, 공교육제도의 발달과 더불어 교육의 대량적 획일화는 교육 본래의 목적을 수행하기 어렵다. 각각의 어린이들은 자신이 생활하는 구체적 환경 속에서 인간적 성장발달을 해 가는 것이므로, 하나의 생활 공동체인 지방자치단체의 단위로 교육행정체제가 마련될 것이 우선적으로 요청된다. 이리하여 지방자치와 교육자치가 결합한 지방교육자치는 지방분권의 원리, 주민 참여(민중통제)의 원리, 일반 행정으로부터의 분리 독립, 전문적 관리의 원칙 등이 그 기본 원리가 된다(김종철, 1982: 174-176; 신현직, 2003: 131-132)

지방분권의 원리와 주민 참여(민중통제)의 원리는 지방자치의 이념 및 연원(단체자치와 주민자치)과 관련된 원리이고, 일반 행정으로부터의 분리 독립(자주성 존중의 원리)과 전문적 관리의 원리는 교육자치의 이념 및 특수성(교육의 자주성과 전문성)을 바탕으로 한 것이다. 지방분권의 원리와 자주성 존중의 원리는 지방교육자치기관이 국가 및 지방자치단체의 기관에 대하여 갖는 권한의 위임 및 이양의 범위를 설정하는 준거가 된다. 민중통제의 원리와 전문적 관리의 원리는 권한 부여

의 정당성 및 특수성의 근거가 되는 것이며, 행정의 능률성의 도모 차원에서 전문적 지방분권보다는 敵徒(optimal balance)集權의 재조정이 강조된다. 이를 구체적으로 정리하면 다음과 같다(고전, 2006: 70-71).

첫째, 자주성 존중의 원리이다. 교육은 장기적인 견지와 범국민적인 관점에서 본래의 목적을 위하여 영위되어야 한다. 그러기 위해서는 특정 정파나 종교, 이데올로기에 구애됨이 없이 교수자와 학습자간의 인격 대 인격의 만남을 통한 자기완성에 목표를 둔 자발적 활동이라는 교육활동의 속성에 근거해야 한다. 교육활동에 있어서 교수자와 학습자의 자주성 존중은 물론 교육행정활동에 있어서 자주성 존중을 포괄한다. 교육의 자주성을 교육행정의 자주성과 분리해서 상징하는 것은 현대 공교육체제의 특성을 간과한 것이다. 교육 사업의 특수성을 인정하고 자주성과 정치적 중립성을 보장하기 위하여 교육행정의 일반 행정으로부터 독립시켜야 한다는 것이다(고전, 2006: 71; 이종재 외, 2012: 251)

둘째, 전문적 관리의 원리이다. 교육 활동의 본질과 특수성을 이해한 전문적 지도 역량을 가진 인사들에 의해 교육행정 활동이 운영되어야 함을 의미한다. 전문적 관리라 함을 단순히 교사 출신 교육전문직, 교육행정직을 의미하기보다는 한 단계 더 높은 전문양성교육을 받고 해당분야 자격증을 갖춘 전문가를 의미한다. 전문직 관리의 원리는 민주적 통제와 충돌을 일으키는 경우도 있다. 이와 관련하여 교육감에게는 교육행정에 대한 전문성이 요구되는 반면, 교육위원회에는 대표성과 전문성간의 조화가 더 요구된다(고전, 2006: 71; 박수정, 2014: 51; 이종재 외, 2012: 251; 주삼환, 2006: 93-94).

셋째, 주민통제의 원리(민중통제의 원리)이다. 주민통제는 주민이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의하여 결정하는 것을 의미한다. 쟁점사항에 대한 지역주민의 투표, 선거에 의한 지방교육자치기관(교육위원 및 교육감) 구성원의 선출 또한 같은 의미이다. 일반적으로 통치기구의 대표성의 정도는 통치권력의 크기에 비례하며 민주적 정당성 확보와 직결된다. 간접선거에 의한 교육위원회 및 교육감 보다 직접선거에 의한 경우 더 큰 권한이 부여되는 것은 당연하다(고전, 2006: 71)

넷째, 능률성의 도모의 원리(적도집권으로의 지방분권 재조정)이다. 이는 각 지역의 교육제도가 그 지역의 실정에 부합되도록 교육정책의 결정권과 사무처리권을 자치구역에 분산하는 적도분권의 원리와 그 내용이 유사하다. 능률성(efficiency)은

정책 내지 행정활동의 양부를 평가하는데 있어서 중요한 척도로 인식되어 왔으며 효율성(투입대비 산출비)와 유사하게 이해되며, 결과를 중시하는 효과성(effectiveness)도 개념에 내포된다. 능률 개념은 조직의 목적달성 이외에도 조직구성원 및 소비자의 만족도(사회적 능률)도 중시한다. 교육행정의 능률성은 궁극적으로는 학교교육활동에 대한 조성지원에 도움을 주고 있는지의 여부(교육행정의 실효성)와 직결되는 문제이고 교육구성원의 만족도로서 가시적으로 나타난다고 할 수 있다(고전, 2006: 71-72; 이차영, 1997: 126-127).

이와 같은 지방교육자치의 원리는 서로간 독립이 아닌 원리간의 조화가 중요하다. 주민통제와 전문적 관리간의 균형을 통하여 지역주민의 교육에 관한 공감대 형성과 교육 전문가에 의한 관리방식이 병행되어야 한다. 또한 자주성 존중과 관련하여 교육의 정치적 성격, 정당 관련성에 대한 충돌 문제 또한 질적·상황적 균형이 요구된다. 특히 교육자치와 일반자치간의 관계 설정에 있어서 절대적 분리·독립보다는 연계·협력이 이루어져야 한다(고전, 2006: 72). 따라서 교육자치와 일반자치와의 주요 쟁점 분석을 통하여 교육기본권의 보장을 위한 실효적인 관계 재정립이 필요하다.

나. 교육자치와 일반자치의 관계

교육자치와 일반자치의 관계는 교육법제정(1949년)부터 ‘교육위원회의 성격을 어떻게 할 것인가?’로 시작되어 ‘중등교원봉급보조금, 교육세운용을 어떻게 할 것인가?’, ‘지방교육자치제도의 구조를 어떻게 할 것인가’, ‘교육감 선서 방식을 어떻게 할 것인가’ 등에 대한 다양한 논쟁이 있었다(김혜숙, 2011: 21-22). 이와 같은 관계를 지방교육자치제도의 교육법제사적 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

1949년 교육법에 규정되었던 지방교육자치제도가 1952년 6월 구교육위원회 발족으로 실행에 옮겨졌다. 하지만 1953년 1월 개최된 전국 도지사 회의, 1955년 5월 내무부의 지방자치법 개정시안, 1956년 10월 공무원수 감축 추진, 1958년 7월 교육세법 제정 등의 과정에서 교육자치제 폐지 논란이 계속되어 왔다. 내무부의 지속적 폐지 시도에도 불구하고 유지해 온 교육자치제도는 5.16 사건에 의해 폐

지되었으나 대한교련 등 교육계의 요구 등으로 1962년 12월 개정 헌법에서 교육의 자주성과 정치적 중립성을 규정함에 따라 명목 상 교육자치체가 부활하였다. 1991년 실질적인 지방교육자치체도가 시행된 이후에도 교육자치체 폐지시도는 계속되었다. 1991년 이전 논쟁과 차이점이 있다면 ‘통합’이라는 말과 함께 ‘연계 강화’라는 표현이 등장했다는 사실 뿐이다(송기창, 2004: 233).

특히 일반자치학계에서는 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정 이후 지역주민이 교육에 대한 관심이 매우 크다는 점을 인식하여 교육자치 통합론을 주장하였다. 통합론의 정책대안으로써 교육개혁위원회(문민정부시절 대통령 자문기구)를 주축으로 교육위원회의 합의제 집행기관화를 제시하였다. 이는 의결기능의 일반의회 통합화를 의미하는 것이다. 이에 대하여 교육계의 강력한 반발로 실행되지 못하였으며, 교육계와 비교육계간의 갈등만 더 증가하게 되었다(김홍주, 2008: 19).

국민정부에서는 이런 갈등을 해소하고자 김대중 대통령의 지시로 광역단위의 교육자치를 일반자치와 통합하되, 기초단위의 교육자치를 실시하고자 하였다. 그러나 이 또한 교육계의 거센 반대로 교육자치의 개편은 이루지 못하고 마무리하였다. 참여정부는 정부혁신지방분권위원회에서 2006년 12월 교육위원회를 지방의회로 일원화하고, 교육위원을 교육의원으로 전환시켜 직선제로 개선하였다. 교육감도 주민직선제로 전환하여 「지방교육자치에 관한 법」을 개정하고, 2010년 지방선거부터 이들 선거를 동시 실시하기로 결정하였다(김홍주, 2008: 19).

2014년 12월 8일 대통령소속 지방자치발전위원회는 2015년 지방자치발전 시행계획을 발표하는 과정에서 교육자치와 지방자치 연계·협력 강화, 교육감 선출방식 및 교육장 임용방식 개선, 교육의 지방분권 및 학교자주성 강화 등을 제시하기도 하였다. 발표 직후 2014년 12월 9일 한국교총은 헌법상 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장을 위해 교육감직선제 폐지를 강력히 주장하였다. 그리고 전교조는 교육자치의 정착과 발전을 위하여 교육감직선제를 유지하고 교육의회 부활을 주장하여 부분적 교육자치의 분리론과 통합론 논쟁이 있기도 하였다. 이처럼 교육자치와 일반자치는 60년 이상 지속적인 쟁점적 관계를 유지해 왔다. 일부에서는 그 관계를 교육행정기관의 자치로 보는 견해, 교육주체의 자치로 보는 견해, 지방자치의 일환으로 보는 견해로 구체화하여 구분하였으나(이승중, 1999:

3-7; 박정희, 2016: 8-11) 일반적으로 지방의 교육자치를 주장하는 지방교육자치 분리론적 관점과 교육의 지방자치를 주장하는 지방교육자치 통합론적 관점(정재황, 1998; 김홍주, 2008; 장덕호, 2010; 이기우·하승수, 2007), 중립론적 관점(신현직, 2003)으로 구분할 수 있다.

우선 분리론 측면에서 교육자치는 교육의 자주성과 전문성을 보장하는 헌법상의 제도 보장이며, 교육의 특수성을 바탕으로 지방자치단체 수준의 교육자치를 지방교육자치라고 한다. 즉, 지방교육자치는 교육자치가 지방자치라는 지역 자치와 결합한 형태이므로 교육자치와 지방교육자치를 동일시하거나 혼동해서는 안 된다고 주장한다(신현직, 2003: 440).

교육자치는 교육행정에 있어 지방분권 및 주민통제의 원칙 아래 교육의 자주성과 전문적 관리 존중을 그 원칙으로 한다. 이를 통해 주민 의사에 따른 지방교육의 다양한 발전을 도모하기 위해 운영되고 있는 제도로 헌법 제31조 제4항에서 보장하고 있는 교육의 자주성과 전문적 관리, 교육의 정치적 중립성을 구현하고 나아가 지방교육의 특성을 반영한 교육 발전을 위해 정당하다는 주장에 근거하고 있다. 교육행정의 대상이 되는 교육활동의 특수성, 교육행정의 관련 준거 집단의 특수성, 특히 교사집단의 전문성과 학생집단의 가소성, 교육행정 성과의 특수성, 교육결과의 단기적 측정 곤란성과 가시성의 한계 등 여러 가지 특성을 말미암아 교육행정이 다른 부분의 일반행정과 같은 준거와 방법에 의해 운영될 수 없으며 헌법 제31조를 수정하기 전에는 교육자치를 일반자치와 통합할 수 없다는 견해이다(김홍주, 2008: 18).

그리고 지방자치법 제121조 제1항은 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다고 하고 그 기관의 조직과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있다. 교육자치법에서는 시·도에만 교육감과 지방의원으로 구성된 교육위원회를 두도록 하고 있다.

현행제도에 대해서 교육감 등을 지방자치단체 내에 특별기관으로 보거나, 시·도의 경우 부분적으로 교육관련 상임위원회를 지방의회의 기능 담당으로 보는 경우, 교육행정을 담당하는 준특별지방자치단체를 설립으로 보기는 경우도 있다. 별도의 법인격을 가지는 교육자치단체를 두지 않는다고 하더라도 실질적인 교육의결기관을 들 수 없는 것은 아니다. 또 교육자치는 결국 교육현장에서 교육내용에 관하여

자치가 이루어짐으로써 실질적으로 구현되는 것이라면 결국 각 학교에서 자치가 이루어져야 한다는 것이 될 것이다. 그러나 교육자치기관에게 실질적인 자주결정권 등이 주어지지 않는다면 교육자치라고 볼 수 없는 것이라는 견해도 있다(정재황, 1998: 309-310).

또한 교육자치와 지방자치의 헌법적 근거는 동일하지 않다. 교육자치는 헌법 제31조 제4항에 근거한 것이라면, 지방자치는 헌법 제117조, 제118조에 근거하고 있다. 또한 교육자치는 지방교육자치만을 의미하는 것이 아니라 모든 교육 관련 기관의 자치를 의미한다. 따라서 지방교육자치 운영에서도 일반 행정기관과 분리된 교육행정기관에 의하여 운영되어야 한다는 것을 의미한다.

교육부가 전국적인 차원에서 국가 사무로 직접 다루거나 지방자치단체에 위임하여 다루는 모든 교육 사무에는 ‘교육의 자주성과 전문성의 보장’이라는 교육자치의 제도 원리(헌법원리)가 적용되고 있다. 지방자치는 지역을 기준으로 하여 지역 내의 모든 사무를 종합적으로 처리하는 지역적 자치임에 비하여, 교육자치는 지역과 상관없이 교육이라고 하는 사무 영역을 기준으로 하여 다른 영역과는 다른 자주성과 전문성을 인정하여야 한다는 영역적 자치라 할 수 있는 것이다(신현직, 2003: 439).

통합론 측면에서 교육에 대한 지방자치를 지방교육자치라고 이해하는 입장이다. 이 견해에 의하면 교육행정은 환경, 교통, 도시계획, 위생, 복지 등과 마찬가지로 지방자치단체의 기능의 하나이다. 지방교육자치는 지방자치단체가 지방의 교육사무를 국가나 다른 지방자치단체와 같은 외부의 간섭을 받지 않고 법령의 범위 내에서 주민의 의사에 따라 자율적으로 수행하는 것이라고 본다(이기우·하승수, 2007: 300).

2004년 10월 지방교육자치제도 개선 토론회(주최 정부혁신지방분권위원회)에서 지방분권전문위원회 이기우 위원은 현재 지방교육자치제도의 문제점에 대하여 다음과 같이 제기하였다. 우선 중앙집권적 교육행정시스템 운영으로 인하여 교육의 다양성이 결여되어 있고 광역 중심의 교육행정 운영으로 주민 참여가 미흡하다고 하였다. 그리고 관료주의적 교육행정으로 단위학교의 자율성이 부족하고 지방교육행정기관과 일반지방행정기관의 분리·운영으로 종합성이 결여된다고 하였다. 이를 개선하기 위하여 학교자율성(학교자치) 중심의 교육자치체제 구축, 권력

형 지방교육행정에서 지원형 지방교육행정으로 전환, 주민체감 지방교육행정 실시, 지역 역량의 분산으로부터 결집 필요, 지방교육을 지역발전의 엔진으로서 역할 변화가 필요하다고 주장하였다(이기우, 2004: 5-7).

이는 지방교육자치의 본질에는 일반지방행정과 지방교육행정간의 분리·독립이 포함되지 않음을 의미한다. 즉, 지방교육자치는 지방자치의 일환으로 수행되는 것이며, 특별한 사유가 없는 한 일반지방사무와 지방교육사무는 통합지방행정기관에 의하여 수행되어야 한다는 것이다. 지방교육자치의 목적을 달성하기 위해서는 일반지방행정과 지방교육행정간의 분리·독립보다는 교육분야에서의 지방분권과 참여, 그리고 정부의 중립적 행동이 강조되어야 한다는 점이다(이승중, 1999: 7).

또한 지방정부의 일반행정기관으로부터 지방교육행정기관의 분리를 주장하는 나라도 드물 뿐만 아니라 그 이론적인 근거로 교육의 자주성, 정치적 중립성, 전문성을 들고 있는 나라는 소수이다. 또한 교육의 자율성은 교육주체의 교육행정청으로부터의 자율이지 교육행정청의 자율성을 의미하는 것은 아니다.라는 것이 주요 전제이다. 그리고 교육의 정치적 중립성은 교육이 특정 정권의 정치적 도구로 이용되어서는 안 된다는 것이지 교육의 탈정치성을 의미하는 것은 아니라고 보고 있다. 시·도지사가 주도권을 가지고 자신의 정치적 이념이나 철학, 선거, 공약에 의해 학교를 자유롭게 설립할 수 있으며 나아가 다양한 지방교육에 관여해야 한다는 것이다(김홍주, 2008: 18-19).

지방교육자치의 분리론, 통합론 견해 모두 지방교육 문제를 주민들의 의사에 의하여 자율적으로 결정해야 한다는 점에서 동일하다. 지방교육행정기관을 구성하는 방식에 차이가 있을 뿐 지방교육 문제를 주민이 스스로 결정한다는 점에는 차이가 없다. 그러므로 지방교육자치는 결국 교육에 관한 지방자치라고 보는 견해가 있기도 하다(이기우·하승수, 2007: 300). 이와 같은 견해로 교육개혁위원회의 참고 자료에 의하면, 교육자치제란 교육 활동의 특수성과 전문성에 대한 인식을 전제로 하고 지방교육행정의 조직과 운영면에서 교육의 자주성, 전문성, 주민자치, 지방분권의 원리 등을 보장하기 위한 교육통치제도라고 하여 지방교육자치와 개념적으로 동일시하고 있기도 하다(신현직, 2003: 439).

그뿐만 아니라 지방교육자치제가 효과적으로 실시되기 위해서는 지방자치제가

실시되어야 이루어질 수 있다. 지방자치체가 실효성 있게 운영되기 위해서 가장 중요한 요인은 재정의 자립도라고 볼 수 있다. 일부 시도를 제외한 대부분은 상당히 낮은 재정자립도를 보이고 있는 상황에서 지방자치체는 부분적인 실시만 가능할 것으로 판단된다(윤정일·김영철·공은배, 1983: 82). 이는 교육자치의 재정자립도 측면에서 일반자치와 통합에 대한 긍정적인 이유로 해석될 수 있다.

그리고 교육 사무의 성질상의 구분에 따라 외부적 교육사무와 내부적 교육사무로 나눌 수 있다. 외부적 교육 사무는 학교를 설치하고 운영하며 교원을 확충하고 지원하는 등의 교육의 외부적인 여건을 형성하기 위한 것을 의미한다. 내부적 교육사무는 교육의 내용과 범위, 방법, 교과의 운영, 학생의 평가와 시험 등 순수한 교육에 관한 사항인 것을 의미한다. 후자는 국가의 목적과 밀접한 관계가 있고 전국적인 통일성이 요구되므로 국가의 업무에 속하며, 지방자치단체의 업무는 주로 전자에 한정되고 있다. 그러한 외부적인 교육 사무는 다른 일반 행정과 밀접한 관련을 갖으며 종합적이고 유기적으로 수행되어야 할 사무이다. 따라서 지방자치단체의 정치적 대표기관인 지방의회가 의사 결정을 하고 집행 기관인 지방자치단체의 장이 처리하는 것이 보다 적합하고 효율적인 경우가 많다. 그래서 반드시 일반 지방 행정 사무와 분리되어야 하는 것은 아니라고 하고 있다(신현직, 2003: 440-441).

그러나 외부적·내부적 교육사무의 구분 방식은 제2차 대전 전 일본과 독일의 국가주의교육제도에서 교육의 내적 사항을 국가가 독점하고 외적 사항을 지방에 맡기는 형태를 취한 데서 연유한 것이다. 그래서 오늘날에는 교육에서의 국가 사무와 정치 사무의 구별 기준으로는 타당하지 않다. 이분법적으로 외적 사항은 조건 정비적 교육행정을 의미하고 내적 사항은 교육 내용 행정의 대상으로만 구분하는 것은 의미가 없다. 모든 교육사무는 행정이 아닌 교육활동 그 자체를 기준으로 구분하여야 한다. 교육의 외적 사항에 관해서는 ‘일반행정으로부터의 교육행정의 자주성’이 보장되어야 하며, 내적 사항에 관해서는 ‘교육행정으로부터의 교육 활동의 자주성’이 보장되어야 하는 것이다. 따라서 지방자치단체에서의 일반 행정과 교육행정의 구별 필요성은 분명 인정되어야 할 근거가 있는 것이다. 하지만 그것이 반드시 전혀 별개의 기관에 분리 독립되어야 하고, 모든 권한은 교육행정 기관의 전권 사항으로 해야 한다는 것을 의미하지는 않는다(신현직,

2003: 441). 즉, 통합론과 분리론이라는 이분법적 논란은 더 이상 의미가 없다. 앞으로는 서로의 체제 존중·협력하여 주민의 권리를 효과적으로 증대하고 교육기본권을 실효성있게 보장하는 방법을 찾아야 하는 것이다(김홍주, 2008: 22).

이는 교육자치와 일반자치의 중립론적 관점이라 할 수 있다. 중립론적 관점에서는 교육의 정치적 중립성을 중심으로 교육자치와 관련 주요 쟁점을 해석하고 있다. 교육의 정치적 중립성은 정부 권력의 교육 지배를 방지하고 교육의 전문적 자주성의 보장을 위한 정책적 필요의 산물이다. 그러나 국가주의 교육체계의 전통이 있었던 과거 일본, 독일, 우리나라는 국민교육이라는 국가목적 하에 교육의 기본적인 원칙을 배제하였다. 진리의 상대성과 정치 권력으로부터의 독립 내지 중립은 부정되고 교원과 학생의 정치적 기본권 또한 중립자로서 해석하였다. 이러한 역사를 통하여 교육의 정치적 중립성의 의미는 교육 영역에서의 정당 정치적인 대립 갈등을 말아야 한다는 의미보다는 교육에 대한 여당 정치적인 국가 권력의 교육 지배를 방지하여야 한다는 의미가 더 본래적이라 할 수 있다(신현직, 2003: 442).

결국 교육행정이나 시민교육이 정파적인 지배를 받아서는 안 되지만, 그렇다고 완전한 탈정치화를 의미하는 것은 아니며 의회주의의 원리를 완전히 벗어날 수도 없다. 어차피 지방자치도 국회에서 제정된 법률의 범위 내에서 이루어질 수밖에 없다는 점에서 한계가 있듯이, 지방교육자치제 또한 중앙의 정치 권력의 직접 지배를 완화하기 위한 수단으로 지방자치제가 갖는 의의와 결합되지 않을 수 없다(신현직, 2003: 442-443).

따라서 지방자치단체에서의 교육자치는 일반 행정으로부터의 완전한 분리 독립을 절대 원칙으로 하지 않는다. 주요 원칙은 현행 교육자치 중 지방교육자치의 문제 해결과 교육당사자의 교육기본권 보장이 중핵인 것이다. 이를 위해서 지방자치단체의 교육재정 지원은 정치를 넘어 교육의 원칙으로 이루어져야 한다. 또한 교육감 직선제로 인하여 중앙 정치로부터의 독립성을 일부 보장받고 있으나 교육의원 일몰제로 지방의회 내 교육관련 문제점에 대한 정치적 중립성을 다소 보장하기 어려운 상황이다. 그래서 지방의회 내 교육위원회도 교육조례 및 예산, 교육관련 정책 심의 등에 대해서는 정치적 중립성을 유지하여야 한다. 과거 지방자치제가 실시되지 않았던 상황에서 중앙 정치 권력이 지방자치단체의 장을

임명하던 시절에는 엄격한 분리가 요청되었다. 하지만 지방교육자치제가 실시되고 지역 주민의 직접 선서에 의해 선출된 단체장이 교육행정을 책임지는 상황에서는 그 의미가 달라질 수밖에 없다(신현직, 2003: 443).

이렇게 교육자치와 일반자치의 관계는 교육기본권 보호라는 중핵을 바탕으로 새로운 패러다임에 따라 변화하고 있다. 지방교육자치의 변화가 분리론에서 통합론, 통합론에서 분리론, 중립론 등 변화하는 것은 당연한 것이다. 그리고 교육자치의 지역적 이동이 기초단위인 학교자치로 전환하고 있다. 교육의 주요 행정과 재정권한을 단위학교에 좀 더 가까운 기초단위로 분산 이양하는 것이 책임성 측면에서 더 바람직하기 때문이다. 교육자치제가 궁극적으로 지향하는 것은 주민 참여를 통한 학교단위의 자율성을 제고하여 학교가 본연의 교육적 가치를 실현할 수 있도록 하는 것이다. 단위학교에 좀 더 가까운 기초 단위로의 권한의 이양이 교육적 가치 측면, 책무성 측면에서 바람직하다는 공감대가 교육자치제를 정당화하고 있다. 우리나라에서 교육자치는 자생적으로 발생한 것이라기 보다는 중앙정부에서 지방으로 권한을 위임 및 이양하는 과정에서 발생한 것이기에 지방교육자치의 일반행정으로부터 분리론이 필요하다(김순남 외, 2008: 36-37).

그리고 교육자치의 완성이라고 이야기되는 학교자치의 정착 또한 법과 제도적 측면에서의 선-정착이 필요로 하다. 법과 제도적 정착이 되었다고 하더라도 교육당사자의 공감대 형성이 부족하면 학교자치의 현장 정착이 쉽지 않을 것이다. 그래서 학교자치가 학교단위 교육자치로서 왜 필요한 지에 대한 본질적 논의가 선행되어야 할 것이다.

다. 학교단위 교육자치로서 학교자치

학교자치의 필요성을 논하기 이전 기초단위 교육자치의 필요성에 대한 논의가 필요하다. 교육자치의 학교단위 확산은 지방교육자치의 주민의 교육적 수요를 능동적으로 대응함을 넘어 풀뿌리 민주주의를 실현하는 것이라 할 수 있다. 하지만 현 교육관계법에서는 광역 단위 교육자치 만을 인정하고 있으며 교육지원청 단위의 교육자치 확산과 그 효과성에 대해서는 논쟁이 되고 있는 상황이다. 또한

추가적인 학교단위 교육자치 확산에 대한 논의도 제한적으로 이루어지고 있다. 그래서 기초단위 교육자치의 확산 보다는 교육지원청의 역할과 기능에 대하여 기관위임 사무로 권한 이양 중심으로 이루어지고 있다(장덕호, 2010: 25-26).

광역단위 수준의 교육자치 만을 인정하고 시군구의 기초단위 교육자치의 본질을 고려하지 않는다면 학교자치의 의미 또한 퇴색되어 버린다. 이는 교육지원청 폐지론, 지방교육자치의 일반자치 연계 등 교육행정과 일반행정 사이의 문제에도 논의되었다. 또한 현재 지방자치법상 지방자치단체의 종류를 광역 및 기초자치단체를 인정하면서 지방교육자치체는 광역자치단체의 수준에서만 인정한다는 것은 교육자치의 본질과 맞지 않는 현 교육관계법의 문제점이기도 하다.

결국 기초단위 교육자치를 인정하지 않는 것은 진정한 의미의 교육자치, 지방교육자치를 상실한 것이다. 또한 학교단위의 교육자치가 교육자치의 가장 기본적인 형태라는 점을 고려한다면 지방교육자치, 기초자치단체의 교육자치는 필수적이다. 그리고 단위학교의 학교운영위원회 제도의 도입은 단위학교의 교육자치로서도 의미가 있지만 광역수준의 교육자치와 연결할 수 있는 기초자치 수준의 교육자치가 필요함을 의미한다. 이는 교육사무가 시도단위 보다는 시군구 단위, 학교 단위로의 권한 배분이 지방 분권과 주민자치라는 교육자치의 원리에 더 부합되는 것이다(신현직, 2003: 457-460).

기초단위 교육자치의 필요성에 대하여 김홍주 외(1999: 162-164)는 기초단위 교육자치는 체감 교육자치의 실현, 지역별·학교별 특성과 요구에 대응하는 자율학교경영체제 확립, 교육환경 변화에의 능동적인 대응, 일반자치와의 균형 등 4가지 측면에서 논의하였다.

첫째, 체감 교육자치의 실현을 위해 필요하다. 현 교육관계법상 우리나라는 일반자치와는 달리 광역수준의 교육자치만 이루어지고 있으며, 기초단위의 교육자치, 학교단위의 교육자치를 실시하지 않고 있다. 광역단위 교육자치의 실시는 교육당자로 하여금 교육자치를 체감도를 떨어뜨릴 수 있다. 지방교육자치 실시로 학부모, 학생, 교사, 주민 등의 교육행정에 대한 관심이 증대되고 학교현장의 문제를 개선하고자 노력이 이루어지고 있지만 체계상 한계점이 있다. 그래서 현 체제에서는 체감 교육자치, 근거리 교육자치의 실시가 한계점이 있으며, 주민 등 교육당사자의 의사를 반영한 교육자치의 취지를 제대로 구현할 수 없다.

둘째, 지역별·학교별 특성과 요구에 대응하는 자율학교경영체제 확립을 위해서 기초단위 교육자치가 필요하다. 교육자치의 본질적 실현은 학교의 교육적 효과성을 통해 나타난다. 지방교육자치는 중앙의 교육행정기관과 단위 학교 사이에서 자율학교경영(School-Based Management)의 정도를 높여주는 가교 역할을 수행하는 제도인 것이다. 그러나 광역단위 교육자치는 교육관련 업무, 광역 단위의 학교 수 등으로 인하여 기초단위의 특성, 학교의 특성, 교육사자의 요구 등을 효율적으로 반영하기 어려울 뿐만 아니라 학교의 교육적 효과성, 운영의 자율성 등에도 제한적인 요소로 작용한다. 일반적으로 1개 교육기관이 관리하는 학교 수가 많으면 지역의 특수성을 살린 학교경영, 교육당자사의 의견수렴 등 보다는 지도·감독차원에서 행정 편의성을 먼저 고려하게 되고 단위학교의 교육의 특성이나 요구에 대해서는 소극적으로 대응한다. 그래서 1개 교육청 당 관리 학교 수를 축소시키는 방안으로써 기초단위의 교육자치가 이루어져야 한다.

셋째, 교육환경 변화에의 능동적인 대응을 위해 기초단위 교육자치가 필요하다. 21세기는 인공지능, 세계화 등 수식하는 단어가 수시로 변화하는 속도감이 있는 시대이다. 속도감 있는 미래 사회는 다양성과 극심한 사회의 변화 등을 동반할 것이다. 이러한 흐름 속에서 교육도 사회 변화에 능동적으로 대처하여야 하며, 광역단위의 교육청·기초단위 교육지원청·학교 또한 이에 대비하여야 한다. 이를 위해서는 교육현장, 학교현장에 더욱 밀착된 행정구조가 필요로 하며 그 속에서 능동적 행정서비스 제공이 필요할 것이다. 그래서 지방교육행정체제가 능동적인 행정 서비스를 제공하기 위해서는 학교와 좀 더 접근성이 높은 광역단위의 교육청보다는 기초단위의 교육청이 학교를 관리 지원해야 더 효과적이다.

넷째, 일반자치와의 균형을 위해서 기초단위 교육자치가 필요하다. 일반자치는 광역단위 자치와 기초단위 자치가 이루어지고 있지만 교육자치는 광역단위의 교육자치만 이루어지고 있다. 일반자치가 풀뿌리 민주주의 체제인 기초단위의 자치를 인정·실행하고 있으면서도 교육자치만 광역단위로 묶어두는 것은 경제적 효율성 이외에는 추가의 논거가 부족한 것 같다. 또한 지방분권 측면에서도 지방분권의 구조와 민중 통제의 차원이 중앙·광역에만 존재하는 것과 중앙·광역·기초에도 존재하는 것과는 엄격한 차이가 존재할 수밖에 없다. 하지만 기초단위 교육자치 확대를 긍정하면서도 재정적 요소를 고려한다면 관련 재원 마련이 선행되어야 한다.

이처럼 기초단위 교육자치는 재정적 측면이 고려되어야 하지만 교육행정의 최소 단위인 학교 행정의 민주화 내지 참여의 보장 중핵적 요소이다. 기초단위 교육자치의 필요성도 결국은 교육당사자의 실질적 참여 보장인 학교단위 교육자치를 위해 필요한 것이다. 즉, 단위학교 교육자치의 확산은 교육 관계자의 참여를 배제한 교육자치란 개념상 성립될 수 없다. 단위학교 교육자치인 학교자치는 단위 학교에서 교육에 관한 자주적 결정권을 가짐을 의미한다. 학교가 공적 영조물로서의 법적 능력을 인정하지 않고 있는 독일의 경우에도 자치(Autonomy)는 아니더라도 활동 자유 영역으로서의 자주성과 자치 행정 및 고유 책임이 인정되고 있다(신현직, 2003: 458-459). 학교자치의 필요성은 법제화 과정을 통해서도 확인할 수 있다(박윤정, 2006: 67-69).

단위학교 교육자치인 학교자치는 1995년 5월 31일 대통령 직속 교육개혁위원회라 제안한 교육개혁 안에 의해 도입되었다. 학교자치 라는 용어가 아닌 단위학교 수준의 교육자치라고 제시되고 있었다. 이는 1991년 교육자치법의 제정으로 광역 단위 자치제도로써 실현되었고, 1995년 5월 31일에 교육개혁위원회에서는 교육개혁의 방안 중 하나로서 학교운영위원회의 설치·운영을 대통령에게 건의함으로써 학교자치의 도입이 된 것이다.

1995년, 교육개혁위원회에 의해 제안된 ‘학교운영위원회의 설치·운영’은 학교경영의 권한과 책임이 단위학교의 학교장과 교사와 학부모, 지역사회 인사들이 참여하는 학교운영위원회에 위임되며 각 학교와 지역사회의 교육공동체를 형성하고자 하는 것이다. 1995년 8월 4일 「지방교육자치에 관한 법률」에 법적 근거가 마련된 학교운영위원회는 1995년 2학기에 초등학교 177개교, 중학교 117개교, 고등학교 61개교 등 355개교의 시범학교 운영을 시작으로 설치·운영되었다. 이는 학교자치의 실제적인 시작을 의미하였으며, 1996년 2월 22일 「지방교육자치에 관한 법률 시행령」이 개정되어 시 지역은 1996년 4월 30일까지 국·공립학교에 학교운영위원회를 설치하도록 함으로써 확대되었다.

1997년 12월 13일 「초·중등교육법」이 제정됨으로써 학교운영위원회 설치의 법적 근거가 변화하게 되었는데, 즉 학교운영위원회는 단위학교자치 기구이므로 「지방교육자치에 관한 법률」에서 「초·중등교육법」으로 설치의 법적 근거가 변경되었다. 국·공립의 모든 초·중·고·특수학교에는 학교운영위원회의 설치가 의무화되

었고, 사립학교에 대해서는 자율적 사항으로 두었다. 1998년 2월 24일 「초·중등교육법시행령」에 학교운영위원회의 구성 및 운영 등의 세부사항이 규정되었다. 1999년 8월 31일 「초·중등교육법」이 개정(2000년 3월 1일 시행)되어 사립학교에도 학교운영위원회의 설치가 의무화되었다. 「초·중등교육법」 제31조에서 제34조에 의거, 학교운영위원회의 성격은 국·공립학교에서는 심의기구, 사립학교에서는 필수적 자문기구로서 규정되었다. 또한 학교운영위원회의 학교발전기금 조성의 근거도 이에 두게 되었다.

2000년 2월 28일, 「초·중등교육법시행령」이 개정(2000년 3월 1일 시행)되어 각 학교의 학생 수를 기준으로 하여 학교운영위원회 위원 정수가 3단계로 구분되었으며, 사립학교의 학교운영위원회에 관한 사항도 새롭게 규정되었다. 「초·중등교육법시행령」 제58조 내지 제64조까지는 학교운영위원회의 구성 원칙, 위원의 선출 방법, 학교운영위원회의 심의 사항, 시정 명령의 근거, 조례 등에의 위임 근거, 학교발전기금조성 방법·사항 범위 등을 규정하고 있다. 국내·외의 시대적, 사회·문화적, 교육적 요구에 의해 시작된 단위학교 교육자치기구인 학교운영위원회는 이상과 같은 교육 관계 법률의 제·개정에 의해서 시행의 법적 기반을 마련하게 되었다.

그리고 2002년 교직원단체들은 16대 대통령선거 공약안 중 학교자치 부분에서 학교운영위원회 산하에 교사회·학부모회·학생회를 법적 기구로 설치하여 이들의 참여를 체계화하여야 한다고 주장하기도 하였다. 그리고 노무현 대통령은 2002년 10월 대통령 선거과정에서 교육부문 공약의 주요 정책으로 반영하였다. 이후 대통령 직인수위원회는 ‘교육개혁과 지식문화 강국의 실현’이라는 제목의 보고서를 작성하여 ‘단위학교의 참여와 자치 확대’를 위하여 교사회·학생회·학부모회를 법제화하여 이들의 대표자가 학교운영위원회에 참여하도록 제도화하고자 하였다(허종렬, 2005, 253-254).

이러한 법제화는 직접적으로 학교자치를 논하지 않았지만 학교운영위원회 등을 통하여 간접적으로 제정·시행되어 왔다. 이러한 노력을 통하여 시·도교육청의 역할도 중앙정부의 중간 교육행정기관이 아닌 독립된 지방교육자치단체로서 그 역할과 기능이 중요해짐을 의미한다. 교육기본권이 실효성 있게 보장하기 위하여 교육청이 아닌 교육지원청으로 명칭 변경이 이루어지기도 하였다. 따라서 시·도교육청은 거시적인 차원에서 중앙정부, 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교라는

연계 속에서 지역의 교육관계자를 중심으로 지역교육정책을 주도하고 단위학교의 교육력 제고를 위한 자율경영 지원체제를 구축해 나가는 역할을 해야 한다는 논의도 있다(오세희, 2012: 24).

또한 교육기본권의 주체와 관련하여 교사의 교육권, 학부모의 교육권에 대해서 논의가 되어 왔지만 학생의 학교참여권에 대해서 추가적인 논의가 필요함을 제시하는 것이기도 하다. 우리나라는 초·중학교 수준에서는 학생들의 학교운영에의 참여는 제한 받고 있다. 제한 이유로는 학생의 미성숙함을 제시하고 있지만 고등학교 학생은 충분히 자신들의 문제를 스스로 결정할 수 있다. 그러나 초·중학생 또한 민주시민으로서 학교에서 간접 교육이 필요함은 당연하다. 외국의 경우에도 대체로 7학년 이상일 경우 학교운영에 참여할 수 있는 제도를 실시하고 있다는 점 등은 교육당사자의 학교 참여, 학교자치의 필요성을 제시한 것이기도 하다(김태완 외, 1989: 33-36).

2. 학교 위상에 대한 논의의 전개

가. 교육의 사사성과 교육기관의 등장

교육이란 바람직한 행동형태의 계획적 변화 과정이다(정범모, 2000: 23). Dewey는 교육을 사회적 목표를 지향하여 개인의 능력을 점진적으로 신장 발달시키는 작용이라고 하였다(김종철·이종재, 2003a: 17). 이를 구체화하면 교육이라 함은 인간의 발달과정을 도와 그 인격과 능력을 바람직한 방향으로 현실화시켜 주는 작용인 동시에 사회개조를 위한 수단으로서 가정·학교·사회에서 이루어지는 인간가치의 제고를 위한 모든 활동을 말한다. 이와 같은 교육은 의도적인 인간변화와 가치지향성을 기본적인 개념적 요소로 한다(권영성, 2011: 266). 즉 교육은 인간의 자질향상이라는 인간성 교육과 공민적 자질 함양이라는 사회성 교육(정범모, 2010: 52)의 화학적 결합체이다

그리고 교육의 목적은 국민 개개인의 타고난 소질을 계발하여 인격을 완성하게 하고 또한 자립생활을 할 수 있는 능력을 증진시킴으로써, 그들로 하여금 인간다

운 생활을 누리게 하고자 하는 것이다(89헌가106; 97헌마130; 「교육기본법」 [시행 2016.8.30.] 제2조). 여기에서 인간다운 생활을 할 권리는 인간 존엄성 실현의 최소한의 방법적 기초로서 사회보장수급권, 교육을 받을 권리, 근로 3권, 직업선택의 자유와 연관한 사회국가실현의 국가적 '의무적 요소, 공적 요소가 강하다고 해석할 수 있다(허영, 2015: 553; 권영성, 2011: 659). 이는 제헌헌법 이후의 교육제도는 헌법학계에서 국민의 사회권적(생존권적) 기본권¹³⁾ 실현을 위한 헌법이 보장하는 제도로서 국민의 권리이자 의무라고 해석하고 있다(백규호, 2014: 77-79).

하지만 교육은 예로부터 하나의 당연한 삶의 조건이며 삶의 형식 그 자체로서 의미를 갖고 있다. 그리고 부모·자녀 사이, 그리고 지역공동체 내에서 이루어지는 하나의 사적인 활동으로서 본질적으로 국가로부터 강제되지 않은 개인의 자유로운 생활영역이었다. 즉 교육의 시작은 비형식적·무의도적·자연발생적으로 이루어지는 교육활동으로 공공성보다 사사성이 강한 활동이었다(황준성, 2005: 13; 손인수, 1998: 32-33). 또한 19세기 유럽 나라들 또한 교육을 '사적(私的) 생활에 유리한 자질'을 기르는 교육을 주로 하였다(정범모, 2008: 216).

'교육의 사사성(私事性)¹⁴⁾이란 교육을 개인의 사적인 일로 보는 관점을 드러내는 말이다. 즉, 교육은 교육받는 당사자의 일이며, 그 책임은 부모에게 있다는 입장이다. 자녀의 교육에 대한 부모의 권리와 책임은 자연법상으로는 물론 실정법상으로도 인정되어 왔다. 그래서 전통적으로 학교교육은 '부모의 위치에서'(in loco parentis) 부모를 대신하여 교육을 행하는 것으로 여겨져 왔다. 교육은 본래 개인의 사적인 일이라는 것은 일견 교육이 본질적으로 공적인 특성을 지닌다는 것과 상호 모순되는 것처럼 보인다. 그러나 '교육의 사사성'은 공교육의 출현 후 공교육

13) 헌법학계에서는 '교육을 받을 권리'(이하 '교육권')를 자유권적 측면보다는 사회권(생존권)적 측면으로 분류하고 이를 바탕으로 헌법 제31조 제4항을 해석하고 있다. 사회권(생존권: 사회적 기본권)은 자민국의 인간다운 생활을 보장하기 위한 기본권을 의미하며 이는 최대한 보장되어야 하는 것이 다수설이다(백규호, 2014:77-79; 권영성, 2011: 319).

14) 이종태(2006: 11)는 임의영(2003)의 연구물을 재인용하여 교육의 사사성(私事性)의 어원적 정의를 다음과 같이 제시하였다. 사사성을 나타내는 영어단어인 private는 '박탈'을 의미하는 privatus에서 유래하였다. 이는 고대 사회에서 공공영역에 대한 접근이 허용되지 않았던 가정의 노예, 어린이, 여성, 외국인들의 특성을 지칭하는 것이라고 한다. 고전(2002: 120)은 교육을 개인의 인격완성을 목표로 한 사사성으로부터 출발하는 것이라고 제시하였으며, 사립학교의 자주성 존립기반을 교육의 사사성이라고 제시하기도 하였다. 황준성(2005: 14)은 교육의 사사성 원칙을 외부의 권력은 인간의 내면형성에 간여하지 않는다고 제시하였다. 또한 이돈희 외(2015:113-114)는 교육의 사사성을 교육정책상 공공성에 대한 상대적 개념으로 사용하기도 하였다. 그리고 정영화(2010)은 교육의 사사성을 사립학교의 교육 사적 서비스, 사적 재화 등으로 제시하기도 하였다.

이 아닌 교육을 표현하기 위해 출현한 개념이다. 근대 공교육이 성립한 후에야 비로서 그러한 공교육에 대한 사적인 일로서의 교육 즉, 사교육에 대한 자각, 교육의 사사성에 대한 자각이 가능했다는 것이다. 다시 말하면, ‘교육의 사사성’은 서양 근대에 출현한 공교육, 개인이 책임지고 개인이 제공하던 교육이 아닌, 국가가 책임지고 국가가 제공하는 공교육과 관련하여 이해되어야 한다. 아무리 사교육이라 하더라도 그것이 ‘교육’인 한 교육이 지니는 공적인 특성 즉, 공공성을 지녔다고 할 수 있다(나병현, 2002: 557-558).

어원에 따르면 공공성이란 ‘개인이 아닌 전체의 입장에서 현상을 보는 성숙함’을 의미한다. 이는 공공성 자체가 ‘공동체의 조화’를 내용으로 하는 이념임을 의미한다. 조화를 이루기 위한 조건은 토론과 설득을 통한 ‘합의’가 필수적이다. 합의를 통한 공동체 구성원의 ‘참여’는 공공성 실현의 중요한 기반이다. 따라서 공공성 이념은 공동체의 조화적 측면에서 윤리적으로 사회정의 또는 공익을 의미하며, 참여와 동의적 측면에서 정치적으로 실질적 민주주의를 의미한다(임의영, 2003: 32). 이는 공공성이 국가와 지방 공공단체의 전반적인 운영에 중요한 이념임을 의미하는 것이다(김종철·이종재, 2003a: 18).

공공성과 관련하여 교육법학계의 내용으로는 교육법의 제2원리로서 ‘공공성의 원리’를 제시하였다. 교육은 개인의 인격완성이라는 사사성(私事性)을 목적으로 한다. 하지만 교육은 공동체적인 삶을 가르치고 배우는 과정이란 점에서 공공성의 원리가 반영되고 있다. 이는 공공성은 교육의 이념적 기초는 아니지만 교육의 형식의 결정에서 중요한 역할을 하고 있다. 대표적인 예로 교육법제의 정비과정에서 중요한 방법적 기초를 제시할 수 있다. 또한 교육의 공공성 확보를 위한 대표적인 내용으로는 교육제도의 법정주의, 교원지위의 법정주의, 학교의 공공기관으로서의 성격, 의무교육제도와 교육비용의 공공부담제도 등을 제시할 수 있다(고전: 2002, 120).

이러한 교육의 공공성은 공교육제도를 통하여 그 이념이 실효성이 얻게 되었다. 오늘날의 공교육제도는 19세기 이후로 발달된 것이다. 1789년의 프랑스 혁명으로 1789년 프랑스혁명으로 절대군주제도가 무너지고 근대국가가 형성되면서 교육의 지배권이 교회에서 정부로 이동하고 산업혁명의 요구로 오늘날과 같은 공교육제도가 자리 잡았다(황원철·김성열·고창규, 2004: 98)

근대국가 이전, 공교육제도 이전에는 대체로 종교가 교육을 지배하였다. 유교, 유태교, 기독교, 회교 힌두교, 불교 등 종교들이 각기 세력권 내의 교육을 지배하였다. 가르침의 모든 권능이 오로지 각 종교의 신으로부터 비롯된다는 ‘교육권 신수설’의 지배시대라 하겠다. 이 시대에는 공(公)교육사상보다 사(私)교육사상이 지배적이어서 교육의 실시는 부모의 결정사항으로 간주되었다. 귀족계급이나 부유한 가정은 가정교사를 채용하여 자녀를 교육했지만 가난한 농민과 노동계급은 교회에 의한 교회학교 또는 빈민층 자녀들을 위한 교육을 제공받았다(황원철·김성열·고창규, 2004: 98-99). 또한 대부분의 학교가 사학이었으며, 대학의 기원 또한 예외가 아니었다(김종철·이종재, 2003a: 128).

근대국가 이후에 이르러서 교육제도는 새로운 단계에 들어선다. 국가교육론, 국가교육사상, 교회로부터의 자유로운 국민교육체제 확립 등이 주요 흐름이었다. 이는 개개인의 배우는 자유보다는 가르치는 자유에 집중되었으며 국가를 위한 국민교육이 교육제도의 축이 되었다. 이는 중세시대의 교육적 필요와는 전혀 다른 성격의 교육적 필요가 나타난 시대에 들어섰음을 의미한다. 즉 교육은 개인의 필요나 종교의 필요에서가 아니라 국가라는 정치공동체의 필요에 의해 운영되기 시작한 것이다(황원철·김성열·고창규, 2004: 98-102).

나. 공교육의 범제화와 학교의 공공성

‘공교육’이란 ‘공공성 있는 교육, 공적 성질을 지닌 교육’을 의미한다. 이는 넓은 의미에서의 교육은 그 자체가 공교육이라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 교육은 직접적으로 개인의 성장과 관련된 일이지만, 교육의 내용은 사회적인 성격을 지니고 있어서, 교육은 누구에 의해서 어느 곳에서 이루어지든 공적인 성격을 지녔다고 할 수 있다. 둘째, 한 개인이 잘 교육될 경우 그 교육의 혜택은 교육을 받은 개인뿐만 아니라 사회 전체에 미친다는 점에서 교육은 그 자체가 공익이며 공공선이라 할 수 있다. 이것은 바로 규범적 의미의 공공성인데, 우리가 교육의 공공성을 주장할 때 상당 부분 이러한 의미의 교육의 공적 특성을 전제하고 있음을 알 수 있다(나병현, 2002: 557).

이 외에도 ‘공교육’¹⁵⁾은 좁은 의미로서 국가와 공공단체가 설립·경영하는 국·공

립학교 교육을 의미한다. ‘공교육’은 영어로는 public education이라 번역할 수 있으나 public schooling도 같이 쓰이고 있다. 미국에서 ‘공교육’은 특별한 단서가 붙이지 않는 한 공립학교 교육(public schooling)을 의미한다. 넓은 의미로서 ‘공교육’은 국가수준에서 제도적으로 확립되고 법률의 통제를 받는 교육을 의미한다. 공교육을 넓게 규정할 경우 public education은 public schooling보다 큰 개념으로서, 사립학교는 말할 것도 없이 법률을 통해 규제받고 있는 사회교육, 기업 내 교육 등도 공교육의 범위 안에 포함된다. 국가가 제공하는 제도적 교육의 기회는 학교를 통해서만 주어지는 것이 아니라 사회교육 혹은 성인교육의 이름으로 행해지는 활동도 학교교육 이상으로 그 몫을 하고 있기 때문에 ‘공교육제도’라는 말을 ‘학교교육’과 동일 시 할 필요는 없다는 것이다(나병헌, 2002: 556-557). 하지만 1995년 교육개혁위원회가 공교육을 ‘광의적으로 공적인 성격을 띤 것으로 여겨지는 학교, 즉 국가, 지방공공단체 및 학교법인이 설치하는 학교에서의 교육’으로 규정하면서부터 학교교육이 곧 공교육이라는 등가치적 개념(인식도구)으로 공식화되었다는 견해도 있다(이종각, 2015: 65 재인용).

이러한 공교육은 초기 교회나 정치세력에 의한 교육에서 교육의 평등, 교육 기회의 균등한 보장이 국가의 의무로 되어 가는 과정에서 공교육법제가 마련되어 정착하게 되었다(신현직, 2003: 21). 한국에서는 조선시대 서당을 통해 한정된 계층의 아이들이 가는 글방이 있었으나 현대 공교육개념과는 거리가 멀었다. 그래서 한국의 공교육은 1895년 고종의 교육조서를 그 시작으로 보고 있으나 그 실효성은 다소 부족하였다(정범모, 2000: 125-126). 당시 공교육관련 법제 현황과 흐름을 정리하면 다음과 같다.

1894년 고종(高宗)의 왕명에 따라 근대국가제도의 발진 기지인 군국기무처(軍國機務處)가 구성되고 이에 의해 정부조직법인 의정부관제(議政府官制)와 각아문관제(各衙門官制)가 제정되었다. 이들 조직법 중 특히 각아문관제는 그 안에는 근대교육의 최고행정기관인 학무아문(學務衙門)에 관하여 규정해 둬으로써 최초의 교육

15) 공교육(public education)과 비슷한 용어로 보통교육(general education)을 사용하기도 한다. 보통교육이란 국가의 모든 아이들이 갈 수 있고 가야 하는 교육, 또는 국가의 모든 아이들이 배워야 할 교육내용이라는 뜻을 가지고 있다. 즉, 보통교육은 앞의 두 가지 뜻을 함축하는 말이며, 이는 평등사상에서 출발한 아이디어이다(정범모, 2010: 48). 의무·무상교육은 공교육·보통교육의 실효성을 확보하기 위한 제도라고 해석될 수 있다.

법제가 된 것이다. 이 법제에 따라 국가교육행정기관인 학무아문이 설치되었고, 이 기관을 통하여 근대교육제도 확립을 위한 여러 가지 계획과 실천이 이루어졌다. 따라서 이 학무아문의 설치는 근대교육행정조직의 확립을 의미하며, 또한 근대국민교육제도인 공교육제도가 창시(創始)되었음을 뜻하는 것이다. 이 학무아문은 이때부터 근대교육의 기초를 확립하고 이듬해인 1895년부터는 그들이 세운 점진적인 교육근대화의 계획에 따라 ‘한성사범학교관제’를 그 효시로 ‘외국어학교관제’, ‘소학교령’, ‘중학교관제’, ‘상공학교관제’, ‘의학학교관제’ 등과 같은 근대학교법제들을 수용·정착하였다(안기성, 1993: 1-3).

우리나라 근대교육법제의 생성과 발전과정에 대한 시대구분은 학교관제기, 학교령기, 교육령기(학교규칙기, 학교규정기, 통합학교규정기, 전시학교규정기), 과도교육법제기, 교육법기(제1,2,3,4,5기) 등 5단계로 나눌 수 있다. 이 구분은 이제까지 교육사의 영역에서 정치사를 중심으로 구분해 오던 것과는 달리 교육법제의 형식에 따라 구분한 것이다. ‘학교관제기’는 1894년부터 1905년까지로 주로 교육법제가 ‘관제’로 표기되던 시기이고, ‘학교령기’는 1906년부터 1910년까지로 이때는 ‘학교령’으로 모든 교육법제를 정하던 시대이다. ‘교육령기’는 1911년부터 1945년까지로 주로 왜국의 수탈세력이 우리 교육법제를 운영하던 시기이다. 이 시기는 다시 그의 개정시기와 관련하여 학교규칙기(1911-1921), 학교규정기(1922-1937), 통합학교규정기(1938-1940), 전시학교규정기(1941-1945) 등 네 단계로 나뉜다. 그리고 ‘과도교육령기’는 1945년부터 1947년까지로 미군정의 군사권력이 교육을 통제하던 과도기로 조선교육령과 새로운 교육제도가 혼재하던 시기이며, ‘교육법기’는 독립된 주권국가로 직접 ‘교육법’을 제정하고 이에 따라 교육을 집행하던 시대이다. 이 시대는 다시 그 법제의 개정 폭에 따라 제1기(1949-1960), 제2기(1960-1961), 제3기(1961-1979), 제4기(1980-1985), 제5기(1986-현재) 등 5단계로 나눌 수 있다(안기성, 1993: 7-8).

또한 한국 현행 학제는 6-3-3-4의 기간학제로 미국식 학제군에 속하는 것이다. 모든 국민이 중등교육까지는 평등을 추구하여 나와 세계를 발견하는 것을 목적으로 하고, 고등학교에서는 선택한 진로에 따라 나를 계발하고 잠재가능성을 실현시켜주고자 하는 것이다. 또한 공민학교와 기술학교계통이 병립되어 있으며, 부분적으로 복선형 요소를 내포하고 있다. 하지만 일부 복선형은 지역적 현상이

며 전체적으로 전형적인 단선형을 주요 특징으로 하고 있다. 단, 교육혁신의 일환으로 1985~197년의 교육개혁심의회가 K-5-3-4-4제 개편안을 제시한 적도 있었다(김종철·이종재, 2003a, 53-57; 2003b: 75).

학교는 교육을 의도적·조직적으로 하는 곳이다. 학교가 설립되기 전에는 생활 자체가 교육·학습의 장이었지만, 생활과 노동의 형태가 바뀌고 지식과 정보가 다양해짐에 따라 학교가 성립하게 된 것이다. 학교제도의 개념은 각 학교를 고립적으로 보는 것이 아니라 각 학교 간에 존재하는 일종의 관련성과 전체 구조를 파악하려는 것이다(김영식 외, 1982: 88). 따라서 각종 학교는 학교제도를 구성하는 하나의 단위이다(윤정일·송기창·조동섭·김병주, 2014: 244).

학교에 대하여 직접적으로 제시된 조항은 교육헌법¹⁶⁾이라 일컬어지는 「대한민국헌법」 [시행 1988.2.25.] 제31조 ⑥에 제시되어 있다.

제31조 ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

그리고 「교육기본법」 [시행 2016.8.30.] 제9조(학교교육) 제1항부터 제4항까지 학교, 학교의 공공성, 학교교육 등에 대한 규정을 제시하고 있다.

제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.

② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.

③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다.

④ 학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

16) 교육헌법이란 교육에 관련된 헌법조항 뿐만 아니라 교육기본법 등 교육에 관한 기본적인 법률이나 교육관련 대통령령이나 시행규칙까지도 포함한다고 할 수 있다. 이와는 달리 헌법전이라는 명칭을 가진 법만을 헌법이라고 하는 경우와 같이 헌법을 형식적으로 이해하는 경우에는 교육헌법이란 교육관련 헌법조항만을 의미하는 것으로 해석하게 될 것이다. 헌법 제9장의 경제에 관한 규정(제119조~127조)을 일반적으로 경제헌법이라고 일컫는 것 등과는 달리 교육헌법이라는 용어 자체가 아직 학계에서 널리 통용되고 있다고 보기 어렵다. 또한 교육헌법의 의미를 실질적인 의미로 파악하는 것은 교육법학의 세부 영역별 독자성을 모호하게 할 우려가 있으므로 교육헌법이라는 용어는 직·간접적으로 교육문제에 관련되는 헌법규정만을 대상으로 하는 것으로 형식적 의미로 파악하는 것이 합목적적이다(이종근, 2007: 161-162).

여기서 학교는 ‘교육을 실시하기 위한 곳’이며 아울러 ‘공공성을 가진다’고 되어 있다. 이 규정은 국·공·사립에 대한 포괄적 규정으로서 국·공·사립의 학교설립 형태와 학교급을 막론하고 학교는 ‘공공성을 띠고 교육을 하는 곳’, 즉 공교육을 하는 곳으로 규정되어 있다. 이와 달리 사교육은 공적으로 교육적 통제를 받지 않는 학교외 교육을 의미한다. 그렇다면 그러한 조직은 매우 자율적인 속성을 띠게 된다. 학원과 과외에서의 교육이 그러하다. 이에 반해 학교교육에서 지켜야 할 중요한 가치는 공공성이다. 그 이유는 학교교육이 가소성 강한 미성숙한 존재를 대상으로 하기 때문이다. 공공성을 배제하고 완전한 사적 자치에 의존할 경우 아동의 성장발달을 왜곡시킬 우려가 있기 때문에 국가적 틀 내에서 국가의 교육이념을 실현시키고 아동에 대한 전인적 교육을 시키기 위하여 학교를 설치한 것이다(김성기, 2005: 57).

즉 학교는 아이들이 가정이라는 기본적인 인간관계를 넘어서, 넓은 국가라는 무대에서의 사회생활에 필요한 여러 개념, 가치와 규범, 제도와 구조를 학습하는 곳이다. 따라서 공익심, 공정성, 협동, 정의 등 사회와 관련된 가치 의식을 학습하는 데에 결정적인 역할을 하였다(정범모 외, 2000; 27).

이는 초기 공교육 시스템에서 국가교육권론에 입각하여 학교를 장학·관리를 하게 하였다. 그래서 초기 교육행정기관은 학교를 관리·규제의 대상으로 보게 되었다. 법규행정적 관점에서의 교육행정은 학교에 관한 제반 학교법규를 적용하는 것을 교육행정기관의 주요 업무로 파악한다. 따라서 교육행정기관은 학교를 법규대로 관리하는 관리 주체에 서는 반면, 학교는 수동적으로 감독을 받는 입장에 선다. 과거 강력한 중앙 집권형 통치구조 하에서 행해진 교육행정하의 학교관리 시스템이라 할 수 있다. 이는 학교를 관리하는 행정 기관의 법적 지위를 통해서 학교의 지위를 확인해 볼 수 있다. 1991년 지방자치 실시 이전까지는 명칭상 교육위원회는 존재하였으나 자치입법, 자치행정권, 자주재정권이 확보되지 않는 형식적인 기관에 불과하였다(고전, 2006: 61).

이는 1948년 교육법 제정 이후 초기 학교의 지위가 국가가 관리하는 하급교육 행정기관적 성격이 강했음을 의미한다. 이러한 관점은 학교에 관계 깊은 교육행정역에서도 일부 반영되었다. 교육행정은 중앙, 지방, 학교 단위로 3단계를 나누어 정책이 이루어졌으며, 각 단계에 따라 교육행정활동의 범위 또한 구분하였다.

그리고 각 단계별 중점 사항도 다를 뿐만 아니라 교육행정의 중층적 구조 속에서 상층의 시책이 하층의 활동의 규제하는 역할을 하였다. 단, 자유재량의 여지도 많았으며, 각 단계의 활동을 모두 중요한 역할을 하는 것으로 사료되었다(정범모, 2003a: 23-24).

하지만 1991년 6월 20부로 시행된 「지방교육자치에 관한 법률」의 제정 이후 학교를 바라보는 관점에 일부 변화가 이루어졌다. 동법의 목적은 교육의 자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모하기 위함에 있다. 이를 위해 교육·학예사무의 관장기관을 광역자치단체인 특별시·직할시 및 도로 하며, 교육법에 규정되어 있는 교육자치에 관한 조항을 떼어서 별도의 법률로 제정하여 지방교육자치제의 발전을 이루는 것이다.

이러한 지방교육자치제의 확산은 학교를 관리의 대상에서 지원의 대상으로 그 관점이 변화하였다. 교육행정기관의 존재 의의를 학교를 지배하거나 관리하는 것이 아닌 지원하는데 초점을 맞춘 것이다. 즉 학교에 관한 행정에서 학교를 위한 행정으로 개념을 바꾼 입장이라 하겠다. 이 경우 교육행정기관은 학교의 행정적 재정적 조성·지원활동을 함은 물론, 단위 학교의 교수·학습활동을 지원하는 센터로서 기능하는 것이 기대된다. 특히 지역의 학교와 가까이 위치한 지역교육청을 지역 학교에 대한 교수·학습지원센터로서 기능 전환하는 방안은 이러한 관점의 반영이다(교전, 2006: 61). 이는 향후 하지만 학교라는 교육기관이 가지고 있는 법적 지위로 인하여 교육이 가지는 무한성을 법률이라는 울타리 안에 가두어 두는 경우가 발생하곤 한다. 이에 대한 정확한 해석과 미래지향적 학교 기관의 발전을 위하여 학교의 법적 지위에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

다. 학교의 법적 지위와 자치기관으로서의 학교

학교는 설립주체에 따라서 국립학교, 공립학교, 사립학교로 구분할 수 있으며 학교법인이라는 것은 사립학교의 설립주체를 의미한다고 할 수 있다. 「초·중등교육법」 [시행 2016.8.4.] 상 규정되어 있는 학교의 설립주체에 따른 정의는 다음과 같다.

제3조(국립·공립·사립 학교의 구분) 제2조 각 호의 학교(이하 '학교'라 한다)는 설립주체에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국립학교: 국가가 설립·경영하는 학교 또는 국립대학법인이 부설하여 경영하는 학교
2. 공립학교: 지방자치단체가 설립·경영하는 학교(설립주체에 따라 시립학교·도립학교로 구분할 수 있다)
3. 사립학교: 법인이나 개인이 설립·경영하는 학교(국립대학법인이 부설하여 경영하는 학교는 제외한다)

즉, 국가와 지방자치단체가 설립·경영하는 국립 혹은 공립학교의 경우 일종의 공공기관과 같다고 이해할 수 있으며 실제로 법적인 성격을 살펴보아도 이른바 행정법학에서는 국·공립학교의 경우 강학상의 분류로 영조물이라고 분류를 할 수 있다. 영조물은 통상 국가나 공공단체와 같이 계속적인 공공 목적을 위한 인적·물적 시설을 의미한다고 정의되고 있다. 국가배상법에서 규정하는 '공공의 영조물'이란 국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공의 목적에 제공하고 있는 유가물, 즉 공물을 뜻하기도 한다(김종철·이재원·최수령, 2011: 21-22; 김명길, 2007: 165).

판례에서 국립학교의 법적 성격을 어떻게 보는지는 1992.10.1. 92헌마68 등 헌법재판소 결정에 나타난다. 이 결정에 의하면 국립대학교의 경우 영조물이라고 판시함과 동시에 국·공립 초·중등학교도 역시 공교육이라는 특정 국가목적 실현하기 위하여 제공된 영조물이라고 판시하고 있다(김종철·이재원·최수령, 2011: 21-22).

이러한 영조물의 기본구조는 구성원을 갖지 않으며, 영조물을 설립한 공공주체에 의해서 계속적으로 지배된다는 점에 의해서 특징지어진다. 공공주체는 자신의 임무 중 일부를 영조물에게 위탁하며, 경영기관의 임명과 감독을 통해 영조물의 운영에 계속적으로 관여한다. 영조물의 이용자는 원칙적으로 영조물의 외부자에 불과하며, 영조물의 내부적인 운영에 관여하지 못한다. 이러한 점에서 영조물에서 의사형성은 '위로부터 아래'의 방향으로 이루어진다(이상덕, 2010: 134). 그리고 영조물의 하위 개념으로서 Otto Mayer는 공영조물을 어떤 공행정주체의

손 안에서 어떤 특별한 공적 목적에 지속적으로 기여하도록 정해져 있는 인적 수단들과 물적 수단들의 결합체라고 정의한다. 그에 의하면, 공영조물은 특별한 목적에 의해서 경계지워진 공행정의 일부분이며, 항상 공익을 위한 활동이다. 개념 정의상 공영조물이 기여할 수 있는 공익 목적에 대해 아무런 제한을 가하지 않음으로써, 공영조물에 포섭 수 있는 대상의 범위가 매우 넓다(이상덕, 2010: 21-22).

국·공립학교를 공영조물로 파악할 경우 지방자치단체는 영조물 주체가 되고, 학생은 영조물 이용자로서 재학관계가 성립한다. 교사는 영조물과의 근무관계에서 그 관리에 종사하는 공무원으로서의 지위를 가지며, 교장은 영조물의 관리기관이 된다. 따라서 공영조물 법리에 의하면, 학교는 권리·의무의 주체가 될 수 없으며, 학교 관리주체가 법률상의 주체로서 학교의 시설·조직·운영 등에 대해 법적으로 직접 책임을 지게 된다(이명균, 2002: 90; 대법원 1959.10.8. 4291민상776; 대법원 1955.8.4. 4288민상64; 대법원 1982.8.24. 81다1355). 즉, 국·공립학교는 행정조직의 일부에 지나지 않고, 국·공립학교의 운영담당자의 신분은 공무원이며, 그 물적 시설은 공물이고 관계문서들은 공문서가 된다. 교육부장관의 학교에 대한 포괄적 지도감독권도 이러한 취지에서 인정된다(김종철·이재원·최수령, 2014: 33).

그러나 일부에서는 서울고법 96구8866의 판결에 대하여 다음과 같은 점에 주목하였다. 공립학교를 영조물로 보더라도 그것이 국민의 교육받을 권리라는 법익을 배척하지 않는다는 점을 밝힌 점이다. 영조물이기 때문에 오히려 적극적으로 공공의 교육권을 실현시키도록 권한을 행사해야 한다는 점을 강조하고 있음을 제시하였다(김성기, 2005: 60).

그리고 초·중등학교의 법적 성격을 다음과 같이 제시하고 있기도 하다. 첫째, 학교의 존재 목적은 국민의 교육기본권 보장에 있으며, 이러한 본질적 목적을 구현하기 위해 학교는 교육(학습)조직으로서의 성격을 지닌다. 둘째, 교육의 자주성은 학교운영의 자율성 보장의 근거이며, 교육의 자주성 또는 학교운영의 자율성을 구현하기 위해 학교는 자치조직으로서의 성격을 지닌다. 셋째, 교육의 전문성은 학교교육을 통한 인간의 전문적 지식과 능력 함양을 위한 것으로 교직의 전문성과 교육내용 및 방법의 전문성이 요구되며, 이를 위해 학교는 전문조직으로

서의 성격을 지닌다. 넷째, 교육제도 법정주의 및 영조물 법리, 그리고 교육행정조직론에서 확인할 수 있듯이, 학교는 공교육제도의 운영을 위해 성립된 기관으로서 국가의 지도·감독권 내에 존재하는 행정조직으로서의 성격을 지니기도 한다(이명균, 2002: 92-93).

또한 학교법인의 법적성격을 어떻게 볼 것인지의 법적인 쟁점이 있으며 이 부분은 다양한 견해의 대립이 있다. 특히 사립학교와 공립학교의 경우 비록 설립주체는 다르지만 기능적 측면의 동일성을 부인할 수 없기 때문에 이러한 견해의 대립이 있는 것이다. 사립학교의 경우도 사립학교가 공교육이라는 공공적인 목적을 수행하고 있다는 점을 볼 때 국·공립학교와 별개로 생각할 수는 없다고 판단된다. 사립학교는 국·공립학교와 달리 민법상의 재단법인에 해당하고 법적으로는 독립된 주체로서 사적자치권을 가진다는 특징이 있지만 사립학교가 국·공립학교와 마찬가지로 공교육의 책임 있는 주체라는 점에서 일종의 공공기관과 같은 영조물적인 측면이 있다고 볼 수 있기 때문이다.

사립학교법 제9조에서 학교법인의 권리능력과 불법행위능력에 관하여 민법 제34조와 제35조를 준용하도록 규정하고 있다고는 하지만 일반 민법의 원리보다는 공교육의 주체라는 학교만의 고유한 특성을 감안하여 학교의 권리능력과 불법행위능력이 판단되는 경우가 많이 있다. 그리고 영조물이 국·공립학교의 경우 법인이 아니고 영조물에 불과하기 때문에 당사자 능력이 없으며 민사소송을 대학교 명의로 제기하여도 당사자능력이 없어 그 소송이 각하될 수 밖에 없으며 또 형법상 업무방해죄와 같이 타인의 업무를 방해한 경우 성립하는 범죄에 있어서도 영조물인 경우 '타인'에 해당하지 않아 업무방해죄 성립에 있어서 업무의 주체가 될 수 없다(김종철·이재원·최수령, 2011: 22-23; 대법원 2001.6.29. 선고 2001다21991; 대법원 1999.1.15. 선고 98도663).

즉, 국·공립학교는 공법상의 영조물로서 법인격을 갖고 있지 아니하므로 그 자체는 권리 의무의 주체가 될 수 없고 민사소송의 당사자가 될 수 없다. 또 형법상 업무방해죄와 같이 타인의 업무를 방해한 경우 성립하는 범죄에 있어서도 '타인'에 해당하지 않아 업무방해죄의 성립과 관련하여 업무의 주체가 될 수 없다. 다만, 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 [시행 2014.7.1.] 이 제정되어 국립대학법인 서울대학교가 설립됨으로써 서울대학교 법인이 권리 의무

의 주체로서 민사소송의 당사자가 될 수 있는 것으로 본다. 이는 초·중학교가 자치단체로써 한계성을 제시한 것이기도 하다(김종철·이재원·최수령, 2014: 34).

또한 대학과 초·중등학교는 헌법 제31조 제1항 교육기본권을 보장하기 위한 공교육 제도의 교육기관이지만, 헌법재판소는 교육대상에 따른 두 기관의 성격차이를 제시하고 있다. 초·중·고교의 학생은 대학이나 사회의 일반성인과는 달리 다양한 가치와 지식에 대하여 비판적으로 취사 선택할 수 있는 독자적 능력이 부족하므로 지식과 사상·가치의 자유 시장에서 주체적인 판단에 따라 스스로 책임지고 이를 선택하도록 만연히 방치해 둘 수가 없기 때문이다. 이에 초·중등학교에 비해 대학의 자주성·자율성이 넓게 인정되고 있다(헌재 89헌마88; 조석훈, 2004: 267-268).

하지만 헌재 결정 이후 20년이 지났다는 점, 학생의 인지 발달속도가 지속적으로 빨라진다는 점, 단순 지식 전달을 넘어 민주시민의 양성으로서 초·중등학교 교육기관의 역할이 확대되었다는 점은 초·중등학교의 역할 변화가 필요함을 반증하는 것이기도 하다. 특히 산업화 시대에 통용 되었던 획일화, 생산성, 효율성 등이라는 학교의 장점이 더 이상 다양성, 다수성 등을 요구하는 21세기에는 단점을 넘어 무용적 위상을 가지게 되었다. 이는 학교가 가지고 있던 관리·지원이 대상이 아닌 교육(사무)에 대해 책무성을 갖춘 자치 기관으로서의 관점 변화가 필요함을 의미하는 것이다. 즉 학교의 무력화, 탈 학교화 등 현재 학교 교육의 한계를 넘어서기 위한 필수적인 혁신과정이다(정범모 외, 2000: 84).

그뿐만 아니라 정부가 수십 년간 유지해온 학교본위공교육관과 ‘공교육정상화-사교육경감’ 정책에 대한 학교의 비효율성에 대해 논의는 지속적으로 되어왔다. 이는 공교육기관으로서의 학교에 대하여 모든 교육에 대한 논의와 투자를 하는 것은 비효율적이라는 것이다. 공교육의 가치를 확대하고 활성화하기 위해서라도 공교육개념이 학교교육으로부터 해방되어야 한다는 견해도 있다. 이는 기존의 학교라는 기관중심의 닫힌 공교육 개념으로부터 시민에 대한 교육서비스 중심의 열린 공교육 개념으로 전환되어야 함을 의미한다. 이러한 진화 속에서 기존 학교 문화, 시스템으로는 그 자생력에 한계가 있음을 당연한 것이다(이종각, 2015: 81). 이에 기존 학교에 대한 기대역할의 변화와 지원 기관을 넘어 자치기관으로서의 변화가 필요한 것이다.

학교의 기대역할 변화에 대한 대표적인 정책으로는 학교 자율화 정책일 것이다. 그러나 학교 자율화 추진 방안에서는 학교장의 권한과 책임 강화에만 초점을 두고 있을 뿐(박상완, 2010), 다른 교육 주체 및 학교운영위원회에 대한 언급은 거의 이루어지지 않고 있다. 또한 교육과정 자율화 권한에 따른 학사비리, 교직원 인사의 자율화에 따른 학교장의 인사권한 강화 등은 학교장의 자율성만 보장할 뿐 다른 학교 구성원의 자율성은 침해하는 것이 아닌지 의심스럽다는 지적도 제기되고 있다(박균열, 2010).

물론 학교자율경영제에서 학교장의 역할을 경시할 수는 없지만, 학교 자율화가 교사, 학부모, 학생 등 교육 주체들을 고려하지 않은 형식적인 규제의 완화에 그친다면 이는 형식적 자율화에 그칠 수밖에 없다(박균열, 2010). 더 나아가 학교장의 권한 행사에 대한 투명성과 건전성을 확보하고, 교장의 전횡에 대한 견제 역할자로서 학교운영공동체의 적극적인 참여가 요구되며, 이를 통해 학교 자율화를 학교장 자율화가 아닌 학교 공동체 자율화로 전환해야 한다(김홍주, 2008).

학교 공동체의 자율화와 관련하여 학교운영위원회 외에도 학교 내부 거버넌스와 관련하여 관심의 대상이 될 수 있는 조직은 교사회, 학생회와 학부모회 등이 있다. 물론 교사 대표와 학부모 대표 그리고 최근에는 학생 대표가 학교운영위원회에 참석할 수 있고, 학교운영위원회를 통해 이들 집단의 의견이나 주장을 학교 운영 전반에 걸쳐 반영할 수 있기 때문에 이들 조직의 불필요성을 주장하는 사람들도 있다. 그러나 교사회, 학생회와 학부모회 등의 조직은 학교운영위원회와는 별도로 활동하는 학교의 구성 집단일 수도 있으며, 아직 그 위상이 법제화되어 있지 않고 있다. 이에 대하여 학부모회, 교사회 등의 법제화와 관련된 검토와 필요하다는 견해도 제기되고 있다(이종재 외 2012: 267; 허종렬, 2003).

이처럼 학교 단위의 변화를 위해서는 조직적 초점의 변화와 교육적 초점의 변화가 필요로 하다. 학교단위변화란 학교의 딜레마와 문제를 해결하고 개인수준, 집단수준, 학교수준 등에서 기능의 효과성을 극대화하도록 학교의 교육적이고 조직적 과정을 변화시키기 위해 학교구성원들에 의해서 수행되는 일련의 계획된 체계적 활동을 포함하는 과정으로 정의할 수 있다. 조직적 초점의 변화는 경영방식이나 권위위계, 의사소통 통로, 의사결정 유형 및 학교 풍토 등과 같은 학교 조직구조와 과정의 변화를 의미하며, 교육적 초점의 변화는 교실 배치나 교수과

정, 교수방법 등에 초점을 두고 있다(박종렬·김순남, 2001: 261-262). 교육적 초점의 변화는 교육정책을 통해 지속적으로 이루어지고 있으나 조직적 초점의 변화는 학교단위별 임의적 이루어지고 있는 실정이다. 이에 학교 단위의 변화를 위해서는 조직적 초점의 변화에 이어 학교를 바로 보는 관점의 변화 또한 필요하다.

즉, 학교라는 교육 기관을 교육기본권의 실효성 보장하기 위한 자치기관으로 보자는 관점이다. 이는 학교의 운영 시스템을 학교단위의 책임운영체(School Based Management:SBM)를 상정하고 있다. 즉, 학교에 대한 중앙 및 지방교육 행정기관의 통제는 줄이고, 자율권을 확대함으로써 학교의 실정에 맞는 교육행정을 구현하여 학교교육의 수혜자인 학생 및 학부모의 만족도를 높이자는데 궁극의 목적을 둔다. 이를 위해 자율적인 학교운영의 성과를 평가하여 이를 행정적·재정적 지원과 연계시키기도 한다.

그러나 자율과 책임을 기본으로 한 학교운영 시스템에 대하여는 학교간의 격차를 더욱 크게 하여 균등한 교육여건이 구비되어야 가능한 의무 교육의 실시에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 경계하여야 한다. 더욱이 학교가 향유하여야 하는 고유한 권한에 대한 검토를 하지 않는다면, 학교를 국가로부터 자율권을 어느 정도 부여받는 수동적 기관으로 인식하게 될 것이다. 즉, 학교자치는 학교의 고유한 권한의 회복이 전제로 될 때 가능한 학교의 모습이기 때문이다(고전, 2006: 61-62). 이는 학교가 하나의 공동체로서 교육당사자가 스스로 중핵 가치를 형성·공유하고 동기 부여의 규칙을 변화시키며, 민주적 공동체로서 성숙한 자유와 책임 의식을 함양할 수 있는 학교 변화 정착에 커다란 영향을 줄 것이다(정범모 외, 2000: 180-195).

이러한 학교의 기대역할 변화의 확산을 위해서는 교육당사자의 교육기본권 인식, 그리고 학교자치 문화의 확산을 같이 이루어져야 한다. 또한 학교의 법적 지위에 대하여 지속적인 검토가 이루어져야 한다. 학교는 학급교육행정기관이 아닌 교육자치의 기본단위로서 그 역할을 수행해 내야하기 때문이다. 이를 위해서 다양한 교육정책과 관련 법제도 정비가 이루어져야 하지만 우선 학교자치의 개념 정의가 선행되어야 한다. 이를 위해서 공법학계, 교육학계, 교육법학계에서 논의되고 있는 학교자치의 개념을 정리해 보고자 한다.

3. 학교자치의 기존 논의와 개념 설정

가. 학교자치의 개념에 대한 기존 논의¹⁷⁾

공법학계에서 일찍이 학교자치를 논의해 온 이기우(1988: 170, 172)는 교육자치를 교육공동체 단위인 학교의 자치적인 운영이라는 의미에서 학교자치와 같은 의미로 파악하였다. 교육자치 내지 학교자치를 “교육 공동체인 학교가 교육 및 학교생활에 관련된 사항을 교육의 주체인 교사, 학부모, 학생이 참여하여 자기책임 하에 분권적으로 수행하도록 하는 조직원리”로 정의하였다. 또한 학교자치는 학교에 대한 행정청의 불필요한 간섭을 배제시키면서도(규제완화) 학교 운영의 파행을 방지하는 자동 통제 메카니즘으로 작용한다고 제시하였다.

특히 교육자치에 관한 외국의 견해를 종합하여 교육자치는 학교자치를 의미하며 한국과 같이 지방교육행정의 지방자치행정으로부터 분리, 독립의 의미로 이해하는 경우는 없다고 하였다. 이 점에서 용어의 혼란을 피하기 위하여 지방교육자치제도는 지방교육행정제도라고 부르고 교육자치는 학교자치를 의미하는 것으로 사용하는 것이 바람직하다고 하였다(이기우·하승수, 2007: 301).

신현직(2003: 120-121)은 학교의 자치를 헌법 제31조 제4항 ‘교육의 자주성’, 교육의 본질로부터 유래하는 ‘교육의 자유’와 ‘독립’을 위한 필요사항이라고 제시하였다. 특히 교육자치의 헌법상 제도보장으로서 학교단위 교육자치인 학교자치의 필요성을 강조했다. 교육자치제는 지방자치단체에서의 교육자치(지방교육자치)만을 좁게 의미하지 않으며, 헌법상 ‘교육의 자주성’의 규정에 따라 학교자치는 물론, 학생자치, 교수자치, 교사자치, 학부모자치까지 포함되어야한다고 보았던 것이다. 즉, 교육자치제는 ‘교육제도’의 보장을 전제로 하는 것이며, 헌법 제31조 제4항은 교육제도의 지도원리이다. 이 지도원리의 보장을 위해서 지방교육자치 뿐만 아니라 학교자치 등이 요구된다고 주장했다(신현직, 1990: 93-94).

한수웅(2015: 991)은 교육의 자주성과 전문성은 학교교육의 본질과 교사직무의 특수성으로부터 나오는 당연한 헌법적 요청이라고 하였다. 교육의 자주성은 국가

17) 본 논의는 백규호·고전(2016: 31-33) 연구물을 기초하여 작성함.

행정과 관료주의에 대한 것으로 그 핵심에 있어서 교사의 ‘교육의 자유’와 ‘독자적 책임’을 의미한다. 나아가 문화의 한 영역인 교육영역에서 국가와 정치로부터 학교의 자율성에 대한 요청, 즉 ‘자치행정적 학교’의 사고를 담고 있다. 후자의 경우, 학교운영의 자율성을 실현하기 위하여 해당학교나 해당지역의 학부모, 교사, 학생을 학교운영에 참여시키는 다양한 가능성이 고려된다고 하였다.

허영(2015: 458)은 학교자치와 관련한 직접적인 언급은 없었으나 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 대학의 자율성 확립을 위한 보장책으로 교육기관의 자유를 논의하였다. 성낙인(2015: 1353) 교수는 학교교육에 대하여 교육의 자주성에 입각하여 교육의 자유를 누릴 수 있어야 한다고 주장하면서도 대학 차원의 교수의 자유를 누리기는 어렵다고 제시하였다.

교육학계에서 김태완 외(1990: 135-146)는 ‘학교자치’란 학교운영의 결정·집행·평가의 과정에서 학교 단위별로 자율성을 가지고 수행되는 것을 의미한다고 하였다. 그리고 단위학교 자치의 원칙으로 민주성, 전문성, 자주성을 제시하였다. 김홍희(1999)는 ‘학교자치’를 ‘학교에 정서적, 인식론적, 동기부여 등의 과정을 통한 학교의 질 향상을 위해 권력이양, 분권화된 권한, 책임경영제의 도입 등을 내용으로 하는 하나의 학교자치경영모델’로 정의내리기도 하였다. 박윤정(2002: 12)은 ‘학교자치’란 ‘교육행정 기관에 귀속해 있던 교육과 학교 운영에 관한 중요한 권한이 일선 학교에 분산되어(분권화), 단위학교가 스스로 교육과 학교 운영에 필요한 결정을 행하고(자율성), 이 과정에 학교의 이해 당사자인 교직원, 학부모, 학생, 그리고 지역사회 인사가 참여하며(참여적 의사 결정), 그 결과에 대한 책임을 단위학교가 진다(책임성) 것’이라고 제시하였다. 학교자치가 교육행정기관이 가진 학교경영에 관한 권한을 학교로 이양함으로써 학교의 자율권을 확대하는 기초 위에서 성립한다는 점에서 지방교육자치제를 보완할 수 있는 기초자치 단체 수준의 지방교육자치의 효과를 낼 수 있다고 본 것이다. 김성렬(2003) 교수는 학교책임경영제의 개념을 정리 한 후 학교자치의 개념과 똑같다고는 볼 수 없지만 공통점이 많다고 제시하였다. 학교자치의 실현을 위한 방편으로 학교책임경영제가 발달되었든 학교책임경영제를 실천하기 위하여 학교자치를 강조하게 되었든 결과적으로 비슷하다고 논의하였다.

일본교육법학회(1993: 86)는 ‘학교자치’를 교육조리와 연관하여 법리적으로 논

의하였다. 일본교육법학회가 발간한 「教育法學辭典」에서는 ‘학교의 자치(Autonomy of the school; Freiheit der Schule)’를 “학교의 교육계획, 생활을 교장 등을 포함한 교직원이 자주적, 주체적으로 결정하여 운영하는 것”이라고 정의하고 있으며, 그 근거로 교육의 전문적 자율성(兼子 仁, 1978: 276-277)이라는 교육조리(教育條理)에서 구하고 있다.

가네코(兼子 仁, 1978: 415-474) 교수의 전통적 학교자치론에 의하면 학교자치는 각 교원에 의한 교육권(수업내용 편성권, 교과서 사용 재량권, 보조교재 선정권, 교육평가권, 생활지도권, 징계권 등)의 행사와 학교 전체로서의 자치권한(학교(교직원회의)의 교육과정 편성권, 교무분장권, 학교교육 조치권(입학, 진급, 졸업 등), 학생징계 처분권 등)의 보장을 구성요소로 한다. 그리고 기본적인 자치조직으로 의결기관으로서의 교직원회의, 학교관리자로서 교장 및 교감, 그리고 학내지도 조언자로서 보직교사 등을 들고 있다. 이러한 교사중심의 전통적 학교자치론은 교육권에 대한 학습권 중심적 이해와 교육공동체로서의 학교인식이 확산되면서 학생회와 학부모회, 나아가 지역사회의 참여를 보장하는 학교의 조직원리로 발전하게 되었다.

고 전(2000: 106) 교수는 학교자치를 학교단위에서의 교육자치로서 지방교육자치제도의 기초 자치 단위로서 교육행정 영역뿐만 아니라 교육활동 영역에 있어서의 자치영역을 포괄하는 개념으로 상정 하였다. 지방교육자치제도의 완성을 학교자치에 구는 것은 단순한 교육행정권한 배분 이상의 교육조리의 실현에 궁극적인 목적을 두고 있는 것으로 해석했다. 김성기(2005: 64) 교수는 학교운영의 자율성 개념이 가지는 자치적 성격과 자기구속성을 바탕으로 학교자치를 개념화 하였다. 그는 학교자치란 학교구성원들이 자율적으로 학교운영에 관한 학생의 교육권을 실현하고 보호하기 위하여 학교 구성원들이 자율적으로 학교운영에 관한 규칙들을 만들어서 교육활동을 규제하는 것이라고 제시하기도 하였다. 이명균(2004: 187) 박사는 학교자치의 자기 규율적 측면을 강조하여 학교자치를 학교라는 기관과 교육자치 측면의 복합체라 하였다. 또한 학교교육자치라고 하는 교육제도 원리에 근거하여 교육조리적 측면에서 교무회의의 법적 근거를 찾기도 한다(표시열, 2008: 86).

나. 자주성, 자율성 등과의 관계

학교자치의 개념을 설정하기 이전 교육계에서 혼용하여 쓰이는 자주성, 자율성, 자치, 학교자율성의 개념에 대하여 논의해 보고자 한다.

자주성이나 자율성 또는 자치라는 말은 영어로는 ‘Autonomy’라는 용어로 통칭되고 있다. 교육권의 역사로 볼 때 교육의 자주성이란 교육의 ‘자유’와 권력으로 부터의 교육의 ‘독립’을 포괄하는 것으로 파악될 수 있다. 교원의 전문직으로서의 자율성과 결부되어 ‘교육자치제’로 나아가게 되고 교육관련 당사자들의 공동 참여에 의한 ‘학교 민주화’로 발전하게 된 것이라 할 것이다. 또한 자주성은 전문성의 보장을 위해 요구되는 것이며, 중립성은 자주성을 보장하기 위해 필요한 것이라는 점에서 상호 밀접한 연관성을 갖는다고 할 수 있다(신현직, 2003: 120-121).

‘자주성’이란 국어학적 의미로 남의 힘을 빌지 않고 제 힘으로 제 일을 처리해 나가는 성질 또는 남에 의존하지 않고 또 남의 간섭과 지배도 받는 일이 없이 스스로 판단하고 행동하는 일이다. 이를 영어로 표기하면 독립이라는 의미의 ‘independence’, 자치를 의미하는 ‘autonomy’, 특권적인 권리를 뜻하는 ‘sovereignty’로 쓰게 된다. 이는 독립된 무관섭과 무지배의 성격을 포함하고 있다. 따라서 ‘교육의 자주성’의 의미는 ‘교육에 관한 일을 그 일을 맡은 사람들이 남의 힘을 빌지 않고 자신들의 일인 교육을 처리하는 성질’, ‘교육에 대하여 남에 의존하지 않고 또 남의 간섭과 지배를 받는 일이 없이 스스로 판단하고 행동하는 일’로 이해될 수 있다(안기성, 1995: 20-21).

자율(自律, autonomy)이란 남에게 지배받지 않고 스스로 규율하는 것 또는 자기 통치(self-ruling)를 뜻한다. 이는 자기 스스로 법에 합당하게 행동하고 또한 여러 상황을 고려하여 행동함을 의미하기도 한다.¹⁸⁾ 이것을 적용한다면, 교육의 자율성이란 교육에 관련된 의사 결정이나 행위를 할 때 교육과 무관한 다른 어떤 원리에 따르지 않고 오직 교육적 원리에 따라 이루어지는 상태를 말한다고 할 수 있다. 다른 한편으로는 교육에 관련된 의사 결정이나 행위가 다른 누구의 간섭도 받지 않고 교육 당사자에 의해 이루어지는 것을 의미한다고 할 수도 있

18) 일부에서는 자율을 자유와 동의어로 보는 견해도 있다. 자유는 그 속에서 자율 할 수 있는 ‘상황’이고, 자율은 자유 속에서 취할 수 있는 ‘행동’일 뿐이다(정범모, 2008: 175).

다. 보통 교육의 자율성이라고 할 때의 ‘교육’이란 사회적 제도로서의 교육을 말하기 때문에, 실제적으로는 교육 부분에 종사하는 사람들이 다른 부문의 간섭을 받지 않고 독자적으로 결정할 수 있는 상태가 교육의 자율성으로 이해된다(이종태 외, 1997: 10; 정범모, 2008: 55-56).

이와 관련하여 헌법상에서 자율성이라는 단어는 헌법 제31조 ④ ‘... 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’라고 하여 헌법 차원에서 대학의 자율성과 대학의 자치제를 보장하고 있다. 동 조항은 대학의 자치에 관한 헌법적 근거규정입에 틀림이 없지만, 이 조항을 이유로 대학의 자치와 학문의 자유의 연관성이 부인되어서는 아니된다. 대학의 자치는 헌법 제31조 제4항에 의하여 비로소 창설된 제도가 아니라, 학문의 자유를 보장한 헌법 제22조 제1항에 근거하여 대학의 학문활동을 실효적으로 보장하기 위한 수단으로서 당연히 인정되는 것이기 때문이다(권영성, 2011: 273-274). 1987년 제9차 개헌 당시 ‘대학의 자율성’을 제34조 제4항에 추가한 것은 과거 역대 군사정권하에서 대학의 자율성이 극심하게 침해되고 유린된 데 대한 반작용으로 이를 재확인한 것이다(계희열, 2007: 746).

헌법상 자주성, 자율성의 개념이 혼용되어 사용되고 있으며 정확한 개념 정의로 구별하고 있지 않다. 자주성은 스스로 주인이 된다는 의미로 외부적 지배를 받지 않는다는 독립이란 개념을 내포하는 것이라 할 수 있고, 자율성은 스스로 규율한다는 의미로 타율에 대한 대립 개념이라 할 수 있다. 따라서 교육 그 자체는 행정이나 기타 다른 영역으로부터의 독립성이 본질적 요소라는 점에서 ‘자주성’이란 용어를 쓰고, ‘자율성’은 교육을 수행하는 교직이나 교육 기관 등이 전문직으로서 외부적 통제나 규율에 의하지 아니하고 스스로의 내부적인 통제에 따라 수행되고 운영되어야 한다는 의미로 ‘자치’라는 개념과 통한다고 할 것이다. 곧 ‘교육의 자주성’은 교육의 본질로부터 유래하는 ‘교육의 자유’와 ‘독립’을 의미하는 개념이고, 그를 위해 ‘교직의 자율성’과 ‘교육의 자치’와 ‘학교의 자치’가 요구되는 것이라고 할 수 있다(신현직, 2003: 120-121).

여기에서 ‘자치(自治)’란 문자 그대로 해석하면 ‘스스로 다스리는 것’을 의미한다. 다스린다는 것은 보살피고 문제를 해결하는 것을 의미한다. 다스린다는 것은 보살피고 문제를 해결하는 것을 의미한다. 개인자신을 보살피고 스스로 문제를

해결하는 것을 사적 자치라고 부른다. 개인의 차원을 넘어 공동체의 문제를 구성원들이 스스로 처리하는 것을 사적 자치(私的自治)에 대비해 공적 자치(公的自治)라고 부를 수 있다. 우리가 공법상 통상 자치라고 부르는 것은 후자를 가리킨다. 우리가 공법상 통상 자치라고 부르는 것은 후자를 가리킨다. 이러한 의미에서의 ‘자치’란 지방자치에 국한되지 않는다. 예를 들면 ‘대학의 자치’, ‘교회의 자치’, ‘학교의 자치’ 등도 인정되고 있다(이기우·하승수, 2007: 15 재인용).

학교의 자치와 혼용되는 용어로는 학교의 자율성, 학교운영의 자율성이 있다. 학교운영의 자율성이란 학교운영의 기본원칙으로 학교기관 내의 교육당사자의 참여보장과 학교의 자율적 운영을 의미한다고 할 수 있다. 통상 학교의 자율성은 학교자치와 혼용되어서 쓰이며 학교운영위원회를 풀뿌리 교육자치이자 학교자치의 이상을 실현할 핵심 기구로 논의되는 예가 그것이다. 그러나 의무교육단계에 있어서 학교교육은 국가에 의한 표준화된 교육과정과 국·검·인정제에 의한 교과서제도에서 볼 수 있듯이 일정한 대강의 표준화된 틀 속에서의 자치, 즉 자율성이라는 의미가 더 적절한 표현이라고 할 수 있다. 그러나 대학이 아닌 초·중등교육기관에서 교육에 관한 고유권한을 의미하는 자치권의 원천적 부인을 의미하는 것이 아님에 유의하여야 한다. 국민전체라는 공공의 이익의 필요에 따라 고유권한의 일부를 공적 관리기체인 법률 및 관할청에 위임 혹은 이양한 것이라 보는 것이 타당하다(고전 외, 2010: 116-118).

다. 광의 및 협의의 학교자치 개념의 설정¹⁹⁾

앞서 살펴본 바와 같이 학계의 논의는 교육자치의 시각에서 학교자치를 논의하거나 동일시하는 관점이 있는가 하면, 학교경영 이론적 측면에서 학교자율성을 학교자치와 같은 맥락에서 논의하는 경우가 있다. 일본의 교육법학계가 발전시켜 온 ‘학교자치론(學校自治論)’을 한국의 헌법정신에 접목하여 ‘교육의 자주성’에 근거한 학교자치의 헌법정신성을 인정하려는 입장(신현직)은 국가수준의 교육자치(대학자치), 지방교육행정자치, 단위 학교의 자치를 연계하는 방식이다. 실정법적

19) 본 논의는 백규호·고전(2016: 34-35) 연구물을 기초하여 작성함.

근거를 놓고 볼 때, ‘교육자치’나 ‘학교자치’라는 개념이 헌법에 등장하고 있지 않은 사실은, 이들의 헌법정신에 대한 해석이 열려있어야 함을 의미한다. 즉, 헌법상 등장하지 않은 학교자치를 교육자치의 정신과 동일한 것(학교구성원에 의한 자율운영)이자 학교의 조직 원리의 하나로 해석하는 입장도 있을 수 있다는 것이다.

현재 학교자치의 논의는 교육자치, 지방자치, 교육의 자주성, 학교의 자율성 등과의 관계 속에서 진행되고 있으며, 교육자치 중심적 견해와 지방자치 중심적 입장으로 나뉘기도 한다. 결국, 교육의 자주성 조항과 지방자치 조항과의 관계에 귀착되고 있다. 이에 대해서는 뒤의 헌법정신과 관련하여 언급하기로 하고 여기서는 학교의 자율성을 살펴본다.

‘학교자율성’은 한국 학교정책의 대명사로서 1995년 5·31 교육 개혁안으로부터 시작된 정책 키워드이다. 학교운영위원회를 도입하면서, 학부모·교원·지역사회 인사가 참가하는 단위학교 차원의 교육(학교)자치라 설명하면서 이를 ‘풀뿌리 학교자치기구’로 명명했던 것이다. 당시 교육개발원의 연구보고서는 ‘학교가 외부의 간섭이나 규제에 얽매이지 않고 자신의 특성과 조건을 고려하여 구성원의 자율과 참여에 의해 자유롭게 교육에 관한 의사결정을 하는 것’이라 하여 학교자치와 동일 개념으로 사용하고 있다(이종태 외, 1997: 25). 일본에서도 학교자율성은 ‘학교가 교육기관으로서 독자적인 판단에 의해 교육활동·경영활동을 자주적·창조적으로 해나가는 것’으로 본다(北神正行, 2000: 2). 교육기본법상 학교자치의 개념 대신 ‘학교운영의 자율성 존중’ 원칙이 천명되어 있고, 초·중등교육법시행령은 자치학교가 아닌 ‘자율학교’라는 개념을 사용하고 있다. 본래 법률적 의미에서 ‘학교의 자율성’은 법령에 근거하여 학교에게 위임된 결정권한 혹은 재량행위의 범위라는 의미에 가깝다면, ‘학교자치’는 학교에게 부여된 자치권(자치입법, 자치조직, 자치재정)으로 고유권한 혹은 이양권한의 범위로 대비될 수 있다고 본다. 그러나 교육제도 법정주의 하에서 학교자치의 논의 범주는 학교자율성에 한정될 수도 있다.

현행법이 학교자율성에 한정된 것은 이와 같은 공교육제도와의 조화에 따른 것이라 볼 수 있다. 그렇다고 학교자치와 학교자율성을 동일 의미로 본다면, 이는 포괄적이어야 할 학교의 자치의 범위(고유권한 & 위임권한, 학교의 자주성

& 자율성)를 왜곡 시킬 수 있다. 결국, 학교자치 입법정신에 대한 논의를 조례수준으로부터 헌법에 이르기까지 검토하고자 하는 이 논문은 그 확산적 논의를 가능토록 하기 위하여 학교자치의 개념을 광의의 개념과 협의의 개념으로 나누어 설정하고자 한다. 이를 표로 정리하면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 학교자치의 개념과 내용 설정

구분 분류	주요내용	비고
학교자치의 개념	- 광의적 개념: 학교의 교육계획 및 활동 등을 학교 교육당사자가 책무성을 가지고 자주적이고 주체적으로 결정하고 운영하는 것	학교단위의 교육자치
	- 협의적 개념: 학교운영의 자율성을 존중하기 위해 법령과 조례를 통해 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성(교육내용·방법·평가권 등), 보호자의 교육의견 제시권, 그리고 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것	관련법적기구 학교운영위원회
학교자치의 주요내용	- 교육의 내적사항: 교육의 내용과 방법, 교육과정 편성, 교무분장, 학생징계 등 - 의사결정주체: 교직원	
	- 교육의 외적사항: 교육 예산, 재정, 시설설비 등 교육조건 정비 관련 사항 등 - 의사결정주체: 학교, 교육행정기관, 학부모, 지역사회	

먼저, 광의의 ‘학교자치’는 교육법학적(교육조리론적) 관점에서 “교육기본권 보장을 위하여 교육조리성과 교육분권성을 바탕으로 학교의 교육계획 및 활동 등을 학교 교육당사자가 책무성을 가지고 자주적이고 주체적으로 결정하고 운영하는 것”이라 할 수 있다. 이는 곧 교육자치 이념을 학교단위에서 실현한다는 것이지, 지방자치제도의 일환으로서 교육자치제도의 시행 단위를 학교로 하여야 하는 것을 의미하지 않는다. 시행단위는 교육자치제의 원리의 문제가 아닌 입법정책적인 선택의 문제이기 때문이다.

협의의 ‘학교자치’는 교육법적(현행법상) 관점에서 “학교운영의 자율성을 존중하기 위해 법령과 조례를 통해 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성(교육내용·방법·평가권 등), 보호자의 교육의견 제시권, 그리고 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것”을 말한다. 이를 위해 학교는 학교운영위원회를 구성·운영하여야 하며 조례(광주, 전북은 효력정지 상태)에 의하여 자치기구(교사회, 직원회, 학생회, 학부모회 등)를 구성하여야 하는 경우도 있다. 법령수준에서 학교자치를 직접 규정하지 않고 조례에서 학교자치에

관한 직접적인 규정을 두고 있는 관계로, 조례에 근거한 학교자치론은 ‘최협의의 학교자치’ 개념이라고 할 수 있다. 그러나 현재 광주 및 전북의 학교자치조례가 모두 입법 분쟁으로 집행정지 상태이므로 분류에서 제외했다.

일본교육법학회에서는 학교의 자치 내용으로 교육계획·생활면의 자치, 학교운영조직의 자치, 교육조건정비면의 자치로 제시하기도 하였다(日本教育法學會編, 1981: 18-28). 그리고 학교자치의 내용으로서 교육의 내적사항(교육의 내용과 방법)과 외적사항(교육 예산, 재정, 시설설비 등 교육조건 정비관련 사항)으로 구분하기도 한다(日本教育法學會編, 1993: 87-88).

전자에 대하여는 교직원회가 그 주체가 되고, 후자의 경우에는 학교뿐만 아니라 교육정비의 의무를 진 교육행정기관은 물론, 나아가 학부모와 지역사회가 관여하게 된다. 그리고 교장은 전학교적 업무의 통괄자로서 권한 범위 내에서 학교 내외의 자치사항을 주관하는 위치에 선다. 물론, 이러한 역할 분담은 이론적이고 실제 학교자치 상황은 그 사회의 교육통치기구와 권한배분 방식 그리고 교육구성원의 권리의식 수준에 따라 다양하게 나타날 수 있다(교전, 2000: 105).

또한 단위 학교가 갖는 자치 권한으로서는 교육과정 편성권, 교무 분장권, 학생징계권 기타 교육 조치에 관한 재량권 등을 들 수 있다. 교사 개인이 갖는 자치 권한으로서는 수업 내용 편성권, 교과서 사용 재량권 및 보조 교재 선정권, 교육 평가권, 생활 지도권, 징계권 등을 들 수 있다. 그리고 단위 학교의 자치조직으로서는 전체 학교 관리 기구인 학교운영위원회가 무엇보다도 중요하며, 교원회의, 학교의 장, 학생회, 학부모회 등을 들 수 있다(신현직, 2003: 132).

지금까지 학교자치의 개념 관련 선행 연구를 검토하고 학교자치의 개념을 광의적, 협의적으로 설정하였다. 학교자치의 광의적 개념인 학교단위의 교육자치로서의 확산이 최선이지만 현재 교육법체계를 고려한 학교자치 법체제 정비가 차선으로서 의미를 갖는다. 이를 위해서 현재 학교자치의 입법정신을 바탕으로 교육기본권을 중핵으로 하여 헌법 제31조 제4항 교육조리 조항과 헌법 제117조 제1항 교육분권 조항을 검토하고자 한다. 그리고 학교 교육법규상 학교자치의 보장 수준을 분석하여 현 학교교육 법규상의 문제점을 논의하고자 한다. 또한 학교자치조례의 현황과 입법과정을 확인하고 입법분쟁을 분석하여 학교자치조례의 입법과제를 제시하도록 하겠다.

Ⅲ. 학교자치 입법정신에 관한 범규범 분석

1. 학교자치 입법정신의 헌법적 검토

가. 헌법 제31조 제1항과 학교자치

5·31 교육개혁의 핵심과제였던 ‘학교운영위원회’, ‘지방교육자치제 개혁’, ‘학교단위 교육자치’는 세계화보다 민주화의 영향을 더 많이 받았다(안병영·하연섭, 2015: 299). 학교단위 교육자치인 학교자치도 세계적 인재 양성 측면보다 민주시민으로서 교육기본권을 보장하는데 있다고 할 수 있다. 특히 교육기본권은 인간다운 생활을 하기 위해서 반드시 필요하며, 민주시민으로서의 그 역할을 올바르게 수행하기 위해 필요한 기본권을 위한 기본권이라 할 수 있다. 또한 헌법 제31조 제1항 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”라고 교육기본권을 규정하고 있으며, 주체에 따라 교육을 받을 권리, 교육권, 수학권(修學權), 학습권 등으로 명명하기도 한다.

학교자치에서도 교육당사자의 교육기본권 보장이 중핵적 요소이다. 그래서 교육기본권에 대한 헌법학계의 논의를 살펴보고 헌법 제31조 제4항 교육조리성을 어떻게 해석하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

헌법학계는 ‘교육을 받을 권리’(이하 ‘교육권’)를 자유권적 측면보다는 사회권(생존권)적 측면으로 분류하고 이를 바탕으로 헌법 제31조 제4항을 해석하고 있다. 자유권적 기본권이란 국가권력에서 자유로울 수 있는 국민의 권리를 의미하며, 주자유권인 일반적 행동자유권과 그 파생적인 자유권으로 구성된다(김철수, 2013: 318). C. Schmit에 따르면 자유권적 기본권은 인간의 천부적이고 선국가적인 자유와 권리를 뜻하며 국가로부터의 자유, 국가권력에 대한 방어권으로 해석한다(허영, 2015: 227-228). 그리고 사회권(생존권)이란 생활을 위하여 필요한 조건들을 국가권력의 적극적인 관여에 의하여 확보해 줄 것을 요청할 수 있는 권리를 의미한다. 사회권(생존권)은 주사회권(생존권)인 인간다운 생활을 할 권리와 그 파생적인 생존권들로써 구성되고 있다(김철수, 2013: 319). C. Schmit에 따르

면 국가의 급부 요구, 정치적 권리 등이 그 주요 예이며 법률에 정하는 바에 따라 인정되는 일종의 제한적이고 상대적인 권리를 의미한다(허영, 2015: 227).

특히 사회권(생존권)은 법률유보를 통해 최소한 제한이 아닌 최소한 보장적 측면이 강하기 때문에 헌법 제31조 제4항에 대한 해석도 교육의 기본원칙 보다는 교육제도의 기본원칙·보장책 등을 해석하는 경우가 다수이다. ‘법률이 정하는 바’라는 법률유보조항을 통하여 입법형성보다는 제한 측면으로 해석되고 있다. 또한, 교육권을 사회적 기본권, 생존권적 기본권, 사회권(생존권), 사회권, 정신·문화·건강생활영역의 보호권 등으로 제시하고 있다. 허영(2015)을 제외한 헌법학계 다수는 교육권의 기본권 내의 분류를 사회적 기본권이라고 분류하고 있었다. 이는 제정헌법의 초안을 작성한 유진오 박사가 엘리네크를 따라 교육권을 수익권으로 분류한 것에 영향을 받았던 것으로 분석된다(백규호, 2014: 77)

수익권: 교육을 받을 권리(제16조), 근로권(제17조), 근로자의 이익분배균점권(제18조 제2항), 노령·질환자 등의 보호를 받을 권리(제19조), 혼인의 순결과 가족의 건강을 보호받을 권리(제20조), 청원권(제21조), 재판청구권(제22조, 제24조)

자료: 이영록, 2006: 222-223.

헌법학계는 교육기본권을 사회권적(생존권적) 기본권 측면으로 해석하고 이를 바탕으로 헌법 제31조 제4항을 교육의 기본원칙 측면, 교육권의 보장책(개인성) 측면, 교육제도의 기본원칙 또는 보장책(제도성) 측면으로 제시하고 있다. 이를 정리하여 제시하면 <표 III-1>와 같다(백규호, 2014: 78)

<표 III-1> 헌법학계 교육기본권의 분류와 제31조 제4항(교육조리성)의 해석

구분 분류	헌법 제31조 제4항(교육조리성)의 의의 (대학 자율성 제외)	헌법 제31조 제4항의 내용 (대학 자율성 제외)
사회권적 (생존권적) 기본권	교육의 기본원칙	교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 (정치적) 중립성 교사의 교육의 자유(수업권), 교육의 기회균등 등
	교육권의 보장책(개인성)	교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 교육 기관의 자유, 교육의 자유, 교육환경의 자유 등
	교육제도의 보장책(제도성)	교육의 전문성, 교육자치, 교육의 자주성(교육의 자유), 교 육의 정치적 중립성 등

자료: 백규호, 2014: 78.

헌법 제31조 제4항에 대한 교육의 기본원칙 측면에서는 그 내용을 자주성, 전문성, 정치적 중립성(권영성, 2011: 266-267), 또는 교육의 자주성 및 전문성, 교육의 중립성, 교사의 교육의 자유(수업권)으로 제시하고 있다. 교육의 기본원칙은 학교교육이 제대로 기능하기 위한 최소한의 요건이자 학부모와 자녀에 대하여 국가의 교육권한을 정당화하기 위한 필수적 요건이다. 교육의 기본원칙은 국민의 교육권을 효과적으로 보장하기 위한 요건을 규정한 것이자, 나아가 국가의 교육권한과 교육관련자의 법적 지위, 즉 학부모의 자녀교육권, 자녀의 자유로운 인격 발현권 및 교사의 교육의 자유가 서로 조화를 이루기 위한 불가결의 조건을 규정한 것이다(한수용, 2015: 935-942).

교육권의 보장책(개인성) 측면에서는 그 권리 실현을 위한 구체적인 내용으로 자주성, 전문성, 정치적 중립성(계희열, 2007: 743-745)으로 제시하고 있다. 헌법은 교육을 통해서 달성하려는 여러 가지 목표(개성신장·문화국가·민주국가·사회국가 실현)를 교육의 자주성과 전문성 그리고 정치적 중립성과 대학의 자율성이 보장되는 경우에만 기대할 수 있기 때문에 헌법에 이에 관한 명문의 규정을 두고 있다(제31조 제4항)(허영, 2015: 430~435).

교육제도의 기본원칙 또는 보장책(제도성) 측면에서는 기본권성 보다는 교육제도의 보장성적 측면(김철수, 2008; 성낙인, 2015; 정종섭, 2015; 홍성방, 2004)을 강조하고 있다. 교육제도의 보장성이란 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성이 보장되지 않는 경우에는 특정한 세계관을 강요하여 교육의 발전이 전해될 우려가 있고, 특정한 정치세력에만 영합하는 교육을 할 우려가 있기 때문에 헌법은 특별히 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성을 보장하고 있다. 이는 교육 자치제도의 제도보장이라 하겠다(김철수, 2008: 1150-1154). 헌법 제31조는 지방교육자치제도의 헌법적 근거가 하며(정종섭, 2015: 772~774), 교육제도에 관한 입법이 이 원칙규범에 위배할 때에는 무효이다. 특히 국가의 교육기관에 대한 감독은 교육의 자주성을 침해하지 아니하는 한도에서만 인정된다. 왜냐하면 교육기관에 대한 이른바 관료주의적 또는 후견적 감독은 교육의 자주성을 침해하는 것이기 때문이다(홍성방, 2004: 559-560).

헌법학계는 헌법 제31조 제4항의 내용과 관련하여 한수용(2015), 허영(2015)은 교육의 특징을 고려한 해석이 이루어지도록 노력했으나 이 외의 헌법학자는 헌

법재판소의 판례를 바탕으로 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 대하여 정리수준에서 마무리 되었다. 이러한 이유는 헌법학자들이 교육의 특수성을 고려하지 않은 채 교육권을 사회적 기본권의 한 영역으로 한정지움에 따라 생기는 한계성 때문일 것이다. 그래서 교육권의 태생이 수익권에서 시작되었지만 앞으로 교육의 본질은 자유권적 측면이 강하다는 점이 고려되어 해석될 필요가 있다(백규호, 2014: 79). 또한 학교자치의 중핵인 교육기본권 해석도 자유권적·사회권적 측면을 조화하여 해석되어야 할 것이다.

나. 헌법 제31조 제4항 교육조리성과 법률유보²⁰⁾

헌법 제31조 4항은 교육법의 기본원리인 동시에 교육기본권을 실효성 있게 보장하는 제도보장의 기준 및 운영원칙이다. 교육법의 제정·해석·적용의 준거가 되는 교육조리가 헌법에 반영된 것이며, 학교자치 역시 교육의 자주성과 연계되었다고 본다(고전, 2011: 8-9; 59). 특히, ‘교육의 자주성’은 교육의 본질로부터 유래하는 ‘교육의 자유’와 ‘독립’을 의미하는 개념으로 이를 위해서 ‘교직의 자율성’과 ‘교육의 자치’ 그리고 ‘학교 민주화’, ‘학교의 자치’가 요구된다고 보았다. 즉, ‘교육의 자주성’은 학교자치의 중핵 개념인 것이다(신현직, 2003: 120-121). 그리고 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성 및 법률유보 조항도 학교자치의 입법정신에서 중핵 개념이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 헌법학계에서 헌법 제31조 주요 내용(교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 법률유보)에 대한 중론을 논의하는 과정이 필요하다.

첫째, 교육의 자주성에 대한 헌법학계의 논의에 대하여 우선 살펴보려고 한다. 교육의 통치(Governance)와 운영에 관련된 규정이라는 점을 고려한다면 교육의 자주성은 교육체제의 통치 내지 운영이 중앙정부수준이건, 지방정부수준이건을 막론하고 다른 기타 국가작용(예컨대 일반행정, 병무행정, 의료행정 등)의 분야와는 구별되는 특유한 체제에 의해 이루어져야 한다는 것을 의미하는 것으로 해석되어야 할 것이다(박재윤, 1989: 37).

20) 본 논의는 백규호(2014), 백규호·고전(2016)의 연구물을 기초하여 작성함.

헌법상 ‘자주성’이라는 용어는 제31조 제4항에 ‘교육의 자주성 … 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’ 라고 제시되고 있다. 교육의 자주성이란 교육이 타의 간섭없이 그 전문성과 특수성에 비추어 독자적인 견지에서 교육본래의 목적에 기하여 운영·실시되는 것을 말한다. 즉 교육내용과 교육기구나 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 의미이다. 교육의 자주성은 교육 본래의 기능을 충분히 이행하기 위하여 교육 스스로가 방향을 잡고 존속·유지되어야 한다는 것이며, 국가권력으로부터 교육의 독립을 그 핵심으로 한다. 그렇다고 교육의 자주성(과 정치적 중립성)이 국가의 감독을 배제하는 것을 의미하지는 않는다. 오늘날의 교육은 공교육을 중심으로 하며 공교육은 국가의 감독을 받지 않을 수 없다. 다만 국가적 감독이 합리적이고 필요한 범위를 넘어 교육의 자주성을 침해하는 것이 되어서는 안 된다. 교육의 자주성을 보장하기 위하여는 자주입법권, 자주재정권, 자주집행권이 보장되어야 한다. 특히 교사의 교육시설자·교육감독자로부터의 자유, 교육관리기구(교육위원회, 교육감, 교육장 등)의 공선제 등이 중요하다(계희열, 2007: 743-744; 권영성, 2011: 268-269). 교육의 자주성에 대하여 교사, 학생, 교육기관, 사립학교의 자유 측면에서 논의해 보고자 한다.

교사의 측면에서 살펴보면, 피교육자인 개별 학생의 능력과 적성이 개별적으로 형성된 수업을 통하여 실현될 수 있다는 점에서 교사의 자율적 활동이 반드시 필요하다. 자율적인 활동은 책임이라는 독자적 결정의 자유를 통해 보완되고 완성된다. 그래서 교사에게 자주적 교육 책임을 부과하여 그에 대응하는 일정 수준의 교육의 자유와 독자적 결정권도 인정되어야 한다(한수웅, 2015: 990).

교육을 받는 지위에 있는 학생의 측면에서 보면, 교육의 자주성은 국가뿐만 아니라 사회의 각종 외부세력이나 교사로부터의 자주성을 의미한다. 사회단체나 특정 사회세력이 교육의 내용이나 방법을 결정하거나 이를 경정하는 자율을 침해할 수 없다. 교사도 학생에게 공교육의 목적에 부합하지 않는 정파적이거나 파당적이거나 주관적인 내용을 주입시킬 수 없으며, 법적으로 허용되지 않는 방법으로 교육할 수 없다(정종섭, 2015: 803).

교육을 하는 기관 측면에서 고려해 보면, 교육의 자주성은 교육기관의 자유를 의미하기도 한다. ‘교육기관의 자유’는 교육을 담당하는 교육기관의 교육운영에

관한 자주적인 결정권을 그 내용으로 한다. 구체적으로는 교육기관의 국가에 대한 자유와 설립자에 대한 자유 등이 그것이다. 그리고 ‘교육기관의 자유’가 실효성을 나타내기 위해서는 교육영역 전체의 자주성이 확립되어야 한다. 이를 위해서는 교육감독기구·교육관리기구 등이 임명제가 아닌 선거제에 의해서 구성되는 것이 필요하다. 또한 교육을 실제 담당하는 교사에 대한 신분보장이 교육기관의 자유를 위한 중요한 전제임을 물론이다(허영, 2015: 458).

사립학교의 운영의 자유 측면에서 살펴보면, 헌법에 명문의 규정이 없으나 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 한 내용을 이루는 일반적인 행동자유권이 며 헌법 제31조 1항 헌법 제31조 4항에 의하여 인정되는 기본권의 하나이다. 사립학교의 운영의 자유가 보장되나 사립학교의 경우에도 국공립학교와 설립주체가 다를 뿐 교직원, 교과과정, 교과용 도서의 사용 등에 있어서 동일하므로 이와 같은 교육의 개인적, 국가적 중요성과 그 영향력의 면에서 국공립학교와 본질적인 차이가 없다. 따라서 사립학교에 대한 국가의 개입과 감독이 필요하다(김철수 2013: 992; 헌재 2005헌마1119; 헌재 99헌바63).

헌법학계의 다수설은 헌법 제31조 제4항 ‘교육의 자주성’을 ‘교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정 권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 것’으로 해석하고 있다. 의미상으로는 ‘교육의 자주성’ 측면보다 국가권력으로 부터의 ‘교육의 자주성 보장’적 측면을 중심으로 제시하고 있다. 구체적인 보장책으로는 교사의 교육시설자·교육감독권자로부터의 자유, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제, 교육관리기구(교육위원회, 교육감, 교육장 등)의 공선제 등이 있다(김철수, 2008: 990-991; 권영성, 2011: 268-269; 성낙인, 2015: 1353; 정종섭, 2015: 802-803). 이외의 보장책으로는 교육운영의 자주적 결정권을 실효성 보장을 위한 교육기관의 자유, 교육전문가의 교육내용·방법의 자주적 결정권, 교사직무의 자유와 독자적인 책임 보장, 자치행정적 학교 등(한수웅, 2015: 990-991; 허영, 2015: 458-459)을 제시하고 있다.

일부에서는 ‘교육의 자주성’을 ‘교육이 타의 간섭 없이 그 전문성과 특수성에 비추어 독자적인 견지에서 교육본래의 목적에 기하여 운영·실시하는 것’이라고 제시하고 있다(계희열, 2007: 743). 그리고 학생의 입장에서 교육의 자주성을 해석하여 ‘교육의 자주성은 국가뿐만 아니라 사회의 각종 외부세력이나 교사로부터

의 자주성'을 의미한다고 제시하고 있기도 하다(정종섭, 2015: 803).

다양한 헌법학계의 '교육의 자주성' 해석 가운데, 학교자치의 헌법정신과의 연계성을 추론할 수 있는 논거는 학생의 교육권 보장을 위한 '교육자에 의한 자주적 결정', '행정권력의 교육통제 배제', '학생의 교육의 자주성', '교육기관의 자유', '자치행정적 학교' 등이라고 유추할 수 있다. 이는 구성원의 주체적 결정과 운영이라는 앞선 교육조리와도 상통한다. 현재 교육당사자의 학교참여 법적기구인 학교운영위원회에서는 「초·중등교육법시행령」 [시행 2017.3.30.] 제58조②1.2.3을 통하여 학부모위원, 교원위원, 지역위원을 구성원으로 하고 있다. 하지만 학교운영위원회에서 학생의 미성숙성 등을 이유로 학생위원의 부재에 대해서는 지속적인 논란이 되고 있다. 지금까지 논의한 헌법학계의 논의를 정리하면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 헌법학계의 '교육의 자주성' 해석

구분	내용	헌법학계의 '교육의 자주성' 해석	비고
교육의 자주성 개념		교육내용·기구가 교육자에 의해 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 것	다수 (보장책)
		교육이 타의 간섭 없이 전문성·특수성에 비추어 독자적인 전지에서 본래 목적에 기하여 운영·실시하는 것	소수 (목적)
		국가뿐만 아니라 사회의 각종 외부세력이나 교사로부터의 자주성(학생의 교육의 자주성)	소수 (학생입장)
교육의 자주성 보장책		교사의 교육시설자·교육감독권자로부터 자유, 교육전문가의 교육내용·방법 자주적 결정권, 교사의 직무자유와 독자적인 책임보장	교사 (직무)
		교육내용에 대한 교육행정기관의 권력개입의 배제	교육내용
		교육관리기구(교육위원회, 교육감, 교육장 등)의 공선	관리기구
		교육기관의 자유, 자치행정적 학교	학교

자료: 백규호·고전, 2016: 41.

헌법재판소에서는 교육의 자주성과 관련하여 교원의 직무(헌재 95헌바29), 교과용도서의 국정제도와 검인정제도(89헌마88), 사립학교제도(헌재 2005헌마1119; 헌재 99헌바63)에 대하여 판결을 내렸다.

교원의 직무는 피교육자인 학생들의 기본적 권리인 “교육을 받을 권리”와 서로 앞뒀면을 이루고 있다는 특징이 있다. 따라서 교원의 직무에는 교육제도의 구조적 특

성과 교육의 자주성 등에 내재하는 두 가지 한계가 있는바, 하나는 교원직무의 자주성이 교육을 받을 기본권을 가진 피교육자인 학생들의 권익과 복리증진에 저해가 되어서는 아니 된다는 것이고, 다른 하나는 국가와 사회공동체의 이념과 윤리의 테두리 안에서 직무의 자주성은 제약을 받게 된다는 것이다. 즉, 교원의 자주성은 그 자체가 책임을 수반하는 것으로서 그것이 피교육자인 학생의 권익과 복리증진에 공헌할 것인가와 국가와 사회공동체의 공동이념 및 윤리와 조화될 수 있는가라는 상대적 관계에서 그 범위가 정해지는 것이다(95헌바29; 정종섭 2015: 803).

국정교과서제도는 교과서라는 형태의 도서에 대하여 국가가 이를 독점하는 것이지만, 국민의 수락권의 보호라는 차원에서 학년과 학교에 따라 어떤 교과용 도서에 대하여 이를 자유발행제로 하는 것이 온당하지 못한 경우가 있을 수 있고 그러한 경우 국가가 관여할 수밖에 없다는 것과 관여할 수 있는 헌법적 근거가 있다는 것을 인정한다면 그 인정의 범위 내에서 국가가 이를 검·인정제로 할 것인가 또는 국정제로 할 것인가에 대하여 재량권을 갖는다고 할 것이다. 따라서 중학교의 국어교과서에 관한 한, 교과용도서의 국정에는 학문의 자유나 언론·출판의 자유를 침해하는 제도가 아님은 물론 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과도 무조건 양립되지 않는 것이라 하기 어려우므로...(헌재 89헌마88; 정종섭, 2015: 804).

자주성과 관련하여 교육행정의 기본원리에도 제시되고 있다. 교육행정의 기본원리는 법치행정의 원리, 기회균등의 원리, 적도집권의 원리, 자주성 존중의 원리 등²¹⁾을 제시하여 ‘자주성’에 대하여 제시하고 있다. 자주성존중의 원리라 함은 문자 그대로 교육의 독자성과 자주성을 존중해야 한다는 것이다. 구 교육법 제5조 ‘교육은 교육 본래의 목적에 기하여 운영 실시되어야 하며, 어떠한 정치적 파당적 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다’라고 규정하고, 또한 국공립학교에서의 특정 종교를 위한 종교교육을 금지하고 있음은 교육의 자주성을 선언한 것이라 하겠다. 교육자치제도 또한 교육의 자주성과 정치적 중립성을 교육행정제도상 보장하기 위한 기초가 확립되어 가고 있음은 자주성존중의 원리가 실현되고 있음을 의미한다(김종철·이종재, 2003: 57-60). 이외에

21) 백현기 박사는 ① 기회균등의 원리, ② 민주주의 원리, ③ 지방분권주의의 원리, ④ 자주존중의 원리를 제시하고 있기도 하다(백현기, 1958: 47-50).

도 교육행정체계에서는 교육의 자주성을 정치적 중립성, 종교로부터의 자유, 국가 및 설립자로부터의 자유 등으로 해석하고 있다.

둘째 교육의 전문성에 대하여 살펴보면 헌법학자 다수는 ‘교육의 전문성’을 교육전문가 또는 교육자의 참여에 의한 교육정책 수립 및 집행이라고 해석하고 있다. 소수의 헌법학자는 교육전문가의 권한 또는 교육의 자주, 교육전문성 실현을 위한 제도 등으로 해석하기도 하지만 다수의 헌법학자들이 ‘교육의 전문성’을 교원의 전문성으로 협소적 해석하고 있는 것이다. 이러한 경향은 ‘교육의 전문성’의 법제사적해석을 통해 밝혀진 ‘교육전문가에 의한 교육정책 수립’이라는 태생적 한계일 수도 있겠지만, 현행 교육관계법 내에서는 「교육기본법」 [시행 2013. 3.23.] 제14조(교원) 등 교원의 전문성 존중’ 조항을 중심으로 해석함에 따라 나타내는 현상이기도 할 것이다. 이와 같이 논의되는 헌법학자의 ‘교육의 전문성’에 대한 해석을 분류해 보면 교육전문가 주체중심 관점, 교육전문가의 권한·교육의 자유 관점, 교육전문성 실현을 위한 제도적 관점으로 제시할 수 있다. ‘교육의 전문성’을 바라보는 3가지 관점별 헌법학자의 ‘교육의 전문성’ 해석내용을 정리하면 <표 III-3>와 같다.

<표 III-3> 헌법학계의 ‘교육의 전문성’ 해석

구분 \ 내용	헌법학계의 ‘교육의 전문성’ 해석	비고
교육전문가 중심 관점	- 교육전문가에 의한 교육정책의 수립·집행, 주도·관철 - <u>교육 전문가에 의한 교육, 교육자로서의 전문판단</u> 등	교육전문가 중심적 해석 (다수)
교육전문가의 권한 교육의 자유 관점	- 교육전문가(교원 등)의 권한 보장, <u>교사의 교육의 자유</u> - <u>교육의 자유(교육내용·방법 등의 자주적인 결정권)</u>	
교육전문성 실현을 위한 제도적 관점	- 교원의 전문성 실현을 위한 제도적 필요성 (전문적 교원양성제도, 교원자격제도, 교원의 신분보장제도 등),	

출처: 백규호, 2014: 80.

교육전문가 중심 관점에서는 ‘교육의 전문성’을 교육정책·집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나 적어도 그들의 참여하에 이루어져야 함(계희열, 2007; 권영성, 2011; 김철수, 2008; 성낙인, 2015; 정종섭, 2015; 홍성방, 2004) 또는 교육전문가에 의한 교육, 교육에 대한 식견, 교육자로서의 전문판단 등을 할 것을 요구함(김철수, 2008: 1150-1154)을 의미한다. 즉 교육을 특수한 자격을 갖춘 전문가에 의

해 운영되고, 교육정책의 수립과 집행에 이러한 교육전문가를 참여시킬 때 교육의 전문성은 보장될 수 있음을 말한다(계희열, 2007: 743-745). 또한 교육의 전문성을 위하여 교과목을 법률로 정할 수 있으며 명령에 위임할 수 있다 라고 제시하고 있다(김철수, 2008: 1150-1154). 특히, 교원의 전문성과 관련하여 교원 자신이 장기간에 걸친 교육과 훈련이 반드시 필요한 점, 교원은 다른 전문직과 같이 교도의 자율성과 사회적 책임성을 가져야 하는 사회적·윤리적 특성이 있다는 점을 강조하고 있다(성낙인, 2015: 686-687).

교육전문가의 권한·교육의 자유 관점에서는 교원의 권한 보장(양건: 2011: 687-689), 교육내용·방법의 자주적 결정권 및 교육의 자유(허영, 2015: 430-435), 교육활동 중 교원의 전문적 능력에 대한 요청 이라 할 수 있다. 교사의 교육과제를 원활하게 수행할 수 있는 기본조건으로서 학생의 학습심리와 성장·발달단계에 대한 이해와 교수방법에서의 전문성 및 교사로서의 자질과 품성이 요구됨을 의미한다(한수웅, 2015: 935-942).

교육전문성 실현을 위한 제도적 관점에서는 국가의 '교육의 전문성'을 실현하기 위하여 필요한 기본제도를 마련할 의무를 의미한다. 교육의 전문성을 보장하기 위한 제도로써, 전문직으로서 교직의 수행에 요구되는 소양과 자질을 갖추기 위한 전문적 교원양성제도, 교원자격제도, 교원의 신분조장제 등을 들 수 있다(한수웅, 2015: 935-942).

다양한 헌법학계의 '교육의 전문성' 해석 가운데, 학교자치의 헌법정신과의 연계성을 추론할 수 있는 논거는 '교육전문가에 의한 교육', '교육자로서의 전문판단', '교사의 교육의 자유(교육내용·방법 등의 자주적 결정권)' 등이라고 유추할 수 있다. 학교자치의 내용적 측면에서 중핵은 교육의 자주성이지만 교육이라는 전문적 영역에서는 전문가의 참여가 필수적이다. 그래서 「초·중등교육법시행령」 [시행 2017.3.30.] 제58조②2을 통하여 학교운영위원회의 비율 중 교원위원의 비율을 100분의 30 내지 100분의 40으로 규정하고 있다. 하지만 학교운영위원회의 심의 내용이 학교운영의 전반적인 사항으로 인하여 위원회의 전문성 측면에 대한 쟁점이 있어왔다. 그래서 학교운영위원회의 독립이 부분에 대하여 학교운영의 전문적 영역에 대하여 교육전문가에 의한 심의기구 구성을 제안하는 연구도 있었다(백규호, 2016: 74).

셋째, 교육의 정치적 중립성과 관련하여 헌법학계에서는 교육 외적 측면, 교육 내적 측면, 교육의 정치적 중립성 보장책으로 제시하고 있다. 헌법학자 다수는 ‘교육의 정치적 중립성’을 외부와의 관계에서 교육의 정치적 중립성을 의미한다고 해석하고 있다.

교육의 정치적 중립성은 외적 측면을 강조하여 ‘교육환경의 자유’라고 표현하기도 하였다(허영, 2015: 459-460). 교육내적 측면에서는 학교교육의 정치적·이념적·세계관적 중립성, 교육내용·교사·교육행정의 정치적 중립성으로 해석하고 있기도 하였다. 일부에서는 교육의 중립성을 자녀의 인격발현권과 부모의 자녀교육권의 관계를 중심으로 제시하기도 하였다(한수용, 2015: 992-993).

특히 교육의 정치적 중립성 보장책으로 교원의 정치적 활동 금지, 교원노조의 정치활동 금지 등을 제시하고 있다. 「교육기본법」 [시행 2016.8.30.] 제6조 교육의 중립성 조항을 통하여 ‘① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.’, ‘② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니된다.’라고 규정하고 있기도 하다. 그리고 국가공무원법[시행 2016.11.30.] 제65조를 통하여 국가공무원의 정치 운동의 금지를 명명하고 있다. ‘교육의 정치적 중립성’을 바라보는 3가지 관점별 헌법학자의 ‘교육의 정치적 중립성’ 해석내용을 정리하면 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 헌법학계의 ‘교육의 정치적 중립성’ 해석

구분 \ 내용	헌법학계의 ‘교육의 정치적 중립성’ 해석	비고
외부와의 관계에서 교육의 정치적 중립성 (교육 외적 측면)	- 외부세력으로부터 교육 간섭 배제 - 외부에의 정치적 영향력 배제	교육 외적·보장책 측면 논의 다수
교육 자체의 정치적 중립성 (교육 내적 측면)	- 학교교육의 정치적·이념적·세계관적 중립성 - 학생과 부모의 기본권(자녀의 인격발현권과 부모의 자녀교육권) 측면에서 논의	
교육의 정치적 중립성 보장책	- 교원의 정치적 활동 금지, 교원노조의 정치활동 금지 - 교육내용·교사·교육행정의 정치적 중립성	

외부와의 관계에서 교육의 정치적 중립성(교육 외적) 측면에서 교육은 국가권력·정치세력·사회세력의 압력으로 벗어나야 한다(성낙인, 2015: 1354). 즉, 교육의

정치적 중립성이란 특정 정파적 이해관계나 영향력으로부터 떨어져 중립적인 입장에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 교육이 국가나 정치권력으로부터 부장하게 간섭을 받아서도 안 되고, 그 본연의 기능을 벗어나서 정치영역에 개입해서도 안 된다는 것을 의미한다(정종섭, 2015: 804). 특히 정치적인 오염으로부터 교육환경을 지키는 일이야말로 교육의 기능과 목적을 달성하는데 절대적으로 필요하다. 지식의 전달을 본질로 하는 교육의 광장은 정치의 비무장지대여야 한다(허영, 2015: 459-460).

교육 자체의 정치적 중립성(교육 내적) 측면에서 교육의 중립성이란 학교교육이 정치적·이념적 또는 세계관적 주입교육의 수단으로 사용되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 다수가 '외부와의 관계에서 교육의 정치적 중립'이라는 부차적인 관점만을 강조할 뿐, '교육 자체가 정치적으로 중립적이어야 한다'는 중요한 관점(교육내부적 중립성)을 간과하고 있다. 이는 학교교육의 과제를 헌법상 위임받은 국가뿐만 아니라 교육현장에서 이를 직접 이행하는 학교와 교원에 대한 헌법적 요청이다. 그래서 국가는 교과서의 허용여부를 결정함에 있어서 교육에 있어서의 국가의 중립성과 관용의 원칙을 준수해야 한다(헌재 89헌마88). 또한 국가감독권한은 교사에 의한 모든 일방적인 정치적 선전을 금지함으로써 교육의 중립성을 확보해야 할 국가의 의무라고 제시하고 있다(한수웅, 2015: 991-992). 그리고 교육의 중립성 원칙은 부모와 학생의 기본권으로부터 이미 도출될 것이며, 헌법 제31조 제4항은 국가의 학교교육 정당화를 위한 필수적 요건으로 다시 한번 확인하고 강조하고 있는 것이다(한수웅, 2015: 993).

교육의 정치적 중립성 보장책으로 교원의 정치적 활동 금지, 노동운동을 위한 집단행동 금지 등을 하고 있다(김철수, 2013: 991; 성낙인, 2015: 1354; 대판 80두499; 헌재 99헌마613). 하지만 모든 교육자에게 교육의 장에 끌어들이지 않고, 교육에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 행하는 정치활동까지도 금할 수는 없다. 현행 정당법(제22조)에서 전임강사 이상의 교수들에게 정치활동을 허용하고 있는 것도 이 때문이다(허영, 2015: 460; 계획열, 2007: 745-746). 그러나 학습의 교육권 침해 여부를 고려하지 않고, 획일적으로 초·중·고등학교의 교사들에게 획일적으로 정치활동을 금하고 있는 것은 참정권의 시각에서 문제가 있다고 생각한다(허영, 2015: 460). 그리고 추가적인 보장책으로 교육내용의 정치적 중립성, 교육

행정(조직 및 제도)의 정치적 중립성 등을 제시하고 있다(정중섭, 2015: 804; 계획열, 2007: 745-746).

다양한 헌법학계의 ‘교육의 정치적 중립성’ 해석 가운데, 학교자치의 헌법정신과의 연계성을 추론할 수 있는 논거는 ‘외부세력(국가, 정치권력, 지방자치단체, 지방교육자치단체)으로부터 교육 간섭 배제’ 등이라고 유추할 수 있다. 교육의 정치적 중립성은 학교자치의 직접 조항이기 보다는 보호하기 위한 간접조항으로서 작용하고 있다. 학교자치의 실질적 정치적 중립성을 위해서는 자치고권으로서 인사고권(교원인사), 행정고권(교육과정), 재정고권(단위학교별 예산 총량제), 입법고권(학칙) 등이 필요할 것이다.

넷째 ‘법률유보’와 관련하여 헌법학계에서는 교육일관성 유지 규제·침해방지 측면, 입법촉구측면, 교육정책·조화적 측면으로 제시하고 있다. 헌법학자 다수는 헌법 제31조 제4항의 ‘법률이 정하는 바’²²⁾라고 제시한 법률유보조항을 교육일관성 유지 규제·침해 방지 측면으로 해석하고 있었다. 법률유보조항은 기본권 제한적 측면이 강한 것은 사실이지만 교육이 가지는 특수성, 교육의 대상이 가지는 가능성의 무한성 등을 고려한다면 ‘법률유보’조항은 침해적 법률유보 해석보다는 형성적 법률유보 해석이 필요로 할 것이다. 그래서 소수의 헌법학자가 주장하는 입법촉구 측면, 교육정책 조화적 측면에 대해서도 섬세한 조망할 필요가 있다.

<표 III-5> 헌법학계의 ‘법률유보’ 조항 해석

구분 \ 내용	헌법학계의 ‘교육의 전문성’ 해석	비고
교육일관성 유지 규제·침해 방지	- 국가(행정기관) 의한 교육의 자의적 규제·침해 방지 - 정치세력·집권자에 의한 교육의 일관성 유지 침해방지	교육의 규제·침해 방지(다수)
입법촉구 측면	- 입법자에 의한 최적의 교육기반을 조성함에 광범위한 제량	
교육정책· 조화적 측면	- 국가의 전체적인 교육 정책과의 조화 - 교육의 고전적 침해와 의회유보의 원칙에 대한 이중적 해석	

출처: 백규호, 2014: 81.

22) 교육제도 법률주의와 관련하여 본 연구에서는 헌법 제31조 제4항의 ‘법률이 정하는 바’, 동조 제6항의 ‘법률로 정한다’ 모두 광의적인 교육제도 법정주의(법률주의)로 해석하고자 한다.

교육일관성 유지 규제·침해 방지 측면에서 ‘법률유보’조항은 교육이 국가·정치 세력·집권자의 자의에 의한 변경을 방지하고 교육의 일관성을 유지하기 위해 존재하고 있다고 있다(계희열, 2007; 권영성, 2011; 김철수, 2008; 정종섭, 2015; 양건, 2011; 홍성방, 2004). 교육에 관한 기본정책 또는 기본방법지침을 최소한 국회가 절차를 거쳐 제정한 법률로 규정함으로써 교육의 전문성 등을 유지하기 위함이다(김철수, 2008: 1158). 그래서 국가의 교육기간에 대한 감독은 교육의 자주성을 침해하지 아니하는 한도에서만 인정된다. 왜냐하면 교육기관에 대한 이른바 관료주의적 또는 후견적 감독은 교육의 자주성을 침해하는 것이기 때문이다(홍성방, 2004: 559-560). 그러나 교육을 받을 권리는 인간의 개성을 신장시키고 인격을 실현하는데 자연적으로 요구되는 권리이기 때문에 자유권으로서 인정되는 교육권과 수업권을 제한하는 것은 극히 예외적이다(정종섭, 2015: 778).

입법촉구 측면에서는 입법자가 국민들의 요청과 시대적 상황 등을 고려하여 최적의 교육기반을 조성함에 광범위한 재량을 가진다는 의미를 지닌다. 또한 교육제도의 보장과 교육의 자유는 불가분의 일체관계가 있으며 교육권을 확보하기 위해서는 교육의 자유가 반드시 필요함을 부연하고 있다(성낙인, 2015: 686-688). 교육정책·조화적 측면에서는 국가의 전체적인 교육정책과도 조화가 이루어져야 하기 때문에 헌법은 이들 사항을 법률유보에 의해서 제한하고 있다(허영, 2015: 434). 특히, 교육의 영역은 급부적 성격이 강한 국가행정의 영역이므로 고전적 침해유보는 한계성을 가지기 때문에 교육의 영역에서 의회유보의 요청을 명시하고 있다(한수용, 2015: 945)

다양한 헌법학계의 ‘법률유보’ 해석 가운데, 학교자치의 헌법정신과의 연계성을 추론할 수 있는 논거는 입법촉구 측면에서 ‘입법자에 의한 최적의 교육기반을 조성함에 광범위한 재량 부여’, 교육정책·조화적 측면에서 ‘교육의 고전적 침해와 의회유보의 원칙에 대한 이중성 해석’ 등으로 유추할 수 있다. 법률유보 조항은 학교자치와 관련하여 직·간접적 조항이기 보다는 관련 분쟁시(법률유보의 원칙, 법률우위의 원칙) 중요한 판단기준으로 인용·준용될 수 있을 것이다.

다. 헌법 제117조 제1항 교육분권성과 조례제정권 범위

헌법 제117조 제1항은 ‘자치’라는 용어가 헌법에서 처음 등장한 규정으로써 지방자치의 헌법적 근거이기도 하다. 지방자치란 지역중심의 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치해서 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것을 말한다(허영, 2015: 833). 공법상 통상 ‘자치’라는 것은 공적 자치를 의미하여 그 예로서 ‘대학의 자치’, ‘교회의 자치’, ‘학교의 자치’ 등이 인정되고 있다(이기우·하승수, 2007: 15). 학교자치는 헌법 제117조 교육분권, 지방자치를 형식적 측면으로 활용하고 있기 때문에 지방자치의 개념, 원리, 유형, 내용(자치사무, 자치고권 등)에 대한 헌법학계의 논의를 살펴볼 필요가 있다.

헌법학계에서는 지방자치를 독일에서 형성된 ‘제도적 보장이론’에 근거하여 지방자치행정에 관한 제도적 보장으로 해석되고 있었다. 이에 지방자치의 헌법적 의미보다는 지방자치제도의 헌법적 의미에 대하여 해석하고 있다. 지방자치제도는 지방자치단체로 하여금 그 지역의 공동관심사를 단체의 자치기구에 의하여 스스로의 책임 아래 처리하도록 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고, 지방의 균형 있는 발전과 국가의 민주적 발전을 도모하고자 하는 제도이다(한수용, 2015: 1294-1295). 또한 헌법재판소에서 지방자치제도를 함은 일정한 지역을 단위로 하여, 일정한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임하에, 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써, 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고, 지방의 균형있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도를 의미한다(권영성, 2011: 237; 성낙인, 2015: 649; 헌재 96헌마200; 헌재 91헌마21; 헌재 2004헌마376).

입헌민주제의 유지는 국가의 민주적 발전과 연계하여 지방자치의 존재이유이다. 그래서 지방자치(local autonomy, kommunale Selbsterwaltung)는 민주정치 of 이념상 필연적인 것으로 인정되고 있다. 지방자치의 원리 중 국민의 인권을 보장하는 것과 지역의 민주정치를 실현하는 것이 지방자치권의 현대적 의의라고 할 수 있다. 민주정치란 국민의 자치를 의미하는바, 중앙 행정에서 뿐만 아니라 지

방행정에서도 자치가 요청되고 있기 때문이다. 지방자치제도의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있으므로, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 함은 헌법상의 요청인 것이다(헌재 2003.1.30. 선고, 2001 헌가 4; 김철수, 2013: 1553).

연혁적으로 지방자치의 유형은 주민자치와 단체자치로 구분되고 있다. 주민자치란 정치와 행정이 그 지방주민의 의사에 따라 행해지는 지방자치를 말한다. 단체자치란 국가 내에서 일정한 지역을 기초로 독립된 법인격과 자율권을 갖는 단체에 의해 행해지는 지방자치를 말한다. 주민자치는 지방주민으로 구성된 명예직 공무원이 공공업무를 수행한다는 점에서 정치적 의미의 지방자치라고도 한다. 반면에 단체자치는 법적 능력이 있는 지방자치단체에 의하여 공공업무를 수행한다는 점에서 법률적 의미의 지방자치라고도 한다(성낙인, 2015: 650-651).

이와 같은 주민자치는 구성원의 자기통치를 기본원리로 하고 있으며, 단체자치는 지방분권주의를 기초로 하고 있다. 주민자치는 원래 영국에서 확립된 것으로, 영국의 지방자치에 있어서는 지방자치의 기관은 국가로부터 독립된 단체가 아니라 국가의 지방행정사무를 국가행정기관의 입장에서 담당하는 국가의 지방행정청이다. 지방행정청은 의결기관인 동시에 집행기관이고, 지방자치를 국회가 감독하는데 특징이 있다. 단체자치는 유럽대륙의 국가들에서 확립된 것으로 지방자치단체가 국가로부터 독립되어 독자적 법인격을 가지고 그 단체의 집행기관과 의결기관이 분리되어 있다. 고유사무와 위임사무의 구별이 명확하고, 지방자치단체에 대한 중앙행정기관의 감독권이 강한 것이 그 특징이다(김철수, 2013: 1555-1556).

이처럼 지방자치에 관한 전통적인 주민자치와 단체자치는 각 국가의 특수한 법적·역사적 환경 속에서 형성된 것이므로, 어느 하나만을 지방자치의 본질적 징표로 삼을 수 없다. 그리고 주민자치의 민주주의 원리와 단체자치의 지방분권 원리를 대립적으로 이해할 수도 없다. 헌법 제118조에 지방의회의원선거를 명시함으로써 대표기관의 구성에 지역주민의 의사가 직접 반영되게 함으로써 민주적 정당성을 부여하고 있다. 또한 헌법 제117조 제1항에서는 지방자치단체의 존립을 보장하고 '주민의 복리에 관한 사무와 주민의 재산을 관리하도록' 함으로써 자치권을 보장하고 있다. 이는 중앙과 지방 사이에 권한배분의 원리에 입각한 권력분

립의 한 유형을 이루는 것이고, 동시에 권한이 있는 곳에 책임도 따른다는 것을 보여 준다(성낙인, 2015: 651)

이렇게 양자는 유럽 내의 영국과 대륙간의 정치적 전통에 따라 개별적으로 발전해 온 제도이나, 현대에 들어 지방자치제도는 국가의 효율적인 운영과 권력분립 및 민주주의의 실현을 위한 제도로 운영됨에 양자가 차이가 없어 모든 지방자치의 요소로 기능한다. 다만, 국가에 따라 어느 것에 비중을 더 두느냐에 따라 현실적인 양태에서는 차이가 있다. 우리나라의 지방자치는 주민자치와 단체자치를 포괄하는 융합된 형태의 것이다(정종섭, 2015: 993; 헌재 2005헌마403).

이외에도 헌법학계 일부에서는 지방자치를 국가와 사회의 대립적 2원론의 관점, 주민근거리 행정실현을 위한 행정작용의 한 형태(지방행정)로 보는 행정목적적 관점, 풀뿌리의 민주정치·민주주의의 초등학교로 보는 민주정치적 관점, 지역특성에 맞는 정책개발 통한 지역발전 촉진수단으로 보는 지역발전적 관점, 공법상 제도적 보장으로 보는 관점 등 다섯 가지 관점에서 설명하였다. 현대에는 지방자치를 기본권 실현과 연관시켜서 이해해야 하며, 기능적 권력통제의 효과를 정확히 파악하고 지방자치를 보충의 원리의 측면에서 접근해야 할 것이다(허영, 2015: 835-842). 이는 본 연구에서 학교자치를 접근하는 방향성과 근접하다.

지방자치단체가 갖는 자치권의 본질에 관해서는 국가성립 이전부터 지역주민이 보유한 고유권능이라는 자치고유권설과, 국가가 승인하는 한도 내에서만 행사할 수 있는 위임된 권능이라는 자치전래권설이 대립되어 왔다. 하지만 지방자치는 헌법과 법률 아래에서 행해질 수 밖에 없으므로 자치전래권설에 입각할 수 밖에 없는 것이 통설이다(성낙인, 2015: 651). 이를 바탕으로 지방교육의 자치를 위해서는 지방교육자치에 관한 법률이 제정된 것이다.

헌법재판소는 지방교육자치에 대하여 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다고 한다(2002 헌마 573). 지방교육자치는 지방적 자치로서의 성격과 동시에 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이다. 즉 지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어

야만 하는 것이다...지방교육자치의 민주적 정당성 요청은 어느 정도 제한이 불가피하게 된다(99 헌바 113; 김철수, 2013: 998).

학교자치에 활용된 지방자치제도의 주요 내용은 자치단체·자치사무(고유사무)·자치기능(자치고권) 보장 중 자치사무·자치기능의 보장이라 할 수 있다. 자치사무·자치고권 등을 통한 교육 분권은 궁극적으로 단위학교의 자율성 강화를 통한 지역주민들이 필요로 하는 교육의 다양성을 제고함과 동시에 교육기회의 실질적 균등 등 국민의 교육기본권을 더 충실히 보장하고 실현시키기 위함에 있다(황준성, 2015: 266).

하지만 학교는 공공의 목적을 달성하기 위해 설립된 영조물이기 때문에(김성기, 2005: 62-63면) 독립된 자치단체로서의 보장은 어렵지만 교육활동영역에 따라 자치사무·자치기능의 보장은 가능하다. 자치사무(고유사무)란 지방자치단체가 주민의 복리를 위하여 행정을 할 수 있는 이러한 자치행정사무를 의미한다. 이는 지방자치단체가 지방적 이익을 증진시키고자 자기목적에 위하여 행하는 사무를 의미한다(김철수, 2013: 1564). 그리고 자치기능보장이란 지방자치단체가 국가의 지시나 감독을 받지 않고 법이 정하는 바에 따라 독자적인 책임 하에 처리할 수 있는 여러 가지 자치고권(自治高權)을 의미한다. 그 내용으로는 지역고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권, 조직고권, 조세고권, 조례고권 등을 제시하고 있다(허영, 2015: 842-843).

우선 지방자치단체의 자치사무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 주민의 복리에 관한 고유사무가 주된 내용이지만, 그 외에 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(=단체위임사무)와 국가 또는 광역자치단체가 지방자치단체의 장에게 위임한 사무(=기관위임사무)도 처리한다. 다만, 위임사무는 지방자치단체의 자치권에 속하는 사항이 아니기 때문에 국가가 사무처리경비의 일부 또는 전부를 부담하게 되고 그에 따라서 국가의 감독권도 강화된다. 위임사무가 주가 되는 경우에는 진정한 지방자치라고 하기 어렵다(정종섭, 2015: 999).

고유사무·단체위임사무·기관위임사무의 구분은 법령의 형식과 취지, 전국 통일 사무, 경비부담·책임주체 등 다각적인 분석이 필요하다. 지방자치사무를 구분하여 정리하면 <표 III-6>와 같다.

<표 III-6> 지방자치단체의 사무 구분

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적 근거	지방자치법 제9조 제1항 전 단, 제2항 제5호 가목 지방교육자치에 관한 법률 제20조(관할구역의 자치사무)	지방자치법 제9조 제1항 후 단, 제2항 (법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무)	지방교육자치에 관한 법률 제19조, 제26조 정부조직법 제6조 제1항 (법령에 의하여 지방교육자치단체의 장에게 위임된 사무)
사무 성질 및 판단 기준	자치단체가 자기 책임과 부담하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하는 사무와 자치단체의 존립목적을 위한 사무 ·법령에 다음과 같이 규정된 사무 -교육감은...을 하여야 한다.	국가사무 중 법령의 규정에 의하여 지방교육자치단체에게 위임한 사무 ·법령에 다음과 같이 규정된 사무 -시·도에게...을 위임한다.	국가적 이해관계가 현저한 사무로서 교육감이 위임받아 처리하는 국가사무 ·법령에 다음과 같이 규정된 사무 -교육감에게 위임한다.
경비 부담	·지방의 자체재원+국가의 장려적 보조금	·지방의 자체재원+국가의 부담금	·전액 국가 부담 원칙
국가의 감독	소극적 감독 위법성 감독	소극적 감독 위법성 감독	소극적+적극적 감독 위법성 및 부당사항 감독 : 시정, 취소, 정지, 이해명령, 대집행 등 포괄적 감독
지방의회 관여	허용	허용	원칙적 관여불가

자료: 국회 행정안전위원회, 지방자치법 일부개정법률안(의안번호: 1813690) 검토보고서 (2011.11. 34-35면) 박정희(2016: 91-92) 재구성.

이를 구체화하면 고유사무는 지방자치단체의 존립 목적이 되는 사무로서 지방자치단체가 자신의 의사와 책임하에 처리한다. 지방자치단체는 그 지역의 공공사무의 처리를 본래의 목적으로 하는데, 주민의 복리증진에 관한 사무가 고유사무의 핵심을 이룬다. 고유사무에 대한 국가적 감독은 소극적 감독만 허용되고 적극적 감독은 배제된다. 단체위임사무는 법령에 의하여 국가 또는 상급지방자치단체로부터 위임된 사무를 말한다. 지방자치법 제9조 제1항의 「법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무」가 단체위임사무이다. 단체위임사무에 대한 국가의 감독은 소극적 감독 외에 합목적성의 감독까지 허용되며, 단체위임사무의 소요경비를 당해 지방자치단체와 국가가 분담한다. 기관위임사무는 전국적으로 이해관계가 있는 사무로서 국가 또는 도 등 광역자치단체로부터 지방자치단체의 집행기관에 위임된 사무를 말한다. 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는

사무가 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 법령의 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이나, 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다(권영성, 2011: 251; 김동희, 2016: 73).

그리고 지방자치단체의 자치고권을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 자치고권이란 지역단체의 선국가적인 고유권한(허영, 2015: 835), 국가성립 이전부터 지역주민이 보유해 온 고유권능(권영성, 2011: 238)을 의미한다.

지방자치권과 관련하여 고유권설, 전래설, 제도적 보장설이 있으며 그 중 자치고권은 고유권설에 해당한다. 고유권설에 의하면 지방자치단체는 자생적 단체로서 고유의 인격과 지배권을 가진다고 본다. 따라서 자치권은 국가의 인정에 의한 것이 아니라, 지방자치단체의 고유권으로서 국가도 이러한 고유권으로서의 자치권을 침해하거나 제한할 수 없다고 본다. 이 설은 지방자치단체의 자치권을 천부적 기본권과 같은 것으로 보는 것이다. 즉, 고유권설은 특히 관료적 중앙집권제에 대한 항쟁을 위한 이론적 기초를 제공하였다는 점에 특히 의의가 있다. 하지만 우리나라의 지방자치제도상의 자치권은 국가의 통치권에서 전래된 것이며, 헌법 제117조, 118조에 의하여 보장되고 있는 것이 중론이다. 그리고 지방자치단체의 권한은 그 내용에 따라 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권 등으로 나누고 있다(김동희, 2016: 78-80).

최근 쟁점이 되고 있는 입법적 차원에서 조례고권 중 조례 제정권 범위에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 조례(條例 ordinance)는 지방의회가 법정의 절차를 거쳐 제정하는 자치입법의 한 형태으로써(정종섭, 2015: 1000), 광의로는 지방자치단체의 모든 자주입법을 총칭하는 개념으로, 협의로는 국가에서 독립한 법인격을 인정받은 행정주체인 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 그의 의회의 의결에 의하여 제정하는 법 형식을 말한다(김철수, 2013: 1595).

이러한 조례는 헌법 제117조 제1항은 ‘법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 규정하여 자치입법권을 명시적으로 인정하면서 ‘법령의 범위 안’ 및 ‘자치에 관한 규정’이라는 단서조항을 통해 자치입법권을 제한하고 있다(한수웅, 2015: 1320-1321). 특히, 조례에서 어떤 사항을 정할 경우에 법률의 근

거가 필요한가 하는 조례제정에서의 법률유보의 문제, 조례 제정권의 범위가 논쟁이 될 수 있다(정종섭, 2015: 1001).

조례 제정권의 범위에 관하여 헌법학계는 제정권의 한계성 측면과 제정권의 가능성 측면으로 논의하고 있다. 제정권의 한계성 측면에서 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정될 수 있는 것이기 때문에, 상위규범인 법령에 위반되어서는 안 된다. 조례로써 규율할 수 있는 대상은 지역적 사무에 국한되며, 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 소위 기관위임사무에 관한 사항을 조례로써 규율할 수 없다고 주장하고 있다(대판1999.9.17.99주30). 특히, 개인의 기본권적 지위의 확정 및 국가공동체의 중요한 문제에 관한 규율은 언제나 전국가적 사안으로서 ‘전국가적인 민주적 정당성이 필요하며, 지방자치단체가 가지고 있는 ‘단지 부분적·지역적인 민주적 정당성’에 의하여 대체될 수 없다(한수용, 2015: 1321).

제정권의 가능성 측면에서 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 지방자치단체에 조례 제정권이 부여되고 있는 이상 법률의 반대규정이 없는 경우 조례제정이 가능할 것이다. 헌재(헌재 1995.4.20. 92헌마264 등)는 ‘조례의 제정권자인 지방의회는 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다’라고 판시하고 있다. 하지만 법률에서 조례에 위임하는 경우에도 국회의 입법기능을 완전히 지방자치단체에 위임할 수 없고, 중요사항은 국회가 법률에서 정하여야 한다(정종섭, 2015: 1002).

이와 같이 조례의 제정권 범위는 한계성과 가능성에 대한 헌법학계의 논의가 다양하지만 법 형식측면에 대한 논의가 중심으로 이루어지고 있다. 교육관련 조례에 대해서는 ‘법령의 범위 안에서’라는 법 형식적 측면도 중요하지만 ‘자치에 관한 규정’라는 법 내용적 측면이 우선 고려되어야 할 것이다. 그렇기 때문에 상위법령 유무, 위임 없는 조례 등으로 입법쟁점이 되는 학교자치조례에 대해서도 그 내용적 측면인 학교자치의 헌법정신(교육조리성)에 부합되는지가 우선 논의가 될 필요가 있다.

라. 학교자치에 관한 입법정신의 종합적 이해²³⁾

학교자치의 본질은 국민의 교육기본권 보장에 있다. 교육기본권이란 헌법상 교육에 대한 기본적 인권을 의미하며, 이는 헌법 제31조 교육을 받을 권리(학습권), 헌법 제10조 인격권 및 행복추구권, 헌법 제22조 학문의 자유, 헌법 제34조 인간다운 생활을 할 권리, 헌법 제37조 열거되지 않은 교육에 관한 기본권 등을 통해 보장되는 종합적 권리이다. 교육기본권은 자유권적 기본권과 사회권적 기본권의 교집합적 권리인 것이다.

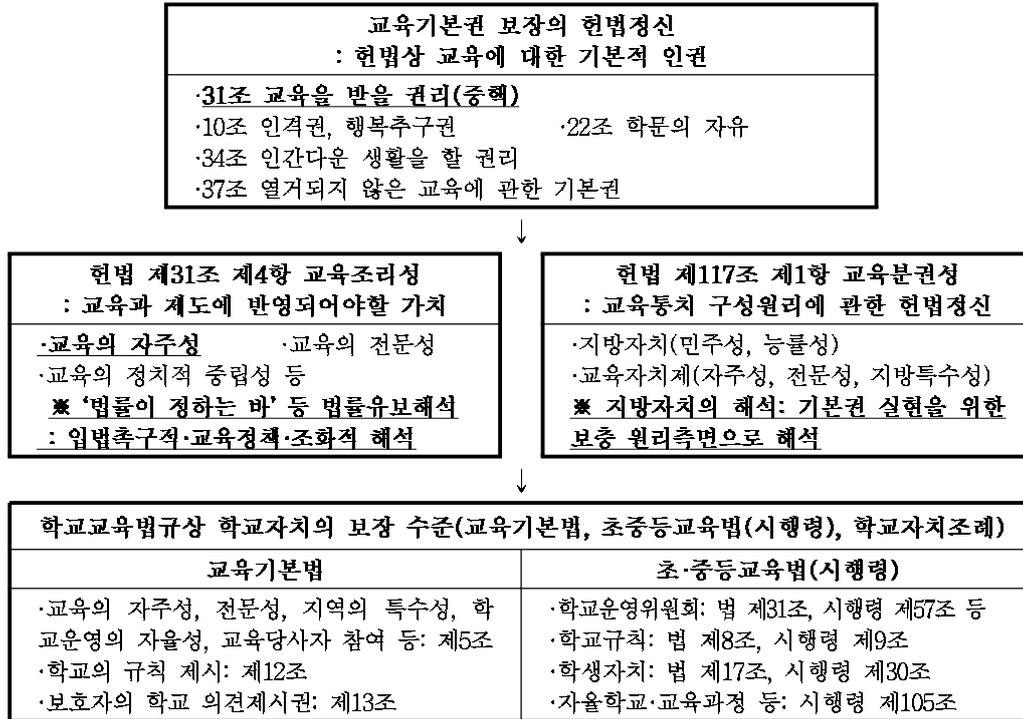
이를 바탕으로 학교자치는 헌법 제31조 제4항의 교육조리적 측면(목적)과 헌법 제117조 제1항의 교육분권적 측면(제도)을 통해 교육기본권 보장에 기여하고 있다. 교육조리란 사회적·학문적으로 확인된 교육상 도리·가치를 의미하며, 교육과 제도에 반영되어야 할 가치를 의미한다. 주요 내용으로는 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 대학의 자율성 등이 있다. 그리고 교육분권이란 교육통치기구 구성에 관한 헌법정신을 의미하며, 그 내용으로는 지방자치(민주성, 능률성), 지방교육자치제(교육의 자주성, 전문성, 지방의 특수성) 등이 있다. 이는 지방자치법 제1조(목적)²⁴⁾ 및 지방교육자치에 관한 법률 제1조(목적)을 통해 입법정신이 명확하게 규정되어 있다.

이를 바탕으로 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등)을 통하여 학교운영의 자율성, 교육당사자 및 지역주민 등의 학교운영 참여권, 제12조(학습자) 조항을 통하여 학교의 규칙이라는 자치입법 조항을 명명하였다. 또한 교육기본법 제13조(보호자)를 통하여 부모 등 보호자의 학교 의견제시권 등을 보장하고 있다.

그리고 초·중등교육법 및 시행령을 통하여 학교운영위원회의 설치(법 제31조, 시행령 제59조), 학생자치활동(법 제17조, 시행령 제30조), 학교규칙(법 제8조, 시행령 제9조), 학교 및 교육과정 운영의 특례(법 제105조) 등을 제시하고 있다.

23) 백규호·고전(2016: 43-44)의 연구물을 기초하여 작성함.

24) 「지방자치법」[시행 2017.4.18.] 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다. 「지방교육자치에 관한 법률」[시행 2017.1.1.] 제1조(목적) 이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.



[그림 III-1] 학교자치에 관한 입법정신의 종합적 이해

자료: 백규호·고전(2016: 44)의 내용을 일부 수정·보완

지금까지 제시된 학교자치의 입법정신을 종합 정리하면 [그림 III-1]과 같다. 현행 교육법상 학교자치의 보장수준을 내용적으로 검토해보면 교육활동·과정 측면, 학교 행·재정 측면으로 분류해 볼 수도 있다. 교육활동 및 과정측면에서는 국가교육과정하의 자율학교를 운영하고 있으며, 일부 조례에서 교사의 전문성 보장 내용이 제시되고 있다. 그리고 학교 행·재정적 측면에서는 학교장 책임하의 학교 운영위원회가 운영되고 있으며, 일부 학교자치 조례를 통해 기초 조직(교사회, 학부모회, 직원회, 교무회의 등)이 법제화가 되고 있다. 결국 학교자치는 교육기본권 보장을 위하여 교육의 자주성이라는 교육조리를 바탕으로 지방자치(교육분권, 효율성)의 제도적 요소가 결합된 것으로 종합 이해될 수 있다. 이를 바탕으로 학교교육 법규상 학교자치의 보장 수준을 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 및 시행령 상 관련 조항 등을 해석하고 그 문제점을 제시하고자 한다.

2. 학교교육법규상 학교자치의 입법화 수준

가. 교육기본법 제5조 등 교육의 자주성 조항

「교육기본법」 [시행 2016.8.30.]에서는 학교자치에 관하여 동일한 용어를 직접 언급한 조항은 없다. 그러나 학교자치의 헌법정신인 ‘교육의 자주성’ 등이 제시된 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등) 제1항 내지 제2항을 통하여 교육의 자주성, 교육의 전문성, 지역의 특수성(학교의 특수성) 등을 제시하고 있다. 특히 제2항 ‘학교운영의 자율성’에서 학교자치의 입법정신과 그 연계성을 발견할 수 있으며, 그 내용에서는 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교운영 참여권을 보장하고 있다. 그리고 제13조(보호자)를 통하여 부모 등 보호자의 학교 의견 제시권을 보장하고 있다.

즉, 교육기본법상 학교운영의 자율성 및 구성원의 참여를 보장한다는 원칙과 동법 제13조를 통해 학부모의 의견제시권과 학교의 존중 의무를 규정함으로써 학교 교육당사자의 학교운영에 관한 위상과 참여의 원칙을 천명하고 있는 것이다(고전, 2014: 15). 또한 제5조(교육의 자주성 등) 규정이 「교육기본법」이 1997년 12월 13일 제정, 1998년 3월 1일부터 시행되어진 이후 17차 제·개정과정 중 2007년 21일 단 1차례 국민의 법문장 이해를 쉽게 하기 위해 정비된 이후 내용적 개정이 없었다는 점은 학교자치관련 교육기본법상 본질적인 내용임을 반증하는 것이라 해석된다.

교육기본법 제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.

교육기본법 제13조(보호자) ② 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있으며, 학교는 그 의견을 존중하여야 한다.

이러한 교육기본법의 입법 정신(교육의 자주성 등)을 제도화한 것이 학교운영위원회 제도이며, 초·중등교육법 제31조는 이 제도의 목적이 학교운영의 자율성 향상임을 그대로 밝히고 있다. 학교자치의 입법정신으로서 학교운영의 자율성 존중, 구성원의 학교운영 참여 가능권²⁵⁾, 보호자의 교육의견 제시권, 학교의 보호자의견 존중 의무 등은 학교자치 활동의 가이드라인으로서 의미가 있다(백규호·고전, 2016: 40).

즉, 학교 운영의 자율성 존중과 이를 구현하기 위한 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등의 학교 참여가 필수적이라 할 수 있다. 따라서 교육기본법을 적용받는 모든 학교(교육기본법 제9조(학교교육)에 제시된 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 설립된 교육기관)은 공·사립의 구분 없이 본 법리를 따라야 할 것이다. 이를 위하여 교육당사자의 학교 참여를 보장하여야 하며 현행 법체제상 그 보장이 미흡할 경우 입법 개정을 통하여 이를 보장하여야 할 것이다(허종렬, 2005, 262-263). 그리고 학교의 규칙은 교육당사자의 의해 공감대가 형성되어 스스로 적용되는 자치법규라는 점은 참여 보장 이후의 의견 수렴, 결정시 중핵적 역할을 할 것이라 해석된다.

제12조(학습자) ③ 학생은 학습자로서의 윤리의식을 확립하고, 학교의 규칙을 준수하여야 하며, 교원의 교육·연구활동을 방해하거나 학내의 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.

학칙의 법적성격에 관하여는 다양한 학설의 대립이 있다. 특히 국·공립학교의 경우 학칙이 행정처분인지, 행정규칙인지 아니면 특별명령인지 등의 대립이 있으나 일종의 행정규칙이라고 보는 것이 통설이다. 반면에 사립학교의 경우 일종의 사법상의 계약관계에서의 약관 같은 성격으로 학칙을 파악하는 것이 지배적 견해이다. 통상 학교의 학생뿐만 아니라 교직원들조차도 학교와 인연을 맺게 될 때 학칙의 내용을 설명 듣거나 명시적으로 살펴보는 일조차 없기 때문에 일반적으로 생각하는 사법상의 약관으로 보는 것도 정확한 것은 아니라고 볼 수 있으며 일종의 사법상의 계약에 따르는 일종의 부합계약 계약서라고 보는 정도의 견해가 타당할 것으로 보인다(김종철·이재원·최수령, 2011: 22-37).

25) 임의적인 규정(‘참여할 수 있다.’ 혹은 ‘제시할 수 있다.’는 가능권)으로는 법적 구속력이 약하다.

나. 초·중등교육법 및 시행령상의 관련 조항

「초·중등교육법」[시행 2017.6.22.] 제31조 및 시행령 제58조 내지 제64조에서는 학교운영위원회의 설치 취지를 학교운영의 자율성 신장에 있음을 밝히고 있다. 현재로서 학교운영위원회는 학교자율성 보장 및 학교자치 기구로서 법제화되어 있는 유일한 기구이다(백규호·고전, 2016: 38). 학교운영위원회 법제화와 관련하여 「초·중등교육법」이 1997년 12월 13일 제정, 1998년 3월 1일 시행이후 1999년 8월 31일 사립학교의 경우 학교운영위원회의 설치 여부를 임의로 결정할 수 있도록 하였으나, 이를 의무화하여 학교운영의 자율성을 높이고자 하였다.

그리고 시행령 제59조(위원의 선출 등)를 통하여 학부모 전체회의, 학부모대표회의, 교직원전체회의를 두어 학교운영위원회 선출시 활용하고 있다. 이는 직접적인 학교단위 자치조직 설립 근거라도 해석할 수는 없지만 학교운영위원회 법제화 과정에서 자치조직이 필요성이 일부 반영된 것이라 해석될 수 있다.

법 제31조(학교운영위원회의 설치)

① 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다.

② 국립·공립학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다.

시행령 제59조(위원의 선출 등)

② 학부모위원은 민주적 대의절차에 따라 학부모 전체회의를 통하여 학부모 중에서 투표로 선출한다.

③ 제2항에도 불구하고 학교의 규모·시설 등을 고려하여 학부모 전체회의를 통하여 학부모위원을 선출하기 곤란하다고 위원회규정으로 정한 사유에 해당하는 경우에는 위원회규정으로 정하는 바에 따라 학급별 대표로 구성된 학부모대표회의에서 학부모위원을 선출할 수 있다.

④ 당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 교원중에서 선출하되, 교직원전체회의에서 무기명투표로 선출한다.

또한 학교자율성 보장을 통한 학교자치 정신을 실현의 법적 기반으로는 학생의 자치조직 구성 및 운영, 학생의 자치활동에 관한 학교장의 권장·보호사항의 지원의무(법§17, 시행령§30) 규정을 두고 있다. 특히 학생자치활동의 기본적인 사항은 학칙으로 정함으로써 학교의 특수성, 학교 내 교육당사자의 공감대 형성이 중요함이 반영된 것이라 해석된다. 또한 교육과정 운영의 특례로서 ‘자율학교’ 조항 등(시행령 §105)을 둠으로써 교육과정에 대하여 학교 재량권을 확대하고자 하고 있다고 해석된다(고전, 2014: 16).

법 제17조(학생자치활동) 학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다.

시행령 제30조(학생자치활동의 보장) 학교의 장은 법 제17조의 규정에 의한 학생의 자치활동을 권장·보호하기 위하여 필요한 사항을 지원하여야 한다.

제105조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국립·공립·사립의 초등학교·중학교 및 고등학교를 대상으로 법 제61조에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 학교(이하 ‘자율학교’라 한다)를 지정·운영할 수 있다.

학교의 자율규범인 학교규칙(학칙)은 학교자치 규범의 중핵규범으로서 학교운영위원회의 심의(사립은 자문)를 거쳐 학교장이 정하게 된다(법§8). 그리고 학칙의 개정 시 초·중등교육법시행령 제9조(학교규칙의 기재사항 등) 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고 그 의견을 반영하도록 노력하는 조항을 둠으로서 학교 교육 당사자의 학교 참여 보장하고 있다(고전, 2014: 16).

학칙은 교육당사자의 공감대 형성을 통해 규정되어진다. 즉, 학칙이 학교 내의 제반 사항을 규율하는 것이라고 할 때 학칙은 학교 내에서는 법과 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 그렇다면 학칙에 따른 학교의 행위에 대하여 법원은 학칙을 따른 행위이기 때문에 정당하다고 손을 들어 줄 것인지 살펴볼 필요가 있다. 즉, 법원도 학칙의 내용에 구속을 받을 것인지 학칙에 따른 행위에 대하여는 적법하

다고 볼 것인지의 문제가 학칙의 법적성격 논의이다. 판례는 대학의 자율성 및 학교 교육의 성질에 관하여 규정한 헌법조항과 교육에 대하여 규정하고 있는 관계 법령의 내용 등을 종합하여 볼 때, 사립대학의 학칙은 그 내용이 법령에 위배되거나 학교교육의 본질에 반하는 등의 특별한 사정이 없는 한 당연히 학생들에게 대하여 구속력을 가진다고 판단하여 한정적으로 학칙의 법적인 구속력을 인정한 바 있다(대법원 96다37268). 또한 학교규칙은 학교장의 위임 내용과 함께 학교자치의 주요 내용을 구성하는 중요한 위치에 있다.

하지만 학교규칙은 법령의 범위 내에서 제정 또는 개정 가능하며 그 필요 사항은 대통령령으로 정함으로써 입법기술상 국가위임사무에 속한다고 할 수 있다. 또한 학교규칙의 기재사항을 시행령 또는 기타 법령에서 정하는 사항으로 한정함으로써 학칙의 제정권 범위를 제한시키고 있다고 해석 될 수 있다.

법 제8조(학교 규칙) ①학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 **법령의 범위에서** 학교 규칙(학칙)을 제정 또는 개정할 수 있다.

② 학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 **대통령령**으로 정한다.

시행령 제9조(학교규칙의 기재사항 등) ①법 제8조의 규정에 의한 학교의 학교규칙(이하 '학칙'이라 한다)에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 수업연한·학년·학기 및 휴업일
2. 학급편제 및 학생정원
3. 교과·수업일수 및 교사와 과정수료의 인정
4. 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·수료 및 졸업
5. 조기진급, 조기졸업 및 상급학교 조기입학 자격 부여
6. 수업료·입학금 기타의 비용징수
7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항
8. 학생자치활동의 조직 및 운영
9. 학칙개정절차
10. **기타 법령에서 정하는 사항**

결국, 「초·중등교육법」 및 시행령은 학교자치 관련 조례와의 관계에 있어서 교육기본법을 연결시키는 가교 역할을 하고 있다. 학교자치조례의 목적조항상의 학교운영 참여는 학교운영위원회 규정과 직결되어 있고, 설립운영 조례는 직접적인 법적 근거를 제공하기도 한다(백규호·고전, 2016: 39).

다. 학교교육 법규상 입법화의 문제

학교자치 관련 교육관계법상 문제점을 학교자치관련 법체계측면과 내용적 측면으로 나누어 분석하고자 한다. 법체계 측면으로는 교육기본법, 초·중등교육법, 초·중등교육법 시행령을 중심으로 제시하고자 한다.

교육기본법 측면으로는 제5조(교육의 자주성 등)을 통하여 교육의 자주성, 교육의 전문성, 지역의 특수성, 학교운영의 자율성, 교직원·학생·학부모·지역주민의 학교운영 참여권을 제시하고 있다. 그리고 교육기본법 제13조(보호자) 조항을 통하여 부모 등 보호자의 학교의견제시권을 추가 제시하고 있으며, 동법 제12조(학습자)를 통하여 학습자의 기본인권 보장, 학습자의 인격 존중, 학습자의 학생의 학교의 규칙 준수를 통해 학칙에 대하여 제시하고 있다. 교육기본법 내용상 교육당사자 중 부모 등 보호자의 참여를 중복 강조하고 있으며, 학교의 규칙을 규제대상인 학습자 조항을 통해 제시한 점을 살펴볼 필요가 있다. 그리고 교육기본법상 교원의 학교 참여에 대한 직접적인 조항은 없었다.

초·중등교육법 측면으로는 제31조를 통해 학교운영위원회 설치를 규정하고 있다. 그리고 제8조에 법령범위 내에서의 학칙 제정 또는 개정 조항을 두었으며, 17조에 학생자치활동을 학칙을 통해 권장·보호될 수 있도록 하였다. 하지만 교원의 참여에 대한 규정이 법률상 제시되고 있지 않고 있었다. 초·중등교육법시행령 측면으로는 제57조2, 제58조 내지 제64조 학교운영위원회 관련 조항을 통해 교육당사자의 의견수렴, 학부모 전체회의, 학부모 대표회의, 교직원전체회의를 명명하고 있지만 법적 지위, 역할에 대한 별도의 내용은 별도 규정이 없다.

내용적 측면으로는 학교운영위원회, 학부모 참여, 학생 참여, 교원 참여, 학교의 규칙 측면을 중심으로 제시하면 다음과 같다. 모든 내용적 측면은 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등)에 법적 근거를 두고 있다. 학교운영위원회와 관련하여 초·중등교육법 제31조, 초·중등교육법 시행령 제57조2, 제58조 내지 제64조를 통해 보장하고 있다. 학부모의 참여는 교육기본법 제13조(보호자)를 통해 중복 강조하고 초·중등교육법 시행령 제59조(위원의 선출 등)을 통해 학부모전체회의, 학부모대표회의의 회의조직을 제시하고 있다.

학생의 참여와 관련하여 교육기본법 제12조(학습자), 초·중등교육법 제17조(학

생자치활동), 초·중등교육법시행령 제30조(학생자치활동의 보장) 조항을 통해 보장하고 있다. 교원의 참여는 시행령 제59조(위원의 선출 등)에 교직원전체회의라는 선출조직을 제시하고 있을 뿐이다. 학교의 규칙측면은 초·중등교육법 제8조(학교규칙), 시행령 제9조(학교규칙의 기재사항 등)을 통하여 보장하고 있었다. 지금까지 논의된 학교교육 법규상의 문제점을 정리하면 다음과 같다.



[그림 III-2] 학교자치관련 내용별 법체계 현황과 문제점

- ※ 교무회의, 교원인사자문위원회 관련하여 별도의 법령 근거 없음.
- ※ 교직원의 노동권 보장과 관련하여 교원노조법에 의해 제한적 단결권·단체교섭권만 인정되고 있음.

3. 학교자치조례의 입법과정과 입법분쟁 분석

가. 학교자치조례의 범위와 위상²⁶⁾

<표 III-7> 17개 시·도 학교자치 관련 조례 현황(2017.3.1.부)

명칭	학교자치 관련 조례 현황	조례수
학교자치조례	- 광주광역시 학교자치에 관한 조례(2013.8.28.부 집행정지) - 전라북도 학교자치조례(2016.2.26.부 집행정지) - 경기도 학교자치조례안(2016.01.12. 박승원의원안)	3
학운위 설립·운영조례	- 17개 시도교육청 법제화	17
학부모회 관련 조례	- 경기도교육청 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례 - 전라북도교육청 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례 - 서울특별시교육청 학부모회 구성 및 운영 등에 관한 조례 - 광주광역시교육청 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례 - 인천광역시교육청 학교 학부모회 설치 운영 등에 관한 조례	5
학생인권 관련 조례	- 광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례, - 서울특별시/ 전라북도/ 경기도 학생인권 조례	4
교권·교육활동보호조례 ²⁷⁾	- 광주광역시 교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례 - 인천광역시 교권확립 현장 운영 조례 - 제주특별자치도 학교 교육활동 보호에 관한 조례 - 충청남도 교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례 - 울산광역시 교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례	5

※ 자율학교지정·운영규칙은 교육감의 위임사무로하여 조례가 아닌 교육규칙 형태로 제정됨. 교육부와 그 소속기관 직제 시행규칙 [교육부령 제123호, 시행 2017. 3. 1.] 상 학생복지정책과장의 분장사무중 (학생의)학교자치활동 활성화를 위한 학교규칙의 제정·개정지원 부분에서 학교자치 용어가 등장하기도 함.

자료: 백규호·고전(2016: 38) 일부 수정 보완함.

17개 시·도 학교자치 관련 조례는 제시하면 위 <표 III-7>와 같다. 학교자치 관련 조례의 범위를 정함에 있어 다음과 같은 논의가 선행되었다. 우선 어떤 조

26) 백규호·고전(2016: 35-38)을 내용을 기초하여 작성함.

27) 서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례는 분안 판결 이전까지 집행 정지된 상태이며, 경기도 교권보호 지원에 관한 조례는 도교육청 재의 요청하였으나 도의회에 계류 중에 있다.

례를 학교자치 관련 조례라 할 것인지의 문제가 있다. 직접적으로 학교자치를 범규명으로 기술한 조례가 학교자치 관련 조례라 할 수 있다. 그러나 현재 2건(광주, 전북)의 학교자치조례는 집행정지로 대법원에 계류 중이며, 1건(경기)의 학교자치조례는 조례(안)으로서 제정 진행 중에 있다. 그래서 실정법상 학교자치조례는 현재 존재하지 않지만 본 연구의 종합적 조례이기 때문에 집행정지·조례(안)까지 포함시켰다.

학교자치의 개념 정의를 실정법적으로 학교의 자율성과 연관하여 설정할 경우, 학교자치 관련 조례는 학교운영위원회 및 학부모회 관련조례를 포함시킬 수 있다. 또한 학생인권 조례 역시 학생자치활동을 포함한다는 점에서 관련 조례로 볼 수 있고, 교권조례 역시 교사에 대한 부당한 간섭금지나 의견수렴 의무 등이 '교사의 교육활동의 자유' 및 '학교운영 참여권'의 의미를 내포한다는 점에서 학교자치 관련 조례로 분류할 수 있다. 그래서 학교운영위원회 설립·운영조례 17건, 학부모회 관련 조례 5건, 학생인권 관련 조례 4건, 교권·교육활동보호조례 5건을 포함시켰다. 학교자치조례의 위상과 관련하여 직접적 조례인 광주광역시와 전라북도 의회의 학교자치 조례의 법적근거를 통해 알 수 있다. 구체적으로 당해 조례의 목적조항을 통해서 살펴보면 위임조례가 아닌 자치조례로서 성격을 보여준다.

「광주광역시 학교자치에 관한 조례」 [시행 2013.9.1.]

제1조(목적) 이 조례는 학생, 학부모, 교사 및 직원이 학교운영에 참여할 수 있는 권리를 보장하여 민주적인 학교공동체 실현과 참여와 소통, 배움과 성장이 있는 학교문화 조성을 목적으로 한다.

「전라북도 학교자치조례」 [시행 2016.1.4.]

제1조(목적) 이 조례는 전라북도 학교교육의 당사자들에게 학교운영에 참여할 수 있는 권리를 보장함으로써 민주적인 학교공동체 실현과 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성하는 것을 목적으로 한다.

「경기도 학교자치조례안」 [경기도의회 공고 2016-9 2016.1.12.]

제1조(목적) 이 조례는 경기도 학교교육의 당사자들에게 학교운영에 참여할 수 있는 권리를 보장함으로써 민주적인 학교공동체 실현과 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성하는 것을 목적으로 한다.

즉, 각 지방의회가 정한 학교자치조례는 입법 형식상 헌법 제117조(자치규정 제정권)²⁸⁾ 및 지방자치법 제22조(조례 제정권)²⁹⁾에 근거한 입법이다. 법령에 구체적인 위임의 근거를 밝히지 않았으므로 ‘위임조례’가 아닌 고유사무³⁰⁾에 관하여 규정한 ‘자치조례’라 할 수 있다. 다만 조례 제정시 단서 조항에 의하여 학교 자치에 관한 사항이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정했다면 위임규정을 두어야 할 것이다. 학교자치조직의 구성을 활성화할 목적으로 학교 기초조직을 의무화하고 학부모인 주민의 참여의무까지 연계시킨다면 상위 법률에서 그 근거를 명시하여야 한다는 법리이다. 하지만 헌법 제31조 제4항 ‘법률이 정하는 바’의 법률유보 해석을 교육기본권·교육조리성 보장을 위한 입법촉구적 해석이 필요하다고 생각한다.

또한, 지방자치법은 교육·학예에 관한 사항을 지방자치단체의 고유사무로 정하고 있고, 이에 따라 지방의회를 통해 자치조례를 정할 것이 기대된다. 그러나 교육제도 법정주의에 따라 교육에 관한 사무(교육행정)의 상당부분이 국가사무(교육부)로 되어있는 특징을 지닌다. 또한 교육분야의 경우 그 지역적 특수성과 전문성을 이유로 지방교육자치제라는 지방분권에 이어 교육분권을 실시하고 있어서, 지방의회의 조례라 할지라도 교육감이 실질적인 조례 초안자의 역할도 하기도 하고(시도에서는 교육조례라 칭하기도 함), 일정 업무에 대하여는 국가로부터 기관위임을 받아 교육감이 정하는 ‘교육규칙’으로 행하기도 한다.

이를 정리하면 학교자치에 관한 조례는 위로는 교육기본권을 중핵으로 한 헌법 제31조 제4항(교육조리성), 학교에 관한 법률, 대통령의 권한(대통령령), 교육부장관의 권한(부령), 교육감의 권한(교육규칙)과의 연계 구조에 놓이게 된다. 따라서 상하위 법규간의 법률적 계통성과 체계적 정당성이 요구되는 특수 분야의 조례라고 할 수 있다.

28) 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

29) 지방자치법 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

30) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ①지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ②제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 가.유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도 나.도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

2016년 3월 1일 현재, 학교자치를 직접 표방한 조례는 ‘광주광역시 학교자치에 관한 조례’와 ‘전라북도 학교자치조례’인데 모두 대법원에 제소되어 집행이 정지된 상태이다.³¹⁾ 그리고 17개 시도는 모두 학교운영위원회관련 조례를 제정함으로써 학운위의 구성, 심의사항 등을 제시하고 ‘교직원 전체회의’, ‘학부모 전체회의’, ‘학부모 대표회의’, ‘학부모 총회’, ‘학생회(대의원회)’, ‘총학생회’, ‘학생대표회의’ 등을 전제하고 있다.

하지만 각 회의 구체적인 역할을 별도로 제시하지 않아 임의적인 조직이라 할 수 있다. 또한 학교운영위원회 조례 중 학교내외의 자생조직 운영조항을 등으로 써 ‘학부모, 교직원, 학생 등으로 구성되는 학교내외의 자생 조직’을 인정하고 회의 출석·발언권을 두고 있으나 서울·경기·강원도는 별도의 자생조직 조항을 두고 있지 않다.³²⁾ 경기·광주·서울·인천·전북은 학부모회 관련 조례를 통해 학부모회, 학부모 총회(전체회의), 학부모 대의원회의 설립근거와 그 기능 등을 제시하고 있는 특징을 보이기도 한다.

또한 광주·서울·전북·경기는 학생인권 조례를 통하여 학생의 자치 및 참여의 권리(자치활동의 권리, 학칙 등 규정의 제·개정 참여권, 정책결정에 참여할 권리 등)를 제시하고 있으며³³⁾, 광주·인천·제주·충남·전북·울산은 교육활동 보호 등 관련 조례를 통해 교사의 교육활동 보장을 조항으로 제시하고 있었다. 특히, 울산·충남은 제2조(정의)을 통하여 교권 안에 수업권, 교육과정 결정권, 교재 선택 활용권, 강의내용 편성권, 교육방법 결정권, 성적 평가권, 학생생활지도권, 학생징계요구권 등을 제시하기도 하였다. 그리고 제주는 「제주특별자치도 학교 교육활동 보호에 관한 조례」 교육활동 관련 조례를 통해 학생의 자치 및 참여권, 학부모의 교육활동 참여, 교원의 자주성과 전문성에 대해 모두 제시하고 있는 특징을 보이고 있다.

31) 광주조례는 자치기구로서 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회를 두고 있으며, 회의기구로서 교무회의, 교원인사위원회를 두고 있었다. 전북조례는 학교자치기구로서 학생회, 학부모회, 교사회를 두고 있으며, 회의기구로서 교무회의, (공립학교)교원인사자문위원회를 제시하고 있었다.

32) 자생조직과 관련하여 서울·경기·강원은 별도의 조항을 두고 있지 않으며 나머지 13개 시도교육청을 별도의 조항을 두고 있다. 제주특별자치도는 자생조직관련 별도의 조항은 없지만 학운위 관련 조례 제23조(발언권) 조항 속에 자생조직관련 내용을 언급하고 있다.

33) 광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례 §15.; 서울특별시 학생인권 조례 §18-§20.; 전라북도 학생인권 조례 §18-§20.; 경기도 학생인권 조례 §17-§19.

「광주광역시 교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례」 [시행 2012.1.9.]

제4조(교원의 교육활동)

④ 교원은 교육행정기관, 학교 행정가, 학부모 등과 사회로부터 교육활동에 관한 부당한 간섭을 받지 아니한다.

⑤ 학교장은 학칙 등을 제정·개정하거나, 정상적인 교육과정 이외의 사안에 대한 지시 등을 할 경우 반드시 전체 교직원의 의견을 물어 실시하여야 한다.

「인천광역시 교권확립현장 운영 조례」 [시행 2011.10.17.]

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

3. ‘교권’이란 학생에 대한 교원의 우월적 지위가 아니라 국민의 자녀교육권을 위임받아 교원 자신이 가지는 전문교과에 대한 지적능력, 높은 수준의 덕성과 인격을 바탕으로 진리와 양심에 따라 외부의 부당한 지배나 간섭이 없이 자유롭게 교육을 행할 수 있는 권리로 교육법규에 근거하여 수업권, 교육과정 결정권, 교재 선택 활용권, 강의내용 편성권, 교육방법 결정권, 성적 평가권, 학생생활지도권, 학생징계요구권 등을 가지는 것을 말한다.

나. 학교자치조례의 입법과정

광주광역시 학교자체에 관한 조례안은 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회 등 설치·운영의 규범적 근거를 마련하여 학교를 민주적으로 운영하도록 하는 환경을 조성하고자 주민발의 되었다. 광주광역시 학교자치조례제정운동본부 대표 임추섭 의 17,980명이 연서하여 청구한 조례 제정(안)에 대하여 2012년 8월 29일 광주광역시교육청 법제심의위원회에서 검토를 받았다. 검토 후 당일 조례청구가 수리되어 2012년 9월 24일 제212회 광주광역시의회 임시회에 부의되어 2012년 10월 8일 제1차 교육위원회에 상정되었다. 하지만 광범위한 의견수렴과정의 필요성을 이유로 의결이 보류되어 2012년 11월 6일, 2013년 1월 23일 공청회를 실시하였다. 2013년 1월 31일 제2차 본 의회에 의결되어 3월 18일 제정 공표를 하였으나 교육부의 무효 확인 소송에 의하여 현재 계류 중에 있다. 광주광역시 학교자치조례의 입법과정을 정리하면 <표 III-8>와 같다.

<표 III-8> 광주광역시 학교자치조례 진행과정

연도	월.일.	주요내용
11	11.25.	· 조례 제정 청구서 제출 및 청구인의 대표자 증명서 교부 신청
	11.28.	· 청구인 대표자(입추섭) 주민 여부 조회 및 확인
	11.29.	· 청구인 대표자 증명서 발급 및 취지 공표 · 서명요청기간 시작(2011.11.29. - 2012.6.11.)
	12. 9.	· 조례 제정 청구사항 보고(행정안전부, 교육과학기술부)
12	1.10.	· 주민조례 제정 및 개폐청구 위한 언서할 주민 수 공표: 12,973명 (19세 이상 주민 총수 1,102,721명의 1/85)
	5. 2.	· 조례 서명요청권 위임 신고서 제출
	5. 8.	· 조례 서명요청권 수입자 주민여부 조회 및 확인 · 조례 제정 서명요청권 위임 신고증 발급
	6.11.	· 조례 서명 요청기간 종료(2011.11.29. - 2012.6.11.)
	6.15.	· 조례 제정 청구인 명부(23,361명) 제출
	6.20.	· 조례 청구 사항 공표(청구를 받은 날부터 5일 이내)
	6.20. ~7.2.	· 조례 청구인 명부 열람 및 이의신청(청구를 공표한 날부터 10일간)
	7.4.	· 행정안전부장관 및 교육과학기술부장관에게 공표 사실 보고
	7.13.	· 조례 청구인명부 주민여부 조회 및 확인(주민번호 오류, 판독불능, 타시도 거주자, 19세 미만자, 선거권 없는 자 5,380명 제외)
	8.29.	· 조례 청구 법제심의(청구인 명부 17,981명으로 수정) (법제심의위원회 심의: 부교육감, 본청 국·과장, 외부위원 5명)
	8.29.	· 조례 청구 수리
	8.31.	· 청구인 대표자에게 청구인 명부 수정 및 수리 사실 알람
	9.24.	· 제212회 광주광역시의회 임시회 부의
	10.8.	· 제212회 광주광역시의회(임시회) 제1차 교육위원회 상정 (광범위한 의견수렴과정을 거치기 위해 의결 보류)
11.6.	· 광주광역시 학교자치에 관한 조례안 토론회 개최	
13	1.23.	· 광주광역시 학교자치에 관한 조례안 심사를 위한 공청회 개최 (제212회 광주광역시의회(임시회) 제1차 교육위원회)
	1.29.	· 제214회 광주광역시의회(임시회) 제5차 교육위원회 상정
	1.31.	· 제214회 광주광역시의회(임시회) 제2차 본의회 의결
	2.20.	· 교육과학기술부 광주광역시교육청에 학교자치에 관한 조례 재의요구 요청
	2.21.	· 광주광역시 학교자치 조례안 재의요구안 제출
	3.14.	· 제215회 광주광역시의회(임시회) 제2차 본의회 재의요구안 원안 가결
	3.18.	· 광주광역시 학교자치에 관한 조례 제정·공표
	4.9.	· 교육부 대법원에 조례안 무효확인소송 및 집행정지결정 신청
	8.21.	· 대법원 본안판결 전까지 학교자치조례 집행정지

자료: 광주광역시의회(2012: 53); 광주광역시 학교자치에 관한 조례안 심사보고서(2013.1.29.); 제 2015회 광주광역시의회(임시회) 본회의의록(2013.3.14.); 교육과학기술부 보도자료(2013.2.20.) 재구성

전라북도교육청은 2011년 9월 전교조전북지부와 학교자치조례 제정 등을 내용으로 단체협약 실시함에 따라 처음으로 논의가 시작되었다. 2014년 학교자치조례 제정을 위하여 초등학교 1개교, 중학교 1개교를 대상으로 시범학교를 운영하여 그 실효성에 대한 현장연구가 이루어졌다. 2015년 3월 학교자치조례 제정을 위한 T/F팀을 구성하여 2017년 5월 7일 익산, 5월 14일 군산, 5월 19일 전주에서 공청회를 실시하였다. 2015년 11월 13일 제326회 전북 교육위원회 제1차 원안가결, 12월 14일 본회의 제3차 원안이 가결되었다.

전라북도는 2016년 1월 4일부로 전라북도 학교자치조례를 제정·공포하였으나 다음날(1월 5일) 교육부 요청으로 학교자치조례 재의 요구가 들어왔다. 전라북도 교육감은 1월 6일 재의요구를 거부하자 교육부는 1월 13일 대법원에 조례안 무효확인소송 및 집행정지결정을 신청하였다. 대법원은 2월 26일 교육부의 집행정지 신청신청을 인용하여 현재까지 계류 중에 있다. 이 과정을 정리하면 <표 III-9>와 같다.

<표 III-9> 전라북도 학교자치조례 진행과정

연도	월.일.	주요내용
'11	9.14.	· 전라북도교육청, 전교조전북지부 단체협약(학교자치조례 제정)
'14		· 학교자치조례 제정을 위한 시범학교(초1, 중1) 운영
'15	3.	· 학교자치조례 제정 T/F팀 구성
	5.7.	· 학교자치조례 제정을 위한 공청회(익산)
	5.14.	· 학교자치조례 제정을 위한 공청회(군산)
	5.19.	· 학교자치조례 제정을 위한 공청회(전주)
	11.13.	· 제326회 전라북도의회 교육위원회 제1차 원안 가결
	12.14.	· 제326회 전라북도의회 본회의 제3차 원안 가결
	12.17.	· 전라북도 학교자치조례안 이송(도의회→도교육청)
'16	12.21.	· 전북교육청 교육부에 학교자치조례 공포 예정보고 공문 발송
	1.4.	· 전라북도 학교자치조례 제정·공포
	1.5.	· 교육부 학교자치조례 재의 요구
	1.6.	· 전라북도교육감 교육부 학교자치조례 재의 요구 거부(1.4. 이미 공포)
	1.13.	· 교육부 대법원에 조례안 무효확인소송 및 집행정지결정 신청
	2.26.	· 대법원 1부(주심 이기택 대법관) 전북학교자치조례 집행정지 신청 인용
3.3.	· 교육부 대법원 1부 집행정지 신청 인용사항 안내	

자료: 제326회 전라북도의회 교육위원회 회의록('15.11.13.); 제326회 전라북도의회 본회의 회의록('15.12.14.); 전라북도교육청 보도자료('15.5.8.); 전교조전북지부 보도자료('16.1.4.)

다. 학교자치조례를 둘러싼 입법분쟁 분석³⁴⁾

1) 광주광역시 「학교자치에 관한 조례」를 둘러싼 쟁점 및 논의

광주광역시 학교자치에 관한 조례(2013.1.31 제정)는 ‘학교자치’라는 표현을 처음 사용한 의미를 갖는다. 입법 목적은 ‘학생, 학부모, 교사 및 직원이 학교운영에 참여할 수 있는 권리는 보장하여 민주적인 학교공동체 실현과 참여와 소통, 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성한다.’라는 것이었다(고전, 2014: 17-18). 하지만 교과부는 2013년 2월 20일 지방교육자치에 관한 법률 제28조 제1항에 근거하여 광주광역시 학교자치에 관한 조례에 대해 광주광역시교육청에 ‘조례 재의요구’를 요청하였다.

당시 교과부가 제시한 주요 위법사항은 다음과 같다. 첫째, ‘교육감과 학교장은 교사의 평가권을 침해하여서는 아니된다’는 규정으로 상위법령에 근거가 없는 교사의 평가권을 들어 교육감과 학교장의 권한을 제한하고 있다. 둘째, ‘교육감과 학교장은 학생과 교사의 교수학습활동 예산을 우선 배정’하도록 하여 관련 법률에 따라 교육감과 학교장이 갖는 예산편성권을 조례로 제한하고 있다. 셋째, 법령의 명시적 위임 없이 조례로 학교에 교사회, 교무회의, 교원인사자문위원회 등 특정한 기구를 설치하도록 의무화하고 있다. 넷째, 학교운영위원회 안건을 법령의 위임 없이 교무회의에서 사전 심의를 거치도록 하고 있다는 것이다.³⁵⁾

이에 교육감은 2013년 3월14일 교육과학기술부의 요청에 따라 광주시교육청이 재의를 요구하였으나 오히려 더 높은 찬성률로 재의결 되었다. 이후 이 조례는 2013년 3월 18일에 공포되어 효력이 발생하는 듯 했으나 교육과학기술부는 2013년 4월 22일 대법원에 직접 재의결조례 무효 확인 소송 및 조례 집행정지결정을 신청했다. 대법원은 2013년 8월 28일 조례안의 시행일이 9월1일 임을 감안해 조례안 집행정지를 인용 결정했으며, 2015년 현재 대법원에 계류 중에 있다.³⁶⁾

이 조례가 갖는 의미는 교육기본법 제5조에 명시된 학교운영의 자율성을 학교

34) 백규호·고전(2016: 44-47)의 연구물을 기초하여 작성함.

35) 교육과학기술부, 보도자료(2013.2.20.), ‘교과부, 광주 학교자치에 관한 조례 재의요구 요청’

36) 광주광역시회의, 보도자료(2013.8.28.); 전라일보(2016.01.28.).

자치라는 관점에서 접근하여 기초조직에 대한 법적 근거를 마련했다는 데 있다. 그 근거 마련과 관련하여 조례의 내용이 기본권 형성(제한)이 아닌 기본권 확인이라는 제정권의 가능성 측면이 고려되어야 한다. 또한 헌법 제31조 제4항 교육조리성 중 ‘법률이 정하는바’의 법률유보 조항을 교육기본권·교육조리성 보장을 위해서는 입법촉구적(형성적) 해석이 필요하다. 하지만 교육 법체계의 안전성을 위해서 조례의 법체계적 지위 상 법률 우위, 법률 유보, 조례제정권 범위라는 법형식적 측면을 간과할 수는 없을 것이다.

또한 조례에 따라 학교의 기초조직을 달리할 경우, 지역적 특성을 반영한다는 명분은 있을 수 있다, 그러나 유·초·중·고에 관한 국가교육과정이 운영되고 있고, 학교 교육제도 법정주의 원칙에 따르고 있는 상황에서 17개 지역에 17가지의 학교조직 방식은 지역간 격차를 악화시키고 나아가 지역교육의 불균형을 초래할 우려가 크다. 시·도에 따라 교사회, 학생회, 학부모회의 법제화 수준이 다르게 되고 이에 따라 학교구성원의 운영 참여 및 자율권 보장 양상이 크게 달라지는 것은 국민공통 교육과정에 바람직하지 않은 영향을 줄 수 있다는 의미이다. 특히 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회의 조직에 심의 기능을 부여하고 있는데 현행 초·중등교육법에서는 학교운영위원회 및 학교장의 고유권한으로 되어 있는 것이어서 해석상 조례와 충돌이 있을 수 있으므로 법령과 조례의 체계적 정비가 필요한 부분이다(고전, 2014: 17-18).

2) 전라북도 「학교자치에 관한 조례」를 둘러싼 쟁점 및 논의

전라북도의회는 ‘전라북도 학교교육의 당사들에게 학교운영에 참여할 수 있는 권리를 보장함으로써 민주적인 학교공동체 실현과 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성하는 것’을 목적으로 2015년 12월 14일 학교자치조례를 의결하고 이듬해 시행(2016.1.4)에 들어갔다.

이는 2013년 광주광역시 학교자치에 관한 조례의 주요 쟁점을 참고하여 제정했다. 보완된 내용은 첫째 광주가 ‘교사의 평가권을 침해하여서는 아니 된다.’라고 한 것을 ‘법령의 범위에서 판단하고 결정한 평가’로 범위를 한정 하였다. 둘째, 교사의 교수학습활동 예산 우선 배정 관련 사항은 두지 않은 대신 신의성실

원칙을 추가했다. 셋째, 기초 자치기구의 자치권 보장의무를 학교장에게 부과하였다(광주는 자치권 훼손 금지 관점), 넷째, 교무회의 결정의 구속력을 광주보다 명확히 하여 학교장이 교무회의 결정을 따르는 방식을 취했다.³⁷⁾ 학교운영의 중심이 학교장보다는 교무회의의 구성원(교직원)에 있음을 보여주었다.

하지만 교육부는 2016년 1월 5일 전라북도 학교자치조례에 대해 상위법령이 보장하고 있는 학교장의 학교 경영권 등을 침해한다 등의 이유로 전라북도교육감에게 재의를 지시했다. 이에 전라북도의회 교육위원회는 교육부의 재의 요구에 대하여 교육자치와 학교운영의 민주화, 지방의회의 조례제정 활동 등에 반한다고 주장하기도 하였다.³⁸⁾

전라북도 교육감이 교육부가 재의를 받아들이지 않자, 교육부는 2016년 1월 13일 학교장의 학교 경영권, 학교 운영의 자율성을 침해할 가능성이 크다는 이유 등으로 「전라북도 학교자치조례」에 대한 무효 확인 소송과 집행정지 가처분 신청을 대법원에 제출하여 2016년 2월 26일 집행정지결정을 받았다.³⁹⁾ 이에 전교조 전북지부는 ‘효력정지’란 ‘처분의 집행 또는 절차의 속행으로 생길 중대한 손해를 예방하여야 할 긴급한 필요가 있는 경우’에 인용하며, 학교자치조례는 이미 전북에 있는 학교에는 별도로 문제없이 시행되고 있기 때문에 중대한 손실, 긴급할 사항이 아니라고 주장하기도 하였다.⁴⁰⁾

특히, 학교의 자율성을 존중하고 있지만 상위법에 규정되지 않는 자치·회의기구의 설치, 회의기구의 결과 학교장의 존중 등을 통한 학교장의 권한 침해, 학교 운영위원회와의 역할 충돌 등으로 인한 학생의 학습권 침해가 주요 쟁점이 되고 있다. 이는 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」의 주요 쟁점과 유사하다.

이처럼 광주와 전북의 학교자치에 관한 조례의 주요쟁점을 법률유보의 원칙과 조례 제정권 범위, 법률 우위의 원칙과 조례 제정권 범위, 학교자치의 필요성 및 내용의 적절성 측면으로 교육부와 지방의회 등의 입장을 정리하면 <표 III-10>와 같다.

37) 전북 제8조 ⑤ 교무회의의 심의결과에 대하여 학교의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 수용한다. 다만, 학교의 장은 교무회의의 심의결과에 이의가 있을 때 교무회의에 재논의를 요구할 수 있으며 재논의의 절차 및 의사결정에 관한 사항 등은 해당학교의 교무회의 운영규정으로 정한다.

38) 광주광역시의회, 보도자료(2016.1.7.).

39) 경향신문(2016.03.03.), ‘학교자치조례 정착되는데...대법, 또 제동’

40) 전교조전북지부, 보도자료(2016.3.2.), ‘전북학교자치조례’집행정지 결정’을 규탄한다.’

<표 III-10> 학교자치 조례의 쟁점 및 논의

쟁점 사항	교육부의 제소 취지	지방의회 등의 입장 등 ⁴¹⁾
쟁점1. 법률 유보의 원칙과 조례 제정권 범위	1. 법령의 명시적 위임 없이 조례로 학교에 교사회, 직원회, 교무회의, 교원인사자문위원 등 특정기구 설치 의무화 2. 법령의 위임 없이 교무회의 사전 심의권 행사는 불법	지방의회의 민주적 정당성 인정하여 포괄적 법률 위임의 가능성. 법령근거한 위임조례는 주민권리 제한과 관련된 부분으로 한정됨 ∴ 자치기구설립 및 역할분배 가능
쟁점2. 법률 우위의 원칙과 조례 제정권 범위	1. 상위법령 근거 없는 교사의 평가권으로 인한 교육감과 학교장의 권한 제한 2. 교육감과 학교장이 갖는 예산편성권 조례로 제한	헌법제117조①, 지방자치법제22조의 ‘법령의 범위 안’에서라는 의미를 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내’에서로 해석(지방의회).
쟁점3. 학교자치의 필요성 및 내용의 적절성	내용보다는 조례 제정 범위 및 법체계 위반으로 제소함 ※ 조례제정권 범위는 대법원 교권조례판례(2012추145) ⁴²⁾	조례 목적실현상 필요하다는 입장(학교교육당사자 참여권 보장 등) ※ 내용측면 검토한 전북학교인권조례 대법원판결(2013추98) 참조 ⁴³⁾

주 : 전북은 교사의 평가권을 존중조항으로 수정했고, 예산편성권을 조항을 삭제 보완함.
자료: 백규호·교전, 2016: 47.

4. 학교자치조례 입법화의 과제

가. 입법정신에 비추어 본 쟁점에 관한 소결⁴⁴⁾

입법정신에 비추어 학교자치의 개념을 정의하면 광의적으로 해석되어야 한다. 광의의 학교자치란 ‘학교의 교육계획 및 활동 등을 학교 교육당사자가 책무성을 가지고 자주적이고 주체적으로 결정하고 운영하는 것’을 의미한다. 광의적으로 학생의 학습권 실현과 민주시민으로서의 기본소양 양성, 교원의 전문적 자율성(교육내용·방법·평가권 등)의 실현, 학부모의 실질적 교육권 보장, 향후 학교라는 교육기관의 존립 근거 등의 의의를 가진다. 또한 학교자치 헌법정신은 학교운영

41) 홍석노 외 3인(2014: 58-66) 연구물을 바탕으로 학교자치 쟁점에 대하여 광주, 전북의 입장에서 추론하여 정리함.

42) 대법원은 서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례의 내용이 국가사무인 ‘교원의 지위에 관한 사항’에 대하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것으로 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다고 판시하여 교육부의 주장을 받아들였다. 이는 학교자치 조례 형식에 대한 대표적 판례이다.

43) 대법원은 전북학생인권조례의 내용이 학생의 권리를 확인하고 그 내용을 구체화하고 있는 것일 뿐 새로운 권리·의무를 부여·부과하고 있는 것은 아니라고 판결했다. 또한 국민의 기본권, 주민의 권리의 제한에 요구되는 법률유보원칙에 위배된다고 할 수 없고, 그 내용이 법령의 규정과 모순·저촉되는 법률위원칙에 어긋난다고 볼 수도 없다면서 교육부의 위법주장을 받아들이지 않았다.

44) 백규호·교전(2016: 47-51)의 연구물을 기초하여 작성함.

및 학교교육 전 과정에 걸쳐 학교교육 당사자의 교육기본권을 보장한다는 점에서 교육기본권 보장(헌법 §31등)과 연계되어 있다. 특히 교육당사자의 자주적인 판단에 따른다는 관점에서 교육의 자주성 보장 등과 직결되어 있으며, 이는 교육조리의 정신이기도 하다.

학교자치의 중핵인 교육조리의 내용으로는 교육자주성 측면에서 교육자에 의한 자주적 결정, 행정권력의 교육통제 배제, 학생의 자주성 보장, 교육기관의 자유, 자치행정으로서의 학교 등이 있다. 교육전문성 측면에서는 교육전문가에 의한 교육, 교사의 교육의 자유 등을 제시할 수 있으며, 교육의 정치적 중립성 측면에서는 외부세력(국가, 정치권력, 지방자치단체, 지방교육자치단체 등)으로부터의 교육 간섭 배제 등을 들 수 있다. 특히 ‘법률이 정하는바’의 법률유보해석을 교육기본권과 교육조리성 보장을 위해서는 입법촉구적 해석 등으로 해석할 필요가 있다.

그러나 이와 같은 헌법정신은 법령에 명시적으로 드러나 있지 못하며, 관련 조항 해석에도 법률유보 또는 법률우위의 원칙을 바탕으로 규제·제한적으로 해석되고 있다. 예를 들면 연구자는 단위 학교에 의사결정 기초조직으로서 교사회, 학부모회, 학생회, 직원회 설치를 의무화 하는 것은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 등 헌법정신에 부합하다고 본다. 또한 교무회의와 교원인사자문위원회 역시 학교 의사결정 구조와 과정을 민주적이 합리적으로 하기 위해 거칠 수 있는 절차라고 할 수 있다. 다만, 그 제도화 방식이 필수기구화(…을 둔다)하고 심의권을 부여함으로써 학교의 최종 의사결정권자로 설정되어있는 초·중등교육법과의 충돌을 피할 수 없는 구조인 점은 체계적 정당성 확보를 위하여 입법기술(…을 들 수 있다) 또는 관계법체계 정비가 필요하다.

또한 광주의 경우 직원회는 직원만으로 하고 교무회의는 교원만으로 구성하여 역할분담을 시도하고 있는데, 교사회가 따로 있으면서 교원들만의 교무회의를 존치시킨다면 형식적으로 인식하는 역기능을 초래할 가능성도 있다. 전복과 같이 교원과 직원으로 함께 구성되는 교무회의 방식이 더 민주적이라 할 수 있다. 현행법상 학교운영위원회에 직원위원이 존재하지 않는다는 점에서 직원의 참여보장 측면에서는 의의가 있어 보이나 그 기능이 학교운영위원회와 구분되거나 정리되지 않는다면 권한 분쟁이 역시 우려된다.

또한, 교원인사자문위원회의 경우 통상적으로 설치되어 있는 단위학교 인사위원회 기능과 중복될 가능성이 높은 점은 업무의 효율성 측면에서 검토를 요한다. 즉, 교무회의와 인사자문위원회의 법적 성격 및 기능 설정은 학교 내 직위 및 기구 간 충돌이 없도록 재조정 될 필요가 있다. 이점에서 교원인사자문위원회는 그 명칭대로 ‘심의’가 아닌 ‘자문’을 하는 것으로 규정되거나 초·중등교육법상 학교장의 인사권 행사 전의 사전심의기구인 ‘학교교원인사위원회’로서 법제화를 통해서 규정될 필요가 있다.

그러나 더 근본적으로는 사립학교의 경우에는 각급학교에 ‘교원인사위원회’의 설치가 의무화⁴⁵⁾되어 있는 반면, 국·공립학교의 경우에는 교육부에 두는 인사위원회와 대학의 대학인사위원회(교육공무원법 제4조 및 5조)가 있을 뿐이라는 점이다. 따라서 내부규정으로 두고 있는 교육청 및 학교단위의 교원인사위원회의 법적 근거를 초·중등교육법 혹은 교육공무원법상 보다 명확하게 규정하여 필수기구화하고, 그 범위 내에서 조례를 통해서 학교내 의견수렴 기구로서 인사자문위원회를 설정하는 것이 현행법과 조화를 이루는 방식이다.⁴⁶⁾

한편, 교육감과 학교장의 학교 자치기구 자치권 보호에 대하여는 광주⁴⁷⁾의 경우는 교육감과 학교장이 스스로 학교자치권을 침해하는 일이 없도록 주의를 요하는 네거티브 규제방식⁴⁷⁾을 취한 반면, 전북의 경우 자치권 보장의 주체가 되어 줄 것을 요구하는 퍼저티브 보장 방식⁴⁸⁾을 요구하고 있다. 후자의 경우 자치기구에 의한 자치권의 창설적 권한 확보보다는 지도·감독 및 관리기구인 교육감과 학교장으로 하여금 법률의 체계관계를 고려하여 자치권을 보장할 것을 명하는 방식이어서 더 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

다음으로 학교자치 조례에서 언급된 학교운영의 원칙으로 제시된 교사의 교육내용과 방법에 관한 판단·결정사항에 대한 교육감 및 학교장의 존중 의무는⁴⁹⁾

45) 사립학교법 제53조의4(교원인사위원회) ① 각급학교의 교원(교장 제외)의 임용 등 인사에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 둔다. ② 교원인사위원회의 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인 및 법인인 사립학교경영자의 경우에는 정관으로, 사립인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다.

46) 광주는 교원인사자문위원회의 설치를 공립학교에 한정하고 있으나, 전북의 경우에는 사립을 불문하고 규정하고 있어서, 사립학교법상 정관 및 규칙에 따르도록 되어 있는 규정과 상충될 수 있다.

47) 광주 제4조(자치기구의 구성) ②교육감과 학교장은 제1항의 자치기구가 자치권을 훼손당하지 아니하도록 노력하여야 한다.

48) 전북 제3조 6. 아래 제2장의 자치기구의 자치권을 보장하도록 노력하여야 한다.

49) 광주 제3조 1항 1. 교육감과 학교장은 교사가 교육의 내용과 방법 등에 관하여 법령의 범위에서

교사의 교육활동의 자유(이른바 수업권) 보장을 구체화 한 것으로 학생의 학습권을 보장하기 위해 필요한 입법으로 판단된다. 더구나 교육내용과 방법에 관한 판단이 법령의 범위 내로 한정되었다는 점에서 부여된 직무권한 내로 신중히 한정하고 있다는 점에서 남용의 가능성도 배제하였다는 점에서 범위를 벗어난 입법이나 교장과 교육감의 권한 간의 충돌은 없어 보인다. 이는 헌법상 교육의 전문성 조항 해석 중 교사의 교육의 자유, 교사의 전문적 자율성을 반영한 조항이라고 해석된다.

다만, 광주에의 경우 후단의 ‘교사의 평가권을 존중하여야 한다’라는 부분은 평가권의 내용을 구체적으로 적시하지 않는 한 교육과정 운영에 관한 책임을 진 교육감 및 학교 교육과정의 책임자인 학교장과 권한 분쟁을 일으킬 소지가 있어 보인다. 이 점에서 전북의 경우와 같이 ‘법령의 범위 내의 평가’로 한정된 보완 방식은 적절한 것으로 판단된다.

이어, 광주에서 교육감과 학교장에게 공동으로 부여하고 있는 학생과 교사의 교수학습활동 지원의무와 예산 우선 배정 의무⁵⁰⁾의 경우 앞부분은 교육행정기관 및 단위학교 운영 책임자로서 당연한 규정이라 판단되나, 후단의 예산 우선 배정 의무는 지원의 실효성을 담보하고자 한 조례제정자의 입법취지에는 공감하나 실효성을 담보하기 어려운 운영 원칙이라 할 수 있다. 우선 교사의 교수학습활동의 범위를 한정하지 않아 지원 대상을 확정하기 어렵고, 상대적으로 우선 배정하기 위한 타 영역(법정 필수지출 영역과의 관계 등등)의 구분 또한 불명확하여 실효성이 담보되지 않는다 할 수 있다. 학교장이 조성하고 가용할 수 있는 단위학교 예산의 범위가 지극히 제한 적이라는 점에서도 이 규정의 실효성은 매우 낮으므로 운영의 원칙이라는 관점에서 입법기술적으로 ‘노력 의무’ 정도가 조화롭다고 할 수 있다. 전북에서 이와 관련된 조항을 두지 않고, 학부모 학생의 의견제시에 대하여 신의성실의 원칙에 따라 처리토록 한 운영 원칙⁵¹⁾ 역시 적절한 것으로

판단하고 결정한 사항에 대하여 존중하고, 교사의 평가권을 침해하여서는 아니 된다.
전북 제3조 2. 교사가 교육의 내용과 방법, 평가 등에 관하여 법령의 범위에서 판단하고 결정한 사항을 존중하여야 한다.

50) 광주 제3조 1항 3. 교육감과 학교장은 학생과 교사의 교수학습활동을 지원하여야 하며, 이를 위하여 교수학습활동에 대한 예산을 우선 배정해야 한다.

51) 전북 제3조 4. 학부모가 자녀교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있도록 보장하여야 하며, 그 의견을 신의성실의 원칙에 따라 처리하여야 한다. 5. 학생이 학교에 의견을 제시할 수 있도록 보장하여야 하며, 그 의견을 신의성실의 원칙에 따라 처리하여야 한다.

판단된다.

다만 학교운영의 원칙에 교직원의 노동권을 보장하고 권리 침해 금지를 규정⁵²⁾한 것은 보완을 요한다. 이미 교원노조법 및 공무원노조법을 통하여 제한적 단결권 및 제한적 단체교섭권만 인정되고 있고 일체의 쟁의행위는 금지되어 있기 때문에 노동권(근로3권; 단결권, 단체교섭권, 쟁의권)의 보장으로 규정하는 것은 상위법과의 충돌 내지 오해의 소지가 있다. ‘법률이 정한 근로기본권’ 정도로 수정하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 이를 정리하면 <표 III-11>와 같다.

<표 III-11> 입법정신에 비추어 본 쟁점에 대한 소결

쟁 점	소 결
쟁점1. 법률유보의 원칙과 조 례 제정권 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 학교는 민주시민을 양성하는 기관이며, 학교의 의사결정 과정 자체가 민주주의 학습의 장임을 고려 할 때, 의사결정으로 인해 영향을 받는 당사자 집단·개인은 그 결정에 직·간접적 참여를 보장받아야함(민주주의 원칙) - 학교교육당사자는 학생, 학부모, 교원, 직원들은 국민의 교육기본권 보장을 위하여 학교교육과정에 참여를 보장받고 있음(교육기본권 보장정신) - 교육의 자주성은 외부의 부당한 지배없이 교육당사자의 자주의사에 의할 때 보장된다는 점에서 각 집단의 기초조직권의 보장은 필수적임 - 법령에서 언급되지 않은 기초조직을 조례에 규정한 자체를 기본권을 형성하는 월권으로 볼 수는 없고, 입법적 불비에 대한 기본권 확인의 의미 - 교무회의(교직원 혹은 교원)는 핵심 학내 의사결정기구로서 요구되나 기존 학교 운영위원회와의 역할 조정 없이는 법령체계 혼란을 가져오게 됨 - 교무회의 심의권의 범위가 학교운영위원회를 넘어선 방식(광주)이나 학교운영위원회와의 관계설정을 하지 않은 방식(전북)으로는 한계가 있음 - 교무회의 권한에 ‘법령의 범위 내’라는 최소한의 단서 규정도 달고 있지 않은 포괄적인 규정은 체계적 정당성을 확보하였다고 보기 어려움 - 교원인사자문위원회의 경우 교원인사의 범위 및 자문의 경계가 모호하고, 교원신상에 관한 중요 결정인 만큼 기본원칙이 법정화 될 필요 있음 - 사립 교원인사위원회는 사립학교법상 필수기구인바 전복조례는 상충됨
쟁점2. 법률 우위 의 원칙과 조례 제정 권 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 교육감·교장에게 교사의 교육 내용·방법·평가에 관한 법령내 판단·결정을 존중하여야 함은 국민의 학습권 보장을 위해 존중되어야할 교사의 교육의 자유(수업권) 보장을 위해 필요한 노력의무 조치로 판단됨 - 다만, 광주의 경우처럼 법령에 한정하지 않은 교사의 평가권의 인정 방식은 국민 공통교육(표준화된 공교육시스템) 유지상 상충될 수 있음 - 광주 조례상의 교육감 및 교장의 교사 교수학습활동 지원 예산 우선배정 의무는 교육재정 법정주의 헌법정신에 우선 적용될 수 없으며 실효성을 담보하기 어렵기 때문에 노력의무 규정으로 순화할 필요가 있음 - 그러나 학교자치의 실효성 확보에 단위학교 재정권이 중요한 관건이 될 수 있는 만큼, 더 전향적인 교육재정 배분의 상위법 원칙이 필요함

자료: 백규호·교전(2016: 49) 인용.

52) 전북 제3조 3. 교직원의 노동권을 보장하고 권리가 침해당하지 않도록 하여야 한다.

나. 현안 문제 해소를 위한 법규범 정비⁵³⁾

광주·전북 등 일부 지방자치단체는 학교자치의 실효성 보장을 위해 학교자치 조례화에 많은 노력을 하고 있다. 하지만 조례의 법체계적 위상이 기본권 형성이 아닌 기본권 확인적 측면, 제도적 보장 측면이 강하기 때문에 교육기본권 보장이 라는 학교자치의 헌법정신을 실효성 있게 보장하기 위해서는 조례 수준은 한계가 있다. 따라서 시·도의회 단계에서 조례로 제정하기 이전에 그 가이드라인을 법령 수준에서 밝히는 개정이 필요하다.

학교의 자율성에 관한 부분 역시 이미 교육기본법(제5조)에 포함되어 있다. 이 조항에서 학교자치가 아닌 학교의 자율성으로 사용되었는지 고민할 필요가 있다. 교육은 국민적 합의와 표준화라는 공교육과의 동행이 필요하기 때문에 자치(自治)가 아닌 자율(自律)이라는 용어를 사용하고 있는 것으로 판단된다. 즉, 공교육이 가지고 있는 합의와 함께 기존 교육체계와의 마찰과 충돌을 최소화하기 위함이다.

첫째, 교육기본법 개정을 통한 학교자치 기초조직의 법제화가 필요하다. 즉, 학교자치 관련 교육기본법 개정시 ‘학교운영의 자율성’을 교육기본법의 근거로 설정하는 것이 필요하다. 우선 자율성 존중의 주체가 불분명한 점은 개선되어야 한다. 즉, 학교의 자율적 운영과 반비례 관계에 있는 교육행정기관으로 하여금 학교의 자율성을 존중하여야 할 의무 주체로서 위치 정립시킬 필요가 있다.

다음으로 교육당사자인 교직원, 학생, 학부모, 지역주민 등 학교 의사결정 구조와 과정, 즉 학교 거버넌스를 다원화 시키는 것의 강도를 좀 더 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 이들의 참여를 임의적인 방식, 즉 ‘참여할 수 있다’ 수준으로 보장하기는 어렵다. 학교운영의 자율성 보장을 더 실효성 있게 담보하도록 ‘참여를 보장하여야 한다’로 필수적 참여 보장 방식으로 할 필요가 있다.

또한 교육기본법에는 나타나지 않고 있는 단위학교 내 의사결정 구조와 과정에서 필수적인 기초조직이자 학교단위의 자치기구라 할 수 있는 학교운영위원회, 교사회, 학생회, 학부모회 등의 설치를 일차적으로 법정화하는 법제화 원칙의 선언이 필요하다. 이어서 그 구성 및 운영에 대하여는 조례를 둘러싼 입법분쟁에서

53) 백규호·고전(2016: 51-52)의 연구물을 기초하여 작성함.

드러나듯이 향후 논의를 진행시켜가며 법정화 할 수 있도록 법령에 위임하는 방식이 법적 근거 하에서 학교자치를 연착륙 시키는데 바람직하다고 본다. 즉, 학교운영위원회를 비롯해 그 전심 기구인 교사회, 학생회, 학부모회 의 설치자체는 법적으로 보장되며 그 권한의 부여는 논의의 여지를 남겨두자는 것이다.

교육기본법 제5조(교육의 자주성 및 학교운영의 자율성 보장) 개정안⁵⁴⁾

② 교육행정기관은 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등의 학교운영에 관한 참여는 법령으로 정하는 바에 따라 보장되어야 한다. ③ (신설) 학교에는 학교운영위원회, 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회를 두고 그 구성 및 운영에 대하여는 법령으로 정한다.

둘째, 초·중등교육법 수준에서는 학교운영위원회의 설치 및 운영원칙을 보완한다. 학교운영위원회가 14가지 심의 기능(초·중등교육법 제32조① 1. 학교현장과 학칙의 제정 또는 개정 등)을 수행함에 있어 관련된 사항을 학생회, 교사회, 학부모회, 직원회로 하여금 사전 심의하도록 하는 절차를 보장하여 업무의 관련성 및 전문성을 확보하고 논의의 실효성을 높이도록 한다. 또한, 각 전심기구 역시 학교운영위원회에 안건을 상정할 수 있는 권한을 부가토록 한다.

셋째, 교무회의, 교원인사자문위원회의 교육관계법상 보완에 대하여 논의가 필요하다. 우선 교직원으로 구성된 교무회의의 법적 지위를 학교운영위원회과 독립된 심의기구로 보는 측면, 학교운영위원회의의 일부 심의내용을 위임받은 심의기구로 보는 측면으로 구분할 수 있다. 연구자는 교육법체계의 안전성을 위하여 후자의 측면으로 법체계의 정비가 필요로 하다고 생각한다. 그리고 교무회의는 교직원전체회의의 기능인 위원의 선출 기능을 포함하고 교사회와 직원회의 심의사항을 주요 내용으로 한다. 그리고 교원인사자문위원회는 교무회의의 추천을 받은 위원을 대상으로 구성하며, 그 법적 지위는 학교장의 지도·감독권 중 일부를 위임받은 위원회로 보아야 할 것 이다. 이를 위해서는 「초·중등교육법」 제20조(교직원의 임무) ①항을 일부 개정이 필요하다. 이를 정리하여 개정안을 제시하면 다음과 같다.

54) 이 개정안은 나민주 외(2013: 80) 연구에서 고전이 제안함.

[학생회, 교사회, 학부모회, 직원회 및 교무회의의 법제화 관련 개정안]⁵⁵⁾

「초·중등교육법」 제31조(학교운영위원회의 설치) 개정안

② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는…(중략)…구성한다(사립학교를 포함 시킴). ④(신설) 학교운영위원회의 전심 기구로 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회를 두며, 각각 교사전체회의, 학생전체회의, 학부모전체회의, 직원전체회의를 통해 구성하되, 그 구성 및 운영에 대하여는 법령의 범위 안에서 학교의 규칙으로 정한다. ⑤(신설) 학교는 학교운영위원회의 심의사항을 조례를 통하여 교직원으로 구성된 교무회의에 위임할 수 있다.

[학생회, 교사회, 학부모회, 직원회의 역할분담 관련 개정안]

「초·중등교육법」 제32조(기능) 개정안

① 14. 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회가 제안한 사항이나 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항 ④(신설) 학교운영위원회는 3호,4호,6호의 사항은 교사회의 사전 심의를, 5호, 10호의 사항은 학부모회의 사전 심의를 거쳐 심의하여야 한다. ⑤(신설) 학교운영위원회는 심의안건에 대하여 당해 학교 학생회에 의견수렴을 요구할 수 있고, 중학교 및 고등학교 학생회는 학교생활과 직접 관련 있는 사항에 대하여는 전체회의를 거쳐 학교운영위원회에 서면 또는 대표자를 통해 의견을 제시할 수 있다.

[교원인사자문위원회의 법제화 관련 개정안]

「초·중등교육법」 제20조(교직원의 임무) 개정안

① 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다. 단, 학교 내 교원인사에 관한 사항은 교원인사자문위원회를 통하여 자문 받아야 한다.

55) [학생회, 교사회, 학부모회, 직원회 및 교무회의의 법제화 관련 개정안], [학생회, 교사회, 학부모회, 직원회의 역할분담 관련 개정안]은 나민주 외(2013: 81-82) 연구에서 고전이 제안한 내용을 연구자가 일부 수정 보완함.

다. 학교자치 활성화를 위한 법인식 논의 필요성⁵⁶⁾

학교자치의 실효성 보장은 입법 분쟁을 해소하기 위한 법제화 및 필수 조건 마련만은 아니다. 경기도 학부모회 조례 실시 이후 학교운영위원회와 학부모회를 구성하기가 그 이전보다 더 어려워졌다는 보도는 학교자치의 정착에 시사점을 주고 있다. 학교자치를 위한 법제화가 당사자인 학교교육 구성원들의 필요에 따라 그에 걸맞게 설계되고 권한이 부여되지 않는다면 오히려 학교자치 기구들은 당사자로부터 외면 받거나 불필요하다고 생각하는 형식적인 과정으로 인식될 수도 있다.

이는 곧 현재의 교원, 학부모, 학생들이 체감하는 학교자치에 대한 참여의욕과 입법 개정론에서 원론적으로 이야기되는 학교자치의 보장(기초조직의 보장, 역할의 분담, 사전심의절차 등) 수준간의 괴리가 존재한다는 것이다. 학교운영위원회에 관한 대부분의 선행연구들 역시 학교의 자율적인 운영에 크게 기여하지 못하고 형식적으로 운영되고 있어서 활성화가 필요하다는 데 일치하고 있다.

그 근본적인 기저에는 학교운영위원의 대표성 이외에도 당사자들의 권리의식이나 참여의욕이 높지 못하다는 현실이 자리 잡고 있다. 이른바 권리의 재배분에 앞서 이를 결정지을 권리의식 수준 및 문제의 심각성에 대한 인식이 분분하거나 일천하다는 것이다. 결국, 학교자치를 위한 입법의 과제는 바람직한 입법과제의 제시 이외에도 법 개정의 필요성에 대한 권리의식의 확인이 전제되어야 한다는 것이다. 어쩌면 입법과제의 방향과 수준은 이들의 권리의식과 참여의욕에 비례하여 단계적으로 부여되는 것이 순리 일 것이다.

이를 위해서는 현재 학교교육 당사자들이 학교자치에 대하여 느끼는 권리의식과 참여의욕을 포함한 이른바 ‘교육당사자의 공감대적 가치 질서’ 수준과 양상을 확인하는 일부부터 시작하여야 할 것이다. 대부분의 학교교육 구성들은 ‘학교자치’라는 단어조차 생소해 하는 이 상황에서 각각의 당사자의 참여권리와 그 역할분담을 분석하고 논하는 것은 헌법상의 입법정신에도 불구하고 자칫 논자의 희망이나 철학을 주장하는 일에 지나지 않을 수 있기 때문이다.

56) 백규호·고전(2016: 52-53)의 연구물을 기초하여 작성함.

즉, 학교교육 구성원들에게 그들이 향유하여야 할 권리에 대한 인식을 일깨워 주가면서, 바람직한 역할분담을 논해야 하는 부담이 한국의 학교자치론이 처한 현실이라고 할 수 있다. 법 개정과 더불어 이와 관련된 법인식의 확인과 뒷받침이 필요할 것이다. 이는 교육부의 학교자치조례 제소 사유를 통해서도 법인식의 중요성을 확인할 수 있다.

교육부는 학교자치조례 집행정지 제소 사유로 교육 당사자의 공감대(Konsens), 입법의 원칙⁵⁷⁾ 상 입법의 필요성·사안적합성 원칙 등을 검토하지 않은 채 체계정당성의 원칙(법률유보, 법률우위)을 중심으로만 제시하고 있을 뿐이다. 최고규범성이라고 일컬어지는 헌법 또한, 사회구성원이 일체감 내지 연대의식을 느낄 수 있도록 사회공동체 내부의 공감대(Konsens)가 형성되어 있어야 한다. 또한 법규 입법 시 체계적 정당성 확인 또한 중요하지만 그 이전 입법의 필요성 및 사안적합성 확인이 우선 검토되어야 한다(홍완식, 2009: 491-492).

즉, 모든 법규는 제정 이전 입법의 필요성 및 사안적합성을 확인하는 과정에서 교육당사자의 공감대(Konsens) 확인이 필요하고 이를 바탕으로 제정이 이루어져야 한다. 이는 최근 논란이 되고 있는 학교자치조례에 관한 입법 분쟁의 해결 방안의 실마리를 제시하고 있다. 학교자치조례가 체계정당성의 원칙에 의하여 교육관계법상 일부 정비가 필요하다 할지라도, 교육 당사자의 공감대(Konsens)를 확인하고 제정 필요성·사안적합성 원칙을 중심으로 검토하여 이를 존중하고자 하는 노력이 필요한 것이다.

이를 위하여 학교자치조례에 대한 법인식을 논의하고자 한다. 그 대상으로는 교원과 교원 외 관계집단으로 구분하여 분석하고, 교원 외 관계집단은 사법부, 행정부, 입법부, 학부모·학생 집단으로 구체화 하고자 한다. 이를 통하여 학교자치조례에 대한 교원과 교원 외 관계 집단간 법인식 차이를 비교하고자 한다.

57) 헌법재판소의 결정을 통해 확인해 볼 수 있는 입법의 원칙으로는 입법의 필요성 및 사안적합성, 보충성의 원칙, 체계정당성의 원칙, 포괄적 위임입법 금지의 원칙, 기본권의 존중, 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중, 평등의 원칙, 과잉금지의 원칙, 과소금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 명확성의 원칙, 적법절차의 원칙 등이 있다(홍완식, 2009: 487-520).

IV. 학교자치에 대한 법인식 분석

1. 학교자치에 대한 법인식 분석 대상과 한계성

가. 법인식 분석 대상과 의의

본 연구에서는 학교자치에 법인식 분석 대상을 교원과 교원 외 관계집단으로 구분하여 분석하였다. 교육당사자 중 교원을 기준으로 선정한 이유는 학교자치 중 교원의 중핵적 역할을 가지고 있기 때문이다. 그래서 연구자는 교육당사자 중 교원을 직접 설문조사를 실시하였다. 그리고 교육당사자 중 대표적인 국가기관인 사법부(대법원), 행정부(교육부), 입법부(지방의회)의 법인식을 판례, 보도자료, 지방의회 회의록을 통하여 분석하였다. 법인식 분석대상 현황을 정리하면 <표 IV-1>와 같다.

<표 IV-1> 법인식 분석대상 현황

법인식 분석 대상		분석내용	분석방법
교원		- 대상: 제주 소속 초·중·고등학교 교원 458명 - 설문내용: 학교자치조례 조항 동의수준(12문항), 현재 학교자치에 대한 법인식 수준(9문항) - 자료처리: 평균분석, 일원변량분석, Scheffe 검증	설문조사
교원 외 관계집단	사법부	- 자치·기관·단체위임사무와 조례제정권 범위 : 2012추145, 99추30 2011추56, 2012추183, 2012추213, 2011추63, 2009추206, 2013추98 등 - 법률유보·법률우위의 원칙과 조례제정권 범위 : 2006추52, 2013추98, 2012두19526, 2012추145 등	판례분석
	행정부 (교육부)	- 자치·기관·단체위임사무와 조례제정권 범위 : 2012추145, 2013추98 등 - 법률유보·법률우위의 원칙과 조례제정권 범위 : 교과부보도자료 2013.2.20., 2012추213, 2013추98, 2011추56, 2012추183 등	판례 보도자료 분석
	입법부 (지방의회)	- 분석틀: 입법정신, 법률유보·법률우위 등 법체계, 입법기술 및 조항 해석, 조례제정 절차, 개정 의견 제시 측면으로 회의록 분석 - 자료: 제212회 광주 교육위원회 회의록 등 총 7건	지방의회 회의록분석
	학부모, 학생	- 학부모측면: 류방란 외(2015: 106-110) 조사결과 인용 - 학생측면: 한유경 외(2012: 95-104) 조사결과 인용	선행연구 분석

교원을 대상으로 한 법인식 조사는 제주특별자치도 소속 초·중·고등학교 교원을 대상으로 직접 설문조사가 이루어졌다. 설문 조사는 학교자치조례 조항에 대한 동의 수준(12문항), 현재 학교자치에 대한 법인식 수준(9문항)을 내용으로 하였다. 자료의 처리는 학교급별(초, 중, 고), 설립별(국·공립, 사립), 규모별(소,대), 직위별(교장, 교감, 1급정교사(보직), 1급정교사(비보직), 2급정교사), 경력별(5년 미만, 5년이상 20년미만, 20년 이상)으로 구분하여 평균분석, 일원변량분석을 하였으며, 사후분석으로 Scheffe 검증하였다.

사법부의 법인식은 학교자치 관련 판례(인권조례, 교권보호조례, 관련 참고판례 등)을 자치사무와 법률유보·법률우위로 구분하여 분석하였다. 행정부(교육부)의 법인식은 관련 판례의 교육부 의견서, 보도자료 등을 활용하여 자치사무와 법률유보·법률우위로 구분하여 분석하였다. 그리고 입법부의 법인식은 학교자치조례를 제정한 광주·전북 도의회의 회의록을 입법정신, 법률유보·법률우위 등 법체계, 입법기술 및 조항 해석, 조례제정 절차, 개정의견 제시 측면 등으로 분석하였다. 마지막으로 학부모와 학생의 법인식은 선행연구(류방란, 2015: 106-110; 한유경 외, 2012: 95-104)을 중심으로 분석하였다. 이를 바탕으로 분석내용을 종합하고 학교자치에 대한 주체 간 법인식의 특징을 비교하였다.

나. 법인식 분석의 한계성

본 연구의 법인식 분석을 다음과 같은 한계점을 갖는다.

첫째, 교원의 법인식은 17개 시도교육청 중 제주특별자치도 소속 교원을 대상으로만 직접 설문조사가 이루어졌다. 이는 개인 연구의 한계점으로 추후 16개 시도교육청에서는 교원 또는 교육당사자(학부모, 학생, 교원 등)간 추가 법인식 조사가 필요할 것이다.

둘째, 교원 외 관계집단의 법인식은 판례, 보도자료, 지방의회 회의록, 선행연구 등 문헌연구를 중심으로 분석이 이루어졌다. 특히, 판례는 직접적인 인용 판례가 없기 때문에 학생인권조례, 교권보호조례 등 관련 판례를 분석하였다. 그리고 학부모·학생의 법인식도 직접조사가 아닌 선행연구를 중심으로 분석이 이루어졌다.

2. 교원의 학교자치에 대한 법인식 조사⁵⁸⁾

가. 연구대상 및 내용

교원은 학교자치의 실효적 정착을 위해서 중핵적 역할을 수행한다. 이는 학교자치조례에서도 교사의 교육 내용과 방법·평가권 존중, 교직원의 노동권 보장, 교사회, 교무회의, 교원인사자문위원회 등을 통해 반영하고자 하였다. 하지만 실제 교원들이 각 조항의 내용에 대한 동의도, 현재의 법인식 수준에 대한 논의 부족한 편이다. 또한 교원의 법인식을 학교급, 설립별, 규모별, 직위별, 경력별 등으로 분류하여 그 특징을 비교·분석하는 연구가 필요하다.

이러한 노력의 일환으로 2012년-2016년 전북에서는 학교자치의 전반적인 내용에 관하여 교직원을 대상으로 법인식 조사를 실시하여 이를 비교하였다(정재균·김정아·송재혁: 2012, 54-76; 전북교육정책연구소(2014), 정재균·이영상(2016). 또한 2014년 경기도에서는 집담회를 통하여 광주 학교자치조례안과 경기도 학부모조례의 효과성을 검토하기도 하였으며(홍석노 외: 2014, 32-39), 전북에서는 2015년 전북 학교자치조례 제정을 위한 공청회를 열어 의견을 공유하기도 하였다(전라북도교육청, 2015: 25-46). 이외에도 학부모의 학교 참여, 학생의 학교운영 참여, 학칙 제·개정시 의견 반영의 우선 주체 등에 대하여 설문조사를 통해 교육당사자의 인식을 확인하는 연구가 지속되었다.

최근 백규호·교전(2016)는 학교자치조례에 대하여 입법정신 측면에 대하여 재해석하고자 하였으며, 후속 연구로써 교육당사자의 공감대(Konsens)를 확인 연구의 필요성을 제안하였다. 공감대(Konsens)의 확인 연구는 학교교육 구성들이 ‘학교자치’라는 단어조차 생소해 하는 상황에서 조례를 통한 학교 기초자치조직 및 역할 분담 법제화는 현실과 동떨어진 이야기로 이해될 수 있기 때문에 반드시 필요한 과정이다. 백규호(2016)는 3인 교육학 전공 교수의 지도 검토하여 조사도구(총 21조항)의 문항 내용을 구성하고 제주특별자치도 소속 초·중등교원을 대상으로 학교자치조례에 대한 내용 동의도, 학교자치조례에 대한 현재의 법인식을 설문조사하여 집단 간 차이를 보다 종합·체계적으로 분석하였다.

58) 본 법인식 조사는 백규호(2016)의 연구물을 기초하여 작성함.

조사 대상은 학교자치 조례관련 교원 집단 간 범인식 차이를 알아보기 위해 제주특별자치도내 초·중·고등학교 재직 교원으로 선정하였다. 학교 선정 기준은 도내 초·중·고등학교 수를 바탕으로 학교급(1차), 학교규모(2차), 학교설립(3차) 등을 기준으로 비례유층표집을 하였다. 2016년 제주특별자치도교육청 교육통계에 의하면 도내 초등학교, 중학교, 고등학교 비율은 약 11 : 5 : 3으로 구성되어 있다.

<표 IV-2> 제주특별자치도 초·중·고 학교 현황(2016.4.1.부)

학교급별	학교설립별	학교규모별	학교 수(개교)	비고
초등학교 (112개교)	국공립학교	36학급 이상	13	
		6학급 이하	41	
중학교 (45개교)	국공립학교	18학급 이상	8	
		3학급 이하	7	
	사립학교	18학급 이상	4	
고등학교 (30개교)	국공립학교	18학급 이상	12	
		사립학교	7	

※ 모집단(제주특별자치도 학교 현황)을 바탕으로 한 표집학교 비율

- <학교급별> 초등학교 : 중학교 : 고등학교 = 112 : 45 : 30 = 11 : 5 : 3

- <초등학교> 36학급 이상 : 6학급 이하 = 13 : 41 = 3 : 8

- <중학교> 국공 18학급 : 국공 3학급 : 사립학교 18학급 = 7 : 7 : 4 = 2 : 2 : 1

- <고등학교> 국공립 18학급 : 사립학교 18학급 = 11 : 7 = 2 : 1

자료: 2016 제주특별자치도교육청 교육통계

이를 바탕으로 모집단(187개교)의 약 10%, 총 19개교(초: 11, 중: 5, 고: 3)를 선정하였다. 학교규모는 초·중·고 교원의 배치기준(보직교사)⁵⁹⁾을 바탕으로 소규모 학교, 대규모 학교로 구분하였다. 소규모 학교는 초등학교 6학급 이하, 중·고등학교는 3학급 이하⁶⁰⁾, 대규모 학교는 초등학교는 36학급 이상, 중·고등학교는 18학급 이상으로 기준을 설정하였다. 그리고 모집단 내 학교급·학교설립별 학교

59) 초·중등교육법 시행령[시행 2013.1.1.] 제33조(초등학교 교원의 배치기준) ④항, 제34조(중학교 교원의 배치기준) ④항, 제35조(고등학교 교원의 배치기준) 4항 참고. 본 교원의 배치기준 조항은 2013.2.15.로 삭제되었으며, 이에 각 시도교육청은 「초·중등교육법」[시행 2016.8.4.] 제19조제3항, 제4항에 의거 규칙(지침)을 마련함. 각 시도교육청(일부 제외)은 보직교사 지침을 삭제된 초·중등교육법 시행령[시행 2013.1.1.] 제33조 내지 제35조를 인용하여 사용하고 있음.

60) 2016.4.1.부 제주특별자치도내에는 3학급 이하의 고등학교는 미설립되어 있으며, 일부 3학급 이하 중학교는 초등학교와 통합하여 운영되고 있다. 통합 운영되는 초·중학교는 학교장의 교사 자격증을 기준으로 중학교로 분류하여 처리하였다.

수를 기준으로 비율에 맞추어 국·공립학교, 사립학교, 소·대규모 학교를 구분하여 표집학교 수를 설정하였다.

교원의 표집은 학교급(1차), 학교규모(2차), 학교설립(3차) 등을 기준으로 비례 유층표집 된 19개 학교(초: 11, 중: 5, 고: 3) 소속 전 교원(총 458명)을 대상으로 이루어졌다. 설문조사는 2016년 8월 22일부터 9월 9일까지 19일간 실시하였다. 설문조사지는 총 585부 중 460부가 회수되어 78.63%의 회수율을 보였다. 그 중에서 응답 오류를 보인 2명을 제외한 458명의 응답 자료를 분석에 사용하였다. 응답자 분포를 보면 교장·교감 33명(7.2%), 1급정교사(보직) 102명(22.3%), 1급정교사(비보직) 248명(54.1%), 2급 정교사 75명(16.4%)으로 1급정교사(보직, 비보직 포함) 비율이 가장 높았다. 그리고 조사 대상자를 학교급별, 설립별, 규모별, 직위별, 교육경력별로 정리하면 아래의 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 조사대상자 현황

	구분	빈도(개)	비율(%)	비고
학교급별	초등학교	225	49.1	
	중학교	108	23.6	
	고등학교	125	27.3	
	계	458	100.00	
학설립별	국·공립학교	381	83.2	초 225, 중 82 고 74
	사립학교	77	16.8	중 26, 고 51
	계	458	100.00	
학교규모별	소규모 (초: 6학급 이하, 중·고: 3학급 이하)	97	21.09	초 79, 중 18
	대규모 (초: 36학급 이상, 중·고: 18학급 이상)	363	78.91	초 146, 중 91, 고 126
	계	458	100.00	
직위별	교장	13	2.8	
	교감	20	4.4	
	1급 정교사(보직교사)	102	22.3	
	1급 정교사(보직교사 제외)	248	54.1	
	2급 정교사	75	16.4	
계	458	100.00		
교육경력별	5년 미만	74	16.2	
	6년 이상 20년 미만	223	48.7	
	20년 이상	161	35.2	
	계	458	100.00	

나. 조사도구 및 자료처리

1) 광주·전북 「학교자치조례」의 내용 비교·분석⁶¹⁾

2013년 제정·시행된 광주 학교자치조례와 2016년 제정·시행된 전북 학교자치조례를 조례 구성, 목적, 용어정의, 각 조항 주요 내용별로 비교·분석하고자 한다. 광주·전북 학교자치조례 구성은 각 16조, 4장 11조로 구성되어 전북이 조항 수가 광주와 비교하여 5개 조항이 줄어들었다. 이는 전북이 쟁점이 될 수 있는 학습권의 보장(광주 11조), 학부모의 교육선택권 존중(광주 12조), 정보의 공개 등(광주 13조), 학교회계 예산편성(광주 14조), 학교회계의 투명한 집행(광주 15조)을 삭제하고 조례의 내용적 체계성을 정비하는 과정에서 감소된 것으로 보인다. 하지만 전북은 학교, 교직원, 교무회의, 학교교육의 당사자 등에 대한 용어의 정의를 구체화하고 교직원의 노동권 보장 등 학교운영의 원칙을 좀 더 구체화 하였다. 또한 광주는 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회 순으로 기초자치조직을 나열한 반면, 전북은 학생회, 학부모회, 교사회, 직원회 순으로 나열하여 학교자치조례는 학생의 학습권 보호가 중핵임을 강조하고 있다. 이를 바탕으로 광주·전북 「학교자치조례」의 내용을 비교·분석하면 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 광주·전북 「학교자치조례」의 내용 비교·분석

	광주광역시 학교자치에 관한 조례 [2013.9.1. 시행, 2013.3.18. 제정]	전라북도 학교자치조례 [2016.1.4. 시행·제정]
조례 구성	총 16조	총 4장 11조
목적	민주적 학교공동체 실현, 참여·소통·배움·성장있는 학교문 조성	민주적 학교공동체 실현, 배움·성장있는 학교문화 조성
용어 정의	학생, 학부모, 교원, 교사, 직원 정의	학교, 학생, 학부모, 교원, 교사, 직원, 교직원, 교무회의, 학교교육의 당사자 정의
각 조항 주요 내용	학교운영의 원칙, 자치기구의 구성, 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회, 교무회의, 교원인사자문위원회, 학습권의 보장, 학부모의 교육선택권존중, 정보의 공개 등, 학교회계 예산편성, 학교회계의 투명한 집행 등	학교운영의 원칙, 학생회, 학부모회, 교사회, 직원회, 교무회의, 교원인사자문위원회, 사립학교의 교원인사위원회 등

주 : 현재(2016.12.1.부) 상기 조례 모두 효력 정지 상태이며, 대법원에 무효확인소송이 진행 중임.

61) 경기도의회 박승원의원은 2016.1.12. 「경기도 학교자치 조례안」을 발의하였다. 그러나 조례의 내용이 「전라북도 학교자치조례」와 동일하기에 별도로 비교하지 않았다.

2) 조사도구 및 자료 처리

설문지는 「학교자치 조례」의 조항(내용)과 현행 제도 인식 등에 대한 교원의 법인식을 조사하기 위하여 총 21문항의 문항으로 구성되어 있다. 각 문항은 광주·전북 「학교자치 조례」 조항(내용)의 동의도(11문항), 「학교자치 조례」 관한 현재 법인식(10문항)으로 설정되어 있다. 조항(내용)의 동의도는 추후 교원의 공감대가 반영된 학교자치조례(안) 작성 시 활용하기 위해, 현재 법인식 조항은 제주특별자치도 교원이 학교자치조례 제정에 대하여 어떠한 생각을 갖고 있는지 현재 법인식을 확인하기 위하여 구성하였다. 특히, 현재 법인식 중 교무회의의 역할분담, 학교운영위원회의 역할분담 조항을 두어 교사의 전문성이 요구되는 교육과정·교과서와 관련 사항은 교무회의에서, 교무회의 심의 내용을 제외한 학생·학부모와 관련된 사항(교복·체육복·졸업앨범 등)은 학교운영위원회에서 심의하는 2체제 협의기구에 대한 교원의 법인식을 확인하고자 하였다.

「학교자치 조례」 조항(내용)의 동의도 문항은 광주·전북 「학교자치 조례」의 조항 문구를 인용하거나 축약하였다. 그리고 「학교자치 조례」 관한 현재 법인식 문항은 학교자치 관련 선행연구 결과를 바탕으로 연구자가 문항 초안을 작성하고 교육학 전공 교수(3명)의 검토를 거쳐 작성하였다. 1-21번 문항은 Likert 식 5점 척도(중앙치 3점)를 사용하여 1점(적극적 부정)에서 5점(적극적 동감)까지 점수를 두어 구성하였다. 그리고 다양한 의견을 수렴하기 위하여 설문 끝에 자유기술 문항을 추가하였다. 조사도구의 문항별 구성 내용은 <표 IV-5>와 같다.

교원 인식 수준을 측정하고, 이에 대한 평균분석 및 일원변량분석을 통해 배경변인별로 집단 간 차이를 구하였다. 또한 Scheffe 검증을 추가로 실시하여 집단 간 차이를 재검증하였다. 모든 통계처리는 컴퓨터 통계 패키지인 SPSS WIN 18.0 프로그램을 활용하여 처리하였다. 13-15문항은 부정적인 질문을 사용함에 따라 리코딩처리 후 자료를 처리하였다.

<표 IV-5> 조사도구의 문항 구성 내용

영역	설문 내용	문항수	문항번호	비고	
광주·전북 학교자치 조례 조항 (내용)에 대한 동의수준	학교운영의 원칙	5	1-5	조례 조항 · 축약	
	학생회 심의사항	1	6		
	학부모회 심의사항	1	7		
	교사회 심의사항	1	8		
	직원회 심의사항	1	9		
	교무회의 심의사항	1	10		
	국공립 교원인사자문위원회 운영	1	11		
	사립학교 교원인사위원회 운영	1	12		
소계		12			
학교자치 조례관련 현재 범인식	현행 제도 인식	교사의 학교자치 현행 보장 수준	1	13	3인 전문가 지도 · 검토
		학부모의 학교자치 현행 보장 수준	1	14	
		학생의 학교자치 현행 보장 수준	1	15	
	개정 필요인식	기초조직의 법제화 필요성 인식	1	16	
	자치 참여의욕	나의 학교자치 참여의욕	1	17	
	자치기대 수준	나의 학교자치에 대한 기대	1	18	
	역할 분담 방법	학교장과 역할분담	1	19	
		교무회의 역할분담	1	20	
		학교운영위원회 역할분담	1	21	
소계		9			
총 문항 수		21			
※자유기술 문항 : 학교자치에 관한 피설문자의 의견 진술					

다. 범인식 분석 결과

1) 범인식 분석 결과의 개관

총 21개 조항에 대한 초·중등학교 교원의 범인식 분석 결과 조례내용 동의수준 (1-12문항) 평균 4.26, 현재 범인식(13-21문항) 평균 3.52, 전체 평균 3.94으로 나왔다. 학생회·학부모회 심의사항, 교사·학부모·학생의 학교자치 현행 보장 수준, 기초조직의 법제화 필요성 인식, 나의 학교자치 참여의욕·기대, 교무회의·학교운영위원회의 역할분담 문항에 대해서는 평균보다 낮은 결과가 나왔다. 특히, 교원은 광주·전북 학교자치조례 조항(내용)에 대한 동의수준 중 학생회·학부모회 심의사항에 대하여 낮은 인식을 가지고 있었다. 또한 교사의 학교자치 현행 보장 수준은 2.60으로 학부모 3.14, 학생 2.95 보다 낮은 결과가 나왔다. 이는 현재 범

인식 조항 평균이 3.52를 고려한다면 교사·학부모·학생의 학교자치 현행 보장 수준은 전반적으로 매우 낮게 인식하고 있었다.

이와 같은 기술 통계를 바탕으로 설문지 문항 순서가 아닌 입법정신 또는 교육당사자 중심으로 문항 분류하여 교원의 법인식 비교와 사후분석 결과가 이루어 질 필요가 있다. 그래서 문항 내용을 교육당사자 전체(●), 교원 또는 직원(○), 학부모(□), 학생(◇) 순으로 분류하여 사후분석 결과를 재배열하였다.

<표 IV-6> 학교자치 문항 내용별 기술통계

영역	번호	문항 내용	N	최소값	최대값	평균	표준편차	문항 분류	표번호
광주·전북 학교자치 조례조항 (내용) 에 대한 동의수준	1	학교운영의 원칙 1(교육당사자 참여)	458	1	5	4.48	.678	●	7
	2	학교운영의 원칙 2(교사 평가권 등)	458	2	5	4.56	.633	○	10
	3	학교운영의 원칙 3(교직원 노동권)	458	1	5	4.55	.702	○	11
	4	학교운영의 원칙 4(학부모 의견제시권)	458	1	5	4.26	.757	□	22
	5	학교운영의 원칙 5(학생 의견제시권)	458	1	5	4.22	.769	◇	25
	6	학생회 심의사항	458	1	5	3.73	1.061	◇	26
	7	학부모회 심의사항	458	1	5	3.69	1.057	□	23
	8	교사회 심의사항	458	1	5	4.16	.883	○	12
	9	직원회 심의사항	458	1	5	4.12	.855	○	13
	10	교무회의 심의사항	458	1	5	4.31	.740	○	14
	11	국공립 교원인사자문위원회 운영	458	1	5	4.53	.635	○	15
	12	사립학교 교원인사위원회 운영	458	1	5	4.48	.704	○	16
학교자치 조례관한 현재 법인식	13	교사의 학교자치 현행 보장 수준	458	1	5	2.60	.976	○	17
	14	학부모의 학교자치 현행 보장 수준	458	1	5	3.14	.993	□	24
	15	학생의 학교자치 현행 보장 수준	458	1	5	2.95	.999	◇	27
	16	기초조직의 법제화 필요성 인식	458	1	5	3.52	1.027	●	8
	17	나(교원)의 학교자치 참여의욕	458	1	5	3.79	.789	○	18
	18	나(교원)의 학교자치에 대한 기대	458	1	5	3.84	.777	○	19
	19	학교장과 역할분담	458	1	5	4.03	.739	○	20
	20	교무회의 역할분담	458	1	5	3.88	.908	○	21
	21	학교운영위원회 역할분담	458	1	5	3.93	.839	●	9

주: 문항 분류는 관련된 집단에 따른 것으로 ● 전체, ○ 교원 또는 직원, □ 학부모, ◇ 학생과 관련된 문항이다.

2) 초·중등 교원의 법인식 비교와 사후분석 결과

학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.48 으로 조예 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.65), 설립별로는 국공립(4.55), 규모별로는 소규모(4.63), 직위별로는 교감(4.55), 경력별로는 5년이상 20년미만(4.49)이 높은 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별·직위별 유의미한 차이를 보였다. 사후분석 결과, 초등교원이 중·고등학교 교원보다, 중학교 교권이 고등학교 교원보다, 1급정교사(보직, 비보직)가 교장보다 더 높은 인식을 보였다. 전반적으로 교원은 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여에 대하여 긍정적으로 인식하고 있었으며 교감이 가장 높은 인식을 가지고 있었다. 본 연구 설문에서도 일부 반영하였으나 학교의 교육활동(교육과정, 학칙, 교복 등 수익자 부담 교육활동 등)에 따라 기초조직·협의회간 역할 분담에 대한 추가적 논의가 필요할 것으로 해석된다(홍후조, 2009; 한유경 외, 2012: 104-110).

<표 IV-7> ‘학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.65	.610	19.905*	.000	a>b>c
	중학교(b)	108	4.44	.616			
	고등학교(c)	125	4.19	.748			
	계	458	4.48	.678			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.55	.637	29.600*	.000	NA
	사립학교(b)	77	4.10	.754			
	계	458	4.48	.678			
규모별	소규모(a)	97	4.63	.651	6.325*	.012	NA
	대규모(b)	361	4.43	.681			
	계	458	4.48	.678			
직위별	교장(a)	13	3.85	1.281	3.881*	.004	.
	교감(b)	20	4.55	.605			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.53	.625			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.52	.673			
	2급정교사(e)	75	4.36	.584			
	계	458	4.48	.678			
경력별	5년미만(a)	74	4.41	.595	.485	.616	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.49	.657			
	20년 이상(c)	161	4.48	.743			
	계	458	4.48	.678			

*p<.05

기초조직의 법제화 필요성 인식에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.52 으로 현재 법인식 평균(3.52)과 동일하게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 고(3.62), 중(3.56), 초(3.44) 순으로, 설립별로는 사립(3.64), 국·공립(3.49) 순으로, 규모별로는 대규모(3.54), 소규모(3.42) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(비보직)(3.60), 1급(보직)(3.55), 2급(3.51), 교감(2.95), 교장(2.54) 순으로, 경력별로는 5년이상 20년미만(3.54), 20년이상(3.50), 5년미만(3.47) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 직위별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 1급정교사(보직·비보직)·2급정교사가 교장보다 더 높은 인식을 보였다.

본 설문 조항 분석 결과, 기초조직의 법제화에 대한 필요성은 관리직(교장, 교감)보다 교사들이 더 높게 인식하는 것으로 해석된다. 일부 연구에서도 관리직(교장, 교감)은 일반 교사보다 교사가 구성된 각종 위원회, 학부모회, 학생회가 실질적으로 보장되고 있다고 높게 인식하고 있다는 점과 비슷한 결과가 도출되었다(정재균·김정아·송재혁, 2012: 60-62). 이는 교장은 현재 학교에 구성된 임의조직을 통하여 충분히 그 역할을 할 수 있다고 인식하고 있는 것으로 해석된다.

<표 IV-8> ‘기초조직의 법제화 필요성 인식’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	3.44	1.149	1.219	.297	.
	중학교(b)	108	3.56	.950			
	고등학교(c)	125	3.62	.840			
	계	458	3.52	1.027			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.49	1.055	1.240	.266	NA
	사립학교(b)	77	3.64	.872			
	계	458	3.52	1.027			
규모별	소규모(a)	97	3.42	1.107	1.048	.307	NA
	대규모(b)	361	3.54	1.005			
	계	458	3.52	1.027			
직위별	교장(a)	13	2.54	1.198	5.130*	.000	c,d,e>a
	교감(b)	20	2.95	1.146			
	1급정교사(보직)(c)	102	3.55	1.087			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.60	1.021			
	2급정교사(e)	75	3.51	.760			
	계	458	3.52	1.027			
경력별	5년미만(a)	74	3.47	.798	.151	.860	.
	5년이상 20년미만(b)	223	3.54	1.016			
	20년 이상(c)	161	3.50	1.135			
	계	458	3.52	1.027			

*p<.05

학교운영위원회 역할분담에 대한 인식은 3.93 으로 현재 범인식 평균(3.52)을 기준으로 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초(4.01), 중(3.95), 고(3.78) 순으로, 설립별로는 국·공립(3.96), 사립(3.82) 순으로, 규모별로는 소규모(4.09), 대규모(3.89) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(4.40), 1급(비보직)(3.93), 1급(보직)(3.92), 2급(3.88), 교장(3.77) 순으로, 경력별로는 20년이상(4.02), 5년이상 20년미만(3.90), 5년미만(3.84) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 규모별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과 모든 집단 간 차이가 없었다.

본 설문 참여 교원은 학교운영위원회의 역할분담에 대하여 긍정적으로 인식하고 있었다. 학교운영위원회 역할분담이란 교무회의 심의 내용을 제외한 학생·학부모와 관련된 사항(교복·체육복·졸업앨범 등)은 기초조직의 의견을 수렴하여 학교운영위원회에서 심의하는 것을 의미한다. 이 부분에 대하여 다양한 쟁점이 있겠지만, 교사의 전문적 교육권 보장 측면을 중심으로 교무회의와 학교운영위원회의 역할 분담에 대한 논의가 있기도 하다(최인화, 2000: 202-203). 또한 교원 이외의 학교운영위원 중 학생, 학부모의 의견 확인과정이 필요할 것이다.

<표 IV-9> ‘학교운영위원회 역할분담’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.01	.901	2.946	.054	.
	중학교(b)	108	3.95	.778			
	고등학교(c)	125	3.78	.758			
	계	458	3.93	.839			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.96	.857	1.780	.183	NA
	사립학교(b)	77	3.82	.739			
	계	458	3.93	.839			
규모별	소규모(a)	97	4.09	.830	4.408*	.036	NA
	대규모(b)	361	3.89	.838			
	계	458	3.93	.839			
직위별	교장(a)	13	3.77	1.363	1.765	.135	.
	교감(b)	20	4.40	.681			
	1급정교사(보직)(c)	102	3.92	.841			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.93	.860			
	2급정교사(e)	75	3.88	.657			
	계	458	3.93	.839			
경력별	5년미만(a)	74	3.84	.703	1.601	.203	.
	5년이상 20년미만(b)	223	3.90	.816			
	20년 이상(c)	161	4.02	.922			
	계	458	3.93	.839			

*p<.05

교사의 교육 내용·방법의 선정권·평가권 존중에 대한 평균 인식은 4.56 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.73), 중(4.51), 고(4.29) 순으로, 설립별로는 국공립(4.65), 사립(4.13) 순으로, 규모별로는 소규모(4.70), 대규모(4.52) 순으로 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(비보직)(4.62), 1급(보직)(4.54), 2급(4.48), 교감(4.35), 교장(4.31) 순으로, 경력별로는 5년이상 20년미만(4.58), 20년이상(4.55), 5년미만(4.51) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초등학교원이 중·고등학교 교원보다, 중학교 교원이 고등학교 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 본 설문 조항 분석 결과, 교원은 교사의 교육 내용·방법의 선정권·평가권 존중에 대하여 전반적으로 긍정적으로 인식하고 있었다. 특히, 1급(비보직) 교사가 가장 높은 인식을 가지고 있었으며, 교장·교감 또한 평균이상(4.26 이상) 교사의 교육권 보장에 대하여 긍정적으로 인식하고 있었다. 이는 조례 제정 이후 교사의 학생 교육권과 학교장의 교직원 지도감독권·학생 교육권 충돌 시(최인화, 2011: 452-457) 공감대적 합의점을 찾을 수 있을 것이라고 해석될 수 있다.

<표 IV-10> '교사의 교육 내용·방법의 선정권·평가권 존중' 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.73	.535	22.236*	.000	a>b>c
	중학교(b)	108	4.51	.588			
	고등학교(c)	125	4.29	.728			
	계	458	4.56	.633			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.65	.569	46.851*	.000	NA
	사립학교(b)	77	4.13	.750			
	계	458	4.56	.633			
규모별	소규모(a)	97	4.70	.562	6.279*	.013	NA
	대규모(b)	361	4.52	.646			
	계	458	4.56	.633			
직위별	교장(a)	13	4.31	.855	1.988	.095	.
	교감(b)	20	4.35	.875			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.54	.685			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.62	.598			
	2급정교사(e)	75	4.48	.529			
	계	458	4.56	.633			
경력별	5년미만(a)	74	4.51	.530	.381	.683	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.58	.623			
	20년 이상(c)	161	4.55	.689			
	계	458	4.56	.633			

*p<.05

교직원의 노동권 보장에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.55 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.69), 중(4.49), 고(4.35) 순으로, 설립별로는 국공립(4.60), 사립(4.30) 순으로, 규모별로는 소규모(4.63), 대규모(4.53) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(비보직)(4.67), 1급(보직)(4.63), 2급(4.44), 교감(4.05), 교장(3.15) 순으로, 경력별로는 5년이상 20년미만(4.66), 5년미만(4.47), 20년이상(4.43) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·직위별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 사후분석 결과, 초등교원이 중·고등학교 교원보다, 1급정교사(보직·비보직)가 교감·2급정교사보다 더 높은 인식을 보였으며, 교장은 모든 집단 중 가장 낮은 인식을 보였다. 그리고 5년 이상 20년미만 교원이 20년 이상 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 교직원의 노동권 보장은 학교자치를 넘어 교육부와 교직단체, 교장과 교사 간 첨예한 쟁점이 발생했던 사안이다. 그래서 관리직인 교장(3.15), 교감(4.05)이 교직원의 노동권 보장에 대하여 상대적으로 낮은 인식을 갖고 있는 점에 일부 영향을 주었을 것이라 해석된다.

<표 IV-11> '교직원의 노동권 보장' 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.69	.642	10.145*	.000	a>b,c
	중학교(b)	108	4.49	.648			
	고등학교(c)	125	4.35	.796			
	계	458	4.55	.702			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.60	.668	12.165*	.001	NA
	사립학교(b)	77	4.30	.812			
	계	458	4.55	.702			
규모별	소규모(a)	97	4.63	.651	1.546	.214	NA
	대규모(b)	361	4.53	.715			
	계	458	4.55	.702			
직위별	교장(a)	13	3.15	1.281	20.935*	.000	c,d>b,e>a
	교감(b)	20	4.05	1.099			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.63	.596			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.67	.587			
	2급정교사(e)	75	4.44	.598			
	계	458	4.55	.702			
경력별	5년미만(a)	74	4.47	.602	5.411*	.005	b>c
	5년이상 20년미만(b)	223	4.66	.562			
	20년 이상(c)	161	4.43	.879			
	계	458	4.55	.702			

*p<.05

교사회 설치 및 교사회 심의권 부여에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.16 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.21), 고(4.11), 중(4.10) 순으로, 설립별로는 국공립(4.18), 사립(4.06) 순으로, 규모별로는 소규모(4.29), 대규모(4.12) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(비보직)(4.31), 2급(4.13), 1급(보직)(4.05), 교감(3.60), 교장(3.15) 순으로, 경력별로는 5년이상 20년미만(4.23), 5년미만(4.18), 20년이상(4.04) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 직위별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 1급정교사(보직·비보직)·2급정교사가 교장보다, 1급정교사(비보직)가 교감보다 더 높은 인식을 보였다.

관리직(교장, 교감)은 교사회 설치 및 심의권 부여에 대하여 일반 교사와 비교하여 매우 낮은 인식을 갖고 있었다. 이는 교사회의 법제화로 인하여 학교운영의 수평적 분산에 따른 교육 책임성 약화(조홍순, 2003: 41), 학교 교육당사자간 권한 충돌 등(김용호, 2005: 58-88)이 원인일 수 있다. 이는 조례화 이전 교원간 의견 합의 과정과 학생·학부모 의견 수렴 과정이 필요함을 시사하고 있다.

<표 IV-12> ‘교사회 설치 및 교사회 심의권 부여’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.21	.929	.760	.468	.
	중학교(b)	108	4.10	.906			
	고등학교(c)	125	4.11	.775			
	계	458	4.16	.883			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.18	.896	1.010	.316	NA
	사립학교(b)	77	4.06	.817			
	계	458	4.16	.883			
규모별	소규모(a)	97	4.29	.816	2.735	.099	NA
	대규모(b)	361	4.12	.899			
	계	458	4.16	.883			
직위별	교장(a)	13	3.15	1.725	8.926*	.000	c,d,e>a d>b
	교감(b)	20	3.60	1.142			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.05	.927			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.31	.771			
	2급정교사(e)	75	4.13	.704			
	계	458	4.16	.883			
경력별	5년미만(a)	74	4.18	.669	2.186	.114	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.23	.816			
	20년 이상(c)	161	4.04	1.039			
	계	458	4.16	.883			

*p<.05

직원회 설치 및 교사회 심의권 부여에 대한 평균 인식은 4.12 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별로는 초등(4.20), 고(4.06), 중(4.04), 설립별로는 국공립(4.15), 사립(3.96), 규모별로는 소(4.30), 대(4.07) 순으로 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(비보직)(4.21), 2급(4.17), 1급(보직)(4.01), 교감(3.70), 교장(3.62), 경력별로는 5년미만(4.16), 5년이상 20년미만(4.16), 20년이상(4.05) 순으로 인식을 가지고 있었다. 또한 규모별·직위별 유의미한 차이를 보였으며, 사후분석 결과 모든 집단 간 차이가 없었다.

본 설문 조항 분석 결과, 학교자치조례 상 의장 역할을 수행 할 교장이 교사회 설립은 3.15, 직원회 설립은 3.62 범인식을 가지고 있다는 점은 해석상 쟁점이 될 수 있다. 일부 연구에서 직원회를 교장의 자문기관 또는 의결기관으로 보았다는 견해(김남표, 1996: 208-209), 교사회가 학교장의 규제적 역할을 할 수 있다는 견해(김용호, 2005: 62-64)를 바탕으로 교장이 교사회보다 직원회 설립을 더 긍정적으로 인식하고 있다고 해석될 수도 있다. 하지만 이 부분에 대하여 추후 학교장 대상으로 교사회·직원회 등에 대한 정확한 의견 확인 후 해석이 필요하다고 분석된다.

<표 IV-13> ‘직원회 설치 및 직원회 심의권 부여’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.20	.870	1.741	.176	.
	중학교(b)	108	4.04	.885			
	고등학교(c)	125	4.06	.796			
	계	458	4.12	.855			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.15	.857	3.215	.074	NA
	사립학교(b)	77	3.96	.834			
	계	458	4.12	.855			
규모별	소규모(a)	97	4.30	.793	5.434*	.020	NA
	대규모(b)	361	4.07	.866			
	계	458	4.12	.855			
직위별	교장(a)	13	3.62	1.557	3.594*	.007	.
	교감(b)	20	3.70	1.081			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.01	.917			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.21	.787			
	2급정교사(e)	75	4.17	.685			
	계	458	4.12	.855			
경력별	5년미만(a)	74	4.16	.642	.841	.432	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.16	.815			
	20년 이상(c)	161	4.05	.986			
	계	458	4.12	.855			

*p<.05

교무회의 설치 및 심의권 부여에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.31 으로 조 례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초 등(4.44), 중(4.22), 고(4.15) 순으로, 설립별로는 국공립(4.34), 사립(4.14) 순으로, 규모별로는 소규모(4.47), 대규모(4.27) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로 는 1급(비보직)(4.38), 2급(4.28), 1급(보직)(4.21), 교감(3.20), 교장(4.08) 순으로, 경 력별로는 5년이상 20년미만(4.34), 5년미만(4.32), 20년이상(4.27) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초등학교 교원이 중·고등학교 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 본 설문 조항에서 가장 분석이 필 요한 대상은 의장의 역할을 수행하는 교장의 범인식일 것이다. 교장은 4.08 로 평균(4.31)과 비교하여 상대적으로 낮은 범인식을 가지고 있었다. 일부 연구에서 도 교무회의 법정기구화 필요성에 대하여 교장(2.67), 교사(3.66)의 인식 수준으로 교장이 다소 낮은 인식을 보였다(정재균·김정아·송재혁, 2012: 67). 이는 학교장의 의사결정권과 교무회의의 심의권 간 충돌이 그 원인일 수 있지만 이는 추후 연 구를 통하여 정확한 분석이 필요한 부분이다.

<표 IV-14> ‘교무회의 설치 및 심의권 부여’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.44	.705	7.284*	.001	a>b,c
	중학교(b)	108	4.22	.740			
	고등학교(c)	125	4.15	.763			
	계	458	4.31	.740			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.34	.740	4.769*	.029	NA
	사립학교(b)	77	4.14	.720			
	계	458	4.31	.740			
규모별	소규모(a)	97	4.47	.631	6.133*	.014	NA
	대규모(b)	361	4.27	.761			
	계	458	4.31	.740			
직위별	교장(a)	13	4.08	1.256	1.583	.178	.
	교감(b)	20	4.20	1.005			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.21	.800			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.38	.699			
	2급정교사(e)	75	4.28	.559			
	계	458	4.31	.740			
경력별	5년미만(a)	74	4.32	.552	.425	.654	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.34	.703			
	20년 이상(c)	161	4.27	.857			
	계	458	4.31	.740			

*p<.05

국·공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.53 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.68), 중(4.52), 고(4.27) 순으로, 설립별로는 국공립(4.60), 사립(4.18) 순으로, 규모별로는 소규모(4.69), 대규모(4.49) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(4.75), 1급(비보직)(4.62), 1급(보직)(4.48), 2급(4.35), 교장(4.08) 순으로, 경력별로는 20년이상(4.59), 5년이상 20년미만(4.56), 5년미만(4.32) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별·직위별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초·중학교 교원이 고등학교 교원보다, 1급정교사(비보직)가 2급정교사보다 더 높은 인식을 보였다. 그리고 5년이상 교원이 5년미만 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 사립학교 교원은 국·공립학교 보다 본 조항에 대해 낮게 인식하고 있었다. 이는 사립학교의 특성상 교원인사권이 이사회의 결정에 커다란 영향을 받는 구조에 따른 것으로 해석된다. 이 외에도 인사위원장인 교감이 가장 높게 인식하고 있다는 점, 고경력자 일수록 높게 인식하고 있다는 점은 교감 역할 등에 대한 조례내용의 제정 시 시사점을 제시하고 있다.

<표 IV-15> ‘국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.68	.537	18.298*	.000	a,b>c
	중학교(b)	108	4.52	.603			
	고등학교(c)	125	4.27	.734			
	계	458	4.53	.635			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.60	.583	30.115*	.000	NA
	사립학교(b)	77	4.18	.756			
	계	458	4.53	.635			
규모별	소규모(a)	97	4.69	.547	7.740*	.006	NA
	대규모(b)	361	4.49	.650			
	계	458	4.53	.635			
직위별	교장(a)	13	4.08	1.038	5.336*	.000	d>e
	교감(b)	20	4.75	.550			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.48	.641			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.62	.592			
	2급정교사(e)	75	4.35	.626			
	계	458	4.53	.635			
경력별	5년미만(a)	74	4.32	.643	4.946*	.007	b,c>a
	5년이상 20년미만(b)	223	4.56	.611			
	20년 이상(c)	161	4.59	.647			
	계	458	4.53	.635			

*p<.05

사립학교 교원인사자문위원회 설치·운영에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.48으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.60), 중(4.47), 고(4.27) 순으로, 설립별로는 국공립(4.55), 사립(4.16) 순으로, 규모별로는 소규모(4.63), 대규모(4.44) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(4.60), 1급(비보직)(4.53), 1급(보직)(4.49), 2급(4.32), 교장(4.15) 순으로, 경력별로는 20년이상(4.58), 5년이상 20년미만(4.49), 5년미만(4.28) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초등학교 교원이 고등학교 교원보다, 20년이상 교원이 5년미만 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 사립학교 교원인사위원회 설치·운영에 대한 결과는 국공립 교원 인사자문위원회 구성 및 민주적 운영에 대한 결과와 비슷한 경향을 보이고 있었다. 하지만 직위별 유의미한 차가 없다는 점은 국공립 관련 조항과 차이가 있었다. 그리고 사립학교 교원은 국·공립학교 교원보다 상대적으로 낮게 인식하고 있었다. 또한 해당 조항에 대해 교감, 고경력자 일수록 높게 인식하고 있다는 점은 국공립과 동일한 경향이 있으므로 분석된다.

<표 IV-16> '사립학교 교원인사위원회 설치·운영' 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.60	.648	9.045*	.000	a>c
	중학교(b)	108	4.47	.648			
	고등학교(c)	125	4.27	.797			
	계	458	4.48	.704			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.55	.650	20.522*	.000	NA
	사립학교(b)	77	4.16	.859			
	계	458	4.48	.704			
규모별	소규모(a)	97	4.63	.583	5.535*	.019	NA
	대규모(b)	361	4.44	.728			
	계	458	4.48	.704			
직위별	교장(a)	13	4.15	1.144	2.182	.070	.
	교감(b)	20	4.60	.598			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.49	.686			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.53	.696			
	2급정교사(e)	75	4.32	.661			
	계	458	4.48	.704			
경력별	5년미만(a)	74	4.28	.673	3.959*	.020	c>a
	5년이상 20년미만(b)	223	4.49	.716			
	20년 이상(c)	161	4.56	.688			
	계	458	4.48	.704			

*p<.05

교사의 학교자치 현행 보장 수준에 대한 교원 집단의 평균 인식은 2.60 으로 현재 법인식 평균(3.52) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 중(2.75), 설립별로는 사립(2.66), 규모별로는 소(2.78)가 높은 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교장(3.62), 경력별로는 5년미만(2.82)이 높은 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 규모별·직위별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 교장이 1급정교사(보직·비보직)보다, 교감이 1급정교사(보직·비보직)·2급정교사보다 더 높은 인식을 보였다. 그리고 5년미만·20년이상 교원이 5년이상 20년미만 교원보다 높은 인식을 보였다. 본 조항 분석결과, 교사의 학교자치 현행 보장 수준에 대하여 교원은 전반적으로 낮게 인식하고 있었다. 하지만 교장, 교감 등 관리직 교원은 상대적으로 교사의 학교자치 보장 수준을 높게 인식하고 있었다. 일부 연구에서도 교무회의 법정기구화 등 학교자치 관련 기구의 필요성에 대하여 교장(2.67), 교사(3.66)의 인식차가 있다는 연구 결과가 있었다(정재균·김정아·송재혁, 2012: 67). 이는 현행 자치 수준에 대하여 직위별 중 관리직과 교사 간 인식차이가 크다고 해석된다.

<표 IV-17> '교사의 학교자치 현행 보장 수준' 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	2.53	1.027	1.881	.154	.
	중학교(b)	108	2.75	.908			
	고등학교(c)	125	2.61	.932			
	계	458	2.60	.976			
설립별	국·공립학교(a)	381	2.59	1.000	.346	.557	NA
	사립학교(b)	77	2.66	.852			
	계	458	2.60	.976			
규모별	소규모(a)	97	2.78	1.033	4.254*	.040	NA
	대규모(b)	361	2.55	.956			
	계	458	2.60	.976			
직위별	교장(a)	13	3.62	1.193	11.909*	.000	a>c,d b>c,d,e
	교감(b)	20	3.55	.999			
	1급정교사(보직)(c)	102	2.51	.972			
	1급정교사(비보직)(d)	248	2.45	.907			
	2급정교사(e)	75	2.81	.896			
	계	458	2.60	.976			
경력별	5년미만(a)	74	2.82	.881	8.608*	.000	a,c>b
	5년이상 20년미만(b)	223	2.41	.915			
	20년 이상(c)	161	2.76	1.052			
	계	458	2.60	.976			

*p<.05

나(교원)의 학교자치 참여의욕에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.79 으로 현재 별인식 평균(3.52)보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초(3.83), 중(3.82), 고(3.71) 순으로, 설립별로는 국·공립(3.81), 사립(3.70) 순으로, 규모별로는 소규모(4.03), 대규모(3.73) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(3.95), 1급(보직)(3.87), 1급(비보직)(3.82), 2급(3.61), 교장(3.46) 순으로, 경력별로는 20년이상(3.90), 5년이상 20년미만(3.79), 5년미만(3.57) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 규모별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 20년이상 교원이 5년미만 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 본 조항 분석 결과, 직위 중 교감이 3.95, 경력 중 20년이상 교경력 교원이 3.90으로 가장 높게 인식하고 있었다. 특히, 교장은 가장 낮은 3.46 으로 인식한 반면, 교감은 3.95로 가장 높게 인식하고 있었다. 이는 학교자치와 관련하여 교장과 교사 중심으로 논의되어 왔지만 중간 관리자인 교감의 역할에 대한 추가 논의와 역할 분담이 필요할 수 있음으로 해석될 수 있다. 그리고 경력이 낮을수록 상대적으로 학교자치 참여의욕이 낮은 이유에 대하여 추후 확인 연구가 필요로 하다.

<표 IV-18> ‘나(교원)의 학교자치 참여의욕’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	3.83	.819	.945	.389	.
	중학교(b)	108	3.82	.747			
	고등학교(c)	125	3.71	.771			
	계	458	3.79	.789			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.81	.794	1.299	.255	NA
	사립학교(b)	77	3.70	.762			
	계	458	3.79	.789			
규모별	소규모(a)	97	4.03	.770	11.265*	.001	NA
	대규모(b)	361	3.73	.783			
	계	458	3.79	.789			
직위별	교장(a)	13	3.46	.967	2.108	.079	.
	교감(b)	20	3.95	.826			
	1급정교사(보직)(c)	102	3.87	.779			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.82	.769			
	2급정교사(e)	75	3.61	.804			
	계	458	3.79	.789			
경력별	5년미만(a)	74	3.57	.861	4.585*	.011	c>a
	5년이상 20년미만(b)	223	3.79	.737			
	20년 이상(c)	161	3.90	.808			
	계	458	3.79	.789			

*p<.05

나의 학교자치에 대한 기대에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.84 으로 현재 법인식 평균(3.52)보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 중(3.90), 설립별로는 국·공립(3.87), 규모별로는 소규모(4.02)가 높은 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(4.05), 1급(보직)(3.90), 1급(비보직)(3.85), 2급(3.80), 교장(3.31) 순으로, 경력별로는 20년이상(3.93), 5년이상 20년미만(3.82), 5년미만(3.76) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 규모별 유의미한 차이를 보였으며, 사후분석 결과 모든 집단 간 차이가 없었다.

본 설문 조항 분석 결과, 교감이 4.05, 20년이상 교원이 3.93으로 가장 높게 인식하고 있다는 것은 고경력 일수록 학교자치에 대한 기대가 크다고 해석된다. 하지만 교장은 3.31로 가장 낮게 인식하고 있었다. 이는 일부 연구에 의하면 단위 학교의 교육책임성 약화, 학생·학부모의 발언권 강화로 인한 교육전문성 침해 등(정재균·김정아·송재혁, 2012: 60-62)이 원인이라고 결과도 있었다. 그 외에 소규모가 높게 인식하고 있으나 상대적으로 대규모가 낮게 인식하고 있다는 사실은 학교자치 문화 확산을 위하여 규모별 특징이 고려되어야 함을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-19> ‘나(교원)의 학교자치에 대한 기대’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	3.88	.796	1.716	.181	.
	중학교(b)	108	3.90	.748			
	고등학교(c)	125	3.74	.764			
	계	458	3.84	.777			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.87	.778	1.683	.195	NA
	사립학교(b)	77	3.74	.768			
	계	458	3.84	.777			
규모별	소규모(a)	97	4.02	.692	6.360*	.012	NA
	대규모(b)	361	3.80	.793			
	계	458	3.84	.777			
직위별	교장(a)	13	3.31	1.437	2.122	.077	.
	교감(b)	20	4.05	.686			
	1급정교사(보직)(c)	102	3.90	.711			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.85	.785			
	2급정교사(e)	75	3.80	.678			
	계	458	3.84	.777			
경력별	5년미만(a)	74	3.76	.699	1.497	.225	.
	5년이상 20년미만(b)	223	3.82	.746			
	20년 이상(c)	161	3.93	.848			
	계	458	3.84	.777			

*p<.05

학교장과 역할분담에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.03 으로 현재 법인식 평균(3.52)보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초(4.16), 설립별로는 국·공립(4.08), 규모별로는 소규모(4.25)가 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(4.10), 1급(보직)(4.06), 1급(비보직)(4.05), 2급(3.96), 교장(3.85) 순으로, 경력별로는 20년이상(4.06), 5년이상 20년미만(4.03), 5년미만(4.00) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초등학교 교원이 중·고등학교 교원보다 더 높은 인식을 보였다.

본 조항은 최종 의사결정권 및 책임은 학교장에게 두되, 학교장·기초조직, 학운위·교무회의 간 분명한 역할분담에 대하여 물어보는 문항이다. 그 결과 학교장의 역할분담 필요성에 대해 교감이 가장 높게 인식하고 있었다. 특히 5년 이내에 교장 역할을 하게 될 교감이 가장 높게 인식하는 것은 향후 학교자치 문화 형성에 긍정적으로 해석될 수 있다. 또한 학교장은 3.85 로 가장 낮게 인식하고 있었으나 현재 법인식(3.52)보다 높게 인식하고 있음은 관련 조항의 직접 주체로서 역할 분담에 필요성을 느끼고 있다고 해석할 수 있다.

<표 IV-20> ‘학교장과 역할분담’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.16	.724	6.078*	.002	a>b,c
	중학교(b)	108	3.94	.812			
	고등학교(c)	125	3.90	.665			
	계	458	4.03	.739			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.08	.755	7.136*	.008	NA
	사립학교(b)	77	3.83	.616			
	계	458	4.03	.739			
규모별	소규모(a)	97	4.25	.613	10.389*	.001	NA
	대규모(b)	361	3.98	.760			
	계	458	4.03	.739			
직위별	교장(a)	13	3.85	1.144	.503	.734	.
	교감(b)	20	4.10	.852			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.06	.755			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.05	.732			
	2급정교사(e)	75	3.96	.625			
	계	458	4.03	.739			
경력별	5년미만(a)	74	4.00	.597	.204	.815	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.03	.735			
	20년 이상(c)	161	4.06	.804			
	계	458	4.03	.739			

*p<.05

교무회의의 역할분담에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.88 으로 현재 법인식 평균(3.52)보다 높게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초(4.00), 설립별로는 국·공립(3.91), 규모별로는 소규모(4.06)가 높은 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(보직)(4.01), 교감(3.95), 2급(3.87), 1급(비보직)(3.85), 교장(3.46) 순으로, 경력별로는 5년미만(3.91), 20년이상(3.91), 5년이상 20년미만(3.86) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·규모별 유의미한 차이를 보였으며, 사후분석 결과 모든 집단 간 차이가 없었다.

본 설문 참여 교원은 교무회의의 역할분담에 대하여 긍정적으로 인식하고 있었다. 교무회의의 역할분담이란 교사의 전문성이 요구되는 교육과정·교과서와 관련 사항은 기초조직(교사회, 학부모회, 학생회)의 의견을 수렴하여 교무회의에서 심의하는 것을 의미한다. 학교운영위원회의 기능 중 교육과정의 운영에 대한 심의조항이 있으나 교사들의 교육권을 구성하는 가장 본질적인 내용인데도 학부모 위원들의 협조를 얻지 못하면 교사의 전문적 교육권이 침해당할 가능성이 있다는 점에서 문제점이 제기 되기도 하였다(최인화, 2000: 202). 이는 교무회의와 학교운영위원회의 역할 분담에 대하여 추가적 논의가 필요함을 시사하고 있다.

<표 IV-21> ‘교무회의의 역할분담’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.00	.980	3.368*	.035	.
	중학교(b)	108	3.79	.843			
	고등학교(c)	125	3.77	.805			
	계	458	3.88	.908			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.91	.929	1.566	.211	NA
	사립학교(b)	77	3.77	.793			
	계	458	3.88	.908			
규모별	소규모(a)	97	4.06	.788	4.744*	.030	NA
	대규모(b)	361	3.84	.933			
	계	458	3.88	.908			
직위별	교장(a)	13	3.46	1.561	1.293	.272	.
	교감(b)	20	3.95	.887			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.01	.826			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.85	.954			
	2급정교사(e)	75	3.87	.684			
	계	458	3.88	.908			
경력별	5년미만(a)	74	3.91	.686	.142	.867	.
	5년이상 20년미만(b)	223	3.86	.922			
	20년 이상(c)	161	3.91	.980			
	계	458	3.88	.908			

*p<.05

학부모의 학교교육 의견 제시권에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.26 으로 조 례 내용 동의수준 평균(4.26)가 동일하게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초 등(4.44), 중(4.30), 고(3.89) 순으로, 설립별로는 국공립(4.33), 사립(3.90) 순으로, 규모별로는 소규모(4.47), 대규모(4.20) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교감(4.35), 1급(비보직)(4.31), 1급(보직)(4.27), 2급(4.11), 교장(3.92) 순으로, 경 력별로는 5년이상 20년미만(4.30), 20년이상(4.24), 5년미만(4.18) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초등·중학교 교원 이 고등학교 교원보다 더 높은 인식을 보였다.

본 설문 조항 분석 결과, 고등학교·사립·대규모 학교의 교원이 상대적으로 부 정적으로 인식하고 있지만, 조례 내용 동의 수준 평균(4.26)가 동일하다는 점에서 대부분의 교원은 학부모의 학교교육 의견 제시권에 대해 긍정적 인식을 하고 있 다고 해석된다. 일부 연구에서도 교사·학부모 모두 상호 소통의 필요성에 대하여 공감하고 있으며, 학부모 또한 학교·교사들이 모든 학부모와의 소통에 적극적으 로 노력할 필요가 있다는 연구결과가 있다(류방란 외, 2015: 108-110).

<표 IV-22> ‘학부모의 학교교육 의견 제시권’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.44	.706	24.137*	.000	a,b>c
	중학교(b)	108	4.30	.687			
	고등학교(c)	125	3.89	.775			
	계	458	4.26	.757			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.33	.744	22.112*	.000	NA
	사립학교(b)	77	3.90	.718			
	계	458	4.26	.757			
규모별	소규모(a)	97	4.47	.663	10.290*	.001	NA
	대규모(b)	361	4.20	.770			
	계	458	4.26	.757			
직위별	교장(a)	13	3.92	1.115	1.739	.140	.
	교감(b)	20	4.35	.671			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.27	.720			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.31	.765			
	2급정교사(e)	75	4.11	.709			
	계	458	4.26	.757			
경력별	5년미만(a)	74	4.18	.747	.753	.472	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.30	.731			
	20년 이상(c)	161	4.24	.797			
	계	458	4.26	.757			

*p<.05

학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.69으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(3.74), 중(3.71), 고(3.58) 순으로, 설립별로는 국공립(3.70), 사립(3.64) 순으로, 규모별로는 대규모(3.70), 대규모(3.65) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 2급(3.99), 1급(비보직)(3.72), 1급(보직)(3.65), 교감(2.90), 교장(2.77) 순으로, 경력별로는 5년미만(3.96), 5년이상 20년미만(3.79), 20년이상(3.42) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 직위별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 1급정교사(비보직)·2급정교사가 교장·교감보다, 5년미만·5년 이상 20년미만 교원이 20년 이상 교원보다 더 높은 인식을 보였다.

본 설문 조항 분석 결과, 학교교육 의견 제시권(4.26)과 상대적으로 학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여(3.69)에 대하여 낮게 인식하고 있었다. 교원을 대상으로 조사하여 학부모회에 대하여 낮은 인식 결과를 보인 것으로 해석된다. 하지만 일부 연구에서는 교사들이 학부모의 공식적 학교 참여에 긍정적이라는 연구결과(류방란 외, 2015: 108-110)가 있기도 하다.

<표 IV-23> ‘학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	3.74	1.096	1.242	.290	.
	중학교(b)	108	3.71	1.024			
	고등학교(c)	125	3.56	1.011			
	계	458	3.69	1.057			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.70	1.072	.200	.655	NA
	사립학교(b)	77	3.64	.986			
	계	458	3.69	1.057			
규모별	소규모(a)	97	3.65	1.191	.143	.705	NA
	대규모(b)	361	3.70	1.020			
	계	458	3.69	1.057			
직위별	교장(a)	13	2.77	1.536	7.201*	.000	d,e>a,b
	교감(b)	20	2.90	1.210			
	1급정교사(보직)(c)	102	3.65	1.031			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.72	1.049			
	2급정교사(e)	75	3.99	.780			
	계	458	3.69	1.057			
경력별	5년미만(a)	74	3.96	.883	9.096*	.000	a,b>c
	5년이상 20년미만(b)	223	3.79	.970			
	20년 이상(c)	161	3.42	1.186			
	계	458	3.69	1.057			

*p<.05

학부모의 학교자치 현행 보장 수준에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.14 으로 현재 법인식 평균(3.52) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 고(3.19), 설립별로는 국·공립(3.16), 규모별로는 소규모(3.23)가 높은 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교장(3.62), 교감(3.55), 2급(3.31), 1급(비보직)(3.10), 1급(보직)(2.96) 순으로, 경력별로는 5년미만(3.22), 20년이상(3.16), 5년이상 20년미만(3.09) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 직위별 교원 집단 간 유의미한 차이를 보였으며, 사후분석 결과 모든 집단 간 차이가 없었다. 본 설문 조항 분석 결과는 앞 조항의 ‘학부모의 학교교육 의견 제시권’에 대하여 긍정적, ‘학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여’에 부정적 인식 결과와 연계할 필요가 있다. 이를 연계지어 해석하면 교원은 비공식적 조식을 통한 학부모의 학교 의견 제시권 보장 또는 학부모회 법제화에 대한 부담감(조홍순, 2003: 41-42)이라고 해석될 수도 있다. 하지만 일부 연구에 의하면 학부모들이 위원회 또는 단체에 가입한 경우 학교 참여 활동을 더욱 활발히 하고 있다는 결과가 있다는 점(류방란 외, 2015: 93-95)은 학부모회 등의 공식적 조직이 필요성을 제시하고 있기도 하다.

<표 IV-24> ‘학부모의 학교자치 현행 보장 수준’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	3.14	1.079	.408	.665	.
	중학교(b)	108	3.07	.983			
	고등학교(c)	125	3.19	.830			
	계	458	3.14	.993			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.16	1.017	1.170	.280	NA
	사립학교(b)	77	3.03	.858			
	계	458	3.14	.993			
규모별	소규모(a)	97	3.23	1.046	.995	.319	NA
	대규모(b)	361	3.11	.978			
	계	458	3.14	.993			
직위별	교장(a)	13	3.62	1.121	3.110*	.015	.
	교감(b)	20	3.55	.945			
	1급정교사(보직)(c)	102	2.96	1.043			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.10	.995			
	2급정교사(e)	75	3.31	.838			
	계	458	3.14	.993			
경력별	5년미만(a)	74	3.22	.798	.491	.612	.
	5년이상 20년미만(b)	223	3.09	1.033			
	20년 이상(c)	161	3.16	1.018			
	계	458	3.14	.993			

*p<.05

학생의 학교교육 의견 제시권에 대한 교원 집단의 평균 인식은 4.22 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(4.36), 중(4.19), 고(3.98) 순으로, 설립별로는 국공립(4.27), 사립(3.96) 순으로, 규모별로는 소규모(4.51), 대규모(4.14) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 1급(보직)(4.25), 1급(비보직)(4.25), 교감(4.20), 2급(4.17), 교장(3.62) 순으로, 경력별로는 5년미만(4.30), 5년이상 20년미만(4.23), 20년이상(4.17) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 학교급별·설립별·규모별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 초등학교원이 고등학교 교원보다 더 높은 인식을 보였다. 본 설문 조항 분석 결과, 초등·국공립·소규모 학교의 교원이 상대적으로 높게 인식하고 있었다. 관련 연구에 의하면 학생은 초·중·고등학교, 교사는 초·고·중학교 순서로 학교운영 의견 제시 기회가 높다는 결과가 있다(한유경 외, 2012: 97). 이는 일부 교원은 초등학생의 학교 참여에 다소 부정적인 견해도 있을 수 있으나, 본 연구 결과 초등학교 학생들에게도 학교교육에 의견을 제시할 수 있는 기회(학칙 개정 등)(임소현 외, 2015: 73-74)가 적절히 주어져야 한다고 해석될 수 있다.

<표 IV-25> ‘학생의 학교교육 의견 제시권’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	4.36	.750	10.764*	.000	a>c
	중학교(b)	108	4.19	.703			
	고등학교(c)	125	3.98	.798			
	계	458	4.22	.769			
설립별	국·공립학교(a)	381	4.27	.759	10.583*	.001	NA
	사립학교(b)	77	3.96	.768			
	계	458	4.22	.769			
규모별	소규모(a)	97	4.51	.597	17.752*	.000	NA
	대규모(b)	361	4.14	.792			
	계	458	4.22	.769			
직위별	교장(a)	13	3.62	1.502	2.253	.063	.
	교감(b)	20	4.20	.696			
	1급정교사(보직)(c)	102	4.25	.699			
	1급정교사(비보직)(d)	248	4.25	.765			
	2급정교사(e)	75	4.17	.685			
	계	458	4.22	.769			
경력별	5년미만(a)	74	4.30	.635	.759	.469	.
	5년이상 20년미만(b)	223	4.23	.775			
	20년 이상(c)	161	4.17	.816			
	계	458	4.22	.769			

*p<.05

학생회 설치 및 학생회 심의권 부여에 대한 교원 집단의 평균 인식은 3.73 으로 조례 내용 동의수준 평균(4.26) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별 결과로는 초등(3.77), 설립별로는 국공립(3.76), 규모별로는 소규모(3.85)가 높은 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 2급(4.15), 1급(비보직)(3.72), 1급(보직)(3.70), 교감(3.00), 교장(2.92) 순으로, 경력별로는 5년미만(4.16), 5년이상 20년미만(3.73), 20년이상(3.53) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 직위별·경력별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 2급정교사가 교장·교감·1급정교사(비보직)보다, 5년미만 교원이 5년 이상 20년미만·20년 이상 교원보다 더 높은 인식을 보였다.

본 설문 조항 분석 결과, 학교교육 의견 제시권(4.22)과 대조적으로 학생회 설치·학생회 심의권 부여(3.73)에 대하여 부정적으로 인식하고 있었다. 이는 교원은 학생의 공식적 기구에 의한 의견 제시를 부정적으로 인식한다고 해석될 수 있다. 하지만 일부 관련 연구에 의하면 학생들은 51.8%가 학생회 운영에 대하여 긍정적으로 평가(한유경 외, 2012: 99)를 내리고 있었다. 이는 교원을 대상으로 한 본 연구의 한계점에 의한 결과라고 해석될 수도 있다.

<표 IV-26> ‘학생회 설치 및 학생회 심의권 부여’에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	3.77	1.113	.386	.680	.
	중학교(b)	108	3.69	1.072			
	고등학교(c)	125	3.68	.955			
	계	458	3.73	1.061			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.76	1.081	1.728	.189	NA
	사립학교(b)	77	3.58	.951			
	계	458	3.73	1.061			
규모별	소규모(a)	97	3.85	1.014	1.475	.225	NA
	대규모(b)	361	3.70	1.072			
	계	458	3.73	1.061			
직위별	교장(a)	13	2.92	1.320	7.587*	.000	e>a,b,d
	교감(b)	20	3.00	1.124			
	1급정교사(보직)(c)	102	3.70	1.051			
	1급정교사(비보직)(d)	248	3.72	1.065			
	2급정교사(e)	75	4.15	.783			
	계	458	3.73	1.061			
경력별	5년미만(a)	74	4.16	.777	9.391*	.000	a>b,c
	5년이상 20년미만(b)	223	3.73	1.069			
	20년 이상(c)	161	3.53	1.107			
	계	458	3.73	1.061			

*p<.05

학생의 학교자치 현행 보장 수준에 대한 교원 집단의 평균 인식은 2.95 으로 현재 법인식 평균(3.52) 보다 낮게 인식하고 있었다. 학교급별로는 중(2.99), 초(2.98), 고(2.88), 설립별로는 국·공립(3.01), 사립(2.68), 규모별 소(3.16), 대(2.90) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 직위별로는 교장(3.62), 교감(3.55), 2급(3.04), 1급(비보직)(2.91), 1급(보직)(2.79), 경력별로는 20년이상(3.04), 5년미만(3.00), 5년 이상 20년미만(2.87) 순으로의 인식을 가지고 있었다. 또한 교원 집단 간 인식을 분석한 결과, 설립별·규모별·직위별 유의미한 차이를 보였다. 집단 간 차이에 대한 사후분석 결과, 교감이 1급정교사(보직)보다 높은 인식을 보였다.

본 조항의 분석 결과는 앞 조항의 ‘학생의 학교교육 의견 제시권’에 대하여 긍정적, ‘학생회 설치 및 학생회 심의권 부여’에 부정적 인식 결과와 연계할 필요가 있다. 이는 교원이 학생들의 학교 의견 제시권을 보장하되, 공식적 기구를 통한 의견제시에 대하여 부정적으로 인식하고 있는 것으로 해석된다. 일부 연구에 의하면 학생들이 학생회의 자율적 운영 및 학급회의 운영 수준을 50% 이상 긍정적으로 생각한다는 결과가 있다(한유경 외, 2012: 99-100). 이는 교원만을 대상으로 한 본 연구의 한계점이 제시된 결과라고 해석될 수 있다.

<표 IV-27> ‘학생의 학교자치 현행 보장 수준’ 에 관한 집단 간 인식 비교

배경변인		N	M	SD	F	P	Scheffe
학교급별	초등학교(a)	225	2.98	1.024	.479	.620	.
	중학교(b)	108	2.99	1.055			
	고등학교(c)	125	2.88	.903			
	계	458	2.95	.999			
설립별	국·공립학교(a)	381	3.01	1.010	7.311*	.007	NA
	사립학교(b)	77	2.68	.895			
	계	458	2.95	.999			
규모별	소규모(a)	97	3.16	1.038	5.534*	.019	NA
	대규모(b)	361	2.90	.982			
	계	458	2.95	.999			
직위별	교장(a)	13	3.62	1.325	4.226*	.002	b>c
	교감(b)	20	3.55	.887			
	1급정교사(보직)(c)	102	2.79	1.018			
	1급정교사(비보직)(d)	248	2.91	.986			
	2급정교사(e)	75	3.04	.892			
	계	458	2.95	.999			
경력별	5년미만(a)	74	3.00	.876	1.434	.239	.
	5년 이상 20년미만(b)	223	2.87	.969			
	20년 이상(c)	161	3.04	1.086			
	계	458	2.95	.999			

*p<.05

3. 교원 외 관계 집단의 법인식 분석

가. 주요 판례에 나타난 사법부의 법인식

사법부의 법인식을 파악하는 대표적인 방법은 판례 분석일 것이다. 판례란 법원이 개개의 재판의 이유 중에서 법률판단을 하는 것을 의미한다(김철수, 2002: 276-277). 실제적으로는 해당 사건에 대한 판사의 법인식을 의미한다. 우리나라는 법전주의에 입각하기 때문에 법원은 동급 및 상급법원의 판결에 구속받지 않는 것이 원칙이다. 하지만 하급법원이 다르게 판결할 경우에는 상고심에 가서 파기될 염려가 있기 때문에 특별한 이유가 없는 한 상급법원의 판례에 따르게 되는 것이다. 그러므로 법적으로는 구속력이 없는 판례가 사실상으로는 구속력을 갖게 되는 것이다(표시열, 2008: 25).

그렇기 때문에 「학교자치조례」와 관련하여 현재 계류 중으로 직접적인 판례가 없기 때문에 조례제정권 범위와 자치사무 등 주요쟁점이 되었던 「서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례안」 대법원 판례, 「전라북도 학생인권조례안」 대법원 판례 분석이 필수적이다. 그리고 조례제정권 범위·자치사무, 법률유보와 법률우원 등 관련 추가 교육 판례를 분석함으로써 이를 보충하는 작업이 필요하다. 「학교자치조례」와 관련하여 사법부의 법인식을 파악하기 위한 분석할 판례 현황을 제시하면 <표 IV-28>와 같다.

<표 IV-28> 학교자치 관련 분석 판례 현황

구분	사건명	사건번호	비고
1	조례안재의결무효확인청구의소(교권보호조례안)	대법원 2012추145	
2	울진군발전소주변지역지원사업시행에관한조례무효확인청구의소	대법원 99추30	2012추145 참조판례
3	조례안의결무효확인(학생인권조례안)	대법원 2013추98	
4	조례안의결무효확인청구	대법원 2006추52	2013추98 참조판례
5	직무이행명령취소청구	대법원 2012추213	
6	중학교입학자격검정고시응시제한처분취소	대법원 2012두19526	
7	취소처분등 취소	대법원 2011추56	
8	시정명령및직권취소처분취소청구	대법원 2012추183	
9	직무이행명령취소청구	대법원 2011추63	
10	직무이행명령 취소	대법원 2009추206	
11	직무이행명령취소청구	대법원 2012추213	

1) 자치·기관·단체위임사무와 조례제정권 범위 관련

교육관련 판례에서는 조례제정권 범위와 관련하여 불가능설과 가능설로 법인식이 구분되고 있었다. 조례제정 불가능설에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한정한다고 한다. 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다(대법원, 2012추145; 대법원, 99추30)고 제시하고 있었다.

2012추145 대법원 판례에서는 교원관련 사무의 종류와 조례제정 가능성에 대하여 제시하고 있었다. 지방자치법 제22조(조례)에 의하면 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’라고 제시하고 있다. 하지만 조례제정권의 범위를 ‘주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다’라고 단서조항을 두고 있다. 그리고 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제②항 제5호를 통하여 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 등을 제시하고 있다. 구체적인 내용으로는 각종 학교의 설치·운영·지도, 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 지방문화재 및 지방문화예술의 진흥 육성 등을 제시하고 있다. 하지만 교원관련 사무는 별도로 제시되어 있지 않을 뿐만 아니라 전국적인 통일적 사무라는 점(국가사무) 등을 제시하여 별도 위임없이 조례제정을 할 수 없다고 판시하고 있다.

조례안제의결무효확인청구의소[대법원, 2012추145]

지방자치법 제22조, 제9조에 의하면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다. 그리고 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임된 국가사무에 해당하는지를 판단할 때에는 법령의 규정 형식과 취지를 우선

고려해야 할 것이지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단해야 한다.

교권보호와 교육활동 지원에 필요한 제반 사항을 정한 조례안에 대하여 교육부장관의 재의요구지시에 따라 교육감이 재의를 요구하였으나 시의회가 원안대로 재의결한 사안에서, 교원의 지위에 관한 사항은 법률로 정하여 전국적으로 통일적인 규율이 필요한 것이고 국가가 이를 위하여 상당한 경비를 부담하고 있으므로, 이에 관한 사무는 국가사무로 보아야 하는데, 위 조례안 제5조가 교원의 지위에 관한 사항에 속하는 교원의 차별 및 불이익 금지 등에 관하여 규정하고, 제6조, 제9조, 제10조가 교원의 지위 보호를 위하여 교권보호위원회 및 교권보호지원센터의 설치·구성·운영에 관한 사항 등을 규정한 것은 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것으로 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다.

또한 99추30 대법원 판례에서는 조례제정권 범위의 한계성과 함께 위임조례의 한계성을 제시하고 있다. 위임조례라고 하더라도 개별 법령의 취지에 부합하여야 하고 그 범위 내에서만 조례의 내용을 정할 수 있다고 한정하고 있다.

울진군발전소주변지역지원산업시행에관한조례무효확인청구의소[대법원, 99추30]

헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제15조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있으나 이 때 사무란 지방자치법 제9조 제1항에서 말하는 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 이러한 자치사무와 단체위임사무에 한하므로, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체 자체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다.

기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 자치조례 제정권과 무관하게 이른바 위임조례를 정할 수 있다고 하겠으나 이 때에도 그 내용은 개별 법령이 위임하고 있는 사항에 관한 것으로서 개별 법령의 취지에 부합하는 것이라야만 하고, 그 범위를 벗어난 경우에는 위임조례로서의 효력도 인정할 수 없다.

2011추56 대법원 판례에서는 자치사무, 기관위임사무의 판단 근거에 대하여 제시하고 있다. 우선 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 한다. 그리고 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 사무인지 여부, 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 여부 등이 함께 고려되어야 한다. 교원능력개발평가는 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 사무이며, 경비부담과 최종적 책임귀속의 주체가 국가이기에 국가사무로 본다고 판결하고 있다. 학교자치조례의 위법성 판단 기준으로서 전국적 통일적 처리가 필요한지, 경비부담과 최종적 책임귀속 주체가 누구인지에 대하여 검토가 필요하다고 해석된다.

취소처분등 취소[대법원 2011추56]

먼저 교원능력개발평가가 자치사무인지 기관위임사무인지를 살피고, 그에 따라 이 사건 시정명령이 자치사무에 관한 명령이나 처분을 취소 또는 정지하는 것으로서 지방자치법 제169조 제2항 소정의 소를 제기할 수 있는 대상에 해당하는지를 본다.

법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단하기 위하여는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여야 한다(대법원 2003. 4. 22. 선고 2002두10483 판결, 대법원 2010. 12. 9. 선고 2008다71575 판결 등 참조).

한편 교육수준을 전국적으로 향상시킬 책무가 있는 교육부장관으로서 교원능력개발평가사업을 시행하면서 그 실시 및 평가의 균일성·공정성의 확보를 도모할 필요가 있으므로, 교원능력개발평가 사무는 전국적으로 통일적인 실시가 필요한 업무라 할 것이다. 그리고 을 제1, 2, 6, 7호종의 각 기재와 변론 전체의 취지에 의하면 교원능력개발평가사업은 당초 국가 단위로 추진되었으며, 그 경비와 책임 역시 국가가 부담하게 되어 있음이 인정된다.

이러한 교원능력개발평가 사무와 관련된 법령의 규정 내용과 취지, 그 사무의 내용 및 성격 등을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 교원능력개발평가는 국가사무로서 각 시·도 교육감에게 위임된 기관위임사무라고 봄이 타당하다. 따라서 이 사건 시정명령은 기관위임사무에 관하여 행하여진 것이라 할 것이어서, 자치사무에 관한 명령이나 처분을 취소 또는 정지하는 것에 해당하지 아니한다.

2012추183, 2012추213 대법원 판례에서도 지역마다 또는 학교급마다 교육의 특수성, 학생의 발달 수준 등이 고려되어 가르치는 내용, 방법에는 차이가 있을 수 있으나 국가적으로 통일적 처리를 요하는 학교생활기록부의 작성은 국가사무로 본다고 판결하고 있다. 학교자치의 주요 내용을 법령이 아닌 조례로 정할 경우 지역의 특수성을 반영할 수 있으나 교육의 공공성으로 국가적 통일적 내용이 필요한 내용에 대해서는 제외할 수밖에 없다고 해석된다.

시정명령및직권취소처분취소청구[대법원 2012추183];[대법원 2012추213]

학교생활기록에 관한 초·중등교육법, 고등교육법 및 각 시행령의 규정 내용에 의하면, 어느 학생이 시·도를 달리하여 또는 국립학교와 공립·사립학교를 달리하여 전출하는 경우에 학교생활기록의 체계적·통일적인 관리가 필요하고, 중학생이 다른 시·도 지역에 소재한 고등학교에 진학하는 경우에도 학교생활기록은 고등학교의 입학전형에 반영되며, 고등학생의 학교생활기록은 교육부장관의 지도·감독을 받는 대학교의 입학전형자료로 활용되므로, 학교의 장이 행하는 학교생활기록의 작성에 관한 사무는 국민 전체의 이익을 위하여 통일적으로 처리되어야 할 성격의 사무이다.

따라서 전국적으로 통일적 처리를 요하는 학교생활기록의 작성에 관한 사무에 대한 감독관청의 지도·감독 사무도 국민 전체의 이익을 위하여 통일적으로 처리되어야 할 성격의 사무라고 보아야 하므로, 공립·사립학교의 장이 행하는 학교생활기록부 작성에 관한 교육감의 지도·감독 사무는 국가사무로서 교육감에 위임된 사무이다.

2011추63, 2009추206 대법원 판례에서도 교육부장관이 교육감에게 위임된 사무는 국가위임사무라는 점, 국가공무원인 교사의 징계는 전국적 통일적 사안이라는 점 등을 들어 국가사무 예를 제시하고 있다. 학교자치에서도 학교장의 권한 중 교육부장관 또는 교육감에게 위임된 사무는 국가위임사무이기에 학교자치조례로 그 범위를 한정하는 것은 한계성이 있다. 또한 교원은 교육의 전문성 측면에서 교육 내용, 방법, 평가권 등에 재량권을 가지고 있으나 국가공무원에 속하기 때문에 재량권 또한 조례로 규정하기에는 한계성이 있어 보인다고 해석된다.

직무이행명령취소청구[대법원 2013.12.26, 선고, 2011추63, 판결]; 대법원 2009추206

직무이행명령의 대상사무와 관련하여 지방교육자치에 관한 법률 제3조, 지방자치법 제170조 제1항에 따르면, 교육부장관이 교육감에 대하여 할 수 있는 직무이행명령의 대상사무는 ‘국가위임사무의 관리와 집행’이다. 그 규정의 문언과 함께 직무이행명령 제도의 취지, 즉 교육감이나 지방자치단체의 장 등, 기관에 위임된 국가사무의 통일적 실현을 강제하고자 하는 점 등을 고려하면, 여기서 국가위임사무란 교육감 등에 위임된 국가사무, 즉 기관위임 국가사무를 뜻한다고 보는 것이 타당하다(대법원 2013. 6. 27. 선고 2009추206 판결 참조).

... 중략 ...

교육공무원법령이 규율하는 교육공무원의 징계 사무는 교육공무원의 자격, 임용방법이나 절차, 보수, 재교육이나 연수, 신분보장 등에 관한 사무와 더불어 국민 전체의 이익을 위하여 통일적으로 처리되어야 할 성격의 사무라고 보인다. 이와 같은 교육공무원 징계사무의 성격, 그 권한의 위임에 관한 교육공무원법령의 규정 형식과 내용 등에 비추어 보면, 국가공무원인 교사에 대한 징계는 국가사무이고, 그 일부인 징계의결요구 역시 국가사무에 해당한다고 봄이 타당하다. 따라서 교육감이 담당 교육청 소속 국가공무원인 교사에 대하여 하는 징계의결요구 사무는 국가위임사무라고 보아야 한다(대법원 2013. 6. 27. 선고 2009추206 판결 참조).

제정 가능설에 의하면 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지 여부를 판단함에는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이다. 그러나 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여 판단하여야 하므로, 자치사무와 기관위임사무의 구분이 법령의 규정 내용 자체만으로 언제나 명백한 것은 아니다(대법원 2012추213; 대법원 2011추56 등). 특히 교육관계 중 교육과정 운영 등과 관련하여 그 재량권을 인정하고 있다(대법원 2013추98).

2013추98 대법원 판례에서는 학교의 교육과정 재량권, 교육감의 지역 특성에 맞는 교육과정을 편성할 수 있다는 점, 교과 외의 교육내용은 전국적인 통일적 사안이 아니라는 점 등을 제시하여 학기당 2시간 정도의 인권교육의 편성·실시

는 가능하다고 판시하였다. 이는 학교자치조례의 내용 중 교사의 교육내용, 방법, 평가권 존중이 상위법 위법 조항이기 보다는 교사의 전문적 자율성을 존중하고 법령 내에서 최대한 존중을 해야 한다고 해석된다.

조례안의결무효확인(학생인권조례안 사건)[대법원 2013추98]

초·중등교육법 제7조, 제23조, 교육부장관이 고시한 ‘초·중등학교 교육과정’ Ⅱ.4.가.(1)항, Ⅲ.1.나.(15)항의 내용 및 체계와 아울러, 학교는 교육과정을 운영하는 주체로서 대통령령이 정하는 교과를 포함하여 교육부장관이 고시하는 기본적인 교육과정을 구성하는 과목 외의 내용을 교육내용에 포함시킬 수 있는 재량이 있다고 보이는 점, 교육감은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 담당하는 주체로서 교육부장관이 정한 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 맞는 교육과정의 기준과 내용을 정할 수 있을 뿐만 아니라 관할구역 내 학교의 교육과정 운영에 대한 장학지도도 할 수 있는 점, 교육부장관이 정한 기본적인 교육과정과 대통령령에 정한 교과 외의 교육내용에 관한 결정 및 그에 대한 지도는 전국적으로 통일하여 규율되어야 할 사무가 아니라 각 지역과 학교의 실정에 맞는 규율이 허용되는 사무라고 할 것인 점 등에 비추어 보면, 학기당 2시간 정도의 인권교육의 편성·실시는 지방자치법 제9조 제2항 제5호가 지방자치단체의 사무로 예시한 교육에 관한 사무로서 초등학교·중학교·고등학교 등의 운영·지도에 관한 사무에 속한다.

또한 2012추213 대법원 판례에서는 국가사무의 처리 과정에 있어서 관련 국가법령에 대한 해석이 그 문언 자체만으로는 명백하지 아니하여 여러 견해가 있다. 이에 대한 선례나 학설, 판례 등도 귀일된 바 없어 의의(疑意)가 있는 경우에 관계 공무원이 그 나름대로 신중을 다하여 합리적인 근거를 찾아 그 중 어느 한 견해를 따라 내린 해석이 있을 수 있다. 대법원의 사법적 판단과 같지 아니하여 결과적으로 잘못된 해석으로 돌아갈 수 있다. 이에 따른 처리가 역시 결과적으로 위법하다고 평가되더라도 그와 같은 처리방법 이상의 것을 평균적 공무원에게 기대하기는 어려운 일이다. 따라서 이러한 경우에까지 그 공무원에 대한 징계사유의 성립을 인정할 수는 없다고 판결하고 있기도 하다.

교육감의 학교생활기록의 작성에 관한 지도·감독 사무의 법적 성질에 관하여 본다. 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단하기 위하여는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여야 한다(대법원 2003. 4. 22. 선고 2002두10483 판결, 대법원 2013. 5. 23. 선고 2011추56 판결 등 참조).

... 중략 ...

그런데 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지 여부를 판단함에는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여 판단하여야 하므로, 자치사무와 기관위임사무의 구분이 법령의 규정 내용 자체만으로 언제나 명백한 것은 아니다.

앞서 본 바와 같이 관계 법령의 해석에 의하면 교육감의 학교생활기록의 작성에 관한 사무에 대한 지도·감독 사무는 기관위임 국가사무에 해당하지만, 지방자치법 제169조에 규정된 취소처분에 대한 이의소송의 입법 취지 등을 고려할 때, 교육감이 위와 같은 지도·감독 사무의 성격에 관한 선례나 학설, 판례 등이 확립되지 아니한 상황에서 이를 자치사무라고 보아 사무를 집행하였는데, 사후적으로 사법절차에서 그 사무가 기관위임 국가사무임이 밝혀졌다는 이유만으로 곧바로 기존에 행한 사무의 구체적인 집행행위가 위법하다고 보아 정계사유에 해당한다고 볼 수는 없다.

2) 법률유보·법률우위의 원칙과 조례제정권 범위 관련

교육관련 판례에서는 쟁점 대상인 조례, 또는 규칙이 위임 법령이 있는지 여부(법률유보), 상위법에 위배되는 여부(법률우위)가 커다란 쟁점이 되었다. 이를 통하여 조례제정 가능설과 불가능설로 구분할 수 있다. 조례제정 가능설에 의하면, 전체적으로 헌법과 법률의 테두리 안에서 이미 관련 법령에 의하여 인정되는 권

리 열거, 권리보장 확인 조항, 내용 구체화 등에 대해서는 긍정적인 법인식을 가지고 있었다. 특히 당사자의 새로운 권리 부여, 새로운 의무 부과, 국민 또는 주민의 기본권 제한이 없을 경우 직접 법령 위임이 없더라도 가능하다고 판결하고 있다(대법원 2013추98).

조례안의결무효확인(학생인권조례안 사건)[대법원 2013추98]

교육부장관이 관할 교육감에게, 甲 지방의회가 의결한 학생인권조례안에 대하여 재의요구를 하도록 요청하였으나 교육감이 이를 거절하고 학생인권조례를 공포하자, 조례안 의결에 대한 효력 배제를 구하는 소를 제기한 사안에서, 위 조례안이 국민의 기본권이나 주민의 권리 제한에서 요구되는 법률유보원칙에 위배된다고 할 수 없고, 내용이 법령의 규정과 모순·저촉되어 법률우위원칙에 어긋난다고 볼 수 없다고 한 사례

교육부장관이 관할 교육감에게, 甲 지방의회가 의결한 학생인권조례안에 대하여 재의요구를 하도록 요청하였으나 교육감이 이를 거절하고 학생인권조례를 공포하자, 조례안 의결에 대한 효력 배제를 구하는 소를 제기한 사안에서, 위 조례안은 전체적으로 헌법과 법률의 테두리 안에서 이미 관련 법령에 의하여 인정되는 학생의 권리를 열거하여 그와 같은 권리가 학생에게 보장되는 것임을 확인하고 학교생활과 학교 교육과정에서 학생의 인권 보호가 실현될 수 있도록 내용을 구체화하고 있는 데 불과할 뿐, 법령에 의하여 인정되지 아니하였던 새로운 권리를 학생에게 부여하거나 학교운영자나 학교의 장, 교사 등에게 새로운 의무를 부과하고 있는 것이 아니고, 정규교과 시간 외 교육활동의 강요 금지, 학생인권 교육의 실시 등의 규정 역시 교육의 주체인 학교의 장이나 교사에게 학생의 인권이 학교 교육과정에서 존중되어야 함을 강조하고 그에 필요한 조치를 권고하고 있는 데 지나지 아니하여, 그 규정들이 교사나 학생의 권리를 새롭게 제한하는 것이라고 볼 수 없으므로, 국민의 기본권이나 주민의 권리 제한에서 요구되는 법률유보원칙에 위배된다고 할 수 없고, 내용이 법령의 규정과 모순·저촉되어 법률우위원칙에 어긋난다고 볼 수 없다.

조례안의결무효확인청구[대법원, 2006추52](2013추98 참조판례)

지방자치단체의 조례는 그것이 자치조례에 해당하는 것이라도 법령에 위반되지 않는 범위 안에서만 제정할 수 있어서 법령에 위반되는 조례는 그 효력이 없지만(지방자치법 제22조 및 위 구 지방자치법(2007. 5. 11. 법률 제8423호로 전문 개정되기 전의 것) 제15조), 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 한다.

2012두19526 대법원 판례에서는 법률의 위임 없이 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충·추가할 수 없지만 모법의 해석상 가능한 내용, 취지에 근거하여 구체화한 내용은 모법의 직접 위임 규정이 없더라도 모법의 규율 범위를 벗어난 것이 아니라고 판시하고 있다. 헌법 제31조 제6항 교육제도 법률주의도 모든 교육제도를 법률 형식을 취하라는 것이 아니라 세부적인 사항은 하위법령, 조례 등으로 위임할 수 있다고 제시하고 있다. 이는 위임규정이 별도로 없다고 하더라도 학교자치조례의 입법취지, 헌법적 가치가 반영된 것이라면 교육제도 법정주의에 위배된다고 볼 수 없다고 해석될 수 있다.

중학교입학자격검정고시응시제한처분취소[대법원 2012두19526]

법률의 시행령이나 시행규칙은 법률에 의한 위임이 없으면 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충하거나 법률이 규정하지 아니한 새로운 내용을 정할 수는 없지만, 법률의 시행령이나 시행규칙의 내용이 모법의 입법 취지와 관련 조항 전체를 유기적·체계적으로 살펴본다 모법의 해석상 가능한 것을 명시한 것에 지나지 아니하거나 모법 조항의 취지에 근거하여 이를 구체화하기 위한 것인 때에는

모법의 규율 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없으므로, 모법에 이에 관하여 직접 위임하는 규정을 두지 아니하였다고 하더라도 이를 무효라고 볼 수는 없다. 이러한 법리는 지방자치단체의 교육감이 제정하는 교육규칙과 모법인 상위 법령의 관계에서도 마찬가지이다.

... 중략 ...

헌법 제31조 제6항이 교육제도의 기본적인 사항을 법률로 정하도록 규정한 취지가 중학교 입학자격에 관한 세부사항까지 반드시 법률의 형식으로만 정해야 한다는 취지라고 보기는 어려우므로, 위와 같이 법률에서 중학교 입학자격의 기본적인 내용을 정하고 그 세부사항을 하위 법령에서 정하도록 위임한 것이나 그 위임에 따라 지방자치단체의 교육규칙인 이 사건 규정이 중입검정고시의 응시연령을 제한한 것이 헌법상 교육제도 법정주의에 위배된다고 볼 수 없다.

따라서 이를 전제로 한 원심판단에 교육제도 법정주의에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

그리고 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 법령에 위배되는 것은 아니라 하고 있다. 단, 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때만을 한정하고 있다. 또한 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보고 있었다. 단, 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지는 제외하고 있다. (대법원, 2006추52). 하지만 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것은 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다고 보는 것이 통설이다(대법원 2012추145).

조례안제의결무효확인청구의소[대법원 2012추145]

교권보호와 교육활동 지원에 필요한 제반 사항을 정한 조례안에 대하여 교육부장관의 재의요구지시에 따라 교육감이 재의를 요구하였으나 시의회가 원안대로 재의결한 사안에서, 위 조례안은 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것으로

조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다고 판결하였다. 특히 이 사건 조례안 제5조가 교원의 지위에 관한 사항에 속하는 교원의 차별 및 불이익 금지 등에 관하여 규정하고, 제6조, 제9조, 제10조가 교원의 지위 보호를 위하여 교권보호위원회 및 교권보호지원센터의 설치·구성·운영에 관한 사항 등을 규정한 것은 국가사무에 관하여 법령의 위임없이 조례로 정한 것으로 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다고 판결하였다.

나. 교육부장관 의견서 등에 나타난 행정부의 법인식

교육부는 「정부조직법」 [시행 2016.1.1.] 제26조(행정각부)에 의거 교육에 관한 모든 사항을 담당하는 행정기관이다. 교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장하고 있다. 교육관련 행정부의 의견을 파악하기 위해서는 각부서의 의견서, 교육부 보도자료, 관련 판례의 교육부장관 의견서 등을 통하여 파악할 수 있다.

본 연구에서는 학교자치에 관한 교육부의 법인식을 분석하기 위해서 학교자치 관련 판례(2012추145, 2013추98, 2012추213, 2011추56, 2012추183 등)와 학교자치 조례에 대한 직접적인 교육부 보도자료(2013.2.20.)을 활용하였다. 이를 바탕으로 자치·기관·단체위임사무와 조례제정권 범위 측면, 법률유보·법률우위의 원칙과 조례제정권 범위 측면으로 분석하고 관련 교육부장관의 의견서를 정리하였다.

1) 자치·기관·단체위임사무와 조례제정권 범위 관련

교육부는 「서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례안」, 「전라북도 학생인권조례안」 관련하여 조례안의결 또는 재의결무효확인소송을 통해 해당 조례 내용의 국가사무, 기관위임사무임을 주장하고 있었다. 특히 교원에 관한 사무는 기관위임사무로 조례제정 대상이 아니어서 법률의 위임없이 조례로 교육 및 교원에 관한 사항을 규정하여 위법하다(대법원 2012추145)고 하였다.

그리고 교과서의 편성 또한 「초·중등교육법」 제23조(교육과정 등) 제3항 ‘학교의 교과는 대통령령으로 정한다.’에 의하여 대통령령으로 정하여야 할 국가사무이다. 그래서 학기당 2시간의 인권교육을 실시하도록 규정한 것은 조례 제정의 대상이 될 수 없다고 주장하기도 하였다(대법원 2013추98).

조례안제의결무효확인청구의소(서울교권보호조례안 사건)[대법원 2012추145]

서울특별시의회는 2012. 5. 2. ‘서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례안’을 의결하였다. 교육부는 2012. 5. 4. 서울특별시 교육감에게 ‘이 사건 조례안이 교육의 자주성·전문성에 관한 헌법 제31조 제4항에 반하고, 교원에 관한 사무는 기관위임사무로 조례제정 대상이 아니어서 법률의 위임없이 조례로 교육 및 교원에 관한 사항을 규정하여 위법하다’는 등의 이유로 재의요구지시를 하였다. 이에 따라 서울특별시 교육감은 2012. 5. 23. 이 사건 조례안에 대한 재의요구를 하였다. 그러나 서울특별시의회는 같은 해 6. 20. 이 사건 조례안을 원안 그대로 재의결하였다(대법원, 2012추145).

조례안의결무효확인(학생인권조례안 사건)[대법원 2013추98]

교육부장관은 교과서의 편성은 초·중등교육법 제23조 제3항에 의하여 대통령령으로 정하여야 할 국가사무이므로, 이 사건 조례안 제30조 제1항이 학기당 2시간의 인권교육을 실시하도록 규정한 것은 조례 제정의 대상이 될 수 없는 사항을 정한 것으로서 위법하다고 주장한다.

하지만 2012추145 관련 대법원은 서울교권보호조례안이 교원의 지위 관련 조항인 제5조, 제6조, 제9조, 제10조를 제외한 나머지 조항에 대하여 위법 이유가 없자고 판결한 점, 그리고 교육부가 제시한 헌법 제31조 제4항에 대한 법리를 위법 논리로 사용하지 않고 지방자치법[시행 2017.4.18.] 제9조(지방자치단체의 사무 범위), 동법 제22조(조례)만 참조조문으로 사용했다는 점, 인용된 참조판례 대법원 99추30, 대법원 2011두12153 판결 모두 교육판례가 아닌 자치사무 관련 범위에 따른 조례제정권 범위(원칙적 소극)를 다루었다는 점은 교육부가 교육기본권, 교육조리 등을 고려하지 않고 주장하였다고 해석될 수 있다.

또한 2013추98 관련 대법원은 학기당 2시간 정도의 인권교육의 편성·실시가 「지방자치법」 제9조 제2항 제5호에 의거 지방자치단체의 사무로 예시한 교육에 관한 사무로서 초등학교·중학교·고등학교 등의 운영·지도에 관한 사무에 속한다고 판결하고 있다. 교육부는 교육자치를 고려하지 않은 채 모든 교과에 대해 광의적 지도·감독을 하고자 하는 인식이 있음으로 해석될 수 있다.

2) 법률유보·법률우위의 원칙과 조례제정권 범위 관련

교육부는 「광주 학교자치에 관한 조례안」 중 ‘교사의 평가권’, ‘학생과 교사의 교수학습활동 우선 편성’에 대하여 법률우위 원칙에 위법하다는 인식을 가지고 있었다. 그리고 교사회 등 자치기수 설치, 교무회의의 사전심의화 등은 법률유보 원칙에 위법하다고 하여 학교자치조례에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있었다(교육부 보도자료 2013.2.20.). 특히 교육감이 학교장의 권한을 침해한다는 인식을 가지고 있었다(2012추 213).

[교과부보도자료 2013.2.20.] 교과부, 광주 학교자치에 관한 조례 재의요구 요청

교육과학기술부는 2013년 2월 20일(수) 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」에 대해 다음과 같은 대표적인 위법상을 제시하며 재의요구를 요청하였다.

1. ‘교육감과 학교장은 교사의 평가권을 침해하여서는 아니된다’는 규정은 상위법령에 근거가 없는 교사의 평가권을 들어 교육감과 학교장의 권한을 제한
2. ‘교육감과 학교장은 학생과 교사의 교수학습활동 예산을 우선배정’하도록 하여 관련 법률에 따라 교육감과 학교장이 갖는 예산편성권을 조례로 제한
3. 법령의 명시적인 위임 없이 조례로 학교에 교사회, 교무회의, 교원인사자문위원회 등 특정한 기구를 설치하도록 의무화
4. 학교운영위원회 안건을 법령의 위임 없이 교무회의에서 사전심의를 거치도록 함.

직무이행명령취소청구[대법원 2012추213]

교육부장관은 2012. 8. 27. 해당 사안은 학교장이 초·중등교육법 제25조에 따라 작성·관리하여야 할 사안으로 교육감이 자의적으로 판단할 사항이 아니라는 등의 이유를 들어 경기도교육감의 이 사건 보류지시를 직권으로 취소하였다(이하 ‘이 사건 직권취소처분’이라 한다). 이에 대하여 경기도교육감은 2012. 8. 29. 지방자치법 제169조 제2항에 따라 피고를 상대로 대법원 2012추183호로 이 사건 직권취소처분에 대한 이의의 소를 제기하였다.

교육부는 「학생인권조례안」 중 ‘교사의 수업권 제한’, ‘교사의 자유’ 등이 교육조리 및 관련 법령에 위배 되어 법률우위원칙에 따라 위법사안이며, 특히 ‘교사의 수업권 제한’은 법령이 아닌 조례로 제한하여 법률유보의 원칙에 따라 위법

사안이라는 인식을 가지고 있었다. 또한 학생의 권리 제한 등은 법률위임이 필요한 내용이지만 조례로 이를 제한하는 것은 법률유보의 원칙에 따라 위법이라고 인식하고 있었다. 또한 조례로써 학교운영의 가이드라인을 제시하는 것은 학칙제정권 침해이며 이를 법률우위의 원칙에 위반될 뿐만 아니라 학교운영의 자율성, 학생지도에 관한 교사 재량권 침해 등이라 인식하고 있었다(2013추98).

조례안의결무효확인(학생인권조례안 사건)[대법원 2013추98]

교육부장관은 이 사건 조례안 규정들이 법령의 위임 없이 교사의 수업권을 제한하는 한편(제5, 6, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 20, 21, 24, 27조), 학생의 권리를 법률이 아닌 학칙에 의하여 제한할 수 있도록 규정함으로써(제12조 제3항, 제13조 제4항, 제17조 제3항) 법률유보원칙에 위배되고, 교육의 자주성·전문성에 관한 헌법 규정과 교육기본법 및 초·중등교육법의 관련 규정으로부터 도출되는 교사의 자유를 침해하고, 학칙 제정권을 통하여 학교에 부여된 자율성과 학생지도에 관한 재량을 침해함으로써(제2조 제2호, 제9조, 제11, 12, 13조, 제17조) 법률우위원칙에도 위배된다고 주장한다.

또한 교육부는 지방교육자치사무의 범위에 대하여 교육감과 상이한 인식을 가지고 있었다. 구체적인 예로 교원능력개발평가 등에 대하여 교육감은 단체위임사무 등으로 인식하여 재량권을 보이지만 교육부는 기관위임사무로 인식하여 교육감의 관련 무이행에 부정적인 인식을 보이고 있었다(2011추56). 이는 학교생활부기록에 관한 사항에서도 동일한 충돌이 있었다(2012추183). 그렇기 때문에 학교자치조례의 각 조항별 내용에 대하여 법률유보·법률우위의 원칙 침해여부 검토 및 단체위임·기관위임·자치사무의 명확한 구분이 필요하다.

취소처분등 취소[대법원 2011추56]

교육부장관은 2011. 4. 1. 각 시·도에 대하여 교원능력개발평가제 추진계획을 제출하게 하였고, 전라북도교육감은 2011. 4. 4. 피고에게 ‘2011년 교원능력개발평가제 추진계획’을 제출하였다. 그러나 교육부장관은 2011. 4. 5. 전라북도교육감의 추진계획이 교원연수규정 및 이에 따른 교육부의 지침에 반한다는 이유를 들어 시정요구를 하였다. 이에 전라북도교육감이 2011. 4. 12. 교육부장관에게 ‘전라북도 추진계획에는 교원연수규정을 위반한 사항이 없다’는 내용의 회신을 하자, 교육부장관은

2011. 5. 6. ‘전라북도의 추진계획에 교원연수규정 및 교육부가 정한 기준에 위반되는 내용이 포함되었다’는 이유로 지방자치법 제167조 제1항에 따른 지도·감독권에 터 잡아 전라북도의 추진계획을 시정하라는 내용의 시정명령을 하였다.

시정명령 및 직권취소처분취소청구[대법원 2012추183]

교육부장관은 2012. 8. 16. 국가인권위원회에 ‘인권친화적 학교문화 조성을 위한 종합정책권고’ 중 ‘학교생활기록부 학교폭력 기재에 관한 권고사항’에 대한 수용불가 방침을 통보한 후, 2012. 8. 23. 경기도교육감에게 (1) 귀 교육청에서 학교에 안내한 학교생활기록부 기재 보류 지시를 취소하고, (2) 법령에 따라 학교폭력 가해학생 조치사항을 학교생활기록부에 기재하도록 관내 학교 및 교육지원청에 2012. 8. 24.까지 안내 공문 시행 후, 이를 2012. 8. 27.까지 교육과학기술부에 제출하라는 내용의 시정명령을 하였다(이하 ‘이 사건 시정명령’이라고 한다).

경기도교육감이 이 사건 시정명령에 응하지 아니하자, 교육부장관은 2012. 8. 27. 해당 사안은 학교장이 초·중등교육법 제25조에 따라 작성·관리하여야 할 사안으로 교육감이 자의적으로 판단할 사항이 아니라는 등의 이유를 들어 원고의 이 사건 보류지시를 직권으로 취소하였다(이하 ‘이 사건 직권취소처분’이라 한다).

다. 지방의회 회의록에 나타난 입법부의 법인식

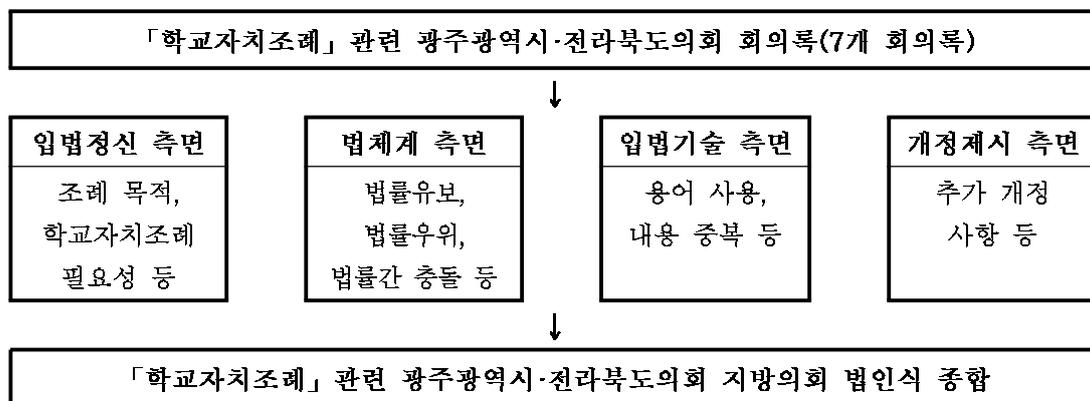
지방의회는 헌법에서 인정한 헌법기관이다. 또한 주민에 의해 선출된 의원으로 구성되므로 주민의 대표기관(대의기관)이라 할 수 있다. 그리고 조례, 예산, 결산 등 지방자치단체의 중요한 문제에 관하여 의결권을 갖는다. 특히, 지방의회는 지방자치단체의 사무에 관한 조례를 제정하고 개폐하는 권한을 갖는다(박균성, 2016: 116-117). 이는 조례의 제정·개폐 과정 속에서 해당 상임위원회 소속 위원의 법인식이 크게 반영될 수 있음을 의미한다. 그래서 분석 조례에 대한 지방의회 법인식을 확인하기 위해서는 회의록을 분석하는 일이 매우 의미있다. 교육을 포함한 모든 지방회의 각종 활동은 대부분은 회의록을 남기고 있으며, 이를 분석하는 일은 해당 위원회의 활동에 접근하는 가장 좋은 방법이라 할 수 있다(김용, 2013: 176-177).

본 연구에서는 「학교자치조례」를 제정한 광주광역시, 전라북도 지방의회의 조례 제정 기간 회의록을 분석 대상으로 하였다. 광주는 2012년 10월부터 2013년 3월 사이의 광주광역시의회 교육위원회 및 본회의 회의록을 대상으로 하였으며, 전라북도는 2015년 11월부터 12월 사이의 교육위원회 및 본회의 회의록을 대상으로 하였다. 이를 정리하면 <표 IV-29>와 같다.

<표 IV-29> 학교자치조례 관련 지방의회 분석 회의록 현황

구분	회의일시	회의명	비고
1	'12.10.08.	제212회 광주광역시의회(임시회) 제1차 교육위원회 회의록	의결보류
2	'13.01.23.	제214회 광주광역시의회(임시회) 제1차 교육위원회 회의록	공청회
3	'13.01.29.	제214회 광주광역시의회(임시회) 제5차 교육위원회 회의록	수정안가결
4	'13.01.31.	제214회 광주광역시의회(임시회) 제2차 본회의 회의록	수정안가결
5	'13.03.14.	제215회 광주광역시의회(임시회) 제2차 본회의 회의록(재의요구)	원안가결
6	'15.11.18.	제326회 전라북도의회 제1차 교육위원회 회의록	원안가결
7	'15.12.14.	제326회 전라북도의회 제3차 본회의 회의록	원안가결

본 연구에서는 지방의회 회의록을 통하여 해당 지방의회 교육위원회 의원들의 「학교자치조례」에 대한 법인식의 특징을 밝히고자 하는 것이다. 특히, 「학교자치조례」의 주요 쟁점을 중심으로 회의록을 분석하고자 한다. 이에 각 위원 발언을 중심으로 입법정신 측면, 법률유보·법률우위 등 법체계 측면, 입법 기술적 측면, 추가 개정 제시측면으로 분류하여 분석하고자 한다. 본 연구에서 분석의 틀을 그림으로 나타내면 [그림 IV-1]과 같다.



[그림 IV-1] 지방의회 회의록 분석틀

1) 입법정신 측면

광주·전북 교육위원회 소속 위원들은 학교자치조례의 입법정신, 조례 제정 목적에는 긍정적인 인식을 가지고 있었다. 민주적 학교운영, 학교문화의 변화, 학교 인권조례의 사례 연계, 교육의 본질 추구, 학교자치의 순기능, 교육·교육과정의 목표 실현, 학교변화의 필요성, 학교운영의 투명성, 학교운영의 자율성 실효성, 학교민주화 등 다양한 의견을 제시하여 학교자치조례 제정에 긍정적인 의견을 제시하였다. 이를 교육·교육과정의 목표·본질 추구 측면, 학교의 문화 변화 측면, 학교운영의 투명성·자율성 측면으로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 교육·교육과정의 목표 및 교육의 본질 추구하고 관련하여 해당 위원들은 「교육기본법」 [시행 2016.8.30.] 제2조, 「초·중등학교 교육과정」 [시행 2017.3.1.] 추구하는 인간상 등에서 찾고 있었다. 또한 학생 「교육기본법」 제2조에 의하면 ‘교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써...’라고 제시하여 교육의 목적을 제시하고 있다. 그리고 「초·중등학교 교육과정」에서 교육과정이 추구하는 인간상으로 ‘라. 공동체 의식을 가지고 세계와 소통하는 민주 시민으로서 배려와 나눔을 실천하는 더불어 사는 사람’을 제시하고 있기도 하다. 이는 일부 지방의원들은 「학교자치조례」의 중핵을 「교육기본법」에서 제시하는 교육의 목적과 「초·중등학교 교육과정」에서 제시하는 교육과정의 인간상에서 찾고 있음을 알 수 있다.

정희곤 위원: 우리 교육의 중요한 목표가 민주시민을 양성하는 것이다. 이렇게 「교육기본법」에 규정을 하고 있는 거지요. 그런데 우리 교육과정도 보면 초등학교나 중학교나 고등학교나 보면 민주시민의식을 기초로 공동체 발전에 공헌하는 사람을 길러낸다는 부분들을 공히 담고 있는 거예요.(130129_214_교육5).

또한 「경기도 학생인권 조례」 [시행 2015.3.1.]는 「대한민국헌법」 제31조, 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」, 「교육기본법」 제12조 및 제13조, 「초·중등교육법」 제18조의4에 근거하여 학생의 인권이 학교교육과정에서 실현될 수 있

도록 함으로써 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보장하는 것을 목적으로 하였다. 즉, 교육의 목적을 인간으로서의 존엄과 가치, 자유와 권리를 보장한다는 교육기본권 보장을 중점으로 제시하고 있었다. 이는 「학교자치조례」를 제정하는 지방의회 위원의 법인식에도 반영되고 있는 것으로 해석된다.

윤봉근 위원: 「인권조례」와 「학교자치조례」가 추구하는 진실이 있다고 봅니다. 교육에 있어서 하나의 도구로서 교육의 본질을 추구하고자 하는 정신이 이 속에 담았다고 생각합니다(130129_214_교육5).

둘째, 학교의 문화 변화 측면과 관련하여 해당 위원들은 학교의 민주적 운영, 학교 민주화에 대한 인식을 가지고 있었다. 지방자치를 민주주의 초등학교라고 한다. 이는 지방자치라는 개념을 학생 수준에 맞게 배우기 시작하는 초등학교라는 교육기관 또한 자치라는 문화가 필요로 함을 의미한다. 산업화의 발달로 수직적 사회구조, 관료제 사회구조가 이상적인 시대도 있었다. 이는 학교의 문화에서도 반영되어 교장-교사간 복종의 의무관계, 교사-학생간 특별권력관계 등과 같은 이론이 현장 정착된 적도 있었다. 하지만 수평적 구조, 자율성 존중의 사회에서는 학생을 가르치는 학교 또한 변화가 의미함을 지방의회들은 인식하고 있었다. 특히, 학교 문화 변화를 넘어 미래 한국 사회의 리더로서 민주적 리더십을 함양하기 위해서 라고 학교자치가 필요함을 제시하고 있었다. 일부에서는 학교자치조례를 이 시대가 요구하는 학교민주화에 대한 열망의 반영이라고 의견을 제시하고 있기도 하였다.

윤봉근 위원: ... 또 찬성하는 쪽에서는 그렇지 않다, 더 민주적으로 학교를 운영하고 효율적인 학교의 학사행정을 만들어 내기 위해서 이러한 각 단위별 회의가 있었으면 좋겠다 이것인 것 같아요(121008_212_교육1).

정희곤 위원: 「학교자치조례」도 그 연장선상에서 한 문제제기라고 생각을 하는데, 어쨌든 이름은 「학교자치조례」지만 학교 문화를 바꾸자는 의미가 많이 내포되었다고 생각을 하거든요. 또 다른 의견 있으시면 말씀해 주시면 좋겠다는 말씀하고요(130123_214_교육1).

위원장 양용모: 조례 자체 내에 충돌부분이나 불필요한 조항부분 이런 부분은 법을 집행하는 조례로써 문제점을 안고 있다고 판단합니다. 그럼에도 불구하고 학교자치조례를 본 위원회에서 의결하는 이유는 이 시대가 요구하고 있는 학교민주화에 대한 열망을 그나마도 반영하기 위한 교육의 가결이었다는 것을 말씀드리면서 본 안전에 대해서 가결되었음을 선포합니다(151118_326_교육1).

또한 학교장의 역할에 대한 변화의 필요성을 인식하고 있었다. 수평적 사회의 변화는 학교 내 조직 속에서도 수평적 조직문화의 변화가 필요함을 의미한다. 미래의 예비 민주시민으로서 학생을 교육시키는 기관은 학교는 더욱 민주적 분위기가 조성되어야 한다. 이는 학생들을 가르치는 교사의 문화, 학교를 운영하는 교직원의 문화 또한 필연적이다. 특히 학교 내에서의 학교장 역할은 학교교육법 규상 학교교육활동에 중요한 영향을 끼친다. 그렇기 때문에 학교장의 리더십 변화와 함께 학교장의 권한 내 자치조직을 통한 역할 분담이 필요하다. 이는 지방의회 위원들도 학교의 수평적 조직문화, 학교장의 리더십 변화 등에 대하여 그 필요성을 공감하고 있었다.

정회관 위원: 그래서 우리 아이들에게 이와 같은 수평적 사회 속에서 새로운 가치와 새로운 리더십을 양성시킬 수 있도록 하려면 학교가 변해야 한다는 거예요... 대한민국 사회가 학교에 무엇을 요구하고 있느냐, 큰 변화를 요구하고 있다는 거예요. 이대로는 안 된다. 학교가 변해야 한다. 새로운 가치와 새로운 패러다임으로 학교교육을 전환시켜야 한다. 그래서 우리 교장선생님들이 학교를 이끌어가는 부분에 있어서도 이제 과거처럼 수직적인 리더십이 아닌 민주적인 리더십으로 전환을 해야 할 시기가 아닌가. 그렇다면 「학교자치조례」는 학교장의 리더십과 리더십을 침해하고 훼손하는 상황이 아니라 서로 보완하는 상생과 보완의 역할을 할 것이라고 저는 생각을 하고요(130129_214_교육5).

셋째, 학교운영의 투명성·자율성 측면 관련하여 해당 위원들은 교육당사자의 운영 참여를 통한 합리적 운영에 대하여 공감대를 형성하고 있었다. 「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등) 제2항에 의하면 ‘학교운영의 자율성은 존중되며,

교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.'라고 제시하고 있다.

이 조항은 「학교자치조례」의 교육기본법상 근거이기도 하다. 지방의회들은 이 근거를 바탕으로 학교운영의 실효성을 위해 조례 제정의 필요성을 제시하고 있었다. 특히 학교운영의 자율성을 넘어 교육당사자의 합리적 창조적 의사를 통하여 투명성 있게 학교가 운영될 수 있음을 제시하고 있었다. 또한 학교자치의 실현이 학생의 교육기본권 보장뿐만 아니라 학생 외 집단의 권익신장에도 도움이 될 것이며, 이를 통한 학교의 민주적 운영 및 이를 통한 합리적 의사결정 구조라는 순기능을 발휘할 것으로 기대하고 있었다.

최인정위원: 학교자치조례를 보면 학교가 한두 명의 힘으로 학교 전체의 학교, 학생, 선생님 또 교육가족들을 좌지우지하지 않고 합리적으로 투명하게 운영하고자 올린 조례안이라고 판단합니다(151118_326_교육1).

이혜숙위원: 전라북도 학교자치조례안은 교육기본법에 명시된 학교의 자율성을 학교자치라고 하는 관점에서 접근하고 자치기구에 대한 법적근거를 마련하고 학교교육의 당사자인 학생, 학부모, 교직원이 학교운영에 참여할 수 있는 권리를 보장하여 민주적인 학교공동체 실현과 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성하고자 하는 것으로 원안으로 의결하는 것을 동의합니다(151118_326_교육1).

임동호 위원: 찬성하시는 분들 「학교자치조례」가 법제화 되면, 첫 번째 학교 자율성 제고와 교사 및 학부모들의 권익신장에 도움이 되고, 두 번째는 교단 독단적 학교운영을 보다 확실하게 견제하여 학교의 민주적 운영에 기여하며, 세 번째는 교사 및 학부모 공동체의 합리적 창조적 의사를 창출할 수 있는 순기능을 발휘할 수 있다 이렇게 봅니다(130129_214_교육5).

2) 법률유보, 법률우위 등 법체계 측면

광주·전북 교육위원회 소속 위원들은 학교자치조례와 상위법과의 충돌(학교장, 학운위 등) 등 법체계 측면에서는 문제점이 있는 것으로 해석된다. 학교자치기구

와 학교장의 권한 충돌, 학교자치구와 학교운영위원회의 충돌(부정, 긍정), 기존 교육관계법과의 전반적 충돌, 기존 교육관계법과의 주요조항 충돌, 상위법 개정 등 법체계상 다양한 문제점을 제시하였다. 이를 학교장과의 권한 충돌측면, 학교운영위원회의 권한 충돌측면, 교육관계법 조항 충돌 및 개정 측면으로 구분할 수 있을 것이다.

우선, 학교장과의 권한 충돌 측면과 관련하여 해당 위원들은 학교자치기구가 학교장의 권한과 충돌에 대해서는 일부 인정하는 경우도 있었다. 하지만 학교라는 교육기관은 학생을 교육하기 위한 영조물이지 학교장만의 교육관 실현을 위한 공간이 아니다. 즉, 학생의 교육기본권을 보장하기 위해서는 학교장 뿐만 아니라 학교 구성원의 의견을 수렴하여야 하며 이를 위해서는 자치기구가 필요로 하다.

윤봉근 위원: 일반적으로 학교자치기구로서 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회를 두어서 학교장의 권한이나 학교장의 어떤 방침들이 상당히 충돌된다 이런 차원에서 반대하는 것 같고...(121008_212_교육1).

또한 「학교자치조례」에서 학교장과 가장 큰 쟁점은 교사의 평가권 보장일 것이다. 「초·중등교육법」 [시행 2017.6.22.] 제20조(교직원의 임무) 제1항에서 ‘교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다.’라고 제시되어 있다. 그리고 동법동조 제4항에서 ‘교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다.’라고 제시되어 있다. 교장의 교직원 지도·감독권 중 교사의 평가권이 포함되는지 여부가 주요 쟁점 사항이라 사료된다. 이에 지방의회 위원은 교사의 평가권이란 학생평가를 법령 범위 안에서 시행하는 것이기 때문에 교육감, 학교장은 부당하게 간섭하지 말아야 한다고 해석하여 학교장의 권한 침해가 아니라고 주장하기도 하였다. 이에 대하여 조례 조항의 본 취지에 맞게 입법 기술적으로 재검토가 필요하다.

김선호 위원: 아까 제3조 학교운영의 원칙에서 평가권에 대한 말씀을 하셨는데, 여기에서 말하는 평가권이라는 것은 어떤 법률적인 용어의 권한이 아니라 제가 보기에 그렇습니다. 교사가 어떤 학생을 상대로 평가를 하는데 시험문제 출제를 한다

든가 수행평가를 한다든가 이런 문제에 있어서 교육감이나 학교장이 그것을 부당하게 간섭해서는 안 된다. 평가의 문제나 내용을 가지고 간섭해서는 안 된다. 평가권을 가질 권리를 교사가 가진다. 이런 내용으로 해석하는 것이 저는 맞다고 보고(130129_214_교육5).

둘째, 학교운영위원회의 권한 충돌측면과 관련하여 해당 위원들은 학교운영위원회의 직접적인 충돌이 아닌 자치 기구를 통한 보완이라고 인식하고 있었다. 또한 자치기구와 학교운영위원회의 관계에서 자치기구는 심의권이 있는 기구가 아닌 제안하는 기구이며, 그 역할 분담 또한 중복되지 않는다는 부분을 강조하고 있기도 하다.

김선호 위원: 이 조례의 핵심은 저는 이렇게 보고 있습니다. 조례의 내용 안에 교사회와 학생회와 학부모회와 직원회와 교무회의를 두고 있습니다. 두는 것이 합당하나 합당하지 않냐는 문제와 또 여기에서 각 자치기구에서 이해한 내용이 어떠한 내용이 기존에 있는 학교운영위원회와의 관계에서 학교운영위원회의 권위를 격하시키는 것이냐를 저는 중점을 놓고 생각을 했습니다.

...(중략)...

다시 말해서 이 말은 자치기구에서 심의나 의결한 내용을 마지막으로 학교운영위원회에 요구한다. 제안한다 이렇게 되어 있거든요. 제가 봤을 때는 학교운영위원회의 지위를 격하시키는 것이 아니고 또 무마시키는 것이 아니라고 생각이 되는데 어떻게 해석하시는지 그 부분에 대해서 말씀해주시기 바랍니다(130123_214_교육1).

또한 학교 내 기초자치기구로서의 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회와 학교운영위원회의 관계를 권한이 충돌되는 독립된 기구가 아니라고 인식하고 있었다. 그리고 기초자치기구는 학교운영위원회 밑에 있는 기구로서 심의의결을 가지는 독립기구가 아닌 학교운영위원회의 기능을 보완하는 기구라고 생각하고 있었다. 그렇기 때문에 기초조직이 아닌 회의조직으로서 교무회의, 인사자문위원회는 학교운영위원회의 관계를 정확한 역할 분담을 통하여 법체계 상 충돌을 최소화하는 방향으로 가야할 것이다.

김선호 위원: 이 조례안에 교사회가 있고 학생회가 있고 학부모회가 있고 직원회가 있습니다. 그런데 이것을 기구표상으로는 봤을 때는 이 기구는 학교운영위원회 밑에 있는 기구라고 생각이 됩니다. 그런데 만약 이 조례의 내용 중에 교사회나 학부모회나 학생회 기능 내용 중에 만약에 교사회에서의 기능에 교사회는 학교운영위원회의 심의사항을 다시 검토하여 재의결할 수 있다. 이렇게 된다면 상위법 위반입니다. 그러나 이 조례는 어디에도 교사회나, 학부모회나 직원회나 어디에도 여기에서 내는 사항은 학교운영위원회 제안할 사항을 의견을 제출하고 있는 것입니다. 그러기 때문에 여기에서 내는 발휘하는 기능은 학교운영위원회의 기능과 상충되지 않고 그 기능을 약화시키거나 폄하하는 것이 아니다(130129_214_교육5).

김선호 위원: 그 다음에 「학교운영위원회에 관한 조례」에 보면 명확히 학교운영위원회의 기능이 정확히 14가지로 나와 있는 것으로 확인을 했습니다. 그런데 이 조례에 나오는 교사회나 각 자치기구의 기능을 전부 합쳐봤어요. 교사회에는 4가지 수행해야 할 내용, 학생회는 7가지, 학부모회 7가지, 직원회 4가지, 교무회의에서 7가지, 교원인사위원회에서 4가지, 총 33가지의 기능과 역할을 하게 되어 있더라고요. 그러니까 여기서 말하는 자치기구의 기능과 역할은 학교운영위원회에 명시되어 있지 않은 조그마한 기능과 역할까지 포함되어 있는 것입니다(130129_214_교육5).

하지만 학교운영위원회에 관련하여 일부 지방의회 위원은 학교운영위원회 기능이 유명무실하여 「학교자치조례」의 자치기구를 통해 이를 보충하자는 인식도 있었다. 그리고 조례를 통한 자치기구의 법제화 보다는 상위법 개정을 통하여 좀 더 학교운영위원회의 실효적 운영이 필요하다고 인식하였다.

이은방 위원: 알았습니다. 알고자 하는 취지고요. 모르는 바에 의한 질의는 아니었고, 본 위원은 그렇습니다. 모두발언 형태로 말씀을 드렸는데 교육청에서 현재 주민청원조례와 「초등교육법시행령」에 의한 학교운영위원회의 구성과 운영에 관한 건도 있지만, 운영위원회가 다소 유명무실한 형태로 운영되다보니까 이런 것이 나왔을지언대 적어도 상위법 개정을 통해서라도, 앞으로 업무적으로 요구를 하라는 거예요(130129_214_교육5).

셋째, 교육관계법 조항 충돌 및 개정 측면과 관련하여 위원들은 교육법 관련 법령 개정, 법체계상 상위법과 하위법의 충돌, 학교장의 권한 충돌, 학교운영위원회와 각종 자치기구의 역할 충돌 등에 대하여 우려를 제시하고 있었다.

윤봉근 위원: 상위 교육법 관련 법령과의 관계, 상위법과 하위법의 충돌의 문제, 학교장의 권한의 문제, 학교운영위원회의 위상과 역할의 문제, 이 세 가지가 핵심이라는 말씀하셔서 전적으로 동의합니다(130123_214_교육1).

우선 학교자치가 실질적으로 운영되기 위해서 학교운영위원회의 미비 사항을 상위법 및 관련 조례를 통하여 검토가 필요하다고 인식하고 있었다. 이는 학교자치조례 제정 이전 실질적 학교운영위원회의 운영이 선행되어야 하며 이를 위해서 학운위 관계 법령 및 조례를 통한 선-정비가 필요함을 의미한다.

이은방 위원: 운영위원회가 실질적인 운영위원회가 되고 학교자치가 되고 학생을 위하고 지역을 위하는 운영위원회가 될 수 있도록 조례나 상위법 개정에 있어서 심도있는 검토하셔서 질의와 건의를 해야 된다고 생각합니다(130129_214회_5호).

또한 학교자치의 주요내용을 조례를 보장하기 보다는 상위법 정비를 통하여 자치사무 또는 단체위임사무로써 조례 근거를 정비하는 것이 필요하다고 인식하고 있었다. 또한 일부에서는 조례의 제정권 범위를 법령 내로 한정하고 있으며, 「초·중등교육법」 제20조(교직원의 임무) ‘① 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하여, 학생을 교육한다.’을 개정하여 교장의 권한 내의 학교자치조례 법적 근거를 마련하고자 하였다.

임동호 위원: 조례라든가 법이라는 것은 특히나 조례는 상위법에 상충되지 않는 범위 내에서 제정이 되어야 됩니다. 이것은 적당히 넘어갈 수도 없고, 상충되면 잘못 된 것입니다. 어떤 대의명분이 있더라도 상위법에 상충이 된다면 그것은 바뀌야 되거나 수정해야 되거나 아니면 거론을 더 안 해야 하고 삭제를 해야 되거나 이렇게 해야 된다는 내용이에요...

먼저 「초·중등교육법」의 학교장의 권한을 바꿔야 해요. 먼저 상위법을 바꾸고 나서 이 조례가 제정이 되어야 됩니다. (130129_214_교육5).

그리고 일부 위원은 학교자치조례의 주요 내용이 관련 법령 또는 조례를 통하여 보장 또는 중복적으로 제시된 내용이라고 인식하고 있었다. 일부 조항은 「헌법」, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「학부모의 교육권 보호 등 공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등 상위 법률을 통하여 제시된 내용을 나열하고 있다고 하였다. 또한 일부 조항은 「학생인권조례」, 「교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례」, 「광주시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례」 등 조례의 내용을 중복적으로 제시하고 있다고 인식하고 있었다. 또한 교사의 노동권과 관련하여 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 의거 단체교섭권, 단체협약권은 인정하고 있으나 일체의 쟁의행위를 금지하고 있으나 노동 3권 보장으로 오류적 해석이 가능할 수 있다고 인식하고 있었다.

임동호 위원: 3조 「학생인권조례」, 4조 자치기구에 대한 학생회 내용이 상위법입니다. 10조 교원의 인사관계입니다. 11조 광주시조례도 이것도 명시가 된 내용입니다. 12조 「교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례」에 기 나와 있습니다. 13조 시도 교육분쟁위원회 활동내용도 상위법에 명시가 되어 있습니다. 15조의 학생의 학습선택권보장, 이것도 명시가 되어 있습니다. 그 다음에 15조1항부터 3항까지는 「광주시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례」 이 내용이 상위법에 들어 있습니다. 16조 안전사고 예방과 학생 보호 등에 관한 것도 마찬가지로입니다. 17조 교사의 교권보장에 관한 것인데 「초·중등교육법」 제20조에 나와 있습니다. 17조3항에 보면 「헌법」 제33조 규정에는 노동기본권 행사를 이유로 불이익을 주어서는 아니 된다. 이것은 우리 교사의 노동권 단결권이나 단체교섭권이나 단체행동권은 세 가지를 같이 할 수가 없습니다. 그럼에도 불구하고 세 가지를 다 주자는 것처럼 내용이 되어 있습니다. 18조2항 「학부모의 교육권 보호 등 공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제6조, 9조 등에 공공기관의 의무인 비공개 대상 정보가 상위법에 중복이 되어 있습니다. 19조 정보의 공개, 「교육기본법」 26조 2항에 의거해서 들어 있습니다. 20조와 21조는 학교회계 예산편성 절차와 학교회계의 투명한 집행 등에 관한 내용이 「시교육청 업무추진비 집행기준 및 공개에 관한 조례」라든가 시교육청 자치법규에 자세히 규정하고 있습니다(130123_214_교육1).

또한 학교자치조례의 21개 조항 중 10개 이상은 상위법 위반으로 삭제될 조항이라고 제시하고 있었다. 학부모회의 규정, 교원인사, 교권 보호, 교육관련 정보 등의 사항은 상위법에 법적 근거가 없다는 근거로 전부 삭제가 되어야 한다고 부정적으로 인식하고 있었다. 구체적인 관련 법령으로는 「초·중등교육법」 31조 2항, 「초·중등교육법」 59조2항, 교육공무원인사관리규정, 교과부훈령 236호 설치운영, 「사립학교법」 53조3항, 「광주시 학생 인권보장 및 증진에 관한 조례」 10조, 「인권 보장 증진에 관한 조례」 13조, 「학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「교육기본법」 제26조2항, 「교육관련 기관의 정보공개에 관한 특별법」, 「교육관련기관의 정보공개에 관한 법률」 등을 주요 근거로 제시하고 있었다.

임동호 위원: 저는 21개 조항에서 10개 이상이 삭제해야 될 조항이라고 생각하고 있어요. 왜? 상위법에 위배되기 때문에. 그냥 막무가내로 삭제하자는 것이 아닙니다. 반절 이상을 삭제해야 돼요. 그러면 오히려 처음에 정말로 주민을 대표하는 발의 조례가 조금 더 생각을 많이 하고 더 연구를 해서 했더라면 얼마나 좋았을까. 그런데 너무도 엉뚱하게 상위법에 상충되는 내용들이 있어서 발의된 기초단계에서부터 충돌이 더 많다. 저해 요인이 더 많다. 이렇게 생각하는 것입니다(130129_214회_5호).

임동호 위원: 제가 보기에 7조 보면요, 7조 학부모에 관한 것인데, 「초·중등교육법」 31조2항이라든가, 「초·중등교육법」 59조2항, 학부모회의규정, 그런 내용은 언급이 안 되어 있습니다. 혹시 제가 얘기를 빠뜨리거나 잘못 이야기하면 나중에 얘기를 해 주십시오. 그 다음에 10조를 보면 10조도 교육공무원인사관리규정, 교과부훈령 236호 설치운영, 「사립학교법」 53조3항에 규정된 인사위와 형평성 고려, 이런 것들이 「사립학교법」은 나와 있습니다만, 「교육법」은 명시가 안 되어 있습니다. 그 다음에 11조를 보면 시 조례가 먼저 제정이 되어 가지고 실시를 하고 있는데 학교시설 이용은 저도 같이 이 조례를 공동 발의를 했었습니다. 그런데 기 시 조례가 되어 있는데도 거론이 안 되어 있고요. 그 다음에 12조를 보면 대통령령 시·도 단위 교권보호회, 교과부의 시·도 단위 교권보호회, 시교육 교권보호 15조에 그런 내용들이 있습니다, 상위법이. 이런 것들이 거론이 전혀 안 되어 있습니다. 12조 13조가 마찬가지로입니다만, 시도교육 분쟁 설치하고 활동이니까 똑같이 대통령령 교과부 내용

은 명시가 안 되어 있습니다. 그것도 시 상위법에 상충이 되어 있고요. 그 다음에 15조를 보면 15조는 명시가 되어 있습니다. 1항부터 3항까지는 「광주시 학생 인권보장 및 증진에 관한 조례」 10조, 또 4항부터 5항까지는 「인권 보장 증진에 관한 조례」 13조 중복이 되어 있다는 말씀이 거론이 되었습니다.

16조를 보면 「학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」하고 동법시행령에 상세히 규정되어 있습니다, 상위법에. 거론이 안 되어 있습니다. 17조를 보면 교사의 교권보장인데 「초·중등교육법」 20조 1항 2항은 상충되어 있습니다. 그 다음에 「교원노조법」상 쟁의행위금지 3항이 상충되어 있습니다. 또 대법원 판례도 있습니다. 그 다음 법률 8조 소정의 쟁의행위금지와 정면 충돌하지 않지만 규정취지가 아주 막연합니다. 17조는요. 상충되는 법이 있고, 법률 8조에는 그런 규정 취지가 막연해서 그런 것하고 이것하고는 그런 관계가 있고요. 그 다음에 18조의 학부모의 교육권 보호는 「교육기본법」 규정을 재언급을 했는데 이것은 명시가 안 되어 있습니다.

다음에 19조 같은 경우는 정보의 공개는, 「교육기본법」 제26조2항 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 이런 것들이 명시가 안 되어 있습니다.

또 20조 같은 경우예요. 법이 너무 많습니다. 시공립학교 회계규칙, 또 연도별 학교회계 예산편성기본지침, 「교육관련기관의 정보공개에 관한 법률」, 동법시행령, 또 시교육비특별회계 재무회계규칙, 시교육비특별회계 세출예산집행지침, 학교발전기금 조성 운용 및 회계관리 요령 이런 것 등이 전부 상충되어 있습니다.

이래서 지금 21개의 조항 중에서 시교육청에서 수정안으로 낸 것도 있지만, 방금 지적한 사항은 상충되어서 10가지 이상이 전부 삭제를 해야 될 그런 상황입니다(130129_214_교육5).

하지만 일부 위원은 현재 학교자치조례의 주요 내용이 법령상의 맹점, 충돌관계가 있을 수 있으나 제정 과정 중 입법담당관 등을 통한 전문가적 검토가 있었기 때문에 법령상 충돌을 최소화하였다고 인식하고 있었다.

이춘문 위원: 지금까지 나온 얘기를 쪽 종합해보면 사실은 「학교자치조례」가 가지고 있는 법령상의 맹점, 충돌관계가 있을 것입니다. 그러나 분명히 있다 하더라도 우리가 조례를 만드는데 그것에 걸릴 정도로 만들지는 않습니다. 다 심의하고 다시 입법담당관이 있고 물어볼 것은 물어보고, 이런 부분들은 염려 안 하셔도 될 것이라고 생각하고요(130123_214_교육1).

그래서 학교자치조례에 대한 찬반의 견해가 있을 뿐만 아니라 학교현장의 혼란을 최소화하고자 충분한 시간이 필요하다 인식하고도 있었다. 그래서 교육당사자(교사, 학생, 학부모, 각종 단체 등)의 공감대 형성, 반대 의견의 충분한 의견 수렴, 상위법 충돌 조항 및 중복 조항 삭제 등을 통하여 학교자치조례의 보완이 필요하다고 인식하고 있었다. 하지만 주민발의로 청구된 조례임을 제시하여 학교자치조례 제정의 정당성을 제시하고 있기도 하였다.

박인화 의원: 교육위원장 박인화 의원입니다. 그 결과 광주교육의 미래를 염려하는 교육가족과 학부모단체뿐만 아니라 교원단체간에도 이견이 첨예하게 대립할 수 있음을 알 수 있었지만 주민발의로 청구된 조례안임을 감안하여 더 이상 유보할 수 없었으며, 학교자치조례안이 교육위원회를 통과한 후에도 조례의 긍정적인 취지가 최대한 발휘되고 학교현장의 혼란을 최소화 할 수 있도록 교육청에서 시행규칙을 제정할 시간이 필요한만큼 8개월간의 경과규정을 두어 현장적응을 위한 시범 운영 등 충분히 검토할 수 있는 기회를 남기고 반대의견을 최대한 수렴하여 상위법과 충돌하거나 저촉될 우려가 있는 부분 등 다른 조례와 유사하거나 중복된 조항을 삭제 또는 대폭 수정의결 하였습니다(130131_214_교육_본2),

조례는 법체계의 안전성 등을 위해 법령의 범위 내에서 제정되어야 한다. 지역의 특수성, 주민의 민주적 정당성 등을 고려하여 조례가 제정되었다 하더라도 전국적 통일사항, 국민의 권리·의무 등을 창설·제한하는 사항 등은 조례 제정권 범위에 벗어난다고 할 수 있다. 이는 법치주의의 안전성 등을 넘어 국민의 기본권 보장 측면을 위해 반드시 고려되어야 할 사안이다.

이에 「학교자치조례」의 내용 또한 관계법(교육기본법, 초·중등교육법, 교육관계법 등) 등 법령의 범위에서 제정되는 것은 마땅하다. 하지만 일부 내용의 중복(확인 조항), 새로운 내용의 추가(창설적 조항) 등에 대해서는 일부 재량이 주어져 있기 때문에 이에 대한 판단은 유권해석 또는 사법부의 판단에 맡겨야 할 것이다. 또한 문제가 있는 조항은 일부 삭제, 수정 등을 통하여 계속적 개정이 필요할 것이며, 단순히 법체계상 문제가 있을 거라는 추측으로 조례의 제정을 부정적으로 보는 것은 지방자치의 본래적 목적에 반하는 행동이다. 이에 꼼꼼한 검토

를 통하여 국회와의 협업을 통해 교육관계법 개정 후 조례 제정이 최선이라 할 수 있으나 현 관계법 범위 내에서 조례의 창설적 측면을 고려한 조례 제정 또한 차선이라 할 수 있다.

3) 입법기술 및 조항 해석 측면

광주·전북 교육위원회 소속 위원들은 학교자치조례의 일부 조항에서 문구 수정 입법기술 차원에서 문제가 있다고 해석하고 있다. ‘존중해야 한다’, ‘해야한다’, ‘인사자문위원회’, ‘인사위원회’, ‘참여한다’, ‘심의한다’, ‘할 수 있다’, ‘한다’ 등 서술어의 입법기술적 측면을 특히 강조하고 있었다. 이는 조례가 가지는 법체계상 하위 법규에 속한다는 점, 상위법관계 충돌을 최소한으로 하겠다는 점 등이 고려된 것으로 보인다. 이에 지방의회 위원들은 상위법 또는 일부 학교장 권한 충돌관련 문구 수정, 인사자문위원회·참여 등 일부 용어 수정, 중복 용어 등 삭제 등 다양한 문제점을 제시하였다.

정희곤 위원: 상위법과 관련된 부분들을 검토하는 과정에서 학교장의 권한을 침해하는 것인지 하는 부분을 염두에 두면서 문구들을 검토해보면 될 것 같다는 생각입니다(130129_214_교육5).

특히, 학교인사위원회는 인사 관련 심의권을 부여함에 따라 학교장의 권한과 직접 충돌을 일으킬 수 있다. 그래서 인사위원회가 아닌 인사자문위원회로 변경하고 그 결과를 교장이 최대한 존중할 수 있는 단서조항을 추가하고자 하였다. 이를 통하여 교육 현장의 현실과 이상을 최대한 반영하고자 하는 노력이 있었음을 확인할 수 있었다.

이춘문 의원: 예를 들자면 학교인사위원회라고 하는 그런 조항이 있었는데 인사위원회 조항을 인사자문위원회로 바꾸고, 인사위원회 조항에 그런 조항들이 있었습니다. 학교장은 인사위원회의 의결을 존중하여야 한다. 그리고 이 인사위원회의 결과와 상반되었을 때는 학교장은 교무회의에 달라지게 된 경위를 서면으로 보고해야 된다는 조항들이 있었습니다. 이런 조항들은 참 불필요하고 굉장히 충돌할

수 있는 소지가 있다. 그래서 그 조항을 전체적으로 삭제하고 이 항만 넣어놨습니다. 인사위원회라고 하는 것을 인사자문위원회로 바꾸고 인사자문위원회 사항을 인사자문위원회에서는 인사에 관한 사항을, 그 의견을 교장에게 내면 교장은 최대한 존중한다. 이런 정도로만 만들어놨던 것입니다. 예를 들자면 그런 것입니다. 이런 현장에서 심하게 충돌할 수 있는 이런 사항들은 저희들도 상당히 숙고해서 완충작용을 많이 만들었다는 사실을 인지하여 주시기 바랍니다. (130131_214_본2)

그리고 교장과 교무회의의 권한관계, 교장과 인사자문위원회의 관계에 대한 명확한 논의가 이루어지지 않은 상황에서 관련 단어, 어구의 사용 등에 주의를 요한다고 인식하고 있었다. ‘심의’와 ‘참여’의 단어사용, ‘할 수 있다’와 ‘한다’의 조항별 서술어 사용, 일부 내용의 관계법상 충돌과 조례상 의무 조항을 위한 용어 사용에 중의를 요한다고 인식하고 있었다.

최인정위원: 민주적인 절차에 의해서 꼭 필요한 조례라고는 판단이 되나 관계법령과도 단어규정이 어구, 자구 등이 본 위원의 생각에도 맞질 않으며 또 이런 부분에 있어서의 수정사항도 대대적 수정이 필요하고, 또 그 뒤에 교장선생님과 교무회의 관계, 직원의 관계, 인사자문위원회 관계가 상당히 명확하지는 않다라는 것들 나중에 갈등을 심화시키는 요지가 있다라는 것 때문에 조금 더 이걸 개선함이 어떤가라는 생각에 반대토론을 해봅니다(151118_326_교육1).

...(중략)...

학생회와 학부모회는 다 각기 다른 조례가 있고 운영위원회도 각기 다른 조례가 있으니까 같은 법령에 있고, 그런데 여기에 대한 조례안에 힘을 주기 위해서 심의한다라는 말이 있는데 심의와 참여의 의미가 방금 같다고 하셨으면 그러면 조례의 문구 수정을 하셔야죠, 참여한다로(151118_326_교육1).

...(중략)...

그럼 완전히 다른 의미잖아요. 제가 다른 의미 아니냐고 물어보니까 같은 의미시라면서요. 그리고 또 ‘할 수 있다’와 ‘한다’도 달라요. 여기는 ‘할 수 있다’인데 이 안에 있는 민주적 운영을 위한 회의기구체들은 다 ‘한다’라고 돼 있어요. 의무조항으로 돼 있던 말이에요(151118_326_교육1).

...(중략)...

이 문구도요, 참여한다라는 법령에는 완전 위배돼요. 심의결과에 대해 학교장이 특별한 사유가 없는 한 이를 수용한다. 오히려 의무를 쥐어주고 있어요, 학교장에게. 이런 부분이 관계법령을 위반하지 않냐라는 거예요. (151118_326_교육1)

4) 조례제정 절차적 측면

광주·전북 교육위원회 소속 위원들은 학교자치조례의 제정 절차 측면에서 일부 문제가 있으며 이를 보완하기 위해 다양한 의견을 제시하고 있었다. 조례 제정 전 의무사항인 공청회, 토론회를 의미있게 진행하기 위해 의견을 제시하였으며, 조례 제정 이후 참여가 미비한 단체의 의견을 추가 수렴하기 위한 방법도 제시하였다. 또한 주민발의 조례 제정 과정에서 일부 지역에서의 주민 서명을 받은 것에 대한 문제점을 제시하기도 하였으며, 실질적인 당사자인 학부모의 의견을 수렴하기 위해 조례 공포시기를 늦추자는 의견 또한 있었다.

광주교육위원회 위원장: 상정된 조례안은 학교구성원, 교육관련 단체 간 이견이 첨예하게 대립되는 조례안으로 좀 더 심도있는 심사가 필요할 것 같습니다. 그러므로 오늘은 심사를 보류하고 차후 공청회 및 토론회 등을 통해 다각적인 의견을 수렴하는 기회를 가진 후 심사하도록 하겠습니다(121008_212_교육1).

윤봉근 위원: 그런데 왜 이렇게 합의가 안 되는지, 교육주체 간의. 상당히 극단적으로 찬반양론이 엇갈리고 있어서 이것을 심의하는 교육위원회 위원의 한 사람으로서 여러 가지로 서로 의견들이 분분한 것으로 생각되는데, 그런 점을 낱낱이 장단점들을 설명을 해서 다음 공청회나 토론회가 있을 때 여러분 교육행정당국에서 잘 설명이 있기를 기대합니다(121008_212_교육1).

또한 학교자치조례의 공청회가 이루어졌으나 일부 참여하지 않는 단체가 있다는 점에 대해서 부정적인 인식을 하고 있었다. 이는 학교자치조례가 주민발의 조례라는 점을 제시하여 그 근거로 제시하고 있기도 하였다.

김선호 위원: 「주민자치조례」는 굉장히 상징성이 있다고 개인적으로 그렇게 생각합니다. 전국적으로 주민들이 「학교자치조례」를 발의한 것은 처음이기 때문에 전국 16개 시·도를 선도하는 입장에 있다고 보는 것입니다. 그런데 이 조례를 제정하는 과정에서 가장 큰문제점이라고 보는 것은 많은 참가단체가 참여를 했음에도 불구하고 참여하지 않는 단체가 있습니다(121008_212_교육1).

그리고 교육당사자 중 학부모의 의견 수렴과정이 충분하지 않았다는 의견도 있었다. 그래서 3월 초 학기 시작하여 학부모 대상 설문조사를 실시함으로써 실질적 교육당사자의 의견을 반영해야 한다고 하였다. 그렇기 때문에 조례(안)을 급하게 통과시키기 보다는 개학 이후 충분한 공감대 형성 후 다음 회기에 의견을 하는 것이 더 합리적, 민주적 의사 결정이라고 인식하기도 하였다.

위원장 박인화: 「학교자치에 관한 조례」에 대하여 서명을 받으셨다고 하셨는데, 어디서 서명을 받으셨는지, 정작 학부모들은 왜 모르고 있는지 궁금합니다(130123_214_교육1).

이은방 위원: 그래서 감히 제안드린 취지는 3월초에 학기가 시작이 됩니다. 초·중·고, 유치원, 각 학교마다 학교 운영에 관한 학부모회의를 주재하는 것으로 알고 있습니다. 본 위원이 운영위원과 운영위원장을 해보면 보편적으로 학교당 2~300분의 학부모들이 오셔서 학교운영에 대한 내용들을 청취하게 됩니다. 그렇게 길지 않다고 생각합니다.

광주의 초·중·고, 유치원 하면 500개가 넘는 학교가 있는 것으로 압니다. 적어도 2~300명에 500를 곱하면 수만이 된다고 생각합니다, 학부모가. 그때 이 학교자치에 관한 내용을 너무도 학부모님들도 잘 아시리라고 생각합니다. 정말 실질적인 학부모이신 그분들에게 찬반에 관한 설문을 제안드립니다(130129_214회_5호).

임동호 의원: 금년 9월 1일부터 시작할 것이라면 3월에 열리는 학부모총회에서 학부모들의 의견을 듣고 상충되는 부분에 대해 충분히 공감대를 형성한 후 다음 회기에 의결해도 될 것인데 급하게 의결한다는 것은 사회적 여론이 비등해서 추후 큰 문제가 발생할 소지가 있다고 봅니다. 이에 대한 선배님과 동료 의원님들의 의견도 묻고자 합니다. 「학교자치에 관한 조례」안을 잠시 보류하는데 의원님들의

현명한 판단을 기다리겠습니다(130131_214_교육 본2).

5) 개정 의견 제시 측면

광주·전북 교육위원회 소속 위원들은 학교자치조례의 개정에 대해서도 의미있는 의견을 제시하고 있었다. 「학교자치조례」의 목적에 긍정적인 생각을 가지고 있었으며 이를 실효성있게 보완하는 방법을 제시하고 있다. 예를 들면 최근 유치원에도 학교운영위원회에 도입된 시점에서 학교자치조례의 대상 학교에 ‘유치원’을 포함시켜도 되는지 여부, 또한 사립학교 또한 포함시켰을 때 발생하는 문제점과 그에 대한 대안(공·사립간의 적용상의 차이), 학생회 회칙 개정시 정족수 등이 다양한 개정 의견을 제시하기도 하였다.

정희곤 위원: ... 결과적으로 현재 학교운영위원회가 기능을 수행하는데 구조적으로 여러 가지 한계와 문제가 있다는 거예요. 또 지속적으로 있었다는 겁니다. 그리고 아직도 개선이 안 되고 있다는 거예요. 그래서 「학교자치조례」상의 이와 같은 교사회라든가, 직원회라든가, 학생회라든가, 학부모회라든가, 이와 같은 기구들이 여기에서 이야기하는 여러 문제점을 해결하는데 일정 부분 기능을 보완해 가는데 유효하게 작동할 수 있겠다라고 저는 생각을 한 겁니다(130129_214_교육5).

정희곤 위원: 몇 가지 질의를 드리고 얘기를 좀 할게요.

우리 교육청에서 검토하실 때 유치원 부분하고 사립학교 부분 같은 경우도 어떻게 생각하시면서 검토하셨나 해서요.

학운위 같은 경우도 사실 공립학교는 심의기구, 사립학교는 자문기구, 이렇게 되어 있잖아요. 이 부분도 공·사립간의 적용상의 차이, 이런 부분은 좀 어떻게 보셨는지 하나 하고, 유치원 같은 경우는 사실은 학운위가 없다가 새로 학운위가 만들어지게 된 거잖아요. 그리고 여기서 학생회 같은 경우도 학교급이니까 유치원도 당연히 두어야겠지요. 유치원 같은 경우는 아이들이 어리니까 학생회라는 것을 구성할 수 없는 거잖아요. 이런 부분들은 어떻게 검토하셨는가?(130129_214회_5호)

임동호 위원: “6조4항에 학생회 회칙개정에 관하여 재적학생인지 출석학생인지 정확히 나와 있지 않습니다. 의결정족수 말이지요.” 해가지고 “좀 더 조례로 강력하게 하는 것이 타당한 지 검토해 봐야 할 것 같습니다.” 그 다음에 10조에도 끝 부분에 검토의견으로 나와 있거든요. 전에 얘기를 좀 했는데 기억이 안 나신가요?(130129_214_교육5)

라. 선행연구에 나타난 학부모·학생의 법인식

학교자치의 주요 교육당사자는 교원, 학생, 학부모 등이다. 특히 학부모와 학생의 학교운영 관련 의견제시권, 학부모회 및 학생회 운영 등에 대해서는 직접 학부모·학생의 법인식을 파악하는 것이 필요하다. 하지만 본 연구의 한계점으로 교원의 법인식에 대한 설문조사가 직접 이루어졌으나 학부모·학생에 대한 법인식 조사는 선행연구물을 분석하여 이를 파악하고자 한다.

학부모의 법인식을 파악하기 위하여 한국교육개발원에서 발간한 류방관 외(2015)의 ‘학부모의 학교참여 실태 및 정책 방안’을 중심으로 분석하였다. 연구대상의 학부모는 초등학교 76개교에서 학부모 4,397명, 중학교 76개교에서 학부모 5,491명 총 152개의 학교 9,888명의 학부모를 대상으로 설문을 실시하였다. 회수율은 총 96.0%이며 초등학교의 학부모 98.5%, 중학교의 학부모 93.9%이다.

본 연구에서 재구성한 설문조사 내용은 ‘학부모 학교 참여 방식, 내용 등에 고나한 학부모와 교사의 인식 차이’ 중 학교자치 관련 내용을 발췌하였다. 발췌한 내용을 바탕으로 학부모의 학교자치 관련 현재 법인식 문항(5개 문항), 학부모회의 필요성 법인식 문항(3개 문항)으로 구분하여 이를 분석하였다. 학부모의 현재 법인식 문항의 내용으로는 학부모 학교참여의 긍정성, 학교참여로 인한 교권침해 우려성, 학부모와의 소통을 위한 학교와 교사의 노력의 필요성, 학부모의 학교참여 합리적 활성화, 학부모 의견 조사의 필요성 등이다. 그리고 학부모회의 필요성 내용으로는 학교 소통을 위한 학교의 매개 인력 및 기관의 필요성, 학부모의 학교 참여 활동의 공식적 조직 필요성, 학부모 회의 운영시간 등이 있다. 이에 대한 설문조사 결과를 재분석하면 <표 IV-30>와 같다.

<표 IV-30> 학부모의 학교 자치에 관한 법인식(%)

영역	구분	문항 내용	평균 점수	비고
학부모의 학교자치 현재 법인식	1	학부모들의 교육에 대한 관심과 열의를 학교 참여 활동으로 발휘하는 것은 긍정적이다.	3.80	
	2	학부모의 참여가 활성화되면 교권침해의 우려가 있다.	3.01	
	3	학교와 교사들은 모두 학부모와의 소통을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다.	3.97	
	4	학교장과 교사들의 노력에 따라 학부모의 학교 참여를 합리적으로 활성화할 수 있다.	3.87	
	5	학교교육계획을 수립하기 위해 학부모 의견을 조사할 필요가 있다.	3.79	
학부모회의 필요성 법인식	6	학교와 소통에 부담을 느끼는 학부모들과 소통을 위하여 학교가 이들을 대개해주는 인력이나 기관을 활용하면 좋겠다.	3.52	
	7	학부모의 학교 참여 활동은 공식적 조직을 통해 하는 것이 좋다.	3.73	
	8	일과 중에 시간을 내기 어려운 학부모를 위해 저녁이나 주말에 학부모 회의를 하는 것이 좋다.	3.44	

자료: 류방안 외(2015: 108-110) 조사 결과 중 일부 발췌하여 연구자가 재구성.

학부모는 학부모의 학교자치에 대한 현재 법인식에 대하여 대부분 3.5 이상의 높은 인식을 가지고 있었다. 하지만 학부모의 참여가 활성화되면 교권 침해가 있을 수 있다에 대해서는 3.01의 인식을 가지고 있었다. 이는 교원을 대상으로 한 백규호(2016)의 연구물에서 학부모회 운영 및 심의사항에 대한 의견이 전체 평균보다 낮게 인식되었다는 점과 비교하면 학부모와 교원간의 다소 의식차이가 있음을 알 수 있다. 이 부분은 학교자치조례를 통한 자치조직 운영시 교사와 학부모간 충분한 소통 작업이 필요함을 의미한다.

그리고 학부모들이 중시하는 학교 참여활동의 설문조사 결과는 학교자치조례의 학부모회 심의 내용에 시사점을 주고 있다. 조사결과에 따르면 학부모는 학생의 학교 내, 인근 안전생활을 돕는 활동(28.2)과 학부모의 의견을 모아 학교·교사에 전달하는 활동(27.0)을 제일 중시하고 있었다. 그리고 학교의 교육철학·내용·방법에 대한 협의(15.2), 학교에서 이루어지는 교육활동의 지원(13.4), 학교의 민주적 운영과 관련한 활동(10.4) 등이 학부모가 중시하는 중요활동으로 조사되었다. 기타 학부모 동아리 활동(2.6), 지역발전 활동(1.8), 직접 교육프로그램 운영(1.3) 등이 있다.

이 조사 결과는 현재 계류 중인 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」의 제7조(학부모회)② 학부모회 심의사항의 보완내용을 제시하고 있기도 하다. 조례에 의하면 학부모회는 학부모관련 직접 활동·예산·의견 수렴 등을 주요 심의내용으로 하고 있다. 이를 보완하는 방안으로 의견 수렴을 너머 학교교육과정의 학부모 직접 참여 등에 대하여 논의될 수 있으나 학부모의 교육과정 전문성에 대한 추가 논의가 필요로 할 것이다.

「광주광역시 학교자치에 관한 조례」

제7조(학부모회) ② 학부모회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 학부모 활동에 관한 사항
2. 학교회계 예산편성에 관하여 제안할 사항
3. 학부모 동아리 개설, 지원 등 활동에 관한 사항
4. 「초·중등교육법 시행령」 제59조의4 제1항에 따른 학부모의 의견수렴에 관한 사항
5. 학교운영위원회 안건에 대한 의견 수렴 및 학교운영위원회에 제안할 사항
6. 학부모회칙 제정·개정에 관한 사항
7. 그 밖에 학교장에게 제안할 사항

<표 IV-31> 학부모들이 중시하는 학교 참여활동(%)

구분	문항 내용	학교급		계
		초등학교	중학교	
1	학부모의 의견을 모아 학교, 교사에 전달	23.8	29.9	27.0
2	학교의 민주적 운영과 관련한 활동	9.5	11.2	10.4
3	학교의 교육철학, 내용, 방법에 대한 협의	14.8	15.6	15.2
4	학교에서 학부모가 직접 교육프로그램 운영	1.1	1.5	1.3
5	학교에서 이루어지는 교육활동의 지원	14.1	12.8	13.4
6	학생의 학교내, 인근 안전생활을 돕는 활동	32.7	24.2	28.2
7	학부모 교육프로그램, 학부모 동아리 활동	2.7	2.6	2.6
8	학부모로서 지역사회 발전을 위한 활동	1.3	2.2	1.8

자료: 류방안 외(2015: 106-109) 조사 결과 중 일부 발췌하여 연구자가 재구성.

학생의 법인식을 파악하기 위하여 한국교육개발원에서 발간한 한유경 외(2012)의 ‘인성교육 강화를 위한 학교문화 선진화 방안 연구’을 중심으로 분석하였다. 연구대상의 학생은 초등학생 41,181명, 중학생 22,078명, 고등학생 15,981명을 대상으로 설문을 실시하였다. 회수율은 총 36.8%이며 초등학생 32.3%, 중학생 43.1%, 고등학생 39.9%이다.

<표 IV-32> 학생의 학교자치에 관한 법인식(%)

영역	구분	문항 내용	전혀	아니다	보통	그렇다	매우
			아니다		이다		그렇다
학생의 학교자치 현재 법인식	1	학생들은 학교운영에 대해 건의하고 싶은 것이 있습니까?	8.4	14.8	32.6	32.8	11.4
	2	학생들이 학교운영에 참여하고 있습니까?	2.7	9.7	33.8	38.0	15.8
	3	학생들이 학교운영에 대해 의견을 제시할 수 있는 기회가 있습니까?	2.4	9.1	28.8	40.3	19.4
	4	학생들의 자치활동이 잘 이루어지고 있습니까?	1.5	6.8	33.3	39.0	19.5
	5	학교가 학생들의 자치활동을 지원하고 있습니까?	1.9	7.3	34.6	37.5	18.8
	6	학생회가 자율적으로 학교행사를 개최하고 있습니까?	4.4	14.2	33.6	30.8	17.0
영역	구분	문항 내용	그렇지 않다		그렇다	잘 모르겠다	
학생의 학생회에 대한 법인식	7	학생회 대표가 학교운영위원회에 참여하고 있습니까?	14.3		48.2	37.4	
	8	학생회는 필요한 비용을 학교에 요청할 수 있습니까?	14.8		31.8	53.4	
	9	학생회 예산안을 학생들에게 공개하고 있습니까?	30.7		22.5	46.8	

자료: 한유경 외(2012: 94-104) 조사 결과 중 일부 발췌하여 연구자가 재구성함.

본 연구에서 재구성한 설문조사 내용은 ‘학교운영에 관한 학생참여와 학생자치’ 중 직접적인 학교자치 관련 내용을 발췌하였으며 그 내용을 정리 하면 <표 IV-32>와 같다. 발췌한 내용을 바탕으로 학생의 학교자치 관련 현재 법인식 문항(6개 문항), 학생의 학생회에 대한 법인식 문항(3개 문항)으로 구분하여 이를 분석하였다. 학생의 학교자치 관련 현재 법인식 문항의 내용은 학교운영에 대한 학생들의 건의희망 여부, 학생들의 학교운영 참여 여부, 학생들이 학교운영에 의견을 제시할 수 있는 기회, 학생들의 자치활동 수준, 학교의 학생 자치활동 지원 수준, 학생회가 자율적으로 학교행사 개최 등이다. 그리고 학생의 학생회에 대한 법인식의 내용으로는 학생회 대표의 학교운영위원회 참여 여부, 생회의 필요한

비용 학교에 요청 가능 여부, 학생회 예·결산 학생 공개 등이 있다.

조사결과는 분석하면 설문에 참여한 학생의 75%(보통 이상) 이상은 학생의 학교자치 현재 범인식에 대하여 긍정적으로 생각하고 있었다. 하지만 학생회 대표의 학교운영위원회 참여(37.4% 잘 모름), 학교에 대한 학생회 비용 요청(53.4% 잘 모름), 학생회 예결산에 대한 공개(46.8% 잘 모름)에 대하여 잘 모르겠다는 의견이 35% 이상이라는 점은 학생회의 실질적인 정착에 충분한 홍보와 학교 현장의 실질적 운영이 필요함을 시사하고 있다. 학생의 학교자치에 대한 현재 범인식, 학생의 학생회에 대한 범인식관련 설문조사 결과를 학교급별로 정리하면 <표 IV-33>와 같다.

<표 IV-33> 학생의 학교자치에 대한 현재 범인식(%)

내용	구분	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
학교운영에 대한 학생들의 건의희망 여부	전체	8.4	14.8	32.6	32.8	11.4
	초등학교	14.2	18.7	33.3	25.3	8.5
	중학교	4.6	13.7	33.4	36.0	12.3
	고등학교	1.9	8.2	30.1	43.6	16.3
학생들의 학교운영 참여 여부	전체	2.7	9.7	33.8	38.0	15.8
	초등학교	3.0	7.9	31.4	37.1	20.5
	중학교	2.2	10.4	36.1	39.0	12.4
	고등학교	2.9	12.6	35.4	38.2	11.0
학생들이 학교운영에 의견을 제시할 수 있는 기회	전체	2.4	9.1	28.8	40.3	19.4
	초등학교	2.0	5.7	26.0	40.2	26.1
	중학교	2.1	10.3	30.5	41.6	15.4
	고등학교	3.4	14.3	32.2	38.7	11.4
학생들의 자치활동 수준	전체	1.5	6.8	33.3	39.0	19.5
	초등학교	0.9	3.6	28.6	41.0	26.0
	중학교	1.7	7.9	36.4	38.4	15.6
	고등학교	2.5	11.8	38.3	35.7	11.7
학교의 학생 자치활동 지원 수준	전체	1.9	7.3	34.6	37.5	18.8
	초등학교	1.5	5.0	31.4	37.6	24.5
	중학교	1.8	7.3	36.5	38.2	16.2
	고등학교	2.7	12.1	38.2	36.0	11.0
학생회가 자율적으로 학교행사 개최	전체	4.4	14.2	33.6	30.8	17.0
	초등학교	4.8	13.8	31.6	29.4	20.5
	중학교	4.2	14.9	36.1	30.9	13.8
	고등학교	3.8	13.8	34.2	33.4	14.8

자료: 한유경 외(2012: 94-104) 조사 결과 중 일부 발췌하여 연구자가 재구성함.

학생의 학교자치에 대한 각 내용에 대하여 ‘그렇다 이상’의 비율을 바탕으로 정리하면 다음과 같다. ‘학교운영에 대한 학생들의 건의희망 여부’는 초등학교 33.8%, 중학교 48.3%, 고등학교 59.9%로 학교급이 올라갈수록 학교운영 참여욕구가 높았다. ‘학생들의 학교운영 참여 여부’와 ‘학생들이 학교운영에 의견을 제시할 수 있는 기회’는 학교급이 올라갈수록 낮게 생각하고 있었다. ‘학생들의 자치활동 수준’은 낮은 학급일수록 그 수준을 긍정적으로 생각하고 있었으며, ‘학교의 학생 자치활동 지원수준’은 고등학교는 가장 높게, 중학교는 가장 낮게 인식하고 있었다. 또한 ‘학생회가 자율적으로 학교행사 개최에 대하여 초등학교는 가장 높게, 중학교에서는 가장 낮게 제시하고 있었다. 이처럼 ‘학생의 학교자치에 대한 현재 법인식’ 조사 결과를 바탕으로 학생회 관련하여 학교급별 차이가 있다는 점, 그리고 초등학생 또한 방법적 측면이 고려된다면 충분히 학생회가 실효성 있게 운영될 수 있다고 해석될 수 있다.

<표 IV-34> 학생의 학생회에 대한 법인식(%)

내용	구분	그렇지 않다	그렇다	잘 모르겠다
학생회 대표의 학교운영위원회 참여 여부	전체	14.3	48.2	37.4
	초등학교	18.8	38.4	42.9
	중학교	10.5	54.2	35.3
	고등학교	10.8	59.9	29.2
학생회의 필요한 비용 학교에 요청 가능 여부	전체	14.8	31.8	53.4
	초등학교	16.9	25.0	58.1
	중학교	13.7	31.4	54.8
	고등학교	11.9	46.5	41.6
학생회 예·결산 학생 공개	전체	30.7	22.5	46.8
	초등학교	25.9	22.8	51.3
	중학교	33.0	21.3	45.7
	고등학교	37.5	23.8	38.8

자료: 한유경 외(2012: 94-104) 조사 결과 중 일부 발췌하여 연구자가 재구성함.

학생의 학생회에 대한 법인식분석하면 설문에 참여한 학생의 75%(보통 이상) 이상은 학생의 학교자치 현재 법인식에 대하여 긍정적으로 생각하고 있었다. 하지만 학생회 대표의 학교운영위원회 참여(37.4% 잘 모름), 학교에 대한 학생회 비용 요청(53.4% 잘 모름), 학생회 예결산에 대한 공개(46.8% 잘 모름)에 대하여 잘 모르겠다는 의견이 35% 이상이라는 점은 학생회의 실질적인 정착에 충분한 홍보와 학교 현장의 실질적 운영이 필요함을 시사하고 있다.

4. 학교자치에 대한 법인식 특징 논의

학교자치조례의 규범성을 보완하기 위해서는 교육당사자의 법인식을 확인하고 이를 반영하여야 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 학교자치에 관한 교원, 교원의 관계집단 간 법인식(사법부, 행정부, 입법부, 학부모, 학생)을 분석하고 이를 정리해 보았다. 그리고 교원과 각 관계 집단 간 법인식 차이를 비교함으로써 실효성있는 학교자치조례 법제화 방안을 제시하고자 한다.

집단 간 인식 차이를 비교하기 위해서는 동일 검사지를 활용하여 동일 기간내에 교육당사자의 직접참여가 필요하다. 하지만 본 연구에서는 교원만 직접 설문조사를 실시하였으며 교원 외 관계집단은 판례, 보도자료, 지방의회 회의록, 선행연구물 등을 바탕으로 문헌연구가 이루어졌다. 그래서 교원과 교원 외 관계집단 간 법인식 차이를 설문조항 내용으로 직접 비교할 수는 없지만, 분석한 내용을 바탕으로 집단 간 의견 차이를 유추하여 해석해 보고자 한다. 교원을 대상으로 한 설문문항(12문항)을 기준으로 관계 집단의 법인식간 모두 긍정(○), 찬반견해가 있음(△), 모두 부정(x), 비교자료 없음(-)으로 비교·분석하였다.

<표 IV-35> 법인식 비교 분석틀

구분	문항내용	교원	사법부	행정부	입법부	학부모	학생
1	학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여						
2	교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중					-	-
3	교직원의 노동권 보장					-	-
4	학부모의 학교교육 의견 제시권						
5	학생의 학교교육 의견 제시권						
6	학생회 설치 및 학생의 심의권 부여					-	
7	학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여						-
8	교사회 설치 및 교사회 심의권 부여					-	-
9	직원회 설치 및 직원회 심의권 부여					-	-
10	교무회의 설치 및 심의권 부여					-	-
11	국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영					-	-
12	사립학교 교원인사위원회 설치·운영					-	-

○: 긍정, △: 집단 내 찬반견해, x: 부정, 음영: 비교자료 없음

가. 교원과 관계 기관(사법부·행정부·입법부)의 법인식 차이

교원과 관계 당국(사법부, 행정부, 입법부) 간의 법인식 차이는 ‘모두 긍정’, ‘집단간 차이가 있음’으로 구분하여 비교하고자 한다. 교원과 관계 당국 모두가 ‘모두 부정’으로 해석하는 경우는 없었기 때문에 ‘모두 부정’은 별도로 구분하여 비교하지 않았다. 또한 ‘집단간 차이가 있음’에 대한 법인식을 분석할 때에는 교원의 법인식 결과를 기준으로 추가적으로 분류하여 분석하였다.

우선, 학교교육 당사자의 학교의사결정권 참여, 학부모의 학교교육의견 제시권, 학생의 학교교육 의견제시권에 대해서 교원 및 관계기관 모두 긍정적인 법인식을 보이는 것으로 해석된다. 교원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 3개 내용 모두 평균(4.26) 내외(± 0.05)의 법인식을 보이고 있었다. 단, 고등학교·사립·대규모 학교 교원은 상대적으로 학부모의 학교교육 의견제시권, 학생의 학교교육 의견제시권에 대하여 낮은 인식을 보였다.

사법부는 관련 내용이 「교육기본법」 제5조② 등에 의거 전체적으로 헌법과 법률의 테두리 안에서 관련 법령에 의하여 인정되는 부분이기 때문에(2013추98) 긍정적으로 인식하는 것으로 해석하였다. 그리고 교육부 또한 학교자치조례 제의 요구 사유에 해당 조항은 제외시키고 있었다. 지방의회는 광주·전북 학교자치조례 제정의 회의 과정에서 ‘민주시민 양성’, ‘공동체의 발전’, ‘학교자치조례의 필요성’ 등을 제시했다는 점, 관련 조례 제1(목적)조를 통하여 학교교육의 당사자(학생, 학부모, 교사, 직원 등) 학교운영 참여를 기술했다는 점 등은 관련 내용에 대하여 긍정적으로 인식했음을 유추할 수 있다.

그리고 교사의 교육내용·방법의 선정권과 평가권 존중, 교직원의 노동권 보장, 교무회의 설치 및 심의권 부여, 국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영, 사립학교 교원인사위원회 설치·운영에 대해서 교원은 긍정적인 법인식으로 보였으나 관계기관은 ‘집단내 찬반견해가 있음’ 또는 ‘부정’적인 인식을 보였다. 특히 전체 평균 법인식은 긍정이지만 일부 조항에 대해서는 교원 내에서도 집단 간 차이가 있었다. 교사의 내용·방법의 선정과 평가권 존중을 제외한 나머지 내용에 대해서는 교장이 제일 낮은 법인식을 보였다. 하지만 교원인사자문위원회 관련 조항에 대해서는 교감이 가장 높은 법인식을 보이기도 하였다.

사법부는 교사의 교육내용·방법의 선정권과 평가권 존중에 대하여 ‘법령의 범위’, ‘존중하여야 한다’ 등 입법기술적으로 보완되었다는 점, 새로운 권리 또는 의무가 부과하고 있는 것이 아니라는 점(2013추98), 교사의 수업권에 대하여 긍정적인 태도가 있었다는 점(2013추98) 등을 들어 긍정적인 법인식을 가지고 있다고 해석하였다. 하지만 교직원의 노동권 보장은 관련 쟁점이 판결을 통해 지속되고 있다는 점, 공무 외의 일을 위한 집단 행위(전교조 시국선언 사건 2010도6388) 등에 대해서는 부정적인 법인식을 가지고 있을 것이라 해석된다. 또한 교무회의 및 교원인사(자문)위원회 등의 설치는 법률유보와 조례제정권범위 등과 관련하여(2013추98, 2006추52, 2012추145 등) 찬반견해가 있는 것으로 해석하였다. 교육부는 보도자료(2013.2.20.)을 통하여 해당 내용은 모두 법률유보·법률우위·조례제정권 범위 등을 위반사유로 제시하여 부정적인 법인식을 가지고 있었다. 지방의회는 교사의 평가권은 시험문제 등 교사의 협소적인 평가권을 의미하며, 일부 상위법 충돌 및 학교운영위원회와 역할분담 등이 필요하지만 민주적 학교 운영에 필요하다는 긍정적인 법인식을 가지고 있었다.

마지막으로 학생회·학부모회·교사회·직원회 설치 및 심의권 부여에 대해서 교원은 집단내 찬반견해가 있었다. 특히 모든 자치기구의 설치 및 심의권 부여에 대하여 교장은 가장 낮은 법인식을 보이고 있었으며, 학생회·학부모회에 대해서는 모든 교원이 다소 부정적인 인식을 보이고 있었다. 하지만 모든 관계기관은 관계법에 근거한 학생회, 현재 일부 시도에서 학부모회 조례가 제정되었다는 점 등으로 긍정적인 법인식을 보이고 있었으며, 교사회·직원회 설치 등에 대해서는 법률유보·조례제정권 범위의 해석차이로 사법부는 찬반의견있음, 교육부는 부정, 지방의회는 긍정으로 해석하였다.

나. 교원과 학부모·학생간의 법인식 차이

교원과 학부모·학생간의 법인식 비교는 실제적인 학교 구성원이라는 측면에서 교육기관의 법인식보다 더욱 중요하다. 그래서 학교자치의 법인식은 직접적인 교육당사자인 교원·학부모·학생의 법인식을 확인하고 이를 비교·분석이 필요하다.

하지만 본 연구에서는 교원을 대상으로만 직접적인 조사가 이루어졌기 때문에 학부모·학생의 법인식을 직접적으로 비교하기에는 한계가 있다. 그래서 학생과 학부모의 학교참여·학생자치 등과 관련된 선행연구 결과를 바탕으로 교원의 법인식과 비교하고자 한다. 그리고 직접적인 비교의 한계로 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여, 학부모·학생의 의견제시권, 학생회·학부모회 설치 및 심의권 부여에 대해서만 비교 분석하고자 한다.

우선, 학교교육 당사자의 학교의사결정권 참여, 학부모·학생의 학교교육 의견제시권에 대해서 교원·학부모·학생 모두 긍정적인 법인식을 보이는 것으로 해석된다. 교원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 3개 내용 모두 평균(4.26) 이상의 법인식을 보이고 있었다. 또한 학부모·학생의 법인식 조사 결과에 의하면 두 집단 모두 학교운영의 참여에 긍정적인 법인식을 보이고 있는 것으로 해석된다.

하지만 학생회·학부모회 설치 및 심의권 부여에 대해서 교원·학부모·학생 집단 간 차이가 있었다. 교원은 집단 내 찬반견해가 있는 반면, 학부모·학생 집단은 긍정적인 법인식을 가지고 있었다. 특히, 교원은 학부모·학생의 학교교육 의견제시권에 대해서는 긍정적인 반면, 학생회·학부모회 설치 및 심의권 부여에 대해서 부정적인 인식을 가지고 있었다. 이는 교원이 학부모·학생의 공식적 기구에 의한 의견 제시를 부정적으로 인식한다고 해석될 수 있다. 이에 대해서는 학교자치조례 제정시 학교구성원과 관계기관 간의 법인식 차이를 줄일 수 있는 노력도 필요하지만 학교구성원 집단 내 법인식 차이를 줄일 수 있도록 노력이 필요하다.

다. 법인식 주체간의 인식 차이 종합적 논의

학교자치조례에 대한 법인식 주체가 종합해 보면, 모든 법인식 주체는 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여, 학부모·학생의 학교교육 의견 제시권에 대하여 긍정적인 법인식을 가지고 있었다. 그리고 교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중, 학생회·학부모회 설치 및 학생·학부모회 심의권 부여에 대하여 1개 집단을 제외한 나머지 집단은 긍정적인 법인식을 가지고 있었다. 이와 같은 법인식은 학교자치조례에 충분히 반영될 수 있을 것이라 해석된다.

또한 교사회·직원회·교무회의·교원인사(자문)위원회 설치·운영에 관하여 교육부를 제외한 나머지 집단은 긍정 또는 집단 내 찬반견해가 있었다. 그래서 직접적인 학교자치조례를 통하여 그 내용을 보장하기 보다는 교육관계법 개정을 통하여 법체계적으로 그 내용이 보장될 것이라 해석된다. 그리고 교직원의 노동권 보장에 대해서 사법부, 교육부(행정부)가 부정적인 법인식을 가지고 있으며, 입법부(지방의회)에서는 회의록을 통해 별도의 언급이 없었다. 하지만 전라북도 학교자치조례를 통해 교직원의 노동권 보장 내용이 들어갔다는 점은 의회 내에서 충분한 공감대가 형성되었다고 해석하였다. 교원 또한 긍정적이라고 법인식을 가지고 있지만 법체계상 현재는 시기상조라고 해석된다. 지금까지 정리된 내용을 정리하면 <표 IV-36>와 같다.

<표 IV-36> 법인식 주체간의 인식 차이 종합적 비교

○: 긍정, △: 집단 내 찬반견해, ×: 부정

구분	문항내용	교원	사법부	행정부 (교육부)	입법부 (지방의회)	학부모	학생
1	학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여	○	○	○	○	○	○
2	교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중	○	○	×	○	-	-
3	교직원의 노동권 보장	○	△	△	○	-	-
4	학부모의 학교교육 의견 제시권	○	○	○	○	○	○
5	학생의 학교교육 의견 제시권	○	○	○	○	○	○
6	학생회 설치 및 학생의 심의권 부여	△	○	○	○	-	○
7	학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여	△	○	○	○	○	-
8	교사회 설치 및 교사회 심의권 부여	△	△	×	○	-	-
9	직원회 설치 및 직원회 심의권 부여	△	△	×	○	-	-
10	교무회의 설치 및 심의권 부여	○	△	×	○	-	-
11	국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영	○	△	×	○	-	-
12	사립학교 교원인사위원회 설치·운영	○	△	×	○	-	-

V. 결론

본 연구는 학교자치에 대한 법규범적·법인식 측면으로 분석하고 그 간극을 해소하고자 교육법학적 접근 방법을 활용하였다. 우선 학교단위 교육자치로서 학교자치의 필요성을 논의하고 학교의 기대역할이 변화와 자치기관의 가능성을 제시하였다. 그리고 학교자치의 기존 논의를 바탕으로 그 개념을 설정하였다.

법규범적 준거로서 학교자치의 입법정신을 교육기본권을 바탕으로 헌법 제31조(교육조리)와 헌법 제117조(교육분권성, 지방자치) 측면에서 종합하였다. 그리고 현 학교교육법규상 학교자치의 보장수준을 분석하여 그 문제점을 제시하였다. 또한 학교자치조례의 입법 분쟁의 문제점을 제시하고 이를 해결하기 위한 입법 과제 및 법인식 제고 방안을 제시하였다.

법인식적 준거로서 학교자치조례의 법인식을 파악하기 위하여 주요판례 분석, 보도자료 분석, 지방의회 회의록을 분석하여 그 태도를 확인하였다. 그리고 제주 특별자치도 소속 교원을 대상으로 직접 설문조사를 실시하여 그 결과를 바탕으로 교원과 관계기관, 교원과 학부모·학생간 인식차이를 비교하였다. 이를 통하여 입법정신과 법인식 간의 간극을 규명하고 이를 해소하기 위한 학교자치 조례의 법제화를 도출하고자 하였다. 본 연구의 결과를 바탕으로 연구자의 결론을 정리하면 다음과 같다.

1. 교육자치·지방교육자치·학교자치의 개념과 관계

교육은 사사성과 공공성이 공존한다. 교육의 사사성이란 교육을 개인의 사적인 일로 보는 관점으로 개개인의 인격 완성, 외부 권력의 인간 내면형성 미간섭 등을 의미한다. 그리고 교육의 공공성이란 교육이 가지는 공적 성질, 교육의 목적이 사회 전체에 영향을 준다는 공익성 등을 의미한다. 그래서 교육기본권은 자유권적 요소(사사성)와 사회권적 요소(공공성)가 반영되어 있다. 이는 교육의 목적인 ‘개개인의 소질을 계발하여 인격을 완성하고, 자립생활을 할 수 있는 능력을 증진시켜 인간다운 생활을 누리게 하는 것’을 반영한 것이다.

교육기본권의 실질적 보장을 위해서는 교육조리가 실현되어야 한다. 교육조리란 교육재판의 준거가 되는 교육상의 도리, 동시대인의 교육에 대한 정의감정, 교육원리에 지원받고 있는 교육 가치 등을 의미한다. 대표적인 헌법상 교육조리로는 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성 등이 있다. 특히 교육의 자주성은 교육자치, 지방교육자치, 학교자치의 직접적인 헌법조항이기도 하다.

교육자치란 교육의 당사자들이 교육에 관한 의사 결정, 교육의 시행 등에 자율적으로 참여하고 결정하는 것을 의미한다. 그리고 그 수준(지역적 범위)에 따라 중앙교육자치, 지방교육자치, 학교자치로 구분할 수 있다. 중앙교육자치는 중앙수준의 교육자치로 4권 분립론(입법·사법·행정·교육)을 제시하고 있지만 현 한국교육체제에서는 시기상조이다. 지방교육자치는 교육자치(영역자치)와 지방자치(지역자치)가 결합한 형태로 지방교육의 특수성 등을 살리기 위해 지방교육자치단체의 수준에서 행하는 것을 의미한다. 지방교육자치에 대해서는 교육자치와 일반자치의 통합론, 분리론 등에 대한 쟁점이 있다. 연구자는 교육기본권의 보장, 교육조리의 실현, 학교자치의 실질적 보장, 통합 시 중앙 수준의 교육자치가 필요하다는 점 등을 근거로 제시하여 분리론적 관점으로 학교자치를 정의내렸다.

학교자치는 학교의 교육계획 및 활동 등을 학교 교육당사자가 책무성을 가지고 자주적이고 주체적으로 결정하여 운영하는 것을 의미한다. 본 연구에서는 학교의 공공성, 학교의 법적 지위, 학교의 교육과정 및 각종 학교 정책에 대한 국가의 가이드라인이 있는 점 등으로 인해 학교자치의 범위를 학교운영의 자율성으로 협의적 해석을 하였다. 그래서 학교자치의 개념을 ‘학교운영의 자율성을 존중하기 위해 법령과 조례를 통해 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성(교육내용·방법·평가권 등), 보호자의 교육의견 제시권, 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것’이라고 정의 내렸다.

학교자치는 교육기본권의 보장, 교육조리의 실현 등의 입법정신을 중핵으로 하고 있다. 이는 학교가 하급교육행정기관이 아닌 자치기관으로서의 가능성을 전제로 하고 있다. 특히 실제적 학교자치의 보장을 위해서는 학교 내 자치조직과 회의기구의 법제화, 교육의 자주성·전문성 등이 반영된 조직·기구별 역할 분담이 필요하다. 이를 위해 본 연구의 결과 중 범규범과 입법정신, 법인식 간의 간극 규명을 정리하면 다음과 같다.

2. 학교자치 조례의 입법정신과 법체계 및 법규범상 특징과 문제점

모든 법은 단순 법제화를 넘어 '살아있는 법'으로서 작용해야 한다. 이를 위해서는 해당 법조항의 법규범적 측면과 법인식적 측면의 간극을 최소화하여야 한다. 이는 학교자치조례에도 동일하게 적용된다. '살아있는 법'으로서 학교자치조례의 법제화를 위해서는 입법정신을 바탕으로 규범적 측면, 당사자 법인식적 측면의 간극을 최소화시키고자 노력해야 한다.

본 연구에서는 학교자치의 입법정신을 교육기본권 보장이라고 해석하였다. 특히, 연구자는 교육기본권을 인간이 인간답게 살기 위한 생존권(사회권)적 요소라는 다수의 헌법학계 해석을 존중하면서도 교육의 자유권적 요소와 조화가 필요하다고 해석하였다. 그리고 학교자치조례(안)의 모든 내용은 교육기본권을 중핵으로 해석되어야 한다.

또한 그 구체적인 내용으로 헌법 제31조 제4항 교육조리성을 제시하였다. 헌법에서 규정하고 있는 교육조리성으로는 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성을 의미하며 이 가치는 반영되어야 한다. 특히 헌법 제31조 제4항의 '법률이 정하는바'의 법률유보 해석 또한 입법 촉구적 해석이 필요한 것이다. 이처럼 헌법 제31조 제4항에 대한 헌법학계의 다양한 해석이 있지만 학교자치와 관련된 교육조리성을 정리하면 다음과 같다.

교육의 자주성 해석 중 학교자치에 관한 해석으로는 교육자에 의한 자주적 결정, 행정권력의 교육통제 배제, 학생의 교육의 자주성, 교육기관의 자유, 자치행정적 학교 등으로 제시할 수 있다. 교육의 자주성은 학교자치의 중핵적 개념이기 때문에 관련 해석이 다양한 측면이 있다. 학교자치와 관련하여 기관 내적으로 교육당사자에 의한 학교 운영의 자율성, 기관 외적으로 학교라는 교육기관의 독립과 자유, 또는 자치행정기관으로서의 존중 등으로 해석될 수도 있다.

교육의 전문성 해석 중에는 교육전문가에 의한 교육, 교사의 교육의 자유(교육내용·방법 등의 자주적 결정권) 등으로 제시할 수 있다. 교육의 전문성은 일반적으로 교육당사자 중 교원을 주체로 해석되고 있다. 학교의 교육 전문기관으로서의 전문성에 대한 논의는 있지만 학생과 학부모의 교육 전문성에 대해서 별도로 해석되지 않고 있다. 그래서 교육의 전문성과 관련하여 교사회, 직원회, 교무회

의, 교원인사자문위원회 등에 대한 내용이 학교자치에 반영된 것이라 해석된다.

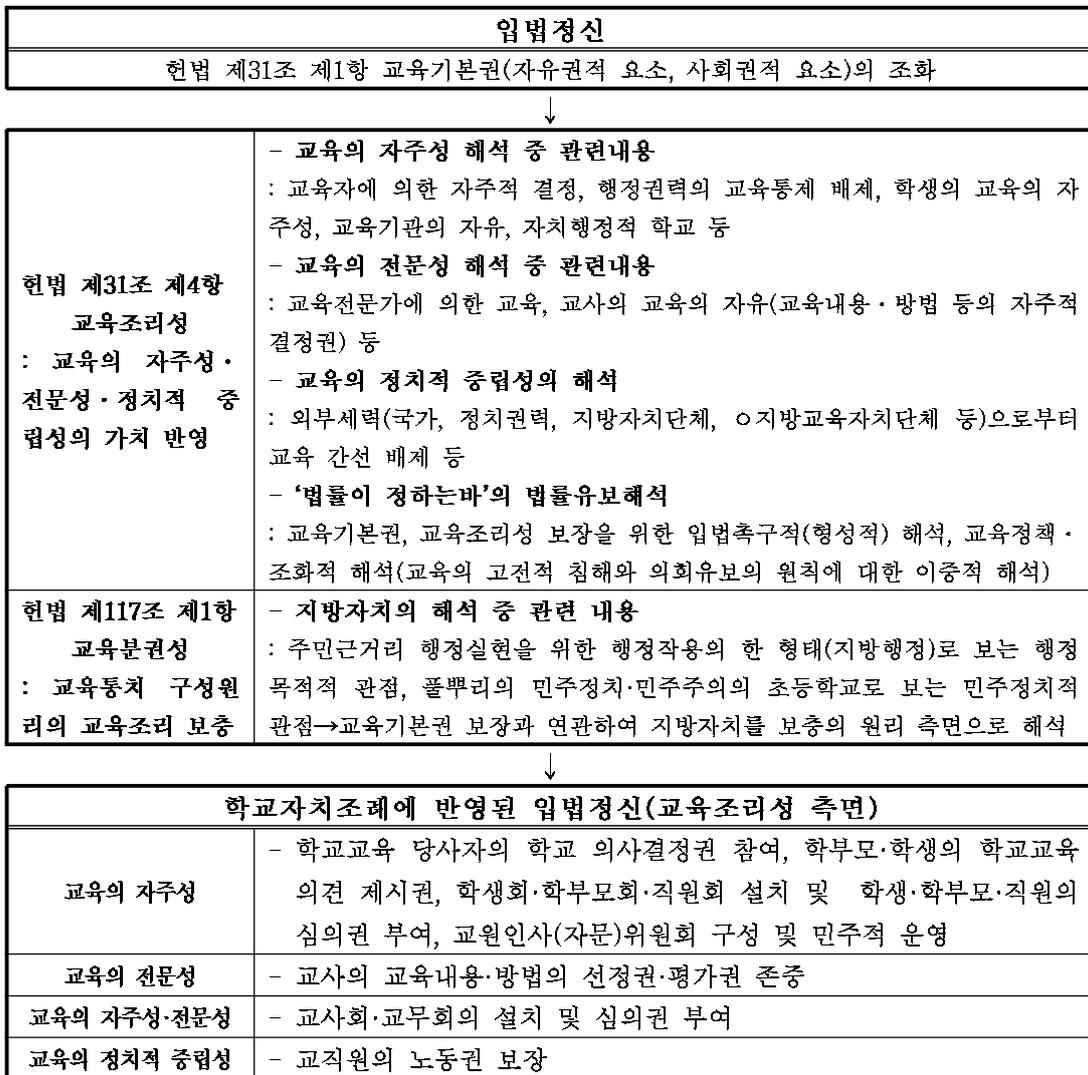
교육의 정치적 중립성 해석 중에는 외부세력(국가, 정치권력, 지방자치단체, 지방교육자치단체 등)으로부터 교육 간선 배제 등으로 제시할 수 있다. 교육의 정치적 중립성은 학교자치의 직접적인 입법정신이기는 보다는 교육의 자주성을 보장하기 위한 간접적 입법정신이라고 해석한다. 또한 전라북도 학교자치조례 조항 중 교직원의 노동권 보장과 관련하여 국가공무원으로서의 노동권 보장이 아니라 교육기본권 보장을 위해서는 법률이 정한 근로기본권(제한적 단결권 및 단체교섭권) 보장이 필요하다고 생각한다. 교사의 전문성을 바탕으로 학교 밖에서의 교육정책 결정시 참여권, 학교 내 교육활동 시 학교장 등에 대한 적극 의견제시권, 학생에 대한 정치교육 실시 등을 위해서는 교사의 노동권리 보장되어야 실효성을 가질 수 있기 때문이다. 단, 교사의 노동권 보장은 교육기본권 보장, 특히 학생의 학습권 보장이 중핵이기 때문에 이를 침해하여서는 안 된다.

헌법 제31조 제4항 교육조리의 보장책으로 ‘법률이 정하는 바’라고 제시하고 있다. 연구자는 ‘법률이 정하는 바’를 기본권 및 교육조리성 보장을 위한 입법촉구적(형성적)으로 해석하고 있다. 또한 교육정책의 조화를 위해서 교육의 고전적 침해와 의회유보의 원칙에 대하여 이중적 해석이 필요하다고 생각한다. 특히, 이 조항에 한정되어서 해석되는 것이 아니라 교육관계법 전체 조항, 학교자치 등 교육자치법규에도 이에 대한 해석이 반영되어야 한다. 그래서 조례제정권 범위 및 법률유보의 원칙도 교육기본권 및 교육조리성 보장을 위해서는 입법촉구적으로 해석이 되어야 할 것이다.

또한 헌법 제117조 제1항 교육분권성에 대해서는 교육통치 구성원리 중 교육조리의 보충원리로서 적용되어야 한다. 본 조항은 학교자치와 관련된 해석으로 주민근거리 행정실현, 풀뿌리의 민주정치와 민주주의의 초등학교 등을 제시할 수 있다. 이 해석은 교육기본권 보장과 연관하여 학교자치의 입법정신을 보충하는 원리로 해석되어야 할 것이다.

이와 같이 교육기본권을 중핵으로 교육조리성과 교육분권성은 학교자치의 주요 입법정신이다. 이 중에서 학교자치의 조례에 반영된 입법정신은 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 자주성·전문성, 교육의 정치적 중립성이다. 교육의 자주성은 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여, 학부모·학생의 학교교육 의견

제시권, 학생회·학부모회·직원회 설치 및 학생·학부모·직원의 심의권 부여, 교원 인사(자문)위원회 구성 및 민주적 운영 등을 통하여 반영된 것으로 해석하였다. 또한 교육의 전문성은 교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중 등을 통하여 반영되었으며, 교육의 정치적 중립성은 교직원의 노동권 보장 등을 통해서 반영된 것으로 해석하였다. 교사회·교무회의 설치 및 심의권 부여 등은 교육의 자주성과 전문성이 모두 반영된 것이라 해석하였으며 이를 정리하면 [그림 V-1]과 같다.



[그림 V-1] 학교자치에 관한 입법정신과 주요 내용

학교자치에 관한 입법정신을 바탕으로 학교운영위원회, 학부모 참여, 학생참여, 교원 및 직원참여, 학교의 규칙 등에 대하여 법제화가 되어 있다. 하지만 교무회의, 교원인사위원회 등에 대해서는 입법 불비로 인하여 현 법체제 내에서는 반영되고 있지 못하다.

교육기본권 제5조(교육의 자주성 등)을 통하여 학교운영위원회 운영, 학부모·학생·교원·직원의 참여 보장, 학교 규칙의 법적 근거를 제시하고 있다. 본 조항은 교육의 자주성 등이라고 제시되어 법체계상 교육조리성의 하위조항이라고 해석된다. 그리고 교육의 자주성 등으로 제시되어 교육의 전문성 등이 포함될 수 있도록 입법 기술되어 있다. 또한 ‘법령이 정하는 바’의 해석도 기본권 제한, 또는 규제적 조항이 아닌 입법 촉구 또는 입법형성적으로 해석이 되어야 한다.

교육기본법 제12조(학습자), 교육기본법 제13조(보호자)을 통하여 교육당사자 중 학생, 학부모의 학교 참여를 중복·강조하고 있으나 교원(교사회)과 직원(직원회)의 참여에 대한 직접 조항은 법률상 불비하다. 학생의 참여에 대하여 초·중·고등교육법 제17조(학생자치활동), 시행령 제30조(학생자치활동의 보장)을 통해 보장하고 있으며 학부모는 초·중·고등교육법시행령 제59조(위원의 선출) ②학부모전체회의, ③학부모대표회의를 제시하여 위원선출 기구를 제시하였다. 그리고 일부 시도에서는 학부모회의 설립 등에 대응하여 조례화하고 있다. 하지만 교원과 직원은 교사회, 직원회에 대한 직접 조항은 별도로 없으며, 초·중·고등교육법시행령 제59조④에 교직원전체회의를 위원선출 기구로 제시할 뿐이다.

또한 교직원의 노동권과 관련하여 교원노조법 및 공무원노조법을 통하여 제한적 단결권 및 제한권이 인정되고 있다. 또한 노동조합의 설립 단위를 시·단위 또는 전국 단위로만 설립할 수 있다. 하지만 교육기본법 제6조(교육의 중립성)을 통하여 교육의 정치적·파당적·개인적 편견·종교적 중립을 제시하고 있으며 국가공무원법 제65조(정치운동의 금지), 국가공무원 복무규정 제27조(정치적 행위) 등을 통하여 정치적 행위에 대하여 제한하고 있다.

교무회의와 교원인사(자문)위원회에 대하여 교육관계법 체계상 직접 조항은 불비하다. 이에 대하여 입법정신에 따른 관계 법의 개정이 필요할 것이다. 학교자치조례 내용에 대한 법규범(직접조항) 현황을 정리하면 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 학교자치조례 내용에 대한 법규범(직접조항) 현황

학교자치조례 내용에 대한 법규범(직접조항) 현황	
학교운영위원회 측면	- 교육기본법 제5조, 초중등교육법 제31조, 시행령 57조 내지 제64조
학부모 참여 측면	- 교육기본법 제5조, 교육기본법 제13조, 시행령 제59조
학생 참여 측면	- 교육기본법 제5조 및 제12조, 초중등교육법 제17조, 시행령 제30조
교원, 직원 참여 측면	- 교육기본법 제5조, 시행령 제59조, 교육기본법
학교의 규칙 측면	- 교육기본법 제5조 및 제12조, 초중등교육법 제8조, 시행령 제9조
교사회, 직원회 교무회의, 인사위원회	- 별도 법규범 없음(개정 필요)
교직원의 노동권	- 교원노조법, 교육기본법 제6조(교육의 중립성), 국가공무원법 제65조(정치운동의 금지), 국가공무원 복무규정 제27조(정치적 행위)
법령이 정하는 바	- 입법 촉구적(형성적) 해석이 필요

3. 학교자치 조례에 대한 관계기관 및 교원의 법인식 특성

학교자치의 입법정신은 현재 관련 조례를 통하여 반영되고자 노력하였다. 하지만 학교자치조례의 상위법령은 교육기본권 및 교육조리성 보장 등 주요 입법정신이 반영하지 못하였다. 이는 1995년 학교자치에 대한 논의가 실시되었지만 1998년 3월 교육기본법, 초중등교육법 제정 전까지 충분한 논의가 부족했기 때문이다. 그래서 학교자치의 입법정신이 반영되기에는 한계가 있었으며, 당시 교육당사자 조차도 학교자치에 대하여 충분한 관심을 받지 못하였다. 실제적으로 2013년 광주, 2016년 전북 학교자치조례가 제정됨에 따라 그 내용을 중심으로 입법 근거를 찾는 수준에 있는 것이다.

그래서 본 연구에서는 학교자치조례의 주요내용을 중심으로 학교자치조례의 현재 법규범과 법인식 측면을 비교하여 분석하였다. 이를 통하여 법규범과 법인식 간의 차이를 확인하고 교육관계법 개정(추가 신설 등), 조항의 입법기술적 보완, 관련 조항의 삭제 등 간극을 극복하기 위한 법제화 방안을 제시하였다.

법규범과 법인식간 차이가 없는 내용은 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여, 교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중, 학부모·학생의 학교교육 의견제시권, 학생회·학부모회 설치 및 심의권 부여 등이 있었다. 교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중은 2013년 광주 학교자치조례 제3조(학교운영의 원칙)①1에 의해 ‘교사의 평가권을 침해하여서는 아니된다’라고 기술하여 교육부는 부정

적인 법인식을 가지고 있었다. 하지만 2016년 전북 학교자치조례에서는 제3조(학교운영의 원칙) 2를 통하여 ‘교사가 교육의 내용과 방법, 평가 등에 관하여 법령의 범위에서 판단하고 결정한 사항을 존중하여야 한다’라고 입법기술적 보완을 하여 교육부의 부정적 법인식을 보완할 수 있을 것이라 해석된다. 또한 교직원의 노동권 보장에 대하여 ‘교육감과 학교의 장은 법률이 정한 바에 따라 교직원의 근로기본권을 보장하여야 한다.’라고 하여 입법기술적 보완이 필요하다.

그리고 학생회·학부모회 및 학생·학부모 심의권 부여에 대하여 교원은 찬반견해가 있었다. 교원은 학생·학부모의 학교교육 의견 제시권에 대하여 평균(4.26) 기준으로 각각 4.22(학생), 4.26(학부모)의 긍정적인 법인식을 가지고 있었다. 하지만 교원은 학생회·학부모회 설치 및 학생회·학부모회 심의권 부여에 대해서는 평균(4.26) 기준으로 3.73(학생회), 3.69(학부모회)의 낮은 법인식을 가지고 있었다. 이는 교원을 대상으로 한 설문조사이기 때문에 상대적으로 낮은 법인식을 보였다는 한계점도 있지만, 교원은 학생·학부모의 학교교육 의견 제시권은 존중하지만 공식기구를 통한 의견제시는 부정적인 법인식을 가지고 있다고 해석된다. 그렇기 때문에 학교자치조례 제정 시 학교 밖의 여론 또한 중요하지만 학교 안의 교육구성원 간 충분한 공감대 형성 절차가 필요함을 의미한다.

교사회·직원회 설치 및 심의권 부여에 대하여 법규범과 법인식 모두 찬반견해가 있었다. 교사회·직원회는 초중등교육법시행령 제58조(위원의 선출 등) ④에 의하여 교직원전체회의라는 위원선출기구만 제시될 뿐이다. 그리고 법인식 측면에서도 교원은 평균(4.26) 보다 낮은 4.16(교사회), 4.12(직원회) 수준의 법인식을 가지고 있었다. 특히 교사회는 교장(3.15), 교감(3.60) 직원회는 교장(3.62), 교감(3.70) 수준의 낮은 법인식을 가지고 있었다. 이는 학교 관리자는 교사회·직원회의 법제화로 인하여 학교운영의 수평적 분산에 따른 교육 책임성 약화, 학교 교육당사자 간의 충돌 등(김용호, 2005: 58-88, 백규호, 2016: 62, 조홍순, 2003: 41) 때문이라고 선행연구와 교원의 직접 법인식 조사를 바탕으로 해석하였다. 사법부 또한 법률유보의 원칙과 조례제정권 범위에 대하여 찬반적 태도를 가지고 있으며, 교육부는 법령의 위임없이 조례로써 학교에 특정 기구를 설치하는 것은 법률유보의 원칙에 위반된다고 인식하고 있었다. 그렇기 때문에 교사회·직원회 설치 운영의 법규범과 법인식간 간극을 줄이기 위해서는 관계법 정비를 통한 근거 조

항의 입법개정이 필요할 것이다.

교무회의·교원인사(자문)위원회에 대해서는 법규범상 부정, 법인식간 찬반견해가 있었다. 교무회의·교원인사(자문)위원회 설치 규정은 교육관계법상 불비하며, 교육부는 법령의 위임 없이 교무회의 또는 인사자문위원회 설치·운영은 조례 제정권 범위를 일탈한 것으로 법률 유보 원칙에 위반된다고 인식하고 있었다. 또한 사법부는 법률유보의 해석을 제정 가능설과 제정 불가능설에 따른 찬반견해가 있는 것으로 해석된다. 그리고 교원 중 교감, 교장은 교사 기준으로 상대적으로 낮지만 전체적으로 긍정적인 인식을 보고 있다는 점, 특히 교원인사위원회의 위원장 역할을 하는 교감이 높은 법인식(4.75)을 가지고 있다는 점은 법인식 상 긍정적이라 해석된다. 하지만 교무회의·교원인사(자문)위원회는 법규범과 법인식간 간극을 줄이기 위해 직접조항 두는 개정이 필요할 것이다. 지금까지 논의 및 정리한 학교자치조례 문항 내용별 법규범·법인식 측면 분석하고 법규개정이 필요한 사항을 정리하면 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 학교자치조례 문항 내용별 법규범·법인식 측면 분석

○: 긍정, △: 교육당자자간 찬반견해가 있음, ×: 부정

구분	학교자치의 내용	법률	평명	조례	교원, 교원 외 관계집단 동의수준(법인식)(○,△,×)	법규개정
학교 운영 원칙	학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여	○	×	×	○	-
	교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중	○	×	×	△ (교원·행정·사법·입법○, 행정×)	입법기술 보완
	교직원의 노동권 보장	○	○	×	△ (교원·입법○, 사법△, 행정×)	입법기술 보완
	학부모의 학교교육 의견 제시권	○	○	○	○	-
	학생의 학교교육 의견 제시권	○	○	○	○	-
자치 기구	학생회 설치 및 학생의 심의권 부여	○	○	○	△ (교원△, 행정·사법·입법·학생○)	-
	학부모회 설치 및 학부모회 심의권 부여	○	○	○	△ (교원△, 행정·사법·입법·학부모○)	-
	교사회 설치 및 교사회 심의권 부여	×	×	×	△ (교원·사법△, 행정×·입법○)	법률근거 신설
	직원회 설치 및 직원회 심의권 부여	×	×	×	△ (교원·사법△, 입법○, 행정×)	법률근거 신설
회의 기구	교무회의 설치 및 심의권 부여	×	×	×	△ (교원·입법○, 사법△, 행정×)	법률근거 신설
	국공립 교원인사자문위원회 구성 및 민주적 운영	×	×	×	△ (교원·입법○, 사법△, 행정×)	법률근거 신설
	사립학교 교원인사위원회 설치·운영	×	×	×	△ (교원·입법○, 사법△, 행정×)	법률근거 신설

4. 법규범과 법인식 간의 간극 해소를 위한 법제화 방안

학교자치조례에 대한 법규범과 법인식은 교사의 교육내용·방법 선정권·평가권 존중, 교직원의 노동권 보장, 교사회·직원회 설치 및 심의권 부여, 교무회의·교원인사(자문)위원회 등의 내용에서 차이가 있었다.

교사의 교육내용·방법의 선정권·평가권 존중, 교직원의 노동권 보장에 대해서는 입법기술을 통하여 보완이 가능하다. 하지만 교사회·직원회 설치 및 심의권 부여, 교무회의·교원인사(자문)위원회에 대해서는 교육 관계법 개정을 통하여 근거조항을 두어야 한다. 또한 학생회·학부모회 설치 및 심의권 부여는 현 교육관계 법체제에서도 보장이 가능하지만 학교자치기구의 법제화를 통하여 확인 조항을 두는 것이 필요할 것이다. 법규범과 법인식 간의 간극 해소를 위한 「교육기본법」 개정안을 제시하면 <표 V-3>과 같다.

<표 V-3> 「교육기본법」 신·구조문대비표

구분	내용
<p>현행 규정 [2017.6.22. 시행]</p>	<p>제5조(교육의 자주성 등) ② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다. 제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다.</p>
<p>고전 개정안</p>	<p>제5조(교육의 자주성 및 학교운영의 자율성 보장) ② 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등의 학교운영에 관한 참여는 법령으로 정하는 바에 따라 보장되어야 한다. ③ (신설) 학교에는 학교운영위원회, 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회를 두고 그 구성 및 운영에 대하여는 법령으로 정한다.</p>
<p>백규호 개정안</p>	<p>제5조(교육의 자주성 및 학교운영의 자율성 보장) ② 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등의 학교운영에 관한 참여는 법령으로 정하는 바에 따라 보장되어야 한다. 제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 제5조를 바탕으로 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다.</p>

주 : 고전 개정안은 나민주 외(2013: 80) 연구 중 고전이 제안한 내용을 기초하여 작성함.

학교자치의 법적 근거를 명확하게 하기 위하여 「교육기본법」 제5조 ‘교육의 자주성 등’을 ‘교육의 자주성 및 학교운영의 자율성 보장’으로 개정해야 한다. 학교자치가 아닌 학교운영의 자율성으로 명명한 이유는 공교육이 가지는 공공성, 국가교육과정의 운영 등 국가적 가이드라인 속에서 이루어지고 있기 현 교육체제를 반영한 것이다. 또한 국가와 지방자치단체에게 학교운영의 존중 의무를 부여함으로써 실질적인 학교자치를 보장하고자 하였다.

고전(나민주 외, 2013: 80)은 「교육기본법」 제5조 제3항에 학교운영위원회, 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회의 법적 근거를 신설함으로써 학교자치기구 및 심의기구의 직접조항을 제시하였다. 본 연구자는 교육기본법이 기본법으로서 가지는 법체계상의 위상을 고려하여 교육기본법에 학교운영위원회, 학교 자치기구의 근거조항을 두는 것보다 「초중등교육법」에 두는 안을 제시하였다. 또한 국가와 지방자치단체의 학교와 사회교육시설 지도감독권을 제시한 제17조(국가 및 지방자치단체)에 ‘제5조를 바탕으로’라는 문구를 추가함으로써 ‘교육의 자주성 등’을 지도감독권의 주요 법리로 두고자 하였다.

「초중등교육법」 개정안을 제시하면 교육부장관과 및 교육감의 학교 지도감독권 관련 조항인 「초중등교육법」 제6조에 ‘교육기본법 제17조에 따라’라는 단서조항을 두도록 하였다. 이를 통하여 「교육기본법」 제17조에 제시된 ‘교육의 자주성, 전문성, 지역의 특수성, 학교운영의 자율성 등’을 존중하여 학교의 지도감독이 이루어지도록 하고자 하였다.

초중등학교 내 교원인사(자문)위원회에 대한 직접적인 조항은 법체계의 안전성을 고려하여 학교내 인사권의 주체인 교장 권한 내에 두도록 하였다. 교장은 「초중등교육법」 제20조(교직원의 임무) ①에 의거하여 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다. 즉 교장의 권한은 교무 통할권, 교직원 지도·감독권, 학생 교육권을 포괄한다. 이 중 교직원 지도·감독권은 교직원의 인사에 대한 책임과 권리를 의미하기 때문에 학교 내 교원의 인사는 교장의 주요 권한에 속한다고 할 수 있다. 그래서 교원인사(자문)위원회의 법률적 근거를 「초중등교육법」과 관련하여 제20조(교직원의 임무) ①의 개정을 통하여 보장하여야 한다.

주요 내용으로는 ‘교장의 권한은 인정하되 교원의 인사는 학교장에 교원인사자

문위원회를 통한 자문 의무규정'을 됴으로써 교장의 권한 범위 내에서 교원인사 자문위원회의 법률적 규정을 두어야 한다. 교원인사위원회가 아닌 교원인사자문 위원회라는 명칭이 현 교장의 권한 및 교육관계법 체계상 안정적이라 사료된다.

고전 개정안은 「초·중등교육법」 제31조(학교운영위원회의 설치) 조항을 개정 하여 학교운영위원회를 사립학교를 포함한 모든 학교의 설치 의무조항을 두고자 하였다. 본 연구자는 국공립학교과 사립학교의 특수성, 학교운영위원회의 법적 지위 등에 대한 논의가 확산되는 것을 제한하고자 현행 「초·중등교육법」 제31 조(학교운영위원회의 설치) '② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는...(중략)...구성한다.'를 그대로 인용하고자 한다. 하지만 고전 개정안 중 학교운영위원회 전심기구(학생회, 학부모회, 직원회, 학생회) 관련 조항 신설 및 역할 분배 등에 대해서는 그대로 수용하고자 하였다. 구체적인 제시하면 학교운영위원회의 전 심기구로서 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회를 두며 법령의 범위 안에서 학교의 규칙으로 정하도록 하였다. 학교의 규칙이란 학교 교육구성원에 의한 내부적 규 율을 의미하며, 본 연구에서는 학칙을 자치법규의 견해로 보고 있다. 이러한 점 에서 학교자치기구의 주요 내용을 학교의 규칙으로 두는 것은 자치입법권의 완 성이라고 해석될 수도 있다.

그리고 본 연구자는 학교운영위원회의 심의사항을 조례를 통하여 교직원으로 서 구성된 교무회의에 위임할 수 있는 조항을 두고 있다. 교무회의의 법적 지위 를 학교운영위원회와 독립된 회의기구도 두는 관점, 학교운영위원회의 권한 위임 에 의한 위임회의기구로 관점이 있으나 본 연구에서는 후자로 제안하고자 한다. 교무회의의 독립기구 시 관련 교육관계법 개정의 비효율성, 학교운영위원회와의 권한 충돌 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에 학교운영위원회의 권한 위임회의 기구가 차선이라고 생각한다. 또한 그 구체적인 내용을 조례를 통하여 정하도록 함으로써 지역 내 통일성을 유지하고자 하였다.

또한 제32조(기능)의 개정을 통하여 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회의 사전 심의 내용 등 역할분담을 하고자 하였다. 교육의 전문적 영역은 교사회를 통하여 심의하고, 교복 및 급식 등 학부모와 협의가 필요한 사항은 학부모회를 통하여 심의하고자 하였다. 또한 학생과 직접적인 사항은 학생회의 학교운영위원회 의견 제시권을 제시하였다. 이와 같은 개정안을 정리하면 <표 V-4>와 같다.

<표 V-4> 초·중등교육법 신·구조문대비표

구분	내용
<p>현행 규정 [2017.6.22. 시행]</p>	<p>제6조(지도·감독) 국립학교는 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립 학교는 교육감의 지도·감독을 받는다.</p> <p>제20조(교직원의 임무) ① 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다.</p> <p>제31조(학교운영위원회의 설치) ② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는...(중략)...구성한다.</p> <p>제32조(기능) ① 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항</p>
<p>교전 개정안</p>	<p>제31조(학교운영위원회의 설치) ② 학교에 두는 학교운영위원회는...(중략)...구성한다.</p> <p>④ (신설) 학교운영위원회의 전심 기구로 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회를 두며, 각각 교사전체회의, 학생전체회의, 학부모전체회의, 직원전체회의를 통해 구성하되, 그 구성 및 운영에 대하여는 법령의 범위 안에서 학교의 규칙으로 정한다. (☞향후 전체회의 보다는 총회로 통일 필요)</p> <p>제32조(기능) ① 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 14. 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회가 제안한 사항이나 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항</p> <p>④ (신설) 학교운영위원회는 3호,4호,6호의 사항은 교사회의 사전 심의를, 5호, 10호의 사항은 학부모회의 사전 심의를 거쳐 심의하여야 한다.</p> <p>⑤ (신설) 학교운영위원회는 심의안건에 대하여 당해 학교 학생회에 의견수렴을 요구할 수 있고, 중학교 및 고등학교 학생회는 학교생활과 직접 관련 있는 사항에 대하여는 전체회의를 거쳐 학교운영위원회에 서면 또는 대표자를 통해 의견을 제시할 수 있다.</p>
<p>백규호 개정안</p>	<p>제6조(지도·감독) (개정) 교육기본법 제17조에 따라 국립학교는 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립 학교는 교육감의 지도·감독을 받는다.</p> <p>제20조(교직원의 임무) ① (개정) 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다. 단, 학교 내 교원인사에 관한 사항은 교원인사자문위원회를 통하여 자문 받아야 한다.</p> <p>제31조(학교운영위원회의 설치) ② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는...(중략)...구성한다.</p> <p>④ (신설) ‘교전 개정안’ 동일</p> <p>⑤ (신설) 학교는 학교운영위원회의 심의사항을 조례를 통하여 교직원으로 구성된 교무회의에 위임할 수 있다.</p> <p>제32조(기능) ① 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 14. (개정) ‘교전 개정안’ 동일</p> <p>④ (신설) ‘교전 개정안’ 동일</p> <p>⑤ (신설) ‘교전 개정안’ 동일</p>

주 : 교전 개정안은 나민주 외(2013: 81-87) 연구 중 교전이 제안한 내용을 기초하여 작성함.

교육 자치, 학교교육 기관의 기대역할 변화라는 시대적 흐름상 학교자치와 조례의 만남은 필연적이다. 학교자치의 직접 근거 조항을 조례보다는 법령에 두어야 한다는 논의도 있다. 하지만 ‘민주주의 초등학교’의 학칙에 해당하는 조례를 통한 입법화는 실효성 이상의 의미를 가지고 있다. 그래서 2012년, 2014년에 이어 최근 학교자치조례에 대한 시·도 지방교육자치단체장의 관심은 당연하다.

그러나 ‘학교자치’라는 교육당사자도 익숙지 못한 용어를 조례화 하고 이를 확산시키고자 했던 과정은 내용과 절차상 모두 설익은 부분도 있다. 충분한 학교자치의 이론적 논의를 통하여 개념과 내용을 정리하고, 교육당사자의 공감대(Konsens)를 거친 후 이를 입법의 원칙에 따라 입법화 시켰다면 관련 분쟁이 최소화되었을 것이다. 충분한 시간과 공정한 절차를 통한 이론과 실제의 조화는 항상 최선이지만 현실은 차선 또한 쉽지 않다. 이는 학교자치를 주제로 한 본 연구에서도 한계점으로 작용하였다. 이에 본 연구에서는 학교자치의 이론적 논의 측면과 제주특별자치도 초·중등 교원을 대상으로 「학교자치조례」에 대한 법인식 분석 결과를 바탕으로 이에 대한 제언(백규호, 2016: 76-77)을 하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 학교자치의 연구를 일본과 국내의 선행 연구물 중심으로만 이루어졌다. 특히 외국 사례로 일본을 중심으로 이루어진 이유는 학교자치의 논의가 국내 보다는 일본교육법학회 등을 중심으로 시작되었기 때문이다. 하지만 본 연구에서는 일본 연구물을 심도있게 분석하기 보다는 국내 소개된 일본 선행 연구물을 중심으로 학교자치의 개념과 내용을 정리하였다. 그렇기 때문에 일본교육법학회 등의 학교자치 연구물을 밀도있게 정리하는 연구가 후속되어야 한다.

둘째, 제주특별자치도 교육의 법인식 분석 결과 광주·전북 학교자치조례 조항(내용)에 대한 제주특별자치도 교원의 법인식 수준은 평균 4.26 으로 인식하고 있었다. 학교교육 당사자의 학교 의사결정권 참여, 교사의 교육 내용·방법의 선정권·평가권 존중, 교직원의 노동권 보장, 교무회의 심의사항, 국공립 교원인사자문위원회 운영, 사립학교 교원인사자문위원회 운영 조항에 대하여 평균(4.26) 이상의 높은 인식 수준을 보였다. 하지만 학부모·학생의 학교교육 의견 제시권, 학생회·학부모회·교사회·직원회 심의사항에 대해서는 평균(4.26) 미만의 낮은 인식 수준을 보였다. 특히 교원은 학생회(3.73)·학부모회(3.69) 심의사항에 대하여 매우

낮은 인식을 보였다. 이는 교원을 대상으로 한 연구의 한계점이기도 하다. 추후 학생·학부모 대상으로 하는 법인식 조사를 통하여 교육당사자간 공감대 (Konsens)를 비교·확인하는 후속 연구가 필요하다.

추후 연구에서는 학생, 학부모 대상 직접적인 법인식 조사가 필요하며, 최소한 학교자치조례 제정을 추진하는 지역은 지역 내 교육당사자의 의견 수렴이 반드시 필요할 것이다. 그리고 광주·전북 학교자치 조례 내용에 대한 동의정도와 제주특별자치도 학교자치조례 제정 시 동의정도에 관한 전체 교원의 인식을 비교하는 연구도 후속되어야 한다. 무엇보다도 국가적 차원의 학교자치에 대한 교육당사자의 법인식을 조사하고 그 결과가 반영된 교육관계법 개정, 학교자치조례 내용의 정비가 지속적으로 되어야 할 것이다. 이를 통하여 법인식과 법규범이 조화를 이루는 학교자치조례가 살아있는 법규로서 교육현장에 정착되길 기대한다.

참고문헌

- 강인수 외(2002). **교육법론**. 서울: 하우.
- 계희열(2007). **헌법학(중)**. 서울: 박영사.
- 고 전(1996). **교사의 법적지위에 관한 연구**. 박사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 고 전(1997a). 교사의 법적지위에 관한 교육법학적 접근방법. **교육행정학연구**, 15(3), 294-326.
- 고 전(1997b). 한국의 교육법 연구동향 연구. **교육법학연구**, 9, 54-78.
- 고 전(2000). 학교자치 시대의 학교장 인력구조 및 관리. **교육행정학연구**, 18(4), 103-137.
- 고 전(2002). **한국교원과 교원정책**. 서울: 하우.
- 고 전(2006). **학교행정의 이해**. 대구: 정림사.
- 고 전(2011). **한국교육법론**. 제주대학교 대학원 강의자료, 미간행.
- 고 전(2014). 학교자치의 의미와 법제화. **전북교육**, 56(1), 14-19.
- 고 전(2015). 학부모 연구의 입법적 과제와 교육법학적 접근. **교육법학연구**, 27(1), 1-23.
- 고 전(2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. **교육법학연구**, 29(1), 1-30.
- 고 전 외(2010). **초등교육행정론**. 파주: 교육과학사.
- 광주광역시의회(2012). 제50차 정책토론회 학교자치조례 쟁점은 무엇인가? 자료집.
- 교육개혁위원회(1995.5.31.). 세계화·정보화를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(제2차 대통령 보고서).
- 교육과학기술부·한국교육개발원(2011). OECD 교육지표 2011. 한국교육개발원.
- 권영성(2011). **헌법학원론**. 서울: 법문사.
- 김명길(2007). 국가배상법의 영조물책임의 배분을 위한 시론. **법학연구**, 47(2), 163-190.
- 김성기(2005). 초·중등학교의 법적 지위와 학교자치. **교육법학연구**, 17(1), 55-72.
- 김성렬(2003). 지방화 시대의 학교와 교육자치제. **한국교육연구**, 9(1), 39-51.

- 김순남 외(2008). 지방교육자치 내실화를 위한 시·도교육청 평가 모형 개발 연구. 한국교육개발원.
- 김영식 외(1982). **교육제도의 이념적 현상**. 서울: 교육과학사.
- 김용(2013). 지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석. **교육행정학연구**, 31(3), 175-203.
- 김용일(2016). 국가교육위원회 관련 정책주장의 정당화논리 분석. **교육정치학연구**, 23(4), 73-90.
- 김용호(2005). 학교장의 자율 및 전문성 보장이 더 시급하다: 교사회·학부모회 도입의 전제와 가능성. **사학**, 111, 58-88.
- 김종철(1982). **교육행정의 이론과 실제**. 서울: 교육과학사.
- 김종철·이종재(2003a). **교육행정의 이론과 실제(상)**. 파주: 한국학술정보.
- 김종철·이종재(2003b). **교육행정의 이론과 실제(하)**. 파주: 한국학술정보.
- 김종철·이재원·최수령(2011). **학교소송**. 파주: 위즈덤.
- 김종철·이재원·최수령(2014). **학교관련소송**. 서울: 법률문화원.
- 김창걸·박윤정(2005). 학교자치의 모형개발과 타당성 분석에 관한 연구. **인화교육연구**, 11, 161-188.
- 김철수(2002). **헌법과 교육**. 서울: 교육과학사.
- 김철수(2008). **헌법개정, 과거와 미래:제10차 헌법개정을 생각한다**. 서울: 진원사.
- 김철수(2013). **헌법학신문**. 서울: 박영사.
- 김태완 외(1989). 교육자치제 연구: 교육통치 체제와 재정 정책을 중심으로. 한국교육개발원.
- 김태완 외(1990). **교육 자치제 종합 연구**. 한국교육개발원.
- 김혜숙 외(2011). 지방교육자치제도 개선방안 연구: 교육감 및 교육위원회 위원 선출제도를 중심으로. 한국교육개발원.
- 김홍희(1999). 학교개혁을 위한 학교자치경영 모델, **한국지방자치학회보**, 11(1), 207-222.
- 김홍희(2007). **학교자치경영**. 파주: 한국학술정보.
- 김홍주(2008). 교육자치의 과거와 현재, 그리고 미래 구상. 한국교육개발원.
- 김홍주 외(1999). 지방교육자치제도 재구조화 연구. 한국교육개발원.

- 나민주·고전·김성기·김용·김숙이(2013). 학교자율화 정착을 위한 법령 정비 방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 나병현(2002). 공교육의 의미와 교육의 공공성 문제, **한국교육**, 29(2), 557-558.
- 노기호(2008). **교육권론**. 서울: 집문당.
- 류방란 외(2015). 학부모의 학교 참여 실태 및 정책 방안. 한국교육개발원.
- 박군성(2016). **행정법론(하)**. 서울: 박영사.
- 박군열(2010). 학교자율경영제 관점에서의 학교 자율화 정책 분석. **교육행정학연구**, 28(2), 1-25.
- 박수정(2014). **한국 지방교육자치 연구: 동향과 전망**. 서울: 학지사.
- 박영숙(2010a). **2020 미래교육보고서**. 서울: 경향미디어.
- 박영숙(2010b). **유엔미래보고서 3**. 파주: 교보문고.
- 박영숙·제롬글렌·테드고든(2010). **유엔미래보고서2**. 파주: 교보문고.
- 박영숙·제롬 글렌(2012). **유엔미래보고서 2025**. 파주: 교보문고.
- 박윤정(2002). **학교자치의 모형개발과 타당성 분석에 관한 연구**. 박사학위논문, 인화대학교 대학원.
- 박윤정(2006). **학교경영과 교육자치**. 파주: 한국학술정보.
- 박윤흔(1998). **최근 행정법강의(하)**. 서울: 박영사.
- 박인희(1975). 교육조리론. **대구교육대학교 논문집**, 11, 247-255.
- 박재운(1989). 교육법 제15조(교육위원회)의 설치해석: 교육통치론적 관점에서. **교육법학연구**, 2, 23-62.
- 박재운 외(2005). **학교교육법 편람**. 서울: 교육과학사.
- 박정희(2016). 지방교육자치의 헌법합치적 구현. 충북대학교 대학원 박사학위논문.
- 박창언·박상철(2009). 단위학교 교육과정 편성·운영을 중심으로 한 학교자치의 법적 기반과 과제. **초등교육연구**, 22(4), 405-426.
- 박형규(2001). 학교자치와 학교회계. **초등교육연구**, 12(1), 125-201.
- 백규호(2014). 헌법 제31조 제4항 교육의 전문성의 해석과 법률유보의 한계성. **교육법학연구**, 26(2), 66-99.
- 백규호(2016). 제주특별자치도 교원의 학교자치조례에 대한 법인식 분석. **교육법**

- 학연구, 28(4), 45-79.
- 백규호·고 전(2016). 학교자치 조례의 입법정신과 입법분쟁 분석. **교육법학연구**, 28(1), 29-58.
- 백종섭(1999). 학교자치의 활성화 방안. **지방행정연구**, 13(1), 67-88.
- 백현기(1958). **교육행정학**. 서울: 을유문화사.
- 성낙인(2015). **헌법학**. 파주: 법문사.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. **교육행정학연구**, 22(4), 231-262.
- 송기창(2008). 지방교육자치제의 발전을 위한 과제. **교육행정학연구**, 15(1), 33-55.
- 신현직(1990). **교육기본권에 관한 연구**. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 신현직(2003). **교육법과 교육기본권**. 서울: 청년사.
- 손인수(1998). **한국교육사연구(상)**. 서울: 문은사.
- 손희권(2008). **교육과 헌법**. 서울: 학지사.
- 안기성(1976). 교육법학의 가능성: 그 방법론의 서설. **새교육**(1976.6.), 23-24면.
- 안기성(1993). 한국근대교육법제 100년과 한국교육의 변천. **교육법학연구**, 5, 1-49.
- 안기성(1994). **교육법학연구**. 서울: 고려대학교 출판부.
- 안기성(1995). 교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학. **교육법학연구**, 7, 19-35.
- 안병영·하연섭(2015). **5·31 교육개혁 그리고 20년**. 서울: 다산출판사.
- 양 건(2011). **헌법강의**. 파주: 법문사.
- 오세희(2012). 교육행정의 지역화에 따른 시·도교육청의 역할. 한국교육개발원.
- 유현숙(1994). 교육자치제에 따른 학교경영체제 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 윤정일·김영철·공은배(1983). 지방교육재정의 전망과 대책. 한국교육개발원.
- 윤정일·송기창·조동섭·김병주(2014). **교육행정학원론**. 서울: 학지사.
- 이기우(1998). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도. **한국지방자치학회보**, 10(3), 165-188.
- 이기우(2004). 지방교육자치제도 개선방안. 정부혁신지방분권위원회 지방교육자치

- 제도 개선 토론회 자료집.
- 이기우·하승수(2007). **지방자치법**. 서울: 대영문화사.
- 이돈희 외(2015). **한국의 교육 70년**. 경기: 학중앙출판부.
- 이돈희·박종렬·신상명·허종렬(2003). 학교운영에서의 구성원 참여구조 혁신방안: 제 3회 교육연구개발 연계체제(ER&D Network) 세미나. 한국교육개발원.
- 이명균(2002). 초·중학교의 법적 성격과 자율 구조 분석. **교육법학연구**, 14(2), 81-112.
- 이명균(2004). 학교자치론에 기초한 교사회·학부모회 법제 개편 방안 연구. **교육법학연구**, 16(2), 185-212.
- 이상돈(1994). 법인식의 사회적 지평과 근대성: 법인식론의 대화이론적 이해. **법학논집**, 30, 163-191.
- 이상덕(2010). 영조물에 관한 연구: 공공성 구현 단위로서 영조물 개념의 재정립. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이승종(1999). 지방교육자치제의 발전발안. **지방행정연구**, 13(1), 1-16.
- 이시우(2005). 독일 교육법에서의 학교의 법적 지위. **교육법학연구**, 17(1), 178-200.
- 이영록(2006). **유진오 헌법사상의 형성과 전개**. 파주: 한국학술정보.
- 이완정(1992). **교육법의 이론과 실상**. 서울: 문음사.
- 이종각(2015). 디카플링 해소와 국가총교육기능의 강화를 위한 미래지향적 공교육개념의 모색. **한국교육**, 42(4), 57-85.
- 이종근(2007). 한국의 교육헌법 연구 20년의 성과와 과제. **교육법학연구**, 19(1), 161-186.
- 이종성·강계남·강상진(1998). 학교단위 교육자치의 구현을 위한 교사와 학교요인의 조건기능적 역할탐색: 학교의 사회적 환경분석. **연세교육연구**, 11(1), 315-358.
- 이종재·이차영·김용·송경오(2012). **한국교육행정론**. 파주: 교육과학사.
- 이종태(2006). 교육의 공공성 개념의 재검토: 공공성 논쟁의 분석과 개념의 명료화를 위한 논의. **한국교육**, 33(3), 3-29.
- 이종태 외(1997). 학교의 자율성 신장을 위한 교육개혁 과정 고찰. 한국교육개발

- 원.
- 이차영(1997). 지방교육자치제도의 기본원리와 운영구조: 주장의 끝과 이론의 시작. **교육정치학연구**, 4(1), 119-158.
- 이홍우(2004). **교육의 개념**. 서울: 문음사.
- 임소현·강영혜·김홍주·조옥경(2015). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2015). 한국교육개발원.
- 임의영(2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건, **정부학연구**, 9(1), 23-52.
- 장덕호(2010). 민선 교육감 시대의 지방교육자치 발전을 위한 과제. 한국교육개발원.
- 전라북도교육청(2015). 전라북도 학교자치조례 제정을 위한 공청회 자료집.
- 전북교육정책연구소(2014). 학교자치에 대한 교직원의 인식 조사 결과 내부자료.
- 정영화(2010). 헌법상 교육기본권과 학부모의 학교선택권: 학교평준화제도의 위헌성, **홍익법학**, 11(2), 2010, 255-283.
- 정범모(2000). **한국의 교육세력: 나라 마음을 방향짓는 사람들**. 서울: 나남출판.
- 정범모(2008). **한국의 세 번째 기적: 자율의 사회**. 파주: 나남.
- 정범모(2010). **교육의 향방**. 파주: 교육과학사.
- 정범모 외(2000). **21세기를 향한 교육 개혁**. 서울: 민음사.
- 정재균·김정아·송재혁(2012). 학교자치 운영모델 개발. 전라북도교육연구정보원.
- 정재균·조무현(2014). 학교자치 운영 사례 연구. 전라북도교육연구정보원.
- 정재균·이영상(2016). 학교자치에 대한 전북 교육지원의 인식: 2012년에서 2016년까지 변화 추세 분석. 전라북도교육연구정보원 전북 교육정책연구소.
- 정재황(1998). 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구. **교육행정학연구**, 16(2), 286-335.
- 정종섭(2007). **기본권의 개념**. 서울: 금봉어.
- 정종섭(2010). **헌법과 기본권**. 서울: 박영사.
- 정종섭(2015). **헌법학원론**. 서울: 박영사.
- 정태수(1988). 독자적 교육법리로서의 교육권론. **교육법학연구**, 1, 1-26.
- 제주도교육청(1999.6.). 학교자치의 실현. **교육제주**(102호), 12-30.
- 조동주(1998). **학교자치의 법적 보장**. 석사학위논문, 고려대학교 대학원.

- 조석훈(2002). **학교와 교육법**. 서울: 교육과학사.
- 조석훈(2004). 사립학교의 책무성: 자주성과 공공성의 조화. **교육법학연구**, 16(2), 257-281.
- 조흥순(2003). 교사회·학생회·학부모회 법제화와 학교자치의 강화. **사학**, 103, 39-45.
- 좋은교사운동(2015). 학교자치의 측면에서 17개 시도교육청 정책을 평가한다(국회 정책 토론회 자료집).
- 주삼환(2006). **지방교자치와 대학자치**. 파주: 한국학술정보.
- 주삼환 외(2010). **교육행정 및 교육경영**. 서울: 학지사.
- 진권장 외(1989). 지방자치제 실시에 대비한 교육과정 정책연구. 한국교육개발원.
- 최상덕(2005). 영국의 교육자치제도의 역사적 변천과 현황: 중앙정부, 지방교육청, 학교의 관계를 중심으로. **한국교육**, 32(3), 289-310.
- 최인화(2000). 중등학교 교무회의의 법적 지위. **교육법학연구**, 12, 184-207.
- 최인화(2011). 교원의 교육권 보장과 그 한계. **미국헌법연구**, 22(3), 433-462.
- 최태호(2011). 학교 교육과정 자율화 정책을 통한 학교자치 실현 가능성 탐색. **학습자중심교과교육연구**, 11(3), 277-296.
- 표시열(2008). **개정판 교육법**. 서울: 박영사.
- 표시열(2014). **정책과 법**. 서울: 박영사.
- 한국개발연구원(2003). 학교운영에서의 구성원 참여구조 혁신방안. 한국개발연구원.
- 한수웅(2015). **헌법학**. 서울: 법문사.
- 한유경 외(2012). 인성교육 강화를 위한 학교문화 선진화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 허병기(1996). 학교자치의 문제와 발전방향. **교육학연구**, 1(1), 1-30.
- 허영(2015). **한국헌법론**. 서울: 박영사.
- 허종렬(2002). 교육법학의 독자성. **서강법학연구**, 4, 241-257.
- 허종렬(2003). 교사회·학부모회·학생회 법제화의 필요성과 한계. 학교운영에서의 구성원 참여구조 혁신방안 교육현안세미나 자료.
- 허종렬(2005a). 학교참여 법리와 사립학교법 개정 방안: 초·중등교육법을 포함하여. **헌법학연구**, 11(1), 253-294.

- 홍석노(2014). **교육을 받을 권리의 헌법적 보장**. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 홍석노(2016). 학교자치조례의 제정 범위와 한계: 「광주광역시 학교자치에 관한 조례」의 법적 쟁점과 적법성 판단을 중심으로. **고려법학**, 82, 141-181.
- 홍석노·김대유·이재희·강일구(2014). 학교민주주의를 위한 학교자치조례의 제정 가능성과 한계. 경기도교육연구원.
- 홍성방(2004). **헌법학**. 서울: 박영사.
- 홍완식(2009). 헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙. **헌법학연구**, 15(4), 487-520.
- 홍후조(2009). 학교 교육과정 자율화를 통한 교육 선진화 방안 연구. 한국교육정책연구소.
- 황원철·김성열·고창규 편저(2004). **공교육 이념·제도·개혁**. 서울: 원미사.
- 황준성(1999). 교육조리론에 관한 일고찰. **교육법학연구**, 11, 267-291.
- 황준성(2005). 사학교육에 관한 국민의 자유. 홍익대학교 대학원 박사학위논문.
- Yin Cheong Cheng(1996). *School Effectiveness and School-based management*. London·Washington DC: The Falmer Press. / 박종렬·김순남 공역(2001). 학교단위책임경영의 이론과 실제. 서울: 원미사.
- 兼子 仁(1978). **教育法**. 東京: 有斐閣.
- 兼子 仁·市川須美子(1998). **日本の自由教育法學**. 東京: 學陽書房.
- 結城 忠(2009). **教育の自治·分權と學校法制**. 東京: 東信堂.
- 水本徳明(2009). 職員會議をめぐる權限關係問題と校長のリーダーシップ. **季刊教育法 第161号**, 4-9頁.
- 北神正行(2009). 職員會議の運營をどのように図るか: 自律的學校經營の實現と職員會議. **季刊教育法 第161号**, 10-15頁.
- 醍醐聰(2009). 國民の教育權からみた職員會議の役割: 三鷹高校土肥校長の問題提起を受けて. **季刊教育法 第161号**, 16-21頁.
- 佐藤晴雄(2012). 學校と地域を元氣にする: コミュニティ スクール. **季刊教育法 第175号**, 72-75頁.
- 日本教育法學會編(1980). **教育法學の課題と方法**. 東京: エイデル研究所.
- 日本教育法學會編(1981). **學校の自治**. 東京: 總合勞働研究所.

- 日本教育法學會編(1993). **教育法學辭典**. 東京: 學陽書房.
- 日本教育法學會編(2008). **日本教育法學年報 第37号 新教育基本權と教育法學**.
東京: 有斐閣.
- 日本教育法學會編(2009). **日本教育法學年報 第38号 新自由主義教育改革と教育
三法**. 東京: 有斐閣.
- 日本教育法學會編(2010). **日本教育法學年報 第39号 子どもと教師をめぐる教育
法學の新課題**. 東京: 有斐閣.
- 日本教育法學會編(2011). **日本教育法學年報 第40号 教育法學40年と政權交代**.
東京: 有斐閣.
- 日本教育法學會編(2012). **日本教育法學年報 第41号 教育の國家責任とナショナ
ル・ミニマム**. 東京: 有斐閣.

Abstract

Analysis of Spirits of the Legislation and Legal Cognition regarding School Autonomy

Baek, Gyu-Ho

Department of Education, Jeju National University Jeju, Korea

Supervised by professor Ko, Jeon

The study intended to identify the spirits of the legislation, analyze legal cognition regarding school autonomy, and suggest the legislation of school autonomy. This research problem is as follows.

First, what is the relationship between education autonomy and school autonomy, change of expectation role of school, and concept of school autonomy as a criterion of legal norm and legal cognition? Second, What are the characteristics and problems of the legislative spirits of the 「School Autonomy Ordinance」, the legal system, and the rule of law as a criterion of legal norm? Third, What are the characteristics of the corporate bodies of the relevant authorities and teachers in the 「School Autonomy Ordinance」 as a criterion of legal cognition? Fourth, What is the legislative plan to clarify the gap between the legislative spirits and the legal cognition of school autonomy and resolve it?

The research method of this study is approaching method of 'Education law' to school autonomy. The approaching method of 'Education law' is to minimize the gap between legal norm and legal cognition through methods such as 'Education Law Hermeneutics' and 'Education Law Sociology', and to

search effective legislation. The purpose of this study is to analyze the legal aspects of the school autonomy as well as the perception of the law, and to propose a legislative method to reduce the difference between the legal norm and legal cognition.

The main results of this study are summarized as follows.

First, education autonomy means that parties concerned in education participate autonomously and make decisions about education in school. Local education autonomy is a combination of education autonomy and local autonomy, which means that it is conducted at the level of the local education self - governing body in order to save the specificity of local education. The authors defined school autonomy as a segregation of education autonomy and general autonomy, based on the guarantee of fundamental rights to education, the realization of reason in education, the real guarantee of school autonomy, and the need for centralized education autonomy.

Therefore, the concept of school autonomy was defined as guaranteeing the right to participate in school operations of teachers, students, parents and local residents, professional autonomy of teachers, parents' right to provide educational opinions, student autonomy in order to respect the school autonomy administration by laws and ordinances.

Second, the legislative spirits of school autonomy is based on fundamental rights to education(Article 31 (1) of the Constitution). And the school autonomy is reason in education(the value of independence, professionalism, and political neutrality) of Article 31 (4) of the Constitution as important constitutional values, and Article 117, Paragraph 1, Decentralization of the Constitution supplements them. Currently, there are direct and indirect statutory provisions concerning the school administration committee, parent participation, student participation, teacher or employee participation, school rules, etc.

However, there are no separate statute provisions regarding the meeting of

the Board of Education and the personnel meeting. In addition, only two labor rights are currently recognized for the guarantee of labor rights of faculty and staff. The provisions of the law on school education, as provided for by law, shall be interpreted as legislative.

Third, the contents of school autonomous institutions, teachers' associations were positively perceived in school decision - making rights of school education parties, parents' opinions of school education, and students' opinions of school education. There were views on the pros and cons between the education parties regarding the right to select and evaluate educational contents and methods, the right to labor rights of school staff, the establishment of student councils, the granting of students' deliberation rights, the establishment of parent councils and the right to deliberation of parents.

In particular, regarding the establishment of the teachers' council and the granting of deliberation authority for the teachers' council, the establishment of the staff council and the deliberation of the staff council, the establishment of the council and the deliberation, the constitution and democratic operation of the national and local teachers' personnel advisory committee, Not only was there a view, but the contents of the present school education law system were defective. As such, there was a difference between the legislative spirits of school self - government, the legal cognition, and the legal system.

In conclusion, it is necessary to revise the 「Framework Act on Education」 reflecting the legislative spirits of school autonomy. The autonomy of school management should be added to Article 5 (Independence of Education) of the 「Framework Act on Education」, and the legal basis of the school administration committee, the teachers' council, the school council, the student council, and the parent association should be added.

Second, the revision of the 「Elementary and Secondary Education Act」, which can realize concrete school autonomy, should be implemented. Article

20 (Duties of Faculty and Staff) of the 「Elementary and Secondary Education Act」 Clause 1 Legal basis of the personnel advisory committee of the principal authority should be added. In addition, Article 31 (Establishment of School Administrative Committee) shall add the legal grounds of teachers councils, student councils, parents councils, school councils, school rules.

Finally, through the Article 32 (function) of the Act, the division of roles of autonomous bodies and conferences should be clarified to minimize conflicts of authority of the school autonomous bodies.

Based on the conclusions of this study, the following suggestions are made. In future research, it is necessary to analyze deeply the precedent researches of Japanese Education Law Association related to school autonomy. And direct legal awareness surveys are needed for students and parents. At least, the area that promotes the enactment of the 「School Autonomy Ordinance」 will need the opinion of the education parties in the area. Also, a study should be followed to compare the level of consent of the 「Gwangju · Jeonbuk School Autonomy Ordinance」 with the cognition of the whole teachers about the degree of consent of the Jeju Special Self-governing Province.

First of all, it is necessary to investigate the legal awareness of the education parties about the school autonomy at the national level, and to revise the education related laws and the contents of the 「School Autonomy Ordinance」 that reflect the results. Through this, it is expected that the 「School Autonomy Ordinance」 is enacted without the gap of legal norm and legal cognition.

Key words: school autonomy, school autonomy ordinance, spirits of the legislation, fundamental rights to education, reason in education

<부록>

학교자치에 관한 교원의 범인식 조사 설문지

선생님께 올립니다.

이 설문지는 전북·광주 등 일부 시·도에서 제정하고 있는 「학교자치 조례」의 내용과 그 필요성 등에 대하여 선생님의 고견을 듣기 위한 것입니다(총 21문항, 약 5-10분 소요).

학교자치란 “학교의 교육계획 및 활동 등을 교원, 학생, 학부모, 직원이 책무성을 가지고 자주적이고 주체적으로 결정하고 운영하는 것”을 의미합니다. 「학교자치 조례」의 주요 내용은 학생회, 학부모회, 교사회, 직원회, 교무회의, 교원인사위원회의 설치 의무화 등을 포함하고 있습니다.

바쁘신 학사 일정에 시간을 내주셔서 감사합니다.

※본 설문지의 자료는 연구 이외의 목적에는 사용되지 않습니다.

2016. 9.

지도교수 고 전

제주대학교 초등교육연구소

객원연구원(제주동초등학교 교사) 백 규 호 드림

※ 다음 해당하는 곳에 “V”표하여 주십시오.

1. 학교급별

① 초등학교 () ② 중학교 () ③ 고등학교 ()

2. 학교설립별

① 국·공립 () ② 사립 ()

3. 학교규모별 (해당되는 규모에 “V”표하여 주십시오.)

초등학교		중학교		고등학교	
6학년 이하	36학년 이상	3학년 이하	18학년 이상	3학년 이하	18학년 이상

4. 직위별

① 교장 () ② 교감 () ③ 보직교사 ()

④ 1급 정교사(보직교사 제외) () ⑤ 2급 정교사 ()

5. 교육경력별

① 5년 미만 () ② 5년 이상 20년 미만 () ③ 20년 이상 ()

※ 다음의 질문은 광주광역시 및 전라북도 「학교자치 조례」의 조항(내용)에 대한 선생님의 의견(동의정도)을 묻는 문항입니다. 선생님의 의견과 일치하는 곳에 “V”표 하여 주십시오.

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1. (학교운영의 원칙) “교육감과 학교의 장은 학교교육의 당사자가 학교의 의사결정에 참여하도록 보장하여야 한다.”(전북 3조1항)					
2. (학교운영의 원칙) “교육감과 학교의 장은 교사가 교육의 내용과 방법, 평가 등에 관하여 법령의 범위에서 판단하고 결정한 사항을 존중하여야 한다.”(전북 3조2항)					
3. (학교운영의 원칙) “교육감과 학교의 장은 교직원의 노동권을 보장하고 권리가 침해당하지 않도록 하여야 한다.”(전북 3조3항)					
4. (학교운영의 원칙) “교육감과 학교의 장은 학부모가 자녀교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있도록 보장하여야 한다.”(전북 3조4항)					
5. (학교운영의 원칙) “교육감과 학교의 장은 학생이 학교에 의견을 제시할 수 있도록 보장하여야 한다.”(전북 3조5항)					
6. (학생회 심의사항) “학교에는 학생회를 두고, 학생회는 학생자치·학교회계·학생 동아리·학생 의견 수렴·학교운영위원회 제안 사항·학생회칙 등 관련 사항을 심의한다.”(전북 4조)					
7. (학부모회 심의사항) “학교에서는 학부모회를 두고, 학부모회는 학부모 활동·학교회계·학부모 동아리·학부모 의견 수렴·학교운영위원회 제안 사항·학부모회칙 등 관련 사항을 심의한다.”(전북 5조; 광주 제7조)					
8. (교사회 심의사항) “학교에서는 교사로 구성하는 교사회를 두고, 교사회는 교사 의견수렴, 교무회의 및 학교운영위원회 제안 사항, 교사 동아리, 교사 자체 연수, 교사회칙 등 관련 사항을 심의한다.”(전북 6조)					
9. (직원회 심의사항) “학교에서는 직원으로 구성하는 직원회를 둘 수 있으며, 직원회는 직원 의견수렴·교무회의·학교운영위원회 제안 사항·직원 동아리·직원 자체 연수·직원회칙 관련 사항 등을 심의한다.”(전북 7조)					
10. (교무회의 심의사항) “학교에서는 교직원으로 구성되고 학교의 장이 의장이 되는 교무회의를 두고 학교 교육활동 전반적인 사항(학칙 제·개정, 교육과정, 예산, 학운위 상정 안건 등)을 심의하여야 한다.”(전북 8조)					
11. (국공립 교원인사자문위원회) “학교의 장은 교원인사자문위원회를 구성하고 운영규정을 마련하여 민주적으로 운영되도록 한다.”(전북 9조)					
12. (사립학교 교원인사위원회) “학교법인 및 사립학교경영자는 교원인사위원회를 설치하고 운영하여야 한다.”(전북 10조)					

※ 다음의 질문은 「학교자치 조례」에 관한 선생님의 현재 자기인식 수준, 필요성 등에 대한 설문입니다. 선생님의 의견과 일치하는 곳에 “V”표하여 주십시오.

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
13. (교사의 학교자치 현행 보장수준) 나는 지금의 법제화(교원위원 및 임의적 교무회의 운영) 수준으로는 교원의 자주적이며 주체적인 학교자치 활동을 보장하는 데는 미흡하다고 생각한다.					
14. (학부모의 학교자치 현행 보장수준) 나는 지금의 법제화(학부모위원 및 임의적 학부모회 활동) 수준으로는 학부모의 주체적인 학교자치 활동을 보장하는 데는 미흡하다고 생각한다.					
15. (학생의 학교자치 현행 보장수준) 나는 지금의 법제화(학칙에 의한 학생자치활동보장과 학생대표의 학운위 참여 의견수렴 가능) 수준으로는 학생의 주체적인 학교자치 활동을 보장하는 데는 미흡하다고 생각한다.					
16. (기초조직의 법제화 필요성 인식) 나는 교사회, 학생회, 학부모회, 교무회의, 교원인사자문위원회는 필수조직이어야 하므로 법 개정 또는 조례 제정을 통하여 반드시 두어야 한다고 생각한다.					
17. (나의 학교자치 참여의욕) 나는 학교의 기초 자치조직인 교사회 및 교무회의가 설치된다면 자주적이고 주체적으로 적극 참여할 의욕이 있다.					
18. (나의 학교자치에 대한 기대) 나는 학교자치조례 등이 민주적인 학교공동체를 실현시키고 배움과 성장이 있는 학교문화를 조성하는 데에 기여할 것으로 기대한다.					
19. (학교장과 역할분담) 나는 학교자치의 전제조건으로 최종 의사결정권 및 책임은 학교장에게 두되, 학교장과 기초조직(교사회, 학부모회, 학생회)간, 학교운영위원회와 교무회의간 분명한 역할분담이 규정되어야 한다고 생각한다.					
20. (교무회의 역할분담) 나는 교사의 전문성이 요구되는 교육과정 및 교과서와 관련한 사항은 기초조직(교사회, 학부모회, 학생회)의 의견을 수렴하여 교무회의에서 심의하는 것이 바람직하다고 생각한다.					
21. (학교운영위원회 역할분담) 나는 교무회의 심의 내용을 제외한 학생·학부모와 관련된 사항(교복·체육복·졸업앨범 등)은 기초조직(교사회, 학부모회, 학생회)의 의견을 수렴하여 학교운영위원회에서 심의하는 것이 바람직하다고 생각한다.					
※(기타의견) 학교자치 및 관련 조례와 관련하여 연구자에게 당부하시고 싶으신 말씀이 있으시면 적어주십시오.					
※ 설문에 귀한 시간 내 주셔서 감사합니다.					