
碩士學位論文

教育自治制에 있어서의 住民參與
方案에 관한 研究

指導教授 梁 永 哲



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 桂 俊

1993年 6月

教育自治制에 있어서의 住民參與
方案에 관한 研究

指導教授 梁 永 哲

이 論文을 碩士學位 論文으로 提出함.



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1993年 6月

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 桂 俊

李桂俊의

行政學 碩士學位 論文을 認准함.

委員長 李 淳 珩 印



委員 金 秀 吉 印

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

委員 梁 永 哲 印

濟州大學校 行政大學院

1993年 6月

目 次

I. 緒 論	5
1. 研究의 必要 및 目的	5
2. 研究問題	8
3. 研究의 方法 및 範圍	9
II. 理論的 背景	11
1. 教育自治의 發展	11
2. 教育自治制에의 住民參與	22
3. 住民參與 運營方式	33
III. 調査方法	53
1. 測定道具	53
2. 標集對象	55
3. 資料處理	57
IV. 研究 結果 및 解釋	58
1. 地方教育自治에의 參與意識과 態度	58
2. 學校自治에의 參與	62

3. 住民參與 發展方案	66
V. 教育自治制에 있어서의 住民參與 方案	75
VI. 要約 및 結論	80
1. 要 約	80
2. 結 論	82
參 考 文 獻	84
英 文 抄 錄	90
附 錄	95



圖 表 目 次

圖	1. 地方自治에서 團體自治와 住民參與와의 關係	13
	2. 教育自治의 概念	14
	3. 教育自治制의 基本構造	21
	4. 家庭-學校-地域社會(住民)의 相互關係	30
	5. McConeil의 參與企劃 理論	34
	6. Easton의 政策過程理論	36
	7. 美國의 住民教育統治體制	39
	8. 學父母의 教育運營 參與	43
	9. 父母參與의 模型	48
	10. 教育에 있어서의 住民參與 水準	51

表	Ⅱ - 1. 團體自治와 住民自治의 比較	12
	Ⅱ - 2. 教育自治의 原理	19
	Ⅱ - 3. 學校教育에의 住民參與 類型	31
	Ⅱ - 4. 住民參與에 影響을 주는 變數	37
	Ⅱ - 5. 學校教育에의 住民參與 窓口	46
	Ⅱ - 6. 住民參與機構(育成會)의 變遷	47
	Ⅲ - 1. 設問紙 問項 構成表	54
	Ⅲ - 2. 居住地別 標本分析	55
	Ⅲ - 3. 性別 標本分析	56
	Ⅲ - 4. 年齡別 標本分析	56
	Ⅲ - 5. 學歷別 標本分析	56
	Ⅲ - 6. 職業別 標本分析	57
	Ⅲ - 7. 階層別 標本分析	57
	Ⅲ - 8. 在學子女別 標本分析	57
	Ⅳ - 1. 地方教育自治의 必要性	58
	Ⅳ - 2. 教育發展에 強調되어야 할 理念	59
	Ⅳ - 3. 教育自治制의 가장 實질한 課題	60
	Ⅳ - 4. 子女教育을 위한 教育自治過程의 參與에 대한 見解	61
	Ⅳ - 5. 單位 學校教育에의 住民參與 要求 分野	62
	Ⅳ - 6. 學校의 運營方針과 教育課程 編成에의 參與에 대한 見解	63
	Ⅳ - 7. 單位學校의 學父母 授業參觀 허용에 대한 見解	64
	Ⅳ - 8. 單位學校의 運營主體	65
	Ⅳ - 9. 教育自治의 發展을 위한 가장 力點을 들 教育領域	66
	Ⅳ - 10. 濟州教育의 政策課題	67
	Ⅳ - 11. 濟州教育의 特殊性을 살리기 위한 中心課題	68
	Ⅳ - 12. 住民參與의 制度的 保障에 대한 期待	69
	Ⅳ - 13. 濟州教育의 環境改善을 위한 住民參與 主體	70
	Ⅳ - 14. 바람직한 教育政策樹立에의 參與 主體	71
	Ⅳ - 15. 特色있는 鄉土의 教育課程 編成·運營의 參與 主體	72
	Ⅳ - 16. 濟州教育發展을 위한 安定的인 財政確保 方案	73

I. 緒 論

1. 研究의 必要 및 目的

自由 民主主義의 전제 또는 基本 理念은 自由, 自律, 自治이며 이는 原初的으로 國民의 基本權을 保障하기 위한 것이다.¹⁾ 이처럼 민주주의가 국가의 주체인 國民의 自治를 의미하기 때문에 국가발전은 국민 교육수준의 향상을 통한 教育發展 없이는 불가능하다. 또한 오늘날 각계 각층에서 일고 있는 민주화 역시 教育의 民主化를 전제하지 않고서는 성공하기 어렵다는 논리²⁾가 성립한다.

이런 맥락에서 보면 教育의 發展은 民主化를, 教育의 民主化는 教育의 自律化를, 教育의 自律化는 教育行政의 자치를 위한 法律的 根據(憲法 第31條 第4項, 教育法 第14條 第1項 및 地方教育自治에 관한 法律 第1條)를 마련하고 있다.

이러한 교육자치제는 미군정하에서 태동되어 1952년에 教育委員會와 教育區가 설치됨으로써 발족을 본 이래, 한국 특유의 역사적 흐름과 함께 機能停止-制度廢止등으로 變形的인 運營過程을 거쳐야 하는 시련을 겪어 왔다. 그러다가 地方教育 自治法이 改正·公布(1988. 4. 6 : 法律 第4009號)되고, 지난 1990년 연말 정기국회에서 地方自治 選舉法案을 통과시켜 마침내 1991년에는 基礎 및 廣域地方 議會 議員이 선출되어 역사적인 풀뿌리 민주주의(grass-roots democracy)의 시대가 열렸다. 이제는 현행 교육법의 교육자치제 관계 조항들이 발효되고 教育委員會 활동을 주축으로, 地方教育自治制度의 구체적 실시를 향한 발걸음을 한 걸음씩 내딛고 있다.

1) 金哲洙, 憲法學 概論, 서울 : 法文社, 1981, PP.13-14.

2) 南廷杰, “教育自治制와 教育의 必要性”, 教育學 研究, 제26권 2호, 1988.12, P.59.

그렇지만 근본적으로 教育自治를 위한 제도 자체가 미비된 점이 적지 않다. 교육 운영에 있어서 教育行政에 편리한 방향으로 그 명맥만을 유지하는 정도로 형식화함으로써 教育行政의 일방적인 獨走를 면치 못하였다.³⁾ 즉 교육은 국가의 기관에서 의도한 대로, 교육자·행정가들이 시행하는 대로 행해지고, 住民은 受動的으로 따르기만 하는 경향이었다고 볼 수 있다.

더욱이 住民統制의 견지에서 비추어볼 때 우리의 교육은 아직도 住民統制와는 거리가 멀다. 이제는 지방교육자치제의 실시로 住民의 意見과 要求가 強力하게 反映되는 地方自治, 地域 住民參與, 教育에 있어서의 住民參與로 지향하지 않아도 될 시점에 이르게 된 것이라고 보여 진다.

그러므로 우리의 傳統的 政治·文化遺産 속에 깃들어 있었던 人本主義의 愛民思想을 보다 발전시키고 住民教育 自由意思에 기초한 民主的 教育行政으로 教育의 自律性 伸張이 필요하다. 그러기 위해서는 住民參與 問題에 대한 새로운 認識의 轉換이 요청되고 있는 실정이다.

그런데 지금까지 교육자치제 연구는 우리나라 교육자치제의 變遷過程을 중심으로 한 史的 考察이나 外國과의 制度的 比較 또는 교육자치제도를 마련하기 위한 방향을 탐색이 주류를 이루어 왔다. 教育自治制에 관련된 1945-1990년의 석·박사학위 논문 46편(教育學 學位 目錄集, 중앙대학교 사범대학 교육학회 刊) 중 사적 고찰이 18편, 비교연구가 13편, 재정연구 9편, 기타 이론 연구가 6편이었다. 地方 教育自治法이 개정되고 이제야 실시 段階이어서 教育自治 제도의 실천적 운영방안 중의 하나인 住民參與에 대한 연구가 없었다고 여겨진다. 물론 이러한 선행연구가 地方教育自治制度의 기본 방향을 탐색하는 기틀이 되어 왔음은 부인할 수 없다. 그러나 制度的, 法律的 側面에서의 眼目에서 크게 벗어나지 못하였다고 볼

3) 김태완, “教育 統治 體制와 財政政策을 中心으로”, 教育自治制 研究, 연구보고 RR 89-14, 서울 : 韓國 教育開發院, 1989, PP. 13-14.

수 있다. 民主制度가 代議的, 間接的, 非制度가 直接 參與 民主主義에로 指向이
여야 한다는 當爲로 設定할때 教育自治에 있어서도 住民參與에 의한 教育行政의
探索的 摸索이나 準據設定에 의한 效果的 參與方案에 대한 研究가 필요하다. 그
러기에 이들을 조직의 기능 및 구조적 관점에서 살피고, 나아가 그 운영에 관해
주체가 되는 住民參與意識을 調查·分析하여 효율적 參與方案을 探究해 보는 것이
절실히 요청되어 진다.

그리하여 이러한 탐색이 초기단계의 教育自治制를 運營·改善하는 理論과 運營의
바탕을 마련할 수 있다는 점에서 意義를 찾을 수 있다고 본다.

地方自治는 주민 모두에게 自治의 權限이 있고 그 能力을 존중하여 이루어지는
것임을 이상으로 한다. 그것은 國家가 地方의 사무를 중앙의 정부(기관)에만 의
하지 아니하고 지역주민 스스로 선출한 代表(團體)를 통해 자기들의 意思와 責任
下에 행하는 행정으로서 (金鍾表, 1984:42) 法制的 側面에서 볼 때, 住民이 구성
하는 公共團體(法人)에 의해 행해진다. 그러나, 이러한 團體自治 외에 지방자치
는 또하나 住民自治의 형식을 그 기축으로 하여 성립되는 것이 특징이다. 따라서
자치가 地域聲援을 행정의 주체로 하여 그들의 의사를 존중하여 집행하려는 것이
므로 地方自治의 실현에는 住民의 行政參與와 行政統制가 중요한 관건이 된다.

따라서 本 研究에서는 住民들을 위한 “責任있는 教育行政”은 民主的 力量이 成
熟된 住民參與 아래에서 그 發展的 계기를 삼을 수 있다고 생각되어 地方教育自治
制에서의 住民參與 擴大方案을 마련하기 위한 것으로서 그 具體的 目的은 다음과
같다.

첫째, 教育自治制의 實施過程에 대한 參與意識들을 調查·分析한다.

둘째, 住民參與의 沮害要因을 分析·糾明함으로써 地方教育自治制에서 效果性
을 높일 수 있는 住民參與 活性化方案에 대한 示唆點을 提供하는 데 있다.

2. 研究問題

학교와 가정의 긴밀한 유대와 협력은 그만큼 효과적인 교육의 운영 및 성과에 필수적인 조건이 되고 있다. 한편 모든 교육행정 시책은 住民輿論의 支持를 받고 있을 때, 規範的 正當性和 現實的 妥當性이 확보되어 주민의 離脫現象과 疎外現象이 방지될 수 있고 교육시책의 효율적인 수행이 가능하다고도 한다.⁴⁾

따라서 본 연구는 住民의 教育參與 意識조사를 통해 문제점을 발견하고, 이를 통하여 住民參與와 그 增大方案을 探索하기 위하여 다음과 같은 研究問題를 設定하였다.

첫째, 地方教育自治에 대한 住民의 어떤 參與意識을 가지고 있는가 ?

둘째, 單位學校에의 住民의 參與는 어떠한가 ?

셋째, 地方教育自治에 있어서 政策課題 및 地域的 教育關心 分野에 대한 住民 參與는 어떠한가 ?

- ① 教育自治團體가 가장 관심을 둘 教育領域 및 地域的 教育關心 分野에 대한 反應
- ② 地方教育自治團體가 力點을 두어야 할 教育政策과 課題에 대한 反應

4) Naftaly S. Glasman and David Nevo, *Evaluation in Decision Making*, Boston : Kluwer Academic Publishers, 1988, PP.12-16.

3. 研究의 方法 및 範圍

1) 研究方法

본 연구는 문헌을 통해 住民教育參與의 意義와 주민참여의 意識을 고찰하고 이에 따른 參與方案을 고찰하기 위해 設問紙의 方法을 사용해서 수행하였다. 그 과정을 제시하면 다음과 같다.

(1) 住民參與 意識 調查對象은 濟州道에 居住하는 公務員, 學父母 및 住民 등으로 구분, 이를 無資標集하였다 (표본의 설계 참조).

(2) 調查道具는 본 연구에 의해 작성된 設問紙를 사용하였다. 調查內容은 教育自治制에 있어서의 參與意識, 單位學校教育에의 住民參與, 濟州教育發展을 위한 教育政策 樹立 過程의 編成·運營에대한 住民의 반응을 살펴 보았다.

(3) 資料處理는 각 응답자의 배경에 따라 각기 제시된 의견을 SPSS패키지 프로그램에 의해 전산처리하고 分析하였다.

2) 研究範圍



地域住民이 얼마나 教育行政 施策을 수용하고 教育行政에 參與하여 통제를 하느냐가 住民自治의 핵심적인 요소이다.⁵⁾ 즉 教育행정 기관의 教育시책을 주민이 이해, 支持, 信賴함을 바탕으로 한 協助가 요청된다.

이와같은 관계에서 나타나는 주민참여의 문제에 대한 인식은 지방 教育행정의 연구대상인 중앙 教育부, 지방 教育기관, 학교, 주민, 정치, 경제, 사회, 문화적 환경 등 광범위한 범위를 종합적으로 해석할 때에만 가능할 것이다. 그러나 본 연구에서는 다음과 같은 제한점을 갖는다.

5) Peggy Wiremane은 地方教育行政에서의 典型的인 住民 參與란 住民集團과 地方教育行政機關에서의 構造化된 相互作用이라 하여 教育機關에 대한 住民의 影響力 및 住民에 대한 教育機關의 責任을 강조하고 있다. Peggy Wiremane, "Citizen Participation", in *Encyclopedia of Social Work*, New York : NASE, 1987, P. 75 참조.

1) 조사분석을 통한 住民參與 擴大方案의 기초자료를 제공하려는 연구 목적에 비추어서 參與의 主體인 住民의 參與屬性을 주요 研究對象으로 하였다.

2) 資料蒐集을 위해서 公務員, 學父母 및 住民으로 구분하여 濟州道 지역을 표본 지역으로 선정하였다. 따라서 본 연구는 調查對象에 있어서 전국적인 표집을 하지 못하고 濟州地域의 教育行政 機關의 教育公務員, 一般公務員, 學校의 教師, 一般行政機關의 公務員 그리고 學父母 및 住民 등을 對象으로 선정했으며 그 解釋에 신중을 기해야 할 것이다.



Ⅱ. 理論的 背景

1. 教育自治의 發展

1) 地方自治로서의 教育自治

西歐社會는 처음부터 地方自治로부터 行政活動이 싹트고 발전한 역사만큼이나 地方自治에 대한 용어도 Local Government, Local Self-government, Local Autonomy, Local Representative government, Kommunale Selbstverwaltung 등으로 다양하며 多義的이나 우리는 모두 지방자치로 통용되고 있다.

地方自治를 논하기 전에 自治(Self-Governing)란 辭典的 의미로 제 일을 스스로 처리함 또는 官治에 대응한 개념인 self-government 라고 말하고 있다. 이는 개인 또는 집단이 타인이 세력을 배제하고 自尊的으로 生活을 영위해 나간다는 의미라 하겠다. 그리고 尹世昌은 행정법상의 自治는 國家事務의 分離原則에 의한 統治의 分配形式을 말하는 것이라 하였다.⁶⁾

따라서 自治行政이라 함은 국가가 스스로의 기관에 의해 行政을 행하는 官治行政에 대응하는 것으로서, 국가 내의 일정한 法人이 構成員의 共同福利를 증진하기 위하여 어느 정도 國家意思로 부터 獨立하여 團體가 自己自身の 事務를 자기네의 기관에서 처리함을 말한다.⁷⁾

이처럼 自治行政의 전형적인 것은 地方自治行政이며 그 밖에 法人格이 있는 公共施設에 의한 職能的 自治行政, 公共組合, 經濟的 自治行政 등이 있다.

6) 尹世昌, 行政法(上), 서울 : 博英社, 1979. P. 85

7) 李尙圭, 新行政法論(上), 서울 : 法文社, 1987, PP. 493-496.

이는 住民의 意見을 尊重 또는 力動的으로 參與하게 하는 民主主義의 價値에 맞
는다는 점에서 중요성이 있다 할 것이다. 이상의 자치형태를 요약하면 <表 II-1>
과 같다.

<表 II-1> 團體自治와 住民自治의 對比

團 體 自 治	住 民 自 治
○ 地方分權의 原理를 表現	○ 民主主義의 原理를 表現
○ 地方自治團體와 中央政府와의 關係에 重點	○ 地方自治團體 안에서의 住民과의 關係에 重點
○ 團體의 權利(自治團體로서의 自治權)를 重視	○ 住民의 權利(地方行政에의 住民參與)를 重視
○ 自治權을 認定한 主體를 中央政府로 看做	○ 自治權을 住民이 認定한 것으로 看做
○ 獨·佛에서 發達한 理念	○ 英·美에서 發達한 理念

出處 : 金鍾表, 現代地方行政論, 서울 : 日新社, 1984, P. 43.

<表 II-1>에서 요약한 개념들과 관련하여 地方自治란 일정한 地域을 기초로 하는
團體가 자기의 事務, 즉 地域의 行政을 그 地域住民의 意思에 따라서 자기의 機關
과 財源에 의하여 독자적으로 수행하는 行爲⁸⁾라고 하겠다.

따라서 地方自治의 요건을 갖추려면 自治權을 가지는 地域團體의 존재와 그 團體
의 事務(own affairs)에 住民이 參與할 수 있는 길이 열려져 있지 않으면 안된
다.⁹⁾ 그러한 의미에서 地方自治에는 두 가지 基本要素가 내포되어 있다고 할 수 있
다. 즉 하나는 '團體自治'의 요소이고 다른 하나는 '住民自治'의 요소이다. 이
두가지 요소는 近代의 意味의 地方自治에 불가결한 요소로 간주되고 있다.¹⁰⁾

여기에서 團體自治란 국가부터 獨立한 별개의 法人格을 가지는 地方自治團體가

8) 金昌魯, 都市化 時代의 地方行政論, 서울 : 博英社, 1988, PP.10-11.

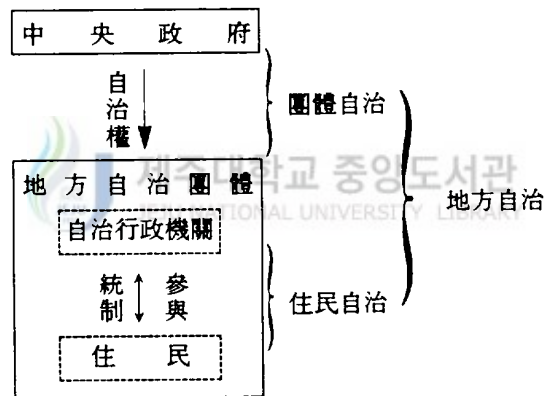
9) Edgar S. Cahn and Barry A. Passett, *Citizen Participation : Effecting Community Change*, New York : Praeger Publishers, 1971, PP. 43-46

10) Ibid, PP.49-2.

그 자신의 목적과 의사를 가지고 그 의사를 결정하는 것도, 결정한 의사대로 실행해 나가는 것도 모두 독자의 기관에 의해서 행하는 것을 말한다. 이에 대해서 住民自治란 住民의 日常生活에 밀착된 지방행정을 국가가 정부기관에 의하지 않고 그 지역주민이 스스로, 또는 그 대표자를 통하여 자기들의 意思와 책임하에 행하는 것을 말한다.

이와 같이 團體自治와 住民自治는 각각 다른 측면을 가지고 있으나 이 양자는 전혀 별개로 竝立하는 관념이 아니고 相互 密接한 關聯性을 가지고 있다. 즉 하나는 住民이 주체가 되어서 행하는 것이고, 다른 하나는 地方自治團體가 國家로부터 독립해서 행하는 자치이므로 양자가 결합되지 않으면 지방자치는 실현될 수 없다.

따라서 [圖 1] 과 같이 團體自治라는 수단을 통하여 지방자치의 본질적 요소인 住民自治를 실현하는 것이 바로 근대적 의미의 참된 지방자치라고 말할 수 있다.

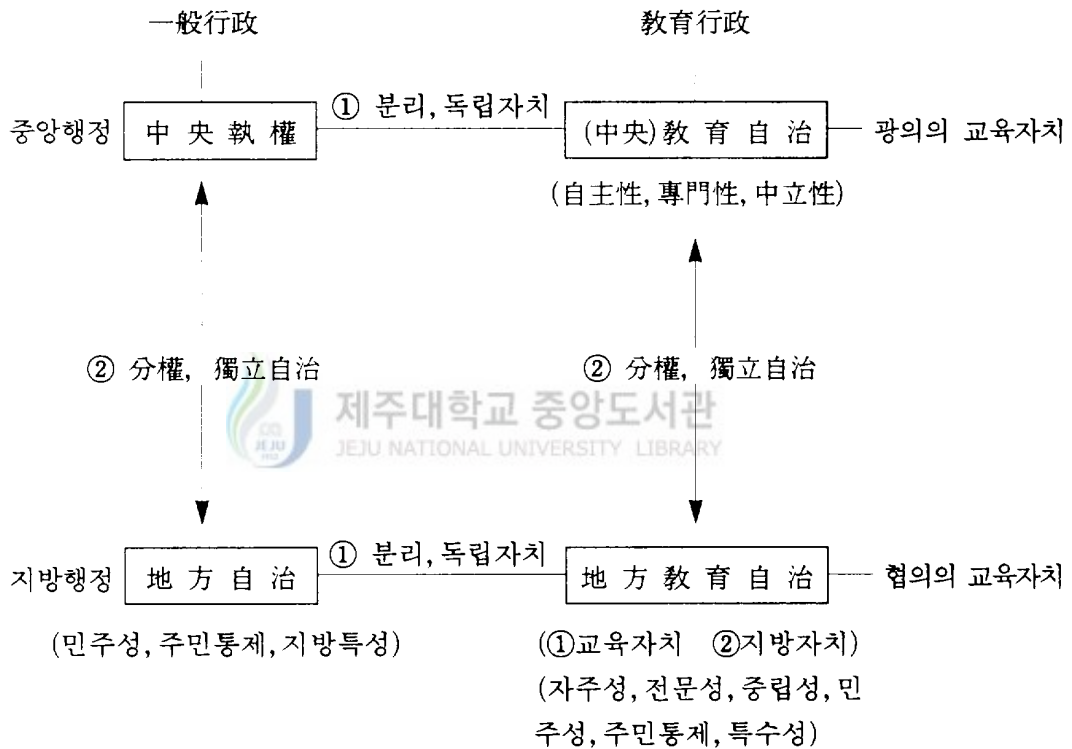


[圖 1] 地方自治에서 團體自治와 住民自治와의 關係

出處：金鍾表, 現代地方行政論, 서울：日新社, 1984, p.43

2) 教育自治制의 發展

본래 教育은 배우는 사람의 人間形成은 물론 그 社會의 文化를 傳承, 發展시키는 것¹¹⁾이라는 의미에서 國家 정책상 그 중요성이 막중한 것이고, 그같은 國家의 關心은 教育行政을 통하여 나타난다. 國家的 관심사인 教育行政을 바람직하게 실시하기 위하여, 教育의 自主性 및 政治的 中立性을 保障할 필요에서 출발된 것이 教育行政上的 地方自治制이다.



[圖 2] 教育自治의 概念

出處 : 朱三煥, 獎學·校長論 : 教育의 質管理, 서울 : 星苑社, 1990, P. 91.

11) Ralph B. Kimbrough and Michael Y. Nunnery, *Educational Administration*, New York : Macmillan Publishing Co. Inc., 1983, PP.209-211.

그래서 教育自治制라고 하면 中央教育自治와 地方教育自治로 나누어 생각할 수 있다. 광의로는 중앙 교육행정까지를 포함하고, 협의로는 지방 교육행정만으로 좁혀진다. 그러면서도 이들을 별개로 생각하고 운영하여서는 실효를 거둘 수 없어, 教育自治制라고 하면 地方自治와 教育自治의 두 요소가 동시에 포함된다.¹²⁾

즉 [圖 2] 에서와 같이 教育行政이 그 自主性, 專門性, 政治的 中立性(헌법 제 31조 제3항) 때문에 중앙과 지방에서 일반행정과 정치로부터 分權·獨立하여 自治的으로 운영되어야 한다(教育自治). 또 다른 한편으로는 民主性, 民意, 民衆統制, 住民自治, 地方教育의 特殊性, 그리고 分權의 原理에 의하여 自治的으로 운영되어야 하는 것을 포함한 개념이 地方教育自治制이다.

결국 教育自治制란 教育行政이 一般行政으로부터 分權·獨立되는 '教育自治'와 지방분권과 주민자치를 의미하는 '教育地方自治'의 두 요소를 포함하는 것이라고 하겠다. 그러면서도 주민 또는 지역과 유리된 교육행정을 생각할 수 없음을 알려 준다.

(1) 教育自治制의 變遷過程

① 教育自治制의 胎動과 發足

우리나라에 있어서 近代的 의미의 教育自治制度는 8·15해방 이후 미 군정하에서 胎動하였다. 教育行政을 擔當하였던 美國測 拷問들은 그들의 母國에 있어서의 地方分權의 傳統에 비추어 볼 때, 韓國의 教育行政이 中央執權에 치우친 점을 통감하였으며, 그와 같은 執權的 體制를 시정하고자 하였다.¹³⁾ 美國軍政長官 딘(William F. Dean)소장은, “韓民族을 위하여 선물을 하나 남긴다”는 취지에서 教育自治制에 관한 美國의 權威者들을 招聘하여 法案을 초안케 하였다.¹⁴⁾ 軍政 말기인 1948년 8월 12일, 軍政 법령 제217호인 '교육구의 설치'와 제218호인 '公

12) 金永植·崔善熙, 教育制度發展論, 서울 : 星苑社, 1988, PP.52-53.

13) 한국교육문제연구소, 文教史, 서울 : 중앙대학교 출판국, 1974, P.51

14) 이호성, 教育自治制와 그 運營, 서울 : 문교사, 1954, PP.2-3

立學校 財政管理'를 公布하고 같은 해 9월 1일부터 施行하도록 하였다. 軍政法令 제217호는 제216호로 公布된 教育구의 설치'와 더불어 教育自治行政의 근간을 이루는 組織形態이었다. 이들 軍政法令은 결국 施行되지는 못했으나 大韓民國 政府 樹立 이후 새로이 制定된 教育法 중 教育區와 教育委員會에 관한 規定의 기초가 되었다. 1949년 11월, 國會를 통과하여 같은 해 12월 31일 法律 제86호로 公布된 教育法은 우리나라 教育의 基本法으로서 매우 중요한 意義를 가졌으나 教育自治制에 관한 規定은 地方自治制 實施를 전제로 하였기 때문에 그대로 實施될 수가 없었으며, 6·25動亂으로 이의 實施는 더욱 遲延될 수밖에 없었다. 그러다가 1952년 4월 23일, 教育法施行令(大統領 제633호)이 公布됨으로써 教育自治制 實施의 法的基盤이 마련되었다. 한편 1952년 4월에 市·邑·面 議會議員 總選舉가 있었고 같은 해 5월에 道議會 議員 總選舉가 實施됨으로써 地方自治制가 發足하게 되었다. 이에 따라 教育法 제167호에 規定된 “教育區·市, 特別市와 道の 教育委員會는 그 地方議會 成立 후 30일 以內에 組織하여야 한다”에 의거하여 같은 해 5월 24일에 각 郡 教育區와 市の 教育委員會 委員이 選出되고, 6월 4일에 郡教育區와 市教育委員會가 發足됨으로써 이 날은 教育自治制 實現의 歷史的 基點이 되었다. 이때에 發足된 教育委員會는 漢水 이남의 17개의 市와 123개 郡에 국한되었다. 그러나 그후 行政區域의 變更으로 8개의 市教育委員會가 新設되었고 1956년 7월에 實施된 漢水 以北地域의 各급 地方議會選舉에 뒤이어 收復地區를 除外하고 서울특별시를 비롯한 2개 市와 8개 郡의 教育委員會가 選出되었으며, 27개의 市教育委員會와 140개의 教育區로 모두 167개의 教育自治團體가 생기게 되었다.¹⁵⁾

이와 같이 최초의 教育自治制는 教育行政의 民主化·專門化를 위해 매우 意慾的인 出發을 하였으나 教育系 內外로부터 많은 批判과 挑戰을 받았음도 사실이다. 外部로부터의 批判은 주로 內務部系統의 폐지운동의 形態로 나타나 1953年, 1955

15) 金鐘喆, 教育行政의 理論과 實際, 서울 : 교학사, 1965, P.101

年, 1957年の 3次에 걸쳐 持續적으로 추진되었다.¹⁶⁾ 教育自治制의 폐지를 主張하는 측이 내걸었던 주된 이유는, 綜合行政의 原則에 違背됨으로써 行政의 能率을 沮害하고, 機構의 膨脹으로 財政의 浪費를 초래하며, 민도가 낮고 自治에 대한 傳統이 서있지 않아 우리의 實情에 適合하지 않다는 점이었다.

② 教育自治制의 中斷과 復活

1961年 5·16軍士革命을 契機로 하여 教育自治制는 크게 後退하였다. 5·16軍士革命 직후 國會와 地方議會가 해산 조치됨에 따라 地方自治가 中斷되었으며, 文敎部는 같은 해 5月 22日, 各급 教育委員會의 機能을 停止시켰다. 따라서 教育委員會 없이 教育監만 남아 있는 片行적인 制度로 變身하여 教育委員會의 議決을 요하는 사항은 教育監이 관장하게 되었다. 1961年 9月 1日에 公布된 '教育에 관한 臨時特例法'에서 이를 명시하였다. 이와 같이 5·16軍士革命 이후, 그 機能을 크게 停止당한 教育自治制는 地方行政의 一元化 및 機構簡素化 方針에 따라 더 깊은 試練을 당해야 했다. 1961年 8月에 構成되었던 行政機構 改革審議委員會의 建議에 따라 같은 해 10月에 地方行政機構가 改編되었다. 이때 教育區와 市教育委員會는 廢止되고 市·郡教育行政機構는 市長·郡守傘下의 教育課로, 道와 特別市의 教育行政機構는 道知事와 서울特別市長 管轄하의 教育局으로 改編·統合되었다. 그리고 1962年 1月 6日자로 教育法이 改正되면서 教育行政이 一般內務行政으로 豫속되는 法的 體制를 갖추었다. 教育·學藝에 관한 議決機關으로 5인제의 教育委員會를 서울特別市·道·市·郡에 設置하며, 地方自治團體의 教育·學藝에 관한 經費는 당해 地方自治團體의 特別會計로 한다는 規定을 두었다. 그러한 規定에도 不拘하고 실제의 運營面에서 볼 때 教育行政은 완전히 一般行政에 豫속되어 教育自治制는 거의 死滅되었다고 하여도 과언이 아니었다.¹⁷⁾ 한편, 教職團體가 주축이 되어 展開하기 시작한 教育自治制 復活運動과 教育自治制 復活에 대한 社會的인 輿論이 크게

16) 金鐘喆, 위의 책, P.102

17) 金鐘喆, 위의 책, P.104

일게 되자. 마침내 1963年 12月 16日 教育法이 다시 改正되었고, 1964年 1月 1日을 기해 教育自治制는 다시 復活되었다.

1964년부터 새로이 復活된 教育自治制는 종래의 市·郡單位 教育自治制와는 그 形態와 內容을 크게 달리하는 것이었다. 이것은 基本的으로 道單位 教育自治制로서 教育行政을 一般行政으로부터 다시 分離·獨立시켜고 初·中等教育을 아울러 關장하는 體制를 갖추었다.

새 教育자치제는 제152호의 臨時國會(1991. 2. 7)에서 ‘地方教育自治에 관한 法律’안이 國會 本會議를 통과(3. 8)됨에 따라 地方教育自治를 위한 基本骨格이 마련되었다. 市·郡·區 地方議會 議員 選舉日인 3月 26日부터 地方教育自治에 관한 法律이 效力을 發揮함으로써 教育에서도自治時代가 열리게 되었다. 다만, 아직은 市·道單位의 廣域教育自治만이 施行되고 있다.

(3) 教育自治發展의 指向

우리나라 教育자치제에 대한 요소와 그 기본원리를 학자들 간에 다양하게 제시하고 있으며, 그 개요는 다음의 <表 II -2>와 같이 나타낼 수 있다.

表 에서와 같이 教育自治制는 ① 地方分權의 原理 ② 民衆統制의 原理 ③ 一般行政으로 부터의 分離·獨立의 原理 ④ 專門的 管理의 原理 등 대체로 4가지 基本原理를 바탕으로 운영되고 있다고 할 수 있다.

〈表 II-2〉

教育自治의 原理

金 鐘 喆	白 種 億	趙 炳 孝	朱 三 煥
(1) 自主性的 原理	일반행정으로 부터의 분리, 독립의 原理	교육행정독립의 原理	專門的自治의 原理 (자주성, 전문성, 정치 적 中立성--, 헌법 제 31조 제3항)
(2) 專門的 관리	"	"	
(3) 地方分權의 原理	"	"	
(4) 住民統制의 原理	"	"	住民自治의 原理 (주민통제, 지방분권--, 교육법 제14조, 지방교 육자치에 관한 법률)
		(5) 自主的 經營	

出處 : 金鐘喆의 教育行政의 理論과 實際, 서울:教育科學社, 1988, 白種億, 趙炳孝의
분류 및 朱三煥의 獎學·校長論:教育의 質管理, 서울:星苑社, 1990, P.136

이상에서 제시한 기본원리는 教育自治制 실시과정에서 다음과 같이 중요한 시사
점을 주고 있다.

첫째로 地方分權의 原理는 教育行政에 있어 民主化의 原理를 지향하고 있다는 점
이다. 지방 教育행정에 대한 中央政府의 획일적 통제와 지배를 지양하고 각 地域
의 特殊性을 살려 각 지역 실정에 부합하는 教育政策의 樹立과 教育活動의 實踐을
도모하려는 데에 본뜻이 있는 것이라 할 수 있다. 自治라고 하는 概念은 分權主義
를 그 바탕으로 하고 있다고 볼 때에 地方分權의 原理는 地方教育自治制의 제1의
원리라고 할 수 있다.¹⁸⁾

둘째로, 住民統制 또는 住民自治의 原理를 要求하고 있다.

이 원리는 地方分權의 原理와 더불어 教育行政 民主性의 原理의 하나로서 住民政
治에 근본정신이 있다고 할 수 있다. 住民이 그 대표를 통하여 教育政策의 수립과
시행에 참여하는 것으로서 광범하고도 공정한 民意의 반영이라는 代議民主政治의
理念에 바탕을 두고 있다고 하겠다. 教育은 고도의 公共性을 지닌 國家社會的 사

18) 金鐘喆의 教育行政, 理論과 實際, 서울 : 教育科學社, 1988, 鄭泰範·裴鐘根, 教育行政·教
育經營, 서울 : 正民社, 1989을 참조하여 요약하였음.

업이다. 따라서 全國民·全住民의 관심사라고 하는 教育事業의 본질적 특성 또한 이 원리를 뒷받침하고 있는 것이다. 또한 住民統制의 원리는 이른바 非專門家에 의하여 이루어지는 교육통제의 정신을 반영하고 있는데 教育委員會制度를 통하여 구현되고 있다고 말할 수 있다.

즉 일정 지역의 교육사업은 그 지역의 실정에 맞는 특수성을 고려하여 주민의 자율적 의사에 따라 실시되어야 한다. 그리하여 議會住民政治의 理念을 지방수준에서 구현하려는 것이 教育委員會制度 및 住民參與인 것이다. 이를 통하여 주민은 自治精神과 協同精神이 함양되고, 교육행정 정책기관에 參與하는 機會를 갖게 됨으로써 資質를 涵養하며, 이러한 정신은 민주정치 발전의 밑거름이 되는 것이다.¹⁹⁾

셋째로, 分離·獨立의 原理는 장기적 국가사업으로서의 교육 본래의 목적을 실현하기 위하여 교육의 자주성과 특수성을 살리고, 정치적·종교적 中立性이 보장한다는 점을 要請한다. 그리하여 教育體制의 조직과 운영, 특히 人事와 財政을 일반행정으로부터 分權獨立시켜 教育自治團體 또는 교육행정기관이 獨自的으로 교육행정을 운영케 하는 것을 말한다.²⁰⁾

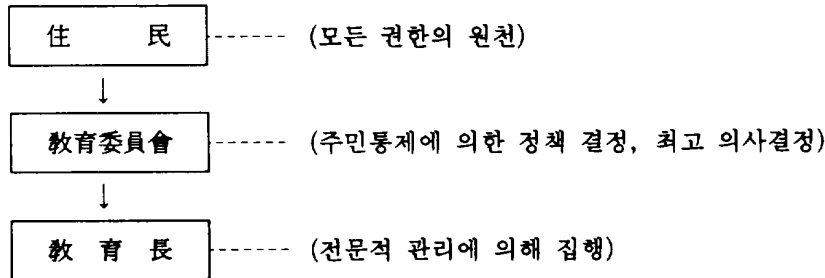
이와같이 교육의 자주성과 중립성 보장을 관건으로 하는 분리·독립의 원리는 地方教育行政 單位를 法人體로 하여 자체적인 議決機能과 執行機能이 구현되는 제도 아래에서 잘 실시될 수 있다. 따라서 우리의 憲法 제31조 4항은 교육의 自主性·專門性·中立性 및 大學의 自律性은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정함으로써, 교육 내지 교육행정 운영에 있어 특히 분리·독립의 정신을 강력히 뒷받침하고 있음을 볼 수 있다.

끝으로, 專門의 管理의 原理는 分離·獨立의 원리와 더불어 포괄적으로 專門性的의 원리라고 볼 수 있는 것으로서, 교육활동의 專門的 屬性과 特殊性에 입각하여 교육

19) Douglas E. Mitchell, "Educational Policy Analysis : The State of the Art", in Joel L. Burdin, *School Leadership : a Contemporary Reader*, Newbury Park : Sage Publications, 1989, PP.229-30.

20) 鄭泰範·裴鐘根, 위의 책, PP.222-223.

행정은 교육과 행정에 專門的 素養과 技術을 소유한 專門職性을 助長, 發揮될 수 있도록 運營되어야 할 것을 要求하고 있다.²¹⁾



[圖 3] 教育自治制의 基本構造

出處 : 朱三煥, 教育的 質 管理, 서울 : 星苑社, 1990, P.184.

그런데 이러한 교육자치제의 정신을 教育者들 중에서도 자칫 '教育者의 自治'로만 착가하는 경향이 있어 주의가 요한다.²²⁾ [圖 3] 에서 나타난 것같이 教育者의 自治도 포함되지만, 住民들이 政策과 方針으로 정해진 범위안에서 教育者는 전문적 관리를 하고 運營을 하는 것이 오히려 先行되어야 한다는 것을 看過하여서는 아니 되겠다.

이상에서 地方教育自治는 地域의 特性에 알맞는 行정을 住民의 힘으로 스스로 解決하는데 뜻이 있는 制度로서 그 運營의 基本的 原理와 概念 그리고, 地方教育自治制에 관한 法律的 根據에서 民主主義 理想 實現에 불가결한 요소였다. 따라서 地方教育自治 실시가 教育者의 自治로만 생각하는 경향에서 먼저 教育의 수혜자인 住民의 要求나 意思를 尊重하는 風土가 絶실히 要請되어짐을 高찰할 수 있었다. 그러면 지방 교육자치제에 있어서의 住民參與는 어떤 뜻을 가지며 어떻게 運營되어져야 할 것인지를 다음에서 示唆 받고자 한다.

21) 金世基, 校長 : 專門職論, 서울 : 培英社, 1990, PP.154-159.

22) 韓國教育行政學會編, 教育行政의 研究와 課題, 서울 : 대한교과서주식회사, 1989, PP.243-245.

2. 教育自治制에서의 住民參與

1) 教育에 있어서의 住民參與

(1) 教育權과 住民參與

教育權과 관련한 논의들은 대개 教育의 主體가 누구이며, 教育에 관련된 意思決定이 누구에 의해서 이루어지는가와 관련되어 있다. 이 教育권에 관한 근거로서 世界人權宣言과 憲法 그리고 原理的 側面에서 고찰한 결과를 朴泰佑는 아래와 같이 정리하고 있다.

- ① 教育權의 主體는 國民이며 國家의 公教育制度는 그 教育權을 保障하기 위한 것이다.
- ② 父母(또는 住民)는 아동과 학생의 代位(代理人)로서, 親權者로서 教育權을 갖는다. 따라서 주민은 教育의 外的條件 整備를 國家에 積極的으로 要求하고 教育的 意思決定에 參與할 義務와 權利를 가진다.
- ③ 教育自治는 兒童·學生에 대한 教育權, 즉 教育의 自由를 保障하기 위한 것이다.²³⁾



이상에서 教育권의 의미는 제도적, 법적 측면뿐만 아니라 학습활동의 과정과 결과와도 관련된 광범위한 개념으로 쓰여지고 있음을 살필 수 있다. 특히 이러한 教育권과 관련된 住民統制의 原理는 일정한 地域의 住民이 그들의 代表를 통하여 教育政策을 審議·決定한다는 것을 의미하고 있어, 教育에 대한 광범한 民意가 教育정책의 議決過程에 반영되어야 함을 의미하고 있다. 이러한 民意反映을 위해 Julius Menacker와 Pollack은 民主的 教育行政 즉 教育에 있어서 주민의 意思決定權의 行使는 民主教育에 의해서만 기대되는 것이다. 그러므로 教育은 민주주

23) 朴泰佑, 韓國 教育法原理의 法制的 限界에 관한 研究, 碩士學位論文, 韓國敎員大學校 大學院, 1990, PP.39-66.

의 특성을 지녀야 하며 民主的 方法과 過程에 의해서 운영되고, 교육활동을 보조하고 지도·조언하는 교육행정도 역시 민주화 되어야 함을 그 전제로 하고 있다고 하였다.²⁴⁾

이러한 住民參與에 관련하여 教育改革審議會의 報告書에서도 아래와 같이 지적하고 있다.

학교 현장에 住民統制의 原理가 적용되어지기 위해서는 地域社會의 住民이 學校의 意思決定에 積極的으로 參與하여야만 地方分權뿐만 아니라 地域住民의 統制가 동시에 이루어질 수 있다. 이것은 주민이 학교에 모든 것을 맡기는 것이 아니라 교육행정 과정에서 교육행정의 관료적인 억압으로부터 벗어나 學校가 學生과 教師에 의해 自律的으로 運營될 수 있도록 住民들이 統制를 하는것이 要求된다.²⁵⁾

이상에서 주민참여는 住民統制의 原理에서 당연히 도출될 수 있는 사항이다. 따라서 教育行政의 民主化는 교육에 대한 意思를 反映함은 부모의 教育權上 자연스럽고 당위적인 행위임을 알 수 있다.

(2) 住民參與의 正當性



교육권과 주민참여에서 살핀 것과 같이 教育行政過程에 있어서 住民參與의 重要성은 教育機關이 주민을 합리적으로 통제하거나, 주민이 정부를 위하여 意思를 결정하는 것보다는 教育行政이나 교육일선의 運營過程에서 주민과 그들의 교육에 대하여 책임을 지고 있는 教育行政 公務員(教師)간에 相互交換的 意思疏通이 된다는 점에 있다. 이러한 주민참여 정당성의 이유에 대하여 John H. Stranth는 다음과 같이 지적하고 있다.

24) Julius Menacker and Erwin Pollack, *Emerging Educational Issues : Is Decentralization Working ?*, Boston : Little Brown Co., 1974, PP.200-201.

25) 教育改革審議會, 教育自治制 發展方案, 서울 : 대한교과서 주식회사, 1987, PP.17-18.

地方教育機關의 재량과 住民의 權利具顯에의 차이에서 오는 갈등 위기를 극복하기 위한 구체적 행정 통제조치로서 행정기관에 대한 住民參與가 필요한 關心事가 된 것이다. 즉 교육활동에 대하여 교원은 전문가이지만, 개개의 住民도 교육에 대한 그들 자신의 要求나 價値를 選好할 수 있는 또 하나의 전문가이다. 이 두 전문가의 합의하에 교육이 이루어져야 한다.²⁶⁾

더 나아가 Gordon P, Whitaker는 교사 혹은 교육행정가가 결정된 활동과정에 관한 최종적 책임을 지게 되어 있는 경우라 할지라도 그 意思에 영향을 받게 될 주민에게 교육시책에 대한 意思決定과 운영에 주민의 통제와 참여를 배제하는 경향이 있어서는 안되며, 특히 교육서비스의 문제에서는 더욱 중요하다고 주장하고 있다.²⁷⁾

이상의 논의에서 教育行政府나 일선 學校機關에 의하여 결정된 意思라 할지라도 주민의 恣意的 受用이 뒤따라야 할 것을 알려 준다. 그리하여 教育政策과 住民의 輿論간에 일치수준이 이루어질 것을 전제한다. 즉 교육정책이나 계획이 주민의사와 높은 수준의 일치에 도달 될 수 있는 가능성은 住民이 의사결정 과정에 관여할 수 있는 실제적 기회의 확대 여부와 관계된다는 것을 시사해 주고 있다.

또한 住民은 學生의 보호자로서, 교육의 수혜자로서 직접 관계를 맺고 있으므로 그들은 주위에서 일어나는 변동을 계속적으로 인식하고 있다. 물론 그것이 언제나 정확한 인식이 아니라 할지라도 자신의 子女教育과 관계가 되므로 계속 파악하고 있다는 것은 명백한 논리이다.

그리하여 Billy J. Hodge는 교육행정기관에서 의견을 수립할 때 있어야 될 일을 다음과 같이 지적하고 있다.

교육기관은 樹立狀態에 있는 教育政策을 評定할 방법이나 기준을 교육기관 혼자서는 淸안해내지 못한다. 때문에 이러한 教育行政 과정에 있어 주민이 介入하거나 참여로 전체적이고 새로운 정보범주의 공급형태를 취하고, 계획

26) John H. Stranth, The Impact of Citizen Participation on Public Administration, *Public Administration Review*, vol. 32, September 1972, P.47.

27) Gordon P. Whitaker, *Citizen Participation in Service Delivery*, P.A.T., 1980, P.40.

체제가 축적한 정보를 분석하는데 도움을 주어야 한다. 즉 教育機關은 항상 住民에게 情報를 제공하거나 住民의 意思를 받아들여야 한다. 그리하여 계획단계에서는 서로의 축적한 정보를 분석하는데 도움을 주어야 한다.²⁸⁾

바꾸어 말하면 住民參與는 공공기관이 의사결정을 둘러싼 논의점들을 토론의 장으로 끌어 넣는데 도움이 된다. 즉 근원적 쟁점과 그들의 주장은 무엇인가. 상이한 주장들을 仲裁할 방법이 있는지를 모색하는데 참여 그 자체의 의의가 있다고 하겠다.

Etraim Gill은 학교와 같은 教育組織은 본질적으로 同一次元의 價値體系로서 機能을 다 할수 없으며 나아가 어떤 사회라 하더라도 唯一價値란 존재할 수 없다고 말하고 있다.²⁹⁾ 한편 Paul Davidoff는 一元的 公益觀을 비평하면서 유일한 善이란 없다고 주장한다.³⁰⁾ 결국 最適의 方法은 同意를 토대로 하는 多元的 公益觀을 바탕으로 하고 있음을 볼 수 있다.

이상에서 주민의 교육권과 관련된 統治問題에 주민이 직접 참여함으로써 접근될 수 있음을 재인식 시켜 준다. 결국 주민참여란 주민들의 교육에 대한 다양한 이익과 權力源(教育權)이 대변될 수 있도록 同意의 形成을 이루어내는 데 초점이 모아지고 있다. 여기에서 주민들이란 주민 개개인이나 교육에 영향력 있는 지도자, 조직화된 이익집단들을 포함되어, 代表가 다양하면 할수록 正當性이 強化된다고 할 수 있다. 따라서 주민 참여는 사회의 보다 많은 제안을 대변하고 있다는 의미가 된다.

28) Billy J. Hodge and Herbert J. Johnson, *Management and Organization Behavior : A Multidimensional Approach*, New York : John Willey and Sons, 1970, PP.403-404.

29) Etraim Gill and Enid Lucchesi "Citizen Participation in Planning", in David Arnold, *The Pracice of Local Government Planning*. Washington D. C : The International City Management Association, 1979 ,PP.566-567.

30) 金始英, "參與計劃의 理論的 根據", 嶺南大學校 社會科學 研究, 제3집 제1권, 1983. 7., PP.82-90.

그러므로 教育現場에서는 地域住民의 教育行政 活動過程의 參與機會를 擴大하여 행정활동에 대한 統制機會를 넓힐 것이 요구된다. 이는 권력의 원천인 국민 즉 住民에게 責任과 義務를 부여하는 것이다. 그리하여 教育행정이 住民의 손에 의해, 住民을 위하여 運營되고, 住民에 대해서 責任을 질 수 있게 하고 參與民主主義的 基盤을 提供하게 하여야 할 것을 시사해 주고 있다. 이에 실제로 教育現場에서 住民參與가 어떤 類型으로 大別되고 運營되어 질 수 있는가를 다음에서 고찰하려 한다.



2) 學校單位에의 住民參與

(1) 住民參與의 價値와 課題

住民參與는 多數의 參與로 인하여 效率性과 運營的인 측면으로 一線現場에서는 오히려 부정적인 시각을 보이고 있다. 이에 주민참여의 價値와 함께 많은 難點도 도출되고 있어 여기에 따른 견해를 탐색하였다.

W. R. Derrick는 일반적으로 住民參與의 價値는 觀念的인 側面과 實用的인 側面에서 찾아볼 수 있다고 하면서 다음과 같이 설명하고 있다.

觀念的인 側面은 민주사회에서 모든 개인은 자기의 견해를 알리고 협조받으며 표현할 권리를 갖는다는 민주주의에 대한 일반적인 신념의 바탕 위에 놓여 있으며, 實用的인 側面은 개인의 의견을 충분히 표출 전달하여 시책이나 교육계획 등에 반영토록 한다는 政策決定過程의 不完全性의 克服에 바탕을 두고 있다.³¹⁾

한편 H. Boadmen은 住民參與의 重要性은 住民들에게 政治的인 教育의 訓練場으로서 民主性을 제고시킨다는 規範的이며 지배계급의 정당성 확보 수단으로서의 가치를 가지고 있을 뿐만아니라, 정책결정과 교육기회의 제공에 관여하여 교육의 의무와 책임 및 교육권 수혜자로서의 권리를 보호하고, 教育의 내용과 질을 높이는 수단으로서의 가치를 내세웠다.³²⁾

그러나 地域住民들이나 빈민들이 교육행정과정에 참여함으로써 행정의 효과성을 높일 수 있다는데 참여의 가치가 있다고 하더라도, Robert A. Aleshire는 주민의 참여가 教育行政의 계획 및 실천에서 다음과 같은 점에서 어려움이 있다고 우려하였다.

31) W. R. Derrick and J. T. Coppock, *Public Participation in Planning*, London : John Wiley & Sons, 1977, P.28.

32) H. Boadmen, *Public Participation in Local Service*, New York : Logman Co., 1982, PP.167-71.

첫째로, 시간과 돈이 많이 들게 되며,
둘째로, 대부분의 사람들은 가장 좋은 조건하에서도 參與 및 介入을 회피하는 경향을 나타내고 있으며, 많은 사람들은 참여가 불가피할 정도로 그렇게 그들 자신이 영향을 받지 않는한 公共問題에 참여하기를 싫어한다.³³⁾

또한 林星漢은 주민 참여가 다른 行政權에 包攝될 可能性을 憂慮하여, 특히 개발도상국가에서는 어떤 정책의 정당화를 위한 동원으로 주민참여를 조작하고 이용하는 경우가 적지 않다. 그리고 교육분야에서는 교육의 전문성이라는 이유로 주민의 의사를, 수용하지 않는 경향이 있다고 하였다.³⁴⁾

이에 R.C. Martin이 效果的인 住民參與를 위하여 몇 가지 課題를 다음과 같이 제기하였다.

첫째, 住民參與에서 实效性을 거두기 위해서는 어떠한 형태로든지 制度化되지 않으면 안된다.

둘째, 效率的인 住民參與는 중앙으로부터 내려오는 下向的 參與를 타파하고 주민의사에 기초한 풀뿌리 민주주의가 실현되어야 한다.

그렇지만 住民參與는 제도화될 경우 오히려 力動性을 잃고 그것이 갖는 의미를 반감시켜 버릴 수 있다는 우려도 있다. 즉 또한 하향적 참여에서도 住民參與가 지역의 有力者 내지는 일부 활동가에서만 한정되어 주민 사회의 底邊까지 파급되지 않는 현상을 막아야 하는 어려움이 남는다.³⁵⁾

이상에서 살핀 것과 같이 교육기관의 어느 단위이나 ① 時間과 金錢의 浪費 ② 能率의 沮害 ③ 教權侵害 憂慮 등의 逆機能을 초래되어질 수 있을 것이다. 그러나 이러한 逆機能들이 住民參與 자체에서 오는 폐해가 아니고 運營의 미비에서 오는 것인 만큼 교육의 수혜자로서 教育의 慾求 充足, 民主性의 確保, 意見의 合意로 오

33) Robert A. Aleshier, "Power to the People : An Assessment of the Community Action and Model Cities Experience", *PAT, Special Issue*, September 1982, P.438.

34) 林星漢, *官僚制와 民主主義*, 서울 : 法文社, 1986, P.374.

35) R.C.Martin, *Grass-Roots Democracy*, New York : Albama University Press, 1978, PP.17-18.

히려 實踐慾求를 함양시켜 나가야 함을 시사해 주고 있다.

따라서 效率的인 住民參與를 실현시키기 위해서는 우선 參與格差의 現象을 타개하고, 全部門 全階層의 參與로서 全住民의 創意力과 에너지를 結集할 것이 요구된다. 이에 다음에서 주민참여의 效率的 運營과 증대방안을 위한 이론을 고찰하고자 한다.

(2) 學校와 地域住民

學校는 民主社會에서 公的인 성격을 띤 教育機關이다. 따라서 學校는 속해 있는 地域社會나 주민과의 紐帶나 協同은 그 經營에 있어 필수적으로 제기되는 본질적인 과제라고 할 수 있다. 그러므로 학교는 지역사회 住民들의 教育的 要求를 充足시켜야 할 責務가 있고, 아울러 지역사회 또한 학교교육에 대한 책임이 주어져 있는 것이다. 그리하여 學校 - 地域住民의 접근은 學校經營의 필요를 중심으로 몇 가지 측면에서 발전되어 왔다.³⁶⁾

F. N Kindred는 이러한 학교와 주민과의 관계에서 앞으로 改善시켜 나가야 할 方向을 다음과 같이 언급하고 있다.

學校와 地域住民이 접근은 학교의 필요만을 일방적으로 알리던 公知의 관계에서 학교가 지역주민에 대한 社會的 解釋의 必要가 증대됨에 따라 제기된 주민의 理解 및 相互收容의 문제들은 학교에서의 公共關係를 발전시켰다. 이제는 민주사회에서의 教育的 重要性 및 그 信賴에 대한 문제들은 地域住民의 학교에 대한 접근을 촉진시켜 양자간의 意思決定過程에 보다 많은 國民의 支援과 參與를 불러들여 學校와 地域社會와의 관계가 보다 밀접해져야 한다.³⁷⁾

이와같이 지역사회와 교육기관이 조화로운 발달을 꾀하는 데에는 家庭·學校·地域社會

36) 權彘鐘, 社會教育概論, 서울 : 教育科學社, 1990, PP. 439-440

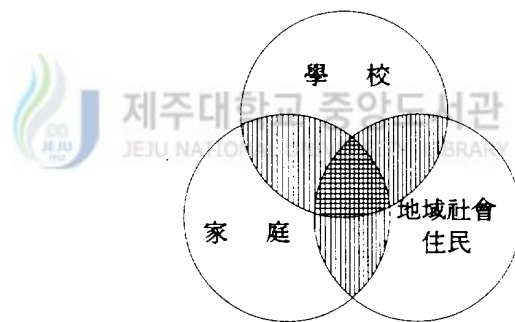
37) Leslie W. Kindred, *The School and Community Relations*, New Jersey : Prentice-Hall, 1987, PP. 129-127.

의 모든 기관들이 그들의 활동과 서로 깊은 관계를 맺고 있음에 주목하는 입장이 있다. James A. Hoeh는 학교와 지역의 이러한 體制·生態論的 관점에서 다음과 같이 말하고 있다.

家庭·學校·地域社會는 각기 下位體制로서 상호 깊게 관련되어 있다. 教育問題 解決에 있어서 體制構造의 측면에서 住民參與 增大方案에 보다 많은 관심을 기울일 것이 강조된다.

즉, 住民參與가 학교체제에 못지 않게 교육에 기여하는 기능이 獨自的·相補的으로 이루어지고 있다. 그러므로 이 세 하위체제가 서로 역할 내용을 助長하고 調和시키도록 교육체제를 개선시켜야 한다.³⁸⁾

따라서 교육기관은 지역사회의 必要·欲求·期待 등을 이해하고 주민들과의 적절한 의사소통관계를 수립하여 이를 교육기관의 경영에 반영하고 주민들의 참여기회를 신장시키는 방안의 모색이 요구된다. 교육체제의 이러한 상호관계를 L. E. Decker는 다음과 같이 보이고 있다.



[圖 4] 家庭-學校-地域社會(주민)의 상호관계

出處 : Larry E. Decker, "Community Education - The Basic Tenet", In Larry E. Decker and Virginia A. Decker, *Administrators' view and Policy Makers' view of Community Education*, University of Virginia, 1979, PP.5-14

38) James A. Hoeh and James M. Lipham, *The Principalship : Foundation & Functions*, New York : Harper & Row Publishers, 1985, PP.250-76.

이상에서 학교, 가정, 지역사회가 相互依存的이고 補完的인 관계를 맺어야 教育效果를 向上시킬 수 있고, 각 機關間 紐帶를 形成하기 위해서 이에 필요한 節次를 決定, 協力해 나가는 것이 중요한 과제임을 시사한다.

(3) 學校에서의 住民參與의 類型

일선현장에서는 教育의 지원 및 봉사를 위해 실제로 학부모의 다양한 참여가 이루어지고 있다. 이러한 학교교육에서의 주민참여에 대한 기본적인 여러 활동을 調査·分析한 여러학자들의 구분을 다음의 <表 II-3>과 같이 나타낼 수 있다.

<表 II-3> 學校教育에의 住民參與 類型

D. Rich	P. Lyons	A. T. Henderson
① 가정에서의 자녀의 學習指導者 (family as educator)	教 師	同僚로서의 부모 (parents as partners)
② 학교에 대한 情報受領者 (receivers of information)	意 思 疏 通	聽衆으로서의 부모
③ 自願奉仕者 (volunteer)	支 援 者	協力者 및 問題解決者로서의 부모 (Parents as Collaborator and Problem-solvers) 支援者로서의 부모 (Parent as Supporters)
④ 學校에서의 政策樹立者 (policy makers at school)	諮問 및 意思決定者	諮問 및 共同意思決定者로서의 부모 (Parents as Advisors and Co-Decision Makers)
⑤	學 習 者	

出處 : Anne T. Henderson, Carl I. Marburger and Theodora Ooms, *Beyond the Bake Sale : An Educator's Guide to Working with Parents*, Colombia Maryland : National Committee for Citizen in Education, 1988, P.94

이상 세 학자들의 견해를 통해서 學校에의 住民參與 形態나 役割은 ① 學習指導 ② 自願奉仕 ③ 意思疏通 ④ 學校支援 ⑤ 學習者 ⑥ 學校教育에의 諮問 및 共同政

策決定者로서의 參與와 같이 6가지로 類型化 할 수 있겠다.

위의 諮問 및 共同意思決定者로서의 역할을 效率的으로 修行토록 하기 위해서 宋炳淳과 車京守는 다음과 같은 사항들에 유의할 필요가 있음을 제안하고 있다.

- ① 學校母 組織의 目的을 분명히 할 것
- ② 學校의 重要한 問題에 참여케 하여 所屬感을 갖도록 할 것
- ③ 能動的 참여를 위한 誘引價 提供 및 安定感을 附與할 것
- ④ 各界 各層에서 代表者가 선정되도록 할 것
- ⑤ 目標達成을 위해 主要 人事들을 活用할 것 등에 주의하여야 한다.³⁹⁾

이상에서 住民參與는 개인적 요구와 활동에 관계가 깊은 학습지도 및 학습자로서의 學父母參與와 나머지 즉, 住民 全體의 共同關心을 갖게 되는 團體的 活動으로 대별되어진다. 물론 본 연구에서는 후자에 초점을 맞추고 있다. 이러한 주민참여의 擴大方案을 마련하는데 있어서는, 住民이 自律的 의지를 갖고 能動的으로 意思決定에 參與할 수 있도록 環境이 설정되어야 하겠음을 시사하고 있다.



39) 宋丙淳·車京守, 學校와 地域社會, 서울 : 學文社, 1981, PP. 247-248.

3. 住民參與 運營方式

1) 住民參與運營 方式의 形態

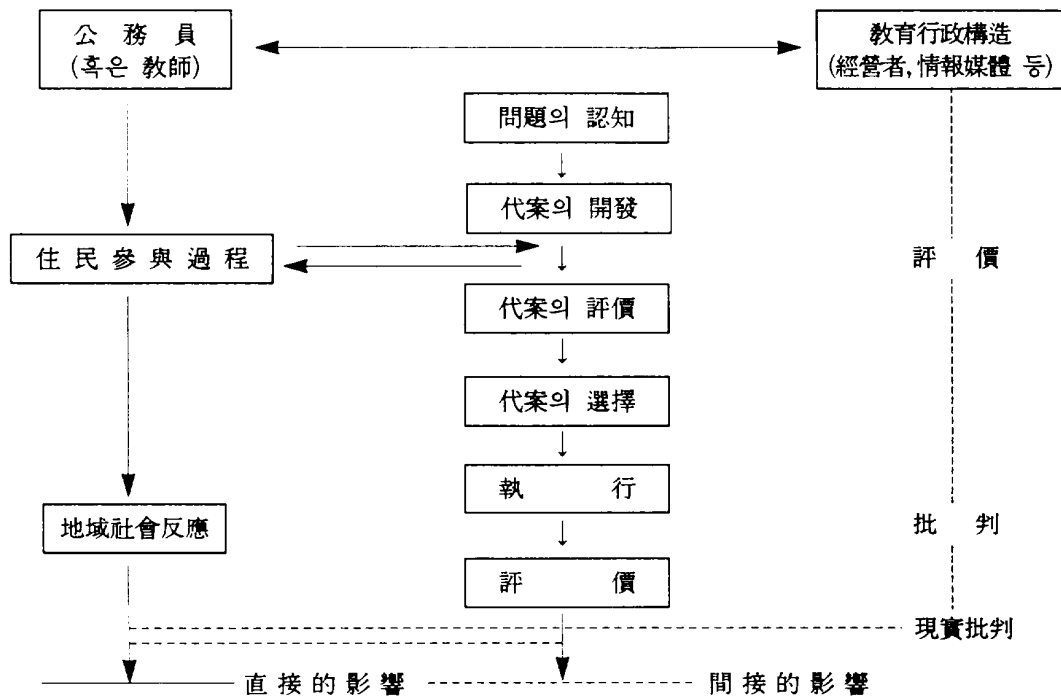
地方行政에서의 住民參與는 시각에 따라 다르게 구분할 수 있으나 教育行政過程에 대응하여 본 연구에서는 企劃過程에의 參與와 政策決定過程에서의 參與로 대별하여 살펴보았다. 이렇게 분류한 것은 E. S. Morphet의 주장과 같이 행정과정에 있어서 참여대상인 주민 각 개인이 갖고 있는 教育問題의 性質이 달라짐에 따라 參與의 方式도 달라져야 한다는 의미이다. 또한 企劃 및 政策決定과 執行過程에 있어서 地方行政의 公開성과 주민들의 接近성을 증진시킬 수 있는 分析水準을 나타낸 것이라고 볼 수 있다.⁴⁰⁾

먼저 參與企劃이란 企劃을 담당하는 공무원들과 專門知識을 지닌 계획가들이 企劃過程에서 一般住民들의 理想인 의견을 反映하여 相互協力된 상태에서 계획을 결정 執行하는 것이다.⁴¹⁾

이러한 參與企劃에 대하여 S. McConnell은 企劃理論이 技術的·官僚的·管理的 性向을 強調하는 節次企劃理論에 대한 수단으로 보고 全體 企劃過程을 통해서 企劃에 影響을 받는 사람들의 意見이 反映되고 考慮 될 것을 강조하였다. 그리하여 계획안의 선택에 있어 住民의 支持確保가 필요한 것이라고 말하면서 住民參與의 模型을 [圖 5] 와 같이 제시하였다.

40) Edgar L. Morphet, Roel John and Theodore L. Reller, *Educational Organization and Administration : Concepts Practices and Issues*, New Jersey : Englewood Cliffts, 1982, PP.180-181.

41) 住民參與에 관해 논자들은 정부와 관련한 住民關與의 측면에서 이를 파악하고 있는데 意思決定 過程에서 住民參與의 정의를 政策過程과 企劃過程의 측면에서 파악하고 있다. 즉 住民參與를 주민들에게 영향을 미치는 企劃 및 政策의 決定과 執行, 評價過程에 관여하는 雙方的인 協力過程으로 보고 있다.



[圖 5] McConell의 參與企劃理論

出處 : Shean McConnel, *Theories for Planning*, London:William Heinemann Ltd., 1981, P.107.

이상의 [圖 5]모형에서 나타난 것과 같이 주민이 기획과정에 참여할 수 있는 단계로서 ① 問題的 認知 ② 代案의 開發 ③ 각 代案의 評價 ④ 代案의 選擇 ⑤ 執行 ⑥ 評價의 단계로 구분하고 있다. 그리고 각 단계에 영향을 주는 참여자들의 관계에서 교육기관은 각종 홍보 전달방법을 이용하여 주민이 교육활동에 대한 認知의 정도를 넓힐 수 있도록 하는 것이 중요함을 나타내고 있다.⁴²⁾

또한 Henry Fagin은 參與過程은 代案을 啓發하고 代案을 評價하는 사이에서 影響力을 行使하는 것으로서 目標의 設定과 企劃의 樹立過程에서 두드러지게 나타나야 하고, 教育의 目標設定은 教育者와 住民들의 相互意見 交換過程을 통해서 이루어져야 한

42) Shean McConnell, *Theories for Planning*, London : Heineman, 1981, PP.119-120.

다고 주장하였다.⁴³⁾

그리고, 計劃樹立過程과 參與企劃에 있어서 參與者들의 參與範圍를 관련시켜, Enid Lucchesi은 住民과 計劃家 및 教師 參與範圍를 밝히고 있다.

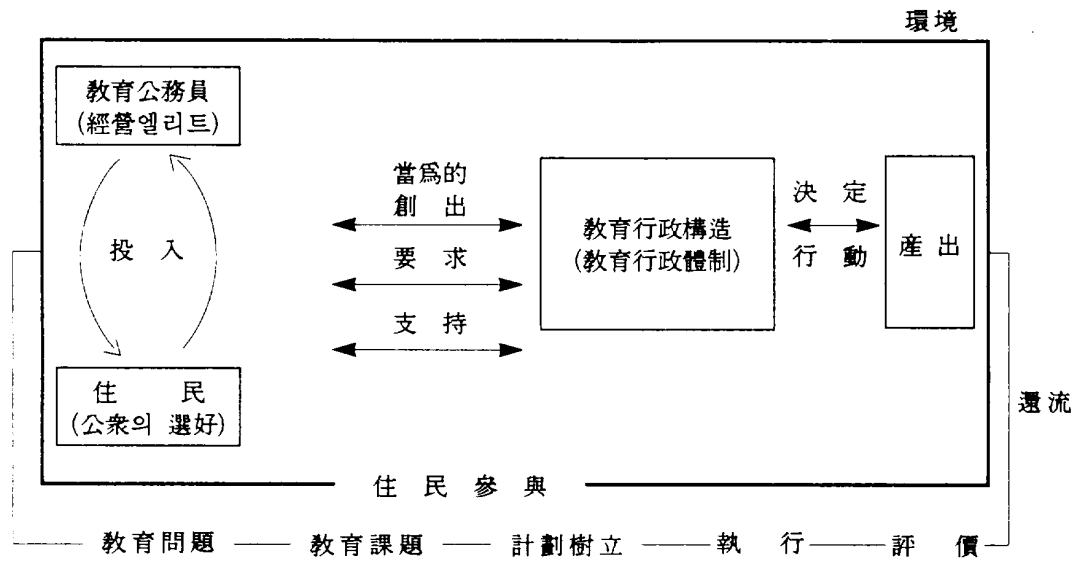
첫째, 住民은 教育活動의 價値評價, 目標와 目的의 設定, 代案의 選擇, 最終 計劃案의 修正과 承認에서 중요한 역할을 담당하고
둘째, 평가에 주체적인 역할을 수행하고, 지역사회의 價値評價, 目標와 目的 設定, 最終 計劃案의 選擇에 조력하며,
셋째, 教師는 目標와 目的을 設定하고 最終 計劃案을 選擇하는데 중요한 역할을 담당해야 한다.⁴⁴⁾

위에서 參與企劃의 成功要因으로 무엇보다 중요한 것은 目標에 대한 충분한 合意가 이루어지기 위한 過程을 모색하는 일이다. 그리고 住民의 意思를 도외시 함으로써 오로지 目標達成을 위한 手段으로 전략하거나 그렇지 않으면 住民들로부터 무시당하거나 하는 계획을 세워서는 안된다는 것을 경계하고 있다.

한편 Davies Easton은 教育施策이나 計劃의 決定過程에서 住民을 參與시키는 것 뿐만아니라 決定 後에 뒤따르는 管理·運營의 차원을 住民에게 移讓할 수 있는 (住民統制) 방안을 강구하여야 한다면서 [圖 6] 과 같은 模型을 제시하였다.

43) Henry Fagin, "Planning Organization and Activities Within the Framework of Urban Government", in Harvey S. Perloff, *Planning and the Urban Community*, University of Pittsburgh, 1977, PP.105-110.

44) Etraim Gill and Enid Lucchesi "Citizen Participation in Planning", in David Arnold, *The Practice of Local Government Planning*, Washington D.C. : The International City Management Association. 1979, PP.566-567.



[圖 6] Easton의 政策過程理論

出處 : David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York : John Wiley & Sons, 1975, P.25-27 및 崔昌浩, 地方自治制度論, 서울 : 三英社. 1989, P.41

[圖 6] 에서, 住民의 參與를 위해 ① 公務員 ② 住民의 選好 ③ 社會體制내에 존재하는 教育政策·行政的 環境 등을 포함하는 教育行政구조가 調和롭게 運營되어야 할 것을 보여준다. 즉 權泰垓의 지적과 같이 施策이나 計劃의 決定過程에 있어서 “널리 알리고 듣는 기능”이 적절히 강구되어야 한다는 것으로서 住民意思를 行政의 실천체제로 끌어 들여야 하는 教育行政 構造의 설정과 관계가 있는 것이다.⁴⁵⁾

그리고 Elizabeth Chell은, 이때 주민은 개개인의 희망이나 요구를 실현하기 위한 個人行動 水準의 영역으로서 住民參與 過程에 包含될 수 있으며, 教師 및 行政構造는 리더쉽이나 대화의 작용으로 바뀌어 개인 行動 水準을 組織行動水準으로 바

45) 權泰垓, “計劃過程의 理論”, 大韓國土計劃學會 : 國土空間의 計劃體系, 제3회 學술발표회 논문, 大韓國토계획학회, 1982, P.27.

뛰게 하는 管理의 變化作用으로서 影響力을 行事한다고 하였다.⁴⁶⁾

위의 McConnell의 參與企劃水準과 Easton의 住民參與 運營方案 模型에서 共通的으로 제기되는 住民參與 活性化 요소는 住民, 教育公務員, 教育行政構造의 셋으로 나타난다.

〈表 II-4〉은 이러한 住民參與의 3요소에 대한 反應이 활발해질 수 있는 상태를 나타내고 있다. 그리고 이들 요소를 分析할 수 있는 요인들을 요약하고 있다. 즉 각 要因(또는 變數)들의 知覺이나 反應에 따라서 住民參與에 影響을 줄 수 있는 변인은 바로 학교의 住民參與 活性化를 分析할 수 있는 준거로도 활용되어질 수 있음을 시사하고 있다.

〈表 II-4〉 住民參與에 影響을 주는 變數

要 因(變 數)	住 民 參 與	
	形式的, 微溫的, 他律的	活性化, 積極的, 自律的
1) 公務員(教師) ○ 주민참여에 대한 인식 ○ 교육수준, 사기 ○ 가치관, 성격	○ 왜곡, 낮음 ○ 낮음 ○ 권위형, 폐쇄형 ○ 성취 지향성 낮음	○ 정확, 높음 ○ 높음 ○ 높음 ○ 성취 지향성 낮음
2) 住民 ○ 지식, 상황에 대한 인지 ○ 주민참여에 대한 태도 ○ 주민조직 ○ 주민참여의 리더쉽 ○ 주민의식	○ 낮음, 부족 ○ 소극적, 냉담, 타율적 ○ 조직 응집력 약함 ○ 내부 결속력 약함 ○ 미약함 ○ 부정적 가치관 ○ 자치의식 낮음	○ 높음, 풍부 ○ 적극적, 열성, 자율적 ○ 조직 응집력 약함 ○ 내부 결속력 약함 ○ 강력함 ○ 긍정적 가치관 ○ 자치의식 높음
3) 地方教育行政構造와 機能 ○ 공개되는 정보의 양과 질 ○ 참여자의 범위 ○ 참여수단 ○ 행정풍토	○ 적고 미약함 ○ 제한 ○ 제한 ○ 권위주의	○ 많고 충실함 ○ 광범위하게 인정 ○ 다양하게 인정 ○ 평등, 합리주의

出處 : 金東禧, “都市計劃에 있어서의 住民參與 擴大方案”, 優秀論文集, 서울 : 內務部 地方行政 研修院, 1988, P. 202.

46) 參與은 조직내의 개인의 意思決定을 통해 이루어지는 것으로 볼때 參與의 의미 속에는 問題解決指向을 위한 自我介入(ego involvement)이라는 심리적 차원이 가장 중요한 요체로 제기된다. 여기에는 개인행동 차원의 欲求, 強化, 期待 등 동기이론, 태도, 형태의 변화 등 광범위한 범위가 포함되어 있다. Elizabeth Chell, *Participation and Organization : A Social Psychological Approach*, London and Basingstoke : The Macmillian Press Ltd., 1985, PP.48-55.

이상에서 고찰한 住民參與의 여러 기능을 볼 때 地方教育自治制에서 자율적이고 민주적인 학교경영을 위해서는 住民參與는 중요한 핵심요소 중의 하나임을 알 수 있다. 따라서 本 研究에서 教育公務員, 教育職一般公務員, 一般行政公務員, 學父母 및 一般住民에 대한 反應등을 分析함으로써 住民參與의 方案을 밝힐 수 있음을 示唆해 준다.

2) 住民參與의 實際

외국에서의 地方教育自治制는 그 나라의 政治體制나 社會·歷史的 條件 및 民主化의 정도에 따라 상이하게 나타나고 있다. 따라서 각 나라마다 그 실시 배경과 현실의 문제점들을 고르게 考察하여야 하겠으나, 여기에서는 우리의 教育과 影響이 깊다고 생각되는 나라로써 미국, 프랑스, 일본을 선택하여 住民教育參與의 實態를 살펴 보는 것이 도움이 될 것이다.

(1) 美 國



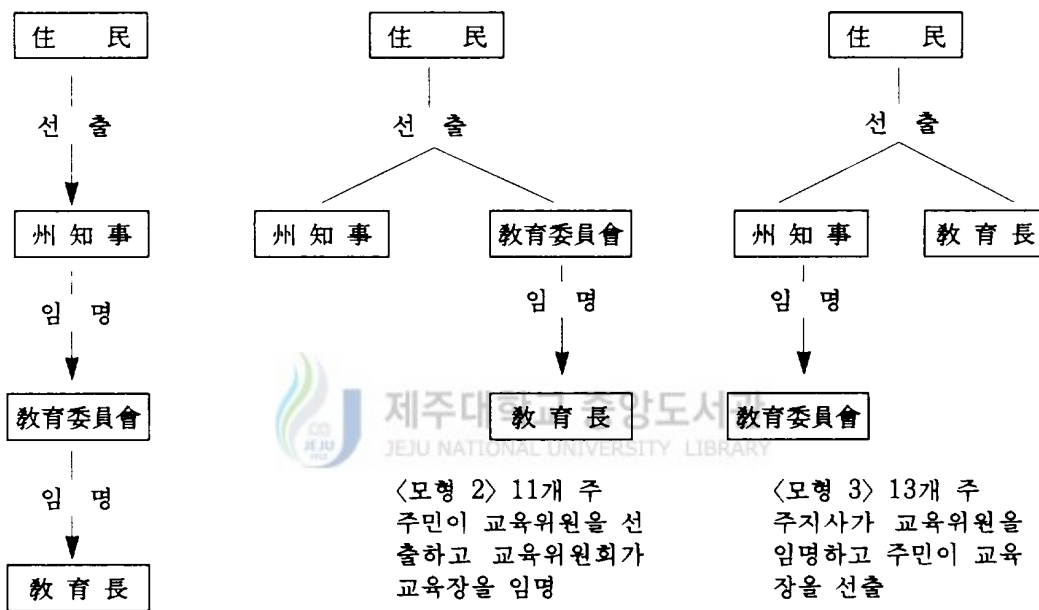
잘 알려진 것과 같이 미국은 50개의 주가 모여서 하나의 강력한 중앙정부를 형성한 聯邦國家이다. 즉 自治政府를 가진 여러 주가 모여 보다 큰 하나의 國家를 이루고 있다.

民主國家의 代名詞라고 불리우고 있는 미국정치의 特色을 두 가지로 말할 수 있을 것이다. 그 하나는 中央政府 안의 한 個人이나 集團이 지나치게 強力한 權力을 갖게 되거나 나라의 支配權을 장악하게 되어 獨裁政治를 할지도 모르는 두려움을 해결하기 위해 三部를 두어 서로 견제하는 수단을 가지고 있다. 또 다른 하나는 中央政府에서 地方의 權力을 약화시키거나 박탈할 지도 모르는 두려움에서 벗어나 고자 住民들이 원하는 대로 政府를 운영할 수 있도록 하였다. 이것은 教育제도에 서도 마찬가지로, 미국의 教育行政制度는 地方分權과 非專門家인 住民教育參與를

特徴으로 하고 있다.⁴⁷⁾

地方分權에 대한 制度 自體가 다양하여 단순히 말하기는 어려우나 人事面, 財政面, 그리고 組織의 運營面으로 나누어 住民이 어떻게 教育에 參與하고 있는지를 살피고자 한다.

먼저 人事面에서는 住民의 意思가 잘 대변되면서도 효율적 運營을 위하여 다양한 方法으로 教育委員 및 教育長이 뽑혀지고 있다. 이러한 過程은 [圖 7] 과 같다.



<모형 1> 15개 주
 주지사가 教育위원을 임명하고
 教育위원회가 教育장을 임명

[圖 7] 美國의 住民 教育統治統制

出處 : 김태완, “教育統治體制와 財政政策을 中心으로”, 教育自治制 研究, 연구보고RR 89-14, 서울 : 한국교육개발원, 1989, PP.50-52

47) Percy E. Burrup, *Financing Education in a Climate of Change*, Boston : Allyn and Bacon Inc., 1974, PP.87-89.

[圖 7] 에서와 같이 이 3모형 이외에 또다시 조금씩 다른 특색을 갖춘 체제를 갖고 있는데, 주민의 직접 또는 간접선거에 의해서 선출되거나 임명된 교육위원과 교육장으로 구성되어 교육에 대한 주민 또는 비전문가의 意見이 강력하게 반영되고 있다. 더욱이 學校의 校長·教師의 任免에까지 住民의 統制權이 강하게 나타나고 있다. 그래서 Don Davies의 “學校가 住民의 支持를 받을 수 있어야 하는데 그렇지 않으면 學校經營의 아무 일도 하기 어렵다”⁴⁸⁾는 말은 이를 단적으로 나타내고 있다.

다음으로 財政面에서는 地域住民의 統制權이 나타내 주고 있다.

財政面에서 地域住民의 財産稅와 所得稅가 직접 학교구의 財政에 큰 比重을 차지하고 있다. 물론 教育財政이 獨立되어 있지 않는 州나 學校區가 있다. 비록 獨立되어 있지 않은 州나 學校區에서는 市·郡議會에 依存하고 있지만 그 地域의 住民 稅金에 依存하는 것이므로 住民은 무거운 稅金 徵收에 신경을 세우고 있다. 그리하여 學校財政의 效率的 運營 支出에 教育委員, 住民代表, 또는 住民 스스로 學校에 대하여 깊은 統制를 가하고 있다.⁴⁹⁾

한편으로 教科書나 教育課程에 관한 사항까지 學父母가 助言을 하기위한 모임을 가진다. 이를테면 學校諮問 委員會(School Advising Committee : S. A. C)를 개개 學校마다 構成하여 매월 1회 저녁 시간에 1.5~2시간 정도 定期的으로 會議를 연다. 이것으로 財政 및 教育課程의 運營에까지 住民參與의 정도가 얼마나 深度있는가를 考察할 수 있다.⁵⁰⁾

끝으로, 組織(또는 團體)을 통한 住民의 教育參與는 代表를 통한 것과 住民이 直

48) Davies Don and Ross Zirchbov, *Citizen Participation in Education*, Boston : Institute for Responsive Education, 1978, PP.83-84.

49) James W. Guthrie, Walter I. Garms and Lawrence C. Pierce, *School Finance and Education Policy*, New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1988, PP. 74-78.

50) Ibid, PP.,47-48.

接 參與하는 것으로 나누어 探索하려 한다. 먼저 教育委員會를 통한 住民統制가 있다. 앞의 미국 教育統治體制에서 나타난 것과 같이 住民이 直接·間接의 影響을 받아 選出된 教育委員會 및 教育區의 住民代表가 하는 機能에서 住民參與의 程度를 살필 수 있으니, 李君賢은 다음과 같이 要約하고 있다.

- 1) 公立學校의 運營과 獎學指導를 위한 政策과 基準 樹立
- 2) 學校運營과 管理 組織등의 改善方向에 대한 研究
- 3) 住民의 教育에 대한 認識提高와 支援을 위한 弘報活動
- 4) 教育의 最低基準을 정하고 學校가 그 이상의 教育水準을 維持하도록 監督
- 5) 教育計劃, 研究, 評價業務의 改善⁵¹⁾

教育에 대하여 깊이 관여하는 이러한 教育委員들은 教育專門家들이 아니고 거의 모두가 一般市民 즉 非專門家들로 構成되고 있어 統治樣式은 一般住民 또는 非專門家에 의한 統治라는 점을 앞에서 살펴 보았다. 그러나 教育委員은 公式的으로 地方教育委員會를 통하지 않고서는 地方教育區 또는 學校에 대하여 意思決定權이 없으므로 教育委員 개개인은 學校의 日常的 運營에 대하여는 개입하지 않고 있어 教育의 專門性과 住民統制는 서로 調和를 이루고 있다.⁵²⁾

다음으로 주민이 學校에 直接 參與하는 組織(團體)의 運營狀況은 다음과 같다. 그 가장 代表的인 것은 P. T. A. 라고 하겠다.

P. T. A. 는 1897년 워싱턴에서 시작된 어머니 教育運動이 1924년 全國學父母 教師會로 發展하였으며, 각 學校의 P. T. A 支部 結成을 통해 組織 擴大를 도모해 왔다. 그러나 이는 學校行政에 개입하지 않도록 하는 것이 미국의 政策的 傾向이 었기 때문에 P. T. A는 學校에 批判的이었기 보다는 協助的 役割을 하고 있었고 成人教育機能을 擔當하고 있었다.

51) 李君賢, “미국의 教育自治制度和 이의 韓國教育自治制度에 대한 示唆點 考察”, 教育學 研究 27권 제2호, 1989. 10., PP.81-7.

52) Donald L. Robson “The Personnel Function”, in R. Craig Wood, *Principles of School Business Management*, New York : Association of School Business Officials International, 1986, PP.291-92.

그러나 1970년에 들어 P.T.A. 會員의 수가 激減하고 많은 會員이 聯邦政府나 州政府가 法으로 보장하며 勸獎하는 學父母諮問委員會(Parent Advisory Councils)에 參與하게 되자 미국의 P.T.A.는 住民의 要求實現 쪽으로 役割 變化를 摸索하고 있다. 또한 學校, 教育區, 地域水準에서 設置되는 學父母委員會는 住民 스스로 選出하여 活動하고 있다. 이러한 미국의 P.T.A.는 全國的, 地域的인 教育團體로서 社會教育和 教育行政 參加의 自發的 活動을 주로 한다.⁵³⁾

이상의 각 單位 P.T.A.는 法律상으로 學校 教師에 대한 教育的 關與權을 인정 받고 있지는 않으나, P.T.A. 集會가 學校內에서 자유스러운 教育問題討議의 場이 되므로 慣習法的 견지에서 상당한 정도로 父母의 學校教育 참가제도로서의 役割을 한다고 볼 수 있다. 그리고 住民參與가 教育的 全課程에 깊이 關與하고 있음을 알 수 있으며, 각 機關은 住民參與를 통한 住民의 支援을 받는 것이 效率的 學校經營의 前提이라는 意識이 새겨져 있다고 하겠다.

(2) 프랑스의 教育에의 住民 參與

프랑스의 '教育基本法(1989)'에는 學校를 教育共同體라는 概念으로 설명하고 있다. 이것은 學校의 폐쇄적인 벽을 무너뜨리고 열린 學校로의 전환이라는 의미를 담고 있다. 그리고 學校가 教職員만이 아닌 學生, 學父母, 地域社會 諸團體에 의해 共同的으로 運營되어야 한다는 사고를 표출하고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 프랑스의 住民 參與를 강인수는 다음과 같이 말하고 있다.

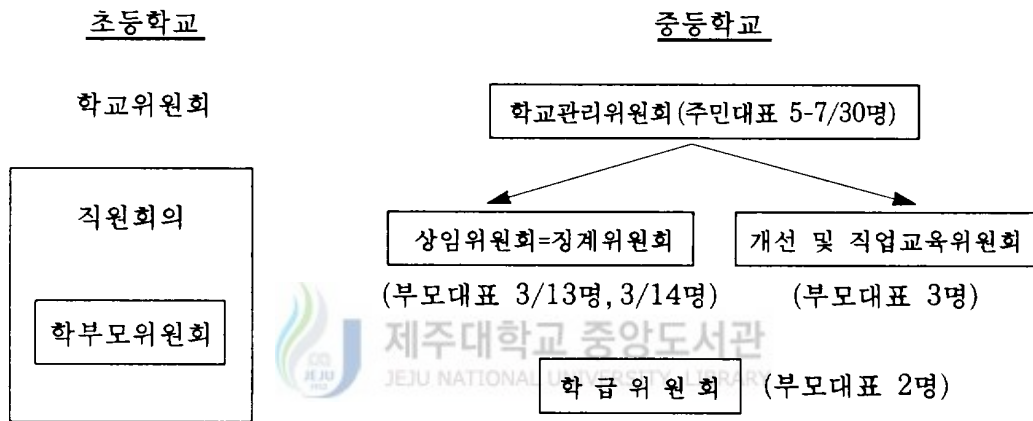
프랑스의 住民은 선거를 통해 地域學校와 바로 관계를 맺는 대표를 選出한다. 즉 教育에 통제를 가할 수 있는 住民代表를 위한 선거권과 피선거권을

53) Roald F. Campbell, R. O. Nystrand, and Michael D. Usdam, *The Organization and Control of American Schools*, New York : Charles E. Menhill Publishing Co., 1980, PP.325-329.

54) W. Richard Scott, *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*, New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1987, PP.23-24.

갖는다. 또 주민자신은 학교의 교육계획, 學校豫算 決定, 教則制定, 등에 관여하고 있으며, 學生의 懲戒·處罰 및 學校·學級生活에 관한 問題, 職業 및 進路檢討 등 教育指導面에 까지 參與하고 있다. 住民은 教師와 對等한 立場에서 公教育이라는 서비스의 이용자로 이해되고 있다. 이는 學父母의 教育에 대한 權利와 要求가 保障되도록 制度化하고 있음을 의미하는 것이다.⁵⁵⁾

그리고, 초·중등학교의 學校委員會는 교장, 전 교원, 주민대표(각 학급에서 1명 또는 관리자 대표로 선출)가 豫算을 포함한 學校運營 全般을 審議하고 있다. 한편 學級委員會는 教育問題 모두와 각 學生의 상황에 대하여 審議한다. 이러한 學校評議會에서 學父母들이 活動하는 關係를 윤철경은 [圖 8] 과 같이 나타내고 있다.



[圖 8] 學父母의 學校運營 參與

出處 : 윤철경, “學父母의 私教育費와 教育의 不平等”, 梨花女大論文集, 1989.12., P.105.

이러한 住民의 參與度가 현재 50%에 미달되고 있어 참여도가 성공적이라고는 하기 어렵겠으나 다양한 住民參與團體가 組織되어 가고 있으며, 교육적인 관심을 정치세력화하고 있다.

55) 강인수, “學父母 學校教育參與 範圍와 性格”, 새교육, 통권 441호, 1991. 7., P.30.

즉 전국적인 규모를 가진 FCPE(公立學校 學父母 聯盟)과 PEEP(公教育 學父母 聯盟)등이 결성되어 전국 교원과 밀접한 관련을 맺고 가정과 학교, 대학과의 긴밀한 공동관계 실현을 목표로 하고 있으며, 주민이 학교의 여러가지 결정 기관에 참여하도록 추진하고 있다.⁵⁶⁾ 여기에서 프랑스 노조 조직률이 9%까지 저하되고 있는 사실과 비교할 때 비록 50% 안팎이라고 하나 교육을 위한 주민의 가입률이 상당히 높다고 할 수 있겠다.

이러한 여러 住民(學父母)團體의 特徵을 李圭煥은 아래와 같이 말하고 있다.

첫째, 主義·主張에 따라 여러가지 단체로 分化되어 있고 스스로 競合하며 組織化하고 있다.

둘째, 가입이 住民의 自律的인 動機에 組織되어지고 있는 任意的 組織體라는 점이다.

셋째, 소정의 서류 절차를 거쳐 教育行政官廳에 의해 住民 團體의 공적 자격이 인정되면 學校側의 多樣的 便宜提供을 받을 수 있다는 점이다. 학교 교무운영에 지장을 주지 않는 범위내에서 교내회의 및 집회를 開催할 수 있고 게시판을 설치할 수 있으며 學校의 제장부를 볼 수 있는 권한이 인정된다.

넷째, 住民總會에서의 選出 및 活動은 “學父母에 의한, 學父母를 위한” 組織的 性格이 강하다는 점이다.⁵⁷⁾



이와같은 學父母團體는 우리의 실정으로 보아 지나칠 만큼 學校教育에 대하여 壓力團體로서 역할을 하는 것으로 보여지기까지 한다. 그러한 가운데에서도 教育機關과 協力으로 調和 속에서 지금까지 프랑스의 教育改革과 教育改善에 큰 기여를 해왔으니, 住民參與의 方向에 대하여 우리에게 시사해주는 바가 자못 크다고 하겠다.

(3) 日 本

日本에서의 住民 教育參與는 2차 世界大戰 이전까지 後援會나 學父母會, 保護者會 등을 중심으로 財政的 支援을 주된 機能으로 하고 있었다. 大戰의 패배후 미

56) 金炳聲, “프랑스의 教育改革”, 教育開發, 제7권 4호, 1985, PP.56-57.

57) 李圭煥, 先進國의 教育制度, 서울 : 培英社, 1990, PP.182-184.

국 사절단의 권고와 文部省의 지시에 따라 P. T. A.가 발족되었다.

즉 1974년부터 발족하기 시작하였던 P. T. A.가 '學父母와 教師의會-教育民主化의 길잡이'라는 기치 아래 빠른 속도로 全國에 파급되었다. 처음에 民間運動으로서의 성격은 전혀 없고 學父母를 위한 것이라기 보다는 學校를 위한 組織이라는 생각이 支配的이었다.⁵⁸⁾

그러나, P. T. A.의 運營을 스스로 비판하고 改革하여 運營의 묘를 살려 가고 있다고 할 수 있다. 지금은 義務教育費의 私的 負擔解消를 위해 P. T. A.의 會費를 學校經費로 못 쓰게 하고 있으며, 學父母들만의 獨自的으로 組織하여 權利를 실현하자는 움직임이 일고 있다.

(4) 우리나라

부모는 자녀에 대해 扶養業務와 教育業務를 지는데, 이러한 業務는 자녀의 성장 발달권 내지 교육을 받을 권리에 대응하는 것이며, 권리로서의 부모의 주장은 자녀의 權利代行이라고 할 수 있다. 부모의 자녀에 대한 교육할 권리는 자연법상의 養育·教育業務이다. 그리고 실정법상에서 監護·교육의무가 제1차적으로 이행할 우선적 권리로써 부모에게 주어진 것이다.

공교육체계에서는 이러한 부모의 교육권을 國家와 教師에게 위탁하고, 국가와 교사는 학생의 인간적 성장·발달을 도모하여 헌법상의 기본권을 보장하며 또한 부모로부터 신탁받은 교육을 실시하게 된다.

그런데 우리 사회에서는 자녀의 學校教育에 대한 참여나 요구가 制度的으로 실현되고 있다고는 못하겠으나 이와 유사한 형태의 주민참여는 <表 II-5>에서와 같이 財政後援 및 奉仕活動 등으로 나타난다.

58) 伊藤和慰, 父母の 教育權と 教育行政參加, 東京: 明治圖書, 1983, PP.202-207.

〈表 II -5〉

學校教育에의 住民 參與 窓口

구분	단	체	역	할	및	내	용
公 式 窓 口	육	성	회				○ 1970년 3월 학교육성회로 발족
	체	육	진	흥	회	財政後援者	○ 현재 6개 시에만 존재
公 式 窓 口	어	머	니	교	실	成人學習	○ 그 외 친목, 후원의 역할 담당
	자	원	봉	사	회	自願奉仕活動	○ 가정의 날 명예교사 ○ 상담 ○ 외국어 기타 특수과목 지도
非 公 式 窓 口	담	화					○ 학교의 소집 목적에 따른 의견청취
	학	부	형	회			○ 학교에서 소집 ○ 교육에 대한 실정의 청취
非 公 式 窓 口	동	창	회	親	睦	및 後援	○ 지역실정에 따라 다양
	기		타	기		타	

出處 : 金容淑, 學校와 地域社會, 서울 : 敎學研究社, 1983, 및 1990년도 文教統計에서 발췌



이상의 단체 중에서 비교적 역사가 오래되고 교육기관에서 법적으로 인정되고 있는 學校育成會에 대하여 참여의 現實과 問題點을 제시하여 보면 다음과 같다.

〈表 II-6〉 住民參與機構(育成會)의 變遷

명 칭	시 기	비 고 (상 황 및 성 격)
後 援 會	1946	〈狀況〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 초등교육 인구의 급격한 성장 ○ 교육시설 등 재원의 확보가 시급한 과제 ○ 수익자 부담 재원확보 방안의 추진 〈性格〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육재정에 대한 후원회 (학교경비의 70% 이상을 학부모가 부담)
▼		
師 親 會	1951	〈性格〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 극빈아동의 문제가 심각 〈活動〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 극빈아동의 급식 ○ 교과서 무상지급 의무교육의 추진에 기여 ○ 분교시설
▼		
廢 止	1968	〈狀況〉 <ul style="list-style-type: none"> ○ 무상교육에 위배된다는 강력한 비판이 대두 ○ 개선된 단체의 필요성 주장
▼		
育 成 會	1970	○ 학부모의 자진협찬으로 학교운영을 지원하고 학생의 복리를 증진함으로써 학교교육의 정상화에 기여

出處 : 金鐘基, “育成會가 中等學校運營에 미치는 影響”, 碩士學位論文, 忠北大學校教育 大學院, 1988, PP. 10-12

해방후 급격히 늘어난 취학연구에 비해 보잘 것 없는 학교시설 등에 쓰일 교육재정이 빈곤함을 돕기 위하여 1950년대에 조직된 학교후원회가 학교육성회의 발단이라 할 수 있다. 學校施設이나 資料確保 등에 쓰일 教育財政이 빈곤함을 돕기 위하여 조직된 學校後援會가 師親會 그 후의 既成會, 등의 이름으로 教育財政을 후원하였다.

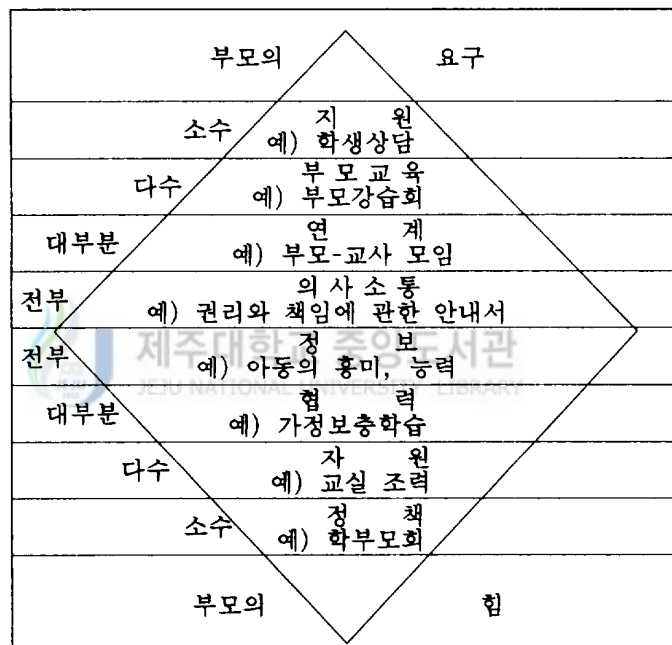
그 후 비리와 비교육적인 운영 방법에 등에서 비난을 받자 1970년 3월 學校育成會를 발족시켰다. 이는 학부모의 自進協贊을 강조하고 학생들을 잡부금 공세에서 해방시키고 教師들에게 金錢徵收의 부담을 면제시켜 教育의 質的 向上 도모와 教權을 확립하려는 목적이었다. 그러나 역시 공교육부담을 학부모들에게 안겨준 악영향이 커서 많은 문제점이 나타나고 있는 것이 사실이다.⁵⁹⁾

59) 安昌善, “學校育成會 運營에 관한 考察”, 春川教育大學 論文集, 제27집, 春川教育大學, 1986, PP.125-126.

이상으로 보아 이제는 단순한 재정지원 장치로써 법적 근거를 가진 유일한 學父母 組織인 육성회를 보다 活性化시키기 위해서 豫算執行도 公開的으로 하고 사업전 개에도 住民이 積極的으로 參與하는 것이 요청되고 있다.

學校育成會 이외의 學校에 參與하는 주민단체 하나하나를 언급할 수는 없으나 같은 맥락에서 취급되어야 할 것이다. 즉 자녀교육에 영향을 주는 어떠한 教育政策이나 教育問題를 기단 없는 대화를 통해 학부모들 간의 合意를 이루고 최대한의 參與 效果를 내는 일이 필요하다고 하겠다.

Hornby⁶⁰⁾의 연구에서 보면 그는 학부모 참여에 대한 부모의 필요가 어느 정도



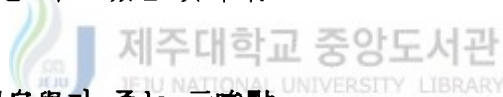
〈圖 9〉 父母參與의 模型

出處 : Garry Hornby, 1989.

60) Garry Hornby, "A Model for Parent Involvement", *International, Community Education Journal*, International Community Education Association, October, 1989

인가에 따라 그 參與의 水準 및 그에 따른 父母의 힘이 어느 정도 미치고 있는가를 <圖 9>와 같은 模型을 통해 보여주고 있다.

<圖 9>를 보면 學校教育參與에 대한 학부모들의 요구는 意思疏通에 대한 요구에서부터 支援의 수준에 이르기까지 그 정도가 각기 다른 것임을 보여 주고 있으며 또한 그 과정에서의 학부모의 영향도 情報에서부터 協力, 支援, 政策決定 수준에 이르기까지 그 유형이나 영향력의 정도가 실제로는 각기 다른 것임을 보여 준다. 그들의 요구나 영향력이 정책결정의 수준에 이룰수록 소수에 머무르고 있음을 보여 주고 있다는 것은 學校教育에의 학부모참여의 실체가 학부모 참여의 여러 가지 활동에서 학교의 정책결정의 수준에까지 보다 많은 학부모의 影響力이 확대되어야 할 필요를 시사하고 있다. 學父母의 參與水準은 학교의 政策樹立이나 그에 수반되는 意思決定에 실제로 어느 정도 참여하고 있는나와 관련하여 그들의 교육에 대한 영향력의 면에서 이를 확대되어야 한다는 관점이 住民參與의 水準을 位階化하고 그것이 궁극적으로는 意思決定의 共有를 포함한 住民統制의 수준까지 上向 統合되지 않아서는 안된다는 지적을 하고 있는 것이다.



(5) 教育에의 住民參與가 주는 示唆點

外國에서의 住民 教育參與運動을 綜合해 볼 때 教育權에 기초한 住民의 教育參與는 1970년을 前後하여 活性化 되었음을 알 수 있다. 學生運動, 勞動運動 등 大衆運動을 통한 社會改革, 要求와 權利意識의 증진은 住民의 學校參與를 촉진시키는 계기가 되었다.

伊藤和慰는 學校參與制度는 世界 資本主義의 체제가 성장하면서 오히려 逆機能으로 나타난 固着化된 계층구조와 이에 따른 소외계층의 社會的 불만을 무마시키기 위해서 마련된 대안으로써 學校에 적용한 것이 住民參與制度라고 하였다.⁶¹⁾

61) 伊藤和慰, 위의 책, PP.210-13

이처럼 대중운동의 결과는 住民의 學校委員會나 學校運營評議會 또는 P.T.A. 등 이름은 각기 다르나 學校의 參與制度로 收斂되어 特色을 발휘하고 있다. 그러나 學父母의 恒常的 組織力이 뒷받침되지 않는 상태에서 단순히 學父母 代表를 選出하여 校長, 教師, 地域의 當國자등과 함께 學校運營을 논의하도록 하는 學校 參與制度는 全體 學父母의 權利增進이나 意思反映에 기여를 하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁶²⁾ 이러한 현상은 일본의 처음 P.T.A. 運營에서 보이고 있다.

한편 學父母의 多樣한 教育的 要求를 주민 자신이 獨自的으로 結集하여 政治的 勢力으로 작용하고 있는 미국과 프랑스의 學父母團體는 住民의 意思反映 形式으로서 큰 의미를 갖고 있다. 이들은 自發的 組織體로서 住民이 團體的 役割 속에서 住民自身の 教育要求를 實現하는 매우 革新的 手段으로서 작용하고 있다. 즉 住民의 固有한 관심에 관한 組織化가 가장 效率的인 수단임을 보여준다.

이제 地方教育自治가 실현되는 過程에서 住民의 教育權 實現을 위해 어떤 方式으로 參與制度를 整立해 나갈 수 있겠는가 하는 것이 오늘날 우리 앞에 놓여진 課題라고 하겠다.

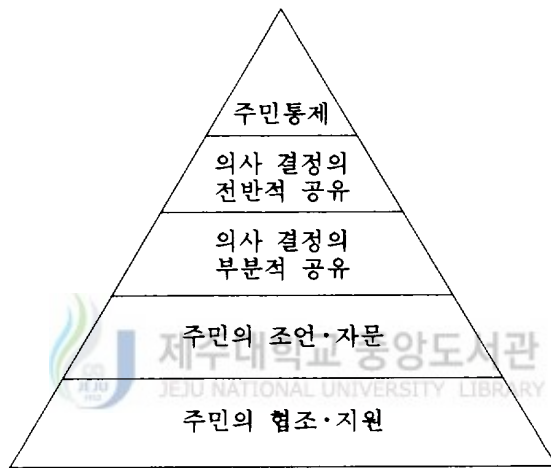
外國의 사례를 고찰해 본 바에 따르면 宣言의 의미 외에 아무 役割도 못하는 參與制度 보다는 全國規模의 自發的 學父母 團體運動과 함께 각 地域의 特性을 發揮하는 地域運動의 兩立化를 통한 教育自治制의 內實化가 住民參與의 方向으로 提示될 수도 있을 것이다. 한마디로 地方教育自治制에서는 地域住民의 要求를 反映할 수 있는 教育參與活性化 方案이 教育의 民主化, 改革의 核心要素 중의 하나임을 示唆한다.

Kaplan과 Tune⁶³⁾에 의하면 그들은 교육에 있어서의 住民參與의 水準을 〈圖 10〉와 같이 나타내고 있다.

62) Wayne K. Hoy and Cecil G. Mickel, *Educational Administration : Theory, Research, and Practice*, New York : Random House, 1987, PP. 314-344.

63) Kaplan, M. H. and Tune, R.D. "Citizens in Education : Five Levels of Participation", *Community Education Journal*, Ⅶ (3), 1978, PP. 14~16.

이를 보면 參與水準을 住民의 支援, 諮問, 意思決定의 部分的 共有, 意思決定의 全般的 共有, 住民統制의 水準으로 나누고 교육 효과의 면에서 住民統制의 水準까지 지향, 확대되어야 바람직한 것임을 시사해 주고 있다. 학교교육의 公的 責務性을 고려할 때 학생의 교육에 대한 권리나 학교 운영의 실제에 대한 책임은 학교만이 아닌 주민들로부터 비롯되는 것이고 또한 그들에게도 그 일부가 귀속되는 것임을 생각할 때, 학부모 참여는 크게 그들의 教育自治와 관련한 住民統制의 수준에서 學校經營의 自體가 마련되어야 한다고 하는 것은 그들의 당연한 요구이며 바람직한 형태라 할 수 있다.



〈圖 10〉 教育에 있어서의 住民參與水準

出處 : M. H. Kaplan & R. D. Tune, 1978 : 14-16.

선진국에서의 교육자치가 意思決定의 共有 내지 住民統制의 수준에 이르고 있는 데에서 그러한 필요에 쉽게 공감할 수 있다. 교육자치는 교육에의 주민통제를 理想으로 이제 그것은 制度的, 代議的 측면에서 뿐만이 아니라 非制度的, 直接的, 民主政治의 형태에서 가깝게는 그들의 직접적 책임을 지닌 학교교육의 과정에 대해서도 住民統制의 原理에 의한 여러가지 참여활동이 요구된다고 하는 것은 학교의 社會化 또는 教育의 民主化를 위해서도 보다 구체적인 발전의 과제로

대두되리라고 생각한다.

그러나 우리의 전통적 教育方法이나 學校風土로 보아 아직은 주민통제의 수준까지 생각하는 것은 무리가 없지 않다. 그러나 학교교육에의 주민참여는 학교의 公共的 責務에 대한 인식이 보다 증대되고 있음에 비추어 그 기본정책의 수립이나 중요한 의사결정에는 부분적인 면에서 나아가 전반적인 수준에 이르기까지 그 책임을 보다 폭넓게 공유할 필요가 있음이 제기 된다.⁶⁴⁾



64) 李淳珩 編譯, 教育自治發展의 課題와 展望, 서울 : 文音社, 1992, p. 121

Ⅲ. 調査方法

1. 測定道具

本 研究의 문제를 구체적으로 분석하기 위하여 주민의 參與 概念을 주민이 教育과 관련하여 要求(批判)하거나 도와주는 것 또는 意思決定의 과정에 개입하는 것을 住民參與라고 인정하고, 教育自治에 住民參與 方案에 대한 의견을 묻는 設問紙를 구성하였다.

住民參與의 유형을 보다 명확히 파악하기 위하여 본 조사대상에서는 教育公務員, 教育職一般公務員, 一般行政 公務員 및 一般住民 및 學父母를 선정하였다. 이들 각 집단을 調査 對象으로 삼는 것은 教育自治制를 실시하는 教育者의 側面과 被教育者의 側面에서 느끼는 점이 서로 상이하다고 여겨지기 때문이며 각기 參與의 主體인 이들 개인의 의견을 중심으로 하여 教育公務員, 一般公務員, 一般住民 및 學父母 참여 의식 및 그 방안을 시사받고자 하였다.

먼저 理論的 考察을 위해 관계 文獻을 연구하고, 實證的 접근을 위해 자작한 設問紙사용하였다.

이러한 설문지의 내용은 총 23개의 문항으로 구성하였으며, 그 내용을 보면 <表 Ⅲ-1>과 같다.

〈表 Ⅲ-1〉

設問紙 問項 構成表

영역	설문내용	문항수	문항번호
개인 변수	거주지, 성별, 연령, 학력, 직업, 재학자녀	7	1~7
教育自治制에의 參與意識과 態度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 教育自治制의 必要性 ○ 教育自治制의 強調 理念 ○ 教育自治制의 課題 ○ 地域 教育課題 編成 	1 1 1 1	1 2 3 4
學校自治에 대한 參與	<ul style="list-style-type: none"> ○ 單位學校의 教育運營 方針과 編成 ○ 學父母의 授業參觀 기회 허용 ○ 學校 經營의 主體 	2 1 1	5, 14 15 16
濟州教育 發展을 위한 政策 參與	<ul style="list-style-type: none"> ○ 教育自治 발전의 최우선 教育領域 및 政策課題 ○ 地域教育의 관심영역 ○ 教育行政에 住民參與 制度的 保障 ○ 教育環境 改善을 위한 參與主體 類型 ○ 教育財政 負擔 分野 ○ 教育政策 樹立 및 鄉土的 教育過程 編成主體 	2 1 1 1 1 2	6~7 8 9 10 11 12~13



2. 標集對象

本 研究에서는 調査對象을 지역별 특성을 고려하여 이를 크게 都市地域, 農村地域으로 구분하였고 이 지역에 근무·거주하는 教育行政機關의 教育專門家, 行政職公務員, 單位學校의 敎師, 一般行政機關의 公務員, 그리고 學父母 및 一般住民들 각각 100명을 대상으로 集落에 의한 無選標集(Simple Random Sampling)을 실시하였다.

研究의 標集은 教育專門家에게 50부(道教育廳 20부, 市·郡 教育廳 21부, 教育院 9부), 敎師 50부(濟州市 20부, 西歸浦市 10부, 南濟州郡 10부, 北濟州郡 10부), 教育行政家에게 100부(道教育廳 40, 市·郡 教育廳 60), 一般行政家 100부(道廳 20, 市·郡廳 80), 學父母 및 住民 200부(濟州市 50부, 西歸浦市 50, 南濟州郡 50, 北濟州郡 50)로 총 500부를 배포하였는데 443부가 회수되었다. 이를 보면 教育公務員 91부, 教育職一般公務員 80부, 一般行政公務員 86부, 學父母 및 住民 189부로서 回收率은 약 83%였다.

여기에서 최종적으로 불성실한 응답을 제외한 413부를 분석의 대상으로 삼았다. 標集對象의 背景에 따른 分布는 각기 다음과 같다.

區 分	教育公務員	教育行政一般公務員	一般行政公務員	學父母 및 住民	計
市 · 郡	77 (18.6)	56 (13.6)	60 (14.5)	122 (29.5)	315 (76.3)
邑 · 面	10 (2.4)	17 (4.1)	22 (5.3)	49 (11.9)	98 (23.7)

〈表 Ⅲ-3〉 性別 標本分布 (%)

區 分	教育公務員	教育職一般公務員	一般行政公務員	學父母 및 住民	計
男 子	61 (14.8)	60 (14.5)	57 (13.8)	96 (23.2)	274 (66.3)
女 子	26 (6.3)	13 (3.1)	25 (6.1)	75 (18.2)	139 (33.7)

〈表 Ⅲ-4〉 年齡別 標本分布 (%)

區 分	教育公務員	教育職一般公務員	一般行政公務員	學父母 및 住民	計
30대 以下	26 (6.3)	37 (9.0)	53 (12.8)	47 (11.4)	163 (39.5)
40대	32 (7.7)	31 (7.5)	23 (5.6)	106 (25.7)	192 (46.5)
50대 以上	29 (7.0)	5 (1.2)	6 (1.5)	18 (4.4)	58 (14.0)

〈表 Ⅲ-5〉 學歷別 標本分布 (%)

區 分	教育公務員	教育職一般公務員	一般行政公務員	學父母 및 住民	計
國 卒				6 (1.5)	6 (1.5)
中 卒		2 (0.5)		26 (6.3)	28 (6.8)
高 卒		24 (5.8)	44 (10.7)	88 (21.3)	156 (37.8)
大卒 以上	87 (21.1)	47 (11.4)	38 (9.2)	51 (12.3)	223 (54.0)

〈表 Ⅲ-6〉 職業別 標本分布 (%)

公務員	商業	農業	無職	其他	計
289 (70.0)	42 (10.2)	34 (8.2)	16 (3.9)	32 (7.7)	413 (100)

〈表 Ⅲ-7〉 職種別 標集分布 (%)

教育公務員	教育職一般公務員	一般行政公務員	學父母 및 住民	計
87 (21.1)	73 (17.7)	82 (19.9)	171 (41.4)	413 (100)

〈表 Ⅲ-8〉 在學子女別 標本分布 (%)

區分	教育公務員	教育職一般公務員	一般行政公務員	學父母 및 住民	計
있다	51 (12.4)	43 (10.4)	39 (9.4)	131 (31.7)	264 (63.9)
없다	36 (8.7)	30 (7.3)	43 (10.4)	40 (9.7)	149 (36.1)


제주대학교 중앙도서관
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 資料處理

研究結果 수집된 資料는 다음과 같이 처리하였다.

- (1) 回收된 資料중 무성의한 反應을 보이거나 사용하기에 곤란하다고 판단되는 30부는 통계 처리 과정에서 제외되어 최종적으로 413부가 그 대상이 되었다.
- (2) 각 문항은 性別, 年齡, 教育水準, 職種 등에 따른 參與意識 反應을 分析하였다.
- (3) 資料分析은 SPSS 패키지 프로그램에 의해 전산처리 하였다.

IV. 研究結果 및 解釋

1. 教育自治制에의 參與意識과 態度

教育自治는 교육 및 教育행정에 있어서 기능과 책임의 분산 및 意思決定에 주민들의 참여의 폭을 확대하고자 하는데 뜻을 두고 있다. 즉 教育自治는 보다 광범한 民意를 반영하고자 하는 데서 住民自治의 정신을 구현하고자 하는 것이다. 따라서 中央執權的 教育에서 벗어나 地域實情에 맞는 교육을 실시할 수 있어야 하며 그러기 위하여 그들을 教育行政의 과정에 참여할 수 있도록 해주어야 한다.

이러한 필요는 教育自治에 있어서 주민들이 자녀를 위한 教育活動에 대한 책임과 의무 그리고 권리를 바탕으로 하여 제기되는 것으로서 여기에서만 그들은 적극적으로 그리고 자발적으로 참여할 수 있게 되는 것이다. 그러므로 보다 효율적인 教育自治가 이루어지기 위해서는 教育自治의 필요에 대해 의식이 먼저 선행되어야 한다. 여기에서는 먼저 自治發展에 대해 어떤 의미를 갖고 있는가를 살펴 보았다.

〈表 IV-1〉 地方教育自治의 必要性 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
지역실정에 맞는 교육을 하기 위해서	268 (64.9)	63 (72.4)	50 (68.5)	56 (68.3)	99 (57.9)
중앙집권적 教育행정에서 탈피하기 위해서	74 (17.9)	18 (20.7)	9 (12.3)	13 (15.9)	34 (19.9)
지역주민이 教育행정에 참 여하도록 하기 위해서	71 (17.2)	6 (6.9)	14 (19.2)	13 (15.9)	38 (22.2)

$x^2=12.684$

df=6

p < .04

〈表 IV-1〉에 나타난 결과를 보면 전체 응답자 64.9%가 “지역실정에 맞는 교육을 실시하기 위해서”라는 필요에 제일 많이 반응하였다. 이러한 차이는 유의한 것

으로 나타났다. 이는 교육청이 지금까지 중앙집권적 이었음을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 教育自治의 핵심인 地方分權의 原理에 의거해서 비추어 볼 때 教育에 관한 中央 政府의 권한이 지방으로 많이 이양되어야 한다는 그들의 의식은 올바른 지향으로 볼 수 있다. 한편, 새로운 教育自治의 실시에는 많은 문제들이 당면해 있다. 따라서 우선 理念의 면에서부터 어떤 課題를 우선해서 발전시켜야 할 것인지의 문제가 제기 되는데 다음〈表 IV-2〉는 이를 알아본 것이다.

〈表 IV-2〉 教育發展에 強調되어야 할 理念 (%)

應 答 內 容	教育發展에 強調되어야 할 理念 (%)				
	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 員 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
교육의 자주성	206 (49.9)	46 (52.9)	43 (58.9)	36 (43.9)	81 (47.4)
교육의 전문성	143 (34.6)	29 (33.3)	16 (21.9)	36 (43.9)	62 (36.3)
교육의 정치적 중립성	64 (15.5)	12 (13.8)	14 (19.2)	10 (12.2)	28 (16.4)

$x^2=9.231$ $df=6$ $p < .016$

전체적으로 보아 교육자치 이념 중에서 가장 강조 되어야 할 理念은 약 50% 정도가 “教育의 自主性”을 의식하고 있는데 이는 p.0.5%의 수준에서 의의있는 차이를 보여 주고 있다. 그들은 教育自治가 발전되기 위해서는 우선 教育이 一般行政으로부터의 分離·獨立이 시급한 것으로 보고 있다. 一般行政에의 연속을 방지하여 教育의 독자적 政策樹立과 행정을 보장하기 위한 점에서 당연한 것이라 할 수 있다.

教育自治의 실시에는 보다 구체적인 과제들이 수반된다. 이를 해결하기 위해서는 權限委任정도, 委員의 選出方法, 安定的 財源의 確保, 그리고 教育行政職의 專門性 확보 등이 뒷받침 되어야 한다. 〈表 IV-3〉은 이들 중 시급히 해결 되어야 할 과제는 무엇인가를 알아 본 것이다. 여기에서 보면 50% 이상이 안정적 확보가 제일 시급하다고 반응하고 있는데 그 유의도가 매우 높다. 현행 教育 재정 관련 규정에서 教育財源의 歲入構造는 중앙 정부로부터의 地方教育財政 交付金과 讓與金,

지방 자치단체로부터의 전입금 등으로 의존하고 있는 실정이므로 앞으로 달라진다고 해도 실질적으로 매우 어려울 것이다. 교육자치를 수행하기 위해서는 地方自治團體들이 지역의 특수성을 감안하여 각각의 獨自적이고 合理的인 財源確保의 과정과 방법을 모색해야 한다는 인식으로 나타나고 있어서 현실적인 것임을 보여주고 있다.

〈表 IV-3〉 教育自治制의 가장 절실한 課題 (%)

應答內容	全體	教育公務員	教育職 一般公務員	一般行政 公務員	學父母及住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
교육부의 도교육청·교육위원회에로 도교육청·교육위원회의 학교에로의 권한 위임	113 (27.4)	26 (29.9)	21 (28.8)	22 (26.8)	44 (25.7)
교육위원회의 선출방법 개선	28 (6.8)	10 (11.5)	2 (2.7)	2 (2.4)	14 (8.2)
교육재정의 안정적 확보	212 (51.3)	47 (54.0)	46 (63.0)	39 (47.6)	80 (46.8)
교육행정 직원의 전문성 강화	60 (14.5)	4 (3.6)	4 (5.5)	19 (23.2)	33 (19.3)

$x^2=33.199$

df=12

p < .001



教育自治制는 教育行政에서의 민주화와 전문화의 요청과 아울러 이를 위해 관계 집단의 광범위한 참여가 보장되어야 한다. 주민의 教育參與를 위해서는 이에 관련된 다양한 집단들이 다양한 방법으로 참여하고자 할 것이다. 구체적으로 어떤 분야에 참여가 가장 중요한지에 대해 물어본 結果 〈表 IV-4〉와 같다.

〈表 IV-4〉 자녀교육을 위한 教育自治過程의 參與에 대한 見解 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
교육정책을 입안하고 집행하는 교육감과 교육위원 선출	104 (25.2)	25 (28.7)	20 (27.4)	17 (20.7)	42 (24.6)
도·시·군 교육청의 교육발전을 위한 재정지원	125 (30.3)	36 (41.4)	26 (35.6)	14 (17.1)	49 (28.7)
단위학교의 주민참여를 통한 관리·운영 과정 발전	184 (44.6)	26 (29.9)	27 (37.0)	51 (62.2)	80 (46.8)
	$\chi^2=21.411$	df=6	p < .001		

이를 보면 〈表 IV-4〉 전체적으로 “單位學校의 住民參與를 통한 管理·運營 過程”의 발전에 참여 할 수 있어야 한다는 점을 가장 중요한 것으로 의식하고 있으며 그 의의도가 매우 높다. 一般 公務員이 62.2%, 學父母 및 住民이 46.8%의 반응을 보이고 있는 반면 教育公務員은 29.9%로 나타내고 있으며 그 입장에 차이가 있음을 보여주고 있다. 이는 學校單位自治의 發展이 중요한 것임을 인식하면서도 教育公務員들이 다소 그 반응이 소극적인 것은 일반주민의 참여가 그들의 專門性 및 學校運營의 자율성을 저해할 것임을 우려하는 것으로 해석할 수 있다.

2. 學校自治에 對한 參與

教育自治制 실시의 궁극적인 목적은 교육의 현장인 學校教育의 발전을 조성하는 데 있다. 따라서 行政機關인 教育委員會 또는 教育廳의 自律的인 운영만으로는 教育自治의 궁극적인 목표인 學校教育의 발전이 구체적인 필요를 제대로 뒷받침하기 어려우며 따라서 單位學校의 운영을 중심으로 한 자치체제가 발전해야 할 것이다. 이러한 學校單位 自治의 發展 또는 自律的 運營은 教育自治의 새로운 형태의 발전으로서 單位學校 운영의 자유재량권이 최대한 확대 인정되도록 하는 데서 추구될 수 있다. 학교단위의 責任經營體制를 강화하여 각學校가 독자적으로 經營目標을 설정 추진함으로써 스스로 평가하도록 해야 할 것이다.

그러나 주민들이 학교의 교육과정에 참여 한다고 할 때 참여의 내용 또는 프로그램이 무엇이나에 따라 문제가 제기 될 수 있다. 종래와 같이 학교의 財政支援이 수준에만 그 참여를 권장 할 수가 있고 중요한 학습지나 생활지도의 과정에 참여 조력하게 만들 수 있는가 하면 보다 기본적인 學校의 政策決定 또는 意思決定의 과정에도 참여하는 것이 바람직할 수도 있다.

〈表 IV-5〉 單位 學校教育에의 住民參與 要求 分野 (%)

應 答 內 容	全 體	教 育 公 務 員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 員 公 務 員	學 父 母 及 住 民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
학교의 기본적인 교육계획 수립	103 (24.9)	16 (18.4)	22 (30.1)	28 (34.1)	37 (21.6)
교사와 교과운영을 계획·지도	30 (7.3)	5 (5.7)	1 (1.4)	8 (9.8)	16 (9.4)
학생생활지도에 조력	127 (30.8)	19 (21.8)	24 (32.9)	24 (29.3)	60 (35.1)
학교재정 확충	65 (15.7)	29 (33.3)	11 (15.1)	8 (9.8)	17 (9.9)
학교의 특별 프로그램 육성·발전	88 (21.3)	18 (20.7)	15 (20.5)	14 (17.1)	41 (24.0)

$\chi^2=38.725$

df=12

p < .001

학교단위의 教育自治에 住民參與가 이루어져야 한다면 어떤 분야에 중점을 두어야 하는지를 물어본 결과 <表 IV-4> 전체적으로 學生 生活指導 助力에 제일 많은 30.8%의 반응을 보였고 基本計劃樹立에의 참여가 그 다음으로 나타났다. 教育公務員이 33.3%가 학교 재정확충에 시급함을 나타나고 있는 반면 教育職 一般公務員 30.1%, 一般行政 公務員 34.1%가 학교의 기본적인 教育計劃을 수립하는 데에 반응을 보이고 있고, 學父母 및 住民들은 대체적으로 학생 생활지도에 조력해야 한다는 것을 제일 중요하게 응답하였다.

學父母 및 住民은 자녀 교육의 수혜자로서 교육에 대하여 지대한 관심을 갖는 한편으로 교육의 주체로서 그 責任性和 教育權을 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 비추어 學校의 運營方針과 教育課程의 編成 등에 학부모들은 여러가지 방식으로 참여를 원할 수 있다. 참여하는 것에 대한 설문 결과 그 반응은 <表 IV-6>과 같다.

<表 IV-6> 學校의 運營方針과 教育課程 編成에의 參與에 대한 見解 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教育職 一般公務員	一般行政 公務員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
적극찬성 한다.	58 (14.1)	8 (9.2)	10 (13.9)	17 (20.7)	23 (13.5)
찬성한다.	217 (52.7)	42 (48.3)	35 (48.6)	35 (42.7)	105 (61.4)
별로관계없다.	74 (18.0)	21 (24.1)	14 (19.4)	12 (14.6)	27 (15.8)
받아들일 수 없다.	56 (13.6)	16 (18.4)	10 (13.9)	14 (17.1)	16 (9.4)
전혀 받아 들여서는 안된다.	8 (1.7)		4 (4.2)	4 (4.8)	

$x^2=27.873$

df=12

p < .005

전체적으로 66.8%가 “學校의 運營方針과 教育課程 編成”에의 참여가 긍정적인 반응을 나타내고 있는데 이는 그들의 요구가 매우 큰 것임을 말해주고 있다. 이러한 반응은 배경별에 관계없이 教育公務員 48.3%, 教育職 一般公務員 48.6%, 一般行政公務員 42.7% 그리고 學父母 및 住民은 61.4%를 나타내고 있어 유의하다.

교육의 질을 높이기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 학교 교육의 핵심적 과정인 수업과정이 어느 정도 참여 시킬 수 있는가 하는 점이다. 일반적으로 學父母 參與는 이에 대한 학생들의 성취도를 높여 줄 뿐만 아니라 이러한 학교에 대한 이해를 높여야 할 것으로 보고 있다. 學父母의 수업참관의 기회를 어느 정도 허용하느냐에 대한 설문 결과는 전체 응답자가 “찬성 한다”고 77.5%로서 높은 성향을 보이고 있으며 <表 IV-7>과 같다.

<表 IV-7> 單位學校의 學父母 授業參觀 허용에 대한 見解 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一般公務員	一 般 行 政 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
적극찬성 한다.	105 (25.4)	15 (17.2)	20 (27.4)	18 (22.0)	52 (30.4)
찬성한다.	215 (52.1)	49 (56.3)	43 (58.9)	40 (48.8)	83 (48.5)
참관필요가 없다.	39 (9.4)	12 (13.8)	3 (4.1)	14 (17.1)	10 (5.8)
수업분위기를 해친다.	54 (13.1)	11 (12.6)	7 (9.6)	10 (12.2)	26 (15.2)

$\chi^2=18.671$ df=9 p < .028

이는 현실적으로 어려운 면이 많을 것이 사실이지만 그러나 가능한 授業參觀은 많이 허용함으로써 學父母등이 子女의 학교생활 및 교사들과의 빈번한 相互作用을 가질 수 있게 하여 학교와 학부모 또는 地域社會의 관계를 개선하는 것이 바람직 하다는 반응이다.

〈表 IV-8〉

單位學校의 經營主體

(%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母 및 住 民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
단위학교의 장	89 (21.5)	17 (19.5)	21 (28.8)	16 (19.5)	35 (20.5)
교사와 직원	95 (23.0)	35 (40.2)	9 (12.3)	20 (24.4)	31 (18.1)
학 생	18 (4.4)		3 (4.1)	4 (4.9)	11 (6.4)
이들모두	211 (51.1)	35 (40.2)	40 (54.8)	42 (51.2)	94 (55.0)

$\chi^2=27.103$

df=9

p < .001

學校單位의 自治에 있어서 그 핵심의 經營主體는 누가 되어야 하는 지의 문제이다. 이에 대한 응답결과 〈表 IV-8〉를 보면 學校의 長, 教師와 職員, 學生 이들 모두가 되어야 한다는 반응이 51.1%로 교육자와 비교육자 간에 서로 구심체가 되어야 한다는 반응을 보이고 있다. 이를 배경별로 보면 全體적으로 절반 이상이지만 반면에 教育公務員은 教師와 職員 이들 모두에 각기 같은 반응을 보이고 있어 타집단과 대조적인 입장을 나타내고 있음이 주목된다.

3. 住民參與 發展方案

住民參與란 정책의 결정으로 인해 영향을 받게 될 사항들이 行政組織들의 政策決定과 執行過程에 參與하는 제도로 이해될 수 있다. 여기에는 參與란 어떤 행동을 행함에 있어 그 역할을 분담하고 타인과 공동으로 제휴하는 活動을 의미하며 參與의 主體는 自發的 協力, 役割의 分擔, 결정에 대한 공동의 책임을 공유해야 할 것 등을 전제 조건으로 하고 있다. 이러한 뜻에서 주민들이 평소 교육의 정책이나 과제에 대하여 어떠한 생각을 지니고 있는가가 자치의 과제로 수행 과정에 중요하다.

제주도의 교육자치 발전에 있어 가장 역점을 두어야 할 교육영역에 대해 물어본 결과 <表 IV-9>과 같다.

<表 IV-9> 教育自治의 發展을 위한 가장 역점을 둘 教育領域 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母 및 住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
유 아 교 육	41 (9.9)	9 (10.3)	11 (15.1)	7 (8.5)	14 (8.2)
초 등 교 육	150 (36.3)	40 (46.0)	25 (34.2)	30 (36.6)	55 (32.2)
중 학 교 교 육	45 (10.9)	12 (13.8)	5 (6.8)	9 (11.0)	19 (11.1)
고 등 학 교 교 육	84 (20.3)	16 (18.4)	13 (17.8)	15 (18.3)	40 (23.4)
직 업 교 육	93 (22.5)	10 (11.5)	19 (26.0)	21 (25.6)	43 (25.1)

$\chi^2=14.862$

df=12

p < .024

<表 IV-9>에서 보는 바와 같이 보편적으로 초등교육에 역점을 두어야 한다고 36.3%로 이에 제일 높은 반응을 보이고 있다. 이는 무엇보다도 基礎教育을 중요시해야 한다는 見解로 받아들일 수 있으며 그 다음으로 職業教育에 대한 관심이

전반적으로 나타났는데 教育公務員이 11.5%로 다소 낮은 반응을 보이고 있음이 주목된다. 이는 평소 學校教育이 진학위주의 教育觀에 우선 지배되어 있다는 것으로 보인다.

다음은 제주 교육 발전을 위해 우선 해야 할 과제가 무엇인가를 정책 과제에 대한 반응을 알아본 결과<表 IV-10>이다. 전체적으로 보아 “학교시설의 현대화”로 시급한 것으로 보고 있다. 이는 그동안 부족한 教育施設이나 노후화에 따른 教育環境의 열악함에 대한 민감한 반응으로 나타내고 있다. 여기에서 教育公務員은 41.4%가 우수교원 확보와 처우 개선을 들고 있는 것은 자질의 문제로써 시설 못지않게 制度的인 면이 지니는 不合理性을 평소 많이 의식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 教育職 行政公務員이 39.7%, 教育公務員이 39.1%가 학교시설을 現代化하여야 한다는 반응을 나타내고 있다. 이는 學校教育 目的과 目標을 원활히 달성케 하는데 필요한 공간의 物理的 環境 및 與件이 우선시 되어야 한다는 데서 나타나는 당연한 결과라 할 수 있다. 앞으로 학교 교육에 대한 個人的·社會的 要求가 보다 다양해짐에 따라 教育施設의 擴充과 現代化의 要求는 증대된다고 볼 수 있다.

<表 IV-10>

濟州教育의 政策課題

(%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母 및 住 民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
중학교 의무교육 확대	47 (11.4)	6 (6.9)	8 (11.0)	8 (9.8)	25 (14.6)
고교평준화 정책의 개선	79 (19.1)	7 (8.0)	14 (19.2)	25 (30.5)	33 (19.3)
우수교원 확보·처우개선	105 (25.4)	36 (41.4)	10 (13.7)	21 (25.6)	38 (22.2)
직업기술요원 양성교육	62 (15.0)	4 (4.6)	12 (16.4)	14 (17.1)	32 (18.7)
학교시설의 현대화	120 (29.1)	34 (39.1)	29 (39.7)	14 (17.1)	43 (25.1)

$\chi^2=46.783$

df=12

p. <.001

教育自治의 또 하나 중요한 목표는 지역성의 원리를 현실적으로 어떻게 구현해 나가야 하는가? 또한 濟州教育의 地域的 特殊性을 살리기 위해서는 어떤 분야를 中心課題로 삼아야 하는지의 묻는 設問結果는 <表 IV-11>에 나타나고 있다.

<表 IV-11> 濟州教育의 特殊性을 살리기 위한 中心課題 (%)

應答內容	全體	教育公務員	教育職 一般公務員	一般行政 公務員	學父母 및 住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
향토 고유문화의 전승	161 (39.0)	37 (42.5)	38 (52.1)	35 (42.7)	51 (29.8)
지역특화상품의 개발교육	53 (12.8)	10 (11.5)	11 (15.1)	10 (12.2)	22 (12.9)
관광에 관련된 교육	61 (14.8)	9 (10.3)	8 (11.0)	11 (13.4)	33 (19.3)
제주지역의 역사	42 (10.2)	8 (9.2)	5 (6.8)	10 (12.2)	19 (11.1)
자연보존에 관련된 교육	96 (23.2)	23 (26.4)	11 (15.1)	16 (19.5)	46 (26.9)

$\chi^2=17.534$ $df=12$ $p < .013$



이를 보면 <表 IV-11> 각 集團이 郷土固有 文化의 전승에 39.0%(교육공무원 42.5%, 교육행정직 공무원 52.1%, 일반행정공무원 42.7%)로서 반응을 보이고 있는 것은 地方自治 실시에 따라 지역과 관련된 교육에 관심을 가져야 한다는 의식이 매우 큰 것으로(나타났다) 볼 수 있다. 住民參與는 현실적으로 自治團體 또는 그에 설치된 각종 委員會에 그 지위를 점하거나 법령에 규정된 공식 절차 또는 支援團體 혹은 임의 組織 등을 통한 참여의 여러 수준에서 이루어 지는 것으로 이해될 필요가 있다. 자치는 흔히 制度的, 公式的, 참여에 한정되는 것으로 인식될 수 있으나 자치는 선진국의 住民自治 형태가 非制度的, 個人的, 住民 主導的 참여에로 발전되어 나가고 있음을 감안할 때 여러 형태에서 그들의 참여활동을 보장하는 것이 보다 그 效果性을 보장 받을 수 있다. 이러한 뜻에서 교육에의 住民參與

가 확대되어 나갈 때 住民들은 여러가지 다른 見解나 기대를 나타낼 수 있다.

教育行政에 住民參與가 제도적으로 보장될 경우, 그에 대한 기대는 <表 IV-12>와 같다.

<表 IV-12> 住民參與의 制度的 保障에 대한 期待 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一般公務員	一 般 行 政 員 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
지역주민의 과도한 간섭으로 교육의 자율성 및 교권의 침해를 가져 올 것이다.	92 (22.3)	32 (36.8)	21 (28.8)	11 (13.4)	28 (16.4)
교육행정의 민주화가 촉진되어 교육의 특수성과 전문성이 보다 신장 될 것이다.	182 (44.4)	31 (35.6)	30 (41.1)	50 (61.0)	71 (41.5)
소수의 특정한 부류의 사람들만 참여하는 형식적인 것이 될 것이다.	131 (31.7)	22 (25.3)	21 (28.8)	21 (25.6)	67 (39.2)
별로 달라지는 일이 없을 것이다.	8 (1.9)	2 (2.3)	1 (1.4)		5 (2.9)

$\chi^2=30.215$ $df=9$ $p < .004$

<表 IV-12>에 나타난 결과를 보면 전체적으로 “教育行政의 민주화가 촉진되어 교육의 특수성과 전문성이 보다 보장될 것이다”라고 긍정적으로 보고 있다. 다만 教育公務員 36.8%가 “地域住民의 과도한 간섭으로 교육의 自律性 및 教權의 침해를 가져올 것이다”라는 반응도 이에 못지않는 것으로 나타나 現實的인 큰 것임을 들어내고 있다.

教育環境을 개선하기 위한 住民參與의 장치로는 여러 가지가 제안될 수 있다. 종래에는 育成會 등을 통해 주로 이루어져 왔으나 여러 분야의 주민들이 다양한 방식으로 참여할 수 있도록 보장하기 위해서도 요청되는데 濟州地域에서 필요한 것은 어느 것인지를 묻는 설문결과는 <表 IV-13>과 같다.

〈表 IV-13〉 濟州教育의 環境 改善을 위한 住民參與 主體 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一般公務員	一 般 行 政 員 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
중전의 육성회·후원회 등의 부활	58 (14.0)	23 (26.4)	11 (15.1)	4 (4.9)	20 (11.7)
학교단의 정책을 심의하는 전문가 중심의 자문위원회의 설치 운영	115 (27.8)	22 (25.3)	15 (20.5)	29 (35.4)	49 (28.7)
교사, 학부모, 학생이 참여하는 운영위원회 구성	237 (57.4)	42 (48.3)	46 (63.0)	48 (58.5)	101 (59.1)
기 타	3 (0.7)		1 (1.4)	1 (1.2)	1 (0.6)

$\chi^2=32.866$

df=12

p < .001

〈表 IV-13〉에서 보면 전체적(57.4%)으로 教師, 學父母, 學生이 參與하는 運營委員會를 구성하여 참여하는 것이 바람직하다는 반응을 보이고 있다. 중전의 방식에서 보다 진보적인 유형의 참여로 원하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 학교의 물리적인 여건과 社會心理的인 풍토는 教育의 成果에 지대한 영향을 미친다. 따라서 學校의 生活環境을 학생들이 즐겁고 교육적으로 의미있는 경험을 가질 수 있도록 학교의 기본 시설의 확충되고 現代化 되어야 하며 또한 教育活動을 지원하기 위한 부대시설 및 學生福祉施設의 부족과 노후화는 물론 教育활동을 저해하는 學校 周邊의 각종 非教育的 社會施設 등을 정리하여 教育環境改善을 위해 나아가야 한다는 반응이다. 그 다음이 “학교단위 정책을 심의하는 전문가 중심의 諮問委員會의 설치”로 政策 意思決定 및 專門性에 대한 요구로 보다 높게 나타내고 있어(교육공무원 25.3%, 교육직 일반공무원 20.5%, 일반 행정공무원 35.4%, 學父母 및 住民 28.7%) 學校 教育 行政에서의 諮問 형태가 적극 허용할 정도를 말해 주고 있어 民主性, 專門性 등을 높여야 한다는 견지에서 바람직한 의식을 지닌 것으로 받아들일 수 있다.

教育自治는 교육에 대한 광범위한 民意가 政策樹立 과정에 반영 되는 民主制度라고 볼 수 있다. 따라서 교육행정가가 아무리 훌륭한 教育政策을 수립하고 교육현장에서 교사들이 獻身的 노력으로 실천을 한다면 地域住民, 學父母의 支援이나 後援 없이는 그 정착은 성공 할 수 없다고 생각된다. 이러한 반응을 알아 보기 위해 설문조사 결과는 <表 IV-14>와 같다.

<表 IV-14> 바람직한 教育政策 樹立에의 參與主體 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教育職 一般公務員	一般行政 公務員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
교육행정 기관의 공무원	12 (2.9)	2 (2.3)	3 (4.1)	1 (1.2)	6 (3.5)
교육행정의 공무원의 교육위원	31 (7.5)	2 (2.3)	1 (1.4)	8 (9.8)	20 (11.7)
교육행정 기관의 공무원, 교육위원과 교육공무원	255 (61.7)	74 (85.1)	46 (63.0)	40 (48.8)	95 (55.6)
주민 및 학부모	104 (25.2)	7 (8.0)	23 (31.5)	28 (34.1)	46 (26.9)
지방의회 의원	11 (2.7)	2 (2.3)	5 (6.8)	5 (6.1)	4 (2.3)

$x^2=43.626$

df=12

p < .001

이를 보면<表 IV-14> 교육정책 수립에는 教育公務員 85.1%, 教育職 一般公務員 63.0%가 교육행정기관의 공무원, 교육위원과 교육공무원들이 참여하여야 한다고 하는 것은 교육이 고도의 知識과 理論을 필요로 하는 精神的 活動의 專門性을 요하는 것으로 인식하고 있는 것이다. 教育自治는 住民 스스로의 책임이라는 신념 아래 直接參與이건 間接參與이건 간에 자발적으로 참여하고 협력하는 분위기를 조성하도록 하는 것이 교육발전을 기대할 수 있다고 보는데, 學父母 및 住民들도 대표성을 띤 教育行政家가 입안하는 것이 바람직하다는 반응이 제일 많다.

지금까지 흔히 주요정책을 行政機關 또는 공무원들에 의해 이루어져 왔다. 교육

자치에 있어서 핵심은 政策樹立 過程의 수준에 이르기까지 주민들과 이를 어떻게 허용·공유하느냐에 달려 있다. 종전에는 教育行政機關의 공무원과 교육위원들의 참여 형태는 이루어졌지만 現實的으로 교육공무원들도 참여 요구가 많은(85.1%) 것으로 나타나 있고, 非制度的인 면에서 住民 및 學父母 등의 참여를 가능한 한 넓혀 나가는 것이 필요한 것임을 示唆하고 있다.

특색있는 향토의 教育課程을 편성·運營하는 데 참여 주체의 묻는 設問結果<表 IV-15>와 같다.

<表 IV-15> 特色있는 鄉土의 教育課程 編成·運營의 參與主體 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母및住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
교육행정기관의 장학진	22 (5.3)	2 (2.3)	2 (2.7)	3 (3.7)	15 (8.8)
교육청의 장학진과 교사	77 (18.6)	27 (31.0)	13 (17.8)	11 (13.4)	26 (15.2)
주민 및 학부모	99 (24.0)	20 (23.0)	19 (26.0)	18 (22.0)	42 (24.6)
사계의 권위자(교수 등)	97 (23.5)	14 (16.1)	11 (15.1)	32 (39.0)	40 (23.4)
해당 교과에 관련된 사회인사	118 (28.6)	24 (27.6)	28 (38.4)	18 (22.0)	48 (28.1)

$\chi^2=32.866$

df=12

p < .001

이를 보면<表 IV-15> 교육자치는 그 내용의 면에서 지역 특성에 맞는 教育課程 行政을 펴나가는 것이 과제가 된다. 이러한 教育行政의 중요한 목표는 문화의 집 중화 현상을 해소하고 지역특성에 맞는 鄉土文化를 발전시켜 문화적으로 소외된 鄉土 住民에게 보다 많은 문화가치를 향유할 수 있는 기회를 제공해 주도록 하는데 목적이 있으며, 학교는 지방의 고유한 문화를 발굴해 내고 傳統的인 鄉土文化의 樣式을 繼承, 벌이기를 생활화해 나가도록 教育課程化하여 지도함으로써만 특 색있는 교육을 실시할 수 있기 때문이다라고 하여 전체적으로 28.6%가 해당교과

에 관련된 사회인사가 참여가 좋다는 반면에 教育公務員은 31.0%가 教育廳의 장학진과 교사가 주체되어야 한다는 반응이다.

地方教育財政은 교육자치가 제대로 시행되기 위한 가장 중요한 쟁점으로 떠오르는 문제이다. 이의 안정적 확보는 재정자립이 우선적으로 이루어 지지 않고서는 지역의 고유한 필요와 요구에 의한 행정을 제대로 펼쳐 나갈 수 없기 때문이다.

투자 효과의 면에서 교육은 장기적이며 성과가 쉽게 눈에 띄지 않아 교육투자가 제대로 이루어지기 어려운 점이 현실적으로 많았다. 따라서 地方教育 財政에 있어서도 자립이 제대로 이루어지지 않아 教育自治 발전에 있어서도 주요 저해 요소를 작용되고 있다. 教育財政의 安定的 확보 방안이 교육자치의 實質的 관련이 된다고 할때 주민부담의 면에서 그들이 이에 대한 意識이나 責任도 實質的으로 중요한 문제가 된다. 이에 대한 반응을 알아본 결과 <表 IV-16>과 같다.

<表 IV-16> 濟州教育發展을 위한 安定的인 財政確保 方案 (%)

應 答 內 容	全 體	教育公務員	教 育 職 一 般 公 務 員	一 般 行 政 公 務 員	學父母 및 住民
計	413 (100.0)	87 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)
도·시·군의 예산에서	112 (27.1)	27 (31.0)	34 (46.6)	11 (13.4)	40 (23.4)
교육청의 예산에서	71 (17.2)	13 (14.9)	3 (4.1)	24 (29.3)	31 (18.1)
일반주민(독지가, 기업체 등) 및 학부모의 협찬	39 (9.4)	5 (5.7)	2 (2.7)	9 (11.0)	23 (13.5)
중앙정부의 지원	184 (44.6)	41 (47.1)	34 (46.6)	38 (46.3)	71 (41.5)
육성회비의 인상	7 (1.7)	1 (0.2)			6 (1.5)

$\chi^2=46.355$

df=12

p < .001

濟州教育發展을 위해 안정적인 재정확보 방안으로서는 中央政府 지원이 있어야 한다는 의견이 전체 각 집단이 44.6%에 이르고 있어 제일 높게 나타났다. 이는

지금까지 教育稅를 징수했음에도 불구하고 教育現場에서 가시적인 개선이 이루어지지 않았음을 말해주는 것이다. 現行 讓與金(목적세)의 그 기본재원으로서의 배분방식에 의하면 종래의 지원관행에서 크게 약화 될 수밖에 없어 큰 문제점으로 보여 주고 있다. 이에 대해 教育公務員 31.0%, 教育織一般公務員 46.6%, 一般行政公務員 13.4%, 그리고 學父母 및 住民이 23.4%로 道·市·郡의 예산에 확보하여야 한다는 것은 앞으로 教育自治를 보다 더 발전 시키기 위해서는 轉入金의 비율의 높여야 한다는 것임을 알 수 있다.



V. 教育自治制에 있어서의 住民參與 方案

(1) 學校單位 自治에의 住民參與를 위한 開發裝置의 擴大가 요구된다.

주민의 교육참여를 위해서는 교육에 관련된 다양한 집단들이 學校의 發展을 도울 수 있어야 한다. 조사결과 住民들도 學校教育의 計劃樹立에서부터 教科의 運營 및 學生들의 生活指導 특별프로그램의 운영 및 재정확충에 이르기까지 學校教育의 課程에 참여하여 이를 해결 하고자 하고 있다. 특히 66%이상이 학교의 運營方針과 教育課程 編成등에도 주민이 참여 해야한다고 반응하여 학교교육의 핵심운영에 주민이 참여해야 할 것을 요구하고 있다. 이를 위해서는 學校單位로 地域教育協議體를 설치하여 학교 운영에 참여케하는 방안이 제안될 수 있다. 외국의 경우, 이러한 參與裝置들이 여러 형태로 발전되고 있음을 이러한 필요를 뒷받침하는 것이라 할 수 있다.

또한 教育環境을 개선해야 한다는 데 많은 관심을 나타내고 있다.

우선 학교의 기본 시설이 확충되고 현대화를 시급한 것으로 제기하였고, 이를 개선키 위해 教師, 學父母, 學生이 참여하는 運營委員會를 구성하는 것이 바람직하다는 반응이었다.

地方教育自治團體의 의사결정에 대한 주민집단의 참여가 제도적으로 보장되기 위해서는 단위 학교별로 협력체제를 구축하고 學父母의 參與를 制度化하고 活性化 하 여야 할 것이다.

單位 學校教育에 대한 주민의 참여는 주민인 학부모가 단체를 구성하여 학교 교육에 참여하는 것이 가장 기본적인 방안이 될 수 있다. 학교·학급단위의 學父母會는 그 목적을 가정 학교·사회의 긴밀한 관계를 유지하고 협력을 통하여 學校教育을 후원하며 學生의 先導保護와 福祉增進 및 學父母 집단과 地域社會 住民에 대한 교육의 이해와 社會教育을 하는데 두어야 한다.

그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 社會團體와 협력하고 地域教育 協議體의 일원으로써의 기능을 하여야 할 것이다. 나아가 地域教育協議體를 구성하여 지역 사회의 주민들이 학생 및 청소년 선도, 지역사회의 학교 교육에 대한 협력과 지원, 주민의 社會教育을 발전시키는데까지 그들의 역할을 조장해 나아가도록 해야 할 것이다.

(2) 地域特性의 신장을 위한 다양한 政策的 課題의 解決을 기대하고 있다.

教育 自治는 그 내용의 면에서 지역특성에 맞는 教育課題의 行政을 펴 나가는 것이 그 핵심적 과제의 하나이다. 地域教育에서는 그 지역의 특성에 따라 여러가지 教育的 必要들이 제기될 수 있다. 예컨대, 濟州教育의 課題들은 역사, 고유한 향토의 문화의 전승, 관광, 특색있는 향토의 개발, 자연보존과 관련된 과제들이 제기될 수 있는데 조사결과 濟州教育의 특수성을 살기 위해서는 이들 과제들이 모두 중심과제가 될 수 있다는 데에 각기 반응하고 있다. 지역의 특수성을 살리는 교육은 교육과정의 지역화에서 이루어지는 것으로 여기에서 주요한 것은 자기의 향토를 이해하고 사랑하며 나아가 가꾸는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 地域教育課程을 개발하여 각기 교과에서 이를 관련시켜 지도해 나가는 등으로 지역의 教育課程政策을 수립하고 이에 따른 보다 구체적인 과제들을 설정, 이를 해결해 나가도록 지원해 주어야 한다.

教育 自治의 중요한 목표는 文化的 集中化 現狀을 해소하고 지역특성에 맞는 鄉土文化를 발전시켜 문화적으로 소외된 향토 주민에게 보다 많은 文化價値를 향유할 수 있는 기회를 제공해 주도록 하는데 그 독특성이 있다. 따라서 학교는 地方의 固有한 文化를 발굴해 내고 전통적인 鄉土文化의 樣式을 繼承, 생활화해 나아가도록 教育課程化하여 지도함으로써만 특색있는 교육은 실시될 수 있다.

(3) 住民參與을 위한 制度的인 裝置로 多樣한 開發을 必要로 하고 있다.

教育自治에 있어서 住民參與는 그 자체가 하나의 중요한 社會教育的 機能을 할 것으로 기대된다. 주민의 教育참여는 참여의 경험을 통해서 성숙한 市民意識를 고취시켜 주는 것과 함께 教育問題에 대해 보다 정확한 통찰력을 가질 수 있도록 하는 學習機會를 제공해 줄 수 있다. 이러한 기회는 주민들이 자기들 자녀의 教育과 관련하여 私的인 關心과 公的인 教育發展을 어떻게 조화시켜 나갈 수 있는지를 알게 해주고 教育에 관한 協助와 支援을 더욱 증대시키며 참여의 중요성을 높이는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 조사 결과 주민 참여가 제도적으로 보장될 경우 주민들의 教育行政에 대한 절반 이상의 간섭을 불러들여 教育의 自律性을 침해할 것이라는 의견도 없지 않으나 教育行政의 民主化를 추진시켜 教育의 特殊性과 專門性을 신장시킬 것이라는 반응이 보다 높게 나타나고 있다.

住民參與는 현실적으로 自治團體 또는 설치된 각종 위원회에 그 지위를 접하거나 법령에 규정된 공식 절차 또는 지원 단체 혹은 임의 조직 등을 통한 참여의 여러 수준에서 이루어 지는 것으로 이해될 필요가 있다. 教育에의 住民參與의 效果性을 거두기 위해 參與 制度는 서둘러 개발해야 할 필요가 있다.

(4) 基本的인 政策 樹立에까지 住民參與가 이루어져야 한다.

教育自治는 教育에 대한 광범위한 民意가 政策樹立過程에 반영되는 民主制度라고 볼 수 있다. 따라서 教育行政家가 아무리 훌륭한 教育 政策을 수립하고 教育현장에서 실천된다해도 地域住民, 學父母의 支援이나 後援없이는 충분한 효과를 기대하기 어렵다고 생각된다.

教育自治는 주민 스스로의 책임이라는 신념아래 直接參與이건 間接參與이건 간에 자발적으로 참여하고 협력하는 분위기를 조성 하도록하는 것이 教育 발전을 기대할 수 있다.

위의 조사 결과에서 <表 IV-14>와 같이 바람직한 教育政策이 수립되기 위해서는

住民 및 學父母들도 그 參與의 主體가 되어야 한다는 반응을 보이고 있어 이는 학교 수준에서만 아니라 각 自治單位에서도 제기되는 필요라 할 수 있다. 일반적으로 基本政策의 수립에는 교육행정기관의 담당자 및 교육위원 등 공식적인 대표자들만에 의해 이루어지는 것으로 이해 될 수 있으나, 자치는 흔히 制度的, 公式的 참여에 한정되는 것으로 인식되어 선진국의 주민자치 형태가 非制度的, 個人的, 住民 主導의 참여에도 발전되어 나가고 있음을 감안할 때 教育自治에 있어서 핵심은 政策 樹立의 過程에 이르기까지 주민들의 참여가 이루어 지도록 하는데 두어야 할 것이다.

(5) 教育自治의 發展을 위한 教育 財政의 安定的 確保가 필요하다.

教育自治는 지방의 고유한 권한에 따라 地域社會에서 제기되는 다양한 필요를 중심으로 특색있는 교육 프로그램을 개발하여 이를 충족시켜 나가는데서 그 발전이 이루어지는 것이다.

이러한 수준에서의 교육 프로그램이 전개될 수 있으려면 충분한 教育財政이 뒷받침되어야 한다.

그러므로 地方化 시대의 도래에 따라 지방의 教育財政 強化는 교육 발전의 성패를 좌우하는 관건이 될 것으로 예견된다. 현행 教育 財政 構造를 보면 教育稅를 주재원으로 하고 地方教育財政 讓與金法에 地方教育 財政의 需要를 충족시키는 것이 기본 골격으로 되어있다.

그러나 教育自治가 실시되면 교육재정 수요가 증대되어 中央의 補助金만에 의존할 수 없게 된다. 따라서 地方豫算에서의 獨自的 財源의 確保가 필요하다. 一般會計에서 教育費 特別會計에 대한 轉入金 負擔이 거의 유명무실하여 地方 教育財政의 自立度가 극히 낮은 수준에 머물러 있다. 앞으로는 교육에 대한 책임과 권한을 지역내 自治機關 모두가 공유하는 가운데 教育을 위한 스스로의 費用支出을 지역내에서 자발적으로 부담하려는 제도적 노력이 뒤따라야 할 것이다. 이를 위

해서는 地方豫算에서 일정비율 이상을 教育財政에 지원토록 하는 法規的 根據를 마련해야 할 필요가 있다.



VI. 要約 및 結論

1. 要 約

教育自治는 주민의 필요와 요구를 기초로 자율적 책임하에 이루어져야 한다는 데서 비롯된다. 그러나 교육의 수혜자인 주민들을 위한 책임있는 교육행정이 이루어지려면 민주적 역량이 성숙된 주민 참여가 확대될 때 그 발전은 기대될 수 있다. 이러한 필요에 대해 본 연구에서는 教育自治에 있어서의 教育計劃의 樹立 및 實踐過程에 주민 참여가 어떻게 이루어져야 하는지 이와 관련된 그들의 의식 및 방안 등을 조사·분석하였다. 이를 통해 教育自治制에서 住民 參與 방안의 기초자료를 제공하고자 하는 것이 본 研究의 目的이다.

本 研究를 위해 설정한 구체적인 研究問題는 다음과 같다.

- 1) 住民은 教育 參與에 대하여 어떤 意識을 가지고 있는가 ?
- 2) 學校單位의 自治를 발전 시키기 위한 住民의 參與方案은 무엇인가 ?
- 3) 教育自治의 발전을 위해 중요한 政策 및 課題는 무엇인가 ?

本 研究는 設問紙法에 의해 이루어졌다.

濟州道內의 教育 行政機關에 근무하는 教育職公務員 또는 一般行政公務員, 一線學校의 教師, 一般 行政機關의 公務員 그리고 學父母 및 一般住民 등을 표집 대상으로 하여 회수된 설문지 413(83%)를 분석 자료로 삼았다.

조사결과는 SPSS 패키지 프로그램에 의해 전산처리하였다.

研究 結果를 요약하면 다음과 같다.

(1) 住民의 教育參與 意識의 調査에 의하면

- ① 주민들은 지역실정에 맞는 교육을 하기 위해 教育自治가 우선 필요한 것으로 인식하고 있으며 이는 각 집단 간에 유의한 차이를 나타내고 있다 (64.9%).

② 教育自治를 위한 중요한 과제는 初等教育部門의 發展을 우선적으로 꼽았으며 子女教育의 課程에 보다 많이 참여하여 管理·運營해 나가는 과정을 발전시키려는 의지를 나타내고 있었다(44.6%).

(2) 學校單位自治로 발전시켜 나가기 위해서는

① 보다 구체적으로 學校의 運營方針과 教育課程編成 등에 참여하는 것에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있고, 학교가 經營目標를 설정하여 추진하고 스스로 평가하는 教育課程에 보다 많은 住民參與가 이루어져야 한다는 의견을 보였다(84.8%).

② 學校教育의 질을 높이기 위해 학부모의 授業參觀의 機會를 최대한 허용하여야 한다는 높은 반응을 보이고 있다(77.5%). 또한 주민과의 긴밀한 관계를 유지하기 위해 學校는 開放的인 風土를 造成하고 住民參與를 보다 적극적으로 유도하는 制度的인 裝置의 開發이 필요하다고 보고 있다.

(3) 教育自治의 發展을 위해서는

① 濟州教育의 特殊性을 살리기 위한 중심과제를 鄉土固有文化의 傳承과 自然保存에 관련된 教育의 必要性을 중요한 것으로 들고 있으며(62.2%),

② 教育環境을 개선해야 한다는 데 많은 관심을 나타내고 있다. 우선 學校의 基本施設이 확충되고 현대화를 시급한 것으로 제기하였고, 이를 개선키 위해 교사, 학부모, 학생이 참여하는 運營委員會를 구성하는 것이 바람직하다는 반응이었다(57.1%).

③ 濟州教育의 發展을 위해 安定的인 財政을 확보해야 한다는 데 대해 모두가 중요한 과제의 하나로 인식하고 있다(51.3%).

(4) 이에 따라 다음과 같은 方案들이 提案되었다.

① 學校單位自治에의 住民參與를 위한 開發裝置의 擴大가 요구된다.

② 地域特性의 伸張을 위한 다양한 政策的 課題의 解決을 기대하고 있다.

③ 住民參與를 위한 制度的인 裝置로 다양한 개발을 필요로 하고 있다.

④ 基本的인 政策樹立에까지 住民參與가 이루어져야 한다.

⑤ 教育自治의 發展을 위한 教育財政의 安定的 確保가 필요하다.

2. 結 論

教育自治는 教育의 自主性, 專門性을 신장하기 위해 이루어지는 행정이다.

이를 위해 요구되는 것이 教育行政에의 주민참여이다. 住民參與는 자녀의 教育權을 확충하기 위하여 代議的 民主主義를 보완하고 民主統制를 강화하며 그 필요성이 더욱 커지고 있다. 教育자치의 발전을 위해서는 이를 실시하는 과정에서 각종 教育問題 해결과정에 어떻게 住民參與를 확대해야 하는가 하는 것이 중요한 과제가 아닐 수 없다. 본 연구는 주민참여 활성화 방안을 모색하기 위해 調査 研究를 실시하는 것으로써 教育自治의 發展을 이룩하기 위해서는 教育自治에 있어 주민참여의 문제를 學校行政 수준에서부터 이루어져야 한다고 보고, 이에 따른 장치를 개발하여 學校自治의 실현을 돕는 政策準據의 制度化가 필요한 것임을 밝혔다. 한편 教育自治는 教育의 내용과 프로그램을 지역의 실정에 맞게 제공하여야 한다는 데 그 핵심이 있으며 지역 특성에 맞는 郷土文化를 발전시켜야 하는 여러 가지 기회를 제공하는 데 政策問題의 解決이 기대되고 있다.

주민의 教育參與는 참여의 경험을 통해서 성숙한 市民意識을 고취시켜 주는 것과 아울러 教育문제 대한 고유한 필요와 통찰력을 높여 그 해결에 기여할 수 있는 學習機會를 마련해주는 데 더 큰 의의가 있다. 따라서 그 참여는 각 자치단위에서의 기본정책의 수립을 비롯한 행정의 과정에 이들로 다양하게 참여시킬 필요가 있다고 보고 이에 따른 제도적인 장치가 개발되어야 할 것이다라는 점도 강조하였다. 教育自治는 住民의 責任 이라는 신념아래 代議的·制度的·間接水準의 참여를 넘어 直接·非制度的 參與가 民主政治를 발전시키는데 바람직한 방향으로 받아들여지고 있기 때문이다.

지역내 自治機關 모두가 공유하는 가운데 教育을 위한 스스로의 비용지출을 부담하려는 제도적 노력으로 教育財政의 安定的 確保가 필요하다고 보았다.

본 연구가 갖는 한계로 教育自治에의 住民參與意識에 따른 필요한 참여의 과제나

방안등에 대해 충분히 다루어지지 못하였다.

기존 연구의 미흡 등으로 미미한 연구에 그쳤다고 하겠다.

앞으로 보다 체계적이고 광범위한 후속 연구를 통해 이러한 문제들이 밝혀야 할 필요가 있다.



參 考 文 獻

- 강인수, “學父母 學校教育參與 範圍와 性格”, 새교육, 通卷 441호, 1991.7., pp. 23-33.
- 姜螢基, “地方行政에 있어서의 市民 參與의 연구”, 博士學位論文, 建國大學校 大學院, 1989.
- 教育改革審議會, 教育自治制 發展方案, 서울 : 대한교과서주식회사, 1987.
- 權彝鐘, 社會教育概論, 서울 : 教育科學社, 1990.
- 權泰坡, “計劃過程의 理論”, 大韓 國土計劃學會 : 國土空間의 計劃體系, 제3회 學術發表會 論文, 1982., pp. 27-40.
- 金東禧, “都市計劃에 있어서의 住民參與 擴大 方案”, 優秀論文集, 서울 : 內務部 地方行政研修院, 1988., pp. 153-203.
- 金炳聲, “프랑스의 教育改革”, 教育開發. 제7권 4호, 1985. 6., pp. 56-60.
- 金世基, 校長 : 專門職論, 서울 : 培英社, 1990.
- 金承勳, “韓國과 美國의 地方教育費 配分制度에 관한 比較研究”, 碩士學位論文, 中央大學校 教育大學院, 1986.
- 金始英, “參與計劃의 理論的 根據”, 嶺南大學 社會科學 研究, 제3집 제1권, 1983.7., pp. 82-90.
- 金谷淑, 學校와 地域社會, 서울 : 教學研究社, 1983.
- 金永植·崔善熙, 教育制度發展論, 서울 : 星苑社, 1988.
- 金鐘基, “育成會가 中等學校 運營에 미치는 影響”, 碩士學位論文, 忠北大學校 教育大學院, 1983.
- 金鐘喆, 教育行政의 理論과 實際, 서울 : 교학사, 1965.
- _____, 教育行政의 理論과 實際, 서울 : 教育科學社, 1988.
- 金鍾表, 現代地方行政論, 서울 : 日新社, 1984.
- 金昌魯, 都市化 時代의 地方行政論, 서울 : 星苑社, 1988.

- 金哲洙, 憲法學 概論, 서울 : 法文社, 1981.
- 김태완, “教育統治體制와 財政政策을 中心으로”, 教育自治制 研究, 연구보고 RR89-14, 韓國教育開發院, 1989.
- 南廷杰, “教育自治制와 教育의 必要性”, 教育學 研究, 제26권 2호, 1988.12., pp. 59-70.
- 朴泰佑, “韓國教育法 原理의 法制的 限界에 관한 研究”, 碩士學位論文, 韓國教員大學校 大學院, 1990.
- 白種億, “教育自治制度와 效率的인 學校運營”, 忠北教育, 제93호, 1989.6., pp. 6-18.
- 宋炳淳·車京守, 學校와 地域社會, 서울 : 學文社, 1981.
- 愼原得, “地方行政에 있어서 住民參與에 관한 要因 分析”, 碩士學位論文, 成均館大學校 大學院, 1990.
- 幸世浩·金永哲편, 主要國의 教育改革動向, 서울 : 民族文化文庫 刊行會, 1990. p. 37.
- 安昌善, “學校育成會 運營에 관한 考察”, 春川教育大學 論文集, 제27집, 春川教育大學, 1986., pp. 125-126.
- 윤철경, “學父母의 私教育費와 教育의 不平等”, 梨花女大 論文集, 1989. 12., p. 105
- 李君賢, “美國의 教育自治制度와 이의 韓國教育自治制度에 대한 示唆點 考察”, 教育學研究, 제27권 2호, 1989. 10., pp. 81-97.
- 李圭煥, 先進國의 教育制度, 서울 : 培英社, 1990.
- 李尙圭, 新行政法論(上), 서울 : 法文社, 1987.
- 이완정, 教育法의 理論과 實際, 서울 : 文音社, 1986.
- 李鐘聖, 教育心理·社會統計 方法, 서울 : 博英社, 1989.
- 이호성, 教育自治制와 그 運營, 서울 : 문교사, 1954.
- 李亨行, “教育自治制度의 意義와 本질”, 教育行政學研究, 제3권 제1호, 1985.5.,

pp.16-18.

- 林星漢, 官僚制와 民主主義, 서울 : 法文社, 1986.
- 鄭泰範·裴鐘根, 教育行政·教育經營, 서울 : 正民社, 1989.
- 趙炳孝, 韓國教育自治制度研究, 서울 : 教育科學社, 1988.
- 朱三煥, 獎學·校長論 : 教育의 質管理, 서울 : 星苑社, 1990.
- 崔昌浩, 地方自治制度論, 서울 : 三英社, 1989.
- 한국교육문제연구소, 文敎史, 서울 : 중앙대학교 출판국, 1974., P.51
- 韓國教育行政學會編, 教育行政의 研究와 課題, 서울 : 大韓敎科書 株式會社, 1989.
- 伊藤和慰, 父母의 教育權と 教育行政參加, 東京 : 明治圖書, 1983.
- Aleshire, Robert A. "Power to the People : An Assesment of the Community Action and Model Cities Experrience", *PAT. Special Issues*, September 1988., pp.438-441.
- Boadmen, H. *Public Participation in Local Service*, New York : Logman Co., 1982.
- Burrupe, Percy E. *Financing Education in a Climate of Change*. Boston : Allyn and Bacon Inc., 1974.
- Cahn, Edgar S. and Barry A. Passett, *Citizen Participation : Effecting Community Change*, New York : Praeger Publishers, 1971.
- Campbell, Roald F, Nystrand. R.O, and Usdam, Michael D, *The Organijation and Controll of American Schools*, New York : Chrles E. Menhill Publishing Co., 1980., pp. 325-329
- Chell, Elizabeth, *Participation and Organization : A social psychological Approach*, London and Basingstoke : The MacMillian Press, Ltd., 1985.
- Decker, Larry E. "Community Education-The Basic Tenet", In Larry

-
- Decker, and V.A. Decker. *Administrators' view and of Community Education*, New York : University of Verginia, 1979.
- Derrick, W. R. and J. T. Coppock, *Public participation in Planning*, London : John Wiley & Sons Co., 1977.
- Davies Don, and Ross Zirchbov, *Citizen Participation in Education*, Boston : Institute for Responsive Education, 1978.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*, New York , John Wiley & Sons, 1975.
- Fagin, Henry. "Planning Organization and Activities Within the Framework of Urban Government", In Harvey S. Perloff, *Planning and Urban Community*, University of Pittsburgh, 1977.
- Garry Hornby, "A Model for Parent Involvement", *International Community Education Journal*, Community Education Association, october. 1989.
- Gill, Etraim. and Enid Lucchesi. "Citizen Participation in Planning", In David Arnold, *The Practice of Local Government Planning*, Washington D. C., The International City Management Association, 1979.
- Glasman, Naftaly S. and David Nevo, *Evaluation in Decision Making*, Boston : Kluwer Academic Pub., 1988.
- Guthrie, James W., Walter I. Garms and Lawrence C. Pierce. *School Finance and Education Policy*, New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1988.
- Hodge, Billy J. and Herbert J. Johnson, *Management and Organization Behavior : A Multidimensional Approach*, New York, John Wiley & Sons, 1970.
- Hoeh, James A. and James M. Lipham. *The Principalship :*

- Foundation and Functions*, New York : Harper & Row Publishers, 1985.
- Hoy, Wayne K. and Cecil G. Miskel. *Educational Administration : Theory, Research, and Practice*, New York: Random House, 1987.
- Kaplan, M. H. and Tune, R.D. "Citizens in Education : Five Levels of Participation", *Community Education Journal*, Ⅵ (3), 1978. PP.14~16
- Kimbrough, Ralph B. and Michael Y. Nunnery. *Educational Administration*, New York : MacMillan Publishing Co. Inc., 1983.
- Kindred, Leslie W. *The School and Community Relations*, New Jersey: Prentice - Hall, 1976.
- Martin, R. C. *Grass-Roots Democracy*, New York : Alabama University Press, 1978.
- McConnell, Shean. *Theories for Planning*, London: William Heineman Ltd., 1981.
- Menacker, Julius, and Erwin Pollack. *Emerging Educational Issues : Conflicts and Contracts*, Boston : Little Brown and Company Inc., 1974.
- Mitchell, Douglas E. "Educational Policy Analysis : The State of the Art." In Joel L. Burdin, *School Leadership a Contemporary Reader*, Newbury Park : Sage Publications, 1989.
- Morphet, Edgar L. Roel. Johns and Theodore L. Reller, *Educational Organization and Administration : Concepts Practices and Issues*, New Jersey : Englewood Cliffs, 1982.
- Robson, Donald L. "The Personnel Function", In R. Craig Wood,

Principles of School Business Management, New York : Association of School Business Officials international, 1986.

Scott, W. Richard. *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1987.

Strangth, John H. "The Impact of Citizen Participation on Public Administration", *Pubilc Administration Review*, vol. 32(September 1986) : pp.47-50.

Wiremane, Peggy. "Citizen Participation", In *Encyclopedia of Social Work*, New York : NASE, 1987. 75-76.

Whitaker, Gordon P, *Citizen participation in Service Delivery*, P. A.T, 1980.

Yudof, Mark G., David I. Kirp and Besty Levin. *Educational Policy and the Law*, Califonia : McCutchan Pulishing Co., 1982.



A Study on the Citizen Participation in Local Autonomy System of Education

Lee, Kye-joon

*Graduate School of Public Administration
Che-ju National University
Che-ju, Korea*

Supervised by professor Yang, young-cheal, Ph. D.

Summary

I. Purpose



Local autonomy system of education should be carried out with self-control according to the citizen's needs and desires. But we will expect development of education, when the responsible education administration for the education-benefited citizen should be done. In this study, the writer has searched how the citizen should participate in planning and practicing school program and analyzed the consciousness of citizen toward the education, and then presented its solutions.

The aim of this study is to present the basic materials for the citizen participation in local autonomy system of education.

The detail problems of this study are as follows :

- 1) What attitude do the citizen have toward the citizen participation in local autonomy system of education.?
- 2) What approach do the citizen take in developing school-based autonomy ?
- 3) What are the usefull policies and tasks in developing local autonomy system of education. ?

Ⅱ. Method

This study was done through questionnaire.

The 413 questionnaires(83% of the raw data)collected from professional and general educational officials, general administrative officials, parents, and other citizen were analyzed. The results were treated by SPSS package program.

Ⅲ. Results

The results of this study are as follows :

- 1) In the aspect of citizen consciousness toward the participation in local autonomy system of education,
 - ① It should be most necessary in order to attain the suitable provincial education, but each questionnaire group showed a little difference(64.9%).
 - ② the most important issue of local autonomy system of educa-

tion was the development for the primary education and the citizen showed a strong will to participate in the primary education(44.6%).

2) In the aspect of school-based education development,

① it showed more positive reactions for participation in planning and practicing education at curriculums, and more citizen should participate in evaluating school management(84.8%).

② more parents should have chances to watch teaching and learning activities to improve the quality of school education (77.5%), and school authority should open its facilities and prepare the officient system to attain close relationship between schools and citizen.

3) In the aspect of development in local autonomy system of education,

① the unique local culture and environmental reservation should be included in order to characterize the cheju island education (62.2%).

② patents, teachers and students should organize their school improvement committee so that school facilities might be modernized(57.1%).

③ sufficient financial support is the most important issue for the development of cheju local education(51.3%).

4) The following suggestions were proposed to solve the problems ;

① The chances of citizen participation in school-based autonomy should be increased.

② The various policies improving cheju island education are

expected.

- ③ The various educational systems for citizen participation should be developed.
- ④ Citizen should participate in establishing basic school policies.
- ⑤ Sufficient financial support for local autonomy system of education should be required.



〈附 錄〉

設 問 紙



〈附 錄〉

설 문 지

안녕하십니까?

본 연구조사를 위해 귀중한 시간을 할애하여 주신 데 대해 먼저 감사드립니다.

본 설문지는 교육자치제 발전을 위한 선생님의 고견을 얻고자 실시하는 것이오니 해당되는 곳에 ○표해 주십시오.

설문지는 무기명으로 기입되고 통계자료로만 처리되어 공개되지 않습니다. 솔직히 그리고 성의껏 답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

1993년 3월

제주대학교 행정대학원 지방자치연구실

♣ 응답자의 배경 ♣

1. 거주지

- ① 시·군지역 ② 읍·면지역

2. 성 별

- ① 남 자 ② 여 자

3. 연 령

- ① 30대이하 ② 40대 ③ 50대이상

4. 학 력

- ① 국졸 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대졸이상

5. 직 업

- ① 일반공무원 ② 교육공무원(교육전문직·교원)
- ③ 상 업 ④ 농 업 ⑤ 무 직
- ⑥ 기타(구체적으로 무엇인지를 써 주십시오) _____

6. 직 종(집단)

- ① 교육공무원 ② 교육행정 일반공무원 ③ 일반행정공무원
- ④ 학부모 및 주민

7. 현재 학교에 다니는 자녀가 있습니까?

- ① 있 다 ② 없다

♣ 실 문 지 ♣

1. 지방교육자치가 필요한 가장 큰 이유는 무엇이라고 보십니까 ?

- ① 지역실정에 맞는 교육을 하기 위해서
- ② 중앙집권적 교육행정에서 탈피하기 위해서
- ③ 지역주민이 교육행정에 참여하도록 하기 위해서

2. 교육발전에 있어 앞으로 가장 강조되어야 할 과제는 어느 분야라고 생각하십니까 ?

- ① 교육의 자주성을 살려나가는 일
- ② 교육의 전문성을 조장하는 일
- ③ 교육의 정치적 중립성을 제도적으로 확고히 보장하는 일

3. 교육자치가 보다 효율적으로 이루어지기 위해서는 어느 과제가 가장 절실하다고 생각하십니까 ?

- ① 교육부의 도교육청·교육위원회에로, 도교육청·교육위원회의 학교에로의 권한위임

8. 지방자치 실시에 따라 지역과 관련된 교육이 관심대상으로 떠오르고 있습니다. 제주교육의 특수성을 살리기 위해서는 어떤 분야를 중심과제로 삼아야 한다고 생각하십니까 ?
- ① 향토 고유문화의 전승 ② 지역특화상품의 개발교육
 ③ 관광에 관련된 교육 ④ 제주지역의 역사
 ⑤ 자연보존에 관련된 교육
9. 교육행정에 대한 주민참여가 제도적으로 보장될 경우에는 어떻게 될 것이라고 생각하십니까 ?
- ① 지역주민의 과도한 간섭으로 교육의 자율성 및 교권의 침해를 가져올 것이다.
 ② 교육행정의 민주화가 촉진되어 교육의 특수성과 전문성이 보다 신장될 것이다.
 ③ 소수의 특정한 부류의 사람들만 참여하는 형식적인 것이 될 것이다.
 ④ 별로 달라지는 일이 없을 것이다.
10. 현재의 제주지역 교육환경을 개선하기 위해서는 주민참여가 요청되는데 제주지역에서 필요한 것은 어느것이라고 생각 하십니까 ?
- ① 종전의 육성회·후원회 등의 부활
 ② 학교단위 정책을 심의하는 전문가 중심의 자문위원회의 설치 운영
 ③ 교사, 학부모, 학생이 참여하는 운영위원회 구성
 ④ 기타(구체적으로 무엇인지를 써 주십시오)
-
11. 제주교육발전을 위해 안정적인 재정을 확보하려면 그 재정부담은 어디에서 담당해야 한다고 보십니까 ?
- ① 도·시·군의 예산에서 ② 교육청의 예산에서
 ③ 일반주민(독지가, 기업체 등) 및 학부모의 협찬
 ④ 중앙정부의 지원
 ⑤ 육성회비(기성회비)의 인상

12. 바림직한 본도의 교육정책을 수립하려면 여기에는 누가 참여해야 한다고 생각하십니까 ?

- ① 교육행정기관의 공무원
- ② 교육행정기관의 공무원과 교육위원
- ③ 교육행정기관의 공무원, 교육위원과 교육공무원
- ④ 주민 및 학부모
- ⑤ 지방의회 의원

13. 특색있는 향토의 교육과정을 편성·운영해 나가려면 여기에는 누가 참여해야 합니까 ?

- ① 교육행정기관의 장학진
- ② 교육청의 장학진과 교사
- ③ 주민 및 학부모
- ④ 사계의 권위자(교수등)
- ⑤ 해당 교과에 관련된 사회인사

14. 학교의 운영방침과 교육과정 편성등에 학부모들이 참여하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까 ?

- ① 적극 찬성한다
- ② 찬성한다.
- ③ 별로 관계없다.
- ④ 받아 들일 수 없다.
- ⑤ 전혀 받아 들여서는 안된다.

15. 단위학교의 교육의 질을 높이기 위해서는 학부모의 수업참관의 기회를 최대한 허용하는 것이 그들의 협력을 이끌어 내는데 필요하다고 봅니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

- ① 적극 찬성한다
- ② 찬성한다.
- ③ 참관 필요가 없다
- ④ 수업분위기를 해친다.

16. 단위 학교의 경영은 누가 그 주체가 되어야 합니까 ?

- ① 단위학교의 장
- ② 교사와 직원
- ③ 학생
- ④ 이들 모두