사립학교 학교운영위원회의 한계와 대안

박 종 필*

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 사립학교 학교운영위원회의 한계와 대안
Ⅲ. 결 론
참고문헌

Ⅰ. 서 론

우리나라에서 학교운영위원회는 1995년 5월에 발표된 대통령자문교육개혁위원회의 제1차 교육개혁 보고서에서 처음 언급되었다.[1] 이 보고서는 학습자 중심의 교육, 교육의 다양화 및 자율적인 학교 운영 및 교육의 수월성 등을 내세우며 '신교육 체제'를 제시하였다(대통령자문교육개혁위원회, 1995). 지금까지 우리나라의 초·중등학교들은 중앙 집중식 행정 체제로 인하여 학교 행정 및 주요 활동 등에 대한 결정을 할 때 충분한 자율권을 행사하지 못했었다. 즉, 교육 행정의 본질이 학교와 교사들을 최대한 도와주는 것임에도 불구하고 실제의 교육 행정은 학교와 교사들에게 지시·명령·감독·확인하는 극히 사무적이며 관리적이고 권위적인 형태로 운영되어 왔다. 이러한 교육행정의 경향은 우리의 학교들을 탈개성화·획일화시키는 주요 원인으로 작용하였다. 따라서 학교경영은 이러한 교육

* 제주대학교

1) 학교운영위원회의 설치를 제안한 교육개혁위원회는 그 기본 취지를 다음과 같이 제시하고 있다(대통령자문교육개혁위원회, 1996 : 87).

「초·중등학교에서 학교 운영의 자율성이 부족하고, 학부모의 운영 참여가 미흡하여 학교 단위의 자율적 자치가 이루어지지 못하고 있다. 교육의 주민 자치 정신을 구현하고 단위 학교의 자율성을 확대하여 학교 교육의 효과를 극대화하기 위해서는 교직원, 학부모, 지역사회 인사 등이 자발적으로 책임지고 학교를 운영하는 '학교공동체' 구축이 절실하다. 따라서 단위 학교의 교육 자치를 활성화하고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 단위 학교별로 '학교운영위원회'를 구성·운영하도록 한다.」

행정의 영향을 받아 자율적·전문적이기보다는 획일적인 지시 전달 위주의 경직된 경영으로 학부모· 역 사회 등과 폐쇄적인 관계를 형성해 왔다. 비록 이전에도 여러 가지 학부모 단체들이 존재해왔었지만, 보통 이들은 여러 가지 학교 행사 및 활동 등에 대한 재정적인 후원으로 그 역할이 한정되어 있었다. 따라서 학부모와 지역 사회가 학교의 의사 결정에 참여할 수 있는 길은 극히 제한되어 있었다(홍관석, 1997).

이러한 문제점들을 해결하고 학교의 의사 결정 과정에 대한 학부모 및 지역 사회의 참여를 증가시키고, 의사 결정에 해당 지역의 특수성이 충분히 반영될 수 있는 방안으로 등장한 것이 바로 학교운영위원회이다. 즉, 학교운영위원회는 자율과 책무성에 바탕을 둔 학교운영을 실현하기 위한 개혁 방안 중의 하나로, 획일적이고 일방적인 지시와 통제위주의 교육으로 인한 단위학교의 자율성 부족과 함께 학부모 및 교사들의 학교경영 참여 기회의 부족으로 단위학교의 책무성이 저조하다는 인식에서 단위학교의 교육자치를 활성화하고, 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있는 제도적 장치로 교육개혁위원회에 의하여 제안되었던 것이다(김성열 외, 2003).

이렇게 시작된 학교운영위원회는 1995년 후반기 시범실시와 1996년 전반기까지 각종 관계법령의 정비를 거쳐 국·공립의 초·중등학교에서는 전면적으로 실시되고 있다. 그러나 국·공립의 초·중등학교와는 달리 사립학교의 경우에는 학교운영위원회에 관한 사항을 법률로 제정하면서 학교운영위원회의 설치·기능 및 운영 등에 관한 사항을 당해 학교법인의 정관으로 정할 수 있도록 하였다[2]. 그렇지만 교육부는 시·도교육청 평가과정에서 사립학교에의 학교운영위원회의 설치 확대를 평가항목으로 설정하여 학교운영위원회의 설치를 교육감으로 하여금 독려하도록 권장하였다. 그럼에도 불구하고 시·도에 따라 차이가 있지만, 학교운영위원회를 설치한 학교는 극히 드물었다[3]. 이러한 현상이 나타나게 된 궁극적인 이유는 학교법인은 대부분 사립학교 학교운영위원회의 설치에 대하여 부정적인 견해를 가졌었기 때문이다. 즉, 학교법인은 이념적으로는 사학의 자율성을 내세우고, 실제적으로는 학교운영위원회가 이사회와 기능상 중복되거나 갈등한다면서 학교운영위원회의 설치를 반대하거나 유보를 주장하였다(김성열, 2000).

그러나 2000년 8월 임시국회에서 종전에 사립학교의 경우 학교운영위원회의 설치 여부를 임의로 결정할 수 있도록 하였던 초·중등교육법이 개정되면서 사립학교도 국·공립학교의 심의기구와는 차이가 있지만 필수적 자문기구로서 학교운영위원회를 의무적으로

2) '지방교육자치에 관한 법률' 제44조 2의 제②항은 사립의 초등학교·중학교·고등학교에는 학교운영위원회를 둘 수 있다고 규정하였고, '지방교육자치에 관한 법률시행령' 제30조 ①항은 사립학교의 운영위원회 설치·기능 및 운영 등에 관한 사항은 당해 학교법인의 정관으로 정한다. ②항은 ①의 규정에 의하여 정관으로 학교운영위원회에 관한 사항을 규정하는 경우에는 사립학교의 자율성을 침해하지 아니하는 범위 안에서 국·공립학교의 운영위원회에 관한 법령 및 시·도조례의 관계 규정이 최대한 반영되도록 한다고 규정하고 있다.

3) 1999년 4월 1일 현재, 사립학교에 학교운영위원회가 경우는 초등학교가 75개교 중 8개교로 10.7%, 중학교가 643개교 중 89개교로 13.8%, 고등학교가 935개교 중 109개로 11.7%, 특수학교가 80개교 중 15개교로 18.8%에 불과한 것으로 나타났다. 전체적으로는 사립하교 1733개교 중 221개교에 학교운영위원회가 설치되어 전체적인 비율로는 12.8%에 불과하였다.

설치하여 운영하여야 하게 되었다. 이러한 가운데 2005년 12월에 이루어진 사립학교법 개정은 자율성 및 공공성과 관련하여 사립학교의 성격에 대한 여러 가지 논쟁을 불러일으키고 있다. 물론 현재의 사립학교법 관련 논의에서 학교운영위원회는 큰 비중 있게 다루어지고 있지는 않다. 그러나 이러한 갈등 및 변화의 시점에서 지역의 특수성 및 수요자들의 요구를 반영하여 단위학교의 자율적인 운영을 가능하게 하는 장치인 학교운영위원회의 문제점에 대해 살펴보는 것도 큰 의의가 있을 것으로 판단된다. 따라서 이러한 관점에서 본 논문에서는 사립학교 학교운영위원회의 성격 및 의의, 사립학교 학교운영위원회의 설치 과정, 사립학교 학교운영위원회의 성격 및 한계, 그리고 개선방향을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 사립학교 학교운영위원회의 한계와 대안

1. 학교운영위원회의 성격 및 의의

1) 학교운영위원회의 성격

학교운영위원회의 설치 목적은 교육의 주민 자치 정신을 구현하고 학교 교육의 효과를 극대화하기 위하여 교사, 학부모 및 지역 사회 인사 등이 학교 운영에 참여하여 단위 학교의 자율적인 운영과 지역 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하는 데 있다. 뿐만 아니라 교육 관련 집단들의 요구를 수렴하고 또한 그들이 직접 학교 운영에 참여함으로써 학교 운영의 투명성을 확보하고 학교 민주화와 자율성 신장에 기여하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 이러한 성격을 갖는 학교운영위원회는 학교단위책임경영제(school-based management)를 그 모태로 하고 있다. 따라서 여기서는 학교단위책임경영제의 특성 및 가정 등을 중심으로 학교운영위원회의 성격 및 의의를 살펴본다.

먼저, 학교단위책임경영제에 대한 일치된 정의는 내려지지 않고 있다. 여러 학자들이 학교단위책임경영제에 대한 정의를 내리고 있지만, 교육계에서는 상대적으로 새로운 개념이기 때문에, 아직 모든 사람이 합의할 수 있는 정의는 내려지지 않고 있다[4](Herman & Herman, 1992 : 9; Educational Researc Service, 1990). 이렇게 다양한 정의가 존재하지 않는 이유는 일선 학교의 구성원들이 자신들이 속해 있는 학교 운영에 대한 결정을 스스

4) 예를 들어, Marsh(1992)는 학교단위책임경영제를 학교 조직 내에서 권력, 지식, 정보 및 보상 체계를 분권화 하는 것으로 정의하고 있다(p.10). Rennie(1985)는 권한과 책무성간에 적절한 균형을 유지하는 교육 경영 체제로 학교단위책임경영제를 정의하였다. 또한 Short와 Greer(1989)는 권한 부여를 촉진하는 전략으로 학교단위책임경영제를 정의하고 있다. 한편, 여러 가지 정의를 살펴본 후, Malen, Ogawa 및 Kranz(1990 : 290)는 "학교단위책임경영제는 일선 학교를 교육 개혁의 주된 단위로 하여 분권화를 통해 학교의 공식적인 지배 구조를 변화시키려는 관점으로, 교육 개선을 위해 주된 방법으로 의사 결정 권한을 재분배하는 것에 초점을 둔다."라고 학교단위책임경영제에 대한 종합적인 정의를 내리고 있다.

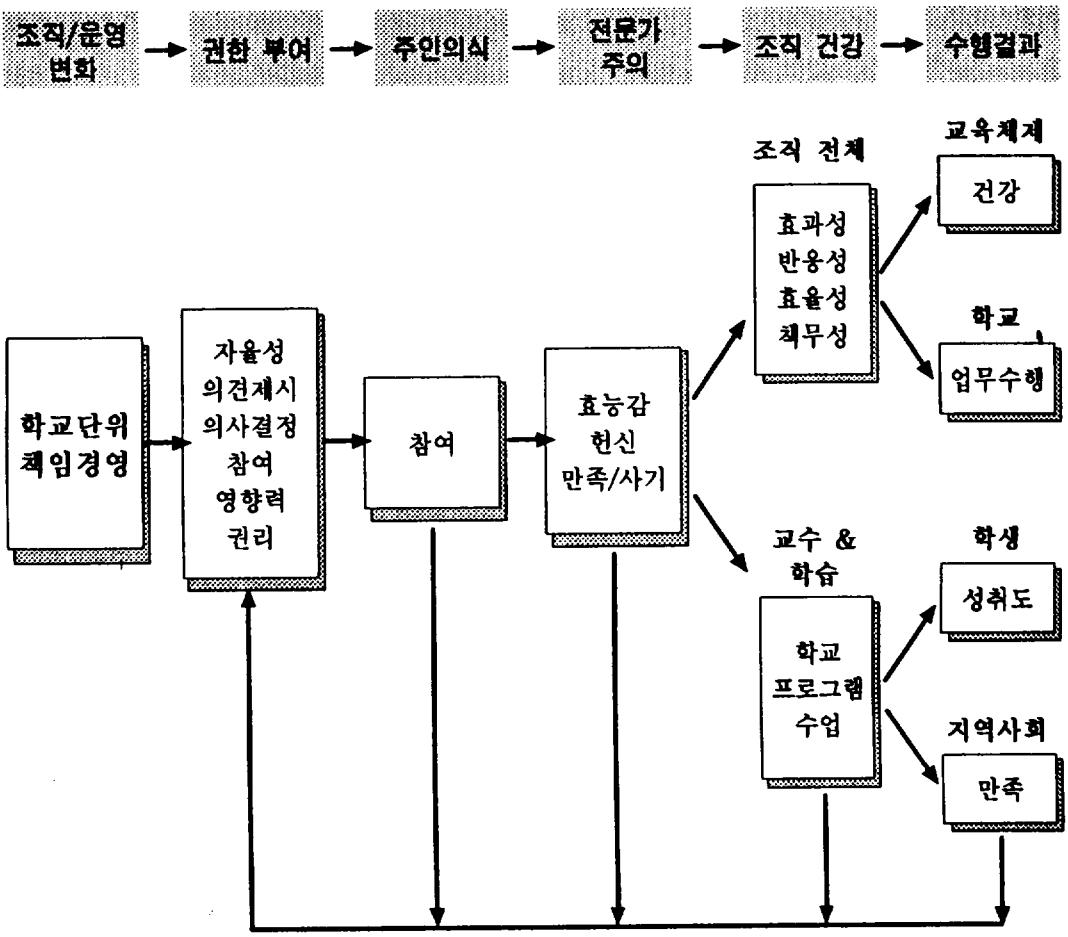
로 해야 하기 때문에 이렇게 학교단위책임경영제가 다양하게 정의되는 것이 어느 정도 의도적이라고 주장하는 학자들도 있다(Ogawa & White, 1994 : 56).

그러나 이렇게 다양한 학자들의 정의 및 주장들을 종합해 보면, 두 가지 공통적이자 핵심적인 요소들을 확인할 수 있다. 즉, 학교구에서 단위 학교의 구성원들로 권한 부여를 의미하는 일선 학교 단위의 자율권(school-level autonomy)과 학교운영위원회로 대변되는 참여적 의사 결정(participative decision making)이 그 핵심적인 요소들임을 알 수 있다(David, 1989).

이렇게 학교 단위의 자율권과 참여적 의사결정을 핵심적인 요소로 하고 있는 학교단위책임경영제는 핵심적인 한 가지 가정에 그 기반을 두고 있다 : 특정 상황 가까이에 있는 사람들이 자신들의 요구와 고객들의 요구를 보다 적절하게 처리할 수 있는 위치에 있다(David, 1991; Wohlstetter 외, 1994). 가장 낮은 수준에서 의사 결정이 이루어져야 한다는 이러한 생각의 저변에는 여섯 가지 가정이 깔려있다(Murphy & Beck, 1995 : 21-22); ① 학교 수준의 의사 결정에 가장 큰 영향을 받는 사람들, 즉 교사, 학생 및 학부모 등이 해당 학교에 관한 의사 결정에 핵심적인 역할을 맡아야 한다; ② 학교 체제의 이해당사자들은 의사 결정 과정에 참여할 권리와 책임이 있다; ③ 학생, 학부모, 지역 사회 및 교직원들은 그들 나름의 독특한 요구를 가지고 있으며, 이러한 요구는 이들 자신들에 의해 가장 잘 파악되고 표현될 수 있다; ④ 교육 체제 내의 기본적인 의사 결정 단위가 학교이기 때문에, 학교는 학생들의 요구를 파악하고 이에 반응할 수 있는 능력을 가지고 있어야 한다; ⑤ 외부에서 부과되는 교육 관련 의사 결정은 특정 이해당사자들의 권한을 빼앗는 것이다; ⑥ 특정 주제에 대한 가장 많은 정보를 가지고 있는 사람들이 그 주제에 대한 의사 결정권을 가지야 하며, 학생들 가장 가까이에 있는 사람들이 가장 적절한 의사 결정을 이끌어 낼 가능성이 가장 크다. 이러한 가정은 동일한 학군 내에 있다 할지라도 해당 지역 사회의 특성에 따라 학생들은 상이한 교육적 요구와 형태를 가지고 있다는 사실에 바탕을 두고 있다. 이러한 이유로 지역 사회에 가장 가까이 있는 사람들이 그 지역의 학교에 영향을 미치는 교육 정책 결정에 참여할 수 있도록 함으로써, 그 지역의 특정한 교육적 요구와 형태에 맞게 교육이 이루어지도록 한다는 것이다(Pierce, 1980). 즉, 학생들 가장 가까이에 있는 사람들이 학생들을 위해 교육과정, 수업, 학사 및 시설, 자원 운영 등의 교육 활동에 관한 의사 결정을 해야하며(Mojkowski & Fleming, 1988 : 3), 또한 의사 결정에 가장 큰 영향을 받는 사람들이 그러한 의사 결정 과정에 참여하여 가장 큰 역할을 해야한다는 것이다(Pierce, 1980). 이러한 방법으로 보다 효과적인 조직 운영을 통해 학생들의 활동을 개선할 수 있으며, 또한 학교가 지역 사회, 가정 및 학생들의 요구를 잘 반영할 수 있도록 하기 위한 조직 변화를 이끌어 낼 수 있으며, 궁극적으로 학생들의 성취도를 높일 수 있다는 것이다(Bryk, 1993 : 2).

이러한 가정을 바탕으로 한 학교단위책임경영제의 기본적인 논리는 다음과 같다 : 학교단위책임경영제는 지역의 이해당사자들에게 권한을 부여한다; 권한 부여는 주인 의식을 높이고, 이는 전문성과 조직 건강을 증진시킨다; 그리고 이러한 두 변인의 변화는 조직의

성과를 개선하는 결과를 가져온다(Murphy & Beck, 1995 : 22). 이러한 논리를 그림으로 나타내면 [그림 1]과 같다.



[그림 1]. 학교단위책임경영제의 기본 논리

출처 : Murphy, J., & Beck, L. C. (1995). *School-based management as school reform.* Thousand Oaks, CA : Corwin Press, Inc. p.23.

요약하면, 학교단위책임경영제의 핵심적인 주장은 정부와 교육청에서 일선 단위 학교로 의사 결정권을 이양함으로서 교사, 학교 행정가 및 학부모들의 권한을 증가시키는 것이다. 즉, 학교단위책임경영제는 일선 학교와 관련된 참여자들의 권한을 증가시킴으로서 교육을 개선하려는 방법이며(Clune & White, 1989 : 1), 일선 학교의 자율성 향상을 그 출발점으로 하고 있다. 이러한 주장에 따르면, 학생 및 교실 상황과는 거리가 먼 곳에서 결정된 행정적 지시는 해당 학교의 특정한 요구를 반영하기 위해 교육 과정과 프로그램을 조정하려는 교육자들과 학부모들의 노력에 방해가 되고 있으며(Beck & Murphy, 1996 : 5),

이러한 문제점들을 해결하기 위해 학교단위책임경영제는 의사 결정의 책임과 권한을 학교 수준으로의 이양을 주장하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 학교운영위원회는 분권화와 자율 경영의 원리 하에 외부 기관에서 부여하는 표준화된 과제를 실행하는 것에서 벗어나 여러 학교 구성원들이 서로 공유하고 있는 기대, 신념 및 가치 등을 중심으로 학교 구성원들이 교육활동과 기타 업무의 방향을 이끌어 나가며, 해당 학교가 처한 상황, 요구 및 특성, 즉 다양성과 특수성을 반영한 교육활동이 이루어지도록 하는 장치라고 볼 수 있다. 즉, 유연성이 강조되는 가운데 표준화된 [illegible] 학교가 처한 상황에 따라 자율적으로 학교를 운영하기 위해 고안된 장치라고 할 수 있다.

2) 학교운영위원회의 의의

앞에서도 언급한 바와 같이, 지금까지 우리나라의 교육은 효율성의 원리를 바탕으로 하여 중앙집권적·획일적인 형태로 운영되었다. 각 학교가 직면한 각종 상황 및 여건의 차이에도 불구하고 각종 교육 정책들은 정부에 의해 입안되어 학교 및 지역의 차이를 반영하지 못한 가운데 강제로 시행되었다. 이는 상명하달식 체제였다. 즉, 학교장과 교사 또는 지역 교육청은 선택권 및 의사결정 권한이 거의 없었으며, 따라서 각 학교들이 처한 다양한 상황에도 불구하고 교육 정책은 모든 학교에 동일하게 적용되었다. 학교장과 교사도 제대로 영향력을 발휘하지 못하는 상황에서 학부모의 참여 및 영향력 행사는 더더욱 미약하게 이루어졌다.

그러나 교육의 주민 자치 정신을 구현하고 학교 교육의 효과를 극대화하기 위하여 교사, 학부모 및 지역 사회 인사 등이 학교 운영에 참여하여 단위 학교의 자율적인 운영과 지역 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하는 것을 목적으로 하는 학교운영위원회의 설치는 우리나라의 학교 현실에 여러 가지 변화를 가져올 수 있다.

먼저, 학교운영위원회의 설치는 학부모들의 요구에 학교가 직접적으로 반응할 수 있도록 만들 수 있다. 학생들은 교육의 수혜자들이다. 따라서 학부모들은 자신들의 자녀들이 받는 교육의 질 또는 내용에 불만을 느낄 때 변화를 제기하거나 책무성을 요구할 수 있는 권한 및 학교 교육에 관한 계획 및 의사결정 과정에 참여할 권리를 가지고 있다. 그러나 지금까지는 그런 기회를 가지지 못했었기 때문에, 만약 교육청이 아닌 일선 학교에서 각종 교육 관련 계획 및 의사결정이 이루어진다면 학부모들은 보다 효과적으로 이러한 과정에 참여할 수 있을 것이며, 이를 통해 학부모들의 목소리가 학교 운영에 직접 반영될 수 있게 될 것이다. 이러한 참여로 인해 학교 교육 과정 및 여러 프로그램들은 "그들의" 것이 아닌 "우리들의" 것이 될 것이다. 또한 학교가 가지고 있는 여러 가지 문제에 대한 진단 및 이에 대한 대응이 적절한 시기에, 정확하게 이루어질 수 있으며, 학생 개개인의 요구를 충족시킬 수 있는 가능성이 더욱 커지게 된다. 이와 함께, 교원 및 학부모들의 참여로 인해 지금까지 간과해왔던 자원, 즉 학교 내의 인적 자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있게 한다(Raywid, 1990 : 183).

두 번째, 학교에 재학하고 있는 학생들이 가지고 있는 독특한 학습 요구를 가장 정확하게 파악할 수 있는 위치에 있는 사람들이 의사결정에 참여하기 때문에 각 학교가 처해 있는 특수한 상황에 적합한 보다 효과적인 의사결정이 이루어질 수 개 된다. 또한 자신들에게 영향을 미치는 의사결정 과정에 참여하고 공유하게 될 때, 보다 우수한 의사결정이 이루어질 수 있으며, 자신들이 참여하여 결정된 사항들에 대해 주인의식을 가지고 이의 실행을 위해 보다 헌신하게 된다. 이와 함께, 학교와 학교의 교육 프로그램에 영향을 미치는 의사결정이 해당 프로그램의 실행 및 결과에 책임을 지는 사람들에 의해 이루어지게 됨에 따라 학교는 학생들과 지역 사회의 요구에 보다 효과적으로 반응할 수 있게 된다(Marburger, 1985).

세 번째, 학교운영위원회는 교육 관련 집단들의 요구를 수렴하고 또한 그들이 직접 학교 운영에 참여함으로써 학교 운영과 관련된 각종 정보가 공개됨에 따라 학교 운영의 투명성을 확보하는데 기여한다. 또한 소수에 의한 독점이 아닌 전체 학교 구성원들의 참여를 통한 학교 운영이 이루어질 수 있기 때문에 학교 민주화와 자율성 신장에도 기여할 수 있다.

네 번째, 학교운영위원회의 설치는 일선 학교 운영 및 교육의 융통성을 증가시킨다. 중앙집권화, 효율성이 강조되던 지금까지의 교육에서 벗어나 일선 학교를 교육 운영의 기본 단위이자 자기 결정권(self-determining)을 부여함으로써 과거와 같은 집권화 된 학교 운영 형태가 초래하는 여러 가지 문제들에 적절하게 대처할 수 있다(Raywid, 1990). 또한 일선 학교에 부여된 이러한 권한들을 통해 중앙에서 제시하는 표준화된 운영 형태에서 벗어나 해당 학교의 상황, 학생 및 학부모 등의 요구에 부합하는 결정을 이끌어 내는 등 보다 큰 융통성을 발휘할 수 있다.

다섯 번째, 학교운영위원회의 설치는 단위 학교의 책무성 신장에 기여한다. 지금까지 학교의 운영에 영향을 주는 여러 가지 중요한 결정들은 학교 외부에서 이루어지고 있는 경우가 많이 때문에 학교 내의 교직원들이 해당 결과에 대해 직접적인 책임을 지는 경우는 거의 없었다. 전통적으로 학교가 무엇을, 어떻게 해야하는지는 상급 기관에서 제시되었지만, 학교운영위원회 제도가 제대로 정착되면 목표 설정 및 이를 실현하기 위한 과정에 대한 결정은 모두 일선 학교로 위임된다. 즉, 학교운영위원회를 통해 의사 결정권 및 상당한 자율권이 일선 학교에 부여되기 때문에 일선 학교가 자신들의 결정 및 행동에 대한 책임을 지게 되며, 따라서 보다 우수한 성과 및 결과를 낳을 가능성도 커지게 된다(Brown, 1990).

여섯 번째, 학교운영위원회의 설치는 비용 경감 및 효율성 향상이라는 측면에서 학교 조직의 생산성을 높일 수 있다고 주장한다. 즉, 대규모 관료 조직에서 이루어지는 의사결정에 비해 소규모 학교에서 이루어지는 의사결정은 상당한 시간 및 비용 절감을 가져올 수 있으며, 과거와는 달리 의사 결정이 이루어지는 곳과 이를 실행하는 곳 사이에 거리가 거의 존재하지 않기 때문에, 그리고 참여적 의사결정이 이루어지기 때문에 새로운 아이디어들이 보다 효율적으로 실행될 수 있게 된다(Lindelow와 Heynderickx, 1989). 이

와 함께, 의사결정 과정에 교사들이 참여하기 때문에 교사들은 해당 결정에 대해 충분히 이해한 상태에서 활동에 임할 수 있으며, 자신들이 참여해서 결정이 이루어졌기 때문에 보다 큰 주인의식을 가지게 되어, 결정된 사항이 성공적으로 실행될 수 있도록 노력하게 된다(Lindelow와 Heynderickx, 1989).

2. 사립학교 학교운영위원회의 제도화 과정 및 의의

1) 사립학교 학교운영위원회의 제도화 과정

학교운영위원회의 설치 등을 포함한 최근에 이루어진 교육 개혁은 1994년 설립된 대통령자문교육개혁위원회에 의해 주도되었다. 대통령을 위한 정책 자문 기관으로서, 교육개혁위원회에서 개혁안을 입안하고, 이 안은 교육부로 인계되었다. 개혁안을 실행하는 모든 과정은 대통령의 권한으로 뒷받침되었다. 1995년 5월, 대통령자문교육개혁위원회는 첫 번째 교육개혁안을 발표하였다. 첫 번째 교육개혁안은 학습자 중심의 교육, 교육의 다양화, 자율적인 학교 운영, 자유와 평등, 정보 기술 활용 교육 및 교육의 수월성에 초점을 둔 신교육체제를 제시하였다(대통령자문교육개혁위원회, 1995). 이 때까지, 초·중등학교는 중앙집중식 교육 체제로 인해 학교 행정 및 교육 과정 분야의 의사 결정에 거의 자율권을 행사하지 못하였다. 일선 학교는 정부의 엄격한 통제 하에 있었으며, 따라서 학교 및 지역 간의 차이를 고려하지 않은 상태에서 동일하게 운영되었다.

이러한 중앙집중식 교육체제와 함께, 학부모와 지역 사회가 학교 운영에 참여할 수 있는 길이 극히 제한되어 있었다. 비록 학부모 단체가 존재하였지만, 이들의 역할은 다양한 학교 행사에 대한 재정적인 지원에 한정되어 있었다[5](손인수, 1994; 시간과 공간사, 1995). 따라서 자율적인 학교 운영을 위해, 학부모 및 지역 사회의 의사 결정과정 참여를 증진하기 위해, 그리고 학교가 지역의 특수한 요구를 반영할 수 있도록 하기 위해, 첫 번째 교육개혁안에서 대통령자문교육개혁위원회는 교사, 학부모 및 지역 사회 인사들이 해당 지역 학교의 운영에 대한 책임을 지게 함으로써 학교의 자율권을 최대화하려는 수단으로 학교 공동체라는 개념을 제시하였다[6]. 또한 학교 공동체라는 개념을 실현하기 위해,

5) 학부모나 지역사회 인사의 경우에는 학교운영위원회가 설치되기 이전까지는 학교운영에 관여할 수 있는 기회가 거의 없었다. 이것은 학교단위의 의사결정체제가 학교장 중심일 뿐 아니라, 의사결정에 참여할 수 있는 제한적이고 요식적인 기회조차도 주로 교사에게만 주어지고 있는 데서 기인하였다. 그리고 다양한 학부모 조직들이 구성되어 있다고는 하나 그 역할이 학교의 운영에 관한 자문·건의·의사결정 등에는 미치지 못하였다. 학부모 모임들이 오직 학교에서 요구하는 사항에 대하여 협조나 지원을 하는 정도의 역할만을 수행하고 있는 것이 현실이기 때문이었다. 학부모나 지역사회가 단위학교 운영 주체로서 의사결정과정에 공동으로 참여하지 못했던 셈이다 (김성열, 2000 : 65;김성열 2003 : 26-27).

6) 교육개혁위원회에의 보고서에 따르면, 현재 초·중등학교에서는 학교 운영의 자율성이 부족하고, 학부모의 학교운영에의 참여가 미흡하여 단위학교의 자율적 자치가 이루어지고 못하고 있다. 따라서 교육의 주민자치 정신을 구현하고, 단위학교의 자율성을 확대하여 학교교육의 효과를 극대화하기 위하여 교직원, 학부모, 지역사회인사 등이 자발적으로 책임지고 학교를 운영하는 「학교공

즉 단위학교의 교육자치를 활성화하고, 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 단위학교별로 1996년 4월까지 학교 운영위원회를 구성·운영하도록 하였다. 이에 1995년 후반기 시범 실시와 1996년 전반기까지 각종 관계법령의 정비를 거쳐 국·공립의 초·중등학교에 학교운영위원회가 설치되었다.

그러나 학교운영위원회를 의무적으로 설치하여야 하였던 국·공립의 초·중등학교들과는 달리 사립학교의 경우에는, 물론 시·도교육청 평가과정에서 사립학교에의 학교운영위원회의 설치 확대를 평가항목으로 설정하여 학교운영위원회의 설치를 교육감으로 하여금 독려하도록 권장하였지만, 학교운영위원회에 관한 사항을 법률로 제정하면서 학교운영위원회의 설치·기능 및 운영 등에 관한 사항을 당해 학교법인의 정관으로 정할 수 있도록 하였다.

그 후 계속적인 법 개정을 통해 1997년 정기국회에서 '지방교육자치에관한법률'에 규정되어 있었던 학교운영위원회 관련 조항이 '초·중등교육법'에 규정되면서 학교운영위원회의 기능은 더욱 확대되었다. 또한 이러한 학교운영위원회의 기능에 관한 사항은 1999년 정기국회에서 다시 개정되어, 학교운영위원회의 위원 전원이 교육감 및 교육위원을 선출하는 선거인으로 규정되었다. 그리고 8월말에는 사립학교에도 학교운영위원회를 설치하는 것을 내용으로 하는 '초·중등교육법'이 개정·공포되었고[7], 이에 따라 사립 초·중등학교에서도 2000년 4월까지 학교운영위원회를 구성하도록 하였다.

그러나 사립학교의 학교운영위원회는 심의기구로 규정되어 있는 국·공립의 초·중등학교와는 달리 필수적 자문기구로서의 기능을 담당하고 있다.

2) 사립학교 학교운영위원회의 의의

학교운영위원회는 기존과 같은 획일적이고 일방적인 지시 및 통제위주의 교육으로 인한 단위학교의 자율성 부족 및 학부모와 교사들의 학교경영 참여 기회의 부족과 관련된 문제점들을 해결하고 단위 학교가 직면해 있는 복잡한 현상과 학교들 간의 차이를 고려하여 각 학교가 처한 상황에 따라 자율적으로 학교를 운영하고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하기 위해 고안된 제도적 장치라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 1999년 초·중등교육법 개정을 통해 2000년부터 사립학교에서 필수적 자문기구로 설치하여 운영하도록 되었다.

그러나 비록 자문기구의 성격을 가지고 있지만 사립학교에 학교운영위원회가 설치되는 과정은 순탄했던 것은 아니었다. 사립학교 측에서는 사학의 자주성과 기능 중복이라는 측면 등에서 학교운영위원회의 설치를 반대했었다.

먼저, 사립학교는 이념적으로는 독자적인 건학이념을 가지고 있고, 그것을 실현하기 위

동체」의 구축이 절실하다고 교육개혁위원회는 제시하고 있다(대통령자문교육개혁위원회, 1995).

7) 초·중등교육법 제31조 1항은 "학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 국·공립 및 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다."고 규정하고 있다.

하여 교육내용의 선정이나 학생선발 등 학사운영의 자율권을 가지고 있다는 것이다(김성열, 2003). 즉, 사학은 독자적인 건학 이념과 의결기구가 있기 때문에 학교운영위원회의 설치가 사립학교의 학교 행정에 부정적인 영향을 줄 것으로 보았던 것이다. 사학의 자주성이라 함은 개개의 사학에 그 자신의 건학 이념을 구현하고 특수한 학풍을 마련하여 개인과 국가 사회의 발전에 기여할 수 있는 자율적인 학교 운영 및 창의적인 교육 활동을 실현해 갈 수 있는 자유가 있음을 말한다. 즉, 사학에서 행하여지는 교육과 그 운영이 국가 권력 및 기타 어떠한 힘의 지배나 간섭도 받지 않고 독자성과 자율성을 갖고 이루어짐을 의미한다. 사학의 자주성 보장은 다른 어떤 측면보다도 그 운영 면에서 가장 요망되는 것이다. 이는 사학이 특별한 교육 목적인 건학 이념을 갖고 설립된 것으로서, 그 건학 이념이 민주 사회에서 용인될 수 있는 범위 내의 것이라면 이를 그 어떠한 세력의 간섭과 제한 없이 자유롭게 발전시킬 수 있어야 하기 때문이다[8]. 이러한 사학의 자주성이 인정됨으로써 사학의 특수성이 보장되고 동시에 그 건학 이념 내지 학풍이 지속되어 나갈 수 있으며, 그에 따라 국민은 국·공립의 획일화된 교육과는 다른 다양하고 창의적인 교육을 받을 수 있게 되는 것이다. 이러한 의미에서 사학의 자주성은 사학 자체에 어느 정도의 자율성과 기관의 의사 결정권을 인정함으로써 시작되며, 결국 사학의 자주성의 일차적 주체는 학교 법인이 되는 것이다(황준성, 2000). 즉, 사립학교는 국·공립학교와는 달리 설립 주체와 운영 주체가 있기 때문에 그 주체의 권리가 존중되어야 하며, 따라서 사립학교의 경우 학교공동체 구축과 교육자치 등의 정치적 논리는 적합하지 못하다는 것이다(박찬주 외, 1999).

두 번째, 사립학교에는 이사회가 설치되어 있다는 것이다. 이사회는 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항과 학교 경영에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 기능을 가지고 있으며, 학교장 또는 교사를 초빙하고 학교의 예산 및 결산을 심의하는 것을 그 기능의 하나로 하고 있는 학교운영위원회와 사립학교 이사회의 기능은 중복 및 갈등을 초래할 여지가 있다는 것이다(김성열, 2003).

이러한 측면에서 사학의 의사와 무관하게 설립된 학교운영위원회는 사학의 건학 이념의 실현을 저해하기 때문에 사학의 학교운영위원회 설립 여부는 사학의 독자적인 판단에 맡기는 것이 더 바람직하다는 주장을 하고 있는 것이다. 즉, 사학의 자율성 보장을 통해 종교교육을 비롯하여 건학 이념과 독자의 교육 방침을 가지고 자유롭고 개성 있는 다양한 교육을 실시하고, 이를 통해 공교육 체제에 있어 교육의 내용과 방법에 있어서 획일화를 지양하고 다양한 국민의 교육적 요구를 수용함으로써 다양성을 추구하는 자유로운 민주주의 교육 활동이 가능하도록 해야 한다는 것이다.

그러나 이러한 사립학교 측의 주장에 대해 우리나라 사립학교의 특성, 교육개혁의 큰 흐름이 공급자 중심에서 교육수요자 중심으로 이동하고 있다는 점, 교육공급자는 국·공립과 사립으로 구분이 가능하지만 교육수요자는 다 같은 우리나라 국민이라는 점, 그리고

8) 또한 사학의 특수한 건학 이념을 제대로 알지 못할 뿐만 아니라 교육에 대한 전문성이 부족한 학부모의 참여는 사학의 학교 행정에 부정적인 영향을 미칠 것이다(박찬주 외, 1999).

중학교와 고등학교의 경우 공·사립의 구분이 무의미하다는 점 등을 고려해 볼 때[9] 사립학교 측의 주장이 전적으로 옳다고는 할 수 없다.

또한 학교장 등 소수의 사람들에게만 의사결정에 참여할 수 있는 기회가 부여된 닫힌 의사결정체제 내에서 학교의 운영에 학부모와 교원 등 교육 당사자들이 단위학교의 운영 주체로서 의사결정 과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 없었던 점을 감안한다면 사립학교의 학교운영위원회는 사립학교의 민주성 및 교육의 공공성을 확보한다는 측면에서 상당한 의의가 있다고 할 수 있다. 이와 함께, 사립학교의 학교운영위원회는 학교경영에 대한 투명성을 확보하는데도 도움이 된다. 즉, 학교운영위원회에서 학교의 주요 행사 및 활동과 관련된 여러 가지 사항들을 심의하기 때문에 불필요한 의혹을 해소할 수 있을 뿐만 아니라 정보가 공개되지 않은 상황에서 발생할 수 있는 의혹 및 운영사의 부조리를 해소하는데 기여할 수 있다(김성열, 2003).

3. 사립학교 학교운영위원회의 성격 및 한계

1) 사립학교 학교운영위원회의 활동 목적 및 내용

학교운영위원회의 설치 목적은 교육의 주민자치 정신을 구현하고 학교교육의 효과를 극대화하기 위해서, 교사, 학부모 및 지역사회인사 등이 학교운영에 참여하여 단위학교 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하는데 있다. 뿐만 아니라 교육 관련 집단들의 요구를 수렴하고 또한 그들이 직접 학교 운영에 참여함으로써 학교운영의 투명성을 확보하고 학교 민주화와 자율성 신장에 기여하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다(박종필, 2000).

이러한 설치 목적에 따라 학교운영위원회는 학교운영과 관련된 중요한 사항들을 심의하고(국·공립 초·중등학교), 자문하는(사립 초·중등학교) 기능을 수행한다. 구체적으로 학교운영위원회는 다음과 같은 학교운영 사항들에 대해 자문 및 심의 활동을 한다(초·중등 교육법 제32조).

① 학교헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
② 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항
③ 학교교육과정의 운영방법에 관한 사항
④ 교과용도서 및 교육자료의 선정에 관한 사항

9) 우리나라의 사립학교는 진정한 의미에서의 사립학교인가? 우리나라의 중등교육, 특히 고등학교의 경우에는 사립학교에 상당히 의존하고 있고(고등학교는 전체의 44.8%, 중학교는 22.5%, 그리고 초등학교는 1.3%), 정부도 상당한 예산지원을 하고 있다. 또한 국·공립학교가 부족한 가운데 학생과 학부모는 학교를 선택할 수 있는 권리도 제한되어 있다. 만약 학생과 학부모가 특정 사립학교에 진학을 원하지 않는 경우 해당 사학에 들어가지 않을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있고, 즉 학생과 학부모가 학교선택권을 행사할 수 있고 정부가 사학에 대한 예산 지원을 전혀 하지 않는다면 사학의 자율적 운영권도 보장되어야 할 것이다.

⑤ 정규학습시간 종료후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항
⑥ 교육공무원법 제31조제2항의 규정에 의한 초빙교원의 추천에 관한 사항
⑦ 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용에 관한 사항
⑧ 학교급식에 관한 사항
⑨ 대학입학 특별전형중 학교장 추천에 관한 사항
⑩ 학교운동부의 구성·운영에 관한 사항
⑪ 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
⑫ 기타 대통령령, 시·도의 조례로 정하는 사항
⑬ 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항에 대하여 심의·의결

그러나 국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회와는 달리 사립학교 학교운영위원회의는 교원의 추천에 관한 사항을 제외한 나머지 사항들에 대한 자문 활동을 담당한다(초·중등교육법 제 32조 2항, 초·중등교육법시행령 제63조 2항). 그러나 학교헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항과 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항은 학교법인의 요청이 있는 경우에 한하여 자문 기능을 수행하도록 되어 있다(초·중등교육법 제 32조 2항).

2) 학교운영위원회의 구성 및 선발

국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회 위원의 구성에 관한 사항은 초·중등교육법시행령 제58조에 규정되어 있다. 초·중등교육법시행령 제58조에 따르면, 학교운영위원회의 위원은 학부모 위원, 교원 위원과 지역사회 위원으로 이루어지며, 총 인원은 5~15명으로 구성된다(학생수가 200명 미만인 학교 : 5인 이상 8인 이내, 학생수가 200명이상 1천명미만인 학교 : 9인 이상 12인 이내, 학생수가 1천명이상인 학교 : 13인 이상 15인 이내). 각 위원들의 구성 비율을 구체적으로 살펴보면 다음의 [표 1]과 같다.

[표 1] 학교운영위원회 위원의 구성 비율

	일반계 학교	실업계 고등학교
구성 비율	학부모위원 40~50 % 교사 위원 30~40 % 지역 위원 10~30 %	학부모위원 30~40 % 교원 위원 20~30 % 지역 위원 30~50 %

출처 : 교육법전편찬회편(2005). 교육법전. 서울 : 교학사

한편, 학교운영위원회 위원 선출에 관한 사항은 초·중등교육법시행령 제59조에 규정되어 있다. 초·중등교육법시행령 제59조에 따르면, 학부모 위원은 당해 학교 학부모의 대표자로서 전체 학부모들 중에서 민주적 대의절차에 따라 학부모 전체회의에서 직접 투표에 의해 선출하는 직접 선거와 전체회의에서 선출하기 곤란한 사유가 있는 경우에는 당해 위원회규정이 정하는 바에 의하여 학급별 대표로 구성된 학부모대표회의에서 선출하

는 간접 투표 등 2가지 유형을 통해 선출된다. 교원 위원은 교원의 대표자로서 교원 중에서 교직원전체회의에서 무기명투표로 선출한다(단, 당연직 교원위원은 제외). 그리고 지역위원은 학부모위원 또는 교원위원의 추천을 받아 학부모위원 및 교원위원이 무기명투표로 선출하도록 규정되어 있다.

이들 위원들 중 교원위원이 아닌 위원 중에서 무기명 투표로 운영위원회의 위원장과 부위원장이 선출된다. 위원장은 정기회의 및 임시회의의 소집 공고, 의사일정의 작성 변경, 의안의 담당소위원회 심의회부, 집행부서로 심의안 이송, 건의 사항 처리 결과 통보 등의 권한을 갖는다. 부위원장은 위원장 유고시 직무를 대행한다. 또한 운영위원회의 소집, 개최, 심의 등과 관련된 운영위원회의 제반 사무를 처리하고 위원들의 위원회 활동을 보조하기 위해 1 명의 간사를 둔다. 간사는 학교장의 추천을 받은 교직원 중에서 위원장이 임명하게 된다(대전광역시립학교운영위원회구성및운영에관하조례 참조).

사립학교의 학교운영위원회에도 국·공립 초·중등학교에 관한 초·중등교육법시행령의 규정이 그대로 적용된다(제63조 2항) 그러나 교원들 중에서 교직원전체회의에서 무기명투표로 선출하는 국·공립 초·중등학교와는 달리, 사립학교에서는 당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 정관이 정한 절차에 따라 교직원전체회의에서 추천한 자중 학교의 장이 위촉하도록 규정되어 있다(초·중등교육법시행령 63조 2항).

3) 사립학교 학교운영위원회의 한계

앞에서 살펴본 바와 같이, 국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회와는 달리 사립학교 학교운영위원회의는 자문기관으로 규정되어 있다. 또한 그 기능도 제한되어, 초·중등교육법 32조 1항에 규정된 국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회의 기능 중 학교헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항과 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항은 학교법인의 요청이 있는 경우에 한하여 자문 기능을 수행할 수 있으며, 초빙교원의 추천에 관한 사항은 제외되어 자문 기능조차 수행하지 못하게 되어 있다.

이는 사립학교의 자율성 보장 및 이사회와의 기능 중복 때문이다. 현재 사립학교법(제16조 1항)에 따르면, 사립학교의 이사회는 ① 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, ② 정관의 변경에 관한 사항, ③ 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항, ④ 임원의 임면에 관한 사항, ⑤ 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항, ⑥ 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항, ⑦ 수익사업에 관한 사항 등을 심의·의결하는 기능을 담당하고 있다. 이러한 사립학교 이사회의 기능은 학교운영위원회의 기능과 중복되는 부분들이 있다[10]. 이러한 측면에서 사립학교 관계자들은 학교운영위원회 설치 초기에 이념적으로는 사립학교의 자율성을 내세우고, 실제적으로는 학교운영위원회가 이사회와 기능상 중복되거나 같등한다면서 학교운영

10) 학교헌장 및 학칙 등은 사립학교의 건학 이념을 담고 있기 때문에 학교경영에 관한 주요 사항과 중복되며, 예산·결산에 관한 사항은 이사회의 심의·의결 사항으로 규정되어 있다. 또한 학교장 및 교원의 임면에 관한 사항도 이사회의 심의·의결 사항이다.

위원회의 설치를 반대 또는 유보를 주장하였다. 이러한 의견은 법 개정에 그대로 반영되어, 앞서 살펴본 것처럼 사립학교의 학교운영위원회는 국·공립 학교의 학교운영위원회보다 늦게 설치가 되었고, 이사회의 기능과 중복되는 부분들을 고려하여 그 성격 및 기능도 제한되고 있다.

4. 사립학교 학교운영위원회의 개선 방향

우리나라의 사학은 민족 교육 그리고 근대 교육의 효시라는 역사적 소명 의식 속에서 그 특성을 명백히 하면서 출범하였으며, 모든 가난을 극복하고 구국을 위한 민주적 자주 역량을 배양하면서 민족개화운동과 민족독립 운동에 앞장서 왔다(한국사학교육연구소, 1990).

그러나 시대의 변화에 따라 사립학교의 성격은 많이 변하였고 교육의 공공성을 강조하는 흐름과 함께 최근의 사립학교법 개정을 비롯한 사립학교의 자율성과 공공성을 둘러싼 여러 가지 논쟁들이 벌어지고 있다. 결국 본 논문에서 다루고 있는 학교운영위원회의 문제도 이러한 사립학교의 자율성과 공공성과 직접 연결된다. 사립학교의 학교운영위원회 설치 시기 및 현재의 성격 등은 사립학교의 자율성을 고려한 것이기 때문이며, 따라서 학교운영위원회의 성격 및 기능에 대한 논의에서 이러한 자율성과 공공성에 대한 논의는 배제될 수가 없기 때문이다.

사립학교의 자율성을 강조할 것인가 아니면 공공성을 강조할 것인가는 개인의 관점에 따라 달라질 수 있지만, 공적인 목적을 가지고 국가 또는 지방자치단체가 설립하여 공공적 성격이 강한 국·공립학교와는 달리 비록 사립학교는 사인(私人)의 목적으로 개인의 재산 등에 의해 설립 경영되는 특수한 성격, 즉 개인적 성격이 높다고 하더라도(따라서 자율성이 강하게 보장되어야 하지만), 현재의 우리나라 사립학교들의 여건 및 국민들의 교육에서 차지하고 있는 비중을 고려할 때 공교육을 분담하는 사립학교의 공공성에 보다 큰 비중이 주워져야 할 것으로 판단된다.

이렇게 사립학교의 공공성을 더 강조해야할 필요성은 현재 우리나라의 처한 재정 구조상의 문제점에서도 제기된다. 우리나라의 사립학교들은 납입금 수입만으로는 인건비를 충족시키기에도 부족하다. 특히, 의무교육이 실시되고 있는 중학교에서는 납입금 수입 자체가 없기 때문에 정부의 재정 보조만으로 학교를 경영해 나가야 하는 형편에 놓여 있다. 또한 사학의 주된 재원의 하나가 되어야 할 법인 전입금의 규모가 지나치게 적으며, 대부분의 사학 법인이 연금 부담금, 의료보험 부담금, 퇴직 수당 부담금 등의 법적 부담금을 지출하고 있지만, 그 총액에도 미치지 못할 정도로 법인 전임금의 규모는 미약한 실정에 있다. 이에 따라 사립학교의 교육비 재원 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분은 정부 보조금이며, 중학교의 경우 정부 보조금 재원이 70% 이상, 고등학교의 경우도 납입금 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다(김명희, 2000). 따라서 현재 우리나라 사립학교들이 가지고 있는 이러한 재정적인 문제점들 및 학부모와 학생들의 학교 선택권과 관련된

문제점들을 고려해 볼 때 사립학교의 자율성도 중요하지만 공공성에 더 큰 비중이 주워져야 할 것으로 판단된다.

이러한 자율성과 공공성의 관점과 함께, 자율성의 개념 및 책무성의 관점도 학교운영위원회와 관련되어 있다. 앞에서도 잠시 언급한 바와 같이 사립학교의 자율성은 개개의 사학에 그 자신의 건학 이념을 구현하고 특수한 학풍을 마련하여 개인과 국가 사회의 발전에 기여할 수 있는 자율적인 학교 운영 및 창의적인 교육 활동을 실현해 갈 수 있는 자유가 있음을 말한다. 다른 말로 표현하면, 학교 교육과 경영은 행정권의 지배 및 간섭을 받지 않고 독자성 및 자율성을 갖고 영위되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 사립학교의 자율성은 특수성을 근거로 정부의 간섭과 규제로부터 벗어나는 것이라고 할 수 있다[11].

이런 측면에서 볼 때 학교운영위원회는 정부 기구도 아니고 그 위원들은 사립학교를 통제하기 위해 단위학교로 파견된 공무원도 아니기 때문에 정부가 사립학교를 간섭하거나 규제하는 것처럼 학교운영위원회는 사립학교의 자율성을 침범할 가능성은 거의 없어 보인다. 즉, 학부모, 교원 및 지역사회 인사로 구성된 학교운영위원회는 단위학교의 운영에 관한 사항들을 논의하고, 교육 수요자의 관점에서 자신들의 교육적 욕구와 의견을 표출하는 역할을 하기 때문에 사립학교의 자율성을 침해할 가능성은 거의 없어 보인다. 오히려 정상적으로 운영되고 제기능을 발휘할 경우 학교운영위원회는 사립학교의 자율성을 더욱 신장시키는 장치가 될 수도 있다.

또한 책무성의 측면에서도 사립학교의 학교운영위원회는 중요한 역할을 수행할 수 있다. 책무성은 개인이나 기관이 자기가 한 일이나 산출에 대하여 기꺼이 책임을 지고, 입증된 과오를 수정할 수 있는 정도이다. 따라서 책무성은 공적인 재원에 의하여 운영되는 학교가 일차적으로 추구해야 할 가치이면서 동시에 교육 소비자들의 권익을 보장하기 위해 강조되어야 한다. 이러한 책무성은 조직 운영위 자율성이 증대되고 있는 상황 속에서 더욱 강조되고 있으며, 학교운영위원회는 사립학교의 책무성을 확인하기 위한 장치로 활용할 수 있는 것이다(김성열, 2000). 즉, 사립학교의 학교운영위원회는 사립학교가 자율성을 향유한 만큼 책무성을 다하고 있는지를 점검하는 기구가 될 수 있는 것이다.

따라서 사립학교 운영의 공공성 및 학교운영위원회가 가져올 수 있는 자율성 및 책무성의 측면에서 볼 때, 사립학교의 학교운영위원회가 국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회와 달리 단순히 자문기구에 머물러 있고, 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항 등에 대한 권한이 제한되어 있는 것은 문제가 있다고 판단된다. 이러한 측면에서 봤을 때, 사

11) 김성열(2000)은 '사립학교법' 제1조(이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 앙양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다)는 규정을 가지고 사립학교의 자율성이 누구로부터의 자율성인지를 고찰하고 있다. 즉, 이 법을 토대로 볼 때, 사립학교의 자주성을 확보해주는 것도 사립학교의 공공성을 앙양하는 것도 정부라고 할 수 있다. 정부는 사립학교의 특수성에 비추어 사립학교의 자주성을 인정하고 이에 대한 간섭과 규제는 가능한 억제해야한다는 것이다. 또한 정부는 사립학교도 국민 교육의 일익을 담당하고 있기 때문에 교육의 공공성을 증진시킬 수 있도록 노력해야 한다는 것이다(p.70).

립학교의 학교운영위원회는 국·공립 초·중등학교와 동일한 또는 비슷한 관점[12]에서 다루어져야 한다. 따라서 현재 제한된 범위 내에서 자문기구에 머물러 있는 사립학교의 학교운영위원회의 성격 및 역할에 대한 재평가가 필요하며, 국·공립 초·중등학교와 동일한 또는 비슷한 형태로 그 성격 및 기능을 전환 또는 확대하는 쪽으로 개선이 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 결 론

이상에서 사립학교 학교운영위원회의 성격 및 의의, 사립학교 학교운영위원회의 설치 과정, 사립학교 학교운영위원회의 성격 및 한계, 그리고 개선방향을 살펴보았다. 앞에서 언급한 바와 같이, 학교운영위원회는 유연성이 강조되는 가운데 표준화된 구조가 아닌 단위 학교가 직면해 있는 복잡한 현상과 학교들 간의 차이를 고려하여 각 학교가 처한 상황에 따라 자율적으로 학교를 운영하기 위해 고안된 장치이다. 따라서 이를 통해 교육의 주민 자치 정신 구현 및 학교 교육의 효과를 극대화할 수 있으며, 교사, 학부모 및 지역사회 인사 등이 학교 운영에 참여하여 단위 학교의 자율적인 운영과 학생들이 가지고 있는 독특한 학습 요구를 반영하여 지역 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있게 된다.

이러한 긍정적인 측면들로 인해 우리나라에서도 1995년에 처음으로 이 제도를 받아들이게 되었고, 1996년부터 본격적으로 시행해 오고 있다. 또한 몇 차례 법률 개정을 거치면서 그 위상 및 중요성은 더욱 커지고 있다. 그러나 1996년부터 학교운영위원회가 설치된 국·공립 초·중등학교와는 달리, 사립학교의 경우에는 2000년에 들어서야 학교운영위원회의 설치가 의무화되었으며, 사립학교의 학교운영위원회는 심의기구로 규정되어 있는 국·공립의 초·중등학교와는 달리 필수적 자문기구로서의 기능을 담당하고 있다.

그러나 그 중요성에도 불구하고, 학교 운영 전반에 관해 심의 역할을 수행하고 있는 국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회와는 달리, 사립학교에서의 학교운영위원회는 한정된 범위의 활동들을 대상으로 하여 자문 역할을 수행하는 것에 머물고 있다. 이는 사립학교가 가지고 있는 특수성 및 자율성을 보장하기 위한 것으로 판단된다.

그러나 현재의 우리나라 사립학교들의 여건 및 국민들의 교육에서 차지하고 있는 비중을 고려할 때 사립학교에서는 자율성 보다는 공교육을 분담하는 공공성에 보다 큰 비중이 주워져야 할 것이다. 이와 함께, 학교운영위원회는 사립학교의 자율성을 더욱 신장시

12) 사실, 국·공립 학교의 학교운영위원회는 그 성격상 심의 기구로 규정되어 있으나, 실제에 있어서는 심의 및 의결 기구의 역할을 수행하고 있다. 따라서 사립학교의 경우에는 사립학교의 자율성 및 이사회와의 관계로 인해 모든 사항에 있어서 심의 및 의결을 수행할 수는 없겠지만, 단순히 자문 기구에 머무는 것에서 벗어나 사안에 따라 심의, 의결 및 자문을 제공하는 '복합적인 성격'을 갖는 형태로 바뀌어야 할 것이다.

키는 장치이자 사립학교가책무성을 다하고 있는지를 점검하는 기구가 될 수도 있다.

따라서 사립학교 운영의 공공성 및 학교운영위원회가 가져올 수 있는 자율성 및 책무성의 측면에서 볼 때, 사립학교의 학교운영위원회가 국·공립 초·중등학교의 학교운영위원회와 달리 단순히 자문기구에 머물러 있고, 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항 등에 대한 권한이 제한되어 있는 것은 문제가 있다고 판단된다. 이러한 측면에서 봤을 때, 사립학교의 학교운영위원회는 국·공립 초·중등학교와 동일한 또는 유사한 성격 및 역할을 수행하는 형태로 전환되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

교육법전편찬회편(2005). 교육법전. 서울 : 교학사.

김명희(2000). 사립학교의 학교운영위원회 활성화. 한국교육대학교 대학원 석사학위 논문.

김성열(2000). 사립학교 학교운영위원회 구성 및 운영 방안 : 사학의 자율성과 이사회의 관계를 중심으로. 교육이론과 실천, 10(1), 61-77.

김성열·도순남·이정열(2003). 사립학교 학교운영위원회 운영성과. 교육행정학연구, 22(2), 23-43.

대통령자문교육개혁위원회(1995). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안. 서울 : 대통령자문교육개혁위원회.

대통령자문교육개혁위원회(1996). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(Ⅲ). 서울 : 대통령자문교육개혁위원회.

박종필(2004). 학교단위책임경영제. 서울 : 원미사.

박찬주·박지웅·박소영(1999). 학교운영위원회가 사학 행정에 미치는 영향. 서울 : 한국사학교육연구소.

손인수(1994). 한국 교육 운동사. 서울 : 문음사.

시간과 공간사(1995). 5.31 교육개혁안 이렇게 달라졌다. 서울 : 시간과 공간사.

한국사학교육연구소(1990). 사립학교 교육여건 개선에 관한 연구. 서울 : 한국사학교육연구소.

홍관석(1997). 학교단위책임경영제의 모형개발과 실천전략. 경북대학교 대학원 박사학위 논문.

황준성(2000). 21세기 사학 발전을 위한 사립학교법 체제의 개편방향. [Online] Available Worldwide Web http://www.sahack.or.kr/aa-15.pdf.

Brown, D. J. (1990). *Decentralization and school-based management*. New York : The Falmer Press.

Bryk, A. S. (1993). *A view from the elementary schools : The state of reform in*

Chicago. Chicago : Consortium on Chicago School Research.

David, J. L. (1989). Synthesis of research an school-based management. *Educational Leadership, 46*(8), 45-53.

David, P. (1991). *School-based management and student performance*. ERIC Digest (ERIC Document Reproduction Service No. 336 845).

Educational Research Service. (1990). *Site-based management*. Arlington, VA : Educational Research Service.

Herman, J., & Herman, J. (1993). *School-based management : Current thinking and practice*. Springfield, IL : Charles C. Thomas.

Lindelow, J., & Heynderickx, J. (1989). School-based management. In S. C. Smith & P. K. Piele(Eds.). *School leadership : Handbook for excellence*(pp.109-134). Eugene, OR : ERIC Clearinghouse on Educational Management.

Malen, B., Ogawa, R. T., & Kranz, J. (1990) What do we know about school-based management? A case study of the literature - A call for research. In W. H. Clune and J. F. Witte (Eds.). *Choice and control in American education, Vol. 2*. (pp.289-342). Philadelphia : Falmer Press.

Marburger, C. L. (1985). *One school at a time : School based management. A process for change*. Columbia : The National Committee for Citizens in Education.

Mojkowski, C., & Fleming, D. (1988). *School-site management : Concepts and approaches*. Andover, MA : Regional Laboratory for the Educational Improvement of the Northeast and Islands.

Murphy, J., & Beck, L. G. (1995). *School-based management as school reform*. Thousand Oaks, CA : Corwin Press, Inc.

Pierce, L. C. (1980). School based management. *OSSC Bulletin, 23*(10). 6-21.

Raywid, M. A. (1990). Rethinking school governance. In R. Elmore, et al.(Eds.). *Restructuring schools : The next generation of educational reform*(pp.150-205). San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Wohlstetter, P., Symer, R., & Mohrman, S. A. (1994). Systemic reform : Perspective on personalizing education. [Online] Available Worldwide Web http://inet.ed.gov/pubs/EdReformStudies/ SysReforms/wohlste1.html.