

학교조직 법제화를 통한 교육자치 활성화 방안 정책토론회

2018. 5. 2.(수)

유은혜의원실



학교조직 법제화를 통한 교육자치 활성화 방안 정책토론회

Program

☉ 행사개요

2018. 5. 2(수) 14시, 국회의원회관 제3세미나실

| 주최 | 국회의원 유은혜

| 주관 | 전국공무원노동조합, 전국 시·도교육청공무원노동조합, 전국통합공무원노동조합

☉ 프로그램

- 좌장 : 금창호 (한국지방행정연구원 박사)
- 발제 : **학교조직 법제화와 교육자치 활성화**
박종관 (백석대 교수)
- 토론 : 권정훈 (전국공무원노동조합 교육청본부 정책국장)
진영민 (경남교육청공무원노동조합 위원장)
노선경 (성남여자중학교 행정실장)
하병수 (전국교직원노동조합 정책기획국 국장)
이상수 (교육부 학교혁신정책과 과장)

Contents

●● 인사말

유은혜 (국회의원, 국회 교육문화체육관광위원회 간사)	1
김수미 (전국공무원노동조합 교육청본부장)	3
이연월 (대한민국공무원노동조합총연맹 위원장)	5
오재형 (전국시·도교육청공무원노동조합 위원장)	6
이충재 (전국통합공무원노동조합 위원장)	9

●● 축사

우원식 (더불어민주당 원내대표)	7
-------------------------	---

●● 주제발표

학교조직 법제화와 교육자치 활성화	11
박종관 (백석대 교수)	

●● 지정토론

행정실 법제화의 필요성과 방향	41
권정훈 (전국공무원노동조합 교육청본부 정책국장)	
학교 행정조직 설치 근거의 법률화 필요성	53
진영민 (경남교육청공무원노동조합 위원장)	
미래학교의 '학생 중심' 교육을 위한 학교조직법제화의 필요성 연구	61
노선경 (성남여자중학교 행정실장)	
학교민주화와 교육혁신을 위한 학교자치 법제화 실현하자	75
하병수 (전국교직원노동조합 정책기획국 국장)	
토론문	83
이상수 (교육부 학교혁신정책과 과장)	

인 사 말



국회의원 유은혜(고양시 병)
국회 교육문화체육관광위원회 간사

안녕하세요. 더불어민주당 국회의원 유은혜입니다.

학교조직 법제화를 통한 교육자치 활성화를 논의하는 오늘 토론회에 함께 해주신 모든 분들에게 감사의 말씀을 드립니다.

학교조직 법제화를 위한 노력은 19대부터 계속되어왔습니다. 모든 학교가 학교에서 발생하는 다양한 사무를 처리하기 위해 행정실 등 행정업무를 전담하는 필수조직을 갖추고 있음에도 불구하고 현행법에서는 조직에 대한 규정조차 없는 실정입니다. 조직에 대한 체계적인 틀이 없다보니, 관리가 어렵고 직원들 간에 업무 영역에서 혼선이나 비효율이 발생하거나 때로는 사기가 저하되는 일들도 있었습니다.

대한민국은 행정조직의 법정성을 채택하고 있습니다. 법을 제안하게 된 배경도 여기에서 출발했습니다. 조직이 발전하고 조직업무의 전문성과 효율성을 높이기 위해 조직에 대한 법적 근거를 갖추는 일은 가장 기본적이고도 필수적인 조치라 할 수 있습니다.

학교조직 법제화를 통해 조직의 법적근거를 마련하고 직제와 업무분장과 같은 기본적인 사항을 체계적으로 갖추게 되면, 학교 행정의 책임성과 안정성이 강화될 것입니다. 학교행정의 효율성을 높이는 일은 결과적으로 공교육의 질을 높이는 길로도 연결될 것입니다.

그럼에도 불구하고 그동안 현장에서는 지위체계에 대한 갈등이 표면화 될 수 있고, 학교 내 수없이 조직이 설치 될 수 있다는 우려 때문에 논의 자체가 쉽지 않았습니다.

교육정책의 발전과 변화에 맞춰 교육행정에서도 근원적인 변화를 요구하고 있는 지금, 교육행정의 현주소를 진단하고, 변화의 발판이 될 학교조직 법제화가 반드시 필요합니다. 갈등과 우려가 있다면 법 개정을 논의하는 단계에서 공론화하고, 충분하고 자유로운 토론을 통해 합리적이고 민주적인 해결을 도모해 나가면 됩니다.

오늘 토론회를 통해 학교조직 법제화를 둘러싼 다양한 논거와 쟁점에 대한 발제와 토론이 활발하게 이루어지기를 기대합니다. 교육민주주의와 교육자치를 활성화 시킬 수 있는 다른 좋은 제안도 좋습니다. 오늘의 논의들이 앞으로 남은 법 개정을 비롯해 교육자치 시대에 맞는 좋은 정책 추진에 밑거름이 될 수 있도록 노력하겠습니다.

고맙습니다.

학교행정실 법제화로 학교행정의 전문성을 높이고 학교민주화와 학교자치를 강화합시다!



교육청본부장 김수미
전국공무원노동조합

안녕하십니까? 전국공무원노동조합 교육청본부장 김수미입니다.

학교행정의 전문성과 안정성 제고를 위해 초중등교육법 개정안을 대표발의하고, 오늘 이렇게 뜻깊은 토론회까지 개최해주신 더불어 민주당 유은혜의원님께 6만 5천 지방공무원들을 대표해 감사와 존경의 인사를 전합니다. 더불어 오늘 토론회를 위해 함께 힘과 지혜를 모아, 공무원노동조합 연대와 단결의 모범적인 모습을 보여주신 제노조분들께도 연대의 인사를 드립니다.

지금까지 학교 행정의 영역은 교육활동에서 부수적인 역할, 단순한 지원 업무 정도로 가치가 절하되어 오기도 했습니다. 학교장의 독단적인 결정으로 하루아침에 행정실이 폐쇄되어 교무실과 강제 통합되기도 하고, 과중한 업무로 인해 지방공무원들이 자살이라는 안타까운 선택을 하는 아픔들도 겪었습니다. 학교의 사회적 역할을 점차 증대되어 학교의 업무는 폭발적으로 증가해온 반면 지방공무원의 정원은 이명박 정권을 거치면서 오히려 5% 일괄 삭감되었습니다. 총액인건비제라는 굴레는 행정의 분야를 넘어 교육제도 전반의 문제로 대두되고 있습니다.

‘한쪽 날개로 날수 있는 새는 없습니다.’

교육은 다양한 주체들의 더 다양한 역할과 지혜가 모여서 완성되는 복합적인 사회활동이자

운동입니다. 학교의 수많은 역할 중, 다양한 주체 중 어느 것 하나 중요하지 않은 역할은 없고, 어느 것 하나 차선으로 미룰 수 있는 것은 없습니다.

오늘 얘기하고자 하는 학교 행정의 문제 또한 마찬가지입니다. 학교의 역할이 커지면 커질수록 그에 따른 행정의 수요는 증가할 수밖에 없고, 그 업무를 수행할 인력과 시스템의 제도적 보장 또한 담보되어야 합니다. 학교행정의 안정성과 전문성을 높이는 제도 정비, 그 첫 단계가 바로 행정실법제화입니다.

행정실법제화에 대한 일부 교육단체의 오해와 반대가 있고, 이로 인해 19대에 이어 20대 국회에서도 입법과정에서 난항을 겪고 있습니다. 하지만 그 반대의 논리들을 찬찬히 살펴보면 논리의 모순을 넘어 궁색하기까지 합니다. 학교 현장의 갈등이 있다면 서로의 처지와 조건을 이해할 수 있는 학교자치의 제도들을 강화하면 되고, 오해와 불신이 있다면 법과 제도로 정비하는 것이 최선의 방법입니다.

오늘 이 토론회가 그 시작이 되었으면 좋겠습니다. 전국공무원노동조합 교육청본부는 준비돼 있습니다. 행정실법제화를 비롯한 학교 조직 법제화의 문제, 협력과 소통의 학교 자치를 위한 상생과 토론의 과정을 마다하지 않겠습니다. 감사합니다.

인 사 말



위원장 이 연 월
대한민국공무원노동조합총연맹

오늘 귀한 자리에 초청하여 주셔서 깊이 감사드리며 참석하여 주신 여러 조합원님들께도 감사와 환영의 마음을 표합니다. 특별히 토론회를 주최하여 주신 유은혜 국회의원님께 감사의 말씀을 드리며 교육청노조와 함께 토론회를 주관하시며 수고를 아끼지 않아 주신 전공노, 통공노 노동조합 관계자분들께도 감사를 드립니다. 그리고 왕림하여 주신 내외빈께도 머리 숙여 감사를 표합니다.

공노총에서는 올해 11대 과제 중 학교 조직 법제화를 선정하고 행정 조직 법제화를 위하여 함께하여 왔으며 근래에는 유은혜 국회의원님께서 대표로 발의 하신 초중등교육법 개정안이 상임위에 계류되어 제도 개선의 실마리가 되고 있다고 생각합니다. 공노총은 앞으로도 교육 법제 개선에 더욱 힘을 쏟도록 하겠습니다. 그리고 오늘 토론회는 우리 사회가 성숙한 민주주의로 나아가고 있다는 징표로 생각되며 교육 법제 선진화에 기여하는 뜻 깊은 자리가 될 것으로 기대합니다. 주제 발표를 위해 수고하여 주신 교수님 그리고 여러 토론자님들께도 감사드리며, 오늘 허심탄회한 토론을 통해 우리나라의 교육행정 법제의 나아갈 방향을 제시하여 주시기를 바라마지 않습니다.

학교 행정 조직 설치 근거의 법률화는 학교에서 실제로 운영 중인 행정실이 법률상의 설치 근거가 없으므로 미래지향적 관점에서 개선하고자 하는 취지이므로 합리적 방향이라고 생각합니다. 방향성이 올바르다면 다소 어려움이 있더라도 뜻과 힘을 모아 나아가는 것이 옳다고 생각합니다.

오늘 정책토론회가 교육법제 선진화에 큰 힘이 되기를 바라며 인사 말씀에 갈음합니다.

인 사 말



위원장 오재형
전국시·도교육청공무원노동조합

이번 학교조직 법제화를 통한 교육자치 활성화 방안 정책토론회의 자리를 마련해 주신 더불어민주당 유은혜의원님께 감사 인사드립니다.

우리 전국시·도교육청공무원노동조합은 지난 2008년 11월 5일 학교 행정실 법제화 타당성 검토 연구협의회를 시작으로 학교조직 법제화를 위해 쉽 없이 노력했으며 이번 정책토론회를 개최하기 까지 10년이라는 긴 시간이 걸렸습니다.

이번 토론회를 통해 학교조직법제화에 한걸음 더 다가서는 기회가 되길 바랍니다.

학교조직법제화는 학교에서 이미 운영되고 있는 행정실, 교무실의 조직체계에 대한 최소한 법적 근거를 마련하는 것이며, 우리 교육청노조 조합원 동지들의 염원입니다.

현재 학교 현장에는 교육현안 급증으로 인한 업무량증가와 인력부족, 권한 책임관계가 불분명한 업무에 따른 갈등 등으로 많은 어려움이 있습니다.

이러한 행정실의 어려움을 해결하기 위해서는 적정인력확보, 공정성, 책임의식 등이 절실히 필요합니다.

현장의 문제점을 개선하고 학교 구성원들과 갈등관계해소, 교육행정전문성 확보, 근무여건 개선 등을 위하여 학교 행정실의 설치 근거를 법률이나 시행령에 명시해야 할 것입니다.

이번 정책토론회가 학교조직법제화의 법률개정에 큰 희망이 되길 바랍니다. 감사합니다.

인 사 말



위원장 이 충 재
전국통합공무원노동조합

안녕하십니까

전국통합공무원노동조합 위원장 이충재입니다.

오늘 전국통합공무원노동조합, 전국공무원노동조합, 전국시·도교육청공무원노동조합이 유은혜의원실과 함께 ‘학교조직 법제화를 통한 교육자치 활성화 방안 정책토론회’를 개최하게 되어 진심으로 뜻 깊게 생각합니다.

문재인 정부는 “모든 아이는 우리 모두의 아이다” 라는 슬로건 아래 교육에 대한 국가의 책임을 강화하는 정책을 추진하고 있습니다. 매우 환영할 일입니다. 그러나 이러한 기조가 결실을 맺기 위해서는 현장 교사·공무원들의 목소리에 귀를 기울여야 할 때입니다.

정권이 바뀔 때마다 학교현장을 개혁하기 위한 구호는 늘 앞장서 왔습니다. 그러나 현실은 과거에 머물러 움직일 줄 모르고 이 간극 속에 학생들과 교사·공무원들은 혼란에 빠져 온 것이 교육현장의 비극이었습니다.

이제는 코앞까지 다가온 산업사회의 변화에 발맞춰 창의적인 교육환경을 제공해야 할 실제적인 방안들을 모색해야 합니다. 그리고 이를 위해서는 그 무엇보다 교육현장의 행정, 사무, 설비를 비롯한 교육 인프라가 제대로 구축되고 이를 집행할 교육행정 전문가들이 자리

잡을 수 있도록 관련 법령과 제도들을 시급하게 완비해야 합니다.

오늘날 학교 현장에서 벌어지는 정규직, 비정규직, 직종간, 신분간 갈등은 그간 국가와 정부부처가 책임을 뒤로 미룬 탓이 큼니다. 노동조합도 문제를 인식하고 있었으나 이를 조율하는데 게을렀습니다. 반성할 일입니다.

통합공무원노동조합은 21세기 새로운 교육환경에 발 맞추어갈 교육행정 전문가들이 자리 잡을 수 있도록 제도적 방안을 강구하는 한편, 이를 기반으로 교육자치가 바로 설 수 있도록 현업에서 수고하는 교사·공무원들과 함께 머리를 맞대면서 노력하고자 합니다.

현장과 학계의 목소리를 반영한 이번 토론회가 학교조직 법제화를 위한 단초로 자리매김하길 바랍니다. 또한 오늘 토론회에서 논의되는 내용들을 통해 통합노동도 보다 치열하게 고민하고 현실적인 방안을 만들어 가는데 힘을 보태도록 하겠습니다.

앞서 ‘학교조직 법제화’ 를 골자로 한 법안(초·중등교육법 일부개정법률안)제출과 함께 의미 있는 이번 자리를 만들어주신 유은혜 의원님과 관계자 여러분께 감사드리며, 학교조직 법제화가 구체화 되는 그날까지 많은 분들이 계속해서 연대 해주시리라 믿습니다.

감사합니다.

축 사



더불어민주당 원내대표 우원식

반갑습니다. 더불어민주당 원내대표 우원식입니다.

〈학교조직 범제화를 위한 정책토론회〉 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 의미 있는 토론회 개최를 위해 애써주시고 교육정책을 위한 의정활동에 늘 열정을 다하고 계신 유은혜 의원께 깊은 감사의 말씀드립니다. 또한 토론회 준비를 위해 함께 수고하신 공무원노동조합원 여러분들과 현장에서 묵묵히 학교 행정을 책임지고 계시는 6만5천 시·도교육감 소속 지방공무원행정 공무원분들께도 감사드립니다.

지금 우리 대한민국의 교육은 커다란 갈림길에 서 있습니다. 경쟁과 차별을 넘어 협력과 혁신의 새로운 교육체제로 나아가야 할 시점입니다. 보다 효과적인 교육방식과 현장의 의견을 반영한 시스템이 구축되어야 하는 이유도 여기에 있습니다.

그러나 수십 년간 쌓여온 교육적폐의 벽은 교육체제의 변화에 대한 사회적 요구를 가로막고 있습니다. 이럴 때일수록 교육주체와 정치권, 교육부가 함께 머리를 맞대어 지혜를 모으고, 현장의 목소리를 경청하며 실천적 대안을 마련해 나가는 자리가 중요합니다. 그런 점에서 학교 행정 현장의 생생한 목소리를 듣고 학교조직 체계의 합리적인 운영방안을 논의하는 오늘 토론회는 매우 시의적절하고 뜻 깊다고 생각합니다.

학교 행정실은 학교운영의 중추적인 역할을 담당하고 있는 필수조직입니다. 지금 교육현장의

행정은 학교의 자율성 제고, 책임성 확대, 국가의 공교육 강화 정책 등에 따라 그 수요가 점차 증가하고 있습니다. 특히 학교 회계의 도입과 학교 운영위원회 강화, 교원 업무경감과 학교 급식, 방과 후 학교, 돌봄 역할의 확대 등 여러 방면에서 요구되고 있습니다.

하지만 이명박 정권 당시 진행된 지방공무원 정원 5% 일괄 축소와 총액인건비제 도입, 무분별한 비정규직 확대로 인해 학교 행정은 확대·발전하는 공교육과의 보조를 맞추지 못하고 있는 실정입니다. 학교 행정의 안정성 확보와 전문성 제고, 시대 흐름에 맞춘 학교자치 강화와 공교육의 정상화 등을 위해 행정실법제화의 문제는 더 이상 늦출 수 없는 주요 입법과제입니다.

오늘 토론회를 통해 현장 교육주체들의 어려움과 교육행정의 제도개선 내용이 공론화되고, 문제점을 개선할 수 있는 현실적 대안들이 도출되길 기대합니다. 국회에서도 현장 교원과 직원들의 의견을 귀담아 듣고, 법률적·제도적으로 정비해야 할 부분을 꼼꼼히 살펴 행정실법제화에 최선의 노력을 다해 나가겠습니다.

오늘 함께 하신 모든 분께 감사의 말씀드립니다.

주제발표

학교조직 법제화와 교육자치 활성화

박종관_백석대학교



학교조직 법제화와 교육자치 활성화

I. 서론

- 21세기 메가경쟁시대(mega-competition)에 대외적 환경요인과 정치사회적 통합 및 참여 민주주의에 대한 국민적 요구로 초래되는 대내적 환경요인은 교육행정의 근원적 변화를 요구하고 있음
- 특히, 공공 정책결정과정의 민주성과 투명성에 대한 요구가 강화되고, 교육행정도 일반 행정가 중심 인적자원관리체제에서 전문행정가 중심 인적자원관리체제로의 전환이 요구되고 있음
- 교육행정은 교원과 학생들이 교육에 전념할 수 있도록, 교육환경 개선 및 각종 행정업무를 수행하며, 학교조직과 외부조직의 접선역할을 수행하고 있음
 - 즉, 학교가 본연의 임무인 교육활동을 원활하게 수행 할 수 있도록 측면에서 지원해주는 역할이 교육행정의 중요한 역할임
- 이러한 학교 행정실은 인력 운용의 문제점과 함께 새로운 교육 정책들로 인한 다양한 사업의 증가로 인한 업무량의 과다, 권한과 책임관계가 모호하고 불분명한 업무로 인한 갈등과 스트레스 그리고 인력부족 등으로 많은 어려움을 안고 있음
- 이에 본 연구는 교육행정의 발전과 관련된 이론을 검토하고, 교육행정의 발전 및 교육행정직의 근무여건을 개선하기 위한 방안으로써 학교조직의 법제화 등 개선방안을 제시함으로써 교육행정의 발전을 도모하는데 그 목적이 있음
- 특히, 교육행정의 전문성, 신뢰성 제고 및 교육행정직 공무원들의 개인적 욕구뿐만 아니라 조직 수요자 니즈에 적합한 인력관리가 이루어질 수 있는 토대를 만들기 위해서는 학교조직의 법제화가 필요함

Ⅱ. 학교행정조직 관련 기초 이론

1. 학교행정의 환경 변화

1) 지식기반사회의 발전

- 지식기반사회¹⁾의 성숙은 암기 위주의 반복학습(recalling)이 실용적인 측면에서도 한계가 있다는 인식이 확대되어 교육의 본질적 목표에 충실할 수 있는 절호의 기회도 제공해줌

2) 교육요구의 다양화

- 교육에 대한 학생·학부모·지역사회의 요구와 수요가 점차 다양해지고 있음
 - 학교 교육의 직접적인 수요자들의 요구도 매우 다양해지고, 학생들의 태도와 가치관 또한 매우 다양해지고 있음

3) 지방자치의 확대

- 지방자치의 확대는 중앙과 지방의 관계뿐만 아니라 시·도 광역자치단체에서 시·군·구 기초자치단체로의 권한위임도 점차 확대될 것이며, 더불어 단위학교 차원에서도 자율에 대한 요구가 확대되고 실제적인 권한위임도 늘어날 것임
- 지방자치의 확대는 지역교육청 및 단위학교의 자율성을 확대하는 동시에 그 운용과 결과에 대한 책무성의 검증을 확산시키고 있음
 - 특히, 교육행정부문에서도 각 지역의 특수한 여건과 수요를 반영하고, 기획기능과 자기평가기능을 강화하여 독자적인 판단에 의해서 변화에 대응하는 체제로 확립되고 있는 바, 이러한 변화는 지방교육행정을 개선하기 위한 제도적 기반 마련의 필요성이 높아지고 있음

1) 지식기반사회란 지식과 정보가 가치의 중심이 되는 사회 즉, 컴퓨터 및 다양한 정보통신기술의 비약적 발전으로 지식의 가치가 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 영향력이 커진 사회를 의미함

4) 지방교육재정의 악화

- 지방교육재정 교부금은 점진적으로 증가하나 정부 국정과제 추진 등으로 인하여 재정 소요가 확대되고 있는 실정임
 - 즉, 인건비의 상승, 각종 복지예산 증가에 따른 재정부담의 가중으로 필수 사업의 추진이 원활하게 이루어지는데 힘든 상황임
- 주요사업 추진을 위한 재정 상황이 어려워질 것으로 예상됨에 따라 재정효율화 및 예산절감 방안 마련과 더불어 교육재정의 확대를 위한 제도적 개선도 요구됨

2. 학교조직의 조직적 특성과 행정실 정원관리 체계

1) 학교조직의 조직적 특성

- 첫째, 구성원이 이질적임
 - 학교조직은 성년 집단인 교직원과 미성년 집단이 학생으로 구성되어 있고, 또 성년 집단은 직무와 인적 배경에 상당한 차이를 보이는 교사와 사무직인 지방 공무원으로 구분됨에 따라 다른 조직에 비하여 조직 구성의 이질성이 큼
- 둘째, 학교조직의 목적은 구체적이지 못하며 또 분명하지도 않고 또한 이 목적은 서로 갈등을 일으키는 경우가 많으며 자주 바뀌기도 함
 - 교사·지방공무원·학생·학부모 등 학교 조직 내의 각 집단마다 서로 다른 목적을 가지고 있으며, 목적을 구체적인 행동 프로그램 수준까지 상세화하기도 어려움
- 셋째, 학교조직은 상대적으로 환경의 영향을 많이 받음
 - 최근에 와서 학교운영위원회, 참교육시민연대 등과 같은 시민단체가 생겼으며, 지방 자치시대의 개막으로 주민과 학부모의 교육에 대한 관여는 더욱 증대되고 있음
- 넷째, 학교조직은 전문적 조직의 특성이 있음
 - 성숙한 성년집단과 미숙한 학생집단이 공존하는 특수조직체이기 때문에 학교는 전문적인 방법과 기술을 요하며, 교육은 인간과 인간 사이에서 이루어지는 것이므로 인간 관계가 중요시됨

2) 학교 행정실 정원관리 체계

- 지방교육행정 환경의 변화에 따른 새로운 행정수요에 부응하는 선진화된 교육행정 체제를 갖추기 위해서는 조직 개편, 재정의 효율적 운영 등 여러 가지 방안들이 검토될 수 있음
 - 그러나 무엇보다도 중요한 것은 지방공무원의 효율적 활용이라고 할 수 있으며, 행정 담당자들이 선진화된 의식과 업무수행에서의 전문성이 확보되지 않는다면, 행정의 선진화·효율화를 이룰 수 없기 때문임
- 지방교육행정을 담당하는 인력은 교육감, 교육전문직, 지방공무원 등으로 구성되나 그 중에서도 가장 많은 인력을 차지하는 것은 일반직 공무원이라고 할 수 있음
 - 그러나 인력의 계속적인 증원에도 불구하고 지방공무원은 새로운 행정 수요에 적절하게 대응하지 못하고 있으며, 행정의 질과 생산성·책무성과 효율성을 높이기 위해서는 지방교육행정의 중요 부분을 차지하는 지방공무원에 대한 효율적인 인력관리와 전문성 제고의 문제 해결이 시급하다고 할 수 있음
- 지방교육행정직 공무원에 대한 정원관리는 1999년 이후 지방공무원의 총 정원제 시행으로 인한 경직성으로 학교신설, 지역별 특수한 교육행정 수요 발생 등에 능동적으로 대처할 수 있는 인력확보의 어려움으로 교단지원행정의 업무에 차질의 초래하였음
- 따라서 지방교육행정직 공무원의 다양한 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 학교조직의 법제화가 필요하며, 학교조직의 법제화를 통해 기존의 문제를 제도적으로 해결할 수 있는 방안을 만들어 내는 것이 중요하다 판단됨

3. 각급학교 행정실 관련 법규정의 문제점²⁾

1) 현행 관련 규정

- 현행 각급학교 행정직원 관련 규정은 「초·중등교육법」 제19조와 제20조, 「초·중등교육법시행령」 제37조에 근거를 두고 있으며, 기타 자세한 사항은 시·도별 규칙으로 두고 있음

2) 이 부분은 정영수 외, (2008) “각급학교 행정실 법제화의 타당성에 관한 연구”를 중심으로 구성함

2) 행정실 관련 법규정의 문제점

- 현행 규정에서는 행정직원을 둘 수 있는 근거와 인사에 관하여서는 「초·중등교육법」에 명시되어 있지만, 행정조직인 행정실의 설치, 운영, 직무 범위 등에 관하여서는 언급이 없음
- 행정조직의 명칭이나 직무 등이 지방자치단체의 규칙 형식으로 존재하나 체계성이 없고 법령에 근거가 없어 법치주의에 반할 소지가 있음
 - 따라서 관련 공무원 노조에서는 직원들의 위상이 무시되어 사기가 떨어지고, 역할분담의 애매성으로 교원과의 갈등 소지도 안고 있다고 주장하며, 학교조직의 법제화가 필요하다고 주장하는 실정임

Ⅲ. 학교행정실 현황

1. 각급 학교 행정실의 직무수행체제

1) 행정실 인력 배치

- 각급학교 행정실의 인력 배치는 학급수를 기준으로 최소한의 교육행정공무원, 시설관리공무원, 관리운영직공무원 및 비정규직원들로 구성되어 있음

2) 행정실의 직무 수행

(1) 양적 측면의 직무 수행

- 학교단위에 관계없이 그 종류가 다양하고 이질적인 것에 비하여 인원은 한정되어 있어 업무량의 과다 및 역할 과부하 현상을 심각하게 보이고 있음
 - 이러한 현상은 초등학교로 갈수록 더욱 심하게 나타나고 있고 이러한 현실 문제를 해결하고자 비정규직원의 채용이 보편화되어 있었으며, 이들에 의한 업무처리 의존도가 높게 나타남

- 행정실장은 전반적으로 과도한 업무수행을 담당하고 있으나 중학교, 고등학교에 비해 초등학교 행정실장의 업무량이 보다 많은 것으로 나타남

(2) 질적 측면의 직무 수행

- 직무에 대한 중요성 인식도 및 숙련 요구도 분석결과에 의하면, 두 요소의 측정수치가 높은 일부 업무에 대해 책임의 한계가 있으며, 숙련도가 떨어지는 기능직 사무원 및 비정규직원에 대한 전담 비율이 높음
- 행정실장의 직무만족도는 전반적으로 낮으며, 젊은 여성의 비율이 높은 초등학교 행정실장의 경우 직무만족도가 대체로 낮게 측정되어 초등학교 직무환경이 열악함을 알 수 있음

2. 행정실 주요 업무

- 현재 행정실에 근무하는 공무원이 담당하는 업무를 분류하면 약 18개 단위업무의 다양한 사례 업무가 있음
 - 사업무, 급여업무, 세입관리, 세입세출, 학교회계, 급식업무, 학교발전기금관리, 물품관리, 재산관리, 민원사무, 복무관리, 소방관리, 관인관리, 문서관리, 학교운영위원회, 보안업무, 시설관리, 행사 및 기타 외 다양함
- NEIS 도입으로 상당부분 전산화가 진행되는 가운데 학교회계 업무가 도입되면서 관련 업무가 증대되었고, 급식업무 및 학교시설 관리 등 각급 학교의 행정수요가 갈수록 증대되고 있음

〈표 3-1〉 행정실 업무

단위업무	세부업무	비 고
1.인사업무	1.비정규직관리(학교회계 등) 2.계약직교원관리 3.일반직(기능직포함)인사관리 4.교원인사관리 5.공익근무요원관리 6.인사관련 기타업무	
2.급여업무	1.보수지급 2.4대보험관리 3.기여금 업무 4.채권압류 5.연말정산 6.급여관련 기타업무	
3.세입관리	1.징수결정 2.수납 3.과오납처리 4.세입징수보고 5.미수납자관리 6.기타 세입관련업무	
4.학교회계	1.예산편성 2.예산집행 3.결산 4.대응투자사업관리 5.기타 학교회계	
5.세입세출	1.세입세출외 세금	
6.급식업무	1.급식업무	
7.발전기금	1.계획수립 및 기금조성 2. 예산집행 및 결산	
8.물품관리	1.무품출납 2.재물조사 3.물품폐기 및 관리전환 4.물품관련기타업무	
9.재산관리	1.재산관리	
10.민원사무	1.제증명발급 2.기타 민원	
11.복무관리	1.당직명령 2.초과근무자관리 3.근무상황 및 출장관리	
12.소방관리	1.소방계획수립	
13.관인관리	1.관인 및 서명관리	
14.문서관리	1.문서접수 2.문서처리 3.문서발송 4.문서정리 5.기타 문서사무	
15.운영위원회	1.위원회관리 2.회의관리	
16.보안업무	1.보안업무	
17.시설관리	1.시설관리계획수립 2.시설물유지보수	
18.행사/기타	1.업무협의 2.행사관리 3.인수인계 4.교육통계 5.각종 보고공문생산 6. 기타	

IV. 실증분석 결과³⁾

1. 조사개요

- 교육부 소속 지방공무원 조직의 발전방안을 위한 기본방향을 설정하기 위한 자료 수집을 위하여 권역별로 설문조사를 실시함
- 설문조사기간은 2016년 9월 10일부터 11월 10일까지 우편 또는 이메일을 이용하여 실시하였으며, 설문은 1,000부를 배부하여 회수된 설문지는 240부로서 회수된 설문지중 분석 가능한 225부를 최종 분석 자료로 활용하였음
- 세부 항목별로 살펴보면 다음과 같음

〈표 4-1〉 연구 대상자의 일반적 특성

구	분	빈도(명)	백분율(%)
성 별	남	140	62.2
	여	85	37.8
연 령	20~29세	6	2.7
	30~39세	42	18.7
	40대~49세	133	59.1
	50세 이상	44	19.6
학 력	고등학교 졸업	42	18.7
	전문대 졸업	40	17.8
	대학교 졸업	131	58.2
	대학원 졸업	7	3.1
	기타	5	2.2
근무기간	3년 미만	12	5.3
	3~5년 미만	1	0.4
	5~10년 미만	27	12.0
	10~15년 미만	73	32.4
	15~20년 미만	39	17.3
	21년 이상	72	32.0
직렬분포	교육행정	141	62.7
	사서·전산	3	1.3
	공업·시설	73	32.4
	식품위생·간호	6	2.7
	기타	2	0.9
계		225	100.0

3) 이 부분은 박종관 외(2016)을 중심으로 구성함

2. 교육부와 시·도교육청의 기능

1) 교육부의 관리·감독·규제 업무

〈표 4-2〉 교육부의 관리·감독·규제 업무의 축소여부

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 그렇지 못하다	55	24.4%	24.7%
그렇지 못하다	60	26.7%	26.9%
보통이다	75	33.3%	33.6%
그렇다	27	12.0%	12.1%
매우 그렇다	6	2.7%	2.7%
합계	223	99.1%	100.0%
시스템 결측값	2	0.9%	
합계	225	100.0%	

○ 교육부 소속 지방공무원들은 교육부의 관리·감독·규제 업무가

- 과거보다 축소되었는가에 대하여 보통이다 33.3%, 그렇지 못하다가 26.7%, 전혀 그렇지 못하다가 24.4%로 부정적 부분이 51.1%임
- 교육부의 관리·감독·규제의 업무가 매우 심하다고 부정적으로 인식하고 있는바, 교육부의 규제 완화가 필요함을 알 수 있음

2) 교육부 지원기능의 효과적 수행

〈표 4-3〉 교육부의 지방교육행정 지원기능의 효과적 수행

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
매우 그렇다	1	0.4%	0.4%
약간 그렇다	19	8.4%	8.4%
보통이다	53	23.6%	23.6%
별로 그렇지 않다	101	44.9%	44.9%
전혀 그렇지 않다	51	22.7%	22.7%
합계	225	100.0%	100.0%

○ 현재 교육부가 지방교육행정에 대해 지원기능을 효과적으로 수행하고 있는가에 대해서

- 보통이다 23.6%, 별로 그렇지 않다가 44.9%, 전혀 그렇지 않다 22.7%인 바, 약 67.6%가 부정적인 인식을 하고 있음

- 따라서 전체적으로 교육부의 지방교육행정의 지원기능에 대하여 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다고 보는 등 매우 부정적으로 인식하고 있음

3) 지원기능에 대한 제약요인

〈표 4-4〉 교육부의 지원기능 제약이 되는 요인

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
교육부의 조직체계(과 단위)의 미비	33	7.3%	7.8%
교육부의 조직문화	79	17.6%	18.6%
교육부 내의 전문성 부족	39	8.7%	9.2%
교육부의 총괄조정권한 부족	30	6.7%	7.1%
타 행정부처간 업무 중복	35	7.8%	8.2%
교육부의 지방관련 이해부족	145	32.2%	34.1%
업무의 과다집중(지방이양 업무까지 수행)	45	10.0%	10.6%
기타	19	4.2%	4.5%
합계	425	94.5%	100.0%
시스템 결측값	25	5.5%	
합계	450	100.0%	

○ 교육부의 지원기능에 있어 가장 제약이 되는 요인에 대하여 두 가지를 선택하도록 했기 때문에 빈도의 합은 425가 되며, 다중응답분석을 하였음

- 교육부의 지방관련 이해부족이 32.2%로 가장 많았고, 그 다음으로 교육부의 조직문화 17.6%, 업무의 과다집중 10.0%, 교육부 내의 전문성 부족이 8.7%, 타 행정부처간 업무중복 7.8%, 교육부의 조직체계 미비 7.3%, 교육부의 총괄조정권한 부족 6.7%임
- 따라서 교육부가 지방교육행정 지원기능을 효과적으로 수행하는데 제약의 주요 요인은 교육부의 지방관련 이해부족, 교육부의 조직문화, 업무의 과다집중 등으로 인식하고 있음

4) 교육부의 지원기능을 강화하기 위한 방안에 대한 개방형 질문 의견 요약

(1) 조직부문 개선

- 행정실 법제화,
- 적정한 업무분배 및 업무분장 명확화

(2) 인력부문 개선

- 일선교육청, 학교현장의 정원 및 현원 증대
- 승진보장 강화

(3) 처우부문 개선

- 수당 보전 등 보수처우개선 및 행정실 수당 지급(특수직무수당 지급)⁴⁾
- 학교조직내의 소수 직렬에 대한 차별 해소

(4) 예산개선

- 예산 확대 및 재정지원 확대
- 총액인건비제 폐지

(5) 기타

- 학교현장 및 시·도교육청에 대한 이해가 절실히 필요함
- 노조와의 지속적인 대화를 통한 문제 해결 중요
- 신규 공무원의 짧은 교육기간으로 실질적인 현장업무 수행 미흡

3. 교원과 지방공무원의 차별에 대한 인식

1) 교원에 비하여 지방공무원의 차별 정도

〈표 4-5〉 교원에 비하여 지방공무원의 차별의 정도 인식

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
심하지 않다	3	1.3%	1.3%
보통이다	21	9.3%	9.3%
심하다	68	30.2%	30.2%
매우 심하다	133	59.1%	59.1%
합계	225	100.0%	100.0%

4) 같은 지방공무원인 시청직원 보다 수당이 적을 뿐 아니라 교원에 비해 수당이 거의 없음

○ 교원에 비하여 지방공무원의 차별의 정도에 대하여

- 심하지 않다 1.3%, 보통이다 9.3%, 심하다 30.2%, 매우 심하다 59.1%로 차별이 심하다고 인식하는 비율이 89.3%로 매우 높음
- 전체적으로 교원에 비하여 지방공무원들에 대한 차별의 심하다고 인식하고 있음

2) 교원에 비하여 차별이 심한 분야

〈표 4-6〉 교원에 비하여 차별이 심한 분야

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
복지	34	15.1%	15.1%
각종 수당	75	33.3%	33.3%
임금체계	76	33.8%	33.8%
업무분장	34	15.1%	15.1%
기타	6	2.7%	2.7%
합계	225	100.0%	100.0%

○ 교원에 비하여 지방공무원들이 차별을 받는다고 인식하는 분야는

- 임금체계 33.8%, 각종 수당 33.3%, 업무분장과 복지가 각각 15.1% 순으로 차별이 심한 분야로 인식하고 있음
- 따라서 이러한 차별성을 시정하기 위한 방안 마련이 다각적으로 이루어져야 할 필요가 있음

3) 차별을 시정하기 위한 방안

○ 교원과 지방공무원간의 차별을 시정하기 위한 방안에 대해서는

- 차별시정을 위한 특별법 제정이 32.0%, 행정자치부로의 소속변경이 31.1%, 단체교섭을 통한 차별시정이 19.6%임
- 차별을 시정하기 위한 방안으로 특별법을 통한 차별 시정과 소속변경을 통하여 차별을 시정해야 한다고 인식하고 있음

〈표 4-7〉 교원과의 차별을 시정하기 위한 방안

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
행정자치부로의 소속변경	70	31.1%	31.3%
단체교섭을 통한 차별시정	44	19.6%	19.6%
차별시정을 위한 특별법 제정	72	32.0%	32.1%
교육위원을 통한 청원	3	1.3%	1.3%
기타	12	5.3%	5.4%
차별이 심하지 않다 응답 비율	23	10.2%	10.3%
합계	224	99.6%	100.0%

4. 교육지원청의 운영실태 및 방안

1) 교육지원청의 지원 기능

〈표 4-8〉 교육지원청의 학교현장 및 지방공무원들에 대한 지원 기능 강화

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 그렇지 못하다	81	36.0%	36.0%
그렇지 못하다	87	38.7%	38.7%
보통이다	49	21.8%	21.8%
그렇다	6	2.7%	2.7%
매우 그렇다	2	0.9%	0.9%
합계	225	100.0%	100.0%

○ 교육지원청의 학교현장 및 지방공무원들에 대한

- 지원기능이 강화되었는가에 대하여 보통이다 21.8%, 그렇지 못하다 38.7%, 전혀 그렇지 못하다 36.0%인바, 74.7%가 부정적 의견임
- 교육지원청의 학교현장 및 지방공무원들에 대하여 지원 기능이 강화되지 못하고 있다고 매우 부정적으로 인식하고 있음

2) 교육지원청의 운영실태 변화

(1) 운영의 자율성

〈표 4-9〉 교육지원청의 자율적 운영의 정도

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	38	16.9%	17.2%
동의하지 않는다	62	27.6%	28.1%
보통이다	78	34.7%	35.3%
동의한다	38	16.9%	17.2%
매우 동의한다	5	2.2%	2.3%
합계	221	98.2%	100.0%

- 현재 교육지원청의 운영실태에 부문 중 자율운영 측면에서 과거보다 자율적으로 운영되고 있는가에 대하여
 - 보통이다 34.7%, 동의하지 않는다 27.6%, 전혀 동의하지 않는다가 16.9%로 약 44.5%가 부정적임
 - 교육지원청의 운영의 자율성에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있음.

(2) 소통 노력

〈표 4-10〉 학교 및 학생·학부모들과의 소통 노력 정도

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	23	10.2%	10.4%
동의하지 않는다	42	18.7%	18.9%
보통이다	84	37.3%	37.8%
동의한다	64	28.4%	28.8%
매우 동의한다	9	4.0%	4.1%
합계	222	98.7%	100.0%

- 교육지원청의 운영실태 부문 중 소통노력 측면에서
 - 학교 및 학생·학부모들과의 소통을 위해 노력하고 있는가에 대하여 동의하지 않는다 28.9%, 보통이다 37.3%, 동의한다 32.4%임
 - 학교 및 학생·학부모들과의 소통을 위한 노력에 대하여 부정적인 면과 긍정적인 면의 차이는 그다지 크지 않지만 미비하게 소통을 위한 노력을 하고 있다고 인식

(3) 개방적 운영

〈표 4-11〉 개방적 운영 정도

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	34	15.1%	15.5%
동의하지 않는다	30	13.3%	13.7%
보통이다	75	33.3%	34.2%
동의한다	62	27.6%	28.3%
매우 동의한다	18	8.0%	8.2%
합계	219	97.3%	100.0%

○ 교육지원청의 운영실태 부문 중 개방적 운영 측면에서

- 과거보다 개방적으로 운영되고 있는가에 대하여 동의하지 않는다 28.4%, 보통이다 33.3%, 동의한다 35.6%임
- 과거보다는 다소나마 개방적으로 운영되고 있다고 긍정적으로 인식하는 부분이 다소 높음

3) 행정실의 운영 평가

〈표 4-12〉 초·중·고 행정실의 운영에 대한 평가

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
매우 효율적으로 운영되고 있다	4	1.8%	1.8%
비교적 효율적으로 운영되고 있다	57	25.3%	25.7%
보통이다	80	35.6%	36.0%
비효율적으로 운영되고 있다	46	20.4%	20.7%
매우 비효율적으로 운영되고 있다	35	15.6%	15.8%
합계	222	98.7%	100.0%

○ 현재 초·중·고 행정실의 운영에 관해

- 어떻게 평가하고 있는지에 대하여 비교적 효율적으로 운영되고 있다 27.1%, 보통이다 35.6%, 비효율적으로 운영되고 있다 36.0%임
- 초·중·고 행정실의 운영에 대하여 다소 비효율적으로 운영되고 있다고 부정적으로 인식하고 있음

4) 구조 합리화 방안

〈표 4-13〉 학교행정실의 구조 합리화를 위한 방안

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
위계구조의 개선	32	7.1%	7.2%
업무분담의 명확화	166	36.9%	37.4%
규정과 기준의 정확한 준수	27	6.0%	6.1%
성과에 상응하는 보상	34	7.6%	7.7%
학교 구성원들의 가치 변화	55	12.2%	12.4%
교육에 대한 비전 변화	8	1.8%	1.8%
기타	122	27.1%	27.5%
합계	444	98.7%	100.0%

○ 〈표 4-13〉은 학교행정실의 구조합리화 방안에 대한 조사결과임

- 업무분담의 명확화가 36.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 학교구성원들의 가치변화 12.2%, 성과에 상응하는 보상 7.6%, 위계구조의 개선 7.1%, 규정과 기준의 정확한 준수 6.0%임.
- 따라서 업무분담의 명확화와 학교구성원들의 가치변화 등이 학교행정실의 구조 합리화 방안으로 인식하고 있음

5. 학교행정실의 운영실태

1) 운영실태

(1) 업무구분에 대한 인식

〈표 4-14〉 행정실과 교무실의 업무구분 정도

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	41	18.2%	18.3%
동의하지 않는다	96	42.7%	42.9%
보통이다	60	26.7%	26.8%
동의한다	23	10.2%	10.3%
매우 동의한다	4	1.8%	1.8%
합계	224	99.6%	100.0%

○ 학교 행정실의 운영실태에서

- 학교행정실과 교무실의 업무구분이 잘 되고 있는지에 대하여 동의하지 않는다 60.9%, 보통이다 26.7%, 동의한다 12.0%임
- 행정실과 교무실간의 업무구분이 잘 이루어지지 않고 있다고 매우 부정적으로 인식하고 있음

(2) 업무분담에 대한 인식

〈표 4-15〉 학교 행정실 소속 직원 간에 업무분담 정도

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	28	12.4%	12.5%
동의하지 않는다	45	20.0%	20.1%
보통이다	93	41.3%	41.5%
동의한다	52	23.1%	23.2%
매우 동의한다	6	2.7%	2.7%
합계	224	99.6%	100.0%

○ 학교 행정실의 운영실태에서 학교 행정실 소속 직원 간에 업무분담이 잘 되고 있는지에 대하여

- 동의하지 않는다 32.4%, 보통이다 41.3%, 동의한다 25.8%임.
- 학교 행정실 소속 직원간의 업무분담이 잘 이루어지지 않고 있다고 다소 부정적으로 인식하고 있음

(3) 학교장의 공정성에 대한 인식

〈표 4-16〉 학교장의 행정실 직원과 교원에 대한 공정성 여부

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	53	23.6%	23.7%
동의하지 않는다	90	40.0%	40.2%
보통이다	58	25.8%	25.9%
동의한다	17	7.6%	7.6%
매우 동의한다	6	2.7%	2.7%
합계	224	99.6%	100.0%

○ 학교장은 행정실 직원과 교원을 공정하게 대해 주는가에 대하여

- 동의하지 않는다 63.6%, 보통이다 25.8%, 동의한다가 10.3%임
- 학교장이 행정실 직원과 교원을 공평하게 대해 주지 않는다고 인식하고 있음

(4) 대우 공평성에 대한 인식

〈표 4-17〉 행정실 직원과 교원의 대우 공평 정도

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
전혀 동의하지 않는다	80	35.6%	35.7%
동의하지 않는다	87	38.7%	38.8%
보통이다	41	18.2%	18.3%
동의한다	12	5.3%	5.4%
매우 동의한다	4	1.8%	1.8%
합계	224	99.6%	100.0%

○ 행정실 직원과 교원의 대우가 공평한가에 대하여

- 동의하지 않는다 74.3%, 보통이다 18.2%, 동의한다 7.1%임
- 따라서 행정실 직원과 교원의 대우가 공평하지 않는다고 매우 부정적으로 인식하고 있음

2) 업무수행시 갈등에 대한 인식

〈표 4-18〉 업무 수행 시 갈등 대상

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
교장	56	24.9%	25.3%
교감	38	16.9%	17.2%
부장교사	20	8.9%	9.0%
교사	57	25.3%	25.8%
행정실장	12	5.3%	5.4%
행정실 사무직원	3	1.3%	1.4%
행정실 시설관리직원	15	6.7%	6.8%
기타	20	8.9%	9.0%
합계	221	98.2%	100.0%

○ 학교행정실의 업무 수행 시

- 가장 갈등이 심한 대상에 대하여 교사가 25.3%, 교장 24.9%, 교감 16.9%, 부장교사 8.9%, 행정실시설관리직원 6.7%, 행정실장 5.3%임

- 업무수행시 갈등이 심한 대상은 교사, 교장, 교감이 가장 심하다고 인식하고 있음

3) 정원배정 분야에 대한 인식

〈표 4-19〉 행정실의 정원을 시급히 배정해야 하는 분야

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
교무 통계업무	48	21.3%	21.5%
교무 자료관리	21	9.3%	9.4%
교직원 컴퓨터 관리	88	39.1%	39.5%
시설관리	40	17.8%	17.9%
청소관리	14	6.2%	6.3%
기타	12	5.3%	5.4%
합계	223	99.1%	100.0%

○ 행정실의 정원을 시급히 배정해야 하는 분야에 대해서

- 교직원의 컴퓨터 관리가 39.1%로 가장 시급하고, 다음으로는 교무 통계업무 21.3%, 시설관리 17.8%, 교무 자료관리 9.3%, 청소관리 6.2%임
- 행정실 정원을 시급히 배정하여야 할 부분은 교직원의 컴퓨터 관리, 교무 통계업무, 시설관리 등으로 인식하고 있음

4) 직무불만족도에 대한 인식

〈표 4-20〉 직무만족도가 불만족스런 이유

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트
근무기관	8	3.6%	3.7%
업무량	55	24.4%	25.6%
보수	30	13.3%	14.0%
교원과의 갈등	64	28.4%	29.8%
행정실 직원과의 갈등	17	7.6%	7.9%
기타	41	18.2%	19.1%
합계	215	95.6%	100.0%

○ 현재 직무만족도가 불만족스런 이유에 대하여는

- 교원과의 갈등이 28.4%, 업무량 24.4%, 보수 13.3%, 행정실 직원간의 갈등 7.6%, 근무기관이 3.6%임

- 현재 교원과의 갈등과 그와 관련된 업무량, 과중한 업무에 대한 보수 등에서 불만족한 것으로 나타남

5) 행정실 운영의 효율화방안에 대한 개방형 질문의견 요약

(1) 조직

○ 행정실의 법제화

- 행정실 법제화를 통한 학교행정에 대한 전문성 인정과 표준화된 업무분장, 지방공무원의 수당 인상 등의 방안 필요

(2) 인력관리

○ 정원확보 및 인력 충원

○ 지방시설관리직을 폐지 및 전직

- 시설관리직의 폐지와 더불어 자격과 희망에 따라 다른 관리운영직렬들처럼 시설관리 직들도 전직의 기회가 반드시 필요하며, 학교시설은 용역관리로 전환하는 방안 고려

○ 근무환경 개선

- 승진·전보 등 학교현장 중심의 인사, 교원과 비교해서 상대적으로 열악한 근무환경 개선

○ 교육공무직 인사 이동

- 교육행정공무원의 자유로운 인사이동과 더불어 교육공무직은 인사이동 필요⁵⁾

(3) 보수

○ 수당현실화, 보수현실화

- 각종 관리수당 지급

(4) 업무분담

○ 명확한 업무 분장

5) 교육공무직은 인사이동 없이 한 곳에 10년 이상씩 근무한 경우가 많은 바, 이들의 인사이동 필요

- 교원과의 명확하고 공정한 사무분담(조정기구의 설치나 새로운 업무에 대한 담당분야 명시)
 - 체계적인 업무 시스템 개발
 - 공무원에 대한 행정실 업무 배정, 분담 확대
 - 행정실 업무경감방안 강구 필요
 - 행정실 직원의 전문성 강화
- (5) 기타
- 지방자치와 교육자치의 통합
 - 각 학교에 근무하는 지방공무원을 자치센터로 이관하여 인근 학교와 통합관리
 - 신규 교사의 실질적 회계 연수 실시
 - 공직자의 기본인 각종 법령준수에 관한 기본적인 이해와 기초적인 회계, 행정에 관하여 교육 필요
 - 학교시설관리센터의 조기 정착 및 학교시설관리의 용역 활성화

V. 법제화에 대한 논거와 쟁점

- 4장의 실증분석에서 살펴보았듯이 지방공무원들은 현재 각급학교에서 나타나고 있는 문제들을 해소하기 위해서는 학교조직의 법제화가 필수적이라고 주장하고 있는 실정임
 - 이들이 주장하는 법제화의 논거와 법제화 후의 기대 효과는 다음과 같음

1. 법제화 요구주장의 논거와 기대 효과⁶⁾

1) 법제화 요구주장의 논거

- 법제화 주장의 논거는 다음과 같음
 - 교무실과의 업무 영역에 대한 갈등이 발생, 교원지원인력이 현장에 활용·배치될 경우 소속 문제 발생, 일선학교에서 행정실장의 보직이 부여되지 않아 위상이 격하되고 직책 구분 모호, 행정실장의 보직에 상응하는 직책수당 지급 등이 불가능, 교장의 조정 역할이 모호할 경우 교감 또는 교무실과 갈등 발생, 다양한 명칭(서무과, 서무실, 행정과, 행정실 등)으로 불리고 있다 등임

2) 법제화 후의 기대효과

- 법제화 후의 기대효과는 다음과 같음
 - 교무업무와 행정업무의 구분 명확, 고유 업무의 원활한 수행 가능, 행정직원의 신분적 위상 제고 가능, 교원들로부터 독립된 역할 수행 가능, 행정업무의 전문적 측면과 상호견제를 통한 투명성·공정성 확보 및 부패 방지, 일선학교 공무원들의 사기 진작, 애로 해소, 각급학교의 안정적 교육행정지원체제 구축 가능, 책임행정체제 구축 가능 등임

6) 법제화 요구주장의 논거와 기대효과는 교육과학기술부(2007)에서 수집한 각 시·도교육청의견의 정리 내용임(정영수 외, 2008)

2. 각급학교 행정실 관련 법적 쟁점

○ 쟁점

- 각급학교 행정실은 시·도교육감의 규칙으로 충분하지 않다는 점과 따라서 초·중등교육법령에 근거 규정을 마련하여야 한다는 것이 핵심임

○ 시·도규칙으로 규정해야 한다는 논거

- 국립학교가 아닌 공립학교의 경우 조직의 설치 운영과 직무범위에 관한 규칙 정립은 설치·운영 주체에게 있으므로, 지방자치단체가 (조례나) 규칙으로 학교행정실의 설치 조직 및 직무범위에 관해 규정해야 함
- 국가공무원인 교원과 달리 행정직원은 지방공무원임
- 학교자율화 정책과 관련하여 중앙정부의 권한을 제한하고 학교에 관한 모든 권한을 시·도 자치단체로 이양하려는 정책 방향에 비추어 볼 때, 다양한 종류의 학교행정형태를 일률적으로 중앙정부에서 규정하는 것은 합리적이지 못함

○ 초·중등교육법령에 근거를 마련해야 한다는 논거

- 교육행정의 권한 배분이라는 관점에서 볼 때, 기본적인 국가교육제도의 수립, 국가의 표준 또는 전국적 통일 기준 설정이 필요한 사항은 국가 또는 교육과학기술부의 핵심 기능임. 학교 행정직원의 정원관리 및 조직편제도 전국적인 통일 기준 설정이 필요한 사항임
- 현행 「초·중등교육법」과 동법 시행령에서는 기본적인 국가교육제도에 해당하는 교직원의 정원과 배치 및 각각의 보직에 관해 규정하면서, 동시에 지방 차원에서 자율적으로 정할 수 있는 보직교사에 관한 사항이나 행정직원의 학교별 배치 기준은 다시 시·도교육청이나 각급학교로 권한을 위임하고 있음

VI. 결 론

○ 정책개선방향

- 전국시·도교육청노동조합이나 지방공무원들의 조사결과 교원과의 차별, 학교 행정실 인력이나 처우 개선 미흡 등 다양한 측면에서 문제가 발생하는 바, 이들이 요구하는 정당한 요구를 들어주고 지방공무원들과 협력해서 합리적인 조직, 인력 운영정책 등을 수행해야 할 것으로 판단되며, 이러한 문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 학교 조직의 법제화를 통한 개선이라 사료됨

○ 첫째, 교육부의 규제 완화가 필요함

- 즉, 교육부는 지방교육청이나 각급 학교 행정실 운영에 있어서 기존의 규제를 완화하고 학교 현장을 이해하기 위한 정책의 수립과 집행이 필요하다고 사료됨
- 특히, 교육부의 지방관련 정책의 수립이나 집행시 지방의 현실을 이해하기 위하여 인사교류나 지역 혹은 학교현장을 관리하기 위한 부서의 마련도 필요할 것으로 사료됨

○ 둘째, 교육부의 지원이 필요한 분야

- 중요한 것을 중심으로 살펴보면, 조직부문의 행정실 법제화, 적정한 업무분배 및 업무분장 명확화, 인력부문의 일선교육청, 학교현장의 정원 및 현원 증대, 승진보장 강화, 처우부문의 수당 보정 등 보수처우개선, 행정실 수당 지급(특수직무수당 지급), 학교조직내의 소수 직렬에 대한 차별 해소 등임
- 다음으로 교원관련 분야의 개선으로는 교육공무직 분리, 교원의 명령을 받아야하는 구조개선, 교원과의 확실한 업무분장, 학교장의 권한 범위 제한, 교원 위주의 업무경감이 아닌 전 교직원을 아우르는 업무 경감대책 필요 등임
- 그 다음으로 교육부 자체 개선이 필요한 분야는 교육부의 간섭을 줄여야 하며, 시·도 교육청 및 학교 자체 권한 이양, 지방 시설관리직렬 폐지 및 개인소유 자격증에 따라 전직 시행, 지방행정교육 담당 부서나 지방공무원 관련 부서 신설, 각 시도별 특성에 맞는 사업 추진 등임
- 마지막으로 기타 개선해야 할 분야로는 노조와의 지속적인 대화를 통한 문제 해결, 신규 공무원이 현장 투입 이전에 교육기간확보 등 교육훈련 강화 등임

○ 셋째, 교원과의 차별시정 측면의 개선

- 행정실 부족 인력충원, 수당 보정 등 보수처우개선, 교원의 명령을 받아야하는 구조 개혁, 교원과의 확실한 업무분장, 차별시정을 위한 특별법 제정, 단체교섭을 통한 시정 등이 필요함

○ 넷째, 학교행정실 운영 측면의 개선

- 교무실과의 업무구분, 직원간 업무분담, 수당신설 등 대우 공정성, 행정실 정원 배정, 학교장 공정성 확보를 위한 책임 및 윤리의식 제고 등이 필요함

○ 다섯째, 학교조직 법제화의 필요성 측면

- 각급학교 행정실의 법제화 문제는 학교조직을 기본적인 국가교육제도의 일부분이라고 할 것인가 아니면 지방에 따라 혹은 학교에 따라 자율적으로 설치·운영할 수도 있도록 할 것인가 하는 문제가 핵심임
- 문재인정부에 들어와 지방자치가 보다 활성화 되고 있고 분권이 강화되는 상황을 고려할 필요가 있다고 사료됨
- 따라서 학교 행정실에 대한 행정실의 설치여부, 그 구체적인 조직, 권한, 사무분장에 관해서는 시·도 교육청이나 각급학교의 자율적인 결정에 맡기더라도 그 자율적 결정의 근거 자체는 법률이나 시행령에 규정하는 것이 타당하다고 판단됨

○ 여섯째, 교육자치 활성화 측면

- 우리나라 지방교육자치에관한법률 제1조에 의하면 「교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다」고 하여 일반지방자치와 이원화된 지방교육자치단체의 설치를 규정하고 있음
- 따라서 교육자치와 지방자치의 일원화 이원화에 대한 학자들의 논쟁이 있으나 지방자분권이 강화되어 지방자치가 활성화 되면 될수록 교육자치 또는 학교자치가 강화될 것임
- 이때 학교조직의 법제화를 통한 행정실의 자율적 운영 확대 및 강화는 교육자치의 활성화에 크게 기여할 수 있을 것으로 판단됨

〈참고문헌〉

- 김광웅 (1998). 김대중 정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. 한국행정학보, 32(2): 97-111.
- 김병섭 (2000). 정부 조직 개혁의 방향과 과제. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집: 79-98.
- 문명재 (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 한국공공관리학보, 23(4): 23-41.
- 민 진 (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구: 2008년 2월 사례를 중심으로. 한국조직학회보, 5(2): 267-292.
- 박종관 외(2016). 교육부소속 지방공무원의 소속이관에 관한연구. 정책제도연구원.
- 박천오 (2011a). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 한국조직학회보, 8(1): 1-30.
- _____ (2011b). 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. 행정논총, 49(1): 1-30.
- 박치성·오재록·남주현 (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현·이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로. 행정논총, 49(4): 51-82.
- 오석홍 (2003). 조직론. 서울: 박영사
- 오재록 (2009). 정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석. 행정논총, 47(2): 211-232.
- _____ (2012). 관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구. 서울: 대영문화사.
- 이명진 (2013). 정부조직개편에 의한 정부의 기능 네트워크 변화. 행정논총, 51(1): 1-29.
- 이윤경·문명재 (2011). 국정외제의 변화와 정주조직개편에 대한 연구. 한국조직학회보, 8(1): 59-106.
- 정영수 외(2008). 각급학교 행정실 법제화의 타당성에 관한연구. 한국지방교육연구소.
- 정의창 (2006). 정부조직개편의 역사제도주의적 분석, 한국정책과학학회보, 10(3): 1-25.
- 조성한 (2008). 정부조직구조의 영향요인. 한국행정학회 기획세미나 발표논문집: 241-61. 한국행정학회.
- 최성욱 (2012). 정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서. 정부학연구, 18(3): 125-152.

토론문

권정훈 (전국공무원노동조합 교육청본부 정책국장)

진영민 (경남교육청공무원노동조합 위원장)

노선경 (성남여자중학교 행정실장)

하병수 (전국교직원노동조합 정책기획국 국장)

이상수 (교육부 학교혁신정책과 과장)

행정실 법제화의 필요성과 방향

권정훈_전국공무원노동조합 교육청본부 정책국장

■ 행정실 법제화 왜 필요한가?

1. 학교 행정의 특징과 역할

1) 독자적 행정업무 및 교무 지원 업무의 병행

- 학교 행정직원은 법령이 정하는 바에 따라 행정업무 학교 회계, 인사, 급여, 급식, 시설관리 등 학교 주요 업무를 독자적으로 수행함과 동시에 교무 업무의 지원 조직으로서의 이중적 지위를 갖고 있음.

2) 교육부, 시도교육청의 통제를 받는 계선조직

- 학교 행정실은 교육부 등 중앙 조직과 시도교육청, 지역교육청의 지휘와 통제를 받는 관료체계 조직임.

3) 학교 운영의 중추적 업무를 담당하는 필수 조직

- 학교 행정직원은 단순 지원 업무가 아닌 학교 회계, 세입세출, 인사업무, 시설관리, 학교운영위, 급식관리 등 학교 운영의 필수적인 행정업무를 수행하고 있음.

4) 공교육 강화 정책에 따른 행정 수요의 확대 지속

- 학교의 자율성과 책임성 제고 확대와 국가의 공교육 강화 정책에 따라 학교 행정의 수요는 점차 확대되고 있음. 특히 지방공무원 정원 축소와 총액인건비제 도입에 반해 학교 회계의 도입과 학교 운영위원회 강화, 교원 업무경감과 학교 급식, 방과 후

학교 등 돌봄 역할의 확대 등 에 따른 행정업무 및 인사관리 업무의 확대로 행정실의 업무 강도는 포화 상태를 넘어서고 있음.

2. 현행 학교 행정의 문제점

1) 법치주의의 심각한 훼손

- 『헌법 제96조 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다』
- 대한민국은 행정조직의 법정성을 채택하고 있고 이에 따라 정부조직법, 지방자치법 등에서 행정조직을 정하고 있음.
- 하지만 각 급 학교의 행정 조직에 관한 사항은 대부분 각 시도 교육감 훈령으로 규정하고 있어 헌법에 규정한 행정조직 법정성에 반하고 있으며 그 체계 또한 통일적이지 못함.

2) 학교 행정의 책임성과 안정성 저하

- 일선학교 행정직원은 연 수억 원에 달하는 학교회계를 담당하고 있으며 학교 시설안 전관리 등 주요한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 그 지위와 책임이 명확하지 않아 직무 수행의 어려움이 존재하고 있음.

3) 업무분장의 모호성에 따른 교육주체 간 갈등

- 초중등교육법 제20조 제5항에는 ‘행정직원은 법령이 정하는 바에 따라 행정사무 및 기타사무를 담당’하도록 규정하고 있으나 행정실 조직에 관한 사항이 법령에 명시돼 있지 않아, 체계와 역할, 업무분장이 명확하지 않음.
- 이에 교육주체 간 학교 행정업무에 대한 갈등이 상존하고 있음. 특히 교원 업무경감을 통한 공교육 정상화 정책이 추진되면서 이러한 갈등은 더욱 심해지고 있음.
- 학교 현장의 갈등과 혼란은 곧 공교육 강화가 아닌 저하로 나타날 수밖에 없음.

4) 협의와 조정이 미흡한 학교 현실

- 행정실과 교원 간 업무에 대한 협의와 조정이 잘 안 되고 있으며 교원 서로간의 협의와 조정도 미흡한 현실임.

3. 행정실 법제화의 당위성과 효과

1) 행정실 존재의 인정

- 행정실은 실제로 현실에 있음에도 불구하고 법적 근거가 없어 늘 존재를 부정당할 수 있는 위치에 있음.
- 이의 해소를 위해 행정실의 설치 근거를 마련하는 것은 당사자의 당연한 요구임.

2) 법제화를 통한 법치주의 실현

- 헌법 제96조에 행정각부조직은 법률에 규정토록 되어 있는 바, 초중등교육법 개정을 통해 학교 행정조직의 설치 근거를 마련은 법치주의 실현을 위한 당연한 입법 활동.

3) 국가 교육 행정 체계의 통일성 완성

- 교육은 국가의 백년대계로서 그 중요성이 상당함에도 불구하고 교육제도와 구성에 대한 기본적인 표준이 마련되지 않는다는 것은 국가의 책임을 방기하는 것임.
- 시도교육감 훈령과 규칙 형태로 산재되어 있는 학교 행정 조직에 관한 사항을 법령으로 통일성을 완성해야함.

4) 학교 행정의 전문성과 책임성과 안정성을 제고

- 각 급 학교의 민주적 자율성과 그에 따른 책임성이 강조되고 있는 시점에서 학교 운영의 필수적 부분을 담당하는 행정에 대한 모호성은 공교육발전의 시대적 흐름에 부합하지 않음.
- 행정실 법제화를 통해 그 설치의 법적 근거를 마련하고 직제와 업무분장을 명확히 하여 학교 행정의 책임성을 높이고 안정정인 교육 행정을 실현시키는 것이 공교육 강화발전이라는 국가 정책 목표와도 부합.

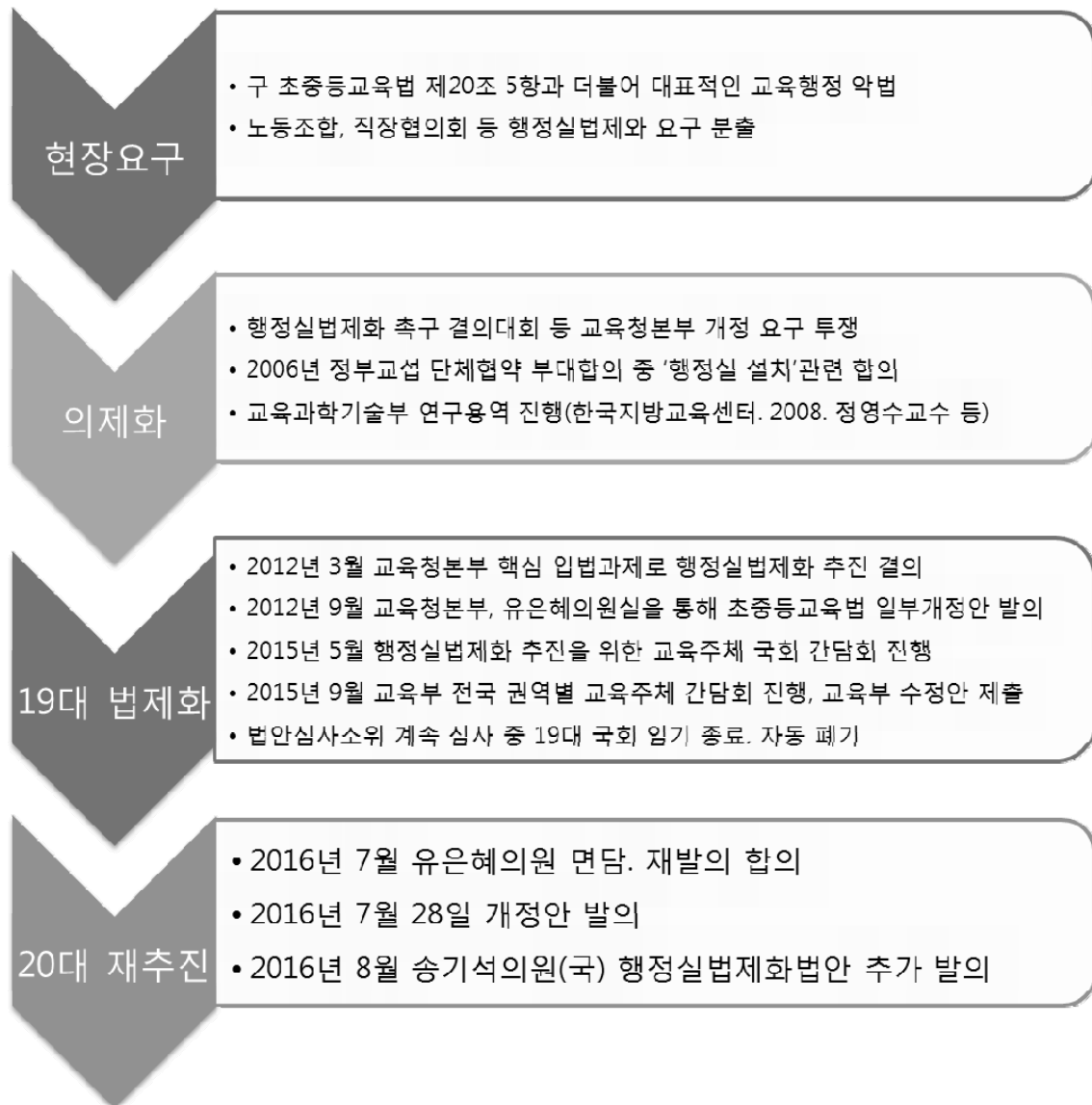
- 학교 행정 업무의 가장 핵심인 회계 업무의 전문성, 책임성 제고는 교육계의 만연한 부정비리 근절 효과 기대.

5) 학교 주체간의 갈등 해소를 통한 공교육 강화

- 교육부를 비롯한 시도교육청에서는 공교육 정상화의 일환으로 교원 업무 경감 정책을 추진 중에 있음.
- 하지만 학교 행정업무의 범위와 업무분장에 대한 교육 주체 간 갈등이 발생하고 있음.
- 따라서 행정실법제화를 통해 교무업무와 행정업무의 구분을 명확성을 높이고 교육주체간의 갈등을 해소.

■ 행정실 법제화 추진과정

1. 추진개요



2. 추진 연혁

일 시	내 용	주 체	주 요 내 용
2011년 12월 30일	초중등교육법 제20조 5항 개정	교육청본부 김영진의원	- '학교장의 명예따라'를 '법률이 정하는 바에 따라'로 변경
2012년 3월 31일	정기 대의원대회에서 '행정실법제화를 주요 추진과제로 확정	교육청본부	- '20조 5항'의 성과를 넘어 '행정실법제화' 추진 결정
2012년 4월	행정실법제화관련 정책 발굴	교육청본부 전교노련	- 2006년 단체협약, 한국지방교육센터 연구용역 보고서 등 자료 취합 - 전남교육청노조 제안 시행령 개정 방안 검토
2012년 4월	개정안 초안 완성	교육청본부	- 초중등교육법 제19조의2 개정안 마련 - "학교에는 교원 외에 학교 운영에 필요한 행정 실 및 행정직원 등 직원을 둔다."
2012년 5월	공무원노조 자문 변호사 법률 자문	교육청본부	- 19조의2 타당성 검토 요청
2012년 5월	변호사 자문	공무원노조 자문 변호사 (정정훈)	- "19조의2 개정안은 원칙적으로 바람직하나, 일반적 규정방식과 상이, 조문 표제와 부합치 않는 문제점이 있음" - "19조의2를 신설하되, 시행령 제37조 개정을 통해 보완"
2012년 5월 10일	행정실법제화 추진 계획안 확정	교육청본부	- 초중등교육법 제19조의2, 동법 시행령 제37조 개정안 확정 - 국회 입법 절차 확정(대표발의자 및 공청회 진행 등)
2012년 6월	통합진보당 정진우의원 면담	교육청본부 정진후의원실 등	- 행정실법제화법안 개정 발의 협의
2012년 9월 18일	민주당 유은혜의원 담담	교육청본부 유은혜의원실	- 행정실법제화법안 대표발의 합의
2012년 9월 25일	행정실법제화법안 발의	교육청본부 유은혜의원실	- 초중등교육법 제30조의9 신설 개정안 발의(의안번호 1960) - 제30조의9(학교의 조직) ① 학교는 그 설립 목적을 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 범위에서 필요한 행정조직을 갖추어야 한다. ② 학교의 조직에 관한 기본적인 사항은 국립 학교는 대통령령과 학칙으로 정하고, 공립 학교는 해당 지방자치단체의 조례와 학칙으로 정하며, 사립학교는 해당 학교법인의 정관과 학칙으로 정한다.

일시	내용	주체	주요내용
2012년 11월 19일	개정안 상임위 법안심사소위 상정	교육청본부 유은혜의원실 유기홍간사실	- 개정안 교문위 전체회의 통과, 법안심사소위 상정
2012년 12월	민주당 교문위 간사 면담	교육청본부 유기홍의원실	- 병설유치원 별도정원 배치 법안 유아교육법 개정안 발의 및 행정실법제화 등 입법과제 추진 합의
2012년 12월	유기홍-교육청본 부 교육현안 세미나	교육청본부 유기홍의원실	- 행정실법제화, 병설유치원 별도정원배치, 수당 확대 등 지방공무원 노동조건 개선위한 입법 등 노력 합의
2013년 4월 3일	유기홍 간사 면담	교육청본부 유기홍의원실	- 행정실법제화 법안 법안심사소위 통과위한 간사실의 노력 촉구
2013년 5월 6일	국회기자회견	교육청본부 유기홍의원실	- 교행 잇단 자살에 따른 국회 기자회견 진행, 행정실법제화, 병설유치원 별도정원 확대, 업무경감 방안 마련, 수당 확대 등 노동조건 개선안 마련 촉구
2013년 5월 24일	전국시도교육감협 의회 피켓팅	교육청본부	- 전국시도교육감 총회 항의 피켓 시위 및 교육감협의회장 면담(경남교육감, 항의서한 전달), 행정실법제화 등 행정 안정성 요구 및 관리수당 지급 등 수당 체계 요구 등(본부장 기소, 벌금 100만원)
2013년 7월 4일	전국시도교육감협 의회 규탄 기자회견	교육청본부 전교노련	- 행정실법제화, 수당 체계 확대 요구, 병설유치원 부당겸임 해결 촉구
2013년 9월 30일	전국시도교육감협 의회 총회 규탄 결의대회	교육청본부 전교노련	- 관리수당 일방 삭감 규탄 및 수당체계 개편, 행정실법제화 등 행정 안정성 확보를 위한 제도 개선 요구 (150여명)
2013년 12월 16일	서남수 교육부장관 규탄 기자회견	교육청본부 전교노련 전교조 학교비정규직노조	- 전교노련(본부, 광주, 전북, 전남), 전교조, 학교비정규직노조 차원 진행. 관리수당 지급 입장 변경 규탄 및 행정실법제화, 정원 확대 요구
2013년 12월 16일	민주당 교문위 간사 면담	교육청본부 전교노련 유기홍의원실	- 관리수당 문제 해결 촉구, 자살방지 대책 마련을 위한 교육부와 긴급협의를 요구, 행정실법제화, 병설유치원 정원 확보 추진 요구
2014년 3월 20일	전교노련 출범 및 교육감협의회 규탄 기자회견	전교노련	- 행정실법제화 및 업무경감 등 7대 요구안 전달
2014년 7월 23일	전국시도교육감협 의회 기자회견	전교노련	- 진보적 노사과거 정립 및 행정실법제화 등을 통한 자살 방지 대책 마련 요구 시도교육감협의회 기자회견

일시	내용	주체	주요내용
2014. 10. 14.	교육청본부 결의대회	교육청본부 전교노련	- 연금개약 규탄, 지방교육재정확대, 행정실법제 화 촉구 결의대회 진행 (200여명 참석, 세종시)
2015년 4월 13일 ~ 28일	국회 앞 긴급 농성	교육청본부 전교노련	- 행정실법제화 법안소위 상정에 따른 행정실법 제화 법안 국회 통과 촉구 교육청본부 국회 앞 지부별 릴레이 농성 및 1인 시위 진행
2015년 4월	법안심소위 상정	국회교문위 교육청본부	- 교과부 유보적 입장(반대)으로 행정실법제화 법안 법안심사소위 통과 보류 (계속심사)
2015년 6월 8일	유은혜의원 면담	교육청본부 유은혜의원	- 대표발의자 . 6월 임시국회 행정실법제화법안 통를 위한 노력 요구 (교육부 압박 및 교총 설득)
2015년 6월 28일	국회 간담회	교육청본부 유은혜의원실 교육부 교원단체	- 행정실법제화 추진을 위한 국회 간담회 진행 (공무원노조, 유은혜의원, 전교조, 교총 참석) 교총 원칙적 찬성 입장 표명
2015년 8월 18일	유은혜의원 면담	교육청본부 유은혜의원실	- 국회 토론회 이후 상황 공유 및 19대 국회 내 행정실법제화 추진 방안 논의
2015년 11월 30일	유은혜의원 면담	교육청본부 경기교육청지부 유은혜의원실	- 정기국회 상황 확인 및 행정실법제화 개정안 통과를 위한 추진 방안 토론
2016년 4월~7월	행정실법제화 재개정 추진	교육청본부 유은혜의원실	- 교육청본부-정책보좌관 개정안 검토 및 개정 로드맵 확정
2016년 7월 20일	유은혜의원 면담	교육청본부 유은혜의원실	- 20대 국회에서 행정실법제화법안 발의 합의
2016년 7월 28일	행정실법제화 법안 개정안 재발의	교육청본부 유은혜의원실	- 초중등교육법 제30조의9 신설 일부개정 법률 안 발의(유은혜의원 등 27명, 의안번호 1273)) - 제30조의9 신설, 제30조의9(학교의 조직) ① 학 교는 그 설립목적 달성하기 위하여 대통령 령으로 정하는 범위에서 필요한 행정조직을 갖추어야 한다. ② 학교의 조직에 관한 기본 적인 사항은 국립학교는 대통령령으로 정하고, 공립학교는 해당 지방자치단체의 조례로 정하 며, 사립학교는 해당 학교법인의 정관으로 정 한다.
2016년 8월 3일	행정실법제화 법안 추가 발의	전국공무원노동조 합 송기석의원실	- 초중등교육법 제4조의 2 신설 개정안 발의(송 기석의원 등 12인, 의안번호 1377) - 제4조의2(학교의 조직) ① 학교는 그 설립목적 을 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 범 위에서 필요한 조직을 갖추어야 한다.

■ 행정실법제화 방향과 조례표준(안)

법제화 방향은 현실을 그대로 인정하는 방안과 발전을 전제로 현실을 개선하는 방안으로 제시할 수 있음.

1. 현실 인정

학교행정의 현실을 그대로 인정한 조례와 규칙의 표준(안)은 다음과 같음.

■ 조례 표준(1안)

○○시(도)립학교 설치 조례 일부개정(안)

- 제00조(학교의 조직) ① 학교에는 초·중등교육법 제30조의9제2항에 따라 학생교육, 생활지도, 교원연구활동 등 교무업무를 분담하는 교무조직과 행정사무를 담당하기 위한 행정실을 둔다.
- ② 그밖에 학교 조직 운영에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

■ 규칙 표준(1안)

○○시(도)립학교 설치 조례 시행규칙 일부개정(안)

- 제00조(교무조직 등) ① 학교에는 합리적인 교무업무를 분담을 위하여 학교의 특성에 맞게 보직교사와 부서를 둘 수 있다.
- ② 보직교사의 명칭은 부장교사로 하며 해당부서의 업무를 총괄한다.
- ③ 교감은 각 부서의 업무를 총괄하고 지도한다.
- ④ 학교별 부서의 종류 및 구성과 기타 세부적인 사항은 학칙으로 정한다.
- 제00조(행정실 등) ① 학교에는 합리적인 행정사무를 처리하기 위하여 행정실을 둔다.
- ② 행정사무조직 책임자의 명칭은 행정실장으로 하고 일반직공무원 중 교육감이 임명한다.
- ③ 학교별 행정사무의 분장과 기타 세부적인 사항은 학칙으로 정한다.

2. 현실 개선

- 현실은 학교의 의사결정에 있어 힘의 우위에 의해 일방적으로 결정되는 경향이 강하므로 이를 개선해 서로 협의하는 풍토를 만들 필요가 있음.
- 현실은 직책의 상하관계(교감)·부장교사)교사)로 이루어진 위계질서가 자리잡고 있으나 교사 개인의 창의적인 교육권을 존중해 줄 수 있으려면 부장교사와 일반 교사는 서로 같은 위치에서 협의하는 관계로 자리 잡는 것이 바람직함.
- 학교운영 전반에 대한 협의와 조정이 잘 이루어지고 행정실과 교원 간 업무에 대한 협의와 조정도 잘 될 수 있도록 교무회의를 일방적인 전달회의가 아니라 협의의 기구로 자리매김할 필요가 있음.

■ 조례 표준(2안-1안과 동일)

○○시(도)립학교 설치 조례 일부개정(안)

- 제00조(학교의 조직) ① 학교에는 초·중등교육법 제30조의9제2항에 따라 학생교육, 생활지도, 교원연구활동 등 교무업무를 분담하는 교무조직과 행정사무를 담당하기 위한 행정실을 둔다.
- ② 그밖에 학교 조직 운영에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

■ 규칙 표준(2안)

○○시(도)립학교 설치 조례 시행규칙 일부개정(안)

- 제00조(교무조직 등) ① 학교에는 합리적인 교무업무를 분담을 위하여 학교의 특성에 맞게 보직교사의 수에 상응하는 협의회를 두며, 교무업무를 분장은 협의회 단위로 한다.
- ② 보직교사의 명칭은 부장교사로 하며 부장교사는 원활한 교무업무를 처리를 위해 협의회 회의를 소집할 수 있다.
- ③ 교감은 각 협의회를 총괄하고 지도한다.
- ④ 학교별 협의회 종류 및 구성과 기타 세부적인 사항은 학칙으로 정한다.

- 제00조(행정실 등) ① 학교에는 합리적인 행정사무를 처리하기 위하여 행정실을 둔다.

- ② 행정사무조직 책임자의 명칭은 행정실장으로 하고 일반직공무원 중 교육감이 임명한다.
- ③ 학교별 행정사무의 분장과 기타 세부적인 사항은 학칙으로 정한다.

제00조(교무회의) ① 효과적인 학교운영을 위해 학교장을 의장으로 하는 교무회의를 둔다.

- ② 교무회의는 매월 개최를 원칙으로 하며 해당학교의 교직원 과반수이상 출석으로 개최한다.
- ③ 교무회의는 학교운영에 관한 전반적인 사항, 학교장이나 3명 이상의 교직원이 요구한 사항을 협의한다.
- ④ 교무회의에서 협의해 결정한 사항에 대하여 학교장은 특별한 사유가 없는 한 이를 시행해야 한다. 다만, 법령 등에 위반되거나 이를 이행함에 곤란한 사유가 있을 때에는 재협의를 요구할 수 있다.
- ⑤ 기타 세부적인 사항은 학칙으로 정한다.

학교 행정조직 설치 근거의 법률화 필요성

진영민_경상남도교육청공무원노동조합 위원장

우리나라의 경우 교육에 대한 중요성을 인정하는 오랜 전통을 가지고 있고 현행 헌법에서도 교육받을 권리, 의무교육 등 전통을 이어받고 있다. 이러한 전통은 사회발전의 시각에서 볼 때 바람직하고 우리의 교육열은 국제적으로도 유명세를 타고 있다. 교육에 대해서 사회의 관심이 집중되면서 의외의 부작용도 함께 나타났고 교육행정이라는 측면에서도 개선점이 노정되고 있다. 다행스러운 것은 개선할 사항이 교육행정의 전문성 및 종합적 관리로의 성장 등 교육행정의 선진화로 나아가는 과정에서 파생되고 있다는 점이다. 즉 이제 교육행정은 과거의 '서무실'이 아닌 학교의 종합적 관리 조직으로 양적 및 질적 성장을 이루었고 이는 우리 사회의 발전과 국민적 기대 수준의 상승이 그 원동력이었다고 본다. 성장통이라는 말이 있듯이 교육행정의 성장은 개선할 점을 드러냈고, 허심탄회한 논의를 통해 합리성에 기초한 발전 방안을 논하고자 한다. 구체적으로 보면 법률상 근거가 없이 운영하고 있는 행정실의 설치 근거를 법률화(法律化)하는 방안이다.

1. 정책적 필요성

1.1 우리나라의 경우 관학과 사학이 다소 통합적인 제도를 지향하고 있다고 할 수 있다. 교육행정의 경우 공무원과 사인으로 나뉘고 그에 대한 적용 범규도 국가공무원법, 지방공무원법, 사립학교법으로 나뉘어 있으나 대체로 유사한 내용이다. 다만 실질적 유사성은 있다고 하더라도 국가직 공무원과 지방직 공무원 그리고 사인인 학교 행정 직원은 각각 법적으로 구분되고 있다. 이러한 법제도적 특성을 기초로 논의할 필요성이 있다.

1.2 교육행정은 교육과는 구별되는 영역이고 그 나름의 특성을 가지고 있다. 교육행정은 정부의 행정 체제 속에서 파악되는 것이고 교육학적 성격과 행정학적 성격이 공존하고 있다고 할 수 있으나 행정학적 성격이 더 강한 분야라 할 것이고 기본적으로 행정법이나 행정의

시각에서 논의할 영역이다. 따라서 정부의 행정 조직 법정주의나 행정 효율성이라는 원칙이 그대로 적용되는 분야이다. 행정은 교육의 보조 직무라는 관점에서 볼 것이 아니고 독자적 영역이고 교육행정에서는 의사결정 효율성 및 행정 책임 제고라는 방향성을 가진다.

1.3 현재 교육행정은 가히 상전벽해의 변화를 맞았다고 볼 수 있다. 교육행정은 30년 전의 학교 서무실과는 비교할 수 없는 수준에 이르렀고 명실상부한 ‘학교종합관리업무’를 수행하고 있다. 즉 교육행정에서 담당하는 업무는 양적 및 질적으로 판이하게 달라졌다. 구체적으로 보면 전산을 이용한 계약과 입찰, 시설관리 전반, 소방관리, 식품위생, 안전관리, 학교 회계, 민원, 급식, 운영위원회 등 학교 업무는 종류가 대단히 많아졌고 전문성을 요하는 경우도 상당하다. 그리고 각 행정에는 그에 상응하는 “법적 책임”도 결코 가볍지 않은 상황이다. 그리고 이러한 각각의 업무는 그 성격이 매우 달라 양적인 부담뿐만 아니라 질적인 부담도 상당하다. 교육행정의 업무가 양적 증가와 질적 고도화를 맞이한 것은 국민들의 교육에 대한 기대수준 향상과 정부의 정책적 견인이 상당한 요인이었다.

결국 교육행정이 교육의 보조적 업무를 한다거나 교육에 수반되는 지원적 성격에 그친다는 평가는 성립하기 어렵다. 학교의 본질적 목적은 교육이고 교육은 학생들의 지적, 정서적 발달을 추구하고 있다는 점은 명백하지만 그 관점에서 보더라도 현재의 교육행정이 교육에 이바지 하는 내용은 과거와 비교할 수 없는 수준에 이르렀다.

1.4 교육행정은 이제 보조적 업무를 하거나 부수된 지원업무가 아니고 학교운영이나 학교 관리의 핵심적 직무가 되었다. 그런데 아직도 교육 현장은 행정을 경시하는 시각이 남아 있어 문제가 되고 있다. 즉 초, 중, 고 교육과 대학교육을 대비하면 대학의 경우 학교의 조직을 법률로 의무화하여 교육의 내실을 보장하고 있는데, 교총과 같은 교원 단체는 초, 중, 고는 대학과 다른 면이 있어서 모범으로 삼기에 어렵다는 주장을 하고 있는 듯하다. 그러나 행정 효율성, 전문성, 수준 제고 등을 고려한다면 대학처럼 법률로써 학교 행정 조직 설치 근거를 마련하는 것은 타당하다.

2012년 1월 26일 개정된 초중등교육법 개정 사례를 보면 학교조직 법제화의 정당성을 다시 한 번 확인할 수 있다. 당시 개정 내용은 행정 직원의 경우 ‘교장의 명을 받아’ 사무를 하도록 되어 있던 것을 ‘법령에서 정하는 바에 따라’ 사무를 하도록 개정한 것이었다. 이는 공무원은 사적인 명을 받는 지위에 있는 것이 아니므로 당연하고, 지난 촛불혁명의 사례와 같이 상급자의 위법한 사적 지시에 복종하는 것이 잘못이라는 점을 확인하기도 했다. 국가직,

지방직 교육행정 공무원은 마땅히 법령에 정하는 바에 따라 직무를 수행하여야 하는 것이고 이 점은 교원의 경우 ‘교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다’는 규정을 보더라도 의문의 여지가 없는 것이다.

오늘 주제인, 학교 행정 조직 설치 근거 법률화도 제도적 합리성을 추구한다는 동일한 성격을 가진다. 왜냐하면 오늘날 학교는 학생들의 생활 공간으로 봄이 타당하고 이로 인해서, 급식, 위생, 안전, 돌봄, 방과후학교, 교우 관계, 학교보안관, 학부모회 운영, 청소, 시설 관리, 에듀케어 등 종합적인 돌봄행정이 이루어지고 있고 단순히 수업만 전수되는 공간이 아니기 때문이다.

교육행정이 종합적인 관리 업무로 변모했으며 전문화, 효율화, 수준 제고 등 선진화 요구를 맞고 있다. 교육행정이 “잡무”라는 인식을 탈피해야 한다. 한편 교원들은 과도한 공문이나 소위 잡무로 인해 오롯이 수업에만 전념하지 못하고 있다고 평가하고 있다.

1.5 교육행정의 문제점은 한마디로 막대하게 늘어난 행정 수요에 비하여 법제도적 개선은 미흡하다는 점이다. 아직도 과거의 법제도 하에서 현 교육행정의 수요를 대응하다보니 교육행정직원의 업무 부담이 과도하게 되었고 이는 설문조사 결과 교육행정직 공무원의 직무만족도가 낮게 나타난 점에서 확인된다. 특히 문제되는 것은 교원들도 늘어난 행정 업무를 회피하면서 행정이라는 이름을 붙여 행정 직원들에게 업무를 ‘떠넘기고 있다’는 점이다. 이는 모호한 업무분장과 교원의 상대적 우월의식과 교감의 교원 편들어주기가 대체적인 원인이라 보인다. 교원들은 수업 이외에는 잡무로 인식하고 있고 이런 잡무는 행정 직원들이 처리해 주기를 바라는 것이 현실이며 교장과 교감이 교원 출신이므로 학교 내에서는 당연히 행정 직원이 처리하여야 한다는 인식이 있다고 보인다. 그러나 이는 국공립 교원과 마찬가지로 공무원 신분을 가진 행정 직원에 대한 부당한 평가이고 개선할 대상이다.

학교에서 보통 교육행정 직원은 평균 3 내지 4명이 배치되어 있는데 적은 곳은 1명뿐인 곳도 있다. 고려할 점은 교육행정의 경우 감당할 직무가 다양하고 난이도가 높은 전문적 업무도 있다는 점이며 학교 행정은 성인을 상대하는 일반 행정과 달리 학생들의 인성 발달에도 관련되어 있어서 업무 품질에서 특수성이 있다는 점이다. 현재 일반적인 학교 직원의 구성은 공무원인 교원, 교육행정직, 비공무원인 교육공무직으로 구성되고, 교육공무직은 직원수에서 교육행정직을 훨씬 상회하고 있다. 교육공무직의 직종을 그 성격별로 분류하면 약 30가지에 이르고 있다. 즉 영양사, 보안관, 전산보조, 학부모회 직원, 조리원, 에듀케어 강사, 방호 등 그 종류가 많고 이들 직원에 대한 노무 관리도 별도의 새로운

업무를 형성하고 있다.

이로 인해 교육행정직 공무원들은 어려움을 호소하고 있고 이에 더하여 교육행정직은 조직의 설치 근거가 법률에 없어서 과중한 업무에도 불구하고 수당 지급도 제도적으로 차별받고 있다.

현 학교 행정은 업무 분장이 명백하지 않은 경우가 있고 업무 분장도 이를 무시하고 행정 직원에게 전가하기도 하는데 이는 법적 문제를 간과한 것으로 개선이 불가피하다.

1.6 교육 현장의 모습은 이전과 너무나 달라졌고 그에 따른 교육행정의 업무도 함께 변화했음에도 법제도는 아직도 과거의 모습을 그대로 유지하고 있어 개선이 요청된다.

교육행정 공무원들은 현재 임의로 운영 중인 행정 조직의 설치 근거를 법률로 마련하고 행정 수요에 적절히 부응할 것을 요구하고 있으며 이는 합리적 정책 방향이다.

2. 법률화의 필요성

행정 조직을 명시하는 법제 개선 필요성은 정책적으로 보면 이론(異論)이 없는 당연한 판단이라 평가한다. 오히려 문제는 제도 개선의 구체적 방식인 듯하다.

법제도를 형성하는 방식은 그 사회구성원들의 합의에 기초하고 구성원들은 합리적인 선택을 위해 숙의하는 절차가 필요하다. 학교 행정 조직의 설치 근거를 법률로 마련하지는 요구에 대하여 반대하는 사람들은 지방분권 시대에 법률로 제정하면 지방 자율성이 저해된다고 하면서 교감이나 교장이 모종의 피해를 입을 것으로 예견하는 듯하다.

그런데 현 법제를 보면 교육감의 훈령이나 규칙으로 행정실을 두도록 하고 있는 경우가 대부분이고 이는 사립학교나 국립학교에는 적용이 안 되는 제도적 문제점이 있다. 결국 현 법제도 하에서 국가직, 지방직, 사립학교 직원 모두에게 적용되는 규정을 제정하기 위해서는 법률의 형태로 제정해야 한다. 이는 현 법제도에서 불가피한 요구이다.

그리고 유은혜 의원이 대표발의 한 법안은 단지 설치 근거만을 법률로 하고 있어서 지방분권이나 사립학교의 자율성에 문제를 일으키지 않는다. 구체적 내용이 아닌 행정 조직을 설치하는 근거에 불과한 법안을 두고 구체적 운영상 자율성을 우려하는 주장은 합리성이 없다.

행정조직 설치 근거를 법률 형태로 법제화 하는 것은 우리나라 교육제도가 전국 단위로

운영되고 있는 점이나 전국 차원의 입시 제도를 고려할 때 실익이 있고, 행정의 혜택을 받는 학생의 관점에서 볼 때도 불필요한 혼선을 예방할 수 있다.

3. 법률화에 따른 갈등 관계

학교에서 교육과 교육행정의 관계는 유기적 협력관계이어야 하며 과거처럼 교육은 행정업무보다 우월한 지위에 있다고 인식해서는 안 된다 할 것이다. 교육이 학교의 내용이라면 교육행정은 학교의 형식이라고 할 수 있다. 따라서 양자는 서로 융합되어질 때 교육이라는 목적은 달성된다. 그런데 행정조직 설치 근거 법률화에 있어서 교감과 행정조직 책임자(행정실장)의 상호 위상을 두고 교감의 아래에 행정조직을 둘 것인지 아니면 교감과 수평적 관계로 조직을 구성할 것인지를 두고 갈등이 있다고 보이고, 이것이 핵심적 갈등 관계라고 평가한다.

현 법제화의 장애는 교감과 행정조직 책임자 간의 위상을 어떤 형태로, 즉 교감을 조직 구조에서 상위자로 둘 것이냐 교감과 행정실장을 동등한 수준에서 구성할 것이냐 하는 권력 다툼이 갈등의 핵심이다.

이 문제에서는 교육과 교육행정의 영역이 서로 다르며 요구되는 전문성이 상이하고 때에 따라서는 소위 행정실장의 직급이 교감보다 높은 경우도 있다는 점 등을 고려할 필요가 있다. 즉 무조건 교감의 하위 조직으로 행정 조직을 설치해야 한다는 것은 합리적이라 할 수 없다. 그리고 현 개정 법률안에는 단지 행정 조직의 설치 근거만을 다루고 있어서 유은혜 의원의 법안을 통과시키더라도 교감과 행정 조직의 위상 부분은 구체적 내용이 다루어지지 않아 우려하는 권력 다툼은 발생할 여지가 없는 것이다.

그리고 교감의 경우는 교원 신분이므로 행정의 전문성을 갖추었다고 보기 어려우며 결국은 실질적 의사결정은 행정 조직의 책임자인 행정실장이 수행할 것이 예상되어 교감 아래에 행정실장을 두면 옥상옥의 형태를 이루게 된다.

행정 업무의 업무 분장이나 경계가 모호하고 수업 이외는 모두 행정 업무라는 시각이 존재하여 이른바 ‘잡무’는 행정 직원에게 전가시키는 것이 현실인데 교감 아래에 행정 조직을 둘 경우 이러한 업무 전가는 더 심각해질 것이다.

만일 교감의 하위 조직에 행정 조직이 있다고 하면 법적 책임은 교장, 교감, 행정 직원이라는 3자가 그 책임을 분담하는 것이 마땅하다. 즉 교감은 소방, 식품위생, 환경위생, 전기시설, 건축물안전, 구매와 입찰, 학교운영위원회 등 모든 행정에서 조직 개선상의 책임자이므

로 관리감독 책임과 함께 의사결정 책임을 당연히 부담해야 한다.

한편 현 법률상 일정 규모 이하의 경우는 교감을 두지 아니 할 수 있다고 하였는데 그런 작은 규모의 학교라 하더라도 교육행정은 불가결의 요소이고 이 경우 행정 조직은 설치하지 않을 수 없는 것이다. 교감의 권력적 우월 여부를 논하기 보다는 교육행정 선진화 관점에서 평가해야 한다.

4. 유은혜 의원이 대표발의 한 개정 법안(1273호)의 타당성

2016년 7월 28일 유은혜 의원이 대표발의 한 초·중등교육법 개정안을 보면 조문이 원만하고 합리적이라고 평가된다. 그 이유는 법안은 행정 조직을 갖추는 설치 근거만을 규정하였고 “조직에 관한 기본적인 사항”은 대통령령, 조례, 정관에서 각각 정하도록 하고 있어 자율성을 존중하는 입법이기 때문이다. 동 법안에서는 교감의 위상을 다루고 있지 않고 교장의 지휘를 변경한다든지 하는 이른바 권력 관계에 대하여는 아무런 내용도 없는 중립적 내용이다. 오히려 법률상 근거 없이 현실적으로 운영하는 행정실의 설치 근거를 법률로 명확히 해 주는 정도의 수준이다.

동 법안이 통과될 경우 소속감, 유기적 행정운영, 책임감, 통합적 관리로 인한 효율성, 의사결정의 효율성, 전문성 제고, 행정직원에 대한 처우 및 인사관리의 합리화, 교육행정 제도 선진화, 책임과 권한의 조화 등 바람직한 효과가 기대된다.

〈표〉 법안 분석

	국립	공립	사립
행정조직 설치근거	법률		
행정조직의 기본적 사항	대통령령	(시도별) 조례	학교별 정관

5. 행정 직원의 업무 과중 문제

교육행정 영역에서 가장 실질적인 문제는 적은 인원이 과중한 업무를 담당하고 있는 점이다. 그리고 상대적으로 우월의식을 가진 교감의 업무 전가로 인해 ‘추가적인’ 업무까지 부담하면서 느끼는 부당함이다. 그러나 앞서 보았듯이 교육행정은 상진벽해의 변화를 맞았고 행

정 수요는 더욱 증가할 것이다. 이러한 수요의 증가는 각종의 비정규직 채용으로 대응하고 있다.

그렇다면, 설치 근거 법률화는 물론이고, 이와 동시에 적정 정원의 재산정이 필요하다. 즉 현재는 학교 행정 직원 정원 산출 기준을 오로지 '학급수'로만 정했는데 이는 검토가 필요하다. 또한 과중한 업무에 비하여 행정 직원의 경우 조직 설치 근거가 없다는 이유로 수당 지급이 안 되고 있으며 시급한 개선 사항이다.

맺음

교원의 시각에서 잡무로 인식하는 행정 업무를 행정 조직(행정실)이 담당하여야 한다는 전제를 인정한다면 그에 상응하는 제도 개선이 요구된다. 이는 책임에 따른 권한의 조화라는 원칙에 따라야 한다.

행정 제도가 과거 학교 운영을 기초로 삼다 보니 현재의 행정 수요를 제대로 해결하지 못하고 있다. 더구나 교육은 교육행정보다 우월하고 행정은 지원이나 보조하는 역할이라는 인식은 이제 더 이상 합리성이 없는 것이고 오히려 학교 운영이나 학교 종합 관리 속에서 교육이 하나의 부분이 되고 있는 것이 현실이다. 물론 학교의 핵심은 교육이지만, 학교는 학생들의 생활 공간이며 발달기에 있는 학생들을 종합적으로 돌보는 기관으로 변모했다. 교원들의 교육 행위가 결국 학생들의 발달을 목적으로 하는 것인데 그렇다고 하여 학생이 교원들의 우위에 있다고 평가할 수 없듯이 교육이 중요한 요소라 하여 교육행정이 단지 보조나 지원에 머무르며 교원인 교감의 지휘 아래 행정 조직이 있어야 한다는 주장은 설득력이 없다.

유은혜 의원의 법안에는 학교 조직 설치 근거만을 마련한 것이므로 우려하는 문제를 일으킬 실제적 내용이 없는 중립적 내용이다.

교육의 중요성이 높아지면서 교육행정도 전문화, 효율화, 수준제고를 지향해야 한다는 것은 다언을 요하지 않는다. 또한 업무 과다와 종합적 관리라는 변화는 조직 설치 근거의 법률화, 직원 정원 재 산출, 수당 등 처우 개선, 교육청의 학교 행정의 분담 등 실제적인 변화가 요청된다.

학교 행정조직 설치 근거 법률화는 궁극적으로 학생들의 발달에 기여하고 교육 수준 향상에 기여하는 것이므로 법 개정을 주저할 이유가 없다.

미래학교의 ‘학생 중심’ 교육을 위한 학교조직법제화의 필요성 연구

노선경_성남여자중학교 행정실장
전국통합공무원노동조합 교육청본부

I. 서론

그동안의 학교조직법제화 연구가 단위학교의 교육행정실 법제화에 초점이 맞춰지면서 ‘학생 중심’ 교육을 위한 학교조직의 방향 설정 면에서 의미를 부여받지 못하고 표류하는 결과를 낳았다. 교육행정실의 법제화라는 기존의 관점은 학생의 학습권 개선보다는 학교 내부구성원인 ‘교육행정직’과 ‘교사’ 간 업무를 수행하면서의 갈등 구도로 부각되어 일부 교원단체의 반대에 부딪히게 되었고 그 과정에서 정책연구자들에게 지속적인 동력을 주지 못하였다.

최선웅(2009)은 각급학교 행정실의 법제화의 결과가 헌법상의 권리인 학생의 학습권을 침해해서는 안 되고 학생의 학습권을 보장하는 방향으로 되어야 한다고 강조하면서 교원의 교육권이나 행정직원의 공무담임권의 행사보다는 학생의 학습권 내지는 수업권이 제대로 실현되는가를 최우선시하여야 한다고 강조한 바 있다.

그러나 기존의 주장은 교육행정실이라는 학교조직이 교육활동을 지원하는데 그치는 것이 아니라 매년 늘어나는 학교의 예·결산과 회계지출, 학교발전기금, 각종 법규로부터 파생되는 다양한 학교시설 조성 및 관리, 특정 및 불특정 다수인 민원¹⁾, 학교 시설개방으로 인한 대민업무, 학생들의 체험학습, 교직원 급여, 신설학교설립 지원 등 각 시·도교육청 행정업무 매뉴얼을 보더라도 단위학교 현장의 교육행정이라는 영역에서 상당한 역할을 하고 있는 현실을 감안할 때 교육행정실의 법률적 유보²⁾라는 측면에서의 의미는 크다 할 것이다.

지금부터 학교조직법제화의 논의는 이러한 학교 내부구성원간의 갈등 구조로부터 갈등의 고리를 차단하여 학교현장의 혼란을 최소화하고 서로 간에 낭비되었던 동력을 보다 능동적

1) 대표적인 업무로 제증명 발급업무와 학교시설 사용허가 업무 등이 있다.

2) 국민의 권리, 의무에 관한 사항은 반드시 법률로써 규정하여야 한다는 원칙. 행정법에서는 모든 행정은 법률에 근거해야 한다는 내용이고, 헌법에서는 기본권 제한을 최소화해야 한다는 내용이다.

으로 활용하도록 하여 빠르게 변화하는 교육환경의 변화 속에서 학교 구성원 모두가 다가올 미래학교의 ‘학생 중심’을 위한 교육이 조성될 수 있도록 하되 초점이 맞추어져야 할 것이다.

그렇다면 곧 다가올 미래학교에서는 어떠한 변화가 있을까? 곧 다가올 교육의 변화 모습으로 교육부(2017)가 「4차 산업혁명시대 현 정부의 교육개혁 과제와 정책 방안 대토론회」에서 꼽은 교실혁명은 1수업 2교사제, 고교학점제 시행이다.

김용호 외(2017)는 미래교육은 학습자 주체화, 삶과 연계된 학습, 학습의 시공간 확장, 교육격차 해소를 지향한다고 말한다. 미래 교육환경은 인구 변화, 기술 발달, 경제수준의 변화에 따른 교육환경의 변화를 전망하면서 저 출산으로 인한 인구감소, 생산가능 인구의 대폭 감소, 다문화 사회로의 급속한 진전이 예상되며, 4차 산업혁명에 따른 인적자원의 변화, 일자리 변화, 글로벌 교육 경쟁 확대, 사회 양극화, 급속한 변화에 따른 미래예측 곤란, 국내 빈부격차의 심화, 교육격차의 심화 등으로 미래 교육환경의 변화를 예상하였다.

미래교육을 위한 변화 방향의 지향점으로는 개인에 최적화된 지능형 학습 플랫폼의 구축, 학교 밖 자원을 활용한 다양한 학습기회 확대, 학생들의 흥미와 적성을 최대한 발휘할 수 있는 교육, 지역사회를 기반으로 한 열린학습 공간을 통한 교육, 변화에 적응할 성인의 지속적인 학습기회 확대를 들었다. 이렇듯 미래교육의 변화는 학교 현장에서의 학생교육과 밀접한 관련이 있으며, 학교현장은 이러한 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 갖추고 철저한 준비를 해야 할 것이다.

민주주의와 지방분권을 위한 노력은 정권이 바뀔 때 마다 중앙권한의 지방이양에 대한 관심이 높아지고 지방 교육자치를 위한 사무이양이 가속화 되면서 심화되어 왔다. 특히 새 정부가 출범하면서 ‘교육자치 강화’라는 국정운영 계획 속에 현재 교육부와 시·도교육청 간의 업무이양에 대한 관심을 고조시키고 있다. 교육부와 시·도교육청 간의 업무이양은 기초자치 단체인 교육지원청 및 학교 현장으로의 업무이양으로 곧바로 연결된다.

교육부는 학교와 학생 중심으로 교육이 변화하고 학교의 자율성을 높이는 방향으로 지방 교육자치를 준비하고 있다. 경기도교육청도 지방 교육자치를 위한 사무이양에 주도적인 역할을 할 것이라 생각된다.

최근 교육자치 강화를 위한 「경기교육 간부 워크숍」을 통해 모든 교육 문제는 학생중심 해석으로 교육자치 실현을 위한 기관별 역할 및 협업 방안을 고민하였으나, 경기도교육감은 “교육자치의 실현을 위해서는 인식, 행동, 제도가 필요하지만 제도는 교육혁신에 대한 인식

의 변화와 실천을 거드는 최소의 장치여야 한다.”고 밝히며 교육혁신에 대한 인식과 변화를 위한 행동을 강조하면서도 제도변화의 중요성에는 다소 빈약한 느낌을 주었다.

학교 현장이 학생, 학부모, 교직원(교감, 교사, 교육공무직원, 지방공무원, 학교장), 지역주민 등의 각계 각 층과 이들 구성원이 추구하는 방향이 서로 다를 수 있는 상황³⁾에서 합의를 도출해야 하는 다양한 교육환경의 속에 놓여 있음에도 적절한 제도가 뒷받침 되지 않는다면 교육혁신의 실현을 위한 인식과 행동이 올바르게 뿌리내릴 수 있을지 의문을 갖게 된다. 선진 민주주의 사회는 시스템 중심사회로 가고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 지방 교육사무 이양과 때를 맞추어 단위학교가 현재 발생하는 문제점을 극복하고 ‘학생 중심’ 교육을 펼칠 수 있도록 하는 학교조직개선에 대한 고민과 논의가 필요하다.

단, 본 연구보고서는 단위학교에서 학교조직법제화의 관점을 학생의 교육에 직접적인 역할을 하는 교무행정조직과 학생교육을 위한 제반업무를 담당하는 교육행정조직에 대한 학교조직법제화를 주로 다루어 학생, 학부모, 지역사회를 위한 학교조직과 교육청 조직은 논의의 중심에 두지 않았음을 밝힌다.

II. ‘학생 중심’ 교육을 위한 학교조직법제화의 필요성

김용호 외(2017)는 현재 우리의 학교교육 체제는 산업화 시대의 필요성에 따라 감시와 관리의 효율성을 추구하기 위해 획일적으로 만들어진 규격화된 학교시설과 표준화된 교육과정, 경쟁적인 상대평가, 경직된 학교제도 속에서 학생들은 성적지상주의에 매몰된 경쟁구도와 대학입시로 인해 고통 받고 있다고 보았다.

장승기(2016)는 미래교육은 학교의 기능이 미래사회를 설계하는 중심처의 역할로 다양한 정보 네트워크가 가진 풍부한 자원과 결합하여 교사 다수 대 다수 학생이 주제 중심 학습을 하며 지역사회의 다양한 기관과 네트워크를 형성하고 학교 밖이 학습경험 공간으로 확대되고 학습복지를 보장하는 사회시스템이 미래 교육체제의 변화와 관련한 일반적인 상황이 될 것이라고 예측하였다.

이러한 산업사회의 생산성 중심 교육의 틀을 깨고 미래사회를 준비하는 ‘학생 중심’의 교육을 펼치기 위해서 현 학교제도의 틀에서 고민해야 할 5가지의 질문을 던지면서 학교조직

3) 사례를 들면 교사는 외부인에게 교실 사용허가를 반대하나 지역사회는 사용허가를 희망하는 상황, 학교환경개선을 위해 필요한 건축행위도 주민의 일조권 등을 이유로 반대하는 상황, 학교 정문을 닫기를 원하는 주민과 열어 두기를 희망하는 주민이 공존하는 상황 등

법제화를 논하고자 한다.

1. 지방교육자치 사무이양에 따른 학교 현장의 혼란을 어떻게 최소화할 것인가?
2. 수업(修業)만 잘하는 교사가 ‘학생 중심’의 역량을 갖추었다고 할 수 있는가?
3. 현 제도에서 단위학교 조직 간 이기(利己)주의는 개선이 가능한가?
4. 학교장 1인의 역할이 단위학교의 책임경영과 학교의 민주주의를 이끌 수 있는가?
5. 시·도교육청과 교육지원청이 단위학교를 위한 효율적인 지원행정을 하고 있는가?

1. 지방교육자치 사무이양에 따른 학교 현장의 혼란을 어떻게 최소화할 것인가?

중앙의 권한을 지방으로 이양하기 위한 정책은 어제오늘만의 일이 아니라 정부가 바뀔 때마다 강조되는 내용이다. 하봉운(2018)은 김대중 정부에서부터 지난 이명박 정부시기까지 지방이양이 결정된 사무는 총 141개로 그 주요영역으로는 교사자격, 영재교육, 자율학교, 교원배치, 폐교재산, 학교급식, 학교환경위생정화구역, 학력인정, 학생 및 기관평가, 지방공무원정원, 특성화중고등학교, 초·중등교육과정, 고교입학전형, 학교폭력, 인정도서, 외국교육기관설립관련, 학점인정, 학교시설, 산학협력, 교육정보공개, 교원자격 수여, 학교운영위원회 등이 있으며,

교육자치 및 분권의 한계로

1. 행정권한 중첩 및 충돌의 문제(중앙과 지방의 공동사무로 규정한 관계 법령 태도),
2. 기관위임 중심의 행정권한 배분방식,
3. 개별 법령 중심의 권한 이양 추진 방식 한계,
4. 지방교육재정 확보의 자주성 미흡 및 경직성 경비 과다,
5. 재원부담자(국가)와 재원사용자(교육감)의 상이성에 따른 재정 운영의 비효율 논란,
6. 기초단위의 교육자치 미실시에 따른 기초지방자치단체와의 연계성 문제 발생으로 구분하고,

향후 지방분권의 방향으로

1. 특정사무가 국가나 시·도교육청 중 어디의 소관인지, 그 권한과 책임은 어디에 있는지

- 를 명확하게 구분하여 권한과 책임을 일치시키기 위한 노력을 기울여야 하며,
2. 국가나 시·도교육청의 소관 사무가 구분되면 사무이양 추진을 위한 향후 입법방안 측면에 대한 논의가 중요하며,
 3. 사무이양은 기본적으로 철저하게 차분히 진행되어야 하며,
 4. 단계적으로 이관되는 권한 및 행정사무의 수행에 드는 경비 부담에 대한 지원 방안이 마련되어야 하며,
 5. 교육행정권한 배분과 관련된 논의의 본질적 의미는 잊어버리고 권한 및 사무 배분 그 자체에만 논의와 정책이 경도되는 우를 범하지 않도록 하여야 한다고 말한다.

그러나 지방교육자치 사무이양이라는 대변화 속에 단위학교는 현재까지 논의의 중심은 아닌 듯하다. 지금까지의 대부분의 연구는 중앙의 어떤 권한이 시·도교육청으로 이양되는지, 시·도교육청의 업무 중 어느 부분이 교육지원청으로 이양되어야 하는지에 초점이 맞춰져 있다.

학생들의 미래를 준비하기 위해 단위학교에서 필요로 하는 권한이나 업무가 무엇인지는 지방 교육자치를 위한 사무이양을 연구하고 실행하는 면에서 핵심으로 다루어 지지 않고 있다. 교육부와 시·도교육청 및 교육지원청의 중요도에 밀려 정작 학생교육의 중심에 있는 단위학교의 현실과 현재의 권한 및 책임의 한계가 고려되지 못하고 있는 것이다.

단위학교가 학생, 학부모, 교사 등 교육행정 수요자의 요구를 충족할 수 있는 미래학교를 준비하기 위해 ‘학생 중심’에서 필요한 업무의 권한이 무엇인지, 학교가 그러한 업무를 이양 받을 만큼의 체제와 성숙도를 갖추었는지, 갖추지 못했다면 어떠한 체제를 갖추어야 하는지, 그러한 체제를 갖추기 위한 인력과 재정은 얼마만큼 어떻게 준비해야 하는지 활발히 논의되어야 한다. 현 제도에서 학교조직은 자유로운 인력배치가 불가능해 교육청이 정한 기준의 정원으로 교사, 교육공무직원, 지방공무원을 활용하는 경직된 인력구조로, 예산 또한 교육청에서 배정하는 학교기본운영비에 의존하는 이러한 구조 속에서 얼마나 교육의 다양성을 제고시킬 수 있을지에 대한 고민이 활발히 논의되어야 한다.

이러한 지방 교육자치 사무이양을 위한 활발한 움직임 속에 양항룡(2018)은 교실 다양성 및 교사의 교육과정 자율권 확장을 위해 학교에서 수행하는 교육부 사무를 과감히 폐지해야 한다고 말하며, 2018년도에 교육권한 배분을 위한 TF 구성을 통해 단위학교 자율성을 침해하는 도교육청 및 교육지원청, 학교 사업을 검토하고 교사 수업권에 부담을 주는 정책이나

사업은 과감히 폐지, 축소하는 방향으로 추진할 것임을 밝혔다.

그동안 정권이 바뀔 때마다 지방 교육자치와 분권을 지향하면서 중앙정부의 사무가 이양되었지만 단위학교의 조직과 제도는 큰 변화 없이 이양사무를 처리하기에 급급하면서 학교 내부구성원이 맞이한 업무량과 혼란, 구성원 간의 갈등은 가속화되었음을 인지해야 한다.

2. 수업(修業)만 잘하는 교사가 ‘학생 중심’의 역량을 갖추었다고 할 수 있는가?

류희찬(2018)은 「4차 산업혁명시대 현 정부의 교육개혁 과제와 정책 방안 대토론회」에서 교육은 교사의 수준을 넘어설 수 없으며 교과 지식을 체계적으로 잘 가르치는 교사는 더 이상 우수한 교사의 모델이 될 수 없다고 말한다. 교과 지식을 체계적으로 잘 가르치는 교사는 알파고와 같은 엄청난 지식을 갖춘 AI 로봇이 아니더라도 아주 잘 가르친다는 평을 받는 몇몇 교사에 의한 만들어진 온라인 교육으로 대체될 수 있다고 밝히고, 임용 후 최소 35년을 교직에 있게 되는 교사가 과연 4차 산업혁명이라는 거대한 패러다임의 변화에 적합한 교육을 담당할 자격을 갖추고 교육할 수 있는지 의문을 던졌다.

교원자격을 취득하고 임용시험을 통과한 우수한 교사가 일선 학교에서 근무하면서 ‘학생 중심’ 교육에서 교사가 그 역량을 향상시킬 수 있도록 하는 제도와 기반을 조성하고 있는지 교육부와 시·도교육감, 학교장, 우리 모두가 고민할 문제다.

초·중등교육법 제19조(교직원의 구분)에 ‘학교에는 원활한 학교 운영을 위하여 교사 중 교무(校務)를 분담하는 보직교사를 둘 수 있다.’를 근거하여 학교 현장은 학급 수에 따라 보직교사를 두고 있다.

제20조(교직원의 임무) ‘교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다.’고 명기되어 있고, 단위학교는 교육청에서 정한 범위에서 교무실에 ‘부’를 두고 보직교사를 임명하여 교무를 수행한다.

이렇듯 단위학교가 학생 교육을 위해 수반되는 교무행정을 관장하도록 법률이 정하였음에도, 교무행정이 ‘잡무’로 취급되는 사례는 현장에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 교사의 잡무는 흔히 말하는 교무행정에 뿌리를 둔다.

일부 학교에서는 꼭 필요로 하는 교무행정이 ‘잡무’라 취급되며 기피현상이 나타나면서 학교가 꼭 필요로 하는 부(특히 학생부)의 구성에 진통을 겪고 있으며, 학생인솔 체험학습에서 학생의 안전을 위해 버스기사의 음주운전 여부를 살피는 당연한 일임에도 ‘행정’이라는 명목으로 인솔자인 교사가 그 역할을 부정하는 상황이 발생하고 있으며, 학생들의 생활기록부

업무를 교육행정실로 분장하면서 ‘학생 중심’이라는 말이 무색할 정도로 변질되어 가고 있다.

학생을 가르치는 것 이외의 업무를 잡무로 치부하고, 학생 중심에서 필요한 ‘교무행정’마저도 ‘행정’이라는 이름으로 터부시되고 있는 학교현장은 학교현장에서 교사가 갖추어야 하는 역량이 과연 무엇인지에 대한 고민은 뒷전이 되어, 민선교육감이 바뀔 때마다 교사의 역량을 ‘수업’만 관장한다는 의미를 크게 부각시켜 정작 학생중심을 위한 교무행정의 중요성을 퇴색시켰다.

‘수업’을 중시하는 정책입안자의 생각은 학교현장에 교육공무직의 다양화와 양적인 증가로 이어졌다. 그러나 교육공무직의 양산이 학교현장의 문제를 해결하지 못하고 또 다른 갈등 구조로 또 다른 문제를 야기하며 교사의 현장 변화 적응력을 더욱 어렵게 하고 있다.

교육공무직원 특히 교무행정실무사의 역할로 교원업무경감이 실현될 수 있을지 의문을 갖게되며 업무관리시스템에서 기안문 한번 작성하지 않은, 공문서 공람도 하지 못해 학교 내부 메신저로 공문내용을 재차 안내해야만 하는, 에듀파인시스템에서 품의서 작성 한번 해보지 않은 교사들이 증가하면서 학교시스템의 변화에서 교사는 주체가 되지 못하고 있다.

진정한 학생중심교육이 펼쳐지기 위해서는 교사의 역량을 키워야 할 것이며 역량이라는 것은 학생에게 지식을 전달하는 것만이 아닌 학생들의 ‘교육(教育)’에 필요한 교무행정의 역량까지를 포함해야 할 것이다.

3. 현 제도에서 단위학교 조직 간 이기(利己)주의는 개선이 가능한가?

장주영(2017)은 ‘학생중심, 현장중심’에서 현장은 당연히 ‘학교’이며, 학교행정은 교육행정의 근간이고, 실제로 교육정책이 실현되는 장소라 말한다. 학교행정은 교무행정(교무실)과 일반행정(교육행정실)으로 나뉘어 운영되며, 두 조직은 구성원과 업무가 상이하지만 ‘학생이 행복한 학교를 운영’하는 공통된 목표를 가진 하나의 공동체라 정의한다. 그러나 학교구성원 간에 서로 미루어지는 업무는 ‘나’만 하지 않으면 된다는 이기주의를 보이며 학교구성원 간, 특히 교육행정실의 인원은 고려되지 않고 교무실의 다양한 부서의 업무가 교육행정실에서 처리되기를 원하는 현상을 보이며 교육행정실과 교무실 모두의 업무 피로도도 높아지고 있다.

교무실과 행정실 간 갈등의 요인은 교원업무 경감이라는 명목으로 기존에 교사들이 하던 업무 그리고 교사들이 해야 할 업무가 행정실로 넘어오게 되었기 때문이라고 생각됨. 이는 불명확한 업무분장에 기인한 것도 있지만 기본적으로 행정실에 근무하는 직원 수 대비 업무량의 증가가 더 큰 원인이라고 생각됨.

- 교육행정실장 의견

교원업무경감에 따라 교원뿐만 아니라 교무실에서는 수업이외의 업무를 지양합니다. ~~ 소방훈련은 훈련대상의 대다수가 학생임에도 불구하고, 소방업무가 행정실이므로 학생소방훈련을 주관해야 합니다. 현재 행정실은 시설주무관도 감원된 상태입니다. 따라서 행정실 직원을 줄이는 것이 아니라 증원시키면서 업무가 늘어나게되면 갈등을 최소화 시키리라 생각합니다.

- 행정직원 의견

교무실 행정실간의 공문 접수때 부터 시작되는 업무담당 지정의 갈등은 생각보다 일선학교에서 너무나 심합니다. 이미 강원도 교육청, 충남교육청등은 이 문제의 심각성을 알고 정확한 업무 담당자 지정작업을 시작한것을 알고 있습니다. 본인은 교감이 되어 행정실 공문 접수자인 행정실무사와 교무실 공문접수자인 교무행정실무사와의 싸움도 여러번 경험하였고, 일단 두 접수자가 합의를 보아서 업무 담당자에게 문서가 배분되었다 하더라도 또 재지정 요구등 일선학교에서는 도교육청에서 무심히 보낸 공문으로 인해 시간낭비와 교직원간의 갈등증폭이 커지고 있습니다. 일선 교육지원청에도 요구하고 시정을 요구하였으나 교육지원청의 장학사조차도 도교육청에서 공문이 내려오면 경영지원과와 교수학습지원과가 서로 힘겨루하여 약한쪽으로 공문이 내려온다고 합니다. 일선학교에서는 업무지정이 명확하게 나타나지 않고 애매한 공문을 서로 접수 안하고 심지어 몇일간 줄다리기하고 있어 공문이 공중에 떠있는 상태를 줄이고자 교육지원청의 부서에서 오는대로 접수하기로 기본을 세워놓고 있습니다. 예를 들어 교수학습과에서 보낸거면 교무실, 경영지원과에서 온거면 행정실에서 접수합니다. 그러나 접수를 하고도 업무담당자를 자기네 부서가 아닌 타 부서로 정하며 또 갈등이 생깁니다. 제발 현장의 어려움을 살펴서 하루빨리 정확한 부서로 공문시달해주시기를 바랍니다.

- 교감 의견

대표적인 갈등업무는 cctv, 환경정화, 민방위훈련, 소방훈련, 정수기관리, 학교 수목관리, 또는 국군장병 위문금을 걷는 일도 ... 이밖에도 소소한 업무를 서로 본인의 업무가 아니라고 우겨서 항상 갈등의 원인이 됩니다. ...청렴, 공무원행동강령, 음주운전 등이

- 교감 의견

업무분장은 어떻게 해 놓아도 서로 밀어내려는 마음이 있는 한 갈등이 유발됩니다. 갈등의 내면을 보면 부서간 특성을 이해하지 못한 이기주의로 인한 고질적 정서가 뿌리 깊게 존재하기 때문이라 생각합니다.

- 학교장 의견

[장주영, 2017, 융합행정을 위한 학교현장의 과제 해결]

정부부처 간의 이기주의를 비롯하여 시·도교육청 조직 간의 이기주의만큼 단위학교에서 발생하는 부서 간의 이기주의도 심각한 수준이다. 교육행정실과 교무실 간의 이중 구조라는 문제만이 아니라, 학교장과 교직원 간, 교무실의 부장교사 간, 부장교사와 교사 간, 교사 간, 교사와 교육공무직원 간, 교육공무직원과 지방공무원 간, 교육행정실 지방공무원 간 등 이기주의는 무수히 많은 변수로 발생하고 있다.

장주영(2017)은 현재 일선 학교의 업무 분장에 대한 갈등은 교육지원청과 경기도교육청의

애매한 해석이나 지침으로 조장되고 있다고 분석하고, 그 해결 방안으로 상급기관의 명확한 지침의 시행을 들고 있다. 그러나 교육청도 매년 공문 시행 때마다 학교의 처리 부서를 고민 하면서 공문을 시행하는 것이 가능하지는 않을 것이며, 애매한 업무 구분으로 단위학교의 조직 간 이기주의가 만연해 있는 한 그 해결은 쉽지 않을 것이다.

4. 학교장 1인의 역할이 단위학교의 책임경영과 학교의 민주주의를 이룰 수 있는가?

단위학교에서 최종 결정권자는 학교장이다. 그러나 학교장이 학교가 처한 상황을 모두 이해하고 올바르게 판단할 수 있는 능력을 갖추었다고 할 수 있을까?

학교의 업무분장이 오랫동안 학교장의 권한으로 처리되면서 많은 문제를 야기하였다. 초·중등교육법 제20조(교직원의 임무) 제5항은 ‘행정직원 등 직원은 교장의 명을 받아 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.’에서 ‘행정직원 등 직원은 법령에서 정하는 바에 따라 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.’로 2011년도에 개정된 바 있다. 이는 학교장의 명을 받아 처리됐던 학교 행정사무가 학교가 처한 다양한 상황으로 학교장의 결정만으로 처리될 수 있다는 인식의 한계를 드러낸 결과이다.

업무의 애매함이 분명히 존재합니다. 이런 부분에 대해서 교육청 차원에서 조정해서 명확히 해 주지 않으면 참 학교로서는 어렵습니다. 이런 문제가 갈등을 일으키면 더 힘들어지고 명확하게 해서 서로 협력할 수 있도록 하였으면 좋겠습니다.
- 학교장 의견

(상급기관에) 업무에 관련한 문의를 교육청에 하면 “학교장 권한”이라고 하면서 학교의 분란을 야기시키는 방침이 타당하지 않음. 사실은 학교장에게 큰 권한보다는 책임을 더 비중 있게 강조하며 무기계약 회계직에서도 하면 안 되는 일을 공문으로 내려 보내면서 학교장 권한이라고 하는 것은 모순이라고 생각함. 도교육청에서는 책임회피를 하지 말고 처음부터 업무적인 측면은 명확하게 정해주고 업무갈등이 없게 시스템을 정해주길 바람
- 교감 의견

도교육청에서 업무분장을 학교장에 일임함으로써 학교의 갈등을 오히려 조장하고 묵인(CCTV관리문제, 정수기 등의 본건환경문제, 재난안전관리 등), 또한 교육청 자체에서는 잘못된 공문을 시달하여 일조하기까지 함.
- 교육행정실장 의견

[장주영, 2017, 융합행정을 위한 학교현장의 과제 해결]

변화하는 학교의 업무는 모든 책임을 학교장이 짊어지고 가기도 힘들뿐더러 학교에서 발생하는 다양한 업무는 관련법규와 지침, 규정 등을 해석하고 실행에 옮길 역량 있는 구성원

이 뒷받침 되어야만 가능한 일이기 때문이다. 4차 산업혁명 시대를 준비하는 학교가 각종 분야마다 다양한 업무처리를 함에 있어 학교장 1인의 판단력으로 처리되기를 기대하는 것은 무리가 있어 보인다.

학교장 책임경영의 한계가 있음에도 현재 학교의 권한과 책임은 학교장에게 집중되어 있다고 해도 과언이 아니다. 물론 학교의 책임과 권한은 학교운영위원회, 학부모회, 학생자치회와 같은 조직으로 분산되기는 하나, 학교장의 임기가 8년으로 제한되어 왔음에도 공모제 교장제도의 도입으로 그 기간이 무한해져 학교장의 역할이 학교의 책임경영과 학교의 민주주의 성패여부를 가름하는 결정적인 역할을 한다고 말할 수 있다.

학생교육을 위한 ‘교무행정’뿐만 아니라 교육행정실의 ‘일반행정’ 모두 학교장의 책임과 권한은 상당하다고 할 수 있다. 학교장이 단위학교의 최종결재권자로서 ‘학생 중심’ 교육을 위해 가장 중요한 역할을 하는 것은 의심할 여지가 없으나, 교사, 교육공무직, 지방공무원, 학부모, 지역사회에서 발생하는 다양한 상황들을 민주적으로 처리하고 그에 합당한 책임을 질 수 있는 구조인가 고민이 필요하다.

권한의 이양은 반드시 책임의 이양으로 연결되어야 한다. 특히 단위학교에서 학교장이 교육감이나 교육장으로부터 권한을 이양받기 위해선 그만큼의 책임이 동반되는데 현 학교조직에서 학교장의 역할과 책임을 뒷받침할 수 있는 체계적인 구조가 필요할 것으로 판단된다.

5. 시·도교육청과 교육지원청이 단위학교를 위한 효율적인 지원행정을 하고 있는가?

교육은 지속적으로 변화하고 있고 교육수요자의 교육에 대한 기대수준도 다양하게 늘어나고 있다. 이러한 상황을 반영하듯 경기도교육청(남부청사 기준)은 다양한 교육환경 변화에 따라 2014년 8월 565명 이던 인원이 2018년 1월 현재 613명으로 48명 증가로 3~4년 동안 8%의 인원이 증가되었다. 반면 다양한 교육수요의 현장에 있는 단위학교의 지방공무원 정원과 교무조직인 ‘부’가 단순히 학급 수에 따라 정해짐에 따라 특별한 증원 없이 교육청 인원이 증가되면서 발생하는 업무량까지 수용하면서 업무과중은 더욱 심해진 것으로 판단된다.

현재 단위학교의 업무 과중은 학교 자체에서의 다양한 수요 외에 시·도교육청과 교육지원청 사업으로부터 기인한다고 해도 과언이 아니다.

도교육청에서는 책임회피를 하지 말고 처음부터 업무적인 측면은 명확하게 정해주고 업무갈등이 없게 시스템을 정해주길 바람
- 교감 의견

교육지원청의 명칭만큼 현장 교육지원이 전혀 이루어지지 않고 상부기관이 현장 교육기관에 지시 및 수합의 기능만이 확대된 형태의 부작용이라고 판단한다.
교육지원청의 담당자 등 또한 기획 및 실행보다는 현장의 도움을 받아서 일을 추진하려는 권위적 행태의 철폐가 우선되어야 한다. 절대적으로!
- 교육행정실장 의견

[장주영, 2017, 융합행정을 위한 학교현장의 과제 해결]

또한 학교현장은 시·도교육청과 교육지원청에서 시행하는 공문으로 이중삼중 중복업무를 경험하기 어렵지 않다. 경기도교육청 부서 간의 업무 협의가 원활하지 않은 관계로 학교는 이들 기관에서 시행하는 중복적인 사항을 고스란히 ‘업무량’으로 받아들이며 교육행정실과 교무실 모두 동일 성격의 업무를 처리하면서 피로감이 증폭되고 있는 것이다. 일차적으로 시·도교육청과 교육지원청 간, 교육청 부서 간의 명확한 업무 구분만으로도 학교현장의 피로도와 혼란을 감소시킬 수 있을 것이며, 시·도교육청과 교육지원청 간의 업무의 구분, 교육청 부서 간의 업무의 구분이 명확할수록 학교의 혼란은 줄어들 수 있을 것이다.

현재 활발히 진행 중인 지방 교육자치를 위해 시·도 및 교육지원청 업무의 일부가 단위학교로 이양될 것은 자명하다. 단위학교가 학생교육에 힘을 쏟기보다 지금보다 더욱 심각한 이기주의 속에 갈등과 혼란을 겪는 부작용을 최소화하기 위한 다각적인 검토가 필요한 시점이다.

III. 결론

위에서 언급한 5가지 질문은 미래사회를 준비하는 학교가 ‘학생 중심’의 교육을 펼치는데 장애요인으로 현 학교조직 체제에서 나타나는 대표적인 의문점들이다. 곧 다가올 지방 교육자치 사무이양에 따른 학교 현장의 혼란을 최소화하고, 교사가 ‘학생 중심’의 역량을 기를 수 있도록 하며, 단위학교 조직 간 이기(利己)주의의 고리를 차단하고, 단위학교의 책임경영과 학교 민주주의를 이끌 수 있도록 하며, 단위학교가 시·도교육청과 교육지원청으로부터 효율적인 지원행정을 받을 수 있도록 하는 학교 현장의 모습을 위해 많은 고민과 연구가 수반되어야 한다.

미래사회를 준비하는 학생을 위한 교육에 구성원 모두가 매진하는 학교 현장의 모습을 갖

출 수 있도록 향후 많은 논의와 검토가 필요할 것이다. 국가사무와 같이 학교조직도 의무와 책임을 부여하는 경계를 구분하도록 하는 구체성을 띠어야 향후 지방사무의 이양으로 증가 될 학교의 업무량 증가에서 오는 구성원 간의 이기주의 개선, 교사의 역량 강화, 책임경영과 학교민주주의 확립을 기대할 수 있고 ‘학생 중심’ 교육을 위한 동력으로 집중될 수 있을 것이다. 국가사무를 지방으로 이양하기 위해서 신중에 신중을 기하여야 하는 것처럼 학생중심의 미래학교를 위한 단위학교의 업무를 구분하는 것도 신중에 신중을 기하여야 하는 것은 당연한 이치이다.

우리는 인간 이세돌이 인공지능 알파고에게 적수가 되지 않는 시대를 살고 있으며, 평창 동계 올림픽 개막식에서 1218대의 드론이 스노보더와 오륜기 형상으로 평창 하늘을 수놓은 것을 보더라도, 이 1218대의 드론이 1명 조종사에 의해 KT의 5G 네트워크를 통해 조정되었다는 것을 통해서도 현재 과학기술의 발전 속도가 가져올 미래의 변화는 두려울 정도로 놀라울 따름이다.

이러한 사회의 변화는 가속화될 것으로 변화를 주도하기 위한 인재 양성은 일차적으로 학교 구성원의 몫이다. 교육환경의 변화가 학교 구성원의 힘의 논리로 펼쳐지기 보다는 미래 사회를 준비하는 학교 현장의 혼란을 최소화하고 현장의 ‘학생 중심’ 교육으로 학교 구성원의 동력이 집중될 수 있도록 준비해야 한다.

구성원 간의 업무 분장으로 인한 갈등과 피로를 줄이고 낭비되고 있는 동력을 보다 능동적으로 미래 사회의 인재 양성을 위한 ‘학생 중심’의 교육이라는 축으로 집중할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 다양한 의견과 연구가 수반되어야 할 것이다.

영어 조기교육에 대한 정책방향 설정에서 교육부와 학부모들의 의견 차로 부터 정책번복의 과정을 겪으면서 송민섭(2018)은 발전은 견제와 균형을 통해 이루어진다고 주장한다. 스스로 만족스러운 방안이더라도 국민에게, 반대 측에 끊임없이 묻고, 협의하고, 설득해야만 적어도 ‘백년대계’를 세우는 일을 한다고 자부할 수 있다고 말한다.

유성엽 의원은 ‘조직의 생명력은 다양성에 기반한 원활한 소통체계에서 나온다’ 고 강조한다. 미래학교를 준비하는 학교구성원은 서로간의 의견을 묻고 협의하고 설득하는 과정을 거쳐 미래학교가 ‘학생 중심’ 교육을 위해 동시에 힘을 모을 수 있도록 하는 구심점이 되도록 준비해야 한다.

나아가 현재 학생·학부모 등 교육수요자의 교육에 관한 권리 보장이 크게 확대되며 학부모회와 학생회 조직의 법제화 논의가 지속적으로 진행 중이다. 최근 개정된 초·중등교육법

은 학부모의 의견수렴에 대한 의무 범위를 ‘학부모 경비부담 사항’에서 학교현장과 학칙의 제·개정, 학부모 경비 부담 사항, 방과후 교육활동 및 수련활동, 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용, 학교급식 등으로 확대 및 구체화 되었으며, 학생 대표 등이 학교운영위원회에 참석하여 의견제시가 가능한 사항을 학교현장과 학칙의 제·개정, 방과후 교육활동 및 수련활동, 학교급식 등으로 확대하고 구체화되었다.

교육수요자인 학생과 학부모의 의견을 반영한 결과이며, 학교조직법제화의 문제가 단지 학교의 행정직원과 교사라는 두 중심축의 양자 간의 문제만이 아니라 학교라고 하는 공동체를 구성하고 있는 학생과 학부모, 지역사회를 포괄적으로 포함해야 하는 이유로 향후 많은 협의와 연구가 필요한 부분이다.

지방 교육자치와 4차 산업혁명 시대 준비, 학생 중심 교육, 지역주민의 교육의 다양성 제고 등을 위해 학교가 학교 구성원간의 피로를 줄이고 동력을 집중할 수 있도록 학교조직에 대한 다각적인 연구와 협의가 필요한 시점이다.

참고문헌

- 경인일보(2018.2.4.), 경기도도교육청, 교육자치 강화 위한 '경기교육 간부 워크숍' 개최,
[://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20180204010000886](http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20180204010000886), 경기도교육청
과별자료실, 직원일람표 알람,
http://www.goe.go.kr/edu/bbs_new.do?menuId=290151209145614&bbsMasterId=BBSMSTR_000000000107, 경기도교육청
- 교육부(2017), 4차 산업혁명시대 현정부의 교육개혁 과제와 정책 방안 대토론회, 교육부 국회 대토론회
검 제106차 KEDI 교육정책포럼(2017),
- 김용호외(2017), 미래교육 전망에서 바라본 교육행정공무원의 역할 제고 방안 연구, 아주대학교
- 송민섭(2018.1.29.), 송민섭의 통계로 본 교육; 현장과 동떨어진 탁상행정 / 실력 기반의 원활한 소통
능력 갖춰야, <http://www.segye.com/newsView/20180126003680>
- 양항룡(2018), 유치중등교육 권한 배분에 대한 이해, 전라북도교육청
- 오세희(2012), 교육행정의 지역화에 따른 시·도교육청의 역할, 한국교육개발원
- 중도일보(2018.2.3.), 교육자치, 인식과 행동이 제도보다 먼저다.,
<http://www.nspna.com/news/?mode=view&newsid=265436>, 경기도교육청
- 장주영(2017), 융합행정을 위한 학교현장의 과제 해결, 경기도율곡교육연수원
- 최갑천(2018.2.6.), 백운규 장관 “부처간 장벽 만리장성 수준”..상의 간담회, 파이낸셜뉴스
<http://www.fnnews.com/news/201802061314309141>
- 최선웅(2009), 각급학교 행정실 법제화에 있어서는 법적 문제점, 충북대학교
- 표시열외(2009), 단위학교 행정실 관련 법제 개선방안, 교육법연구회
- 하봉운(2018), 지방교육자치 사무이양의 현황과 과제, 경기도교육청

학교민주화와 교육혁신을 위한 학교자치 법제화 실현하자

하병수_전국교직원노동조합 정책기획국 국장

초중등교육법 제20조 (교직원의 임무)

- ① 교장은 교무를 통할하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다.
- ④ 교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다.
- ⑤ 행정직원 등 직원은 법령에서 정하는 바에 따라 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.

- 초중등교육법 제20조에는 교직원의 임무에 대해 규정하고 있다. 하지만, 교장의 역할은 광범위하면서도 분명하게 규정된 반면, 교사와 행정직원은 법령에 따라 담당하도록 해놓았다. 하지만, 교사도 행정직원에게도 권한과 역할을 규정한 법령은 아직 존재하지 않는다. 국회의 성실함이 뒤따르지 못한 입법미비사항이다. 이로 인해 관리자의 자의적인 명령에 따르거나, 구성원들 간 떠넘기기식 업무조정으로 업무갈등이 지속되고 있다. 상급기관과 학교장 중심의 관료적인 업무구조와 교직원간 갈등 구조는 학교 교육력을 근본적으로 약화시키는 원인이 되고 있다.
- 정보화 사업, 안전교육, 환경위생 업무, 시설업무 등 새로운 사업들이 꾸준히 증가함에도 학교인력 증가가 수반되지 못하고, 업무의 법적 근거가 확보되지 못함으로 인해, 단위학교의 업무증가와 업무갈등이 지속되고 있다.
- 혁신학교 등에서는 교원들의 업무경감을 핵심과제로 실천하면서, 교육행정과 행정실을 교육업무지원실로 통합 운영하는 사례도 있지만, 여전히 교육행정의 범위와 경계가 단위학교의 상황에 따라 유동적이며, 교원-교무실-행정실간 업무분장이 분명하지 못한 상황이 지속되고 있다.
- 단적인 예로, 환경위생관리 업무는 학교보건법 시행령에 따르면 보건교사의 직무로 분류되고 있으나, 2007년 학교보건법 개정에 따라 보건교사의 직무를 보건교육과 학생건강관리로 한정함으로써 환경위생관리 업무의 조정이 불가피함에도, 시행령 개정이 뒤따르지 못함으로 인해 보건실과 행정실간 업무다툼이 지속되고 있다.

전북교육청의 경우, 환경위생관리업무를 시설업무와 위생건강관리업무로 합리적으로 분배하면서 학교단위 다툼의 여지를 해소하거나, 일부 교육청에서 실시하는 교육청 차원에서 직접 시설업무를 담당하면서 단위학교 업무를 최소화하는 노력이 진행되고 있다. 하지만, 법령 정비가 뒤따르지 않으면서 단위 학교 내 업무분쟁은 근본적으로 해소되고 있지 못하다.

- 문제인 정부 들어서 교육자치가 더욱 강조되면서 교육부 권한을 교육청으로, 나아가 학교로의 권한 이양문제가 구체적인 로드맵으로 가시화되고 있다. 시도교육감들과 교원노조는 이구동성 교육자치의 핵심을 학교자치와 학교민주화로 규정하면서, 학교 내 합리적인 권한 배분문제가 중요한 현안이 되고 있다. 학교자치의 핵심과제로 학교장의 독점적인 권한을 학교구성원에게 배분하고, 학교 구성원 간 합리적인 권한 배분문제가 중요한 과제다. 이미, 광주와 전북교육청은 학교자치조례를 통해 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회의 권한과 역할에 대해 법적 근거를 마련하려 시도했으나, 지난 보수정권이 학교자치조례를 문제삼아 대법원에 효력정지 소송을 제기하면서, 현재 대법원이 학교자치조례가 상위 법률에 근거 하지 않는다는 이유로 효력을 중단시킨 상황이다. 시도교육청의 학교자치조례의 효력을 살리기 위해서라도 학교자치 법제화를 실현시켜야 한다.
- 교사, 직원, 학부모, 학생들의 권한과 역할의 확대와 합리적인 권한 배분문제는 학교자치를 활성화하고, 교육중심의 학교문화를 정착시키기 위한 필수 조건이다. 이제 따라, 행정실 법제화는 학교자치 법제화라는 큰 틀에서 필수적으로 진행되어야 할 과제다. 학교주체들의 각자의 고유 업무를 법적으로 부여받아야 할 뿐만 아니라, 학교주체간의 소통과 협력을 통한 공동의 교육목표를 구현할 수 있도록 해야 한다. 교무회의는 교사, 직원, 학생들이 함께 참여하여 교육활동과 교육행정 전반에 대해 함께 토론하고 함께 결정할 수 있는 기구다.
- 행정실 법제화는 학교장과 행정실의 관계정립에 있어서 중요한 지점이다. 행정실은 법령에 따라 업무를 하는 조직이지, 학교장의 명에 따라 업무를 하는 조직이 아니다. 행정실 법제화는 관리자들의 자의적인 판단에 따라 부당한 업무가 발생하지 않도록 예방할 수 있을 뿐만 아니라, 학교자치 실현에 있어 학교주체들의 권한 책임을 부여할 수 있는 필수적인 조건이다.
- 교육부-교육청-학교 등 일반직의 승진, 인사체제에 대한 전반적인 변화가 필요하다. 불필요한 승진경쟁을 해소하고, 경력과 숙련도에 기초해 교육부-교육청-학교 간 순환근무가 원활

할 수 있도록 해야 한다. 구성원 간 소통과 협력이 강조되어야 하는 교육의 특성을 고려해, 교원인사제도 뿐만 아니라, 교육행정직 인사제도 또한 승진개념을 최소화하고 보직개념을 중심으로 개혁할 필요가 있다.

- 지난, 4월 25일 서울정부청사 앞에서 전교조, 전공노 교육청본부, 교육공무직본부, 학비노조 등 교직원단체들과 참교육학부모회, 평등학부모회 등 학부모 단체 등은 학교자치실현에 기여할 수 있도록 교장자격증제 폐지-교장선출보직제 실현을 위한 국회입법청원운동에 돌입했다. 현재의 학교자치를 왜곡하는 핵심지점이 교장의 독점적인 권한과 교장승진제도에 있다고 규정한 것이다. 학교장의 제왕적인 권한을 학교구성원에게 부여하고, 학교구성원들의 자치조직을 법제화한다면, 학교구성원들의 불필요한 갈등은 최소화되면서 소통과 협력을 중심으로 한 공동체 구현을 가능할 것이다.

▲ 2018년 4월 25일부터 교장(원장)자격증제폐지 국회입법청원 운동 돌입

교장(원장)자격증제폐지-교장(원장)선출보직제 실현

10만 입/법/청/원/운/동

1. 한국의 유·초·중등 교(원)장제도는 세계에서 유례를 찾기 힘들 정도로 비정상적입니다. 국공립유치원 원장자격증과 초·중등교장자격증제도는 일종의 제왕적인 특권을 부여하는 신분증의 구실을 하고 있어, 학교구성원들과의 융화를 어렵게 하고 교사의 교육혁신의 걸림돌이 되고 있습니다. 사립학교 교장은 공모, 검증, 자격 등을 무시하고 재단 측의 입맛에 맞는 교사를 임명하면서 학교교육을 황폐화시키고 있습니다.
2. 교(원)장자격증제는 교(원)장의 자격을 검증하는 수단으로 매우 부적절합니다. 성실한 교육활동을 통해 학생, 학부모, 교직원으로부터 신뢰를 쌓아나가는 대신, 근무평정을 주는 학교 관리자에게 줄서기를 강요당하고 있습니다. 승진을 준비하는 교사에게도 현행의 교(원)장자격증제도는 족쇄일 뿐입니다.
3. 점수를 중심으로 한 현행 승진제도는 점수따기와 관련해 각종 인사비리를 양산시키고 있고 근무평정으로 인한 수직적인 관료문화, 학교폭력가산점 등으로 교사들의 협력이 방해받고 있으며 시범학교 점수 따내기 등으로 학교업무를 가중시키고 있습니다. 승진의 징검다리로 불리는 장학직 제도를 왜곡시켜 교육청이 제 역할을 못하게 하고 있습니다. 학교비정규직은 교장의 재량에 의해 근무조건이 결정되고, 해고의 위험에 놓여 있습니다.
4. 교(원)장자격증제를 폐지하고, 대안으로 교장선출보직제를 도입해야 합니다. 교육의 공공성을 위해 사립학교에도 적용해야 합니다. 교(원)장의 권한은 줄이고, 학교 구성원들이 중심이 되어 교(원)장을

선출하고, 임기가 끝나면 다시 평교사로 돌아오는 교장선출보직제를 통해 학교자치와 학교혁신에 기여할 수 있습니다. 학교교육을 왜곡하고 있는 현행, 교(원)장자격증제를 폐지하고 새로운 임용제도로 교장선출보직제를 도입하는 입법청원을 하고자 합니다.

순번	이름	주소 (번지 생략 가능)	서명
1			
2			
3			
4			
5			

※ 서명지 취합경로 : 현장, 팩스로 → 각 지부 → 최종, 6월15일까지 전교조 본부

2018년 4월 25일

전국교직원노동조합, 참교육을위한전국학부모회, 평등교육실현을위한전국학부모회
전국공무원노동조합 교육청본부, 전국학교비정규직노동조합, 전국교육공무직본부
새로운교육체제수립을 위한 사회적교육위원회

○ 새로운 학교자치 입법안

- 학교구성원 자치기구 - 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회

⇒ 각 교육주체들의 자치활동, 권익 보호, 각 주체들의 고유 활동

- 민주적 학교운영 기구- 교무회의, 학교운영위원회

⇒ 교무회의(교사, 직원, 학생 참여) : 교육활동에 직접 참여하는 주체들이 일상적 교육활동과 학교운영에 관한 사항 심의 의결

⇒ 학교운영위원회 : 교육 4주체의 대표가 모여 각 자치기구의 제안사항을 심의의결 하고, 교무회의 심의의결 사항에 대한 재심 요청 (최종 승인)

- 법정소위원회기구 - 교원인사위원회, 학교교육과정위원회

핵심영역	조항	회의기구
교육활동 제반사항을 결정하는 심의의결기구	교무회의	<p>(교무회의)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 교육활동-학교운영에 관한 토론, 심의, 의결 권한 □ 구성 : 전체교사와 직원회-학생회 대표단으로 구성 (세부 구성과 운영에 관한 사항은 대통령령) □ 권한 <ul style="list-style-type: none"> - 교육활동 계획과 평가회, 학교장 선출, 일상적 교육활동과 학교행사, 교사회-직원회-학생회-학부모회 제안 사항, 학교규칙 제·개정, 학교예·결산, 교직원 업무분장, 학생-교직원-학부모 자치활동 지원 등 □ 교무회의 의장 학교장 / 필요에 따라 구성원 전체 총회 개최

핵심영역	조항	회의기구
학교 운영 기구	학교자치위원회 (구, 학교운영 위원회)	<p>(학교자치위원회)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 학교자치기구 대표단이 참여하는 기구로 제반 학교활동에 관한 협의 및 교무회의 심의 의결 사항 최종 승인(재심요청) □ 구성 : 학교자치위원회는 교사회, 직원회, 학부모회, 학생회 등 학교자치기구에서 직접선출한 대표단으로 구성 □ 학교의 장 : 학교의 장은 학교자치위원회의 의장이 되며, 의결권은 행사하지 않음. 학교장은 학교자치위원회 의결사항에 대해 집행, 조정, 이행보고의 책임을 가짐. □ 기능 : 학교자치기구 제안 사항 협의, 학교장 공모 및 임용 승인(교사회 또는 교무회의 단수추천), 학부모 학교활동 참여에 관한 사항, 교무회의 심의-의결 사항에 대한 재심 요청 및 승인 <p>※ 지역위원 : 학교자치위원회는 학교자치기구의 대표자들로 구성된 기구의 성격을 갖고 있다. 지역위원은 폐지한다.</p>
주체별 학교자치기구	교사회	<p>(교사회)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 교사교육권, 교사인사, 교사복지에 관해 권한을 갖는 기구 □ 권한 : 교육과정 편성 시안 마련, 교과서-교재 선정, 교사 인사위원 선출, 교사복지, 각종 위원회 구성, 학교자치위원회 교사위원 선출, 교무회의 및 학교자치위 제안 사항, 교사회 회칙 제개정, 교사 동아리 활동, 교사연수, 기타 교사 제안사항, 학교규칙제개정안 제안 등 □ 교사회장 : 교사회에서 선출 □ 조직 : 교사전체회의, 교과회의, 학년회의, 교사 동아리, 각종 위원회
	직원회	<p>(직원회)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 직원 행정업무, 직원 인사, 직원 복지에 관해 권한을 갖는 기구 □ 권한 : 직원인사, 학교자치위원회 직원의원 선출, 직원 회칙 제개정, 교무회의 및 학교자치위 제안 사항, 직원 동아리 활동 사항, 직원 연수, 기타 직원 제안 사항, 학교규칙제개정안 제안 □ 직원회장 : 직원회에서 선출 □ 조직 : 직원전체회의, 직군별 회의, 직원 동아리
	학생회	<p>(학생회)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 학생 자치활동 및 학생 복지에 관해 권한을 갖는 기구 □ 권한 : 학생 자치활동 관련 사항, 학생 복지, 학생회칙 제개정, 학생회 예산편성, 학교자치위및교무회의 학생대표단 선출, 학생 동아리 활동, 학생의견 수렴, 교무회의·학교자치위원회 제안 사항, 학교규칙 제개정안 제안, 기타 학생 제안 사항. □ 학생회장 : 직접선거를 통해 선출 □ 조직 : 학생총회, 학생회운영위원회, 학년학생회, 학급학생회, 동아리 연합 등을 두고, 학년별, 학과별, 학급별 학생회 및 그 대표로 조직되는 대의원회의 등을 둔다.
학부모회	<p>(학부모회)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 학부모 학교 참여, 학부모 자치 활동에 관해 권한을 갖는 기구 □ 권한 : 학교 교육활동참여, 학부모회칙 제·개정, 학부모회 예·결산, 학부모 의견수렴, 교무회의·학교자치위 제안 사항, 학교자치위 학부모 위원 선출, 학부모 교육 및 동아리 활동, 학교규칙 제개정안 제안, 기타 학부모 제안 사항. 	

핵심영역	조항	회의기구
		<ul style="list-style-type: none"> □ 학부모회장단 : 직접 선거를 통해 선출 □ 조직 : 학부모총회, 학부모회 운영위원회, 학년별, 학과별, 학급별 학부모회, 학부모 대의원회의 등을 둘 수 있다.
법정 소위원회	교원인사위원회	<ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 교원인사에 관한 심의 기구 □ 권한 : 교원인사규정, 보직 및 업무분장, 정원감축에 따른 전보대상자 선정, 포상, 기타 인사위 규칙으로 정한 사항, 기타 인사에 관한 교원 제안 사항 □ 구성 : 인사위원은 교사회에서 직접 선출
	학교교육과정 위원회	<ul style="list-style-type: none"> □ 위상 : 교사교육과정, 학교교육과정 심의 기구 □ 권한 : 교사교육과정, 교과서 선정, 학교교육과정 편성 운영에 관한 사항 □ 구성 : 학년별, 교과별 추천과 교사회에서 인준

○ 교장선출보직제 방안

교장의 직급은 승진이 아닌 '선출 보직'의 개념으로 하며, 보직을 떠나면 교사로서 다시 교단에 선다.

- **교장의 역할**
'학교자치를 촉진하고 수평적 리더십을 발휘하는 수업하는 교장'
- **교장 자격**
- '교사자격증'과 '교직경력 10년'
- 교내 교사 중에 선출하는 것을 원칙으로 한다.(단, 규모가 작거나, 적당한 대상자가 없을 경우 외부 교장 선출 가능)
- **선출 방식**
전체교사와 일정비율의 직원회, 학부모회, 학생회 대표단을 구성하여 단수 선출하고, 학교운영위원회의 검증 심의를 받는다.
- **교장 임기** : 교장의 임기는 2년 (1회 중임가능)
- **사립학교** : 국공립과 동일방식 적용
- **교감직 폐지** : 학교자치기구 역할 강화, 실무형 학교장, 교사회장의 역할과 중복 등

<장학사, 연구사등 교육전문직제도 개혁 - '장학위원 순환보직제 도입'>

장학직의 경우 원칙적으로 승진을 위한 징검다리로 전략한 현재와 같은 장학사 제도는 폐지하고, 지역 교육청별로 장학위원회를 설치, 현직 교사 중심의 학교교육 지원 조직을 구성 운영한다.

- 【역할】 교육청의 지원센터로의 전환에 맞게 단위학교 교육활동과 교사모임을 지원하고 지역의 교육인프라 구축에 있어 역할을 부여해야 한다. 이러한 역할 수행을 위해서는 유인체제를 '승진'이 아닌, '보람'과 '소신'을 바탕으로 한 '교육참여'가 되어야 한다.
- 【임용】 현장교사와 장학위원의 이동이 자유로운 순환보직제 즉, 파견근무를 원칙으로 한다.
- 【자격】 장학위원회의 위원의 경우는 1급정교사 중에서 선발한다.
- 【선발방법】 은 각급 학교 교사회의 추천, 교사 본인의 자율지원을 통해서 전형하도록 한다.
- 【심사】 교원노조추천인사, 외부전문가, 교육청 추천인사 등이 참여하는 [장학위원임용심사위원회]를 구성하여 심사하도록 한다.

교장선출보직제는 독일의 교사협의회 사례와 우리나라 국립대학 총장직선제를 모델로 삼고 있다. 독일은 교사협의회와 학교협의회가 중심이 되어 교장을 선출한다. 우리나라 국립대학 총장직선제도 대학교수를 중심으로 일정비율의 직원과 학생 대표들이 참여하는 선거인단을 구성해 선출한다. 학내 교수들이 입후보를 하고, 평소의 관찰과 신뢰관계를 바탕으로 선출하기 때문에, 하루 동안의 심사에 의존 할 수밖에 없는 교장공모제의 한계를 근본적으로 극복할 수 있다. 총장임기가 끝나면 다시 교수로 돌아오는 보직제의 성격을 갖고 있다. 교장은 승진이 아닌, 보직개념으로의 정립이 필요하다. 교장임기를 마치고, 다시 평교사로 돌아오는 것은 교장의 역할을 수직적 통제 역할이 아니라, 교사, 직원, 학생들과 수평적 협력관계를 맺을 수 있는 핵심적인 기제이다.

