

教育自治와 住民參與*

李 淳 珩**

지방자치는 주민 모두에게 自治의 權限이 있고 그 能力을 존중하여 이루어지는 것임을 이상으로 한다. 그것은 국가가 지방의 사무를 중앙의 정부(기관)에만 의하지 아니하고 지역주민 스스로 선출한 代表(團體)를 통해 자기들의 意思와 責任下에 행하는 행정으로서(金 鍾表, 1984:42) 法制的 側面에서 볼 때, 住民이 구성하는 公共團體(法人)에 의해 행해진다. 그러나, 이러한 團體自治 외에 지방자치는 또하나 住民自治의 형식을 그 기축으로 하여 성립되는 것이 특징이다. 따라서 자치가 지역성원을 행정의 주체로 하여 그들의 의사를 존중하여 집행하려는 것이므로 지방자치의 실현에는 住民의 行政參與와 行政統制가 중요한 관건이 된다.

교육행정에서의 주민자치, 즉 教育自治는 여러 시각에서 논의될 수 있겠지만 여기서는 그 가운데서 非制度的 側面에서 學校教育에의 住民參與를 중심으로 논의해 보고자 한다. 주민참여는 그것이 행정구역이 작을수록 이상적이고 또 활성화될 수 있다는 것이 공통된 견해(崔相哲, 1985:22)라는데서 교육자치에의 주민참여도 지역의 주된 교육기관인 學校行政의 水準에서부터 직접적 자율적으로 참여하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 전제에서 이를 위한 制度的 裝置를 제안해 보려는 것이 이 글의 목적이다.

1. 地方自治의 形態

지방자치에는 주민 전체가 직접 참여하여 지도자를 선출·운영하는 直接民主主義의 방식과 또는 대표를 선출·위임하는 間接民主主義, 즉 代議政治의 방식이 있을 수 있다. 후자의 경우, 그것은 법제적 요건에 의해 구성되는 단체를 가지며, 이에 의한 자치, 즉 團體自治를 통해 지방자치가 이루어진다. 이는 團體의 權利를 중시하는 입장이다.

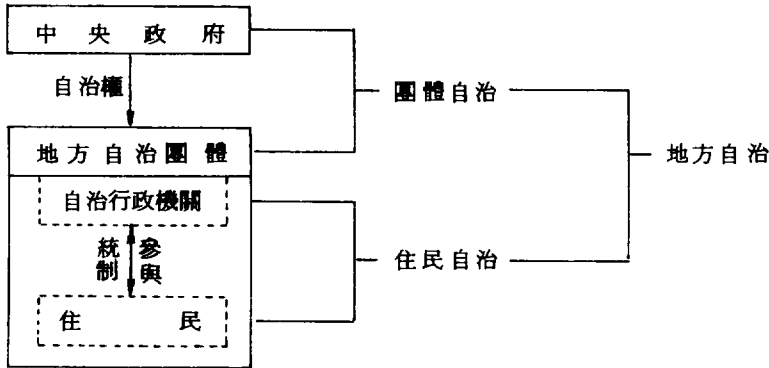
그러나, 住民의 權利를 중시하는 입장에서는 이들 自治團體와 住民과의 關係에 보다 주목하고 住民參與를 지방행정예의 기본 요건으로 하여 直接民主政治에로 지향해 가고자 한다. 이러한 이상을 반영한 것이 住民自治이며 따라서 法制的, 形式的 面보다는 權利의 主體的,

* 본고는 濟州大學校 教育大學院 제 6회 學術세미나 「教育自治의 理想과 現實」(1989. 6.23)에서 그 일부로 발표되었던 논문의 再錄임.

** 師範大學 教授

參與的 要素가 그 본질을 이루어야 한다는 이념성을 보다 강하게 드러낸다. 그러므로 지방행정은 어떠한 형태로든지 住民의 參與를 전제로 해야 그 존재의의를 지닌다 (崔相哲, 1985:21)고 보아야 한다.

<도1>은 지방자치에는 이와같은 두 가지 측면이 있음을 보여준다. 즉 그 권한을 위임한 國家와 주민이 조직한 地方自治團體와의 관계, 그리고 그 團體와 住民과의 關係라는 측면이다. 전자 즉 團體自治는 지역단체가 국가로부터 별개의 法人格을 위임받아 독립된 권한과 지위를 인정받고 일정 사무를 단체 스스로 처리하는 法律的 意味의 自治로서 形式的, 法制的 要素를 근간으로 하여 이루어진다. 이에 반해, 주민자치는 在民主權의 원리를 최대한으로 보장하고자 하는 政治的 意味의 自治로서 本質的 內容的 要素를 보다 주목하는 것 (金甫炫外, 1985:71-72) 이라 할 수 있다.



< 도 1 > 地方自治의 形態

출처 : 金鍾表, 1984 : 43.

위에서 시사되듯이, 지방자치는 分權化 (decentralization) 와 地方化 (localization) 의 원리에 의해 뒷받침된다. 중앙정부의 권한과 사무를 지방정부에 분배·위임하여 주민 스스로 권한 (自治權) 을 행사하게 하면서 나아가 統治權의 地域的 配分 뿐만 아니라 經濟·社會的 機能을 비롯한 諸般 機能을 地方에 分散·受容시켜 이를 강화할 필요가 있기 때문이다 (朴基永, 1985:178-180). 여기에서 地域(方), 住民, 自治權의 세 가지는 지방자치의 질을 규정하는 實體的 要素가 되며 民主性과 效果性의 원칙에서 이들 요소의 기능을 극대화하여 住民福祉를 구현하려 할 때 여기에서 요구되는 것이 住民參與라 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 주민참여의 문제는 地方化의 對象으로서가 아닌, 예컨대 實踐主體로서의 그들의 教育權 또는 그 受惠者의 입장에서 파악되어야 할 필요가 있다.

이 점에서 지방자치에서는 住民參與의 代案의 문제들이 제기될 수 있다. 우리의 경우, 지방자치란 단체자치로 이해되어온 점이 없지 않고 또한 오늘날 사회의 복잡화뿐만 아니라 자치단체가

그 조직과 기능의 면에서 방대화되고 있음을 감안한다면 法制的 自治와 自發的 自治, 能率的要求와 任意的要求 사이에 이를 보완·조화시킬 수 있는 다양한 방식이 필요하게 된다. 선거에 의한 代議·間接參政制度만으로는 주민참여의 이념을 제대로 충족시키기 어렵게 된다는 이유에서도 그러하거나와 일반 대중의 시민의식과 직접적 참여욕구가 그만큼 촉발되어 가고 있다는 점이 基層民主主義(the grass-root democracy) 발전의 형태로 접근해가지 않을 수 없게 만드는 것이다. 여기에서 주민들은 점차 制度的인, 少數만에 의한, 精銳主導의 間接民主主義의 자치형태에서 民草들 스스로 직접 참여하여 문제를 해결해 나가는 參與民主主義 형태를 지향하고자 하는 것은 당연한 추세라 할 수 있다. 그러므로 교육자치 역시 그들 모두가 소외됨이 없이 시민적 일체감을 가지고 그들 생활에서 부딪치는 지역의 교육문제 해결에 그들을 직접 참여케 하는 데서 그것은 더욱 촉진될 수 있다.

2. 住民 參與

주민참여(citizen participation, citizen involvement)란 공권력이 부여되지 않은 일반시민들이 공권력을 행사하는 사람들에게 영향을 미칠 수 있도록 정책결정에 참여하는 過程(Verba, 1967: 53-78), 또는 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 결정하는 과정에 참여하지 못한 사람들에 의한 戰略(Arnstein, 1976: 5), 또는 권력을 갖지 못한 비제도권 사람들이 자신들이 생활에 영향을 미치는 自發的 行爲 등으로 규정된다. 이들 몇 가지 견해를 종합할 때, 주민참여란 정책의 결정으로 인해 영향을 받게 될 사람들이 官僚組織들의 政策決定과 執行過程에 참여하는 制度로 이해될 수 있다. 여기에서 參與란 어떤 행동을 행함에 있어 그 역할을 분담하고 타인과 공동의 지분을 가지는 활동을 의미하며 참여의 주체는 자발적 협력, 역할의 분담, 결정에 대한 공동의 책임을 공유해야 할 것 등을 전제조건으로 한다.

이상에서 볼 때, 주민참여는 ① 지역사회 구성원인 비엘리트 주민들이 그 주체가 되며, ② 일반 주민도 권력을 가질 수 있으나 그것을 행사하지 않으면 참여는 이루어질 수 없는데서 오는 이를 통한 정책과 계획의 결정이며, ③ 이러한 권한이 부여된 자들에게, ④ 영향을 미칠 의도로서 행하는 행위(鄭世煜, 1987: 250)임을 알 수 있다.

주민참여는 여러 類型에서 接近될 수 있다. 전통적 의미에서 주민의 행정 참여는 주로 聽聞會, 諮問委員會, 公報 등의 방법에 의해 행해져 왔지만 그것은 행정지배에 대한 반작용으로서 制度化의 程度, 行政計劃過程, 主導權의 所在, 政治·行政過程의 區分 등에 의해 나누어질 수 있는 만큼 다양하다(金洪基, 1983: 342-365). 주민참여의 유형은 제도화의 정도에 따라, 運動, 交渉, 協助(贊), 自治 등의 형태로 나타나는데, 그것은 다시 ① 非制度的 參與(운동, 교섭의 단계)와 ② 制度的 參與(협조와 자치)로 양분될 수 있는가 하면, 行政過程의 면에서는 ① 기본 정책방향설정에서의 참여, ② 기획수립에의 참여, ③ 예산

현성에의 참여, ④ 집행방법 결정에 대한 참여, ⑤ 집행과정에서의 참여 등이, 主導權 所在의 여하로는 ① 행정청에 압력을 가해 영향을 미치는 影響型, ② 시간과 노력을 제공함으로써 어려운 문제해결을 돕는 努力·奉仕型 ③ 이해관계에 놓여 있는 시민들이 이익을 제기하거나 시민운동을 일으켜 의도하는 바를 주장하는 抗議型 등이, 그리고 政治·行政 過程의 區分에 의한 분류로는, 團體的 參與에서 ① 地域單位 團體形成, ② 각종 위원회 등의 特別目的 團體의 형성, ③ 공청회, 자문위원회와 같은 市政團體의 형성 등 매우 다양하다. 한편, ① 비엘리트가 행정의 면에 참여하는 顧客參與 (client participation), ② 나아가 정치에까지 양면에 참여하는 大衆參與 (grass-root participation), ③ 행정의 과정에 엘리트와 상호 작용하는 주민의 諮問 (citizen advice)과 ④ 提携 (elite coalition), ⑤ 兼職 (pluralistic participation), ⑥ 改革運動 (politics of reform) 등 이른바 엘리트와 비엘리트의 相互作用을 중심으로한 분류(Van Til & Van Til 1970: 313-323) 등도 교육자치에 매우 유용한 시사를 준다.

대체로 지방행정의 주민참여는 지방선거, 주민투표, 주민발안, 해임청구 등에서 전행화될 수 있다. 그러나 주민참여는 자치단체 또는 그에 설치된 각종 위원회의 지위를 접하거나 법령에 규정된 공식절차 또는 자원단체 혹은 임의조직 등을 통한 참여의 여러 수준에서 이해될 필요가 있다. 행정은 어디까지나 일방적이 아닌 住民과의 雙方的인 相互作用으로 인식되어야 하며 흔히 제도적, 공식적, 집단적, 행정주도형 참여의 관행에 한정되어 왔던 데서 벗어나 비제도적, 비공식적, 개인적, 주민주도적 참여에 이를 전환시켜 여러 형태에서 그들의 참여활동을 보장하는 것이 보다 그 효과성을 보장받을 수 있다. 만일 행정의 제도적 혹은 공식적 기회에만 국한되어 참여가 이루어진다면 그것이 제한되는 만큼 주민들은 지연·이익집단 또는 학습·봉사·종교집단 등의 集團活動과 住民組織을 통해 그것을 추구하려 들 것임에 틀림없다. 그러므로 주민참여의 본질은 非專門家的 非制度的, 非公式的 活動이라는 점에서 이를 찾지 않아서는 안될 것이다.

3. 教育自治

교육자치제도란 행정의 제도와 조직의 면에서 자주성의 교육을 보장하려는 것으로서(金鍾喆, 1982:176) 헌법 31 조에 의한 教育의 自主性과 專門性, 政治的 中立性을 인정하고 地域의 特殊性을 살려 이를 신장시키는 것을 기본정신으로 한다. 이를 위해 教育法 14條는 「국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며 공정한 민의에 따라 자기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위해 필요한 기구와 시책을 수립·실시하여야 한다」고 규정하고 있다. 전문성, 정치적 중립성을 그 原理로 하는 교육의 행정은 一般行政으로부터 독립된 自主的, 專門的 管理를 그 기조로 하게 되거나 나아가 地域性과 民主性을 높이려고 하면 거기에는 地域單位의 民衆統制를 요청되지 않을 수 없다. 따라서 교육자치에 있어서도 그 실제에 있어 주민자치가 중요한 측면을 이루게 된다. 이는 민주주의 이념상 당연히 도출되는 것으로서 어느 측면을

더 강조하느냐에 따라 教育自治의 形態는 상당한 차이를 들어내게 된다 (南廷杰, 1988:60).

교육의 행정도 현실적으로는 단체자치만에 의해 제대로 구현될 수 없는 어려운 점이 많다. 교육과 관련된 지역사회의 문제가 허다해지고 있을 뿐만 아니라 평생교육적 전망에서의 주민들의 교육에 대한 욕구도 계속 팽창될 추세여서 최근에 오면서 「教育權을 국민에게 되돌려 달라」(金哲殊, 1989)는 주장도 점차 강해지고 있기 때문이다. 教育葛藤이 중요한 사회 문제로 화한 지 이미 오래지만, 이것은 그만큼 교육이 주민 각자의 社會的 上昇과 행복한 삶을 위한 利害에 깊게 관련되어 있음을 의미한다. 지금까지의 교육자치가 中央集權的, 形式的 團體自治의 성격이 강한 형태를 지나왔기 때문에 앞으로 교육자치제 실현에 있어서는 이들의 욕구를 제대로 반영할 수 있어야 한다는 차원에서 주민참여의 실제에 대한 논의들이 보다 활발해져야 한다.

앞으로 시행될 교육자치제를 살펴보면, 독립된 집행기관으로 시·도, 또는 시군구에 教育長을 두고 종전에 합의제 집행기관인 教育委員會를 地方議會의 一部로 구성, 운영케 되는 代議機關인 것이 그 특징이다.

그러나, 교육자치란 專門家에 의한 統制나 그것을 제도적으로 운영하는 사람들만에 의한 자치를 의미하는 것은 아니다. 교육을 직접 책임맡고 있는 관료나 교육위원의 선임을 중심으로 한 대의제의 실현만으로 교육자치의 모든 이상이 실현되는 것으로 기대한다면, 이는 주민자치를 스스로 제약하는 결과를 초래할 것이다. 教育委員會 制度란 지방정부수준에서의 교육의 문제해결을 議會民主主義의 이념에 의해 해나가자는 것이므로 代議制만에 한정된 참여 방식보다는 이를 넘어서 가급적 모든 教育組織에서 주민의 의사를 고루 반영할 수 있는, 다시 말해서 民衆統制(layman control)에 의한 下向的이며 보다 구체적인 參與裝置들이 구조적으로 마련될 필요가 있다. 오늘날 지역사회에 있어서의 教育의 住民統制가 더욱 강화되어 나가는 추세도 이를 반영하는 것이다 (Glass와 Sanders, 1978).

다른 어느 부문보다도 교육은 專門性과 創意性을 바탕으로 하여 이루어져야 하는 행위임이 강조된다. 그것은 학교장 혹은 교육 현장에 이르기까지 그들의 자율성을 바탕으로 창의성과 전문성이 발휘되도록 해야함을 요청하며 그러기 위해서는 상부단체의 관료나 통제 위주에서 벗어나 專門職의 眼目과 裁量에서 學校經營이 이루어질 수 있도록 權限과 責任이 보다 많이 이양되어야 하고 學校行政의 過程에서부터 이에 관계되는 집단 모두가 참여하여 自律的으로 교육이 수행될 수 있도록 해야함을 매우 바람직스럽고 교육적인 것이다.

學校行政水準부터에서의 住民參與가 강화되어야 할 필요는 教育이 家庭, 學校, 地域社會가 각기 관련된 구조를 지닌 相補的 關係에서 이루어지는 統合된 體制라는 점에서도 강조된다 (李淳軒, 1987:89-109). 교육과 학교교육은 다르며 (Richmond, 1975:10-24) 학교교육은 그 자체의 效果性 提高라는 내재적 필요에서도 家庭(父母)參與(parent involvement, family involvement) 혹은 住民參與(Deshler와 Erlier, 1972)를 불러들이지 않을 수 없다 (Rich, 1985). Fantini (1983:25-46)에 의하면, 앞으로 지역사회에 있어서 教育體制 發展은 學校中心 教育體制(教育努力의 委任 模型)에서부터 가정, 혹은 지역사회 제기관(자원)과 교

육의 노력을 再分擔, 이들이 참여하여 協力, 實踐하지 않을 수 없는 調整的·助長的 模型에
로 변모되는 趨勢에 놓여 있다.

이러한 추세가 불가피한 것이라면 각 교육조직은 자신의 獨自的 機能을 강화함에 있어서 조
차 지역사회의 諸機關 혹은 人的 資源들이 이에 적극 關與(commitment) 혹은 參與(involve-
ment)시키는 과정을 발전시키지 않을 수 없고 따라서 각 기관 혹은 住民들은
그들 상호간의 同伴者的 紐帶關係(educational partnership)의 교육실천이 불가피해질 것이다.
(Croft, 1979; Seeley, 1981; Ringers, 1976). Piotroski (1985:311-314)보다 효율적 교육
이 이루어지려면 이러한 파트너십 개념이 그 근간을 이루어야 한다(Piotroski, 1985:311 - 314).

여기서 잠시 주민자치는 어디까지나 官僚化에 의한 행정과 대립되는 관념에서 성립·발전되어온 것임을
(金甫炫 외, 1985:266) 상기할 필요가 있다. 그런 만큼 주민자치의 이상은 參與의 擴大와 그
것이 보다 下向的일수록 바람직하다. 여기에서 참여의 기초는 각 單位機關에 있어서의 당
면한 교육의 문제에 대한 主體的 決定을 내리는 과정을 의미하며 그것은 關係集團의 參
與에 의한 합리적이며 집단적인 知的 過程일 것이 요구된다. 조직구조적 면에서 본다면 이
과정에서의 自律의 행사가 上向될수록 그것은 制度的, 代議的, 官僚的 形態를 지향할 가능성
이 높고 下向的일수록 直接的, 住民志向的 參與의 形態로 개방될 가능성이 크다. 이는 機關
(單位)的, 民草의 水準에서의 住民參與의 확대를 시사하는 것으로서 그러므로 교육자치에
있어서의 주민참여의 문제는 단위교육조직인 學校의 行政 過程, 바꿔말해서 學校教育의 效果性
(school effectiveness)을 높이려는 데서 궁극적으로 찾아져야 한다. 이는 학교교육의 과
정에 관련된 이해 혹은 준거집단인 學父母, 地域社會關係機關, 一般住民에 이르기까지 교육
참여하여 학교의 행정이 이루어져 나가도록 해야 함을 의미하며 나아가 그 具體的 參與方案
들이 제도적으로 보장되어야 함을 요청한다. 그러므로 전략적인 면에서 볼 때, 교육에의 주민참여
문제는 地域社會의 주요교육기관인 學校運營을 비롯한 교육과 관련된 地域社會 諸問題解決의
過程에 주민 모두를 어떻게 참여시킬 수 있는가 하는, 즉 어떻게 그들의 關心을 자극하고
단위조직에 참여시켜 責任을 分擔하도록 이끌어 나갈 것인가의 문제라 할 수 있다.

이러한 교육의 과정에 접근하는 하나의 代案을 地域社會教育論的 見地에서 찾을 수 있다.

4. 學校教育에의 住民參與

教育의 必要는 오늘날 학생 혹은 학교제도에만 국한된 문제가 아니다. 學校外 靑少年,
成人, 그리고 일정 기간의 교육을 마친 住民이라 할지라도 계속해서 새롭게 제기하며 교육
과 관련된 地域社會問題도 점차 다양하고 심각해져 간다. 이들 모두의 均等한 教育機會의 確
保의 문제는 논외로 하더라도 우선 대부분의 學校, 그리고 각 학교의 상당수 학생들이 不完
全學習 또는 그 成就에 失敗하고 있음을 인정한다면 이는 주민 각자의 教育權 행사의 측면
에서도 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다. 이러한 學習者 失敗(learner fault)의 문제는 學習者 個

人에 의한 것(learner fault) 이기보다 學習프로그램의 拙劣(program fault), 보다 근원적으로는 教師 혹은 學校自體의 失敗(teacher/institute fault)와 拙劣性에 기인된다(Fantini, 1983).

학부모 또는 기층적 주민의 입장에서 볼 때 오늘의 教育自治體制에는 각 기관의 教育計劃樹立이나 그 해결에 기여할 기회는 물론 자신들의 이해와 직결된 教育問題를 논의하는데조차 그 기회가 거의 주어져 있지 않다. 현재의 심각한 學校與件의 劣惡性과 非人間的 教育的 慣行, 學校의 失敗등 이에 대한 주민들의 教育권 행사의 정당성을 더이상 유예할 수 없다고 하면, 學校水準에서의 教育的 過程에 대한 주민의 參與는 매우 긴급한 것이 아닐 수 없다. 많은 지역사회에서 주민들이 學校問題에 관여하게 되어간다는 것은 이 점에서 조금도 이상한 일이 아니다(De-shler와 Erlich, 1972:215-250).

그러나 학교입장에서는 주민의 참여를 달가와하지 않는 경향이 있다(Kindred 외, 1976:24). 그들의 참여가 학교업무에 대한 간섭을 불러들일 것을 우려한 나머지 학교가 그들을 신뢰하려 들지 않기 때문이라는 것이다. Wolf 등(1986:12-13)에 의하면, 학교는 주민들이 지니고 있는 잠재된 教育力에 별로 주의를 기울이지 않는다고 지적된다. 뿐더러 다만 학교프로그램의 理解나 後援을 얻기 위한 手段으로만 여김으로써 학교의 핵심적 기능에 연결시키지 못하고 있다고 비판한다. Fantini(1969)는 학교와 지역사회와의 유대관계를 강조하는 가운데, 학교는 그들 專門家의 역량에 그들의 고객, 즉 學父母와 住民들의 力量을 연결시킬 수만 있다면 학교에 필요한 근원적 改革을 일으킬 수 있다고 하여 學校水準에서의 住民參與를 강조한다.

그것은 첫째, 주민들의 教育에 대한 責務性(public accountability)와 統制(citizen control)의 필요 때문이다. 공립학교는 진정으로 그들에게 속한 것이며 그들의 정책과 목표를 결정하고 그것을 집행하도록 되어 있는 것이 專門家이다. 그러므로 자녀들에 대한 教育계획 수립과 집행·평가에 이르는 일련의 教育的 過程에는 물론, 자신들의 教育적 필요의 충족을 위해서도 지역사회의 주된 教育기관인 학교교육에 참여하여 이를 확인할 權利와 機會를 가져야 한다는 것은 너무나 당연하다. 예컨대, 입고 씌하기조차 제대로 학습되지 못했을 때 그들에게도 어떤 변화를 요구할 수 있는 기본권의 행사가 이루어져야 한다. 그러므로 廣域水準(市郡區와 같은)에서의 教育自治 못지않게 구체적이고도 직결된 教育문제 개선에 위해서는 學校水準에서의 住民參與가 훨씬 절실한 것이 아닐 수 없다.

둘째, 주민들은 어떤 결정된 사항의 적용 대상민이기보다는 그들이 결정의 主體이며 受惠의 면에서도 그들은 行政機關의 奉仕의 質을 검색할 필요가 있다.

셋째, 학교는 지역사회에서 靑少年 社會化의 주요 기관이기 때문에 그들은 다른 기관들과 서로 모순된 것이 아닌 전망을 같이하는 가운데서 통합된 메시지를 줄 수 있어야 한다. 이 점에서 학교생활에 대한 地域社會의 參與는 불가결한 것이다.

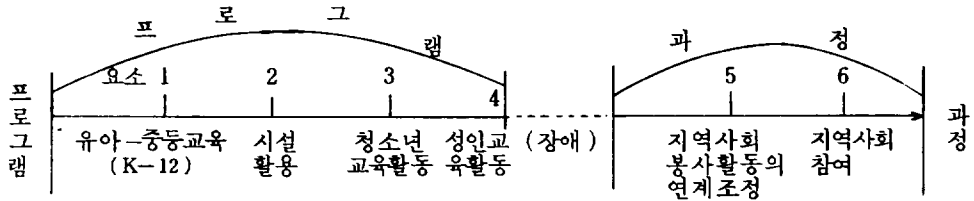
그런데, 학교교육을 중심으로 한 教育에의 住民參與와 관련된 地域社會問題에 접근함으로써 社會發展을 이룩해 나가는 教育體制는 전통적 의미의 教育을 넘어선다. 우리는 이를 地域社會教育(Community Education: CE) 운동에서 찾아볼 수 있다. 이는 새로운 教育運動이며 學生과 住民, 學校教育과 社會教育 그리고 教育과 地域社會를 統合한 教育體制라는 점

에서 「第二의 教育」(Education II)으로 주장되기까지 한다 (Kerensky와 Melby, 1971). CE 운동은 원래 자신들이 당면한 교육문제를 스스로 해결하려는 必要와 市民意識에서 비롯되었다. 지역에 있는 학교를 중심으로 자신들의 교육적 필요까지도 프로그램화하여 學校를 擴張했으며 학교개선을 포함한 地域社會 전체의 教育問題 해결을 위해 自願奉仕하고 주민들을 조직, 그 責任을 共有, 實踐해 나갔다. 이러한 체제는 처음에는 단순히 학교단위의 諮問 또는 近隣委員會(school advisory council, neighbourhood council), 地域社會教育協議會(community education council)로 출발했지만 필요에 따라 地域單位教育區協議會(local school district council) 또는 여럿이 결합되는 學市的 地域委員會(community or city-wide council)로 연합되거나 학교 외 여러 기관들도 주민교육에 참여하지 않을 수 없게 됨에 따라 학교 이상의 非學校中心協議會로까지 발전되었다 (Miney와 LeTarte, 1979: 127-144; Seay, 1974; Nance, 1979).

CE라고 하면 이는 가끔 학교가 지역사회에 대해 제공하는 프로그램 정도로 오해된다. 그러나 CE는 「프로그램」이 아닌 「過程」으로 규정된다 (Minzey와 LeTarte, 1979). 적어도 프로그램이 계속 해서 제공될 수 있으려면 거기에는 문제의 인지, 주민 필요의 사정, 목적설정, 장애와 자원 확인, 대안별 시행계획수립, 평가에 이르는 일련의 과정이 요구되지 않을 수 없고 (Wincoff와 Powell, 1975) 이러한 住民志向, 過程志向의 CE의 발전적 성격은 학교만에 의해 CE를 수행할 수 없는 국면을 맞지않을 수 없게 된다 (Fletcher 외, 1980: 58). 그들에게는 학생의 프로그램만이 아닌 학부모, 주민의 교육문제 그리고 교육과 관련된 주민의 전반적인 삶의 문제들이 당면한 자치의 과제가 됨으로써 학부모 이상의, 지역사회주민, 단체, 기관들의 참여를 불러들이지 않을 수 없었으며 나아가 이들 기관, 민간봉사단체의 대표들까지 참여하여 CE 프로그램을 개발·유대·제휴해야 할 필요에서 학교 또는 그 이상의 수준에서 이를 전담·조정·통합하는 책임을 지니고 住民主導, 또는 參與를 자극해 나가는 行政家가 필요해지게 된 것이다. 이들은 地域社會教育指導者 혹은 擔當官(community education director or agent)으로 불리고 있다.

지역사회는 주민의 교육적 필요를 충족시키기 위해 많은 교육프로그램들이 제공되고 있다. 정규 학교프로그램(K-12), 각종 기관 혹은 단체들에 의한 청소년·성인 교육프로그램들은 그 전형적인 것이다. CE에서는 학교프로그램만이 아닌 이들 교육체제의 프로그램들도 住民教育權의 보장이라는 측면에서 못지않게 중요시된다. 그리하여 개인의 社會適應이든 地域共同體의 問題解決의 측면이든지간에 지역사회 전체의 측면에서 볼 때 이들 教育奉仕體制들은 어떤 빈약이나 낭비 또는 중복이 없이 보다 효율적으로 관리·운영될 수 있어야 한다고 믿는다. 이러한 과정은 우선 교육의 責務 또는 潛在力을 지닌 인적, 물적, 제도적 자원들 모두가 교육전달체제에 연계하여 주민주도적으로 봉사해 나갈 수 있을 때 가능하며, 이를 위해서는 주민들에 대한 學習·奉仕·參與 활동을 자극하고 필요하다면 이들 프로그램, 혹은 기관들을 상호 연계, 협력, 혹은 제휴시키는 과정이 필요해지게 된다. 다시 말해서 지역사회 전체로서 교육의 과정에 참여하여 모두가 배우고 모두가 가르치는 사회, 즉 教育的인 社會(educative community) (Decker & Decker, 1988: 27; Hiemstra, 1972: 25; McClusky, 1967)를 만들어가야 한다는 것이다. 이는 교육에 대한 地域單位의

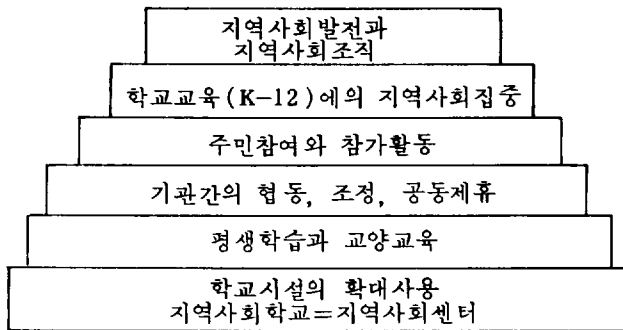
統合된 體制的 接近 過程이다. 이 과정에 CE가 존재하며 그것은 地域社會 혹은 주민 모두가 參與하여 自助해가는 教育이라 할 수 있다. <도 2>를 보면, CE는 본질적으로 地域社會의 住民參與와 그에 의한 社會發展을 위한 教育의 實踐을 그 이념으로 하여 지향되는 것 (Minzey와 LeTarte, 1979: 37-50)임을 알 수 있다.



<도 2> 지역사회교육의 지향과정

출처 : Minzey, J. D. and LeTarte, C. E., 1979 : 37 ~ 50.

특히 CE의 요소를 이들 구조적 요소의 位階的 發展으로 파악한 Decker (1980:5-10)는 <도 3>에서 보여지듯이, 住民參與의 요소에서 그것은 다시 學校教育(K-12)에로 집중·강화되고 나아가 地域社會開發·發展 (community development)과 地域社會組織 (community organization)을 지향케 되는 것으로 설명한다.

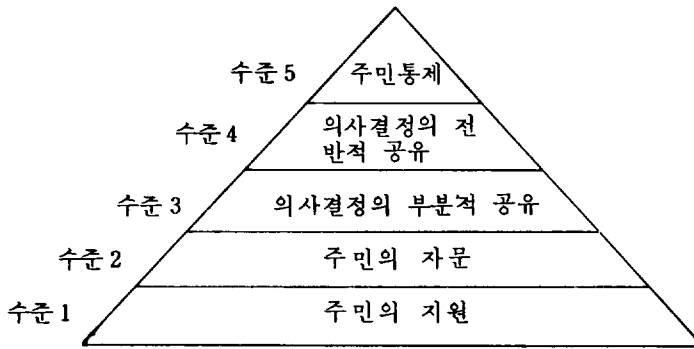


<도 3> 지역사회교육의 구조적 요소

출처 : Decker, Larry E., 1975 : 7.

社會改革的過程에는 社會教育이 그 일부를 이룬다. 따라서 이를 포함하고 있는 CE가 이에 관련 되지 않을 수 없으며 (Moroney, 1979: 78-79), 지역사회의 발전을 이룩하고자 할 때 CE는 많은 도움을 줄 수 있다 (Jensen, 1979: 94). CE가 교육에의 주민참여를 통한 지역사회발전을 지향케 된다는 것은 Olsen과 Clark (1977: 90-100)가 CE를 가리켜 그것은 地域社會發展을 위한 教育體制요 運營哲學이라는 데서 더욱 확연해 진다.

그렇다면 教育에의 住民參與를 어떻게 조장할 것인가? 여기에는 여러가지 接近方案이 논의되고 있다. <도 4>에서 보여지듯이 Kaplan과 Tune(1978: 14-16)은 教育에 있어서의 住民參與水準을 住民支援 (citizen support), 諮問(citizen advisement), 意思決定의 部分的·全般的 共有(citizen sharing in certain/all decisions) 그리고 住民統制(citizen control)의 다섯 수준으로 나누면서 이에 의해 점차적으로 진전 되어야 할 것임을 시사한다. 가능한 방안들을 간추려 볼 때, 일반적으로 앞에서 말한, ① 학교, 학구, 교육구단위 등의 地域社會教育協議會, ② 後援者 클럽 (booster club), ③ 學父母 資源集團 (parent resource group), ④ 지역의 公私機關 및 組織들과의 公式的 連繫(partnership) 등이 제안될 수 있고 한편 주민참여의 영역을 學校教育에의 學父母 參與로 초점화할 때, 그것은 ① 學習指導者, ② 自願奉仕者, ③ 意思決定者, ④ 學校의 支援, ⑤ 學習者로서의 학교프로그램에의 學父母 參與 등이 그 주요 모형이 될 것이다 (Rich, 1985: 18; Lyons, et al., 1982; 李淳珩, 1989: 133-136).



<도 4> 교육에 있어서의 주민참여수준

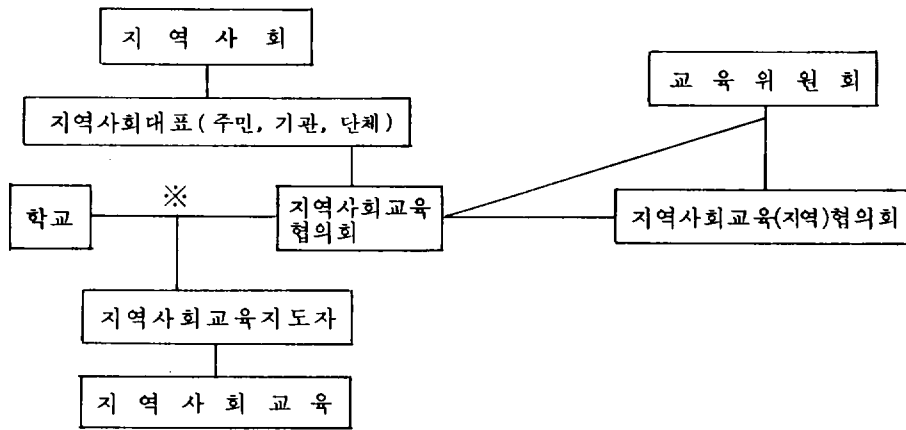
출처 : Kaplan, M. H. and Tune, R. D., 1978: 14~16.

우리의 교육현실은 어떠한가, 현재로서 학교마다 育成會가 있긴 하지만 그 기능은 教育的 役割이 보다 財政支援를 수행하고 있는 실정에 불과하다. 차체에 새로운 교육자치제 실시를 계기로 주민들이 學校의 教育計劃樹立과 그 수행의 過程에 참여할 수 있는 制度的 裝置를 마련해 나가도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 代案의 하나는 전술한 바, 美國의 CE에 있어서의 地域社會教育協議會 등을 설치·운영하여 學校(基礎) 行政水準에서부터의 住民參與를 보장하는 것을

생각해 볼 수 있다. 학부모는 물론 동창, 또는 필요한 자원인사(기관) 들을 포함하는 기구를 마련하게 되면 그들을 自願指導者 혹은 後援者 등으로서 教科·特活·生活指導의 핵심적 과정에까지 자원의 제공, 또는 프로그램의 운영에까지 직접 끌어들이는 支援·參與集團(support/participation group)으로서 건설적인 기여를 하게 할 수 있다(李淳熙, 1988).

그런데, 학교가 이들의 奉仕만을 일방적으로 기대, 협의기구를 운영하는 데는 어려움이 있다. 그러므로 學校教育의 受惠者가 될 수 있도록 학교 또한 여러가지 프로그램을 마련하여 이들을 자극하고 돕는 일을 솔선하는 데서 호혜적이며 더욱 상승 가능하다고 본다. 학교로서도 전체 지역사회교육의 과정에 실제적으로 참여하지 않으면 안되는 까닭을 우리는 여기에서 깊이 공감하게 된다.

지역사회교육협의회 등을 참여의 실체로 가정했을 때 模型을 그려보면 다음과 같다.



〈도 5〉 교육자치에의 주민참여구조

※ 학교장과 지역사회교육지도자와의 관계설정은 다양한 모형이 있을 수 있다(Nance, E. E., 1979:25-26).

위 그림에서 教育自治에 있어서의 住民參與의 水準은 주민의 학교교육에의 支援에서부터 출발하고 있다. 그리하여 諮問, 그리고 各機關 意思決定에의 部分的, 나아가 全般的 共有에로 지향하는 것으로 상정하고 學校, 地域(學區), 또는 가능한 教育區 單位까지 학교, 주민, 공사기관 등이 두루 참여하는 地域社會教育協議會 및 그 責任者(director)를 두고 운영토록 하자는 것이다. 이러한 기구는 住民의 總體性과 代表性을 지니면서 上向될 것이며 學校, 教育行政機關, 그리고 住民(개인, 기관, 단체)간에 意思疎通을 도모하기 위한 조직으로서(Minzey 외, 1979:133) 自願奉仕主義(volunteerism)에 입각한 지역의 전체적인 教育問題를 해결해 나가는 것을 目的으로 한다. 이러한 과정은 우선 준거집단 및 자원인사의 協力, 여러 기관과의 紐帶, 提携 등을 통한 교육의 파트너십(educational partnership) 실천을 불가피하게 할 것이다. 이는 결국 범지역적인 주민참여에 의해 각 교육기관 또는 지역사회의 教育問題를 해결해 나가는 效

率의 過程을 보장하는 기구로 발전시킬 수 있게 된다.

5. 結 論

분권화, 지방화에 의해 뒷받침되는 지방자치는 教育自治에 있어서도 住民自治의 形態를 불러들이지 않을 수 없다. 그것은 가능한한 주권의 소재인 주민 전체의 의사를 최대한 반영해야 한다는 民主主義의 理念的 要請에 기인되는 것이며 그것은 공식적·제도적·관료주의적·대의적 참여의 수준에서 점차 비공식적·비제도적·주민주도적·직접적 참여의 수준으로 지향·확대되지 않을 수 없게 된다. 한편 학교는 지역사회 모든 住民의 教育的 必要를 충족시키기 위한 機關이라는 점에서 그것은 住民에 속한 것이다. 이들 학교 조직의 핵심기능인 教授·學習의 過程의 극대화를 조장·봉사하는 기능으로서 教育行政을 이해할 때 이는 그 기본단위인 學校의 行政에서부터 住民 모두의 參與에 의해 責任을 分擔하고 주민이 함께하는 교육의 과정을 마련할 수 있을 때 진정한 의미에서의 교육자치가 이루어지는 것으로 기대할 수 있다.

주민참여를 통한 교육자치의 실현은 하나의 代案으로 地域社會教育運動을 통해 接近할 수 있다. CE는 지역사회 전체 수준에서 주민의 교육적 필요를 고루 충족시키고 이를 효과적으로 관리하기 위해 지역에 잠재된 教育力을 活性化, 總力化하며 그것은 곧 資源人士, 關聯機關(프로그램) 간에 협동, 조정 제휴하는 교육의 파트너십 실천을 이상으로 하여 필요한 지역사회 과정을 발전시키게 된다. 이 과정에서 발생하는 필수적 요소가 住民參與이다.

이러한 참여과정을 통해서만 개인의 教育的 必要가 충족되며 自治意識과 能力, 市民的 責任感이 길러지고 나아가 地域共同의 問題解決에 접근해갈 수 있어 이를 통해 각자 自我實現(self actualization)과 地域社會自體의 實現(community-itself actualization)을 기약할 수 있게 된다 (Miney & LeTarte, 1979). 그러므로 주민참여는 지역사회의 혁신과 재건에 있어 그 實踐活動이면서 그 자체가 또한 CE의 중요한 目的이 된다 (Soen, 1985: 105-117)고 본다. 지방자치가 直接民主主義의 實踐이 되고 民主主義의 實驗室이 된다는 까닭은 여기에서 쉽게 이해될 수 있다.

이 글에서는 교육자치에 있어 住民參與의 問題를 學校行政水準에서부터 논의해야 할 필요를 부각시켜 보고 필요한 제도적 장치를 제안해 보았다. 주민의 이해와 직결된 教育權의 행사가 지극히 제한되어 있는 실정에서 非制度的 側面에서의 參與의 保障을 위한 장치는 진정한 교육자치의 실현을 위한 정책준거로 시급하다고 보기 때문이다. 교육자치의 궁극적 목적은 自律의 추구에 있고 이상적으로 모든 교육조직의 效果性을 極大化하는 데 두어야 한다. 그것은 非制度的 側面에서의 이들 풀뿌리주민들의 교육에 대한 參與의 保障을 통해서만 가능하다면, 이는 그 과정의 책임을 공유하여 실천해 나가도록 돕는, 모두가 학습하고 모두가 가르치는 教育的인 社會를 지향하는 데서만 가능하다고 해야 할 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- 金甫炫·金庸來(1985), 地方行政의 理論과 實際, 法文社.
- 金鍾喆(1982), 教育行政의 理論과 實際, 教育科學社.
- 金鍾表(1984), 現代地方行政論, 日新社.
- 金哲洙(1989), 「教育權을 국민에게 돌려주라」, 朝鮮日報, 2. 22.
- 金洪基(1983), 行政國家와 市民參與, 大旺社.
- 南廷杰(1988), “教育自治制와 教育의 自律性” 教育學研究, 26(2), 59-70.
- 朴基永(1985), “地域社會와 住民” 季刊京鄉, 思想과 政策, 特輯: 韓國의 地方自治制研究, 3(1), 177-189.
- 李淳珩(1987), “教育體制의 統合의 管理方案에 관한 研究” 研究論文集, 濟州大 새마을연구소, 4, 89-109.
- _____(1988), “地方自治와 地域社會教育” 自治行政, 地方行政研究所, 5, 12-19.
- _____(1989), “教育的인 社會의 實現方案에 관한 研究” 研究論文集, 濟州大 새마을연구소, 6, 115-149.
- 鄭世煜(1987), 地方行政學, 法文社.
- 崔相哲(1985), “自治區域 設定과 地域開發의 方向” 季刊京鄉, 思想과 政策, 特輯: 韓國의 地方自治制 研究, 3(1), 18-31.
- Arnstein, Sherry R.(1967) “A Ladder of Citizen Participation.” Journal of the American Institute of Planners, 35(4), July 를 인용한 朴基永 前掲論文, 181.
- Corney, Kenneth F. “Structures in the Planning of Community Change: A Personal Construct,” in Warren G. Bennis et al.(1976), The Planning of Change, New York: Holt, Rinehart & Winstons, 265-275.
- Croft, D.J.(1979), Parent and Teachers: A Resource Book for Home, School, and Community Relations, Belmont, California : Wardworth Publishing Co..
- Decker, Larry E.(1980), Helping People Helping: An Overview of Community Education, Midland, Michigan: Pendell Publishing Co..
- Decker, Larry E. and Decker, V.A.(1988), Home/School/Community Involvement, Arlington, Virginia: American Association of School Administrators.
- Deshler, Betty and Erlich, John L.(1972) “Citizen Involvement,” Community Education Journal, 3(1), 215-220.
- Fletcher, Colin and Tomson, Neil(eds.)(1980), Issues in Community Education, Barcombe, Lewes Sussex: The Falmer Press.
- Fantini, Mario D.(1973), “From School System to Educational System,” Phi Delta Kappan, 57(1), 10-12.

- _____ (1983), "Changing Concepts of Education: From School System to Educational System," Donna Hager Schoeny and Larry E. Decker (eds.) Community, Educational, and Social Impact Perspectives, Mid-Atlantic Center for Community Education, University of Virginia.
- Grass, Thomas E. and Sanders, William D. (1978), Community Control in Education: A Study in Power Transition, Midland, Michigan: Pendell Publishing Co..
- Jensen, Carl E. (1979), "How to Develop Communal Responsibility in Education," John Bremer and Others (eds.), 1980 Plus: Community, Participation, and Learning, Book 2: How?, The Australian Association for Community Education and Planning Service Division of the Education, Department of Victoria, 91-98.
- Kerensky, Vasil M. (1975), "The Educative Community," The Ecology of Education: in Community, The Principal, NAESP, 54(3), 43-47.
- Kerensky, Vasil M. and Melby, Ernest O. (1974), Education II: A Social Imperative, Midland, Michigan: Pendell Publishing, Co..
- Kaplan, M. H. and Tune, R. D. (1978), "Citizens in Education: Five Levels of Participation," Community Education Journal, VI(3), 14-16.
- Kindred, L. W., Bagin, D., and Gallego, D. R. (1976), The School and Community Relations, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Publishing Co..
- Lyons, Robinsons A. and Smith, A. (1982), Improving Parents: A Handbook for Participation in Schools, Santa Monica, California: Systems Development Corporation.
- McClusky, Howard, (1967), "The Educative Community," The Community School and It's Administration, II(9), Mar., Flint, Michigan: Board of Education Building.
- Minzey, Jack D. and LeTart, Clyde E. (1979), Community, Education: From Program to Process to Practice, Midland, Michigan: Pendell Publishing Co..
- Moroney, Brian (1979), Raising Community Consciousness and Developing a Sense of Community, "John Bremer and Others, 1980, Plus: Community Participation, and Learning Book 2: How?, AACE and Planning Service Division of the Education, Department of Victoria, 78-79.
- Nance, Everett (1979), The Community Council: Its Organization and Function, Midland, Michigan: Pendell Publishing Co., 25-26.
- Olsen, Edward G. and Clark, Philip H. (1977), Life-centering Education, Midland, Michigan: Pendell Publishing Co..
- Piotrosky, Lou J. (1983), "The Third Century Educational Process," Manual of

- the Utah Community Education Section of Utah State Office of Education, Education That Work : Home-Community-School Partnership at Work, A Resource Guide of Successful Education Partnership, A Community Education Product.
- Rich, Dorothy(1985), The Forgotten Factor in School Success : The Family, Washington, D. C. : The Home and School Institute.
- Richmond, W. F.(1975), Education and Schooling, London : Methuen Co., Ltd..
- Ringers, Joseph Jr.(1976), Community/School and Interagency Program Guide, Midland, Michigan : Pendell Publishing Co..
- Seay, Maurice F.(1974), Community Education : A Developing Concept, Midland, Michigan : Pendell Publishing Co..
- Seeley, Davis(1981), Education Through Partnership : Meditating Structures and Education, Cambridge, Massachusetts : A Subsidiary of Harper & Row Publishers.
- Soen, Dan(1981), "Citizen and Community Participation in Urban Renewal and Rehabilitation : Community on Theory and Practice," Community, Development Journal, 16(2), April, 105-117.
- Van Til, Jon and Van Til, Sally Bould(1970), "Citizen Participation in Social Policy : The End of the Cycle ?" Social Problems, 17(Winter) : 313-323 in Warren G. Bennis et al.(eds.), The Planning of the Change New York : Holt, Rinehart & Winston, 265-275.
- Verba, Sidney(1967), "Democratic Participation," The Annuals of the American Academy of Political and Social Science. pp.53-78을 인용한 鄭世煜(1987), 地方行政學, 法文社, 248.
- Wolfe, M. P. and Lohs, C.(1986), "Principals and Parents : A Model for School Partnership," Community Education Journal, XII(3), 12-13.
- Winecoff, Larry and Powell, Conrad(1975), Community Involvement in Educational Problem Solving, Midland, Michigan : Pendell Publishing Co..