

즐거운 삶터로서 좋은 학교 만들기 방안 연구

연구책임자 강승규(교육혁신위원회 상임위원)

공동연구자 안순억(남한산초등학교 교사)

정 훈(고려대대학원 박사수료)

대통령자문

교육혁신위원회

이 연구는 2004년도 교육혁신위원회 정책연구 개발비에 의해 수행된 것입니다.

본 연구에서 제시된 정책대안이나 의견 등은 교육혁신위원회의 공식의견이 아니라 본 연구진의 견해를 밝혀둡니다.

머리말

이 연구보고서는 학생이 학교에서 생활하면서 겪고 있는 불편함을 최소화해보자는 의도로 출발하였다. 이 연구가 장기적이고 근본적인 대책을 마련하기보다는 학교생활을 하면서 부딪치는 현안 중심의 문제를 다소 해결하자는 취지로 출발했기 때문에 장기적이고 종합적인 대책이라기보다는 단기적 방안이라는 점을 밝혀둔다.

학생들이 학교에서 겪는 어려움이란 여러 가지로 많지만 그 중에서 특히 학생 건강권과 학생인권문제, 그리고 학생학습권에 장애가 되는 학교의 여러 관행에 대한 검토와 학부모와 지역주민의 교육자원화에 관한 대안 등을 중심으로 다루었다.

첫째, 건강권과 관련해서는 학습환경조성에 도움이 되는 요소로서 냉온방시설을 확충하기 위한 수단으로 전기요금체계의 검토 및 전기사용을 보다 용이하게 할 수 있는 여러 지원책, 비위생적인 화장실 관리의 합리화, 여학생의 생리공결등이 검토되었으며, 둘째, 학생인권과 관련해서는, 학생인권의 존중 실현을 위한 학칙과 학생회규정, 셋째, 관행과 관련해서는 강제 자율학습과 학생동아리활동지원의 활성화 등을 다루었고, 넷째, 학교자치력을 보강하기위한 대안으로는 학교와 학생의 특성을 살리는 학교교육계획서 수립 여건 조성, 교사의 자치력 강화, 학부모의 인적 자원을 학교교육활동에 적극적으로 활용하기 위해서 직장공가제 도입과 교사와 학부모의 만남의 날 운영 등을 검토하였으며, 지역의 교육자원을 효율적으로 활용하여 학교 안에 갇혀 있는 교육활동을 학교 밖의 교육활동과 원활하게 연관을 맺게 하여 지역 모두의 교육활동이 될 수 있기 위한 장치를 강구하였다. 예컨대, '지역특기뱅크'를 운영하여 지역의 특기인력풀을 만들어 학교의 교육활동을 더욱 풍부하게 하여, 학생들은 지역에 산재해 있는 특기소지자들을 보다 쉽게 접할 수 있도록 함으로써 자신의 특장점을 생생하게 살려 나갈 수 있는 환경을 조성할 수 있는 대안을 다루었다.

결국, 이 연구에서 개발한 몇 가지의 작은 안들이 학교교육환경을 학생의 인권 존중과 자율과 자치의 원리에 따라 개선되는 데에 일조하고, 또 지역과 함께하는 학교교육환경을 조성함으로써, 학교 교육 현장에 새로운 활력요소가 되어 학생들에게 자신의 빛깔과 색깔을 바르게 찾을 수 있는 계기를 만들어 학교교육을 통해서 자신의 삶에 대한 의미를 찾을 수 있는 풍토와 환경을 마련할 수 있기를 바란다.

끝으로 이 연구를 수행하는 과정에 교육혁신위원회의 홍성수 과장, 장미란 사무관 그리고 관련 부처로서 교육인적자원부의 학교정책과장, 문화관광부 청소년정책과장, 청소년보호위원회의 청소년과장의 도움을 받았으며, 두 공동연구자는 그리고 어려운 여건 속에서도 정책개발에 필요한 자료수집 분석과 대안 창출 그리고 보고서를 작성하기까지 마무리 작업을 헌신적으로 해주었다.

2004년 5월

연구책임자 강 승 규

연구 요약

본 연구는 공교육 현장인 학교에 대한 학생·학부모·교사들의 불만과 불신이 공교육 부실화의 악순환 구조를 재생산하고, 다양한 교육적·사회적 문제를 발생시키는 중요한 원인으로 작용한다는 문제의식에서 출발한다. 이에 본 연구는 공교육의 불신을 해소하기 위한 입시제도개선, 교육과정개선, 교육행정체제 재편 등과 같은 장기적 제반조건 마련과 별도로 학교현장에서 학생들이 직접 겪고 있는 어려움을 진단하고 그 해결책을 탐색하는 단기적 정책과제를 제안하는 것에 목적이 있다.

현재의 학교는 학생 개개인이 학교생활을 통하여 ‘즐거움과 재미’를 찾아 자신의 빛깔을 발휘하며 보람과 행복감을 찾을 수 있는 곳이 되지 못한다는 점에 문제가 있다. 우선, 현재의 학교는 학생들의 건강권을 제대로 배려하지 못하고 있으며, 둘째 기존의 가부장적이고 권위적인 문화에서 완전히 벗어나지 못함으로써, 여전히 학생인권 개선이라는 과제를 안고 있다. 셋째, 입시문화가 지배적인 학교환경 안에서 학생들의 학습권을 방해하는 각종 관행들이 상존하며, 마지막으로 학교운영의 민주화가 많이 개선되기는 했지만, 학부모의 학교교육 참여와 교사자치문화에 대한 배려가 여전히 부족하다.

따라서, 현재의 학교가 처한 이상의 문제 상황과 그 원인을 규명·분석한 후, 본 연구는 다음과 같은 네 차원에서 문제해결을 위한 정책방안을 제시하였다.

첫째, 학생건강권을 확대하고 실현한다

1. 교육용 전기 및 가스요금 인하를 위한 관련 규정 개정
2. 학생 편의시설 개선: 화장실 개선 및 관리방안 마련, 학생 휴식 공간 마련
3. 초·중·고 여학생 생리 공결제 도입

둘째, 학생인권과 자치를 실현한다

1. 학생인권침해 여지가 있는 교칙조항 폐지 및 개정지침 마련
2. 학생인권침해 방지를 위해 국가차원에서 “아동인권보호를 위한 전담부서” 설치
3. 학생인권보장을 위한 초·중등교육법 개정, 법적토대 마련

셋째, 학생의 자율적인 학습권을 보장하고 확대한다

1. 불필요한 관행 및 각종 행사 제도 폐지: 0교시 및 강제보충수업 폐지지침마련, 권위주의적인 전교생 운동장 조회 폐지, 과열교 내경시대회 폐지
2. 소규모 학교 학생 선택권 부여
3. 초등학생 학습준비물 무상지원 확대
4. 청소년 문화육성 및 특기계발: 지역이 함께 만드는 ‘특기뱅크’ 시범지역 지정 운영

넷째, 자율과 참여로 만드는 학교자치를 실현한다

1. 학교활동 참여 학부모들을 위한 직장 공가제 도입
2. 지역·광역·전국 단위 교사교과연구동아리 등록 지원제 실시

3. 학교인사위원회를 통한 보직교사 선출보직제 도입

4. 학교와 학생 특성을 반영한 학교교육계획서 수립

이상 본 연구에서 제시한 정책 방안들은 다음과 같은 기대효과를 가질 수 있을 것이다.

첫째, 학교 현장에서 학생들이 피부로 겪고 있는 고충과 어려움들을 많이 해결하게 될 것이다

- 더위와 추위에서 해방된 교실, 화장실 가는 것에 어려움이 없는 학교, 개인 보건문제를 배려하는 학교 문화 조성

둘째, 학교에서 여전히 일상적으로 행해지는 인권침해를 근절하고, 인권이 존중되는 민주적인 학교문화를 정착하게 될 것이다

- 용의복장 두발검사 등 사소한 학생 검열 장치 근절, 학생을 학교 운영의 주체로 인정함으로써 학교가 학생, 학부모, 교사 삼주체에 의해 민주적으로 운영되는 기틀 마련

셋째, 정상적인 학교운업을 어렵게 하는 만연된 각종 관행 및 인습을 타파함으로써, 학교에 새로운 합리적인 환경과 질서가 조성될 것이다

- 0교시 강제보충수업폐지, 관례적 운동장조회폐지, 경쟁을 부추기는 과열교내경시대회 폐지로 정상적인 학교운영의 기틀마련

넷째, 특기적성 교육을 위한 지역사회 인프라 구축을 위하여 ‘특기뱅크’를 운영함으로써, 학교 밖에 산재해 있는 지역의 인적 물적 교육 자원을 활발하게 활용하게 되어 학생들의 특기적성교육의 새로운 전기를 마련하게 될 것이다

다섯째, 직장 공가제를 실현함으로써 학부모와 지역 주민의 학교 참여가 활성화되어 학교교육의 질을 높일 수 있을 것이다

여섯째, 학교구성원의 자치원리에 입각하여 각 단위학교들이 각각의 특성에 맞는 학교교육계획서를 마련하여 실행함으로써 자신의 빛깔을 살려 낼 수 있을 것이다

결과적으로, 학생생활을 불편하게 했던 현 학교의 사소한 통제문화와 생활환경 등을 개선함으로써 학생들이 학교생활에 대한 즐거움을 찾는데 기여하게 될 것이다.

차 례

I. 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 기본 방향 및 내용	4
3. 추진 전략 및 경과	6
II. 학생건강권 확대 실현	8
1. 교육용 전기 및 가스요금 인하를 위한 관련 규정 개정	9
2. 학생 편의시설 개선	14
3. 초·중·고 여학생 생리 공결제 도입	21
III. 학생인권과 자치 실현	26
1. 학생 인권 실태	27
2. 문제점	33
3. 방안	35
1) 학생인권침해 여지가 있는 교칙조항 폐지 및 개정지침 마련	35
2) 학생인권침해 방지를 위해 국가차원에서 “아동인권보호를 위한 전담부서” 설치	35
3) 학생인권보장을 위한 초·중등교육법 개정, 법적토대 마련	38
IV. 학생의 자율적 학습권 보장 및 확대	40
1. 불필요한 관행 및 각종 행사 제도 폐지	41
2. 소규모 학교 학생 선택권 부여	46

3. 초등학생 학습준비물 무상지원 확대	49
4. 청소년문화육성 및 특기계발: 주민이 함께 만드는 ‘지역특기뱅크’ 운영	53
V. 자율과 참여에 의한 학교자치 실현	60
1. 학교활동 참여 학부모들을 위한 직장 공가제 도입	60
2. 지역·광역·전국 단위 교사교과연구동아리 등록 지원제 실시	64
3. 학교인사위원회를 통한 보직교사 선출보직제 도입	66
4. 학교와 학생 특성을 살리는 학교교육계획서 수립	68
VI. 결론 및 정책 기대효과	72

표 차례

<표Ⅱ-1> 전기요금 체계 및 판매단가 변화	10
<표Ⅱ-2> 일반용 및 교육용 요금	10
<표Ⅱ-3> 2002-2003년까지 교육환경개선사업 시·도별 총괄표	12
<표Ⅱ-4> 2002년 교육환경개선 세부 사업별 백분율	2
<표Ⅲ-1> 인권문제에 대한 인식	28
<표Ⅲ-2> 두발에 대한 규제유무	30
<표Ⅲ-3> 머리 모양 규제의 예	30
<표Ⅲ-4> 속옷 규제의 예	31
<표Ⅲ-5> 초·중등교육법 제1장 총칙 제8조(학교규칙) 개정	38
<표Ⅲ-6> 초·중등교육법 제3장 제1절 제17조(학생자치) 개정	39
<표Ⅲ-7> 초·중등교육법 제31조 제 ② 항 (구성) 개정	39
<표Ⅳ-1> 학습준비물 지원의 양적 충분성	50
<표Ⅳ-2> 학습준비물 지원의 질적인 만족도	50
<표Ⅳ-3> 학생 1인당 학습준비물 집행액	51
<표Ⅳ-4> 학습준비물 구매 물품 결정의 주체	51
<표Ⅴ-1> 학교 교육계획서 구성의 한 사례	69
<표Ⅴ-2> 학교교육계획서 실태와 문제점	70

그림차례

<그림 I-1> 학교에 나타난 주요 문제 현상	3
<그림 I-2> 연구내용 구성도	5
<그림 II-1> 가장 시급히 해결해야 할 학교시설	14
<그림 II-2> 화장실에 대한 요구사항	15
<그림 II-3> 생리가 학교생활에 미치는 영향	22
<그림 II-4> 생리시 학생 요구사항	22
<그림 III-1> 학생인권의 영역과 내용	26
<그림 III-2> 학교에서 인권침해 빈도	28
<그림 III-3> 가장 심각한 인권침해 요소	29
<그림 III-4> 학생간 인권침해 경험유무	32
<그림 III-5> 학생회 대표 출마 제한 규정	33
<그림 III-6> 인권교육의 필요성	37
<그림 IV-1> 군포시 청소년육성정책 5대 추진과제	54
<그림 IV-2> 군포시 청소년관련 기관 및 단체, 시설과의 연계 체계도	55
<그림 IV-3> 주민이 함께 만드는 ‘지역특기뱅크’ 운영도	59

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

이 연구는 공교육 현장인 학교에 대한 학생·학부모·교사들의 불만과 불신이 공교육 부실화의 악순환 구조를 재생산하고, 다양한 교육적·사회적 문제를 발생시키는 중요한 원인으로 작용한다는 문제의식에서 출발한다. 이에 본 연구는 공교육의 불신을 해소하기 위한 입시제도개선, 교육과정개선, 교육행정체제 재편 등과 같은 장기적 제반조건 마련과 별도로 학교현장에서 학생들이 직접 겪고 있는 어려움을 진단하고 그 해결책을 탐색하는 단기적 정책과제를 제안하는 것에 목적이 있다.

현재의 학교는 학생 개개인이 학교생활을 통하여 ‘즐거움과 재미’를 찾아 자신의 빛깔을 발휘하며 보람과 행복감을 찾을 수 있는 학교가 되지 못하고 있다. 곧, 학교는 학생 자신들의 적성과 소질, 생각과 느낌을 마음껏 펼치기 어려운 공간, 쾌적한 학교 시설과 환경 속에서 정신적, 육체적으로 편안하고 즐겁게 공부하기 힘든 곳, 학부모와 교사, 지역사회가 학교교육을 위해 자발적으로 협력하고 주체적으로 참여하지 못하는 곳이 되고 있다. 이렇게 되기까지 여러 가지 이유가 있겠으나, 이 연구에서는 다음의 네가지 차원에서 그 실태와 문제점(그림 I-1 참조)을 분석하고 그에 대한 대책을 탐색하려고 한다.

첫째, 현재의 학교는 학생 건강권을 제대로 배려하지 못하고 있다. 일정 부분 개선되기는 했지만 여름에는 더위, 겨울에는 추위로 정상적 학습을 방해받는 교실 조건은 여전하다. 또한 학교 화장실의 냄새와 위생관리 문제로 일부 아이들이 용변 해결에 어려움을 겪고 있다. 특히 여학생들이 생리로 인한 정신적 육체적 고통으로 정상적인 학습에 어려움을 겪는 문제는 그들의 건강권 차원에서 반드시 고려해야할 사항이다.

둘째, 현재의 학교는 기존의 가부장적이고 권위주의적인 문화에서 완전히 벗어

나지 못함으로써, 여전히 학생인권 개선이라는 과제를 안고 있다. 2003년 교육부가 시·도교육청에 ‘인권존중, 자율, 책임풍토 조성을 통한 생활지도계획’을 권고 하긴 했지만, 학생 개개인의 인권과 가치를 소중히 여기는 학교 문화는 여전히 부족하다. 이로 인해 학생들은 학교생활에 대한 흥미를 잃고, 자율적인 인간으로 성장하는데 어려움이 있다.

셋째, 입시문화가 지배적인 학교환경 안에서 학생들의 학습권을 방해하는 각종 관행들이 상존한다. 한 예로, 2004년 들어서면서 각 시·도교육청이 학생 건강권과 자율적 학습선택권 보장을 위해 0교시 강제보충 수업에 대한 금지 지침을 마련하고 있지만, 아직까지 전국차원에서 정착되지 못하고 있다. 그리고 일부 사라지기는 했지만, 권위주의적 운동장조치 등 학생들의 학습과 교사의 수업준비 시간을 빼앗는 불필요한 관례적 행사들은 여전히 있다.

마지막으로, 학교운영의 민주화가 많이 개선된 편이긴 하지만, 학부모의 학교교육 참여와 교사자치문화에 대한 배려가 여전히 부족하다. 학교 행사가 주로 일과 시간 중에 이뤄짐으로써, 맞벌이 부부의 학교교육 참여에 어려움이 있고, 교사 동아리 등 교사연구모임에 대한 지원 및 배려부족으로 교사자치문화가 위축되는 경향이 있다. 이러한, 교사와 학부모의 주체적인 참여 결여는 그들의 자발적 동력을 살리지 못함으로써, 학교에서 민주적 자치 문화와 교육공동체의식을 형성하지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

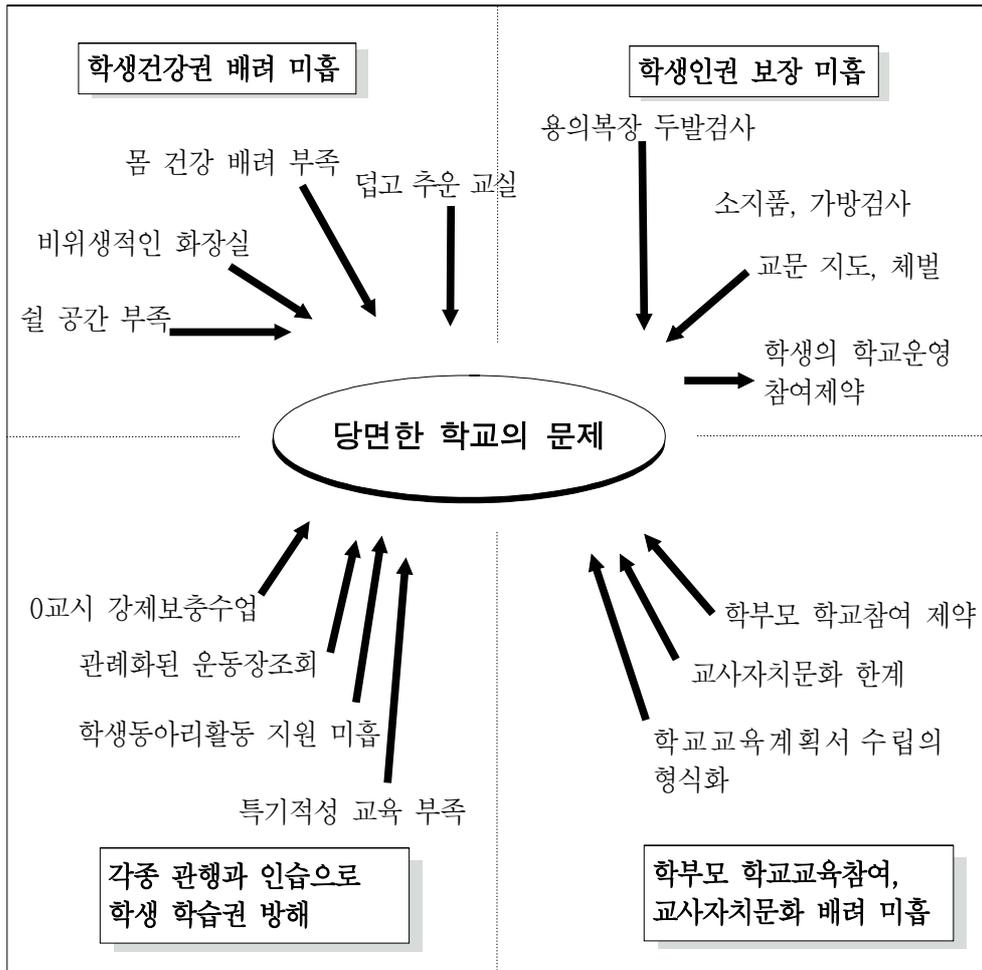
이에 현재의 학교가 처한 문제상황과 그 원인을 규명·분석하고, 이를 토대로 해결점을 찾기 위한 방안을 세우는 작업이 필요하다.

해결의 방향으로 본 연구가 상정한 ‘즐거운 삶터로서의 좋은 학교’는 “학생 개개인이 학교생활에서 삶의 보람과 행복감을 느끼면서 ‘자신의 빛깔’을 찾아 즐겁게 가꿀 수 있는 학교”로 다음을 뜻한다.

첫째, 학생 개개인이 학교생활 전체 장면에서 소중한 인격체로 존중받는 학교,
둘째, 학생 자신들의 적성과 소질, 생각과 느낌을 마음껏 펼칠 수 있는 공간과 기회가 제공되는 학교,

셋째, 쾌적한 학교 시설과 환경 속에서 정신적, 육체적으로 편안하고 즐겁게 공부할 수 있는 학교,

넷째, 학부모와 교사, 지역사회가 학교교육을 위해 자발적으로 협력하며 주체적으로 참여하는 교육공동체가 구현되는 학교.



<그림 I -1> 학교에 나타난 주요 문제 현상

2. 연구의 기본 방향 및 내용

본 연구는 위에서 기술한 당면한 어려움을 해소하고, 학교구성원의 자율권을 확대하는 구체적이고 가시적인 해결책을 연구의 중심으로 하되, 이의 해결과정이 궁극적으로 학교의 구조와 문화를 근본적으로 혁신하는 접근과 연계되도록 한다.

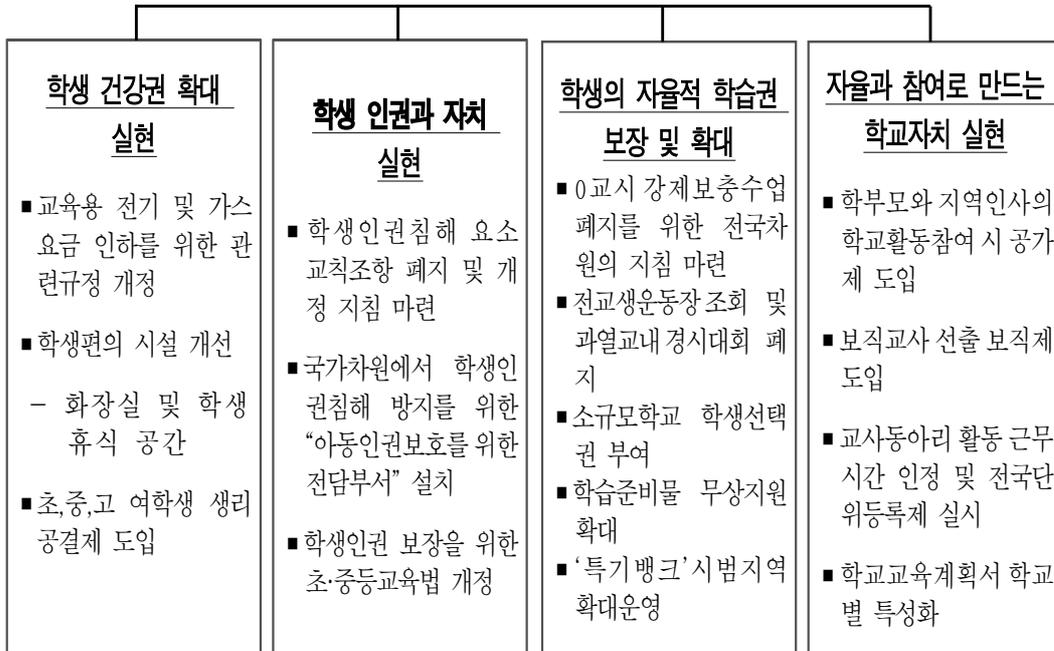
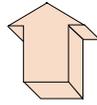
○ 학생 건강권과 인권, 학습권을 확대·실현하기 위해, 학교구성원들의 자율역량 추동체제를 갖추고 그들 간의 **주체적·자발적 활동을 활성화**할 수 있는 학교 체제와 문화를 건설하는데 역점을 둔다.

- 학생 건강권을 보장하기 위한 제반조건 마련
- 학생인권이 보장되는 학교문화 정착방안 마련
- 관행(부정적 관습)에 이끌리는 학교문화와 교사문화 개선
- 학생의 자기계발과 문화적 욕구수용을 위한 범사회적 인프라구축
- 학교구성원의 자발적 역량이 추동될 수 있는 제반 조건마련 및 의사결정체제 구비

아울러, 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 학생건강권 확대실현, 학생 인권과 자치실현, 학생의 자율적 학습권 보장 및 확대, 자율과 참여로 만드는 학교자치 실현의 네 차원의 내용들로 구성된다(그림 1-2참조).

즐거운 삶터로서 좋은 학교

- 학생 건강권과 인권이 보장되는 학교
- 관행에 이끌리는 학교 문화와 운영 개선
- 학생의 자기계발과 문화적 욕구수용을 위한 범사회적 인프라 구축
- 학교구성원의 자발적 역량이 추동되는 학교



<그림 I-2> 연구내용 구성도

3. 추진 전략 및 경과

본 연구가 구체적인 정책으로 발전하기 위해서는 다음과 같은 추진전략이 필요하며, 본 연구는 내부토의, 관계부처의 의견수렴 및 기관방문 등의 절차로 진행되었다.

1) 추진 전략

- ① 교육부, 문화관광부, 청소년보호위원회, 국가인권위원회 등과 협력 체제를 구축하고, 각 지역의 교육청, 지방행정단체 등 산하의 기관과 위원회 간의 협의기구를 만들어 구체적인 추진방안을 마련한다,
- ② 대표적 지역에 공청회, 간담회, 소규모 회의 등을 활용하여 실현성을 높이기 위한 여론형성과 의견수렴 활동 진행한다,
- ③ 정책별 유관 부처의 실무진과 충분한 협의과정을 거친다.
- ④ 정책시행안과 교육문화운동사업 등으로 분류하여 추진한다.

2) 추진 경과

- ① 내부 토의(강승규, 안순억, 정훈, 홍성수, 장미란) : 17회 개최
- '04. 2. 11/ 12/ 14/ 16/ 17/ 20/ 23/ 27, 3. 2/ 12/ 18, 4. 6/ 14, 5. 6/ 17/28, 6. 15

② 교육혁신위원회 상근자 회의: 2회

- '04. 2.10, 5.17.

③ 관계부처 등 의견수렴 및 기관방문

- '04. 2. 18. 초안에 대한 교육부, 문화관광부, 청소년보호위원회 관계관 의견수렴
- '04. 2. 25. 교사, 학부모, 외부전문가 의견수렴
- '04. 2. 27. 군포시청 방문, 지역청소년 문화사업 현황과약
- '04. 3. 17. 동아리활동에 대한 문화관광부 담당자 의견청취
- '04. 5. 28. 정책안에 대한 교육부, 문화관광부, 청소년보호위원회 관계관 협의

Ⅱ. 학생건강권 확대 실현

“우리는 생명을 누리고 건강하게 살아갈 권리가 있다”, “우리는 건강할 권리가 있다. 아플 때는 가능한 모든 보살핌과 전문적인 치료를 받을 수 있어야 한다”, “우리는 신체적, 정신적, 도덕적, 사회적 발달에 적합할 정도로 적절한 생활수준을 유지할 권리가 있다”고 규정한 “유엔아동권리협약”¹⁾ 제6조, 제24조, 제27조를 들추지 않더라도, 성장기 아이들에게 중요한 생활공간인 학교는 학생들의 건강을 보장해주는 것이 필요하다. 곧, 학생건강권은 “학생들의 신체와 정신의 건강을 지켜주는 권리”로, 공적기관으로서의 학교는 학생개개인에게 주어진 생명과 건강을 지켜 줄 의무가 있다.

이와 관련하여, 여기에서는 겨울엔 추위에 떨고 여름엔 더위로 고생하게 만드는 학교 냉·난방 시설을 완전히 갖추는 것과 직결된 전기요금 문제, 여전히 일부 학생들의 생리 현상 해결에 어려움을 겪게 하는 화장실 문제, 유희 공간 활용으로 가능한 학생 휴식 공간 문제, 그리고 성장기 여학생의 건강과 직결된 생리통과 관련된 문제를 해결해야 할 시급한 과제로 보고 그에 초점을 맞춰 논의하기로 한다. 우리 농산물을 통한 직영급식 역시 학생건강권과 직결된 중요한 문제이긴 하지만, 최근 교육부에 의해 “학교급식개선 종합대책”(’04. 1)이 발표된 바 있고, 각 지방자치단체별로 활발히 조례제정 움직임이 있어 본 연구에서는 생략하기로 한다.²⁾

이런 몇 가지 조치들의 실현으로 아이들이 쾌적한 학교시설과 환경 속에서 정신적으로나 육체적으로 편안하고 즐겁게 공부하고 생활할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

- 1) 1989년 11월 20일 유엔에 의해 채택된 ‘아동권리협약’(The Convention on the Rights of the Child)은 적어도 학생 연령을 포함하는 아동(18세 미만의 모든 사람)의 권리문제에 관한 한, 체계적이고 종합적인 권리 규범이다. 이 ‘아동권리협약’은 ‘세계인권선언’이나 다른 아동권리선언과는 달리 해당 서명국이 그 이행의 의무를 지닌 구속력이 있는 아동권리문서이다(한국교육개발원, 1999:78-79). 우리나라도 1991년 이 협약에 가입했기 때문에, 유엔아동권리협약은 현재 국내법과 동일한 효력을 갖지만, III장의 학생 인권 실태에서 확인할 수 있는 바처럼 법규범으로서 제 역할을 하지 못하고 있다.
- 2) 서울 시의회의 ‘학생급식지원에 관한 조례안’, 제주 도의회의 ‘제주도 친환경 우리농산물 학교급식 사용에 관한 지원조례’등 참조.

1. 교육용 전기 및 가스 요금 인하를 위한 관련규정 개정

가. 실태

▶ “낙후한 학교시설(컴퓨터, 책걸상, 화장실 등)을 교체하라: 한여름, 30-40명 교실에 선풍기 두 대. 그 흔한 에어컨 한 대 없는 곳이 학교입니다.”

청소년 단체, '희망' 청소년 10대 요구안 8위('03년)

2003년 11월 3일 학생회 날을 맞아 청소년 단체인 ‘21세기청소년공동체 희망’이 발표한 위의 ‘청소년 10대 요구’가 말해주듯, 낙후한 학교시설은 여전히 학생들의 학교생활을 어렵게 하는 요인이다. 특히, 여름엔 더위로, 겨울엔 추위로 고생하는 교실 장면은 우리 학교 현실을 말해주는 하나의 상징이다.

전국 학교 냉·난방기 보급률 약 10% (2003년 4월 교육인적자원부 발표)

학교 냉·난방시설의 개선이 더딘 이유는 학교 환경개선에 투자되는 교육예산이 부족한 측면도 있지만, 학교 전체 운영비 중 10%(일반초중고) ~ 25%(실업고등) 수준을 차지하는 전기 및 도시가스 사용요금에 대한 부담이 중요한 요인으로 작용하기 때문이다. 그 외 많은 비용을 차지하는 냉·난방 시설 가동을 위한 전기 용량 증설 공사비(학교당 6,000-7,000만원 수준) 역시 환경 개선을 더디게 하는 한 요인이다. 이로 인한 냉·난방 시설의 제한 가동과 정보화기기 사용제한은 학교에서의 학습환경을 악화시키고 있다. 이러한 심각성은 비록 무산되기는 했지만, 시·도교육감협의회의 ‘교육용 전기료 기본요금 인하 요구’(2003. 05)와 ‘교육용 전기 산업용 요금 적용을 위한 의원 법안 발의’(2001, 한나라당 황우여의원), ‘도시가스공급규정에 교육용 조항 신설을 위한 의원 법안 발의’(2001, 한나라당 이규택의원)시도를 통해서도 확인할 수 있다.

현재('04. 5) 전기사업법 및 한국전력공사 전기공급 약관 규정에 따른 전기요금 체계는 공급원가에 기초한 '전기요금 체계개편 기본방향'('02. 12월)에 따라 연차별로 개편이 진행 중이다. 이에 올해는 지난 3월 1일부터 전기요금을 주택용 2.8%, 일반용 3.5%, 교육용 3.0%로 인하(전체 1.5%)한 바 있다. 아래의 표에서 확인할 수 있는 것처럼, 현재의 전기요금 체계는 주택용, 일반용, 교육용, 산업용, 농사용, 가로등의 순(표Ⅱ-1참조)으로 차등 적용되고 있다.

<표Ⅱ-1> 전기요금 체계 및 판매단가 변화

구 분		조정률	판매단가(원/kWh)	
			조정전	조정후
주택용	저 압	△ 1.5%	103.49	101.94
	고 압	△ 5.0%	106.43	101.11
	계	△ 2.8%	104.56	101.64
일반용		△ 3.5%	101.19	97.65
교육용		△ 3.0%	88.94	86.27
산업용		-	60.47	60.47
농사용		-	41.41	41.41
가로등		-	65.47	65.47
총 합		△ 1.5%	73.85	72.75

(산업자원부, '04)

일반용 요금과 비교하여 현재 교육용 전기요금의 평균 사용액을 살펴보면 다음(표Ⅱ-2 참조)과 같다.

<표Ⅱ-2> 일반용 및 교육용 요금

구 분	대상호수	조정전(원)	조정후(원)	증감(원)
일반용 평균	2,146,558	190,015	183,365	△ 6,651
교육용 평균	15,999	1,204,682	1,168,542	△ 36,140

(산업자원부, '04)

아울러, 도시가스사업법 조항에 의거한 도시가스 요금체계 역시 주택·난방용, 산업용, 요식업소용의 순으로 차등 적용하고 있다.

주택·난방용(학교급식과 난방을 위한 가스도 이에 포함) > 산업용
(주택난방용의 약 75%수준) > 요식업소용(주택난방용의 50% 수준)

마지막으로, 교실 내 환기와 온도, 습도, 먼지잔량 등 학교환경위생기준이 ‘**학교보건법령**’에 명시적으로 규정되어 있지 않은 점 역시, 학교 환경 및 위생 개선을 더디게 하는 요인이 되고 있다.

나. 문제점

1) 공교육기관인 학교 환경 개선에 대한 인식 부족

전기요금은 사회복지시설 및 학교 외 교육시설에도 산업용을 적용하고 있으나, 공교육을 책임지고 있고, 많은 수의 성장기 아이들이 생활하는 학교는 이에 준하는 대우를 받지 못하고 있는 실정이다. 아울러, 도시가스요금에서 보듯, 학교에서의 도시가스요금은 룸살롱이나 음식점 등의 요식업소보다도 더욱 비싼 주택·난방용 요금체계를 적용받고 있다. 이는 우리 사회에서 교육의 위치를 가름할 수 있는 하나의 척도로, 이러한 인식 부족은 여전히 학교의 환경 개선을 더디게 하는 한 원인으로 작용한다.

따라서, 사회가 필요로 하는 공적인 인간을 목적으로 하는 공교육의 원리에 충실하기 위해서라도, 학교에 대한 배려를 국가와 사회가 우선시하여 환경 개선에 나서는 것이 필요할 것이다. 그리고 이는 공교육을 운용하는 국가와 사회의 중요한 책임이기도 하다.

2) 학교 운영비의 부담 가중

냉·난방, 학교급식, 정보화기기 확대 보급 등으로 학교예산에서 전기요금에 대한 부담이 가중되고 있어, 냉·난방 시설을 제대로 가동하지 못하거나 여타의 정보화 기기들을 제한적으로 사용하게 하는 주요 원인이 되고 있다. 이러한 부담감을 덜어주기 위해, 부산시교육청의 경우 2004년 현재 학교운영지원비 중 전기요금 보조금을 매 교실 당 매년 40만원을 지급하고 있긴 하지만, 이는 근본적인 대책으로 보기에 한계가 있다.

따라서, 성장기의 아이들이 쾌적한 환경 속에서 건강한 사회 구성원으로 자라날 수 있도록 학교환경 개선을 위한 하나의 제반조건으로, 학교 운영에 큰 부담으로 작용하는 현재의 전기요금 체제와 도시가스 요금체제를 재조정할 필요가 있다.

아울러, 전기용량 증설 공사비용 때문에 학교 환경 개선이 이루어지지 못하는 일이 없도록 이에 대한 특별예산 편성 역시 고려해 볼 사항이다.

참고로 2002-2003년까지 교육환경개선 사업에 소요되는 총예산과 2002년에 추진된 세부 사업별 백분율을 살펴보면 다음(표Ⅱ-3, 표Ⅱ-4)과 같다.

<표Ⅱ-3> 2002-2003년까지 교육환경개선사업 시·도별 총괄표

(단위: 백만원)

시 도 별	계(2002-2005)	노후교사개축		교원편의시설 확충		수거식화장실 개선		난방시설개선		조도개선	
		물량 (실)	금액	물량 (실)	금액	물량 (실)	금액	물량 (실)	금액	물량 (실)	금액
계	2,800,000	18,143	1,357,199	3,448	376,780	2,752	138,857	107,273	429,685	140,705	497,479

출처: 교육인적자원부

<표Ⅱ-4> 2002년 교육환경개선 세부 사업별 백분율

(단위: %)

시 도 별	2002년 세부사업별 백분율					
	교원편의시설 확충	노후교사개축	냉난방시설 개선	조도개선	화장실 개선	책걸상 및 사물함
계	3.6	60.7	11.3	7.5	13.9	3.0

출처: 교육인적자원부

다. 방안

방안 1: 교육용 전기와 가스요금 기준을 산업용 요금체계로 적용하도록 관련 부처협의(교육부, 산자부)를 통한 법안 개정을 추진한다

- 전기사업법 및 관련 약관 개정
- 도시가스공급규정 중 '교육용' 조항 신설, 산업용에 준하는 가스요금 기준 적용을 위한 도시가스사업법 개정

방안 2: '전기요금 체계개편 기본방향'('02. 12월)에 따라 전기요금체제 법안 개정이 사실상 어렵다면, 연차적으로 적용되는 교육용 전기요금 인하폭을 현 3.0%수준보다 높일 것을 요구한다

방안 3: 더욱 근본적인 것으로, 국가의 교육예산 증액을 통해 교육 환경개선비 중 냉·난방 시설에 투자되는 예산을 대폭 증액한다

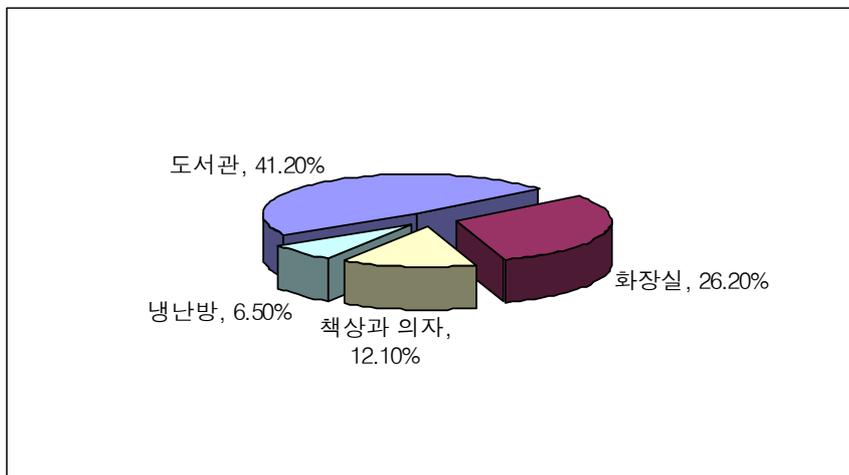
- 매년 20% 이상 확대 보급을 위한 예산 확보 및 지원, 2007년까지 냉난방 시설 완비 및 전기용량 증설 공사(학교당 6000-7000만원 수준) 완료
- 2005년까지 냉난방 시설 완비 추진(부산시교육청 사례)

방안 4: 교실 내 환기와 온도, 습도, 먼지잔량 등 학교환경위생 기준을 대폭 강화한 '학교보건법령' 개정하여 학교환경개선을 위한 법적 제반조건을 마련한다

2. 학생 편의시설 개선

학생들이 가장 많은 시간을 보내고 있는 학교 생활공간은 가정과 동일한 공간은 아닐지라도, 최소한 공부할 권리만큼이나 편안히 쉴 수 있고, 생활하는 데 불편함이 없는 곳이어야 한다. 학생들에게 이용에 불편함이 없는 화장실과 편안한 휴식공간을 마련해 주는 것은 바로 이에 대한 작은 배려일 것이다.

최근 SK 텔레콤이 전국 중고등학생을 대상으로 실시한 설문조사(그림 II-1)³⁾는, 학생들이 학교 생활에서 불편해하는 시설이 도서관과 같은 학습과 휴식을 위한 정보센터나 화장실과 같은 생활과 가장 밀접한 공간임을 일러 준다.



<그림 II-1> 가장 시급히 해결해야 할 학교시설

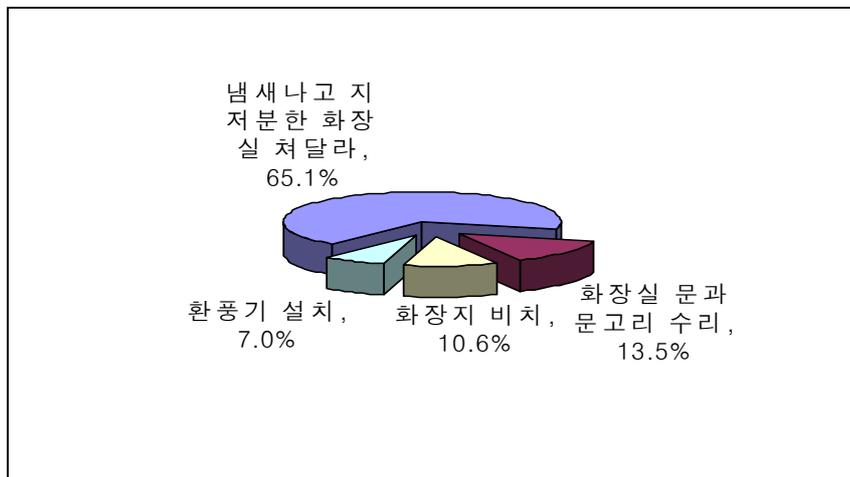
3) 설문조사 결과는 연합뉴스. 2004. 4. 8일자 기사를 참조하여 재구성한 것임.

2.1. 화장실의 체계적 관리방안 마련

가. 실태

1) 학교 화장실에 대한 요구

위의 SK 텔레콤 조사에 따르면, 화장실과 관련하여 ‘냄새나고 지저분한 화장실을 쳐달라’는 의견이 가장 많았다. 이는 현재 학교 화장실 환경이 가정에서처럼, 위생적이고 편안한 공간이 되지 못해 학생들이 학교생활에서 어려움을 겪고 있음을 말해준다.



<그림Ⅱ-2> 화장실에 대한 요구사항

이러한 조사결과는 화장실문화연대가 2000년 실시한 학교화장실 실태 조사에서 ‘화장실 시설 중 가장 필요한 것이 무엇이나’는 질문에, 냄새제거와 화장실 청결을 최우선 순위로 답한 것(그림Ⅱ-2)과 연결된다.

아울러, 당시 조사 대상 학교 중 화장지가 비치된 학교는 초등의 경우 전체 대

상학교 중 32.7%, 중학교 20.0%, 고등학교 27%였으며, 비누를 비치한 학교 역시 초등 30.6%, 중학교 20%, 고등학교 38%에 불과해, 이에 대한 좀더 세심한 관심과 배려가 필요함을 일러준다.

2) 학교 화장실 청소도우미제 운영 사례

학교 화장실 환경 개선은 시설의 문제도 있겠지만, 위에서 확인한 바처럼 관리의 문제가 중요한 부분을 차지한다. 이와 관련하여, 학교 화장실을 위탁관리하거나 청소도우미제를 실천했던 사례들을 살펴볼 필요가 있다.

한 예로, 마산, 창원여성노동자회 부설 희망자활후견기관은 마산지역 22개 초등학교에 화장실을 청소하는 사회사업을 실시하면서, 정부와 실업극복위원회를 통해 40-50만원 정도의 급여를 지급한 바 있다.

아울러, 이러한 학교화장실청소 도우미제를 실시하고 있는 마산지역 22개 초등학교 교사 89명을 대상으로 한 조사에 따르면, 전체의 85.4%가 정부, 지자체, 학교발전위원회 등의 예산이나 기금으로 유무료 청소를 해야 한다고 응답했다. 이들 중 화장실 청소 전담자를 뒤편해야 한다는 의견은 77.5%, 해당 학교 학부모 중 화장실 청소 전담인력이 필요하다는 의견은 71.9%를 보임으로써 이러한 시도에 긍정적인 반응을 보였다.⁴⁾

나. 문제점

1) 학교 화장실의 청결문제와 시설의 문제로 인해 학생들이 제때에 생리현상을 해결하지 못하는 경우가 있다. 성장기의 아이들에게 이것이 잦아지면 그들의 건강을 해치는 한 요인이 될 수 있다. 따라서, 학생건강권의 차원에서라도 화장실 시

4) 크린코리아: [http:// www.clean-kr.co.kr/hotlink/news.html](http://www.clean-kr.co.kr/hotlink/news.html) 참조

설 개선과 청결유지는 시급히 해결되어야 할 과제이다.

2) 위에서 살펴본 바처럼, 현재 대다수의 학생들이 화장실 가기를 꺼려하는 것은 화장실이 냄새나고 지저분하기 때문이다. 이는 주로 학생들이 청소를 하긴 하지만, 그것만으로는 화장실 관리와 위생을 유지하는 것에 한계가 있음을 말해준다. 따라서, 교육적인 의미에서 실시하는 학생들의 청소이외에, 지속적인 화장실 청결과 위생을 위한 근본적인 관리방안을 고민하는 것이 요구된다.

다. 방안

방안 1: 체계적이고 위생적인 화장실 관리로 가고 싶은 화장실 환경을 구축한다

- 초등단계부터 단기적 처방으로 공공근로 차원의 화장실 청소 및 위생관리 전담인력배치
- 이는 부수적으로 실업극복 및 자활 사업에도 이바지하는 효과를 가져올 수 있음
- 장기계획으로 학교 화장실의 체계적 위생관리를 위해 전문업체를 통한 ‘위탁관리’지원책 마련

위탁관리 청소의 한 예

※ 년 1-2회 특수전문 장비를 이용하여 내부 전문크리닝으로 악취, 유기물, 뇨석, 오염 때를 제거한다.

방안 2: 이를 위해 교육환경개선 사업비 중 화장실 관리에 필요한 예산
(공공근로 전담요원 배치 혹은 위탁관리) 항목 필수 배정한다

- 각 학교는 교육부, 자치단체와의 협의 하에 필요한 예산 확보

※ 공공근로 전담요원 배치시 필요한 연간 추정예산(인건비): 학교당 1인
600,000원× 약17,800교× 12달 = 1,281억 6천만원

※ 2002년 교육환경개선사업비 결산내역: 총 실적 8,700억원 중 화장실 개선비
로 1,208억원 사용

2.2. 학생 휴식공간 확보 의무화

가. 실태 및 문제점

학교에서 학생들이 동아리 모임을 할 수 있는 공간이 필요한 것만큼이나, 학과 시간 이외의 시간에 자유롭게 휴식을 취하며, 이야기도 나누고 음악도 듣고, 책도 읽을 수 있는 다양한 형태의 휴식공간을 마련해주는 것이 필요하다. 하지만, 일부 연구들을 살펴보면 대다수의 학생들이 이러한 휴식공간에 불만을 나타내고 있음을 알 수 있다. 한 예로, 경상북도 포항시 중학생을 대상으로 한 연구(이용택, 2003)는 ‘교실 휴식공간이 부족하여 불편하다’, ‘방과 후 체육활동 시설이 갖추어져 있다’ 등의 항목을 포함한 학교복지시설에 대한 5점 평정척도 질문에서 평균 2.52점의 반응을 보인 바 있다. 이와 유사하게, 서울과 경기도 중고등학생을 대상으로 한 연구(신광재, 2002) 역시 “학생들의 건전한 활동을 위한 집단 모임을 가질 수 있는 공간이 갖추어져 있다”, “휴식시간에 휴식을 취할 수 있는 공간이 마련되어 있다”는 ‘집단모임 및 휴게공간’에 대한 5점 평정척도 질문에 2.34점의 만족도를 보였다. 이상 일부 사례를 통해 본 것이긴 하지만 학생들은 학교에서 편안히 쉴 수 있는 공간에 대해 평균 이하의 만족도를 보이고 있다.

이런 휴식공간의 부재는 학교가 학생들의 쉼 권리를 제대로 보장하지 못하고 있고, 편안한 안식처로서 그들의 몸과 정신의 건강을 보존하도록 배려하지 않는다는 점에 문제점이 있다.

나. 방안

방안 1: 학생들의 휴식과 편의를 위해 각급 학교는 학생 휴식 공간을 의무적으로 설치토록 권고한다

- 기존 유희교실을 학생을 위한 공간으로 우선 활용토록, **모범사례 제시, 전파**
- 학교별 **열린 정보도서 카페 등 특화된 공간 조성**
- 학생들 스스로 운영 가능한 자발적 활동 공간 마련(학생회실, 동아리방 등)

사례 1

단위학교의 '교수학습도움센터'는 '정보검색 서비스', '교수학습 자료 및 기자재 보관 및 대여', '문헌 정보 활용 지원', '교수학습 자료 제작 지원', '영상물 상영공간 제공', '모둠별 및 개별 학습 공간 지원', '교육방송 송출 및 편집', '휴식 공간 제공' 등의 기능을 주요 기능으로 제공한다. 교육인적자원부 기본계획(2002. 7)

사례 2

“보기에도 근사한 유화가 복도에 가지런히 전시되어 있습니다.

한국미술 대전에 입상한 작품들입니다.

학교 복도를 리노베이션해 일반 갤러리의 분위기를 연출한 것입니다.

입시 경쟁에 찌든 학생들이 잠시나마 여유를 느낄 수 있는 휴식 공간으로 제격입니다.” YTN 뉴스(2004. 4. 10)

사례 3

서울 양천구 000고등학교는 건물 바깥으로 이어지는 베란다를 설치해 수업이 없는 시간에 아이들이 모이는 장소로 만들었으며, 건물에서 건물로 이어지는 체육관, 비치 파라솔이 놓인 옥상, 노래방 기기가 설치된 지하의 교실카페 등을 만들었다.

사례 4

아이들에게 마음껏 놀 수 있는 공간을 마련해 주기 위해, 학교 뒷산에 작은 숲 속 놀이터와 숲 속 공부방을 만들었다. 운동장에 있던 철제 놀이·체육시설과 시멘트 의자를 모두 치우고, 대신 운동장 한쪽 작은 숲 속에 나무 놀이시설과 나무 의자 등을 갖춘 놀이터도 만들었다.

3. 초·중·고 여학생 생리 공결제 도입

여학생들의 건강에 대한 배려 차원에서, 생리 공결제를 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 여학생들이 겪는 월경장애로는 월경 전에 나타나는 월경전증후군 (premenstrual syndrome)과 월경 전이나 월경 기간 동안 나타나는 생리통 (dysmenorrhea)으로 구분된다. 이 중 월경전증후군은 황체기에 신체적, 행동적, 주기적으로 나타나는 현상으로 월경 2-10일 전에 나타났다가 월경 직후에 소실되는 복합증후군으로 여성의 20-90%가 경험한다. 그리고, 월경전증후군이 사라지면서 발생하는 생리통은 월경시작 수 시간 이내 또는 월경 시작 즉시 나타나서 24-48 시간 정도 지속되는 것으로 50%가 경험하기 때문에(김민자, 2004:1), 여학생들의 건강권과 관련하여 이에 대한 배려는 꼭 필요한 사항이다.

가. 실태

월경장애는 연령이 낮고 스트레스가 많을수록 심하게 나타나며, 사춘기의 월경 장애는 차후 성인이 된 후의 생식 생리에 영향을 미칠 수 있으므로 그 관리가 매우 중요하다. 특히 우리나라의 사춘기 여고생들은 교과교육과 관련된 학교생활이 거의 일상생활로 이루어져 있기 때문에 과도한 신체적 부담감과 정신적, 정서적 장애가 많아(김민자, 2004:1재인용), 이에 대한 학교차원의 대책이 요구된다.

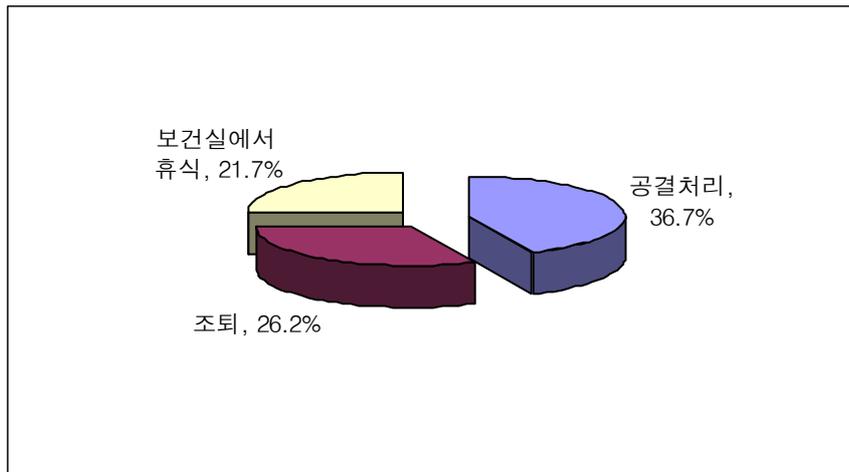
이와 관련하여, 2004년 4월 전교조 여성위원회가 전국의 초등학교 5, 6학년과 중·고교의 여학생 1265명을 대상으로 실시한 실태조사에서, 현재 초등학생 12.1%, 중학생 27%, 고등학생 47.8%가 생리통이 '참기 어려울 정도로 심하다'고 응답하였다(그림 II-3참조).⁵⁾

5) 이하 통계자료는 서울신문. 2004. 5.28. 10면을 참고하여 재구성한 것이다.



<그림 II-3> 생리가 학교생활에 미치는 영향

이런 생리통이 학교생활에 영향을 미치는 학생들 중 36.7%는 집에서 하루를 쉴 수 있도록 공결 처리를, 26.2%는 조퇴를, 21.7%는 보건실에서 휴식을 요구하는 등 90% 이상의 여학생들이 고통을 피해 안정을 원하고 있었다(그림 II-4 참조).



<그림 II-4> 생리시 학생 요구사항

현행 제도에서는 생리 때 진단서를 첨부한 경우에 한하여 '병결'처리를 해주고 있으나, 복잡한 절차 때문에 이 또한 유명무실하게 운영되고 있는 것이 현실이다.

아울러, “학교에서 생리대를 구입할 수 있다”는 의견이 38%, “생리 때 학교에서 온수를 구하기 어렵다”는 의견이 85.2%에 달해 여학생들에 대한 배려 역시 매우 부족한 형편이다.

이와 관련하여, 최근 전교조·함께하는 교육 시민연대·참교육 학부모회는 “여학생의 생리는 인권 문제로 존중받을 정당한 권리”라고 주장하며, 교육부에 ‘여학생의 생리결석 공결처리 의견서’를 제출한 바 있다. 이에 교육부는 의학에서 생리통을 병(病)의 범주에 넣고 있고, 공결로 할 때 학생들의 성적처리 등에서 다른 병에 의한 결석처리와의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 이유로 생리 공결제를 도입할 수 없다는 방침을 발표한 바 있다. 현재 몸이 아파 결석하여, 시험을 치르지 못하면 공결의 경우 직전 성적의 100%, 병결은 80%만 인정받는다.⁶⁾ 따라서, 생리 공결이 악용될 소지가 있다는 것이 교육부가 반대하는 이유이다. 이에 학부모와의 면담 의무화, 재시험제 도입 등의 보완책을 통해 교육부가 우려하는 악용 소지를 없애는 방안을 함께 고려해야 할 것이다. 하지만, 여학생 생리의 문제는 분명 학교행정상의 문제 이전에 한 개인의 건강권 혹은 인권의 문제로 접근해야 할 사항이다.

나. 문제점

1) 생리 때 진단서를 첨부한 경우에 한해서만 ‘병결’처리하는 절차와 병결시 내신 성적에서 받을 수 있는 불리함으로 인해, 대다수의 학생들이 이를 참으며 그냥 학교에 남아있는 경우가 많다. 따라서, 고통을 참게 만드는 현행 제도 대신 공결제를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

특히 사춘기의 여고생들은 신체적, 정서적, 인지적, 사회적으로 급속도로 성장하는 시기에 있으므로, 성장 호르몬의 불균형, 신체적 성장에 따른 영향 상태의 불균형, 학업에 대한 긴장으로 인한 정서적 불안정 등은 월경전증후군과 생리통을

6) 서울신문. 2004. 6. 2.

더욱 가중시킨다. 곧 사춘기 여학생의 52%가 생리통을 겪고 있으며, 그 중 10%는 월경 기간동안 아무 일도 할 수 없을 정도로 심하여 학교를 쉬기까지 한다. 사춘기에 발생하는 월경 장애는 생식기관 또는 비생식기관의 이상까지 초래하기 쉬우므로 월경전증후군과 생리통 완화에 대한 중재방안이 필히 제공되어야 한다(김민자, 2004:7).

2) 위 조사결과를 통해 남녀 공학이 대다수인 현재의 학교에서 생리 때 편히 쉴 수 있는 여학생 전용 보건실 시설이 미비하고, 온수공급, 생리대 구입에 대한 배려 역시 부족함을 알 수 있다. 따라서, 공결이나 병결을 하지 않더라도 학교에서 휴식을 취하며 고통을 가라앉힐 수 있는 최소한의 조건들을 마련해주는 것 역시 요구된다.

다. 방안

방안 1: 초·중등 여학생을 대상으로 월 1회 생리 공결제를 추진한다

- 생리로 인한 여학생들의 정신적 육체적 고통을 덜어줌으로써 여성 보건 증진을 위한 제도 개선에 학교가 앞장
- 생리로 인한 정상적인 학교학습이 불가능한 경우, 학생·학부모의 신청이 있을 경우 월 1회에 한하여 생리일을 공결로 처리
- 생리 공결에 관한 세부지침 마련 후 시행

방안 2: 학교 여학생 화장실 내에 생리대 자판기를 의무적으로 설치한다

- 모든 여학생 화장실에 생리대 자판기를 설치하고 엄가로 판매

- 보건실에 온수공급 시설, 진통제, 생리대 비치

방안 3: 남녀공학 학교에서 보건실 온돌화를 추진하고 남녀 구분하여 운영한다

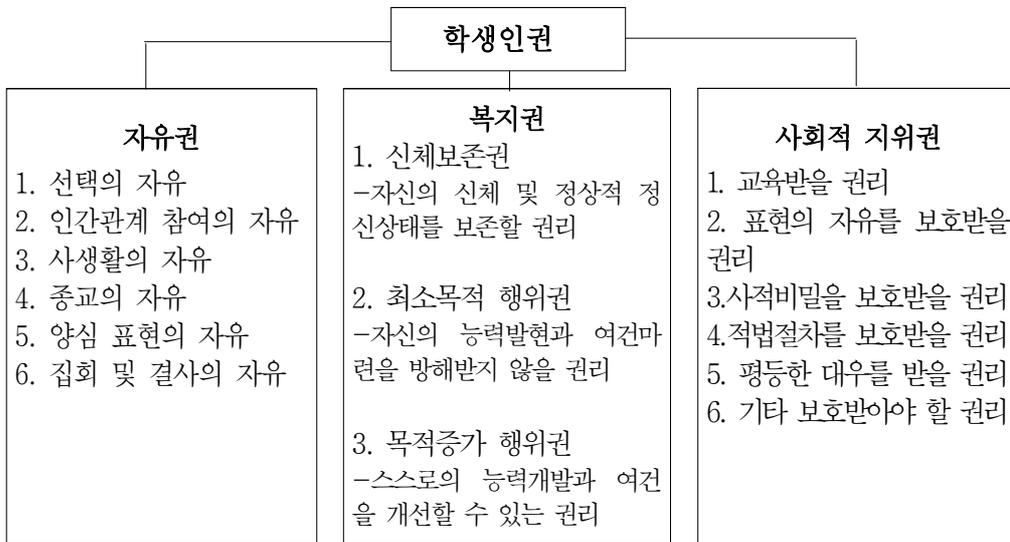
- 학교보건실을 칸막이 등으로 남녀 이용공간을 구획하고, 침대 등 비품을 구분 비치함으로써 여학생 이용 편의 확대

※ 초등학교 경우, 많은 학교가 보건실을 공동 사용

Ⅲ. 학생인권과 자치실현

유엔아동인권위원회의 “유엔아동권리협약”과, 그 곳에서 한국 정부에 권고한 학생인권 관련내용들이 소개되면서, 현재 학생인권에 대한 관심 및 인권교육 관련 논의들이 부쩍 증가하고 있다.

여기서 인권(human rights)은 인간이 인간으로서 살아가는 데 기초로서 필요한 타고난 권리를 의미하며, 인간이면 누구나 당연히 갖는 권리이다. 인권의 밑바탕에는 인간의 존엄성(human dignity)이 깔려 있고, 인간 존엄성은 모든 권리의 기초이자 가치의 지향점이 된다. 각 나라의 실정법이나 각종 문헌에 나타난 모든 권리는 인간의 존엄성을 실현하기 위한 것이며, 학생의 인권도 바로 이러한 시각에서 접근되어야 할 중요한 주제이다(한국교육개발원, 1999:2). 곧, 학생인권은 다음(그림Ⅲ-1)과 같은 내용을 지닌 것으로 학생이 학교사회에서 누려야 할 자유권, 복지권, 사회적 지위권을 뜻한다(이수광, 1999:53).



<그림Ⅲ-1> 학생인권의 영역과 내용

이런 학생인권이 갖는 중요성에 따라 교육인적자원부 역시 2002년과 2003년에 연이어 학생인권침해를 개선하기 위한 취지로 “인권존중, 자율, 책임풍토 조성을 위한 생활지도계획”을 각 시·도 교육청에 권고하였다.⁷⁾ 하지만 2003년 76.6%의 학생들이 여전히 학교에서 인권침해를 경험했다는 청소년보호위원회의 조사결과는 학교의 인권현실이 교육인적자원부의 자율적 권고만으로는 그 개선의 한계가 있음을 말해준다. 곧, 인권교육의 잠재적 실현 현상이 되어야 할 학교가 인권의 사각지대라고 불려지고 있으며, 학생은 노출된 인권침해의 피해자로 규정되고 있는 것이 현실이다(성공회대학교 인권평화센터, 2003:69).

따라서, 인권이 보장되는 학교문화 정착을 위해서는 자율적 권고이상의 더욱 강력한 지침과 학생인권침해 방지와 학생인권보장을 위한 국가차원의 전담기구 마련, 인권침해 요소를 초·중등교육법에 명시하여 법적인 제반조건 등을 마련하는 등의 더욱 근본적인 조치들이 요구된다. 아울러, 이러한 학생인권이 보장된 학교 풍토 속에서 학생들의 자치문화 역시 활성화될 수 있을 것이며, 학생들은 인권감수성을 지니고 인권존중의 문화를 가꾸는 인간으로 성장할 수 있을 것이다.

1. 학생 인권 실태

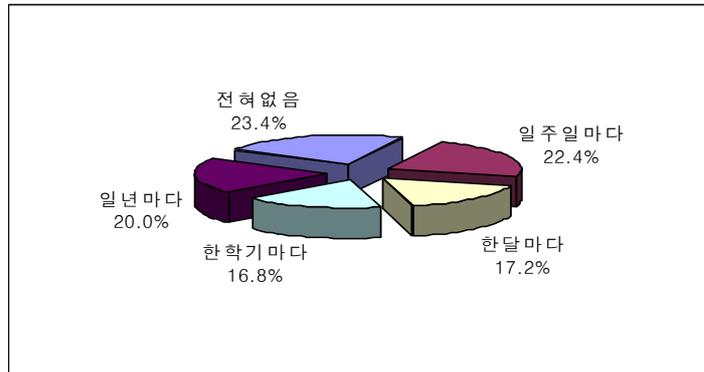
1) 인권침해 빈도 및 심각성

청소년보호위원회가 2003년 대학로, 잠실, 신림역 등 청소년 밀집지역 및 학원가를 토대로 조사한 학교 내 학생 인권 실태 조사결과는 <그림 III-1>에 제시된 바처럼, 학생들의 현 인권실태를 살펴볼 수 있는 하나의 단초를 제공한다.⁸⁾ 구체

7) 교육부는 2003년 2월 12일 ‘인권존중, 자율, 책임 풍토 조성을 통한 생활지도 계획’을 각 시·도교육청에 전달하여 학생 인권존중 풍토를 조성하기위해 학교생활규정을 점검, 학생인권침해 소지가 있는 조항에 대해 학교별로 학생과 학부모의 의견을 수렴해 당해 4월말까지 개정하도록 한 바 있다. 한겨레, 2003. 2. 13일자 참조.

8) 이하 제시되는 통계자료는 청소년보호위원회, 「청소년인권페스티벌: 잡초 뽑기가 인권 침해인가?」, 2003을 참고로 재구성한 것이며, 다른 자료를 참고한 경우에는 따로 인

적으로 보면, 이 중 22.4%는 일주일에 1번 이상, 17.2%는 한달마다, 16.8%는 한학기마다, 20.0%는 일년마다 인권침해를 당하고 있다고 응답하여, 76.6%에 이르는 학생들이 학교에서 인권침해를 겪고 있음을 알게 해주었다.



<그림III-1> 학교에서 인권침해 빈도

아울러 <표III-2>에 제시된 바처럼, 교사와 시민단체 간사들의 71.8%(비교적 심각 56.1%, 매우 심각 15.7%)가 학생인권 문제를 심각하게 인식하고 있는 점 역시 학생들과 그 인식 정도에 있어 별반 다르지 않음을 말해 준다. 반면, 학생인권문제가 양호한 편이라고 생각한 응답자는 3.7%에 불과했다.

<표III-2> 인권문제에 대한 인식

	매우 심각하다고 생각한다 (%)	비교적 심각한 편이라 생각한다 (%)	염려할 수준이 아니다 (%)	양호한 편이라고 생각한다 (%)	매우 양호하다고 생각한다 (%)	전체 응답자수 (명)
전체	15.7	56.1	24.4	3.5	0.2	517
교사	14.6	56.2	25.6	3.4	0.2	493
시민단체간사	41.7	54.2	0.0	4.2		24

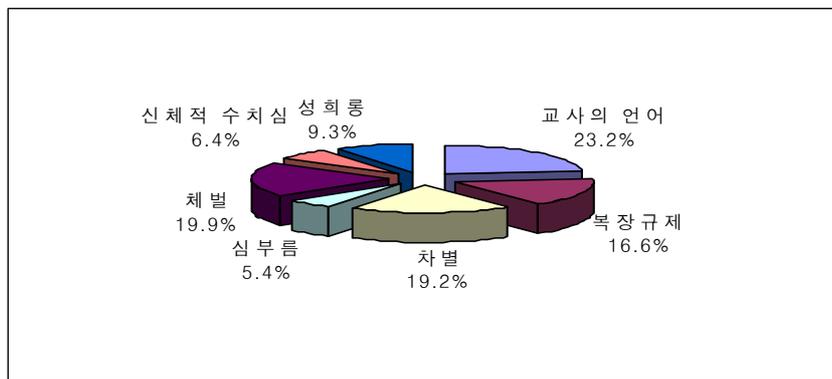
출처: 서울대학교 교육연구소, 전국 초중고교 교사 및 시민사회단체 간사 980명 대상 조사, 2003.

용표기를 한다.

이는 학생 인권보장을 위한 권고문이 꾸준히 단위학교로 보내지고는 있지만, 그러한 노력이 문서상으로만 존재할 뿐 현실을 개선하는 데는 여전히 한계가 있음을 보여준다.

2) 학생들이 가장 심각하다고 느끼는 인권침해 요소

학교 내에서의 가장 빈번히 일어나는 인권침해 사례는 <그림Ⅲ-3>과 같이, ‘복장규제’, ‘교사의 언어적 폭력’, ‘차별과 체벌’순이었으며, 이 중 학생들이 가장 심각하게 느끼는 인권침해 요소는 교사의 언어, 체벌, 차별, 복장규제, 성희롱, 신체적 수치심, 심부름의 순으로 조금 다르게 나타났다.



<그림Ⅲ-3> 가장 심각한 인권침해 요소

참고로, 인권운동사랑방이 지난 2001년 전국 244개 중고교를 대상으로 한 교칙 분석결과 두발에 관한 구체적이고 엄격한 규제사항(표Ⅲ-2, 표Ⅲ-3 참조)이 명시되어 있는 학교는 86.6%로 조사된 바 있다. 이런 규제사항 중 남학생의 경우는 ‘스포츠형이나 상고머리’로 옆머리는 귀를 덮지 말아야 하고, 앞머리는 3cm에서 7cm의 범위로 학교별 제한 길이를 두고 있으며, 여학생의 경우 ‘단발, 커트, 한 갈래로 묶는 머리’로 귀밑 6cm에서 20cm(어깨선정도)의 범위에서 학교별로 길이를 제한하고 있다. 하지만 이는 어떤 합리적인 기준에 따른 것도 아니요, 이러한 머

리모양이 학생들의 학습 및 생활태도와 밀접한 관련을 맺는다는 객관적 연구결과도 찾기 힘들다.

<표Ⅲ-2> 두발에 대한 규제유무

	규제가 없는 학교	조건부 허용인 학교	규제가 있는 학교	기타	전체
백분율 (학교수)	1.0 (2)	7.1 (15)	86.6 (181)	5.3 (11)	100 (209)

출처: 인권운동사랑방. 「‘인권을 찾자 교칙을 찾자’ 캠페인 결과 보고서: 244개 중고등학교 교칙분석」, 2001. 10.

아울러, 다음<표Ⅲ-4>와 같이 속옷 규제의 사례 역시 학생들이 어느 정도까지 사생활보호권이나 자기결정권 등을 침해당하며, 자신들의 생활을 규제받고 있는지를 확인하게 한다. 자라나는 아이들에게도 분명 자신의 몸을 아름답게 가꾸고 표현할 권리가 있으며, 자신이 선택한 용모와 복장을 간섭받지 않을 권리가 있다.

<표Ⅲ-3> 머리 모양 규제의 예

- 모자는 어떤 형태이든 쓰고 등교할 수 없다.
- 허용되지 않는 머리: 전체적으로 층을 낸 머리, 묶지 않고 길게 푼 머리, 올린 머리, 꼬불쳐서 묶은 머리
- 남학생 금지 머리모양: 앞가르마 타기
- 삭발, 말총머리 금지
- 파마, 핑크 머리나 혐오감을 주는 머리(삭발, 버섯머리 등)는 안된다.
- 남학생의 두발은 스포츠 및 하이칼라형으로 하되, 측두부 및 후두부 하단이 귀를 덮거나 목 부위를 덮어서는 안되며 단정해야 한다. 여학생의 머리는 긴 경우 반드시 후두부 하단에 묶어야 하며 묶은 곳에서 20센티를 넘어서는 안 되고,
- 머리굽이 보일 정도로 짧게 자르지 않는다.
- 뒷머리와 옆머리는 이발 기계로 깎은 상태로 모자 착용시 모자 밖으로 두발이 나오지 말아야 한다. (예: 장교머리)
- 어른 스타일의 머리, 쪽진 듯 위로 묶은 머리, 커다란 핀으로 틀어 올린 머리, 옆머리가 뒷머리보다 긴 A라인의 단발 머리나 커드 머리

출처: 인권운동사랑방. 「‘인권을 찾자 교칙을 찾자’ 캠페인 결과 보고서: 244개 중고등학교 교칙분석」, 2001. 10.

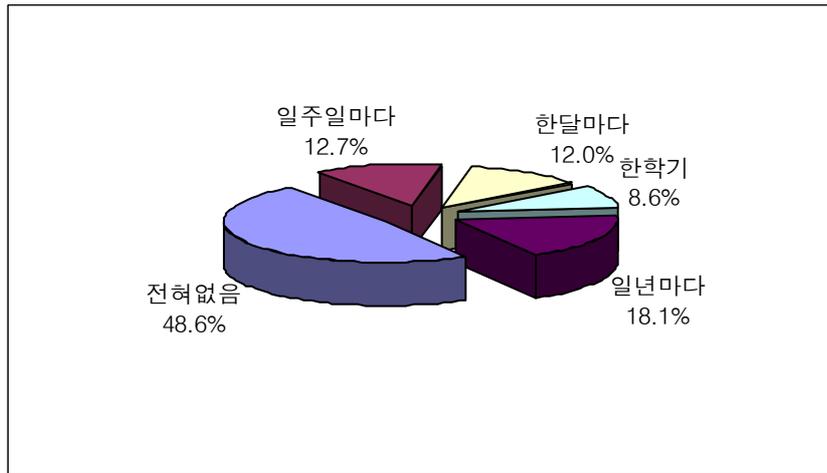
<표Ⅲ-4> 속옷 규제의 예

- 속을 갖추어 입도록 한다.(면내의), 끈이나 레이스가 달린 화려한 내의는 입지 않는다.- 여학생
- 속옷하의(거들) 착용 및 끈런닝 착용 금지
- 남녀학생 모두 하절기에는 상의 내의를 반드시 입어야 함
- 어깨 달린 런닝셔츠를 반드시 입어야 함- 여학생
- (면내의) 끈이나 레이스가 달린 화려한 내의는 입지 않는다.
- 시각적 혐오감을 주는 원색류, 외래상표나 문구 또는 그림이 그려진 옷(내의류)은 입지 않는다.
- 하복상의 속에는 흰색, 연분홍 등의 내의를 청결하게 입는다.
- 반드시 속치마를 입어야하며, 풀바지만 입는 것은 허용되지 않는다. 속옷 대용으로 민소매 티셔츠(나시티) 혹은 티셔츠를 입는 것은 허용되지 않는다.
- 글씨나 그림이 있는 현란한 색의 속옷, 사치스럽고 호화스러운 내의금지

출처: 인권운동사랑방. 「‘인권을 찾자 교칙을 찾자’ 캠페인 결과 보고서: 244개 중고등학교 교칙분석」, 2001. 10.

3) 학교 안에서 학생간 인권침해 유무

학교에서의 인권침해는 학생과 교사간에만 일어나는 것이 아니라, 학생과 학생 간에도 <그림Ⅲ-4>와 같이 빈번히 일어나며, 그 종류에는 금품갈취와 심부름, 폭력과 왕따 등의 응답이 있었다.



<그림Ⅲ-4> 학생간 인권침해 경험유무

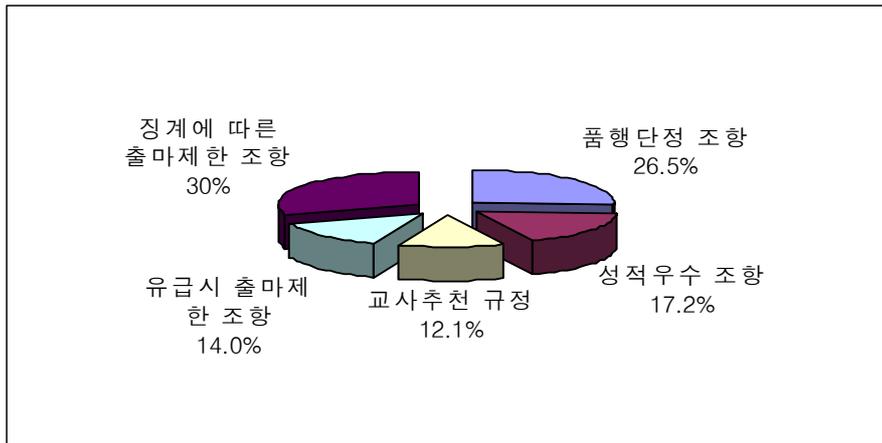
이러한 학생간 차별에는 선도부원에게 주어지는 봉사점수와 공로상이 대학입학 시 가산점으로 작용하면서, 학생간 통제장치로서의 강압적 선도부제를 여전히 유지해오고 있는 것도 한 가지 이유이다.

※ 중고생 학급임원으로부터 차별경험 10.3%

이와 더불어, 학생간 학교폭력과 ‘왕따’, ‘집단따돌림’ 역시 심각한 인권침해로 거론된다. 국무총리실 청소년보호위원회가 앤 리서치에 의뢰해 조사(초중고학생 2,1067명대상 2004.1.12.)한 바에 따르면, 학교폭력피해율은 도별로, 경북 11.1%, 전북 10.7%, 전남 9.4%, 경남 9.1%, 강원 8.5%, 서울 8.1%, 대구 광주 울산 6.0%, 경기 5.6%, 제주 3.4% 등으로 나타나고, 전교조 조사에 따르면 중고교생이 학교에서 집단따돌림의 경험이 11.1%이 있다고 조사되고 있으며, 남을 따돌린 경험이 있다고 답한 학생도 17.5%에 이른다.

4) 학생회 대표 출마제한 규정

학교에서 학생의 학교 참여권을 제한하는 학생회 대표 출마제한 규정(그림Ⅲ-5 참조) 역시 중요한 인권침해 사례 중 하나이다.⁹⁾



<그림Ⅲ-5> 학생회 대표 출마 제한 규정

기타, 학생의 사생활보호권과 관계되는 개인 사생활을 침해하는 공개적인 성적 공시, 소지품 및 가방검사 역시 중요한 인권침해 사례들로 거론할 수 있다.

2. 문제점

1) 학생의 표현·결사의 자유를 침해하는 학교교칙의 문제

유엔아동권리위원회는 지난 2002년 한국 정부에 “학생의 표현·결사의 자유를

9) 인권운동사랑방. 「인권을 찾자 교칙을 찾자」 캠페인 결과 보고서: 244개 중고등학교 교칙분석」, 2001. 10.

침해하는 교육부지침, 학교규칙을 개정하라”, “아동에게 영향을 미치는 모든 문제에서 아동이 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리를 보장하라”는 권고를 한 바 있다. 두발과 복장제한 규정, 학생회 대표 출마제한 규정, 학교규칙 제정과 관련하여 심의의결권 없이 형식적인 발언 수준에 그치는 실질적인 참여 배제는 학생들의 표현과 결사의 자유를 침해하는 대표적인 것 들이다.

학생의 학교생활을 직접적으로 규율하면서도 인권보장의 측면과 가장 실제적으로 직결되는 규범이 바로 학교규칙인데도(한국교육개발원, 1999:103), 이런 중요한 결정과정에 학생들이 소외되고 있다. 이는 학교가 학생 개인의 인격을 보장하고, 자유롭게 사고하는 공간이기 보다는 타율과 통제에 익숙한 공간이 됨으로써, 학생들이 점차 자율적 민주시민으로 성장해가는 데 장애요인으로 작용한다. 곧 학생의 저항권이 전혀 보장되지 않고 학생자치 혹은 학생인권이 무슨 헛소리냐고 하는 교육적 풍토 속에서 자란 이들이 어른이 되어 사회에 나올 경우 이들 역시 비인권적 행동을 재생산할 수밖에 없다. 이에 학생들을 무엇보다 하나의 존엄한 인격을 갖춘 인간으로 예우해주고 그들이 사회적 책임을 다할 수 있도록 할 때 학교에서 나오는 학교 폭력 역시 자제될 수 있을 것이다(강순원, 2000:202).

따라서, 이를 강제하는 권위적인 학교문화의 개선과 함께 학교규칙을 ‘유엔아동권리협약’ 수준에 맞추고, 학교규칙제정에 당사자인 학생들을 필히 참여시키는 것이 필요할 것이다. 아울러, 학생인권이 보장되는 문화를 학교와 사회에서 보장하기 위한 국가차원의 노력 역시 요구된다.

2) 학교 이탈의 원인으로 작용

앞서 살펴본 바처럼, 학생들이 인간으로서의 존엄성 대신, 빈번하게 체벌, 집단 따돌림, 차별, 언어적 폭력 등을 학교에서 계속해서 경험함으로써, 그것이 학교 이탈의 한 원인으로 작용하고 있다. 아울러, 세계인권선언 제12조에서 강조하는 “누구도 자신의 개인적인 일, 가족, 주거 또는 통신에 대하여 함부로 간섭받거나 명예 및 신용에 대하여 공격을 받지 않는다. 모든 사람은 이러한 간섭이나 공격에

대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다”는 사생활보호권 침해 역시 마찬가지로 요인이 된다. 이런 상황에서 학교는 행복한 곳, 인격적인 매개 속에서 참된 삶과 지식을 배우고 나누는 공간이 아닌, 고통스러운 공간이자 가기 싫은 공간으로 인식된다.

따라서, 학교가 학생 개개인의 인권이 존중되는 바탕위에서 생활하고 공부하는 즐거운 삶터, 곧 가고 싶지 않은 곳에서 가고 싶은 곳이 되기 위한 방안을 심각히 고려할 필요가 있다.

3) 학생인권보장을 위한 제반조건 미흡

앞에서 지적한 바처럼, 유엔아동권리협약 수준에 맞게 학생인권을 보장하기 위한 권고안이 교육인적자원부 차원에서 마련되고 있지만, 실제로 인권침해 현실을 개선하는데는 여전히 한계가 있다는 것에 문제가 있다.

따라서, 유엔아동권리위원회의 “국가인권위원회 내에 아동권에 관한 소위원회를 설립하거나 국가인권위원회 위원 중에 적어도 한 명의 아동권 전문가를 두어라”라는 권고처럼, 인권보장을 위한 정부차원의 제도적 장치 마련과 관심이 요구된다. 아울러, 현재의 학교교육을 규정하는 초·중등교육법에 인권보장을 위한 구체적인 사항을 명시함으로써, 하나의 법적토대를 마련하는 것 역시 요구된다. 이런 제반조건의 강화를 통해 우리가 가입한 유엔아동권리위원회 수준에 맞는 인권국가로 더욱 선명히 자리할 수 있을 것이다.

학생의 신분과 권리·의무·책임 관계를 의미하는 법적 지위는 학생에게 헌법상 보장된 협의의 인권이라고 할 수 있는 기본권의 보장 및 제한 범위를 설정하거나 개정하는데 준거가 된다는 점에서(한국교육개발원, 1999:111) 중요한 의미를 가질 수 있을 것이다.

3. 방안

방안 1: 학생 인권침해 여지가 있는 교칙조항을 폐지하고 개정 지침을 마련한다

가. 2003년 교육부가 시·도교육청에 권고한 “인권존중, 자율, 책임풍토 조성을 통한 생활지도계획”에 맞춰 아래와 같은 인권침해 교칙조항을 폐지 및 개정하도록 지침마련, **장학을 강화**한다.

- ① 학생회 대표의 출마 제한 폐지
- ② 용의복장과 두발 규정을 교칙에서 삭제
 - 단, 부득이 그 규정이 필요할 시에는 학생의 참여와 동의를 구하는 절차 의무화
 - 학교운영위원회 학생대표 참여 의무화와 연계(초등참관, 중등 심의·의결권).
- ③ 개인 사생활을 침해하는 공개적인 성적 공시와 소지품 및 가방검사를 금지
- ④ 학생간 계급문화를 조장하는 선도부제와 교문지도 폐지
 - 자치적 학생회를 통한 민주적 통제로 전환토록 권고
 - 봉사점수 실적을 위한 학생에 의한 교문지도, 벌점카드 부여, 체벌을 금지

방안 2: 학생인권침해 방지를 위해 국가차원에서 “아동인권보호를 위한 전담부서”를 설치한다

가. 교육인적자원부, 문화관광부, 국가인권위원회간 협의 하에 구성한다.

- 현재 국가인권위원회의 각 부서에서 개별적으로 다루는 아동인권 및 학교에서의 인권교육 업무를 “아동인권보호를 위한 전담부서”를 설치하여, 통합·운영하도록 요청

- 필요 인력과 소요예산은 부처간 협의를 통해 마련

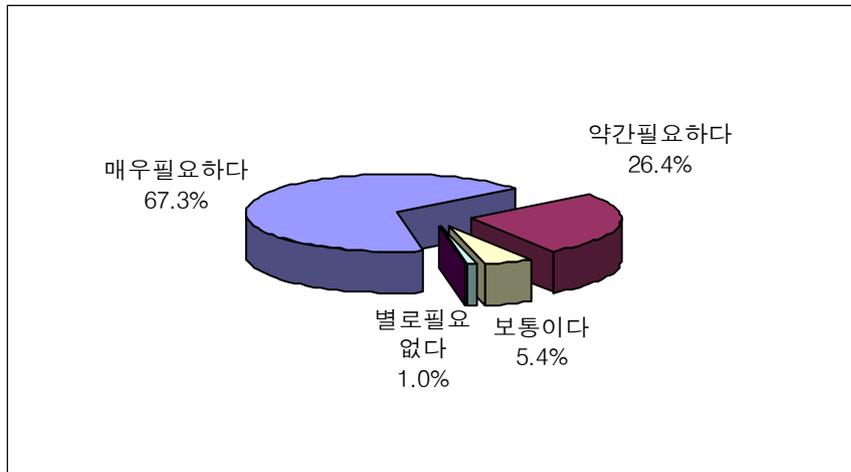
나. 전담부서에 “아동인권실태조사반” 및 “아동인권고발센터”설치 운영한다.

- 학교현장 및 사회에서 상시적으로 아동인권실태를 조사하고 개선명령을 내림

다. 학교에서의 인권교육을 담당하고, 강사섭외와 인권교육 자료를 제작·지원한다.

- 인권교육을 위한 프로그램 확대 및 지원(강사지원, 교재개발, 인권교육관련 교사모임 지원, 그림Ⅲ-6 참조)
- 경어사용 문화 조성
- 학생과 교사간 상호 인격존중체험 활동 강화

※ 교사들에게 아동권리협약에 대한 체계적인 교육과 훈련을 실시하라(유엔아동권리위원회 권고, '02)



<그림Ⅲ-6> 인권교육의 필요성

출처: 서울대학교 교육연구소, 2003.

방안 3: 근본적인 학생인권보장을 위해 초·중등교육법을 개정하여 법적 토대를 마련한다

가. 학교현장에서 인권보장을 위한 더욱 근본적인 제반조건 마련을 위해 초·중등교육법에 학생인권보장을 위한 조항을 명시하여, 개정한다.

- 초·중등교육법 중 제1장 총칙 제8조(학교규칙), 제3장 제1절 제17조(학생 자치활동) 등에 인권침해조항을 명시하고, 학교운영위원회에 학생참여를 배제하고 있는 초·중등교육법 제31조 2항 및 시행령 제58조 제2항을 개정하여, 학생자치를 활성화시킬 수 있는 구체적 법령(예시안 표Ⅲ-5, 표Ⅲ-6, 표Ⅲ-7 참조)을 마련한다.

<표Ⅲ-5> 초·중등교육법 제1장 총칙 제8조(학교규칙) 개정<예시안>

현행 규정	개정(안)
<p>제8조(학교규칙)① 학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 당해 학교를 설립하고자 하는 자를 말한다)은 법령의 범위안에서 지도·감독기관(국립학교인 경우에는 교육인적자원부장관, 공·사립학교인 경우에는 교육감을 말한다. 이하 “관할청”이라 한다)의 인가를 받아 학교규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 정할 수 있다.</p> <p>② 학칙의 기재사항 및 제정절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제8조 (학교규칙) ① (좌동)</p> <p>② 학칙을 제정 혹은 개정하고자 할 때는 학생자치조직을 통해 학생들의 의견을 수렴하고, 학교운영위원회에 참석하여 심의토록한다.</p> <p>아울러 학교교칙은 학생인권을 과도하게 침해하는 다음과 같은 사항을 금지한다. 정규수업이외의 강제보충수업, 체벌, 학생동의 없는 용의복장 검사, 소지품 및 가방검사 등.</p>

아울러, 다음 절에서 이야기할 불필요하고 권위주의적인 각종 관행 및 행사를 없애는 것 역시 학생인권이 보장되는 학교문화를 만들기 위한 중요한 방안이 될 것이다. 학교에 지배적인 권위주의와 입시문화가 학생인권 침해의 근원적 원인이기 때문이다(배경내, 2000참조).

<표Ⅲ-6> 초·중등교육법 제3장 제1절 제17조(학생자치) 개정<예시안>

현행 규정	개정(안)
제17조(학생자치활동)① 학생의 자치활동은 장려·보호되며, 그 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다.	제17조 (학생자치활동) ①학교에는 학생구성원들의 자치적 학생회를 둔다. ② 학생회장 선출, 반장 후보에 대해 성적 등의 이유로 자격제한을 두지 않는다. ③ 학생회 등 학생자치조직의 구성은 학생자율에 맡기는 것을 원칙으로 하되, 학생들과의 협의하에 교사자문위원을 둘 수 있다. ④학생자치회는 의제발의권, 심의권, 의결권을 가진다.

<표Ⅲ-7> 초·중등교육법 제31조 제 ② 항 (구성) 개정<예시안>

현행 규정	개정(안)
제31조(학교운영위원회설치) ② 국·공립학교에 두는 학교운영위원회는 당해 학교의 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사로 구성한다.	제31조(학교운영위원회설치) ② 국·공립 학교 및 사립학교에 두는 학교운영위원회는 당해 학교의 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사, 학생회 대표로 구성한다. 단, 초등학교 학생대표는 참관권을 중학교 이상 학생대표는 심의권을 갖는다.

IV. 학생의 자율적 학습권 보장 및 확대

학교의 부정적인 문화를 특징짓는 권위주의, 가부장적 질서, 경쟁적 질서, 획일주의, 통제주의, 위계질서 등은 앞에서 살펴본 학생인권 침해의 주 요인이기도 하지만, 그러한 문화에 기댄 각종 관례화된 장치들을 통해 학생들이 자유롭게 학습할 수 있는 권리를 방해해 온 요인이기도 하다. 권위주의적인 운동장 조희나 각종 경시대회로 아이들을 경쟁으로 몰아치는 일, 그리고 0교시 및 강제보충·자율학습 등으로 개인의 시간을 통제하는 장치들은 공교육의 정상화와 학생 개인의 자율적인 학습권을 보장해 주기 위해서라도 해결해야 할 과제들이다. 이에 학습자로서의 학생들의 ‘학습권’을 존중하고, 그들의 다양한 교육요구를 학교교육에 반영하는 것이 필요하다. 이는 학생을 자율적인 판단 능력이 부족한 수동적 객체나 무언가 부족한 존재가 아닌, 그들을 스스로가 학습을 요구하고 결정할 수 있는 자율적이고 주체적인 존재로 본다는 인식의 전환을 의미한다.

우리 교육기본법 제3조에서는 학습권을 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 수 있는 권리를 가진다”라고 명시하고 있으며, 학습의 자유는 가장 근본적인 자연권으로 학습하려는 자의 자유의사에 의한 위임에 의해서만 교육권이 인정되어야 한다. 곧, 민(民)인 학습자들이 자신의 학습생활, 자신들이 대상이 되는 교육의 주권자로 권리를 행사할 수 있을 때 참된 의미의 교육의 민주화가 가능하다(김신일, 2003:415-417참조). 여기에서는 학습권이 포괄하는 주요 내용인 학습활동의 자유, 학습기회의 보장, 교육선택의 권리 등과 관련하여, 학습권을 제한하는 불필요한 관행 및 각종 행사제도, 소규모 학교 학생선택권 부여, 초등학생 학습준비물 무상지원 확대, 청소년 문화육성 및 특기계발에 초점을 맞춰 논의한다.

1. 불필요한 관행 및 각종 행사 제도 폐지

가. 실태 및 문제점

▶ “**딱 짜여진 시간표와 등교시간의 숨통을 트워달라**”
청소년 단체, '희망' 청소년 10대 요구안 1위('03년)

0교시 및 심야 자율학습 문제는 학생들의 건강권을 해치고, 자율적인 학습활동의 기회를 빼앗는 것이면서도, 입시를 빌미로 여전히 논란이 되는 사항이다. 위의 청소년 단체 '희망'이 제시한 요구안에서 보듯, 많은 학생들은 오랜 관행으로 지속된 딱 짜여진 시간표와 이른 등교시간에서의 벗어나 자신의 생활 리듬과 자율적인 시간운용을 원한다. 하지만 다음의 몇 가지 사례에서 확인할 수 있는 바처럼, 교육부의 권고가 있긴 하지만 학생들은 학습활동의 자유, 자율적인 학습기회의 보장, 교육선택의 권리를 위한 시간과 기회를 0교시와 같은 각종 관행들에 의해 제약받고 있다.

실태 1

한국방송공사의 '국민의 생활시간 조사자료(2003.4.7)에 따르면, 국민전체의 여가시간을 비교할 때 2시간 정도 고등학생의 여가시간이 적으며, 0교시수업, 보충수업, 특기적성교육 등으로 밤 10시경에 하교시키고 있으며, 12시 전후까지 학원에서 수강하고 있기도 하다. 수면시간은 초등학생 8시간 43분, 중학생 7시간 49분, 고등학생 6시간 53분으로 나타났다.

실태 2

교육부가 공식적으로 금지하고 있는 ‘0교시’ 수업과 강제적인 야간 자율학습이 일부 학교에서 여전히 시행되고 있는 것으로 확인됐다. 서울시교육청은 “지난달부터 교육청 홈페이지와 전교조 등 교육단체에 신고된 125개 고교를 대상으로 3차례에 걸친 특별장학을 실시한 결과, 이 가운데 15개 학교가 교육당국의 지침을 어긴 것으로 나타나 시정하도록 했다”고 16일 밝혔다.

위반 사례를 보면, ㅇ여고는 학생들을 오전 7시 이전에 등교시켜 ‘0교시’ 수업을 진행하는 한편, 특별반을 편성해 밤 11시까지 야간 자율학습을 실시했다. ㅁ고는 지난 3월말부터 야간 자율학습을 강제로 실시하고, 3학년은 0교시를 이용해 교육방송 수능강의를 시청해왔다. 이 학교는 학교운영위원회를 거치지 않은채, 보충수업 교재비 10만원을 학생들에게 부담시키기도 했다. 이밖에 ‘0교시’ 수업을 전교생에게 강제하거나 방과 후 교육활동을 지나치게 많이 편성한 학교도 교육청의 시정조치를 받았다. 인터넷 한겨레 2004. 6. 16.

이런 0교시 수업과 심야 강제학습의 효과에 대해 경북지역 고교 34곳의 고교생 5258명을 대상으로 한 한 조사결과는 응답 학생의 53%가 ‘수업 효과가 없다’는 대답을, ‘효과가 크다’는 2%, ‘조금 있다’는 11%의 응답에 불과하다는 사실을 나타낸 바 있다.¹⁰⁾ 이에 강제적이고 일률적으로 학생들의 시간을 통제하는 것이 아닌 그들에게 자율적으로 학습할 수 있는 능력과 기회를 마련해줘야 할 것이다.

‘0교시’ 수업 같은 대표적인 사례 이외에 오랜 관행으로 이어져온 권위주의적인 애국조회나 반성조회 형태의 운동장조회나 각종 계기행사(불조심의 달, 과학의 날 등)에 학생들을 동원해왔던 학생동원문화, 그리고 선발과 경쟁이 중심이 된 각종 경시대회로 학생들의 시간을 통제하던 것 역시 시급히 청산해야할 과제들이다.

10) 한겨레 2004. 5. 5일자 참조.

실태 3

월요일은 애국조회, 토요일은 반성조회를 합니다. 요즘엔 교실에서 방송으로 많이 하지만, 운동장에서 전교생이 모여 하는 학교도 많을 것입니다. 왜 꼭 전교생이 운동장에 모여 조회를 해야 하는지 생각해 보셨습니까? 조회가 없어진다면 아이들의 단체의식과 질서의식이 없어질까요? 꼭 전교생이 아침에 모여 교장선생님의 훈화를 듣고 상장을 수여하고 주변교사가 이번 주 주훈을 발표하고 반성해야 할까요?

조회 시간 동안 장난치고 싶은 것을 꼭 참고 차렷하고 있는 동안 인내심을 기르기 위해서인가요? 그리고 왜 명칭이 '애국조회' '반성조회'인지 생각해 보셨습니까? 애국과 반성이 좋은 것이니까 매주 반복하는 걸까요? 요즘처럼 건전한 개인주의가 아닌 이기적 개인주의로 변해가는 세상에서 조회와 같은 단체 활동을 통해 줄을 서고 행진하고 하는 방법을 배우면서 단체의식을 기를 수 있기 때문에 좋은 것인가요? 이 글을 읽으시는 분이 학교 다니셨을 때의 조회시간을 한번 떠올려보세요..

오마이뉴스. 2003. 2.17

특히 최근 급속도로 증가한 학력경시대회는 학생과 학부모의 과열 경쟁으로 인해 학생들의 학습부담을 가중시키고 사교육 수요를 확대하는 주요 원인이다. 따라서, 이런 오랜 관행에서 벗어나 학생들이 자율적으로 자신들의 학습권을 행사할 수 있는 기회와 시간을 확보하고, 그것을 활용할 수 있는 능력을 길러주는 것이 필요하다.

나. 방안

방안 1: 0교시 강제 보충수업 폐지를 위한 전국차원의 지침을 마련한다

가. 학생의 학습선택권 보장을 위해 0교시 강제 보충수업을 불법으로 명시하고, 이를 어길시 단위학교에 **행·재정적 조치를 취한다.**

- 이를 시도교육청 및 학교장 재량으로 두는 것이 아닌 전국적 차원의 **강제 규정**으로 교육인적자원부 지침마련
- 정상적인 학교운영 정착시까지 한시적으로 교육인적자원부나 시도교육청 차원의 '상설장학반' 및 '0교시 불법 보충수업 고발창구' 운영

※ '04년 5월 현재 서울, 경기, 광주, 대전, 대구 등 각 시도교육청별로 0교시 수업을 금지하는 지침을 마련하고 있음.

- 한 예로 서울에서는, 정규수업시간인 1교시를 오전 7시에 시작해 0교시를 편법으로 운영할 수 없으며, 이를 어길 경우 지원금 삭감 등 강력한 행·재정적 조치를 취하기로 함 ('학교정상화 추진계획의 세부지침' 서울시 교육청발표 '04. 3월)

나. 등교시간을 정규수업준비에 필요한 시간의 범위 내에서 조정하도록 권고한다.

- 8시 이전 강제등교 금지, 8시 이후 학교별 자율 등교 권고

방안 2: 권위주의적인 전교생 운동장 조회 제도를 개선하거나 폐지한다

- 훈화, 시상, 주훈발표 중심의 정기적인 전교생 운동장 애국·반성 조회 제도 폐지
- 학교장 훈화를 학교장 학급별 수업 진행으로 권장
- 소규모 학교의 경우, 실내 전교생 모임시간을 특별활동 시간으로 편성하여 운영하는 방안 권장

- 계기교육 목적의 교육청 단위 각종 대회 폐지 및 학교 자체 행사로 전환 유도 (예, 청소년의 달, 과학의 달 등 전시적 행사 폐지)
- 시상을 위한 전체조회폐지, 교장실에서 실시
예, 미국 초등학교의 경우, Good Citizen 상은 월말에 모범 학생들에게 교장실에서 간단한 시상이 있고 교장실 앞에 사진을 찍어 전시함

※ 경기도 광주의 000초등학교는 시대에 뒤떨어진 낡은 관행과 권위적인 학교 문화를 바꾼 점도 눈에 띈다. 이 학교는 애국조회, 반성조회 등 아이들을 모두 운동장에 세워 놓고 하는 조회와 주번제도 등 통제 위주의 제도는 일찌감치 없었다.

방안 3: 과열 교내 학력경시대회를 폐지하고, 각종 경연대회를 축소하고 시행방법을 개선한다

- 초·중등학교 전체 교내 학력 경시대회 개최 금지
- 입학전형에서 각종 경시·경연대회 입상 가산점 폐지 권장
- 외부 학력경시대회 수상실적 학교생활 기록부에 기록 금지

그 외, 교사의 수업 준비시간을 빼앗아 결국 학생들의 학습권에 영향을 미칠 수 있는 학교 현장의 실정을 무시한 관행적이고 편의적인 행정지침(공문)과 절차들에 대한 개선 역시 요구된다.

경시대회 폐지나 폐지 유도 사례

- ※ 부산시교육청 초등학생 수학경시대회, 고교생 수학, 과학경시대회 2006년부터 전면 폐지(경향신문, '04년 3월 15일)
- ※ 충북교육청 충북예술고, 청주의국어고 등 특수목적고 입학전형시 학력경시 경연대회 수상실적 반영제도 올해부터 폐지유도(연합뉴스, '04년 3월 22일)
- ※ 아동 잠재성의 최대한의 발전을 저해할 위험이 있는 매우 경쟁적인 교육 시스템을 개선하여 경쟁성을 감소시키고, 협약 29조 1항에 언급된 교육의 목적이 반영되도록 정부 교육정책을 제고하라(유엔아동권리위원회 권고, '02)

2. 소규모 학교 학생 선택권 부여 (학군제약 제거)

가. 실태 및 문제점

경기 남한산초등학교, 아산 거산분교, 완주 삼우초등학교 등 작은 학교가 갖고 있는 장점을 활용한 학교개혁사례가 최근 다양하게 생산되고 있으나, 학구제 규정 때문에 그 확산에 어려움을 겪고 있다.

충남 아산시 송악면 송학리 송남초등학교 거산분교에선 지금 교사와 학부모, 지역 주민이 하나가 돼, 작지만 의미있는 실험을 진행하고 있다. 전교생이 120명인 이 학교는 일반 공립학교임에도, 대안학교 부럽지 않은 살아있는 교육을 2년째 해 오고 있다.....거산분교는 지난 2001년까지만 해도 전교생이 30여명 밖에 안돼, 정부의 학교 통폐합 조처에 따라 이듬해부터 문을 닫을 처지였다. 학부모들은 폐교 반대운동에 나섰고, 그 소식은 때마침 공교육 테두리 안에서 새로운 대안을 찾고 있던 김 교사 등 한국글쓰기연구회 아산 지역 교사들과 일부 학부모들 귀에 들어갔다. 이들은 거산분교를 자기들이 그동안 꿈꿔온 새로운 학교로 가꿔 보기로 의견을 모았다. 천안 아산 지역 동화읽는 어른모임 회원을 중심으로 도시 학부모들이 마을 주민들의 도움을 받아 아이 전학보내기 운동을 펼쳤고, 지난해 2월 96명의 아이들이 이 학교로 옮기거나 새로 입학했다. 모임 교사 6명도 전근을 자청했다. 거산분교는 이렇게 새로운 교육을 향한 교사와 학부모들의 열망을 자양분 삼아 다시 태어났다.

분교라서 인력과 예산 지원이 턱없이 부족하다. 10여년 동안 교육 당국의 투자가 거의 이뤄지지 않아 시설도 열악하다. 교사와 학부모들이 분교 승격을 간절히 바라는 이유다. 하지만 학생 수가 100명이 넘으면 분교로 승격시켜 주겠다던 교육 당국은 도시에서 온 대부분의 아이들이 주소만 옮긴 위장 전입자라는 이유로 분교로 승격시켜 주지 않고 있다. 학부모 문남희(37)씨는 “우리 학교처럼 교육적으로 의미가 있는 학교는 살려야 되는 것 아니냐”며 “농촌의 작은 학교를 살리기 위해 도시에서 농촌으로 전학하는 경우는 학구 제한을 두지 않는 등 교육 당국이 융통성을 발휘해줬으면 좋겠다”고 하소연했다.

한겨레 2003. 10. 26.

이에 다음과 같이 교육대학, 사범대학 및 종합교원양성대학의 부설초등학교 및 사립초등학교의 경우에만 통학구역의 예외를 인정하는 현행 초·중등교육법을 손질하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

※ 초중등교육법 시행령 제16조(입학기일 등의 통보) ① 교육장은 매년도 취학할 아동의 입학기일과 통학구역을 결정하고 당해 1월 20일까지 읍, 면, 동의 장에게 이를 통보하여야 한다. 다만, 교육대학, 사범대학 및 종합교원양성대학(이하 이 조에서 “교육대학 등”이라 한다)의 부설초등학교 및 사립초등학교의 통학구역을 이를 지정하지 아니한다.

이를 통해, 학습권의 주요 구성내용 중 하나인 학생들의 교육선택을 부분적으로 허용하면서, 학생수 격감으로 학교 존폐의 위기에 처해있는 농어촌 학교와, 과밀학급과 거대규모로 교육력 부재를 초래하고 있는 도시지역 학교의 문제를 해결하는 것이 가능 할 것이다.

나. 방안

방안 1: 소규모초등학교(전교생 150명 미만, 학급수 6학급 미만)의 통학구역을 폐지하여 도시 및 인근지역에서 전입학이 가능하도록 교육법시행령 개정을 추진한다

- 도시인근 작은 학교를 중심으로 학교특색을 구현하는 학교개혁 사례생산
- 초중등교육법 시행령 제16조의 적용제외 학교 대상에 농어촌 소규모 초중학교를 포함하도록 개정

<예시안>

※ 초중등교육법 시행령 제16조(입학기일 등의 통보) ① 교육장은 매년도 취학할 아동의 입학기일과 통학구역을 결정하고 당해 1월 20일까지 읍, 면, 동의 장에게 이를 통보하여야 한다. 다만, 교육대학, 사범대학 및 종합교원양성대학(이하 이 조에서 “교육대학 등”이라 한다)의 부설초등학교 및 사립초등학교, **농어촌 소규모 초중학교**의 통학구역은 이를 지정하지 아니한다.

방안 2: 현행 학구에 실거주하는 학생은 통학구역 폐지와 관계없이
현 학구 학교에 우선 입학할 수 있는 권리 부여

- 학교장에 의한 제한된 학생선발권 부여
- 통학버스 운행 등 편의 제공

방안 3: 정원 및 전형(교육부 자체 지침 및 이에 근거한 학교 전형 규정 마련)방법을 공지하고 지원 학생 확정

- 현행 대학부설초교, 사립초등학교, 특성화중학교 입학전형 방식에 준함

3. 초등학생 학습준비물 무상 지원 확대

가. 실태 및 문제점

우리 초등교육은 의무교육으로서의 성격을 지니며, 이 의무교육이 실효성을 거두기 위해서는 수업료의 면제뿐 아니라 수업시 필요한 학습준비물 역시 무상으로 지급되어야 한다. 학습준비물은 교육과정을 제대로 운영하기 위해서 뿐 아니라, 그것이 학업성취도 평가와 매우 밀접한 관계가 있기 때문에 잘 갖추어져 있어야 한다. 아울러, 현재 맞벌이 부부의 증가로 인해 학부모의 학습준비물 부담이 커지고 있는 상황 역시 이를 덜어주기 위한 차원에서 그에 대한 정책의 지원과 배려가 필요함을 말해준다. 이에 학습준비물 지원은 1995년 5·31 교육개혁의 과제로 선정되어, 1997년 9월에 ‘초등학생 학습준비물 부담 경감 방안’이 수립되고, 1998년 3월부터 시도교육청 자체 예산 범위 내에서 자율 실시토록 추진되었다. 그리고 2000년 이후로는 단위학교 운영비에서 편성하여 지원하도록 하고 있다.

하지만 서울시내 초등학교 24개교를 대상으로 한 최근의 연구(최성조, 2003)를 통해 본 현실은 충분한 양과 질의 학습준비물이 구비 혹은 지원되지 않고 있음(표IV-1 참조)을 알 수 있게 한다. 그리고 그 부족함의 체감은 교육활동이 상대적으로 활발한 일반 교사일수록, 그리고 경력이 낮을수록 더 높게 나타난다(표IV-2 참조).

<표IV-1> 학습준비물 지원의 양적 충분성

()안은 %

평정척도		매우그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	전체 (명)	x ²	df	p
직위	교사	2(2.5)	46(29.1)	68(43.0)	30(19.0)	10(6.3)	158(100)			
	보직	-	9(17.0)	17(32.1)	22(41.5)	5(9.4)	53(100)			
	교사									

출처: 최성조, 2003.

<표IV-2> 학습준비물 지원의 질적인 만족도

()안은 %

평정척도		매우그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	전체 (명)	x ²	df	p
교육 경력	5년미만	3(6.1)	18(36.7)	21(42.9)	4(8.2)	3(6.1)	49(100)			
	5-10년	-	4(28.6)	7(50.0)	1(7.1)	2(14.3)	14(100)			
	10-20년	1(1.4)	14(19.4)	37(51.4)	16(22.2)	4(5.6)	72(100)			
	20년이상	-	11(14.5)	27(35.5)	33(43.4)	5(6.6)	76(100)			

출처: 최성조, 2003.

경제적 측면의 효과와 관련해서도, 조사대상자들이 5점 평점척도에서 평균 3.32점의 반응을 보임으로써, 경제적 측면의 효과를 높이기 위해 정부가 학습준비물 지원을 강화하고, 이에 대한 투자를 늘리는 작업이 요구된다. 현재 학생 1인당 집행액은 평균 11,481원 수준(표IV-3 참조)이지만, 위 연구에서는 60%에 가까운 대다수 교사들이 교육예산의 부족이 학습준비물 부족의 원인이라고 생각하고 있다.

<표IV-3> 학생 1인당 학습준비물 집행액

학생 1인당 집행액 (2003년 12월 기준)		
최고(전남)	최저(서울)	평균
31,463원	5,075원	11,481원

출처: 교육인적자원부

그리고, 학습준비물 구매 물품 결정의 주체에 대한 의견은 같은 학년의 결정과 담임 재량을 혼합하는 것이 좋겠다는 의견이 가장 많이 나타났다(표IV-1 참조). 이에, 교육과정을 운영하는 같은 학년 단위로 구매 물품을 결정하되 학급 나름대로 필요와 특성이 있는 만큼 담임교사에게도 적절한 선에서 재량권을 주는 방안이 필요할 것이다(최성조, 2003:62).

<표IV-4> 학습준비물 구매 물품 결정의 주체

()안은 %

평정척도		전교단 위 결정	같은 학년 결정	담임 재량	같은 학년 결정과 담임재량	전체 (명)	x ²	df	p
성별	남	1(2.1)	19(40.4)	3(6.4)	24(51.1)	47(100)	4.904	3	0.179
	여	-	54(32.9)	17(10.4)	93(56.7)	164(100)			
직위	교사	1(0.6)	48(30.4)	17(10.8)	92(58.2)	158(100)	5.533	3	0.137
	보직교사	-	25(47.2)	3(5.7)	25(47.2)	53(100)			
5년 미만		-	15(30.6)	4(8.2)	30(61.2)	49(100)	7.114	9	0.625
5년-10년미만		-	7(50.0)	-	7(50.0)	14(100)			
10년-20년 미만		1(1.4)	28(38.9)	6(8.3)	37(51.4)	72(100)			
20년		-	23(30.3)	10(13.2)	43(56.6)	76(100)			
전체		1(0.5)	73(34.6)	20(9.5)	117(55.5)	211(100)			

출처: 최성조, 2003.

따라서, 무상 의무교육과 교육과정 지원, 그리고 학부모 배려 차원에서 학습준비물에 대한 지원과 투자를 늘리는 방안과 더불어 학습준비물에 대한 예산 편성 및 구매에 담임재량권을 늘려주는 방안을 하나의 정책 대안으로 고려할 수 있을 것이다.

나. 방안

방안 1: 학습준비물 부담 경감을 위해 학교 지원을 확대한다

- 전체 학생 대상 수업진행의 효율성, 학생·학부모의 시간적·경제적 부담 해소, 물자 낭비요소 제거를 위하여 초등학생의 학습준비물에 대한 학교 제공 확대 필요
- 1인당 지원액 연 3만원으로 기준 설정하여 예산을 증액, 지원하고 학교운영비 예산 편성시 기준 준수 의무화

방안 2: 필수 지원 품목 설정 및 학급 단위 준비물 예산에서 담임교사의 재량권을 확대한다

- 소모성 학습준비물 (도화지, 찰흙 등), 실험 실습 자료(바둑알, 밀가루 등), 일상적 학용품(연필, 공책, 물감, 붓 등) 중에서 필수 지원 품목 및 선택 품목을 구분한 세부 지침 마련
- 학교 실정에 따라 학생 1인당 연 5천원~1만원 범위의 학습준비물 예산의 편성과 집행을 학급 담임 재량으로 부여

방안 3: 학습준비물 관리체계를 정비한다

- 일회적 소모성을 제외한 학습준비물은 학년 초 개인별로 일괄 지급, 소모성 학습준비물은 학급단위로 준비물 함을 구비하여 보관하는 등의 배부 및 관리 체계 합리화 방안 마련
- 학습에 자주 사용되는 폐품성 학습준비물(요구르트병, 빈상자 등) 및 생활용품 (바느질용품, 단추 등) 등은 일정기간 집중 수집하여 일정 장소에 일괄 보관하고 사용하는 방안 모색

방안 4: 의무교육기간인 중학교까지 점진적으로 확대한다

- 초등학교 완전실시 후 중학교확대 실시

4. 청소년문화육성 및 특기 계발

: 주민이 함께 만드는 '지역특기뱅크' 운영

가. 실태 및 문제점

현재 학생들의 소질과 적성을 찾아 그것을 계발시켜줄 수 있는 특기적성교육과 문화생활을 위해 학교와 지역사회가 연계하는 일은 매우 시급한 일이다. 곧, 학생들 각자의 '끼'를 발굴하여 키워줄 수 있는 기회를 학교와 지역사회간의 연계 속에서 만들어줄 필요가 있다. 이 안에서 학생들은 자신의 소질과 적성에 따른 진로 의식과 진로탐색의 기회를 가질 수 있으며, 학교 다니는 즐거움 역시 발견할 수 있을 것이다.

하지만 개별 학교의 인적·물적 자원의 제약으로 인해 개개인의 흥미와 적성을 고려한 단위학교별 프로그램을 운영하는 데는 그 한계가 크다. 따라서 지역학교, 혹은 몇 개의 학교가 공동으로 운영하는 일종의 '특기뱅크'를 지역교육청과 학교, 자치단체, 그리고 시민단체 등과의 협조를 통해 운영하는 방안을 찾아 볼 수 있을 것이다. 최근 문화관광부에 의해 '청소년이 살기 좋은 지역'으로 선정된 대부분의 기초자치단체들은 중·장기 청소년 정책을 수립하여, 청소년문화와 체육활동, 그리고 진로탐색의 기회를 넓히고, 청소년 단체들을 위한 쉼터나 문화광장 등을 조성하면서 그러한 방안을 가능토록 하는 중요한 인프라를 구축하고 있다.

하지만 이런 시도들은 아직까지 학교와 자치단체간, 혹은 교육청과 자치단체간의 원활한 협력적 바탕위에서 이뤄지지 않고 있다는 점에서 한계를 나타낸다. 이 때문에 청소년 문화 조성과 특기 계발을 더욱 강화하고 활성화하는 차원에서, 지

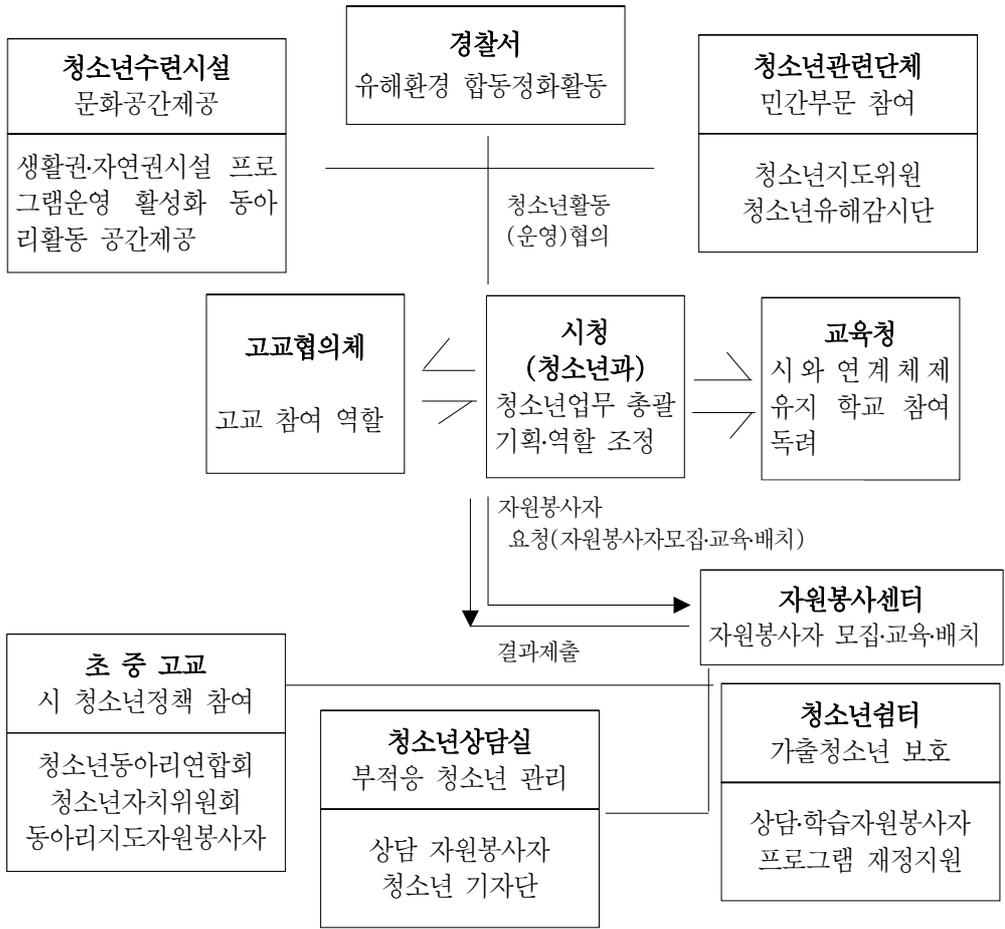
역사회의 힘이 학교와 자치단체, 그리고 시민단체 별로 따로 분산되는 것에서 벗어나 지역사회 여러 기관과 단체들이 서로 협력할 수 있는 체제를 마련하는 것이 요구된다.

이와 관련하여, 청소년 문화 육성에 우수한 사례를 보이고 있는 군포시의 ‘청소년육성을 위한 5대 추진과제(그림 IV-1)’와 ‘지역단체별 연계체제(그림 IV-2)’는 하나의 좋은 참고가 될 것이다.

청소년의 권리보장과 참여유도	교육환경 인프라 구축	청소년주체 문화·체육중심수련활동	청소년의 보호·복지증진	가정과 학교, 지역의 네트워크 구축
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 청소년정책참여방안 강구 ◦ 청소년자생·자율활동지원 ◦ 21세기 청소년상 실현을 위한 다양한 체험활동 추진 ◦ 청소년자원봉사활성화 ◦ 청소년권리 및 시민권 신장 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학습환경 개선으로 학습효율화 배가 ◦ 지역교육발전시책개발·지원 ◦ 인적자원발굴체계확보로 교육도시 부상 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 청소년활동 전용공간 확충 ◦ 청소년수련시설 특성화·차별화 ◦ 체육꿈나무 육성 ◦ 청소년체육프로그램 운영 ◦ 청소년체육공간 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 청소년상담활동 강화 ◦ 청소년보호인식 확대 ◦ 유해환경으로부터 청소년선도 및 보호활동 ◦ 청소년직업 및 자립능력향상 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 청소년관련 유관기관 등 역할분담 ◦ 부모교육 및 시민의식 함양 ◦ 가족 공동활동 및 연계프로그램 개발

<그림 IV-1> 군포시 청소년육성정책 5대 추진과제

출처: 군포시 청소년과, 꿈이 있는 청소년육성 기본계획:2003-2005 참조



<그림Ⅳ-2> 군포시 청소년관련 기관 및 단체, 시설과의 연계 체계도

출처: 군포시 청소년과, 꿈이 있는 청소년육성 기본계획:2003-2005 참조

나. 방안

방안 1: 청소년 문화 육성 및 1인 1특기 계발을 위한 ‘지역특기뱅크’ 운영

- 문화관광부, 교육부가 중심이 되고 사안에 따라 보건복지부, 과학기술처, 청소년보호위원회, 국가인권위원회 등이 결합하는 중앙부처간 협의를 통한 **상설협의체**를 구성하고, **시범 지역선정기준 설정 지침 마련 및 공모** (2005년부터 2년 단위)
 - 그림 IV-3과 같이 ‘지역특기뱅크운영도’와 같이 지역이 함께하는 특기 계발
- ※ 현재 모범적으로 시행하고 있는 군포, 부천, 익산 등의 사례가 확산될 수 있을 것임.

- 학교의 특기적성 교육 및 동아리 활동, 문화관광부 및 지역 자치단체의 청소년 사업의 연계 및 협조체제 강화
- 학생 동아리 활동 지원 방안, 지역별 특기계발 프로그램 운영 방안, 지역의 각종 시설(문화놀이터: 미국의 Recreation Center 참고) 운영 방안 등을 종합 평가하여 **시도별 1개 시·군·구 이상 청소년 문화 육성 시범 지역 지정**

※ '05. 2월 10일 이후, 발효되는 청소년활동진흥법(2004.2.9. 통과)에 따라 실질 업무는 이 법에 따른 기구가 담당하고, 각 지역에서는 문광부 산하 ‘청소년활동지원센터’가 제반 기획과 집행을 담당하는 형태를 적극 고려

- 시범 지역 운영에 필요한 예산을 지원하고, 그 운영 결과에 따라 점차 확대

방안 2: 가치 ‘지역 청소년 문화위원회’ 상설 운영

- 지역 자치단체, 지역교육청, 지역 교사단체, 지역 문화 기관, 지역 시민단체, 교육 및 시민단체 등이 함께 하는 가치 ‘○○지역 청소년 문화위원회’ 구성, 상설 운영
- 문화관광부, 지역 자치단체 청소년 업무 담당부서가 주가 되고, 교육부, 지역 교육청이 협력하는 업무 운영 체계 구축하되, 지역 여건에 따라 민간위원회가 관과의 협의를 통하여 사업을 기획하고 추진하는 방안도 검토
- **프로그램 내용 선정, 지도 인력 풀 구성, 예산 편성, 활동공간 확보, 자료관리 등의 업무 수행**
- 지역교육청 장학업무에 지역 청소년 문화연대 사업을 추가하고, 이를 전담하는 인력을 확보. 시범지역에는 지역협의체가 추천하는 지역 청소년 문화 활동 전문 교사를 일정한 기간동안 파견하여 업무를 전담하도록 함.
- 지역 여건에 맞는 강좌, 운영시기를 다양하게 개설하되, 예체능 **특기 계발 프로그램의 경우 공인 등급제 도입 검토**(문광부의 청소년활동인증제(예정)와 결합 가능)
- 등록된 지역 청소년 동아리는 지원체제를 중심으로, 예체능 및 교과 심화 보충 강좌의 경우 일정 범위 내에서 참가자 자비 부담

방안 3: 지역위원회의 학교 특기적성 교육 지원 활동 활성화

- 구성된 지역 강사 풀의 안정적 운영과, 학교 특기 적성 교육의 활성화를 위하여 학교별 지원 요청을 받아 저렴한 경비로 학교 특기 적성 교육 활동에 강사 지원
- 학년, 학기 초에 지역의 개설된 청소년 문화 활동 강좌 및 학교 특기적성 출강 가능한 영역과 강사에 대하여 지역 내 모든 학교를 대상으로 홍보 강화

방안 4: 지역 내 초등 저학년 '방과 후 학교' 운영

- 방과 후 초등 저학년 어린이들의 탁아 기능을 지역에서 맡아 운영함으로써 실질적인 사회복지 및 교육복지 실현
- 위원회 산하에 직영을 원칙으로 하되 기존 지역 내 방과 후 학교에 대한 위탁, 또는 지원 활동 병행
- 탁아수요에 대한 대책을 기본으로 하되, 학생·학부모의 요구를 파악한 다양한 프로그램 기획 운영 (놀이활동, 간식제공, 과제도움, 휴식 활동, 체험 활동 등 다양한 프로그램 확보)
- 시설 환경 개선, 20명 1학급 당 전담교사 배치를 위한 경비 지원
- 저소득층 자녀 및 맞벌이 부부 자녀에 대한 우선 참여기회를 주되, 저소득층 자녀에 한하여 무상으로 참여 기회 제공

청소년문화 육성 및 특기개발을 위한 '지역특기뱅크' 시범지역 지정운영

교육인적자원부

문화관광부

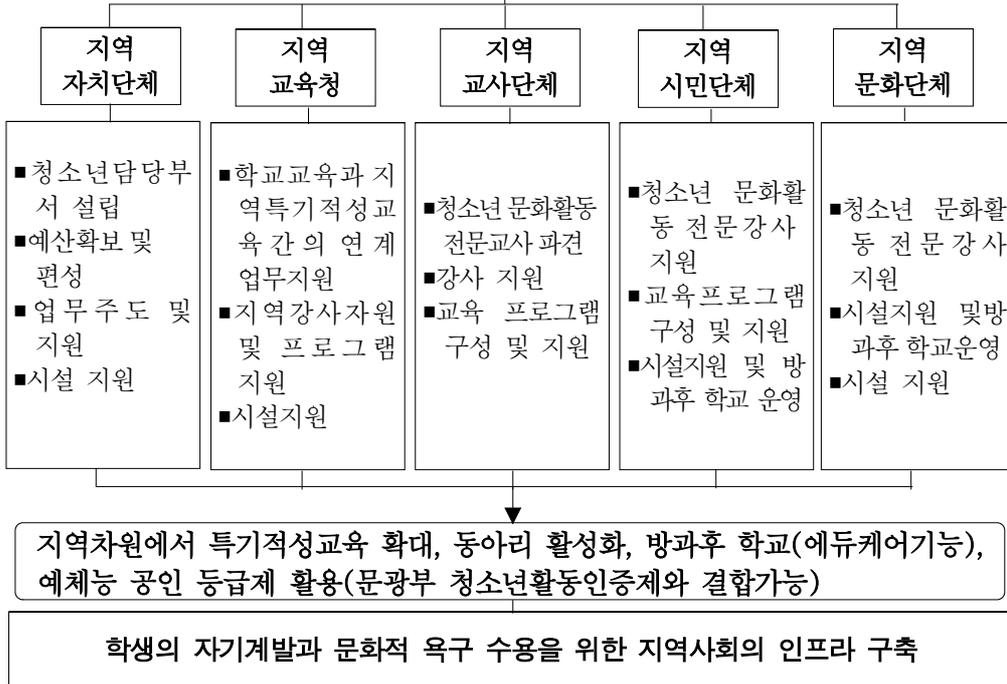
청소년문화 육성 및 1인 1특기 개발을 위한 상설협의체 구성

- 시범 지역선정기준 지침 마련 및 공모, 선정
- 육성 '특기뱅크'를 위한 프로그램 개발 및 지원프로그램 마련
- ※ '05. 2월 10일 이후, 발효되는 청소년활동진흥법('04.2.9. 통과)에 따라 실질 업무는 이 법에 따라 구성되는 기구가 담당

시범지역 선정 →

지역 차원 청소년 문화활동 지원 운영

- ※ '05. 2월 10일 이후, 발효되는 청소년활동진흥법('04.2.9. 통과)에 따라 문광부 산하 '청소년활동지원센터'가 기획과 집행을 담당하는 형태 고려할 수 있음



<그림IV-3> 주민이 함께 만드는 '지역특기뱅크' 운영도

V. 자율과 참여에 의한 학교자치 실현

자율과 참여로 학교자치를 실현하는 것은 교사, 학생, 학부모를 포함한 학교 구성원들이 학교운영에 자율적으로 참여하며, 학교를 신명나고 민주적으로 운영하는 것을 뜻한다. 이는 지난 1998년 교육부가 발표한 “교육비전2002: 새학교문화창조”에서 ‘자율과 참여의 학교공동체’란 제목으로 교사, 학생, 학부모 참여를 위한 제안들을 중점적으로 논의한 바 있다. 하지만 여전히 학부모의 학교 참여와 학교운영을 민주화하기 위한 학교조직의 개선, 교사문화의 활성화 등의 문제는 해결해야 할 과제로 남아있다. 곧, 교장 등의 학교관리자, 교사, 학생 학부모를 포함한 학교 구성원들이 서로 협력하고 참여하면서 역동적으로 학교를 운영하는 데는 한계가 있다.

이는 학교자치의 실현이 학교문화의 개선뿐 아니라, 학교조직개편이나 교장임용 제도를 비롯한 교원승진체제 문제 등 큰 틀의 개선과 맞물려있는 어려움이 존재하기 때문이기도 하다. 하지만 본 연구는 그런 큰 주제를 건드리는 것에 한계가 있기 때문에, 학부모의 학교참여를 활성화시킬 수 있는 방안, 교사가 좀더 신명나게 일 할 수 있도록 도와주는 교사동아리문제, 단위학교 차원에서 좀더 쉽게 풀 수 있는 보직교사 선출보직제문제와 학교교육계획서에 그 초점을 맞춰 논의한다.

1. 학교활동 참여 학부모들을 위한 직장 공가제 도입

가. 실태 및 문제점

학부모가 학교교육의 한 주체로서 협조하고 지원하는 자율적 자치조직으로 발전하는 장기적인 활동계획이 필요하다. 학부모의 학교교육 참여 기회를 다양하게 제공하도록 사회적 관심을 환기하고 이를 제도화하여, 학부모 활동을 교육활동의

중요한 자원으로 활용할 필요가 있다.

현재 학부모가 학교에 참여할 수 있는 방식은 첫째, 요구적 참여로 자녀의 학년 능력 제고를 위해 보충수업이나 자율학습실시를 요구한다든지 학교의 교육과정운영에 대하여 항의하는 것 등이다. 두 번째는, 지원적 참여로 자녀 교육을 위해 학교에 대해 인적, 물적 자원과 봉사, 협조를 하는 것이다. 여기서 인적자원으로서의 기여로는 학부모가 1일 교사 등 교수자원, 생활지도 및 상담지원요원, 특별활동 및 봉사활동요원으로서 자신들의 지식이나 경험을 제공하는 형식을 말한다. 세 번째는, 의사 결정의 참여로 학교경영계획, 시설계획, 예산편성 및 운영 등에 관하여 계획단계에서부터 의사결정에 참여하여 영향력을 행사하는 것이다(이미영, 2004:21). 이런 참여 형식에 대해 학부모들이 어느 정도의 참여 욕구를 지녀왔고, 참여해왔는가는 두 가지 연구 사례를 통해 하나의 지표로 삼을 수 있다.

부산시내 초등학교 학부모를 대상으로 한 연구(이미영, 2004)에서 아버지의 참여욕구 수준은 5점 평점척도에서 평균 2.681점을, 어머니의 참여욕구 수준은 아버지의 경우보다 다소 높은 2.814점으로 조사된 바 있다. 하지만, 모두가 보통보다 낮은 수치를 보여 학부모의 학교교육 참여 욕구를 저해하는 요인이 무엇인지를 분석하고, 이를 높일 방안을 찾아야 할 것이다.

한편 서울시내 네 곳의 초등학교 학부모를 대상으로 한 연구(이상설, 2001)는 특별활동에 한정된 것이긴 하지만, 조사대상의 96.0%가 특별활동 강사로 참여한 경험이 없다는 응답을 보였다. 그리고 특별활동 강사로 참여하지 않는 이유에 대해서는 ‘여가시간이 없다’는 의견이 49.2%로 가장 높았으며, 그 다음으로 ‘자신 있는 프로그램이 없다’는 의견이 33.5%를 차지했다. 이런 결과는 맞벌이의 증가로 인해 근무시간 내 이뤄지는 학교교육 활동 전반에 학부모 참여가 저해되고 있다는 해석을 가능하게 한다. 따라서, 학부모들이 근무시간 에도 필요하다면 학교활동에 직접 참여할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

아울러 다음의 세 가지 측면의 문제점 역시 시급히 해결해야할 과제들이다. 우선, 현재 대부분의 학교에서 학부모는 교장과 교사에게 종속적 또는 의존적 관계로 자녀 교육에 대해 주체적으로 발언할 수 있는 여건을 형성하지 못하고 있다. 둘째, 학부모회의 모임이 활성화되어 있지 못할 뿐 아니라, 있다하더라도 소풍, 축

제, 운동회, 스승의 날 등 학교행사 지원 활동에 그치고 있으며, 교장과 교사의 회식자리 준비 등 비교육적인 활동에 학부모의 활동이 집중되고 있다. 셋째, 학년 초 학부모 모임이 있으나 교사가 주도하여 이루어지며 학급단위의 임원을 선정하는 것으로 그 기능이 다하고 대부분의 학부모는 아예 학교교육활동에 관심이 없는 상태로 머물러 있다.

이상의 학부모 참여가 활성화되지 않고 있는 현실은 학교운영의 중요한 한 축을 잃고 있다는 점에 그 문제점이 있다.

나. 방안

방안 1: 학교교육 관련 활동 참여 주민에 대한 직장내 공가 및 출장 처리제 도입

- 학부모 학교 교육 참여 활성화와 자녀교육의 중요성에 대한 사회적 관심 환기
- 학부모 학교 활동 참여의 공공성에 대한 범위 및 기준에 대한 세부 지침 마련

※ 학교운영위원회 회의, 학부모회의, 담임교사와의 만남의 날 및 상담, 학교에서 학부모 강사 위촉 등에 한하여 학기당 2회 연 4회 이내 공가 등의 기준 마련 (참조: 미국의 Conference Day 제도는 주정부가 정한 공식일정으로서 한 학기 2일간을 지정하여 교사와 학부모와의 만남의 날을 두고 있음)

- 공무원 복무 규정 제19조 (공가) 개정 : 학부모 와 지역교육자원인사의 학교 참여 조항 신설
- 1단계로 공무원 및 공기업 등에 근무하는 자를 대상으로 적용하되, 사기업 등에 권장하여 점차 확대

방안 2: 학부모회의 자치 활동 확대 지원

- 학급별 학부모 모임, 학부모 동아리 등 다양한 학부모 모임 조직 유도
- **학부모 자체 사업 활성화** 권장

※ 자체연수, 교육토론 및 강연회, 학부모·교사 간담회, 학부모 소식지 발간, 동아리 결과물 및 학부모 예능작품 전시회 등을 학부모회 자체로 기획하여 진행하는 방안 제시

- 학교 내 여유 교실을 활용한 **학부모 사랑방** 제공 권장

방안 3: 학교별 교육청 ‘주민인력풀’ 운영

- 각 분야별 학부모 전문 인력 자원의 학교 교육 참여 확대
- 학부모 신청을 받아 학교 별 학부모 인력 풀 구성
- 특기적성 활동, 수업도우미 활동, 학교행사 지원 활동, 체험학습 지원 활동, 특별활동, 동아리 지도 활동 등에 인력 풀 적극 활용 권장

방안 4: 학부모 자원 교사제 도입

- 학부모 중 교사자격증 소지자(또는 특별기능소지자)를 대상으로 수업 결손 시 정규교사를 대체하여 수업을 진행하는 자원교사제 임명 방안 검토
- 자원봉사적 성격을 기본으로 하되, 담당할 수업시간에 해당하는 적절한 급료를 지급할 수 있는 제도 마련 및 예산 편성 검토

2. 지역·광역·전국 단위 교사교과연구동아리 등록 지원제 실시

가. 실태 및 문제점

현행 교과교육연구회 운영은 초·중등학교 교원들이 자율적으로 연구활동을 전개하고 교과교육연구회 지원을 통하여 교실수업을 개선하기 위해 운영되고 있다. 이런 취지로 교과교육의 전문성 함양과 교육의 질 향상에 기여하고 새학교 새문화 창조의 중추적 역할을 하기 위해 1997년부터 교육부에서 한국교원대학교 주관으로 공모제를 통해 교과교육연구회 활성화에 노력을 기하고 있다. 그 운영방침은 교과교육연구회 조직을 교과교육 중심으로 조직하고 그 조직 및 활동 범위에 따라 도단위 교과교육연구회, 교육청 단위 교과교육연구회, 학교단위 교과교육연구회로 구분하여 조직하고 1교사 1교과교육연구회 가입을 권장하고 있다(이병덕, 2003:33-34).

하지만, 문제는 관에서 주관하는 이런 형식의 교과교육연구회가 교사가 지닌 자발적인 연구 풍토 조성에 한계를 보이고, 그 참여도 역시 그리 높지 않다는 데 있다. 경기도 남양주 교육청 관내 지역교육청 단위 초등교과교육연구회원과 도단위 교과교육연구회 회원, 학교·지역단위 교과교육연구회 회원을 대상으로 한 연구(이병덕, 2003)는 이를 잘 입증하는 한 가지 사례이다. 그에 따르면, 지역교육청단위 연구회의 경우 21명 이상의 회원으로 인원수의 제한을 두고 있지 않지만, 전문성 향상을 위하여 본인이 희망하여 참여한 경우는 11.7%로 극소수에 불과하고, 학교에 의무적으로 인원을 배정하는 강제적인 방식으로 참여한다는 경우는 75.2%로 높은 반응을 보였다. 연구회 활동 상태에 대해서도 지역교육청 교과교육연구회의 경우 그 모임이 부정기적이고 자율적인 참여가 저조하다는 반응이 42.8%로 높게 나타나, 지역단위에서 교사연구모임을 활성화시키는 방안이 요구된다.

이런 결과는 우선, 현행 교과교육연구회 조직이 상부 관청에서 인원수를 제한하고 있고, 가입동기도 지역교육청단위 연구회의 경우 본인의 희망보다는 학교당 인

원배정 방식에 의해 강제적으로 참여하는 교사들이 많다는 점에 그 문제점이 있다. 그리고 그 모임 자체도 교사의 전문성 신장에 별 영향을 미치지 못하는데, 이는 반강제적인 참여로 자율성이 부족하고 행정적·재정적 지원이 부족하여 연구회 활동에 지장이 있기 때문이다.

이에 관주도로 이뤄지는 학교당 인원 배정식, 교과교육연구회 참여 교사에 승진 점수를 반영하는 등의 방식에서 벗어나, 교사가 모임의 주체로 서고 그들의 자율적인 참여를 격려하고 지원하는 새로운 방안이 요구된다. 이는 교사가 행복하고 즐거워야 학생들도 행복하고 즐겁다는 사실에 대한 작은 배려일 것이다.

나. 방안

방안 1: 교육부 및 교육청 별로 학년초 교사교과연구동아리 등록 기간 운영

- 학생마음 읽어주기, 교과교육연구, 교사 특기 계발 및 사회 참여 등 연구동아리 등록에 관한 합리적 **가이드라인** 제시
- 일정양식에 따른 활동 계획서를 제출하게 하되, 연구비 지원 요구, 활동공간 요구, 자료 및 지도 인력 지원 요구를 구체화하도록 하고 연구활동비를 지원할 경우 **활동 결과물 제출 의무화**
- 교육청 및 지역공공시설 등에 교사 모임 및 활동 공간 제공 확대

방안 2: 등록 교사교과연구동아리 활동을 근무시간으로 인정

- 수업시간, 학교 행사에 따른 불가피한 시간을 제외하고 **교사교과연구동아리 활동을 근무시간으로 인정**하는 연구 활동 지원

※ 회원간 연구 목적의 공개수업 ,토론회 및 세미나 참석, 정기적인 동아리 활동 등의 범주를 구체화하고 이에 해당할 경우 근무활동으로 인정

방안 3: 활동결과에 따른 전국 단위 시상 및 우수연구교사 활용 방안 모색

- 전국 단위 공정한 심사기구 구성 : 교사 단체, 교육시민 단체 및 학부모 단체, 대학 및 연구원 교수, 기타 전문가로 구성된 교사 동아리 심사위원회 조직 운영
- 우수 교과연구 동아리에 대한 시상 및 활동비를 포상 지급하되, **인사상 혜택과 무관하게 하여 순수한 교과연구동아리 운영 문화 정착**(예, 여행, 대통령과 함께하는 자리, 장관과 함께하는 자리마련)
- 우수한 연구 결과물을 일반화하는 방안을 마련하고, 우수 연구 교사를 해당 분야 **교수학습활동지원인력 풀**(장학진, 자문역 등)로 활용

3. 학교인사위원회를 통한 보직교사 선출보직제 도입

가. 실태 및 문제점

경상북도 내의 초등학교를 대상으로 한 연구(박대수, 2003)를 참고로 현행 보직교사 임용방식을 살펴볼 수 있을 것이다. 조사대상 학교 중 보직교사 임용에 대한 학교 자체의 내규를 가진 경우는 61.9%였으며, 내규가 있는 경우 우선권을 두는 사항은 업무 추진 능력이 52.0%, 본교 근무 경력 36.8%이다. 반면, 내규가 없는 학교의 경우 업무 추진 능력이 31.2%, 학교장이 임의 결정이 23.4%, 본교 근무 경력 16.9%, 연령·호봉 고려 14.3%, 승진 점수 고려 6.5%, 직원회의 협의 3.9%로

나타났다. 특히, 내규가 없는 학교의 경우 교장의 임의 결정이 23.4%인 반면, 직원회의 협의가 3.9%에 불과한 것은 눈여겨 볼 사항이다. 이처럼, 현재 이루어지는 학교 보직교사 임면권이 주로 학교장에게 인사 전권이 부여되어 있어, 학교 내 관료구조를 심화하고 민주적, 자율적 절차에 따른 학교문화를 만들어 내는데 한계로 작용하고 있다. 이에, 보직교사 임면을 둘러싼 교사들간의 마찰과 갈등의 심화가 있으며, 업무 수행 능력을 높이 산 행정 및 관리체계 중심의 보직교사 임용으로 교육토론 및 정책기능이 약화되고 있다. 현행 보직교사 임용규정에 따라 학교장이 임용하는 것이 좋겠다는 반응이 13.6%에 불과한 충청남도의 초등학교를 대상으로 한 최근의 연구 결과(권종성, 2003) 역시 현행 임용방식에 문제가 있음을 뒷받침 한다.

따라서, 교장에 인사 전권이 부여되는 경우가 많은 현행 관료적이고 편의적인 방식에서 벗어나, 교직원회의나 인사위원회 등을 활성화시켜 학교조직을 토론과 소통이 가능한 민주적인 구조로 변화시키는 것이 요구된다.

나. 방안

방안 1: 학교인사위원회 구성의 법제화 방안 모색

- 현행 학교장이 지닌 보직교사 임명권을 **학교인사위원회에서 마련한 규정**에 따라 **직접 선출**하는 것으로 전환
- 단, 학사일정 운영 중심의 일부 부장(교무, 연구 등)은 현행처럼 학교장이 임명하는 방안도 함께 고려
- 학교급 및 학교규모에 따라 교과 및 학년부 보직교사가 없는 경우, 교사협의회에서 부장교사 복수추천에 의한 학교장 임명 방식 고려

4. 학교와 학생 특성을 살리는 학교교육계획서 수립

가. 실태 및 문제점

일반적으로 각 학교에서는 학교교육과정의 기저, 학교 교육 목표, 학교 교육과정의 편성, 학교 교육과정의 운영, 학교 교육 평가 등의 내용을 포함한 '00 학교 교육계획서'라는 명칭으로 매 학년 초에 제작하고 이 학교 교육 계획서를 토대로 1년 동안의 학교 교육과정을 운영하게 된다(표V-1 참조).

하지만, 이런 중요성을 갖는 학교 교육계획서는 전교직원, 학생, 학부모, 지역사회의 참여로 충분한 시간을 두고 의견 수렴이나 일련의 의사 결정 과정이 이루어지지 않고 일부 교직원들에 의해 급하게 작성되어 상급기관에 제출하는 보고용으로 쓰이기 때문에 교육의 내실을 기하기 어렵고 전시용이나 홍보용 자료로 밖에 기능하지 못한다. 그리하여, 학교 나름대로의 독자성과 창의성을 살리지 못한 획일적이고 형식적인 계획에 머물고 있다는 점에서 중요한 문제점을 지닌다(안영실, 2001:3). 곧 현재의 학교 교육계획서는 예산을 따내기 위한 형식적인 문서로, 학교 구성원의 주체적인 참여가 없이 작성되기 때문에 학교교육계획과 교육활동, 예산 운영이 각각 따로 진행되는 한 요인으로 기능할 뿐이다. 이처럼(표V-2참조), 상급기관에 제출하기 위한 형식 맞추기 급급하여 정작 필요한 자체 학교의 특성을 반영하지 못하는 학교교육계획서에서 벗어나, 학생과 학교별 특성을 구현하는 학교교육계획서 수립 방안을 시급히 찾아야 할 것이다. 이는 학교구성원이 주도하는 주체적인 교육계획을 수립하여 학교 운영의 자발성을 높이고, 계획과 실천의 연계를 분명히 하는 일을 통해 가능할 것이다.

<표V-1> 학교 교육계획서 구성의 한 사례

<p>I. 학교 교육과정의 기저 가. 실태분석 나. 교육의 방향분석</p> <p>II. 기본계획 가. 학교교육과정의 성격 및 구성방법 나. 학교 교육 목표 다. 편제 및 시간배당</p> <p>III. 교육중점 가. 교과별 지도 중점 나. 특별활동 지도 중점 다. 학교 재량시간 지도 중점 라. 생활지도 중점 마. 특수 재능아 부진아 지도 중점 바. 청소년 준거 활동 지도 중점 사. 학교 특색</p>	<p>IV. 학교 교육과정 운영 계획 가. 학년별 교과별 지도 계획 나. 특별활동 지도 계획 다. 학교 재량 시간 라. 생활 지도 계획 마. 특수 재능아, 부진아 지도 바. 청소년 단체 활동 운영 사. 학교 특색 발휘</p> <p>V. 학교 교육과정 평가 계획 가. 목적 나. 방침 다. 평가 방법</p> <p>VI. 학교 중장기 발전 계획</p> <p>VII. 부록 가. 학교 경영 조직 나. 각 주임별 주요 업무 추진계획 다. 연간 학사 일정</p>
--	--

출처: 안영실, 2001

<표 V-2> 학교교육계획서 실태와 문제점

1. 교육청에서 단위학교에 매년 11월 말경 예산편성지침이, 1월 초에 예산총량규모가 시달되고, 1월 중순경에 학교교육계획서에 대한 교육청의 협의회를 거쳐 사실상 학교교육계획서의 지침(도교육청 중심의 사업, 권장사업)이 시달되는데, 대부분의 학교에서는 이 지침으로 학교교육계획서가 만들게 되어 있다.
2. 학교교육계획서의 획일적인 내용: 교육부와 도교육청과 지역교육청의 지시대로 학교교육계획서를 작성하게 되며,
3. 예산과 교육계획이 별도로 이루어지게 되고,
4. 계획서 지침이 시달되는 시기가 방학 중이라 2학기 동안 이를 준비하지 않은 대부분의 학교는 연구부장 혼자서 상부기관의 지침에 따라 학교교육계획서를 만든다.
5. 더욱이, 이 학교교육계획서를 작성하고 마무리하는 시기가 교원의 인사발령시기와 맞물려 있으며, 만들어진 학교계획서는 새로 부임한 교사에게 일방적으로 주어지게 된다. (사립의 경우 사정이 다를 수 있음)
6. 교육청별로 학기초 우수 학교교육계획서를 선정하여 표창하고 있지만, 교육청의 학교평가활동은 이 우수 학교교육계획서에 따른 평가가 아닌 별도의 평가기준에 따라 평가하고 있어 학교 구성원이 좋은 학교를 만들어 보기 위해서 노력하지만 교육청의 평가 기준과 맞지 않기 때문에, 학교교육계획서를 잘 만들려는 의욕 자체를 사라지게 한다. 이는 교육청의 교육활동 지원책이 얼마나 공허한지를 보여주는 대표적인 사례이다.
7. 결국, 학교교육계획서는 예산을 따내기 위한 형식적인 문서에 불과하며 학교 구성원의 주체적인 참여가 없는 학교계획서로, 계획 따로 교육활동 따로 예산 따로 운영되고 있다.

나. 방안

방안 1: 학교 구성원의 주체적인 학교교육계획서 수립 집행

- 학교교육계획 수립시기 조정

※ 일반적으로 학년말과 학년 초에 이루어지는 교육계획 수립시기를 앞당겨, 학교 자체 교육계획 수립을 2월 이전에 완료(교육청의 예산편성지침 시기 조정, 학교별 예산의 주체적 편성여건 조성)

- 교원인사시기 조정

※ 학교별 교육계획의 내실을 기하기 위해, 2월 말에 이루어지는 교원정기 인사 시기를 연말로 앞당겨 실시

- 단위학교운영의 주체가 학교구성원이 될 수 있는 일차적 조건으로 학교교육계획의 수립과 운영, 그리고 평가를 주체적으로 도맡아 주도
- 학교별, 학년별 학생 특성을 반영한 학교계획 수립

※ 교사, 학생, 학부모의 의견 수렴, 1년의 단기 계획과 3년 단위의 학교교육계획수립 (예, 초등은 1-3학년, 4-6학년 단위로, 중학교와 고등학교는 신입생의 특성을 분석 3년 단위로 학교교육계획수립)

방안 2: 매 학기 시행한 교육계획에 대한 평가와 반성활동 제도화

- 교사 개인별, 교과단위별, 교육활동영역별로 자체 평가와 반성을 제도화하고, 이를 토대로 교육계획의 내용을 수정 보완 과정을 거쳐 계획하고 실천성을 확보

VI. 결론 및 정책 기대효과

1. 결 론

학교가 여전히 ‘삶’을 배우고 즐거운 마음으로 살아가는 ‘터전’이 아닌 관리와 통제, 그리고 시험 준비를 위한 공간에 가까운 것은 한국 사회에 뿌리 깊이 내린 학벌과 입시 문화 때문일 것이다. 이로 인해 아이들은 학교생활에서 ‘삶’의 의미와 ‘배움’의 의미를 찾지 못하고, 자신의 숨은 능력에 대한 계발 대신 주어진 진도에 따라 상급학교 진학을 위한 성적 올리기 경쟁에만 몰두한다. 곧 현재의 아이들은 학교에 다녀야 하는 존재 이유를 상실하고 있다. 아울러 일제시대를 거치면서 관행화된 권위주의적이고 가부장적 질서에 따른 통제위주의 학교운영은 학생 개인의 인권을 침해하는 주요 원인으로 작용하고 있다.

따라서, 학교가 즐거운 삶터로서 자리하기 위해서는 무엇보다 우리사회의 학벌과 입시문화, 그리고 학교 안에 존재하는 권위주의적인 문화 등을 건드려야 할 것이다. 하지만 이는 교육과 사회를 바라보는 근본 시각뿐 아니라 그것을 조건화하는 사회 구조의 변화를 함께 요구하는 지난한 과정을 요구하는 큰 주제들이다. 이에 본 연구는 그러한 큰 틀의 해결과 연계되는 하나의 징검다리으로써 일부 학교 관리자의 의지와 지방자치단체의 관심, 그리고 몇 가지 법적 제반조건들로 학교문화의 개선을 가져올 수 있는 정책 제안들을 나름대로 제시해보았다. 이 점은 본 연구가 지닌 장점과 단점을 고스란히 담고 있는 것이기도 하다.

사실 본 연구에서 제시한 학생편의 시설 문제나 여학생 생리공결문제, 학생인권 보장, 0교시 수업, 불필요한 관행 및 각종 행사 제도의 폐지 등은 학교 관리자 및 구성원들의 의지만 있으면 곧바로 해결 가능한 것들이며, 꾸준히 제기되어 온 문제이기도 하다. 하지만, 이런 기존의 폐단들이 쉽게 변하지 않고 있기 때문에, 몇 가지 강제규정과 법적 제반 조건들을 제안해보았다. 이는 단위학교의 자율성을 해치려는 목적이 아니라 학교본래의 공적인 책임과 학교가 민주주의를 가꿔가는 ‘축소

된 정치의 장(*polis*)'이자 삶터라는 점을 복원하기 위한 최소한의 조건들을 제시한 것에 불과하다. 그리고 아이들이 상급학교 진학만을 목적으로 하는 것이 아닌 학교를 둘러싼 지역사회와 함께 자신의 취미와 '끼'를 발견하고 키워갈 수 있도록 도와주려는 목적에서 제시한 '특기뱅크'는 정부와 지역사회, 그리고 학교 모두의 지원과 협력이 필요한 비교적 큰 과제이다. 이런 작은 시도를 통한 학교문화 개선과 아이들에 대한 배려로 학교가 즐거운 삶터로 설 수 있기를 기대한다. 더 이상 부모세대와 아이세대가 경험하는 학교에서의 삶과 기억이 유사하지는 않아야 할 것이다.

2. 정책의 기대 효과

이상 본 연구에서 제시한 정책 방안들은 다음과 같은 기대효과를 가져올 수 있을 것이다.

○ 학교 현장에서 피부에 와 닿는 현실적인 문제해결

- 더위와 추위에서 해방된 교실, 화장실 가는 것에 어려움이 없는 학교, 개인 보건문제를 배려하는 학교문화 조성

○ 학교에서 여전히 일상적으로 행해지는 인권침해 근절, 인권이 존중되는 민주적 학교문화 정착

- 용의복장 두발검사 등 사소한 학생검열장치 근절, 학생을 학교운영의 주체로 인정함으로써 학교가 학생, 학부모, 교사 삼주체에 의해 민주적으로 운영되는 기틀 마련

○ 정상적인 학교운동을 어렵게 하는 만연된 각종 관행 및 인습 타파

- 0교시 강제보충수업폐지, 관계적 운동장조회폐지, 경쟁을 부추기는 과열교

내경시대회폐지로 정상적인 학교운영의 기틀 마련

○ 특기적성 교육을 위한 지역사회 인프라 구축으로 특기적성교육과 동아리활동 활성화 기틀마련, 학교와 지역사회간의 교류확대

○ 직장 공가제를 통한 학부모 학교참여 활성화

○ 학교구성원에 의한 주체적 교육계획수립과 운영체제 구축

학교구성원인 교사, 학생, 학부모가 중심이 되어 자신의 학교 사정과 특성에 맞는 학교교육계획을 수립하여 집행과정에 환류하고 결과에 대한 자체평가체제를 구축함으로써 학교자활력을 키워간다

→ 결국 이렇게 함으로써, 학생생활을 불편하게 했던 현 학교의 사소한 통제문화, 생활환경 등을 개선함으로써 학생들이 학교생활에 대한 즐거움을 찾는데 기여한다.

참 고 문 헌

- 강승규. 「지방분권시대의 학교모습」. 교육학연구 제 7권 제 1호, 1-14쪽, 우석대학교교육과학연구소. 2004. 1.
- 강순원. 「평화·인권·교육」. 서울: 한울아카데미, 2000.
- 권종성. 「초등학교 보직교사 역할갈등에 관한 연구」. 공주교육대학교 교육대학원 석사학위논문, 2003.
- 군포시. 「꿈이 있는 청소년육성 기본계획: 2003-2005년도」. 군포시, _____, 「청소년문화 및 동아리활동을 중심으로 한 청소년분야 추진사례」. 군포시,
- 교육부. 「2002년 교육환경개선사업비결산」. 교육부, 2003.
- _____. 「시·도교육청별 학습준비물 예산편성 현황 2003년」. 교육부, 2003.
- _____. 「2002년 교육환경개선사업비 교부계획(안)」. 교육부, 2001.
- _____. 「새로운대학입학제도와 교육비전 2002: 새학교문화창조」. 교육부, 1998.
- 김길준. 「중학교의 지배적인 학교문화와 학생인권 침해 간의 관계」. 경상대학교 교육대학원 석사학위논문, 2002.
- 김민자. 「자가발반사요법이 여고생의 월경증후군과 생리통완화에 미치는 효과」. 동의대학교 대학원 석사학위논문, 2004.
- 김시운. 「학교교육계획서의 모형개발 연구」. 성균관대학교 교육대학원 석사학위논문, 1994.
- 김신일. 「교육사회학」. 서울: 교육과학사, 2003.
- 박대수. 「초등학교에서의 보직교사 임용에 관한 연구」. 동양대학교 교육대학원 석사학위논문, 2003.
- 배경내. 「인권은 교문 앞에서 멈춘다」. 서울: 우리교육, 2000.

- 서울대학교 교육연구소. 「유·초·중·고 인권교육과정 개발 연구」. 서울대학교 교육연구소, 2003.
- 성공회대학교 인권평화센터. 「인권교육발전 5개년 기본계획 관련연구」. 성공회대학교 인권평화센터, 2003.
- 신광재. 「학교환경이 교실위기에 미치는 영향」. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문, 2002.
- 안영실. 「학교 교육계획서에 나타난 교육과정 편성과 운영에 관한 분석: 초등학교를 중심으로」. 부산대학교 교육대학원 석사학위논문, 2001.
- 이미영. 「학교경영 참여욕구에 대한 학부모 성별간의 차이 분석」. 부산교육대학교 교육대학원 석사학위논문, 2004.
- 이병덕. 「초등교원의 전문성 신장을 위한 교과교육연구회 운영에 관한 연구」. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문, 2003.
- 이상설. 「초등학교 특별활동에 대한 학부모 참여에 관한 연구」. 단국대학교 교육대학원 석사학위논문, 2001.
- 이수광. 「학생인권 신장방안」. 강원대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 이용택. 「중학생의 학교생활 및 학교환경 만족도에 관한 연구」. 위덕대학교 교육대학원 석사학위논문, 2003.
- 인권운동사랑방. 「‘인권을 찾자 교칙을 찾자’ 캠페인 결과 보고서: 244개 중·고등학교 교칙분석」, 인권운동사랑방, 2001.
- 청소년보호위원회. 「청소년인권페스티벌: 잡초 뽑기가 인권침해인가?」, 2003.
- 최성조. 「초등학교 학습준비물 지원행정 실태에 대한 교사인식」. 서울교육대학교 교육대학원 석사학위논문, 2003.
- 한국교육개발원. 「학생의 인권에 관한 연구」. 한국교육개발원, 1999.
- 하승수. “아동(특히 학생)인권 실현을 위한 법제도 정비 방안”. 「처음처럼」 통권 38호 2003년 7-8월.

크린코리아: [http:// www.clean-kr.co.kr/hotlink/](http://www.clean-kr.co.kr/hotlink/)

학교인권지킴이: [http:// www.ingwon.com](http://www.ingwon.com)

연합뉴스 2004. 4. 8.

YTN 뉴스 2004. 4. 10.

서울신문 2004. 6. 2.

_____ 2004. 5. 28.

한겨레 2004. 6. 12.

_____ 2004. 5. 5.

_____ 2003. 10. 26.

_____ 2003. 2. 13.

정책연구 2004 - 02

즐거운 삶터로서 좋은 학교 만들기 방안
연구

2004년 5월 일 인쇄

2004년 5월 일 발행

발 행 : 대통령자문 교육혁신위원회

주 소 : 서울시 종로구 수송동 80번지

코리안리재보험빌딩 4층

전화 : (02) 725-8512~3

팩스 : (02) 725-8514

인 쇄 : 신일문화사

전화 : (02) 2278-8459

팩스 : (02) 2268-4091
