

2018 제2회 혁신교육포럼

지방 분권시대의 학교자율화 방안

-일시-

2018년 6월 30일 (토) 10시~13시

-장소-

세종특별자치시교육청 대강당



공동주최 :



세종특별자치시교육청



새로운학교 세종네트워크

사단법인



새로운학교지원센터

인사말

멈추지 말고, 학교 혁신의 길로

2016년 말부터 2017년으로 이어지는 동안 들었던 촛불은 어린 아이부터 어르신까지 참여한 위대한 혁명이었습니다. 이 촛불 혁명은 지난 대선과 엇그제 끝난 지방선거에서 민의로 들어났고, 지금도 진행 중입니다.

돌이켜보면 촛불을 들 수밖에 없었던 여러 가지 과정들이 있다는 알게 됩니다. 가슴 아픈 세월호 참사에서 들어난 것처럼 국민의 위임한 권력을 이용하여 스스럼없이 자기의 편의만을 위하여 반칙을 일삼았던 지저분한 적폐를 켜켜이 쌓아 놓았던 것입니다.

‘억울하면 출세하라.’라는 말이 여전히 통하는 사회였고, 보란 듯이 행하는 사회였고, 그것은 결코 변하지 않을 것이란 확신을 가지고 있는 듯 개의치 않는 모습이 더욱 시민들의 마음속에 부글부글 끓게 만들었고 위대한 시민들의 위대한 촛불 혁명이 되었습니다.

또 한편 엄혹한 시절에도 균형을 맞추고자 했던 또 다른 힘이 있었습니다. 2010년 16개 지역 중 진보교육감의 탄생, 2014년 13개 지역 진보교육감 확대, 그리고 지난 지방선거에서는 14개 지역에서 진보교육감이 당선되었으며, 다른 지역도 당락은 간발의 차이였음을 확인하였습니다.

특히 역사를 거스르는 역사 교과서의 국정화의 일방적 추진, 그리고 그에 맞선 반대의 깃발을 들었던 교육현장과 그 힘을 모은 지역에서 진보 교육감을 탄생시켰기 때문입니다.

모두 촛불을 켜는 원동력이 되었고, 촛불이 지키는 동력이 되었고, 앞으로도 촛불이 지속될 수 있는 추진체가 되었습니다.

기존의 교육패러다임을 바꾸고자 하는 학교 혁신이 교육 자치이며 학교 자율화입니다. ‘건강한 공동체 안에서 내 삶의 주인공’으로 살아가고자 하는 사람의 마음을 학교가 어떻게 실현할 것인가의 문제와 닿아 있습니다.

오늘 이 자리처럼, 문제의 진단과 해결책을 찾기 위해 많은 사람들이 논의하고 합의해 나가고 실천하는 과정을 밟고 있습니다. 교육 자치와 학교 자율화는 가보지 않는 길이기 때문에 불안합니다. 그래서 도전이고, 모험이기에 가볼 가치가 충분하기도 합니다.

교육에 대해서 실험하지 마라. 아이들이 실험의 대상이냐라는 말을 합니다. 하지만 이제는 교육에 대해서 실험하고, 아이들도 실험하고, 교사도 실험하고, 학부모도 실험해야 합니다. 도전하고 실험하는 것이 교육입니다.

우리가 갈 길을 누군가가 꽃길로 깔아줄 것이라 생각하지 맙시다. 울퉁불퉁해서 서로 힘 모아 길 내고 갑시다. 그 길이 진정 우리가 가야 할 길입니다. 그리고 그 길을 또 누군가가 돌을 떨어내고 또 떨어내면, 우리가 가는 길이 완성되는 날이 올 것입니다.

멈추지 맙시다. 곧 우리가 가고자 하는 곳에 길이 날 것입니다.

2018년 6월 29일
새로운학교세종네트워크 대표
최규수

환영사

세종특별자치시 교육청에 오신 것을 환영합니다!

안녕하십니까? 세종특별자치시교육감 최고진입니다. 전국에서 교육혁신을 이끌어 오신 선생님들, 장학사님들의 세종 방문을 환영합니다.

학교에 가고 싶은 아이들, 교육으로 희망의 웃음소리를 내는 아이들, 민주시민으로서 참여하고 선택하는 아이들을 지향하며 마음과 힘을 쏟는 여러분, 교육혁신의 길을 개척해 오신 여러분을 우리교육청에서 모시게 돼 기쁩니다.

새로운학교네트워크는 모두가 스펙과 순응교육에 집중할 때 삶을 위한 교육을 시작하였습니다. 모두가 과거에 머무를 때 미래를 위한 교육을 시작하였습니다. 폐교 대상이던 작은 학교에서 희망을 만들고, 혁신학교를 시작하였습니다. 우리 세종에서도 새로운학교네트워크 선생님들이 앞장서서 세종교육을 혁신하고 있습니다. 참 고맙고 자랑스럽습니다.

우리는 지금, 4년을 넘게 이어지는 세월호 희생자 추모, 촛불혁명, 문재인정부 탄생, 14인의 진보교육감 당선을 통해 ‘아이들을 살리는 교육, 미래를 여는 교육’을 하라는 국민의 명을 받고 있습니다. 남북관계가 개선되고, 걸어서 세계로 나아갈 수 있는 평화와 번영의 시대를 맞이하고 있습니다.

국민의 명령을 깃발로, 우리가 얻은 기회를 자원 삼아 ‘아이들의 희망, 아이들의 우정, 사랑, 아이들의 사회’를 위한 교육을 구체적으로 마련해야 합니다. 방법은 오늘 이 자리에 있다고 생각합니다. 방법을 찾는 사람들이 만나 서로 발표하고 토론합니다. 교사단체, 학교, 교육청, 교육부, 대학 등 아이들을 위한 기관과 단체라면 누구도 가리지 말고 나눔과 만남을 이어갑시다. 다만, 그 중심에 아이들과 교사가 있어야 한다고 생각합니다. 거창하고 거대한 필요와 목표보다는 아이들의 필요와 방법에 집중하는 일, 아이들과 교사, 학부모가 함께 길을 찾아갈 수 있는 터전과 시간을 마련하는 일로 학교자율화가 진행되면 좋겠습니다.

오늘 바쁜 일정에도 교육혁신의 발전을 위해 발표하고 토론해주시는
김용교수님, 김현국 부단장님, 이경원 장학사님, 세종의 자랑스러운
소담초등학교 유우석선생님, 고맙습니다. 세종에서 진행되는 제2회
혁신교육 포럼이 참여하신 모든 분께 귀한 시간이 되기를 진심으로
기원합니다. 고맙습니다.

2018년 6월 29일
세종특별자치시 교육감
최 교 진

2018 제2회 혁신교육포럼 일정표

사회 : 이원기 새로운학교세종네트워크

시간	내용	비고
10:00~10:20	<p>■ 개회사</p>	최규수 새로운학교세종네트워크 대표
10:20~10:50	<p>■ 주제발표</p> <p>▶ 지방분권 시대의 학교 자율화 추진 방안</p>	김용 청주교육대학교 교수
10:50~11:30	<p>■ 지정토론</p> <p>▶ 지방자치 분권현황</p> <p>▶ 분권과 자율을 지원하는 교육지원청 혁신 방안</p> <p>▶ 소담초 중심으로 본 학교자율운영의 지향과 내용, 방법 탐색</p>	<p>김현국 교육부 지방교육자치강화추진단 부단장</p> <p>이경원 여주교육청 장학사</p> <p>유우석 소담초 교사</p>
11:30~11:50	<p>■ 휴식</p>	
11:50~12:10	<p>■ 종합토론</p>	새로운학교지원센터
12:10~13:00	<p>■ 플로어토론</p>	질의 및 응답



2018 제2회 혁신교육포럼

9

지방분권 시대의 학교 자율화 추진 방안

김 용(청주교육대학교)

29

교육자치분권현황

김현국(교육부 지방교육자치강화추진단 부단장)

45

분권과 자율을 지원하는 교육지원청 혁신 방안

이경원(여주교육지원청 장학사)

57

소담초 중심으로 본 학교자율운영의 지향과 내용, 방법 탐색

유우석(소담초 교사)

2018 제2회 혁신교육포럼

지방분권 시대의 학교 자율화 추진 방안

김 용(청주교육대학교)



지방분권 시대의 학교 자율화 추진 방안

김 용(청주교육대학교)

1. 들어가며

역대 정권마다 대표적인 교육정책이 있었다. 김대중 정부는 교육정보화에 힘을 쏟았고 노무현 정부는 교육복지 예산을 획기적으로 증액하였다. 이명박 정부는 입학사정관제도, 박근혜 정부는 국정 역사 교과서를 추진하고자 노력했다. 문재인 정부의 대표적인 교육정책은 무엇일까? 아직 오리무중인 것이 현실이다. 당초 초·중등교육 부문에서는 고교 학점제가 핵심 정책으로 부상하였으나, 이 정책을 시행하는데 검토할 과제가 한두 가지가 아니며, 모두 다소 간 심각한 문제 제기가 가능한 상황에서 실제로 고교 학점제 정책이 원만하게 추진될 것인지는 의심스럽다. 고등교육 부문 공약에 포함된 대학 통합 네트워크나 공영형 사립대학 정책 역시 마찬가지로 처지에 놓여있다. 이런 상황에서 교육의 지방분권을 획기적으로 강화하고 학교혁신을 전국적으로 확산하고 내실화하는 일을 문재인 정부에서 이루어내자는 주장이 제기되고 있다. 교육의 지방분권과 학교혁신 확산을 현 정부의 대표적 교육정책으로 삼아야 한다는 데는 이견이 제기될 수 있을지도 모르지만, 최소한 이 두 가지 과제를 현 시점에서 적극적으로 추진해야 한다는 데 대해서는 상당히 폭넓은 합의가 존재하는 것으로 보인다.

그런데, 이 두 가지 과제는 학교자율운영으로 수렴된다. 교육의 지방분권은 교육부에서 교육청으로, 그리고 교육청에서 학교로 권한을 넘겨주는 일을 의미하기에, 교육의 지방분권은 궁극적으로 학교의 권한 강화를 배경으로 학교자율운영을 실천하는 일로 귀착된다. 또, 이미 여러 해 계속되고 있는 학교혁신은 학교 공동체 구성원들이 자율적으로 학교의 관행과 문화를 바꾸어나가는 일에 다름 아니었으며, 자율적으로 운영되는 학교를 만들고자 하는 노력이었다. 교육의 지방분권 확대와 학교 혁신 확산의 교차점에 학교자율운영이 놓여있는 것이다. 이 발표는 학교자율운영 담론과 실제의 전개 과정을 간략히 개관하고, 학교자율운영을 중심으로 근래 전개되고 있는 정책에 관한 몇 가지 의견을 제안하고자 하는 것이다.

2. 학교자율운영 담론의 전개

교육의 역사에서 학교가 자율적으로 운영된 사례는 거의 찾아보기 어렵다.¹⁾ 물론 사립 학교가 아닌 공립학교의 경우에 한정하여 말하는 것이다. 오히려 학교는 오랫동안 학교

1) 이 절은 한국교육연구네트워크(편)(2018). 더 나은 세상을 위한 학교혁명 -제3기 진보 교육감 시기의 학교정책. 서울: 살림터에 실은 발표자의 글 중 일부이다.

외부의 어떤 존재의 부속물에 지나지 않았다. 중세의 학교는 교회의 부속물이었다. 교회 관계자들이 교사 역할을 수행하였으며, 교회는 교육과정도 결정하였다. 학생 훈육이나 학교 운영의 관행 역시 기독교적인 방식에 따랐다. 근대가 개막하는 시점에서 학교의 주인이 교회에서 국가로 변화하였다. 1794년에 제정된 「프로이센 일반 란트법」은 “학교는 국가의 시설...”(제1조)이라고 선언하고 “모든 공립학교는 국가 감독을 받아야 ...”(제9조) 한다고 규정하였다. 절대주의 국가 시대의 행정의 전능(全能) 사상이 투영된 것으로 평가할 수 있다(結城 忠, 2002). 이런 태도는 이후 계속 이어졌다. 근대적 헌법의 효시로 인정받는 「바이마르 헌법」(1919년)은 “모든 학교 제도는 국가 감독에 따른다”(제144조)고 규정하였고, 이 조항은 전쟁 후에도 그대로 계수되었다(「독일연방공화국기본법」(1949년) 제7조 제1항).

전쟁 후의 자유로운 분위기에서도 여전한 국가의 학교 감독에 대하여 곧 문제가 제기되기 시작하였다. 독일의 교육법학자인 베커(H. Becker)는 교육행정당국에 강하게 속박된 학교를 ‘관리된 학교(Die verwaltete Schule)’라고 부르며, 다음과 같이 문제점을 지적하였다.

독일의 학교는 경찰이나 세무서와 같은 최하급 행정기관에 지나지 않는다. 그렇지만 학교 교장은 일선 세무서장 만큼도 재량을 행사하지 못한다. 교사들은 자유롭게 수업을 계획하고 실행할 수 없으며, 그저 규칙이나 행정당국의 명령에 따라야 한다. 교장과 교사 모두 단순한 집행자 역할만 하는 공무원이 되어 버렸다. 이렇게 ‘관리된 학교’에서는 상상력이 부족하고 대세에 순응하기만 하며, 통제하기 쉽고 획일적인 인간이 길러질 뿐이다(Becker, 1954: s.1155 등 여러 논문의 내용을 정리한 結城 忠, 2009: 93-94頁을 수정하고 재구성함).

‘관리된 학교’에 대한 비판은 1970년대 독일 교육개혁의 방향을 제시하였다. 「독일 교육심의회(Deutscher Bildungsrat)」는 관리된 학교에서 탈피하기 위하여 교사는 물론 학생과 학부모의 학교 운영 참가권을 확대하고, 궁극적으로 학교 자율성을 강화하기 위한 각종 제안을 내놓았다. 이런 제안은 법률 형태로 현실화되었는데 「학교 공동 결정법(Schulmitbestimmungsgesetz)」(잘란트주, 1974년)이나 「학교 참가법(Schulmitwirkungsgesetz)」(노르트라인베스트팔렌주, 1977년) 같은 법 제목에서 짐작할 수 있는 것처럼 학교 구성원의 학교 운영 참여가 학교 자율성 강화 차원에서 제도화하였다. 1990년대 들어 ‘학교 자율성(Schulautonomie)’ 담론은 학교교육정책의 가장 중요한 주제가 되었으며, 이 흐름에서 학교회의(Schulkonferenz)와 교원회의(Lehrerkonferenz), 학생 대표제(Schulervertrung)와 부모협의회(Elternbeirat) 등이 성립되었다(Avenarius & Hecker, 2000: ss. 117-118). 1995년 교육개혁 당시 도입된 학교운영위원회는 독일의 학교회의가 모델이었으며, 오늘날 한국의 교육자들 가운데 교사회와 학생회, 학부모회 등을 법제화하자는 주장 역시 독일의 사례를 수용하고자 하는 것이다.

한편, 1980년대 들어 영국에서는 앞서 살펴본 독일의 논의와 상당히 다른 맥락에서 학교자율운영이 논의되기 시작하였다. 1970년대 말 국가 재정 위기를 겪은 영국은 대처를 중심으로 보수당 정권을 수립하였다. 보수당은 과도한 복지국가에 문제의 원인을 돌리고, 복지를 축소하는 일에 집중하였다. 민영화(privatization)를 중심으로 한 신공공관리(New Public Management: NPM) 접근이 적극적으로 활용되었다. 교육은 복지의 중요한 내용을 구성하였기에, 교육에 관한 국가의 재정 책임을 약화하는 일이 중요한 국정 과제가 되었다. 영국의 신자유주의자들은 자신들의 개혁을 ‘권한이양 개혁(devolution reform)’이라고 불렀다. 국가가 행사해왔던 권한을 일선 교육기관에 넘겨준다는 의미를 담고 있는 개념이었다. 이것은 개별 학교에 권한을 넘겨주고, 학교 자율적으로 운영하는 것을 보장하는 의미였다. 영국의 보수당 정부가 학교자율운영을 강조하게 된 데에는 또 다른 정치적 배경이 있었다. 지방자치가 발전해있는 영국에서는 한국과 달리 지방정부가 교육을 관장해왔다. 그런데, 1980년대 당시 영국의 중앙권력은 보수당이 장악하고 있었지만, 지방권력, 특히 런던과 같은 대 도시의 지방권력은 노동당이 장악하고 있었다. 상당수 학교가 노동당의 지배 아래 있었다는 의미다. 따라서, 보수당 정부로서는 노동당과 학교 간의 연결 관계를 끊어버리는 일을 중요한 정치적 과제로 삼을 수밖에 없었다. ‘학교자율운영’이 이런 정치적 의도를 실현할 수 있는 중요한 정책 전략으로 채택되었다. 즉, 영국에서 학교자율운영은 한편으로는 국가의 교육재정에 대한 책임을 축소하고, 다른 한편으로는 노동당의 교육 지배를 약화시키는 양수점장의 전략적 선택이었다. 게다가 자율과 책임이라는 담론을 표면에 내세우면서, 신자유주의적인 학교 운영을 제도화할 수 있는 정책 선택이기도 했다(Demaine, 1993; Hartley, 1993).

요컨대, 독일에서는 오늘날 한국의 교육자들이 이상으로 여기는 학교자치라는 개념이 등장하였다면, 영국에서는 그들이 비판하고, 극복하고자 하는 신자유주의 학교 운영이 학교자율운영이라는 이름으로 등장하게 된 것이다.

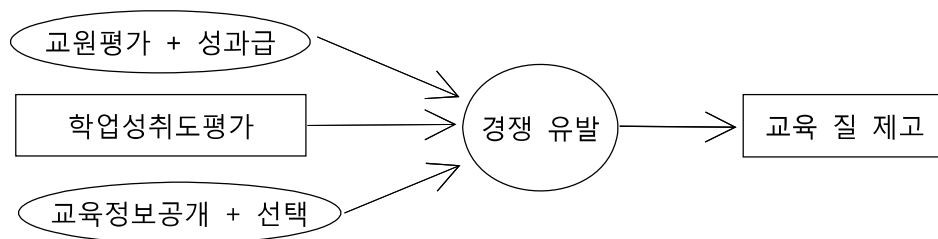
3. 한국의 학교자율운영 - 학교자율운영 1.0

한국에서 학교자율운영이라는 개념이 널리 유포되기 시작한 시점은 1995년 교육개혁이다. 이 개혁 이후 단위학교책임경영제, 학교자율경영, SBM(School Based Management)과 같은 개념이 널리 사용되기 시작했다. 1995년 교육개혁으로 등장한 학교 자율 운영 모형은 한국 교육계의 자율 지향과 호주의 실천 사례, 그리고 OECD에서 논의되던 공공선택론적 학교 변화 모형이 결합한 산물이었다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 1980년대 말 한국의 교육계 인사들은 타율과 획일을 한국교육의 문제로 지적하고, 그 대안으로 ‘자율’과 ‘다양성’을 제시하였다. 그러나, 당시 이것은 교육개혁의 방향 또는 원리였을 뿐, 변화를 위한 현실적이고 구체적인 지침은 되지 못하였다. 그런데 비슷한 시기 호주에서 학교 운영에서 ‘자율’ 원리를 구현하려는 시도가 일어났다. 호주의 교육자인 콜드웰(Caldwell)과 스펡스(Spinks)(1988)가 자율 경영 학교(Self-managing school)를 운영하고, 그것이 학교 운영의 효과성과 질을 상당히 제고

하였다는 실증적 자료를 제시하였다. 이들은 교육청의 규제 하에 있던 인사(man), 교육과정(material), 교육재정(money) - 이것들은 ‘3M’으로 불리는 교육행정의 가장 중요한 세 가지 요소다- 면에서 규제를 완화하여 학교가 교사를 자율적으로 초빙하고, 교육과정 운영의 탄력성을 확보하며 학교재정을 학교 구성원의 뜻대로 편성·운용하였으며, 그 결과 학생과 교원의 만족도가 높아짐은 물론 교육 성취도 제고되었다고 자신들의 사례를 널리 소개하였다. 교원 초빙, 교육과정 자율화, 학교회계 제도가 한국의 교육개혁안에 포함되었다.

한편, 호주의 개혁 사례는 당시 신공공관리적 행정 개혁을 실천하고 있던 영국에서 크게 환영받았다. 1970년대 말 재정 위기를 경험한 영국은 공공 부문을 대폭 축소하고, 경쟁 원리를 도입하고자 하였다. 또, 책임 운영 기관(Agency)을 도입하여 기관 운영의 자율성을 최대한 보장하여 고객 맞춤형 행정 서비스를 제공하도록 유도하고, 감독 기관은 성과를 점검하고 책임을 묻는 방식의 개혁을 추진하고 있었다(정정길, 2000). 신공공관리적 개혁의 배경에는 교사(넓게는 공무원)들을 지대추구자(rent-seeker)로 대리인(agent)의 위치에 있는 교사들의 지대 추구적 행위를 규제해보는 시각이 전제되어 있었다. 주인(principal)인 국민과의 관계에서 기 위하여 표준 설정, 모니터링, 경쟁, 인센티브 부여 등 기제를 활용하여야 한다는 논의가 제기되었다(김용, 2012). 영국 개혁가들은 호주의 시도가 책임 운영 기관 아이디어와 맥이 닿는다고 생각하였다.

1980년대 OECD를 중심으로 신공공관리적 학교 개혁 논의가 한창이었는데 다음과 같은 내용이였다. 학생 성장과 교육에 별 관심이 없고 자신들의 편의와 복지 향상에만 관심을 두는 교사들을 지대 추구자라고 볼 수 있는데, 이들을 변화시키고 학교를 자율적으로 운영할 수 있도록 하려면 외부의 충격과 책무성을 확인하는 일이 필요하다. 교원평가와 성과급제도, 나아가 교육정보공개제도가 이런 문제의식에서 제도화하였다. 평가와 성과급 부여를 위해서는 객관적 자료가 필요한데, 학생들의 학업성취 관련 정보를 활용하는 편이 바람직하다. 시험 결과를 교원평가와 결부짓고, 평가 결과에 따라 성과급을 지급한다는 것이다. 또, 학부모들이 학교를 선택할 수 있도록 하는 것도 교사에게 강력한 자극이 될 수 있는데, 이를 지원하기 위하여 학업성취도평가를 시행하고, 그 결과를 공개하는 일도 중요하다. 이렇게 하면 교사들 사이에 선의의 경쟁이 유발되고 교육의 질이 전체적으로 높아질 것이다. 이것이 이른바 신자유주의적 학교 변화 전략으로 학교 자율 운영 모형을 구성한다.



[그림 1] 신자유주의적 학교 변화 전략

1995년 교육개혁으로 도입된 학교 자율 운영은 공과가 있다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 우선 성과로는 교육규제의 부정적 측면에 관심을 가지고, 불필요한 규제를 완화하거나 폐지하여 학교 자율 운영의 공간을 마련해준 사실을 들 수 있다. 실제로 초기의 혁신학교 상당수는 교원초빙이나 교육과정 자율화, 학교회계 제도 등을 적절하게 활용하여 학교를 변화시킬 수 있었다. 학교마다 독특한 발전 전략을 수립하고, 실천하고자 하는 움직임이 강화한 것도 성과로 들 수 있다.

반면, 학교 자율 운영 모형은 여러 가지 문제 또는 한계를 노정하기도 했다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 가장 큰 문제는 학교 자율 운영이 애초에 약속한 것과 현실이 달랐다는 사실이다. 학교 자율 운영은 규제 완화를 주요 전략으로 채택하였으며, 교사들의 역량 배양(capacity building)을 위한 지원 정책에는 그다지 힘을 기울이지 않았다. 또, 교사를 불신하여 책무성 기제나 금전적 유인과 같은 외적 동기 기제를 활용하여 내적 책무성을 유발하고자 했던 신자유주의 교육개혁 전략은 현실에서 작동하지 않았다. 책무성 정책은 교사들의 창의와 사기를 꺾고 탈전문화하였으며, 시험을 위한 수업(teaching for test)으로 교육 활동을 왜곡하였다(Elmore, 2004; Fuller, 2008). 뿐만 아니라, 학교 교육을 다양화하고 학교 당사자들의 공동체성을 강화할 것이라는 약속도 허망한 것이었음이 드러났다. 신자유주의 교육개혁과 결합한 학교 자율 운영은 교육을 다양화하지 못했다. 오히려 학교 서열화 체제를 강화시켰을 뿐이다(Olssen, Codd, and O'Neill, 2004). 학교 서열화는 교육의 평등성을 심각하게 훼손하였다. 또, 학교 자율 운영은 학교장 중심 체제를 구축하도록 지원하였는데, 협응적 리더십(distributed leadership)이나 섬김의 리더십(servant leadership) 등 새로운 리더십을 체화하지 못한 학교장이 중심이 된 학교 운영 체제는 학교 구성원의 공동체성을 강화하기는커녕 교사 소외와 학생과 학부모 목소리의 질식과 같은 결과를 초래하였을 뿐이다(김용, 2012).

한편, 학교 자율 운영은 사회적 폐쇄(social closure)를 강화하는 기제로도 작동하고 있다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 사회적 폐쇄는 “제한된 범위의 적격자들(a limited circle of eligibles)만 자원과 기회에 접근할 수 있도록 구성함으로써 자신들의 보상을 극대화하려는 사회 집단들의 전략”이다(Parkin, 1979; 오욱환, 2010: 225 재인용). 학교 자율 운영은 학교 단위에서 구사할 수 있는 자율권을 발휘하여 학교 간 벽을 높이는 방향으로 작동한다. 학교 자율 운영으로 학교 간 연대와 협력이 강화되기is커녕 학교 간 분리가 심화한 것이 사실이다. 1995년 교육개혁 이후 나름의 성과가 있었음에도 불구하고, 한계 역시 명백했다. 이처럼 신공공관리적 학교 변화 전략에 터한 학교 자율 운영을 학교 자율 운영 1.0으로 부르고, 이제 이를 지양하는 새로운 모형을 제도화할 시점이다.

4. 학교(교사) 불활성 문제의 재검토

근래 몇몇 교육청에서 학교 자율 운영을 제창하는 배경에는 학교 혁신이 더디다거나, 기대만큼 빠르고 광범하지 않다는 문제 인식이 존재하는 것으로 보인다(김용, 류현진, 이준범, 2017). “학교가 잘 움직이지 않는다”는 문제 인식, 즉 학교 불활성(不活性)에 관

한 문제 인식은 이십여 년 전이나 지금이나 마찬가지다.

학교 자율 운영 1.0 모형은 학교 조직의 불활성 문제의 원인을 교사의 개인적 속성에 서 찾았다. 즉, 교사 한 사람 한 사람의 기회주의적 성향, 즉 학생 돌봄과 교육에는 그 다지 관심이 없고 교사 자신의 편의만을 쫓는 성향 탓에 변화가 일어나지 않는 것이라고 보았다. 그런데, 설령 교사에게 지대 추구 성향이 존재한다손 치더라도, 이 성향은 태생적으로 내재하는 것인가, 아니면 어떤 조건에서 생성된 것인가라는 문제를 제기할 수 있다. 이 질문은 교사의 개인 내적 원인 외에 외적 요인, 예를 들면 학교 조직 내적 요인, 더 나아가 학교 조직 외적 요인이 기회주의적 성향 발현에 영향을 끼칠 가능성은 없는가라는 문제로 확장될 수도 있다. 다음과 같은 문제에 관한 검토가 필요하다.

1) 과업 여건

누구나 스스로 어떤 일을 자유롭게 기획하고 실행할 수 있으면, 그는 높은 자율성과 창의성을 경험하며, 이런 역량을 계속 발전시킬 수 있다. 그 반대의 경우도 성립한다. 교사들은 과업을 수행할 때 자율성을 충분히 누리지 못한다. ‘자율성이 넓지 않다’는 말은 사실의 영역과 인식의 영역 모두에 해당하며, 공식적 규제와 비공식적 규제를 모두 포함한다. 예를 들어, 국가 교육과정 또는 교육과정 관련 각종 지침은 교사들의 수업을 사실 영역에서 공식적으로 규제한다. ‘창체는 시체’²⁾라는 자조적인 말은 창의적 체험 활동에서 다루어야 하는 정부 지침이 과다하다는 사실을 비꼬는 말이다.³⁾ 학교장의 지나치게 안정 지향적이고 보수적인 학교 운영이나 교육과정 재구성을 수용하지 못하는 학부 모들의 압력은 인식 영역에서 비공식적으로 교사들의 수업 실천을 규제한다. 더 나아가 교육내용을 규제하는 입법, 예를 들어 인성교육법이나 진로교육법 등이 계속 등장하고 있으며, 교사들의 수업에 직접 영향을 끼치는 법률, 대표적으로 선행학습금지법이 제도화되었다. 학교폭력 관련 법률이 제정되면서 교사들이 학생들의 생활지도 방식이 규제 대상이 되고 있다. 교육활동의 법화(法化)로 교사 자율성의 여지가 축소 일로에 있다(김용, 2017).

과업 수행 과정에서 자율을 누리지 못하면 자연스레 무책임 구조가 형성된다. 누구나 자신이 자유롭게 행위할 경우에만 자신의 행위에 책임을 진다. 그런 행위만이 비난의 대상이 될 수도 있고 칭찬을 받을 수도 있다(김태훈, 2014). ‘시체 시간이 되어버린 창체 시간’에 책임감을 가질 교사는 많지 않다. 수업의 내용뿐만 아니라 속도와 순서 같은 방식마저 통제하는 과잉 입법이 교실에 침투할 때, 교사는 자신의 수업에서 책임감을 잃어버리게 된다. 학생 지도에 관한 법률의 규율 밀도가 심화하면 심화할수록 교사들이 법률 뒤로 숨어들어 책임에서 벗어나려고 하는 경향은 커지게 마련이다(김용, 2017).

몰입의 방해물이 많다는 사실도 중요한 과업 여건을 구성한다. 몰입은 가장 높은 수준

2) 창의적 체험 활동은 ‘시켜서 하는 체험 활동’이라는 의미다.

3) 법적 근거를 가진 법교과 학습 시간만도 엄청나서, 초등학교의 경우 법적으로 요구되는 법교과 학습활동을 진행하려면 창의적 체험 활동 시간의 86%를 할애하여야 한다. 중학교의 경우는 창의적 체험 활동 시간의 101%에 이르는 법교과 학습을 법적으로 요구받고 있으며, 고등학교는 76% 이상의 시간을 투입하여야 법적 의무를 충족할 수 있다(서울특별시 교육연구정보원 교육정책연구소, 2016: 3-8).

의 동기를 유발한다. 교사들은 수업을 준비하는 과정에서 몰입을 경험하며, 그 수업이 잘 진행되어 학생들의 성장을 경험할 때 높은 수준의 심리적 만족감과 자기 효능감을 경험하며 동기화한다(Lortie, 1975). 그런데, 학교에는 교사들의 몰입을 방해하는 요인들이 너무 많다. ‘잡무’라고 부르는 일이 대표적이다. 자신이 수업하는 사람인지 공문 작성하는 사람인지 모르겠다는 푸념은 학교 자율 운영 체제를 구축하는 데 매우 중요한 의미를 지닌다. 개별화한 노력으로 점수를 쌓는 방식으로 승진하게 되는 체제 역시 몰입을 저해한다.

교사가 자유롭게 어떤 활동을 기획하고 실행할 수 있는 여지가 축소되고, 결과적으로 무책임으로의 도피가 용인되며, 몰입을 방해하는 요인들 속에서 교사는 대개 정해진 일을 건성건성 해치우게 된다. 이런 상황에서 교사는 자신의 권위를 세울 수 없다.

2) 조직 여건

학교의 조직 구조나 여건과 같은 요인 역시 교사와 학교의 불활성에 영향을 끼친다. 다음 세 가지 점을 중심으로 교사의 자율과 창의를 저해하는 조직 여건을 살펴본다.

학교는 느슨한 결합 조직이다. 본디 ‘느슨한 결합’은 전문적인 일을 자율적으로 수행하는 사람들이 모인 조직에 적합한 조직 형태다. 느슨한 결합 안에서 구성원들은 자유롭게 자신의 과업을 수행한다. 그러나, 느슨한 결합 역시 부정적인 현상을 나타낼 수 있다. 느슨한 결합 안에서 교사들이 고립적으로 나 홀로 편의만을 추구할 수도 있다. 사실 2000년대 초 부적격 교사 문제나 교원평가 관련 논란이 한창일 때, 다수 시민이 정부 정책을 지지했던 배경에는 느슨한 결합의 부정적 현상이 만연한 데 대한 시민들의 불만이 자리하였다. 교사들이 연대와 협력하지 않고 자신의 편의만을 추구할 때 자율이 살아나지도, 창의가 솟구치지도 않는다. 교사의 장벽과 교과와 장벽이 학교 개혁의 가장 큰 걸림돌이다(佐藤学, 1999). 이 문제는 뿌리가 깊고 복합적 원인에서 비롯하여 복합적 결과를 산출한다.

고립과 격리의 문제는 그 뿌리가 매우 깊은 문제이다. 학교의 건축 구조가 그것을 강화시킨다. 학교의 시간표가 그것을 강화시킨다. 교사의 업무 과중은 이 문제를 지속시킨다. 그리고 역사와 전통이 그것을 합리화시킨다. 이렇듯 만연하고 있는 고립과 나홀로주의는 안전 위주의 편리함만 찾는 수업 방식에 지나지 않으며, 학생들의 학업 성취가 낮아지도록 한다(Fullan and Hargreaves, 1996).

학교에 참여구조가 미흡하다는 사실도 중요하다. 참여하여 자신의 목소리(voice)를 낼 수 없을 때, 그 일을 자신의 일이라 여기는 사람은 없다. 의사결정 권한이 누군가에게 독점되어 있고, 의사소통이 원활하지 않은 조직에서 책임과 헌신을 구하는 일은 연목구어(緣木求魚)와 같다. 여러 사람의 참여가 이루어지지 않을 때 의사결정의 질이 높을 수도 없다. 교육은 공산적(共産的) 활동이다(藤田英典, 2007). 수업이 교사의 일방적 활동이 아니라 교사와 학생이 함께 만들어가야 하는 일인 것처럼, 학교 운영은 교장 단독의

활동이 아니다. 교사와 학생, 학부모와 직원, 나아가 주민들 모두의 힘을 모아야만 가능한 일이다. 누구나 이런 말을 하지만, 이런 일이 현실에서 자주 나타나는 것은 아니다.

마지막으로, 학교가 자기 충족적 조직이 아니라는 사실에 주의를 환기하여야 한다. 학교 자체적으로 모든 교육 요구를 충족할 수 있는 경우는 매우 드물다. 교장이 학교를 멋지게 운영하고 싶은 의지가 있어도, 또 교사들이 그럴듯한 교육 프로그램을 실행하고 싶은 열정이 넘쳐도 개별 학교의 빈약한 자원 앞에서 쉬이 좌절하는 경우가 많다. 적절한 사람을 찾기 어렵거나, 시설이 미비하거나, 돈이 부족하거나 하는 등의 문제는 열정을 가로막는 항상 조건이다. 수준별 수업이나 자유학기제 운영 등 학교의 여건이 불비하여 본래의 취지를 구현하지 못하는 사례는 부지기수다.

3) 체제 여건

학교 밖의 교육체제도 학교 자율 운영의 현실에 영향을 끼친다. 호주에서 성공적이었던 자율 경영 학교가 영국에서 제도화되었을 때, 그 결과는 완전히 기대 밖이었다. 당시 호주의 자율 경영 학교는 한 개의 고등학교만 존재하던 상황에서 운영되었다. 경쟁에 휘말리지 않고, 말 그대로의 ‘전인교육’을 실천하기 쉬운 조건에 있었다. 반면, 영국의 자율 경영 학교는 학생 선택과 경쟁이 제도화된 시장 상황에서 운영되었다. 영국의 자율 경영 학교는 학교 서열화 체제에서 뒷자리를 차지하기 위한 방편으로 운영되었다(Walford, 1993). 한국의 상황도 마찬가지다. 교육규제 완화는 곧잘 좁은 의미의 학력 경쟁을 위한 수단으로 활용되며, 서열화한 학교 체제에서 상위에 위치한 학교들은 학교 자율 운영을 사회적 폐쇄를 강화하는 기제로 활용한다.

교육부와 교육청이 하는 일과 일하는 방식도 학교 자율 운영을 저해하는 경우가 많다. 가시적인 일을 하지 않으면 복지부동한다는 비판을 받을까 두려워하는 관료들은 끊임없이 일을 만들어낸다. 여러 가지 사회문제에 대한 대응책을 교육 부처에 요구하는 목소리가 높고, 이런 상황에서 새로운 일을 기획하게 되는 경우도 있다. 어떤 경우든 학교로 많은 정책적 요구가 전달되고, 이런 일은 학교의 리듬을 깬다. 비워야 채울 수 있다. 지금까지 쌓인 불필요한 사업과 관행을 전면적으로 검토하여 학교를 가볍게 해줄 때다.

이와 함께, 교육부나 교육청이 일을 하는 방식이 학교 자율 운영을 해치는 경우도 적지 않다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 교육부와 교육청은 개별 학교가 사업을 기획하여 공모에 응하면, 교육행정기관이 이를 평가하여 선택하는 공모 방식을 즐겨 활용한다. 학교별 공모 방식이 일반화하면 학교 간 연대와 협력은 어려워진다. 기존 학교 평가 방식도 마찬가지로 검토할 수 있다. 평가자가 평가 지표를 개발하여 전달하면, 학교가 그 지표에 맞추어 교육 성과를 정리하고, 외부의 평가자들이 학교의 자체평가 결과를 확인하는 방식으로 학교평가가 이루어졌다. 이와 같은 방식의 평가에서 학교 구성원 사이의 대화는 이루어지지 않는다. 평가 담당자의 문서 작업만이 이루어질 뿐이다. 한 학교에 대한 평가가 다른 학교의 개선에 아무런 영향을 끼치지 못한다.

이른 바 진보 교육감 지역과 보수 교육감 지역 또는 기존 교육부의 교육행정 양식에 차이가 잘 나타나지 않는다. 이 문제는 차분히 검토할 문제지만, 일의 내용은 바뀌었을

지언정 일을 하는 방식에는 그다지 차이가 보이지 않는다. 즉, 공모사업 주제가 변하고, 학교평가 지표는 바뀌었지만, 일하는 방식은 크게 달라지지 않은 것으로 보인다. 예를 들면, 일부 시도교육청에서 교사 학습 공동체 사업을 추진하면서, 이 사업을 활성화하기 위하여 학습 공동체 목표를 세우고(2018년에 몇 개 공동체 형성과 같은 식으로) 학교평가 지표에 공동체 활동을 포함하였다. 평가를 받기 위하여 일정한 형식에 맞추어 돈을 쓰고 서류를 작성해야 함은 말할 것도 없다. 본래 공동체를 운영하던 학교에서 형식성의 요구를 버거워하여 공동체 활동을 그만두기도 한다. 반면, 서류 꾸미기에 능숙한 교사와 학교는 기가 막히게 공동체를 조직하여 운영하고 서류를 준비한다. 교육부든, 진보교육감 지역의 교육청이든 성과주의적 운영 과정에서 관리 비법(managerial mystique)이 나타나게 되기 쉽다. 다시 말하여, 성과 목표를 세우거나, 그 목표를 달성하기 위한 계획을 수립하거나, 성과 평가 결과에 따른 처리를 하기만 하면 곧 성과가 높아질 것이라는 착각에 빠져버리는 것이다. 교원 학습 공동체를 잘 운영한다는 본래의 목적은 뒷전으로 밀리고, 교육청 문서에 기대된 공동체의 숫자가 공동체의 활성화 수준을 대체한다.

관리 비법이 학교에 들어온 결과, 올바른 일을 하는 것(do right thing)은 뒷전으로 밀리고 일을 올바르게 하는 것(do thing right)이 우선 강조된다. 학교를 개선하고자 하는 계획이 이미 학교가 개선된 징표로 활용되며, 교사평가 결과 높은 점수는 그가 좋은 교사임을 입증하는 자료와 동일시된다. 또 교사가 취득한 연수 점수는 그가 다양하고 적절한 방식으로 학생을 지도할 수 있음을 의미하는 것으로 받아들여진다(Sergiovanni, 1992: 3-4).

관리 비법이 일상화되면 훈련된 무기력(trained incapacity)과 목표 전도(goal displacement)가 나타난다(Sergiovanni, 1992: 4).

4) 인적 요건

학교 자율 운영 1.0은 교사 개개인의 지대 추구적 행태를 학교 불활성의 원인으로 보았다. 교사들의 행태가 문제의 모든 원인은 아니지만, 교사(학교장을 포함한다) 개개인의 내적 문제가 원인의 일부인 것은 사실이다. 이 부분에서는 학교의 인적 요소들의 문제를 검토한다.

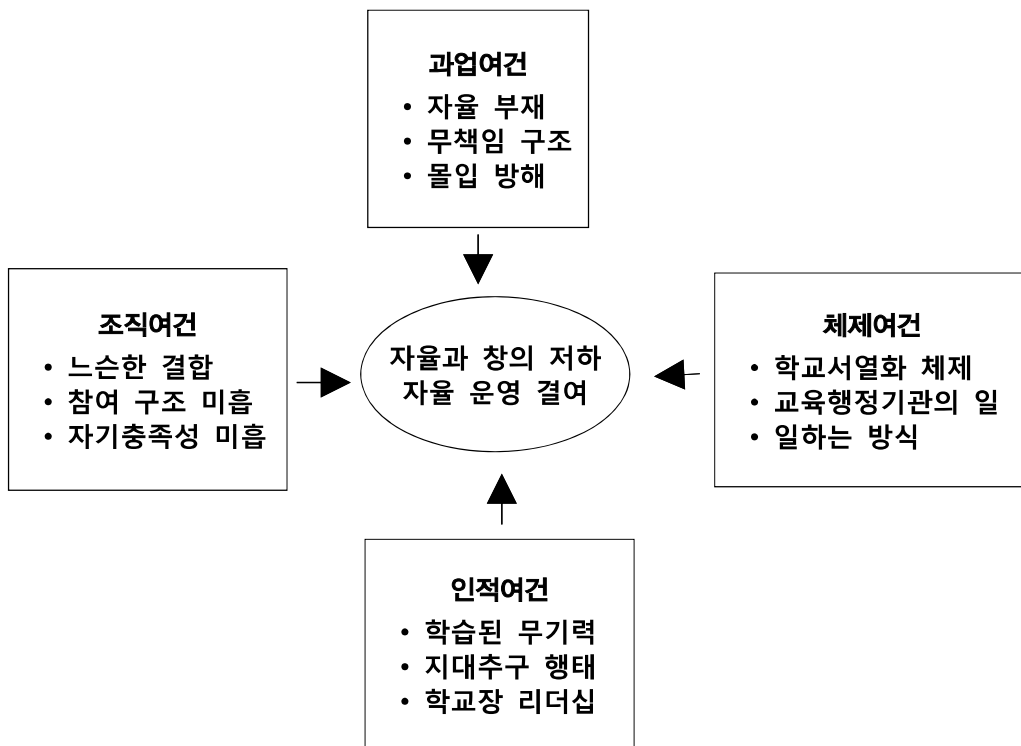
첫째, 학습된 무기력(trained incapacity) 상태에 빠진 교사들이 적지 않다. 오랫동안 교과서를 교육과정으로 이해하여 수업하고, 수업을 포함한 자신의 일에서 자율을 누리지 못하는 상황에서 시키는 대로, 시키는 일만 해버릇한 사람들은 막상 자율적으로 일을 할 수 있는 상황이 되도, 해오던 대로만 일을 하게 된다. 학습된 무기력 상태에 빠진 개인과 조직은 창의를 아니라 관행이 개인과 조직의 과업을 지배한다. ‘해오던 대로’ 편이 안전하고, 그렇게 할 수밖에 없기 때문에 교사의 일과 학교 운영은 시간이 지나고 큰 변화가 없다.

둘째, 지대 추구적 행태를 보이는 교사와 학교장의 존재를 인정할 수밖에 없다. 자신

의 일에 성실하며 학생을 향하여 헌신하는 교사가 존재한다면, 그들이 모인 학교는 자율적으로 운영될 수 있다. 그러나, 그렇지 않은 교사와 학교장이 존재한다.

셋째, 학교장의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 학교장은 제1의 변화 촉진자(change agent)여야 마땅하지만, 학교장을 변화의 걸림돌로 지목하는 교사들이 적지 않은 것이 현실이다. 전통적이고 보수적인 리더십으로 위험을 감수하며 변화 지향적이기보다는 관행 추수적인 행태를 보이는 학교장이 없지 않다. 교장 직을 ‘봉사’가 아니라 ‘보상’으로 여기는 경우도 있다. 학교장 역할에 대한 재검토가 필요한 시기다.

이상의 내용을 요약하면 [그림 2]와 같다.

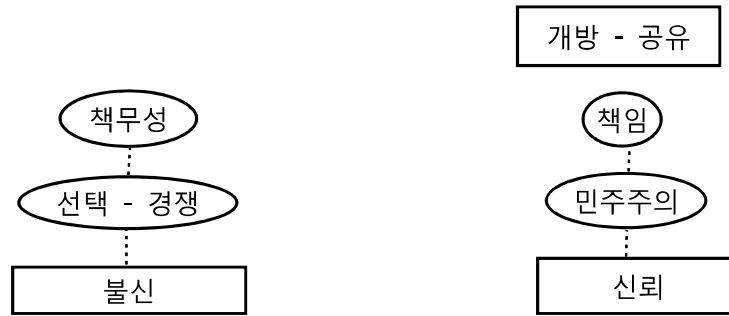


[그림 2] 학교 자율 운영의 저해 구조

5. 학교자율운영 2.0

학교 자율 운영 1.0은 신공공관리적 학교 변화 접근법으로서 교사에 대한 불신(distrust)을 전제한다. 교사는 믿을 수 없는 존재기 때문에 그들을 강제할 수 있는 장치로 선택과 경쟁을 도입하고자 하였다. 궁극적으로 책무성 기제를 도입하여 변화 여부와 수준을 확인하고자 한다. 반면, 학교 자율운영 2.0은 사뭇 다른 원리에 근거한다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 학교 자율 운영 2.0은 교사에게 책무성이 아니라 책임감을 발동시키는 일을 중요한 목표로 삼는다. 책임감은 신뢰받는 상황에서만 일어난다. 신뢰가 책임감의 전제 조건이라면 민주주의는 책임감을 고양하는 중요한 요건을 형성한다. 한편, 학교 자

을 운영 1.0이 개별 학교 차원의 변화를 기도한 것이었다면, 학교 자율 운영 2.0은 학교 간, 그리고 학교와 지역사회 간의 연대와 협력, 동반성장을 도모한다. 두 모형의 주요 원리를 요약하면 [그림 3, 4](김용, 류현진, 이준범, 2017: 20)와 같다.



[그림 3] 학교 자율 운영 1.0의 원리 [그림 4] 학교 자율 운영 2.0의 원리

학교 자율 운영 2.0 모형은 한 학교의 변화와 지역을 공동 기반으로 하는 여러 학교의 변화, 그리고 이를 지지하는 교육행정기관의 변화 등 세 차원의 변화를 개념화하고자 한다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울: 2015).

먼저 학교를 자율적으로 운영하고자 할 때, 가장 핵심적인 요소는 학교가 공동체로 변화하는 것이다. 특히 교사들 사이의 학습 공동체를 구축하는 일이 중요하다. 교사들은 학습 공동체 활동을 하면서 느슨한 결합의 단점은 치유하고 장점은 살릴 수 있다. 한 사람의 교사가 단독적으로 실천을 할 때에는 자신감을 가지기 어렵고 보수적으로 교육 활동을 전개하지만, 함께 논의하고 함께 실천할 때는 자신감이 생긴다. 공동체 활동을 하는 과정에서 교사들 사이에 전문직업적 덕(virtue)과 동료의식이 생겨난다. 전문직업적 덕과 동료의식은 교육행정기관의 통제를 불필요하게 만드는 리더십 대체제(leadership substitute)가 될 수 있다. 자신이 동료들과 함께 논의하고 실천하는 과정에서 책임감은 자연스레 높아진다.

학교가 공동체로 변화하기 위해서는 교사 개인, 교사 간, 학교 전체 차원에서 조건을 갖추어주는 일이 필수적이다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015: 109). 첫째, 교사들이 일에 몰입할 수 있도록 해야 한다. 교사들이 자신들의 교육 활동에 온전히 몰입할 수 있을 때 아이들에 대한 책임과 헌신이 절로 우러나며, 교사들 사이에, 교사와 학생, 학부모 사이에 살아있는 대화가 가능하게 된다. 자신이 혼을 담아 구상하고 실천한 일을 소재로 의미있는 대화를 나눌 수 있을 때 공동체가 형성되고 지속된다. 교장이 학교를 운영하는 과정에서 시간, 공간, 관례 등의 변화를 통하여 몰입하는 환경을 조성하는 일, 교육청이 일을 줄이고 일하는 방식을 바꾸어 학교의 리듬을 깨지 않는 일, 교육청이 적절한 시기에 적절한 지원을 하는 일 등이 중요하다.

둘째, 교사 간에는 장기간의 친화가 형성되어야 한다. 공동체를 구성하는 최소 필수 조건은 구성원들이 일정한 시간을 함께 보내는 것이다. 이 사실은 매우 중요하지만 매우 소홀히 다루어지고 있다. 매년 학교 구성원 다수가 바뀌는 학교에서 공동체를 기대하기

는 어렵다. 교육청에서는 시·군별로, 나아가 학교별로 교사들의 근무 기간을 확인하고, 한 학교에서 일정한 수의 교사들이 비교적 오랜 기간 함께 근무할 수 있도록 인사 제도를 개선해야 한다.

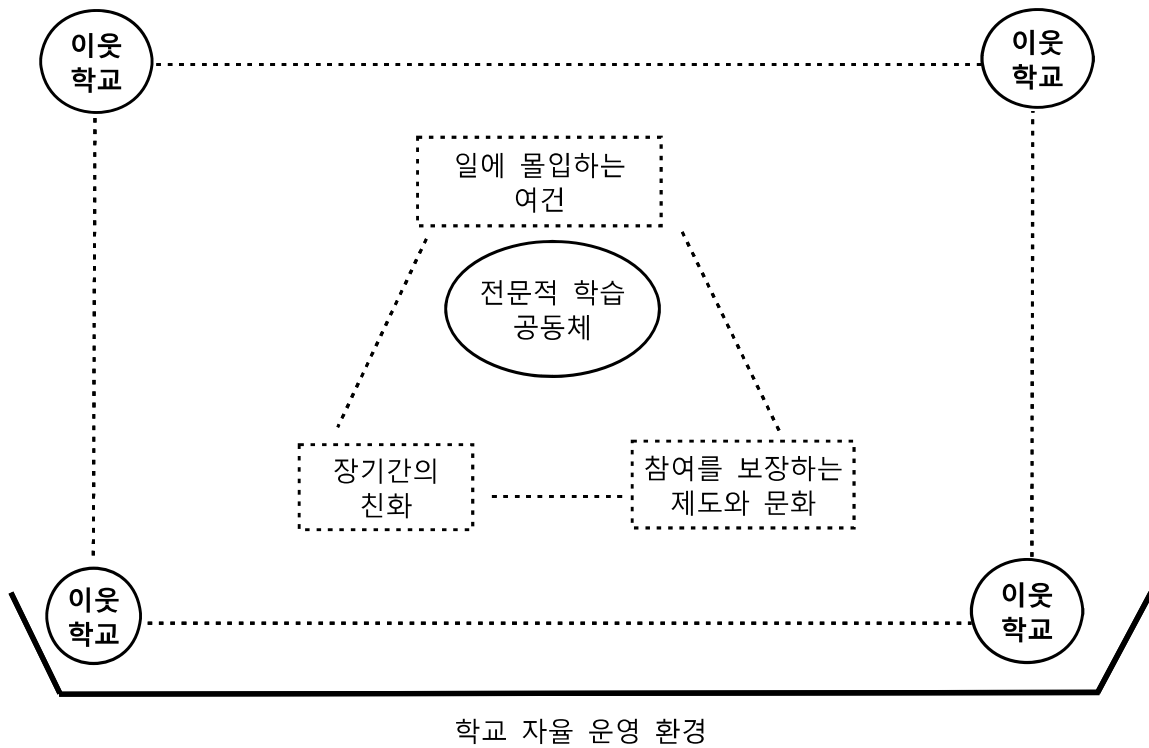
셋째, 학교의 참여 구조를 형성하는 일이다. 학교 구성원들이 제각기 권한을 나누어 가지고 행사할 수 있는 제도를 형성하는 것은 공동체를 형성하고, 구성원들의 책임과 헌신을 유발하는 중요한 요건이다. 교사만이 아니라 학생과 학부모 등도 자신들의 목소리를 낼 수 있는 통로를 구축하고 문화를 형성해야 한다. 이 일은 교사회나 학생회 등의 법제화 이후에만 실현 가능한 과제가 아니라 지금 당장이라고 충분히 실현할 수 있다.

이상은 개별 학교의 변화 모형을 설명한 것이다. 학교 자율 운영 2.0 모형은 이웃 학교를 착취하고 교육 생태계를 교란하는 방식으로 학교 발전을 도모하는 일을 삼간다. 오히려 이웃 학교, 나아가 지역과 개방과 공유, 협력의 관계를 형성하면서 동반 성장과 동반 혁신을 도모한다. 지역을 배경으로 여러 학교가 네트워킹하는 것이 중요하다. 학교 자율 운영 2.0을 지탱하는 네트워킹은 개방적 심성을 계발하고 공유적 차원을 발전시켜서 협력적 실천을 제도화할 때 작동한다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015: 111). 개방적 심성은 학교 울타리 안에서 모든 일을 어떻게든 해결한다는 생각을 타파하는 것, 외부자의 시각에서 나 또는 우리 학교를 객관화하겠다는 태도, 나 또는 우리 학교의 단점을 숨기지 않으며, 장점은 나누겠다는 태도, 누구에게서나 배울 수 있고 도움을 받을 수 있다는 마음가짐 등을 의미한다.

또, 이미 여러 학교가 공간이나 자료를 공유하는 실천을 시작하였지만, 앞으로는 시간과 사람을 공유하는 수준으로까지 공유 차원을 확장하여야 한다. 사실 학교 현장에는 공유의 의의를 자각하지 못하는 학교 행정가와 교사가 적지 않다. 또, 교육청의 사업 방식은 공유를 촉진하기보다는 저해한다. 예를 들어, 흔한 공모 사업이나 교육과정 100대 학교 사업 등 경쟁시키고 평가하여 서열화하는 행정 운영 방식은 공유를 촉진하기보다는 저해한다. 또, 초등과 중등, 중학교와 고등학교 간의 단절의식은 심각하며, 이로 인하여 공유 가능성이 차단된다. 공유에 관한 폭넓은 성찰이 필요하다.

학교 자율 운영은 학교와 교사의 몫이지만, 교육청은 학교 자율 운영 환경을 관리하는 중요한 역할을 수행한다. 학교 자율 운영에 친화적인 교육행정을 전개하는 일은 매우 중요하다.

이상의 요소를 중심으로 학교 자율 운영 2.0 모형을 [그림 5]와 같이 나타낼 수 있다.



[그림 5] 학교 자율 운영 2.0 모형

6. 교육 거버넌스 전환과 한국의 학교자율운영

한국 교육계에서 신자유주의는 ‘공공의 적’과 같은 것이다. 그런데, 영국과 미국, 심지어 스웨덴 등 몇몇 북유럽 국가들에서도 오늘날 교육을 어떻게 운영하고 있는가라는 질문을 하면, “신자유주의적으로 교육을 운영하고 있다”는 대답이 되 돌아온다. 한국 교육계에서 공공의 적으로 치부되는 것이 왜 서구 국가에서는 기승을 부리는 것일까? 서구 국가들 역시 오래 전부터 신자유주의적으로 교육을 운영해 오지는 않았을 것이다. 그렇다면, 신자유주의가 등장하기 전에는 교육을 어떻게 운영하였을까?

교육을 운영하는 여러 가지 방식이 있을 수 있을 텐데, 그 중 어떤 것도 항상 최선의 것이 될 수는 없을 것이다. 교육을 운영하는 방식에 문제점이 노출되면, 그 방식을 바꾸는 일은 당연하다. 서구 여러 국가도, 한국도 교육 거버넌스를 전환하는 과정에 있다. 서구 국가들, 특히 영국을 중심으로 생각하면, 과거 영국의 교육은 전문적 통제 (professional control)를 경험하였다. 즉, 무엇을 어떻게 가르칠 것인가, 학교를 어떻게 운영할 것인가라는 문제에 전문가 교사들이 결정권을 쥐고 있었다. 전문가 통제는 전문가인 교사들이 자율적으로 책임있는 결정을 할 것으로 기대하는 교육 운영 방식이지만, 전문가 통제가 항상 바람직한 결과를 가져오는 것은 아니다. 전문가 통제에서 흔히 나타나는 문제는 전문가들의 지대 추구 행위 (rent seeking behavior)이다. 학생들을 가르치고 돌보는 일에는 관심이 없고 교사로서의 자신의 이익만을 취하고자 하는 사람들이 나

타나는 것이다. 1970년대 말 국가 재정 위기를 경험한 영국의 보수당 정부는 교사들의 지대 추구 행위를 견제하기 위하여 신자유주의적 통제(neoliberal control)를 교육에 도입했다. 그 내용은 앞에서 살펴본 학교자율운영 1.0 모형과 같은 것이다. 요컨대, 영국은 전문가 통제에서 신자유주의 통제로 교육 거버넌스가 이행하고 있는 것이다.

한편, 한국은 오랫동안 관료 통제(bureaucratic control)가 교육에 지배적이었다. 관료들은 교육과정은 물론이고, 학교 운영의 세세한 사항까지 결정하여 학교에 전달하였다. 교사들은 전문가로서의 자율적 행위를 향유하기보다는 관료들이 결정한 사항을 충실히 이행하는 역할에 머물렀다. 이런 상황에서 1995년 교육개혁을 계기로 신자유주의 정책 패키지가 한국 교육에 도입되었다. 교원평가, 교원성과급, 학교평가, 학업성취도평가, 교육정보공개 등이 그것들이다. 그런데, 엄밀히 말하자면, 한국 교육은 신자유주의적 통제를 본격적으로 경험한 것은 아니다. 학업성취도평가 결과를 교원평가와 성과급에 직결시키지 않았으며, 무엇보다 중요한 것은 학부모들에게 학교 선택권을 보장하지 않았다는 사실이다. 신자유주의 정책 패키지는 도입되었지만, 신자유주의적 교육 통제를 경험한 것은 아니다.

이와 같은 상황에서 근래 교육 운영 방식을 다시 전환하고자 하고 있다. 많은 교사들이 교육과정과 평가 운영의 자율권을 자신들에게 부여하여야 한다고 주장하고 있다. 학교자율운영을 보장해야 한다는 주장 역시 여기저기서 들을 수 있다. 한마디로 말하면, 교육 운영에서 전문가 통제를 보장하라는 주장이다. 한국과 서구 국가에서 교육 거버넌스 전환(governance turn)의 방향이 다른 것은 흥미로운 일이다.

오늘날 널리 옹호되는 학교자율운영, 학교혁신은 교육의 전문적 통제의 맥락에서 제기되고 있다. 그렇다면, 전문적 교육 통제에 제기될 수 있는 문제는 없을까? 우선, 학교자율 운영이 다양한 수준의 격차 문제를 발생시킬 가능성이 있다는 사실에 유념할 필요가 있다. 과거 관료 통제가 작동하던 시절에는 모든 학교의 모든 교육활동이 동일한 지침에 따라 전개되었기 때문에 학교 교육활동 상의 차이가 나타날 가능성이 거의 없었다. 어떻게 보면, 한국에서 매우 평등주의적 교육 체제를 구축하고, 평등하게 교육을 운영해 온 것은 교육에 대한 관료 통제에 상당 부분 이유가 있다. 반면, 학교마다, 교사마다 학교를 자율적으로 운영하게 되면 학교 교육 활동이 다양해지면서 학교간 차이가 발생할 가능성이 있다. 교육자치가 진전되면 지역간 격차가 확대되는 것과 같은 이치다. 이 문제에 대한 사전 대응 전략을 마련할 필요가 있다. 학교 내의 교사간 격차 문제에 관하여 ‘공동체’가, 학교간 격차에 관하여 ‘공유 네트워크’가 대응책을 찾는 데에서 핵심어가 될 수 있을 것이다.

둘째, 학교 자율 운영은 교사들이 교육과정 운영과 평가는 말할 것도 없고, 그밖에 학교에서 이루어지는 다양한 활동에 주체적으로 참여하는 양상으로 전개되고 있다. 학교혁신이 교사 주도의 자발적 학교 변화 운동인 이상 이것은 당연한 현상이라고 할 수 있다. 아마도 한국교육은 향후 한동안 한번도 경험해보지 못한 전문적 통제 시대에 진입할 가능성이 있다. 한편, 지난 이명박, 박근혜 정부에서 강화되었던 다양한 방식의 책무성 기제, 또는 질 관리(quality control) 체제는 대폭 약화하고 있다. 전국학업성취도평가는 초, 중, 고교 모두 표집평가로 전환되었으며, 시도교육청 평가 방식 전환도 논의되고 있

다. 많은 교육청에서 학교평가를 자율 평가 방식으로 바꾸었으나, 사실상 학교평가는 거의 의미 없는 일이 되어가고 있다.

이렇게 보면, 이른 바 출구 관리(output control)가 없는 상태의 전문적 통제 방식으로 교육이 운영될 것으로 전망된다. 이것은 신자유주의적 교육 책무성(neoliberal accountability)이 시작되기 전 영국이나 미국의 교육 운영 방식과 매우 유사한 것이 될 것이다. 바로 이 점에서 우리가 주목할 부분이 있다. 영국에서 신자유주의적 교육 운영은 매우 폭압적인 방식으로 학교에 들어온 것만은 아니었다. 교사들의 반발은 있었을 지언정 시민들에게는 작지 않은 지지를 받았다. 교사들만의 학교 운영 방식에 대한 사회적 불만이 작지 않았기 때문이다. 어려운 과목 또는 단원은 가르치지 않거나, 학생 지도 면에서도 무책임이 나타나는 경우도 있었다. 프랑스 역시 오랫동안 교사가 교육 운영의 중심 역할을 해온 국가인데, 프랑스 교육을 비꼬는 말 가운데 ‘교사 공화국(teacher republic)’이라는 말이 통용되고 있음은 비슷한 상황을 보여준다. 출구 관리가 없는 전문적 통제 방식의 부정적 측면을 보여주는 사례다. 이와 같은 문제에 관한 대응 전략을 모색할 필요가 있다.

바로 앞에서 지적한 문제와 관련하여, 발표자의 입장을 더 명확하게 개선해보고자 한다. 근래 신자유주의 개혁에 관한 교사들의 거부감이 상당한 상황에서 신자유주의적 질 관리(neoliberal quality control) 기제를 해체하는 일에 관심이 높다. 이미 학업성취도평가는 표집평가로 전환되었고, 여러 교육청에서 학교평가를 자율평가로 전환하였다. 교원평가와 교원 성과급을 폐지하여야 한다는 주장은 계속되고 있다. 발표자는 신자유주의 질 관리 기제가 학교에 끼친 해악을 시정하여야 한다는 주장에 동의한다. 그러나, 근래의 변화에 심각한 문제를 제기하고 싶다.

많은 교사들이 신자유주의 교육 운영을 종식하고, 교육 운영에서 전문적 통제(professional control)를 구현하자고 한다. 교사들의 교육과정 자율성과 평가 자율성을 보장해야 한다거나, 학교자율운영을 신장해야 한다는 주장은 이런 맥락에서 이루어지고 있다. 그런데, 교육에 대한 전문적 통제를 실천하고자 할 때 필연적으로 교육 질에 관하여 무관심해야 하는 것은 아니다. 오히려, 과거의 영국과 같이 전문적 통제를 경험한 국가의 사례를 반추해보면, 교육 질에 관하여 무관심한 채로 전문적 통제를 구가할 때 나타날 수 있는 문제점, 즉 교사 공화국(teacher republic)의 출현 가능성을 경계할 필요가 있다. 발표자는 영국에서 신자유주의 교육개혁은 왜곡된 전문적 통제가 초래한 것이라고 생각한다.

다시 돌아와서, 95년 교육개혁이 초래한 중요한 결과 중 하나는 교육 불평등이 심화했다는 사실이다. 학교 서열화로 대표되는 교육 체제는 평준화 이전의 불평등 상태로 한국교육을 되돌려놓았다. 교육 불평등 문제를 정면에서 제기하고, 이를 시정하고자 하는 것은 현 국면에서 진보 진영의 중요한 과제다. 학업성취도평가가 ‘일제고사’라는 이름으로 교육 현장에 솔한 해악을 끼친 것은 사실이지만, 학업성취도평가를 치르고, 그 결과를 깊이 분석하여 교육 불평등의 실체를 여실히 드러내고, 불평등을 시정하기 위한 사회적 합의를 모아내는 일은 지금 국면에서 매우 중요하다. 학업성취도평가를 반드시 전집평가로 치를 필요는 없지만, 표집평가로 치르더라도 그 결과를 깊이 분석하고 학생들의 학업성취 정도를 들여다보는 일은 중요하다. 그러나, 성취도평가를 표집평가로 전환하면서, 동시에 평가 결과에 무관심해진 것이 사실이

아닐까? 오늘날 교육청에서 과연 누가 표집평가 결과를 분석하고, 그 결과를 교육청 정책에 반영하고자 노력하고 있는가?

발표자는 교육 운동 진영 일부의 '낭만주의적' 경향을 경계해야 한다고 생각한다. 일부 인사는 지식교육, 시험, 평가, 석차 등에 대한 강한 혐오를 드러낸다. 이런 경향이 학업성취도평가를 대하는 일부 교사들의 태도와 깊이 관련되어 있다고 생각한다. 그런데, 지식교육과 시험 등은 과연 배척하기만 해야 하는 것일까? 최근 교육감 선거에서 보수 진영 후보자들이 진보 진영 후보자들에게 제기한 공통 질문은 '기초 학력'에 관한 문제였다. 모두 확인한 것은 아니지만, 상당수 진보 진영 후보자들은 이 질문에 정면으로 대응하지 않았다. 오히려 '새로운 학력'이니, '미래 학력'이니 하는 표현을 동원하여 기초 학력 문제를 회피하는 경향을 보였다. 진보 진영이 추구하고자 하는 새로운 학력도 '기초 학력' 위에서 가능한 것 아닐까? 그런데, 왜 기초 학력 문제가 제기되면, '놀이 교육이 중요하다'는 식으로 문제를 우회하려드는 것일까?

오래 전에 일본 교육을 연구한 서양 학자가 일본 교육에서 '일본교원노조와 사교육의 적대적 공생 관계' 현상을 지적한 일이 있다. 일교조는 지식교육을 혐오하면서, '새로운' '진보적인' 교육을 하고자 했다. 그런데, 학생들의 학력을 걱정하는 학부모들은 '진보적인' 교사들에게만 자녀 교육을 맡기기에 불안하였다. 그들은 자녀를 사교육 기관에 보냈고, 사교육이 성행하게 되었다. 일본의 경험이 우리에게 어떤 교훈을 주는 것은 아닐까?

같은 맥락에서, 과거의 학교평가가 학교 운영 개선에 큰 도움은 주지 못한 채로 몇몇 교사들에게 헛된 부담만 지웠다는 문제제기에 동의한다. 그러나, 학교 구성원들이 한 해 동안의 교육활동을 함께 성찰하면서, 개선해가는 일은 반드시 필요하고, 학교평가는 이런 목적에서도 도입되었다. 학교평가를 자율평가로 전환하자는 주장을 할 때에는 과거의 무익하면서 행정 부담만 유발하는 학교평가는 그만두고, 대신 실속있는 성찰 활동을 강화하자는 의도가 존재했을 것이다. 그런데, 학교평가가 자율평가로 전환된 상황에서, 그 의도는 실현되고 있는가? 우리는 과거의 학교평가를 대체할 새로운 평가 또는 성찰 체제를 만들어가고 있는가? 혹여 신자유주의적 질 관리 기제를 폐기하거나 전환하는 과정에서 교육의 질에 관한 우리의 관심마저 버려버리고 있는 것은 아닐까?

교원평가와 교사 성과급에 관해서도 마찬가지다. 이미 알고 있는 사람들도 있겠지만, 성과급은 모든 공무원에 관련된 문제이고, 교사 집단만 성과급 지급 방식을 바꾸는 일은 상당한 부담이 따른다. 결과적으로 새 정부 출범 이후 1년이 지났지만, 교사 성과급 정책은 폐기되지 않은 상태다. 이런 상태를 염두에 두면, 교사 성과급 정책에 관한 새로운 전략을 모색할 수도 있지 않을까? 교사들 스스로 전문적 학습 공동체 활동을 강화하여 학교 안에 전문 직업적 덕과 동료의식을 확립하여 학교 밖의 학부모와 시민들의 지지를 얻게 되면, 교사 성과급 폐기를 이끌어낼 힘이 생길 수 있지 않을까? 교원 성과급 정책을 폐기하라고 교육부를 압박하는 일 외에 우리는 무엇을 하고 있는가?

학교자율운영, 더 근본적으로는 교사의 전문성과 자율성은 제도적 뒷받침을 필요로 한다. 교사와 학교를 둘러싼 여러 가지 제도가 교사들의 전문성과 자율성을 침해하고, 학교 자율 운영을 가로막아 온 것이 사실이다. 또, 교사 전문성과 자율성, 학교 민주주의를 심화하기 위해서는 새로운 지원이 필요한 것도 사실이다. 이런 점에서 학교 자율 운

영의 저해 요인을 줄이고 지원 요인을 보강하는 일은 중요하다. 그런데, 교사들의 자율성과 전문성은 ‘보장’되어야 하는 것이기도 하지만, 스스로 ‘배양’하여야 하는 것이기도 하다. 학교 자율 운영과 민주주의 역시 ‘보장’되어야 하는 것이기도 하지만, 학교 구성원들이 ‘만들어가야’ 하는 것이기도 하다. 이렇게 보면, 학교 운영에서 제도에 관한 개선은 필요 조건이지 충분 조건은 아니다. 사실 학교 운영과 교사 자율성, 전문성 신장의 충분요건은 교사와 학교 구성원들에게 있다. 정부 교체를 계기로 학교 운영의 변화 계기가 만들어졌고, 교사들의 전문성과 자율성을 신장할 수 있는 기회를 맞았다. 이 시점에서 제도적 변화를 도모하는 일은 중요하지만, 이것이 전부일 수는 없고, 교사와 학교로부터 새로운 에너지를 만들어내는 일이 가장 절실한 것임을 새삼스럽게 확인해두고자 한다.

참 고 문 헌

- 김용(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 파주: 교육과학사.
- 김용(2017). 법화사회의 진전과 학교 생활세계의 변용. 교육행정학연구 제35권 제1호. 87-112면.
- 김용, 김혁동, 송경오, 정바울(2015). 단위학교 자율경영체제 연구. 경기도교육청.
- 김용, 류현진, 이준범(2017). 학교자율운영체제 모델링을 위한 혁신학교 교사, 학생, 학부모 자치사례 연구. 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소.
- 김태훈(2014). ‘책임’ 덕목에 관한 연구. 도덕윤리과교육 제43호. 1-19면.
- 한국교육연구네트워크(편)(2018). 더 나은 세상을 위한 학교혁명 -제3기 진보 교육감 시기의 학교정책. 서울: 살림터.
- 佐藤学(1999). 教育改革をデザインする. / 손우정(역)(2001). 교육개혁을 디자인한다. 서울: 공감.
- 藤田英典(2007). 21世紀の教育問題と教育改革の方向. 都市問題研究 第5号.
- 結城 忠(2002). ドイツにおける教育主権と国家の学校監督権(1). 季刊 教育法 135号. エイデル研究所.
- 結城 忠(2009). 教育の自治・分権と学校法制. 東京: 東信堂.
- Avenarius, H. & H. Heckel(2000) *Schulrectskunde*.
- Caldwell, B.J. and Spinks, J.M.(1988). *The self-managing school*. London: Falmer Press.
- Demaine, J.(1993). The new right and the self-managing school. In Smyth, J.(ed.). *A socially critical view of the self-managing school*. London: The Falmer Press. 35-48.
- Fullan, M. and Hargreaves, A.(1996). *What's worth fighting for in your school*. / 최의창(역)(2006). 학교를 개선하는 교사. 서울: 무지개사.
- Hartley, D.(1993). The evaluative state and self-management in education:

- cause for reflection? in Smyth, J.(ed.). *A Socially Critical view of the Self-Managing School*. London: The Falmer Press. 99~115.
- Lortie, D. C.(1975). *Schoolteacher: A sociological study*. Chicago and London: The University of Chicago Press. / 진동섭(역)(1996). *교직 사회: 교직과 교사의 삶*. 서울: 양서원.
- Sergiovanni, T.J.(1992). *Moral leadership: Getting to the heart of school improvement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers./ 주삼환(역)(2008). *도덕적 리더십: 학교교육 향상의 길잡이*. 서울: 시그마프레스.
- Walford, G.(1993). Self-managing schools, choice and equity. Smyth, J.(ed.). *A socially critical view of the self-managing school*. London: Washington, D.C.: The Falmer Press.

2018 제2회 혁신교육포럼

교육자치분권현황



2018. 6. 30.

교육자치분권 현황

교육부 지방교육자치강화추진단
부단장 김현국

대한민국 정부 100대 국정과제(교육 자치분권) 2017. 8.

- 국가비전: 국민의 나라, 정의로운 대한민국
- 5대 국정목표: 3. 내 삶을 책임지는 국가, 4. 고르게 발전하는 지역
- 20대 국정전략: 국가가 책임지는 교육과 보육, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 골고루 잘 사는 균형발전
- 중앙정부 권한을 획기적으로 지방에 이양하고 지방재정을 확대
- 자치분권 개헌을 추진(국회, 국민투표)
- 자치입법, 자치행정, 자치재정, 자치복지 등 지방자치권을 보장
- 주민발의, 주민투표, 주민소환 등 직접 참여 기준을 완화
- 지방분권 일괄법을 단계적으로 제정 추진(2018년 법안 작성 중)
- 국정과제 74. 획기적 자치분권 추진과 주민 참여 실질화
- 국정과제 75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권
- 지방재정의 자주 역량 제고, 지방재정의 건전성과 책임성을 확보
- 국세 80 : 지방세 20 → 국세 70 : 지방세 30 → 국세 60 : 지방세 40
- 지방소비세, 지방소득세를 확대, 지방교부세 비율(내국세 19.4%) ↑

2

대한민국 정부 100대 국정과제(교육 자치분권) 2017. 8.

- 국정과제 76. 교육 민주주의 회복과 교육자치 강화
- 국정과제 49. 유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화
- 역사교과서 국정화 폐지(2017. 5. 31. 이행 완료)
- 어린이집 누리과정 재원 2조원 전액을 국고로 부담(2017 정기국회 이행 완료)
- 특별교부금 4% → 3% 축소, 지방재량재원을 4,613억원 ↑ 전년도 10월에 배정(2017년 이행 완료)
- 국립대 총장 후보자 선정 방식에서 자치를 인정(이행 완료)
- 국가수준 학업성취도 평가를 표집 방식으로 전환(이행 완료)
- 교육청의 지방공무원 인사권을 확대; 정원 결정 직급 5급 ↓ → 4급 ↓ (이행 완료)
- 학생자치, 학부모 자치를 활성화
- 공립유치원 취학률을 확대(17년 25% → 22년 40%)
- 지자체와 교육청이 협력하여 학교안팎 온종일 돌봄체계 모델을 개발, 확산
- 국가책임 고교무상교육(2020 ~ 2022년); 수업료, 입학금, 학교운영지원비, 교과서비; 교부금 내국세 비율을 조정(2019년)

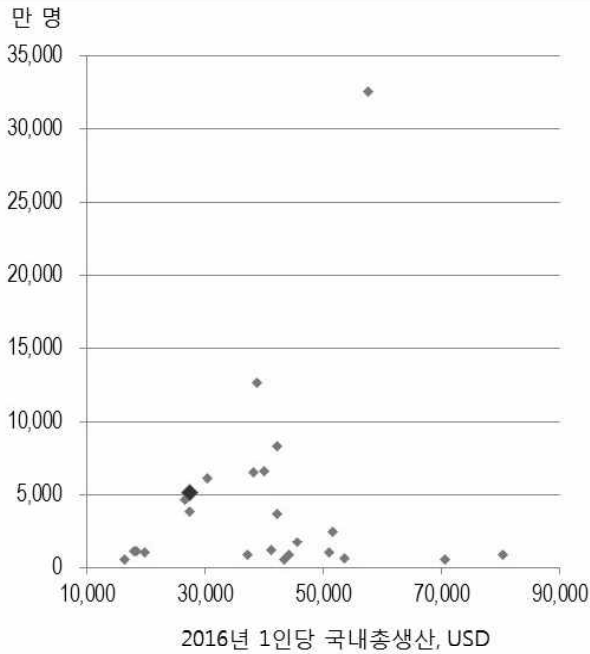
3

대한민국 정부 100대 국정과제(교육 자치분권) 2017. 8.

- 교육감협의회와 교육자치로드맵을 합의, 이행 중
- 초중등 (수업하는)교원 중장기(~ 2030) 수급, 교사 1인당 학생 수 계획을 교육부, 행정안전부, 기획재정부, 국무조정실 합동으로 처음 마련(2018. 5. 이행 완료)
- 사무 배분 기준 마련 등 교육자치특별법안을 마련 중
- 유초 학생 적정 학습시간과 휴식시간 보장을 위해 법제화 추진
- 초중고 필수교과를 축소, 선택과목을 확대
- 혁신학교, 혁신지구 성과를 확산

4

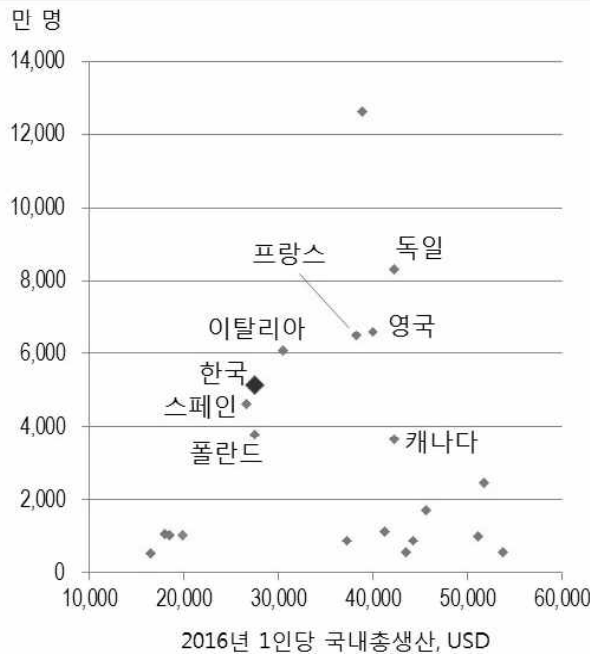
선진국 24국 가운데 한국의 위치는? (인구 500만명 이상)



	1인당 국내총생산	경제 규모	인구
스위스	80,346	0.47	843
노르웨이	70,553	0.26	534
미국	57,608	13.20	32,574
덴마크	53,745	0.22	575
호주	51,737	0.89	2,463
스웨덴	51,125	0.36	1,018
네덜란드	45,658	0.55	1,708
오스트리아	44,233	0.27	876
핀란드	43,482	0.17	550
캐나다	42,225	1.08	3,669
독일	42,177	2.47	8,300
벨기에	41,248	0.33	1,137
영국	40,050	1.86	6,603
일본	38,883	3.50	12,646
프랑스	38,178	1.75	6,490
이스라엘	37,192	0.23	869
이탈리아	30,507	1.31	6,076
한국	27,535	1.00	5,145
폴란드	27,464	0.33	3,796
스페인	26,565	0.87	4,626
포르투갈	19,821	0.15	1,029
체코	18,508	0.14	1,058
그리스	18,049	0.14	1,085
슬로바키아	16,499	0.06	543

• 국제통화기금, World Economic Outlook Database, April 2014

선진국 24국 가운데 한국의 위치는? (인구 500만명 이상)



	1인당 국내총생산	경제 규모	인구
스위스	80,346	0.47	843
노르웨이	70,553	0.26	534
미국	57,608	13.20	32,574
덴마크	53,745	0.22	575
호주	51,737	0.89	2,463
스웨덴	51,125	0.36	1,018
네덜란드	45,658	0.55	1,708
오스트리아	44,233	0.27	876
핀란드	43,482	0.17	550
캐나다	42,225	1.08	3,669
독일	42,177	2.47	8,300
벨기에	41,248	0.33	1,137
영국	40,050	1.86	6,603
일본	38,883	3.50	12,646
프랑스	38,178	1.75	6,490
이스라엘	37,192	0.23	869
이탈리아	30,507	1.31	6,076
한국	27,535	1.00	5,145
폴란드	27,464	0.33	3,796
스페인	26,565	0.87	4,626
포르투갈	19,821	0.15	1,029
체코	18,508	0.14	1,058
그리스	18,049	0.14	1,085
슬로바키아	16,499	0.06	543

• 국제통화기금, World Economic Outlook Database, April 2017

정부 규모(일반정부 지출/국내총생산)

※ 단위: %

	1981	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Australia		32.53	35.75	34.70	34.41	35.07	37.98	37.11	36.61	36.79	37.39
Austria		50.19	51.26	49.14	48.60	49.34	52.61	52.81	50.76	51.65	51.23
Belgium	63.31	55.05	49.12	48.48	48.24	49.80	53.74	52.64	53.56	55.12	54.49
Canada	48.06	56.97	44.42	42.21	42.12	42.74	47.24	47.32	45.83	44.84	44.46
Czech Republic			43.90	41.97	41.04	41.15	44.68	43.84	43.23	44.51	42.35
Denmark	56.91	56.58	54.53	51.75	50.94	51.60	58.01	57.53	57.51	59.20	56.88
Finland	43.69	55.04	46.29	47.24	45.67	47.17	53.42	53.30	52.86	54.80	56.08
France	48.62	50.74	51.22	52.49	52.23	52.99	56.76	56.44	55.92	56.69	57.16
Germany		46.07	47.61	45.35	43.52	44.08	48.28	47.86	45.16	44.69	44.52
Greece	31.67	39.70	45.39	45.40	47.50	50.60	53.98	51.45	51.88	50.15	47.20
Israel			50.56	45.11	43.26	42.86	42.73	41.94	41.75	41.64	40.50
Italy		56.56	50.85	51.86	51.04	52.12	55.66	54.30	53.44	54.36	54.54

- 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014; 주황색 바탕은 국제통화기금이 추정한 값
- 조사대상 23개 국가
 - ① 국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라
 - ② 경제협력개발기구 회원국
 - ③ 인구 500만 명 이상인 모든 나라

7

정부 규모(일반정부 지출/국내총생산)

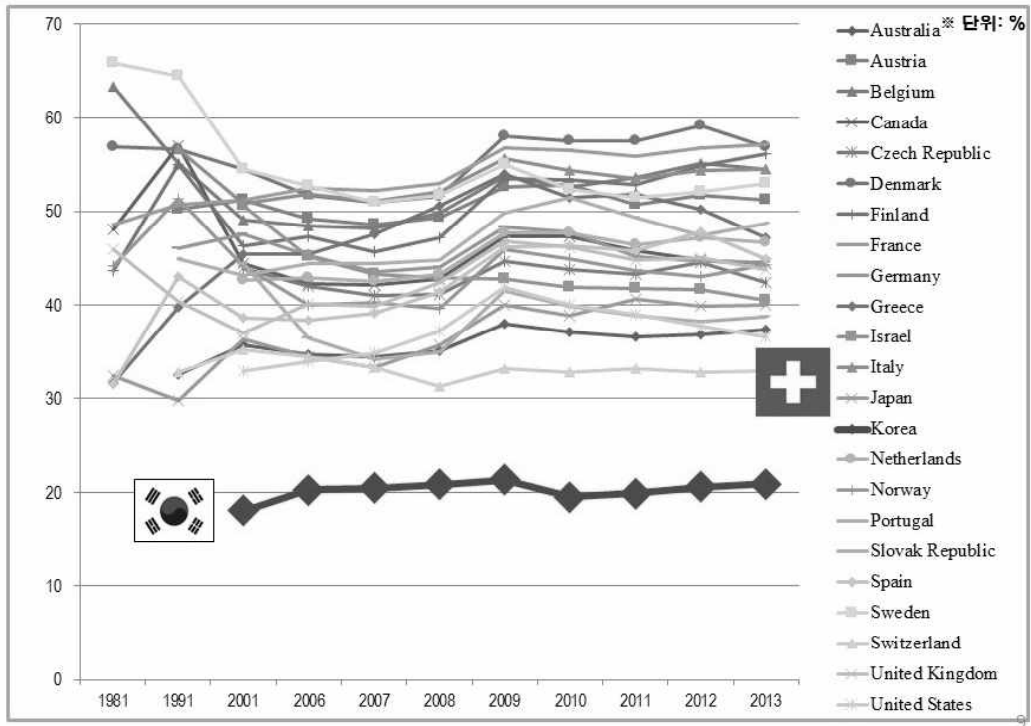
※ 단위: %

	1981	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Japan	32.48	29.77	36.37	34.49	33.31	35.73	39.98	38.91	40.61	39.90	39.97
Korea			18.04	20.26	20.46	20.81	21.30	19.47	19.88	20.56	20.92
Netherlands			42.65	42.90	42.52	43.22	47.73	47.71	46.46	47.15	46.67
Norway	44.20	51.37	44.19	39.96	40.21	39.64	45.94	44.89	43.65	43.06	44.23
Portugal		44.89	43.16	44.34	44.36	44.80	49.77	51.50	49.33	47.39	48.68
Slovak Republic			44.46	36.52	34.21	34.92	41.56	39.84	38.91	38.21	38.70
Spain	31.60	42.97	38.64	38.35	39.15	41.40	46.20	46.31	45.74	47.81	44.85
Sweden	65.80	64.46	54.52	52.71	50.95	51.74	54.94	52.33	51.48	52.12	53.02
Switzerland		32.76	35.26	34.44	33.37	31.27	33.18	32.76	33.19	32.76	32.95
United Kingdom	45.95	40.41	36.96	40.12	39.85	42.45	46.82	46.16	44.73	45.01	43.80
United States			33.00	33.92	34.86	37.21	41.92	40.06	39.02	37.78	36.61

- 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014; 주황색 바탕은 국제통화기금이 추정한 값
- 조사대상 23개 국가
 - ① 국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라
 - ② 경제협력개발기구 회원국
 - ③ 인구 500만 명 이상인 모든 나라

8

정부 규모(일반정부 지출/국내총생산)



**작은 정부가
큰 책임을
질 수 있을까?**

재정 건전성(정부 부채/국내총생산)

	1980	1990	2000	2012
Australia	21.4	21.6	19.5	27.9
Austria	34.0	56.2	66.6	74.1
Belgium	n/a	125.6	107.8	99.8
Canada	45.6	75.2	82.1	85.3
Czech Republic	n/a	n/a	18.5	45.9
Denmark	27.1	57.7	52.4	45.6
Finland	n/a	13.8	43.8	53.6
France	20.7	35.2	57.4	90.2
Germany	31.3	42.3	60.2	81.9
Greece	22.6	73.3	103.4	156.9
Israel	154.3	138.3	84.4	68.2
Italy	56.1	95.2	108.6	127.0
Japan	52.8	67.0	140.1	238.0
Korea	17.0	8.4	18.0	35.0
Netherlands	44.6	76.9	53.8	71.3
Norway	36.9	32.2	32.6	34.1
Portugal	29.6	53.3	48.4	123.8
Slovak Republic	n/a	n/a	24.0	52.1
Spain	17.2	42.5	59.4	85.9
Sweden	46.9	46.32	64.3	38.3
Switzerland	43.9	37.3	59.9	49.2
United Kingdom	46.2	38.41	50.4	88.8
United States	41.2	62.0	53.0	102.7

※ 단위: %

• 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014

• 조사대상 23개 국가

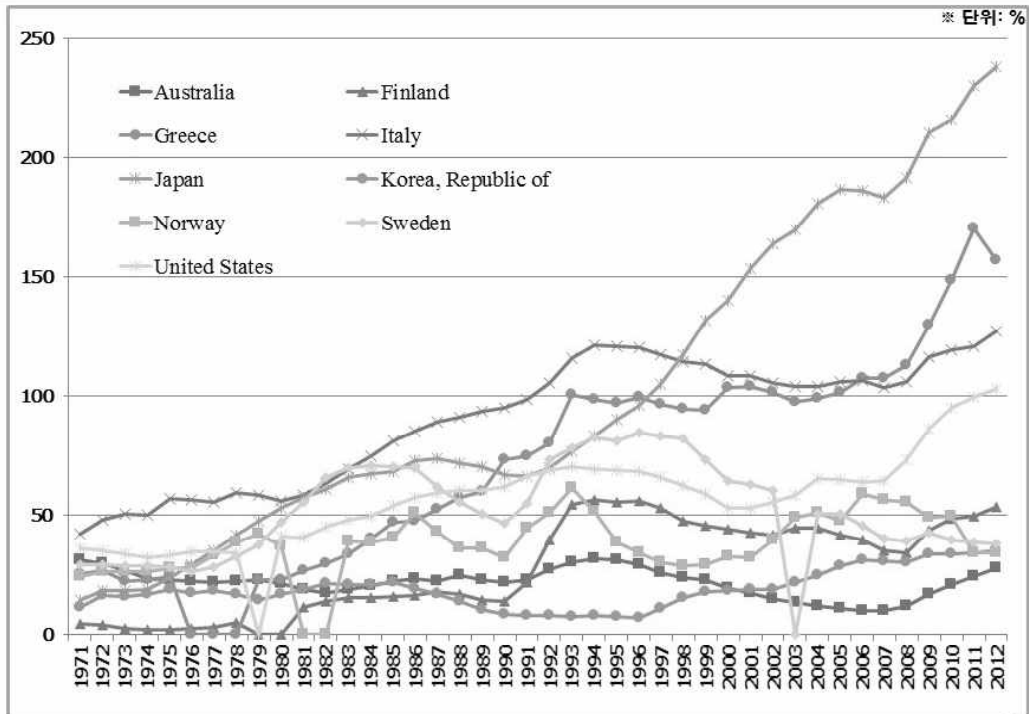
① 국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라

② 경제협력개발기구 회원국

③ 인구 500만 명 이상인 모든 나라

11

재정 건전성(정부 부채/국내총생산)



12

복지국가가 재정건전성이 가장 좋은 이유는?

재정 건전성, 조세 부담율, 민주주의

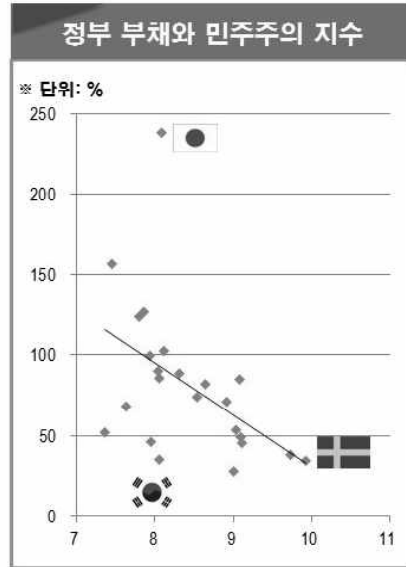
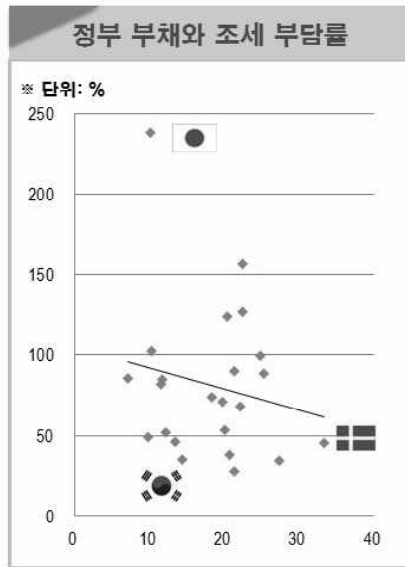
※ 단위: %

	정부 부채	조세 부담	민주주의 지수	
	2012	2012	2014	순위
Australia	27.9	21.4	9.01	9
Austria	74.1	18.3	8.54	14
Belgium	99.8	24.9	7.93	26
Canada	85.3	11.7	9.08	7
Czech Republic	45.9	13.4	7.94	25
Denmark	45.6	33.4	9.11	5
Finland	53.6	20.0	9.03	8
France	90.2	21.4	8.04	23
Germany	81.9	11.5	8.64	13
Greece	156.9	22.4	7.45	41
Israel	68.2	22.1	7.63	36
Italy	127.0	22.4	7.85	29

	정부 부채	조세 부담	민주주의 지수	
	2012	2012	2014	순위
Italy	127.0	22.4	7.85	29
Japan	238.0	10.1	8.08	20
Korea	35.0	14.4	8.06	21
Netherlands	71.3	19.7	8.92	10
Norway	34.1	27.3	9.93	1
Portugal	123.8	20.3	7.79	33
Slovak Republic	52.1	12.2	7.35	45
Spain	85.9	7.1	8.05	22
Sweden	38.3	20.7	9.73	2
Switzerland	49.2	9.8	9.09	6
United Kingdom	88.8	25.3	8.31	16
United States	102.7	10.2	8.11	19

- 조세 부담률; 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014
- 민주주의 지수; Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2014

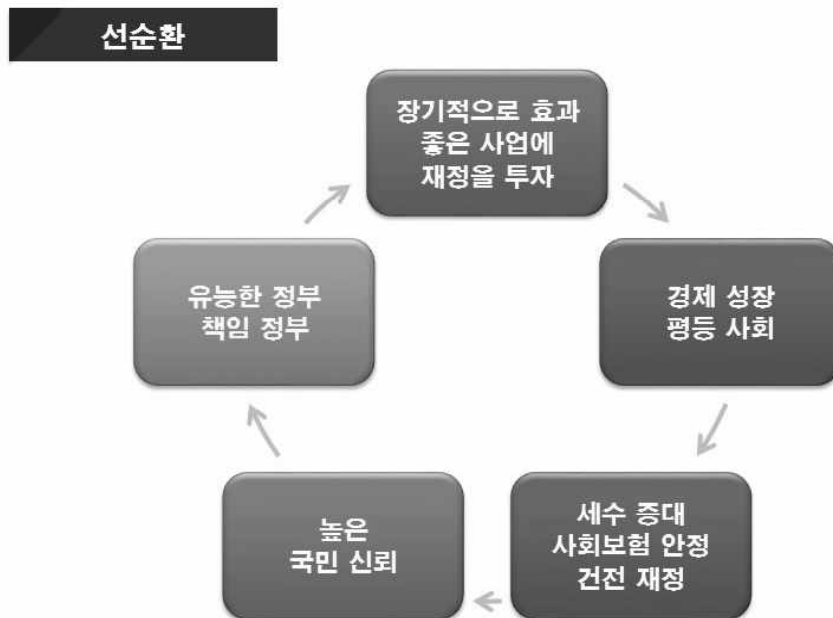
재정 건전성, 조세 부담율, 민주주의



- 조세 부담률: 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014
- 민주주의 지수: Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2014

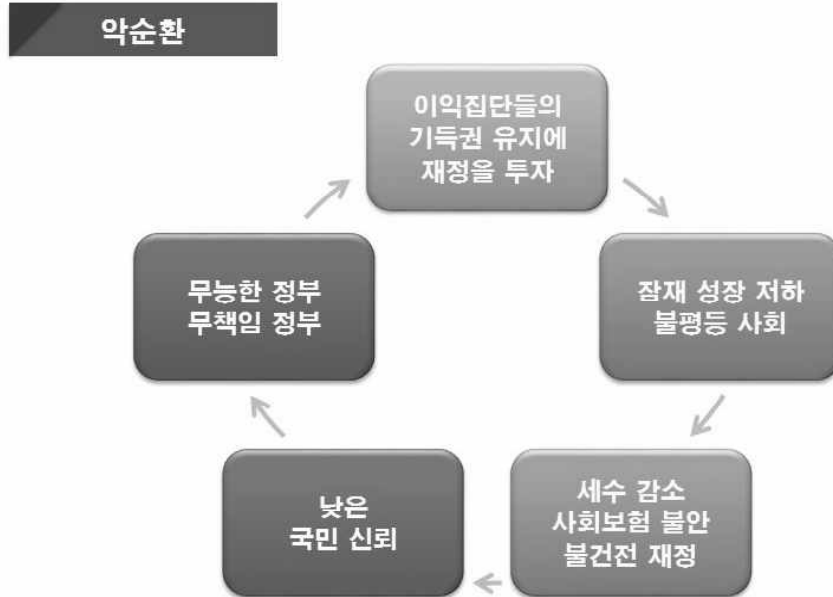
15

민주주의와 재정 건전성의 순환 구조



16

민주주의와 재정 건전성의 순환 구조



17

다른 선진국들의 자치체제

- 미국, 독일 등 연방정부는 복지, 교육 등 부문에 아무 권한 없음(헌법)
- 헌법에 의해 연방정부에 위임되거나 주정부에 금지되지 않는 권한은 주와 국민이 보유한다.(미국 수정헌법 제10조)
- 기본법에 별도 규정이 없거나 이를 허용하지 않는 한 국가적 권능의 행사와 국가과제의 수행은 주의 소관사항이다.(독일 기본법 제 30조)
- 연방정부는 권장 정책 예산을 확보, 동의하는 주정부가 집행
- 북유럽 중앙정부는 측정, 경험과 지식 공유가 주 업무
- 프랑스는 1982년 지방분권화법 제정, 중앙정부 권한을 대폭 지방으로 이양
- 일본은 1999년 지방일괄분권법 제정, 국가위임사무를 폐지
- 독일과 프랑스 등은 헌법으로 중앙정부 사업 재원의 지방 전가를 금지
- 거의 모든 선진국에서는 지방정부협의회가 전국 공통의 제도를 결정, 또는 중앙정부가 아니라 지방의 의견을 반영하여 국회가 법률로 결정
- 재정 대부분을 인구 비례하여 지방정부로 배분
- 지방이 정책과 재정을 결정하는 대부분 권한을 행사
- 중앙정부는 외교, 국방, 통화, 통신 등 전국 공통 정책과 재정에 주력

18

정책 역량에 따른 결과의 차이

항목	무상급식	누리과정
정책 목표	• 보편적 복지	• 보편적 복지
재정 규모	• 1인당 월 6만원 내외	• 1인당 월 29만원
가계 부담 경감	• 재정 규모 + α	• 0 ~ 29만원 ↓
재원 부담	• 공약한 지방정부가 자체 재정 혁신으로 충당 • 부채 발생 없음	• 중앙정부가 결정하고 시도교육청으로 재원 전가, 부채 발생 • 상환 시기 학생 학습기회 위축 필연적
정책 결과	• 낙인 효과 사라짐 • 교직원 행정업무 경감 • 급식 만족도 향상 • 친환경 농축산업 기반 조성	• 경력단절 여성 취업률 X • 출산율 X • 유아교육, 보육 질 개선 X • 부정 수급 사례 빈발 • 불필요한 행정비용 발생 • 정치 불신 심화

- 지방교육채 발행액(2011~2014): 0원(11), 339억원(12, 인천), 9,583억원(13), 3조 8,022억원(14), 6조 1,268억원(15), 3조 101억원(16), 1조 9,529억원(17)
- 합계 출산율: 1.244(11), 1.297(12), 1.187(13), 1.205(14), 1.239(15), 1.172(16)

19

정책 방법에 따른 결과의 차이

항목	학교 재량예산 방식	공모 방식
정책	• 같음(예: 도래중재)	• 같음(예: 도래중재)
재정 규모	• 학교 당 20 ~ 50만원	• 학교 당 100 ~ 200만원
사업 기간	• 학년도 전 기간	• 빠르면 6월 이후
정책-학교 매칭	• 교직원들이 학교 특성을 이해하고, 민주적으로 의사결정	• 사업계획을 잘 작성한 학교 선정
행정 절차	• 연간 학교운영계획과 학교회계에 통합 운영, 통합 보고 • 오른 쪽 업무 모두 필요 없음	• 본청 예산 별도 편성 • 광역의회 예산 별도 심사 • 사업별로 학교에 안내 • 학교에 사업 신청을 권유 • 학교별 사업계획 작성 • 공모와 심사절차 진행 • 예산을 사업별로 교부 • 학교는 사업을 별도로 관리·보고
사례	• 학교기본운영비 • 혁신학교 • 혁신교육지구의 일부 • 일반고 역량 강화 특별교부금	• 공모 사업 • 시범, 연구, 중점, 선도학교

20

자치 체제 추진 방향

- 중앙정부, 교육청, 학교가 각각 잘 할 수 있는 일에 집중
- 사무(= 결정 권한 + 집행 책임)를 통합하여 이양(위임 아님)
- 정책과 재정 결정 권한(매칭)을 자치기관(학교, 학생 가까운 곳)으로 이양
- 자치기관은 재량권 ↑, 정책 역량 ↑
- 학생, 학교에 적합한 정책을 결정, 조합하고 실행
- 중앙정부, 교육청은 측정, 조사, 정책 기획에 주력
- 다양한 정책을 추천, 현장 경험을 조사, 분석, 정보 제공
- 자치 기관들의 민주주의 수준을 고려한 방식으로 정책을 안내
- 효과 없는 부수 업무가 최소화 되도록 정책과정을 혁신하여야 분권 확대
- 원칙은 장기적 방향, 지속가능성, 작동가능성(타당성)

21



학교 정책 자주 결정제를 추진하려면?

- 학교 조건에 맞는 바람직한 정책들을 추진하고, 정책 성과를 높이려면, 교육부, 교육청의 공모형 예산을 학교로 배분, 학교가 정책을 결정하는 것이 훨씬 효과적
- 교육부, 교육청 바람직한 정책들만 모아서 ○○가지 정책을 공모 방식에서 총액 교부 & 학교 결정 방식으로 변경
- 신학년도 준비 시기에 같은 학교의 교장, 교감, 행정실장, 관련 부장교사가 함께 모인 자리에서 안내하고, 학교별 1차 협의를 진행
- 모든 교직원에게 학교 정책 자주 결정제를 안내
- 교육부, 교육청 정책 담당자들은 학교가 참고할 만한 풍부한 사례를 제공
- 학교별로 교직원회의, 부서장회의, 학교운영위원회 등을 통해 학교에 맞는 정책 ○가지를 결정
- 학교운영계획, 교육과정, 학교회계가 서로 긴밀하게 통합되도록 운영
- 개별 정책 별 행정업무가 모두 사라짐(사업계획 신청 의사결정, 사업계획서 작성, 예산 별도 관리, 통계 별도 관리, 추진체계 별도 관리)
- 학년도 말에 학교 운영 전반을 통합 결산, 평가, 다음 해 계획에 반영

22

효과가 큰 정책과정은?



학생제안예산 제도를 추진하려면?

- 학교 규모에 따라 학교회계에서 재원 마련
 - 예) 학생 500명 학교; 20만원 * 10팀 = 200만원
- 학생들이 동아리를 구성하고 기획
- 교직원들은 구체성 검토만을 지원
 - 예) 진로탐색 확대(X), 지역사회 탐방 결과물 제작 2만원 * 10팀(O)
- 기술적 검토 마친 제안을 학생들이 발표
- 학생 투표로 제안을 선정
- 제안한 학생들이 집행계획을 작성; 교직원들이 타당성 검토 지원
- 제안한 학생들이 집행
- 결과 분석, 공유



참고: 2018 선거 교육감 당선자와 시도의회 구성

시도	교육감 당선자		시도의회 구성							
			정원	더불어민주	자유한국	바른미래	민주평화	정의	기타	제1당 비중
경기	이재정	(현) 교육감	142	135	4	1		2		95.1%
서울	조희연	(현) 교육감	110	102	6	1		1		92.7%
인천	도성훈	(전) 전교조 인천지부장	37	34	2			1		91.9%
강원	민병희	(현) 교육감	46	35	11					76.1%
대전	설동호	(현) 교육감	22	21	1					95.5%
세종	최교진	(현) 교육감	18	17	1					94.4%
충북	김병우	(현) 교육감	32	28	4					87.5%
충남	김지철	(현) 교육감	42	33	8			1		78.6%
광주	장휘국	(현) 교육감	23	22				1		95.7%
전북	김승환	(현) 교육감	39	36			1	1	1	92.3%
전남	장석웅	(전) 전교조 위원장	58	54			2	2		93.1%
제주	이석문	(현) 교육감	38	29	2	2		1	4	76.3%
부산	김석준	(현) 교육감	47	41	6					87.2%
울산	노옥희	(현) 더불어민주당 울산광역시당 대표	22	17	5					77.3%
경남	박종훈	(현) 교육감	58	34	21			1	2	58.6%
대구	강은희	(전) 여가부장관	30	5	25					83.3%
경북	임종식	(전) 경북교육청 교육정책국장	60	9	41	1			9	68.3%
			824	652	137	5	3	11	16	
# 제주도의회에는 교육의원 5명이 더 있음				79.1%	16.6%					



2018 제2회 혁신교육포럼

분권과 자율을 지원하는 교육지원청 혁신 방안

이 경 원 (여주교육지원청 장학사)



분권과 자율을 지원하는 교육지원청 혁신 방안

이 경 원 (여주교육지원청 장학사)

I. 시작하며

2008년 4월 15일, 학교자율화 추진 계획이 발표되었다. 당시 교육과학기술부는 네 가지 중점과제를 설정하였다. 첫째 교육과정 자율화, 둘째 교직원 인사 자율화, 셋째 자율학교 확대, 넷째 학교현장 지원체제 구축이 그 내용이다.

당시 43학급 대규모학교 연구부장으로 첫 번째 추진과제인 교육과정 자율화를 어떻게 해야 하나 걱정이 많았다. 먼저 연말마다 실시하는 교육과정 설문지에 새로운 항목을 넣었다. 우리 학교 아이들에게 가장 필요한 교육은 무엇인지, 이 교육을 제대로 하기 위해서는 어떤 교과 수업시수를 늘리고 줄여야 하는지 교사와 학부모에게 물었다. 그 결과에 따라 교과별 수업시수의 증감을 결정하고, 교육과정을 편성했다. 아마 대부분의 학교에서 교육과정 자율화에 응한 방식이었을 것이다. 형식적인 의견 수렴과 20%의 범위 내에서 수업시수를 단순 증감하는 것. 이전까지 불가침의 영역이었던 교과별 수업시수를 학교의 자율적 판단에 의해 줄이거나 늘릴 수 있었음에도, 그것이 교사가 가장 중요하게 생각하는 수업에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 기제였음에도, 학교 안에서 어떠한 토론도 논의도 없었다. 그래서 실제 교육과정 운영도, 수업도 달라진 건 하나 없었다. 교육과정 자율화로 새로워진 그 교육과정도 이전과 똑같이 그저 캐비닛 속에만 존재하는 문서였을 뿐.

그러나 변화가 없었던 것은 아니다. 2009년 9월, 경기도에서 출발한 혁신학교는 학교자율화 조치를 유효하게 활용했다. 학교자율화로 인해 불필요한 규제들이 느슨해지면서, 자율학교의 지위를 부여받은 혁신학교들은 교육과정, 교원초빙, 학교회계 등 다각적인 측면에서 자율권을 행사하였고, 이는 학교를 변화시키는 주요 기제로 작동하였다. 아이러니하게도 신자유주의에 입각한 이명박 정부의 교육정책이 공동체성을 지향하는 혁신학교 성공의 한 축이었다.

2010년 9월 1일, 전국의 지역교육청의 명칭이 “교육지원청”으로 그 이름을 일제히 바꾸어 달았다. 이는 학교자율화와 무관하지 않으며, 네 번째 추진과제인 학교현장 지원체제 구축을 위한 확실하고 단호한 조치였다. 수 십 년 사용해 온 공공기관의 명칭을 바꾼다는 것은 엄청난 비용이 수반될 뿐 아니라, 상당기간 일선 현장의 혼란을 감수해야 하는 대가를 치루어야 한다. 그럼에도 불구하고, 이름을 바꾼다는 것은 바뀐 이름에 담긴 핵심 의미의 중요성과 변화에 대한 의지를 가장 강력한 형태의 메시지로 전달함을 말한다.

당시 지역교육청 장학사로 근무했던 한 선배 장학사의 고백이 떠오른다. “교육지원청”으로 바뀌면서 교육청 내부의 가장 큰 고민은 바뀐 이름에 걸맞는 조직구조와 역할을 찾는 것이 아니었다는 것이다. 학교를 전문적으로 지원하는 교육지원청이 되기 위한 진

지한 협의나 논의는 없었다는 것이다. 그들에게 가장 큰 이슈는 교육청 입구에 위풍당당하게 서 있는 거대한 돌덩이, “○○교육청”이라고 쓰여진 저 무거운 조각상을 어떻게 처리해야 하는 문제였단다.

그러나 교육지원청으로의 변화는 교육행정에 대한 인식 전환의 계기를 마련하였다. 지역교육청이 학교의 상급기관으로 지도·감독의 기능을 수행하는 기관이었다면, 교육지원청은 현장을 지원하는 기관으로 그 역할을 새롭게 부여받은 것이다. 실제 일하는 방식에 있어서는 이전과 크게 다르지 않다 할지라도, 학교의 자율성을 지원하는 것이 교육지원청 고유의 사명이라는 것에 이제는 누구나 고개를 끄덕인다. 권위주의를 내려놓은 친절한 장학사, 현장과 소통의 자리를 꾸준히 마련하는 교육장의 모습 등은 변화의 한 단면이라고 할 수 있다.

II. 초보장학사의 눈에 비친 교육지원청의 현주소

교사라는 옷을 벗고 익숙한 학교라는 공간을 떠나 교육지원청 장학사로 살아온 지 고작 100일이다. ‘분권과 자율을 지원하는 교육지원청 혁신 방안’이란 엄청난 주제로 많은 사람들 앞에서 이야기하기에는 부족하고 미미하다. 그래도 굳이 100일짜리 장학사가 해야 하는 이유를 찾는다면, 학교를 지원하는 교육지원청이 되기 위해 아직 학교와 교사의 마음을 잇지 않은 내부자의 이야기, 익숙함이 아니라 낯선 시선으로 교육지원청 들여다보기가 필요하기 때문일 것이다.

전체 학교 수 45교(초 23교, 중 13교, 고 9교), 경기도에서 가장 작은 규모의 교육지원청에서 속하는 여주교육지원청에서 생활한 초보장학사의 눈을 통해 먼저 교육지원청의 현재를 짚어보고자 한다.

첫째, 교육지원청은 바쁘다. 교육지원청 업무는 크게 세 가지로 분류되는데, 상급기관의 위임업무, 교육지원청 고유사업, 그리고 단위학교 지원이다. 단위학교 지원업무가 교육지원청의 가장 중요하고 본질적인 기능이어야 할 것 같지만, 가장 많은 비중을 차지하고 중요하게 여겨지는 것은 상급기관의 위임업무이다. 이는 공문과 출장의 형태로 드러난다.

오늘도 교육지원청에 출근하여 제일 먼저 경기도교육청 업무포털에 접속합니다. 분류된 공문을 읽고 담당 장학사로서 해야 할 일이 무엇인가를 파악합니다. 도교육청에 보고할 기한을 스케줄러에 기록하고 학교에서 불만을 제기하지 않을 만큼의 여유를 확보하여 제출기한을 정해서 학교로 공문을 발송합니다. 이 과정에서도 학교에서 수업을 하는 교사의 상황을 고려하기 보다는 일정에 맞춰 제대로 수합하여 도교육청에 제출하는 데에도 정신이 없습니다. 각종 사업에 대한 대상교 선정과 선정된 학교에 대한 예산배분, 운영계획 점검 및 컨설팅, 지원단 구성 및 위촉, 전달연수와 역량강화 연수, 실적 제출, 우수사례 발굴, 표창 등과 같은 사무행정의 방법과 절차도 공문과 함께 하달되어 교육지원청의 업무가 되고 있습니다.

(경기도교육청 교육정책포럼 자료집 중에서)

위 이야기에서도 알 수 있듯이 교육지원청 업무의 대부분은 도교육청에서 내려오는 공문으로 시작된다. 업무포털에서 내 앞으로 배정된 공문의 미션을 수행하는 것에 많은 시간이 들어간다. 도교육청과 학교의 중간에서 정책과 실천이 속속 통과하는 단순 터미널 형태에 교육지원청이 머물러 있는 측면이 분명히 있다. 그래서 공문의 내용대로 학교가 잘 하고 있는지 감독하고 지시하는 형태가 남아 있을 수밖에 없다.

하지만 이들 대부분은 법령과 규정과 지침에 의한 것이므로 제대로 이행하지 않을 경우 책임의 문제가 대두된다. 특히, 인사, 시설, 예산, 상급학교 학생 배정, 입시, 학업성적관리 등등은 명확하게 처리하지 않으면 학교 현장의 혼란을 초래할 뿐만 아니라, 민원 폭증으로 이어지기도 한다. 그래서 항상 우선순위에 오른다.

또한 무수히 많은 출장들이 교육청지원청 업무의 원천이다. 오죽하면 장학사 선발 시에 운전 실력을 봐야 한다는 우스갯소리가 나올 정도일까? 아래는 2017년 여주교육지원청에 근무한 장학사 7명의 출장 건수에 대한 통계이다.

[표1] 2017 여주교육지원청 출장 건수 통계 (2017.1.1.~2017.12.31.)

순	대표업무	관외 출장		관내 출장	
		총 건수	전일 건수	총 건수	전일 건수
1	초등인사	42	22	77	1
2	생활인권	75	27	119	3
3	중등인사	53	19	68	2
4	혁신교육	32	10	76	2
5	교육과정(중등)	62	19	136	7
6	교육과정(초등)	78	30	87	4
7	과학.특수	58	16	50	1
평균		57.1	20.4	87.6	2.9
		주당 1.1건		주당 1.7건	

출장 자체가 업무이고, 출장을 다녀온 후에는 담당자 대상 연수를 개최해야 하거나 관련 자료를 수집해야 하는 등 업무가 뒤를 따른다. 관외 출장은 교육부나 도교육청 등 상급기관의 사업이나 정책에 대한 전달연수나 협의가 대부분이다. 약간의 편차가 있기는 하지만, 주당 1건 이상의 관외출장을 나가고 있고, 그 중 전일 출장의 비율이 36%이다. 담임장학 등 학교에 대한 실질적인 지원과 관련이 있는 관내 출장은 주당 1.7건으로 그 비율이 다소 높기는 하나, 이동시간 및 전일출장 비율을 고려한다면 실제 투입된 시간은 관외출장과 비슷하거나 더 낮을 수도 있다.

법령과 규정에 의해 발생하는 업무 및 상급기관에서 내려오는 업무를 처리하느라 바쁜 교육지원청. 지역의 특색에 맞는 고유의 교육사업을 진지하게 고민하거나, 학교의 자율과 분권을 위해 실질적으로 필요한 지원을 발굴하고 실천할 겨를이 없어 보인다. 교육과정 중심의 학교문화를 만들기 위해 교원업무 정상화가 필요하듯이, 학교지원이라는 교육지원청의 기능 회복을 위해 기존 업무에 대한 세심한 검토와 재구조화가 선행되어야 한다.

둘째, 학교가 자율성을 충분히 발휘하면서 책무성을 잃지 않도록 하는 적절한 개입과 지원은 어디까지인지 학교와 교육지원청 간의 눈높이가 맞지 않다.

학교에서는 제발 내버려두라고 한다. 교육지원청은 아무 것도 하지 말고 가만히 있으라는 말도 들린다. 학교를 신뢰하고 자율성을 충분히 보장해 주는 것이 학교의 책무성을 강화하는 가장 좋은 방법이라고 말한다. 그런데, 교육지원청에서는 자율성뿐만 아니라 책무성을 가지고 아이들의 교육과 성장에 전념을 다할 수 있도록 학교를 지원해야 한다고 한다. 제대로 지원하려면 학교가 무엇을 하고 있는지 알아야 한다. 그런데, 학교가 어떻게 하고 있는지 알아보는 것조차 조심스러운 형편이다. 또한 학교의 가장 기본적인 책무에 해당하는 것들, 기초·기본학력, 생활교육, 안전한 학교, 독서교육, 생기부, 법령에 의거한 교육과정 운영 등등은 꼭 짚어보아야 한다. 문제가 생겼을 때 학교와 교육을 보호할 수 있는 기본적인 장치이기 때문이다. 그래도 조심스럽다. 혹시 의도와 다르게 간섭이나 통제로 느껴지지 않을까 해서다. 그래서 교육지원청은 딜레마에 빠진다. 학교의 자율성을 충분히 보장해 주면서 책무성을 잃지 않도록 하는 개입은 과연 어디까지인가?

여주에서는 올해 처음으로 작은 학교가 연합하여 공동교육과정을 운영하였다. 지원청에서 먼저 제안하였고 연수를 통해 공동교육과정에 대한 이해를 심화하고 예산을 지원하였다. 학교에서는 지구별 교사협의회를 거쳐 교육과정을 재구성하고 실행 방법과 형식을 만들어 나갔다. 6개 학교의 아이들이 뒤섞여 1주일 동안 함께 배우면서 관계의 폭도 확장하고 학습경험의 질도 심화시키는 것이 목표다. 이런 이야기말로 지역의 특수성에 기반해 학교가 처한 문제를 극복하고 학교와 지역 단위의 자율성을 구현하는 좋은 정책인 것 같기도 하다. 그런데 공동교육과정 운영에 참여한 교사들과 가진 사후협의회에서 내려진 결론은... 아이들에게는 의미 있는 배움이었지만, 교사들에게는 백만 가지 업무를 유발했다는 것. 몇몇 교사는 머리를 절레절레 흔들며 전면 재검토해야 한다고 말한다. 교사와 학교의 자발성이 아니라 교육지원청의 제안으로 출발한다면 의미 있는 교육활동이라 하더라도 공감을 얻기가 힘들 수 있다. 이런 경우 학교가 지향하는 방향으로 갈 수 있도록 교육지원청이 지원한다는 것은 어떤 모습일까?

축구에서 아무리 수비가 못해도 골잡이가 골만 넣으면 축구는 이길 수 있다. 마찬가지로 교육부와 교육청이 아무 것도 하지 않아도 학교가 최종적으로 교육을 제대로만 할 수 있다면 교육행정은 성공한 것이다. 교육의 최종적인 실천단계로서 학교가 잘할 수 있도록 어떻게 도울까를 생각해야 한다.

(김영식, 2017)

“자율”이라는 용어는 혼자서는 제대로 설 수 없다. “자율, 자치, 분권”은 “책무성, 전문성, 윤리성”이 동반할 때 비로소 제 기능을 발휘하고 빛을 발할 수 있다. 자율은 어떤 일을 할 때, 그것을 자기 스스로 결정하고 그에 대한 책임을 지는 것을 말한다. 자율이라는 개념에는 자기결정과 자기통제의 의미가 내포되어 있다. 학교의 자율에도 이 두 가지 요소가 내포되어 있어야 할 것이다. 먼저 교육과정, 인사, 예산에 이르기까지 학교 스스로 결정할 수 있어야 한다는 점에서 과도한 외적인 통제가 없어야 할 필요가

있다. 그러나 학교의 자기결정은 그러한 통제가 없어진다 하더라도 학교 스스로 책무성과 전문성을 가지고 스스로를 제어할 수 있는 윤리적인 자기통제의 힘을 소유해야만 가능한 것이다.

셋째, 교육지원청의 일하는 방식에 있어 학교의 자율성과 책무성을 저해하는 요소가 상당하다는 점이다. 특히 책무성을 담보하기 위해 작동하는 기제들 - 공모사업, 표창장, 위촉장, 성과급지표, 학교평가 기준 등은 자율성을 침해하는 것은 물론이고, 본래 취지와는 다르게 왜곡된 책무성을 유발하기도 한다.

대표적인 예로 공모사업이 있다. 학교가 계획서를 작성해 공모에 응하고, 이를 평가하여 공모 대상교를 지정한다. 이 과정에서 선발과 탈락이라는 경쟁원리가 작동되고, 학교 간 연대와 협력을 어렵게 한다. 다양한 이유로 - 이를테면, 관심 있는 교원 포진, 담당자의 계획서 작성 능력, 관리자의 압력이나 권유 등 - 공모사업에 많이 선정된 학교와 그렇지 않은 학교는 이미 예산에 있어 교육격차가 발생하고, 노력하지 않는 학교라는 학부모와 외부의 시선을 감수해야 하기도 한다.

우리 지원청에도 다양한 공모사업이 있다. 상급기관의 공문에 의해 시행되기도 하고, 지자체와 MOU를 체결해 실시하는 혁신교육지구사업은 대부분이 공모의 형태를 띤다. 초보장학사인 나도 벌써 여러 건의 공모사업을 진행하였다. 내가 관리하는 공모사업은 모두 13개, 그 중에서 지원청이 깊숙이 관여한 공모사업은 8개다. 공모계획을 수립하고, 공문을 시행하고, 선정위원을 꾸리고, 평가 및 선정절차를 거치고, 최종 결과를 보고한다. 인기가 있어 경쟁이 치열한 공모사업도 있지만, 그렇지 않은 것도 있다. 그러면 어떤 공모사업에 학교는 적극적으로 반응할까? 여주교육지원청 초등 교육과정 파트에서 진행한 8개 공모사업을 통해 살펴보기로 하자.

[표2] 2018 초등 교육과정 업무담당자 공모사업 현황

순	사업명칭	해당교	예산(천원)	요청기관	경쟁률
1	두드림학교	초 10교	4,000	도교육청	신청교 모두 지정
2	여주형 두드림학교	초 1교, 중 6교, 고 1교	2,000~4,000	혁신교육지구	
3	수업탐구 교사공동체	초 2교	2,000	도교육청	1:1
4	지원청 지정 연구회	초 4교	2,000	혁신교육지구	1:1
5	도 지정 연구회	초 2교, 중 1교	1,500	도교육청	미달
6	초등 교과특성화학교	초 13교	-	도교육청	13:16
7	도지정 체험학습장	초 1교	-	도교육청	1:5
8	학생맞춤형 학력향상	초 11교, 중 4교, 고 1교	-	도교육청	신청교 모두 지정

학교에서 공모에 응하는 1차 목표는 물론 예산이다. 그러나 위 표에서 드러나는 것처럼 예산만이 전부는 아니다. 초등 교과특성화학교와 도지정 체험학습장은 예산이 한 푼도 없는데 경쟁이 치열했다. 승진가산점에 반영되기 때문이다. 이상한 것은 학생맞춤형 학력 향상이다. 학교표창만 있을 뿐이지 예산도 없고 승진가산점도 없는데 초등의 경우에는 23개 학교 중에서 11교나 신청하였다. 동료 장학사들에게 이야기했더니, 관리자 성과급 가산점에 포함되어서 그럴 수도 있겠다고 하였다. 반면에 교사들의 자발적인 연구 모임을 지원하는 교사공동체나 연구회는 예산을 지원함에도 하고자 하는 비율이 낮다. 개별 학교별로 살펴보면 각종 공모사업에 이름을 여러 차례 올리는 학교가 있는 반면에 한 군데도 없는 학교가 있다. 두드림학교의 경우, 부진아가 많음에도 신청하지 않는 학교가 있고 부진아가 없는데도 신청한 학교가 있다.

많은 생각이 든다. 승진이나 성과급 등 직접적인 이익과 관련 있는 것에만 적극적인 학교와 교사가 문제일까? 아님 학교가 이런 식으로 작동하게 만든 구조가 문제일까? 기본적인 교육활동 외에 돌봄과 공모사업에 승진을 위한 교사의 에너지가 집중되는 이 구조는 개선이 필요한 것은 아닐까? 그럼에도 불구하고 아무것도 하지 않는 학교보다는 적극적으로 공모사업에 응해 하나라도 해 보려는 학교가 더 낫지 않을까? 아니, 어쩌면 예산이나 공모사업에 관심이 없는 학교가 덜 바쁠 테고 교육의 본질에 충실하게 정규 교육과정과 기본적인 교육활동을 수행하는 것이 아닐까? 학교의 현안문제를 공동체의 힘으로 해결하고 함께 책임지는 자율과 책임의 학교문화는 어떤 학교에서 더 잘 구현될까? 과연 교육지원청은 어떤 역할을 해야 할까?

Ⅲ. 학교를 지원하는 플랫폼으로서의 교육지원청을 위하여

교육지원청이 터미널이 아니라 플랫폼⁴⁾이 되어야 한다고 너도나도 이야기한다. 도대체 플랫폼으로서의 교육지원청은 어떤 모습일까? 마음속에 그 모습이 그려져야 꿈꿀 수도 있고 실천할 수도 있을 텐데, 도대체가 명확하지가 않다.

우리가 가장 잘 알고 있는 플랫폼은 기차역에 있다. “플랫폼”은 원하는 사람들이 각자 필요한 기차를 타고 지향하는 방향으로 여행을 떠나는 출발점이다. 서로의 필요와 목적에 따라 모이고 흩어짐이 일상적으로 일어난다. 교육지원청이 플랫폼으로 기능하기 위해서는 제일 먼저 학교와 현장에 필요한 “그 기차”가 서야 한다. 그래야만 학교도, 학생도, 교사도, 학부모도 교육지원청을 중심으로 모이고 흩어지며 성장의 기회를 마련할 수 있다.

풍부한 콘텐츠를 담고 학교와 교육공동체가 각각의 문제를 해결하기 위해 자유롭게 지원청의 문을 두드리는 모습이 먼 미래의 모습인 것처럼 아득하기도 하다. 현재의 교육 지원청은 너무 바쁘고, 지원하는 내용과 방법에 있어 학교와 눈높이가 맞지 않고, 일하는 방식도 기존의 관행을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 학교와 현장에 필요한 그 기차가 어디로 가야 하는지, 승객들에게 어떤 서비스를 제공해야 하는지, 어떤 구조를 갖추어야 하는지 진지하게 전략을 수립하고 실천하지 못하고 있다. 물론 실질적인 교육자치를 위해서는 제도와 법령의 정비뿐만 아니라 이에 상응하는 권한의 배분도 뒤따라야 한다. 여기에서는 학교의 자율과 분권을 지원하기 위해 교육지원청 스스로 실천할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 잘 알아야 한다.

청내 전문적 학습공동체를 활성화한다. 지원청 인력의 80%에 달하는 일반직과 함께하는 전문적 학습공동체를 통해 교육전문직은 물론이고 구성원 전체의 역량을 강화해야 한다. 자치와 분권의 시대에 학교에만 자율성과 책무성이 필요한 것이 아니다. 자율성과 책무성은 교육지원청에도 똑같이 필요하다. 한 조직이 개개인 총합 이상의 역량과 에너지를 발산하며 자율적이고 윤리적인 조직으로 나아가기 위해서는 집단지성의 힘이 필요하다. 끊임없이 공부하지 않으면, 전문적인 역량이 없다면 교육지원청 고유의 사명인 학교를 지원한다는 것은 헛소리에 불과하다.

둘째, 잘 들어야 한다.

현장의 소리를 시의적절하게 들을 수 있는 다양한 채널 마련이 필요하다. 우리 지원청의 경우에도 현장의 목소리에 귀 기울이기 위한 다양한 노력을 시도하고 있다. 교육장과 교사공동체를 이끄는 교사들과의 만남, 학교장 조찬 세미나, 시청·박물관·도서관·대학·문인협회 등이 함께 참여하는 여주교육정책협의회, 소규모 학교 공동교육과정 운영을 위한 정례적인 교사협의회 등등. 특히 학교 공간 재구조화를 위해 도교육청 관계자, 학교구성원, 건축설계사가 함께 모여 6개 학교의 공간 재구조화를 위해 함께 논의하는 자리는 기

4) 플랫폼이란 단위학교가 자유롭게 교육과정을 구성하고 운영할 수 있는 제반 시설과 각종 자원을 지원하는 시스템을 말함

대 이상이였다. 현장의 소리를 잘 듣는다는 것은 무턱대고 만나는 것이 아니다. 다양한 계층의 목소리가 울릴 수 있도록 참여의 범위를 고민하고, 논의 내용을 잘 담을 수 있도록 창의적인 형식을 고안해야 한다.

셋째, 잘 만들어야 한다.

학교 간 연대와 협력을 통해 동반성장할 수 있는 다양한 네트워크를 구축한다. 혁신학교 정책의 성공은 여러 가지 이유가 있겠지만, 시행 초기부터 거점학교, 클러스터, 혁신학교네트워크, 혁신교육실천연구회 등 다양한 네트워크를 조직하여 함께 하는 교사들이 연대할 수 있도록 만들어주었기 때문이다. 교육지원청의 지시나 통제로 학교의 책무성을 담보하는 것이 아니라, 서로에게서 배우고 자율적 실천의 힘을 얻을 수 있도록 지역 실정에 맞는 창의적인 네트워크 조직 만들기에 교육지원청의 노력이 더 보태어져야 할 것이다.

넷째, 잘 살피야 한다.

더욱 세심하고 촘촘한 담임장학이 필요하다. 담임장학의 내용에 대해 관점을 공유하고 피드백과 이력관리 등 그 방법의 정교화가 필요하다. 얼마 전 인생 최초의 담임장학을 앞두고 걱정이 많았다. 다행이었던 것은 전문적 학습공동체에서 사전에 담임장학에 대한 학습을 함께 했다는 점이다. 혼자 준비했다면 끊임없이 의심했겠지만 함께 의논하고 공유한 내용이어서 책임감과 자신감이 생겼다. 모두의 관심사였던 만큼 학교에서 이야기도 비교적 술술 잘 풀렸다. 남은 과제는 담임장학 이후의 과정이다. 피드백은 어떻게 할 것인지, 정책에 어떻게 반영할 것인지, 기록과 이력관리는 어떻게 할 것인지 등 공동의 관점으로 수행한 담임장학의 성과를 제대로 이어가는 효율적인 방법 또한 함께 찾아야 할 것이다.

다섯째, 잘 바꾸어야 한다.

일하는 방식의 개선이 필요하다. 스티브잡스는“혁신은 1000번‘No’라고 말하는 것에서 시작된다”고 말했다. 앞서 지적한 공모사업 등등 상급기관의 공문과 정책을 곧이곧대로 시행하는 관행에서 탈피하고, 기존 방식에 문제가 없는지 의문을 던져야 한다. 여주의 경우, 기존의 교감통합회의를 월1회로 정례화하여 전문적 학습공동체로 운영한다. 수업장학을 주제로 실행학습을 실천하고 필요한 정책 관련 연수를 실시하여 담당교사를 대상으로 하는 전달연수는 폐지하였다. 교육지원청의 지도·점검을 최소화하고 학교 관리자의 업무 장악력과 자율 역량을 신장하기 위함이다. 용인의 경우에는, 적극적으로 지원해야 하는 학교폭력 사안처리와 컨설팅 등은 업무의 경계를 두지 않고 각 담임장학사가 맡는 것으로 업무를 재구조화하였다. 선택과 집중을 통해 핵심사업을 발굴하고, 우리 지역의 특성에 맞는 맞춤형 실행계획을 수립·실천하는 등 방향 전환이 필요하다.

IV. 나가며

방탄소년단이 미국 빌보드200 1위를 차지했다. 영어가 아닌 노래로 12년만이고, 한국 가수로는 처음이다. 기획사 대표 방시혁은 멤버들에게 딱 한가지만을 요구했다. 방탄소년단의 음악은 방탄소년단 내면의 이야기. 그것 외에는 멤버들에게 연습시간을 강제하지도, 생활을 통제하지도 않았다. 모든 것에 자유를 주고 멤버들이 자발적으로 참여할 수 있게 했다. 그들은 스스로 가장 하고 싶은 음악을 하고 정체성을 확립해 나갔다. 그 과정에서 부족한 점을 함께 보완하고 멤버들 서로가 서로에게 아낌없는 충고와 조언을 나누었다.

방탄소년단의 성공 비결을 관통하는 키워드는 자율과 공동체다. 학교도 마찬가지다. 민주적인 절차를 거쳐 학교 스스로 의사결정을 하고, 함께 실천하며, 그 결과에 함께 책임질 수 있어야 한다. 누가 시켜서가 아니라 공동체의 숙의를 통해 자율적으로 결정하고 실행한 일에서 발산되는 창조적 에너지는 상상을 초월할 것이다. 방탄소년단의 또 다른 성공요인은 그들의 팬클럽“아미”이다. 문재인 대통령은 노래를 사랑하는 일곱 소년뿐만 아니라 소년들의 날개“아미”에게도 축하인사를 함께 전했다. 교육지원청은 학교에 날개를 달아주는 아미가 되어야 한다. 학교의 자율성을 저해하고 경쟁과 성과에 기반한 장치들을 과감하게 제거해 나가야 한다. 학교를 전문적으로 지원하고 풍부한 콘텐츠를 갖춘 플랫폼이 될 수 있도록 역량을 길러야 한다. 현장의 소리에 귀 기울이고 세심하게 살펴 신뢰관계를 구축하고, 지역의 특성에 맞는 실행 전략을 수립하여 학교를 지원해야 한다.

혁신교육의 확산과 함께“교육의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다”는 말은 이렇게 바뀌었다. “교육의 질은 교사 협력의 질을 넘을 수 없다.”

그리고 이제 이렇게 바뀌어 나가길 희망한다.

“교육의 질의 교사 협력과 전문적 지원의 질을 넘을 수 없다.”

참 고 문 헌

- 경기도교육연구원(2015), 교육지원청 혁신방안 연구
 경기도교육청(2018), 교육정책 포럼 자료집 : 학교자치를 지원하는 교육지원청 업무재구조화 방안
 교육과학기술부(2010), 학교자율화 정책의 학교현장 영향 조사
 김영식(2017), 교육자치=학교자치+학생자치
 하봉운(2017), 지방교육자치 사무이양의 현황과 과제

2018 제2회 혁신교육포럼

소담초 중심으로 본 학교자율운영의 지향과 내용, 방법 탐색

유우석(소담초 교사)



소담초 중심으로 본 학교자율운영의 지향과 내용, 방법 탐색

유우석 (소담초 교사)

조금 부끄럽지만 서사를 써 본 사람으로서, 이야기를 구성할 때 인물과 배경, 사건을 정하면 절반 이상 완성된 것과 마찬가지다. 쓰면서 약간의 변화가 있을 수 있지만 큰 흐름을 바꾸기란 쉽지 않다. 그 성격의 인물이, 그 배경에서, 그 사건을 만났을 때 선택할 수 있는 길은 많지 않기 때문이다. 그렇게 만들어지는 이야기 속에는 주제를 담고 있다. 과거에는 권선징악 중심이었지만 지금은 인간의 모든 욕망이 주제가 된다. 여기까지가 구성이다. 아시다시피 써야 글이 된다. 하지만 구상이 끝나도 글을 쓰기가 쉽지 않다. 글을 쓰는 시간과 노력을 다 할 수 있을까 또 다시 단단한 마음가짐이 필요하다.

지금은 모두가 작가인 시대다. 이 시대의 작가들은 지난 촛불혁명을 거쳐 오며 새로운 경험을 했다. 당시 오송역에서 기차를 탔을 때 촛불 집회 참여하는 사람들로 꽉 차 있고, 삼삼오오 당시 시대상황을 얘기하는 것을 보고 소름이 끼쳤던 기억이 난다. 동시대의 혁명적 경험을 같이 한 작가들이다.

이 시대의 작가들이 만들어낸 주제는 자치다. '내 삶은 내가 주인으로서 살겠다.'라는 다짐이다. 이것은 내 삶은? 우리 학교는? 우리 동네는? 이란 질문으로 확장되고 그것에 대한 지향과 방법에 고민하는 지금이 자치의 현 모습이다. 즉 자치는 나 삶을 책임지고 자 하는 목적이자 도구이다.

1. 학교 불활성 문제 인식 공감

김용 교수의 글을 읽으며 우리 학교에서 시도되는 것들과 연결시켜보았다. 세종시에 위치한 30여 학급 규모의 초등학교, 개교한지 3년차, 혁신학교 운영 2년차이다. 일반적인 여건은 세종시 여느 학교들과 다르지 않다. 혁신학교 2년차이긴 하나 작은 규모의 도시에서 학교혁신 정책이 4년 동안 진행되었으니 아주 큰 차별을 두긴 어렵다.

그럼에도 소담초의 다양한 시도들은 무척 의미 있다. 김용 교수가 제시한 과업, 조직, 체제, 인적 여건들을 중심으로 제기한 학교 불활성문제와 재검토의 사항들과 학교에서 시도되는 상황을 간단하게 짚어보고자 한다.

우선 과업 여건은 세세한 법률 성격의 지침들에 대해 자유롭지 못하다. 이러한 문제는 감사, 책임 소재, 개인의 진로 등에서 늘 제기되고 오롯이 공동체 내에서 합의한 교육활동에 대한 논의를 할 때 마다 점검되는 사항들이다.

또한 조직 여건은 늘 그래왔다. 느슨하며, 참여구조가 미흡하며, 충족되지 않은 자원, 사람, 시설, 예산에 허덕이며 맞춰가고 있는 현실이 사실이다. 그 안에서 감사와 책임 소재는 느슨한 조직을 단단히 조여매기도 하고 지침 뒤에 숨어버리기도 했다.

단단한 행정조직의 교육부와 교육청이, 혹은 그 곳에서 근무하는 사람이 느슨한 학교 조직을 통제, 관리하는 방식에는 한계가 있었고, 일하는 방식의 변화라는 슬로건을 걸지만 현실적으로 느슨한 행정, 교수학습이 중심이 되는 학교를 오롯이 지원하기란 그 방법을 찾기란 쉽지 않다. 인적요건이라 지대추구 교사, 무기력에 빠진 교사, 개인 보상 체계로서의 승진체제에 대한 인식 또한 동의하고 공감한다.

소담초를 비롯한 세종시의 학교 대부분은 개교한지 5년 미만이다. 지난 5년여 시간동안 시행착오를 거치며 학교 개교 준비의 절차들은 꽤 단단해졌다. 그럼에도 학교교육과정의 내용을 채우는 것은 일정한 기다림이 필요하다. 혼란스러움을 피하기 위해 다른 학교 운영체제를 관례적으로 들고 올 수 밖에 없다. 그리고 안착이 되는 동안 크고 작은 갈등들이 존재할 수밖에 없으며, 단시간 내에 이루어지기 때문에 그로 인해 피로감이 생겨 또 다른 갈등을 일으키기도 한다.

-대안으로 '새로운 학교를 준비한 학습공동체'가 학교로 들어가는 방안이 일부 진행되었으며, 그 첫 사례가 소담초이다. 정확하게는 학습공동체 공모 형식이 아니라 학습공동체 구성원이 개교TF로 지원하여 들어갔고, 이 후 학습공동체 TF모형이 만들어졌다. 다만 미리 준비하는 학습공동체가 조직 구성되기 어려운 여건(기초 네트워크 부족, 대부분 현임교에서 2~3년차 교사)이 존재하며, 현임교를 근무하며 신설학교를 장시간 준비한다는 것 또한 현실적으로 어려움이 있다.

이는 또한 학부모도 마찬가지이다. 개교가 되면 전부 전입생이고 전입학부모이다. 전입 학부모는 전학 온 학교에 대한 기대감 또한 높다. 그리고 만들어지는 세종시에는 교통안전 문제 등이 끊임없이 제기되기 때문에 실질적 교육과정 구성에 대한 논의보다는 외적인 교육환경 개선에 에너지가 소진되어 버리기 일쑤다.

학교의 역할, 교사의 역할에 대한 논의가 필요하다. 교육3주체 등에 대해 학교의 역할에 대한 논의의 장이 좀처럼 열리지 않는다. 이는 전통적인 학교, 혹은 교사의 역할에 대한 고정관념도 있으나 사회 곳곳에서 일어나는 교사를 고립시키는 사건들이 교사들로 하여금 위축시키게 만든다. 즉 이것이 논의될수록 손해라는 것이라 본능적으로 안다. 한정된 자원(사람, 시설, 예산)에서 보이지 않는 품을 꾸준히 들여야 하는 일은 결국 교사의 몫이고 일하는 사람에게 민원도 많듯이 교실을 벗어나는 일은 쉽지 않다.

2. 소담초 운영 방향

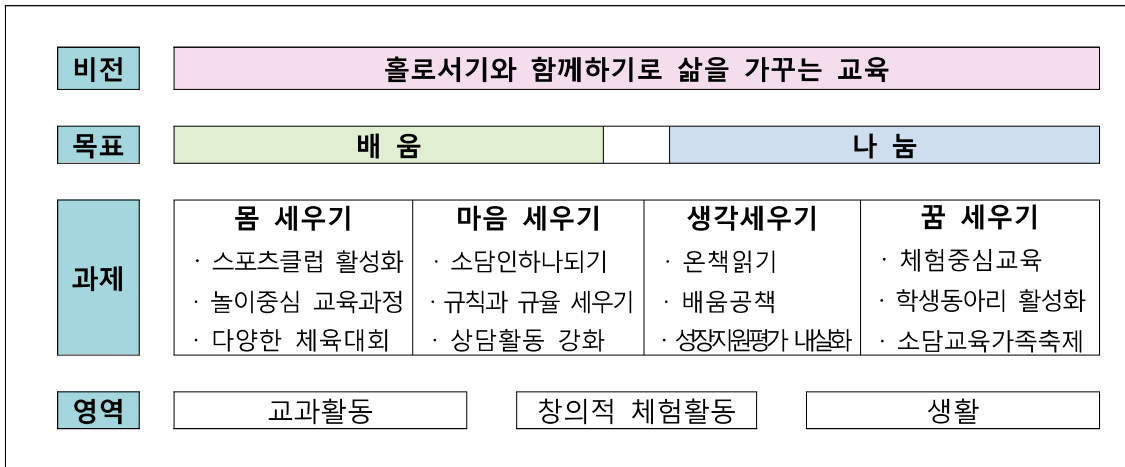
앞선 문제 인식에 공감하며 소담초를 중심으로 진행되고 시도되는 것들을 살펴보고 더 다듬어야 될 것은 무엇이 있는지 살펴보고자 한다. 소담초는 다양한 실험을 하고 있으며 이는 혁신학교를 먼저 시작한 학교의 경험을 토대로 소담초의 구성원이 재구성하여 만들었음은 당연하다. 그리고 아직 완성이 아니라 빈자리를 채워가는 중이다.

학교교육과정의 대강화를 추구하고 있다. 학교교육과정은 학교 비전을 어떤 과정을 통해 만들어왔고, 과정을 통해 우리가 합의한 것은 무엇인지를 기록해두었다. 아직 합의가 되지 않은 것은 많은 채로 논의가 된 부분은 논의가 된 만큼만 기록하였다.

그 비전과 철학은 개교를 준비한 학습공동체팀 에서 논의한 것부터 지금까지 각종 협의와 평가회를 통하여 조금씩 보완되고 있다.

그럼에도 각종 지침은 논의의 한복판에서 좀처럼 치우기 어렵다. 지침을 성실히 수행하는 방법은 ‘정해주는’ 것이다. 정해주지 않는 것은 체계가 없는 것으로 표현된다.

소담초 교육과정 체계도



○ 학생상

- 배움 힘을 키워 꿈을 찾는 아이
- 나눔 품을 넓혀 함께 크는 아이

○ 교사상

- 공감하고 소통하며 행동을 이끌어주는 교사
- 실천하는 삶으로 보여주는 교사
- 연구하고 성찰하는 교육전문가

○ 학부모상

- 우리 아이들을 내 아이처럼 품는 학부모
- 지지하고 동행하는 학부모

→ 교육 3주체의 자치 규정 수립
(생활협약으로 표현)

1. 학부모회 운영 체제 구성
2. 교사회 운영 체제 정립
3. 학생다모임 규정(약속) 수립



학 교 상

- 협력하고 참여하는 소담교육공동체

3. 민주적공동체로의 기능을 위한 소통나눔의 공간

소통과 나눔의 지속성을 고민하였고, 그 원리로 권한과 책임의 분산에 두었다. 즉 협의체가 그 기능을 하기 위해서는 권한이 필요하다. 협의체마다 각각 고유권한이 있고, 그 권한은 다른 협의체와 조율, 협력이 되어야만 작동 가능하다.

즉 교실 마실을 통한 학년교육과정 책임 운영을 위한 협의체가 있다. 학년 교육과정에 대해 책임운영이 기본이지만 다모임, 기획회의, 두레, 3주제 협의의 결과에 영향을 서로 주고 받는다.

두레 회의는 지난 평가회를 통해 새롭게 구성된 협의체이다. 문제인식은 ①학교 규모가 점점 커져 다른 학년과 교류의 어려움(전체 회의의 한계), ②한 학년 당 8학급이 될 가능성이 있기 때문에 학년 부장에게 책임과 권한 분산 필요 ③교사의 역량은 공문처리가 아니라 교육활동을 기획하고 실천하고 평가하는 일 ④학교 전체와 학년의 연계성을 살릴 수 있는 방안 ⑤학년 부장들의 잦은 회의에 대한 피로감 ⑥무엇보다 교수학습기관으로서의 자리매김할 수 있는 시스템 구축 등이 있다.

그 과정을 살펴보면 ①학교교육과정과 학년교육과정을 씨줄과 날줄로 묶으며 서로 자연스럽게 연계성이 확보될 것으로 보았기 때문에 기능중심의 학교업무를 교수학습중심으로 전환하였다. ②학교지원부장(교육환경 중심 및 학생자치), 교육과정지원부장(학교교육과정 중심), 수업지원부장(교사의 수업지원 및 학생 평가 중심), 교사지원부장(교사의 역량 강화 중심), 학생생활부장(학생생활 중심)으로 하되 이들은 업무지원팀으로 학년 및 학급의 일을 제외한 학교 일을 분담하였다. ③학생자치 두레의 진행 간사는 학교지원부장이 되며, 학년별 1~2명이 참여하여 학생자치 두레가 되면 월 1회 학생자치에 대한 기획, 운영, 실천을 하고 공유하는 식이다. 그에 따른 의사결정은 자치두레에 있다. ④협의체가 구성되면 협의체에 그에 맞는 의사결정 권한에 합의를 하고 협조한다. ④두레는 단기적 사안에 대한 의사결정과 장기적으로 그 주제에 대해 연구하며 방향을 설정하는 학습공동체이다. ⑤그럼으로 그 협의체가 그 역할을 수행하고 지속성을 담보할 수 있다고 보았다.

- 소담초등학교 주요 협의체 -

범위	협의체 명	참여	내용	비고
교직원 다모임	다모임	• 교직원전체	• 학년활동 공유, 안건 등	
기획 회의	기획회의	• 교장(감), 부장 행정실	• 현안 논의, 교육과정 운영 의사결정	
두레	교육과정	• 교육과정지원부장 • 학년별 학년부장	• 학년교육과정 운영 논의	
	수업	• 교사지원부장, • 학년별 1~2인	• 수업 성장 중심 협의	
	평가	• 수업지원부장 • 학년별 1~2인	• 학생 평가 중심 협의	
	학생자치	• 학교지원부장 • 학년별 1~2인	• 학생 자치 지원 협의	
	학생생활	• 학생지원부장 • 학년별 1~2인	• 학생 생활 관련 협의	
교실 마실	교실 마실	• 동학년교사	• 학년별 교육과정 운영	
학습 공동체	학습 공동체	• 전교직원	• 온책, 교육 에세이, 교육행정	
교육 3주체 협의회	교사회	• 실근무 교사	• 인사자문위 (성과급 학폭 등 교사위원 추천) • 3주체 협의회 참여	3주체 협의 (생활협약, 학기말 교육과정 평가회, 월1회 연석회의)
	학생회	• 재학 학생	• 학생 자치 • 3주체 협의회 참여	
	학부모회	• 재학 자녀 학부모	• 학부모회 운영 (동아리 중심 활동) • 3주체 협의회 참여 (생활협약, 교육과정 평가, 연석회의)	
동아리	교사 동아리	• 교직원	• 영상제작, 스포츠 합창, 실과 북아트	
	학부모 동아리	• 학부모	• 책 놀이, 영화, 요리, 교통, 풍물 아 버지회	
평가회	교육과정 평가회	• 전교직원 • 교육3주체	• 학기, 학년말 교육과정 평가회 • 교육 3주체 평가회	
각종 위원회	위원회	• 소속 교직원	• 각 위원회 역할에 따라	
친목회	친목회	• 희망 교직원	• 친목	

※두레: 공동으로 일을 하기 위한 조직을 두레라고 하며 소담초에는 옷감을 짜는 베틀의 원리, 씨줄과 날줄로 구성되어 있는 것을 업무체계에 들여와 두레라고 명명함. 예)학생자치두레



<소담초등학교 협의체 도식. 정유숙>



<소담초등학교 협의체 주제별 분류. 박은혜>

협의체 중 **기획회의**의는 **의사결정 기구**로 두었다. 참여자가 학교장, 교감, 행정실, 학년부장, 업무부장으로 구성되어 있으며, 각종 현안 논의에 대한 안건을 받고 협의를 진행하여 의사결정이 이루어진다. 학년의 교육활동, 학교의 업무, 행정실 등 모든 업무를 총체적으로 살필 수 있다. 그리고 두레회의에서 결정하기 무거운 안건들도 기획회의를 통해 이루어진다.

기획회의는 한 달에 1번, 교육 3주체가 만나 협의를 한다. 즉 각종 현안 문제를 논의하고 이번에는 소담초 교육3주체 생활협약을 만드는 중심 기구가 되었다.

즉 **협의체 나름대로의 권한을 부여하고 전 구성원이 학교를 총체적으로 바라볼 수 있도록 한 운영 체계에 대해서는 평가할 만하다.** 하지만 아직 협의체에 참여하는 구성원이 협의체를 바라보는 태도, 공유의 방법, 협의체 내에서의 구성원 발언의 강도를 조절하는 여전히 해결해야 할 문제이다.

표면상 의사결정기구인 학습공동체가 있지만 실제 영향을 미치는 것은 대단히 복잡하

다. 그 중에서 친목회와 동아리의 역할도 한 몫을 한다. 시대의 흐름인지, 요즘에는 친목회의 역할을 동아리가 대신하고 있다는 생각도 든다. 학습공동체는 아무래도 공식적이지만 동아리는 비공식적이며 그에 따라 훨씬 자연스런 공유가 가능하다. 소담초 동아리는 매우 건전하며 역동적이다. 학부모 동아리도 마찬가지이며 더 나아가 학생과 같이 하는 활동들이 점점 늘어나고 있다.

4. 교육 3주체가 만들어가는 소담교육

도전이요 실험이다. 문서상의 교육 3주체가 아니기 때문이다. 주체는 생각하고 실천하는 사람이다.

소담초의 학부모회는 지난 해(2017년) 구성하면서 ‘소담가족다모임’이라고 명명하고 동아리 중심의 활동을 시작했다. 하나하나 동아리가 매우 활동적이다. 학교를 벗어나 시청 공모 사업을 하며 아이들과의 교육활동 영역을 펼치고 있는 동아리, 지역의 행사에 공연을 나가는 풍물 동아리, 매주 금요일 하교 하는 아이들과 같이 놀아주는 동아리, 얼마 전에는 지역 어르신까지 모셔 영화제를 연 영화 동아리, 그리고 소담아버지회가 있다.

활동은 동아리 중심이지만 이 활동을 기획 조정의 역할을 담당하는 학부모회 임원이 단단히 구성되었다. 즉 운영체계의 매우 체계적이다. 체계적인 조직에서는 체계적인 활동이 나온다. 조직 내에서 기획, 운영, 평가가 가능하기 때문이다. 즉 학부모의 성장은 눈부시다.

학생자치도 학생자치 두레를 중심으로 한 활동들로 채워나가고 있다. 아이들이 기획하고 운영하고 평가하는 학교로 나아가고 있으며 이를 학급에서 받아 안아 학생자치가 조금씩 성장하고 있다.

교사는? 교사도 교사회를 조직하고 교사회 규정을 정비하였다. 지금은 인사자문위원회(성과급, 학폭 등)와 각종 교사위원 추천 등의 역할을 하고 있지만 향후에는 점점 그 활동 폭이 넓어질 것으로 보인다.

장점은 ①**교육과정의 풍부한 구성**이 가능하다는 것이다. 단편적으로 봐도 학부모 풍물동아리가 교과 전통 악기 수업에 들어올 수 있다. ②**우리 학교의 환경에 맞는 우리 학교 교육을 실현**할 수 있다. ③**안전한 공간으로 학교, 마을**이 된다. 배움의 기반에는 안전이 있어야 한다. 서로 알고 지내는 마을은 서로서로 안전을 책임지는 사람이 된다. 학교폭력의 사례에서 가장 큰 문제는 당사자는 해결되었지만 부모님끼리 감정만 남아 있는 것이다. 중요한 문제는 당연히 해결이 되어야 하겠지만 실제 대부분은 오해와 소통의 부재로 생긴다. ④**주체로 살아가는 경험을 한다**는 것이다. 이 경험은 풀뿌리 민주주의의 기초가 되는 것과 동시에 건강한 공동체를 만든다.

그럼에도 우려되는 바도 있다. ①**급속한 성장을 하는 학부모의 학교 교육 참여에 학교는 준비 되어 있는가**. 학교의 준비는 이러한 방식에 대한 설득, 공감미 우선 되어야 한다. 그러나 이러한 처지에서는 ‘내어 줄 것 밖에’ 없다는 생각도 할 수 있다. ②**한 지붕 세 가족이 살며 생기는 마찰을 극복하며 나아갈 책임 주체가 있는가**. 일을 진행해가며

생기는 갈등은 필연적이다. 하지만 이러한 갈등은 처음 해보는 경험들이다. 그리고 그 갈등을 잘 해결해나가지 못하는 생각보다 내상이 크고, 학교에 대한 낙인이 매우 클 수 있다.

소담초의 교육 3주체가 함께하고자 하는 실험은 매우 의미 있고 소중하다. 그것이 학교 사치의 중요한 사례이기도 하고 그 구성원이 교육 주체로서 살아보는 경험이기 때문이다.

5. 소담초 생활교육

생활교육을 학교로 제한하는 무리가 있다. 공간적으로 가정과 학교 그리고 아이들이 일상을 지내는 학교 주변 곳곳에서 영향을 받고, 생활 속에서 주로 만나는 부모님, 친구, 학교 구성원 등도 서로 영향을 주고받는다. 그러나 구체적으로 어떠한 경로로 영향을 주고받는지 규명하기는 쉽지 않다. 그러나 그 연관성은 분명히 있으며 필요하다는 것은 공감하고 있다는 것은 합의할 수 있다.



<소담초등학교 생활교육 체계도. 고은영>

소담초는 지난 6월 22일, 생활협약 선포식을 했다. 방법은 간단하다. 학생, 학부모, 교사들이 각각 학교 비전을 중심으로 열 개의 약속을 정하고 다 모인 자리에서 선포하는 자리였다. 이 간단한 행사를 위하여 준비하는 기간은 쉽지 않다. 먼저 책임을 지는 주체의 형성, 그 주체가 마음을 모아가는 과정, 그리고 각 주체간의 협의는 지루하고 힘들기도 하다. 그러나 그것이 생활교육을 버티는 힘이기 때문에 성급하게 서두르기보다는 긴 시간을 두고 가야 한다. 소담초의 경우에도 생활협약에 대한 구체적인 논의는 3개월이지만 준비기간은 1년 이상이 걸렸다.


'함께 걷는 길'의 방향

- 모두가 행복한 학교 만들기
- 쉽게 해결하지 못하는 고민에 대한 '解憂所'
- 소담초의 생활 교육은 학급(학년)의 문제를 넘어

학교 전체가 함께 동참

- 상담시스템 인력풀 및 프로그램 마련

'함께 걷는 길'의 구성



- 팀장 1인**, 학년(부장)담임교사 1인, 교과전담교사 1~2인, 학부모 2~3인 내외로 구성
- 학생의 성격, 성별 등의 특성에 따라 **팀장이 구성**

'함께 걷는 길'의 단계별 진행

단계	내용	조치	비고
문제 상황 분석	<ul style="list-style-type: none"> 생활협약 위반 사유 생활 수업 등에 의한 사유 전도 등에 고민이 있는 경우 친구 관계, 공부 등에 대해 상담을 원하는 경우 기타 도움이 필요하다고 판단되는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 담임이 팀장에게 학생이 담임에게 학부모가 담임에게 (본인 서너번 메달) 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 및 교사의 공감대가 필요하며 학교차원의 시스템
프로그램 운영	<ul style="list-style-type: none"> 전담 - 학부모와 상담 및 프로그램 안내 이외의 상담은 1~2주 상담프로그램 정규 교육 시간 이후 (단, 수업에 지장을 주는 경우는 수업시간 활용) 	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 구축 프로그램 구축 후 진행 (상시 협력) 	<ul style="list-style-type: none"> 선지구축 중요 낙원, 열려 등에 대한 우려 분식 상담 내용에 대해서는 일체의 비밀 보장
프로그램 종료 후 학부모, 학생 면담	<ul style="list-style-type: none"> 학교장의 학부모, 학생 면담 필요에 따라 개별, 같이 면담 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 상담 종료 작금 복귀 	

생활협약 및 안전한 학교를 위한 집중 교육 및 단속 주간 운영

- 2018.06.25(월)~2018.06.29(금) (5일간)
- 생활협약 및 학교 출입에 관한 **내용 공유** (홈페이지, 학교중이앱)
- 소담교육공동체 모두가 실천하고 모두에게 말할 수 있도록 노력

<소담초등학교 생활교육시스템 운영. 이성원.>

그리고 그 후속 조치로 ①생활협약 실천을 위한 일주일간의 집중기간 운영 ②안전한 학교생활을 위한 학교 출입 규정(출입증 사용) ③생활교육 시스템- 학급, 학년에서 대처하기 어려운 사안을 다루기 위해 학교 차원에서 교사, 학부모로 구성된 인력풀을 활용한 상담 시스템을 운영한다는 것을 안내하였다. 추후 학교 차원에서도 어려운 사안은 교육청 차원에서 대처를 할 수 있는 방안이 나오기를 기대한다. 이를 단순히 '학폭을 교육청으로 이관하는' 문제로 접근할 것인가 하는 문제와는 조금 다르게 접근하기를 바란다.

즉, 학교는 안전해야 한다. 이 안전은 학생뿐만 아니라 학부모도, 교사도 안전해야 한다. 학생의 문제는 본인의 문제이기도 하고 옆 친구의 문제이기도 하다. 예를 들어 수업에 지속적으로 지장을 주는 학생이 있다고 가정하면 이는 그 아이의 문제이며, 그 아이로 인해 반 학생들 전체의 문제이기도 하다. 또한 부모님의 문제이며, 그 반 담임의 문제이다. 단순하게 보이지만 해결하기는 쉽지 않다. 혹 오해와 왜곡이 생기고, 문제가 확대되면 교실은 붕괴된다. 여기에서 학생도, 학부모, 교사도 불안하다.

학교 차원의 성실하고 신뢰 있는 대처로 모두에게 안전함을 느낄 수 있도록 해야 한다. 그것이 학교의 신뢰를 회복해야 한다.

즉 상황(생활협약 지속적 위반 사례, 진로, 학업, 관계)발생- 교장의 학생, 학부모 면담을 통해 생활프로그램 안내 - 교감 중심의 상담팀 구성(교사, 학부모로 구성된 5,6명의 상담팀)으로 1,2주간의 프로그램 운영- 프로그램 종료 후 학생, 학부모 면담 후 학교로 복귀라는 형태로 진행되는 프로세스를 가지고 있다.

계획만 안내되었고, 아직 사례는 없다. 하지만 신뢰를 바탕으로 한 초기 사례는 무척 중요하다. 이때 중요한 것은 학교장의 새로운 리더십이 요구되기도 하며 한편으로 새로운 리더십의 위상을 갖게 하는 기회가 되기도 한다. 학교장은 교사 관리라는 제한적인

리더십에서 교사를 보호하는 리더로서, 학생, 학부모에게는 신뢰의 상징으로 리더십을 발휘할 수 있는 기회이다. 즉 교육에 있어서 그 지역에서는 리더가 되는 것이다.

즉 학교는 ‘안전’이 확보되는 공간이라는 인식은 교육 주체 모두에게 다양한 교육과정을 운영하기 위한 필요조건인 것이다.

※ 이 논의를 진행하면서 필요한 부분이 생겼다. 이 상담 프로그램을 진행하는데 의문이 생겼다. 수업에 지장을 주는 학생 면담은 수업 시간에 별도의 공간에서 이 학생만 상담이 가능한가(다른 아이의 학습권을 침해하기 때문에). 혹은 가능하게 하려면 갖추어야 할 조건은 무엇인가에 대한 의문. 그리고 상담의 신뢰를 높이기 위해 전문가가 결합하고 싶은데 지원이 가능한가. 그리고 그 절차는 어떻게 되는가. 컨설팅을 받고 싶은 생각이 들었다.

6. 남은 과제들

소담초가 자치의 역량을 갖추기 위해서 걸어온 길을 살펴보면 다음과 같다. ①**학교 문화 형성에 노력**이다. 학교 문화는 민주적 문화라고 할 수 있는데 과정상에 여러 시행착오를 겪었다. 누가 어떻게 논의해야 하는가. 어떤 방식으로 결정해야 하는가 등은 쉽지 않다. 그리고 이러한 경험들을 바탕으로 협의체를 구성하였고, 아직 완전하지 않지만 그 협의체가 작동을 하고 있다. 그리고 지금도 진행형이다 ② **생활교육에 대한 합의**이다. 복도에서 뛰어도 되는가. 누가 어떻게 지도할 것인가. 그럼 교사는 어떻게 할 것인가. 등등 끊임없는 물음과 협의가 있었다. 학년간의 편차도 있었다. 그리고 그 결과물은 생활협약이다. 이제 생화협약을 지속 유지시키기 위한 노력이 필요한 때이다. 그리고 앞으로 논의해야 할 일은 ③**학력관에 대한 논의**를 통하여 교육과정으로 운영하고 그것을 표현하고, 명시적으로 안내해야 한다. 기존의 지식 암기 혹은 이해 수준의 지식에서 벗어나야 된다는 것은 인정하지만 그래서 앞으로 어떻게 정의하고 운영하고 표현하고 평가할 것인가는 합의되지 않았다. 교육청에서 ‘세종의 학력’이라고 정의를 내리고 있으나 아직 교육청의 문서에 머물고 있다. 형식적으로 존재할 뿐 아직 실행하고 있다고 하기는 부족하다. 따라서 학생도, 학부모도 불안하다. 교사도 불안하다.

학력은 무엇이며, 그래서 어떻게 교육과정을 운영할 것이며, 평가는 어떻게 할 것이며, 그리고 학력의 표현은 이런 방법으로 할 것이라는 것을 만들어내야 하는 과제를 안고 있다. 다행스러운 것은 논의할 준비가 되어 있다는 것이다.

7. 교육청에 대한 기대

위 글 중에 생활교육 시스템을 운영하고자 할 때 드는 의문이 몇 가지 있었고, 컨설팅을 받고 싶었다. 즉 컨설팅은 학교에서 교육청으로 요청하는 것이 옳다. 물론 정책을 펼치기 위해서 컨설팅 요청을 하라고 하지만 그게 유효한가에 대해서는 의문이 있

다. 즉 컨설팅 방식에 대해 논의가 있었으면 한다. 컨설팅인데 컨설팅이 아닌 듯한 인상을 받는 건 왜일까.

또 각 종 이름의 **지원단 운영의 방식은 유효**한가. 장학사가 한 개 이상의 명칭은 다르지만 지원단을 조직하고 있다. 왜? 라는 의문이 생기는 이유는 만들어서 누가 도움을 받았는지?라는 의문을 생기기 때문이다.

즉 **전체적으로 교육청의 일하는 방식에 대한 문제**다. 일하는 방식 개선은 지금의 조직 체계에서는 어려울 것이다. 조직 체계는 바뀌지 않는데 일하는 방식을 바꾸라는 것은 쉽지 않다. 즉 교육청 구성원의 잘못으로 돌리고 싶지 않다는 뜻이다.

그러면 어떻게 해야 하는가. 대안은 부족하다. 하지만 현장에서 경험에서 보는 관점은 있다. 즉 우리 학교는 업무체계를 소담초의 교육과정 운영에 맞게 바꾸었다. 아직 갈 길이 멀긴 하지만 그래도 논의 중심은 우리 학교 교육과정 운영에 대한 논의다. 적어도 ‘내가 일을 해야 하는데…….’는 아니다. 실제 이렇게 하면 문제가 없을까? 다른 학교랑 달라서 어려움은 있지 않을까. 연구부장 오라고 공문이 오는데 연구부장이 없다? 승진, 전직을 하는데 구체적으로 부장경력(교무, 연구)이 들어가는데 우리는 손해 보지 않을까.

똑같이 적용해보면 교육청도 교육부와의 관계, 다른 교육청과의 관계, 교육청 조직 체계, 학교와 비교할 수 없는 많은 인원 등등 안 되는 이유가 훨씬 많을 것이다.

그래도 **학교와의 관계를 설정을 어떻게 하느냐에 따라 체계**는 바꾸어야 한다. 학교 운영 방식에 대응할 수 있는 팀 체제 같은 방식으로 시범적 가능할 것이다.

소담초에서 학교 차원에서 생활교육시스템을 운영하지만 그래도 어려움은 있을 것이다. 진짜 어려운 사안들이 있다. 막무가내로 학교를 휘젓는 사례들이 있다. 이럴 할 때 학교는 무기력해진다. **무기력해지면 당장 교사가 무기력해지고, 교육과정은 교사하고 붕괴되는 학급도 있다.** 이는 교육청이 보호해야 한다. 이러한 사례를 방지하기 위해 조례 제정과 같은 규정, 그리고 적절한 전문가 지원 등은 필요하며 그 절차에 대한 안내가 구체적으로 되어야 한다.

8. 글을 마무리하며

소담초의 사례를 통해 학교 자율화 방안을 보면

학교는 안전해야 한다. 안전은 학생, 학부모, 교사 모두에게 필요한 일이다. 스스로 안전을 위해 노력해야 할 것이며, 나아가 사회적으로(교육청, 지자체) 보호할 수 있는 안전장치를 두어야 한다. 안전함을 느낄 때 다음을 논의할 수 있다.

학교장의 새로운 리더십 구축이 필요하다. 교사를 관리하는 관리자가 아니라 동시에 교사가 안전하게 교육활동을 할 수 있도록 지원하는 리더십-학교 차원의 생활교육시스템의 책임자— 이는 학교장이 교사의 리더가 아니라 학생, 학부모의 리더로서 위상을 확보할 수 있기도 하다. 또한 학습공동체에 관한 위임을 통해 참여를 촉진하는 리더십, 그리고 권한을 위임받은 학습공동체간의 갈등 조정하는 조정자로서의 리더십이 필요하다.

구성원의 참여를 통한 민주적 문화를 구축하기 위해 학습공동체에 권한과 책임을 갖자. 학교는 교수학습기관이다. 그러므로 학습공동체에 대한 권한이 필요하고, 교수학습기관으로 역할을 잘 수행할 수 있는 협의체에 역할과 권한이 필요하다. 그 구체성에 대해서 지속적으로 논의해야 한다. 그래서 그것이 문화가 되어야 한다. 우리가 교육활동을 제안하고 기획하고 실천하고 평가하는 절차가 공유되어야 하고, 그 제안이 거절되거나 혹은 받아들여졌을 때 개인적 감정으로 소모되는 일은 초대할 줄여나가야 한다.

나아가 학습공동체는 서로 상호 연계를 맺자. 학습공동체는 공적 조직이다. 그래서 공적 역할을 할 것이다. 그러나 학교 교육의 총체적인 시야를 갖기 위해서는 다른 학습공동체와 연계해야 한다. 즉 주체의 성장과 연대이다. 이것이 전체를 키우고 성장하는 길이다.

학습공동체의 역할은 교육과정의 내용만 다루는 것을 넘어 학습공동체의 역할을 잘 수행하고 있는지를 살펴봐야 한다. 그리고 적합한 논의 체계를 재구성할 수 있어야 한다. 예를 들어 소담초의 업무체계가 그러한 형태이다. 학교교육과정 운영에 맞는 업무체계를 만들어내고, 그것을 실행하고 보완하여 개선 운영하는 것은 메타인지가 가능한 학습공동체가 있기 때문이다.

교육 3주체로서 성찰을 갖자. 아직 확립되어지지 않은 교육 3주체의 역할과 책임이다. 우리가 학교 교육을 위해 책임 있는 각 주체의 역할은 무엇인가. 책임은 어떻게 할 것인가. 그리고 그 경계는 어떻게 할 것인가. 계속 논의하고 정해가야 한다. 이러한 성찰은 스스로 기획하고 운영하고 평가했을 때 가능하며, 이를 다른 교육 주체간 토의 토론을 했을 때 스스로의 자리를 찾는다. 당연히 이를 교육청은 조례제정등의 지원을 해야 한다.

교육청은 앞선 제안들을 받아들일 수 있도록 세심하게 살펴보는 자세가 필요하다. 무엇보다 '인력풀을 만들었으니 신청하세요.' 혹은 '컨설팅 아닌 컨설팅'이 아니라 학교의 학습공동체와 밀접하게 관련을 맺으며 무엇이 필요한지 살펴봐야 한다. 물론 그것이 가능하려면 교육청의 업무체계, 학교와의 관계 설정, 그리고 교육청의 역할 등에 대한 논의가 필요할 것이다.

시급하게 요청하는 것은 '교육청은 학교를 적극적으로 보호한다.'라는 신뢰가 필요하다. 문제가 생겼을 때 '지침에 내려온 것들을 점검하러' 오는 것이 되어서는 안 된다. 앞서 얘기한 것처럼 무지막지한 분(?)에게 단호하게 대처해 주어야 한다.

마지막으로 어느 조직이나 성과를 내야하고, 그 어느 조직원도 그 성과에서 자유롭지 못하다. 교육청의 경우, -지원단 조직, 컨설팅 0회, 예산 사용률- 등이 될 것이다. 그리고 성과의 정성적 평가에는 -지원단을 통해 지원하여 내실화-를 기했다. 이런 방식이 맞는가? 진짜 학교에 내실화를 기했나? 모른다. 하지만 현장의 체감도는 매우 낮다. 이는 구성원의 잘못이 아니라 그 조직 전체 운영 체계의 문제다.

장황하게 글을 풀었지만 아직 갈 길이 멀다. 무엇보다 교육자치, 학교 자율화 등에 대한 논의가 부족하다. 교육부, 교육청 단위보다 현장은 훨씬 더 논의가 부족하다. 이는 하루하루 아이들과 몸으로 부딪히며 생활하는 교사에 그것까지 생각하라고 하는 자체가 어려운 일이다. 물론 교육청도 마찬가지이다. 문제 제기를 했지만 대안은 부족하다. 문제는 알지만 대안 제시는 어렵다. 구성원으로 속해 있으면 숲이 보이지 않고, 밖에서는 나

무가 보이지 않기 때문이다.

그래서 여전히 담론이다. 담론을 멈추지 않는 한 현실이 된다는 것을 경험해야 한다.
그리고 가능하다.

참 고

이 글은 소담초등학교, 새로운학교세종네트워크 선생님들과 협의를 하며 작성하였습니다.
다만 그 내용을 모두 담지 못했음을 이해해주시기를 바랍니다. 또한 이 원고를 쓰며 학
습공동체의 위력을 다시 한 번 실감하는 계기가 되었음을 말씀드립니다.