

2019

대한민국 교육자치 콘퍼런스

혁신교육 비전과 교육자치

2019. 7. 6.(토) 14:00
경남교육청 2층 강당

주관 :  새로운학교 네트워크

주최 :  전국시도교육감협의회 혁신교육지방정부협의회

 대통령직속
국립교육회의

 교육부
Ministry of Education

차 례

구 분	내 용	페 이 지
환 영 사	경상남도교육감 박 종 훈	7
축 사	국가교육회의 의장 김 진 경	
포 럼 을 열 며	새로운학교 지원센터	
주 제 발 표	1. 새로운학교 운영과 학교민주주의 과제	15
	김 용 (청주교육대학교 교수)	
	2. 학교자율화의 지향과 방법 탐색	53
	곽 형 준 (경상남도교육청 장학사)	
	3. 학교자율화의 지향과 방법 탐색	63
	백 점 단 (부산 금성초등학교 교장)	

포럼 진행 순서

시 간		내 용	
~14:00		참가자 등록	
14:00~14:20	5′	개회사	새로운학교 경남네트워크
	5′	환영사	경상남도교육감 박종훈
	5′	축 사	국가교육회의 의장 김진경
	5′	포럼안내	새로운학교 지원센터
14:20~15:00	40′	주제발표1	새로운학교 운영과 학교민주주의 과제 김 용 (청주교육대학교 교수)
15:00~15:25	25′	주제발표2	학교자율화의 지향과 방법 탐색 곽형준 (경상남도교육청 장학사)
15:25~15:50	25′	주제발표3	학교자율경영체제와 혁신교육 백점단 (부산 금성초등학교 교장)
15:50~16:00	10′	휴 식	
16:00~17:00	60′	플로어 토론 / 경남 새넷	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공동체 책임 기반의 학교자율과 자치 방안 ▪ 학교자율과 자치를 위한 학교협치구조 형성 방안 	
17:00		폐 회	

<환영사>

교육자치와 학교자치 실현의 디딤돌

눈부신 칠월의 태양빛 아래 포도송이가 탐스럽게 익어가는 계절에, ‘삶을 위한 교육 미래를 여는 교육’으로 우리 교육의 희망을 키워온 (사)새로운학교 네트워크에서 준비한 <2019 대한민국 교육자치 콘퍼런스 사전 포럼>이 우리교육청에서 열리는 것을 진심으로 축하하고 환영합니다.



우리 사회는 급변하고 있으며, 정치와 경제, 교육과 문화 전반에 걸쳐 폭넓게 일어나고 있습니다. 변화의 속도는 더욱 빨라질 것이고 변화 양상도 다양해질 것입니다. 4차 산업혁명으로 대표되는 미래사회는 인간의 삶을 풍요롭게 할 것이라는 낙관적인 전망의 이면에 개인주의와 업적주의, 사회적 불평등과 경제적 양극화, 저출생·고령화의 그늘이 있습니다. 발아래 다가온 4차 산업혁명 시대는 기회와 위기가 교차하고, 성장과 지체의 전환점이 될 것입니다. 기회를 살리고 지속적인 성장을 주도할 수 있는 힘은 교육으로부터 시작되어야 합니다.

미래교육은 아이들이 단지 미래사회의 변화에 적응하는 것을 넘어 스스로 미래를 만들어갈 수 있는 역량을 길러주는 것이어야 합니다. 미래사회는 새로운 인재를 필요로 합니다. 자신의 진로를 스스로 개척하는 자주적인 사람, 서로 다른 성질의 것을 하나로 모아 새로운 것을 창출하는 창의적인 사람, 다원적 사고와 문화적 소양을 갖춘 교양 있는 사람, 그리고 공동체 의식을 갖고 세상과 소통하며 배려와 나눔을 실천하는 지혜를 갖춘 사람을 요구합니다. 우리는 이러한 교육과제를 함께 짊어지고 가야 합니다.

혁신교육의 철학을 다양한 형태로 구현할 수 있지만, 가장 큰 비중을 가진 과제가 교육자치입니다. ‘혁신교육 비전과 교육자치’를 주제로 열리는 이번 포럼이 소통과 공감 속에 혁신교육의 지평을 넓히고, 교육자치와 학교자치의 디딤돌을 놓는 뜻 깊은 자리가 되길 기원합니다. 감사합니다.

2019년 7월

경상남도교육감 박종훈

<축사>

교육주체들이 만들어가는 미래의 교육

안녕하십니까?

교육자치와 혁신교육의 발전방향을 모색하기 위해 포럼을 준비해주신 새로운 학교 네트워크 운영진께 감사드리며, 교육자치 콘퍼런스의 사전 포럼에 참여하기 위해 이 자리에 모여주신 여러분들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

지난 10여 년간 혁신학교는 우리 교육의 새로운 대안으로 교육 개혁의 확실한 동력이 되어 왔습니다. 혁신학교를 단위 학교 차원이 아닌 제도로 발전시킬 수 있었던 것은 이 자리에 모이신 여러 선생님들의 연구와 실천 덕분 이라고 생각합니다.

지방교육 분권의 시대에 교육자치는 학교 민주주의를 달성하고 공교육 혁신 기반을 구축하기 위한 전제 조건입니다. 교육자치가 이루어지면 학교는 기존의 관료 조직을 벗어나 배움과 돌봄의 장이 될 것입니다. 혁신교육이 추구하는 배움이 살아 있는 학교, 지역과 함께하는 학교의 모습 또한 그 안에 있을 것입니다.

혁신학교가 선생님들의 노고 없이는 불가능했던 것처럼 교육자치의 실현을 위해서도 선생님들의 역할이 매우 중요합니다. 이 자리에 모이신 여러 선생님들께서 발전적인 방안을 찾아 주시고, 미래 교육의 바람직한 상을 만들어 갈 것이라고 믿습니다. 국가교육회의에서도 선생님들의 열정이 학교에서 잘 펼쳐질 수 있도록 혁신교육 의제를 발굴하여 국가 의제로 나아갈 수 있도록 더욱 힘쓰겠습니다.

미래의 교육은 오늘 이 자리처럼 여러 교육 주체들이 만나고 이야기하면서 새로운 정책을 만들어가는 데서 시작할 것입니다. 오늘 논의할 「혁신교육 비전과 교육자치」가 지속가능한 혁신교육의 마중물이 될 것이라고 믿습니다.

감사합니다.

국가교육회의 의장 김진경

『혁신교육비전과 교육자치』 포럼을 열며

새로운학교지원센터

1. 교육자치에 대한 통념

교육자치를 논의할 때 우리는 학교를 먼저 떠올립니다. 교육자치는 학교의 민주주의를 확립하기 위함이며, 학교교육의 다양성과 개별성은 학교자치를 통해 실현될 수 있다고 합니다. 이는 지금까지 우리 학교가 가지고 있던 타율과 획일의 문화를 되돌아보며 그 개선된 모습으로 교육자치, 학교자치를 지향하는 것으로 이해됩니다.

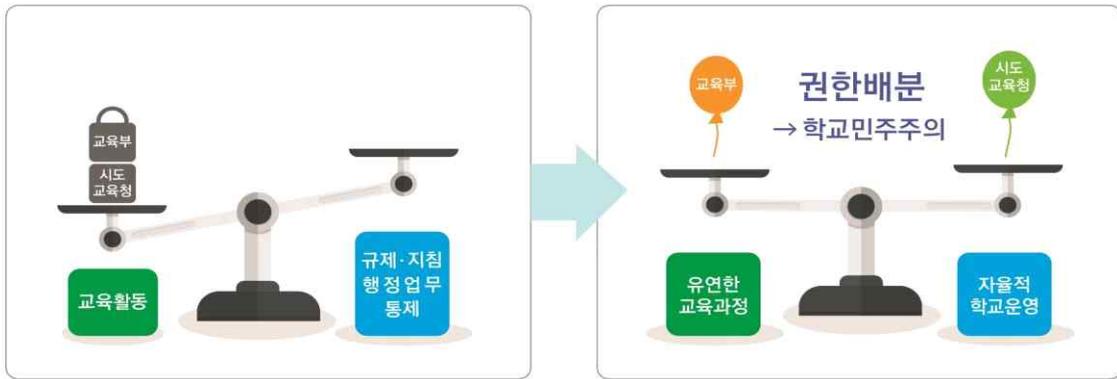
일반적으로 학교는 국가교육과정과 교육청의 지침을 받아 아이들을 체계적으로 교육하고자 합니다. 교육목표를 이루기 위해서는 잘 짜인 절차에 따라 여러 사업과 활동을 년, 월, 주일 단위로 촘촘하게 배치합니다. 학교가 자유로운 상상력에 기초하기보다 안전하게 검증된 연간계획과 엄격한 교육과정으로 이루어집니다. 안정적이며, 효율적 학교운영으로 학교의 안정성을 높인다고 평가받지만, 학생들이 가진 무한한 가능성과 개별성에 대응하지 못하는 완고한 체계라고 비판받기도 합니다.

이를 개선하기 위해 자발적으로 학교를 새롭게 변화시키기 위해 노력하였으며, 정책적으로 혁신학교를 추진하였으며, 제도적으로 교육자치를 추진해왔습니다. 교육부와 시도교육감협의회는 지방교육 분권을 강화하고, 학교민주주의를 달성하여 공교육 혁신 기반을 구축해야 할 필요성이 있다는데 공감하며 2017년 교육자치 정책협의회를 구성하였습니다. 현재 중앙·지방의 권한 중복과 법령상 권한 관계가 모호하고, 법·제도, 계획·사업, 성과 관리 등 과정을 교육부가 주도하고 있으며, 시도와 역할·기능이 중복되어 학교의 자율적 운영을 가로막고 있기에 이를 개선하는 교육자치 정책로드맵을 발표하였습니다. 이는 학교의 자율적 운영, 교육과정과 교육활동에 대한 권한의 제약으로 유연하고 민주적인 학교 문화 확산에 한계가 있다고 판단하여, 향후 지방 분권 시대의 교육 분야 혁신을 위해 교육부와 시도교육청이 함께 역할을 재정립하고 공동으로 학교 민주주의 실현을 위해 구체적 단계를 설정하였습니다.



특히 교육자치 지방분권의 목표를 학교 구성원간의 민주적 의사결정, 재정·운영 자율성을 확대하여 학교와 교사의 교육과정 권한을 강화하는데 두었습니다.

학교민주주의(학교자치) : “단위학교가 **학교교육 운영에 관한 권한**을 갖고, **구성원들이 학교의 고유한 교육과정**을 구성하여 **운영**하고 **평가**하는 과정에 **함께 참여**하며, 그 **결과에 책임**지는 것 (International Conference for Innovation in Korean Education, 2017)”



국가 주도의 교육정책이 이루지 못한 성과를 교원의 자발적인 학교 혁신운동으로부터 시작된 새로운 학교 운동이 이뤄낸 것을 보며, 교육의 다양성과 개별성을 실현하는 것은 교육자치가 전제되어야 한다는데 동의하는 듯합니다. 여기서 주목해야 할 것이 있습니다. 변화를 추동하는 교육자치는 바로 학교를 통해 실현된다는 것입니다. 그리고 학교의 자치는 학교교육의 주체들이 실질적 권한을 갖고 참여하여 소통하고 협력하며 교육 운영과 관련된 일을 민주적으로 결정하고 실행해나가는 과정에서 나름대로 성장하는 것입니다. 학교는 다양한 연령층의 교사, 학생, 학부모와 행정업무를 하는 직원, 한시적인 지원을 하는 강사를 포함하는 복잡한 구성체입니다. 의사결정구조의 민주적 운영이라는 선언만으로 해결할 수 없는 다양한 문제가 있습니다. 학교는 기본적으로 다양한 구성요소들이 서로 얽혀 상호 작용하고 있는 생태계입니다. 권한을 배분하는 것으로 학교가 민주적, 자율적으로 운영되지 않을 수도 있습니다. 학교의 교육활동은 상상의 플랫폼으로 작동하지 않습니다. 획일과 타율의 문화에 반하는 의미로서의 ‘자율’을 학교부동의 ‘선’으로 규정하는 것은 아닐까 우려되기도 합니다.

한편 미래사회는 구성원들의 자치와 분권, 그리고 자율을 전제조건으로 합니다. 교사들이 교육과정과 수업 그리고 평가에서 지금보다 훨씬 확대된 자율성을 가질 수 있는 방법이 없을까요? 그러면서도 좋은 인간으로서의 성장을 돕고자 하는 교육의 궁극적 목표에서 벗어나지 않는 방안은 무엇일까요? 어떻게 하면 학생들이 지식을 능동적으로 구성하고, 자신 삶의 주인이 되며, 세상을 따뜻하게 품어 미래의 경제적 요구에 부합되는 창조적 역량을 갖추게 할 수 있을까요? 혁신교육의 비전과 교육자치를 수렴하여 더 좋은 미래교육을 지향하는 협력과 공유의 네트워크를 구축하는데 교육자치 포럼을 여는 목적이 있습니다. 이에 학교자율화에 대한 우려와 함께 학교자치의 구체적 방안을 탐색해보고자 합니다.

2. 학교자율화의 흐름과 과제

1995년 교육개혁으로 학교 자율 경영이 학교 운영과 교육행정의 새로운 방향으로 제안되고 실천된 이후 이십여 년이 경과하였습니다. 오랜 기간 교육 현장에 스며든 타율과 획일 문화를 타파하고자 하는 것은 1995년 문민정부를 목전에 둔 교육계의 한결같은 소망이었습니다. ‘자율’은 타율과 획일의 대척점에서 새로운 단계의 교육으로의 길을 열어줄 규범적 지향이 되었습니다. 학교 자율 경영에 대한 비판이 없지 않았지만 그 비판은 미미한 수준이었고, 교육 관계자의 폭 넓은 공감을 확보하면서 지금의 교육자치, 학교자치에 대한 논의로까지 확장되었습니다. 학교 자율 경영 정책은 교육계의 지향과 경제계의 논리, 외국의 모형이 결합하면서 등장한 정책 아이디어라고 할 수 있습니다만, 촛불시민혁명과 문재인정부에서도 큰 틀의 변화 없이 학교 자율 경영 정책이 시행되고 있는 것은 이 정책에 대한 공감의 수준을 상징적으로 보여주고 있습니다.

이제 자율화 정책의 목표가 불분명해졌습니다. 경제계는 규제 완화로 다수 교육 수요자의 이익 또는 효용 총량이 늘어날 것이라는 공리주의적인 이유로 자율화 정책을 지지하였습니다. 교육계는 ‘자율은 곧 선’이라는 도식, 또는 ‘교육의 목표는 자율적 인간 양성’이라는 오래된 지향으로 자율 정책의 목표를 대체하였습니다. 그러나 교육개혁에 대한 공리주의적 사고는 정치경제적 분석이 결여 되었다는 점에서, 교육계의 인식은 ‘자율화’ 정책과 교육 목적으로서의 ‘자율’을 근거 없이 등치시킴으로서 ‘소박하거나 순진하거나 현실을 오도할 수 있는 인식’이라는 비판에 직면하기도 하였습니다. 교사 집단은 학내 민주주의를 확립하여 교사들의 권한을 확대할 때 참여가 진작될 수 있다고 보았습니다. 그러나 현실에서는 책무성 정책이나 재정적 유인을 앞세운 경제계의 개혁 기제가 일방적으로 학교에 도입되었습니다. 이러한 학교자율화 정책은 외려 학교 동형화, 외부와의 단절, 학교 간 경쟁을 유발했으며, 구성원들은 학교를 안정화시키기 위하여 더욱 수동적인 문화를 형성하게 되었습니다.

이와 같은 학교현장에 필요한 학교자치의 내용이 무엇일까요? 혁신학교의 운영으로 민주적인 학교 시스템이 정착되어 있는 학교에서는 인력, 행정적 지원을 요구했습니다. 의사소통 구조의 민주성을 확보하지 못한 학교에서는 교무회의의 의결권이 확보되어야 한다고 했습니다. 각자 처한 형편에 따라 학교자치에 대한 해석이 달랐습니다. 교육력 성장을 위한 학교자치의 조건으로 행정업무의 경감을 요구하는 한편, 수업 이외의 필수 교육활동도 제외해달라는 이중적인 사고를 드러내기도 했습니다. 학교예산의 규제가 강한 원인을 학교장의 자의적 운영에 대한 견제로 해석하여 더 꼼꼼한 규제가 필요하다는 의견도 있는 한편, 예산 활용의 교육적 규범에 대하여 자율성 훼손으로 학교장의 자율권 강화를 더욱 요구하기도 합니다. 자치의 권한과 책임은 교육적 가치에 대한 사회적 합의와 신념의 체계 안에서 만들어지는 사회적 윤리라고 할 수 있습니다. 학교자치의 전제는 민주적 학교문화

를 만드는 주체적이고 자율적인 교사입니다. 연구하는 전문적 학습 공동체가 자율적으로 운영되고 협의와 토론이 일상화된 학교에서 자치는 꽃을 피울 것입니다. 실제로 최근 학교 혁신 흐름에서도 학교가 더 많이 민주적일 때 집단지성이 발휘되고, 소통과 협력이 교육 성과로 이어질 수 있음을 경험적으로 확인시켜주고 있습니다. 학교에서 교사의 직무만족도에 영향을 미치는 가장 큰 요소는 민주적 협의 문화이며, 혁신학교의 민주적·협력적 학교 문화가 학교교육활동과 밀접한 상관관계가 있음을 보여주고 있습니다.

교사는 연구 보고서를 읽거나 강연을 듣거나 워크숍에 참가하면서 배울 수도 있지만 진정한 배움과 성장은 단위학교에서 교사들끼리 서로 관찰하고 경청하고 대화하면서 이루어 집니다. 변화는 지식을 보급하거나 복제하는 것이 아니라 새로운 관계망을 형성함으로써 가능해집니다. 학교자치는 민주적인 집단지성을 통해 구현되며, 지속가능성은 ‘배움의 네트워크(networking of learning)’에 있다 할 수 있습니다.

기존의 대규모로 동원하는 교사연수나 계몽적인 집합연수는 변화를 유발하거나 전파하지 못합니다. 외형적 자율화는 변화를 이끌어내지 못합니다. 학교자치를 통해 이루고자 하는 진정한 변화는 서로 배우는 자생적 네트워크를 통해 일어납니다. 교육자치, 학교자치는 이와 같은 자생적 배움의 네트워크가 학교 안 문화로 형성되는 조직체계, 학교간 공유체계로 확대될 수 있는 방안이 추진되어야 할 것입니다.

3. 결정 권한과 교육 거버넌스

학교자율화, 권한 분배, 학교자치의 정책흐름과 달리 학교교육에 대한 결정 권한이 상향 편중되어 있고 관행화 되어 있어 법령상 권한이 위임되어 있다 하더라도 현실적으로는 실현되지 못하는 경우가 많습니다. 중앙집권적 규제 폐지와 함께 학교의 다양한 상황에 맞추어 자율적으로 운영할 수 있는 교육 거버넌스를 재정립하는 것이 필요합니다.

또한 학교는 학습방법을 서로 공유하면서 지속적으로 성장하는 조직이어야 합니다. 학교 역량강화 역시 성과 관리와 장학에 의존하기보다 학교 구성원의 학습이 유기적으로 이루어지는 ‘학습하는 조직’로서 학습조직화(learning organization)가 필요합니다.

우리나라 학교의 상황을 살펴보면 교원들은 개인의 차원에서는 학습이 매우 잘 이루어지고 있는 반면 팀 수준, 학교조직 수준의 시스템적인 학습은 잘 이루어지지 않는 것으로 나타나고 있습니다. 많은 지식이 암묵지의 형태로 개인에게 체화되어 존재한다면 전문성이 다른 사람에게 공유되거나, 학교역량으로 축적되거나, 학교 전통으로 전수되기 어려운 구조입니다. 학교 자율화가 단지, 교사 자치나 개인 교사의 교수학습의 자율성 차원을 넘어 교사 집단의 전문적학습공동체로 성장해야 하는 이유입니다.

지금까지의 학교혁신 정책은 학교를 단위로 하는 정책이었습니다. 앞으로는 학교 단위를 넘어 지역 단위, 교육생태계 단위로의 교육 개혁 정책이 이루어져야 합니다. 이를 위해서

는 단위 학교의 학습공동체 활성화는 물론 이를 넘어 교사 간, 학교 간, 지역 간, 더 나아가 다른 조직과의 연대와 협력을 통해 지역과 교육생태계의 혁신을 이끌 수 있는 다원적 네트워크를 활성화하는 정책이 필요합니다.

앞으로의 교육자치, 학교자치 정책은 ‘단위학교가 스스로 알아서 자율 경영에 대한 책임을 가지는 것’을 의미하지 않습니다. 교육청에서 모든 것을 세부적으로 관리하라는 의미가 아닌 아래로부터의 학교 변화를 형성하고, 위로부터의 방향성을 안내 받으면서 변화를 증진하기 위한 민주적이고 지속가능한 경로를 찾아야 할 것입니다. 이러한 점에서 아래로부터의 학교변화추진, 위로부터의 방향성의 안내, 네트워크의 확대가 모두 결합하여 중간으로부터의 혁신이 이루어 지는 것이 진정한 의미의 교육자치, 학교자치라 할 수 있습니다. 이를 위해 개별학교 중심의 외부전문가 지원 방식에서 구성원의 참여와 협력, 공유의 문화와 체제를 만들어야 하겠습니다. 그리고 개방과 협력을 통해 공동의 문제를 해결 할 수 있도록 ‘학교 개선을 위한 학교네트워크 정책’을 연구해야 합니다. 이 정책은 학교 안, 학교 밖, 학교 간의 학습공동체 형성을 통해 집단역량을 높이는 것을 목표로 합니다. ‘학교 개선을 위한 학교 네트워크 정책’이 실질적으로 작동될 수 있도록 교육지원청의 역할과 책임을 강화하고 동료개발 중심의 장학제도 개선, 학교 조직의 학습조직화, 학교 교육력 향상을 위한 정책의 연계성과 일관성을 강화할 필요가 있습니다.

변화는 오랜 시간 관계를 맺으며 서로를 지원할 때 기대할 수 있습니다. ‘일회적 장학’의 형태가 아니라 장기간 지속적으로 지원 할 수 있는 성장과 지원체제를 갖추어야 합니다. 교사에 대한 결핍 모형에 따른 외부 자극에 의존하기보다 내부 구성원들의 집단 지성으로 학교를 변화시킬 수 있습니다. 한 사람의 교사에 대한 장학을 넘어, 교사 자신의 학습과 교과를 넘어, 소통하고 협력하는 과정에서 학교 공동체가 형성되고, 이 공동체가 공동으로 실천을 기획하고 도모할 수 있도록 조직을 세우고 지원해야 합니다.

또한 학교 간 협력과 연대를 촉진하는 활동이 추진되어야 합니다. 학교 구성원들이 학교 울타리를 넘어 지역 차원에서 학교의 실천을 성찰할 수 있는 기회를 제공하여야 합니다. 학교가 서로 협력하여 공동의 문제를 해결하고 함께 실천할 수 사업을 기획하는 능력이 중요하다고 하겠습니다.

더불어 새로운 학교의 지속 가능성은 일반화 모형보다 ‘지역’이라는 공간 차원의 혁신이 필요하다고 봅니다. 한국의 학교는 교사의 주기적인 이동이 제도화된 체제로서 개별 교사의 가치와 인식, 경험이 학교 안에서 집단적인 형태로 유지되기 어렵습니다. 그래서 지역 차원의 문화로 변경하는 것이 필요합니다. 지역 단위의 혁신 과제 설정은 지역 차원의 민주주의, 마을교육공동체, 새로운학교의 연계 등을 통해 교사들이 학교문화와 가치를 일상적으로 실현하고 구체화시키기 위한 새롭고 유의미한 접근이 될 것입니다. 교육혁신지구처럼 특정 지역단위에서 실시되는 경우도 있겠지만 새로운 학교문화를 만들어가는 교사와 학교의 자발적 커뮤니티가 뿌리내리는 지역의 경우도 있으리라 생각합니다.

다원적 네트워크를 통해 지역과 교육생태계의 혁신이 이루어지려면 이를 매개할 수 있는 교육지원청의 역할이 매우 중요합니다. 지금까지의 교육지원청은 학교자율화정책에 의해 성과중심, 과업중심, 선별적 지원 기제의 체제와 역할을 수행해 왔습니다. 이제는 학교 간 개방과 협력을 통한 수평적 지역 네트워킹의 활성화, 자발적 배움의 네트워킹 형성, 다른 조직과의 연대와 협력을 이끌 수 있는 개방적, 공유적 기제가 작동하는 체제로 전환시키는 것이 필요합니다. 이는 혁신학교의 비전과 교육자치를 위한 과제와 동일 할 것입니다.



주제발표 1

새로운 학교 운영과 학교 민주주의의 과제

김 용 (청주교육대학교 교수)

새로운 학교 운영과 학교 민주주의의 과제

김 용 (청주교육대학교 교수)

1. 교육 당사자와 학교 운영

학교를 어떻게 운영할 것인가? 이 문제에 관하여 여러 교육 당사자들은 제각기의 시각에서 관심을 갖는다. 국가는 거대한 공교육 제도를 운영하고, 그 결과에 책임을 지는 주체로서 학교 교육의 질과 운영의 효율성 등의 관심에서 학교 운영에 주목한다. 교사들은 교육을 직접 수행하는 주체로서, 자신들의 전문성을 실현할 수 있는 장으로 학교를 운영하는 일에 일차적 관심을 갖는다. 학생과 그들을 대리하는 학부모들은 교육의 수혜자로서 만족도와 참여라는 점을 중심으로 학교 운영을 바라본다. 마지막으로 주민들은 지역에 대한 학교의 기여라는 점을 중심으로 학교 운영을 평가한다.

이처럼, 여러 주체가 선한 의도에서 학교 운영에 관심을 표명하지만, 현실에서는 그 주체들이 겹으로 내세우기는 쉽지 않은 동기에서 학교 운영에 개입하고자 하며, 여러 주체의 다중 다기한 욕구가 학교 운영에 응축되어 나타나는 일도 쉽지 않게 접할 수 있다. 국가가 불의한 정권을 수호하는 도구로 학교를 활용하고자 하고, 이런 관점에서 학교를 통제하던 시절이 있었다. 교사들 중에는 전문직자로서의 책임을 망각하고 자신의 편의를 극대화하고자 하는 관점에서 학교 운영을 어지럽히는 경우가 없지 않다. 학생과 학부모들이 오로지 자신에게만 귀속되는 단기적 결과에 사로잡혀서 공적 기관이어야 하는 학교의 운영을 어렵게 하는 일도 존재한다.

또, 국가와 교사, 학생과 학부모, 그리고 지역주민들의 요구는 종종 대립되고, 그들의 다양한 요구와 이해는 학교라는 장에서 충돌한다. 교육의 질을 확인하고자 하는 국가의 정책에 대하여 교사들이 자율성과 전문성을 침해당했다고 주장하는 일이 있다. 교사들이 결정한 학교 운영 방침을 학부모들이 지나치게 교사 편의적인 것이라고 공격하는 일도 확인된다. 학생과 학부모들의 학교 운영에 관한 어떤 주장을 사회 전체의 시각에서 보아 부당한 것으로 평가하는 교사들의 목소리도 들을 수 있다.

한 마디로 말하면, 학교는 여러 주체가 다양한 요구를 가지고, 또 이를 실현하고자 하는 공간이다. 따라서 누가, 어느 정도로, 또 어떤 방식으로 학교 운영에 참여하도록 해야 할 것인가는 교육 운영에서 오래 전부터 중요한 문제가 되어 왔다.

2. 역사 속의 학교 운영

교육의 역사에서 학교는 오랫동안 교회의 부속물(annexum der Kirche)이었다.¹⁾ 중세에 들어 학교는 그 이전 시기에 비하여 학생 수가 늘고, 더 큰 규모의 시설을 갖추었는데, 이 시기에 학교는 교회에 종속되었다. 즉, 학교는 교회의 부속 시설이었으며, 학교에서 공부할 내용과 학생 훈육 방식, 학교의 의례와 교원 임용 등의 결정권은 교회가 행사하였다.

근대적 공교육 제도가 형성되면서 학교는 교회의 손을 떠나 국가에 종속되었다. 이미 18세기 말에 독일에서는 ‘학교 제도의 국가화(Verstaatlichung des Schulwesens)’가 확립되었다. 1794년에 제정된 「프로이센 일반 란트 법」(Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten v.5.2. 1794) 제1조는 “학교 및 대학은 국가의 시설...”이라고 시작하고, “모든 공(公)학교 및 공교육 시설은 국가 감독을 받고, 항상 국가의 감사와 사찰을 받아야 한다”(제9조)는 조문을 두고 있었다. 이 제정 법률은 ‘국가가 학교의 주인’임을 선언한 것이었다고 평가받는다.

근대적 헌법의 출발로 평가받는 「바이마르 헌법」(Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.August 1919) 제144조는 “모든 학교 제도는 국가 감독에 따른다”고 규정하였다. 이 조문은 학교에 대한 교회의 지배권을 배제하고, 교육 제도의 세속화 원칙을 헌법에 천명한 것으로 해석된다. 당시, 국가의 학교 감독권은 교회로부터 학교를 방어하는데 그 의의가 있었다. 전쟁 후에도 독일은 기존 국가의 학교 감독 규정을 유지하였다. 1949년 5월에 제정된 「독일연방공화국기본법」(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949)은 「바이마르 헌법」과 똑같이 “모든 학교 제도는 국가 감독에 따른다”(제7조 제1항)고 규정하였고, 당시 각 주의 헌법에는 “모든 학교 제도는 주의 감독에 따른다”와 같은 조문을 두고 있었다. 이 조문은 연방 국가에서 교육을 각 주에만 맡길 경우 분열의 위험이 존재하기 때문에 이를 방지하고 교육 운영의 통일성을 보장하기 위한 취지에서 설정된 것으로 해석된다.

제1차 세계대전 전까지 독일의 학교는 국가의 소유물이었고, 학교 감독청은 교장을 통하여 학교를 감독하였다. 학교 운영은 교장이 단독으로 책임을 지는 독임제 방식을 취하였다. 즉, 당시 학교 운영 법제는 다음과 같은 논리적 구조를 띠고 있었다. 첫째, 학교 감독청은 교장을 임명하고, 교장은 교원의 직무상 상사로서 교원에 대하여 포괄적 지배권을 행사한다. 교사가 교장의 명령을 따르지 않는 것은 직무상 불복종이다. 둘째, 교사회의는 설치하지 않고, 만약 교사회의를 설치하는 경우에도, 이는 교장의 자문기구일 뿐이다. 셋째, 부모나 학생은 영조물 이용자에 불과하며, 학교장의 명령에 따라야 한다. 마지막으로, 교장 자신은 감독청의 지배 감독에 따라야 한다.

1) 이 절의 내용은 줄저(2019). 학교자율운영 2.0 - 학교개혁의 전개와 전망. 서울: 살림터를 부분 발췌하였음.

이처럼 학교가 감독청의 강한 통제 아래 놓인 상황은 머지 않아 비판의 대상이 되었다. 독일 교육법학자인 베커(H. Becker)는 감독청에 강하게 속박된 학교를 ‘관리된 학교(Die verwaltete Schule)’라고 부르며, 여러 논문을 통하여 관리된 학교의 문제를 지적하였다. 베커의 주장은 이미 오래된 것이지만, 오늘날 한국의 교사들에게서도 종종 들을 수 있는 것이라는 점에서 흥미롭다. 그의 주장을 간략히 요약한다.

- 독일 학교는 경찰이나 세무서와 같은 최하급 행정기관과 마찬가지로다. 그러나 교장은 일선 세무서장 만큼도 결정의 자유를 누리지 못한다. 교사들은 각종 규칙이나 학교 감독청의 명령에 따라야 해서, 수업을 계획하고 실행할 자유를 박탈당했다. 교장이나 교사 모두 단순한 행정 집행 공무원이 되어 있다. 이처럼 ‘관리된 학교’에서는 어떤 학생이 걸러지는가? 상상력이 결핍되고 대세에 순응하기만 하는, 통제하기 쉽고 획일적인 인간이 양성되고 있을 뿐이다. 자유로운 학교에서 자유로운 인간을 기를 수 있다.

- 교육은 자율적 인간을 기르는데 그 목적이 있다. 국가 권력의 일방적 견해로 교육을 운영해서는 자율적 인간을 기를 수 없다. 학교는 밖에서 관리되기보다는 안에서 스스로 자치되어야 한다. 다른 누구보다 학교 안의 구성원들이 모든 사정을 고려하여 가장 적절한 결정을 내릴 수 있기 때문이다. 이처럼 자율적 학교를 만들기 위해서는 교사들에게 교육의 자유를 보장해야 한다. 대학에 자율성을 인정해야 한다는 주장에는 많은 사람이 동의할 것이다. 그런데, 대학뿐만 아니라 중등학교와 초등학교까지도 자율성을 누릴 수 있도록 해야 한다.

- 학교는 국가의 감독을 받아야 한다. 그러나, 일정한 자율성을 누려야 하는 영역이나 조직에 대한 감독은 극히 신중해야 한다. 학교를 교육행정의 가장 말단 기관으로만 여기지 않아야 하며, 감독은 학교에서 이루어지는 낱낱의 교육 활동을 구체적으로 지시하는 것이어서는 아니된다. 학교는 가능한 한 고유하게 책임을 질 영역에 관해서는 스스로 통제할 수 있는 능력을 높여나가야 한다. 교육행정은 학교를 통제하기보다는 자율적 조직으로 발전할 수 있도록 지원하고 조언하는 활동으로 전환하여야 한다.

독임제 학교 운영에 대하여 교원노조는 반대하였다. 그들은 학교자치와 합의제 학교 운영을 주장하였다. 교원노조의 주장은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 교사회의 권한을 법적으로 인정하고, 교장 단독이 아니라 교사회와 합의하여 학교를 운영해야 한다. 둘째, 교장은 교사의 상사가 아니라 교사들 가운데 수석 교사이며, 교사들에게 교장 임명권을 부여해야 한다. 셋째, 교사들은 직무상 자율을 보장받아야 한다. 교원노조의 주장은 여러 주에서 수용되었다. 예컨대, 함부르크의 「학교자치에 관한 법률」(Gesetz über die Selbstverwaltung der Schule v.12, 4, 1920)은 “교사회와 학부모회가 학교를 직접 관리한다(제1조)”, “교장은 법 규정, 행정청의 명령 및 교사회와 학부모회의 결정에 따라서 학교를

경영한다(18조)”, “교장은 교사회의 의장을 맡지만(25조 1항) 교사회의 결정은 교장...을 구속한다(4조)”, “교장은 교사회의 구성원과 학부모 대표가 3년 임기로 선출한다(19조1항·24조)”, “교장직은 명예직(Ehrenamt)이고, 그 신분은 교원과 동일하다. 교장과 교원은 상사와 하급자의 관계가 아니다(23조)”는 내용을 규정하였다.

오늘날 한국의 학교 자치가 학교 의사결정 기구의 법제화라는 방향에서 추진되고 있는데, 이는 지극히 독일식 접근이라고 할 수 있다.

3. 한국의 학교 운영의 변화

오늘날 한국의 교육계에서 학교자율운영 또는 학교자치를 바라는 목소리가 높지만, 실제로 그것이 이미 오래 전에 현실화하였던 일이 있다. 이길상(2019)은 해방 직후 식민교육을 극복하고 국가 건설의 기수가 되고자 하는 교사들의 자발적 움직임이 민주교육이라는 사상과 결합하면서, 한국의 현대 교육사에서 가장 찬란한 시기가 전개되었음을 보여주었다. 이 시기에 교사들은 ‘새교육 운동’을 조직하여 서구의 교육 사상을 수용하면서도 한국의 현실에 부합하는 교육을 전개하고자 각고의 노력을 하였다. 당시는 국가의 교육행정이 정비되지 않았기 때문에 교사들이 개별 학교 수준에서 자율적으로 활동할 수 있는 여지가 제법 넓었다.

그러나, 이 시기는 오래 가지 않았다. 군사 정권이 국가 권력을 탈취하면서 교육이 국가 권력의 수중에 들어가고, 정당성이 약한 정권은 교육을 통제하고, 또 교육을 통하여 시민들의 의식과 행동을 통제하고자 했다. 이 시기에 교육행정은 비약적으로 확대, 복잡화하였고, 그만큼 학교 운영의 자율 영역은 축소되었다. 삼십여 년 계속된 군사정권은 한국 사회 전체를 획일과 타율의 사회로 만들었다. 1980년대 말 한국의 교육계에서는 “붕어빵 기계에서 붕어빵을 찍어내는 한국교육”을 개혁해야만 한다는 공감대가 널리 확산하였다. 타율과 획일의 대척점에 있는 자율과 다양성이 개혁의 지표로 등장하였다. 자율과 다양성 중에서도 ‘자율’은 90년대를 맞이하는 한국 교육계의 화두와도 같은 것이 되었다.

그런데, 자율 중심의 학교개혁이 현실화한 것은 1995년의 5·31 교육개혁에 이르러서였다. ‘단위 학교 책임 경영제(School-Based Management: SBM)’나 ‘학교 자율 경영’이라는 말이 이 당시에 널리 퍼지기 시작했다. 당시 개혁 과정에서 교육행정의 세 가지 중요 요소(3Ms) - 사람(man), 물자(material), 돈(money) - 와 학교 운영 구조(governance) 개혁이 자율 개혁의 일환으로 제도화하였다. 즉, 교원 인사에서의 자율 정책으로 초빙교원제도, 학교의 물자로서의 교육과정 자율화 정책, 학교의 재정 면에서의 개혁 정책인 학교회계 제도가 도입되고, 교장 중심의 단독적 학교 운영을 개혁하기 위하여 학교운영위원회를 제도화하였다.

이와 함께 교사평가와 교원성과급, 교육정보공개와 고교 다양화 정책 등이 95년 개혁 이

후 제도화하였다. 그런데, 이들 정책이 이른바 ‘시장주의’ 정책으로 교육계의 지탄을 받으면서, 다시 한 번 학교 운영의 개혁을 모색하는 움직임이 나타나고 있다.

요약하면, 한국은 해방 직후 단 기간 학교자치를 경험하였으나, 이후 삼십여 년 이상 국가 통제를 경험하였다. 이후 1990년대 중반 학교 자율 운영을 본격적으로 추진하였으나, 그것은 시장주의적 운영이라고 평가를 받고 배척당하면서, 새로운 학교 자율 운영 또는 학교자치의 요구가 비등하는 시점을 경과하고 있다고 할 수 있다.

4. 교육 거버넌스 전환과 학교 자율 운영

한국 교육계에서 학교 자율 운영이라는 화두가 본격적으로 등장한 것은 1990년대 중반 교육개혁을 즈음한 시점부터다. 당시 ‘단위학교 책임 경영제’, ‘학교 자율 경영’ 등 개념이 널리 운위되기 시작하였다. 그런데, 이 시기 학교 자율 운영은 OECD를 중심으로 진행되고 있던 ‘권한 이양(devolution)’ 개혁과 긴밀하게 관련된 것이었다. OECD를 주도하는 영국과 미국은 1970년대 말부터 복지국가 위기를 경험하면서, 1980년대 들어 신공공관리(new public management: NPM) 개혁을 시작한다(Whitty, Powerm and Halpin, 1998). 널리 알려진 것처럼, 신공공관리는 정부 기능을 과감하게 축소하고, 반드시 정부가 해야 하는 일에는 경쟁 원리와 기업 경영 방식을 적극적으로 도입하는 것을 주요 내용으로 삼는다(정정길, 2000). 행정 내부에서 규제를 완화하고, 행정 계층 간의 통제를 줄이며, 일선 관리자에게 인사나 예산 운용에 재량을 부여하여, 그들이 책임지고 성과를 높이고 고객 만족을 실현하도록 행정을 관리하는 것, 나아가 개별 행정기관이 관료제의 계층 질서에서 벗어나 책임 운영 기관(agency)으로서 자율성을 발휘하여 성과를 높이고 책임을 다하는 것이 신공공관리 개혁의 요체다(정정길, 2000). 학교를 교육행정체제의 하부 기관이 아니라 하나의 책임 운영 기관으로서 자율적으로 운영하여야 한다는 주장은 이런 맥락에서 비롯되었다.

그렇다면, 신공공관리적 개혁이 이루어지기 전 영국이나 미국 교육은 어떻게 운영되었는가? 관료적 통제(bureaucratic control)와 전문가 통제(professional control)가 신공공관리 개혁 이전의 교육 운영 방식이었다고 할 수 있다. 미국의 학교 선택(school choice) 논의에 불을 지핀 Chubb과 Moe(1990)는 ‘직접 민주적 통제(direct democratic control)’야말로 미국 교육 문제의 근본 원인이라고 지적한다. 여기서 ‘직접 민주적 통제’는 시민의 손으로 뽑힌 관료들이 교육을 통제하는 것을 의미하므로, 한국 현실에서는 ‘관료적 통제’로 이해하는 편이 더 적합하다. 관료 통제 아래서 학부모나 학생은 목소리(voice)를 내기가 매우 어려웠고, 탈출(exit)마저 쉽지 않았다. 그러나, 민주적 통제, 또는 관료 통제가 실제로 관료가 교육 운영을 좌우했다는 의미로 이해하지는 않아야 한다. 영국과 미국에는 우리나라와 같은 상세한 국가 교육과정도, 교원 인사 행정도, 세세한 예산 지침도 존재하지 않았다. 상세한 지침이 없는 교육은 거의 모두 교사들의 손에 맡겨져 있었다. 학교는 실질적으로 전문가

통제(professional control)에 의하여 운영되었던 것이다.

전문가 통제는 전문가들이 자율적으로 책임을 지고 어떤 일을 하는 것을 의미한다. 전문가 통제는 전문가들의 전문성과 윤리, 책임의식을 신뢰하는 것이며, 그 신뢰가 전제될 때에만 원만하게 작동할 수 있다. 그러나, 전문가들, 또는 공직자들이 반드시 선한 행태만 보이는 것은 아니다. 그들은 공익을 추구하기보다는 자신의 사익을 추구하는 효용 극대자에 불과할 수도 있다. 관료들은 언제나 철밥통을 움켜쥐고, 복지부동하며, 부패에 노출되기 쉽다. 공립학교 교사들의 행태 역시 관료들의 행태와 크게 다를 것이 없다(West, 2009). 이것이 이른바 공공선택론의 입론이다. 실제로 학교와 교실을 자신들만의 왕국으로 만들어서 학부모의 학교 참여를 가로막고, 자신들의 편의만을 추구할 뿐 학생들에게 헌신하지 않는 교사들이 없지 않았다. 이른 바 신자유주의적 교육개혁은 교사 집단의 비판에도 불구하고, 많은 시민들의 환호 속에 도입되었다.

공공선택론적 입장에 서면, 교사들에게는 자극이 필요하다. 표준화된 시험으로 그들의 성과를 확인하고, 그 결과에 따라 보상과 제재를 가해야만 교사들의 행태를 적절하게 통제할 수 있다. 표준화된 시험 중심의 학교 운영 체제는 공공선택론에 입각한 학교 변화 논리다(West, 2009). 이렇게 보면, 영국이나 미국의 경우 교육 운영은 전문가 책무성에서 신자유주의 책무성으로 변화하였다고 할 수 있다(Ranson, 2003).

반면, 한국의 경우는 서양 국가와 동일한 거버넌스 변화 궤적을 따르고 있지 않다. 멀리 보면, 식민지 시대의 유산일 수도 있고, 그 후 군사정권을 경험한 결과이기도 한 교육에 대한 관료적 통제가 한국 교육의 오랜 특징이었다. 꼭 짜여진 교육과정과 인사행정 체계, 상세한 예산 운용 지침은 말 그대로 관료적 지배, 또는 규정의 지배를 가능하게 했다. 교사들은 전문가로서의 자율을 누릴 수 없었다. 아래 진술은 정범모 선생(1991: 432-33)이 한국 교육을 진단한 것이다.

과금 한국교육이 심한 권위주의적 타율과 획일적 집단주의와 번잡한 박식주의에 빠져있다. 여러 장면에서 우리는 타율의 꼭두각시에서 벗어나야 한다. 교수 방법에서 교사는 좀더 학생의 자발적 호기심과 흥미를 자극하고 존중하여 自律的 學習의 기쁨을 맛보게 해야 한다. 그들은 실은 아주 고도의 학습 활동으로 이어질 수 있는 자발적 호기심에 충만하고 있는 존재다. 교육행정에서 교사의 自律的 教育權은 교장이나 교육청이나 교육부에 의해서 존중되어야 한다. 자율은 모든 전문직의 근본 특성이다. 매 한가지로 학교의 자율권, 대학의 자율권, 교육위원회의 자율권은 교육부와 정부에 의해서 존중되어야 한다. 자주 거론되는 교육 효율, 행정 효율의 저하, 교원 사기의 저조 등의 근본 원인의 중요한 부분이 타율의 상황에 있다. 타율 상황에서 사람들은 근본적으로 “신이 나지 않는다.”

1980년대 말 한국교육은 종종 ‘붕어빵 기계에 붕어빵 찍어내는 교육’에 비유되었고, 타율

과 획일의 대척점에 ‘자율’과 ‘다양성’이라는 지표를 세웠다. 같은 시기에 전국교직원노동조합 설립을 즈음하여 ‘교육민주화’라는 담론이 제기되기도 하였다. ‘자율’과 ‘교육민주화’의 개념적 내포가 동일한 것은 아니지만, 둘 모두 관료 통제를 겨냥한 개념이었다.

이런 상황에서 1995년 교육개혁은 한국 교육의 거버넌스 전환을 초래한 중요한 계기가 되었다. 5·31 교육개혁은 여러 가지 의미를 가지는데, 그 중 한 가지는 한국 교육정책이 국제 기구(International Organization: IO)의 영향을 받게 된 기점이었으며, 한국교육이 글로벌 교육정책 장(Global Education Policy Field: GEPF)에 편입되는 계기가 되었다는 것이다(김용, 2017). 당시 OECD 중심의 글로벌 교육정책 장에서 ‘권한 이양’ 개혁 논의가 활발하였다는 사실은 앞에서 말한 것과 같다. 한국에서는 박세일 교수 등이 이에 호응하여 ‘탈 규제 개혁’을 주창하고 있었다(1995). 사실 ‘탈 규제’는 관료 통제에서 시장 통제라는 방향을 지향하는 개념이었으며, 그 내용은 시장화에 가까운 것이었다. 반면, 정범모 선생이 호소했던 ‘자율’은 관료 통제에서 전문가 통제로 방향을 전환할 것을 내포한 개념이었다. 두 개념의 지향점이 달랐던 것이다. 이런 상황에서 박세일 교수 등은 ‘탈 규제’나 ‘규제개혁’이라는 용어 대신 ‘자율’이라는 개념을 적극적으로 활용하기 시작하였다. 교육계와 경제계를 연결하는 가교 개념으로 ‘자율’이 활용되기 시작한 것이다(김용, 2012). 김용일 교수(2002)는 교육정책 담론으로서의 자율화는 시장화에 다름 아니며, 교육의 민주화 요구에는 눈 감은 채로 진행되는 비민주적이며 반교육적인 담론일 뿐이라며 자율화 담론의 허구성을 지적하였다.

1995년 교육개혁으로 한국 교육이 진정으로 신자유주의적으로 운영되기 시작하였는가는 상당히 복잡한 논의를 필요로 한다. 경쟁과 평가, 정보공개와 선택 등 신자유주의 정책 기제가 교육개혁안에 포함되었으며, 이들 정책이 차례로 실행된 것은 사실이다. 그런데, 아마도 신자유주의 정책이 작동할 수 있게 된 직접적인 계기는 2008년으로 보아야 할 것이다. 이 시기에 전국 단위 학업성취도평가가 시행되고, 교육정보공개 제도도 집행되었다. 그러나, 이 시기에도 우리나라의 학업성취도평가는 미국이나 영국의 시험과 달리 최소한 표면적 목적에서라도 형평성 지향적 정책이었다. 즉, 시험을 통하여 기초학력부진아동을 파악하고, 이들에게 보충적 프로그램을 제공한다는 것이 목적이었으니, 시험 결과를 토대로 학생에게 학교 선택권을 부여하거나 학교를 폐쇄하는 등 정책을 편 미국 등과는 달랐다. 또, 학생의 학교 선택권이 널리 허용되지 않은 상황에서 교육정보공개 제도 역시 영국의 리그 테이블(League Table)과 같은 기능을 수행하지는 못했다. 신자유주의가 전면적으로 작동했다고 보기는 어려운 것이다. 그러나, 신자유주의 교육정책 논리 하에서 단위학교 책임경영제와 같은 새로운 학교 운영 정책이 도입된 것은 사실이다.

5. 학교 자율 운영 1.0

가. 맥락

한국에서 학교 자율 운영은 1995년 교육개혁을 계기로 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이십여 년이 흐른 최근 학교 자율 운영이 다시 화두가 되고 있다. 경기도교육청은 이재정 교육감 취임 이후 ‘학교혁신 시즌Ⅱ’를 선언하며 중요한 정책 과제로 새로운 학교 자율 경영 체제 구축을 제기하였다(경기도교육청, 2017). 조희연 서울시교육감은 2017년을 학교 자율 운영 체제 원년으로 선포하고 ‘자율적 혁신’을 시작하자고 제안하였다(조희연, 2017.1.4). 1995년의 학교 자율 운영과 2017년의 학교 자율 운영의 개념적 내포가 동일한 것이 아니어서, 이 둘을 구분하고자 전자를 학교 자율 운영 1.0으로, 후자를 학교 자율 운영 2.0으로 명명하여 논의하고자 한다.

1980년대 말 교육계 인사들이 제시한 ‘자율’은 교육개혁의 방향 또는 원리였을 뿐, 실제로 변화를 위한 구체적인 지침은 되지 못하였다. 그런데 비슷한 시기 호주에서 학교 운영에서 ‘자율’ 원리를 구현하려는 시도가 일어났다. 호주의 교육자인 Caldwell과 Spinks(1988)가 자율 경영 학교(Self-managing school)를 운영하고, 그것이 학교 운영의 효과성과 질을 상당히 제고하였다는 실증적 자료를 제시하였다. 이들은 교육청의 규제 하에 있던 인사(man), 교육과정(material), 교육재정(money) -교육행정의 3M- 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. 이들은 세계 여러 국가를 방문하여 그들이 이룬 변화를 선전하였는데, 그들이 방문한 국가 중에는 한국도 포함되었다.

호주의 개혁 사례는 당시 신공공관리적 행정 개혁을 실천하고 있던 영국에서 적극적으로 환영받았다. 공공 부문을 대폭 축소하고, 공공 부문에는 경쟁 원리를 도입하며, 책임 운영 기관(Agency)을 도입하여 자율성을 최대한 보장하여 고객 맞춤형 행정 서비스를 제공하도록 하되, 감독 기관이 성과를 점검하고 책임을 묻는 방식의 개혁을 추진하고 있던 영국에서(정정길, 2000: 496-97), 호주의 자율 경영 학교는 영국의 책임 운영 기관 아이디어와 맥이 닿았다.

나. 운영 모형

호주와 영국의 경험은 한국의 교육개혁에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 1990년대 한국의 교육개혁은 교육계의 열망과 OECD의 교육개혁 논의를 포착한 일단의 경제학자 집단의 교육 변화 모형, 그리고 호주의 사례가 결합한 혼합물과 같은 것이었다. 교육계 전문가들은 ‘자율과 다양성’이라는 방향을 세우고 평생학습사회 구현이라는 미래 전망을 제시하였으며, 이

아이디어는 상당 부분 개혁안에 포섭되었다.

‘학교 자율 운영’이라는 말이 요청되는 상황은 누군가 학교가 자율적으로 운영되지 않고 있다고 판단할 때일 가능성이 크다. 1995년 교육개혁에서 차용한 OECD의 개혁 논의는 신제도경제학에 근거한 신공공관리적 개혁 모형에 입각하여 이 문제에 답을 한 것이었다. 신공공관리를 상징하는 대표적인 어구는 ‘노 젓기에서 방향잡기로’(from rowing to steering)다. 국가는 정책 방향을 설정하는 일로 그 역할을 한정하며, 국가가 기존에 해오던 각종 일은 민간에 위임(또는 이양)하고, 반드시 국가가 수행해야 하는 일에는 기업 운영 방식을 도입하라는 주장이다. 신공공관리는 신제도경제학의 연구와 긴밀히 협응하는 주장이다. 신제도경제학은 조직 내의 인간 관계를 주인과 대리인 관계(principal-agent)로 상정하고, 지대 추구적 행위(rent-seeking behavior)를 하는 대리인의 행동을 규제하기 위하여 표준 설정, 모니터링, 경쟁, 인센티브 등 기제를 활용하여야 한다고 제안한다. 신제도경제학자들의 제안은 국가와 국가기관(예: 교육부와 각급 학교) 관계에서 규제 원리로 채택되었다(김용, 2012).

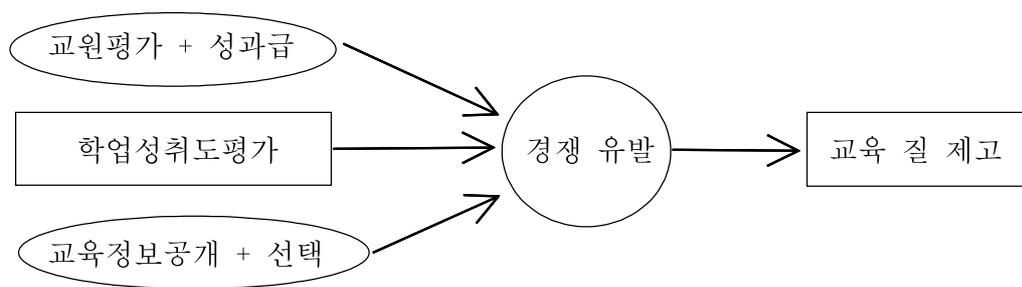
95년 교육개혁과 이후 교육정책 과정에서 상당한 역할을 한 박세일, 그리고 이주호와 신광식 같은 한국개발연구원(KDI) 출신의 경제학자들은 ‘학교가 잘 움직이지 않는’ 문제를 ‘교육에서의 경쟁 구조의 왜곡’이라는 관점으로 설명하였다. “학생은 경쟁하지만 학교와 교사는 경쟁하지 않는다.” 이 말이 그들 주장의 핵심이다.

관료적 통제의 교육이 우리 학생과 학부모가 겪었던 고통을 해소해 주었는가? 우리의 대답은 부정적이다. 경쟁은 완화되었다. 자율권과 경쟁이 사라지면서 경쟁에서 자유로워진 것은 학교와 교육을 담당하는 사람들이었다. 학교는 ... 잘하든 못하든 다른 학교와 동일한 지원을 받고 똑같은 통제를 받기 때문에 굳이 학생이나 학부모를 위해 노력할 필요를 느끼지 못한다. ... 그럼 우리 학생들도 경쟁으로부터 자유로워졌을까? 전혀 아니다. 학교 간 경쟁은 사라졌는지 모르지만, 학생들은 여전히 입시에서의 성공을 위해 다른 학생들과 경쟁하고 있다(이주호 외, 2006: 36-37).

‘교육에서의 경쟁 구조를 정상화하는 것’, 즉 학교와 교사 간 경쟁을 유발하여 학교를 변화시키는 것이 당연한 개혁의 방향이 되었다. 그들은 다음과 같은 다섯 가지 원칙을 제안하였다(신광식, 이주호, 1995). (1) 대학에 대한 진입, 공급 규제 철폐, (2) 교육정보 공개 흐름 활성화, (3) 학생 및 학부모의 선택 범위 확대, (4) 학부모, 산업계, 지역사회 등의 교육 관련 의사결정 참여 확대, (5) 교사 및 교수들에게 경쟁 유인 제공. 95년 교육개혁 이후 앞의 다섯 가지 원칙이 차례로 제도화되었다. 대학설립준칙주의, 교육정보공개제도, 새로운 유형의 고등학교 설립과 학생 선택권 확대, 학교운영위원회, 교원평가와 성과급 제도 등은 다섯 가지 원칙을 구현한 것들이었다.

신공공관리적 학교 변화 모형은 교사와 학교에 관하여 나름대로 평가하고 변화 방향을 구체화한 것이다. 이 모형은 교사와 학교를 어떻게 바라보고 있으며, 어떻게 변화시키고자 하는가? 이 모형에서 교사는 게으른 존재, 즉 학생을 위하여 부단히 노력하지 않으면서 자신의 편의만을 추구하는 기회주의적 존재로 묘사된다. 앞의 경제학자들의 논문(신광식, 이주호, 1995)에서는 ‘지대 추구자’나 ‘지대 추구적 행위’라는 개념이 교사와 결합하여 사용되고 있다. 모든 ‘특권’이나 독점적 지위를 확보하기 위한 노력이나 활동을 ‘지대 추구’(rent seeking)라고 하며, 사회 구성원 다수를 희생시켜 특정 세력들에게 이득을 몰아주는 여러 가지 행태를 지대 추구 행위라고 부른다(김성준, 2012: 85-89). 학생들의 성장에는 별 관심이 없고 자신들의 복지와 편의를 향상시키는 일에만 관심을 두는 교사들을 지대 추구자로 볼 수 있다. 지대 추구 행위를 하는 교사들은 신뢰할 수 없다.

교사 스스로 학생들의 교육에 관심을 갖고 자발적으로 변화 흐름에 동참할 것을 기대할 수 없기 때문에 외부로부터 충격이 필요하다. 책무성을 확인하는 일도 중요하다. 교원평가와 성과급제도, 더 넓게는 교육정보공개제도가 이런 문제의식에서 제도화되었다. 그리고, 평가와 성과급을 위한 객관적 자료가 필요하다. 아울러, 학부모들이 가장 활용하고 싶어 하는 교육정보는 학생들의 학업성취 관련 정보다. 서양 여러 국가에서 표준화 시험이 활용되는 이유가 여기에 있다. 시험 결과를 교원 평가와 결부짓고, 그 결과에 따라 성과급을 지급한다. 평가와 성과급 같은 외적 동기 유발 기제는 교사들의 내적 동기를 추동한다. 또, 시험 결과를 공개하고, 학생들의 학교 선택에 그 정보를 활용한다. 이렇게 하면 교사들의 지대 추구 행위를 효과적으로 통제하고, 교사와 학교 간에 선의의 경쟁을 유발하여 전체적으로 교육 질을 높일 수 있다. 이것이 신자유주의적 학교 자율 운영 전략이다.



[그림 1] 신자유주의적 학교 변화 전략

다. 조직론적 의미

학교 자율 운영 1.0 모형은 학교의 느슨한 결합적(loose coupling) 성격을 문제로 본다(김용, 2012). 학교는 얼핏 ‘이상하게’ 보이는 조직이다. 많은 교사들이 학교의 목적은 ‘전인교

육'이라고 말하면서도, 정작 학교의 주된 과업인 교과를 가르치고 배우는 일은 전인교육과 그다지 관계가 없다고 생각한다. “행복은 성적순이 아니”라거나 “공부를 잘 한다고 좋은 사람은 아니”라거나 하는 말을 자연스레 하는 교사들이 적지 않다. 또, 학교 구성원, 특히 교사들 간의 관계도 느슨하다. 교사들은 고립되어 있으며, 독립된 생활을 즐긴다(Lortie, 1975). 이런 관계에서 ‘부적격 교사’들이 온존할 수 있는 토양이 형성되었으며, 선구적인 교사의 혁신이 학교 전체로 확산되기는 어려웠다. 한편, 교수 방법은 교사 수만큼 다양하여 종잡을 수 없다. 연공급적 보수 체계는 교사 개개인의 성과를 반영하지 못한다. 학교 조직을 구성하는 목적, 구성원, 과업, 기술, 평가 등이 ‘느슨하게’ 결합되어 있는 것이다. 이와 같은 학교 조직의 특성은 기업의 특성과는 극명하게 대비된다. 기업은 목적과 과업, 과업과 기술, 과업과 구성원, 구성원과 구성원, 과업과 평가 간의 관계가 상당히 단단하게 결합되어 있다(tight coupling).

학교 자율 운영 1.0은 학교를 단단한 결합 조직으로 변화시킨다(김용, 2012). 이명박 정부에서 시행된 일제고사와 학교 성과급 제도를 둘러싼 학교 조직의 변화는 이런 변화 경향을 잘 보여주었다. 당시 학교는 ‘기초학력부진아동 제로’를 교육목표로 명확히 하고, 시험 대상 학년의 수업은 시험을 위한 수업(teaching to the test)으로 변화하였다. 교사들의 과업과 학교교육 목표가 단단히 결합되었다. 또, 시험을 위한 수업은 교사들의 수업 방식을 획일화하고, 과업과 기술은 단단히 결합되었다. 많은 교사들이 문제풀이 위주로 수업을 하였으며, 수업 방식이 비슷해졌다. 여러 학교에서 시험 성적에 따라 성과급을 배분하게 되면서, 과업과 평가 역시 단단히 결합되게 되었다.

또, 학교 자율 운영 1.0은 학교를 공리조직(utilitarian organization)으로 변화시킨다. 과거에는 교사들의 사명과 헌신을 강조하였다면, 이제는 그 자리를 가산점이나 금전과 같은 것들이 대체하고 있다. 도덕적 권력과 헌신을 축으로 결합하는 규범조직으로서의 학교가 보상적 권력과 타산적 관여를 축으로 결합하는 공리조직으로 변화하고 있는 것이다(김용, 2012).

라. 관련 정책의 전개

앞에서 살펴본 것처럼, 학교 자율 운영을 위한 정책은 교원평가, 교원성과급, 교육정보공개 등 다양한 정책을 포함한다. 그러나, 교육부에서 ‘자율화’ 정책이라고 부른 대부분의 정책은 교육규제를 완화하는 정책들이었다. 분권화와 규제 완화는 학교 자율 운영의 방법론으로 널리 활용되어 왔다(김용, 2012; 신상명 외, 2009). 교육부가 가지고 있는 권한을 교육청에 이양(또는 위임)하고, 교육청의 권한은 학교에 위임한다. 중앙 정부의 교육 관련 규제를 철폐하거나 완화(또는 개혁)하여, 규제가 사라진 공간에서 교육자들이 자율적이고 창의적으로 학교를 운영할 수 있도록 하는 것이 자율화 정책의 방향으로 채택되어 왔다.

김영삼 정부에서 규제 완화 정책을 시작한 이래, 정부 교체와 무관하게 규제 완화 정책이 계속되고 있다. 교육 규제 완화 정책은 네 가지 유형으로 분류할 수 있다(김용, 2010). 첫째, 규제 완화 학교 정책이 시행되었다. 교육법상 몇몇 조항의 특례를 인정받는 학교를 통하여 교육의 자율화와 다양화를 도모하기 위한 정책이다. 한 동안 한국판 협약 학교(charter school)라고도 불렀던 자율학교는 학교 자율화와 다양화의 선봉적 교육 정책 수단으로, 대표적인 규제 완화 학교다. 둘째, 규제 완화 지역 정책을 시행하였다. 교육법상 특례를 인정받는 지역을 설정하여, 당해 지역 내의 교육 활동의 자율화를 도모하기 위한 것이다. 외국 교육기관 설립의 특례를 인정받는 경제 자유 구역과 제주특별자치도나 지역 특화발전 특구법에 의한 교육 특구가 그 예다. 셋째, 초·중등교육 분야 전반에 관한 교육 규제 완화이다. 주로 법규 명령이나 고시, 지침 등 형태로 학교에 부과되었던 의무를 철폐하거나 완화하는 것으로서, 이명박 정부 당시 ‘4·15학교 자율화 조치’가 대표적이다. 넷째, 고등교육 분야 전반에 관한 교육 규제 완화다. 고등교육은 초·중등교육과는 다른 속성을 가지고 있다. 특히 산업으로서의 교육의 성격이 도드라지는 분야이다. 고등교육 분야의 규제 완화도 속도감있게 진행되었다.

이 가운데 초·중등학교 자율 운영의 대표 정책은 자율 학교와 교원 인사, 교육과정, 학교재정 면에서의 규제 개혁 정책이다. 교원 초빙제, 교육과정 자율화, 학교회계 제도는 대표적인 교육 자율화 정책이다. 또, 교육부 주도로 계속된 규제개혁도 자율화 정책의 주요 내용을 구성한다.

마. 평가

학교 자율 운영 1.0은 다음과 같은 성과를 낳았다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015).

첫째, 정부 규제의 부정적 측면에 대한 주의를 환기하였다. 교육 현장에 규제가 만연하면 규제가 학교의 주인 자리를 차지하고 교사들은 규제 집행자로 전락한다. 교육부의 지침 또는 유권해석이 주인 행세를 하고, 교사들은 그저 처분에 따른다. 교육규제는 교사들의 창의를 갉아먹고 사기를 떨어뜨린다. 결과적으로, 교육규제는 학생들의 교육받을 권리를 침해하며 학교교육의 질을 떨어뜨릴 수도 있다. 교육규제로 타율적 문화와 획일적 학교 운영이 합리화되고 제도화된다. 학교 자율화 정책 추진 과정에서 바람직한 사회를 만들기 위한 규제의 선한 목적에도 불구하고, 규제가 초래할 수 있는 문제점에 대한 인식이 제고되었다. 실제로, 지난 이십여 년 동안의 학교 자율화 정책의 결과, 교육과정, 교원인사, 학교재정, 학교 운영 등 많은 면에서 규제가 완화되었다.

둘째, 규제가 완화된 공간에서 학교가 자율적으로, 융통성있게 운영될 수 있는 여지가 확대되었다. 학교 자율 운영 정책 초기에 모범 사례로 소개되었던 학교들(예: 한가람고등학교 등)이나 학교 혁신 또는 혁신 학교를 구현하였던 초기 사례들(예: 남한산초등학교, 삼우초

등학교, 장곡중학교, 삼각산고등학교 등)은 교육과정 및 교원인사, 그리고 학교재정의 자율화 정책을 효과적으로 활용하였다. 지난 이십여 년 간 학교의 자율 운영 여지는 상당히 확대되었다.

셋째, 학교 자율 운영 정책은 개별 학교가 나름의 특색을 갖추고 자율적으로 발전할 수 있다는 인식을 제고하였다. 학교장 리더십, 교사 역량과 참여 등 여부에 따라서 학교가 고유한 얼굴을 가질 수 있게 되었다. 실제로 교장과 교사가 합심하고 의지와 역량을 발휘하여 학교를 변화시킨 사례가 곳곳에서 나타났다. ‘자율학교’, ‘창의경영학교’, ‘혁신학교’, ‘혁신공감학교’, ‘서울형 혁신학교’, ‘무지개학교’, ‘행복 더하기 학교’, ‘행복 씨앗 학교’ 등 각종 학교 브랜드가 넘쳐나는 것은 이와 무관하지 않다.

반면, 학교 자율 운영 1.0은 나름의 성과를 낳았지만, 여러 가지 문제 또는 한계를 노정하기도 했다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 가장 큰 문제는 학교 자율 운영 1.0이 애초에 약속한 것과 현실이 달랐다는 사실이다. 이것은 정책의 인과 이론(causation theory)의 오류라는 관점에서 생각해볼 수 있다. 학교 자율 운영 1.0은 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).

이것뿐만 아니다. 학교 자율 운영은 학교 교육을 다양화하고 학교 당사자들의 공동체성을 강화할 것이라고 약속하였다. 그러나, 이런 기대와 약속 역시 개혁 과정에서 허망한 것이었음이 드러났다. 신자유주의 교육개혁과 결합한 학교 자율 운영은 교육을 다양화시키지 못했다. 오히려 학교 서열화 체제를 강화시켰을 뿐이다(Olssen, Codd, and O’Neill, 2004). 또, 학교 자율 운영은 학교장 중심 체제를 구축하도록 지원하였으며, 협응적 리더십(distributed leadership)이나 섬김의 리더십(servant leadership) 등 새로운 리더십을 체화하지 않은 학교장이 중심이 된 학교 운영 체제는 학교 구성원의 공동체성을 강화하기는커녕 교사 소외와 학생과 학부모 목소리의 질식과 같은 결과를 초래하였을 뿐이다(김용, 2012). 어떻게 보면, 학교 자율 운영은 신자유주의 교육개혁의 핵심 정책으로 작동하면서 교육의 사사화와 공교육의 해체(김용(역), 2013)라는 결과를 낳았다고도 할 수 있다.

한편, 학교 자율화 정책의 목표가 불분명했으며 개별 학교의 변화에만 주의를 집중하고 학교를 둘러싼 정책 환경에 대해서는 눈을 감았다는 사실은 학교 자율 운영 1.0이 교육 시장의 상품을 만들어내는 정책으로 전략할 수 있음을 보여주었다. 학교 자율 운영이 교육적으로 이상적인 학교를 만드는 정책이라는 인식은 허구일 수도 있다. 오히려 성적이 우수한 학생을 선점하고(cream skimming) 입시에 유리한 방향으로 교육과정을 운영하는데 학교 자율 운영이 활용되기도 한다. 또, 교육 생태계에 부정적으로 기능하는 문제를 시정하기

위하여 자사고나 외고의 학생 선발 및 교육 운영을 변화시키고자 할 때, ‘학교 운영 자율권’ 침해 주장이 전가의 보도처럼 등장한다. 결국 학교 자율 운영이 지양하여야 할 교육 체제를 오히려 공고화하는 셈이다.

이로 인하여 학교 자율 운영은 사회적 폐쇄(social closure)를 강화하는 기제로도 작동하고 있다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015). 독일 사회학자 베버(Max Weber)는 현대 사회는 기득(既得) 집단들이 자신들의 경제·사회적 이익을 유지하기 위하여 사회적 폐쇄를 작동시킬 것이라고 전망하였다(오욱환, 2010). 사회적 폐쇄는 “제한된 범위의 적격자들(a limited circle of eligibles)만 채용과 기회에 접근할 수 있도록 구성함으로써 자신들의 보상을 극대화하려는 사회 집단의 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 강화되기는커녕 학교 간 분리가 심화된 것이 사실이다. 자율형 사립고등학교는 일반계 고등학교와 차별화하는데 급급하며, 자율형 사립고등학교 내에서도 독자적인 프로그램이나 교수 전략을 내세우며 차별화를 도모한다. 초등학교나 중학교, 일반계 고등학교 중에서도 개별 학교의 특성을 앞세우며 특성화 또는 차별화에 나서는 경우가 적지 않다. 이처럼 학교 간 연대와 협력이 이루어지지 않을 때, 한 학교의 긍정적인 변화가 지역사회를 분리하는 부정적 결과를 초래하기도 한다(Davis, 2000).

6. 문제의 검토

가. 학교 불활성 문제의 구조

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 관한 문제 인식은 이십여 년 전이나 지금이나 마찬가지다. 그러나, 미묘한 차이도 나타나고 있다. 과거에도 학교가, 더 정확히는 교사들이 전혀 움직이지 않았던 것은 아니지만, “시키는 일만 한다”거나 “시키는 일을 형식적으로만 한다”는 등의 비판적 인식이 학교 자율 운영 담론의 배경을 구성하였다. 이와 같은 인식은 여전하다. 그런데, 근래 제기되는 학교 자율 운영 담론에는 학교의 불활성 외에 변화의 방향에 관한 문제제기가 더해진 것으로 보인다. 즉, 학교와 교사들이 활성화되어 있지 않다는 사실을 지적하기도 하지만, 계속 움직이고 있는 학교나 교사의 경우에도 변화의 방향을 재고해야 한다는 요청이 더해진 것이다. 다시 말하면, 어떻게 학교와 교사를 활성화할 것인가, 어떤 방향으로 변화할 것인가라는 문제에 직면해 있는 것이다.

학교 자율 운영 1.0 모형은 학교 조직의 불활성 문제의 원인을 교사의 개인적 속성에서 찾았다. 즉, 교사 한 사람 한 사람의 기회주의적 성향, 즉 학생 돌봄과 교육에는 그다지 관심이 없고 교사 자신의 편의만을 좇는 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.

학교 자율 운영 2.0 모형은 교사들이 자율적이지 않고 창의를 발휘하지 않고, 사기가 높지 않으며, 변화를 도모하려는 시도를 적극적으로 하지 않는 이유를 교사의 개인 내적 성향에서만 찾지는 않는다. 물론, 교사 내적인 원인도 존재하지만, 교사들이 일을 하는 상황(과업 여건)과 학교 조직의 상황(조직 여건), 그리고 학교 밖 교육 및 사회체제의 상황(체제 여건)이 교사의 자율과 창의를 가로막고 있다고 본다.

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 시체²⁾’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 학부모들의 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 자

2) 창의적 체험 활동은 ‘시켜서 하는 체험 활동’이라는 의미다.

3) 법적 근거를 가진 법교과 학습 시간만도 엄청나서, 초등학교의 경우 법적으로 요구되는 법교과 학습 활동을 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).

신이 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 수준의 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.

권위(authority)는 ‘저자(author)’를 그 핵심으로 하고 있다. 권위는 자기 자신의 말, 행동, 삶 등의 저자(주인)가 되는 사람에게서 나오는 것이다. 마음에 들지 않는 일을 주어진 각본에 따라 건성건성 해치우는 사람에게서는 도저히 권위가 나올 수 없다. 교사가 법의 강제적인 힘이나 테크닉에 의존한다면, 그는 권위를 잃게 될 것이다(Palmer, 1998).

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(佐藤學, 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 윗자리를 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 학교평가 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 바뀌었을지언정 일을 하는 방식에는 그다지 차이가 보이지 않는다. 즉, 공모사업 주제가 변하고, 학교평가 지표는 바뀌었지만, 일하는 방식은 크게 달라지지 않은 것으로 보인다. 예를 들면, 일부 시·도교육청에서 교사 학습 공동체 사업을 추진하면서, 이 사업을 활성화하기 위하여 학습 공동체 목표를 세우고(2017년에 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 밀려서 일을 올바르게 하는 것(do thing right)이 우선 강조된다. 학교를 개선하고자 하는 계획

이 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

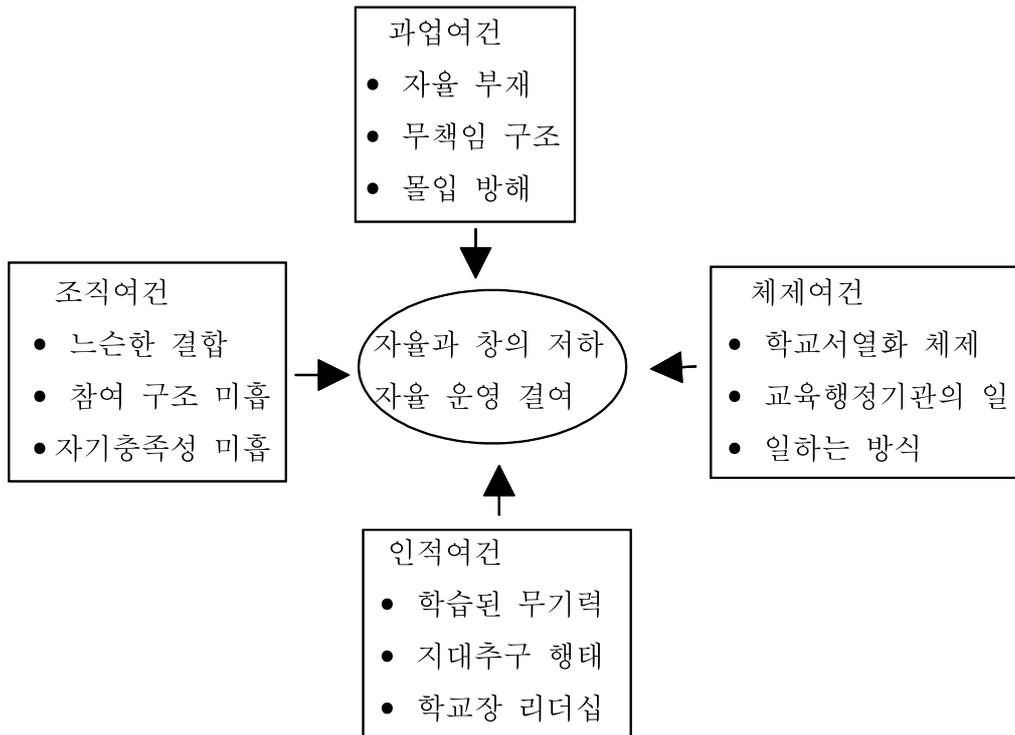
학교 자율 운영 1.0은 교사 개개인의 지대 추구적 행태를 학교 불활성의 원인으로 보았다. 교사들의 행태가 문제의 모든 원인은 아니지만, 교사(학교장을 포함한다) 개개인의 내적 문제가 원인의 일부인 것은 사실이다. 이 부분에서는 학교의 인적 요소들의 문제를 검토한다.

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 창의가 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. 자신의 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

나. 자율화 정책 논리

지금까지 한국의 학교 자율화 정책은 매우 단순한 논리로 시행되었다. 그동안 교사와 학교는 각종 규제의 지배를 받아왔다. 교육부는 막강한 권한을 가지고 있으며, 그 권한을 교육청에 이양(또는 위임)하여야 한다. 교육청은 막강한 권한을 가지고 있으며, 그 권한을 교육지원청과 학교에 위임하여야 한다. 교육행정기관에 의한 규제가 철폐되거나 개혁되면, 학교는 자유롭게 운영될 수 있다. 이것이 자율화 정책의 논리다. 실제로 교육부를 향하여 권한을 내놓으라는 요구가 계속되었고, 교육부는 주기적으로 규제 완화 조치를 취하여 오고 있다.

이런 입장은 다음과 같은 논리를 전제한다. 첫째, 교육부와 교육청은 권력을 가지고 있으며, 학교는 그렇지 않다. 둘째, 권력은 교육부에서 교육청으로, 교육청에서 학교로 흐른다. 셋째, 권력은 억압적이다. 넷째, 권력을 가지게 된 학교는 자율을 행사할 수 있다.

그런데, 푸코의 권력론을 잠시 상기하면, 위의 전제가 과연 성립하는가 라는 문제를 제기할 수 있다. 푸코는 다음과 같이 말한다. 첫째, 권력은 소유되기보다 행사된다. 둘째, 권력은 억압적인 동시에 생산적이다. 셋째, 권력은 아래에서 위로 흐른다(Sawicki, 1991). 이런

입장에 서면, 학교 자율화 정책 논리에 대하여 다음과 같은 문제를 제기할 수 있다. 첫째, 교육부만 권력을 행사했으며, 학교(또는 교사)는 권력을 행사하지 못했는가? 둘째, 교육규제는 악(惡)인가? 셋째, 교육규제가 완화되기만 하면 학교는 자율적으로 운영될 수 있는가?

종래의 학교 자율화 논리를 극단적으로 밀고 가면, 교육과정, 교원인사, 학교재정 등에 관하여 매우 최소한의 테두리 안에서(예를 들면, 학교 예산 총액은 교육청이 결정한다. 국가 수준 교육과정은 두어 페이지 정도로 매우 짧아야 한다) 학교가 스스로 할 수 있으면 학교는 자율적으로 운영될 수 있다는 주장이 가능하다. 과연, 이것이 ‘학교 자율화’ 또는 ‘학교 민주화’의 최종적인 그림일까?

학교 안에서 이루어지고 있는 일 가운데, 교육규제의 부정적 측면으로 인하여 발생하는 문제가 있다. 그러나, 어떤 문제는 교육부 규제와 무관하게, 교사들에게, 또는 그들의 관계에서 발생하는 문제도 있지 않을까? 자유에 ‘소극적 자유(free from)’와 ‘적극적 자유(free to)’ 두 측면이 있는 것처럼, 자율에도 ‘소극적 자율(autonomy from)’과 ‘적극적 자율(autonomy to)’ 두 측면이 있는 것 아닐까? 전자는 종래의 자율화 정책으로 어느 정도 달성할 수 있는 반면, 후자는 전혀 다른 접근으로 달성할 수 있는 것 아닐까? 예를 들어, 자율화 정책으로서의 역량 배양(capacity building) 정책 같은 것이 필요한 것 아닐까? 지난 이십여 년간 줄곧 교육규제를 완화하여 왔음에도 학교 자율 운영에 긍정적 평가를 하지 못하는 이유는, 자율화 정책에 대한 접근 방식을 재검토할 필요를 보여주는 것 아닐까?

7. 학교 자율 운영 2.0

가. 목적

학교 자율 운영 체제를 구축하는 일 그 자체는 목적이 될 수 없다. 학교 자율 운영은 왜 중요한가?

학교를 자율적으로 운영하고자 하는 일은 학교를 활성화하고자 하는 일이며, 활성화한 학교에서는 학생을 성장시키는 힘이 한층 강화될 것이다. 모든 학교 구성원이 주인이 되어 학교를 운영하는 체제를 학교 자율 운영 체제라고 하며, 이렇게 될 때 학교 조직의 본연의 목적 또는 기능을 더 효과적으로 달성하거나 수행할 수 있다. 사람은 누구나 무궁한 가능성을 가지고 태어나며, 그 가능성을 현실성으로 구현하는 일이 자아실현이다(정범모, 1997). 학교에서 이루어지는 교육은 그 가능성을 현실성으로 전환하는 대표적인 활동이다. 학교 구성원 모두가 주인의 위치에서 자신의 일을 할 때, 학생의 자아실현의 내용은 풍부해지고 수준은 극대화할 것이다. 학교 자율 운영은 학생 중심성을 명확히 해야 한다.

모든 학교 구성원이 자신의 일에서 소외되지 않고, 오히려 자신의 일에서 자아를 실현할

수 있게 되는 것도 학교 자율 운영을 통하여 기대할 수 있다. 학생 외에도 교직원, 나아가 학부모들도 학교교육 활동에서 자신을 발견하고 실현한다. 일은 단지 경제생활을 영위하기 위한 수단을 얻는 활동이 아니다. 오히려 자신을 실현하는 매개이기도 한다. 교사는 자신의 수업을 주도적으로 계획하고 실천하며, 성찰하여 개선해가는 과정에서 자신의 삶을 만들어간다. 자신이 주인이 되어 자신의 목소리를 내고, 공동체 안에서 의미 있는 역할을 할 수 있을 때 이런 일이 가능하다.

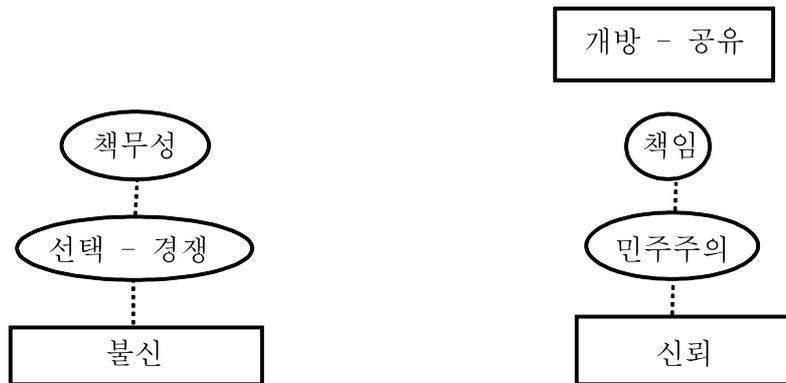
학교를 자율적으로 운영하고, 학교를 민주주의가 작동하는 공간으로 만드는 일은 사회를 개선하는 활동이기도 하다. 지난 몇 해 동안 민주주의가 퇴행하는 경험을 하면서 민주주의 제도가 얼마나 허약한 것일 수 있는지 새삼 확인하였다. 삶의 방식으로서의 민주주의(democracy as a way of living)가 확립되어 있지 않다면, 학교가 민주주의의 학습장이 되고, 학교에서 민주주의적 생활 양식을 체현할 수 있을 때, 비로소 민주주의는 온전하게 작동한다. 학교 자율 운영이 중요한 이유가 여기에 있다.

또, 오랫동안 경제적 요구는 교육 활동에 상당한 압력이 되어왔다. 근래에는 ‘제4차 산업혁명’이라는 담론이 학교교육에 모종의 변화를 촉구하고 있다. 일각에서는 종래의 교육과는 다른 새로운 교육을 해야 할 것처럼 호들갑을 떨기도 하지만, ‘새로운 무엇’의 실체도 불분명할 뿐만 아니라, 설령 그 실체가 드러난다고 하더라도 ‘제도화한 활동으로서의 교육’이 금방 기계적으로 대응할 수 있는 것은 아닐 것이다. 오히려 지금 시점에서 우리에게 필요한 일은 ‘개념 설계 역량’(conceptual design capacity)을 기르는 일인데, 이 일은 시행착오를 허용하며 오랜 시간을 들여 경험과 지식을 축적하고, 숙성시킬 수 있는 ‘축적의 시간’을 사회 전체적으로 만들어갈 때 가능하다는 지적이 훨씬 의미있다(서울대학교 공과대학, 2015). 학교 자율 운영은 새로운 학습과 교육 양식을 구현할 수 있는 공간을 마련할 수 있으며, 그 안에서 축적의 시간을 기대할 수 있을 것이다.

나. 학교 자율 운영 2.0의 주요 원리

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. 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 자율 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]와 같다.



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

1) 신뢰

학교 자율 운영 1.0은 교사 불신에 근거하여 교사들의 기회주의적 행태를 통제하는 절차를 제도화하고자 하였다(김용, 류현진, 이준범, 2017). 성과급제도와 교원평가는 이런 목적에서 시행되고 있다. 그런데, 이런 정책은 중요한 한계를 내포한다. 관료들은 물론 교사들도 점점 더 많은 감시와 점검, 보고와 기록 등 순응을 담보할 수 있는 체제를 집행하는 일에 너무 많은 비용을 지불한다. 교육을 둘러싼 집단적 이익과 교사들의 협력적 활동은 약화되며 교육 활동의 공동선적 가치는 침식하고 교사의 개인적 이익 또는 가치만이 남게 된다(Schick, 1996). 불신은 더 많은 불신을 낳는다.

신뢰(trust)는 “타인의 의도나 행동에 관한 긍정적 기대에 터하여 취약성(vulnerability)을 감수하려는 의도로 구성된 심리적 상태”로 정의할 수 있다(Rousseau, Sitkin, Burt, and Camerer, 1998). “다른 집단에 대해 자신을 무방비 상태로 기꺼이 두는 자세로, 상대방이 선의(benevolence)와 믿음직함(reliability), 역량(competence)과 정직(honesty), 개방성(openness)을 가지고 긍정적으로 행동할 것이라고 완전히 믿고(confidence) 위험을 감수하는(risk-taking) 상태”로 정의할 수도 있다(Hoy and Tshannen-Moran, 1999). 타인을 신뢰하기는 어려운 일이다. 신뢰는 타인의 헛바닥 위에 기꺼이 자신을 올려둘 수 있는 정도의 위험을 감수하는 일이다. 그러나, 신뢰는 사용하면 할수록 줄어들기보다는 오히려 늘어나며, 사용하지 않으면 고갈되어버리는 도덕적 자본(moral resources)이다(Hirschman, 1977). 특히 전문적 일에 종사하는 사람들에게 신뢰는 중요하다. 신뢰 문화를 복돋아주면 전문가주의(professionalism)의 이상을 양양하며, 윤리적 행위를 간접적으로 촉진할 수 있다.

신뢰는 전문적 문화를 계발하는 데 필수적이고 중심적인 요소이며, 믿을 만하다는 것은

전문적 삶의 제일의 미덕이다(Brien, 1998).

2) 민주주의

학교 자율 운영 1.0 모형이 교육 수요자들의 선택을 통하여 공급자간 경쟁을 촉진하고자 한 데 비하여, 학교 자율 운영 2.0 모형은 학교 내에 민주주의를 정착하여 교사들에게 높은 수준의 동기를 유발하고자 한다(김용, 류현진, 이준범, 2017). 민주주의는 통치받는 사람들의 동의에 의존하는 정치 체제다. 통치자는 권력을 위임받은 존재에 불과하여, 기실 자신만의 권력이란 존재하지 않는다. 권한을 위임하고 다양한 주체가 자신들의 목소리를 낼 수 있도록 보장하는 것이 민주주의 작동의 요체다.

누구나 자신과 관련된 의사결정 과정에 참여할 수 있을 때 그 일에 저자(author)가 될 수 있으며 조직에 헌신할 수 있다. 학교장 단독으로 학교 운영을 결정하는 경우와 교사는 물론 학생들도 학교 운영 관련 결정에 참여할 수 있는 경우, 학교와 학교의 일에 관한 학내 구성원의 태도는 판이하게 다르다. 교사도, 학생도 학교의 주인이 된다. 모든 학교장은 학내 구성원이 자신만큼 주인의식을 가지고 학교의 일에 참여해줄 것을 기대한다. 이런 기대는 학교장이 모든 권한을 쥐고 학교 구성원들을 움직이고자 할 때가 아니라, 자신이 가진 권한을 대폭 내려놓고, 구성원들의 참여를 진작할 때 실현된다.

참여 민주주의는 학교의 일을 개선한다. 누구나 자신만의 시각으로 세상을 보기 마련이다. 교장의 눈과 교사의 눈, 학생의 눈은 같지 않다. 한 사람이 아니라 여러 사람이 참여할 수 있게 되면, 보는 눈이 많아지고, 동일한 현상을 새로운 시각에서 살펴볼 수 있게 된다. 사실 학교 내에서 ‘관행’이라는 이름으로 전해오는 것들은 어떤 주체에게는 합리적으로 보이고 편한 것이었을지라도 다른 주체에게는 불합리하고 불편한 것일 수 있다. 대개 ‘관행’은 권력자들 편이 것이다. 여러 주체의 참여를 보장하고 목소리를 낼 수 있도록 하면 학교 안의 ‘낡은’ 것들을 새롭게 할 수 있는 가능성이 열린다.

민주주의가 정착된 학교에서는 인본주의적이며 학생 중심적인 교육을 실천할 수 있다(Apple and Beane, 2007). 민주주의는 다수결이 아니다. 타인에 대한 애정과 존중이 민주주의의 바탕이며, 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 참여하고자 하는 사람들의 권리를 진정으로 존중하고자 하는 협력적 태도야말로 민주주의에 불가결하다. 학교 공동체에서 민주주의를 실천할 때, 자신들의 공동체의 기반이 학생임을 알게 되며, 그들에게 헌신하고자 하는 태도가 배양된다.

3) 책임

학교 자율 운영 1.0 모형은 책무성을 묻고자 하였지만, 학교 자율 운영 2.0 모형은 책임

감을 고양하고자 한다(김용, 류현진, 이준범, 2017). 책무성(accountability)은 계약적 상황에서 자신에게 부과된 일을 성실히 다하는 것이다. 그런데, 계약의 '내용'은 더 권위있는 주체가 결정한 것으로서, 계약 당사자인 교사는 그 일에 관하여 '왜?'라는 질문을 제기하기보다는 시키는 일을 할 뿐이다. 계약적 순응 상황, 즉 외적 책무성이 부과되는 상황에서는 높은 수준의 동기가 고양되지 않는다.

책임(責任, responsibility)은 관계 개념이다. 책임은 행위 주체와 그의 행위, 그리고 그것이 영향을 끼치는 대상을 전제로 한다. 상대방에게 빚진 것을 갚고자 하는 마음에서 책임이 비롯되며, 타인에게 또는 자신에게 빚지거나 약속한 것과 관련하여 반드시 그 행위를 설명하고자 하는 태도가 책임감이다(김태훈, 2014; 강선영, 1998). 교사가 자신의 실천에 관하여 동료 교사에게, 학생에게, 그리고 학부모에게 설명할 수 있는 태도와 능력이 책임감을 구성한다. 학생을 긍휼(矜恤)히 여기는 마음이 교사 책임감의 고갱이다.

책임감이 고양된 교사는 교육 활동에 헌신하며 양양된 도덕적 주체로서 활동한다. 그런데, 책임감은 특정한 조건에서만 고양된다. 먼저, 높은 수준의 신뢰를 받을 때 책임감이 고양된다. 또, 자신이 재량껏 어떤 일을 할 수 있는 상황, 즉, 자율이 보장된 상황에서 책임있게 활동할 수 있다. 이 상황은 권한이 위임되어 교사 스스로 전문적 책임을 다할 수 있는 상황이기도 하다.

4) 개방과 공유

학교 자율 운영 1.0 모형은 학교 간 고립을 심화하고 사회적 폐쇄를 강화하였다. 학교 자율 운영 2.0 모형은 학교 간 네트워크를 구축하고 학교와 지역사회의 협력을 강화한다(김용, 김혁동, 송경오, 정바울: 2015). 개방과 공유, 협력이 학교 자율 운영의 중요한 원칙을 구성한다. 학교 자율 경영은 사회적 폐쇄의 기제가 아니라 지역사회를 배경으로 학교들 사이의, 또 학교와 지역의 동반 성장을 이루는 기제가 되어야 한다. 이를 위하여 첫째 각자의 학교를 이웃 학교에, 나아가 지역에 개방하여야 한다. 교실과 학교의 문이 열릴 때 협력이 가능해진다. 둘째, 공유의 심성과 제도를 발전시켜야 한다. 개별 학교의 자원만으로는 충분할 수 없다. 이웃 학교, 나아가 지역사회와 자원을 공유하며, 자신의 교육 실천을 외부자의 시각에서 점검할 수 있는 기회를 가져야 한다. 학교와 가정이 협력하고 지역사회의 지원을 얻을 때 학생의 변화가 가능하다. 이럴 때 진정한 협력이 이루어지며, 학교 자율 운영은 동반 성장과 동반 혁신의 기제로 작동할 수 있다.

한편, 학교 자율 운영 2.0 모형은 지역사회 기반의 지역성을 전제한다. 지역성(locality)이란 학교가 교육을 하는데 있어 지역사회에 바탕을 두고 지역 사회와 파트너십을 맺고 동반자적 관계를 형성하는 것이다. 이는 학교를 넘어 지역사회의 기관과 장소가 교육의 터전이라는 관점으로 넘나들며 배우는 것이다. 교육은 학교 내에서만 이루어진다는 폐쇄적 관

점을 버리고, 개방적 관점으로 지역 사회를 바라보며 관계 맺기를 시도한다. ‘학습은 교실과 교과서만이 전부 아니다’라는 생각으로 ‘지역사회의 마을이 학습의 공간이다’라는 넓은 생각으로 접근하는 것이다. 학생들의 학습이 지역사회에 기반을 둔다는 것은 단순히 지역사회의 체험터를 활용하고 지역의 사람을 학교 교육에 활용한다는 차원을 넘어선다. 교과서 안에 갇혀 있는 지식이 아니라 삶과 연결되고 실제의 지역 생활과 결부된 학습을 통해 자신의 세계관을 넓히고 주체적인 학습자가 되도록 하는 것이다. 이는 즉 삶을 ‘위해’, 삶을 ‘통해’, 삶에 ‘관해’ 학습하는 것이다(Hargreaves and Shirley, 2009). 지역사회에 대한 관심과 애착을 형성하고 지역사회의 문제와 현안 해결에 대한 관심을 높임으로써 교사와 학생은 지역사회의 주체적 시민으로서 성장하는 기회가 된다. 장기적으로는 개별 학교가 지역사회에 찾아가서 담당자와 일대일로 부탁하는 전통적 방식 그 이상으로서 지역사회와 학교들 간에 공공 네트워크가 형성이 되는 방향을 장기적으로 이뤄내야 한다. 학교 단독으로 탁월해질 수 없으며 지역 사회와 협력하고 공존하는 것이 필요하다(Hargreaves and Shirley, 2009).

다. 학교 자율 운영 2.0 모형의 구조

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 요건은 구성원들이 일정한 시간을 함께 보내는 것이다. 이 사실은 매우 중요하지만 매우 소홀히 다루어지고 있다. 매년 학교 구성원 다수가 바뀌는 학교에서 공동체를 기대하기는 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.

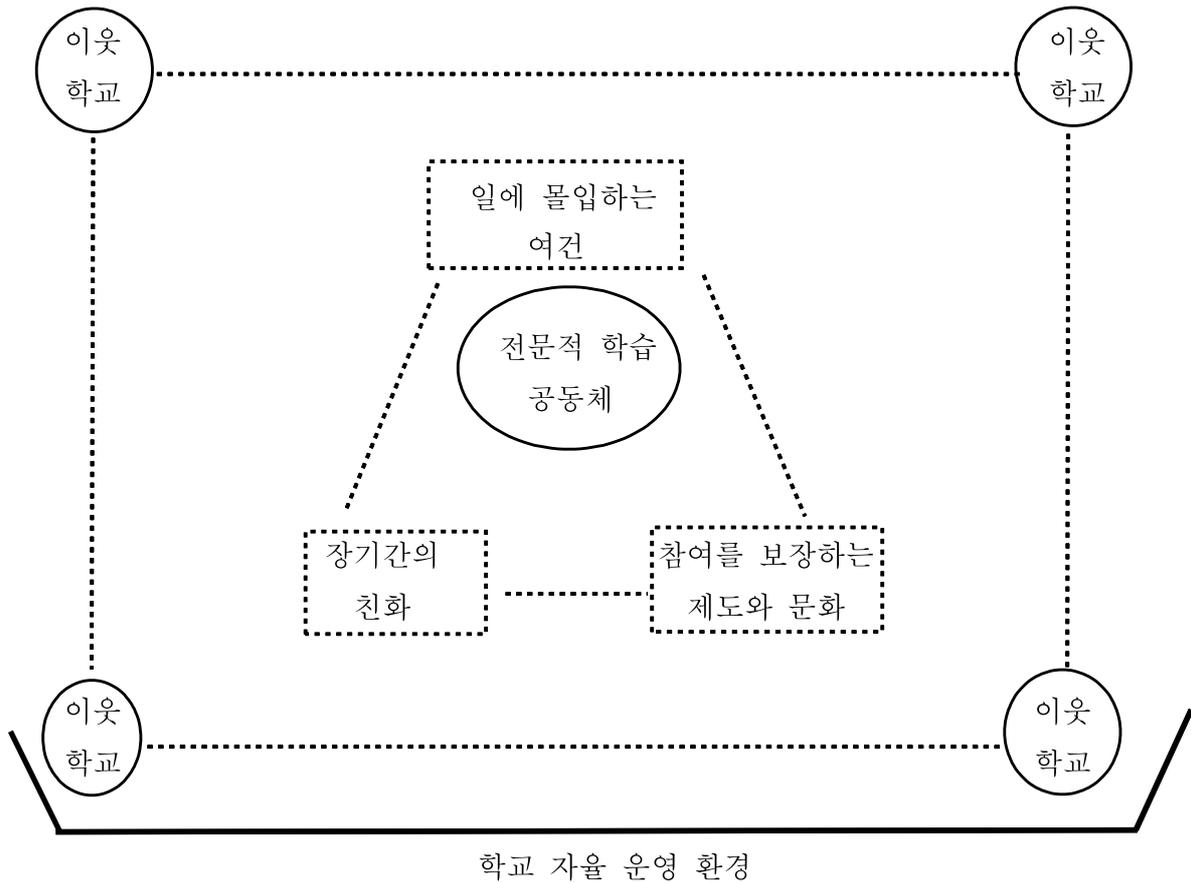
셋째, 학교의 참여 구조를 형성하는 일이다. 학교 구성원들이 제각기 권한을 나누어 가지고 행사할 수 있는 제도를 형성하는 것은 공동체를 형성하고, 구성원들의 책임과 헌신을 유발하는 중요한 요건이다. 교사만이 아니라 학생과 학부모 등도 자신들의 목소리를 낼 수 있는 통로를 구축하고 문화를 형성해야 한다. 이 일은 교사회나 학생회 등의 법제화 이후에만 실현 가능한 과제가 아니라 지금 당장이라고 충분히 실현할 수 있다.

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

8. 학교 자율 운영 2.0과 학교 민주주의

학교 민주주의는 학교 구성원들이 저마다 자신들의 목소리를 내며, 학교 운영에 참여하고, 그 과정에서 나름대로 성장하는 것이다. 학교 민주주의는 특정한 제도에 관련된 것일 수도 있지만, 반드시 그렇지 않을 수도 있다. 즉, 특정한 제도를 갖추지 않아도 서로 자유롭게 의견을 교환하고 의사결정 과정에 참여할 수 있다면, 문화로서의 민주주의가 확립되어 있다고 할 수 있다. 학교 민주주의는 다음과 같은 의미를 지닌다(김용, 류현진, 이준범, 2017).

첫째, 학교 민주주의는 모든 학교 구성원의 성장에 필수적이다. 그동안 학교는 학생들의 학업 성취를 위한 공간으로 여겨져 왔다. 그러나, 학교는 학생만을 위한 공간이 아니며, 더욱이 학생의 ‘좁은 의미의 학업 성취’만을 위한 공간도 아니다. 학교는 학생뿐만 아니라 교사와 직원, 학부모 모두의 성장을 위한 공간이다. 사람은 주인공의 입장이 되어 자주적으

로 참여하는 과정에서 성장을 경험한다. 이 점에서 과거의 학교 운영은 소수만이 목소리를 내고 참여할 수 있었으며, 다수 구성원은 학교 운영에서 소외되었다고 할 수 있다. 근래 학교 혁신 과정에서 많은 교사들이 학교 운영에 적극적으로 참여하고, 자신들의 의견이 학교 변화에 반영되는 과정을 경험하면서 엄청난 효능감을 경험하고 있다. 또, 자치 활동을 경험해 본 학생들이 눈에 띄게 성장하였음을 많은 교사들이 증언하고 있다.

둘째, 학교 민주주의는 학교 운영을 개선한다. 한 사람 또는 소수의 학교 운영은 운영 효율성이 높다거나 책임 소재를 명백히 할 수 있다는 점 등에서 긍정적일 수 있으나, 이런 긍정적 면보다 압도적인 위험 요소를 내포하고 있다. 무엇보다 먼저, 사람은 누구나 자신의 존재에 터하여 인식한다. 교장이 아무리 학교를 대표한다고 할지라도 교장 눈에 보이는 것이 교사 눈에 보이는 것과 같을 수 없으며, 나아가 학생 눈에 보이는 것과 같을 수 없다. 모든 교장은 학생과 교사를 위하여 학교를 운영하고자 한다. 그러나, 자신의 눈만으로는 그 소망을 충족할 수 없다. 보이는 것이 다르기 때문이다. 교사, 학생, 학부모가 적극적으로 참여하여 의견을 낼 수 있는 분위기를 만들어주어야 한다. 여러 사람이 다양한 의견을 자유롭게 나누고 참여하여 효능감을 확인할 수 있을 때, 학교는 살아있는 조직이 된다. 더불어, 학교 민주주의를 실현할 때 학교 운영이 투명해지며, 조직에 신뢰가 생성된다. 학교 민주주의는 학교 운영의 효과성을 제고한다.

셋째, 학교 민주주의는 교사 자율성과 학교 자율성의 예상되는 문제를 사전에 보완할 수 있다. 학교 자율 운영은 교사 개개인이 자율성을 폭넓게 행사할 수 있도록 하고, 학교마다 자율적으로 운영하는 것을 보장한다. 이와 같은 학교 운영은 기본적으로 교사들의 전문적 책무성(professional accountability)을 신뢰하는 데에서 가능하다. 그러나, 오랫동안 교사들의 전문적 책무성을 중심으로 학교를 운영한 경험이 있는 서양 국가들의 사례를 살펴보면, 현실 속의 교사 자율성은 반드시 아름다운 것만은 아니었다. 교사들 중에 자율성을 방패삼아 고립과 나태의 어두움 뒤로 자신을 숨기는 경우도 없지 않았다. 학생과 학부모들이 학교 운영에 더 많이 참여하도록 하는 것은 교사들에게 건강한 긴장을 불러 일으킨다. 학교 민주주의는 향후 전개될 학교 자율 운영이 초래할 수도 있는 문제를 사전에 예방하고, 효과적으로 대응할 수 있는 좋은 방법이 된다.

여러 교육청에서에서 학생 자치와 학부모 자치를 학교 민주주의의 중요한 정책 과제로 시행하고 있다. 학생 자치와 관련하여 학생 자치 모델학교를 운영하거나, 교육청 정책 수립시 학생 대표들을 참여하도록 하여, 그들의 제안을 정책에 반영하기도 한다. 학부모 자치와 관련해서도 많은 정책이 시행되고 있다. 학부모회 운영 조례를 제정하여 시행하거나, 학부모회 운영비와 학부모회 설치비를 지원하기도 한다. 또, 학교 내에서 학부모 교육을 실시할 수 있도록 지원하는 경우도 있다.

이와 함께 학교 안에서 교원들 간의 민주적 의사소통을 활성화하기 위하여 ‘토론이 있는 교직원회의’ 정책을 시행하는 경우도 있다. 교육청에서는 이와 관련한 각종 참고 자료를

제작하고, 컨설팅도 진행해오고 있다.

학생 자치는 자치를 경험한 학생과 교사들의 효능감이 높아서, 자연스럽게 확산되고 있다. 그런데, 지금까지는 학생 생활 영역에서 학생들이 자주적으로 참여하여 변화를 이끌어 오고 있지만, 앞으로는 늘 수동적 입장에 머무르기만 했던 수업 영역에서도 학생들의 참여가 진작되어야 한다. 만약, 학생 자치가 학생 생활 영역에만 국한되고, 수업과 평가에 관한 학생의 목소리는 봉쇄된다면, 학생 자치는 ‘장식적 자치’에 머무를 가능성도 있다. 아주 소수지만, 수업과 평가 과정에 학생이 직접 참여하는 사례가 나타나고 있다. 나아가, 수업 및 평가의 기획과 수업 및 평가 이후 성찰 과정에까지 학생이 참여할 수 있는 방안을 모색할 필요도 있다. 일례로, 독일 베를린 주의 경우는 학생의 연령에 맞추어 교사의 교육계획에 관한 정보를 제공받고, 규정 범위 내에서 수업이나 기타 학교 행사에 참가하며, 교재 선택이나 일정한 수업 형태의 적용 등에 관하여 의견을 표명할 기회를 갖고, 학교에서 학생들의 제안을 수용하지 않는 경우에는, 그 사유를 학생들에게 설명하도록 하고 있다. 평가 결과와 평가를 위한 기준을 학생들에게 설명하여야 한다는 내용을 법률에 규정하고 있다(藤田 昌士, 1999).

한편, 학부모 자치는 학부모들이 학교에 자유롭게 와서 자신들의 의견을 표명할 수 있도록 하는 일이 중요하다. 많은 학교에서 여전히 학부모들이 학교에 오는 일을 어려워 하고, 교사 역시 학부모가 학교에 오는 것을 부담스러워 한다. 지금 시점에서 학부모 자치를 진작하기 위하여 가장 시급한 일은 교사와 학부모 사이, 또는 학교와 학부모 사이의 벽을 낮추는 일이다. 미국의 여러 주에서는 ‘교실(또는 학교) 문 개방 정책’(open door policy)을 시행하고 있다. 학교와 교실 문은 항상 열려 있어서 학부모들은 언제나 학교와 교실에 들어올 수 있다. 실제로 미국의 교실을 관찰하면 거의 예외 없이 학부모들이 교사들을 도와서 수업을 보조하거나 도서관에서 사서 업무를 지원하거나 하는 일을 볼 수 있다. 현재의 교육청 정책은 기본 전제를 확립하지 않은 상태에서 조례 제정과 같은 너무 제도적 뒷받침에 기운 것이 아닌가 한다.

9. 마치며 - 근래 제정된 학교자치 조례에 관한 단상

근래 학교 자치가 학교 운영의 새로운 흐름으로 부상하고 있다. 과거의 관료 통제 방식의 학교 운영과 시장 원리 중심의 학교 변화 전략을 탈피하여 교육 본연의 의미를 살리는 학교 운영 방식으로 학교 자치가 제안되고 있다. 엄밀하게 보면, 학교에서 가르치는 내용이 여전히 국가 교육과정에 구속되어 있고, 교사들이 국가 공무원 신분을 가지고 있으며, 학교 재정이 국가에서 조달된다는 점에서 학교가 법적 의미의 ‘자치 조직’이 될 수는 없다. 그러나, 학교 구성원들이 학교 실정을 반영하여 가장 적실한 방식으로 학교를 자주적으로 운영하자는 취지가 학교 자치 담론에 담긴 것으로 이해할 수 있다. 이런 점에서 학교 자치

는 진정한 의미의 학교 자율 운영을 구현하고자 하는 것으로 이해할 수도 있다.

현 정부에서 학교 자치를 실현하기 위하여 두 가지 접근이 주되게 활용되고 있다. 첫째, 학교의 자율 운영을 제약해온 교육행정청의 각종 규제를 철폐 또는 완화하는 일이다. 이 일은 교육부에서 교육청으로, 그리고 교육청에서 다시 학교로 권한을 이양하는 방식의 접근을 통하여 이루어지고 있다. 또 교육부와 교육청이 학교를 상대로 하는 사업을 줄이는 방식으로도 추진되고 있다. 학교를 가능한 한 상급 행정청으로부터 자유로운 상태에 놓이게 하자는 것이 중요한 목적이 된다. 둘째, 학교를 구성하는 사람들이 학교 운영에 참여할 수 있는 제도적 통로를 만드는 일이 추진되고 있다. 교사회와 학생회, 학부모회를 법제화하고, 이 조직의 대표들이 학교 운영에 관한 의사결정에 참여하도록 하자는 것이다. 정리하면, 근래의 학교 자치는 학교를 교육행정의 지배에서 자유로운 상태에 놓이게 하고, 학교 구성원들이 자주적으로 의사를 결정할 수 있는 제도를 갖추어주는 방식으로 제도화하고 있다. 이와 같은 접근 방식은 학교가 구성원들의 의사에 따라 자주적으로 운영하는 방식으로 일리가 있다고 평가할 수 있다.

그런데, 현재와 같은 접근 방식에 문제가 있을 수 있다. 우선, 학교가 교육행정의 지배에서 자유로워지는 일은 중요하지만, 이것이 현실에서는 학교 자율권의 남용 또는 오용으로 나타나기도 한다. 개별 학교들이 교육청의 장학 행정을 거부하면서, 모든 일을 학교가 결정할 수 있도록 보장하도록 요구하는 일이 빚어지기도 한다. 만약 교사들이 자율성을 사유화하여 자신의 편의를 추구하는 방식으로 자율을 오용한다면, 학교들이 자치를 명분으로 내세워 사회적 폐쇄를 강화하는 학교 운영을 추구한다면, 그것은 진정한 의미의 학교 자율 운영이 될 수 없다.

이와 함께, 학교 민주주의를 신장할 수 있도록 제도화를 했다고 해서 학교 민주주의와 학교 자치가 구현되는 것은 아니다. 제도가 도입되었으나 곧 형해화 되어버린 사례를 찾는 일은 조금도 어렵지 않다. 학교운영위원회만 하여도 제도 도입 초기에는 큰 기대를 모았지만, 현재 시점에서 학교운영위원회를 긍정 평가하는 사람은 많지 않다. 교사회와 학생회, 학부모회가 법제화할 수 있겠지만, 그 후에 학교운영위원회와 다른 길을 갈 것이라는 보장은 존재하지 않는다.

또 다른 문제도 존재한다. 학교 자율 운영은 다양한 수준의 격차 문제를 발생시킬 가능성이 있다. 과거 관료제적 학교 운영(bureaucratic control)이 작동하던 시절에는 모든 학교의 모든 교육활동이 동일한 지침에 따라 전개되었기 때문에 학교 교육활동 상의 차이가 나타날 가능성이 거의 없었다. 상세한 국가 교육과정과 교사용지도서, 교과서가 있는 상황에서는 초임 교사건 베테랑 교사의 전문성의 차이가 나타나기 어렵다. 교육행정이 촘촘하게 작동할 때에는 학교장의 리더십이나 교직원들이 빚어내는 학교 문화가 기능하기 쉽지 않다. 반면, 학교마다, 교사마다 학교를 자율적으로 운영하게 되면 학교 교육 활동이 다양해지면서 학교 간 차이가 발생할 가능성이 있다. 교육자치가 진전되면 지역 간 격차가 확

대되는 것과 같은 이치다. 이 문제에 대한 사전 대응 전략을 마련할 필요가 있다.

학교 자율 운영은 교사들이 교육과정 운영과 평가는 말할 것도 없고, 그밖에 학교에서 이루어지는 다양한 활동에 주체적으로 참여하는 양상으로 전개되고 있다. 학교 혁신이 교사 주도의 자발적 학교 변화 운동인 이상 이것은 당연한 현상이라고 할 수 있다. 아마도 한국교육은 향후 한동안 한 번도 경험해보지 못한 전문적 통제(professional control) 시대에 진입할 가능성이 있다. 한편, 지난 이명박, 박근혜 정부에서 강화되었던 다양한 방식의 책무성 기제는 대폭 약화하고 있다. 전국학업성취도평가는 초, 중, 고교 모두 표집평가로 전환되었으며, 학교평가를 자체평가로 전환한 시·도도 확대되고 있다. 시·도교육청 평가 방식 전환도 논의되고 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 있었을지언정 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.

근래 전라북도교육청에서 학교 자치 조례를 제정하였다. 교사와 학생, 학부모가 자치 조직을 형성하고 교직원회의를 통하여 각 집단의 요구를 수렴하는 조직적 형태를 취하고 있다. 이 조례 제정을 기화로 그동안 학교 자치에 무심하였던 학교에서 학교 민주주의를 확대할 수 있는 가능성도 없지 않다. 그런데 이 조례에서 검토할 사항도 존재한다. 첫째, 이 조례는 교장을 수범자로 삼고 있다. “교장은 하여야 한다”는 형식이 반복되는 조문이 이 조례의 핵심이다. 학교 자치는 교장을 향한 것인가? 학교 자치에서 교장의 위치를 어떻게 규정해야 하는가? 우리나라는(다른 나라도) 학교장 중심의 독임제 학교 운영을 원칙으로 하고 있다. 독임제 운영과 학교자치 조례는 어떻게 조화할 수 있는가? 이런 질문을 제기할 필요가 있다. 둘째, 기존의 학교운영위원회와 조례를 통하여 만들고자 하는 교무회의, 교사회, 학생회, 학부모회 등의 관계가 깔끔하지 않다. 회의는 많아지지만 효능감을 경험하지는 못할 가능성, 각 회의 간의 관계 등 면에서 문제가 발생할 소지가 있지 않을까? 셋째, 이 조례 제12조에서는 교육청이 매년 각 학교의 민주적 운영 실태를 조사하기로 예정하고 있다. 경기도 등에서 시행하고 있는 민주시민교육 지수를 측정하고자 하는 것으로 알고 있다. 그런데, 학교 민주주의 수준을 숫자로 표현하고자 하는 시도가 지나친 것은 아닐까?

‘수로서의 정책(policy as/by numbers)’ 양식을 자칫 통제의 기제가 될 수도 있다. 교육 행정의 권한 이양이나 교사회 등 의사결정 기구의 제도화가 학교 자치의 필요 조건일 수는 있으나, 충분 조건일 수는 없다. 현 정부에서 추진하고 있는 교육행정 권한 이양이나 교사회 등의 제도화에 관하여 일부 회의적인 시각이 존재하는 것은 바로 이 점을 간과한 것에서 비롯된 것일 수 있다.

그렇다면, 필요 조건을 충분 조건으로 전환할 수 있는 요인은 무엇일까? 학교를 자율적으로 운영하는 일은 학교를 이루는 모든 사람들이 각기 주인된 자세로 학교 운영에 참여하는 일을 의미한다. 그런데, 이런 생각이야말로 오랫동안 학교와 친근하지 않았다. 학교 안의 인간 관계는 연령에 따라, 직위에 따라, 그리고 전문성의 수준에 따라 여러 단계로 계층화되어 있었으며, 더 열위에 있는 존재는 주인으로서 대접을 받지 못했다. 어리다고, 전문가가 아니라고, 그리고 직위가 낮다고 학생이, 학부모가, 때로는 교사들이 학교 운영에서 배제되었다.

그런데, 어린 사람이, 비전문가가, 직위가 낮은 사람이 똑 같이 주인으로 학교 운영에 참여할 수 있을 때, 학교 자치가 실현된다는 사실은 자명하다. 이들이 주인이 될 때, 학생회와 학부모회, 교사회가 형식만 남지 않고, 실질적으로 운영될 수 있다. 모든 사람이 주인이 될 때 각기 최고의 자율성과 전문성, 참여 정신을 발휘할 수 있다.

신분 질서를 깨고 등장한 정치 제도가 민주주의다. 민주주의는 타인에 대한 존중이라는 정신이 핵심에 존재한다. 학교를 자치하고자 할 때도 종래 학교 운영에서 배제되었던 존재들에 대한 존중이 전제되어야 한다. 타인 존중을 고갱이로 삼는 민주주의야말로 학교 자치의 인프라라고 할 수 있다.

또, 근래 학교 자치는 95년 개혁으로 등장한 신자유주의 학교 변화 전략을 거부한다. 단순하게 말하자면, 경쟁과 평가를 통하여 교사들을 움직이게 하고자 했던 방식을 거부하는 것이다. 그렇다면, 경쟁과 평가가 아닌, 교사가 동기화할 수 있는 기제는 무엇인가? 만약 교사들 가운데 지대 추구 행태를 보이는 경우가 있다면, 이를 제어할 수 있는 힘은 학생과 학부모의 목소리(voice)를 높이고, 이들의 참여를 보장하는 데에서 나올 수 있다. 참여로서의 민주주의는 교사 변화의 기제가 될 수 있다.

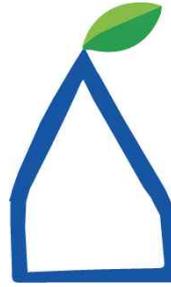
아울러, 학교 자치를 실현하는 과정에서 교사들의 자율의 사유화, 학교의 자치 남용 또는 오용 현상이 나타날 수 있다. 다른 일과 마찬가지로 자치의 제도화 역시 어느 정도의 시행착오를 경험할 수 있는 시간을 필요로 할 것이다. 그런데, 토론 광장을 마련하여 교사들이 교실 밖으로 나와서 이야기를 나눌 수 있도록 하고, 학교들이 이웃 학교들과 함께 학교 운영을 논의할 수 있도록 하면 자율의 사유화와 자치의 오·남용을 효과적으로 제어할 수 있다. 민주주의는 아고라로 상징되는 광장과 그 공간에서 이루어지는 숙의(deliberation)를 중요한 구성 요소로 삼는 바, 숙의로서의 민주주의는 자치의 부정적 가능성을 크게 줄일 수 있다.

마지막으로, 교사 자율성과 학교 자치 확대는 교사 간, 학교 간 격차를 야기할 수 있다. 이것은 어느 정도 불가피하지만, 이런 가능성은 최대한 줄여야 한다. 학교 안에 튼튼한 공동체를 세우는 일이 자율 상황에서 교사들 사이의 전문성 격차를 완화하고, 나아가 전문성 수준을 동시에 상향하는 효과적인 접근이 될 것이다. 학교 간에, 나아가 학교 급을 넘어 학교들이 네트워킹할 수 있도록 하는 일이 자치 상황에서 학교 간 격차를 완화하고 동반 성장하는 길이 될 것이다. 이것은 성긴 공동체(thin community)로서의 민주주의 체제를 학교 안과 밖에 만드는 일에 다름 아니다.

참고문헌

- 강선영(1998). 현대 윤리학의 중심 개념으로서의 책임의 문제 -한스 요나스의 책임의 원리를 중심으로-. 신학연구 39권, 5-24면.
- 경기도교육청(2017.1). 새로운 미래를 열어가는 학교혁신.
- 김성준(2012). 공공선택론: 정치·행정의 경제학적 분석. 서울: 박영사.
- 김용(2010). 교육규제완화의 헌법적 통제. 충북대학교 박사학위논문.
- 김용(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 파주: 교육과학사.
- 김용(역)(2013). 교육의 사사화와 공교육의 해체. 파주: 교육과학사.
- 김용(2017). 법화사회의 진전과 학교 생활세계의 변용. 교육행정학연구 제35권 제1호, 87-112면.
- 김용(2017). 1990년대의 교육개혁: 주체와 논리 - 국제기구의 영향과 글로벌 교육정책 장으로의 편입 -. 2017년 한국교육사학회 학술대회 발표논문.
- 김용(2019). 학교자율운영 2.0 - 학교개혁의 전개와 전망. 서울: 살림터
- 김용, 류현진, 이준범(2017). 학교자율운영체제 모델링을 위한 혁신학교 교사, 학생, 학부모 자치사례 연구. 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소.
- 김용일(2002). 교육의 미래: 시장화에서 민주화로. 서울: 문음사.
- 김태훈(2014). '책임' 덕목에 관한 연구. 도덕윤리과교육 제43호, 1-19면.
- 박세일(편)(1995). 소비자주권의 교육대개혁론. 서울: 길벗.
- 서울대학교 공과대학(2015). 축적의 시간. 서울: 지식노마드.
- 신광식·이주호(1995). 교육개혁의 과제와 방향: 경제적 접근. 한국개발연구원.
- 신상명 외(2009). 학교자율 경영. 서울: 원미사.
- 오옥환(2010). 베버 패러다임 교육사회학의 구상. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 이길상(2019). 한국교육 제4의 길을 찾다. 서울: 살림터.
- 이주호 외(2006). 평준화를 넘어 다양화로. 서울: 학지사.
- 정범모(1991). 교육난국의 해부: 한국교육의 진단과 전망. 서울: 나남.
- 정범모(1997). 인간의 자아실현. 서울: 나남.
- 정정길(2000). 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사.
- 조희연(2017.1.4). '더불어 숲 교육'으로 서울학생의 미래역량을 키우겠습니다(교육감 2017년 신년 기자회견문).
- 佐藤學(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.
- Apple, M. and Beane, J. A.(2007). Democratic schools: lessons in powerful education9(2nd.) / 강희룡(역)(2015). 마이클 애플의 민주학교. 서울: 살림터.
- Caldwell, B.J. and Spinks, J.M.(1988). The self-managing school. London: Falmer Press.
- Chubb, J. and Moe, T.(1990). Politics, markets, and america's schools. Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Davis, N.(2000). *The school report: the hidden truth about Britain's classrooms*. Vintage. / 이병곤 (역)(2007). *위기의 학교: 영국의 교육은 왜 실패했는가*. 서울: 우리교육.
- Elmore, R. F.(2004). *School reform from the inside out: Policy, practice and performance*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Fullan, M. and Hargreaves, A.(1996). *What's worth fighting for in your school*. / 최의창 (역)(2006). *학교를 개선하는 교사*. 서울: 무지개사.
- Fuller, B.(2008). *Overview: liberal learning in centralizing states*. in Fuller, B., Henne, M.K. and Hannum, E.(eds.). *Strong states, weak schools: The benefits and dilemmas of centralized accountability*(Research in sociology of education v.16). Emerald.
- 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.
- Olssen, M. Codd, J. and O'Neill, A-M.(2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. / 김용(역). *신자유주의 교육정책, 계보와 그 너머: 세계화 · 시민성 · 민주주의*. 서울: 학이시습.
- Palmer, P. J.(1998). *The courage to learn*. / 이종인, 이은정(역)(2016). *가르칠 수 있는 용기*(증보판 12쇄). 서울: 한문화멀티미디어
- Ranson, S.(2003). *Public accountability in the age of neo-liberal governance*. *Journal of education policy*, 18(5). 459-480.
- Sawicki, J.(1991). *Disciplining Foucault: Feminism, power and the body*. New York: Routledge.
- 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.
- West, M.(2009). *Public choice and the political economy of American education*. Sykes, G., B. Schneider, and D.N. Plank(eds.). *Handbook of education policy research*. New York: Routledge.
- Whitty, G., Power, S, &Halpin, D.(1998) *Devolution and choice in education - The school, the state and the market*, Buckingham: Open University Press./ 이병곤 외(역)(2000). *학교, 국가 그리고 시장: 신자유주의 교육개혁의 예정된 실패*. 서울: 내일을 여는 책.



주제발표 2

학교자율화의 지향과 방법 탐색



곽 형 준 (경상남도교육청 장학사)

학교자율화의 지향과 방법 탐색

곽 형 준 (경상남도교육청 장학사)

1. 학교자율화는 무엇인가?

가. 5·31 교육개혁과 학교자율화 정책 추진

1) 교육규제의 완화

- 1995년 5·31 교육개혁으로 교육부와 시·도교육청에 ‘교육규제완화위원회’ 설치
- 규제완화 대상*을 파악하고 체계적인 규제완화 방안 마련
 - 자율적이고 창의적인 학교 운영을 통제하거나 제한하는 법령 및 행정명령
 - 양질의 교육 서비스 제공을 통제하거나 제한하는 법령 및 행정명령
 - 교육관계자(학교설립·경영자, 교원, 학부모 등)의 창의적 노력과 적극적인 참여를 통제하거나 제한하는 법령 및 행정명령
 - 상황을 고려하지 않는 획일적인 규제, 행정여건 변화로 실효성이 없는 규제 등
- 5·31 교육개혁 이후 수요자 중심의 교육이라는 패러다임 전환과 단위학교의 자율성·책무성·다양성 제고를 핵심과제로 추진
- 중앙정부의 여러 권한을 교육청과 단위학교로 위임 또는 이양
- 하지만 국가주도의 개혁방식을 채택함으로써 관료적 통제는 여전히 지속
- 통제 주체만 중앙정부에서 시·도교육청으로 변경

2) 자율형 학교의 도입, 확대 및 재편

- 1998년 8월 ‘자율학교 시범 운영 기본 계획’ 수립으로 자율학교 운영의 목적과 방향 제시
- 1999년 3월부터 자율학교 15교 시범운영
- 2002년 자율학교 시범 운영 종합평가 실시 및 지정 대상 확대, 지정 권한 시·도교육청 위임
- 2010년 각종 정부재정지원사업 대상학교를 자율학교로 지정하여 2,300여 개 교에 이룸
- 초·중등교육법 제61조에 따르면 자율학교는 ‘한시적’으로 일반학교에 적용하는 여러 관련 규정에서 자유로운 학교로, 일정한 협약에 의해 학교운영상의 자율성을 인정 받는 조건부 학교운영형태

- 정부가 기대한 효과
 - 학교 나름의 자율적인 운영으로 학생의 소질과 적성에 맞는 다양한 수준별 학습으로 교육력을 향상시키는 것
 - 자율적인 교육 프로그램의 개발 및 운영을 통해 교사들의 전문성을 신장시키는 것
 - 단위학교가 자율 운영을 토대로 교육적 책무성을 구현하는 것

3) 자립형 사립고의 도입

- 1995년 교육개혁 방안에서 처음 거론
- 2002년 자립형 사립고 6교 시범 운영

4) 개방형 자율학교의 도입

- 2007년 공립 일반고를 대상으로 자율학교 규정을 시범 적용한 학교형태
- 애초 공영형 혁신학교라는 이름으로 추진
- 2010년부터 자율형 공립고로 변경

나. 이명박 정부의 학교자율화

1) 추진 배경

- 5·31 교육개혁 이후 학교의 다양성·책무성 제고 추진
- 국가 주도의 개혁방식 채택으로 관료적 통제 지속
- 중앙과 교육청 간 업무 이양 중심 추진으로 학교 입장에서는 통제 주체만 변경되어 현장의 체감도 저조
- 지방교육자치의 내실화

2) 학교자율화를 위한 1, 2단계 조치

- 2008년 4월 교육 관련 규제를 철폐하여 교육의 자율과 자치의 밑바탕을 마련하고, 학교교육의 다양화를 유도하고자 학교 자율화 추진 계획 마련
- 1단계로 법적 근거가 불명확하거나 학교의 자율성을 저해하는 29개 지침 즉시 폐지
- 2단계로 시·도교육청으로 권한 이양/위임할 규제성 법령 13개 조항 정비

3) 3단계 학교자율화 조치

- 2009년 6월 이후 학교자율경영을 위해 단위학교에 권한을 부여할 수 있는 방안 추진
- 교육과정·교직원 인사 등 핵심적인 권한을 단위학교에 직접 부여하여 교육수요자 중심의 학교교육 다양화 유도

- 다양하고 특색 있는 학교 운영과 선의의 경쟁을 통하여 학교교육의 경쟁력 제고
- 3단계 학교자율화 정책 방안의 주요 추진 내용 및 정책 목표도

정책목표	학교교육의 다양화 및 경쟁력 제고를 통한 공교육 강화
------	-------------------------------



중점과제	주요 추진 내용
------	----------

교육과정 자율화	<ul style="list-style-type: none"> • 국민공통기본교육과정 교과별 수업시수 20% 증감 허용 • 재량활동과 특별활동의 통합운영 허용
----------	--

교직원 인사 자율화	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 학교에 20%까지 교사초빙권 부여 • 학교장에게 해당학교 행정직원 인사권 부여
------------	---

자율학교 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 마이스터고, 학력향상중점학교, 교육과정혁신학교 등 교육과학기술부 재정 지원학교를 중심으로 자율학교 확대 • 자율권 확대 및 자율학교 평가체제 구축
---------	--

학교현장 지원체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도교육청 지방공무원 총액인건비제 도입 • 학교정보공시제 신뢰도 제고, 학교장 중임심사 강화 등으로 책무성 제고
--------------	--

※ 자료 : 교육과학기술부(2009. 6. 11). 학교단위 책임 경영을 위한 학교자율화 추진방안. p.3.

4) 단계별 학교자율화 정책의 목표 구조

- 1단계 목표 구조

상위 목표	중간 목표	하위 목표
단위학교 자율성 확대 지방교육자치 내실화 학교교육 다양화	교육관련 규제 철폐	자율성을 저해하는 29개 지침 즉시 폐지 - 규제발굴 현장 방문단 운영 - 교육청별, 단위학교별 자율 지침 마련

- 2단계 목표 구조

상위 목표	중간 목표	하위 목표	비고
단위학교의 자율성 확대 및 지방교육자치 내실화	규제성 법령 정비	권한 행사가 형식적이거나 지역의 요구를 반영하여 시도에서 추진하는 것이 효율적인 법령 정비	13개 권한 이양을 위한 9개 법령 개정
	행정절차 간소화	정보공시제 실시와 연계된 행정절차 간소화 관련 법령 정비	

- 3단계 목표 구조

상위 목표	중간 목표	하위 목표
공교육 강화	학교교육 다양화 유도	교육과정에 관한 권한을 단위학교에 직접 부여
		교직원 인사 권한을 단위학교에 직접 부여
	학교교육 경쟁력 제고	다양하고 특색 있는 학교 운영과 선의의 경쟁

- 3단계 하위 목표별 세부목표

하위 목표		하위 목표
교육과정 자율화		- 국민공통기본교육과정 교과별 수업시수 20% 증감 허용 - 재량활동과 특별활동의 통합운영 허용
교직원 인사 자율화		- 모든 학교에 20%까지 교사초빙권 부여 - 학교장에게 해당학교 행정직원 인사권 부여
다양하고 특색있는 학교운영	자율학교 확대	- 마이스터고, 학력향상중점학교, 교육과정혁신학교 등 교육과학기술부 재정지원학교를 중심으로 자율학교 확대 - 자율권 확대 및 자율학교 평가체제 구축
	학교현장 지원체제 구축	- 시도교육청 지방공무원 총액인건비제 도입 - 학교정보공시제 신뢰도 제고, 학교장 중임심사 강화 등으로 책무성 제고

다. 문재인 정부의 학교자율화

- 2017년부터 교육부, 시도교육청, 교육전문가, 학교현장 대표 등 교육자치정책협의회를 구성하여 교육자치 강화 및 학교자율화와 관련 내용을 심의·의결하는 교육분야 협치 기구 운영
- ‘교육자치 및 학교자율화 추진 계획’ 수립
 - 교육부, 교육청, 학교가 학교혁신이라는 새로운 문화를 만들어가는 대등한 파트너라는 인식 하에 교육자치와 학교자율화를 실현하기 위한 세부 과제와 단계적 추진 전략을 수립
- 교육자치 및 학교자율화 로드맵



- 3대 중점과제
 - 학교의 교육 시계에 맞추어 교육부의 재정지원사업 전면 개편
 - * 특별교부금 4%에서 3%로 축소하여 시도교육청 자체 예산의 비중 확대
 - * 국가시책사업 234개 사업을 통폐합하여 5개 정책 영역 19개 사업으로
 - * 국가시책사업 신청 방식을 교육청의 수요를 반영한 상향식 공모 운영으로
 - 학교의 창의적 학사운영 가능성을 열고 행정 부담은 경감
 - * 연구학교 조기 선정 및 규모 대폭 축소
 - * 2월 신학기 준비를 위해 교장 조기 인사 발령
 - 시도교육청 조직, 인사 운영 및 평가의 자율성 확대
 - * 시도교육청 자치평가제 도입, 평가지표 축소 등
- 법령 제·개정 등 학교자율화를 위한 후속 조치
 - 1단계: 2018년부터 교육 현장에 부담이 되는 규제적 지침 우선 정비, 법령 정비 계

획 마련

- 2단계: 교육부·교육청 간 권한주체가 모호하거나, 근거 없이 학교에 규제를 행사하는 경우 등 법령부터 행정규칙까지 개정사항 일괄 정비
- 법령 정비를 통해 교육부에서 교육청으로, 다시 학교로의 권한 이양을 촉진하고, 교육과정 편성·운영 등 학교의 자율적 혁신문화가 정착되도록 함

2. 누구를 위한 학교자율화인가?

가. 25년간 반복되는 정부 주도의 학교자율화

- 1995년 5·31 교육개혁 이후 규제 및 법령 정비, 권한 이양이 학교자율화라는 이름으로 반복되고 있음
- 김영삼 정부, 이명박 정부, 문재인 정부 모두 학교자율화 정책에 학교 주체들의 의견 수렴, 토론회, 공론화 작업 등은 잘 보이지 않음

나. 이명박 정부 이후의 학교자율화 정책 탐색

1) 교육과정 자율화

- 교과별 수업시수 20% 증감, 재량활동과 특별활동이 통합된 창의적 체험활동으로 무엇이 바뀌었나?
- 주지교과 수업시수 증가, 예체능 수업시수 감소, 다시 예체능 시수 감축 시키지 않도록 지시 등등
- 재량활동과 특별활동이 창의적 체험활동으로 이름은 변경되었으나 내용의 변화나 활동의 특색이 드러나는 교육활동은 부족

2) 교직원 인사 자율화

- 교사초빙권이 부여되었으나 승진가산점이 있는 일부 학교에서만 사용
- 지속적인 학교 교육력 제고를 위한 인사 자율화는 고려되지 못함

3) 자율학교 확대

- 자율학교의 수는 늘었으나 공모교장을 뽑을 수 있다는 것 외에는 일반학교와 차이가 없음
- 다양하고 특색 있는 학교를 위해 자율학교를 신청하고 운영하지는 않음

4) 학교현장 지원체제 구축

- 지방공무원 총액인건비제가 도입되었으나 학교지원으로 이어지지 않는

- 학교정보공시제가 학교자율화와 어떻게 연결되는지 알기 어려움
- 학교장 중임심사를 강화하여 책무성을 제고한다고 하였으나 유명무실함

3. 누가 학교자율화를 바라는가?

가. 시·도교육청

- 학교자율화는 교육청 담당자의 업무이지 시도교육청 전체의 전략적 목표이지 않음
- 교육청 내부에 교육비전을 공유하고 이를 실천하기 위한 전략과 전술은 찾아보기 힘들
- 각 부서에 짜여져 있는 업무에 매몰될 수밖에 없음(예산 수립, 도의회 및 국정 감사, 추경, 결산, 각종 보고 등)

나. 교육지원청

- 지역교육청에서 교육지원청으로 이름은 바뀌었지만 학교교육의 질 향상을 위한 교육본연의 지원은 이루어지지 못함
- 교육지원청의 목적과 역할 등 업무 전반이 체계적으로 분석되지 못함
- 교육의 목적, 학교의 의미 등 학교자율화 추진에 대한 성찰이 미흡함

다. 학교

- 학교의 비전과 목표를 함께 공유하고 수립하는 과정이 좀더 필요함
- 학교의 비전이나 목표와 각 교실에서 벌어지는 수업이 동떨어져 있는 경우가 빈번히 발생
- 교육 외적인(?) 업무로 인해 교육 본연의 업무인 학생 개개인의 성장을 위한 교육 활동들은 위축되고 있음
- 교사들 간의 학습공동체, 학생자치, 학부모회 등 함께 모여 학교교육을 고민하고 협의하는 문화가 이제 시작됨

4. 학교자율화는 이제 시작이다

가. 시·도교육청의 의지가 필요

- 교육의 목적, 학교의 존재 이유, 미래사회 전반에 대한 교육청 직원 모두의 성찰이 필요
- 그 다음 학교자율화의 필요성과 추진 방향 등을 함께 협의해야 함
- 학교에서 계속해서 지적하는 교육청의 통합되지 못하는 정책 방향을 재점검해야 함(예를 들어, 교육과정과와 학교혁신과가 바라보는 전문적 학습공동체의 다른 시각 등)

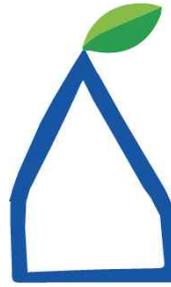
- 학교에게는 교육공동체 모두가 협의하여 교육과정을 수립하라고 하면서, 정작 교육청에서는 시·도교육청의 교육계획을 함께 만들지 않음
- 공교육 혁신을 위해 업무 중심의 교육청 조직에서 공교육 정상화와 학교교육 지원을 위한 조직으로 전면 개편 필요
- 혁신적인 교육정책 기획과 추진을 위해 교육전문직의 역할 재구조화
- 학교자율화의 출발은 학교 교육주체들의 의견을 차근히 듣는 것에서부터 출발

나. 지원하는 교육지원청

- 교육지원청의 존재 목적부터 다시 생각
- 더디더라도 학교 구성원들의 의견을 수렴하고 공론화하는 과정 꼭 거쳐야
- 평가하는 관리자에서 부서원의 역량개발을 지원하고 함께 일하는 관리자로

<참고문헌>

- 박재윤외(2010). 학교자율화 정책의 추진실태와 개선방안
새로운학교세종네트워크외(2018). 지방분권시대의 학교자율화 방안
한국교육개발원(2008). 학교자율화 - 성공적 정책을 위한 과제



주제발표 3

학교자율경영체제와 혁신교육



백 점 단 (금성초등학교 교장)

학교자율경영체제와 혁신교육

백 점 단 (금성초등학교 교장)

I. 혁신학교 5년, 교장 3년 경험

나는 교장이다. 그것도 혁신학교 교장이다. 심지어 내부형 공모 교장이다. 교사들이 마음껏 교육활동을 할 수 있는 학교를 꿈꾸었다. 아이들의 성장과 발달을 중심에 두고 교사들이 ‘살아’ 움직이는 학교를 그렸다. 학교 내 드리워진 많은 제약으로부터 자유로운 학교를 상상했다. 형식화된 교육과정, 교과서 진도 나가는 것만으로도 바쁜 수업에서 교사들의 자발적이고도 적극적인 교육, 협력, 학생과의 소통으로 수업이 변화하는 것을 체험하고 싶었다. 규제와 자기검열을 넘어서서 왕성하게 일어나는 가르침, 삶과 삶이 일치되는 배움이 일어나는 학교를 꿈꾸었다. 그래서 교장의 위치에서 나는 교육과정, 수업에서 자율성을 찾아가는 교사들과 함께 금성초만의 빛깔로 학교를 운영하여 지속가능한 학교를 만드는 것을 최대의 목표로 삼았다.

나는 학교를 찾아 ‘지구를 떠나 금성별로 온 사람들’의 용기 있는 선택을 지지한다. “선생님, 우리 학교에 오래 계셔 주세요” 라고 말했던 어느 학부모의 간절함을 잊을 수가 없다. 그런 학부모들의 든든한 울타리 역할을 하는 금성초 교장이 되고 싶었다. 그리고 되었다. 8월이면 3년이 지나간다.

지금 처음 꾸었던 그 꿈은 어느 정도 실현되고 있을까? 잘 가고 있는 걸까?

학교자율경영은 외부의 직·간접적인 규제와 통제에 맞서는 학교 민주주의의 실현이자 학교자치의 기초가 된다. 당해 학교 구성원들이 학교경영에 참여하여 교육활동에 자율적인 의사로 결정하고 시행하는 체제이다. 자율은 통제에 상반되는 개념으로 스스로의 의지에 따라 결정하는 자기 결정, 그 결과에 대하여 책임을 지는 자기 책임, 결정에 대한 합리적 사고와 올바른 가치판단인 자기 규율 및 자기 통제를 포함한다. 단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 가지고 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며, 그 결과에 책임지는 것이다.

자율경영체제 구축은 혁신학교 정책과 맞물려 학교자치를 현실적으로 추구하는 방안이다. 혁신학교에서는 아이들을 어떤 아이로 자라게 할 것인가?를 묻는다. 학교의 구성원들

이 자발성에 의하여 학교 철학과 비전 세우기를 한다. 소통과 참여를 바탕으로 민주적 의사결정 구조를 시스템화하여 운영한다.

혁신학교에서는 학교를 행정기관으로서가 아닌 교육조직이나 학습조직, 더 나아가 교육 공동체로 본다. 경쟁과 통제, 성과 책무성 위주의 관리시스템에서 협력과 자율, 공동체 책임을 중시하는 동반성장의 공유시스템으로 전환하는 것이다. 학교운영 체계, 교육과정, 예산 편성과 집행, 인사권의 학교 자율과 자치로 나아가려 한다.

혁신학교인 부산다행복학교에서는 이런 부분들이 어떻게 이루어지고 있으며 어떤 부분이 걸림돌이 되는지 살펴보고자 한다. 혁신학교 5년, 교장 3년의 경험을 돌아보면서 큰 틀에서 학교자율이 어떻게 실현되고 있으며, 어떤 장애가 있는지 찾아보려 한다. 혁신학교와 학교자율경영의 연관성을 규명하는 과정이 단위학교에서부터 학교자치로 나아가는 길을 모색하는 것이다.

II. 자율경영과 혁신교육

1. 교육과정의 자율성 보장

무엇을 어떻게 가르칠 것인가에 대한 권한과 결정권이 학교에 있어야 한다. 그것이 교육과정의 자율성이다. 교사와 학교를 믿고 맡겨도 스스로 교육적인 필요를 발굴해 가면서 학생들의 눈높이에 맞게 발달을 촉진할 수 있는 교육과정을 운영한다는 믿음이다.

학교의 주인이 된다는 것은 어떤 의미일까? 무엇을 할 것인가? 선택할 수 있을 때 주인이 될 수 있다. 무엇을 가르칠 것인가를 결정할 권리가 있어야 한다. 그것은 어떻게 가르칠 것인가를 결정할 권리와 같다. 교육과정의 결정권과 자율권이 있어야 학교가 교육의 주인이 될 수 있다. 교육과정은 교육목표를 달성하기 위하여 선택된 교육내용과 학습활동을 체계적으로 편성·조직한 계획이다. 넓게는 학생들이 교육과정에서 가지게 되는 모든 학습 내용이나 생활경험의 조직을 가리킨다. 이때는 교과에 관한 활동뿐만 아니라 현장학습·수학여행·친구와의 토론 등 생활경험이 모두 포함한다. 교육과정은 아이들의 삶에 근거해야 한다. 교사들끼리 아이들과 함께 1년을 어떻게 살 것인가를 끊임없이 고민하는 시간이 필요하다. 그리하여 아이들의 삶에 필요한 내용들을 학년간 연계되어야 한다. 이는 반드시 동료 간 협력이 필요하다. 학년별 교육과정 연계성이 부족으로 인해 눈치보고 단타로 뛰는 아이들을 우리가 길러낼 수 없다.

아이들이 생활하는 학교에 교육과정 편성권을 주어야 한다. 단위학교에서 학생들과 교사가 실제로 할 수 있는 수업과 교육활동 중심으로 교육과정을 편성할 수 있어야 한다. 초

중등 교육법 제23조(교육과정 등)는 「① 학교는 교육과정을 운영하여야 한다. ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>」 라고 되어 있다. 국가나 교육청에서 반드시 해야한다는 시수(1학기 18주 + 2학기 16주=34주)를 규정하고 있는데 단위학교가 교육과정을 편성할 수 있도록 권한을 주어야 한다. 제20조(교직원의 임무) 「① 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다」 라는 부분으로 교장의 역할을 명시하고 있는데 어떻게 해석하는 지도 중요한 관점이다.

금성초에서는 교육과정 편성의 방향을 교육계획서 속에 밝히고 있다.

「금성초의 교육과정의 특징은 첫째, 문화예술중심 통합교육과정을 운영한다는 데 있다. 학생들의 학년별 발달정도, 흥미도 등을 고려하여 각 교과에서 특정 주제와 관련된 단원들을 뽑아내고 교육과정을 재구성한 뒤 체험 위주로 수업을 진행하는 방식이다. 생태적 감수성을 기르는 1·2학년 숲 체험, 나를 표현하는 3·4학년 교육연극, 자연과 더불어 살아가는 법을 익히는 5·6학년 자연미술은 학생들이 다양한 학습장면(문제상황)속에서 스스로가 가진 창의력, 의사소통능력, 문제해결력 등을 확장시켜 나갈 수 있다.

본교는 문화예술교육을 통해 학생들의 꿈과 끼를 키우고자 애쓰고 있다. 문화예술교육은 학생들 내면에 자리한 감수성과 욕구를 자유롭게 표출하는 통로이며, 신체적·정신적으로 성장하는 데 많은 도움이 된다.

학생동아리 활동인 운동, 미술, 춤, 밴드, 게임기획, 영화 만들기 등의 문화예술교육을 통해 학생들이 직접 몸으로 겪고 느끼면서 예술적 감성과 자기 표현력을 기르고 있다.

둘째, 학교 교육과정의 대강화 및 학년 교육과정의 내실화를 통해 학년 별 일상활동을 강화한다는 데 있다. 배움은 교사와 학생의 협력 속에 일어난다. 협력은 학년 단위의 더 친밀한 관계 맺음을 통하여 가능하며, 교사.학생 간, 학생.학생 간 서로 성장을 돕는 관계가 될 때 가능하다. 그래서 학교 행사 및 전체 활동을 학년 교육과정 속으로 녹아내어 해당 학년 학생들의 발달정도, 준비도, 관심사 등을 고려한 교육활동이 지속적으로 이루어지도록 고민하였다. 즉, 담임주간 및 학생이해주간, 꿀잼학교, 여름·겨울계절학교 등도 다양성을 추구하되 본교만의 특색을 살려 내실 있는 교육과정이 되도록 애쓰고 있다.

학생들에게는 금정산을 둘러싼 자연과 마을, 학교가 모두 배움터이다. 그리고 미래를 준비하는 과정으로서가 아니라 현재가 여기서 만드는 세상에서 배우는 기쁨을 맛보며 자기 관리 및 타인에 대한 배려, 긍정적 사고, 협력, 책임, 그리고 감사할 줄 아는 마음을 키워가고 있다.」

대부분 부산다행복학교들은 업무지원팀을 두어 교사들에게는 아이들을 바라볼 시간을 주고 있다. 보다 적극적으로 교육적 필요를 발굴할 여지를 주고 있다.

부산교육청의 학교업무정상화는 교육활동 중심의 교사 전문성 신장을 위한 출발점이다. 단순히 교사의 행정 업무 부담을 덜어주는 문제가 아닌, 교사 본연의 직무를 확인하고 교육활동 중심의 학교문화를 정착하여 공교육의 책무성 강화를 궁극적으로 지향한다. 전문적 학습공동체를 강화하여 전문성을 신장할 환경을 만들고 있다.

단위학교에 교육과정 운영의 편성권과 내용 자율성이 주어진다고 해도 극복해야 할 과제는 많다. 그것을 해 낼 수 있는 교사의 역량과 태도가 문제될 수 있다. 교사들은 그런 경험을 해 본 적이 없다. 그런 부분에서 교사들의 자성이 필요한 지점이다. 관행, 습관처럼 되어 오면서 문제를 못 느낄 수 있다. 교사들을 도와주고 자극할 수 있는 무언가가 있어야 한다. 전문적 학습공동체의 활성화가 가능성을 열어두고 있다. 성공의 경험을 갖게 하는 것이 중요하다.

학교자율경영체제에서 교육과정 운영 자율성에 관리자가 걸림돌이 되는 경우가 있다. 자율경영을 교장의 권한만 키우는 쪽으로 나간다고 하는 비판이 있다. 교장이 더 굳림하게 만들었다는 주장도 있다. 자율경영은 교장의 권한을 강화하는 것이 아니라 학교구성원들의 권한을 키워야 한다. 교장의 역할이 변해야 하고 다시 이야기 되어야 한다. 학교구성원들이 자치를 할 수 있도록 만들지 못하는 교장은 교육자치를 제대로 하지 못하는 것이다. 그 결정권이 학교 구성원들에게서 나와야 한다.

교육청의 지원 내용은 학교에서 필요로 하는 것이어야 한다. 교사들이 소신껏 교육활동을 하려 해도 교육청의 많은 지침과 규정이 존재한다. 보고를 하라, 지침을 따르라고 강요하면 교사들을 거기에 따를 수밖에 없다. 공문의 수를 줄인다고 하지만 지원이라는 이름으로 수없이 단위학교로 내려오는 보고 공문들로 학교는 매일이 바쁘다. 업무하는 틈틈이 수업한다는 말이 더 이상 나오지 않기를 바란다.

학교에서 교사는 언제 자율적으로 움직이는가? 교사가 교육적으로 춤추게 하는 포인트는 무엇일까? 소통 공감하고 신뢰하는 학교 문화를 만들어가는 것이 아닐까?

2. 민주적 학교운영

민주시민을 길러내는 공간, 민주주의를 배우는 곳인 학교의 중요한 과제는 학교장의 수평적 리더십에 기반한 민주적 학교운영이다. 학교문화, 교실문화가 민주적으로 혁신될 때

교사와 학생의 자발성을 바탕으로 한 참여가 이루어지고 그 속에서 배움과 성장, 소통과 협력이 싹틀 수 있다. 민주적인 학교운영의 바탕은 민주적 협의 문화이다. 교직원 간 자유로운 의견 교환을 통해 낡은 관행을 없애고 구성원 전체의 민주적인 의사결정 과정을 통해 창의적인 학교 문제해결과 더불어 교사의 자발성과 자존감을 증진시킬 수 있다

부산다행복학교는 지시전달 중심의 회의를 지양하고 토론 중심으로 회의 문화를 바꾸어 갈 때, 더 많은 학교문제를 근본적으로 해결해가고 있다고 했다. 학년 협의, 학년군 별 협의의 활성화, 교직원다모임 운영을 통해 교육철학을 세우고 학교비전 공유를 통해 함께 만들어가는 학교를 실현하고 있다. 금성초의 사례를 소개한다.

가. 학교 비전 공유

2월 교육과정 워크숍은 전보 교사도 참여하여 학교비전을 점검하고 공유하는 자리이다. 새 학교에 대한 이해도를 높이고 새 학년 설계부터 함께 만들어 가고자 하는 의도이다. 교사 다모임 내 금성 연차별, 업무담당별 소그룹을 구성하여 학교 이해도에 따른 학교비전을 세우고 교육 활동에 대한 개선방안을 모색한다.

학부모가 함께 학교 비전을 공유하는 방법으로 신입생 학부모 오리엔테이션을 개최하여 학교 교육목표, 교육과정 설명 및 선·후배 학부모 만남의 자리, 학부모회 활동 나눔, 동아리 활동 소개 등으로 소속감을 형성해간다.

나. 의사결정구조 - 교사 다모임

1) 우리 손으로 담임을 뽑자, 업무 조직을 하자!

금성초 교사 다모임은 교장 교감 포함 12명이다. 매주 수요일 방과 후에 모여 학교, 학년 교육활동에 관한 회의, 학생생활, 수업 나눔을 한다. 교사다모임의 위력을 제대로 발휘하는 사례를 든다면 단연코 담임 인선 및 업무 조직 할 때이다. 교사 담임 선택권이 교사 자신에게 주어지면서 자신에게는 물론 서로에게 더욱 신중하게 책임감을 느끼게 된다. 그래서 매년 담임 및 교과전담 교사를 인선하기 전에 서로 고려하고 합의할 점을 정하는 일부부터 함께 고민한다. 교장은 담임들의 결정을 존중하면 된다.

2) 담임 및 교과전담 교사 인선 시 고려할 점

- 교사 다모임에서 자유롭게 소통하면서 자율적인 결론을 만들어냈으면 좋겠다.
- 업무지원팀이 담임을 하는 경우 업무량 조정하기(자투리 업무나 동아리 시수 등)
- 학부모 의견에 휘둘리지 않기

- 함께 얘기하면서 역할을 찾아봅시다.
- 동학년이 없는 학교의 특성상 학년군 간의 협력이 더욱 중요해 보인다. 전입교사로만 학년 군이 만들어지는 것은 피하면 좋겠다.
- 아동 특성에 대한 이해는 담임 인선에 크게 영향이 없을 것 같다. 힘든 아이가 있다고 하여 학교 사정 고려하지 않고 무조건 피하려는 선생님은 없을 것 같다.
- 어느 누구보다도 학년 군의 협력체제가 중요한 학교이다. 그래서 본교 재직 년차, 교직 경력, 주요 관심사(예>교육활동) 등을 고려해서 인선하면 좋겠다.
- 3년을 보내고 난 후 생각해보니 군이 어떤 교사가 어떠한 특징을 지닌 학년을 맡아야 한다는 생각이 너무 큰 비중을 차지하지 않아도 될 것 같다. 교사도 아이들처럼 다소 부족한 면이 있더라도 함께 성장하는 것이라고 생각한다. 따라서 담임 및 교과전담 교사 인선에서는 그 학년의 특성을 최대한 이해하고 교사가 역량을 발휘할 수 있도록 함께 협력하는 문화가 더욱 중요하다.
- 이제까지 금성은 각자 교사의 개인역량으로 스스로 성장해야만 했기 때문에 교사의 학교생활 만족도가 상대적으로 낮았던 것은 아닐까? 얼마 전까지만 해도 학교 교육활동이 너무 많아서, 교사가 스스로 교육과정을 재구성할 수 있는 여유가 없어서 교사의 만족도가 낮다고 생각했다. 물론 이런 면도 있겠지만 지금 드는 생각은 전자가 훨씬 큰 이유라는 생각이 든다. 그래서 교사들이 같이 머리를 맞대고 실제적인 수업과 교육활동을 함께 만들어 가는 문화를 만들어 갔으면 좋겠다.

3) 담임 인선

- 담임 인선이 누군가의 개인 역량에 의해서 짊어져야 할 무게가 되는 것이 아니라 일반적인 인선 원칙에 의해서 정해지는 것도 좋겠다.
- 학부모들이 교사 담임 인선에 관여하지 않도록 분명한 경계를 세울 필요가 있다.

학 년	2019학년도 본교 학년별 아동의 특성, 발달 정도			담임교사의 역할 (이런 사람이 담임이 되면 좋겠다)	그 밖에 고려할 점
	학습면	생활면	길러야 할 태도, 역량		
1					
				5학년 동아리 총괄	
				6학년 학생 자치 총괄	

4) 소속감과 문화 만들기의 중요한 축, 교직원 다모임

금성초 다모임은 학교 구성원들이 학교에 대한 주인의식을 갖는 중요한 틀이다. 분기별 4회 열리지만 작은 학교에서 많은 업무와 아이들을 함께 돌보며 살아가는 것을 가능하게

한다. 친목회와는 또 다른 형식의 모임이다. 근무 시간에 다 모일 수 없는 특성상 4시 30분(돌봄교실 마치는 시간, 돌봄교사 4명)에 시작한다. 매 회마다 그해 교직원들이 나누었으면 하는 부분을 다루게 된다. 마음이 열리려면 몸 푸는 과정이 필요하다. 매년 초 교직원 다모임 준비팀이 꾸려진다. 담임교사, 돌봄교사, 교육실무원 중에 골고루 섞어서 6~7명이 모인다. 교직원다모임 개최를 위해 의미를 공유하며 구체적인 프로그램과 진행방법을 논의하고 기획한다. 첫 회의하러 모일 때는 막막하지만 이야기를 하다보면 반짝이는 아이디어가 나온다. 집단지성이 발휘되는 순간이다. 이런 사람들을 그동안 왜 미처 알아보지 못했을까? 팀원 한 사람 한 사람이 지닌 재능과 역할이 구체적인 활동 프로그램과 버무려져 매번 근사한 밥상을 차리는 경험을 하게 된다. 민주주의는 결과가 아닌 과정으로 보여준다는 게 새삼 실감나게 된다.

5) 소통과 공간의 힘

학교 내 교무실, 행정실과는 다른 더 자유롭게 자주 모일 수 있는 공간이 필요했다. 마침 교과전담 교사들이 근무하던 공간을 해당 교실로 배치하면서 그 곳을 참새방앗간으로 만들었다. 참새방앗간을 만들고 이름을 붙이면서 즐거웠다. 나는 작은 공간이 만들어지는 과정을 보며 뿌듯했다.

교직원들에게 물었다. ‘나에게 참새방앗간이란 ()다. 왜냐하면 ()하기 때문이다.’ 금성초 교직원들의 말을 들어보면 소통은 공간에서 시작된다는 답이 나온다.

- 나에게 참새방앗간이란 친절이다. 왜냐하면 힘들 때 들리면 힘이 나요~ 맛있는 간식도 있고~
- 나에게 참새 방앗간이란 기다림이다. 왜냐하면 제일 올라가면서 불이 켜져 있나 없나 먼저 보고 켜져 있음 제일 먼저 들리는 곳이다 불이 켜져 있지 않음 바쁘시나하고 쓸쓸히 지나가게 된다.
- 나에게 참새방앗간이란 신혼집이다. 다른 사람들이 만나 서로 의견을 나누며 발맞추어 가는 공간이자 소소한 이야기, 위로, 웃음소리 등이 가득해서 깨 볶는 냄새가 솔~솔 나는 공간이다.
- 나에게 참새방앗간이란 교사 고00을 무장 해제시켜 주는 곳이다. 때때로 무겁기도 한 교사로서의 무게와 긴장감을 잠시 내려놓고 쉴 수 있는 쉼터다.
- 내게 참새방앗간이란 사랑방이다. 왜냐하면 너나 할 것 없이 사람들이 들어오면 뭘 대접하려고 애쓰기도 하고 얘기도 나누고 다양한 먹거리들이 준비돼있어 커어여 와서 혼자라도 좀 쉬라고 손짓하는 것 같기 때문이다~
- 저는 참새방앗간을 고마움이라고 표시하겠습니다. 이렇게 직장생활 내에서 잠시나마 쉼터가 될 지 생각 못했기 때문입니다.

- 나에게 참새방앗간이란 사각의 교실 링 위에서 권투경기 중 1분 쉬는 코너 같은 곳이다. 물도 마시고 숨도 고르는 곳. 상대를 쳐다보지 않으면서 객관적으로 작전을 짤 수 있는 곳. 선수들 끼리 정보를 공유하는 곳이다.
- 나에게 참새방앗간이란? 머릿속 공금증으로 기웃거려지는 곳.
계획되지 않은 일도 함께 모의할 수 있는 곳.
소소한 일부터 큰일까지 머리를 맞대면 술술 풀리는 곳.
- 나에게 참새방앗간은 여유다. 바쁜 학교의 일상 속에서 여유를 느낄 수 있는 공간이며 여유를 찾고자 하는, 여유를 가진 이들을 만날 수 있는 공간이다.
- 나에게 참새방앗간이란 욕심을 내려놓는 곳이다. 선생님들의 다양한 소리를 듣다보며 처음 가졌던 마음이 욕심이었음을 깨닫고 내려놓게 된다.

(금성초등학교 교직원 밴드에서)

6) 공감과 참여의 힘, 교직원다모임

학교는 아이들이 살아가는 공간이기도 하지만 교직원들의 삶의 터전이다. 바쁘게 돌아가는 일상 속에 교직원끼리는 언제 살아가는 이야기를 나눌까? 많은 업무에 따르는 스트레스, 관계에서 오는 어려움을 어떻게 토로하고 공감 받고 있을까? 학생들에게는 학교가 관계를 배우는 곳이라 하여 소통과 공감, 존중을 가르치면서 정작 교직원들끼리는 하고 있는가? 업무의 스트레스보다 관계의 스트레스가 더 크다는 것은 누구나 알고 있다. 금성초는 2014년 교직원 다모임을 통해 그 필요성을 확인하고 지금까지 꾸준히 교직원 다모임을 학교 문화 형성의 가장 중요한 축으로 두고 있다. 교직원들이 다모임을 얼마나 소중하게 생각하는 지는 아래 소감을 보면 알 수 있다.

- 교직원 다모임을 할 때 늘 긴장하게 만드는 게임이 부담이 되면서도 이상하게 막상하면 신나고 재미있고 상기 된다. 그리고 감정느낌 할 때가 참 좋았던 거 같다. 나와 다른 사람이 느끼는 감정을 알게 되어서이다.
- 1회 다모임 상대에게 어울리는 말 찾기를 했을 때 서로에 대해 생각해보고 이야기를 나눌 수 있어서 좋았다. 학교를 이동한지 얼마 되지 않아 낯설음이 있었는데 이런 활동을 통해 가까워지고 또 평소 자주 대화를 못 나누는 선생님들과 이야기를 편하게 할 수 있어서 좋았다.
- 교직원 다모임 준비팀을 하면서 돌봄샘, 실무원샘, 사서샘, 학년샘 등 다양한 구성원들이 함께 모여 만들어가는 경험 자체가 신선했다. 각자 고유의 업무가 있어서 서로 협조를 구할 일은 있어도 처음부터 함께 만들어가는 경험은 없었다. 덕분에 마음의 거리가 확 줄어들었다.
- 다모임 때 보드게임 하는데 시작 때와 다르게 의욕의 찬 눈빛들과 적극성을 얻을 수

가 없네요.

- 교직원다모임이란 게임(?)이다. 할수록 나의 레벨이 올라감. 남들 앞에서 이야기하면 머릿속이 하얗게 되는 제가 요즘은 덜하다는..ㅋㅋ 좀 발전했죠?
- 나는 참새방앗간이라는 공간에 이름을 붙였고, 5학년 소0이와 민서0계 간판 그리도록 6개월을 쫓았다.
- 교직원다모임은 학교의 모든 교직원이 한 자리에 모여 형식을 허물고 서로가 서로의 마음을 전하는 시간! 다모임을 했을 때 역시 금성초의 다모임은 특별함이 있어! 기대 되~~ 라는 생각을 한다.
- 교직원다모임 TF팀을 하면서 나도 모르게 그어두었던 선들을 넘은 것 같다. 어떨 때는 TF팀 회의보다 학교 구석구석의 다양한 이야기를 나누는데 시간을 보낼 때도 있었다. 학교구성원 한명한명의 소리를 듣고자 모였던 TF팀은 큰 경험이었다. 다음 기수는 누가 되려나^^
- 참새방앗간? 학교를 방문한 사람들이 꼭 질문한다. 저 곳은 뭐하는 곳이나? 대답을 할 때 뿌듯하고 자랑스럽다.

(금성초등학교 교직원 밴드에서)

부산교육청은 학교자치 실현을 위해 2019학년도부터 학교구성원이 토의·토론을 통해 교육활동에 관한 의사결정을 하는 ‘다모임’ 활동을 중점적으로 지원하고 있다. 다행복학교에서 다모임을 어떻게 하는 지 일반학교 교사들을 대상으로 연수를 하는데 지원청과의 소통 방식의 차이로 속상한 적이 있다. 지원청과 다행복학교 간의 관계, 전담하는 부서, 바라보는 관점 등 몇 가지 아쉬운 부분이 있다.

3. 인사권 교사 수급-혁신의 지속성

교장으로서 1년 내내 가장 무거운 고민이 교사 수급이다. 누구는 연예인 기획사처럼 혁신학교에 근무할 사람을 찾는다고 한다. 몇 년 전에는 한 해 10명 이상의 교사를 만난 금성초에 오기를 권유한 적도 있다. 대답은 못 온다였다. 교장으로서 가장 힘 빠지는 순간이었다. 속앓이가 시작된다. 무능함을 온 몸으로 느끼는 몇 달이 된다. 산이라 출근시간이 오래 걸린다, 금성초 교육과정을 잘 해낼 자신이 없다, 금성초는 사명감이 투철한 교사들이 가는 곳 아닌가요? 저는 평범해요, 전교조 학교 아닌가요? 저는 전교조 아닌데요, 혁신학교도 싫어요. 금성초에 못 오는 이유는 많고도 많다. 그러나 오고 싶은 사람들이 있다. 그런데 올 수가 없다. 그래서 사람이 없다. 혁신학교, 작은 학교, 폐교위기의 학교, 전교조 교사들이 많은 학교, 관리자가 힘든 학교, 교감이 10년 간 10명 이상 바뀐 학교가 금성초라는

말은 익히 소문이 나 있다. 어떤 부분은 사실이다.

금성초는 교육력 제고학교로 승진가산점이 있는 학교이다. 금성초는 금정산 안에 있다. 지금도 적정규모학교에서 보면 폐교대상이다. 그래서 교육력의 제고가 필요한 학교가 되었다.

제3조(선택가산점 평정) ① 교육공무원 승진규정 제 41조 제5항에 의거 선택가산점은 다음 각호의 규정에 의하여 산정한다.

2. 명부작성권자가 교육력 제고에 특히 필요하다고 인정하여 지정한 학교에 근무한 경력에 대한 가산점은 [별표2]와 같다.

[별표2(초등)]

나. 명부작성권자가 교육력 제고에 특히 필요하다고 인정하여 지정한 초등학교

대상학교	적용기간	월 평점점
금성초	2010.3.1. 전입자부터	0.001

※ 계속 재직기간에 대한 승진 가산점 평정 기간은 3년 이내로 한다.

-교육공무원승진규정에 따른 부산광역시교육청 가산점 평정규정(2015.08.27.)

교사 근무환경 기준에서 보면 다급지로 3년 근무이다. 지금 금성초는 경쟁과 차별 위주의 오래된 학력 개념을 벗어나 새로운 학력 개념에 토대를 두고 교실수업과 학교를 운영하는 관점인 신학력관은 가진 학교이다. 교육력 제고는 학교교육을 통해 길러진 교과 학업 성취는 물론 존엄한 인간으로 살아갈 수 있는 역량과 더 좋은 사회를 만들어갈 수 있는 민주시민적 힘(신학력)을 기르기 위해 필요한 것이다. 민주시민으로 살아갈 수 있도록 학생들의 교육적 경험들이 6년 동안 쌓여가야 한다는 것이다. 이것을 보장할 수 있는 교육과정과 학교의 운영체제는 어떻게 해야 하는가? 초등의 경우 6년의 교육과정, 중등의 경우 3년의 교육과정을 통으로 보고 짜고 한다. 교육의 지속성과 일관성, 학생들의 성장을 위한 인사권이 보장되어야 한다.

금성초의 교사 수급에 어려움은 또 있다. 부산교육청 2019학년도 초빙교사 임용업무 처리요령을 보면, 청간·급간 초빙 허용 범위에서 동래와 해운대는 제외되어 있다.

구분	초등	중등	
농어촌교육진흥, 교육력제고 가산점(월0.006이상) 부여 중학교		청간 허용	
자율형공립고		급간 허용	
교장공모제학교	청간 불허	중학교	청간 전보확정자만 허용
		고등학교	급간 허용
부산다행복학교	청간 허용 (동래, 해운대 제외)	급간 허용 청간 허용(동래 제외)	
이상의 학교에 포함되지 않는 모든 학교		청(급)간 전보확정자만 허용	

부산다행복학교의 초빙교사 비율은 교사 정원의 50% 이내로 하고 있다.

구분	농어촌교육진흥, 교육력제고 (월0.006 이상) 가산점 부여 중학교	자율형 공립고	교장 공모제 학교	농어촌교육진흥, 교육력제고 (월0.006 이상) 가산점 부여 고등학교	자율 학교	부산 다행복 학교	특수 목적 고교	일반 학교
비율	교사 정원의 100% 이내		교사 정원의 50% 이내				교사 정원의 20% 이내	

초빙은 현임교 1년 이상 근무자를 대상으로 하되, 근속연한 미달자 수는 부산다행복학교 운영 기간 중 5명 이내로 제한하고 있다.

교사들이 동래구에 많이 살고 다른 지역청을 선호하지 않아 지역 쏠림 현상을 우려한 교원인사 정책임은 알고 있으나 이 문제가 극복되지 않으면 어려움은 늘 존재한다. 이 규정에 의해 관내 다행복학교(4개교 모두 교육력 제고 학교)에서 다행복학교로의 이동이 불가능하다. 현임교 근속연한 미달자 중 전임교 또는 현임교가 ‘교육력 제고 가산점 부여 학교’인 경우 ‘교육력 제고 가산점 부여 학교’인 부산다행복학교로 초빙 불가, 또한 현임교 근속연한 미달자 중 현임교가 부산다행복학교인 경우 부산다행복학교로 초빙 불가이다. 오고 싶은 사람은 있으나 올 수 있는 사람이 없는 학교이다.

4. 자치기구 강화 및 법제화

실질적인 학교자치로 발전하기 위해서는 각각의 구성원들이 주인의식을 갖고 공적 입장

에서 학교운영에 참여하고 공동책임을 지는 것이 필요하다. 학교 민주주의는 학교 구성원 스스로 자신의 현재 상태 진단, 목표 설정, 실행 전략 구체화, 실행결과에 공동 책임지는 것이다.

가. 학교운영위원회

비공개적이고 폐쇄적인 학교 운영을 지양하고, 학교 운영의 자율성을 높이고, 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하는 목적으로 1995년 12월 지방교육자치에 관한 법률의 개정에 따라 설치 근거가 마련되었다. 금성초는 운영위원회를 항상 참관이 가능하여(공개) 의사결정 과정을 투명하게 하고 있다. 2016년 교장공모제 관련 운영위원회에서는 전체 학부모의 과반수가 참관하여 뜨거운 관심으로 내부형 교장을 공모한 사례가 있다. 그리고 학교운영위원회와의 학부모회의 연계성을 위하여 학부모회 규약에 학부모회 임원 중 1인 이상은 운영위원회에 학부모위원으로 참여하여 학부모의 의견이 학교운영에 반영되도록 하고 있다.

나. 학부모회

금성초는 작은 학교이기 때문에 모든 구성원이 직접 참여하고 다 같이 모여 회의하고 결정하기에 상대적으로 용이하다. 이러한 작은 학교의 장점은 학부모회 조직구성, 회의결과 나눔, 학교운영 자발적 참여, 학칙 개정이나 학생 생활 및 복지 관련 사항에 대한 의견 제출을 실질적으로 할 수 있다는 점이다.

금성초 학부모들의 높은 교육적 관심과 참여의지는 교육공동체의 주체로서 함께 만들어가는 학교문화의 모범 사례이며 학부모들의 다양한 재능과 경험은 학교교육활동을 보다 풍부하게 할 수 있는 중요한 인적 자원이다. 학부모 중심으로 금성의 교육, 문화의 가치를 모으고 그 가치를 실천하고자 모인 “금성교육문화협동조합”을 만들어 지역사회의 일원으로서의 역할을 보다 확장된 사회적 관계 속에서 탐색하고 실천하고 있다.

대의원회(학부모회임원, 각 학년(반)대표 2명, 운영위원), 학년(반)의 정기모임을 통해 학교교육활동운영과 학사일정사전 협의, 교사와 학부모가 함께 소통하는 밴드(BAND)운영, 각 학년별 모니터링, 학교교육활동 기획, 담임교사 참가 반모임을 실시한다.

산성마을에서 금성초의 운동회와 축제는 마을의 또 다른 하나의 축제이기에 학부모의 주체적인 참여로 기획단(공연팀, 전시팀, 지원팀)을 구성하여 참여한다. 모든 금성가족과 많은 마을 주민이 참여하고 있다.

다. 스스로 배우고 나누는 학부모 동아리

‘학교가 살아야 마을이 산다’라는 신념에 공감하는 학교 구성원들은 학교가 금성동 안에

서 교육문화의 중심지로 굳건하게 자리매김할 수 있는 길을 꾸준히 모색해 왔다. 한편, 본교가 존립하기까지 든든한 버팀목이었던 학부모들은 자신들의 새로운 역할을 고민하기에 이르렀다. 부모로서 단지 자녀를 양육하고 학교에 보내는 일에 머무르지 않고 교육주체, 지역 주민으로서의 건강한 삶과 동반성장 등을 고민하게 된 것이다. 즉, 작은 학교를 지속 가능한 교육공동체로 만들기 위해서는 학부모 각자가 자신의 삶을 주체적으로 꾸려가며 이웃, 마을과 더불어 행복할 수 있는 길을 만드는 것이 무엇보다 필요하다는 인식에 공감하게 된 것이다.

학부모 동아리 활동 또한 학부모 자신이 먼저 몸과 마음이 건강한 어른이 되어 행복한 삶을 이어가도록 돕는 방향으로 운영하고 있다. 또한 자녀들이 가정과 학교에서 온전하게 자랄 수 있도록 돕고, 이웃과 끊임없이 소통하며 더불어 살기 좋은 마을을 만드는데 도움이 되도록 힘쓰고 있다. 아울러, 지역사회에도 선한 영향력을 끼쳐 평화로운 세상이 될 수 있도록 하고 있다.

2019년 6월 현재, 본교 재학생의 가구 수는 75가구 정도이다. 문어발식(?) 동아리가입, 1인 1동아리 이상 가입, 전학부모의 간부화가 현실인 학교이다. 현재 운영 중인 대표 학부모 동아리 7개를 소개하고자 한다.

동아리	활동 내용
빛그림	<p>-2012년 창립. 어머니 그림책 동아리. 10명 활동. 여름계절학교 손끝체험활동 참여. 매월 1회(마지막 금요일) 오후 돌봄교실 참여 아이들 위해 그림책 공연, 옛이야기, 빛 그림, 노래와 율동 등 다채로운 활동.</p> <p>- 3년째 12월 '깊어가는 겨울밤' 행사기획, 옛이야기 들려주기, 빛그림공연</p>
금사빠	<p>-(금성, 사물놀이에 빠지다) 학부모, 교직원, 마을분들로 구성된 풍물 동아리. 징, 장구, 북, 팽과리로 구성 15명의 단원 활동.</p> <p>-매년 정월 대보름, 금성마을의 큰 행사로 달집태우기를 할 때 풍물 칠 수 있는 학부모와 주민들이 일시적으로 어울려서 공연을 해 왔음. 금성예술꽃축제 길놀이 공연, 마을, 지역사회의 각종 행사에 적극적으로 참여하여 주어진 활동이 풍성해지도록 돕고 더불어 살아가는 이웃으로서 역할</p>

금성FC	<p>-2013년 창립, 재학생·졸업생 아버지 및 마을 주민들로 구성된 축구 동아리. 학부모 동아리 중 최대 인원인 52명의 회원이 소속되어 있음.</p> <p>-매주 일요일 아침에 학교 운동장에 모여서 연습하며, 출석률이 높은 편임.</p> <p>-매 학기당 1회씩 아빠축구대회를 열어 학년별 재학생 경기, 졸업생·마을 주민 혼성 경기 등을 실시하여 함께 어울리는 자리를 만듦.</p> <p>-매년 8월 금성별밤캠프(전교생과 아빠들이 함께하는 1박2일 캠프) 운영.</p> <p>-마을에 사는 학부모 주민으로서 마을 소독 작업, 마을과 소통하는 학교를 위하여 동아리 조직 체계를 졸업생 학부모, 마을 주민들과 역할 분담하여 운영하고 있음.</p>
파마밴드	<p>-2012년 창립. 학부모 밴드. 보컬, 드럼, 베이스기타, 색소폰 구성으로 15명 단원.</p> <p>-마을 축제, 지역 축제, 금성예술꽃 축제 공연, 다들 직장인들이라 저녁 시간 이용 연습, 스킬업 연습 주 1~2회.</p>
책도발	<p>-2014년 재학생·졸업생 학부모들로 구성된 독서 동아리. 8~12명 회원 활동. 금성교육문화협동조합 조합원 학부모를 중심으로 모임의 필요성을 제안함.</p> <p>- 책 선정은 본교 학부모 교육에 초청된 강사의 저서를 읽거나, 회원들의 관심사와 욕구를 반영한 책, 당시 이슈가 되는 책을 선정하여 같이 읽음.</p>
한땀한땀 손바느질	<p>-2017년 창립. 어머니 동아리. 7명의 회원이 활동.</p> <p>-매주 월요일에 모여서 손으로 직접 재단을 하고 바느질을 하여 완성 계절 학교 손끝체험 강사로 재능 기부함.</p>

학부모들은 동아리 활동을 통하여 소속감과 성장과 실천을 스스로 말하고 있다.

■ 스스로 배우며 함께 성장하는 즐거움을 맛보다

-처음엔 우리 아이들을 위해 빛 그림을 시작했는데 지금은 나를 위한 시간인 것 같다. 누군가가 읽어주는 그림책 이야기를 듣고 있노라면 그 기쁨은 말로 표현할 수가 없다. 소중한 행복이 이런 것일까? (빛그림)

-드디어 내가 철릭 원피스를 만들다니 믿기지 않는다. 동네방네 입고 자랑하고 다닐 거다. 혼자 했으면 감히 꿈도 꾸지 못했을 일인데 엄마들이랑 같이 해서 성공할 수 있었다. (한 땀 한 땀 손바느질)

-음악 안에서 하나가 된다. 한 곡 한 곡을 연습하고 공연을 준비하며 단원들은 작은 가족이 된다. 뒷풀이 할 때는 부부가 함께 모이고, 공연할 때는 학교, 마을이 큰 가족이 된다. (파마밴드)

▣ 동아리 회원들 간에 화합과 소속감을 드높이다

-일상의 쳇바퀴 속에서 나를 환기하는 시간이다. 치유와 힐링의 시간이다. (책도발)

-퀵트 공예를 하면서 혼자만의 바느질이 즐거운 모임으로 확장되었다. 잼병끼리 모여 바늘에 실 끼우고 이야기 꿰는 게 재미있어서 2시간이 4시간이 되었다.(중략) 서로의 솜씨를 칭찬하고 아이디어도 나누면서 개성이 깃든 나만의 소중한 생필품이 탄생하는 기쁨을 누리본다. (퀵트 공예)

-공을 차면서 아빠들끼리 더 끈끈해지는 것 같다. 그래서 아이들을 위해, 학교와 마을을 위해 내가 할 수 있는 게 뭐가 있을까 자꾸 생각해 보게 된다. (금성FC)

▣ 학교, 마을, 지역사회에 기여할 수 있는 길을 모색하고 실천하다

-바느질은 완전 자신 없는 나였지만 자상하고 실력 좋으신 퀵트선생님 덕분에 하나씩 하나씩 배우고 완성해가며 기쁨을 누리고 있다. 이렇게 우리 마을에서 이웃들과 함께 배우고 나누며 조금씩 성장하는 모습을 경험하게 되어서 특히 좋다. (퀵트 공예)

-아이들과 선생님을 초대하여 빛 그림 공연을 하는 날이면 우리 아이들을 학교에만 맡기는 것이 아니라, 함께 키운다는 게 이런 거구나 실감하게 된다. 이야기 속으로 빠져드는 아이들 눈빛, 공연을 마치고 빛그림 책을 서로 빌려 가겠다고 순서를 정하는 모습. 내 아이가 우리 모두의 아이로 보이고 지금처럼 앞으로도 자라기를 간절하게 바라본다.

(빛그림)

-학교 내 동아리에서 출발하여 점차 금성 마을 풍물패로 활동 범위를 넓히면서 마을과 지역사회의 주인으로 도움이 되었으면 좋겠다. 그러다보면 더욱 내가 사는 세상을 사랑하게 될 것 같다. (금사빠)

부산시 의회는 2017년 9월 27일 부산광역시교육청 학부모회 설치 및 학부모 학교참여 활성화 지원 조례를 제정하였다. 조례가 시행되는 2018년 학교들은 찬반 의견이 분분했다. 특히 교장들은 대 놓고 반대를 하는 분위기였다. 악성 민원이 발생하면 학교는 거의 마비 수준이 된다. 건강하게 학부모 참여를 경험해 보지 못한 학교들은 법제화 자체를 타하는 분위기이다. 교육청의 노력으로 3월 공식적인 학부모회가 구성되고 총회를 개최했지만 실질적인 학부모 학교 교육 활동 참여인지 궁금하다.

부산광역시교육청 학부모회 설치 및 학부모 학교참여 활성화 지원 조례

[시행 2018.3.1.] [부산광역시조례 제5647호, 2017.9.27., 제정]

이 조례는 학부모회의 설치·운영 및 학부모의 학교참여 활성화 지원에 관한 사항을 규정함으로써 효율적인 학부모회 운영을 도모하고 학부모의 학교참여 문화 확산에 이바지함을 목적으로 한다.

법제화가 되면서 학부모 활동 예산이 배정되었으나 사용에 관한 품의권이 학교 교사에게 있어 실질적인 학부모 자치기구로 나가기 위한 길은 멀어 보인다. 적극적인 해결 방법이 강구되어야 한다. 교육청은 학부모의 학교 참여 기반 조성을 위해 학부모회 실을 설치하는 등 학교 자치를 위한 환경 조성에도 힘쓰고 있다고 하지만 실제로 학부모들에게 공간을 내어주는 문제는 쉽지 않다. 특히 교사들과의 정서, 인식 차이로 갈등의 소지가 되기도 한다. 금성초는 공간을 주고 싶어도 공간이 없다. 실내 체육관 겸 다목적 강당 건립이 시설 개선의 최우선 과제인데 이번에도 특교금 배정 기준 미도달(작은 학교) 학교로 신청 자체를 못했다. 10년을 꾸준히 지자체, 교육청에 요구해 왔다. 마을과 함께 하는 교육공동체를 위해 실내 공간이 반드시 필요하다. 특교금 비율을 낮추는 건 찬성하나 지원 기준이 학교가 요구하는 것을 들어주는 것이 되면 좋겠다.

다. 학생 자치 - 무학년제 다모임

금성초 학생 다모임 활동은 작은 학교의 특색을 살려 3~6학년 무학년제로 통합 운영되는 직접 민주주의를 배우고 실천할 수 있는 장이다. 학생 스스로의 의사와 책임으로 학교 문화를 만들어 갈 수 있도록 학생 다모임을 꾸려가고 있다. 다모임으로 표현되는 자치활동은 민주시민의식의 함양 및 다양한 생각을 받아들일 수 있는 공동체적 생활 태도를 기를 수 있다. 학생들은 자신들이 직접 기획하고 실천하는 프로젝트형 다모임 활동을 통해 실생활에서 벌어질 수 있는 다양한 문제를 스스로 해결할 수 있는 힘을 기른다.

다모임 두레는 생활 두레와 특별 두레로 나뉜다. 생활 두레는 3~6학년을 10개 두레로 나누는 것을 말하며, 평소 자주 왕래하며 친교의 기회를 만든다. 특별 두레는 5개의 주제 부서로 조직하며, 희망 학생들을 대상으로 활동한다. 주제 및 학년별 논의 정도에 따라 학년(군)·전체 다모임을 적절하게 병행하여 운영하며, 이를 위해 학년 초 학년(군)·전체 다모임을 통해 학생들의 의견을 수렴하여 연간 운영계획을 세운다. 또한 본교 교육 중점, 학교 행사 일정 등을 고려하여 일관성 있는 운영이 되도록 한다. 학생 스스로 학교생활에서 지켜야 할 공동체 생활 약속(운동회 3행 3무 포함), 함께 해보고 싶은 활동 등에 관해 스스로 립없이 발언하고 조율하는 과정을 통해 민주주의를 충분히 경험하는 장이 되도록 격려한다. 학생 다모임에서 결정된 내용은 학교 교육과정에 적극적으로 반영하여 학생들이 주인 의식을 갖고 학교 교육활동에 참여할 수 있는 분위기를 마련한다.

학생 다모임은 토의·토론 문화 및 선후배간에 친밀한 관계 맺기 등을 위해 3학년 이상 전 학년이 골고루 배치될 수 있도록 한다. 또 매월 2, 4주 수요일에는 두레밥상을 운영하여 서로 챙기고 배려하는 사이가 유지되도록 한다. 다모임 게시판 등을 통해 활동 내용을 상시적으로 공개하여 두레원들의 관심을 유지한다. 학기 초(연2회) 두레장 리더십 캠프를 개최하여, 두레장·부두레장의 역할을 명확히 하고, 자존감, 책임감 및 공동체 의식 함양에 힘쓴다.

학교의 실생활에서 벌어질 수 있는 여러 문제(친구간의 갈등, 욕설, 따돌림 등)를 차지 활동(예>법정 등)을 자유발언대, 안건 토론 통해 스스로 해결함으로써 갈등을 해결할 수 있는 힘을 기르도록 운영한다. 공동체 놀이는 함께 어울려 즐길 수 있는 놀이를 통해 협력심과 배려심을 기를 수 있도록 운영한다. 경쟁보다는 함께 노력하고 협력한 내용을 칭찬하고 격려한다.

■ 다모임 두레

주제	월일	활동 내용	운영형태
만남	3/14	*두레별 인사 나누기 *학생 공동체 생활약속 정하기 →알림판 만들어 붙이기	학년(군) →전체
평화	4/11	*세월호의 아픔 기억하기 →우리의 다짐을 표현하기	전체
행사 (금성가족 한마당)	5/9	*금성가족한마당 3무3행 정하기 : 알림판 만들어 붙이기 *금성가족한마당 경기종목 정하기	학년(군) →전체
변화와 도전	6/20	*우리와 함께 자라는 학교 :더 나은 학교를 위한 고민 나눔 -학생·교사 열린 마당 개최 -토의결과 공유하고 실현방안 모색하 기	"
행사 (두레캠프)	7/11	*학생 다모임 두레 캠프 준비하기 (일정, 준비물, 프로그램 등)	전체

■ 특별두레

특별두레	주요 활동 내용	일시 및 장소	비고
놀이부	*어린이날 기념 놀이마당: 쥐와 고양이, 볼링 *숲 놀이터 : 해먹, 줄그네 등 *성탄절 기념 놀이마당: 팽이치기, 제기차기	5월 1일(수), 9월 3일(화) 12월 24일(화)	
방송 제작부	*노래 틀기: POP, K-POP, 동요, 클래식 가능 (게임노래나 판단 기준을 넘으면 틀지 않음.) *학교생활 영상 제작 방송하기: 금성 가족들 의 한달간 생활모습을 찍어서 다모임 때 보여주 기 *이벤트 퀴즈: 어린이날, 스승의 날, 개교기념 일, 크리스마스	3월 25일~12월2 6일 매월 다모임 5월 1일, 5월 15일, 6월 4일, 12월24일	

도서부	*동생에게 책 읽어주기, 셋별관에서 하룻밤 *한글날 기념 책 놀이터: 책 속 보물찾기, 순 우리말· 사투리 찾기 등 *영화관 나들이: 선착순 10명	4월, 9월 6월 21~22일(금~토) 10월 8일(화) 12월 20일(금)	
텃밭부	*네잎 클로버 찾기: 학교 안팎에서 찾아오면 상품 제공(클로버1개 당 젤리2개) *애벌레 잡기 대회: 중간 놀이시간, 점심시간	4월 5일(금) 10월 초	
울방솔부	*울방솔은 학교 자치 매점임. *판매물품 : 1)학용품 무제한 2)음식-사탕, 초콜릿은 1일 2개, 과자는 1일 1개만 판매 *물품 세일 1)첫 개장 기념 세일 - 3월5일 ~ 일 2)어린이날 기념 세일- 5월1일(화) 3)개교기념 세일 - 6월4일(화) 4)크리스마스 기념 세일 - 12월24일(화)	*비 안 오면: 왔다가 민박 *비 오면: 6학년 교실 앞 (2층)	

▣ 2019학년도 제1회 학생·교사 열린 마당

금성초 학생들은 한데 어울려 놀고 얘기하는데 거리낌이 없는 편이다. 또한 선후배, 동급생끼리 경쟁하고 비교하기 보다는 협력하고 수용하는 모습에 익숙해져 있다. 하지만 좀 더 세심하게 들여다보면 학생 스스로 공동체 구성원이라는 인식을 갖고 실천하고 관계를 맺고 있는지는 의문스럽다. 매월 1회씩 이루어지는 학생 다모임 또한 주로 학년 초 학생다모임 리더십 캠프에서 결정된 대 주제(주로 학교행사 위주)를 중심으로 두레별로 역할을 나누고 수행하는데 급급할 때가 많다.

학생자치가 이름 그대로 학생들의 자치능력을 길러주는 자리가 되려면 어떻게 해야 할까? 무엇보다도 일상생활 속에서 학생 자신이 학교의 주체임을 분명하게 인식하는 데서부터 출발해야 하지 않을까? 그러기 위해서는 학교생활 하면서 개인 또는 여럿이 겪는 불편함이나 어려움을 찾아보고 좀 더 나은 학교, 학년이 될 수 있도록 고민하고 실천해 나가는 과정이 필요하리라 본다. 이런 점에서 학생·교사가 함께하는 열린 마당은 학생·교사 모두가 다시 한 번 주인으로서 다짐하고 공동 실천할 수 있는 계기가 될 것이라 기대한다.

구분	학년 다모임	전체 다모임	
		두레별 토의	전체 토의
일시	6. 12(수) 3~4교시	6.20(목) 1교시	6.20(목) 2교시
장소	학년 교실	두레별 지정 장소	강당
대상	각 학년 학생, 담임	3~6학년생, 담임, 교장, 교감, 그 밖에(?)	

토의 주제	공식 질문	그렇게 생각하는 까닭, 상황	필요한 노력, 대책
시설	*학교에서 공부하고 놀면서 불편하거나 고쳤으면 하는 시설이 있나요?	*2층 남녀화장실 변기~볼일 볼 때 쪼그려 앉기 힘들. *화장실 비누~여러 사람이 쓰는 거라 비위생적임 *3층 여자 화장실 개수대 물빠짐관 수리	-양변기로 교체 요망 -펌프 비누로 교체 요망 -수리 요망
		*텃밭 물뿌리개~구입한 지 얼마 되지 않았는데 없어지고 부서짐. 관리가 안 됨. *농기구 교체·수리해야 됨~(호미) 손잡이가 녹슬고 날이 부서진 것이 많음.	-1)물뿌리개 보관함 제작 (스프링쿨러 옆) 2)사용법 안내판 제작 -농기구 새로 추가 구입 요망
관계	*친구, 선생님과 좀 더 사이좋은 관계를 맺고 유지하기 위해 모두가 함께 지키고 노력할 점이 있다면?	*동생들이 반말을 하는 건 괜찮은데 선을 넘지 않으면 좋겠음. 선후배 간에 존중하고 예의를 갖추었으면.	-장난은 좋은데 때리거나 꼬집거나 할퀴지 않았으면 좋겠음. 계속 붙고 업어 달라 보채고 징징떨 때 힘들. 선배들이 힘들다고 말할 때 멈추고 기다려 주면 좋겠음.
		*친구들끼리 누가 봐도 싫어할 말 (예>키 작다, 똥똥하다, 새까맣다, 오이머리 등)인데 꼬집어서 들으란 듯이 말할 때 기분 나쁨.	-경청했으면 (예:몸으로 말해요 같은 활동) -친구가 싫어하는 별명과 욕을 사용하지 않기 -친구를 때리지 않고 존중하기

아이들은 이렇게 자라고 있다. 학생 시민이 되어 가고 있다. 2018년에는 학생 자치 우수 학교로 선정되어 아이들이 한껏 힘을 받고 있다. 학교는 장을 펼쳐 주면 된다. 생각보다 섬세한 작업이지만 꾸준한 열정을 가진 교사들에 의해 한 걸음 한 걸음 이루어져 간다.

▣학생 다모임 활동에 참여하면서 새롭게 알게 되거나 느낀 점이 있다면?

- 더 친해진 것 같다. 좋은 친구들이 많다는 걸 알게 되었다.(4명)
- 정말 학생들의 의견이 반영되는구나 하는 생각이 들었고, 다모임 회의를 하는데 마치

국회의원들이 회의하는 것 같았다.(1명)

- 회의가 재밌다.(3명)
- 여러 기발한 아이디어를 가진 사람들이 많다는 걸 알게 되었다.(2명)
- 동생들이 어떤 생각을 가지고 있는지 알게 되고 공동의 문제를 함께 해결할 수 있어서 뿌듯했다. 협동심이 생긴 것 같다. 같이 하면 이렇게 재미있구나.(6명)
- 작년까지 안 해 본 것 새로운 것을 많이 해 봐서 좋았다.(1명)
- 두레장들이 얼마나 힘든지 알겠다.(10명)
- 두레장, 부두레장은 꼭 필요하다.(1명)

III. 마치며

다시 처음으로 돌아와서 물어본다. 학교는 자율경영체계를 가지고 있는가? 혁신학교는 학교 자치를 하고 있는가? 구성원들의 자치에 대한 체감온도는 어느 정도일까? 제도가 구축되면 우리가 해낼 준비가 되어있을까? 완전한 학교 자치는 과연 가능 할까?를 경험적으로 살펴보았다. 학교자율경영과 혁신학교의 작동은 궤를 같이 하고 있었다. 학교자율경영은 학교 자치로 나아가는 길이다. 그러나 여전히 교육과정, 현재 자치 기구들, 교육청 인사정책, 교사들의 준비정도 등 여러 부분에서 걸림돌과 극복해 나가야 할 점이 있었다.

교육 자치를 이야기 할 때 반드시 이야기해야 하는 부분이 책임에 대한 부분이다.

자율경영 책임의 범위와 책임지는 것은 어떤 것일까? 교장들은 말한다 “느그가 책임지나? 책임은 다 교장에게 있다.” 책임이라는 것을 어떻게 바라보고 있는가? 업무나 공문을 완벽하게 하는 것이 책임을 다 한 것 같고 실패할 수도 없게 만드는 책임이라면 그 책임을 질 수 없다. ‘교사들이 왜 자율적으로 못 움직이는가? 왜 형식적으로 움직이는가?’를 살펴보아야 한다. 책임이라는 이름하에 투입된 모든 것에 성공해야 한다는 생각과 또 그것을 책임져야 한다는 것이 그렇게 만드는 것은 아닐까? 시도하고 실험할 수 있는 자유가 다행복학교에는 있었다. 또한 그것을 격려 받는 분위기가 있었다. 처음부터 안전한 길을 찾아서 가려고 하기에 실패에 대한 두려움이 크다.

자치력을 키우기 위해서 무엇이 필요한가? 교사가 학교 자치를 어떤 개념으로 받아들이는 진지한 논의가 필요하다. 학교의 자치력을 키우기 위해서는 교사 문화에 대한 자기 성찰이 따라야 한다. 나이든 교사들의 명퇴 욕구는 젊은 교사들에게도 있다. 교직에 대한 무기력과 허탈, 권태가 깔려있다. 혁신학교는 혁신학교 나름대로 피로감이 크다.

교사들이 지금 터널을 지나고 있다. 학교에서 교사의 자율성은 언제 발휘하는가? 교사가 교육적으로 자신을 성찰하고 변화하는 과정에 어떤 경험을 했을까? 교사 개개인의 처지와 입장을 진심으로 공감 받는 과정에 마음이 열릴 것이다. 민주주의는 사람의 마음이 하는

것이다. 협력으로 성공할 수 있는 경험의 기회를 만들어가야 할 것이다. 동료들과 우리 학교의 아이들을 어떻게 키울 것인가에 대한 진지한 논의가 있어야 할 것이다.

학교와 교사에 대한 사회적인 인식의 전환이 필요하다. 우리들이 하는 교육활동이 신뢰 받고 있는가? 사회적으로 교사에 대한 신뢰가 없다. 교육과정 운영과 평가에 대한 신뢰가 필요하다. 큰 틀에서 교육 자치에 대한 국가적 사회적 합의가 있어야 한다. 교사의 질을 국가가 보장하고 그 교사들은 스스로 연구를 하고 그 아이들을 키워내는 것이 사회적으로 맞아 떨어져야 한다. 국가가 교사를 믿어주고 그것을 바탕으로 교사들은 스스로 연구한다. 그러기 위해서 전문적학습공동체의 활성화가 필요하다. 연구하는 풍토가 학교의 근간을 이루어야 한다. 연구하고 투여하고 또 연구하고 투여하고 시도하는 교사들이 많아져야 한다. 혁신학교가 학교 자치로 나아가기 위해 제도와 정책을 더 마음껏 할 수 있게 열어 두어야 한다. 민주주의는 지난한 과정이다. 학교 민주주의도 마찬가지이다.

참고문헌

2018. 2019. 금성교육계획

수탁연구 2017-01 부산다행복학교 2년차 중간평가 및 정책 발전 방향 연구. 부산광역시 교육청, 경기도교육연구원.

2019. 부산다행복학교 지원을 위한 민주적협의문화와 학교업무정상화 컨설팅 자료집. 부산광역시교육청 교육정책과

2017. 전국시도교육청네트워크 학교혁신국내 학술대회 새로운 학력 한국을 바꾸는 학교교육체제

송제인, 단위학교 자율경영체제 구축을 위한 법적 연구, 석사학위논문. 한국방송통신대학교 대학원, 2018.

[네이버 지식백과] 학교운영위원회(두산백과)



Memo

A series of 20 horizontal dotted lines for writing, arranged in a vertical column within a rounded rectangular frame.



Memo

A series of 20 horizontal dotted lines for writing, arranged in a vertical column within a rounded rectangular frame.



Memo

A series of 20 horizontal dotted lines for writing, arranged in a vertical column within a rounded rectangular frame.



Memo

A series of 20 horizontal dotted lines for writing, arranged in a vertical column within a rounded rectangular frame.