

연구자료 RRM 2021-01

한국교육개발원·한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육정치학회 공동주최

제167차 KEDI 교육정책포럼

학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제

일시 : 2021. 6. 30.(수) 14:00~16:30

장소 : 오송&세종컨퍼런스 회의실 및 온라인

본 자료집의 발표문은 한국교육개발원의 2021년도 기본연구사업인 「학교자치 관점에서 본 교원 정책의 쟁점과 과제」에서 인용·발췌하여 제시한 것입니다.

위 연구의 최종보고서는 추후 한국교육개발원 홈페이지에 탑재될 예정이오니, 자료집의 발표문 인용을 원하시는 분들은 최종보고서를 활용해 주시기 바랍니다.

따라서 본 자료집의 발표문은 인용이 불가하오니 양해해 주시기 바랍니다.

한국교육개발원·한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육정치학회 공동주최
제167차 KEDI 교육정책포럼

학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제

일시_ 2021. 6. 30.(수) 14:00~16:30

장소_ 오송&세종컨퍼런스 회의실 및 온라인

※ 코로나19로 인한 사회적 거리두기를 준수하기 위해 Zoom을 이용한 화상회의로 개최됩니다.

Zoom ID 633 499 5389 PW kedi

Zoom 회의 링크

<https://yonsei.zoom.us/j/6334995389?pwd=TURzK1YzbHRRRW0wSlkrRm4veXV0UT09>

프로그램 Program

시 간	내 용
	사회 박희진(계명대학교)
13:50~14:00	온라인 화상 회의 등록
14:00~14:10	개회 및 인사말 류방란(한국교육개발원장) 고전(한국교육행정학회장) 전제상(한국교원교육학회장) 박선형(한국교육정치학회장)
14:10~15:10	[발표 1] 학교자치 실태 국제비교 분석 김혜진(한국교육개발원) [발표 2] 언론기사 분석을 통한 학교자치 이슈 분석 이승호(한국교육개발원) [발표 3] 학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제 이동엽(한국교육개발원)
15:10~16:00	[토론 1] 김왕준(경인교육대학교) [토론 2] 김혁동(경기도교육청) [토론 3] 김병찬(경희대학교)
16:00~16:30	종합 토론 및 폐회

※ 당일 진행상황에 따라 일정 변동 가능

차 례

[발표1] 학교자치 실태 국제비교 분석 -김혜진(한국교육개발원) 1
[발표2] 언론기사 분석을 통한 학교자치 이슈 분석 : 토픽 모델링 기법을 중심으로 -이승호(한국교육개발원) 33
[발표3] 학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제 -이동엽(한국교육개발원) 53
[토론1] 학교자치 관점에 본 교원정책의 쟁점과 과제 -김왕준(경인교육대학교) 83
[토론2] 학교자치시대의 교원인사정책 혁신 방안 -김혁동(경기도교육청) 91
[토론3] '학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제'에 대한 토론 -김병찬(경희대학교) 97

[발표1]

학교자치 실태 국제비교 분석

김혜진(한국교육개발원)

1. 서론

자치는 사전적으로 “자기 일을 스스로 다스림”(표준국어대사전)이라는 뜻으로, “지방자치단체가 국가로부터 위임받은 행정 업무를 수행하는 일”의 의미를 가진 행정적인 용어로 사용되고 있다(표준국어대사전). 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정된 이래 교육행정의 지방분권을 이루기 위한 제도적인 노력을 지속하는 ‘교육자치’가 추진되는 한편, 학교 혁신의 방향성으로 학교 운영의 자율성을 확보하려는 ‘학교자치’가 강조되고 있다. 교사 주도의 학교혁신 운동이 학교자치에 대한 주장으로 이어졌으며, 이에 일부 시도교육청에서는 학교 자율 경영체제, 학교 자율 운영 등을 정책 과제로 추진하거나 학교자치 조례를 제정하여 학교자치의 제도화를 시도하고 있다.

그런데 학교자치가 무엇인지 명확하게 합의된 바는 없는 것으로 보인다. 학교자치는 「교육기본법」 제5조 제1항과 제2항에 명시하고 있는 교육의 자주성과 전문성 보장, 학교운영의 자율성 존중, 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교 운영 참여로부터 법적 근거를 찾을 수 있지만(박창언, 2018), 법률상으로 공식화된 법적 용어는 아니다. 학교자치에 관한 다수의 연구에서도 각자의 관점에 따라 학교자치를 다양하게 정의하기도 한다. “학교운영위원회 제도를 중심으로 한 학교운영 방식이며 단위학교책임경영제 혹은 학교중심 경영제를 포괄하는 것”이라는 허병기(1999)의 정의에서부터 가장 최근에는 “단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며 그 결과에 책임지는 것”(교육부·전국시도교육감협의회, 2017)의 다소 포괄적인 정의도 찾을 수 있다. 무엇보다도 학교 운영의 조직, 인사, 재정에 관한 권한을 구성원이 직접 이양받은 것도 아니라는 점에서 불완전한 개념으로 치부된다(고전, 2008).

이와 같은 학교자치의 개념적 혼란은 학교자치의 주요 쟁점에 대한 합의를 어렵게 한다. 김혁동 외(2018: 29)는 학교자치의 쟁점으로 ① 누가 학교교육에 대한 주요 의사결정권을 가질 것인가, ② 교사들의 전문적 자율성 보장을 위한 행정적 통제와 책무성은 어떻게 균형을 이루어야 하는가, ③ 학교 교육과정을 결정하는데 누가 주도적인 권한을 가질 것인가의 세 가지를 제시하였다. 통상 자치를 실현하려면 조직, 인사, 재정에 관한 권한을 학교가 가져야 하나(김성천, 2019), 학교자치에서 의미하는 권한이 정확하게 무엇인지, 권한을 행사하는 주체는 누구이며 주체 간 관계는 어떻게 형성되는지, 그리고 무엇에 대한 책임을 어떻게 질 수 있는지는 여전히 합의되지 않는 논제로 보인다(김혜진, 2020).

학교자치의 개념에 대한 소모적인 논쟁을 끝내고 제도적인 실천으로 나아가기 위해서는 현재 학교자치의 실천 양태를 확인하여 상황과 맥락을 파악하는 과정이 선행되어야 한다. 학교자치를 적극적으로 실천하고자 노력 중인 일부 학교를 제외한

대다수의 학교에서 학교 운영의 권한과 책임이 어떻게 실행되고 있는지, 그리고 학교자치를 위한 문화적인 기반이 마련된 정도는 어떠한지에 대한 전반적인 실태를 확인할 필요가 있다. 이론적인 논의에서 학교자치를 정의하기 어렵다면, 역으로 현실에서부터 학교자치를 만들어나가는 것이 가능하기 때문이다.

이 연구는 우리나라 학교 운영의 실태를 학교자치의 관점에서 파악하여, 학교자치의 개념화를 위한 정보를 제공하는 데 목적이 있다. 학교 운영의 핵심인 인사, 재정, 교육과정의 권한 배분 정도, 권한을 민주적이고 자율적으로 행사할 수 있는 학교공동체의 구성 정도, 그리고 학교 구성원과 학부모 및 지역사회, 교육행정기관과의 관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 OECD에서 수행한 교수·학습 국제조사인 TALIS(Teaching and Learning International Survey) 자료를 활용하였다. TALIS는 교원의 자기보고식 설문조사를 통해 교원의 직무수행과 교직환경에 대한 광범위한 자료를 확보하고 있으며, 특히 교수·학습 활동의 효과성과 연계된 영역으로 교사 및 학교의 자율성(autonomous school)에 주목하고 관련 자료를 수집하였다. 그리고 조사에 따라 상이하기는 하나 많게는 48개국이 참여하는 대규모 국제조사로서, 조사에 참여한 타 국가 간의 비교를 통해 우리나라의 위치를 확인할 수 있다는 장점이 있다. 이에 본 연구는 TALIS 3주기 조사 자료인 TALIS 2018를 활용하여 한국의 초등학교와 중학교의 학교 운영 현황을 파악하는 한편, 조사에 참여한 OECD 회원국 및 TALIS 참여국과의 평균과 비교하여 실태를 확인하고자 한다.

2. 분석 방법

1) 분석 자료

이 연구는 지난 2017~2018년에 수집된 TALIS 2018 자료 중에서 우리나라가 참여한 초등학교 및 중학교 교원의 인식 자료를 분석하였다. 초등학교 조사에는 한국을 포함하여 총 15개국의 교원이 참여하였고, TALIS의 본조사(main survey)인 중학교 조사에는 48개국의 교원이 참여하였다. 국가별로 200개의 학교를 표집하고 다시 20명의 교사를 표집하여 총 4,000명의 교사가 참여하도록 하는 표집의 방식에 따라, 참여율이 저조한 일부 국가의 자료는 통계적인 비교·분석의 타당성을 확보하지 못한 경우도 있다. 구체적으로 초등학교 교원 조사에는 호주와 네덜란드가, 중학교 교원 조사에는 호주의 자료가 해당된다. 그러나 이 연구에서는 엄밀한 비교를 통해 통계적으로 유의미한 차이를 밝혀내는 것이 주요 목적이 아니며, 타 국가와의 비교를 통해 우리나라의 현황과 실태를 파악하는 데 중점을 두고자 한다. 이에 활용 가능한 모든 국가의 자료를 분석에 포함하였으며, 최종적으로 외부에 공개되지 않은 아이슬란드의 자료를 제외한 총 47개국의 중학교 교원 자료와 15개국의 초등학교 교원 자료를 활용하였다. 초등학교 자료의 경우 15개국의 초등학교에서 근무하는

교사 51,782명(한국 3,207명)을 분석 대상으로 하였고, 중학교 자료에는 47개국의 153,682명의 교사(한국 2,931명)의 응답 자료를 포함하였다.

2) 분석 문항

학교자치의 관점에서 학교 운영의 현황과 실태를 파악하기 위해, 학교 운영의 전반적인 사항 및 수업에 대한 자율성, 민주적이고 자율적인 학교 운영을 위한 학교 풍토, 학교 내외의 이해관계자와의 관계 형성의 세 가지 영역으로 구분하고 관련 문항을 선별하였다. 분석에 활용한 문항은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 분석 문항

구분	문항		측정 방식
학교 운영 자율성	인사	교사 임명 혹은 고용 교사의 해고 및 정직	권한 및 책임 비율 - 학교 내부(교장, 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영위원회) - 학교 외부(교육부, 교육청, 교육지원청) - 학교 내·외부
	재정	급여체계를 포함한 교사의 초봉 결정 교사의 봉급 인상 결정 학교 내에서의 예산 배분 결정	
	학교 정책	학생 규율 방침과 절차 확립 전국·지역단위 평가를 포함한 학생평가 방침 확립 학생의 입학 허가	
	교수학습 활동	학습교재의 선정 전국·지역단위 교육과정을 포함한 수업 내용 결정	
	교육과정	학교 교육과정의 수립	
수업 자율성	수업 준비·진행 권한	수업내용 결정, 교수방법 선택, 학생 평가, 학생 생활지도, 숙제 분량 결정	동의 정도(4점 척도)
민주적 학교풍토	의사결정 참여	학교 내 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회 제공 - 교직원, 학부모 및 보호자, 학생	동의 정도(4점 척도)
	교장 권한	업무상 중요한 의사결정에 영향력 행사	
이해관계자 관계	학부모	학부모의 학생 학업성취 지원 학부모의 학교 활동 관여 및 참여	동의 정도(4점 척도)
	지역사회	학교와 지역사회 협력	
	국가 및 교육행정 기관	국가지방자치단체 정책입안자들의 교사 의견 존중 교사의 국가 및 시도 교육정책 영향력 행사 교육행정기관의 학교 지원 필요	

3) 분석 방법

분석에 포함된 문항의 측정 방식에 따라 평균값 또는 비율을 도출하여 비교·분석

하였다. “학교운영 자율성”의 경우, 권한 및 책임이 학교 내부 또는 외부에 있는지, 학교 내외부가 함께 갖는지 등의 3가지 유형으로 리코딩된 자료로 비율을 확인하였다. 추가로 학교 내부의 권한 및 책임이 높다고 응답한 문항에 대해서는 학교 내부 구성원(교장, 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영위원회)별 비율을 확인하여 학교 내부의 권한 및 책임 배분의 실태를 파악하고자 하였다. 그 밖의 문항들은 모두 4점 척도(매우 동의하지 않음 ~ 매우 동의함)로 측정하고 있어 평균과 표준편차를 도출하여 제시하였다. 학교자치의 관점에서 학교 운영의 실태를 확인하고자 하는 연구 목적을 위해, 학교 특성에 따른 차이를 파악하기 위해 학교의 설립 유형(공사립), 소재지(읍면, 중소도시, 대도시), 사회경제적 취약계층 학생의 비율(10% 이하, 11% 이상)의 세 가지 변수를 활용하여 집단 간 분석을 추가하였다. 다만 대규모 조사의 경우 대부분 집단 간 차이가 유의한 것으로 나타나며 학교 특성을 고려하여 학교자치 관점의 학교운영 실태를 탐색한다는 연구 목적을 고려하여 집단별 평균 차이의 통계적 유의성을 검증하지는 않았다.

모든 문항에 대해서는 국제비교를 위해 한국 평균과 OECD 회원국 평균(초등학교 11개국, 중학교 30개국), TALIS 참여국 평균(초등학교 15개국, 중학교 47개국)을 산출하였으며, TALIS 2018에서 제공하는 교사 수준의 최종가중치(teacher-level final weight)를 적용하였다.

3. 분석 결과

1) 학교 운영의 자율성

학교의 업무를 수행함에 있어 중대한 책임을 갖고 의사결정에 적극적인 역할을 수행하는 사람은 누구인가? TALIS에서는 교장, 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영위원회, 교육행정기관(교육부, 시도교육청, 교육지원청) 중에서 누가 학교 운영의 권한 및 책임을 갖는지 교장의 응답을 통해 확인하였다. 학교 내부와 외부 간의 자율성 정도를 파악하기 위해 교장, 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영위원회 중에서 하나라도 해당하는 경우는 학교 내부, 교육행정기관만 해당하는 경우는 학교 외부, 양쪽에 모두 해당하는 경우는 학교 내·외부가 함께 갖는 것으로 구분하였다.

먼저 교사의 임용과 해고, 정직 등 인사(staffing)의 중대한 책임을 갖는 주체를 알아보았다. 한국의 경우 학교 외부의 권한 및 책임이 50% 이상을 차지하였는데, 초등학교는 69.7%, 중학교는 60.1%로 나타났다. 반면 학교 내부의 권한은 각각 13.6%, 22.8%로 낮은 편이며 국가공무원인 교사의 임용과 해고, 정직에 관한 권한은 상급 행정기관이 대부분 갖는 것으로 분석되었다. OECD나 TALIS 평균에서는 초등학교와 중학교의 결과가 반대로 나타났다. 초등학교는 외부의 권한 및 책임에 대한 응답 비율이 높았으나 중학교에서는 학교 내부의 비율은 약 50%를 차지하였다. 재

정 영역(교사 초봉 및 급여 인상 결정, 학교 내 예산배분 결정)에 대한 응답 결과도 인사 영역과 유사하였다. 한국의 초등학교와 중학교는 모두 학교 외부에 권한과 책임이 있다고 응답한 비율이 80% 이상으로 매우 높은 반면, 내부에 있다는 응답 비율은 11~13% 정도로 나타났다. 인사 영역과는 달리 OECD 회원국과 TALIS 참여국에서도 학교 외부의 권한 및 책임에 대한 비율이 상대적으로 더 높았다.

<표 2> 학교 운영의 자율성 - 인사, 재정

구분		인사			재정		
		외부	내외부	내부	외부	내외부	내부
한국	초	69.7%	16.7%	13.6%	87.3%	1.7%	11.0%
	중	60.1%	17.0%	22.8%	83.2%	3.4%	13.5%
OECD	초	56.7%	12.1%	31.2%	71.8%	5.7%	22.5%
	중	31.2%	19.5%	49.4%	59.5%	8.6%	31.9%
TALIS	초	49.6%	16.6%	33.8%	69.6%	6.2%	24.2%
	중	29.3%	18.7%	52.0%	62.2%	8.9%	28.9%

다음으로 학교 정책, 교수학습 활동, 교육과정 영역에서의 권한 및 책임의 주체가 어디에 있는지 확인하였다. 학교정책은 학생의 규율 방침과 절차 확립, 학생 평가 방침 확립, 학생의 입학 허가 등 3개 문항이 포함되었다. 전반적으로 학교 내부가 책임의 주체가 된다는 응답 비율이 과반을 차지하였으며, 특별히 우리나라의 응답 비율은 OECD 평균이나 TALIS 평균보다 매우 높게 나타났다. 학교 내부의 비율은 초등학교 83.3%, 중학교 80.7%였으며, OECD 평균(각각 66.5%, 66%), TALIS 평균(71.2%, 69.1%)보다 높았다.

교수·학습 활동 영역은 학습교재의 선정, 전국·지역 단위 교육과정을 포함한 수업 내용 결정과 같이 학교 내 교수학습 활동에 대한 권한과 책임을 중심으로 응답 비율을 확인하고 있다. 먼저 우리나라의 경우 학교 내부의 응답 비율이 초등학교 64.0%, 중학교 68.4%로 높은 편이었으나 특이하게 내부와 외부가 함께 갖는다는 응답 비율도 각각 36.0%, 28.3%로 높게 나타났다. 이러한 경향성은 OECD 평균이나 TALIS 평균에서도 유사하게 나타났는데, 국가 수준의 교육과정에 따른 수업내용을 결정하는 등 정해진 교육과정이 확립된 경우 학교 외부의 행정기관과 학교 내부가 함께 의사결정을 하고 책임을 지는 것으로 유추할 수 있다.

학교 교육과정의 수립에 관한 영역은 학교 내부의 권한 및 책임에 대한 응답 비율이 90% 정도로 매우 높았으며, 초등학교와 중학교 모두 유사한 비율을 보였다. 이러한 결과는 OECD나 TALIS의 결과와는 다소 상이한데 약 50% 정도 학교 내부에서 권한을 갖지만 약 40% 정도는 학교 외부에서도 학교 교육과정 수립의 권한 및 책임을 갖는 것으로 나타났다.

<표 3> 학교 운영의 자율성 - 학교 정책, 교수학습 활동, 교육과정

구분		학교정책			교수학습 활동			교육과정		
		외부	내외부	내부	외부	내외부	내부	외부	내외부	내부
한국	초	9.6%	7.1%	83.3%	0.0%	36.0%	64.0%	0.6%	8.8%	90.6%
	중	10.5%	8.8%	80.7%	3.3%	28.3%	68.4%	3.7%	7.6%	88.7%
OECD	초	16.5%	17.0%	66.5%	19.6%	44.8%	35.6%	41.1%	16.1%	42.8%
	중	13.8%	20.2%	66.0%	14.9%	42.3%	42.9%	24.8%	23.2%	52.0%
TALIS	초	13.7%	15.1%	71.2%	23.7%	42.6%	33.7%	42.0%	16.3%	41.7%
	중	13.1%	17.7%	69.1%	17.3%	42.5%	40.2%	26.9%	23.8%	49.3%

이상의 분석 결과 중에서, 우리나라 초등학교 및 중학교에서 학교 내부의 권한 및 책임이 50% 이상 된다고 응답한 영역에 한하여, 추가로 학교 내부 구성원들 간의 권한 및 책임 배분은 어떠한지 분석하였다. 먼저, 학생 규율 방침 및 절차 확립의 중대한 책임을 갖는 주체를 살펴보면, 우리나라의 경우 교장, 교감 및 부장교사, 교사의 권한 및 책임이 상대적으로 높았고 학교운영위원회의 응답 비율은 초등학교 22.5%, 중학교 34%로 나타났다. 응답 비율 간의 차이가 있기는 하나 대체적으로 유사한 비율을 보인 것과는 달리, OECD 및 TALIS 평균에서는 교장과 교감 및 부장교사의 응답 비율이 약 70% 정도로 매우 높았다.

학생 평가 방침 확립의 권한 및 책임의 주체를 분석한 결과, 한국의 경우 교장, 교감 및 부장교사, 교사 등 교원의 응답 비율이 약 20~25% 정도로 나타났다. 반면 학교운영위원회의 비율은 초등학교 5.2%, 중학교 6.3%로 매우 낮았다. OECD 및 TALIS 평균에서도 비율의 차이는 있으나 유사한 경향성을 보여, 교원이 학생 평가 방침을 확립하는 데 주체적인 역할을 수행하고 책임을 지는 것으로 나타났다.

<표 4> 학교 운영의 자율성 - 학생 규율 및 학생 평가 방침 확립(학교 내부)

구분		학생 규율 방침 및 절차 확립				학생 평가 방침 확립			
		교장	교감/ 부장교사	교사	학교운영 위원회	교장	교감/ 부장교사	교사	학교운영 위원회
한국	초	41.1%	47.9%	31.0%	22.5%	27.8%	26.0%	22.7%	5.2%
	중	46.0%	45.8%	46.0%	34.0%	22.6%	24.1%	20.2%	6.3%
OECD	초	70.4%	46.4%	34.1%	34.2%	56.8%	39.1%	29.2%	13.5%
	중	70.8%	53.7%	26.7%	40.3%	51.8%	42.6%	29.1%	20.0%
TALIS	초	69.8%	45.1%	32.0%	32.2%	49.8%	35.6%	25.5%	13.3%
	중	68.1%	54.6%	27.7%	44.0%	47.1%	44.2%	28.4%	20.0%

학교정책 영역의 마지막 문항인 학생의 입학 허가에 대한 주체를 분석한 결과, 한국의 경우 초등학교와 중학교 모두 교장의 권한과 책임이 매우 강한 것으로 분석되었다. 교장이 주체라는 응답 비율은 초등학교 87.7%, 중학교 80.5%로 나타난 반

면, 타 주제들의 응답 비율은 10%에 못 미쳤다. 학교운영위원회에서 결정한다는 응답은 0%였다. OECD와 TALIS 평균에서는 교장의 응답 비율이 가장 높고 다음으로 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영위원회의 순서로 나타났다.

다음으로 교수학습 활동 영역에 해당하는 학습교재 선정의 권한과 책임이 어디에 있는지 확인하였다. 먼저 한국 초등학교의 경우 교감 및 부장교사, 교장, 교사, 학교운영위원회의 순서로 나타났고, 중학교에서는 교사, 교감 및 부장교사, 교장, 학교운영위원회의 순서로 나타났다. OECD 및 TALIS 평균에서는 초등학교와 중학교 모두 교사의 비율이 60% 이상으로 가장 높았고 다음으로 교장 또는 교감 및 부장교사의 순서였다.

<표 5> 학교 운영의 자율성 - 학생 입학 허가 및 학습교재 선정(학교 내부)

구분		학생 입학 허가				학습교재 선정			
		교장	교감/ 부장교사	교사	학교운영 위원회	교장	교감/ 부장교사	교사	학교운영 위원회
한국	초	87.7%	8.1%	2.3%	0.0%	35.9%	43.3%	32.4%	31.5%
	중	80.5%	7.8%	1.9%	0.0%	25.1%	36.1%	49.4%	25.2%
OECD	초	59.0%	16.5%	2.8%	11.8%	47.5%	41.9%	60.4%	10.4%
	중	62.4%	27.7%	4.8%	15.3%	49.1%	44.4%	67.6%	20.0%
TALIS	초	64.2%	16.8%	2.8%	9.5%	48.5%	39.0%	52.3%	11.6%
	중	66.8%	27.3%	5.8%	13.7%	47.7%	47.3%	60.0%	20.8%

수업 내용을 결정함에 있어 권한과 책임을 갖는 주체를 확인하였다. 한국 초등학교의 경우 교장, 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영위원회의 순서였고, 중학교에서는 교사, 교감 및 부장교사, 교장, 학교운영위원회의 순서로 나타났다. 학습교재 선정과 마찬가지로 학교운영위원회보다 학교 내 교원의 권한 및 책임이 더 강한 것으로 보인다. OECD 및 TALIS 평균에서도 유사하게 학교 내 교원의 권한 및 책임에 대한 비율이 30% 내외로 유사하게 나타났다.

마지막으로 학교 교육과정 수립의 권한 및 책임의 주체를 확인한 결과, 대체적으로 교장의 응답 비율이 가장 높게 나타났으며 교장과 함께 교무행정을 운영하는 교감 및 부장교사의 비율이 두 번째로 높았다. 한국 초등학교의 경우 교장 53.1%, 교감 및 부장교사 45.1%, 교사 39.6%의 순서로 나타났고, 중학교도 유사하게 교장 50%, 교감 및 부장교사 46.6%, 교사 33.8%의 순서로 분석되었다. 이러한 경향성은 OECD 및 TALIS 평균에서도 유사하게 나타났다.

<표 6> 학교 운영의 자율성 - 수업 내용 결정 및 학교 교육과정 수립(학교 내부)

구분		수업 내용 결정				학교 교육과정 수립			
		교장	교감/ 부장교사	교사	학교운영 위원회	교장	교감/ 부장교사	교사	학교운영 위원회
한국	초	36.6%	32.5%	27.9%	5.7%	53.1%	45.1%	39.6%	13.5%
	중	25.7%	27.9%	39.1%	6.7%	50%	46.6%	33.8%	14.4%
OECD	초	38.1%	30.4%	31.4%	7.1%	43.0%	28.1%	22.3%	10.2%
	중	38.8%	34.4%	43.9%	15.7%	60.2%	42.1%	34.6%	26.1%
TALIS	초	37.0%	27.9%	27.8%	7.7%	41.7%	25.1%	19.2%	8.9%
	중	37.7%	37.1%	38.5%	14.9%	53.2%	43.4%	32.1%	24.6%

2) 수업의 자율성

교실 수업은 교사의 전문성으로 구성되고 자율성이 발휘되는 공간으로 인식되어 왔다. TALIS 2018에서는 수업내용 결정, 교수방법 선택, 학생 평가, 학생 생활지도, 숙제 분량 결정의 다섯 가지 문항을 통해 교사가 자신의 수업에 대한 권한을 어느 정도 가지는지 인식을 확인하였다. 전반적으로 한국의 초등학교 및 중학교 교사의 인식 수준은 OECD 회원국이나 TALIS 참여국에 비해 상대적으로 높은 편이었다. 아울러 OECD 및 TALIS의 경우 ‘생활지도’를 제외하고는 중학교 교사의 인식 평균이 높은 것과는 달리, 한국은 평균이 동일하게 3.53점으로 분석된 ‘수업내용 결정’을 제외하고는 모두 초등학교 교사의 인식 평균이 상대적으로 더 높았다.

아울러 5개 문항 중에서 ‘교수방법 선택’ 권한이 타 문항보다 높은 평균을 보인 반면, ‘수업내용 결정’의 평균은 상대적으로 낮았다. 수업의 내용은 교과서, 학교 및 학년 교육과정, 혹은 국가 수준의 교육과정에 의해 다소 정해진 내용이지만, 수업에서 그 내용을 어떻게 가르칠 것인가는 교사의 권한이 보장된다는 교사의 인식이 반영된 것으로 보인다.

<표 7> 수업 자율성

		수업내용		교수방법		학생평가		생활지도		숙제분량	
		점수	(표준편차)								
한국	초	3.53	(0.67)	3.71	(0.50)	3.60	(0.58)	3.67	(0.54)	3.65	(0.58)
	중	3.53	(0.60)	3.59	(0.54)	3.48	(0.58)	3.44	(0.60)	3.48	(0.59)
OECD	초	3.04	(0.90)	3.41	(0.66)	3.33	(0.68)	3.36	(0.65)	3.21	(0.83)
	중	3.17	(0.89)	3.48	(0.64)	3.40	(0.66)	3.28	(0.70)	3.36	(0.74)
TALIS	초	3.07	(0.86)	3.41	(0.64)	3.34	(0.67)	3.27	(0.71)	3.17	(0.83)
	중	3.18	(0.83)	3.43	(0.62)	3.39	(0.63)	3.26	(0.67)	3.33	(0.69)

아울러 학교의 설립유형¹⁾, 소재지, 취약계층 학생 비율과 같은 특성에 따라 수업

자율성에 차이가 있는지 확인하기 위해 학교 특성 집단 간 평균값을 비교하였다. 먼저 학교 설립유형에 따른 분석 결과를 살펴보면 다음의 <표 8~9>와 같다. 수업내용 결정 관련 권한에 대한 우리나라의 결과를 살펴보면, 국공립 중학교 3.54, 사립 중학교 3.44로 약 0.1점 정도 더 높았다. 초등학교의 경우 사립의 평균값이 더 높았으나 사례 수가 2개 학교에 불과하다는 점을 고려할 필요가 있다. 한국의 결과와는 달리 OECD 회원국 및 TALIS 참여국에서는 초등학교의 설립유형에 따라 큰 차이는 없었으나, 사립 중학교가 국공립 중학교보다 평균값이 더 높게 나타났다.

두 번째로 교수방법 선택 시 교사가 어느 정도 권한을 가지는지 응답한 결과를 분석하였다. 한국 초등학교의 경우 사립이 국공립에 비해 약 0.02점 정도 높은 반면, 중학교는 국공립이 사립에 비해 약 0.14점 정도 더 높은 평균을 보였다. 그런데 OECD 회원국과 TALIS 참여국 평균에서는 국공립 초등학교와 사립 중학교의 평균이 더 높았다.

학생 평가를 결정할 수 있는 권한에 대한 결과에서도 동일한 응답 패턴을 보였다. 한국의 경우 사립 초등학교가 국공립 초등학교보다 높았으나 국공립 중학교가 사립초등학교보다 높은 평균값을 나타냈다. 반면 OECD 회원국과 TALIS 참여국은 공통적으로 국공립 초등학교와 사립 중학교의 평균이 더 높은 것으로 분석되었다.

<표 8> 학교 설립유형에 따른 수업 자율성(수업내용, 교수방법, 학생평가)

		수업내용 결정				교수방법 선택				학생 평가			
		국공립		사립		국공립		사립		국공립		사립	
한국	초	3.53	(0.67)	3.73	(0.55)	3.71	(0.50)	3.73	(0.55)	3.59	(0.58)	3.71	(0.45)
	중	3.54	(0.61)	3.44	(0.57)	3.61	(0.52)	3.47	(0.58)	3.51	(0.57)	3.33	(0.61)
OECD	초	3.03	(0.90)	3.05	(0.89)	3.42	(0.64)	3.37	(0.71)	3.34	(0.67)	3.28	(0.73)
	중	3.16	(0.89)	3.23	(0.90)	3.47	(0.64)	3.55	(0.63)	3.40	(0.66)	3.43	(0.68)
TALIS	초	3.07	(0.86)	3.06	(0.88)	3.41	(0.63)	3.38	(0.71)	3.35	(0.65)	3.28	(0.72)
	중	3.17	(0.82)	3.25	(0.87)	3.42	(0.61)	3.53	(0.62)	3.38	(0.62)	3.43	(0.66)

학생 생활지도와 숙제의 분량을 결정할 수 있는 권한을 어느 정도 가지는지에 대한 교사의 응답 결과를 학교의 설립유형별로 비교한 결과는 <표 9>와 같다. 먼저, 학생 생활지도와 관련하여 한국은 사립 초등학교와 국공립 중학교의 평균값이 약 0.12점 정도 더 높았으나, OECD 및 TALIS 평균에서는 초등학교와 중학교 모두 사립의 평균값이 상대적으로 높게 나타났다. 마지막으로 숙제 분량을 결정하는 권한을 설립유형별로 비교해본 결과, 한국의 경우 초등학교와 중학교 모두 국공립인 경우 사립에 비해 각각 0.08점과 0.16점 정도 더 높은 것으로 나타났다. OECD 및

1) 모집단 규모에 따른 교사 최중가중치를 적용한 점을 고려하여 사립 초등학교의 평균값도 제시하였으나, 조사에 참여한 160개교 중에서 사립 초등학교는 2개에 불과하여 해석에 유의할 필요가 있음

TALIS 평균에서도 동일한 경향성을 보였다.

<표 9> 학교 설립유형에 따른 수업 자율성(학생 생활지도, 숙제분량)

		학생 생활지도				숙제분량			
		국공립		사립		국공립		사립	
한국	초	3.67	(0.55)	3.79	(0.41)	3.65	(0.58)	3.57	(0.59)
	중	3.46	(0.59)	3.34	(0.61)	3.51	(0.58)	3.35	(0.61)
OECD	초	3.35	(0.65)	3.37	(0.63)	3.23	(0.83)	3.14	(0.85)
	중	3.26	(0.70)	3.34	(0.68)	3.37	(0.73)	3.29	(0.81)
TALIS	초	3.25	(0.72)	3.37	(0.64)	3.18	(0.83)	3.14	(0.84)
	중	3.24	(0.67)	3.32	(0.67)	3.33	(0.68)	3.31	(0.78)

학교 소재지에 따른 수업 자율성의 인식 평균을 분석한 결과는 <표 10~12>와 같다. 학교 소재지는 읍면지역(인구 3,000명 이하), 중소도시(인구 3,001명 이상 100,000명 이하), 대도시(인구 100,000명 초과)로 구분하여 학교급별 평균(표준편차)을 제시하였다. 수업 내용 결정 권한 관련하여, 한국의 경우 초등학교는 중소도시>대도시>읍면지역의 순서로 나타났고 중학교는 읍면지역>대도시>중소도시의 순서로 분석되었다. 한편 OECD 평균에서는 초등학교와 중학교 모두 읍면지역에 위치한 학교일수록 수업내용 결정의 권한이 높다고 인식하였으며, TALIS 평균에서는 초등학교는 읍면지역이 높았으나 중학교는 거의 차이가 없었다.

교수방법 결정 권한의 경우, 한국의 초등학교와 중학교는 소재지에 따라 큰 차이를 보이지 않았다. OECD 회원국과 TALIS 참여국에서는 읍면지역 초등학교와 중소도시 중학교의 평균이 가장 높았다.

<표 10> 학교 소재지에 따른 수업 자율성(수업내용, 교수방법)

		수업내용						교수방법					
		읍면		중소도시		대도시		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.47	(0.77)	3.60	(0.61)	3.52	(0.68)	3.70	(0.50)	3.71	(0.52)	3.71	(0.50)
	중	3.56	(0.50)	3.50	(0.57)	3.53	(0.62)	3.59	(0.53)	3.56	(0.51)	3.59	(0.54)
OECD	초	3.14	(0.82)	3.04	(0.87)	3.02	(0.92)	3.44	(0.63)	3.36	(0.66)	3.40	(0.67)
	중	3.27	(0.81)	3.19	(0.88)	3.15	(0.91)	3.49	(0.62)	3.50	(0.63)	3.46	(0.67)
TALIS	초	3.17	(0.75)	3.05	(0.86)	3.05	(0.90)	3.42	(0.61)	3.37	(0.65)	3.41	(0.67)
	중	3.18	(0.71)	3.19	(0.83)	3.18	(0.85)	3.36	(0.58)	3.46	(0.62)	3.44	(0.63)

학생 평가와 학생 생활지도에 대한 권한의 정도를 학교 소재지에 따라 분석한 결과는 <표 11>과 같다. 한국의 경우 초등학교는 중소도시>읍면>대도시의 순서로 나타났고 중학교는 읍면>중소도시>대도시의 순서로 분석되었다. OECD 회원국은 대도

시지역 초등학교와 읍면 및 중소도시에 위치한 중학교의 평균이 가장 높았고, TALIS 참여국에서는 대도시 초등학교와 중소도시 중학교의 평균이 높게 나타났다.

<표 11> 학교 소재지에 따른 수업 자율성(학생평가, 학생 생활지도)

		학생평가						학생 생활지도					
		읍면		중소도시		대도시		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.62	(0.53)	3.68	(0.58)	3.58	(0.58)	3.63	(0.52)	3.74	(0.53)	3.66	(0.55)
	중	3.52	(0.51)	3.50	(0.54)	3.47	(0.60)	3.45	(0.62)	3.45	(0.57)	3.44	(0.60)
OECD	초	3.30	(0.66)	3.30	(0.68)	3.34	(0.69)	3.35	(0.64)	3.34	(0.64)	3.38	(0.64)
	중	3.41	(0.65)	3.41	(0.66)	3.39	(0.67)	3.28	(0.69)	3.29	(0.68)	3.26	(0.72)
TALIS	초	3.32	(0.63)	3.31	(0.67)	3.35	(0.68)	3.07	(0.80)	3.29	(0.67)	3.35	(0.67)
	중	3.35	(0.58)	3.40	(0.64)	3.39	(0.64)	3.22	(0.64)	3.27	(0.66)	3.26	(0.69)

숙제 분량에 대한 교사의 권한 정도가 학교의 소재지에 따라 어떻게 달라지는지 분석한 결과, 한국 초등학교는 읍면>중소도시>대도시, 중학교는 읍면>대도시>중소도시의 순서로 나타나기는 했으나 평균의 차이가 대략 0.01정도에 불과하여 차이가 거의 없는 것으로 보인다. 한편 OECD 회원국은 대도시 초등학교, 읍면지역 중학교의 평균이 가장 높았고 TALIS 참여국은 대도시 초등학교, 중소도시 중학교의 평균이 가장 높았다. 그러나 한국과 마찬가지로 평균의 차이가 약 0.01점 정도에 불과하여 소재지에 따른 차이는 거의 없는 것으로 보인다.

<표 12> 학교 소재지에 따른 수업 자율성(숙제 분량)

		숙제 분량					
		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.71	(0.50)	3.65	(0.61)	3.64	(0.58)
	중	3.53	(0.55)	3.47	(0.60)	3.48	(0.59)
OECD	초	3.20	(0.80)	3.20	(0.83)	3.23	(0.83)
	중	3.39	(0.68)	3.37	(0.75)	3.34	(0.75)
TALIS	초	3.07	(0.81)	3.17	(0.82)	3.22	(0.83)
	중	3.30	(0.61)	3.34	(0.71)	3.33	(0.70)

학교에 재학 중인 학생 중에서 취약계층 학생의 비율이 10% 이하인지 여부에 따른 교사의 수업 자율성을 분석한 결과는 <표 13~14>에 나타난 바와 같다. 먼저 수업 내용의 결정 권한을 분석한 결과, 한국의 경우 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교의 평균이 11% 이상의 학교 평균보다 다소 높았으나, 중학교는 평균 차이 약 0.01점 정도로 거의 차이가 없는 것으로 보인다. OECD 회원국은 초등학교와 중학교 모두 취약계층 학생 비율 10% 이하의 학교 평균이 그렇지 않은 학교에 비

해 높았으며, TALIS 참여국은 10% 이하 초등학교의 평균이 높은 반면 중학교에서는 거의 차이가 없는 것으로 나타났다.

교수방법 선택 권한에 있어서 한국은 10% 이하 초등학교의 평균이 3.72로 11% 이상 초등학교 평균 3.67보다 높았으며, 중학교에서도 마찬가지로 10% 이하의 비율을 보인 학교의 평균이 0.03점 더 높았다. OECD 회원국에서는 10% 이하 초등학교가, TALIS 참여국에서는 11% 이상 초등학교와 중학교의 평균이 조금 높게 나타났다.

학생 평가의 권한은 대체적으로 취약계층 학생의 비율이 10% 이하인 초등학교 및 중학교의 평균이 11% 이상의 학교에 비해서 높은 것으로 분석되었다. 구체적으로 한국 초등학교는 10% 이하 3.61, 11% 이상 3.56이었고, 중학교는 10% 이상 3.49점으로 11% 이상인 학교에 비해 0.03점 더 높았다. OECD 및 TALIS 분석 결과에서도 적게는 0.01점에서 많게는 0.1점 정도의 차이로 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 학교의 평균이 더 높게 나타났다.

<표 13> 학교 취약계층 학생 비율에 따른 수업 자율성(수업내용, 교수방법, 학생평가)

		수업내용 결정				교수방법 선택				학생 평가			
		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상	
한국	초	3.55	(0.65)	3.49	(0.71)	3.72	(0.48)	3.67	(0.53)	3.61	(0.56)	3.56	(0.62)
	중	3.53	(0.61)	3.52	(0.60)	3.60	(0.52)	3.57	(0.55)	3.49	(0.58)	3.46	(0.59)
OECD	초	3.08	(0.88)	2.99	(0.89)	3.42	(0.65)	3.35	(0.68)	3.36	(0.67)	3.26	(0.70)
	중	3.21	(0.86)	3.17	(0.90)	3.48	(0.63)	3.48	(0.65)	3.41	(0.64)	3.39	(0.68)
TALIS	초	3.10	(0.85)	3.03	(0.87)	3.41	(0.64)	3.36	(0.67)	3.36	(0.65)	3.28	(0.69)
	중	3.18	(0.80)	3.19	(0.85)	3.42	(0.60)	3.44	(0.63)	3.39	(0.60)	3.38	(0.65)

학생 생활지도의 결정 권한이 학교 내 취약계층 학생 비율에 따라 상이한지 분석한 결과, 한국은 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교의 평균이 11% 이상 학교보다 높았으나 중학교에서는 학생 비율에 따른 차이가 나타나지 않았다. OECD 회원국과 TALIS 참여국 결과에서는 공통적으로 취약계층 학생 비율 10% 이하의 초등학교 및 중학교 평균이 모두 높게 나타났다.

숙제분량 결정 권한은 대체적으로 취약계층 학생 비율이 10% 이하의 학교 평균이 11% 이상 학교보다 높았으나, 이러한 특성에 따른 집단 간 차이는 크지 않았다. 예를 들어, 한국 초등학교의 경우 10% 이하 학교의 평균이 3.66, 11% 이상 학교 3.62였으며 중학교는 각각 3.49와 3.48로 거의 비슷하거나 적은 차이를 보였다.

<표 14> 학교 취약계층 학생 비율에 따른 수업 자율성(학생 생활지도, 숙제분량)

		학생 생활지도				숙제분량			
		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상	
한국	초	3.69	(0.53)	3.62	(0.58)	3.66	(0.58)	3.62	(0.58)
	중	3.44	(0.60)	3.44	(0.60)	3.49	(0.58)	3.48	(0.60)
OECD	초	3.40	(0.62)	3.30	(0.66)	3.25	(0.83)	3.16	(0.82)
	중	3.30	(0.67)	3.26	(0.71)	3.36	(0.71)	3.36	(0.76)
TALIS	초	3.30	(0.69)	3.24	(0.71)	3.19	(0.83)	3.15	(0.81)
	중	3.28	(0.65)	3.24	(0.69)	3.34	(0.66)	3.33	(0.73)

3) 민주적 학교풍토

학교자치의 개념이 관점에 따라 다양하게 정의되기는 하나 “민주적인 학교 운영”을 공통적으로 강조하여 학교 내 의사결정 참여 기회 확대, 의사결정 권한 배분 등의 특징을 보인다. TALIS 2018에서는 교직원, 학부모 및 보호자, 학생이 학교의 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 주어지는지 교사와 교장의 응답을 통해 확인한 자료로 분석을 실시하였다. 각각의 문항에 대한 한국, OECD 및 TALIS 평균을 비교하고 학교 특성에 따른 집단별 평균을 파악하였다. 아울러 의사결정의 참여 기회를 제공하여 학교운영의 권한을 배분하는 학교자치의 실태를 다양한 관점에서 파악하기 위해 교사의 인식과 교장의 인식 평균을 상호 비교하였다.

학교의 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 학교 구성원에게 제공하는지 교사의 인식을 분석한 결과는 <표 15>와 같다. 먼저 교직원에게 의사결정 참여 기회를 제공하는지에 대한 응답 결과를 살펴보면, 대체적으로 초등학교의 평균이 중학교보다 높았다. 한국의 경우 초등학교 3.05점, 중학교 2.88점으로 약 0.17점 정도의 차이를 보였으며, OECD 및 TALIS의 경우도 마찬가지로 초등학교가 중학교보다 각각 0.12점, 0.14점 높았다. 학부모 또는 보호자가 학교의 의사결정에 참여할 수 있는 기회가 제공되는지에 대한 교사의 응답 평균도 앞선 문항과 마찬가지로 초등학교의 평균값이 중학교보다 높게 나타났으며, 한국, OECD 평균 및 TALIS 평균에 동일한 경향성이 보였다. 그런데 학생의 학교 내 의사결정 참여 정도는 다소 상이한 결과를 나타냈는데, 한국의 경우 초등학교(3.01)>중학교(2.91), OECD 회원국 초등학교(2.75)>중학교(2.71)의 순서로 나타나 초등학교의 평균이 상대적으로 더 높았다. 그런데 TALIS 참여국 평균에서는 중학교의 평균값이 2.74로 초등학교(2.71)에 비해 0.03점 더 높게 나타났다.

교직원, 학부모 또는 보호자, 학생 중에서 누가 의사결정에 참여할 기회를 더 제공받는가를 탐색해 보면, 한국의 경우 학부모의 참여가 교직원이나 학생 참여보다 더 높았다. OECD나 TALIS에서는 교직원의 의사결정 참여가 가장 높게 나타난 결과와는 다소 상이하다. 교직원의 의사결정 참여 기회는 국가별 평균의 차이가 두드러

지지는 않았으나, 학부모나 학생 참여의 평균 차이는 약 0.2점으로 상대적으로 크게 나타났다. 이 중에서도 학생의 의사결정 참여 기회는 OECD나 TALIS보다 한국의 평균이 상대적으로 높은 특징을 보였다.

<표 15> 민주적 학교풍토(교사)

구분		교직원 참여		학부모(보호자) 참여		학생 참여	
한국	초	3.05	(0.81)	3.22	(0.67)	3.01	(0.77)
	중	2.88	(0.76)	3.03	(0.66)	2.91	(0.69)
OECD	초	3.00	(0.69)	2.91	(0.64)	2.75	(0.70)
	중	2.86	(0.72)	2.84	(0.69)	2.71	(0.72)
TALIS	초	3.03	(0.67)	2.90	(0.64)	2.71	(0.71)
	중	2.91	(0.71)	2.88	(0.67)	2.74	(0.71)

그렇다면 교사의 인식은 교장의 인식과 어떠한 차이가 있는가? 대체적으로 교장은 교사의 인식보다 더 높은 수준에서 학교 구성원들이 의사결정 참여 기회를 가진다고 생각하고 있었다. 의사결정 참여 기회를 제공받는 구성원이 교직원인 경우, 한국과 OECD 회원국, TALIS 참여국 모두 초등학교의 평균이 중학교보다 높게 나타났다. 학부모 또는 보호자인 경우, 한국 초등학교 평균(3.48)이 중학교(3.39)보다 높은 것과는 달리, TALIS 참여국은 중학교의 평균(3.02)이 초등학교(2.95)보다 높았다. OECD 회원국은 초등학교와 중학교의 차이가 나타나지 않았다. 마지막으로 학생의 경우, 한국은 초등학교의 평균(3.25)이 중학교(3.21)보다 높았으나, OECD 회원국 및 TALIS 참여국은 중학교의 평균이 더 높았다. 이는 중학교 학생의 학교 의사결정 참여가 초등학교 학생에 비해 활발한 것으로 볼 수 있다.

교직원, 학부모 또는 보호자, 학생 중에서 누구에게 더 많은 의사결정 기회를 제공하는지에 대한 교장의 인식을 살펴보면, 교직원에게 참여 기회를 제공한다는 응답 평균이 학부모나 학생보다 높게 나타났다. 이 점은 교사가 학부모에게 상대적으로 많은 기회가 제공된다고 인식한 결과와는 다른 부분이다.

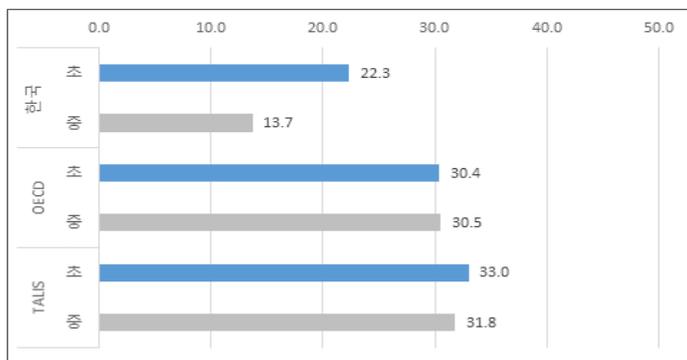
<표 16> 민주적 학교풍토(교장)

구분		교직원 참여		학부모(보호자) 참여		학생 참여	
한국	초	3.74	(0.44)	3.48	(0.53)	3.25	(0.67)
	중	3.71	(0.49)	3.39	(0.56)	3.21	(0.55)
OECD	초	3.40	(0.55)	2.94	(0.67)	2.79	(0.73)
	중	3.29	(0.52)	2.94	(0.62)	2.91	(0.67)
TALIS	초	3.41	(0.55)	2.95	(0.68)	2.75	(0.74)
	중	3.34	(0.54)	3.02	(0.62)	2.95	(0.67)

교장 자신은 학교 업무 상 중요한 의사결정에 어느 정도의 영향력을 행사한다고

인식할까? 영향력을 행사할 수 없다는 응답에 대한 동의 비율을 분석한 결과는 [그림 1]과 같다. 한국의 경우 초등학교 22.3%, 중학교 13.7%로 나타나 초등학교 교장의 인식 비율이 다소 높았다. OECD 회원국은 초등학교 30.4%, 중학교 30.5%로 학교급 간 차이가 거의 나지 않았으며, TALIS 참여국도 초등학교 33.0%, 중학교 31.8%로 학교급에 따른 차이가 크지 않았다.

그리고 한국의 동의 비율이 타 국가보다 더 낮게 나타나, 우리나라 초등학교 및 중학교 교장이 업무상 중요한 의사결정에 대한 영향력을 행사할 때 큰 어려움을 느끼고 있지 않으며 자신의 영향력을 발휘하는 것이 가능한 구조와 문화가 조성된 것으로 판단된다.



구분		교장 영향력 행사 어려움	
한국	초	1.99	(0.78)
	중	1.89	(0.72)
OECD	초	2.19	(0.83)
	중	2.16	(0.86)
TALIS	초	2.24	(0.84)
	중	2.19	(0.84)

[그림 1] 교장 영향력 행사의 어려움 동의비율

다음으로 학교의 설립유형, 소재지, 취약계층 학생의 비율과 같은 학교 특성에 따른 민주적 학교풍토에 대한 교사의 인식 차이를 분석하였다. 학교의 설립유형에 따른 인식 차이의 분석 결과는 <표 19>와 같다. 학교의 의사결정 참여 기회가 ‘교직원’에게 제공된다는 문항에 관해 전반적으로 국공립 초등학교 및 중학교의 평균이 사립학교보다 높게 나타났다. 예를 들어, 한국의 국공립 초등학교 평균(3.06)은 사립초(2.75)보다 높았고, 중학교도 마찬가지로 국공립 중학교(2.91)가 사립 중학교(2.74)보다 약 1.6점 정도 높게 나타났다. 학교 의사결정 참여 기회가 ‘학부모 또는 보호자’에게 제공된다는 문항과 ‘학생’에게 제공된다는 문항의 경우도 ‘교직원’ 분석 결과와 동일하게 국공립 초등학교 및 중학교의 평균이 사립학교의 평균보다 높았다. 이러한 경향성은 OECD 및 TALIS 평균에서도 유사하게 나타났다.

<표 18> 학교 설립유형에 따른 민주적 학교풍토

구분	교직원 참여				학부모(보호자) 참여				학생 참여				
	국공립		사립		국공립		사립		국공립		사립		
한국	초	3.06	(0.81)	2.75	(0.83)	3.22	(0.67)	2.92	(0.78)	3.02	(0.77)	2.49	(0.99)
	중	2.91	(0.76)	2.74	(0.73)	3.06	(0.65)	2.88	(0.66)	2.94	(0.69)	2.76	(0.70)
OECD	초	3.03	(0.68)	2.85	(0.73)	2.93	(0.64)	2.83	(0.65)	2.76	(0.70)	2.72	(0.69)
	중	2.90	(0.71)	2.72	(0.76)	2.87	(0.68)	2.71	(0.72)	2.72	(0.72)	2.64	(0.71)
TALIS	초	3.06	(0.65)	2.83	(0.74)	2.92	(0.64)	2.83	(0.66)	2.71	(0.71)	2.56	(0.77)
	중	2.94	(0.69)	2.73	(0.76)	2.90	(0.66)	2.73	(0.72)	2.75	(0.71)	2.64	(0.72)

학교 소재지에 따른 민주적 학교풍토의 인식을 분석한 결과는 <표 20~21>과 같다. 먼저 교직원에게 학교 의사결정 참여 기회를 제공하는 정도를 분석한 결과, 한국의 경우 초등학교는 읍면지역(3.37)>중소도시(3.08)>대도시(3.03)의 순서로 나타났고 중학교도 마찬가지로 읍면지역(2.98)>중소도시(2.95)>대도시(2.86)의 순서였다. OECD 및 TALIS 평균에서도 읍면지역에 위치한 초등학교 및 중학교의 평균값이 타 지역과 비교하여 상대적으로 더 높게 나타났다.

학부모 또는 보호자에게 학교 의사결정 참여 기회가 제공되는 정도를 분석한 결과, 한국 초등학교의 경우 읍면지역(3.45)>대도시(3.21)>중소도시(3.18)의 순서로 나타났고 중학교도 읍면지역(3.09)>대도시(3.03)>중소도시(3.02)의 순서였다. 다만 대도시와 중소도시의 차이가 0.01점 정도에 불과하여 거의 차이가 없는 것으로 보였다. OECD 및 TALIS 평균에서도 동일한 경향성이 나타났는데 초등학교와 중학교 모두 읍면지역의 평균이 가장 높았으나 중소도시와 대도시에 위치한 학교의 평균은 동일하거나 거의 차이가 없었다.

<표 19> 학교 소재지에 따른 민주적 학교풍토(교직원 및 학부모 참여)

		교직원 참여						학부모(보호자) 참여					
		읍면		중소도시		대도시		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.37	(0.61)	3.08	(0.81)	3.03	(0.82)	3.45	(0.52)	3.18	(0.64)	3.21	(0.68)
	중	2.98	(0.83)	2.95	(0.69)	2.86	(0.77)	3.09	(0.59)	3.02	(0.59)	3.03	(0.67)
OECD	초	3.12	(0.66)	3.03	(0.66)	2.96	(0.70)	2.95	(0.64)	2.91	(0.62)	2.92	(0.64)
	중	2.98	(0.70)	2.87	(0.70)	2.82	(0.76)	2.94	(0.67)	2.83	(0.68)	2.83	(0.70)
TALIS	초	3.16	(0.60)	3.03	(0.65)	2.96	(0.70)	2.94	(0.63)	2.90	(0.62)	2.90	(0.65)
	중	3.05	(0.64)	2.90	(0.69)	2.85	(0.74)	2.98	(0.63)	2.86	(0.66)	2.85	(0.70)

학생에게 의사결정 참여 기회를 제공하는 정도의 경우, 한국 초등학교는 읍면지역(3.28)>대도시(3.01)>중소도시(2.96)의 순서로 나타났고 중학교는 읍면지역(2.96), 대

도시(2.91)>중소도시(2.90)의 순서로 분석되었다. 이러한 경향성은 OECD 및 TALIS 초등학교와 중학교에도 유사하였는데, 읍면지역에 위치한 학교의 평균이 가장 높았고 중소도시와 대도시의 평균 차이는 동일하거나 거의 없는 것으로 나타났다.

<표 20> 학교 소재지에 따른 민주적 학교풍토(학생)

		학생 참여					
		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.28	(0.57)	2.96	(0.79)	3.01	(0.78)
	중	2.96	(0.66)	2.90	(0.64)	2.91	(0.71)
OECD	초	2.79	(0.70)	2.74	(0.69)	2.76	(0.71)
	중	2.81	(0.70)	2.70	(0.71)	2.69	(0.73)
TALIS	초	2.70	(0.72)	2.71	(0.70)	2.72	(0.71)
	중	2.81	(0.69)	2.72	(0.70)	2.71	(0.72)

학교 특성 중에서 취약계층 학생 비율이 10% 이하 여부에 따른 인식 차이를 분석하였다. 먼저 의사결정 참여 기회가 ‘교직원’에게 제공된다는 문항 관련하여 한국 초등학교의 평균은 동일하게 나타난 반면 중학교는 취약계층 학생 비율 10% 이하인 학교(2.84)보다 11% 이상인 학교(2.95)의 평균이 더 높았다. OECD 및 TALIS에서도 유사한 경향성을 보였다. ‘학부모 또는 보호자’ 참여를 분석한 결과, 한국의 경우 취약계층 학생의 비율이 11% 이상인 초등학교 및 중학교의 평균이 10% 이하 학교보다 조금 높은 편이었다. 반면 OECD 회원국 및 TALIS 참여국은 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 학교의 평균이 그렇지 않은 학교보다 높게 나타났고, 초등학교와 중학교 모두 동일한 결과를 보였다. ‘학생’ 참여는 학교급별로 다소 상이한 결과가 나타났는데, 한국 초등학교의 경우 취약계층 학생 비율이 10% 이하 3.02 점, 11% 이상 3.00점으로 분석된 반면 중학교는 10% 이하 학교(2.88)보다 11% 이상 (2.97) 학교의 평균이 상대적으로 더 높았다. 한국의 학교급별 분석 결과는 OECD 회원국 및 TALIS 참여국의 결과와도 달랐으며, 11% 이상 초등학교와 10% 이하 중학교의 평균이 상대적으로 더 높게 나타났다.

<표 21> 학교 취약계층 학생 비율에 따른 민주적 학교풍토

		교직원 참여				학부모(보호자) 참여				학생 참여			
		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상	
한국	초	3.05	(0.80)	3.05	(0.84)	3.21	(0.66)	3.23	(0.69)	3.02	(0.76)	3.00	(0.80)
	중	2.84	(0.76)	2.95	(0.75)	3.02	(0.65)	3.05	(0.67)	2.88	(0.70)	2.97	(0.68)
OECD	초	3.01	(0.68)	3.00	(0.69)	2.93	(0.63)	2.90	(0.64)	2.74	(0.71)	2.78	(0.69)
	중	2.84	(0.73)	2.88	(0.72)	2.87	(0.66)	2.82	(0.70)	2.72	(0.70)	2.70	(0.73)
TALIS	초	3.04	(0.66)	3.03	(0.68)	2.92	(0.63)	2.89	(0.64)	2.70	(0.71)	2.74	(0.71)
	중	2.91	(0.69)	2.91	(0.72)	2.91	(0.64)	2.85	(0.70)	2.75	(0.69)	2.72	(0.73)

4) 이해관계자 관계

학교자치는 학교 내부 구성원이 학교 운영의 권한 및 책임을 배분하고 의사결정의 참여하는 관계뿐만 아니라 학교 외부의 주체, 즉 학부모 또는 보호자, 지역사회, 교육행정기관(교육부, 시도 교육청, 교육지원청 등)과의 관계 정립을 요구한다. 이러한 관점이 현장에서 어떻게 실천되고 있는지 알아보기 위해 학부모 또는 보호자, 지역사회, 그리고 교육행정기관과의 관계를 확인할 수 있는 자료를 분석하였다.

먼저 학부모 또는 보호자와 지역사회와의 관계를 알아보기 위해 학부모나 보호자가 학생들의 학업성취를 지원하는 정도, 학교의 활동에 관여하고 참여하는 정도, 그리고 학교가 지역사회와 협력하는 정도에 대한 교장의 인식을 확인하였다. 학부모나 보호자가 학생의 학업성취를 지원하는 정도에 대한 인식은 초등학교가 중학교보다 상대적으로 높게 나타났다. 한국 초등학교의 평균은 3.16점으로 중학교(3.00)보다 약 0.16점 정도 높았고, OECD 회원국과 TALIS 참여국의 경우 초등학교의 평균값이 중학교보다 약 0.07점 정도 더 높게 나타났다. 학부모나 보호자가 학교의 교육활동에 관여하고 참여하는 정도를 분석한 결과, 앞선 분석과 마찬가지로 초등학교의 응답 평균이 중학교보다 높은 경향을 보였다. 한국의 경우 초등학교 평균(3.07)이 중학교보다 약 0.22점 정도 높았고, OECD 회원국과 TALIS 참여국은 각각 0.18점, 0.2점 정도 높게 나타났다. 마지막으로 학교가 지역사회와 협력하는 정도는 다소 상이한 결과를 보였는데, 한국의 경우 초등학교의 평균(3.23)이 중학교(2.97)보다 높았으나 OECD 회원국과 TALIS 참여국은 중학교의 평균이 더 높은 것으로 분석되었다.

학부모 및 지역사회 관계에 대한 분석 결과를 종합해 보면, 한국의 초등학교에서는 학교가 지역사회와 협력한다는 인식이 학부모 또는 보호자의 학교 참여나 학생의 학업성취 지원에 대한 인식보다 높았다. 중학교는 학부모나 보호자가 학생의 학업성취를 지원한다는 인식 평균이 상대적으로 높게 나타났다. 한편, OECD 회원국과 TALIS 참여국에서는 학교의 지역사회 협력에 관한 평균값이 다른 두 개의 문항보다 상대적으로 더 높은 것으로 분석되었다.

<표 22> 학부모 및 지역사회 관계

구분		학부모(보호자) 학업성취 지원		학부모(보호자) 학교 관여 및 참여		지역사회 협력	
한국	초	3.16	(0.78)	3.07	(0.77)	3.23	(0.74)
	중	3.00	(0.78)	2.85	(0.76)	2.97	(0.76)
OECD	초	2.86	(0.73)	2.80	(0.73)	3.00	(0.76)
	중	2.81	(0.77)	2.62	(0.78)	3.07	(0.77)
TALIS	초	2.93	(0.74)	2.84	(0.73)	3.09	(0.75)
	중	2.80	(0.76)	2.64	(0.76)	3.11	(0.75)

다음으로 학교의 설립유형, 소재지, 취약계층 학생 비율과 같은 특성에 따른 집단 간 평균 차이를 분석한 결과는 <표 24~27>에 나타난 바와 같다. 학교의 설립유형에 따른 학부모나 보호자의 학업성취 지원 정도는 전반적으로 사립 초등학교 및 중학교의 평균값이 상대적으로 높게 나타났다. 구체적으로 한국의 경우 사립 초등학교의 평균(3.50)은 국공립 초등학교(3.16)보다 높게 나타났고, 사립 중학교(3.01)의 평균은 국공립 중학교보다 약 0.01점 정도 높았다. OECD 회원국이나 TALIS 참여국에서도 유사하게 나타났다. 학부모나 보호자의 학교 교육활동 관여 및 참여에 대한 교장의 인식은 사립 초등학교와 중학교의 평균값이 국공립 초등학교와 중학교보다 상대적으로 높게 나타났으며, 이러한 결과는 한국, OECD 회원국과 TALIS 참여국에서 동일하였다. 학부모와의 관계의 인식 정도가 사립학교에서 더 높게 나타난 것과는 달리, 학교가 지역사회와 협력하는 정도는 국공립 학교의 인식이 더 높았다. 구체적으로 한국의 국공립 초등학교 평균은 3.25점으로 사립(2.50)보다 높았으며, 국공립 중학교의 평균(3.00)도 사립 중학교(2.79)보다 더 높게 나타났다. OECD 회원국과 TALIS 참여국의 경우 OECD 회원국의 중학교 분석 결과를 제외하고는 한국과 동일한 경향을 보였다.

<표 23> 학교 설립유형에 따른 학부모 및 지역사회 관계

구분		학부모(보호자) 학업성취 지원				학부모(보호자) 학교 관여 및 참여				지역사회 협력			
		국공립		사립		국공립		사립		국공립		사립	
한국	초	3.16	(0.78)	3.50	(0.50)	3.05	(0.77)	3.50	(0.50)	3.25	(0.73)	2.50	(0.50)
	중	3.00	(0.76)	3.01	(0.90)	2.83	(0.75)	2.92	(0.82)	3.00	(0.76)	2.79	(0.78)
OECD	초	2.82	(0.72)	3.09	(0.73)	2.79	(0.73)	2.88	(0.73)	3.02	(0.75)	2.91	(0.81)
	중	2.74	(0.75)	3.15	(0.76)	2.58	(0.75)	2.82	(0.89)	3.08	(0.74)	3.08	(0.86)
TALIS	초	2.91	(0.74)	3.09	(0.72)	2.84	(0.73)	2.89	(0.73)	3.12	(0.74)	2.91	(0.81)
	중	2.74	(0.75)	3.17	(0.75)	2.62	(0.74)	2.83	(0.85)	3.12	(0.73)	3.07	(0.84)

학교 소재지에 따른 학부모나 보호자의 학생 학업성취 지원 정도를 분석한 결과,

한국의 경우 읍면지역(3.21)>대도시(3.17)>중소도시(3.11)의 순서로 나타났고, 중학교는 대도시(3.08)>읍면지역(2.84)>중소도시(2.65)의 순서로 분석되었다. OECD 회원국의 경우 중소도시에 위치한 초등학교의 평균이 가장 높았고 대도시에 위치한 중학교의 평균이 가장 높게 나타났다. TALIS 참여국에서는 읍면지역에 위치한 초등학교와 대도시에 위치한 중학교의 평균이 가장 높은 것으로 분석되었다.

두 번째로 학부모나 보호자의 학교 교육활동 관여 및 참여 정도를 분석한 결과, 한국의 경우 초등학교는 대도시(3.09)>중소도시(2.96)>읍면지역(2.95)의 순서로 나타났고 중학교는 읍면지역(2.95)>대도시(2.90)>중소도시(2.52)의 순서로 중소도시에 위치한 중학교의 평균이 읍면지역 중학교보다 약 0.43점 정도 낮았다. OECD 회원국의 경우 중소도시에 위치한 초등학교와 읍면지역의 중학교 평균이 가장 높았고, TALIS 참여국에서는 읍면지역과 중소도시에 위치한 초등학교와 읍면지역에 위치한 중학교의 평균이 상대적으로 더 높게 나타났다.

<표 24> 학교 소재지에 따른 학부모 및 지역사회 관계(1)

		학부모(보호자) 학업성취 지원						학부모(보호자) 학교 관여 및 참여					
		읍면		중소도시		대도시		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.21	(1.06)	3.11	(0.71)	3.17	(0.78)	2.95	(1.08)	2.96	(0.78)	3.09	(0.75)
	중	2.84	(0.81)	2.65	(0.67)	3.08	(0.78)	2.95	(0.88)	2.52	(0.68)	2.90	(0.75)
OECD	초	2.84	(0.75)	2.89	(0.66)	2.83	(0.78)	2.75	(0.75)	2.85	(0.72)	2.77	(0.74)
	중	2.78	(0.76)	2.78	(0.76)	2.87	(0.79)	2.72	(0.84)	2.60	(0.74)	2.63	(0.82)
TALIS	초	3.00	(0.77)	2.90	(0.67)	2.90	(0.78)	2.85	(0.72)	2.85	(0.72)	2.82	(0.75)
	중	2.78	(0.74)	2.79	(0.76)	2.83	(0.77)	2.72	(0.77)	2.63	(0.74)	2.63	(0.78)

학교와 지역사회의 협력 정도가 학교의 소재지에 따라 달라지는지 분석한 결과, 한국 초등학교는 중소도시(3.38)>대도시(3.20)>읍면지역(3.13)의 순서로 나타났고 중학교는 읍면지역(3.27)>중소도시(3.15)>대도시의 순서로 분석되었다. 특히 대도시 중학교와 읍면지역 중학교 간의 평균 차이가 약 0.36점으로 다소 큰 편이었다. OECD 회원국에서는 중소도시에 위치한 초등학교와 읍면지역의 중학교 평균이 상대적으로 높았고, TALIS 참여국에서는 읍면지역에 위치한 초등학교와 중학교의 평균이 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 25> 학교 소재지에 따른 학부모 및 지역사회 관계(2)

		지역사회 협력					
		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.13	(0.79)	3.38	(0.72)	3.20	(0.73)
	중	3.27	(0.89)	3.15	(0.73)	2.91	(0.75)
OECD	초	3.00	(0.73)	3.01	(0.75)	2.96	(0.77)
	중	3.19	(0.69)	3.14	(0.74)	2.93	(0.80)
TALIS	초	3.21	(0.72)	3.05	(0.75)	3.03	(0.77)
	중	3.21	(0.68)	3.17	(0.74)	2.99	(0.78)

마지막으로 취약계층 학생의 비율이 10% 이하 여부에 따른 학부모 및 지역사회 관계의 인식 정도를 분석하였다. 먼저 학부모나 보호자의 학생 학업성취 지원 정도는 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 학교의 평균이 11% 이상의 학교보다 높았다. 구체적으로 한국 초등학교는 10% 이하 3.35, 11% 이상 2.76으로 나타났고, 중학교는 3.11과 2.82로 10% 이하 학교의 평균이 더 높았다. OECD 회원국과 TALIS 참여국에서도 마찬가지로 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교와 중학교의 평균은 11% 이상인 학교보다 0.3점 이상 높은 것으로 분석되었다.

학부모나 보호자의 학교 교육활동 관여 및 참여 정도에 대해서도 앞선 분석과 마찬가지로 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 학교의 평균이 그렇지 않은 학교보다 더 높게 나타났다. 이러한 경향성은 한국, OECD 회원국 및 TALIS 참여국에서 동일하였고, 학교급별로도 동일한 결과를 보였다.

학교가 지역사회와 협력하는 정도는 한국과 OECD 회원국, TALIS 참여국의 결과가 다소 상이하였다. 한국의 경우 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교의 평균(3.25)이 11% 이상인 초등학교(3.20)보다 높았고 중학교도 10% 이하 학교의 평균이 약 0.12점 정도 더 높았다. 그런데 OECD 회원국과 TALIS 참여국의 경우 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교가 11% 이상인 학교보다 더 높았으나, 중학교에서는 반대의 결과를 보였다.

<표 26> 학교 취약계층 학생 비율에 따른 학부모 및 지역사회 관계

		학부모(보호자) 학업성취 지원				학부모(보호자) 학교 관여 및 참여				지역사회 협력			
		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상	
한국	초	3.35	(0.66)	2.76	(0.86)	3.15	(0.74)	2.86	(0.81)	3.25	(0.70)	3.20	(0.80)
	중	3.11	(0.73)	2.82	(0.83)	2.95	(0.74)	2.66	(0.76)	3.02	(0.73)	2.90	(0.82)
OECD	초	3.00	(0.70)	2.64	(0.72)	2.95	(0.71)	2.58	(0.71)	2.99	(0.75)	2.98	(0.76)
	중	3.03	(0.74)	2.68	(0.76)	2.82	(0.78)	2.50	(0.75)	3.01	(0.79)	3.10	(0.75)
TALIS	초	3.06	(0.70)	2.72	(0.75)	2.98	(0.71)	2.63	(0.72)	3.09	(0.75)	3.05	(0.77)
	중	2.95	(0.75)	2.67	(0.75)	2.77	(0.76)	2.53	(0.75)	3.09	(0.75)	3.13	(0.74)

교육행정기관과의 관계를 알아보기 위해 “국가·지방자치단체 정책입안자들이 교사의 의견을 존중한다”, “교사들이 국가나 시도의 교육정책에 영향력을 행사할 수 있다”의 2개 문항에 대한 교사의 인식을 확인하였고, 추가로 “교육지원청, 시도교육청 또는 교육부로부터 더 많은 지원이 필요하다”는 문항에 대한 교장의 인식을 분석하였다. 교사의 의견이 존중되고 교사가 교육정책에 영향력을 행사할 수 있는 정도는 4.0점 만점에 2.01점 이하로 보통 이하의 평균으로 나타났다. 먼저 교육행정기관이 교사 의견을 존중하는 정도는 한국의 경우 초등학교의 평균(1.89)이 중학교(1.96)보다 낮았고, OECD 회원국에서도 동일한 경향을 보였다. 반면 TALIS 참여국은 초등학교의 평균(2.01)이 중학교(1.88)보다 높은 특징을 보였다. 교사들이 교육정책에 영향력을 행사하는 정도에 대한 교사 인식을 분석한 결과, 한국 초등학교의 평균(1.77)은 중학교(1.86)보다 약 0.09점 정도 더 낮았다. OECD 회원국과 TALIS 참여국에서도 중학교의 평균이 초등학교보다 더 높게 나타났다.

교육행정기관의 추가 지원이 필요하다는 교장 인식을 분석한 결과, 전반적으로 초등학교의 평균이 중학교보다 상대적으로 높게 나타났다. 한국 초등학교의 평균은 3.40점으로 중학교(3.27)보다 높았고, OECD 회원국 및 TALIS 참여국 초등학교의 평균은 각각 3.02점과 3.08점으로 중학교 평균(각각 2.92, 2.98)보다 더 높은 것으로 나타났다.

<표 27> 교육행정기관 관계

구분		교육행정기관의 교사 의견 존중		교사의 교육정책 영향력 행사		교육행정기관의 추가 지원 필요	
한국	초	1.89	(0.76)	1.77	(0.73)	3.40	(0.61)
	중	1.96	(0.74)	1.86	(0.74)	3.27	(0.69)
OECD	초	1.77	(0.71)	1.89	(0.81)	3.02	(0.79)
	중	1.78	(0.74)	2.07	(0.88)	2.92	(0.88)
TALIS	초	2.01	(0.82)	2.11	(0.89)	3.08	(0.76)
	중	1.88	(0.78)	2.19	(0.90)	2.98	(0.83)

학교 설립유형, 소재지, 취약계층 학생 비율과 같은 학교 특성에 따른 집단별 평균을 분석한 결과는 <표 29~32>에 나타난 바와 같다. 먼저 학교 설립유형에 따른 평균을 분석해 보면, 교육행정기관의 교사 의견 존중에 대한 인식 정도에 대한 한국의 결과는 국공립 초등학교(1.89)가 사립초(1.77)보다 높았고, 중학교는 사립의 평균(2.06)이 국공립(1.94)보다 더 높게 나타났다. OECD 회원국은 사립 초등학교와 중학교가 더 높은 반면, TALIS 참여국은 국공립 초등학교와 중학교의 평균이 상대적으로 더 높았다. 교사가 교육정책에 영향력을 행사하는 정도를 분석한 결과에서 일관된 경향성이 나타나지는 않았다. 한국의 경우, 초등학교의 분석 결과는 설립유형에 따른 차이가 나타나지 않았으나, 사립 중학교(1.97)이 국공립 중학교(1.84)보다 높았다. OECD 회원국에서는 사립 초등학교와 국공립 중학교의 인식 평균이 높았으

나, TALIS 참여국에서는 국공립 초등학교와 중학교의 인식 평균이 더 높게 나타났다.

교육행정기관의 추가 지원 필요에 대한 교장의 인식의 경우, 한국은 사립 초등학교와 중학교가 국공립 초등학교와 중학교보다 높게 나타났으나, OECD와 TALIS에서는 국공립 초등학교와 중학교의 평균이 사립학교보다 더 높게 나타났다.

<표 28> 학교 설립유형에 따른 교육행정기관 관계

구분	교육행정기관의 교사 의견 존중				교사의 교육정책 영향력 행사				교육행정기관의 추가 지원 필요				
	국공립		사립		국공립		사립		국공립		사립		
한국	초	1.89	(0.77)	1.77	(0.62)	1.77	(0.73)	1.77	(0.69)	3.39	(0.61)	4.00	(0.00)
	중	1.94	(0.74)	2.06	(0.73)	1.84	(0.73)	1.97	(0.76)	3.20	(0.71)	3.63	(0.48)
OECD	초	1.76	(0.71)	1.85	(0.72)	1.87	(0.81)	1.93	(0.79)	3.09	(0.75)	2.67	(0.90)
	중	1.75	(0.74)	1.85	(0.75)	2.07	(0.89)	2.06	(0.86)	3.05	(0.81)	2.41	(0.95)
TALIS	초	2.03	(0.84)	1.88	(0.75)	2.13	(0.90)	1.97	(0.81)	3.16	(0.72)	2.66	(0.90)
	중	1.88	(0.79)	1.84	(0.76)	2.20	(0.90)	2.14	(0.91)	3.07	(0.78)	2.45	(0.95)

학교 소재지에 따라 교육행정기관에 대한 교사의 의견이 달라지는지 분석한 결과는 <표 30~31>과 같다. 교육행정기관이 교사의 의견을 존중하는지 교사 인식을 분석한 결과, 한국의 경우 초등학교는 읍면지역(2.00)>중소도시(1.92)>대도시(1.88)의 순서였고 중학교는 중소도시(2.08)>대도시(1.95)>읍면지역(1.84)의 순서로 분석되었다. OECD 회원국에서는 대도시에 위치한 초등학교와 중소도시에 위치한 중학교의 평균이 가장 높았고, TALIS 참여국의 결과에서는 읍면지역에 위치한 초등학교와 중학교의 평균이 가장 높은 것으로 분석되었다.

교사가 교육정책에 영향력을 행사할 수 있는지 교사 인식을 분석해 보면, 한국의 경우 초등학교는 읍면지역(2.07)>중소도시(1.84)>대도시(1.74)의 순서로 나타났고, 중학교는 중소도시(1.97)>대도시(1.84)>읍면지역(1.80)의 순서로 분석되었다. OECD 회원국은 읍면지역에 위치한 초등학교와 중학교의 평균이 가장 높았고, TALIS 참여국에서도 동일하게 읍면지역에 위치한 초등학교와 중학교의 평균이 가장 높게 나타났다.

<표 29> 학교 소재지에 따른 교육행정기관 관계(1)

		교육행정기관의 교사 의견 존중						교사의 교육정책 영향력 행사					
		읍면		중소도시		대도시		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	2.00	(0.76)	1.92	(0.77)	1.88	(0.77)	2.07	(0.91)	1.84	(0.76)	1.74	(0.71)
	중	1.84	(0.72)	2.08	(0.72)	1.95	(0.75)	1.80	(0.75)	1.97	(0.70)	1.84	(0.74)
OECD	초	1.77	(0.71)	1.75	(0.70)	1.81	(0.71)	1.94	(0.84)	1.86	(0.79)	1.91	(0.81)
	중	1.77	(0.73)	1.78	(0.73)	1.77	(0.75)	2.12	(0.89)	2.07	(0.86)	2.06	(0.91)
TALIS	초	2.42	(0.86)	1.87	(0.77)	1.90	(0.77)	2.51	(0.89)	1.98	(0.85)	1.99	(0.85)
	중	2.12	(0.82)	1.85	(0.76)	1.81	(0.77)	2.38	(0.86)	2.17	(0.89)	2.13	(0.92)

교육행정기관의 추가 지원이 필요한지 교장 인식을 분석한 결과, 한국의 경우 초등학교는 읍면지역(3.55)>대도시(3.42)>중소도시(3.23)의 순서로 읍면지역 초등학교의 평균이 가장 높았다. 중학교도 읍면지역에 위치한 학교의 평균이 가장 높았으며 읍면지역(3.47)>대도시(3.28)>중소도시(3.15)의 순서로 나타났다. OECD 회원국에서는 대도시 지역 초등학교와 중소도시 지역 중학교의 평균이 가장 높았으며, TALIS 참여국에서는 읍면지역에 위치한 초등학교와 중학교의 평균이 타 소재지보다 높게 나타났다.

<표 30> 학교 소재지에 따른 교육행정기관 관계(2)

		교육행정기관의 추가 지원 필요					
		읍면		중소도시		대도시	
한국	초	3.55	(0.50)	3.23	(0.59)	3.42	(0.61)
	중	3.47	(0.50)	3.15	(0.64)	3.28	(0.71)
OECD	초	2.92	(0.74)	2.98	(0.80)	3.09	(0.78)
	중	2.87	(0.82)	2.93	(0.85)	2.91	(0.92)
TALIS	초	3.19	(0.69)	3.01	(0.80)	3.09	(0.77)
	중	3.03	(0.74)	2.97	(0.82)	2.96	(0.88)

마지막으로 학교 취약계층 학생 비율이 10% 이하인지 여부에 따라 결과를 분석하였다. 먼저 교육행정기관의 교사 의견 존중에 대한 인식의 경우, 한국 초등학교는 취약계층 학생의 비율이 10% 이상인 학교가 그렇지 않은 학교보다 약 0.01점 정도 낮았으며, 중학교는 반대로 11% 이상인 학교의 평균이 약 0.03점 정도 높았다. OECD 및 TALIS는 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교와 중학교의 평균이 높게 나타났다. 교사가 교육정책에 영향력을 행사하는 정도에 관한 교사 인식을 분석한 결과, 한국의 경우 취약계층 학생 비율이 10% 이하인 초등학교의 평균(1.76)이 그렇지 않은 학교(1.79)보다 약 0.03점 정도 낮았고, 중학교에서도 10% 이하인 학교의 평균이 약 0.05점 정도 더 낮았다. OECD 회원국에서는 취약계층 학생 비율이 11% 이상인 초등학교와 중학교의 평균이 높은 반면, TALIS 참여국에서는 비율이

10% 이하인 초등학교와 11% 이상인 중학교의 평균이 더 높게 나타났다.

교육행정기관의 추가 지원 필요에 대한 교장의 인식이 취약계층 학생 비율에 따라 다른지 분석한 결과, 한국의 경우 학생 비율이 10% 이하인 초등학교의 평균(3.35)이 그렇지 않은 학교(3.51)보다 낮았고 중학교도 10% 이하인 학교의 평균이 약 0.02점 정도 더 낮았다. OECD 회원국은 10% 이하인 초등학교와 11% 이상인 중학교의 평균이 높게 나타났고, TALIS 참여국은 11% 이상인 초등학교와 중학교의 평균이 더 높게 나타났다.

<표 31> 학교 취약계층 학생 비율에 따른 교육행정기관 관계

		교육행정기관의 교사 의견 존중				교사의 교육정책 영향력 행사				교육행정기관의 추가 지원 필요			
		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상		10% 이하		11% 이상	
한국	초	1.88	(0.77)	1.89	(0.75)	1.76	(0.73)	1.79	(0.74)	3.35	(0.62)	3.51	(0.57)
	중	1.95	(0.75)	1.98	(0.74)	1.84	(0.73)	1.89	(0.74)	3.26	(0.69)	3.28	(0.71)
OECD	초	1.78	(0.70)	1.76	(0.71)	1.89	(0.79)	1.90	(0.83)	3.02	(0.78)	3.01	(0.80)
	중	1.78	(0.74)	1.77	(0.74)	2.01	(0.86)	2.11	(0.89)	2.80	(0.89)	3.00	(0.85)
TALIS	초	2.02	(0.82)	1.98	(0.83)	2.11	(0.88)	2.10	(0.90)	3.08	(0.75)	3.09	(0.78)
	중	1.94	(0.79)	1.83	(0.78)	2.17	(0.88)	2.22	(0.92)	2.87	(0.83)	3.08	(0.83)

4. 논의 및 시사점

이 연구는 학교자치의 관점에서 학교 운영의 현황과 실태를 탐색하는 데 목적을 두고 TALIS 2018의 자료를 분석하였다. 학교자치의 개념이 명확하게 정의되지 않은 혼란과 학교자치가 개별 학교에서 실천되고 있는 현실과의 간극 속에서 학교자치가 무엇인지 규명하기는 더욱 어려워지는 것으로 보인다. 이에 학교자치의 관점을 학교의 인사, 재정, 교육과정에 대한 권한과 책임을 학교가 가지고 민주적이고 참여적으로 운영하는 것으로 보고, 학교자치 관점에서의 학교 운영 현황과 실태를 확인하고자 하였다. 이 연구에서 수행한 분석을 통해 교사와 교장의 인식을 통해 학교자치가 실천되고 있는 양상을 탐색적으로나마 확인할 수 있다면, 학교 현장의 실천 증거로부터 학교자치의 개념을 정의하는 것이 가능할 것이라는 기대감을 가졌다. 따라서 이 연구는 탐색적인 성격을 가지며, 향후 학교자치 논의를 진행함에 있어 필요한 증거자료를 제공하는 데 주요 목적이 있다.

연구 내용에 따라 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 학교는 학교운영의 권한과 책임을 가지고 자율적으로 학교를 운영하고 있는가? 전반적으로 학교 외부(교육부, 시도교육청 등 교육행정기관)가 교원의 인사와 학교 운영의 예산 및 재정에 대한 권한을 가진 것으로 분석되었다. 반면 학교 운영의 방침과 규율 확립, 교육과정 편성 및 운영의 권한은 학교 내부가 가지는 비율이 높게 나타났다. 국가 공무원인 교원의 인사 권한을 교육부(또는 시도교육청)가 가지고 있는 법적 테두리 내에서 운영되는 실태가 반영된 결과로 보인다.

그런데 타 국가와 비교하여 몇 가지 특징을 발견할 수 있었다. 먼저 OECD 회원국이나 TALIS 참여국은 교원 인사의 권한 및 책임은 학교 내부에 있지만 재정에 대한 권한 및 책임은 외부에 있었다. 그리고 교육과정이나 평가 방침 확립과 같은 학교의 정책이나 교수학습의 영역은 타 국가도 학교 내부의 권한 및 책임의 비율이 높은 편이기는 하나 우리나라보다 상대적으로 낮은 편이었다. 학교 내부의 권한 및 책임 주체에 대해서도 한국은 교사의 비율이 높고 학교운영위원회의 비율은 낮았으나, OECD 회원국이나 TALIS 참여국은 교사의 비율이 상대적으로 낮은 반면 학교운영위원회의 권한 및 책임 비율은 높은 편이었다. 즉 우리나라는 학교 교육과정에 대한 영역은 학교 교직원이 대부분의 권한 및 책임을 갖고 있으며 교장·감을 제외한 교사들도 이러한 권한과 책임을 함께 가져간다는 특징을 보인다. 그러나 학부모나 지역사회 인사가 참여하는 학교운영위원회의 권한 및 책임의 비율이 타 국가에 비해 상대적으로 매우 낮은 편으로, 학교운영위원회가 심의 기능은 가지고 있지만 의결권을 가지지 못한 법적 한계가 작용하여 현재로서는 제한적인 것으로 판단된다.

수업에 대한 교사의 자율성은 대체적으로 4.0점 만점에 3.5점 이상의 평균을 보여 높게 인식하고 있었으며 타 국가에 비해서도 높은 편이었다. 그런데 교수학습 방법을 선택할 수 있는 권한은 높으나 수업의 내용을 결정하는 데 있어서는 교사의 자

율성을 상대적으로 낮게 인식하고 있었다. 국가 수준 교육과정에 따라 수업의 내용이 결정되어 있다는 한계도 있기는 하나, 개별 학생에 대한 맞춤형 수업을 지향하고 있는 최근의 정책 흐름을 고려하여 교사가 수업 내용에 대해서도 자율성을 가질 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있는 것은 아닌지 고려할 부분으로 보인다.

둘째, 학교는 학교자치 실현을 위해 민주적으로 학교를 운영하고 학교 내·외부의 주체들이 학교 운영에 참여할 수 있는 기회를 제공하는가?

학교 내외의 다양한 주체들이 학교 운영을 위한 의사결정에 참여할 수 있는 기회가 제공된다는 응답은 OECD 회원국이나 TALIS 참여국보다 높은 수준이었다. 그리고 타 국가의 경우 교직원의 의사결정 참여 기회가 더 많았으나, 우리나라에서는 학생과 학부모에게 의사결정 참여 기회가 제공된다는 응답이 상대적으로 더 높게 나타났다. 민주적인 학교 운영의 풍토 조성에 대한 교사의 긍정적인 인식을 확인할 수 있으나, 의사결정 참여 기회가 제공되는 것과 실제로 의사결정의 권한과 책임을 가지는 것은 다른 의미임을 상기할 필요가 있다. 특히 앞선 분석에서 학교운영위원회가 학교의 정책이나 교육과정 운영의 권한 및 책임을 가진다는 비율이 매우 낮은 결과를 생각해 보면, 학교자치의 의미가 의사결정에 참여하여 의견을 낼 수 있다는 것인지 혹은 실제로 의사결정의 내용에 대한 책임까지 질 수 있어야 하는 것인지에 대한 판단이 필요하다. 물론 학생, 학부모, 지역사회가 학교 운영에 참여할 수 있는 기회가 확대되고 있다는 점은 긍정적으로 볼 필요가 있으며, 향후 이들 주체의 권한과 책임의 범위를 세부적으로 논의하여 학교자치의 개념(혹은 관점)을 명확하게 정의하는 것이 가능할 것이다.

한편 교장은 민주적인 학교 운영을 교사보다 긍정적으로 판단하고 있어, 교장과 교사 간의 인식 차이가 분명히 나타났다. 이러한 인식 차이는 교장의 리더십이 제한적으로 발휘되어 교사에게 영향을 미치지 못하거나, 교장이 자신이 재직 중인 학교를 정확하게 판단할 때 방해요인으로 작용할 수도 있다. 그런데 교장이 업무상 영향력을 행사하는 데 어려움을 겪는다는 비율은 타 국가보다 상대적으로 더 낮게 나타나, 교사와의 인식 차이가 교장의 권한에 어떤 영향을 주는지 추가 분석이 필요하다.

셋째, 학교자치 관점에서 본 학교운영 실태는 학교 특성에 따라 달라지는가?

이 연구에서 설정한 학교 특성은 학교급(초등학교, 중학교), 설립유형(국공립, 사립), 소재지(읍면지역, 중소도시, 대도시), 사회경제적 취약계층 학생의 비율(10% 이하, 11% 이상)이며, 이러한 특성에 따라 실태가 달라지는지 분석하였다. 학교급별 분석 결과, 대체로 초등학교의 평균값이 중학교보다 상대적으로 높게 나타났으며 학교 운영 및 수업의 자율성, 민주적 학교풍토, 이해관계자와의 관계 형성 등 분석 영역 전반에서 유사한 경향성을 확인할 수 있었다. 다만 학교 운영의 자율성에 관한 일부 문항의 경우 교사의 권한 및 책임이 중학교에서 조금 높았다.

그 밖의 학교 특성 중에서는 학생, 학부모, 교직원이 학교의 의사결정에 참여하는

정도가 읍면 지역일수록 높게 나타났고, 학부모가 학생의 학업성취를 지원하고 학교 운영에 관여하거나 참여하는 정도도 읍면지역 또는 대도시 지역일수록 높게 나타났다. 또한 사회경제적 취약계층 학생의 비율이 10% 이하로 낮을수록 높은 경향을 보였다. 즉 학교 특성에 따라 학교자치의 현황이나 실태가 다소 상이하게 형성될 수 있다는 점을 시사한다. 학교가 위치한 지역이나 학교 구성원의 특징에 따라 학교자치의 양태를 다양하게 형성하는 한편 기본적인 가치나 권한 관계, 책임의 주체 등의 사항들을 명확히 규정하여 공통적으로 적용하는 것도 고려할 필요가 있다.

이 연구는 TALIS 2018 자료를 활용하여 우리나라 학교자치의 실태를 파악하고 타 국가와 비교·분석을 통해 시사점을 도출하였다. 학교자치의 현황과 실태를 양적인 자료로 보여준다는 장점이 있는 반면, TALIS 조사가 지난 2017년 11월경에 실시되어 현 시점에서의 실태를 정확하게 파악하기는 어렵다는 한계를 가진다. 지난 5년간 지속된 학교자치의 논의와 실천을 반영하지 못하는 제한을 염두에 두고, 분석 결과를 해석할 때 더욱 유의할 필요가 있다.

참고문헌

- 고전(2008). 학교 자율화 정책의 특성과 과제 - 5·31 교육개혁에서 4·15 학교자율화 추진계획까지-. 초등교육연구, 21(3), 199-221.
- 교육부·전국시도교육감협의회(2017). 학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵.
- 김성천(2020). 미래교육을 위한 학교 자치의 방향과 과제. 제주미래교육포럼 자료집.
- 김혁동 외(2018). 지방분권화시대의 단위학교자치 구현 방안. 경기도교육연구원.
- 김혜진(2020). 학교자치 실현을 위한 교원정책의 방향성 탐색. 교육자치포럼 자료집.
- 허병기(1999). 학교자치의 문제와 발전방향. 교육학연구, 1(1), 1-30.

[발표2]

**언론 기사 분석을 통한 학교자치 이슈 분석:
토픽 모델링 기법을 중심으로**

이승호(한국교육개발원)

본 연구에서는 언론 기사에 나타난 학교 자치에 관한 이슈를 도출하기 위해 텍스트 네트워크 분석을 활용하였다. 텍스트 네트워크 분석은 시각적으로 많은 양의 텍스트를 요약하는 것이 가능하고, 주요 개념과 하위 주제를 찾을 수 있다는 장점이 있다. 따라서 텍스트 네트워크 분석 방법을 활용하여 언론기사 분석을 통해 학교자치에 관한 논의가 어떤 주제를 중심으로 이루어져왔는지 파악하고자 하였다.

1. 분석 자료

언론 기사에 나타난 학교자치에 관한 이슈를 도출하기 위해 한국언론진흥재단의 ‘빅카인즈(BIG KINDS)’를 활용하여 언론 기사를 수집하였다. 빅카인즈에서는 비정형 텍스트로 구성된 뉴스 콘텐츠를 정형화된 데이터로 바꾸어 사회 현상을 분석할 수 있는 기초 자료를 제공하고 있으며, 54개 매체(2021.6.15. 기준)에서 1990년부터 현재까지 발행한 약 6천만건의 뉴스 콘텐츠를 검색하고 활용할 수 있게 하였다. 수집된 기사의 일자, 언론사, 제목, 키워드, 본문(일부), URL 등의 정보가 포함된 데이터를 엑셀파일로 제공하고 있다(한국언론진흥재단, 2019). 언론기사 수집을 위한 분석기간은 2003년 2월 25일부터 2021년 6월 15일까지로 설정하였는데, 노무현 정부부터 현재 문재인 정부까지 정부단위로 분석하였다. 각 정부별 분석기간은 <표 1>과 같다.

<표 1> 정부별 분석기간

정부	기간
노무현 정부	2003년 2월 25일 ~ 2008년 2월 24일 (5년)
이명박 정부	2008년 2월 25일 ~ 2013년 2월 24일 (5년)
박근혜 정부	2013년 2월 25일 ~ 2017년 5월 9일 (약 4년)
문재인 정부	2017년 5월 10일 ~ 2021년 6월 15일 (약 4년)

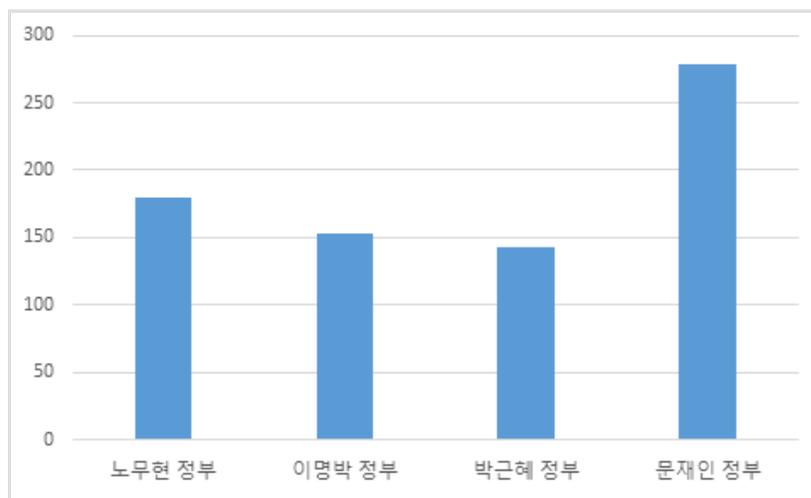
언론자료 수집을 위해서 ‘학교자치’, ‘학교 민주주의’, ‘학교자율운영’을 검색 키워드로 활용하였다. 언론사는 11개 중앙지(경향, 국민, 내일, 동아, 문화, 서울, 세계, 조선, 중앙, 한겨레, 한국)를 대상으로 하였다. 총 수집된 기사는 총 754개로 정부별, 언론사별 기사개수는 <표 2>와 같다.

<표 2> 정부별, 언론사별 기사 개수

구분	경향신문	국민일보	내일신문	동아일보	문화일보	서울신문	세계일보	조선일보	중앙일보	한겨레	한국일보	계
노무현 정부	24	7	22	0	23	16	14	0	3	64	6	179
이명박 정부	23	8	15	5	16	7	4	0	4	56	15	153
박근혜 정부	25	8	16	8	6	10	16	0	3	43	8	143
문재인 정부	31	37	43	8	3	34	24	6	15	49	29	279
계	103	60	96	21	48	67	58	6	25	212	58	754

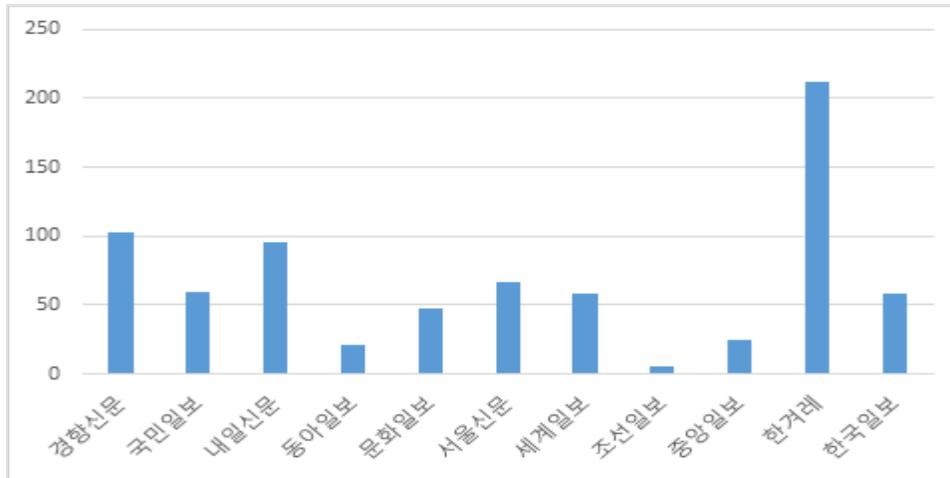
* 조선, 중앙, 동아는 빅카인즈에서 2018년 1월 1일자 이후 기사부터 검색이 가능하였고, 동아와 중앙은 2018년 이전에는 일부 기사만 검색되었음.

정부별로 살펴보면 [그림 1]과 같은데, 문재인 정부가 279건으로 가장 많고, 노무현 정부가 179건, 이명박 정부 153건, 박근혜 정부 143건으로 뒤를 이었다.



[그림 1] 정부별 기사개수

언론사별로 보면 [그림 2]와 같이 나타낼 수 있는데, 한겨레가 212건으로 가장 많고, 경향신문이 103건, 내일신문이 96건으로 뒤를 이었다.

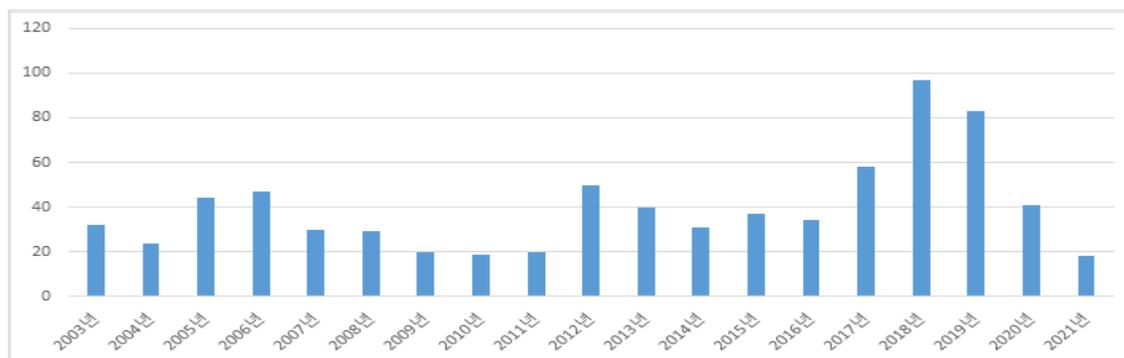


[그림 2] 언론사별 기사개수

한편 연도별로 보면, 전반적으로 2004년부터 점점 증가하여 2006년에 40여건 등장하였다가 2010년과 2011년에는 20건 이하까지 점점 감소하는 추세를 보였다. 그러다가 2012년에는 다시 40건이 넘게 등장하였지만 다시 2016년까지 감소하였다. 2017년에는 50건, 2018년에는 갑자기 90건이 넘게 등장하였다가 최근까지 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. <표 3>과 [그림 3]을 보면 구체적인 내용을 확인할 수 있다.

<표 3> 연도별 기사개수

연도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
건수	32	24	44	47	30	29	20	19	20	50	40	31	37	34	58	97	83	41	18



[그림 3] 연도별 기사개수

2. 분석 방법 및 절차

가. 분석 방법

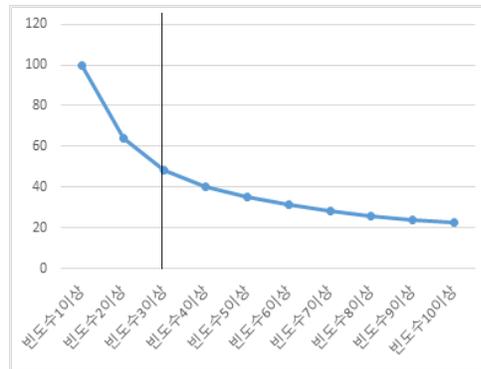
이 연구에서는 언론기사를 분석하기 위해 텍스트 네트워크 분석 기법을 활용하였다. 이것은 대량의 텍스트 데이터를 대상으로 유의미한 결과를 탐색하기 위해 자동화된 분석을 실시하는 기법이다(유예림, 백순근, 2016). 본 연구에서는 Netminer 4 프로그램을 활용하여 텍스트 네트워크 분석을 실시하였는데, 구체적인 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, 키워드 빈도 분석을 통한 워드클라우드 분석을 통해 각 정부별 언론기사의 경향성을 파악하였다. 이 방법은 문서에 등장하는 단어의 출현 빈도를 바탕으로 키워드의 중요도를 판단하는 방법이다. 특히, TF-IDF값을 고려하여 추출된 키워드를 바탕으로 빈도 분석을 통한 워드클라우드 분석을 실시하였다.

둘째, ‘토픽 모델링(topic modeling)’ 분석을 통해 워드클라우드 분석을 통해 확인하기 어려운 쟁점들을 도출하였다. 토픽 모델링이란 기계 학습 및 자연어 처리 분야에서 토픽이라는 문서 집합의 추상적인 주제를 발견하기 위한 통계적 모델 중 하나로, 텍스트 본문의 숨겨진 의미 구조를 발견하기 위해 사용되는 텍스트 마이닝 기법이다. 토픽 모델링은 다음과 같은 가정을 한다. 문서는 여러 개의 토픽으로 구성되며, 토픽은 복수개의 단어들과 연관되어 있다는 것이다. 이 방법은 사람이 문서를 생성하는 과정을 ‘토픽’이라는 개념을 도입하여 확률적으로 분석하는 것이다(Blei, 2012). 본 연구에서는 토픽 모델링 기법 중 잠재 디리클레 할당(Latent Dirichlet Allocation: LDA)을 활용하여 분석하였다. LDA는 문서의 주제분류를 위해 고안되었는데, 문서-토픽, 단어-토픽으로 문서를 재현할 때 원 문서와 얼마나 일치하는지 평가하여 이 과정을 반복적으로 수행하면서 컴퓨터가 토픽을 수정해가는 모델이다(사이람, 2018: 32). 최종적으로는 원래의 문서에 가장 근접한 문서-토픽, 단어-토픽 관계를 도출하는 것이 이 기법의 알고리즘이다.

나. 전처리 과정

일반적으로 텍스트 네트워크 분석은 별도의 전처리 과정(pre-processing)을 필요로 하는데, 그 이유는 텍스트 데이터가 사람과 사람 사이의 의사소통에 최적화된 자연어(natural language)로 축적된 데이터이기 때문이다(문보은 외, 2019: 289). 먼저 전처리 작업으로 첫째, 본 연구에서 중요한 키워드로 다룰 필요가 없는 일반적인 용어(그동안, 내일, 사이트, 지난달, 한마디, 오늘날, 지난해 등)들을 제외하였다. 둘째, 빈도값이 3이상인 키워드만 포함하였다. 그 이유는 빈도값이 3미만인 키워드가 전체 키워드의 50%를 차지하고, [그림 4]에서 볼 수 있듯이 각 빈도별 키워드 비율이 급격하게 꺾이는 지점이기 때문이다.



[그림 4] 키워드 빈도수별 백분율

셋째, 뜻을 알기 어려운 1글자 키워드는 제외하였다. 넷째, TF-IDF(Term Frequency - Inverse Document Frequency)값이 0.1 미만인 값을 삭제하였다. TF-IDF 값은 0과 1사이의 값을 가지는데 모든 문서에서 사용될수록 0에 가깝고, 소수의 문서에서 사용될수록 높다. 즉, TF-IDF 값이 낮은 단어를 제외하면 대부분의 문서에서 흔히 사용된 단어를 제외할 수 있다. 0.1을 기준으로 선택한 이유는 문재인 정부를 기준으로 ‘교육, 교육청, 자치, 학교, 학생’과 같은 단어를 제외할 수 있기 때문이다. 위 키워드들은 교육자치와 관련된 언론기사에서 대부분 사용되고 있어 쟁점을 도출하는데 편향이 발생할 수 있다. 각 정부별로 TF-IDF 값이 0.1 미만인 키워드는 <표 4>와 같다.

<표 4> 정부별 TF-IDF값이 0.1 미만인 키워드

정부	키워드
노무현 정부	교사, 교육, 자치, 학교
이명박 정부	교육, 자치, 학교, 학생
박근혜 정부	교육, 자치, 학교, 학생
문재인 정부	교육, 교육청, 자치, 학교, 학생

다. 토픽 개수 설정

선행연구에 따르면 토픽 개수를 산출하는 방법은 여러 가지 인데, 본 연구에서는 군집 분석 알고리즘인 k-means를 활용하여 토픽의 응집도를 나타내는 실루엣(silhouette) 계수를 참조하여 산출하였다(Vinnet & Kevin, 2014). 이 값은 0부터 1사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 응집도가 높음을 의미한다. 토픽수는 많을수록 설명력이 높아지나 상위 키워드에 중복되는 키워드가 생길 가능성이 높아진다. 따라서 실루엣 계수를 참고로 하여 설명력이 높으면서도 중복이 덜 되는 선에서 적절한 토픽 수를 연구자가 선택할

수 있다. 위 방법에 따라 선정된 각 정부별 토픽수는 다음과 같다. 노무현 정부는 6개, 이명박 정부는 5개, 박근혜 정부는 5개, 문재인 정부는 6개로 선정하였다.

3. 분석 결과

가. 키워드 빈도 분석 및 워드클라우드 분석

1) 노무현 정부



[그림 5] 학교자치 관련 언론기사 워드클라우드(노무현 정부)

노무현 정부의 키워드 빈도 분석 결과, ‘교장’, ‘전교조’, ‘평가’, ‘교원’, ‘학부모’ 등의 키워드가 300회 이상으로 많이 등장하였다. 다음으로는 ‘학운위’, ‘공모’, ‘선출’, ‘교원평가’ 등의 키워드가 많이 등장하였다. 분석결과를 보면, 주로 교장임용제도, 전교조 활동, 교원평가 등과 연관된 기사에서 학교자치가 언급되고 있음을 알 수 있다. 구체적인 내용은 [그림 5]와 <표 5>에서 확인할 수 있다.

<표 6> 학교자치 관련 언론기사 빈도 분석(이명박 정부)

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	교사	548	16	후보	158
2	교육감	412	17	정부	157
3	폭력	321	18	단체	149
4	조례	288	19	서울	146
5	교과부	268	20	전국	141
6	학부모	258	21	참여	139
7	교육청	244	22	아이	131
8	자율	227	23	수업	128
9	전교조	214	24	위원회	127
10	정책	206	25	현장	125
11	사회	197	26	대책	121
12	지역	188	27	진보	121
13	인권	186	28	활동	120
14	교장	180	29	정치	119
15	운영	166	30	선거	118

3) 박근혜 정부



[그림 7] 학교자치 관련 언론기사 워드클라우드(박근혜 정부)

박근혜 정부의 키워드 빈도 분석 결과, ‘교육감’, ‘교육청’, ‘교사’가 300회 이상으로 가장 많이 등장하였고, ‘민주’, ‘조례’, ‘혁신’, ‘교육부’, ‘운영’, ‘정책’이 200회 이상으로 많이 등장하였다. 이어서 ‘전교조’, ‘정부’ 등의 키워드도 많이 등장하였다. 분석결과를 보면, 주로 교육감 선거, 혁신교육, 학교자치조례, 학교 민주주의 등과 관련한 기사에서 학

육, 교육감 선거, 교장임용제도 등과 연관된 기사에서 학교자치가 언급되고 있음을 알 수 있다. 구체적인 내용은 [그림 8]과 <표 8>에서 확인할 수 있다.

<표 8> 학교자치 관련 언론기사 빈도 분석(문재인 정부)

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	교육감	769	16	확대	329
2	교사	703	17	활동	324
3	운영	568	18	지역	304
4	지원	554	19	자율	296
5	민주	507	20	경기도	292
6	교장	487	21	중심	292
7	혁신	487	22	평가	282
8	정책	482	23	강화	267
9	학부모	451	24	서울	261
10	미래	427	25	제도	259
11	교육부	393	26	전국	242
12	사회	389	27	정부	242
13	시민	370	28	현장	240
14	참여	368	29	조례	239
15	수업	356	30	추진	235

나. 토픽모델링 분석 결과

이 절에서는 각 정부별로 토픽모델링 분석 결과를 제시하였다. 분석방법 및 절차의 정부별로 추출된 토픽수에 따라 분석하였는데, 각 토픽별로 주요어 10개와 해당 토픽이 대표적으로 나타난 문서(언론보도 기사) 수를 제시하였다. 토픽별 10개 단어는 토픽별로 등장할 확률이 가능 높은 순으로 제시된 것이다.

1) 노무현 정부

노무현 정부의 언론기사를 토픽모델링으로 분석한 결과는 <표 9>와 같다. 총 6개의 토픽을 관련 문서수가 많은 순으로 제시하였다. 첫 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교장’, ‘승진’, ‘공모’, ‘제도’, ‘보직’, ‘선출’, ‘자격증’, ‘임용’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, ‘교장승진제’, ‘교장자격임명제’, ‘교장선출보직제’, ‘외부공모형 교장제’, ‘교장 초빙 공보제’ 등과 같은 내용을 담은 기사들이 주를 이룬다. 이를 종합하면 교장의 임용과 관련된 제도와 높은 연관성이 있다고 판단되어 토픽명을 ‘교장임용제도’로 설정하였다. 두 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘전교조’, ‘위원장’, ‘투쟁’, ‘선거’, ‘비판’, ‘운동’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, 전교조 관계자의 담화, 전교조에 대한 비판, 전교조 위원장 선거 등과 같은 내용을 담은 기사들이 눈의 띈다. 주로 전교조 활동 전반에 관한

내용과 연관이 깊다고 판단되어 토픽명을 ‘전교조 활동’으로 설정하였다. 세 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘학운위’, ‘위원’, ‘운영’, ‘지방’, ‘지역’, ‘참여’, ‘개방’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, 개방형 이사, 학운위, 사학법, 지역주민 참여 등과 같은 내용이 주를 이루는 것을 볼 때 토픽명을 ‘지역사회 연계’로 설정하였다. 네 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교원’, ‘평가’, ‘단체’, ‘교원평가’, ‘학부모’ 등이다. 신문기사를 살펴보면 교원평가를 둘러싼 갈등에 관한 내용이 대부분이다. 따라서 토픽명을 ‘교원평가’로 설정하였다. 다섯 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘학생’, ‘폭력’, ‘학부모’, ‘회장’, ‘학급’ 등이다. 신문기사 내용을 살펴보면, 학교폭력, 학급회장 선출, 반장선거와 같이 학생과 관련된 내용이 주를 이룬다. 이를 종합해서 토픽명을 ‘학생자치’로 설정하였다. 여섯 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘대학’, ‘정책’, ‘후보’, ‘개혁’, ‘운동’, ‘평가’, ‘입시’, ‘공약’ 등이다. 전반적으로 교육개혁, 교육정책, 대선후보의 교육 공약 등과 관련된 내용이 신문기사로 등장한다. 따라서 토픽명을 ‘교육개혁’으로 설정하였다.

<표 9> 토픽모델링 분석 결과(노무현 정부)

구분	1	2	3	4	5	6
	교장 임용제도	전교조 활동	지역사회 연계	교원평가	학생자치	교육개혁
1	교장	전교조	학운위	교원	학생	대학
2	승진	위원장	위원	평가	폭력	정책
3	공모	투쟁	운영	단체	활동	후보
4	제도	선거	지방	교육부	학부모	개혁
5	보직	정책	지역	교원평가	조사	운동
6	선출	전국	참여	학부모	사회	평가
7	혁신	연대	사회	수업	초등	입시
8	현행	비판	개방	주장	사례	공약
9	자격증	운동	행정	시범	회장	고교
10	임용	대표	사립	제도	학급	사회
문서수	35	35	32	26	26	25
(%)	(19.6)	(19.6)	(17.9)	(14.5)	(14.5)	(14.0)

2) 이명박 정부

이명박 정부의 언론기사를 토픽모델링으로 분석한 결과는 <표 10>과 같다. 총 5개의 토픽을 관련 문서수가 높은 순으로 제시하였다. 첫 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘자율’, ‘교장’, ‘전교조’, ‘학부모’, ‘교과부’, ‘교육청’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, 교과부가 추진하는 학교 자율화에 반대하는 기사, 교장 권한 강화 반대 등의 내용이 주를 이룬다. 따라서 토픽명을 ‘학교자율화 반대’로 설정하였다. 두 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘조례’, ‘교육감’, ‘교과부’, ‘인권’, ‘운영’, ‘제정’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, 광주시에서 첫 번째로 발의한 학교자치조례에 관한 찬반이 주를 이루고, 학생인권조례에 관한 내용도 눈에 띈다. 따라서 토픽명을 ‘학교자치조례(학생인권조례)’로 설정하였다. 세 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘폭력’, ‘교사’, ‘학부모’, ‘대책’, ‘청소년’, ‘사건’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, 정부의 학교폭력 대책, 학교폭력 자살 예방, 학교폭력관련 학생부 기재 등이 주를 이루므로 토픽명을 ‘학교폭력 예방’으로 설정하였다. 네 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘사회’, ‘정부’, ‘정책’, ‘정치’, ‘선거’ 등이다. 신문기사를 보면, 학교자율화, 학운위, 교육개혁 등으로 매우 다양하고, 교육제도 전반에 관한 것들이 혼재해있다. 따라서 토픽명을 ‘교육제도 개선’으로 설정하였다. 다섯 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교육감’, ‘교사’, ‘후보’, ‘문용린’, ‘혁신’ 등이고, 신문기사를 살펴보면 서울시교육감 후보, 교육감 선거, 교육감 대담 등의 내용이 주를 이룬다. 따라서 토픽명을 ‘교육감 선거’로 설정하였다.

<표 10> 토픽모델링 분석 결과(이명박 정부)

구분	1	2	3	4	5
	학교자율화 반대	학교자치조례 (학생인권조례)	학교폭력 예방	기타: 교육제도 개선	교육감 선거
1	자율	조례	폭력	사회	교육감
2	교장	교육감	교사	정부	교사
3	전교조	교과부	학부모	정책	후보
4	학부모	인권	대책	정치	아이
5	교과부	운영	청소년	선거	입시
6	교육청	제정	사건	교수	문용린
7	지역	교육청	생활	지방	혁신
8	수업	광주시	활동	개혁	학원
9	교사	요구	선생	갈등	생각
10	평가	의회	사람	통합	인권
문서수	42	37	32	27	15
(%)	(27.5)	(24.2)	(20.9)	(17.6)	(9.8)

3) 박근혜 정부

박근혜 정부의 언론기사를 토픽모델링으로 분석한 결과는 <표 11>과 같다. 총 5개의 토픽을 관련 문서수가 높은 순으로 제시하였다. 첫 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘조례’, ‘교육청’, ‘교육부’, ‘전북’, ‘결정’ 등이고, 신문기사를 살펴보면, 학교자치조례 제정에 관한 찬반 논란이 주를 이루고 있으므로 토픽명을 ‘학교자치조례’로 설정하였다. 두 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘혁신’, ‘교육감’, ‘운영’, ‘평가’, ‘지원’, ‘지역’ 등이며 신문기사를 살펴보면, 교육감의 당선자들의 인터뷰, 혁신학교 지정 등과 같은 내용이 주를 이룬다. 따라서 토픽명을 ‘혁신 교육’으로 설정하였다. 세 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘민주’, ‘경기도’, ‘학부모’, ‘지방’, ‘교장’, ‘시민’, ‘교과서’ 등이다. 신문기사 내용을 살펴보면, 시민교과, 민주시민 교육 프로그램, 학교 민주주의 지수, 학교운영 민주 자율성 향상 등과 같이 내용이 포함되어 있다. 이에 토픽명을 ‘학교 민주주의’라 설정하였다. 네 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교육감’, ‘전교조’, ‘정부’, ‘정책’, ‘국가’, ‘위원회’, ‘교사’, ‘단체’, ‘선거’, ‘진보’ 등이다. 신문기사를 살펴보면, 전교조 범외노조 판결, 진보 교육감의 인터뷰, 정부 교육정책에 대한 전교조의 입장 등의 내용이 눈에 띈다. 이에 토픽명을 ‘진보 교육정책’ 이라 설정하였다. 다섯 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘활동’, ‘사회’, ‘교사’, ‘헌법’, ‘청소년’, ‘생각’, ‘민주주의’ 등이다. 신문기사를 보면, 청소년의 정치 참여, 청소년 인권, 초중고 학생회장 선거 등과 같은 내용을 발견할 수 있다. 이에 토픽명을 ‘학생 민주주의 활동’으로 설정하였다.

<표 11> 토픽모델링 분석 결과(박근혜 정부)

구분	1	2	3	4	5
	학교자치조례	혁신 교육	학교 민주주의	진보 교육단체 정책	학생 민주주의 활동
1	조례	혁신	민주	교육감	활동
2	교육청	교육감	경기도	전교조	사회
3	교육부	운영	학부모	정부	교사
4	전북	평가	지방	정책	헌법
5	폭력	지원	교장	국가	청소년
6	결정	지역	시민	위원회	생각
7	회의	확대	교과서	교사	민주주의
8	조정	자율	교사	단체	아이
9	광주시	수업	조사	선거	대학
10	또래	강화	예산	진보	민주
문서수	39	30	28	24	22
(%)	(27.3)	(21.0)	(19.6)	(16.8)	(15.4)

4) 문재인 정부

문재인 정부의 언론기사를 토픽모델링으로 분석한 결과는 <표 12>와 같다. 총 6개의 토픽을 관련 문서수가 높은 순으로 제시하였다. 첫 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘지원’, ‘혁신’, ‘미래’, ‘운영’, ‘정책’, ‘강화’ 등이고, 신문기사를 살펴보면 진보 교육감이 있는 시·도교육청의 미래교육과 학교자치, 혁신미래자치학교, 사람중심 미래교육과 관련한 내용을 찾아볼 수 있다. 이에 토픽명을 ‘혁신교육과 미래교육’으로 설정하였다. 두 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘민주’, ‘교사’, ‘시민’, ‘학부모’, ‘참여’, ‘사회’, ‘민주주의’ 등이다. 신문기사는 민주시민, 학교민주주의 지수, 학부모의 학교교육 참여 등과 같은 내용이 주를 이룬다. 이에 토픽명을 ‘민주시민 교육과 학부모 참여’로 설정하였다. 세 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교육감’, ‘조례’, ‘경기도’, ‘인권’, ‘후보’, ‘선거’, ‘공약’ 등이다. 신문기사는 교육감의 공약, 학교자치조례, 학생인권조례 등의 내용이 주를 이루므로 토픽명을 ‘학교자치조례(학생인권조례)와 교육감 선거’로 설정하였다. 네 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교장’, ‘교사’, ‘공모’, ‘제도’, ‘교원’, ‘학부모’, ‘확대’, ‘자율’, ‘교육부’ 등이며, 신문기사는 내부형 교장공모제, 교장공모제에 학생과 학부모 참여 등과 같은 내용이 눈에 띈다. 따라서 토픽명을 ‘교장공모제’로 설정하였다. 다섯 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘교육부’, ‘정부’, ‘국가’, ‘전국’, ‘정책’, ‘자사고’, ‘운동’ 등이며, 신문기사는 자사고 폐지에 대한 찬반, 전교조 법외 노조 이슈, 수능 및 논술과 같은 입시 정책에 대한 의견 등의 내용을 볼 수 있다. 이에 토픽명을 ‘정부의 교육정책과 진보운동’으로 설정하였다. 여섯 번째 토픽에 등장하는 확률 높은 단어는 ‘활동’, ‘대학’, ‘고등’, ‘진로’, ‘프로그램’, ‘입시’, ‘수업’ 등이다. 신문기사는 학종 합격 자기소개서, 대학입시제도 개선, 스펙용 학생부 등의 내용을 볼 수 있으므로 토픽명을 ‘입시교육 개선’으로 설정하였다.

<표 12> 토픽모델링 분석 결과(문재인 정부)

구분	1	2	3	4	5	6
	혁신교육과 미래교육	민주시민 교육과 학부모 참여	학교자치조례 (학생인권조례) 와 교육감선거	교장공모제	정부의 교육정책과 진보운동	입시교육 개선
1	지원	민주	교육감	교장	교육부	활동
2	혁신	교사	조례	교사	정부	대학
3	미래	시민	경기도	공모	국가	고등
4	운영	학부모	인권	제도	전국	진로
5	정책	참여	후보	교원	정책	프로그램
6	강화	사회	선거	학부모	자사고	입시
7	사업	민주주의	경기	확대	운동	수업
8	중심	수업	서울	자율	평가	창의
9	확대	문화	서울시	교육부	개혁	체험
10	지역	진행	공약	감사	사회	운영
문서수	69	51	50	48	38	23
(%)	(24.7)	(18.3)	(17.9)	(17.2)	(13.6)	(8.2)

5) 소결

최근 20년 간 학교자치와 관련한 언론기사에 대해 토픽모델링으로 관련 이슈를 분석한 결과, 본 연구인 ‘학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제’에 대한 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 먼저 교원인사제도와 관련된 이슈가 부각되었음을 알 수 있다. 노무현 정부에서는 교장승진제도와 관련하여 교장보직선출제, 교장공모제 등에 관한 내용이 많이 등장하였다. 또한 교원평가에 대한 찬반 논란이 있었다. 이명박, 박근혜 정부에서는 교원인사제도에 관한 이슈는 거의 없었으나, 문재인 정부에 들어와서 내부형 교장공모제, 교장공모제에서 학생과 학부모 참여 등의 이슈가 발생하였다.

둘째, 이명박 정부의 학교자율화 정책을 전교조에서 반대한 것은 주목할 만하다. 흔히 ‘학교자치’와 ‘학교자율화’를 비슷한 용어로 이해할 수 있다. 그러나 이명박 정부에서 시행한 ‘학교자율화’는 교장 중심의 학교 자율화로 현재 이야기되고 있는 학교 민주주의, 학교 자치, 학부모 및 학생 참여 등과는 궤를 달리함을 알 수 있고, ‘학교자율화 반대’ 이슈는 이를 뒷받침한다.

셋째, 위 내용과 관련하여 학교자치는 교육감 선거, 혁신교육, 학교자치조례, 학생인권조례, 학생 및 학부모의 학교 교육 참여, 학교 민주주의 등과 관련이 깊다. 이는 전반적으로 학교자치와 관련한 이슈는 소위 정치적 성향이 진보에 가까운 사람 또는 단체와 연관되어 있음을 알 수 있다.

넷째, 토픽명에서 ‘교사’와 관련된 내용은 찾기 어렵다. ‘교사’라는 키워드는 이명박 정부에서는 가장 많이 등장하였고, 박근혜 정부에서는 세 번째로, 문재인 정부에서는 두 번째로 많이 등장하였다. 노무현 정부에서는 ‘학교’, ‘자치’ 등과 같이 TF-IDF가 0.1미만이라 제외되었는데 이는 매우 많이 등장했음을 의미한다. 이와 같이 ‘교사’는 학교자치에 있어 빼놓을 수 없는 키워드라 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 토픽명에서 볼 수 있듯이, ‘교육감’, ‘교장’, ‘학부모’, ‘학생’ 등이 중심 키워드로 등장하고 있고, ‘교사’는 토픽명에서 찾기 어렵다. 최근 ‘교사학습공동체’와 같은 교사 관련 정책과 연구가 활발히 진행되고 있음을 감안하면, 언론에서 이와 같은 내용이 부각되지 않는다는 점은 주목할 만하다. 학교자치와 관련된 이슈의 변화는 <표 13>을 보면 구체적으로 확인할 수 있다.

<표 13> 정부별 토픽 변화

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
교원인사제도	1. 교장임용제도 4. 교원평가			4. 교장공모제
교육감 관련 정책 및 선거		5. 교육감 선거	2. 혁신교육	1. 혁신교육과 미래교육 3. 학교자치조례와 교육감 선거
학교자치조례		2. 학교자치조례	1. 학교자치조례	3. 학교자치조례와 교육감 선거
학생 자치	5. 학생자치	2. 학생인권조례 3. 학교폭력 예방	5. 학생민주주의 활동	2. 민주시민교육과 학부모 참여 3. 학생인권조례
학부모참여 및 지역사회 연계	3. 지역사회 연계		3. 학교 민주주의	2. 민주시민교육과 학부모 참여
진보교육 활동	2. 전교조 활동	1. 학교자율화 반대	4. 진보 교육정책	5. 정부의 교육정책과 진보운동
기타	6. 교육개혁	4. 교육제도 개선		6. 입시교육 개선

참고문헌

- 문보은, 최정윤, 김지한, 서영인, 유예림, 길혜지, 권도희(2019). 대학교육 혁신을 위한 정책 진단과 방안(Ⅲ): 국립대학 거버넌스 개선을 중심으로. 연구보고 RR 2019-18, 한국교육개발원.
- 유예림, 백순근(2016). 자동화된 텍스트 분석을 활용한 2015 개정 교육과정 정책에 대한 언론 보도의 쟁점 분석. 교육과정평가연구, 19(3), 127-156.
- 한국언론진흥재단(2019). 빅카인즈 사용자 매뉴얼. 서울: 한국언론진흥재단.
- 사이람(2018). 텍스트 네트워크 분석 교육. 사이람.
- Blei, D. M. (2012). Probabilistic topic models. Communication of the ACM, 55(4), 77-84.
- Vinnet M., Rajmonda S. C., & Kevin M. C. (2014). Evaluating topic quality using model clustering

[발표3]

학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제

이동엽(한국교육개발원)

1. 서 론

2021년은 우리나라 지방교육자치가 30년을 맞이하는 뜻깊은 해이다. 1991년 ‘지방교육자치에 관한 법률’의 제정으로 실질적 교육자치를 실현할 수 있는 토대가 마련된 이후, 강산이 세 번이나 변하는 시간이 흐르는 동안 다양한 사회적·교육적 이슈들을 만들어 내고 있다.

지방교육자치제도의 가장 중요한 목적은 헌법 제34조 제4항을 통해 보장되어 있는 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’을 실현하는 것이다. 이를 위해 중앙의 교육행정 권한을 지방으로 분산시킴과 동시에 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립하여, 주민이 선정한 자체의 전문 기관에 의해 교육과 학예에 대한 사무를 집행하게 하는 제도라고 할 수 있다(김희규 외, 2019; 주삼환 외, 2015). 지방교육자치는 ‘분권’과 ‘자율’이라는 핵심 가치를 가진다. 이 가치를 실현하는 과정에서 교육 거버넌스의 변화가 초래되고 있다. 중앙정부(교육부)는 교육의 권한을 교육청으로 이양하고 있으며, 단위 학교에서는 자율적이고 민주적인 학교 운영을 의미하는 학교자치가 강조되고 있다(한은정 외, 2019).

‘학교자치’란 무엇인가? 학교의 자율권을 인정하고, 구성원의 전문성을 존중하며, 사회적 책무성을 다해 민주적으로 학교 운영을 하는 것(김성천, 2018), 교육공동체인 학교가 교육주체인 교사, 학생, 학부모의 참여하에 학교수업과 학교생활에 관해 외부로부터 부당한 간섭을 받지 않고 자기 책임 하에 결정하고 분권적으로 수행하도록 하는 학교 조직의 원리(이기우, 2005) 등으로 정의할 수 있다. 이는 학교나 교사가 교육부나 교육청으로부터 하달된 명령을 단순히 이행하는 것이 아니라 학생들과 그들의 삶의 터전을 알고 있는 교사들이 학부모, 지역사회와 함께 학생과 지역공동체의 성장이라는 공동 목표를 위해서 협력해야 한다는 것을 의미한다(이동엽 외, 2020).

학교자치는 필연적으로 교원에게 새로운 역할을 요구하고 있다. 특별히, 교사에게는 교육적 역할, 관리적 역할, 정치적 역할이 요청되고 있다(박상완, 2009: 92-94). 교육적 역할 측면에서 전통적으로 교사는 국가 교육과정이 제시하는 틀 안에서 효율적으로 가르치는 지식전달자의 모습이었다. 그러나 학교자치 하에서는 보다 적극적인 전문가로서의 역할이 요구되어 진다. 미래 학생들이 갖추어야 할 핵심 역량을 함양하기 위해 새로운 교수방법과 교육과정 재구성을 시도하고, 교사 스스로 네트워크와 팀, 공동체 속에서 지속적인 전문적 학습을 추구하며, 사회 변화에 적극적으로 적응해야 한다. 관리적 역할 측면에서 전통적으로 관리자로서의 교사의 역할을 주로 ‘학급경영’에 국한시켜 생각해 왔으나, 학교자치 하에서의 교사의 역할은 학급의 범위를 넘어서 학교경영 관리자로서의 역할을 부분적으로 담당하게 된다. 교사는 학교 교육의 비전 설정, 학교의 주요 의사결정 과정에 참여함으로써 학교 경영에 주체로서의 역할을 수행하게 된다. 정치적 역할은 학교자치가 다양한 구성원의 의사 결정 참여를 권장한다는 측면에서 교사에게 새롭게 요구되는 역할이라고 할 수 있다. 교육과정을 결정하고, 희소자원 분배 및 질서를 마련하는데 있어서 교사는 학교 구성원들과 끊임 없이 협상해야 하는 역할을 부여받게 된다.

한편, 학교장의 경우에는 지도성 행사를 독점하지 않고 교사들에게 권한을 이양하거나 위임하는 ‘분산적 리더십’ 과 다양한 참여 민주주의 제도(학교운영위원회, 교직원회의, 학생회, 학부모회 등)를 적극 활용하여, 행정과정을 투명하게 공개하고, 구성원들과 지속적으로 소통하고, 그들의 의견을 수렴하여, 합리적이고 타당한 결정을 이끌어 내는 ‘민주적 리더십’ 이 요청되고 있다(김성열, 2018).

학교자치 하에서 교원에게 요구되는 새로운 역할에는 항상 고려해야하는 외부 환경이 있다. 바로 교원이 근무하는 학교의 ‘지역적 맥락’ 이다. 교원에게는 지역사회와 연계하고 협력하는 역할, 그리고 학생의 성장을 위해 지역사회의 교육 자원을 활용할 수 있는 교육적 기획력이 요구된다. 교원은 지역 내의 다양하고 광범위한 이해 당사자와 ‘개방적인 관계’ 를 구축할 수 있는 전문가로서 “민주적·협동적 전문성” (Whitty, 2000; 재인용 김병찬 외, 2019: 13-14)이 필요하다. 즉, “교육 이해관계자(학부모, 지역사회, 정치인)들과의 소통, 개방적 자세, 비판적 자기 반성, 갈등해결 능력, 다양한 이해집단 간 균형 유지 역량 등 새로운 전문성” 이 요구된다 (Lauglo, 1995; 재인용 김병찬 외, 2019: 13).

지방교육자치 30년을 맞이한 현 시점에서 학교자치가 요구하는 교원에 대한 새로운 역할과 지역적 맥락에 대한 고려가 우리나라 교원정책에 충분히 반영되었는지에 대한 철저한 검토가 필요하다. 현 교원정책은 주로 교원의 전문성 개발이나 복지의 측면에서 실행되고 있으며, 관련한 문제점 도출이나 개선방안 제시도 이러한 관점을 견지하고 있는 측면이 강하다(김갑성 외, 2010; 박영숙 외, 2019; 정제영 외, 2017). 따라서 현 시점에서 학교자치 관점에서 교원정책의 주요 쟁점과 과제를 고찰해 보는 것은 향후 학교자치를 성공적으로 실행 위해 반드시 필요하고 시급한 과제이라고 할 수 있다.

2. 학교자치 관점

관점이란 ‘사물을 관찰하거나 고찰할 때, 그것을 바라보는 방향이나 생각하는 입장’ 을 의미한다. 관점은 필연적으로 ‘상대적’ 이라는 속성을 가질 수밖에 없다. 어떠한 개념과 상황을 해석하는 데 있어서 완전히 똑같은 방향과 생각을 가지고 있기란 쉽지 않기 때문이다. 따라서 개인이 어떠한 방향과 생각을 가지고 학교자치를 이해하고, 해석하느냐에 따라서 다양한 학교자치의 관점이 출현할 것이며, 그 관점에 따라서 교원정책의 쟁점과 과제는 달라질 수밖에 없다. 한편, 학교자치의 관점은 개인적 성향뿐만 아니라, 자신이 소속한 집단이 어디냐에 따라서 달라질 수 있다. 교사, 학교 관리자, 학생, 학부모, 지역사회 주민 등이 저마다 다른 학교자치의 관점을 가지고 있을 수 있다. 그러나 연구의 논의를 진행시키기 위해서는 어느 정도 사회적으로 합의가 가능한 공통의 관점을 찾을 필요가 있다.

이를 위해서는 현재의 ‘학교자치’ 라는 개념이 논의되고 있는 역사적·사회적 맥락을 고찰해 보는 것이 도움이 될 수 있다. 학교자치의 개념이 교육계에서 활발히 논의된 것은 비교적 최

근의 일로서 지방교육자치제도가 안정화 된 이후부터 라고 할 수 있다. 1990년 후반부터 2010년 전후까지 일반자치와 교육자치 ‘통합론’ 과 ‘분리론’ 의 논쟁이 치열하게 진행되었다. 분리론을 견지했던 교육학계의 경우 ‘학교자치’ 라는 용어 사용에 적극적이지 않았다. 그 이유는 통합론을 주장했던 일반행정학계에서 교육자치의 정의를 “교육자치란 교육사무를 교육공동체가 자율적인 권한을 가지고 그 구성원인 교육주체의 참여하에서 민주적으로 의사를 결정하고 수행하는 것이다(이기우, 1998: 170)” 라고 규정함으로써 교육자치를 학교자치로 규정했기 때문이다. 이 관점에서는 교사, 학부모, 학생을 등을 교육자치의 주체로 보며, 이들의 형성하는 공동체의 최소 단위가 학교이므로, 교육자치의 문제들은 학교자치를 중심으로 논의된다. 이는 교육자치의 단위를 지방(지역)이 아닌 학교로 인식하고 있는 것이다. 이 관점에서는 독립된 교육자치기관이 교육자치의 본질적 요소가 아니다(이동엽·김혜숙, 2010). 오히려 학교 위에 존재하는 모든 행정기관은 부당한 권력을 행사하여 단위 학교를 중심으로 하는 교육자치에 부정적 영향을 미치는 장애요인이 될 수 있다. 이처럼 교육학계에서는 ‘학교자치’ 를 논하는 것은 일반행정과 교육행정의 통합을 지지하는 것으로 비취질 수 있기 때문에 그 접근이 매우 조심스러웠다고 할 수 있다.

학교자치에 대한 담론은 2010년대 이후 지방교육자치제도가 안정적 궤도를 찾게 됨과 동시에 진보교육감의 등장, 혁신학교의 등장, 신자유주의적 학교 자율성 논의에서 탈피 한 학교 민주주의, 민주적 학교 문화 조성 등의 어젠다의 등장 등에 따라 본격적으로 부상하였다(김성천 외, 2018; 성열관 외, 2020). <표 1>과 같이 다양한 학교자치 개념이 있으며, ‘분권’, ‘자율’, ‘민주’, ‘교육의 자주성, 전문성’, ‘책무와 책임’ 등의 가치들이 등장하는 것을 확인할 수 있다. 이러한 가치에 대해 지향성을 갖는 것이 학교자치의 관점이라고 할 수 있으며, 이 가치들에 대한 명확한 이해가 학교자치 관점을 설정하는 데 도움이 될 수 있다.

<표 1> 학교자치의 개념

구분	개념 정의
김성천(2018)	학교의 자율권을 인정하고, 구성원의 전문성을 존중하며, 사회적 책무성을 다해 민주적 학교 운영을 하는 것
박윤정(2002)	교육활동 및 학교경영의 권한이 학교 수준으로 위임되어, 일선학교의 학교경영의 자율성이 보장되고, 학교장과 교사·학생·학부모 그리고 지역사회 구성원의 참여를 통해 민주적 의사결정이 이루어지며, 이러한 교육활동 및 경영활동의 결과에 대한 책임을 학교가 지는 기초수준의 교육자치
백규호(2017)	학교의 교육계획 및 활동 등을 교원, 학생, 학부모, 직원이 책무성을 가지고 자주적이고 주체적으로 결정하고 운영하는 것
정재균(2018)	교육의 자주성·전문성을 보장하는 자치이념을 학교 차원에서 구현하고, 교육 주체의 적극적인 참여를 통한 민주적 의사결정을 실시하며, 권한 배분을 통해 학교 운영의 자율성을 신장하는 것
이기우(2006)	교육공동체인 학교가 교육주체인 교사, 학생, 학부모의 참여하에 학교수업과 학교생활에 관해 외부로부터 부당한 간섭을 받지 않고 자기 책임 하에 결정하고 분권적으로 수행하도록 하는 학교 조직의 원리

학교자치의 지향성 혹은 관련 가치를 이해하기 위해서는 대칭점에 있는 학교 자율화의 개념에 대해 이해할 필요가 있다. 본래 학교자율화는 다양한 관점에서 정의가 가능하고, 중립적으로 사용될 수 있으나, 한국 맥락에서 ‘학교 책임경영체를 위한 학교 자율화’ 라는 용어 사용이 빈번해 짐에 따라 ‘학교 책임경영=학교 자율화’ 라는 도식이 생겨나게 되었다. 우리나라에서 학교 책임경영 논의가 신자유주의 맥락에서 학교 혁신의 방법으로 논의되었기 때문에 학교 자율화 개념 역시 이념적 편향성을 갖게 되었다. 이에 교육자치를 강조하는 입장에서는 학교 자율화 보다는 학교자치라는 용어를 사용하게 되었고, ‘학교 민주주의를 위한 학교자치’ 라는 용어를 사용하여 ‘학교 민주주의=학교자치’ 라는 새로운 도식을 탄생시켰다고 할 수 있다. 이 학교자치는 단위학교 책임경영체와는 결이 다른 ‘학교 공동체’ 이론에 많은 영향을 받았다고 할 수 있다. 학교 자율화와 학교자치 개념에 큰 영향을 미친 두 이론을 소개하면 아래와 같다.

1) 단위학교 책임경영체(School-Based Management:SBM)

단위학교 책임경영체(School-Based Management:SBM)의 이론적 뿌리는 1980년대 이후 영미 국가들을 중심으로 등장한 ‘신공공관리론(new public management)’ 이라고 할 수 있다. 그것은 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고, 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 정부 운영 및 개혁에 관한 이론이다. 신공공관리이론에서는 신자유주의 이념에 기초하여 가격 메커니즘과 경쟁 원리를 활용한 공공 서비스 제공, 그리고 고객 지향적인 공공 서비스 제공을 중시하고 있다. 또한 행정과 경영의 유사성에 대한 인식에 기초하여 기업의 경영 원리와 관리 기법들을 행정에 도입·적용하여 정부의 성과

향상과 관리의 효율성을 제고하는 것을 강조하고 있다(이종수 외, 2004:173-174).

위와 같은 신공공관리론에 기반하여 나타난 단위학교자율경영제는 공교육체제의 혁신과 학교조직의 개혁을 통해 교육의 경쟁력을 향상시킬 목적으로 미국과 영국 등 선진국들이 추진한 교육개혁 프로그램으로서 ‘학교 재구조화’ 전략이라고 할 수 있다(김혁동 외, 2018; 김희규 외, 2019). 그것은 ‘분권화, 즉 상급 관청의 의사결정 권한을 단위학교로 이양, 그 권한의 공유를 통해 학습자의 요구를 적절히 충족시킬 수 있도록 함으로써 학교교육의 효율성을 높임과 동시에 책무성을 다하도록 하는 경영체제’라고 정의할 수 있다(김희규 외, 2019). 이를 위하여 단위학교가 인적·물적·교육적·재정적 운영상의 자율권과 교육프로그램 제안권을 가지고, 학교교육 관련 당사자들이 학교운영에 대한 의사결정에 적극적으로 참여함과 동시에 그 결과에 대한 책임도 스스로 지는 학교경영체제를 의미한다고 볼 수 있다(한유경, 2003:105)

단위학교자율경영제는 일차적으로 교육행정기관과 단위학교와의 관계를 규정하는 방식이며, 이차적으로는 단위학교 수준의 의사결정체계를 구성하는 방식이라고 할 수 있다. 그것은 학교차원의 자율성(school-level autonomy)과 참여적 의사결정(participatory decision)을 핵심으로 하고 있다. 단위학교 자율경영제는 크게 두 가지 기본 전제에서 출발하고 있다. 하나는 학생과 가장 가까이 있는 사람들의 의사결정을 내릴 때, 가장 적절한 의사결정을 할 수 있다는 것이다. 다음으로는 진정한 변화는 단위학교의 구성원들이 주인의식을 가질 때 일어날 수 있으며, 이러한 주인의식은 구성원들이 학교경영에 대한 의사결정 권한을 가질 때 가능하다는 것이다(David, 1989; 재인용 박균열, 2010).

한편, 단위학교 책임경영제(school-based management)는 의사결정의 주체와 권한의 범위에 따라 행정적 통제(administrative control), 전문적 통제(professional control), 지역사회 통제(community control) 유형으로 구분할 수 있다(Murphy & Beck, 1995).

<표 2> 학교자치의 유형

유형	내용
행정적 통제	<ul style="list-style-type: none"> • 학교장이 학교운영에 대한 중심적인 권한을 가짐 • 학교운영 과정에 교사와 학부모의 의견이 상당부분 반영되지만 최종 결정과 책임은 학교장이 담당 • 교사와 학부모는 학교장의 자문 역할을 수행
전문가 통제	<ul style="list-style-type: none"> • 전문집단인 교사들이 학교의 주요 의사결정을 담당 • 교육청의 의사결정권이 단위학교로 이관되고, 교사들이 다수를 차지하는 학교운영위원회가 중심적 역할을 수행 • 학교장의 역할은 제한적이고, 교사들이 주도하는 학교운영위원회가 핵심적인 의사결정을 담당
지역사회 통제	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 운영의 주요 권한이 학부모와 지역사회로 이양됨으로써 학부모나 지역사회 인사들이 큰 영향력을 행사 • 학교의 지역사회에 대한 책무성이 중시 • 학부모와 주민들은 투표과정을 통해 학교를 직접적으로 통제할 수 있음

출처: 김준영 외(2019: 17-19)

2) 학교 공동체(school community)

단위학교 자율경영제는 학교의 자율성을 최대한 보장하여 학교 간 경쟁을 유도하고, 교육의 성과에 대해서 학교가 책임지도록 하는 신공공관리론에 기반을 둔 이론이다. 반면, 그것과는 상반되는 이데올로기에 기반한 것이 ‘학교 공동체’ 이론이라고 할 수 있다. 공동체로서의 학교’ 개념은 기존 패러다임의 한계를 극복하는 대안적 성격을 지닌 것으로 ‘학교’의 운영 방식에 대한 새로운 개념 정의를 요구한다. 교육과 관련된 그 어떤 의사결정에도 공동참여를 요구하고, 전문가의 결정에 전적으로 의지 않은 경향이 나타난다(김혁동 외, 2018).

공동체로서 학교가 갖는 핵심적인 개념요소는 구성원의 소속감, 학생의 교육적 성과, 그리고 민주주의라고 할 수 있다. 학교공동체는 어린 학생들뿐 아니라 학부모들에게도 소속감과 공동체 의식을 중요한 학습 경험으로 제공해야 하고, 학교는 학습공동체로서 학생과 소속된 모든 구성원의 발달에 도움이 되는 교육기회를 제공해야 한다는 것이다. 공동체로서의 학교에서는 모든 활동이 민주적이어야 하고, 다른 사람과 더불어 살아갈 수 있는 민주적 사고방식과 행동양식을 학습할 수 있어야 한다(Furman 2002; 재인용 정재영, 2008).

Sergiovanni(1994)는 학교의 개념이 기존 ‘조직’에서 ‘공동체’로 바뀌어야 한다고 주장하였으며, 어떤 가치를 우선시 하느냐에 따라서 학교 공동체의 성격을 민주공동체, 전문공동체, 학습공동체, 리더 공동체로 구분하였다. 이러한 학교 공동체가 추구해야 할 가치는 평등과 참여기회의 개방, 자율과 책임, 헌신과 신뢰, 상호 이해와 존중 등 있다.

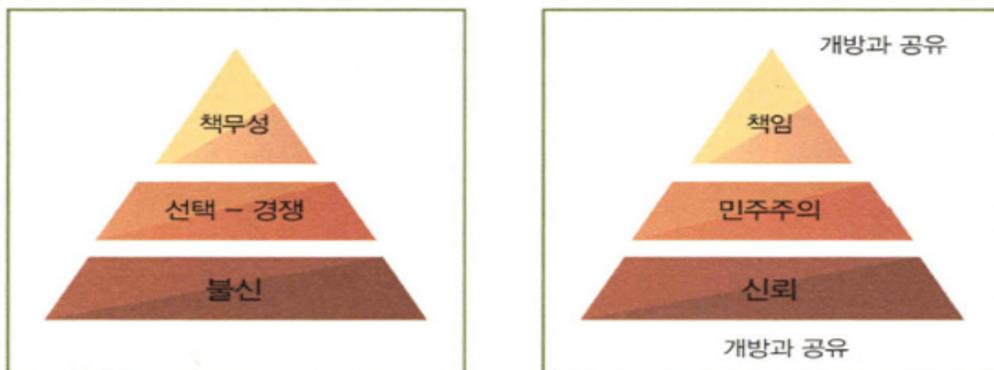
<표 3> 학교 공동체의 지향 가치

가치	주요 내용
평등과 참여의 기회 개방	<ul style="list-style-type: none"> • 학교공동체 구성원 모두는 평등하게 대우 받아함 • 교장,교사,학생,학부모들은 공동체의 이상을 실현하기 위하여 동등하게 리더십을 행사 • 구성원들은 자신들과 관련된 일의 결정에 참여할 기회를 가져야 함 • 참여를 통해 공동체성은 회복되며, 시민의식이 형성됨
자율과 책임	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 전문성을 공식적으로 인정받은 교사들로 구성되어 있음. 이들은 규칙과 위계화된 권위구조에 따라 관료적 통제를 받기 보다는 전문성에 근거하여 자율성을 보장 받아야 함 • 학교는 스스로 규범과 규칙을 개발하여 운영할 수 있도록 자율적 운영구조를 보장 받아야 하며, 각 구성원은 자율에 따른 책임을 가짐 <ul style="list-style-type: none"> -교장:학생들의 성장에 필요한 제반 여건을 조성할 책임 -교사:전문성을 개발에 헌신할 책임 -학생:민주시민으로서 성장하기 위해 노력할 책임 -학부모:자녀들의 성장에 도움이 될 수 있도록 학교의 제 과정에 참여할 책임
헌신과 신뢰	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 공동체에서는 구성원들이 공동체의 이상을 실현하기 위해 헌신함 • 교장과 교사들은 전문성의 지속적 개발과 전문적 덕성을 함양하기 위해 헌신하며, 이러한 헌신을 통해 학생과 학부모, 지역사회로부터 신

	<p>뢰를 받게 됨</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신뢰는 교장과 교사 사이에 우선적으로 형성되어야 함. -교장: 교사들이 학생들을 가르치는 데 헌신하고 있음을 신뢰 -교사: 교장이 자신들을 도와주는 데 헌신하고 있음을 신뢰 -학생·학부모: 교장과 교사들이 학생들의 성장을 위하여 노력할 것임을 신뢰
상호이해와 상호존중	<ul style="list-style-type: none"> • 학교공동체가 추구하는 가치는 학교 구성원의 상호 협력을 통해 실현 가능함 • 협력은 경제적, 종교적, 문화적, 계층적 차이에도 불구하고 서로 이해하고 존중할 때 가능함 • 상호이해와 상호존중은 교장, 교사, 학생, 학부모들이 학교공동체에서 차지하고 있는 서로의 지위와 수행하는 역할에 대하여 인정하고 각자가 가지고 있는 생각과 고민, 어려움을 이해하는 것임

3) 학교자율화 vs 학교자치

단위학교 책임경영제 기반한 학교 자율화와 학교 공동체론에 근거한 학교자치 간에는 서로 다른 지향 가치가 있다. 김용(2017)은 이를 학교자율운영 1.0과 학교자율운영 2.0으로 대비하여 설명하고 있다. 학교자율운영 1.0은 단위학교 자율경영제에 기반한 학교 자율화라고 할 수 있다. 그것은 신공공관리적인 학교 변화 접근법으로서 교사에 대한 불신을 전제로 한다. 교사를 믿을 수 없기에 그들을 강제할 수 있는 장치로 선택과 경쟁을 도입하며, 궁극적으로는 책무성 기제를 도입하여 변화 여부와 수준을 확인하고자 한다. 반면, 학교자율운영 2.0은 학교 공동체이론과 일맥상통하며 학교자치의 지향성과 관련이 깊다고 할 수 있다. 학교자율운영 2.0은 교사에게 책임감을 발현시키는 것을 중요한 목표로 삼는다. 책임감은 신뢰받는 상황에서 일어난다. 신뢰가 책임감의 전제 조건이라면 민주주의는 책임감을 고양하는 중요한 요건을 형성한다. 한편, 학교자율운영 1.0이 개별 학교 차원의 변화를 기도한 것이었다면, 학교자율운영 2.0은 학교 간, 그리고 학교와 지역사회 간의 연대와 협력, 동반 성장을 도모한다.



[그림 1] 학교자율운영 1.0 vs 학교자율운영 2.0

3. 학교자치의 지향성

학교자치의 지향성은 학교자치의 관점을 이루는 주요 가치라고 할 수 있다. 정도의 차이는 있겠으나, 이 가치를 중요하게 생각하고, 이를 정책 판단의 근거로 설정하는 것이 ‘학교자치의 관점’ 이라고 할 수 있다. 앞서 소개한 학교자치의 개념과 학교 공동체론에 근거하여 도출된 학교자치의 지향성은 헌법적 가치로서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 자치제도의 가치로서 보충성(자율), 그리고 고유한 학교자치로서 민주성, 책임, 신뢰 등이라고 할 수 있다.

가. 헌법적 가치: 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성

우리나라 헌법 제31조 제4항에는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 법률에 의해 보장됨을 명시적으로 밝히고 있다. 이는 모든 교육관련 제도 및 정책 등이 지향해야할 근본적 가치이며, 학교자치 역시도 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 위배됨이 없어야 한다.

교육의 자주성이란 교육이 정치권력, 행정 권력의 통제나 간섭 없이 그 전문성과 특수성에 따라 교육내용과 교육기구의 조직 및 운영이 교육자에 의하여 자주적으로 결정되어야 한다는 의미이다(권영성, 2002; 안기성, 1995). 교육의 자주성 확보 방안으로는 교사의 교육시설 설치자와 교육 감독권자로부터 자유, 교원의 신분보장, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제, 교육관리기구(교육감, 교육장 등)의 공선제 실현 등이 논의 되고 있다(권영성, 2002; 김철수, 2011, 안기성, 1995; 허영, 2000)

교육의 전문성이란 “교육정책이나 그 집행은 가급적 교육전문가가 담당하거나, 적어도 그들의 참여하에 이루어져야 한다” 는 의미이다(2000헌마 283). 이는 국가의 안정적인 성장 발전을 위해서는 교육이 부당한 간섭에 영향을 받지 않고, 교육자 혹은 교육전문가에 의해 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯한 가치라고 할 수 있다(표시열, 2010). 이 가치의 일차적인 향유 주체는 교사라고 할 수 있다. 국가 차원에서는 교사의 전문성을 담보하기 위해 법령으로 교사 자격제도를 실시하고 있으며, 각종 전문성 개발 기회 제공하고 있다. 또한, 법적으로 명시적인 규정은 없으나, 일반적으로 교사의 교육과정 운영권 및 평가권 등이 인정되고 있다. 한편, 교육행정이 또한 이 가치의 향유 주체가 될 수 있다. 실정법은 이를 위하여 교육행정직에 일반직 외에 장학직과 연구직을 마련하고 있으며, 교육행정의 전문성 담보를 위해 교육감의 자격요건을 제한하고 있다(이광윤 외, 2003; 표시열, 2010).

한편, 헌법 정신을 구현하고자, 교육법 제5조(교육의 자주성 등)에서는 “① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.” 라고 명시적으로 교육의 자주성, 전문성 보장 의무, 학교 운영의 자율권 및 학교관계자들의 학교 운영 참여권을 명시

적으로 규정되어 있다.

교육의 정치적 중립성이란 교육이 정치적 세력이나 국가권력으로부터 부당한 교육을 받지 않아야 할 뿐 아니라, 교육도 그 본연의 목적에서 벗어나 정치적 영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 즉, ‘교육의 정치적 무당파성’, ‘교육에 대한 정치적 압력의 배제’, ‘교육의 권력으로부터의 독립’, ‘교원의 정치적 중립’, ‘교육에 대한 정치적 압력의 배제’, ‘교원의 정치적 중립’, ‘교육의 정치에의 불간섭’ 등으로 간략히 표현할 수 있다(권영성, 2002; 김철수, 2011, 안기성, 1995; 허영, 2000). 한편, 헌법 정신을 실현하기 위해 교육기본법 제6조에서는 교육의 중립성과 관련하여 “① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다. ② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.” 라고 규정하고 있다.

나. 보충성(자율)

보충성의 원칙이란 공동체(조직, 기관)와 개인 간, 공동체 상호간의 역할 분담을 정할 때 적용되는 기준이다. 보충성의 원칙은 아래와 같이 소극적 의미의 보충성의 원칙과 적극적 의미의 보충성의 원칙으로 나뉜다(소진광 외, 2008).

소극적 의미의 보충성의 원칙은 업무를 일차적으로 하위단위에게 배분해야 함을 의미한다. 이는 업무 수행에 있어서 우선적으로 하위 단위에 의사결정의 ‘자율’을 부여하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 사람이 살아가는데 필요한 일을 처리하는 권한을 개인에게 우선적으로 부여하고, 개인이 해결하기 어려운 일은 가족, 기업, 마을 등 작은 결사체를 통해 해결하고, 이들 결사체가 해결하기 어려운 영역은 주민과 가장 가까운 지방정부가 처리하도록 하고, 지방정부가 처리하기 어려운 영역에 한하여 중앙정부가 관여토록 한다. 보충성의 원칙은 상위단위 조직이 하위 단위 조직(개인 포함)에 대한 과도한 개입을 경계하고 하위 단위의 자율성을 존중한다. 상위단위 조직의 과도한 개입이 비효율적인 자원배분을 초래할 뿐만 아니라, 하위 단위 조직이 가지고 있는 차별화된 다양한 역량을 충분히 활용할 수 없게 만든다는 것이다. 이러한 의미에서 보충성의 원칙은 개인의 자유, 공공부문과 사적 부문의 비율, 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 정할 때 기준으로 작용될 수 있다. 교육부분에서는 교육부와 교육청, 교육부교육청과 단위학교 간의 관계를 규정할 때 활용될 수 있다. 보충성의 원칙은 국가에 대한 인격의 자유보증 원리임과 동시에, 사회의 단계적 질서 속에 있어서 하위의 공동체의 자유보증원리 인 바, 국가가 사회구성요소의 다원성, 다양성을 인정하지 않고 하위의 공동체의 자유를 침해하는 것은 국가와 사회의 동일화, 집단화에 이어지고 인격의 자유를 침해하게 된다(한귀현, 2012:248).

적극적 의미의 보충성의 원칙은 상위 단위의 공동체는 하위단위 공동체 간 과도한 격차를 간과해서는 아니 되고, 공동체 유지에 필요한 최소수준을 정하여 이에 미달하는 공동체를 보충해 주어야 할 의무가 있다는 것이다. 국가가 지역균형 발전을 위해 낙후 지역을 개발하는 것, 일정

수준에 미달하는 소득계층에 대해 생계를 지원하는 것 등이 적극적 의미의 보충성 원칙에 기반하고 있다. 이 경우도 보충은 부족한 부분을 ‘보충’ 하는 정도에 그쳐야 한다.

우리나라의 ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제 9조 2항에 ‘사무배분의 원칙’ 이라는 제목 하에 “국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 ‘시·군·구’라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 ‘시·도’라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다” 라고 규정하여 보충성의 원칙을 명시적으로 표명하고 있다.

다. 민주성

학교자치에서의 민주성이란 학교 운영의 민주화를 의미한다. 교육부와 전국 시도교육감 협의회가 발표한 ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵’ 을 보면, 학교자치를 곧 학교 민주주의로 해석하고 있다. 학교민주주의(학교자치)란 “단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하여, 그 결과에 책임을 지는 것” 으로 정의하고 있다(교육부·전국 시도교육감 협의회, 2017). 이는 학교자치에 있어서 민주성이 가장 핵심 요소임을 반증한다고 할 수 있다.

조직운영의 민주화를 이루기 위해서는 조직 내의 인간관을 과학적 관리론에서와 같이 기계적·합리적·경제적인 존재로만 보고 이에 기초하여 인간 관리를 행할 것이 아니라, 인간의 비합리적·감정적·사회·심리적 요인을 중시하는 관리가 행해질 것을 요구한다. 따라서 권위주의적인 상의하달식 의사전달이 아니고 계급과 권한에 개의치 않는 충분하고 자유로운 의사전달이 행해지고, 행정의 분권화를 이룩하며, 자발적 의사결정의 기회가 증대되고 능력의 발전의 기회가 부여되며, 자아실현의 욕구가 충족되도록 조직의 관리가 이루어질 것을 요구한다. 즉, Y 이론적 인간관에 입각한 인간관리 방식을 요청하는 것이다 (이종수 외, 2004:205).

민주성에서 핵심이 되는 것은 민주적 의사결정이라고 할 수 있다. 특별히, 우리나라 맥락에서는 학부모와 주민들이 어떤 자격으로 또는 어떤 입장에서 민주적 의사결정 과정에 참여하느냐에 따라 그 효과는 크게 달라질 수 있다. 여기서는 고객 또는 수혜자로서의 입장과 옹호자 또는 대변자로서의 입장, 그리고 동반자로서의 입장에서의 참여를 상정할 수 있다. 우리나라의 경우 고객 및 수혜자로서의 입장에서의 참여가 주류를 이루고 있으며, 더 적극적인 옹호자, 대변자, 혹은 교육행정의 동반자로서의 학부모 및 주민 참여는 부족한 실정이다. 우리나라는 학교 참여를 유도하기 위해 1996년부터 국·공립 초·중등학교에 학교운영위원회가 설치되었고, 2000년부터는 사립학교에도 설치되어 현재 전국의 모든 초·중등학교에서 학교운영위원회가 운영되고 있다. 그러나 현재까지 학교운영위원회의 성격과 기능의 모호성, 기존 학교조직과의 기능 중복, 운영위원 선출의 민주성과 대표성 부족, 학교 특성 반영 미흡, 관련 제도의 미비, 운영위원의 공동체 의견 수렴 미흡, 회의 운영상의 문제, 학교운영위원회에 대한 구성원들의 인식

미흡, 홍보와 부족, 행재정지원 미흡 등의 문제를 안고 있는 것으로 나타났다(김병찬, 2007; 김숙희·정성수, 2016).

라. 책임

단위학교 책임경영제에 강조하는 ‘책임성(accountability)’의 가치는 학교자치로 오면서 ‘책임(responsibility)’으로 변화한다. 책임성이란 ‘책임 요구자가 업무를 수행할 수 있는 권한을 책임 이행자에게 위임하면, 책임 이행자가 이를 수행 한 후 그 결과를 책임 요구자에게 보고하면, 그 결과에 대해 책임 요구자가 점검·평가·피드백을 제공하는 것’을 의미한다(김규태, 2005; 김민정 외, 2009, 이동엽, 2013).

책임성과 책임은 비슷한 개념으로 보이지만, 다른 특성이 있다. 책임성의 내용은 책임 요구자에 의해 외부에서 강제된 것이지만, 책임은 외부에서 단순히 부과된 업무 이상의 스스로 책임지고자 하는 결단을 포함한다. 이에 책임의 내용은 규정된 최소한에 그치지만, 책임은 도덕의 영역까지 포괄한다. 또한 책임의 내용은 사전에 주어진 것으로 고정불변하지만, 책임은 관계적 개념으로서 누구와의 관계인가에 따라 책임의 내용은 가변적일 수 있다(김용, 2019:121). 가정 형편이 어려운 학생을 위해 사비를 들여 도와주는 교사의 행위는 책무가 아닌 책임의 영역이라고 할 수 있다. 한편, 책임성을 제도적 책임성, 책임을 자율적 책임성으로 구분하여 아래와 같이 구분하는 경우도 있다(이중수·윤영진, 2004:207).

<표 4> 제도적 책임성과 자율적 책임성 비교

제도적 책임성(accountability)	자율적 책임성(responsibility)
<ul style="list-style-type: none"> • 문책자의 외재성 • 절차의 중시 • 공식적,제도적 통제 • 판단 기준과 절차의 객관화 • 제재의 존재 	<ul style="list-style-type: none"> • 문책자의 내재화 또는 부재 • 절차의 준수와 책임 완수는 별개의 것 • 공식적 제도에 의해 달성할 수 없음 • 객관적으로 확정할 수 있는 기준 없음 • 제재의 부재

마. 신뢰

신뢰란 상대방이 자신을 해롭게 하지 않을 것이라는 믿음을 가지고, 스스로를 상대방에 대해 취약한(vulnerable) 상태로 만드는 것이다(Hoy& Miskel, 2008:191). 상대방을 신뢰한다고 했을 때, 그는 상대방을 인자하고, 믿음직하며, 유능하고, 정직하며 또한 개방적이라고 믿는다(Hoy & Tschannen-Moran, 2003).

학교자치는 학교의 신뢰문화를 지향한다고 할 수 있다. Hoy& Miskel(2008:192)는 신뢰문화란 세 가지 관계에서 신뢰성이 높은 문화라고 하였다. 첫째, 교사들은 학교장을 신뢰한다. 교사들은 학교장이 교사의 유익을 위해 일하며, 개방적이고, 정직하며, 유능하다고 믿는다. 이와 함께

교사들은 자신의 동료 교사들도 유능하고, 개방적이며, 정직하고, 상호간에 진실한 관계라고 믿는다. 교사들은 서로 의지하며, 어려운 상황에서도 동료 교사들이 자신의 신뢰를 저버리지 않을 것이라고 믿는다. 마지막으로 교사들은 학생과 학부모를 신뢰한다. 교사들은 학생들이 유능한 학습자라고 믿으며, 학부모와 학생들이 자신에게 말해주는 것에 대한 진실성과 정직성을 의심하지 않는다.

신뢰는 사회적 자본(social capital)을 이루는 매우 중요한 요소이다. Coleman(1988)과 Putnam(1993) 등에 의해 발전된 사회적 자본의 개념은 개인의 생산성을 증대시키는 도구인 물리적 자본(physical capital)과 훈련을 통해 축적되는 인적 자본(human capital)과 유사하게 상호 이익을 도모하기 위한 조정과 행동을 쉽게 해주는 네트워크, 신뢰, 참여 등을 말한다. 사회적 자본은 긍정적인 사회적인 행위와 가치 규범을 지키도록 하는 역할 및 부정적인 행동의 경우 이를 효과적으로 제재하여 공공의 가치와 선을 유지하도록 하는 기능이 있다(박희진, 이동엽, 2017).

Hargreves와 Fullan(2012)은 교사의 인적 자본, 의사결정 자본, 사회적 자본이란 개념을 제시하면서, 이중 사회적 자본의 중요성을 강조하였다. 먼저 인적 자본이란 지식과 기술뿐만 아니라 정서적 능력, 적극적 노력, 책임의식 등을 포함한다. 의사결정 자본은 불확실한 상황에서 현명한 판단을 내릴 수 있게 하는 자본으로서 구조적·비구조적 경험, 실행, 반성을 통해 습득될 수 있다. 사회적 자본은 사람들의 관계 속에 존재하는 자원으로서 상호 간의 신뢰, 네트워크, 규범 등이 이에 속한다. 교사들이 사회적 자본을 축적할 수 있는 방법은 다른 교사들과의 팀 중심의 의사소통, 신뢰와 협력의 문화와 네트워크를 구축하는 것이다. 이상의 세 가지 자본 중 사회적 자본의 역할이 매우 중요하다. 먼저 인적 자본과 관련하여 사회적 자본은 타인의 인적 자본에 접근을 용이하게 하여, 결국 자신의 인적 자본을 증대시키는 기능을 가진다. 사회적 자본이 풍부한 집단에서는 타인과의 교류가 용이하여 다양한 조언과 지지를 얻을 기회가 충분하다. 자연스럽게 네트워크가 확장되고 교사 간의 친밀성은 협력적 학습을 가능하게 한다(현성혜, 2018). 의사결정 자본은 사회적 자본의 기반 위에서 축적된다. 불확실한 상황에서 의사결정을 내려야 할 때 교사는 불안과 걱정에 휩싸이게 된다. 이때에 교사 공동체 안에 축적된 집단적 경험은 의사결정에 많은 도움을 준다.

신뢰는 협력을 이끌어 내는 기본적 요소이며, 신뢰가 형성되었을 때 생산성이 높아지고 참여가 진작된다. 이러한 측면에서 교사, 학부모 및 학생 간의 신뢰 관계가 학생 성취와 개선을 촉진한다는 증거들이 발견되고 있다는 점은 매우 고무적인 일이다. 또한, 신뢰 문화가 형성되면 전문가주의의 이상을 복돋고, 윤리적 행위를 간접적으로 촉진할 수 있다(김용, 2019:128,129).

4. 학교자치 관점에서의 교원정책의 쟁점과 과제

학교자치 관점에서 교원정책의 쟁점이 만들어지는 이유는 학교자치가 지향하는 가치가 교원정책 안에서 실현되지 못할 때 발생 한다. 앞서 살펴본 것처럼 학교자치의 지향성은 헌법적 가

치로 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 있으며, 자치의 가치로서 보충성(자율)이 있다. 이 두 가치는 학교 자율화와 그 기반을 공유한다. 반면, 학교 자율화와 비교했을 때 학교 자치가 갖는 고유의 가치는 민주성, 책임, 신뢰라고 할 수 있다. 후술 하게 될 내용에서는 다양한 교원정책이 학교자치가 지향하는 가치와 어떠한 관계를 맺고 있는지(쟁점 분석), 그 지향하는 가치를 실현하기 위해서는 무엇이 필요한지(과제 도출)를 기술할 것이다.



[그림 2] 학교 자치와 학교 자율화의 지향성 비교

가. 교원정책과 학교자치의 성과

1) 쟁점 분석

학교자치 논의가 활발히 진행된 배경에는 진보적, 사회 민주주의적 이념을 지향하는 진보교육감들이 영향력이 지대했다. 이러한 이념적 차원의 접근이 강조됨에 따라 학교자치 그 자체가 목적으로 규정되고, 규범적 차원에서 추진되는 경향이 초래된 측면이 있으며(박수정, 2020:6), 학교자치는 학교개혁의 방법론이자 최종 지향점으로 인식되고 있다(김용, 2019:15). 관련하여, 조석훈(2018:8)은 “학교 자율화를 도구 가치가 아니라 목적 가치로 보는 관점에서는 ‘학교 자율화’ 보다는 ‘학교 자치’ 라는 표현을 선호한다. 학생, 학부모, 교원 등의 학교 구성 집합체를 법정 기구로 만드는 것을 요구한다. 지방교육자치제보다 학교 자치제의 중요성을 더 강조하기도 한다. 학교 자율화를 목적 가치로 설정하면 학습자 중심 교육, 다양한 교육, 수월성 등의 달성 여부는 학교 자율화를 평가하는 기준이 될 수 없다. 학교 자율화 자체가 목적이 되기 때문이다.” 라고 하였다.

2009년 교육부가 발표한 ‘학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안’의 제목에서 알 수 있듯이 학교 자율화의 뿌리는 학교단위 책임경영(School-Based Management:SBM)라고 할 수 있다. 반면, 학교자치라는 용어가 공문서에 최초로 등장한 것은 2017년 교육부와 전국시도교육감협의회에서 발표한 ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵’을 통해서이다. 이

곳에서 “학교 민주주의(학교자치)” 는 표현을 통해 학교자치를 학교 민주주의와 동의어로 인식하고 있다.

아래와 같이 ‘학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안’에서는 그 추진 배경으로 ‘창의적 인재양성을 위한 학교교육의 다양화’, ‘교육수요자가 체감할 수 있는 학교 중심 자율화’ 라는 명시적인 성과 목표가 제시되어 있는데 반하여, ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵’의 경우에는 별다른 성과 목표 없이 학교 민주주의(학교자치) 달성 자체가 목표로 제시되어 있다. 이를 통해 학교 자율화는 수단으로서의 기능이 강한 반면에 학교 민주주의는 ‘목적’ 으로서의 성격이 보다 뚜렷하다는 것을 짐작할 수 있다.

<표 5> 수단으로서의 ‘학교 자율화’와 목적으로서의 학교 민주주의(학교자치)

학교단위 책임경영을 위한 학교 자율화 추진방안(2009)	학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵(2017)
<ul style="list-style-type: none"> • 창의적 인재양성을 위한 학교교육의 다양화 • 교육수요자가 체감할 수 있는 학교 중심 자율화 	<ul style="list-style-type: none"> • 유치·중등교육의 지방교육 분권을 강화하고 학교 민주주의를 달성 • 규제 위주 교육정책의 관행과 문화를 혁신하여, 유연한 학교 운영과 자율적 교육 활동을 통한 공교육 혁신 기반 구축

학교자치를 목적으로 취급하게 되면 “○○○을 위한 학교 학교자치 아닌, 학교자치를 위한 ○○○” 이 되어 버린다. 학교자치의 성과가 뚜렷하지 않다면, 교원정책 개선 방향도 결국에 가서는 모호해 질 수 밖에 없다. 학교자치의 지향성을 통해 이루고자 하는 보다 명확한 성과를 설정할 필요가 있으며, 그것을 통해서만 보다 구체적인 교원정책의 개선안들이 도출될 수 있다.

2) 과제 도출

☑ 학교자치 성과에 기반 한 교원정책 개선

학교자치의 ‘목적화’ 는 “학교자치가 어떠한 가정과 기반을 두고 있는지, 어떻게 개념 규정되는지, 구체적인 실행원리는 무엇인지, 학교자치와 학교 개선 또는 학교 혁신이 어떻게 연결되는지 등에 대한 실증적 분석 미흡”이라는 문제점을 드러내고 있다(박수정·정바울, 2020:6)

Cheong와 동료들(2016)은 학교자치의 성과로서 기능적·교육적 여건 개선(예:교육과정 혁신, 협력, 시너지, 효율성 등), 교육학적 개선(예: 학생중심, 개별화, 혁신적, 학습 기회 등), 학생 학습의 증진과 확장(예: 21세기 역량, 평생 학습, 자기주도 학습 등)을 제시하고 있다. 이를 참고하여, 향후 다양한 관점에서 학교자치의 성과를 규정하고, 이를 측정하여 교원정책의 구체적 방향성을 설정할 필요가 있다. 성과의 구체성이 규정되지 않는다면 학교자치는 정치적으로 이용하기 좋은 속 빈 구호에 불과하게 될 것이다.

나. 교사 양성 교육과정

1) 쟁점 분석

높은 수준의 학교자치를 이루고 있는 학교에서는 교사를 중심으로 하는 이른바 ‘학교자치의 주체’가 존재하며, 학교자치에 동반되는 학생자치와 학부모 자치를 교사 그룹이 이끌어 가는 현상이 나타나고 있다(김혁동 외, 2018:168). 이처럼 학교자치에서 가장 중요한 역할을 하는 집단은 교사일 수밖에 없다. 앞으로의 교사들에게 ‘학교자치’는 하나의 일상이 될 것이며, 학교생활 전반에 영향을 미치는 일종의 문화로 인식될 가능성이 크다. 상황이 이렇다면, 학교자치에 능동적, 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 역량이 교사 양성 교육과정 안에서 함양될 필요가 있다.

그동안 다양한 연구에서 교원양성기관 교육과정의 문제점이 지적되어 왔다. 주요 문제로서 교원양성 교육과정과 학교 현장과의 낮은 연계성, 교과내용학·교과교육학·교직과목 사이의 미흡한 연계성·통합성, 교육실습 기간의 부족과 실습의 비체계적 운영 등이 언급되고 있으며, 특별히, 현장 적합성에 관한 문제는 교사양성 교육과정을 이수하였거나 이수 중에 있는 학생들을 통해 심각하게 제기되고 있다(김갑성 외, 2007; 김왕준 외, 2020; 박영숙 외, 2017). 특별히, 현장 적합성 측면에서 학교자치가 점점 더 일상화 되어가고 있는 현실은 교원양성 교육과정과 현장과의 괴리를 더욱 심화시킬 것이다.

새로운 밀레니엄 시대의 도래와 함께 교원양성 교육과정에 대한 혁신 요구는 지속적으로 있어왔다. 그러나 지난 20년이 넘는 기간 동안 변화된 것은 거의 없다. 1964년 교원자격검정령이 시행된 이후 교원양성 기관의 교육과정은 교직과목(교직이론, 교직소양, 교육실습), 전공과목(기본이수과목, 교과교육)으로 구분된 채 큰 변화 없이 유지되고 있다. 이에 역량 중심의 교육과정 재구성, 교직·교과내용 및 교과교육 연계 강화, 교직 적성·인성지도 프로그램 강화, 초등과 중등교육과정의 연계·통합, 융합교육 강화, 복수자격 확대, 연구기반 교원교육 교육과정 강화, 정보기술 활용 역량 개발 등과 같은 다양한 개선 방안들이 제시되고 있으나 힘을 받아 제대로 추진되고 있는 것은 많지 않아 보인다(김갑성 외, 2009; 박선형 외, 2019; 박영숙 외, 2017; 정미경 외, 2010).

2) 과제 도출

☑ 학교자치를 위해 필요한 역량이 개발될 수 있는 교원양성 교육과정 재구성

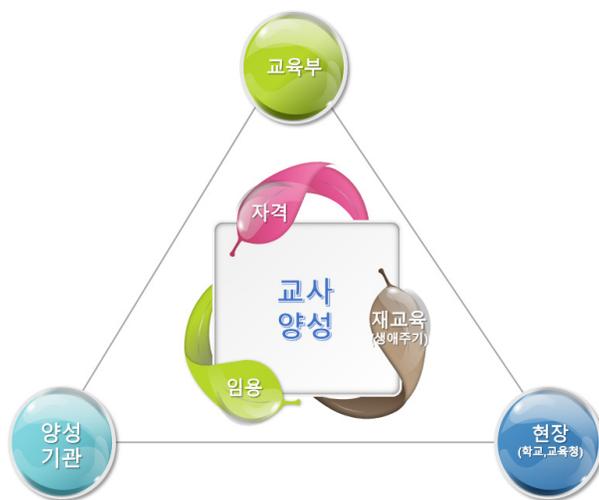
학교자치는 필연적으로 교원에게 새로운 역할을 요구하고 있다. 특별히, 교사에게는 교육적 역할, 관리적 역할, 정치적 역할이 요청되고 있다(박상완, 2009: 92-94). 교육적 역할 측면에서 학교자치 하에서는 보다 적극적인 전문가로서의 역할이 요구되어 진다. 미래 학생들이 갖추어야 할 핵심 역량을 함양하기 위해 새로운 교수방법과 교육과정 재구성을 시도하고, 교사 스스로 네트워크와 팀, 공동체 속에서 지속적인 전문적 학습을 추구하며, 사회 변화에 적극적으로

적용해야 한다. 관리적 역할 측면에서 학교자치 하에서의 교사의 역할은 학급의 범위를 넘어서 학교경영 관리자로서의 역할을 부분적으로 담당하게 된다. 교사는 학교 교육의 비전 설정, 학교의 주요 의사결정 과정에 참여함으로써 학교 경영에 주체로서의 역할을 수행하게 된다. 정치적 역할은 학교자치가 다양한 구성원의 의사 결정 참여를 권장한다는 측면에서 교사에게 새롭게 요구되는 역할이라고 할 수 있다. 교육과정을 결정하고, 희소자원 분배 및 질서를 마련하는데 있어서 교사는 학교 구성원들과 끊임 없이 협상해야 하는 역할을 부여받게 된 것이다. 따라서 이러한 역할에 걸 맞는 역량이 필요하다고 할 수 있다.

현재의 교사양성 교육과정은 1950~60년대 교사가 매우 부족했을 당시, 속성으로 교사를 양성하여 학교 현장에 신속히 투입하고자 하는 목적으로 설계된 것이다. 그 수명이 진작 다하였다고 할 수 있다. 학교자치를 위해 교사에게 필요한 역량이 무엇인지 명확히 규정하는 역할이 선행되어야 하겠지만, 학교자치 시대에 요구하는 역량을 함양할 수 있는 교양양성 교육과정의 재구성은 시급하다고 할 수 있다.

☑ **양성대학-현장(학교, 시도교육청)-교육부 연계체제 구축**

교원양성 교육과정의 개선을 위해서는 아래 [그림 2]와 같이 종합적인 고려 속에서 다각적인 접근이 필요하다. 즉, 교원양성 교육과정의 학교자치의 가치를 지향하는 방향으로 개선되기 위해서는 교육부, 양성기관, 현장(학교, 교육청) 간의 유기적 연계 속에서 자격제도, 임용제도와 연동하여 고려하는 것이 무엇보다 필요하다. 또한, 사회 변화 속도에 비추어 양성교육이 특정 기간에만 이루어지는 것이 아니라 생애 주기에 따라 교직 경력 전체에 걸쳐 이루어지는 교사 재교육의 필요성도 더욱 강조되고 있다. 따라서 교사 전 경력 동안 학교자치 역량을 기를 수 있는 시스템이 구축되어야 한다.



[그림 3] 교사양성 교육과정과 연계된 주요 주체 및 제도

다. 교장 공모제

1) 쟁점 분석

교장 공모제란 학교 구성원이 직접 일정한 자격과 능력을 갖춘 교장을 직접 선발하는 제도를 말한다. 교육부가 밝히고 있는 추진 배경은 초·중등 교육 분야의 교육자치를 강화하고, 단위 학교의 자율 운영 지원, 승진위주의 교직 문화 개선 및 교장 임용 방식 다양화를 통해 교직사회의 활력을 제고하는 것이다(교육부, 2020). 교장공모제에 대해 우리가 기대하는 바는 학교의 자율성을 확대하고 구성원의 요구를 충족시킬 수 있는 교장을 선발하여, 학교 개선을 유도하는 것뿐만 아니라 교육공동체를 중심으로 학교경영에 대한 참여를 증진시켜 궁극적으로 학교 효과성을 높이는데 있다. 또한, 기존의 단일한 승진 경로로 인한 지나친 경쟁, 승진하진 못한 교사들이 갖게 되는 패배감과 무력감, 연공서열이 강조되는 경직된 교직 문화 양산이라는 부정적 현상을 개선하는데 있다.

교장 공모제의 유형은 초빙형과 내부형, 개방형이 있는데, 내부형과 개방형의 경우 교장 자격증이 없는 자도 지원이 가능하다는 측면에서 교장 공모제의 기본 취지에 가장 부합하는 유형이라고 할 수 있다. 교장공모제 관련 연구들은 학연이나 지연 등 여러 요인의 개입에도 상대적으로 승진제나 초빙정보다 내부형이나 개방형의 공모과정이 공정하며(김갑성, 2011), 내부형 교장의 우수한 직무역량, 학교의 민주적 운영 성과에 대해 긍정적인 결과를 내놓은 경우도 있으나(나민주 외, 2009; 이광현, 2011; 문찬수·김혜숙, 2011), 공모교장제가 무자격교장제라는 비판에 대한 적극적인 대안을 제시하고 있지 못하다. 여러 정치적인 요인과 제도적인 요인도 있겠지만 무자격에 대한 불신이 교장공모의 확대 및 정착에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다(박인심 외, 2013; 권정현 외, 2015).

또한, 교장공모제의 선발 과정에서 아무리 타당한 선발기준을 제시하고 공정한 절차를 거친다 하더라도 개인의 선호와 가치, 이해관계에 따라 이익집단을 형성하고, 개인과 집단의 목표를 달성하기 위하여 권력과 영향력을 행사하며 자기사람 심기, 통제하기, 비방과 모함하기, 회피하기 등의 전략을 활용하는 것으로 나타났다(임미화, 신상명, 2012). 이러한 현상은 학교자치가 지향하는 교육 공동체 안의 신뢰 문화 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

1) 과제 도출

☑ 민주적 학교 운영에 전문성을 갖춘 예비 교장의 체계적 양성

교장공모제는 학교 공동체가 자발적으로 참여하여 교장을 선발한다는 측면에서 민주성을 담보할 수 있으며, 선발된 교장은 승진에 의해 발령을 받은 교장보다 구성원과의 신뢰 관계가 두터울 수 있다. 또한, 학교 구성원과 교장이 학교의 비전과 철학을 함께 세우고 추진하며, 책임도 같이 감당한다는 점에서 학교자치의 지향성을 실현할 수 있는 충분한 가능성이 있다. 그러나 교장공모제를 통해 선발된 교장이 학교자치를 성공적으로 실행할 수 있는 충분한 전문성을

갖추었다고 확신할 수 없다. 공모교장제는 무자격 교장제라는 비판, 무자격에 대한 불신을 해소하지 못한다면 교장공모제의 앞날이 밝지만은 않다. 즉, 공모교장에게 헌법에서 보장하고 있는 교육의 전문성이 요구된다고 할 수 있다.

이에 교장양성프로그램을 이수하여 교장자격증을 취득하게 하고 교장자격증을 취득한 후보자(교원)를 대상으로 공모를 하자는 제안(나민주 외, 209; 김대유, 201; 박상완, 2015), 대학원 수준 혹은 박사학위급의 교장전문자격증을 발급하는 교장양성프로그램 설치제안(권정현 외, 2015; 박영숙 외, 2017), 영국형 리더십 아카데미를 설치하고 리더십 아카데미 이수자에게 교장자격증을 수여하여 공모교장 지원자격을 부여하는 방안(김성천 외, 2017) 등이 제시되고는 있다. 체계적 연구를 통해 우리나라에 적합한 예비 교장 양성 시스템을 갖출 필요가 있다.

☑ 정치적 중립성을 담보할 수 있는 교장 공모제 선발 방식 개선

교육감 직선제에 대해 정치적 중립성을 훼손하고 있다는 비판이 있는 것처럼, 교장 공모제 또한 비슷한 비판을 받을 수 있다. 헌법 정신을 실현하기 위해 교육기본법 제6조 1항에 규정되어 있는 것처럼 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.” 라는 점을 상기할 필요가 있다.

2010년부터 2021년까지 내부형 교장공모제를 통해 선발된 교장의 과반 수 이상이 특정 정치적 성향을 가지는 교사 운동에 참여했다는 사실은 교장 공모제가 교육의 정치적 중립성에 취약할 수 있다는 사실을 반증한다(에듀인 뉴스, 2020.10.08.). 따라서 다양한 제도적 보완을 통해 헌법에 보장된 교육의 정치적 중립성을 담보할 수 있도록 해야 한다.

라. 교원의 순환근무제

1) 쟁점 분석

교원의 순환전보제는 시도교육청별로 4년~5년을 주기로 학교를 옮겨 다니며 근무하는 제도이다. 이 제도는 법규상으로는 교원들이 학교에 장기 근무함에 따라 나타나는 침체를 방지하기 위함이라고 규정되어 있으나(교육공무원 인사관리규정 제5장 제18조 1항), 실질적으로는 교원의 생활안정 및 지역에 따라 학생들이 공평하게 교육받을 기회를 제공받아야 한다는 논리로 실시되고 있다(김순남 외, 2016:3). 순환근무제도는 한 학교의 지배구조에 종속되지 않고, 국가 차원의 지배라는 큰 틀 내에서 자유와 소신을 펼칠 수 있는 틀을 보장받을 수 있게하기 때문에 교사 신분의 안정성과 전문직으로서의 지위의 독립성을 나타내는 상징이며, 최소한 전국 어느 학교든 교사의 질이나 수준의 차이를 보이지 않는다는 점으로 인해 지역 간 교육 격차를 줄이는데 기여해왔다는 긍정적인 평도 있다(박종필, 2010:55). 그러나 교원 순환근무제가 교육형평성에 기여하고 있다는 논리는 실증 데이터 분석결과 지지 받기 힘든 것으로 드러나고 있다. 성

취도가 낮고, 학부모의 경제적 수준이 낮은 곳 혹은 도시가 아닌 면지역으로 저경력 교사의 쏠림 현상이 나타나고 있는 것이 이를 반증한다고 할 수 있다(김영식 외, 2012; 최원석, 2019) 이러한 쏠림현상은 교직경력을 토대로 고경력자에게 우선권이 주어지는 교사 전보제도에 기인한 것으로 해석할 수 있다.

순환근무제가 교원들의 근무학교에 대한 주인의식이나 책임감, 소속감을 부족하게 할 뿐 아니라, 일정기간만 근무하면 다른 학교로 이동한다는 생각 때문에 헌신도가 낮아지고 있다는 문제점이 제기되고 있다(김홍주·김용호·김철중, 2013:133). 학교자치 관점에서 본다면, 학교자치에서 중심적인 역할을 하는 교사의 잦은 인사이동은 학교자치를 무너뜨리는 요인이 될 수 있다(김혁동 외, 2018). 학생, 동료교원, 학부모 등과 안정적이고 지속적인 유대관계 속에서 단위 학교가 추구하는 교육철학과 가치를 교육활동에 포함시켜서 실현하기 위해서는 교원순환제의 개선이 필요해 보인다.

2) 과제 도출

☑ 지역 인재 중심의 인사 제도 구축

기계적인 인력 순환 구조에서 탈피하여 지역과 마을의 가치를 중시하는 인사 시스템 구축이 필요하다(한은정 외, 2019:174). 지역의 인재가 그곳의 학교에서 혁신을 추진하는 모습이 가장 이상적인 학교자치의 모습일 수 있다. 지역과 학교에 대한 사랑은 자발적으로 더 큰 책임을 감당하고, 헌신 하는 모습으로 나타날 것이며, 이를 통해 교사와 학부모, 학생 간의 신뢰가 두터워 질 것이다. 이를 위해 임용고사 지역임용트랙제, 마을교사, 마을장학사, 마을사무관제 등이 논의되고 있다. 가장 거시적인 관점에서 교원의 지방직화도 거론되고 있는데, 이에 교사의 근무조건 차이발생 및 계약임용 증가로 인해 지역간의 교육 불균형을 초래, 교사의 사기 저하라는 표면적 부작용을 이유로 반대하는 의견이 있다(고전, 2005; 박남기 2003). 그러나, 더 근본적으로는 교육의 정치적 중립성의 가치 측면에서 교원의 지방직화는 신중할 필요가 있다. 정치적 중립성은 서로 다른 권력 간에 견제와 균형이 존재할 때만 가능하기 때문이다. 교원의 지방직화는 교육감 쪽으로 권력이 집중되는 정치 지형의 변화를 초래하게 되어, 학교가치가 지향하는 교육의 정치적 중립성에 위협 요소가 될 수 있다.

☑ 학교자치의 안정적 운영을 위한 교원 순환제도 개선

최근에 발표된 TALIS 2018 결과를 보면 우리나라 중학 교사의 경우 현재 학교에서 근무한 평균 연수는 5년이었으며, OECD 평균은 10.3년이였다. 교장의 경우 현재 학교에서 근무한 평균 연수는 1.8년이었으며, OECD 평균은 6.9년이였다(이동엽 외, 2019). 이는 사립학교 교원까지 포함된 수치이므로, 국·공립 학교만을 대상으로 분석한다면, 그 기간은 더욱 줄어들 것이다. 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 나라, 특히 학교자치의 전통이 강한 나라에서는 교사 순환근무제는 존재하지 않는다.

교육형평성 측면에서 일정 기여하는 부분이 있으나, 학교자치가 지향하는 민주성, 책임, 신뢰는 하루 아침에 형성될 수 없으며, 오랜 경험과 문화, 시행착오를 통해 문화로서 만들어 지는 것이다. 매년 학교 교사의 1/5이 새롭게 바뀐다고 계산하면, 5년 후에는 완전히 새로운 인적 구성이 된다고 할 수 있다. 학생, 동료교원, 학부모 등과 안정적이고 지속적인 유대관계 속에서 단위학교가 추구하는 교육철학과 가치를 교육활동에 포함시켜서 실현하기 위해서는 충분한 시간이 담보되어야 한다. 그러나 교원들에게 순환근무제가 일종의 생활안정을 위한 복지의 일종으로 인식되고 있기 때문에 해결의 실마리를 찾기는 쉽지 않을 것이다.

마. 교원능력개발평가와 교원성과급제

1) 쟁점 분석

교원능력개발평가와 교원성과급제는 1995년 ‘5.31 교육개혁’을 통해 도입의 필요성이 제기되었다. 여러 해의 시범 운영을 거쳐 교원능력개발평가는 2010년 모든 학교에 전면적으로 도입되었으며, 교원성과급제는 이보다 빠른 2001년에 전체 교원에게 적용되어 성과급이 차등 지급되기 시작하였다. 5.31 교육개혁은 신자유주의 이념 아래 이론적으로는 ‘신공공관리론’에 기초하여 추진된 그 지향성이 매우 뚜렷한 개혁이었다(신혁석 외, 2013). 신공공관리론은 ‘시장주의’를 지향한다. 시장주의는 가격메커니즘과 경쟁 원리를 활용한 공공 서비스 제공을 중요시한다. 행정개혁의 방향으로 수익자 부담 원칙의 강화, 경쟁 원리를 활용하기 위한 공공 서비스 민영화, 정부 부문 내 경쟁 원리 도입 등이 제시된다.

교원능력개발평가는 도입 당시 교원에 대한 책무성을 강조하는 사회적 분위기에 따라 교원의 전문성, 학교교육이 질을 제고하기 위해 선택된 수단이었다. 그것의 목적은 단순히 평가에 머무르는 것이 아니라, 교사 개인의 전문성을 진단하고 그 결과에 따라 전문성 개발을 지원하여 교육의 질적 수월성을 높이는 것이었다. 그러나 현재의 교원능력개발평가는 전문성 신장을 위한 맞춤형 연수가 체계적으로 지원되지 않고 있으며, 교직에 대한 자부심 저하, 평가에 대한 신뢰도 문제, 교원의 자발적이고 바람직한 교육적 실천을 저해한다는 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

교원성과급제는 교원성과급의 차등지급을 통해 경직된 교직 사회를 경쟁적 분위기로 전환하여 교육의 질을 개선하고자 시도되었다. 그러나 의도와는 다르게 행정업무 평가에 치우친 타당성이 부족한 평가지표, 현장 자율성을 무시한 획일적 시행 방식, 기득권 위주의 비민주적 운영, 교사 간 위화감과 갈등 유발, 교사 양극화로 인한 공동체 의식 붕괴 등과 같은 많은 부작용을 노정하고 있다(김달호, 2013; 변기용 외, 2018). 이에 2010년 이후부터 전교조뿐만 아니라 한국교총, 전국시도교육감협의회를 통해서 교원성과급의 폐지 검토 의견이 지속적으로 제안되었다. 문재인 정부 들어서도 폐지 논의가 지속되었으나, 타 공무원과의 형평성 문제로 인해 교원성과급제 폐지가 아닌 성과상여급 차등지급 비율을 70%에서 50%로 축소하는 절충안 선에서 마

무리 되었을 뿐 근본적 개혁은 일어나지 않고 있다.

2) 과제 제안

☑ 교원의 전문성 신장과 신뢰 회복에 기여하는 교원능력개발평가로의 전환

교원능력개발평가는 교사의 전문성 신장을 목적으로 추진되고 있다. 이는 학교자치가 지향하고 있는 교육의 전문성에 공헌할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 또한, 그 절차와 방식, 내용 상의 문제에도 불구하고, 교원능력개발평가가 교사-학생-학부모 간의 의사소통 수단으로 사용될 수 있고, 이는 상호 간에 신뢰감 형성에 공헌할 수 있다는 점에서 학교자치에 긍정적인 요소로 기능할 수 있을 것이다.

그러나 현재의 교원능력개발평가는 마치 물건을 구매한 소비자가 진지한 고민 없이 서류상으로 만족도를 나타내는 정도로 행해지는 경우가 많다. 이는 교사의 전문성을 신장시키는 질 높은 피드백이라고 할 수 없다. 학생-학부모-교사 간의 주기적 만남을 통해 서로의 생각을 확인하고, 개선점을 찾아가는 진지한 과정이 교원능력개발평가의 과정 안에 포함되어야 한다.

☑ 성과급제 폐지 검토 및 학교 공동체 형성에 기여하는 처우 개선 방안 마련

교원 성과급제는 성과에 비례하여 보상을 해야 한다는 ‘형평 원칙’에 근거하여 배분적 공정성을 실현하는 제도이다. 이를 통해 담보되는 조직 구성원의 공정성 인식은 직무만족, 헌신, 동기 부여에 긍정적이라고 알려져 있다(김형선·이윤식, 2017; 김희규, 2013; 서인덕·정시영, 2007). 성과급제는 공정한 기준과 성과에 대한 정확한 평가가 전제될 때 그 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 교육의 특수성인 성과의 비가시성과 결과가 즉시 나타나지 않는 점, 교육이 복합적인 외부 환경에 영향을 받는다는 점, 교사 각자마다 교육의 성과에 대해 다른 기준을 갖고 있다는 점 등은 성과급제 운영을 어렵게 만든다. 즉, 교육의 특수한 성격과 성과급 운영의 전제 조건 간에는 해결할 수 없는 서로 상충되는 지점이 있다. 이로 인해 어떠한 방식으로 성과급제를 운영하든 간에 불공정하다는 불만이 제기될 수밖에 없는 딜레마 상황이 초래된다.

이처럼 공정하지 못하다고 인식되는 성과급은 구성원 간 신뢰를 무너뜨리고, 교사 간 위화감과 갈등 유발하기 때문에 학교자치에 긍정적으로 작용하지 않는다. 성과급 이외에도 직무만족과 동기부여에 기여할 수 있는 다양한 제도가 있다. 본인이 원하는 전문성 개발 기회 제공, 교사 공동체 지원 등이 대표적이 예라고 할 수 있다.

5. 결론

교원정책은 학교자치의 모든 영역인 조직운영, 교원인사, 교육과정, 교육재정에 직·간접으로 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 학교자치의 실행에 있어서 가장 중요한 요소 중 하나라고 할 수 있다. 교원정책을 왜 학교자치 관점에서 바라보아야 하느냐에 대해서는 많은 논쟁이 있을 수 있다. 그러나 학교자치의 지향성인 헌법적 가치로서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 자치의 가치로서 보충성(자율), 학교 자치가 갖는 고유의 가치인 민주성, 책임, 신뢰는 우리가 생각하는 교육의 본질에 근접해 있다고 생각한다. 인간이 궁극적으로 꿈꾸고 있는 이상적 조직인 ‘공동체’의 구성 요소들이 학교자치가 지향하는 가치에 녹아져 있다.

우리나라에서 학교자치의 관점에서 교원정책을 집중 조명한 연구는 찾아보기 힘들다. 이는 학교자치 관련 연구들이 주로 지역 교육청의 산하 연구기관에서 수행되었다는 점과 무관하지 않다. 아직까지 교원정책의 상당부분은 국가 주도로 추진되고 있기 때문에 지역 차원에서 교원정책은 바꿀 수 없는 현실, 즉 ‘상수’로 취급하고, 연구를 진행한 경우가 많기 때문이라고 생각된다. 다르게 생각하면 교원정책만으로 학교자치의 성공적 수행을 논하기에는 주제가 너무 제한적이기 때문일 수도 있다.

학교자치가 일어나는 학교라는 공간은 거대한 민주주의 국가 시스템 안에 존재하며, 전 국민의 민주주의식이 성장하지 않고서는 학교자치의 비전도 허상에 불과할 것이다. 그러나 거대하게 외부에 자리 잡고 있는 국가 시스템은 작은 학교 시스템과 상호 영향을 주고받는 관계이다. 즉, 학교자치를 수행하는 과정에서 그 구성원들이 민주주의를 학습하게 되고, 사회적 자본을 쌓게 된다면 그 긍정적 효과는 국가에 귀속되어 보다 나은 사회로 나아가는 자양분이 될 것이다.

교원은 학교자치를 최일선에서 수행하는 가장 핵심적인 주체이다. 이 글에서 제시하지 못한 수많은 교원정책과 제도들이 있다. 학교자치가 논의되기 이전부터의 존재한 것도 있고, 학교자치를 위해 도입된 것들도 있을 것이다. 이러한 정책과 제도들이 학교자치의 지향성 아래서 정돈되지 않는다면, 학교 현장의 혁신은 기대하기 힘들 것이다. 아울러 학교자치가 정치적 목적의 구호로 끝나지 않기 위해서는 학교자치의 개념, 지향성, 실증적 성과 등에 대한 보다 많은 연구가 필요해 보인다.

참고문헌

- 고전(2005). 교원 지방직화 관련 쟁점 분석. 교육행정학연구, 23(3), 95-119.
- 교육부(2009). 학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안(2009. 6. 11.).
- 교육부(2020). 2021학년도 교장공모제 추진계획(2020.10.).
- 교육부·전국시도교육감협의회(2017). 학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵 (2017.12.12.).
- 권영성(2002). 헌법학원론, 법문사.
- 권정현·김도기·문영빛(2015). 역사적 신제도주의 경로의존성 관점에서의 교장공모제 제한요인 분석. 교육행정학연구, 33, 1-28.
- 김갑성(2011). 교장공모제의 현황과 과제 (OR2011-03-24-09). 한국교육개발원.
- 김갑성·박영숙·정광희·김기수·김재춘·김병찬(2009). 교원양성체제 개편 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김갑성·정수현·박인심(2010). 교장공모제 성과 분석 및 세부 시행 모형 개선 연구
- 김규태(2005). 교육의 책무성 평가의 실제와 대안: 학교평가 중심으로. 교육행정학연구, 23, 195-210.
- 김달효(2013). 교원성과급의 효용성에 관한 교사의 인식 분석. 인문사회과학연구, 14, 277-298.
- 김병찬·김영인·손동빈·우영진·윤태영·박성은(2019). 교사 생애주기별 성장체제 구축 연구. 전국시도교육감협의회·경희대학교.
- 김성열(2018). 학교장의 직무수행과 리더십: 현실과 과제, 2018년 한국교육행정학회 연차학술대회·제134차 KEDI 교육정책포럼 자료집<학교행정가의 전문성과 리더십>, 113-162.
- 김성천·김요섭·김인엽·김진화·김혁동·오수정·이경아·이영희·임재일·홍섭근(2019). 학교자치. 2, 교육공동체가 함께 만들어가는 학교민주주의. 서울:테크빌교육.
- 김성천·김요섭·박세진·서지연·임재일·홍섭근·황현정·김인엽·김진화·김혁동·오수정·이경아·이영희(2018). 학교자치. 서울:테크빌교육.
- 김숙희·정성수(2016). 초등학교 학교운영위원회의 운영 실태 및 특성 분석. 지방교육경영, 19(1), 22-47.
- 김순남·박영숙·허주·손희권·이기용·김규태(2016). 교원 순환전보제 운영 실태 및 개선 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김영식·지윤경·김미화·정동욱(2012). 단위학교 간 교사자원 배분과 교사 쏠림 (Teacher Sorting) 현상 분석. 교육재정경제연구, 21, 125-153.
- 김왕준·박영석·이재덕·허주·김민규(2020). 교원양성 및 자격체제 개편 방안 연구. 교육부

- 김용(2017). 학교자율운영 2.0의 원리와 방향. 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 김정민·양성관·김성식·서남수·이수영(2009). 교육 책무성 제고를 위한 학교 평가 및 지원 전략 연구. 한국교육개발원.
- 김준수(2018). 교장 리더십에 대한 교장과 교사의 인식 연구: 이상적인 교장상을 중심으로. 서울대학교대학원 석사학위 논문.
- 김준영·김이수·임옥희·이기언·김경희·김기영·김애현·임종원·정미선·추신해·허진수(2019). 학교자치 활성화를 위한 학교 문화 연구: 교직원자치를 중심으로. 광주광역시교육청 광주교육정책연구소.
- 김혁동·김진희·황유진(2018). 학교자치 구현을 위한 규제적 지침 정비 방안. 경기도교육연구원.
- 김혁동·임현화·김인엽·정승환·하병수(2018). 지방분권화시대의 단위학교자치 구현 방안. 경기도교육연구원.
- 김형선·이윤식(2017). 교사 성과상여금 지급의 공정성, 피드백 수용도, 자기계발 동기, 조직헌신 간의 구조 분석. 교육행정학연구, 35, 287-312.
- 김홍주·김용호·김철중(2013). 일반 고등학교 발전방안 연구. 한국교육개발원.
- 김희규(2013). 교사의 교원성과급에 관한 공정성 인식이 직무만족 및 조직헌신에 미치는 영향. 한국교육학연구, 19(2), 69-93.
- 김희규·김순미·김효숙·안성주·최상영(2019). 교육행정 및 교육경영. 서울:학지사
- 나민주·이차영·박상완·김민희·박수정(2009). 교장공모제의 공모교장 직무수행에 대한 효과 분석. 교육행정학연구, 27, 297-320.
- 문찬수·김혜숙(2011). 교장공모제 시범 적용 초등학교의 교장 직무수행 변화에 대한 질적 연구. 열린교육연구, 19(2), 1-27.
- 박균열(2010). 학교자율경영제(School Based Management) 관점에서의 학교자율화정책 분석. 교육행정학연구, 28(2), 1-25.
- 박남기(2003). 교원 지방직화의 재이해 새교육(9월호 논단). 한국교육신문사.
- 박미희·정용주(2018). 코로나19와 교육: 학교자치에 주는 시사점. 경기도교육연구원.
- 박상완(2009). 학교 자율화의 관점에서 본 초등 교원양성교육의 진단과 과제. 한국교원교육연구, 26(1), 85-107.
- 박상완(2010). 초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석. 교육행정학연구, 28(1), 155-184.
- 박선형·김혜숙·함승환·권도희(2019). 미래사회 교원양성기관 질 제고를 위한 국제 비교 연구. 한국교육개발원..
- 박수정·정바울(2020). 학교자치 지단 지표 및 진단 도구 개발. 한국교육개발원·충남대학교
- 박영숙·양승실·황은희·허은정·김갑성·김이경·전제상·정바울(2017). 교직원환경 변화에

- 다른 교원 정책 혁신 과제(1). 한국교육개발원.
- 박인심·고전·나민주·김이경(2013). 교장공모제 쟁점에 대한 학교구성원 집단 간 인식 비교. *교육행정학연구*, 31, 205-231.
- 박종필(2010). 학교경영의 자율화와 책무성: 학교 자율경영제의 관점에서 본 학교 자율화. *한국교육행정학회 제157차 학술대회 <미래지향적 학교발전모형 탐색>*, 31~79.
- 백규호(2017). 학교자치 입법정신의 규명과 법인식 분석. *제주대학교 박사학위논문*.
- 변기용·정양순·신범철·윤지희·이예슬. (2018). 교원성과급 제도의 이론적·실천적 문제점과 발전방향 탐색: 3개 초등학교 사례 분석. *교육정치학연구*, 25, 111-140.
- 서인덕·정시영(2007). 공정성지각이 직무만족, 조직몰입 및 조직시민행동에 미치는 영향에 대한 신뢰의 매개효과. *경영연구*, 22(1): 393-424
- 성열관·장영주·한혜영·임미자·조민정·손현정·이유미·조윤정·김수연·윤은진·김서정·반수정·김인철·노선용·황수현·송재영·김명희·이정선(2020). 학교를 민주주의 정원으로 가꿀 수 있을까?. *살림터*.
- 소진광·권영주·오재일·최호택·채원호·김종희·최병대·김순은(2008). 한국지방자치의 이해. *박영사*.
- 송경오(2021). 교육정책 실패의 교훈으로서 ‘정책학습’에 관한 연구: 교원성과급 정책사례를 중심으로. *한국콘텐츠학회논문지*, 21(5), 221-233.
- 송동빈·배성우·배현주·엄형수·전인숙·최은미·홍제남·허영주·유세진(2018). 혁신미래학교의 토대로서 학교자치 실현을 위한 정책방안연구. *서울교육정책연구소*.
- 신현석·양성관·이준희·가신현(2013). 교육책무성 정책의 쟁점과 과제. *교육문제연구*, 26(1), 1-33.
- 이광현(2011). 교장공모제 실시 학교의 학교조직 효과 분석. *교육정치학연구*, 18(3), 115-143.
- 이광현(2018). 교장공모제와 정책변동 방향에 관한 연구. *교육정치학연구*, 25(3), 185-214.
- 이기우(1998). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도. *한국지방자치학회보*, 10(3), 22-45.
- 이기우(2005). 교육자치의 본질과 과제. *민주법학*, 27, 100-125
- 이동엽(2013). 교사 책무성 연구: 평가·피드백의 효과를 중심으로. *연세대학교 박사학위논문*.
- 이동엽·허주·박영숙·김혜진·이승호·최원석·함승환·함은혜(2019). 교원 및 교직원환경 국제 비교 연구: TALIS 2018 결과를 중심으로(1). *한국교육개발원*.
- 이동엽·김혜숙(2011). 역사적 제도주의 관점에서의 우리나라 교육위원회제도 변화 원인 분석. *교육정치학연구*, 18(1), 83-109.
- 이동엽·박영숙·박희진·최수진·김혜진·이승호(2020). 미래교육환경 변화에 따른 교사자격제도 개선 방안 연구. *한국교육개발원*.

- 이명주·박일수·전제상·전풍효·김용옥(2018). 공감적 소통과 학교문화 혁신을 위한 학교자치 활성화 방안 연구. 대전광역시교육과학연구원 대전교육정책연구소.
- 이상철(2019). 학교자치 관련 주요 쟁점 분석. 부산광역시교육청 교육정책연구소.
- 이상철·류영규(2019). 교육자치 확대를 위한 학교자치 수준 진단 및 과제 연구. 부산광역시교육청 교육정책연구소.
- 이중수·윤영진(2004). 새학정학. 서울:대영문화사.
- 이형행·고전(2006). 교육행정론:이론·법제·실제. 서울:양서원
- 임미화·신상명(2012). 교장공모제에 대한 미시정치적 분석. 중등교육연구, 60(1), 109-133.
- 정미경·김갑성·류성창·김병찬·박상완(2010). 교원양성 교육과정 개선 방안 연구. 한국교육개발원.
- 정재균·김정아·송재혁(2012). 학교자치 운영 모델 개발. 전라북도교육연구정보원.
- 정재균·이영상(2016). 학교자치에 대한 전북 교직원의 인식: 2012년에서 2016년까지 변화 추세 분석. 전라북도교육연구정보원.
- 정재균·조무현·정석우(2014). 학교자치 운영 사례 연구. 전라북도교육연구정보원.
- 정제영(2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. 교육행정학연구, 26(20), 415-435.
- 정제영·강태훈·김갑성·류성창·윤홍주(2017). 미래 교육환경 변화에 따른 교원정책의 시사점 탐색 연구, 한국교육개발원.
- 조석훈(2018). 학교 자율화 20년의 성찰과 미래 방향. 한국교육개발원 교육정책포럼 제301권, 4-9.
- 조정아·이아진·기이언·안기섭·김동호·김재형·김나연(2018). 학교자치 실현을 위한 교사 리더십 탐색 연구. 광주광역시교육청 광주교육정책연구소.
- 최승원·조성규·양승미·정현주·배유진·하민정·성윤희(2015). 기초단위 교육자치 확대 방안 연구. 대통령소속 지방자치발전위원회.
- 최원석(2019). 초등학교 간 저경력교사의 쏠림 현상 분석. 학습자중심교과교육연구, 19(9), 1165-1187.
- 최현진·한은정(2013). 교원 인적자원 배분의 관점에서 본 초빙교사제 시행 학교의 특성 분석. 한국교원교육연구, 30(1), 81-103.
- 표시열(2010). 지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점. 교육법학연구, 22(1), 145-167.
- 한귀현(2012). 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구. 공법학연구, 13(3), 245-274.
- 한유경(2003). 단위학교 자율화 정책-단위학교 책임경영제를 중심으로. 한국교육개발원.
- 한은정·정미경·이선영·유경훈·김성천·신철균(2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구. 한국교육개발원.

- 현성혜(2018). 학교교육과정 개발 사례에 나타난 교사학습공동체의 전문적 자본 구축에 대한 연구. 박사학위논문, 이화여자대학교, 서울.
- 홍섭근·김인엽·김요섭·류광모(2020). 교육자치 시대 학교자치의 성과와 과제. 경기도교육연구원.
- Cheng, Y. C., Ko, J., & Lee, T. T. H. (2016). School autonomy, leadership and learning: a reconceptualisation. *International Journal of Educational Management*, 30(2), 177-196.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94, S95-S120.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. New York: Teachers College Press and Toronto: Ontario Principals' Council.
- Murphy, J., & Beck, L. G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. Corwin Press, Inc.,
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13(Spring), Vol. 4. Available online: <http://www.prospect.org/print/vol/13> (accessed 7 April 2003).
- Sergiovanni, T. J. (1994). Organizations or communities? Changing the metaphor changes the theory. *Educational administration quarterly*, 30(2), 214-226.
- 에듀인뉴스(2020.10.08.). [2020 국감현장] 뜨거운 감자 '내부형B형 교장공모제'...“코드·보은 인사 Vs 만족도 조사 해봐라” <https://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=35070> (2021.6.22.인출)
- 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법[시행 2021. 1. 1.] [법률 제16855호, 2019. 12. 31., 타법개정]

[토론1]

학교자치 관점에 본 교원정책의 쟁점과 과제

김왕준(경인교육대학교)

1. 우리나라 교사의 자율성과 학교의 민주적 문화 수준에 대한 일반적 인식과 실제

학교자치 실태 국제비교분석(김혜진, 2021) 발표 자료에 따르면, 다른 나라와 비교하여 볼 때 우리나라 교사의 상대적 자율성의 수준과 학교의 민주적 문화 수준은 높은 편으로 나타났다. 이러한 결과는 그동안 우리나라에서 “교사는 자율성이 없거나 매우 적은 편이다” 또는 “학교는 비민주적으로 운영되고 있다” 등과 같은 일반적인 인식과 상반된 것이다. 교사의 자율성과 학교문화에 대한 인식이 최근 변화된 것인지 확인할 필요가 있으며, 이 변화가 교육적으로 바람직한 것이라고 전제한다면 이러한 변화가 정책의 성공에 기인한 것인지 분석할 필요가 있다.

국제비교에서 다른 나라와의 상대적 비교 수준도 중요하지만, 절대적인 수준에 대한 관심도 필요하다. 예를 들어, 우리나라 초등교사들의 수업 자율성 인식수준의 평균인 3.53(수업내용), 3.71(교수방법), 3.60(학생평가), 3.67(생활지도), 3.65(숙제분량) 등이 정책의 관심이 필요한 수준인지 아닌지에 대한 판단이 필요하다.

<표 7> 수업 자율성

		수업내용		교수방법		학생평가		생활지도		숙제분량	
한국	초	3.53	(0.67)	3.71	(0.50)	3.60	(0.58)	3.67	(0.54)	3.65	(0.58)
	중	3.53	(0.60)	3.59	(0.54)	3.48	(0.58)	3.44	(0.60)	3.48	(0.59)
OECD	초	3.04	(0.90)	3.41	(0.66)	3.33	(0.68)	3.36	(0.65)	3.21	(0.83)
	중	3.17	(0.89)	3.48	(0.64)	3.40	(0.66)	3.28	(0.70)	3.36	(0.74)
TALIS	초	3.07	(0.86)	3.41	(0.64)	3.34	(0.67)	3.27	(0.71)	3.17	(0.83)
	중	3.18	(0.83)	3.43	(0.62)	3.39	(0.63)	3.26	(0.67)	3.33	(0.69)

자료: 발표자료 p. 10

평균과 더불어 중요하게 분석되어야 할 것은 교사 개인들 간 인식 수준의 차이이다. 예를 들어 수업내용에 대한 자율성에 대한 인식에서 초등학교 교사는 평균 3.53이고 표준편차는 0.67이며, 중학교 교사는 평균 3.53이고 표준편차는 0.60이다. 국가교육과정을 운영하고 있는 우리나라에서 수업내용 자율성의 수준이 높게 나타나는 것 자체가 의문이며, 또한 교사 개인들 사이의 인식 차이가 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리나라 교사들의 응답 데이터를 평균과 더불어 빈도분석을 실시한다면 보다 많은 정보를 제공할 수 있을 것이다. 예를 들어 수업자율성에 대해서 부정하는 응답비율과 그 이유, 긍정하는 응답비율과 그 이유 등을 탐색하면 보다 실제에 부합하는 정보를 얻을 수 있을 것이다(물론 응답이유는 원자료에 없을 것이다).

교사의 자율성과 관련하여 토론자가 가장 관심을 갖고 있으며 정책연구자와 담당자들이 관심을 갖기 바라는 부분은 “수업내용”과 “학생평가” 자율성의 내용과 그 정도(한계)이다. 예를 들어, 중학교 1학년 수학교사가 4개 반을 가르친다고 할 때, 이 교사가 전문성에 터해 학생을 평가하여 보니, 1개 반의 수준은 중학교 2학년 수준이고, 2개 반은 중학교 1학년 수준이고, 1개 반은 초등학교 6학년 수준이라고 가정하자. 이 교사가 가진 “수업내용”의 자율성과 “학생평가”의 자율성을 “수준에 맞는 내용으로 가르치고(수준별 반편성 또는 능력별 반편성, 학급 내에서 개별화된 지도와는 다른 측면에서) 가르친 내용에 대해 평가하는 것”이라고 정의한다면 교육적인 관점과 사회적인 관점에서 수용될 수 있는 것인지 검토할 필요가 있다.

만일 “수업내용”의 자율성이 주어진 교과 내용과 관련하여 약간의 순서와 이해를 돕기 위한 예시의 변화 등을 의미한다고 “수업내용”의 자율성은 교사에게 전적으로 주어졌다고 보아야 할 것이다(물론 이러한 것을 위해 정책적인 측면에서 수업의 자율성을 논하지 않을 것이다). 중학교 1학년 수학교사의 책무는 학생들이 중학교 1학년 수학 교육과정의 성취수준에 도달하도록 하는 것이다. 성취수준에 도달하기 위해서 초등학교 5학년 내용부터 시작하든 6학년 내용부터 시작하든 결과는 중학교 1학년 수준에 도달하는 것이 목표이며 이를 위한 수단으로 수업내용의 자율성이 용인될 수 있을 것이다(물론 학생의 성취수준은 교사의 노력 이외에 다양한 요인에 의해 결정되기 때문에 특정 학생이 성취수준에 도달하지 못했다고 했을 때 교사가 전적으로 책임을 지는 것은 아니다).

국제비교자료로 볼 때, 교사들이 인식하는 우리나라의 민주적 학교풍토는 매우 양호한 편이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 정책적 시사점이나 과제를 도출하기 위해서는 평균 분석과 추가적인 분석이 필요하다. 또한 상대적인 수준이 아니라 절대적인 수준에서 정책적인 관심을 가져야 할지 아닐지를 판단할 필요가 있다. 예를 들어, 민주적 학교 풍토와 관련하여 학교간 차이와 더불어 학교 내 교사들의 인식 차이 등을 분석할 필요가 있다. 한 학교에서 교사 A와 B에게 동일한 참여 기회가 주어졌을 때, A 교사는 충분한 참여 기회가 제공되었다고 한 반면에 B 교사는 그렇지 않다고 응답할 가능성이 있다. 동일한 실재에 대해서 다른 해석이 가능할 수 있다. 자연적인 상황에서 동일한 실재에 대해서 다른 해석을 한다는 것은 구성주의 인식론의 측면에서 자연스러운 현상이다. 그러나 교직은 전문교육을 통해서 특정 현상을 해석하는 기준(전문성)을 가지고 있다고 보아야 한다.

<표 15> 민주적 학교풍토(교사)

구분		교직원 참여		학부모(보호자) 참여		학생 참여	
한국	초	3.05	(0.81)	3.22	(0.67)	3.01	(0.77)
	중	2.88	(0.76)	3.03	(0.66)	2.91	(0.69)
OECD	초	3.00	(0.69)	2.91	(0.64)	2.75	(0.70)
	중	2.86	(0.72)	2.84	(0.69)	2.71	(0.72)
TALIS	초	3.03	(0.67)	2.90	(0.64)	2.71	(0.71)
	중	2.91	(0.71)	2.88	(0.67)	2.74	(0.71)

자료: 발표자료 p. 16

2. 학교자치 관점에서 본 교원정책

“학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제” 에서 제시하고 있는 과제들이 그동안 제기되었던 교원정책의 과제들과 차별성이 있는지 검토할 필요가 있다. 토론자는 근본적으로 차별성이 있어야 하는지도 의문이다. 그 이유는 교원정책의 근본적인 목적은 효율적(효과적+능률적)인 학교를 위한 교원양성, 임용, 교육훈련(재교육), 평가, 사기부여, 승진제도의 설계이다. 학교자치도 효율적인 학교운영을 위한 주요 기제이기 때문이다.

발표논문에서 제시한 이론적 논의를 종합하여 볼 때 학교자치는 이분법적으로 학교자치를 하는 학교와 아닌 학교로 구분하기 보다는 수준(정도)의 차이로 볼 수 있다. 학교자치를 수준의 차이로 보는 것이 중요한 것은 학교자치 그 자체가 중요한 것이 아니라 특정 학교 구성원의 자치역량(능력)이 중요하다는 것을 시사하기 때문이다.

발표논문에서 제시한 교사에게 필요한 새로운 역할이 진정으로 새로운 역할인지 검토할 필요가 있다. 교육적인 측면에서 교사의 전문성, 관리적 역할 측면에서의 전문성, 정치적 역할 측면에서의 전문성은 물론 중요하다. 그 중요성은 교사에게만 중요한 것이 아니라 모든 조직의 구성원에게 필요한 역량들이다. 그 역량을 잘 발휘한 사람들이 조직에 기여하고 그 대가로 승진이나 경제적 보상을 받게 된다. 훌륭한 교사들은 과거에도 그랬고 현재의 그렇고 미래에도 이러한 역할을 잘 수행할 것이다. 논의와 검토가 필요한 부분은 이러한 역할 또는 역할 수행에 필요한 전문성을 새로운 것이라 정의하고 새로운 제도가 필요하다고 주장하는 것의 타당성이다.

학교자치는 필연적으로 교원에게 새로운 역할을 요구하고 있다. 특별히, 교사에게는 교육적 역할, 관리적 역할, 정치적 역할이 요청되고 있다(박상완, 2009: 92-94). 교육적 역할 측면에서 학교자치 하에서는 보다 적극적인 전문가로서의 역할이 요구되어 진다. 미래 학생들이 갖추어야 할 핵심 역량을 함양하기 위해 새로운 교수방법과 교육과정 재구성을 시도하고, 교사 스스로 네트워크와 팀, 공동체 속에서 지속적인 전문적 학습을 추구하며, 사회 변화에 적극적으로 적응해야 한다. 관리적 역할 측면에서 학교자치 하에서의 교사의 역할은 학급의 범위를 넘어서 학교경영 관리자로서의 역할을 부분적으로 담당하게 된다. 교사는 학교 교육의 비전 설정, 학교의 주요 의사결정 과정에 참여함으로써 학교 경영에 주체로서의 역할을 수행하게 된다.

정치적 역할은 학교자치가 다양한 구성원의 의사 결정 참여를 권장한다는 측면에서 교사에게 새롭게 요구되는 역할이라고 할 수 있다. 교육과정을 결정하고, 희소자원 분배 및 질서를 마련하는데 있어서 교사는 학교 구성원들과 끊임 없이 협상해야 하는 역할을 부여받게 된 것이다. 따라서 이러한 역할에 걸 맞는 역량이 필요하다고 할 수 있다. p. 35

훌륭한 교원을 양성하기 위해 교원양성과정은 매우 중요하다. 그러나 현재의 교원양성 과정에 대한 철저한 이해가 없거나 부정확한 이해에 터한 개편 요구는 교원양성과정의 교육효과를 저해시킬 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다. 교원양성기관에서 근무하고 있으며 양성정책에 관심이 있는 개인의 입장에서 아래에서 제시한 근거는 무엇이며 타당한지 의문이다.

현재의 교사양성 교육과정은 1950~60년대 교사가 매우 부족했을 당시, 속성으로 교사를 양성하여 학교 현장에 신속히 투입하고자 하는 목적으로 설계된 것이다. 그 수명이 진작 다하였다고 할 수 있다. 학교자치를 위해 교사에게 필요한 역량이 무엇인지 명확히 규정하는 역할이 선행되어야 하겠지만, 학교자치 시대에 요구하는 역량을 함양할 수 있는 교양양성 교육과정의 재구성은 시급하다고 할 수 있다. p. 65

도대체 교원양성과정의 교직과목(교직이론, 교직소양, 교육실습)과 전공과목(기본이수과목, 교과교육)의 구분과 유지가 무엇이 문제인가? 구체적으로 교직과목에서 다루고 있는 내용들이 무엇이 어떻게 문제인가?를 설득력 있게 논의하여 교육내용의 변경을 제안하는 정책연구들이 있는가? 특정 교과를 전혀 수강하지 않았거나 수강할 때 관심이나 적절한 노력을 기울이지 않은 학생들이나 전문가들을 대상으로 특정 교과의 타당성이나 현장 적합성을 묻는 것이 적합한 방식의 연구인가? 특정 교과의 가치에 대한 평가가 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 신중한 접근이 필요하다.

1964년 교원자격검정령이 시행된 이후 교원양성 기관의 교육과정은 교직과목(교직이론, 교직소양, 교육실습), 전공과목(기본이수과목, 교과교육)으로 구분된 채 큰 변화 없이 유지되고 있다. 이에 역량 중심의 교육과정 재구성, 교직·교과내용 및 교과교육 연계 강화, 교직 적성·인성지도 프로그램 강화, 초등과 중등교육과정의 연계·통합, 융합교육 강화, 복수자격 확대, 연구기반 교원교육 교육과정 강화, 정보기술 활용 역량 개발 등과 같은 다양한 개선 방안들이 제시되고 있으나 힘을 받아 제대로 추진되고 있는 것은 많지 않아 보인다(김갑성 외, 2009; 박선형 외, 2019; 박영숙 외, 2017; 정미경 외, 2010), p. 64

대학의 교육과정은 교육할 내용이 우선적으로 정의되어야 하고, 이에 필요한 교수시간과 학습시간, 이를 담당할 수 있는 교원이 있어야 구성될 수 있다. 정책연구에서 수행하여야 할 내용은 교원양성과정 재구성이 시급하다는 주장이 아니라 최소한 예시적인 교육과정을 구성하여 제시하는 것이다. 논리적으로 볼 때 학교자치가 새로운 동향이고(토론자는 이러한 주장을 전적으로 부정함), 이전에 이러한 역량을 교원양성기관에서 제고한 적인 없다고 가정한다면, 교원양성기관에게 이러한 역량 제고를 위한 교육과정을 재구성하라고 요구하는 것은 실현가능성이 없다(왜냐하면 논리적으로 그러한 재구성 역량이 없기 때문에). 교사에게 특정한 지식이나 역량이 필요하다고 할 때 우선적으로 해야 할 것은 그것이 교원양성과정에서 다루어야 할 내용인지 현직 교육에서 다루어야 할 내용인지도 검토가 필요하다.

순환근무제에 대한 아래의 주장은 순환근무제 자체의 문제가 아니라 세부적인 제도 설계나 운영상의 문제로 해석되어야 하지 순환근무제 폐지의 논거로 사용되어서는 안된다. 아래와 같은 현상이 나타나는 것은 인사권자인 교육감이 자기 책임을 다하지 못한 결과이다. 순환근무제 그 자체가 교육의 형평성을 가져오는 것이 아니다. 인사권자는 이 제도를 합목적적으로 이용해서 적어도 교원과 관련된 학교간 격차를 줄이거나 적극적으로 격차를 시정할 필요가 있다.

순환근무제가 교육형평성에 기여하고 있다는 논리는 실증 데이터 분석결과 지지 받기 힘든 것으로 드러나고 있다. 성취도가 낮고, 학부모의 경제적 수준이 낮은 곳 혹은 도시가 아닌 면지역으로 저경력 교사의 쏠림 현상이 나타나고 있는 것이 이를 반증한다고 할 수 있다(김영식 외, 2012; 최원석, 2019) 이러한 쏠림현상은 교직경력을 토대로 고경력자에게 우선권이 주어지는 교사 전보제도에 기인한 것으로 해석할 수 있다. p. 67-68

아래의 주장에서 검토되어야 할 것은 교사뿐만 아니라 학생과 학부모의 구성도 매년 일정 부분 변경된다는 것이다. 학생의 입장에서는 매년 새로운 선생님을 만나고 선생님의 입장에서도

매년 새로운 학생과 학부모를 만나다. 초등학교의 경우 6년이면 모든 학생 구성원이 바뀌고, 중학교와 고등학교의 경우 3년이면 학생 구성원이 바뀐다. 따라서 학생, 동료교원, 학부모 등과 안정적이고 지속적인 유대관계를 형성하기 위해서 교원순환근무제 개편을 논의하는 것은 논리적으로 한계가 있다. 교사의 전문성 수준을 보여주는 지표 중의 하나는 학교의 이동에 따른 변화를 어느 정도 적응할 수 있는 지이다. 또한 현재 운영되는 있는 초빙교사제가 교사 선별 기제로 작용하여 우수한 교사를 특정 학교로 모우는 부작용이 있을 수 있음을 유의할 필요가 있다.

순환근무제가 교원들의 근무학교에 대한 주인의식이나 책임감, 소속감을 부족하게 할 뿐 아니라, 일정기간만 근무하면 다른 학교로 이동한다는 생각 때문에 헌신도가 낮아지고 있다는 문제점이 제기되고 있다(김홍주·김용호·김철중, 2013:133). 학교자치 관점에서 본다면, 학교자치에서 중심적인 역할을 하는 교사의 잦은 인사이동은 학교자치를 무너뜨리는 요인이 될 수 있다(김혁동 외, 2018). 학생, 동료교원, 학부모 등과 안정적이고 지속적인 유대관계 속에서 단위학교가 추구하는 교육철학과 가치를 교육활동에 포함시켜서 실현하기 위해서는 교원순환제의 개선이 필요해 보인다. p. 68

[토론2]

학교자치시대의 교원인사정책 혁신 방안

김혁동(경기도교육청)

I. 시작하며

최근 3~4년간 우리교육에서 학교자치가 담론을 형성하고 있다. 우리나라가 벤치마킹하고 있는 서구의 학교자치가 수 백년에 걸쳐 이룩된 것에 비하면, 30년의 짧은 지방교육자치 역사에서 여러가지 변화가 일어나고 있다. 학교자치를 꽃피우기 위해서는 수직적인 측면과 수평적인 측면이 함께 나아가야 한다. 즉, 중앙정부(교육부)가 지니고 있는 권한을 시·도교육청(지역청)과 학교로 이양하는 것과 더불어 학생·교원·학부모가 교육공동체적 관점에서 해결할 수 있는 역량을 키워나가야 한다. 그러므로 학교자치가 당면한 과제는 법·제도적인 인프라와 구성원의 자치역량을 함께 쌓도록 하는 것이다.

학교자치는 개념적으로 학교단위책임경영제(SBM), 학교 자율화, 학교 임파워먼트(school empowerment), 학교 민주주의 등 여러 가지 용어로 혼재되어 사용되고 있다. 최근에는 학교구성원의 의사결정 주체화라는 학교자치로 수렴되고 있다. 그러나, 학교자치 특히 교원인사정책에 실질적인 진전이 없었던 것은 법·제도적인 기반이 갖추어지지 않은 상태에서 실행되고 있기 때문이다.

II. 학교자치시대의 교원인사 정책

이러한 시점에서 학교자치의 초석이라고 할 수 있는 교원정책에 대한 논의는 매우 시의적절하다. 교원정책은 많은 이해관계가 얽혀있는 민감한 문제임과 동시에 ‘인사가 만사!’ 라는 말처럼 학교운영의 핵심이다. 이러한 점에서 발제하신 세분의 원고를 중심으로 몇 가지 소견을 말씀드리고자 한다.

첫째, 우리들은 불과 10년전에 상상하지도 못했던 미래사회에 살고 있다. 그런데 30~40년전 교원정책이 대동소이(大同小異)한 형태로 유지되고 있다. 지방교육자치를 무색하게 만드는 이러한 인사정책의 중심에는 중앙정부(교육부)가 존재하고 있다. 임용, 승진, 성과급, 교원평가 등의 교원정책이 교육부 일변도로 기획되고, 집행되어 왔다. 비록, 교육감주민직선제 이후 시·도별 교원인사정책에 변화가 일어나기 시작하였지만, 미약한 수준이다. 이것은 결과적으로 김혜진 연구위원님이 TALIS 2018을 분석한 발제문에 나타나 있듯이, 교원의 인사에 대한 권한은 교육부와 교육청(교육지원청)

이 가진 것으로 나타났다.

교원정책의 핵심은 인사권 행사의 주체와 범위이다. 즉, 누가 무엇을 할 것인가? 이다. 이것은 기관과 구성원의 참여 범위로 나누어 생각해 볼 수 있다. 교육부-시도 교육청(교육지원청)-학교 등 기관과 학생, 교원, 학부모(지역사회) 등의 구성원은 각 교원정책에 대해 어느 범위까지 누가 참여하도록 할 것인가? 에 해당하는 문제이다. 이 문제가 우리나라 학교자치의 가장 큰 걸림돌이라고 생각한다.

둘째, 교원인사정책은 양성-임용-연수-승진을 상호 유기적이고, 통합적인 관점에서 접근하여야 한다. 현재의 교원정책은 임용고시 점수에 의한 '기계적 임용'과 '개인적인 차원'의 연수 및 승진 시스템으로 이루어져 있다.

'누가 더 학교경영을 잘할 수 있는가' '누가 더 학생의 성장과 발달에 기여할 수 있는가' 의 관점에서 본다면, 하그리브스와 풀란이 말한 전문적 자본 가운데 인적자본에 해당한다. 그러므로 양성과 현장(학교, 교육청)의 연계체제를 구축해야 한다는 이동엽 연구위원님의 발제에 전적으로 동의한다. 외국의 주립대학교-주(교육청)-학교가 유기적으로 연결되어 있듯이, 교원양성기관-도교육청-학교가 긴밀하게 연결되는 정책적 방안을 찾아야 한다. 다른 한편으로는 경제적인 관점의 투입-과정-산출에서 본다면, 투입과 과정요소에 해당하는 양성과 연수과정에 대한 주도면밀한 정책과 재정적 지원이 뒤따라야 한다.

교사양성과정은 교·사대를 4+2과정의 전문대학원 양성체제로 개편할 필요가 있다. 초임교사가 겪는 복잡다난한 문제를 전문대학원 양성과정에서 '인턴교사' 형태로 현장 실습을 한다면, 현장적응력을 높이지 않을까? 그리고 이러한 교원양성과정은 유초중고, 교과별 교육과정 등에 의한 자격증에서 벗어나야 한다. 시대적 요구에 맞춰 다양한 학제, 통합학교 교육과정, 무학년제, 교사교육과정 등을 펼칠 수 있는 양성체제이어야 한다. 이에 대한 이동엽 연구위원님의 고견을 듣고 싶다.

셋째, 교원순환근무제가 과연 교육의 형평성에 기여하고 있는가? 인구의 도시 집중화가 80%가 넘어선 상태에서 별다른 인센티브 없이 특정지역에 근무하는 것은 어떤 작용을 할까? 학교는 법과 규율보다는 학생-교원-학부모(지역사회) 간 유대감, 신뢰 등 사회적 자본이 중요한 역할을 한다. 그런데 우리나라 교원이 OECD 평균보다 훨씬 짧게 한 학교에서 근무한다는 것은 무엇을 의미하는가? 혁신학교 10년의 경험에서 매년 교체되는 20% 정도의 교원과 '사회적 자본'을 형성하는 것을 경험하였다. 이른바 지속가능한 혁신학교를 위한 또 하나의 숙제이다. 그러므로 지역 또는 학교별

교사공모 형태의 제도를 도입하는 능동적인 교원정책이 요구된다. 이제는 기피지역 근무교원에 승진가산점이나 의무복무 등의 정책은 별다른 유인 효과가 없다. 그러므로 전국 단일호봉제를 넘어서는 대책 즉, 교육부 특별교부금 혹은 지방자치단체의 특별수당, 사택제공, 교원연구년 우선 선발 등의 적극적 우대조치(affirmative action)를 펼쳐야 하는 시기라고 생각된다. 이에 대한 발제자의 견해는 무엇인지 듣고 싶다.

넷째, 자치의 핵심은 거버넌스이다. 그리고 자치조직의 기본은 구성원의 참여에 의한 리더선출이다. 다시 말하면, 구성원의 지지가 없는 리더는 권한 사용에 한계가 있다. 이러한 점에서 교원정책 가운데 교장공모제는 의의가 큰 제도이다. 경기도의 경우 교장공모 과정에서 학생(초등 제외)과 학부모 전원이 참여하여 비전 설정, 가치공유, 교육철학, 도덕성 등을 검증하는 과정은 학교자치의 중요한 동력이 되고 있다. 구성원의 지지와 신뢰를 통해 임용된 공모교장의 직무수행 과정은 임명제 교장과는 다른 모습이 나타난다. 그런데 교장공모제에서 ‘무자격 교장’ 운운하는 것은 학교경영능력을 담보할 수 있는 ‘객관적 물증(?)’이 부족하기 때문이다. 그러므로 학교경영전문가과정을 전문대학원이나 연수원에서 ‘상시적 학습’을 개설할 필요가 있다. 리더로서의 전문성을 쌓은 자격증을 가진 교원을 대상으로 공모를 하여, 2중 검증을 거치는 것이 바람직하다. 그러나, 현 승진제도에 대한 기대이익은 약 10년 정도의 유예기간을 두고 실행함으로써 보완하면 가능할 것이다.

시·군 교육지원청에서 이루어지고 있는 교육장 공모제 역시 교육 3주체의 참여를 확대하는 방안을 제안한다. 즉, 지역의 학생대표, 교원단체, 학부모시민단체 등이 참여하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 나아가 교감, 교사임용에 있어서도 지역 또는 학교단위 공모제로 나아갈 필요가 있다고 생각한다. 이러한 지역과 학교단위의 책임자 공모에 참여의 폭을 넓히는 것이 거버넌스의 구축이며, 이것이 또 하나의 자치이다.

다섯째, 학교자치 관점에서 교원인사정책의 시행이다. 학교는 학교수 만큼이나 다양한 배경을 지니고 있다. 그러나 중앙집권적인 교육체제로 인해 교원의 배치는 이러한 학교의 특수한 배경을 고려한지 않은 채 정해진다. 2025년부터 전면적으로 시행될 고교학점제는 같은 규모의 학교라도 학생의 요구에 따라 다양한 교과목이 개설되고 이에 따라 교원배치도 달라져야 한다. 이와 같이 교원배치에 있어서 학생의 사회경제적인 배경(SES), 구성원의 요구 등을 반영해서 임용할 수 있어야 한다. 그러자면 어느 정도 단위학교에 교원의 배치 재량권을 주어야 한다.

여섯째, 학교운영위원회 역할의 내실화이다. 학교운영위원회는 학교자치의 핵심기구이지만, 제대로 된 기능을 하지 못하고 있다. 앞서 언급한 교원인사와 관련된 교장공모제, 교사초빙제 등이 학교운영위원회 심의대상이다. 그러므로 실질적으로 운영되는 방안을 강구하여야 한다. 우선적으로 현재 학교운영위원회의 교원인사 관련 심의기능에 학생과 학부모가 참여할 수 있는 인사소위원회 등에서 논의하는 구조로 만들 필요가 있다. 교원능력개발평가, 성과급 등의 문제에서 해당 당사자인 교원들의 문제를 넘어서 교육공동체라는 관점에서 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그렇다면 성과급과 교원능력개발평가는 자치관점에서 시도교육청, 또는 학교단위로 결정해서 실행할 수 있도록 교육부의 권한을 이양한다면, 다양한 방안이 나올지 않을까?

Ⅲ. 마치며

현재 학교자치는 자치의 대상과 범위가 정해진 법률의 미비로 명확하지 않은 상태이다. 그러나 교육감 주민직선제를 3~4차례 거치면서 점차 교육자치에 가속도가 붙고 있다. 학생인권조례, 혁신학교, 혁신지구 등 각 시·도단위에서 발굴한 정책이 중앙정부와 학교를 움직이는 중간에서 위아래로 (middle out), 아래로부터 위로(bottom up)의 정책형성 과정이 나타나고 있다. 광역단위의 교육자치에서 학교단위의 자치로 나아가기 위한 정책도 끊임없이 시도되고 있다. 전북, 경기, 광주에서 제정되어 실행하고 있는 학교자치조례는 교육자치의 개념을 시·도단위의 교육자치를 넘어 학교단위로 나아가기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 이러한 시점에서 오늘 KEDI에서 주최한 교육정책포럼이 학교자치시대에 적합한 교원인사정책의 실마리를 푸는 시금석이 되기를 기대한다.

[토론3]

**‘학교자치 관점에서 본
교원정책의 쟁점과 과제’에 대한 토론**

김병찬(경희대학교)

1. 종합 의견

- 1) 아직도 우리나라에서 시·도교육청 관련한 교육자치의 실제와 개념이 완전하게 정립되어 있다고 보기 어려운 상황입니다. 시·도교육감은 직선제로 선출되고 있지만 일반행정과 비교할 때 교육행정은 인사, 재정 부분에서 충분히 독립적으로 운영되고 있다고 보기 어렵기 때문이다. 여전히 부교육감의 제청 권한을 교육부에서 갖고 있으며, 재정 측면에서도 인건비 비중이 높아 운용할 수 있는 여력이 적은 편입니다.
- 2) 그럼에도 불구하고, 교육의 자율성과 전문성 측면에서 실제 교육이 이루어지는 ‘단위학교’ 중심의 교육 운영, 즉 ‘학교자치’에 대해 논의하는 것은 의미 있다고 봅니다. 하지만 교육행정 체계나 기존의 질서를 고려할 때 학교자치 논의는 그 이상(理想) 만큼이나 도전적인 과제가 많을 것 같습니다. 학교자치의 개념, 학교자치의 궁극적인 목적, 학교자치의 운영체계 등 상당히 많은 쟁점을 내포하고 있는 주제라고 생각합니다.
- 3) 한편, 발표문에서는 전반적으로 학교자치를 다루면서 학교에만 초점이 맞추어져 있는 것 같아 아쉬웠습니다. 학교에서 자치를 추진했는데, 그 권한 배분은 시·도교육청의 권한 배분, 교육지원청의 권한 배분, 학교 내에서의 권한 배분 등이 종합적이고 유기적으로 고려되어야 할 것입니다. 학교자치 중심이더라도, 해석과 논의에서는 교육자치 전반에 대한 관점에서 연구가 진행되었으면 하는 아쉬움이 남습니다.
- 4) 교원이 교육과정 및 수업뿐만 아니라 학교 운영에 참여할 수 있는 역량을 갖는다는 것은 매우 중요한 과제라고 생각합니다. 하지만 궁극적으로 학교자치를 왜 해야 하는지에 대한 현실적인 과제들은 너무 많아 보입니다. 예를 들어, 최근의 사례인 고교학점제 정책과 관련하여 고교학점제 선도지구 정책이 본격적으로 도입되고 있습니다(임종현 외, 2021). 각 학교에서 다양한 양질의 교육과정을 구축하려고 해도 과목을 충분히 개설하기 어렵고, 또한 이를 극복하기 위하여 공동 교육과정 및 학교 밖 교육을 추진하는데, 이 경우에도 학교 간의 중복성과 체계성 문제가 나타나고 있습니다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 주로 교육지원청에서 주도하여 지역 내 학교들의 교육과정을 기획하는 모형이 대안이 되고 있습니다. 학교 운영의 핵심인 교육과정 운영에서 단위학교가 가지는 한계가 여러 차원에서 나타나고 있는 상황에서 ‘학교자치’ 논의가 어떤 의미가 있을지 우선적인 정립이 필요해 보입니다.

2. 주제1에 대한 의견

- 1) TALIS에서는 학교 내에서 권한 배분을 교장, 교감 및 부장교사, 교사, 학교운영 위원회로 구분하였는데, ‘학생’에 대한 부분이 빠져 있어 아쉬웠습니다. 학교 자치를 고려할 때 학생 역시 중요한 주체일 수 있는데, 이에 대한 종합적인 논의가 필요해 보입니다.
- 2) 자료에서는 초등학교, 중학교만을 대상으로 하여 비교, 분석하고, 고등학교가 연구 대상에서 제외되어 있습니다. 그런데 우리 한국의 경우, 국민들의 사회정서상 고등학교의 위상은 매우 중요합니다. 그리고 일반계고, 특성화고 등 상당히 다양한 형태의 고등학교들이 운영되고 있습니다. 학교자치가 이루어질 경우, 초등학교나 중학교와 달리 고등학교에서 상당히 다양한 학교자치 형태가 나타날 수 있습니다. 따라서 고등학교에 대한 기초자료나 선행연구는 상당히 중요한데, 빠져 있어 아쉬웠습니다.
- 3) 학교자치는 교원뿐만 아니라 학부모, 지역사회, 학생 등 학교를 구성하는 공동체 구성원들을 대상으로 한 종합적인 논의가 필요합니다. 그런데 본 연구에서는 TALIS의 교원만을 대상으로 한 설문자료 분석에 초점이 맞추어져 있어 아쉬움이 남습니다. 좀 더 종합적인 후속 작업이 필요해 보입니다.
- 4) 본 포럼의 주제인 ‘학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제’와 연관지어 봤을 때 국제 비교 분석 결과들이 향후 우리나라 교원정책에 어떤 시사점을 줄 수 있는지에 대한 좀 더 구체적인 제언들이 있으면 좋을 것 같습니다.

3. 주제2에 대한 의견

- 1) 키워드 설정을 ‘학교자치’, ‘학교 민주주의’, ‘학교자율운영’으로 하였는데 이에 대한 좀 더 상세한 설명이 필요할 것 같습니다. 이들 키워드 이외에도 학교자치와 관련하여 ‘단위학교책임경영’, ‘학교 공동체’ 등도 상당히 의미가 있지 않을까 생각됩니다. 키워드 설정 과정을 포함하여 이 연구의 범위와 한계를 제시하면 연구에 대한 좀 더 합리적인 이해가 가능하지 않을까 싶습니다.
- 2) 노무현 정부부터 문재인 정부까지 각 정부별로 주제어의 빈도를 분석하고 있는데, 나름대로 의미 있는 결과를 제시하고 있다고 생각합니다. 다만 교육자치의 경우는 진보, 보수 정권에 상관없이 중앙정부 차원에서는 교육자치를 확대하고자 하는 일관된 지향점이었습니다. 오히려 교육감별로 교육자치나 학교자치에 대한 관점 및 적용이 역동성을 보여 온 것이 아닌가 생각됩니다. 따라서 정권별 분석에 더하여 각 교육감 시기별로 주제어 빈도 분석을 실시하다면 여론이나 관점의 흐름을 좀 더 적합하게 파악할 수 있지 않을까 생각됩니다.

- 3) 본 연구의 엄청난 노력에도 불구하고 연구 결과의 의미 있는 특징들을 찾아내기가 쉽지는 않아 보입니다. 그동안 ‘학교 자치’가 사회적으로 이슈가 되거나 국민적 관심을 불러일으키는 주제가 아니라는 이유도 있을 것 같습니다. 또한 키워드 네트워크 분석의 특징일 수도 있을 것 같은데, ‘학교자치’와 관련하여 최근 들어 하나의 흐름이 되었던 ‘교사학습공동체’와 같은 키워드가 도출되지 않았다는 점 등은 아쉬움으로 남습니다.

4. 주제3에 대한 의견

- 1) 문헌연구로써 혼용하여 사용할 수 있는 핵심 이론이나 단어들의 차이점을 구분하여 설명하고 그림(그림 1)으로 제시한 점 등은 상당히 의미가 있다고 생각합니다. 그 예로 단위학교 책임경영제에 기반한 학교 자율화와 학교 공동체론에 근거한 학교자치의 차이점을 분석하고, 책무성(제도적 책임성)과 책임(자율적 책임성)도 구분하여 제시하고 있다는 점은 연구의 질을 높여 준다고 봅니다.
- 2) 학교자치가 실현되면 매우 이상적인 단위학교의 모습이라 할 수 있습니다. 그러나 한편으로는 학교 조직에 학교자치제를 강조하여 시행하는 것의 부작용에 대해 생각해 볼 필요도 있습니다. 학교운영위원회제도의 경우 도입된 지 거의 30여년이 지났음에도 불구하고 아직도 현장에서의 실효성과 효과에 대해 많은 쟁점과 논란이 있는 상황인데, 학교운영위원회제도보다 훨씬 더 파급력이 클 학교자치의 그 부작용과 문제점에 대해 좀 더 깊이 있는 논의가 필요해 보입니다.
- 3) 교원능력개발평가와 교원성과급제뿐만 아니라 연구에서는 언급되어 있지 않지만 교원양성제도와 더불어 교원연수제도의 변화도 필요합니다. 학교자치가 실시가 된다면, 결국 현재 교육을 담당하고 있는 교원들이 실질적인 역할을 해야 합니다. 현직교원들이 얼마나 학교자치에 대해 준비되어 있느냐가 학교자치의 성공적 정착을 위한 관건일 것입니다. 따라서 학교자치에 대비한 현직교원 연수제도의 마련은 중요한 과제입니다. 교원연수를 위한 정책 제언도 필요해 보입니다.

연구자료 RRM 2021-01

한국교육개발원·한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육정치학회
제167차 KEDI 교육정책포럼
학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제

발행	행	2021년 6월 29일
발행인	인	류 방 란
발행처	처	한국교육개발원
주소	소	27873 충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7
전화	화	043)530-9114
팩스	스	043)530-9699
홈페이지	지	http://www.kedi.re.kr
등록번호	호	1973년 6월 13일, 제16-35호
인쇄처	처	좋은사람디자인 043)535-6654

자료집 내용의 무단 복제를 금함.

