

2023년 한국교육학회 연차학술대회

한국교육행정학회
자유주제 발표
- 초·중·등 교육행정 2 -

일시: 2023년 6월 30일 금요일, 15:30~16:50

장소: 고려대학교 운초우선교육관 302호

2023. 6. 30

<오후 세션>

[세션 7] 초·중등교육행정 2 (15:30~16:50)

- 시·도교육청의 자율성 기반 교실혁신 정책 분석 03
발표: 김두섭(서울개봉초 교사), 이승호(한국교육개발원 연구위원)

- 제주특별자치도 교육자치 활성화의 디딤돌과 걸림돌 27
발표: 고 전(제주대 교수)

- 한 초등교사의 학교혁신과정 경험에 관한 자문화 기술지 51
발표: 김성아(조선대 초빙교수)

초중등교육행정 2

시·도교육청의 자율성 기반 교실혁신 정책 분석

김두섭(서울개봉초 교사)

이승호(한국교육개발원 연구위원)

I. 서론

최근 발표된 2022 개정 교육과정은 미래 인재 양성을 위해 ‘학생들의 성장을 지원하는 역량 함양’, ‘학교 교사 자율성에 기반한 교육과정 강화’, ‘불확실성에 대비한 교육 강화’, ‘미래지향적 교수학습평가 재설계’, ‘공간 구성 및 재구조화’ 등을 중점 과제로 삼고 있다(교육부, 2022). 교수·학습 장면에서의 초점은 학생의 성장에 맞추고 있고, 이를 위해 교사들은 고도의 전문성을 요구받고 있다. 물론 교원 전문성에 대한 논의는 지금의 교사들에게만 해당하는 것이 아니다. 때문에 컨설팅장학과 전문적학습공동체 등 교원 전문성 향상을 위한 자발적인 움직임이 꾸준히 있었고, 이러한 움직임을 통해 교사들은 전문성을 기반으로 교실 속 자율적인 교육활동을 전개해왔다. 하지만 최근 빠른 속도로 변화하는 사회에 발맞추어 학교 현장도 변화해야 한다는 ‘교실혁신’의 목소리가 높아지고 있다.¹⁾ 다양한 사회의 요구에 능숙히 대처할 수 있는 전문성을 바탕으로 다양한 정보 속에서 교육활동 현장의 여건을 고려하여 유연하게 교수·학습 활동을 전개해 갈 수 있는 자율성이 더욱 강조되고 있고, 이를 현장에서 적용할 수 있도록 ‘교사교육과정’과 같은 구체화된 정책들이 시행되고 있다.

교사교육과정으로 대표되는 교사의 교실 속 자율성 실현을 지원하기 위해 전국적으로 교실혁신 정책이 시행되고 있고, 대표적으로 서울특별시교육청에서 시행하는 ‘우리가 꿈꾸는 교실(이하 꿈실)’이 있다. 꿈실은 혁신학교의 성과를 반성적으로 수용하여 이를 비 혁신학교의 교실혁신으로 확장하고자 2019년 도입되었으며, 2019년 3,298학급(38.9%), 2020년 5,660학급(66.5%), 2021년 6,140학급(76.3%), 2022년 7,967학급(70.9%, 2022학년부터 혁신학교도 대상에 포함)이 참여하며 학교 현장의 높은 호응을 얻으며 매년 빠르게 증가하고 있다(이향근 외, 2020; 장민경,

1) 인천일보(2023). “[교육칼럼] 선생님의 역할도 바뀌어야 하는데...”

<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1179209> 에서 2023. 5. 28. 인출

남지우, 구지연, 2022). 꿈실사업의 특징은 교사들의 자발적인 참여를 전제로 이루어지며, 참여한 교사들에게 예산 활용의 자율성을 부여하여 자율적인 교육과정 운영을 지원한다는 점에서 학교 현장의 높은 호응을 얻고 있다.

꿈실과 같은 교실혁신을 지원하는 정책이 전국적으로 학교 현장의 긍정적인 반응과 함께 자발적인 참여를 이끌어낸다는 점은 주목할만한 지점이다. 기존 교육정책들의 시행방식은 선도학교나 지원단의 형태로 운영되다 효과성이 입증된 후 일괄적으로 시행되어 왔다. 컨설팅장학이나 교원학습공동체 등 자발성에 기초한 정책들 역시 내용의 자율성을 추구하고 있지만, 고안된(contrived) 자발성(진동섭, 홍창남, 김도기, 2009)을 띠고 진행되어왔다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 교실혁신과 관련된 정책들은 자율성을 부여했다는 점에서 정책에 대한 심리적 거부감을 낮추며 현장의 높은 호응을 얻고 있다. 특히 참여 교원에게 교실 속 교육과정 운영과 관련된 예산의 자율성을 부여했다는 점에서 기존 정책들과의 차별성을 가지며, 이러한 정책들을 살펴보는 일은 의미가 있다.

그러나 현재 이러한 정책들은 시·도교육청 차원에서 개별적으로 시행되고 있고, 시·도별 담당자 역시 타 시·도의 정책에 대한 정보를 가지고 있지 못한 실정이다. 이에 본 연구에서는 각 시·도교육청에서 개별적으로 시행되고 있는 자율성 기반 교실혁신 정책의 주요 내용 및 특징을 종합적으로 분석하고 이를 통해 시사점을 도출하여 교육정책의 방향을 전망해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 교실혁신

학교교육의 변화는 일상적인 수업의 변화에서 시작된다(윤석주, 2016). 때문에 수업의 혁신은 학교운영 혁신, 공동체 문화 혁신과 함께 초기 혁신학교 모델의 주요 과제로 선정되었다(서울특별시교육청, 2015). 혁신학교가 학교운영의 측면에서 행정 위주의 관료주의에서 벗어나 민주적으로 학교를 운영하며, 교육과정과 수업, 그리고 평가 측면에서 실제적이고 공공성을 갖는 창의적 교육과정을 운영하고 교실이 하나의 학습공동체로서 소통과 협력을 중요시하는 수업을 추구한다는 점에서(윤석주, 2016), 최근의 연구들은 수업혁신의 현장인 교실을 학교교육 혁신의 출발지라고 인식하고 그 중요성에 대해 집중하고 있다(이향근 외, 2020).

교실 속 수업혁신에 관한 연구는 교육개혁에서 시작한다. 노상우(2015)에 따르면 학교현장에서는 수업혁신의 방법으로 사토 마나부의 배움의 공동체를 비롯해 핀란드학교, 아이의 눈으로 수업보기 등을 각 학교의 상황에 응용하고 실천하고 있다. 또한 혁신학교 초기 많은 연구자들

이 혁신학교를 중심으로 수업혁신 사례에 집중하여 그 효과에 대해 분석하는 연구 경향을 보았다면, 최근에는 수업혁신에서 교사공동체에 집중하고 있다(김선영, 2020; 윤석주, 2016; 이승호, 박세준, 허소운, 한송이, 2015; 이주연, 이경연, 이민형, 임유나, 2020).

이를 통해 교사공동체는 개인의 수업혁신 뿐만 아니라 협력적 교직문화 및 수업중심의 학교 문화를 조성하여 협력적 교육활동을 가능케 함을 알 수 있다(윤석주, 2016). 이러한 작동원리는 혁신학교 외 일반학교에서도 적용되고 있으며, 협력 문화는 수업 이외에도 교실 속, 학교 속 모든 장면에서 확산되고 있다.

2. 교사 자율성과 교실혁신 정책

학교현장에서 교사는 전문성을 바탕으로 자율적인 교수·학습 활동을 구성하는 주체적인 존재이며, 최근에는 수업을 넘어 교육과 교육환경을 아울러 구안하고 실행하는 교육디자인으로서의 역할에 주목하고 있다(진동섭, 2022). 그러나 기존의 연구들은 교사들의 교육과정 관련 자율성보다는 학교 수준에서의 자율성에 초점을 맞추고 있다. 과거 학교자율화 정책의 추진과 함께 이에 대한 연구들이 진행되었고, 인사영역에서의 자율화 수준을 다룬 김병주, 정일환, 서지영, 정현숙(2010)의 연구와 단위 학교 의사결정 방식을 다룬 오세희, 김훈호, 장덕호, 정성수(2010)의 연구와 같이 교원인사 및 행·재정적 자율화 수준에 대한 연구들이 주를 이뤘다(안혜정·이혜정, 2018).

교사 자율성의 핵심은 교육과정 운영의 자율성이다. 교사 자율성을 바탕으로 교육과정 문해력을 발휘하여 교육과정의 목표와 성취기준을 해석하여 재구성하고, 이를 수업과 평가로 연결할 수 있다. 안혜정과 이혜정(2018)의 연구에 따르면, 교사 자율성은 수업개선과 교사 개인효능감에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 나아가 교사 자율성이 교사협력을 거쳐 수업개선에 이르는 경로가 유의하다는 점에서 알 수 있듯이(안혜정·이혜정, 2018), 수업개선을 위해서는 교사 자율성을 기반으로 한 교사협력 시스템 구축 및 지원이 필요하다(윤석주, 2016).

이를 지원하기 위해 2015 개정 교육과정에서는 역량 중심 교육과정을 중심으로 국가 수준의 교육과정 대강화를 주요 방향으로 설정하였고(교육부, 2015), 2022 개정 교육과정에서도 이러한 교육 방향을 연계하여 설정하고 있다(김수영, 2023). 또한 국가교육과정의 방향과 연계하여 각 시·도에서도 지역적 특색을 고려한 다양하고 구체적인 정책들이 시행되고 있다. 이에 본 연구에서는 각 시·도에서 시행중인 교사 자율성에 기반한 교실혁신 지원 정책들에 대해 분석하고자 한다. 다시 말해, 수업혁신을 넘어 다양한 협력과 상호작용이 이루어지는 교실을 혁신의 대상으로 설정하고 각 시·도에서 시행중인 교실혁신 정책을 비교·분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 분석 자료

연구대상인 17개 시·도교육청의 자율성 기반 교실혁신 정책을 분석하기 위하여 2022년 관련 정책/사업의 계획(이하 기본계획, 추진 계획, 운영 계획 등과 혼용)을 수집하였다. 이 과정에서 본 연구의 시작점이라고 할 수 있는 서울특별시교육청의 ‘우리가 꿈꾸는 교실’(이하 꿈실)을 참고하여 ‘교사들의 자율성을 보장하는가’, ‘혁신적인 교육과정 운영을 지원하는가’ 등을 기준으로 삼아 분석의 대상을 선정하였다. 그러나 교육부 단위에서 추진되는 정책이 아니고 시·도별 현황도 파악되는 바가 없어, 1차적으로 각 시·도에 근무하고 있는 교사 다수를 대상으로 위 두 가지 기준을 설명한 후 유사한 정책을 추천받았다. 이후 시·도교육청 홈페이지를 통해 해당 정책들에 대한 기초 자료를 수집하여 기초적인 시·도별 현황을 파악하였고, 2차적으로 담당 장학사와의 전화 면담을 통해 해당 정책들의 개념 및 운영실태를 파악했다. 이 과정에서 추가적인 자료를 제공받아 보충할 수 있었고, 최종적으로 비교·분석할 자료들을 확보하였다. 분석한 자료는 2022년을 기준으로 운영되고 있는 정책으로 한정 지었으며 자료의 명칭 및 분량 등은 다음과 같다.

<표 1> 자율성 기반 교실혁신 정책 관련 계획 자료

지역	자료명	분량
서울	2022 초3~6 창의공간 우리가 꿈꾸는 교실 공모 계획	10p
부산	「2022 도전! 수업 Start-Up」 운영 계획	9p
인천	2022학년도 미래형 교사 교육과정 운영 학급(년) 지원 계획	3p
광주	2022년 초등 수업혁신 추진 계획	2p(20p)
대전	2022학년도 창의인재이음학교 및 창의인재이음학급 공모 안내	5p
울산	2022년 2학기 초등 배움성장 집중학년제 공모 계획	6p
세종	2022학년도 초등 학생개별성장발달지원 운영 계획	5p
충북	2022. 초등 프로젝트 수업 운영 지원 계획	9p
충남(당진)	2022학년도 소원성취 프로젝트 운영 계획	3p
전북	2022. 초등 교사교육과정 실천 지원 사업 운영계획	1p
경북	「따뜻한 행복교육」 실천학급/교원학습공동체 공모계획	3p
경남(남해)	2022. 꿈빛 행복교실 및 보물섬 공동교육과정 지원사업 운영계획	5p

해당 정책의 대부분이 각 시·도에서 새로운 사업으로 시행되고 있었기에 자료의 대부분은 일선학교에 신청을 안내하는 성격을 띠고 있었다. 때문에 대부분 해당 정책의 명칭에 공모 계획, 운영 계획, 지원 계획 등을 덧붙여 제목을 구성하고 있었다. 분량은 각종 서식을 제외하고 적은 곳은 1페이지, 많은 곳은 13페이지로 시·도별 차이를 보였으며, 해당자료의 대부분은 2022년 시행되었던 정책이기에 2022년 2~4월 사이에 작성 및 안내되었다.

또한 유사한 정책이 존재하지 않거나 확인되지 않아 연구 대상에서 제외된 대구, 강원, 전남, 제주 외에 최종 분석 과정에서 경기도의 ‘학생 주도성 프로젝트’ 정책을 제외시켰다. 경기도의 정책은 교사의 자율성을 보장하고 혁신적인 교육과정 운영을 지원한다는 점에서는 타시·도의 정책과 유사한 성격을 가지고 있었으나, 정책이 전체 학교를 대상으로 일괄 시행되고 있다는 점에서 차이를 보였다. 이러한 운영 방식은 정책참여 과정에서 교사들에게 자칫 ‘고안된(contrived) 자발성’을 강요할 수 있기에, 연구대상에서 핵심이 되는 자율성을 침해할 수 있다고 판단되어 본 연구대상에서 제외시켰다.

마지막으로 충남과 경남의 경우, 도 교육청 단위에서 추진되는 정책은 없었으나 각 교육지원청별로 유사한 정책들이 추진되는 것으로 확인되었다. 따라서 각 도에서 타시·도와 가장 유사한 성격 및 방식으로 정책이 추진되고 있는 당진시와 남해군을 연구대상으로 선정하여 분석하였다.

최종적으로 17개 시·도교육청 중 정책 확인이 불가능한 대구, 강원, 전남, 제주와 성격이 다소 상이한 경기까지 총 5개 시·도를 제외하고, 최종적으로 12개 시·도교육청의 자율성 기반 교실혁신 정책을 분석대상으로 삼았다.

2. 분석 방법

수집된 자료의 분석 기준은 기존의 시·도별 교육정책을 비교한 선행연구(권희청, 박수정, 2020; 박수정, 김경주, 방효비 2021; 박수정, 박정우, 2020; 유혜영, 김남순, 박환보, 2017; 최민석, 박수정, 2019; 최혜영, 박상완, 나민주, 2015)을 참조하였다. 컨설팅장학, 장학 업무, 전문적학습공동체, 혁신학교, 혁신교육지구, 세계시민교육 등 주제는 다양했으나, 그 중 자율성 기반 교실혁신 정책과 같이 시·도별로 명칭 및 정책의 진행 방식이 통일되지 않은 ‘혁신학교’와 ‘혁신교육지구’를 주제로 다룬 연구물을 참고하여 분석 준거를 마련하였다. 혁신학교를 주제로 한 박수정과 박정우(2019)의 연구에서는 명칭, 비전, 개념, 가치, 유형, 선정, 행·재정 지원, 구성원 역량 강화, 평가 등의 준거를 활용했으며, 혁신교육지구를 주제로 한 박수정, 김경주, 방효비(2020)의 연구에서는 명칭, 비전, 개념, 목표, 거버넌스, 조례, 추진과제, 역량 강화, 질 관리 등을 준거로 활용하였다.

위 선행연구의 분석틀과 각 시·도교육청의 계획 자료의 주요 내용을 바탕으로 분석 준거를 설정하였다. 분석 준거는 명칭, 비전 및 목표, 내용, 운영 방식, 행·재정 지원, 역량 강화 등으로 총 6가지 항목이다. 분석 준거의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 분석 준거

분석 준거	주요 내용
명칭	정책의 명칭
비전	정책의 추진 방침 및 방향성
목표	정책의 목표
내용	정책의 내용(주제) 및 적용 범위
운영 방식	정책 대상의 구성 단위 및 방식, 운영 규모
행·재정 지원	정책 대상의 단위별 예산지원 및 계획서/보고서 분량
역량 강화	정책 대상에 대한 역량 강화 연수 및 워크숍, 컨설팅 등의 지원

IV. 연구결과

1. 자율성 기반 교실혁신 정책의 명칭

자율성을 기반으로 한 교실혁신 정책의 명칭은 각 시·도별로 다양했으나, ‘교실’, ‘수업’, ‘교육과정’, ‘프로젝트’ 등 교실 속 수업에 초점을 맞춘 명칭과 ‘인재’, ‘배움’, ‘성장’, ‘발달’, ‘행복’ 등 학생들의 성장에 초점을 맞춘 명칭들로 구분되었다. 유사한 성격을 띤 키워드가 포함된 자율성 기반 교실혁신 정책의 명칭을 분석하여 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 자율성 기반 교실혁신 정책의 명칭 분석

지역	명칭	수업 (교실/수업/교육과정 /프로젝트 등)	학생 (배움/성장/발달/ 인재/행복 등)
서울	우리가 꿈꾸는 교실	○	
부산	2022 도전! 수업 Start-Up	○	
인천	미래형 교사 교육과정 운영학급(년)	○	
광주	수업탐구교사공동체	○	
대전	창의인재 이음학교/학급		○

지역	명칭	수업 (교실/수업/교육과정 /프로젝트 등)	학생 (배움/성장/발달/ 인재/행복 등)
울산	배움성장 집중학년제 연구학급		○
세종	학생개별성장발달지원		○
충북	초등 프로젝트 수업 운영	○	
충남	소원성취 프로젝트	○	
전북	교사교육과정 실천 지원	○	
경북	따뜻한 행복학교-실천학급		○
경남	꿈빛 행복교실		○

교실 속 수업의 측면을 강조한 명칭이 7곳(서울, 부산, 인천, 광주, 충북, 충남, 전북)으로 가장 많았으며, 학생의 성장 측면을 강조한 명칭은 5곳(대전, 울산, 세종, 경북, 경남)이었다.

이밖에도 대전과 경남의 경우 정책의 명칭을 혁신학교 및 혁신교육지구의 명칭을 차용했는데(대전: 창의인재씨앗학교-행복이음혁신교육지구 / 경남: 행복학교-행복교육지구), 이는 교실혁신 정책이 혁신학교의 성과를 반성적으로 수용하고 있음을 시사한다. 또한 연구를 진행하며 세종과 전북 등 일부 시·도에서 2023학년도에 새롭게 시행을 준비 중인 정책에도 혁신학교 및 혁신교육지구의 명칭을 반영할 계획임을 확인할 수 있었다.

2. 자율성 기반 교실혁신 정책의 비전

자율성 기반 교실혁신 정책의 정착 및 확대를 위해서는 장기적인 추진 방침 및 방향 설정이 대단히 중요하다. 대부분의 시·도가 정책의 비전으로 개념을 정의하고 장기 목표를 설정하여 제시하고 있음을 확인할 수 있었고, 비전의 주요 특징을 공통적으로 들어있는 키워드를 기준으로 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 4> 자율성 기반 교실혁신 정책의 비전

지역	비전	주요특징			
		교사 교육 과정	수업 연구 나눔	미래 사회 역량	학생 주도 성장
서울	* 창의성, 공존 및 감성을 바탕으로 인공지능, 기후 변화 등 불확실성이 증가하는 미래사회 에서 자기 주도적으로 살아갈 수 있는 힘을 키우는 학생 맞춤형 교육과정 운영			○	○

지역	비전	주요특징			
		교사 교육 과정	수업 연구 나눔	미래 사회 역량	학생 주도 성장
부산	* 삶과 연계한 학생 주도 배움 중심 수업 실천을 위하여, 수업 연구와 나눔 을 통한 교사의 자발적 이고 협력적인 수업 연구 문화 확산		○		○
인천	* 2022 개정 교육과정 도입 준비를 위해 전문성과 자율성을 발휘하는 미래형 교사 교육과정 선도학급(년) 지원 → 운영 과정 및 결과를 공유 하여 사례 확산 및 일반화 에 기여	○	○		
광주	* 미래사회 가 요구하는 바른 인성을 갖춘 창의융합형 인재 양성을 위한 수업력 강화 * 자발성 과 공동체성 을 바탕으로 한 수업나눔 활성화 * 다양한 학습상황에서의 학습격차 최소화		○	○	
대전	* 혁신학교의 가치와 비전을 공유하며 일반학교 내의 학교혁신을 추진 및 교사의 자율성 을 바탕으로 학급의 특성과 여건 에 맞게 혁신교육 실천	○			○
울산	* 학생들의 배움과 성장 을 촉진하여 성장 단계별 중점역량을 개발하기 위한 교육과정 운영 → '한 명의 아이도 포기하지 않는 울산교육'	○			○
세종	* 코로나19 장기화로 인한 원격수업 증가 등 교육환경 변화에 따라 학생 개별 성장 을 지원하는 맞춤형 교육 및 학생들의 심리적 안정, 정서 회복, 사회적 관계 개선과 학습능력 회복을 위한 지원 확대				○
충북	미제시				
충남	* 창의융합인재 육성 및 참학력 신장을 위한 특색 있는 교육과정 운영을 위해 열정을 다 하는 교사들의 요구에 부응하고자, 교사가 중심이 되어 학급/학년별/동아리 학생의 요구 와 교사의 요구 를 반영한 프로그램 운영을 수립하고, 그 요구를 해결할 수 있도록 함	○		○	○
전북	* 교원이 교육과정 문해력을 바탕으로 학생의 삶 을 중심에 두고 국가, 지역, 학교교육과정의 기반 위에 학교공동체의 철학을 담아 계획하고 실천하면서 만들어 가는 교사교육과정 활성화	○			○
경북	미제시				
경남	미제시				

앞선 명칭에 대한 분석에서 사업의 전체적인 방향성을 파악했다면, 비전에 대한 분석을 통해 시·도별 정책의 주요 특징을 파악할 수 있었다. 특히 수업과 학생 측면을 보다 세부적으로 나누어 정의했으며, 그 분석은 다음과 같다.

<표 5> 자율성 기반 교실혁신 정책의 비전 분류표

구분	수업		학생	
특징	교사의 전문성과 자율성을 기반으로 만들어가는 교사교육과정	교실 속 수업(연구)의 나눔과 확산, 일반화	미래사회를 살아갈 인재들에게 필요한 역량(창의성 등) 함양	학생 개개인의 맞춤형 성장을 위한 학생주도의 학습 설계
분류	인천 대전 울산 충남 전북	부산 인천 광주	서울 광주 충남	서울 부산 대전 울산 세종 충남 전북

분석 결과 자율성 기반 교실혁신 정책의 비전으로 학생 개개인의 맞춤형 성장을 위한 학생주도의 학습 설계에 가장 많은 시·도들이 초점을 두고 있었고(서울, 부산, 대전, 울산, 세종, 충남, 전북), 다음으로 교사의 전문성과 자율성을 기반으로 만들어가는 교사교육과정에 초점을 두고 있었다(인천, 대전, 울산, 충남, 전북). 이를 통해 2022 개정교육과정에서 강조하고 있는 ‘교사교육과정’과 ‘학생 성장을 지원하는 역량 강화’를 각 시·도별 정책들이 지향하고 있음을 알 수 있다.

한편, 비전을 수업의 측면에만 초점을 맞추고 있는 시·도는 인천 한 곳이었으며, 학생의 측면에만 초점을 맞추고 있는 시·도는 서울과 세종 두 곳이었다. 그밖에 시·도(부산, 광주, 대전, 울산, 충남, 전북)들은 수업과 학생 측면 모두에 초점을 맞춘 비전을 제시하고 있었는데, 이를 통해 교실혁신 정책이 수업과 학생 두 측면의 혁신을 동시에 지향하고 있음을 시사한다.

3. 자율성 기반 교실혁신 정책의 목표

목표는 도달하고자 하는 대상을 의미하며, 어떤 일의 결과 얻어지는 최종적인 결과물을 뜻한다. 자율성 기반 교실혁신 정책의 목표를 통해 비전에서 제시한 방향성을 구체화하여 이해할 수 있으며, 각 시·도별로 해당 정책을 통해 얻고자 하는 바를 면밀히 살펴볼 수 있다. 시·도별 정책의 목표는 다음과 같다.

<표 6> 자율성 기반 교실혁신 정책의 목표 분석

지역	목표	주요특징			
		교사 교육 과정	수업 연구 나눔	미래 사회 역량	학생 주도 성장
서울	-창의적 민주시민을 기르는 서울혁신미래교육의 지속성 강화 -초1,2 안정과 성장 맞춤 교육과정 연계 초3~6 창의 공감 교육과정을 통한 서울초등교육 정체성 확립 -교육과정 재구성 기반 교육 운영으로, 학습량 적정화 및 역량 중심 교육 실천 -학생 중심 교육활동 운영을 통한 학생의 주도성 신장 지원 -교사의 자발적이고 협력적인 교실혁신 및 연구문화 조성 및 활성화	○	○	○	○
부산	-블렌디드 교실 환경 속 교원의 학생 주도 배움 중심 수업 전문성 신장 -변화하는 교수·학습 환경에 적극적으로 대응하기 위한 다양한 수업 사례 발굴 -교사의 자발적이고 협력적인 수업 연구·실천으로 수업 혁신 및 연구문화 확산	○	○		○
인천	-학교 자율시간 편성·운영에 대한 자료집 개발·보급 및 연수 지원 -2022개정교육과정 이해도 제고를 위한 자료 안내 및 연수 지원 -단위학교 및 교사의 교육과정 전문성과 자율성을 지원하는 방향으로 운영 -구성원의 주체성을 바탕으로 함께 고민-설계-실천-성찰하는 문화 확산	○	○		
광주	-학생 참여 중심 수업 확대를 위한 다양한 수업 방법의 적용으로 교수·학습 및 평가 방법 개선 지원 체계 구축 -교원의 지속적인 연구 지원 보장을 통해 교과별, 전문분야별 실효성 있는 연구성과물 확보	○	○		○
대전	-혁신교육 가치 공유와 실천으로 일반학교의 혁신문화 정착 -학교혁신 문화 확산을 통한 학교혁신의 다양화와 지속가능성 추구 -일반학교 내 교사들의 혁신교육 개별 실천을 통한 혁신역량 강화	○	○		
울산	-성장 발달단계별로 배워야 할 것을 제대로 배워 기초능력과 기본 습관 함양	○		○	○

지역	목표	주요특징			
		교사 교육 과정	수업 연구 나눔	미래 사회 역량	학생 주도 성장
	-학년군별 중점역량을 계발 하는 교육과정 운영을 통한 전인적 성장 도모 -학생 발달 최적기를 고려한 중점역량 함양으로 배움과 삶의 주도성 신장				
세종	-학생의 성장 발달 단계에 적합한 학생 중심 맞춤형 교육 서비스 제공으로 학생의 잠재능력 신장 지원 -다양한 가능성을 가진 학생을 위한 개별 성장프로그램 제공으로 학습의 어려움 극복, 자신감과 흥미 회복 지원 -코로나19 장기화로 인한 심리·정서·관계·학습능력 회복 프로그램 운영으로 학습 결손과 학습 격차 해소, 개별 성장 지원			○	○
충북	-학생들의 삶과 배움이 연계되는 프로젝트 수업을 통해 관계성, 사회성, 문제해결력 등 미래사회에 필요한 핵심 역량 신장 - 학생의 주도적인 참여와 협력 , 선택권 확대를 통한 학생 주도 참여형 수업 활성화 -학생이 수업에서 교사와 함께 학습계획을 수립하고 내용과 전략을 결정하여 실행 및 평가할 수 있는 학생주도성 신장			○	○
충남	-특색 있는 교육과정 운영 지원을 통한 창의융합인재 육성 -꿈·끼 탐색 지원 및 행복한 교실문화 조성을 통한 학생중심 충남교육 실현			○	
전북	-학교공동체의 철학을 담아 교사가 계획하고 실천하면서 만들어가는 교육과정 운영 -교육과정-수업-평가 혁신을 위한 교사의 교육과정(수업전문성) 신장 지원	○			
경북	-행복 경험을 통해 생활 속에서 실천하고 연습할 수 있는 기회 제공 -구체적·실천적 행복교육을 위한 전문성 신장 및 행복경험 지원 -행복을 가르치고 배우는 학교 문화 조성		○		○
경남	-꿈빛 행복교실 운영을 통한 내실있는 교육과정 운영으로 교사, 학생 모두 행복한 학교 가 되도록 지원 -행복한 독서문화 및 실천중심 남해얼 계승교육의 확산 및 지역특색 맞춤형 교육 실현		○		○

자율성 기반 교실혁신 정책의 목표는 비전을 구체화하여 학교현장에서 적용할 수 있는 방식으로 서술하고 있으며, 비전에서 미처 다루지 못한 특징들을 보완해서 설명하고 있다. 목표를 통해 수업의 측면을 보완한 시·도는 6곳(서울, 부산, 광주, 대전, 경북, 경남)이었으며, 학생의 측면을 보완한 시·도 역시 6곳(광주, 울산, 세종, 충북, 경북, 경남)이었다. 특히 중복되는 경북과 경남은 앞서 비전을 제시하지 않았기 때문에 목표를 통해 정책의 방향성을 제시하고 있음을 알 수 있다. 그러나 두 지역은 목표의 서술에서 ‘행복’을 강조하며 수업과 학생 측면 어느 쪽에도 다소 치우치지 않았다는 독특한 특징을 보이고 있는데, 이는 목표만으로도 충분히 학생 측면에 강조점을 둔 충북과의 차별점이며 내용적인 측면에서도 타시·도와 차별점이 있으리라 짐작해볼 수 있다.

또한 목표를 통해 혁신학교와 혁신교육지구의 성격을 드러낸 지역도 있었다(대전, 경남). 두 지역은 정책의 명칭부터 혁신학교 및 혁신교육지구의 명칭을 차용했는데, 목표 역시 이러한 정책적 방향의 연장선에서 서술되었음을 알 수 있다.

4. 자율성 기반 교실혁신 정책의 내용

정책의 내용은 자율성을 기반으로 한 교실혁신 정책이 어떤 주제로 어느 범위까지 적용되는지를 의미한다. 특히 대부분의 시·도들이 교실혁신을 수업에서의 혁신 차원에 초점을 맞추고 있으나, 학생들의 학교생활면에서의 혁신과 더 넓게는 학교 내 교직문화의 혁신까지 범위를 확장해서 정책을 시행하고 있는 교육청도 있다. 이를 유형별로 정리하면 다음과 같다.

<표 7> 자율성 기반 교실혁신 정책의 내용 분석

지역	내용	적용 범위			
		교실수업 혁신		학교생활 혁신	교직문화 혁신
		내용	방법		
서울	-창의(주제중심 융합교육) -공존(민주시민교육, 생태전환교육 등) -감성(학교예술교육, 독서교육 등) -프로젝트수업, 토의·토론수업, 디지털 기반 온·오프라인 수업 등	○	○		
부산	-블렌디드 환경 활용 수업 -온오프라인 수업 설계, 쌍방향 온라인 수업, 플립러닝 -PBL 등 블렌디드 러닝 수업전략 접근 -인공지능/메타버스/빅데이터 등 에듀테크 활동		○		○

지역	내용	적용 범위			
		교실 수업 혁신		학교 생활 혁신	교직 문화 혁신
		내용	방법		
	-프로젝트수업(주제중심, 문제중심 등) -협력수업				
인천	-학교 자율시간을 활용한 '학생중심 자율교육과정' 운영 -미래사회가 요구하는 역량 함양을 위한 우리 학급(년) 교육과정 -우리 학급(년) 학생의 삶과 눈높이에 맞춘화된 교육과정 구현 -동학년과 함께 실천하는 특색있는 우리 학급(년) 교육과정 등	○			○
광주	<교과형> -학생 배움중심 참여형 교수-학습 방안 연구 -과정중심 평가사례 연구 -Edu-tech 활용 교수-학습 방법 연구 -대면·비대면 연계수업 운영 방안 연구 -각 교과별 교수-학습 지원을 위한 방안 등 <주제형> -광주형 교육과정 연구 -인성중심교육과정(인성교육 자료개발) 연구 -학생주도 프로젝트학습 연구 -기초학력 진단지도자료 개발 -전문적학습공동체 활성화 연구 -협력형 토의·토론수업 연구	○	○	△	○
대전	-민주적 학교 문화 조성 -전문적 학습공동체 구축 -배움 중심의 교육과정 운영 -참여와 소통의 교육공동체 운영		○		○
울산	-1~2학년 초기문해력 신장 프로그램 운영 -3~6학년 교과·창체를 관통하는 중점역량(관계·감성, 창의성) 계발 프로그램 운영	○		△	
세종	-학급 구성원의 개성과 특기를 살려 개개인의 성장을 지원할 수 있는 다양한 자율프로그램 운영 -학습, 심리, 정서·관계 회복 등 학급 전체 -복지서비스, 중재, 보정교육 등 집중지원이 필요한 학생	○		○	
충북	-학생이 주도적으로 설계, 참여, 협력하는 학생 주도 참여형 수업 운영 -교육과정 재구성을 통한 성취기준 중심의 프로젝트수업 설계 및 운영	○	○		

지역	내용	적용 범위			
		교실수업 혁신		학교 생활 혁신	교직 문화 혁신
		내용	방법		
	-토의·토론수업, 블렌디드수업 등 다양한 수업방법 적용 운영 -교과융합형, 마을연계, 기후·생태환경 등 주제중심 운영 -자율탐구과정연계, 무학년제, 유·초등연계, 초·중등연계 등 운영				
충남	-진로 체험, 문화 체험, 스포츠 체험 등 체험학습 실시 -전문강사를 초청한 프로그램 운영 -기초학력 향상 프로그램 운영 -교육과정 운영 필요물품 구입	○		○	
전북	-교사교육과정 유형별 연수, 교사교육과정 워크숍 -교사교육과정 유형에 따른 학급별 교육과정(수업)실천	○			○
경북	-다양한 교육정책과 연계한 주제 선정 가능 -(예시)인성교육 선도학급 운영과 연계한 행복교육 -(예시)어울림 프로그램 운영을 통한 행복교육 등	○		○	
경남	-미래역량을 키우는 수업혁신 -기후위기 대응 생태전환교육 -특색과제인 '실천중심 남해일 계승교육' 및 관내 지역자원 활용을 통한 지역특색 맞춤형교육 활동을 계획	○			

내용면에서 전적으로 교실수업에만 초점을 맞추고 있는 시·도는 단 2곳(서울, 충북)이었으며, 학생들의 학교생활(인성, 사회성, 또래관계 등)에서의 혁신을 시·도하는 시·도는 5곳(광주, 울산, 세종, 충남, 경북), 교사들의 교직문화(협력수업, 전문적학습공동체 등)에서의 혁신을 시·도하는 시·도는 5곳(부산, 인천, 광주, 대전, 전북)이었다.

학생들의 학교생활에서의 혁신은 크게 두 가지 양상으로 나타났는데, 교육과정 운영 중 교육의 형태(인성교육 등)로 실시하는 유형(광주, 울산)과 학습과 별개로 관계/사회성 증진을 위한 별도의 프로그램을 실시하는 유형(세종, 충남, 경북)으로 나타났다. 교사들의 교직문화에서의 혁신 역시 수업 설계 및 진행에 초점을 맞춘 유형(부산, 인천, 전북)과 전문적학습공동체의 다양한 활동 중 수업과정이 일부분으로 다루어지는 유형(광주, 대전)으로 나타났다. 이는 결국 수업 자체의 혁신도 중요하지만, 수업의 주체인 학생들의 관계, 사회성 등과 수업의 설계자인 교사들 간의 협력도 상당히 중요한 혁신의 대상임을 시사한다.

또한 교육지원청 중심으로 이루어지는 충남과 경남의 경우, 지역자원을 활용한 체험학습이나 지역특색 맞춤형교육 활동을 강조하고 있었다. 이는 관내 다양한 지역의 특수성을 모두 반영할

수 없기에 시·도교육청 단위에서 제시하기에는 무리가 있지만, 교육지원청 단위에서는 충분히 지역적 여건을 고려한 내용 설계가 가능하기 때문으로 해석된다.

5. 자율성 기반 교실혁신 정책의 운영 방식

정책이 성공적으로 운영되기 위해서는 참여할 대상을 선정해야 한다. 자율성 기반 교실혁신 정책은 현재로서는 기존과 다른 새로운 시·도를 하는 혁신적인 사업이기에 예산의 투입이 한정적일 수밖에 없고, 예산의 규모에 맞추어 대상을 선정하는 일이 대단히 중요하다. 시·도별 정책 대상의 구성 단위 및 방식, 규모는 다음과 같다.

<표 8> 자율성 기반 교실혁신 정책의 운영 방식 분석

지역	구성 단위	구성 방식	운영 규모
서울	짝(2명)	주제별	7,967학급 ※ 계획: 7,500학급
	팀(2명 이상)	주제별 / 학년별	
부산	팀(2~4명)	교과별 / 주제별	54팀 ※ 계획: 50팀
인천	개인(교당 3개 학습 이하)	-	175학급(34학교)
	학년(교당 2개 학년 이하, 학년 내 3학급 이상)	학년별	
광주	팀	주제별	10팀
대전	학급	-	10학급
	학교	학년별 / 전학공	10학교
울산	학급(팀으로도 가능)	(주제별)	38학급 ※ 계획: 30학급
세종	학급	-	311학급
충북	학급	-	200학급
충남	팀	학급 / 학년 / 동아리	25팀
전북	교사	-	51교 ※예산교부 학교 숫자만 명시, 교사 수 파악x
경북	학급	-	829학급 ※ 계획: 500학급
경남	학급	-	100학급

정책 참여 대상을 개인 단위로 선정한 시·도는 8곳(인천, 대전, 울산, 세종, 충북, 전북, 경북, 경남), 팀 또는 학년 단위로 선정한 시·도는 6곳(서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 충남)으로, 이 중 중

북되는 인천과 대전은 개인과 팀 단위를 함께 운영하고 있었다, 이 중 서울은 2022년부터 기존에 개인과 팀 단위를 함께 운영하던 방식에서 짝 단위 이상으로 구성하도록 변경되었는데, 이는 내용면에서 직접 강조하고 있지는 않으나 교사들 간의 협력과 소통을 강조하기 위함이라고 배경을 밝혔다(서울특별시교육청, 2022). 이처럼 정책의 내용에 직접 교직원 문화 혁신의 요소를 밝히지는 않았으나 운영 과정에서 강조하고 있는 시·도는 서울과 충남 2곳이며, 서울과 충남 외에 팀 단위로 대상을 구성하여 운영하는 시·도는 정책 내용에서도 교직원 문화의 혁신을 강조하고 있었다.

팀 단위 이상에서는 대부분 주제별로 팀을 구성하고 있으나, 인천의 경우 유일하게 학년으로 팀을 구성하고 있었다, 그러나 학년 단위로 팀을 운영할 경우 대부분 같은 주제로 교실혁신 과제들을 수행하기에 이는 유의미한 차이로 판단되지 않는다.

운영규모 면에서는 양극화된 현상을 볼 수 있었는데, 각 시·도별 학급수/학교수에 따른 운영 비율을 고려하더라도 해당 정책을 광범위하게 시행하고 있는 시·도는 5곳(서울, 인천, 세종, 충북, 경북)이었으며, 5개 시·도(부산, 광주, 대전, 울산, 전북)은 시범사업의 성격으로 운영되고 있었다. 또한 교육지원청 단위로 이루어지는 사업임에도 불구하고 충남은 25팀, 경남은 100학급을 운영하며 교육청 단위로 추진하는 광주(10팀), 대전(10학급, 10교), 울산(38학급) 등에 비해 작지 않은 규모로 운영되고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 타시·도에 비해 운영규모가 큰 서울과 경북은 대상자 선정 방식에서 선발이 아닌 신청자 전원에게 참여 기회를 부여했다. 물론 한정된 예산안에서 대상자 숫자가 커지면서 단위당 예산이 감소하긴 했으나, 더 많은 교사들에게 교실혁신의 기회를 부여하기 위함으로 해석된다.

6. 자율성 기반 교실혁신 정책의 행·재정적 지원

자율성 기반 교실혁신 정책의 핵심은 교사들에게 자율권을 부여하고 정책을 추진하는데 불필요한 절차를 간소화하여 본질적인 교실혁신 활동에 집중할 수 있는 환경을 제공하는 것이다. 이를 위해 각 시·도교육청별 교실혁신을 위한 행·재정적 지원 내용은 다음과 같다.

<표 9> 자율성 기반 교실혁신 정책의 행·재정적 지원 분석

지역	단위당 예산 및 집행 기준		각종 자료 목록
서울	학급당 70만원	(참고) 7,967학급	운영 계획 10p 계획서 2p 보고서 2p
	-학급당 70만원*팀원 수(6개 학급 이상은 420만원 고정) -도서구입비, 자료제작/구입비, 강사비, 체험학습비, 학생간식비, 기타운영비 등 -한 항목 40% 초과 불가 -강사비 10% 이하, 간식비 10% 이하, 협의회비 5% 이하		

지역	단위당 예산 및 집행 기준		각종 자료 목록
부산	팀별 200만원	(참고) 54팀	운영 계획 9p
	-도서 구입비, 자료제작/구입비, 체험학습비, 학생간식비 등		
인천	학급당 80만원	(참고) 175학급	운영 계획 3p
	-학년당 240만원 -협의회비 30% 이내		
광주	팀당 400만원	(참고) 10팀	운영 계획 2p
대전	학교당 500만원 / 학급당 100만원	(참고) 10학교/10학급	운영 계획 5p 계획서 1~2p 보고서 3~4p
	-교육활동 운영비, 재료구입비, 업무추진비 등 -업무추진비 5% 이내		
울산	학급당 100만원	(참고) 38학급	운영 계획 6p 계획서 3p 보고서 5p
	-연구활동비, 교육운영비 등 -한 항목이 40% 이내 -강사비, 학생간식비 10% 이하		
세종	학급당 100만원	(참고) 311학급	운영 계획 5p 계획서 2~3p 보고서 2~3p
	-학습교재 및 도서구입비, 문화체험비, 프로젝트 운영비(물품구입비, 체험비 등) 등 -업무추진비 20% 이내		
충북	학급당 50만원	(참고) 200학급	운영 계획 9p 계획서 2p 보고서 2p
	-강사비, 교구 및 재료비, 체험비 등 -비품비, 협의회비 사용 불가		
충남	팀당 200만원	(참고) 25팀	운영 계획 3p 계획서 3p 보고서 1p
	-교재비, 문화체험비, 간식비, 교통비, 강사비 등		
전북	학급당 300만원	(참고) 51교	운영 계획 1p 보고서 3p
	-업무추진비 15%이하		
경북	학급당 100만원	(참고) 829학급	운영 계획 3p
	-자료 구입, 행복교과서 구입, 교수학습 자료 개발 등 -간식, 협의회비, 업무추진비 등은 20% 이내		
경남	학급당 80만원	(참고) 50학급	운영 계획 5p 계획서 3p 보고서 3p

행·재정적 지원 분석을 통해 학급/팀/학교 단위당 예산지원과 운영규모 사이의 상관관계를 파악할 수 있었다. 100단위(학급, 팀, 학년 등)를 넘어가는 시·도(서울, 인천, 세종, 충북, 경북)에서는 100만원 이내의 예산을 편성하고 있었는데, 해당 시·도들은 공통적으로 본 정책의 예산으로 1억 이상을 책정하고 있었다. 물론 예산에 비해 대상 수가 많아 단위당 배당되는 예산이 타 시·도에 비해 적은 편이지만, 해당 시·도에서는 보다 많은 교실혁신의 기회가 학교현장에 부여되고 있었다. 반면 전체 예산이 상대적으로 적게 편성되어 있는 시·도의 경우, 대상수를 늘리기

보다는 교실혁신 문화를 선도할 수 있는 리더 그룹을 대상으로 선정하여 충분한 예산을 지원해주는 방식을 택했다. 또한 전체 예산이 1억 이상이지만, 팀당 부여되는 예산이 작아질 경우 교실혁신의 취지를 살리지 못할것이라 판단되어 선발의 방식을 유지한 시·도(부산)도 있었다. 이러한 상반된 의견은 교실혁신의 기회 확대와 교실혁신을 보장하는 적절한 예산 편성 사이의 균형점을 찾는 부분이 추후 정책의 방향을 결정하는데 중요한 요소로 작용할 것임을 시사한다.

예산 외에도 행정적인 지원의 측면에서 공통점은, 계획서 및 보고서의 간소화다. 예산이 투입되는 사업의 특성상 계획 및 보고의 절차는 필요하겠지만, 전국적으로 계획서 2p, 보고서 3p 내외의 분량을 요구하는 수준이었다. 또한 운영 계획 역시 서울, 부산, 충북을 제외하고는 5p 내외로 간단하게 제공되었다. 본 연구를 진행하며 운영 계획 자료들에 세부적인 사항들이 규정되어 있지 않아 연구 진행에 어려움이 있었으나, 한편으로는 자세한 지침을 바탕으로 한 정책의 시행이 아닌, 많은 부분을 ‘교실혁신’의 몫으로 남겨둔 채 정책이 추진되었음을 짐작해볼 수 있다.

7. 자율성 기반 교실혁신 정책의 역량 강화 지원

교실혁신 정책의 경우 자율성을 기반으로 추진된 정책이기에 정책의 상당 부분을 ‘자율성을 지닌 교사’에게 의지하는 실정이다. 이에 따라 교사들이 전문성을 기반으로 자율적으로 교육과정을 운영할 수 있도록 다양한 역량 강화를 위한 지원이 필요하다. 각 시·도교육청에서 진행하고 있는 자율성 기반 교실혁신 정책을 위한 역량 강화 지원 방안은 다음과 같다.

<표 10> 자율성 기반 교실혁신 정책의 역량 강화 지원 분석

지역	역량 강화 지원 방안	유형		
		수업 공개	컨설팅 강의 연수	워크숍 발표회
서울	-현장지원단 운영 -학기별 운영교사 컨설팅 및 연수(우수사례 공유 등) -꿈실 수업 나눔 한마당	○	○	○
부산	-수업공개 1회, 수업나눔 2회 이상 -수업멘토링 1~3회 -대학 연계 컨퍼런스, 특강 및 연수	○	○	
광주	-연1회 이상 공개 행사 진행 -수업공개 챌린지, 수업성찰(비평)사례 공모, 수업성장 워크숍 등 운영(전체 수업혁신의 범주)	○		○
대전	-학기별 1회 워크숍 -운영 사례발표회(12월)			○
울산	-컨설팅 및 협의회 (상시)		○	

연구대상인 12개 시·도 중 5개(서울, 부산, 광주, 대전, 울산) 지역에서만 역량 강화를 위한 다양한 지원을 하고 있었다. 지원 방안을 유형에 따라 분류해보면, 수업공개 / 컨설팅, 강의, 연수 / 워크숍, 발표회 등이 골고루 진행되고 있음을 알 수 있다. 특히 서울은 다양한 유형의 역량 강화 지원 방안을 마련하고 있는데, 꿈실 사업을 진행함에 있어 일정 부분의 책무성(의무 연수 참여 등) 부여와 지원(지원단, 수업 나눔 한마당 등)을 함께 하고 있음을 알 수 있다. 이는 타 시·도에 교실혁신을 위한 역량 강화 방안의 적절한 모델이 될 것이라 판단된다.

다만, 교실혁신을 위한 역량 강화는 본 사업을 통해서만 이루어지지 않는다. 본 사업에 참여하는 교사들을 포함해 대부분의 교사들은 거의 매년 직무연수를 실시하고 있다. 각자가 교실혁신을 위한 전문성 개발을 위해 필요한 영역의 연수를 자발적으로 참여하고 있다. 그럼에도 불구하고 교실혁신을 위해서는 일방적으로 전달받는 연수 외에도, 서로의 사례를 적극적으로 나누고 최근의 트렌드를 선도할 수 있는 교육적 민감성을 자극해주는 다양한 기회가 보장되지 못하는 상황이라고 판단된다. 이는 추후 정책이 확대 시행됨에 따라 보완해야 할 지점이라는 시사점을 준다.

V. 요약 및 결론

이 연구는 전국 17개 시·도교육청에서 운영하고 있는 자율성을 기반으로 한 교실혁신 정책에 대해, 2022학년도 운영 계획을 종합적으로 비교·분석함으로써 정책의 운영 실태를 체계적으로 살펴보았다. 이상의 연구 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 자율성 기반 교실혁신 정책은 지역별로 운영 방식의 차이가 있을뿐, 정책이 추구하는 장기적인 목표는 유사성을 지닌다. 연구를 진행하며 정책이 각 시·도교육청에서 개별적으로 추진되었고, 정책의 담당자 역시 타 시·도교육청의 정책 추진현황을 파악하지 못하고 있다는 사실을 확인했다. 그럼에도 불구하고 전국 17개 시·도 중 13개에서 ‘교사들의 자율성’과 ‘혁신적인 교육과정 운영 지원’에 초점을 둔 정책이 추진되고 있었고, 이 중 1곳(경기)을 제외하고는 모두 교사들의 ‘자발적인 참여를’ 담보로 정책이 시행되었다. ‘자율성’과 ‘교실혁신’ 그리고 ‘자발성’을 기준으로 선정된 12개 시·도의 정책을 분석한 결과, 정책의 명칭은 ‘교실’, ‘수업’, ‘교육과정’, ‘프로젝트’ 등 수업에 초점을 맞추는 용어들과 ‘배움’, ‘성장’, ‘행복’ 등 학생에 초점을 맞추는 용어들로 사용해 전체적으로 두가지 방향성을 보였다. 그러나 추구하는 비전과 목표를 통해 12개 시·도 중 3곳(인천, 세종, 충북)을 제외하고는 ‘수업’과 ‘학생’ 모두에 초점을 맞춘 정책을 추진하고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 현상은 2015 개정 교육과정에서부터 시작해 2022 개정 교육과정까지 학생의 성장과 교사의 전문성·자율성을 강조하고 있고 이를 구체적으로 실현하기 위한 현장 정책으로 자율성 기반 교실혁신 정책이 시행되었기 때문으로 생각된다. 따라서 ‘교사 교육과정’과 ‘학생성장’과 ‘역량강화’를 더욱 강조하는 2022 개정 교육과정의 현장 적용을 위해

자율성 기반 교실혁신 정책의 확대시행이 필요함을 알 수 있다.

둘째, 교실혁신을 달성하기 위한 내용 및 방법면 모두에서, 교사들 간의 협력이 중요한 요소로 작용하고 있다. 교실혁신 정책의 내용은 비전과 목표에서 제시한 폭보다 더 넓은 폭의 다양성을 띠고 있었다. 특히 내용면에서 학생들의 수업뿐만 아니라 학교생활 속 사회성과 관계에 초점을 맞춘 시·도가 5곳(광주, 울산, 세종, 충남, 경북), 교사 협력 자체를 교실혁신의 내용으로 선정한 시·도는 5곳(부산, 인천, 광주, 대전, 전북)이었다. 내용뿐만 아니라 정책의 운영방식에서도 교사 협력을 강조하고 있었다. 12개 시·도 중 3곳(서울, 부산, 광주)에서 정책의 참여 대상을 2명 이상의 팀으로 제한하고 있었고, 4곳(인천, 대전, 울산, 충남)은 개인 또는 팀 구성을 선택 가능하게 운영하고 있었다. 이는 정책적 지향점이 유사한 전문적학습공동체에서 경험한 교원 전문성 향상과 학교혁신 방안의 아이디어를 차용하였음을 유추해볼 수 있다.

마지막으로, 정책 시행을 위한 행·재정적 지원에는 여전히 현실적인 한계에 부딪히고 있다. 전국 17개 시·도 중 경기도에서만 ‘주도성 프로젝트’라는 이름으로 전체 학교에 기본운영비로 예산을 교부하여 자율성 기반 교실혁신 정책을 시행하고 있다. 본 연구에서는 교실혁신에서의 자율성 발휘는 자발적인 참여와 함께 이루어지는 것을 전제로 하여 연구대상에서는 제외하였으나, 경기도의 정책은 비전 및 목표, 내용, 예산의 규모 등이 체계적으로 갖추어져 있어 완성도가 높은 편이다. 그러나 타 시·도에서는 그동안 정책 도입에 앞서 진행해왔던 선도교사나 시범학교 등과 같이 정책의 시행 대상이 일부에 제한되었다는 한계를 지니고 있었고, 이는 한정된 예산으로 인한 상황을 반영한 것으로 해석되었다. 또한 교사들의 교육과정의 자율적 운영을 통한 교실혁신의 전제가 되는 전문성 강화에 대한 지원이 여전히 한계로 남는다. 12개 시·도 중 5곳(서울, 부산, 광주, 대전, 울산)에서만 해당 정책 운영을 위한 별도의 역량 강화 지원 프로그램을 운영하고 있었으며, 타 시·도의 경우 교실혁신을 위한 역량 강화를 개인의 연수 이수 수준에 맡겨두고 있었다.

이러한 연구 결과를 토대로 추후 정책의 확대 및 성공적인 시행을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 자율성 기반 교실혁신 정책의 대상 및 재정 지원이 점차 확대되어야 한다. 현재 각 시·도에서 본 연구의 대상이 되는 정책들에 대한 일선 학교 현장 교사들의 반응이 높은 편이다. 교육청에서 시행하는 정책이 높은 호응을 얻을 수 있었던 중요한 이유로는 ‘예산지원’을 꼽을 수 있다. 일반적으로 학교 현장에서 교사들이 학급 교육과정 운영을 위해 투입할 수 있는 예산은 평균적으로 학급운영비 20만원 선이다. 최근 다양한 목적사업들이 추진되고 있으나, 대부분 특색사업 혹은 업무 추진과 관련있는 경우가 대부분이다. 본 연구를 진행하며 울산의 경우 학급운영비를 50만원으로 책정하여 운영 중임을 확인하였는데, 이는 ‘초등 학생 참여 중심 수업 운영’ 사업의 일부로 시행되고 있었다. 나아가 서울에서 시행중인 ‘우리가 꿈꾸는 교실’의 경우, 학급운영비와는 다르게 수업을 위한 학급 또는 팀 단위의 자율적인 예산 투입이 가능하기에 이

를 통해 자율적인 학급 교육과정 운영이 가능하다는 점에서 높은 호응을 얻고 있음이 확인되었다. 이는 교실혁신 정책이 충분한 예산의 확보와 대상 확대가 동시에 이루어져야 함을 시사하며, 이후 시행될 교육정책에서도 예산의 자율성과 정책 참여자의 관심 및 호응에 대한 중요한 참고가 될 것이다.

둘째, 자율성 기반 교실혁신 정책의 시행 주체를 시·도교육청에서 교육지원청으로의 점진적으로 전환하려는 노력이 필요하다. 연구를 진행하며 교실혁신 정책의 내용 및 방법면에서 혁신 학교와 혁신교육지구의 모델을 따르고 있는 경향을 발견할 수 있었다. 또한 충남과 경남의 경우 이미 정책의 시행을 각 교육지원청에서 담당하고 있으며, 교육지원청 간 명칭 및 내용, 방법 등도 차이를 보였다. 이는 물론 예산과 지역적 여건 차이 극복을 위해 혁신교육지구 사업과의 연계를 고려한 지점이라고 볼 수 있으나, 궁극적으로 해당 지역을 적극 활용하며 내용 및 방법 면에서 삶과 삶이 조화된 배움의 혁신으로 다가갈 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

이 연구는 각 시·도별로 개별적으로 시행중인 자율성 기반 교실혁신 정책의 현황을 비교·분석하였다는 점에서 의의가 있다. 다만 분석의 대상이 된 시·도별 운영 계획 문서가 평균적으로 5p 내외로 비교적 적은 분량이었고, 시·도별 정책 운영의 방향 역시 산발적으로 이루어진다는 점에서 한계를 갖는다. 또한 따라서 후속 연구로 해당 정책의 도입시기 및 배경과 향후 추진 계획에 대해 종합적으로 분석하여 향후 교실혁신 정책의 방향을 전망하는 연구가 필요하다. 이러한 연구를 통해 진정한 배움이 일어나는 교실혁신을 지원할 수 있는 정책적 토대를 마련할 수 있으리라 기대한다.

참 고 문 헌

- 경기도교육청(2022). 2022 학생 주(인)도(전)성(장) 프로젝트 활동 활성화 계획.
- 경상남도남해교육지원청(2022). 2022. 꿈빛 행복교실 및 보물섬 공동교육과정 지원사업 운영계획.
- 경상북도교육청(2022). 「따뜻한 행복교육」 실천학급/교원학습공동체 공모계획.
- 교육부(2015). 2015 개정 교육과정 총론. 세종: 교육부.
- 교육부(2022). 2022 개정 교육과정 총론. 세종: 교육부.
- 광주광역시교육청(2022). 2022년 초등 수업혁신 추진 계획.
- 권희청·박수정(2020). 시도교육청 장학의 최근 동향 분석 : 주요업무계획을 중심으로. 교육행정학연구, 38(5), 167-196.
- 김선영(2020). 혁신학교 수업 혁신의 실행 양상에 관한 연구. 학습자중심교과교육연구, 20(21), 1055-1081.

- 김수영(2023). 2015 개정 교육과정과 2022 개정 교육과정 문서의 비교 분석. 교육과정개발연구, 1(2), 131-144.
- 김병주, 정일환, 서지영, 정현숙(2010). 학교자율화 수준에 대한 교원의 인식 분석. 한국교원교육연구, 27(2), 73-96.
- 노상우(2015). 혁신학교의 수업혁신 과정과 과제. 교육종합연구, 13(1), 43-67.
- 대전광역시교육청(2022). 2022학년도 창의인재이음학교 및 창의인재이음학급 공모 안내.
- 박수정·김경주·방효비(2021). 시도교육청의 혁신교육지구 정책 분석:2020학년도 혁신교육지구 계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 21(11), 761-778.
- 박수정·박정우(2020). 시·도교육청의 혁신학교 정책 분석 : 2019학년도 혁신학교 계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 20(9), 621-645.
- 부산광역시교육청(2022). 「2022 도전! 수업 Start-Up」 운영 계획.
- 서울특별시교육청(2015). 2015 서울형혁신학교 운영 기본계획.
- 서울특별시교육청(2022). 2022 초3~6 창의공감 우리가 꿈꾸는 교실 공모 계획.
- 세종특별자치시교육청(2022). 2022학년도 초등 학생개별성장발달지원 운영 계획.
- 안혜정·이혜정(2018). 교사자율성, 교사협력, 교사효능감이 수업혁신에 미치는 영향: 서울지역 일반학교와 혁신학교 비교. 교육문제연구, 31(3), 145-170.
- 오세희·김훈호·장덕호·정성수(2010). 학교자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연구. 한국교원교육연구, 27(4), 1-25.
- 울산광역시교육청(2022). 2022년 2학기 초등 배움성장 집중학년제 공모 계획.
- 유혜영·김남순·박환보(2017). 시·도교육청의 세계시민교육 정책 현황 분석. 글로벌교육연구, 9(4), 3-33.
- 윤석주(2016). 혁신학교 교사들의 교사공동체를 통한 수업혁신 경험에 대한 질적 연구. 한국교원교육연구, 33(1), 217-241.
- 이승호·박세준·허소윤·한송이(2015). 단위학교 내 학습공동체 활동이 수업혁신에 미치는 영향 : 혁신학교와 일반학교의 차이를 중심으로. 한국교원교육학회 학술대회자료집(2015), 413-421.
- 이주연·이경언·이민형·임유나(2020). 혁신학교의 교육과정 편성·운영 과정에 대한 질적 연구. 교육학연구, 58(2), 191-221.
- 이향근·정지숙·김묘선·나여훈·정수현(2020). 초3~6 협력적 창의지성·감성 교육과정 운영 성과 분석을 통한 교실혁신의 변화 양상과 지원방안 모색 연구. 서울특별시교육연구정보원

- 서울교육정책연구소 위탁연구, 2020(70).
- 인천광역시교육청(2022). 2022학년도 미래형 교사 교육과정 운영 학급(년) 지원 계획.
- 장민경·남지우·구지연(2022). 「우리가 꿈꾸는 교실」 참여 학생 및 교사 인식 연구. 서울특별시 교육청 초등교육지원과.
- 전라북도교육청(2022). 2022. 초등 교사교육과정 실천 지원 사업 운영계획.
- 진동섭·홍창남·김도기(2009). 학교경영컨설팅과 수업컨설팅. 서울: 교육과학사.
- 진동섭(2022). 교육디자인 이론. 경기: 교육과학사.
- 충청남도당진교육지원청(2022). 2022학년도 소원성취 프로젝트 운영 계획.
- 충청북도교육청(2022). 2022. 초등 프로젝트 수업 운영 지원 계획.
- 최민석·박수정(2019). 시·도교육청의 전문적학습공동체 정책 실태 분석: 2019학년도 주요업무계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 19(22), 1077-1097.
- 최혜영·박상완·나민주(2015). 시·도교육청의 컨설팅장학 운영현황 비교 분석. 교원교육, 31(1), 75-99.

초중등교육행정 2

제주특별자치도 교육자치 활성화의 디딤돌과 걸림돌

고 전(제주대 교수)

I. 교육자치 논쟁의 두 축과 활성화 정책의 방향 전환

한국 정부의 개혁 정책 중 정권의 성향과 관련없이 가장 일관되게 추진되어온 정책은 ‘학교 자율성 신장’ 정책이다. 그 강조점이 규제완화나 권한이양 등으로 표현되거나 단위학교 책임경영제와 연동하여 논의되어왔지만, 핵심은 단위 학교의 자율성을 신장시키자는 것이었다. 그 시작은 1995년부터 시범적으로 도입된 학교운영위원회로서 풀뿌리 민주주의 기구로 통칭되어 왔다.

반면, 교육에 있어서 통치구조라 할 수 있는 지방교육행정 시스템은 1949년 교육법 제정과 더불어 과거 일제강점기 조선총독부 관할 하의 중앙집권적 교육행정체제를 미국식 교육위원회체제로 바뀌었다. 한국의 교육자치제의 역사는 형식적 자치 시기도 있었지만, 1952년 6월 부산교육위원회 구성을 시발점으로 2007년 도입된 직선제 교육감제에 이르기까지 70년 넘게 이어져 왔다.

지금의 지방자치와 연동된 교육자치제는 1991년 지방자치가 본격 실시되면서부터였고, 그 실시 단위는 17개 광역 시·도라는 지방자치의 틀을 특징으로 한다. 이때로부터 교육자치는 일반자치와 관계 정립을 놓고 끊임없이 대립해왔다. 교육행정계는 교육의 자주성·전문성·중립성 확보를 위하여 중앙뿐만 아니라 지자체로부터 분리·독립을 강조했다면, 일반행정계는 통합행정의 효율성을 들어 일반 지방자치와 교육자치의 통합을 주창해 왔다. 대체로 진보 정권에서는 분리·독립의 기초가 유지되었으나 보수 정권이 되면 통합논의가 고개를 들었다. 최근들어 두 집단이 교육감 선임 방법을 놓고 16세 주민 직선제안과 시·도지사 지명 후 러닝메이트제로 대립하는 양상이다.

물론 이러한 교육자치론과 지방자치론의 논쟁의 뿌리는 미국식 교육위원회 제도를 도입할 당시부터 있었고, 주로 일반 행정계로부터 비효율성을 들어 교육위원회 폐지론이 수차 제기되었었다. 한 축은 한국교육행정학회를 중심으로 교육자치제도 원리론을 전개하며 교육감을 비롯한 교육계의 지지를 받고 있는 반면, 다른 한 축은 지방자치학계의 일단의 행정학 및 행정법학자를 중심으로 통합행정론을 전개해왔으며, 시·도지사를 비롯한 일반 행정계의 지지를 받아왔다. 헌법 근거도 각각 달랐으나 교육법학계와 헌법재판소는 제31조 4항을 통하여는 교육자치의 이념적 근

거를, 제117,118조를 통하여는 방법적 근거로보아 헌법조화론적으로 해석하는 것이 통설이다.¹⁾

문재인 진보 정부에서는 국정과제의 일환으로 교육자치 강화를 내세웠고, 장관 및 시·도교육감등과의 협의기구인 「교육자치정책협의회」 주도로 관련 정책들을 협의하여 결정하였고, 교육부 내 「지방교육자치강화추진단」를 별도로 만들어 관련 시책을 폈다. 즉, 교육자치 활성화의 방향을 정부 주도가 아닌 시·도교육감과의 협치에서 구하고, 교육기본법상 교육 및 학교운영의 자율성을 강조하는 정책을 전개했다. 교육감 선거 연령을 16세로 개정하는 안도 제안(장경태, 강민정)되었다.

지난 정부에서의 교육자치 관련 또 다른 성과로서, 국가수준의 정치중립적 사회적 협의기구인 「국가교육위원회법」을 성안한 것이고, 교육기본법 개정을 통하여, 국가의 지자체 교육의 자율성 보장 책임이 강조되고 학교구성원의 참여 보장 책임을 국가와 지자체에 명료하게 규정한 점이다. 반면, 지방분권특별법상의 '국가의 교육자치-지방자치 통합 노력 의무'라는 독소 조항을 제거하지 못했고, 국가교육위원회 역시, 진보에서 보수 정부로 넘어오면서 지연되고 개점 휴업상태이다. 이와 상반되게 정권 말기에 민주당 국회의원들은 제주특별법 부칙 개정(23.1.11)안을 기습 제안하여 교육의원제를 일몰제화 시켰다(4.20). 제주도 지방의회 정가와 교감하에서 이루어졌던 일이다.

반면, 현 보수 정부는 이전 진보 정부와 달리, 대통령 선거공약이나 인수위원회, 그리고 초기 국정과제에 교육자치에 대한 기본 방침을 내세우지 않았다. 다만, 뒤늦게 국정과제 점검 회의(22.12.15)에서 피력된 대통령의 교육감 러닝메이트제를 계기로 교육부는 '2022 신정부 교육부 업무보고(23.1.5)'에서 교육감 러닝메이트제 도입을 4대 교육개혁 추진 입법으로 발표했다.

사실, 현 정부 입각 후 교육부 업무보고(22.7.29) 상에는 교육자치나 교육감을 전혀 언급하지 않았다. 다만, 출범 예정인 국가교육위원회에서 취학 연령을 인하하는 학제 개편을 논의하는 정도였다. 대통령의 입장 표명에 따라, 교육부는 직전까지의 러닝메이트 반대 입장에서 선회한 상황이다.

결국, 현재의 교육자치 정국은 전 정부의 교육자치 강화 정책에서 선회하여 교육자치의 일반 지방자치로 통합하려는 방향을 잡고 있다. 국회에서도 여당인 국힘당 의원들(김선교, 정우택)은 22년 7월 '교육자치 활성화'를 내세우며 시·도지사 지명을 통한 러닝메이트제²⁾ 개정안이 제출하여 보조를 맞추고 있다. 동시에, 최근 5월 25일 국회 본회의를 통과한 「지방자치분권 및 지역

1) 지방교육자치제 입법정신에 관한 학설에 대하여는 고진, “한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의”, 교육법학연구(대한교육법학회), 29(1)(2017.3), 4-12면 참고

2) 두 법안 모두 기대효과로 문제점을 개선하여 지방교육자치 취지를 살린다거나, 갈등을 방지하여 지방교육자치 실현에 기여한다는, 즉 교육감 직선제 폐지를 '교육자치 활성화'의 조건으로 내세웠다. 이러한 시·도지사가 교육감을 임명하는 것은 지방자치와 교육자치의 통합노선에 해당한다. 최영출교수는 2013년에 처음으로 통상적인 러닝메이트제와는 달리, 공동등록제를 주장했으나, 실제 제출된 법안들은 후보지명권이 시·도지사에게 있는 임명제나 다름없다. 이전 정권에서 교육자치 강화를 추진하던 교육부는 통합추진에 가세하는 형국이다.

균형발전에 관한 특별법」(약칭 지방자치분권법)에서는 야당 및 교육감협의회의 이견 제기에도 불구하고 ‘국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력의무 조항(제35조)’을 유지시킨 상황 역시 같은 맥락이다.

이렇듯 통합행정의 분위기가 무르익어가고 있는 가운데, 특별자치도의 도입이 예정된 강원도(23.6.11 시행)와 전라북도(24.1.18 시행예정)를 중심으로 제주특별자치도(06.7.1 시행) 및 세종특별시(10.12.20 시행) 간에는 네트워크를 강화하고 있으나, 후발 특별시 및 특별법에는 제주특별자치도와는 달리 교육자치를 도외시키고 있다는 점³⁾에서 이들의 교육자치는 새로운 국면을 맞고 있다.

특히, 2022년 정개특위에 기습적으로 상정되어 개정된 제주특별법(23.4.20)에 따라 유일하게 실시되고 있는 교육의원제는 오는 26년 6월 30일까지 존속하는 것으로 낙착되어 통합일로의 길을 걷고 있다고 할 수 있다. 제주특별자치도 교육의원 및 교육계는 반발하고 있으나 교육의원제 폐지를 위해 헌법소원을 제기한 시민단체들을 중심으로 교육의원에 대한 양가(兩價)적인 평가 또한 상존하고 있다. 이런 가운데, 제주특별자치도 의회에서는 고의숙의원이 주축이 되어 「제주특별자치도 교육자치 활성화에 관한 조례」를 발의 제정·시행(23.1.3)되어 있어 그 귀추가 주목되고 있다.

이에 이 연구는, 선도적 교육자치를 실시해 온 제주특별자치도의 교육자치 도입 17년의 성과진단에 기초하여, 향후 헌법정신에 입각한 교육자치를 활성화하기 위하여 심분 활용하여야 할 조건들과 법 개정 요건을 살펴보고자 한다. 전자가 교육자치 활성화를 위해서 전국으로 확산되어야 할 제주의 경험으로서 디딤돌이라면, 후자는 시급히 제거되어야 할 걸림돌이라고 할 수 있다.

활성화 측면에서의 제주특별자치도의 교육자치 성과분석을 위하여는 제주특별자치도 교육청의 교육자치추진단의 2년 여의 활동 성과를 보고한 「교육자치추진단 운영성과 백서」(2021)와 연구자가 참여한 한국교육행정학회의 정책연구 「제주교육자치 15년의 성과와 과제, 발전방안 연구」(2022) 결과에 기초한다. 최근의 개정 입법 상황 분석은 국회 및 지방의회의 입법자료들을 분석하며, 교육자치에 대한 지역의 다양한 의견을 확인하기 위하여 제주 지방의회 입법전문가(교육의원 및 전문의원) 및 제주 시민단체와 학부모 단체 대표와의 면담 결과를 활용토록 한다.

<표 1> 진보 보수 정부하에서 교육자치 활성화 정책 및 입법 상황의 변화

항목	이전 정부	현 정부
정책과제	국정과제76. 교육자치 강화(포함) 국가교육위 설치, 교육부기능 개편, 단위학 교자치 강화	국정과제에 교육자치 미포함 2023 교육부 업무보고(러닝메이트추진)

- 3) 제주도의 경우, 교육자치 장을 별도로 두어, 교육위원회 및 교육감제와 교육과정 및 영어교육도시와 교육재정상의 특례등을 구체적으로 규정한 반면, 나머지 특별자치도의 경우, 특별법에서 교육자치를 언급한 부분은 특별자치시·도의 책무로서 성과 목표와 평가와 관련된 국무총리 협약시 교육자치에 관한 사항을 포함하여 체결하도록 한 부분이 유일하다.

항목	이전 정부	현 정부
추진주체	교육자치정책협의회(장관,교육감등) 지방교육자치강화추진단(교육부내)	대통령 러닝메이트제 제안(22.12.15.) 교육부장관 주요업무보고 언급(23.1.5))
교육자치 활성화 입법상황	교육기본법 5조 개정(교육자치 강화) -국가의 지자체 교육자율성 존중의무 -국가·지자체 교육자치 시책실시 의무 -국가·지자체의 학교운영자율성 존중 및 구성원 학교운영에 참여보장 의무 국가교육위원회법 제정 교육감 선거권 16세안(장경태,강민정)	러닝메이트제 법안(여당-김선교,정우택) - 시·도지사 후보자가 교육감 후보자 지명 - 시·도교육감협의회회장 반대입장(신년사) - KEDI'21여론조사(직선제42.3%반대27.8%) 지방자치분권 및 지역균형발전특별법 -국가의 교육자치-지방자치 통합 노력 유지

주 : 여당이 제출한 러닝메이트제 법안은 현재 정치개혁특별위원회에 접수되어 논의되고 있고, 야당이 제안한 교육감 선거 16세안은 교육위원회에 접수되어 계류중임. 러닝메이트제 방식에 대하여 시도교육감협의회는 반대 입장인 반면, 대한민국시도지사협의회는 찬성 입장임(조례지정 방식 성명, 06.11.2). 반면, 제주도 교육위원 일몰제 도입 개정안(22.1.)은 대선에서 패배한 민주당 주도하에 통과됨(22.4.20).

II. 제주특별자치도 교육자치의 전개

1. 지방의회 통합형 교육위원회 도입 전초 기지로서 제주특별자치도

2006년 이전의 교육위원회는 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에서 선출된 교육위원으로만 구성되어, 지방의회에 제출할 의안을 사전 심의하는 위임형 심의의결기구였다. 당연히 이중심의의 비효율성이 제기되었고, 통합론자들에 의해서 지방의회통합형 교육위원회가 제안되었다. 교육계의 반발 또한 적지 않았고, 교육위원회 내에 지방의원과 동일한 법적 지위를 지닌 교육의원제가 제안되어⁴⁾, 이를 특별자치도로 출범하는 제주에서 시범적으로 도입하게 된 것이다. 위임형 의결기구인 교육위원회를 지방의회로 통합한 대신에, 교육전문가로 구성된 교육의원 과반수로서 주민통제와 전문적 견제간의 균형을 시도한 것이었다.

그러나 당시 교육계에서는 이는 통합론자들의 궁극의 목적인 교육자치와 지방자치 통합 전 단계로서 교육계 달래기라는 우려도 적지 않았다. 이러한 실험을 제일 먼저 받아들인 곳이 제주특별법이었다. 따라서 그 입법 취지에서도 알 수 있듯이 고도의 지방분권을 보장함에 있어서 교육자치 영역을 자치경찰과 더불어 양대 축으로 설계되었다. 실제로 2006년 7월 1일 시행에 들어간 제주특별법은 법률 중 유일하게 ‘교육자치’라는 장(章)을 두었고, 각종 특례를 포함하였다. 이것이 법률 수준에서 최초로 등장한 ‘교육자치’ 규정(장)이었다.

4) 교육의원제도는 한국교육개발원의 김홍주(2002) 박사에 의하여 독립형 또는 연계형 교육인적자원 상임 위원회로 제안하면서 논의되기 시작했다. 즉, 1/2의 의원을 지방의원들과 동등한 법적지위를 갖는 이른바 교육의원으로서 선출하자는 제안이었다. 독립형은 전원 교육의원들만으로 구성되는 교육인적자원 상임위원회로서 모든 본회의 의결에 참여하는 것을 전제로 제안한 방식이다. 김홍주, “지방교육자치를 생각하다”, 교육비평 제10호, 2002

제정 제주특별법에서는 제주형 자율학교 및 국제고 설립이 규정되었다면, 2007년 개정을 통해서 학교법인 설립·운영에 관한 특례와 외국교육기관 설립기준 조례위임이 있었다. 2009년 개정에서는 영어교육도시 조성 규정이 추가되었고, 2011년에는 초·중·등 외국교육기관의 지도감독권을 교육감에게 이양했고, 감사위원회 위원 1인을 교육감이 추천토록 했으며, 사립대학의 설립승인 및 도감독권은 도지사에게 이양되었다. 앞서 언급한 바와 같이 2022년 4월 부칙조항을 통해서 이법에 따른 교육의원 및 교육위원회 제도는 2026년 6월 30일까지 유효하고, 임기만료 후 교육의원 선거는 실시하지 않는 것으로 개정되어, 제주특자치도의 교육자치가 반쪽 교육자치체가 될 예정이다.

2. 교육의원, 교육감 주민직선제의 선도적 실시

교육의원제도는 여타 시·도에서는 4년 뒤인 2010년부터 도입되었으나, 정치적 타협의 결과 1회에 한정하는 기형적인 법 개정⁵⁾으로 낙착되었다. 반면, 제주도는 특별법에 근거하였으므로 2014년 이후에도 실시되어 2022년 선거까지 5회에 걸쳐 교육의원제를 20년간 실시하고 있다. 제주특별법은 지방의회 통합형 교육위원회 제도를 전국으로 확산하는 선단 역할을 했다고 할 수 있다.

5회에 걸친 교육의원 선거 결과 당선자는 60대의 교육관료 출신의 남성이라는 편포를 보여, 여성교사 및 평교사 등 교육계의 다양한 의견 수렴하는 데는 한계를 드러냈고, 도민의 체감도는 교육의원 선거의 무효표가 도지사의 2-3배에 이르러 상대적으로 낮게 나타났다. 알려진대로 2018년 선거에서는 교육의원 선거구 5곳 중 4곳에서 단독 후보가 입후보하여 무투표 당선되어, 시민단체가 교육의원 폐지를 목적으로 헌법소원을 제기하기는 단초를 제공하였다.

<표 2> 제주특별자치도 교육의원 선거(2006-2022) 결과

선거	경쟁률 (후보수)	당선자 평균득표율	당선 성별	평균 연령	당선자 주요 경력	당선자 근무지	재선 및 3선
2006	2.8:1 (14명)	43.97% (5개 선거구)	전원 남자	60.0	교장 및 전문직(4) 교수(제주교총회장)(1)	초등(1) 중등(3) 대학(1)	1명 재선 (교육위원→ 교육의원 당선)
2010	2.4:1 (12명)	50.52% (5개 선거구)	전원 남자	58.8	교장 및 전문직(3)교육장(1) 교사(전교조지부장)(1)	초등(2) 중등(3)	없음 (5명 초선)
2014	2.0:1 (10명)	51.56% (3개 선거구)	전원 남자	62.6	교장 및 전문직(4) 현교육의원(교육장)(1)	초등(2) 중등(3)	1명 재선 (무투표)

5) 이를 두고 언론에서는 교육의원 일몰제라 칭했는데, 시행중인 제도가 아니라는 점에서 부정확한 표현이다. 굳이 명명한다면 2022년 제주특별법 개정의 경우가 일몰제라 할 수 있다.

선거	경쟁률 (후보수)	당선자 평균득표율	당선 성별	평균 연령	당선자 주요 경력	당선자 근무지	재선 및 3선
2018	1.2:1 (6명)	54.67% (1개 선거구)	전원 남자	65.2	교장 및 전문직(2) 현교육의원(교장)(2) 현교육의원(교육장)(1)	초등(3) 중등(2)	2명 재선(무투표) 1명 3선, 2명 초선 (총 4명 무투표)
2022	1.8:1 (9명)	56.30% (4개 선거구)	남 4 여 1	62.2	교장 및 전문직(2) 교육장(1) 교감 및 전문직(1) 현교육의원(교장)(1)	초등(3) 중등(2)	1명 재선(무투표) (4명 초선)
전체	평균 2.04:1 (총 51명)	평균 51.40%	남 24 여 1	61.8	교장 및 전문직(19), 교육장(3), 교사(전교조지부장)(1), 교수(1) 교감(전교조지부) 및 전문직(1)	초등(11) 중등(13) 대학(1)	재선: 총 5건 3선: 총 1건 무투표: 총 6건

주 : 무투표 당선 2014년 1곳, 2018년 4곳, 2022년 1곳. 2006년 재선은 현직 교육위원 당선, 서귀포 동부선거구의 3선 의원(초등교장, 교육장 출신)은 무투표 당선 2회, 2022년 무투표는 후보등록무효 이유
출처: 고진, “2022년 제주특별자치도 교육의원 선거의 쟁점과 입법과제”, 교육행정학연구 40(4)(2022.10), 13면 <표 4> 인용

3. 시민단체의 위헌소송과 전국 최초·최후의 교육의원제

교육자치의 한 축을 이루는 교육의원제도에 대하여 그것도 진보적 시민단체가 위헌신청을 했다는 것은 제주에 있어서 교육의원제도 논란의 현주소를 보여주는 사건이었다. 제주특별법의 정신은 숭고했으나 법 현실은 주민들의 기대에 미치지 못했다는 뜻이다.

주민자격으로 위헌신청한 청구인들의 주장에 따르면, 2018년 실시 예정인 교육의원선거에 후보자로서 등록하고 싶었지만, 제주특별법 제66조 제2항이 5년 이상의 교육 또는 교육행정 경력을 갖추도록 하여, 등록할 수 없게 되자 기본권(공무담임권 및 평등권)을 침해한다고 주장하며 헌법소원 심판을 청구(2018.4.30.)했다. 이에 대해서 헌법재판소는 “교육의원 피선 자격의 제한은 교육전문가에 의하여 교육의 전문성을 확보하고 교육의 자주성을 달성하기 위한 입법 목적의 정당하고, 일반 지방의원을 통해서도 교육위원회 위원으로 참여할 수 있다는 점에서 입법재량 범위 내의 합리적 공무담임권 침해로 보아 전원 일치된 의견으로 이 사건 심판청구를 모두 기각했다.

교육자치를 실현하기 위한 교육의원제도의 헌법상의 의의를 인정한 의미있는 판결이었다. 그러나 규범적 타당성이 확보되었다고하여 사실적 실효성이 담보되는 것은 아니다. 즉, 정치적 중립성 확보를 위해 교육경력자에 한정하는 자격 제한을 두었는데, 그 결과가 전체 민의(民意) 결정 과정에서 결정적 영향력을 행사하여 정당정치에 장애로서 작용한 법현실이 있었기 때문이다.

물론, 헌법재판소가 법규범과 더불어 법현실을 고려하지 못한 판단을 한 데에는 현재가 지방의회에 요구한 의견서를 지방자치권이 합의하여 균형있는 의견서를 제출하지 못한 데에도 원인 제공 측면이 있고, 도입 15년이 지나도록 교육의원 과반수 교육위원회 운영 성과에 대한 진단

을 깊이 있게 진행하지 못한 책임도 지방의회에 있다.⁶⁾ 청구인들이 주장하듯, 평행된 선거의 결과와 정치적 중립성을 지키기 어려운 의정활동이 있었고, 이러한 상황이 지속된다면 교육자치의 헌법정신이 훼손될 수 있음과 더불어, 교육의원 선출방법을 개선할 것을 입법 촉구하지 못한 점은 아쉽다.

4. 세종특별자치시 및 강원·전북특별자치도 출범과 제주 사례

제주도 교육의원 일몰제로 교육자치 상황이 악화되어 가고 있는 가운데, 최근 특별자치도를 출범시키는 강원도와 전라북도도 제주도의 이러한 변화에 주목하고 있다. 물론, 그동안 세종특별자치시 역시 2012년 12월 20일에 특별법 제정과 더불어 출범(유일하게 교육의원제를 경합하지 못함)하여 제주특별자치도와 네트워크를 형성하며 특별시·도에 있어서 교육자치의 방향을 논하여 왔다.

2023년 6월 11일에 시행되는 강원특별자치도법(2022.6.10. 제정)이나 2024년 1월 18일에 시행에 정인 전북특별자치도법(2023.1.17. 제정) 상에 교육자치는 단 한곳에 만 언급하고 있는 정도이다.

각 특별자치도법 제4조는 특별자치도의 책무로서 “특별자치도는 특별자치도의 성과목표와 평가에 관하여 국무총리와 협약(자치경찰과 교육자치에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 한다”라는 규정 뿐이다. 역시 하나의 장(章)을 두어 강조된 제주특별자치도와는 비교되는 특별법으로서, 향후 특별자치도에 있어서 교육자치의 방향이나 위상을 읽을 수 있게 한다. 그러한 점에서 제주특별자치도의 경험, 즉 성과와 한계점들은 이들 신생 특별자치시·도의 모범사례인 동시에 반면교사가 될 수도 있다는 점이다. 다만, 아쉬운 점은 특별법에 교육자치의 방향에 대하여 언급을 하고 있지 않다보니 이들 각 시·도 역시 제주특별자치도를 벤치마킹하는 데에도 한계가 있다. 지역특수성을 반영한 지방자치의 특화라고 할 수 있는 특별자치시·도 정책에 교육자치가 누락되고 있는 현실은 헌법정신이나 교육기본법 정신과도 부합되기 어려운 부분이라 하겠다.

Ⅲ. 제주특별자치도 교육자치의 디딤돌: 확산의 시사점

1. 자치 입법 측면

교육자치에 있어서 자치 입법은 자치의 기반이면서 자치조직권과 자치 재정권과 직결된다는 점에서 활성화의 가능 척도라고도 할 수 있다. 특히 지역의 특수성 반영을 한 축으로 하는 교육자치에 있어서 자치 입법의 보장은 제주특별법 자체에 반영되어 있다. 따라서 자치 입법의

6) 고전, 2021, 앞의 논문, 22면 참고.

관건은 누가 어떤 절차를 밟아서 그 범위를 정하는가라고 할 수 있는데, 제주특별자치도의 경우에는 자치단체, 구체적으로는 [도청 제도개선팀-도지사-도의회 동의-제주특별자치도지원위원회(총리실)-정부개정 입법안-국회법개정]이라는 절차를 거친다. 물론, 개별 국회의원 역시 제주특별법 개정 발의자가 될 수 있다는 점에서 열려있기는 하다, 지금까지는 전자의 경우가 대부분이었다. 이 점에서 교육자치 집행기관인 교육감이 소외되어 있다는 점은 교육자치 입법의 흠결이라고 하지 않을 수 없다. 이점에 대하여는 개선되어야 할 걸림돌 부분에서 자세히 언급하기로 한다.

제주특별자치도 교육조례는 지방교육자치법⁷⁾, 제주특별법, 지방공무원법 등에 근거한 조례와 위임받은 자치사무 관련 조례가 있다.

도교육청 조사에 따르면, 소관 조례는 2021년 기준 173개이다. 특히 제주특별법에 따라 활용가능한 특례 조례 규정은 145개이다. 실제 84개(58%)가 제정되었고, 61개는 활용되지 않은 것으로 보고되었다. 제정되지 않은 부분은 16개 시·도와 동일한 법령을 적용하고 있다는 뜻이기도 하다.

<표 3> 제주특별법 특례 및 조례 제정을 요하는 특례 현황

분야	주요 내용	특례			조례 제정 요하는 특례		
		활용	미활용 ⁸⁾	소계	제정	미제정 ⁹⁾	소계
교육자치	교육감제도, 교육위원회제도 교육재정, 조직 및 인사 등	104	7	111	51	4	55
교육환경 조성	유·초중등교육 제주형 자율학교 운영 등	29	52	81	9	52	61
국제교육	영어교육도시 국제학교, 국제고, 외국교육기관 등	86	5	91	24	5	29
계		219 (77%)	64 (23%)	283	84 (58%)	61 (42%)	145

출처: 제주특별자치도교육청(2021.6), 교육자치추진단 운영 성과 백서, 72면, 표 인용(2021년 3월 기준)

교육청의 조직을 변화시킬 수 있는 근거가 된 조례로는 「제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례」이다. 16개 시·도가 대통령령에 따라 학생수 및 인구수에 따라 규모를 정하는 것과는 달리 도교육청 및 교육지원청을 조직할 수 있는 근거가 되고 있다. 그 결과 타 시·도보다 교육

7) 지방교육자치법 §30(보조기관) ⑤교육감 소속하에 보조기관을 두되, 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한 범위 안에서 조례로 정한다. §41(지방교육행정협의회의 설치) ①지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회의를 둔다. ②제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다. 등

8) 미활용현황(64건): 조례 미제정(61건) 포함

9) 사립학교 20개, 유아교육 18개, 초중등교육 14개, 국제학교 및 외국교육기관 5개, 지방공무원 및 보조기관 4개

청의 국 및 과의 수가 많아진 특징을 보이기도 한다. 제2 부교육감 역시 16개 시·도의 기준과 달리 둘 수 있어서 논의된 바 있으나 도의회의 반대로 아직은 1인을 두고 있다.

자치입법 분야에서 특기할 만한 것은 학교자치 조례를 분할하여 학생인권, 교원의 교육활동 보호, 학부모회 설치·운영조례로 분할 제정한 점이다. 특히 학생인권조례는 고교생 531명 포함 1천2명의 도의회 청원을 받아들인 결과였다. 그러나 제정과정에서의 갈등(성적 지향)도 있었다.

지역특수성을 반영한 조례로는 4·3평화·인권교육 활성화, 제주이해교육 활성화, 제주어교육 활성화, 평화와 상생정신 구현을 위한 국제화 교육활동 지원, 학교환경교육 진흥, 학교생태환경 교육 진흥 조례등이 있다. 제주형 자율학교 및 IB학교에 이어서 건강생태학교 역시 이들 조례의 지원을 받는다. 선도적인 조례 사례로는 교육행정 참여를 통한 속의민주주의 실현, 교육청 난치병학생 교육력 제고 지원 조례로서 한국지방자치학회로부터 우수조례로 선정된 바 있다.

2022년에는 경제금융교육활성화, 채식급식 활성화, 읍면 중학교 학생통학 지원, 개교 100주년 기념사업 지원, 과학실 안전관리, 과학·수학·정보·발명교육 진흥, 학생자치활동 지원, 교육진흥을 위한 관학협력 지원, 동물사랑교육 조례안이 발의 제정되었고, 2023년에는 교육자치활성화 조례를 필두로, 고교학점제 운영, 교육정보화 기금, 학교숲 조성, 경계선지능 학생 지원, 직장내 괴롭힘 방지, 디지털 문해력 교육 진흥, 학교스마트 체육활성화, 1회용품 없는 학교 만들기 조례 등 학교교육과 밀접한 조례들이 제안되어 제정되고 있다. 그러나 조례 가운데에는 소요 재정 및 인력지원이 필수적인 경우도 적지 않아 실효성이 의문시되는 조례도 없지 않다.

교육의원 일몰제가 진행중인 상황에서 눈길을 끄는 조례는 「제주특별자치도 교육자치 활성화에 관한 조례」로서 2023년 1월3일에 제정·시행되고 있다. 유사한 예로 「인천광역시 학교자치 활성화 조례」, 「부산광역시교육청 학교자치 활성화 조례」, 「경남교육청 학생자치 및 참여 활성화에 관한 조례」가 있으나 제주도는 교육감의 교육자치제 전반에 대한 점검을 요구하고 있다.

조례의 주요 내용은, 기본이념(제2조)으로서 교육의 자주성, 전문성 지역실정 부합 원리와 국민의 참여, 그리고 교육기본법, 교육자치법, 제주특별법 정신을 반영하는 것으로 하고 있다. 활성화 시책을 수립하고 시행할 책임은 교육감에게 두고 있으며 4년 단위로 ‘교육자치 활성화 기본계획’을 수립하도록 했다. 교육감의 자문기구로는 ‘교육자치활성화추진위원회’(담당 실국장, 도의원, 학식·경험자)를 두도록 하고 있다. 교육자치의 영역이 교육감의 교육정책 전반이 포괄적으로 해당된다는 점과 교육자치 활성화 척도로서 지표개발이 쉽지 않으리라는 우려도 있으나, 교육의원 일몰제가 예고되고 있는 가운데, 유일한 교육행정 집행기구인 교육감에게 그 책무를 부여하는 한편, 추진위원회에 지방의원을 추천 참여토록하여 나름의 견제 장치 역할을 하도록 하고 있다.

2. 자치 조직 측면

교육자치 조직은 심의·의결기구로서 도의회 교육위원회를 두고 있고, 집행기구로서 도교육청이 있다. 집행기구 측면에서 제주의 특성은 앞선 자치 입법 측면에서 논한 바와 같이 여타 시·도교육청과는 달리 조례에 따라 조직을 둘 수 있다는 점이 활성화되었다고 할 수 있다. 즉, 학생과 인구수 기준으로 할 때보다도 더 많은 국과 과를 두고 있는 특징을 보였다. 이에 대하여는 조직이 다소 방대하여져 비효율적일 수도 있을 것이다. 몇 차례의 자체 조직진단이 있었으나 초기의 국과 체제에는 큰 변화가 없었다. 행정시에 설치하는 교육지원청 역시 16개 시·도에 비하여 조직이 큰 특징을 보인다. 공무원총정원 및 총액인건비 등을 통해 교육청 조직이 인원과 인건비의 통제를 받고는 있으나, 본청 중심일수록 학교현장에 대한 교수학습 지원보다 행정 관리가 될수 있을 것이다. 한편, 제2 부교육감제는 초기에 논의되었으나 의회에서 비판적 입장에 따라 추진되지 못하였다.

다음으로 주된 심의·의결기구인 도의회 교육위원회의 조직에 있어서는 타 시·도와는 달리 5명의 교육위원과 4명의 일반위원으로 구성되는 특징이 있다. 5회에 걸친 주민직선으로 선출된 교육위원은 60대 교육관료 출신의 남성이 주를 이루고 재선을 또한 높은 특징을 보였다. 평교사로서 당선된 교육위원은 이석문 전교육감이 유일했고 전교조제주지부장을 지낸 인물이다. 여성으로는 2022년 처음으로 당선된 고의숙의원으로서 초등학교 교감직을 사직하고 출마하여 당선되었는데 전교조제주지부 정책실장을 지냈다. 고의원은 최근 교육자치활성화 지원 조례 제정을 주도하기도 했다.

교육위원회의 성과는 조례안의 처리 실적으로 주로 평가된다, 2006년 8대 때는 79건, 9대 때는 67건, 10대 때는 112건, 11대(18.7-21.7 현재) 때는 74건으로 보고되었다.¹⁰⁾ 조례를 발의한 주체 역시 교육감에서 의원중심으로 옮겨졌다. 교육감이 발의하여 가결된 조례안은 8대(2006년)에서는 68건(전체 70건)으로 절대 다수를 차지한 반면, 9대(2010년)에서 57건(전체 83건), 10대(2014년)에서 55건(전체 111건), 21년 7월 현재 11대(18.7-21.7 현재)에서는 15건(전체 114건)으로 나타나 뚜렷한 변화(8대 97.1%에서 11대에 13.2%)를 보였다. 의회를 통해 집행기구인 교육감에 대한 입법통제를 정상화된 것으로 평가할 수 있다.¹¹⁾ 도의회 전문위원실 내부 문건 보고에 따르면 2021년도 의원발의 교육조례 제·개정안은 20건이었고, 23년 5월 현재 14건으로 보고되었다.

선행연구 중에는 제주도 교육위원회 심사·처리한 조례안 수를 통계조사하여 교육위원이 일반의원보다 적은 조례를 발의한 것으로 보고하기도 한다. 즉, 조사기간 동안(2006.6-2020.5) 교육의

10) 한국교육행정학회, 앞의 2022 보고서, 128면. <표Ⅳ-6> 참고.

11) 고전, “제주특별법상 교육의원 피선거 자격제한 기각결정(2018헌마444)에 대한 판례 분석”, 교육법학연구(대한교육법학회) 33(2)(2021.8), 18면

원은 평균 12.8건, 일반도의회의원은 19.25건으로 보고되었다.¹²⁾ 그러나 제주도의 경우 4년 배속의 교육의원과는 달리 교육위 배속 일반의원은 전반기와 후반기로 나누어 2년 단위로 교체된다는 점에서 두 집단 간 합산 비교엔 문제가 있고, 교육위원회 소속 의원들이 다른 상임위 및 특별위에서도 활동하고 있음에도 교육위원회내 대표 발의나 가결된 것만을 수치화하는 것이나, 2년 단위 순환식 일반의원이 구조 하에서 1인별 평균값으로 교육의원과 일반의원을 단순비교한 것은 교육의원의 무용론이나 후보자의 교육전문 자격제한 무용론을 펴는 것과 다름없고 논리비약이다.¹³⁾

오히려 문제 삼을 수 있는 부분은 교육위원회 소속 일반 지방의원(4명)들은 교육위원회 배속을 꺼린다는 점을 감안하여야 한다. 따라서 관례적으로 직전 의장 혹은 부의장, 여성비례대표, 소수 정당(민중노동당 혹은 민생당)의 비례대표가 배속되어왔다. 교육위원회 소속 교육의원과 일반의원의 의정활동의 비교는 조례안(실질적인 대표 발의) 활동 이외에도, 예결산안, 규칙안, 기금안, 동의안, 결의안, 건의안, 의견청취, 재의안, 청원 등 다양한 분야에 걸쳐 검증되어야 할 것이다. 교육전문가라는 점에서 조례 수 자체보다는 학교교육과정과 행정개혁 관련 입법활동의 질적 측면을 살펴봐야 한다. 교육현안에 대한 입법판단에 있어서 주변인에 의한 통제 원리 외에도 30여 년의 현직 경험을 지닌 교육의원들의 전문적 견해가 존중되어야 함은 당연하고 교육의원의 존재 이유이다.

김용은 교육행정학회 보고서(2021)를 통해서, 교육청 내 의회업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 한 설문조사를 실시하여 16개 시·도와 제주도를 비교분석한 결과 제주도의 경우가 좀 더 높은 평가를 받은 것으로 보고한 바 있다.¹⁴⁾

3. 자치 재정 측면

제주특별자치도는 타 시·도와 달리 지방교육재정교부금중 보통교부금에 관한 특례를 적용하여 1.57% 고정 비율을 배당받는다. 즉, 제주특별법(제83조)에 따라 교육부장관이 교부하는 보통교부금을 보통교부금 총액의 1.57%로 산정토록 하고 있는데, 타 시·도는 지방교육재정교부금법 제5조에 따라 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부하는 것과는 차이가 있다. 이 고정 비율 보통교부금은 제주도 교육자치를 위한 안정적인 재원 확보에는 기여해온 것으로 평가되고 있다.

다음으로 도로부터 교육비 특별회계 전출비율을 조례로 정할 수 있도록 하여 교육자치 재정을 안정적으로 확보하는 성과를 보였다. 2017년 3월 조례 개정에 따라 도세 전입금 비율을 기

12) 강인태·현승아, “제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점 개선 과제에 대한 고찰”, 지방자치법연구(한국지방자치법학회), 20(3)(2020.9), 215면.

13) 고전, 위의 교육법학연구(2021.8) 논문, 17면

14) 한국교육행정학회, 위의 2022 보고서, 130-131면.(2013년 16개시·도, 2021년 제주도 간 비교)

존의 3.6%에서 5%로 상향 조정한 바 있고, 그 재원으로 전국에서 최초로 고교무상교육이 실시되기도 했다.¹⁵⁾ 하고 있다. 그러나 최근 국회에서는 재정 건정성 확보를 위해 이 특례를 삭제하려는 개정안이 제출되었고, 학령인구 감소를 이유로 초중등교육 지원을 고등교육으로 옮기려고 있다.¹⁶⁾ 다른 한편에서는 초중등교육의 질을 획기적으로 개선할 기회를 놓치고 있다는 우려도 나온다.

한편, 제주특별자치도는 학교설립기금을 전국에서 유일하게 처음으로 설치하였는데, 2009년 4월 도시개발구역 및 택지개발 예정지구내 학교설립을 원활히 추진할 수 있도록 지방자치법 제142조에 따라 「제주특별자치도 도립 학교설립기금 설치 및 운용 조례」를 제정한 바 있고, 2021년 9월에 「제주특별자치도교육청 교육시설환경개선기금 설치 및 운용 조례」로 전면 개정하였다.¹⁷⁾

한국교육행정학회 보고서(2022)에 따르면, 도청과 교육청의 협력적 관계에 대한 인식이 평균 2.96으로 상대적으로 가장 낮게 평가되었으며, 2020년 고교 무상교육 경비 부담을 둘러싼 지자체와 교육청 간의 갈등으로 2년 동안 지방교육행정협의회가 개최되지 않은 상황도 보고하고 있다.¹⁸⁾

IV. 활성화를 위하여 제거되어야 할 걸림돌

제주특별자치도 교육자치 활성화를 위하여 전제로서 개선되어야 할 걸림돌은 네 가지 측면에서 검토하였다. 그 첫째는 지방분권법의 ‘통합노력 의무’ 조항의 폐지를 통해서 교육자치 폐지가 아닌 헌법 체계성을 확보하는 것이고, 둘째는 특별법상 교육감의 법률안 의견제출권 부여하여 교육감의 주민대표성을 회복시키는 것이며, 셋째는 특별법상 일몰제 규정을 폐지하여 교육자치의 역사를 이어가는 것이며, 확보된 자치입법권을 기반으로 제도 개선을 통해 이반된 민심을 되돌리는 것이다.

15) 제주도 외 지자체는 지방교육재정교부금법(제11조)에 따라 지방교육재정에 시도세(목적세 제외)의 일정 부분(3.6%~10%)을 전출한다(서울 10%, 경기와 광역시 5%, 여타도 3.6%).

16) 현재 권은희(국힘당) 의원은 학령인구의 감소 중에도 현재의 전출비율은 지자체의 재정건정성을 악화시킨다는 취지로 제주특별특별법 제84조의 교육비특별회계 전출비율에 관한 특례 조항을 삭제하는 개정안을 제출했고 행안위에서 논의 중이다, 특례 조례에 따라 목적세 등을 제외한 도세(지방세) 총액의 5%를 할당받았는데, 21년 644억, 22년 673억, 223년 744억으로 적잖은 비중이다. 세입이 증가된 초중등교육 예산과 달리 대학은 십수 년의 등록금 동결로 긴축재정 중인데, 2023년 국회는 초중등교육에 투입될 예정이던 국세분 교육세 1조 5,200억원을 삭감하여 대학으로 지원하는 ‘고등평생교육지원특별법’을 제정한 바 있다.

17) 기금은 제주도교육비특별회계 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 법인·단체 또는 개인의 기부금, 기금의 운용수익금, 그 밖의 기금사업에서 발생하는 수입금 등을 재원으로 하며, 2011년 11월 도립학교설립기금 잔액은 192억 8천만원 정도였고, 2020년 기준 기금 결산액은 1,377억원 정도로 보고되었다. 한국교육행정학회, 2022 보고서, 220면(차성현 집필 의견).

18) 한국교육행정학회, 앞의 2022 보고서, 219면(차성현 집필 의견)

1. 교육자치 폐지 예고 지방분권법 제12조: 개정으로 헌법 체계성 회복

현정부 하에서 추진된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 교육자치와 지방자치를 통합하도록 노력하는 의무를 국가에 규정한 규정¹⁹⁾을 존속 시킨채 본회의를 통과(2023.5.25.)했다. 국가로하여금 교육자치와 지방자치를 통합하도록 의무지우고 있는 조항이나 이미 2010년 이명박 정부 당시 지방행정개편특별법에서 나타났다. 그러나 이 규정은 헌법학계 및 헌법재판소의 판례에서 확인되고 있는 헌법적 근거를 지닌 교육자치제를 특별법을 통하여 폐지하고자 하는 법률로서 헌법의 체계적 정당성을 훼손하고 있다. 동시에 교육자치에 대하여 별도로 법률로 정한다는 규정은 이미 1949년 제정 교육법 이후 존속하여 온 교육위원회 및 교육감제를 통해 보장되어온 ‘75년 교육자치제의 역사성’을 부정하는 규정으로 조속히 폐지되어야 한다. 이 법을 통하여 교육자치를 폐지하고 일반 지방자치로 일원화된 통합행정을 추진하겠다는 일반행정계와 일부 지방자치법학자들의 바람이 투영된 것이다.²⁰⁾ 이룸하여 일부 집단에 의한 책략적인 법 개정이었다.

원래, 노무현정부에서 시작된 지방분권특별법(2004)에서는 위의 규정이 아닌, 지방자치단체의 권한과 책임, 그리고 주민의 참여를 강조한 내용이었다. 이런 흐름을 반영한 것이 교육의원제(2006 제주)이고, 교육감 주민직선제(2007 부산)였다. 그런데, 이명박정부에서는 지방행정개편특별법(2010) 제정시 이를 교육자치 지방자치의 통합 노력의무로 왜곡시켰다. 원래 이 규정은 허태열 의원 개정안(09.6.25)에서 시군구 통합지자체에 한정된 것이었는데, 대체입법 과정에서 변형되었던 것이다. 이어 문재인정부는 교육자치 강화를 내걸고 교육분권일괄법을 추진하였으나 불발되었고, 앞의 독소 조항 삭제없이, 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편특별법」(2018.3.20.)이 되었다.

현 정부들어 지방자치분권법 통합 제정시 다시 이 문제가 거론되자, 전국시도교육감협의회는 지방자치분권특별법 제12조 2항의 개정을 제안(21.12.7)하였고, 이후 교육부장관과 교육감 간의 ‘교육자치정책협의회’에서는 ‘통합’을 ‘협력’으로 개정하는 안건을 심의의결하기도 했다. 관련하여 민주당 강민정의원 등이 ‘통합’을 ‘연계·협력’으로 하는 개정안 제안(2022.11.30.)하였고, 국회 법사위에서 권인숙의원 등이 통합의 헌법 위배성을 제기했으나 원안 상정되어 국회 본회의를 통과하였다.²¹⁾

19) 제35조(교육자치와 지방자치의 통합) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ② 교육자치에 관하여는 따로 법률로 정한다.

20) 이번 행안위 위원장 대체안에서 이 규정이 다시 등장했는데, 헌법정신 훼손이라는 지적에, 행안부차관은 이전 정부에서부터 10년 이상 규정되어왔고 정부방침으로 추진되어왔다고 설명했으나, 연원을 모르는 잘못된 설명이다. 정확히는 이명박 정부가 노무현 정부의 법안을 왜곡하여 규정하였고, 문재인 정부에서는 오히려 지방교육자치강화추진단이 가동된 바 있다.

21) 행안위심의를 거쳐 법사위에서 논의가 마무리 될 무렵, 전국시도교육감협의회장(조희연교육감)은 교육자치를 부정하고 공교육생태계를 위협하는 특별법 일부 조항의 수정(통합→연계·협력) 및 폐기(교육자유특구 조항)를 촉구하는 성명을 발표하기도 했다(2023.4.28.)

<표 4> 교육자치제도 개선 및 지방자치 통합 노력 의무 규정의 변화 과정

정부·법률·위원 회명	교육자치개선 및 통합의무 규정등	특징 및 제도변화
노무현정부 지방분권특별법 (2004.1.16.) 지방분권추진을위하위원회	지방분권추진과제(특별지방행정기관정비등) 제10조 ② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단 체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대 한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개 선하여야 한다.	-교육자치제도 개선방향 -제주특별법(2006.2.21) -제주도교육의원 주민직선 -교육감직선제(2007.2./12)
이명박정부 지방분권촉진에 관한 특별법 (2008.5.30.) 지방분권촉진위원회	지방분권추진과제(특별지방행정기관정비등) 제11조 ② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단 체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대 한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개 선방안을 마련하여야 한다	-교육자치제도 개선방향 (노무현정부 때와 동일)
지방행정체제 개편에 관한 특 별법(2010.10.1.) 지방행정체제개편추진위원회	통합지방자치단체특례등(지방분권의 강화) 제40조(교육자치와 자치경찰) ① 국가는 교육 자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여 는 따로 법률로 정한다.	-지방자치 교육자치 통합 -교육자치 실시 근거 규정 -지방자치 연계·통합방안 -교육의원직선제(2010.6.2.)
박근혜정부 지방분권 및 지방행정체제에 관한 특별법 (2013.5.28.) 지방자치발전위원회	지방분권추진과제(특별지방행정기관정비등) 제12조 ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합 을 위하여 노력하여야 한다. ④ 교육자치와 자 치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정 한다	-교육자치제도개선방향 삭제 -연계·통합방안 -교육의원일몰제(2014.6.30.)
문재인정부 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 (2018.3.20.) 지방자치발전위원회 자치분권위원회(2018.3.20.)	위와 동일 ※ 제주특별법 개정(2022.4.20) 교육의원 일몰제	-교육자치정책협의회 -지방교육자치강화추진단 -교육자치 강화 -지방자치 연계협력활성화
현정부 지방자치분권 및 지역균형발전 에 관한 특별법안 (행안위위원장대안 23.3.22) 국회본회의통과(23.5.25) 지방시대위원회	-권인숙의원 문제제기(법사위)-교육자치헌법위반 (통합→연계·협력(교육감협안)필요-재논의 요구 -교육위원회 의견조치 배제 행안위 단독 성안 (행안부차관-2010년 이후 국가정책기조였다고함 지방자치학회,시도지사협의회 의견임을 표명) -김도읍위원장이 교육위원장 의견 접수 거부 (헌법31조④, 교육기본법5조①,6조① 부합해석)	-행안위의 합의통과 논리 10여년간 지속된 국가정책 교육위원회 공식의견 불인정 후속 교육자치법 논의 가능 (교육자치 근거법률로 해석) ※ 학계 통설 및 판례: 교육자치는 헌법 근거제도 (정신 §31④+방법 §117,118)

주 : 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력의무 규정은 여당 허태열등 63인 의원이 발의한 '지방행정체제 개편에 관한 특별법안(2009.6.25.)'에서는 시군구 통합 지방자치단체에 한정된 것으로 제안되었음. 그 러나 최종안에서는 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례등 장(제4장)의 제3절 지방분권의 강화

(제40조 교육자치와 자치경찰)에서 언급되어 통합 지방자치단체에 한정된 듯하지만, 내용을 살펴보면 전체 교육자치 전반에 관한 통합을 언급하고 있음.
출처: 고전(2021), "지방분권법상 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력의무 규정등의 타당성과 입법과제", 교육행정학연구(한국교육행정학회), 39(4), 136면 <표 1>에, 현정부의 내용 및 제주특별법 개정(22.4.20)된 제주특별자치도 교육의원제를 일몰(2026.6.30.) 규정을 보완함.

이처럼 지방분권법상 교육자치와 지방자치를 통합하여야 할 노력 의무조항은 종국적으로 자치단체장이 교육감을 임명하도록 하는 방식을 관철시키려는 의지의 표현이라는 것이 이 규정을 신설한 이명박정부와 박근혜정부의 대통령직속 동위원회의 종합방안에서 드러난다. 이는 2010년 교육자치의 필수기관인 교육위원회를 교육의원 일몰제를 적용하여 지방의회 내 상임위원회로 통합시킨 것과 맥락을 같이한 것으로 독임제 집행기구인 교육감을 지방자치단체장의 하부기관으로 만들려는 취지이다. 이 ‘통합’ 규정은 교육자치를 단지 지방자치의 일환으로 인식하는 일단의 지방자치학자들(대통령직속 지방분권위원회등)이 주무 부서인 교육부를 배제시킨 채 추진했던 작위적 개정이었고 헌법정신 및 법체계와 상충된다. 이 규정 신설 이후의 ‘국가의 노력의무’를 점검해본 결과, 그 성과나 추진 의지도 없다는 점에서 이 규정은 이미 법적 지속력을 상실한 사문화(死文化)된 규정으로 판단된다.²²⁾

<표 5> 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 개정 방안

공포예정 규정(본회 통과)	개 정 안(개정이유)
제2절 지방자치분권 과제의 추진 제33조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) 제34조(특별지방행정기관의 정비) 제35조(교육자치와 지방자치의 통합) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ② 교육자치에 관하여는 따로 법률로 정한다.	제35(교육자치와 지방자치의 연계·협력) 국가와 지방자치단체는 교육자치와 지방자치의 연계·협력을 위하여 노력하여야 한다. (국가→국가와 지방자치단체, 통합→연계·협력) ② (삭제) ※ 교육기본법 제5조(교육의 자주성등) 보완 바람직 예: 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을(→지방교육자치제도를) 수립·실시하여야 한다.

주 : 헌법 개정시 교육자치 보장 예로서 현행 헌법 제31조⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다 → ⑤ 국가와 지방자치단체는 국민의 학습의 자유와 권리를 보호하기 위하여 적절하게 역할을 분담하고 상호간 협력하여야 하며, 학교와 교육행정기관 및 대학에서는 부당한 간섭을 배제하고 교육자치를 보장하여야 한다.

출처: 고전, "교육기본권 관점에서의 헌법 개정 논의", 교육법학연구, 29(2)(2017.6), 27면 <표 6> 참고할 것

22) 고전, "지방분권법상 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력 의무 규정등의 타당성과 입법과제", 교육행정학연구(한국교육행정학회), 39(4)(2021.10), 150면.

2. 교육감에게 누락된 특별자치시·도법 의견제출권 : 주민 대표성 회복

현재, 제주특별법상 도지사만이 법개정 법률안 의견서를 국무총리실 산하 제주특별자치도지원위원회에 제출할 수 있고, 지원위원회 논의를 거친 개정안은 정부의 개정입법안이 된다. 이런 식으로 2021년까지 제주특별법은 7단계 제도 개선을 진행하였다. 그런데, 교육자치에 관한 사항은 교육청으로부터 의견 접수를 하지만 그 결정 주체가 도청에 설치된 제도개선추진단의 판단에 의하도록 하여 교육청의 개정 의견은 최종 제도 개선안(법 개정안)에서 배제되는 경우가 허다하였다.

이러한 법개정 과정의 설계는 이 법이 제정된 2006년 당시에는 교육감이 학교운영위원회에서 선출되고 도지사는 주민직선이었던 점에 최종 의사결정권자로서 타당성이 있었다. 그러나 교육감은 2007년부터 직선제로 바뀌었고, 2010년 지방선거 때부터는 도지사 선거와 동시에 실시되어 적어도 교육감의 교육에 대한 주민대표성은 도지사의 일반행정에 대한 주민대표성과 동일하다.

특별자치도의 중요한 자치영역으로서 교육자치를 설정하고 있으면서도 교육감이 법개정으로부터 소외되고 있는 현실은 민주적 정당성에 비례하는 통치기구의 구성원리에도 부합하지 않는다. 이런 연유로 과거에 지역 국회의원(20대 강창일 의원)이 교육감의 법률안 의견 제출권 개정안을 제출하기도 했으나 회기 만료로 폐기된 바 있다.

따라서, 제주특별자치도의 교육분야의 자치입법을 위하여는 교육감의 법률안 의견 제출권이 확보되어야 한다. 동시에 총리실 산하 특별자치도지원위원회에도 교육감이 포함되어야 하고, 실무위원회에는 부교육감이 포함되도록 연동하여 법을 개정할 필요가 있다.

<표 6> 제주특별법상 교육감의 법률안 의견 제출권을 위한 개정안

현 행	개 정 안
제주특별법 제19조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다. ⑤ 지원위원회는 제4항에 따라 통보받은 검토결과를 심의하여 그 심의 결과를 도지사와 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.	제주특별법 제19조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① 도지사는 도의회 ... 제출할 수 있다. 다만, 제주특별자치도교육청과 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항은 교육감이 이를 행한다. [후단 신설] ⑤ 지원위원회는 ...통보하여야 한다. 다만, 교육감이 제출한 사항에 대하여는 교육감에게 통보하여야 한다.[후단 신설]
특별법시행령 제2조(제주특별자치도 지원위원회의 구성) 2.제주특별자치도 도지사	특별법시행령 제2조(제주특별자치도 지원위원회의 구성) 2.제주특별자치도 도지사 및 교육감
특별법시행령 제5조(제주특별자치도 실무위원회의 구성 및 운영) 2.제주특별자치도 부지사	특별법시행령 제5조(제주특별자치도 실무위원회의 구성 및 운영) 2.제주특별자치도 도지사 및 부교육감

출처: 한국교육행정학회, 제주교육자치 15년의 성과와 과제, 발전방안 연구, 2022.1, 207면.(시행령 보완)

3. 2026년 6월로 예고된 제주 교육의원 일몰제 : 민주적 정당성 회복

2006년에 제주특별자치도 도입과 더불어 처음으로 실시된 교육의원제도는 지방의회 통합형 교육위원회에 따르는 교육전문성을 보강하기 위하여 도입된 제도였다. 2010년 전국으로 확산되는 계기를 마련했으나, 정치적 타협 결과 16개 시·도에서 한 차례만 실시하는 것²³⁾으로 정리되었다. 제주도에서는 2018년 선거를 앞두고 시민단체가 교육의원제 폐기를 겨냥한 헌법소원 제기(2018.4)가 있었으나 기각된 바 있다. 2018년 교육의원 선거구 5곳중 4곳이 1명만이 입후보하여 무투표당선된 상황에서 여론은 악화되었고, 2022년 대통령선거를 앞두고 일반의원 증원(3인)과 교육의원 반납(5인)이라는 정치공학적인 개정 책략에 따라 1월에 기습적으로 제안되었다가 대선 폐배 후 4월에 국회를 통과하여 교육의원제도는 4년 뒤인 26년 6월에 종료토록 개정되고 말았다.²⁴⁾

제주특별자치법의 교육자치 장(章)을 통해서 특별한 교육자치를 실시한다는 입법취지는 교육의원제를 폐지함으로써 반감될 위기에 처해 있으며, 16개 시·도와 더불어 교육자치 집행기구만이 남는 반쪽 교육자치제를 예고하고 있다.

또한, 금번의 법개정이 제주도에서 유일하게 16년에 걸쳐서 실시되어왔고, 일반적으로 제도개선 절차인 도의회의 입법개정안 상정이 아닌, 대안 논의등 지역에서의 충분한 논의없이 국회(서울 강동구 이해식의원 대표발의)에 의하여 정치공학적으로 일단 폐지하고 보자는 식으로 진행되어 절차적 민주성도 갖추지 못한 것으로 평가할 수 있다.

이에 당해 교육의원을 중심으로 법개정을 위한 논의를 시작하여야 하며, 무투표 당선 및 헌법소원의 발미가된 선거방식에 대한 대안을 논의할 필요가 있다. 한국교육행정학회의 연구보고서에서 제안되고 있듯이, 중선거구제(제주시 3명, 서귀포 2명) 개편과, 피선 자격 확대도 필요하다.²⁵⁾

<표 7> 제주특별법상 교육의원 일몰제 규정 개정 및 교육의원 선거방식 개정 방안

현행 규정	개 정 안(개정이유)
부칙 <법률 제18840호, 2022.4.20.> 제4조(교육의원 및 교육위원회 제도의 유효기간) ① 이 법에 따른 제주특별자치도의회 교육의원 및 교육위원회 제도는 2026년 6월 30일까지 효력을 가진다. ② 제1항에 따른 교육의원 및 교육위원회의 폐지에 따라 2026년 6월 30일 임기만료에 따른	부칙 <법률 0000호, 2023.0.0> 제1조 법률 제18840호 부칙 제4조(교육의원 및 교육위원회 제도의 유효기간)를 삭제한다. 제65조(교육의원 선거) ② 다만, <u>조례로 정하는 교육의원 선거구별 의원 정수에 따라 다득표 순으로 당선자를 결정하며</u> , 투표용지의 후보자 게재순위 등에 관하여는 「지방교육자치에 관

23) 언론에서는 이를 ‘교육의원 일몰제’라 칭하였지만, 일몰제란 현행 제도의 순차적 변화를 위하여 폐지일정을 정하고 대안을 모색하는 제도라는 점에서, 이 경우는 시작부터 폐지 시점을 정했다는 점에서 ‘일몰제’가 아닌 ‘시범실시’내지 ‘한시실시’라 할 수 있다.

24) 제주 교육의원 일몰제 개정 과정에 대해서는 고전, “2022년 제주특별자치도 교육의원 선거의 쟁점과 입법과제, 교육행정학연구 40(4)(2022.10), 3면 참조할 것.

25) 구체적인 선출방법의 개정방안에 대하여는 앞의 고전의 논문(2022)의 20-21면을 참고할 것

현행 규정	개정안(개정이유)
교육의원선거는 실시하지 아니한다.	한 법률」 제48조를 준용한다. 제66조(교육의원 피선거격등)-교육학 박사학위 소 지자 및 학운위원 경력,학부모단체 대표 경력 포함

주 : 현행 제65조(교육의원 선거) ② 교육의원 선거에 관하여 다만, 투표용지의 후보자 게재순위 등에
관하여는 지방교육자치에 관한 법률 제48조를 준용한다는 부분은 중선거구제로 전환할 필요 있음
출처: 한국교육행정학회(2021), 제주 교육자치 15년의 성과와 과제, 발전방안 연구, 214면 참고
3. 학교운영위원 경력: 초중등교육법 제31조에 따른 학교운영위원회의 학부모 대표 또는 지역사회 인사로
학교급을 달리한 두 개 이상의 학교에서 4년 이상 학교운영위원으로 활동한 경력 [신설]
4. 교육단체 및 학부모단체 대표자 경력: 조례로 정한 교육단체 또는 학부모단체에서 5년 이상 활동하고 3
년 이상 대표자로 활동한 경력. 다만 해당 단체의 인정 범위에 관한 사항은 조례로 정한다 [신설]
위의 학교운영위원 경력 및 교원단체등 대표자 경력은 한국교육행정학회 보고서(2022)의 213면 참고

4. 지방정치인과 시민단체의 교육의원에 대한 반감: 전면적 제도 개선

제주특별자치도 교육자치의 위기는 교육의원제 폐기 입법, 즉 일몰제로 표출되었다. 그리고 서울지역 국회의원의 대표발의라는 정치공학적 법개정 강행에도 그것이 진행되었던 것은 그동안의 교육의원에 대한 지역 정가와 시민단체의 낮은 평가가 내재된 것이라고 할 수 있다. 즉, 작금의 일몰제 폐지 시국은 제도 자체의 결함 외에도 기존의 교육의원제 운영, 즉 교육의원의 의정활동 자체가 초래한 부분 또한 존재한다는 점을 간과해서는 안된다. 즉, 단순히 교육의원제를 부활하는 것만으로 소기의 특별 교육자치가 달성되지는 않는다는 것이다. 그 답은 제도와 운영의 폐해, 즉, 교육의원제를 둘러싼 부정적 인식과 평판의 원인 해소에 초점을 두어야 한다는 것이다.

첫째로, 걸림돌은 ‘진직 교육청 관료(교육장) 및 전문직 출신자의 교육의원직 독식 현상’이 해소되어야 한다. 이를 위해서는 경력요건을 대폭 완화할 필요가 있고, 평교사의 경우 당선 후 휴직이 허용되어야 한다. 과도한 선거비용으로 출마를 꺼려서 현직 교육의원의 재선 내지 무투표 당선 문제에 대하여는, 완전선거공영제(개인의 길거리 선거운동을 금지하고 선관위 및 언론 주관 토론 검증 위주)와 교직원단체 및 전문가집단을 통한 교육공약에 대한 검증(메니페스토)을 실시한다

둘째로, 지방 정가로부터 가장 큰 불만 사항인 교육의원이 지역의 민감한 정치현안에 참여하여 캐스팅보트 역할을 하는 것을 해소할 필요가 있다. 기본적으로 교육위원회의 의결을 도의회 본회의의 의결을 거친 것으로 보며, 교육위원회 의결로서 본회의에 상정된 안건(도민에게 의무 및 재정부담을 지우는 사항 등)에 대하여는 본회의 표결에 참여토록 하는 방안을 제안한다. 물론, 도의회의 입법활동의 중핵이 되는 운영위원회나 예산결산위원회에 교육의원의 배정, 그리고 본회의에서의 교육행정 질의는 기존과 같이 유지되어 도의회 내에서의 전문적 심의와 도교육감에 대한 전문적 견제가 이루어지도록 해야 할 것이다.

셋째로, 도의회와 교육감은 제주도 교육자치 행정활동에 대하여 상호 견제와 균형을 갖출 필요가 있다. 도의회는 교육감이 선거공약을 실천한다는 명분으로 편향적인 정책이 되지 않도록 견제하며, 4년 단위의 교육감 교체로 지역 교육정책이 일관성을 잃는 일이 없도록 견제할 필요가 있다. 동시에 교육위원들의 다소 과잉된 자치조례의 제정으로 인하여 교육청이나 일선 학교의 교육활동이 위축되는 일이 없도록 정제될 필요도 있다고 본다. 이를 위해 금번 제주도 의회에서 제정된 「제주특별자치도 교육자치 활성화에 관한 조례」를 십분 활용한다면 상호 견제와 균형에도 도움이 될 것이라고 본다. 다만, 현재의 조례는 교육감에게 교육자치 활성화 기본계획을 수립 의무만을 지우고 있는데, 교육감의 교육규칙 제정과 도의회에서의 교육조례에 대한 ‘자치입법 영향력 평가’를 실시할 필요가 있다. 이를 위해 별도의 위원회를 둘 필요는 없다고 보여지며, 조례에서 예정한 ‘교육자치추진위원회’²⁶⁾를 활용하면 가능하다고 본다.

V. 맺는 말: 활성화에 대한 주민 공감대

지금까지 발제자는 1998년 교육위원회 연구논문을²⁷⁾ 발표한 이래로 25년여 동안 적지 않은 교육자치 및 교육감과 교육의원 관련 논문을 발표해왔다. 특히 제주특별자치도 교육자치에 관하여는 2006년 특별법 개정 주민투표 과정에서부터 참여하였고, 제도 도입의 성과를 기념하는 세미나나 제도의 변동기(교육의원 일몰제등) 때 지면²⁸⁾을 통하여 의견을 제시해 왔다.

그러나, 제주특별자치도의 경험은 육지로 확산 보급되지 못했고, 제주도 내에서조차 여러 차례들은 충분히 활용되지 못했다. 교육청과 도의회는 제도 개선에 대하여 25년 동안 나름 궁리해왔으나 결국, 2022년 국회에서의 특별법 개정을 통해서 제주 교육자치의 상징인 교육의원제마저 26년 6월로 막을 내릴 시한부 제도에 처해 있다. 그것도 진보를 대변하는 민주당의 폐지당론에 따라 중앙정가에 의해 자행되었다는 데 대하여 실망감과 무력감을 느끼기에 충분했다.

26) 다만, 위원회의 역할에 도의회로부터 의뢰받은 교육조례 영향평가 사항을 추가할 필요가 있다. 도의회에 전달 방법은 자치조례 입법예고 기간을 활용하여 교육감을 통하여 교육위원회에 전달하는 방식이 무난하다. 활성화 조례상 이 추진위원회의 구성은 10명 이내 위원으로 구성되어있다. 제12조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 당연직 위원: 교육자치 관련 업무를 담당하는 부서의 실·국장
2. 위촉직 위원: 다음 각 목의 사람 중에서 도교육감이 위촉하는 사람
- 가. 제주특별자치도의회에서 추천한 도의원
- 나. 교육자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

27) 고전, “교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제분석: 민주성과 전문성 면에서본 제1·2·3기 교육위원회”, 교육정치학연구(한국교육정치학회), 5(2)(1998.12).

28) 고전, “제주도 교육의원님 전상서”, 제주의 소리[특별기고], 2023.3.13.
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=412819>.

통상 현안을 해결하는 방법은 세 가지 측면에서 논의하게 마련이다. 제도 자체가 갖는 문제점으로서 이는 법령 개정을 통해서 제도를 개선하게 된다. 다른 하나는 제도 자체보다는 그 취지와는 달리 시행·운영되거나 적용되는 법제의 적용 실제에 따른 문제점이다. 대체로 법과 제도의 취지대로 운영되지 못한 부분을 중앙과 지방의 교육행정기관은 정책을 통하여 새롭게 계획하여 시행하여 대응토록 한다. 물론 그 원인에 따라서는 운영상의 개선을 넘어 법제 개정으로 연계되어야 할 문제도 있을 것이다.

마지막으로 법제도 시행·운영도 아닌 문제의 근본 원인에 해당하는 부분으로서, 구성원의 의식과 조직의 풍토라는 측면이 있다. 어쩌면 근본적인 개혁을 위해서는 반드시 수반되어야 할 부분이기도 하다. 이른바 ‘따라하기 관행과 형식주의 풍토’가 비교적 강한 학교 교원들과 교육행정기관의 조직 문화에 기반한다. 최근 들어서 학생들의 인권 의식과 학부모의 학교 운영에 대한 참여 권리의식이 높아진 것과 비교하여, 교사들의 교육활동(교권) 보호는 이에 미치지 못하여 젊은 교사들의 이직이나 중견교사의 명예퇴직이 증가하고 있는 추세이다. 모두 교육당사자들의 권리의식은 높아져가고 있는데 의무와 책임 분담에 대한 논의는 그에 못미치고 있는 문제 상황인 것이다.

이전 논의의 초점인 ‘활성화’라는 목표 용어는 현 제도가 ‘비활성화’ 되고 있거나 ‘법대로 작동하지 못하는 형식적인’ 제도라는 평가를 전제로 한다는 의미를 내포하고 있다. 즉, 제도 자체의 무용론과는 달리, 제도의 정당성, 필요성, 역사성에 대하여는 기본적으로 공감한다는 것을 전제로 한 논의의 방향이 곧 ‘활성화’라고 할 수 있다. 이 점이 교육자치를 일반자치에 통합하려는 통합론자의 관점과 근본적으로 다른 부분이다.

그런 관점에서 고의숙 교육의원등이 제안하여 성안된 최근의 「제주특별자치도 교육자치 활성화에 관한 조례」(2023.1.3.)는 그 시책을 마련하여야 할 책무의 주체를 교육감으로 정하고, 관련 기본계획을 수립하며, 지표를 개발하여 제도 개선에 노력하며, 정보를 공개하고 도민의 참여를 이끌어 내며, 지자체등과 협력체계를 구축할 것 등을 주문하고 있다.

교육자치 체제는 결국 지방교육행정 기관의 운용이라는 점에서 중핵적 역할은 집행기관인 교육감에게 있음은 자명하다. 그러나 교육자치는 국회나 지방의회가 결정한 교육법제를 시행하는 것만을 의미하는 것이 아니라, 이들 교육 자치입법 기관의 활동 단계에서부터 교육자치의 이념이 반영될 때, 소기의 목적을 달성할 수 있다. 물론, 위의 활성화 조례는 교육의원까지 일몰제로 사라지게 될 위기의 상황에서 교육감의 책무를 강화하고, 관련 전문가 및 의회의원등으로 구성된 ‘교육자치추진위원회’를 통하여 교육감에 대한 견제를 확보하려는 의도도 있다. 그러나 교육자치의 본령, 즉 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권의 입장에서 보면, 교육자치 지표개발 또한 쉽지 않겠고 추진위원 몇 사람의 교육감 자문을 통해 교육자치 활성화를 얼마만큼 담보할 수 있을지는 미지수이다.

향후 3년 앞으로 다가온 제주특별자치도 교육의원 일몰제는 16개 시·도에서 이미 벌어지고

있는 집행기구인 교육감만 남아있는 ‘반쪽 지방교육자치제’의 모습을 재현할 가능성이 높아 보인다. 이에 ‘교육자치추진위원회’를 제안한 조례만으로 그 폐해는 막지 못할 것이다. 보다 근본적인 걸림돌, 즉, 교육의원제 폐지를 막아야 할 것이다. 물론, 제주특별자치도의 성과들은 16개 시·도 교육자치 개선의 디딤돌과 확산 기제로서 활용될 필요가 있다. 특히, 세종특별자치시와 이제 특별자치도를 시작하는 강원도와 전라북도와 연계한다면 활성화의 모티브를 제공하게 될 것이다.

법제와 제도 운영의 측면에서 성과 및 개선되어야 할 부분은 제3장 및 4장에서 충분히 논의하였다. 다만, 제주특별자치도 활성화를 가로 막는 ‘개인의 의식’과 ‘조직의 풍토’라는 측면은 제도 개혁에 있어서 적지 않은 비중을 차지하는 병산의 하단부(Covert)라 할 수 있다. 특별한 자치를 표방한 제주 교육자치가 제주 도민들이 체감하지 못한 부분이 있다면, 물론 제도 자체의 결함도 있겠지만, 도민들과 교육구성원의 교육에 대한 자치 권리의식과 동시에 참여의욕이 제도에 상응했는가 하는 부분도 살펴보아야 한다. 교육의원제 폐지를 주장하는 측에서는 이 제도가 오히려 교육계의 독식으로 인하여 주민이 교육 현안과 교육행정에 참여할 권리를 잠식하고 왜곡시킨 것으로 편취하기도 한다. 그러나, 지금의 교육자치 수준이라도 유지하는데는 교육의원제가 있었기에 가능하였다고도 본다. 주민의 교육자치 필요성 인식에 기반한 교육의원 제도가 아닌 외부로부터 주어진 탓도 적지 않았다고 본다.

사실, 특별자치도의 도입 자체도 김대중 정부의 ‘한국의 홍가포르’ 프로젝트에서 국제자유도시로서 제주특별자치도의 비전으로 정부로부터 던져진 것이었다. 도민들 사이에서 시작된 것이 아니라는 점이다. 자치경찰제와 더불어 특별자치의 양대 축을 이뤄 설계된 ‘교육자치’ 역시, 지방자치 통합론을 주창해 온 세력들에 의하여 시범적으로 ‘지방의회 통합형 교육위원회제’로서 제주도에 먼저 시도하고 나머지 육지에 연착륙을 위해서 전략적으로 채택된 제도였다. 그것도 지방자치-교육자치 통합론을 주창하는 일부 학자들에 의해서였다. 즉, 제주도 교육계나 도민들의 민의에 기반하여 최초의 교육의원제가 도입되었던 것은 아니라 외부로부터 주어졌다는 뜻이다.

결국, 특별자치도 도입 초기의 교육의원들에게는 법적으로는 지방의회 의원과 동등한 지위를 보장했지만, 도정 현장에서는 정치적 소외그룹으로, 학교 현장에서는 교육장 및 교육청 중견관료 경력을 지닌 시어머니로 크게 환영받는 입장은 아니었다. 자연히 이들의 의정활동의 상당부분은 의회 내에서 지방의원과 동등한 위상을 확보하는데 집중되었다. 교육의원들의 노력으로 교섭단체를 구성한 것까지는 의미있는 시도였으나, 정당정치로 운영되는 지방의회 내에서 정치적으로 휘둘리거나 편승하게 된 부작용을 낳기도 했다. 진보 정당인 민주당이 지역구 국회의원직을 선점하고 지방의회의 다수당을 형성한 20여 년 동안 지역 현안이었던 ‘해군기지 도입문제’ ‘제2공항 신설문제’ ‘학생인권조례’ 제정 현안 등에 교육의원들이 보여준 무소신과 유보적 입장에 시민단체등 지방정치권이 실망을 안겨준 것 또한 사실이었다. 그것이 시민단체가 교육의원제를 헌법위반(입후보자에게 5년의 교육·교육행정경력 자격요건 부분)의 소송을 제기하게 한

주된 원인이었다고 본다.²⁹⁾

이름하여 교육계와 도민사회에 미운털이 박힌 교육의원제는 결국, 일반의원 증원(3석)을 희망하는 지방정가의 바램대로 교육의원(5) 폐지의 희생양이 되어 중앙 정계의 기습적 특별법 개정안 상정으로 종말을 보게 되었다. 그 불쏘시개 역할을 한 것이 폐지 헌법소원을 제기한 진보 시민단체였고, 지방정계의 요청을 받아들여 서울 국회의원 대표발의의 특별법 개정안을 설계한 자가 진보를 표방하는 민주당 의원들이었다. 이는 교육의 민주화와 쉼을 같이하여온 교육자치제에 있어서 아이러니한 현상이었다. 이번 기획 개정과 주창자들은 역사적으로 평가를 받게 될 것이다.

이러한 몰락의 과정을 곱씹어 보는 이유는, 오늘의 제주특별자치도 교육자치 함몰의 근본 책임은 교육의원 자신의 자기 책임부분이 절반 이상이라는 점을 강조하기 위해서이다. 다행히 2022년 당선된 교육의원들은 이러한 중앙정치에 의해 제주 교육자치 말살에 대하여 대응을 준비하고 있었고, 그 일환으로 교육자치 활성화 조례를 제정했다. 제주특별자치도 교육의원 5인은 결자해지의 자세로, 앞서 제안된 제거되어야 할 걸림돌을 제거하는데 진력하는 것이 주민대표로서 작금의 부조화 상태를 마무리하는 미션이라고 본다. 물론 지역구 국회의원 3인 역시 지방의원수 확보라는 정치공학적 자세에만 몰입했다는 점에서 무책임한 부분을 반성하여야 한다. 교육의원 선거관련 법을 바꾸어 불합리를 개선할 수 있는 위치에 있었음에도, 제도를 없애는데 결탁했기 때문이다.

동시에, 작금의 사태에 이르게 된 데에는 주민들이 교육자치를 체감할 수 있도록 하지 못한 점이 크고, 이를 위해서 교육의원들은 교육현장의 목소리를 반영한 조례 제정과 자치 재원의 확보를 위하여 교육의정 활동에 보다 적극적으로 임해야 할 것이다.³⁰⁾ 물론, 교육감 역시 활성화의 실질적 책임자로서 자치입법 개정과 활성화 추진에 책무를 다해야 할 것이다. 3년 뒤에 어떠한 변화도 없이 교육의원만이 일몰되는 상황에 이른다면, 그것은 그 정도에 머무는 교육의원들의 역량이라 할 수 있고, 이들에 크게 기대하지 않는 도민들의 교육자치 의식을 보여주는 것이라 할 수 있다.

장기적 관점에서 본다면, 제주특별자치도 역시 지방정치에 의하여 교육이 좌우되는 폐해를 맞보게 될 형국이다. 폐해를 맞본 이후에는 다시 개선 방안을 찾아 나서게 될 것이다. 특별한 활용 기회를 주었으나 활용할 의식과 권리를 향유할 능력이 없다면 번거로운 절차는 불가피할 것이다. 결국, 민주주의가 국민의 민주주의의 진전에 맞추어 변화되어 갈 수밖에 없는 것처럼, 제주특별자치도의 특별한 교육자치가 꽃을 피우지 못했다면, 미흡한 제도 자체의 영향도 있겠

29) 시민단체대표는 교육자치 토론회 및 방송매체를 통해 교육의원 5명이 캐스팅보트 역할을 함으로, 전체 도민의 의사가 왜곡되는데 적지 않게 영향을 미쳤다고 발언하기도 말한다

30) 그러나 권은희(국힘당)대표발의로 제주특별법 개정안(2022.12.26.)이 제출되었는데, 교육비특별회계 전출비율에 관한 특례조항(제84조1항-현재 조례위임으로 5%)을 삭제하는 내용을 담고있어서 제주특별자치도 교육자치 제정 역량이 점차 축소하여 가는 분위기이다

지만, 보다 근본적으로는 제도를 통해 교육자치를 꽃피우고자 하는 도민들의 권리의식과 참여 의욕이 그에 미치지 못했다는 것을 반증하는 결과라고도 볼 수 있다. 변화가 더디게 오더라도 체감하는 교육자치를 위해서는 주민들이 당연히 지불해야 할 교육자치 학습의 시간과 기회비용 이라고 위안 삼을 수밖에 없다. 길가다 쉽게 주는 돈을 귀하게 쓰리 만무하듯, 정부의 선심으로 주어진 특례가 꽃을 피우리라는 것을 기대하는 것은 애초에 너무 큰 기대였을 수도 있다.

참고문헌

- 강인태·현승아, “제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점 개선 과제에 대한 고찰”, 지방자치법연구(한국지방자치법학회), 20(3)(2020.9), 209-240.
- 고 전, “교육자유특구와 초중등교육에 대한 토론”. 윤석열 정부1년, 교육정책집중진단(국회토론회자료집), 국회포럼 사의제, 89-95, 2023.
- _____, 한국교육법학. 서울: 박영사, 2022
- _____, 제주특별자치도 교육의원 선거의 쟁점과 입법과제. 교육행정학연구(한국교육행정학회), 40(4)(2022.10), 1-25.
- _____, “교육감 선거제도를 중심으로 본 교육자치 발전방안 토론”, 국회정책토론회 자료집 (22.12.22), 국회의원 유기홍,강민정,도종환,서동용,안민석, 전국시도교육감협의회, 39-44.
- _____, 제주특별법상 교육의원 피선거 자격제한 기각결정(2018헌마444)에 대한 판례 분석. 교육법학연구(대한교육법학회), 33(2)(2021.8), 1-25.
- _____, 지방분권법상 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력의무 규정등의 타당성과 입법 과제. 교육행정학연구(한국교육행정학회), 39(4)(2021.10). 131-155.
- _____, 한국 교육행정·교육자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여. 교육행정학연구(한국교육행정학회), 36(2)(2018.6), 1-25.
- _____, 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. 교육법학연구(대한교육법학회), 29(1)(2017.3), 1-30.
- _____, “교육의원 일몰제의 규범적 타당성 진단연구”, 교육법학연구(대한교육법학회), 26(2)(2014.8), 1-25.
- _____, “지방교육자치제도 개정에 관한 논의-민주주의·지방자치·교육자주 및 제도원리 관점”, 지방자치법연구(한국지방자치법학회), 10(2)(2010.6), 65-90.
- _____, “지방교육자치에 관한 법률 관련 헌법소원 분석”, 교육법학연구(대한교육법학회),

- 19(2)(2007.12), 1-25.
- _____, “제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구”, 교육행정학연구(한국교육행정학회), 25(3)(2007.10), 197-218.
- _____, “교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제 분석”. 교육정치학연구(한국교육정치학회), 5(2)(1998.12), 123-150.
- 김용, “지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석”, 교육행정학연구(한국교육행정학회), 31(3)(2013.10), 175-203.
- 김용일, “교육의원 선거관련 법률 개정 과정 분석연구”, 교육행정학연구(한국교육행정학회), 28(4)(2010.12), 187-207.
- 백혜선, “제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구”, 교육학박사학위논문. 제주대학교대학원, 2014.
- 송기춘, “제주특별자치도 의회 교육의원 선거제도의 법적 문제점과 개선방안”, 교육법학연구(대한교육법학회), 33(1)(2021.4), 1-36.
- 이상철·주철안·윤은미, “시·도교육위원회 소속 의원의 의정활동 분석-부산광역시의회 교육위원회 의원을 중심으로-”, 교육행정학연구(한국교육행정학회), 31(3)(2013.10). 1-24.
- 장윤이·고명성, 교육위원회와 교육의원제도에 관한 연구, 교육종합연구(교육종합연구원), 10(4)(2012.12)), 433-458.
- 정재황, 교육권과 교육자치의 공법(헌법·행정법)적 보장에 관한 연구, 16(2)(1998.7), 교육행정학연구(한국교육행정학회), 286-335, 1998.
- 조재현, 교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구, 공법학연구(한국비교공법학회), 14(1)(2013.2). 101-131.
- 박성우, “또 무혈입성? 전국 유일 교육의원은 왜 ‘계류’취급받나” 제주의소리(2021.7.24.).
- 지충남·선봉규, “통합형 교육위원회의 의정활동에 대한 평가: 광역 시·도교육위원회를 중심으로”, 지방정부연구(한국지방정부학회), 17(1)(2013.12), 233-263.
- 한국교육행정학회, 제주 교육자치 15년의 성과와 과제, 발전방안 연구, 1-247, 2022.
- 홍영철, “교육의원 헌법소원 경과와 의미”, 제주교육의 미래를 위한 토론회:교육의원 제도에 대한 고찰(전교조 제주지부의 토론회 자료집), 26-27, 2020.11.6.
- 제주의소리, “제주 교육의원, 뒤늦게 헌법소원 내려다 ‘청구기간 만료’ 해프닝”(2023.4.4.).
- 제주의소리(2023.3.23.), “교육청 돈 잔치 끝? 전출금 일부 폐지 제주특별법 국회 상정”(2023.4.23.).
- 제주의소리 “강동우 ‘교육의원 폐지 대안, 비례대표 3석 교육전문가로’”(2022.5.17.).

초중등교육행정 2

한 초등학교사의 학교혁신과정 경험에 관한 자문화 기술지

김성아(조선대 초빙교수)¹⁾

I. 들어가기

10년 전 나는 혁신학교로의 전입을 강렬히 염원했었다. 당시의 나는 경력 10년 차에 접어드는 교사였지만 수업에 여전히 자신이 없었고 늘어나는 행정업무가 부담스럽기만 했다. 권위주의적인 학교 분위기는 나를 숨막히게 했고 출근하는 매일 아침이 두려워 교사를 그만두고 싶다는 생각을 자주 했었다. 그런 위기의 시기에 우연히 듣게된 혁신학교에 대한 이야기는 위기 상황에 처한 나를 구원해주리라는 막연한 기대에 부풀게 했고 새로운 도전에 과감히 나서게 해주었다. 다분히 즉흥적으로 결정되었던 나의 혁신학교 행은 현실을 회피하기 위한 ‘도피처’이자 ‘무모한 도전’이었다. 솔직히 그 당시의 나는 혁신학교가 구체적으로 어떤 곳인지 일반 학교와 무엇이 다른지 전혀 알지 못했다. 그리고 ‘혁신’이라는 낱말의 무게가 내 교사로서의 인생을 어느 정도로 짓누르게 될지 전혀 예상하지 못했었다.

혁신학교가 정확히 무엇을 어떻게 혁신하는 것인지에 대한 질문에 연구자인 ‘나’는 학교혁신의 과정을 몸소 경험한 지금도 명확하게 답을 하기가 어렵다. 하지만 혁신학교의 역사가 10여년을 넘어가면서 많은 연구들이 혁신학교의 개념과 학교혁신의 과정에 대해 학술적인 모색을 해오고 있다. 혁신학교는 2009년 경기도 13개 학교로 시작하였다. 2011년 서울(서울형 혁신학교), 광주(빛고을 혁신학교), 강원(행복더하기 학교), 전남(무지개 학교) 교육청이 동참하였고, 이후 17개 전국 시도 교육청으로 확산되어, 오늘에 이르고 있다. 2020년 자료에 따르면, 우리나라 전체 초중고의 14.5%, 총 1689개 학교가 혁신학교로 운영되고 있다.(한국교육과정평가원, 2020). 혁신학교는 학교구성원들의 민주적인 협의를 통한 학교운영이나 학생들의 협력적 배움을 중심에 둔 수업과 평가, 전문적 학습공동체를 통한 교수학습 중심의 조직풍토, 학교와 지역사회의 긴밀한 연계를 통한 배움의 장 확장 등의 성과를 거두면서 ‘학교다움’을 추구하고 있다는 평가를 받는다(백병부, 2021). 혁신학교 정책이 시작된지 10년이 넘어가면서 교육부(2020b) 와 각

1)저자: 김성아(광주광역시 서구 화운로 194번길 6, 광주서초등학교, ksa1020@hanmail.net)

시도 교육청은 미래 사회에도 지속가능한 혁신학교 정책을 위해 ‘미래형 혁신학교’로의 전환을 준비하고 있기도 하다.

혁신학교에 대한 기존의 연구들은 정책이 시행되었던 전반기에는 주로 혁신학교의 개념을 탐구하는 연구(박운형, 최두진, 최두진, 조선자, 고정순, 2009; 김성천, 2011)와 운영 사례 연구(김현우, 2011; 나효진, 안선희, 2015; 안광식, 서영선, 류진영, 최진경, 2016; 이정아, 이병준, 정미경, 2016)가 있었고 이후에는 혁신학교 정착의 당위성을 강조하기 위해 혁신학교 만족도와 효능감(김민웅, 임용순, 2013; 김혜진, 김혜영, 홍창남, 2015; 김영주, 이상신, 김종민, 2015)에 대한 연구가 이루어졌다. 혁신학교 정책이 시행 5년차가 넘어가면서 혁신학교의 교육과정(강이화, 김혜진, 2015; 노철현, 류형선, 이승철, 2016; 김우년, 2019; 이주연, 임유나, 정영근, 이정연, 이민형, 2020)과 교육사회학적으로 혁신학교를 분석한 연구(나종민, 김천기, 2015; 원순아, 엄기형, 2018; 박세진, 안영은, 2018; 최재모, 김미숙, 2019)가 이루어졌다. 그리고 현재는 미래에도 지속가능한 혁신학교로의 전환을 위한 미래형 혁신학교에 대한 연구(김원석, 2020; 강이화, 이지경, 2022; 이재용, 최준섭, 권용준, 김기홍, 이세중, 2022)들이 이루어지고 있다.

혁신학교 정책이 각 시도에서 보편적으로 시행되지 10여년이 넘어가면서 학교혁신 과정의 구체적인 경험에 대한 연구도 시작되었다. 혁신학교에서 학교혁신 과정의 경험에 관한 연구는 먼저 혁신고등학교 운영과정상의 특징에 관한 문화기술적 사례연구(유경훈, 2014)가 있다. 이 연구는 혁신학교 정책이 시작되었던 비교적 초기에 단위 학교의 혁신 과정과 경험을 연구하였는데 의의를 지니지만 교사가 아닌 외부 관찰자의 시점에서 학교혁신과정의 경험을 서술하여 내부자 관점에서 학교혁신 과정 경험의 의미를 파악하는 데에 한계가 있었다. 또한 한 초등교사의 혁신학교 교육경험에 관한 내러티브 탐구(이연선, 연희정, 한안나, 2017)는 유아교육 전공자인 연구자들이 혁신유치원 교육에 시사점을 얻기 위해 소규모 혁신학교의 혁신 리더 교사를 관찰하고 면담한 연구로서 평범한 교사 내부자 관점에서 자세한 경험과 그 의미를 드러내는 데 한계가 있었다. 더불어 박휴용과 김미정(2022)의 연구는 J지역 혁신학교에서 학교혁신을 주도적으로 담당했던 소수 교사들의 기억과 회고를 기반으로 혁신학교 담당교사의 자기회고적 내러티브를 분석하여 혁신학교 정책의 의미와 한계점을 논의하였다.

이와 같이 각 시도의 혁신학교 정책 실행이 10여년을 넘어가면서 많은 연구가 이루어져 왔지만 학교혁신 과정의 경험을 내부자로서 온전히 겪어낸 일반 교사의 관점에서 구체적으로 드러낸 연구는 많이 부족한 상태라 보여진다. Eisner(2004)는 교육현장의 개혁이 거시적 차원의 구조개혁에 주목하여 구조 속의 주체인 구성원들의 역할을 간과하고 있다고 비판하였다. 진정한 교육개혁의 성공이 이루어지기 위해서는 개혁의 과정에서 개혁의 주체이자 대상인 교사들이 느끼고 요구하는 것이 무엇인지에 대하여 귀를 기울일 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 혁신학교 초기 구성원으로서 연구자인 ‘나’가 10여 년에 걸쳐 학교혁신의 과정에서 전지적 교사의 관점으로 직접 겪었던 구체적인 경험의 내용과 느낌 및 생각을 드러내고자 질적 연구 방법인 자

문화 기술지를 사용하였다. 자문화 기술지는 연구자의 주관성과 반영성을 연구의 전경에 두면서, 특정한 사회문화적 상황 속에 위치한 자아의 사회적, 문화적, 정치적, 역사적 이해를 확장하는 질적 연구방법론이다(Reed-Danahay, 1997; Chang, 2008; 박순용·장희원·조민아, 2010; 이동성, 2010).

본 연구는 혁신의 의미를 짐작조차 할 수 없었던 한 교사가 무모하게 뛰어든 혁신학교에서의 다양한 경험으로 깨닫게된 학교혁신의 본질적 의미에 대한 깊이 있는 해석을 통해 현장 교사의 입장에서 바람직한 학교 혁신의 바람직한 방향에 대한 새로운 관점을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

II. 연구 방법

1. 자문화 기술지

이 연구는 혁신학교 개설 초기 구성원으로서 학교혁신 과정의 경험에 대한 자전적 이야기를 활용하는 자문화 기술지 연구방법을 활용한다. 연구자 개인의 경험과 생각을 서술하는 연구 방법으로 자서전이나 내러티브적 연구가 있지만 본 연구는 단순히 연구자의 개인적 경험과 생각의 서술에 그치는 것이 아니라 혁신학교라는 사회문화적 맥락을 기반으로 경험의 의미에 대한 이해와 성찰의 과정을 서술하고자 하였다. 이러한 자문화 기술지 연구 방법에 대하여 김영천과 이동성(2011)은 연구자가 속한 사회구조 맥락에서 그의 경험에 대한 비판과 성찰을 통해 이를 사회문화적으로 이해하고 해석할 수 있다고 강조하였다. 자문화기술지는 자전적으로 주관성이 가미된 연구자의 경험을 토대로 글을 구성하고, 사회, 문화, 정치적으로 연결지어 해석하므로 경험의 다양한 차원의 재구성을 이야기로 기술하는 내러티브 방법을 차용하는 특성을 포함하고 있으며, 연구자 본인의 경험을 분석하여, 자전적 자료를 담아낸다는 특징을 갖는다(고현정, 2013).

자문화 기술자는 삶의 이력을 독자들에게 노출함으로써 연약한 저자의 위치성(positionality)을 갖게 되지만, 동시에 개인적인 이야기의 진실성과 진정성을 확보할 수 있다(이동성, 2011). 자문화기술지는 자아가 어떻게 구성되고, 폭로되고, 연결되는가를 밝힘으로써 사회적, 문화적, 개인적 삶을 창조하고, 해석하고, 변화시키는데 도움을 준다(김영천, 이동성, 2011). 본 연구의 방법론으로서 자문화 기술을 통해 한 초등학교 교사가 10여년에 걸쳐 직접 겪은 학교혁신 과정의 내적·외적 경험을 타인·행동·상황·구조와의 맥락 속에서 그 실제와 의미를 드러내고자 한다.

2. 연구자인 ‘나’와 연구의 현장

연구자인 ‘나’는 일반 학교(혁신학교와의 구별을 위한 지칭)에서 부장 역할을 맡아오며 행정 업무를 처리하는 교사와 학생들을 만나는 수업하는 교사로서의 역할 정체성에 혼란을 겪었다. 또한 나는 혁신학교 이전 일반 학교에서의 의사소통과 학교 체제 구조 전반에 관리자의 전제적 지위 행사에 압박감과 부담함을 느끼며 변화된 학교 체제를 갈망하고 있기도 하였다. 당시의 연구자는 교사 생활 10년차의 매너리즘 극복과 새로운 학교 시스템 경험에 대한 막연한 기대감으로 G시의 초기 4개 학교로 지정된 혁신학교로 전보를 신청하게 되었다. 첫 혁신학교에서의 생활 이후 일반 학교로 복귀하여 학교혁신의 가능성을 실험하였지만 이에 한계를 느끼고 다시 혁신학교로 돌아와 수업 전문성 향상에 매진하고 있다.

G시의 B초등학교는 초기 4개 학교로 지정된 혁신학교 중의 하나이다. 이 초등학교는 재래시장과 연립주택 밀집 지역에 위치해 있어 상대적으로 소외된 경제적·사회적 배경을 지니고 있다. B초등학교는 학교혁신의 초기 정착을 위해 혁신 관련 교사 초빙을 적극적으로 이용하여 혁신학교 전보 희망자를 대거 영입하였다. 이 중 다수는 진보적 교직원단체의 활동을 적극적으로 하였던 이들로서 B초등학교 혁신 비전 설립과 실행과정에서 중요한 역할을 하였다.

3. 자료 수집 및 자료 분석

자문화 기술지 연구의 자료 수집을 위해 혁신학교 재직 기간 중의 기억회상 자료, 성찰 자료, 동학년 협의회 자료, 교육과정 반성회 회의록, 동료교사와의 면담자료, 공문, 혁신학교 포럼 자료들을 활용하였다. 자료 수집은 연구자가 혁신학교로 전보를 결심하게 된 2010년부터 2019년까지 약 10년에 걸쳐 이루어졌다. 연구 결과에 대한 신뢰성 확보를 위해 나의 기억 및 성찰 자료 이외에도 학교 현장의 참여관찰 경험과 협의회 자료를 보조적으로 활용하였다. 또한 혁신학교에서 함께 근무했던 동료 교사들 3인에게 자료 및 이의 해석에 대한 검증을 받아 연구 결과의 타당성 확보에 노력하였다.

수집된 자료의 분석과 해석을 위해 연구자의 기억회상 및 성찰 자료와 외부 자료를 텍스트화하여 이를 전사하였다. 1차 코딩 진행 과정을 통해 본 연구가 장기간에 걸쳐 수집된 자료이기에 종단적 형태로 패턴이 구성됨을 확인하였다. 이후 수집된 연구자료의 분석과 해석을 위해 살다나(Saldña, 2009)의 종단 코딩 방법을 활용하였다. 종단 코딩은 시간의 확장된 경과에 따른 개인의 변화와 발달을 탐구하는 질적 연구에 적합하기 때문이다(이동성, 2011). 이를 위해 2차 코딩에서는 종단적 코딩 방법을 활용하여 연구자의 자료 속에서 보여지는 변화의 양상을 범주화하고 범주화된 개념을 기반으로 학교혁신 과정의 경험의 의미에 관한 결과들을 이끌어낼 수 있었다.

4. 자료 수집 주제 목록

<표 1> 자문화 기술지 자료 수집 주제 목록

연도	자료유형	연구 주제 목록
2015년도~ 2019년도	SNS메시지	동료교사가 보내온 카톡 메시지 자료(2019년 2월)
	성찰일지	연구자의 성찰 일지(2015년 3월)
	대화기억자료	초등교사 친구와의 대화(2015년 1월)
	참여관찰	Y 초교 학년 교육과정 반성회 회의록(2015년 12월)
2014년도	성찰일지	연구자의 성찰 일지(2014년 12월)
	대화기억자료	B 혁신 초교 동학년 교사 회의(2014년 10월)
		G시 혁신학교 포럼에서의 교사 대화(2014년 12월)
	인터뷰	B 혁신 초교 동학년 교사 면담 자료(2014년 2월)
2013년도	성찰일지	연구자의 성찰 일지(2013년 6월, 12월)
	대화기억자료	B 혁신 초교 교사회의 대화(2013년 6월)
		B 혁신 초교 교육과정 반성회 대화(2013년 12월)
2012년도	참여관찰	B 혁신 초교 동학년 교사 회의록(2012년 3월)
2010~2011년도	성찰일지	연구자의 성찰 일지(2010년 9월)
	대화기억자료	G시 혁신학교 포럼에서의 교사 대화(2011년 12월)

Ⅲ. 연구 결과

1. 암중모색(暗中摸索): 어둠 속에서 만난 한줄기 빛

교사 경력 10년 차에 접어들었던 그 당시의 나는 부장 역할을 맡아 학교 행정 업무를 잘 처리하는 기술을 익혀 능력 있는 교사로 인정을 받고 있었다. 학교 현장에서 능력 있는 교사로 인정받는 방법은 간단했다. 학생들과 소통하고 수업을 잘 하는 것보다 수업 시간이나 학생들과의 만남을 희생해서라도 주어진 행정업무를 빠르고 능숙하게 처리하면 되었다. 학교 현장에는 부장 역할을 수행하며 점수를 쌓아 교감, 교장이 되는 승진의 길로 들어서야 성공한 교사라는 분위기가 팽배했다. 나 역시 그 길의 초입에 발을 들여놓은 상태였고 이제 점수만 잘 관리하면 교사로서 성공적인 커리어를 이룰 수 있었다. 하지만 역설적이게도 지금의 나에게 그 당시의 내 교사 인생 중 가장 우울하고 어두웠던 시기로 기억된다. 그 시기의 나는 매일 학생들과 싸우는 악몽을 꾸었고 학교에 출근하기가 죽기보다 싫었다. 나는 교사였지만 수업을 하기 싫었고 학생들과 만나기 두려웠다. 행정업무 처리만 하는 행정실 직원들이 부러워 교사를 그만 두고 행정직 공무원 시험이나 다시 볼까 고민하기도 했다. 답이 없는 고민에 짓눌려 어둡고 우울한 일상을 보내던 나에게 혁신학교에 대한 이야기는 무척 신선하게 다가왔다. 혁신학교가 내가

있던 학교와 구체적으로 무엇이 다르고 어떤 곳인지 전혀 알지 못했었지만 교사라는 직업을 그만두려는 결심까지 했던 내가 시도해 볼 수 있는 무모하지만 의미 있는 도전이었다.

가. 어둠 속을 헤매이다

쌓여가는 경력과 달리 나는 여전히 수업에 자신이 없었고 학생들과 만남이 너무 고통스러웠다. 그래서 현장의 선배들은 직접 수업을 하지 않고 학생들을 안 만나고 싶다면 빨리 승진을 해서 교감, 교장이 되어야 한다고 농담식으로 조언을 해주었다. 그리고 동료 교사들은 학교라는 공간이 학생들만 없다면 천국이라는 이야기를 아무렇지도 않게 웃으며 주고 받았다. 겉으로야 웃으며 그들의 말에 호응했지만 속으로는 무척 고통스럽고 자괴감이 들었다.

학생과 수업을 기피하는 교사라니... 학교에 학생들만 없다면 천국이라니...학창 시절 제일 꼴보기 싫었던 선생님들의 모습이 지금 나의 모습이다. 내가 바라던 교사의 모습이 이런 것이었나? 월급 루팡 소리나 들으며 1등 신부감 교사가 되려고 이 길에 들어섰나?

(2010년 9월의 성찰 일지 중)

능력 있는 선배님들은 수업은 행정업무 처리를 하다 여유가 생기면 조금 신경 써서 요령껏 하면 된다고 하셨다. 정말 그랬다. 수업을 엉망으로 해도 내가 죄책감을 느끼지 않고 모른 척하면 그만이었다. 공문 처리를 조금 늦게 제출하면 교장, 교감 선생님을 비롯하여 교육청에서도 난리가 났지만 수업을 제대로 하고 있는가는 그 누구도 신경 쓰지 않았다. 그러기에 나는 초임 교사 시절부터 수업을 잘 하는 일에 그다지 큰 열정과 관심을 두지 않게 되었으며 인터넷 동영상과 교수학습 전문 콘텐츠에 나의 수업 진행을 점점 의존하게 되었다. 더불어 생활지도, 상담, 교육과정, 수업 등 내가 해야 할 일은 갈수록 늘어갔고 쌓여가는 경력만큼 나의 가르치는 능력은 신장되지 않았다. 교사의 일과 중 대부분의 비중을 차지하는 수업 시간이 만족스럽지 않으니 교사로서의 생활이 순탄할 수는 없었다. 겉으로야 그런 자괴감과 학생들에 대한 죄책감에 무더진 척 했지만 나의 내면은 그렇지 않았다. 교사로서의 정체성은 희미해져가고 자존감은 무너졌다. 그러한 시기에 혁신학교로의 전입은 이러한 고민의 기로에선 한 초등교사에게 답을 얻게 해주리라는 막연한 기대에 부풀게 했다.

나. 혁신이라는 낮선 한 줄기 빛

혁신학교에서의 생활은 놀라움의 연속이었다. 이전에 내가 있었던 학교와는 달리 학년에서 교사들이 자율적으로 교육과정을 구성하고 학년 예산을 자율적으로 사용할 수 있어서 동학년 교사들과의 회의는 필수적이었고 자주 모이게 되었다. 솔직히 처음에는 이러한 과정들이 부담스러웠다. 교육과정 구성과 예산 계획은 부장이 대신 해주는 일이었는데 모든 과정을 교사들이

직접 계획하고 실행하라고 하니 당황스러울 수 밖에 없었다. 하지만 동학년 선생님들과 머리를 맞대니 조금씩 해결책이 보이기 시작했다. 함께 교육과정을 분석하고 이를 재구성하여 수업에 적용하는 새로운 시도를 통해 수업이 조금씩 변화하는 것을 보게 되니 함께 수업을 연구하고 고민하는 공동체의 필요성을 느끼게 되었다. 또한 담임교사들에게 전혀 업무를 주지 않아 처음에는 갑자기 여유로워진 생활이 낯설기도 했지만 이 시간을 이용하여 동료 교사들과 함께 교육과정을 연구하고 수업에 집중할 수 있게 되었다. 교직생활 10여 년 만에 오직 수업과 아이들에게 집중할 수 있는 시간을 처음 갖게 되었다. 이러한 시간들은 교사로서의 나의 삶을 되돌아보는 계기가 되었다.

하지만 혁신학교라는 이름에 걸맞게 무엇인가 달라져야 한다는 생각과 시선들은 알게 모르게 나를 압박해 왔다. 혁신이라는 용어 자체가 주는 강한 부담감이 기존의 익숙했던 것들을 모두 버리고 변화시켜야 한다고 요구하고 있었다. 하지만 나는 무엇을, 어떻게, 왜 변화 시켜야 하는지 알 수 없었고 의문은 점차 커져갔다. 담당업무 예산내용의 연도와 숫자만 고치는 식으로 교육과정과 학년예산을 접해왔던 나에게 교육과정과 학년예산을 자율적으로 구성하고 집행·운영하라는 요구는 적잖은 당황스러움을 안겨주었다. 교실에서 혼자 연구하고 수업하던 습관에 익숙해져있던 나에게 동료교사와의 잦은 만남과 논의를 통한 발언권 요구도 무척 부담스러웠다. 하지만 이런 생각이 나 혼자만의 것은 아니었다. 혁신학교에서의 부담감에 대하여 동학년 협의회 중 교사들과 이런 대화를 나누게 되었다.

나: 이 학교에 오고 나서 내가 하는 말이나 행동이 혁신적이지 않으면 어떻게 할까하는 부담감에 습관적으로 자기검열을 하게 돼요...

교사A: 혁신학교니까 일반학교와 달라야한다는 부담감에 무언가 성과를 내려고 하는 것 같아요. 좀더 무엇인가를 많이 해야할 것 같고 연구학교는 아니더라도 결과를 내야만한다는 중압감이 있는 것 같아요. 처음부터 이것도 해보자 저것도 해보자라는 심리적인 부담이 있어요.

교사B: 무엇인가 많은 부담감에서 자유로울 수 있는 여유, 교사를 믿고 기다려주면 교사들 스스로 움직이는 자발성이 발휘되기 시작할텐데... 처음부터 이것도 해야하고, 저것도 해야하고.....

(2012년 3월. 동학년 교사들과의 대화. 동학년 협의록)

혁신학교의 시스템과 가치는 새로웠고 놀라움의 연속이었지만 낯설었다. 기존 학교에서 익숙하게 해오던 습관과 가치를 그대로 유지하게 되면 비혁신적인 교사로 낙인찍힐 수 있다는 두려움에 나의 행동, 말, 교육활동 모든 것에 조심스럽기도 했다. 일상적으로 자신의 말과 행동에 대하여 자기 검열을 하며 생활한다는 것은 피곤하면서도 내면의 분노를 축적하는 과정이 되어 버렸다.

2. 동상이몽(同床異夢): 서로 다른 혁신을 꿈꾸다.

가. 혁신 오해

혁신학교이므로 무엇이든지 혁신해야한다는 암묵적인 분위기는 학교구조의 전반을 지배했다. G시 최초의 혁신학교로 지역사회의 이목이 집중된 상황에서 어떻게든 변화하고 있는 모습을 보여 주어야 했다. 교사들은 정확히 무엇을, 어떻게, 왜 혁신해야하는지를 알지 못했고 이에 대한 서로의 철학과 비전을 공유할 시간은 충분하지 않았다. 따라서 기존의 연구학교 참관을 통해 그 학교의 운영시스템과 교육과정을 참고하듯이 다른 지역의 선도적인 혁신학교의 사례를 따라하는 것이 혁신인 것으로 받아들여지기 시작했다. 기존 혁신학교에서 40분 단위의 수업형태가 아닌 80분단위의 블록수업형태를 시행하였으므로 혁신학교는 무조건 블록수업으로 수업형태를 바꾸어야 한다는 암묵적인 강제가 있었다. 40분 단위의 교과서 중심의 차시수업에 익숙해 있던 나에게나 아이들에게 80분을 연속으로 수업을 해야 한다는 것은 고역에 가까웠다. 그러나 모든 혁신학교에서 그렇게 하고 있다니 우리도 따라갈 수밖에 없는 노릇이었다. 또한 이웃의 혁신학교에서 학생들이 반별로 줄을 서지 않고 급식을 자율적으로 배식 받고 있으므로 우리 학교도 그렇게 하자라는 안건이 교사회의 안건으로 올라왔다.

사회자 교사 : 5,6학년이 반별로 줄을 서지 않고 급식실로 이동하여 배식을 받는 건으로 회의를 시작하겠습니다.

A교사: 6학년이 시범적으로 줄을 세우지 않고 시행해보았다. 그랬더니 우려했던 아이들의 질주나 소외당해 혼자 밥먹는 아이들의 문제는 없었습니다.

B교사 : 자율적으로 가는 것이 옳다 그르다 보다는 학교교육의 추세가 학생들에게 자율권을 확대해가는 방향으로 가고 있습니다. 다른 혁신학교들도 다 그러고 있어요.

영양교사 : 고학년으로 보이는 학생이 급식실에서 벽을 타고 무질서한 모습을 보이고 있어요. 자율적인 것도 중요하지만 거기에 따르는 책임도 중요하잖아요.

연구자(나) : 그런데 이 안건이 어떠한 경위로 교사회의 안건으로 상정되었는지 알고 싶네요. 왜 갑자기 급식시간에 아이들의 줄을 자유롭게 서도록 해줘야하는지에 대한 이유를 알고 싶네요. 무슨 철학과 근거로 이야기가 시작되었는지요.

A교사 : 우리가 무슨 이야기를 할 때 꼭 철학과 근거가 있어야하나요?

연구자(나) : 우리학교는 늘 그랬지만 소수 몇 명이 이끌어 가고 있는것 같네요. 다른 혁신학교가 하나씩 당연히 해야하는거고 이에 대해 다른 의견을 이야기하면 혁신을 반대하는 교사로 몰아가는 분위기가 있네요....

(2013년 6월. ○○초등학교 교사회의에서의 대화, 연구자의 기억자료)

오늘 회의에서 나는 학생들이 자유롭게 급식을 받는 것 자체를 반대하고 싶지는 않았다. 다만 왜 갑자기 그런 논의를 하게 되었으며 이러한 결정이 학생들에게 어떤 교육적 효과를 미치게 될지에 대해 서로의 생각

을 공유하고 싶었다. 옆 혁신학교가 그렇게 하고 있으니 우리도 그렇게 하는 것이 혁신이라고만 업무지원팀 부장들은 대답했다. 서로의 교육철학에 대해 토론을 해보고 싶었지만 그들은 내가 학교혁신에 탄지를 걸고 있으며 걸림돌이 된다고 생각하는 것 같다. 학생들에게 자율이 필요한 만큼 나에게도 자율적으로 사고하고 판단할 수 있는 권리가 필요하다.

(2013.6.25.성찰 일지)

이외에도 교사책상의 위치를 경기도 혁신학교 교실의 책상 위치로 똑같이 바꾸어야 한다는 업무전담팀의 제안을 교사들은 별 반발을 하지 못하고 수용하게 되었다. 왜 교사책상의 위치를 바꾸어야하는지에 대한 진지한 고민과 성찰은 그 곳에 없었다. 이전의 연구학교 실행과정처럼 다른 혁신학교의 외형적 형식을 그대로 베껴다 적용하는 것이 학교혁신의 실행이라고 당연하게 받아들이는 듯했다. 책상 배치를 바꾸는 것이 학교혁신 실행과정과 어떤 연관성이 있는지 알고 싶다는 질문을 했다가는 혁신에 동조하지 않는 비혁신적인 교사가 되어 자아비판을 당할지도 모르는 분위기가 형성되어 갔다. 이 곳 혁신학교에서 학생들의 자율은 지향되어야 할 절대적 선(善)이었지만 교사인 나의 자율적 사고와 판단은 혁신을 거부하는 탄지걸기에 불과했으며 학생의 자율을 위해 기꺼이 포기하도록 타율적으로 강요받았다.

나. 서로 다른 각자의 꿈

혁신학교에 발령받은 이후 내 주변의 일반학교 교사들과 학부모들은 혁신학교와 일반학교의 차이점에 대하여 궁금해했다. 내가 재직하고 있는 혁신학교는 행정업무를 맡지 않고 수업에 집중할 수 있었지만 같은 지역의 다른 혁신학교에서는 여전히 교사들이 행정업무를 맡고 있었기에 이를 혁신학교만의 특징이라고 말할 수는 없었다. 또한 체험학습을 많이 간다는 것, 예산 일부를 자유롭게 운용할 수 있다는 것 이외에 일반학교와의 뚜렷한 차이점이 무엇인지 나는 알 수 없었다. 혁신학교의 학년 팀장을 맡고 있는 나였지만 혁신학교가 정확히 무엇을 혁신해야 하는 곳인지 알 수 없었다. 혁신의 대상에 대한 진지한 성찰과 혁신의 비전에 대한 구성원의 합의가 이루어지지 못한 채 시작된 혁신학교에서 실무자나 교사들 모두 혁신의 대상을 찾지 못해 방황하는 모습을 보였다. 혁신학교에서의 한 해를 마무리하는 교육과정 반성회에서 혁신의 대상에 대한 교사들 간의 토론은 학교혁신에 대한 극명하게 다른 서로의 생각을 확인시켜 주는 계기가 되었다.

A교사 : 수업시간을 알려주는 시종이나 교실에서 아이들의 집중을 위해 사용하시는 종들이 마치 파블로프의 개를 훈련시키는 도구 같다는 생각이 들지 않으세요?

연구자(나) : 글썄요.... 수업시간 시종을 알리는 소리와 파블로프의 개를 훈련시키는 것과 어떤 관련이 있는지.....

A교사 : 종을 치면 개가 반응하듯이 교실에서 치는 종도 아이들의 집중 반응을 유도하잖아요. 저는 이것이 바로 학생들의 인권을 존중하지 않는 행위라 생각합니다. 혁신학교인 우리 학교에 어울리지 않아요.

그러니 시종과 함께 교실에서 집중을 위한 종을 치는 것도 금지되어야 합니다.

B교사 : 블록수업에도 방해가 되고 하니 시종을 울리지 않는 것이 좋을 것 같습니다.

연구자(나) : 블록수업에 방해가 되는 것은 사실이니 학교 시종을 울리지 않는 것에는 동의할 수 있습니다만 교실에서 아이들의 집중을 위하여 간단히 종을 치는 것이 아이들의 인권을 침해하는 행위라고 생각하지 않습니다만...

< 2013년 12월. ○○초등학교 교육과정 반성회에서 교사들의 대화, 연구자의 기억자료>

이후로 수업시간의 시작과 끝을 알려주는 차임벨은 바로 폐지되었고 교사가 수업집중을 위해 사용하는 벨 역시 파블로프의 개를 연상케하여 학생의 인권을 침해하므로 사용을 해서는 안된다는 암묵적인 분위기가 강제되었다.

40분 단위로 시종이 울리는 것은 80분 블록 수업 흐름을 깨고 수업 집중도를 떨어뜨리는 영향이 있어 나도 시종을 생략하는 것이 좋겠다고 진작부터 생각해 왔다. 하지만 아이들이 수업에 집중하지 않고 너무 산만할 때 집중의 의미로 벨을 울리는 것이 왜 아이들을 개 취급하는 것이 되는지 이해되지 않는다. 집중의 의미로 종을 울려온 나는 한 순간에 학생을 개취급하는 반인권적인 교사가 되어 버렸다. 오늘 회의에서 나는 제대로 혁신하지 못해 자아 성찰을 해야 하는 인민재판을 당한 기분이었다.

(2013.12.5.성찰 일지)

혁신에 대한 서로의 다른 생각은 존중되지 않았고 혁신을 집행하는 이들의 의도대로 학교혁신은 진행되어갔다. 그들의 의도에 반하는 의견을 제시하는 순간 비혁신적이고 반인권적인 교사로 낙인 찍혔다. 무엇을 혁신해야하는지에 대한 진지한 성찰과 고민은 혁신학교에 없었다. 함께 지향해야할 혁신의 비전이 공유되지 않았기에 학교혁신에서 혁신해야할 대상은 교사의 무능과 태만으로 집중되었으며 이를 혁신하기 위한 교내 혁신정책들이 쏟아지기 시작했다.

3. 혁신명암(革新明暗): 혁신의 빛과 그림자

가. 그리고 아무 말도 없었다

혁신학교의 민주적 의사소통 구조 형성과 정착을 위해 학교의 모든 안건은 교원공동체 회의에 상정되었고 회의는 너무 자주 소집되었다. 학교의 구성원들은 혁신학교의 비전을 공유하며 문제를 해결해나가는 공동체를 꿈꾸며 회의를 시작했지만 너무나 다른 서로의 가치관은 회의 시간을 질질 끌며 모두를 지쳐나가 떨어지게 만들었다. 이런 상황에서 목소리가 큰 소수 구성원이 회의 분위기를 주도하였고 그들의 의견에 대한 반론이나 구성원의 다양한 의견 제시는 암묵적으로 무시되었다. 시간이 흐르면서 목소리가 큰 몇을 제외한 대부분의 교사들은 입을 닫게 되었다. 지칠대로 지친 구성원들은 더 이상 한가하게 서로의 다른 생각을 주고받기를 원하지

않았으며 혁신학교스러워 보이는 모습을 단기간에 갖추기 위한 안건이 집중적으로 논의되고 표결에 부쳐졌다. 회의가 끝나고 동학년이 함께 모인 교재연구실에서 동료교사는 다음과 같이 말했다.

가끔은 이 학교에서 나는 이방인처럼 느껴져. 반론을 제기하기도 주저하게 되고... 주도권을 누가 쥐었느냐에 따라 그 사람들이 이끌어가는 대로 비자발적으로 끌려가는 느낌이라고나 할까... 우리 학교는 모두가 원하는 학교라기 보다 소수 몇몇이 주인공이고 그들이 원하는 학교인 것 같아. 또 굳이 모든 여러 사람이 모여서 이야기하지 않아도 될 일을 여러번 이야기 하는 것이 힘들고 이젠 정말 지쳐.

(B초등혁신학교 A교사)

오늘 회의에서 그 안건이 교직원회의에 상정된 이유를 알고 싶다는 질문을 했다가 상습적으로 판지만 가는 사람이 되어 버린 듯 했다. 혁신학교가 아닌 일반 학교에서야 교장선생님의 의도가 가장 중요했으므로 교사들의 의견을 경청하는 회의 자체가 없기도 하지만 민주적인 의사소통 구조를 지향한다는 혁신학교의 교직원 회의에서 질문조차 하지 못하는 모습에 실망감이 밀려왔다. 일반학교의 주인공이 교장 선생님이라면 혁신학교의 주인공은 학교혁신을 주도하는 몇몇 부장님들이라는 생각이 든다. 그들의 생각과 의지가 중요했고 그들의 의도대로 학교의 모든 것이 결정되고 실행되고 있다. 이전 학교에서 그저 교장선생님께서 시키는 대로 일을 추진했듯이 이 곳 학교에서도 그저 교장선생님을 대신한 그들의 의견에 맡았이 따르면 된다.

(2014.2.5.성찰 일지)

선불리 자신의 의견을 솔직하게 표현했다가 비아냥과 공격을 당했던 트라우마는 교사들을 위축되게 하였고 빅마우스라고 하는 주요 발언자를 제외한 대부분은 더이상 아무 말도 하지 않게 되었다. 학교를 민주적인 의사소통 구조로 변화시키는 것을 목표로 진행되었던 혁신학교의 교직원 공동체 회의에서 다양한 구성원의 목소리는 사라졌으며 회의는 혁신학교 행사나 정책을 안내하는 시간들로 채워져 갔다.

나. 성장통

내가 몸을 담고 있는 학교는 뚜렷한 비전을 세우고 혁신학교를 시작한 것이 아니었기 때문에 다른 지역의 혁신학교 구조를 모방하는 형식으로 체제를 바꾸어 나갔다. 다른 혁신학교 시스템을 그대로 우리학교에 이식하는 과정에서 대부분은 정말 수용하기 어렵고 이해하기 어려운 것들이 많았다. 하지만 행정업무를 전담하는 업무지원팀의 구성은 담임을 맡은 교사들이 수업과 학생 생활지도에 집중할 수 있는 제반 여건을 조성해 주어 만족스러웠다. 지금까지 재직해왔던 일반 학교는 행정업무 처리를 중심으로 학교현장이 돌아가기 때문에 교사가 온전히 수업구성에 몰입하고 생활지도에 헌신을 다하기 어려운 조건이 있었다. 하지만 이곳 학교에서는 업무전담팀이 담임 교사들의 행정업무나 잡무를 철저히 도맡아 주고 있어 교사 생활을 시작한 후 처음으로 온

전히 수업과 교재연구에 몰입하는 경험을 해보게 되었다. 교육과정 반성과 구상을 위해 모인 동학년 회의에서 구성원들은 이 학교에서의 경험에 대한 다음과 같은 의견을 주고 받았다.

4학년 A교사 : 난 사실 이학교가 너무 힘들었어. 그러나 뒤텔에 건넌다면 배움중심수업.. 그걸 처음 접했어.. 여기서...이게 뭔가 궁금했지...책을 찾아 읽고, 따라다니고, 연수 듣고, 배울수록 엄청난 매력이 거기 안에 들어 있더라. 그래서 절대 하지 않겠다고 공부할 다시 시작하고 대학원을 다니게 되고 ... 교사로서 많이 성장한 느낌, 특히 내 수업은 많이 변했어. 내가 아이들 사이에서 어떻게 움직여야하고 어떻게 말을 걸어야할지 알게된거지. 어떻게 해야 자발성이 나올 수 있을 것인지... 그런 것들에 대해서 훨씬 더 많이 성장한 느낌? 그래서 내가 이 학교를 버티는 것은 딱 그것 하나야.

연구자(나) : 맞아요. 이전 학교에선 처리할 공문과 밀린 업무가 많아 수업과 교재연구는 엄두도 못냈죠. 심지어 수업시간에도 보고해야할 공문이 있어 짬을 내어 아이들을 가르친다고인 푸념을 하곤 했었어요. 하지만 지금은 이렇게 수업에만 몰입할 수 있어서 너무 좋아요. 공문처리나 행사진행에 대한 스트레스 없이 온전히 수업과 교재연구에만 몰입해본 경험은 교사 생활을 시작한 이후 이곳이 처음이에요.

4학년 B교사 : 업무경감과 아울러 업무경감이 이루어지고난 후가 더 중요한 것 같아요. 업무경감으로 확보된 시간에 자유롭게 교육과정을 재구성하고 적용해보고 교사들끼리 이야기 나누는 연구 분위기를 조성하고 이런 분위기를 자연스럽게 만들어가는 것이 더 중요한 것 같아요.

< 2014. 10월. ○○초등학교 4학년 동학년 회의록 >

이 곳 혁신학교에서는 교사들의 수업혁신 몰입을 위해 행정업무를 전담하는 팀을 구성하였다. 이렇게 교사들의 수업과 학생 생활지도를 학교에서 적극 지원해주니 수업이 끝난 후 교사들은 동학년이 함께 모일 수 있는 여유가 생겼다. 함께 모인 교사들은 수업과 교육과정에 대한 이야기를 하게 되었고 함께 수업을 구성하기 시작했다. 나는 동료 선생님들과 함께 구성한 수업을 실행하고 이에 대한 이야기를 적극적으로 나누는 경험을 하게 되었다. 이를 통해 학생들 입장에서 배움을 향상시키기 위한 수업의 구조에 대하여 깊이 있는 성찰을 시작하게 되었다. 교사들의 이러한 성찰의 시작은 학교 내에서 일어나는 그 어떤 활동보다 가장 가치있고 중요한 일이었다. 혁신학교에서의 이러한 과정을 통해 나는 그동안 느껴보지 못했던 교사라는 직업의 정체성을 깨닫기 시작했다.

10여년 넘게 교사 생활을 해 오면서 수업 시간에 즐겁게 가르치고 아이들이 행복하게 배웠다 싶은 수업을 해 보았던 기억이 거의 없다. 이전에 있던 학교에서 교과서는 꼭 가르쳐야하만 하는 경건인줄 알았고 교과서를 미리 들여다볼 여유가 조금도 없이 너무 바빴기 때문이다. 그렇게 교과서에 의존해 수업을 하다보니 가르치는 나도 재미없고 배우는 학생들도 흥미 없이 시간만 때우는 수업이 되어버렸다. 그래서 결국 교사와 학생 모두 수업에서 만나지 못하고 서로가 수업에서 멀어지게 되었던 것은 아닐까 하는 생각을 해본다. 하

지만 이 학교에 와서 동학년 선생님들과 함께 만나 주제를 중심으로 교육과정을 재구성하여 수업에 적용하니 가르치는 재미도 있고 학생들도 즐거워한다. 여행에 비유하자면 교과서대로 가르치는 수업은 패키지 여행이라 내키지 않는 곳을 가야하고 내 취향을 무시한 쇼펍센터에서 재미없이 시간을 억지로 때워야 하는 것이라면 교육과정을 재구성하여 수업을 가르치는 것은 자유여행을 위해 내가 직접 여행 계획을 짜는 재미가 있다는 것이다. 내가 직접 계획한 여행의 일정을 통해 느끼는 다양한 감정과 떠오르는 생각들은 나를 성장하게 하듯이 교사들이 직접 연구하여 계획하고 구성한 교육과정과 수업을 통해 학생들과 행복한 여행을 하며 성장하는 기분이다.

(2014.12.5. 성찰일지)

동학년 교사들이 함께 교육과정을 분석하고 구성한 수업은 주로 학생들이 스스로 문제를 해결하는 과정에서 배움을 일으키도록 디자인되었다. 나와 동료 교사들은 학생들이 배움을 즐기위하며 수업에 몰입하는 상황을 경험하였으며 이러한 재구성 수업으로 교육의 효과가 높아지는 것을 체험하였다. 이 과정을 통해 우리가 항상 염원해오던 일상적인 수업의 혁신은 차시 단위로 쪼개진 40분 단위의 수업이 아니라 이 수업들의 기반이 되는 교육과정의 혁신 위에 이루어질 수 있다는 사실을 알게 되었고 교육과정재구성의 필요성을 다시 한번 절감하게 되었다. 그리하여 교사는 단순히 교과서를 해석 전달하는 기술자가 아니라 교육과정을 개발하고 구성할 수 있는 전문가라는 사실을 깨닫게 되었다. 교사들이 일상적으로 수업을 이야기하고 실행하며 고민을 나누는 공동체는 전문적 학습공동체라 불리웠으며 이 곳에서 자연스러운 배움과 나눔을 통해 나의 수업전문성과 의사소통 능력은 향상될 수 있었다. 새롭게 전입해 오는 교사들에게 공동체의 방식을 강요하지 않았으며 스스로 교실 문을 열고 다가올 때까지 기다려 주었다. 나와 주변의 교사들은 우리가 교육과정과 수업의 전문가로 서기 위해 서로의 협력이 꼭 필요하며 학교가 전문적인 배움의 공동체로 다시 구조화되어야 한다는 사실을 깨닫게 되었다.

4. 혁신본질(革新本質): 교실에서 찾은 파랑새

가. 찾잔 속의 태풍

혁신학교에서 폭풍과도 같았던 4년을 보내고 학교를 옮겨야 할 때가 다가오고 있었다. 전보신청을 내기전 잠깐 고민을 했었다. 다시 혁신학교로 전보 신청을 할 것인가 이전에 지내오던 일반학교로 돌아갈 것인가의 기로에 서게 되었다. 혁신학교에서의 경험은 나에게 적지 않은 생채기를 남기기도 했지만 이를 통해 교사로서 한 인간으로서 성장하게 된 것도 사실이었다. 하지만 내가 발령받은 지역의 혁신학교의 수는 다른 지역에 비해 적은 편이라 내가 지원을 한다고 해도 갈 수 있을지 장담할 수 없는 상황이었다. 생각보다 혁신학교 확산이 안되고 있는 상황이었는데 우연히 만나게된 일반 학교의 친구와 혁신학교에 대한 이야기를 하게 되었다.

교사 친구 A : 너 학교 옮길 때 되었지?

연구자(나) : 응. 혁신학교로 가야할지 일반학교로 가야할지 고민이야.

교사 친구 A : 맞아. 너 있는 학교가 혁신학교였지. 그런 골치 아픈 학교로 뭐하러 또 가려고 그러니? 혁신학교는 일도 많고 회의도 많고 그리고 교사들 간의 분위기가 많이 안좋다고 소문 났더라.

연구자(나) : 꼭 그런 것만은 아니고...교사들에게 행정업무도 안주고 수업에만 집중할 수 있어서 좋은 점도 많아.

교사 친구 A : 그러는지 안그러는지 우리가 알게 뭐냐. 혁신학교에만 예산 몰아주고 자기들끼리 잔치하고.. 그들만의 잔치야. 혁신학교 안에서 무슨 혁신을 하는지 밖에 있는 사람들 아무도 몰라. 창간 속에서만 조용돌이치는 태풍같아.

< 2015. 1월. ○○초등학교에서 친구와의 대화. 연구자의 기억자료 >

혁신학교에서의 경험이 고통스럽기도 했지만 그 과정에서 많은 것을 배웠고 또한 성장할 수 있었다. 특히 담임교사가 수업에 집중할 수 있게 해주는 업무전담팀의 구성은 일반학교에 필히 확산되어야 할 효율적인 시스템이라는 확신이 들었다. 그래서 우리가 최선을 다하면 일반학교로 혁신 시스템이 확산될 수 있다는 생각에 나와 동료 교사들은 4년 동안 치열하게 토론하고 연구하며 실행해왔다. 하지만 그동안 우리들의 고민과 노력은 학교 담장을 넘지 못하고 우리들만의 잔치로 끝나버린 것 같았다. 그동안의 노력이 무색하게 학교 밖에서는 혁신학교에 대한 오해와 불신이 높아만 가고 있었다. 학교혁신의 소중한 경험을 우리들만의 잔치로 끝내고 싶지 않았다. 그래서 다시 일반 학교로 돌아가 학교혁신의 가능성을 실천해 보고 싶었다.

나. 혁신의 본질 : 수업이 혁신되는 과정에서의 교사정체성 형성

그렇게 다시 혁신학교가 아닌 일반학교로 돌아오게 되었다. 새로 전보를 오게된 교사들 대부분은 그 학교의 기존 교사들이 기피하는 6학년 담임을 맡게 되었다. 6학년 담임을 하며 행정업무도 동시에 처리해야 하는 고된 교사의 일상이 다시 시작되었지만 혁신학교에서 동학년 선생님들과 함께 수업을 연구하여 실행하며 느꼈던 소중한 선물 같았던 교사로서의 자긍심을 이대로 잃어버리고 싶지 않았다. 혁신학교에서의 경험을 통해 배운 것을 나누고 싶었고 동학년 선생님들에게 함께 교육과정재구성 수업을 연구하여 실행해보자고 설득하였다. 하지만 교육과정재구성이라는 용어 자체가 낯설고 당장 처리해야 할 업무가 많았던 동료 선생님들은 선뜻 나서기를 어려워 하셨다.

오늘 교육과정 재구성을 함께 해보자고 제안했을 때 동학년 선생님들의 뜻뜻 미지근한 반응이 솔직히 서운했다. 하지만 그들의 입장을 충분히 이해한다. 6학년 담임 업무에 생활지도 거기에 행정업무까지 처리해야 하는 고단한 일상에 재구성 수업이라는 짐을 또 얹자고 하니 부담스러우셨을 것이다. 하지만 선생님들께서는 재구성이 무엇인지 잘은 모르지만 내가 이끌어주면 따라오겠다고 하셨다. 그것만으로도 얼마나

감사한 일인가?

(2015.3.8. 성찰일지)

시작은 쉽지 않았지만 함께 교육과정을 분석하고 주제를 정해 학생들이 흥미를 느낄 수 있는 재미있는 수업 방법을 구상하여 매주 수업을 실천해 나가게 되었다. 혁신학교에서야 수업에만 집중할 수 있으니 공동으로 수업을 구성하고 실천해 나가는 일이 어렵지 않았지만 이 곳 학교에서는 선생님들 모두 각자의 업무와 생활지도까지 하는 일상의 와중에 재구성 수업을 연구하고 실행하는 일이 부담되는 것이 사실이었다. 그럼에도 불구하고 동학년 선생님들과 함께 교육과정재구성 수업을 1년 동안 실행해 나갔고 학년말이 되어 동학년 되돌아보기 활동에서 지난 한 해의 소감을 주고 받게 되었다.

Y초등학교 6학년 교사1: 처음에는 솔직히 많이 부담스러웠죠. 재구성이 대체 무얼까 어렵기도 했어요. 하지만 지금은 너무 좋아요. 교과서 진도만 빼는 수업이 아니라 내가 가르치고 싶은 것을 더 즐겁고 자세하게 가르칠 수 있었어요.

Y초등학교 6학년 교사2: 수업 시간에 아이들이 재미없어하고 꾸벅꾸벅 졸 때 그동안 제 마음이 너무 힘들었어요. 수업시간이 두려워 지기도 했어요. 그런데 선생님들과 함께 교육과정을 연구하고 주제를 정해서 재미있는 활동으로 수업 시간을 채워가니까 아이들이 수업을 즐거워하는 모습을 처음 보게 되었어요.

연구자(나): 우리학교는 혁신학교와 달리 선생님들 모두 담임 업무와 행정업무를 동시에 하시면서 재구성 수업까지 하시는 것 정말 힘들셨을 것 같아요. 저는 솔직히 죄송한 마음도 있어요.

Y초등학교 6학년 교사3: 처음엔 솔직히 더 힘들어질줄 알았어요. 괜히 따라한다고 했나 속으로 걱정도 하고요. 하지만 해보니까 오히려 수업 부담이 줄었어요. 혼자서 연구하고 준비하려면 벅찼는데 동학년 선생님들이 함께 준비하니까 금방이더라고요.

Y초등학교 6학년 교사4: 일단 아이들이 정말 행복해해요. 실은 수업을 하면서 행복해하는 아이들의 모습에 감동도 받고 생활지도도 오히려 수월해 졌어요. 신기하죠. 우리 다음 해에도 같이 한번 또 해봐요.

< 2015. 12. 02. ○○초등학교 학년 교육과정 되돌아보기 회의록 >

한 선생님의 제안처럼 이후 4년 동안 같은 학년을 선택하여 교육과정재구성을 동학년이 함께 실행했다. 부득이한 사정으로 구성원이 바뀌기도 했지만 새로운 구성원들에게 강요보다는 권유와 도움을 통해 교육과정재구성을 실행하는 공동체를 지속해 나갔다. 행정업무와 생활지도에 더해 수업을 연구하여 실행하는 것이 일반학교에서 만만치 않은 일임에도 선생님들과 함께 재구성 교육과정 수업을 포기할 수 없었던 이유는 수업시간에 행복해하는 학생들의 모습을 보았기 때문이었다. 우리 일상의 수업 시간을 학생들과 의미 있는 만남과 행복한 시간으로 채울수 있다는 확신은 우리의 피곤한 일상을 극복할 힘이 되어 주었으며 학교혁신의 본질이 결국은 수

업혁신을 위한 과정임을 깨닫게 되었다. 4년의 교육과정재구성 수업실행 공동체를 함께 했던 선생님은 다른 학교로 다시 옮길 때가 되자 나에게 이런 메시지를 남겨주었다.

선생님^^ 저 다음에 옮기게 될 학교에서 저 혼자서라도 교육과정재구성 수업을 해보고 싶어요. 혼자서 먼저 하다가 동학년 선생님께 권유해서 함께 해보려구요.

< 2019. 2. 10. SNS 메시지 자료>

IV. 나가기

이 글은 한 초등학교 교사가 학교혁신의 과정에서 체험하고 느끼며 생각했던 것들을 정리한 경험적 연구이다. 본 연구에서 연구자는 전지적 교사 관점에서 혁신이 진행되는 과정의 구체적인 학교구조 변화 모습과 이 맥락 안에서 교사의 심리적 변화과정을 담담히 자문화 기술 방식으로 서술하였다. 이는 그동안 추진되어온 학교 현장의 교육개혁과 혁신의 과정에서 관심의 대상이 아니었던 교사의 심리적 반응과 내면의 변화과정에 주목하여 이를 탐색하고자 함이었다.

본 연구에서 학교혁신의 과정을 통해 ‘나’라는 연구자가 경험하고 인식한 학교혁신 과정의 의미는 4단계로서 가. 암중모색(暗中摸索)-어둠 속에서 만난 빛 단계: 교사정체성을 찾지 못하고 매너리즘에 갇힌 한 교사의 변화에 대한 갈망, 나. 동상이몽(同床異夢)-서로 다른 혁신의 꿈을 꾸는 단계: 학교혁신 비전 미정립으로 인한 개인적 혼란과 구성원들 간 서로 다른 가치관으로 인한 갈등에 노출, 다. 혁신명암(革新明暗)-혁신학교의 빛과 그림자: 업적 달성을 위한 강요된 혁신의 실행과 행정업무전담 구조로 인한 수업혁신에의 몰입, 라. 혁신본질(革新本質)-교실에서 찾은 파랑새: 진정한 학교혁신은 수업 혁신을 통해 수업전문가로서 교사정체성을 형성하는 과정으로 정리할 수 있었다.

이러한 경험을 통해 연구자는 초등학교라는 현장의 맥락에서 학교혁신 과정의 체험과 성찰적 인식을 통해 사회문화적 현상의 연관성과 의미에 대하여 분석하고 이에 대한 몇 가지 의의를 논의해 보고자 한다.

본 연구에서 연구자는 학교가 혁신되는 과정에서의 경험에 대한 의미의 결과를 마지막 단계에서 혁신의 본질로 정리하였다. 연구자는 학교혁신의 본질적 의미란 결국 수업을 혁신하기 위한 과정에서 교사정체성을 형성해가는 것으로 결과를 도출하였다. 먼저 사회문화적 측면에서 수업혁신의 의미는 다음과 같이 해석될 수 있다. 그동안 연구자가 근무해왔던 행정업무 중심 구조의 일반학교에서 대부분의 교사는 많은 양의 업무에 매몰되어 수업과 교육활동을 고민하거나 학생들과의 교육적 관계에 대한 진지한 성찰을 할 여유가 없었다. 교육적 관계란 학교라는 맥락에서 수업과 교육활동을 통한 교사와 학생의 만남으로서 장상호(2002)는 교사와 학생은 가르치고 배우는 관계로 만나 서로를 도우며 자신의 성장을 이루어가도록 하는 상태라고 하였다.

가르치고 배우는 이로서 교사와 학생은 수업 시간을 통해 관계를 이루어야하지만 현장 교실 수업에서 교사인 연구자는 학생들과 수업에서 제대로 만남을 가졌던 적이 없었다. 서근원(2009)은 이러한 현상을 ‘수업 소외’라는 개념으로 설명하였으며, 현장의 교사들이 수업보다 학교 업무를 우선으로 하고, 중간 수준의 학생에 초점을 맞추어 기계적인 교육과정을 운영하는 수업을 진행하는 과정에서 학생은 물론 교사 역시 소외된다고 강조하였다. 옥일남(2003)은 학생의 수업 소외 현상은 그들의 삶과 수업에서 배운 내용이 분리되어 있기 때문에 발생한다고 지적하기도 하였다. 교사는 기계적 교육과정의 교과서 전달자이자 행정업무 처리자로서 가르치는 이의 정체성을 상실하고 학생들은 그들의 삶과 관련 없는 수업 내용을 받아들여야 하는 과정에서 배우는 이의 정체성을 상실한 상황들이 교사와 학생 모두를 수업에서 소외시켰다고 볼 수 있다.

하지만 혁신학교에서 행정업무 전담팀을 구성하여 교사들의 업무지원을 해주니 여유로워진 일상에 나와 동료 교사들은 수업과 교육활동에 대한 고민과 본질에 대한 성찰을 하게 되었다. 이를 통해 연구자를 비롯한 교사들은 자발적으로 교육과정을 분석하고 학생들의 삶과 배움을 연결시키기 위한 수업재구성에 나설 수 있게 되었다. 이전의 학교에서는 행정업무 처리에 바빠 동료교사들과 차분히 이야기를 나눌 시간이 부족했지만 혁신학교에서 여유로워진 시간에 온전히 수업과 학생들에 대하여 깊이있는 이야기를 나눌 수 있었다. 이를 기반으로 학생들의 삶을 배움에 연결시키기 위한 교육과정과 수업을 동료들과 함께 구성하였으며 나와 우리가 만든 수업에 대한 자신감이 생겼고 교사로서의 자존감이 향상되는 기쁨을 맛보았다. 전지적 교사 관점에서 실질적이며 시급한 학교혁신은 이렇게 왜곡되어진 행정업무 중심의 학교구조를 교육과정과 수업에 대한 연구와 실행이 중심이 되는 수업의 혁신이며 교육활동 중심의 업무구조로 전환하여 본질적 학교기능을 회복해가는 과정이라 생각된다. 교육개혁의 궁극적인 목적은 양질의 교육을 학습자들에 공급하자는 데 있고, 양질의 교육은 수업의 질과 직결되어 있다(김인숙, 황윤환, 1998).

이러한 수업혁신의 과정을 경험하면서 연구자인 ‘나’는 교사의 본질적 정체성에 대하여 지속적으로 고민하며 성찰하게 되었고 이를 각성하게 되었다. 안정적인 직장으로서의 직업정체성이 전부였으며 이 직업을 그만두려는 결심까지 했던 한 초등학교 교사가 혁신학교라는 사회적 맥락에서 다양한 경험과 상호작용을 통해 학교 교육의 본질을 고민하고 교사정체성을 각성하는 과정은 마치 테미안이 알을 깨고 태어나 새로운 세계를 만나는 것으로 비유하여 이의 의미를 해석할 수 있었다. 교사정체성이란 교사가 자신에 대한 이해, 자신의 역할 및 사회적 지위의 수준에 대해 인식하는 것으로 이를 바탕으로 교사는 교직에 몰입하고 헌신하며 교사전문성 성장을 위해 성찰하고 성장하기 위한 노력을 기울인다(Pennington, 2002; Lee & Schallert, 2016). 연구자인 ‘나’는 고립된 섬처럼 자극없이 지냈던 이전의 학교에서의 삶과 달리 혁신학교에서 다양한 외적 및 내적 갈등에 노출되며 자신의 틀을 깰 수밖에 없었다. 동학년 교사들과의 빈번한 대화나 회의 및 전체 교사회의에서의 논쟁을 통해 나는 어떤 사람이며 교사는 어떤 직업인지에

대해 끊임없이 고민하고 성찰해야 했다. 또한 동료교사들과의 집단지성에 기반하여 교육과정과 수업 연구에 온전히 몰입할 수 있었던 경험을 통해 교육과정과 수업을 주체적으로 구성해내고 실행하는 전문가로서 교사정체성을 각성하게 되었다. 송경오(2015)는 이에 대하여 교사정체성 연구를 통해 교사는 행정적이고 기술적인 통제에 의해 교수활동을 수행하는 대상이 아니라 집단 책무성을 기반으로 자율성을 발휘하고 창조적 탐구활동을 해낸다고 강조하였다.

더불어 앞서 언급되었던 교사정체성 형성에 도움을 주었던 혁신학교에서의 갈등은 일반학교에서의 갈등과 무엇이 다르며 연구자인 ‘나’에게 어떤 의미였는지를 탐색할 수 있다. 일반 학교에서의 갈등은 보다 쉬운 업무와 학년을 선점하기 위한 개인적 이해관계의 충돌이 대부분이다. 교육적 가치에 대한 논의는 길어지는 회의 시간이나 논쟁을 선호하지 않는 관리자들과 구성원들로 인해 형식적으로 마무리된다. 하지만 연구자는 혁신학교에서 구성원들과 빈번한 대화와 만남의 기회를 통해 서로의 가치관과 교육관의 충돌을 일상적으로 경험하게 되었다. 설진성(2019)은 학교의 민주적 의사결정 혁신을 위한 정책수립 과정에서 학교 구성원들의 정체성과 신념의 차이 또는 기존 사회의 가치와 혁신정책이 추구하는 가치의 차이가 갈등 발생의 요인이 된다고 보았다.

일반학교와 비교하여 혁신학교에서의 갈등이 발생하는 상황의 원인이 교육적이고 가치지향적인 면은 있지만 갈등과정의 마무리나 이의 해결과정이 항상 긍정적이었다고 단정할 수는 없겠다. 연구자인 ‘나’는 혁신학교 교사회의에서 학교혁신을 위한 교사들의 다양한 의견이 존중받지 못하는 상황을 자주 경험하였으며 다른 학교의 구조 혁신을 그대로 모방하고 이를 수용하려고 요구받기도 했었다. 이러한 논의구조에 잠재적 불만을 가지고 있던 교사 구성원들에게 혁신의 비전이 공유되지 못한 상태에서 학교혁신의 철학과 실행을 강제하는 행위는 혁신에 대한 오해와 거부감을 갖게할 뿐이었다. 다소 지치부진하게 시간이 걸리고 갈등을 유발하는 고통스러운 과정을 거쳐야 할지라도 구성원이 함께 혁신에 대한 본질적 의미를 탐색하고 비전을 공유하는 과정이 꼭 필요하다. 나와 다른 의견을 가진 이들을 인정하고 소통을 통해 끝까지 같이 가려는 노력을 지속하여 바람직한 결론을 도출해내려는 인내심 있는 시도가 이루어져야 한다. 학교조직의 공동체 문화가 혁신된다는 것은 기존 학교에서 의사결정 구조의 주연을 담당했던 교장선생님의 존재가 혁신학교에서 주도적인 몇몇 집행부 교사로 교체되는 것이 아니다. 나와 다른 의견을 지닌 모든 학교 구성원 어느 하나도 포기하지 않고 함께 가려는 문화의 형성이 혁신학교가 지향해야 할 지점이다. 학교현장의 갈등을 빨리 덮고 없애야 할 상황으로만 받아들이지 않고 보다 나은 공동체 문화형성을 위해 긍정적으로 이용할 필요가 있다.

마지막으로 연구자는 일반학교에서는 쉽지 않았던 수업혁신과 교사정체성 형성을 가능하게 했던 핵심 요인으로서 혁신학교의 행정업무 전담구조에 대하여 그 의의를 논의해보고자 한다. 연구자인 ‘나’는 초임을 벗어나 경력 교사 단계에 접어들었지만 안정성이라는 직업정체성 밖에 없었던 그 시기에 힘든 행정업무에 지쳐 매일 직장으로서 학교를 그만두려는 시도를 했었다.

당시 일반학교 교사인 내가 해야했던 주요 업무는 학교 내의 모든 정보기기를 수리하고 폐기하거나 구입하는 것이었다. 또는 CCTV 관리나 배움터 지킴이 요원의 채용과 월급 계산의 업무를 처리하기도 했었다. 교육활동과 직접적 관련성이 없는 이런 행정업무들로 인한 스트레스와 업무가중은 교사로서의 직업정체성 형성을 가로막고 소진을 불러오는 주요 요인이라 생각된다.

하지만 연구자인 ‘나’는 혁신학교에서 구성된 행정업무전담팀에 의해 전적으로 업무를 지원받는 경험을 하게 되었고 이를 통해 교육과정의 연구와 수업 구성에 몰입할 수 있었다. 행정업무를 전담하는 팀은 일반학교에서 모든 교사들이 나누어 맡았던 교무행정업무를 교과담임을 맡은 부장들이 전담하여 그들의 수업시수를 줄이고 교과수업 이외의 시간을 행정업무 처리에 집중하는 구조이다. 구조정착의 초기에는 전담팀의 업무가 과중하여 문제가 발생되기도 하였지만 해가 거듭될수록 자체적인 업무감축 노력과 업무전문성 향상으로 안정적으로 정착 및 운영되었다. 이러한 행정업무전담팀 구조는 초기 혁신학교들에서 시작되었지만 나중에는 일반학교에도 이 구조가 확산되었다. 신현석과 전종찬(2021)은 이에 대하여 학교업무정상화 정책의 일환으로 학교현장의 문제해결에 대한 응답으로 업무전담팀이라는 개념을 만들고 교무행정 지원인력을 현장에 투입한 조치는 학교현장에 실질적인 도움을 주는 현실성 있는 대책이라고 하였다. 또한 최준하(2014)는 2012년 교무행정 업무전담팀 구조가 시범학교 만족도 조사에서 70% 이상의 높은 호응도를 보였다고 강조하였다. 이러한 학교업무에 대한 업무전담팀의 지원과 노력을 기반으로 ‘나’와 동료교사들은 수업활동과 연구에 깊이있게 몰입할 수 있었으며 교사가 해야하는 본질적 업무와 정체성이 무엇인지를 각성하게 되었다.

본 연구는 연구자가 10여 년에 걸쳐 학교현장의 교사로서 온전히 느끼고 경험했던 구체적인 학교혁신 과정들에 대한 주관적인 회상 기억을 사회적 맥락에 기반하여 성찰하고 비판적으로 인식하여 이의 의미를 다시 해석하는 것을 목적으로 수행되었다. 그러기에 본 연구의 결과를 성급히 일반화하거나 혁신학교의 성과를 평가하는 것으로 확대해석 되기를 의도하지 않았다. 다만 본 연구는 교사 관점에서 학교혁신 과정의 경험에 대한 사회적 의미를 고찰하여 이에 대한 이해의 폭을 확장시키고 연구자를 비롯한 현장 교사들에게 자기 성찰의 기회를 제공하며 학교혁신의 바람직한 방향 설정에 도움이 되길 기대해 볼 뿐이다.

참고문헌

- 강이화, 김혜진. (2015). 언어 네트워크 분석기법을 통한 혁신학교 교육과정 문서 분석. *교육학연구*, 53(2), 185-211.
- 강이화, 이지경. (2022). 초등 ‘미래형’혁신학교 교육과정의 특징 분석. *교육혁신연구*, 32, 51-75.
- 고현정. (2013). 자문화기술지의 학문적 적용과정과 무용 자문화기술지 방법론 연구. *한국무용교*

- 육학회, 24(1), 35-53.
- 교육부 (2020b). 2021년 미래형 혁신학교 추진 지원 방안. 교육부 학교정책과 보도자료.
- 김민웅, 임용순. (2013). 혁신학교 중학생의 정의적 요인에 관한 단기종단적 비교 분석: 혁신학교와 일반학교 간의 분석. 한국교원교육연구, 30(3), 101-121.
- 김성천. (2011). 혁신학교란 무엇인가 : 어디에서부터 시작하고 무엇을 어떻게 실천할 것인가?. 서울: 맘에드림.
- 김영주, 이상신, 김종민. (2015). 초등학생이 지각한 학교 호감도 차이 분석: 경기도 혁신학교와 일반학교를 중심으로. 초등교육연구, 28(3), 71-94.
- 김영천, 이동성. (2011). 자문화기술지의 이론적 관점과 방법론적 특성에 대한 고찰. 열린교육연구, 19(4), 1-27.
- 김우년. (2019). 전남 초등 혁신 올림학교 교육과정 분석. 지방교육경영, 22(3), 47-75.
- 김혜진, 김혜영, 홍창남. (2015). 교사 협력이 교사 만족에 미치는 효과 분석 혁신 학교와 일반 학교의 차이를 중심으로. 한국교원교육연구, 32(2), 123-148.
- 나종민, 김천기. (2015). 부르디외의 장 이론 관점에서 본 혁신학교 교원들의 권력관계 특성. 교육사회학연구, 25(1), 79-103.
- 나효진, 안선희. (2015). 경기도혁신학교 운영에 따른 학교체제 변화 연구: 초등학교 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 22(4), 29-58.
- 노상우. (2015). 혁신학교의 수업혁신 과정과 과제. 교육종합연구, 13(1), 43-67.
- 노철현, 류형선, 이승철. (2016). 서울형 혁신학교 교육과정 운영에 관한 교사인식 분석: 초등학교를 중심으로. 한국초등교육, 27(4), 543-557.
- 박순용, 자희원, 조민아. (2010). 자문화기술지: 방법론적 특징을 통해 본 교육인류학적 가치의 탐색. 교육인류학연구, 13(2), 55-79.
- 박운형, 최두진, 조선자, 고정순. (2009). 교육혁신의 개념, 동향 및 발전방향. 교육혁신연구, 19(1), 1-24.
- 박세진, 안영은. (2018). 혁신학교가 중학생의 삶의 질에 미치는 영향 혁신학교의 조직문화를 중심으로. 교육사회학연구, 28(2), 57-86.
- 박춘성, 김진철. (2016). 혁신학교와 일반학교 학생의 자기주도 학습능력, 생활관리, 진로성숙도 및 학교만족도의 변화에 대한 탐색적 종단연구. 교육문화연구, 22(2), 49-76.
- 박휴용, 김미정. (2022). 고등학교에서도 혁신이 지속가능한가?: J지역 혁신학교 참여자들의 회고적 인식 분석. 교육연구논총, 43(4), 5-42.

- 백병부, 박미희. (2015). 혁신학교가 교육격차 감소에 미치는 효과: 경기도 혁신학교를 중심으로. *교육사회학연구*, 25(1), 105-128.
- 백병부 (2021). 전국 미래형 혁신학교 성과 및 발전 방안 연구. 경기도교육연구원(2021). 미래형 혁신학교 하계 워크숍 자료집.
- 서근원 (2009b). 수업에서의 소외와 실존. 서울: 교육과학사.
- 설진성(2019). 학교단위 민주적 의사결정과 교사의 갈등지수가 교사효능감과 학교만족도에 미치는 영향. *교육혁신연구*, 29(4), 315-340.
- 송경오 (2015). 학교혁신을 위한 교사 전문적 정체성의 의미와 중요성: 자유학기제와 혁신학교 사례를 중심으로. *교육행정학연구*, 33, 147-174.
- 신은희, 장수명. (2019). 혁신학교 교육과정제도 변화 분석. *교육정치학연구*, 26(1), 231-260.
- 신현석, 전종찬. (2021). 학교업무정상화정책 시행 과정에서 나타난 패러독스 현상: D. Stone의 ‘규칙’ 패러독스를 중심으로, *한국교원교육연구*, 38(4). 23-151.
- 옥일남 (2002). 사회과 수업의 상호 작용에서 나타나는 학생 소외 연구. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 이동성. (2010). 초등학교 기초학습부진학생지도 경험에 대한 자문화기술지, *교육인류학연구*, 13(3), 141-168.
- 이동성. (2011). 한 교사교육자의 교수경험에 대한 자문화기술지, *교육인류학연구*, 14(3), 31-67.
- 안광식, 서영선, 류진영, 최진경. (2016). 세종혁신학교 사례분석 연구. 세종시교육연구원 교육정책연구소.
- 원순아, 엄기형. (2018). 혁신학교의 교육효과 분석: 경기도 혁신학교의 계층 간 학력격차를 중심으로. *교육사회학연구*, 28(4), 57-86.
- 유경훈. (2014). 혁신 고등학교 운영과정의 특징에 관한 문화기술적 사례연구. *한국교육행정학회*, 32(4). 229-261.
- 윤석주. (2016). 혁신학교 교사들의 교육과정 혁신 경험에 대한 질적 탐구: 학년공동교육과정을 중심으로. *초등교육연구*, 29(4), 177-199.
- 이경아, 이병준, 정미경. (2016). 혁신학교 운영 경험에 대한 질적 연구. *교육사회학연구*, 26(1), 75-100.
- 이연선, 연희정, 한안나. (2017). 한 초등교사의 혁신학교 교육경험에 관한 내러티브탐구. *교육혁신연구*, 27(1), 63-90.
- 이주연, 이경언, 이민형, 임유나. (2020). 혁신학교의 교육과정 편성·운영 과정에 대한 질적 연

- 구. 교육학연구, 58(2), 191-221.
- 이주연, 임유나, 정영근, 이경언, 이민형. (2020). 혁신학교 교육과정 실행 양상 분석: 교육과정, 수업, 평가를 중심으로. 교육과정평가연구, 23(2), 1-26.
- 장상호. (2002). 교육적 관계와 교육공동체에 관한 소고. 교육원리연구, 7(1), 1-42.
- 장훈, 김명수. (2011). 경기 혁신학교 운영 사례 분석. 학습자중심교과교육연구, 11(1), 311-333.
- 최준하(2014). 교무업무전담팀 운영에 대한 초등학교 교원의 인식 분석연구. 고려대학교 교육대학원 석사학위논문.
- Chang, H. (2008). Autoethnography as method. Left Coast Press, Inc.
- Eisner, E. W.(2004). Educational Reform and Ecology of Schooling In A. C. Ornstein & L. S. Behar(Eds.). Contemporary Issue in Curriculum(pp. 390-402). Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Lee, S., & Schallert, D. L. (2016). Becoming a teacher: Coordinating past, present, and future selves with perspectival understandings about teaching. Teaching and Teacher Education, 56, 72-83
- Pennington, M. C. (2002, October). Teacher identity in TESOL. In Annual Seminar of the Association for the Promotion of Quality in TESOL Education, London.
- Reed-Danahay, D. E. (Ed.). (1997). Auto/ethnography: Rewriting the self and the social. Oxford.
- Saldaña, J. (2009). The coding manual for qualitative researchers. Los Angeles: SAGE Publications.