

‘교육을바꾸는사람들-좋은교사운동-서울특별시교육청’ 공동주최 토론회(5차)

- 일시: 2020.10.22.(목) 오후7시~9시
- 제목: 새로운 교육을 위한 교육거버넌스와 학교문화 바꾸기
- 방식: 온라인 토론회
 - ※ 교육을바꾸는사람들, 좋은교사운동, 서울특별시교육청 유튜브 실시간 중계
- 진행

구분	내 용
개회	- 개회(김영식 좋은교사운동 공동대표)
발제발표	- 새로운 학교자치와 거버넌스 (한민호 전국시도교육감협의회 사무국장) - 학교자치 강화와 학교문화 (권재호 선사고등학교 교장)
토론발표	- 공동체가 존재해야 학교자치가 실현될 수 있다. (이성 장곡고등학교 교장) - “새로운 교육 자치와 거버넌스 모색” 토론문 (김용련 한국외국어대학교 교수) - 토론문 (박대권 명지대학교 교수)
자유토론	- 토론 - 의견 제안 및 질의응답 ※ 댓글 소개 및 답변
폐회	- 폐회(김영식 좋은교사운동 공동대표)

5차 토론회

새로운 교육을 위한 교육거버넌스와 학교문화 바꾸기

발 제

- 새로운 학교자치와 거버넌스
(한민호 전국시도교육감협의회 사무국장)
- 학교자치 강화와 학교문화
(권재호 선사고등학교 교장)

새로운 학교자치와 거버넌스

한 민 호 (전국 시도교육감협의회 사무국장)

최근 교육계의 가장 큰 화두는 코로나19로 인해 다가온 미래교육의 새로운 틀을 어떻게 만들어 가느냐일 것임. 교육행정과 관련하여 미래교육의 핵심 키워드는 자치, 분권, 협치가 될 것으로 생각함. 자치, 분권, 협치를 통해 새로운 교육행정의 틀을 만들어가기 위해서는 어떻게 해야 할지 같이 생각하는 기회가 되었으면 함.

1. 교육자치와 학교자치

1) 학교자치란?

- 학교자치란 교사, 학부모, 학생, 지역사회 주민 등 학교 구성원 및 관련자들이 학교 운영의 중요한 결정에 같이 참여하는 것을 의미함.
- 이렇게 참여를 하려면 다음 3가지가 이루어져야 함.
 - ① 국가나 교육청 등 교육행정이 지시행정에서 지원행정으로 전환되어야 함.
 - ② 학교구성원 및 지역사회 주민들이 학교 운영의 중요한 결정을 할 수 있도록 관련 기구나 제도가 정비되어야 함.
 - ③ 교사에게 교육과정 편성권, 교재선택권, 평가권 등 학습지도와 관련된 전문가로서의 권한이 전폭적으로 주어져야 함.

2) 교육행정의 변화

- 그동안 우리나라의 교육행정은 국가에서 중요한 사항들을 결정하고 지시하는 형태로 진행되었음. 시도교육청 조차도 고유사무에 대한 명료한 범주 설정이 안된 채로 주로 국가의 권한을 일부 위임받는 형태로 이루어졌음. 가장 먼저 국가주의적 교육행정의 변화가 필요함.
- 시도교육감협의회는 지속적으로 시도교육청에 유초중고 교육행정 권한을 원칙적으로 대폭 이양할 것을 요구해왔음.
- 2017년부터 교육부와 시도교육감협의회가 같이 참여하는 교육자치정책협의회를 개최하여 교육분야 지방분권 추진을 위한 법령 개정을 추진해왔음. 2018년 ‘유초중등 교육의 지방분권에 관한 특별법(안)’을 제안함. (법률안 주요내용은 ‘첨부 자료 01’ 참조)

- 이후 특별법 추진이 잘 안되면서 개별법령 개정을 같이 추진 중임. 올해 9월 제6차 교육자치정책협의회를 개최하여 교육자치법령정비 전문위원회를 구성하고 관련 법령정비에 교육부와 시도교육감협의회가 같이 참여하는 형태로 진행 중임. 특히 우선적으로 9개의 법률 개정안을 만들어가고 있음. (교육기본법, 지방교육자치에 관한 법률, 정부조직법, 초·중등교육법, 유아교육법, 특수교육법, 사립학교법, 교육공무원법, 지방교육재정교부금법)
- 이를 통해 최종적으로는 유초·중등 교육에 관한 행정권한은 별도로 정하는 국가사무를 제외하고는 시도교육감들의 권한으로 규정함으로써 교육자치와 분권을 이루어내고, 이와 동시에 시도교육감은 지역의 특성을 반영하여 학교에 중요한 권한들을 배분하고 학교자치를 실현하는 방향으로 나아가야 할 것임.
- 시도교육감협의회는 교육부에 사무배분이나 권한이양만을 요구하는 것에 그치지 않고 교육자치에 걸맞는 역량을 갖추는 노력을 하려고 함. 예를 들어 교육과정 부분편성권, 인사권, 재정권 등의 권한이양에 대비하여 관련한 부서의 역량을 키우기 위한 조직개편안 구안 및 교육청별 관련 부서들 간 협의와 공동 연수 등을 기획하고 있음.
- 시도교육청 차원의 교육과정 편성권 등은 다시 학교 수준의 교육과정 편성권을 지원하는 형태로 가야 하며, 시도교육청 차원의 재정권이 확대되면 단위 학교에는 기본운영비를 학교예산 전체에서 (현재 50~60% 수준) 80~90% 수준으로 높여야 할 것임.
- 2021년은 지방교육자치에 관한 법률이 제정된 지 30년이 되는 해임. 교육자치와 학교자치의 새로운 발전 계기를 만드는 한 해가 되기 위해 지금부터 다양한 사업들을 구상하고 있음.

3) 학교 제도의 정비

- 학교 구성원이나 지역사회 주민들의 참여를 위해 그동안 학교운영위원회, 교직원회의, 학부모회, 학생회, 기타 각종 위원회 등이 있었음.
- 학교운영위원회는 법적 지위를 확보하고 있으나 공립학교에서는 심의기구이고 (단, 학교발전기금의 조성 운용 및 사용에 관한 사항은 심의 및 의결함) 사립학교에서는 자문기구여서 일정한 한계가 있으며 그나마도 제대로 운영되지 못하는 경우도 많음.
- 교직원회의는 아직 법적 지위를 갖지 못하고 교육청별로 권장하는 정책사업 정도로 운영되고 있음. 학부모회, 학생회, 기타 각종 위원회들에 대해서도 아직 학교자치를 구현하는 기구로 더욱 발전시켜 나가야 할 것임.
- 이에 대해 지난 10월 7일 전교조에서 주최한 ‘학교자치를 위한 온라인 교사토론회: 교육자치 학교자치 어디까지 왔니?’에서 거론된 다양한 의견들을 교육계 전체가 같이 심도 있게 검토할 필요가 있다고 생각함.

4) 교사의 교육권 확보

- 학교자치에서 또 하나 중요한 교사의 교육권 확보는 아직 논의가 잘 이루어지고 있지 못함. 그러나 학교자치가 단순히 교육행정자치에 그치지 않고 교수학습의 자치로 나아가려면 반드시 교사의 교육과정 편성권, 교재선택권, 평가권이 확보되어야 함.
- 이에 대해서는 교육부, 시도교육감협의회가 교원단체들과 공동으로 여러 가지 연구와 협의를 하여야 할 것으로 생각함. 이에 대한 어떤 논의도 아직은 너무 부족한 실정임.

2. 거버넌스와 국가교육위원회

- 거버넌스를 위해서는 당면해서 가장 중요한 제도적 변화가 국가교육위원회 설립이라고 생각함. 이에 거버넌스의 관점에서 국가교육위원회에 대해 검토해보기로 함. 단, 국가교육위원회 설립이 곧 교육계에서 거버넌스를 유일하게 담보하는 제도라고는 생각하지 않음.

1) 국가교육위원회 설립에 관한 법률 제정 전망

- 국가교육위원회 설립에 대한 법률이 올해 안에 국회에서 통과될 가능성이 큼. 현재 국회에 4명의 국회의원 즉 안민석, 정청래, 유기홍, 강민정 의원 등이 관련 법률안을 제안한 상태임.
- 이들의 법률안은 약간씩 차이가 있음. 안민석 의원은 국가교육위원회를 독립된 중앙행정기관으로 하되 국가교육발전계획을 수립하고 교육정책의 심의 및 평가하는 것을 주요 역할로 하자는 제안임. 그 외에 정청래, 유기홍, 강민정 의원은 모두 대통령 소속이되 독립성이 보장되는 합의제 행정위원회로 하고 국가교육발전계획 수립만이 아니라 국가교육과정 수립 및 고시, 교육정책 국민의견 수렴 조정 등을 주요한 역할로 제안하고 있음.

2) 국가교육위원회의 역할

- 국회에서 이들 법률안에 대한 조정과 합의를 통해 법률안이 통과될 것이지만 국가교육위원회는 최소한 다음의 3가지 역할을 할 것으로 예상됨.
- 첫째, 중장기 제도 개선 등 국가교육발전계획을 10년 단위로 수립
- 둘째, 국가교육과정의 기준과 내용의 수립과 고시
- 셋째, 교육정책에 대한 국민의견을 수렴하고 조정
- 위 역할들은 모두 교육자치를 확대하는 방향으로 이루어져야 하며 국민들이 같이 참여하는 거버넌스 방식으로 진행되어야 함.

- 첫째, 국가교육발전계획을 수립할 때 미래를 위해 교육자치가 활성화되는 내용이 반드시 포함되어야 할 것임. 예를 들어 교육부가 갖고 있는 권한 가운데 가장 중요한 교육과정편성권, 교육재정기획권, 교직원 인사기획권 등을 단계적으로 시도교육청으로 이양해야 함. 이를 통해 결과적으로 일부 국가사무를 제외하고는 유치·초·중·고 교육의 행정권한을 대부분 시도교육청으로 이관해야 함. 국가교육발전계획에 이러한 계획들이 포함되고 관련 법률 개정 등에 대한 계획도 포함되어야 함. 시도교육청은 이양받은 권한에 대해 교육지원청과 단위학교로 어떻게 배분할 것인지를 준비해야 함. 결과적으로 학교는 교육주체들인 교사, 학생, 학부모가 운영에 대해 대부분을 판단하고 결정할 수 있도록 해야 함. 나아가 교사들은 교육과정편성권, 교재선택권, 평가권 등을 확보해야 함. 국가교육발전계획은 이렇게 교육자치와 분권에 대한 내용을 포함하여 학교자치를 실현하고 학교가 정상화되도록 해야 함. 이때 교육 관련 기관이나 주체들의 다양한 의견을 수렴하는 과정도 매우 중요하다고 볼 수 있음. 국가교육회의는 지금부터라도 이런 거버넌스 체계를 어떻게 구축할 지에 대한 준비 논의가 있어야 할 것임.
- 둘째, 국가교육위원회가 종래 교육부가 갖고 있던 국가교육과정에 대한 편성권을 확보하게 되면 국가교육과정의 대강화를 통해 시도교육청의 교육과정편성권을 보장해 주어야 함. 이 때 시도교육청에게 주어지는 교육과정편성권이 어느 정도 범위에서 어느 정도 권한을 줄 것인지 명료하게 정리해야 함.
- 현재 교육부는 2022 교육과정에 대해 자체적인 준비를 하고 있음. 2021년 연말 쯤에 새 교육과정의 기본 틀을 발표할 계획이며 2022년 11월 쯤에 새로운 초·중·고 교육과정을 고시하려고 하고 있음. 그런데 국가교육위원회 설립 법률이 올해 하반기에 국회에서 통과되면 6개월 뒤에 법이 시행될 가능성이 큼. 시행된 뒤에는 국가교육과정에 대한 고시는 국가교육위원회의 권한이 되는데 2022 교육과정에 대해 국가교육위원회가 어떻게 역할을 할 것인지에 대해 국가교육회의에서 검토가 필요할 것임. 나아가 새로운 교육과정을 수립하는 데에 어떻게 교육주체들의 참여를 강화할 것인지에 대해서도 국가교육회의가 미리 준비를 하여야 할 것임.
- 셋째, 교육정책에 대해 국민의견을 수렴하고 조정하는 문제에 대해서는 가장 우선적으로 준비하고 고민해야 할 사항임. 최근 코로나 등으로 국민들이 학교를 바라보는 시각이 종래와 많이 달라졌고 기대하는 것들도 많아졌음. 돌봄을 강화해달라거나 원격수업을 하더라도 교사들이 학생들과의 소통을 강화해달라는 등의 요구가 많아진 것임. 이런 가운데 각종 교육개혁을 해내려면 국민들의 학교와 교육당국에 대한 신뢰를 높일 수 있는 교육정책들을 몇 개라도 전략적으로 먼저 추진할 필요가 있음. 그러자면 적절한 교육아젠다도 잘 선정해야 하지만 더 중요한 것은 국민의견을 수렴하고 조정하는 방식과 절차를 어떻게 할 것인지 기획해야 함. 교육부, 시도교육청 등과 협력하여 국가교육위원회가 국민들의 교육행정에 대한 신뢰를 강화하는 사업들을 우선적으로 추진하는 것이 매우 중요함.

3) 교육주체들의 준비

- 국가교육위원회나 이를 준비하는 국가교육회의에 거는 기대만 갖고는 올바른 교육자치는 이루어지지 않음. 결국 교육자치를 주도할 각 단위 교육주체들의 인식을 제고하고 구체적으로 준비하는 과정이 필요함.
- 즉 시도교육청이 지역교육과정을 만드는 것에 대한 준비, 각종 교육재정의 기본 운영방침을 정하는 준비, 교직원 인사와 관련하여 개선안을 기획하고 이를 집행할 수 있는 준비 등이 이루어져야 함. 마찬가지로 학교에서도 교직원회의, 학부모회, 학생회, 학교운영위원회 등이 구성원들의 의견을 효과적으로 수렴하여 회의에 반영하는 노력과 그 제도화를 추진하는 것이 필요함. 교사들은 교사 수준의 교육과정 편성 노력이나 적극적으로 교과서를 스스로 제작 또는 선택하려는 노력, 그리고 교사별 평가를 하여 자신의 교육전문가로서의 권한과 책임을 다하려는 조직적 노력이 필요함.
- 미래의 새로운 학교가 정상화되기 위해서는 단순히 학교 관계자들만의 노력으로 해결되지는 않음. 삶을 가꾸는 교육을 해가기 위해서는 삶의 현장에서 더불어 살아가는 모든 지역사회 주민들과의 협력이 절실함. 그동안 혁신학교나 혁신교육지구 사업 등을 통해 학교나 교육당국이 지역사회와 같이 하려는 노력들이 다양하게 있었음. 앞으로는 이런 협력이 제도화될 필요가 있음. 특히 지역교육과정을 구성하는 과정에서 지역사회와의 협력을 어떻게 해나갈지가 중요함. 지역사회의 요구가 반영된 지역교육과정과 학교교육과정이 만들어져야 진정으로 삶을 가꾸는 교육이 가능하기 때문임. 몇 가지 협력사업에 만족하지 않고 지역교육과정 구성과 운영에 지역주민들이 직접 참여하는 방안을 찾는 것이 향후 중요한 과제가 되어야 할 것임.
- 위의 여러 가지 새로운 과제들에 대해 시도교육감협의회는 적극 참여해야 함. 시도교육청은 단순히 교육부에서 권한을 이양받는 데에만 관심을 갖는 것이 아니라 학교에 제반 권한을 이양하여 실질적인 학교자치로 나아가도록 하는 노력을 같이 해나가야 할 것임.
- 먼저 국가로부터 교육행정 권한의 대폭적 이양에 대해 받을 준비를 해야 할 것임. 이를 위해 교육청별로 정책기획부서, 예산담당부서, 인사관련부서, 교육과정운영부서 등의 담당자들이 같이 모여 협의하면서 준비하는 과정을 기획 운영할 것임.
- 나아가 학교자치를 위한 각종 제도 개선 방안 연구 및 교육부와 국회에 요구할 것들을 요구하고 실현시킴으로써 미래를 위한 자치 분권 협치의 방향에 적극 나서도록 할 것임.

3. 마무리하며

- 미래교육은 자치, 분권, 협치의 3가지 키워드를 중심으로 추진해나가야 한다고 생각함.
- 자치와 분권은 국가주의적 교육행정을 극복하는 것을 목표로 하여야 하지만 그것이 단지 시도교육감만을 위한 자치이거나 학교장만을 위한 자치가 되어서는 안될 것임. 학교 자치로 나아가야 할 것이며 이를 위해 교육부, 국가교육위원회, 시도교육감협의회가 학교현장을 바라보며 새로운 제도를 고안하고 정착시키려고 해야 함. 이를 위해 현재 국가교육회의, 교육부, 시도교육감협회의 핵심실무진들이 모여서 공동의 협의를 진행 중에 있음. 향후 교원단체, 학부모단체, 주민교육단체 등과 위의 국가 기구들이 같이 협의하는 틀로 나아가려고 하고 있음.
- 협치는 근본적으로 교사, 학부모, 학생들의 참여를 우선적으로 제도화하면서 나아가 지역사회 주민들의 참여를 보장하는 형태로 진행되어야 할 것임.
- 지역주민들과 협치를 위해 만든 혁신교육지구 사업들도 그동안의 성과를 바탕으로 한 단계 발전하여 삶을 중심에 두는 주민참여형 교육과정을 단위학교에서부터 실천하면서 구성해내는 과정들이 더욱 발전하기를 바람.
- 내년은 지방교육자치에 관한 법률이 제정되어 시행된지 30주년이 되는 해임. 또한 내년에는 국가교육위원회가 출범할 가능성이 큼. 이런 교육자치, 학교자치의 획기적인 환경이 조성되는 때에 교육계 전체가 같이 협의하면서 새로운 학교제도와 문화를 만들어 가는 노력을 같이 했으면 함.

첨부 자료 01

유초중등 교육의 지방분권에 관한 특별법(안) 주요 내용

1. 목적

유아교육, 초등교육, 중등교육의 지방분권에 관한 기본이념, 사무배분 원칙 및 추진체제 등을 규정함으로써 주민 책임하에 지방교육의 발전을 도모하고 주민의 교육에 관한 기본권을 보장함.

2. 기본이념

교육 지방분권 추진은 교육의 자주성과 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치와 학교 민주주의, 학생의 교육 기본권을 실질적으로 보장하고 구현함.

3. 국가의 책무

국가는 지방자치단체의 의견을 존중하고 학생과 학부모 등 국민의 관심과 이해를 반영하여 교육의 지방분권 관련 법적, 제도적 조치를 마련하고 지방자치단체가 필요한 인력과 재원이 확보될 수 있도록 관련 제도를 정비하여야 한다.

4. 지방자치단체의 책무

지방자치단체는 교육의 지방분권 정책에 부응하여 행재정상 책임과 효율을 높이는 조치를 마련하여야 한다. 이때에는 학생의 학습권과 교원의 교육활동을 우선적으로 보장하여야 한다.

5. 사무배분의 기본원칙 및 기준

유아교육, 초등교육 및 중등교육에 관한 사무는 별도로 정하는 교육부장관의 사무 이외에는 원칙적으로 교육감의 사무로 하며, 사무를 배분할 때에는 교육감의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분한다.

1) 교육부장관 사무

- ① 국가 수준의 중장기 교육계획 수립
- ② 의무교육의 범위와 대상 설정
- ③ 국가 차원의 무상교육 실시
- ④ 유치원 및 초·중등학교 종류, 단계 및 학교급별 수업연한 설정
- ⑤ 고등학교 이하 각급 학교, 외국교육기관 및 외국인학교의 설립 기준

- ⑥ 국가교육과정의 연구, 개발 수립
- ⑦ 교과용도서 발행에 관한 기준 수립
- ⑧ 학교생활기록 및 학생건강기록의 범위 설정
- ⑨ 국가 수준의 학생 건강, 안전 보장 및 재난 대응
- ⑩ 국가 수준의 학생 학업성취도 평가계획 수립
- ⑪ 학력 인정 기준 수립
- ⑫ 국가 수준의 교육재정 확보 및 배분
- ⑬ 국가 수준의 교육관련 통계 및 정보의 조사, 분석 및 공개
- ⑭ 국가 수준의 국제적 교육협력 및 재외국민 교육 정책 수립 시행
- ⑮ 구각 수준의 교육격차 해소 지원
- ⑯ 교원의 자격, 임용, 보수, 연수, 신분보장, 징계 및 소청 등에 관한 사무
- ⑰ 국립학교의 설립 및 운영에 관한 사무
- ⑱ 국고보조사업, 국가시책사업 또는 국가위임사무에 대한 평가
- ⑲ 교육 또는 연구 활동의 지원을 위한 국가 수준의 기구 설치 및 운영
- ⑳ 관계 중앙행정기관 등과 협력에 관한 사무
- ㉑ 그 밖에 시도교육감이 처리하기 어려운 사무로서 국가 수준의 지원이 필요한 사무

2) 교육감 사무

유초중등 교육과 관련하여 교육부 장관의 사무에 해당하지 않는 사무로서 해당 교육청의 관할에 속하는 일체의 사무

6. 사무추진의 원칙

교육부장과 및 교육감은 교육에 관한 사무를 추진할 때 학생의 학습권 및 교원의 전문성, 학교의 자율성이 최대한 보장될 수 있도록 교육부장관 또는 교육감의 관여를 최소화하여야 한다.

첨부자료 02

제6회 교육자치정책협의회 결정

학교민주주의 실현을 위한 교육자치 강화 방안

1. 추진배경

- 교육자치의 목표를 유초중등교육의 지방교육 분권을 강화하고 학교자치, 학교민주주의를 달성하는 것으로 한다.
- 학교민주주의는 단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며 그 결과에 책임지는 것임.(2017년 교육자치정책협의회 결정)
- 2019년 실시한 전국 초중고 학부모 및 중고등학생 500명 대상 설문조사에서 학교의 변화가 있다는 의견은 35.4%에 불과하고 변화가 없다는 응답이 64.6%나 됨. 대신 시도교육청이 변화하고 있다는 응답은 66.4%임.

2. 추진과제

- 1) 유초중등교육 권한 및 사무 배분
 - 교육분권의 원칙 계승
 - 지속적인 권한의 사무 배분
- 2) 교육자치를 위한 법령 제 개정 추진
 - 법령 제개정 과제 발굴 3대 분야 추진
 - ① 학교 교육활동 및 운영의 자율성 강화
 - ② 학교자치 활동 강화
 - ③ 시도교육청의 자율성 제고 및 책무성 확대
 - 법령정비전문위원회 구성, 운영
- 3) 연계 협력을 통한 교육분권 및 학교자치 확산 정착
 - 현장안착 지원, 교육과정 거버넌스 강화, 교육연수 및 홍보, 공동 협업
 - 교육부와 시도교육청 그리고 학교간 공동 협력 방안 추진

3. 유초중등교육 권한 및 사무 배분

- 권한 및 사무배분의 3대 기본 원칙
 - ① 학교자치 중심 : 학교 운영의 자율성과 학교민주주의 실현
 - ② 보충성 현장성 : 시도교육청과 학교가 교육정책과 교육활동에 대해 일차적인 권한과 책임을 가진다는 점을 존중

- ③ 국가책임 적정화 : 교육제도와 운영에 관한 기본적인 사항과 국가의 책무성이 요구되는 교육정책영역은 최소한도의 범위 내에서 국가의 역할을 수행함.

- 각 단위의 권한 및 사무 배분 역할

- ① 교육부 : 학교운영과 교육활동, 시도교육청의 자율성을 제한하는 제도 개선 과제 발굴
- ② 교육청 : 배분된 권한과 사무의 학교 재배분을 촉진하고 학교의 자발적인 운영과 교육활동을 보장하는 자체 법규, 지침 개선과제 발굴
- ③ 국가교육위원회 설치 : 학교자치와 교육분권에 기반한 유초중등교육 및 학예 등의 국가적 교육제도의 사회적 합의와 추진을 위해 교육부와 시도교육청은 국가교육위원회 설치와 활동에 연계하고 협력함.

4. 교육자치를 위한 법령 제개정 추진

- 학교 교육활동 및 운영의 자율성 강화 : 범교과 학습 강제 법령 폐지나 개선방안 강구, 교과서 등 학습자료 선정 활동의 자율성 강화
- 학교자치활동 활성화 : 학생, 학부모 등 구성원의 교육참여 보장, 시도 및 학교단위 학교운영위원회 심의 내실화 방안 등
- 시도교육청의 자율성 제고 및 책무성 확보 : 조직, 인사, 재정의 자율성 제고, 교육지원청의 권한 및 기능 개선, 주민의 교육참여 방안 강구

5. 연계 협력을 통한 교육분권 및 학교자치 확산 정착

- 현장안착 지원 : 교육청과 학교에 배분된 권한과 사무의 조속한 안착을 지원하는 중앙과 지방간의 협력활동 강화
- 교육과정 거버넌스 강화 : 교육부, 시도교육감협의회가 공동으로 교육과정 거버넌스 체계 구축을 위한 정책연구(교육과정 분권화 방안, 지역과 학교의 교육과정 편성 방안 등의 연구) 추진
- 교육자치 주체들의 역량 강화 : 교육자치와 학교자치를 위한 관계자 대상 각종 연수를 개발하여 운영, 각종 홍보활동 강화 등

학교자치 강화와 학교문화

권 재 호 (선사고등학교 교장)

1. 학교자치는 어디에?

코로나19의 2020학년도는 학교가 ‘학교의 문제를 스스로 판단하고 협의하고 결정할 수 있는지’를 가늠할 수 있는 중요한 계기가 되었다.

방역에 중점을 둘 수밖에 없는 상황에서 교육부와 교육청은 학교 내외 방역 및 감염수칙, 개학시기, 수업일수, 등교학년, 수업과 평가, 출결상황, 교직원들의 복무 등을 무차별적으로 ‘지침70)의 영역’으로 학교에 강제하기 시작했다.

학교마다 2가지의 경향성이 나타나기 시작했다.

첫째, 학교구성원들의 협의를 거치지 않고 ‘지침’을 자구대로 해석·적용하는 ‘하향식 방식’을 채택하는 학교71)

둘째, 학교의 조건, 학생의 상황 등에 대한 과학적 분석을 토대로 학교 구성원들의 의견을 민주적으로 수렴하여 ‘지침’을 창의적·실용적으로 해석·적용하는 ‘상향식 방식’을 채택하는 학교72)

서울 교사들의 sns 소통방에는 각자의 학교에서 진행되는 ‘지침의 적용’에 대해 불만 섞인 다양한 의견들이 올라왔고, 교원단체에서는 의견들을 수합하여 교육청과 수차례 협의를 하고 새로운 지침을 요구하는 일이 일상사가 되었다.

학교에서 해결하면 될 일이 왜 학교 밖 공간에서 난리법석일까?

이유는 간단하다. 상향식 민주적 의사결정이 작동되지 않고 있다는 것이다.

‘토론이 있는 교직원회의’가 교육감의 핵심적 정책적 사업이라도 학교 현장에는 ‘하향식 관료적’ 의사결정이 일반화되어 있다는 것이고 수십 년간 외쳐왔던 학교민주화가 공염불이며, 과감한 법적 제도적 장치가 보장되어야 한다는 것을 의미한다.

70) ‘코로나19’와 관련된 공문이 현재까지 100여 회 이상 접수되었음.

71) 지구별 교장단 회의의 결정사항이 학교에 강요되는 사례가 많이 있었음.

72) 대체로 혁신학교들은 민주적 의사결정 방식이 정착되어 있어, 다양한 등교방식과 수업방식에서 일반학교와 차별성을 보였음.

학교교육 변화의 핵심이 학교문화를 바꾸는 것이며 학교의 3주체 중 핵심인 교사들의 자발성, 전문성, 책임성, 자존감, 공동체성을 실현하기 위한 것으로서 ‘교사회의 의결기구화’와 ‘교장의 승진제도 개선’ 2가지를 중심으로 학교자치에 대한 꿈을 꾀본다.

덧붙여, 교장 중심의 행정지향 관료조직을 민주적 공동체 조직으로 변화시키기 위한 제안을 몇 가지 해본다.

2. 학교는 언제나 다수가 소외되어 왔다.

오늘은 교무회의가 있는 날이다.

매월 1회 정기회의에서는 부별 전달사항 확인하고 ‘중요현안에 대한 토론 및 협의 그리고 의결’하고 그 결정은 구속력을 갖고 집행이 된다.

오늘 ‘안전 발의서’의 발의내용은 ‘교내 wifi 비밀번호 학생공개’다.

의장: 안전 발의에 대해 제안설명을 해 주시기 바랍니다.

발의자: 학교에 설치되어 있는 무선 wifi의 비밀번호를 학생들에게 공개하여 교사와 학생 모두 학습과 수업에서 좀 더 자유롭게 사용하고자 합니다. 공개 제안 이유는 첫째, 원격수업을 계기로 구글클래스룸 등 다양한 수업방식의 시도가 이루어지고 있으며, 프로젝트 학습 등 학생주도의 교수학습을 구현하기 위해서는 무선통신 환경의 구축이 필요합니다. 둘째, 현재 학교에는 전교실과 특별교실에 모두 무선통신망이 구축되어 있는데 일부 크롬북과 교사용 기기에만 사용되는 것은 비효율적입니다. 셋째, 수업시간에 수시로 간단한 웹검색이나 짧은 온라인 활동 등 다양한 시도가 있을 수 있는데, 현재 교실 이동이나 크롬북 이동, 공유기 설치 등의 방식은 이용에 불편합니다. 넷째, 학생들이 학습카페, 홈페이지 등에서 과제수행을 위해 wifi가 필요한 경우가 종종 있습니다.

의장: 안전에 대한 질의를 하겠습니다.

질의자1: 타 학교에서 개방한 사례가 있습니까?

발의자: OO고와 **고에서 개방했고 긍정적인 평가를 받고 있습니다.

질의자2: 비밀번호의 공개시에 예상되는 문제점은?

발의자: 교육청의 무선 wifi는 교육용으로만 사용하는 것이 원칙이지만, 학생들이 비교육적 활동(게임 등)에 사용해도 지도할 방법이 없으며, 평상시 접속자가 많으면 접속속도가 저하될 우려도 있습니다.

의장: 반대토론을 하겠습니다.

반대토론: 첫째, 현재 학생들은 온라인 공간에서의 생활이 일상화되어 있어 대면 상호작용이 교육적으로 중요한데, 학교에서조차도 무제한으로 온라인 편의가 제공되는 점. 둘째로 평소 수업 중에도 휴대폰 사용에서 마찰이 많이 발생하는데 이것이 증가할 것입니다.

보충제안: 전면 개방하더라도 학생자치회에서의 휴대폰 사용에 관한 공론화 과정이 필요하며, 시행 중에 파생되는 문제점은 추후 논의해도 될 것 같습니다.,

의장: 기타 다른 의견이 없으면 표결을 하겠습니다.

- 찬반 표결-

의장: 표결에 따라 교내 wifi 비밀번호를 학생들에게 공개하겠습니다. 다만, 부수적인 보완책은 실무팀에서 처리하도록 하겠습니다.

오늘 회의는 빨리 끝난 편이다. (다행이다!!!)

보통 2시간 정도 예정되어 있는 교무회의는 빨리 끝날 때도 있지만 안건에 따라 치열한 찬반토론과 의결과정으로 꽤 채울 때도 있었다. 올해의 압권은 ‘원격수업에서 출결을 어떻게 할 것인가?’였는데 긴 토론 끝에 근소한 차이로 결정되었다. 토론이 중요한 이유는 안건의 본질적인 내용과 교육적 의미를 파악할 수 있다는 것과 결정된 사항은 의견이 다르더라도 반드시 지켜야 한다는 민주적 실천 의식이 저절로 생긴다는 것이다.

우리 학교 교무회의 규칙은 의장을 교무회의에서 직접 선출하며 회의를 주재하고 서기를 두어 회의록을 작성한다. 누구나 의안을 제출할 수 있고 자유롭게 의견을 제시할 수 있으며 표결은 1인 1표로서 결정된 의결사항은 교장이 거부할 수 없다.

‘우리가 실천할 것을 우리가 결정한다.’라는 것은 교사로서의 주체의식과 자존감 회복에서 정말로 중요한 것 같다. 타 학교에서는 결정된 것을 따르기만 했고 개인의 의견을 피력할 공간이 없어서 학교교육에서 부품으로 취급된다는 자괴감이 들었는데...

현재 법적으로 교무회의는 심의기구도 의결기구도 아닌 임의기구이다. 학교에서 전달사항이나 안내사항을 효율적으로 알리기 위한 기구로서, 안전을 발의하거나 발언하기가 쉽지 않고, 설사 교무회의에서 협의된 사항을 학교장이 지키지 않아도 하등의 문제가 될 것이 없다. 즉, 초·중등교육법 제 20조⁷³⁾에 의해 법적구속력이 없다.

전북 교육청에서의 학교자치 조례에도 선언적 의미로서 교무회의를 심의기구화는 했지만 실효성이 떨어진다. 이러한 교무회의에 대한 법적 권한을 제한시키는 것은 다음과 같은 문제점을 야기시킨다.

첫째, ‘민주시민으로서의 자질과 태도를 기른다.’라는 교육과정상 교육목표는 의사결정과 정에서 교장에게만 독점적 권한을 부여하는 비민주성과 상호 모순된다.

둘째, 교사들이 스스로 결정하고 자발적으로 책임지는 기회가 누적적으로 차단되면서 자주성과 자존감을 잃게 될 뿐 아니라 창의적인 사고로부터 멀어지게 만든다.

셋째, 교사를 교육활동의 결정에서 소외시켜 비주체적인 교육자로 전락시킨다.

법의 정비가 우선적으로 필요하지만, 초·중등교육법 어느 조항에도 교무회의를 의결기구화하지 말라는 것이 없고, 초·중등교육법 제 8조⁷⁴⁾의 학교규칙 제정권한이 학교장에게 있으므로 학교장 권한으로 교무회의를 의결기구화하는 규칙을 제정하면 될 것이다.

73) 초·중등교육법 제 20조 ①항: 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다.

74) 초·중등교육법 제 8조 ① 학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 법령의 범위에서 학교 규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다.

다음은 현재의 법적 테두리 안에서 만들어본 교무회의 규정이다.

00학교 교무회의 구성 및 운영에 관한 규정

제1장 총칙

제1조(명칭) 본 회의는 '00학교 교무회의'(이하 회의)라 한다.

제2조(목적) 교원 상호 간의 민주적 소통과 협력을 바탕으로 00학교 운영 및 교육활동 전반에 관한 사항을 결정함으로써 교육의 공공성과 책무성을 높이고, 학생의 학습권과 교사의 교육권을 균형 있게 보장하여 소통, 협력, 참여의 학교공동체를 구현하기 위하여 노력한다.

제2장 회원 및 임원의 자격

제3조(회원의 자격 및 역할) 회원은 현재 00학교에 재직 중인 모든 교원으로 한다.

- ① 회원은 회의에 참석할 의무를 지며, 의장에 출마하거나 의장을 선출할 권리를 갖는다.
- ② 회원은 회의에서 의견을 표명하고 의사결정에 참여할 권리를 갖는다.
- ③ 회원은 회의에서 결정한 사항을 성실하게 수행할 책임을 진다.
- ④ 회원은 소정의 절차에 따라 회의에 안건을 제안하고 설명할 권리를 가지며, 필요한 경우 담당자에게 관련 자료를 청구할 권리를 갖는다.

제4조(임원 선출 및 역할) 회의의 목적을 달성하기 위하여 의장 1인을 두며, 필요한 경우 임시의장을 둘 수 있다.

- ① 의장은 당해 학년도의 1차 회의 또는 직전 학년도의 마지막 회의에서 선출하며, 임기는 당해 년도에 해당하는 1년으로 한다.
 1. 의장 선출의 정족수는 전체 회원의 2/3로 한다.
 2. 의장은 출마자를 대상으로 실시하는 무기명 직접투표로 선출하며, 출석 회원 1/2 이상의 득표를 얻어야 한다.
 3. 출석회원 1/2 이상을 득표한 사람이 없을 때는 상위 득표자 2인에 대하여 재투표를 실시하여 다수 득표자를 의장으로 선출한다.
- ② 의장은 협력적인 의사소통과 민주적인 의사결정, 효과적인 회의진행을 위해 노력하여야 한다. 의장이 회의를 진행할 수 없는 경우에는 임시 의장을 지명할 수 있으며, 임시의장은 회의의 동의를 얻어 의장의 역할을 수행할 수 있다.
- ③ 의장은 회의의 원활한 진행, 회의 내용의 정확한 기록과 보고, 의사 결정의 통일성, 의결한 사항의 체계적인 수행을 위해 간사와 서기를 지명하여 역할을 분담할 수 있다.

제3장 회의의 기능 및 효력

제5조(기능 및 효력)

- ① 회의는 학교운영 전반에 관한 사항을 심의·의결하며, 학교장·부장회의·회원(10명 이상)이 안건을 제안할 수 있고, 회의에서 의결한 사항의 진행상황에 대한 보고를 요구할 수 있다.

- ② 학교장은 회의에서 심의·의결된 사항을 학교운영에 반영하여야 한다. 다만, 회의의 의결이 법령, 조례 또는 학교의 기존 운영규칙에 위배되거나 이행하기 어려운 불가피한 사유가 있을 때에는, 지체없이 사유를 적시하여 재심의를 요구하여야 한다.
- ③ 회의는 학교운영위원회, 학교폭력자치위원회, 학생선도위원회, 학교교권보호위원회 등 학교자치를 위해 구성된 각종 위원회의 권한과 결정을 존중하여야 하며, 해당 위원회의 결정에 위배되는 내용을 의결할 수 없다. 다만, 해당 위원회의 결정에 심각한 문제가 있거나 결정내용을 집행하기 어려운 정당한 사유가 있다고 판단하는 경우에는 출석회원 과반수의 동의를 얻어 해당 위원회에 재심의를 권고할 수 있다.

제4장 회기 및 운영

제6조(회기 및 공지) 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하여 운영한다.

- ① 정기회의는 방학기간을 제외한 매월 1회 실시하는 것을 원칙으로 하되 학사일정에 따라 변경할 수 있다.
- ② 임시회의는 학교장, 의장 또는 재적위원 1/5 이상의 요구가 있을 때에 의장이 소집한다.
- ③ 의장은 정기회의의 안건, 임시회의 개최 시 그 안건과 기일을 최대한 신속하게 공지하여 원활한 협의와 숙려가 이루어지도록 노력해야 하며, 회원은 본인의 유고 시 의장에게 회의 전까지 사유를 알리고 서면 또는 대리인을 통하여 의견을 표명할 수 있다.

제7조(개회 및 의결)

- ① 회의는 재적회원 과반수의 출석으로 개회하며, 제6조 ③항에 의한 서면, 대리 참석도 출석으로 인정할 수 있다.
- ② 회의의 의결은 출석회원 과반수의 찬성으로 하며, 의결정족수를 별도로 정한 안건의 경우는 2/3로 할 수 있다. 단, 이 경우는 출석회원 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
- ③ 긴급한 안건의 경우에는 의장이 교내 메신저 등을 통하여 전체 회원에게 안건을 공지하고 찬성과 반대의 의견을 물어 의결에 갈음할 수 있으며, 의장은 의결 직후 그 결과를 공지하고 다음 회의 때 보고하여야 한다.

제5장 회의 및 회의록 공개

제8조(회의 공개) 회의는 공개함을 원칙으로 한다. 다만 인권 보호, 학생 교육, 교권 보호 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 회의의 의결로 공개하지 않을 수 있다.

제9조(회의록 작성 및 공개) 회의는 회의 내용 및 결과를 기재하여 의장의 서명을 받아 회의록으로 보관하고 교원, 학생, 직원, 학부모, 지역주민 등이 열람할 수 있도록 한다. 다만 회의에서 비공개로 의결한 사항은 교원 외에는 공개하지 않는 것을 원칙으로 한다.

제6장 예산

제10조(예산) 회의의 원활한 진행을 위해 전문가 등을 초빙하거나 협의체의 연수를 진행할 때에는 예산의 범위 내에서 수당과 여비 또는 연수 비용을 지급할 수 있다.

제7장 규정의 개정

제11조(개정의 제안) 이 규정의 개정은 재적회원 1/3 또는 학교장의 발의로 제안할 수 있다.
제12조(규정의 개정) 이 규정은 재적회원 1/2 이상의 찬성으로 개정할 수 있다.

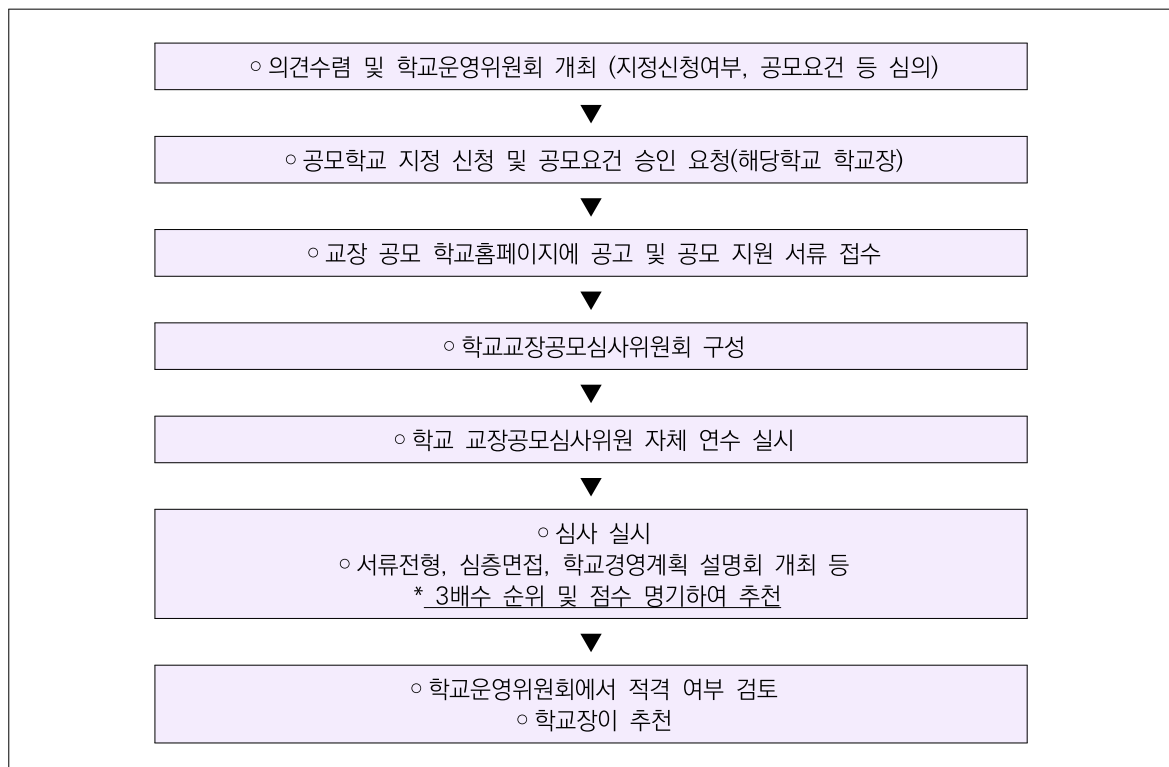
부 칙

제1조 이 규정은 2***년 0월 0일 제정·공지한다.
제2조 이 규정은 공지와 동시에 효력을 발휘한다.

3. 교장!!!

교장을 뽑는 날!!!

공모교장제를 정하는 과정은 다음과 같이 단순해보이는 듯 보이지만...



- * 총 17개의 서식이 필요
- * 시작부터 끝날 때까지 약 2개월 소요
- * 관련 회의: 약 10여 회

실무담당자로서 수업과 학교업무를 정상적으로 하기 힘들 뿐 아니라, 초과근무를 밥먹듯이 해야만 하는 엄청난 일이었다. 약간의 실책과 절차상 하자가 나면 안되는 일인지라, 위장병이 생길 정도였다. 학교구성원들의 희망을 저버릴 수 없다는 책임감 때문에 하긴 했지만 두 번 다시 하고 싶지 않은 업무였다. 이렇게 어렵고 복잡한 공모교장제를 하느니 역설적으로 차라리 교장을 임명받는 것이 나을 것 같았다.

“제가 교장이 된다면 이렇게 저렇게 하겠습니다...”

“제가 교장이 된다면 민주적으로 학교 구성원들과 협의해서 교육활동을 지원하겠습니다...”

학교경영설명회와 심층면접에서의 얘기들은 듣기 좋은 뻔한 것들이었다.

교사로서 30년 이상 살아오면서 느낀 것이지만, 교장 됴됨이는 한 번의 설명회와 심층면접으로 판단할 수가 없다. 그 사람이 평생 살아왔던 교사로서의 이력과 교육실천을 가까이서 겪어보았을 때만 정확히 알 수 있으며, 그런 방법은 우리 학교구성원들 중에서 찾는 것이 더 좋다(본교 재직자는 지원자격이 없다니.. 찹찹!). 그래서, 교장 공모제는 틀렸다. 껌데기밖에 볼 수 없으니...

제도적으로 학교의 모든 권한이 학교장에게 집중된 초중등학교에서 교직원들에게 신뢰받고 민주적 소양을 갖춘 학교장을 찾기가 쉽지 않은 이유는 승진제도의 문제점 때문이다.

‘초중등 교육법 제21조75)(교원의 자격)에 따라 교장은 자격증제도이다.

교장 자격증을 획득하는 방법은 전문직 시험을 거쳐 일정기간 교육청에 근무한 후 교감, 교장 자격연수를 받는 것, 평교사에서 승진점수의 누적으로 교감, 교장 자격연수를 받는 것의 2가지이다. 통상 10년에서 15년의 장기간이 소요되는 과정이다. 이 기간 동안 이들은 ‘위를 쳐다보는’ 관료적 태도와 ‘아래를 보지 않으려는’ 교육철학의 한계를 체득할 수 밖에 없다. 자격 연수를 받는다고 갑자기 특별한 능력이 생길 리는 만무하고 오히려 학생과 교사들과의 괴리감이 커지고 학교자치의 걸림돌이 되는 경우가 많다.

지금까지 승진제도 개선에 관련된 토론회가 수없이 진행되었고 다양한 제도적 개선점이 대안으로 제시되었으므로 다시 부연설명은 하지 않겠다. 승진대열에 진입한 그들의 집단적 반발 때문에 항상 후순위로 밀려났다. 개혁은 ‘필요와 조건의 성숙’이 되었다고 판단되면 과감하고 신속한 제도개선으로 실천해야 하며, 학교의 변화를 앞당기는 출발점이 되어야 한다.

현재 교장 임용제도가 약간 다변화[임용 발령, 초빙형 공모교장제, 외부형 교장공모제, 내부형 공모교장제(A, B형)]되긴 했지만 민주적 통제76)의 관점에서 제도적 개선점이 필요하다.

첫째, 교장임용과정에서 승진대상자에 대해 민주적 리더십과 교육철학에 대한 ‘교직원 무기명 설문’을 통한 점검과정으로 임용부적격자를 선별해야 한다. 이는 ‘아래를 볼 수 있는

75) 초중등 교육법 제21조(교원의 자격) ① 교장과 교감은 별표 1의 자격 기준에 해당하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육과학기술부장관이 검정(檢定)·수여하는 자격증을 받은 사람이어야 한다.

76) 민주적 통제는 소수보다는 다수의 의사에 따라 통제되는 것으로서 행동과 판단의 기준을 상급조직의 소수의 권력자에 두는 관료적 통제와 대비된다.

자질’을 점검할 수 있는 유일한 방식이다. 점수나 면접 등으로 수평적 리더십을 판별하는 것은 불가능하며, 교직생활 속에서 학생들과의 만남, 교사들과의 공감과 소통은 누적된 삶의 방식대로 평가되는 것이기 때문에 숨겨질 수 없다.

둘째, 최초 임용 시 뿐만 아니라, ‘중임’의 경우에는 더 엄격한 조건으로 검증하여 일정기준 이하는 중임에서 탈락될 수 있도록 제도화해야 한다. 중임 대상자들이 4년의 임기가 끝나고 통과의례적인 간단한 연수를 받고 나서 중임이 되는 현실은 교장 자격증은 ‘퇴임 때까지 교장 임기보장의 보증수표’가 되어 부적격자들이 학교를 옮겨가며 비민주적인 제왕적 교장 역할을 하게 되는 경우를 쉽게 볼 수 있다.

셋째, 초빙 공모교장제 및 내부형 공모교장제(A형) 관련 사항으로, ‘초빙기간은 교장의 임기에 포함하지 않는 문제’이다. 이 제도는 ‘교장의 최대임기 8년을 연장시키는 수단’으로 악용되고 있다.

넷째, 내부형 교장공모제(B형)와 관련하여 자율학교에만 해당되는 것을 폐지하고 모든 학교에서 가능할 수 있도록 개방하고, ‘현임교 근무가 3년 이내인 자는 응모자격을 제한한다’를 없애 실질적인 ‘학교장 선출보직제’⁷⁷⁾를 실시해야 한다. 현임교 교사도 그 학교에 응모할 수 있도록 해야만, 학교의 조건과 상황을 잘 알며 교사들과 호흡을 맞출 수 있는 교사가 교장이 되어 행정공백을 최소화하고 학교특성에 맞는 교육활동을 지원할 수 있을 것이다.

4. 발상의 전환, 학교시스템!

작년의 학교업무는 담임이었다.

뽑기 운이 안 좋았는지 우리 학급에는 손이 가야 할 학생이 5명이나 되었다.

과민성 대장염으로 아침마다 화장실에 죽치고 있다가 매일 지각하는 아이.

분노장애가 있어 친구들 뿐만 아니라 교사에게도 안하무인인 아이.

상습흡연자.

밤새 게임만 하다가 수업시간이 한밤 중인 아이.

누구랑도 얘기 않는 우울증세가 있는 아이.

이들과 씨름하다 보면 학교가 지옥인 듯 했다.

잠시 병가를 내고 쉬고 싶은 마음이 들었지만, 학년부 동료샘들의 도움으로 극복했다. 어려움이 있으면 언제나 상의할 수 있는 학년부의 분위기는 교직생활의 소금과 같았다.

77) ‘대한민국 교장제도 잔혹극의 종말(교장자격증제 폐지와 교장제도의 개혁)’(2018.4.25.) 토론문 참고. 전교조 참교육연구소 주관

올해는 업무전담부서를 지원했다.

힘들었던 담임의 세계를 벗어나고픈 생각이 가장 컸기 때문이다.

그런데!!!

공문을 기안하는 법을 잊어버렸다. 2년의 담임기간 동안 한번도 하지 않았으니...

우리 학교는 담임을 하면 공문기안의 기회가 거의 없다. 오직 담임과 수업에만 열정을 쏟으라는 업무정상화 때문이다.(다른 학교에서는 담임과 무관하게 행정업무가 젊을수록 산더미였는데...)

이제 나의 역할은 수업과 교육활동 지원이다. 많은 행정공문과 교육활동 계획과 씨름해야 되지만 내가 그동안 받았던 혜택을 돌려주는 것이니 불만이 없다.

수십 년간 학교운영 시스템은 학교장 중심의 학교문화를 뒷받침하도록 조직되어 왔기 때문에 교무회의의 의결기구화를 위한 규정 제정과 학교장 승진제도의 개선만으로 학교자치는 한계가 있을 수 밖에 없다. 외적 조건의 변화와 함께 학교운영의 민주적 장치들이 병행되어야만 아래로부터의 학교자치가 완성될 수 있다.

[인사제도]

교내 인사권은 법적으로 교장에게 있다.

인사자문위원회가 있어 구성원들의 민주적 절차를 거치도록 되어 있지만, ‘자문기구’의 성격상 교사초빙권, 전입요청, 전보유예, 부장 선임권 등은 요식행위로서 학교장의 권한을 넘어설 수가 없다. 인사에서의 자율성과 책임성을 강화하기 위해 자문기구를 강제성이 있는 ‘인사위원회’로 위상과 권한을 격상시키고 내용에서도 몇 가지 원칙을 정할 필요가 있다.

- 부장의 민주적 선발: 인사위원회에서 교사들의 투표를 통하여 부장을 선임하며 2년 정도의 연임조항을 둔다.
- 인사의 순환제: 담임, 업무부서 등 난이도에 따라 업무분장의 순환을 통한 업무의 균형성과 책임성을 제고
- 초빙권, 전입요청권, 전보유예권 등을 인사위원회로 이관하여 인사에 대한 민주적 통제를 강화한다.

[학교업무조직의 역할 분담과 운영]

현재 학교운영의 시스템은 업무분장, 학교행정, 인사, 예산, 교육과정 등에서 행정중심으로 조직되어 있고 학교장을 정점으로 수직적 결재라인의 형태로 운영되고 있다. 이는 권한의 분산과 책임성에 기반한 학교자치의 취지에 어긋날 뿐만 아니라 행정의 효율성을 저하시킨다. 교감, 교장이 행정업무를 주도적으로 책임지고 실무를 담당하며 교사들의 업무량을 축소해야 한다.

가. 방식

수직적 결재시스템[담당자(기안)-교감(검토)-교장(결재)]을 업무분담을 통한 병렬적 결재시스템[담당자(기안)- 교감·교장(협조 또는 결재)]으로 라인을 단순화한다.

나. 이유

- 기존의 수직적 방식은 교감이 검토하고 교장이 결재하는 것으로써 학교의 모든 교육활동의 내용을 세밀하게 검토하고 판단하기에 물리적 한계가 있다.
- 교장의 역할을 보좌한다는 교감의 역할이 추상적이고 불분명하며 교감이 결정권한이 없이 책임성 있는 판단을 하지 못하여 검토를 하기 전에 항상 교장에게 판단을 구하는 구조는 비효율적이다.
- 전결권한을 활용하여 교감에게 학교업무를 분담하고 책임성을 줌으로써 전문성과 자율성을 높일 수 있다. 다만, 업무분담에 따른 교육활동의 소통은 교장·교감이 일상적으로 업무협의를 하여 메꿀 수 있다.

다. 업무의 역할분담

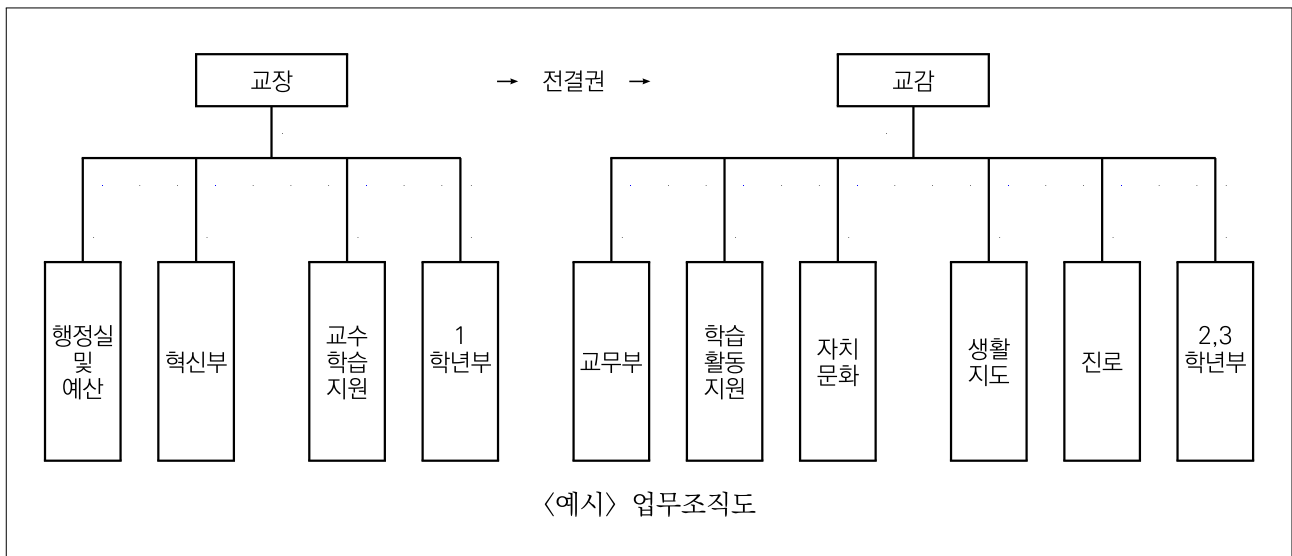
- 교장의 업무: 행정실, 예산, 교수학습지원부, 혁신부, 학년부 업무(1학년), 대외업무
- 교감의 업무: 교직원 복무, 교무운영부, 인권상담부, 자치문화부, 학습활동 지원부, 진로상담, 학년부 업무(2, 3학년)

라. 결재방식

- 교장의 역할에 따른 결재라인: 담당자-교감(협조)-교장(결재)
- 교감의 역할에 따른 결재라인: 담당자- 교장(협조)-교감(결재)

마. 공문분류

- 교장의 담당업무 : 교장- 담당자(편철 또는 공람)
- 교감의 담당업무 : 교감- 담당자(편철 또는 공람)



[교육활동이 중심이 되는 업무정상화⁷⁸⁾]

학교는 교육청으로부터의 공문과 지침에 따라 운영되는 수동적인 기능을 해 왔으며 학교의 업무분장은 이러한 행정적인 업무를 효율적으로 운영할 수 있는 체제로 편재되어 왔고 교사들은 대부분 ‘가르치는 일’과 관련된 업무보다 행정편의적인 공문과 씨름하는 것이 일상사가 되어 왔다. 교사들 중에는 행정과 수업 모두에 능한 사람도 있지만, 대부분은 어느 한쪽에 치중하다 보면 다른 쪽을 소홀히 할 수 밖에 없다. 특히, 담임교사는 학생들과 일상적으로 만나고 상담하며 예측하기 힘든 무한의 업무 속에서 행정업무를 동시에 할 때 교육활동에서 누수가 생기게 된다. 그러나, 학교는 행정적 누수에는 민감하지만 교육활동의 손실에는 관심을 쏟지 않는다. 서울의 경우 혁신학교에서 시작된 ‘교육활동 중심의 업무정상화’는 찻잔 속의 태풍으로 일반학교에서 흉내내기로 운영되고 있는 상황에서 학교자치의 중심인 교사들이 본연의 위치로 돌아갈 수 있도록 업무조직의 정상화가 필요하다.

가. 교사업무총량을 줄여야 한다.

학교업무총량의 감소는 쉽지 않은 일이다. 그래서 교사들의 행정적 업무를 덜어주는 방법은 수업을 하지 않고 결재만 하는 교장, 교감이 교무행정사와 함께 실무적인 일⁷⁹⁾을 기획하고 실행하는 것이다.

나. 교육활동 지원업무

교육활동 관련 업무를 지원하는 교무, 연구, 생활, 자치 등은 비담임교사로 구성하되 업무의 난이도에 따라 순환보직제로 운영하여 업무의 형평성을 꾀한다.

다. 교육활동 부서(=학년부)

일상적 협의가 가능한 동일 교무실을 사용하며, 수업과 상담 및 학년의 고유 업무만을 담임들이 분담하도록 한다.

라. 교과부서 업무⁸⁰⁾

특별한 교과부서 업무는 두지 않고, 교과별 교육활동은 산재되어 있는 교과교사들이 교과 협의회를 통해 적절한 역할분담을 통해 협력적으로 진행한다.

78) 서울시교육청의 ‘업무정상화 매뉴얼’에 원칙과 다양한 사례가 나와있음.

79) 예를 들면, 연간학사일정, 교육과정의 편성, 각종 예산의 편성과 운영, 학교교육활동평가, 학교홍보, 교원학습 공동체, 교원평가업무, 성과급 업무, 교직원 워크숍, 각종 공모사업 계획 및 추진 등

80) 교과가 부서로 운영되는 대표적인 것이 체육과와 과학과로서 이들 업무의 전문성과 총량이 크기 때문에 학년부의 담임 중에서 학년 업무를 맡지 않고 교과업무의 총괄을 담당하여 조화를 이루는 것이 좋다.

5. 한지붕 한가족

학교생활에서 가장 힘든 시기는 3월의 신학년 수업과 업무, 학생들과의 눈맞춤 조정기가 끝난 뒤인 4월 중순 경이다.

‘이번주 금요일 교무회의가 끝난 뒤 학교공동체의 날을 합니다. 가사실에서 조출한 음식과 함께 누적된 피로도 풀고 담소도 나누며 즐거운 시간을 보내기 바랍니다. 이번 메뉴는 멀리 남해안에서 공급된 신선한 해산물입니다. 배터지게 회를 즐기시기 바랍니다.’

전체 알림으로 공지된 우리 학교만의 독특한 단합대회다.

협의회 비용은 매년 거두는 ‘공동체 기금’(경조사 사례금, 각종 자발적 기부금 등)으로 충당되고, 음식 장만은 품앗이로 공강시간에 함께 준비한다. 이날은 공간적으로 떨어져 보기 쉽지 않던 학교 구성원들이 모두 모여 얼굴을 보며 웃고 떠드는 시간이다. 이 자리에서는 남녀, 노소, 직책, 업무의 구분과 차별이 없다. 한가족처럼 화기애애하다.

‘여유와 쉼’은 학교생활의 윤활유 같은 것이다.

매년 ‘전통식문화 계승 사업’으로 김장과 된장, 고추장을 함께 만들어 나누고, 텃밭을 일구는 것도 학교가 ‘한지붕 한가족’이라는 정서적 공동체를 지향한다는 상징성이 크다.

즐거운 마음이 공유될 때 학교업무와 학생교육은 자연스러운 일상사가 될 수 있다.

학교는 공동사회일까? 이익사회일까?

학교가 공동사회라면 교사들이 서로 단순하고 솔직하게 직접 상대하는 관계를 맺으며, 자연스럽게 자발적으로 일어나는 감정들과 정서의 표현들에 의해서 학교일이 결정될 것이다.

반면 이익사회라면 합리적인 이기주의와 타산적인 행동과 관료적 지도감독으로 학교일이 굴러갈 것이다.

교육은 학생을 의도된 목적성으로 변화시키며 성장 발달시키는 활동이라고 할 때, 교사들의 소통과 협력은 교육활동의 성과를 극대화한다. 숫자만큼 다양한 학생들을 일률적인 방법으로 교육한다는 것은 불가능하다. 남녀노소 교사생태계가 자연스럽게 살아 움직여 상호작용이 원활해질 때 학교와 교육이 살아난다.

이번 코로나19 상황에서 교사들은 가지 않았던 길을 잘 가고 있다. 처음 해보는 원격수업을 짧은 시간에 머리를 맞대고 최선의 방법을 찾아나가고 있다.

주변의 누가 낙오될 때 가까이 다가가서 손을 내밀어 함께 걸을 수 있다는 것은 우리 교사들의 DNA 속에 ‘함께’라는 협력성과 자발성과 동료성이 있다는 것이다. 개별화시키는 경

쟁과 효율성에 기반한 신자유주의적 교육정책과 제도가 학교를 이익사회로 만들려고 옥죄어도 교육의 본질은 공동체적 가치를 바탕으로 한 학생의 성장과 발달이라는 것을 증명하고 있다.

통제보다는 자율이, 독점보다는 공유가, 일방보다는 쌍방이, 수직보다는 수평적인 교사문화는 학교를 공동체로서 살맛 나게 만든다.

교무회의를 의결기구화하고, 교장승진제도를 개혁하고, 학교업무조직을 변화시킨다고 학교가 금방 바뀌지는 않는다. 관성적으로 운영되어 온 관료주의적 학교운영과 타율적이고 타산적인 교사문화가 극복되는 과정은 교육외적 조건의 성숙과 학교구성원들의 자발적 소통과 공감문화가 자리잡기 전까지 긴 시간이 필요할 것이다.

그렇지만 반드시 가야 할 길이며, 장애물을 빨리 걷어내는 것이 그 길을 앞당기는 것이 될 것이다.

太上,下知有之(가장 좋은 다스림은 밑에 있는 사람들이 다스리는 자가 있다는 것만 알 뿐이다.)

其次,親而譽之(그 다음은, 백성들을 친하게 하고 사랑하는 것이다.)

其次,畏之(그 다음은 백성들을 두려워하게 만드는 것이다.)

其次,侮之(그 다음은 모멸감을 주는 것이다.)

- 노자의 〈도덕경〉 -

MEMO

5차 토론회

새로운 교육을 위한 교육거버넌스와 학교문화 바꾸기

토 론

- 공동체가 존재해야 학교자치가 실현될 수 있다.
(이성 장곡고등학교 교장)
- “새로운 교육 자치와 거버넌스 모색” 토론회
(김용련 한국외국어대학교 교수)
- 토론회
(박대권 명지대학교 교수)

공동체가 존재해야 학교자치가 실현될 수 있다.

이 성 (장곡고등학교 교장)

시작하며

코로나19 상황에서 우리는 학교 구성원의 자치와 자율 역량이 얼마나 중요한 것인지를 확인한 것 같다. 관료체제의 장점은 꼼꼼하게 짠 매뉴얼을 바탕으로, 학교가 루틴하게 움직일 수 있도록 하는 것이다. 그러나 코로나 상황에서 관료체제의 대응은 늘 학교보다 느리게 움직였다. 이 과정에서 학교운영에 혼선이 일어났는데, 그 혼선을 대처하는 학교 모습은 달랐다. 학교 구성원 전체가 학생의 건강한 성장이라는 목표에 강한 합의가 있었던 학교는, 변화된 상황에 맞게 자율적으로 교육과정과 수업방식, 학교구성원 간의 협력 방식에 대해 합의하고 능동적으로 실천하였다. 그런 학교의 모습은 감동적이었다. 그러나 다수의 학교에서는 학생의 건강한 성장에 대한 합의가 약했고, 변화된 상황이 나올 때마다 충돌, 갈등, 혼돈이 반복되었다. 그 속에서 학생들의 성장은 쉽게 후순위로 밀려났다.

학교자치는 공동체를 전제로 한다. 학교자치는 학교구성원(학부모, 학생 포함) 간의 목표에 대한 강한 합의와 그 합의를 구성원 전체가 참여하여 실현할 수 있다는 신뢰를 전제로 하고 있다. 또한 목표를 달성할 수 있는 구성원의 전문성과 의사결정 과정의 민주성이 있어야 실현 가능한 것이다. 지금 우리나라에서 지역주민, 학부모와 학생의 교육적 요구와 필요를 항시적으로 수용하며, 학교 구성원 전체가 학생의 건강한 성장이라는 목표에 강한 합의와 전문적 실천이 있는 학교가 얼마나 되는지 알 수 없다. 또한 여러 가지 제도적 정비(예를 들면 법령정비, 국가교육위원회, 교무회의 의결기구화, 인사제도, 임용제도 개선)를 정비하면 공동체를 바탕으로 한 학교자치가 실현 가능할 지도 의문스럽다.

지금 대한민국에서는 법령과 행정체계의 제약으로 인해서 학교가 공동체를 바탕으로 학교자치를 실현하기가 매우 어렵다. 교직원 인사제도가 공동체를 형성하기 어렵게 하고 있다. 학교에서 다수를 차지하는 교사는 발령받아 와서 자신의 필요에 따라서 언제든지 이동이 가능하다. 일반직 공무원도 교사와 별반 다르지 않고, 학교에 근무하는 일반직 공무원들은 오랫동안 자신들이 만들어 온 일반직만의 일하는 방식을 만들어 왔다. 회계·인사·시설·계약 이외의 업무에 대해서는 불개입의 원칙이 있다. 공무원 직원 또한 자신의 업무영역을 넓히는 방향으로 움직이기보다는 축소하는 방향으로 움직이는 경향이 크다. 교원과 일반직원,

공무원 간의 다툼에 학부모의 요구, 지역사회의 요구가 교육활동에 반영될 틈은 매우 적다. 올바른 ‘학교자치’를 어떻게 실현할 수 있는지 코로나는 우리에게 과제를 던진 것 같다.

2. 학교자치, 교육자치 논의를 위한 세 가지 제언

교육제는 현 정부에 대해서 개혁에 대한 기대가 높았지만 현재까지 개혁은 진전되지 못했다. 교육자치에 관한 논의도 현 정부 초기에는 활발하게 일어났지만 별로 진전된 것이 없다. 이런 상황에서 전국시도교육감협의회가 중심이 되어서 다시 교육자치 논의를 활발하게 하는 것이 반갑다. 그렇지만 교육자치에 대한 결론이 쉽게 내려질 것 같지 않다. 교육의 의미와 학교와 교사의 역할에 대한 합의가 없고, 교육자치를 실현할 수 있는 법령체제와 행정체제가 마련되어 있지 않고, 주민자치와 함께하는 교육자치에 대한 고민이 부족하다고 생각하기 때문이다.

가. 교육의 의미, 학교와 교사의 역할에 대한 합의를 만들자.

우리는 ‘교육’, ‘학교’, ‘교사’는 이래야 한다는 이야기를 주변으로부터 끊임없이 듣고 있다. 사회는 급격히 변화하는데 교육은 그 변화를 쫓아가지 못한다는 이야기도 듣고 있다. 학교는 한 해에 교육부, 교육청으로부터 오는 수 천 건의 지시에 따라 움직이고 있다. 전국의 모든 학교에서 일정한 원칙을 가지고 교육활동이 진행되고 있음에도 불구하고 진행되는 모습이 모두 같지 않다.

교육부와 시·도교육청은 “아무리 좋은 정책을 만들어도 학교가 움직이지 않는다”는 이야기를 한다. 교원들은 “교육부(시·도교육청)가 현실성 없는 정책을 만들고, 그것마저도 정권이 바뀌면 수시로 바뀌고, 정책의 실패에 대해서 아무도 책임지지 않는다”고 한다. 선생님들은 “교사가 아무리 잘 하려고 해도 관리자의 의식이 변화하지 않는 한 학교는 변화될 수 없다”고 한다. 교장 선생님들은 “교사가 능동적으로 움직이지 않는 한 관리자가 할 수 있는 일이 별로 없다”고 한다. 학부모들은 “학교가 아이들의 진학에 효율적인 기관이 아니다”라고 이야기하고, 교사들은 “학부모가 너무 입시중심이어서 다른 문제로 대화하기 어렵다”고 이야기한다.

교육의 의미가 무엇이고, 바람직한 교육을 위해서 학교마다 무엇이 같아야 하고, 무엇이 달라야 하는지에 대해 우리는 판단을 공유하고 있지 못하다. 학교 안의 각 교육주체(교원, 행정직원, 학생, 학부모)가 어떤 역할을 담당해야 하고, 서로 어떻게 협력해야 하는지, 교육과정 운영, 학생 생활교육은 어떻게 해야 하고, 서로 이견이 있을 때 어떻게 조율해야 하는지에 대해서도 합의되어 있지 않다. 교사의 직무인식에 대해서도 선생님 간 인식과 실천의 차이가 크지만, 그 차이를 공개적으로 논의하면서 줄이려는 과정을 가진 학교를 찾기는 쉽지 않다. 서로의 차이가 있을 때 불간섭 문화가 점점 더 굳어져 가고 있는 것 같다.

학교가 대학교 진학을 위하여 학생을 선발하고, 교과내용을 주입식 암기식으로 반복적으로 가르치는 시대는 확실히 지나가고 있다. 학생 한 명, 한 명의 건강한 성장에 관심을 가지고 맞춤형으로 가르치는 시대, 그리고 학교완결형 교육⁸¹⁾에서 지역 학교와 협력하여 공동 교육과정을 운영하고, 지역(주민, 지자체, 지역시설, 지역문화, 지역 산업)과 협력하는 시대에 진입했다.

이런 변화하는 시대에 맞추어서 ‘교육’의 의미도 이제 확장되어야 한다. 한 사람이 하나의 직업을 가지고 평생 살아가는 질서가 무너졌다. 사람이 살아가면서 직장을 몇 번 바꾸는 것이 아니라 직업을 몇 번씩 바꾸는 시대가 우리 앞에 와 있다. 본격적인 평생교육 시대에 접어든 것이다. 평생교육과 학교교육을 이분법적으로 나누고, 운영하는 현 교육패러다임에의 변화가 필요하다. 학교는 교과를 중심으로 학습하게 하고, 학교 밖에서는 직업교육과 평생교육을 중심으로 교육하는 현재 시스템에 변화가 필요하다. 학교 교육과 학교 밖 교육은 수시로 연결될 수 있어야 한다. 동일한 연령대의 학생을 학교라는 공간 안에서 라이선스를 가진 교원이 교과를 가르친다는 학교완결형 교육체제를 넘어서야 한다.

교육의 의미가 확장됨에 따라 교사의 일하는 방식도 변해야 한다. 학생의 행복한 배움과 개성 있는 성장을 지원하기 위한 시스템으로 변화해야 한다. 인류가 쌓아온 문화를 다음 세대에 전달하는 역할(teacher)을 넘어서, 학생의 잠재적 가능성과 인성을 계발하여 민주시민으로 키우는 역할(educator), 학생이 나아가야 할 방향을 제시하는 역할(indicator)까지 확장되어야 한다.

해방 이후 우리나라 교육이 행정중심으로 운영되다 보니 교직원의 역할에 대해서 세부적으로 규정해 놓은 매뉴얼이 존재하지 않는다. 교직원의 임무는 초중등교육법 20조에 다음과 같이 언급해 놓고, 나머지는 교육부와 시도교육청의 공문에 의해서 통제되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

제20조 (교직원의 임무)

- ① 교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다.
- ② 교감은 교장을 보좌하여 교무를 관리하고 학생을 교육하며, 교장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 교장의 직무를 대행한다. 다만, 교감이 없는 학교에서는 교장이 미리 지명한 교사(수석교사를 포함한다)가 교장의 직무를 대행한다.
- ③ 수석교사는 교사의 교수·연구 활동을 지원하며, 학생을 교육한다.
- ④ 교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다.
- ⑤ 행정직원 등 직원은 법령에서 정하는 바에 따라 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.

81) 이 개념은 학술적으로 정의된 용어는 아니다. 토론자가 임의적으로 정의한 개념이다. 자격증을 가진 교사가, 동일한 연령대의 학생을, 학교 또는 교실이라는 공간에서, 교과를 가르치는 교육을 의미한다.

“학교가 무엇을 하는 곳인지”, “학교 구성원 각각이 어떤 역할을 담당해야 하는지”, “학교가 온전히 기능하기 위해서 교육청이 학교와 어떻게 만나야 하는지”, “학교가 아이들을 잘 교육하기 위해서 지역사회와 어떻게 협력해야 하는지”를 새롭게 정의해야 한다.

나. 교육법령 체계와 행정체계를 바꾸자

현행 교육법 체계는 교육기본법과 교육기본법에서 규정하고 있지 않는 영역을 법률로 제정하여 학교운영을 하도록 강제하는 시스템으로 구성되어 있다. 교육기본법에서 교육제도와 운영에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고, 교육기본법을 바탕으로, 교육당사자(학습자, 보호자, 교원), 급별(유아, 초중등, 대학), 영역별(사학, 영재, 직업, 평생교육, 과학기술, 학교체육, 특수, 정보화 진로, 급식, 보건 등)로 별도의 법률을 제정하고 운영한다.⁸²⁾ 교육기본법에 언급되지 않은 사회적 요구(교육특구, 역사재단, 산학협력, 인적자원 개발, 인성교육, 양성평등 등)도 법률로 제정되어 교육부가 행정을 통하여 교육활동에 영향을 끼치고 있다.⁸³⁾ 이 법령체계에 의해서 교육부가 관리하는 법령이 72개법 2,068개 조항, 61개 시행령 1,391조항이라고 한다. 법령을 집행하기 위해서 교육부는 3실, 4국, 2단에 56개 팀을 만들고⁸⁴⁾ 각 부서 시행규칙을 상세하게 규정하고 법령을 집행하고 있다. 이 법령체계가 존재하는 한 교육부의 권한을 시도교육감에게 이양하는 것은 쉽지 않다. 현행 법령의 대부분은 법령의 주체를 교육부장관(또는 교육부 장관과 시도교육감)으로 규정하고 있어서 교육부의 입장에서 현행 법령체계가 바뀌지 않는다면 지금과 같은 행정체계를 운영하지 않는 것은 직무유기에 해당할 수 있다.

예전에는 관료가 우월적으로 변화를 주도했다면, 이제는 개인영역이 더 많은 정보와 경험을 바탕으로 변화를 만들어내고, 관료사회는 그 의제를 쫓아가기에 바쁘다. 4차 산업혁명의 변화 속에서 우리는 교육부와 지방교육자치, 시·도교육청과 학교와의 위상, 역할, 상호 협력 방식 등을 고민해야 한다. 전체 교육이 나아가야 할 방향을 공유하면서 시·도교육청과 단위 학교(교직원, 학부모, 학생의 의지가 총체적으로 반영된)의 자율성이 보장되는 방법을 고민해야 한다. 수많은 법령을 만들고 그 법령에 근거해서 각 부서가 학교에 어떤 행위를 요구하는 행정체계에서 벗어나야 한다. 학교가 어떤 역할을 담당하는 기관인가를 분명히 하고 그 업무만 잘하도록 지원하는 법령체제로 바뀌었으면 좋겠다.

82) 교육기본법에 기초를 두고 만들어진 법률에는 유아교육법, 초중등교육법, 고등교육법, 장애인 등에 관한 특수교육법, 사립학교법, 학교급식법, 학교보건법, 진로교육법, 평생교육법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 교육공무원법, 교원의 노동조합 설립 운영에 관한 법, 교육 관련 기관의 정보공개에 관한 특별법 등이 있다.

83) 교육기본법에 근거하지 않고 학교에게 일정한 행위를 하도록 하는 법령도 있다. 교육국제화 특구 관련법, 산업교육진흥에 관한 법, 인적자원개발 기본법, 인성교육진흥법, 인문학 및 인문정신 문화의 진흥에 관한 법률, 동북아역사재단 설립 운영에 관한 법률, 양성평등 기본법 등이 그 예이다.

84) 이 조직 체계는 2018년 기준임.

다. 학교완결형 교육체제를 넘는 지방교육자치를 상상하자

사회 변화는 매우 빠르지만 그에 대응하는 사회시스템과 제도에 대한 고민은 매우 더디고, 고민 기준이 과거 지향적이어서 별로 생산적이지 못한 경우가 많다. 그 대표적인 사례가 지방교육자치 논의인 것 같다. 지금까지 지방교육자치를 논의하는 시각은 크게 세 가지로 나뉜다.⁸⁵⁾

첫째, 교육주체 자치 측면이다. 교육행정기구와 교육주체 간의 기능 분리를 통해서 교육현장의 자율성을 확보하는 것이다.

둘째, 교육행정기관 자치 측면이다. 일반 행정기관과 교육 행정기관 간의 기능 분권을 통해서 지방자치와 교육자치의 분리를 확보하는 것이다.

셋째, 지방교육 자치 측면이다. 지방자치와 교육자치를 통합하되, 교육분권을 통해 중앙정부로부터 지방교육의 자율성과 중립성을 확보하는 것이다.

이 세 가지 논의는 각 주체의 입장을 중심으로 한 논의여서 정작 중요한 것이 빠져 있다. 교육자치는 그 자체가 목적이 아니고 교육자치를 통해서 학생의 개별적 특성을 살려 자아실현을 지원하기 위함이다.

앞으로 학교가 맞닥뜨리게 될 위기 상황은 기존의 패러다임과 주제로 접근해서는 답이 나오지 않는 상황일 수도 있다. 과거에는 교육자와 피교육자가 엄격히 나누어져 있었고, 피교육자는 교육자의 통제 속에서 학습이 이루어졌다. 그러나 이제는 교육자와 피교육자의 구분이 모호해지고 있고, 학습자가 원하면 교육자라는 매개체를 통하지 않고도 학습할 수 있는 정보를 얼마든지 얻을 수 있는 세상이 되었다. 배움의 주체인 학생들은 자신의 배움을 수시로 학교 안 밖을 넘나들며 배우고 있는데 우리의 인식과 법령이 그 수준을 쫓아가지 못하고 있다.

학교 교육과 학교 밖 교육은 수시로 연결될 수 있어야 한다. 우리에게 다가오는 변화에 대한 대응은 학교만으로는 가능하지 않다. 학교완결형 교육체제를 넘어서야 한다. 지역과 마을이 함께 해야 한다. 그리고 지금 바로 해야 한다. 미래는 10년 뒤에 갑자기 닥쳐오는 것이 아니라 진행되고 있는 현재가 쌓인 것이기 때문이다. 학교가 무엇을 필요로 하는지 지역사회가 알아야 하고, 학교는 지역사회에 어떤 자원 - 시설, 인력, 프로그램, 예산 등 - 이 있는지 알아야 한다. 그리고 학교와 지역사회를 연결해 줄 시스템이 필요하다. 이 필요에 대한 인식과 이를 원활하게 받아들일 수 있는 학교 시스템의 변화가 학교구성원에게 필요하다. 지역사회의 주민, 학교, 기초지자체, 시·도교육청 간의 협력적 교육거버넌스 구축이 중요하다. 각 주체들이 지역 교육력 강화라는 공동 목표와 비전을 가지고, 서로 상호작용하

85) 2018 교육자치 역량강화 직무연수(한국교원대학교종합교육연수원) 중 '교육자치 해외 사례분석', 김도기 요약

여 상생하는 시너지를 만들어내야 한다. 지자체와 교육지원청, 그리고 지역사회가 협력하여 학생과 학교를 실질적으로 지원하고, 그 과정에서 지역이 함께 성장하는 것이 필요하다.

3. 학교자치 실현을 위한 준거

학교자치는 오래된 교육계의 염원이지만, 각 주체마다 학교자치를 바라보는 관점은 다양하다. 교원을 중심으로 한 학교자치의 요구에는 국가 또는 교육청의 통제와 지시로부터의 자유는 많이 언급되지만, 지역사회와 학부모의 요구 수용이라는 관점에 있어서는 약하다. 각 주체의 이해를 떠나서 공동체를 바탕으로 학교자치가 실현되기 위해서는 몇 가지 기준은 필요할 것 같다.

가. 학교비전 설정

많은 학교에서 비전은 ‘레토릭’, ‘합의되지 않은 주장’ 수준에 머물고 있다. 비전은 합의되었지만 개별학교가 처한 상황에서 당면한 문제를 해결할 전략을 만들고 교육활동을 하는 학교를 찾는 것도 쉽지 않다. 비전을 합의하기 위한 구성원 간의 신뢰 부족, 비전을 합의하기 위한 논의 구조 부재, 학교가 당면한 문제 도출 실패 등, 그 이유는 다양하다. 학교비전 설정 과정에는 적어도 다음과 같은 고민이 포함되어야 한다.

- ▷ 학교가 놓인 조건과 성장과정에 대한 구성원(학부모, 학생 포함) 전체의 고민이 담겨 있는가?
- ▷ 비전을 설정하기 위해서 구성원 간 ‘민주적’, ‘지속적’ 논의 과정이 존재하는가?
- ▷ 모든 학생은 성장할 수 있고, 교사는 그 성장을 지원해야 한다는 합의가 존재하는가?
- ▷ 비전을 실현하기 위한 실천(민주적 자치공동체, 전문적 학습공동체, 교육과정 운영, 업무 분장, 학교교육활동 평가 및 환류 등)이 학교교육 활동 속에 명시적으로 드러나는가?

나. 교육과정 운영

많은 학교에서 교육과정은 시수와 편제 정도로 생각하고 있고, 교육청에 제출하기 위한 보고서 정도로 생각하고 있다. 많은 교사가 자신의 교육활동에서 국가수준 교육과정과 학교수준의 교육과정에 대해서 무관심하거나 모르고 있다. 학교 교육과정 운영에는 적어도 다음과 같은 고민이 들어가 있어야 한다.

- ▷ 학교교육과정에 학교가 지향하는 인간을 키우기 위한 철학이 담겨져 있는가?
- ▷ 학교철학과 비전을 교육과정 운영을 통해서 어떻게 구체화할 것인가에 대한 계획이 담겨져 있는가?

- ▷ 구성원 전체가 같은 방향으로 교과 교육과정을 재구성하고, 수업하고 평가하고 있는가?
- ▷ 수업을 공개하는 과정에서 교사 간 협력이 일어나고, 일상화되어 있는가?
- ▷ 창의적 체험활동과 행사는 학교철학과 비전에 부합하게 운영되고 있는가?
- ▷ 새로운 교육과정 운영 시도는 개방되어 있고, 새로운 교육과정 운영을 위한 지원이 있는가?

다. 학생생활 교육

많은 학교에 있어 학교교육 활동 중심이 ‘시민’을 기른다는 생각보다는 다수의 학생을 효율적으로 통제한다는 데 있다. 많은 교사가 민주시민 교육을 받아본 경험도 없고, 교사가 되기 전에 특별하게 훈련을 받은 적도 없다. 학급자치가 활성화되어야 하는 것은 알지만, 자신이 그 학급자치를 어떻게 활성화시킬 것인가에 대해서는 준비되어 있지 않다. 학생생활 교육 운영에는 적어도 다음과 같은 고민이 들어가 있어야 한다.

- ▷ 학생생활 교육목표가 시민을 기르는 것에 놓여 있는가?
- ▷ 학생생활 교육목표에 대한 학교 구성원 간의 합의 과정이 있는가?
- ▷ 시민을 기르는데 필요한 교육적 활동(학급자치, 학생자치, 존중과 배려, 경청, 자존감 형성, 관계능력 등)을 규정하고, 실현하기 위한 구체적 활동이 있는가?
- ▷ 전체 교사 직무인식에 학생의 건강한 성장을 위하여 학생을 이해하고, 학생과 관계 맺고, 학생을 상담한다는 것이 포함되어 있는가?
- ▷ 학교 내 위기 학생지원을 위한 협조체계가 교장·교감을 포함하여 유기적으로 되어 있는가?
- ▷ 학부모와 학생생활 교육철학을 일치시키기 위한 노력을 하고 있는가?

라. 학교조직 및 운영

많은 학교의 조직이 ‘교육부-교육청-학교’로 이어지는 말단 관료조직에 대응하는 시스템으로 구성되어 있다. 학교를 말단 관료조직으로 이해하게 하는 행정시스템이 존재하고, 이 시스템이 교사의 직무인식을 수업과 행정업무 처리 정도로 이해하게 만든다. 학교조직 및 운영에는 적어도 다음과 같은 고민이 들어가 있어야 한다.

- ▷ 학교가 행정조직이 아니라 학생의 건강한 성장을 지원하는 곳이라는 합의가 존재하는가?
- ▷ 교직원 간 민주적 소통기제를 만들고, 부서(교무실과 행정실) 간, 직종(교원, 일반직, 공무직, 시설직) 간 소통 단절을 극복하고 있는가?
- ▷ 교사, 학생, 학부모 간의 갈등 발생 시 교장·교감이 능동적 조정자 역할을 수행하고 있는가?
- ▷ 교직원 간의 공동체성과 동료성이 확장될 수 있도록 업무가 분장되고 운영되고 있는가?
- ▷ 학교조직과 교육활동 속에서 교원의 전문성 향상과 지속적 성장이 가능한가?

- ▷ 학교교육 활동에 대한 학교 구성원들의 지속적인 평가와 환류 시스템이 존재하는가?
- ▷ 적정 수준의 권한 위임과 구성원들의 자율성이 존중되고 있는가?

마. 지역사회

우리나라 대부분의 학교는 지역사회에서 섬과 같은 고립되어 학교와 지역사회 간의 활발한 인적, 물적 교류가 없다. 많은 선생님들은 학교주변 환경과 시설, 그리고 인적 자원에 대한 이해가 부족하고 자신의 교과와 연결시키지 못한다. 지역사회와 관련하여 적어도 다음과 같은 고민이 들어가 있어야 한다.

- ▷ 학교의 교직원들은 지역의 교육적 요구와 필요에 응답하여 학교 교육과정을 운영할 준비가 되어 있는가?
- ▷ 학교가 지역사회에서 고립되어 있지 않고, 유기적으로 연결되어 있는가?
- ▷ 지역사회 다양한 자원을 학교와 어떻게 연결시킬 것인가에 대한 고민과 실천이 존재하는가?
- ▷ 지역사회 내에 존재하는 다른 학교급과 소통하며, 교육과정에 대한 이해가 존재하는가?

4. 마치며 - 학교의 역할 정립과 새로운 교원 리더십을 위하여

핀란드 학교가 연간 교육청으로부터 받는 공문이 10개 이하라는 말은 우리에게 매우 환상적이지만 낯설다. 법령체계와 행정시스템과 학교의 역할, 학교구성원의 책무성에 대한 이해 수준이 다르기 때문이다. 일제 강점기부터 지금까지 우리나라 학교의 위상은 말단 행정기관 역할이었다. 그렇기 때문에 초중등 교육법 20조에 교직원의 임무를 간단히 규정하고, 수 천 건의 공문으로 학교를 지시 통제하는 시스템이 운영될 수 있었다. 반대로 유럽이나 북미 국가는 마을의 필요에 의해서 학교가 만들어졌기 때문에 학교의 역할과 교직원의 역할에 대해서 마을 내에 광범위한 합의가 존재한다. 캐나다의 경우 교장의 역할만 100여 개를 규정해 놓고, 그 역할 수행을 기대하고 있다. 그렇기 때문에 중앙정부와 교육청으로부터 세세한 지침과 공문이 필요하지 않다.

우리나라에서 진정한 학교자치가 실현되기 위해서는 학교가 담당해야 할 역할에 대하여 교육 관련자들(정책결정자, 교육관료, 교직원, 학생, 학부모) 간에 최소한 다음과 같은 합의 정도는 있어야 한다.

- 1) 학생 개개인의 꿈을 키우고 자아를 실현하는 교육
- 2) 학생 개개인의 자존감을 키우는 생활 교육
- 3) 개인별 성장을 지원하는 맞춤형 교육과정 운영

- 4) 미래사회 역량을 함양하기 위한 교육과정 편성 및 수업
- 5) 수업과 연관된 성장 중심형 평가와 평가결과를 학생에게 피드백 하는 것
- 6) 학생이 스스로 만들어 가는 학교, 학부모가 참여하는 학교
- 7) 지역사회와 소통하고, 지역사회와 함께 만들어 가는 학교

지금과 같이 초중등 교육법에 교직원의 역할을 포괄적으로 규정하고 교육부와 교육청이 세부적 지침으로 학교를 통제하는 시스템으로는 학교공동체가 만들어질 수 없다. 공동체의 합의를 바탕으로 한 자치가 실현되기 위해서는 적어도 다음 수준 정도의 교원 역할에 대한 합의가 필요하다.

▷ 새로운 교장 리더십

- 구성원 전체가 참여하여 합의된 비전 구축하기
- 비전을 실현하기 위한 전략과 단계를 설정하고 교직원이 움직이도록 하기
- 교사와 학생이 자기 스스로에 대해 높은 기대감을 갖도록 하기
- 개별 교원의 요구와 전문적 지식의 향상을 위해 지원하기
- 학교의 목표를 실현하기 위해 교사, 학생, 학부모, 지역사회와 빈번하게 접촉하기
- 학교의 핵심가치와 우선순위의 중심을 지키며 교직원들을 격려하기
- 교직원들을 중요한 학교 의사결정과 정책의 실천과 디자인에 참여시키기
- 교사의 교수학습 활동의 개선을 지원하고, 교사 간 협력적 문화를 만들기
- 교직원들이 학부모의 학교활동 참여를 지원하는 문화를 만들어 더 많은 학부모의 참여를 유도하기
- 학교를 다른 학교, 지역사회(지자체, 시설, 봉사활동 그룹 등)와 연결시키기
- 지역사회와 다른 지역의 성공적 실천 경험을 공유하고 학교 성장 단계에 맞게 수용하기

▷ 새로운 교감 리더십

- 교직원, 학생, 학부모에게 관심, 존경, 보살핌을 보여주기
- 학교철학과 비전에 맞는 교육과정을 구성원과 함께 짜기
- 교실 교수학습을 관찰하고 교사가 건설적인 피드백을 제공받는 기회 만들기
- 학교 교육활동이 학생 개개인의 성장을 지향하고 있는지 확인하고 조정하기
- 학교 안팎의 인적 물적 자원을 확인하고 학교 교육과정과 연계하기
- 국가와 지역사회와 공유된 방향으로 학교의 교육활동을 정렬하기
- 학교의 철학과 비전으로부터 멀어지게 하는 요인을 찾아 제거하고 교직원을 보호하기
- 교육활동에 어려움을 겪는 교사에 대한 심리적, 교육적 지원하기
- 학생 개개인에게 관심을 가지고 학생의 성장을 격려하기
- 문제를 지속적으로 일으키는 학생을 지원하는 팀장의 역할을 담당하기

- 교직원 간의 갈등을 조정하고 갈등예방을 위해 지원하기
- 학부모와 교직원 간의 갈등을 조정하고, 갈등과정에서 교직원을 보호하기

▷ 새로운 교사 리더십

- 공유된 비전과 철학을 교육과정을 통하여 구현하려는 노력하기
- 모든 학생에 대해 높은 기대를 가지고 교육과정을 기획하고 실천하기
- 열정과 전문성을 가지고 학생의 잠재성과 가능성을 계발하기 위해 노력하기
- 인간 존엄성에 대한 이해를 가지고 학생의 정서적 건강과 인지적 발달을 위해 노력하기
- 학생을 이해하고 상담하기 위한 전문성을 갖추고 지속적으로 학생과 상호작용 하기
- 새로운 교수학습이론, 평가원리, 상담원리를 이해하고 전문성을 갖고 실천하기
- 전문성 신장과 교육과정 운영, 학생 생활교육을 위해 동료교사와 협력하기
- 학생의 성장을 위해서 학부모와 능동적으로 만나고 협력하기
- 학생의 성장에 도움이 되도록 학교와 마을을 연결하기 위해 노력하기
- 기존의 시스템에 안주하지 않고 새로운 것에 대해 과감하게 도전하기

“새로운 교육 자치와 거버넌스 모색” 토론문

김 용 련 (한국외국어대학교 교수)

교육 혁신에 있어서 교육거버넌스라는 표현이 요즘과 같이 일반화되어 가는 추세에 저변에는 교육 실천을 위한 탈중심적 연대의 흐름이 깔려 있다. 포스트모던한 시대에 중심성이 해체되는 현상이 교육계에도 반영되고 있는 것이다. 교육에 있어서 중심성이 흐려진다는 것은 교육 주체와 행정의 변화에서 감지된다. 기존의 교육 주체가 교사, 학생, 학부모였다면 이제는 혁신교육이나 마을교육공동체를 통해 지역사회나 주민들도 엄연한 교육주체로 자리매김하고 있다. 또한 교육행정이라 했을 때 교육부 혹은 교육자치체인 교육청이 수행하는 공적 행위 정도로 인식되었던 것에서, 이제는 일반자치가 주도하는 혁신적 교육이 점차 확대되고 있는 추세를 부정할 수 없는 시대이다. 그야말로 협치의 시대가 도래하고 있는 것이다.

두 발제자께서는 이러한 시대적 흐름에 부합하는 학교자치와 거버넌스의 개념 그리고 실천을 잘 짚어주고 있다. 교육자치(학교자치)를 위해 한민호 선생님의 주장은 크게 3가지로 제시되어 있다. 첫째는 교육행정이 지시행정에서 지원행정으로 전환하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 교육부의 권한이 대폭 교육청으로 이양되고 이 권한이 다시 학교로 분산되는 분권의 개념을 제안하고 있다. 둘째는 학교 제도 정비를 위하여 학교운영위원회의 역할 재고와 교직원회의 법적 지위를 보장하자는 주장이다. 그리고 셋째는 교사의 교육권 확보를 통해 학교자치의 실현을 구상하고 있다. 더불어서 국가교육위원회의 설치 이후 교육부가 쥐고 있는 다양한 권한을 분산시키는 역할을 강조하고 있다.

권재호 교장 선생님께서도 학교자치를 위한 교무회의의 정상화를 주장하고 있다. 제안의 흥미로운 점은 초중등교육법에 교무회의의 지위나 역할에 대한 조항이 없다면, 학교장의 권한으로 교무회의의 의결기구화를 내부 규정으로 해결하자는 것이다. 그 밖에도 교장제도나 행정 업무 분장의 유연화 혹은 재구조화를 제안하고 있다. 이는 현장 전문가로서 할 수 있는 실천적 접근이라고 할 수 있다.

한민호 선생님이 언급하였듯이 미래교육은 자치, 분권, 협치의 3가지 키워드를 중심으로 추진되어야 한다. 달리 표현하면 교육자치는 교육거버넌스를 통해 이루어질 수 있는 것이다. 이를 위해 최근 혁신교육지구 사업이나 마을교육공동체가 일반자치와 교육자치의 협치를 도모하는 교량적 역할을 수행하고 있다. 이는 미래교육을 위한 협치의 새로운 모델을 제

시한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 하지만 이러한 의미 부여에도 불구하고 현장에서 느껴지는 교육거버넌스의 작동에는 여전히 불협화음이나 표피적 연대에 대한 우려가 존재하고 있다. 다시 말해서, 일반자치와 교육자치의 협력이 아직은 유기적 화합이나 화학적 일체라고 볼 수 없는 일종의 주도권 싸움이 종종 일어나고 있다는 점이다.

두 영역의 이러한 피상적 연대의 한계에 대해 본 토론자는 그것을 ‘교육자치’와 ‘교육거버넌스’가 추구하는 원칙의 부조화에서 비롯되는 것으로 분석하고자 한다. 다시 말해서, 교육자치가 추구하는 원리는 분리와 분권인데 반해 교육거버넌스가 추구하는 원칙은 연대와 협치이기에, 이 원칙들이 실현되는 현장에서 서로 부딪힘이 있는 것이다.

대한민국에서 교육자치의 학술적, 실천적 원리는 분리와 분권이다. 이를 좀 더 구체적으로 언급하자면 교육자치는 첫째, 중앙정부로부터의 분권을 의미한다. 발제자의 글에서도 확인할 수 있듯이 교육자치란 교육부의 권한을 교육청과 학교로 분산시키는 것을 의미한다. 교육감 직선을 통해 교육부와 교육청의 관계가 일부 수평적으로 바뀐 점이 그러한 것이다. 둘째, 교육자치란 일반행정으로부터 교육행정의 분리를 의미한다. 우리나라 교육행정 체제는 전문성이란 이유로 광역 및 기초자치단체와 교육자치단체인 교육청이 서로 구분되고 분리된 구조이다(윤정일 외, 2008). 셋째, 정치로부터 교육을 분리시키는 것이 교육자치의 일환이다(주삼환 외, 2015). 교육감 선거에서 정당성을 배제하는 것이 정치로부터의 독립을 적용한 원칙이라 할 수 있다. 이처럼 교육자치는 중앙정부, 일반행정, 정치로부터의 분리와 독립을 원칙으로 하고 있다.

반면 교육거버넌스는 연대와 협치를 추구한다. 혁신교육지구 사업을 통해 일반자치와 교육자치가 협력하는 새로운 모델을 소개하였고, 마을교육공동체를 통해서도 지역사회와 주민자치가 엄연한 교육거버넌스의 주체가 되고 있다. 앞서 언급하였듯이 교육자치를 실현하기 위해서 교육거버넌스가 필요한데 정작 현장에서는 인식과 실천의 차이가 드러나고 있는 것이다. 교육자치라는 자신들만의 독립된 영역이 있는데 거버넌스를 위해서는 서로 협력하고자 제안하고 있지만, 일반자치는 ‘교육행정을 왜 우리가 해야 하나’라고 반문하고 있는 것이다.

이러한 쟁점에 대한 본 토론자의 대안은 두 가지이다. 하나는 교육자치와 일반자치의 관계 설정을 재구조화하는 것이다. 이는 두 영역의 분리와 통합, 교육감 직선제 유지 혹은 폐지 등과 관련된 첨예한 주제일 수 있다. 지금의 교육자치 체제가 오랜 시간에 걸쳐 어렵게 구축되어 왔기에 다시 재구조화하는 것이 쉬운 일은 아니다. 하지만 미래교육 그리고 교육거버넌스라는 측면에서 이에 대한 문제제기가 점차 확대될 전망이다. 이에 대한 발제자의 견해를 묻는 것이 본 토론자의 첫 번째 질문이다.

“일반자치와 교육자치 간의 미래지향적인 관계 설정은 어떠해야 되나?”

또 다른 하나의 대안은 교육자치를 위한 분권의 범위를 생활권 수준으로 낮추는 것이다. 교육자치나 거버넌스를 위하여 광역수준(시·도청과 교육청 수준)의 영역 간 협력도 중요하지만 기초와 생활권 수준의 자치 권한이 확대되어 협치와 협력의 실천이 학교를 포함하는 지역사회에서 이루어지게 하는 것이다. 영국, 독일, 일본 등 다양한 해외 사례를 살펴봐도 교육자치의 개념은 광역(주정부) 단위에서의 교육행정 독립이 아니라 학교나 지역사회의 자치적 교육 운영을 의미한다.

이러한 관점에서 학교자치를 위해서도 지역사회의 협력은 필수적이다. 권재호 선생님이 던지신 “학교는 공동사회(gemeinschaft)인가 아니면 이익사회(gesellschaft)인가?”라는 질문에 대한 답을 우리 사회가 제시해야 할 것이다. 학교가 열린 공동체라면 그리고 학교자치를 위해 지역사회가 함께 할 수 있다면 그것은 과연 어떤 의미와 방식이 되어야 할까? 라는 질문으로 본 토론문을 맺고자 한다.

“학교자치를 위해 학교는 지역사회에 무엇을 요구할 수 있고, 지역사회는 어떠한 권한을 가질 수 있는지?”

MEMO

토 론 문

박 대 권 (명지대학교 교수)

한민호 선생님 글에 대한 토론: 당위와 현실

‘교육 자치’ 또는 ‘학교 자치’는 하나의 통치 체제를 넘어 추구해야 할 가치로 그동안 자리매김을 해왔다. 글에서도 나와 있듯이 중앙에서 지방으로 다시 학교 단위로 의사결정권을 넘겨주고 예산권도 주는 것이 그 핵심이다. 그래서 그 정도를 확인하는 차원에서 학교자치가 어디까지 왔느냐는 질문을 많이 던진다. 이제는 한 번쯤 ‘여기까지 오는 동안은 뭐 했니?’라는 질문을 던져볼만하다.

상대적으로 자치권이 상당히 확보되었고 자치라는 당위를 추구하고 있는 방향으로 조금씩 나아가고 있다. 그럼 얼마나 더 가야 자치가 달성되고 그 효과가 나타날 지에 대해서 논의를 해 봐야 할 것이다. 거버넌스 상의 변화 말고 어떤 실질적인 변화가 있을까? 학생들의 교육의 질이 좋아지고 학부모들과 시민들은 학교가 제공하는 교육에 더 만족하고 공교육에 대한 신뢰가 높아질 수 있을까? 이러한 현실 문제에 답을 할 수 있는 자치가 되어야 교육계 내외부의 지지를 받는 정당성 있는 제도로써 자치가 이루어질 가능성이 높을 것이다.

국가교육위원회도 오래전부터 설립을 추진하고 있지만 그 기능과 효과에 대해서는 당위가 아닌 현실적 고려가 필요하다. 주어진 세 가지 역할이 지금은 추진할 수 없는 것인지 생각해 봐야 한다. 현재 교육부의 법령에도 국민의 정부 시작된 국가인적자원개발계획을 5년마다 수립하게 되어 있는데, 이명박 정부에서 무력화시킨 이후 복원하지 않고 있다. 새로 10년 단위의 계획이 꼭 필요할까? 그리고 한국교육과정평가원이 존재하는데 국가교육과정의 기준과 내용의 수립과 고시를 위해 또 위원회가 필요할까? 그리고 교육정책에 대해서 국민의견을 수렴하고 조정하는 건 교육부와 시도교육청, 그리고 국회 등 모든 헌법 기관의 역할인데 이를 위해서 꼭 새로운 위원회가 필요한 것인지 생각해 볼 필요가 있다.

권재호 선생님의 글: 목표와 수단

학교자치는 목표일까 수단일까?

코로나19에 대한 학교의 두 가지 경향성을 예시로 들었다. 하향식과 상향식으로 대비된다. 상향식은 민주적 의사결정 방식에 의하여 과학적, 창의적, 실용적 대처라는 평가를 하

고 있다. 하향식 학교는 지침을 따르는 학교이다. 그렇다면 지침이라는 것은 과연 비과학적이고 자의적일까?

권위주의 정부 시절에는 교육부의 지침이나 훈령에 대해서 일선 학교는 몸서리를 많이 쳤다. 학교로 날아드는 공문은 그 잔재로 생각될 것이다. 그렇다면 코로나19에 대한 대응이 학교의 자치를 가늠할 수 있는 척도가 될까? 의료적 비상상황에 대해서 학교가 할 수 있는 일은 매우 제한적이다. 이러한 부분에 대한 대처를 훈련받지 않았기 때문이다. 즉, 학교에서 이러한 상황에 대한 대처는 양호/보건 교사 정도가 과학적 훈련을 받았을 것이고, 과거의 민방위 훈련을 통한 재난대비 정도가 다 일 것이다. 즉, 교사와 학교의 전문성을 발휘할 수 있는 영역이 아니다.

어려운 일일수록 교육부와 시·도 교육청이 일관된 입장을 보여주기를 바라는 학교가 많지 않을까? 그리고 학부모들도 마찬가지다. 학교마다 다른 처방이 아니라 오히려 대한민국 학교의 일관된 무엇인가를 보고 싶어하는 것 같다. 학교의 자율적 결정이라는 것이 권한이 아니라 책임 회피용이라고 생각하는 단위 학교가 더 많지 않을까 생각해본다. 결국 원칙과 방향은 중앙에서 지침으로 내려와도 그것을 어떻게 적용하느냐는 단위 학교가 해야 할 일 아닐까?

학교가 힘을 갖는 게 목적이 아니라 그걸 가지고 무엇을 할지에 대한 고민을 많이 하면 좋겠다. 자치는 수단이지 목적이 아니기 때문이다. 학생이 좋아하고, 일단 학부모를 설득할 수 있는 자치를 실시하려면 그것을 통해서 무엇을 하고 어떤 게 좋아지는 지에 대한 청사진과 근거를 제시해야 할 것이다. 그러한 과학적이고 합리적인 학교 문화가 요즘의 학부모들이 학교에 기대하는 학교문화인 것 같다.