

특별기획 1 : 학교자율화 추진계획

학교자율화 추진계획, 그 명과 암
학교자율화 추진계획, 쟁점과 과제
교육과학기술부 권한의 시·도교육청으로의 이관, 쟁점과 과제

특별기획 2 : 교육정보공시제

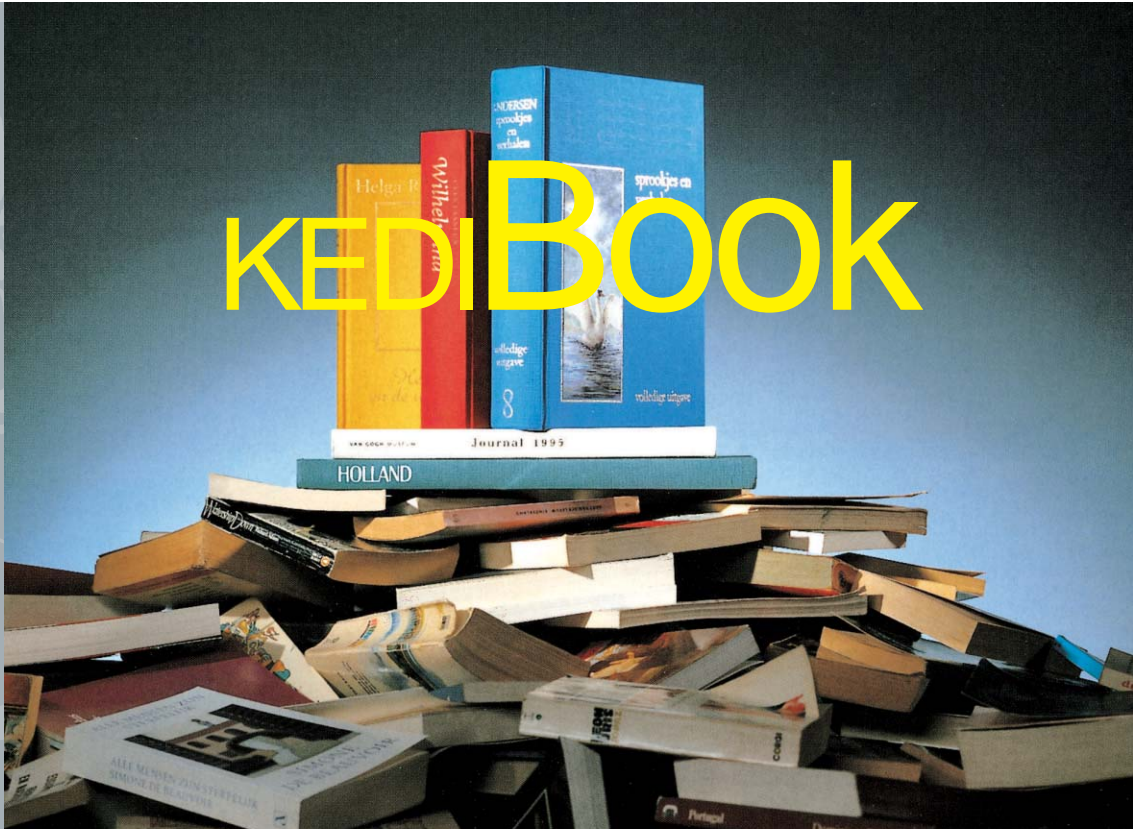
교육정보공시제 시행, 의미와 전망
초·중등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제
고등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제

세계의 교육

영국 : 바우처제도
미국 : 학교자율화와 차터스쿨
스웨덴 : 자율학교제도



‘KEDI 도서회원’이라면 당신은 이미 신지식인입니다



한국교육개발원(KEDI)은 지난 36년 동안 국가 수준의 교육목적, 방향, 정책, 전략을 연구해 온 교육정책전문연구기관입니다. 한국교육개발원에서는 교육분야 연구성과의 폭넓은 활용과 보급을 위하여 87년부터 ‘KEDI 도서회원제’를 운영하고 있습니다. KEDI가 발간하는 최신 연구보고서를 받아보시는 순간, 귀하께서는 가장 앞서가는 교육자가 되시리라 확신합니다. 21세기 지식기반사회, KEDI 도서회원으로 함께 하십시오!

▣ 회원 자격 및 특전

- (1) 회원 자격은 가입일로부터 1년간 주어집니다.
- (2) 본원에서 계간으로 발간하는 『교육개발』(연 4회)과 『한국교육』(연 4회)을 보내드립니다.
- (3) 기관회원: 기본연구보고서 전송을 우송해 드립니다.

▣ 가입방법 : 가입신청서와 함께 회비 납부

▣ 연회비 : 1계좌당 개인회원 120,000원
기관회원 200,000원

▣ 입금계좌 : 011916-0006202 (우체국)
070-01-0379-171 (국민은행)
예금주 : 한국교육개발원

▣ 문의처 : Tel : (02) 3460-0407

발행처 | 한국교육개발원

발행인 | 고흥일

편집장 | 문성룡

출판심의위원 | 최상근(위원장), 문성룡, 박효정,
이재분, 최정윤, 박중효, 안성훈

편집실 | 정미영, 정경아, 박혜영

디자인 | 디자인프리즘 02) 2264-1728

홈페이지 | edu.kedi.re.kr

ISSN-291X

발행 | 2008년 6월 2일

계간 등록번호 | 문화바 02718

등록변경 | 2001년 4월 11일

값 | 6,500원

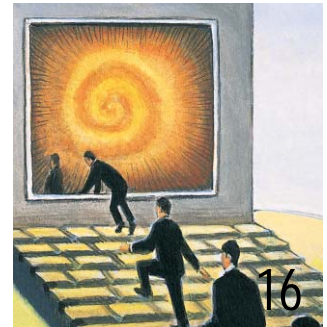
구독문의 | 02) 3460-0472 keditor@kedi.re.kr



CONTENTS



05



16



24



39

05 파워인터뷰

‘대학자율화’ 가교역할 맡은 한국대학교육협의회 손병두 신임회장

• 대담 | 고흥일 한국교육개발원장

16 특별기획 1 : 학교자율화 추진계획

학교자율화 추진계획, 그 명과 암

• 김홍주 | 한국교육개발원 수석연구위원

학교자율화 추진계획, 쟁점과 과제

• 김성열 | 한국교육과정평가원장

교육과학기술부 권한의 시·도교육청으로의 이관, 쟁점과 과제

• 송기창 | 숙명여자대학교 교육학과 교수

39 특별기획 2 : 교육정보공시제

교육정보공시제 시행, 의미와 전망

• 임후남 | 한국교육개발원 교육정보공시센터 소장

초·중등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제

• 오세희 | 인제대학교 행정학과 교수

고등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제

• 박현정 | 서울대학교 교육학과 교수

「교육개발」은 한국도서잡지 윤리실천요강을
 준수합니다. 본지에 실린 내용은 본원의
 공식견해가 아님을 밝힙니다.

CONTENTS

2008 Summer Vol.35 No.2



56 세계의 교육

영국의 바우처제도 실천사례

• 최봉섭 | 비컨리서치 대표

미국의 학교자율화와 차터스쿨

• 이병환 | 순천대학교 교육학과 교수

스웨덴의 자율학교제도 도입 17년, 그 성과와 문제점

• 안승문 | 스웨덴 옘살라대학 객원연구원

76 초대석

대학통합, 진단과 전망 :

제주교육대학교와 제주대학교의 통합사례를 중심으로

• 김민호 | 제주대학교 교육대학 교수

80 이슈와 전망

“교육특구 제대로 특화해야 뜬다”

• 서혜정 | 한국교육신문 기자

86 현장르포

‘맞춤형 교육’으로 폐교위기사 가고 싶은 학교로 : 전북 완주 이성초등학교

• 김종성 | 새전북신문 기자

‘공교육 성공신화’ 일귀낸 기숙형 공립학교 : 부산 장안제일고등학교

• 김종균 | 부산일보 기자

수준별 수업으로 ‘명문고’ 도약 : 부산 금곡고등학교

• 김대원 | 매일경제신문 기자



‘대학자율화’ 가교역할 맡은 한국대학교육협의회 손병두 신임회장

대담_ 고희일 한국교육개발원장
henky@kedi.re.kr



대학입시 업무가 교육과학기술부에서 한국대학교육협의회(이하 '대교협')로 넘어가면서 대교협의 위상이 그 어느 때보다 강화됐다. 그 동안 정부에 요구해온 '대학자율화'를 얻게 된 대교협의 책임도 그 만큼 무거워졌다. 이명박 대통령의 핵심공약 중 하나인 대학자율화의 실현과정에서 중요한 임무를 맡게 된 대교협의 손병두 신임회장(사진·오른쪽)을 고희일 한국교육개발원장이 20일 서울시 마포구 신수동 서강대 총장실에서 만나 달라진 대교협의 위상과 역할, 미래플랜 그리고 대학자율화, 대학교육 등을 주제로 이야기를 나눴다. 손 회장은 지난달 8일 임기 2년의 대교협 회장에 취임했으며, 2005년 7월부터 서강대학교 총장직을 수행하고 있다.

고형일 원장 : 198개 회원대학을 대표하는 한국대학교육협의회(이하 '대교협')의 수장으로서, 수도권대학과 지방대, 국립대와 사립대 모두의 목소리를 잘 소화시켜야 하고 대학에 자율이 주어진 만큼 책임도 크고 국민 기대도 높아 어깨가 무거운 것으로 생각되는데요.

손병두 회장 : 회원대학간 의견조율이 쉽지만은 않을 것이라는 우려를 일각에서 하고 있는데 잘 되리라고 봅니다. 2009년 입시전형 요강 발표 때 보니까 대학들이 자율적으로 지킬 것은 지키고 창의적으로 다양화 할 부분들은 아이디어를 내 잘 만들어내지 않았습니까. 과거에는 모든 대학을 한 틀로 묶으려고 하니까 이해가 상충하게 된 것입니다. 대학에 맡겨서 각자 특성에 맞게 집행하라고 하면 저마다 자기 대학에 가장 알맞은 방안을 찾을 것입니다. 각 대학이 마련한 입학전형계획을 모아 학생과 학부모들에게 서비스를 제공하는 역할을 하면 됩니다. 지난 날 전경련 부회장으로 있으면서 기업 간 빅딜협상을 여러 차례 성사시킨 경험도 있어 대학 간 조정자 중재자 역할을 하는데 큰 어려움은 없을 것으로 생각합니다. 자율이 주어진 만큼 책임도 크고 국민들의 기대 또한 높다는 것도 잘 알고 있습니다. 대학들도 자율성이



주어진 만큼 사회적 책무를 다해야 한다는 인식을 깊이 하고 있습니다. 입시업무가 대교협으로 넘어가면 감독이 느슨해져 입시비리가 더 심해질 것이라는 우려를 일각에서 하고 있는데 그것은 그야말로 막연한 우려에 불과합니다. 대교협에는 윤리위원회

가 있습니다. 만약 비리의혹이 있으면 자체조사를 한 뒤 경중에 따라 교육과학기술부(이하 '교과부')에 감사도 의뢰하고 고발도 할 것입니다. 사회적으로 민형사상 책임을 물을 수 있는 제도가 잘 되어 있기 때문에 교과부가 하면 입시비리가 덜 생기고



대교협이 하면 더 생기지는 않습니다. 입시에 대해서는 국민들의 관심이 크고 감시의 눈도 많기 때문에 버리를 저지르지 못할 것입니다.

고형일 : 대교협이 새 정부의 대입자율화정책에 따라 2012년까지 대학입시 관

리감독업무와 대학 간 이견조정 역할 을 맡게 되면서 사무실도 옮기고 학력 검증센터, 대입정책부서 등을 새로 설치 하는 등 크고 작은 변화가 많은데요. 달라진 대교협의 위상과 역할, 과제, 향후 진로 등에 대해 말씀해 주십시오.

손병두 : 대교협은 대학입시업무가 정부에서 대학으로 이관되는 과정에서 징검다리 역할을 하는 것입니다. 궁극적으로는 개별 대학이 저마다의 자율성과 책임감을 가지고 대입업무를 전적으로 맡아서 해야 한다는 것이 대교협의 입장입니다. 그 같은 맥락에서 앞으로 대입업무와 대학운영은 각 대학이 자율적으로 알아서 하게 하고 대교협은 합의를 이뤄나가는 역할을 할 것입니다. 대학들이 자율적으로 입시를 맡을 수 있는 환경과 여건이 조성되면 대교협은 더 이상 나서지 않을 것입니다.

고형일 : 학생부 및 수능 반영 자율화 → 수능과목 축소 → 입시 완전 자율화를 골자로 하는 정부의 대입 3단계 자율화계획이 예정대로 잘 추진되리라고 보십니까. 보완해야 할 내용이 있다면 어떤 것들이 있을까요.

손병두 : 올해 내신·수능 반영비율을 자율화하는 1단계에 돌입했습니다. 하지만 수능과목을 축소하는 2단계 자율화는 좀 더 심사숙고하고 논의를 더 해야 한다고 생각합니다. 수능과목을 축소하는 이유가 사교육 축소, 공교육 정상화인데, 수능과목을 줄이면 공교육이 오히려 황폐화되는 것 아닌가 하는 우려가 있기 때문입니다. 입



시는 일관성과 예측 가능성이 중요합니다. 현재 중3들이 대학입시를 치르는 2012년부터 수능과목체제가 바뀌면 혼란스러워할 것입니다. 그래서 개인적으로 수능과목 축소에 대해서는 신중하면서도 세심한 논의와 보완이 필요하다고 생각합니다.

고형일 : 우리나라 대학의 자율성과 경쟁력을 평가하신다면 어느 정도나 될까요.

손병두 : 앨빈 토플러의 말을 빌리면 미국 기업은 고속도로에서 시속 100마일로 달리고 대학은 10마일로 달린다고 합니다. 기업이 대학보다 훨씬 빠르게 변화에 대응

하고 있다는 뜻인데요. 우리 대학은 이에 비교하면 시속 1마일 정도나 될까요. 대학에 와서 느낀 것은 대학사회는 규제에 많이 순치된 사회라는 것입니다. 변화를 한번 해보려고 해도 그런 마인드 때문에 힘든 적이 적지 않았습니다. 그런 측면에서 새 정부가 자율과 경쟁을 통해 교육의 경쟁력을 높인다는 기조아래 대학에 대한 지원과 규제완화 의지를 밝힌 것은 긍정적이고 고무적인 일이라고 생각합니다.

고형일 : 그 동안 3불정책을 폐지해야 한다고 주장해 오셨는데, 대교협 회장으로서 지금도 그 생각에는 변함이 없으신지요.

대학에 맡겨서 각자 특성에 맞게 집행하라고 하면 저마다 자기 대학에 가장 알맞은 방안을 찾을 것입니다.



손병두 : 기여입학제는 일부 긍정적인 측면이 있지만 국민 정서상 당장 받아들이기 어렵고 본고사와 고교등급제 금지에 대학입시가 완전히 자율화되면 자연적으로 의미가 없어지지 않겠냐는 것이 제 생각입니다. 그렇다고 과거식 본고사가 부활하거나 성적순으로 전국 고교를 서열화하는 일은 없을 것입니다. 대학입시가 다양해질 것이기 때문에 고교교육의 특성을 반영하는 것과 고교등급제는 다르지 않습니다. 고교 다닐 때 어떤 공부를 했고 어떤 활동을 했는지 등을 보겠다는 것입니다. 3불 논란은 대학이 수능·내신·논술 세 가지 요소로만 학생을 선발하는 방식에서 벗어나 학생

의 다양한 가능성과 잠재력을 보고 뽑는 선진국형 입시로 나아가는 과정의 진통이라고 생각합니다.

고형일 : 최근 사회문제화되고 있는 대학등록금 문제는 어떻게 풀어야 한다고 생각하십니까.

손병두 : 비싼 등록금이 문제가 되고 있는데, 이는 국내 대학들이 등록금에 의존하는 비율이 너무 높기 때문입니다. 따라서 정부 지원을 대폭 늘려야 합니다. 미국의 국·공립 대학은 재정의 50-60%, 사립은 17-20%를 국가가 지원합니다. 우리나라

는 국·공립은 40%, 사립은 3% 안팎입니다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국들은 평균 국내총생산(GDP)의 1%를 대학에 주고 있습니다. 우리는 절반인 0.5%에 불과합니다. 우리 정부의 대학 지원이 너무 적습니다. 정부가 제도적으로 대학을 지원해줘야 합니다. 국가의 초·중등교육처럼 내국세의 일정 비율을 고등교육에 투자할 수 있도록 고등교육재정교부금제도를 만들 필요가 있습니다. 그래야 학생들의 등록금 부담이 줄어듭니다. 다른 한편으로 대학들은 기술지주회사와 같은 것을 만들어 대학이 보유한 기술을 사업화해 이익을 창출, 재정문제를 해결하는데 적극적으로 노력해야 합니다. 서강대가 지난달 국내 최초로 기술지주회사를 설립한 것도 그와 같은 배경이 깔려 있습니다.

고형일 : 현행 사립학교법에 독소조항이 많아 사학법을 폐지하고 이를 대체할 사학육성지원법 제정을 의원입법으로 추진하겠다고 밝힌 것으로 알고 있습니다. 특히 선진국의 명문사학에도 있는 개방형 이사를 반대하고 계신데 그 이유는 무엇입니까. 하버드대 등 미국과 일본의 명문 사립대들도 대부분 개방형이사를 두고 있고 개방형 이사를 선출할 때 학교구성원이 참여하는 곳도 많은 것으로 알고 있는데요.

손병두 : 미국과 일본의 개방 이사와 우리나라의 개방 이사는 다릅니다. 하버드대 등은

법으로 강제하는 것이 아니라 대학에서 스스로의 필요에 따라 뽑습니다. 우리나라의 사립학교법은 개방이사수와 선정절차 등을 세세하게 규정하고 있습니다. 일본의 사학법도 우리와 성격이 다릅니다. 일본은 사학을 지원하고 육성하는 법인 반면, 우리는 통제하는 법입니다. 정부가 개방형 이사를 강제하는 이유는 비리를 사전에 막겠다는 것인데, 이는 부부가 이혼할지 모르니까 여성가족부가 미리 개입하겠다는 식의 발상입니다. 학교에 맡기고 비리가 있으면 형법으로 처벌하면 됩니다. 그것이 자율화정신에도 맞습니다. 그리고 사학들이 사학법을 반대하는 가장 큰 이유는 사유재산권 침해라기보다는 건학이념의 훼손이라고 봅니다. 개방형 이사 중 한 명이라도 분란을 일으키면 임시이사가 파견될 수 있고 그러면 건학이념과 전혀 관계없는 사람이 학교를 접수하게 됩니다. 이것을 가장 우려했던 것입니다. 이제 사학도 어른 대접을 받을 때가 되었습니다. 각 학교가 알아서 하도록 규제를 확 풀어야 합니다. 대학 안에는 이미 교수협의회, 교직원 노조, 학생회 등 파워그룹이 형성돼 있어서 예전처럼 비리를 저지르기 어렵고 그만큼 많이 투명해졌습니다. 중국적으로는 사학법을 폐지하고 사학지원육성법을 제정해야 합니다.

고형일 : 요즘 대학교육을 보면 취업 쪽에 너무 경도돼 있다는 느낌을 떨칠 수 없습니다. 교양

Power Interview

교육이랄까 시민교육이 강화되어야 하지 않을까요.

손병두 : 제가 기업에 있다 대학에 온 후 공부를 많이 하려고 노력하고 있습니다. 대학에 관한 것을 책을 통해 보기도 하지만 국제 컨퍼런스에 많이 나갑니다. 거기서 세계 우수 대학 총장들을 많이 만나고 여러 가지 이야기도 깊이 있게 하는데 요즘 대학총장들은 크게 세 가지를 고민하고 있는 것 같습니다. 우선 세계화시대에 어떻게 살아남느냐가 하나의 화두인 것 같습니다. 그 다음에는 국제화를 어떻게 하느냐 하는 것입니다. 그 다음의 것이 교육의 품질입니다. 그리고 인성교육을 어떻게 하느냐 하는 것인데, 세계화와 국제화를 하나로 묶고, 교육의 품질과 인성교육, 교양교육 그리고 마지막으로 재정극복을 하는 문제, 이것이 총장들의 한결같은 고민거리입니다. 우리 대학은 가톨릭대학이기 때문에 제일 강조하는 것이 인성교육입니다. 우리 학교의 교육이념이 하나는 교육의 수월성을 추구하는 것이고 다른 하나는 남과 더불어 봉사의 삶을 살도록 가르치는 것입니다. 그래서 봉사하는 동아리도 많이 만들고, 봉사활동 인증제를 운영하는 등 여러 가지 노력을 하고 있는데, 거기에 더해 제가 요즘 궁리하고 있는 게 있는데 그것은 학생들로 하여금 기숙사생활을 하도록 하

는 것입니다. 미국대학에서는 학생들의 80~90%가 기숙사생활을 하고 있습니다. 최근에는 한동대 같은 곳도 학생 전원이 기숙사 생활을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 저는 1학년 학생만이라도 전원 기숙사생활을 하도록 할 계획입니다. 기숙사 생활을 하면서 공동체의식을 고양시키고 리더십도 기르게 하려고 합니다.

고형일 : 한국 대학의 문제 중 하나는 대학의 서열이 고정화 되어 있는데 있다고 볼 수 있는데요. 한동대처럼 열심히 가르치려고 하는 대학은 서열이 좀 올라가겠지만 기본적으로 지방에 있다든가 사립이라든가 최근에 생겼다든가 하면 서열 문제 때문에 대학을 운영하기가 쉽지 않은데요.

손병두 : 지방대학이 살아남는 길은 제가 보기에는 특성화·전문화 밖에 없다고 봅니다. 우리 학교는 이리이러한 것을 특화, 전문화해서 살아남겠다 그렇게 가야 되지 전부 다 백화점식으로 점포를 열어 놓으면 학생들이 오지 않을 것입니다. 특성화·전문화해서 살아남아야지 지금 정원이 미달 되잖아요. 반박에 안 오는데, 열어놓고 전부 미달로 있을 이유가 없습니다. 결국엔 고사할 수밖에 없습니다. 다 정리하고 자기가 정말 살아남을 수 있는 특화된 프로그램을 내놓으면 살아갈 수 있지 않겠습니까.

정부기 제도적으로 대학을 지원해줘야 합니다. 국가의 초·중등교육처럼 내국세의 일정 비율을 고등교육에 투자할 수 있도록 고등교육재정교부금제도를 만들 필요가 있습니다.





그 지역에 있는 대학의 출신들이 그 지역의 기업에 가서 일할 수 있게 되면 굉장히 바람직하겠죠. 그러기 위해선 그 지역의 기업과 대학이 산학협동체제를 구축해 다양한 프로그램을 만들어야 합니다.



고형일 : 이런 문제들과 관련해 총장님들끼리 워크숍 같은 것을 열어 심도 있게 논의할 계획은 없으십니까. 대교협 차원에서 대학의 생존 전략이랄까 대학의 경쟁력 강화 나아가 고등교육의 경쟁력 향상에 대해 크고 작은 그림들을 그려야 할 것 같은데요.

손병두 : 앞으로 그런 것도 연구해 보려고 합니다. 지난 4월 8일 취임해 이제 겨우 이사진 구성이 끝났고 그 다음에 관련법들이 개정되고 대학입시업무가 우리한테 넘어오면 그 때는 자율적으로 정말 대학교육을 어떻게 할 것인지 하계세미나 같은 것을 열어 진지하게 논의할 계획입니다. 그 때 가면 정말로 지방대학은 어떻게 하면 살아남을 것인지. 어떻게 국립대는 발전전략을 짜야 할 것인지. 또 사립대는 어떻게 미래계획을 세워야 할 것인지를 논의하게 될 것입니다. 이와 관련해 생각할 것이 학기제 문제입니다. 이번에 미국에 가보니까 교포 분들이 말씀하시던데, 사실 우리나라는 학기제가 아니라 학년제로 되어 있습니다. 학년제를 학기제로 전환해 9월 학기에 입학할 하든 3월 학기에 입학할 하든 외국에서 우리나라로 유학을 오면 불편함이 없도록 바뀌야 한다고 생각합니다. 미국은 9월 학기인데 우리는 3월 학기니까 갭이 그만큼 있는 것이죠. 재수생문제도 이와 관련이 있습니다. 1, 2월에 시험에서 떨어지면 1년 동안 공부해 그 다음해에 들어가잖아요. 그런데 3월 학기, 9월 학기로 전환하면 6개월만 공부해 희망하는 대학에 들어갈 수 있는 길이 열리죠. 이렇게 되면 국가적으



로 그만큼 비용을 줄일 수 있지 않겠습니까.

고형일 : 앞으로 대학연구기관과 기업의 협동은 필수불가결하다고 봅니다. 대학은 기업에 새로운 지식을 불어넣어주고 기업은 이에 힘입어 연구 성과와 기업이익을 창출, 이를 다시 대학에 지원하는 순환구조로 가야 한다고 생각하는데요. 대학과 기업의 산학협동의 중요성과 미래발전모델은 어떠한가요.

손병두 : 그렇게 가야 하지요. 예컨대 제가 삼성에 있을 때 전주제지가 전주에 있었는데 아무래도 그 지역 출신을 많이 뽑습니다. 그 지역에 있는 대학의 출신들이 그 지역의 기업에 가서 일할 수 있게 되면 굉장히 바람직하겠죠. 그러기 위해선 그 지역의 기업과 대학이 산학협동체제를 구축해 다양한 프로그램을 만들어야 합니다. 우리 학교도 세 가지 정도

의 프로그램을 만들 계획입니다. 일례로 삼성전자와 우리가 하고 있는 반도체 트랙이 있습니다. 이 반도체 트랙은 삼성전자와 우리가 같이 프로그램을 짭니다. 3학년 때부터 관련 과목을 수강하고, 그 쪽에서도 교수들이 나와서 가르치고, 그래서 그 트랙에 들어와 있는 학생들은 전원 장학금을 받고 졸업하면 모두 기업에 취업이 되는 거죠. 아무것도 모르는 신입직원을 데려와서 훈련시키는데 들어가는 비용이 조사기관마다 차이가 있지만 대체적으로 5천만 원에서 1억 원 정도 들어가는데 이처럼 사전에 대학에 다닐 때 투자를 해두면 졸업하자마자 써먹을 수 있고 그렇게 되면 그만큼 기업도 유리하고, 대학입장에서도 좋지 않겠습니까.

고형일 : 대교협도 나중에 궁극적으로는 고등교육위원회와 같은 식으로 가야 되는 것 아닐까요.

Power Interview



손병두 : 대교협은 사실은 하나의 협의기구죠. 미국에도 지역별 대학협의기구가 있잖아요. 우리나라는 작은 나라니까 미국의 한 주의 협의기구면 우리나라는 전체의 협의기구로 해서 대학교육에 대해 공통점을 찾아갈 수 있겠죠. 민주화된 사회일수록 협의체에서 결정한 것을 존중하고 지킵니다. 정부나 국가기관에서 법을 정하고 이렇게 해라 저렇게 해라 해서 할 게 아니라 자율적으로 룰을 정해 지켜 나가는 것이 필요하지 않겠습니까. 자유를 많이 갖되, 자유에 따르는 책임을 지는 것이 자율화 아니겠습니까? 자율이라는 것은 스스로 어떤 규율을 하는 거니까 자유를 많이 줄수록 개인이든 조직이든 발전한다고 생각합니다. 자유가 무한정 허용되는 것이 아니라 자유에 대한 책임을 지자 그것이 자율의 진정한 의미겠죠.

고형일 : 만약에 대교협의 결정사항을 여기거나 반대하는 대학이 있으면 어떤 식으로 제재를 하시겠습니까.

손병두 : 그런 질문을 많이 합니다. 그런데 미국 같은 경우는 협의기구의 약속을 안 지키면 동참을 시키지 않습니다. 예를 들면 모두들 서로 학점을 인정하는데 규정을 어긴 학교의

학점은 인정하지 않는 식이죠. 미국에서는 아주 강하게 나옵니다. 그러니까 그 학교 학점만 것 가지고 이쪽 대학원에 진학을 하지 못하는 것이죠. 소위 성숙된 민주사회에서는 약속을 지키지 않는데 대해 제재를 가하는 시스템이 잘 돼 있습니다. 선진국에서는 약속을 지키지 않는 것을 부끄럽게 생각하고 오히려 자기들이 부도덕한 것으로 여기게끔 모든 사회의 가치기준이 그렇게 되어 있죠.

고형일 : 대통령 직속의 국가경쟁력강화위원회에 교육분과를 뒀 대학경쟁력을 높여야 한다고 강조하신 것에 대해 동감합니다. 교육분과의 역할과 과제에 대해 어떤 것들을 염두에 두고 계십니까.

손병두 : 국가경쟁력강화위원회의 구성을 보면 경제에만 너무 치우쳐 있습니다. 국가의 경쟁력은 결국 사람의 경쟁력인데 국가경쟁력강화위원회에 교육이 빠져 있다는 것은 말이 안 됩니다. 일본의 경우 총리 직속의 교육재생간담회를 통해 고등교육 재정을 현재 2조6000억 엔에서 2025년까지 5조5000억 엔으로 늘리겠다는 비전을 제시한 바 있습니다. 교육 분과를 만들고 거기서 선진일류교육으로 가는 중장기 비전과 인재대국 실현을 위한 로드맵을 만들어 내야 합니다. 🇯🇵



정부가 제도적으로 대학을 지원해줘야 합니다. 국가의 초·중등교육처럼 내국세의 일정 비율을 고등교육에 투자할 수 있도록 고등교육재정교부금제도를 만들 필요가 있습니다.

● 손병두 회장은 누구...

손병두 회장은 재계에서 잔뼈가 굵은 전형적인 최고경영자(CEO)형 총장이다. 서울대 경제학과를 나왔으며 미국 아서 D 리틀대에서 경영학석사를 했고, 한양대에서 경영학박사 학위를 받았다. 지난 1966년 전국경제인연합회 조사부 조사역 공채로 사회에 첫발을 디딘 후, 삼성그룹 이사, 한국생산성본부 상무, 동서경제연구소장 등을 거쳐 97년부터 6년 동안 전경련 상근 부회장으로 일했다. 2005년 6월에는 신부가 아닌 이로는 처음으로 서강대 총장에 선임됐다. 독실한 가톨릭 신자로, 한 때 한국 천주교 평신도사도직협의회 회장을 맡기도 했다. 기업인 출신답게 서강대 총장에 취임한 이래 지금까지 기업 등으로부터 학교발전기금을 모으는 일에 발 벗고 나섰다. 그의 명함에는 '귀하를 서강대 후원회원으로 모시고 싶습니다'라는 글귀와 함께 후원문의 전화가 적혀 있다. 지난해에는 대교협 부회장 겸 사립대총장협의회 회장을 맡아 2008학년도 입시안, 사립학교법, 3불정책 등을 둘러싸고 교육인적자원부와 갈등을 겪기도 했다. 지난해 대선이 끝난 뒤에는 이명박 대통령당선인의 정책자문위원을 맡았으며 새 정부의 국무총리 및 교육과학기술부장관 후보로도 거론됐다.

● 한국대학교육협의회는...

정부 주도의 대학규제를 극복하는 민간차원의 대학기구가 필요하다는 인식에 따라 1982년 사단법인으로 설립됐다. 2008년 현재 국공립대 41개교와 사립대 157개교 등 총 198개 4년제 대학으로 구성되어 있다. 대교협은 그동안 대교협법에 따라 대학의 교육제도와 운영을 연구하는 한편 대입 사무관리 및 지원, 대학평가, 대학교직원 연수, 학력검증 대행 서비스 등의 일을 주로 해왔다. 하지만 새 정부의 대입자유화 공약에 따라 올해부터 대학입시업무가 교육과학기술부에서 대교협으로 넘어가면서 대학별 입학전형계획과 대학별 고사에 대한 심의 및 시정요구권 등 대입업무의 전권을 넘겨받게 되었고 조직과 업무도 확대됐다. 위상과 역할이 달라진 대교협은 최근 서울 마포구 상암동으로 사무실을 넓혀 이전했다.



학교자율화 추진계획, 그 명과 암

글 김홍주 한국교육개발원 수석연구위원
khj@kedi.re.kr

중앙의 권한을 위임과 이양을 통해 교육감에게 넘김으로써 그들의 권한과 책임을 강화하고, 나아가 교원 인사권을 지방으로 위임한 조치도 교육자치 수준을 한층 제고할 수 있을 것이다.

1. 결단

교육과학기술부(이하 '교과부')는 4월 15일 단위학교의 자율성을 확대하고 지방교육자치를 내실화하기 위한 '학교자율화 추진계획'을 발표하였다. 동 계획은 "교육관련 규제를 철폐하여 교육의 자율과 자치의 토대를 마련하고 학교교육의 다양화를 유도"하려는 이명박 정부의 국정방향에 따라 교육과학기술부가 시·도교육청 담당자, 현장 교원들의 의견수렴을 거쳐 마련한 것으로 알려져 있다.

금번 교과부의 학교자율화 추진계획을 살펴보면 과거와는 전혀 다른 접근을 시도하고 있어 주목된다. 초·중등교육법 제7조에 규정된 초·중등학교에 대한 포괄적 장학권의 폐지가 바로 그것이다. 지방교육자치를 실시하고 있는 나라에서 중앙정부가 지방교육에 대한 장학권을 갖고 있다는 것 자체가 논리에 맞지 않는 것이었는데 이번 조치로 이를 폐지하게 되어 실질적인 교육자치를 이루게 된 것이다. 때문에 금번 학교자율화 조치는 교육자치의 한 획을 긋는 시대적 사건이며 확실한 교육분권을 위한 큰 결단이었다고 본다.

덧붙여 중앙정부가 규제하던 교육과정과 학사운영에 대한 29개의 다양한 지침들을 스스로 폐지한 것은 지방이나 학교의 자율범위를 대폭 확대한 조치로서 이 역시 학교를 보다 개성 있고 창의적인 곳으로 변화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

중앙의 권한을 위임과 이양을 통해 교육감에게 넘김으로써 그들의 권한과 책임을 강화하고, 나아가 교원 인사권을 지방으로 위임한 조치도 교육자치 수준을 한층 제고할 수 있을 것이다. 이와 같은 자율화 조치들은 학교 위에 군림하던 교육행정기관들의 전통적인 지배구조를 타파하여, 지도·감독 위주의 교육행정을 지원·협조 위주의 교육행정으로, 획일적인 학교교육을 창의적이고 다양한 교육

로 탈바꿈하게 하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

그러나 초·중등교육의 상당 부분을 지방과 학교로 이관한다는 방침에 대해 일부 교원단체와 언론의 우려 섞인 반응이 확대된 점도 간과될 수 없다. 우열반 편성이나 0교시 수업, 사설기관에 의한 모의고사, 어린이신문 단체 구독 등과 같은 민감한 사항들이 학교자율화 조치에 의해 다시 일제히 부활되는 것처럼 인식된 것은 매우 안타깝다. 또한 시·도교육청으로 다양한 권한이 이양 혹은 위임되는 것이 오히려 학교에 대한 시·도교육청의 통제와 감독 강화로 비춰지고 실제 교육감의 교육권한 비대화로 학교현장에서의 학교운영 자율화가 전혀 체감되지 못한다면 이 역시 올바른 분권으로 보기 어렵다.

완전 무결점의 정책을 개발하여 실천하는 것은 불완전한 인간의 한계상 거의 불가능해 보인다. 교과부의 '4.15 학교자율화 추진계획' 역시 빛과 그림자를 동시에 갖고 있다. 따라서 그것이 무엇인지를 이해하고 그 결점을 극복할 수 있는 방안을 논의해 보고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

2. 빛

금번 4.15 조치는 학교운영의 자율화와 지방교육자치 수준 제고라는 측면에서 향후 상당한 밝은 빛을 비추게 될 것으로 기대된다. 1991년 지방교육자치 실시 이후 지금까지 학교운영 자율화와 지방분권을 위해 학교와 지방으로의 권한 이양과 위임이 부분적으로 추진되어 온 것이 사실이지만 이번처럼 중앙정부의 포괄적 장학권이 폐지된 적은 없었다. 물론 포괄적 장학지도권(초·중등교육법 제7조)은 그 폐지안이 국회에 상정된 상황으로 좀 더 시간이 경과되어야 하겠지만 이러한 조치는 초·중등교육에 관한 한 중앙정부의 관리 감독이 전면 시·도교육청 소관으로 완전 이관되었으며, 실질적인 교육자치를 위한 교육분



각 학교는 방과후교육 프로그램의 세부 내용을 학교 실정에 맞게 탄력적으로 적용할 수 있게 되며, 수준별 이동수업의 운영도 해당 학교가 교사 및 시설여건, 학생·학부모의 요구나 수준에 따라 적합한 수업방법 등을 자유롭게 결정, 운영할 수 있게 되었다.



권이 이루어졌음을 상징적으로 표현하고 있다는데 매우 큰 의미가 있다. 이러한 장학지도권의 폐지로 인해 이제 중앙의 교과부는 지방의 초·중등교육에 대한 장학을 멈출 것이며, 지방교육의 전 부문에 걸쳐 관여를 최대한 배제할 것으로 보인다. 이는 곧 전국의 초·중등교육에 대한 획일적인 교육관리 감독을 중지한다는 것으로 지방교육의 특성과 창의성을 살릴 수 있는 좋은 기회로 작용할 것으로 기대된다. 동시에 다양한 교육적 욕구를 지방 혹은 학교현장에서 스스로 해결할 수 있게 유도하여 주민의 교육 만족도를 한층 제고할 수 있는 계기를 제공할 수 있다.

이번 조치는 그 동안 중앙의 교과부가 학교 운영의 자율을 규제해 온 학사(수업 및 일과) 운영지도지침, 방과후학교 운영지침, 수준별 이동수업 운영지침 등 학교운영과 관련된 29개의 지침을 즉시 폐지함으로써 동 지침에 의해 규제되던 사항은 시·도교육청 혹은 학교장의 자율로 이관하게 되었다.

이로써 각 학교는 방과후교육 프로그램의 세부 내용을 학교 실정에 맞게 탄력적으로 적용할 수 있게 되며, 수준별 이동수업의 운영도 해당 학교가 교사 및 시설여건, 학생·학부모의 요구나 수준에 따라 적합한 수업방법 등을

자유롭게 결정, 운영할 수 있게 되었다. 수업시중 시각의 결정 등 수업과 일과 운영에 관한 초·중등교육법상의 학교장의 권한 역시 자율적으로 행사할 수 있게 되었으며, 계기교육 수업내용 지도지침, 학습부교재 선정지침, 사설 모의고사 참여 금지 기본지침 등도 폐지되어 지방 혹은 학교의 자율로 넘어갔다. 이와 같은 지침들 중 상당수는 이미 학교장에게 권한이 귀속되어 있었으나 학교별로 정할 때 그 내용이나 방법상 구체적인 시행 사항을 정하고 있었던 것을 이제는 학교장 스스로 결정하도록 하고 있다는 점에 의의가 있다.

한편 교육감의 자율적 권한이 강화되어 지방교육의 수장인 교육감이 보다 용이하게 지방교육을 운영할 수 있을 것으로 보인다. 예컨대 대통령의 권한으로 남아있던 교장 임명권과 교육과학기술부 장관의 권한으로 되어있던 시도교육청 국장급 이상 장학관, 교육장, 교육연수원장 등에 대한 임용권이 교육감에게 위임되고, 교육과학기술부 장관이 행사해왔던 학교급별 교원 및 보직교사 배치기준 설정과 시도교육청 교육연수기관 설립폐지도 교육규칙이나 조례로 정할 수 있게 되었다. 그리고 교육과학기술부 장관의 연구학교 지정운영 권한도 폐지되어 앞으로는 국가 수준

의 특정정책 수행을 위해서 연구학교 운영이 필요한 경우, 시도교육감협의회와 협의를 거쳐 운영할 수 있게 되었다.

학교는 학교장 책임 하에 자율적으로 운영하는 것이 세계적 추세이다. 영미 계통의 선진국들 대부분이 오래 전부터 학교자율경영(School Based Management)체제를 바탕으로 단위 학교에 교육과정 및 학사 운영권뿐만 아니라 교원 인사 및 학교 재정 운영권까지 부여해 왔음은 그 좋은 예이다. 지방교육 역시 교육감 책임 하에 지방 정부가 자율적으로 결정·운영하는 것이 세계적 전통이다. 대부분의 선진국들이 교육자치제에 의해 초·중등교육에 대한 권한과 책임을 지방정부에 귀속시키고 있음은 이미 새로운 사실이 아니다.

영국, 뉴질랜드, 호주, 미국 등의 나라에서 시행되어 온 학교 자율경영체제는 부작용이 없는 것은 아니나 다양한 강점을 갖고 있는 것으로 연구 보고되고 있다. 단위학교의 자율경영체제는 학교의 교육적 책무성을 증대시키며, 학교 간 경쟁을 유발하여 학생들의 학업성취 수준 향상을 위해 학교 스스로 교육력을 제고하기 위한 노력을 창출하게 만든다. 그리고 학교자율화는 학교운영에 학부모와 지역 인사의 참여를 유도하여 학부모와 학생들이 필요로 하는 교육을 보다 풍부히 제공 받는 계기를 만든다.

학교자율화는 교육청의 지시와 감독에만 의존하였던 학교 내 획일적 의사결정에서 벗어나 스스로 다양한 의사결정을 자주적으로 진행하게 만들어 교사의 직무 만족도도 높이고, 학교의 조직 건강도를 제고한다. 그리고 학교에 대한 교사와 학부모들의 주인 의식이 높아져 학교에 대한 지원과 협조를 창출하기 용이하게 만들고 있다.

그러나 무엇보다도 학교자율화는 중앙에서 제시하는 표준화된 운영 형태에서 벗어나 해당 학교의 환경과 상황 및 특성, 학생과 학부모의 교육요구 등에 부합하는 결정을 창출해내는 등 보다 다양한 교육에의 유연성을 발휘할 수 있

게 하는 강점을 갖고 있다. 학교가 스스로 교육 변화와 혁신의 방향을 찾는 노력을 자극하고 있는 것이다.

이번 조치를 통해 학교운영 자율화가 한층 더 진행되게 된다면 외국의 경험에서 나타났던 다양한 강점들을 기대할 수 있게 되어 미래 학교교육에 밝은 빛을 비추어 줄 수 있을 것이다. 물론 이러한 강점 기대는 과잉 경쟁에 의한 학생들과 교사들의 피로도 유발, 지나친 학력 경쟁에 의한 전인 육성 곤란, 학교 간 격차 유발 등 학교운영 자율화의 약점을 보완한다는 전제에서 가능하다.

3. 그림자

4.15 학교자율화 조치에 대해 다양한 우려가 발생하고 있다. 물론 우려는 향후 나타날지도 모를 미래에 대한 걱정거리라는 점에서 실체가 있는 것은 아니다. 그러나 과거 경험으로 보아 동 조치에 대해 보다 세밀한 보완 대책이 마련되지 못한다면 우려하는 점이 현실로 나타나게 될 개연성은 농후하다.

때문에 동조치를 마련한 교과부의 해당 정책 담당자들이나 권한을 이관 받은 교육감 혹은 학교장들은 이번에 폐지한 지침들에 대한 보다 심층적인 분석이 있어야 한다. 그러한 지침이 지금까지 운영되어 온 이유는 무엇이었는지? 그러한 지침을 굳이 중앙에서 운영해 온 사회적 배경과 교육적 환경은 무엇이었는지? 현재는 그러한 이유와 배경 및 환경들이 확실히 사라진 것인지? 등에 대한 분석이 대표적인 것들이다.

일부 언론에서 제기해 온 것처럼 국민들은 학교자율화 조치에 의해 학교장의 독점적 권한 남용을 우려하고 있다. 그리하여 학교장 마음대로 우열반을 편성하고 0교시 수업을 실시하는 등 자율을 빙자한 무분별한 권한 행사 유발 가능성을 우려하고 있는 것이다. 더욱이 학교자율화에 따



른 학교 운영 투명성 보장 및 교육비리 예방 등에 대한 보다 명확한 조치가 없다는 것에 더욱 불안해하고 있다.

이러한 자율화는 결국 학교현장을 더욱 혼란과 갈등 속으로 몰아넣을 수도 있다. 이에 대해 정부는 학교운영위원회의 기능 강화, 학교 평가 및 학교정보 공시의 강화 등을 언급하고 있지만 그 구체적인 강화 방안이 무엇인지는 대한 제시는 아직 제시되고 있지 못하다. 그리고 교육감 권한 확대로 교육청이 학교 자율을 규제하는 감독청으로서의 기능이 더욱 강화된다는 우려에 대한 대비도 소홀하다. 그 동안 교육감에게로의 권한 병목 현상으로 학교에서의 자율 체감이 부족하였다는 비판은 교육분권이 학교자율화로 이어지기 위한 조치가 추가되어야 함을 일깨워준다.

학교자율화는 학교 간 선의의 경쟁을 유발하여 결국 학생들의 교육적 성취를 높이는데 기여해야 한다. 그러나 그 경쟁이 당초 의도와는 상관없이 학생들과 교사들을 쥐어짜는 데만 이용된다면 그들의 고통만 심하게 될 것이다. 학생들의 입에서 “제발 잠 좀 자자, 밥 좀 먹자”라는 구호만 날게 하는 학교 간 경쟁은 비인간적인 것으로 경계해야 한다. 학교 간 경쟁에도 분명히 룰과 양식이 있어야 한다. 학생들을 학교에 좀 더 많은 시간동안 가두어 놓고 입시 준비를 위한 주입식 교육에만 몰두하게 만드는 경쟁이라면 학교현장을 더욱 어렵게 만들 것이다. 적절한 준비와 조건의 충족 없이 교사들과 학부모들에게 희생과 봉사만 강요하는 경쟁은 역시 어두운 그림자만 드리울 수밖에 없다.

그러나 무엇보다도 금번 자율화 조치에 대한 의문은 교육분권 및 학교자율화에 대한 원칙과 기준이 보이지 않는다는 것이다. 교육분권이나 학교자율화를 보다 안정적으로 추진하기 위해서는 권한 이양 혹은 위임의 원칙과 기준을 보다 명확히 설정해야 하고 그에 의해 이관할 권한을 발굴해야 한다. 금번계획 발표 시 이를 분명히 하지 못한 것은 매우 아쉽다. 중앙에서 전국을 대상으로 보편적으로

규제해야 할 것은 무엇이고, 지방이나 학교가 자율적으로 알아서 행사해야 할 권한은 무엇인지에 대한 원칙과 기준을 만들고 이에 의해 이양 및 위임 사무를 체계적으로 발굴하는 노력이 미흡하다는 것이다.

4. 그림자 걷어내기

학교와 지방으로 교육권한을 이관하였다 해서 중앙의 교과부가 자유로운 것은 아니다. 권한 이관에 따라 중앙정부의 역할은 더욱 세련되고 예민해져야 한다. 지방과 학교의 자율화 정신을 최대한 고양하면서 동시에 어떻게 하면 교육 현장에 자율화 조치들이 안정적으로 착근될 수 있도록 지원할 수 있을 것인지에 대해서도 진지하게 고민해 보아야 한다. 권한 이관에 따른 후속 조치들이 시급한 이유도 여기에 있다.

첫째, 교육분권 및 학교 자율의 원칙과 기준을 명확히 하고 이를 구체화하는 것이 필요하다. 법적 측면에서 중앙사무의 지방이양 추진사업을 개선하기 위해서는 지방자치법과 지방자치법 시행령, 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」에서 제시하고 있는 중앙권한의 지방이양과 사무배분을 위한 원칙과 기준을 근거로 ‘지방교육자치에 관한법률’에 이를 보다 구체적으로 재정립할 필요가 있다. 그리고 교육감에게로의 권한 과잉 집중에 의한 권력 독점을 막기 위해 교육감 권한의 학교로의 재위임이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 각 시·도별로 교육감 권한 분산 추진팀을 두어 자체 기준과 분산 내용을 개발하도록 조치하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 이러한 원칙과 기준은 단순히 지방이양과 사무 재배분이라는 틀 속에서 뿐만 아니라 보다 폭넓게 국가의 교육기능 재배분이라는 관점에서 설정하여야 한다. 학교자율화와 관련해서도 단위학교 교장의 권한은 어디까지 부여되어야 하는가에 대한 원

칙을 정하고 어떤 권한은 학교로 어떤 권한은 교육청이 행사해야 하는지에 대한 구체적인 기준을 개발하여야 한다. 이때 학교의 자율권은 일단 학교장에게 부여되는 것이나 학교장의 권한은 다시 학교운영위원회 혹은 내부 계층에 재배분되어야 권한 독점에 따른 폐해를 예방할 수 있기 때문에 학교장 권한의 학교 내 재배분 기준도 함께 개발하는 것이 타당하다.

둘째, 학교운영위원회 심의·의결 기능이 강화되고 나아가 형식적, 비전문적으로 운영되고 있는 활동 상황을 바로 잡아야 한다. 금번 지침 폐지에 의해 발생하는 학교장의 권한을 선별하여 학교운영위원회의 심의 혹은 의결 사항으로 조치하여 학교자율화 조치에 의한 역기능 우려를 불식시켜야 한다. 학교장의 권한 중 학생들이나 학부모, 혹은 교사들의 의견 반영이 중요하다고 판단되는 사항들에 대해서는 반드시 법정 기구인 '학교운영위원회'의 심의 혹은 의결을 거쳐 행사되도록 하는 조치가 필요하다. 특히 우열반 편성 등과 같은 학생 분리 수업방식, 계기교육, 0교시 수업과 보충수업, 어린이신문 단체 구독, 학습부교재 선정, 사설 모의고사 실시, 교복 공동 구매, 기타 학부모의 재정적 부담을 발생시키는 활동 등은 모두 학교운영위원회의 의결 사항으로 조치할 필요가 있다. 아울러 학교운영위원들의 전문성 제고 연수 및 공정성 확보가 필요하다. 학교자율화 조치에 의해 학교운영위원회의 기능이 더욱 강화되는 것에 비례하여 위원들의 전문적 심의 및 의결 활동이 더욱 중시될 것이기 때문에 학교운영위원회 위원들의 전문성 제고 및 바른 활동을 위한 연수 프로그램을 개발하여야 한다. 그리고 학부모와 교사 위원들은 학교의 위계 구조상 적극적 심의 및 의결 활동 참여에 약점을 갖고 있으며, 지역 인사인



운영위원 역시 교장이 위촉하기 때문에 여전히 공정한 활동을 진행하기 어렵다. 따라서 학교운영위원회 위원 선출에서 좀 더 전문적이고 공정한 인물을 영입 혹은 추천할 수 있는 제도적 개선이 마련되어 위원들이 교장의 거수기 역할만을 수행한다는 비난을 해소해야 한다.

셋째, 학교운영의 투명성 제고 대책이 마련되어야 한다.

학교평가 시 학교운영 자율권을 올바르게 행사하고 있는지에 대한 평가를 강화하고, 나아가 학교에서 발생할 수 있는 다양한 교육비리 유발요인 혹은 사회적으로 파장이 큰 사안들에 대한 집중 평가를 강화할 필요가 있다. 학교정보공시 사항에 교장의 학교운영활동 전반을 포함시키도록 하며, 나아가 학교운영위원회의 심의 및 의결 활동도 공시해야 한다. 불법

찬조금 모금행위, 촌지 제공행위에 대한 규제 등은 교육청으로 이관하여 직접 학교로 이관하여 발생하는 학교운영 부조리를 예방하는 조치도 필요하다.

넷째, 교육분권에 관한 관리체계가 구축될 필요가 있다. 교과부와 시·도교육청과 단위학교에는 교육분권 및 학교자율화 사항을 관리할 전담 조직과 인력이 있어야 한다. 특히 중앙의 교과부의 경우 매년 어느 부서에서 어느 권한이 지방으로 이관되고 있는지에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 중앙권한의 지방이양과 자치단체 간 사무재배분의 대상이 될 교육사무를 지속적으로 발굴하기 위해서는 분권 현황에 대한 전수조사도 필요하다. 중앙과 지방사무의 전수조사는 주기적으로 실시되어 조사된 사무의 목록이 지속적으로 관리되어야 하고 데이터베이스화하여 관리할 필요가 있다. 지방이양 확정사무의 사후관리와 관련하여, 대규모 기능 이양 시에는 관련인력 및 재



정의 동시 이관방안을 확정된 후 이양하는 것을 제도화하고, 장기적으로는 지방교육재정 조정제도를 합리화하는 것도 필요하다.

다섯째, 사무 이관에 대한 전문적 참여를 강화해야 한다. 지방이양 대상 교육사무의 심의와 관련하여 지방자치단체의 전체 의견을 수렴할 수 있는 장치로서 시·도교육감협의회를 적극적으로 참여시킬 수 있도록 활성화할 필요가 있다. 그리고 이양 심의대상 사무를 분야별로 구분하여 전문화를 도모하고 때에 따라서는 분야별로 관련 전문연구기관을 참여시킬 필요가 있다. 또한 ‘지방분권촉진에관한특별법’에 의해 범정부 차원에서 추진하려고 하는 이양 사무의 발굴과 추진 절차에 대해 우리 교육계도 적극적으로 전문적인 자세를 보여야 한다. 더욱이 교육분야의 분권 추진에 보다 전문성을 부여하기 위해 대통령 소속하에 두게 되어 있는 ‘지방분권촉진위원회’(10인 이내)에 교육분권 전문가를 반드시 포함시키도록 해야 한다.

5. 제언

이명박 정부의 교육정책이 성공적으로 실행되어 한국의 교육이 하루빨리 세계적 수준의 경쟁력을 갖추기를 바란

다. 그러나 4.15 학교자율화 계획의 발표와 이에 대한 논란이 전개되는 과정을 보면 다음과 같은 전략이 필요하다는 제언을 하고 싶다.

첫째, 속도 조절 전략이 필요하다. 대부분 정권 초기에 개혁을 의욕적으로 추구하기 마련이지만 무엇에 쫓기듯 너무 서둘고 있다는 인상을 주어서는 교육정책을 안정적으로 실행하기 어렵다. 학교운영 자율화 조치 및 지방교육자치 강화는 오래된 교육계의 숙원사항이며 동시에 다양한 쟁점이 내재해 있는 논란거리이기도 하다. 다양한 수반조치가 누락된 채로 발표된 학교자율화 추진계획은 서두른다는 인상을 줄 수 있다. 이명박 정부가 오랫동안 고민거리로 논란이 되었던 각종 교육 과제들을 정권 초기 1년 안에 모두 해결하려는 욕심으로 무리하게 추진한다면 불필요한 좌충우돌을 겪게 될 것이며, 그 만큼 교육계는 또 다시 혼란에 빠질 것이다. 교육분권과 학교자율화 조치는 보다 구체적이고 정교한 계획을 개발하여 안정적으로 실시되어야 부정적 여론이 축소될 것이다. 다양한 위협 요인에 대한 충분한 대책을 고려하면서 정책 발표의 완벽을 기하기 위한 속도 조절 전략이 필요하다.

둘째, 우선순위 판단 전략이 필요하다. 금번 자율화 조치를 보면 다양한 지침을 일시에 폐지하고 많은 권한을 교

“

학교운영 자율화 조치 및 지방교육자치 강화는 오래된 교육계의 숙원사항이며
 동시에 다양한 쟁점이 내재해 있는 논란거리이기도 하다.
 다양한 수반조치가 누락된 채로 발표된 학교자율화 추진계획은
 서두른다는 인상을 줄 수 있다.

”

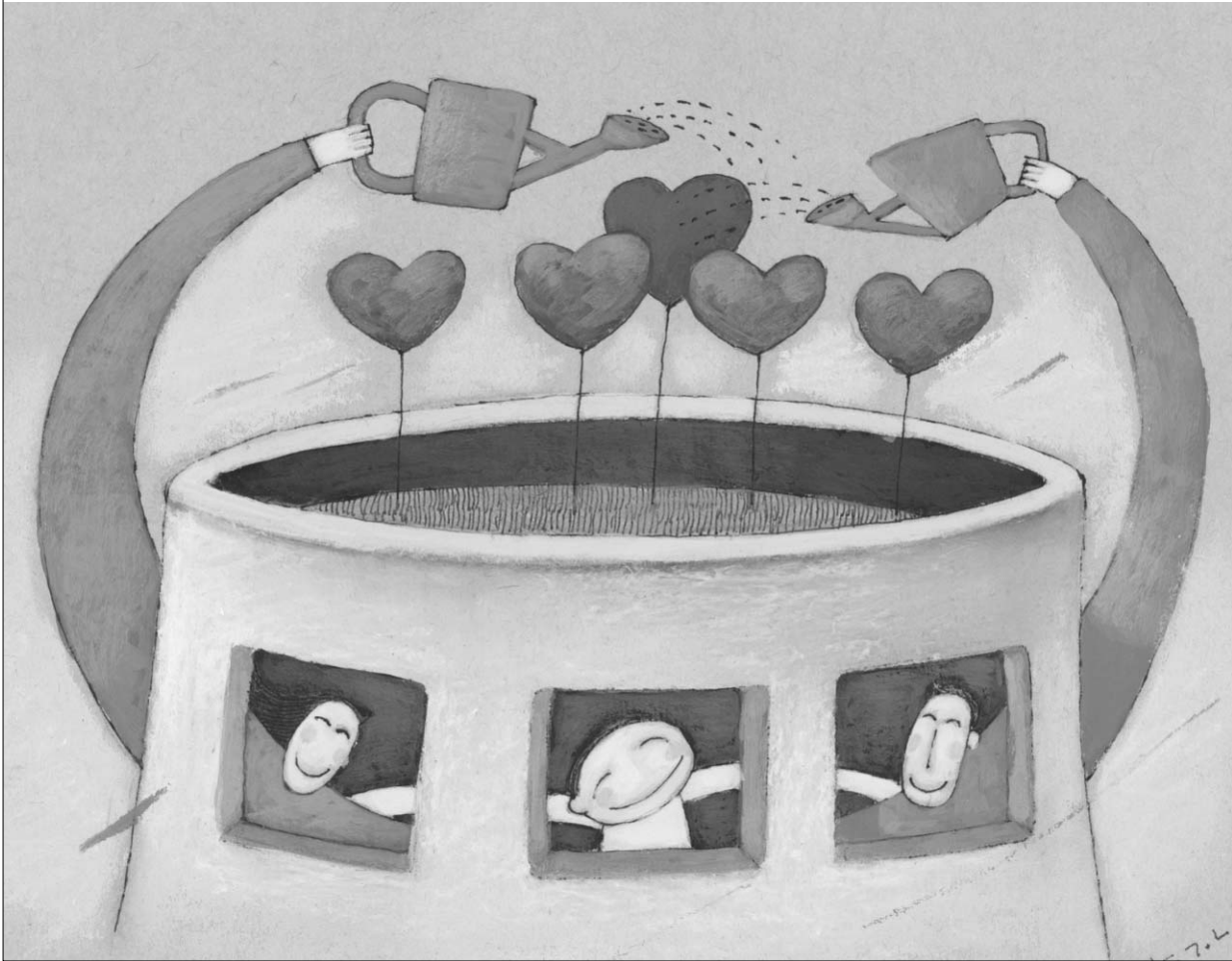
육감과 학교로 일시에 이관하여 매우 의욕적인 분권을 시도하고 있지만 이를 받는 현장에서는 갑작스런 자율에 당황하고 있는 분위기가 역력하다. 학교자율화 조치와 지방으로의 교육분권 조치가 일시에 다량으로 이루어지게 되면 이를 받는 학교나 지방이 갑작스런 권한 발생에 대해 효과적으로 대처하는 능력을 제대로 발휘하기 어렵다. 따라서 이관과 자율화 조치는 임팩트가 작은 것부터 시작하여 현장에서의 적응도를 키워가며 점차 강도가 강한 것을 이관하는 우선순위 전략이 필요하다.

셋째, 여론 환기 및 설득 전략이 필요하다. 정부 자체 내에서 오랫동안 잘 준비해 온 정책이라고 해도 정치 환경이 변화되면 새롭게 여론 수렴과정을 거치는 것이 바람직하다. 만일 이러한 과정을 생략하게 되면 여론은 생리상 부정적 측면을 먼저 부각시키기 마련이다. 따라서 발표 전에 공청회, 정책 협의회, 토론회 등을 개최하여 관련 의견을 청취하면서 정책을 진행시키고 있다는 분위기를 조성하는 설득 전략이 필요하다.

넷째, 시행착오 최소화 전략이 필요하다. 지금까지 행정청의 지침에만 의존하여 타성적으로 학교를 운영해 오던 교장들은 갑작스런 자율권 확대를 보다 효과적으로 활용할 수 없을 것이다. 따라서 여러 자율사항 중 학교운영에

민감하게 작용할 권한은 선시범 후확산 정책을 선택함으로써 학교현장에서의 시행착오를 방지하는 전략이 필요하다. 같은 논리로 시·도로 이관하여 민감하게 작용할 권한 이양은 일정 시·도를 선정하여 선시범 후확산 정책을 동원할 필요가 있다.

학교 자율성과 지방교육자치 수준의 제고는 우리가 가야 할 바른 방향이다. 교육자치가 실시된 지 벌써 17년이 지났지만 아직도 그 수준이나 학교자율화 정도는 매우 미흡하기 때문이다. 그러나 분권이나 자율화가 원칙적으로 올바른 선택이라 하더라도 중앙차원이든 지방차원이든 보편적으로 규제해야 할 사항과 지방 혹은 학교 자율로 해야 할 사항을 원칙과 기준을 가지고 명확히 구분하는 것은 매우 중요하다. 그리고 자율과 분권의 과정에 무엇을 넘기고 무엇을 계속 가지고 있어야 하는지에 대해 관련 집단의 다수 의견과 여론을 점검해보고 이를 적극 반영하는 과정도 중요하다. 만일 이러한 점들이 제대로 추진되지 못하면 아무리 좋은 취지에서 추진한 교육분권과 학교자율화라 하더라도 언론이나 국민 대중들은 역기능만 들추어내게 될 것이다. ✎



학교자율화 추진계획, 쟁점과 과제

글_ 김성열 한국교육과정평가원장

우리의 교육행정은 국가가 언제나 지침 등을 통하여 시·도교육청에게 이양한 권한을 제약하기도 하고, 단위학교가 자율적으로 결정할 사항들도 무시하고 통제하는 '관치 교육행정'이라고 비판받아 왔다. 관치 교육행정은 시·도교육청이나 지역교육청, 단위학교의 자율을 구속하였고, 결과적으로 지방의 창의적 교육행정과 학교의 창의적 교육을 억제해 왔다.

1. 문제의 제기

정부는 지난 4월 15일 국가와 시·도교육청이 가지고 있던 포괄적 장학지도권을 폐지하는 것 등을 내용으로 하는 ‘학교자율화 추진계획’을 발표하였다. 이 계획에 의하면 학교자율화의 방향은 학교가 다양하고 질 높은 교육을 할 수 있도록 교육과정 운영 등 학교운영에 관한 권한을 학교장 등 학교구성원에게 돌려주고, 초·중등교육에 관한 교육감의 권한과 책임을 강화하되, 국가는 국가기준의 설정 등 기획·조정, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등의 역할을 담당하도록 하는 데 있다.

우리의 교육행정은 국가가 언제나 지침 등을 통하여 시·도교육청에게 이양한 권한을 제약하기도 하고, 단위학교가 자율적으로 결정할 사항들도 무시하고 통제하는 ‘관치 교육행정’이라고 비판받아 왔다. 관치 교육행정은 시·도교육청이나 지역교육청, 단위학교의 자율을 구속하였고, 결과적으로 지방의 창의적 교육행정과 학교의 창의적 교육을 억제해 왔다. ‘4.15 학교자율화 추진계획’은 관치 교육행정을 철폐하기 위하여 국가와 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교 간의 권한과 책무를 분명하게 하고 있다.

‘관치 교육행정’을 개선하는 것을 내용으로 한 ‘4.15 학교 자율화 추진계획’은 국가주도의 교육행정체계를 재구조화함으로써 학교중심의 자율경영체제 구축을 획기적으로 앞당기는 조치라고 할 수 있다. ‘4.15 학교자율화 추진계획’은 학교중심 자율경영체제를 전제하고 있다. 단위학교에 자율권을 부여함으로써 단위학교가 학부모와 대부분의 사람들이 원하고 있는 학생 등 교육수요자의 교육적 수요와 요구를 반영한 가장 적절한 교육을 실시할 수 있도록 하자는 것이다.

정부의 ‘4.15 학교자율화 추진계획’은 오랫동안 기대해 왔던 단위학교의 자율적 운영을 실현 가능하게 만드는 것

임에도 불구하고 논란에 휩싸여 있다. 대부분의 사람들은 단위학교가 보다 확대된 자율적 결정권을 활용하여 지역적 특성과 학생들의 교육적 수요를 충분히 반영해 다양하고 특색 있는 교육을 실시함으로써 학교의 교육력을 향상시킬 수 있다면서 크게 환영하고 있다. 다른 한 쪽에서는 학교자율화가 맞는 방향이기는 하지만 중앙정부가 행사했던 권한을 시·도교육청으로 이관하여 시·도교육청의 권한을 오히려 강화하는 결과를 가져올 뿐이며, 시·도교육청의 단위학교에 대한 규제와 통제는 여전할 것이라고 비판하고 있다. 그리고 단위학교의 자율적 역량이 충분하지 않기 때문에 학교현장에는 오히려 혼란을 불러일으킬 수 있다고 걱정하기도 한다.

‘4.15 학교자율화 추진계획’이 불러일으키고 있는 이러한 논란은 국가, 시·도교육청, 학교, 교사의 권한과 책무에 대한 생각을 달리하는 데서 기인하는 측면이 크다. 이 글은 이러한 문제의식에서 출발하여 학교교육을 둘러싼 국가, 시·도교육청, 학교, 교사의 권한과 책무를 간략하게 분석해보고자 한다. 이 글은 비록 짧은 글이지만 ‘4.15 학교자율화 추진계획’이 안고 있는 쟁점을 드러내고 그 해결방향을 모색하는 데 도움을 줄 것으로 기대한다.

2. 학교자율화 추진계획 쟁점 1:

국가의 권한과 책무

‘4.15 학교자율화 추진계획’이 전제로 하고 있는 교육행정의 모델은 학교중심 자율경영체제(School-Based Management)이다. 이 학교경영모형은 단위학교 구성주체들이 학교를 자율적으로 운영하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 것이다. 학교중심 자율경영체제는 우선 중앙이나 지역교육행정기관이 가지고 있던 교육과정·인사·재정에 대한 권한을 개별학교로 위임하거나 이양하는 것을

주된 특징으로 한다. 또한 위임된 권한의 범위 내에서 단위 학교 구성주체가 자율적으로 결정하도록 하고 있는 것이 또 하나의 특징이다. 그리고 자율적으로 결정할 수 있는 권한의 부여에 걸맞게 학교경영 성과에 대하여 그 구성주체 또는 운영주체에게 책임을 묻는 것도 공통된 특징이다.

학교중심 자율경영체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 교육행정기관이 가지고 있던 권한을 '적절하게' 단위학교로 이양하는 것이 요구된다. 권한을 이양한다는 것은 업무만을 넘기는 것이 아니라 학교운영에 필요한 주요한 사항의 결정권한을 넘기는 것이다. 즉, 국가나 시·도교육청이 가지고 있던 교육과정·인사·재정·학사운영 등에 대한 권한을 개별학교로 위임하거나 이양하는 것을 말한다. 교육행정기관의 권한을 단위학교로 이양하는 것은 또한 단위학교가 교육행정기관에 종속되지 않는 것을 말한다. 교육행정기관이 단위학교에 대하여 책무를 묻는 위치에 있다고 하더라도 관료적으로 통제하려고 들어서는 안 된다는 것을 뜻하는 것이기도 하다.

일부에서는 학교중심 자율경영체제를 지지하면서도 국가가 교육에 대한 책임을 방기하고 있다고 비난한다. 국가는 학교교육의 방향을 설정하고 그것을 진흥할 여건을 조성할 권한과 책임을 가진다고 할 수 있다. 그렇다고 하여 국가가 학교교육을 세밀하게 통제할 권한을 가진다고 볼 수 없다. 그것이 교육의 질을 담보하는 것이 아니기 때문이다. 교육에서 지방과 학교의 자율과 창의와 혁신이 살아날 수 있어야 한다. 학교교육은 자율적일수록 교육수요자의 요구에 민감하고 부응할 수 있기 때문이다. 이 점에서 국가가 교육에 대한 권한을 단위학교로 넘기는 것은 결코 국가의 권한을 포기하거나 책임을 방기하는 것이 아니라 보다 적절한 교육을 실시하기 위한 것이라고 할 수 있다.

'4.15 학교자율화 추진계획'에서 천명했듯이 국가는 국가수준의 기준 설정과 합리적 보완기능을 수행하는 데 그

쳐야 한다. 각 지방이 국가의 획일적 통제에서 벗어나 해당지역의 초·중등교육을 활성화하는 주체로서 공교육의 핵심인 초·중등교육이 그것의 본래적 기능을 충실하게 수행할 수 있도록 교육행정체제의 지방분권화가 이루어져야 한다. 보다 구체적으로 국가는 '4.15 학교자율화 추진계획'에서 밝혔듯이 필요한 분야의 국가기준설정 등 기획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도교육청으로 이관하여야 한다. 이번 '4.15 학교자율화 추진계획'에도 일부 포함되어 있듯이 교육감의 조직 자율권, 정원 운영 자율성, 재정 운영 자율성 등이 확대되어야 한다. 그리고 모의고사 실시 횟수, 방과후학교 실시 여부, 체벌 등 학교현장과 밀접히 연결되어 있는 사안에 대해서는 단위학교로 결정권을 이양하고 교육과학기술부나 교육청에서는 간섭하지 않는 방향으로 변화가 필요하다.

교육과학기술부가 시·도교육청의 권한을 강화하는 방향으로 분권화를 한다고 하더라도 국가로서의 책임을 방기해서는 안 된다. 교육과학기술부는 공교육으로 정착되지 않은 유아교육, 지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육 분야, 국가교육목표에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화하는 방향으로 역량을 집중해 나가야 한다.

3. 학교자율화 추진계획 쟁점 2: 지방의 권한과 책무

'4.15 학교자율화 추진계획'에 의하면 시·도교육청(교육감)은 초·중등교육에 관한 일차적·최종적인 책임기관으로 역할을 담당한다. 일부에서는 국가가 시·도교육청으로 권한을 이양하거나 위임하는 것이 시·도교육청의 권한만 강화하는 결과를 가져올 것이라고 비판한다. 즉,

시·도교육청이 이전의 국가처럼 단위학교를 국가를 대신하여 통제하려고 들 것이라는 것이다. 물론 국가권한의 지방으로의 이전은 분명 시·도교육청의 권한을 강화하는 것은 사실이다. 그러나 학교자율화 조치가 시도교육청의 권한을 강화하는 결과만을 가져올 것이라는 비판은 오해에 근거한 기우(杞憂)에 지나지 않는다. 학교자율화 계획은 단위학교를 효율적으로 지원할 수 있는 여건을 갖추 수 있는 시·도교육청의 권한을 강화할 뿐이지 단위학교에 대한 통제와 규제의 권한을 강화하는 것은 아니기 때문이다. 학교자율화 계획은 국가와 시·도교육청 그리고 단위학교간의 권한 이양 및 위임체계를 잘 설계함으로써 궁극적으로 단위학교의 자율을 확대하는 데 궁극적 지향점을 두고 있다.

시·도교육청이 단위학교의 교육여건을 조성하고 지원하는 역할을 제대로 수행하기 위해서는 기능조정을 이루어야 한다. 우선, 시·도교육청은 정책매개와 정책집행기능에 치중하였었는데, 이제는 정책개발기능을 강화하는 방향으로 조정해야 한다. ‘4.15 학교자율화 추진계획’은 지역의 교육적 요구와 특색을 살릴 수 있는 교육정책을 개발하는 기능의 강화를 요구하고 있다. 시·도교육청은 집행기능을 단위학교로 이양하고 기획과 정책판단기능을 강화하여야 할 것이다. 시·도교육청은 국가의 교육정책을 구체화하는 정책개발기능과 지역교육계획을 수립하는 교육기획기능을 수행해야 한다.

그리고 시·도교육청은 지도·감독 기능을 축소해야 한다. 학교중심의 자율경영체제를 구축하기 위해서는 아직도 온존(溫存)하고 있다고 지적되는 단위학교의 자율성을 제약하는 교육행정기관 우위의 풍토를 개선해야 한다. ‘4.15 학교자율화 추진계획’에서 밝혀진 바와 같이 교육청에서는 교육에 관한 기본정책의 수립·조정 및 지원기능만을 담당하고, 구체적인 학사운영을 포함한 교육과정 편

성·운영과 평가방법 그리고 그것에 필요한 재정과 인사에 관한 사항을 단위학교가 결정할 수 있도록 해야 한다. 또한, 법령에서 정한 단위학교의 재량권을 무시하는 교육행정기관의 지시와 통제의 관행이 사라져야 하고 단위학교의 자율적 결정 영역이 지켜져야 한다. 이 점에서 교과부와 시·도교육청의 포괄적 장학지도권을 폐지하기로 한 것은 환영할 만하다.

끝으로 교육행정기관은 단위학교에 대한 지원기능을 강화해야 한다. 현재로서는 교육청의 장학 이외에는 단위학교에 대한 전문적인 서비스가 없다고 할 수 있다. 교육행정기관 수준별로 전문적 학교지원 서비스센터를 구축할 필요가 있다. 교육행정기관이 학교가 참된 학업성취를 달성하는 데 필요한 조건을 형성하고 지원하는 것을 기능으로 해야 한다는 점에서 정부가 지역교육청을 학교교육지원청으로 전환하는 것을 추진하는 것은 일부에서 반대가 있지만 올바른 방향이라고 할 수 있다.

4. 학교자율화 추진계획 쟁점 3: 단위학교의 권한과 책무

‘4.15 학교자율화 추진계획’은 단위학교의 학교교육에 대한 권한을 현재보다 훨씬 확대하고 강화하고 있다. 일부에서는 단위학교의 자율역량을 의심하기도 하고 학교장의 전횡(專橫)을 우려하기도 하면서 비판하고 있다. 이들은 단위학교가 자율적 역량을 충분하게 갖춘 후에 학교로 자율권을 부여해야 한다고 주장한다. 이들은 교사회, 학부모회, 학생회를 법제화해야 한다고 주장하기도 한다. 이들의 비판과 주장은 일견 그럴듯하게 보일 수도 있지만 적절하지 않다. 자율을 경험해보아야만 자율적 역량이 길러지기 때문이기도 하고, 단위학교에는 이미 학교운영위원회 등 단위학교의 특성에 맞는 학교운영의 대강을 심의하고

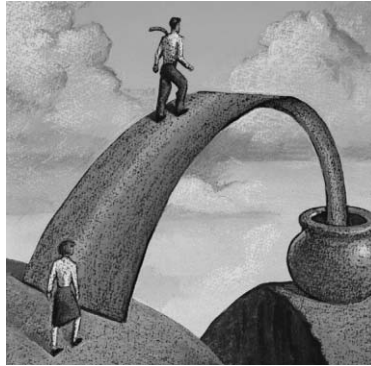


의결할 기구들이 운영되고 있기 때문이다. 단위학교의 자율역량 강화는 학교중심의 자율경영체제를 구성하는 내부 요소의 개선을 통하여 가능하다.

첫째, '4.15 학교자율화 추진계획'은 학교장의 위상을 분명하게 하고 있다. 학교중심의 자율경영체제에서 학교운영의 주체는 학교장이다. 학교운영위원회 제도가 학교장의 위상을 약화시키고 혼란스럽게 인식하게 만드는 측면이 없지 않지만 학교운영의 법률적 책임의 주체는 학교장이기 때문에 이를 분명하게 해야 한다. 그런데 학교장을 학교중심 자율경영체제의 주체로 설정한다고 해서 현재보다 학교장에게 권한을 집중하는 것으로 받아들일 필요는 없다. 학교에게 주어지는 권한은 그것의 성격에 따라서 다양한 기구들을 통하여 분산되거나 단위학교 구성주체들과 공유되어야 하고 실제로 공유되고 있기 때문이다.

둘째, '4.15 학교자율화 추진계획'은 단위학교의 참여적 의사결정체제의 공고화를 요구하고 있다. 일부에서 학교의 자율적 조정능력을 의심하고 있기 때문이다. 학교운영위원회에서 학교운영에 관한 주요한 사항의 대강을 심의·결정하도록 하고, 교직원회의와 학부모회의를 활성화하여 의사수렴과 의사결정에 있어서 협동적 분업체제를 만들어야 한다. 학교운영위원회 중심으로 참여적 의사결정체제를 공고화(鞏固化)하는 것은 학교의 자율적 결정 역량을 증대하는 것이다.

셋째, '4.15 학교자율화 추진계획'은 단위학교의 자율권을 확대하고 있는 만큼 단위학교의 책무성을 점검하는 체제를 요구하고 있다. 그것은 외부평가를 도입할 수도 있지만 학업성취도 등 학교정보 공개가 충분하게 이루어진다면 내부평가가 더 적절할 수도 있다.



5. 학교자율화 추진계획 쟁점 4: 교사의 권한과 책무

'4.15 학교자율화 추진계획'은 계기교육 수업내용 지도 지침을 폐지하는 것도 포함하고 있다. 계기교육은 학생들에게 사회적으로 논란이 되고 있는 사안에 대하여 균형 잡힌 시각과 생각을 갖도록 하는 시사적 교육이다. 계기교육을 둘러싸고 종종 정부와 교사단체 간의 줄다리기가 이루어지곤 했다. 앞으로는 국가가 마련했던 계기교육 지침을

폐지하고 교사들이 학교장 승인 하에 실시하도록 하겠다는 것이다. 현행 법령은 교사들이 법령이 정하는 바에 따라 학생을 교육하도록 규정하고 있다. 그런데 사회적·정치적 현안마다 계기교육의 방향과 내용을 법령으로 정하는 것은 사실상 불가능하다. 그렇기 때문에 국가가 그것을 지침으로 정하여 왔던 것이라고 할 수 있다.

'4.15 학교자율화 추진계획'은 계기교육 지도지침을 폐지함으로써 개별교사의 교육행위에 대한 법령 이외의 규제를 철폐하였다. 이는 교사들의 교육의 자율성을 극대화한 것이라고 할 수 있다. 이제 교사들은 계기교육을 실시하는 과정에서 스스로 균형을 잡아야 하는 과제를 떠안게 되었다. 교사들은 쟁점이 되는 사안에 대하여 서로 상충하는 견해들을 공정하게 다루어야 한다. 교사들이 교실에서 가르치는 내용은 학생들에게 있어서는 곧 진리로 받아들여지기 때문이다. 그리고 학생들 중에는 비록 그러한 사안에 대하여 나름대로 체계적인 생각을 가지고 있다고 할지라도 교사가 제시하는 견해에 대하여 반박할 수 있는 위치에 있지 않기 때문이다. 이제까지 국가가 정해서 단위학교로 내려 보냈던 계기수업 지침을 폐지하는

것은 이렇게 교사들에게 한편으로는 자율성을 확대해주면서 다른 한편으로는 그러한 자율성을 스스로 규제할 것을 요구하고 있다고 할 수 있다. 또한 학교장이 비록 계기수업 내용을 승인하는 지위에 있다고 하더라도 그것이 법령에 위배되는 것이 아닌 한 교사들의 교육행위에 대하여 간섭해서는 안 될 것이다. 교육행위에 관한한 교사들은 법령에 따라 교육하는 한 교장의 간섭과 규제로부터 자유롭다.

6. 맺음말

‘4.15 학교자율화 추진계획’은 우리사회에 학교교육에서의 국가, 시·도교육청, 단위학교, 교사의 책무가 무엇인지에 대하여 논란을 불러일으키고 있다. 하지만 지금까지 관행적으로 당연하게 여겨왔던 이들 간의 권한과 책무 관계를 오히려 명확하게 재설정하고 있다. 이제야 진정으로 국가, 시·도교육청이 단위학교의 교육활동을 진흥하고 지원하기 위하여 해야 할 일이 무엇인지가 분명해졌다고 할 수 있다. 그리고 단위학교가 일부에서 우려하고 있는 자율역량의 미흡을 개선하기 위하여 해야 할 일이 무엇인지도 뚜렷해졌다고 할 수 있다. 그리고 교장과 교사가 교육활동의 전개과정에서 어떤 관계에 놓여야 하는지도 알 수 있게 되었다.

국가는 ‘4.15 학교자율화 추진계획’에서 밝혔듯이 필요한 분야의 국가기준 설정 등 기획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도교육청으로 이관하여야 한다. 그렇다고 하여 국가가 교육의 진흥에 대한 책임을 방기해서는 안 된다. 이미 언급했듯이 국가는 공교육으로 정착되지 않은 유아교육, 지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육 분야, 국가교육 목표에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을

강화하는 방향으로 역량을 집중해 나가야 한다.

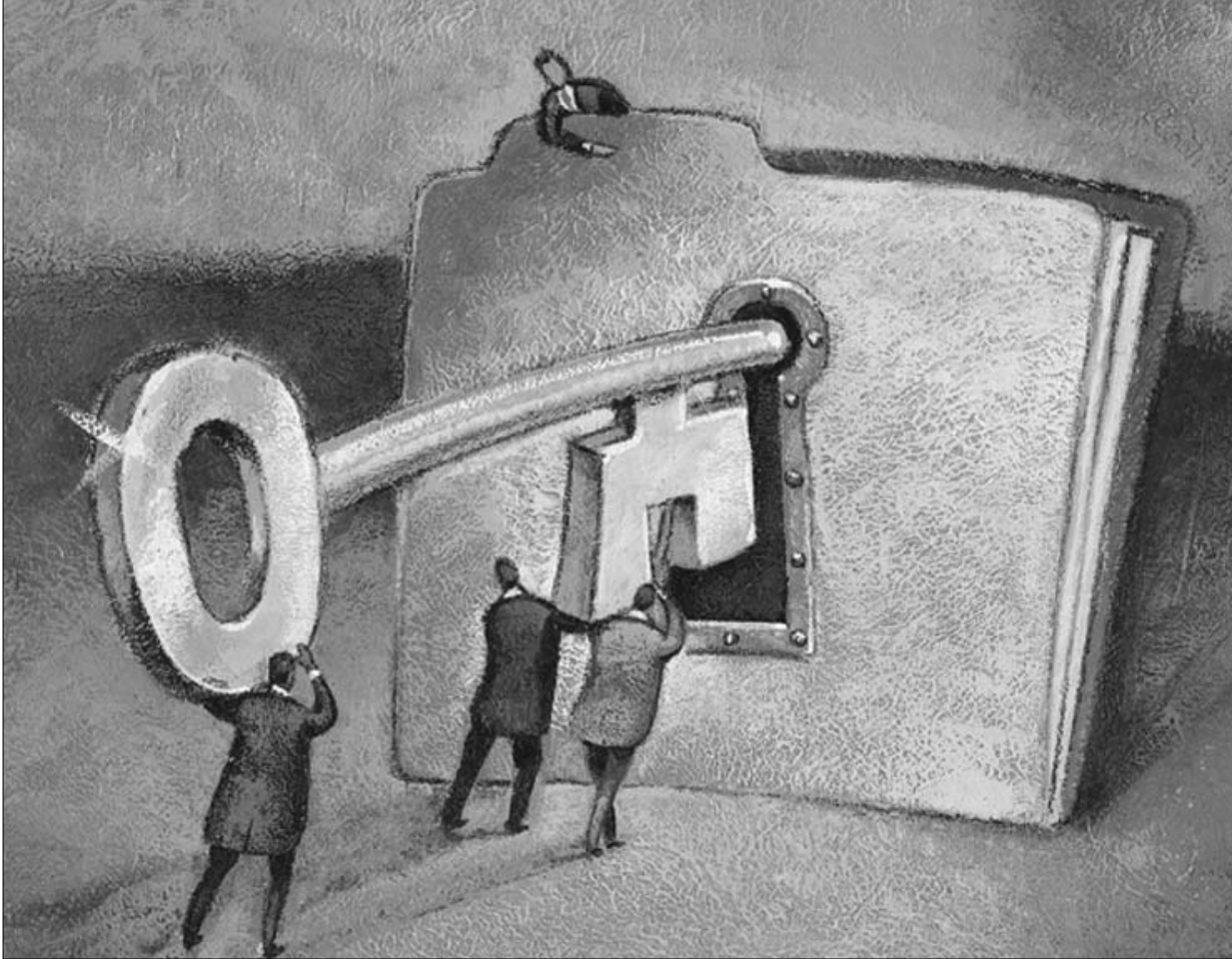
시·도교육청은 국가로부터 보다 자유로워져야 한다. 지역적 특성에 근거한 교육을 실시하고 지원하기 위해서이다. 지방교육행정기관의 정책개발기능을 향상시키고 시도·감독기능보다는 지원기능을 강화해야 한다. 시·도교육청의 존재 이유는 지역적 특성에 맞게 단위학교를 적절하게 지원하는 데 있다.

단위학교는 보다 확대된 자율적 결정의 영역을 향유할 수 있도록 자율역량을 강화해야 한다. 그래야만 교육수요자의 교육적 요구를 수용하고 그것에 적합한 교육을 실시하고, 학교교육의 적합성을 이전보다 훨씬 높일 수 있기 때문이다. 학부모와 지역사회가 공동의사결정자로서 교육에 관한 의사결정과정에 관여하는 구조를 정착시켜야 한다. 학부모와 지역사회로부터 학교에 대한 지원을 확보하고 그들의 학교교육 참여를 활성화하기 때문이다.

교사들은 법령이 정하는 바에 따라 학생들을 교육하는 자율을 만끽할 수 있다. 다만 그들이 가르치는 내용은 학생들에게는 진리로 받아들여지기 때문에 사회적·정치적 현안에 대하여 스스로 균형 잡힌 시각에서 공정하게 상충하는 의견들을 제시해야 한다. 교장은 교사의 교육행위가 법령에 위반되지 않는 한 간섭하지 말아야 한다.

‘4.15 학교자율화 추진계획’은 적합하고 질 높은 학교교육을 교육수요자에게 제공하기 위하여 학교교육을 둘러싸고 있는 교육행정체계 구성 주체별로 행사할 권한에 대한 일반적 수준의 설계도라고 할 수 있다. 개별학교들이 이 설계도대로 집을 짓는 과정에서 학교형편에 맞게 내부구조를 부분적으로 수정하거나 자재를 바꿀 수도 있다. 그러한 설계의 부분적 수정이나 자재의 변경도 전적으로 단위학교에 달려 있다. 단위학교는 학교구성원들의 의사를 기반으로 창의적이고 특색 있는 교육을 실시함으로써 살고 싶은 집을 완성해 나갈 수 있다. ♣





교육과학기술부 권한의 시·도교육청으로의 이관, 쟁점과 과제

글_ 송기창 숙명여자대학교 교육학과 교수
kcsong@sookmyung.ac.kr

이 글에서는 학교자율화 추진계획의 내용과 쟁점을 먼저 고찰한 후, 교육과학기술부 권한의 시·도교육청 이관에 관한 내용과 쟁점을 분석하고, 교과부 권한을 시·도교육청으로 이관하는 데 필요한 정책적 과제를 논의하고자 한다.

1. 서언

교육과학기술부(이하 '교과부')가 2008년 4월 15일에 발표한 '학교자율화 추진계획'을 둘러싸고 논란이 계속되고 있다. 학교자율화 추진계획은 ①학교가 다양하고 질 높은 교육을 할 수 있도록 교육과정 운영 등 학교운영에 관한 권한을 학교장 등 학교 구성원에게 돌려주고, ②초·중등교육에 관한 교육감의 권한과 책임을 강화하되, ③국가는 국가기준의 설정 등 기획·조정, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등의 역할을 담당한다는 내용을 담고 있다. 학교 운영에 관한 사항을 학교가 결정하도록 하기 위하여 교육과정·학사 운영의 자율성을 대폭 확대하고, 단위학교 자율운영에 대한 책무성을 확보하며, 행정 절차를 간소화하겠다는 것이며, 초·중등교육에 관한 교육감의 권한과 책임을 강화하기 위하여 교육감의 자율적 권한을 강화하고, 교육감의 책무성을 강화한다는 것이다.

교과부의 발표에 의하면, 이 계획은 교육관련 규제를 철폐하여 교육의 자율과 자치의 밑바탕을 마련하고 학교 교육의 다양화를 유도하려는 이명박 정부의 국정방향에 따라 교과부가 시·도교육청 담당자, 현장 교원들의 의견 수렴을 거쳐 마련하였다고 한다. 그럼에도 불구하고 일부 학부모단체와 교원단체를 중심으로 학교자율화 추진계획에 대한 비판이 계속되고 있다. 비판은 교과부가 즉시 폐지한다고 밝힌 '학교의 자율성을 저해하는 29개 지침'에 집중되고 있다. 상대적으로 교육감의 자율과 책임을 강화한다는 내용과 교육에 관한 국가의 역할을 기획·조정과 교육수요자 보호 등으로 한정하겠다는 방침에 대한 비판은 많지 않다. 그러나 학교자율화 추진계획의 세 가지 방향은 서로 밀접한 관련을 가지고 있어서 어느 한 가지만 문제가 있고, 다른 두 가지는 문제가 없다는 식으로 이해하는 것은 곤란하다.

이 글은 교과부 권한을 시·도교육청으로 이관하는 정책방향을 중심으로 쟁점이 되고 있는 사항을 분석하고 바람직한 대안을 모색하는 데 목적이 있다. 그러나 교과부 권한의 교육감 이관은 국가의 교육 관련 역할을 축소하고 단위학교의 자율성을 확대해야 한다는 정책방향을 전제한 것이므로 학교자율화 추진계획 전반에 관한 분석이 선행되어야 할 것이다. 따라서 이 글에서는 학교자율화 추진계획의 내용과 쟁점을 먼저 고찰한 후, 교과부 권한의 시·도교육청 이관에 관한 내용과 쟁점을 분석하고, 교과부 권한을 시·도교육청으로 이관하는 데 필요한 정책적 과제를 논의하고자 한다.

2. 학교자율화 추진계획의 내용 및 쟁점

가. 학교자율화 추진계획 개요

교과부의 학교자율화 추진계획은 단위학교의 자율성을 확대하고 지방교육자치권을 내실화하는 데 목적을 두고, 3개의 자율화 과제를 3단계에 걸쳐 추진하는 것으로 되어 있다.

먼저, 자율화 과제의 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 학교 운영에 관한 사항은 학교가 결정한다. 교육과정·학사 운영의 자율성을 대폭 확대하기 위하여 교과부장관의 학교에 대한 포괄적 장학지도권(「초·중등교육법」 제7조)을 폐지하고, 학교운영의 구체적 사항을 규정해 온 학교운영과 관련된 지침을 대부분 폐지한다. 학교운영의 책임자인 학교장과 시·도교육감이 학교와 지역의 실정에 맞게 자율 결정토록 함으로써, 각 학교가 교과부와 교육청의 직접 통제에서 벗어나 교사와 학부모, 지역인사가 참여하는 학교단위의 자율경영 구조를 갖추어 학교중심의 실질적인 지방교육자치체가 정착되도록 한다. 학교 운영의 자율성 확대에 일어날 수 있는 과도한 권한 집중과 교과위주 교육의 문제점은 시·도 교육청의 학

교 평가와 정보공시제, 학생·학부모의 만족도 조사 및 결과 공포, 학교운영위원회의 심의 의결 권한 강화, 자율 감사제의 강화 등 내부의 자율통제 기능 강화를 통해 해소하게 되며, 교과부·교육청의 인가 및 각종 보고사항을 정보공시제로 전환하여 학교의 행정 부담을 줄인다.

둘째, 초·중등교육에 관한 교육감 권한과 책임을 강화한다. 교육감의 자율적 권한을 강화하기 위하여 교원에 대한 인사권을 교육감에게 전면 위임하고, 교과부 장관이 행사해왔던 학교급별 교원 및 보직교사 배치기준 설정과 시·도교육청 교육연수기관 설립·폐지도 교육규칙이나

지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육, 국가교육목표에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화하는 방향으로 역량을 집중한다.

학교자율화 과제는 다음과 같이 3단계로 나누어 추진된다. 제1단계는 4월말까지로, 자율성을 저해하는 지침을 즉시 폐지하는 단계다. 법적근거가 불명확하거나 특정 사건을 계기로 시달된 방과후학교 운영계획, 수준별 이동수업 내실화방안, 학사운영 지도지침 등 총 29개 지침을 일



조례로 정할 수 있게 하며, 연구학교 지정·운영 권한도 폐지한다. 시·도교육감은 강화된 자율권을 바탕으로 지역 초·중등교육정책의 기획 및 집행업무를 수행하면서, 관할지역 내 학교간·지역간 교육격차 해소를 위한 지원책을 마련하고 지역주민의 교육적 욕구를 반영하며 지역사회의 교육참여를 확대하는 지역교육 네트워크의 허브 기능을 수행하는 등 초·중등교육에 관한 일차적·최종적인 책임기관으로서 그 역할을 담당한다.

셋째, 교과부는 국가수준의 기준 설정과 합리적 보완기능을 수행한다. 교과부는 필요한 분야의 국가기준 설정 등 기획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도교육청으로 이관하되, 공교육으로 정착되지 않은 유아교육,

관적으로 폐지한다.

제2단계는 6월까지로, 규제성 법령을 정비하고 행정절차를 간소화 하는 단계다. 교육관련 법령의 정비는 학교자율화를 지원하는 방향으로 추진하되, 권한 행사가 형식적이거나, 지역의 요구를 반영하여 시·도에서 추진하는 것이 효율적인 사항 등과 관련된 규제성 법령 13개 조항을 6월 중에 우선 정비하고 행정절차도 간소화한다. 교원임용권 관련 「교육공무원 임용령」, 학교급별 교원배치기준 등 관련 「초·중등교육법」 및 동법 시행령, 교육연수기관 설·폐와 관련 「교원연수 등에 관한 규정」 등 규제성 법령을 정비하여 관련 권한을 시·도교육감에게 이양·위임한다. 아울러, 정보공시제 실시와 연계된 행정절

차 간소화 관련 법령도 6월까지 정비한다.

제3단계는 7월 이후의 단계로, 학교단위 자율경영체제의 확립을 지원하는 단계다. 당장 폐지할 경우 공교육에 미치는 효과가 크고 현장의 수용여건이 조성되지 않았거나, 관계부처와의 협의·조정이 필요할 것으로 예상되는 법령·지침은 7월 이후 단계적으로 개선방안을 마련하여 추진한다. 향후, 학교의 자율과 창의를 바탕으로 한 학교단위 자율경영체제 확립을 위해 학교장의 교원인사에 관한 권한을 확대하고, 초·중등교육 관련 법령 체제도 학생·학부모 등 수요자와 단위학교의 자율화를 지원하는

시·도교육감은 강화된 자율권을 바탕으로 지역 초·중등교육 정책의 기획 및 집행업무를 수행하면서, 관할지역 내 학교 간·지역 간 교육격차 해소를 위한 지원책을 마련하고 지역주민의 교육적 욕구를 반영하며 지역사회의 교육참여를 확대하는 지역교육 네트워크의 허브 기능을 수행하는 등 초·중등교육에 관한 일차적·최종적인 책임기관으로서 역할을 담당한다.

방향으로 정비한다.

교과부는 이번 조치에 그치지 않고 지속적으로 과제를 발굴하고 개선해 나갈 계획이라면서, 현장의 자율성을 제약하는 사례와 애로사항을 추가로 상시 발굴하기 위해, 현장의 교원, 교수, 학부모 등으로 구성된 '규제 발굴 현장방문단'을 운영하고('08. 4~12), '학교자율화 국민제안마당' 홈페이지를 운영하며 인터넷을 통해 초·중등교육 자율화 과제를 발굴하여 개선하고, 시·도교육감협의회와 긴밀하게 협력하여 자율화와 권한의 지방이양이 현장에 연착륙되도록 지원하며 지역실정이나 여건에 맞는 자율화 정책을 지속적으로 추진하고, 이번 조치가 현장에서 제대로 이행되고 있는지 모니터링 할 수 있는 장치를

마련하여 학교자율화가 현장에 정착될 수 있도록 지속적으로 관리해 나갈 계획이라고 밝혔다.

1단계로 즉시 폐지되는 지침은 수준별 이동수업 내실화 방안, 종교교육 교육과정 지도철저, 학업성적관리 종합대책, 실업계고 현장실습 운영 정상화방안, 학교홈페이지 구축운영지침, 학생정보소양인증제 시행계획, 계기교육 수업내용 지도 지침, 학사(수업 및 일과 운영) 지도 지침, 방과후학교 운영 계획, 초등학교 어린이신문 구독, 학습부교재 선정지침, 사설모의고사 참여금지지침, 수능이후 교육과정 운영 내실화방안, 독서논술교육 활성화계획, 교과교육 연구활동 운영지원계획, 초중고재량휴업활성화방안, 교육과정운영 기본계획, 초·중등 주요업무 계획, 촌지 안주고 안 받기 운동 계획, 학교체육 기본방향, 학교안전교육 활성화방안, 교복공동 구매지침, 황사피해방지 종합대책, 학교안전교육계획, 학생 봉사활동 운영지침, 교육공무원 육아휴직처리 지침, 계약제 교원 운영지침, 교원연수운영 기본계획, 교원의 대학원수강 관련 행정처리 요령 등이다.

2단계로 정비 대상이 되는 법령의 내용은 초 중등학교 학교규칙 제정 인가권, 교장 임명권, 시·도교육청 국장 이상 장학관 등 임용권, 초·중등학교 보직교사 배치기준 제정권, 학교급별 교원 배치기준 제정권, 도서벽지 교육기관 지정·해제권, 연구학교 지정 운영권, 장학지도 실시권, 타시·도 인사교류권, 시·도교육청 소속 연수기관 설·폐권, 국립유치원 장학지도권, 유치원 운영실태 평가권, 장관의 학교 평가권한 등이다.

나. 학교자율화 추진계획의 쟁점

학교자율화 추진계획이 발표되자 언론들은 일제히 “0교시 수업-우열반 허용”, “우열반-0교시-심야보충...학교 ‘입시전쟁터’로”, “우열반·0교시수업·학원의 ‘방과



후학교' 운영 허용-공교육 무한경쟁 시대로" 등을 톱뉴스로 보도했다. 그러나 이 계획에 대한 평가는 엇갈렸다. "초·중·고 운영자율화, 자칫 동티날라", "걱정스러운게 너무 많은 학교자율화", "학교를 24시간 학원으로 만들고 싶은가", "학생을 얼마나 더 괴롭혀야 시원할까" 등과 같은 부정적 평가와 함께 "학교자율화가 비리 키우는 불행 없도록", "초·중·고 교육 자율화 성패 교사에 달려있다" 등과 같은 중립적 평가가 있었고, "초·중·고교 자율화 방향은 옳다", "자율과 경쟁이 교육의 質 높인다" 등과 같은 긍정적 평가가 있었다.

교육계의 평가도 엇갈렸다. 시·도교육청, 한국교총과 뉴라이트교사연합, 대한사립중고등학교장회는 환영하는 입장이었으나, 전교조와 참교육을 위한 전국학부모회, 학벌없는 사회 등은 절대 반대 입장을 나타냈다. 한국교총은 "학교자율화 바람직하다!"라는 논평을 발표한 후, "학교자율화 본질, 왜곡 말아야!"라는 '학교자율화 추진계획' 논란에 대한 교총의 입장을 내놓았고, '교육주간 및 교육현안에 대한 한국교총 회장 기자회견'을 통해 "학교 운영 자율화 조치의 취지는 공감하나, 학교자율화에 따른 교육적 부작용과 혼란을 최소화하고, 자율화 정착을 위해 학교에 대한 인적·물적 지원을 강화해야 한다."는 입장을 밝혔다.

반면, 전교조는 "학교자율화 추진계획"에 대한 전교조 입장"이라는 성명서를 시작으로 "공교육을 망치는 학교 자율화 추진계획을 규탄하며 전면 재검토를 촉구한다."는 기자회견, '공교육 포기, 학교 학원화 계획' 철회를 위한 전교조위원장 1인 시위 돌입 기자회견, '4·15 공교육 포기 조치' 철회 촉구 전교조 위원장 무기한 단식농성, '4·15 공교육 포기, 학교 학원화 조치' 철회를 위한 촛불문화제, '4·15 공교육포기, 학교학원화 계획' 철회를 촉구하는 전국지회장결의대회 등과 같은 성명서, 기자회견문, 보

도자료 등을 쏟아내면서 매우 비판적인 반응을 나타냈다.

쟁점은 세 가지였다. 하나는 학교자율화 추진계획 수립 과정에 관한 것이며, 다른 하나는 자율화 내용에 관한 것이고, 마지막은 자율화 방법에 관한 것이다. 계획수립 과정에 대하여 교과부는 시·도교육청 담당자와 현장 교원들의 의견수렴을 거쳐 마련하였다고 발표하였으나, 전교조는 졸속적인 정책추진이라고 주장하면서 교원단체와 학부모단체 등과 원점에서 논의를 시작할 것을 요구하고 있고, 참교육을 위한 전국학부모회도 학교자율화에 대한 논의는 민주적인 여론수렴과정을 거쳐 다시 시작되어야 한다고 주장하고 있다. 반면, 한국교총은 계획 수립과정에 대한 시비를 하지 않고 있다.

자율화 내용에 관한 사항도 찬반여론이 극명하게 대조를 이룬다. 자율화 추진계획을 찬성하는 한국교총은 단위 학교의 자율성을 확대하고 지방교육자치를 내실화하겠다는 학교자율화 추진계획의 기본방향에 대해 공감한다는 입장이나, 전교조는 학교 구성원인 교직원과 학생, 학부모회의 법제화가 학교자율화의 선결조건이라면서 이러한 조치가 이루어지지 않은 채 이루어지는 학교의 학원화 정책은 결국 학교현장에서 학교장의 편중된 권한 강화와 학교 구성원간의 갈등과 혼란만을 부추기게 될 것이라는 입장이다. 한국교총은 원칙적으로 학교자율화를 찬성하며, 몇 가지 보완 조치를 요구하고 있으나, 전교조는 학교자율화 자체는 반대하지 않으면서 그동안 주장해온 학생회, 교사회, 학부모회의 법제화를 요구하는 것으로 분석된다.

자율화 추진방법에 대하여는 한국교총도 회의적 입장이다. 한국교총은 교과부가 1단계로 제시한 29개 지침 폐지와 관련하여, '관련 정책의 내용이 바뀌는 것'과 단순히 '중앙 단위의 지침이 시·도 단위의 지침으로 변경'되는 것을 구분하여 제시할 것을 요구하면서, 학교자율화 여건 조성을 위하여 다음과 같은 대책을 강구해야 한다고

주장하였다. 첫째, 교과부의 권한이 시·도교육청으로 단순 이양되어 규제 주체만 달라져서는 안 되며(교육감의 권한 비대화 우려), 실질적인 단위학교의 자율화로 이어져야 한다. 둘째, 시·도교육청 간 재정자립도 차이 등 교육격차 문제를 우선적으로 해소해야 한다. 셋째, 시·군·구교육청을 학교지원센터로 기능(장학, 연수, 학교컨설팅 등)을 전환하고, 시·도 및 지역 교육청의 학교교육에 대한 지원 체제가 강화되어야 한다. 넷째, 시·도별 특성에 맞게 지역주민의 여론수렴을 거쳐 조례를 제·개정하거나, 학교장에게 권한과 책임을 부여하여 교원, 학생, 학부모, 학교운영위원회 등 학교 구성원들과 충분한 협의 과정을 통해 그 범위를 정할 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 다섯째, 단위학교에 어느 정도까지 자율권을 위임 또는 이양할 것인지에 관해 제반 법규 및 정책 방침을 결정해야 한다.

전교조는 학교자율화 추진계획 자체를 반대하므로 추진방법에 대한 입장을 제시하지 않고 있으나, 교육감과 학교장을 불신하는 상황에서 교육감과 학교장의 권한을 강화하는 방식에 반대하는 것은 자명해 보인다. 그들은 즉시 폐지하겠다는 지침들 중 0교시·강제적·획일적 보충수업 금지, 우열반 편성 금지, 초등 어린이신문 단체구독 금지, 수능이후 교육과정 운영 내실화 방안, 사설모의고사 참여금지, 촌지 안주고 안 받기 운동, 교복공동구매 등은 학생의 건강권 보장과 학교교육의 투명성 향상 및 부패 방지를 위해 정부가 취할 수 있는 최소한의 공교육 안전판이었다는 입장이므로 폐지 자체를 반대한다.

참교육을 위한 전국학부모회도 전교조와 비슷한 입장을 보이고 있다. 교사와 학생, 학부모의 자율성을 확대하고 학교운영위원회의 권한을 실질적으로 강화하지 않은 채 추진되는 학교자율화는 학생과 교사들 위에 군림하는 교장의 권한 확대로만 귀결될 뿐이라는 입장이다. 그들은

폐지 지침의 대부분이 지금까지 학교현장에서 관행적으로 자행되어온 병폐와 비리를 해결하기 위해 학부모와 학생, 교사들이 10년 동안 노력해온 성과물들이라고 주장하고 이들을 폐지하는 것은 학교 민주화와 학생과 학부모의 권리를 10년 전으로 되돌리는 행위라고 주장한다.

그러나 교과부의 권한을 시·도교육감으로 이관하는 것에 대하여는 한국교총이 교과부 권한의 시·도교육청 단순 이양으로 교육감의 권한 비대화가 우려된다는 입장을 밝혔을 뿐, 자세한 논의가 이뤄지지 않고 있다.

3. 교과부 권한의 시·도교육청으로의 이관에 따르는 문제점

가. 시·도교육청 이관 대상의 교과부 권한

시·도교육청으로 이관할 교과부 권한은 13건으로, 개선 1건, 위임 2건, 이양 10건이다. 개선 대상은 초·중등학교 학교규칙 제정시 교과부장관이나 교육감이 인가하던 것을 정보공시로 바꾸는 것이며, 교육감에게 위임할 대상은 대통령령의 교장에 대한 신규 및 승진 임명권과 교과부장관의 시·도교육청 국장이상 장학관 및 연수기관의 장에 대한 임용권이다. 대통령령 또는 교과부령을 조례나 교육규칙으로 이양하는 것은 초·중등학교 보직교사 배치기준과 학교급별 교원 배치기준을 규정하는 권한과 도서벽지 교육기관 지정·해제 등에 관한 권한 등 3건이다. 교과부 장관과 교육감의 권한을 교육감에게 이양하는 것은 연구학교 지정 운영권과 장학지도 실시권이며, 교과부장관의 권한을 교육감에게 이양하는 것은 타시·도 인사교류권, 시·도교육청 소속 연수기관 설·폐권, 국립유치원 장학지도권이며, 교과부장관이 독점하던 유치원 운영실태 평가 권한과 학교 평가권한은 교육감과 공유하도록 한다는 것이다. 2단계 정비 대상 법령 및 내용



〈표 1〉 2단계 정비 대상 법령 및 내용

조치(안)		단위과제명	내 용 (정비대상 법령)
개 선	인가→공시	초·중등학교 학교규칙 제정 인가	초·중등학교의 학칙 제정시 지도·감독기관(국립은 교과부장관, 공사립은 교육감)의 인가를 받아야 함(「초·중등교육법」 제8조제1항)
	대통령→교육감	교장 임명 (신규 및 승진 임용)	교장 신규 및 승진 발령은 교과부장관의 제청 후 대통령이 임명(「교육공무원 임용령」 제3조 제1항)
위 임	장관→교육감	시·도교육청 국장이상 장학관 등 임용권	교장임용(임명제외), 시·도 국장급 이상 장학관, 교육장, 교육연수(구)원장을 장관이 임용하도록 규정(「교육공무원 임용령」 제3조의2 제4항)
	대통령령→교육규칙	초·중등학교 보직교사 배치기준	초·중등학교 학교급별 보직교사 배치기준을 대통령령에서 정하도록 규정(「초·중등교육법」 제19조, 동법시행령 제33조 내지 제38조)
이 양	대통령령→조례/ 교육규칙	학교급별 교원 배치기준	초·중등학교 교직원의 정원 배치기준을 대통령령에서 정하도록 규정(「초·중등교육법」 제19조, 동법시행령 제33조 내지 제38조)
	부령→조례	도서벽지 교육기관 지정·해제	도서벽지지역(도서·벽지·접적)을 교육부령으로 지정(「도서벽지교육진흥법」 제2조, 「도서벽지교육진흥법 시행규칙」)
	장관, 교육감 →교육감	장학지도 실시	교과부장관 및 교육감은 학교에 대하여 교육과정운영 및 교수·학습 방법 등에 대한 장학지도 실시(「초·중등교육법」 제7조, 시행령 제8조)
		연구학교 지정 운영	교과부장관 및 교육감이 연구학교를 지정하여 운영 할 수 있도록 규정(「연구학교에 관한 규칙」)
	장관→교육감	타시·도 인사교류	교과부장관이 교육공무원의 시·도간 또는 국립학교와 공립학교간의 전보계획 수립(「교육공무원 임용령」 제13조의3)
		시·도교육청 소속 연수기관 설·폐권	시·도교육청 소속 교육연수기관 설·폐는 장관의 인가를 받도록 규정(「교원 등의 연수에 관한 규정」 제2조제2항)
		국립유치원 장학지도	국립유치원의 교육과정 운영 및 교수학습방법에 대한 장학지도권 교과부 장관 행사(「유아교육법」 제18조, 동법 시행령 제19조)
	장관→장관, 교육감	유치원 운영실태 평가	교과부장관이 필요한 경우 유치원 운영실태 평가를 할 수 있도록 규정(「유아교육법」 제19조 제1항)
장관의 학교 평가권한		교과부장관이 학교평가를 실시할 수 있도록 규정(「초·중등교육법」 제9조제2항, 동법시행령 제11조)	

은 다음 〈표 1〉과 같다.

나. 교과부 권한의 시·도교육청 이관에 따르는 문제점

지방교육자치의 정신에 비취볼 때 교과부 권한을 시·도 교육감으로 이관하는 것은 원칙적으로 바람직한 일이다. 그러나 아무리 바람직한 정책이라 하더라도 여건이 성숙되어 있지 않은 상황에서 추진된다면 부작용을 피하기 어려울 것이다.

교과부 권한의 시·도교육감 이관에 따르는 문제점은

크게 두 가지로 구분하여 생각할 수 있다. 하나는 학교자율화 추진계획 형식의 문제점이며, 다른 하나는 학교자율화 추진계획 내용의 문제점이다.

먼저, 학교자율화 추진계획 형식의 문제점을 살펴보면, 즉시 폐지대상 지침의 폐지 형식에 관한 것이다. 교과부의 발표에 의하면, 29개 교과부 지침은 즉시 폐지한다는 것이었으나, 실제로는 29개 지침에 관한 교과부의 권한을 시·도교육감에게 이양한다는 것이었다. 그럼에도 불구하고 교과부는 보도자료에 ‘즉시 폐지’로 표현하였으며, 언론은 이를 즉시 폐지로 보도함으로써 학교자율화 추진

자율화계획이 매우 타율적으로 수립되는 아이러니를 해소
하지 못한다면 학교자율화도 구호에 그칠 가능성이 높다.
타율적으로 주어지는 자율화가 아니라 교육현장과 시·도
교육청의 자율화 요구를 먼저 조사하여 타당성을 평가한
후 자율화의 범위와 내용이 제시되어야 할 것이다.



계획을 둘러싸고 불필요한 논란을 야기하였다. 지침의 규제 대상 입장에서 보면 규제의 주체가 장관에서 교육감으로 바뀐 것이므로 폐지가 아니었다. 한국교육신문의 보도(2008.5.5)에 의하면, 29개 지침 가운데 최소 19개(서울특별시 교육청)에서 최대 26개(충북도 교육청)를 폐지하여 평균 22~24개를 폐지한 것으로 나타났다. 폐지 대상에서 제외된 지침들이 비판의 표적이 되었던 점을 고려하면, 만약 29개 지침에 관한 교과부 장관의 권한을 시·도 교육감 또는 학교장에게 이양한다고 발표하였다면 혼선을 크게 줄일 수 있었을 것이다.

학교자율화 추진계획 내용의 문제점은 몇 가지로 구분하여 생각할 수 있다. 첫째, 정보공시제에 관한 것으로, 학교규칙을 인가제에서 공시제로 개선한 것은 개악일 수 있다는 것이다. 공시란 국민의 알 권리를 충족시키기 위한 수단이다. 현행 제도에 의하면 학교규칙은 당연히 공개되어야 할 사항이다. 인가나 허가나 보고 등의 절차는 알리는 수단이 아니라 학교규칙이 상위법령과 충돌되는 내용은 없는지, 학생과 교원의 권익을 침해하는 요소는 없는지 등을 사전 검토하는 과정이라고 볼 수 있는 바 이

를 공시로 바꾸는 것은 문제가 있어 보인다. 공시제로 바꾸었다 할지라도 문제가 발견되면 당연히 개선을 요구할 것이므로 결국 시행착오를 거쳐서 학교규칙이 확정되느냐 아니면 사전 검토과정을 거쳐 완전한 학교규칙을 공개하느냐의 차이가 있을 뿐이다.

둘째, 교장 임명권, 장학관 등 임용권을 교육감에게 위임한 것은 타당한 것으로 평가되나, 장학지도권과 연구학교 지정권을 교육감에게 완전 이양한 것은 국가의 지방교육에 대한 역할과 기능에 부합하지 않는다. 교과부는 유아교육·특수교육 분야의 기획·조정기능과 교육격차 해소, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화하는 방향으로 역량을 집중한다고 발표하였으나, 장학지도권과 연구학교 지정권이 없기 때문에 교과부가 교육정책에 관한 권한을 시·도교육감에게 행사할 근거도 없어졌다. 따라서 대통령 선거공약인 영어교육 강화와 고교다양화 300 프로젝트를 실현할 수단이 없어져 이들 정책을 국가가 시행하려 할 경우 편법 시비에 휘말릴 수 있다.

셋째, 국가공무원인 교원의 배치기준을 정하는 권한을



교육감에게 이양하는 것은 교육의 지역 간 격차를 심화시킬 우려가 있다. 초·중등학교 보직교사 배치기준과 학교급별 교원 배치기준은 기준을 정하는 방식에 따라 교육감의 자율성을 제한할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 배치기준의 성격을 최소기준으로 하여 시·도로 하여금 다시 자체기준을 정하도록 하면 교육감의 권한을 살릴 수 있음에도 불구하고 기준 설정 권한 자체를 교육감에게 이양한 것은 국가가 기획·조정 기능마저 포기한 것으로 비판받을 수 있다. 특히, 학교급별 교원 배치기준을 조례나 교육규칙에서 정하도록 할 경우, 시·도는 안정적인 자체 재원이 없기 때문에 교육재정 운영의 효율화와 구조조정 차원에서 국가가 정하던 교원 배치기준보다 하향 조정할 가능성이 높다.

4. 교과부 권한의 시·도교육청 이관 : 정책적 과제

교과부가 시·도교육감의 권한과 책임을 강화하기 위하여 학교자율화 추진계획을 발표하였으나 그 계획을 발표하는 과정과 형식이 시·도교육감의 권한을 침해하였다는 점은 아이러니하다. 29개 지침을 즉시 폐지한다고 교과부가 발표하였기 때문에 시·도교육감의 선택의 폭은 좁아질 수밖에 없었던 것이다. 학교자율화를 추진하지 않을 수 있는 권한까지 시·도교육감에게 이관하는 것이 교육자치의 정신이라고 한다면 ‘학교자율화 추진계획’이 아니라 ‘지방교육자치 내실화 계획’이었어야 했다. 학교자율화 추진계획마저도 중앙집권적 시각에 기반하고 있다는 점은 지방교육자치가 정착되는 것이 얼마나 어려운 작업인가를 말해준다.

지방분권을 확대하기 위하여 교과부에 ‘교육분권화추진단’을 설치하는 것이 또 하나의 중앙집권적 시각이며,

국회가 제정한 「지방교육자치법」에 따라 지방교육자치를 실시해야 한다는 것도 중앙집권적 시각의 연장이라는 사실을 되새겨볼 일이다.

따라서 교과부의 권한을 시·도교육감에게 이관하는 일은 시혜를 베푸는 차원에서 추진할 것이 아니라 국가가 가져야 하는 지방교육에 대한 권한을 먼저 나열하고 나머지는 모두 시·도교육감의 권한과 책임으로 규정하는 방식으로 추진해야 할 것이다. 이를 위하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」처럼 가칭 「교육분권촉진에 관한 특별법」을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 법에는 교육분권의 원칙과 교육분권 추진과제를 명시하여야 할 것이다.

또한, 학교자율화 추진계획에 대하여 우려하는 목소리가 나오는 이유에 대하여 되새겨볼 필요가 있다. 교원단체나 학부모단체의 주장이 모두 옳은 것은 아니지만 그러한 주장이 제기되고 있다는 것은 학교자율화 추진계획 수립과정이나 계획의 내용에 문제의 소지가 있다는 반증일 수 있다. 자율화계획이 매우 타율적으로 수립되는 아이러니를 해소하지 못한다면 학교자율화도 구호에 그칠 가능성이 높다. 타율적으로 주어지는 자율화가 아니라 교육현장과 시·도교육청의 자율화 요구를 먼저 조사하여 타당성을 평가한 후 자율화의 범위와 내용이 제시되어야 할 것이다.

학교규칙에 대한 인가제를 정보공시제로 대체하는 것은 교육 수요자의 권익 보호 차원에서 재검토해야 할 것이며, 국가의 장학지도권과 연구학교 지정권을 포기하는 것보다는 최소한도로 유지하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 지방교육재정 자립도를 높일 모색이 없고, 교육공무원의 신분을 국가공무원으로 유지해야 한다면, 그리고 지역간 교육격차를 해소하는 것이 국가의 책무임이 분명하다면 학교급별 교원 배치기준은 조례나 교육규칙에 이양하는 방안도 재고해야 할 것이다. ✎



교육정보공시제 시행, 의미와 전망

글_ 임후남 한국교육개발원 교육정보공시센터 소장
hnlm5@kedi.re.kr

1. ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법’ 제정

2007년 4월 국회는 매우 의미 있는 법률 한 가지를 통과시켰다. “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법”이 그것이다. 특례법은 일반법의 존재를 전제한다. 이 교육정보 특례법의 일반법은 “공공기관의 정보공개에 관한 법률”이다. 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제1조에 의하면, 정보공개 일반법의 목적은 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하는 것이다. 초등학교를 비롯한 각급학교와 교육행정기관, 교육연구기관 등 이른바 교육관련기관은 공공기관으로서 이러한 일반법의 적용 대상이다. 왜 정보공개에 대한 일반법이 있음에도 불구하고 교육정보공개에 대한 특례법을 제정, 시행하지 않으면 안 되는가? 특례법의 취지와 목적은 무엇인가?

특례법은 제1조에서 이 법의 목적을 국민의 알 권리 보장과 함께 학술 및 정책 연구의 진흥, 학교교육에 대한 참여, 교육행정의 효율성 및 투명성 제고 등이라고 밝히고 있다. 아울러 특례법 제2조에서는 “공개”의 개념과 “공시”의 개념을 구분하여, “공시”는 교육관련기관이 그 보유 관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람, 교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 등 다른 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법을 의미한다고 규정하고 있다. 이로써 일반법과 별도로 특례법을 제정한 취지는 분명하다. 교육관련기관으로 하여금 청구에 의한 정보공개를 넘어서 보다 적극적이면서 의무적으로 보유하고 있는 주요 정보를

공개하도록 하는 것이 특례법 제정의 취지인 것이다. 특례법은 매우 적극적인 방법에 의한 정보공개제도를 목적으로 하고 있다. 적극적 방법에 의한 교육정보의 공개제도는 곧 교육정보공시제이다. 특례법 제정의 취지가 교육정보공시제의 시행에 있다고 하겠다.

특례법을 제정한 취지가 교육정보공시제의 시행을 위한 법적 기반을 마련하는데 있는 것이라면 교육정보공시제의 목적은 특례법의 목적과 동일하다고 할 수 있다. 즉 교육정보공시제의 목적 또한 국민의 알 권리 보장과 함께 학술 및 정책연구의 진흥, 학교교육에의 참여, 교육행정의 효율성 및 투명성 제고 등이라고 할 수 있다. 교육에 대한 연구를 보다 활성화하고 학부모들의 학교교육 참여를 확대하며 교육행정을 보다 효율적이고 투명하게 전개하도록 하기 위하여 교육정보공시제를 시행한다는 것이다. 이러한 목적의식에는 교육관련기관의 정보가 적극적으로 공개되지 않았기 때문에 학술 및 정책연구도 어려웠고 학부모들의 교육 참여도 저조하였으며 효율적이고 투명한 교육행정도 이루어지지 않았다는 현실 인식이 전제되어 있다. 우리나라가 안고 있는 교육상의 여러 문제점을 해결하고 보다 바람직한 방향으로의 교육개혁을 이루기 위해서는 교육정보공시제의 시행이 반드시 필요하다는 사회적 합의가 특례법 제정으로 나타난 것이라 할 수 있다.

2. 데이터에 근거한 의사결정 문화의 형성

특례법 제정의 취지와 목적을 좀 더 정보 수요자의 관점에서 생각해 보자. 교육 정보를 필요로 하는 수요자는 누구인가? 무엇보다도 자녀를 학교에 보내고 있는 학부모, 그 자녀를 맡아 교육하고 있는 교원 및 학교행정가, 학교교육을 감독하고 지원해야 하는 교육행정가들(교육정책입안자 포함), 그리고 교육기관이 양성해낸 졸업생을 채용

하고자 하는 기업체 등이 모두 교육정보의 수요자들이다. 이들 교육정보 수요자들은 왜 교육정보를 필요로 하는가? 어떤 교육정보를 필요로 하는가?

학부모가 교육정보를 가장 필요로 하는 때는 자녀의 진학 시 학과 또는 학교를 선택하고자 할 때이다. 사실 우리나라에서 초등학교에서 중학교까지는 의무교육단계로 학교선택권이 거의 보장되어 있지 않다. 고등학교 단계에서도 자립형 사립학교, 특수목적고등학교, 특성화 고등학교 등 일부 학교를 제외하고는 평준화 정책에 따라 학군 내 학교로 배정이 되기 때문에 학교선택권은 매우 제한적이다. 현 교육정책 하에서 학과 및 학교 선택을 위해 교육정보가 필요한 것은 대학 진학 시이다. 따라서 학부모의 학교 및 학과 선택을 위한 교육정보 제공은 다른 어떤 학교급보다도 대학교육정보공시의 중요한 목적이 되어야 할 것이다.

학교교육을 책임지고 있는 교원들과 학교 행정가들은 얼핏 생각하면 교육정보에 가장 가까이 있고, 별도의 정보 공개 절차 없이도 교육정보를 가장 잘 활용하고 있을 것으로 생각된다. 그러나 교원들의 경우 교육정보에 가까이 있기는 하지만 교육정보를 수집하고 활용하는 데에는 익숙하지 않다. 교수전략 등 교원들의 교육활동과 관련하여 어떤 교육정보를 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 지식이 없다. 교원들이 직접 교육관련 원자료를 가공하고 분석하여 스스로의 교육활동에 필요한 교육정보를 산출하기는 어렵다. 교원들의 교수 행위를 중심으로 하는 교육활동과 학교 단위 행정의 효율성 및 책무성을 제고하기 위해서는 체계적으로 종합, 분석된 교육정보가 산출, 제공될 필요가 있다.

지역 수준이든 중앙 수준이든 교육행정가들은 교육정책의 수립, 집행 및 평가 등의 활동을 통해 학교단위의 교육활동을 지원하고 감독한다. 교육정책이 정확하고 객관적인 정보에 기초하여 수립되고 집행되어야 함은 물론이다. 그럼에도 불구하고 정확하고 객관적인 정보의 제공은 그

렇게 쉬운 것이 아니다. 통계청이라고 하는 정부기구가 있기는 하지만 우리나라 통계체제는 집중정보보다는 분산형에 가깝다. 인구조사 등 기본적인 통계조사 이외의 대부분의 통계조사는 관련 부처 및 연구기관 등에서 분산적으로 작성, 활용되고 있다. 교육관련 통계자료의 경우도 예외가 아니어서 교육과학기술부 내 통계관련 부서가 있기는 하지만 교육기본통계조사, 고등교육기관 졸업자 취업통계조사, 평생교육통계조사 등 전수조사를 제외한 대부분의 통계조사들이 관련 부서, 관련 연구기관들에 나뉘어 작성, 활용되고 있다. 분산형 통계체제는 필요한 통계자료를 신속하게 작성, 활용할 수 있다는 장점이 있지만, 다른 한편으로 통계작성의 중복문제, 일관성 부족, 객관성 부족 등의 문제가 있다. 교육정책의 수립, 집행, 평가 등을 위한 기초자료로 활용되기 위해서는 보다 객관적이고 일관되며 통일된 교육정보의 제공이 필요하다. 표준화된 양식에 의한 정확한 교육정보가 제공될 때 과학적인 교육정책이 수립되고 효율적으로 집행되며, 그러한 정책이 가져올 성과는 매우 클 것으로 기대할 수 있다.

이윤 획득을 목적으로 하는 기업체의 경우, 최대이윤의 창출은 인적자원의 역량과 직결되어 있다. 정보화, 세계화를 특징으로 하는 지식기반사회에서는 특히 평균적인 인력보다는 창의적인 전문능력을 가진 인재의 채용이 기업의 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 기업들이 교육정보를 필요로 하는 때는 직원을 채용하고자 할 때와 산학협력을 통해 기업의 생산성을 높이고자 할 때이다. 어떤 학교의 졸업생들이 교육의 결과로서 보다 창의적인 역량을 갖추고 있는지, 그러한 졸업생을 길러낸 학교들의 기본 여건은 어떤 것인지, 어떤 학교의 어떠한 산학협력 노력이 기업의 생산성을 높일 수 있는지 등에 대한 교육정보를 필요로 하는 것이다.

자료(Data)는 그 자체로는 의미가 없다. 맥락(Context)

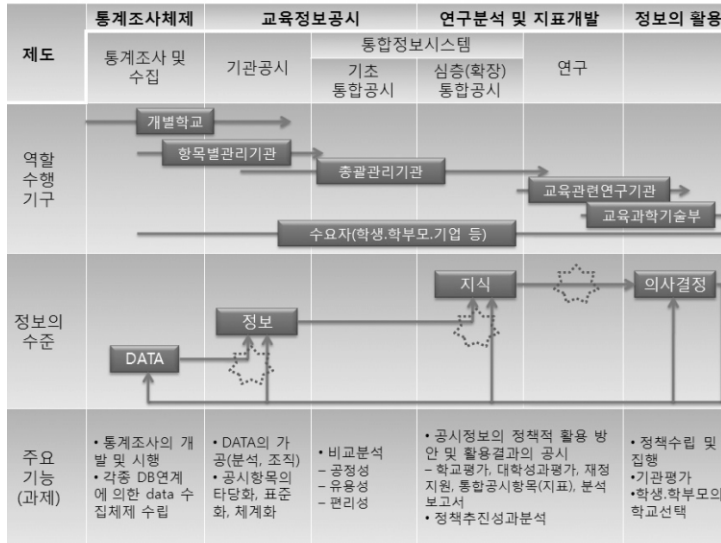
과 관련지어질 때 자료에는 의미가 부여되고, 자료는 정보(Information)가 된다. 정보는 일정한 의미를 가지고 있지만 곧바로 행위를 인도하지는 못한다. 정보의 종합 및 가치판단을 통해 유용하면서도 실천 가능한 지식(Knowledge)이 창출될 때 비로소 자료 또는 정보는 행위자들의 의사결정으로 연결될 수 있는 것이다. 교육관련 행위자들의 의사결정 근거가 되는 교육정보는 자료의 수집, 조직, 분석, 종합, 가치판단 등과 같은 과정을 필요로 하고, 이러한 세부과정은 크게 통계조사, 교육정보공시, 정책연구, 의사결정 등의 단계로 진행된다. 교육정보공시제는 교육관련 행위자들의 의사결정, 즉 학생 및 학부모의 진로선택, 교원 및 학교 행정가의 교수전략, 학교경영전략의 수립, 교육정책의 수립 및 평가, 기업체의 직업 채용 등과 같은 의사결정을 이끄는 중요한 제도라 할 수 있다. 교육정보공시제는 이러한 데이터에 근거한 의사결정 문화형성의 근간이 되는 제도이다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 1]과 같다.

3. 교육정보공시의 범위와 내용

교육정보공시제가 주요 교육행위자들의 의사결정에 필요한, 필수적인 정보를 제공하기 위한 제도라면 구체적으로 의사결정에 필요한 필수적인 정보들이 적절하고 유용한 형태로 공시되어야 한다. 과연 어떤 정보들이 공시대상인가? 공시정보는 어떤 형태로 제공되는가? 이들 공시정보는 적절하고 타당한가?

공시되어야 할 정보의 큰 범주는 특례법 제5조와 제6조에 규정되어 있다. 초중등학교의 경우, 15개 영역, 고등교육기관의 경우, 13개 영역에 걸쳐 다양한 교육정보들이 공시대상으로 규정되어 있는데, 각 교육기관의 교육활동에 대한 세부계획에서부터 구체적인 과정 현황, 교육의 결과





[그림 1] 교육정보공시제 운영 모형

및 성과에 이르기까지 매우 다양한 정보들을 포함하고 있다. 초·중등 교육정보공시의 내용은 1)학교규칙 등 학교운영에 관한 규정, 2)교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 3)학년, 학급당 학생 수 및 전출입, 학업중단 등 학생변동 상황, 4)학교의 학년별, 교과별 학습에 관한 사항, 5)교지(校地), 교사(校舍) 등 학교시설에 관한 사항, 6)직위, 자격별 교원 현황에 관한 사항, 7)예결산 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항, 8)학교운영위원회에 관한 사항, 9)학교급식에 관한 사항, 10)학교의 보건관리, 환경위생 및 안전관리에 관한 사항, 11)학교폭력의 발생현황 및 처리에 관한 사항, 12)국가 또는 시·도수준 학업성취도 평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항, 13)학생의 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항, 14)초·중등교육법 제63조

부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항, 15)그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보에 관한 사항 등이다. 고등교육기관의 경우도 그 내용은 1)학교규칙 등 학교운영에 관한 규정, 2)교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 3)학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항, 4)총원율, 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항, 5)졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항, 6)전임교원 현황에 관한 사항, 7)전임교원의 연구 성과에 관한 사항, 8)예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항, 9)고등교육법 제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항, 10)학교의 발전계획 및 특성화계획, 11)교원의 연구, 학생에 대한 교육 및 산학협력 현황, 12)도서관 및 연구에

대한 지원현황, 13)그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항 등 학사 및 경영정보를 모두 포괄하고 있다.

2007년 시행령 제정 연구¹⁾에서 이들 영역별로 세부적인 공시항목들이 제안된 바 있고, 각계각층의 의견수렴을 거쳐 초·중등학교는 15개 영역 52개 항목, 고등교육기관은 13개 영역 57개 항목을 공시하도록 잠정적으로 결정되었다²⁾. 이들 세부공시항목 중에서 가장 사회적 관심이 높은 항목은 초·중등의 경우, 4)학교의 학년별, 교과별 학습에 관한 사항과 12)국가 또는 시도수준 학업성취도 평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항 등으로, 이 두 영역의 교육정보를 어느 수준으로 어떻게 공시할 것인가를 둘러싸고 사회적 논란이 거듭되고 있다. 고등교육기관의 경우는 5)졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에

1) 김창환 외(2007), “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령 제정 방안 연구”, 한국교육개발원.

2) 세부항목의 수는 2008. 4. 30 기준으로 시행령 확정 단계에서 변동이 있을 수 있음.

관한 사항이 가장 많은 관심을 받는 영역이다. 각급 교육기관의 교육활동의 성과(결과)로서 학업성취도와 취업현황이 가장 주목 받는 것은 당연한 현상이라 하겠다. 교육정보공시를 둘러싼 사회적 우려의 핵심은 각 교육기관이 처한 여건이나 각 교육기관의 교육적 노력을 고려하지 않고, 그 결과만을 가지고 각 교육기관을 서열화하는 것에 대한 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 각 교육기관의 물적·인적 여건과 교육과정 상의 노력 등에 대한 질적 정보도 매우 중요하게 고려되어야 한다는 주장이 있는 것도 사실이다. 그러나 질적 정보의 신뢰성 및 객관성에 대한 문제제기도 만만치 않기 때문에 다양한 투입 및 과정 정보에 대한 객관화와 이들 정보의 공시가 적절한 대안이 되지 못한다. 공시정보의 다양화보다는 각 교육기관의 산출 및 성과에 대한 객관적 정보의 공시가 더 합리적일 수 있다. 다만 이들 산출 및 성과 정보의 공시방법에 대해서는 보다 더 정치한 연구가 필요하다. 교육 산출 또는 교육결과 그대로의 정보를 공시하기 보다는 교육기관의 여건과 노력을 반영한 정보의 형태로 제공될 필요가 있다. 이렇게 될 때 보다 공정하고 유용한 비교정보의 제공이 가능하고 이러한 비교정보의 제공은 대학 간 경쟁의 공정성을 확보하는 것이기도 하다.

4. 교육정보공시제 시행이 교육현장에 미치는 영향

교육정보공시제 시행이 갖는 의의는 교육기관별, 교육

단위별로 정보가 공개된다는 것이다. 통계자료(정보)의 경우, 통계법에 의해 그 활용 범위 및 내용이 결정되는데, 개인은 물론이고 기관별 주요 정보들은 개인이나 기관이 식별되는 형태로 제공되지 못하도록 되어 있다. 비록 통계조사 시에 개인별, 기관별, 교육단위별 자료가 수집된다고 하더라도 활용단계에서 개인이나 기관이 식별되는 형태의 자료는 제공할 수 없다³⁾. 특례법 및 시행령의 제정과 그에 근거한 교육정보공시제의 시행은 기관별, 교육단위별 주요 정보들의 공개가 자발적, 의무적으로 이루어진다는 것을 의미하고, 이는 통계법의 제한을 넘어서 통계자료를 비롯한 주요 교육정보들이 매우 적극적으로 활용가능하게 된다는 것을 의미한다. 이것은 교육기관 외부자는 물론이고 내부자에게도 정보 활용에 있어서 획기적인 전환점을 이룰 것으로 생각된다.

무엇보다도 그간 제한적으로 이루어지던 학교 간 비교분석이 매우 활발하게 이루어질 수 있다. 교육정보공시제에서 공시의 주체는 각 학교 또는 기관의 장이다. 교육정보가 공시되는 것은 1차적으로 학교 또는 기관단위이다. 항목에 따라 학과나 전공 등과 같은 보다 세부적 하위단위에서 정보공개가 이루어지기도 한다. 학교 또는 기관별로 공시된 정보는 여러 가지 측면에서 종합, 분석되고 교육관련 행위자들은 이들 교육정보를 여러 수준의 의사결정에 활용할 수 있다. 일부 공시정보에 대해서는 무분별한 학교 서열화 등을 고려하여 학교별 비교 분석이 제한되어 있지만 대학의 경우에는 이러한 제한 규정이 없고, 제출된 공시정보에 대해서는 학교종류별, 지역별 등의 분류 및 통합이 가능하다.

3) 통계법 제31조 (통계자료의 이용) 2항, 시행령 제48조 1항 등



학생 및 학부모들의 정확한 교육정보에 의거한 진로선택은 각급 학교의 교육정책에 영향을 미치게 될 것이며, 이것은 효율적이고 투명한 학교경영을 유도하게 될 뿐만 아니라 각급 학교의 책무성을 높이는데 기여하게 될 것이다.



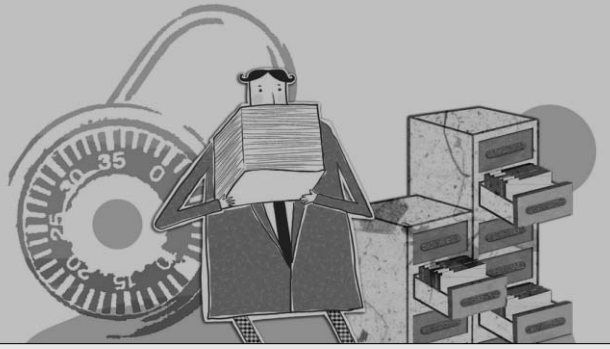
이러한 비교정보의 제공은 학생, 학부모를 비롯한 교육 정보 수요자들에게 매우 유용하게 활용될 수 있다. 다른 한편으로 무분별한 비교분석으로 인한 특정학교, 특정지역에 대한 저평가와 그로 인한 여러 가지 폐해에 대한 염려가 있는 것도 사실이다.

무분별한 비교분석을 방지하기 위해서는 공정한 비교 분석, 유용한 비교분석이 이루어질 필요가 있다. 상호 비교할만한 학교 간 비교분석이 이루어져야 하고, 비교할만한 주요 지표 중심으로 비교분석이 이루어져야 한다. 학교별 공시정보와 여러 수준, 여러 지표별 비교정보는 학생 및 학부모의 학교 및 학과 선택, 기업체의 직원채용, 정부의 주요 정책 수립 및 평가 등 교육관련 주요 의사결정을 위한 정보로 활용될 수 있다. 다시 말해 교육정보공시제는 앞서 언급한 바 있는 우리 사회에 “데이터에 근거한 의사결정 문화”를 형성하는데 주요 기제로 작용하게 될 것이다.

이제 교육정보공시제가 시행되면 처음부터 완벽한 형태

는 아닐지라도 각 학교들의 교육활동과 관련된 주요 정보들이 일목요연하게 드러나게 될 것이고, 학부모나 교원과 같은 개인 행위자 수준, 학교 수준, 교육청 수준, 중앙정부 수준의 정책 수립 시에 이러한 정보들이 활용될 수 있을 것이다.

학생 및 학부모들의 정확한 교육정보에 의거한 진로선택은 각급 학교의 교육정책에 영향을 미치게 될 것이며, 이것은 효율적이고 투명한 학교경영을 유도하게 될 뿐만 아니라 각급 학교의 책무성을 높이는데 기여하게 될 것이다. 그런가 하면 시·도교육청이나 중앙정부 수준의 정책 또한 보다 현장 지향적, 현장기반의 정책들로 수립, 집행될 수 있을 것으로 예상된다. 그렇다면 정책 실패로 인한 예산 낭비요소를 미리 예방할 수 있고, 이로써 보다 효율적이면서 개혁적인 정책 수립 및 집행이 이루어져 교육현장의 개혁을 이끌어낼 수 있을 것이다. ♣



초·중등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제

글_ 오세희 인제대학교 행정학과 교수
shoh@inje.ac.kr

1. 서론

우리나라 사람들의 교육에 대한 관심은 지대하다. 특히 학부모나 지역주민들은 교육 및 학교에 대하여 알고 싶어 한다. 이러한 교육 및 학교에 대해 학부모를 포함한 국민들의 알권리를 보장하고 학술 및 정책연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 2007년 5월 26일 “공공기관의 정보공개에 관한 법률”의 특별법 형태로 “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법”(이하 ‘교육정보공시법’이라 한다)이 제정되어 2008년 5월 26일부터 시행될 예정이다.

교육정보공시법의 제정 및 시행으로 초·중등학교의 경우에는 교육과정 편성 및 운영, 학교 급식, 학교폭력의 발생현황, 국가 또는 시·도 수준의 학업성취도 평가결과 등 15개 영역의 정보가 공개된다. 또한 교육관련기관은 학술연구의 진흥과 교육정책 개발을 위하여 보유·관리하고 있는 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있도록 규정함으로써 향후 대학수학능력시험, 국가수준의 학업성취도 평가, 학교평가 고객만족도 조사 및 각종 교육 및 학교관련 통계자료들이 공개될 것으로 보인다.

그러나 학업성취도 평가결과를 포함한 교육정보공시 범위 등을 둘러싸고 교육관계자들 사이에 논란이 거세지자 교육과학기술부는 교육정보공시법 시행이 목전에 다가왔음에도 불구하고 아직 시행령을 확정짓지 못하고 있는 실정이다. 이러한 입법 지연의 이면에는 교육정보공시를

위한 교육과학기술부의 준비 부족과 아울러 공시 정보의 범위 및 구체적인 항목, 공시 방법 및 시기, 공시 정보의 신뢰성 확보를 위한 방안 등에 대한 교육관계 당사자들의 공감대가 형성되어 있지 않음을 의미하는 것이다. 따라서 이 시점에 초·중등교육기관의 교육정보공시와 관련된 현황과 주요쟁점을 짚어보고 정책제언을 통해 합리적 운영방안을 모색하는 것은 교육정보공시의 성공적 정착을 위해서 우선적으로 필요한 일이다.

2. 초·중등교육기관의 교육정보공시 내용

먼저 교육정보를 공시해야 하는 대상기관은 초·중등교

육법 제2조에 따라 설치된 각급학교를 말한다. 교육정보 공시를 위하여 초·중등교육기관의 장은 공시대상 정보를 국민들이 알기 쉽도록 해당 기관의 웹 사이트를 통하여 매년 1회 이상 공시해야 한다. 공시된 초·중등학교의 정보는 해당학교를 관할하는 교육감에게 제출하여야 하며, 교육과학기술부장관은 필요하다고 인정되는 경우 공시정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.

교육정보공시법에 따르면 초·중등학교는 15개 영역의 정보를 공시대상으로 하고 있으나, 공시정보의 구체적인 범위, 공시회수 및 그 시기는 대통령령으로 규정하도록 하고 있다. 이에 따라 지난해 11월에 예고된 시행령(안)은 초·중등학교는 <표 1>과 같은 교육정보를 공시하도록 되어있었으

<표 1> 초·중등교육기관의 정보공시 범위, 횟수 및 시기

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시 횟수	공시 시기
1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정	○ 학교규칙(학칙)	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교폭력대책자치위원회 규정	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 생활지도 규정	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교분쟁조정위원회 규정	초·중·고·특	연1회	4월
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 규정	○ 학교교육과정 편성·운영 방향	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 교과, 재량활동, 특별활동의 지도 계획	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교교육과정의 평가 (교과, 재량 및 특별활동, 학교교육과정의 편성·운영)	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 현장체험활동 운영 계획	초·중·고·특	연1회	4월
3. 학년·학급당 학생수 및 전·출입, 학업중단 등 학생변동 상황	○ 학년별 학급별 학생 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 전·출입 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학업중단 현황	초·중·고·특	연1회	4월
4. 학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황	○ 교과별 평가계획 및 기준	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 성적관리 규정	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 교과별 수행평가 계획	중·고	연1회	4월
	○ 학년별 수행평가 계획	초	연1회	4월
	○ 정기고사 출제 문항	중·고	연2회	1,8월
5. 교지(校地)교사(校舍)등 학교시설에 관한 사항	○ 학교용지 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 교사(校舍) 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교시설 개방에 관한 사항	초·중·고·특	연1회	4월

〈표 1〉 초·중등교육기관의 정보공시 범위, 횟수 및 시기

6. 직위·자격별 교원현황에 관한 사항	○ 직위별 교원 현황	초·중·고·특	연2회	4,9월
	○ 자격별 교원 현황	초·중·고·특	연2회	4,9월
	○ 기간제 교원 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 강사현황	초·중·고·특	연1회	4월
7. 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	○ 학교회계 예·결산서	초·중·고·특	연2회	3,7월
	○ 사립학교교비회계 및 학교법인 회계 예·결산서	초·중·고·특(사립)	연2회	2,5월
	○ 학교발전기금 회계 예·결산서	초·중·고·특	연2회	3,4월
	○ 학교발전기금 접수 및 사용 내역	초·중·고·특	연2회	1학기:9월 2학기:3월
	○ 수익자 부담경비 정산 및 사업 추진내역	초·중·고·특	연2회	1학기:9월 2학기:3월
8. 학교운영위원회에 관한 사항	○ 학교운영위원회 구성 현황	초·중·고·특	연1회	수시
	○ 학교운영위원회 규정	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교운영위원회 심의결과	초·중·고·특	수시	수시
9. 학교급식에 관한 사항	○ 급식 실시 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 급식비중 식품비 사용 비율	초·중·고·특	연1회	2월
10. 학교의 보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항	○ 학교보건관리 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교환경위생 관리 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 학교 안전관리 현황	초·중·고·특	연1회	4월
11. 학교폭력의 발생현황 및 처리에 관한 사항	○ 학교폭력 발생 현황	초·중·고·특	연2회	2,9월
	○ 학교폭력 처리 현황	초·중·고·특	연2회	2,9월
12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항	○ 국가수준 학업성취도 응시 현황	초·중·고	-	수시
	○ 시도수준 학업성취도 응시 현황	초·중·고	-	수시
	○ 국가수준에서 공개하는 학업성취도 평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	초·중·고	-	수시
	○ 시도수준에서 공개하는 학업성취도 평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	초·중·고	-	수시
13. 학생의 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항	○ 입학생 현황	초·중·고·특	연1회	4월
	○ 졸업생의 진로 현황 (중 : 일반계/전문계/기타) (고 : 4년제/전문대/기타)	중·고·특	연1회	4월
	○ 진학률 (4년제/전문대/기타)	고(특수포함)	연1회	4월
	○ 취업률	전문계고·특	연1회	4월
14. 「초·중등교육법」 제63조부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항	○ 위반내용 및 조치결과	초·중·고	수시	수시
15. 그 밖에 교육여건 및 학교 운영 상태 등의 정보에 관한 사항	○ 방과후 학교 활동 계획	초·중·고	연1회	4월
	○ 장학금 수혜 현황	중·고	연1회	4월

나 아직까지 구체적인 공시항목, 시기 등이 확정되고 있지 않은 실정이므로, 이를 중심으로 쟁점사항을 정리한다.

3. 초·중등교육기관 정보공시와 관련된 주요 쟁점

가. 공시항목

〈표 1〉에서 보듯이 초·중등교육기관은 15개 영역에서 49개 항목의 교육정보를 공시하여야 한다. 그러나 공시대상 기관 및 교육수요자의 입장에서 보면 과연 이렇게 많은 정보를 공시항목으로 지정하여야 할 필요가 있는지 의문이 든다. 공시대상 기관의 입장에서는 행정적 부담을 초래하고 교육수요자의 입장에서는 정작 필요한 정보가 제공되는 것을 살펴보면 어려움이 따른다. 특히 교육수요자의 입장에서 가장 알고 싶어 하는 항목은 학생들의 학업성취와 실제 학생들의 교육을 담당하고 있는 교원에 관한 것이다.

그러나 교육정보공시법은 초·중·고 학교장은 매년 1회 이상 국가 또는 시·도수준의 학업성취도 평가 결과를 공시해야 한다고 규정하고 있으면서, 개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며 소재지에 관한 정보의 공개범위는 대통령령으로 정한다고 하고 있다. 이에 따라 시행령(안)은 초·중학교는 지역교육청 단위로, 고등학교 및 특수학교는 시·도교육청 단위로 정보를 공시하도록 하고 있다. 이것은 학업성취도 평가 결과를 개별학교 단위가 아닌 소재지 별로 평균을 밝히는 것밖에 되지 않는다.

그러므로 학업성취도 평가결과 항목은 교육수요자의 알 권리와 학교선택권 보장이라는 입법취지를 침해하는 결과를 초래하므로 이에 대한 논란이 제기될 수밖에 없다. 또한 학업성취도 평가 결과의 공개는 기본적으로 학교의 서열화, 지역의 서열화를 초래함으로써 평준화제도의 근간을 흔들고 고교등급제를 초래할 것이라는 주장과 보다 나은

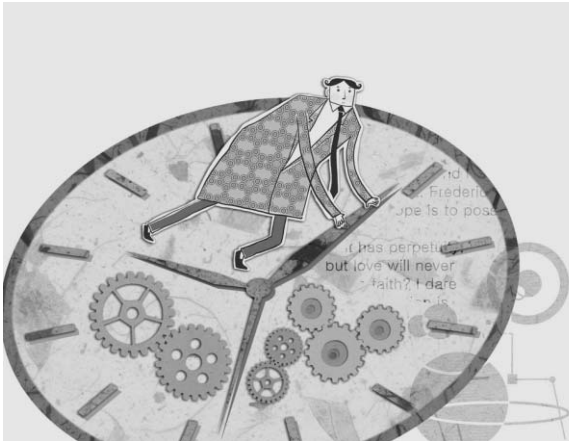
성과를 내기 위해 학교가 노력함으로써 공교육의 경쟁력을 향상시키고 이를 통해 사교육에 대한 의존도를 약화시킬 것이라는 상반된 주장이 있을 수 있다.

나. 공시시기

교육정보공시법은 초·중등학교의 장은 매년 1회 이상 교육정보를 공시해야 한다고 하면서, 구체적인 시기는 대통령령으로 정한다고 하고 있다. 이에 따라 시행령(안)은 〈표 1〉과 같이 그 시기를 1월, 2월, 3월, 4월, 5월, 7월, 8월, 9월, 수시로 규정하고 있으며 대부분은 4월에 공시하도록 되어 있다. 4월에 공시하도록 하는 정보가 많은 것은 한국교육개발원에서 실시하는 교육통계조사가 4월 1일을 기준으로 하기 때문에 동일한 항목에 대하여 학교가 다시 조사하여 공시하는 불편을 해소하기 위한 차원일 것이다. 그러나 정보공시 시기를 결정할 때 중요한 것은 정보의 생성 및 변경 등의 시점 등을 고려하여 정확한 정보를 공시해야 하는 것이며, 이렇게 될 때 교육수요자에게 교육정보가 보다 의미있게 다가갈 수 있다. 그러므로 공시항목에 따라 공시시기를 보다 탄력적으로 재조정할 필요성이 제기된다.

다. 공시방법

교육정보공시는 인터넷 사이트를 통하여 하도록 하고 있으며, 또한 교육관련기관의 장은 정보공시 자료를 별도로 비치·관리하도록 하고 있다. 또한 교육과학기술부장관은 공시에 필요한 양식을 마련·보급하고 공시정보를 수집 및 관리하기 하기 위하여 총괄관리기관과 항목별 관리기관을 두도록 하고 있다. 이는 수요자가 쉽게 정보를 비교할 수 있도록 하며, 효율적으로 정보를 관리하기 위한 장치이나 아직까지 정보공시에 필요한 양식이나 총괄관리기관이나 항목별 관리기관이 지정되지 않음으로써 공시대상 기관은 아직 교육정보공시를 목전에 두고 어떻게 준비



교육정보공시제도가 효과적으로 정착되기 위한 선결과제 중의 하나가 개인정보의 보호문제이다. 교육정보공시법은 이를 위하여 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

해야 하는지 갈피를 못 잡고 있는 실정이다.

라. 개인정보 보호

교육정보공시제도가 효과적으로 정착되기 위한 선결과제 중의 하나가 개인정보의 보호문제이다. 교육정보공시법은 이를 위하여 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 그러나 이를 위반한 경우에 제재하거나 처벌하는 별도의 규정은 없다. 그러나 정보가 공개되는 과정에서 학내 구성원의 개인정보가 유출되지 않도록 하는 엄격한 보안 관리요구는 아주 중요하므로 이에 대한 보완책 마련이 필요하다.

마. 공시정보의 신뢰성 확보 및 공시불이행에 대한 대응

교육정보공시제의 성패는 공시정보의 신뢰성 확보에 달려 있다고 할 수 있다. 이를 위하여 정보를 공개하지 않거나 거짓으로 공개하는 기관의 장에게는 시정 또는 변경하도록 명령할 수 있도록 하고 있다. 그리고 시행령(안)에서는 총괄관리기관 및 항목별 관리기관은 공시정보의 신뢰

성 확보를 위하여 학교가 제출한 정보를 확인·검증할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 교육감 및 교육과학기술부장관은 정보공시 내용을 정기적으로 확인·점검하고 불성실·허위공시에 대해서는 시정명령 등의 조치를 취하도록 하고 있다. 그러나 총괄관리기관 및 항목별 관리기관에서 일일이 그 많은 초·중등학교의 정보를 확인·검증하기란 사실상 어려운 일이다. 그러므로 공시정보의 신뢰성 및 공시정보의 불이행에 대한 효과적인 대응방안을 마련하는 것이 필요하나, 이를 지키지 않을 경우에 대비한 적절한 대응책이 마련되어 있지 않은 실정이다.

4. 초·중등교육기관 정보공시의 정착을 위한 제언

가. 수요자 중심으로 공시항목에 대한 검토 및 개선

앞에서 언급한 바와 같이 초·중등학교는 15개 영역 49개 항목에 이르는 방대한 정보를 공시하도록 하고 있으나, 정작 교육수요자가 필요로 하는 정보는 그다지 많지 않을 수 있다. 또한 학교의 입장에서도 방대한 정보공시 항목에



다른 각종 행정적 부담이 따를 수밖에 없다. 그러므로 현재 제시하고 있는 정보공시 항목에 대한 재검토가 있어야 한다. 특히 정보공시에 있어 교육수요자의 알권리와 선택권을 보장하는 통로를 마련하여 변화하는 교육상황에 적합한 공시항목으로 변경하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 특히 중요하게 논의되어야 할 것이 학생들의 학업성취도 평가결과와 교원들에 관한 것이다. 특히 학생들의 학업성취도 평가결과의 공개와 관련하여 공개의 단위를 개별학교로 할 것인가, 지역단위로 할 것인가와 공개의 결과에 따른 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 두고 논란이 있다. 그러나 교육정보공시법의 입법 취지 및 교육의 경쟁력 강화라는 측면 등을 고려할 때 개별학교별로 공개하는 것이 바람직하며, 나아가 그 공개 결과에 대한 공방보다는 이러한 결과를 토대로 어떻게 하면 공교육을 정상화할 수 있는 방안 마련에 활용할 수 있을 것인가에 관해 교육당사자들의 중지를 모으는 것이 더 중요하다.

나. 공시시기의 적절성

교육정보공시가 교육수요자에게 보다 가까이 다가가기 위해서는 정보공시 시기가 적절하여야 한다. 시행령(안)에 따르면 대부분의 교육정보공시 시기가 막연히 4월로 되어 있어 이를 보다 구체화할 필요가 있다. 기관별 공시정보의 적절성과 정확성을 확보하고, 공시시기를 통일하는 것은 교육수요자의 신뢰와 예측가능성을 제고하는 한 방안이다. 그러므로 막연히 공시시기를 월별이나 수시로 한정하기 보다는 항목에 따라 공시시기를 보다 구체화하거나 적절하게 조정하여야 할 필요가 있다.

다. 개인정보 보호의 강화

교육정보공시는 인터넷 사이트를 통하여 공시하도록 하고 있다. 이러한 공시 방법은 인터넷의 사이버 공간에 개인정보의 유출이라는 문제를 야기할 가능성을 가지고 있다. 특히 학업성취도 평가결과나 교원평가 결과는 개인단위로 공개할 수 없음에도 불구하고, 예컨대 학교의 정보공시 담당자가 실수로 개인정보를 유출하는 경우에는 심각한 문제를 초래할 수 있다.



학업성취도 평가결과나 교원평가 결과는 개인단위로 공개할 수 없음에도 불구하고, 예컨대 학교의 정보공시 담당자가 실수로 개인정보를 유출하는 경우에는 심각한 문제를 초래할 수 있다.

시 담당자가 실수로 개인정보를 유출하는 경우에는 심각한 문제를 초래할 수 있다. 그러나 교육정보공시법은 공시 또는 제공되는 정보에 학생 및 개인정보를 포함하여서는 아니 된다고 규정함으로써 개인정보 보호의 원칙만 제시하고 있다. 그런데 정보화의 진전으로 개인정보 유출의 가능성이 점점 증대하고 있는 추세에 비추어, 개인정보를 유출하거나 훼손한 경우에는 선언적이 아닌 벌칙 규정을 두도록 함으로써 개인정보 보호를 더 강화할 필요가 있다.

라. 정보공시 표준의 제공

5월 26일이면 교육정보공시제가 시행되나, 공시대상 기관은 준비가 제대로 되어 있지 않은 실정이다. 그나마 고등교육기관은 전국 10개 대학을 대상으로 시범운영을 통하여 문제점을 도출하고 이를 보완하기 위한 노력들이 있었으나 초·중등학교의 경우에는 이런 시도조차 없어 학교현장에서는 교육정보공시제도의 시행을 목전에 두고 어떻게 하여야 할지 당황스러울 수밖에 없다. 그러므로 교육과학기술부는 하루빨리 공시에 필요한 양식을 마련하여 보급하여야 하며, 아울러 정보공시 담당자들에 대한 교육을 병행 실시함으로써 교육정보공시에 대한 이해를 제고하여 제도가 정착될 수 있도록 하여야 한다.

마. 공시정보의 신뢰성 제고

교육정보공시제도가 소기의 성과를 거두기 위해서는 공시정보는 신뢰할 수 있다는 믿음을 교육수요자에게 주는 것이 중요하다.

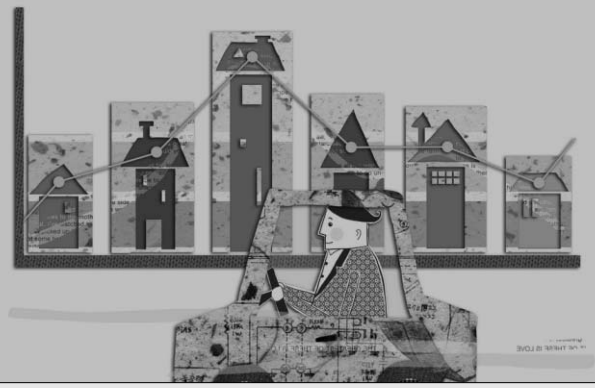
그러므로 교육정보공시법의 정보공시 불이행, 허위 공시에 대하여 시정이나 변경 명령을 통하여 해결하는데서 나아가 제출된 공시정보를 확인·검증해야한다. 또한 실제 초·중등학교가 정확한 정보를 제공하고 있는지를 일정한 학교를 표본으로 조사하여 정보의 진위 여부를 검증

하고 이에 대한 조치 방안을 마련함으로써 공시정보의 신뢰성을 확보할 수 있다.

5. 결론

초·중등교육기관의 정보공시는 정보화를 배경으로 교육 및 학교에 대한 국민의 알권리 보장과 참여에 대한 확대 등으로 입법화되어 앞으로 우리나라의 초·중등교육에 많은 변화를 불러올 것으로 기대되고 있다. 이러한 변화들은 교육당사자들이 어떻게 활용하느냐에 따라 공교육의 경쟁력 강화 및 교육격차의 해소라는 긍정적 측면으로 작용할 수도 있거나 지역 간, 학교 간 서열화를 초래하게 되어 고교등급제의 부활 및 평준화 제도를 훼손하는 등의 부정적인 측면으로 작용할 수도 있어 논란이 있을 수밖에 없다. 따라서 교육정보 공시제도의 시행에 앞서서 이러한 논란을 해소하여 원래 의도했던 효과를 나타내도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러므로 초·중등교육기관의 정보공시에 앞서 논란이 될 수 있는 공시항목, 시기 및 방법, 개인정보 보호 및 공시정보의 신뢰성 확보에 대하여 살펴 보았다.

요컨대 정보통신기술의 발달 등으로 초·중등교육기관의 정보 공시는 더 이상 미룰 수 없는 과제로서 우리 교육과 학교에 다가왔으며, 앞으로 이 제도를 어떻게 정착시켜 나가느냐 하는 것은 우리 교육과 학교의 발전에 중요한 요소로 작용할 전망이다. 따라서 제도 시행에 앞서 초·중등교육기관의 정보공시와 관련된 주요 쟁점들을 교육당국은 다시 한 번 면밀하게 검토하여 초·중등교육기관의 정보공시가 뿌리내릴 수 있도록 할 필요가 있다. ✎



고등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제

글_ 박현정 서울대학교 교육학과 교수
hjp@snu.ac.kr

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(이하 교육정보공개법)이 2007년 4월 30일에 국회를 통과해서 5월 26일에 공포되었는데, 이 법에서는 국민의 알 권리를 보장하고 학술 및 정책연구의 진흥과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 교육기관이 보유·관리하고 있는 정보를 공개하도록 규정하고 있다. 교육정보공개법에 의하면 고등교육기관의 경우에 학생의 선발방법을 비롯하여 신입생 충원율, 졸업 후 진학 및 취업현황, 연구성과 등 13개 정보가 공개 대상이다. 또한 교육정보공개법에서는 해당 정보들을 교육과학기술부가 설정한 공시의 틀대로 매해 한 회 이상 수정해서 인터넷에 상시 공시해야 하며, 고등교육기관의 종류나 지역별로 자료를 정리해서 학생과 학부모가 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다. 본 원고에서는 고등교육기관 정보공시제에 어떠한 내용이 어떻게 포함되어야 하는가에 대한 세부사항보다는 정보공시제를 왜 해야 하는지, 그리고 누구를 위해 해야 하는지에 대한 원론적인 논의를 제공하고자 한다.

1. 고등교육기관 정보공시에 대한 접근방법

대부분의 국가에서 고등교육기관에 대한 정보공개, 특히 정보공시는 의무교육기관에 대한 정보공개 및 공시와는 약간 다른 양상으로 전개되고 있다. 의무교육기관에 대한 정보공개와 공시가 질 높은 교육을 받을 수 있는 학생들의 기본적인 교육권 보장과 국민의 세금으로 국고 지원된

고등교육기관의 정보공개 내용 (『교육정보공개법』제6조 제1항)

- 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
- 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항
- 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항
- 총원율, 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항
- 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항
- 전임교원 현황에 관한 사항
- 전임교원의 연구성과에 관한 사항
- 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항
- "고등교육법" 제60조에서 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항
- 학교의 발전계획 및 특성화 계획
- 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황
- 도서관 및 연구에 대한 지원 현황
- 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항

단위학교 교육에 대한 책무성(accountability)의 측면을 강조하고 있는 것과는 달리 고등교육기관에 대한 정보공개와 공시는 학생 및 학부모가 특정 대학, 특정 학과를 선택하는 데 필요한 다양한 정보를 제공해 주는 대국민 서비스 기능을 강조하는 경향이 있다.

여기에서 정보공개와 정보공시의 차이를 먼저 살펴볼 필요가 있는데, 정보공개는 누군가의 요청이 있을 시에 관련 정보를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 교부하는 것 또는 정보통신망을 통하여 정보를 제공하는 것을 의미하는 반면에, 정보공시는 해당 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람, 교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 등의 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법을 의미한다. 대부분의 국가에서 고등교육기관의 정보공개는 행정기관의 정보공개에 관한 법률에서 어느 정도 다루고 있지만, 정보공시에 대한 내용을 법령으로 정해 놓은 국가는 많지 않다.

또한 대부분의 국가에서 개별 대학이 자체적으로 해당 정보를 공개하고 있거나 일괄적으로 전체 대학의 정보를 공개한다 하더라도 개별 교육기관이 이미 공개하고 있는 내용들을 모아서 특정 웹사이트에서 링크만 제공하고 있는 경우가 일반적이며 단일 사이트에서 여러 교육기관의 정보를 비교분석할 수 있도록 공시하고 있는 경우는 흔하지 않다. 프랑스와 독일, 캐나다, 스웨덴 등이 이러한 특성을 보이고 있으며, 이와 약간 다른 특성을 보이는 국가들에는 미국과 영국, 일본을 들 수 있다.

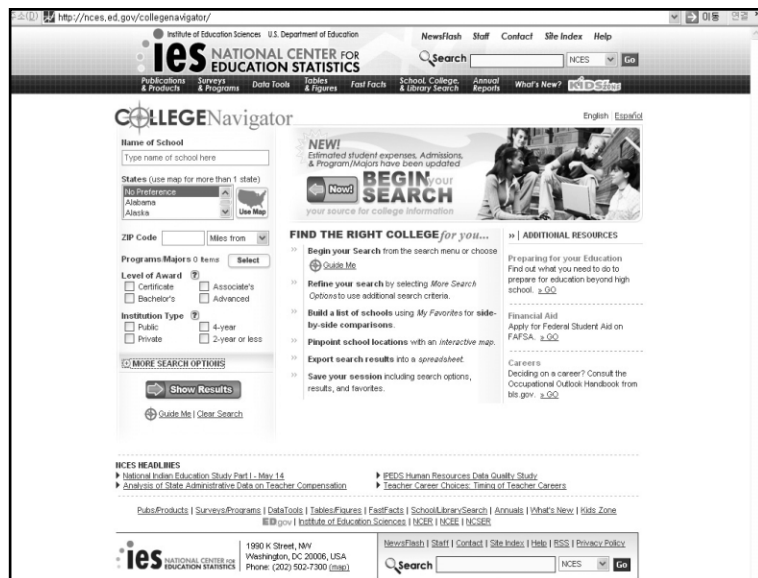
먼저, 미국의 경우 국가교육통계사업을 주관하고 있는 NCES(National Center for Education Statistics)에서 고등교육기관 대상의 국가수준 교육통계조사인 IPEDS(Integrated Postsecondary Education Data System)의 조사내용을 토대로 국가가 정부 홈페이지에서 일정한 내용의 통계들을 체계적으로 정리해서 상호간에 비교할 수 있도록 하고 있다. 이 시스템은 크게 두 가지로 구성되어 있는데, 먼저 학교와 학과를 선택하고자 하는 학생과 학부모 대상의 서비스 시스템인 "College Navigator" 시스템과 통계조사에 참여하고 있는 고등교육기관과 일반 사용자 대상으로 특정 교육기관과 다른 비교집단군의 여러 특성을 직접 비교할 수 있게 해서 고등교육기관의 자체평가 등을 지원하기 위한 시스템인 "Peer Analysis System(PAS)"을 운영하고 있다. PAS의 경우 비교하고자 하는 집단을 지역 규모, 소재지, 학교형태, 학교규모 등으로 다양하게 설정할 수 있으며, 통계조사에 직접 참여하고 있는 기관인지 여부에 따라 데이터의 공개수준이 달라진다. College Navigator 시스템의 경우, 사용자가 기본 옵션에서 학교명, 주명, 우편번호기준 거리, 전공 학과명, 학위과정, 학교설립유형(공·사립), 학교유형(2년제·4년제) 중 원하는 항목들을 선택하면 이에 해당하는 학교의 학과들로 이루어진 리스트를 제시해주며, 해당 리스트에 있는 학과를 클릭하면 이에 대한 세부 정보를 제공해 준다. 이때

제공해 주는 정보에는 추가옵션으로 선택할 수 있는 등록금, 학부 학생 수, 기숙사 보유 여부, 소재지별 규모, 신입생 선발비율, 신입생의 SAT·ACT 검사점수(25백분위점수), 운동경기팀, 학습기회의 다양성(원격교육, 주말·야간강좌, 평생교육학점), 종교적 결연, 특수 미션 등이 포함된다.

영국의 경우에는 정보를 공개하는 방법이 아니라 무엇을 위해 정보를 사용하고 이를 관리하는가에 있어서 다른 국가들과는 다른 양상을 보이고 있다. 미국에서는 국가통계조사에서 수집한 정보를 토대로 학생과 학부모들에게 학과 선택에 도움이 될 수 있는 정보를 제공하고 국가통계조사에 참여한 기관들에게 자체적인 수준평가에 도움이 될 정보를 제공해 주는 데 목적이 있다면, 영국에서는 대학재정지원의 근거로 고등교육기관에서 수집된 정보를 일부 사용하고 있다. 칼리지의 경우에는 해당 교육기관에 대한 재정분배를 책임지고 있는 기관인 LSC(Learning Skills Council)에서 재학생의 정보를 각 학기별로 수집하고 있으며, 고등교육기관의 경우에는 고등교육기관에 대한 예산분배를 담당하고 있는 HEFCE(Higher Education Funding Council for Education)의 위탁을 받아 HESA(Higher Education Statistics Agency)에서 각 대학들로부터 정보를 수집하고 있다. 또, 대학들의 전체 수입 중 약 절반을 차지하는 연구비에 예산을 관리하는 RAE(Research Assessment Exercise)에서는 대학의 연구능력 평가를 실시하여 5등급으로 대학을 분류하는데, 이에 대한 정보를 관리하고 있다. 해당 기관들은 자체적으로 수집한 데이터를 개별 학교수준에서 해당 기관의 웹페이지에 공시하고 있지만, 영국

에서의 고등교육기관 정보의 수집 및 관리는 그 주요 목적이 대학에 대한 정부예산의 공정한 배분에 있다고 할 수 있는 것이다.

이에 비하여 일본의 경우에는 다른 국가들과 달리 공개해야 할 정보의 내용과 방법에 대하여 법령으로 상세화하고 있다는 측면에서 다른 국가들과 다른 양상을 갖는다. 대부분의 국가들에서 고등교육기관에 대한 정보공개 또는 정보공시는 학생과 학부모의 학과선택을 지원하기 위해 필요한 정보를 제공해 준다는 데 그 목적을 두고 있을 뿐 어떠한 내용을 어떻게 공개해야 하는지를 법령에서 세세하게 다루고 있는 경우는 거의 없다. 하지만 일본에서는 국민의 알권리 충족이라는 측면에서 2001년 독립행정법인 등이 보유한 정보의 공개에 관한 법률과 2002년 제정되어 2004년 4월부터 시행하고 있는 동법 시행령에 근거하여 공표해야 하는 항목과 방법을 자세히 다루고 있다.



[그림] 미국 NCES의 고등교육기관 정보공시 화면

2. 결국 누구를 위한, 무엇을 위한 정보공시제인가?

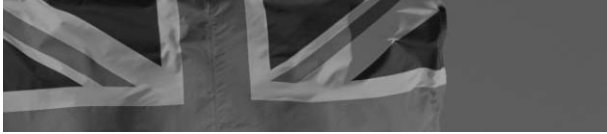
위에서 살펴본 바와 같이, 국가에 따라서 고등교육기관 정보공시의 혜택을 받는 주요 대상이 누구인지 그리고 무엇을 위한 정보공시인지가 다르며, 이를 토대로 국가들마다 독특한 형태의 정보공개 및 공시가 이루어지고 있다. 미국의 경우 고등교육기관 정보공시의 수혜대상은 대학과 학과를 선택하고자 하는 학생, 학부모와 교육통계조사에 직접 참여한 기관들이라고 할 수 있다. 따라서 사용자들이 객관적인 데이터에 기반하여 학과선택을 할 수 있도록, 학과 선택을 위해 주로 고려하는 항목들을 위주로 원하는 준거를 충족하는 모든 학과들의 리스트와 함께 이들 각각을 비교할 수 있도록 구성되어 있다. 반면, 영국에서는 주로 데이터에 기반하여 재정분배를 할 수 있도록 하기 위해서 고등교육기관에 대한 정보수집 및 관리가 이루어지고 있다. 물론 LSC, HESA, RAE 등의 관련 기관의 홈페이지에서 수집된 정보를 개별 학교수준에서 공개하고 있기는 하지만 정보공시의 목적이 학생들의 학과선택과 관련한 정보 제공이 아닌 대학 간 공정한 재정분배에 있기 때문에 모든 정보는 학교수준에서 공개되고 있다.

이렇게 누구를 위한, 그리고 무엇을 위한 정보공시냐에 따라서 무엇을 공시할 것인가가 결정된다고 할 수 있다. 그렇다면, 우리나라의 경우 누구를 위해서, 그리고 무엇을 위해서 고등교육기관의 정보를 공개하고, 그 중 일부를 공시하고자 하는가? 객관적인 데이터를 토대로 개인과 기관, 정부의 의사결정이 이루어져야 한다는 정보공개와 기본 목적에는 모든 사람들이 동의한다 하더라도, 누구를 위한 정보공시인지, 그리고 무엇을 위한 정보공시인지에 대한 기본적 방향 설정이 간과되어서는 안 된다. 만약 고등교육기관 정보공시의 목적이 학생들과 학부모의 학과선택권을



보장하기 위한 것이라면, 학생들과 학부모가 학과를 선택하는 데 있어서 중요하게 고려하는 내용이 무엇인가에 대한 분석을 토대로 이에 관련된 정보를 공개하고자 하는 노력이 계속되어야 할 것이다. 만약 고등교육기관 정보공시의 목적이 공정한 대학재정 분배에 있다면 역시 이에 필요한 내용들로 정보공시의 내용들이 채워져야 할 것이며 이 경우 학과수준의 정보공시가 불필요할 수도 있다.

물론 반드시 이 둘 중 어느 하나를 선택해야만 하는 것이냐고 물을 수도 있다. 하는 김에 이것도 하고 저것도 하고 다 하면 되는 것 아니냐고 말이다. 또한, 정보공시의 주요 목적이 학생과 학부모의 학과선택권 보장에 있다 할지라도, 이들에게 대학과 학과 선택에 필요한 여러 가지 정보를 제공함으로써 결과적으로는 부실한 대학, 경쟁력이 취약한 대학에 대한 학생들의 선택이 줄어들어 대학 구조조정의 강력한 압박요인으로 작용하거나 또는 유사한 대학간의 연구성과, 취업률 제고를 위한 교육경쟁이 촉진되어 고등교육의 질적 개선을 부수적으로 가져올 수도 있을 것이다. 하지만 이런 것들은 어디까지나 부수적인 결과일 뿐이며, 중요한 것은 무엇을 위한 정보공시이며, 누구를 위한 정보공시인가를 먼저 명확히 해야 한다는 것이다. 이를 토대로 무엇을 어떻게 공시해야 할 것인가가 결정될 수 있을 것이며, 또한 이를 토대로 공시될 정보의 신뢰성과 타당성을 어떻게 확보할 수 있는지에 대한 논의가 전개될 수 있을 것이다. Y

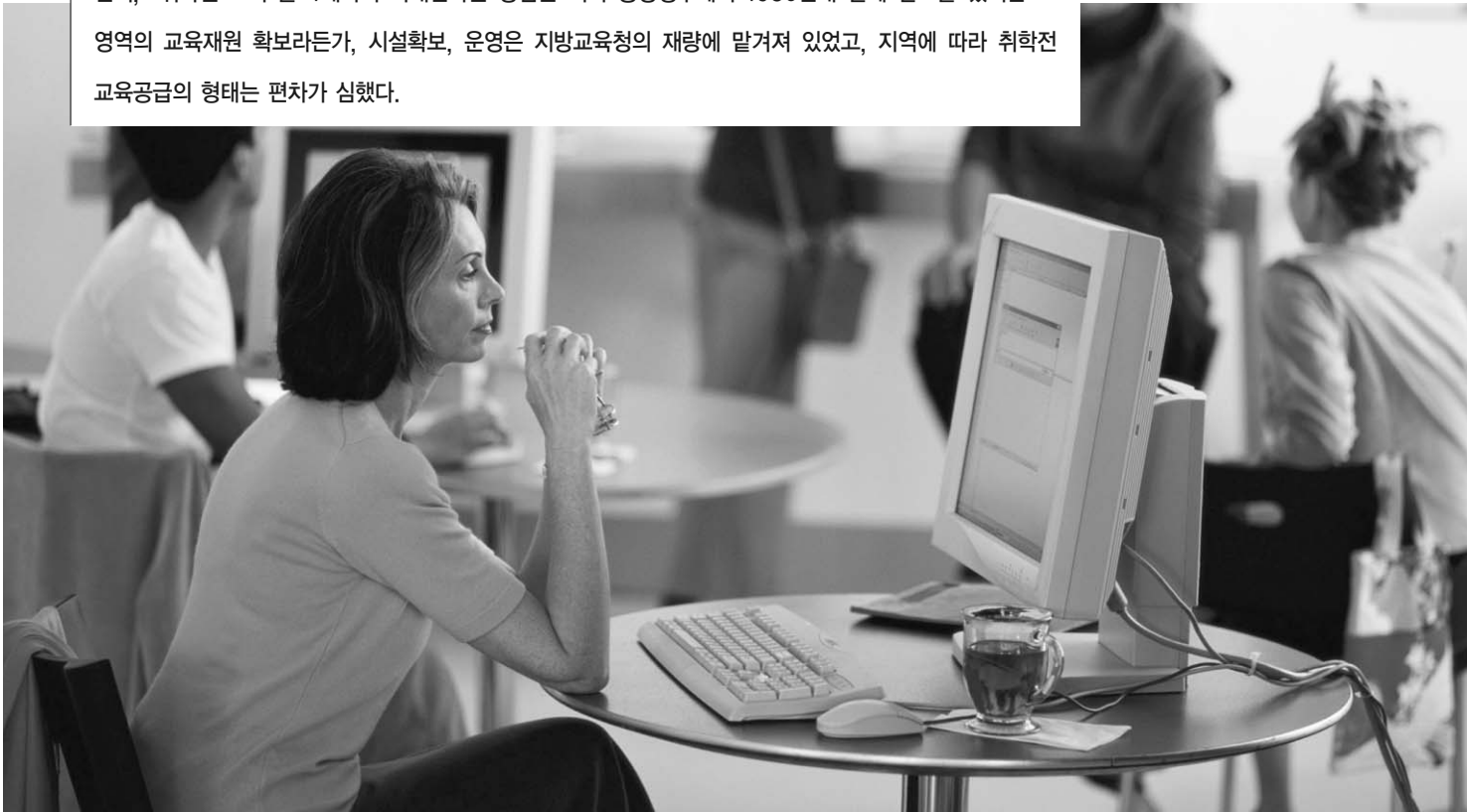


영국의 바우처제도 실천사례

글_ 최봉섭 비컨리서치 대표
choi@brcu.com

영국정부가 바우처제도를 도입하게 된 배경으로 네 가지를 살펴볼 수 있다.

먼저, '취학전 교육'을 4세까지 확대한다는 방침은 이미 중앙정부에서 1980년대 말에 발표를 했지만 그 영역의 교육재원 확보라든가, 시설확보, 운영은 지방교육청의 재량에 맡겨져 있었고, 지역에 따라 취학전 교육공급의 형태는 편차가 심했다.





1. 정책 개요

1995년 당시 영국의 교육고용성(Department of Education and Employment, 이하 ‘교육부’)은 모든 4세 아 아동에게 전일제(full-time) 유치원교육을 제공한다고 발표했으며, 액면가 1100파운드(약 200만원)에 상당하는 바우처를 학부모에게 나누어주고, 이 바우처는 공공영역과 민간영역의 유치원(공립학교 유치원, 사립학교 유치원, 비영리단체, 사설 유치원)에서 통용될 것이라고 발표했다.

이 바우처제도는 교육부가 재원을 마련하여 전액 지방정부에 내려주고, 지방정부는 이 돈으로 주로 학교 부설 형태로 ‘공립 유치원’을 설립하여 유치원 자리를 제공해 왔다. 중앙정부의 유치원 예산 중 일부는 지방정부로 직접 내려주고, 대부분의 예산은 바우처의 형태로 학부모에게 직접 분배됐다. 그리고 학부모는 이 바우처를 공립 유치원이나 민간영역의 유치원에 가져다주고, 유치원 서비스를 구매했다.

이 바우처제도는 1997년 1월부터 전국적으로 시행되었으나 그해 총선에서 노동당으로 정부가 바뀌면서 세금환급제로 변환되어 6개월이라는 단명으로 끝났다.

2. 배경

영국정부가 바우처제도를 도입하게 된 배경으로 네 가지로 살펴볼 수 있다.

먼저, ‘취학전 교육’을 4세까지 확대한다는 방침은 이미 중앙정부에서 1980년대 말에 발표했지만 그 영역의 교육재원 확보라든가, 시설확보, 운영은 지방교육청의 재량에

맡겨져 있었고, 지역에 따라 취학전 교육공급의 형태는 편차가 심했다.

두 번째로는 수요의 증가를 들 수 있다. 1980년대와 1990년대를 거치면서 영국의 노동시장은 ‘어머니노동력’의 참여가 활성화되기 시작하면서, 아동보육에 대한 수요가 과거 어느 때보다 높아지게 되었다.

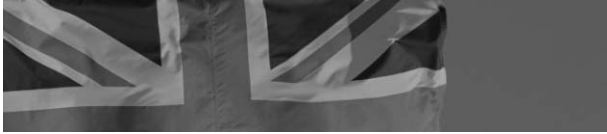
세 번째로는 공급형태의 다양화로 볼 수 있다. ‘어머니노동력’의 노동시장 참여로 인해 보육시설의 수요는 급증했지만, 지방교육청은 이러한 수요를 충족시키지 못했고, 직장에 나가고자 하는 어머니들은 어떤 형태로든 아이를 맡길 수 있는 곳이 필요했다.

이러한 수요의 증가로 인해 민간영역의 보육시장은 다양한 형태로 활성화되었으며, 개인보모(childminder), 사설 놀이방(play group), 교회나 공공건물을 이용한 비영리 놀이방(play centre) 또는 사설 유치원(private nursery) 등으로 발달해 갔다.

네 번째로는 예산확보의 어려움을 들 수 있다. 중앙정부가 공립 유치원을 중심으로 보육시설의 공급을 확대하고자 비용을 산정해 본 결과, 유치원 시설(30명 단위) 1개 반을 증설하는데 필요한 예산은 약 5만파운드(약 1억원) 정도로 추산되었고, 정부는 이러한 시설투자비까지 확보하기는 어려운 상황이었다.

이러한 상황에서 정부의 대안은 1996년 당시, 민간영역에서 활성화되어 있는 다양한 형태의 보육시설 서비스를 구매하여 어머니들에게 분배해 주어, 시급한 수요를 충족시키고, 공공영역의 시설투자는 점차적으로 늘려간다는 방침을 세웠다.





3. 시행과정

1996년 4월, 교육부는 공모를 통하여 4개의 지역교육청(Kensington & Chelsea, Norfolk, Wandsworth, Westminster)에서 바우처제도를 시범운영하였다.

위의 시범지역에서, 1996년 여름학기에는 91%의 학부모가, 그리고 가을학기에서는 93%의 학부모가 바우처를 수령했으며, 유치원들은 교육청에 와서 바우처를 현금으로 바꾸어 갔다. 바우처제도에 관한 홍보가 잘 되었기 때문에 이러한 과정에서 교육청과 유치원, 학부모 사이에서 특별한 혼란이나 문제는 발생하지 않았다고 교육부는 발표했다. 그러나 이러한 정부의 발표에 대해 교사노조 측에서는 위의 네 개 지역교육청은 전국의 150개 지역교육청을 대표한다고 볼 수 없다고 주장했다. 특히 웨일즈의 경우, 웨일즈 전역의 20개 교육청들은 이 바우처시스템에 참가하지 않겠다는 의사를 표시했다.

행정비용의 측면에서 노조 측의 주장에 따르면 바우처제도를 구축하기 위한 학교와 교육청의 행정비용으로 정부는 네 개의 교육청에 함께 25만파운드(약 5억원)를 지불했다. 이 네 개의 교육청 관할지역의 바우처 가격은 총 5백만 파운드였다. 총 유치원 예산의 약 5%가 행정비용으로 든 셈이다. 1995년 7월 정부가 예측하기로는 전국으로 바우처제도를 확대할 경우, 총 바우처의 가격은 7억파운드(약 1조4천억원)이며, 행정비용은 1천만파운드(약 2백억원), 약 1.4%로 예측을 했었다.

바우처는 일 년치 52장을 한 다발로 묶어서 주었다. 즉 일주일에 한 장인 셈이다. 일주일 단위는 민간영역의 유치원에 부모들이 돈을 지불하는 방법에 기준을 둔 것으로, 일주일 단위로 한 장씩 유치원에 떼어주고, 그 유치원이 마음에 들지 않으면 일주일 단위로 다른 유치원으로 옮길 수 있게 된다(물론 이것은 이론상으로만 가능하다).

일반 사설유치원에서는 유치원을 그만둘 경우 일주일 전에 이야기를 하고 그만 다닐 수 있지만 학교의 경우는 회계단위가 최소한 학기별(약 3개월)로 끊어진다. 학기 중에 전학을 가게 되면 학생을 받은 학교는 학기말까지 전입된 학생 분의 예산을 못 받게 된다. 따라서 학교들은 대개 학기 중에는 전학을 보내기도 꺼리며, 받기도 꺼린다.

학교의 예산집행 체질이 이러한데 일주일 단위로 낱장을 떼어준다면 학교로서는 부담스럽다. 그리고 또한 아이를 유치원에 데리고 왔지만 여러 이유로 학부모가 바우처를 내지 못할 경우, 학교장은 학부모를 대신하여 낱인을 하고 '유사 바우처'를 서류상으로 만들 수 있도록 허락해 주었다. 모든 아이들이 꼼꼼하게 챙겨주는 학부모가 있는 것도 아니고, 가디언이나 임시보호자가 데리고 있는 아이들도 상당 수 있다. 이런 경우는 바우처의 '흐름'이 기계적으로 신속하게 움직이지 않는다.

이러한 유동적인 상황을 고려하여 공립유치원의 경우, '52장짜리 다발'에 추가로 몇 장의 여유분 바우처를 없애 주었다. 바우처의 현금 환원방식은 한 학기에 두 번으로 정했다. 즉 유치원은 6주간 바우처를 모아 지방교육청에



가져가서 현금으로 환원했다.

4. 가격설정

감사원(Audit Commission)이 52개 공립유치원을 대상으로 유치원의 연간 평균 운영비용을 산출하였다.

유치원은 '너스리 스쿨'로 불리는 전일제와 '너스리 클라스'로 불리는 반일제로 운영되고, 전일제 또는 반일제로 운영하는가의 여부는 해당 교육청이 결정해 왔다.

전일제 유치원의 경우, 모든 유치원이 아동 한 명당 운영비용이 연간 1300파운드 이상이었으며, 반일제는 절대 다수가 1100파운드 이하였다. 이러한 비용의 분포를 고려하여 교육부는 1100파운드 수준으로 가격을 결정했다. 1100파운드는 전일제 비용보다는 낮고, 반일제 비용보다는 약간 높은 것이다.

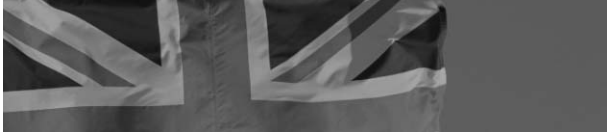
따라서 만약 하나의 유치원이 1500파운드에서 전일제를 제공하고, 학부모가 전일제유치원에 취학시키고자 할 경우, 학부모는 1100파운드짜리 바우처를 가져다주고 400파운드의 추가비용을 부담해야 한다. 민간영역의 사립유치원에서 1100파운드의 가격으로 전일제를 제공한다면, 학부모는 추가비용 부담 없이 바우처만으로 해당 사립유치원을 선택할 수 있다. 이럴 경우 공립유치원은 한 명의 유치원생을 잃게 된다.

이러한 경쟁적 상황은 공립유치원으로서는 상당히 곤혹스럽다고 볼 수 있다. 대다수의 공립유치원들은 학교에 부

속된 유치원으로서 유치원 교사의 임금이나 고용체계는 일반교사와 연동되어 있다. 그리고 법령상 유치원교사 자격증 소지자를 채용하도록 되어 있다.

이에 반해 사립유치원의 경우 공립유치원에 비해 고용 형태가 매우 탄력적이며, 또한 유치원교사 자격증 소지자의 채용 의무도 지워져 있지 않다. 따라서 전반적으로 임금이 낮다. 또한 사립유치원의 경우 정교사 한 명당 보조교사(주로 교사 양성코스의 실습생)를 몇 명 쓸 수 있으며 이러한 실습생에 대한 비용은 거의 들지 않는다(실습생의 인건비는 노동부의 직업훈련수당으로 메워진다).

이런 상황들을 고려해 보면 인건비나 조직의 운영효율성 측면에서 공립유치원은 사립유치원에 비해 열세에 놓여 있다. 하지만 사립유치원의 경우 인건비가 적게 든다고는 하나 공립유치원이 지불하지 않는 건물임대료를 지불해야 하므로 전체 운영비 측면에서는 비용적 압박을 받게 된다. 가장 경쟁력을 확보할 수 있는 형태는 교회 또는 공공건물을 저렴한 가격으로 임대를 하여 운영하는 사립유치원 형태라고 볼 수 있다. 하지만 이것도 용이하지 않는 이유로는 교회나 공공건물을 임대할 경우 전체 임대공간을 유치원 전용으로 활용할 수가 없다. 대개의 경우 복수의 목적으로 쓰이기 때문에 가령 교회건물의 경우 주말에는 신도들을 위한 공간으로 사용해야 하므로 유치원 운영시간이 끝나면 원래의 빈 공간 상태로 비워 두어야 된다. 이러한 제약으로 인해 공공건물을 임대한 사립유치원은 질 높은 유치원교육을 실시하기에는 한계가 있다. 따라서



4세아의 학부모입장에서는 유치원에서 무엇을 바랄 것인가에 따라 저렴하지만 놀이방형태의 시설을 택할 것인지, 아니면 값 비싼 유치원교육 서비스를 택할 것인지 양자 중 하나를 선택해야 되는 경우가 생긴다.

어떻게 보면 정부가 4세까지 '교육'을 확대한다고 하기는 했지만, 그것은 학교교육과 동일한 질의 교육이 아닌 '탁아소형태의 저렴한 수용시설'을 의미했을 수도 있다.

5. 감사

정부가 민간영역에서 공공서비스를 구매하여 국민에게 제공할 경우 크게 두 가지의 이유에서 감사가 필요하다. 하나는 그 서비스가 정부정책의 취지나 목적에 부합하는가를 살펴보는 것이며, 두 번째는 전문가가 아닌 일반소비자가 선택하는 서비스가 정부가 지불하는 가격에 상응하는 적절한 수준인지 아닌지를 판단하기 위해 살펴보는 것이다. 이러한 두 가지 이유에서 영국이 실시한 4세아 교육 바우처 정책의 경우 그 감사의 형태가 상당히 복잡해진다.

우선 정책의 목적에서 볼 때, '4세아 교육'이라는 것이 '교육'에 중점을 두어야 될 것인지 아니면 '보육'에 중점을 두어야 될 것인지가 분명하지 않았다. 사실 이러한 차이는 유치원현장에서는 그다지 심각한 문제가 되지 않는다. 유치원에서 교육하면서 보육할 수도 있고, 놀이방에서 보육을 하면서도 가르칠 수도 있기 때문이다. 하지만 정작 심각한 문제는 중앙행정부처 간의 이해관계에서 발생한

다. 이것이 '교육'에 중점을 둘 경우 감사는 교육부의 소관이 되고, '보육'에 중점을 둘 경우 복지부 소관의 일이 되기 때문이다. 그리고 교육부의 감사 매뉴얼(관행)과 복지부의 감사 매뉴얼은 다르다.

당시 4세아 교육을 보면 일부는 공립학교 부설 유치원에서 제공되고 있는가 하면 일부는 사설유치원을 포함하여 놀이방, 개인 보모들 같은 민간영역에서도 서비스를 제공하고 있었다. 그리고 공립학교 부설 유치원의 경우 교육부 산하의 시설로서 교육부 감사를 받고 있었지만 민간영역의 시설은 복지부 산하의 업무로서 '신고-검사-허가제'로 되어 있었다.

만약 정부가 바우처를 4세아 부모에게 분배하여 공영·민영 구분 없이 어느 곳에서든 구매해도 좋다고 할 경우, 그리고 감사를 나가야 될 경우 누가 그리고 어떤 매뉴얼을 가지고 나가서 감사를 해야 될 것인가 하는 문제가 발생했다.

교육부가 하는 감사는 교육표준청(Office for Standards of Education)에서 4년 주기로 학교에 나가서 감사를 하고 있었고, 여기에서 학교뿐만 아니라 유치원을 포함하여 감사를 했으며, 이 기준은 국정교과과정의 이수를 포함하여 안전, 시설 환경, 교사들의 질 등을 평가했었다. 이에 반해 사설유치원이나 놀이방의 경우 복지부에서 마련한 가이드라인에 따라 지방정부의 복지과에서 검사를 하고 허가증을 발부했다. 그리고 일단 허가가 한번 나면 더 이상의 감사는 하지 않았다.



6. 바우처 시행과정에서 나타난 문제점

가. 수준의 격차

공립유치원의 경우는 대체로 전국적으로 비슷한 수준을 유지하고 있었지만 민간영역의 시설은 그 편차가 심했다. 연간 2천만원 정도를 받는 사립학교의 부속 유치원으로 아주 수준 높은 서비스를 제공하는 곳이 있는가 하면 연간 2백만 원 정도를 받는 질 낮은 놀이방도 있었다.

이러한 놀이방들은 바우처와 함께 의무화되어지는 감사를 받아야 했고, 현재의 설비나 상황으로는 이러한 감사의 기준을 만족시키기 어려웠다. 다시 말해 시설투자가 필요했다. 하지만 놀이방의 입장에서 보면 그러한 투자를 하지 않아도 지금처럼 일반학부모들에게 연간 2백만원을 받고 있는데 구태여 정부의 2백만원짜리 바우처를 받겠다고 새롭게 시설투자를 하고 싶어 하지 않는다. 따라서 일부 놀이방들은 그러한 정부의 바우처제도에 들어가기를 꺼려했다.

놀이방의 반응이 이처럼 나오자 일부 지역에서는 지방교육청이 예측했던 대로 관내 4세아 인구수만큼 유치원의 자리수를 확보하지 못해 곤혹스러워졌다. 이런 경우는 감사의 조건을 완화하여 보다 많은 놀이방들이 바우처 정책에 참가하도록 유도해야 했다. 따라서 결과적으로 감사의 기준이라는 것은 그 지역에 얼마만큼의 공립유치원이 있는지, 놀이방을 포함한 민영시설들이 있는지에 따라 차이가 발생하게 되었다.

나. 공립유치원 신설 둔화

원래 계획대로라면 교육청이 공립유치원을 점차적으로 신설 확대하여 민간시설에의 의존도를 줄이고 공립학교에서 4세아 교육을 전담하도록 해야 하지만 지방교육청에 따라서는 민간영역에서 수요가 충족될 경우 더 이상 공립유치원을 신설하기 위한 투자를 하지 않게 된다.

다. 가격격차

일반 공립초등학교의 경우, 학생 한 명당 지원 예산이 많은 곳은 600만원, 적은 곳은 400만 원 정도로 지방교육청에 따라 편차가 난다. 4세아 유치원의 경우도 중앙정부가 내려주는 돈이 '액면가' 220만원이지만, 지방정부가 얼마나 추가하는가에 따라 그 액수는 차이가 나게 된다. 이러한 차이는 지방정부 의회가 어느 정도 4세아 교육에 관심을 가지고 있는가에 따라 차이가 나기도 하지만 민간영역에서 서비스를 구매해 제공할 경우, 지역에 따라 그 시장가격은 차이가 난다. 예를 들면 런던 같은 대도시의 놀이방 가격은 지방도시의 놀이방 가격보다 비싸다.

가격조정은 일단 시행을 해보고 현장의 반응을 살펴가면서 지역적으로 재조정한다는 방침을 세웠으나 바우처가 폐지되기 전 6개월 사이에 이에 대한 조사는 이루어지지 않았다.



미국의 학교자율화와 차터스쿨

글_ 이병환 순천대학교 교육학과 교수, 현 미국 피츠버그대학교 방문교수
leebh@sunchon.ac.kr

미국은 다양한 메뉴의 학교체제를 구비하여 놓고 교육수요자의 선택을 도모하고 있다는 점에서 수요자 중심 교육체제를 지향하고 있다고 볼 수 있다. 미국에서는 학생들의 SAT 평균점수가 지속적으로 하락하였고, 17세 청소년의 13%가 기능적 문맹으로 판명되어 학교체제의 근본적인 변화를 모색하게 된 1980년대 이후 교육의 질을 개선할 수 있는 주요 전략으로 학교선택제가 각 주별로 다양하게 논의되었다.





오늘날 교육패러다임의 변화 추세는 공급자 보다는 수요자를, 가르치는 일 보다는 학습하는 일을, 단정적 지식 보다는 구성적 지식, 수렴적 사고보다는 확산적 사고를 중시하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 시대·사회적·환경의 변화와 새로운 교육에 대한 요구는 동서양을 막론하고 기존의 교육체제를 극복하려는 시도로 다양하게 나타나고 있다. 오늘날 우리나라가 당면하고 있는 학교자율화는 탈권위주의의 거대한 담론을 바탕으로 기존의 교육체제에 새로운 도전의 양상으로 나타나고 있다. 이제 우리는 새로운 교육패러다임이 함의하고 있는 가치를 토대로 적절한 응전을 모색해야 하는 상황에 직면해 있다. 큰 틀에서 본다면 학교자율화 논의는 단위학교의 자율적 경영 역량 증진을 통하여 교육수요자에게 만족스러운 교육 서비스를 제공하려는데 주안점을 두고 있다. 학교자율화는 관 주도형 교육관행을 탈피하여 교육의 민영화를 촉진한다는 점에서 탈권위주의의 가치를 담고 있다. 학교자율화, 학교선택권, 교육민영화라는 용어는 미국을 비롯한 서구의 민권의식에 바탕을 두고 있다는 점에서 미국 학교체제의 자율화 동향을 이해할 필요가 있다.

1. 미국의 학교자율화 동향과 사례

미국에서는 단위학교의 자율성과 책무성 증진을 통해 교육프로그램의 다양화를 유도하는 한편, 학교 간 경쟁 체제를 통하여 교육의 질을 높이려는 시도를 다각도로 추진하고 있다. 미국 학교체제의 가장 두드러진 특징은 다양성에 있다고 해도 과언이 아니다. 어떤 국가를 막론하고 제도의 다양성은 행정의 목적 달성을 위한 선택의 여지를 넓

혀서 서비스의 질을 향상시켜 주고 자발적인 시장 경쟁 메커니즘을 유발하여 국민의 복지증진에 기여한다. 미국은 다양한 종류의 학교를 구비하여 놓고 교육수요자의 선택을 도모하고 있다는 점에서 수요자 중심 교육체제를 지향하고 있다고 볼 수 있다.

미국에서는 학생들의 SAT 평균점수가 지속적으로 하락하였고, 17세 청소년의 13%가 기능적 문맹으로 판명되어 학교체제의 근본적인 변화를 모색하게 된 1980년대 이후 교육의 질을 개선할 수 있는 주요 전략으로 학교선택제가 각 주별로 다양하게 논의되었다. 학교선택방안으로 '마그넷 스쿨(Magnet School)', '자유등록제(Open Enrollment)', '교육비 공제제도(Tuition Tax Credit)', '교육비 지불보증제(Voucher System)' 등이 시행되고 있고, 1990년대 이후에는 학교교육의 효과성을 증진시키려는 전략에서 학교설립 희망자와 주 정부나 지역정부가 일정한 계약조건을 맺는 '차터스쿨(Charter School)' 모형이 각광받고 있다.

1980년대 후반부터 가속화된 미국 공립학교 개혁안의 하나로 등장한 차터스쿨은 주정부로부터 재정지원을 받는 공립학교이지만, 교육수요자의 요구와 필요를 충족시키기 위한 시장 중심적 구조를 특징으로 하고 있다. 차터스쿨은 학교를 설립하고자 하는 사람과 승인 기관간의 계약에 따라 운영되는 자율적인 교육체제이다. 차터스쿨은 주별로 적용범위와 개념이 다소 다르기 때문에 일괄적으로 정의하기는 어려우나, 대체로 학생의 학업성취 수준의 개선에 대한 책무성을 실현한다는 전제 아래 재정, 인사, 교육내용 등 학교 운영의 전반적인 측면에서 자율성을 보장받은 학교라고 할 수 있다. 이때 책무성과 자율성에 관한 학교공동



체와 교육행정 당국 사이의 법적 합의 문서를 Charter(협약, 헌장)라고 부르며, 여기에 학교의 의무, 교육목표, 교육과정, 학생 수, 평가방법 및 성취계획서 등이 포함된다.

1991년 미네소타주에서 처음 등장한 차터스쿨은 현재 미국 대부분의 주에서 법제가 마련되어 있어서 새로운 공립학교 개혁의 대안으로 자리 잡았다. 차터스쿨은 초등학교와 중학교를 합친 학교 유형이 대부분이지만, 중학교와 고등학교를 합친 유형이나 K-12학년 체제인 초·중·고 통합학교 체제도 존재한다. 차터스쿨의 핵심적인 아이디어는 단위학교와 학교 구성원의 자율적인 지배구조에 있다고 할 수 있다. 그러나 단위학교가 주와 지역 교육구로부터 실제로 누릴 수 있는 자율성의 범위는 주와 학교에 따라 차이가 있다. 예컨대 조지아주와 같이 차터스쿨 운영자가 공립학교의 교사와 학부모로 국한되어 있는 주가 있는가 하면, 애리조나, 아칸소 주 등 대부분의 주에서는 기업체 등 영리단체들도 학교를 세울 수 있도록 규정하고 있다.

2. 차터스쿨의 효과

차터스쿨은 자율성과 책무성의 강화를 특징으로 하는데 Charter에 제시되어 있는 일정 수준 이상의 학력향상을 도달하지 못할 경우 지역 교육구(School of District)와 민간의 학교설립자 간에 계약이 갱신되지 않는다. 이러한 자율통제에 의해 차터스쿨을 운영하는 각 기업체는 교육환경 개선을 위한 상호경쟁을 통해 교육의 질적 향상에 기여하고 있다. 차터스쿨은 매년 학생의 학업성과에 관한 보고서를 제출해야 하며, 주 교육위원회 및 학구가 그 교육활동에 대해 타당하다고 판단하는 경우에만 계약이 갱신된

다. 차터스쿨이 단위학교별로 교육의 질적 수준을 제고해서 인기 있는 학교로 된다면 많은 학생을 유치할 수 있고 학생 수에 비례해서 더 많은 이익을 올릴 수도 있게 되므로 관련 기업체는 질 높은 교육을 제공하지 않을 수 없다. 차터스쿨은 학생들의 요구와 필요를 고려한 교육활동을 전개할 수 있을 뿐 아니라 교육프로그램 선택의 폭이 다양하기 때문에 수요자중심의 유연한 교육체제라 할 수 있다.

차터스쿨은 공립학교 체제에 시장원리를 도입하여 학교 재구조화를 꾀한다는 점과, 다른 한편으로 공립학교의 장점을 유지하면서 교육의 책무성을 높일 수 있다는 점에서 호응을 받고 있지만 학부모의 사회·경제적 배경에서 자유로울 수 없기 때문에 사회적 소외계층의 입장에서는 여전히 문턱이 높다는 비판도 제기되고 있다.

차터스쿨의 효과에 대해서는 그 역사가 일천하여 구체적으로 검증되지 않고 있지만 대체로 긍정적 효과와 부정적 측면은 다음과 같이 정리될 수 있다.

차터스쿨의 긍정적 측면을 보면 첫째, 학교의 책임경영이 가능하므로 자발적인 공동체를 형성하고, 교사의 권한을 향상시켜 교사의 전문성을 가져오며, 학부모 참여를 활성화시킬 수 있다는 점이다. 둘째, 학교운영 결과에 따라서 분명하게 평가하므로 자기발전의 동기를 제공할 수 있고, 현장에 따라서 학생들은 학업성취 이외에 학생의 긍정적인 태도변화, 학교와 사회에 대한 신뢰형성 등의 목표성취도 가능하다는 것이고 셋째, 차터스쿨은 학습자에게 선택의 기회를 주기 때문에 교육수요자의 만족을 가져올 수 있고, 학교 간의 경쟁체제로 인하여 공립학교 체제의 질적인 개선을 꾀할 수 있다는 점을 들 수 있다.

반면에 차터스쿨을 반대하는 입장은 차터스쿨의 기대효



과에 대해서 다음과 같은 이유로 부정한다. 첫째, 차터스쿨은 수익성에 기반을 두고 운영되기 때문에 교원의 보수 삭감으로 인한 사기 저하 현상이 나타날 수 있고, 비체계적이고 실험적인 교수방법과 내용들은 학생들의 사고를 혼란스럽게 만들 수 있다고 본다. 둘째, 비용절감을 위한 운영 때문에 차터스쿨은 재정적으로 어려워 운영에 방해가 되고, 여타 공립학교에까지 영향을 미치게 되어 공립학교 체제의 개선에 도움이 되기보다는 악영향을 미친다는 것이다. 셋째, 차터스쿨은 학교선택을 허용하여 사회계층간 교육기회의 불평등을 조장하고, 엘리트 중심의 교육이 될 수 있다는 것이고 넷째, 차터스쿨은 학교를 평가할 수 있는 도구의 객관성을 충족시켜야 한다고 주장한다.

차터스쿨은 주 정부로부터 학생 1인당 경비를 총 학생수로 합산하여 운영비를 지급받기 때문에 일반 공립학교와 같은 방식으로 지원을 받고 있다. 이는 차터스쿨과 일반 공립학교가 한정된 학생과 재정을 두고 경쟁관계에 놓인다는 의미이다. 그러나 차터스쿨의 허용은 차터스쿨에서 실시하는 특성화교육 프로그램들은 다른 공립학교에 모범적인 사례로 채택될 수 있는 효과를 가질 수 있다.

3. 미국의 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점

가. 교육의 책무성 제고

교육의 책무성(Accountability in Education)은 학교가 교육활동의 성과에 대해 책임지는 것을 강화하여 학교 교육의 효과를 극대화시키는 것을 의미한다.

미국에서는 1980년대 이후 국가차원의 교육개혁이 추진되면서 교육의 책무성 향상에 대한 관심이 더욱 커졌다. 교

육의 투입요인을 통제하여 책무성을 강화하고자 했던 논의는 교육과정에 복잡하게 작용하고 있는 요인들도 함께 통제할 때 교육의 생산성이 더욱 향상될 수 있다는 주장을 받아들여지게 되었다. 예컨대 재정의 차등지원, 성과에 기반한 인센티브 제공 등은 대표적인 책무성 향상 정책이었다.

차터스쿨은 기본적으로 학교에 많은 자율권을 부여한다는 점에서 의의가 크다. 동시에 결과중심의 강한 책무성을 갖는데 다른 일반학교와는 달리 확실적인 교육목표에 대해서 책무성을 갖기보다는 학습자의 특성에 따라 다양한 목표를 달성할 수 있도록 하기 위해 학생의 개인차를 배려하는 책무성을 강조한다. 여기에서의 책무성은 행정적 규제 중심의 책무성이 비생산적이고 통제수단으로서 문제가 있음을 지적하면서 단위학교마다 각각 존재하는 설립취지 혹은 현장에 명시된 결과에 따라서 평가된다는 것을 의미한다. 즉 결과에 따른 보상시스템을 적절하게 이용하여 학교 스스로 개선하기 위한 동기를 가질 수 있다는 것이다. 이렇게 보면 학교의 책무성 강화를 위한 노력은 교육수요자의 학교선택권 보장에서 필수적으로 요청되는 것이다. 책무성 강화를 통한 학교체제의 선의의 경쟁은 교육수요자의 학교선택권을 실질적으로 보장하는 첩경이기 때문이다. 학교의 성과와 질적 수준 등에 대한 정보가 학부모와 학생들에게 투명하게 공개될 경우, 학교가 학부모와 학생의 요구와 수요에 대한 책무성을 가지도록 할 수 있는 것이다.

따라서 차터스쿨은 자율과 책무를 통하여 교육의 질적 개선을 시도하는 학교의 개혁 모형이다. 결국 자율과 책임의 강화는 교육수요자의 교육권 증대를 요구하고 그 권리의 기본은 학교선택권 보장에 있는 것이다.



나. 학교체제의 다양화

최근 교육계에서 논란이 되고 있는 학교의 자율화 논의는 되돌려 보면 우리나라의 학교가 타율적으로 운영되었다는 비판에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 지금까지 우리나라 학교의 가장 큰 문제는 공립학교이건 사립학교이건 학교의 특색을 반영하기 어려운 획일적 구조에 놓여 있었다는 데에서 찾아볼 수 있다. 학교자율화가 정착되기 위한 선결조건은 미국의 사례에서 보았듯이 학교체제가 보다 다양해야 한다는 데 있다.

미국의 차터스쿨에서 알 수 있는 바와 같이 사립학교의 다양화와 더불어 각 교육주체간의 계약에 의하여 다양한 유형의 공립학교를 설립할 필요가 있다. 그 다양성 속에서 예술, 과학과 같은 특정한 교과목을 특화시킨 고등학교도 있을 수 있고, 기존의 공교육제도에 대해서 이탈한 학생들을 받아들인 학교도 있을 수 있어야 할 것이다. 그리고 일부 사립고등학교는 학부모와 학교설립자 그리고 교사들 간의 계약에 의해서 독특한 프로그램을 만들 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 할 것이다. 여기서 제도적 장치라 함은 또 다른 통제와 규율을 규정하는 법령이나 규칙을 제정하는 것이 아니라, 일체의 간섭이 없는 자율적인 프로그램을 제작·운영하고, 교육당사자 간의 자유로운 의견 개진과 이를 토대로 한 교육적 합의가 가능한 사회적 분위기를 조성할 수 있는 장치를 마련하는 것을 의미한다. 우리나라에서도 학부모의 학교선택권을 보장하고자 하는 정책은 최근 교육개혁의 주요 주제로 부상하였으며, 다양한 학교선택권 보장 정책들이 전개되어 왔다. 이러한 학교체제 유형의 다양화는 결국 어떠한 학교체제도 학부모의 학교선택권을 보장하는 데에 유일하지 못하다는 점을 제시한다. 이것은 우리나라

에서도 학교선택권 보장을 위한 학교체제의 형태를 다양화하는 방향으로 추진하는 것이 필요함을 시사해 준다.

앞으로 우리의 학교체제는 이러한 환경적 변화추세 속에서 좀 더 자율화·다양화시킬 필요가 있다. 다시 말해 각 학교들 나름의 건학이념, 교육운영체제, 선발체제, 교육재정, 교원임용 또는 교수방법 등의 다양한 교육프로그램 운영의 재량권을 과감히 부여하고, 교육수요자의 요구에 맞는 다양한 교육의 기회를 제공하여야 한다.

다. 한국적 특수성 반영과 점진적 접근

미국의 학교자율화는 하루아침에 저절로 달성된 것이 아니라 오랜 역사적 맥락의 바탕 위에서 발전해 왔음을 미루어 볼 때 우리도 선부른 시도보다는 점진적인 접근이 필요함을 알 수 있다. 자율화라는 미명하에 지금까지 우리 교육체제의 특징적인 측면이었던 공공성을 하루아침에 포기하는 시도는 바람직하지 않다. 더구나 우리나라에서는 오랫동안 학교교육이 개인적인 출세의 도구로 전락하였다는 점에서 학력주의 사회의 단면을 강하게 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 특정 교육현상이나 정책이 신자유주의의 논리에 의하여 생성된 것인지 아니면 오랜 역사를 지닌 출세주의와 경쟁주의 문화에서 비롯된 것인지를 구분하기는 쉽지 않다. 예컨대 자립형 사립고등학교나 특수목적고등학교도 신자유주의의 이데올로기 때문이 아니라 '내 자식은 경쟁력 있는 학교로 보내서 출세의 발판을 마련해 주어야겠다' 라는 출세지향적인 가족 이기심이 더욱 근본적인 원인일 수 있다. 교육정책의 성격을 규명하기 위해서는 신자유주의 체제 속에서의 국가 자율성의 정도와 국내의 관료, 정당, 교원단체, 언론 등의 상호 관여와 영향력의 수



준, 그리고 발전주의 국가 이데올로기와 출세주의, 가족 이기심의 효과 등의 다양한 요인들을 복합적으로 고려해야 한다는 것이다. 물론 교육수요자에게 만족스러운 교육 서비스를 제공하는 일이 시급하기는 하지만 급격한 경쟁체제의 도입을 통한 교육민영화 추구는 오히려 지금까지 유지되어 왔던 한국적 책무성 기조에 큰 혼란을 가져 올 것이 자명하다.

학교의 자율성 증진은 소외계층과 소외지역을 배려하는 정책에 기초하여야 한다. 일각에서는 학부모의 학교선택권 보장이 경제적 소외집단에게 더 많은 손해를 가져다 줄 수도 있다는 우려를 가지고 있고, 학교의 자율성 강조가 그릇된 학부모의 의식에 편승되어 성적 우선주의와 전통적인 도덕률을 강요하는 획일성이 강한 학교들을 양산할 수 있다고 보는 우려는 학교자율화 정책의 본격적인 추진에 앞서 심각하게 고려해야 할 사항들이다.

단위학교에서 모든 교육활동을 자율적으로 운영할 수 있도록 규제를 풀고 권한을 이양하는 것은 중요한 일이다. 교육수요자는 자신의 의사에 의해 배우고 싶고, 배우게 하고 싶은 것을 선택할 수 있는 기회가 부족한 실정이다. 자유경쟁을 추구하는 자유민주주의 국가에서 국가경쟁력과 교육경쟁력을 제고시키려고 한다면, 적어도 교육에서는 이른바 교육적 메뉴를 마련해 놓아야 하고, 그 다양한 선택 속에서 자신의 기호와 개성을 살릴 수 있는 자율적 선택권을 보장할 수 있어야 한다. 우리나라에서 학교선택권을 실질적으로 보장하기 위해서는 우선 국립대 부설 중고교를 '차터스쿨'로 전환하는 것을 모색할 수 있다. 국립대 부설 중고교 운영을 자율화해서 다양하고 혁신적인 프로그램으로 사학과 경쟁할 수 있도록 하고, 통폐합 대상의

공립학교나 정부가 인수하는 부설 사학은 법인, 공공단체, 산업체 등의 민간에 위탁·운영하도록 하여야 한다. 교육 수요자의 입장에서는 기존의 특수목적고 확산 추세와 함께 자립형 사립고가 확대되고 개방형 혁신학교가 많아지면 학교선택권이 크게 넓어지게 되는 것이다. Y

〈참고 문헌〉

김홍태(2000). 차터스쿨(Charter School) 운영의 실제에 관한 연구. 교육행정학연구 18(3), 385-407.

이병환(2008). 미국 대안교육의 다양화 경향 분석과 정책적 시사. 교육행정학연구 26(1), 163-188.

이병환(2002a). 학교선택권의 입장에서 고교평준화 정책의 개선 방안. 교육행정학연구 20(4), 275-295.

이병환(2002b). 국내외 학교모형 비교를 통한 학교선택권 보장 방안. 교육행정학연구 20(2), 215-235.

Finn, C. E. & B. V. Manno & G. Vanourek(2000). Charter Schools in action, Princeton University Press, NJ.

Hassel, B. C.(1999). The Charter School Challenge : Avoiding the Pitfalls, Fulfilling the Promise, The Brookings Institution, Washington D. C.

Hill, P. T & R. J. Lake & M. B. Celio(2002). Charter Schools and Accountability in Public Education, The Brookings Institution, Washington D. C.

Nathan, J.(1999). Charter Schools : Creating Hope and Opportunity for American Education, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

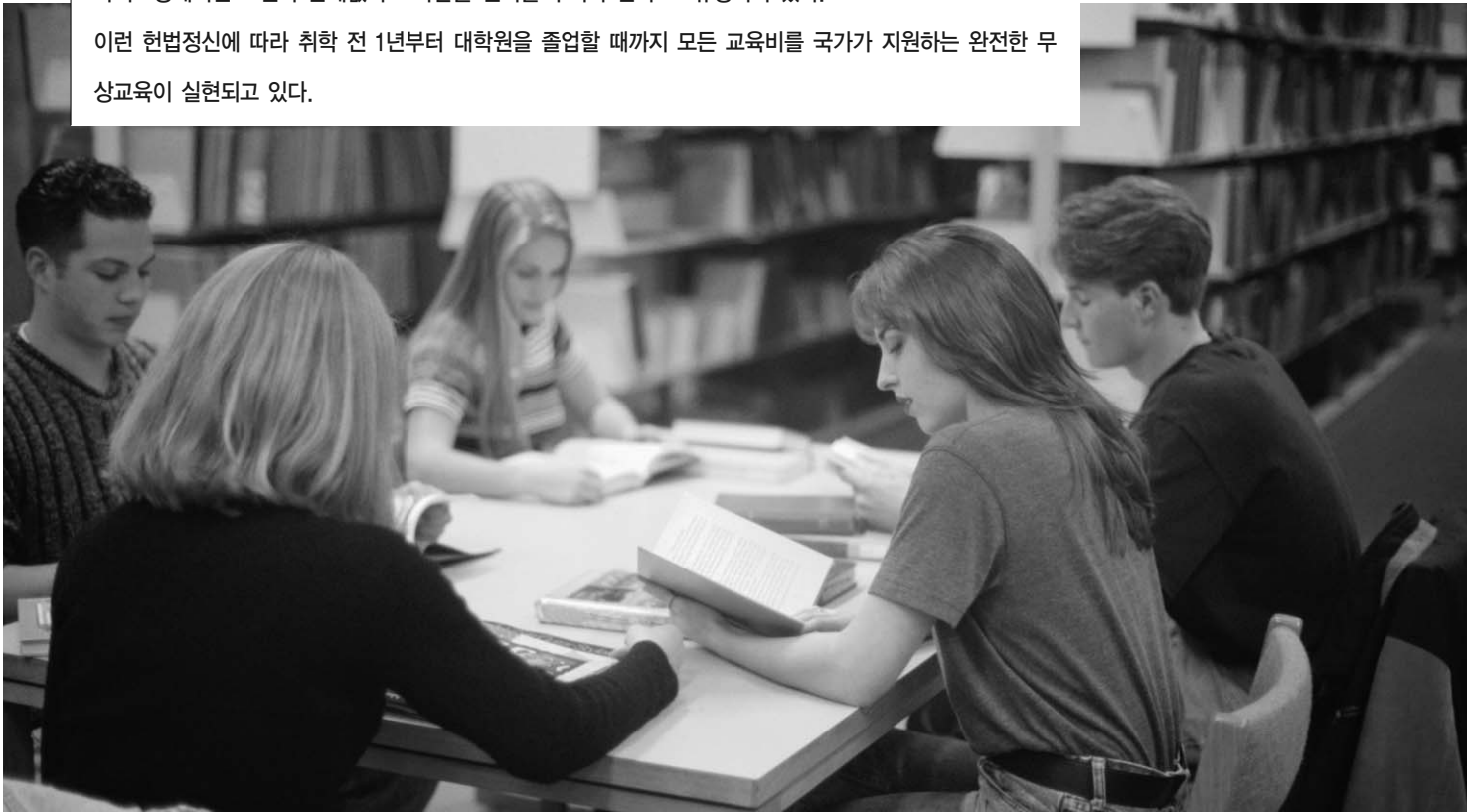


스웨덴의 자율학교제도 도입 17년, 그 성과와 문제점

글_ 안승문 스웨덴 옘살라대학 객원연구원
edu2010@hanmail.net

스웨덴 교육법에는 '모든 어린이와 청소년은 누구나 균등하게 교육 받을 기회를 가지며... 성별, 사는 곳, 사회·경제적인 요인과 관계없이 교육받을 권리를 누려야 한다'고 규정되어 있다.

이런 헌법정신에 따라 취학 전 1년부터 대학원을 졸업할 때까지 모든 교육비를 국가가 지원하는 완전한 무상교육이 실현되고 있다.





학교교육의 개혁은 오늘날 모든 나라들의 핵심과제이다. 인터넷과 정보통신기술이 급속도로 발달하고 국제적 통상과 교류 협력이 활발해지면서, 더 나은 사회로의 발전을 위한 지구촌의 노력에 가속도가 붙고 있다. 변화와 발전을 위한 노력의 핵심에는 항상 교육개혁이 있다.

북유럽의 복지국가 스웨덴에서도 그러한 교육개혁 노력의 하나로 새로운 형태의 '자율학교(friskola)' 제도를 도입하게 되었다. 스웨덴은 전통적으로 교육은 물론 건강과 복지 등 국민생활의 중요한 부분을 국가적인 차원에서 책임지고 지원하는 나라였고, 교육정책도 세부적인 사항들까지 중앙집권적인 교육행정의 관리와 통제 아래에 있었다.

스웨덴의 '자율학교' 제도는 이와 같은 중앙집권적인 교육행정의 획일성과 경직성, 관료주의와 비효율을 탈피하기 위한 교육개혁 조치로, 학교선택의 자유를 확대하고(freedom of choice), 질 높은 교육을 가능하게 하며(better quality), 비용 대비 효과가 높은(cost effective) 학교시스템을 만들기 위해 도입되었다.

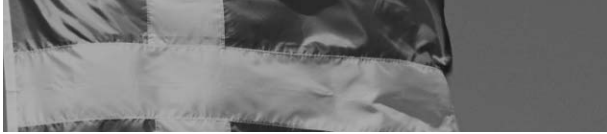
1. 스웨덴 자율학교제도의 도입¹⁾

스웨덴은 북유럽 복지국가 모델을 주도적으로 발전시켜 온 명실상부한 세계 최고의 복지국가이다. 스웨덴 교육법에는 '모든 어린이와 청소년은 누구나 균등하게 교육 받을 기회를 가지며... 성별, 사는 곳, 사회·경제적인 요인과 관계없이 교육받을 권리를 누려야 한다'고 규정되어 있다. 이런 헌법정신에 따라 취학 전 1년부터 대학원을 졸업할 때까지 모든 교육비를 국가가 지원하는 완전한 무상교육이 실현되고 있다.²⁾

1990년대 이전까지 스웨덴은 모든 학생들이 공립학교에 다니는 것을 당연하게 여겼다. 교육정책의 초점은 국가의 책임아래 모든 학생들에게 고르게 교육의 기회를 제공한다는 데 맞추어져 있었고, 교사-학생의 비율에서 수업시수, 교육과정까지 중앙정부의 지침과 관리아래 놓여 있었다. 1980년대 말 공공부문 개혁의 일환으로 중앙권력의 지방 이양과 자율화가 진행되는 가운데 교육부문 역시 분권화와 자율화가 강력히 추진되었다.

1) friskola는 자유학교(free school)의 의미를 담고 있으나, 스웨덴 정부 문서에서는 friskola를 영어로 independent school이라고 번역하고 있으므로 여기서는 '자율학교'라고 부르기로 한다. 국가 교육청의 관리와 통제 아래 있는 일반 공립학교와의 구분에 중점이 두어진 호칭이다.

2) 스웨덴과 같은 북유럽의 복지국가이면서도 핀란드는 스웨덴과는 다른 교육개혁 경로를 가진다. 즉, 중앙정부의 교육에 대한 권한과 책임을 지방자치단체로 이양했다는 점에서 스웨덴과 유사하지만, 핀란드 정부는 모든 공립학교들이 높은 자율성을 누릴 수 있게 하면서 학교개혁을 추진했다는 점이 큰 차이점이다.



그 결과 1991년 1월 1일부터 의무교육과 고등학교, 성인 교육에 관한 공식 책임이 국가로부터 지방정부로 이양되었다. 중앙정부의 역할은 지방자치단체와 학교가 달성해야 할 국가수준의 성취목표를 설정하고, 국가수준에서 평가가 이루어지도록 하는 데 한정되었다.³⁾ 이후, 1991년 총선에서 중도보수연합이 집권하면서 분권화와 선택의 자유를 기조로 하는 교육정책이 본격 추진되었다.

스웨덴의 자율학교제도는 이처럼 학교선택권을 강화함으로써 교육의 질과 효과성을 높이기 위해서 도입되었다. 당시 국가교육청으로부터 인가를 받은 자율학교는 공립학교 학생들에 대한 교육비의 85%에 달하는 금액을 지원받을 수 있었으며, 1994년 사회당이 재집권하면서 75%로 일시 낮아졌다가 1997년부터 공립학교와 똑같은 교육비의 100%를 지원받게 되었다.

2. 자율학교의 설립인가와 운영원칙

스웨덴은 유럽 여러 나라들 가운데 학교 설립이 가장 쉬운 나라라고 해도 과언이 아니다. 국가교육청은 지정된 요건을 충족시키는 학교를 대부분 인가해 준다. 일단 설립인가를 받은 자율학교는 등록된 학생 수에 따라서 공립학교

와 똑같은 예산을 지원해 준다. 누구도 경제적인 이유로 교육받을 기회를 갖지 못하는 일이 없어야 한다는 평등주의적 철학과 모든 교육은 국가가 책임지고 제공해야 한다는 복지국가의 원칙 때문이다. 스웨덴의 자율학교는 국가교육청으로부터 인가를 받아야 설립될 수 있으며, 다음과 같은 엄격한 요건아래 인가되고 지원된다.

가. 설립 신청자격

자율학교를 설립하고자 하는 법인(단체, 재단)이나 기업은 누구나 학교 설립 계획을 세워 인가신청을 할 수 있다.

나. 심사와 인가

설립 신청서에는 기본 조건, 교육과정과 교수요목 및 등급 평가, 일반목표와 기본적 가치, 입학원칙, 교육할 최소 학생 수, 적절한 건물과 시설, 재정 대책, 교원의 자격, 설립지역 등을 담고 있어야 한다.⁴⁾ 설립요건을 충족한 학교에 대해 국가교육청은 지방의회의 견해를 들은 뒤 바우처 시스템에 의해 재정지원을 받을 수 있는 권리를 부여한다. 인가 후에 국가수준의 교육과정을 준수하기 등 정해진 인가 조건을 지키지 않는 경우 승인을 철회할 수 있다.⁵⁾

3) Asa Ahlin and Eva Mork, Effects of decentralization on school resources: Sweden 1989–2002, Working Paper 2007:9, Department of Economics, Uppsala University.

4) 설립 신청은 1년에 한 번 3월에 받아 4월 1일에 심사를 시작해 5월까지 지원 서류를 검토하고, 9월에 지방자치단체로부터 의견을 들으며, 10월에서 12월 사이에 인가를 완료한다.

5) 2007년에 자율학교 설립 신청은 2006년보다 매우 많은 59건이 접수되어, 국가 교육청은 이 가운데 17건(기초학교 10건, 고등학교 7건)을 인가하였다. 23건은 스스로 지원을 철회하였고, 19건은 승인 거부되었다.



다. 재정지원

자율학교에 다니는 학생이 거주하는 지역관할 지방자치단체는 학생당 1년 단위로 교육비를 지불한다. 교육비 지원의 기준은 관할지역 공립학교에 지원하는 것과 동일하며, 지원하는 총액은 그 학교에 등록된 학생 수와 학생들의 필요에 따라 결정된다. 고등학교 단계의 자율학교에 대해 관할 지방자치단체가 프로그램을 지원하지 않는 경우, 그 프로그램을 운영하는 데 요구되는 평균 비용에 상당하는 보상을 국가교육청으로부터 받을 수 있다.

라. 평가와 장학감사

어떤 자율학교가 교육활동을 시작하면, 국가수준의 학력평가와 장학 감사를 통해서 그 교육활동과 교육의 질을 평가하게 된다. 이러한 틀 안에서 학교는 자유롭게 자신의 프로그램이나 시간표등을 조직하게 된다. 자율학교들에 대한 장학 감사는 국가교육청이 담당한다. 교육청은 장학감사 결과 해당학교가 국가교육목표와 교육과정에 충실할 수 있도록 학교의 조직이나 교수요목 등의 문제를 지적할 수 있다. 자율학교가 소재한 지역의 지방의회는 자율학교에 다니는 학생들에 대해 궁극적인 책임을 지며, 자율학교를 감독할 법적 권한을 가진다. 지방의회는 자율학교에 요구하여 필요한 정보를 제공받을 권한이 있다.

마. 운영원칙과 책임

국가의 자율학교는 다음과 같은 운영원칙을 반드시 지켜야 하며, 이런 원칙을 준수하지 않는 경우에는 교육청이 인가를 취소할 수 있다. 첫째, 국가교육과정 목표와 교수요목에 따라야 하며, 공립학교에서와 같은 민주적인 가치

를 가르쳐야 한다.

둘째, 지원자의 학습능력이나 배경 등에 관계없이 입학 을 허가해야 한다(성적 등을 근거로 한 선발을 금하며, 기본적으로 지원한 순서에 따라야 한다).

셋째, 지자체가 지원하는 바우처 이외에 학부모에게 어떠한 학비 부담도 지워서는 안 된다.

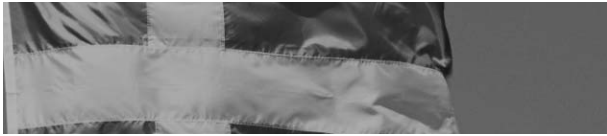
3. 자율학교의 현황과 몇 가지 문제

가. 자율학교 운영현황

아직도 스웨덴에서는 자율학교의 장단점에 대한 논란이 계속되고 있다. 공립학교와 같은 재정을 지원하는 바우처제도와 자율학교가 가진 순기능에 대해 스웨덴 국민과 정당들은 비교적 폭넓게 지지하고 있다. 사회민주당도 도입 초기에는 매우 부정적이었지만 1994년에 재집권하고도 자율학교제도를 폐지하지 않고 재정지원만 공립학교와 동일한 수준으로 하는 정도의 개선을 하는 데 머물렀다.

자율학교는 1991년에 제도가 도입된 뒤 매우 빠른 속도로 확대되어 왔다. 1991~1992년에는 6~15세 학생 중 1% 미만이, 고등학생 중 1.5%만이 90개 정도의 자율학교에 다녔다. 10년 후인 2002~2003년에는 약 450개의 자율기초학교와 200여개의 자율 고등학교가 생겼다.

2005년에는 기초학교 585개교로 74,091명(7.4%)의 학생이 다녔으며(일반학교 234, 특수한 교수 방법 177, 종교 65, 언어·민족 31, 과목특성화 33, 기타 45), 고등학교 단계의 자율학교는 268개 학교로 47,410명(13.1%)의 학생이 다녔다. 2006~2007년에는 8%의 학생들이 기초학교에, 15%의 학생들이 고등 자율학교에 다녔으며, 2007년에는



총 900개 학교로 늘어났다.

스웨덴 교육법은 모든 학교는 평등과 민주주의적 가치, 개인의 고결함과 공동의 환경에 대한 존중, 괴롭힘과 인종주의의 배격 등을 천명하고 있다. 이러한 법적 원칙은 자율학교에도 똑같이 적용된다. 아울러, 자율학교에서도 공립학교와 같이 팀워크와 자기주도성을 촉진하는 것이 중요하다.

자율학교들은 획일적인 지식교육에 그치지 않고, 국가교육과정 목표 이상으로 폭넓은 교육을 하기 위해 일반공립학교와 다른 창의적인 시도들을 하기 위해 노력한다. 이를 위해서 프레네나 몬테소리, 발도르프 교육학같이 특별한 교육적 접근을 중시하거나, 종교적 특성을 강조할 수 있으며, 언어 또는 민족적 특성을 내세운 학교도 가능하다. 고등학교 단계에서도 17개의 국가 프로그램은 물론 예술 또는 수공 등 특성화된 보충프로그램들을 제공할 수 있다.

나. 대도시 편중성, 이윤추구의 문제

스웨덴에서는 대부분의 학생들이 자기 집에서 가까운 공립학교에 입학한다. 누구나 공립학교나 자율학교를 선택할 수 있으나 학교선택권이 자주 행사되고 있지는 못하다. 자율학교들은 주로 작은 학교들이 많으나 여러 도시에 많은 학교들을 가진 몇몇 거대 교육그룹도 있다.

스웨덴의 자율학교가 빠른 속도로 확대되고 있지만, 아직도 스웨덴의 절반 정도의 지방자치단체에는 자율학교가 전혀 없다. 900여 자율학교 가운데 절반 이상의 학교가 스톡홀름과 예테보리에 위치하고 있으며, 농촌지역에는 자율학교가 매우 드물다.

스웨덴에서는 기업이 학교를 세울 수도 있으며, 원칙적

으로는 자율학교 사업을 통해 수익을 얻는 것도 가능하다. 그러나 학생들로부터 추가적인 학비를 받을 수 없고, 학교의 필수예산 전액을 공립학교와 동일하게 국가와 지방자치단체로부터 지원받는 현실에서 이득을 취하기도 쉽지 않고, 스웨덴 국민들에게 용납되기도 어렵다. 자율학교는 기부금을 받을 수도 있지만, 그것을 사적인 이윤으로 취할 수도 없다. 최근에 교육부장관 얀 뷔르크룬드(Jan Bjorklund)는 학교 기부금과 관련해 익명 기부금을 받는 학교는 쉽게 폐쇄할 수 있게 하겠다며 투명 회계의 중요성을 강조하기도 했다.

다. 일반형 자율학교 증가, 종교교육 문제

최근에 제출되는 자율학교 설립신청의 경향은 제도 도입 초기와 같이 특별한 교육학적 방법론이나 창의적인 특성을 내세우는 학교가 아니라 전통공립학교와 큰 차이가 없는 '일반형 자율학교'가 늘고 있다. 새로운 교육학적 방법론이나 참신한 교육실천으로 공립학교의 향상에 영향을 미치겠다던 자율학교의 취지에 비추어볼 때 매우 퇴행적이다. 그런 학교들은 자율학교의 특성을 제대로 살리지 못할 뿐 아니라 자율학교 무용론의 빌미가 될 수도 있다.

또한, 일부 종교계 자율학교들에서 생물시간에 '세계와 그 안에 사는 유기체들은 절대자에 의해 창조되었다'는 창조론을 가르쳐 문제가 되기도 했다. 그러나 스웨덴 교육청은 교육과정에 위배되는 종교교육은 강력히 금지시키겠다는 입장을 가지고 있다. 이와 관련해 스웨덴 교육부장관은 "학생들은 어떤 형태의 근본주의로부터도 보호되어야 한다"면서 종교교육을 위한 교과목이나 기도를 하고 하루를 시작하는 정도는 허용되지만 그 이상은 금지시키겠다고 했다.



4. 자율학교의 성과와 문제점

가. 자율학교제도가 가져온 성과

1) 새로운 교육실천을 촉진, 공립학교 교육향상의 자극제
전체 학교나 학생 수에 비하면 자율학교 움직임이 매우 미미하지만, 그동안 많은 자율학교들이 새로운 교육학적 실천을 선도하고 대안적인 교육사례를 만들어냄으로써 공립학교의 교육이 변화하는 데 매우 긍정적인 영향을 미쳤다. 특히, 자율학교가 많은 지역에서는 학생모집을 둘러싸고 자율학교와 공립학교 사이에 경쟁이 생기면서 공립학교의 변화를 촉진시켰다는 평가도 있다.

2) 상당수 자율학교 학생들의 상대적으로 높은 학업성취
국가수준의 학업성취도 평가를 비롯하여 일반공립학교와 비교가능한 평가의 결과 많은 자율학교의 학생들이 공립학교보다 좋은 성취도를 보였음이 확인되었다. 이러한 결과 일부 지자체나 공립학교들은 학교의 조직과 교수법 등을 향상시키기 위해 특별한 노력을 하기도 했다. 학교교육의 질을 향상시키려 했던 자율학교 도입 취지에 비추어 매우 고무적인 현상이다.

3) 새로운 교육실천을 위한 교사들의 실험정신과 열정 자극
자율학교제도는 프레네 교육, 몬테소리 교육 등 특별한 교육학에 매료된 열정적인 교사들이 공립학교와 다른 매우 자율적인 조건 속에서 자신들의 교육철학과 교육론을 펼칠 수 있게 하는 기회를 마련해 주었다. 공립학교의 권위주의나 경직된 분위기를 탈피하고자 하는 교사들에게

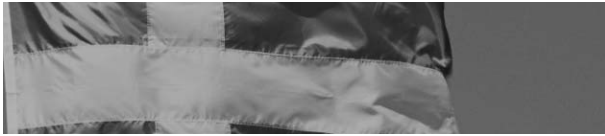
자신들의 교육적 꿈을 펼칠 수 있는 실천적인 기회를 마련해 준 셈이다.

4) 이민자 밀집지역의 취약계층에게 새로운 교육기회 제공
자율학교들 중에는 스톡홀름을 비롯한 대도시 변두리에 위치한 다양한 인종의 이민자가 거주하는 지역이나 지방 소도시에 설립되어 큰 성과를 거둔 학교들이 있다. 지역적 조건이나 가정환경에 의해 소외되고 뒤쳐지기 쉬운 이러한 지역에 설립된 자율학교들의 교육적 성취는 감동적이기까지 하다. 또한 자율학교는 가난한 지역 학생들이 부유한 지역 자율학교에 다닐 수도 있게 하여 사회·경제적 다양성의 수준을 높였다는 평가도 있다.

나. 자율학교제도에서 나타난 문제점

1) 대도시 학생과 학부모만의 특권이 되어버린 학교선택권
학생과 학부모의 선택권을 확대한다는 것은 자율학교제도 도입의 중요한 목적이자 명분이기도 했다. 그러나 자율학교제도 도입 15년이 넘는 지금 자율학교가 하나도 없는 지자체가 전체 지자체의 절반 가까이 된다. 더구나 스톡홀름과 예테보리 등 대도시에 집중되어 있다는 것은 스웨덴 전체로 볼 때 지역적으로 심각한 교육적 차별이 존재하고 있음을 드러내고 있다. 자율학교제도가 주는 학교선택권은 명백히 도시인만을 위한 선택권이 되고 있는 것이다.

2) 지자체의 교육행정 혼란과 과잉투자, 재정지출 증가
자율학교제도의 도입 이후 학교선택으로 인해 자율학교로의 학생 이동이 잦아지면서 지방자치단체의 학생 배정



에 많은 혼선을 주고, 특히 학생 수에 비해 시설이 과잉되는 현상이 빚어지기도 했다. 스웨덴 교육청이 펴낸 평가보고서에 따르면 자율학교가 많은 지방자치단체에서는 교육 재정 부담이 과거보다 더 늘어난 사실이 확인되었다. 이러한 결과는 비용효과성 측면에서는 자율학교제도의 도입이 그리 성공적이지 못했음을 보여준다.

3) 학생의 사회·문화적 배경 및 민족·인종에 따른 차별 경향성

회의론자들 중에는 공립학교에서 높은 교육동기를 지닌 부모들이 자녀를 자율학교로 전학시킴으로써 공립학교에는 불리한 조건의 학생들만 남게 될 것이라고 비판하는 사람도 있었다. 또한 대도시 지역에서 학력이나 사회적 배경이 좋은(특히 고학력 이민자) 학부모들이 자녀를 자율학교에 보내는 경향이 있기 때문에 자율학교의 학업성취가 더 좋을 수밖에 없다는 지적도 있었다. 실제로 자율학교에 관한 연구는 모든 자율학교가 그런 것은 아니겠지만 자율학교가 학생의 사회·문화적 배경과 민족·인종적 배경에 따른 차별의 경향을 가지고 있다고 분석한다.

4) 교육을 사업으로, 학교를 이윤추구의 대상으로 보는 관점의 문제

스웨덴에서는 기업이라는 개념으로 자율학교를 세워 운

영할 수도 있다. 실제로 소수이기는 하지만 몇몇 거대 학교그룹들은 나름대로 새로운 학교경영전략과 교수방법을 자랑하면서 기업경영 기법들을 동원해 학교를 운영하고 있다. 이들 학교는 궁극적으로 '교육사업'을 통해 이윤을 추구하는 것까지를 겨냥하고 있다는 점에서 우리나라의 특별한 학원과 비슷한 개념의 학교라고 할 수 있다. 그러나 이러한 학교들이 교육을 공공재로 보는 스웨덴 국민들의 인식과 사회 분위기 속에서 아직은 노골적으로 영리를 추구하고 있지는 못하다.

5. 마치며

1991년에 학교선택권을 확대하고 교육의 질을 향상시키기 위한 정책으로 자율학교제도를 도입한 뒤 지금까지 스웨덴에서는 이 제도를 둘러싼 찬반 논란이 계속되고 있다. 이러한 논란은 이 제도로 인해 복지국가의 근간이 되어 왔던 '복지혜택의 하나로 국가가 책임져 왔던 교육'의 전통이 훼손되지 않을까, '질 높은 교육을 받을 기회를 모든 국민들에게 고르게 제공하겠다는 형평성의 원칙'을 깨뜨리지 않을까 노심초사하는 원조 복지국가다운 논란이자 고민이다. 스웨덴 사회의 고민과 논란의 심각성을 반영하듯 국가교육청은 자율학교제도 시행 후 두 번이나 공식적인 점검 및 평가 보고서를 발표하였다.⁶⁾

6) skolverket, "School choice and its effects in Sweden", 2003

skolverket, "Schools like any other? - Independent schools as part of the system 1991-2004", 2006.



‘학교선택권의 확대’라는 시장과 경쟁의 논리와 ‘모두에게 평등한 교육’이라는 형평성과 복지의 논리가 적절한 접점을 찾지 못하고 있는 가운데, 집권당이 어떤 성향인가에 따라서 정책의 초점이 조금씩 달라지면서 문제점만을 최소화하기 위해 노력해오고 있음을 볼 수 있다. 형평과 복지를 지키고자 하는 사회민주당도 부인하기 어려운 이데올로기가 되어버린 ‘선택권’의 가치를 상쇄할 수 있는 특별한 대안을 내놓지 못하고 있는 가운데, 자유와 경쟁을 최선으로 여기는 중도보수연합 측에서도 스웨덴의 오랜 전통인 ‘형평과 복지’의 가치를 차마 전면적으로 거스르지 못하고 있는 듯하다.

한편, 절반에 가까운 지방자치단체에는 자율학교가 단 하나도 없는 상황에서 최근의 자율학교 설립을 위한 지원 신청 경향을 보면, 공립학교와 크게 차이가 없는 ‘일반적인’ 자율학교 설립 요구는 많아지지만 새로운 교육학적 실천의지로 충만한 진정한 자율학교를 세우겠다는 계획서는 갈수록 드물어지고 있다. 자율학교라는 처방전을 통해 새로움과 활력의 샘을 만들고, 변화의 열기가 다른 공립학교로 확산되도록 하겠다는 전략이 일정한 한계에 다다른 것이다.

뿐만 아니라 지난 20년 가까이 분권화를 추진하고 교육 과정을 개혁하고 자율학교제도를 도입하는 등 많은 교육 개혁 조치들을 추진해 왔지만 스웨덴의 초·중학교 교육의 국제적인 수준을 보여주는 경제협력개발기구(OECD)의 국제학업성취도평가(PISA) 결과는 썩 좋지 못하다. 아니, 오히려 2000년 이후로 갈수록 순위가 뒤떨어지고 있다는 사실이 스웨덴 정부와 교육자들에게 큰 부담이 되고 있는 것도 사실이다. 교사가 되기를 희망하는 젊은이가 적

어서 교직을 원하는 대졸자는 누구든 할 수 있는 일이 되어가고 있다. 이와 같은 스웨덴의 교육현실을 보면서, 2000년 이후 연속 3회의 국제학업성취도평가(PISA) 결과 세계 최고의 성취도를 보임으로써 국제적으로 인정받고 있는 이웃나라 핀란드의 경우를 떠올리지 않을 수 없다.

핀란드는 교육개혁을 위해 스웨덴과 전혀 다른 발상으로부터 출발하였다. 즉, 개혁적 교육실천을 선도할 수 있는 특별한 자율학교를 몇 개 만들어 공립학교와 학생 모집 경쟁을 하게 함으로써 학교교육 전반의 변화를 끌어내겠다는 발상이 아니라 어떻게 하면 핀란드의 전체 학교들이 ‘스스로의 책임아래 가장 자율적이고 창의적으로 교육하는 학교’가 되게 할 것인가 하는 데서 정책의 실마리를 풀어갔다. 학생을 끌어가기 위한 학교 간의 경쟁이나 더 많은 월급을 얻기 위한 교사 간의 경쟁이 아니라 더 좋은 학교를 만들기 위한 교사들 간의 협력과 학교들 간의 네트워킹 및 협력을 촉진하는 것으로 교육개혁의 큰 방향을 잡았다는 것이다.

요즘 특별한 학교를 몇 개씩 세워서 학교교육을 개혁하겠다는 정부와 그것에 반대하는 국민들 사이의 공방을 지켜보면서 왜 우리는 핀란드처럼 모든 학교를 정말 좋은 학교로 만들어보겠다는 큰 뜻을 세우지 못하는지, 왜 모든 학교의 교사들이 더 좋은 교육을 위해 한 번 뛰어보겠다는 결심을 하도록 부추기고 지원하지 못하는지 답답하기 이를 데 없다. ♫

대학통합, 진단과 전망 : 제주교육대학교와 제주대학교의 통합사례를 중심으로

글_ 김민호 제주대학교 교육대학 교수
minho@cheju.ac.kr

대학통합은 학과 통폐합, 국립대학 법인화 등 대학 구조조정의 일환이다. 국가 교육예산의 효율적 집행 및 우리나라 대학들의 경쟁력 강화라는 국가 정책적 필요와 저출산에 따른 대학입학 자원의 감소 및 대학졸업자들의 실업률 증가라는 현실 속에서 대학차원의 자구노력이 함께 결합하였다. 한마디로 말해 대학 통합은 대학의 위기에 대한 한 가지 대응방식이다.

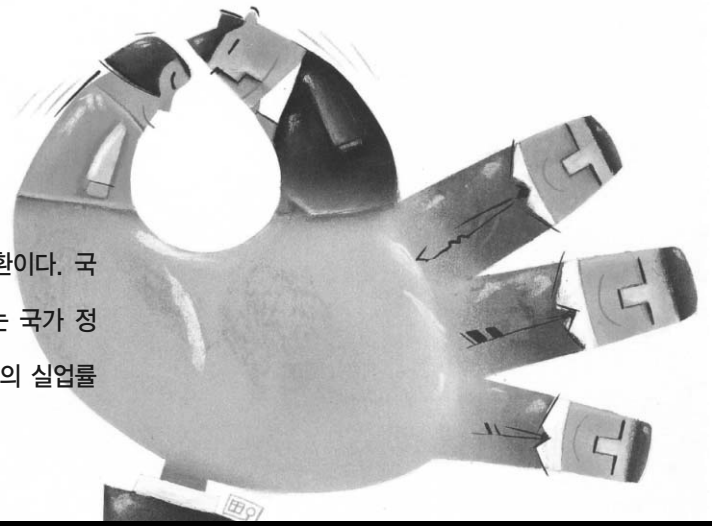
제주교육대학교와 제주대학교의 통합 역시 국립대학 구조조정이라는 국가정책의 배경 아래 위기의식을 느낀 지방의 두 국립대학이 생존 방안 마련 차원에서 추진되었다. ‘제주교육대학교’ 간판을 ‘제주대학교 교육대학’ 간판으로 갈아 달았고, 제주교육대학교 내부 행정 조직을 축소시켰으며, 장차 행정 인력도 줄일 예정이다. 또 양 대학의 학부 입학 정원을 줄인 반면에 법학전문대학원과 사회교육대학원 등을 신설할 수 있게 되었

고, 향후 3년간 225억이라는 통합 지원금을 받아 행정 및 전산 통합 등의 통합 소요 비용과 통합 대학의 비전 설정, 교육 및 연구 여건 개선 등에 사용할 예정이다.

그러나 이제껏 독립적으로 운영해 왔던 두 대학을 하나의 시스템 속에서 물리적으로 만이 아니라 화학적으로 통합하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 물론 지난 20년간 간헐적으로 양 대학의 통합에 관한 논의와 추진 계획이 마련되었으나, 실제로 양 대학 스스로 통합을 준비한 기간은 채 1년도 안 되었다. 그만큼 양 대학의 물리적 통합 이후 해결해야 할 당면 문제가 적지 않다.

첫째, 통합대학의 비전을 마련하고 공유하는 일이다. 제주교육대학교와 제주대학교가 통합함으로써 무엇이 달라지는지, 그리고 그것이 얼마나 의미 있는 일인지를 하나하나 풀어가야 한다. 특히 초등 교사를 독립된 소규모 대학보다는 종합대학교 체제에서 양성





대학통합은 학과 통폐합, 국립대학 법인화 등 대학 구조조정의 일환이다. 국가 교육예산의 효율적 집행 및 우리나라 대학들의 경쟁력 강화라는 국가 정책적 필요와 저출산에 따른 대학입학 자원의 감소 및 대학졸업자들의 실업률 증가라는 현실 속에서 대학차원의 자구노력이 함께 결합하였다.

하는 것이 현 시점에서 보다 바람직하다는 논리를 개발하고 이를 구성원들, 특히 양 대학의 통합을 반대했던 이들에게 이해시키는 작업이 요구된다.

둘째, 가시적이든 비가시적이든 대학 통합으로 대학 경쟁력을 강화해야 한다. 두 대학 교수 요원의 결합으로, 행·재정적 통합으로 교육과 연구에서 이전보다 나은 성과를 거두었음을 보여주어야 한다. 통합 지원금을 제공한 정부 당국은 이점을 매우 강하고 엄격하게 요구하고 있다.

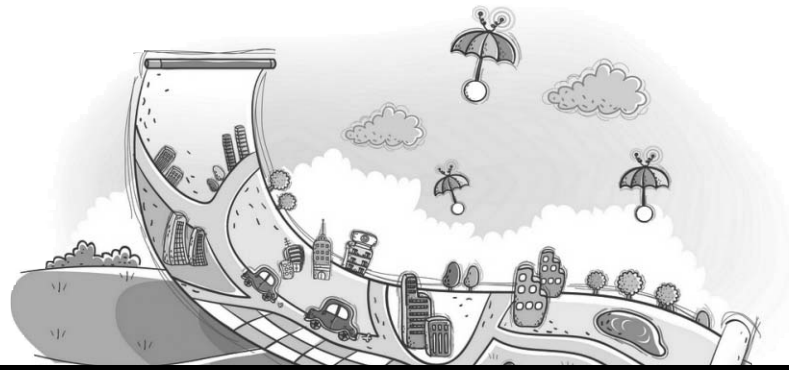
셋째, 양 대학 간 신뢰 구축 및 통합 대학의 공동체 형성 노력이 필요하다. 50년 이상의 역사와 전통을 지닌 두 대학이 실질적으로 하나가 되려면, 마치 신혼부부의 결혼 초 생활처럼, 상호 존중의 마음으로 서로의 차이를 이해하고 수용하려는 자세가 요구된다. 힘이 있는 어느 한 쪽이 다른 한 쪽을 지배하려는 욕심을 버려야 한다.

넷째, 1대학 2캠퍼스 운영체제의 정립이 필요하다. 통합한 양 대학 간 의사소통은 물론이고, 특히 통합으로 독자적인 의사결정권을 잃은 제2캠퍼스 내부에 안정적 의사소통 구조를 마련해야 한다. 학칙을 비롯한 각종 위원회 규정의 폐지로 말미암아 종래의 의사결정 구조가 크게 달라졌으나, 이에 걸맞은 제2캠퍼스 내부 구성원 간 의사소통의 통로를 마련하지 못해, 구성원들의 소외감은 물론이고, 대학이 당면한 현안 과제들을 신속하게 처리하는 데 어려움을 겪고 있기 때문이다.

이상의 당면 문제들을 해결하려는 데 대해서는 통합 당사자인 양 대학이나 이를 관리하는 교육과학기술부 당국 역시 이견이 없다. 다만 통합에 대한 평가와 통합 이후 어떤 문제들을 어떤 방법으로 해결해 나갈 것인지에 대해서는 서로 다른 견해가 존재한다.

첫째, 통합지원금 사용 범위를 두고 정부

1대학 2캠퍼스 운영체제의 정립이 필요하다. 통합한 양 대학 간 의사소통은 물론이고, 특히 통합으로 독자적인 의사결정권을 잃은 제2캠퍼스 내부에 안정적 의사소통 구조를 마련해야 한다.



(담당 부서)와 대학 간 이견이 존재한다. 사실 통합지원금은 양 대학 통합에 따라 정부가 ‘보상’ 차원에서 제공한 재원이다. 이에 대해 업무 담당자는 통합지원금의 범위를 ‘통합에 따른 소요 비용’에 한정하려는 반면에, 대학은 ‘통합 이후 경쟁력 강화’를 위해 자체적으로 판단한 부분에 통합 지원금을 사용할길 희망한다.

둘째, 제2캠퍼스의 자율권의 범위를 두고 양 대학간, 그리고 제2캠퍼스 내부 구성원간 이견이 존재한다. 한쪽에서는 이미 양 대학이 통합이 되었고 제2캠퍼스는 하나의 단과대학에 불과하므로 제2캠퍼스는 단과대학 정도의 자율성을 지닐 수밖에 없다는 ‘현실론’을 제시하면서 제2캠퍼스 자체의 자율권 주장은 허구에 불과하다고 평가한다. 반면에 다른 쪽에서는 비록 양 대학이 통합되었다 하더라도, 통합 이전에 작성한 통합이행각서 정신에 따라 제2캠퍼스 운영의 자율권을 가능한 한 충분히 확보해야 한다는 ‘명분론’을 앞세운다. 특히 제2캠퍼스의 부총장은 단순

한 예우 차원을 넘어 인사, 예산, 시설 관리 등에서 단과대학 학장보다 더 많은 자율권을 행사할 수 있어야 한다고 본다.

셋째, 통합에 따른 실익이 누구에게 돌아가느냐를 두고 이견이 존재한다. 한쪽에서는 제주교육대학교가 제주대학교와 통합해서 얻은 이익의 최대 수혜자는 학생이라고 본다. 구체적 사례로써 통합을 통해 초등교사 양성에서 교양교과 및 전임교원 수의 확대, 교육 시설 개선, 장학금 및 해외연수 기회 확대, 졸업 후 초등교육 전공 박사과정이나 의학전문대학원, 법학전문대학원 진학 가능성 확대 등을 제시한다. 반면에 다른 한쪽에서는 통합의 실익이 교수봉급 인상, 연구비 수혜 기회 확대 등 교수에게만 돌아갈 뿐, 종합대학교 당국의 초등교사 양성기관인 교육대학에 대한 관심 소홀로 예산 배정이나 시설 투자 등에서 학생들은 오히려 손해를 볼 것 이라는 견해도 있다.

통합 대학이 직면한 당면 문제와 쟁점을 고려할 때, 향후 통합 대학이 성공적으로

무엇보다 통합대학 당국은 통합 당시 약속했던 통합이행각서 내용을 충실히 이행함으로써 대학당국에 대한 신뢰를 강화하고, 통합과정에 참여했던 제2캠퍼스 구성원의 최소한의 자존심을 짓밟지 말아야 한다.

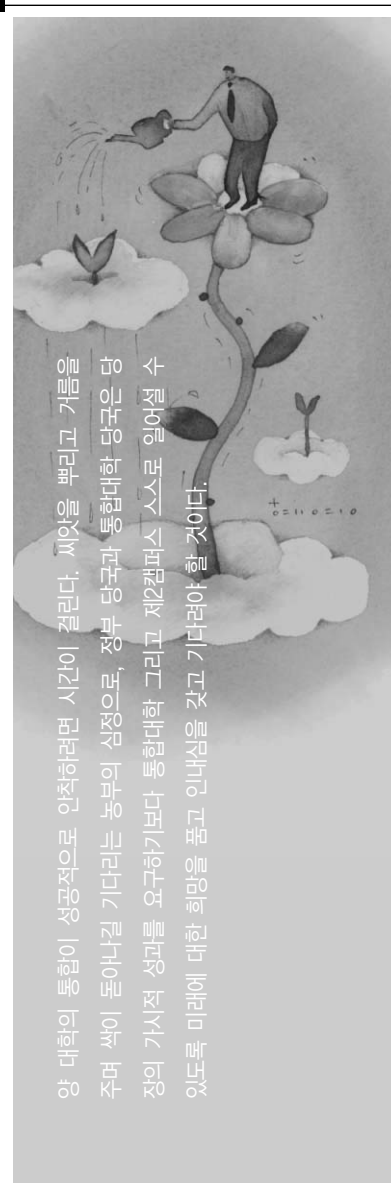
정착하기 위해 풀어나가야 할 전략적 과제를 제시하면 다음과 같다.

우선, 통합 대학 구성원들(학생, 교수, 직원)이 자기정체성을 서서히 재정립하는 일이 요구된다. 특히 제주교대 구성원들의 경우, 자신들의 배움터이자 일터였던 '제주교육대학교'를 상징하였던 모든 것을 일시에 잃어버린 충격을 완화하고, 점차적으로 '제주대학교' 구성원이 되는 과정을 거쳐야 할 것이다. 이를 위해 제주교육대학교 마크, 교기, 교가, 교화, 교목 등을 비롯한 제주교육대학교의 역사를 정리하고 보존하는 공식적인 의식(儀式)이 이뤄져야 한다. 아울러 제주대학교 상징물, 역사 등을 배우고 제주대학교 구성원, 시설물 및 행사 등에 친숙해 지기 위한 교류 프로그램이 필요하다. 물론 제주대학교 구성원들도 제주교대 구성원들을 한 식구 맞아 들어 '우리'의 범위를 제2캠퍼스까지 확대해야 할 것이다.

둘째, 제2캠퍼스 구성원들의 기(氣)를 살려야 한다. 무엇보다 통합대학 당국은 통합 당

시 약속했던 통합이행각서 내용을 충실히 이행함으로써 대학당국에 대한 신뢰를 강화하고, 통합과정에 참여했던 제2캠퍼스 구성원의 최소한의 자존심을 짓밟지 말아야 한다. 또 통합 대학의 의사결정 과정, 특히 통합 조건의 이행과 관련한 부분에는 반드시 제2캠퍼스 구성원을 참여시켜, 통합 대학을 함께 만들어 간다는 생각을 갖게 해야 한다.

셋째, 당분간 정부의 통합 대학에 대한, 통합 대학 당국의 제2캠퍼스에 대한 정책적 배려(配慮)가 요구된다. 양 대학의 통합이 성공적으로 안착하려면 시간이 걸린다. 씨앗을 뿌리고 거름을 주며 싹이 돋아나길 기다리는 농부의 심정으로, 정부 당국과 통합 대학 당국은 당장의 가시적 성과를 요구하기보다 통합 대학 그리고 제2캠퍼스 스스로 일어설 수 있도록 미래에 대한 희망을 품고 인내심을 갖고 기다려야 할 것이다. 특히 제주교대와 제주대의 통합이 교육대학교가 인근 종합대학교와 통합한 첫 사례라는 점에서 더욱 그렇다. ☺



양 대학의 통합이 성공적으로 안착하려면 시간이 걸린다. 씨앗을 뿌리고 거름을 주며 싹이 돋아나길 기다리는 농부의 심정으로, 정부 당국과 통합대학 당국은 당장의 가시적 성과를 요구하기보다 통합대학 그리고 제2캠퍼스 스스로 일어설 수 있도록 미래에 대한 희망을 품고 인내심을 갖고 기다려야 할 것이다.

“교육특구 제대로 특화해야 뜬다”

글_ 서혜정 한국교육신문 기자
hjkara@kfta.or.kr

지역특구 개편 6월 추진

기업도 지역특구 지정 신청 가능, 규제 완화도 실시

정부가 혁신도시에 이어 지역특구 제도에도 매스를 들었다. 이르면 하반기 중 지방 자치단체뿐 아니라 기업도 지역특구 지정을 신청할 수 있게 되며, 지역특구에 대한 규제 완화도 실제로 지방에 도움이 되는 것 위주로 재편한다는 것이다. 지식경제부는 이런 내용을 골자로 지역특구 수정·보완 방안을 확정해 6월 지역특구법을 개정할 것이라고 밝혔다.

지역특구 제도는 혁신·기업 도시와 함께 노무현 정부의 대표적 지역 균형발전 정책으로 지역특화발전특구의 줄임말이다. 지자체가 신청하면 중앙정부의 특구위원회가 기초지자체의 지역특화발전사업을 지원하기 위해 일정 지역을 특구로 지정, 선택적으로 규제 특례를 적용하도록 하는 제도다. 2004년 12월 전북 고창 북분자 특구를 비롯한 6곳이 처음 지정된 이래 지난 4월 25일 102개로 늘었다.

지식경제부 관계자는 “지금은 지방자치단체만 특구 계획을 수립하고 신청할 수 있지만 앞으로는 민간기업이나 비영리법인 주도의 특구를 허용할 방침”이라며 “특구 지정 절차는 간소화되고 사업성이 있는 곳만 특구로 지정할 것”이라고 말했다. 기업과 민간 단체가 특구 운영을 주도하면 지금까지와 달리 중복적인 특구와는 달리 다양한 형태의 효과적인 특구가 생길 것이란 게 정부의 기대다.

특구에 대한 규제 완화도 내실화한다는 계획이다. 현재는 특구가 되면 47개 법률에 대



지역특구 제도는 혁신·기업 도시와 함께 노무현정부의 대표적 지역균형발전 정책으로 지역특화발전 특구의 줄임말이다. 지자체가 신청하면 중앙정부의 특구위원회가 기초지자체의 지역특화발전사업을 지원하기 위해 일정 지역을 특구로 지정, 선택적으로 규제 특례를 적용하도록 하는 제도다. 2004년 12월 전북 고창 북분자특구를 비롯한 6곳이 처음 지정된 이래 지난 4월 25일 102개로 늘었다.



해 97개의 규제특례를 적용받아, 특구의 성격에 따라 아예 규제를 하지 않거나 규제를 완화해주는 것이다. 그러나 97개 특례 중 41개(42%)는 지금까지 단 한번도 적용된 적이 없는 것으로 드러났다. 특례를 만들 때 지자체의 재정 상황을 감안하지 않은 데다, 실제로 없애줘야 할 규제가 뭇지 제대로 추리지 못한 탓이라는 분석이다.

예를 들어 교육특구가 14곳에 이르지만 '교육감인가만 받으면 공립학교를 설립할 수 있다'는 특례를 활용한 지자체는 한 곳도 없다. 지자체의 재정 여건을 감안하지 않은 탓이다. 이렇게 쓸모없는 특례가 많다 보니 2007년 9월 평가에서 당시 87개 특구 가운데 20개(23%)만 가시적인 성과를 내고 있는 것으로 평가됐다.

1. 교육특구의 현황 및 문제점

교육특구 역시 2004년 말부터 기초자치단체의 발전을 위해 법적 예외를 인정해주는 것을 골자로 하는 지역특화발전특구(지역특구)의 하나다. 102개 지역특구 중 인천 서구, 경기도 군포

시, 전남 순천시, 전남 강진, 전남 곡성, 경남 거창, 경남 창녕, 경남 김해, 전남 여수, 서울중구, 서울 노원, 충남 아산, 충남 천안, 전남 광양 등 14개 기초자치단체가 교육특구로 지정돼 운영되고 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 지역특구 지정 현황	
지역	지정 현황
서울	중구 영어교육 특구
	노원 국제화교육 특구
인천	서구 외국어교육 특구
경기	군포 청소년교육 특구
충남	천안 국제화교육 특구
	아산 국제화교육 특구
경남	거창 국제화교육 특구
	창녕 외국어교육 특구
	김해 평생교육 특구
전남	강진 외국어교육 특구
	곡성 21세기농촌교육 특구
	순천 국제화교육 특구
	여수 관광국제화교육 특구
	광양 국제화평생교육 특구

그러나 앞서도 언급한바와 같이 특구로 지정된 지자체장이 시·도교육청의 허가 없이도 학교를 세울 수 있는 등의 특례를 인정해 주고 있지만 이 같은 특례를 활용, 교육사업을 벌이고 있는 기초자치단체는 단 한 곳도 없는 등 교육특구의 운영 실태는 아직까지는 그렇게 특화되어 있지 못한 것이 현실이다. 특례에서 허용하고 있는 사업을 벌일 만한 예산이 절대적으로 부족한 데다 교육청 등 관련 기관의 협조를 이끌어 내는

것도 쉬운 일이 아니기 때문이다. 지역특화발전특구에 대한 규제특례법과 시행령에 따르면 교육특구 자치단체장은 △특성화 초·중·고교 설립 △특성화 및 일반 초·중·고교에 외국인 교원 임용 △외국인 교원에 대한 체류기간을 현행 2년에서 3년으로 연장하는 등의 권한을 갖는다. 하지만 인천 서구, 경기도 군포시 등 교육특구로 지정된 14개 지자체를 조사한 결과 정부가 인정하고 있는 특례를 활용해 사업을 벌이는 곳은 한 곳도 없는 것으로 나타났다. 교육특구가 제대로

된 역할을 수행하지 못하는 것은 특례조항 자체가 현실성이 부족하기 때문이다. 특성화 초·중·고교 설립의 경우를 보자. 학교를 설립하려면 우선 예산이 막대하게 필요하다. 현행법상 지자체장이 학교를 세우고 교원을 임용하기 위해서는 지자체 예산에서 학교 건축비, 교원 인건비 등을 충당해야 한다. 그러나 기초자치단체가 이 같은 예산을 감당하는 것은 어렵다. 법적 예외만 인정하는 특구사업의 특성상 중앙정부로부터는 금전적 지원을 전혀 받을 수 없다.

순천시의 사례만 보더라도 특구로 지정된 지난 2004년 이래 관련된 시 예산만 대폭 늘어났을 뿐 정부의 예산 지원은 없었다. 순천시 관계자는 “전부 시비인 지방비로 쓰고 있다”며 “특구로 지정됐다고 해서 그렇게 큰 혜택을 받지는 못한다”고 불만을 토로했다. 외국인 교원 임용 등의 조항도 학교를 설립하지 못하는 이상 무용지물이다. 외국인을 관할 지자체 학교에 정식 교사로 임용하기 위해서는 해당 시·도교육청의 협조를 받아야 하지만 이 경우 일반 교사의 정원이 그만큼 줄어드는 데다 인건비가 추가로 들어간다는 이유로 허가를 얻기가 쉽지 않다. 외국인 강사의 체류 연장 권한 역시 법무부 출입관리규정상 외국인 강사 비자인 E2 비자 소지자에게는 해당되지 않는 등의 문제점을 안고 있어 별다른 쓸모가 없다.

상황이 이럼에도 시군 지자체가 특구로 지정됐다는 것을 대대적으로 홍보하는 이유는 관련 산업의 브랜드 가치를 높일 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 전남 곡성 21세기농촌 교육특구의 관계자는 “현재로선 특구로 지정돼서 좋은 점은 ‘특구’ 라는 브랜드 효과를 얻은 것 외에는 거의 없다고 봐야 한다”며 “앞으로 규제가 완화돼 명실상부한 특구 혜택을 누릴 수 있기를 기대한다”고 말했다. 교육특구로 지정돼 오히려 사업진행이 힘들어진 사례도 있었다. 인천 서구의 경우 작년 관내 학교장들의 신원보증 협조를 얻어 24명의 원어민 교사를 채용, 이 인력을 관내 52개 학교에 순환 파견할 계획이었지만 ‘특구사업은 전체 지자체 면적의 100분의 10으로 제한한다’는 규정에 막혀 일부 학교에만 파견해야 했다. 특산물 특구의 경우 매출이 발생하는 생산시설을 갖춰야 하기 때문에 면적제한이 필요하지만, 이 규정이 교육특구에까지 획일적으로 적용되는 바람에 피해를 본 것이다. 특구가 아니었다면 면적제한 없이 원어민 교사를 전 지역에 파견할 수 있었을 것이라는 설명이다.

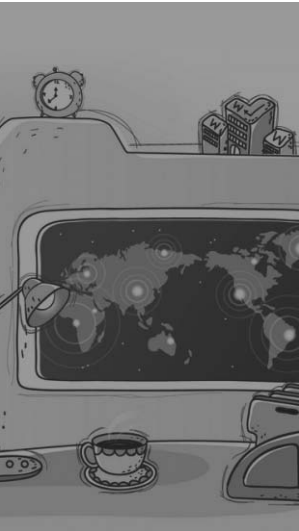
또 출입국관리법상 지자체의 장이 학교에 파견되는 원어민 교원을 직접 채용하는 것이 불가능한 것도 문제다. 인천서구 관계자는 “현행법상 학교에 파견되는 원어민 교사는 학교장만 신원보증을 할 수 있게 돼 있다”며 “지자체가 원어민 교사를 직접 뽑을 수 있게 해야 다양한 사업을 추진할 수 있다”고 설명했다.

2. 우수 교육특구 사례

그러나 여건이 어렵다고해서 성과를 낸 교육특구가 없는 것은 아니다. 지난 2007년 ‘모범지



경남 창원군의 외국어교육특구는 몇 안 되는 지역특구 성공작 가운데 하나다. 초기에는 도시가 아니라
는 이유로 외국인 강사와 학생들이 외면했다. 하지만 청녕만의 3단계 특화로 약점을 극복했다.
2004년 국제화교육특구로 지정받은 순천시는 초중고교에 34명의 원어민 교사를 배치해 학교 정규수
업 및 방과후 수업, 방학중 영어캠프 등에 활용하고 사교육비 경감을 위해 힘써왔다.



역 특구'로 선정된 전남 순천 국제화 교육특구와 경남 창녕 외국어 교육특구 등이 그 곳이다.

가. 경남 창녕 외국어교육특구

경남 창녕군의 외국어교육특구는 몇 안 되는 지역특구 성공작 가운데 하나다. 초기에는 도시가 아니라는 이유로 외국인 강사와 학생들이 외면했다. 하지만 창녕만의 3단계 특화로 약점을 극복했다. 먼저 관내 9개 고등학교에 외국인 교사를 1명씩 배치했다. 해외배낭여행, 외국 학교와의 자매결연, 고교 토익반 운영 등 수요자(학생) 중심의 프로그램을 도입했다. 올해부터는 중학교에도 외국인 교사를 전부 배치했다.

2단계로는 창녕영어체험캠프를 만들었다. 투자비용이 워낙 많아 고전을 면치 못하는 다른 지역의 영어마을과 달리 처음부터 연간 6억원의 저비용 고효율에 맞춰 상품을 설계했다. 저비용·고효율의 표본인 창녕의 영어체험캠프는 적은 비용으로 높은 효율을 이루어 낸 외국어 교육 현장의 표본으로 2005년 8월부터 운영하며 초등학교와 중학교 학생들이 연중 주 5일 과정으로 입소하여 다양한 영어환경을 접할 수 있는 공간이다. 방학에는 기존의 학교 영어수업과는 차별화된 2주간의 인텐시브 학습과정을 운영하여 학생들의 영어실력을 올리며 학생들과 원어민 선생님이 수요일마다 현장학습(field trip)을 실시하여 창녕군에 대해 자세하게 알 수 있는 기회를 제공하는 등 다양한 수업을 진행하고 있어 학부모와 학생들의 호응뿐만 아니라 전국 유수의 지자체의 벤치마킹 사례로 각광받고 있다.

마지막 3단계가 사이버외국어학습센터다. 창녕사이버외국어학습센터(www.cnflc.net)는 2006년 8월부터 운영되어 지역 내 학생들뿐만 아니라 주민들의 일상적인 외국어 교육에 대한 수요에 적극적으로 대처하고자 실질적인 외국어 실력 향상을 자연스럽게 유도할 수 있는 2개월 과정으로, 현재 1일 20개 반에 120명의 주민들이 원어민과 화상으로 외국어를 익히고 있으며 영어체험캠프와 연계된 영어실력 향상을 위한 수업으로 학생들의 방과후학습으로도 큰 기대를 모으고 있다.

창녕군 관계자는 “영어특구를 통해 절감한 사교육비만도 연간 27억원으로 추산된다”며 “글로벌 탤런트 양성과 더불어 군의 고유 브랜드 가치 상승을 위해 새로운 교육시책을 발굴하여 군민에게 제공하기 위해 계속 노력할 것”이라고 밝혔다.

나. 순천 국제화교육특구

2004년 국제화교육특구로 지정받은 순천시는 초중고교에 34명의 원어민 교사를 배치해 학교 정규수업 및 방과후 수업, 방학중 영어캠프 등에 활용하고 사교육비 경감을 위해 힘써왔다. 또 주민자치센터, 여성문화회관, 도서관 등에 11명의 원어민 강사들을 배치해 시민들의 국제화 마인드 함양과 재취업을 위한 교육기회 제공도 한몫했다. 순천시는 2003년부터 올해까지 5년간

외국어기반조성 원어민 교사 배치와 영어캠프 운영에 약 49억3800만원(45.6%), 농어촌 교육격차 해소 방과후 학교 운영 9억6300만원(8.9%), 입시 및 취업지원에 6억4400만원(5.9%), 학교 교육환경 개선 19억8600만원(18.3%), 학교체육 육성에 5억9500만원(5.5%)을 지원했다.

2008년 보조사업의 지원방향은 ▲국제화 교육특구로서의 외국어 교육기반 중점 조성 ▲방과후 학습 프로그램 운영지원 확대 ▲학생들의 실력을 향상시키기 위한 프로그램 운영비 우선 지원 ▲고교입시 및 취업촉진 위한 교육비 부담경감과 자격증 취득 장려 ▲학교 체육시설의 선진화와 운동부 육성 등으로 잡고 있다.

시관계자는 “우수특구 표창 수상으로 전국적인 국제화교육뿐만 아니라 교육도시로서 위상을 또 한번 높이는 계기를 마련했다”며 “교육도시를 지향하는 시의 이미지제고를 위해 시책개발을 추진하고 있다”고 말했다. 이밖에 외국어 교육특구인 서울 중구의 경우도 이색적인 사업을 펼치고 있어 주목을 받고 있다.

다. 서울 중구 외국어교육특구

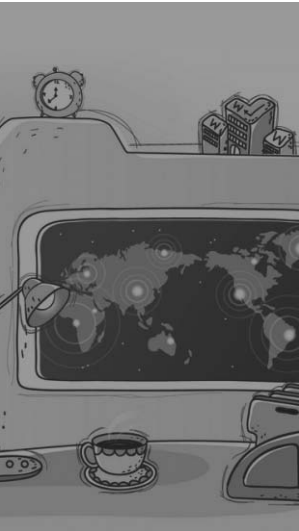
지난해부터는 ‘비전 중구 2010 플랜’을 세우고 5년 교육예산(총 389억원)을 매년 60억 원 이상 원어민 영어교사 배치 등 각종 교육사업에 투자하고 있는 중구는 ▲지역 내 24개 초·중·고교에 원어민 영어교사 배치 ▲지역 내 공립초등교 6학년생 전원 서울영어마을 풍납 캠프 입소 영어체험 ▲남산·봉희 초등교 등에 ‘잉글리시 존’ 설치 ▲방학 중 동국대·외국어대 영어캠프 및 상설 원어민 영어교실 운영 ▲미국 영어교과서를 멀티미디어 학습과정으로 재구성해 난이도별 학습과정을 운영하고 있다. 특히 지역 내 음식점, 점포, 숙박업소 직원들에게 외국어교육을 시켜 회화가 가능한 업소를 인증해주는 ‘글로벌 인증제’가 주목을 받고 있는 데 서비스 대상에 맞게 회화 중심으로 교육과정을 짜, 외국어 자원봉사자로부터 총 3회 6시간 교육을 받으면 글로벌 인증서를 부여한다. 그동안 음식점소 110곳, 쇼핑업체 175곳 등 모두 285곳이 글로벌 인증서를 받았다.

또 미국 토머스 사립학교의 영어교과서를 공부하는 ‘사이버 영어교실’(재미·JAMEE)도 운영하고 있는데, 접속자만 25만 명을 웃돌고 100만에 육박하는 페이지뷰를 기록하고 있는 등 호응이 높다. ‘재미’는 학습 난이도에 따라 교육 과정을 6단계로 구분해 학습자 수준에 맞게 수강할 수 있다. 체계적인 커리큘럼과 일일별 출석 확인, 자기 진단, 성적 관리 등 학습자가 꾸준히 공부할 수 있도록 관리도 해준다.

중구청 영어동호회와 16개 구립어린이집이 ‘1회원 1어린이집 영어교육 협정’도 맺었다. 교육은 미국의 유아 초기~초등학교 1학년들이 사용하는 구조식 영어문장 50개를 선정해 영어 대화에 활용한다. 회원들은 1주일에 1회 이상 어린이집에서 원아들을 직접 지도하거나 보육교사와 부모들을 돕는다.



이명박정부는 공교육 강화 및 교육의 국제화를 중심으로 한 교육개혁에 국운을 걸고 있다. 그리고 그 중심에 교육특구 사업이 존재한다. 지역특화추진사업단이 6월 추진하겠다고 밝힌 실질적 규제완화와 밀의 중인 교육국제특구 특별법이 조화를 이뤄 ‘교육특구’ 사업이 지역의 특성과 현실을 잘 반영하, 명실상부 특별한 ‘특구’로 뜨기를 기대해 본다.



정동일 구청장은 “지역특구가 활성화하려면 역시 예산 지원이 필수”라며 “정부가 예산을 지원할 수 있는 방향으로 규제완화가 이루어 졌으면 좋겠다”고 말했다.

3. 교육특구의 과제와 전망

교육특구의 현황에서도 볼 수 있듯 현재까지 신청된 특구를 보면, 대부분 국제화와 외국어로 특화되어 있다. 국제화나 외국어를 표방하지 않은 곳(군포 청소년교육 특구, 곡성 21세기 농촌교육 특구와 김해 평생교육 특구)도 주요 사업 내용을 살펴보면 모두 외국어 교육 강화가 주목표로 되어있다. 이름이야 무엇으로 붙였든 내용은 외국어, 그것도 영어교육 강화가 목적인 것이다. 교육특구가 아닌 ‘국제화 또는 외국어’ 특구로 분화되는 것이 더 나올 것으로 보이는 것은 이 때문이다.

그래서인지 지난 1월 당시 대통령직인수위 사회교육문화분과위 간사이자 한나라당 국회의원이었던 이주호 청와대 교육문화과학수석은 국제화 교육을 목적으로 한 특별지구를 지정, 운영할 수 있도록 하는 관련 특별법을 발의했다.

교육국제화특구 특별법(안)은 조기유학 급증으로 인한 외화 낭비와 영어 사교육 심화 등을 막기 위한 이명박 대통령의 공약에 의거한 것으로, 특별법을 근거로 지정되는 교육국제화특구에는 국제화교육을 목적으로 하는 초중고교와 영어전용타운이 설립돼 영어 상용화가 단계적으로 추진되는 동시에 역내 대학의 국제교류 및 국제경쟁력 강화 지원, 외국대학 유치 지원, 외국인 진료병원 등 외국인들의 생활 애로를 해결하기 위한 각종 제도적 기반 마련 등의 혜택이 부여되는 것으로 되어 있다.

물론 이 법안은 아직 계류되어 있지만, 18대 국회에서 다시 상정, 통과될 가능성이 매우 높다. 법안이 통과될 경우 기존의 지역특화사업단에서 운영하고 있는 교육특구가 이들 특별법에 의해 함께 관리될지 여부에 관심이 쏠릴 수밖에 없다. 여기에 지난 2005년 통과된 ‘경제자유구역및 국제국제자유도시의외국교육기관설립운영에관한특별법안’과의 관계 조율도 필요하다.

지난 1월 교육국제화특구 특별법(안)이 발의 되었을 당시 제주도가 제주영어교육도시 조성이 특별법안의 진행 상황에 따라 상당한 영향을 받게 될 것이라고 인식, 국무조정실 제주특별치도 지원위원회를 통해 국책사업임을 강조하며 기득권을 지켜나가겠다고 밝히는 등 법안 발의와 동시에 삐걱거린 예가 있기 때문이다.

이명박 정부는 공교육 강화 및 교육의 국제화를 중심으로 한 교육개혁에 국운을 걸고 있다. 그리고 그 중심에 교육특구 사업이 존재한다. 지역특화추진사업단이 6월 추진하겠다고 밝힌 실질적 규제완화와 발의 중인 교육국제화특구 특별법이 조화를 이뤄 ‘교육특구’ 사업이 지역의 특성과 현실을 잘 반영한, 명실상부 특별한 ‘특구’로 뜨기를 기대해 본다. ✎



전북 완주 이성초등학교

‘맞춤형교육’으로 폐교위기사 가고 싶은 학교로

글_ 김종성 새전북신문 기자
kjs0114@hanmail.net

전주의 집 가까운 학교를 포기하고 자녀를 이곳으로 전학시킨 학부모들은 “다양한 특기적성 프로그램과 학년별 맞춤형 교육이 가능하기 때문”이라고 한결같이 입을 모은다. 학교에서 종일제 맞춤형 방과후 학교를 운영하면서 학생과 학부모들이 원하는 모든 교육을 학교 안에서 다 받을 수 있다는 것이다.

지난 금요일 오전 10시. 완주 이성초등학교의 넓은 운동장에서는 5·6학년 학생들이 우렁찬 기합을 내지르며 태권도 수업에 열중이다. 20여명의 고학년 학생들은 절도있는 자세로 외부에서 초빙된 사범으로부터 태권도의 품세를 익히고 있다.

같은 시각 이 학교 과학실에서는 3학년 학생 17명이 원어민 영어교사 니키씨와 영어 수업을 하고 있다. 영어로만 진행되는 원어민 수업에서 니키씨와 학생들은 질문과 답변을 주고 받으며 40분 동안 수업을 즐겼다. 이 학교의 모든 학생은 이렇게 원어민 영어 수업을 1주일에 3~4시간씩 받는다. 원어민 교사는 한 명에 불과하지만, 학생수가 적기 때문에 가능한 일이다. 대도시의 영어 전문 학원에서나 봄직한 풍경이다.

1. 폐교 위기서 가고 싶은 학교로

전주와 김제, 완주의 3개 시군의 경계에 위치한 이성초는 지난해까지만 해도 폐교될 위기에 놓여 있었다. 개교 60년이 넘는 이 학교는

해마다 학생수가 줄면서 지난해 3월 전교생 25명의 소규모 학교로 전락했다. 하지만 지난해부터 이 학교는 도시의 아이들에게 가고 싶은 학교로 바뀌었다. 학생 수도 올해 신입생 33명을 포함해 113명으로, 1년새 5배 가까이 증가했다. 이 중 85명이 전주 출신이고, 3명은 김제에서 왔다. 지역의 학생은 25명 뿐으로, 전교생의 78%가 도시지역 출신인 셈이다.

전주의 집 가까운 학교를 포기하고 자녀를 이 곳으로 전학시킨 학부모들은 “다양한 특기적성 프로그램과 학년별 맞춤형 교육이 가능하기 때문”이라고 한결같이 입을 모은다. 학교에서 종일 제 맞춤형 방과후 학교를 운영하면서 학생과 학부모들이 원하는 모든 교육을 학교 안에서 다 받을 수 있다는 것이다. 또한 학교 수업을 마친 자녀를 맡길 곳이 없어 ‘학원 돌리기’를 해야만 했던 도시의 맞벌이 부부에게 이성초는 이상적인 교육시설인 셈이다.

지난해 5학년 하련이와 4학년 하람이를 이 학교로 ‘유학’ 보낸 염미숙씨(39)는 “버스로 통학한다는 게 마음에 걸렸지만 학교의 교육 프로그램이 도시의 어느 학교보다도 훌륭하다고 생각해 결단했다”며 “처음에는 코피를 쏟기도 하는 등 힘들어 하던 아이들도 지금은 학교를 재미있게 다니고 있다”고 전했다.

염씨는 “무엇보다도 두 아이 모두 사설학원에 보낼 때보다 외국어실력이 크게 늘었고 체력도 나아졌다”며 “물을 싫어했던 하련이는 수영을 배우면서 자신감도 가진 것 같다”고 만족해 했다.

전주에서 아들을 전학시킨 학부모 이영실씨도 “이성초의 방과후 교육 프로그램이 훌륭하다고 해 전학을 결심했다”면서 “학교와 지역공동체의 적극적인 지원으로 사교육비 부담 없이 수준 높은 교육을 받을 수 있게 돼 너무 좋다”고 말했다.

실제로 이 학교 학생 모두는 월요일부터 금요일까지 매일 8교시 수업(토요일은 4교시)을 한다. 1학년과 6학년의 수업 시간이 똑같다.

학생들은 학교에서 영어·중국어 원어민 수업 뿐 아니라 바둑, 독서논술, 컴퓨터, 수영, 태권도, 연극, 바이올린, 서예, 미술 등 다양한 예체능 교육을 정규 교과 시간에 받고 있다. 원하는 학생이 아니라 전체 학생들이 이 모든 수업을 받는다. 이같은 특기적성 교육은 철저히 개별 맞춤형으로 진행되면서 학생들 모두가 실질적인 학습효과를 얻고 있다. 도시에서는 적지 않은 돈을 들여 학원을 보내야만 배울 수 있는 과목들을 이 곳에서는 사교육비 부담 없이 수준 높은 교육을 받을 수 있는 것이다.

이 학교의 김옥형 평생교육부장은 “이성초는 대학교 수업처럼 교과별 전문교사 체제로 운영되기 때문에 학생들은 매 교시 담당 교과 선생님을 찾아가 수업을 한다”면서 “작은 학교는 교육





“무엇보다도 두 아이 모두 사설학원에 보낼 때보다 외국어실력이 크게 늘었고 체력도 나아졌다”
 며 “물을 싫어했던 하련이는 수영을 배우면서 자신감도 가진 것 같다”고 만족해 했다.

환경이 열악하지만 학생 개개인의 수준과 적성에 맞춘 프로그램을 여유를 가지고 제공할 수 있다는 장점이 있다”고 설명했다. 그렇다고 모든 교육이 학교 안에서만 이뤄지는 것은 아니다. 학교 밖 세상 체험학습도 훌륭하다. 학교측은 학생들이 바르게 성장하기 위해서는 이론 교육과 함께 체험활동이 중요하다고 보고 월 1회 이상 현장체험과 푸른 숲 체험, 향토문화 체험, 문화예술 선도학교 탐방, 야영학습, 도시학생 민박 교류 등을 실시한다. 최근에는 동문들의 지원을 받아 전교생이 파주 영어마을 체험학습을 다녀왔다. 이러한 차별화된 교육 프로그램은 학생들의 실력으로 이어져 지난해 5월 전북사생대회 교육감상 등 25명 입상, 워드 3급 시험 5~6학년 80%

〈표〉 이성초의 차별화된 방과후학교 특기적성교육 프로그램

	월	화		수	목	금	토
아침공부 (08:30~08:50)	독서발표회	교직원협의회		학급특색	교직원연수	학급특색	학급특색
1교시 (09:00~09:40)	원영어(6)	독서논술(2) 경필(1)	수영교실 (저학년)		원영어(5) 바둑(유)	원영어(1) 국어(독논5) 그리기(6)	
2교시 (09:50~10:30)	원영어(6) 바둑(1-2)	한자공부 (3)(4)	수영교실 (저학년)	한자공부(5)(6) 컴퓨터(3)	원영어(5) 바둑(유)	원영어(2)	
3교시 (10:40~11:20)	원영어(4) 바둑(1-2)		수영교실 (저학년)	컴퓨터(4)	원영어(5) 바둑(5-6)	원영어(유) 태권도(3-6)	컴퓨터(5)
4교시 (11:30~12:10)	원영어(2) 바둑(3-4)		수영교실 (저학년)	중국어(유) 한자공부(1)	원영어(5) 바둑(5-6) 중국어(유)	원영어(5-6) 한자공부(4) 태권도(1-2)	컴퓨터(1)
5교시 (13:00~13:40)	원영어(1) 바둑(3-4) 중국어(2)		수영교실 (고학년)	컴퓨터(6) 중국어(3) 독서논술(1) 경필(2)	중국어(1) 컴퓨터(4) 한자공부(3)	신문활용(1-2)	
6교시 (13:50~14:30)	바이올린(4) 원영어(3) 중국어(1)	한자공부 (5)(6)	수영교실 (고학년)	바이올린(1) 중국어(6) 한자공부(2)	중국어(6)	연극(4-6) 컴퓨터(3) 신문활용(1-2)	
7교시 (14:40~15:20)	바이올린(5-6) 중국어(3)	컴퓨터(1)	수영교실 (고학년)	바이올린(2) 중국어(5) 독서논술(3) 서예(4)	중국어(5) 컴퓨터(2)	연극(2-3) 독서논술(6) 그리기(5)	
8교시 (15:30~16:10)	바이올린(유) 중국어(4) 독서논술(1) 경필(2)		수영교실 (고학년)	바이올린(3) 중국어(4) 독서논술(2) 경필(1)	중국어(2) 컴퓨터(5-6) 독서논술(4) 서예(3)	컴퓨터(2) 연극(1)	
하교 (16:10~16:30)	학생안전 귀가지도						

합격, 완주군 독서골든벨 대회에서 대상을 포함 9명이 입상하는 등 놀라운 성과를 거뒀다. 또 도 교육청으로부터 우수교직원들이 찾아올 수 있는 평생교육 시범학교에 지정됐으며, 학교 중심의 ‘지역과 함께하는 학교’로 선정돼 교육과학기술부의 지원을 받는 학교가 됐다.

지난해 전주에서 이 학교로 전학을 온 5학년 찬하는 “부모님께서 멀리 농촌학교로 전학가자고 해서 실망했는데 와보니 너무 좋다”면서 “바둑, 수영, 체육 등 매일 재미있는 과목들을 배울 수 있어 즐겁다”고 말했다.



2. 학교와 동문, 지역사회의 ‘학교살리기’ 노력과 과제

이처럼 폐교 위기까지 몰렸던 농촌의 초등학교가 대도시에서 유학을 오는 학교로 탈바꿈하게 된 것은 학교와 동문, 지역사회의 노력이 있었기에 가능했다. 특히 교장 초빙 공모를 통해 지난해 3월 서기봉 교장이 부임하면서부터 학교는 크게 달라졌다.

서 교장은 2008년 말로 폐교 통보를 받은 학교에 부임하자마자 학교 살리기에 나섰다. 폐교를 막을 수 있는 방법은 전주지역의 학생들이 찾아오는 학교를 만드는 길 뿐이라고 생각한 서 교장은 교사들과 함께 학교의 전 예산을 들여 차별화된 방과후 학교를 운영하기로 결심하고 다양한 프로그램을 기획했다. 서 교장은 “이성초 학구 안에서 순수한 지역학생들이 20여명에 불과한 가운데 지난해 찾아온 학생들이 올해 되돌아가지 않고 보람을 느끼며 학교생활을 할 수 있게 한다면 농산어촌의 소규모 학교에, 또 공교육 전체에 새로운 비전을 제시할 수 있다고 생각했다”고 말했다.



서 교장의 다소 무모한 듯한 실험은 교직원들의 헌신적인 노력이 더해지면서 현실화됐다. 교직원들은 이른 아침 출근해서부터 퇴근시간이 지날 때까지 학생들과 머리를 맞대고 교육활동에 전념했다. 정규 교육과정의 충실한 운영은 물론이고 방과후학교의 강사 역할, 학습부진아에 대한 개별 교육 등 교육력을 높이기 위한 모두의 노력은 매우 컸다.

학교의 노력에 동문과 지역사회도 움직이기 시작했다. 개교 60년이 넘도록 총동창회조차 없었던 학교에는 지난해 지난해 총동창회가 구성돼 동문들이 모교 살리기 결의문을 채택하고 학교발전을 위해 물심양면으로 지원을 아끼지 않았다.

총동창회는 학교운영위원회와 지역사회를 대상으로 모금활동을 벌여 300만원 상당의 도서기증을 시작으로, 학교발전기금 전달과 체육용품 지원, 방학 중 방과후 학교 중식 제공, 파주 영어마을 전교생 체험학습 지원 등 지난해에만 2,200만원을 모금해 학생 교육활동에 후원했다.





학교로 전학을 온 5학년 찬희는 “부모님께서 멀리 농촌학교로 전학
가자고 해서 실망했는데 와보니 너무 좋다”면서 “바둑, 수영, 체육
등 매일 재미있는 과목들을 배울 수 있어 즐겁다”고 말했다.

인근 교회와 독지가들은 통학 버스를 제공하기도 했다.

서 교장은 “이성초가 이처럼 가고 싶은 학교로 변모한 것은 학교와 교직원, 동문, 지역사회, 학부모 모두의 노력이 결실을 맺은 것”이라며 “이성초의 성과는 어려운 환경에 처한 농산어촌 소규모 학교와 공교육에 하나의 방향을 제시했다는 점에 의미가 있다”고 말했다. 하지만 이성초의 이같은 성과는 미완이라는 평가가 지배적이다. 아직까지 실험 단계라고 보는 것이 옳다. 학생수가 100명을 넘어서 폐교위기는 넘겼지만 이는 절반의 성공에 불과하다.

소규모 학교에서만 가능한 여러가지 장점들은 분명히 존재하지만, 학생이 많은 학교와 달리 아이들의 학력 경쟁이 덜하다는 우려의 시각이 적지 않다. 또한 학생 상당수가 전주에서 입소문을 듣고 전학 온 학생들이어서 앞으로도 계속 일정한 학생수를 안정적으로 확보할 수 있을지도 미지수다. 이 때문에 교육당국과 자치단체도 의문부호를 갖고 적극적인 지원을 미루고 있다.

무엇보다도 이성초가 가장 힘들어하는 부분은 학구(學區) 문제다. 현재 이 학교에 오고 싶은 학생은 주소를 학교 인근 지역으로 잠시 바꿔야 하는 편법을 써야 한다. 주소를 옮기지 않고 전학을 온 학생들도 상당수다. 아직까지는 문제화가 되지 않았지만 언젠가는 짚고 넘어가야 할 부분이다. 학교와 동문들은 학구와 상관없이 인근 시군에 사는 학생이라면 누구나 지원할 수 있도록 특별 규정을 요구하고 있다.

서 교장은 “탈농과 저출산 등으로 인구가 급감하면서 농촌의 소규모 학교 상당수가 폐교 위기에 처했다”며 “공립인 이성초가 학생들의 통학구역을 제한받지 않는 자율학교로 지정받기는 힘들지만 위기의 농촌학교를 살리기 위한 특별 규정은 필요하다”고 주장했다.

정부가 농어촌 소규모학교 통폐합을 적극 유도하고 있는 가운데 농촌학교에 모범사례로 받아들여지고 있는 이성초의 실험은 앞으로도 계속될 전망이다. 이성초의 실험이 성공적으로 뿌리를 내리기 위해서는 학교와 동문의 눈물겨운 노력에 교육당국과 자치단체의 적극적인 지원이 절실하다. ♣



부산 장안제일고등학교

‘공교육 성공신화’ 일궜낸 기숙형 공립학교

글_ 김종균 부산일보 기자
edu@busanilbo.com

장안제일고등학교(부산 기장군 장안읍)를 찾아가는 길은 멀다. 부산 기장군청을 지나서도 울산 방향으로 한참을 달려야 학교가 나온다. 학교 건물 전체가 숲으로 둘러싸여 온통 초록빛이다. 학교 정원도 잘 가꾸어져 있어 어느 유럽 국가의 잘 꾸며진 도시에 와 있는 기분이다. 학교 주변은 조용하고 이름 모를 새소리와 곤충들의 소리만이 가끔씩 정적을 깨운다.

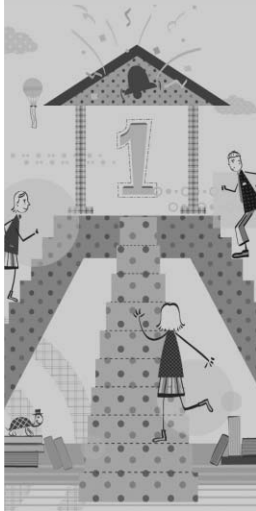
기자가 장안제일고를 찾게 된 이유는 이렇다. 이 학교가 무려 12년 연속으로 졸업생 모두를 4년제 대학에 입학시켰기 때문이다. 장안제일고는 대학 진학률에 있어서 전국의 어느 고교도 따라오기 힘든 내력과 힘을 가졌다.

장안제일고는 졸업생 대학 100% 진학률의 내용도 뛰어나다. 졸업생 중 30% 정도는 수도권 대학에 입학했고 나머지도 지역 명문대 등에 입학했다. 또 이 학교는 거의 모든 학생들이 사교육을 받지 않는 ‘공교육 성공신화’를 이뤄낸 곳이기도 하다. 1학년부터 3학년까지 9개 학급만 있는 이 작은 학교가 이뤄낸 성공비결은 무엇일까? 궁금해진다.



장안제일고는 졸업생 대학 100% 진학률의 내용도 뛰어나다. 졸업생 중 30% 정도는 수도권 대학에 입학했고 나머지도 지역 명문대 등에 입학했다. 또 이 학교는 거의 모든 학생들이 사교육을 받지 않는 ‘공교육 성공신화’를 이뤄낸 곳이기도 하다.





학교 측은 학생들의 자기 주도적 학습을 적극적으로 지원하기 위해 정규수업을 마친 뒤 영어, 수학, 국사 등에 대한 수준별 특강도 실시하고 있다.

장안제일고 김경희 교장은 12년 연속 졸업생 전원 4년제 대학 진학의 가장 큰 원동력으로 ‘학생들의 자기 주도적 학습’을 꼽는다. 학교 측은 학생들이 스스로 공부하도록 할 수 있도록 학습 환경을 잘 조성해주고 있다. 우선 1, 2, 3학년 학생들은 모두 매일 오후 10시까지 학교에서 지습을 할 수 있도록 했다. 기숙사 학생이나 3학년 학생들은 다음날 오전 2시까지 자습할 수 있도록 교실을 개방한다. 특히 학교 측은 새벽까지 공부하는 학생들을 위해 관리교사 2명을 채용했다. 각각 영어와 수학을 전공한 관리교사들은 새벽까지 공부하는 학생들의 안전을 보살피는 것은 물론, 학생들이 밤늦게까지 공부하다가 모르는 문제에 대한 해답을 제시하는 역할도 한다.

학교 측은 학생들의 자기 주도적 학습을 적극적으로 지원하기 위해 정규수업을 마친 뒤 영어, 수학, 논술, 국사 등에 대한 수준별 특강도 실시하고 있다. 학생들은 특강 반에서 자신의 수준에 맞는 맞춤형 보충수업을 받을 수 있다. 특히 논술의 경우 1학년 때부터 수준별로 단계를 밟을 수 있도록 강의가 준비돼 있어 3학년까지 체계적인 학습이 가능하다. 물론 보충수업 비용은 학교가 거의 부담한다. 게다가 학교 측은 학생들의 논술 공부 지원을 위해 학교는 매년 신간 1천여 권씩을 구입하고 있다.

모든 방과후특강은 외부강사의 도움이 전혀 없이 학교 선생님들이 담당하는 것도 장안제일고의 특징이다. 따라서 선생님들은 오후 10시계 퇴근하기 일쑤다. 학교 재단 측은 이 같은 교사들의 노고를 위로하기 위해 매년 교사 10여명을 유럽, 중국, 동남아 등지로 해외연수를 보내고 있다. 교사들의 기가 살아야 학생들을 정열적으로 가르칠 수 있다는 것이 학교 측의 생각이다.

김 교장은 “선생님들의 헌신적인 노력이 있었기 때문에 매년 대학 입시에서 큰 성과를 거둘 수 있었다”며 “학교에서 공부에 관한 모든 것을 해결할 수 있게 되자 학생들은 사설학원에 다니지 않게 됐다”고 밝혔다.

학교 측은 학생들의 스스로 학습을 지원하기 위해 컴퓨터실과 자습실도 항상 개방해 놓고 있다. 공교육 시스템을 통해 학생들의 공부와 대학 진학을 지원하겠다는 학교의 의지가 잘 반영된 조치다. 컴퓨터실 문을 잠그고 교사의 관리 감독 하에 공부를 하는 일반 학교와는 분위기가 전혀 다르다. 방학기간 동안에는 컴퓨터실에서 인터넷을 이용해 강의도 받을 수 있다.

자습실은 냉난방시설이 완벽돼 있다. 특히 3학년 학생들은 자습실에 개별 좌석이 있어 언제든지 조용하게 자신의 자리에서 공부할 수 있다. 학생들은 “중학교 때 학원에 다닐 때는 공부를 학원 선생님에게 의존하는 경우가 많은데 이곳에 입학하고 나서는 학원에 갈 필요가 없었다.”며 “스스로 공부를 하다 보니 수행평가도 혼자서 해결할 수 있는 능력도 생겼다”고 입을 모은다. 김 교장은 “자습실에는 관리 감독하는 교사가 없어도 학생들이 스스로 알아서 공부하는 분위기가

만들어지고 있다”며 “이런 자율적인 학습 분위기가 12년 연속 졸업생 전원 4년제 대학 진학이라는 신화를 이뤄낸 바탕이 됐다”고 밝혔다.

자기 주도적 학습 분위기가 무르익자 학생들은 자율적으로 학습동아리를 만들었다. ‘수미사’라는 수학동아리와 ‘엘리트’라는 영어동아리가 그것이다. 이 동아리들은 일주일에 3~4번 모임을 갖고 선생님에게 고난도 문제를 받아 토론식으로 문제를 풀어나간다. 수미사에는 수학에 관한 한 전국에서도 최상위 성적을 내는 학생들이 모여 있다. 영어동아리에는 원어민 교사가 보조 교사로 투입돼 학생들의 실력을 높이는데 도움을 준다.

12년 연속 졸업생 전원 4년제 대학 진학을 이끈 또 하나의 원동력은 교무실 문턱을 낮춘 것이다. 이 학교 교무실은 특이하다. 쉬는 시간만 되면 학생들이 잘 모르는 문제나 어려운 문제를 들고 교무실로 선생님을 찾아온다. ‘복적복적, 왁자지껄’ 교무실이 꼭 재래시장 같다. 일반 고교에 서는 잘 볼 수 없는 풍경이다.

학년당 학생이 100여명 정도밖에 되지 않기 때문에 선생님들은 학생들을 개인적으로 잘 안다. 학생이 뭘 좋아하는지, 성격은 어떤지, 집안 환경은 어떤지, 대학에서 무엇을 전공하고 싶어 하는지 등등. 이렇다 보니 선생님과 학생들은 스스럼없이 지내는 사이가 됐고 신뢰도 쌓였다. 이 같은 학교 분위기는 학생들이 모르는 문제가 있을 때 언제든지 교무실을 찾을 수 있도록 만들었다. 학생들은 “선생님들은 수업을 막 마친 뒤라 몸이 피곤하실 텐데도 쉬는 시간에 학생들의 질문에 친절하고 정확하게 대답을 해주기 때문에 학생들은 선생님을 존경할 수밖에 없고 부모처럼 믿게 된다.”고 말한다.

장안제일고의 장점은 또 있다. 2004년부터 자율학교로 지정돼 교과과정을 학교 자율적으로 정할 수 있게 된 것이다. 학교 측은 일반 고교에 비해 수학과목 강의를 일주일에 2시간 정도 더 많이 실시한다. 또 1학년 때는 토익을 1주일에 2시간, 2학년 때는 토익을 1주일에 1시간 정도 강의한다. 토익수업에는 원어민 영어강사가 투입된다.

장안제일고는 부산에 위치한 학교지만 각 대학의 농어촌특별전형 대상 학교다. 부산지역의 일반 고교에 비해 4년제 대학 진학에서 유리할 수밖에 없다. 부모와 학생이 고교 3년간 기장군에 살면 농어촌특별전형을 통해 대학에 진학할 수 있다.

지난달에는 여학생 전용 기숙사도 완공했다. 총 120여명을 수용한다. 이에 따라 장안제일고는 역시 기존의 기숙사를 남학생 전용으로 만들었다. 학교 측은 “보다 많은 학생들이 기숙사에서 생활할 수 있게 돼 학습여건이 더욱 좋아졌다”고 밝혔다.

하지만 장안제일고는 학습만 강요하는 학교가 아니다. 무엇보다 인성을 강조한다. 김 교장은





“학생들에게 가장 중요한 것은 건강이고 지식을 쌓기 보다는 지혜로운 사람이 되기를 바란다.”며 “먼저 자아를 실현하고 사회에 봉사하는 시민으로 성장해야 한다고 가르치고 있다”고 밝혔다.

“학생들에게 가장 중요한 것은 건강이고 지식을 쌓기 보다는 지혜로운 사람이 되기를 바란다.”며 “먼저 자아를 실현하고 사회에 봉사하는 시민으로 성장해야 한다고 가르치고 있다”고 밝혔다.

이를 위해 학교 측은 학생들의 스트레스 해소와 정서 순화를 위해 매년 3월과 9월 학교 주변의 달음산을 등반한다. 이때 3학년을 위한 수능기원제도 함께 지낸다. 여름방학 때는 기장청소년수련관을 빌려 하루 2시간 20일 동안 수영을 가르치고 1학년 때는 자체 도자기실을 활용해 1년 동안 도자기 실습을 한 뒤 개인당 도자기 작품 한 점을 남길 수 있도록 하고 있다.

또 매월 영화 한 편을 상영해 학생들이 감성을 키우는 데도 도움을 주고 있다. 한 달에 한 번 마음집중교육도 실시한다. 외부강사를 초빙해 참선과 같은 마음집중교육을 실시해 학생들의 집중력을 높이는데 큰 도움을 주고 있다.

이 같은 사실들이 점점 알려지면서 부산 시내에서도 이 학교를 지원하는 학생이 무척 많아졌다. 특히 해운대 등 기장군과 가까운 부산지역에서 장안제일고를 지원하는 학생들이 증가 추세에 있다.

김 교장은 “선생님과 학생, 학생과 학생 사이가 가족적인 관계를 유지하고 있고 스스로 공부하는 학생들을 선생님이 적극 지원하고 있기 때문에 2009학년도 대학입시에서도 3학년 학생 모두가 4년제 대학에 입학할 수 있을 것”이라고 밝혔다. Y



부산 금곡고등학교

수준별 수업으로 '명문고' 도약

글_ 김대원 매일경제신문 기자
egofree@mk.co.kr

교육과학기술부가 4월 15일 학교자율화 계획안을 발표하자, 두 가지 사항이 주요 관심사로 떠올랐다. 정규수업 이전에 이뤄지는 '0교시 수업'과 전 과목 평균 성적을 기준으로 학생을 가르치는 '우열반'의 부활이었다. 이 중 '우열반'은 '나는 우반, 너는 열반'이라는 식으로 자칫 성적으로 어린 학생들에게 나는 패배자'라는 열패감을 심어줄 수 있다. 자연스럽게 학교는 전인교육은 사라진, 성적 경쟁만 남은 전장(戰場)으로 변한다.

시·도교육청도 이를 우려해 우열반을 금지했다. 대신, 수준 별 교육의 대상 확대와 수준 세분화 확대를 일선 학교에 권하기로 방침을 정했다. 수준 별 교육 확대가 학교현장에서 자리 잡을 수 있을까? 우열반'의 편법적인 형태로 운영되진 않을까?

부산 금곡고등학교는 이러한 고민을 끝낸 대안을 제시해 준다.

1. 수준별 수업으로 '명문고' 도약

부산의 고등학교 배정 체계는 두 가지 방식이 섞여 있다. '40% 선지망, 60% 무작위 배정'. 고교 진학 대상자는 자신이 희망하는 고교



금곡고 학생들은 다른 학교와 달리, 보충수업 때 자신이 부족한 과목을 스스로 선택해서 듣는다. 언어, 외국어, 수리, 탐구 영역에 걸쳐 학교는 총 53개 과목을 개설하면, 학생들은 단과학원처럼 희망대로 수강한다.



를 지망한다. 이 중 40%는 자신이 원하는 학교로 진학한다. 그러나 희망하는 학교로 가지 못한 나머지 60%의 학생은 무작위로 배정된다. 40%지만, 선지망 방식 하에서 경쟁률은 학교마다 차이를 보인다. 경쟁률을 통해 학생과 학부모가 가고 싶은 학교와 기피 학교가 공개된다. 좋은 학교와 그렇지 못한 학교가 학생에 의해 평가되는 것이다.

부산 북구에 위치한 금곡고는 2003년 개교했다. 당시 이 ‘신생’ 학교를 가고자 하는 학생은 적었다. 첫 신입생 모집 결과, 금곡고는 선지망 경쟁률이 남학생은 0.90대 1, 여학생은 0.40대 1. 모두 미달이었다. 2008년 지금 금곡고의 선지망 경쟁률은 최상위권이다. 2006년에 여학생의 경우, 경쟁률이 5.61대 1로 부산에서 가장 높았다. 3년만에 경쟁률이 무려 14배 수준으로 뛴 것이다.

비결은 ‘선택형 보충수업’이었다. 대학마다 다양한 전형안을 내놓고 있는 상황에서, 종전처럼 모든 과목에 치중하기 보다는 자신의 진로 및 수준에 따라 대입을 전략적으로 준비하는 게 낫다는 취지에서 지난 2005년 마련됐다.

금곡고 학생들은 다른 학교와 달리, 보충수업 때 자신이 부족한 과목을 스스로 선택해서 듣는다. 언어, 외국어, 수리, 탐구 영역에 걸쳐 학교는 총 53개 과목을 개설하면, 학생들은 단과학원처럼 희망대로 수강한다. 강좌는 영역 별로 다양하다. 지난 해 언어영역에서는 크게 문학기본, 비문학, 문학 심화, 수능 언어 등으로 네 부분으로 나뉘, 총 6개 과목이 개설됐다. 실력 차이를 고려해서 기본과 심화반도 따로 마련돼 있다. 특히, 1~2학년은 ‘무학년제’를 도입, 학년 구별 없이 수준에 맞는 보충 수업을 듣는다.

결과는 대만족. 일단 학생들의 만족도가 높다. 우리나라 공교육이 목표로 삼고 있는 학원 뛰어넘기가 현실화된 것이다. 3학년 서정훈 군은 “학교에서도 배우고 싶은 걸 찾아서 들을 수 있는데, 학원 갈 필요 없죠. 학원이 오히려 비효율적이에요”라며 “일일이 부족한 과목을 보충하기 위해 단과반을 들으면 비용이 만만치 않고, 싼 값에 들으려 종합반을 수강하면 필요 없는 다른 과목도 들어야 하잖아요.”라고 말했다.

학생들은 집에서 가까운 학교를 마다하고 금곡고로 향하고 있었다. 금곡고 2학년 이하인 학생은 “자신의 수준에 맞는 보충수업을 들을 수 있다는 얘기를 듣고 집에서 5분 거리인 학교 대신 15분 걸리는 이곳을 택했다”고 말했다.

당연히 보충수업에 대한 열의도 높아졌다. 자신이 원하는 수업을 듣기 위한 학생의 경쟁은 불꽃 튀길 정도다. 보충수업 수강신청은 대학처럼 학교 홈페이지를 통해 이뤄진다. 학생들은 수강신청 당일 날에는 인터넷 접속 상태가 좋은 곳을 찾아 대기한다. PC방, 친구 집 등 명당자리로 속

속 학생이 모인다. 인기가 있는 과목은 수강신청이 시작되자마자 마감된다. 예약 개시 1초 만에 마감되는 가수 이승환 씨 콘서트와 비견될 만하다고 학생들은 입을 모은다. 학생은 ‘광클’도 마다하지 않는다. 수강신청 개시 시간에 금곡고가 대형 포털의 실시간 검색어 순위 1위에 오르기도 했다. 금곡고의 인터넷 서버(server)는 다운되기 십상이었다.

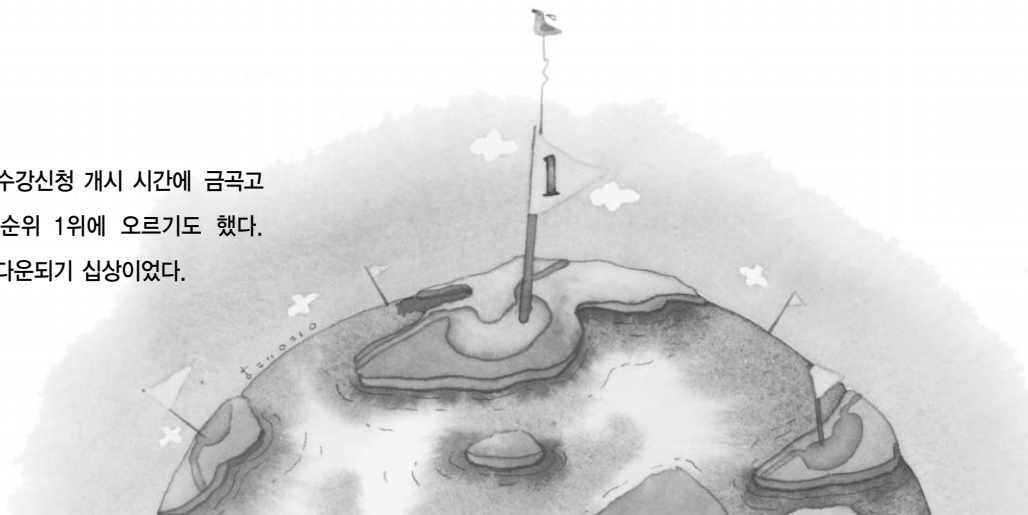
학생 스스로 본인에 맞는 학습은 ‘맞춤 진학’의 토대가 됐다. 다양한 전형 요소를 갖춘 수시모집을 통과하는 데 금곡고의 선택형 보충수업은 효과를 발휘했다. 2008학년도 입시에서 수시모집으로 재적생의 89%가 합격했다.

금곡고의 성공사례는 부산 시내 곳곳으로 파급됐다. 주변 학교에서는 속속 선택형 보충수업을 도입했고, 부산시교육청은 선택형 보충수업 설명과 수강신청 프로그램 등을 담은 CD를 전 부산 시내 고교에 하달했다. 이 뿐만 아니라, 금곡고는 성적 상위 5%는 심화 학습 동아리로 따로 묶어 심층 면접에 대비한 교육을 시킨다.

심화학습은 학생부 성적이 높은 이들에게는 ‘수시’ 전형에 초점을 맞추고 있다. 객관식을 한 문제 더 맞히기 위한 교육 보다는 심층면접 대비용 수업을 한다. 예를 들면, 하나의 과제를 제시하고 일주일의 시간을 준 뒤 프레젠테이션을 하게 한다.

‘수시’ 모집을 겨냥한 이 학교는 2008학년도 입시에서 수시모집으로 포항공대 5명, 카이스트 2명, 서울대 1명, 고려대 3명, 연세대 2명을 합격시켰다. ‘포항공대 5명’이란 진학 결과는 전국 5위권에 속한다. 부산대 수시모집에는 26명이 최종 합격, 부산대 수시모집 전국 최다 합격생을 배출한 학교가 됐다.

학생은 ‘광클’도 마다하지 않는다. 수강신청 개시 시간에 금곡고가 대형 포털의 실시간 검색어 순위 1위에 오르기도 했다. 금곡고의 인터넷 서버(server)는 다운되기 십상이었다.



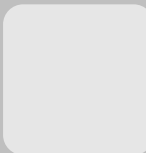
2. 공립교사 마인드깨기가 장애물

금곡고의 '선택형 보충수업' 시스템은 2005년 이 학교에 부임한 박찬규 교감(52)이 고안한 것이다. 박 교감은 부임 이후 노량진의 학원가와 민족사관고등학교 등 유명 사립고를 1년 가까이 찾아다닌 끝에 '선택형 보충수업'의 틀을 만들었다. 부산에서 서울, 경기, 논산 등 경쟁력 있는 학습방법을 만들려 전국 방방곡곡을 누빈 것이다. 이러한 수많은 출장과 교육 프로그램 제작상의 어려움은 넘기 어려운 산임에 분명했지만 노력으로 해결될 수 있는 과제였다.

더 큰 어려움은 학교 내부에 있었다. 공립교사 마인드깨기, 바로 그것이다. 선택형 보충수업을 하려면 기본적으로 교사들의 열정과 노력이 밑바탕에 깔려 있어야 한다. 인정하기 어렵지만, 일부 교사들 사이에서는 '적당주의'가 팽배해 있다. 공립은 사립보다 심하다. 일반적으로 5년만 있으면 다른 학교로 가기 때문에 굳이 이 학교에 '충성'을 다할 필요가 없다는 공립교사 마인드 때문이다.

박찬규 교감은 "교사들이 힘든 프로그램을 따라 오게 하는 게 가장 어려웠다"고 말했다. 강제로 끌고 가자니, 교사들의 정성이 빠진 교육이 빈틈이 보일 것이 눈에 선했다. 그래서 전 교사 64명이 모여 난상 토론을 했다. 학교 구성원 모두의 공립교사 마인드깨기는 선택형 보충수업이 성공을 거두는 결정적 계기가 됐다.

금곡고가 올해 부산시교육청에 제출한 '금곡고 맞춤형 교육의 성과'라는 보고서의 한 부분이다. "교사의 열정과 헌신을 이끌어 내는 것이 학교 교육과정의 성패를 좌우한다. 업무 추진에 있어 교사의 동기 유발이 우선시 되어야 하며, 소수 엘리트 교사들만의 정책 수립 및 추진으로는 학교 교육과정의 성공을 확신할 수 없다." ✎



'교육개발' 모니터 모집

한국교육개발원에서는 계간으로 발행하는 교육전문지 '교육개발'에 교육현장의 다양하고 창의적인 의견과 제언, 아이디어 등을 담아 '교육수요자들과 함께 하는 교육정론'을 실현하고자 모니터를 모집합니다.



- 모집인원 : 00명
 - 모집기간 : 연중 수시
 - 모집대상 : 초·중·고·대학의 학생, 교사, 교수, 교직원, 학부모
 - 활동기간 : 위촉 후 1년
 - 모집방법 : 전화 또는 온라인 접수
- ※ 기타 사항은 한국교육개발원 교육개발 편집실로 문의바랍니다.
 담당자 : 정미영 ☎ 02)3460-0472 이메일 : keditor@kedi.re.kr



한국교육개발원(KEDI) 홈페이지



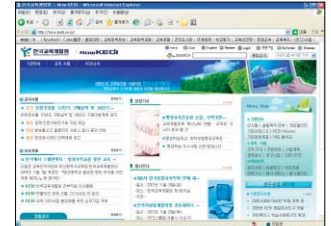
KEDI 홈페이지
<http://www.kedi.re.kr>



영문 홈페이지
<http://eng.kedi.re.kr>



사이버 출판
<http://public.kedi.re.kr>



Now KEDI
<http://now.kedi.re.kr>



열린마당
<http://open.kedi.re.kr>



교육개발
<http://edu.kedi.re.kr>



교육정책포럼
<http://mailzine.kedi.re.kr>



전자도서관
<http://askkedi.kedi.re.kr>



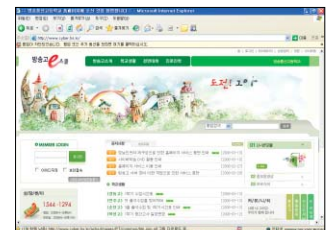
학교평가
<http://eval.kedi.re.kr>



교육인적자원 통계서비스
<http://cesi.kedi.re.kr>



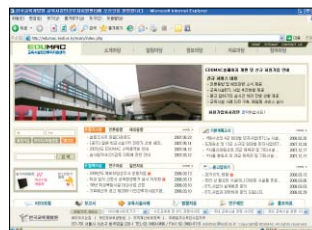
교육안전망지원센터
<http://safe.kedi.re.kr>



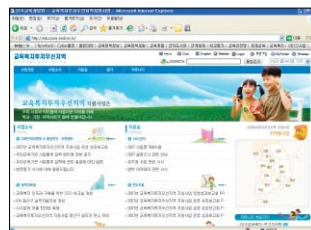
방송통신고등학교
<http://www.cyber.hs.kr>



영재교육센터
<http://gifted.kedi.re.kr>



교육시설민간투자지원센터
<http://edumac.kedi.re.kr>



교육복지투우선지역
<http://eduzone.kedi.re.kr>



OECD 교육정보센터
<http://oecd.kedi.re.kr>



K o r e a n E d u c a t i o n a l D e v e l o p m e n t I n s t i t u t e

‘글로벌 스탠더드’ 를 지향합니다.

학교엔 ‘자율’ 과 ‘창의’, ‘다양성’ 이 숨 쉰니다.

우리 손으로 길러낸 인재들이 세계로 나가고 세계의 인재들이 우리를 찾아옵니다.

‘선진교육’ ‘인재강국’ 한국교육개발원이 이루어나가겠습니다.



1972년에 설립되어 지난 36년간 우리 교육이 나아가야 할 방향과 비전을 제시해온 한국교육개발원,
‘세계일류교육’ 을 향한 끊임없는 도전과 혁신을 통해 세계적 수준의 교육정책전문기관으로 도약하고 있습니다.