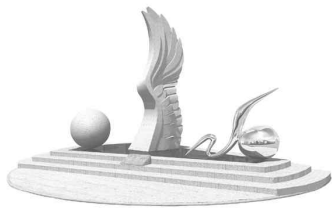


공교육 정상화를 위한 학교 교육의 새로운 방향

- 일시 : 2014. 11. 7(금) 14:00 ~ 18:00
- 장소 : 부산교대 영상세미나실
- 주관 : [사]한국교육연구네트워크, 부산교대 교육연구원
- 후원 : 부산광역시교육청



차 례

I. 학술세미나 일정 3

II. 주제 발표 5

1. 진보교육감의 교육정책을 통해 본 공교육 혁신 ... 7
발표자: 박철희 (경인교육대학교 교육학과 교수)

2. 고교체제 개편의 방향과 과제 23
발표자 : 성기선 (가톨릭대학교 교육대학원 교수)

3. 공교육 정상화 담론을 넘어서서 38
발표자 : 강희룡(경기도교육연구원 연구위원)

4. 학교혁신 어떻게 할 것인가? 49
발표자 : 성병창(부산교육대학교 교육학과 교수)

III. 지정 토론 78

- 김희용(부산대학교 교육학과 교수) 81
- 정영애(창원대학교 유아교육과 교수) 87
- 박동섭(신라대학교 교육학과 교수) 92
- 김달효(동아대학교 교육학과 교수) 99

IV. 종합 토론 102

- 최윤철(부산금성초등학교 교사)
- 이부영(강명초등학교 교사)

I . 학술세미나 일정

공교육 정상화를 위한 학교교육의 새로운 방향

사 회 허승희 교수 (부산교육대학교 교육학과)

13:40~14:00 등록 및 개회식

개회사 _ 이 미 식 (부산교육대학교 교육연구원장)

격려사 _ 하 윤 수 (부산교육대학교 총장)

14:00~15:30 주제 발표

주제 1 _ 진보 교육감의 교육 정책을 통해 본 공교육 혁신

발표자 _ 박철희 교수 (경인교육대학교 교육학과)

주제 2 _ 고교체제 개편의 방향과 과제

발표자 _ 성기선 교수 (가톨릭대학교 교육대학원)

주제 3 _ 학교 정상화 담론을 넘어 새로운 패러다임으로

발표자 _ 강희룡 연구위원 (경기도교육연구원 기획조정부)

주제 4 _ 학교 혁신을 위한 학교 조직 문화 변화 전략

발표자 _ 성병창 교수 (부산교육대학교 교육학과)

15:30~16:00 휴식

16:00~18:00 종합토론 및 질의응답

사 회 _ 심정보 (부산교육대학교 윤리교육과 교수)

지정토론 _ 김희용 (부산대학교 교육학과 교수)

정영애 (창원대학교 유아교육과 교수)

박동섭 (신라대학교 교육학과 교수)

김달호 (동아대학교 교육학과 교수)

종합토론 _ 최윤철 (부산금성초등학교 교사)

이부영 (강명초등학교 교사)



Ⅱ. 주제발표

1. 진보교육감의 교육정책을 통해 본 공교육 혁신
발표자 : 박철휘 (경인교육대학교 교육학과 교수)
2. 고교체제 개편의 방향과 과제
발표자 : 성기선 (가톨릭대학교 교육대학원 교수)
3. 공교육 정상화 담론을 넘어서서
발표자 : 강희룡 (경기도교육연구원 연구위원)
4. 학교혁신을 위한 학교조직 문화 변화 전략
발표자 : 성병창 (부산교육대학교 교육학과 교수)

진보교육감의 교육정책을 통해 본 공교육 혁신

박 철 희 (경인교육대학교 교수)

I. 들어가며

올해 6·4 지방선거에서 17개 시도교육감 중에서 13개 시도에서 진보교육감으로 분류된 사람들이 당선되었다. 이는 4년 전 6명의 진보교육감이 당선되었던 사실과 비교해볼 때 진보교육감의 엄청난 약진이며, 바야흐로 진보교육감의 시대가 열렸다고 할 수 있다. 무상급식, 학생인권조례, 혁신학교, 자사고의 일반고 전환 등 진보교육감들이 추진한 정책들이 교육계는 물론 일반사회에도 커다란 파장을 불러일으키고 있다. 과거 시도교육청은 교육정책과 관련하여 사회적으로 주목을 끌만한 의제설정의 기능을 하지 못하였다. 그러나 진보교육감의 등장 이후 사회적으로 주목을 받는 교육정책들이 진보교육감들에 의해 개발 추진되고 있다. 일부 정책들은 중앙정부와 갈등을 일으키면서도 대중적 지지를 등에 업고 추진되기도 한다. 우리나라 교육정책의 방향을 잡아나가는 데 있어서 진보교육감들의 역할이 점차 커지고 있다고 하겠다.

교육정책에 대한 진보교육감들의 영향력이 커지고 있는 만큼 이들의 교육정책들을 분석하고 성찰하는 작업도 활발히 진행될 필요가 있다. 여기서는 진보교육감의 교육정책 중에서 공교육의 혁신과 관련성이 큰 정책들을 중심으로 그 의미와 과제들을 살펴볼 것이다. 공교육의 혁신과 관련하여 특정 교육정책이 지니는 의미는 그것이 얼마나 교육의 평등에 기여하며, 학습자에게 즐겁고 의미 있는 학습경험 제공하는가라는 점을 기준으로 판단하고자 한다. 진보교육감들의 교육정책은 새롭게 당선된 진보교육감의 경우 인수위원회에서 발간한 인수위원회백서, 연임된 진보교육감의 경우는 주요 업무계획, 교육중기계획 등을 중심으로 살펴보았다.

II. 주요 교육정책 검토

1. 유아교육 정책

교육감의 유아교육관련 정책은 시도 교육청에 따라 차이가 있지만, 크게 보면 3~5세 누리과정의 도입에 따른 교육과정 운영 및 교육환경 개선 등의 후속 정책들과 공립유치원의 확대 정책으로 나누어볼 수 있다.

박근혜 정부에서 2013년부터 3~5세 유아를 대상으로 유아무상교육 및 무상보육정책을 전면적으로 도입함에 따라 3~5세 누리과정의 운영이 시도 교육감의 몫이 되었다. 진보교육감들은 누리과정의 운영과 관련하여 특색 있는 누리과정의 운영 방안, 방과후교육과정의 내실화, 급당 원아수 감축 등 교육환경의 개선, 사립유치원의 공공성 강화 등의 정책들을 제시하고 있다.

유아 무상교육 및 보육의 구상은 1994년 교육개혁위원회에서 만5세 아동을 대상으로 제시되었으며, 법적 근거는 1997년 12월에 개정된 「초·중등교육법」¹⁾과 「영유아보육법」을 통해 마련되었다. 2012년 3월 「유아교육법」의 개정을 통해 무상교육기간이 1년에서 3년으로 확대되었으며, 2013년 1월 「영유아보육법」의 개정을 통해 영유아에 대한 무상보육의 범위 역시 확대되었다. 이와 같은 법적 근거에 기초하여 2013년부터 만 3~5세 유아를 대상으로 하는 누리과정이 도입되었으며, 유치원과 어린이집의 유아들에 대한 전면적 무상교육 및 보육이 실시되었다. 무상교육과 보육의 실시는 취학전 유아의 교육과 보육의 서비스가 사적 영역에서 공적 영역으로 이동해 옴을 의미하기 때문에 교육 및 보육의 공공성이 더욱 강화될 필요가 있다. 여기서 공공성의 강화는 3~5세의 모든 유아들에게 평등한 양질의 교육과 보육의 서비스를 제공하기 위한 정책적 노력을 내포한다.

그러나 현재 정부의 무상교육 및 보육의 추진방식은 표준교육비 및 표준보육비를 산정하여 책정된 교육비와 보육비를 학부모에게 제공하는 방식인데, 이러한 방식은 현재 우리나라 유아 교육과 보육의 현실을 감안할 때 공공성을 담보하는 데 적지 않은 장애가 있을 것으로 판단된다. 유아 교육 및 보육의 공공성 확보와 관련하여 검토해볼 문제는 크게 두 가지이다.

첫째, 유아를 대상으로 교육과 보육 서비스를 제공하는 기관이 이원화되어 있다는 것이다. 대표적인 유아교육기관인 유치원과 대표적인 보육기관인 어린이집은 역사적으로 발달해온 과정도 다르고, 현재 근거법령, 담당부처, 교사의 자격, 설치기준, 이용대상, 운영시간, 교육 및 보육 내용, 시설 기준 등에서 서로 다른 점이 많다. 3~5세 유아의 경우 유치원의 교육 대상이면서 동시에 어린이집의 보육대상이 되는데, 2013년 12월 기준으로 유치원에 다니는 유아(3~5세)는 658,188명이고, 어린이집에 다니는 3~5세 유아는 612,005명으로 유치원과 어린이집이 3~5세 유아수의 절반씩을 점유하고 있다.

<표 5> 영유아 교육·보육 현황

| 구 분 | 유치원 | 어린이집 |
|---------------------------|-------------------|-------------------------------|
| 근거 법률 및 성격 | 유아교육법 (교육기관) | 영유아보육법 (사회복지기관) |
| 관리부처 | 교육부 - 시도 교육청 | 복지부 - 자치단체 |
| 이용대상 및 현황 (’12년 기준) | 3~5세, 8천5백개, 60만명 | 0~5세, 4만2천개, 150만명 |
| 운영시간 | 3~5시간+방과후과정(선택) | 12시간(7:30~19:30)+시간연장(선택) |
| 정부지원 총액 | 총 4조원 (지방교육재정교부금) | 총 8.3조원 (국비 4.1조원, 지방비 4.2조원) |

1) 유아무상교육의 내용은 1998년 「유아교육진흥법」, 2004년 「유아교육법」 등을 통해 계승되었다.

| | | |
|-----------------------------|--|-------------------------------|
| (‘13년 기준) | | |
| 정부지원 교육비·보육료 (학부모/기관) | 0세 75만원, 1세 52만원, 2세 40만원, 3~5세 22만원 (39/36) (35/17) (29/11) (22/0) | |
| 교육·보육 내용 | 공통 누리과정 (3~5세) | 표준보육과정 (3~5세) * 공통 누리과정 포함 |
| | | 표준보육과정 (0~2세) |
| 교사자격· 양성 | 유치원교사 1·2급 및 준교사 (전문대졸 이상, 학과제) | 보육교사 1·2·3급 (고졸이상, 학점제) |
| 정보공시 | ’12.9월~, 유치원 알리미 | ’13.12월~, 아이사랑보육포털 |
| | * 어린이집-유치원 간 공시항목·주기 등 세부사항 상이 | |
| 평가체계 | 의무적 평가 | 자율적 평가인증제 |
| | * 평가항목은 유사하나 평가주체, 평가절차 등 상이 | |
| 재무회계 규칙 | 어린이집, 유치원, 기관별 설립주체 등에 따라 운영 상이 | |
| 가격규제 | 원장 자율 | 시도별 상한액 |
| 시설기준 | 1, 2층, 놀이터 160㎡(40명 이하) 등 | 1층 원칙, 놀이터 3.5㎡/명 등 |

자료: 국무조정실 보도자료(2014.2.14.)

위의 표에서 보듯이 유치원과 어린이집은 서로 다른 점이 많기 때문에 취학 전 유아들에게 평등한 교육과 보육의 기회를 제공하는데 어려움이 있다. 이러한 문제로 인해 이전부터 유아교육기관과 보육기관의 통합과 역할 분담에 관한 논의들이 있어 왔지만, 각 기관의 입장 차이로 인해 문제해결을 위한 합의점에 이르지 못하였다. 그러나 2013년부터 3~5세 유아를 대상으로 하는 누리과정이 유치원과 어린이집의 공통교육과정으로 도입되고, 유아교육과 보육의 전면적 무상화가 실시되면서 유보통합을 위한 정부와 관련기관의 노력이 본격화되고 있다. 정부에서는 2013년 5월 국무조정실장을 위원장으로 하는 ‘유보통합추진위원회’를 조직하고 통합을 위한 구체적인 작업에 들어갔으며, 구체적인 통합 추진 방안²⁾은 다음과 같다.

○ (1단계) 즉시 할 수 있는 것을 우선 추진

- 정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합
- 공통평가항목과 평가기준 마련, 유치원 평가와 어린이집 평가인증 연계
- 재무회계규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발 등

○ (2단계) 규제환경 정비 등 본격 추진

- 결제카드 통일, 시설기준(교실면적·교사당 아동비율 등) 정비·통합
- 이용시간, 교육과정 등 통합
- 교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진

○ (3단계) 관리부처와 재원 등 마무리

- 어린이집-유치원간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원

2) 국무조정실 보도자료(2014.2.14.)

- 관리부처(교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원의 통합

비교적 용이한 것부터 우선적으로 통합을 시작하고, 이해관계가 얽혀있거나, 재정확보가 필요한 과제들은 뒤로 미루는 방식으로 통합단계가 계획되어 있다. 그러나 시작단계에서부터 재정확보의 문제로 인해 내년 누리과정의 무상 운영이 가능할 것인지 불확실한 상황에 놓여있다. 이와 같은 상황에서 교원양성과정의 일원화, 교사의 처우 개선, 시설 개선 등 향후 막대한 예산을 요구하는 통합의 과정을 제대로 추진할 수 있을지 의문이 든다.

둘째, 유아교육 및 보육의 공적 서비스를 제공할 있는 공립 교육 및 보육기관이 현저히 부족하다는 점이다. 현재(2013년 12월 기준) 국공립 유치원의 유아수는 142,052명, 사립유치원의 유아수는 516,136명으로 전체 유치원생 658,188명의 78.4%가 사립유치원, 21.6%가 국공립 유치원에 다니고 있어서 사립유치원 의존도가 매우 높다. 어린이집은 유치원보다 사립의존도가 더욱 심각하다. 2013년 12월 기준으로 국공립 어린이집의 유아수는 15,465명으로 전체 어린이집 유아수의 10.4%에 불과한 반면, 사립어린이집 유아수는 1,332,515명으로 89.6%를 차지하고 있다. 그런데, 사립유치원과 사립어린이집의 기관 성격을 세부적으로 살펴보면 사립유치원의 86.8%가 개인이 운영하고 있으며, 법인은 11.5%에 불과하고, 사립어린이집의 92.9%가 민간·가정에서 운영하고 있고, 법인에서 운영하는 곳은 5.6%에 불과하다. 이는 사립유치원이나 사립어린이집의 사적 성격이 매우 강하며, 상당부분 이윤 추구의 동기에 의하여 운영되고 있을 가능성을 시사한다고 할 수 있다.

이러한 결과를 초래하게 된 것은 그동안 정부에서 유아교육과 보육을 위한 예산을 공립유치원이나 공립 어린이집의 설립에 사용하기 보다는 학부모에게 교육비와 보육비를 지원하는 데 사용하였기 때문이다. 즉 유아교육과 보육에 정부예산이 사용됨으로써 창출된 서비스 수요를 공립유치원과 공립어린이집을 증설하기보다는 사립유치원과 사립어린이집의 확대를 통해 충족시켜왔기 때문이다. 현재 유아에 대한 전면적 무상교육과 보육도 학부모에게 교육비와 보육비를 지원하는 방식으로 추진되고 있어서 이와 같은 사립의존도 현상은 당분간 지속될 것으로 보인다.

그런데 이와 같이 공공 서비스를 사적 기관에 맡겨 추진하는 방식은 적지 않은 문제를 야기할 것이다. 사적 성격이 강한 유아교육과 보육기관은 높은 수익을 창출하기 위하여 가능한 한 서비스의 비용은 줄이고, 서비스 가격을 높이려는 경향을 띠기 때문에 수요자인 학부모의 입장에서 보면 지불하는 값에 비해 낮은 질의 서비스를 제공받을 가능성이 커진다. 또한 높은 수익률의 창출을 위하여 고소득자를 대상으로 고가의 교육 및 보육 서비스를 제공하는 기관도 나타나기 때문에 교육·보육 서비스 질의 격차가 커질 수밖에 없으며 이는 불평등의 문제를 초래하게 된다. 2012년 전국보육실태조사에서 만 3~5세 유아교육 및 보육의 추가 부담 비용이 어린이집의 경우 국공립어린이집은 9.2만원, 민간·가정 어린이집은 16.4만원, 유치원은 국공립유치원이 3.6만원, 사립유치원은 24.2만원의 추가비용이 발생하는 것으로 나타나 이미 이와 같은 문제들이 현실화된 상태이다. 사적 성격이 강한 사립교육 및 보육기관들이 서비스를 담당하도록 하면서 학부모에게 표준교육·보육비를 지원하는 방식으로 무상교육과 보육을 추진하는 방식은 유아교육과 보육의 서비스 질의 격차를 좁히지 못하고 결국 계층 간 불평등의 문제를 초래

하게 될 것이다.

따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 유아를 위한 교육과 보육의 서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 양질의 공공기관을 꾸준히 확대하는 정책이 절실하다. 진보교육감들의 공립 유아교육 기관의 설립 정책은 현재 정부의 무상 교육과 보육 추진방식을 고려할 때 공공성 강화를 위하여 긴요하며 더욱 적극적으로 추진되어야 할 정책이라고 할 수 있다. 기존의 사립유치원들이 공립유치원의 증설을 반대하는 사례도 발생하고 있는 점을 고려할 때 이와 같은 상황을 장기간 방치할 경우 공립유치원의 증설은 더욱 어려워질 것이기 때문에 공립유치원의 증설을 서둘러 추진할 필요가 있다. 또한 기존의 사립유치원들에 대해서는 회계운영의 투명성 확보와 재단 설립과 같이 공공성을 강화해나가는 정책도 함께 추진될 필요가 있다.

2. 고등학교 정책

진보교육감의 고교정책은 자율형사립고·특수목적고 등의 엄격한 관리, 고교평준화 지역의 확대 및 학생 배정 방식 보완, 일반고등학교의 역량 강화 및 다양화 등 크게 3가지로 압축된다.

자사고·특목고의 엄격한 관리와 관련해서는 자사고의 신규 지정을 엄격히 제한하고, 기존의 자사고를 평가하여 부적합 판정이 난 학교는 일반학교로 전환하고, 특목고는 설립 취지에 맞게 운영되도록 엄격히 관리하겠다는 것이 정책적 기조이다. 이 중에서 현재 사회적으로 큰 쟁점이 되고 있는 것이 자사고에 대한 평가와 일반고 전환의 문제이다. 자사고는 출발 단계에서부터 상당히 많은 논란을 불러일으켰다. 정부의 재정지원을 줄이고 교육과정과 학교운영에 있어서 일반학교보다 자율성을 부여받는 자립형 사립고등학교는 이전부터 있어왔으나, 자율형사립고등학교라는 명칭과 아이디어가 정책적으로 등장한 것은 2007년 대통령선거에서 한나라당의 공약으로 자율형사립고 100개교의 설립이 제시되면서 부터이다. 자율형사립고는 이명박 대통령 당선 후 대통령 인수위에서 ‘고교다양화 300프로젝트’라는 이름으로 임기 동안 추진해야 할 과제로 채택되었다. 2009년 자율형사립학교 제도의 실시를 위해 「초·중등교육법 시행령」을 개정하였으며, 이어서 「자율형 사립고등학교의 지정 및 운영에 관한 규칙」을 제정하고, 2010년부터 자율형사립고를 공모하고 지정하였다.

자율형사립고 정책의 추진과정에서 제기된 비판은 첫째, 법인전입금의 최소부담기준이다. 이명박 정부는 자율형사립고등학교의 법인전입금의 최소부담기준을 특별시·광역시 소재지 학교는 학생납입금 총액(수업료+입학금)의 5%이상, 도 소재지 학교의 경우는 3%이상으로 규정하였다. 이와 같은 전금입의 규모는 이명박 대선공약 당시 10%로 논의되었던 것에 비해 상당규모 축소된 것이다.³⁾ 10%의 재단전입금을 감당하면서 자율형사립고를 신청할 고등학교가 수가 기대만큼 많지 않았기 때문에 정부는 재단전입금의 최소기준을 대폭 낮춤으로써 자율형사립고등학교의 수를 확대하고자 하였다. 건학이념에 기초하여 학교를 자율적으로 운영하고자 하는 사학재단이 학교운영에 필요한 경비의 3~5%밖에 책임지지 못

3) 김지수(2010). 자율형 사립고와 교육의 공공성. 105~106쪽

하는 상태에서 학교운영비의 대부분을 학부모에게 전가하는 방식의 자율형사립고 운영이 과연 정당한 것인가에 대한 의문이 제기되었다.

둘째는 학생입학금 및 수업료를 일반계공립고의 3배까지 받을 수 있게 한 것이다. 정부로부터 교직원 인건비와 학교 교육과정 운영비를 지원받지 않고, 재단의 전입금도 매우 낮기 때문에 결국 학교운영에 필요한 경비는 학부모의 몫으로 돌아가게 된다. 학부모가 자녀를 자사고에 보낼 경우 학생입학금과 수업료만 들어가는 것이 아니라 기숙사비, 급식비, 수학여행비, 수련활동비, 현장학습비, 방과후활동비 등 추가적인 비용이 들어가기 때문에 실질적으로 학부모가 부담하게 되는 경비는 일반계공립고의 3배를 초과하게 된다. 유기홍 국회의원의 보도자료에 따르면 2013년 서울지역 일반고의 수익자부담경비는 1,309,436원인데 비해, 서울지역 자사고의 수익자부담경비는 8,544,279원으로 일반고의 6~7배에 이르는 것으로 나타났다.⁴⁾ 결국 자사고는 경제적 장벽으로 인해 저소득층의 접근이 어려운 학교라고 할 수 있다.

셋째, 자율형사립고의 입학전형 방식이다. 자사고는 일반고등학교에 앞서 입학전형을 실시하는데, 비평준화 지역의 입학전형은 지필고사 외의 방법으로 학교 자율적으로 선발하고, 평준화 지역의 입학전형은 학교장이 입학전형 방법의 결정권을 가지되 자기주도적 학습전형을 실시하는 것으로 되어있다. 그런데 문제는 서울지역의 경우 교과성적 상위 50% 범위 내에서 선지원 후추첨 방법으로 학생을 선발하도록 하였다는 것이다. 이와 같은 서울지역 자사고의 전형방법은 학생들의 학교선택권을 제한하는 것이 되고, 학교성적우수자만 진학이념에 따라 특성화된 교육과정에 참여할 수 있도록 한다는 논리도 정당화되기 어렵다. 결국 이것은 성적 우수자를 선발하여 대학진학에서 좋은 성적을 보여줌으로써 입시명문학교로 자리매김하려는 것이 아닌가라는 의문이 제기되는 부분이다. 이와 같은 자사고의 입학전형 방식은 많은 비판을 받으면서 최근에는 추첨전형 뒤 면접이라는 방식으로 전형방식이 바뀌었지만, 이미 성적우수자의 선발을 통해 성적 우수자들이 진학하는 학교라는 이미지를 어느 정도 구축하였으며, 면접이라는 절차를 통해 학생들을 선별할 수 있는 기회가 여전히 열려 있다는 점에서 문제가 해결된 것은 아니다.

사학재단의 재정기여도의 부족, 입학기회의 제한성, 정상적인 교육과정 운영의 실현 가능성 등 자율형사립고등학교와 둘러싼 여러 가지 비판이 제기되고 있지만, 자사고의 심각한 문제는 자사고의 존재가 일반고등학교에 미치는 영향에 있다. 외국어고등학교, 과학고등학교, 국제고등학교 등 특수목적고등학교들이 이미 우수학생들을 선발해왔었는데, 여기에 자율형사립고등학교가 등장하여 우수학생들을 특목고에 이어 추가적으로 선발해가면서 후기전형을 실시하는 일반고등학교는 우수학생들이 거의 없는 ‘이류’ 또는 ‘삼류’ 학교로 전락하고 있다.

4) 국회의원 유기홍 보도자료 2014.10.16

<표 6> 시도별 자사고, 외국어고, 과학고, 국제고 현황(2013)

| 지역 | 자사고 | | 외국어고 | | 과학고 | | 국제고 | | 합계 | |
|----|------------|--------------------|------------|--------------------|-----|-------|----------|----------------|-------------|--------------------|
| | 학교수 | 학생수 | 학교수 | 학생수 | 학교수 | 학생수 | 학교수 | 학생수 | 학교수 | 학생수 |
| 서울 | 25 | 26,639 | 6 | 5,959 | 3 | 1,048 | 1 | 448 | 35 | 34,103 |
| 부산 | 2 | 1,493 | 3 | 2,428 | 3 | 939 | 1 | 511 | 9 | 5,377 |
| 대구 | 4 | 3,920 | 1 | 419 | 2 | 462 | 0 | 0 | 7 | 4,804 |
| 인천 | 1 | 635 | 2 | 1,449 | 2 | 785 | 1 | 419 | 6 | 3,292 |
| 광주 | 2 | 1,610 | 0 | 0 | 1 | 174 | 0 | 0 | 3 | 1,785 |
| 대전 | 3 | 3,118 | 1 | 756 | 1 | 192 | 0 | 0 | 5 | 4,068 |
| 울산 | 2 | 1,372 | 1 | 512 | 1 | 170 | 0 | 0 | 4 | 2,056 |
| 세종 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 103 | 1 | 103 |
| 경기 | 2 | 3,064 | 8 | 6,555 | 2 | 595 | 3 | 1,484 | 15 | 11,708 |
| 강원 | 1 | 464 | 1 | 446 | 1 | 134 | 0 | 0 | 3 | 1,046 |
| 충북 | 0 | 0 | 1 | 476 | 1 | 116 | 0 | 0 | 2 | 594 |
| 충남 | 1 | 1,083 | 1 | 513 | 1 | 134 | 0 | 0 | 3 | 1,732 |
| 전북 | 3 | 2,786 | 1 | 383 | 1 | 130 | 0 | 0 | 5 | 3,301 |
| 전남 | 1 | 1,155 | 1 | 361 | 1 | 178 | 0 | 0 | 3 | 1,696 |
| 경북 | 2 | 2,220 | 1 | 362 | 2 | 222 | 0 | 0 | 5 | 2,807 |
| 경남 | 0 | 0 | 2 | 1,052 | 2 | 417 | 0 | 0 | 4 | 1,473 |
| 제주 | 0 | 0 | 1 | 302 | 1 | 87 | 0 | 0 | 2 | 391 |
| 합계 | 49 (49) | 49,559 (49,559) | 30 (17) | 21,973 (15,037) | 25 | 5,783 | 7 (1) | 2,965 (316) | 112 (67) | 80,336 (64,912) |

자료: 한국교육개발원, 교육통계연보 2013

()는 사립학교수 및 사립학교 학생수

위의 표에서 볼 수 있듯이 2013년 기준 자사고의 재학생수는 49,559명으로 외국어고, 과학고, 국제고 등 주요 특목고의 재학생수 30,777명보다 18,782명이 많다. SKY로 불리는 대학의 2014학년도 입학생 규모는 서울대 3,124명, 연세대 3,438명, 고려대 3,793명으로 함께 10,355명이다. 기존의 특목고(외고+과고+국제고) 졸업생의 규모만 해도 서울대, 연세대, 고려대의 입학정원과 비슷한데, 여기에 특목고(외고+과고+국제고) 졸업생수보다 더 많은 자사고의 졸업생이 대입경쟁에 뛰어들면서 소위 말하는 명문대학의 신입생 중 특목고, 자사고 졸업생이 차지하는 비율은 높아지고 있지만, 일반고 졸업생이 차지하는 비율은 점차 낮아지고 있는 상황이다. 서울의 주요 12개 대학(서울대·연세대·고려대·서강대·성균관대·한양대·중앙대·경희대·한국외국어대·서울시립대·이화여대·숙명여대)의 입학생 상황을 살펴보면 2014학년도 전체입학생수에서 일반고 졸업생은 58.8%이고, 특목고(외고+과고+국제고)와 자사고의 졸업생은 각각 14.6%와 14.1%를 각각 차지하였다. 서울의 이들 12개 주요대학의 신입생 중에서 일반고 졸업생이 차지

하는 비율은 2012년 72.9%에서 2014년 58.8%로 계속 감소하고 있는 추세이다.⁵⁾

이와 같이 저조한 대학진학성적과 열악한 학습분위기로 인해 일반고는 학부모와 학생들로부터 점차 기피학교가 되어가고 있으며, 이와 같은 현상이 가장 심각하게 나타나고 있는 대표적인 지역이 서울이다. 위의 표를 보면 서울에 자사고가 25개교, 자사고 재학생이 26,639명으로 전체 자사고 학교수와 학생수의 절반 이상이 서울에 집중되어 있다. 서울시 교육청에서 ‘자사고의 일반고 전환’이라는 정책을 전면 에 내세우게 된 데에는 이와 같은 서울지역의 특수성이 반영되었다고 할 수 있다.

고교평준화 지역의 확대는 일부 도에서 추진되고 있다. 강원도는 2013년부터 춘천, 원주, 강릉 지역에 고교평준화 제도를 도입하였으며, 경기도의 경우는 광명, 안산, 의정부 지역에서 2013년부터 고교평준화를 실시하고 있고, 용인시는 2015년 고교평준화 실시를 위해 준비 중에 있다. 충남은 천안시에 고교평준화제도 도입을 추진 중에 있으며, 이어서 아산지역까지 고교평준화제도를 확대하기 위해 준비 중에 있다. 고교평준화제도가 1974년 도입된 이후 전국적으로 평준화지역이 확대되다가 평준화교육의 획일성, 질적 저하, 선택권 제한, 사학의 자율성 침해 등 다양한 문제제기가 이루어지면서 국가교육정책은 평준화지역의 확대보다는 특목고, 자사고 등의 설립과 같은 고교다양화 정책으로 방향을 전환하게 된다. 이러한 분위기 속에서 일부 교육감들은 평준화제도의 도입을 바라는 지역주민의 여론을 외면하고 특목고와 자사고 등과 같은 학교의 설립이나 지정에 더 관심을 기울여왔다. 진보교육감들은 지역주민들의 여론에 기초하여 고교평준화제도를 확대하는 정책을 취하였다. 또한 추천배정제도에서 학생선택권 강화로 인해 성적 우수학생들이 특정학교로 쏠리는 현상을 방지하기 위한 노력을 기울이고 있다.

자사고·특목고의 엄격한 관리, 고교평준화지역의 확대에 이어서 진보교육감의 고교정책에서 많이 등장하는 것이 일반고등학교의 역량 강화 정책이다. 일반고등학교의 질을 높이기 위한 구체적인 정책들로는 진로와 직업교육의 강화, 학급당 학생수 감축 등과 같은 교육여건의 개선, 교육과정의 다양화, 학교 운영비의 증액 등과 같은 것이 있다. 이와 함께 공립형대안학교의 설립과 같은 일반고의 다양화 정책들로 시도되고 있다.

이와 같은 진보교육감들의 고교정책은 평준화제도를 와해시키고 교육격차를 심화시키며, 과열 경쟁을 앞당기는 등의 문제를 초래한 학교다양화 정책에 대비되는 정책으로서 통합교육을 통해 교육불평등과 조기 경쟁의 문제를 완화하고 일반학교의 교육의 질을 높이는 정책으로 볼 수 있다. 또한 다양한 공립형대안학교의 설립은 특목고, 자사고로 대변되는 기존 고교다양화정책과는 성격이 다른 새로운 고교다양화 정책의 시도라고 할 수 있다.

3. 혁신학교 정책

혁신학교 정책은 2009년 경기도교육청에서 시작되었는데, 2010년 6월 지방자치 선거에서 진보교육감들이 당선되면서 공교육의 혁신방안으로 널리 채택되었다. 혁신학교(경기), 서울형혁신학교(서울), 빛고

5) 박홍근 의원(2014), 2014학년도 서울 주요 12개 대학 입학생의 출신고교 유형 현황

을혁신학교(광주), 무지개학교(전남), 혁신학교(전북), 행복더하기학교(강원) 등 지역마다 그 명칭은 다양하지만 민주적인 학교문화의 구축과 교육과정 및 수업방법의 혁신을 위해서 노력하고 있다는 점에서 혁신학교는 공통점을 지니고 있다. 혁신학교는 환영과 우려의 분위기 속에서 꾸준히 확대되어 왔으며, 2014년 3월 기준으로 전국의 혁신학교는 서울형혁신학교 67개교, 경기 혁신학교 282개교, 광주 빛고을 혁신학교 23개교, 전북 혁신학교 100개교, 전남 무지개학교 65개교, 강원 행복더하기학교 41개교 등 총 578개교가 혁신학교로 지정되어 운영되고 있다. 올해 지방자치 선거를 통해 당선된 진보교육감들도 일제히 지역에 적합한 혁신학교를 운영하겠다는 공약을 내세우고 있다. 새롭게 당선된 시도교육감의 혁신학교 정책을 살펴보면 약간의 차이는 있지만, 민주적인 학교문화의 구축과 교육과정 및 수업 방법의 혁신을 내세우고 있다는 점에서 기존 혁신학교와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 진보교육감들이 추진하고 있는 혁신학교는 우리나라 공교육의 역사 속에서 다음과 같은 점에서 매우 의미 있는 정책이라고 생각된다.

첫째, 교사들이 교육의 주체로 설 수 있는 계기가 되고 있다는 것이다. 국가가 교육을 관리하는 공교육체제가 도입된 이후 학교는 관료조직의 말단에 위치하고 교사는 교육활동과 행정업무를 동시에 수행해왔다. 일반교사들은 자신의 전문성에 기초하여 스스로 판단하고 실천에 옮기는 주체로 활동하기보다는 결정된 사항을 성실하게 이행하는 대리인으로서 기능해왔다. 또한 일반 행정직원들이 있음에도 불구하고 행정업무의 상당부분을 교사가 떠맡음으로 인해 교육활동에 전념하지 못하고 행정업무 처리에 매달리는 정체성의 혼란을 겪어왔다. 이러한 분위기 속에서 교직사회에는 가르치는 일에서 자아실현과 만족을 얻기보다는 위계화된 관료조직의 사다리를 타고 올라가는 승진을 통해 자신의 능력을 보이고 인정받고 싶어하는 문화가 자리 잡게 되었다. 승진을 추구하는 교사들은 승진점수를 관리해야 하며, 승진점수를 관리하려고 하면 관리자의 눈치를 봐야하기 때문에 관리자가 요구하는 각종업무 등에 민감하게 반응하지 않을 수 없으며, 때로는 무의미하거나 비교육적인 활동에 시간을 써야하는 경우도 발생한다. 승진에 관심이 없는 교사들은 더욱 개인주의화되는 경향이 있으며, 승진에 관심이 있었으나 뜻을 이루지 못한 교사들은 좌절감으로 인해 무기력한 모습을 보여주기도 한다. 국가 권력에 의하여 교육에 대한 주요 결정이 이루어지고 학교장이 결정된 틀에 맞게 학교가 운영되도록 세부 결정을 내리는 분위기 속에서 교사들은 침묵, 무기력, 냉소 등을 학습하게 되고 교육활동으로부터 소외되어 간다. 요컨대 교사들은 공교육을 담당하는 국가관료체제 속에서 결정된 사항을 수행하는 대리인으로서 기능하면서 피동적이고 소외된 교직생활을 해왔으며, 교육활동이라는 본연의 업무수행을 저해할 정도의 행정업무를 수행해오면서 정체성의 혼란과 심리적 스트레스를 겪어왔다.

반면 혁신학교는 수직적·관료적 통제구조에서 수평적·민주적 운영체제로 학교조직의 전환을 시도하고, 교사로부터 행정업무의 부담을 덜어줌으로써 본연의 교육활동에 전념하도록 하며, 전문학습공동체를 통해 함께 성장해가는 문화를 지향하고 있다. 학교와 교육과정의 운영과 관련하여 교사들에게 보다 많은 의사결정권이 주어짐으로써 교사들이 단순한 대리인이 아니라 스스로 구상하고 결정하며 결정된 사항을 실천하는 주체로 설 수 있게 되었다. 또한 행정업무의 부담으로부터 벗어나 교육활동에 전념할 수 있게 됨으로써 정체성의 혼란이나 심리적 스트레스로부터 벗어날 수 있게 되었다. 또한 전문적 학습

공동체의 작동을 통해 자신을 성찰하고 교육전문가로서 성장할 수 있게 되었다. 이와 같이 혁신학교는 교사들이 교육전문가로서 학생들을 가르치면서 성장해나가는 능동적인 주체로 자리 매김될 수 있는 좋은 계기를 마련해주고 있다.

둘째, 학생들이 소외로부터 벗어나 능동적 학습주체로 성장할 수 있는 계기가 되고 있다. 구한말 신식학교가 도입되고 일제강점기를 거치면서 정립된 수업의 전형은 교과지식 전달 중심의 일제식 수업이다. 이와 같은 수업은 가르치는 내용이 학생들의 경험세계와 잘 연결되지 않는 경향이 있다. 교사들은 학습동기가 별로 없는 다수의 학생들을 대상으로 정해진 스케줄에 따라 교과서 내용을 학생들에게 전달하는 데 치중하기 때문에 학생들은 교사가 가르치는 내용에 대한 흥미와 집중도를 잃기 쉽다. 그리고 일제식 수업은 학생들의 언행을 매우 제한하는 경향이 있다. 교사는 목이 쉴 정도로 열심히 얘기하지만 학생들에게는 수업시간 내내 침묵하거나 교사의 설명에 집중하는 자세를 요구한다. 흥미가 없거나 이해가 안 되는 내용을 조용히 고정된 자세로 장시간 경청하게 하는 수업은 대부분의 학생들에게 지루함과 불편함을 주게 된다. 일부 학생들은 이러한 지루함과 불편함을 극복하기 위해 상당한 인내심을 발휘하지만, 상당수의 학생들은 지루함과 불편함을 극복하지 못하고 자거나 인근에 앉아있는 친구와 얘기하는 등의 일탈행동을 하게 된다. 어느 편에 속하든 학생들은 배움으로부터 소외되어 있다고 할 수 있으며, 이와 같은 학습소외가 3세대에 걸쳐서 이어져오고 있는 것이 우리나라 학교의 현실이라고 할 수 있다. 교과에 대한 흥미나 학습동기가 부족함에도 불구하고 경쟁 구도 속에서 억지로 학습을 하다 보니 학생들은 소극적이고 불행한 학습자의 생활을 할 수 밖에 없다.

혁신학교는 학생들의 삶과 연결되는 수업, 학생들 간의 대화와 배움이 있는 수업을 지향함으로써 학생들이 더 이상 침묵하는 수동적인 학습자가 아니라 적극적으로 자신의 생각을 표현하고 나누며 함께 성장해나가는 능동적인 학습자를 지향한다는 점에서 학생들에게는 오랜 기간 우리 학교의 지배적 현상이었던 학습소외로부터 벗어나 능동적이고 행복한 학습자가 될 수 있는 기회를 제공해주고 있다. 혁신학교는 교사와 학생들에게 가르치고 배우는 기쁨을 느끼게 함으로써 행복하고 능동적인 교육자와 학습자가 될 수 있는 가능성을 열어주고 있다는 점에서 우리나라 공교육 역사에서 매우 혁신적인 정책이자 운동이라고 할 수 있다. 이와 같은 혁신학교가 향후 지속성과 확산성을 띠기 위해서는 해결해야할 과제들이 있다.

첫째, 혁신학교 성공 가능성을 많은 고등학교를 통해서 보여줄 필요가 있다. 현재 혁신학교는 초등학교와 중학교가 중심이며, 고등학교는 소수의 학교만이 지정되어 운영되고 있다. 교육과정의 재구성, 배움중심의 수업, 서술형 평가 등이 대학입학준비교육의 성격이 강한 고등학교에서 과연 제대로 실현될 수 있을 것인가에 대하여 의문을 가진 사람이 많이 적지 않다. 특목고, 자사고 등 소위 성적 우수학생들이 밀집된 학교의 졸업생들이 선호하는 상위권 대학에서 점점 더 높은 입학률을 점해가는 지금 혁신고등학교는 무엇을 통해 성공한 학교의 모습을 보여줄 것이며, 어떻게 학부모들을 설득할 수 있을 것인가에 대해 좀 더 깊은 고민과 노력이 필요하다.

둘째, 혁신학교 성과를 어떻게 보여줄 것인지 고민할 필요가 있다. 혁신학교가 진보교육감들의 대표적인 정책으로 채택 되고, 교육청으로부터 일정한 예산 지원을 받게 되면서 혁신학교의 성과에 대한 지

속적인 검증의 요구가 있다. 교육에 대한 교사·학생·학부모의 만족도의 향상으로 충분한 것인지, 그것으로 부족하다면 국가수준학업성취도평가와 같은 표준화된 평가방식으로 혁신학교의 학생들의 학업성취도 향상을 보여줄 것인지, 그것이 아니라면 교육의 성과에 대한 새로운 관점과 평가방식을 개발하고 확산하기 위해 노력할 것인지를 검토하고 결정하여 혁신학교의 성과에 대한 검증 요구에 적절히 대응해 나갈 필요가 있다.

셋째, 학부모와 함께 하는 혁신학교가 되어야 한다. 우리나라 공교육의 역사에서 학부모는 학교 운영과 관련하여 주체적 역할보다는 지원 또는 후원의 역할을 담당해왔다. 1995년 학교운영위원회 제도가 도입되면서 학부모가 학교운영의 주체로서 자리매김될 수 있는 제도적 기초가 만들어졌지만, 상당수 학부모들의 무관심 속에서 대표성이 약한 학부모들이 학교운영위원회의 위원이 되면서 본래의 취지와 거리가 먼 방식으로 운영되는 사례가 적지 않다. 학부모들이 학교의 주체로서 적극적 역할을 수행하지 못하는 데는 학부모들의 책임도 있지만, 학교에서 적극적으로 노력하지 않은 책임도 있다고 할 수 있다. 교사들은 학부모가 학교교육에 적극적으로 관여하는 것을 간섭으로 해석하여 일정한 거리를 두려는 경향이 있어왔다. 그러나 학부모는 자신의 자녀들이 학교에서 어떤 교육을 받고 있고, 어떻게 생활하고 있는지 알 권리가 있으며, 학교운영과 관련하여 일정 부분 참여하고 의견을 제시할 권리가 있다. 학교운영에 관한 심의기구인 학교운영위원회에서 학부모 위원들이 다수를 차지하는 것도 이와 같은 학부모 권리를 반영한 것이라고 할 수 있다. 혁신학교의 정책과제로서 학부모의 참여와 협력을 내세우고 있지만, 학부모의 참여와 협력관계의 형성이 혁신학교의 다른 과제만큼 충분히 추진되고 실현되고 있는지는 의문이다. 혁신학교의 교육철학과 교육방식이 신자유주의적 교육담론과 교육제도 개편을 추진하는 사회적 힘을 넘어서 보편화되기 위해서는 학부모들의 동의와 지지가 절대적이라는 점에서 학부모가 혁신학교 운영의 주요 파트너가 될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

4. 교육복지 정책

교육복지의 의미에 대해 여러 학자들이 다양하게 정의하고 있지만, 크게 구분해보면 넓은 의미의 교육복지와 좁은 의미의 교육복지로 구분해 볼 수 있다. 만약 교육복지를 ‘적어도 한 사회에서 설정하고 있는 교육의 최소 기준에 모든 국민이 처한 위치와 관계없이 각자 필요한 교육을 받아 그 잠재력을 최대한 발휘할 수 있게 되는 상태’라고 정의하고 교육복지 정책을 ‘이러한 상태를 구현하기 위한 제반 공적 정책’⁶⁾이라고 정의한다면 이는 교육복지의 의미를 넓은 의미로 정의하는 것이다. 반면에 ‘사회적 취약집단이나 교육최소기준미달집단에 초점을 두고 필요한 교육을 받아 잠재력이 최대한 발휘될 수 있게 되는 상태를 교육복지로 보고 이러한 상태를 구현하기 위한 제반 공적 정책을 교육복지정책’⁷⁾이라고 정의한다면 이는 교육복지를 좁은 의미로 이해한다고 볼 수 있다. 일반적으로 교육복지정책이나 사업은

6) 김정원 외(2010). 교육복지의 이론과 실제. 9~19쪽.

7) 김정원 외(2010). 교육복지의 이론과 실제. 9~29쪽.

직접적인 교육뿐만 아니라 심리치료, 건강 및 보건 지원, 문화체험 지원, 물질적 지원 등 원활한 학습활동을 위해 필요한 다양한 지원행위까지도 포함된다.

교육감의 교육복지 정책은 크게 보면 모든 학생들을 대상으로 하는 정책과 교육적 배려대상자를 대상으로 하는 정책으로 구분해볼 수 있다. 모든 학생들을 대상으로 하는 교육복지 정책 중 가장 대표적인 정책이 전면적 무상급식, 학습준비물 지원 등이다. 전면적 무상 급식의 실시에 대해서 과잉복지, 포폴리즘, 긴급한 교육예산의 축소 등과 같은 비판이 제기되었지만, 현재 학부모들의 지지 속에 그 대상을 점차 확대해나가고 있다. 학습준비물의 무상 지원은 부모의 자녀 학습준비물 부담의 물질적·시간적·심리적 부담을 해소하고 학습준비물의 미비로 인한 학생들의 학습결손 방지를 위한다는 차원에서 추진되고 있다.

교육적 배려대상을 위한 교육복지 정책은 사회적 취약집단(저소득층, 농산어촌거주자, 다문화가정 등의 자녀들과 장애인)과 교육최소기준 미달집단(기초학력미달자와 학업중단 및 부적응 학생들)을 위한 교육복지정책으로 구분해볼 수 있다. 물론 두 집단이 배타적으로 구분되는 집단은 아니고 상당수의 아이들은 양쪽에 모두 포함된다고 할 수 있다. 저소득층을 위한 정책으로는 방과후수강료, 체험학습비, 교과서 및 교복 구입비 등의 지원이 있으며, 다문화·탈북 학생들에게는 기초학력신장, 이중언어수업, 멘토링, 심리상담, 학부모 교육기회 확대 등의 지원과제를 제시하고 있다. 농산어촌거주자를 위한 정책으로는 방과후무료수강지원, 돌봄교실 확대, 지역특성을 반영한 교육과정 운영, 농어촌 맞춤형 순회강사 지원, 진학·진로 지도 강화 등이 있다. 기초학력미달자에 대해서는 기초학습보장을 위한 교재 개발 및 프로그램 운영, 인적 지원 등의 정책이 있고, 학교부적응학생에 대해서는 전문상담사·사회복지사 등의 협력 체제를 통한 지원 체제 구축과 위탁형 대안학교의 내실 있는 운영 등의 정책을 제시하고 있다. 이와 같이 교육적 배려대상의 요구를 고려하여 경제적 지원과 함께 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 이러한 정책들이 교육적 배려대상의 교육적 필요에 기초한 것이라는 점은 두말할 필요가 없을 것이다.

그러나 여기서 좀 더 관심을 기울여야 할 지점이 있다. 첫째, 교육적 배려대상을 둘러싼 관계망과 심리적 지지를 강화하는 것이다. 교육적으로 배려가 필요한 아이들은 심리적 지지를 해줄 수 있는 일차적 관계망인 가족관계가 해체되거나 손상을 입은 경우가 많으며, 가족관계를 대체할 수 있는 관계망이 부재한 상태에서 심리적 지지와 돌봄을 받지 못하고 고립된 상태에 놓이게 되는 경향이 있다. 성장에 필요한 심리적 지지와 돌봄의 관계망이 없는 상태에서 이루어지는 경제적 지원과 프로그램 운영은 그에 상응하는 효과를 기대하기 어렵다. 무상으로 교과서와 컴퓨터를 지원한다고 하더라도 그것이 의미 있는 학습활동으로 연결되기 어렵다. 기초학력 신장을 위한 방과후 프로그램이 무상으로 제공된다고 하더라도 학습동기가 없고, 관심이 다른 곳에 있는 경우 프로그램에 참여하지 않거나 참여하더라도 학습활동에 집중하지 못함으로 인해 기대한 만큼의 효과를 거두지 못하는 사례가 적지 않다. 따라서 교육적 배려대상을 위한 교육복지 정책은 경제적 지원, 프로그램의 운영도 필요하지만 심리적 지지와 돌봄이 이루어질 수 있도록 훼손된 관계망의 복원 또는 대체 관계망의 형성이 무엇보다 중요하다. 이런 점에서 볼 때 가족관계 회복 프로그램, 사회복지사의 배치를 통한 위기학생 집중 관리, 교사와 학생의 관계 강화 프로그램, 지역사회구성원과의 관계 형성 등과 같은 교육적 배려대상을 위한 심리적 지지와 돌봄의

관계망 형성 프로그램에 대한 정책적 관심을 더욱 기울일 필요가 있다.

둘째, 결핍의 관점을 넘어설 수 있는 정책이 요구된다. 교육복지 정책은 대체로 교육적 배려대상의 결핍 부분을 보충 또는 보상하는 관점에 추진되는 경향이 있어왔다. 부족한 부분은 물질적인 것일 수도 있고, 문화적인 것일 수도 있고, 심리 또는 신체적인 것일 수도 있고, 관계적인 것일 수도 있다. 이와 같은 결핍에 대한 보상이 필요하지만 결핍의 보충이나 보상의 관점에 지나치게 얽매이게 되면 교육적 배려대상이 지닌 특성이나 강점을 간과할 수 있다. 예를 들어 농산어촌지역의 학교에 대한 교육복지 정책이 도시지역의 학교와 비교하여 부족한 부분을 보완하고 지원하는 데 치우친다면 농산어촌지역의 작은 학교가 지닌 특성과 강점을 간과하고 도시지역의 학교의 시각을 농산어촌지역의 작은 학교에 강요하는 결과를 초래하게 된다. 교육적 관점에서 볼 때 농산어촌지역의 작은 학교들이 지닌 장점이거나 강점도 적지 않다. 농산어촌의 작은 학교에 대하여 과소학급, 소수의 또래집단 관계의 고착화로 인한 경쟁 부재, 빈약한 교육 및 문화 자원 등의 문제를 제기할 수 있지만, 다른 시각에서 보면 이것은 장점으로 이해될 수도 있다. 소규모 학급은 학생과 교사의 관계를 더욱 두텁게 하고, 개인의 요구에 적합한 수업을 할 수 있는 좋은 환경이 된다. 그리고 사교육기관의 부족으로 인해 학부모와 학생들의 학교교육에 대한 의존도가 높다는 것은 교사가 선행학습의 영향으로부터 자유롭게 수업을 진행할 수 있는 긍정적 환경이다. 또한 농산어촌학교가 지닌 자연 생태적 환경은 빌딩숲으로 둘러싸인 도시학교가 지니지 못한 좋은 교육적 환경과 자원이 될 수 있다. 이렇게 본다면 농산어촌의 교육복지 정책은 부족한 점을 보완하는 것에서 한발 더 나아가 장점을 활용하여 특성화된 학교로 만들어나가는 것이 좀 더 능동적이고 지속가능한 교육복지 정책이라고 할 수 있을 것이다.

III. 나가며

대한민국 정부 수립 이후 정부에서는 교육기회의 확대를 위하여 꾸준히 정책적 노력을 기울여 왔다. 초등학교의 의무교육화를 시작으로 중학교 의무교육화, 그리고 현재 무상 유아교육을 추진 중에 있으며, 고등학교의 무상교육의 추진도 눈앞에 두고 있다. 교육기회의 확대를 위한 정책적 노력은 그 자체로서 공교육의 발전에 커다란 기여를 하였다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 공교육의 지속적인 발전을 위해서는 지난 일을 성찰하고 발전방향의 합의점을 찾아나갈 필요가 있다.

첫째, 통합교육의 중요성과 가치에 대한 합의를 이루어나갈 필요가 있다. 여기서 통합교육은 학업성적의 정도, 경제적 수준, 인종·민족의 차이, 문화적 차이, 성별, 장애유무 등에 의하여 분리교육을 강요받지 않고 함께 교육받을 수 있도록 한다는 의미를 담고 있다. 분리교육은 사회적 약자를 차별하고, 불평등을 심화시키는 정책이라는 점은 역사적 경험과 실증적 연구를 통해서 이미 밝혀진 사실이다. 그럼에도 불구하고 다양화, 수요자 선택권 존중, 수준별 교육 등의 이름으로 사회 일각에서는 분리교육에 대한 요구가 있어왔으며, 1990년대 신자유주의적 교육담론이 학교정책에 스며들기 시작하면서 특목고,

자사고 등의 설립으로 인해 학업성적에 따른 분리교육이 현실화되기 시작하였다. 특히 지난 정권에서 자사고를 대폭 확대함으로써 일반고가 슬럼화되고, 고교간 계층화가 심화되고 있다. 또한 공립유치원을 증설하지 않고 유아교육비 지원을 통하여 유아교육의 무상화를 추진한 결과 사적인 성격이 강한 사립유치원이 유아교육의 대부분을 담당하게 되었다. 유치원비, 유치원 시설, 유치원 교사 등의 격차를 방치한 상태에서 표준교육비에 기초한 유아교육 무상화의 추진은 경제적 능력에 따라 분리되고, 교육의 질이 달라지는 불평등의 문제를 해결하지 못하고 있다. 이와 같은 현실에 직면하여 자사고의 일반고 전환, 특목고의 엄격한 관리, 고교평준화 지역의 확대, 공립유치원의 증설, 사립유치원의 공공성 강화 등과 같이 통합교육을 추구하는 진보교육감의 정책들에 대해 공교육 발전이라는 맥락에서 그것이 지니는 정책적 가치에 대하여 사회적 합의를 이루어나갈 필요가 있다.

둘째, 학교에 만연한 소외현상을 극복해야 한다. 가르치고 배우는 일이 학교라고 하는 기관에 담겨지고, 학교가 국가관료조직의 말단에 위치하면서부터 교사는 결정된 사항을 집행하는 대리인으로서 교육활동과 행정업무를 병행해야만 하는 처지에 놓여왔다. 어떤 내용을 어떻게 가르치고 어떻게 평가할 것인가와 관련하여 교사가 주체적으로 결정하고 운영할 권한이 거의 없었기 때문에 능동적인 교육활동이 어려웠으며, 그마저 행정업무를 처리라는 부담으로 인해 본연의 업무인 교육활동에 전념하지 못하였다. 의무교육의 도입에 따라 일정 취학연령에 이르러 자신의 의지와 관계없이 입학한 학생들은 교과중심의 일제식 수업 상황, 즉 교사가 일방적으로 이야기 하고 자신의 경험·관심과 괴리된 수업을 침묵과 고정된 자세로 집중해야만 하는 상황을 강요받으면서 학습에 대한 흥미를 잃고 소외된 생활을 해왔다. 학생들은 자신의 미래가 걸린 강요된 경쟁 구도 속에서 높은 성적과 명문대학의 진학을 위하여 인내심을 발휘해야 했으며, 그나마 인내심이 부족하거나 인내심을 발휘할 가치를 못 느끼는 학생들은 일탈적 행위를 할 수밖에 없었다. 이와 같이 가르치는 사람이나 배우는 사람이나 학교에서 소외된 삶을 살기는 마찬가지였다. 학교에서 만연한 소외현상은 삼 세대에 걸쳐 이어져왔으며, 이와 같은 소외현상은 우리나라 공교육이 안고 있는 핵심적인 문제이며, 반드시 해결되어야 할 과제이다. 현재 성장과 확산의 길을 가고 있는 혁신학교는 교사에게 학교와 교육과정의 운영과 관련하여 상당부분 의사결정권을 부여하고, 행정업무를 부담을 덜어줌으로써 본연의 교육활동에 전념할 수 있도록 한다는 점에서 교사의 소외 문제를 해결할 수 있는 가능성을 제공해주고 있다. 또한 혁신학교는 학생들의 삶과 연결되는 수업, 학생들 간의 대화와 배움이 있는 수업을 지향함으로써 학생들이 더 이상 침묵하는 수동적인 학습자가 아니라 적극적으로 자신의 생각을 표현하고 나누며 함께 성장해나가는 능동적인 학습자를 지향한다는 점에서 학생들이 학습소외로부터 벗어날 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 학교에 만연한 소외현상의 극복이라는 관점에서 혁신학교가 지닌 가능성을 검토해보고, 발전과제를 제시할 필요가 있다.

셋째, 두터운 관계망의 형성으로 공동체적 교육과 돌봄의 문화를 만들어내야 한다. 교육적 배려가 필요한 학생들은 심리적 지지를 해줄 수 있는 가족관계가 해체되거나, 가족관계를 대체할 수 있는 관계망이 부재하여 심리적 지지와 돌봄을 받지 못하고 고립된 상태에 있는 경우가 많다. 성장에 필요한 심리적 지지와 돌봄의 관계망이 없는 상태에서 이루어지는 경제적 지원과 프로그램 운영은 그에 상응하는 효과를 기대하기 어렵다. 심리적 지지와 돌봄이 이루어질 수 있도록 훼손된 가족관계를 복원하고,

학생들과 학교·지역사회의 관계망을 촘촘하고 두텁게 함으로써 가정-학교-지역사회가 협력하여 학생들을 가르치고 돌보는 공동체적 문화를 만들어나갈 필요가 있다. 자본주의가 고도화되면서 대부분의 인간관계가 이해관계로 얹아지고 공동체적 문화가 해체되어 가고 있는 우리 현실을 고려할 때 가정, 학교, 지역사회가 협력하여 교육과 돌봄의 두터운 관계망을 만들어 간다면 학생들의 성장은 물론 우리 사회가 배려의 사회로 성장해나가는 데에도 좋은 밑거름이 될 것이다.

참고문헌

- 강원도교육청(2014). 모두를 위한 교육 2차 중기 계획(2014~2017).
- 강충렬,권동택,신문승,이성대,송주명,서길원,이광호,이범희(2013). 학교혁신의 이론과 실제. 지학사.
- 경기도교육감직인수위원회(2014). 제16대교육감직인수위원회 백서.
- 경상남도교육감직인수위원회(2014). 경상남도교육감직인수위원회 백서.
- 광주광역시교육청(2014). 2014 주요 업무계획.
- 김성천(2012). 혁신학교란 무엇인가. 맘에 드림.
- 김정원 외(2010). 교육복지의 이론과 실제. 학이시습.
- 김민조,박소영(2012). 자율형 사립고 정책과정에서 옹호연합의 형성과 작동. 교육행정학회 30(1).
- 김지수(2010). 자율형사립고와 교육의 공공성. 교육비평27.
- 남미자,길현주,오춘옥,노시구(2014). 교사들의 반성적 글쓰기를 통해 본 배움중심수업의 특징과 의미. 시
민교육46(1)
- 박철희(2014). 혁신학교 교사문화의 특징과 과제. 교육비평33.
- 부산광역시교육감직인수위원회(2014). 부산광역시 교육감직 인수위원회 활동보고서.
- 서울시교육청(2014). 서울특별시교육감직 인수위원회 활동백서.
- 성열관,이순철(2011). 혁신학교. 살림터.
- 이윤미(2014). 혁신학교의 성과와 과제. 교육비평33.
- 충청남도교육감직인수위원회(2014).제16대 충청남도교육감 인수위원회 보고서.
- 충청북도교육감직인수위원회(2014). 제16대 충청북도교육감직인수위원회 활동백서.
- 전라남도교육청(2014). 전남교육계획2014.
- 전라북도교육청(2014). 전라북도교육청 정책자료집: 소중한 아이들 더 행복해집니다
- 한만길,박철희,이광현,조영숙,이두휴(2008). 농산어촌 교육복지 실태 분석 연구: 초·중학교. 한국교육개발
원.
- 한국교육개발원(2013). 교육통계연보 2013.
- 행복교육준비위원회(2014). 제2대 주민직선 인천광역시 교육감 인수위원회 백서.

고교체제 개편의 방향과 과제

성 기 선 (가톨릭대학교 교수)

I. 시작하는 말

공교육을 살리기 위해서는 무엇을 해야 하는가? 공교육의 위기를 하나의 극약처방으로 해결하기는 쉽지 않다. 그것의 뿌리가 깊을 뿐만 아니라 증상 또한 심각하기 때문이다. 이 문제에 대한 고민을 하면서 교육체제, 교육제도, 교육사회의 다소 거시적 측면에서는 무엇을 해야만 하는가, 현재와 같은 공교육체제를 변화시킬 수 있는 핵심적인 방향과 과제는 무엇일까를 검토해 보았다. 결국 다음 제시하는 고교체제 개편이 아마도 그러한 질문에 대한 답이 될 수 있다고 판단했다. 왜냐하면 이러한 고교체제의 문제는 학제의 문제에서부터 평준화, 진로교육, 교육기회의 평등 등 다양한 부분과 관련이 밀접히 되어 있기 때문이다. 우리 교육의 아킬레스건이라고 볼 수 있다.

이 글은 공교육이 갖추어야 할 기본이념을 기준으로 우리 교육은 어떻게 왜곡되고 있는가라는 질문, 그리고 이를 해결하기 위한 방안은 무엇일까에 대한 탐색을 하는 시론적 내용을 담고 있다. 이 글을 쓰면서 다양한 자료, 다양한 관점, 다양한 정책 등을 검토해 보았으나 막상 글을 시작하는 단계에서는 도무지 체계적으로 이들을 모두 정리하는 것은 역량을 초과하는 일이라 판단되었다. 너무나 큰 주제이기 때문이다. 지난 2006년 한국교육학회의 주제가 ‘미래 학제’였음을 기억해 본다면, 이 한 편의 글로 우리 교육의 현재와 미래를 모두 조망하기는 어렵다는 점을 인정해야만 할 것이다. 고민한 결과, 이 글은 현재의 주어진 상황을 개략적으로 검토하고 우리가 어떤 제도로 변화시켜야만 하는지, 그 방향과 원칙은 무엇이어야 하는지를 다소는 주관적인 문제, 네르티브하게 서술하는 방식을 선택했다. 가능한 한 자료를 인용하지 않고, 기본적인 아이디어를 쉽게 서술하는 방식으로 접근하고자 하였다. 대안 부분에 대해서도 ‘사교육걱정없는세상’에서 지난 2월까지 오랜 논의를 거쳐 제시한 방안을 토대로 몇 가지 새로운 아이디어를 추가하는 방식으로 글을 구성했다.

그러면서 고교체제 개편을 검토하면서 반드시 고민하고 포함시켜야 할 질문과 내용이 무엇이어야 하는지 정리해 보았다. 이를테면, 1) 고교다양화 300프로젝트 시행으로 인한 현황 및 문제점 지적, 2) 특목고, 자사고를 비롯한 특수유형 학교들에 대한 평가, 3) 평준화 정책과 충돌하는 문제점 지적, 4) 고등학교체제를 어떤 식으로 풀어나갈 수 있는지, 현재와 같은 갈등구조를 해결할 수 있는 대안은 무엇인지 검토, 5) 고교무상교육의 점진적 도입을 위한 여건 확인 및 그 필요성 지적, 6) 특성화고(전문계) 문제

에 대한 해법, 7) 대안적 고등학교 체제 필요성과 가능성 및 문제점 검토 등이다.

1. 고교체제 현황 및 문제

우리나라 고등학교 체제는 단순성에서 복잡성으로 변화되어 왔다. 일반계/실업계의 구분에서 <표1>에 제시된 바와 같이 다양한 유형이 같이 병치되는 매우 복잡한 구조를 갖게 되었다. 일반계 고등학교, 특목고, 특성화고, 자율고의 대분류와 함께 각각의 유형에 세분화되는 방식으로 나뉘어져 크게 4개, 작게는 9개의 유형화가 가능하다.

<표1> 현행 고교체제¹⁾

| 구분 | 일반고 | 특목고 | | | | 특성화고 | | 자율고 | |
|-------|-----------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|-----------|-------------|----------------|----------------|-------------|
| | | 과학고 | 외국어고·국제고 | 예술고·체육고 | 마이스터고 | 특성·직업 | 체험·대안 | 자율형 사립고 | 자율형 공립고 |
| 목적 | 다양한 분야의 일반 교육 | 과학 영재 양성 | 어학·국제 관계 인재 양성 | 예술·체육인 양성 | 산업 수요 맞춤형 | 특정 분야 인재 양성 | 자연 실습·체험 위주 교육 | 교육과정을 자율적으로 운영 | |
| 현황 | 1,529개 (종합고 184포함) | 26개 (영재학 교6개) | 외국어고 31개, 국제고 7개 | 예술고 27개,체 육고 14개 | 37개 | 473개 | 21개 | 49개 | 116개 |
| 교육 과정 | 필수이수16단위 | 필수이수단위 72단위, 전문교과 80단위 이상 | | | | | 필수이수단위 72단위 | 필수이수단위 58단위 | 필수이수단위 72단위 |

그런데, 한국교육의 중추가 되는 단계인 고교체제에 심각한 문제점이 제기되고 있다. 이러한 현상은 애시당초 일반계/실업계로 구분한 계열구분(tracking), 소위 우리 학제를 ‘복선형을 가미한 단선형’이라 부르는 구조적 문제로부터 근본 시작되었다. 그러다 80년대 들어선 특목고, 2000년대 초에 들어선 자립형사립고, 2009년부터 본격 도입된 자율형사립고를 포함한 ‘고교다양화300 프로젝트’로 인해 더욱 심각한 문제점이 누적되기 시작했다. 이러한 문제는 단지 고교체제의 문제로 그치지 않는다. 계층간 교육 격차, 교육기회의 불평등, 고교서열화, 불평등 재생산 기제 등 다양한 문제와 연관이 되어 있다. 아울러 입시경쟁의 부활이 고등학교 입학단계에서 재개됨으로 인해 사교육의 증가, 입시위주 수업의 강화, 학생들의 열패감 심화, 대학 입시에서의 고교등급제 실시, 학벌문제 등 수많은 교육문제를 낳게 되는 악순환의 고리를 만들게 되었다. 이제는 일반계고등학교 슬럼화 현상이 지역간 격차, 계층간 격차를 강화시키고 정상적인 공교육이 유지될 수 있는 근본 토대조차 잠식할 정도로 심각한 문제로 등장하기에 이르렀다.

지난 74년부터 도입되었던 고교평준화정책은 고등학교 교육기회의 확대와 교육기회 평등화에 긍정적

1) 주동범 외, 학교제도 개혁 정책 진단 및 개선방안 연구, 교육과학기술부, 2012. p.10의 표를 수정 보완한 것임. 학교 수는 최근의 통계를 추가 반영함. 교육과정은 2009교육과정 기준.

의미를 갖고 있었다. 그러나 이제는 평준화가 허울뿐이며, 평준화 속의 비평준화가 보편화되었다. 경쟁 선발을 하는 고등학교의 유형과 그 비율이 증가함으로써 공교육의 공공성이 훼손되는 정도를 넘어, 교육의 자본화, 교육의 시장화가 본격적으로 확인되는 단계에 이르렀다. 이 문제를 근본적으로 성찰하고 대안을 만들어 내지 못한다면, 우리는 공교육의 이상을 구현할 수도 없을지도 모른다는 위기감을 느낄 수 밖에 없다²⁾.

이제 본격적으로 고교체제의 현황과 문제점에 대한 인식을 공유해 보고, 이를 어떻게 변화시킬 것인가에 대한 새로운 대안을 탐색하기 위한 논의를 해 볼 필요가 있다.

2. 우리나라 학제와 고교체제

우리나라의 기본학제는 6-3-3-4제도라고 부를 수 있다. 초등학교 6년, 중고등학교 각 3년 및 대학 4년이 기간학제를 이루고 있다. 아울러 단선형제도나, 복선형제도나는 기준에서 보면 초등과 중학교는 단선형인 반면에, 고등학교의 경우 일반계열과 특성화고(실업계)로의 구분이 이루어지고 이들 학교 간 이동이 제한되어 있으며, 추구하는 교육의 목표가 진학과 취업으로 구분되어 있다는 점에서 복선형이라고 부를 수 있다. 따라서 우리나라의 학제를 '복선형을 가미한 단선형제도'로 부르고 있다.

전통적으로 복선형의 경우는 유럽방식, 단선형의 경우는 미국방식으로 분류한다. 하지만 현대에 와서는 대부분의 유럽국가도 단선형 학제를 채택하고 있다는 점에서 단선형학제가 대세이다. 초등학교에서 고등학교까지 단선형학제로 구성된 국가에서는 모든 학생들이 교육과정을 동일하게 배우게 된다. 반면에 복선형은 교육과정계열화(curriculum tracking)를 통해서 서로 계열의 특성에 따른 차별적인 교육내용을 배우게 된다. 이를테면 일반계 고등학교는 진학을 목표로 하는 교과목 제시하고, 특성화고등학교는 취업을 목표로 하는 교과목을 제시하고 있다.

그런데 이러한 복선형제도는 제도교육 내의 계층 불평등 구조, 구조적 제한 등으로 비판을 받는다. 왜냐하면 노동계층의 자녀들은 주로 직업계열에 배치되고, 중산층 이상의 계층 자녀들은 진학계열에 배치되기 때문이다. 능력과 적성에 따른 수평적 분화가 아니라, 가정배경과 출신계층에 따라 수직적으로 구분하는 제도적 장치라는 비판이 강하게 제기되어 왔었다. 마이클 애플 교수는 근간 저서 '교육은 사회를 바꿀 수 있을까?'라는 책에서 '임노동의 현장으로서, 학교는 경제를 구성하는 한 부분이다. 차별화된 노동 공간으로서, 학교는 계급, 젠더, 인종 그리고 능력의 서열을 재구성한다'(애플, 2014). 결국 학교는 기존의 서열화된 사회구조를 한편으로는 그대로 반영하기도 하고, 다른 한편에서는 재구성하기도 한다. 그러나 계열화는 그러한 재구성의 가능성을 매우 낮추는 역할을 지금까지 수행하여 왔다는 점은 분명하다. 이러한 고등학교계열화 현상에 대한 연구는 교육사회학의 주요 연구주제가 되어 왔다(Rosenbaum, 1976; Oakes, 1985 등). 물론 그 경우에도 선진 외국의 경우에는 학교 간 계열화가 아니라 종합학교(comprehensive school)라는 동일한 학교를 다니면서, 본인의 진로와 적성에 따른 교과목 선택

2) 사실 우리나라에서 공교육의 이상이 무엇인가를 질문해 보면 공허함을 느낄 수 밖에 없다. 미국의 사례를 우리에게 소개해 주고 있는 『스쿨: 미국 공교육의 역사 1770-2000』(유성상 역)에서는 미국 공교육의 역사는 교육의 평등이라는 이념을 포함한 교육적 이상을 실현하기 위한 하나의 수단으로서 공교육이 어떻게 발전해 왔고, 또 앞으로 어떻게 변화해 가야 하는가에 대한 중요한 단서들을 보여주고 있다. 그러나 이러한 공교육의 이상에 대한 논의를 우리는 경험한 바 있는가? 개인적 경쟁주의를 억누르고, 보편적 교육기회의 확대, 자유롭고 정의로운 교육의 이상을 실현하고자 하는 노력에 관한 우리의 담론은 매우 제한적이라는 생각을 갖게 된다.

제로 구분되는 비형식적인 계열화이다. 달리 표현하면 학교와 학교를 구분하는 계열구분이 아니라 동일 학교 내에서 프로그램을 선택하는 방식에 대해서도 계층차별화 기제라는 비판이 가해져 왔다. 그러나 우리나라의 경우에는 인문계/실업계라는 명료한 학교간 구분을 통한 엄격한 계열화라는 제도가 아직도 근본적 비판을 받지 않고 이어져 오고 있다는 점은 참으로 기이하다 평가할 수 있다. 아마도 그것은 교육을 통한 사회평등화 구현을 강조하지 않고, 개인의 사회이동과 출세를 위한 수단으로 학교를 바라보는 관행, 전통, 문화 또는 통제 이데올로기의 반영 때문이기도 하다. 사회구조의 문제 해결에 대한 관심이 나오지 않도록 개인간 경쟁을 강화시켜왔다는 주장이 한편으로는 지나칠지 모른다. 그러나 결과적으로 보면 우리는 교육이 사회문제를 해결하거나 사회적 정의를 실현하여야 한다는 생각을 제대로 갖지 못하고 오로지 교육은 개인이 출세하는 방편이라는 개인적 경쟁주의 이데올로기의 통제에 복종을 강요 받아왔다는 생각을 지울 수가 없다.

하여간 고등학교 계열구분에 대한 근본적인 검토와 그 역기능에 대해서 본격적으로 비판하고 대안을 탐색해야 하는 시점이 되었다. 그럼에도 불구하고 지난 MB정부에서 이 문제를 경쟁과 선택의 문제로 전환시켜, 일반계/실업계 구분을 유지한 채 마이스터고등학교를 만들어 차별 속에서 또 다른 차별을 만드는 체제로 악화시키는 정책을 추진하기에 이르렀다.

결국 학제로서 고등학교 체제를 조명해 볼 때 제기되는 질문은 ‘과연 우리나라 고등학교 체제는 시대변화에 적합한가? 고등학교 체제는 사회불평등의 구조적 제한인가? 계열구분 현상은 능력주의를 반영하는가, 아니면 계층간 불평등을 반영하는가? 현재의 고교체제는 교육적으로 유의한 방식인가?’ 등이다.

3. 고교다양화와 고교체제의 왜곡

MB 정부가 시작되면서 <고교다양화300프로젝트>가 시작되었다. 고등학교 수준에서 이미 특목고와 국제고가 있었는데, 다시 다양한 유형의 학교 설립을 확대 추진하기 시작했다. 2002년 시범실시했던 자립형 사립고와 거의 같은 모양새인 자율형사립고등학교를 위시하여 마이스터고등학교, 자율형공립학교 등 이전에는 없던 다양한 유형의 학교가 고등학교 단계에서 양산되기 시작했다.

자율형 사립고등학교는 한편에서는 고등학교 평준화 정책이 갖고 있는 단점을 보완한다는 취지, 사학의 자율성 제고, 학생·학부모의 학교선택권 보장, 다양한 학습자 욕구 충족과 교육경쟁력 강화를 지향하고 있다고 한다. 반면에 이러한 자율형 사립 고등학교 제도는 평준화 정책의 기초를 흔들리게 하여 공교육의 근간을 위협할 것이며, 입시명문고의 부활, 사회양극화현상의 교육예로의 확대, 사교육비의 증가, 교육기회의 불평등 심화 등의 문제점이 있을 것이라는 점이 심각한 약점으로 지적되고 있다. 이러한 새로운 유형의 학교가 갖는 강점과 약점은 기존의 자립형 사립고등학교와 조금도 차이점이 없다. 그럼에도 불구하고 자립형 사립고등학교 정책에 대한 제대로 된 평가도 이루어지지 않은 상황에서 유사한 학교를 또 다시 대규모로 확대하는 정책은 사회적 이해와 합의가 결여된 매우 조급한 결정이라고 볼 수 있다(성기선 외, 2012).

이러한 자사고정책의 문제점은 2014년 현시점에서 극명하게 드러나고 있다. 서울시교육감이 자사고와의 전면전을 선포하고, 24개의 평가를 받는 자사고 중 8개를 지정 취소하겠다는 발표를 하게 되었다. 그러면서 보수언론에서는 마치 진보교육감이 이 문제로 교육계를 혼란에 빠뜨리고 있다는 식으로 보도

에 열을 올려 여론을 호도하고 있다. 엄밀하게 말하자면 이러한 자사고 문제는 진영의 논리, 이념의 논리로 보아서는 제대로 파악이 되지 않는다. 서울의 경우 전체 일반계고등학교 7개 중 한 개가 자사고로 지정될 정도로 높은 비율을 차지하고 있다. 또한 학군제를 변경해서 학교선택제를 새로이 도입함으로써 고등학교 간에 학생들의 선호도가 차이나고 특정학교 기피 및 특정학교 쏠림현상이 심화되기 시작했다. 일반계 고등학교의 슬럼화현상은 이러한 구조적인 문제와 밀접히 관련되어 있다.

우리나라 중등교육에서 사립학교가 차지하는 비중은 다른 나라들과 비교하면 매우 높은 편이다. 그것은 공교육을 확대하는 과정에서 재정 여건이 충분치 않아 사립학교 설립을 장려했던 정책의 결과물이다(김기석,1989). 고등학교에서 사립학교가 44%로 절반에 가까운 나라는 없다. 공교육을 지향하면서 사립학교가 많은 비중을 차지하게 되면서 각종 교육적인 논쟁이 발생하고 있다. 그 가운데 사립학교 운영의 자율권에 대한 문제가 있다. 지난 74년부터 실시된 고등학교 무시험추첨배정(이른바 평준화 정책)으로 제한 받는 사립학교 운영의 자율권 문제를 해결할 수 있다는 점에서 자율형 사립고등학교 정책의 정당성을 주장하기도 한다. 그러나 자율형사립고등학교의 허용이 공교육의 근본을 흔들 가능성이 있다는 지적에 대해서는 어떻게 평가를 해야 할지 고민이다. 공교육은 공공성을 원칙으로 해야 하나, 자사고는 개인의 사적 선택권과 자율권을 중시하면서 교육의 공공성을 심각하게 훼손할 위험성이 드러나고 있기 때문이다.

다음 제시하는 자료를 보면 고등학교의 서열화가 매우 뚜렷하게 교육비로 구분되는 것을 확인할 수 있다. 일반계 공립학교의 연간 공교육비가 330만원인 반면에 국제고-외고-과학고-자사고는 그 두 배 이상의 공교육비가 드는 것으로 나타났다. 아울러 이러한 공교육비의 차이는 자연히 이러한 수직적으로 층화된 학교에 다니는 학생들의 사회경제적 배경과도 비례적인 관계를 반영하고 있다. 공교육 영역에서 어떻게 이렇게 사회경제적 배경, 계층에 따른 기회의 차이가 뚜렷하게 나타나도록 제도를 만들 수 있을까?

<표2> 서울지역 고등학교 연간 공교육비

| ● 서울지역 고등학교 연간 공교육비 | | | | (단위: 만원) |
|---------------------|-------|---------|---------|----------|
| 종류(공·사립) | 등록금 | 수익자부담경비 | 학교운영지원비 | 총 액 |
| 외고(사) | 492 | 270 | 34 | 796 |
| 자사고(사) | 420 | 159 | 34 | 613 |
| (하나고) | (435) | (803) | (101) | (1,339) |
| 서울국제고(공) | 145 | 636 | 120 | 901 |
| 과학고(공) | 145 | 513 | 84 | 742 |
| 일반고(공) | 145 | 101 | 84 | 330 |

※ 자료: 서울시교육청(매체공·특성화고 제외)

마이스터 고등학교는 또 무엇인가? 특성화 고등학교와 별반 차이가 나지 않으며 지원금을 25억씩 나눠준다고 계획하고 추진하고 있다. 그렇다면 특성화고등학교(실업계) 내의 비평준화 명문고, 특목고 지위를 점하게 되는 셈이다. 일반계 고등학교에서는 특목고, 자사고, 국제고, 자율고, 비평준화 명문고, 평준화 일반고, 비평준화 일반고의 위계적 수준이 정해질 것이며, 마찬가지로 전문계, 특성화 고등학교에선 마이스터고-특성화의 위계가 분명히 정해지게 되었다.

고등학교교육의 질적 수준 제고는 하나의 과제임에는 분명하나 이렇게 학교를 서열화하는 방식은 곤

란하다. 부익부 빈익빈(富益富 貧益貧) 현상을 학교제도 내에서 만들어 나간다면 교육을 통한 사회통합은 영원한 숙제가 된다. 아니 새로운 유형의 학교설립은 되돌릴 수 없는 과오를 범하게 되며 그 여파는 수십 년 지속될 것이다. 동일한 고등학교 수준에서 특별한 지위를 갖는 학교를 만들어 재정 지원을 더 많이 하고 그렇지 않은 학교는 고사시키는 정책의 예로는 이러한 마이스터고등학교 뿐만 아니라 기숙형 공립학교도 포함된다. 기숙형 공립학교는 주로 농산어촌의 우수고등학교를 대상으로 실시하고 있다. 당시 교육과학기술부가 발표한 바 있는 기숙형 공립학교는 희망 학생 전원을 기숙사에 수용해 공부시키는 학교입니다. 농·산·어촌지역의 고교를 집중적으로 육성해 인재 유출을 막고, 고품질의 교육 서비스를 제공해 공교육에 대한 학생과 학부모의 만족도를 높인다는 목적으로 현 정부가 추진하는 정책이다.

자율형 사립고, 마이스터고, 기숙형 공립학교 모두 동일한 문제점을 갖고 있다. 그것은 다름 아닌 “선택과 집중”이라고 볼 수 있다. 선택된 자들에게 집중적인 재정지원을 하고 그렇지 않은 학교와 학생들에 대해서는 무관심으로 일관하는 정책이 이들의 공통점이다. 교육격차의 심화는 당연한 결과라고 볼 수 있으며, 교육의 공공성보다는 선택할 수 있는 자에게 양질의 교육기회를 제공하겠다는 신자유주의 교육정책을 고스란히 반영하고 있다(성기선, 2012).

4. 특목고, 외국어고 문제

자사고에 대한 논란이 있기 훨씬 이전부터 고등학교 단계의 특수목적고등학교인 과학고와 외국어고 논란이 있어 왔다. 그 논란의 핵심은 몇 가지이다.

우선 평준화정책과의 형평성 문제이다. 고등학교 단계의 입시를 폐지했지만 학력하향화에 대한 우려와 영재교육의 필요성이 제기되면서 80년대 초반부터 새로운 유형의 학교, 즉 특목고가 생겨나기 시작하였다. 추천배정을 받기 전에 먼저 지원하여 학생을 선발하는 전기고등학교로 우수 학생을 선발하게 됨으로써, 평준화체제 속에서 특권층 교육을 가능하게 했다는 점이다.

두 번째는 외국어고등학교에 집중되었던 비판으로, 학교설립의 취지와는 관계없이 명문대학 진학을 위한 통로로 이러한 특목고가 활용된다는 점이다. 특히 외고에서 의대진학을 준비시키는가 하면, 정상적인 고등학교 교육과정을 무시하고 입시명문고로 성장하게 되었다는 점이다. 아울러 이러한 학교에 진학하기 위한 사교육 열풍이 불어 초등학교까지 사교육이 심화되도록 하는 주요 원인을 제공했다는 비판을 듣게 되었다.

세 번째는 자사고에 대한 비판에서 제시한 바와 같이, 일반고와 특목고 진학생들의 계층이 뚜렷히 구분된다는 점이다. 다시 말하면 이러한 특목고 입학 기회가 누구에게나 열려있는 평등한 교육기회가 아니라 특정 집단, 즉 상층집단에게만 차별적, 배타적으로 제공됨으로 인해 계층 불평등을 확대 재생산시킨다는 내용이다.

또 다른 비판은 지방자치단체가 학교에 지원하는 교육경비보조금에 관한 내용이다. 사실 특목고가 양산되었던 주요 통로는 지방자치단체장 선거이다. 지역구에 명품고등학교를 유치하여 학생들에게 양질의 교육기회를 제공하겠다는 구호와 공약을 토대로 우후죽순격으로 특목고, 그 중에서도 사립인 외국어고등학교가 전국적으로 많이 설립되었다. 그러면서 지방자치단체는 이러한 특목고에 지방자치단체가 교육

계에 지출하는 교육경비보조금을 특혜 방식으로 제공하게 되었다. 권영일 의원이 2009년 발표한 자료를 보면, 중앙정부로부터 오는 특별교부금과 지방자치단체가 제공하는 교육경비보조금을 최근 3년간 전국 평균에 비해 14.3배 더 많이 지원받았다. 일반학생 1인이 100만원 지원받을 때, 특목고 학생은 1천430만원 지원받았다는 것이다. 특목고 학생과 일반학생에 지원된 특교·보조금을 비교해볼 때, 그 격차는 2006년 1:112.4배, 2007년 1:9.1배, 2008년 1:5.5배로 나타났다³⁾. 이를 실제 지원금액으로 환산해 보면, 특목고 학생이 최근 3년간 특교·보조금을 162만원 지원받을 때, 일반학생은 11만원, 전문계고 학생 1인은 14만원만 지원받았다는 것으로 해석 가능하다. 이것은 공교육의 테두리 내에 있는 학교에 대해서는 차등적으로 교육경비가 제공되고 있다는 점, 그것은 다른 아닌 교육기회 뿐만 아니라 교육의 과정에 대한 불평등을 확대하고 있다는 점을 의미한다.

이상과 같이 특목고 문제가 지적되면서 다양한 개선책들이 제시되었지만 이러한 문제점은 여전히 지금도 유지되고 있다. 특목고를 둘러싼 논쟁 역시 고교체제의 개편에 중요한 문제의식을 갖도록 하는 매우 중요한 의미를 갖는 내용이다.

5. 평준화 정책의 와해

현재 우리나라 고등학교체제는 평준화체제인가? 판단이 쉽지 않다. 현재 전국의 일반계 고등학교를 기준으로 하면 평준화를 적용 받는 학교는 약 62% 정도이다. 학생수를 기준으로하면 75% 정도이다. 평준화가 적용되고 있는 도시는 42개로 특별시, 광역시를 포함한 대부분의 중소도시들이 현재 평준화 적용지역이다. 일정 규모 이상의 도시 가운데 평준화 정책이 도입되지 않은 지역은 충주,안동,용인,천안,평택,구리,남양주,화성 등이다. 이 가운데 천안과 용인은 평준화 도입을 위한 절차를 진행중에 있다. 결국 인구 20만 이상 49개 도시 중에서 42개가 평준화를 도입하여 적용하고 있으므로 대부분의 도시 지역이 평준화체제를 갖추고 있다는 결론을 내릴 수 있다(<표 3> 참고).

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 이제 평준화는 사실상 와해된 것이나 다를 바 없다. 전기전형으로 특목고, 자사고, 특성화고가 학생을 먼저 선발하고, 후기고등학교인 일반계가 나머지 학생들을 대상으로 전형하는 체제가 과연 평준화의 정신에 부합되는가는 심각하게 질문을 해 볼 필요가 있다. 평준화가 도입될 당시 제시했던 평준화 도입의 필요성 다섯 가지를 하나씩 검토해 보기로 한다.

고등학교 평준화제도는 1973년 "입시제도 연구협의회"의 제안으로 1974년부터 서울과 부산을 시작으로 시범 실시되었다. 이 당시 고등학교 평준화 정책을 입안하게 된 교육적, 시대적 배경을 좀 더 구체적으로 살펴보면 크게 다음 다섯 가지와 같다(김영철·강태중, 1985: 19-25).

첫째, 중학교 교육과정의 파행적 운영. 당시의 고등학교 입학시험은 하급 학교인 중학교의 교육 방향을 왜곡시키고, 적격자를 선발하는 역할도 제대로 수행하지 못하였다. 입학시험의 문제 형식은 주로 사지선다형이었으며, 그 내용은 평가의 객관성과 평가 관리의 편리성 때문에 단편적 지식이 대부분이었다. 이러한 출제 경향에 맞추어 중학생들이 단편적 지식을 암기하는 방식으로 학습하고, 중학교에서도 그러한 학습 방식을 조장하고 또한 교육의 중점도 주요 입시과목에 두게 되었다. 이러한 과정에서 학교

3) 민주노동당 권영일 의원이 2009년 10월에 발표한 보도자료인 '부유층에게 더 많이 지원되는 교육 목적사업비:특목고와 전국학교, 전문계고별 특별교부금·교육경비보조금 지원액 분석' 자료.

교육의 핵심적 활동인 수업운영의 전 과정, 즉 수업시간의 편성, 수업의 내용, 방법 및 평가 등이 입시 위주의 편협한 방식으로 이루어지게 되었다. 이와 함께 고교 입시를 지향하는 교육풍토는 각종 사교육 활동을 강화시켰으며 이로 인한 공교육의 신뢰성 상실은 학교교육에 대한 높은 불신감을 확산시키는 계기가 되었다.

둘째, 중학생의 전인적 성장 저해. 중학생 시기는 신체적, 정신적 활동이 가장 왕성한 시기임에도 불구하고, 당시 중학생들은 치열한 입시 경쟁에서 살아남기 위해 입시 준비에 매달려 과중한 학습부담으로 인해 신체적·정신적 발달장애를 받게 되었다. 즉, 과도한 입시경쟁은 결국 수많은 중학생들에게 신체적 건강장애, 정서불안, 신경증 등을 유발시켜 소위 중 3병을 만연시켰다.

셋째, 고등학교 간 서열화 및 교육격차 심화. 고등학교 평준화 정책 입안 당시 고등학교 간에는 학교별 특성의 차이는 없으면서 학력 수준면에서 학교간·지역간 격차가 두드러져 고등학교가 일류, 이류, 삼류 등으로 등급이 매겨져 있었다. 물론 최근 평준화를 주장하는 지역에서도 이러한 문제는 여전히 제기되고 있지만 1970년대 초반에는 전국의 모든 고등학교가 학력수준별로 서열화되어 학교간 교육격차가 뚜렷하였으며 이로 인한 사회적 위화감은 교육의 문제를 넘어선 매우 심각한 것이었다.

넷째, 재수생의 누적과 과열과외. 일류·명문고교에 대한 집착은 과열과외를 가져오고, 재수 풍조를 만연시켜 재수와 입시 준비 학원을 양산하는 결과를 낳았다. 1975년 당시 중학교 학생의 약 30퍼센트가 과외수업을 받는 것으로 나타났으며, 과외에 투입되는 사교육비 규모는 천문학적 수준이었다. 엄청난 과외비의 부담은 국민경제의 큰 낭비와 손실이었으며, 가게 운영을 어렵게 하는 중요한 요인이면서 사회적으로는 계층간 위화감을 조성하는 요인이었다.

다섯째, 학생인구의 도시집중. 일류 고등학교에 대한 집착은 교육적인 폐단과 경제적인 낭비를 초래하였음은 물론 지방 학생의 도시 집중 현상을 조장하는 요인이 되었다. 서울, 부산 등 대도시 지역의 명문 고교 입학 을 위해서 지방학생들이 중학교 재학시부터 이들 지역으로 전입해 오는 경우가 많았다. 1974년 당시 서울과 부산의 중학생 중에서 지방에서 전입해 온 학생은 약 15,000여명으로 추산되었다(김윤태 외, 1978: 47-48). 학생인구의 도시집중 현상은 지역 균형발전에 장애요소가 되었다.

이상에서 제시했던 다섯 가지를 현 시점에서 평가해 보면 어떤 결과를 얻을 수 있는가? 우선 중학교 교육과정은 정상적으로 운영되고 있는가? 중학생의 전인적 성장 발달은 보장되고 있는가? 고등학교 간 서열화 및 교육격차 심화가 완화되었는가? 재수생과 과열과외 현상은 해결되었는가? 학생인구의 도시 집중 현상은 해소되었는가? 사실 이러한 다섯가지 질문에 대해서 지난 40년 동안의 평준화를 통해서 긍정적으로 해결되었다고 보기는 어렵다. 오히려 교육과정 파행운영이 더 심해졌고, 중학생들의 성장발달은 심각하게 훼손되고 있고, 고등학교 서열화가 심화되었으며, 과열과외는 멈추지 않고, 도시 집중은 더 심화되었기 때문이다. 다시 말하면 평준화 도입 당시의 문제의식이 40년이 지난 오늘날에도 여전히 유의미하다는 점에서 평준화의 취지는 완성되지도 않다. 더 심하게는 평준화 이념과 취지를 심각하게 방해하려는 다양한 정책들이 진행되어 왔다고 비판할 수 밖에 없다(성기선 외, 2013).

〈표 3〉 연도별 고교평준화 적용 및 해제 지역

| 연도 | 적용 지역 | 해제 지역 | 비고 |
|------|-----------------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 1974 | 서울, 부산 | — | |
| 1975 | 대구, 인천, 광주 | — | |
| 1979 | 대전, 전주, 마산, 청주, 수원, 춘천, 제주 | — | 2007년 제주특별자치도로 전환 후 제주시 일원으로 적용 한정 |
| 1980 | 창원 | — | |
| 1981 | 성남, 원주, 천안, 군산, 이리, 목포, 안동, 진주 | — | |
| 1990 | — | 군산, 목포, 안동 | |
| 1991 | — | 춘천, 원주, 이리(익 산) | |
| 1995 | — | 천안 | |
| 2000 | 군산, 익산, 울산 | — | |
| 2002 | 고양, 부천, 안양, 과천, 의왕, 군포, 성남(분당) | — | 성남시 분당구 지역만 적용 |
| 2005 | 목포, 순천, 여수 | — | |
| 2006 | 김해 | — | 김해시 장유면 제외 |
| 2008 | 포항 | — | |
| 2011 | 안산, 광명, 의정부 강릉, 원주, 춘천 | | |

출처 : 2013 교육통계자료집

6. 고교체제 개편의 기본 방향

지금까지 우리나라의 고등학교 체제는 다양한 문제점을 안고 있다는 점을 지적하였다. 그 핵심은 이러한 분기형, 계열구분이 시대적으로 뒤떨어진 제도이며, 이로 인한 교육기회 불평등이 매우 고착화되고, 이로 인해 사회양극화가 더 심해진다는 문제점을 안고 있다는 점이다. 그렇다면 어떤 변화를 시도해야 하는가? 학제에 대한 근본적인 재구조화가 가능하다면 어떤 원칙과 방향으로 제도를 바꾸어야 하는가? 급격한 변화는 가능하기는 한가? 이러한 문제에 대해서 고려해야 할 점에 대해서 검토해 보기로 한다.

1) 복선형을 유지할 것인가 단선형으로 갈 것인가?

우리 고교체제는 다양한 계열을 병치하는 구조이다. 근본적으로는 일반계와 특성화계열의 구분으로 구분되어 있으며, 각 계열별 이동은 막힌 폐쇄적 구조이다. 일반계를 들어가서 진학에 관심없는 학생, 특성화고를 들어가서 진학을 희망하는 학생들에게는 이러한 구조가 도무지 맞지 않는다. 이를 보완하기 위한 제도적 장치가 부분적으로 있기는 하다. 이를테면 일반계 고등학교의 직업반, 특성화고 졸업자를 위한 직업탐구 영역 신설과 특성화고 졸업자를 위한 특별전형 등이다. 그럼에도 불구하고 만15세에 자신의 진로를 결정하고, 다시 돌이킬 수 없는 구조는 매우 비인간적임에 틀림없다. 화이트 칼라와 블루 칼라, 정신노동과 육체노동의 구분은 자본주의 사회의 핵심적 특징인 노동분업(division of labor)의 반영에 다름 아니다. 또한 일반계 고등학교에서 예체능계열로 진학하고자 하는 학생들에게도 이러한 경직된 구조는 매우 부당하다. 70년대에는 고졸취업자에 대한 사회적 수요가 많았기 때문에 그나마 실업계 육성 정책이 통했다면, 지금은 그렇지 않다. 특성화고 졸업자의 70% 이상이 대학을 진학하는 상황에서 ‘중견기능인 양성’이라는 교육목표는 맞지 않는다.

아니면 단선형제도를 선택할 것인가? 70년대 초 종합고등학교 제도가 도입되었다. 그 때는 농촌지역에 일반계와 실업계 고등학교를 동시에 설립하기 어렵기 때문에 한 학교에 두 계열이 운영되는 방식이었고, 하나의 학교에 두 개의 학교가 존재하는 양상으로 시작되었다. 이러한 방식이 아니라 유럽과 미국의 보편적 고등학교 형태인 종합고등학교(comprehensive school)를 통해 고등학교 1학년까지는 공통 교육과정을 이수하고 2학년부서는 자신의 진로적성에 부합되는 다양한 수업을 선택적으로 듣도록하는 방식을 선택할 필요가 있다. 직업교육, 실업교육의 위축을 걱정할 수도 있지만 많은 학생들이 선택교과로 직업 관련 과목을 듣게 된다면 오히려 지금보다 더 활성화될 수 있다. 전문적인 직업교육은 2년제 또는 4년제 대학에서 감당하도록 해야 한다. 다시 말하면 단선형으로 갈 경우 고등학교까지의 교육이 종결교육(terminal education)이 아니라 계속교육(continuing education)의 성격을 갖는 것을 의미한다. 이제 그러한 시대가 도래하지 않았나 반문하고 싶다.

2) 경쟁선발을 할 것인가, 지원-배정을 할 것인가?

지금 고등학교 진학을 위해 시험을 치는 학교는 몇 유형 있다. 외국어고, 과학고가 그렇고 자율형사립고가 그렇다. 물론 국영수 과목 지필 고사를 치는 것은 아니지만, 자기주도적 학습 전형, 면접 등을 통해서 일정한 경쟁을 거쳐야 한다. 또한 비평준화지역의 경쟁이 높은 학교 진학을 위해서는 중학교 내 신성적을 둘러싼 경쟁이 필요하다. 대개 학제를 논의할 때, 선발을 언제 실시할 것인가를 두고 조기선발형과 만기선발형으로 구분한다. 고등학교 입학 단계의 시험을 치르는 제도는 두 유형의 중간형이라 볼 수 있다. 대개 만기선발은 대학 진학을 둘러싸고 일어나는 시험과 경쟁을 지칭하기 때문이다. 학령 인구의 거의 대부분이 고등학교까지 입학하는 현 상황에서 볼 때, 고등학교 진학 시험이 있다는 것은 매우 어색하고 무리하다는 생각을 한다. 이를 둘러싼 경쟁이 높으며, 그 여파가 초등학교 저학년까지 내려가고 있다. 이로 인해 사교육비 지출이 부담될 정도이며, 학생들은 과도한 학습노동에 시달리고 있다. 뿐만 아니라 중학교의 정상적 교육과정 운영이 어렵게 되며, 학생들은 학습의 즐거움으로부터 소외되는 매우 많은 문제점들이 나타나게 된다.

평준화가 70년초에 도입될 때의 문제의식이 바로 이것이다. 평준화는 다른 말로 하면 고등학교 무시험 추천배정이다. 모든 것을 획일적으로 동일하게 만든다는 게 아니라, 고등학교 진학 시험을 없애고 누구나 거주지 근처의 학교에 다닐 수 있고, 또 그 교육의 질적 수준은 동일하게 보장되도록 하겠다는 점이다. 고등학교 교육이 보편화된 현 시점에서 경쟁선발을 도입하는 고등학교 입시의 채택은 시대 역행적 제도임에 분명하다. 다만 이전의 평준화가 강제 배정이었다면 이제는 선지원을 허용하는 방식이 대세이다. 누구나 집 근처의 고등학교에서 질적으로 우수한 교육을 평등하게 받을 수 있는 체제 구축이 필요하다. 그것이 평준화 정책의 취지이다. 이를 훼손하는 정책들을 과감히 정리하고 수정해야만 한다.

3) 수월성을 추구할 것인가, 평등성을 추구할 것인가?

교육정책을 입안할 때 가장 중시해야 하는 이념적 좌표로 수월성과 평등성을 들 수 있다. 한편에서는 효율성과 평등성이라고 하기도 하지만, 영재교육이나 보편교육이나, 소수를 위한 교육이나, 만인을 위한 교육이나 등도 비슷한 내용이다. 국가가 제공할 수 있는 자본의 크기가 제한적이기 때문에 소액 투자로 효과의 극대화를 얻기 위해서는 소수의 엘리트층을 대상으로 집중투자하고, 다수의 대중에게는 상대적으로 투자를 덜하는 방식을 택할 수밖에 없다. 적어도 공교육이 발달하기 이전 단계에서는 이러한 원칙이 작동할 수 밖에 없다. 그러나 교육, 특히 제도교육이 공교육의 모양새를 갖추어 보편화와 대중화의 단계에 접어들면서는 이러한 경제성의 논리는 한계를 가질 수 밖에 없다. 이를테면 교육을 받은 결과와 그 효과가 개인에게만 돌아간다면 그 교육에 들어가는 비용은 수익자인 학생과 학부모가 감당하는 것이 맞다. 그러나 제도교육의 확대를 통해 나타나는 사회적 이익이 크고, 궁극적으로 국가경쟁력의 중요한 요소가 된다는 생각을 하기 시작하면서부터는 교육에 대한 비용을 국가가 공적으로 부담해야 한다는 점을 받아들일 수 밖에 없다. 그 결과 무상의무교육이 확대되었다. 무상의무교육은 국민 누구나 동질적인 교육을 받도록 보장하기 위한 장치이다. 그렇다면 고등학교 교육은 소수를 대상으로 하는 특권적 교육인가 아니면 국민 누구나 누려야 하는 보편교육인가? 만약 전자이면 국가는 비용을 크게 감당하지 않아도 되며, 후자이라면 누구에게나 장벽없이 균등한 고등학교 교육기회를 제공해야 한다. 적어도 우리나라 고등학교교육을 소수를 위한 엘리트 교육의 단계는 넘어선지 오래다. 국민 누구나 누려야

하는 기본권, 행복추구권의 영역에 포함되었다고 본다면 보편교육이라 할 수 있다. 그렇다면 누구든지 차별적 교육을 받지 않는 공교육이 될 수 있는 체제를 구축할 필요가 있다. 현재는 그렇지 않다는 판단이다.

4) 교육비용을 누가 부담할 것인가?

교육비의 문제는 앞서 언급한 평등성의 원리에 연관되어 이미 제시한 바 있다. 특히 이번 정부는 시작 단계에서부터 고등학교 단계까지 무상화를 선언한 바 있다. 물론 그 진행과정이 원활하지 않고, 세수부족의 문제 등으로 제대로 실천하지 못하고 있을 뿐만 아니라 앞으로도 그 실현 가능성이 불투명하다는 문제는 남아 있다. OECD 평균 무상교육의 기간은 12년 고등학교 단계까지이다. 우리나라가 현재 9년 무상교육을 실시하고 있지만 그 다음 단계는 분명 12년 무상교육단계가 될 것임에는 틀림없다. 그렇다면 국가가 고등학교 졸업 단계까지 누구나 무상으로 경제적 부담없이 교육을 받도록 보장하겠다는 데, 특정 학생들은 등록금을 자부담으로, 그것도 일반 공립학교보다 3배 정도의 등록금을 지불하도록 되어 있는 현재의 자사고 정책은 타당할 것인가라는 자연스럽게 질문해 볼 수 있다. 교육이 복지의 영역으로 포함되고 있는 유럽 복지국가들에서는 대학까지 국가의 공적 자금으로 교육비를 부담하고 있는 추세이다. 여하튼 현재 시점에서 분명한 점은 12년 이상(고등학교, 대학교)을 국가가 공교육비를 제공하는 무상교육을 실현하는 것이 우리 교육의 미래 비전이라는 점이다.

5) 학생들의 교과목, 진로 선택권을 얼마나 보장할 것인가?

현재 고등학교 단계에서는 특성화 고등학교가 직업교육을 준비하는 과정이다. 만약 단선형 제도로 변화된다면 이러한 직업준비교육은 어떻게 할 것인가? 학교별로 진로특성화 영역을 지정하도록 하여, 통합형 고등학교에서 공통교육과정을 기준으로 일정 비율 이수하도록 하고 나머지 부분은 교과 선택제로 운영하여 진로, 직업 관련 특성화 교육과정을 선택하도록 체제를 갖추도록 한다. 이러한 방식은 외국의 종합고등학교의 계열 선택 방식과 유사할 뿐만 아니라, 현재의 특성화 고등학교의 침체현상을 극복할 수 있는 유용한 대안이 될 수 있다. 대학진학만을 위한 고등학교가 아니라 대학진학 준비와 직업준비를 동시에 추구하도록 하고, 일정 부분의 학생들은 선취업-후진학의 트랙을 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 선진학-후취업을 희망하는 학생들에게도 향후 진학할 대학과 관련 직업영역에 대해서 고등학교 단계에서 기초교육을 받을 수 있도록 한다면 현재와 같이 진학준비교육과 직업준비교육이 구분된 문제를 해결할 수 있다.

이 과정에서 시범적으로 '무학년학점제'를 운영하여 학생들의 수준과 적성에 따른 교과목 선택권과 진로 선택권을 자유롭게 제시할 수 있다. 현재와 같은 획일적인 진급 방식이 갖는 문제점을 극복하고, 조기졸업과 심화 학습이 가능하게 하는 방식이며, 진정한 학생중심 교육과정 운영이 가능한 체제이다. 김영화(2006)는 학제 변화를 요청하는 사회구조의 특징으로 탈국가주의, 네트워크 사회와 탈경계화, 탈학력주의와 능력주의(다기능주의) 사회의 실현, 다원주의 확대, 인구구성의 불균형과 이질성 증대, 가족형태의 다양화와 가정의 보육기능 강화 등을 제시하고 있다. 그러면서 네트워킹과 경계의 이완은 교육체제에도 영향을 미치고 있다고 보았다. '일과 학습의 경계가 이완되면서 교육체제는 직업세계와의 보

다 긴밀하고 유연한 상호소통을 필요로 하게 되었으며, 교육기관간, 교육형태간, 교육단계간, 학문분야간 보다 강력한 파트너십과 연계가 요구되고 있다'(김영화, 2006: 125)라고 표현하고 있다. 다시 말하면 교육기관 안팎에서 경계를 느슨하게 하고, 연계성을 확보하도록 할 필요성을 강조하고 있다.

고교체제 개편의 기본방향에 대해서는 한국교육개발원에서도 비슷한 방안을 제시하고 있다(최상덕 외, 2012). 이 보고서에 따르면 고등학교 체제 개편의 기본 방향으로, 선발 자유가 아닌 교육과정 운영의 자율성을 통한 다양화, 수직적 서열화를 지양하고 수평적 다양화 지향, 고교교육 무상화 추진을 제시하고 있다. 또한 이 보고서에서 눈에 띄는 제안으로 가칭 '국가미래교육위원회' 산하에 고교체제 개편 관련 소위원회를 설치하여 논쟁적인 부분을 정리해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 고교체제 개편의 문제가 정치적 이념 논쟁의 대상이 되어서는 안되며, 다양한 의견을 통합적으로 수렴하여 합의를 통해서 교육적 논리로 풀어야 하는 사항이라는 점을 확인시켜 주고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

6. 고등학교 체제 개편과 고등학교 교육 무상화

1) 선발 자유가 아닌 교육과정 운영의 자율성을 통한 다양화 추진

- (1) 학교 다양화로 인한 서열화를 최소화하기 위해서는 '선발'의 자유보다는 교육과정 운영의 자율성을 확대하는 방식으로 추진 필요. 학생 선발은 학교 유형별 차별을 없애고 대등하게 희망자들 중에서 선지원 후추첨을 통해 선발 방안 검토
- (2) 입학성적에 따른 '수직적 서열화'가 아닌 진로와 연계된 '수평적 특성화 및 다양화' 추구를 위해 체계적인 진로탐색 기회 제공

2) 특목고 정책 재검토 및 전문 진로의 설립 취지 강화

- (1) 특목고 본래의 설립 취지를 살릴 수 있는 전문 진로교육 방안 마련
- (2) '고교체제 개편 소위원회'(가칭)를 설치('국가미래교육위원회'(가칭) 산하)해 고교체제 개편의 큰 틀 속에서 특목고의 설립 취지를 살리기 위한 사회적 합의 도출
- (3) 학교 운영의 자율성을 통한 자사고의 특성화 추구
 - 학교 운영의 혁신을 통한 다양화 및 특성화
- (4) 교육기본권 확대 차원의 고교교육 무상화 추진
 - 고교교육의 보편성과 공공성의 관점에서 볼 때, 고교교육 무상화 정책은 시혜적 접근이 아니라 국민의 교육기본권 확대 차원에서 추진 필요

* 출처: 최상덕 외(2012). 미래 한국교육의 발전방향과 전략. 한국교육개발원.

7. 고교체제 개편 방안

고교체제 개편의 방향으로 크게 다섯 가지 준거를 검토해 보았다. '단선제-지원,배정-평등성-공적 지원-선택권 보장'이 바람직한 고교체제 개편의 방향이 되어야 한다는 내용이다. 그렇다면 궁극적으로 이

러한 방향으로 현재의 고교체제를 개편한다면 어떻게 될 수 있는지 최종 개편방안을 제시해 보고자 한다.

<표 4>를 통해서 보듯이 고교체제 현황과 개편 이후의 모습은 매우 대조적이다. 일반계고, 특성화고, 자율고, 기타의 계열과 각 계열 안에 세부 유형별로 구분되어 있는 현재의 체제를 개편 이후에는 크게 두 유형으로 구분 가능하다. 일반계고, 특성화고, 자율고를 통합하여 통합형고등학교(comprehensive school, complex school)로 단일화한다. 이 과정에서 과도기적인 체제로 서로 인근한 학교들을 연계하여 하나의 학교로 운영하여 학생들의 교과목 선택권을 보장하는 멀티캠퍼스형 고등학교, 또는 동일 공간에 다양한 계열(일반계, 특성화, 예체능 등)의 함께 배치하는 캠퍼스형 고등학교으로 구성할 수 있다. 캠퍼스형 고등학교는 현재 세종특별자치시 교육청에서 추진하고 있는 대안적 고등학교 체제이다. 이 학교는 세종시가 다양한 유형의 학교를 설립할 공간적 여유가 없다는 문제점을 극복하기 위해 동일 공간에 다양한 계열을 병치하는 방식이다(이광호 외, 2014). 이러한 새로운 유형의 고등학교들은 최종적인 대안이라기 보다는 과도기적, 또는 지역적 특수성을 고려한 중간 단계의 고교체제가 될 수 있다. 한꺼번에 고교체제를 개편하는 일이 용이하지 않다는 점을 고려한다면, 부분적으로 멀티캠퍼스형과 캠퍼스형 고등학교들을 도입하여 혼용하도록 하는 방법도 현실적인 방안이 될 수 있다.

<표 4> 고교체제의 현황과 개편방안

| 현재 | | 개편 이후 |
|------------------------------|---------------------------------------|---|
| 일반계고 | | 1. 일반계고+특성화고+자율고=통합형고등학교 (멀티캠퍼스고등학교) (캠퍼스형고등학교) |
| 특목고 | | |
| | 특성화고 (전문<농·공·수산·해양>예술·체육, 국제 고, 대안학교) | |
| 자율형공립고, 자율형사립고, 자율학교, 기숙형 고교 | | 대안학교 |

8. 맺음말

우리나라는 9년 중학교단계까지 무상의무교육을 실시하고 있다. 이제는 고등학교까지 무상교육을 확대시켜야 할 단계이다. OECD국가 수준에 부합하기 위해서 뿐만 아니라 교육복지의 실현을 위해서도 국민 누구에게도 적어도 12년 수준의 교육을 부담없이 받을 수 있는 기회를 제공해야 한다. 그런 측면에서 현재 진행되고 있는 고등학교 다양화, 수석자부담원칙의 강화, 사립학교 자율성 확대, 경쟁입시 부활 등은 제도적 개혁의 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 단계적으로 고등학교 교육 무상화를 실현해 나가기 위해서도 평준화를 확대하고 공공성을 확보하는 정책 추진이 시급한 상황이다. 아울러 고등학교 단계의 일반계고, 특성화고의 구분도 철폐하여 보통교육을 실현시킬 수 있는 통합형교육을 실시해야만 한다.

차별 지향적 교육에서 평등 지향적 교육으로, 사부담에 의한 교육에서 공부담에 의한 교육으로 고등학교까지의 교육 패러다임을 전환시켜 나갈 필요가 있다. 이것이 진정한 교육복지국가로 나가기 위해서 우리가 시급하게 해결해 나가야 하는 주요 과제임에 틀림없다.

참 고 문 헌

- 강영혜 외 3명(2007). 특수목적 고등학교 정책의 적합성 연구. 서울:한국교육개발원.
- 김기석(편)(1989). 교육사회학 탐구. 교육과학사.
- 김영철, 강태중, 『고등학교 평준화 정책의 개선방안』, 한국교육개발원, 1985.
- 김영화(2006). "학제의 사회학적 접근: 사회의 구조적 변동과 학제". 한국교육학회2006년 추계 학술대회 자료집. 한국교육학회,
- 박부권(2009). "교육과정의 자율성: 왜 무엇을 위한 자율인가?" 한국교육과정평가원, 교육과정 자율화를 위한 지원방안. KICE 교육과정 디스커션그룹 제5차 토론회 자료집.
- 성기선 외 (2012). 새로운사회를 여는 교육혁명. 살림터.
- 성기선 외(2013). 천안시 고교입시제도 변경방안 타당성 연구. 한국교육연구네트웍.
- 이광호 외(2014). 유명에게 말하기. 학이시습.
- 이종태 외 3명(2007). 특수목적고등학교의 중장기 운영방향 및 발전방안 연구. 서울: 교육인적자원부.
- 주동범 외(2012). 학교제도 개혁 정책 진단 및 개선방안 연구. 교육과학기술부.
- Oakes,J., *Keeping Track: How Schools Structure Inequality*, New Haven: Yale University Press,1985.
- Rosenbaum,J.E., *Making Inequality:The Hidden Curriculum of High School Tracking*, New York:Wiley and Sons,1976.

공교육 정상화 담론을 넘어서서

강 희 룡 (경기도교육연구원 연구위원)

서론

진보 교육감 시대, 혁신학교... 이러한 단어들 혹은 단어, 즉 기표(signifier)들의 조합은 그 단어들이 지시하는 의미 즉, 기의(signified)만을 우리에게 전달하지 않는다. 이 기표들은 일정한 맥락 속에서 존재하고, 그 맥락을 통해서 전달되는 기의들은 우리에게 기승전결을 갖춘 하나의 이야기로 다가온다. 같은 기표라도 이야기의 맥락에 따라서 다른 기의가 전달될 수도 있다. 전달되는 이야기도 물론 하나의 모습으로만 존재하는 것은 아니다. 맥락을 전달하는 사람 혹은 환경에 따라서, 또는 맥락을 전달받는 사람이나 환경에 따라서 그 이야기는 천차만별일 수 있다. 우리는 그 이야기를 담론⁴⁾이라고 부른다. 담론은 많은 경우 기표를 해석하는 중요한 지침으로 작용한다.

예를 들어 ‘진보 교육감’, ‘혁신학교’, 이러한 기표들은 일견 가치중립적인 하나의 개념으로 보일 수도 있다. 하지만, 이러한 기표들이 일단 한국내의 정치 지형 속으로 편입되게 되면 이야기는 사뭇 달라지게 된다. 이러한 기표가 전달하는 기의들은 한국에 존재하는 정치적 스펙트럼에 따라서 다양한 이야기들로 전달이 될 것이고, 그에 따라서 기의가 결정되게 된다. 본고에서는 일정한 맥락을 가지고 있는 기표 체계를 담론으로 지칭할 것이다.

우리는 담론의 홍수 속에서 살고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 담론 중에서 최근 한국의 교육계에서 집중적인 조명을 받고 있는 것이 혁신학교다. 혁신학교 담론은 그간에 이룩한 ‘성과’ 및 ‘평판’에 덧붙여 ‘진보 교육감’ 담론과 결합되면서 엄청난 상승 작용을 일으키고 있는 것으로 보인다. 혁신학교의 ‘확대’는 물론이거니와 혁신학교와 ‘교육 혁명’을 연결시키는 논의들을 어렵지 않게 보게 된다. 바야흐로 혁신학교 담론 황금기를 맞고 있는 것이다.

4) 담론 개념 자체에 대한 개념 설명은 보다 복잡하고 심도 깊은 설명을 요한다(Gee, 2008; Jørgensen & Phillips, 2002; Wetherell, Taylor, Yates, & Open University., 2001; Wood & Kroger, 2000) 참조. 본고에서는 담론과 관련된 일반적인 논의를 바탕으로 담론을 일정하게 정의해서 사용한다.

하지만, 혁신학교 담론이 장밋빛이기만 한 것은 아닌 것으로 보인다. 필자는 그것이 혁신학교 담론이 보여주고 있는 몇 가지 문제점에서 기인한다고 보고 있다. 혁신학교가 거둔 기간의 성과나 혁신학교가 한국 교육에 제공한 희망에도 불구하고 혁신학교가 무엇이고(정의), 그것은 어떻게 가능할 수 있으며(실행메뉴얼), 어떤 것을 지향하는지(가치)에 대해서 아직 견고한 이론적 토대를 갖추고 있지 못하다는 것이 필자의 판단이다.

이런 점을 고려할 때 ‘진보 교육감’ 시대에 ‘혁신학교’에 개혁적 에너지를 전면적으로 투입하는 것이 과연 바람직한가라는 질문을 제기해 볼 수 있다. 혁신학교 담론이 가지고 있는 여러 가지 문제점이 시간이 지나면 보완되거나 해결될 수 있는 성질의 것이라면 재론의 여지가 없을 것이다. 그러나 이러한 문제점들이 구조적이거나 근본적인 문제에서 기인한 것이라고 한다면, 작금의 혁신학교 담론은 교육체제를 개선할 수 있는 에너지를 소모하는 쪽으로 발전할 수도 있게 된다.

본고는 혁신학교 담론의 중심을 이루는 공교육 정상화 담론을 분석하는 것을 목적으로 한다. 본고에서 이루어지는 공교육 정상화 담론에 대한 분석은 학교 현장에서 일어나고 있는 실질적인 변화를 거대 담론을 들이대서 폄하하려는 것이 아님을 밝힐 필요가 있다. 오히려, 정상화담론에 대한 분석은 혁신학교가 간과하고 있거나 상대적으로 비중을 적게 두고 있는 거대 담론을 본격적으로 다룬다는 의의를 가진다고 할 수 있다.

이론적 틀: 공교육 정상화 담론과 절합의 정치학

절합(articulation)은 담론 분석을 수행하는데 있어서 핵심적인 개념이다. 절합이라는 개념을 생각해내지 못했다면 담론 분석의 수행은 가능하지 않았을 수도 있다고 할 만큼 이 개념은 “담론”에 대한 분석에서 중요한 역할을 차지한다. 하지만, 이 개념만큼 쉽게 오해를 불러오기 쉬운 개념도 많지 않은 듯하다. 따라서, “공교육 정상화 논의”를 하나의 담론으로 보고 이를 분석하려는 본고의 목표를 감안한다면 절합에 대한 심도 있는 개념적 논의를 수행하는 것은 필수적인 것으로 보인다.

절합이라는 개념은 근대언어학의 개척자로 일컬어지는 소쉬르로부터 그 연원을 추적할 수 있다(김방한 & Saussure, 2010). 소쉬르는 언어에 대한 면밀한 관찰을 바탕으로 구조주의라는

사조를 뒷받침하게 되는 여러 가지 이론적 체계를 구축한 것으로 유명하다. 구조주의의 연원이 되는 소쉬르로부터 절합이라는 개념을 도출해낸다는 것은 일견 모순으로 보일 수 있다. 왜냐하면, 구조주의는 바뀌지 않는 견고한 사회체제를 설명하는 대표적인 사조인데 반해, 절합이라는 개념은 많은 부분 변화의 가능성을 내포하고 있는 개념이기 때문이다.

구조주의를 설명하는 대표적인 메타포는 고기잡이 그물이다. 고기잡이 그물에 비유되는 구조 속에서 그물의 마디마디에 비유되는 개체들이(Jørgensen & Phillips, 2002, p.11) 가지는 관계망 및 “안정적인” 거리는 구조주의의 이론체계를 상징적으로 보여준다. 그물의 마디 사이의 일정한 간격을 유지하면서도 결코 분리될 수 없는 관계를 뜻하는 상보적 분포(complimentary distribution)의 견고함이라는 이론적인 틀에도 불구하고 소쉬르가 관찰했던 언어는 기표와 기의의 분리를 태생적으로 안고 있는 구조물이었다. 여기서, 중요한 것은 기표와 기의가 구조를 이루고 있는, 그 구조를 이루는 결합이 필연적인 것이 아닌 자의적이라는 소쉬르의 통찰이다. 기표와 기의 사이의 관계가 필연적인 것이 아니라는 것은 변화의 여지를 열어둔 개념인데, 이를 언어가 가지고 있는 자의성이라 한다. 절합이 가능해지는 이론적 기초이다. 실제로 이 자의성은 시간이라는 축을 도입하게 되면 비로소 구조의 견고한 벽을 허물고 그 본연의 모습을 드러내게 된다. 변화가 발생하는 것이다.

기표와 기의의 결합체로서의 언어, 그리고 그 연결 관계가 자의적이라는 소쉬르의 관찰은 하지만, 절합이라는 단어를 설명하는 데는 아직은 충분치 않다. 이는 이러한 절합이 만들어 내는, 푸코(Foucault, 1972)가 말하는, 진실효과(truth effect)를 발생시키는 기제에 대한 설명이 충분하게 제시되지 않은 까닭이다. 그리고, 이 부분이 많은 사람들이 절합을 오해하게 하는 지점인 것으로 보인다. 푸코(Foucault)는 이 간극에 대해서 매우 예리한 통찰력을 보여주고 있다. 푸코는 진실효과를 만들어내는 기제로 권력(power)을 지목했다(Foucault & Gordon, 1980). 권력이 기표와 기의가 연결되는 자의성을 통제한다는 것이다. 알튀세르의 표현을 빌자면 기표는 권력을 통해서 기의를 호명(Althusser, 1971)하는 것이다. 그리고, 기표와 기의가 권력에 의해서 연결되게 될 때 비로소 기표는 진실효과를 발생시킨다는 것이 그의 통찰이었다. 이러한 통찰을 바탕으로 그는 권력-지식의 결합체라는 개념을 도출해 냈다(Foucault & Gordon, 1980). 절합이라는 개념이 비로소 설명가능하게 된 것이다.

물론, 절합이라는 개념의 성립은 푸코에게만 공을 돌릴 수 있는 개념이 아니다. 푸코 이후로도 기표와 기의의 결합 방식과 그 기제에 관한 다양한 설명들이 시도되었다. 특히, 파워라는 개념

에 의해서 소외될 수 있는 주체의 역할에 대한 진지한 통찰이 반영된 설명들도 시도되었으며, 의미 있는 성취를 이루기도 했다. 그 중에서 스튜어트 홀(Stuart Hall)은 그람시가 제안한 헤게모니라는 개념을 발전시켜 절합이 이루어지는 방식을 설명하고 있는데(Hall, 1986, 1992), 애플(Apple)은 이를 주체가 이익이 되는 것과 버려야할 요소들을 놓고벌이는 정치학(politics of good sense and bad sense)으로 부르고 있다(Apple, 1995).

여기서, 권력을 헤게모니의 개념으로 이해한다는 것은 매우 중요한 의미를 가지는데, 이는 이 맥락에서 사용되는 권력은 동의에 기반하기 때문이다(Gramsci, 1971). 즉, 이익이 되는 요소와 버려야할 요소들의 정치학을 통해서 보다 많은 사람들의 동의를 획득하는 것이 권력이 되는 것이다. 그리고, 이 권력은, 앞서 말한 것처럼, 절합에 진실효과를 부여한다.

본고에서는 헤게모니적 개념에 근거한 특정한 정치학에 의해서 발생하는 권력을 기반으로 진실효과를 발생시키는 기표와 기의의 결합, 즉 절합의 개념을 통해서 공교육 정상화 담론을 분석한다.

합의를 도출하기 어려운 개념 - 혁신학교

공교육 정상화 담론과 관련해서 주목할 필요가 있는 것은 최근 몇 년간 우리 교육계의 화두가 되어온 “혁신학교”다(김수경, 2011; 박승배, 2012; 성열관, 2014). 혁신학교가 공교육 정상화 담론과 연결되는 지점은 혁신학교로 지칭되는 일련의 교육운동이 공교육과의 관계성 속에서 정의되고 있기 때문이다. 혁신학교가 각광을 받기 시작하고 제도권 내로 본격적으로 들어와 정착하기 시작한지 적지 않은 시간이 흘렀다. 하지만, 혁신학교가 무엇을 뜻하는 것인지에 대해서는 아직까지도 사회적인 합의가 이루어지지 않고 있다(유경훈, 2012).

혁신학교를 정의하기 위한 시도는 다양한 각도에서 있어왔다. 변혁의 주체를 단위학교로 강조하는 연구(김성천 & 오재길, 2012), 전문적 학습공동체와 민주적 자치공동체를 강조하는 연구(김희규 & 주영호, 2012)가 있는가 하면 중도탈락자 방지에 초점을 둔 연구(김수경, 2011)도 있다. 그런가 하면 허봉규(허봉규, 2011)는 혁신학교를 학교본래의 모습을 회복하기 위한 일련의 활동으로 파악했다. 유경훈(2012)은 혁신학교와 관련된 국내 학자들의 논의를 분석하는 연구를 수행했는데, 그는 이 논의들을 종합하여 혁신학교에 대한 다음과 같은 정의를 도출하고 있다. 혁신학교와 공교육 정상화 담론을 이어주는 중요한 진술이 들어 있기 때문에 약간 길지

만, 전체를 인용한다.

‘혁신학교’란 기존 공교육의 단위학교 내에서 학교교육이 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 학생과 학부모, 지역사회를 포함한 학교구성원 모두가 하나의 공동체로써 참여하여, 학교조직과 학교문화, 수업의 개선을 통해서 학생의 교육적 성취를 높이고 학교와 교육을 긍정적으로 혁신해 나가는 학교(p.353)

유경훈은 이를 요약해서 “교육혁신 중에서도 단위학교에 의한, 단위학교 구성원들과 학교교육의 긍정적인 방향으로의 변화를 내포(352)”하고 있는 것으로 제시하고 있다. 학자에 따라 혁신학교를 정의하는 다양한 방법이 존재하지만, 유경훈의 결론에 의하면 이러한 다양한 담론들이 공교육 정상화 담론으로 수렴되고 있는 것이다.

학자들마다 혁신학교에 대한 정의를 달리하고 있다는 것은 이 개념에 대한 사회적 합의가 아직 이루어지지 않았다는 것을 의미하고, 이것은 기표와 기의의 결합이 유동적이라는 것을 뜻한다. 그럼에도 불구하고 혁신학교는 한국 사회에서 적지 않은 사람들에게 “긍정적인 변화”를 상징하는 일종의 진실효과를 가지고 있는 것으로 보인다. 기표와 기의의 절합이 아직 공고하지 않은 상황에서 이러한 일이 발생하는 것을 어떻게 이해해야 할까?

배은주(배은주, 2014)는 이와 관련해서 주목할만한 언급을 하고 있다. 그는 혁신학교가 운영되고 있는 이유로 “시대적 요청과 사회적 변화에 부응하여 공교육의 정상화 모델 정립의 필요성(146)”을 꼽고 있다. 시대적 요청의 내용에 관한 것은 혁신학교의 의의를 논하는 강민정(강민정, 2013)의 글에서 엿볼 수 있는데, 강민정은 이를 “학교 폭력과 청소년 자살, 공교육 붕괴와 사교육비의 고통(112)”으로 요약하고 있다.

이 대목에서 생각해 보아야 할 것이 바로 진실효과를 가능하게 하는 권력, 즉 헤게모니로서의 권력 개념(Gramsci & Forgacs, 1988; Hall, 1986)이다. 이익이 되는 요소와 버려야할 요소를 둘러싸고 벌어지는 정치학이 혁신학교를 둘러싼 개념 정립 과정에 작동하고 있다. 혁신학교는 버려야할 요소들을, 즉 학교 폭력, 청소년 자살, 공교육 붕괴, 사교육비 고통, 제거한 “어떤 것”으로 규정되고 있는 것이다. 여기서 주목해야 할 것은 “어떤 것”인데, 이 기표를 통해서 전달되는 기의는 실상 크게 중요하지 않다. 그 이유는 버려야할 요소들의 비중이 너무도 크기 때문에 버려야할 요소가 상쇄되는 것만으로도 ‘충분한’ 동의를 끌어낼 수 있기 때문이다. 이런 면에서 본다면 혁신학교는 기존의 것에 대한 부정으로써 존재하는 것 즉, 안티테제로서의 면

모를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

여기서, “어떤 것”은 또 다른 의미에서 주목할 필요가 있는데, 그것은 혁신학교라는 기표는 명확하게 특정되지 않은 기표로만 존재하고 있다는 것을 의미하기 때문이다. 이는 다른 각도에서 파악한다면 버려야 할 요소의 대칭점이 되는 이익이 되는 요소의 부재 혹은 혼재로 이해할 수 있다. 이 부분은 좀 더 심도 깊은 논의를 필요로 하므로 다음 섹션에서 집중적으로 다뤄보도록 한다.

“어떤 것”- 배움

혁신학교와 관련된 담론 중에서 유난히 눈에 띄는 것은 “배움”과 관련된 담론이다. “배움의 공동체”, “배움중심수업” 등이 바로 그런 예다. 혁신학교라는 기표는 기존의 것에 대한 부정, 즉 안티테제로서의 성격이 강하다는 점에 대해서는 앞 섹션에서 상술했 바 있다. 남미자 외(남미자, 길현주, 오춘옥, & 노시구, 2014)의 연구는 배움 담론의 이러한 속성을 잘 보여주고 있다.

학생들에게 배움이 일어나기 위해서는 교사와 학생간의 관계, 학생과 학생간의 신뢰와 협력의 관계가 선행되어야 하며, 교사들은 수업에서 이러한 관계를 만들기 위해서 수업 밖에서 교사와 교사 간의 신뢰와 협력을 경험해야 함을 강조하고 있었다. 즉 수업 내의 관계성은 수업 밖의 관계성에 기반하고 있음을 이야기하고 있었다(p.59).

여기서 나타나고 있는 배움 담론은 “배움이 일어나지 않는” 상황을 전제로 하고 있다. 그리고, 그 이유를 신뢰와 협력의 부재에서 찾고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 배움 담론이 지향하는 바는 수업의 ‘회복’이다. 이러한 분석을 기초로 배움 담론이 가지고 있는 일반적인 성격을 유추해 볼 수 있다. 즉, 기존의 학교에서는 배움이 거세되어 있다는 인식이 혁신학교의 배움 담론에는 녹아 있다고 볼 수 있다.

실제로, 이와 같은 유추를 뒷받침하는 논의가 있다. 그것은 사토마나부(사토, 손우정, & 김미란, 2003)의 책 제목이기도 한 “배움으로부터 도주하는 아이들”이라는 담론이다. “배움으로부터 도주하는 아이들”이라는 담론은 혁신학교 담론의 진실효과를 지탱하는 매우 중요한 전제인데, 그것은 앞서 제시한 버려야 할 요소들 중 하나인 공교육붕괴라는 담론을 구성하는 핵심적인 담론이기도 하다. 현재 학교에서 교사들이 당면하는 제일 큰 문제는 “자는 아이들”이고, 이들

을 깨우려면, 교육과정과 학교문화에 집중해야 한다는 것이 이 담론의 핵심을 이루고 있다(사토 & 손우정, 2001).

‘배움으로부터 도주’라는 담론에서 버려야 할 요소를 버리게 되면 그 대칭점에 남게 되는 것은 ‘배움’이다. 혁신학교의 특징으로 많은 연구자들이 거론하고 있는 ‘교육과정 재구성’, ‘전문적 교사 공동체’ 등이 지향하고 있는 지점도 바로 배움인 것으로 보인다(김희규 & 주영호, 2012). 김진희와 그의 동료들은(김진희, 최원준, & 심준석, 2010) 교사 배움 공동체 사례를 소개하고 있는데, 이 사례에서 교사들은 “더 나은 수업 전문가(p.351)”를 목표로 수업비평을 진행하는 교사 배움 공동체를 형성하고 있다.

배움을 이루기 위한 이와 같은 교육과정과 학교문화 개선 담론은, 하지만, 적지 않은 문제점에 봉착할 수 있다. 그것은 ‘아이들’이 배움으로부터 도주하는 것이 학습 방법과 학교 문화가 원인이었는지에 대한 검증이 결여되어 있기 때문이다. 아이들의 ‘도주’가 다른 원인에 의한 것이라면 ‘배움’ 담론은 치명적인 결과를 낳을 수도 있다.

마이클 애플은 교육과정에서 제일 중요한 문제는 “누구의 지식이 가르쳐질 것인가?”라고 갈파한 바 있다(Apple, 2000). 학교에서 가르치는 지식은 절대 불변의 진리가 아니라 특정한 시대에 특정한 계급적 이익에 복무하는 지식이라는 것이 애플이 제기하는 논지의 핵심이다. 애플의 지적은 아이들의 ‘도주’를 배움과 직접 연결시키는 배움 담론의 논지 전개에 적지 않은 시사점을 제공해 준다. 학교에서 가르쳐지는 지식, 즉, 아이들의 배움을 일으키게 될 지식이 아이들과 이미 어떤 관계를 맺고 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있는 것이다. 아이들이 도주하는 것은 어쩌면 특정한 계급의 이익에 복무하는 ‘지식’ 그 자체일 수도 있다.

하지만, 현재 진행되고 있는 배움 담론에서는 이 문제에 대한 논의가 결여되어 있는 것으로 보인다. 대신 배움 담론에서 관심의 핵심은 어떻게 기존의 지식을 잘 전달(혹은 학생들 스스로 흡수)하게 할 것인가에 모아지고 있는 것으로 보인다. 만약, 아이들의 ‘도주’가 바로 그 지식 자체로부터 기인한 것이라면 배움을 회복하겠다는 야심찬 배움의 담론은 그 기초부터 흔들리게 되는 것이다.

배워야 할 지식의 성격(계급성) 외에도 우리가 눈 여겨 봐야 할 것이 있다. 그것은 바로 ‘배움’이 일어난 뒤에 전개될 가능한 미래상에 대한 문제이다. 이는 두 가지로 살펴볼 수 있다. 하나

는 한국 상황에서 ‘배움’이 경쟁을 상쇄시키지 못한다는 사실이고, 또 다른 하나는 ‘배움’이 청년 실업으로 대표되는 한국 사회의 구조적인 모순을 상쇄시키지 못한다는 사실이다.

첫째, 배움과 경쟁에 대해서 살펴보자. 배움, 즉, 혁신학교가 표방하는 어떤 것이 성취되었을 때, 그것도 거의 모든 학생들의 수준에서 이 목표가 성취되었을 때를 가정해 보자. 이 상황에서도 대학입시로 상징되는 학생들의 서열화는 불가피하게 진행될 것이다. 배움과 대입은 별개의 문제라고 치부할 수 있는 성질이 아니다. 이러한 가정은 자연스럽게 치열한 경쟁이 아이들을 배움으로부터 도주하게 만드는 원인이 될 수도 있다는 추측을 가능하게 한다.

둘째, ‘배움’이 이루어졌다고 해도 그 배움의 혜택을 누릴 수 있는 가능성이 구조적으로 차단되어 있는 상황을 가정해 볼 수 있다. 청년 실업으로 대표되는 작금의 상황은 ‘배움’ 여부나 정도에 크게 관계없이 배움의 혜택을 누릴 수 있는 가능성이 구조적으로 막혀 있는 상황이라고 할 수 있다. 이러한 상황은 입시를 통한 서열화만큼이나 아이들을 배움으로부터 도주하게 만드는 원인이 될 수도 있을 것이다.

아이들을 배움으로부터 도주하게 만드는 상황이 ‘배움’ 뒤에 전개될 미래상에서 비롯된 것이라면, ‘배움’의 회복을 통해서 공교육을 정상화하겠다는 담론은 적지 않은 난관에 봉착하게 될 수도 있다.

결론 - 공교육 정상화 담론을 넘어서서

위에서는 혁신학교가 제시하고 있는 진실효과를 가능하게 하는 기제들과 그 한계들에 대해서 살펴보았다. 이상의 논의를 통해서 ‘어떤 것’으로 모호하게 표현된 기의, 구체적으로는 배움,는 적지 않은 문제점을 가지고 있음이 분명해졌다. 혁신학교에 진실효과를 부여하게 된 기제, 즉, 교사들의 자발적 움직임, 학생 및 학부모의 참여 등은 분명 계승 발전시켜야 할 부분이다. 이와 동시에 정상화 담론이 가지는 한계, 즉, 배움에 대한 여러 가지 전제들에 대해서는 보완해 가야 할 필요가 있다.

혁신학교 운동은 우리 사회에 희망의 불씨를 지핀 동시에 큰 문제제기를 던지고 있다. 교사들이 주체가 되어서 어려운 여건 속에서도 가시적인 변화를 이루어낸 혁신학교운동은 교육불가

능이라는 담론이 얼마나 근거 없는 것인지, 그리고 교사들이 현장에서 어떤 일을 할 수 있는지를 잘 보여주었다.

동시에, 본고가 수행한 분석에 의하면, 교육의 변화는 사회의 변혁과 궤를 같이해야 한다는 엄연한 현실을 함께 보여주고 있다.

개혁주의에 매몰되지 않는 개혁(non-reformist reform)은 사회 변혁, 특히 교육을 통한 사회 변혁이라는 과제를 수행하는 사람들에게는 권장할만한 덕목이다 (Apple, 2013). 한국에서 지금까지 전개되어 왔던 혁신학교운동은 어쩌면 개혁주의에 매몰되지 않는 개혁을 모범적으로 실천할 사례로 기록될 수도 있을 것이다. 그런 의미에서 진보교육감 시대에 혁신학교의 성과를 받아 안는 것은 중요한 일이 될 수 있다. 하지만, 혁신학교로만 모든 에너지가 투입되는 것은 분명한 한계를 가질 수 밖에 없다는 것이 본 연구의 분석을 통해서 드러났다. 그리고 그 핵심에는 혁신학교운동의 기저를 이루는 공교육 정상화 담론의 한계가 존재한다.

배움으로부터 도주하는 아이들이라는 담론은 여전히 학교 혁신과 관련해서 유효한 담론으로 판단된다. 하지만, 그에 대한 해결책이 곧바로 ‘배움’으로 치환될 수 없다는 것 또한 분석을 통해서 드러났다. 학교 개혁을 교육체제 전반에 대한 재판짜기라는 관점에서 바라봐야 할 때가 도래한 것이다. 물론, 이것은 학교의 울타리를 넘어서 사회 전체의 구조 개편에 대한 요구와도 직결되어야만 할 것이다.

참고문헌

- Althusser, L. (1971). Ideology and State Apparatuses. In L. Althusser (Ed.), *Lenin and philosophy, and other essays* (pp. 229). London: New Left Books.
- Apple, M. W. (1995). *Education and power*. New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2000). *Official knowledge : democratic education in a conservative age* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2013). *Can education change society?* New York: Routledge.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge ; and, The discourse on language*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, M., & Gordon, C. (1980). *Power/knowledge : selected interviews and other writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Gee, J. P. (2008). *Social linguistics and literacies : ideology in discourses* (3rd ed.). London ; New York: Routledge.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci* (Q. Hoare & G. Nowell-Smith, Trans. [1st ed.]). New York,: International Publishers.
- Gramsci, A., & Forgacs, D. (1988). *A Gramsci reader : selected writings, 1916-1935*. London: Lawrence and Wishart.
- Hall, S. (1986). Gramsci's Relevance for the Study of Race and Ethnicity. *Journal of Communication Inquiry*, 10(2), 5-27. doi: 10.1177/019685998601000202
- Hall, S. (1992). Cultural Identity in Question. In S. Hall, D. Held & A. G. McGrew (Eds.), *Modernity and its futures* (pp. viii, 391 p.). Cambridge: Polity Press in association with the Open University.
- Jørgensen, M., & Phillips, L. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. London ; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Wetherell, M., Taylor, S., Yates, S., & Open University. (2001). *Discourse theory and practice : a reader*. London ; Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Wood, L. A., & Kroger, R. O. (2000). *Doing discourse analysis : methods for studying action in talk and text*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- 강민정. (2013). 혁신학교 발전을 위한 제언. *교육비평*, 32(-), 111-130.
- 김방한, & Saussure, F. d. (2010). *소쉬르*. 서울: 민음사.

- 김성천, & 오재길. (2012). *학부모가 알아야 할 혁신학교의 모든 것*. 서울: 맘에드림.
- 김수경. (2011). 혁신학교 운영의 실태와 성과 분석. [Analyzing actual condition and achievement of innovation school management]. *教育行政學研究*, 29(4), 145-168.
- 김진희, 최원준, & 심준석. (2010). 내러티브를 활용한 수업비평: 교사 배움 공동체 사례. [Narrative inquiry in class criticism: case of community of teacher Learning practice]. *중등교육연구*, 58(3), 333-355.
- 김희규, & 주영호. (2012). 학교단위 전문가학습공동체 형성 및 활성화를 위한 분산적 지도성 실행. [The Significance and challenges of distributed leadership practice for building school-based professional learning community]. *教育問題研究*, 43(-), 1-26.
- 남미자, 길현주, 오춘옥, & 노시구. (2014). 교사들의 반성적 글쓰기를 통해 본 배움중심수업의 특징과 의미. [The Feature and Meaning of Learning Oriented Class though Teachers' Reflective Writing]. *시민교육연구*, 46(1), 59-86.
- 박승배. (2012). 전라북도 혁신학교 운동의 태동과정에 대한 연구. [A study on the early stage of the school innovation project in Jeonbuk Province]. *교육종합연구*, 19(4), 1-34.
- 배은주. (2014). 혁신학교 운영의 특징과 갈등 탐색. [The study of the features of innovation school operations and conflicts]. *교육사회학연구*, 24(2), 145-180.
- 사토,마나부., & 손우정. (2001). 교육개혁의 처방전. *교육비평*, 3(-), 194-207.
- 성열관. (2014). 협력수업과 생활협약으로 나타난 혁신학교의 정체성. *교육비평*, 33(-), 31-54.
- 유경훈. (2012). 국내 혁신학교 연구 동향 분석. [A Study on the Research Trends of Innovation Schools in Korea]. *教育行政學研究*, 30(4), 349-378.
- 사토 마나부, 손우정, & 김미란. (2003). *배움으로부터 도주하는 아이들*. 서울: 북코리아.
- 허봉규. (2011). *혁신 학교 운영 모델 탐색*. (국내박사학위논문), 성균관대학교 일반대학원, 서울. Retrieved from <http://www.riss.kr/link?id=T12543783>

학교혁신 어떻게 할 것인가?

성 병 창 (부산교육대학교 교수)

혁신의 의미

- ◆ 혁신은 긍정적 변화와 확장성
- ◆ 혁신은 발명의 한 부분
- ◆ 혁신은 점진적 혁신과 근본적 혁신
- ◆ 20세기 최고의 혁신 제품 - 자전거



학교혁신

- ◆ 교육목적과 목표의 달성
- ◆ 단순한 변화가 아니라 교육의 개선 추구
- ◆ 새로움과 더불어 일반화 및 확장 가능성
- ◆ 내용의 구체성
- ◆ 비교적 영속성

학교 혁신



학교 조직 문화 변화

학교조직 문화의 의미

- ◆ 문화의 개념이 다양함
- ◆ 역사성 : 역사적으로 의미의 전수 유형
- ◆ 경계성 : 우리가 속한 곳에서 일반적으로 일을 해나가는 방식



학교조직 문화 관점

- ◆ 통합(intergration) 관점
- ◆ 차이(differentiation) 관점
- ◆ 모호성(ambiguity) 관점

통합 관점

- ◆ 문화적 표상의 해독은 '공유된' 단어
- ◆ 문화적 표상간의 일관성
- ◆ 문화적 구성원들간의 일치
- ◆ 문화적 내용의 근본적 자원은 지도자



- ◆ 단일체 문화에 초점 : 영속성과 관성
- ◆ 학교장의 변혁적 지도성

차이 관점

- ◆ 차이와 다양성
- ◆ 비일관성, 일치의 부족, 탈 지도자 중심
- ◆ 하위문화에 초점



- ◆ 점진적 변화
- ◆ 내부와 외부 촉진자가 변화 주도

모호성 관점

- ◆ 복잡성과 불명확성
- ◆ 일치, 불일치, 갈등의 공존
- ◆ 순간적이고 일시적 연결 - 정글

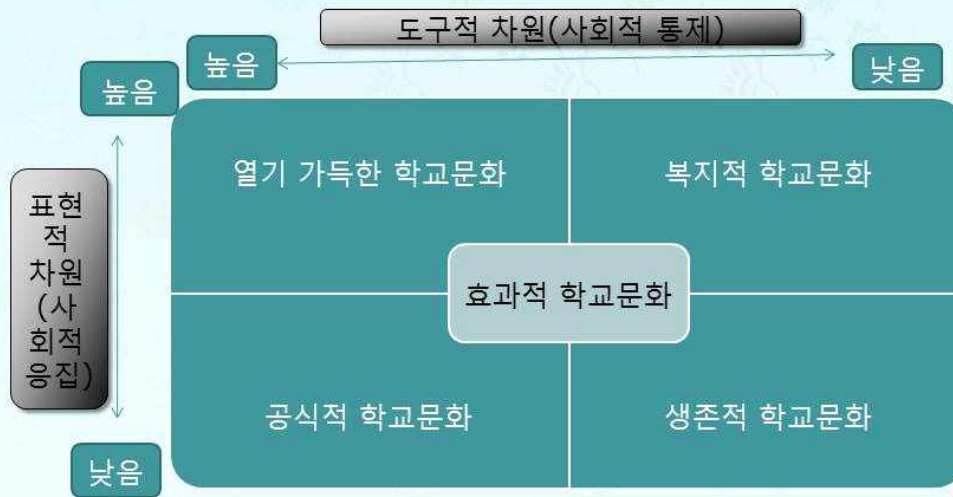


- ◆ 변화는 통제불가능, 계속성
- ◆ 개인의 행동과 실행의 조절에 의해 변화

학교조직문화 변화 전략 모형



학교조직 문화 진단



학교공동체 가치 설정



문화 스크린



학교혁신을 위한 문화스크린(1)

규칙과 정책

- 불필요한 규칙과 정책은 무엇인가?
- 학생교육을 위해 저해 및 촉진 규칙과 정책은?

목적과 평가

- 학교교육에 초점을 둔 목적인가?
- 감독이나 통제를 위한 것이 아니라 실질적인 교육의 질 변화와 관련된 평가인가?

학교혁신을 위한 문화스크린(2)

관습과 규범

- 잘못된 방식의 관습과 규범은?
- 학교변화를 위한 관습과 규범은?

교육과 훈련

- 성장모형에 근거한 전문성 개발을 위한 교육과 훈련인가?
- 교사의 자발적 전문성을 촉진시킬 수 있는 학습 공동체 가치와 부합하는 것인가?

학교혁신을 위한 문화스크린(3)

의식과 사건

- 성공적 변화를 위해 활용할 수 있는 의식은??
- 다양한 사건들에 대해 의미의 해석을 통해 문제 해결 방안 마련?

경영행동

- 변혁적 지도성의 행동을 하고 있는가?
- 교사도 지도자로서 역할이 부여되고 있는가?

학교혁신을 위한 문화스크린(4)

보상과 인정

- 변화를 유발시킬 수 있는 보상이나 인정체제인가?
- 교사의 자긍심을 높일 수 있는 체제인가?

의사소통

- 실질적이고 본질적인 참여가 이루어지는 소통 체제인가?
- 다양한 의사소통 채널들이 활용되고 있는가?

학교혁신을 위한 문화스크린(5)

물리적 환경

- 학습공동체 형성에 적합한 환경인가?
- 심리적 그리고 물리적 안정이 확보된 교육환경인가?

조직구조

- 전문적 학습공동체에 부합하는 조직구조인가?
- 행정업무 중심이 아니라 교수-학습 중심의 조직구조인가?

학교혁신 실천

반성적 실천

- 개인적 숙련
- 체제적 사고
- 정신모델
- 비전 공유
- 팀 학습

감사합니다.

신나는 교육, 건강한 교육, 행복한 교육

부산혁신학교 추진 기본 계획

2014. 7.



부산광역시교육청
BUSAN METROPOLITAN CITY OFFICE OF EDUCATION

[정책 기획 관]

차 례

| | |
|-------------------------------|--|
| I. 추진 배경 및 관련 근거 | |
| II. 부산혁신학교의 기본철학 및 운영목적 | |
| III. 부산혁신학교의 주요 과제 | |
| IV. 부산혁신학교 추진 전략 | |
| V. 부산혁신학교 공모·선정 계획 | |
| VI. 부산혁신학교 질 관리 | |
| VII. 향후 계획(2015학년도) | |

부산혁신학교 추진 기본 계획

2014. 7.

정책기획관

I 추진 배경 및 관련 근거

1. 추진 배경

- 성적 위주 경쟁교육에서 벗어나 나눔과 배려를 통한 협력교육으로의 전환이 필요함.
- 교육격차 해소 및 교육균형발전 모델로 육성하기 위한 학교 혁신으로 교사들에게 가르치는 보람과 자긍심을 고취시켜야 함.
- 배움의 즐거움이 넘치는 교실수업, 소통과 배려, 민주적 자치공동체, 학교구성원의 자발성과 자율성에 기초한 학교 운영 등을 철학으로 하는 부산혁신학교의 필요성이 대두됨.

2. 관련 근거

- 민선 제3대 교육감 공약사항 실천 계획(2014.7.)

[법적 근거]

- 헌법 제31조 제1항(능력에 따른 교육의 기회 균등) 및 제4항(교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 외)
- 초·중등교육법 제23조(교육과정 등)
- 초·중등교육법 제61조 및 초·중등교육법시행령 제105조의 규정에 의한 자율학교의 지정 및 운영
- 2009 개정 교육과정 : 교육과학기술부 고시 제2009-41호(2009.12.23.)

II

부산혁신학교의 기본 철학 및 운영 목적

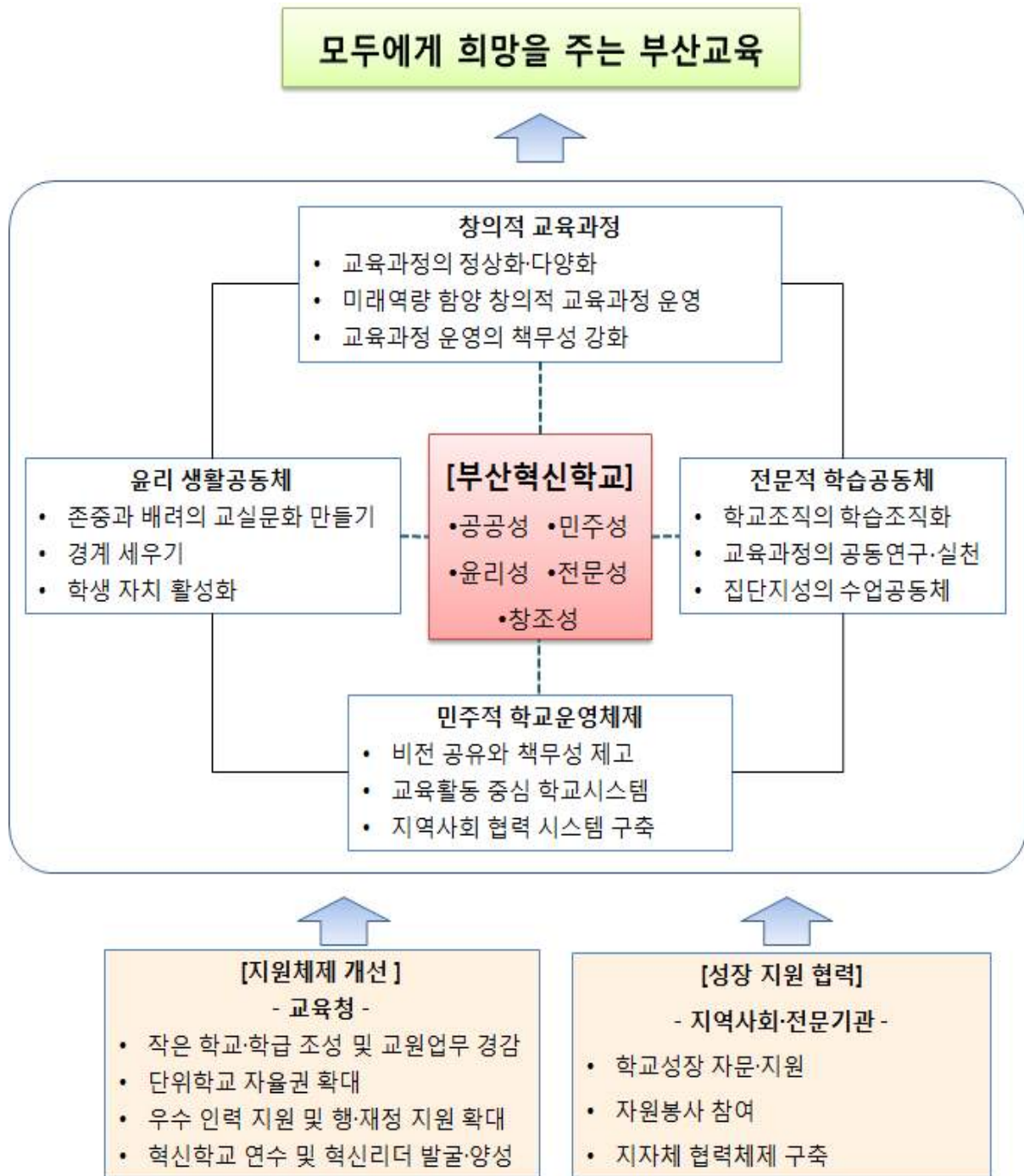
1. 기본 철학

| 기본 철학 | 내 용 |
|-------|--|
| 공공성 | 학교교육의 수준과 환경을 질적으로 향상시켜 교육기회와 가능성을 차별 없이 향유하도록 하여 모두의 성장과 사회의 건강성을 지향함. |
| 민주성 | 구성원들의 자발적이고 민주적인 참여와 소통, 협력을 통하여 학교교육의 방향과 환경을 질적으로 향상시켜 모두의 성장이 이루어지는 체제를 구축함. |
| 윤리성 | 윤리적 생활공동체의 형성을 통해 교사와 학생은 상호 존중과 배려의 학교문화를 실천하여 참여와 자치, 규범과 질서를 갖춘 민주시민을 육성함. |
| 전문성 | 전문적 학습공동체의 형성을 통해 개별적 성장이 아닌 집단 지성을 통한 협력적 성장이 발휘되도록 하고 다양한 교육역량을 계발하여 활기찬 배움과 성장을 이루어냄. |
| 창조성 | 교육의 내용과 방법 모두를 혁신한 창의적인 교육을 운영하여 평화와 소통, 협력의 능력을 갖추어 학생들을 스스로 삶의 주체로 세워나가는 총체적인 교육개혁을 추구함. |

2. 운영 목적

- 교육공동체의 자발성과 민주적 소통 및 협력 중심의 학교문화 혁신
- 부산의 특성에 맞는 행복한 학교 상(像) 창출과 확산
- 교육격차 해소 및 교육균형발전 모델로 육성하여 학교혁신으로 발전
- 혁신학교 성과의 일반학교 확산을 통한 교육혁신 기틀 마련

3. 운영 체제



1. 새로운 학교문화 조성

- 학교구성원의 참여와 학교 비전 공유
- 인권이 존중되는 문화
- 안전하고 신뢰받고 행복한 학교
- 변화와 혁신, 다양성 추구

2. 교사의 전문성 신장을 위한 학습공동체 구축

- 자발성과 집단지성에 근거한 학습공동체 운영
- 수업 혁신을 위한 연수 및 컨설팅 활성화, 연구회 구성·운영
- 학생 중심 교육활동 개선

3. 교육과정의 다양화 및 특성화 추진

- 학습자의 배움중심 교육과정 운영 및 지역 교육과정 고안
- 미래사회 핵심역량 중심 교수·학습활동 다양화 추진
- 교육과정 중심 학교 경영 및 교육과정 운영의 책무성 강화
- 맞춤형 교육과정 편성·운영 및 평가 체제 개선

4. 학교 운영 시스템의 혁신

- 작은 학급 편성
- 교수·학습 중심의 교무업무시스템 개선
- 공감과 공유를 추구하는 학교장의 통합적 리더십 실현
- 학교구성원의 자발적 참여 보장 및 소통과 협력의 학교 운영

5. 교사가 수업과 생활교육에 전념할 수 있는 여건 조성

- 교무·행정 업무팀 운영
- 교원행정업무 경감 : 관행적인 업무, 전시성 행사, 전달 위주 회의 탈피

6. 학부모와 지역사회 참여의 활성화

- 학부모의 학교교육활동 참여 활성화
- 학부모와 지역사회의 교육인프라 적극적인 활용
- 평생교육, 학교시설 지역사회 개방 등 교류와 협력 활성화

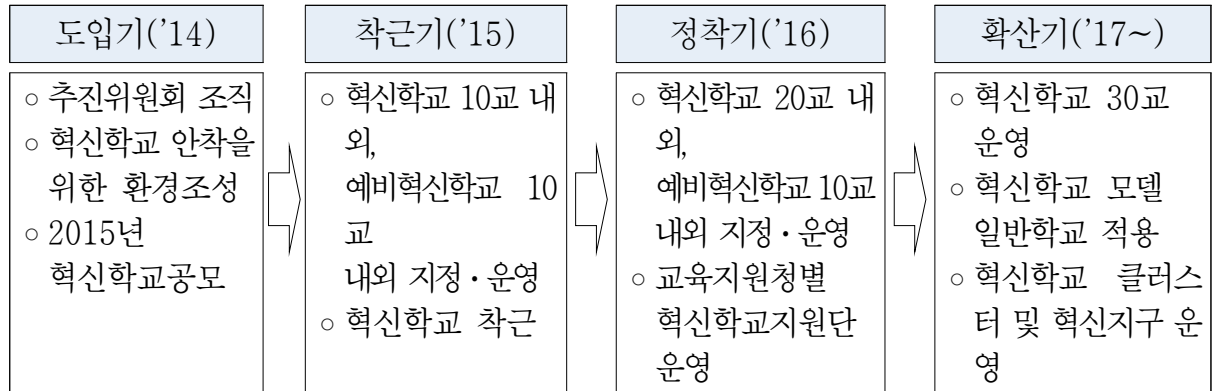
7. 행·재정 지원 및 질 관리

- 혁신학교 근무 희망교사를 위한 교원 전보제도 보완
- 혁신학교 지정 및 운영 지원
 - ▶ 혁신학교 4년간 지정(연장 지정 가능)
 - ▶ 1차년도 교당 50,000천원 내외 지원
 - ▶ 연차별 감액 지원
- 예비혁신학교 지정 및 운영 지원
 - ▶ 1년간 지정, 연간 10,000천원 지원
- 혁신학교 관련 직무연수 개설
- 혁신학교 지원 컨설팅단 구성 및 상시 운영
- 혁신학교씨앗동아리 활동 지원
- 혁신학교지원단 운영
- 혁신학교 클러스터 및 혁신지구 운영

IV

부산혁신학교 추진 전략

1. 연도별 추진 단계



○ 연도별 세부 추진 계획

| 연도 | 추진 내용 | 비고 |
|---------|---|-----------------------|
| 2014 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 「부산혁신학교 운영 기본 계획」 수립 ○ 「부산혁신학교추진위원회」 및 혁신학교지원단 구성 ○ 2015년 혁신학교 공모 : 초·중 10교 내외 ○ 혁신학교 안착을 위한 제반 환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 교원전보 등 관련 제도 보완 ○ 혁신학교 교직원·학부모 연수 및 워크숍 ○ 혁신학교씨앗동아리 활동 지원 | 희망 유치원, 고등학교, 특수학교 포함 |
| 2015 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 10교 내외 지정·운영 ○ 예비혁신학교 공모·운영(10교 내외) ○ 혁신학교 안착을 위한 제반 환경 지속 조성 ○ 혁신학교씨앗동아리 활동 지원 | |
| 2016 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 10교 내외 추가 지정(총 20교) ○ 예비혁신학교 공모·운영(10교 내외) ○ 혁신학교지원센터 운영 ○ 교육지원청별 혁신학교지원단 운영 ○ 혁신학교 교사 및 학부모 네트워크 구성 ○ 혁신학교씨앗동아리 활동 지원 확대 | 희망 유치원, 고등학교, 특수학교 포함 |
| 2017 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 10교 내외 추가 지정(총 30교) ○ 혁신학교 모델 일반학교 적용 ○ 혁신학교 클러스터 및 혁신지구 운영 | |
| 2018 이후 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 모델 일반학교 적용 ○ 학교혁신 프로그램 확산 및 일반화 | |

2. 부산혁신학교추진위원회(이하 추진위원회) 조직

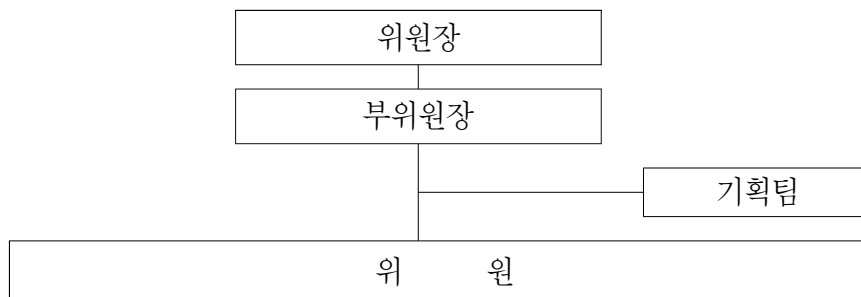
○ 구성 : 14명

| 구분 | 구성 내용 | 비고 |
|------|--|-----------------------|
| 위원장 | 1명 | 교육감 지명 |
| 부위원장 | 1명 | 위원 중에서 호선 |
| 위원 | ○ 당연직 위원 : 2명 － 기획총괄서기관, 정책팀장 | 교육청 업무조직과 사무분장에 따름 |
| | ○ 위촉직 위원 : 12명 － 교원 7명 － 학부모단체, 교육관련단체 추천 각 1명 － 대학교수 1명, 지역사회교육전문가 2명 | 교육감 위촉 |
| | ▶ 추진위원회 기획팀 : 약간 명 | 위촉직 위원 중 선임 |
| 간사 | ○ 혁신학교 담당 장학사 1명 | |

○ 임기

- ▶ 당연직 위원 : 현 직위 임용 기간
- ▶ 위촉직 위원 : 2년(연임 가능)

○ 조직도



○ 역할 : 혁신학교 운영에 관한 제반사항 자문

- ▶ (행·재정 지원) 교육과정, 교수·학습, 자율학교, 교원인사, 예산 등
- ▶ (지원 컨설팅) 연수·워크숍, 장학자료 개발, 혁신학교 네트워크, 선진학교 탐방, 지역주민 설명회 등
- ▶ (선정·평가) 혁신학교 공모·심사·선정, 평가 및 성과 일반화

3. 혁신학교지원단 구성·운영

- 역할 : 혁신학교 운영에 관한 추진위원회의 결정사항에 대한 집행
- 구성 및 지원 내용

| 부서(팀) | 지원 내용 | 협력부서 |
|----------------|---|-------------------------------|
| 단장 | ○ 혁신학교지원단 업무 총괄 | |
| 정책기획관 (정책팀) | ○ 기본 계획 수립, 영역별 지원 체제 구성 ○ 혁신학교 설명회 ○ 타시도 혁신학교 또는 교육청 탐방 연수 ○ 혁신학교 및 예비혁신학교 지원 예산 편성 | 정책기획관 (예산팀) |
| 교육과정팀 | ○ 혁신학교 교육과정 편성·운영 ○ 자율학교 지정 ○ 혁신학교씨앗동아리(교원) 활동 : 교육과정 | 유아특수복지과 |
| 초등인사팀 중등인사팀 | ○ 교원 전보 관련 규정 개정 ○ 교장 공모제 | 유아특수복지과 |
| 교수학습팀 학력지원팀 | ○ 배움중심 수업활동 등 교실수업 개선 ○ 혁신학교씨앗동아리(교원) 활동 : 교수·학습 | 창의교육과정과 유아특수복지과 과학직업정보과 |
| 학생수용2팀 | ○ 작은 학급 편성 | 시설기획과 교원정책과 |
| 학부모지원팀 | ○ 혁신학교씨앗모임(학부모) 활동 ○ 지역연계 교육협력 ○ 혁신학교 학부모네트워크 운영 | |
| 기록관리팀 | ○ 교육활동 중심의 교무행정업무시스템의 개편 및 업무경감 방안 | 교육국 관련 부서 |
| 학교안전관리팀 | ○ 교육실무원 배치 | |
| 교육홍보팀 | ○ 혁신학교 홍보 : 정책, 교육활동 등 | 정책기획관 |
| 교육연수원 | ○ 혁신학교 관련 각종 연수 계획 수립 및 개설 ○ 혁신학교 교직원 직무연수 개설 ○ 에듀니티와 MOU 체결 | 유아특수복지과 |
| 교육연구정보원 | ○ 혁신학교씨앗동아리 등록 및 관리 ○ 혁신학교씨앗동아리(연구자 모임) 활동 ○ 혁신학교 홈페이지(기관호스팅 서버) | 정책기획관 |

- 회의 : 매 분기 1회 정기회의 및 현안 협의 시 임시회의 개최

4. 부산혁신학교 설명회 개최

- 대상 : 예비혁신학교 운영 희망 학교, 혁신학교에 관심 있는 학교
- 시기 : 연중 수시, 예비혁신학교 공모 기간(3월~5월) 집중
- 내용 : 새로운 학교문화 조성을 위한 혁신학교 운영 방안
- 방법 : 교육지원청의 컨설팅 장학과 연계 운영

5. 연수 및 워크숍

- 혁신학교 기초 직무연수

| 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|--------|------------------------------|-------|
| 시 기 | 8월(여름방학 집중기) | 매년 운영 |
| 장 소 | 교육연수원 | 집합연수 |
| 대상(인원) | 유·초등 교사(40명), 중등(특수) 교사(40명) | 2반 분반 |
| 시 간 | 30시간 | |
| 주요내용 | 혁신학교 기초, 혁신학교 문화 | |
| 주 관 | 교육연수원 | |

- 혁신학교 교직원 및 학부모 워크숍

| 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|------|--|-----------|
| 시 기 | 11~12월 | 혁신학교 선정 후 |
| 장 소 | 교육연수원 | 집합연수 |
| 대 상 | 혁신학교 교장·교감·부장교사, 교사 혁신학교 행정실장 혁신학교 학부모 | 주체별 연수 |
| 시 간 | 각각 3시간 내외 | |
| 주요내용 | 혁신학교 운영 방법 | |
| 주 관 | 시교육청(정책기획관) | |

○ 혁신학교 교직원 역량강화 직무연수

| 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|------|-----------------|----------|
| 시 기 | 1~2월 | 선정 후 |
| 장 소 | 혁신학교별 지정 장소 | 합숙연수 가능 |
| 대 상 | 혁신학교 교직원 | 혁신학교 공모형 |
| 시 간 | 15시간 ~ 30시간 | |
| 주요내용 | 혁신학교 운영 계획 수립 등 | |
| 주 관 | 교육연수원 | |

○ 예비혁신학교 직무연수

| 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|------|------------------|----------|
| 시 기 | 7~8월 | 선정 후 |
| 장 소 | 예비혁신학교별 지정 장소 | 혁신학교 공모형 |
| 대 상 | 예비혁신학교 교직원 및 학부모 | |
| 시 간 | 15시간 ~ 30시간 | |
| 주요내용 | 혁신학교 기초, 혁신학교 문화 | |
| 주 관 | 교육연수원 | |

6. 혁신학교씨앗동아리 지원

○ 필요성 및 배경

- ▶ 교육경험의 공유와 교육이론 학습을 통한 교육공동체 성장 시스템 지원
- ▶ 혁신학교 성과의 공유와 일반학교로의 확산 토대 마련
- ▶ 학교와 마을의 연결 및 마을의 풍부한 교육적 자원을 학교에 지원하는 고리 역할

○ 유형

- ▶ 교사씨앗동아리 : 학교 내 소모임, 학교 간 소모임, 주제 소모임
- ▶ 학부모씨앗모임 : 동일 학교 학부모 모임, 학교연합 학부모 모임, 주제 소모임
- ▶ 연구자 또는 연구자 모임 : 혁신학교, 수업모형 등에 관심 있는 교수·연구자, 혹은 그 모임

- 혁신학교 연구회
- 교육과정모임, 교과모임, 수업동아리
- 학급운영모임, 생활지도모임(회복적 정의), 상담모임, 학생자치활동연구모임
- 독서모임, 독서토론동아리
- 각종 연구모임
- 마을 단위 학부모모임
- 혁신교장(감)모임

○ 역할

- ▶ 교사씨앗동아리 : 혁신학교 준비, 혁신학교 성과의 확산
- ▶ 학부모씨앗모임 : 혁신학교 운영 지원, 지역사회 다양한 자원의 학교 지원(상담, 생태, 문화, 민속, 놀이 등)
- ▶ 연구자 모임 : 혁신학교의 교육과정·수업모형 등에 대한 관찰, 혁신학교 연구, 혁신학교 평가지표 개발, 혁신학교 포럼 개최 등

○ 씨앗동아리 등록

- ▶ 자격 : 회원 수 5명 이상, 대표와 회원으로 구성, 혁신학교와 연계 혹은 혁신학교 지향
- ▶ 등록 : 혁신학교 홈페이지(추후 개설) 씨앗동아리 등록방

○ 주요 사업

- ▶ 혁신학교씨앗동아리 카페 운영
- ▶ 혁신학교 연수, 혁신학교 방문, 토론회 개최 등
- ▶ 혁신학교·예비혁신학교 만들기 및 성과 공유
- ▶ 혁신지구 만들기

7. 예비혁신학교 지정·운영

- '15년 10교 내외, '16년 10교 내외 지정·운영(5~6월 공모, 6월 선정)
- 선정 후부터 당해 학년도말까지 혁신학교 프로그램 운영
- 예비혁신학교 프로그램 운영비 교당 연간 10,000천원 지원
- 일반학교와 동일한 조건으로 혁신학교 신청·심사·선정
- ※ 예비혁신학교는 혁신학교 전 단계로 혁신학교 프로그램을 운영하는 학교임

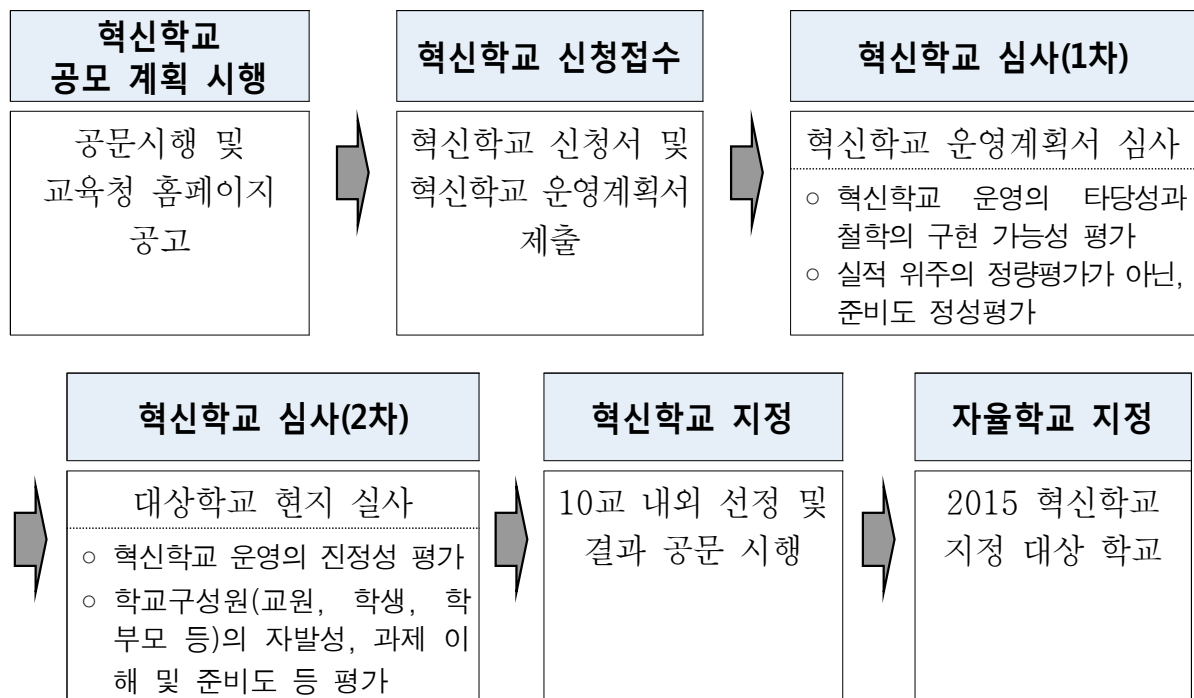
V

부산혁신학교 공모·선정 계획

1. 부산혁신학교 유형 : 공모형

- 대상 : 초·중학교(희망 유치원, 고등학교, 특수학교 포함)
- 절차 : 혁신학교 운영 희망학교를 대상으로 심사(2회)를 거쳐 지정

2. 혁신학교 공모·선정 절차



3. 혁신학교 지정 조건

- 학교장을 비롯한 학교구성원의 혁신학교 운영에 대한 실천의지가 강한 학교
 - ▶ 학교구성원들이 혁신학교를 추진할 의지가 있는 학교
 - ▶ 혁신학교 신청에 대하여 학교구성원의 합의가 이루어진 학교
 - ▶ 혁신학교로 지정되지는 않았으나 혁신철학을 구현할 수 있는 학교
- ※ 신청과정에서 집단성 민원 야기 등의 물의가 있는 학교는 지정 대상 배제
- 학교·지역 여건상 혁신학교 지정·운영이 필요한 학교
 - ▶ 미래형 학교교육을 주도할 학교
 - ▶ 지역을 중심으로 학교 혁신을 선도할 학교
 - ▶ 신설학교는 교육감이 혁신학교로 지정할 수 있음
- 예비혁신학교 : 지역의 유·초·중·고·특수학교 연계를 고려하여 지정할 수 있음

4. ‘2015학년도 운영 부산혁신학교’ 추진 일정

| 항목 | 시기 | 추진 내용 | 비고 |
|----------------|----------|--|----------|
| 추진위원회 구성 | 2014. 7월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 추천 및 위촉 ○ 제1회 부산혁신학교추진위원회 개최 - 2014. 7. 30.(수) | 13명 |
| 행·재정적 지원 사항 준비 | 8월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 인사 규정 개선 : 교사 전보, 교장 공모제 등 ○ 학생수용계획 - 혁신학교 학급당 학생 수(25명 이하) - 인근 학교 수용 계획 등 ○ 교무업무전담인력 배치 계획 ○ 교무·행정업무팀 구성 지원 계획 | 혁신학교 지원단 |
| 혁신학교 이해 특강 | 8월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반학교 관리자 대상 혁신학교 이해 특강 | 시교육청 주관 |
| 혁신학교 기초 직무연수 | 8월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 이해 및 혁신학교 문화 등 ○ 초등 40명, 중등 40명 각 30시간 | 교육연수원 |

| 항목 | 시기 | 추진 내용 | 비고 |
|--------------------------------|--------------|--|-----------------------------------|
| 혁신학교 홈페이지 개설 | 9월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 지원 및 홍보 자료 등 탑재 ○ 혁신학교씨앗동아리 등록 ○ 혁신학교 운영계획서 | 교육연구정보원 |
| 혁신학교 탐방 연수 | 9월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 타 시·도 혁신학교 탐방 연수 | 추진위원회 혁신학교지원단 |
| 혁신학교 씨앗동아리등록 | 9월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교사, 학부모, 연구자 동아리 – 등록 : 혁신학교 홈페이지 | |
| 혁신학교 공모 계획 안내 및 혁신학교 설명회 | 9월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 공모·선정 계획 공문 시행 ○ 혁신학교 설명회(권역별) ○ 혁신학교 운영 희망학교 조사 | |
| 혁신학교 공모 | 10월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 신청서 및 혁신학교 운영계획서 제출 – 기간 : 10.13.(월)~10.17.(금) – 자율학교 지정 신청서도 제출 | |
| 혁신학교 심사·선정 | 10월 11월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교추진위원회 개최 – 2014. 10. ○ 1차 심사 : 운영계획서 심사 – 기간 : 10.20.(월)~10.24.(금) ○ 2차 심사 : 현장 실사 – 기간 : 10.27.(월)~11.7.(금) ○ 선정 결과 발표 : 11.14.(금) 이내 – 자율학교로 지정 | 추진위원 회 공문 시행 홈페이지 홍보 |
| 혁신학교 세미나 | 11월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 운영 및 홍보 | 부산교육박람회 |
| 혁신학교 워크숍 | 12월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교장·교감·교사 워크숍 ○ 행정실장 워크숍 ○ 학부모 워크숍 | 정책기획관 |
| 혁신학교 직무연수 | '15. 1~2월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신학교 각종 연수(집합, 합숙 등) | 교육연수원 |
| 혁신학교 준비 | 12월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교교육계획 및 학교교육과정 수립 ○ 혁신학교 운영비 교부 | 단위학교 교육청 |

(※ 상기 일정은 상황에 따라 변동될 수 있음)

○ 혁신학교 추진 일정표

| 주요 업무 | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 11월 | 12월 | 15월 | 비고 |
|-----------------------|----|----|----|-----|-----|-----|-----|----------------|
| 혁신학교추진위원회 구성 | | | | | | | | |
| 혁신학교 이해 특강 | | | | | | | | 정책기획관 |
| 혁신학교 기초 직무연수 | | | | | | | | 교육연수원 |
| 혁신학교 홈페이지 개설·운영 | | | | | | | | |
| 혁신학교 탐방연수 | | | | | | | | |
| 혁신학교씨앗동아리 등록 | | | | | | | | |
| 혁신학교씨앗동아리 활동 | | | | | | | | |
| 2015 운영 혁신학교 공모 계획 안내 | | | | | | | | |
| 혁신학교 설명회 | | | | | | | | 정책기획관 추진위원회 |
| 2015 운영 혁신학교 공모 | | | | | | | | 정책기획관 추진위원회 |
| 2015 운영 혁신학교 심사·선정 | | | | | | | | 정책기획관 추진위원회 |
| 혁신학교 세미나 | | | | | | | | 부산교육박람회 |
| 학교학교 교직원 및 학부모 워크숍 | | | | | | | | 정책기획관 |
| 혁신학교 교직원 역량강화 직무연수 | | | | | | | | 교육연수원 |

1. 혁신학교 지원 컨설팅

- 목적 : 혁신학교 내실 운영 지원, 혁신학교 운영 진단 및 문제점 해결 방안 제시
- 방법
 - ▶ 단위학교 요청에 의한 맞춤형 컨설팅
 - 학교별 연간 운영 계획에 컨설팅 계획 포함
 - ▶ 학기별 1회 운영 : 교육지원청 단위학교 컨설팅과 연계 운영
- 혁신학교 지원 컨설팅단 운영
 - ▶ 컨설턴트 선정 : 혁신학교 추진위원회, 혁신학교씨앗동아리 우수 연구자
 - 타시도 혁신학교 교원 위촉 가능
 - ▶ 학교급별 컨설턴트단 4~5명으로 구성
- 환류 및 활용
 - ▶ 학교급별 또는 권역별 컨설팅 결과 협의회 : 연1회
 - ▶ 컨설팅 결과 추후 혁신학교 운영에 반영
 - ▶ 2차년도 2학기 컨설팅은 중간평가 성격으로 운영

2. 혁신학교 평가

- 목적 : 혁신학교 일반화 정책 개발 및 운영 개선 자료로 활용
- 내용 : 혁신학교 운영 내용 점검 및 만족도 조사
- 방법
 - ▶ 학교 자체 평가(매년) 및 현장 방문 평가(2년 주기) 병행
 - ▶ 학교구성원 설문조사
- 시기 : 매년 12월 ~ 다음 연도 1월
- 평가 미흡학교 조치 내용
 - ▶ 지정 철회 등(2년차부터 적용 검토)

1. 2015학년도 혁신학교 운영 기본 계획 수립·시행 : '15. 3월
- 혁신학교지원단 영역별 지원 계획 포함
2. 2015학년도 예비혁신학교 공모 및 운영 계획 수립·시행 : '15. 3월
3. 2015학년도 예비혁신학교 공모·선정 : '15. 5~6월
4. 2016학년도 혁신학교 공모 계획 수립 : '15. 8월
5. 2016학년도 혁신학교 공모 추진 : '15. 10월
6. 2015학년도 혁신학교 운영 결과 보고회 : '15. 11월(부산교육박람회)
7. 2015학년도 혁신학교 운영 평가 : '15. 12월 ~ '16. 1월



Ⅲ. 지정 토론

사 회 : 심성보 (부산교육대학교 교수)

주제 1. 김희용 (부산대학교 교수)

주제 2. 정영애 (창원대학교 교수)

주제 3. 박동섭 (신라대학교 교수)

주제 4. 김달효 (동아대학교 교수)

공교육 혁신을 위한 전제 및 고민

김 회 용 (부산대학교 교수)

「진보 교육감의 교육정책을 통해 본 공교육 혁신」에 대한 토론은 기존의 학술논문 토론과는 다른 성격을 지니고 있다. 학술대회에서의 일반적 토론이 연구자의 글을 연구자들이 속한 학문적 전통 속에서 학술적 언어로 분석, 평가, 제언하는 데 목적이 있다면, 이 글은 진보교육감의 교육정책 방향을 분석하고, 진보교육감의 교육정책 성공을 위한 연구자의 제언에 몇 가지 생각을 덧붙이는 교육 정책적 제언의 성격을 띠고 있다. 또한 학술대회에서의 토론이 연구자의 학술논문을 집중적으로 분석하는 것임에 비해, 본 토론문은 연구자의 언어로 서술된 ‘진보교육감의 교육정책’과 연구자의 제언인 ‘공교육혁신’ 모두에 대해 평을 해야 하는 이중적 성격을 띠고 있다.

연구자는 이러한 어려움을 피하기 위해 토론문을 엄격한 서술 양식을 요하는 학술적 성격의 글이 아닌 본 논문의 연구자가 의도한 진보교육감의 정책을 통해 공교육이 혁신되기를 갈망하는 제언 형식의 글로 작성하였다. (교육철학자의 학술 토론문을 기대하신 분들께는 죄송하다는 말씀을 전한다.) 먼저 토론의 대상인 본 논문을 간략히 요약하면 다음과 같다.

박철휘 교수님은 진보교육감의 교육정책을 크게 유아교육, 고등학교, 혁신학교, 교육복지 등 네 가지 정책으로 구분하여 설명 및 분석하셨습니다. 박 교수님은 유아교육분야의 정책들을 분석하신 후 유아교육 분야의 산적한 문제들을 해결하기 위해서는 유아를 위한 교육과 보육의 서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 양질의 공공기관을 꾸준히 확대하는 정책이 절실함을 제안하셨습니다. 자사고와 특목고의 엄격한 관리, 고교평준화 확대, 일반고 역량 강화 등의 고등학교 정책에 대해 박 교수님은 공감을 표하면서 일반고의 질을 높일 수 있는 정책들과 공립형 대안학교 등 일반고의 다양화 정책들을 제안하셨습니다. 진보 교육감의 대표 공약으로 알려져 있는 혁신학교 정책에 대해 박 교수님은 우리나라 공교육의 역사에서 매우 의미 있는 정책이라고 평가하시면서 활성화를 위해 해결해야 할 과제들도 제안하셨습니다. 또한 박 교수님은 교육복지 정책을 그 대상에 따라 구분하시면서 좀 더 관심을 기울여야 할 지점도 제안하셨습니다.

박 교수님의 글은 진보교육감의 정책들이 성공하기 위한 조건들과 몇 가지 간과하기 쉬운 내용들을 지적하고 있었습니다. 토론자 역시 진보교육감의 정책에 대체로 공감하고 있기 때문에 박 교수님의 주장에 대해 특별히 토론을 제기할 내용이 없는 것이 사실입니다. 따라서 토론자 역시 진보교육감의 교육정책 성공을 위한 몇 가지 전제조건과 함께 고민해야 할 점들을 제시하는 것으로 토론자의 역할을 대신하고자 합니다.

첫째, 진보교육감의 교육정책은 확고한 이론적 기반 위에 수립되고 시행되어야 한다. 캐나다의 저명한 교육학자인 Kieran Egan은 현재의 다양한 교육 실천들은 상호 양립할 수 없는 세 가지 아이디어에서 비롯되었음을 주장하였다. 첫째, 교육은 성인 사회에서 통용되고 있는 규범과 인습에 맞게 아이들을 형성시켜야 한다. 둘째, 이 세상에서 진실이나 진리로 알려져 있는 지식을 아이들에게 가르쳐야 한다. 셋째, 학생들의 개인적 잠재력을 개발해야 한다. Egan(2008: 9)은 세 가지의 교육적 아이디어들을 ‘사회화, 플라톤의 학문적 이데아, 루소의 발달개념’으로 칭한 후 교육의 문제는 많은 사람들이 서로 양립할 수 없는 세 가지 아이디어들을 다르게 조합하는 것에서 발생한다고 보았다. 예를 들면, 사회화는 복종과 순응을, 이데아 접근 방식은 비판 정신과 자율성을 가르치기 때문에 부합할 수 없고, 이데아가 기존의 고정된 지식 체계를 중시하는 반면, 발달개념은 학생들의 필요와 흥미를 기반으로 삼아 배워야할 지식을 선택하도록 하기 때문에 부합할 수 없다고 보았다.

세 가지 아이디어가 우리의 교육을 지배하고 있다는 Egan의 생각은 사실 Bertrand Russell의 오래전 주장에 대해 응답의 성격으로 볼 수 있다. Russell(1926: ch. 2)은 교육에 대한 현재 우리의 이해가 세 가지의 특정한 아이디어와 관련되며, 그 각각이 학교교육이 나아갈 특정 목표가 되었음을 인식하고, 다양한 목표로 인해 발생하는 문제의 해결책은 그 목표들을 적절하게 균형 맞추는 것에 달려있음을 주장하였다. Russell이 주장한 ‘적절하게’ 구성한다는 것의 의미에 대해 사람들은 지속적인 논쟁을 거듭해왔고, Egan은 이것이 불가함을 주장한 셈이다.

Fenstermacher & Soltis 그리고 유태인 학자인 Zvi Lamm도 Egan과 동일한 입장을 보였다. Fenstermacher & Soltis(2009: 202-207)는 세 가지 관점을 관리적 접근, 자유교육적 접근, 촉진적 접근으로 칭한 후 수업현장에서 교사가 세 가지 아이디어를 적절히 활용하는 것은 가능 하지만, 근본적으로 세 가지 아이디어의 부합은 불가하다고 보았다. Zvi Lamm(1976: 127)도 세 가지 아이디어를 사회화, 문화변용, 개인화라고 칭한 후 “자신만의 독특한 감각을 지닌 개인과, 개인적인 차이를 없애고 순응을 강요하는 사회 간의 관계는 복잡하며 많은 문제를 안고 있다.”고 하면서, 이 세 가지 아이디어의 공존이 불가함을 주장하였다.

토론자가 Russell의 질문과 여러 학자들의 응답을 제시한 것은 어떤 정책이든 확고한 이론적 기반 위에 설정되어야 함을 명료히 하고자 함이다. 기초 공사가 약한 건물이 지진에 취약하듯이, 사상적 기반이 확고하지 않은 사업은 수많은 어려움에 직면할 가능성이 높다. 많은 지역의 경우, 교육감이 진보인사로 바뀌었다 하더라도 교육지형이 변화지 않았기 때문에 선거전에 수립했던 정책을 추진하는데 상당한 어려움이 뒤따를 것으로 예상된다. 그러나 그렇다 하더라도 이론적 기반이 다른, 함께 양립할 수 없는 정책들이 뒤섞여 교육이 표류하는 것은 곤란하다는 점을 분명히 하고 싶다.

둘째, 진보교육감의 교육정책 추진 과정에서 주의해야 할 점을 제게 익숙한 한 가지 사례를 통해 소개하고자 한다. 토론자의 제안이 교육청의 정책 수행에 타산지석이 되기를 희망한다. 얼마 전 한국교육철학학회는 ‘교육의 잃어버린 차원들’을 학술대회 주제로 설정한 적이 있다. 학술대회를 개최하게 된 주요 계기는 다음과 같다.

오늘날 교육은 가시적 측면에서 큰 성과를 거두었고, 보편적인 초·중등 교육이 확고하게 자리를 잡았고, 고등교육에서도 사회경제적인 여건의 변화에 발맞춰 새롭게 요구되는 역량과 수월성을 함양해낼 수 있는 교육의 체계와 구조를 확보하게 되었습니다. 그러나 교육의 가시적인 성취 이면에는 교육의 관심 밖으로 은연 중 밀려나거나, 여러 영역의 통섭적 특성 때문에 교육에서 제대로 다루어지고 있지 않은 부분들도 많이 있습니다. 이에 현대 사회 속에서 교육의 지속적인 발전을 위해서 마땅히 관심을 가져야 하는 부분에 대하여 우리 모두가 눈을 떠야 할 때가 아닌가 생각합니다.

이러한 주제 중에서 토론자가 평소 관심을 가졌던 문제 의식은 ‘교수·학습이론에서 언급되는 교수법을 충실히 배우고, 익히고, 실천한다면 모두 좋은 교수자가 될 수 있을까?’이다. 교수법의 충실한 학습이 교수자의 능력 제고에 분명 소기의 성과가 있을 것으로 짐작을 하지만, 그것이 전부는 아닐 것이라는 생각을 가지고 있기 때문이다. 토론자는 Oakshott를 공부하면서 이러한 생각에 확신을 가지게 되었다.

Oakshott(1967)는 ‘Learning and Teaching’에서 가르치는 일에는 ‘instruction’(교수)과 ‘imparting’(전수)의 두 측면이 관여된다고 말한다. 교수는 가르치는 내용을 직접적으로 학생에게 알려주는 방식이고, 전수는 교수가 진행되는 과정에서 간접적으로 학생에게 전달되는 방식이다. Oakshott의 표현을 직접 빌리면, 전수는 “교수활동시 보여지는 교사의 어조라든가 몸짓을 통하여, 슬쩍 한 마디 하는 여담이나 간접적인 언급을 통하여, 그리고 교사가 몸소 보여주는 규범을 통해서, 표면에 들어나지 않게 은밀히 학생에게 부식되어지는 것”이다. 교수 방법에 대한 그의 이 구분은 학생에게 전달되는 두 가지 다른 내용을 이해시키기 위해서 구안되었다. 직접교수는 교육내용으로서의 ‘정보’(information)를, 간접교수는 교육내용으로서의 ‘판단’(judgement)을 학생에게 전달하는 역할을 한다는 것이다. 어떤 교과이든지 각각 정보에 해당하는 측면과 판단에 해당하는 측면이 있다. 정보는 그의 또 다른 구분에 의하면 명제화될 수 있는 지식으로 구성된 교육내용이다. 반면, 판단은 정보의 안에 들어 있는, 또는 정보가 활용되는 방식으로 드러나는 형체가 없는 종류의 교육내용이다. 이것은 언어화되기 어려운 측면이다. 정보와 판단이 서로 다른 형태로 존재하는 것이 아니라 하나의 교육내용의 두 측면(차원)이듯이, 교수와 전수도 하나의 교육방법의 두 측면(차원)이다. 직접전달을 하는 와중에 간접전수가 이루어지는 것이다.

토론자는 교육학 수업의 교수이론에서는 Oakshott 식으로 구분하자면 instruction에 치중하고, imparting에는 크게 관심을 기울이지 못한 것으로 알고 있다. 교육이 과학화 되면서 이 현상은 더욱 더 가속화된 것으로 보인다. 유사한 사례를 인용하자면, Jackson(1986)이 ‘가르치는 일을 과학이자 예술’(the art and science of teaching)로 구분했을 때, 교육학과에서는 가르치는 일을 과학으로 파악하고, 기법을 전하는데 많은 노력을 기울였지만, 예술적 차원에 대해서는 별다른 노력을 기울이지 못했던 것으로 알고 있다. 가르침의 과학적 측면과 예술적 측면이 모두 고려되고 향상을 위한 노력들이 있을 때 가르침의 기술이나 능력도 향상될 것으로 기대된다.

토론자가 논제와 다소 무관한 듯한 내용을 언급한 것은 ‘진보교육감의 교육정책’ 중 특히 고등학교 정책에서 마치 가르침에서 Oakshott의 imparting과 Jackson의 art가 충분히 고려되어야 하듯이, 이 분야에서 ‘잃어버린 차원들’은 없는지, 있다면 그것들도 고려된 균형 잡힌 ‘고등학교 정책’이 되기를 기대하기 때문

이다. (이는 박 교수님께서 교육복지 분야에서 좀 더 관심을 기울여야 할 부분을 제시한 것과 맥을 같이한다.) 특별히 고려할 것은 교수이론 발달 과정에서 역량이나 수행중심의 CBTE나 PBTE가 일찍이 그 문제를 노정했다는 점과 미국의 경우 교수 이론이 과학적 접근법에서 심성적 접근법으로 변화되고 있다는 점도 고등학교 교육, 특히 교수법 혁신을 시도할 때 고려해야 할 것으로 보인다.

셋째, (진보교육감의) 교육정책은 일관성 있게 추진되어야 하고, 추진 과정에서 드러난 문제점에도 지속적인 관심을 보여야 한다. 주지하다시피 '백년지대계'는 조령모개식 한국의 교육정책을 비판할 때 사용하는 용어가 되어 버렸다. 자사고 문제는 교육부의 조령모개식 정책의 대표 사례이며, 자사고 폐지는 진보교육감의 대표적 정책이기도 하다. 진보교육감들은 공교육 정상화를 위해 자사고 폐지를 주장하고, 교육부는 진보교육감의 정책에 시큰둥하고 있다. 그런데 교육부는 지난해에 자사고의 학생 선발권을 빼앗는 정책 개선안을 발표하는 등 자사고 폐지와 축소를 적극 추진하였다. 1년 만에 교육부의 입장에 변화가 생긴 것이다. 교육의 논리보다는 진보 교육감과 대립각을 세우기 위해 입장에 변화가 생긴 것 외에는 교육부의 입장 변화를 설명할 방법이 없다. 그런데, 지금의 자사고는 불과 몇 년 전 이명박 정부의 자사고 100개교 설립 정책 때 우후죽순 격으로 설립된 것이 대부분이다. 몇 년 사이에 교육부의 정책은 갈지자 행보를 하고 있다. 그러니 누가 정부의 교육정책을 신뢰하겠는가?

부산의 김석준 교육감은 자사고와 특목고의 폐지보다는 설립 취지에 적합한 운영을 강조하였다. 부산, 경남의 자사고는 해운대고 한 곳에 불과하다. (올해부터 일반고로 전환된 동래여고는 현재의 고2, 고3은 자사고, 고1은 일반고로 운영되고 있다.) 주지하다시피, 자사고는 사립학교의 설립 목적을 달성하기 위해 교육과정 등을 자율적으로 운영하고, 정부의 재정 지원이 아닌 재단 전입금과 학생 등록금으로 운영되는 학교이다. 문제는 해운대고가 사립학교의 설립 목적에 맞게 운영되고 있는지 의문이고, 대학 입시에 중점을 두고 교육과정을 편법적으로 운영하고 있는 것은 아닌지도 의문이다. 대학입시가 아닌 사립학교의 설립 목적에 맞는 교육을 시행함에도 불구하고 일반학교의 3배에 달하는 등록금을 납부하면서 자녀를 자사고에 보낼 부모가 많을지도 의문이다. 부산시 교육청의 해운대고 자사고 재지정을 두고 뒷말이 무성하다. 하여튼 해운대고가 입시 명문이 아닌 진정한 자사고로 운영되고 있는지 유심히 지켜볼 일이다. 또한 해운대고의 자사고 운영과 부산시 교육청의 대처는 김석준 교육감의 교육정책 일관성을 확인할 수 있는 시금석이 될 것으로 본다.

자사고 폐지와 일반고 전환에서 소홀히 다루어져서는 곤란한 이들이 자사고에 재학 중인 학생과 학부모들이다. 부산, 경남의 유일한 여자 자사고였던 동래여고는 자사고를 포기하고 올해 신입생부터 일반고로 전환하였으며, 당시 학부모들은 일반고 전환을 강력히 반대하였다. 현재의 동래여고에는 자사고와 일반고 학생이 혼재하고 있다. 동일한 학교에 다니면서 신입생과 2,3학년 학생의 등록금은 3배 이상의 차이를 보이고 있다. 문제는 교육청이 자사고와 일반고 학생을 동시에 교육하는 동래여고의 운영을 제대로 감독하면서 바람직한 운영을 지도하고 있는지도이다. 예를 들어, 자율형 사립고등학교의 지정 및 운영에 관한 규칙에 따르면 광역시의 자사고는 “매년 학생으로부터 받은 수업료 및 입학금 총액의 5퍼센트 이상”을 재단 전입금으로 납부하도록 규정되어 있다. 동래여고는 일반고 전환 전에도 재단 전입금 납부율이 전국 자사고 중 최하위를 기록할 만큼 재단의 의무이행에 불충실한 재단이 운영하는 학교이다. 일반고로 전환된 후에도 동래재단은 자사고 학생인 2,3학년 학생의 수업료 총액의 5% 이상을 납부하여야 한다. 재단의 전입금이 제대로 납부되지 않으면 자사고 운영이 파행적으로 될 것이며, 피해는 고스란히 재학생의 몫이 될 것

이다. 따라서 부산시 교육청은 동래재단의 자사고 의무조항인 재단 전입금 납부를 철저히 감독하여야 한다. 이는 정부의 교육정책을 믿고 자사고인 동래여고에 자녀를 입학시킨 학부모들에 대한 최소한의 도리라고 생각한다.

또한 부산시 교육청은 자사고로 전환되어 타 시도나 원거리 거주 학생을 위한 기숙사를 동래여고에 설립하였다. 동래재단의 대응투자 5억여원을 제외하면 14억원의 세금이 동래재단에 투입된 셈이다. 결과적으로 동래재단은 자사고를 4년 운영하면서 국민 세금 14억원을 선물 받은 셈이 된다. 부산시 교육청은 자사고 설립의 선물?에 해당하는 동래여고 기숙사를 어떻게 처리할 것인가? 14억은 어려운 형편에 마른 수건을 짜서 납부한 국민들의 세금인데, 부산시 교육청이 이 문제를 어떻게 해결할지 지켜볼 일이다.

자사고인 해운대고와 동래여고 문제를 거론한 것은 정책의 일관성과 정책의 변화로 파생될 수 있는 여러 가지 문제들에 대한 교육청의 진지한 고민이 필요함을 강조하기 위함이다.

넷째, 교육청의 교육정책이 성공하기 위해서는 top down 방식이 아닌 bottom up 방식으로 의사결정이 이루어져야 할 것이다. 정책자의 독단적 결정에 의한 의사결정이 교육현장을 황폐화시키고 폐쇄화시키는 사례를 수없이 목도해 왔기 때문이다. 토론자는 교육부의 요청으로 지난 1년간 ‘국립대 교원 성과급적 연봉제 개선 방안’ 연구를 진행했었다. 연구 결과 국립대 교원, 교육부, 안행부 등 관계자 모두 본 제도의 한계를 인식하고 있었으며, 본 제도의 일부 수정만으로는 제도의 근본적 목적을 달성하기 어렵다는 결론을 도출하였다. 하지만, 법제화된 제도를 파기하는 것은 간단하지 않으며 이로 인해 국립대 교원 전체에게 시행조치 되지 않은 제도는 이미 누더기 제도로 전락하고 말았다. 더 한심한 일은 만일 이 법안이 국립대 교수에게 성공적으로 정착되었다면 초중등 교원에게도 확대 적용될 가능성이 있었다는 점이다. 그렇지 않아도 ‘교원 성과급’ 제도 때문에 교단이 분열되고 있고, 공무원 연금 문제로 교사들은 적인 취급 받고 있는데,

다섯째, 혁신학교에 대한 오해를 불식시키고 혁신학교의 의미를 이해 관계자들이 제대로 파악할 수 있도록 해야 한다. 혁신학교는 우리 곁에 존재하는 학교가 그 ‘본래의 기능’으로 돌아가고자 할 때 붙이는 이름이다. 정확히 표현하면 ‘혁신하는 학교’ ‘변화하는 학교’라 불러야 할 것이다. 예를 들면, 교사가 문서를 처리하는 일을 우선시하는 현재의 관행으로부터 벗어나 ‘학생을 잘, 제대로 가르친다는 것은 무엇일까?’라는 질문을 중심으로 진지한 고민을 시작한 학교가 있다면 그 학교는 혁신학교로 향하는 길목에 들어선 것이다. 이처럼 혁신학교는 ‘심리적 개념’이지 ‘물리적 개념’이 아니다. 또한 혁신학교는 항상 변화하는 과정에 있게 마련이므로 ‘동태적’인 것이지 ‘정태적’인 것이 아니다. 고정된 실체(명사)로 파악할 성질의 것이 아니라 끊임없이 움직임(동사)으로 파악해야 한다는 뜻이다. 일선 학교의 많은 교사들은 혁신학교를 자사고, 자공고, 특목고, 특성화고처럼 진보교육감과 함께 등장한 새로운 유형의 학교로 인식하고 있다. 혁신학교의 성공을 위해서는 혁신학교의 의미와 참 교육의 의미를 교사들이 제대로 인식할 수 있도록 하는 일이 선행되어야 할 것이다.

앞선 언급한 Kieran Egan 교수는 ‘상상력을 활용하는 교수와 학습 이론’을 제안하여 캐나다의 학교를 혁신시킨 것으로 널리 알려져 있다. 그런데 캐나다의 학교 혁신에서 더 중요한 것은 이견 교수의 제안을 구체화시킨 ‘상상력 연구회’ 교사들의 노력이었다. 수업과 학습의 개선을 위한 다양한 아이디어들이 제시되어 있지만, 학자들의 학술적 제안을 한국의 교육현장에 어울리는 실천운동으로 변모시키고 정착시키는 것은 온전히 교사들의 몫이다. 따라서 교수, 학습의 개선을 위한 선생님들의 연구 모임이 활성화되어야 하

고, 교육청은 이러한 선생님의 노력을 적극 지원해야 할 것이다.

토론자는 진보교육감의 교육정책 성공을 희망하면서 제언과 함께 의논해야 할 고민들 몇 가지를 제안하였다. 그런데 유감스러운 것은 우리 교육계의 앞날은 여전히 불투명하기만 하다. 진보교육감의 노력만으로는 해결할 수 없는 더 큰 문제들이 우리 앞을 가로막고 있기 때문이다. 작게는 교육감들이 어떻게 할 수 없는 대학입시 문제이다. 대학입학 제도가 사람을 존중하는, 사람의 가치를 제대로 인정하는 방향으로 바뀔 때 진보교육감의 정책도 제 자리를 찾을 수 있을 터인데 하는 아쉬움이 있다. 좀 더 근본적인 문제는 우리가 다루고 있는 교육정책 문제들이 현재의 학교를 근본적으로 변화시킬 수 있을까 하는 염려에 있다. 주지하다시피, 현재의 학교는 국가발전과 산업발전이라는 미명하에 획일화된 인력을 산출하기 위해 탄생한 제도이다. 비유적으로 표현하면 소품종 대량생산 시스템에 적합한 제도이다. 그런데 21세기 사회는 다품종 소량생산 시스템 방식으로 산출된 창의적 인재를 원하고 있다. 진보교육감들의 교육정책이 교육과 학교의 문제 해결을 위한 미봉책이 아닌 근본적 해결책이 되기를 진심으로 바란다.

참고문헌

- Egan, K(2008). *The Future of Education.: Reimagining Our Schools from the Ground up*. New Haven and London: Yale University Press.
- Fenstermacher, G.D. and J.F. Soltis(2009). *Approachers to Teaching*. 이지현 역(2011). 가르침이란 무엇인가?. 경기: 교육과학사.
- Lamm, Zvi(1976). *Conflicting theories of instruction: Conceptual dimensions*. Berkeley, CA: McCutchan.
- Oakeshott, M.(1967) “ Learning and Teaching”, in *The Voice of Liberal Learning*, Yale University Press, New Haven and London, 1989, p. 45.
- Russell, Bertrand(1926). *On education*. London: Unwin.
- 박승배(2012). 전라북도 혁신학교 운동의 태동과정에 대한 연구. *교육종합연구*, 2012, 10(4), 1-34.

고교체제 개편의 방향과 과제에 대한 토론

정 영 애 (창원대학교 교수)

이 글은 우리나라 학제를 ‘복선형을 가미한 단선형’ 학제로 보고 시대적 적합성, 평등성, 교육적 적합성 측면에서 현재의 고교체제에 대해 질문을 던지고 있다. 그 결과 이명박 정부의 고교다양화 300프로젝트는 고교 서열화를 초래하고, 선택과 집중의 논리에서 공교육비를 투자함으로써 교육의 공공성을 저해하였다는 것이다. 교육의 공공성 저해는 일반계 고등학교나 특성화 고등학교나 별반 차이가 없다고 본다. 그 중에서도 특목고와 외고에 특별교부금과 지방자치단체의 교육경비보조금을 더 많이 지급함으로써 교육기회는 물론 교육과정의 불평등을 확대하였다고 한다. 그러므로 현 고교교육체제는 평준화 정책을 심각하게 와해시키는 체제로 규정하고 있다.

이러한 인식 아래 고교교육체제 변화의 기본 방향을 설정하기 위하여 5가지 질문을 던지고 있다. 첫째, 복선형 유지인가 단선형 추구인가? 둘째, 경쟁선발인가 지원배정인가? 셋째, 수월성 추구인가 평등성 추구인가? 넷째, 교육비용을 누가 부담할 것인가? 다섯째, 학생들의 교과목과 진로선택권을 얼마나 보장할 것인가? 그 답으로 연구자는 단선형, 지원배정, 평등성, 교육비 공적 부담, 교과목과 진로선택권 보장을 할 수 있는 체제로의 개편방향을 제시하고 있다.

이에 맞는 고교교육체제로서 모든 고등학교를 ‘통합형 고등학교’로 단일화하는 제안을 하면서, 과도기적인 유형으로 ‘멀티캠퍼스형 고등학교’와 ‘캠퍼스형 고등학교’ 혼용을 제시하고 있다. 이러한 개편은 차별지향에서 평등지향으로, 사부담 교육에서 공부담 교육으로 교육패러다임을 변화시키는 것을 의미하는 것이며 이것이 진정한 교육복지를 향한 과제라고 결론을 도출하고 있다.

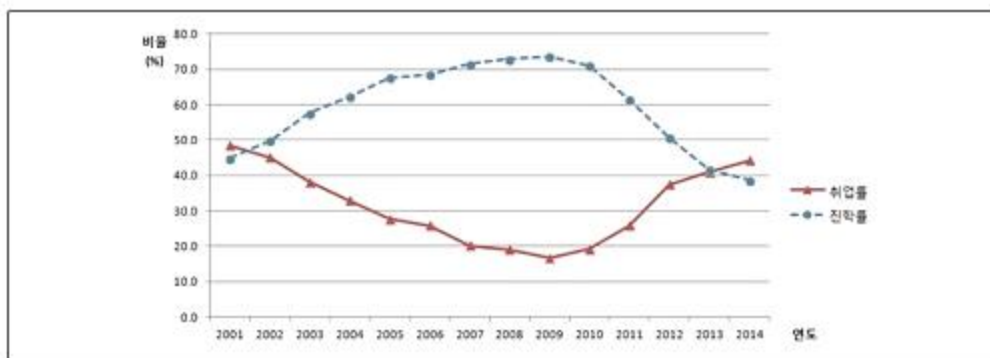
토론자는 전체적으로 고교교육체제 개편의 가치지향과 기본방향에 대해서 전적으로 동의한다. 그러나 결론으로 제시된 일반계 고교와 특성화 고교를 통합하는 ‘통합형 고등학교’ 나 과도기적 유형으로 제시된 ‘멀티캠퍼스형 고등학교’ 및 ‘캠퍼스형 고등학교’는 동의하지 않는다. 그 이유는 특성화고의 상황이 예전과 다르기 때문이다.

이 글에서는 통합형 고교체제로 가자는 제안의 첫 단추 즉 기초통계부터 잘못되어 있다. 현재 특성화 고등학교는 연구자가 기술하듯이 ‘특성화고 졸업자의 70% 이상이 대학을 진학하는 상황’이 아니다. 2007년부터 2009년까지 3년간의 상황에서는 맞는 말이다. 그러나 특성화고의

진학률은 2009년 73.5%를 정점으로 해서 계속 떨어지고 있는 추세다. <그림 1>과 같이 2014년 현재 진학률은 38.7%다. 취업률(44.2%)이 더 높다.

★ 취업률 추이 : 45.1%('02) → 27.7%('05) → 16.7%('09) → 37.5%('12) → 44.2%('14)

★ 진학률 추이 : 49.8%('02) → 67.6%('05) → 73.5%('09) → 50.8%('12) → 38.7%('14)



<고교 직업교육 대상자 취업률 및 진학률 추이('01-'14년, KEDI 교육통계)>

<그림 1> 특성화고 대학진학률과 취업률 추이(머니투데이. 2014.9.21.)

올해 10대 그룹 예상 채용인원 중 고졸 사원이 차지하는 비율을 보면 상황 변화를 짐작할 수 있다. 10대 그룹은 올해 채용인원 89,630명 중 30,980명을 고졸 사원으로 채용하는 계획을 세우고 있는데, 이것은 전체 인원의 34.6%에 해당한다. 취업대란 시기에 이 정도의 고졸 사원 선발은 특성화고를 향한 굉장한 유인책이 될 수 있다. 거기다가 <그림 2>에서와 같이 한국직능개발원 분석 결과 특성화고 졸업자의 생애소득이 7억443만원으로서, 상위 10개 대학을 제외한 4년제 대졸자의 생애소득 6억1372만원 보다 더 높다. 여기에 대졸자의 교육기회비용까지 합하면 특성화고에 대한 유인가는 더 높아질 것이다.



<그림2> 학교별 기대생애소득

특성화 고등학교에 대한 유인가는 또 있다. 대학들은 재직자 전형으로 특성화고 졸업 후 취업 3년차 졸업생을 정원외로 선발하고 있다. 선취업 후진학을 교육 및 사회정책적으로 지원하고 있는 것이다. 특성화고에 대한 이러한 배려들은 평등주의를 반영한 적극적 차별정책(Affirmative Action)의 일환이다. 그러므로 현재 특성화고가 일반고, 나아가서는 웬만한 대학보다 유리하면 유리하지, 불리하다고 볼 수 없을 것이다.

현재 특성화 고등학교가 이렇듯 여러 가지로 유리한 점이 많기 때문에 특성화 고등학교를 일반계 고등학교와 합하여 통합형 고등학교로 개편하는 방향은 적합하지 않다고 본다. 오히려 적극적 차별조치는 옳고, 통합학교 내에서 일반고 학생에게 치이는 결과만 초래할 가능성이 높다. 과도기적 유형인 멀티캠퍼스형 또는 캠퍼스형 고등학교 역시 마찬가지다. 그러므로 어떤 형태로든지 통합고등학교로의 개편은 이제 막 싹트기 시작한 ‘무작정 인문계’, ‘무작정 대학’으로의 고리를 끊을 수 있는 단초를 잘라버리는 결과만 빚을 것으로 예측되기 때문에 적합하지 않다고 본다.

거기다가 고교통합은 연구자가 고교교육체제 개편의 방향으로 설정한 평등주의와도 맞지 않는 제안이다. 특성화고에 대한 이러한 여러 가지 정책적 배려들은 이러한 평등의 개념을 넘어서 ‘결과의 평등’을 지향한 적극적 차별정책에 해당하기 때문이다. 말하자면 적극적 차별(Positive Discrimination)을 통하여 불리한 집단을 구별해서 이들에게 자원을 더 많이 분배하는 보상적 평등정책들인 것이다. 오히려 진일보한 평등주의를 적용한 것이다. 그러므로 특성화고에 대한 여러 가지 유리한 정책들을 포기하고 고교통합으로 가는 것은 평등주의 후퇴인 셈이나 마찬가지다.

반면에 특성화고등학교를 제외한 일반계고등학교의 통합은 찬성이다. 왜냐하면 인류의 보편적 가치인 평등주의 차원에서나 기본권으로서 교육을 보는 차원에서 특목고, 자율고, 일반고의 교육의 위계화는 당연히 지양해야 하기 때문이다. 흔히 공·사립 자율고 폐지의 이유를 일반고 황폐화에서 찾는데 그것은 부분적 이유에 지나지 않는다. 공사립 자율고 폐지는 일반고 황폐화 정도가 아니라 학교교육 전체의 황폐화를 초래하고 있고, 인간의 기본권인 평등주의와 인

권의 와해라는 점에서도 교육의 피라미드 구조는 철폐되어야 한다.

현재와 같이 고교교육체제가 위계화를 이루고 있고, 이것이 마치 당연한 것처럼 여겨지는 가장 중요한 이유는 교육의 질 향상이라는 명분에 있다. 자본과 노동의 세계화로 인한 무한경쟁에서 살아남기 위해서는 교육의 질이 향상되어야 하고 이를 위해서 학교간의 경쟁과 학부모의 선택이 필요하다는 것이다. 그리고 그것을 이루는데 가장 큰 걸림돌이 고교 평준화인데, 반대여론으로 인해 평준화 해제는 어렵고 다양화라는 이유를 달아서 고교교육의 위계화를 이루고자 한 것이 이명박 정부의 고교교육 다양화 300의 본질이고 그 귀결이 자율형 공립고, 자율형 사립고의 출현인 셈이다.

그러나 이것은 명분과는 달리 실제로는 불평등한 자본주의적 사회관계를 재생산하기 위한 교육의 위계적 체제로의 재편성이나 마찬가지다. 그리고 고교교육의 위계화는 교육에서 경쟁력을 가진 집단들의 계층 재생산을 위한 구별짓기 요구와 맞아떨어지기 때문에 이들 집단의 지지를 받고 있는 것이다. 진정으로 교육의 질을 향상시키기 위한 목적이었다면 평준화 틀 안에서도 얼마든지 가능하다. 공교육비를 더 투자하여 한편으로는 학습결손을 없애고 다른 한편으로는 각자의 능력과 소질을 계발할 수 있도록 다양한 트랙과 환경을 제공해주면 된다. 그런데 현실은 이 글에서도 언급하듯이 특목고, 외고, 자율고 등에 오히려 공교육비를 더 투자하고 있다. 이것은 교육을 통해 더 확실히 사회적 계층구조를 재생산시키려는 의도로 밖에 볼 수 없다. 왜냐하면 후기 산업사회에 이르러 구조적으로 사회적 계층이동의 유동성이 떨어진 상황에서 오직 교육만이 계층이동의 가능성으로 남아있기 때문에 학교교육은 이미 사회계층들 간의 이해가 충돌하는 전쟁터가 되었기 때문이다.

따라서 일반계 고등학교는 위계구조를 철폐하고 통합형으로 가야 한다. 이것은 인류의 보편적 가치인 평등주의 실현이라는 점에서 너무나도 당연한 것이다. 그렇다면 시대적 요구에 비추어보면 어떠한가? 시대적 요구를 보더라도 통합형이 맞다. 시대적 요구가 교육경쟁을 통한 질 향상을 외치는 세계화에만 있는 것이 아니다. 정보화도 있다. 오히려 정보화가 가장 큰 시대적인 변화일 것이다. 정보사회는 기존의 교육 패러다임을 바꾸고 있다. 지금의 학교교육 제도는 산업사회의 산물로서 대량생산체제에서 요구하는 인력양성과 관료제라는 조직구조에 맞는 것이다. 정보사회에서도 이러한 교육체제와 유형이 적합한가? 답은 ‘아니다’(no)다. 인터넷 발달로 인한 수평적 네트워크는 푸코가 말하는 Web of Power을 현실화 시켜 권력의 탈집중화가 현실이 되고 있다. 또한 하이퍼링크로 인해 텍스트의 탈위계화가 가능하게 되었다. 디지털화는 원본과 복사본의 구별의 의미를 퇴색시키는 탈역사시대를 가져오고 있다. 그리고 문화적 지형은 기존의 문화적 위계체제를 현실화시키고 있다. 기존의 지식과 문화의 생산과 유통, 그리고 분배가 제도권만의 독점에서 벗어나 누구에게나 가능하게 되었다. 한마디로 그 동안 지식을 생산하고 분배하는 데 독점적 지위를 가졌던 학교의 권위가 해체되고 있는 것이다. 이미 기존의 학교교육제도의 균열의 시작을 MOOC(Massive Open Online Course)나 사이버 대학 출현, 그리고 온라인 교육 등에서 찾아 볼 수 있다. 이러한 사회변화로 볼 때 지금의 학교

체제 및 학교교육의 경직되고 위계화된 유형은 시대를 역행해도 한참 역행한 것이라고 볼 수 있다.

앞으로의 사회변동은 더욱 가속화될 것으로 예측된다. 모든 것이 변화하는 가운데 오직 한 가지 확실한 것이 있다면 ‘변화’할 것이라는 사실 하나만 있다고들 말한다. 그러기에 학문과 지식의 융합과 기존 제도의 경계해체를 얘기할 수밖에 없는 것이다. 구획화된 지식과 엄격한 경계를 가진 구조로는 예측하기 어려운 사회변화에 대응할 수 없을 것이기 때문이다. 그런데 문과와 이과를 엄격히 구별하고, 고교교육과 대학교육을 서열화 시켜 자원을 불균등하게 분배하는 정책을 펴는 것은 시대착오적 발상이다. 오직 그런 정책과 사고는 기존의 불평등한 사회 구조를 재생산하는 데만 기여할 뿐이다.

결론적으로 교육의 평등주의를 실현하고, 교육적 위계화나 일반고 황폐화 등의 현실적 폐해를 해소하기 위해서는 특성화고와 일반고는 현행대로 분리, 일반고들은 통합하는 방향으로 고교체제를 개편해야 한다고 본다. 이를 위해서 지금 가장 현안이 되고 있는 자율고는 일반고로 전환시키고, 외고나 과학고등은 엄격한 관리감독을 통해서 설립취지에 맞게 운영하도록 해야 할 것이다.

그러나 자율고를 일반고로 전환하는 것이 현실적으로 이해관계 집단의 저항이 만만치 않고, 또한 단시간 내에, 그리고 일시에 달성하기 어렵다면 과도기적 대안으로 현재의 일반고 안에 다양한 트랙을 두는 것을 생각해 볼 수 있다. 학교 내 트랙에서 학생들의 흥미와 적성에 맞게 교육을 시키고 이에 대하여 국가가 공교육비 투자를 대폭 늘려서 다양한 요구를 충족시키는 방안을 모색하는 것이다. 현재의 일반고에 대한 국가의 적극적 투자가 있다면 일반고의 교육의 질도 높일 수 있고, 그렇게 된다면 학부모들이 굳이 학비가 비싼 자율고를 선택하지 않을 것으로 기대된다. 그러기 위해서는 현재 교육을 지배하고 있는 선택과 집중, 경쟁과 효율의 논리를, 평등과 배려, 융합과 혁신의 논리로 바꾸어 가는데 더 역점을 두는 것이 필요하고, 이를 바탕으로 공교육비 투자 확대와 불리한 집단에 대한 차등지원을 통해 진정으로 낙오자 없는 교육, 정보사회 변화에 조응하는 교육체제를 만들어가는 것이 우선적으로 해야 할 일이라고 본다.

누가 나의 ‘배움’의 정의에 관여하고 있는가?

박 동 섭 (신라대학교 교수)

내가 한 채의 집 앞에 서 있다고 가정했을 때 나에게서는 집의 앞면 밖에 보이지 않는다. 집의 측면과 뒷면과 지붕 위와 마루는 현재 ‘비주관적인 상태’로 머물러 있다. 그러나 지금 집의 앞면을 보고 있는 나는 이 집에 측면과 뒷면이 있다는 것을 알고 있다. 알고 있지 않으면 애당초 나는 자신이 보고 있는 것이 ‘한 채의 집의 앞면이다’라고 말할 수 없기 때문이다.

나는 집 앞에서 옆으로 방향을 틀어 안쪽으로 들어가면 측면이 보이고, 더 들어가면 집의 뒷면이 보인다는 것을 확신하고 있다. 그렇게 확신할 수 있는 것은 ‘집의 측면을 보고 있는 상상속의 나’, ‘집의 뒷면을 보고 있는 상상속의 나’들이 ‘집의 전면을 보고 있는 현실의 나’의 경험의 진정성을 담보해주기 때문이다.

이 ‘지금 여기에 있는 이 나’의 경험의 진정성을 담보해주는 ‘상상속의 나’들을 후설은 ‘타아(他我)’라고 불렀다. ‘지금, 여기, 나’라는 직접성은 이러한 무수한 ‘타아’들과의 협동작업 없이는 존립할 수 없다. 따라서 ‘주관성은 그때그때 이미 간주관성이다’라고 현상학은 가르쳐 준다.

‘정보 리터러시(information literacy)’라는 것은 우리가 통상 생각하고 있듯이 자신이 수신하고 있는 정보를 늘 ‘의심하라’는 것이 아니다. 어떠한 정보도(거짓말도 데마고기도 프로파간다도 망상도 꿈도) 틀림없이 이 세계의 진정한 일부이고 그런 한 세계와 인간의 성립에 관해서 정도의 차는 있더라도 그것들은 유익한 식견을 포함하고 있다. 정보 리터러시는 그러한 것이 어떠한 간주관적인(intersubjective) 구조에 의해서 ‘나의 세계경험’에 관여하고 있는지를 알려고 하는 것이다.

“과학에는 국경이 없지만 과학자에게는 조국이 있다.” 파스퇴르의 이 말의 진실여부를 따지기 전에 우리가 먼저 겨냥해야 하는 것은 ‘무엇에 대해서’가 아니라, ‘누가’ 말하는가이다. 여기서 파스퇴르를 살핀다는 것은 곧 파스퇴르 개인을 살피는 것이 아니라, 파스퇴르가 어떤 사회(과학자 공동체)에 소속되어 있는지를 살핀다는 것이다.

일본의 과학철학자 노게(野家)의 말을 인용하면 “우리가 주의를 기울여야 하는 것은 ‘인식 관심(예컨대 ‘과학은 국경을 초월하는 보편적 진리다’)을 독자 개인(파스퇴르)의 주관적 인식으로 환원해서는 안 된다. 독자는 어디까지나 일정한 ‘해석 공동체’의 구성원 자격으로 자연 또는 현상이라는 텍스트, 아니면 말 그대로의 텍스트와 마주한다. 따라서 인식 관심도 그 해석

공동체의 멤버에 의한 개개의 해석 행위를 방향 짓는 일종의 주관적 구속성이라는 의미로 이해되어야 한다.”

다소 어려워 보이는 이 말을 풀면, 파스퇴르 생각의 원류는 순전히 파스퇴르의 개인적인 생각이 아니라, 파스퇴르를 그 생각에 이르게 한 특정한 해석 공동체(과학자 집단, 학회)에 있다는 것이다. 다시 말해 파스퇴르는 특정한 패러다임으로 세상이라는 텍스트를 보는 해석 공동체의 목소리를 자신의 목소리로 대변했다고 할 수 있다.

문학평론가 피쉬(Fish)는 지금은 상식이 된 ‘텍스트의 해석을 결정짓는 것은 텍스트 자체가 아니’라는 전제에서 출발해, ‘텍스트를 생성하는 것은 독자’, 나아가 ‘해석 공동체가 개인들의 특정한 읽기를 규정한다’는 결론에 도달했다. 그가 말하는 해석 공동체(interpretive communities)는 텍스트를 어떻게 읽고 해석하느냐 하는 특정한 해석 방식을 공유하는 사람들의 모임을 가리킨다. 우리가 해석 공동체에 관심을 기울일 수밖에 이유는, 겉으로 드러나는 개인의 세상 읽기에 대한 관점이 실은 여러 개인들의 집합체인 공동체의 틀에서 자유로울 수 없기 때문이다. 피쉬는 또 이렇게 진술한다. “모든 대상은 발견되는 것이 아니라 만들어진다. 그것은 우리가 작동시키는 해석 전략에 의해서 그렇게 된다.”

토마스 쿤(Thomas Kuhn)의 패러다임 이론을 보아도 패러다임과 과학자집단은 떨어질 수 없는 관계에 있다. 다양한 훈련을 통해서 특정한 패러다임을 획득하고 과학자 집단의 구성원이 된다. 나중에 ‘전문 모체(disciplinary matrix)’라는 말로 바뀐 패러다임은, 이론과 연구 방법 같은 학문적인 차원부터 일반인들이 지닌 규범과 가치와 신념 체계까지 전부를 아우르는 넓은 의미로 사용하게 되었다.

예컨대 국내에 소개된 비고츠키의 논문과 책들이 정말 비고츠키 아이디어를 제대로 소개하고 있는지(결국은 이 또한 문제 삼아야 하겠지만)를 문제 삼기 이전에, 우리는 이 책과 논문들의 저자를 먼저 살펴야 한다.

비고츠키가 전통적인 객관주의 수업 혹은 교사 중심의 수업에 반기를 드는 학습자 중심의 구성주의 수업의 근간이 되는 아이디어를 내놓았다고 하는 것이 참인지 거짓인지를 묻기 이전에, 비고츠키에 대해서 그렇게 말하는 사람들을 먼저 살펴야 한다는 말이다. 여기서 그 사람들을 살핀다는 것은 연구자 개개인의 면모를 상세히 검토하는 것이 아니라, 개인을 넘어서 그들이 속한 ‘사회’, 즉 연구 조직(학회)과 그들의 관심사를 눈여겨보아야 하며, 그들이 비고츠키를 자신의 글에 가져옴으로써 의도했던 목적과 가치 등을 읽어야 한다는 뜻이다.

이러한 토론자의 문제제기를 발표자의 문제제기 혁신학교 운동이라는 담론과 자주 함께 등장하는 ‘배움으로부터 도주하는 아이들’ 담론에서 말하는 ‘배움이란 무엇인가?’와 관련지어 생각해 보는 것은 어떨까? 이러한 문제 제기는 그 ‘배움’이라는 것을 과연 누가 정의하고 있는가의 문제와 연결될 수밖에 없을 것이다.

발표자는 현재 진행되고 있는 ‘배움 담론’에서는 애플이 지적하고 있듯이 ‘누구의 지식이 가르쳐질 것인가?’에 대한 논의가 결여되어 있다고 지적한다. 그 대신에 배움 담론에서의 핵심은 어떻게 기존의 지식을 잘 전달(혹은 학생들 스스로 흡수)하게 할 것인가에 모아지고 있다고 지적하고, 만약 아이들의 ‘도주’가 바로 그 지식 자체로부터 기인한 것이라면 배움을 회복하겠다는 야심찬 배움의 담론은 그 기초부터 흔들리게 되는 것이다.

토론자도 발표자의 이 ‘배움에 대한 근원적 물음제기’에 전적으로 공감한다. 우리는 그 동안 이 배움을 너무나도 투명한 그 무엇으로 혹은 아무도 문제 삼고 이의를 제기하지 않는 익명(사실은 가장 강력한 서명)의 그 무엇으로 다루어 오지는 않았는가 이번 기회에 철저히 반성해야 할 것이다.

이 토론에서는 당연한 것으로 다루어지는 그 배움이라는 정의 뒤에 숨어 있는 막강한 권력을 휘두르고 있는 익명의 실체를 잠시 밝혀보는 소박한 시도를 해보고자 한다.

일단 발표자의 제목이 <공교육 정상화 담론을 넘어서서>이므로 공교육이 어떻게 시작되었는지 그 역사를 더듬어 보는 것으로 이야기를 진행해 보기로 하겠다.

<공교육>이라는 이념을 생각해 낸 것은 계몽주의 시대의 프랑스인들인데 행정제도로써 실현시킨 것은 미국인들이었다. 그런데 그대 공교육의 도입에는 강한 저항이 있었다. 미국 사회는 전통적으로 ‘자기교육·자기도야’를 중히 여기는 나라였기 때문이다. 학교교육에 세금을 투입한다는 이야기를 들은 당시 미국의 유복한 시민들은 이렇게 말하고 항의하였다.

“만약 교육을 받은 자가 거기서 얻은 지식과 기술 덕분에 출세해서 높은 지위를 얻게 된다면 그것은 ‘자기부담’해야 하는 것이 당연한 것 아닌가? 왜 내가 땀 흘려 일해서 낸 세금을 다른 아이의 교육에 투자해서 우리 아이들의 경쟁상대를 만들어 내지 않으면 안 된단 말인가?”

이 반대론은 강고한 것이었다. 따라서 공교육론자들은 이것을 설득하기 위해서 교육정책의 논리로 호소하였다.

“당신들이 세금을 내서 학교교육을 정비해 주면 글을 읽고 사칙연산을 할 수 있고 기초적인 사회적 훈련이 된 아이들을 만들어 낼 수 있다. 그것은 장기적으로는 비즈니스맨인 여러분들

에게도 좋은 일일 것이다. 그들은 우수한 노동력이 되어서 활발한 소비활동을 하는 소비자가 될 것이라고.”

시민들은 이 논리를 받아들였다. 일단 미국의 고액납세자들은 ‘노동자의 질향상과 시장의 성숙’이라는 장기적인 이익을 ‘이번 연도의 세금의 납부액’이라는 단기적인 이익에 우선시킬 정도의 계산능력을 갖고 있었다.

혁신학교 운동이든 ‘배움으로부터 도주하는 아이들을 배움의 장으로 돌려보내는 운동’이든 그런 사람들이 배움의 결과 예측하고 있는 아이들의 장래의 모습은 어떤 모습일까? 혹여 ‘교육의 수익자는 (개체로서의)본인이다. 그렇다고 한다면 교육비용은 자기 부담해야 하는 것’은 아닐까?

귀중한 공금을 지출한다고 하면 학교는 눈에 보이는 형태로 지금 바로 그 ‘보답’을 제시하지 않으면 안 된다. 토론자는 작금 그 보답의 형태가 관민 함께 목소리를 높이고 있는 ‘글로벌 인재 양성’은 아닌가라고 생각한다. 그것은 일단 능력은 높지만 낮은 임금과 장시간 노동을 할 수 있고 상사의 명령에 불평불만 없이 따르는 노동자를 양산해서 납세자의 돈벌이를 지원시키려는 것이다.

여기에는 ‘다음세대의 공동체를 짊어질 성숙한 시민을 육성한다’라는 장기적인 국익에 대한 배려는 더 이상 찾아볼 수 없다. ‘글로벌 인재 양성’ 담론에서는 기업의 수익이 곧 바로 증대하는 교육적 결과물만이 중요하다. 그리고 혁신학교 운동 담론에서는 ‘단기의 이익과 손실을 우선적으로 생각하는 바람에 공동체가 와해되는 리스크를 범하지 말라’고 그것을 억제하는 대항적 논리를 말하는 사람을 찾아보는 것은 무척 어려운 일이다.

근대의 학교교육이 ‘국민국가 내부적’인 제도인 이상 학교교육의 쇠퇴가 국민국가의 쇠퇴와 보조를 같이 하는 것은 당연한 일이다.

경제 글로벌화에 따라서 지금 세계 곳곳의 국민국가는 그 해체과정에 있다. 영토가 있고, 관료조직과 상비군을 두고, 그 토지와 문화에 강한 귀속의식을 가진 ‘국민’을 성원으로 하는 이 통치 시스템 그 자체가 끝나려고 하고 있는 것이다.

글로벌 자본주의는 사람, 자본, 상품, 정보가 초고속으로 국경을 넘어서서 이동하는 것을 요구한다. 이 요구는 불가역적으로 계속 항진(亢進)한다. 국경을 넘어서는 운동에 있어서 최대한의 장애는 국경, 로컬언어, 로컬법률, 로컬상습관이다. 이러한 모든 것을 재빠르게 배제하는 것을 글로벌 자본주의는 목표로 하고 있다.

경제의 글로벌화를 강력하게 인솔하고 있는 것은 미국이라는 국가이지만 미국의 국가전략을 실질적으로 컨트롤하고 있는 것은 이제는 정치가가 아니라 글로벌 기업이다. 국민국가는 글로벌 자본주의에 있어서 국경을 넘어서는 경제활동을 방해하는 장벽이긴 하지만 이용가치가 있는 한 이용의 대상이 된다.

국가자원은 정치가도 관료조직도 군대도 미디어도 물론 학교교육도 총동원된다. 그래서 글로벌화의 진행과정에서 글로벌화의 진행과정에서 ‘국민국가의 다음 세대의 성원을 육성한다’는 에두르는 목적을 가진 공교육기관이 존속하는 것은 무척 어려운 일일 것이다.

글로벌 자본주의는 국민국가와도 학교교육과도 궁합이 나쁘다.

그래서 ‘글로벌화에 최적화된 학교교육’은 더 이상 학교교육의 형태를 갖추지 못한다. 교육에 관련된 모든 플레이어가 ‘자기이익의 최대화’를 위해서 다른 플레이어를 이용하거나 앞지르거나 속이는 것을 당연하게 여기기 되면 거기서 이루어지는 것은 더 이상 교육이 아니고 그 장소는 더 이상 ‘학교’라고 부를 수 없다.

실제로 학교의 글로벌리스트적 재편을 추구하고 있는 글로벌리스트 자신 한국의 학교가 더 이상 학교로서 기능하고 있지 않다는 것을 잘 이해하고 있다. 그래서 그들은 당연한 듯 자신의 아이들에게는 ‘스위스 국제학교에 가서 국제적 감각을 익혀라’라든지 ‘하버드 대학에 가서 학위를 따고 와’라고 말한다. ‘한국 학교가 더 이상 전망이 없다고 하면 외국 학교에서 교육을 받으면 된다’고 단정적으로 말하는 것은 ‘학교교육(배움)을 통해서 이익을 얻는 것은 본인이다’라는 믿음이 그들 안에 깊게 신체화되어 있기 때문이다.

그런데 그런 사람은 학교교육에 관해서 발언하지 않았으면 한다. 학교교육은 국민국가내부적인 ‘재생산장치’이고 본래 자기이익의 증대를 위해서 이용할 것이 아니기 때문이다.

유감이지만 지금 한국의 지배층의 과반은 이미 글로벌리스트이고 그들은 ‘다음세대의 한국을 젊어질 성숙한 시민 양성’이라는 목적을 더 이상 갖고 있지 않다. 본인들 자신이 자녀들을 외국의 학교에 보내거나 국내의 고용창출에도 지역경제의 진흥에도 흥미가 없고 소득세도 법인세도 가능하면 납부하지 않으면 좋겠고 그들이 그 수익을 최우선으로 배려하는 기업의 주주도 사원도 이미 과반이 외국인이라고 하면 그것도 당연한 일이다.

그런데 회한한 일이지만 솔직하게 말하자면 ‘한국이 어떻게 되든 상관없다’고 생각하고 있는 사람들만이 사회적 상승을 할 수 있도록 지금의 사회 구조 그 자체가 계속 재편되어 가고 있다. 이런 사회적 흐름을 본다면 절망스러운 이야기지만 지금 한국에서는 학교교육을 재생시키

기 위한 방법은 없어 보인다.

교육개혁을 시끄럽게 떠들어대는 정치가와 언론인과 지식인은 아직도 ‘공부를 하면 보상을 주고 하지 않으면 벌을 준다’라는 ‘당근과 채찍’ 전술로 아이들의 배움을 불러일으킬 수 있다고 믿고 있는 것 같은데 그것이 파탄하고 있다는 것에 대해서 이제 적당히 자각을 했으면 하는 바람이다.

이익유도는 높은 학력과 사회적 지위와 높은 연봉과 같은 ‘당근’에 매력을 느끼지 않는 아이들 즉 ‘욕망을 갖지 않는 아이들’에게는 아무런 효과도 없다. ‘나는 그런 것 필요 없어. 나는 집에 틀어 박혀서 눈이나 비나 피하면서 게임을 하는 것이 좋아’라고 말하는 아이에게 이익유도는 전혀 효과를 발휘하지 못한다.

이와 같은 논리로 너무 똑똑해서 학교에 다녀서 자신의 가치를 높인다고 하는 우회하는 방법을 감질난다고 생각하는 아이들에게도 이익유도는 효과가 없다. 그들은 학교에 다닐 시간이 있으면 창업하거나 인터넷에서 주식을 매매해서 거액을 챙기는 인생을 선택할 것이다. 학교에 다니는 목적이 최종적으로 ‘돈을 많이 벌기 위해서’라고 한다면 자신의 재능으로 지금 곧 돈을 벌 수 있는 아이가 왜 학교에 다닐까.

‘당근과 채찍’으로 아이들을 학교에 유도하려고 하는 전략은 이렇게 해서 파탄을 맞는다. 오히려 그 전략은 ‘욕망이 없는 아이들’과 ‘너무나 똑똑한 아이들’이 학교로부터 떠나는 것을 촉진할 뿐이다.

이른바 은둔형 외톨이와 등교거부를 하는 아이들은 그렇다고 해서 ‘반사회적’인 것은 아니다. 오히려 ‘과잉 사회적’이다. 현재의 교육 이데올로기를 너무나도 솔직하게 내면화한 덕분에 학교교육의 무의미함에 견딜 수 없게 되어 버리고 만 것이다.

그래서 좀 심한 말을 하자면 지금 학교에 다니고 있는 아이들은 “왜 학교에 다니지?”라는 물음을 자신에게 진지하게 던진 적이 없는 아이들이다. “모두가 가니까 나도 간다” 정도의 동기를 가진 아이들만이 멍청히 학교에 다니고 있는 것이다.

유럽의 학교교육은 아직 한국의 학교만큼 심하게 땅에 떨어지지 않았다. ‘무엇 때문에 학교교육을 받는가?’에 관해서 일단 엘리트들에게는 ‘자신들에게는 공공적인 사명’이 맡겨져 있다는 ‘노블리스 오블리제’ 감각이 아직 살아있기 때문이다. 공립학교에서 옥스퍼드와 캠브리지에 진학하는 엘리트의 적어도 일부는 대영제국을 짊어진다는 공적의무의 부하를 자신의 어깨에 느끼고 있다. 그런 엘리트를 육성하기 위해서 학교가 존재하는 것이다.

그런데 한국의 경우 서울대와 연고대 졸업자 중에 ‘노블리스 오블리제’를 자각하고 있는 사람은 거의 없다. 그들은 아이 때부터 자신의 학습노력의 성과는 모두 독점해야 한다고 배워왔던 사람들이다. 공익보다 사익을 우선하고 국부를 사유재산으로 돌리는 것에 열심이고 사사로운 일을 위해서 공무원을 이용하려는 자가 출세하도록 제도 설계되어 있는 사회에서 공공성이 높은 엘리트가 성장할리 만무하다.

자 당신의 ‘배움’의 정의에는 도대체 누가 관여하고 있는가? 대놓고 자신을 글로벌리스트로 밝히는 자인가?, 글로벌리스트라는 것을 숨긴 정부관료, 대한민국 여당 및 야당 국회의원인가 아니면 사토마나부 교수인가 그것도 아니라면 손우정 교수인가 아님 교육학 교수인가?

혁신의 의미

김 달 호 (동아대학교 교수)

1. 글의 개념적 차원의 의문

발표자는 혁신의 의미에 있어, 긍정적 변화와 확장성을 들고 있다. 하지만 ‘작은 것이 아름답다’는 명제에서 해법을 찾는다면, 학교 혁신이 꼭 확장성의 요소를 갖추어야만 하는지는 의문이다. 학교 혁신을 ‘학교다운 학교’, ‘공교육 정상화’와 관련시킨다면, 잘못된(어긋난) 학교교육을 원위치 시키려는(회복시키려는) 것에서도 학교 혁신을 찾으려는 구상도 요구된다.

혁신의 유형을 점진적 혁신과 근본적 혁신으로 분류하고 있으며, 학교혁신의 목적을 교육의 개선으로 설정하고 있다. 그러나 근본적 혁신은 무엇이고 교육의 개선은 무엇을 의미하는지 모호하다. 학교조직문화의 변화와 혁신학교는 근본적 혁신으로 분류할 수 있는가? 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 철학적으로 타당한 근거를 갖추어야 한다. 또한, 교육의 개선이라 한다면 교육의 인적 개선, 교육의 물적 개선, 교육의 문화적 개선 등 어떤 것이 어느 정도까지의 개선을 말하는 것인지 명확히 할 필요가 있다.

2. 글의 형태와 아이디어의 추상성

첫째, 학교조직문화 진단을 어떤 방법으로 할 것인지 명확히 할 필요가 있다. 질적 연구 접근으로 할 것인지, 양적 연구 접근으로 할 것인지 등. 또한, 만약 양적 연구 접근으로 한다면, 학교조직문화의 유형을 분류하고 결정할 때 근거로 적용할 통계처리 기법을 다각도로 고민할 필요가 있다. 예를 들면, 다른 유형에 비해 소수점 첫째 자리에서라도 크다면, 그 유형으로 분류할 것인지 아니면 점수 급간을 어느 정도 이상이면 해당 유형으로 분류할 것인지 등. 왜냐하면, 학교조직문화의 진단이 명확해야만 그 해법도 정확할 수 있기 때문이다.

둘째, 학교조직문화 진단의 결과에 따른 학교혁신을 위한 후속 절차와 방법 등이 근거에 의거해서 구체적으로 제시될 필요가 있다. 즉, 학교조직문화가 열기 가득한 학교문화인지, 복지적 학교문화인지, 공식적 학교문화인지, 생존적 학교문화인지에 따른 학교혁신을 위한 후속 절차와 방법이 구체적으로 제시될 필요가 있다. 만약 어떤 학교조직문화인지에 따른 최적의 후속 절차와 방법이 구체적으로 제시되지 못한다면, 학교조직문화 진단 자체를 구지 시행할 필요가 없게 된다.

3. 부산형 혁신학교에 관한 제언

진보 성향의 김상곤 경기도교육감과 박노현 서울시교육감 진영은 이명박 정부의 ‘고교다양화 300 프로젝트’에 대응하는 공교육 정상화 모형으로서 혁신학교를 제시하였다(조금주, 2012). 그리고 혁신학교는 기존의 학교가 가르침을 중심으로 교육과정을 구성하고 경쟁을 중심으로 획일적으로 운영했던 것에서 벗어나 배움을 중심으로 교육과정을 구성하고 돌봄을 통해 교육공동체를 함께 형성하여 교육적 책임을 다하기 위해 ‘혁신’하는 학교라고 볼 수 있다(배은주, 2014). 따라서 부산형 혁신학교를 구상하고 실현할 때에도, 그 중심에는 항상 자리 잡아야 하는 것은 ‘공교육 정상화’의 구상이다.

부산시 교육은 소수의 혁신학교를 지정해서만 교육의 혁신을 추구하려는 소극적 정책에서 벗어나야 한다. 혁신학교가 지향하는 민주주의, 인권, 존중, 평등, 돌봄, 공동체 등의 가치를 진정으로 추구하고 싶다면, 자사고 폐지와 교장공모제(내부형 교장공모제 또는 교장보직공모제) 확대 실시, 수준별 수업 및 일제고사 폐지 등 공교육 정상화를 위해 필요한 적극적인 조치를 취할 필요가 있다. 그리고 이러한 조치가 진정한 ‘혁신’이라는 사실도 깨달을 필요가 있다. 특히 혁신학교뿐만 아니라 일반학교에도 교장공모제를 통한 학교혁신을 넓혀야 한다. 현재의 교장승진제를 통해서도 학교혁신을 위한 학교장의 리더십에 한계가 있다. 교장의 리더십이 어떤가에 따라 학교조직문화가 달라진다는 것은 많은 연구결과에 의해 입증된다. 최근의 연구결과(류근하·최은수, 2013)를 예로 들면, 긍정적 심리 자본, 도덕적 분별력, 자기 인식, 내면화된 도덕적 시각, 균형 잡힌 정보 처리, 관계의 투명성 등의 특징을 갖는 학교장의 ‘진정성 리더십’(authentic leadership)은 학교조직문화와 교직원신에 직접효과가 있는 것으로 나타났다. 교장의 진정성 리더십 혹은 변혁적 리더십은 교장승진제보다는 교장공모제를 통할 때 그 가능성이 더 높다.

부산형 혁신학교의 성공을 위해서는 타 지역의 혁신학교에서 발생한 다음과 같은 다수의 갈등과 비판의 상황들에서 시사점을 얻을 필요가 있다.

- 업무분장에 대한 갈등
- 수업공개에 대한 갈등
- 학생지도에 대한 갈등
- 학부모의 이기적인 태도에 의한 갈등
- 공개수업평가회, 장시간 회의 등으로 인한 퇴근시간 지연에 대한 갈등
- 내실 있는 변화보다는 교장 개인의 홍보에 치중하는 것에 대한 비판
- 학교에 언론기자들이 자주 출입하여 학교분위기가 어수선해지고, 수업장면 촬영 등으로 수업에 지장을 받는 것에 대한 비판
- 변화를 주도하는 공모제 교장과 일반교사와의 갈등뿐만 아니라 공모제 교장과 뜻을 같이 하는 초빙교사들과 일반교사들 간의 갈등

연구결과들에 의하면, 혁신학교에서 발생하는 이 같은 갈등과 비판의 해법은 ‘학교개선에 대한 진정성 있는 마음을 통한 구성원들의 설득’으로 나타난다. 따라서 부산형 혁신학교 선정에 있어서도 무엇보다 학교구성원들의 혁신학교에 대한 이해도와 열의 등을 중점적으로 고려해야 한다. 또한 혁신학교 선정 이후에도 원활한 학교운영이 될 수 있도록 지속적인 지원과 도움을 제공하려는 여건을 갖추어야 한다.

부산형 혁신학교의 특징을 살리고자 한다면, 두 가지를 제안하고자 한다. 하나는 공교육 정상화의 핵심이라 할 수 있는 수업 장면에서의 변화이다. 수업 장면에서 일반 학교와 크게 달라지는 것이 없다면 혁신학교의 진면목은 없는 것과 같다. 따라서 혁신학교에 보장된 자율성을 최대한 살려서, 사고력 개발(합리적 사고, 논리적 사고, 창의적 사고, 비판적 사고)을 위한 수업 운영이 되도록 해야 한다. 이에 필요한 지식과 방법, 자원 등을 지원하는 것이 뒤따라야 한다. 다른 하나는 학교시설의 발전이다. 학생들과 교원들이 학교에서 오랜 시간 동안 지속적으로 생활하는 것을 고려하고, 학교시설의 환경이 구성원들의 심리적·신체적·지적 측면에서 은연중 영향을 미친다는 점을 고려할 때 학교시설의 개선과 변화가 요구된다. 학교시설의 채광, 통풍, 방음, 조명 등이 교육의 최적화를 위해 재설계되어야 한다. 또한 학습 공간, 쉬 공간, 어울림 공간 등에 따른 적합한 마감재와 색상을 더해야 한다. 그리고 획일적인 직사각형의 학교 모습이 아닌 다양한 형태의 학교 디자인도 고려할 필요가 있고, 학교 전체가 자연친화적·생태적 모습을 갖추 수 있도록 해야 한다. 이 같은 변화들은 앞으로의 학교 혁신에 초석이 될 수 있다.

참고문헌

- 류근하 • 최은수(2013). 학교장의 오센틱 리더십, 학교조직문화, 교사효능감 및 교직원신 변인 간의 구조적 관계. *Andragogy Today: Interdisciplinary Journal of Adult & Continuing Education*. 16(3). pp.161-184.
- 조금주(2012). 학교다양화 정책 속에서 살펴본 혁신학교의 성과 및 과제. *중등교육연구*. 60(2). pp.415-439.
- 배은주(2014). 혁신학교 운영의 특징과 갈등 탐색. *교육사회학연구*. 24(2). pp.145-180.



IV. 종합 토론

- 1. 최윤철 (부산금성초등학교 교사)
- 2. 이부영 (강명초등학교 교사)

