

## 시스템 사고에 의한 학교 자율화 정책 분석\*

### Analysis of School Autonomy Policy based on the System Thinking

박수정\*\* · 권순형\*\*\*

Park Soo-Jung · Kwon Soon-Hyoung

#### Abstract

The purpose of this study is to analyze the school autonomy policy based on the system thinking perspective using causal loop diagrams. School autonomy was the main educational policy concerning school domain during the last government and was the instrument for school-based management, but it was not implemented effectively in site. The school autonomy policy practically disappeared as an explicit policy agenda in the current government. This study displays causal loop diagrams about the policy's logic and contents of school autonomy, in terms of curriculum, human resource management, and a supportive system. The causal loop diagrams depicting the implementation of the school autonomy policy are suggested concerning excessive enforcement and the confirmative mechanism for policy implementation. The conclusion provides some research implications and future directions.

**Keywords:** 학교 자율화, 단위학교 자율경영, 시스템 다이나믹스, 시스템 사고, 인과지도(School Autonomy, School-based Management, System Dynamics, System Thinking, Causal Loop Diagram)

\* 이 논문은 2011년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-332-B00386).

\*\* 충남대학교 교육학과 교수(제1저자, edupark37@gmail.com)

\*\*\* 상지대학교 강사(교신저자, marines863@naver.com)

## I. 연구의 필요성 및 목적

지난 정부의 초·중등학교 분야 교육정책 중에서 가장 대표적인 정책은 ‘학교 자율화’ 정책이었다. 다양한 고교 유형을 두고 자율권을 부여한 ‘학교 다양화’도 학교 자율화 정책에 포함하여 논의될 수 있다. 학교 자율화 정책은 1995년 5. 31 교육개혁에서 제기된 수요자 중심의 교육 패러다임에서 유래하였고, 자율과 경쟁을 주요 가치로 했던 이명박 정부 시기에 교육정책의 선봉에 서게 되었다.

학교 자율화는 2000년을 전후하여 세계적인 교육개혁의 주요 흐름인 ‘단위학교 자율경영(school-based management, 이하 SBM)’(Caldwell, 2005)과도 맥을 같이 하기 때문에 교육계로서는 일단 바람직한 방향으로 받아들일 수 있었다. 그러나 지난 정부에서 2008년 4월 학교 자율화의 첫 번째 계획을 발표하자마자 현장으로부터 거센 비판에 직면했고, 2009년과 2010년에 발표한 후속 대책들도 학교를 실질적으로 자율화하는 효과적인 방안이었다고 평가받지 못하였다(김재웅, 2011; 박종필, 2010). 새 정부가 출범하면서 학교 자율화라는 구호는 공식적인 정책 의제 가운데 찾아보기 어렵게 되었다. 학교 자율화는 이제 용도 폐기된 정책인 것인가? 학교 자율화 정책에서 얻을 수 있는 교훈과 시사점은 무엇인가?

이 연구에서는 학교 자율화 정책이 갖는 구조적 특성에 주목하고자 한다. 학교 자율화 정책을 구성하는 많은 요소들은 서로 연결되어 있고, 관련된 요소들의 관리와 변화를 필요로 한다(김경희·박수정, 2012). 학교 자율화는 중앙에서 지방으로, 지방에서 학교로 어떠한 권한을 어느 정도 배분할 것인가, 학교 내 거버넌스는 어떻게 할 것인가 하는 문제 등과 연결된다. 교육청과 학교에 대한 지침을 폐지하고 교육과정 자율화를 위한 몇 가지 조치들을 적용한다고 해서 정책 효과를 발휘하는 것이 아니라, 학교 자율화와 관련되는 여러 다양한 변수와 이러한 변수들의 인과관계에 대한 종합적인 이해와 처치, 그리고 시간적 고려가 있어야 효과적으로 작동될 수 있는 정책이었다. 이것은 시스템 다이나믹스(system dynamics)의 기본적인 관점인 ‘시스템 사고(system thinking)’를 통한 정책 분석의 필요성을 보여준다.

시스템 사고는 세상을 하나의 복잡한 시스템으로 보는 능력을 의미하며(Sterman, 2001: 9), 인과관계로 구성된 시스템에 내재된 구조적 변화와 메커니즘을 이해할 수 있기 때문에 현상에 대한 본질적 접근을 가능하게 해준다. 시스템 사고를 이용한 정책 분석은 정책 논리의 단선적인 사고구조를 극복하고 인과순환적 사고를 통해 정책 문제와 관련된 다양한 요소들의 복잡성과 비선형성을 이해할 수 있다는 장점이 있다(최남희, 2007). 교육정책에 시스템 사고를 적용한 연구는 거의 찾기 어려웠으나, 지역교육청 기능개편 정책(최영출·박수정, 2010)과 사교육비경감 정책(백우정·최종덕, 2011) 등 최근 연구가 시작되고 있는

상태다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 이 연구는 시스템 사고의 관점을 적용하여 2008년부터 추진된 학교 자율화 정책의 구조를 정책 내용과 정책 집행의 차원에서 인과지도(causal loop diagram)로 분석하고, 학교 자율화가 학교 현장에 정착하기 위한 방향을 탐색하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 통하여 새로운 관점에서의 교육정책 분석을 시도하고, 교육정책이 필연적으로 내포하는 복잡성과 동태성에 대한 이해를 도모하고자 한다.

## II. 학교 자율화 정책과 선행연구 검토

### 1. 학교 자율화 정책

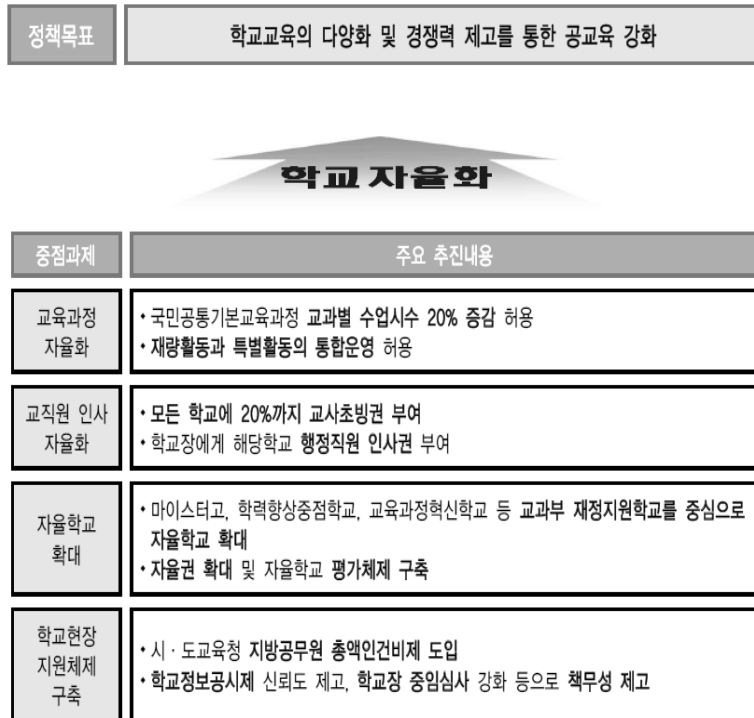
이명박 정부는 2008년 4월 15일 『학교 자율화 추진계획』을 발표하고, 학교 자율화와 관련된 일련의 계획과 조치들을 계속적으로 발표하고 추진하였다. 즉, 2009년 6월 11일에는 『단위학교 책임경영을 위한 학교 자율화 추진방안』을, 2010년 12월 2일에는 『현장 중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책』을 발표하였다. 이러한 일련의 정책을 ‘학교 자율화’ 정책이라고 할 수 있으며, 지난 정부의 가장 대표적인 학교교육정책으로 볼 수 있다(김경희·박수정, 2012).

2008년에 최초로 발표한 계획에서는 학교 자율화의 논리를 다음과 같이 천명하였다. 첫째, 학교 운영에 관한 사항은 학교가 결정하고, 둘째, 초·중등교육에 관한 교육감 권한과 책임을 강화하며, 셋째, 교육부는 국가 수준이 기준 설정과 합리적 보완기능을 수행한다는 것이다. 초·중등교육과 관련된 권한의 소재가 교육감에게 있다는 것은 이미 법적으로 타당성을 갖고 있는 사실이지만(윤정일, 1996; 정영수·표시열·김인희·이인희·박수정, 2009), 정부 차원에서 이처럼 적극적으로 입장을 표명한 것은 유례를 찾기 어렵고, 국가가 가지고 있던 ‘포괄적 장학지도권’의 폐지 방침은 ‘결단’으로까지 평가되었다(김홍주, 2008).

구체적으로, 학교 측면에서는 1) 교육과정·학사 운영의 자율성 대폭 확대, 2) 단위학교 자율운영에 대한 책무성 확보(학교정보공시제, 교원능력개발평가, 학교평가 등), 3) 행정절차 간소화, 교육청 측면에서는 1) 교육감의 자율적 권한 강화(인사권 전면 이양), 2) 교육감의 책무성 확대를 제시하였다. 한편 교육부는 필요한 분야의 국가기준 설정 등 기획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도교육청으로 이관하되, 1) 공교육으로 정착되지 않은 유아교육, 지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육 분야, 2) 국가교육목표에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소, 3) 학생의 건강·안전, 교

육수요자의 권리보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화하는 방향으로 역량을 집중해 나갈 계획이라고 밝혔다. 2008년은 2단계에 걸쳐 주로 중앙 정부와 시·도교육청의 각종 규제와 지침을 교육청에서 정비하는 것에 중점을 두었다.

학교 자율화의 구체적인 내용은 이듬해 2009년에 발표된 계획에 담겨있는데, 기본적으로 다음과 같은 체제를 가지고 있었다(교육과학기술부, 2009).



[그림 1] 학교 자율화의 주요 내용

2009년에는 주로 교육과정 자율화와 관련된 정책들이 집중적으로 추진되었고, 2010년에는 단위학교 자율역량을 강화하는 각종 대책들을 발표하는 것으로 마무리되었다. 2011년 이후에는 학교 자율화 정책이라는 용어보다는 정부가 중점적으로 추진하는 정책 용어들을 사용하면서 사실상 정부가 학교 자율화 정책을 종합적으로 추진하지 않는다는 인상을 주었고, 2013년 새 정부 출범 후 학교 자율화는 더 이상 공식적인 정책 용어로는 사용되지 않고 있다.

## 2. 선행연구 검토

지난 정부가 2008년부터 학교 자율화 정책을 적극적으로 추진함에 따라, 학교 자율화 정책에 대한 평가적 연구가 많이 이루어졌다. 이러한 연구들은 크게 네 가지 유형으로 대별할 수 있다.

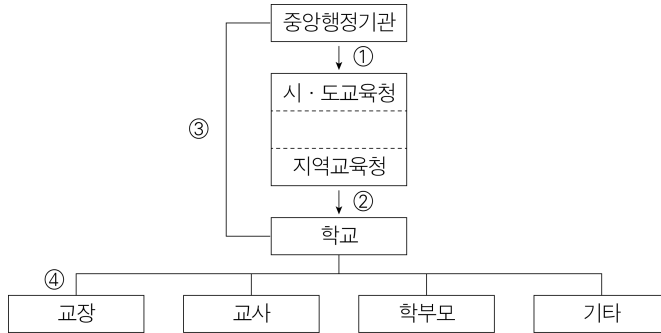
첫째, 학교 자율화 정책의 추진과정과 특성을 논리적으로 분석하거나 평가한 연구로, 법적 측면이나 이론적 측면에서 정책분석 및 평가가 이루어졌다(고전, 2008; 김재웅, 2011; 박균열, 2010; 박종필, 2010; 정제영, 2008). 둘째, 학교 자율화 정책에 대한 인식을 조사한 연구로, 주로 교원을 대상으로 학교 자율화 정책을 평가하고 정책의 세부 과제에 대한 의견 등을 조사하였다(김병주 외, 2010; 오세희 외, 2010; 정성수 외, 2009; 최만덕, 2009). 셋째, 학교 자율화 정책의 구체적인 집행 실태를 분석한 연구로, 특정 교육청 또는 학교의 사례를 검토하였다(김성기 외, 2009; 정일환 외, 2010). 넷째, 학교 자율화와 관련된 법적 측면의 연구로, 중앙과 지방의 권한 배분과 학교의 자율성 관련 법제화 방안 등을 연구하였다(김경희 외, 2011; 이시우 외, 2009; 정영수 외, 2008).

이러한 연구들은 학교 자율성의 수준과 요구를 분석하거나 정부가 추진하는 정책과 세부 계획에 대한 반응을 조사하여 학교 자율화 정책의 성공을 위한 과제를 도출하는 방식의 연구가 대부분이며, 학교 자율화 정책이 갖는 근본적인 문제점과 한계에 대한 연구도 일부 이루어졌다. 이러한 연구들에서 정책의 일방적·타율적 추진, 구체적 목표의 부재, 법률적 미비, 관련 집단의 인식 차이 등이 공통적으로 제기되었는데, 학교 자율화 정책이 대단히 복잡한 정책 환경 속에서 많은 요소들이 연결되어 작동되고 있음을 간접적으로 유추할 수 있다.

김경희와 박수정(2012)은 학교 자율화 정책과 관련하여 교육청과 학교의 인식의 차이를 보여주었다. 즉 교육청과 학교의 권한 배분, 학교 자율화 정책의 선행요인, 학교자율성이 낮은 원인, 책무성 강화에 기여하는 제도에 대하여 서로 다른 인식을 보이고 있었다. 학교의 자율성과 권한 배분에 대하여 교육청과 단위학교의 관점 차이를 보여주며, 따라서 주요 관련 집단의 인식에 대한 충분한 이해를 바탕으로 정책이 수립되고 추진되어야 한다고 주장하였다.

학교 자율화 정책은 [그림 2]와 같이 교육부-지방-학교, 그리고 학교 안에서는 다양한 집단의 관계 속에서 이루어진다(박상완, 2009). 즉 중앙에서 지방으로(①), 지방에서 학교로(②), 중앙에서 학교로(③) 권한이 이양되고, 학교 내에서 교장, 교사, 학부모 등이 이양된 권한의 보유와 행사를 둘러싸고 이해관계를 형성하게 된다(④). 이러한 중층구조 속에서 권한 배분(자율성의 수준)과 참여(의사결정의 주체)를 둘러싸고 긴장관계가 형성되고 복잡

한 양상을 나타내게 된다.



[그림 2] 학교 자율화의 중층 구조

또한 학교 자율화 정책의 영역은 교육과정, 인사, 재정, 거버넌스 등 학교교육의 전반적인 분야를 포괄하고 있으며, 정책의 효과는 익숙했던 관행과 사고의 전환을 가져와야 발생할 수 있기 때문에 학습기회와 시간에 대한 고려도 필요하다. 이것은 시스템 사고를 적용한 인과지도를 통하여 학교 자율화 정책의 동태성과 순환성, 그리고 전체 구조를 파악할 필요성을 보여준다. 또한 정책에 대한 인과순환적 사고와 정책 관련 변수의 이해는 정책 담당 집단과 정책 연구자에게 유용한 자료를 제공할 수 있을 것이다.

### III. 학교 자율화 정책의 내용과 시스템 사고

먼저, 학교 자율화 정책의 ‘내용’ 측면에서 시스템 사고를 적용하여 분석하였다. 교육부가 설정한 정책 논리의 구조를 살펴본 후, 정책 내용을 교육과정, 인사, 지원체제로 구분하여 살펴보도록 한다.

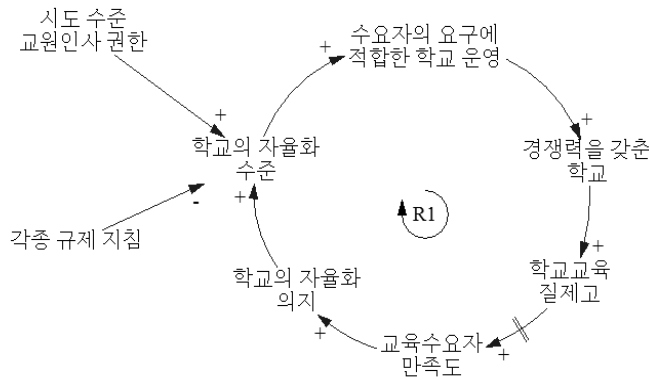
#### 1. 학교 자율화 정책 논리의 인과지도

학교 자율화 정책의 초점은 ‘학교교육의 다양화 및 경쟁력 제고를 통한 공교육 강화’로 요약할 수 있다(교육과학기술부, 2009). 이와 같은 학교 자율화 정책은 일률적이고 획일적인 학교의 틀을 벗어나 해당 지역의 특성 및 학교 구성원의 특성을 고려한 교육 수요자 중심의 학교 모습을 그려내고 경쟁력을 갖춘 학교로 거듭나는 데 목적을 두고 있다.

교육부는 학교 자율화 정책의 착근을 위해 ‘3단계 학교 자율화 추진 방안’을 발표하였다

(교육과학기술부, 2008). 학교 자율화 정책의 주된 내용은 학교 운영에 대한 학교의 결정권 확대, 초·중등교육에 관한 교육감의 권한과 책임 강화, 교육부의 초·중등교육에 대한 역할을 국가수준의 기준 설정과 합리적 보완기능으로 재설정하는 것이다. 이를 위해 1-2단계 학교 자율화 추진 내용으로 교육부는 학교 현장의 자율성을 제한하는 29개 교육부의 지침을 일괄폐지 및 정비하며, 유아 및 초·중등교육 분야와 관련된 13개의 소관부서 업무를 시·도교육감에 위임하였다.

이와 같이, 학교 자율화 정책의 핵심적인 추진 내용은 교육부의 중앙집권적 지침을 폐지하거나 그 권한을 시·도교육청으로 위임하는 것으로 볼 수 있다. 이상의 내용을 인과지도로 살펴보면 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 학교 자율화 정책 논리의 인과지도

위 루프를 살펴보면, 단위학교의 자율성을 강화하기 위하여 교육부는 교육과정 관련 지침을 폐지하거나 시·도 수준으로 위임(이양, 개선 포함)하고 교원 인사권한을 시·도교육감에게 위임한 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 조치들은 단위학교의 자율성 확대를 통해 교육수요자의 요구에 적합한 학교의 운영을 꾀하며 궁극적으로는 학교의 경쟁력 강화를 추구하는 것이었다. 한편, 학교의 경쟁력이 강화되면 될수록 학교교육의 질은 제고되며, 높아진 학교교육의 질은 시간이 지나면서 교육수요자의 만족도 증가로 이어지고 높아진 교육수요자의 만족도를 통해 학교 자율화의 의지는 강화되는 양의 피드백 루프로 구성되어 있다.

이러한 인과지도의 구조를 시스템 사고의 측면에서 검토해 보면, 자기강화적 (self-reinforcement) 피드백 루프로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 즉, 학교 자율화 조치 → 단위학교의 자율성 증대 → 수요자의 요구에 적합한 학교 운영 → 경쟁력을 갖춘 학교 → 학

교교육의 질 제고→교육수요자 만족도 증가→학교의 자율화 의지 제고→학교 자율성 증대로 이어지며, 이와 같은 구조는 본래의 목적인 학교의 다양화와 경쟁력 제고를 달성하는 양의 피드백(positive feedback) 구조로 파악할 수 있다. 이와 같은 구조는 학교가 교육 수요자들의 요구에 적극적으로 대응하고 경쟁력을 갖춘 학교로 만드는 데 주된 목적을 두었다고 볼 수 있다.

## 2. 학교 자율화 정책 내용의 인과지도

앞에서 살펴본 정부 차원의 학교 자율화 정책 구조의 인과지도는 교육부가 인식한 초기의 학교 자율화 정책에 대한 피드백 루프를 가정하고 있다. 그러나 학교 자율화 정책의 세부 내용과 과정을 살펴보면 교육부 차원의 양의 피드백 루프는 다소 다른 모습으로 진행되었음을 알 수 있다. 여기에서는 학교 자율화 정책의 세부 추진 내용 가운데 교육과정 자율화 분야와 교원 인사 자율화 분야 및 학교현장 지원체제 구축을 중심으로 살펴보도록 한다.<sup>1)</sup>

### 1) 교육과정 자율화 분야

교육부는 교육과정 자율화 추진을 위해 ‘2009 개정 교육과정’ 총론 책자를 2010년 10월 전 교원에게 배부하고, 이어 4월에는 교육과정 편성 매뉴얼을 개발·보급하였다. 이를 기점으로 각 시·도교육청은 교육과정 자율화와 관련된 교원연수를 실시하였으며, 학교교육과정과 관련된 컨설팅을 실시하였고, ‘2009 개정 교육과정’을 반영한 시·도교육청 수준의 교육과정 지침을 개발, 보급하였다. 이와 같은 노력은 교육과정 자율화를 위하여 정부가 추진하고 있는 과제로 다음과 같이 크게 여섯 가지 과제로 살필 수 있다(교육과학기술부, 2009).

---

1) 학교 자율화 정책의 세부 추진 내용으로는 교육과정 자율화, 교원인사의 자율화, 학교현장 지원체제 외에도 자율학교의 확대가 있다. 이 가운데 자율학교 확대 정책은 이하 살피게 될 교육과정 자율화 및 교원인사 자율화의 내용을 단위학교 차원에서 보다 확대하여 운영된다는 측면이 강하고 교육과정 자율화 및 교원 인사 자율화와 중복되는 측면이 있기 때문에 제외하였다.



〈표 1〉 교육부의 교육과정 자율화 추진 내용

구분	학년	개선 내용	비고
교과 활동	초 1~고 1	① 국민공통기본교과별로 연간 수업시수의 20% 범위 내에서 증감 운영 허용 ② 고교 1학년 교과의 이수시기를 전 학년으로 확대 (1학년부터 선택과목 이수 가능)	⑥ 교과별로 학년, 학기단위 집중이수를 확대하여 학습부담 경감 (중 1~고 3 공통)
	고 2~3	③ 학교에서 전 교과를 대상으로 선택과목 신설 허용(교육감 승인) ④ 일반선택과목과 심화선택과목의 구분을 없애 학생의 과목 선택권 확대	
재량·특별 활동	초 1~고 1	⑤ 학교재량으로 특색 있는 교육활동을 할 수 있도록 재량활동과 특별활동 통합 운영	-

※ ①,②,⑤ : 2010년부터 추가로 자율권 부여

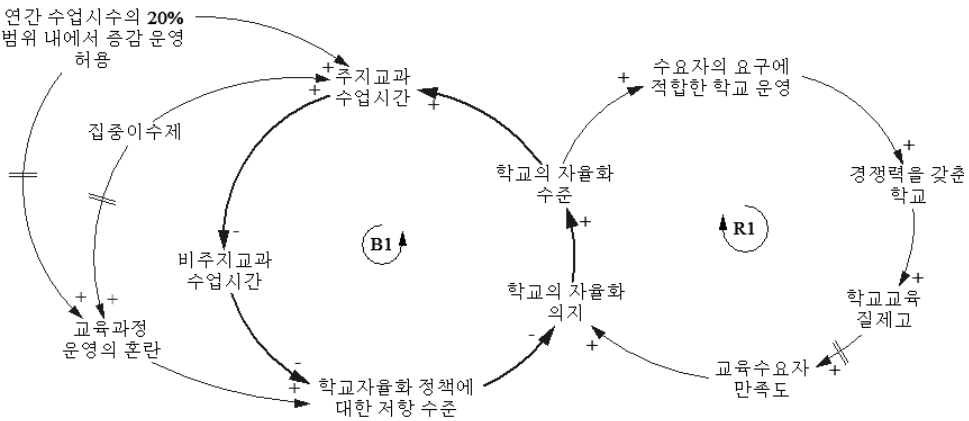
※ ③,④,⑥ : 2009년부터 2013년까지 단계적으로 적용되는 2007 개정 교육과정 2010년도에 일괄적 조기시행

위와 같은 내용들은 2009년 12월 23일에 고시 형식의 ‘2009 개정 교육과정’으로 구체화되어 법적 기속력을 지닌 내용으로 고착화되었다. 위 여섯 가지 내용들 가운데 학교 현장에서 가장 큰 논란거리로 남아 있는 부분이 ‘국민공통기본교과’ 별로 연간 수업 시수의 20% 범위 내에서 교육과정 증·감 허용과 관련된 문제와 교과별로 학년, 학기 단위 집중 이수 확대와 관련된 문제다(김재웅, 2011).

위 표의 내용만을 살펴보면, 단위학교가 교과별로 수업 시수의 20% 범위 내에서 증감하여 교육과정 시수표를 운용할 수 있다는 점 때문에 학교의 특성을 고려한 장점을 살릴 수 있는 것으로 볼 여지가 있다. 그러나 초·중학교와 달리 고등학교의 경우, 학교의 유형에 따라 교과(군)별로 필수 이수 단위가 다르게 나타난다. 즉, ‘2009 개정 교육과정’에 따라 일반고는 116단위(100%)를 이수해야 하는 반면에, 특성화고나 특수목적고는 72단위(62%), 자율형 사립고는 58단위(50%)만 필수 이수하면 된다(김재웅, 2011). 이미 차별화된 교육과정 속에서 20%의 증감을 허용함으로써 자사고와 특목고의 경우에는 대학입시에서 활용도가 높은 국·영·수 중심의 교육과정을 합법적으로 운영할 수 있게 되어 일종의 ‘특혜’를 누리게 되는 결과를 가져오게 되었다(김재춘, 2011; 조난심, 2011).

이와 같은 정책 내용은 일반학교의 경우에도 20%의 증감을 허용할 경우 음악·미술·체육 등 이른바 ‘비주지교과’의 비중이 낮아지고, 국·영·수의 시수를 늘릴 수 있는 소지를 남긴 대목으로 볼 수 있다. 한국교육개발원의 조사 결과에 의하면 70.1%의 초등학교에서 수학 시간이 증가되었고, 중학교는 영어(12.1%)와 수학(8.2%)을 늘렸으며, 고등학교는

수학(14.5%), 과학(10.9%), 영어(10.7%) 과목 순으로 수업 시간이 늘어났음을 보고하고 있다(박재윤 외, 2010).<sup>2)</sup> 이상의 내용을 인과지도로 살펴보면 [그림 4]와 같다.



[그림 4] 교육과정 자율화 분야의 인과지도

위에서 R1 루프는 앞서 살핀 교육부 차원의 학교 자율화 정책에 관한 인과지도이다. 이 에 제시된 B1 루프는 교육과정 자율화 분야의 루프로, 단위학교 내 교육과정 자율화 추진 의 정도가 높아질수록 앞서 살핀 것처럼 국·영·수 중심의 주지교과를 중심으로 교육과정 을 운영할 유인가는 높아지게 된다. 이에 반하여 상대적으로 예체능 교과 등 비주지교과 수업 시간은 상대적으로 줄어들게 되고, 집중이수제와 교과교실제의 강요로 교육과정 운영 의 혼란을 경험하면서 학교 자율화 정책에 대한 교사의 저항 수준은 높아지게 된다. 이렇 게 높아진 교사들의 정책저항 수준은 학교의 자율화 의지를 낮추게 되고 학교의 자율성 수 준 또한 낮아지는 것으로 볼 수 있다.

이것은 시스템 사고에서 회자되는 10가지 아키타입 가운데 ‘성장의 한계<sup>3)</sup>’와 유사한 측면이 있다. 성장의 한계란 말이 의미하는 바처럼 위 그림에서 R1 루프와 관련하여 정책의 목표도 달성과 관련하여 성장하다가 왼쪽의 B1 루프에 의하여 성장이 서서히 멈추게 됨을 의미한다. 이와 같은 현상은 학교 자율화 정책의 핵심 내용이라 할 수 있는 교육과정 자율

2) 이와 관련된 신문기사로는 ‘학교 자율화 3단계 방안 그늘’(주간경향, 2009. 5. 3), ‘3년 공부를 1년에...집중이수제. 기가 막혀’(한겨레, 2011. 3. 3), ‘집중이수제 학생, 학부모, 교사 모두 불만’(조선일보, 2011. 4. 8), ‘개정 교육과정, 효과와 문제점’(한국일보, 2011. 4. 9) 등에서 찾아 볼 수 있다.

3) 성장의 한계는 1972년 지구 환경의 미래에 관한 시스템다이내믹스 연구자들의 로마클럽 보고서의 제목 과 관련된 시스템 사고의 전형적인 아키타입이다(김도훈 외, 2001).

화는 학교 자율화 정책이 추구하는 목표를 달성하기에 곤란한 방향으로 운영되었음을 확인할 수 있다. 또한 한 학기 8개 교과 이내로 교육과정의 편성을 제한하고, 연이은 학교 폭력 사건의 발생으로 체육을 필수로 지정하는 등 결과적으로 단위학교 교육과정의 자율화를 제한하는 교육부의 정책이 학교 자율화에 대한 불신을 가중시켰다고 볼 수 있다.

## 2) 교직원의 인사 자율화 분야

학교 자율화 정책의 내용 가운데 교직원 인사 자율화는 학교장의 교사 초빙권 확대, 교원 전입 및 전보유예 요청권 강화, 일반 행정 및 기능직에 대한 학교장의 인사권 강화, 학교 및 지역단위 교원 임용제도의 도입, 외부 전문가의 교직진출 경로 확대, 기간제 교원의 반일제 및 격일제 활용, 강사료의 현실화 및 강사 운영의 자율성 확대 등 7가지의 세부 과제가 제시되었다(교육과학기술부, 2009).

이와 같은 교직원 인사의 자율화 방안의 주요 특징은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저, 학교장의 교직원 인사에 대한 권한이 상대적으로 강화되었고, 초빙교원 확대를 통해 우수 교원을 유치할 수 있는 통로를 마련하였다. 또한, 다양한 교직 진출 경로 확보로 인하여 교원 구성의 다양성을 추구하였다. 요약하면, 교원 인사 분야의 학교 자율화 정책은 학교의 다양성과 경쟁력 추진을 위한 수단적 사항에 해당되는 것으로 볼 여지가 있으며 이 가운데 핵심적인 내용은 학교장의 인사권한 강화와 초빙교사제를 확대한 것이다.

그러나 위와 같은 정책 추진에도 불구하고 교원 인사 자율화 영역의 추진 결과는 다소 만족스럽지 못한 것으로 나타났다. 오세희 등의 연구(2010)에 따르면, 많은 교원들이 강사료를 현실화하고 강사 운영에 대한 단위학교의 자율성을 확대하는 것에는 동의하면서도 특정 분야 전문가나 박사학위 소지자 등 외부 전문가들을 위한 교사자격증 취득 경로는 비교적 활성화되지 못한 것으로 나타났다. 또한, 우수 교원의 학교 유치를 통한 학교 경쟁력 확보 부분에서는 학교장과 교감과 교원 사이에는 다소 간의 인식 차이가 있는 것으로 조사되었고, 기대했던 결과를 얻지 못한 것으로 나타났다(최만덕, 2010; 오세희 외, 2010).

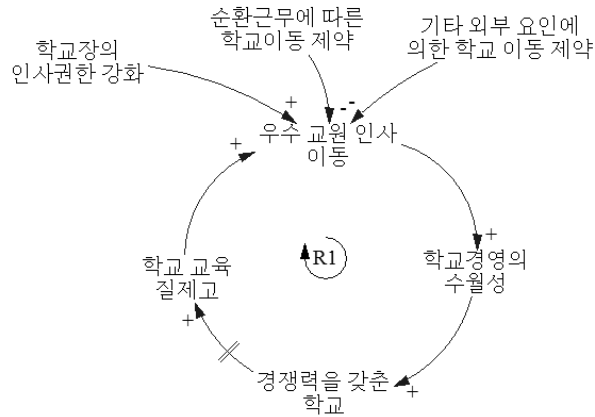
이와 같은 교원 인사 자율화 정책 집행의 과정은 당초 정책이 추진하려는 목표와 달리 나타난 것으로 볼 여지가 있다. 특히, 학교장의 인사권한을 강화하고 초빙교원의 비율을 확대하는 본래의 취지는 교원 인사이동의 경직화와 맞물리면서 큰 어려움을 야기하였다(박종필, 2010). 교원 인사 자율화 추진은 단위학교 차원에서 우수 교원을 확보한다는 측면이 강하다. 그러나 공립학교 교원의 경우 일정기간 근무 후 학교를 이동하는 ‘순환근무제’가 운영되고 있는데, 이는 교직의 안정성과 함께 전문직으로서 지위와 독립성을 나타내며 공립학교에서 교사의 질적 수준의 동일성을 전제하여 의무교육제도 수행을 위한 수단적 장치이

기도 하다(박종필, 2011).

순환근무제는 교원 인사 자율화 추진 내용 가운데 학교장의 권한 강화 측면과 맞물리면서 정책 목적과 다른 방향으로 나아가게 하는 요인으로 볼 수 있다. 학교장의 인사 권한이 강화되는 경우 학교장의 입장에서는 자신이 원하는 교원을 초빙하려는 유인가는 커지지만, 초빙되는 교사들은 4년 이상 자신을 초빙해 준 학교장과 함께 근무하기 곤란한 측면이 있다. 학교장의 학교 이동 주기가 일반적으로 교사보다 짧기 때문에 이전 교장을 따라 새로운 학교로 옮기거나 새로운 교장과와의 관계에 따라 필요하지 않은 교사로 남게 될 가능성이 있어, 교사의 입장에서는 초빙되어 가려는 의지는 더욱 미약하게 나타나게 된다(박종필, 2010).

이 밖에도 교사초빙제는 학교장의 입장에서는 내 사람을 심는 통로로 활용되기도 하며, 교사들의 입장에서는 승진 가산점이 높은 학교 또는 자신의 주거지와 가까운 거리에 있는 학교를 선호하는 등 초빙의 목적과는 다른 외부적인 관점에서 학교를 선택할 가능성이 높다.

즉, 교원인사구조의 경직화를 극복하고 경쟁력을 갖춘 교원을 유도하려는 본래 정책의 취지와는 다른 맥락이 전개될 수 있음을 생각해 볼 수 있다. 이상의 내용을 인과지도로 나타내면 [그림 5]와 같다.



[그림 5] 교원 인사 자율화 분야의 인과지도

4) 이와 관련된 신문기사로는 ‘불만 높은 교사 초빙제 대폭 축소해야’(연합뉴스, 2013. 12. 05), ‘부작용 낳는 교사 초빙제 손봐야’(경기신문, 2014. 2. 11), ‘서울 중등교사 73% 교사 초빙제 폐지해야’(뉴스시스, 2014. 3. 10) 등에서 찾아 볼 수 있다.

위 루프는 우수 교원의 인사 이동이 많아질수록 경쟁력을 갖춘 학교가 늘어나는데 기여하고, 경쟁력을 갖춘 학교가 많아질수록 학교의 질은 제고되는 양의 피드백 루프이다. 이와 같은 양의 피드백 루프와 관련하여 학교장의 인사권한을 더욱 강화하고 초빙교사제를 확대하여 우수교원에 대한 인사이동을 더욱 활발하게 이루어지는 체제로 볼 수 있다.

그러나 교원의 순환근무제와 맞물리면서 실제로는 교원 인사구조의 경직성을 완화시키기에는 역부족이었다. 무엇보다 교원 인사이동에 관한 외부적인 제약 요인<sup>5)</sup>은 교원 인사이동에 있어 교원 자신의 선택과 관련이 있는 요인인 바, 초빙되는 학교가 승진 가산점이 부여되지 않은 학교이거나 자신의 주거지와 멀리 떨어져 있는 학교인 경우 유능한 교사가 초빙을 지원할 유인가는 상대적으로 약해진다. 또한, 학교장의 인사권한이 강화되면서 학교장의 경영철학에 부합되는 교원이 해당 학교에 전보되는 경우가 많아지며, 이는 결국 우수한 교원을 유치하려는 본래의 목적과 달리 운용되는 측면도 있다. 결과적으로 교원인사제도 자체가 지니고 있는 내·외재적인 제약 요인으로 정책목적이 추구하는 내용 달성이 어려워진 경우로 볼 수 있다. 또한 상당수에 달하는 사립학교의 교직원 인사는 해당되지 않아 큰 의미가 없었고, 단위학교에 부여된 교원 인사 권한의 충분성과 적절성은 본격적으로 논의되지 못하였다.

### 3) 학교현장 지원체제 구축

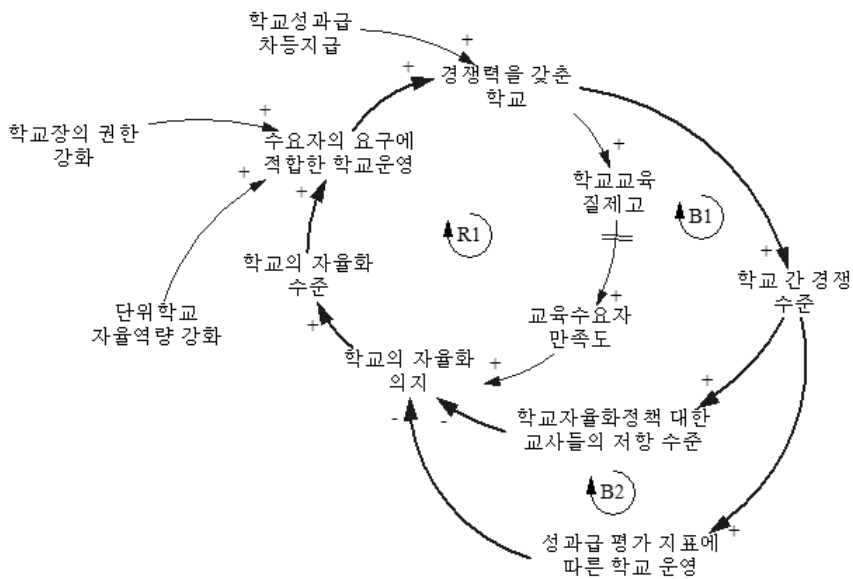
2010년 12월 2일 교육부는 ‘현장 중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책’을 제시하였다. 이 대책의 주요 골자는 1) 학교·지역 단위 교원 임용 등 교원 인사 자율성 확대 추진 및 학교장 권한과 책임 강화 2) 학교의 교육성과를 중심으로 시·도교육청 평가 및 학교평가 개선 3) 11년도부터 교원 개인 성과급의 10%를 ‘학교단위 집단 성과급’으로 지급 4) 학교 교육성과 제고를 위한 지방교육재정 운영의 책무성 강화 5) 기존 11개 재정지원사업을 ‘창의학교 지원사업’으로 재정비·효율화로 제시되었다. 이와 같은 내용은 2008년부터 추진되었던 학교 자율화 정책 추진 과정에서 제기된 문제를 보완하는 대책이었다.

이 대책이 발표되자 쟁점으로 제기된 것은 ‘교육성과’와 관련된 부분이었다. 당시 학교현장에서는 일대 혼란이 야기되었다(한국일보, 2011. 10. 3; 연합뉴스, 2011. 10. 3). 이 대책에서는 ‘교육성과’를 중심으로 학교평가 방식의 학교 성과급을 지급하도록 하고, 교육청에서 평가지표를 자율적으로 결정하되, 학교정보공시자료에 기초한 학교교육의 성과에 도

5) 외부적인 제약 요인이라 함은 초빙되는 학교와는 다른 승진 가산점이 높은 학교로 이동하거나 자신의 주거지와 가까운 학교를 선호하는 등 인사관리규정에는 드러나 있지 않은 인사제약요인을 의미한다.

대를 둔 평가임을 강조하였다.

이와 같은 추진 방안은 다음과 같은 점에서 저항을 가져올 수 있었다. 학교 성과급이 학교평가 방식으로 이루어지면 그에 맞춘 학교 운영이 이루어지게 되고, 교사 개인 성과급의 일정 부분을 학교 성과급으로 편성한 것은 교사의 입장에서는 자신이 받아야 할 성과급을 학교 성과급으로 편제되어 받는다는 인상을 받게 되어 정책 불응을 낳게 된다. 이상의 내용을 인과지도로 나타내면 다음과 같다.



[그림 6] 학교현장 지원체제 분야의 인과지도

위에서 R1 루프는 앞서 살핀 교육부 차원의 정책 논리에 대한 인과지도다. B1 루프는 학교현장 지원체제 구축과 관련하여 쟁점 사안이었던 ‘학교 성과급 지급 및 차등지급’이 결정되면서 파생되는 루프다. 학교 성과급 시행 및 차등지급 방안이 진행되면 경쟁력을 갖춘 학교는 늘어나지만 그에 따른 학교 간 경쟁 수준도 높아지게 된다. 또한, 앞서 언급한 것처럼 경쟁의 수준이 심화될수록 교사들의 입장에서는 자신들이 받아야 할 개인 성과급의 일부를 학교 성과급으로 받게 되면서 이에 따른 저항의 수준도 높아지게 된다. 높아진 저항 수준은 거시적인 차원에서 보면, 시간이 지나면서 학교의 자율화 의지는 낮아지고 따라서 학교의 자율화 수준도 낮아지는 자기억제 루프로 구성되어 있다.

한편, B2 루프는 학교 간 경쟁이 심화될수록 학교 자율화 의지는 낮아지며 낮아진 자율화 의지는 학교 자율화 수준을 낮추고 경쟁력 있는 학교가 줄어드는 음의 피드백 루프이

다. 앞서 B1 루프가 학교 간 경쟁에 따른 교사들의 저항과 관련이 있는 루프라면 B2 루프는 학교 간 경쟁이 심화되면서 성과급 평가 지표에 따른 학교 운영이 강화될 수 있는 측면을 나타내고 있다. 이와 같은 구조는 경쟁력을 갖춘 학교와 그렇지 못한 학교를 구분하여 학교예산 지원 형식으로 지원하는 방식이 아니라 개인의 성과급 방식으로 설계한 것에 기인한 것이라 볼 수 있다. 그 결과, 차등 지급에 따른 교사들의 저항과 함께 성과지표에 따른 학교 운영으로 귀결된다는 점에서 학교 자율화를 억제하는 구조로 볼 수 있다.

보다 구체적으로, 학교 성과급제도 자체는 크게 문제가 되지 않았으나 교사들이 받아야 할 개인 성과급의 10%를 학교단위성과급으로 지급했다는 점에서 교사들의 저항이 높았다(경향신문, 2013. 10. 31; 아시아경제, 2013. 10. 31). 또한, 교육부가 공통지표 중심의 정량평가를 강조하고 있었으며 평가 결과에 따라 교육부 특별교부금을 차등 지급하는 방식은 시·도교육청과 단위학교 입장에서 부담을 느낄 수밖에 없는 구조로 볼 수 있다.

무엇보다 우리나라 학교는 학교 간 경쟁시스템을 경험해 본적이 없었고, 학교 간 경쟁을 통해 학교 간 경쟁이 심화될수록 평가지표를 의식하는 학교 운영이 나타나는 현상은 본래 정책이 추구하고자 했던 정책목표와 달리 나타날 수 있음을 시사한다.

## IV. 학교 자율화 정책의 집행과 시스템 사고

다음으로, 학교 자율화 정책의 ‘집행’ 측면에서 시스템 사고를 적용하여 분석하도록 한다. 학교 자율화 정책의 목표 달성을 곤란하게 한 요소는 첫째, 과도한 정책 추진의지, 둘째, 정책 추진 결과 확인으로 구분할 수 있다.

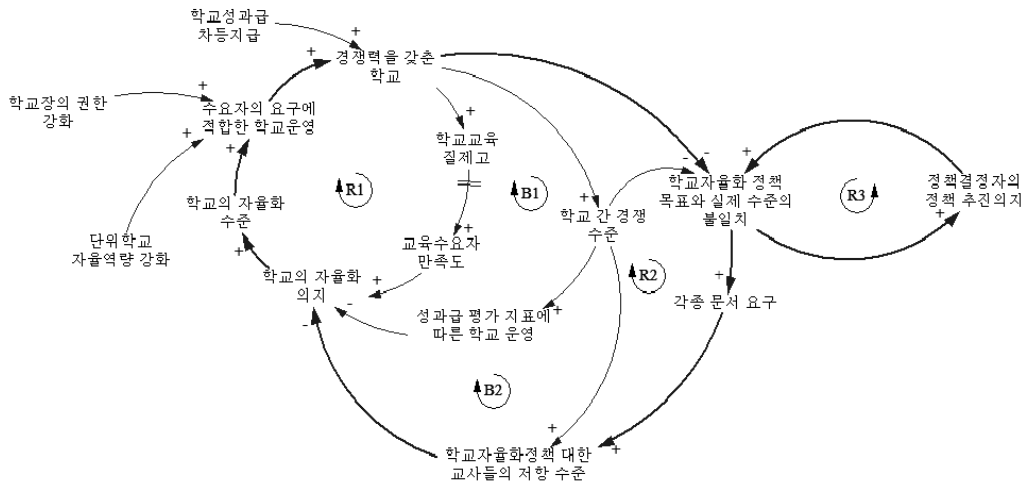
### 1. 과도한 정책 추진의지

김재웅(2011)에 따르면, 정책 집행기관의 구조 즉 관료제에 문제가 있는 것으로 보면서 교육부는 시·도교육청 차원에서 어떻게 학교 자율화 지침을 폐지하고 수정했는지 그리고 교육과정, 인사, 예산 측면에서 학교가 실제로 어느 정도 자율적으로 집행해 나가는지를 문서로 보고받도록 한 것에 의문을 제기하였다.

학교 자율화는 ‘학교의 자율적인 운영’이 주된 목적임에도 불구하고 중앙정부는 학교의 자율화가 어느 정도 수행되었는지 상명하달식(top-down) 방식으로 보고 받았고, 이와 같은 방식은 단위학교에게 모종의 부담으로 작동했음을 생각해 볼 수 있다. 외부에서 주어진 틀에 따라 교육과정을 기획하고 운영해야 하는 상황에서 단위학교가 작금의 자율화를 ‘강요

된 자율화'로 인식하게 되었다(김재웅, 2011). 정부 주도의 자율화의 열풍이 불면서 학교 현장에서는 오히려 학교 자율화에 대해 냉담해지는 분위기가 생기고 있다는 비판과 서류상으로만 자율화가 진행되었다는 비판은 관료제가 지닌 한계로 볼 수 있는 것이다(김재춘, 2011; 조난심, 2011; 김재웅, 2011).

학교 자율화 정책은 당시 교육부 장관이었던 이주호 장관의 강력한 정책 추진 의지가 있었다. 그는 1995년 5.31 교육개혁에 참여한 경험이 있었고, 국회의원 시절 주로 교육위원회에서 활동했으며, 이명박 정부 출범 당시 청와대 교육문화수석이었고, 교육부 차관에 이어 장관이 되면서 교육정책 결정을 주도하였다(김재웅, 2011). 정부 출범 직후 교육부의 첫 번째 작품으로 발표한 학교 자율화 정책의 추진의지는 강력할 수밖에 없었다. 정책결정자의 강력한 정책추진 의지는 하향식 접근 방식으로 나타나 이 정책이 목표로 하는 학교 자율화의 장애요인으로 작용했을 가능성이 높다. 이상의 내용을 인과지도로 나타내면 [그림 7]과 같다.



[그림 7] 과도한 정책 추진 의지의 인과지도

위에서 R2 및 R3 루프는 정책집행과정의 구조를 나타낸 루프다. 먼저, R3루프는 정책결정자의 강력한 정책추진 의지를 나타내는 루프다. 학교의 자율화 수준이 높아지는 경우 경쟁력을 갖춘 학교가 늘어나고, 이 정책이 추구하는 학교 자율화 정책의 목표 달성은 높아지게 된다. 또한, 경쟁력을 갖춘 학교가 늘어날수록 시간이 지나면서 학교 자율화 정책 목표와 실제 수준 사이의 불일치는 줄어들게 된다. 이어, 바람직스러운 정책목표 수준과 실제 수준 사이의 불일치가 거의 없는 것으로 인식되고, 관련 보고 공문의 수는 줄어들게 되며,



학교 자율화 정책에 대한 교사들의 저항 수준도 줄어들게 된다. 낮아진 교사들의 저항 수준으로 인하여 단위학교 자율화의 의지는 높아지고 단위학교 자율성의 수준은 높아지는 양의 피드백 구조로 볼 수 있다.

그러나, R3 루프는 정책 추진의지가 높아질수록 학교 자율화 정책 목표와 실제 수준의 불일치는 높아지고, 높아진 불일치는 다시 정책결정자의 정책추진의지를 높이는 양의 피드백 루프로 구성되어 있다. 이것은 앞서 살핀 교육부장관의 강력한 정책추진 의지를 나타낸 루프이다. R3 루프는 양의 피드백 루프로 본 정책의 적극적인 추진과 관련이 있는 것으로 볼 수 있지만 주의를 기울여야 한다. 이것은 R2 루프의 변수 가운데 학교 자율화 정책 목표와 실제 수준의 불일치를 강화시키게 되며, 이는 곧 일선 학교 현장에 각종 문서로 보고 받아야 하는 양이 늘어나게 됨을 의미한다. 문서로 보고 받는 횟수가 늘어나면 이 정책에 대한 의구심을 가지는 교원들이 늘어나게 되고, 학교 자율화에 저항하는 일선 교사들의 수는 많아지며, 학교의 자율화 의지와 수준을 낮추게 되어 경쟁력을 갖춘 학교의 수가 줄어드는 결과로 이어진다.

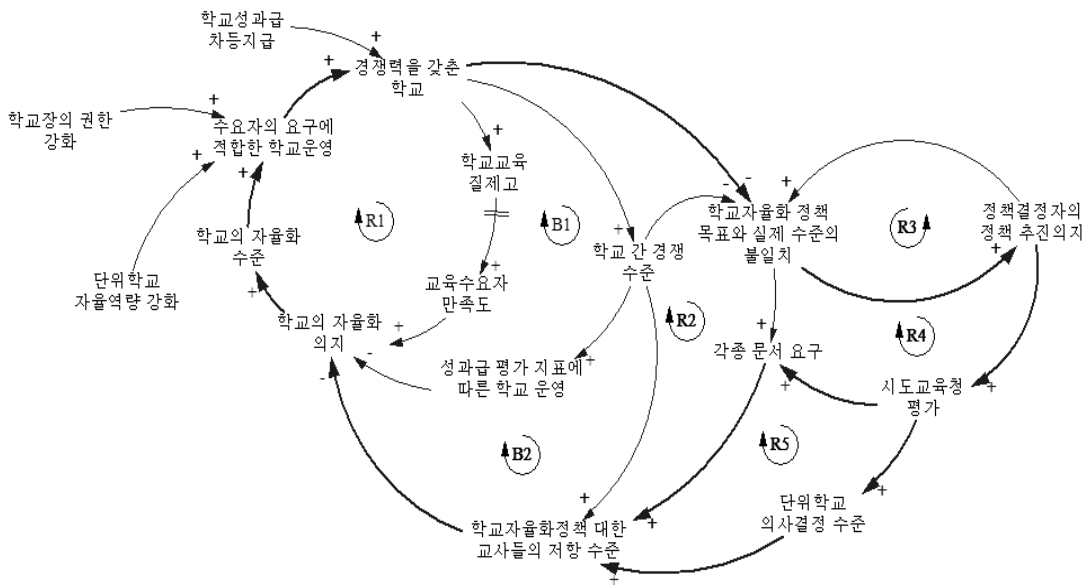
학교 자율화 정책은 말 그대로 학교의 ‘자율성’을 최대한 보장하여 단위학교 차원에서 자생적인 학교교육 발전의 구조를 만들어 가는데 중점을 두어야 한다. 그러나, R3 루프는 정책결정자의 강력한 추진 의지가 본래의 정책목표 달성과 관련하여 의외의 결과를 낳을 수 있음을 보여준다. 일례로 지난 정부에서는 학교평가에서조차 ‘학교 자율화’와 관련된 지표를 보고하도록 하였고, 이와 같은 방식은 교원들의 입장에서는 학교 자율화 추진의 의지에 역효과로 작용하였다(김재웅, 2011).

## 2. 정책 추진 결과 확인을 위한 메커니즘

지난 2010년 12월 2일 교육부의 ‘현장 중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책’ 가운데 학교의 교육성과를 중심으로 시·도교육청 평가 및 학교평가 개선과 관련된 내용들은 정책 추진 결과 확인을 위한 메커니즘으로 볼 수 있다. 이 대책의 주요 내용들은 시·도교육청 수준에서 자율적으로 평가를 추진하고, 공통지표를 통한 정량평가 중심의 학교평가를 실시하며, 평가 결과는 학교알리미 시스템을 활용하여 일반에 공개하여 결과에 따라 교육부 특별교부금을 차등적으로 지원한다는 내용으로 구성되어 있다(교육과학기술부, 2010).

이와 같은 내용들은 학교 자율화에 관한 ‘결과 확인을 위한 평가’로 볼 여지가 있다. 학교평가 추진의 주체는 교육부가 아닌 시·도교육청으로 명시하면서도 그 결과에 따라 교육부 특별교부금을 차등적으로 지원한다는 내용으로 구성되어 있다. 이것은 앞서 시행된

학교 자율화 정책 추진 내용과 관련하여 교육부의 상반된 생각을 드러내는 대목이다. 표면적으로는 학교평가를 시·도교육청에서 자율적으로 시행할 것을 권고하면서도 평가 내용과 관련하여 공통평가 지표는 정량평가 중심으로 수행하도록 지시하고, 평가 결과를 학교 알리미 시스템에 공시하도록 했으며, 그 결과에 따라 교육부 특별교부금을 차등 지급하겠다는 내용은 엄밀한 의미에서 이 정책이 제대로 추진되고 있는지에 대한 ‘확인’과 시·도교육청의 이행 수준에 대한 ‘평가’의 의미가 강하다.



[그림 8] 정책 추진 결과 확인을 위한 메커니즘의 인과지도

위 [그림 8]을 앞서 살핀 [그림 6]과 [그림 7]의 연장선상에서 살펴보면, B3 루프의 변인 가운데 ‘시·도교육청 평가’와 관련하여 학교평가가 강화되었다는 점이다. 이와 같은 학교평가는 정책결정자의 강력한 추진의지가 높아질수록 학교평가는 강화되는 방식으로 나타난다. 학교평가가 강화되면 일선 학교 현장에서는 각종 문서로 보고해야 되는 횟수가 아울러 증가하며 이와 같은 문서보고는 정책에 대한 의구심을 증가시키며 결과적으로 교사들의 입장에서 학교 자율화 정책 추진에 대한 높은 저항으로 나타나게 된다.

높아진 교사들의 저항 수준은 학교 자율화의 의지를 낮추게 되며 낮아진 학교 자율화의 의지는 학교 자율화의 수준을 낮추는 결과를 가져 오게 된다. 결과적으로 R1은 본 정책의 추진을 위해 필요한 루프인 반면에 R2, R3 루프와 R4 및 R5 루프는 본 정책의 추진 과정

에서 파생된 루프로 본래 정책이 추구하는 목표 달성을 저해하는 루프로 볼 수 있다.

요컨대, 지난 2010년에 교육부에서 발표한 ‘현장 중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책’은 현장 중심 교육개혁 착근을 강조하고 있으나, 시·도교육청과 학교 현장의 입장이 충분히 고려되지 않은 채 무리하게 추진되었다. 또한, 정책 추진 결과를 확인하기 위해 학교평가를 실시하였으나 각종 문서 보고와 함께 재정지원과 연계하였다. 이와 같은 맥락은 단위학교에서 시·도교육청 및 교육부로 이어지는 위계구조를 더욱 심화시켰으며 결과적으로 학교 자율화 정책이 추구하는 ‘자율화’ 본래의 의미가 퇴색되는 결과를 초래하였다.

## V. 요약 및 결론

이 연구는 지난 정부에서 추진되었던 학교 자율화 정책의 구조를 시스템 사고에 입각하여 분석하는데 주된 목적이 있다. 지난 정부에서는 학교의 교육적 책무성을 강화하기 위하여 학교 자율화 정책을 추진하였고, 이는 단위학교가 학교교육에 대하여 책임 있는 운영을 하는데 주된 목적이 있었으나, 학교 자율화 정책이 학교 현장을 실질적으로 변화시켰는지에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 이 연구에서 분석된 내용을 요약하면 다음과 같다.

학교 자율화 정책의 추진 내용들은 학교 자율화를 구현하기 위한 내용들을 담고 있으나 학교 현장의 맥락을 고려할 때 실효성을 확보하기에는 미흡했다. 먼저, 단위학교 교육과정 자율화는 학교만의 강점을 살리는 특색 있는 교육과정을 운영하려는 조치로 평가할 수 있다. 그러나, 교육과정 자율화는 입시와 성적을 중시하는 학교 문화와 맞물리면서 정책이 본래 추구했던 목표와는 어긋난 방향으로 진행되었다. 이는 주지교과 수업 시수의 증가로 이어졌고, 결과적으로 정상적인 교육과정 운영이 어려워지는 결과를 초래하였다. 특히, 중등학교의 경우 각 교과별 법정 교원 수는 해당 학교의 교육과정 편성과 밀접히 관련되어 있는 관계로 수업시수 변동에 따른 영향은 상당하다. 이와 같은 사실은 학교 자율화 정책에 대한 교사들의 저항이 높아질 수 있는 대목으로 본래 취지와 다른 방향으로 정책 과정이 진행되었음을 확인할 수 있다.

또한, 교원 인사 자율화와 관련하여 학교장의 인사권한을 강화하여 우수교사를 초빙할 수 있는 틀을 마련하였으나, 우리나라 교원인사제도의 특징인 순환근무제도와 기타 외부계약 요인은 이러한 틀을 원활하게 운영하는데 걸림돌로 작용하였다. 초빙교원 제도를 확대하고 학교장의 인사권한을 강화하는 방식으로 학교에 자율적인 학교경영 권한을 부여하였으나, 공립학교 교원의 순환근무제도에 내재되어 있는 제약들은 초빙의 유인가를 떨어뜨리

는 요인으로 작용하였다. 또한, 교원의 이동은 대부분 교사 자신의 선택에 따라 결정되는 성향이 강하기 때문에 교사 본인의 기대이익을 상회하는 인센티브가 존재하지 않는다면 초빙의 가능성은 상대적으로 적다. 이처럼 교원 인사 자율화를 통해 우수 교사를 초빙하여 학교의 경쟁력과 질을 제고하려는 정책은 인사제도를 둘러싼 제약 요인들에 의하여 정책 목표 달성이 어려웠다.

학교 자율화 정책이 추진된 과정을 살펴보면, 정책결정자의 강력한 정책 추진 의지는 본래 정책이 추구하는 정책목표 달성에 있어 모종의 걸림돌로 작용하였고, 정책추진 결과를 확인하기 위한 학교평가의 메커니즘 또한 정책목표 달성을 억제하는 요인으로 작용했다. 이와 같은 정책결정자의 강력한 정책 추진의지와 학교평가의 메커니즘은 학교 자율화 정책이 추진되는 과정에서 현장 교사들의 저항에 부딪히면서 본 정책이 본래 추구하려는 정책 목표 달성이 어려워지는 결과를 초래하였다. 또한, ‘교육성과’가 우수한 학교에 집단단위 차등 성과급을 지급하는 것은 경쟁력을 갖춘 학교로 거듭나려는 지난 정부의 강력한 의지를 엿볼 수 있는 대목이다. 그러나, 우리나라 학교는 학교 간 경쟁시스템을 경험해 본 경우가 많지 않고, ‘성과’에 따른 인센티브는 지역 내 동일한 학교급에 근무하는 교원들의 개인 성과급의 10%로 지급하는 방식으로 도입되면서 교사들의 강한 저항에 부딪히는 빌미를 제공하였다.

이러한 연구결과를 통해 제시할 수 있는 시사점과 제언은 다음과 같다.

첫째, 학교 자율화 정책의 핵심은 단위학교 구성원의 자발성과 역량을 끌어내는 것이다. 그러나 지난 정부에서 추진된 정책의 주요 내용은 주로 거시적, 제도적 측면에 집중되었고, 정책에서 고려하지 못한 요인과 제도 등과 맞물려 작동되지 않는 측면이 있었으며, 집행과정에서 나타난 정부의 행태는 정책에 대한 저항을 키웠다. 학교 자율화가 학교의 책무성으로 연결되기 위해서는 학교의 역량을 키우는데 역점을 두어야 하고, 교육행정기관은 이러한 학교 역량 구축을 효과적으로 지원하는 역할을 수행하여야 한다. 정책을 추진한지 3년 만에 ‘학교 역량’이 학교 자율화 정책의 주요 용어로 등장하였고(교육과학기술부, 2010), 지역교육청을 교육지원청으로 개편하는 등 정부의 관련 조치가 없었던 것은 아니었지만, 학교의 자율성—책무성—역량의 연결고리는 선명하지 않았고 구체적인 내용도 채워지지 못했다. 미국에서는 성공적인 SBM 프로그램이 학습 성과에서 결과를 보여주기 위해서 최소 5년의 시간이 걸렸고(Borman et al, 2003), SBM의 추진전략으로 ‘지속성’이 강조되고 있다(Fullan & Watson, 1999). 진정으로 학교 자율화를 통해 교육의 질을 높이하고자 한다면, 학교의 역량 구축을 위한 지원과 투자가 체계적이고 지속적으로 이루어질 때 자발성과 변화를 가져올 수 있다.

둘째, 학교자율화 정책은 학교조직에 대한 이해를 바탕으로 추진되어야 한다. 학교는 기

본적으로 생존이 보장되어 변화의 절박함을 느끼기 어려운 조직이므로, 학교조직의 내부 구조는 안정화 내지 정체화되어 있다. 이 연구에서 살핀 것처럼 학교 자율화 정책의 시스템 구조는 전반적으로 정체화된 루프(stagnating circle)로 구성되어 있는 바, 이와 같은 정체화된 시스템은 외부의 강력한 충격에 즉각 대응하려는 속성보다는 시스템이 추구하는 자생적인 균형점을 찾으려는 속성을 지니고 있다. 학교조직을 둘러싼 시스템은 이와 같은 정체화된 시스템의 전형적인 모습으로 볼 수 있고, 앞서 언급된 내용처럼 학교를 둘러싼 다양한 내·외부 요인들은 상호 복잡하게 얽혀 역동적인 학교로 변모시키는 데 어려운 요소가 될 수 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 점을 고려할 때, 학교 자율화 정책의 효과를 발휘하기 위해서는 거시적인 수준의 새로운 정책적 처방보다는 기존에 처방된 정책의 강도를 낮추는 방향으로 정책을 지속적으로 추진하되, 미시적인 수준에서 앞서 언급한 것처럼 단위학교 교원들의 교육 역량을 강화할 수 있는 방향으로 정책이 추진되어야 한다.

셋째, 학교 자율화 정책 뿐만 아니라 대부분의 교육정책에 있어서 단선적인 사고와 일방적인 추진 방식을 지양하여야 한다. 교육정책이 내포하는 복잡성과 동태성에 대한 이해를 바탕으로 정책을 입안하고 집행할 때 비로소 현장의 실질적인 변화를 가져올 수 있다. 정책과 관련된 이해당사자들이 정책에 대하여 갖는 이해관계와 심리적 태도를 고려하고, 정책 의지와 순응을 높일 수 있는 조치를 정책의 인과지도 속에 포함할 수 있도록 노력하여야 한다.

이 연구는 시스템 사고의 관점을 적용하여 지난 정부에서 추진된 학교 자율화 정책의 구조를 분석하였다. 정책 내용과 정책 집행의 차원에서 인과지도(causal loop diagram)를 제시하였으나, 루프 속에 논리적으로 포함시킬 수 있는 주요 변수들로 한정되었다. 또한 교육 분야가 정량적인 지표나 성과로 측정하기가 곤란한 측면이 있기 때문에 적은 노력을 투입하여 큰 효과를 볼 수 있는 정책 지렛대(policy leverage)를 확인하거나 정책의 효과를 분석하는 시뮬레이션은 수행하지 못했다. 추후 시스템 사고와 시스템 다이내믹스에 의한 교육 현상과 정책에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 심화되기를 기대한다.

### 【참고문헌】

- 고전. (2008). “학교 자율화 정책의 특성과 과제— 5.31 교육개혁에서 4.15 학교 자율화 추진계획 까지”. 『초등교육연구』, 21(3).
- 교육과학기술부. (2008). 『학교 자율화 추진계획』. 2008. 4. 15.
- \_\_\_\_\_. (2009). 『단위학교 책임경영을 위한 학교 자율화 추진방안』. 2009. 6. 11.
- \_\_\_\_\_. (2010). 『현장 중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책』. 2010. 12. 2.
- 김경희 · 박수정. (2012). “학교 자율화에 대한 교육감과 학교장의 인식 분석”. 『지방행정연구』 26(1): 249-270.
- 김경희 · 윤성현 · 김주영. (2011). “단위학교 자율책임경영체제 구축을 위한 학교장의 권한 법제화 방안 연구”. 『법교육연구』 6(2): 23-55.
- 김도훈 · 문태훈 · 김동환. (2001). 『시스템다이나믹스』. 서울: 대영문화사.
- 김병주 · 정일환 · 서지영 · 정현숙. (2010). “학교 자율화 수준에 대한 교원의 인식 분석”. 『한국교원교육연구』 27(2): 73-96.
- 김성기 · 고전 · 김철구 · 이명균 · 신지수. (2009). 『학교 자율화 정책의 단위학교 정착 방안』. 한국교원단체총연합회.
- 김재웅. (2011). “MB 정부의 학교 자율화 정책 집행 과정 분석: 교육과정 자율화를 중심으로”. 『교육정치학연구』 18(4): 61-86.
- 김재춘. (2011). 『교육과정 자율화: 의미, 현황, 그리고 과제』. 한국교육과정학회 2011년 춘계학술대회 자료집. 297-323.
- 김홍주. (2008). “학교 자율화 추진계획, 그 명과 암”. 『교육개발』 제164호: 16-23.
- 박재윤 · 강영혜 · 황준성 · 박균열 · 고전 · 김성기. (2010). 『학교 자율화 정책의 추진실태와 개선방안』. 한국교육개발원.
- 박균열. (2010). “학교자율경영체(School Based Management) 관점에서의 학교 자율화 정책 분석”. 『교육행정학연구』 28(2): 1-25.
- 박상완. (2009). “학교 자율화의 관점에서 본 초등 교원양성교육의 진단과 과제”. 『한국교원교육연구』 26(1): 85-107.
- 박종필. (2010). “학교 자율경영제에 비취본 현 정부의 학교 자율화 정책”. 『교육종합연구』 8(2): 173-198.
- 백우정 · 최종덕. (2011). “시스템사고를 통한 사교육비경감정책 평가: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로”. 『한국시스템다이나믹스연구』 12(4): 5-34.
- 오세희 · 김훈호 · 장덕호 · 정성수. (2010). “학교 자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연

- 구”. 『한국교원교육연구』 27(4): 1-25.
- 윤정일. (1996). 『교육개혁을 위한 중앙과 지방의 관계. 지방화시대의 교육개혁 과제와 전략』. 한국교육행정학회 제99차 학술대회 자료집. 3-23.
- 이시우 · 고전 · 김성기 · 윤달원. (2009). 『자율화와 다양화 실현을 위한 교육법령 개정방안 연구』. 교육과학기술부 정책연구보고서.
- 정성수 · 김재금 · 김훈호 · 오세희. (2009). “학교 자율화 추진계획에 대한 교원의 인식 분석”. 『수산해양교육연구』 21(4): 592-606.
- 정영수 · 표시열 · 김인희 · 이인희 · 박수정. (2009). “중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안”. 『교육행정학연구』 27(1): 1-23.
- 정일환 · 김병주 · 서지영 · 정현숙 · 홍준영. (2010). “학교 자율화 조치에 따른 B교육청의 추진 현황 분석”. 『한국교원교육연구』, 27(3): 93-113.
- 정제영. (2008). “학교 자율화의 쟁점과 주요 과제”. 『교육행정학연구』 26(2): 415-435.
- 조난심. (2011). 『학교 교육과정 자율화를 위한 발전과제』. 학교 자율화 · 다양화 정책의 제고방안(제4차 전문가 초청 포럼). 2011. 5. 20. 한국교육개발원.
- 최남희. (2007). “시스템사고를 통한 참여정부의 지방분산정책에 대한 평가”. 『한국시스템다이내믹스연구』 8(2): 275-294.
- 최만덕. (2009). “학교 자율화 추진방안에 관한 교원 인식 분석”. 『교육행정학연구』 27(4): 109-138.
- 최영출 · 박수정. (2010). “시스템 사고를 활용한 지역교육청 기능전환정책의 정책 지렛대 (Policy Leverage) 분석”. 『한국시스템다이내믹스연구』 11(1): 89-109.
- Borman, G., G. Hewes, L. Overman, S. Brown. (2003). Comprehensive school reform and achievement: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 73(2): 125-230.
- Caldwell, B. J. (2005). *School-Based Management*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Fullan, M. & Watson, N. (1999). *School-based Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes*. Final Paper prepared for the World Bank: Improving Learning Outcomes in the Caribbean. The World Bank. Washington, D.C.
- Sterman, J. D. (2001). System Dynamics Modelling: Tools for Learning in a Complex World. *California Management Review* 43(3): 8-25.