

## 자율학교의 현황과 과제\*

박창언\*\*

### [요약]

이 연구는 현재 운영 중인 자율학교의 현황을 토대로 과제를 모색하는데 목적을 두고 있다. 연구방법은 문헌연구의 방법을 사용하였다. 그리고 연구내용은 자율학교의 의의와 발전, 자율학교의 유형, 자율학교의 현황과 과제의 영역으로 구분하였다. 자율학교의 의의와 발전에서는 표준화·규격화된 교육에서 소외가 발생함에 따라 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위해 학교 및 교육과정 운영의 특례가 인정되는 자율학교가 제도적으로 보장되는 과정을 설명하였다. 다음으로 자율학교의 유형에서는 일반형 자율학교와 제주형 자율학교로 구분하여 논의하였다. 일반형은 초·중등교육법에 법적 근거를 두고 있고, 제주형은 제주특별법에 의해 운영이 되며 내용적 사항도 차이가 있어 이들의 특징적인 면을 살펴보았다. 마지막으로 자율학교의 현황과 과제에 대해 논의하였다. 법적 근거와 내용을 달리하는 일반형과 제주형의 특징적인 면을 살펴보고, 그에 따른 과제를 제시하였다. 과제는 자율학교의 수가 많고, 지역별·유형별 편중이 심하며, 교장 자격과 학교운영위원회 등 주로 제도적 측면에 대한 특례의 활용이 많고, 제주의 경우 인력 지원의 원활성이 있는 점으로 제시하였다. 이들 논의 결과 형식적인 자율학교의 운영이 아니라, 내실있는 자율학교의 운영이 요청되었다.

주제어: 자율학교, 교육과정, 차터스쿨, 교육과정 운영 특례, 제주형 자율학교

\* 이 연구는 2023년 완료한 교육부 정책과제 “미래형 자율학교 시범운영 방안 연구”의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임

\*\* 부산대학교 교수, 제1저자

논문접수 : 2023년 11월 27일, 논문심사 : 2023년 12월 18일, 게재승인 : 2023년 12월 22일

## I. 서론

초·중등교육법 제61조에서 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 교원의 자격, 학년도, 학년제, 교과용도서의 사용, 학교운영위원회, 각급학교 수업연한을 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영하는 학교로 규정하고 있다. 그리고 법 시행령에서 교육감이 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 학교를 지정·운영할 수 있다고 규정하면서, 이를 자율학교라고 규정하고 있다. 자율학교는 학교 및 교육과정 운영의 특례를 제시한 것으로 제도 교육의 개선과 발전을 위한 것에 목적을 두고 있다.

교육제도의 개선과 발전에 대한 요구는 제도권의 교육을 의미하는 것이다. 여기에는 교육의 내용적 측면뿐만 아니라, 이를 지원하고 촉진하는 제도적 측면 전반을 말하는 것으로, 이것이 개인의 성장을 위한 적합화를 기할 수 있는 방향이 되어야 하는 것이다. 그것은 형식적인 교육의 기회균등이 아니라 실질적인 교육의 기회균등을 위한 장을 마련하고자 하는데 의미가 있는 것이다.

이러한 자율학교의 지정과 운영은 상당히 많이 이루어지고 있는 상황이다. 그러나 자율학교가 지정·운영된다고 해서 반드시 내실 있게 운영이 되고 있다고 말하기는 어렵다. 가장 흔히 듣는 것이 교장의 자격과 관련해 자율이 이루어지는 경우일 것이다. 교장 자격과 같은 제도적 측면도 의미가 있는 것이지만, 내용적 측면과 관련해서 의미있는 성과를 거두는 경우에 대해서는 그다지 많이 들리지는 않고 있다. 자율학교가 특정한 사항에 대해 편중이 되는 것과 같은 것은 하나의 과제가 된다.

최근 교육발전특구와 관련해서도 교육제도의 개선과 관련된 범위에 대한 논의가 이루어지고 있는 시점에서 자율학교의 운영 현황에 대해 살펴보는 것은 시사를 받을 수 있는 부분이기도 하다. 이 글에서는 자율학교의 현황과 과제를 모색하기 위해 자율학교의 의의와 발전, 유형 등을 살펴보고, 이를 토대로 자율학교의 현황과 과제를 모색해 보고자 한다.

## II. 자율학교의 의의와 발전

21세기 지식기반 사회로의 이행은 종전의 산업사회에 적합한 획일적이고 정형화된 공교육 체제의 근본적인 한계를 극복할 수 있는 새로운 교육체제의 전환을 요구했다. 정

보화·세계화는 교육 패러다임의 변화를 요구하게 됨에 따라 다양화와 특성화, 변화에 대한 유연성과 탄력성을 기를 수 있는 교육 체제로의 변화 또한 요구하였다. 이에 따라 1990년대 이후 많은 국가들은 초·중등 교육을 개혁하기 위한 다양한 교육개혁 조치들을 적극적으로 추진하였다. 학교 교육의 질을 향상시키기 위하여 학교 선택권의 확대, 의사결정구조와 교육과정 개편, 학교 재정 제도의 개선, 우수한 교원의 양성, 학부모의 참여 제도화 등과 같은 여러 가지 노력들이 시도되었다.

우리나라의 경우도 예외가 아니라서 공교육이 사회의 급격한 변화에 능동적으로 대처하지 못한다는 지적이 전반적으로 제기되었다. 해방 이후 반세기에 걸쳐 중앙 정부에서 단위학교에 이르는 강력한 중앙 집권적인 교육 체제는 초·중등 교육의 양적 성장을 가져왔고, 이는 국가 발전의 원동력으로 작용해왔다. 70-80년대의 고도 성장기에는 획일적인 교육체제가 나름대로 효율성을 발휘한 것으로 긍정적으로 평가되기도 하지만, 90년대 이후 가속화되고 있는 정보화와 세계화의 흐름 속에서는 오히려 국제적인 경쟁력을 갖추는 데 걸림돌이 되었다(이진철, 2008).

특히 공교육의 획일성은 학생의 다양한 적성과 능력, 지역사회의 특성과 요구 등을 충분히 반영하지 못해 교육에 대한 교육수요자의 심각한 불신과 불만족을 야기하였다. 이는 국민적 관심이 교육의 양적 성장에서 질적 성장으로의 관심의 전환이 이루어졌음을 의미하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 정부에서는 적극적으로 교육 개혁 방안을 모색하기 시작하였다. 지나치게 중앙집권적, 위계적, 규제적인 교육 체제를 보다 분권적, 민주적, 자율적으로 바꾸기 위해 등장한 교육개혁위원회는 5.31 교육개혁을 통해 ‘교육의 다양화·특성화 정책’과 ‘학교 운영의 자율성 신장 정책’을 제안되었고, 이러한 제안은 교육규제 완화 및 단위학교의 자율권 확대를 기반으로 교육과정 다양화와 학교유형 다양화 등의 정책으로 연결되었다(정수현, 2005).

자율학교 정책은 이러한 5.31 교육개혁의 후속 조치로 도입되었다. 자율학교는 5.31 교육 개혁 방안에서는 학교운영의 자율성이 부여된 실험적 학교모델로서 ‘탈규제 학교(deregulation school)’로 제안되었으며, 2년 후 이 모델을 정책화하는 과정에서 ‘자율학교’라는 명칭으로 변경되었다(이종태·강영혜·정광희, 2000). 이 정책은 ① 급변하는 시대 추세 속에서 새롭게 제기되는 다양한 교육적 요구를 반영하지 못하는 학교교육, ② 중앙집권적 교육행정에 따른 학교 현장의 자율성 부족, ③ 교육제도, 교육내용, 교육행위 전반의 획일화·경직화, ④ 공교육의 신뢰 저하에 따른 대안 교육의 대두 등의 이유로 초·중등 공교육 현장 개혁 방안의 하나로 제출되었다(이진철, 2008).

자율학교는 이와 같은 문제점을 극복하고자 ① 학생의 소질과 적성에 맞는 다양한 수준별 학습을 통한 교육력 향상, ② 학교 선택권 향상을 통한 고교 평준화 정책 보완,

③ 자율적, 창의적 교육프로그램 개발 운영 및 교사들의 전문성 신장, ④ 학교의 자율적 운영을 통한 공공성, 책무성 제고 등을 위하여 설립되었다(이일용, 2004). 또한 자율학교는 교육의 다양화 차원에서 1998년에 시작된 특성화 학교들이 설립 취지를 효과적으로 구현할 수 있는 자율적 학교운영 기반을 제공하고자 하는 취지를 함께 갖고 있었다(박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010).

이러한 자율학교 정책은 단위학교 자율성, 단위학교 책임운영제(SBM: School-Based Management), 차터스쿨을 바탕으로 한다(이진철, 2008; 강은주, 2017). 단위학교 자율성은 권위주의적 교육행정으로부터 벗어나 국가의 교육행정 운영 체제, 통제 방식, 권한의 위임 범위를 단위학교 중심으로 대폭 개편하는 것을 의미한다. 이렇게 부여된 자율권은 그에 상응하는 책무성도 지녀야 한다는 점에서 단위학교 책임운영제와 연결된다. 특히 단위학교 책임운영제는 학생과 가장 가까이 있는 사람들이 가장 적절한 의사 결정을 내릴 수 있다는 점과 단위학교 구성원들이 주인의식을 가질 때 변화가 쉽게 일어나며 이러한 주인 의식은 단위학교 구성원들이 학교 운영에 대한 의사 결정 권한을 가질 때 가능하다는 점을 전제로 한다(진동섭, 2004).

미국의 차터스쿨 정책은 한국의 자율학교 도입에 중요한 시사점을 주었다. 차터 스쿨(Charter School)은 학력 저하로 대표되는 미국 공교육의 위기 및 관료적 통제에 따른 학교교육의 경직성 극복을 위해 학교교육에 시장 원리를 도입한 정책 사례에 해당한다. 차터 스쿨은 기존의 공립학교를 전환하거나 지역의 교육자, 학부모, 지역공동체 구성원 등이 주체가 되어 설립한 새로운 학교가 기존 학교들과 경쟁함으로써 학교교육의 새로운 모델을 제시하고, 기존 공교육 체제를 개선하는 데 도움을 줄 수 있다는 믿음에서 시작하였다(이진철, 2008). 차터스쿨의 경우 운영계획 이행 정도를 중심으로 학업 성취, 재정운영, 학부모 만족도 등이 포함되며, 이를 위해 주 단위 표준화 검사, 재정 운영의 효율성·적절성·투명성 등을 평가받았다.

그러나 차터 스쿨은 다음과 같은 논쟁을 불러 일으켰다. 지지자들의 경우 ① 공교육 체제 하에서 학교 선택을 가능하게 한다는 점(학교 선택권 부여), ② 공교육 모델학교 창출의 계기(파일럿 스쿨), ③ 공립학교에 경쟁체제 도입으로 교육의 질 향상, ④ 책무성 불이행시 계약 취소 강제 등의 이유로 차터 스쿨 정책을 지지하였지만, 반대론자들은 ① 소수에게만 학교 선택권 부여함으로써 정당성과 평등의 문제 야기, ② 규제 개혁이 모든 학교가 아닌 일부 학교에서만 이루어지는 점 ③ 소규모 학교인 차터 스쿨의 성과를 일반학교와 비교하는 것은 무의미함 ④ 전체 공교육의 모델학교로 삼기에는 사례가 제한적이고 협소함 등 이유를 들어 반대하였다(이진철, 2008). 이와 같은 관점의 대립은 교육자유특구에서도 유사하게 반복될 가능성이 있어 유의미하게 숙고해 볼 필요가

있다.

우리나라 자율학교 도입 초기의 연구가들은 미국의 차터 스쿨을 모델로 한국의 실정에 맞도록 재구성한 것으로 보인다. 그러나 협약 체결, 단위학교 자율권 신장, 학생의 학교 선택권 부여 등은 차터 스쿨과 자율학교가 유사함에도 위탁 운영 방식이 아니라는 점과 책무성 이행 체제의 느슨함을 볼 때 차터 스쿨을 본격적으로 도입했다고 보기는 어려울 것이다. 특히 자율학교의 경우 대안학교와 같은 개방성을 추구하고 있다는 특징을 보인다.

자율학교는 규제와 통제 중심의 학교운영에서 자율과 책무성에 바탕을 둔 학교운영으로 전환하는 교육제도이자 현장 중심의 교육개혁을 추진하려는 목적을 갖고 있다. 자율학교는 기존의 대안학교에서 시도되었던 자율적인 교육과정을 제도권 학교에 도입하여 다양한 교육적 요구를 반영하고 다양한 교육환경을 제공함으로써 개별학교의 자율성을 인정하고자 하였다. 특히 교육개혁 방향을 잘 반영한 소수의 모델 학교를 통해 모든 학교에 확산시키고자 도입하였다.

자율학교는 초·중등교육법 제61조의 학교 및 교육과정운영의 특례와 동법 시행령 제105조에 학교 운영의 특례를 법제화하고 있기 때문에 기존학교와 다르게 학교 및 교육과정운영의 특례를 부여함으로써 학교 규제를 최소화하고 있다. 이 때문에 자율학교는 “deregulation school”, “regulation free school”, “self-governing school”, “self-managing school” 과 같은 여러 가지 이름으로 불리고 있다. 자율학교는 현행 교육 관계법상 가능한 범위 내에서 규제를 최소화하여 학교를 자유롭게 운영할 수 있도록 하여, 각 급 학교 현장의 자율성과 창의성을 극대화하고 교육의 다양화-특성화를 이루는 데 목적을 두고 있다(정수현, 2005). 이는 학교교육 획일화와 경직성의 가장 중요한 요인을 과도한 규제법령으로 인식하고 여러 법적, 행정적 규제들을 획기적으로 제거하여 해결하려는 의도가 반영되어 있다(홍현성, 2006).

이처럼 특례를 인정하는 것은 교육활동을 전개하는데 있어 개인에게 제공되는 교육내용과 지원 여건을 최적화함으로써 교육에서 소외되는 자가 없도록 하여 교육의 기회균등을 도모하고자 하는데 있다. 그러나 다양한 특례에도 불구하고 자율학교 성과 분석을 연구한 여러 논의들을 살펴보면 실질적으로 자율의 정도가 제한적으로 활용되고 있음을 볼 수 있다(이재덕, 2017).

### Ⅲ. 자율학교의 유형

#### 1. 일반형 자율학교

자율학교라는 용어는 1998년 2월에 공포된 초·중등교육법 시행령 제105조에서 처음으로 공식화되었는데, 보칙의 하나로 제시된 이 조항은 ‘학교운영의 특례’를 규정하고 있으며, 초·중등교육법 제61조의 규정에 의한 학교로 정의된다(이종태 외, 2000). 자율학교는 「초·중등교육법」 제61조(학교 및 교육과정 운영 특례)에서 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 교장, 교감자격, 학년도, 학년제, 교과용도서, 학교운영위원회, 수업연한 등을 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

자율학교 정책은 1997년 법적기반이 조성된 뒤, 학교혁신을 위해 구체화되기 시작하였으며, 1998년에 자율학교 시범운영 기본계획을 수립하였고, 이에 따라 1999년에는 15개 학교가 3년간 자율학교로 지정되어 시범운영 기간을 거쳤다(신상명 외, 2005). 2002년부터 학교 지정권한이 시·도교육감에게 넘어가면서 자율학교는 지정 범위와 숫자에서 큰 증가를 보이기 시작했다(강영혜·이혜영·차성현·유균상, 2009). 도입 초기에는 특성화 고등학교의 자율운영 권한을 확대하고, 농어촌 지역의 열악한 교육여건을 개선하고자 하는 취지가 강조되면서, 미국의 차터 스쿨과는 달리, 제한된 사항에 대해서만 자율권을 부여하였고(이일용, 2004), 초등학교와 중학교, 도심 지역 인문계 고등학교에 대한 자율학교 지정이 제한되기도 하였다(신상명 외, 2005).

2006년에는 당시 정부의 정책기조에 의해 혁신도시 건설 및 공공기관 이전에 따른 교육문제 해결을 위하여 ‘공영형 혁신학교’라는 명칭의 자율학교 모델 설립이 추진되었다(박상완, 2009). 공영형 혁신학교의 특징은 정부와 지방자치단체가 운영비를 지원하고 국·공립학교의 운영을 교육, 문화, 예술, 경제, 종교 등의 민간단체나 대학, 공모 교장 등의 운영주체와 협약을 맺어 학교 운영을 위탁하는 것이다. 공교육을 민간에 개방한다는 의미로 이후 ‘개방형 자율학교’로 개칭되어 운영되었다. 개방형 자율학교는 학교 운영의 자율성과 다양성을 존중하는 학교모형으로서 대입에 초점을 두고 획일적인 지식 전달 교육에 치중했던 기존 학교 교육의 한계점을 보완하고, 전인교육의 실현이라는 교육적 본질에 충실하고자 설립되었다(윤혜정·주철안, 2008).

개방형 자율학교는 설립주체와 운영주체 사이의 계약을 통해 설립과 운영을 분리하여 운영되는 협약형 학교에 해당하며 전인교육과 인성교육을 표방한다는 점에서 기존 학교

교육 개혁 모델과 차별화된다. 다양한 주체들이 학교 경영에 참여할 수 있다는 점에서 미국의 차터스쿨, 영국의 아카데미 학교 등과 유사한 학교혁신 모델로 분류되기도 한다(박상완, 2009). 이러한 개방형 자율학교는 향후, ‘자율형 공립고’로 개칭되어 현재까지 운영되고 있다.

자율형 공립고는 이명박 정부의 고교다양화 정책의 기조 속에서 설립된 자율학교의 한 유형인데, 2008년 이명박 정부 출범 이후부터는 고교다양화 300프로젝트를 비롯한 학교자율화 정책과 각종 규제 철폐, 권한위임, 학교장 권한 강화 등이 맞물리면서 추진되었고, 단위학교의 자율경영을 통해 공교육의 책무성을 높일 수 있도록 교육과정의 자율성과 학교장의 교원인사권을 확대하는 학교자율화 방안이 2009년 6월에 발표되었다(강영혜 외, 2009). 이에 따라 학력향상중점학교, 교육과정 혁신학교, 사교육 없는 학교, 기숙형고, 마이스터고 등을 자율학교로 지정하는 등 다양한 자율학교들이 등장하였고, 특수 목적고, 국립대 부속학교로 지정대상이 확대됨에 따라(한만중, 2002), 자율학교의 정체성에 상당한 혼란을 초래하기도 하였다(박재운 외, 2010; 나민주·박소영, 2013에서 재인용).

이에 이명박 정부에서는 2010년 관련 법령을 개정(초·중등교육법 제61조, 동법시행령 제91조의3 및 제91조의4)하여 고등학교를 일반고, 특목고, 특성화고, 자율고의 4개 유형으로 정리하였다. 이중에서도 자율고는 자율형사립고와 자율형공립고를 통칭하는 것으로 자율학교와 마찬가지로 학교운영의 자율성에 초점을 두고 있는 고등학교 유형이다(나민주·박소영, 2013). 자율형사립고와 자율형공립고는 모두 학교 내 운영에서의 자율성을 증진시킨다는 공통점이 있지만, 구체적인 지정 과정, 학생선발 방식, 재정 운영 면에서는 차이를 갖는다(김위정·남궁지영, 2014).

자율형 사립고는 건학이념에 따라 교육과정-학사운영 등을 자율적으로 운영하고, 학생-학부모의 선택과 평가에 의해 책무성이 보장되는 사립학교이며, 자율형공립고는 일반계 공립고의 자율적 학교운영을 위하여 자율성과 책무성을 부여하고 교육과정 프로그램을 특성화-다양화하여 질 높은 교육을 실현하는 학교로 규정되고 있다(박용원·조영하, 2013).

자율고의 경우, 교육의 수월성 제고, 책무성 강화, 교육력 개선 등의 긍정적 효과를 기대하는 반면, 동시에 학교 서열화와 교육 불평등 강화 등의 부정적 효과에 대한 우려도 함께 발생하였다(김위정·남궁지영, 2014). 이는 자율학교 제도가 교육의 다양화를 취지로 내세워 도입되기는 했지만, 신자유주의 정책의 입장에서 교육의 민영화, 시장화로 이어지는 등 본래 취지와는 차이가 나게 운영되고, 이는 결국 평준화 정책에 반하는 결과를 가져올 수 있다는 비판으로 이어지게 되었다(이일용, 2004).

이러한 흐름 속에서 신자유주의에 입각한 지배적인 교육개혁 원리를 넘어, 공교육을 정상화하고 그 본질을 회복하려는 취지를 살리기 위해 혁신학교가 태동하게 되었다(성열관·이윤미, 2015). 혁신학교는 자율형사립고나 자율형공립고의 경우처럼 별도의 학교 형태로 규정된 것이 아니라, 교육감이 지정하는 자율학교의 한 형태로서 법적 지위를 가진다(박용원·조영하, 2013). 이명박 정부의 신자유주의 교육정책 기반의 다양한 학교 유형을 추구하는 흐름 속에서, 진보 성향의 교육감들을 중심으로 그에 대응하는 다른 유형의 자율학교인 혁신학교가 분리-발전되어 함께 운영되어 오고 있는 상황이다(박용원·조영하, 2013).

자율학교의 신청 대상은 국·공·사립의 초·중학교 및 고등학교에 걸쳐 이루어지며, 3, 4, 5년 단위로 지정되어 운영된다(나민주·박소영, 2013). 또한, 초·중등교육법 제61조 학교 및 교육과정 운영의 특례규정에 따라 교원 자격, 교장임용, 교육과정 편성 및 운영, 교과서 사용, 학생 선발 등의 규제에서 벗어나 학교운영의 자율성이 보장되는 학교로, 학년별 진급, 수업 연한 등에 구애받지 않고, 무학년제, 학점제, 계절학기제 도입이 가능하고, 3학기 또는 4학기제 등 자율적인 학기제 운영이 가능하다(조금주, 2012). 그러나 자율학교에서 실제로 행사하는 자율권의 범위는 교장 임용, 교육과정 자율 편성·운영, 교과서 사용 측면에서의 자율화 등으로 법에 규정된 것보다 축소되어 운영되고 있는 상황이다(이일용, 2004).

## 2. 제주형 자율학교

제주특별자치도(이하 ‘제주자치도’)는 2006년 국제자유도시로 지정되면서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’)이 제정되어 다양한 분야에서 국제자유도시에 적합한 사업을 계획·추진하게 되었다. 제주자치도에 고도의 자치권을 통해 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준을 적용함으로써 제주자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키고자 하였다.

특히 교육 분야에서는 2000년대 들어서면서 신제주 노형지역 등의 도시 개발 사업으로 학생 수가 급증하자 전국 최대 수준의 과밀학급이 나타나고 도내 농어촌 지역 등은 인구 유출로 인한 소규모화 되거나 도심 공동화 학교가 생기는 현상이 두드러졌다. 또한 제주자치도를 국제교육의 허브 도시로 만들기 위한 새로운 패러다임이 필요함에 따라 국제 기준의 학교 제도를 도입하여 운영하였다. 우수한 지역 학생을 발굴하고 국내 우수 학생을 유치하기 위한 방법으로 도청과 교육청이 공동으로 추진한 교육발전 프로젝트가 바로 제주형 자율학교이다(이혜영, 2010).

제주형 자율학교는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제216조 및 동법 시행령 제44~46조(2015. 12. 19.)에서 자율학교를 운영할 수 있는 규정을 별도로 둠으로써 독자적인 법체계를 운영하고 있다. 제주 지역만의 특수성을 고려하여 학교장에게 자율권을 대폭적으로 위임한 특별한 학교 형태에 해당한다(현순안, 2009).

제주형 자율학교는 국제화 교육환경 조성을 위한 제주지역의 차별화된 교육 인프라 구축을 위해 외국어 및 국제이해 교육의 기반을 다지며, 교육과정 및 학교 경영의 자율권을 부여하는 특성화 학교를 지향하고 있다. 과대 학교 및 과밀 학급의 해소, 도내 지역 간 균형 발전을 목적으로 하고 있다. 또한 일반형 자율학교와 같이 교육과정, 교과용 도서, 교장 임용 등에 대하여 대폭적인 자율권과 책무성을 각 학교에 부여하고 있다. 근무 교직원에게는 시범학교 근무 가산점을 부여하고, 자율학교 운영에 따른 특별 재정(학교 규모에 약간의 차이가 있으나 교당 2억원) 지원과, 외국인 기간제 교사의 임용, 원어 민 보조교사 확대 등 다양한 혜택을 주고 있다(이혜영 2010).

제주형 자율학교는 2007년~2013년까지 2년마다 지정된 ‘i-좋은학교’와 2015년부터 매해 지정되고 있는 ‘다흔디배움학교’로 구분된다. ‘다흔디배움학교’는 2014년 진보 성향의 교육감 당선 이후 타 지역의 혁신학교 모델을 제주형 자율학교에 적용한 제2의 제주형 자율학교의 모델에 해당한다(강은주, 2017). 제주도는 2022년 현재 68개 정도의 자율학교를 운영하고 있다.

제주형 자율학교 정책의 주요 내용은 학교현장, 교육과정 편성 및 운영상 특례, 평가체제의 측면에서 살펴볼 수 있다(이혜영, 2010; 이인희, 2015).

첫째, 학교현장이란 특례사항을 포함하여 제주특별법이 부여한 학교장의 자율권을 명시하고, 교육목적, 건학 이념, 교육과정, 교육여건, 학사관리, 인사관리, 재정 운영, 후생 복지, 학교발전 계획 및 자율학교 지정해제 시 학생보호대책 등을 학교의 특성에 맞게 구체적으로 명료하게 담아 공표한 후에 시행하는 제도이다. 제주형 자율학교는 공공성·책무성을 확보하고 수요자의 학습권을 보장하기 위하여, 교육정보 제공, 학교선택권 보장 및 교육의 질 관리를 담보하는 학교현장을 제정하여 학교현장에 따라 학교운영의 자율권을 보장받는다.

학교현장은 학교별로 특성에 맞게 제정하지만 공통적으로 교육이념·교육목표, 제주형 자율학교 운영 목적, 교육과정, 교육여건, 학사관리, 학교운영(인사관리, 재정운영, 학교 운영위원회 등), 후생 복지 지원, 학교 발전 계획, 자율학교 해제 시 학생보호 대책 등이 기재되어 있다. 학교현장을 변경할 때에는 도교육감에게 신청하고, 도교육감은 자율학교 심의위원회의 심의를 거쳐 교육감의 승인을 받아야 한다. 또한 종합 평가할 때 학교현

장은 중요한 평가 항목이 된다(이혜영, 2010). 이러한 학교현장의 유무로 일반 학교와 제주형 자율학교를 구분하기도 한다.

둘째, 제주형 자율학교는 교육과정 편성 및 운영 상 특례와 교원 인사의 자율권 부여로 특성화된 학교를 조성하고 있다. 먼저 교육과정 편성 및 운영 상 특례를 살펴보면 제주형 자율학교는 제주특별법 시행령 제46조제1항제1호에 의거하여, 국어, 사회, 도덕 교과외의 교육과정은 교육부장관이 정하는 바에 따르지만, 그 외 교과의 경우 총 수업시수의 2분의 1 이내에서 자율적으로 편성·운영할 수 있다. 고등학교 2학년부터 3학년까지는 선택교과의 기준단위수를 자율적으로 증감, 조정하는 것이 가능하다.

다음으로 교원 인사의 자율권을 살펴보면 특별법 제 186조 제 2항, 특별법 시행령 제 31조 제9항에서는 교원 정원의 50% 범위 내에서 자율학교 운영에 필요한 교원의 임용 또는 소속 교원의 전보 유예에 대하여 규정되어 있다. 또한 자율학교 교원 인사 계획을 별도로 수립하여 일관성 있는 운영이 이루어질 수 있도록 하였다. 자율학교 교장은 교육감이 직접 임용하되, 자율학교 운영에 필요하다고 인정될 경우는 교장 자격을 소지한 전문직이나 현직 교감, 자율학교 심의위원회에서 정한 자격자, 현직 교장에 한하여 공모로 임용할 수 있다. 공모에 의한 임용인 경우는 학교운영위원회 및 도교육청교원인사위원회에서 결정하고 교육감의 승인을 받아야 한다. 자율학교의 교감은 학교 근무연한 만료에도 불구하고 학교장이 요청할 경우는 전보를 유예할 수 있다. 그리고 자율학교 교장은 자율학교 운영에 필요하다고 인정되는 교사에 대해서는 전입 요청을 할 수 있으며, 학교 근무 기간 만료에도 불구하고 전보를 유예할 수 있다.

셋째, 자율학교 지정·운영 규칙 제12조는 제주형 자율학교에 대한 평가를 자체평가와 종합평가로 나누어 규정하고 있다. 자체평가는 제주도교육감이 정하는 기준에 따라 자율학교의 장이 매년 자율적으로 평가하는 내부평가이고, 종합평가는 지정 2차년도에 제주도교육감(장학지원과)이 구성하는 평가단이 실시하는 교육청 평가를 의미한다. 단지 4년을 초과한 기간연장 자율학교는 종합평가에서 제외된다. 제주도교육감이 평가결과가 자율학교의 목적 달성에 미흡하다고 인정할 때는 해당 학교장에게 개선을 요구할 수 있으며 학교장은 이를 이행해야 한다. 만일 종합평가의 결과가 자율학교의 지정·운영의 목적을 달성하기 어렵다고 판단될 때는 제주도교육감은 자율학교의 지정을 취소할 수 있다(동규칙 제13조). 자율학교의 지정권이 시도 교육감에게 위임되어 있다. 자율학교가 교육활동을 지속할 수 있으려면 재지정 절차가 있어야 하는데, 이는 당해 자율학교가 학교현장을 실천하고 교육수요자의 요구수준을 충족시킬 때에만 가능하다. 학교 현장 실천과 수요자의 욕구충족 정도에 따라서 재지정 여부를 결정하는 과정에서는 자율학교 협의체가 주도적 역할을 맡는다.

분석결과를 간단히 요약하면 제주형 자율학교의 교육과정은 영어, 수학의 교과시수를 증대함으로써 교육과정의 다양화를 위한 자율권 활용보다는 교육과정의 집중화를 초래하고 있는 것으로 나타났다. ‘제주형’ 자율학교의 교육 과정 다양화를 위해서는 제주형 자율학교의 지향점을 차별화하고 교육과정 운영을 위한 제반 여건을 개선해 나갈 필요가 있다(우옥희, 2018).

## IV. 자율학교의 현황과 과제

### 1. 일반형 자율학교의 현황과 특징

#### 가. 학교급별 현황과 특징

2022년 현재를 기준으로 자율학교는 3,500개교 이상이 지정되어 있다. 전체 초·중·고 11,794개교 중, 3,513개교가 자율학교로 지정되어 운영되고 있으며, 전국의 초·중등학교가 11,000여 개 학교가 있다는 점을 감안한다면 전체 학교의 1/3 정도가 자율학교로 지정되어 있다. 특례 규정을 토대로 지정된 것을 감안하면 많은 편에 해당될 것이다. 학교급별로 살펴보면 초등학교급의 경우 1,857개로 전체 초등학교의 30%, 전체 자율학교의 52.8%의 비율로 지정되어 있는 상황이다.

<표 1> 학교급별 현황(2022.12월 현재)

순	유형	초	중	고	합계
1	자율	1,857	827	821	3,513
2	일반	4,306	2,431	1,552	8,289
	계	6,163	3,258	2,373	11,794

#### 나. 지역별 현황과 특징

전체 지역 중에서도 자율학교의 비율이 가장 높은 지역은 19.6%의 전북과 18.0%의 경기이며, 가장 비율이 낮은 지역은 1.7%의 대전과 2.3%의 경남이다. 2009년 이후로 혁신학교 정책을 선도적으로 진행한 경기, 2011년부터 추진한 서울, 강원, 광주, 전북, 전

남의 6개 시·도교육청에서는 혁신학교(7번)의 비율이 평균 14.6%로 나타났다. 2014년 이후에 혁신학교 정책을 시작한 지역들도 평균 3.7%정도의 비중으로 혁신학교를 운영하고 있다.

**다. 유형별 현황과 특징**

초·중등교육법 제61조, 초·중등교육법 시행령 제105조 학교 및 교육과정 운영의 특례에 관한 사항을 살펴보면 교육감은 국립·공립·사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교를 대상으로 7가지 유형의 자율학교를 지정·운영할 수 있다. 첫째, 학습부진아동에 대한 교육을 실시하는 학교, 둘째, 개별학생의 적성·능력 개발을 위한 다양하고 특성화된 교육과정을 운영하는 학교, 셋째, 학생의 창의력 계발 또는 인성함양 등을 목적으로 특별한 교육과정을 운영하는 학교, 넷째, 특성화중학교, 다섯째, 산업수요 맞춤형 고등학교 및 특성화고등학교, 여섯째, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조 제4호에 따른 농어촌학교, 일곱째, 그 밖에 교육감이 특히 필요하다고 인정하는 학교 유형이 있다. 이상의 각 유형에 따라 순차적으로 번호를 부여하여 전국의 자율학교 현황을 분석한 결과는 <표 2>과 같다.

<표 2> 자율학교 유형별 현황

유형	초	중	고	특수, 각종	합계
1	5	6	2	1	14 (0.4%)
2	170	69	199	1	439 (12.5%)
3	75	27	89	1	192 (5.5%)
4	0	11	3	0	14 (0.4%)
5	0	0	178	0	178 (0.5%)
6	48	31	45	0	124 (0.3%)
7	1,552	682	308	6	2,548 (72.5%)
기타	3	-	1	-	4 (0.1%)
합계	1,853	826	825	9	3,513 (100%)

**라. 특례 활용 현황과 특징**

다루는 구체적 내용을 보면, 자율학교의 유형에 따라 자율학교 운영상의 특례를 적용하고 있는지의 여부에 따라 전국의 자율학교를 분석할 예정이다. 운영상의 특례는 교장 및 교감 자격, 학년도, 학년제, 교과용도서, 학교운영위원회, 수업연한 등으로 되어 있다. 교장 공모제 형태의 자율학교는 734개교이며, 초·중등교육법 제61조에 따라 자율학교 운영상의 특례 운영 적용으로 교장자격 특례학교는 289개교이며, 교감자격 특례학교는 13개교, 학년도 특례학교는 1개교, 학년제 특례학교는 1개교, 교과용 도서 특례학교는 20개교, 학교운영위원회 특례학교는 3개, 수업연한 특례학교는 1개교이다.

〈표 3〉 특례 활용 현황

특례	초	중	고	특수, 각종	합계
교장자격	129	74	74	1	278
교감자격	7	1	4	0	12
학년도	0	1	0	0	1
학년제	0	0	1	0	1
교과용도서	5	1	2	0	8
학교운영위원회	18	1	0	0	19
수업연한	0	1	0	0	1

**마. 지원 여건**

지원 여건의 경우 인사 특례와 업무경감지원으로 구체화될 수 있다. 인사 특례의 경우 전보유예나 승진가산점 제도가 활용된다. 업무경감지원으로는 교무행정인력지원여부를 통해 파악될 수 있다. 전보유예의 경우, 전보유예가 적용되는 학교는 622개(18%), 적용되지 않는 학교는 2,891개(82%)로 나타났다. 승진가산점의 경우, 승진가산점을 적용하는 학교는 273개(8%), 승진가산점을 적용하지 않는 학교는 3,240개(92%)로 나타났다. 교무인력 지원의 경우, 교무인력을 지원하는 학교는 1,171개(33%), 교무인력을 지원하지 않는 학교는 2,342개(67%)로 나타났다.

<표 4> 일반형 자율학교의 전보유예 적용, 승진가산점 적용, 교무인력지원 여부

구분		학교 수	비율(%)
전보유예	적용	622	18
	미적용	2,891	82
승진가산점	적용	273	8
	미적용	3,240	92
교무인력 지원	지원	1,171	33
	미지원	2,342	67
전체		3,513	100

## 2. 제주형 자율학교의 현황과 특징

제주형 자율학교는 공립 71개교, 사립 2개교가 있다. 학교별 현황은 다음과 같다. 제주형 자율학교는 모두 혁신학교로 지정되어 있으며, 교장공모제를 실시하는 학교가 16개교이다. 초·중등교육법 제61조에 의거 자율학교 운영상의 특례적용 현황을 보면 교장자격 특례는 15개교, 교과용도서 특례는 4개교, 학교운영위원회 특례는 23개교이다. 전보유예 적용 63개교(86.3%), 승진가산점 적용 3개교(4.41%), 교무인력지원 69개교(94.5%)이다.

<표 5> 제주형 자율학교의 전보유예 적용, 승진가산점 적용, 교무인력지원 여부

구분		학교 수	비율(%)
전보유예	적용	63	86.3
	미적용	10	13.7
승진가산점	적용	3	4.1
	미적용	70	95.9
교무인력 지원	지원	69	94.5
	미지원	4	0.5
전체		73	100

### 3. 과제

이상의 현황을 토대로 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 특례 규정을 토대로 지정된 것에 비해 너무 많은 자율학교가 있다. 이를 통해 볼 때 자율학교의 양적 성장은 이제 큰 의미가 없음을 알 수 있다. 따라서 다른 유형의 모색이 필요하며, 자율학교의 질적 성장을 위한 방법에 대한 연구가 필요하다.

둘째, 지역별로 자율학교 수와 비율의 편중이 심하다. 교육과 지역 발전과의 연관성 고려해 볼 때 지역별 교육 격차로 이어지고 있는 것이 아닌가에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 유형별 편중이 심한 편이고, 시·도교육감의 필요에 따라 만든 학교 유형이 압도적으로 많다. 지역별 특색을 살린 학교나 교육감의 치적용 사업으로 활용되는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 또한 교육감 이외에도 설립 주체의 다양화를 검토할 필요가 있다.

넷째, 일반형 자율학교의 경우 교감자격, 학년도, 학년제 특례학교, 교과용 도서, 학교 운영위원회, 수업연한과 같은 특례 활용을 하는 학교의 수가 적은 상황이다. 이를 통해 실질적으로 자율의 정도가 제한적으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 이러한 특례를 활용하지 않는다는 것은 정규 교육과정 차원의 변화가 일어나고 있지 않음을 보여준다. 또한 탈규제 학교를 표방하고 나온 정책에도 불구하고, 통제 위주의 교육행정이 여전히 계속되고 있는가에 대한 검토가 필요하다.

다섯째, 제주형 자율학교의 경우 일반형 자율학교에 비해 지원 전보유예와 같은 인사 특례와 교무인력지원과 같은 업무경감지원이 원활히 이루어지고 있다. 인사특례와 업무경감지원의 경우 안정적이고 지속적인 운영을 위한 전제 조건이므로 제주형에서 이러한 사항들이 특히 잘 활용되는 이유에 대한 파악이 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 강은주(2017). 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석. 제주대학교 박사학위논문.
- 교육부(2021). 2022년 미래교육지구[미래형 교육자치 협력지구] 사업공모 계획.
- 문현식(2009). 제주형 자율학교의 지정 의도와 운영 결과. 제주대학교 석사학위논문.
- 박남기(2009.5.12). 학교자율화 추진방안의 가능성과 한계: 학교자율을 넘어 학교자치로. 광주광역시  
교육청, 학교자율화방안 관련 호남권 토론회, 39-47.
- 신상명·김정순·김현진·이재훈·정금현(2005). 공영형 혁신학교 모형 개발 연구. 한국교육개발  
원.
- 신중식(2000). 초·중등학교 학교자율화 개선방안 연구. 교육논총, 20(1), 5-37.
- 우옥희(2018). 제주형 자율학교 교육과정 자율권 활용 실태분석. 교육문제연구, 31(4), 105-128.
- 이인희(2015). 제주형 자율학교 정책 분석 및 발전방향. 디지털융복합연구, 13(2), 23-34.
- 이일용(2004). 교육경쟁력 강화를 위한 사학운영체제 개선 방안: 자율학교 및 자립형 사립고등학  
교. 교육행정학연구, 22(2), 135-161.
- 이재덕·박근열·김효정·유경훈(2017). 자율학교 성과분석 및 개선 방안 연구. 한국교육개발원.
- 이재훈(2006). 개방형 자율학교 도입 방향 탐색. 교육행정학연구, 24(2), 275-298.
- 이종태·강영혜·정광희(2000). 자율학교 운영 모델 개발 연구. 한국교육개발원.
- 이진철(2008). 자율학교 정책의 효과 분석. 교육연구, 22, 141-163.
- 이혜영(2010). 미래 학교의 방향과 학교의 자율성. 아름다운학교운동본부 발간자료: 85-102.
- 정수현(2005). 자율학교 제도의 취지와 효과. 2005 한국교육학회 추계학술대회 자료집, 323-350.
- 진동섭 외(2004). 단위학교 자율경영체제 연구. 수탁연구 CR2004-9-15. 한국교육개발원.
- 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선방안 -제1기 시범운영 초등학교를 중심으로-. 제주  
대학교 석사학위논문.
- 홍현성(2006). 교육자치와 자율학교의 자율성에 관한 연구. 국내석사학위논문 충남대학교. 대전

[Abstract]

## Current Status and Tasks of Autonomous Schools

Park Changun (Professor, Pusan National University)

The purpose of this study is to explore tasks based on the current status of autonomous schools currently in operation. The research method used the method of literature research. In addition, the research contents were divided into the significance and development of autonomous schools, the types of autonomous schools, the current status of autonomous schools, and the areas of tasks. In the significance and development of autonomous schools, as alienation from standardized and standardized education occurred, autonomous schools with special cases for school and curriculum operation were systematically guaranteed for the improvement and development of the education system, including the school education system. Next, the types of autonomous schools were divided into general autonomous schools and Jeju autonomous schools. The general type is based on the Elementary and Secondary Education Act, and the Jeju type is operated under the Jeju Special Act, and the contents are also different, so their characteristic aspects were examined. Finally, the current status and tasks of autonomous schools were discussed. The characteristic aspects of the general and Jeju types, which differ in legal basis and content, were examined, and tasks were presented accordingly. The tasks were presented as the large number of autonomous schools, the concentration by region and type, the use of special cases mainly on institutional aspects such as principal qualifications and school management committees, and the smoothness of manpower support in Jeju. As a result of these discussions, it was requested to operate a substantial autonomous school, not a formal autonomous school operation.

**Key words:** Autonomous Schools, Curriculum, charter schools, curriculum management special cases, Jeju-style autonomous schools