

초등학교 학교수준 교육과정 자율성에 관한 연구 - 지침과 공문서 분석을 중심으로 -

박 남 국¹ · 김 대 현²

¹해림초등학교 교사, ²부산대학교 교육학과 교수

A Study on the Autonomy of the Elementary School-Based Curriculum - Focusing on the Analysis of Guidelines and Official Documents -

Park, Nam-Kook¹ · Kim, Dae-Hyun²

¹Haerim Elementary School, Teacher:

²Pusan National University, Dept. of Education, Professor

〈Abstract〉

Purpose: This study aims to analyze the scope and degree of autonomy of the elementary school curriculum found in the 2015 Revised National Curriculum as well as identify the scope and degree of autonomy in elementary schools as granted by the government. **Method:** For the purpose of this study, the guidelines in the 2015 Revised National Curriculum were analyzed and compared to the methods and content described in documents provided by the Metropolitan Office of Education and the District Office of Education. This process was used in order to determine the means and extent by which these Offices of Education oversee the curriculum executed in elementary schools. **Results:** The results are as follows: First, there was virtually no authority to create the "Assessment Criteria", which is supposed to be the core of the autonomy for the "development of educational content" in the regards to curriculum and autonomy in education assessment. Secondly, the autonomy for the development of educational content and education assessment of creative experience activities has been quite allowed to teachers extensively. Thirdly, the control over the autonomy of education assessment in the curriculum area is serious. Fourthly, for non-subject areas, across the curriculum organization and the area of time allotment, the component area of the educational contents, and the area of the education assessment, the autonomy granted in the curriculum at the national level was relative to that which teachers received. **Conclusion:** The conclusions are as follows: First, in order to secure the practical autonomy of the curriculum of the unit schools, the authority for the 'composition of educational contents' should be given. Second, along with the increase of the autonomy to organize the education contents, the authority to create 'Assessment Criteria' in the areas of the subject curriculum should be given at the same time. Third, the functions and roles of the metropolitan and provincial offices of education and the district office of education should be shifted from the control to the 'support of the school curriculum'.

Key words : autonomy of the curriculum, School-Based Curriculum, 2015 Revised National Curriculum

* 이 논문은 제1저자(2020)의 석사학위논문을 수정·보완한 것임.

Corresponding Author: Kim, Dae-Hyun. Pusan National University, Dept. of Education, Faculty Office Bldg.2 Room 304. San30 Geumjeong-gu, Busan 46241, e-mail: dkkim@pusan.ac.kr

I. 서론

국가수준의 교육과정은 한 나라의 교육을 움직이는 기본 틀로서 국민과 국가, 사회에 매우 큰 영향을 미친다. 이런 점에서 국가(정부)는 국가수준의 교육과정을 개발, 보급, 적용, 평가하는 데 있어서 중추적인 역할과 책임을 맡아 왔으며(김대현, 2011) 문교부령 제44호에 의하여 1955년에 고시된 제1차 교육과정부터 2015 개정 교육과정에 이르기까지 국가주도의 중앙집권적인 교육과정 체제를 유지해 왔다. 학교 교육과정은 획일적으로 편성·운영되어 왔으며 단위학교는 중앙정부의 강력한 통제로 다양성과 효율성을 추구할 수 없었으며 그 결과 학생과 학부모, 지역사회의 특성과 실정에 적합한 창의적인 교육을 실시할 수 없었다.

그러나 국가수준 교육과정의 경직성에 대한 비판은 1992년에 공포된 제6차 교육과정에 이르러 이전 세대와 구분되는 변화를 가져오게 되었으며 교육과정 자율화 관련 논의가 본격적으로 이루어진 것으로 평가 된다(김대현, 2017). 제6차 교육과정의 가장 큰 특징은 국가가 독점했던 교육과정 편성·운영 권한이 시·도 교육청과 단위학교로 분권화, 지역화, 자율화되기 시작한 점이다(김중희, 2018). 제6차 교육과정에서는 국가수준, 지역수준, 학교수준 교육과정을 명백히 구별하고, 교육부 ↔ 시·도 교육청 ↔ 학교로 이어지는 교육과정 편성·운영 체제를 강조하였다. 학교수준 교육과정은 국가수준 교육과정과 시·도 교육과정 편성·운영 지침을 분석·검토하여 각 학교의 실정에 맞도록 만든 교육과정 편성·운영 지침이라는 점을 분명히 하였다(김대현, 2017).

이후 제7차 교육과정은 개별 학교의 자율적 운영과 만들어 가는 교육과정을 강조하였으며 교육과정 편성·운영에 대한 교육청과 학교의 자율성 확대를 제도적으로 지향했다. 2007 개정 교육과정에 이르러서는 단위학교별 교육과정 편성·운영 자율권을 실질적으로 확대하고자 하였으며 이를 위해 학교의 실정을 고려한 수준별 수업 운영, 재량활동 및 특별 활동 편성·운영의 자율성 확대, 초등학교에서 창의적 재량활동 강화 방안이 도입되는 등 교육과정 관련 자율화가 지속적으로 확장되어왔다(강이화, 2016).

2008년 4월 15일 교육과학기술부에서는 단위학교의 불합리한 지침을 폐지하고 장관의 권한을 시·도 교육청에 이양, 위임하는 방안을 담은 ‘학교 자율화 추진계획’을 발표하였으며(교육과학기술부, 2008), 그 후속조치로 교육과정의 자율화 방안을 포함한 ‘학교단위 책임경영을 위한 학교 자율화 추진방안’을 발표하였다(교육과학기술부, 2009a). 6·11 교육과정 자율화 방안이라고 불리는 본 조치는 2009 개정 교육과정에 전면 반영되었다. 학년군 및 교과군의 도입, 교과(군)별 20% 범위 내 시수 증감 편성 가능성, 집중이수제의 확대, 창의적 체험활동의 도입 등 학교교육과정 자율성을 확대할 수 있는 제도들이 대폭 도입되었다. 이후 2009 개정 교육과정의 자율화 관련 기본 방안들은 계속 유지하면서 문·이과 통합 교육과정 개발, 창의적 체험활동 일부 수정, 핵심역량과 성취수준 강화를 강조하는 2015 개정 교육과정까지 그 맥을 같이 하고 있다. 특히 2015 개정 교육과정의 총론 체계가 학교 교육과정 중심으로 변화된 것을 통해서 ‘학교수준 교육과정’을

중심으로 교육과정 체제를 변화시키고자 함을 분명하게 확인할 수 있다.

이처럼 국가는 지난 20여 년간 국가수준 교육과정의 지속적인 개정을 통해 학교 교육과정 자율화 수준을 더욱 높이하고자 하였다. 그러나 학교수준 교육과정 자율권에 대한 제도적 여건이 마련되었음에도 불구하고 학교현장에서는 학교의 자율성을 살린 교육과정 개발에 어려움을 겪고 있는 것으로 보고되고 있다(김종희, 2018; 정영근, 이근호, 2011; 최석민, 2010; 홍원표, 2011). 조현숙·김대현(2012)은 그 원인으로 상부교육행정기관들의 강한 통제와 학교수준 교육과정 개발에 대한 구성원들의 소극적인 태도 및 전문성 부족에 있다고 하였다.

교육과정 자율화 정책의 지속적인 확대에 따라 일선 교사와 학계에서는 이에 대한 많은 연구와 논의가 이루어져왔다. 2009년 교육과정 자율화방안이 현장에 지침으로 하달되기 전에 이미 단위학교의 실정에 적합한 자율적인 교육과정 개발의 필요성에 대한 연구(김대현, 1994; 김은주, 양무열, 김대현, 2010; 서경혜, 2009)가 있었으며 자율화 관련 국가수준 교육과정 문서를 분석한 연구(민용성, 2008; 이승미, 2009, 2013), 학교 교육과정 자율화에 대한 교사 인식 및 사례에 관한 연구 성과도 다수 있었다(백경선, 2010; 박희경, 2012; 이미숙, 정구향, 2012; 정광순, 박창언, 이민정, 2011; 정영근, 이근호, 2011; 홍후조, 강익수, 박하식, 이병호, 백경선, 박혜림 ... , 이민정, 2009). 또한 국가수준 교육과정문서, 공문 및 지침을 통해 학교의 자율권을 분석한 연구(김선영, 2011; 조현숙, 김대현, 2012; 신정철, 박환보, 2007; 원용아, 2011; 홍창남 외, 2009), 학교교육과정 자율화 정책의 문제점과 개선방안을 탐색한 연구(김보연, 2019; 김대현, 2011; 김종희, 2018; 원미영, 2016; 최석민, 2010; 홍원표, 2011) 학교 교육과정 자율화에 대한 연구들이 계속하여 이루어져 왔다.

이상의 연구들이 교육과정 자율화 정책이 현장에 안착하는데 필요한 토대를 마련하는데 기여한 것은 사실이다. 그러나 6·11 교육과정 자율화 정책이 반영된 2009 개정 교육과정의 수정안이라고 할 수 있는 2015 개정 교육과정이 초등학교 전 학년에서 전면 시행되고 있는 현 시점에서 초등학교에 부여된 교육과정 자율권의 범위와 수준, 특성을 영역별로 추출하고, 그것에 대한 상부교육행정기관의 통제 실태를 대조·분석함으로써 2015 개정 교육과정에 담긴 교육과정 자율권이 초등학교에 어느 정도로 허용되고 있는지를 분석한 연구는 드물었다.

이런 점에서 이 연구는 2015 개정 교육과정에 담긴 초등학교 교육과정 자율권의 범위와 수준을 분석하고 이렇게 국가로부터 부여받은 자율권이 초등학교 현장에서는 어느 정도의 수준과 범위로 수용되고 있는지를 규명하는데 목적을 두었다.

II. 연구 방법

1. 분석 대상

이 연구는 2015 개정 교육과정에 담긴 초등학교의 교육과정 자율권의 범위와 수준을 분석하고 이렇게 부여받은 자율권이 초등학교 현장에서는 어떻게 수용되고 있는지를 규명하는데 목적이 있으며, 연구 목적 달성을 위해 문헌연구를 수행한다. 이에 따라 먼저 단위학교에 허용된 교육과정 자율권의 범위와 수준을 구체적으로 탐색한다. 국가수준 교육과정은 교육과정 자율화 정책이 명확하게 드러나는 공식적인 정책 문서이기 때문에 2015 개정 교육과정 총론 및 각론 문서와 그 해설서를 분석의 대상으로 하여 탐색한다. 이 과정을 통해 분석된 단위학교 교육과정 자율권을 부산광역시교육청과 해운대교육지원청이 지침과 공문서를 통해 어떠한 방법과 내용으로 통제 및 관여를 하고 있는지를 분석함으로써 초등학교에 허용된 실질적인 교육과정 자율권의 범위와 수준을 도출하고자 한다.

2. 자료 수집 및 분석

1) 학교수준 교육과정 자율권 분석

우리나라는 6차 교육과정 이래로 단위학교 교육과정 자율권을 확대하려는 정책을 꾸준히 이어오고 있다. 학교수준 교육과정을 국가수준, 지역수준과 동등한 위상에 올려놓고 자율권 수준을 확대하고 있는 등 교육과정 개정을 거듭할수록 그 중요성을 강조하고 있다. 그러나 여전히 중앙집중적인 교육과정 체제를 유지하고 있는 우리나라에서 국가수준 교육과정 문서는 지역수준, 학교수준 교육과정 자율권의 기준이 될 수밖에 없으며 이는 교육과정 자율권 분석에도 적용이 된다. 국가수준 교육과정 문서가 지닌 기준적 성격과 지위는 ‘학교는 이 교육과정을 바탕으로 학교실정에 알맞은 학교교육과정을 편성·운영한다’(교육부, 2015: 26) 라는 이 한 문장에 여실히 드러나 있다. 따라서 이 연구에서는 학교수준 교육과정 자율권의 범위와 수준을 알아보기 위해 2015 개정 초등학교 교육과정 총론 문서와 그 해설서를 분석대상으로 한다. 또한 학교수준 교육과정 자율권의 범위와 수준을 분석하기 위한 분석 영역은 ‘교육과정 편제 및 시간배당’, ‘교육내용 구성’, ‘교육평가’이다.

2) 지침 및 공문서 분석

앞서 분석된 국가수준 교육과정 문서에 나타난 학교 교육과정 자율권에 대해 상부교육행정기관이 어떠한 방법과 내용으로 통제를 하고 있는지 분석한다. 이를 위해 일선 초등학교에 접수된 교육과정 관련 지침과 공문서를 수집·분석하였다.

(1) 지침 분석

분석 대상이 되는 지침은 2018년 3월 1일부터 2019년 3월 31일까지 부산광역시교육청 공립초등학교에 하달된 지침이다. 지침의 종류로는 부산교육기본계획, 초등학교 교육과정 편성·운영 지침, 초등학교 학업성적관리 시행지침, 평가방법개선 기본계획, 해운대 교육 주요 업무계획이다.

(2) 공문서 분석

전자문서를 통해 학교로 전달되는 공문서는 학교에 부여된 교육과정 자율권에 대해 상부교육행정기관이 어떤 형태와 내용으로 통제하고 있는지를 파악하는 데 가장 중요한 자료이다. 이를 위해 2018년 3월 1일부터 2019년 3월 31일까지 교육과정 자율권과 관련하여 상부교육행정기관으로부터 접수한 공문서를 분석하였다. 분석을 위해서 이 기간에 부산시 해운대교육지원청 관내에 있는 H초등학교에 접수된 3,481건의 공문서 중 교육과정과 직접적인 관련성이 있는 225건을 추출하였다. 분석대상이 되지만 제목만으로는 놓칠 수 있는 공문서가 있을 수 있기에 키워드 방식의 검색을 하지 않고 해당 기간에 접수된 모든 공문서를 제목과 내용을 살펴본 후 분류 작업을 진행하였다.

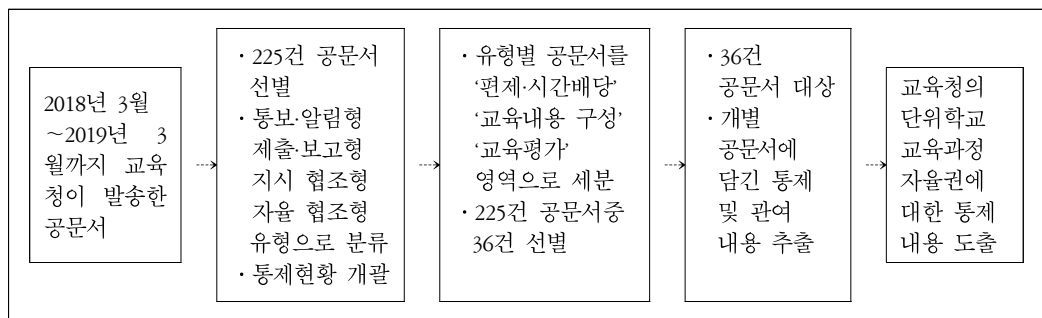
지침과 공문서 분석 대상 기간을 2018년 3월 1일부터 2019년 3월 31일까지로 설정한 이유는 통상적으로 당해 학년도 학교교육과정 개발 작업이 이전 학년도 2월 말로 끝나지 않고 당해 학년도 3월까지 이어지는데 이 기간 동안 당해 학년도 학교교육과정 편성과 관련된 각종 지침과 공문서가 집중적으로 접수되기 때문이다.

공문서 분석 절차는 3단계로 나누어 단계적으로 진행하였다. 1단계에서는 225건의 분석대상 공문서를 통보·알림형, 제출·보고형, 지시·협조형, 자율·협조형으로 분류하여 각각의 유형에 해당되는 공문서를 목록화하였다. 상부교육행정기관이 어떤 성격의 공문서를 어느 정도로 발송하였는지 한 눈에 개괄할 수 있어서 교육청의 자율권 통제 및 관여 경향성과 추세를 파악할 수 있다. 2단계에서는 공문서 유형별로 교육과정 편제 및 시간배당, 교육내용 구성, 교육평가 영역으로 세분하였고, 총 225건의 분석대상 교육과정 관련 공문서 중에서 단위학교 교육과정 자율권에 직접적인 통제 내용을 담고 있는 공문서 총 36건을 선별하였다. 3단계에서는 2단계 분류 작업을 통해 선별된 36건의 개별 공문서 각각에 담긴 구체적인 교육과정 자율권 통제 내용을 추출하여 분석하였다. 단계별 공문서 분석 절차는 <그림 II-1>과 같다.

(3) 자료 분석방법

단위학교 교육과정 자율권에 대해 상부교육행기관의 통제 양상을 알아보기 위해 지침과 공문서에 대해 분석을 진행하였다. 2018년 3월 1일부터 2019년 3월 31일까지 부산광역시 해운대교육지원청 관내 H초등학교에 접수된 지침과 공문서 중 부산광역시교육청, 해운대교육지원청에서 발송한 것만 추출하여 날짜별로 정리하였으며, 정리된 지침과 공문서를 그 내용에 따라 '교육과

정 편제 및 시간배당, '교육내용 구성', '교육평가'와 관련된 것만 선별하였다. 이렇게 선별된 지침과 공문서를 조현숙·김대현(2012)의 연구를 바탕으로 그 성격에 따라 '제출·보고형', '통보·알림형', '협조·요청형'의 3가지로 분류한 다음 '협조·요청형'을 다시 '지시 협조형' '자율 협조형'으로 유목화 하였다. 이 때 지침 및 공문서의 제목과 구체적인 내용을 함께 살펴서 자료의 유형을 명확하게 파악하려고 노력하였다. 지침 및 공문서의 유형별 분류 기준은 <표 II-1>과 같다.



<그림 II-1> 공문서 분석 절차

<표 II-1> 접수된 지침·공문서의 유형별 분류 기준

방향	일방향적		쌍방향적	
목적	정보전달, 알림		제출, 보고, 협조, 요청	
분류	통보·알림형 공문	제출·보고형 공문	협조·요청형 공문	
			지시 협조형	자율 협조형
보고유무	무	유	유	무

자료: 조현숙, 김대현(2012)

III. 연구 결과

1. 국가수준 교육과정 문서에 나타난 학교수준 교육과정 자율권

1) 교육과정 편제와 시간배당 영역 자율권

교육과정 편제와 시간배당 영역에서 찾을 수 있는 교육과정 자율권은 다음 몇 가지로 요약된다. 첫째, 2009 개정 교육과정에서 처음 도입된 '학년군'과 '교과(군)' 체제이다. 학년군제는 학년 또

는 학기 동안 이수 시간 수를 자율적으로 조절할 수 있는 권한이며, 교과(군)은 교과들 간의 연계성을 높이고 학기당 개설 과목수를 조절할 수 있는 권한이다.

둘째, 교과 집중 이수제이다. 이것은 주당 수업 시수가 적거나 특정 교과목을 학년별로, 학기별로 집중하여 운영할 수 있는 체제로서 학년군제, 교과(군)제의 도입과 더불어 시행 가능한 제도라고 할 수 있다.

셋째, 교과(군)별로 수업 시수를 20% 범위 내에서 증감하여 편성·운영할 수 있는 권한이다. 학년군제, 교과(군)제와 더불어 학교의 교육과정 자율권을 확대하는 대표적인 제도이다.

넷째, 일부 제약이 있었지만 2009 개정 교육과정에서부터 교과 외 영역인 창의적 체험활동 교육과정 운영에 대한 권한이 학교에 대부분 일임되었으며 2015 개정교육과정에서는 교육과정 편성·운영 기준의 아래의 항목을 신설하여 창의적 체험활동의 교육과정 자율권을 한층 확대하였다.

‘학교는 창의적 체험활동의 영역을 학생들의 발달 수준, 학교의 여건 등을 고려하여 학년(군)별로 선택적으로 편성·운영할 수 있다(교육부, 2015: 9).

교육과정 자율권 측면에서 이것의 의미는 적지 않은데 창의적 체험활동 교육과정 성격과 편성·운영 공통 지침(교육부, 2015: 471-477)에서는 다음과 같이 상술하고 있다. ‘창의적 체험활동은 자율활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동의 4개 영역으로 구성하되, 학생의 발달 단계와 교육적 요구 등을 고려하여 학년군별, 학기별로 영역 및 활동을 선택하여 집중적으로 운영할 수 있다.’고 명시하고 있다. 예를 들면 발달 단계를 고려하여 1~2학년군에는 자율활동에 중점을 두어 운영하고 5~6학년군에서는 진로활동 영역의 수업 시수를 집중적으로 배정하여 직업교육 등의 진로활동을 강화할 수도 있음이다.

이처럼 창의적 체험활동 교육과정 편성·운영 자율권이 학교로 대부분 이양된 것처럼 보이지만 적지 않은 제약이 존재하여 진정한 의미의 교육과정 자율권에는 미치지 못한다고 볼 수 있다. 창의적 체험활동을 4개 영역으로만 편성·운영 할 것을 지정한 점이나 정보통신활용 교육, 보건 교육, 한자 교육 등을 창의적 체험활동 시간을 활용하여 지도하도록 한 점, 1~2학년군에서 창의적 체험활동 시간을 활용하여 ‘안전한 생활’을 편성·운영토록 한 점이다. 또 한 가지는 2009 개정 교육과정에서 교과(군)별로 수업 시수를 20% 범위 내에서 증감하여 편성·운영할 수 있는 자율권을 주었지만 2012년 7월 개정 고시된 2009 개정 교육과정(교육과학기술부, 2012: 11)과 이를 계승한 2015 개정 교육과정에서도 체육, 예술(음악/미술) 교과는 기준 수업 시수를 감축하여 편성·운영할 수 없다고 제한한 점이다. 이것은 입시위주의 중등 교육현장에서 발견되는 부작용을 차단하기 위해서 초등학교까지 일률적으로 확대 적용하여 발생한 문제점으로 초등학교 교육과정 자율권을 상당 부문 제한하는 결과를 가져왔다.

2) 교육내용 구성 영역의 자율권

교육내용 구성에 관한 자율권 존재 여부 판단은 무엇을 ‘교육내용’이라고 규정하는가에 따라 달라진다. 김대현(2017: 150-151)은 교육내용을 여러 가지 수준으로 구분하였는데 국가수준 교육과정 문서 속에 실린 교육내용, 교과서를 포함하여 교육현장에서 사용되는 교재 속에 실린 내용, 수업자가 학습자에게 가르치는 내용, 학습자가 학습한 내용이 그것이다. 교육내용을 ‘교과서나 교재에 실린 내용’이라고 본다면 이미 교육내용 구성 자율권은 오래전부터 학교와 교사에게 주어져 왔다. 교육부에서는 오래전부터 학교의 수업이 교과서 위주의 교육에서 벗어나 교육과정 위주의 교육으로 전환할 것을 촉구해오고 있다. 교과서의 내용과 교재는 국가수준 교육과정에서 제시된 교육내용을 구현하기 위한 매체로 보아야 한다는 것이다. 교과서와 교재 속의 교육내용은 교육목표(학습목표)를 달성하기 위한 도구나 수단일 뿐이기 때문에 얼마든지 대체, 가감, 수정, 보완 등의 자율권을 발휘해도 된다는 의미라고 하겠다. 교육내용을 ‘수업자가 학습자에게 가르치는 내용’이라고 규정한다고 해도 마찬가지이다. 교육목표(학습목표)를 달성하기 위해 교과서에 담긴 교육내용을 가르치지 않고 교사가 만든 교재나 도구를 이용해서 목표를 달성할 수 있기 때문에 완전한 자율권을 가진다고 할 수 있다. 이 연구에서 의미하는 교육내용은 국가수준 교육과정 문서 속에 실린 교육내용을 말한다. 구체적으로는 학습자가 학습해야 할 주요 영역이나 주제를 의미하며 교사의 측면에서는 교육목표, 학습자의 입장에서는 학습목표의 성격을 지닌다. 최종적으로 국가수준 교육과정 각론 문서에서 과목별, 영역별로 기술된 ‘성취기준’이 바로 ‘교육내용’이다.

2015 개정 교육과정에서의 교육내용 구성 자율권은 학년군제, 교과(군)제의 도입과 수업시수 20%의 증감 허용 조치와 깊은 관련이 있다. 이러한 자율권을 의미 있게 행사하기 위해서 학교(교사)는 필연적으로 국가수준 교육과정 문서상의 교육내용들 즉, 성취기준을 손질할 수 있는 권한이 요구된다. 수업시수를 감축한 교과(군)의 성취기준은 줄어든 시수만큼 줄여야 하고 늘린 교과(군)는 필요에 따라 새로운 성취기준을 생성하거나 기존 성취기준을 강화할 수 있어야 한다. 그러나 2009 개정 교육과정은 물론이고 현행 2015 개정 교육과정에서도 국가수준 교육과정 차원에서 학교가 교육내용을 새롭게 구성하거나 수정할 수 있는 권한을 부여하지 않고 있다.

학년군제, 교과(군)제의 도입과 수업시수 20%의 증감 허용 조치로 수업 시수를 가감할 수 있으나 학교에서 국가수준 교육과정에 나타난 교육내용 즉 성취기준을 수정할 수 없다는 현실은 여전히 우리나라 국가수준 교육과정이 얼마나 중앙집권적이며 폐쇄적인가를 여실히 보여주고 있다. 국가수준 교육과정 문서에는 학교에 대한 교육내용 구성 권한 부여와 관련된 어떤 진술도 찾을 수 없으며 교사들에게 허용된 교육내용 구성 관련 자율권의 수준은 ‘재구성’뿐이다. 2015 개정 교육과정 총론에서는 재구성과 관련해서 다음과 같이 기술하고 있다.

‘교과와 창의적 체험활동의 내용 배열은 반드시 학습의 순서를 의미하는 것은 아니므로, 지역의 특수성, 계절 및 학교의 실정과 학생의 요구, 교사의 필요에 따라 각 교과목의 학년군별 목표 달성을 위한 지도내용의 순서와 비중, 방법 등을 조정하여 운영할 수 있다’(교육부, 2015: 26).

학교와 교사가 필요에 따라 재구성을 한다고 해도 국가수준 교육과정에서 정해진 성취기준을 삭제하거나 추가할 수 있는 권한은 주어지지 않았다. 국가수준 교육과정에서 제시된 성취기준은 모두 다루어져야 하며 학교는 재구성만을 할 수 있을 뿐이다. 교육내용에 대한 재구성 필요성은 인정하지만 재구성 허용 수준을 매우 제한하고 있는 다음의 규제적 성격의 지침은 국가수준 교과 교육과정에서 단위학교 및 교사에게 주어진 교육내용 구성 자율권이 매우 제한적임을 분명하게 드러낸다.

‘2015 개정 교육과정의 취지를 구현하기 위해서는 교육내용의 일부를 통합하거나 순서를 조정하는 등의 재구성이 필요하게 된다. 이러한 교과 내용 재구성은 교사 개인의 임의대로 하는 것이 아니라 교육과정 성취기준을 중심으로 이루어져야 한다. 따라서 어떤 부분을 통합하고, 순서를 조정하고, 늘리고 하는 등의 재구성에 대한 의사결정은 교육과정 성취기준에 근거해야 한다’(교육부, 2019: 7).

‘성취기준을 통합하거나 일부 내용을 압축하여 재구조화할 경우, 성취기준의 내용 요소 일부가 임의로 삭제되지 않도록 유의해야 한다’(교육부, 한국교육과정평가원, 2018: 13).

한편 교과영역과 달리 교과 외 영역인 창의적 체험활동의 경우는 교육내용 구성 자율권이 상당한 편이다. 앞에서 창의적 체험활동에 대한 교육과정 편제와 시간배당 자율권이 약간의 제약은 있지만 교과영역에 비해 상대적으로 폭넓게 주어졌음을 밝힌바 있다. 이 자율권이 학교와 교사들에게 실질적인 의미로 활용되기 위해서는 필연적으로 교육내용 구성 자율권도 함께 주어져야 한다. 다행히 국가수준 교육과정 문서에서는 학생의 교육적 요구와 학교의 특성을 반영하여 ‘활동 체계’에 제시된 영역별 활동 이외의 다양한 활동을 편성·운영할 수 있게 허용하고 있다(교육부, 2015: 477). 이는 학교가 창의적 체험활동의 자율활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동 4개 영역 각각의 하위 영역들의 활동 내용 즉, 교육내용 구성을 자유롭게 할 수 있음을 의미한다.

3) 교육평가 영역의 자율권

2015 개정 교육과정은 교수·학습 활동과 평가 활동이 일관성 있게 이루어져야 함을 강조하고 있다. 이에 따라 학교와 교사는 성취기준에 근거하여 교수·학습 활동을 하고 배우지 않은 내용은 배제하고 중요하게 지도한 내용을 평가하도록 하여 학습과 평가 활동의 일관성이 유지되도록 해야 한다. 교수·학습과 평가의 기준이 성취기준이라는 점은 교육평가 자율권 논의의 가장 핵심적인 대상이 성취기준이 되어야 함을 의미한다.

이와 같은 맥락에서 학교가 교육평가 자율권을 가지고 있는지 여부는 몇 가지 하위 권한의 유무에 따라 판단해야 한다. 첫째, 성취기준과 이에 근거한 평가기준을 자유롭게 개발할 수 있는가이다. 둘째, 평가 도구나 방법, 시기를 자율적으로 결정할 수 있는가 여부이다. 먼저 교과 영역에서의 교육평가 자율권을 살펴보았다. 우리나라는 국가수준 교육과정 각론에서 교육내용에 해당하는 성취기준을 교과별로 제시하고 있다. 일선 학교와 교사에게 성취기준 구성이나 수정 권한이 없음은 이미 상술한바 있다. 더불어서 성취기준을 근거로 작성된 교과 교육과정의 ‘평가 기준’도 함께 제시하고 있어 교육평가 자율권의 핵심요소인 평가기준 선정에 대한 자율권은 사실상 없다고 봐야 한다. 다만 ‘평가기준은 단위학교에서 반드시 따라야 하는 것이 아니라 예시적 성격을 가지고 있으며, 학교의 상황 및 여건 등을 고려하여 평가기준을 수정·보완할 수 있다’(교육부, 2016: 8)고 명시하고 있지만 성취기준에 대한 구성, 수정권한이 없고 전국의 시·도교육청에서 국가수준 교육과정 각론에 담긴 성취기준 및 평가기준을 원용해서 일선 학교에 그대로 보급시켜 사용되고 있는 현실적 상황에서 이는 선언적 의미에 지나지 않는다.

다음은 평가 도구나 방법, 시기를 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 있는지를 살펴볼 차례이다. ‘교사별 과정 중심 평가를 강조하고 있는 2015 개정 교육과정은 학교에 평가도구 개발, 평가방법, 평가시기 결정 등 평가계획 수립부터 실행에 이르기까지 세부적인 권한을 폭넓게 부여하고 있다. 이에 대한 직접적이고 구체적인 언급은 국가수준 교육과정 문서(교육부, 2018: 100-103)에서 찾을 수 있다.

‘학교와 교사는 성취기준에 근거하여 학교에서 중요하게 지도한 내용과 기능을 평가한다.’

‘학교는 교과와 성격과 특성에 적합한 평가 방법을 활용한다.’

‘학교는 교과목의 성격을 고려하여 합리적인 세부 평가 기준을 마련하여 실시한다.’

이 뿐만 아니라 과정 중심 평가 교사 매뉴얼에서도 평가도구 개발, 방법, 시기에 대한 권한이 학교와 교사에게 주어졌음을 분명히 하고 있다(교육부, 교육과정평가원, 2018: 2-30). 이처럼 교과 영역에서 교육평가 자율권은 평가도구 개발, 평가방법, 평가시기 등 어떻게 평가할 것인가에 대한 방법론적인 권한만 교사에게 주어져 있을 뿐, 무엇을 평가할 것인가라는 평가의 핵심요소에 대한 의사결정 권한은 없다고 할 수 있다.

이에 비해 교과 외 영역인 창의적 체험활동에 대한 교육평가 자율권은 교사에게 폭넓게 주어졌다. 2015 개정 교육과정 총론과 창의적 체험활동 각론 문서에는 창의적 체험활동 교육평가 자율권이 학교에 있음을 밝히고 있다.

‘학교는 창의적 체험활동의 내용과 특성, 지역사회의 여건과 학교의 실태, 학생의 능력 등을 종합적으로 고려하여 창의적 체험활동 평가의 주안점을 작성·활용해야 한다’(교육부, 2018: 103).

‘학교에서는 창의적 체험활동의 학생 평가 계획을 평가 목표의 설정, 평가 기준의 선정, 평가

방법의 구체화, 평가 실시와 평가 결과의 기록, 평가 결과의 해석 및 활용 등의 절차를 고려하여 수립한다(교육부, 2015: 483).

‘창의적 체험활동의 영역별 평가의 관점은 학교에서 편성·운영한 활동별 목표와 교육의 중점을 고려하여 상세화한다.’(교육부, 2015: 484).

이처럼 교과 영역과 달리 창의적 체험활동에서는 평가기준 작성, 평가도구 개발, 평가방법, 평가시기 등 평가의 전 과정에 대한 자율권이 학교와 교사에게 주어져 있다고 할 수 있다.

지금까지 논의한 국가수준 교육과정 문서에서 허용하고 있는 초등학교 교육과정 자율권의 범위는 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 초등학교 교육과정 자율권의 범위와 수준

교육과정 영역	교육과정 자율권 분석 영역		
	교육과정 편제 및 시간배당	교육내용 구성	교육평가
교과	·학년군/교과(군)제 ·교과 집중 이수제 ·교과(군)별 수업 시수 20% 증감·운영 가능 (체육, 예술교과 감축 편성 운영 불가)	·자율권 없음 (성취기준에 대한 대체·추가·삭제·축소 허용 안됨) ·재구성 가능 (지도내용 순서·비중·방법 조정 운영 가능)	·사실상 ‘평가기준’ 구성 권한 없음 ·평가도구·평가방법·평가시기 결정권 있음
	·학년군제 운영 ·집중 이수제 운영 가능 (학년군별, 학기별)	·영역 구성권 없음 (자율/동아리/봉사/진로 4개 영역 고정)	·‘평가기준’ 구성 권한 있음
비교과 (창체)	·학년군별, 학기별로 영역 및 활동을 선택하여 집중 운영 가능 (영역, 활동, 시간 자율적 편성)	·교육내용(영역별 활동 내용)수정 권한 허용 ·1학년 입학초기 적응 프로그램 자율적 편성·운영 가능 ·재구성 가능 (지도내용 순서·비중·방법 조정 운영 가능)	·평가도구·평가방법·평가시기 결정권 있음

2. 지침 및 공문서를 통한 단위학교 교육과정 자율권 통제

1) 상부교육행정기관의 교육과정 관련 공문서 발행 현황

이 연구에서 상부교육행정기관이라 함은 부산광역시교육청과 해운대교육지원청에 한정한다. 그 이유는 교육연수원, 교육연구정보원, 어린이회관 등 시교육청 산하 기관은 그 업무 성격이

위 두 기관과는 상당히 다르기 때문이다. 지원과 협력, 교육·연수 등 그 업무 성격이 학교를 통제하고 관여하는 기관이 아니기 때문에 시교육청 산하기관에서 발행하는 공문서는 제외하였다. 또한 타 학교, 시청, 구청 등의 타 기관에서 발송한 공문서도 같은 이유로 제외하였으며, 타 국가기관, 공공기관에서 시교육청을 통한 이첩, 협조 등의 형태로 자료 제공을 요청하는 공문서도 제외하였음을 밝힌다.

(1) 월별 접수 공문서 분석

2018년 3월부터 2019년 3월까지 H초등학교에 접수된 부산광역시교육청, 해운대교육지원청이 발행한 교육과정 관련 공문서 현황은 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 월별 접수 공문서 현황

년도		2018년										2019년			계	백분율
월		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3		
공 문 건 수	부산광역시 교육청	24	12	7	10	8	5	7	10	11	17	21	26	20	178	79.1
	해운대 교육지원청	7	9	5	1	5	3	4	2	1	2	0	4	4	47	20.9
	계	31	21	12	11	13	8	11	12	12	19	21	30	24	225	100
백분율		13.8	9.3	5.3	4.9	5.8	3.6	4.9	5.3	5.3	8.4	9.3	13.3	10.7	99.9	

공문서의 월별 접수 현황을 분석한 결과 2019년 2월(13.3%), 3월(10.7%), 2018년 3월(13.8%)에 가장 많은 공문서가 접수되었음을 알 수 있다. 이를 통해 단위학교 교육계획이 수립되는 학년 초인 2월, 3월에 상부교육행정기관이 집중적으로 공문서를 발송하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 12월에 갑자기 공문서 발행 건수가 증가하는 이유는 이 시기에 그 해 단위학교에서 생성되는 각종 실적 자료 제출을 요구하는 사례가 집중되기 때문이다.

(2) 발송 기관별 접수 공문서 분석

접수된 공문 중 교육지원청에서 발행한 공문이 47건(20.9%), 시교육청에서 발행한 공문이 178건(79.1%)이었다. 이는 선행연구(조현숙, 2013)에서 교육지원청에서 발행한 공문이 89.5%로 압도적으로 많았던 것과는 무척 대조적이다. 그 이유로는 교육지원청의 기능이 과거에 비해 일선 학교에 대한 지원업무를 강조하고 그에 따라 예산과 조직이 서서히 바뀌어가고 있는 상황과 관련이 있을 것이다. 교육지원청은 지원업무 위주로 업무성격이 변해가고 그에 비례하여 시교육청에서는 교육지원청에 이첩을 시키지 않고 단위학교에 직접 공문을 발송해서 관련 업무를 추진하고 있는 현상과도 무관하지 않을 것으로 판단된다. 어쨌든 이러한 현상은 상부교육행정기관에

의한 단위학교 통제의 측면에서 보았을 때 교육지원청보다는 시교육청이 지침과 공문서를 통해 단위학교 교육과정 운영에 깊이 관여하고 있음을 보여준다.

(3) 공문서 유형별 세부 현황

공문서를 유형별로 분석하기 위한 분석 유목은 공문의 성격에 따라 통보·알림형 공문, 제출·보고형 공문, 지시·협조형 공문, 자율·협조형 공문의 4가지로 분류하였다. 그 유형별 특징은 <표 III-3>과 같으며, 유형별 분류기준에 따라 H초등학교에 접수된 교육과정 관련 225건의 공문서를 분류한 결과는 <표 III-4>와 같다.

<표 III-3> 공문서의 유형별 특징

유형	특징
통보·알림형	· 상부교육행정기관의 일방적 성격이 강함. 단위학교 의사 무관 · 단순정보제공, 강제성을 띤 각종 학교업무의 기준 제공을 목적 (예) 연수자 명단 안내, 학업성적관리지침 안내, 초등 평가방법개선 안내
제출·보고형	· 교육청의 정보취합, 단위학교에 해당 업무를 강제시키고자 하는 목적이 강함. · 쌍방향 성격이 강하며 보고 기간과 형식이 명확하게 정해져 있음 (예) 교육과정 편성 현황 제출, 학생동아리 운영계획서 제출
협조 요청형	· 협조요청이지만 실질적으로는 지시, 제출, 보고를 목적으로 함 (예) 과학과 실험연수 대상자 추천 협조(교당 1명), 2019년 단위학교 학교폭력 예방교육 계획 수립 안내 · 협조요청에 대한 단위학교 이행 강제성이 낮음. 학교 의사 존중. (예) 영어교육 강화 방안 토론회 참석 협조

<표 III-4> 유형별 분류에 따른 공문서의 수

방향	일방향적	쌍방향적	계
목적	정보전달, 알림	제출, 보고, 협조, 요청	
분류	통보·알림형 공문	제출·보고형 공문	협조·요청형 공문 지시 협조형 자율 협조형
건수	91	65	19 50
백분율	40.4	28.9	8.4 22.2
			99.9

공문서 유형을 분석한 결과 중 특징적인 점은 과거에 비해 제출·보고형 공문서의 비중이 대폭 줄어들었고, 대신 단위학교의 선택권을 존중하는 자율·협조형 공문서와 정보제공, 안내의 목적을 가진 통보·알림형 공문서의 비중이 늘고 있는 현상이다. 이러한 현상은 상부교육행정기관이 관여와 통제 위주의 교육행정에서 단위학교의 선택과 의사를 존중하고자 하는 추세와도 관련이 있을 것으로 추측이 된다.

2) 공문서 유형별 목록¹⁾

(1) 통보·알림형 공문서

교육과정과 관련하여 상부교육행정기관이 발송한 통보·알림형 공문서는 총 91건으로 교육과정 관련 접수 공문의 40.4%를 차지하여 가장 비중이 높았다. 공문서의 성격은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 일선 학교가 교육활동을 펼치는 데 필요한 각종 ‘자료’와 ‘정보’를 제공하고자 하는 현장지원적 성격과 ‘지침’, ‘기준’, ‘계획’ 등을 통보하여 학교수준 교육과정 편성·운영에 관여하고자 하는 통제적 성격이 그것이다. 유형별 공문서 목록의 예시는 <표 III-5>와 같다.

<표 III-5> 유형별 분류에 따른 공문서 목록(예시)

기관	년도	날짜	공문서 제목
시 교 육 청	2018	03.02.	· 2018학년도 초·중학교 영어 자료 온라인 보급 안내
		03.05.	· 2018 독도교육 기본계획 안내
		03.05.	· 안전교육 7대 표준안에 대한 학생 안전교육 계획 수립을 위한 자료 활용 안내
		03.05.	· 2018학년도 민주시민교육 활성화 기본 계획 알림
		03.05.	· 2018 초등 평가방법개선 기본 계획 알림

(2) 제출·보고형 공문서

단위학교 교육과정 편성·운영과 관련한 제출·보고형 공문서는 총 65건, 28.9%에 이르러 높은 비중을 보이고 있다. 공문서의 내용을 분석한 결과 상부교육행정기관이 제출·보고형 공문서를 통해 얻고자 하는 것은 다음 3가지로 압축이 된다. 첫째, 단순한 현황 파악이다. 둘째, 정책 입안과 수정을 위한 자료수집의 목적이다. 셋째, 상부교육행정기관이 추진하는 정책을 달성하기 위한 강제 수단으로 활용하고 있다. 특히 주목할 점은 세 번째 목적에 있다. 상부교육행정기관은 지침, 기준, 계획을 하달한 후 그 결과를 의무 제출의 형식으로 보고토록 함으로써 단위학교 자율권에 강력한 통제수단으로 활용하고 있다.

(3) 지시 협조형 공문서

지시 협조형 공문의 특징은 공문제목과 그 성격, 목적이 일치하지 않는 경우가 많다는 점이다. ‘협조’, ‘안내’, ‘알림’ 등의 강제성이 없는 제목이지만 그 내용을 분석해보면 강제성을 띄고 있는 경우가 많다. 이 유형의 공문서 성격은 크게 두 가지로 측면에서 살펴볼 수 있다. 업무 지시적 목적을 가진 공문서와 제출, 보고적 성격을 지닌 것으로 나누어진다.

1) 225건에 이르는 구체적인 공문서 목록의 게재는 지면 관계상 생략함.

(4) 자율 협조형 공문서

교육과정과 관련하여 상부교육행정기관이 발송한 자율 협조형 공문서는 총 50건으로 교육과정 관련 접수 공문의 22.2%에 해당하였다. 이 유형의 공문서 성격은 한마디로 '신청'이다. 학교와 교사를 대상으로 한 각종 연수, 프로그램, 교육, 공모사업 등을 자율적으로 신청하도록 안내를 하는 공문서이다. 강제성은 없으며 학교, 교사의 필요에 따른 판단과 선택을 존중한다.

3) 교육과정 자율권 분석 영역별 통계 목적의 공문서 현황

지금까지 교육과정 관련 225건의 전체 공문서를 영역별, 시기별, 발송기관별로 확인하고 그 내용을 검토하는 과정을 통해 상부교육행정기관이 어떤 분야에 집중을 하는지, 어떤 영역에 어떤 방법으로 단위학교 자율권에 관여하고 통제를 하려는지 큰 흐름을 읽을 수 있다. 하지만 교육과정 편제 및 시간배당, 교육내용 구성, 교육평가의 교육과정 자율권 분석 영역별로 어떤 관여를 하는지 그 구체적인 현황을 파악하기에는 부족하다. 따라서 공문서의 유형별로 교육과정 자율권 분석의 3가지 영역에 어떤 관여를 하고 있는지 구체적인 양상을 살펴보고자 한다. 먼저 교육과정 자율권 분석 영역별, 접수된 공문서 유형별로 공문서를 분류하였으며 그 내용은 <표 III-6>과 같다.

<표 III-6> 교육과정 자율권 분석 영역별 공문의 유형

공문의 유형	교육과정 자율권 분석 영역			계
	교육과정 편제·시간배당	교육내용 구성	교육평가	
통보·알림형	31(34.1)	28(30.7)	32(35.2)	91(40.4)
제출·보고형	55(84.6)	5(7.7)	5(7.7)	65(28.9)
지시 협조형	15(78.9)	2(10.5)	2(10.5)	19(8.40)
자율 협조형	31(62.0)	18(36.0)	1(2.0)	50(22.2)
계	132 (58.7)	53 (23.6)	40 (17.8)	225 (99.9)

교육과정과 관련 전체 공문서 225건 중 132건이 교육과정 편제 및 시간배당 영역에 해당하는 것으로 58.7%를 점유하였다. 특히 제출·보고형 공문서 유형의 84.6%, 지시 협조형 공문 유형의 78.9%가 교육과정 편제 및 시간배당 영역에 해당하는 것으로 절대 다수를 차지하였다. 이는 상부교육행정기관이 교육과정 편제 및 시간배당 영역에 많은 관심을 가지고 지속적으로 통제하고 있음을 의미하며, 편제와 시간배당 영역에 대한 통제 방식이 '보고'와 '지시'에 많이 의존하고 있음을 알 수 있다. 눈여겨볼 부분은 교육평가 영역에 대한 공문서 접수 비율이 적지 않다는 점이다. 2015 개정 교육과정에서 강조하고 있는 과정 중심 평가의 현장 적용과 안착을 위해 상부교육행정기관이 지속적인 관심을 가지고 관리를 하고 있다고 판단할 수 있다.

다음 단계로 <표 III-6>에 나타난 유형별 공문서 225건 중 단위학교 교육과정 자율권에 직접적인 통제 목적을 가진 것으로 판단되는 공문서만을 선별하였다. 전체 225건의 교육과정 관련 공문서 중 단순 안내, 자료 및 정보 제공, 자율적 협조 등 통제적 성격이 없거나 약한 건들은 제외하고 통제적 목적을 가진 것만 선별하였으며 총 36건이었다. 추출된 36건의 공문서 중에는 ‘지침’의 성격을 가진 공문서도 다수 포함되어 있다. 이것들 외에도 간접적인 방식이지만 시교육청과 교육지원청이 정책 목표 관철을 위해 추진하는 각종 사업에 대한 공문서도 20여건에 이르렀지만 제외하였다. 이 공문서들의 특징은 표면적으로는 단위학교의 자율적 선택과 운영을 전제로 하는 안내용이어서 직접적인 통제 목적의 공문서 목록에서는 제외하였다.

(1) 교육과정 편제 및 시간배당 영역

교육과정 편제 및 시간배당 영역의 통제 목적의 공문서는 총 27건으로 전체 36건의 75%로 대부분을 차지하였다. 상부교육행정기관은 단위학교의 교육과정 자율권 중 교육과정 편제, 시간배당 영역에 집중적인 관여를 하고 있음을 알 수 있다. 그 방식은 주로 ‘보고’와 각종 기준과 지침의 ‘안내’에 의한 것이다. 유형별 통제목적 공문서 목록의 예시는 아래와 같다.

〈표 III-7〉 교육과정 편제 및 시간배당 영역의 통제 공문서(예시)

유형	통제 목적의 공문서
통보·알림	· 진로교육기본계획 · 학교예술교육 활성화 추진
제출·보고	· 학교 심폐소생술 등 응급처치교육 계획 알림 · 학사일정 현황 제출
지시·협조	· 학교교육계획 탑재처 관리
자율·협조	· 글로벌빌리지 영어체험프로그램 운영계획 알림 · 찾아가는 정보윤리교육특강 신청 안내

(2) 교육내용 구성 영역

이 영역에 대한 통제적 목적의 공문서 빈도는 매우 적었다. 단위학교에는 국가수준 교육과정 각론에 나타난 교육내용들, 즉 과목별 성취기준을 가감하거나 수정할 수 있는 권한이 허용되지 않고 필요에 따라 순서와 비중 등을 조정하는 수준인 재구성 권한만 주어졌다. 때문에 상부교육행정기관에서도 성취기준을 임의로 조정할 수 없었을 것이다. 특히 과정 중심 평가를 강조하는 현행 2015 개정 교육과정의 특성상 성취기준은 교육내용이기도 하지만 평가기준도 되기 때문에 더욱 이런 현상이 고착화 되었다고 하겠다. 이런 이유로 상부교육행정기관의 교육내용 구성에 대한 직접적인 관여나 통제를 목적으로 하는 공문서 생산이 적을 수밖에 없었다고 판단된다.

교육내용 구성에 대한 상부교육행정기관의 통제는 직접적인 방식보다는 간접적인 방식으로 이루어지는 경향이 있었다. 일선학교의 희망을 받아 추진하는 ‘00학교 신청’, ‘00프로그램 안내’, ‘00학습 신청’, ‘00교육 안내’, ‘00교실 신청’ 등의 제목으로 접수되는 자율 협조형 공문서들이 적지 않으며 실제 많은 학교들이 위 프로그램을 신청해서 운영하고 있다. 다양한 이유로 위 사업

에 참가하게 되는 학교의 입장에서는 간접적인 관여와 통제를 받게 되는 결과가 된다. 왜냐 하면 통상적으로 2월말, 3월초에 수립되는 학교 교육과정에 반영되지 않은 외부 프로그램에 대한 참여는 기존 교육과정을 수정해야 하는 상황이 벌어지기 때문이다. 교육과정의 수정은 시간배당과 교육내용에 대한 수정을 동반한다. 현실적으로는 교과 교육과정이나 창의적 체험활동의 기존 성취기준을 재구성해서 프로그램 운영에 필요한 시수를 확보해야만 하기 때문에 결국 단위학교 교육과정 자율권에 대한 간접적인 관여에 해당된다.

(3) 교육평가 영역

2015 개정 교육과정의 가장 큰 특징은 과정 중심 평가라고 할 것이다. 특히 단위학교 교사들이 느끼는 2015 개정 교육과정의 진면목은 ‘학생평가 방식’의 변화이다. 교사뿐만 아니라 학생과 학부모들도 이 낮은 평가방식에 적응하지 못하고 있음을 쉽게 목격하게 된다. 매우 이상적이기는 하지만 현실적으로 그 이상을 교실에서 적용하는데 여러 가지 어려움을 호소하는 교사들이 많다. 하지만 부산광역시교육청은 2018학년도부터 과정 중심 평가를 현장에 착근시키기 위해 온 힘을 기울이고 있다. 많은 예산과 인력, 행정력이 동원되는 역점사업으로 추진하고 있는 상황이기 때문에 교사 연수, 학생 및 학부모 교육, 간담회, 워크숍, 컨설팅, 매뉴얼 및 홍보자료 보급, 공문서를 통한 단위학교 운영 상황 점검, 통제 등 가용 정책 수단이 모두 동원되고 있다.

상황이 이렇다 보니 국가수준 교육과정에서 단위학교에 부여한 교육평가 관련 자율권 중에서 상부교육행정기관에 의해 통제되고 있는 부분이 많이 발견되었다.

4) 공문서를 통한 단위학교 교육과정 자율권 통제 내용

(1) 교육과정 편제 및 시간배당 영역

통제 목적의 공문서 36건 중 총 27건이 해당되며 단위학교 자율권 통제 영역의 대부분을 차지한다. 주로 단위학교 교육과정 편성의 기준이 되는 지침, 계획 안내를 통해 특정 프로그램을 운영하도록 유도하거나 시수 배정을 강제(권장)하는 내용이 많았다. 또한 의무적인 실적 제출이나 보고를 통해 상부교육행정기관이 중점적으로 추진하는 사업이나 프로그램에 일선 학교가 적극적으로 때로는 의무적으로 참여하도록 유도하고 있다. 마지막으로 각종 현황을 보고하도록 해서 상부교육행정기관이 제시한 지침과 기준에 부합되는 교육과정을 편성·운영하고 있는지 관리하고자 하는 목적도 있다. 연중 지속적으로 이루어지고 있는 이런 형태의 통제와 관여로 인해 편제와 시간배당에 부여된 단위학교의 교육과정 자율권은 크게 훼손되고 있다. 특히 ‘학교교육계획 수립 지원을 위한 컨설팅 계획’, ‘교육과정 편성 현황 제출’ 공문서를 주목할 필요가 있다. ‘학교교육계획 수립 지원을 위한 컨설팅 계획’의 목적은 단위학교가 교육계획을 수립하기 전에 교육청의 방침들을 반영하고 있는지 사전 점검하기 위한 것이다. 궁극적인 목적은 교육청이 설

정한 교육과정 편성 지침을 학교 교육계획에 강제로 반영시키기 위한 사전 조치이다. '교육과정 편성 현황 제출' 공문서는 학년군/교과군제, 집중이수제, 20% 증감운영 현황 등 전반적인 교육과정 편성 현황 제출을 요구하는 것이다. 이것은 우리나라 교육과정 자율화 정책의 부정적인 특성 중 한 가지로 지목되고 있는 '강요된 자율성' 문제에 해당된다. 선행연구(김재춘, 2011; 정영근·이근호, 2011)에서 지적된 강요된 자율성으로 인해 교사들은 선택의 여지가 없이 수동적인 입장에서 강제적으로 자율성을 발휘할 수밖에 없는 상황이다. 이로 인해 교육과정 자율화로 기대할 수 있는 긍정적인 효과는 반감될 수밖에 없고 오히려 교육과정에 대한 무관심, 냉소주의는 커지게 되고, 일정한 적응기간이 지나게 되면 그저 그런 '또 하나의 교육과정'으로 인식하게 될 가능성이 크다. 교육과정 편제 및 시간배당 영역의 구체적인 통제 내용은 <표 III-8>과 같다.

<표 III-8> 교육과정 편제 및 시간배당 영역의 통제 내용

유형	통제 목적의 공문서	자율권 통제 내용
통보 · 알림	장애공감문화조성 장애인식개선 교육활동 계획 안내	연2회 장애이해교육 편성 강제
	초등학교 교육과정 편성·운영 지침	별도 분석
	개정교육과정에 따른 초등학교 교육과정 편성 안내	국가수준 교육과정 문서와 거의 동일한 내용
	교육과정 기반 학교폭력 예방교육 운영 추진	학년별 20차시 편성 강제함
	학교교육계획 수립을 지원을 위한 2차 컨설팅계획	학교교육계획서 편성에 대한 강력한 통제 수단(주요업무계획·방침 반영여부 확인, 편제·시간배당, 교과교육, 창체 영역)
	학교예술교육 활성화 추진	예술교육과정 편성 강제
	SW교육 활성화를 위한 교육과정 편성	17차시 '이상'의 시수 편성 요청. 교과군 20% 범위 내에서 시수 확보 방안 제시하면서 그 이상의 시수 편성을 권장
	인성교육시행계획	실적제출 강요
	학교통일교육 기본계획	교과 4차시, 창체 6차시 이상 시간배당 권장
	독도교육기본계획	1시간 이상 계기교육 실시. 강제 시간배당
제출 · 보고	학사일정 현황 제출	수업일수, 방학기간 및 일수, 재량휴업일
	교육과정 편성 현황 제출	학년군/교과군제, 집중이수제, 20% 증감운영현황 제출 요구 → '강요된 자율성', '강제적 자율성' 문제가 대두됨
	학교 성교육 실시 현황 제출 알림	3시간 이상 강제 편성(교과, 비교과)
	학교안전교육 실적 제출	연간 51차시 이상 강제 편성
	생존수업교육 행정사항 알림	10차시 이상 강제 배당. 교육계획서 반영
	1학기 학교안전교육 실적 제출	51차시 이상 강제 편성
	정보통신윤리교육 특강 신청	1교 최소 1특강 강제 신청
	독도교육주간 운영 결과 제출	1시간 이상 계기교육 실시. 강제 시간배당
	학교 심폐소생술 등 응급처치교육 계획 알림	2차시 이상 의무적 시수 확보

(표 계속)

유형	통제 목적의 공문서	자율권 통제 내용
제출 · 보고	학교흡연예방사업 최종실적 입력 및 보고서 제출	흡연예방교육 수업시수 강제 편성
	흡연·음주예방 등 약물오남용 예방교육 실시현황 제출	의무적 시수 확보
	자살예방 및 생명존중교육 추진계획 및 관련사항 제출	4시간 이상 시수 의무 확보
	학교폭력예방교육 운영계획서 제출	교과연계, 창체 시간을 활용한 운영계획 제출
	생존수영교육 사업지원 및 운영계획 알림	3~5학년 강제 참가. 10차시 이상 시간배당
	독도교육주간 운영결과 제출	1시간 이상 계기교육 실시. 강제 시간배당
지시 협조	학교교육계획 탑재처 관리	학교교육계획서 교육청 제출 요구와 이를 통한 주요업무계획·방침 반영여부 확인
자율 협조	부산글로벌빌리지 영어체험프로그램 운영계획 알림	305개 학교 중 교동의 불편으로 참가가 곤란한 일부 원격지 소규모 학교를 제외한 282개 학교가 참가. 사실상 강요와 다름없음. 12차시 편성.
	찾아가는 정보윤리교육특강 신청 안내	1교 최소 1특강 강제 신청

(2) 교육내용 구성 영역

상부교육행정기관에서는 교육내용 즉 국가수준 교육과정 문서상의 성취기준을 수정해야 하는 수준의 직접적인 통제는 하지 않고 있다. 다만 상부교육행정기관이 관심을 가지고 추진하는 정책의 실행과 착근을 위해 수업시수 배정을 강요하고 있으며 그 방식은 대체로 교과 재구성을 통한 것이다. 문제는 재구성의 실효성이다. 국가수준 교육과정에서는 순서, 비중, 방법 등을 조정하여 재구성이 가능하다고 하였지만 성취기준 내용 요소 일부가 임의로 삭제되지 않도록 유의해야 한다고 명시하고 있다. 따라서 상부교육행정기관의 통제로 특정 프로그램을 단위학교에서 진행한다는 것은 곧 기존의 관련 교육내용(성취기준)에 추가적으로 새로운 내용 요소가 추가되어야 함을 의미한다. 학교와 교사에게는 재구성 작업 자체도 시간상의 제약으로 쉽지 않은 일이지만 내용 요소의 추가로 실천하기는 더욱 더 어려울 수밖에 없다. 즉 재구성을 통한 새로운 교육 활동이나 프로그램을 운영한다는 것은 그 실효성이 매우 떨어진다고 볼 수 있다. 교육과정 구성 영역의 통제 내용은 <표 III-9>와 같으며 지시 및 자율협조형에서는 발견되지 않았다.

<표 III-9> 교육내용 구성 영역의 통제 내용

유형	통제 목적의 공문서	공문서에 의한 자율권 통제 내용
통보·알림	민주시민교육 활성화 기본 계획 알림	평화통일교육 연간 10차시, 독도교육 연간 10차시 이상 편성 강요
	부산영어공교육 강화 계획 알림	글로벌빌리지 입소를 주요 정책에 반영하여 사실상 학교의 참가를 강요함
제출·보고	꿈아 인성아 놀자 운영계획	숙박형 인성교육캠프 강제 이용. 시수 배당

(3) 교육평가 영역

교육평가 영역에 대한 상부교육행정기관의 통제 내용은 주로 과정 중심 평가의 현장 정착을 목적으로 한다. 가르친 내용을 가르친 교사가 가르치는 그 수업시간에 평가한다는 과정 중심 평가의 기본 방향과 철학은 많은 부분에서 환영받을 만하며 이념적 정당성도 높은 편이다. 다만 몇 가지 점에서 국가수준 교육과정 문서에서 단위학교에 허용한 교육평가 자율권을 적지 않게 침해하고 있다. 교과, 비교과 교육과정에서 평가도구, 평가방법, 평가시기 결정권은 단위학교에 주어진 권한이다. 그런데 상부교육행정기관에서는 초등학교 학업성적관리시행지침, 초등 평가방법개선 기본계획 등의 각종 지침을 통해서 다음과 같은 통제를 하고 있었다.

첫째, 평가방법에 대한 관여와 통제이다. 국가수준 교육과정 각론 문서에는 평가방법의 다양성을 언급하면서 지필평가와 수행평가 중 선다형을 모두 허용하고 있다. 그런데 부산광역시교육청에서는 지필평가 선다형은 금지하고 있으며 서술형, 수행중심의 평가만을 강요하고 있다. 평가도구로서 선다형 지필평가는 교과, 영역, 평가기준의 내용과 특성에 따라 선다형이 적합한 평가도구로 활용될 수도 있다. 적합하다면 그 평가도구를 쓸 수 있도록 허용해야만 한다. 적합한지 그렇지 않은지 판단은 수업의 장면 장면에서 ‘가르치는’ 교사가 해야만 하며 그것이 과정 중심 평가의 이념에도 부합되는 것은 물론이고 단위학교와 교사에게 허용된 자율권이기도 하다.

둘째, 통지 방법에 관한 통제이다. 학부모에게 평가 결과를 통지 하는 횟수를 연 4회 이상으로 규정하고 있는 점이나 통지문 형식, 통지 방법까지 ‘예시자료 안내’를 통해 일률적인 형태를 취하도록 유도하고 있는 것은 전형적인 상부교육행정기관의 통제에 해당한다. 교육평가 영역의 통제 내용은 <표 III-10>과 같으며 통보·알림형 공문서에서만 발견되었다.

〈표 III-10〉 교육평가 영역의 통제 내용

유형	통제 목적의 공문서	공문서에 의한 자율권 통제 내용
통보·알림	초등 평가방법개선 기본계획 알림	서술형, 수행 중심의 평가만 허용. 객관식 평가방식 불가. 통지방식, 횟수 강제
	평가결과 통지방법 개선 사례 탑재 및 활용방안 안내	통지방법 사례 안내를 통해 학교의 통지방법 획일화 조력
	학생평가 관련 도움 자료탑재 안내	수행평가 도구의 안내로 단위학교에 주어진 개발 자율권 침해
	초등학교 학업성적관리시행지침 알림	별도 분석
	교과별 평가기준 관련 자료 개발 보급	교과별 평가기준 보급으로 사실상 단위학교의 평가기준 구성 자율권이 약화됨

5) 지침을 통한 단위학교 교육과정 자율권 통제 내용

‘2019 부산교육 기본계획’에 담긴 주요 통제 및 관여 내용은 대부분 부산광역시교육청에서 관심을 가지고 중점적으로 추진하는 사업과 관련 있는 내용들이다. 단위학교로 하여금 특정 프로그램 편성·운영하게끔 구체적인 시수배정까지 제시하면서 강제하고 있는 것은 학교 교육과정

자율성에 적지 않은 악영향을 미칠 수밖에 없다. ‘초등학교 교육과정 편성·운영지침’의 내용은 거의 대부분 국가수준 교육과정 총론 및 각론 문서와 동일하다. 다만 과목별 평가방법 중 국가수준 교육과정에서는 허용하고 있는 선다형, 진위형 등 선택형 객관식 평가방법을 의도적으로 배제하여 서술형 평가 일색으로 평가 방법을 획일화하려는 의도가 드러나 있다. 이는 ‘학업성적관리지침’, ‘평가방법개선 기본계획’에서도 동일한 내용의 지침을 담고 있어 국가수준에서 허용되고 있는 교육평가 자율권이 일정부분 훼손되고 있다. ‘해운대교육 주요업무계획’에 담긴 주요 통제내용은 ‘부산교육 기본계획’의 내용을 원용해서 지역 실정에 맞게 재구성한 것들이 많은 것이 특징이다. 부산광역시교육청 및 해운대교육지원청에서 발송한 지침 분석을 통해 드러난 초등학교 교육과정 자율권 통제, 관련 내용은 <표 III-11>과 같다.

<표 III-11> 지침에 나타난 교육과정 자율권 통제 내용

지침의 종류	교육과정 자율권 통제 내용
부산교육 기본계획	· 교육과정 내 학생자치활동 시간 확보(월 1시간 이상) · 평화통일교육 연간 권장시수 준수: 연간 10시간(교과 4시간, 창체 6시간) · 교육과정 연계 다문화이해교육: 연간 2시간 이상 · 단위학교 과정중심평가 통지방법: 연 4회 이상 · 약물·사이버 중독 예방교육: 10차시 이상 확보, 학기당 2회 이상 · 생존수영교육계획 수립 · 학교흡연예방사업(약물오남용 예방교육 포함) 계획 수립 · 학교 성교육 강화: 성폭력예방교육 포함 학년별 교육 15차시 교육계획 수립
초등학교 교육과정 편성·운영지침	· 국가수준 교육과정에는 각 과목별 평가방향에 선다형, 진위형 등 선택형 객관식 평가방법도 사용가능함을 명시하고 있으나 이 지침에는 과목별 평가방향에서 지필평가 방법 중 선택형, 단답형 등 다양한 평가방법을 사용할 수 있다는 국가수준 교육과정 문서에 나타난 평가방향을 의도적으로 배제하고 있음(국어, 수학, 과학, 영어 등).
학업성적관리 시행지침	· 전체평가에서 수행평가를 70% 이상 실시할 것을 권장한다. · 지필평가는 성취기준에 따른 성취도에 중점을 두어 실시하되 서술형 평가문항(선택형의 객관식은 배제)으로 출제한다. · 평가결과 통지의 세부적인 방법 및 횟수 등은 학교에서 정할 수 있다.(연 4회 이상 권장) → 실제로는 통제를 하고 있음. <표 III-10> 교육평가 영역의 통제 내용 참고
평가방법개선 기본 계획	· 1~2학년의 경우 수행평가 중심의 평가 실시 적극 권장한다. · 지필평가에서 객관식 평가를 지양한다.
해운대 교육 주요업무계획	· 교육과정 편성 점검 및 컨설팅: 연2회 → 학교교육계획서 편성에 대한 강력한 통제 수단(주요업무계획 방침 반영여부 확인, 편제·시간배당, 교과교육, 창체 영역) · 부산글로벌빌리지 체험학습: 교육과정 시수 반영 → 시간배당(12차시) · 생존수영교육 확대: 학년별 10시간 이상 편성·운영 강제 · 학생 성장을 지원하는 과정중심평가 결과 통지: 연 4회 이상 권장. 평가도구, 평가 방법, 평가시기 결정권은 단위학교에 있다고 명시하고 있음. → 실제로는 통제를 하고 있음. 공문서에 의한 교육평가 영역의 통제 내용 참고 <표 III-10>

(표 계속)

지침의 종류	교육과정 자율권 통제 내용
해운대 교육 주요업무계획	· 지역사회 유관기관 활용, 1박 2일 체험프로그램 운영(기장군) → 학교의사와는 관계 없이 사업예산 집행을 위해 체험학습을 강제함. 시수배당 · 교육과정에 학생자치활동 시간확보: 월 1회 이상 → 창의적체험활동 편제 및 시간 배당 자율권 침해 · 학생참여형 성교육 강화: 성폭력예방교육(3시간) 포함 학년별 연간 15차시 운영

6) 단위학교의 자율권에 대한 상부교육행정기관의 통제 내용

국가수준 교육과정 문서에서 허용하고 있는 초등학교 교육과정 자율권에 대해 시교육청, 교육지원청이 지침 및 공문서를 통해 통제하고 있는 주요 내용은 <표 III-12>와 같다.

<표 III-12> 단위학교 자율권에 대한 상부교육행정기관 통제 내용

교육과정 영역	교육과정 자율권 분석 영역		
	교육과정 편제 및 시간배당	교육내용 구성	교육평가
교과	· 학년군/교과(군)제 · 교과 집중 이수제 · 교과(군)별 수업 시수 20% 증감·운영 가능 (체육, 예술교과 감축 편성 운영 불가)	· 자율권 없음 (성취기준에 대한 대체·추가·삭제·축소 허용 안됨) · 재구성 가능 (지도내용 순서·비중·방법 조정 운영 가능)	· 사실상 '평가기준' 구성 권한 없음 · 평가도구, 평가방법, 평가시기 결정권 있음
통제 내용	· 학년군/교과(군)제, 교과 집중 이수제, 수업 시수 20% 증감 정책에 대해 단위학교 자율권 통제 안함. · 상부교육행정기관의 관심 정책 추진에 따라 단위학교에 강제적인 시간 배당 및 재구성 요구 빈번함. · 상부교육행정기관이 제시한 지침과 기준에 부합되는 교육과정 수립을 유도하기 위해 지속적인 관여를 함. 이로 인해 편제 및 시간배당 영역의 자율권은 일정부분 훼손됨. · 평가방법·평가시기에 대한 자율권이 상부교육행정기관의 지침에 의해 강한 통제를 받음.		
비교과 (창체)	· 학년군제 운영 · 집중 이수제 운영 가능 (학년군별, 학기별) · 학년군별, 학기별로 영역 및 활동을 선택하여 집중 운영 가능 (영역, 활동, 시간 자율적 편성)	· 영역 구성권 없음 (자율/동아리/봉사/진로 4개 영역 고정) · 교육내용(영역별 활동 내용)수정 권한 허용 · 1학년 입학초기 적응 프로그램 자율적 편성·운영 가능 · 재구성 가능 (지도내용 순서·비중·방법 조정 운영 가능)	· '평가기준' 구성 권한 있음 · 평가도구, 평가방법, 평가시기 결정권 있음

(표 계속)

교육과정 영역	교육과정 자율권 분석 영역		
	교육과정 편제 및 시간배당	교육내용 구성	교육평가
통제 내용	· 교육과정 편제 및 시간배당, 교육내용 구성, 교육평가 모든 영역에서 상부교육행정기관으로부터 특별한 통제를 받고 있지 않으며 폭넓은 자율권을 인정받고 있음. · 다만 교과 교육과정 영역과 마찬가지로 단위학교의 의사와 관계없이 직·간접적인 방법으로 특정 프로그램 운영에 필요한 시수 배정은 물론 필요한 경우 관련 활동 내용과 연계운동을 강조함. 이에 따라 단위학교의 필요에 따른 교육 프로그램을 운영하는데 필요한 시수를 충분히 확보하기 어려움. 이로 인해 편제 및 시간배당 영역의 자율권은 일정부분 통제받고 있다고 할 수 있음.		

IV. 논 의

1. 단위학교 교육과정 자율권의 핵심, '교육내용 구성' 권한

2015 개정 교육과정에서 교과영역에 대한 교육내용 구성 자율권은 사실상 없다. 다만 필요한 경우 '재구성'을 할 수 있도록 허용할 뿐이다. 하지만 이 재구성 행위도 매우 제한적인 것만 허용되고 있다. 시수감축 운영을 위해 재구성을 할 때 교사는 국가수준 교육과정 문서의 교육내용을 삭제할 수 없으며 압축하거나, 순서·비중·방법을 조절할 수만 있다. 또한 시수증배 운영을 할 때에도 자율성 발휘를 제한하고 있는데 새로운 교육내용 생성은 허용하지 않고 다만 늘어난 수업시수만큼 다양한 주제를 실친 중심으로 운영하도록 하고 있다. 재구성이라는 용어는 국가 교육과정의 책무성과 기준적 지위를 유지하기 위한 정치적인 수사일 뿐이며 여러 요인으로 인해 교육 일선에서의 재구성 실효성은 매우 떨어진다는 연구결과(강성문, 2016; 박윤경, 정종성, 김병수, 2015; 방기용, 2012; 방기용, 강현석, 2014)가 적지 않음을 직시할 필요가 있다.

교육과정 자율권의 핵심이라고 할 수 있는 교육내용 구성권에 대한 자율성 부재는 현행 2015 개정 교육과정이 담고 있는 자율화 정책의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 학년군제, 교과(군)제, 수업시수 20% 증감 허용 조치는 '필연적으로' 교육내용을 수정할 수 있는 권한이 요구된다. 교육과정 자율화의 목적은 교육과정 운영의 현장적합성을 높여 교육의 효율을 높이고 교육의 다양성을 확보하기 위한 것이다. 즉, 지역사회의 특성과 학생, 학부모 등 교육수요자의 요구에 적합한 학교교육과정을 편성하고 운영할 수 있도록 학교가 숨 쉴 수 있는 공간을 만들어 주기 위한 것이다. 이처럼 교육과정 자율화의 목적이 분명함에도 불구하고 교사들의 교육내용 구성에 대한 자율권은 허용되지 않고 있다. 국가수준 교육과정 각론에 명시되어

있는 교육내용 즉, 성취기준을 빠짐없이 지도하도록 묶어 놓고 있는 상황에서 교사들은 ‘교육 수요자의 요구에 적합한’ 학교교육과정을 편성·운영하거나 학교만의 특성을 살릴 여력을 만들 어내기 어려울 것이다.

이처럼 교육내용 구성에 대한 교사들의 자율성을 금지하고 있는 상황에서 현장 교사들의 입 장에서는 굳이 수업시수 20% 증감 ‘행위’를 할 필요성을 크게 느끼지 못할 것이다. 이와 관련해서 많은 학교에서 교육과정을 편성할 때 교과별 연간 수업시수 증감이 최소한에 그치는 현상을 보고하고 있음을 주목할 필요가 있다(원미영, 2016; 임보람, 2014). 교육과정 자율화 정책에 대한 높은 지지와 공감에도 불구하고 그것에 대한 교사의 인식과 수용태도는 상당히 부정적이다. 교육과정 실행의 주체인 교사의 자율화 정책에 대한 부정적 인식과 수용태도는 교육과정 자율화 정책의 현장 안착에 매우 나쁜 영향을 미칠 수밖에 없다는 점에서 매우 중요한 문제이다. 따라서 향후 다가올 새로운 국가 교육과정 개편 시에는 자율화 정책의 방향을 교사들의 수용태도 개선에 두어야 하고, 그 초점은 교과 교육과정의 ‘교육내용 구성 자율권 허용’에 맞춰야 한다.

교과 영역의 경우 교육평가 자율권은 교육내용 구성 자율권과 마찬가지로 매우 제한적이다. 그 이유는 교과별로 성취기준을 근거로 작성된 ‘평가기준’이 함께 제시되어 있기 때문이다. 사실 이는 매우 당연한 귀결이다. 성취기준에 대한 어떠한 형태의 보완, 삭제, 추가를 허용하고 있지 않은 상태에서 성취기준을 근거로 구성되어 지는 평가기준 역시 수정하기가 어렵기 때문이다. 다만 국가 교육과정에서 ‘학교의 상황 및 여건 등을 고려하여 평가기준을 수정·보완할 수 있다’고 명시하고 있는 것은 단위학교가 교과 교육과정의 성취기준을 재구성할 수 있기 때문에 이에 대한 대응으로 평가기준 역시 재구성할 수 있다고 밝히고 있는 것에 불과하다. 사실상 교육평가 자율성의 핵심이 되는 평가기준을 구성할 수 있는 자율권은 없다. ‘교육내용 구성 자율권’이 부여될 때 평가기준 설정의 자율권도 함께 확보될 수 있을 것이다. 따라서 문제의 핵심은 교육내용 구성에 대한 자율권 확보에 있다. 이처럼 교과영역에 대한 ‘교육내용 구성’ 권한의 부재는 현행 국가수준 교육과정 자율화 정책의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 교육내용 구성 권한이 단위 학교에 주어졌을 때 학년군제, 교과(군)제, 교과(군)별 수업시수 20% 증감, 집중이수제의 도입 효과를 볼 수 있으며, 나아가 지역사회의 특성과 학생, 학부모 등 교육수요자의 요구에 적합한 학교교육과정을 편성·운영하여 교육의 적합성과 효율성을 높인다는 교육과정 자율화의 근본적인 목적을 달성하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

2. 교육청의 역할과 교육과정 거버넌스의 개선 방향

지침과 공문서를 분석한 결과 시교육청과 교육지원청은 국가수준 교육과정이 허용하고 있는 대부분의 교육과정 자율성에 대해 직·간접적인 통제와 관여를 하고 있었다. 교육과정 자율화 정책의 지속적인 확장에 따라 단위학교의 교육과정 자율성 역시 지속적으로 활성화되어야 함에도

불구하고 교사의 교육과정 자율성은 여전히 위축되어 있고 소극적이며 타율적이다. 시교육청과 교육지원청이 학교 실정에 적합한 교육과정을 편성·운영할 수 있도록 단위학교를 지원해야함에도 불구하고 오히려 이를 방해하는 역할을 하게 된 원인은 무엇인가? 역설적이게도 이 현상의 원인은 교육과정 결정의 분권화 정책에서 찾을 수 있다. 제6차 교육과정 이래로 교육과정 결정의 분권화, 지역화 정책은 국가 교육과정 총론 문서에 ‘시·도교육청 교육과정 편성·운영 지침’을 작성하여 보급할 것을 제시하기에 이르렀고²⁾ 이는 2015 개정 교육과정에까지 유지되고 있다. 이 지침이 국가수준 교육과정에서 허용된 이유는 중앙 정부가 독점하던 교육과정 결정권을 지역에 까지 분산시켜 궁극적으로 단위학교의 교육과정 자율권을 신장시키려는데 있었다. 그런데 시·도교육청 교육과정 편성·운영 지침의 작성과 보급을 통해 국가교육과정의 취지가 단위학교에 잘 구현될 수 있도록 안내하고 교육과정 중심의 학교 운영에 도움이 되도록 한다는 당초의 의도와는 다르게 그 실효성이 의문시되어 왔으며(김평국, 2009; 박순경, 2003), 나아가서 단위학교 교육과정을 통제하는 또 하나의 옥상옥 구조를 만들게 되는 결과를 가져온 것이다. 교육과정 자율화의 정착과 확산을 위해서는 국가 교육과정에서 허용하고 있는 단위학교 교육과정 자율권을 시·도교육청이 통제하고 관여하는 현상을 반드시 개선해야만 한다.

이 문제의 해결 방안은 첫째, 시·도교육청과 교육지원청이라는 상부교육행정기관을 ‘학교 교육과정 지원’ 중심으로 그 기능과 역할을 재편하는 것이다. 지역교육청을 학교 지원 중심의 ‘교육지원청’으로 변화시켜 나가고 있는 것처럼 시·도교육청 역시 그 명칭과 기능, 역할, 구조를 단위학교 교육과정 지원 중심으로 탈바꿈시켜 나가야 한다. 또한 지금까지 유지해오던 통제중심의 시·도교육청의 교육과정 편성·운영 지침을 ‘교육과정 지원 중심’의 편성·운영 지침으로 대체해야 한다. 둘째, 교육과정 결정 권한의 분권화, 지역화 구조를 기존처럼 시·도 수준, 학교수준으로 설정하지 않고 국가 ↔ 학교로 이원화하여 보다 단순화시켜야 한다. 즉, 교육과정 편성과 관련된 권한을 ‘국가 교육과정’과 ‘학교 교육과정’으로 2원화하여 단위학교가 교육과정 자율성을 발휘할 수 있도록 법률적, 제도적 여건을 조성해주어야 할 것이다. 나아가서 우리나라 교육과정 거버넌스의 개선에 대한 논의는 학교 교육과정 자율화에 초점을 맞추어야 하며, 교육과정의 중심에 국가와 시·도 교육청이 아닌 학교를 두는 것이어야 한다.

V. 결 론

이 연구는 단위학교의 교육과정 자율권 내용을 분석하고, 이에 대한 상부교육행정기관의 통제

2) ‘지역의 특수성, 교육의 실태, 학생·교원·주민의 요구와 필요 등을 반영하여 교육청 단위의 교육 중점을 설정하고, 학교 교육과정 개발을 위한 시·도 교육청 수준 교육과정 편성·운영 지침을 마련하여 안내한다’(교육부, 2015: 31).

및 관여 양상을 들여다봄으로써 실질적인 교육과정 자율권의 실태를 파악하는데 목적이 있다. 연구결과가 주는 시사점과 논의를 바탕으로 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 단위학교의 실질적인 교육과정 자율성 확보를 위해서는 ‘교육내용 구성’ 권한이 주어져야만 한다. 학년군제, 교과(군)제의 도입과 수업시수 20%의 증감 허용 조치는 필연적으로 국가수준 교육과정 문서상의 교육내용들 즉, 성취기준을 수정하고 보완할 수 있는 권한이 요구된다. 수업시수를 감축한 교과와 성취기준은 줄어든 시수에 비례해 줄일 수 있어야 하고 늘린 교과는 필요에 따라 새로운 성취기준을 생성하거나 기존 성취기준을 강화할 수 있어야 한다. 교육과정 운영의 적합성과 효율성을 높이고자 하는 교육과정 자율화의 목적과 그것이 주는 장점을 충분히 살리기 위해서는 무엇을 얼마나 가르칠지를 결정할 수 있는 권한 부여가 선행되어야 한다.

둘째, 교육내용 구성 자율권 신장과 더불어서 교과교육과정 영역의 ‘평가기준 구성’ 권한이 동시에 주어져야 한다. 교육평가 영역의 자율권은 ‘평가기준’ 구성 권한 유무가 그 핵심이다. 가르친 것을 대상으로 가르친 교사가 평가한다는 과정 중심 평가가 전면 시행되고 있는 현 시점에서 ‘무엇’을 평가할지 결정할 수 있는 권한이 없다면 그 ‘무엇’을 가르칠 수는 없기 때문이다. 가르친 것을 평가할 수 없다면 교육평가 자율권이라는 것이 대체 무슨 의미가 있겠는가? 평가도구, 방법, 시기 등 방법론적인 권한은 부차적이다. 평가기준 구성 자율권이 주어지지 않았던 이유는 평가기준 작성의 근거가 되는 성취기준 구성 권한이 없었기 때문이다. 따라서 교육내용 즉 성취기준을 수정·보완할 수 있는 자율권이 교사에게 주어진다면 그 때 평가기준 구성권한도 함께 허용되어야 한다.

셋째, 시·도 교육청과 교육지원청의 기능과 역할을 통제 중심에서 ‘학교 교육과정 지원’ 중심으로 탈바꿈시켜야 한다. 국가 교육과정이 독점하고 있던 교육과정 결정권을 지역에까지 분산시켜 학교의 교육과정 자율성을 신장시키려는 목적으로 추진된 교육과정 분권화, 지역화 정책은 그 의도와는 달리 시·도 교육청과 교육지원청이 학교 교육과정을 통제하고 관여하는 현상을 심화시켜왔다. 시교육청과 교육지원청은 지침과 공문서를 통해 국가 교육과정이 허용하고 있는 대부분의 교육과정 자율성에 대해 직·간접적인 통제나 관여를 하고 있었다. 교육과정 자율화 정책의 지속적인 확장에 따라 단위학교의 교육과정 자율성 역시 함께 성장해야 함에도 불구하고 교사의 교육과정 자율성은 여전히 통제되고 있는 것이다. 이런 현상을 타개하고 자율화 정책의 현장 착근을 위해서는 ‘학교 교육과정 지원’ 중심으로 교육청의 기능과 역할을 혁신해야 한다. 최근 들어 지역교육청을 학교 지원 중심의 ‘교육지원청’으로 변모시켜 나가고 있는 것처럼 시·도교육청도 그 명칭과 기능, 역할, 구조를 통제 중심에서 단위학교 교육과정 지원 중심으로 개편되어야 한다.

넷째, 교육과정 결정 권한의 분권화, 지역화 구조를 기존처럼 시·도 수준, 학교수준으로 설정하지 않고 국가 ↔ 학교로 이원화하여 보다 단순화시켜야 한다. 즉, 교육과정 편성과 관련된 권한을 ‘국가 교육과정’과 ‘학교 교육과정’으로 2원화하여 상부교육행정기관에 의한 교육과정 통제

를 원천적으로 차단하고 단위학교가 교육과정 자율성을 발휘할 수 있도록 법률적, 제도적 여건을 마련해야 한다.

참고문헌

- 강성문 (2016). 초등학교 교사가 경험하는 교육과정 재구성 어려움에 대한 질적 연구. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 강이화 (2016). 우리나라 초등학교 교육과정의 변화 추이 분석. *교육사상연구*, 30(2), 1-24.
- 교육과학기술부 (2008). 학교 자율화 추진계획(2008.4.15.).
- 교육과학기술부 (2009). 초등학교 교육과정 해설: 총론. 교육과학기술부 고시 제2009-41호.
- 교육과학기술부 (2009a). 학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안(2009.6.11.).
- 교육과학기술부 (2012). 초·중등학교 교육과정 총론. 교육과학기술부 고시 제2012-31호. [별책 1]
- 교육부 (1992). 국민학교 교육과정 해설(Ⅰ): 총론, 국어, 수학. 교육부 고시 제1992-16호.
- 교육부 (1997). 초등학교 교육과정 해설(Ⅰ): 총론, 재량활동. 교육부 고시 제1997-15호.
- 교육부 (2015). 초등학교 교육과정. 교육부 고시 제2015-80호 [별책 2].
- 교육부 (2016). 2015 개정 교육과정에 따른 평가기준: 초등 5~6학년.
- 교육부 (2018). 2015 개정 교육과정 초등학교 총론 해설.
- 교육부, 한국교육과정평가원 (2018). 초등학교 교사별 과정 중심 평가 이렇게 하세요. 한국교육과정평가원 연구자료 ORM 2018-57-1.
- 교육인적자원부 (2007). 초등학교 교육과정 해설: 총론. 교육인적자원부 고시 제2007-79호.
- 김대현 (1994). 제6차 국민학교 교육과정의 성공적 실행을 위한 학교의 권한과 책임. *초등교육연구*, 8(1), 127-141.
- 김대현 (2011). 교육과정 결정에 있어서의 국가의 간섭 조건. *교육사상연구*, 25(3), 21-35.
- 김대현 (2017). *교육과정의 이해*. 서울: 학지사.
- 김민조 (2007). 공립 초등학교 통제 체제의 변화의 특성 분석. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김보연 (2019). 다차원 교육정책 분석 모형에 비추어 본 교육과정 자율화 정책의 성격과 발전방향 탐색. 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.
- 김선영 (2011). 국가교육과정 문서에 나타난 학교수준 교육과정 개발 자율권의 의미 고찰. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김성열 (1994). 국가의 교육통치구조 개편정책의 변화 양상. *교육행정학연구*, 12(3), 68-87.
- 김성열 (2002). 학교단위 책임경영제의 성공조건에의 설계. *교육행정학연구*, 19(4), 109-129.
- 김은주, 양무열, 김대현 (2010). 2007 개정 교육과정 통합교과의 통합단원 실행에 관한 교사들의

- 관심도 분석. 수산해양교육연구, 22(2), 287-302.
- 김재춘 (2011). 이명박 정부의 교육과정 자율화 정책에 대한 비판적 논의. 교육과정연구, 29(4), 47-68.
- 김재춘 (2008). 초·중등학교 교육과정 선진화 개혁 방안 연구: 고등학교 교육과정 특성화. 서울: 한국교육과정평가원.
- 김종철 (1985). 자율화의 의미와 현실. 새교육, 265.
- 김종희 (2018). 초등학교 학교교육과정 자율화 수준 저해 요인 분석. 학습자중심교과교육연구, 18(22), 639-662.
- 김평국 (2009). 교육과정 지역화의 가능성과 쟁점: 시·도 교육청의 역할을 중심으로. 연구자료 ORM 2009-15, 37-52. 한국교육과정평가원.
- 류영휘 (2016). 교육과정 자율화 정책에 대한 비판적 고찰. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 민용성 (2008). 학교 교육과정 자율성 확대의 가능성과 한계: 2007년 개정 교육과정 총론 문서의 분석. 학습자중심교과교육연구, 8(2), 137-158.
- 박순경 (2003). 국가 교육과정 적용에서의 교육과정 지역화의 실효성 논의(I): 시·도교육청의 교육과정 편성·운영 지침을 중심으로. 교육과정연구, 21(1), 111-127.
- 박순경 (2008). 교육과정 분권화의 출발점과 방향 타진을 위한 시론. 교육과정연구, 26(2), 87-105.
- 박순경 (2010). 교육과정 지역화의 흐름과 자리매김. 교육과정 연구, 28(3), 85-105.
- 박순경, 이광우, 이미숙, 정영근, 민용성, 이근호,, 김동원 (2008). 초·중등학교 교육과정 선진화 개혁 방안 연구. 서울: 한국교육과정평가원.
- 박순경, 박순경, 이근호, 백경선, 권미애, 이희영, 정지영 (2009). 교육과정 분권화의 실태 및 개선 방안 연구. 한국교육과정평가원 연구보고 RRI 2009-4. 서울: 한국교육과정평가원.
- 박윤경, 정종성, 김병수 (2015). 초등학교 교사들의 교육과정 인식 및 재구성 실태 조사. 초등교육연구, 28(4), 117-143.
- 박재운, 김세곤, 김숙현, 문진, 성기옥, 송영식, ... , 황준성 (2003). (2003년판) 학교교육법 편람. 서울: 한국문화사.
- 박창언 (2008). 초·중등학교 교육과정 선진화 개혁 방안 연구: 한국 교육과정 편성·운영의 자율성. 서울: 한국교육과정평가원.
- 박희경 (2012). 교육과정 자율화 방안에 대한 인식과 교사 수준의 교육과정 자율권 발휘 실태 및 요구. 이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 방기용 (2012). 교사의 교육과정 재구성 저해 요인 분석: 근거이론의 적용. 경북대학교 대학원 박사학위논문.
- 방기용, 강현석 (2014). 근거이론을 적용한 교육과정 재구성 저해 요인 분석. 교육종합연구, 12(3), 23-54.

- 백경선 (2010). 학교 교육과정 자율화에 대한 초등 교원의 인식 조사 연구. *초등교육연구*, 23(2), 47-73.
- 변민석 (2005). *현행 학교단위 책임경영체의 내·외적 조건 분석*. 경남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 서경혜 (2009). 교사들의 교육과정 재구성 실천 경험에 대한 사례연구. *교육과정연구*, 27(3), 159-189.
- 서남수 (1997). 국가이론의 관점에서 본 교육과 국가와의 관계. *교육행정학연구*, 15(2), 1-23.
- 송기창, 김민조, 김병주, 김병찬, 김성기, 김용, ... , 홍창남 (2009). *중등 교직실무*. 서울: 학지사.
- 송화섭 (1998). *교육통치구조의 실상과 개혁의 방향*. 한국교육학회 1998년 춘계학술회 자료집.
- 신상명, 김정순, 김태수 (2007). *교원의 직무 경감 방안 연구*. 서울: 한국교원단체총연합회.
- 신정철, 박환보 (2007). 대학에 대한 정부의 다양한 간섭 형태에 관한 연구. *교육행정학연구*, 25(4), 315-339.
- 신현석, 이은구 (1997). 지방수준에서의 'GOVERNANCE' 문제와 교육. *교육정치학연구*, 4(1), 43-71.
- 원미영 (2016). 2009 개정 교육과정에 따른 초등학교 교육과정 자율화 운영 실태 분석. *경인교육대학교 대학원 석사학위논문*.
- 원용아 (2011). *단위학교의 자율권 분석*. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주 (2002). *교육행정학원론*. 서울: 학지사.
- 이만희 (1999). *교육정책집행 과정에서의 교육수요자 협력 확대 방안*. 한국교육개발원 연구보고 CR 99-36. 서울: 한국교육개발원.
- 이미숙, 정구향 (2012). 초등 교원의 인식 분석에 기초한 교육과정 자율화 지원 방향 탐색. *교육문화연구*, 18(2), 45-68.
- 이승미 (2009). 국가교육과정 총론에 나타난 자율성 규정의 변화에 관한 연구. *교육과정연구*, 27(2), 83-112.
- 이승미 (2013). 교육과정 자율화에 따른 교육과정 문서 체제의 개선 방향 탐색. *한국교육학연구*, 19(3), 77-97.
- 이종태, 이화진, 류방란, 오진석, 강태중 (1997). *학교의 자율성 신장을 위한 교육개혁 과정 고찰: 학교운영위원회와 교육규제 완화를 중심으로*. RR 97-13. 서울: 한국교육개발원.
- 임보람 (2014). 2009 개정 초등학교 교육과정 운영 실태 분석. *청주교육대학교 교육대학원 석사학위논문*.
- 정광순, 박창언, 이민정 (2011). 2009 개정 교육과정의 학교교육과정 자율화에 대한 초등교원의 인식과 관심수준 분석. *학습자중심교과교육연구*, 11(4), 349-372.
- 정영근, 이근호 (2011). 교육과정 자율화 정책 수용에 대한 교사의 인식 고찰. *교육과정연구*, 29(3), 93-119.

- 정영근, 이근호, 조규판, 박지만, 강미란 (2010). 학교 교육과정 자율화 운영 실태 및 지원 방안 연구. 한국교육과정평가원 연구보고 RRC 2010-20. 서울: 한국교육과정평가원.
- 정여진 (2012). 2009 개정 초등학교 교육과정 자율화 운영 실태 분석. 부산대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 정찬영, 박태수, 정일환 (1987). 교육행정의 자율화 방안. 한국교육개발원 연구보고 RR 86-21. 서울: 한국교육개발원.
- 조난심, 김성열, 박순경, 이광우, 정영근, 김진숙, ... , 홍원표 (2009a). 교육과정 자율화·다양화를 위한 KICE 디스커션 그룹 운영 보고서. 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2009-8. 서울: 한국교육과정평가원.
- 조난심, 박순경, 이광우, 이미숙, 정영근, 김진숙, ... , 박지만 (2009b). 교육과정 자율화 현장 적용 모형 개발. 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2009-7. 서울: 한국교육과정평가원.
- 조난심 (2010). 학교 교육과정 자율화 정착을 위한 과제. 한국교육과정평가원 연구자료 ORM 2010-4-3. 서울: 한국교육과정평가원.
- 조현숙 (2013). 학교의 교육과정 자율화 정책 수용에 관한 연구. 부산대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 조현숙, 김대현 (2012). 학교의 교육과정 자율화 정책 수용에 관한 연구. 수산해양교육연구, 24(6), 989-1002.
- 최금진, 배장오 (2003). 자율학교의 자율권 활용실태 및 교육효과 분석. 교육학연구, 41(2), 253-275.
- 최돈민 (1997). 교육정책결정 및 추진과정에서의 사회적 이해관계 분석. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 최석민 (2010). 현행 초등학교 교육과정 자율화 정책에 대한 비판적 고찰. 초등교육연구, 23(2), 153-174.
- 한국교육신문 사설 (2005, 3월 7일). 교육과정 수시개정체제에 대해. 한국교육신문
- 함수곤 (1994). 교육과정의 편성. 서울: 대한교과서주식회사.
- 홍원표 (2011). 이상과 실상: 교육과정 자율화 정책의 모순된 결과와 해결방안 탐색. 교육과정연구, 29(2), 23-43.
- 홍창남, 이쌍철, 광경련, 조성구 (2009). 초등학교의 공문서 처리 실태 분석. 교육행정연구, 27(4), 277-301.
- 홍후조 (2008). 초·중등학교 교육과정 선진화 개혁 방안 연구: 교육과정 적정화 및 필수교과 조정. 서울: 한국교육과정평가원.
- 홍후조, 강익수, 박하식, 이병호, 백경선, 박혜림, ... , 이민정 (2009). 학교 교육과정 자율화를 통한 교육 선진화 방안 연구: 교육과정 적정화 및 필수교과 조정. 서울: 한국교육정책연구소.

국문초록

초등학교 학교수준 교육과정 자율성에 관한 연구 - 지침과 공문서 분석을 중심으로 -

박 남 국¹ · 김 대 현²

¹해림초등학교 교사, ²부산대학교 교육학과 교수

연구목적: 이 연구는 2015 개정 교육과정에 담긴 초등학교 교육과정 자율권의 범위와 수준을 분석하고 이렇게 국가로부터 부여받은 자율권이 초등학교 현장에서는 어느 정도의 수준과 범위로 수용되고 있는지를 규명하는데 목적을 두었다. **연구방법:** 이를 위해 2015 개정 교육과정 총론 문서와 그 해설서를 분석하였으며, 이 과정을 통해 추출된 학교 교육과정 자율권에 대해 시교육청과 교육지원청이 어떠한 방법과 내용으로 통제를 하고 있는지 알아보기 위해 그들이 발송한 지침과 공문서를 분석하였다. **연구결과:** 국가 교육과정 문서를 분석한 결과 첫째, 교과영역에서 2009 개정 교육과정에서 처음 도입되었던 학년군/교과(군)제, 교과 집중 이수제, 교과(군)별 수업시수 20% 증감이 계속해서 허용되고 있었다. 둘째, 교과영역의 '교육내용 구성' 자율권과 교육평가 자율권의 핵심이라고 할 수 있는 '평가기준' 작성 권한은 사실상 없었다. 다만 평가도구, 평가방법, 평가시기에 대한 권한은 학교와 교사에게 주어졌다. 셋째, 창의적 체험활동의 교육내용 구성 자율권은 상당 부분 허용되고 있으며 교육평가 자율권은 교사에게 폭넓게 주어졌다. 상부교육행정기관이 지침과 공문서를 통해서 단위학교 교육과정 자율권에 대해 통제하고 있는 내용이 무엇인지 분석한 결과, 첫째, 교과영역의 교육평가 자율권에 대한 통제가 강하다. 둘째, 교육청의 주요 업무, 사업, 관심 프로그램의 추진에 따른 강제적인 시수 배정 및 재구성, 참여 요구가 빈번했다. 셋째, 비교과 영역의 경우 교육과정 편제 및 시간배당 영역, 교육내용 구성 영역, 교육평가 영역에 걸쳐 국가수준 교육과정에서 허용한 자율권이 비교적 온전하게 교사들에게 허용되고 있었다. **결론:** 다음과 같다. 첫째, 단위학교의 실질적인 교육과정 자율성 확보를 위해서는 '교육내용 구성' 권한이 주어져야만 한다. 둘째, 교육내용 구성 자율권 신장과 더불어서 교과교육과정 영역의 '평가기준 구성' 권한이 동시에 주어져야 한다. 셋째, 시·도 교육청과 교육지원청의 기능과 역할을 통제 중심에서 '학교 교육과정 지원' 중심으로 탈바꿈시켜야 한다.

주제어 : 교육과정 자율성, 학교수준 교육과정, 2015 개정 교육과정

투고일 : 2019. 11. 25. / 심사일 : 2019. 12. 11. / 심사완료일 : 2019. 12. 25.