

학교자율화에 대한 교육감과 학교장의 인식 분석*

An Analysis on Superintendents' and School Principals' Perception of School Autonomy

김 경 회** · 박 수 정***

Kim, Kyung-Hwoi · Park, Soo-Jung

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 선행연구 검토
- III. 연구방법
- IV. 연구결과
- V. 논 의
- VI. 결 론

이 연구의 목적은 학교자율화에 대하여 각각 시·도교육청과 단위학교를 대표하는 교육감과 학교장의 인식을 분석함으로써 학교자율화 정책에 대한 시사점을 제공하는데 있다. 교육감 15명과 학교장 968명에 대한 설문조사 결과, 학교자율화 정책에 대하여 현장의견 수렴이 미흡하고, 단위학교 자율성의 전반적인 수준이 낮은 편이라고 응답하였다. 단위학교의 자율성 수준에 대하여 학교장은 '교직원 인사', 교육감은 '교육과정 편성 및 운영'의 자율성이 가장 낮다고 보았고, 교육감과 학교장 모두 '교육과정 편성 및 운영'과 '학교 재정'에 대한 자율성 요구가 높았다. 교육청과 학교간 권한 배분, 학교자율화 정책의 선행요인, 학교자율성이 낮은 원인, 각종 평가의 책무성 기여도 등에 대하여 교육감과 학교장의 응답 경향성은 차이가 있었다. 이러한 결과는 학교의 자율성과 권한 배분에 대하여 교육청

* 이 논문은 교육과학기술부 정책과제로 수행된 「단위학교 자율책임경영 확립을 위한 교육행정권한의 재배분과 법령정비 연구」(2010)를 수정·보완하였음.

** 성신여대 교육학과 교수(주저자)

*** 충남대 교육학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2012. 2. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 2. 11 ~ 2012. 3. 27, 게재확정일: 2012. 3. 27

과 단위학교의 관점 차이를 보여주며, 이를 바탕으로 학교자율화 정책의 환경을 논의하고 정책적 시사점을 제시하였다.

□ 주제어: 학교자율화, 교육감, 학교장, 교육행정 권한 배분

The purpose of this study is to provide implications of the school autonomous policy through analyzing perceptions of the superintendent and school principal, who represent schools and local educational departments, about the school autonomous. This study surveyed 15 superintendents and 968 principals and found the following two results: 1) the effort of collecting school field voices about the school autonomous policy is low and 2) the over all level of the school autonomous is low as well. More specifically, each group had different opinions about low level areas of the school autonomous: 'school faculty personnel administration' from the principal group, and 'curriculum development and management' from the superintendent group. The both groups strongly demanded the autonomous in 'curriculum development and management' and 'school finance'. The both groups had also different orientations on 1) authority distribution between school and local educational department, 2) prerequisite elements for the school autonomous settlement, 3) reasons for low level results on the school autonomous, 4) accountability contribution ratio for each evaluations and so on. This study implies that the school autonomous policy should be establishing based on these different orientations.

□ Keywords: school autonomy, principal, superintendent, allocation of authority on school administration

I. 서론

현 정부는 2008년 4월 15일 『학교 자율화 추진계획』을 발표한 이래, 학교 자율화와 관련된 일련의 계획과 조치들을 계속적으로 발표 및 추진해왔다. 즉, 2009년 6월 11일에는 『단위학교 책임경영을 위한 학교 자율화 추진방안』을, 2010년 12월 2일에는 『현장 중심 교육 개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책』을 발표하였다. 이러한 일련의 정책을 '학교자율화' 정책이라 할 수 있고, 이것은 현 정부가 추진하는 학교교육정책의 중심을 차지

하고 있다고 볼 수 있다(박수정, 2010).

학교자율화는 궁극적으로 단위학교 자율책임경영(school-based management, SBM)을 정착한다는 정책 목표를 가지고 있고, 이를 위하여 교육 권한의 재배분과 학교의 자율적 결정권 확대를 주요한 정책 내용으로 하고 있다. 중앙의 의사결정 권한을 지방 정부와 단위 학교로 이관하거나 교육규제를 완화하는 학교자율화 정책은 시·도교육청과 학교가 적극적으로 수용하고 주체가 되어 실행해야 성공할 수 있는 정책이다. 그러나 자율화 정책은 여전히 시혜적 권한 이양방식에서 벗어나지 못하고 '타율적인 자율화'에 불과하다는 비판(신현석, 2010)과, 행정권한의 이양 및 위임이 법령을 통해서라기보다는 행정규칙 등 행정편의에 의해서 이루어져 법적 정당성을 저해하고 있다는 지적(이시우 외, 2009; 정영수 외, 2008)이 제기되고 있다.

더욱이 학교운영에 대한 학교장의 권한 확대는 교육감의 정책결정권을 제약하고 교육자치에 역행한다고 일부 교육감들이 반발하고 있다(경향신문, 2010. 12. 2; 중앙일보, 2010. 12. 3). 주민직선으로 선출된 교육감이 등장 이후, 교육과학기술부(이하 교과부)와 일부 교육감의 갈등 현상이 발생하고 있고, 교과부의 권한과 교육감의 자율성이 충돌하는 사례는 점점 늘어날 가능성이 높다(송기창, 2010: 419). 학교자율화 정책은 중앙-지방-단위학교의 중층구조로 이루어진다는 점에서 이러한 정책 환경은 학교자율화 정책의 역동적인 변화를 짐작케 한다.

학교자율화는 '중앙에서 지방으로의 권한 이양'과, '지방에서 학교로의 권한 이양'을 수반하므로, 시·도교육청은 정부가 추진하는 학교자율화 정책의 대상이면서 동시에 단위학교에 대하여 정책 주체가 된다. 이 연구에서는 교육감이 시·도교육청을, 학교장이 단위학교를 대표하는 기관장으로서, 각각 교육청과 학교의 입장을 대변한다고 보고, 교육감과 학교장의 인식을 조사·분석하고자 한다. 시·도교육청의 인식을 조사할 때, 교육청을 구성하는 교육전문직이나 일반직 공무원을 대상으로 조사하는 경우가 많으나, 이 연구에서는 교육감이 지방교육 행정기관의 수장이라는 점에 주목하여 이들이 해당 시·도의 교육정책을 대표한다고 보았다.

이 연구는 교육감과 학교장을 대상으로 학교자율화 정책에 대한 인식, 권한 배분, 단위학교 자율성의 수준과 요구, 학교자율화 관련 과제 등에 대하여 설문조사를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 구체적으로 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 학교자율화 정책과 단위학교 자율성에 대하여 교육감의 인식과 요구는 어떠한가? 둘째, 학교자율화 정책과 단위학교 자율성에 대하여 학교장의 인식과 요구는 어떠한가? 셋째, 설문조사 결과를 바탕으로 도출할 수 있는 학교자율화 정책에 대한 시사점은 무엇인가?

지금까지 학교자율화와 관련하여 교원에 대한 설문조사는 비교적 많이 실시되었으나(김성기 외, 2009; 김병주 외, 2010; 오세희 외, 2010; 정성수 외, 2009; 최만덕, 2009), 교육감을 대상으로 설문조사를 한 것은 최초라는 점과 학교자율화의 중층구조를 이루는 지방교

육행정기관(교육감)과 학교(학교장)의 인식을 동시에 분석한다는 점에서 학교자율화 정책의 환경을 복합적으로 이해할 수 있고 폭넓은 관점에서 정책적 시사점을 도출할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

II. 선행연구 검토

2008년부터 현 정부가 학교자율화 정책을 적극적으로 추진함에 따라, 학교자율화 정책에 대한 평가적 연구가 최근 많이 발표되고 있다. 이러한 연구들은 크게 네 가지 유형으로 대별할 수 있다. 첫째, 학교자율화 정책의 추진과정과 특성을 논리적으로 분석하거나 평가한 연구로, 법적 측면이나 이론적 측면에서 정책분석 및 평가가 이루어졌다(고전, 2008; 박균열, 2010; 정제영, 2008). 둘째, 학교자율화 정책에 대한 인식을 조사한 연구로, 주로 교원을 대상으로 설문조사하여 학교자율화 정책을 평가하고 학교자율화의 세부 과제에 대한 의견 등을 조사하였다(김성기 외, 2009; 김병주 외, 2010; 오세희 외, 2010; 정성수 외, 2009; 최만덕, 2009). 셋째, 학교자율화 정책의 구체적인 집행 실태를 분석한 연구로, 특정 교육청 또는 학교의 사례를 검토하였다(김성기 외, 2009; 정일환 외, 2010). 넷째, 학교자율화와 관련된 법적 측면의 연구로, 중앙과 지방의 권한 배분과 학교의 자율성 관련 법제화 방안 등을 연구하였다(이시우 외, 2009; 정영수 외, 2008).

이 연구는 학교자율화 정책에 대하여 설문조사를 통한 인식 연구이므로, 두 번째 유형의 연구를 좀 더 살펴보도록 한다. 학교자율화와 관련된 설문조사는 대체로 교원을 대상으로 실시되었다. 대표적으로 오세희 외(2010)는 전국의 교원과 교육전문직(2,481명)을 대상으로 조사하였고, 김성기 외(2009)는 전국의 초·중등교원(1,056명)을 대상으로 조사하였으며, 최만덕(2009)과 김병주 외(2010)는 각각 부산과 경북 지역의 초·중등교원을 대상으로 조사하였다. 교원은 정부가 추진하는 학교자율화 정책의 대표적인 관련 집단으로 가장 주목되었고, 이 경우 배경변인으로서 교장과 교사, 그리고 교육전문직을 구분하여 학교자율화에 대한 인식 차이가 있는지 연구되었다. 이러한 설문조사는 대체로 학교자율화 정책의 문제점을 분석하고 개선방안을 도출하는 기초자료로 활용된 경우가 대부분이다.

설문조사의 주요 내용을 살펴보면, 학교자율화 정책의 방향과 현장 요구 반영, 정책의 세부 과제에 대한 평가, 학교의 자율성 수준 등이 중심을 이루고 있다. 설문결과, 대체로 학교자율화 정책의 방향에 대하여 동감하는 데 반해, 학교현장의 요구는 제대로 반영되지 못했다는 응답이 많았다. 학교의 자율성 수준과 요구는 학교자율화 정책의 세부 과제별로 조사하거

나 영역을 구분하여 조사하는 것이 일반적이는데, 후자의 경우 영역의 구분은 연구자마다 다소 차이가 있다. 오세희 외(2010)는 '교육과정 운영', '교직원 인사', '학교 행·재정'으로, 김병주 외(2010)는 '학사 및 학교경영', '교육과정', '인사, 연수 및 장학', '행·재정 및 지역사회'로 구분하여 조사하였다.

지금까지 학교자율화 정책에 대한 연구는 비교적 짧은 기간임에도 정책의 중요성 때문에 활발하게 이루어졌다고 볼 수 있으나, 주로 단위학교 교원의 인식에 초점이 두어졌고, 개별적인 학교자율화 조치 및 방안에 대한 인식 조사가 주를 이루었다. 선행연구를 종합적으로 검토한 결과, 설문조사 내용(문항)의 개발을 위한 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 학교자율화 정책에 대한 전반적인 평가를 위하여, 정책의 방향과 현장의 의견 수렴 정도에 대한 인식 조사가 필요하다. 이에 대한 단위학교 교원의 인식은 많이 조사되었으나, 시·도교육청을 대표하는 인식은 조사된 바 없다는 점에서 더욱 의미가 있다.

둘째, 학교자율화는 단위학교 차원에 국한된 문제가 아니므로, 중앙과 지방간, 지방과 학교간 권한 배분에 대한 인식을 조사할 필요가 있다. 이 연구에서는 후자, 즉 교육청과 학교간 권한 배분과 교육청 권한의 학교 이양 수준 등 교육청과 학교의 관계에 대한 인식을 조사하도록 한다.

셋째, 학교자율성의 수준과 요구를 자율성의 주요 영역별로 조사할 필요가 있다. 학교자율성은 학교자율화 정책에서 제시한 개별적인 추진과제보다는 SBM의 주요 의사결정 영역별로 조사하는 것이 향후 지속적인 논의와 정책 추진을 위하여 유용할 것으로 보인다. SBM에서는 인사(personnel management), 교육(pedagogy), 유지와 인프라(maintenance and infrastructure), 재정(budget), 모니터링과 평가(monitring and evaluation)가 주요 영역으로 제기되고 있는데(EHDN, 2008: 3), 우리나라의 상황에서는 이를 교육과정, 교직원 인사, 학교재정, 학생 생활지도, 학생모집 및 선발, 학사운영으로 영역을 구분하여 조사하도록 한다.

넷째, 학교자율화와 관련된 과제들에 대한 인식을 함께 검토할 필요가 있다. 학교의 자율성(autonomy)은 학교의 운영형태(governance) 및 책무성(accountability)과 함께 논의되어야 한다. 운영형태에 대해서는 SBM에서 구분하는 행정적 통제(administrative control), 전문적 통제(professional control), 지역사회 통제(community control), 균형 통제(equal control)(Leithwood & Menzies, 1998: 325)에 따라 관리자 중심, 교사 중심, 학교운영위원회 중심, 협력 운영으로 구분하여 설문하도록 한다. 책무성에 대해서는 책무성 기제로 거론되는 방법들, 즉 학교평가, 교원능력개발평가, 학업성취도평가, 정보공개(김환식, 2010: 65)와 최근 주목되고 있는 교장경영평가, 학교선택 등이 단위학교의 책무성 강화에 기여하는 정도를 조사하도록 한다. 이 밖에 학교장의 권한을 법률로 규정하지는

제안(정영수 외, 2008)과 같이, 학교(장)의 권한과 책무를 구체적으로 법률에 규정하는 방안에 대한 의견을 조사함으로써 학교자율화 입법에 대한 시사점을 도출하도록 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 조사 대상

시·도교육청을 대표하는 교육감의 학교자율화에 대한 인식을 파악하기 위하여, 전국의 교육감을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2010년 11월 10일부터 11월 27일까지 우편조사로 실시되었고, 16개 시·도 중 1곳을 제외한 15명의 교육감이 설문에 응답하였다. 설문분석에 포함된 사례 수는 15명이나 교육감은 시·도교육청의 기관장으로서 매우 중요한 의미와 대표성이 있으며, 전집 조사라는 점에서 큰 의미가 있다.

또한 단위학교를 대표하는 학교장의 학교자율화에 대한 인식을 분석하기 위하여, 전국의 초·중·고 학교장을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 16개 지역별 층화추출(교원수 비율)에 의하여 2,000명(초400개, 중600개, 고1,000개)을 선정하여 교육감과 같은 시기에 우편조사를 실시하였고, 968명이 응답하여 48.45%의 회수율을 나타냈다. 학교장 응답자의 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 학교장 응답자 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
학 교 유 형	초등학교	197	20.4	소 재 시 도	서울	120	12.4
	중학교	291	30.1		부산	67	7.0
	일반고	311	32.1		대구	45	4.7
	특성화고	116	12.0		인천	43	4.5
	특수목적고	22	2.3		광주	23	2.4
	자율고	31	3.2		대전	29	3.0
	계	968	100.0		울산	22	2.3
소 재 지	대도시	344	35.5		경기	165	17.1
	중소도시	320	33.1		강원	58	6.0
	읍면지역	304	31.4		충북	39	4.0
	계	968	100.0	충남	49	5.1	

구분		빈도	비율	구분	빈도	비율
설 립 유 형	국공립	635	73.5	경북	89	9.2
	사립	229	26.5	경남	78	8.1
	계	864	100.0	전북	61	6.3
	결측치	104	-	전남	60	6.2
	총계	968	-	제주	16	1.7
			계	964	100.0	
			결측치	4		

2. 조사 내용 및 방법

설문조사 내용은 선행연구를 검토하여(II장 참조) 예비 문항을 작성하고, 교육학, 행정학, 법학 연구자와 교과부 정책 관계자, 초·중등학교장을 대상으로 포커스 집단 면담(Focus group interview)을 실시하여 최종 선정하였다. 설문지의 구성은 <표 2>과 같다.

<표 2> 설문지 구성

영역	요소	문항
학교자율화 정책에 대한 인식	정책 방향 정책 방향이 잘못 설정된 이유 현장의견 수렴 정도 선행조건	선택(5점 척도 환산) 선택(순위 응답) 선택(5점 척도 환산) 선택(순위 응답)
교육청과 학교의 권한 배분	교육청의 학교운영 관여 수준 교육청의 행정권한 이양 수준	선택 선택(5점 척도 환산)
단위학교의 자율성 수준 및 요구	전반적인 자율성 수준 자율성이 낮은 이유 영역별 자율성 수준 영역별 자율성 중요도	선택(5점 척도 환산) 선택(순위 응답) 선택(5점 척도 환산) 선택(순위 응답)
학교자율화 관련 과제	자율화된 학교의 바람직한 운영 형태 책무성 강화 방법 권한 법제화 방안	선택 선택(5점 척도 환산) 선택(5점 척도 환산)

설문지의 통계처리는 PASW Statistics(구 SPSS) 18.0을 이용하여 문항별 빈도분석, 평균(M), 표준편차(SD), 변환점수 환산(borda count method) 등 기술통계를 주로 활용하였다. 이 연구는 교육감과 학교장의 응답 경향성을 파악하는데 주된 목적이 있고, 전수조사된 교육감과 표집된 학교장의 응답 사례수가 대단히 차이가 나기 때문에 두 집단의 인식 차이를 통계적으로 분석하는 방법은 사용하지 않았다.

IV. 연구결과

1. 학교자율화 정책에 대한 인식

학교자율화 정책에 대한 인식은 1)정책 방향, 2)정책 방향이 잘못 설정된 이유, 3)현장의견 수렴, 4)선행조건을 조사하였다.

첫째, 교과부에서 추진하는 학교자율화 정책 방향에 대하여 조사한 결과, 교육감의 경우, '잘못 설정(매우 잘못 설정 포함)'이 53.4%, '잘 설정'이 46.7%로 나타났고, 평균은 2.9였다. 평균점수로 볼 때 다소 부정적인 반응에 가깝다는 점을 알 수 있으나, '잘 설정된 편'이라는 응답도 절반에 가깝게 나타났다. 즉, 잘 설정되었거나 잘 설정되지 않았다는 견해로 나눌 수 있다. 학교장의 경우, '잘 설정되었다(매우 잘 설정 포함)'가 64.9%, '보통'이 19.8%로 나타났고, 평균은 3.61이었다.

<표 3> 학교자율화 정책 방향

(단위: 명, %)

구분	교육감			학교장		
	빈도 (비율)	M	SD	빈도 (비율)	M	SD
매우 잘못 설정되었다	1 (6.7)	2.9	1.13	15 (1.6)	3.61	.898
잘못 설정된 편이다	7 (46.7)			124 (12.8)		
보통이다	-			191 (19.8)		
잘 설정된 편이다	7 (46.7)			530 (54.9)		
매우 잘 설정되었다	-			105 (10.9)		
계	15 (100.0)			965 (100.0)		

둘째, 위의 설문에서 학교자율화 정책 방향이 잘못 설정되었다고 응답한 경우 그 이유를 3순위까지(학교장은 7순위까지) 선택하게 한 결과, 교육감의 경우, '학교자율화 정책이 획일적·타율적 지시로 이루어짐'이 가장 많았고, '학교장 권한만 강화, 학내 구성원의 참여 확대는 소홀'과 '자율권 확대 폭이 너무 적음'이 각각 2위로 나타났다. 학교장의 경우, '학교자율화 정책이 획일적·타율적 지시로 이루어짐', '학교장 권한만 강화, 학내 구성원 참여 확대는 소홀', '학교 현장에 맞게 융통적인 적용 여지가 없음'의 순으로 나타났다.

<표 4> 학교자율화 정책 방향이 잘못 설정된 이유

(단위: 명, 점)

구분	교육감				학교장			
	1순위	2순위	3순위	변환점수*	1순위	2순위	3순위	변환점수
학교장 권한만 강화, 학내 구성원 참여 확대는 소홀	2	2	-	10	10	36	25	127
학교 현장에 맞게 융통적인 적용 여지가 없음	1	1	-	5	6	35	34	122
자율권 확대 폭이 너무 적음	2	2	-	10	7	30	22	103
자율화 선결요건인 교사 정원, 예산 뒷받침이 없음	-	-	1	1	16	18	19	103
상위 법령으로 규정되지 않아 바꿀 가능성이 큼	-	-	1	1	12	18	13	85
학교자율화 정책에 대한 시도교육청의 재량권 미흡	-	1	5	7	27	8	17	114
학교자율화 정책이 획일적·타율적 지시로 이루어짐	3	2	1	14	52	4	10	174
계	8	8	8	34	79	147	133	654

* 보다 산출법(borda count method)에 따라 우선순위별로 각각 가중치를 두어 점수화함. 이하 변환점수에 대한 설명은 모두 동일함.

셋째, 학교자율화 정책의 추진과정에서 현장의견을 어느 정도 수렴하였는지 조사한 결과, 교육감의 경우, '의견 수렴이 미흡(일방적 추진 포함)'이 66.6%, '보통'이 26.7%로 나타났고, 평균은 2.3이었다. 학교장의 경우, '의견 수렴이 미흡(일방적 추진 포함)'이 71.2%로 나타났고, 평균은 2.22였다.

<표 5> 학교자율화 정책 추진과정에서 현장의견 수렴 정도

(단위: 명, %)

구분	교육감			학교장		
	빈도 (비율)	M	SD	빈도 (비율)	M	SD
의견 수렴 없이 일방적 추진	2 (13.3)	2.3	.80	151 (15.7)	2.22	.830
의견 수렴이 미흡한 편	8 (53.3)			534 (55.5)		
보통이다	4 (26.7)			193 (20.1)		
의견 수렴이 잘 된 편	1 (6.7)			78 (8.1)		
의견 수렴이 매우 잘 됨	-			6 (0.6)		
계	15 (100.0)			962 (100.0)		

넷째, 학교자율화를 정착시키기 위하여 필요한 선행조건을 2개 선택하게 한 결과, 교육감의 경우, '교장 등 학교구성원의 자율역량 강화'가 46.7%, '교사 직무경감 및 수업부담 완화'가 26.7%로 나타났다. 학교장의 경우, '충분한 교육재정 확보'가 29.5%, '교장 등 학교구성원의 자율역량 강화'가 27.8%, '교과부 및 교육청 직원들의 인식 전환'이 15.8%로 나타났다.

〈표 6〉 학교자율화 정착을 위하여 필요한 선행조건

(단위: 명, %)

구분	교육감	학교장
	빈도 (비율)	빈도 (비율)
교사 직무경감 및 수업부담 완화	8 (26.7)	273 (14.4)
충분한 교육재정 확보	2 (6.7)	557 (29.5)
교장 등 학교구성원의 자율역량 강화	14 (46.7)	526 (27.8)
교장·교감의 학교경영능력 강화	3 (10.0)	233 (12.3)
교과부 및 교육청 직원들의 인식 전환	3 (10.0)	299 (15.8)
기타	-	3 (0.2)
계	30 (100.0)	1,888 (100.0)

2. 교육청과 학교의 권한 배분

교육청과 학교의 권한 배분에 대한 인식은 1)교육청의 학교운영 관여 수준, 2)교육청의 학교권한 이양 수준을 조사하였다.

첫째, 교육청의 바람직한 학교운영 관여 수준을 조사한 결과, 교육감의 경우, '일부 권한 조정'과 '점진적으로 학교에 이양'이 각각 46.7%로 높게 나타났다. 학교장의 경우, '점진적으로 학교에 이양'이 44.6%, 단위학교 차원에서 할 수 없는 사무에만 관여'가 36.8%로 나타났다.

〈표 7〉 교육청의 학교운영 관여 수준

(단위: 명, %)

구분	교육감	학교장
	빈도 (비율)	빈도 (비율)
지금보다 권한이 강화되어야 한다	-	8 (0.8)
일부 권한을 조정해야 한다	7 (46.7)	148 (15.3)
점진적으로 학교에 이양해야 한다	7 (46.7)	432 (44.6)
단위학교 차원에서 할 수 없는 사무에만 관여해야 한다	1 (6.7)	356 (36.8)
학교운영에 관해서 완전히 손을 떼야 한다	-	24 (2.5)
계	15 (100.0)	968 (100.0)

둘째, 교육청 행정권한의 바람직한 단위학교 이양 수준을 조사한 결과, 교육감의 경우, '일부 이양'이 73.3%로 높게 나타나고, 그 다음으로 '많이 이양'이 26.7%로 나타났으며, 평균

은 2.3이었다. 학교장의 경우, '많이 이양'이 55.5%, '일부 이양'이 37.0%로 나타났고, 평균은 3.57이었다.

<표 8> 교육청 행정권한의 학교 이양 수준

(단위: 명, %)

구분	교육감			학교장		
	빈도 (비율)	M	SD	빈도 (비율)	M	SD
전혀 이양할 필요가 없다	-	2.3	0.80	4 (0.4)	3.57	.642
그다지 이양할 필요가 없다	-			38 (4.0)		
일부만 이양하면 된다	11 (73.3)			356 (37.0)		
많이 이양해야 한다	4 (26.7)			533 (55.5)		
완전히 이양해야 한다	-			30 (3.1)		
계	15 (100.0)			961 (100.0)		

3. 단위학교의 자율성 수준 및 요구

단위학교의 자율성 수준 및 요구에 대한 인식은 1) 전반적인 자율성 수준, 2) 자율이 낮은 이유, 3) 영역별 자율성 수준, 4) 영역별 자율성 중요도를 조사하였다.

첫째, 단위학교가 국가나 교육청으로부터 간섭받지 않고 자기책임 하에 처리하는 자율적인 사무의 수준을 조사한 결과, 교육감의 경우, '낮다(매우 낮다 포함)'가 46.6%, '보통'이 46.7%로 나타났고, 평균은 2.5였다. 학교장의 경우, '낮다(매우 낮다 포함)'가 62.2%, '보통'이 46.7%로 나타났고, 평균은 2.31이었다.

<표 9> 단위학교의 자율적인 사무의 수준

(단위: 명, %)

구분	교육감			학교장		
	빈도 (비율)	M	SD	빈도 (비율)	M	SD
매우 낮다	2 (13.3)	2.5	.83	151 (15.6)	2.31	.852
낮은 편이다	5 (33.3)			450 (46.6)		
보통이다	7 (46.7)			283 (29.3)		
높은 편이다	1 (6.7)			74 (7.7)		
매우 높다	-			7 (0.7)		
계	15 (100.0)			965 (100.0)		

둘째, 학교자율화 수준이 낮다고 응답한 경우 그 이유를 3순위까지 선택하게 한 결과, '구성원의 자율의지 부족'이 가장 많고, 그 다음은 '핵심권한이 교과부와 교육청에 집중'으로, 그리고 '학교장의 인사권 미약', '학교를 하급행정기관으로 인식하는 행정 풍토'의 순으로 나타났다. 학교장의 경우, '핵심 권한이 교과부와 교육청에 집중'이 1위로 나타났고, 이어 '교육청 간섭이 심함', '행정규칙 규제 과다' 순으로 나타났다. 반면 교육감이 1순위로 응답한 '구성원의 자율의지 부족'은 가장 낮은 순위로 나타났다.

<표 10> 학교자율화 수준이 낮은 이유

(단위: 명, 점)

구분	교육감				학교장			
	1순위	2순위	3순위	변환점수	1순위	2순위	3순위	변환점수
핵심 권한이 교과부와 교육청에 집중	2	1	1	9	231	75	58	901
교육청의 감사, 평가 등 간섭이 심함	1	-	2	5	86	140	110	648
규칙, 지침 등 행정규칙의 규제 과다	-	1	-	2	94	126	107	641
학교장의 인사권 미약	1	2	-	7	94	94	82	552
학교예산관련 규제 많음	-	-	2	2	28	76	73	309
구성원의 자율의지 부족	2	1	2	10	7	20	33	94
학교를 하급행정기관으로 인식하는 행정 풍토	1	2	-	7	78	79	145	537
계	7	7	7	42	618	610	608	3,682

셋째, 단위학교의 영역별 자율성 수준을 학교별로 구분하여 5점 척도로 조사한 결과, 교육감의 경우, 공립학교의 자율성 수준(평균)은 학생 생활지도(3.9), 학사운영(3.5), 학교재정(3.3) 학생모집 및 선발(3.1), 교육과정 편성 및 운영(2.9), 교직원인사(2.8)의 순서로 자율성 수준을 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 사립학교의 자율성 수준(평균)은 교직원 인사(3.9) 학생 생활지도(3.9), 학사운영(3.6), 학교재정(3.5) 학생모집 및 선발(3.2), 교육과정 편성 및 운영(2.9)의 순서로 나타났다. 모든 영역에 있어서 사립학교가 공립학교에 비하여 자율성 수준이 높은 것으로 나타났고, 종합적으로는 공립학교가 3.25, 사립학교가 3.5로 나타났다.

<표 11> 단위학교의 영역별 자율성 수준(교육감)

구분	공립학교의 자율성		사립학교의 자율성		M
	M	SD	M	SD	
교육과정 편성 및 운영	2.9	1.19	2.9	1.16	2.9
교직원 인사	2.8	1.08	3.9	1.03	3.35
학교재정	3.3	0.70	3.5	0.92	3.4
학생 생활지도	3.9	0.59	3.9	0.80	3.9
학생모집 및 선발	3.1	1.19	3.2	1.21	3.25
학사운영	3.5	1.06	3.6	1.12	3.65
계	3.25	-	3.5	-	3.41

학교장의 경우, '학생 생활지도(3.35)', '학사 운영(3.05)'은 보통 수준의 점수가 나타났고, '학생선발 및 모집(2.64)', '교육과정 편성 및 운영(2.62)', '학교 재정(2.53)', '교직원 인사(2.33)'는 낮은 점수가 나타났다. 국·공립학교장의 응답과 사립학교장의 응답을 구분하여 분석하면, 국·공립학교는 '학생 생활지도', '학사운영', '교육과정 편성 및 운영'의 순으로, 사립학교는 '학생 생활지도', '교직원 인사', '학사운영'의 순으로 자율성 수준을 높게 응답하였다.

<표 12> 단위학교의 영역별 자율성 수준(학교장)

구분	전체			공립학교장 응답			사립학교장 응답		
	N	M	SD	N	M	SD	N	M	SD
교육과정 편성 및 운영	959	2.62	.989	630	2.73	.996	227	2.25	.884
교직원 인사	954	2.33	1.083	631	2.16	1.062	220	2.85	1.034
학교 재정	955	2.53	.983	627	2.57	1.000	226	2.42	.902
학생 생활지도	955	3.35	.926	627	3.34	.933	225	3.36	.912
학생모집 및 선발	937	2.64	1.143	612	2.66	1.164	225	2.48	1.094
학사운영	958	3.05	1.013	628	3.13	1.012	227	2.71	.956
계	-	2.75	-	-	2.77	-	-	2.68	-

넷째, 단위학교의 자율성이 많이 주어져야 하는 중요도를 영역별로 순위를 응답하게 한 결과, 교육감의 경우, '교육과정 편성 및 운영'이 가장 높게 나타났고, '학생 생활지도', '학교재

정', '학사운영'의 순으로 나타났다. '교육과정 편성 및 운영'의 경우 자율성 수준이 가장 낮게, 자율성 부여 중요도는 가장 높게 나타났고, '학생 생활지도'의 경우 자율성 수준과 부여의 중요도 모두 2순위로 나타났다. 학교장의 경우, '교육과정 편성 및 운영', '교직원 인사', '학교 재정', '학생 생활지도', '학생모집 및 선발', '학사 운영'의 순으로 나타났다.

<표 13> 단위학교 자율성의 영역별 중요도

(단위: 명, 점)

구분	교육감							학교장						
	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	변환점수	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	변환점수
교육과정 편성 및 운영	11	2	1	-	-	-	80	491	191	120	67	51	39	4,723
교직원 인사	-	2	4	-	3	4	36	182	193	232	89	76	159	3,563
학교재정	-	3	4	6	2	-	53	140	179	258	120	84	142	3,437
학생 생활지도	2	4	3	1	3	2	55	74	114	140	198	117	183	2,585
학생모집 및 선발	-	1	1	2	5	4	29	32	97	87	228	208	164	2,289
학사운영	2	3	2	4	-	3	50	11	108	62	157	305	171	2,106
계	15	15	15	13	13	13	253	930	882	899	859	841	858	18,703

4. 학교자율화 관련 과제

학교자율화 관련 과제에 대한 인식은 1)바람직한 운영 형태, 2)책무성 강화 방법, 3)권한 법제화 방안을 조사하였다.

첫째, 자율화된 학교의 바람직한 운영 형태를 조사한 결과, 교육감의 경우, '관리자-교사-학교운영위원회 협력 운영'이 93.3%로 지배적이고, '교사 중심 운영'이 6.7%로 나타났다. 학교장의 경우, '관리자-교사-학교운영위원회 협력 운영'이 77.1%로 가장 높고, '관리자 중심 운영'이 17.9%, 교사 중심 운영이 3.3%로 나타났다.

<표 14> 자율화된 학교의 바람직한 운영형태

(단위: 명, %)

구분	교육감		학교장	
	빈도 (비율)		빈도 (비율)	
관리자(교장교감) 중심 운영	-		172 (17.9)	
교사 중심 운영	1 (6.7)		32 (3.3)	
학교운영위원회 중심 운영	-		5 (0.5)	
관리자-교사-학교운영위원회 협력 운영	14 (93.3)		742 (77.1)	
기타	-		12 (1.2)	
계	15 (100.0)		963 (100.0)	

둘째, 각종 평가 및 방법이 단위학교의 책무성 강화에 기여하는 정도를 5점 척도로 조사한 결과, 교육감의 경우, '교장경영평가'가 4.3으로 가장 높고, '학교평가'가 3.9, '교원능력개발평가'가 3.7, '정보공개'가 3.5, '학업성취도평가'와 '학교선택'이 각각 3.3으로 나타났다. 학교장의 경우, '학교선택'이 3.59, '학업성취도평가'가 3.57, '정보공개'가 3.36, '교장경영평가'가 3.35, '학교평가'가 3.20, '교원능력개발평가'가 3.17로 나타났다.

<표 15> 단위학교의 책무성 강화에 대한 기여도

구분	교육감		학교장		
	M	SD	N	M	SD
학교평가	3.9	0.88	951	3.20	.961
교원능력개발평가	3.7	1.29	955	3.17	1.069
교장경영평가	4.3	1.03	951	3.35	.978
학업성취도평가	3.3	1.16	952	3.57	.888
학교선택(학부모 및 학생의 선택권 보장)	3.3	0.98	950	3.59	.951
정보공개(학업성취도 및 진학결과 공개)	3.5	0.99	944	3.36	.922

셋째, 교육과정, 학사운영, 재정, 인사 분야를 중심으로 핵심적인 학교장의 권한과 책무를 법률에 구체적으로 규정하여 보장하는 방안에 대하여 조사한 결과, 교육감의 경우, '찬성'이 66.75%, '보통'이 20%, 평균은 3.5로 나타났다. 학교장의 경우, '찬성(매우 찬성 포함)'이 78.7%, '보통'이 14.3%, 평균은 3.94로 나타났다.

〈표 16〉 학교장의 핵심적인 권한과 책무의 법률 규정

(단위: 명, %)

구분	교육감			학교장		
	빈도 (비율)	M	SD	빈도 (비율)	M	SD
매우 반대한다	1 (6.7)	3.5	0.92	10 (1.0)	3.94	.839
반대한다	1 (6.7)			57 (5.9)		
보통이다	3 (20.0)			138 (14.3)		
찬성한다	10 (66.7)			534 (55.4)		
매우 찬성한다	-			225 (23.3)		
계	15 (100.0)			964 (100.0)		

V. 논의

교육감과 학교장의 학교자율화에 대한 조사결과를 주요 설문 영역을 중심으로 논의하면 다음과 같다.

첫째, 학교자율화 정책에 대한 인식을 살펴보면, 교육감은 학교자율화 정책 방향(2.9)과 추진과정(2.3) 모두 부정적인 편으로 인식하는데 비해, 학교장은 학교자율화 정책 방향(3.61)에 대해서는 다소 긍정적으로, 추진과정(2.22)은 문제가 있는 것으로 인식하고 있다. 이것은 교원들이 학교자율화 정책 방향의 타당성을 높게 평가하면서 학교현장의 요구 반영은 미흡하다고 인식하고 있는 김성기 외(2009)의 연구결과와 일치하지만, 교육감들은 학교자율화 정책의 방향에 대해서도 다소 부정적인 편이라는 점에 주의할 필요가 있다. 이것은 학교자율화가 교육감의 권한을 축소시킨다는 지적과 맥을 같이 하고, 단위학교로의 권한 이양이 필수적인 학교자율화가 교육청 수준에서 정제될 수 있음을 보여준다.

둘째, 학교자율화 정착의 선행조건에 대하여, 교육감과 학교장은 '교장 등 학교구성원의 자율역량 강화'를 상위 순위로 응답하였다. '학교구성원의 자율역량 강화'의 필요성을 공통적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났는데, 역량 구축(capacity building)이 SBM의 정착을 위한 필수요소라는 공감대가 현장에 형성되어 있음을 알 수 있다. 이 밖에 교육감은 '교사 직무경감 및 수업부담 완화'를, 학교장은 '충분한 교육재정 확보'를 상위 순위로 응답하였는데, 흥미로운 것은 교육감은 '충분한 교육재정 확보'를 가장 낮은 순위로, 학교장은 '교사 직무경감 및 수업부담 완화'를 가장 낮은 순위로 응답하였다는 점이다. 이것은 학교자율화를 위하여 필요한 정책에 대하여 시각의 차이가 있음을 보여주고 있다.

셋째, 교육청과 학교의 권한 배분에 대한 인식을 살펴보면, 교육청의 학교운영 관여 필요성에 대하여, 교육감은 '일부 권한 조정'과 '점진적 권한 이양'이, 학교장은 '점진적 권한 이양'과 '학교에서 할 수 없는 사무에만 관여'가 높게 나타났고, 권한 이양 필요성에 대해서 교육감은 '일부 이양'이, 학교장은 '많이 이양'이 가장 많이 나타났다. 학교장은 교육청의 학교운영 관여 축소와 교육청 권한의 학교 이양을 많이 원하고 있다는 점에서 권한 배분을 둘러싼 시각차를 확인할 수 있다.

넷째, 단위학교 자율성의 수준에 대한 인식을 살펴보면, 단위학교 자율성의 수준은 교육감은 2.6, 학교장은 2.31로, 대체로 낮은 편으로 인식하고 있다. 그러나 6개 영역별로 단위학교 자율성의 수준을 응답하게 한 결과, 종합적으로 교육감은 공립학교 3.25, 사립학교 3.5로 인식하고, 국공립학교장은 2.77, 사립학교장은 2.68로 인식하는 것으로 나타나, 단순히 자율성의 수준을 전체적으로 물어보는 경우에 비하여 높게 나타났다. 상대적으로 자율성이 많이 부여된 사립학교에서 자신의 자율성 수준을 낮게 인식하는 응답의 경향성은, 단위학교의 자율성이 국공립보다 사립학교에서 일관되게 낮게 나타난 오세희 외(2010)의 연구결과와 유사한 맥락을 보인다.

다섯째, 단위학교 자율성이 낮은 이유에 대한 인식을 살펴보면, 교육감과 학교장은 '핵심 권한이 교과부와 교육청에 집중'을 공통적으로 높게 인식하였고, 이 밖에 교육감은 '구성원의 자율의지 부족'을, 학교장은 '교육청의 감사, 평가 등 간섭이 심함'을 높은 순위로 응답하였다. 단위학교가 교육의 핵심적인 권한을 갖고 있지 않다는 것을 공통적으로 인식하면서, 학교에서는 상급교육행정기관의 권한 집중과 간섭을, 교육청에서는 학교 구성원의 자율의지 부족을 단위학교 자율성이 낮은 이유로 지목하고 있다는 점이 다소 상반된다.

여섯째, 단위학교의 영역별 자율성 수준과 요구를 살펴보면, 6개 영역 중에서 교육감과 학교장은 공통적으로 '학생 생활지도'의 자율성 수준이 가장 높다고 응답하였고, 학교장은 '교직원 인사', 교육감은 '교육과정 편성 및 운영'의 자율성 수준이 가장 낮다고 응답하였다. 교육감과 학교장 모두 '교육과정 편성 및 운영'에 대한 요구가 가장 크고, '학교 재정'에 대한 요구도 높은 순위를 보였다. 단위학교의 경우, 오세희 외(2010)의 연구에서 교육과정-학교행재정-교직원 인사의 순으로, 김병주 외(2010)의 연구에서는 교육과정-학교재정-교내인사(초등)/생활지도(중등)의 순으로 요구가 나타난 점과 비슷하다. 그러나 교육감은 '생활지도'를 높게, '교직원 인사'를 낮게 요구하고 있다는 점이 새롭게 밝혀졌고, '생활지도'의 자율성 수준을 비교적 높게(2순위) 인식하면서도 동시에 자율성 요구 또한 높게(2순위) 인식하는 것으로 나타난 것은 학생 인권을 중시하는 일부 교육감들의 의사를 반영한다고 추정할 수 있다.

일곱째, 학교자율화 관련 과제에 대한 인식을 살펴보면, 자율화된 학교의 바람직한 운영 형태에 대하여, 교육감과 학교장 모두 '관리자-교사-학교운영위원회 협력 운영'을 매우 높은

비율로 응답하였고, 2순위로 교육감은 '교사중심 운영', 학교장은 '관리자 중심 운영'을 응답하였다. 이것은 김성기 외(2009)의 연구에서 부장교사와 일반교사들이 '교사중심 운영'을 2순위로 요구한 점과 비교되는데, 이것은 학교자율화와 관련된 사안에 대하여 교육감-학교장-교사의 입장이 다를 수 있고, 대단히 복잡한 중층구조 속에서 학교자율화가 논의될 수 있음을 알 수 있다.

단위학교의 책무성 강화에 기여하는 정도는 '학교평가', '교장경영평가', '교원능력개발평가', '학업성취도평가', '학교선택', '정보공개' 등 모든 제도가 대체로 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 기여도에 있어서 교육감은 1)'교장경영평가', 2)'학교평가', 3)'교원능력개발평가'의 순으로, 학교장은 1)'학교선택', 2)'학업성취도평가', 3)'정보공개'의 순으로 높게 응답하여, 선호하는 방법의 우선순위가 완전히 다르게 나타났다. 교육감은 교장과 교사, 학교를 직접 평가하는 것이 단위학교의 책무성을 높이는데 기여한다고 보고 있으나, 학교장은 이와는 다른 인식을 보이고 있다. 학교장의 핵심적인 권한과 책무를 법률에 규정하는 방안에 대하여, 교육감은 '찬성'이 66.75%, 평균은 3.5, 학교장은 '찬성'이 78.7%, 평균은 3.94로 나타나 비교적 찬성에 가까운 반응을 보이고 있다.

VI. 결 론

이 연구는 학교자율화에 대하여 각각 시·도교육청과 단위학교를 대표하는 교육감과 학교장의 인식을 분석함으로써 학교자율화 정책의 환경을 이해하고 정책적 시사점을 제공하고자 하는 목적으로 수행되었다. 연구결과를 바탕으로 학교자율화 정책에 대한 시사점을 결론적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 학교자율화 정책의 방향에 대한 공감대가 어느 정도 형성된 것에 비하여 정책의 결정과정에 대한 반발이 크다는 점은 향후 관련 정책의 수립에 있어서 반드시 고려되어야 한다. 현장의 의견 수렴이 적은 편이었다고 나타난 설문결과에서 알 수 있듯이, 학교를 '자율화'한다는 정책이 '타율적'이고도 일방적인 방식으로 이루어졌다고 이해당사자 집단이 인식하게 한 점은 정책 수용성(policy acceptance)을 낮게 만들고 정책의 실행 동력을 획득하지 못하는 중요한 요인으로 작용한다. 학교자율화 정책에 내재된 타율적, 하향적 이미지를 불식시키고, 교육청과 단위학교가 자생적으로 움직일 수 있는 동력을 마련하도록 지원하는 것이 중요한 과제이다.

둘째, 학교자율화 정책은 주요 관련 집단의 인식에 대한 충분한 이해를 바탕으로 정책이

수립되고 추진되어야 한다. 시·도교육청과 단위학교는 학교자율화 정책의 주요 대상이면서 또한 실행의 주체이기도 하다. 설문조사 결과, 두 집단의 응답 경향성에 차이가 있는 내용들이 있었는데, 예컨대 교육청과 학교의 권한 배분, 학교자율화 정책의 선행요인, 학교자율성이 낮은 원인 등에 대해서 서로 다른 인식을 보이고 있고, 책무성 강화에 기여하는 제도에 대한 인식은 완전히 다르게 나타났다. 이것은 학교자율화에 대한 '이해(understanding)'의 다름을 반영하는 동시에 '이해(interests)'의 차이를 나타내는 것이기도 하다.

학교자율화가 중앙에서 지방으로, 지방에서 단위학교로 순차적인 권한 이양이 이루어져야 하나, 권한 배분을 둘러싸고 교육감과 학교장 간의 견해차이가 있고, 구체적인 방안에 대해서도 차이를 보이고 있다. 특히, 교육감들이 학교자율화 정책의 방향에 대하여 다소 부정적인 인식을 보여주고 있고, 단위학교가 교육청의 학교운영의 관여 축소와 더 많은 권한의 학교 이양을 원하고 있다는 점에서 볼 때, 중앙과 지방간, 지방과 학교간 권한 배분을 둘러싸고 향후 논란이 발생할 소지가 충분히 있는 것으로 보인다. 학교자율화 담론 자체가 정치성을 가지게 되었고, 입장 차이가 학교자율화 정책의 '실행'에 어려움을 주는 요인이 된다는 점을 인식하면서 관련 정책이 추진되어야 한다.

셋째, 학교자율화가 좀 더 공고히 뿌리를 내리기 위해서는 단위학교의 권한과 책무를 법적으로 규정할 필요가 있는데, 이것은 현실적으로는 학교장의 역할을 법률에 규정하는 방식이 되어야 할 것이다. 설문조사에서 교육감과 학교장은 모두 학교장 권한 법제화에 대하여 찬성하는 것으로 나타났다. 학교장 권한 법제화는 학교장의 권한을 강화시켜 학교장 중심의 학교 자치라는 비판을 가져올 수도 있으나, 학교를 대표하는 기관으로서 학교장의 권한을 법률에 규정하는 것이라고 보아야 할 것이며, 학교 내 거버넌스와 참여모형에 대해서는 또 다른 논의가 필요할 것이다.

넷째, 학교자율화 정책을 구성하는 많은 요소들은 서로 연결되어 있고, 관련된 요소들의 변화를 필요로 한다. 예를 들면, SBM의 정착을 정책 목표로 하는 학교자율화 정책은 단위 학교 권한의 수행을 위한 학교구성원의 역량 구축과 학교 내 의사결정 구조 및 책무성 체제의 정립과 연계된다. 학교자율화가 규범적인 논의에 머무르지 않고 실질적인 학교의 변화(school change)를 가져올 수 있도록 하려면, 각 요소에 대한 구체적인 연구와 실행이 필요하다. 한 예로, 설문조사 결과 학교자율화 정책의 선결요건으로 '학교구성원의 역량 구축'이 가장 수위로 조사되었는데, 구체적으로 어떠한 내용과 방법으로 이것이 구현될 수 있고 어떠한 시스템을 통해 효과적으로 지원될 수 있을지 등이 연구되어야 할 것이다. 특히 제한된 정책자원(예산, 시간, 규제, 인력 등)을 조금만 투입하면 커다란 정책효과를 생산할 수 있는 정책개입 지점(policy interruption point)을 의미하는 '정책 지렛대(policy leverage)'를 찾아낼 필요가 있다(최영출·박수정, 2010; Elshobagy et al., 2005). 규범적, 선언적 제언

만으로는 학교의 심층을 변화시키기 어렵고, 종합적인 계획은 모든 것이 중요하다고 함으로써 오히려 아무 것도 하지 않게 만드는 명분이 될 수 있다. 단위학교의 역량 구축을 위하여 정책적 관심과 투입을 강화하는 것이 향후 학교자율화 정책의 초점이 되어야 할 것이다.

요컨대, 학교자율화 정책이 학교현장에 성공적으로 안착되기 위해서는 현장의 의견 수렴과 학교관련 주요 이해집단들의 인식에 대한 충분한 이해, 그리고 단위학교의 권한과 책무에 대한 법 규정 정비 등이 시급히 요구된다 하겠다. 이를 위해 시혜적, 일방적 차원의 정책 추진과 연구를 지양하고, 교육의 현장과 가장 가까운 곳에서 학교자율화 정책과 관련된 주요 요소들에 대한 주체적, 실질적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

이 연구는 앞서 연구방법에서 밝힌 것처럼, 교육감과 학교장의 응답 경향성을 파악하는 방식으로 연구가 설계되었다는 점에서 두 집단 간의 인식 차이를 통계적으로 확인하지 못한다는 한계가 있다. 후속연구로 중앙(교과부)-지방(교육청)-단위학교(교장, 교사, 학부모)의 인식 차이 분석, 학교자율성의 중요도와 실행도 분석을 통한 요구 분석, 학교급별 자율성 분석, 학교자율화 정착을 위한 정책 지렛대 분석 등이 필요하고, 학교자율화에 대한 관련 집단의 인식과 반응을 질적인 방법으로도 접근하여 분석할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 경향신문. 「교장에 '막강 권한' 준다...교과부, 재량권 확대 추진」. 2010. 12. 2.
- 고전(2008). 학교자율화 정책의 특성과 과제-5.31 교육개혁에서 4.15 학교자율화 추진계획 까지. 『초등교육연구』, 21(3).
- 교육과학기술부(2008). 「학교 자율화 추진계획」. 2008. 4. 15.
- 교육과학기술부(2009). 「단위학교 책임경영을 위한 학교 자율화 추진방안」. 2009. 6. 11.
- 교육과학기술부(2010). 「현장 중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량강화 종합대책」. 2010. 12. 2.
- 김병주·정일환·서지영·정현숙(2010). 학교자율화 수준에 대한 교원의 인식 분석. 『한국교원교육연구』, 27(2). 73-96.
- 김성기·고전·김철구·이명균·신지수(2009). 「학교자율화 정책의 단위학교 정착 방안」. 한국교원단체총연합회.
- 김환식(2010). 한국의 학교 책무성 정책의 현황과 과제. 『학교 책무성 정책과 학업성취 데이터의 활용』. KEDI-KAERA 교육정책 공동 심포지엄 자료집. 한국교육개발원 연구자료 RRM 2010-03.
- 박균열(2010). 학교자율경영제(School Based Management) 관점에서의 학교 자율화 정책 분석. 『교육행정학연구』, 28(2). 1-25.
- 박수정(2010). 학교교육정책의 이해와 학교건설팀. 『학교경영컨설턴트 양성 프로그램』. 한국교육개발원. 73-98.
- 송기창(2010). 지방교육행정체제 개편의 쟁점과 과제. 『교육행정학연구』, 28(4). 405-429.
- 신현석(2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. 『교육행정학연구』, 28(4). 351-380.
- 오세희·장덕호·정성수(2010). 「학교자율화 정책의 학교현장 영향 조사」. 교육과학기술부 정책 연구보고서.
- 이시우·고전·김성기·윤달원(2009). 「자율화와 다양화 실현을 위한 교육법령 개정방안 연구」. 교육과학기술부 정책연구보고서.
- 정성수·김재금·김훈호·오세희(2009). 학교자율화 추진계획에 대한 교원의 인식 분석. 『수산해양교육연구』, 21(4). 592-606.
- 정영수·표시열·김인희·이인희·박수정(2008). 「지방교육자치 내실화를 위한 관련 법령 개편 방안」. 충북대학교 지방교육연구센터.
- 정일환·김병주·서지영·정현숙·홍준영(2010). 학교자율화 조치에 따른 B교육청의 추진 현황 분석. 『한국교원교육연구』, 27(3). 93-113.
- 정제영(2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. 『교육행정학연구』, 26(2). 415-435.

- 중앙일보. 「학업평가 거부한 교육청 예산 덜 준다」. 2010. 12. 3.
- 최만덕(2009). 학교자율화 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). 91-111.
- Education Human Development Network (2007). *What is School-Based Management?* The World Bank. Washington, D.C.
- Elshobagy, A., Jutia, A., Barbour, L. and Kells, J. (2005). System Dynamics Approach to Assess the Sustainability of Reclamation of Distributed Watershed. *Journal of Civil Engineering*. Vol. 32.
- Leithwood, K. & Menzies, T.(1998). Forms and Effects of school-based management: A review. *Educational Policy*, 12(3). 325-346.