

2023 공동 교육포럼
한국교육정책연구원·부산교육연구소

교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화

2023. 10. 18.(수), 15:30 ~ 18:00
한국교육정책연구원 · 부산교육연구소

공동주최 한국교육정책연구원 · 부산교육연구소

2023 공동 교육포럼

교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화

2023. 10

공동주최 한국교육정책연구원 · 부산교육연구소

2023 공동 교육포럼
한국교육정책연구원·부산교육연구소

교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화

2023. 10. 18.(수), 15:30 ~ 18:00
한국교육정책연구원 · 부산교육연구소

공동주최 한국교육정책연구원 · 부산교육연구소

인 사 말

반갑습니다.

연대와 협력이 중요한 시기에 공동포럼을 갖게 되었습니다.

(사)한국교육정책연구원과 (사)부산교육연구소 구성원 모두와 포럼에 참석하여 주신 분들에게 먼저 감사의 인사를 드립니다.

지난 1년간 교육 현장에서는 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 간의 다양한 교육정책 경쟁을 확인할 수 있었습니다. 중앙정부의 교육정책 결정과 집행 권한이 다시 강화되고 있으며 각 시·도교육감의 정치적 성향에 따라 유·초·중등 교육정책들이 가치 경쟁, 정책 대안 경쟁을 하고 있으며, 시도 의회의 정치적 영향력도 강력하게 작동하고 있습니다.

오늘 포럼은 정권 교체에 따른 중앙정부 차원의 교육 거버넌스의 변화가 지역 교육정책에 미치는 영향과, 보수 교육감과 진보 교육감이 각축하는 교육정책의 변화를 전국적 수준과 함께 부산광역시교육청의 사례에 집중하여 논의가 진행됩니다. 지속가능한 지역교육 정책형성과 실행에 큰 도움이 될 것이라고 생각합니다.

(사)한국교육정책연구원과 (사)부산교육연구소는 우리들의 노력만큼, 우리들의 힘만큼 교육의 변화에 기여하고 바람직한 발전의 밑거름이 될 것이기에 교육현장을 돌아보고 내다보고 협력하면서 더 큰 걸음으로 나아갈 것입니다.

발제와 토론, 준비와 진행을 맡아주신 분들, 참여해주시고 관심 가져주신 모든 분들께 고마운 마음을 전합니다.

(사)부산교육연구소 이사장 이일권
(사)한국교육정책연구원 이사장 김용일

프로그램 일정

장소 및 일정

장소 : 스페이스옴(부산 동래구 명륜동)

15:30 - 16:00 등록 및 식전 행사

16:00 - 17:30 주제 발표 및 토론

17:30 - 18:00 종합토론

발제 김용일 (한국해양대학교 교수)

좌장 이상철 (부산교육연구소 소장)

사회 양성관 (건국대학교 교수)

토론 허인수 (前 경남교육연수원장)

윤민중 (부산대학교 교수)

김 용 (한국교원대학교 교수)

홍동희 (부산교육연구소 연구위원)

진행

목 차

▣ 발제

- 교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화
김용일 (한국해양대학교 교수) 1

▣ 토론

- 경남교육청 교육정책의 변화 -교육감 공약을 중심으로-
허인수 (前 경남교육연수원장) 33
- ‘비극적 선택’ : 교육감 선거
윤민중 (부산대학교 교수) 49
- 교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화에 대한 토론
김 용 (한국교원대학교 교수) 57
- 비판적 성찰을 위한 토론문
홍동희 (부산교육연구소 연구위원) 65

발 제

**교육감 권력 변동과
지역 교육정책의 변화**

/ 김용일 (한국해양대학교 교수, 사단법인 한국교육정책연구원 이사장)

발 제

교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화

김용일

(한국해양대학교 교수, 사단법인 한국교육정책연구원 이사장)

1. 서론

1991년 지방교육자치에 관한 법률에 의거하여 현행 지방교육자치제도가 시행된 지 올해로 꼭 33년이 지났다. 그간 처음 설계된 제도상의 많은 변화가 있었다. 2006년 12월 법률 개정에 따라 교육위원회 제도가 없어진 것이 대표적인 예다. 교육위원회가 시·도의회 ‘특별한 상임위원회’¹⁾로 통합됨으로써 종전의 교육위원 역시 교육의원으로 바뀌었다. 그러다가 2014년 7월 ‘특별한 상임위원회’의 지위를 상실하게 된다(김용일, 2013 참조). 그 결과 제주특별자치도를 제외한 16개 시도의 교육의원 제도가 아예 없어지고 말았다. 의회에 관한 한 “완전한 통합”이 이루어진 것이다.

교육감 제도의 변화 역시 매우 극적이라 할만하다. 오늘 이 자리의 논의와 관련하여 특별히 선출제도의 변화에 주목해볼 필요가 있다. 교육감 선출 방식은 크게 간선제와 직선제로 나눌 수 있다. 2006년 12월 주민직선제가 도입되기 전의 선출 방식은 모두 간선제였다. 교육위원회에서의 호선으로 출발한 간선제는 1997년 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 선거인단에 의한 선출 방식으로 바뀌었다. 그러다가 2000년에 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에 의한 선출로 개편되었다. 이것 말고도 입후보 자격 제한이 교육 및 교육행정 경력 20

1) 시·도의회는 교육위원회에 ‘특별한 상임위원회’의 지위를 부여하여 조례제정권, 예산결산 의결권 등을 제외한 나머지 관장사무에 대해 교육위원회가 시·도의회 본회의를 대신해서 최종 의결권을 갖도록 한 것이다.

년 이상에서 폐지까지 원칙 없이 변전을 거듭하였다.

간선제 시절 선출제도가 변화무쌍하였으나 교육감 권력은 이상하리만치 요지부동이었다. 줄잡아 16년 동안 16개 시·도에서 ‘보수교육감 시대’가 계속된 것이다. 이런 현실에 파열음을 내게 된 것은 주민직선제였다. 이로써 지방교육자치사에서 획기적인 변화를 목격하게 되는데, 그 시작은 2009년 4월 경기도에서 첫 ‘진보교육감’의 등장이다. 이후 2010년 전국 동시지방선거에서는 서울, 경기를 비롯한 총 6개 시·도에서 진보 교육감이 당선된다. 2014년 선거에서는 13개 시·도, 2018년 선거에서는 14개 시·도에서 진보 성향의 후보가 당선됨으로써 말 그대로 ‘진보교육감 시대’가 활짝 열리게 되었다.

주민직선제 도입을 계기로 보수에서 진보로의 교육감 권력의 대이동이 초래된 것이다(김용일, 2022. 6. 23: 6 참조). 선출제도의 변화가 교육감 권력의 변동을 초래하는 한편, 주민직선제 실시 이후 경험하게 된 권력 변동이 또 다른 권력 변동을 예정하고 있다는 가설을 세워봄 직하다. 실제로 2022년 선거에서는 보수교육감의 약진을 목격하게 된다. 권력 변동의 진자가 진보에서 보수로 이동한 것이다. 이 같은 교육감 권력 변동은 당연히 국가 수준의 교육 거버넌스 개편 등으로 이어지고, 이는 또다시 국가 및 지역 교육정책의 변화에 일정한 영향을 미칠 수밖에 없다.

이런 현실 인식을 바탕으로 이 연구에서는 교육감 권력 변동 양상에 주목하여 현 정부에서 관찰되고 있는 교육 거버넌스 개편 및 지역 교육정책의 변화를 살펴보고자 한다. 이를 위해 제Ⅱ절에서는 1991년 이후 현재까지의 교육감 권력 변동 양상을 선거제도 변화와 관련지어 살펴보고 있다. 다음으로 제Ⅲ절에서는 현 정부 들어와 단행된 교육 거버넌스 개편의 성격을 파악하는 한편, 지역 교육정책의 변화와 그 특징을 드러내고 있다. 끝으로 제Ⅳ장 결론에서는 이상의 고찰 결과를 간략히 요약 정리한 다음 지방교육자치의 미래에 대해 간략히 언급하면서 글을 맺고 있다.

II. 교육감 권력 변동 양상과 그 의의

1. 선거제도에 따른 교육감 권력 변동 양상

가. 간선제와 보수교육감 시대

교육감이 간접선거로 선출되던 시기에는 예외 없이 보수 성향 인사가 당선되었다. 그만큼 ‘기울어진 운동장’이라 할만한 당시 우리 교육계의 보수적인 풍토가 선거 결과에 반영되었기 때문이다. 현행 제도 도입 초기의 이른바 ‘교황선출방식’의 경우 시·도의회에서 선출된 교육위원의 다수가 보수적인 인사였다. 자연 이들에 의해 보수적 성향의 교육감이 선출될 수밖에 없었다. 게다가 소수의 교육위원들 간의 담합이나 매표 행위 등이 용이한 조건으로 부정선거 시비가 끊이지 않았다.(김용일, 2009 참조)

이런 문제점을 해소하고 ‘교육감의 대표성’을 강화한다는 취지에서 1997년 12월 선거인단에 의한 간접선거로 전환한다. 이때 선거인단은 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성되었다. 그러다가 2000년 1월 법률 개정을 거쳐 학교운영위원회 위원 전원으로 선거인단을 확대한다. 선거인단에 의한 선거가 치러지자 교육위원 선거에서는 균열이 발생하기 시작했다. 전교조 출신 등 진보적 성향이 인사들이 교육위원회에 진출하게 된 것이다. 그러나 교육감 선거는 요지부동으로 당선자는 보수 성향의 인사 일색이었다. 이른바 ‘결선 투표제’²⁾라는 선출 방식상의 흠결 때문이었다.

2) 이 제도 시행 당시의 관련 조문의 내용을 그대로 옮기면 다음과 같다. “제28조 (교육감의 선출) ① 교육감은 학교운영위원회선거인과 교원단체선거인으로 구성된 교육감선거인단에서 무기명투표로 선출하되, 전체 교육감선거인 과반수의 찬성을 얻은 자를 당선자로 한다. ② 제1항의 득표자가 없을 때에는 2차 투표를 하고 2차 투표에도 제1항의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수 득표자를 당선자로 하고 다득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 한다.” (김용일, 2009: 277에서 재인용)

“(결선 투표제 도입으로 - 연구자 주) 교육계에 엄연히 존재하는 세력 관계에 비추어 ‘공정한 게임’의 조건을 제도화하기보다는 어느 일방에게 유리할 수 있는 게임의 규칙이 마련된 것이다. 구체적으로 지적하자면, 상대적으로 다수이면서 득권적 지위를 차지하고 있던 교육계의 보수세력이 그들이다. 이는 나중에 특정 교원단체 출신자 내지 보수적 성향의 인물 말고는 단 한 사람도 교육감에 당선되지 못하였다는 사실에서 잘 확인된 바다. 민주 내지 진보적인 교원단체 출신자들이 ‘결선투표’에서 패배의 경험을 되풀이한 이유를 곰곰이 생각해볼 필요가 있다.”(김용일, 2009: 277)

이처럼 2006년까지 계속된 학교운영위원회 위원 전원의 선거인단에 의한 간선제에서조차 진보 성향의 후보들은 당선되지 못했다. 줄잡아 16년간의 세 가지 유형의 간선제 경험이 “교육감 간선제 = 보수교육감 시대”라는 등식을 세간에 퍼지게 할 정도였다. 그러나 간선제 말기의 상황은 이 제도의 최대 수혜자인 한국교총이 주민직선제로의 개편을 청원할 정도로 심상치 않았다. 이대로 가다간 교육위원은 물론 교육감까지도 내어줄지도 모른다는 위기감이 일었다. 당시 한나라당 의원들은 이런 우려와 요구를 수용하여 주민직선제 도입을 위한 법안을 발의하기도 하였다.³⁾ 아주 복잡한 정치 동학이 2006년 12월 당시 집권 여당인 열린우리당의 주민직선제 도입을 위한 법률 개정을 가능케 하였다.

나. 주민직선제와 ‘진보교육감 시대’

교육감 주민직선제는 2007년 2월 13일 부산에서 최초로 실시되었다. 이후 2009년까지 총 12회의 교육감 선거가 치러졌는데, 모두 보궐선거 형태였다(이상철, 2022. 6. 23: 18; 김용일, 2009: 282 참조). 2010년의 전국동시지방선거일을 기준으로 잔여임기가 1년 이상 남은 지역에서만 실시된 선거였다. 그 가운데 2009년 4월 8일 경기도 교육감 선거에서 진보 성향의 후보가 처음 당선되었다. ‘보수교육감 시대’를 상징하는 간접선거에서 직접선거로

3) 2005년 국회에서 제도 개편 논의가 한창이던 때에 한국교총 회장 출신인 한나라당 이균현(2005. 4. 26) 의원이 교육감 주민직선제 도입을 골자로 한 법안을 대표 발의하였다. 이주호 장관 역시 당시 한나라당 의원으로 주민직선제, 임명제, 러닝메이트제 가운데 하나를 조례로 선택하도록 하는 법안을 대표 발의한 바 있다(2005. 6. 7).

바뀌었다곤 하나 보수 후보가 11:1의 압도적 우위에 있었다. 주민직선제가 자동으로 진보교육감의 당선을 보장한 것은 아니었던 셈이다.

2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거부터 16개 시·도의 교육감이 한꺼번에 선출되었다. 그런데 이때 서울, 경기, 강원, 전북, 광주, 전남 등 6개 시·도에서 진보교육감이 배출된다. 지방교육자치 역사상 전례 없던 일이 벌어진 것이다. 이후 제6회 선거에서는 13명, 제7회 선거에서는 무려 14명의 진보를 표방한 후보가 당선되었다. 눈여겨볼 대목은 2010년 6개 시·도의 교육감이 2014년 사실상 모두 재선에 성공하는 한편, 2018년의 경우 13명의 진보교육감이 재신임을 받았다는 사실이다. 게다가 울산에서 진보교육감이 1명 더 배출되었다. 말 그대로 ‘진보교육감 시대’가 활짝 열리게 된 것이다.

이와 같은 선거 결과에 대해서는 다양한 각도에서 분석이 이루어져 왔다. 먼저 무상급식 등의 공약으로 표상되는 진보적 가치가 시대 정신을 반영한 결과라는 분석을 내놓을 수 없다. 또한 전교조를 중심으로 한 조직화된 시민사회단체가 후보 단일화를 통해 선거를 주도⁴⁾한 결과에 주목하는 연구나 견해도 적지 않다. 이것 말고도 특히 2014년 선거부터는 현직 교육감의 프리미엄이 크게 작용하였다는 분석이 많은데, 인지도가 낮은 교육감 선거의 특성상 무시할 수 없는 요소라고 생각한다. 사실 이 모든 요소가 복합적으로 선거 결과에 반영되었다고 보는 게 타당할 것이다.

4) 이와 관련하여 교육부장관과 서울시 교육감을 지낸 문용린의 얘기는 시사하는 바가 크다. 한 언론과의 대담에서 “과거 교육감 선거에서 보수는 힘을 제대로 못 썼다”는 기자의 질문에 대한 답변이다. “좌파 진영은 전교조라는 확실한 구심점이 있는 데다 정치세력화해서 선거를 치를 줄 안다. 하지만 보수 진영은 그렇지 않다. 단일화를 주도할 조직과 노하우가 부족한 게 사실이다. 그러다 보니 보수 진영은 과거 교육감 선거 때 스스로 분열하면서 진보세력에 자리를 내줬다.” (조선일보, 2022. 5. 9)

〈표 1〉 전국동시지방선거의 광역단체장(의원) 및 교육감 당선 현황(제4회~제8회)

(단위: 석)

구 분	민주당	진보 교육감	국민의 힘	보수 교육감	비 고
제8회 (2022. 6. 1)	5 (322)	9 (최소 6, 중도 3)	12 (540)	8	더불어민주당 322 국민의 힘 540 (광역의원 총872명)
제7회 (2018. 6. 13)	14 (652)	14	2 (137)	3	더불어민주당 652 자유한국당 137 정의당 11 (광역의원 총824명)
제6회 (2014. 6. 4)	9 (349)	13	8 (416)	4	새정치민주연합 349 새누리당 416 통합진보당 29 (광역의원 총789명)
제5회 (2010. 6. 2)	7 (무소속 1) (360)	6	6 (자유선진당1, 무소속1) (288)	10	민주당 360 한나라당 288 자유선진당 41 (광역의원 총761명)
제4회 (2006. 5. 31)	2 (열린우리당1) (80)	<경기도 보궐선거로 경기도 교육감>	12 (국민중심당 1) (557)		민주당 80 한나라당 557 열린우리당 52 국민중심당 15 민주노동당 15 (광역의원 총733명)

*하단의 괄호 안은 광역의회 의원수

자료: https://ko.wikipedia.org/wiki/제8회_전국동시지방선거

〈표 1〉은 제5회부터 제8회까지의 전국동시지방선거 결과다. 현황 자료에서 교육감과 광역단체장 당선 간의 상관관계를 꼭 짚어 말하기는 어렵다. 이를 두고 양희준(2022. 6. 23: 59)은 “교육감 선거 결과와 그 외 다른 선거 결과가 다르다” 고 말한 바 있다. 그러나 일정한 경향성만큼은 감지되는데, 지방선거에서의 선전 없이 교육감 선거 결과가 좋을 수는 없다는 사실이다. 달리 말해 지방선거의 구도 및 핵심 쟁점 등이 교육감 선거에 상당한 영향을 미쳤다는 뜻이다. 정당 기반 선거가 아니지만, 실제 교육감 선거 과정에서는 이념적 성향이나 정책 지향에 따른 “선거운동 동조 양상” 이 두드러지기 때문이다.

이처럼 ‘진보교육감 시대’ 는 기본적으로 직선제가 판을 깔아주고 지

방선거 당시의 정세와 선거 구도 등이 복합적으로 작용한 결과다. 교육감 주민직선제와 함께 전국동시지방선거 방식이 도입됨으로써 비로소 지방교육 권력의 대이동이 실현된 것이다(김용일, 2022. 6. 23: 6 참조). 이런 경험에서 우리는 직선제가 유지되는 한 지방선거를 전후로 한 정세나 선거 구도에 따라 보수교육감으로의 권력 변동도 얼마든지 가능하다는 점을 확인할 수 있다. 뒤에서 자세하게 살펴볼 것이지만, 제8회 전국동시지방선거에서 그런 일이 일어났다.

2. 진보교육감과 보수교육감의 각축기 도래

가. 정권 교체와 ‘진보세력 심판’의 선거 구도

2022년 3월 9일 대통령선거 결과 정권 교체가 이루어지고, 5월 10일 대통령이 취임했다. 자연 6월 1일의 제8회 전국동시지방선거는 정권 교체를 가능케 한 ‘내로남불’⁵⁾의 진보세력 심판 선거 구도 하에 치러졌다. 게다가 교육감 선거에서는 보수 후보의 단일화 노력⁶⁾이 전례 없이 두드러졌다. 그 결과 경기, 충북, 대구, 부산, 울산, 경남, 제주 등 7개 지역에서 진보 대 보수의 양자 대결이 성사되었는데, 경남을 제외한 4개 지역에서 보수 성향의 후보가 당선되는 성과를 거둘 정도였다. 전성인 교수의 다음과 같은 분석은 교육감 선거에서 “진보의 패배, 보수의 승리”(양희준,

5) 이와 관련하여 국민의 힘 전 최고위원 김용태의 다음과 같은 지적은 새겨들을만하다. “두 번째는 ‘내로남불’이다. 민주당은 2021년 서울시장과 부산시장 보궐선거에서 오만함에 취해 잘못을 반성하기는커녕 뻔뻔하게 국민을 속였다. 자당의 귀책 사유로 치러지는 재보선에서는 후보를 공천하지 않겠다고 약속했던 민주당이 당헌 당규까지 수정해가며 공천을 억지로 밀어붙였다. 권력에 취해 국민 눈치조차 살피지 않았다. 그 결과 민주당은 보궐선거 참패뿐만 아니라 대선에서 패배해 5년 만에 정권을 내놓아야 했다. 국민의 힘도 이를 반면교사 삼아 국민을 무서워할 줄 알아야 한다.”(한국일보, 2023. 10. 5)

6) 일례로 교육감 선거 자문 원로회의의 구성과 활동을 들 수 있다. 교육부장관을 지낸 이돈희 서울대 명예교수가 의장으로 김도연, 문용린, 이기준, 이주호 전 교육부장관, 윤중현 전 기재부장관, 김정배 전 국사편찬위원장, 김승유 전 하나금융지주 회장 등 각계 원로 18명으로 함께 했다(조선일보, 2021. 11. 22). 그러나 이런 노력에도 서울에서는 보수 후보의 분열로 조희연 교육감이 세 번째 연임에 성공한다. 보수 진영의 후보 단일화가 선거 결과에 얼마나 중요한 변수였던가를 역설적으로 잘 보여주는 결과다.

2022. 6. 23: 61)의 또다른 배경을 이해할 수 있게 해준다.

“문재인 대통령이 내치와 외교에서 어떤 성과를 거두었는지는 향후 역사가 평가할 문제다. 그러나 더불어민주당이 왜 지난 대선에서 패배했는지는 곱씹어볼 만한 대목이다. 여러 원인이 있겠지만 나는 부정과 불의가 큰 역할을 했다고 생각한다. 대장동 의혹과 같은 부정부패, 그리고 민주적일 것으로 기대했던 정권이 공권력을 자의적으로 행사한 데서 오는 실망감과 경악.”(진하게 강조는 연구자, 주간경향, 2023. 10. 2)

사실 교육정책에 관한 한 문재인 정부는 많은 자산과 가능성을 지니고 있었다. 다른 무엇보다 중앙과 지방 정치-행정 권력의 일치도가 가장 높았던 게 큰 자랑거리였다(김용일·백병부·조은별, 2022. 6: 27-28 참조). 교육부와 14개 시·도교육청이 힘을 모은다면 불가능한 일이 있을까 할 정도였다. 국회는 물론 <표 1>에서 보듯 광역의회의 환경도 더할 나위 없었다. 문제는 실력과 의지였다. 정부가 출범하자마자 무언가 성과를 내기에는 철학이나 정책이 분명치 못하다는 점이 감지되었다. 대통령과 주무장관 등의 교육개혁 의지 역시 기대에 미치지 못했다. 그런 점은 내년 총선을 전망하면서 민주당이 “세계관을 교체하지 않으면 질 것이다”라는 청년 정치인의 다음과 같은 지적과 맞닿아있다.

“둘째, . . . 민주당의 주류를 이루고 있는 '386 세계관'으로부터의 탈피는 절실히 보인다. 독재에 맞서 싸웠던 역사의 가치를, 민주열사들의 노고를 버리자는 게 아니다. 다만 '민주화 그 이후의 정치'가 필요하다는 이야기를 하고 있는 것이다. . . . 유권자들은 국정 난맥상에 지쳐가면서도 한편으론 민주당에 표를 주게 된다면 민주당이 무엇을 할 것이며, 무엇을 하고 싶어 하는지를 물을 것이다. 독재세력에 맞선 민주화 세력이라는 정체성만으로 2024년 선거를 치러낼 것인가? 우리는 새로운 진보진영의 담론을 만들어야 할 기로에 놓였음을 인정해야 한다.”(진하게 강조는 연구자, 더불어민주당 전 최고위원 박성민, 한국일보, 2023. 10. 5)

‘내로남불’의 낙인은 이른바 ‘조국 사태’로 한층 깊어졌다. ‘진보적 지식인’ 부부의 입시 비리 등에 경악한 사람들이 실망하고 등을 돌리게 된 것이다. 그런 와중에 문재인 정부의 교육부는 입시정책 등에서 국가교육회의 등에 공을 넘기는 등의 행태로 세간의 비판을 자초하였다.

2018년 6월부터 4년 내내 14개 시·도의 진보교육감과 합작한 성과 또한 그다지 내세울 만한 게 없다. 늘 정치적 셈법만을 앞세우는 모습⁷⁾이라는 비판이 일 정도였다. “교육부 - 국가교육회의 - 시도교육감협의회”가 공조 체제를 갖추고 움직였으나 손에 쥔 게 별로 없었다는 뜻이다. 이 문제에 대해 누군가 책임을 져야 한다면, 청와대 교육참모진, 교육부장관, 국가교육회의 의장, 전국시도교육감협의회 회장 순이지 않을까?

나. 진보교육감과 보수교육감의 각축기 도래

정권 교체가 이루어지고 진보세력 심판 선거 구도가 계속되는 상황에서 치러진 교육감 선거는 진보교육감의 패배로 이어졌다. <표 2>에서는 교육감 당선인을 진보 7, 보수 8, 중도 2로 분류하고 있다. 그러나 중도에 전 남까지 포함시킬 경우 6: 8: 3이 되어 2010년 제5회 전국동시지방선거에서의 진보교육감 숫자와 같다는 분석도 가능하다(양희준, 2022. 6. 23: 57-58 참조). 여하튼 제7회 선거 결과 진보와 보수가 14:3이었던 점과 비교하면, 상전벽해까지는 아니라도 아주 의미가 있는 변화인 것은 분명하다. 부산, 경기, 강원, 충북, 제주 등 5개 지역에서 보수교육감이 약진함으로써 진보 대 보수의 각축기가 도래한 것이다.

7) 그런 까닭에 다음과 같은 소리를 듣게 된 것인데, 한 언론과의 대담에서 “오락가락 문재인 정부의 교육정책에 학생·학부모 불만이 크다”라는 기자의 언급에 대한 이주호의 반응이다. “문재인 정부 정책 우선순위에서 교육은 뒤로 밀려 있다. 현 정부는 교육 문제를 정치적으로 접근한 측면이 있다. 조국 전 법무부 장관 딸 입시 부정 의혹이 불거지자 대입 공정성을 높인다는 명분으로 2023년부터 서울 주요 대학 정시 전형 비율을 40% 이상 확대하는 걸로 방향을 틀었다. 들끓는 여론을 달래기 위한 임기응변 조치라는 평가가 많았다.” (조선일보, 2021. 11. 22)

<표 2> 제8회 전국동시지방선거의 시·도별 교육감 당선 현황

지역	후보	성향	득표수	득표율	비고
서울특별시교육감	조희연	진보	1,614,564표	38.10%	3선
부산광역시교육감	하윤수	보수	706,152표	50.82%	
대구광역시교육감	강은희	보수	530,235표	61.61%	재선
인천광역시교육감	도성훈	진보	494,366표	41.46%	재선
광주광역시교육감	이정선	중도	154,068표	34.91%	
대전광역시교육감	설동호	보수	247,077표	41.50%	3선
울산광역시교육감	노옥희	진보	266,647표	55.03%	재선
세종특별자치시교육감	최교진	진보	44,905표	30.83%	3선
경기도교육감	임태희	보수	3,081,100표	54.79%	
강원도교육감	신경호	보수	210,523표	29.51%	
충청북도교육감	윤건영	보수	375,295표	55.95%	
충청남도교육감	김지철	진보	287,639표	33.79%	3선
전라북도교육감	서거석	중도	310,247표	43.52%	
전라남도교육감	김대중	진보	393,462표	45.08%	
경상북도교육감	임종식	보수	561,389표	49.77%	재선
경상남도교육감	박종훈	진보	388,078표	50.23%	3선
제주특별자치도교육감	김광수	보수	168,019표	57.47%	

자료: https://ko.wikipedia.org/wiki/제8회_전국동시지방선거

앞에서 보수교육감이 약진하게 된 원인으로 “후보의 단일화 노력”에 주목한 바 있다. 그만큼 선거 결과에 대한 결정력이 높았다는 판단 때문이었다. 그런데 이와 관련하여 “진보 성향의 교육감이 당선된 지역의 경우, 대부분 보수 진영 후보가 여럿으로 나뉘어져 있었다” (양희준, 2022. 6. 23: 59)는 분석에 주목할 필요가 있다. 서울, 인천, 충남, 세종의 경우 보수 후보가 2명 이상 난립하였으며, 2, 3위의 득표수를 합산할 경우 모두 당선인의 표를 상회하였다. 울산과 경남만이 진보 대 보수 후보가 1:1 대결을 벌여 각각 재선과 3선에 성공하였다. 경남의 경우 초박빙의 접전

을 벌여 “현직 프리미엄”을 무색하게 할 정도였다.

“‘혁신교육’ 정책에 있어서 상징적인 곳이기도 한 경기도 교육감 선거에서 진보 성향의 후보가 패배했다. 경기도는 ‘혁신학교’ 정책의 발상지이기도 하지만, 보수 성향의 후보와 진보 성향의 후보가 모두 초선 교육감에 도전한 곳이면서, 동시에 양자 대결이 성사된 곳이었다. . . . 오직 경기만 현직 교육감이 일찌감치 불출마를 선언함으로써 교육감에 처음 도전하는 인사들끼리 맞붙은 곳이다. 결과는 54.7% 대 45.2%로 보수 성향의 후보(임태희)가 당선되었다.”(양희준, 2022. 6. 23: 59)

진보교육감의 아성이라 할만한 경기도의 선거 결과에 대한 분석이다. 양자 대결이 벌어진 지역 중에 경기도의 표 차가 가장 컸다. 여기에는 보수 후보가 대통령비서실장을 지내는 등 워낙 ‘거물’이며, 유권자에게 각인된 이미지도 그리 나쁘지 않은 점 등이 복합적으로 작용하였다. 그러나 이번 선거가 진보세력 심판 구도 하에 치러졌다는 점을 생각해볼 필요가 있다. 지난 10여 년간 진보교육감이 추진해온 정책과 행정 전반에 대한 경기도민의 평가가 일정하게 반영된 결과로 볼 수밖에 없다는 뜻이다. 그나마 쟁점이 된 이슈가 ‘학력’이었다면서 이를 혁신교육과 관련지어 논하고 있는 다음의 분석에 귀 기울여보자.

“혁신교육은 진보적 성격에도 불구하고, 계층적 민감성을 갖추지 못했다. 결과적으로 혁신교육은 교육 불평등을 오히려 심화한 측면이 있다. 이것이 ‘학력 문제’의 본질이다. 이제부터라도 현실에 부합하도록 ‘문제’를 새롭게 설정하고, 다양한 정책 방안을 개방적으로 검토해야 한다.”(진하게 강조는 연구자, 김용, 2022. 6. 23: 77)

이번 선거에서 혁신교육을 선거 공보물에 명기한 후보자가 없다는 사실이 과연 우연일까? ‘학력 저하’ 공세에 대해 진보교육감들은 수세적 방어 또는 이슈 회피에 급급한 모습이었다. ‘진보교육감 시대’라고는 하지만, 무상교육을 국가적 수준에서 제도화한 것 말고 상당히 취약한 토대 위에서 행보를 이어온 게 사실이다. 특별히 혁신교육은 정책의 보편성을 강조하는 진보적 접근과 거리가 멀뿐더러 낭만적 성격이 아주 강한 의제다. 그만큼 제도가 아니라 학교장, 교사, 학생, 학부모 등 관련 주체의 의

지나 문화 및 사회자본 등에 의해 성과가 좌우될 수 있다는 뜻이다. 게다가 실패에 대해 책임질 구조도 분명치 않고, 예기치 않은 결과들이 과대 포장될 수 있는 함정도 도사리고 있다.

요컨대, 2010년 이후 시간에 지나면서 교육정책 내용에 관한 진보교육감의 비교우위가 소멸해온 것이다. 이처럼 정책의 우위가 사라졌다면, 남은 것은 무엇일까? 이번 선거에 참여한 유권자 가운데 특별히 보수 후보에게 표를 던진 사람들에게는 “진보교육감의 권력 잔치” 만이 강하게 각인되어 있을 가능성이 크지 않을까? 학부모와 시민들이 기대만큼 변화하지 않는 교육 현실에 절망하면서 진보교육감에게 일종의 “피로감” 을 느꼈을 것이란 얘기다. 워낙 복합적인 정책 의제인 까닭에 별도의 논의를 전제로 일례로 교장 공모제를 생각해보자.

교장 공모제는 전교조나 전교조부터 분화된 교사노조에서 지도력을 가진 사람들이 교장으로 진출하는 기제로 자리 잡았다. 그런데 이게 대중에게 아름답게 보일 리 만무하다. 특별히 다중의 교사나 교직원에게는 직선제에 뒤따르게 마련인 엽관주의(spoils system)의 폐해로 받아들여졌을 공산이 크다. 표를 모아주고 한 자리 차지하는 행태에 실망이 쌓여온 것이다. 수준은 다르지만, 국립대학의 총장과 학장 선거에서도 이런 폐해가 아주 심각하다. 진보를 자처하는 사람들은 선의나 의지를 앞세워 어떤 제도의 양면성을 외면하는 경향이 있다. 보수교육감이 약진한 이번 선거 결과가 결코 우연이 아니란 얘기다.

Ⅲ. 교육 거버넌스의 개편과 지역 교육정책의 변화

1. 보수교육감의 약진과 교육 거버넌스 개편

가. 정권 교체와 보수교육감의 약진의 시너지 효과

정권 교체는 교육 거버넌스의 심대한 변화를 예고하는 결정적인 변수라

할 수 있다. 대통령의 국정 운영 기조, 특별히 교육정책 내용을 채울 그릇을 새로 모색할 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 현 정부는 출범 직후 교육 거버넌스 개편에서 아주 중요하게 고려하지 않으면 안 될 국가교육위원회의 출범을 예정하고 있었다. 그런데 현 집권 정치세력은 국가교육위원회 제도 도입을 줄곧 반대해왔다. 정부가 교육 거버넌스 개편에 복잡한 섀범법을 동원할 공산이 크다는 점을 시사하는 대목으로 실제로도 그랬다.

이러한 조건에서 앞에서 살펴본 보수교육감의 약진은 정부의 고민과 짐을 상당 부분 덜어주는 ‘호재’로 작용하게 된다. 적어도 시·도교육감이나 전국 시도교육감협의회 차원에서는 분할지배(divide and rule)가 가능해졌기 때문이다(김용일, 2022: 174-175 참조). 보통교육 단계에 관한 한 시·도교육청과의 관계 설정이 아주 중요한데, 보수교육감의 도움을 받아 교육 거버넌스 개편에 나설 수 있게 것이다. 정권 교체로 국가교육위원회 제도 설계에서 주도권을 쥔 정부가 보수교육감의 약진으로 ‘날개’를 단 형국이라 할만하다.

달리 생각해 보면, 정권 교체와 보수교육감의 약진은 진보교육감들의 행보를 아주 무겁게 하는 중요 변수다. 중앙과 지방 교육 정치-행정 권력의 불일치 조건에 따른 문제 상황을 고스란히 감당해야 하기 때문이다. 사안에 따라서는 교육부가 ‘완력’을 행사해도 속수무책일 수밖에 없다. 교육 거버넌스 개편에서도 진보교육감의 목소리가 외면당하거나 소외될 공산이 커졌다. 진보교육감과 보수교육감의 각축으로 전국 시도교육감협의회에 힘이 실리지 못하는 것도 전례 없는 제약 요소다. 자연 시·도교육청 차원의 교육정책 수행에서 많은 어려움이 발생할 수밖에 없는 정책환경으로 빠져들게 되었다.

여기에 지방 정치-행정 권력, 특별히 광역의회의 권력을 보수 정파가 장악함으로써 진보교육감의 행보는 더욱 힘겨워졌다. <표 3>을 보면, 진보교육감과 광역의회의 권력 관계와 그 변화를 한눈에 짐작할 수 있다. 제7회 전국동시지방선거 결과와 비교하여 말 그대로 상전벽해라 할 정도의 역전 현상이 나타났다. 세종시를 제외하고서는 국민의 힘이 압도적 다수 의석을 확보한 것이다. 이런 의회의 환경이 진보교육감의 정책 수행을

어렵게 할 것은 불을 보듯 뻔한 일이다. 이런 점은 울산에서 압도적 다수인 국민의 힘 의원들이 학교민주시민교육 활성화 조례를 폐지한 데서 잘 확인되고 있다(경향신문, 2023. 7. 27).

<표 3> 진보교육감 지역의 광역의회 의석 분포(제8회 전국동시지방선거)

(단위: 석)

구 분	민주당	국민의 힘	비 고*
서울특별시	36	76	102:6(민주당: 자유한국당)
인천광역시	14	26	34:2, 정의당1
울산광역시	1	21	17:5
세종시	13	7	17:1
충청남도	12	36	33:8, 정의당1
경상남도	4	60	34:21, 정의당1, 무소속2
전국	322	540	정의당 2, 진보당3, 무소속 5

* 비교란의 ‘전국’ 위쪽은 6개 시·도의 제7회 전국동시지방선거 결과임

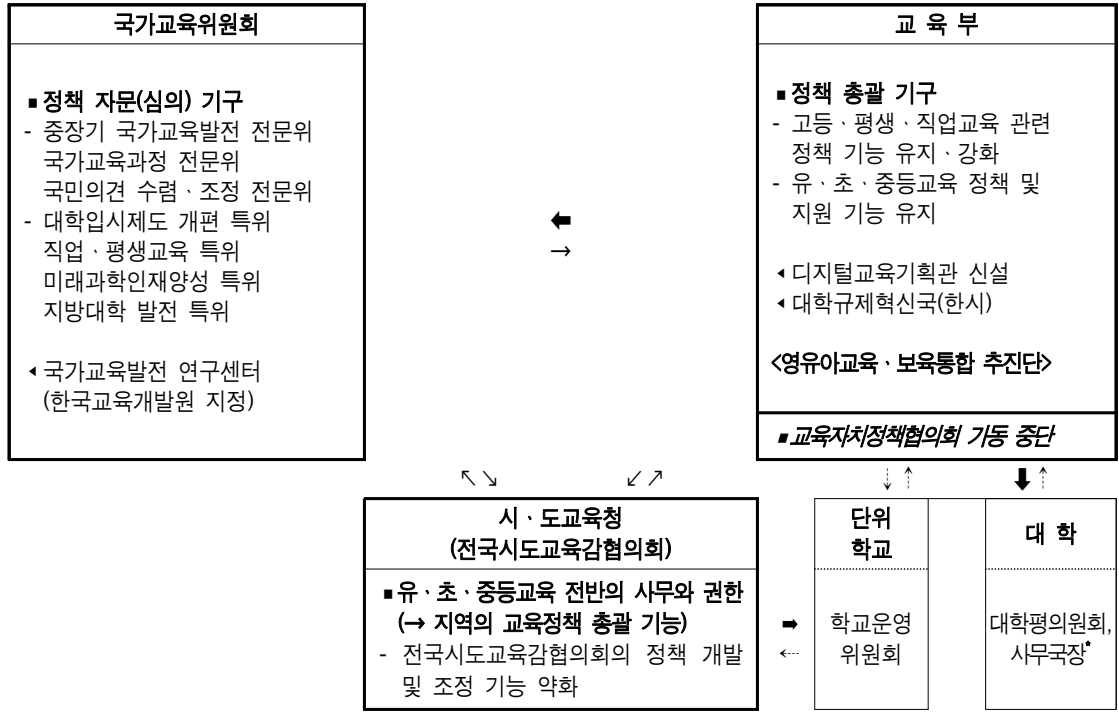
**광주, 전북, 전남은 교육감과 광역의회 권력이 불일치도 낮아 제외하였음

자료: https://ko.wikipedia.org/wiki/제8회_전국동시지방선거

정권 교체, 진보교육감의 약진, 광역의회의 권력 지도 변화 등이 어우러져 일종의 시너지 효과를 내는 형국이다. 정권 교체로 윤석열 정부는 국가교육위원회 제도 설계에 주도권을 쥐게 되었다. 보수교육감의 약진으로 중앙과 지방 교육 정치-행정 권력의 불일치가 상당 부분 완화되었다. 정부의 뜻대로 교육 거버넌스를 개편하는 데 필요한 공간을 확보하게 된 것이다. 여기에 광역의회의 권력 지형의 변화가 교육 거버넌스 개편을 응원하고 원활한 작동을 보장하는 결정적인 변수로 작용하게 된다. 대통령선거와 전국동시지방선거를 통해 교육 거버넌스 개편의 방향을 결정지을 조건이 마련된 것이다.

나. 국가교육위원회 출범과 교육 거버넌스 개편

국가교육위원회 출범은 그 자체로 교육 거버넌스 개편을 예정한 것이다. 그런데 이것 말고도 지금까지 살펴본 것처럼 커다란 변수가 줄지어 나타났다. 정권 교체와 보수교육감의 약진에 더하여 광역의회의 권력 변동이 함께 일어난 것이다. 이에 윤석열 정부는 복잡한 선택을 거쳐 “교육부 주도의 교육 거버넌스”를 공고히 하는 선택을 하였다. “정책 총괄 기구”로서의 교육부의 위상을 예전 그대로 유지한 채 장관의 업무 스타일 등을 통해 정책 장악력을 한층 강화한 것이다. [그림 1]은 현 정부의 교육 거버넌스 개편 현황을 잘 보여준다.



* 국립대 사무국장 임명권을 최근 대학 총장에게 이관

[그림 1] 윤석열 정부의 교육 거버넌스 개편 현황⁸⁾

8) 이 그림은 김용일(2022: 171)에서 가져와 이 연구의 취지에 맞게 수정·보완한 것이다.

기본적으로 윤석열 정부를 일군 정치세력이 국가교육위원회를 백안시해 온 입장이 고스란히 반영된 결과다. 우여곡절 끝에 뒤늦게 합류한 이주호 장관의 밀어붙이기식 일 처리 스타일도 교육부 주도의 교육 거버넌스 개편에 일조했다. 여기에 교원단체의 무력화⁹⁾도 가세했는데, 같은 맥락에서 교육 시민사회단체의 퇴조와 무력감 또한 간과할 수 없는 대목이다. 특별히 지도력을 보유한 인사들이 ‘진보교육감 시대’에 권력과의 유착의 길에 들어섰던 게 악영향을 미치고 있다. “건강한 관계” 설정 부재로 권력 변동 상황을 맞이하여 허둥대는 기색이 역력하며, 교육부 주도의 거버넌스 개편에 속수무책이었다.

지난 20여 년간 진영논리에 과도하게 빠져들거나 극단정치에 노출된 업보라 할 것인데, 우리 사회에 만연한 ‘내로남불’의 정서¹⁰⁾와 짝을 이루고 있다 할 것이다. 앞에서 이것이 진보세력 심판 선거를 이끌었다고 했지만, 보수세력도 전혀 자유롭지 못한 게 사실이다. 어쨌든 교육부 주도의 교육 거버넌스 개편은 이런 정서를 배경으로 하고 있다. 교육부가 교육정책 총괄 기구의 위상을 유지·강화함으로써 국가교육위원회는 “사실상의 정책 자문(심의)기구”로 교육부의 정책 기능을 보조 또는 정당화하는 길을 걷게 되었다(김용일, 2023 참조). 국가교육위원회법령에 따른 “소극적 제도화”(김용일, 2022: 170-171 참조)의 결과로 다음과 같은 비판을 자초하고 있는 형국이다.

“국가교육위원회가 교육부의 교육과정 심의본을 통과시키기 위한 거수기 역할을 자처한다면 더 이상 존재할 이유가 없다. 더 큰 문제는 지금부터다. 지금 국가교

9) 교원단체의 무력화는 전교조와 교사노조연맹의 분화 등도 일정하게 영향을 미쳤지만 현 정부의 분할지배전략에 기인한 바 크다. 이 정부 들어와 한국교총에 친화적인 데 반해 전교조나 교원노조에 거리를 두려는 교육부의 행태는 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 그런 가운데 최근 또다시 초등교사노조(‘대한초등교사협회’) 출범 움직임이 감지되고 있다(뉴스1, 2023. 10. 8).

10) 이런 사회적 분위기 속에서 정당과 교육감들은 한결같이 ‘일의 필요’를 앞세워 자신들의 편이 되어줄 지식인과 학자를 찾는다. 권력의 속성상 거절하거나 비판적인 사람들을 ‘적’으로 간주한다. 그런 이들의 말은 들을 필요도 없다는 식이다. 중앙 지방 가릴 것 없이 교육(학)계에 만풍(barbarism)과 어용 연구자들이 판치는 이유라 할 것인데, 이것이 또다시 ‘내로남불’과 극단정치를 강화해왔다. ‘진보교육감 시대’의 ‘지식인’의 행태에 대해 대대적인 성찰이 필요한 이유다.

육위원회가 진행하고 있는 대입제도 개편, 지방대학 활성화, 전인교육, 직업 평생교육, 미래 과학인재 양성 등과 같은 주요 정책에 대해 교육공동체들은 관심과 신뢰를 보여주지 않고 있다.” (진하게 강조는 연구자, 교육언론 창, 2023. 9. 20).

시·도교육청의 경우에도 교육 거버넌스에서 차지하는 위상과 역할의 축소가 감지된다. 기본적으로 교육부가 정책 및 행정의 주도권을 단단히 쥐고 있기 때문이다. 국가교육위원회와는 공식·비공식 소통창구가 아예 존재하지 않는다. 그런데 이런 점 말고도 앞에서 살펴본 “분할지배”의 대상이라는 점에 주목할 필요가 있다. 교육 거버넌스 개편과 작동에 있어 보수교육감은 동원의 대상으로 그리고 진보교육감은 배제의 대상으로 치부되고 있다. 현 정부 들어 교육부가 교육자치정책협의회¹¹⁾를 소홀히 하는 것도 결코 우연이 아니란 뜻이다. 교육 거버넌스 시스템에서 시도교육감협의회를 매개로 한 시·도교육청과의 관계 설정을 달가워하지 않는 것이다.

이처럼 교육 거버넌스에서 존재감을 찾아보기 어렵게 된 교육감들은 또 다른 도전에 직면해 있다. 교육감 선거제도 개편 움직임이 그것이다. 집권 여당에서는 일찍이 러닝메이트제로 개편하기 위한 법안 2개를 제출한 바 있다(신문근, 2022. 9 참조). 국회의 의석 분포나 극한 대결의 정세로 인해 법률 개정이 쉽지 않은 건 사실이다. 그러나 여야를 막론하고 상당수의 의원이 직선제 개편에 동조하고 있어 계기만 주어진다면 폭발력을 것으로 전망된다. 교육감의 위상과 권한 변화가 발생해 교육 거버넌스의 개편을 불러일으킬 사안이다. 게다가 특히 시·도지사의 힘이 막강해져 지역 교육정책은 물론 지방교육자치를 새로운 길로 이끌 수 있다는 점에서 예의 주시할 필요가 있다.

11) 전국시도교육감협의회 홈페이지에는 2021년 12월 9일 유은혜 장관과 최교진 회장이 함께 참석한 제9회 교육자치정책협의회 사진 이후 탑재된 자료가 존재하지 않는다. (<http://www.ncge.or.kr/> 참조)

2. 지역 교육정책의 변화와 그 특징

가. 교육감 권력 변동 지역의 정책 변화 개관

당연한 얘기지만, 교육감 권력의 변동은 해당 시·도의 정책 변화를 가져오게 마련이다. 진보교육감에서 보수교육감으로 권력 변동이 일어난 부산, 경기, 강원, 충북, 제주 등 5개 시·도 모두 지난 1년 여간 이런 경험을 해왔다. 특별히 ‘학력 신장’¹²⁾, ‘인성교육’ 등을 강조하는 모습에서 진보교육감 시절과는 다른 분위기를 읽을 수 있다. 정책 문서 차원에서 지역 교육정책의 단절성을 어느 정도 실감할 수 있는 상황이라 할 것이다.

“... 혁신학교는 지난해 윤석열 정부의 출범에 이어 지방선거에서 보수 성향의 교육감들이 대거 당선되면서 위기를 맞고 있다. 경기·충북 등 일부 시도교육청에선 새해부터 신규 또는 재지정을 하지 않겠다고 밝혔다. 부산은 지난해 하반기 보수 성향의 하윤수 교육감이 취임한 뒤 올해부터 신규 지정 중단과 다행복학교 혜택 축소 등의 추진 방향을 발표했다.”(한겨레, 2023. 7. 4)

구체적인 정책 수준의 움직임에 대한 위의 언론 보도에서 진보교육감 흔적 지우기 등의 정책 변화가 시도되고 있음을 알 수 있다. 이런 와중에 권력 변동이 발생한 5개 지역 가운데 제주¹³⁾를 제외한 4개 지역에서 보수교육감 취임 1주년을 맞이하여 평가토론회 등이 열린 바 있다. 여기서도 한결같이 권력 변동 이후의 정책 변화에 주목하고 있음을 알 수 있다(신

12) 일례로 김광수 제주 교육감의 취임사를 소개해보기로 한다. “학력을 높이는 것은 모든 학부모들의 바람일 것이다. 코로나19로 인해 우리 아이들의 학력이 떨어지고 있다는 우려의 목소리들이 많다. 전수조사를 통해 학력을 진단하고 그 결과에 따라서 아이들의 학력을 높이고 학력의 격차를 줄여나가도록 하겠다. 일부에서 우려를 하는 개인의 학력 순위를 공개하거나 학교별로 성적으로 공개해 서열화하는 일은 절대 일어나지 않도록 하겠다.” (제주도민일보, 2023. 6. 24)

13) 전국교직원노동조합 제주지부는 성명을 통해 “사실상 초등 일제고사 부활의 전조”라며 “교육감이 바뀌자마자 또다시 과거의 일제고사식 평가를 들고나온 점에서 과연 교육적 가치를 고민한 것인지 의문이다. 교육과정-수업-평가를 통해 학생의 성장과 발달을 돕는 것을 목표로 했던 지난 몇 년 동안의 노력을 물거품으로 만드는 것은 아닌가 매우 우려된다” (제주도민일보, 2023. 6. 24)고 밝혔다.

철균, 2023. 7. 15; 김달효, 2023. 6. 14; 노동과 세계, 2023. 6. 30; 충북인 뉴스, 2023. 9. 15) 특별히 경기도에서는 경기교육연대가 2023년 6월 29일 경기도의회 최효숙 의원과 공동으로 “임태희교육감 1년, 정책평가 및 경기교육 방향 토론회” 를 개최한 다음 8월 4일 기자회견을 통해 아래와 같은 “우리의 요구” 를 제시한 바 있다.

<표 4> 보수교육감에 대한 경기교육연대의 요구 내용

불평등 차별교육 반대	평등과 협력 교육실현
<ul style="list-style-type: none"> ☞ 특권교육(자사고, 외고, 국제고, IB학교) 반대 ☞ 교육 민영화(학생정보 사기업 제공, 사기업 공교육 진출) 반대 ☞ 학생 1인당 교육비 차별 반대 ☞ 초3, 중1, 고1 전수평가(학교 서열화, 줄 세우기식 평가) 반대 ☞ 유,초,중등 교육예산 전용 반대 ☞ 민주시민교육(노동인권, 평화통일, 학생인권 등) 폐기 반대 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 학급당 학생수 감축, 교사정원 확보 ☞ 수능절대평가제 도입, 대학서열화 폐지 ☞ 학생 교육비(체험학습비, 수학 여행비 등) 국가 책임 확대 ☞ 학교 급식실 환경과 배치기준 개선으로 급식의 질 향상 ☞ 고교평준화 확대 ☞ 교육재정예산 확충 ☞ 돌봄, 방과후 인력확충, 국가단위 돌봄청 설치

자료: 경기교육연대(2023. 8. 4)

임태희 교육감의 교육정책을 “불평등 차별교육” 으로 성격 규정하면서 자신들의 정책 지향과 주요 정책 의제를 제시하고 있음을 알 수 있다. 일찍이 등교 시간 자율화, 학생인권조례 개정 논란 등에서 대립각을 세운 바 있는데, 보수교육감 1주년을 계기로 전열을 가다듬는 모양새다. 10여 년에 걸쳐 진보교육감과 함께 교육 연대체가 비교적 탄탄히 구축된 까닭에 가능한 행보로 보인다.¹⁴⁾ 그런데 요구 내용에 국가 수준과 지역 수준의 정책이 혼재되어 있다. 뜯어보면, 경기도교육청 차원에서 단독으로 추진할 수 있는 내용이 거의 없다시피 하다. 권력 변동에 따른 지역 교육정

14) 이는 “경기교육연대가 제안하여 ‘교육대전환 10만 선언 경기 공동행동’ 사업연대체가 만들어졌으며 각 ‘지역 공동행동’ 이 구성되고 있습니다” (경기교육연대, 2023. 8. 4)라는 기자회견의 배경과 취지에 대한 언급에서도 잘 확인할 수 있다.

책의 변화에 대한 접근이 생각만큼 간단치 않다는 걸 새삼 깨닫게 해주는 대목이다.

여하튼 권력 변동이 발생한 5개 지역의 경우 정책 문서상의 정책 변화와 함께 진보교육감 흔적 지위기 차원의 정책 변화는 분명히 확인할 수 있다. 그러나 이런 정책 변화에 대한 대응은 지역별로 온도 차가 있는 듯하다. 경기도처럼 진보세력의 교육 연대체가 강한 지역에서는 적극적으로 대응하는 반면, 제주처럼 1년 평가회를 조직하지 못하는 곳도 존재한다. 지역 교육정책이더라도 상당 부분 국가 수준의 정책과 연결되어 있어 아직 그 성과를 말하기는 어려운 상황이다. 더욱이 성과 차원의 논의를 하기에는 1년 남짓의 시간이 너무 짧은 게 사실이다. 다만, “교육감 권력 변동 - 교육 거버넌스 개편 - 국가 및 지역의 교육정책 변화”와 같은 연계 고리의 존재는 파악할 수 있었다.

나. 부산광역시교육청의 사례 검토

부산은 제8회 전국동시지방선거에서 보수교육감으로 권력 변동이 일어난 5개 지역 가운데 광역시로는 유일한 곳이다. 더구나 재선에 성공하여 재임하던 현직 교육감이 보수 성향의 후보와의 양자 대결에서 패배하였다. 당선된 하윤수 교육감이 706,152표(득표율 50.8%)를 얻은 데 비해 낙선한 김석준 후보는 683,210표(득표율 49.2%)를 받아 그야말로 ‘박빙의 승부’¹⁵⁾였음을 알 수 있다(https://ko.wikipedia.org/wiki/제8회_전국동시지방선거_교육감). 그렇다고 하윤수 후보가 거둔 과반의 득표율을 과소평가해서는 안 된다. 교육감 선거 특유의 ‘현직 프리미엄’ 등을 고려해야 하기 때문이다.

<표 4>는 교육감 권력 변동 전후의 정책 문서를 비교 분석한 것이다. 다른 지역에서와 마찬가지로 “학력신장”, “인성교육”이란 키워드가

15) 결과는 다르지만, 양자 대결 선거에서 가장 표 차가 적은 곳은 경남이었다. 3선에 성공한 박종훈 교육감이 727,720표(50.23%), 김상권 후보가 720,970표(49.76%)를 얻어 불과 6천여 표 차로 당락이 결정되었음을 알 수 있다. (https://ko.wikipedia.org/wiki/제8회_전국동시지방선거_교육감)

두드러진다. 특별히 “학업성취도 평가와 맞춤형 학습을 통한 학력 신장”이란 표현으로 보수교육감으로서의 정책 지향을 분명히 하고 있음을 알 수 있다. 이것 말고는 추상 수준이 높은 “부산교육방향”에서 여타의 내용은 별 차이가 없다. 교육감이 보통교육(common education) 단계의 사무를 관장하고 있다는 사실과 무관치 않은 것으로 보인다. 게다가 이번 교육감 선거의 공약 등을 비교 분석한 연구들에서 말하는 진보와 보수의 “정책 수렴 현상” 16)(신창기, 2023)이 가세하고 있기 때문으로 보인다.

<표 5> 부산광역시 2023년, 2022년 부산교육방향과 역점과제 비교

구 분	2023 주요업무계획	2022 주요업무계획	비 고
부산교육 방향	미래역량을 키우는 맞춤교육 (학력신장, 미래교육)	창의성과 감성을 키우는 미래교육	학생성장 중심의 수업혁신 (2022년)
	안전하고 튼튼한 안심교육 (교육복지, 안전보건)	안전하고 믿을 수 있는 책임교육	
	소통하고 존중하는 공감교육 (인성교육, 혁신소통)	소통과 협력의 참여교육	
역점과제	탄탄한 기본을 만드는 학력신장	일상회복을 지원하는 학교안전망	
	디지털 전환을 준비하는 미래교육	미래를 선도하는 창의융합교육	
	모두에게 힘이되는 교육복지	삶을 디자인하는 진로진학교육	
	올바른 품성을 가꾸는 인성교육	지속가능한 생태·해양교육	

자료: 부산광역시교육청(2023); 부산광역시교육청(2022).

16) 김용(2022. 6. 23: 71)은 이를 “공약의 유사성”으로 표현하면서 그 이유를 다음 세 가지로 분석한 있다. “첫째, 보수 성향의 후보자들이 진보적 공약을 수용한 면이 있다. . . . 둘째, 진보 성향 후보자들의 공약에서 변화가 보인다. . . . 이번 선거에서 ‘혁신학교’를 선거 공보에 명시한 후보자는 찾아보기 어렵다. . . . 마지막으로 보수 또는 진보 성향의 후보 모두 ‘미래’ 또는 ‘미래교육’을 공통적으로 강조하였다.”

다른 한편, 구체적인 정책 수준에서는 취임 초부터 전임 교육감의 흔적 지우기가 진행되고 있음을 알 수 있다. 대표적인 예로 부산형 혁신학교인 부산다행복학교와 민주시민교육에 대한 조치를 들 수 있다. 사업을 점진적으로 축소하거나 해당 부서의 조직개편 등을 통해 폐지 수순을 밟으려는 의중이 읽힌다. 혁신학교, 민주시민교육, 학생인권 강화 정책 등은 ‘진보교육감 시대’에 전국화되었던 대표적인 정책들이다. 그런데 이런 정책들이 권력 변동이 발생한 지역에서 한결같이 홀대를 받거나 ‘뜨거운 감자’로 부상하고 있다. 부산도 마찬가지인데, 이와 같은 움직임은 “학력신장”, “인성교육”이라는 정책 기조와 함께 보수교육감의 정책 지향을 잘 알 수 있게 해준다.

<표 6> 부산광역시 주요 정책의 권력 변동 이후의 변화 양상

구분	개요 및 현황	권력 변동 이후	비고
부산 다행복 학교	<ul style="list-style-type: none"> • 개요 - 부산형 혁신학교 • 현황 - 2015년 10개교 지정 이후 2022년 기준 65교(유 5, 초 32, 중 21, 고 6, 특 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개요 - 다행복학교 정책의 점진적 축소를 통한 일몰 • 현황 - 2023년 기준 61교 운영 - 2023년 이후 신규지정 없음 - 단위학교 희망시 10년 간 운영 가능(신규 지정 4년, 재지정 4년, 재재지정 2년) 이후 자율학교 공모 가능, 예를 들면 2015년 지정교의 경우 2024년까지 다행복학교로 운영 가능 	다행복학교 구성원 특히 학부모들의 노력으로 인하여 폐지 방침에서 점진적 축소로 절충이 이루어짐
민주시 민교육	<ul style="list-style-type: none"> • 개요 - 교육혁신과 민주시민 교육팀 업무 담당 • 현황 - 학교민주시민교육 활성화 - 학생 자치 및 참여 활성화, 학생 인권교육 - 평화·통일교육, 역사 교육 - 상호문화교육(다문화 탈북학생교육) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 개요 - 인성체육급식과 인성교육팀으로 재편하고 민주시민교육 계획 없음 • 현황 - 인성교육팀 장학사 1명이 민주시민, 학생자치, 학생인권 등의 업무를 담당하고 있으나 2023년 주요 업무계획에는 관련 내용이 전무함 - 이해와 공존의 다문화교육(교육정책과 교육희망팀) - 올바른 역사의식 기반의 역사통일교육 강화(중등교육과 중등교육과정팀) 	

자료: 사단법인 부산교육연구소 이상철 소장의 미간행 정리 메모
(2023년 9월 본 연구자의 협조 요청에 대한 답신 자료 중 일부 내용)

지난 9월 8일 하윤수 교육감은 선거법 위반 혐의로 기소되어 1심에서 당선 무효형에 해당하는 벌금 700만 원을 선고받았다. 이 문제가 취임 이후 내내 교육감의 리더십 등에 악재로 작용하였는데, 1년 남짓의 정책 행보에도 상당한 영향을 미쳤다고 보는 게 타당하다. 앞에서 살펴본 것처럼 추상 수준이 높은 “부산교육방향” 등에서 ‘학력 신장’이나 ‘인성교육’을 앞세우는 정책 변화를 꾀한 것만은 분명하다. 그러나 여전히 선언적 성격이 강하고 그 성과를 논할 단계는 아닌 듯하다. 부산 다행복학교 등에서처럼 구체적인 정책 수준에서 전임 교육감의 흔적 지우기 역시 권력 변동에 따른 정책 변화의 좋은 사례이긴 하다. 그러나 이 또한 리더십의 위기 등으로 인해 지지부진하다는 인상을 받게 된다.

IV. 결론

이상의 고찰 결과는 상호 배타적인 것은 아니지만 학문적 관심과 실천적 관심 두 측면으로 나누어 정리해볼 수 있다. 먼저 교육감 선거제도와 권력 변동 간의 관계에 관한 문제로 학문적 차원에서 논구해볼 만한 내용이다. 1991년 이후 2006년 법률 개정으로 주민직선제가 도입되기까지 세 유형의 간선제는 보수 일색의 교육감을 배출하였다. 2007년에서 2009년까지 보궐선거 형태로 치러진 총 12번의 직선제 역시 단 한 명을 제외하고 모두 보수교육감의 당선으로 귀결되었다. 그러다가 2010년 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거를 시작으로 2014년, 2018년 진보교육감이 대거 당선되어 지방 교육 권력의 대이동이 발생했다.

이러한 경험에서 일견 “간선제와 보수교육감”, “직선제와 진보교육감”이 각각 친화력을 지니고 있다는 가설을 세워봄 직하다. 하지만 2010년 이전 직선제의 결과나 2022년 전국동시지방선거에서의 보수교육감의 약진은 이런 가설의 설 자리가 탄탄하지 못하다는 사실을 알려준다. 간선제가 보수교육감에게 유리하고 직선제가 진보교육감에 더 낫다는 생각이 별 근거가 없는 속설이란 뜻이다. 다만, 간선제 시절의 “결선 투표제”

가 교육계의 보수적인 풍토와 결합하여 보수교육감의 당선에 크게 기여한 사실만큼은 기억하고 넘어갈 필요가 있다. 불공정한 게임의 규칙이 선거의 결과를 얼만든지 왜곡시킬 수 있다는 생생한 교훈 때문이다.

다른 한편, 2010년 이후 전국동시지방선거 형태의 직선제가 진보 성향의 후보를 대거 당선시켜 ‘진보교육감 시대’를 활짝 연 것만은 분명하다. 그러나 이런 결과 역시 직선제의 몫으로 돌리기는 어렵다. 직선제가 아주 중요한 계기를 마련해주었다는 점은 부인하기 어렵다. 그러나 교육감 선거는 함께 치러진 지방선거의 자장 안에 있었다고 보는 게 타당하다. 선거 당시의 정세는 물론 선거 구도나 핵심 쟁점 등이 선거 결과에 결정적인 영향을 미쳤다는 뜻이다. 다만, 여기서도 정당 관여 금지로 인한 선거 파행은 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 너무나도 교육적이지 않은 ‘눈 가리고 아웅’ 식의 교육감 선거 행태가 계속되어서는 안 되기 때문이다.

다음으로 실천적인 차원에서 교육감 권력의 변동이 국가 및 지역의 교육정책 변화에 어떠한 영향을 주는가 하는 문제다. 아주 흥미로운 주제로 우선 2022년 진보에서 보수로의 권력 변동이 발생한 5개 시·도의 경우 한결같이 정책 기조와 내용상의 변화를 꾀하였다는 점은 앞에서 살펴본 대로다. 특별히 정책 문서상 학력 신장, 인성교육 등의 키워드로 상징되는 방향 전환이 목격된다. 물론 이런 정책 변화의 성과를 말하기는 아직 이른 게 사실이다. 정책 변화 노력이 현실에 뿌리내리는 데는 상당한 시간이 걸리며, 긍정적이든 부정적이든 일정한 성과를 체감하기까지는 더 많은 시간이 필요하기 때문이다.

더욱이 지역의 정책 변화는 시·도교육청 차원의 노력만으로 소기의 성과를 거두기 쉽지 않다. 특별히 해당 정책이 이념적 지향이 강한 경우 더 그렇다. 중앙정부, 교육부, 국가교육위원회, 전국시도교육감협의회 등을 요체로 하는 교육 거버넌스의 정치적 다이내믹스가 수반되기 때문이다. 그런 점에서 교육 거버넌스는 교육감 권력 변동과 정책 변화를 이어주는 매개 변수라 할 수 있다. 물론 교육감 권력 변동이 교육 거버넌스의 형성에 일정한 영향을 미치는 것도 분명한 사실이다. 보수교육감의 약진으로

현 정부가 분할지배 전략을 구사하고 자신의 의지대로 교육 거버넌스 개편한 것이 그 좋은 예다.

이처럼 “교육감 권력 변동 - 교육 거버넌스 개편 - 지역 및 국가 교육정책의 변화” 간의 단단한 연계 고리만큼은 분명히 확인할 수 있다. 예컨대, ‘진보교육감 시대’로 표상되는 권력 변동은 무상교육과 혁신교육 등으로 대표되는 전례가 없던 정책을 전국화시켰다. 교육감 권력의 대이동이 중앙 교육 정치-행정 권력과 일치하는 조건에서 우호적인 교육 거버넌스를 만들어 자신들의 대표 정책을 국가 의제로까지 승격시킨 것이다. 교육 거버넌스에서 중앙과 지방 교육 정치-행정 권력 간의 일치 여부가 아주 중요한 변수라는 점을 깨닫게 된 것도 큰 소득이다.

앞에서 살펴본 것처럼 현 정부의 교육 거버넌스는 “교육부 주도”의 특징을 지니고 있다. 신민영화(new privatization) 정책 기조를 앞세울 정도까지 극단화된 신자유주의가 ‘강한 정부’(strong government)를 지향하고 있는 것과 맥이 닿아 있다(김용일, 2021: 132 참조). 국가교육위원회의 역할 최소화, 시·도교육청과 전국시도교육감협의회의 역할 축소 등은 이런 맥락에서 이해될 필요가 있다. 전자의 경우 정부의 제도 설계의 결과이지만, 후자의 경우 보수교육감의 약진이라는 선거 결과에 따른 권력 변동의 소산이라는 점에 유의할 필요가 있다. 이런 조건에서 진보교육감의 운신의 폭이 좁아질 수밖에 없다는 점 또한 앞에서 살펴본 대로다.

그러면 이제 지방교육자치제도의 미래에 대해 간략히 살펴보고 글을 마무리하기로 하자. 현 집권 정치세력이 러닝메이트제 도입을 골자로 한 제도 개편을 꾀하고 있다는 점은 앞에서 살펴본 대로다. 그러나 국회에 계류 중인 총 4개의 법안에 대한 심의는 지지부진한 상태다. 여야가 극한 대립으로 치닫고 있는 정세 때문이다. 게다가 내년 4월 총선을 앞두고 있어 22대 국회의 원 구성 전까지는 본격적인 논의를 기대하기 어렵다. 그렇다면 진보교육감 약진에 따른 교육감 권력 변동이 앞으로 이런 움직임에 어떤 영향을 미치게 될까?

우선 민주당의 경우 역설적으로 발걸음이 가벼워졌다는 점에 주목할 필요가 있다. ‘참여정부’ 시절 정부와 열린우리당이 앞장서 도입한 주민

직선제는 교육자치와 일반자치 통합을 위한 ‘당근’이었다. 그런데 2010년 전국동시지방선거 이후 예기치 않게 진보교육감이 대거 당선되었다. 민주당으로서는 지역의 정치-행정 권력 차원에서 막강한 ‘우군’을 확보하게 된 것이다. 이런 연유로 주민직선제를 ‘자신들의 것’으로 동일시해왔다. 그러나 쉽사리 드러내지는 않지만, 제도 개편과 관련하여 민주당은 줄곧 교육자치와 일반자치의 통합에 방점을 찍어왔다.

그런데 보수교육감의 약진으로 직선제가 ‘우군’을 자동으로 대량 생산하는 기제가 아니라는 사실을 확인하게 되었다. 이로써 차마 입 밖에 내지 못했던 직선제 개편을 고리로 한 제도 통합 논의에 ‘심리적 부담’을 상당히 덜게 되었다. 민주당의 이런 의증이 내년 총선 후 집권 여당과 행보와 만날 때, 교육감 주민직선제 폐지 가능성은 생각 이상일 수 있다고 전망해볼 수 있다. 사정이 이렇진대 우리는 어떤 선택을 해야 할까? 그 답은 ‘진보교육감 시대’에 대한 종합적이고 엄정한 평가에서 찾을 수 있다고 생각한다. 모쪼록 이런 일에 앞장서는 연구자와 지식인들을 보고 싶다.

참고문헌

- 경기교육연대(2023. 8. 4). 교육대전환 10만 경기도민 선언 선포 기자회견 (취재요청).
- 경기교육연대(2023. 8. 4). 반민주, 반교육 윤석열-임태희 교육퇴행 저지의 신호탄. ‘교육대전환 10만 경기도민 선언’ 투쟁을 선포한다(투쟁 결의문).
- 경기교육연대(2023. 9. 3). 임태희교육감 1년 정책평가 및 경기교육 방향 토론회 개최(보도자료).
- 경기신문(2023. 6. 26). [인터뷰] 임태희 교육감 “정치적 색을 위해 경기 교육을 희생하지 않겠다.”
- 경향신문(2021. 11. 23). [김호기 칼럼] 2022년 대선의 시대정신(3).
- 경향신문(2023. 7. 27). 울산시의회 ‘민주시민교육 조례’ 폐지 강행.
- 교육연론 창(2023. 9. 20). [허인수] 출범 1년 국가교육위, 이대로는 안 된다.
- 김달효(2023. 6. 14). 하윤수 교육감 1년의 중간평가와 과제. 부산교육포럼 외. 하윤수 교육감 1년, 부산교육 평가와 향후 과제(부산교육·시민단체 연합 토론회 자료집), 9-19.
- 김용(2022. 6. 23). 지방교육자치의 향후 진로와 연구 과제. (사)한국교육정책연구원·서울특별시교육연구정보원. 2022년 교육감 선거 이후 지방교육자치의 진로(한국교육정책연구원 창립 기념 세미나 자료집), 67-89.
- 김용일(2001). 위험한 실험: 교육개혁의 정치학(2쇄). 서울: 문음사.
- 김용일(2009). 지방교육자치의 현실과 ‘이상’ (개정증보판). 서울: 문음사.
- 김용일(2013). 교육의원선거 일몰제 도입에 관한 비판적 고찰. 교육정치학 연구. 20(2), 1-20.
- 김용일(2021). 국가교육위원회 설립 이후 교육 거버넌스 개편 방안 연구. 대통령직속 정책기획위원회(2022-10).
- 김용일(2022). 국가교육위원회의 제도화 가능성 탐색 연구. 교육정치학연구. 29(3), 174-175.

- 김용일(2022. 6. 23). 지방교육자치 30년, 회고와 전망(기조강연). (사)한국교육정책연구원 · 서울특별시교육연구정보원. 앞의 자료집, 3-11.
- 김용일(2023). 국가교육위원회 출범에 관한 실증적 고찰과 전망. 한국교육학연구. 29(1), 25-46.
- 김용일 · 백병부 · 조은별(2022. 6). 지방교육자치의 주요 쟁점과 대안 탐구. 서울특별시교육청 정책연구 최종보고서(서울교육 2022_84).
- 김종규(2021. 3). 우리나라 지방교육자치의 주요 쟁점에 대한 헌법재판소 및 법원 판례 분석. 연세대학교 박사학위논문.
- 노동과 세계(2023. 6. 30). 경기교육연대, 임태희교육감 1년 정책평가 및 경기교육방향 토론회.
- 뉴스1(2023. 10. 8). '초등교사 노조' 하나 더 생길까... "초등 교과교사 이익 집중".
- 부산광역시교육청(2018). 부산교육사 2008~2017. 부산광역시교육청.
- 부산광역시교육청(2022). 미래를 함께 여는 부산교육(2022 주요업무계획)
- 부산광역시교육청(2023). 2023년 본예산 및 제1회 추가경정예산. 부산광역시교육청.
- 부산광역시교육청(2023). 2024학년도 다행복학교 운영 내용. 부산광역시교육청.
- 부산광역시교육청(2023). 꿈을 현실로! 희망 부산교육(2023 주요업무계획).
- 신문근(2022. 9). 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고(정치개혁특별위원회 전문위원).
- 신철균(2023. 7. 15). 신경호 교육감 1년, 강원교육 평가와 전망: 소통·협업 체제로의 전환을 위하여! 모두가특별한교육원. 다시, 교육의 길을 찾다: 신경호 교육감 1년, 강원교육 평가와 전망(토론회 자료집), 9-27.
- 양희준(2022. 6. 23). 2022년 교육감 선거의 특징과 평가. (사)한국교육정책연구원 · 서울특별시교육연구정보원. 앞의 자료집, 51-66.
- 이상철(2022. 6. 23). 민선교육감 15년의 성과와 과제. (사)한국교육정책연구원 · 서울특별시교육연구정보원. 앞의 자료집, 14-49.

- 제주도민일보(2023. 6. 24). 김광수표 학력 향상, 핵심공약이지만 정책 흐릿(창간 기획-김광수 교육감 핵심공약 진단②)
- 조선일보(2021. 11. 22). “전교조, 교육권력 10년 독과점하며 변화 외면…분열한 보수도 책임.”
- 조선일보(2022. 5. 9). [김승범이 만난 사람] ‘6·1 교육감 선거’ 보수 단일화 촉구, 문용린 전 교육부장관.
- 주간경향(2023. 10. 2). [전성인의 난세직필](18) 벼랑 끝에 선 윤석열 대통령(1547호).
- 충북인뉴스(2023. 9. 15). 윤건영 교육감, ‘긍정평가’ 곤두박질…이유 있었네” .
- 한겨레(2023. 7. 4). “다행복학교를 지켜주세요…진영논리에 사라질까봐 불안”).
- 한국일보(2023. 10. 5). 청·토·배(청년정치, 토크배틀) 내년 총선 필패전략, '내로남불'(국민의힘)과 '386세계관'(민주당).
- 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률(약칭: 국가교육위원회법)
- 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률 시행령
- 교육자치정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(교육부훈령).
- 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(정우택 의원 대표 발의, 2022. 7. 4)
- 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김선교 의원 대표 발의, 2022. 7. 1)
- 공직선거법 일부개정법률안(김선교 의원 대표 발의, 2022. 7. 1)
- 공직선거법 일부개정법률안(정우택 의원 대표 발의, 2022. 7. 4)

토론 1

경남교육청 교육정책의 변화 -교육감 공약을 중심으로-

/ 허인수 (前 경남교육연수원장)

토론 1

경남교육청 교육정책의 변화 -교육감 공약을 중심으로-

허인수

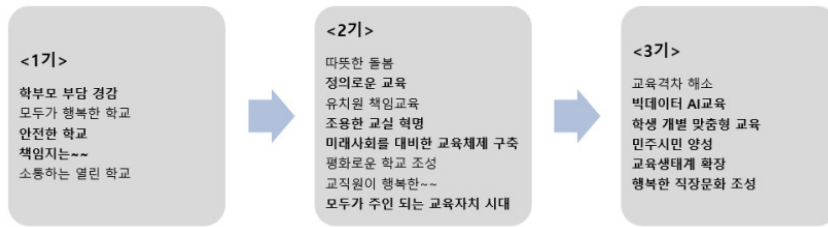
(前 경남교육연수원장)

공약, 시대적 과제와 유권자의 민심 반영

일반적으로 후보자 공약은 후보자의 가치와 신념도 담고 있지만 시대적 요청과 당시의 유권자의 요구와 시대적 의제도 반영되어 있다. 특히 선출직 공직자인 교육감에게는 더욱 그러하다. 그 좋은 예가 2014년 4월 16일, 300여 명의 희생자를 냈던 세월호 참사이다. 세월호 참사가 발생한 지 두 달 뒤에 치러진 지방선거에서 ‘안전’은 으뜸 공약으로 떠올랐고, 특히 거의 모든 교육감 후보는 학생 안전체험관 설립, 시설물 안전, 내진설계 강화, 학교급식 안전 등 학교안전, 안전교육을 강화하는 정책을 공약으로 내세웠다.

이런 측면에서 본 주제와 관련하여 교육감 후보자의 공약의 흐름을 분석하는 것은 매우 유의미한 일이라 생각한다.

책임교육>혁신교육>미래교육 방향으로 정책 확장
맞춤형교육>학생 개별맞춤형교육으로 세분화
학생 중심 교육을 넘어 교직원도 행복한 경남교육 지향
교육자치 시대, 교육생태계 확장, 민주시민 양성 등 정책 의제 확대



[그림 1] 1~3기의 경남교육청 주요 정책 키워드 변화

경남 혁신교육 1기(2014.7.~2018.6.)는 교육복지 정책을 강화하는 책임교육과 교실-학교-교육청-경남교육에서의 새로운(혁신)교육 ‘을 추진하였고, 2기(2018.7.~2022.6.)은 1기의 성과를 바탕으로 미래교육을 나아가는 정책을 설정하였다. 이는 경남교육의 정책 방향이 ‘교육혁신을 넘어 미래교육으로, 아이들의 미래를 책임지는 경남교육 ‘이라는 경남교육 정책방향이 이를 잘 말해주고 있다. 또한 3기(2022. 7.~2026. 6.)는 코로나 장기화 및 디지털사회의 급격한 변화에 대비한 학생개별 맞춤형 교육 실현에 방점을 둔 미래교육의 구체적인 과정을 설계하고 준비하고 있다.

<표 1> 1~3기의 경남교육감 주요 공약 영역

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
▷ 학부모의 부담을 덜어주는 복지학교	29.1 %	▷ 따뜻한 돌봄, 정의로운 교육 실현 ▷ 우리아이 첫 학교, 유치원 책임교육	26.1 %	▷ 교육복지 강화로 교육격차 해소	30.0 %
▷ 1등도 꼴지도 행복한 창의적인 학교	19.8 %	▷ 조용한 교실 혁명, 배움이 있는 학교 조성	17.4 %	▷ 경남 빅데이터-AI 교육을 통한 학생맞춤형 교육 실현	12.5 %
		▷ 미래사회를 대비한 교육체제 구축	17.4 %		
▷ 안전사고 학교폭력 제로! 안전 학교 ▷ 아이의 건강을 책임지는 친환경학교	33.7 %	▷ 더 안전 더 안심, 평화로운 학교 조성	17.4 %	▷ 안전하고 평화로운 학교 운영으로 민주시민 양성	27.5 %
▷ 아이와도 부모와도 소통하는 열린학교	17.4 %	▷ 교직원이 행복한 경남교육 구현 ▷ 모두가 주인 되는 교육자치 시대	21.8 %	▷ 학교와 지역의 협력으로 교육생태계 확장 ▷ 소통과 배려로 행복한 직장문화 조성	30.0 %

경남교육 정책 방향의 특징

선거공약에서 나타난 경남교육의 정책 방향은 다음과 같다.

첫째, 교실 수업 혁신을 넘어 마을과 연계한 교육생태계 확장으로 교육의 범위가 넓어지고 있다.

교육감 1기에는 기존의 우열 순위를 매겨온 수업 관련 연구대회 폐지 등 수업혁신을 방해하는 정책을 폐지하고 수업전문성 신장을 위한 교사들 간의 동료성을 강화하는 정책이 강조하였다. 또한 교사들의 배움중심 수업 실천 문화는 모든 학교 배움중심수업 실천으로 확대하고, 행복학교 운영, 행복학교·행복교육지구 확대, 행복학교 일반화, 행복마을학교 등으로 확대해 나가고 있다.

초등 1학년 한글교육과 기초 수학을 강화하고, 특히 1학년 지필평가 및 받아쓰기를 금지하여 입학 전후의 사교육 예방과 학생들의 학습 부담을 줄이도록 했다. 나아가 3기에는 학생 맞춤형교육에서 디지털기기를 기반으로 학생 개별 맞춤형교육으로 성장하고 있다.

둘째, 민주적인 학교문화 조성을 넘어 도민과 함께 경남교육 정책을 수립해 가고 있다.

학교민주시민교육을 위해 도교육청에서 '민주시민교육과'를 신설하고, 학교와 교육행기관의 민주적인 문화 조성 여부를 알 수 있는 정량적 지표를 개발하여 평가하고 있다. 교직원, 학생, 학부모 동아리 활동 예산을 편성하여 활동을 지원하고 관계회복 중심의 생활교육연수도 전 교원에게 확산하는 등 인권 친화적인 학교문화 조성을 위한 제도적 장치를 구축해 오고 있다.

특히 경남교육 정책속의제도와 교육공동체 다모임(토론회)를 통해 디지털 성범죄로부터 안전한 학교 문화 조성 기본 계획 수립, 학생의 학업중단 예방 및 학교 밖 청소년 교육지원 연계 정책 마련, 창원 북면 고등학교 신설 요구를 계기로 경남 지역 학교 이전 재배치 모델 도출 등 교육공동체의 갈등 해소, 경남교육청의 주요 정책을 지역 사회의 합의를 바탕으로 경남교육 정책을 마련하였다.

셋째, 미래사회를 대비하는 교육체제를 준비한다.

2기에는 교육감의 정책 슬로건을 교육혁신을 넘어 미래교육으로 설정하고, 미래를 살아갈 학생들의 다양하고 창의적인 체험활동을 통해 미래역량을 기르도록 경상상남도교육청 미래교육원(공약 당시 미래교육 테마파크 조성), 수학문화화관 및 수학체험벨트 확산, 진로교육원 설립, 경남대입센터 설립, 서부권 대입정보센터 설립, 거창연극고, 밀양영화고, 고성음악고 등 공립대안학교 설립, 민간위탁 대안고 설립, 남북교육 교류사업이 추진하는 등 미래교육 체계를 구축하고 있다. 특히 3기에는 빅데이터-AI 활용한 교육과정 운영으로 학생 개별 맞춤형교육을 강화해 가고 있다.

넷째, 교육정책 기능을 강화하여 교육혁신을 이끌어 나간다.

교육자치 시대를 대비한 정책 기반을 조성하고, 교육부 역할 축소에 따른 경남교육청의 중장기 교육정책을 연구하고 실행하기 위해 경남교육정책연구소를 신설하며, 경남교육 정책숙의제 도입, 민주주의 지수 개발 등 정책 수립-실행-평가 등 모든 과정에서 유기적이고 일관된 정책을 추진하고 있다. 또한 행정업무 감축을 적극적으로 추진하고 모든 교육지원청에 통합교육지원센터를 만들어 학교교육을 지원하는 행정조직과 미래교육 플랫폼로써의 교육지원청 역할을 높혀 나가고 있다.

또한 중앙교육연수원, 한국교원대학교에서 주관하는 학교장 연수를 경남교육연수원이 직접 운영, 경남교육연수원 중심의 직무연수를 교직원이 스스로 설계하고 운영하는 다담 직무연수를 운영하는 등 교직원의 요구를 반영한 연수기관을 운영하는 등 교육자치의 폭을 확대해 오고 있다.

다섯째, 지자체와 연계한 교육협력 사업을 적극적으로 추진하고 있다.

정부의 지방분권 정책과 지역의 정치 지형을 반영하여 지방자치단체와 연계한 교육협력 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 고등학교까지 무상급식을 전면 실시하고, 방과후 및 유초등 돌봄기능 강화, 행복교육지구 확대, 행복마을학교 정책을 지자체와 협력하여 안정적으로 추진하고 있다. 이를 위해 도교

육청-경상남도의 교육정책협의회 뿐만 아니라 교육지원청 단위의 지역교육행정협의회도 정례적이고 실질적으로 운영하였다. 다만 3기에 접어들어 지자체와 도교육청이 연계한 행복교육지구사업은 예산이 전액 삭감되기도 하고, 행복마을학교도 예산이 삭감되는 등 도교육청과 지방의회와의 갈등이 일어나기도 하였다.

마지막으로 정책 수립-집행-평가의 과정에 도민의 참여가 확대되고 있다.

경남교육청은 2016년 12월에 100% 외부인을 중심으로 교육감 공약평가위원회 체계를 도입하였고, 2018년도 2월에 관련 규정을 제정하였다. 공약사업 평가와 관리를 위한 전 도민을 대상으로 시군지역 인구수 비례로 평가위원을 공모/추첨하여 개별-그룹별-전체 회의를 통해 평가체계를 완성하였다. 학생을 대상으로 하는 학생 관련 공약사업은 학생평가위원이 직접 평가방법도 도입하였다.

※아래 교육감 공약은 세부적인 사업에서 개선(폐지, 확대)에서 지역별 공약으로 구체화 되고 있음을 확인할 수 있다.

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▷ 학생·교사·학부모 입체 상담으로 개인별 맞춤 지도					
▷ 뛰어난 학생 심화학습 지원(배움중심수업 교사 역량 강화)		▷ 모든 학교 배움중심수업 실천	○		
▷ 뒤처진 학생 기초학습 지원		▷ 기초학습보장 학습클리닉 3단계 시스템 운영 ▷ 초등 3학년부터 영어안심교육 실시 ▷ 초등 1학년 한글 및 기초수학 완전 책 임제 실시 ▷ NO! 1학년 지필평가, 1학기 받아쓰기	○	▷ 권역별 기초학력지원센터 운영 ▷ 체계적인 학습종합클리닉센터 운영 (진단-코칭-치료집중지원)	○
		▷ 학생성장중심평가	○		
▷ 행복학교 운영	○	▷ 행복학교·행복교육지구 확대 ▷ 행복나눔학교 운영 및 행복학교 일반화 ▷ 지자체 협력 마을형 진로체험, 작업장 학교 운영	○		
		▷ 경남수학 문화관 및 경남수학체험벨트 확산 ▷ 드론·3D·코딩·로봇 미래교육 테마파크 조성	○	▷ 빅데이터-AI 활용 교육과정 운영 ▷ 학생 코딩 교육 강화	
▷ 함께하는 협력학습 전개					
▷ 도지정 연구·시범학교 폐지	○				
▷ 고입선발고사 폐지	○				

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▷ 동아리 활동 강화		▷ 학생동아리활동 강화 ▷ 학생자치활동 활성화			
▷ 교육특허 시대를 열어 창의적인 수업 전개					
▷ 일반고등학교 행·재정적 집중 투자	○				
▷ 특정분야 소질 계발을 위한 특목고 운영 내실화					
▷ 시·군별 우수한 특성화고등학교 육성					
▷ 1:1 고품격 맞춤형 진학지도(경남대입정보센터)	○	▷ 서부권 대입정보센터 설립	○	▷ 고교학점제 지원을 위한 공동교육과정 운영 ▷ (동부권)동부권 대입정보센터 신설	
▷ 수시형·입학형·심화형 대안학교 운영		▷ 꿈을 여는 무대 「거창연극학교」 설립 ▷ 김해·남해 민간위탁 대안고 설립	○	▷ 다양성교육지원센터 운영 ▷ (동부권)경남예술교육원 신설	
▷ 장애학생 교육과 취업에 대한 강화 로드맵 운영					
▷ 특수교육예산 안정적 확보 및 통합교육지원체제 마련					
▷ 문화 가치를 존중하는 다문화 친화학교 운영					
▷ 교사의 행정업무 획기적 감축 (교무행정원 100% 배치)	○				
▷ 소모적 전시성 행사 폐지		▷ 공문, 행사 없는 학생집중 3월 운영	○		
▷ 업무과중 학교평가 혁신	○				
▷ 인사이동 2월초 실시	○	▷ 공정한 인사제도 확립			

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▶ 잘 가르치는 교사가 존경받는 학교문화 조성		▶ 교원책임배상보험제 신설 ▶ 「교직원 힐링센터」 설립 ▶ 수업혁신을 위한 수업연구대회 폐지	○	▶ 교직원 복지포인트 인상 ▶ (서부내륙권) 교직원 휴양원 설립	○
▶ 경남교육사이버도서관 구축					
▶ 연수원 기능·역할 2배 강화				▶ 생애 전환 연수 운영(교원) ▶ (서부해안권) 서부권 남명교육연수원 설립(5-6과 통합 운영) ▶ 일반직 리더십 역량강화 연수	
▶ 전문성 함양, 문화적 소양 증진					
▶ 교직원의 국제적 감각 향상					
▶ 시간선택제 교사제도 폐지	○				
▶ 체육관·도서관·운동장 등 학교시설 지역민 개방		▶ 신개념 복합문화공간 「지혜의 바다」 권역별 설립		▶ (서부권) 진주복합문화도서관 설립 ▶ (서부해안권) 학생문화체육복합센터 설립(통영)	
▶ 도심지역 신설학교 지하 주차장 시공				▶ 마을과 함께하는 운동장 생태공원 조성 운영	
▶ 학생의 성장을 공유하는 다양한 강좌 개설		▶ 전국 최고수준 [가칭]경남진로교육원 설립			
▶ 교무회·학부모회·학생회 민주적 의사결정 참여 활성화		▶ 학교운영위원회 학생 참여 보장 ▶ 지역을 살리는 거점 학부모지원센터 구축·운영	○	▶ 평화로운 학교 만들기	
▶ 교육정책 사회적 합의를 위한 ‘경남교육 정책협의회’ 운영	○				

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▷ 세월호 참사 4월 16일 『학교 안전점검의 날』 운영		▷ 「학생안전체험교육원」 개원으로 안전 교육 강화		▷ (동부권) 안전체험교육원 신설 ▷ (서부해안권) 해양안전체험관 설립	
▷ 안전한 등·하굣길 조성		▷ 스쿨존 교통사고 예방 「가방안전덮개」 확대 보급 ▷ 비가 와도 괜찮아, 「안심우산」 비치	○	▷ (서부해안권) 통학버스 통합관리 시스템 구축	
▷ 모든 낙후시설 전수조사 실시		▷ 학교건물 내진 보강 ▷ 학교 석면 제거 안전학교 조성 ▷ 미세먼지 불안 없는 안전학교 조성		▷ 학교 노후시설 개선 ▷ 쾌적한 화장실 만들기	
▷ 모든 학교 놀이터·모래사장 중금속 검사, 운동시설 점검					
▷ 관계회복·인성교육·상담활동 강화		▷ 학생인권을 존중하는 민주적인 학교문화 조성 ▷ 관계 회복 중심의 회복적 생활교육 활성화 ▷ 정서 공감 또래상담자 및 조정자 양성	○	▷ (서부내륙권) 덕유학생교육원 리모델링	
▷ 민관협력 거버넌스 학교폭력 예방 『무지개 센터』 운영					

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 학교폭력 “멈춰!” 캠페인 전 국민적 운동 전개 				<ul style="list-style-type: none"> ▷ 학교폭력예방 전문인력 확대 배치 ▷ 학교폭력 조기 감지 온라인 시스템 도입 ▷ 불법 촬영 카메라 탐지 점검 체계 강화 ▷ 성희롱·성폭력 피해 회복 지원사업 확대 	
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 모든 학교 긴급 무선호출기 설치 및 예방 교육 강화 					
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 경남학생회장단과 교육감의 대화 정례화 	○				
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지역 학부모네트워크 구축 - 학부모를 찾아가는 교육감 	○				
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 교직원단체, 시민사회단체 등과 교육감 정책협의 정례화 	○				
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지자체와 교육협력사업 지속적 추진/ 교육협동조합 구축 	○				
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 학교비정규직 정규직화 추진/ 차별 철폐와 적극적 처우개선 	○	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 교육공무직 고용 안정 및 처우개선 	○		
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 교실 미세먼지 점검 제거 					
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 전 학교 안전 식수대 설치 					
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 신설 초등학교 1학년 교실 엄마품 같은 온돌교실로 교체 				<ul style="list-style-type: none"> ▷ (창원권) 과밀학급 해소를 위한 학교 신설 	

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▷ 교육용 냉난방비로 시원한 여름, 따뜻한 겨울 교육환경 제공					
▷ 초·중·고 친환경 무상급식 연차적 지원 확대	○	▷ 고교까지 전면 무상 급식	○	▷ 사립 유치원 무상교육 단계적 시행	○
▷ 학교급식식자재 정밀 방사능 검사		▷ 중금속/GMO 없는 안전 급식			
▷ 권역별 학교급식자재 공급센터 건립		▷ 학교급식 질 확보			
▷ 로컬푸드·슬로푸드 급식 정책					
▷ 보건교사 확대 배치					
▷ 보건실 현대화 사업 추진					
▷ 사안별 재난대응 안전메뉴얼 개발					
▷ 전자파 없는 잠자리 운동 전개					
▷ 학생 건강권 확보 (경남 물리치료사 협회와 다양한 프로그램 마련)					
▷ 질 높은 외국어 교육과 다문화 공존 교육 실시					
▷ 국제교류지원센터 운영으로 학교별 국제 교육사업 지원		▷ 통일시대를 대비한 남북교육교류 사업 추진	○		
▷ 학생 배려 미래형 학교 건물 / 학생 삶에 기반하는 에코스쿨				▷ 탄소중립형 학교 확대 ▷ (창원권) 교육단지내 생태숲 조성	
▷ 초·중·고 신입생 체육복 지원	○	▷ 체육복 구입비 지원 확대			
▷ 저소득층 교복구입비 지원	○	▷ 교복 구입비 지원 확대 및 교복 기능 개선			
▷ 통학버스 통합 등·하교, 수련활동 지원					

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▷ 수학여행비 지원	○				
▷ 초등 학습준비물 지원 확대	○	▷ 학습준비물 지원 확대			
▷ 저소득층 토·공휴일 중식비 지원					
▷ 저소득층 고등학생 학비 지원					
▷ 저소득층 교과서 구입비 및 문화활동 지원					
▷ 농산어촌 방과후학교 운영 지원					
▷ 농어촌 학교 EBS 교육방송 및 인터넷 지원				▷ 도농간 교육격차 해소를 위한 아이톡톡 국영수 심화과정 개설	○
▷ 누리과정 4-5시간 자율 운영				▷ 신규사업 영유아통합체험교육원 설립	
▷ 질 높은 방과후과정 운영				▷ (서부내륙권) 방과후학교 내실화 (캠퍼스형, 방과후순회강사제) ▷ 메타버스 방과후수업 확대	
		▷ 유치원 돌봄교실 운영 확대 ▷ 초등 돌봄교실 운영 시간 확대		▷ (창원권) 초등돌봄교실 확대 ▷ (창원권) 거점통합돌봄센터 확대 ▷ (동부권) 거점통합돌봄센터 확대 (김해장유) ▷ 긴급돌봄센터 구축	○
▷ 공·사립 유치원 급당 원아수 분리 지침 마련					
▷ 행정전담사 연차적 배치	○				

1기 (2014.7.~2018.6.)		2기 (2018.7.~2022.6.)		3기 (2022.7.~2026.6.)	
공약사업명	비고	공약사업명	비고	공약사업명	비고
▷ 일일교육계획안 폐지	○	▷ 국·공립 유치원 확대 ▷ 자연친화적 숲 유치원 설립 ▷ 유치원 입학관리시스템 안착	○	▷ (서부해안권) 남부권 유아체험교육원 설립	
▷ 보육시설 현대화와 보육교사 근무환경 처우개선					
▷ 보육관련 프로그램과 강사 풀 제공으로 취약보육 강화					
▷ 보육정보센터 기능 강화 및 질 높은 장학 정책 지원					
▷ 지위고하, 사안불문 관용없는 일벌백계	○				
▷ 학교 4대 비리 교육감 직속 특별관리 및 고발자 보호	○				
▷ 방과후학교 공익재단 설치					
▷ 교육 시설공사 전 과정 공개					
▷ 외부·입체·암행·개방 감사제					
85. 주민참여 예산제 운영					
86. 교육장 주민추천제 실시					

토론 2

‘비극적 선택’ : 교육감 선거

/ 윤민중 (부산대학교 교수)

토론 2

‘비극적 선택’ : 교육감 선거

윤민중

(부산대학교 교수)

“교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화” 원고를 토론할 수 있는 기회를 주셔서 감사를 표합니다. 이 글을 통해 교육감 선출제도의 변화와 권력 변동이 거버넌스의 구조적 변화와 교육정책의 방향에 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 대해 배울 수 있었습니다. 특히, 이 원고는 지역 단위의 교육정책 변화가 어떤 구조적인 권력의 변화에 종속되어 있는지에 대해 심도깊게 논의하고 있습니다. 이를 통해 교육감 선거제도의 역사와 대형 정당들의 선거 구도가 지방 교육정책에 미치는 영향을 살펴보는 중요한 계기가 되었습니다.

이 글의 깊이와 고민의 흔적을 고려할 때, 김용일 교수님의 안목에 동의하지 않을 수 없습니다. 다만, 지면의 한계로 김용일 교수님이 미처 다루지 못한 여백을 제 나름의 상상력을 발휘해 채색하고자 합니다. 또한, 이 글에 소개된 제 짧은 의견은 김용일 교수님의 통찰력을 충분히 반영하지 못한 것임을 미리 밝혀두는 편이 좋겠습니다. 생기가 부족한 저의 설명은 여러분의 적극적인 상상력으로 메워주시길 부탁드립니다.

1. 발견

우리의 교육정책의 특성을 고찰하는 데 “교육감 권력 변동 - 교육 거버넌스 개편 - 지역 및 국가 교육정책의 변화” 맥락에서 이해해야 한다는 데 뜻을 같이 합니다. 교육정책은 종종 권력 투쟁 과정에서 구조화되

며 그 실체가 드러난다는 점에서 정치적 맥락에서 읽어내는 분석이 중요합니다.

지난 교육감 선거 과정에서 이러한 모습은 여실히 드러났습니다. 특정 후보가 ‘이슈’를 선점하면 상대편 후보는 대비되는 정책으로 맞서는 양상이었습니다. ‘혁신학교’ 대 ‘학력 향상’ 언쟁이 대표적입니다. 지난 선거에서 혁신학교를 선택하면 학력은 ‘포기’하는 ‘양자택일’의 논리가 난립했습니다. 실제로 국민의힘 후보들은 혁신학교로 인해 학력저하가 발생했다는 주장을 ‘사실’로 간주하며 ‘학력 향상’을 강조했습니다. 민주당 출신 교육감들은 혁신학교로 인한 “학력저하 공세에 대해... 수세적 방어 또는 이슈 회피에 급급한 모습”을 보이는 한편, 혁신학교의 교육적 가치를 강조하는 모습이었습니다. 이 과정에서 교육감 선거는 ‘혁신학교’와 ‘학력향상’이라는 ‘정치 딜레마(political dilemma)’로 기획되었습니다. 교육적인 가치를 강조하는 혁신학교와 학력 향상은 양립할 수 없는 ‘도덕적 난제’로 규정되어, 시민 사회는 선택을 강요받았습니다.

꼼꼼이 따져보지 않아도 이러한 논리가 석연치 않다는 점을 쉬이 간파할 수 있습니다. 학교교육이 근본적으로 ‘배움’을 목적으로 하며, 그 과정은 교육적 또는 민주적이어야 한다는 입장을 견지한다면, ‘혁신학교’가 추구하는 교육적 가치와 ‘학력 향상’은 배타적이기 어렵습니다. ‘배움’의 방식은 ‘아무런 것’이어도 무방한 것이 아니라 ‘교육적인 가치’가 추구되는 한에서만 의의를 갖습니다. 한편, 교육 방식이 아무리 민주적이어도 ‘배움’이 일어나지 않는다면, 지고(持古)의 ‘교육’ 목표라고 인정할 수 없습니다. 유사한 맥락에서 교육적 가치와 배움을 동시에 고려하지 않을 때 교육은 일어나지 않습니다. 예컨대, 미래사회를 대비하기 위한 창의력 교육은 기초 학력이 부족한 상태에서 이루어질 수 없을 뿐만 아니라, 비민주주적인 문화 속에서 진정한 창의 교육은 가능할 리 없습니다.

“외국에선 학력저하가 정치적 진영에 따라 첨예하게 생각이 엇갈리는 주제가 아니다. 보수진, 진보진 사회경제적 취약계층의 아이들의 학력의 높여야 한다는 데 모두가 공감한다...문재인 정부가 기초학력 문제를 제대로 건드리지 않았다는 점에서 실패했다면, 보수 교육계 쪽에선 학력 저하 문제제기를 통해 학생 인권 조례나 혁신학교 등 진보 교육계의 정책을 손보려 했다. [그러나] 보수진영이 강조하는 학력과 진보 진영이 강조하는 [창의]교육은 양자택일의 문제가 아니며 학력이 저하된 상태에서는 미래교육을 할 수 없다”

(부산일보, 2022. “학력 저하는 결국 불평등의 문제”발취)

2. 음미

선택을 강요하는 언쟁의 역사는 새로울 것이 없습니다. 우리나라 교육 정책사를 되짚어 보면, 학력 향상과 혁신학교 논쟁은 ‘평준화 정책’이나 ‘대입 정책’에서 드러났던 논의의 양상에서 크게 벗어나지 않았습니다. 이번 교육감 선거에서 드러난 논란의 본질은 우리 사회가 그간 씨름해온 교육 문제들을 각자의 정치 공학적인 측면에서 진부하게 ‘문제’ 삼고 비슷한 방식으로 대응해 온 데 불과할지 모릅니다. 여전히 우리의 학교 현장은 취약계층 학생들의 배움을 증진해야 하는 문제를 ‘고질적’으로 남겨두었을 뿐만 아니라, 학교를 ‘정상적인’ 교육 기관으로 혁신해야 하는 과제를 직면하고 있습니다.

그러나 교육 이슈를 ‘정치적 난제’로 설정하는 논의의 관성은 두 가지 과제를 남깁니다. 우선 시민 사회는 어떠한 선택을 하든 그릇된 선택을 하게 될 ‘딜레마’에 빠지게 됩니다. 이를 테면, ‘학력’과 ‘민주주의’ 가치 중 어떤 쪽을 택할지, 우리의 선택은 ‘비교육적’인 선택이 됩니다. 어느 선택을 하든, 우리에게 남은 것은 ‘비극적 선택’ 뿐입니다.

교육 이슈가 양립하기 어려운 ‘도덕적 난제’로 규정됐을 때 발생하는 또 다른 문제는 새로운 학교교육을 희망하는 시민 사회의 상상력을 제한한다는 점입니다. 축소된 상상력은 학교는 ‘경쟁’하거나 ‘놀거나’라는 식의 이분법적인 인식의 틀을 강화합니다. 이를테면, 혁신학교의 교육

적 가치를 추구하기 위해 ‘학력’은 포기해야 한다는 식으로 가정하거나, 배움을 추구하는 데 있어 민주적인 학교 풍토를 구축하려는 시도는 ‘사치’로 치부될 수 있습니다. 문제는 학교에 대한 이분법적 인식 틀은 우리의 ‘비정상적인’ 학교 현장을 강건하게 지켜낸다는 데 있습니다. 비정상적인 우리의 학교교육은 ‘혁신’의 대상이 아닌, 어쩔 수 없는, ‘정상적인 교육’으로 둔갑합니다. 이런 사회에서 ‘교육정상화’를 위한 일련의 프로젝트가 ‘낭만적’인 목표로 머무는 것은 우연이 아닙니다.

3. 속의

‘혁신학교’와 ‘학력’을 선택해야 하는 ‘그럴싸한’ 목소리는 ‘허상’에 가깝습니다. 실제로 양당의 교육감 후보 아무도 시험 점수를 올리기 위한 문제풀이 수업과 학생들의 배움(학력)에 무관심한 학교를 ‘정상적인 교육’으로 진단하지는 않을 것입니다. 그럼에도 양당의 교육감 후보들은 서로의 가치를 부정하며, 온전하지 않은 교육 의제를 시민 사회가 선택하도록 강요하였습니다. ‘양립할 수 없는 가치’ 중 하나를 선택해야 했던 우리 사회의 언쟁 양식은 당분간 학교 현장의 실재를 규정할 것으로 보입니다. 지난 교육감 선거는 권력 투쟁을 위한 이율배반적인 담론 구성이 학교 교육의 실재를 어떻게 왜곡시키는지 확인하는 계기가 되었다고 평가합니다.

이제 시민 사회에 남겨진 과제는 무엇이 ‘교육적인 것’인지에 대한 사유입니다. 이 질문에 대한 답은 선뜻 구하기 어려울 것입니다. 속의가 필요한 사안입니다. 그러나 이러한 속의 과정을 거치지 않는다면 우리가 희망하는 ‘교육다운 교육’은 반짝이는 윤슬을 좇는 일에 불과할지 모릅니다.

모든 선구적인 논문이 그러하듯, 김용일 교수님의 연구는 시민 사회에 적지 않은 숙제를 남겨주었습니다. 그런 측면에서, 오늘 제가 여러분들과 나눈 고민은 김용일 교수님에게 빚지고 있음을 밝히고 싶습니다. 아울러

현대 사회에서 허구적인 ‘도덕적 가치’의 대립 현상을 논증한 로널드 드워킨과 우리나라 교육 정책 역사에서 교육적 가치의 의미를 통찰한 강태중의 논문에 의지하고 있음을 고백합니다. 저의 지적 사유가 뒤따르는 여러분의 고민과 함께 할 수 있기를 기대합니다.

참고문헌

- Dworkin, Ronald(2001). Do Values Conflict? A Hedgehog’s Approach, Ariz L. Review, 43(251).
- 강태중 (2021). ‘대입제도 공정성 강화방안’을 낳은 대입제도 논란 검토. 한국교육학회 포럼.
- 부산일보(2022). ‘학력 저하는 결국 교육불평등의 문제’ (<https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20220704000015>). 2022년 7월 4일.

토론 3

교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화에 대한 토론

/ 김 용 (한국교원대학교 교수, 한국교육정책연구원 상임이사)

토론 3

교육감 권력 변동과 지역 교육정책의 변화에 대한 토론

김 용

(한국교원대학교 교수, 한국교육정책연구원 상임이사)

① 발제자는 1991년 이후 교육감 선출 방식의 변화를 추적하면서, 2006년 지방교육자치법 개정 이후 시행되고 있는 교육감 직선제를 기점으로 지방교육행정에서 권력 변동이 이루어진 사실을 환기하고, 특히 2022년 교육감 선거 이후 또 한 번의 권력 변동이 진행되고 있다는 사실을 지적하고 있다. 그리고, 2022년 교육감 선거에서 소위 진보교육감이 보수교육감으로 교체된 지역에서 나타나고 이는 지역 교육정책 변화의 실상을 설명하고 있다. 발제 내용에 몇 가지 생각을 더하는 방식으로 토론에 임하고자 한다.

② 오늘 논의하는 사안과 관련하여 다음과 같은 질문을 제기할 수 있다. 첫째, 정책 변화 또는 정책 변동의 양상은 어떤가? 둘째, 그 변화 또는 변동을 어떻게 평가할 것인가? 셋째, 그 변화 또는 변동이 초래하는 부수적, 또는 제2차적 효과는 무엇인가?

③ 위에서 ‘정책 변화’ ‘정책 변동’ 이라는 두 개의 용어를 섞어 사용했는데, 아래에서는 ‘정책 변동’ 이라는 용어만을 사용하고자 한다. ‘변화’ 라는 개념은 어떤 상태나 모양이 인위적으로 바뀌는 것 외에 자연스럽게 바뀌는 것 모두를 의미하지만, ‘변동’ 은 자연스럽게 바뀌는 것 보다는 인위적으로 바꾸는 것에 초점을 맞춘다. 오늘 교육감 교체 이후의 지역 교육정책의 인위적 변화에 초점을 맞추어 논의하고 있다는 점에서

정책 변동(policy change)이라는 개념이 적절하다고 판단하기 때문이다.

④ 교육감 교체 이후 다음과 같이 세 가지 양상으로 정책 변동이 이루어지고 있다. 첫째, 기존 교육정책 중 일부를 폐지하거나 규모를 축소하는 방식으로 바꾸는 것이다. 발제자가 소개하고 있는 것처럼, 부산형 혁신학교인 부산다행복학교는 점진적으로 축소하여 궁극적으로 일몰하는 방식으로 변화하고 있다. 제주도에서도 같은 방식으로 제주형 자율학교인 다흔디배움학교를 일몰하고자 하고 있다. 둘째, 정책 범주는 유지하되 그 내용 또는 정책 수단을 바꾸는 방식으로 정책 변동이 이루어지는 경우도 있다. 기존 민주시민교육이 인성교육으로 전환되는 것이 대표적인 사례이다. 기초학력 정책 변동 역시 이런 관점에서 생각할 수 있다. 기초학력은 진보교육감과 보수교육감을 불문하고 정책 범주에 포함되어 있었지만, 보수교육감들은 공통 시험이라는 정책 수단을 적극적으로 활용하고자 한다. 셋째, 기존에 없던 새로운 정책을 창설하는 방식의 변동도 이루어진다. 경기도에서는 IB학교를 적극적으로 확대하고자 하고 있다.

⑤ 위와 같은 정책 변동을 어떻게 평가할 것인가? 우선, 정책 변동의 규모 또는 범위를 파악하는 일이 필요하다. 과연 어느 정도 수준에서 정책 변동이 일어나고 있는가? 일견 엄청난 변화가 일어나고 있는 것처럼 보이지만, 전체적으로 심대한 수준에서 정책 변동이 일어나고 있다고 평가해야 하는지는 의문이다. 발제자는 부산시 정책 변동 사례를 소개하면서 다음과 같은 설명을 붙이고 있다.

“...다른 지역에서와 마찬가지로 “학력 신장”, “인성교육”이란 키워드가 두드러진다. 특별히 “학업성취도 평가와 맞춤형 학습을 통한 학력 신장”이란 표현으로 보수교육감으로서의 정책 지향을 분명히 하고 있음을 알 수 있다. 이것 말고는 추상 수준이 높은 “부산교육방향”에서 여타의 내용은 별 차이가 없다. 교육감이 보통교육(common education) 단계의 사무를 관장하고 있다는 사실과 무관치 않은 것으로 보인다.”

지난 2022년 교육감선거 당시 출마자들의 공약을 비교해보면, 차이점보다는 공통점이 훨씬 넓게 나타난다. 공약의 유사성을 ‘정책수렴 현상’으로 표현할 수도 있다. 만약 정책수렴 또는 공약의 유사성이 실제에 가까운 것이라면, 교육감 선거가 지역 교육정책을 의미있게 바꾸고 있다고 말할 수는 없을 것이다.

그러나, 변동의 규모 면과 달리 파괴력 또는 변동의 강도라는 점을 함께 생각해본다면, 다른 평가를 내릴 수도 있다. 부산시에서 추진하고 있는 기초학력을 확인하기 위한 공통시험은 학교의 교육활동에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 이것은 이명박 정부 당시 시행된 학업성취도평가 경험에서 금방 짐작할 수 있는 사실이다. 또, 민주시민교육을 인성교육으로 대체하는 일 역시 ‘어떤 사람을 기를 것인가’ ‘어떤 교육목적을 추구할 것인가’ 라는 질문에 사뭇 다른 대답을 유도하며, 결과적으로 교사들의 교육실천과 학교 분위기를 바꿀 가능성이 있다.

요컨대, 교육감 선거 이후 정책 변동의 규모가 대단하다고 볼 수는 없을지라도 변동의 강도 면에서는 상당히 의미있는 변화가 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다.

한국 사회의 이념 분화와 대립이 심화되는 상황에서 교육감 선거 출마자들은 어떤 한 편의 유권자에 호소하는 정책을 내걸고 지지를 이끌어내고자 하고, 그 과정에서 유권자들 사이에 찬반이 명확하게 엇갈리는 사안을 중심으로 공약이 만들어진다. 선거 과정에서 후보자들 사이에 활발한 정책 토론이 이루어지지 않는 채로, 당선자가 결정되면 그가 내건 공약이 시민들 사이에서 정당성을 획득한 것으로 의제된다. 교육청 내에서도 공무원들 사이에 토론은 이루어지지 않는다. 결과적으로 대립점이 있는 사안에 대하여 충분한 토론 없이 정책을 결정하고 추진하게 된다. 그만큼 정책의 위험성이 존재한다.

⑥ 그런데, 교육감 권력과 지역교육정책의 변동에 관하여 또 다른 검토과제가 존재한다. 정책 변동이 유발하는 부수적 또는 제2차적 효과에 관

한 것이다. 일찍이 Stephen Ball은 유럽 국가들에서 신자유주의 교육정책이 전면화된 이후의 변화를 ‘교사 영혼에 대한 수행성 테러’(teacher’s soul and terror of performativity) ‘라는 개념으로 포착한 일이 있다.

교육감 교체 이후의 정책 변동 역시 교육청 공무원들과 학교 교직원들에게 모종의 변화를 야기하고 있다. 교육청 공무원들 중에는 어제까지 민주시민교육 정책을 추진하다가 하루 아침에 인성교육정책을 만들어야 하는 사람들이 있다. 교육청에서는 담당 업무가 늘 바뀌기 때문에, 공무원 누구라도 이와 같은 상황에 처할 수 있다. 어떤 교육청에서는 새 교육감이 들어선 이후 금기어가 있다는 말도 들린다. ‘혁신’이 대표적이다. 그런데, 그 교육청에 새 교육감이 들어서기 전까지 ‘혁신’은 공기와도 같은 말이였다. 하루 아침에 늘 사용하던 용어를 사용하지 않도록 조심해야 하게 된다. 이런 분위기 속에서 교육청 공무원들은 어떤 생각을 하고, 어떤 경험을 하게 되는가? 공무원 행태와 관련하여 가장 두드러진 변화는 업무에 대한 소극적, 수동적 태도가 강화되는 것이다.

이런 변화는 학교의 교직원들에게도 미친다고 보아야 한다. 교육감 선거 과정과 당선자 결정 이후 정책 사업을 확정하기까지의 정책 과정은 교사 배제적(teacher-proof)이라고 할 수 있다. 교육감 교체 이후 교사들은 어떤 과정에도 목소리를 낼 수 없는 채로 어제와 사물 달라진 정책에 직면하게 된다. 이와 같은 방식이 교사들에게 헌신을 유발할 수 있는가? 한 동안 학생들에게 민주시민을 말하던 교사들이 갑자기 인성교육을 입에 올려야 하는 상황에서, 그들은 어떤 감정을 경험하는가?

㉚ 교육감 선거가 언제까지 지속될지는 불투명하다. 당장 내년 국회의원 선거 결과에 따라서 제도 자체가 크게 변화할 가능성도 있다. 그러나, 러닝메이트와 같이 대안으로 제시되는 방안들은 어떤 방식으로든 정당과 연계를 심화하는 것들이다. 이처럼 교육감 선거가 정당 선거와 밀착하게 되면 현재와 같은 몇 가지 사안에 대한 대립은 여전하고, 오히려 더 심화할 것이다. 정당 선거가 대립 구도 하에서 치러지며, 경우에 따라서는 인

위적으로 대립 구도를 설정하는 방식으로 이루어지기 때문이다. 2022년 선거 이후 경험하고 있는 정책 변동이 지속될 가능성이 있는 것이다. 오늘 토론회의 의미가 여기에 있다.

토론 4

비판적 성찰을 위한 토론문

/ 홍동희 (부산교육연구소 연구위원)

토론 4

비판적 성찰을 위한 토론문

홍동희

(부산교육연구소 연구위원)

1. 들어가며

김용일 교수님의 발제문은 간선제와 직선제와 같은 교육감 선출방식과 관련하여 진보교육감과 보수교육감의 권력 변동의 추이를 살펴보고 있다. 그리고 2022년 제8회 전국동시지방선거에서 보수교육감 당선 지역이 늘어난 이후 교육부-국가교육회의-시도교육감협의회 등 거버넌스와 지역 교육정책의 변화에 대해 고찰하고 있다. 필자는 발제문을 읽으며 교육자치의 흐름과 특징에 대해 학습할 수 있는 기회를 가질 수 있었다.

본 토론문은 위의 발제문을 바탕으로 다음 두 가지를 다루고자 한다. 첫째는, 발제문 안에서 좀 더 성찰이 필요한 부분을 살펴보고자 하고, 둘째는, 부산시교육감 교체 후 나타난 부산지역 교육정책의 변화에 대해서 발제문의 내용을 좀 더 상술하고자 한다.

II. 발제문 내 성찰할 몇 가지 부분

1. 광역시 중에서 부산에서만 교육감이 진보에서 보수로 바뀐 이유는 무엇인가?

“부산은 제8회 전국동시지방선거에서 보수교육감으로 권력 변동이 일어난 5개 지역 가운데 광역시로는 유일한 곳이다. 더구나 재선에 성공하여 재임하던 현직 교육감이 보수 성향의 후보와의 양자 대결에서 패배하였다.”
(Ⅲ-2-나. 부산광역시교육청의 사례 검토)

다음은 광역시에서 2018년과 2022년 교육감의 성향을 표로 정리한 것이다.

<표 1> 2018년과 2022년 교육감 성향

지역	2018	2022	지역	2018	2022
서울	진보	진보	광주	진보	중도
부산	진보	보수	대전	보수	보수
대구	보수	보수	울산	진보	진보
인천	진보	진보	세종	진보	진보

위의 표에 의하면, 광주가 ‘진보→중도’로 바뀐 것을 제외하면, 부산이 ‘진보→보수’로 바뀐 유일한 지역이다.

혹자는 부산과 다른 지역의 정치 지형이 다르기 때문에, 부산과 다른 광역시를 비교하는 것은 무리라고 생각할 수도 있겠다. 그렇다면 부산과 비슷한 정치 지형을 갖고 있는 영남권의 다른 지역인 경남과 울산의 경우는 어떨까? 아래 영남권의 의회 지형의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 2018년과 2022년 영남권 의회 지형 변화

	2018 전국동시지방선거			2022 전국동시지방선거		
	더불어 민주당	국민의 힘	무소속	더불어민 주당	국민의 힘	무소속
부산	39	6	2	2	45	
경남	34	21		4	60	
울산	17	5		1	21	

2022년 선거에서는 영남권의 3개 지역(부산, 경남, 울산) 모두에서 진보와 보수의 양자 대결이 이루어졌다는 것도 공통점이다. 그런데 영남권 중에서 부산에서만 진보에서 보수로 교체되었다.

이런 점으로 미루어보아 다음과 같은 질문이 가능할 것 같다.

- 부산에서 진보에서 보수로 교체된 것은 부산만이 가진 고유한 패배 원인이 있었다고 볼 수 있지 않을까?
- 만약 있다면 그것이 무엇일까?

2. 발제문에서는 다음과 같이 서술하고 있다.

“또한 지방선거에서의 선전 없이 교육감 선거 결과가 좋을 수는 없다는 사실이다. 달리 말해 지방선거의 구도 및 핵심 쟁점 등이 교육감 선거에 상당한 영향을 미쳤다는 뜻이다.”
(II-1-나. 주민직선제와 진보교육감 시대 중에서)

다음 표는 교육감, 시장(도지사), 광역의회의 정치 성향을 나타낸 것이다.

<표 3> 교육감, 시장(도지사), 광역의회의 정치성향

지역	교육감		시장(도지사)		광역의회	
	진보	보수	진보	보수	진보	보수
서울	0			0		0
경기		0	0		진보, 보수 동수	
경남	0			0		0
울산	0			0		0
인천	0			0		0
충남	0			0		0
세종	0			0	0	
제주		0	0		0	

*참고로 광주, 전남, 전북 지역의 경우, 시장(도지사)와 광역의회가 더불어민주당이 차지했지만, 교육감은 중도 성향이다. 여기서는 광주, 전남, 전북은 제외한다.

- 위의 표에서 교육감과 시장(도지사)/광역의회 간의 다음과 같은 불일치는 어떻게 설명 가능한가?
- 전반적으로 보수 우위의 정치 지형이 형성되는 과정에서도 교육감 선거에서는 나름 선방한 것이라고 해석될 수는 없을까?(광역시장과 도지사에서 더불어민주당 소속은 5명임. 이 중 광주, 전남, 전북을 제외하면 세종과 제주만이 더불어민주당 소속임.)
- 교육감선거가 일반자치선거의 하위 변수로만 간주할 수 없는 특징이 있는 것은 아닐까?

3. 혁신교육(혁신학교)에 대한 다음과 같은 지적이 과연 타당한가?

- “혁신교육은 진보적 성격에도 불구하고, 계층적 민감성을 갖추지 못했다. 결과적으로 혁신교육은 교육 불평등을 오히려 심화한 측면이 있다.”
- “무상교육을 국가적 수준에서 제도화한 것 말고 상당히 취약한 토대 위에서 행보를 이어온 ...”
- “혁신교육은 정책의 보편성을 강조하는 진보적 접근과 거리가 멀뿐더러 아주 낭만적 성격이 강한 의제다.”
- “실패에 대해 책임질 구조도 분명치 않고, 예기치 않은 결과들이 과대 포장될 수 있는 함정도 도사리고 있다.”
([II-2-나. 진보교육감과 보수교육감의 각축기 도래] 중에서)

- 문재인 정부에서 추진한 혁신교육에는 위와 같은 성격이 있다고 판단된다. 사실 문재인 정부에서 김상곤 장관을 비롯하여 교육부, 청와대에 들어갔던 교육시민진영의 인사들이 혁신교육과 관련하여 거의 역할을 하지 못했고,¹⁾ 제대로 된 혁신교육정책은 거의 진행되지 못했다. 이런 점에서 “문재인 정부 정책 우선순위에서 교육은 뒤로 밀려 있다”고 했던 조선일보의 지적은 타당해 보인다.
- 하지만 혁신교육은 위로부터의 혁신교육정책도 있지만, 아래로부터의 혁신교육운동이라는 측면도 간과할 수 없다. 그런 면에서 다음의 측면도 함께 고려되어야 하지 않을까 싶다.

1) 이는 부산지역에서 마찬가지였다. 김석준교육감 당선 후 교육에 대해 전문성 없는 인사가 교육감을 측근 보좌했다. 이로 인해 혁신교육정책이 매우 제한적으로 진행되었고, 학교업무정상화 등 현장 체감도가 높은 정책이 발굴되지 못했으며, 교육청 차원의 시스템 개혁(인사, 채용, 승진, 장학, 평가, 교육과정, 예산 등)에 이렇다 할 만한 성과를 이루지 못했다.

- 불평등 해소: 혁신학교의 대부분은 경제적으로 열악한 변두리 지역에 위치하고 있다. 그리고 혁신학교의 대표적인 모토는 “한 명의 아이도 뒤처지지 않도록 한다.” 이다.
- 교육적 성과: 혁신교육에서 추구했던 학교문화혁신과 학교민주주의(다모임, 교장의 민주적 리더십 등), 수업과 교육과정혁신(새로운 학력관, 교-수-평-기 일체화, 배움 중심 수업, 학년별 교육과정 등), 회복적 생활교육, 전문적 학습공동체, 학교업무정상화 등
- 성찰적 구조: 혁신학교는 학교자체평가-중간평가-종합평가, 컨설팅 등을 내실 있게 진행하기 위해 노력하고 있다. 그리고 혁신학교 내에서 교사·학생·학부모의 만족도는 일반학교 내 구성원들의 만족도보다 높다.

그리고 다음의 지적에 대해서도 다시 생각해볼 필요가 있을 듯하다.

- “학부모와 시민들이 기대만큼 변화하지 않는 교육 현실에 절망하면서 진보교육감에게 일종의 ‘피로’를 느꼈을 것이다.”
- “교장 공모제는 전교조나 전교조로부터 분화된 교사노조에서 지도력을 가진 사람들이 교장으로 진출하는 기제로 자리 잡았다. … 엽관주의 … 진보를 자처하는 사람들의 행태에 실망이 쌓여온 것이다.”

- 진보교육감에 대한 피로: 부분적으로 진보교육감에 대한 피로도도 분명히 존재했다고 본다. 하지만 문재인 정부에서 혁신교육정책이 거의 전무했던 것이²⁾ 피로도를 한층 가중시켰다.
- 교장 공모제와 관련한 위의 발언은 상당한 오해를 낳을 소지가 있다.

2) 한 예로 국가교육위원회를 들 수 있다. 문재인 정부에서는 자문기구인 국가교육회의를 만들어서 많은 시간이 흘러가 버렸다. 국가교육회의에 대통령은 나타나지 않고, 혁신교육과 아무런 연관이 없는 사람이 국가교육회의를 주도했다. 그런 상태에서 국가교육위원회법은 거의 임기 말에 제정되었고, 그 출범은 정권 교체 이후에 이루어졌다. 그러니 국가교육위원회가 제대로 된 위상을 갖기는 힘들었다.

먼저, 혁신교육에 대해 가장 이해력이 높은 사람들이 전교조와 관련되는 사람이라면 당연히 그들이 교장이나 교육청으로 진출하는 것이 타당하지 않은가?

그리고 두 번째 대목은 혁신교육을 위해 묵묵히 헌신한 다수의 선생님들과 활동가들의 마음에 상처를 줄 수도 있을 듯하다. 1) 엽관주의가 나타난 지역은 어디이며, 2) 구체적으로 어떤 엽관주의가 나타났고, 3) 엽관주의가 나타났다고 하더라도 이를 일반화시킬 수 있는가 하는 의문이 일어날 수밖에 없을 듯하다.

Ⅲ. 교육감 교체 후 부산교육정책의 변화

1. 학력 신장

하윤수 교육감 당선 후 학교현장에 가장 큰 변화가 학력 신장의 강화이다. 현재 실시되고 있는 학력 신장과 관련된 정책을 정리하면 다음과 같다.

가. 맞춤형 학업성취도 자율평가: 교육부에서 자율평가로 실시하라는 공문에도 불구하고 부산시교육청이 전국 최초로 전체 학교를 참여하는 필수평가화함.³⁾⁴⁾

나. 부산형 학업성취도평가 실시: 중 1학년을 대상으로 9.23(토)~10.11(수) 사이에 1학기 내용으로 학교별로 평가를 실시함.

다. (기초)학력 지원 예산 확대: 기존의 방과후 수업, 두드림, 더두드림,

3) 부산시교육청도 처음에는 공문으로 자율평가라고 안내했지만, 얼마 후 필수신청을 안내하는 공문을 발송함. 그리고 교감들에게 비공식적으로 시행 여부 보고, 컨설팅 실시 등을 통해 학업성취도평가를 강제함.

4) 한 설문조사에 따르면, 맞춤형 학업성취도평가 필수 참여에 대해서 교사의 78.2%가 반대하며, 이 중 '매우 반대'의 비율이 58.2%라고 한다.

수학 AI, 영어 BTB, 복지 예산 중 300만원을 기초학력 예산으로 편성

라. 중1 대상 지필평가 부활: 교육청에서 예산 축소와 함께 ‘자유학기제를 원칙으로 한다’는 공문 시행 이후, 중 1 2학기 지필고사가 부활함. 올해에는 내신성적에는 포함되지 않지만, 향후 내신성적에 포함될 예정이라고 함.

마. 부산기초학력지원시스템(CANDI)를 활용한 진단 및 향상도 검사 실시: 초등학교에서 주로 실시하던 CANDI 프로그램을 중학교까지 확대 실시

바. 부산학력향상지원시스템(BASS): 또 하나의 평가, CANDI와 구분 모호, 교사에게 업무 가중, 학생에게 평가 지옥이라는 항의가 많음.

사. 부산학력개발원 신설

아. 서부산권에 자사고, 특목고 설립 추진

2. 인성교육 정책

가. 아침 체인지: ‘인성교육’ 하면 가장 먼저 떠오르는 것이 아침 체인지이다. 학교마다 아침 등교시간에 학생들에게 여러 가지 운동을 실시하며, 전교생들을 대상으로 걷기를 시키고 있다. 희망하는 학생들에게 실시하면 부작용을 없을 것이지만, 희망하지 않는 학생들에게까지 의무적으로 참여를 강제함으로써 문제가 발생하고 있다. 특히 전교생에게 일주일에 하루 정도 1~3바퀴 정도 강제로 걷게 하는데, 더운 여름날에 학생들의 항의가 적지 않았다.

나. 가을운동회: 학교마다 가을운동회를 개최하라고 한다는 소문이 번져 학교 분위기가 뒤숭숭했다. 이후에 교육청에서 ‘아침 체인지 한마당 체

육대회’를 개최할 계획이라고 말을 바꿨는데, 아침 체인지 담당자들이 ‘아침 체인지하는 것만 해도 힘들어 죽겠는데, 한마당 체육대회라니, 미쳤다.’는 반응을 보였다.

다. 학생들에게 도움이 되는 많은 인성교육 정책이 있겠으나, 학교 현장에서는 아침 체인지와 가을운동회 말고는 무슨 인성교육 정책이 있는지 잘 모르고 있는 것이 현실이다.

3. 혁신교육의 실종

가. 부산다행복학교 축소

- 1) 신규 지정을 하지 않음으로써 점차적으로 축소 지향
- 2) 부산다행복학교 지정(4년), 재지정(4년), 재재지정(2년)
후 자율학교로 전환
- 3) 내부 초빙, 직전 학교 초빙을 없애는 등 인사 변화
- 4) 추가 배치된 교육실무원을 빼가려고 함.

나. 혁신교육의 일반화 정책 실종

- 1) 학교문화혁신 실종: 교직원 다모임 유명무실화, 상명하달식의 문화 강화
- 2) 배움 중심 수업, 성장 중심 평가, 교육과정 연계(통합), 회복적 생활교육, 전문적 학습공동체 퇴조
- 3) 학교자치, 민주, 노동, 인권, 노동인권교육 축소

다. 부산희망교육지구: 부산다행복교육지구에서 명칭 변경, 장학사 배치를 축소하여 전반적으로 활동력이 떨어짐.

라. **마을교육공동체 탄압:** 교육부 차원에서 예산 사용에 대해 종합감사를 실시하여 마을교육공동체를 위축시키려고 시도함.

4. 생태전환교육 축소

<붙임> 부산시교육청의 생태환경교육 실태 참조

IV. 나가며

본 토론문은 발제문을 바탕으로 좀 더 생각을 나눌 부분을 서술하였다. 이 서술 내용이 발제문에 대한 논의를 좀 더 풍부하게 만들 수 있기를 희망한다.

그리고 부산시교육감 교체 이후 부산시교육청의 교육정책 변화에 대해 비판적으로 살펴보았다. 위에서 서술하고 있는 교육정책은 학교현장에 가장 큰 영향을 미치고 있고 이 정책의 대부분이 학교현장에서 부정적으로 인식되고 있다. 그렇기 때문에 이러한 교육정책에 대한 비판적인 고찰은 의미 있는 작업이라고 판단하였다. 이후 부산교육정책이 전 세계적인 교육의 흐름을 반영하고, 학생들의 바른 성장을 지향하며, 학교현장과의 활발한 소통을 바탕으로 성찰되고 재정립되었으면 하는 희망을 가져본다.

<붙임>

부산시교육청의 생태환경교육 실태

부산 금사중학교 홍동희

1. 들어가며

환경파괴와 기후위기가 심화되어감에 따라 생태환경을 보존하고 탄소중립을 실현해야 할 절박성이 나날이 커져가고 있다. 온실가스의 무분별한 배출로 인한 기후위기는 우리 시대에 해결해야 할 가장 중요한 문제로 떠오르고 있다. 현재 대기 중 이산화탄소의 농도는 420ppm에 근접해 있어 임계점인 450ppm에 근접해가고 있고, 산업혁명 이전보다 1.5도 상승을 막아야 한다는 전 세계적인 합의에도 불구하고 1.1도가 상승한 상태이다.

40도를 넘어서는 폭염, 수개월 동안 계속되는 산불, 강해지는 태풍, 대규모 홍수, 가뭄과 사막화 현상, 식량 문제, 기후 난민 발생과 그로 인한 분쟁, 빙하 용해와 해수면 상승, 사라지는 섬나라들, 수온 상승으로 인한 산호초의 백화현상, 해양산성화, 해충과 전염병의 창궐, 빨라지는 생물 멸종의 속도 등등 많은 위기 징조들이 한꺼번에 쏟아지고 있다.

이에 대해 안토니우 구테흐스 UN 사무총장은 “우리 앞엔 ‘집단 자살이냐, 집단 행동이냐’란 선택이 있다. 우리 손에 달렸다.”¹⁾라고 언급하기도 했다.

이런 상황 속에서 유엔과 전 세계의 각 국가들은 탄소중립을 위해서 노력을 기울이고 있다. 우리나라 정부도 2030년까지 2018년 대비 40%의 탄소를 줄인다는 계획(NDC)을 유엔하였다. 또한 국회에서는 지난 2021년 탄소중립·녹색성장 기본법을 제정하였고, 교육계에서는 교육기본법을 개정하여 생태전환교육 실시에 필요한 근거 규정²⁾을 마련하였다.

1) 2022.07.19, 경향신문

부산시교육청에서는 이러한 추세에 따라 생태환경을 보전하고 기후위기에 대응하기 위해 생태환경 교육정책³⁾을 추진해왔다. 필자는 그간 부산시교육청이 추진한 생태환경 교육정책의 동향을 파악하고 그 모색을 모색하기 위해 2022년과 2023년 주요업무계획에 나타난 생태환경 교육정책의 변화를 살펴보고자 한다. 그 이유는 1) 주요업무계획은 교육감의 결재를 받아 시행되며, 교육청 정책의 기본 근거가 되는 문서라는 점, 2) 지난 2022년 실시한 선거에서 부산시교육감이 바뀌었고, 그로 인해 생태환경 교육정책에도 변화가 생겼다는 점, 3) 2022년과 2023년 생태환경 교육정책의 비교를 통해서 부산시교육청이 나아가야 할 생태환경 교육정책의 방향이 드러날 것이라는 점 때문이다.

2. 2022년과 2023년 주요업무계획을 통해서 본 생태환경교육

가. 생태환경교육 위상의 변화

주요업무계획은 부산시교육청이 한 해 동안 추진할 가장 주요한 업무계획을 수록한 문서이다. 주요업무계획은 부산시교육감의 결재를 받아서 시행되며, 교육청의 모든 사업은 이 주요업무계획을 근거로 해서 추진된다. 그리고 주요업무들 중에서도 부산시교육청이 한해동안 가장 중점적으로 추진할 정책은 역점과제로 설정된다.

2022년과 2023년의 역점과제를 살펴보면 다음과 같다.

-
- 2) 교육기본법 제22조의2에는 “국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립, 실시하여야 한다.”라고 규정하고 있다.
 - 3) 교육기본법에서는 생태전환교육이라는 개념을 쓰고 있으나, 부산시교육청에서는 생태환경교육이라는 용어를 사용하고 있다. 여기서는 부산시교육청에서 쓰고 있는 생태환경교육을 그대로 쓰고자 한다.

〈표 1〉 2022년과 2023년 부산시교육청 역점과제

2022년	2023년
<ul style="list-style-type: none"> · 미래를 선도하는 창의융합교육 · 지속가능한 생태·해양교육 · 삶을 디자인하는 진로진학교육 · 일상회복을 지원하는 학교안전망 	<ul style="list-style-type: none"> · 탄탄한 기본을 만드는 학력신장 · 디지털 전환을 준비하는 미래교육 · 모두에게 힘이 되는 교육복지 · 올바른 품성을 가꾸는 인성교육

위의 표에서 보듯이 2022년에는 생태환경교육이 4대 역점과제 중 하나로 포함되어 있다. 하지만 2023년에는 생태환경교육이 역점과제에서 빠져 있으며, ‘2-3-3 지속가능발전을 위한 생태환경교육’이란 항목으로 배치되어 있다.

만약 어떤 사업이 역점과제로 설정되면, 교육감을 포함하여 전체 교육청의 부서와 산하기관이 이 역점과제를 실현하기 위해 행정력과 재정을 투입하게 된다. 즉, 그 정책은 교육청 산하 모든 기관(부산시교육청 내의 모든 과, 각 지원교육청, 직속기관과 도서관, 학교)의 사업계획에 반영되어야 하며, 컨설팅이나 지원장학 등을 통해 사업 추진상황을 수시로 점검되고, 연말에 평가에서도 중요하게 다뤄지게 된다는 의미이다.

따라서 2023년에 생태환경교육이 역점과제에서 빠졌다는 것은 부산시교육청 교육정책에서 생태환경교육의 위상이 하락되었음을 의미한다고 봐도 무방하다. 환경재난·기후위기시대에 생태환경 교육정책의 위상을 더욱 높여야 함에도 불구하고 이에 역행하는 방향으로 나아갔음을 확인할 수 있다.

나. 목록을 통해 나타난 생태환경 교육정책의 차이

2022년과 2023년 생태환경교육의 목록을 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 2022년과 2023년 생태환경 교육정책 목록 비교

2022년	2023년
2. 지속가능한 생태·해양교육	2. 미래역량을 키우는 부산교육
2-1. 기후위기 대응 생태환경교육	2-3. 창의융합교육 활성화
역점 2-1-1. 2050 탄소중립 이행 교육기반 마련	2-3-3. 지속가능발전교육을 위한 생태환경교육
역점 2-1-2. 기후위기 대응 생활실천 교육 강화	2-3-4. 해양 체험활동 및 해양교육 특화
2-2. 해양수도 부산의 해양교육	
역점 2-2-1. 해양클러스터 연계 해양 교육 확대	
역점 2-2-2. 해양스포츠 및 해양문화 체험 활성화	
2-3. 친환경 미래 교육공간 조성	
역점 2-3-1. 그린스마트 미래학교 단계별 추진	
역점 2-3-2. 친환경 생태 전환 학습 환경 조성	

위의 목차를 살펴보면 다음과 같은 차이를 확인할 수 있다.

첫째, 2022년에는 생태환경교육이 하나의 Chapter로 독립되어 있고, 그 아래에 여러 가지 생태환경 교육정책들이 서술되어 있다. 하지만 2023년에는 생태환경 교육정책이 ‘2. 미래역량을 키우는 부산교육’의 하위 정책인 ‘2-3. 창의융합교육 활성화’의 일부분으로 들어가 있다.⁴⁾

둘째, 2022년 생태환경 교육정책의 하위 추진 과제 앞에는 ‘역점’이라는 말이 붙어 있는 데 반해, 2023년 생태환경 교육정책은 정책명만 기술되어 있다. 추진 과제 앞에 ‘역점’이라는 말을 붙인 것은 교육청이 그만큼 강한 의지를 갖고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 2022년에는 추진과제 밑에 추진부서가 명시되어 있지만, 2023년에

4) 생태환경교육이 ‘미래역량을 키우는 교육’이나 ‘창의융합교육’의 하위요소인지에 대해서도 논쟁의 소지가 있어 보인다.

는 추진부서가 따로 명시되어 있지 않다. 이는 2022년에는 생태환경교육 담당부서가 컨트롤타워가 되어 부산시교육청의 모든 부서가 협업하였는데 반해, 2023년에는 생태환경교육이 장학사 한 사람이 담당하는 업무가 되었음을 알 수 있다. 그로 인해 생태환경 교육정책은 축소되거나 모아지지 않은 채 각 부서에서 산발적으로 추진되고 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 2022년 생태환경교육 추진과제와 추진부서

추진과제	추진부서
2-1. 기후위기 대응 생태환경교육	
역점 2-1-1. 2050 탄소중립 이행 교육기반 마련	유초등교육과, 중등교육과, 미래인재교육과, 정책기획과, 창의융합교육원, 어린이창의교육관
역점 2-1-2. 기후위기 대응 생활실천교육 강화	교육혁신과, 미래인재교육과, 창의융합교육원
2-3. 친환경 미래 교육공간 조성	
역점 2-3-1. 그린스마트 미래학교 단계별 추진	그린스마트미래학교추진단
역점 2-3-2. 친환경 생태 전환 학습환경 조성	미래인재교육과, 시설과, 그린스마트미래학교추진단

넷째, 2022년과 2023년 생태환경 교육정책 간의 분량의 차이도 눈에 띈다. 목차만 살펴봐도 차이가 있다는 사실을 확인할 수 있다. 주요업무계획을 보면 2022년 생태환경 교육정책의 분량은 9쪽인데 반해, 2023년 생태환경 교육정책은 2쪽에 불과하다. 해양교육을 빼고 살펴봐도 2022년에는 7쪽인데 반해, 2023년에는 1쪽이다.

다섯째, 2022년에는 생태환경 교육정책에서 ‘탄소중립’과 ‘기후위기 대응’이 가장 먼저 등장하고 있다. 이는 ‘탄소중립’과 ‘기후위기 대응’이 부산시교육청에서 주요하게 추진하는 사항이라는 점을 확인할 수 있다. 그에 반해 2023년에는 특별히 ‘탄소중립’이나 ‘기후위기 대응’에 대한 특별한 언급 없이 ‘지속가능발전교육을 위한 생태환경교육’이라고 표현하고 있다. ‘탄소중립’과 ‘기후위기 대응’이 인류의 지속가능성에 매우 중대한 사안임에 비추어 2023년 생태환경 교육정책에는 그 시급성과 중요성이 제대로 반영되어 있지 않다고 할 수 있다.⁵⁾

다. 추진과제를 통해 본 생태환경 교육정책의 차이

1) 교육과정과의 연계

<표 4> 2022년과 2023년 생태환경 교육과정

2022년	2023년
<ul style="list-style-type: none"> o (유치원) 체험 중심 생태환경 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 유치원별 자율적 체험중심 숲·생태교육 운영 - 유치원 텃밭, 숲 가꾸기 등을 활용한 체험 활동 운영 - 함께하는 생태환경교육 「아기 고래를 살려 주세요」 실천 o (초등학교) 실천 중심의 생태환경교육 <ul style="list-style-type: none"> - 교과 간 주제 연계를 통한 실천 중심 생태환경 교육 운영 - 창의적체험활동 및 전 교과 교육과정 재구성을 통한 생태환경교육 운영 - 지역사회와 함께하는 1교1특색 해양·생태환경교육 운영 - 수요자 맞춤형 숲앓꿈 프로그램 운영 o (중학교) 자유학년제 프로그램 활용 생태환경 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 주제선택 생태환경교육 프로그램 운영 - 교과 연계 및 선택교과 중심 생태환경 교육 - 창의적체험활동 연계 무학년제 진로 및 생태환경동아리 운영 o (고등학교) 생태환경 관련 과목 개설 권장 <ul style="list-style-type: none"> - [교양과목] 환경, [전문교과 I] 생태와 환경, [전문교과 II] 환경교과(군) 관련 교과목 개설(권장) - 전 교과 교육과정 재구성을 통한 기후 위기 대응 생태환경 교육 저변 확대 o 「부산의 환경과 미래」 교과서 보급 및 생태환경 교육자료 개발·보급 <ul style="list-style-type: none"> - 「부산의 환경과 미래」 교과서 보급(중2) 	<ul style="list-style-type: none"> o 교육과정 연계 생태환경교육 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 생태환경교육지원 사업 운영 (초·중·고·특 632교) - 생태환경교육 연구시범학교 운영 (초·중·고 7교) - 환경교과서 「부산의 환경과 미래」 활용 및 탄소중립 실천 콘텐츠 개발·보급(중 171교)

5) 부산시교육청에서 사용하고 있는 지속가능발전교육이란 용어도 유네스코에서 지향하는 지속가능발전교육(ESD)과 거의 연관성을 갖고 있지 않는 듯 보인다. 유네스코에서는 ESD를 유엔이 채택한 ‘17개의 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 기여함으로써 보다 정의롭고 지속가능한 세계를 만드는 것을 목적으로 한다.’ 고 명시하고 있다.

- 기후위기의 이해 및 탄소중립 실천 교육자료 개발(2종)	
- 환경교육 교수·학습자료 개발(2종, 초 3-4, 중)	

첫째, 생태환경 교육과정의 구성체계를 살펴보면, 2022년에는 급별로 구분되어 구성되어있는 데 반해, 2023년에는 급별 구분 없이 서술되어 있다.

둘째, 2022년에는 급별 생태환경교육의 중점사항이 표현되어 있다. 유치원은 ‘체험 중심’, 초등학교는 ‘실천 중심’, 중학교는 ‘자유학년제 활용’, 고등학교는 ‘선택 교과목 개설’을 권장하고 있다. 그에 따라 세부 추진과제가 서술되어 있다.

2023년의 경우에는 초·중·고·특수학교에 생태환경교육 사업비를 지원하고, 초·중·고 7교를 뽑아서 연구시범학교를 운영하는 계획이 주를 이루고 있다.

2) 탄소중립 실천 및 기후위기 대응 활동

<표 5> 2022년과 2023년 탄소중립 실천 활동

2022년	2023년
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후위기 대응 탄소중립 실천 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 탄소중립교실(중·고), 학생토크 콘서트(중·고 1회), 여름방학 환경캠프(고) 운영 - 지구의 날 소등 행사 및 환경 관련 기념일 교육자료 개발·보급 - 학생자치회 연계 탄소중립 실천 프로그램 및 환경동아리 운영 ○ 기후위기 대응 탄소중립 실천을 위한 교원 역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 생태환경교육 전문성 신장 환경교육 직무 연수(초·중·고) - 학교 탄소중립 실천 교원 직무연수(초·중·고) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탄소중립 실천 시범학교 운영(초·중·고 17교)

탄소중립 및 기후위기 대응 실천과 관련한 정책에서도 2022년과 2023년 사이에 차이가 있음을 알 수 있다. 2022년에는 환경체험교육, 계기교육,

학생자치활동, 교원 역량 강화 연수 등의 정책이 추진되고 있는 데 반해, 2023년에는 17교의 시범학교 운영에 그치고 있다.

3) 자연친화적 학교환경 조성

<표 6> 2022년과 2023년 자연친화적 학교환경 조성

2022년	2023년
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사용자 중심의 다양한 생태교육 환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 학교 내 정원, 연못 등을 조성하여 생태환경교육에 활용 - 휴식과 지역사회 공동체 활동의 거점 공간으로 활용하도록 학교 조경 계획 수립 ○ 학습과 휴식이 가능한 녹지공간 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 학교 광장, 운동장과 정원을 연계한 입체적 휴게 공간 조성 - 학생의 정서 함양 도모와 쉼터 제공을 위한 학교 명상숲 조성 ○ 학교별 특성에 맞는 생태교육 환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 학교숲 조성, 생태정원 활용 사례 연수 및 생태환경 조성 우수학교 탐방 - 생태학습과 체험을 위한 학교텃밭 운영(130교) - 부산광역시농업기술센터 연계 컨설팅단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생태체험을 위한 학교텃밭 운영(신규 30교, 기존 130교) ○ 한국예탁결제원 연계 학교 명상숲 조성 지원 대상 학교급 확대(초·중·고 3교) ○ 스마트팜, 수직정원, 미니 정원 등 학교 맞춤형 자연친화적 학교 환경 조성(초·중·고 30교)

위의 내용을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 학교텃밭의 경우 2022년에는 130교, 2023년에는 30교가 추가되어 160교로 지원 대상 학교가 확대되었다.

둘째, 명상숲 조성사업의 경우에는 2022년과 2023년 사이에 지원 규모는 같으나, 대상 학교급을 초·중·고로 확대한 것이 차이라고 할 수 있겠다.

셋째, 생태환경 조성의 경우, 2022년에는 학교 내 정원, 연못 등을 조성한다는 계획이 있으나, 2023년에는 초·중·고 30교를 선정하여 스마트

팜, 수직정원, 미니 정원 등 학교 맞춤형 자연친화적 학교 환경을 조성한다는 계획이 세워져 있다.

넷째, 그 외 2022년에는 학교 조경, 운동장과 정원 연계의 입체적 휴게 공간 조성, 생태환경 조성과 관련된 연수, 학교텃밭 지원을 위한 컨설팅 단 운영 등의 추진 과제가 설정되어 있다.

4) 청소년 생태탐방 및 환경지킴이 활동

<표 7> 숲 관련 체험과 청소년 활동

2022년	2023년
<ul style="list-style-type: none"> ○ 숲 관련 활동 <ul style="list-style-type: none"> - (유치원) 유치원별 자율적 체험중심 숲·생태교육 운영 - (유치원) 유치원 텃밭, 숲 가꾸기 등을 활용한 체험활동 운영 - (초등학교) 수요자 맞춤형 숲앓꿈 프로그램 운영 - 학교숲 조성, 생태정원 활용 사례 연수 및 생태환경 조성 우수학교 탐방 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 숲해설 전문가와 함께하는 학교 숲 체험교실(초·중 100교)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 생태환경 동아리활동 <ul style="list-style-type: none"> - 창의적체험활동 연계 무학년제 진로 및 생태환경동아리 운영(중학교) - 학생자치회 연계 탄소중립 실천 프로그램 및 환경동아리 운영 - 지역 생태환경 자원 활용 생태 탐방 및 보존활동, 생태 텃밭 및 동아리 운영 등(마을 연계) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교 단위 자율적 실천을 위한 환경지킴이 동아리 운영(초·중·고 100학급)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 부산청소년환경위원회 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 탄소중립 실천 청소년 환경전문가 양성(중고 30명) - 청소년 환경정책 개발, 자율적 환경보전 및 캠페인활동 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년 환경리더 양성 및 자율적 탄소중립 실천을 위한 부산청소년 환경위원회 운영

첫째, 숲과 관련 활동의 경우, 2022년에는 급별로 나누어서 숲 관련 체험활동이 추진되고 있다. 2023년에는 초·중 100교를 대상으로 학교 숲체험교실을 실시하고 있다.

둘째, 환경동아리 운영의 경우, 2022년에는 중학교 자유학기제 프로그램

의 일환으로 생태환경동아리를 운영하였고, 학생회와 연계하거나 자율동아리 형식의 생태환경동아리 운영, 마을과 연계된 동아리를 운영하였다. 2023년에는 초·중·고 100학급 규모의 환경지킴이 동아리가 운영되고 있다.

셋째, 부산청소년환경위원회 운영은 2022년에 이어 2023년에도 운영되고 있다. 다만 2022년에는 ‘청소년 환경정책 개발’이라는 추진 과제가 명시되어 있는 반면, 2023년에는 ‘자율적 탄소중립 실천’이라고 되어 있어 활동 내용이 일정 정도 달라진 것이 아닐까 싶다.

5) 지역사회와 함께하는 생태환경교육

<표 8> 지역사회 연계 생태환경교육

2022년	2023년
<ul style="list-style-type: none"> ○ 유관기관 연계 생태환경교육 <ul style="list-style-type: none"> - 협력체제: 부산환경교육발전협의회, 해양교육발전협의회 등 - 지역환경단체(기관) 연계사업: 시민불편운동(부산환경공단), 찾아가는 녹색소비학교(부산친환경생활센터), 자원순환교육(자원순환시민센터), 찾아가는 학교 숲체험 교실(순해설사 단체) 등 - (가칭) 부산학생생태환경 축전 개최 ○ 「(가칭)부산환경체험교육관」 조성 지원 <ul style="list-style-type: none"> - (부산시 주관) 지역사회 환경교육 허브센터(구, 반여초 활용/2024 개관 예정) - 교육과정 연계 환경체험 프로그램 개발 지원 ○ 다행복교육지구·마을교육공동체 연계 생태환경교육 <ul style="list-style-type: none"> - 다행복교육지구별 지역 맞춤형 생태환경 교육 프로그램 운영(11개 지구) - 마을교육공동체 주관 지역 주민과 함께하는 생태전환교육 운영 - 지역 생태환경 자원 활용 생태 탐방 및 보존활동, 생태 텃밭 및 동아리 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유관기관 연계 찾아가는 환경교육 <ul style="list-style-type: none"> - 상수도사업본부 수질연구소의 상수도 순회 교육(유·초·중 30교) - 부산친환경생활지원센터의 녹색소비학교(초·중 250학급) - 지속가능발전협의회 환경교육 운영(초·중·고 100학급) ○ 생태환경교육 상호협력을 위한 학교환경교육발전협의회 운영(2회)

유관기관과의 연계는 대체적으로 2022년과 2023년이 유사해 보인다. 하지만 2022년 추진 과제에서 몇 가지 눈에 띄는 부분이 있다.

첫째, 2022년의 경우에는 ‘부산학생생태환경 축전’ 개최, 지역사회 환경교육 허브센터로 「(가칭)부산환경체험교육관」 조성을 지원하여 교육과정 연계 환경체험 프로그램 실시를 지원하겠다는 내용이다.

둘째, 2022년의 경우, 다행교육지구(혁신교육지구), 마을교육공동체와 연계하여 다양한 생태환경교육 활동을 전개하고 있음을 살펴볼 수 있다.

6) 2022년에는 있으나 2023년에는 없는 정책

2022년 사업에는 있으나, 2023년에는 없는 정책 중에서 꼭 살펴보아야 할 추진과제가 있다.

첫째, 2022년에는 「학리기후변화교육센터」가 중요한 내용으로 서술되어 있으나, 2023년에는 서술되어 있지 않다. 2023년 들어서 「학리기후변화교육센터」가 「환경교육체험센터」로 개칭되고, 분원 체제에서 직속기관(창의융합교육원)의 산하기관으로 편제되었으며, 운영진도 교체되었다고 한다. 이러한 변화가 자칫하면 기후변화 교육정책의 약화를 가져오는 것이 아닌가 하는 우려를 낳고 있다.

둘째, 2022년에는 ‘탄소 저감 및 제로 에너지 관련 정책’이 서술되어 있다. 탄소 저감, 제로 에너지와 에너지 효율화, 신재생에너지로의 전환 등과 같은 정책은 기후위기 시대에 한시도 미룰 수 없는 중요한 추진과제들이다. 하지만 안타깝게도 2023년 주요업무계획에는 아예 빠져 있다.

- 에너지사용량 유지관리시스템(이른바 BEMS) 도입⁶⁾
- 에너지 사용량 데이터를 활용한 스마트교육 및 생태전환 에너지교육
- 신·개축 학교의 에너지 소비 최소화' (에너지소비효율 1등급 외 부창호 사용, 그린블라인드 활용 차양 설비, 제로에너지건축물 추진, 건물일체형 태양광발전, 태양광 가로등, 지열 등 다양한 신재생설비 확대)
- 클린에너지학교 태양광발전설비 보급 및 이용 효율화 개선사업 추진
- 기구축 클린에너지학교 태양광발전설비에 대한 탄소배출권 판매 사업 추진
- 신재생에너지설비 리파워링⁷⁾ 사업 추진 및 유지관리 방안 마련

3. 나오며

위에서 살펴보았듯이 2022년 생태환경 교육정책에 비해 2023년의 생태환경 교육정책은 다소 축소되었다. 이는 환경재난·기후위기 시대에 맞지 않는 방향이다. 따라서 부산시교육청의 생태환경 교육정책이 올바르게 확대·발전하기 위해서 필요한 사항을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 생태환경교육을 역점과제로 지정하여 사업의 위상을 강화해야 한다. 생태환경교육은 단지 한 사람의 장학사나 한 팀의 사업이 아니라, 부산시교육청과 학교, 모든 직속기관에서 사업계획에 생태전환교육을 반영하고 강한 의지와 실천력, 협업을 바탕으로 추진해야 할 것이다.

둘째, 유엔 지속가능발전목표(SDGs), 유네스코 지속가능발전교육(ESD)와 교육의 미래 보고서, OECD 교육 2030 보고서 등 세계적인 교육의 흐름에 대한 올바른 이해를 바탕으로 이를 부산시교육청의 교육정책에 구체화시키는 노력이 필요하다.

셋째, 부산시교육청 전체 차원에서 탄소중립과 기후위기 대응을 위한

6) BEMS는 IT 기술을 활용하여 전기, 공조, 신·재생에너지 등 다양한 에너지 정보를 수집·분석하여 에너지 사용 효율을 높이고 학교내 환경 개선 및 에너지 교육에 기여하는 시스템임.

7) 리파워링 사업은 신재생에너지설비 점검 후 개선을 통해 발전량을 늘리고 안전을 강화하는 사업임.

로드맵을 만들고, 이를 강력하게 실천하기 위한 정책 과제를 구체화해야 한다. 교육청, 직속기관, 학교는 많은 탄소를 배출하는 기관들이므로 탄소 중립을 위한 실천적인 노력이 필요하다. 더불어 탄소 저감 및 제로 에너지, 신재생에너지로의 전환 등 관련 정책의 강력한 추진도 필요하다.

넷째, 생태환경 교육과정의 급별 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 추진 과제를 세부화하는 노력도 필요하다. 교과와 비교과, 체험활동, 학생 자치활동, 계기교육, 진로교육 등을 통해 학생들이 기후위기 시대에 필요한 삶의 역량을 기를 수 있도록 도와주어야 한다. 또한 펌퍼컬처, 학교정원, 학교숲, 학교텃밭, 자연친화적인 휴게공간 조성 등 생태적인 학교 환경을 조성하기 위해서 보다 많은 지원이 필요하다.