

학교생활기록부 제도의 복잡화 과정 분석: 복잡계이론의 적용

신 현 석(고려대학교 교수)*
이 주 영(고려대학교 박사과정)
강 지 영(고려대학교 박사과정)**

요 약

본 연구는 학교생활기록부 제도의 복잡화 과정을 복잡계이론의 관점에서 분석하고, 학교생활기록부 제도가 복잡성의 단계를 넘어 새로운 질서의 창발로 나아가기 위해 필요한 제도 개선 방안을 제시하는데 목적이 있다.

상부 교육행정기관은 학교생활기록부 논란이 발생할 때마다 문제 조항을 삭제하거나 지침을 세분화하는 방식으로 해결하려는 경로의존적 태도를 보였으며 이 과정에서 행정의 비대화와 경직성이 강화되었다. 그러나 제도적 통제는 오히려 행위자들의 비선형적 대응을 유발하여 새로운 혼란을 발생시켰으며 행위자들이 거대 행정 아래 수동적 기록자로 소외당하거나, 도덕적 해이를 드러내도록 하였다. 이러한 음의 되먹임과 회귀 양상은 학교생활기록부 제도를 지속적으로 혼돈 속에 머물게 함으로써 제도가 고도로 복잡화되는 결과를 초래하였다.

학교생활기록부 제도가 새로운 질서로 창발하기 위한 개선방안으로 첫째, 불필요한 행정의 영역을 축소하고 학교생활기록부 관리 체계를 정비해야 한다. 둘째, 학교생활기록부 제도 안의 행위자들 간 토론과 의견 수렴 기회를 확대해야 한다. 셋째, 학교생활기록부의 세분화된 지침의 중복 요소를 통합하고 간명화하여 업무 부담을 줄이고 현장 맥락에 적합한 자율성을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 학교생활기록부의 기록 주체를 다양화해야 한다. 다섯째, 학교생활기록부 제도 운영을 위한 지식 공유의 기회를 확대해야 한다.

[주제어] : 학교생활기록부 제도, 복잡계이론, 음의 되먹임, 양의 되먹임, 임계점

* 제1저자(hsshin01@korea.ac.kr)
** 교신저자(amelie0720@naver.com)
■ 접수일(2019.10.31), 심사일(2019.11.16), 게재확정일(2019.12.09)

I. 서 론

아무리 구체적이고 복잡한 행정과 제도들도 다양한 행위자들 간의 역동적이고 다층적인 관계로 얽혀있는 현실 세계의 문제를 모두 예측하여 즉각적으로 해결하긴 힘들다. 교육정책 및 행정의 영역에서도 간명하게 정리되지 않는 비구조화된 문제들이 나날이 증가하고 있다. 교육문제에 관여되는 변수가 다양해지고 불확실해지면서 과거에는 어느 정도 가능했던 교육적 상황의 이해와 해결방안의 제시가 점점 어려워짐에 따라 기존의 단선적, 환원주의적 사회과학 연구 패러다임을 보완할 수 있는 새로운 접근법의 필요성이 부각되었다(허영주, 2011). 이러한 상황에서 복잡계이론은 수없이 많은 척도(scale)들로 이루어진 역동적인 열린 시스템(dynamic open system)으로서의 교육 현장에 대한 보다 종합적이고도 깊이 있는 이해를 제공해 줄 수 있는 대안적 패러다임으로 부상하였다(Mason, 2016).

초·중등 교육과정에서 운영되고 있는 학교생활기록부 제도 역시 행위자들의 각기 다른 이해관계가 얽혀 복잡한 양상을 보이는 교육 현장의 주요 관심사 중 하나이다. 1995년 '5.31 교육개혁'을 거치며 1996학년도부터 '종합생활기록부제'로 시작된 후 현재에 이르는 학교생활기록부 운영은 현재의 대입 학생부종합전형에서 중요한 평가 자료로 부상하면서 민감한 교육 이슈로 떠올랐다. 특히 학교생활기록부 제도를 둘러싼 다양한 행위자들 간 그리고 환경과의 관계에서 발생하는 역동적 상호작용과 예측하기 어려운 문제 상황과 이에 대한 행정적, 정책적 대응책들로 인해 학교생활기록부 제도는 점차 세분화, 복잡화되어가고 있다.

이러한 학교생활기록부 제도의 복잡화 현상을 이해하기 위해서는 우선, 학교생활기록부와 관련한 다양한 행위자들의 네트워크가 존재함에 주목할 필요가 있다. 교육활동에 참여하는 학생과 그것을 기록하는 교사, 시도교육청 및 교육지원청, 교육부는 물론이고, 학부모와 대학, 사교육 업체 등 여러 차원의 행위자 집단들이 각기 다른 이해관계를 바탕으로 다층적인 관계를 맺고 있는 상황이다. 이 과정에서 초·중등교육의 정상화, 국민의 사교육비 부담 축소, 인성교육 강화와 같은 제도 시행의 취지와 달리 관련 업무에 대한 교사의 과도한 부담, 다양한 행위자들 간의 갈등, 학교생활기록부에 대한 신뢰도 논란 등이 발생하게 되었다.

그동안 학교생활기록부를 둘러싼 문제들이 등장할 때마다 이에 대한 대응책으로서 새롭게 추가되는 규정과 지침들이 지난 20여 년간 누적되면서 관련 행정의 비대화와 복잡화가 심각한 수준에 이르렀다. 교육부에서 매년 새롭게 발간하여 전국의 모든 교사들에게 배포되는 '학생생활기록부 기재요령' 자료집은 수 백 페이지에 달하는 하향식 지침들로 구성되어 있으며, 시도교육청에서는 이를 바탕으로 학교 현장에 대한 감사를 수시로

시행한다. 그러나 기록 지침과 사례를 다룬 규정집의 내용이 매우 방대하며, 변동이 잦아 담당자도 이를 숙지하기 힘든 상황이다.

뿐만 아니라 교육부 차원에서 해마다 제도를 정비하여 규정을 추가함에도 불구하고, 현실의 문제들은 세세한 지침들 사이의 모호한 영역에서 끊임없이 발생하고 있다. 교육부가 학교생활기록부와 관련한 수 백 가지의 세부 지침을 매뉴얼로 제공하는 동안, 정작 교육의 주체가 되어야 할 현장의 교사들은 거대해진 규정 속에 숨어버린 수동적인 기록자로 전락하게 되었다. 또한 학교생활기록부 문제에 대한 해결책을 모색하는 연구들(류은상, 2000; 김석우 외, 2009; 박균열 외, 2014, 2015; 고상숙, 2015; 이원석, 2017; 안희진, 2018)은 문제 항목에 대한 추가 조항의 마련 혹은 조항의 삭제 등과 같은 단선적이고 현실적인 처방에 머무름으로써 제도 개선을 위한 근본적인 대책 마련에는 미흡하였다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 학교생활기록부 제도 운영의 근본적인 문제점을 복잡계이론을 통해서 분석하고, 문제를 개선하기 위한 개선방안을 도출·제시하는데 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구에서는 복잡계이론의 관점에서 학교생활기록부 제도 복잡화 과정의 문제점을 진단하고, 학교생활기록부 제도가 복잡성의 단계를 넘어 새로운 질서의 창발로 나아가기 위해 필요한 제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 학교생활기록부의 의미와 변천

학교생활기록부는 학생 개인의 적성과 소질을 발견하고 지성과 인성의 균형을 통해 전인적 성장을 돕기 위한 누가기록 장부로서(박균열 외, 2014), 초·중등교육법 제25조와 초·중등교육법 시행규칙 및 학교생활기록 작성 및 관리지침에 법적 근거를 두고 있다. 초·중등교육법 제25조에 '학교의 장은 학생의 학업성취도와 인성 등을 종합적으로 관찰·평가하여 학생지도 및 상급학교의 학생 선발에 활용할 수 있는 다음 각 호의 자료를 교육부령으로 정하는 기준에 따라 작성·관리하여야 함'을 명시하고 있다. 이때 작성되어야 할 내용은 학생의 '인적사항', '학적사항', '출결상황', '자격증 및 인증 취득상황', '교과학습 발달상황', '행동특성 및 종합의견', '그 밖에 교육목적에 필요한 범위에서 교육부령으로 정하는 사항'이 해당된다.

학교생활기록부의 기능은 크게 세 가지로 분류할 수 있다(류은상, 2000; 박균열 외, 2014, 2015; 이원석, 2017). 첫째, 학교생활기록부는 교사가 학생의 학교생활 과정에서 이

루어진 총체적인 활동을 자세하고 충실하게 기록함으로써, 교수-학습 및 생활지도 프로그램을 효과적으로 운영하기 위한 자료로 활용될 수 있다(류은상, 2000). 학교생활기록부 기록은 한시적으로 학생을 이해하는 것으로써 끝나는 것이 아니라, 누적되어 다년간 교육적으로 활용된다는 점에서 중요한 역할을 한다(박균열 외, 2014). 둘째, 학교생활기록부는 학생과 학부모를 위한 정보 제공의 기능을 한다. 특히 NEIS의 도입 이후, 학부모가 온라인을 통해 자녀의 학교생활기록부 기록을 살펴볼 수 있게 되면서, 가정에서 자녀의 학교생활을 파악하고 지도하는데 학교생활기록부 기록이 한층 더 중요한 용도로 활용될 가능성이 커졌다(박균열 외, 2014). 셋째, 학교생활기록부는 취업 및 상급학교 진학을 위한 자료의 역할을 하고 있다. 특히 대입 학생부종합전형의 확산과 더불어, 고등학교 학교생활기록부 기록은 대학 입학 전형에서 중요한 평가 자료 가운데 하나가 되었다(이원석, 2017; 안선희, 2018). 이 밖에도 학생이 고등학교를 졸업하고 바로 취업할 경우, 학교생활기록부는 중요한 입사 서류의 역할을 하기도 한다(박균열 외, 2014).

학교생활기록부가 오늘날과 같은 형태에 이르는 발달 과정에 대해 박균열 외(2014)의 연구에서는 학교생활기록부 발전 단계를 크게 세 단계로 나누어 설명하고 있다. 먼저, '생활기록부의 서식 및 처리요령' 시기는, 학생의 생활경험을 중시하는 미국 진보주의 교육철학을 반영하여 종전의 '학적부'라는 공식적인 장부의 명칭을 '생활기록부'로 변경한 1955년 제1차 교육과정의 공포로부터 시작되었다. 이후 '생활기록부의 취급요령' 시기를 거치며 생활기록부가 선발과정에서 영향을 미치게 되었고, 학생이 상급학교로 진학하거나 전·편입학 하는 경우 원적교에서 원본을 송부하게 하며, 학교생활기록부에 기재되는 각종 사항들이 추가 또는 변경되었다. 마지막으로, '학교생활기록부 관리지침' 시기는 1994년 대통령 직속의 '교육개혁위원회'가 신설되고, 1995년 제6차 교육과정을 거치면서 5.31 교육개혁안이 발표된 시점을 기준으로 한다. 현재와 같은 학교생활기록부 기록 체계가 본격적으로 도입되면서, 대학입학전형에서 학교생활기록부가 중요하게 활용되게 된 시초는 바로 5.31 교육개혁 이후로, 당시 '종합생활기록부'라고 불리던 것이 이후 '학교생활기록부'로 명칭이 변경된 후 현재까지 유지되고 있다(김석우 외, 2009; 이원석, 2017).

2. 복잡계이론의 개념 및 특성

가. 복잡계이론의 개념

복잡계이론은 19세기 말까지 발전되어 온 자연과학 분야 연구의 주된 패러다임인 결정주의적, 환원주의적 사고의 한계를 지적하고 인식론적 전환을 꾀하는 새로운 움직임으로 등장하였다. 기존의 패러다임은 이 세계를 단순계로 보고, 인과적으로 분석함으로

써 현상을 이해하고 문제 상황을 통제할 수 있다는 선형적 사고에 바탕을 두고 있다. 이러한 사고를 바탕으로 할 때, 인간은 시스템의 안정과 평형을 추구하면서 불안정과 비평형 현상이 발생하는 경우 원인 변수를 분석하고 통제를 가함으로써 안정과 평형을 되찾는 것을 바람직한 것으로 여기게 된다. 또한 행정과 제도는 선형 관계와 인과 관계를 토대로 투입과 산출, 통제와 질서를 추구하게 된다. 결정주의와 환원주의 패러다임은 현상에 대한 계량적 분석과 일반화를 가능하게 함으로써 세계에 대한 보편적 이론 도출과 인과적 이해에 기여하였다. 그렇지만 실제의 복잡한 시스템을 단순하고 기계적 시스템으로 가정하면서 선형관계 분석을 위해 불필요하다고 여겨지는 변수들을 인위적으로 통제하거나 무시하는 방식으로 접근하기 때문에 현상을 제대로 설명하고 해석하는데 한계가 존재한다는 비판을 받고 있다(신현석, 2014; 이성우, 2011).

기존의 환원주의적, 결정론적 패러다임으로는 설명할 수 없는 복잡하고 비선형적인 현상을 이해하기 위한 시도로서 복잡계이론은 자연과학과 사회과학의 여러 분야에 걸쳐 함께 발전하였다. 혼돈이론, 프랙탈 기하학, 열역학 및 비평형 체제 이론, 진화론, 사이버네틱스이론, 생태학 등 다양한 이론의 영향을 받았으며, 오늘날 복잡계이론 연구는 자연과학과 사회과학분야 뿐만 아니라 문학과 예술분야에 이르기까지 거의 모든 학문영역으로 확대되고 있다(김기형, 정주용, 2011).

복잡계이론에서 말하는 “복잡성(complexity)”은 뒤죽박죽의 질서 없이 혼란스러운 상태(complicated)를 의미하는 것이 아니라, 혼란스러워 보이지만 숨겨진 질서를 가지고 있는 상황이 복잡한(complex) 것을 의미한다(윤영수, 채승병, 2005). 즉, 구성요소들의 풍부하고 진화된 상호작용에서 오는 복잡한(complex) 다이내믹을 의미하며, 복잡계가 스스로 내부 구조를 개발하고 변화시킴으로써 자발적이고 적응적으로 환경에 대처 또는 조정하는 자기조직화 매커니즘을 보여준다(Cilliers, 1998).

복잡계에 대한 학자들의 정의를 살펴보면, Arthur(1999)는 복잡계란 무수한 요소가 상호 간섭해서 어떤 패턴을 형성하거나, 예상외의 성질을 나타내거나, 각 패턴이 각 요소 자체에 되먹임(feedback) 되는 시스템이라고 정의하였다. Whitesides & Ismagilov(1999)는 복잡계를 그 변화가 초기 조건이나 작은 요동에 매우 민감하거나 독립적으로 상호작용하는 아주 많은 구성요소를 지니고 있거나, 다양한 진화 경로의 가능성을 갖고 있는 시스템이라고 정의하였다. 한편, Singer(1995)는 복잡계란 상호작용하는 수많은 행위자를 가지고 있어 그들의 행동을 종합적으로 이해해야만 하는 시스템으로, 이러한 종합적인 행동은 비선형적이어서 개별 요소들의 행동을 단순히 합해서는 유도해낼 수 없다고 정의하였다.

이상의 학자들의 정의를 종합해보면, 복잡계는 상호작용하는 수많은 구성요소로 이루어져 있으며, 이를 통해 새로운 패턴이나 질서를 형성함으로써 다양하게 진화할 수 있

는 가능성을 지닌 시스템이다. 시스템 내 구성요소들은 각기 분절적이 아니라 상호작용을 통해 전체를 형성하고 있으며 이들의 행위는 비선형적이고 예상하기 어렵다는 특징을 지니고 있다. 이러한 개념 정의에서 가장 강조되는 부분은 구성요소들 간의 상호작용과 이를 통한 새로운 질서의 창발이다.

나. 복잡계이론의 주요 특성

복잡계의 개념적 정의에서 강조한 바와 같이 복잡계이론의 가장 핵심적인 특성은 창발(emergence) 현상에 있다. 복잡계는 수많은 구성요소들로 이루어져 있으며, 이들은 각기 분절적이거나 독립적이지 않고 서로 다양한 상호작용을 주고받는다. 이러한 상호작용에 의해 구성요소들이 계속해서 변화함으로써 시스템에 전에 없던 새로운 응집력 있는 구조와 패턴, 속성이 나타나는 것을 '창발이라고 한다(Goldstein, 1999). 창발은 시스템 변화가 외부의 강요에 의한 것이 아니라 시스템 내부로부터의 상향식 과정을 통해 발생하는 내재적인 것이라는 의미를 내포한다(Holling & Sanderson, 1994).

창발이 가능하기 위해서는 시스템 변화의 근원인 섭동(perturbation)과 요동(fluctuation)이 필요하다. 섭동은 시스템 외부에 의한 변동, 요동은 시스템 내부 구성요소에 의한 변동을 말한다. 복잡계는 작은 섭동이나 요동에도 비선형적 과정을 통해 예상치 못한 커다란 결과를 만들어내기도 한다. 따라서 복잡계이론의 초점은 단선적인 인과관계가 아닌 순환적인 상호인과성에 있다. 순환적 인과관계는 시스템 요소들 사이의 되먹임 고리(feedback loop)에 의해 특징지어진다(Cilliers, 1998). 되먹임 고리에서 양의 되먹임(positive feedback)은 변화를 나아가는 방향으로 더욱 증폭시키는 역할을 하고, 음의 되먹임(negative feedback)은 그와 반대 방향의 변화를 유발함으로써 안정과 조정의 역할을 한다. 시스템 변화는 양의 되먹임과 음의 되먹임이 동시에 작용함으로써 예측하기 어려운 비선형적이고 복잡한 양상을 만들어낸다.

공진화(coevolution)는 개체들이 상호의존적으로 영향을 주고받으면서 서로 적응하고 상호 진화해나가는 순환적 과정을 의미한다. 이것은 환경은 그대로이고 개체만이 계속 적응해나가는 일방향적이고 정적인 진화를 의미하는 것이 아니다(Proulx, 2008). 복잡계이론은 다양한 수준에서 시스템 구성요소 간의 공진화하는 상호관계가 존재하며, 시스템과 환경 역시 상호 섭동시키고 공진화해나가는 관계라고 본다. 이러한 맥락에서 복잡계이론은 외부 환경의 자극에 의해 곧바로 시스템에 선형적이고 예측 가능한 변화가 발생할 것이라고 가정하지 않는다.

복잡계에서 시스템이 비평형의 혼란 상태에서부터 나아가 자발적으로 새로운 질서를 창출하는 과정을 자기조직화(self-organization)라고 한다. 자기조직화 과정을 통해 시스템은 지속적으로 자신을 새롭게 만들어가고, 구조의 통합성을 유지할 수 있다. 반면, 기존

질서를 그대로 유지하고자 하는 성향을 경로의존성(path dependence)이라고 한다. 경로의존성이 강한 조직은 새로운 질서로 나아가는 힘을 증폭시키는 양의 되먹임 보다는 조정과 평형을 유지하는 음의 되먹임이 강하게 나타나는 특성을 보인다. 변화를 위해서는 시스템 내의 양의 되먹임이 활성화될 필요가 있다.

복잡계 시스템이 창발적 변화에 이르는 과정은 안정기, 혼돈기, 급변기, 창발기의 4단계 흐름을 따르게 된다(윤영수, 채승병, 2005; 주영효, 2017; 권준, 엄준용, 2012). 첫 번째 단계인 안정기는 시스템이 평형상태를 이루고 있으며 변화가 거의 나타나지 않는 단계를 말한다. 이러한 단계의 시스템은 변화의 임계점(critical point)에서 멀리 위치하고 있기 때문에 어떠한 작은 변화도 신속히 조정되어 평형을 되찾는다.

두 번째 단계인 혼돈기는 시스템 내부의 요동으로 인해 평형상태가 조금씩 깨어지면서 혼돈의 가장자리로 진입하는 단계를 말한다. 공명장(resonance field)은 시스템 내부의 요동이 점차 커지고 상호작용 역시 증가하는 것으로, 시스템의 자기조직화를 촉진한다(권준, 엄준용, 2012; 이광모, 장순희, 2004). 혼돈의 가장자리는 시스템이 붕괴되지 않을 정도의 안정성이 유지되면서도 변화가 발생하기 쉬운 지점으로, 점차 요동이 심해지면서 임계점에 다다르게 된다. 임계점은 시스템이 새로운 질서를 향해 나아가거나 또는 기존 질서로 되돌아가려고 하는 지점으로, 시스템 변화 유무는 일차적으로 임계점의 통과 여부에 있다.

세 번째 단계인 급변기에서 시스템은 양의 되먹임과 음의 되먹임을 되풀이하며 급격한 변화를 겪게 되고 이러한 과정에서 새로운 질서가 만들어진다. 여기서 만들어지는 새로운 질서인 소산구조(dissipative structure)를 지속하지 못하는 경우 시스템은 변화에 실패하게 된다. Prigogine(1997)에 따르면, 소산구조는 비선형 논리에 따라 움직이는 반안정적 구조로서 특정 위치에서는 상당한 외부 자극을 흡수할 수 있는 반면, 다른 위치에서는 매우 작은 자극에 의해서도 급진적으로 변화할 수 있다.

네 번째 단계인 창발기는 시스템의 변화가 성공하고 새로운 질서가 안정화됨으로써 새로운 평형 상태를 이루게 되는 단계이다.

복잡계 시스템에서 자기조직화와 공진화를 통한 변화가 발생하기 위해서는 다음과 같은 조건이 요구된다(Davis & Sumara, 2006; Mason, 2008; 이광모, 2003). 첫째, 다양성과 복잡성의 확보이다. 복잡계이론은 시스템이 적합성을 갖기 위해서 구조를 단순화하고 합리화하기 보다는 시스템의 복잡성을 환경의 수준으로 증가시켜야 한다고 제안한다(Uhl-Bien & Marion, 2007). 이는 시스템이 효율적으로 기능하기 위해서는 오히려 시스템 내 다양성과 복잡성을 향상시킴으로써 그 결과 환경의 복잡성과 동일한 복잡성을 갖게 되고, 결과적으로 복잡성을 없앨 수 있는 복잡성을 갖게 됨을 의미한다. 이를 Ashby(1960)는 필수 다양성의 법칙(the law of requisite variety), McKelvey &

Boisot(2003)는 필수 복잡성의 법칙(the law of requisite complexity)이라 하였다. 이들은 필수 복잡성이 시스템의 학습, 창의성, 적응성을 위한 능력을 최적화하며, 시스템의 해결력과 혁신 능력을 향상시킴을 강조하였다.

둘째, 비평형성과 소산구조(dissipative structure)의 형성이다. 평형적이고 균형적인 상태에서는 작은 변화가 나타난다 하더라도 시스템 스스로 균형 상태를 찾아가게 되므로 신속히 주변에 동화되고 조정된다. 그러나 불균형 상태에서 시스템은 작은 변화가 비선형적으로 증폭됨으로써 임계상태에 도달하게 되고, 비로소 시스템에 영향을 미치게 된다(김익택, 백기복, 2010). 시스템은 여기서 자발적으로 자기 조직화함으로써 다른 구조나 행동을 생성할 수 있는 소산구조를 형성하게 된다(Stacey, 2003). 즉, 비평형상태는 단순한 무질서를 만들어내는 것이 아니라, 에너지의 끊임없는 출입을 통해 구성요소들이 자발적으로 비선형적 상호작용을 함으로써 새로운 질서를 만들어 소산구조라는 거시적·안정적 구조를 만들어가게 된다(윤영수, 채승병, 2005).

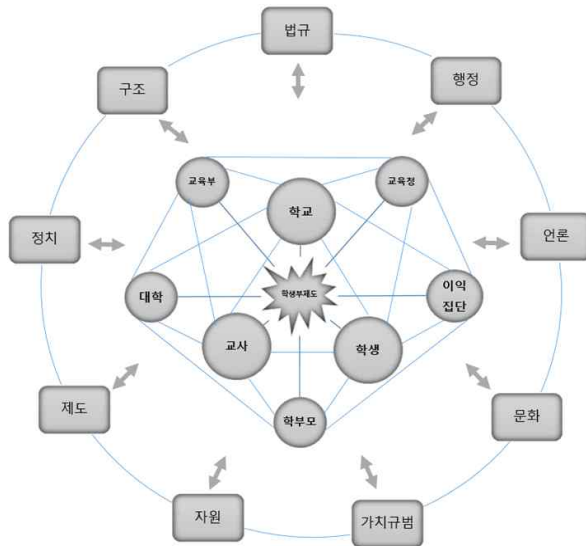
셋째, 분산적 리더십(distributed leadership)과 자율성(autonomy) 부여이다. 복잡계이론은 단 한명의 리더나 정부 중심의 통제에 의해서는 결코 시스템을 완전히 통제될 수 없음을 강조한다(Joo & Halx, 2012). 분산적 리더십은 비공식적으로 상호작용하는 행위자의 다이내믹하게 변화하는 네트워크 맥락에서, 이를 관리자가 억제하거나 정렬하기 보다는 더욱 가능하게 해야 함을 강조한다(Uhl-Bien, Marion & McKelvey, 2007). 조직이 각 개인 행위의 합 이상의 높은 질(high quality)과 에너지를 갖는 집단적 목표(collective goal)에 초점을 맞춘 집단적 활동임을 이해하고, 업무, 책임 및 권한(power)의 경계를 확장하며 계층적인 권한보다는 현장의 전문가에 기반할 것을 제안한다(Elmore, 2000). 리더는 시스템을 구성하는 행위자들에게 권한을 위임하고 자율성을 부여하며 이들 간의 상호작용을 강화하는 방식으로 통제의 탈집중화를 이루고 창발의 가능성을 높일 수 있다(Mason, 2008).

넷째, 단순한 규칙이다. 시스템을 제약하는 현장 밀착적인 하향식(top-down)의 세세한 명령과 통제는 복잡계 구성요소들 간의 효과적인 상호작용과 창발적 자기조직화를 방해할 수 있다는 점에서 주의를 기울여야 한다(이광모, 2003). 준수해야 할 규칙을 일일이 열거하는 방식이 아니라, 최소한의 한도만을 설정하고 그 범위와 한도 내에서는 각각의 행위자들이 자유롭게 선택하고 행위 할 수 있게 되면 시스템 내에서는 다양한 행동이 발현될 수 있는 여유공간이 확보된다. 이를 통해 시스템의 자기조직화와 창발현상 역시 활성화되게 된다(박상언, 2003). 복잡계에서는 단순한 적응 가능한 행동규칙이 구성요소의 상황 적응적 행동을 낳음으로써 전체 시스템에 큰 질서와 변화를 가져오게 되는 것이다(이성우, 2011).

3. 학교생활기록부 제도의 복잡계 분석 틀

복잡계이론을 적용한 제도분석 연구(Blackman, 2001; Trombly, 2014; 사득환, 2003; 강성남, 2008)들은 제도를 둘러싼 다양한 행위자들 간의 역동적 상호작용에 주목한다. 다양한 목적과 이익을 지닌 행위자들이 서로 협력하거나 갈등하면서 제도의 변화에 비선형적 흐름을 발생시키고 있으며, 이들의 상호작용이 예기치 못한 방향으로 제도를 급변시키거나 변화를 좌절시키는 모습을 보인다. 복잡계이론을 적용하여 제도의 변화 과정을 분석한 연구들(김기형, 정주용, 2011; 노재석, 2010; 권준, 엄준용, 2012; 주영효, 2017)은 시간 흐름에 따른 자기조직화와 창발 과정을 분석한다. 제도 변화 과정에 발생하는 다양한 요동과 섭동, 경로의존과 되먹임 고리를 통해 제도가 각각의 단계에서 어떠한 양상으로 변화에 이르는지 분석함으로써 기존의 선형적 관점 연구들이 밝히지 못한 제도 변화 과정의 비선형성과 비구조성을 설명한다.

복잡계이론의 관점에서 교육 문제에 접근하고자 하는 학자들은 공통적으로 교육 현장을 여러 행위자들 및 환경과의 역동적인 상호작용이 일어나는 공간으로 파악하고 있다(Honig, 2006; Trombly, 2014; Mason, 2016). 학교생활기록부 제도의 복잡화 현상 역시 다양한 행위자와 환경의 다층적이고 역동적인 상호작용이 얽혀있는 문제로, 선형적 인과관계보다는 행위자 간 다양한 상호작용과 순환적 인과관계에 초점을 둔 복잡계 관점에서 분석하는 것이 적합하다.

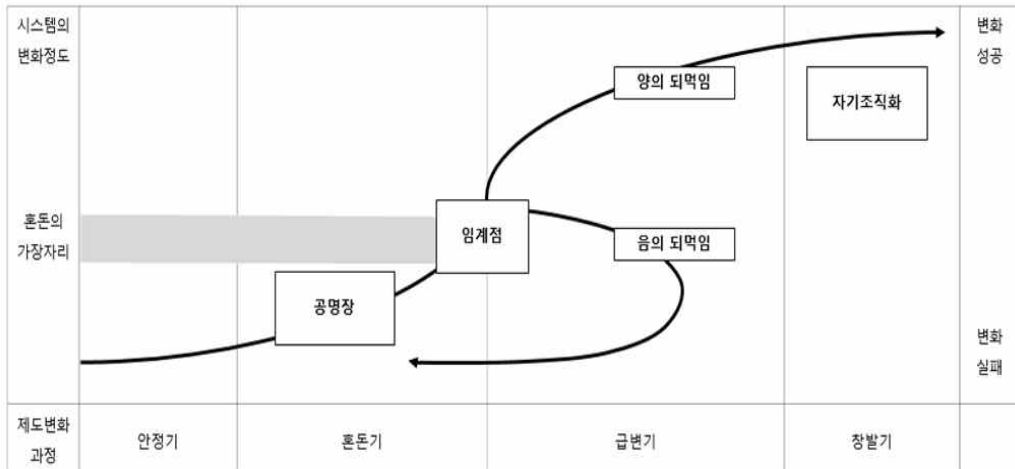


[그림 1] 복잡계 관점에서의 학교생활기록부 제도¹⁾

1) 각 요소들은 전체 요소들과 연결되어 복잡한 상호 영향 관계에 있으나 모형의 직관적 이해를

본 연구에서 제시하는 복잡계 관점에서의 학교생활기록부 제도는 [그림 1]과 같다. 시스템을 단순화하고 고립된 구성 요소로 분해하는 선형 알고리즘으로는 일부 정적인 폐쇄 체계에 대한 예측은 가능 하지만, 세 가지 이상의 상호작용적 구성요소를 포함하는 복잡계의 행위는 충분히 예측하지 못하거나 그 본질과 창발적 특성을 포착하는 데에 한계가 있다(Johnson, 2008). 그러므로 복잡한 현실에서 학교생활기록부 제도는 [그림 1]과 같이 제도를 둘러싼 여러 행위자들 간, 그리고 행위자와 환경 간의 상호작용이 복잡하게 얽혀 있기 때문에 상호적이고 순환적인 관점으로 파악할 필요가 있다.

학교생활기록부제도의 변화 프로세스는 [그림 2]와 같이 안정기, 혼돈기, 급변기, 창발기의 네 단계로 제시할 수 있다(윤영수, 채승병, 2005; 주영호, 2017). [그림 2]는 안정적이었던 학교생활기록부 제도가 혼돈기의 공명장과 요동의 증가를 거쳐, 시스템의 근본적인 변화 기로에서 양의 되먹임과 음의 되먹임을 통해(급변기), 자기조직화와 창발적 변화로 나아가거나 기존 질서로 다시 회귀하며 비구조화된 문제 상황을 발생시키는 두 방향성을 보여준다.



[그림 2] 제도의 변화 프로세스

본 연구는 변화 프로세스에서 학교생활기록부 제도가 창발적 변화를 이루지 못하고 음의 되먹임을 통해 다시 기존으로 회귀하는 과정에 초점을 두고 분석을 진행한다. 이 과정에서 발생하는 제도의 복잡화 문제를 진단하고, 학교생활기록부 제도가 양의 되먹임을 통해 새로운 질서를 창발함으로써 변화에 성공하기 위한 제도적 개선방안을 제시한다.

 둥고자 인접한 요소 간에만 연결선을 표현함.

Ⅲ. 복잡계 관점에서 학교생활기록부 제도 분석

본격적으로 학교생활기록부가 교육 현장에서 주목받게 된 5.31 교육개혁 이후 지난 20여 년 간의 과정을 보았을 때, 학교생활기록부 제도는 시행 초기에 비해 훨씬 더 복잡해진 양상을 나타내게 되었다. 본 장에서는 이러한 학교생활기록부 제도의 복잡화 현상을 (1) 제도 안에 등장하는 여러 행위자들에 대해 논하고([그림 1]), (2) 제도 변화 프로세스에서 나타나는 혼돈기의 공명장과 요동의 증가에 초점을 두어 분석한 뒤([그림 2]), (3) 제도가 창발적 변화에 이르지 못하고 음의 되먹임을 통해 기존질서로 회귀함으로써 발생하는 문제에 대하여 논하고자 한다([그림 2]).

1. 학교생활기록부 제도의 다층적 행위자들

교육 현장에서 학교생활기록부 제도와 관련한 여러 행위자들은 각기 다른 목적과 이해관계로 다층적으로 연결되어 있다. 먼저 교육부는 학교생활기록부 제도의 가장 정점에 있는 상급 기관으로, 학교생활기록부 기재 관련 지침인 교육부훈령을 매년 개정하는 주체이다. 또한 교육부는 학교생활기록부 작성 및 관리의 표준화를 통한 공정성·신뢰성 제고를 목적으로 매년 ‘학교생활기록부 기재요령’을 발간하여, 전국의 초·중·고 학교 현장에 배포한다(교육부, 2019). 시도교육청 및 교육지원청은 초·중·등 학교생활기록부 관리 기획을 담당하는 행위자들이다. 시도교육청은 학교생활기록부 작성 및 관리, 점검 업무를 책임지고 있다. 교육지원청은 보다 직접적으로 단위 학교의 교사들과 접촉하여 개별 학교들의 학교생활기록부 기재 점검 및 장학, 학교생활기록부와 관련한 교원 연수를 운영하는 기관이다²⁾. 각 학교의 소속 교원 전체를 대상으로 학교생활기록부 기재에 대한 연수가 불가능하므로, 교육지원청에서는 대개 각 학교별로 일정 인원의 교사들을 대상으로 연수를 진행하며, 연수를 받은 교사들이 다시 소속 학교로 돌아와 전 교원을 대상으로 전달 연수를 하는 방식을 취하고 있다. 다음으로 단위 학교의 교장은 소속 학교의 교원들이 학교생활기록부를 작성하는 과정 전반을 관리·감독하며, 교사들은 학교장으로부터 시스템 운영에 대한 권한을 부여받아 직접 업무 처리를 담당하는 행위자로, 학생의 학교생활 전반을 학교생활기록부의 정해진 양식에 맞춰 관찰 및 기록하는 업무를 담당하고 있다(교육부훈령 제280호). 특히 담임교사는 담당 교과목에 대한 ‘교과학습발달 상황’ 항목 이외에도 자신의 학급 학생들 전체의 ‘출결’, ‘수상경력’, ‘진로희망사항’, ‘창의적 체험활동상황’, ‘독서활동상황’, ‘행동특성 및 종합의견’ 등 학교생활기록부 내 비교

2) 시도교육청 및 교육지원청의 역할을 서울시교육청, 경기도교육청, 수원교육지원청의 홈페이지에 게시된 학교생활기록부 관련 업무조직도 및 업무내용을 참고하여 작성함.

과 영역의 대부분에 대한 기록을 책임지고 있다(박균열 외, 2015; 이원석, 2017).

흔히 학교생활기록부 제도에 영향을 미치는 행위자들을 떠올리면, 전체적인 학교생활 기록부 제도의 방향과 지침을 결정하는 교육부와 학교별 학교생활기록부 기재 관리·감독을 담당하는 시도교육청 및 교육지원청, 개별 학교 소속의 교원들을 생각하기 쉽다. 하지만 학교생활기록부 제도의 틀 안에서 학교생활기록부 기재를 놓고 다양한 형태의 상호작용을 보이는 행위자들은 교육부와 교육청, 교원을 넘어선다. 대학 입시 및 일부 고교 입시에서 학교생활기록부 자료가 주요 평가 지표로 활용되기 시작하면서, 첨예한 이해관계를 다투는 여러 행위자들이 본격적으로 제도 안으로 진입하기 시작했다. 각 행위자 집단들 간 혹은 행위자 집단 내부에서 발생하는 갈등의 유형 역시 점차 다양해지고 있는 실정이다.

우선 학생 및 학부모는 적극적으로 기재 내용을 점검하고 관심 갖는 행위자로 부상하기 시작했다. 기재 내용 정정을 요구하는 학부모 민원이 급증하여, 2019년 국정감사 자료에 따르면, 초·중학교를 제외한 고등학교에 한정하더라도, 2015년부터 올해 상반기까지 전국에서 발생한 학교생활기록부 정정 건수는 총 61만9천514건으로 집계됐다(연합뉴스, 2019.09.25). 또한 치열한 입시 경쟁 속에서 일부 학생과 학부모들은 사교육 기관을 통해 학교생활기록부에 기록될 내용들에 대한 컨설팅을 받고, 주요 기재 사항을 준비하기 위해 사교육을 받는 상황이 나타나기도 한다. 가령, 대학 입시 과정에서 평가자들이 독서활동 상황을 통해 학생의 전공적합성과 지적호기심 발전과정을 파악하는 사례가 증가하면서, 학생의 관심 분야와 독서 성향 등을 기록하는 '독서활동상황' 기재 란의 중요성이 부각되었다. 그 결과 일부 논술학원에서 개별 학생의 학교생활기록부를 점검해 1년 과정의 커리큘럼을 운영, 책 내용을 지도하는 수업이 등장하기도 했다(동아일보, 2016.01.13; 조선일보, 2016.06.29).³⁾

상급 학교, 특히 대학은 학교생활기록부 자료를 입학 사정 과정에서 평가의 근거로 활용하게 되면서 새롭게 부상한 행위자다. 대학 측은 보다 정확한 평가를 위해 고교 교사들이 개별 학생의 특성이 잘 드러난 학교생활기록부 기록을 해줄 것을 원하지만, 현장의 교사들은 그러한 요구를 일일이 수용할 수 없는 현실의 문제를 지적하기도 한다. 대략 교사 한 명이 1년에 기록해야 하는 학교생활기록부 내용은 A4 100페이지 가량이며, 담임교사의 경우 그 부담이 더욱 늘어나는데, 이러한 상황에서 대학이 요구하는 것처럼 개별 학생들을 상세히 관찰하고 차별화된 기록을 하는 데에는 많은 어려움이 있다(김재훈, 2018).

교사들의 학교생활기록부 업무 부담은 다시 교사 집단 내부의 갈등을 초래하기도 한

3) 현재는 이러한 부작용으로 인해 학교생활기록부 독서활동상황 란에 학생이 읽은 책 제목과 저자만을 입력하도록 지침이 변경되었다.

다. 담임교사는 학교생활기록부 기록의 가장 많은 부분을 담당하며, 학생 및 학부모의 민원이 발생할 경우 이에 1차적으로 노출될 가능성이 높다. 그 결과 점점 더 많은 교사들이 담임 역할을 기피하는 여러 이유 중 하나로 학교생활기록부가 작용하기도 한다(김재훈, 2018; 중도일보, 2015.05.02.; 한국일보, 2012.02.09). 특정한 학교생활기록부 제도 사안을 두고 교원단체의 입장과 일선 학교 현장의 목소리가 일치하지 않는 상황도 발생하곤 한다. 예를 들어, 가해 학생의 학교폭력 사안을 학교생활기록부에 기록할 것인가에 대한 논란은 학교폭력 내용 기재에 따른 부작용을 우려하는 교원단체(전교조)와 그러한 목소리를 반영해 학교생활기록부 학교폭력 기록 보류 결정을 내렸었던 일부 시도교육청의 입장, 그러한 교육청의 결정에 대해 다시 찬반 입장이 엇갈리는 교사 집단 내부의 갈등 등이 서로 얽혀있다(경기도교육청, 2012.08.12; 연합뉴스, 2019.01.30.).

학교생활기록부 제도 안에서 서로 영향을 주고받는 행위자들은 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 학교생활기록부 기록을 직접 기재하거나 관리, 감독하는 교육부, 교육청, 학교 관리자와 교사 외에도 기록의 대상이 되는 학생, 나아가 학부모, 대학, 사교육 기관 등 다양한 행위자들이 존재한다. 둘째, 입시제도의 변화와 더불어 학교생활기록부 기록의 중요성이 증대함에 따라 학교생활기록부 제도 안에서 행위자들 간의 갈등 빈도가 증가하고, 그 양상 역시 점점 더 복잡해지게 되었다. 셋째, 행위자들 간의 갈등은 각기 다른 행위자 집단 간은 물론, 같은 집단 내에서도 발생할 수 있다.

2. 학교생활기록부 제도의 변화 프로세스

1995년 5.31 교육개혁을 기점으로 현재까지의 학교생활기록부 제도를 분석 대상으로 한정하여 보았을 때, 기존의 학교생활기록부 운영을 흔들어 놓을 여지가 있는 크고 작은 외부의 섭동(perturbation)과 시스템 내부의 요동(fluctuation)이 여러 차례 존재하였다. 여기서는 학교생활기록부 제도의 발전 과정에서 시스템 운영에 영향을 미친 주요 사안들을 [그림 2]에 제시된 시기별로 정리하고자 한다. 특히, 시스템의 운영을 흔들고, 안정적인 제도 내부를 혼란으로 몰고 갈 여지가 있었던 일련의 변화 및 논란을 중심으로 살펴보면서, 궁극적으로 학교생활기록부 제도가 어떠한 과정 속에서 점차 복잡한 양상을 나타내게 되는 제도 변화의 프로세스를 거쳤는지를 분석한다.

가. 안정기

선행연구들은 현재의 학교생활기록부 제도의 틀을 갖추기 시작한 계기를 1995년 제6차 교육과정을 거치면서 발표된 5.31 교육 개혁안으로 보고 있다(김석우 외, 2009; 박균열 외, 2014; 안선희 2018; 이원석 2017). 정량 평가 위주의 성적통지표 개념에서 벗어나

학생의 학업 성취 과정에서의 성장, 다양한 자율·체험 활동 참여는 물론 인성적인 부분까지 아우르는 종합적인 기록으로서의 학교생활기록부 제도의 틀을 갖춘 것은 5.31 교육 개혁안 이후부터라는 시각이다. 5.31 교육 개혁안 발표부터 2003년 NEIS 개통 전까지 학교생활기록부 제도는 9차례의 제·개정 과정을 거치면서 정비, 발전되어 왔다. 이 시기에 제·개정된 학교생활기록부 주요 내용들은 ‘종합생활기록부’에서 ‘학교생활기록부’로의 명칭 변경, 성적평가 및 기록 방식의 변경, 학교생활기록부 활용과 보관에 있어서의 전산화 추진, 새로운 기재 사항의 추가 및 기존 기재 항목의 삭제, 변경 등이 있다⁴⁾. 여러 차례의 제·개정 과정이 반복되면서 학교생활기록부 제도가 보다 체계적으로 정교화 된 시기라 볼 수 있다.

나. 혼돈기

1) 혼돈기의 시작: NEIS 도입

교육행정의 효율성 제고 및 수요자 중심의 교육 행정 서비스 구현을 목표로 지난 2003년 개통된 NEIS를 통해 우리나라는 교육부를 비롯한 모든 교육행정기관 및 초·중·등학교가 인터넷으로 연결되어 교육행정 업무를 온라인으로 연계처리 가능하도록 변화하였다(이대식, 정주영, 2006). NEIS의 등장은 학교 현장의 학교생활기록부 기록 시스템이 오늘날과 같은 방식으로 발전하는데 기술적으로 영향을 미쳤다. NEIS를 통해 온라인상에서 학교생활기록부가 제공되면서 학부모는 자녀가 재학 중인 학교의 학교생활기록부 기록 정보 열람이 가능하게 되었으며(박균열 외, 2015), 기록된 정보를 상급학교로 전송하는 것 역시 온라인상에서 가능하게 되었다.

NEIS를 활용한 학교생활기록부 기록의 전산화 및 체계화로 인한 현행 학교생활기록부 제도 발전의 이면에는 NEIS 접근 권한에 대한 논란 역시 존재했다. 고등학교 교장과 교사들이 상위권 학생의 학교생활기록부 ‘세부능력 및 특기사항’을 조작한 사례가 적발되면서(연합뉴스, 2016.09.09), 이를 계기로 NEIS를 통한 학교생활기록부 입력 권한의 철저한 운영을 요구하는 목소리가 커지게 되었다(김재훈, 2018). 전국교직원노동조합 광주지부는 교육당국이 나이스의 구조적 결함을 인정하고 시스템을 강화하는 등 대책을 강구해야 함을 주장하는 성명서를 발표했고(연합뉴스, 2016.09.09), 한국교원단체총연합회 역시 현장 교사와 외부 전문가가 참여하는 전담팀, 태스크포스 구성을 교육부에 제안하면서 학교생활기록부 수정 시 정정대장을 작성해 교장 결재까지 받는 절차를 반드시 준수하도록 시스템을 정비해야 함을 주장하였다(KBS, 2016.09.08). 시도교육청과 교육지원청 또한 NEIS 접근 권한에 대한 관리·감독을 강화하였다.⁵⁾

4) 이상의 1995-2003년 시기의 학교생활기록부 제·개정에 대한 내용은 박균열 외(2014)의 연구를 참고하여 작성하였다.

NEIS의 도입으로 학교생활기록부의 온라인상의 기록과 학부모의 실시간 열람이 가능해짐으로써 학교생활기록부 제도가 개방 시스템으로 탈바꿈하게 되었다. 또한 다양한 행위자의 접근을 용이하게 하여 이들 간의 역동적 상호작용과 요동을 증폭시키는 시작점이 되었다.

2) 공명장과 요동의 증가

가) 대학입시제도의 변화

2000년 이후 발표된 대학입시 제도의 변화, 특히 현행 학교생활기록부종합전형의 확대는 초·중등학교에서 학교생활기록부 기록이 매우 민감하고 중요한 업무가 되게 하는데 가장 결정적인 영향을 미친 원인이 되었다. 김대중 이후 박근혜정부를 거치면서 여러 차례 대입 제도 개선 방안들이 등장하였는데, 정권 교체에도 불구하고 전체적인 변화의 흐름은 학교생활기록부의 역할이 강화되는 형태로 나아갔다. 노무현정부에서 교육부가 직접 개입하여 학교생활기록부 반영 비중이 확대된 이래, 이명박정부에서는 입학사정관제를 확대하였고, 박근혜정부에서 입학사정관제는 학교생활기록부종합전형제로 변화되어 그 비중이 점차 커졌다. 이러한 정책 추진의 목표는 ‘학교교육의 정상화’와 ‘사교육비 경감’으로, “대입전형에서 대학수학능력시험 성적의 반영 비율을 낮추는 대신 학교생활기록부 반영 비중을 강화하며 기타 다양한 전형요소의 활용도를 높이는 것”으로 요약된다(안선희, 2018).

학교생활기록부종합전형에서 학교생활기록부 기록이 주요 평가 자료로 활용됨에 따라 어떤 내용이 학교생활기록부에 기록되는가는 자연스럽게 민감해질 수밖에 없는 구조가 되었다. 발생할 수 있는 다양한 갈등과 부작용 등을 막고자 제도는 점차 복잡화 되는 양상을 보이게 되었다. 예를 들어, 한때 대학들이 학생의 학교생활기록부 ‘진로희망사항’을 대입 전형 과정에서 학생의 전공적성 및 진로 적합도 등을 판별하는 기준 중 하나로 활용한다는 인식이 교육 현장에 널리 퍼지게 되면서, 학생과 학부모 및 기록자인 교사는 대학입시에 유리한 희망 직업과 진로희망 사유 기재에 공을 들이게 되었다(동아일보, 2016.01.27; 세계일보, 2019.08.04.). 관련 기록에 대한 민감도가 높아지면서, 교육부에서 해마다 내놓는 ‘학교생활기록부 기재요령’ 지침에서 역시 진로희망에 대한 학교생활기록부 기재에 대한 사항들을 거의 매해 변경하고 있는 상황이다. 교육부가 ‘학교생활기록부 기재요령’이라는 이름으로 해마다 자료를 배포하기 시작한 2012년 이후 ‘진로희망’과 관

5) 가령, 문제가 발생한 광주교육지원청의 경우 이후 교장·교감 등 관리자의 연수 확대(기준 연 2회→ 연 4회), 교사 윤리 교육 강화(기준 연 3회 → 연 5회)를 추진하였다. 또한 학교생활담당자를 대상으로 한 긴급 연수 및 학교생활기록부 권한 부여 대장도 긴급 점검하였으며, 연수·기록관리·점검 등을 도맡을 학교생활기록부 실무 지원단도 운영할 계획을 사건 이후 즉각 발표했다(조선일보, 2016.09.09).

련한 주요 학교생활기록부 기재에 대한 변경 사항 및 내용들은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> '학교생활기록부 기재요령'에 따른 '진로희망' 입력 사항 변화 내용

년도	주요 변경 사항 및 내용
2012, 2013	- 진로희망 구체적으로 작성: 백 여 개에 이르는 사례 지시 ex. 조선공학자, 음악교사, 육군장교, 애완견뷰티숍경영
2014	- '희망사유' 항목 추가(중·고등 1학년 적용): '희망사유'는 학생의 희망직업에 대한 진로선택 동기, 이유, 계기 등의 상담 결과를 기초로 입력함 - 구체적인 직업의 명칭 입력 ex. 의상디자이너(O), 디자이너(X), 컴퓨터프로그래머(O), 회사원(X)
2015	- '희망사유' 항목 추가(중·고등 1, 2학년 적용)
2016	- '희망사유' 항목 추가(중·고등 전학년 적용)
2017	- '진로희망(학부모)'란 삭제(중·고등 1학년 적용) - 희망분야, 희망직업, 희망분야(희망직업) 중 하나의 형태로 입력 ex. 사회복지분야, 프로파일러, 정보통신분야(빅데이터 분석가)
2018	- '진로희망(학부모)'란 삭제(중·고등 1, 2학년 적용)
2019	- '진로희망(학부모)'란 삭제(중·고등 전학년 적용) - 희망분야 및 희망직업에 대한 예시 삭제 - 2019학년도 중·고등 1학년의 경우 창의적 체험활동상황 진로활동 영역 특기사항 내의 '희망분야'란에 학생의 진로희망(희망분야 또는 희망직업)을 입력하되, 상급학교 전형자료로는 제공하지 않음

주) 2012-2019년도에 걸쳐 해마다 교육부가 발간한 '학교생활기록부 기재요령' 중등학교 배포용 자료를 참고하여 정리함.

학교생활기록부 지침의 수가 증가하고, 다른 한편으로는 기록의 적절성에 대한 끊임 없는 여러 문제 제기들이 이어지면서 현실에 부합하지 않는 세부 지침들이 등장했다 사라지기를 반복하고 있다. 해당 항목의 중요성이 강조되면서 교육부에서 기재 방침을 매우 구체적으로 마련, 학교 현장에 전달하였으며, 기록을 담당하는 교사들이 이 지침을 엄격하게 따를 것을 주문했다. 예를 들어, '디자이너'는 안되고 '의상디자이너'는 된다거나 '조선공학자', '애완견뷰티숍경영'과 같은 매우 구체적인 직업 명칭을 입력할 것을 강조하기에 이르렀다(교육부, 2012, 2013, 2014).

하지만 아직 어린 학생들이 이토록 구체적인 직업을 결정지을 수 있느냐는 비판의 여론이 일어나자, 지침은 다시 희망직업이나 희망분야, 혹은 둘 다를 기재하는 방식으로 변경, 그에 따라 구체적 사례들이 다시 기재요령에 포함되어 학교 현장에 배포되었다. 이

후, 진로희망 기재와 관련한 학교생활부 기록 정정, 기록의 타당성, 세부 지침의 해석에 대한 논란 등이 끊이지 않자 교육부는 결국 2019년부터 기재요령 상에서 희망직업 및 희망분야에 대한 모든 예시조항을 삭제하고, 진로희망 기록을 상급학교 전형 자료에서 삭제한다는 지침을 발표했다(연합뉴스 2018.12.17; 한국대학신문, 2019.04.25).

문제는 ‘진로희망’ 기록에 대한 제도의 잦은 변화가 학교생활기록부에 기록되는 거의 모든 영역들에도 해당된다는 것이다(김재훈, 2018; 신동하, 2016; 경향신문, 2013.01.14; 연합뉴스, 2016.09.09; 조선일보, 2019.09.16). 하나의 항목이 주목을 받게 되면, 그에 대한 기록을 두고 매우 세세한 영역까지 통제하는 지침들과 추가 조항이 신설되어 학교에 전달되고, 상급 학교 진학에 보다 유리한 고지를 선점하기 위해 기록 내용에 대한 학생 및 학부모의 관심이 증대된다. 그 과정에서 더 이상 세부적인 지침들로 해당 항목에 대한 논란을 종식시킬 수 없는 상황에 이르면, 항목 자체의 삭제 혹은 대입자료 전송항목에서의 배제가 이뤄진다. 이후, 또 다른 항목이 새롭게 주목을 받으면서 유사한 사이클이 반복되는 과정을 거친다. 애당초 학생의 정량 평가 점수에만 의존하지 않고 종합적인 학교생활과 배움의 과정을 기록할 취지로 마련된 학교생활기록부의 독서, 봉사활동, 동아리, 자율활동, 체험활동, 대회 참가 및 수상 등의 다양한 영역에서 진로활동 기록과 유사한 형태의 우려와 논란, 개선 요구가 반복되면서 각각의 입력 사항에 대한 세부 지침은 증가하게 되었다. 행정기관은 물론 교사, 학부모와 학생 모두 구체적 희망 직업을 한두 가지 작성해서 똑같은 양식으로 기록에 남기는 것이 어떠한 교육적 의미를 가지는가에 대한 근본적 고민보다는, 상급기관의 관리감독 지침을 위반하지 않는 선에서 기계적으로 꿈을 만들어 내고, 이를 기록하는 결과를 양산하였다.

나) 교사의 업무 부담 가중

학교생활기록부 기재 내용에 대한 세분화된 지침과 해마다 개정을 거듭하는 방대한 조항들로 말미암아 연쇄적으로 교사 및 교육청 소속 직원들의 업무는 크게 증가하게 되었다. 특히 교육 현장에서 학생들의 기록을 실질적으로 담당하고, 학교생활기록부 기록과 관련한 학부모들의 요구를 가장 직접적으로 직면하는 교사들은 그 부담이 더욱 커질 수밖에 없다. 교사 1인이 기록해야 하는 학생의 수와 내용이 지나치게 많고 기록 업무의 상당부분이 담임교사에게 집중적으로 주어지고 있는 상황에서 현장의 교사들은 여러 각도에서 다음과 같은 어려움을 호소하고 있다(박균열 외, 2015; 신동하, 2016, 2017; 김재훈, 2018).

첫째, 학교생활기록부 기재에 대한 세부 지침의 변화가 지나치게 자주 일어나 기록 담당자들이 그것을 숙지하는데 따르는 어려움이 있다. 2012년 처음 교육부가 발간하였을 때, 중등용 자료집을 기준으로 193페이지였던 ‘학교생활기록부 기재요령’은 가장 최

근에 발간된 2019학년도 자료집의 경우 265페이지까지 분량이 증가하였다. 작게는 수십 여명, 대개는 수 백 여명의 학생들에 대한 기록을 담당하기 위해 교사가 해마다 담당해야 할 근거 자료집의 내용 자체가 큰 부담인 상황인 것이다.

둘째, 교사가 학교생활기록부 업무를 수행하는 과정에서 효율성을 도모하는데 도움을 주어야 할 관련 지침들이 지나치게 세세하고 불필요한 것들을 포함하며, 경직적으로 제도가 운영되는데 따르는 업무 부담과 갈등이 존재한다는 점이다(김재훈, 2018; 박균열 외, 2015; 신동하, 2016, 2017; 세계일보, 2019.08.25). 특히 신동하(2017)는 학교에서 교사들이 학교생활기록부를 작성하면서 기록 대상인 학생들에 대한 관찰 및 기록 내용에 대한 고민보다 더 우선적으로, 많은 시간과 노력을 들여 주의를 기울이는 일이 상급기관의 세부 지침을 정확하게 따르는 가에 대한 부분임을 지적한다.⁶⁾ 기록의 표준화를 위해 일정 부분 형식적인 통일이 필요하긴 하겠지만, 그에 따른 업무 부담은 기록하는 교사와 감독하는 관리자 모두에게 지워진다. 지엽적이고 과도하게 세세한 부분에 대한 여러 요구에 직면하는 교사는 관련 조항 및 지침들을 숙지하는데 많은 에너지를 쏟게 되고, 학교생활기록부 기록 과정 및 결과물을 관리, 감독하는 상급 기관의 담당자들 역시 현장 교사와 구두점, 물결무늬 표기, 종결어미 등에 대한 부분으로 감정 소모를 하는 악순환에 빠지게 되는 것이다.

다) 학교생활기록부 제도의 신뢰성 논란

대입제도 변화에 따른 학교생활기록부 기록의 중요성 증가와 기재 지침의 잦은 변화와 복잡화는 학교생활기록부 기록에 대한 학생 및 학부모의 관심 증가와 교사들의 기록 업무 부담 증가로 이어졌다. 궁극적으로 제도 도입 이래 끊임없이 이어져왔던 학교생활기록부 신뢰성 논란과 사회적 갈등으로 귀결되고 있다.

구체적으로, 학생들에게 교사가 유인물을 나눠주고 학생 스스로가 학교생활기록부에 기록될 내용을 적어오는 일부 관행과 학생부를 배후에서 조종하려는 학부모 민원의 증가에 따른 교사들의 고충이 증가하고 있다(김재훈, 2018). 특정 항목에 대한 신뢰도 문제가 제기되기도 하는데, 최영임(2017)은 학교생활기록부 ‘독서활동’ 기록과 관련하여 ‘실제로 독서를 하지 않은 목록에 대한 기록’이 이뤄지는 것을 학생들 스스로도 가장 큰 문제로 인식함을 지적하였다. 또한 이종범(2013)은 학교생활기록부에서 진로관련 기록의 본질적인 목적과 실제적인 목적이 일치하지 않으며, 그 이유로 3/4가량의 교사들은 ‘기록 내용이 형식화·관행화되어 신뢰성이 낮음’을 지적했다.

하향식 규제와 지침 전달식의 정책 프레임 속에서, 기존 지침들 사이의 공백을 찾아

6) 학교생활기록부에 기간 표시 부호를 물결무늬(~)로 쓴 경우를 모두 찾아내어 슬러시(-)로 정정한다거나, 문장은 반드시 명사형 어미‘-(으)ㄴ’을 붙여 종결시켜야 하므로 ‘-다.로 종결한 문장을 모두 찾아내어 정정하라는 등의 요구가 발생하고 있다(교육희망, 2017.10.17.).

더욱 복잡하고 교묘한 방식으로 학교생활기록부의 왜곡이 일어나 예측하기 힘든 문제 상황은 더욱 빈번하게 일어날 가능성이 크다. 이는 현재에도 충분히 복잡한 양상을 보이는 학교생활기록부 제도의 실제 운영 과정이 더욱 복잡하고 예측 불가능한 문제들을 맞이할 것을 의미한다. 예를 들어, 학교생활기록부 항목 중 '수상' 부분이 고교 및 대학 입시 경쟁에서 중요한 평가 지표로 주목을 받게 되자, 교육부는 과열 경쟁을 막기 위해 외부 경시대회 수상 실적을 학교생활기록부에 기록하는 것을 금지했다. 하지만 학교 현장에서는 이에 대한 대응책으로 학교장 상의 숫자를 늘렸고, 그 결과 이전에는 영어 응변대회나 수학 경시대회 정도 있었던 경시대회가 지리경시대회, 역사경시대회, 경제경시대회, 한문경시대회 등 각 과목별로 만들어졌다. 영어 같은 과목은 영어 말하기 대회, 영어 글쓰기 대회, 영어 어휘력 경시대회, 영어 청취 경시대회 등 각 영역별로 경시대회가 생겨났다. 이에 대한 대응으로 다시 감독 기관은 학교생활기록부 기록에서 '경시대회'라는 표현의 삭제를 지시하였고, '뉴턴대회'와 같이 표현을 달리하는 대회가 등장했다. 결국 수상 인원 및 대회 숫자에 대한 교육청의 관리, 감독이 강화되었고, 상위권 학생들에 대한 '상 몰아주기' 비판 여론까지 더해지며 과도한 경쟁과 사교육 유발을 방지하기 위하여 2019년 3월부터 '대입제공 수상경력 개수 제한(학기당 1개)' 조항이 신설되었다. 하지만 이러한 규제는 학생 및 학부모들에게 '어떠한 대회에 참가하며, 어떤 상을 전승 자료로 선택할 것인가'라는 새로운 과제를 만들었다(경향신문. 2013.01.14; 문화일보. 2015.03.10; 아시아경제. 2014.12.03; 조선일보. 2019.09.16.).

다. 급변기: 음의 되먹임과 회귀, 혼돈의 재발생으로 인한 복잡성의 증가

학교생활기록부 제도의 변화 프로세스에서 나타난 다양한 행위자들의 역동적 상호작용과 갈등 양상, 학교생활기록부 제도 시스템에 요동을 증폭시킨 공명장에서 행위자들의 대응 양상 등을 거치면서 제도는 급변기에 양의 되먹임을 통해 창발적 자기조직화 단계에 이르지 못하고 있는 상태이다. 오히려 음의 되먹임과 회귀 그리고 혼돈의 재발생을 통해 제도의 복잡성 증가가 가중되고 있다. 이 과정에서 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 학교생활기록부 기록을 관리, 감독하는 상급기관은 학교생활기록부의 공정성, 신뢰성이 위협받고 있다는 논란이 벌어질 때마다, 시스템의 근본적인 변화를 모색하기 보다는 당장 문제가 되는 조항의 삭제, 혹은 관련 지침의 세분화를 통해 논란거리를 없애는데 골몰하는 경로의존적인 태도를 보인다. 학교생활기록부 제도를 구성하고 운영하는 상부 교육행정기관들은 특정 요소가 학교생활기록부의 주요 기재사항으로 부각될 때면 관련 조항들의 수를 늘리고, 세부 지침을 하향식으로 전달하는데 초점을 맞추고 있다. 그러한 과정에서 특정 요소에 대한 기록이 지나친 과열 양상을 보여 더 이상 세부

기재 요령의 추가로 부작용을 막기 힘들다고 여겨지는 순간, 해당 항목을 기록에서 배제하는 방식으로 대응한다. 그 결과, 학교생활기록부 제도 내의 요동을 증폭시키는 여러 사건들은 여러 행위자들과 긴밀하게 연결되면서 연쇄적인 반응을 이끌어 나가지만 이는 상부 교육행정기관의 제도적 통제를 통한 음의 되먹임에 의해 다시 기존 질서로 회귀하는 모습을 보인다. 상부기관은 시스템의 창발적 변화를 가져오는 양의 되먹임을 증가시키기 보다는 변화를 통제함으로써 기존 질서를 유지하고자 하는 경로의존적 태도로 음의 되먹임 고리를 반복해 왔다.

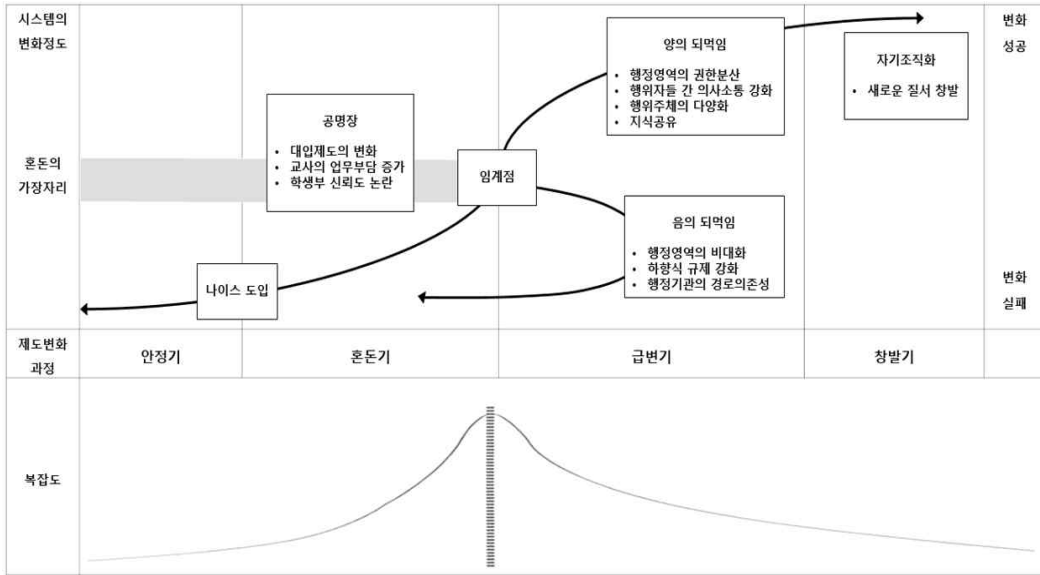
둘째, 음의 되먹임을 반복하며, 주기적으로 비슷한 유형의 문제가 발생하는 일련의 과정을 거치면서, 행정의 비대화와 경직성은 더욱 강화되는 양상을 보인다. 중앙집권적이고 경로의존적인 교육행정기관은 학교생활기록부 제도의 운영 과정에서 발생한 문제나 갈등이 있을 때 이를 세세하게 통제하고 기존의 경로로 되돌리는 것이 행정의 기능이라고 여김으로써, 현실의 역동성을 반영하지 못하고 제도는 갈수록 억압적으로 운영되는 경향을 보였다. 다양한 학생의 학교생활 전반에 대한 여러 가지 항목을, 복수의 기록자들이 해마다 평가, 기록하면서 나타날 수 있는 모든 문제 상황을 예측하기란 현실적으로 불가능하다. 교육부라는 거대한 상급기관에서 해마다 새롭게 발생하는 문제를 반영해 하향식으로 세부 지침을 교육 현장에 전달한다 할지라도, 모든 규제가 현실의 온전한 영역을 반영할 수는 없다. 오히려 하나의 모범 사례, 권고 사항을 넘어서 '반드시 따라야 할' 엄격하고 매우 세세한 지침들이 증가하는 것이 다양한 현실의 상황을 제약하는 장애로 적용될 수 있다. 복잡한 현실을 제대로 반영하지 못한 채 그 양만 방대하게 늘어난 지침은 역동적으로 기능해야 할 교육주체들을 제도로부터 소외시킴으로써 수동적 대상으로 전락시키고 음의 피드백만 양산함으로써 학교 현장이 임계점을 넘어 창발의 관문을 넘지 못한 채 혼돈과 복잡성의 범위 내에 머무르게 하고 있다.

셋째, 상부 교육행정기관의 세부 지침 신설이나 삭제 등을 통한 제도적 통제는 오히려 교사와 학생, 학부모 등 행위자의 예측하지 못한 비선형적 대응을 통해 새로운 혼란을 발생시켜왔다. 상부 교육행정기관은 제도적 통제를 통해 학교생활기록부 제도에 발생한 갈등과 요동을 진정시키고 안정화시킴으로써 다시 기존의 질서로 회귀하고자 애쓰고 있지만, 진학 경쟁에서 도태되지 않기 위해 학교생활기록부 기록에 민감할 수밖에 없는 학생·학부모와 사교육 집단, 기록을 담당하는 교사들은 다시 변경된 제도의 빈틈을 노려 다른 방식으로 유리한 내용을 기재하며 관리 감독의 망을 피해 가는데 급급하게 된다. 즉, 상부 교육행정기관은 선형적 사고를 바탕으로 문제가 발생하면 관련 지침을 신설하거나 삭제함으로써 문제를 해결하려고 하고 있지만 이러한 대응은 오히려 미처 예상하지 못한 방향으로 관련 행위자들의 대응을 발생시켜 오히려 새로운 혼란을 가중시키는 결과를 불러일으켰다.

넷째, 학교생활기록부 제도 안의 여러 행위자들은 결과적으로 거대한 행정 아래 수동적인 기록자로 소외당하거나, 도덕적 해이를 드러내기도 한다. 현장에서 기록을 담당하는 교사들은 매우 통제적이고 세부적인, 그러면서 동시에 수시로 변하는 지침 및 기재 요령들이 갖는 근본적인 문제에 대한 비판과 변화를 위한 시도를 하기보다는 제도의 틀을 깨지 않는 방향에서 빠른 시간 내에 업무를 수행하는 편을 택하게 된다. 문제를 제기하고 변화를 도모하기 이전에 당장 기록을 마쳐야 할 여러 학생들의 생활기록부가 교사에게 주어지며, 이 기록은 상급학교 진학에 민감한 자료이기에 학생과 학부모들도 즉각적인 피드백을 주기 때문이다. 다시 말해, 200-300명의 학생들에 대한 기록 업무와 ‘나의 기록이 학생의 대입, 나아가 인생을 좌우할 수도 있다’는 인식에 따른 부담, 상급자의 기록에 대한 감사 및 학생·학부모의 민원 제기에 대한 우려 등은 결국 교사를 주체적인 제도의 실행자가 아니라 거대한 지침과 세부 규정의 그림자 안에 숨어 수동적으로 ‘안전한 길’을 찾는 제한적 기록자로 전락시킨다. 제도 안의 또 다른 주요 행위자인 학생과 학부모들의 경우, 때로는 단순한 사실을 보다 멋지게 부풀리거나, 아예 없는 일을 있었던 것처럼 조작하는 것이 자신들에게 유리할 수 있음을 인지하고 있다. 이러한 행위자들의 이해관계에 따른 제도의 악용 가능성을 파악함에도 불구하고, 상급 기관인 교육부와 교육청은 근본적인 문제의 해결보다는 문제 조항의 삭제 혹은 규정 추가를 반복하거나, 상대적으로 논란의 여지가 적은 맞춤법과 날짜 표기 등과 같은 형식적인 부분에 대한 감독에 주의를 기울이기도 한다.

다섯째, 학교생활기록부 제도의 음의 되먹임과 회귀 양상은 제도가 지속적으로 혼돈 속에 머물게 함으로써 제도가 고도로 복잡화되는 결과를 초래하였다. 학교생활기록부는 그동안 크고 작은 사건들로 ‘혼돈의 가장자리’에서 마침내 갈등이 증폭되어 새로운 시스템으로의 변화 또는 실패라는 분기에 이르는 ‘임계점’에 도달했다고 보일만한 상황들이 여러 차례 반복되어 왔다. 그러나 혼돈과 복잡성이 증가하는 상황에서 번번이 제도적 통제를 통해 문제를 해결하려는 행정기관의 경로의존적 태도로 인해 학교생활기록부 제도는 임계점을 통과하여 새로운 질서로 창발하지 못하고 다시 회귀하는 모습을 보였다.

3. 논의 종합



[그림 3] 학교생활기록부 제도의 변화 프로세스

[그림 3]에서 볼 수 있듯이 그간의 학교생활기록부 제도는 공명장에서 각종 섭동과 요동을 거쳐 양의 되먹임을 통해 창발적 변화를 이루기보다는 경로의존적인 음의 되먹임을 반복함으로써 기존으로 회귀하였으며, 이에 대응하는 행위자들의 예측하지 못한 행위들로 새로운 혼란이 증가하는 모습을 반복하였다. 학교생활기록부에 대한 논란이 발생할 때마다, 일시적으로 논란의 여지가 되는 부분에 대한 하향적 규제 강화가 이뤄지고, 이렇게 탄생한 지침의 틈새를 노려 상급기관이 의도하지 않았던 새로운 부작용이 반복되는 가운데, 학교생활기록부 제도는 언제나 혼돈의 정점에서 머물고 있는 상황이다. [그림 3]과 같이 하나의 시스템 내의 복잡도는 기존 질서로 유지와 새로운 질서의 시작이라는 분기를 형성하는 임계점에서 절정을 이룬다. 그간의 학교생활기록부 제도는 임계점을 넘어서 새로운 제도의 질서를 형성하기 보다는 기존 질서로 회귀하는 방식으로 문제를 해결하고자 했다. 즉, 현재의 시스템을 공고히 하는 지침과 규제의 추가는 일시적으로 혼란을 해소하고, 시스템을 안정상태로 돌리는 것처럼 보이나, 통제되지 않는 비구조적인 문제는 거듭 발생하여 학교생활기록부의 운영은 다시금 혼돈의 정점에 머물며 논란을 양산하는 구조를 반복했던 것이다.

IV. 학교생활기록부 제도 개선

학교생활기록부 제도가 더 이상 음의 되먹임을 반복하지 않고, 임계점을 넘어 변화의 성공에 이르기 위해서는 양의 되먹임을 발생시킴으로써 창발적 자기조직화와 공진화를 활성화시켜야 한다. Mason(2016)은 통제된 구조, 엄격한 관료제, 수직적 관계와 위계적 접근 매커니즘을 가진 고도로 중앙 집중화된 교육 시스템 안에서 제도의 변화를 피하기란 매우 어려움을 지적하면서, 교육 시스템을 근본적으로 변화시키기 위해서 복잡계이론의 접근법이 유용함을 주장하였다. 학교생활기록부 제도가 운영되는 실제 세계는 질서정연한 선형적 행정의 모습이 아닌, 비선형 논리에 따라 작동하는 소산구조로, 변화를 증폭시키는 양의 되먹임 과정을 통해 새로운 형태의 시스템으로의 변화를 이룰 수 있는 공간임을 인식할 필요가 있다. 시스템을 흔들만한 예측하기 힘든 문제들이 등장하고, 이를 두고 행위자들 간의 다층적이고 열린 상호작용이 이루어지며, 체계적이고 효율적으로 보이는 하향식 행정 명령 전달의 구조가 파괴되는 것 같은 모습은, 혼란을 가중시키는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 일단 임계점을 통과해 자기조직화를 이루면, 시스템은 새로운 질서 수립해나가면서 혼란을 극복하고 새로운 안정을 도모할 수 있다.

학교생활기록부 제도의 개선을 다룬 선행연구들에서 공통적으로 제시하고 있는 주요 개선안을 살펴보면 <표 2>와 같다. 이러한 대안들은 교육부 중심의 하향식 제도가 갖는 문제점에 공감하면서 제도의 취지를 살려 개선을 모색한다는 점에서 비슷한 맥락을 취하고 있다. 그러나 현 제도의 틀 안에서 문제 항목의 삭제 및 간소화를 전제로 하는 대안들이 상당 부분이며, 그 구체적 실천 방향성을 살펴보면 개선안들 간에 충돌되는 지점이 있다. 가령, 학생 개인에 대한 개별화와 비교과 영역 비중 축소 및 기록의 단순화는 동시에 추구하기 힘든 목표일 수 있다. 또한 학교생활기록부 제도가 복잡화되고 이를 둘러싼 행위자들 간의 갈등이 증폭되면서 일견 복잡화의 반대 논리인 기록 내용의 단순화가 그 해결 방안으로 여겨질 수 있으나 이러한 방안은 학교생활기록부 제도를 단지 학생 활동의 객관적 증빙자료, 또는 대입을 위한 단편적 수단에 그치게 함으로써 오히려 현재 문제되고 있는 학교생활기록부 기록의 기계화를 더욱 심화시킬 우려가 있다. 학교생활기록부 기록의 기계화는 본 제도가 갖는 본래 취지에서 크게 벗어나며, 교육적 목적에도 부합하지 않는다는 점을 간과해서는 안 된다.

<표 2> 학교생활기록부 개선에 대한 선행연구 주요 내용

개선 방향	구체적 개선방안
제도의 목적 재정립	- 본질적 목적 고찰 - '학생의 성장 기록'과 '입시 선발' 활용 사이에서 목표를 분명히 할 필요
상급 기관 영향력 축소	- 교육부 권한 축소(지역 교육지원청의 권한 강화) - '학교생활기록부 기재요령' 강제 금지
기록의 간소화	- 중복되는 기재 항목 통합 및 기재 내용의 통일 - 기재 항목의 삭제 및 축소 (ex. 창의적 체험활동 삭제, 비교과 영역 축소)
기록의 개별화	- 개별 학생 특성 나타나는 기록위한 교사 연수 확대 - 학생 개인을 관찰할 수 있는 교사의 기회 확대
교사 업무부담 경감	- 담임교사 기재 영역 축소

주) 류은상(2000), 박균열 외(2015), 신동하(2016, 2017), 정홍명, 고상숙(2015), 안희진(2018)의 연구에서 2회 이상 중복되어 언급된 개선 방안들을 중심으로 재구성함

본 연구에서는 선행연구가 갖는 한계를 보완하면서 학교생활기록부 제도의 새로운 질서로의 창발을 위한 양의 되먹임 고리 형성을 위해 분석 결과를 토대로 다음과 같은 개선 방안을 제시한다.

첫째, 불필요한 행정의 영역을 축소하고 학교생활기록부 관리 체계를 정비할 필요가 있다. 현실의 복잡성과 역동성을 선형적 세계관에 기초한 통제적 행정 지침들만으로 모두 통제할 수 없음을 인정하고 학교생활기록부 기재와 관련한 세부 지침을 세세히 작성하여 획일적이고 강제적으로 학교 현장에 적용하는 현행의 하향식 제도 운영을 지양해야 한다. 정부는 학교생활기록부 작성에 대한 큰 틀만 제공하되, 하급 기관과 관련 행위자인 시도교육청, 단위 학교와 교사에게 보다 많은 자율성과 전문성을 부여함으로써 복잡하고 변화무쌍한 현실 세계에 신속하고 능동적으로 적응하고 유연하게 대처할 수 있도록 해야 한다.

복잡계이론의 관점에서 하나의 제도 안에는 정책을 신설하고 그것을 집행하는 관료적 행정의 공간(bureaucratic spaces) 뿐 아니라 행위자 집단 내, 혹은 행위자 집단 간의 민주적 공간(democratic spaces)과 전문가 그룹 등이 도움을 줄 수 있는 자문의 공간(advisory spaces) 역시 함께 존재해야 한다(Angelique, 2014). 특히, 학교 현장의 교사와 학생에 더욱 밀접하게 작용하는 학교생활기록부 제도는 외부의 행정가보다는 현장의 교사가 지식과 기술면에서 전문성을 갖기 때문에 제도의 성패는 전문가로서의 교사에게 더욱 의존할 수밖에 없다. 따라서 전문가로서의 교사가 갖는 권한과 책임을 확대하고,

교사가 갖는 현장 전문적 지식과 상급 기관의 제도적 지식이 서로 이어져 상호보완적 관계가 형성될 수 있도록 해야 한다(Elmore, 2000). 교육부와 교육청 중심의 행정 영역의 비중을 줄이고, 교사를 비롯한 관련 행위자 중심의 민주적·자문적 영역의 비중을 강화함으로써, 현재의 비대해진 하향식 학교생활기록부 제도 운영의 기본 틀을 바꿀 필요가 있다.

둘째, 학교생활기록부 제도 안의 행위자들 간의 토론 및 의견 수렴의 기회를 확대해야 한다. 상위 기관의 일방적 지침 전달에 대한 하위 행위자들의 무비판적 순응 또는 도덕적 이탈행위를 방지하기 위해서는 이들 간의 상호작용을 활성화시킬 필요가 있다. 세부 규정을 통하여 학교생활기록부의 철자, 글자 수, 사용 단어에 대한 통제에 몰두하기 보다는 어떤 것이 교육적으로 바람직한 기록인가에 대한 교육부-교육청-학교-교사-학생-학부모 등을 아우르는 행위자들 간의 논의와 협의, 협력이 요구된다.

복잡하게 얽힌 다양한 행위자들 간의 이해관계가 충돌하는 학교생활기록부 제도는 일방향적 통제가 아닌 행위자와 환경의 상호 섭동과 공진화를 발생시킬 때 새로운 질서로 나아갈 수 있다. 상호 섭동과 공진화의 조건은 재귀적이고 반복적인 상호작용에 있으므로(Maturana & Varela, 1984), 제도 변화를 위한 구성원 간 지속적인 협력과 상호작용이 필수적이다. 학교생활기록부 제도의 운영과 개선을 위해 다층적 행위자들이 참여한 토론과 의견 수렴의 장을 확대하여 상호작용과 조직학습의 기회를 제공함으로써 행위자와 제도 전체의 발전을 도모할 수 있다.

셋째, 학교생활기록부의 세분화된 지침의 중복된 요소를 통합하고 간명화함으로써 업무 부담을 줄이고 현장 맥락에 적합한 자율성을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 학교생활기록부 제도는 지속적으로 제기되는 각종 이슈들에 대처하여 세부 지침의 개수를 늘림으로써 문제 상황을 통제하는 방향으로 복잡화되어 왔다. 이러한 양상은 문제를 본질적으로 해결하기 보다는 현장의 업무 부담을 늘림으로써 학생의 학교생활에 대한 본질적, 파편화된 기록을 양산하였다.

학교생활기록부 제도와 같은 복잡계 시스템에서는 현장 밀착적인 세세한 통제와 지침은 오히려 학교 현장과 학생 발달 상황의 다양한 맥락에 부합하지 않고 제도의 창발적 자기조직화를 방해하는 역할을 하게 된다. 현장 맥락에 부합하지 않는 세세한 지침으로서 상이한 상황들을 일일이 통제하려 하는 것은 이를 따라야 하는 현장의 부담만 가중시키게 된다. 기록의 주체인 교사는 실제에 대한 세심한 기록보다는, 지침에의 부합 여부에만 집중하게 됨으로써 기계적이고 수동적인 기록자로 전락한다. 학교생활기록부 제도의 본래 취지인 학생 소질 계발과 전인적 성장을 돕기 위해서는 교사가 학생의 학업성취와 행동발달에 관한 사항을 전문적 관찰과 평가에 따라 자율적으로 판단하고 기록할 수 있는 여유 공간을 확보함으로써 다양한 학생에 대한 다양한 내용이 교육적 목

적에 따라 기록될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 학교생활기록부의 기록 주체를 다양화해야 한다. 현행 학교생활기록부 제도는 내용 기재의 업무가 주로 담임교사에게 편중되어 있고 이에 따른 책무 역시 이들에게 지워지고 있다. 따라서 담임교사의 부담이 크고, 1인 중심 기록에 대한 신뢰도 문제 역시 발생하고 있다. 학생의 다양한 면모를 1인의 교사가 모두 담당하여 기록하지 않고 다수의 교사가 한 학생에 대해 분담하여 관찰 및 기록하게 되면 특정 기록자에 의한 왜곡이나 역량 부족의 위험 부담이 줄어든다. 또한 1인에 지워지는 책무의 부담을 줄이고 전체적으로 기록의 질과 신뢰도를 상승시킬 수 있다.

복잡계이론에서는 구성원의 이질성을 높이고 다양한 행위자 간의 상호작용을 강화함으로써 시스템의 학습과 창의성, 혁신 능력을 최적화할 수 있음을 강조한다(McKelvey & Boisot, 2003). 이러한 측면에서 학교생활기록부 기록 주체의 다양화는 학교생활기록부를 보다 열린 시스템으로 만듦으로써 다양한 주체 간의 정보 교류를 강화하고 조직 학습을 가능하게 하며 전체 시스템의 질적 향상을 가져올 것이라 기대할 수 있다. 따라서 담임교사뿐만 아니라 교과 담당 교사, 진로담당 교사, 사서 교사, 지역 교육 프로그램 운영자 등의 다양한 교육주체들이 연수와 훈련을 통해 기록에 참여할 수 있도록 해야 한다. 이는 특정 교사에게 집중된 업무 부담을 줄여주는 동시에 학교생활기록부의 신뢰도 문제 역시 일정 부분 해소할 수 있을 것이다.

다섯째, 학교생활기록부 제도 운영을 위한 지식 공유의 기회를 확대해야 한다. 교사의 학교생활기록부 업무 전문성 신장을 위한 연수의 질적 강화와 학교조직 내에서의 전문적학습공동체 활동을 통한 공동 역량 강화, 우수사례의 다매락적 전이와 적용을 고려한 연수 자료 개발과 확산 등에 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다.

복잡계는 역동적인 상호작용을 통해 변화하고 진화하며, 다양한 행위자들의 아이디어와 지식을 공유하여 지식과 아이디어의 다른 부분들이 합쳐지고 나뉘지면서 정교화되어 나가는 특성(Uhl-Bien & Marion, 2009)을 지닌다. 행위자들의 구성이 다양하지 않고 동질적인 경우에는 안정성은 증가하지만 사고의 다양성을 경험하지 못함으로써 창의적 아이디어를 제한하는 결과를 가져오게 된다. 따라서 학교생활기록부 제도를 운영하는 교사들 간의 지식 공유의 기회를 통해 새로운 질서 창발과 제도적 발전을 꾀할 수 있다. 나아가 지식 공유 기회 확대는 앞서 제시한 기록 주체의 다양화와도 밀접한 관련이 있다. 다양한 주체들이 학교생활기록부 기록을 담당함으로써 업무분담을 줄이고 기록의 타당성을 높이기 위해서는, 현장의 필요에 따라 조직된 여러 학습공동체들의 자발적 학습과 우수사례 공유가 활발히 일어날 필요가 있기 때문이다. 하향식 지침 전달과 감독에 편중된 상급 기관은 일선 학교 내, 혹은 학교 간의 지식 공유 기회의 확산을 위한 여건 마련에 보다 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 결 론

최근 대학입시의 공정성 문제와 함께 불거진 학교생활기록부 제도에 대한 문제제기는 시행 이래 지속적으로 반복되던 학교생활기록부의 신뢰도, 타당도 문제에 대한 정책적 관심을 증폭시키는 계기가 되었다. 더불어, 수많은 지침으로 비대해 질대로 비대해진 관련 업무에 대한 교육 현장의 피로감과 학교생활기록부에 기재되기 위한 활동을 만들어 내기 위한 학생·학부모의 과도한 노력과 경쟁이 교육 본연의 목적에 부합하지 않는다는 비판 역시 커졌다. 이는 잡음 없이 일사분란하게 추진되는 정책을 기대하는 입장에서는 큰 혼란으로 보일 수 있지만, 복잡계이론의 관점에서는 제도가 혼돈의 가장자리에 진입하여 더 큰 변화를 가져올 수 있는 임계점에 도달한 상태로 해석할 수 있다. 학교생활기록부 제도, 특히 입시와 직결되는 고등학교 학교생활기록부 운영에 대한 잇따른 비판이 커지면서, 교육부는 지난 몇 년간 논란이 되는 일부 항목들을 삭제하거나 통합, 축소하는 지침을 내리고, 대학에 전송하는 고등학교 학교생활기록부 항목의 내용을 제한하는 등, 학교와 학생의 부담을 완화하고 공정성을 확보하려는 단기적인 움직임을 보였다. 그러나 이러한 교육부의 대응은 정책체제의 자기조직화 과정을 유도하는 것이 아니라 상급 기관의 일방적인 의도를 하향식으로 전달하고 있다는 점에서 근본적인 해결책이 될 수 없다.

복잡계이론의 관점에서 정책의 성공은 어느 한 특정 정책, 제도나 사건에 의해 이루어진 결과가 아니며(김기형·정주용, 2011), 자신의 의도만이 반영된 정책을 형성하려 하기보다는 정책의 자기조직화 과정이 원활히 이루어졌을 때 가능하다(김기형, 2009). 즉, 정부가 적은 비용으로 원활하게 정책이나 사회체제를 변화시키려면 체제의 복잡성을 통제하려하기 보다는 혼돈의 가장자리로 유도하는 것이 유리하고, 다양한 행위자들의 의사소통 활성화를 통한 민주적 참여를 극대화할 필요가 있다(김기형, 2009). 현재도 교육부와 같은 상위 기관에서 주도하는 학교생활기록부 제도와 관련한 정책 토론 및 여론 수렴의 과정이 있지만, 이 과정들은 대개 한 두 차례 보여주기에 그치는 전시적인 경우가 많다. 즉, 제도의 최상부에 위치한 교육부가 중심이 되어 통제를 강화하는 방향으로 진행된다는 점에서 자기조직화를 활성화하는 행위자들의 의사소통이라 보기는 힘들다.

뿐만 아니라, 교육부는 항목에 대한 문제가 제기될 때마다 지침을 추가하다 더 이상 지침의 추가로 해결되기 어려울 때 관련 항목을 삭제하는 패턴을 유지해왔다. 상위에서 기록 항목과 지침이 추가될 때마다 학교 현장에서 같이 증가한 관련 활동의 수는 줄지 않은 상태에서 현장에 또 다른 업무 부담을 누적적으로 가져다 줄 수 있다. 교육 활동 자체의 불필요한 중복과 과도한 부담요소를 개선하지 않은 상태에서 갑작스런 학교생활기록부 기재 항목의 삭제, 혹은 축소는 '어떤 내용을 학교생활기록부에 남겨두는가'하는

선택의 문제를 낳을 뿐, 학생과 학부모, 교사의 부담을 줄이지 못한다. 따라서 학교생활 기록부 제도의 개선 과정은 교육부의 일방향적 지시로 이루어지기 보다는 정책의 자기조직화 과정을 통해 이루어져야 하며, 이 과정에서 학교생활기록부 제도만의 정비가 아닌 관련 교육 활동 자체의 변화·조정과 함께 이루어질 때 근본적인 개선이 가능할 것이다. 즉, 지침의 통합 및 간명화는 기록 항목과 지침의 추가로 인해 증가했다가, 기록 항목이 삭제된 후에도 남아있는 활동, 중복적 요소가 많음에도 불구하고 동시에 존재하기 때문에, 기록도 중첩될 여지가 있는 교육활동들의 조정과 함께 이루어져야 한다. 이와 동시에 담임교사 1인에게 집중되어 있던 학교생활기록부의 기록 권한과 책임을 학생 지도를 담당하는 다수의 교사에게 배분하여 기존의 경직되고 폐쇄적이었던 학교생활기록부 시스템을 열린 시스템으로 확장해야 한다. 지침의 간명화와 기록 주체의 다양화는 교사의 업무 부담 경감뿐만 아니라 기록 과정에 교사 전문성과 자율성 발휘 공간을 확보하고 기록주체 간의 상호작용과 조직학습을 발생시킴으로써 자기조직화를 유도할 수 있다.

본 연구는 복잡계이론의 관점에서 학교생활기록부 운영 과정에서 나타난 문제점을 파악하고, 그에 대한 해결책이 음의 되먹임을 반복하면서 제도의 복잡성을 강화하는 방식으로 이뤄져 왔음을 지적하였다는 점에서 그 의의가 있다. 기존의 단선적 세계관을 바탕으로는 예측·통제하기 힘든 매우 복잡하고 비구조화된 문제들이 지속적으로 학교생활 기록부 제도에 위기를 불러일으키는 현 상황에서, 학교생활기록부 제도를 하나의 복잡계로 인식하고, 새로운 질서 수립을 위한 정책 방향에 대한 다양한 논의가 보다 활발히 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 강성남. (2008). 복잡계로서의 행정체제 연구: 복잡계이론의 적용가능성 탐색. **한국방송통신대학교 논문집**, 45, 161-202.
- 경기도교육청. (2012.08.12). [논평]경기도교육청의 학교생활기록부 학교폭력 기록 보류 결정을 환영한다.
https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_jibu&wr_id=7508에서 2019.10.03. 인출.
- 교육부. (2012). 2012학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2013). 2013학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2014). 2014학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2015). 2015학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2016). 2016학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2017). 2017학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2018). 2018학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 교육부. (2019). 2019학년도 학교생활기록부 기재요령.
- 권준, 엄준용. (2012). 복잡계이론을 적용한 교원능력개발평가 정책결정 과정 분석. **교육정치학연구**, 19(4), 177-210.
- 김기형. (2009). 정책연구에서 복잡성 이론의 유용성 및 적용가능성에 관한 연구, **행정논총**, 47(2), 281-312.
- 김기형, 정주용. (2011). 정책체제의 복잡성과 자기조직화를 통한 정책변화, 그리고 급변: 방사성폐기물처분장 입지정책을 중심으로. **행정논총**, 49(3), 149-190.
- 김석우, 황해익, 김아영, 김수연, 김성숙. (2009). 고등학교 교사들의 인식 분석을 통한 대학입학사정관제의 학교생활기록부 평가방법 고찰. **교육평가연구**, 22(3), 587-614.
- 김익택, 백기복. (2010). 복잡계 과학을 통한 이슈리더십이론의 해석. **리더십연구**, 2, 79-107.
- 김재훈. (2018). 대학입시 학교생활기록부 생성에 대한 교사들의 문제의식 고찰. 박사학위 논문. 한국교원대학교.
- 노재석. (2010). 정책결정과정으로서 입법과정의 복잡성과 안정성에 관한 연구. **의정논총**, 5(2), 43-74.
- 류은상. (2000). 초·중등학교 생활기록부에 관한 연구. 석사학위논문. 단국대학교.
- 박균열. (2014). 학교생활기록부 기재방식 및 교육적 활용에 관한 국제 비교 연구. (연구보고 OR2014-1). 서울: 한국교육개발원.
- 박균열, 엄준용, 주영효. (2015). 학생생활기록부 기재방식, 관리, 활용의 문제점과 개선

- 방안. **교육문제연구**, 28(1). 81-107.
- 박상규. (2001). 체제이론의 보완과 정부조직의 변화기제-혼돈이론과 진화생물학적 관점. **한국행정연구**, 10(4), 144-176.
- 박상언. (2003). 조직학습과 자기-조직화(self organization): 주요 개념과 실현요건, 그리고 전략적 함의. **전략경영연구**, 6(2), 77-104.
- 사득환. (2003). 불확실성, 혼돈 그리고 환경정책: 시화호 매립사례를 중심으로. **한국정책학회보**, 12(1). 223-251p.
- 신동하. (2016). 학교생활 기록부는 미래형 실력 측정의 대안인가? **우리교육**, 265. 74-85.
- 신현석. (2014). 한국 교육행정 이론의 문제와 과제 그리고 학회. **한국교육행정학회 소식지**, 121.
- 안선희. (2018). 학생부 중심 대입제도의 추진과정과 정책문제 분석. **교육문화연구**, 24(6) 87-116.
- 윤영수, 채승병. (2005). **복잡계 개론: 세상을 움직이는 숨겨진 질서 읽기**. 서울: 삼성경제연구소.
- 이대식, 정주영. (2006). 교육행정정보시스템의 운영실태분석. **인터넷정보학회논문지**, 7(4). 115-122.
- 이광모. (2003). 복잡적응시스템(CAS)으로서의 거버넌스 특성에 관한 연구. **한국지방자치학회보**, 15(4), 97-115.
- 이광모, 장순희. (2004). 복잡성이론의 적실성에 관한 사례 연구- 「2002 월드컵」 거리 응원의 자기조직화 현상을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 15(1), 355-378.
- 이성우. (2011). 복잡성 이론과 정책 연구. **한국정책연구**, 11(1), 215-236.
- 이원석. (2017). 대입전형자료로서 학교생활기록부 비교과영역에 대한 고등학교 교사와 입학사정관의 인식 비교. **교육방법연구**, 29(3). 543-566.
- 이종범, 정진철, 이건남. (2013). 학교생활기록부 진로관련 기록의 작성·관리·활용 실태 및 개선방안. **농업교육과 인적자원개발**, 45(4). 23-52.
- 정홍명, 고상숙. (2015). 고등학교 성적통지표와 학교생활기록부 양식 개선방안에 대한 연구. **한국학교수학회논문집**, 18(4). 387-409.
- 주영효. (2017). 학교 조직 이해의 새로운 틀: 비선형 자기조직화. **교육행정학연구**, 35(2), 275-300
- 주영효, 김상철. (2017). 학생부종합전형 정책 분석 및 개선 방안. **교육행정학연구**, 35(1). 141-168.
- 최영임. (2017). 고등학생의 학교생활기록부 독서활동 기록에 대한 인식 및 개선 방안에 대한 연구. **한국문헌정보학회지**, 51(3). 5-21.
- 한국교육개발원. (2005). 고교교육 정상화와 대학 적격자 선발을 위한 고등학교 학교생

활기록부 기록 및 활용 개선방안 모색.

- 허영주. (2011). 복잡계이론의 교육학적 의미: 교육연구의 보완적 패러다임으로서의 적용 가능성. *한국교육학연구*, 17(1), 5-31.
- Arthur, W. B. (1999). Complexity and the economy. *Science* 284, 107-109.
- Ashby, W. R. (1960). *Design for a brain*, (2nd Ed). New York: Wiley.
- Blackman, T. (2001). Complexity theory and the new public management. *Social Issues*, 1(2) <http://www.whb.co.uk/socialissues/>
- Cilliers, P. (1998). *Complexity and postmodernism: Understanding complex systems*. London: Routledge.
- Davis, B., Sumara, D. J. (2006). *Complexity and education : inquiries into learning teaching and research*. 현인철·서용선(역)(2011). 혁신교육, 철학을 만나다 : 복잡성 이론과 실천 교육의 뿌리를 찾아서. 서울: 살림터.
- Elmore, R. F. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washington, DC: The Albert Shanker Institute.
- Goldstein, Jeffrey. (1999). Emergence as a Construct: History and issues. *Emergence: Complexity and Organization*, 1, 49-72.
- Holling, C. S. & Sanderson, S. (1994). Comparing ecological and social systems. *Rights to Nature*, Ed. S. Hanna, Washington D. C: Island Press.
- Honig, Meredith I. (2006). *New directions in education policy implementation : confronting complexity*. State University of New York Press.
- Johnson, Eileen. (2008). Ecological systems and complexity theory: Toward an alternative model of accountability in education. *Complicity: An International Journal of Complexity and Education*, 5(1), 1-10.
- Joo, Y. H., & Halx, M. (2012). Framing school organizations as complexity systems: An educational leadership policy creation tool. *Paper presented at the 2012 American Educational Research Association*. Vancouver, Canada.
- Mason, M. (2008). What Is complexity theory and what are its implications for educational change? *Educational Philosophy and Theory*, 40(1), 35-49.
- Mason, M. (2016). Is thorough implementation of policy change in education actually possible? What complexity theory tells us about initiating and sustaining change. *European Journal of Education*. 51(4), 437-440.
- Maturana, H., & Varela, F. (1984). *Der Baum der Erkenntnis*. (역)최호영(2007). *삶의 나무*. 서울: 갈무리.
- McKelvey, B., & Boisot, M. H. (2003). Transcendental organizational foresight in nonlinear contexts. *Paper presented at the INSEAD Conference on Expanding*

Perspectives on Strategy Processes, Fontainebleau, France.

Prigogine, I. (1997). *The end of certainty: Time, chaos, and the new laws of nature*. New York: Free Press.

Proulx, J. (2008). Some differences between Maturana and Verela's theory of cognition and constructivism. *Complicity: An International Journal of Complexity and Education*, 5(1), 11-26.

Singer, J. L. (1995). *Mental processes and brain architecture : Confronting the complex adaptive systems of human thought*(An Overview), in *The mind, the brain, and complex adaptive systems*, Morowitz, H. J. and Singer, J. L. ed., Reading, MA : Addison-Wesley.

Stacey, R. D. (2003). *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity*. Harlow: FT/Prentice Hall.

Trombly, C. E. (2014). Schools and complexity. *Complicity: An International Journal of Complexity and Education*, 11(1), 40-58.

Uhl-Bien, M., & Marion, R. (2009). *Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model*. *The Leadership Quarterly*, 20(4), 631-650.

Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298-318.

Whitesides, G. M. & Ismagilov, R. F. (1999). Complexity in chemistry. *Science*, 284(5411), 89-92.

경향신문(2013.01.14). [교단에서]생활기록부 독서기록..진짜 읽기는 한 거야?

<https://news.v.daum.net/v/20130114205205331>에서 2019.10.06. 인출.

교육희망(2017.10.17.). [학교 이야기] 학생생활기록부 정정 '난리부르스'.

<http://m.news.eduhope.net/20105>에서 2019.10.15. 인출.

동아일보(2016.01.27). [에듀동아] 대입 성공하려면 진로부터.

<https://news.v.daum.net/v/20160127131909507>에서 2019.10.06. 인출.

문화일보(2015.03.10). 이름만 바꾼 '꿈수 경시대회' 속출.

<https://news.v.daum.net/v/20150310150109727>에서 2019.10.06. 인출.

세계일보(2019.08.25). '깜깜이' 학종..생(生)기부인가 '사(死)기부'인가.

<https://news.v.daum.net/v/20190825170206749>에서 2019.09.30. 인출.

세계일보(2019.08.04). "학종 첫단추는 진로 희망과 진공."

<https://news.v.daum.net/v/20190804204127449>에서 2019.09.30. 인출.

아시아경제(2014.12.03). 내년부터 中·高 교내 대회 '수상 남발' 못한다.

- <https://news.v.daum.net/v/20141203113408162>에서 2019.10.06. 인출.
연합뉴스(2016.09.09). "생활기록부 조작, 광주 한 고교만의 문제일까".
- <https://news.v.daum.net/v/20160909070204806>에서 2019.10.02. 인출.
연합뉴스(2018.12.17). '수행평가 전원만점' '생기부 멋대로 수정' 학사부실 만연.
- <https://news.v.daum.net/v/20181217191724811>에서 2019.10.05. 인출.
연합뉴스(2019.01.30). 학폭 제도개선 두고 교원단체는 "환영"..학교현장서는 "글쎄".
- <https://news.v.daum.net/v/20190130151508456>에서 2019.10.03. 인출.
연합뉴스(2019.09.25). 학교생활기록부 기재 조작·실수로 징계받은 교사 최근 5년간 29명.
- <https://news.v.daum.net/v/20190925102553758>에서 2019.09.26.인출.
조선일보(2016.06.29). 희망 학과 겨냥한 '북 스펙' 쌓기.. 회당 30만원짜리 독서 수업 성행.
- <https://news.v.daum.net/v/20160629030317753>에서 2019.09.29.인출.
조선일보(2016.09.09). '생기부 조작' 대책 내놓은 광주시교육청.. 교사·관리자 교육 강화.
- <https://news.v.daum.net/v/20160909152102878>에서 2019.10.05.인출.
조선일보(2019.09.16). 올해 서울대 수시 합격생, 보름 한번꼴 교내賞.
- <https://news.v.daum.net/v/20190916032730387>에서 2019.10.06.인출.
중도일보(2015.05.02). [흔들리는 교단]업무 늘고 혜택 적고... 학급기피 심각.
- <http://www.joongdo.co.kr/main/view.php?key=201505120254>에서 2019.10.31.인출.
- KBS(2016.09.08). "학생부 조작, 엄정 처리"..교총, 전담팀 구성 제안.
- <https://news.v.daum.net/v/20160908183134869>에서 2019.10.05.인출.
한국대학신문(2019.04.25). [진로에세이] 진로희망을 강요하지 말자.
- <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=211061>에서 2019.10.05.인출.
한국일보(2012.02.09). "자칫 직무유기 신세까지 될라.." 담임 기피 확산.
- <https://news.v.daum.net/v/20120209023707846>에서 2019.10.31.인출.

ABSTRACT

A Study on the Complexity Process of School Report System: Application of Complexity Theory

Shin Hyun Seok(Professor, Korea University)

Lee Ju Young(Doctoral Student, Korea University)

Kang Ji Young(Doctoral Student, Korea University)

The purpose of this research is to analyze the development process and its characteristics of school report system from the viewpoint of complexity theory. School report system is complicated and constituted by many behaviors, norms, and policies. There exist multiple behaviors including not only Ministry of Education, regional educational offices, schools and teachers but also students and parents, universities, and private educational institutes. Also, by adopting NEIS on school report system, parents get a chance to check their children's school report readily, and this leads to more conflicts between teachers and parents. As the role of school report became bigger in college admissions, Ministry of Education and regional educational offices have been employing stricter regulations on school report system. The more detailed regulations appear, the more unexpected problems also appear in the system.

These findings indicate that behaviors in the school report system have repeated their conflicts, strengthening the circle of negative feedback. To improve the unending problems on school report system, however, it is important to pursue emergence beyond critical state of the process on institutional change, by taking the positive feedback which leads the fundamental change of the system. In this paper, we suggest five proposals as follows; (1) re-organization of management system on school report (2) gathering various opinions from multiple behaviors (3) refraining from giving excessive detailed regulations (4) diversification of school report recorders (5) sharing knowledges on effective school report system.

[Key words] school report system, complexity theory, negative feedback, positive feedback, critical point